

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Μ.Π.Σ. ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΝΕΟΛΑΙΑΣ

Διπλωματική Εργασία

Η συμβολή των Εθνικών Κοινοβουλίων στο διακρατικό μόρφωμα της
Συνθήκης της Λισαβόνας

Της φοιτήτριας Σοφίας Λόζιου
Θεσσαλονίκη 2012

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	3
Εισαγωγή.....	4
Οι λόγοι για τους οποίους είναι απαραίτητη η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση	5
Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας	6
Η επίδραση της Διακήρυξης του Λάκεν στη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης.....	10
Η νομοθετική διαδικασία της Ένωσης και η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων με βάση τις προβλέψεις της συνθήκης της Λισαβόνας.....	13
Ο μηχανισμός της κίτρινης κάρτας στην πράξη: έλεγχος και επικουρικότητα από τα εθνικά κοινοβούλια	27
Η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου στην πράξη	30
Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στη Γερμανία.....	34
Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στην Ελλάδα.....	41
Συζήτηση περί νομιμοποίησης στην Ένωση.....	43
Δομική και αντιπροσωπευτική Νομιμοποίηση.....	50
Νομιμοποίηση μέσω εισροών και εκροών	51
Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στη νομιμοποίηση μέσω των εισροών.....	52
Συζήτηση για τη φύση της Ένωσης	54
Ορισμός των κυριοτέρων δρώντων στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Ένωσης.....	58
Επίλογος.....	62
Παράρτημα.....	65
Πίνακας 1. Έλεγχος και επικουρικότητα ανά νομοθετικό σώμα.	65
Βιβλιογραφία	67

Περίληψη.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε εφαρμογή την 1η Δεκεμβρίου 2009 ύστερα από μια περίοδο δύο ετών, η οποία επικυρώθηκε από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τελευταία την Τσεχία το Νοέμβριο του 2009. Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, μεταξύ άλλων, αποτέλεσε μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες που εισήχθη στο χαρακτήρα της Ένωσης. Για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η Συνθήκη εισάγει ένα μηχανισμό η λειτουργία του οποίου, πέρα από τον έλεγχο των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης μπορεί να οδηγήσει ακόμα και σε απόσυρση νομοθετικού σχεδίου από την Επιτροπή. Με αυτό το μηχανισμό, τα εθνικά κοινοβούλια αποκτούν ένα ιδιαίτερης σημασίας ρόλο στη ζωή της Ένωσης. Στην παρούσα διπλωματική, γίνεται εκτενής ανάλυση του λόγου για τον οποίο τα εθνικά κοινοβούλια αποτελούν σημαντικό κομμάτι στη ζωή της Ένωσης και περιγραφή των αρμοδιοτήτων τους σε αυτή. Πέρα του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, η Συνθήκη δίνει απάντηση στο έλλειμμα της δημοκρατίας στην Ένωση ενώ φέρνει τους ευρωπαίους πολίτες πιο κοντά στο Ευρωπαϊκό Οικοδόμημα.

Εισαγωγή

Υπάρχει μια ουσιώδης διαφορά μεταξύ της νομοθετικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτής των κρατών μελών της Ένωσης. Αυτή η διαφορά έγκειται στο ότι η Ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία δεν ελέγχεται από τα εθνικά κοινοβούλια αλλά από το Συμβούλιο, όπου με βάση τις συνθήκες εκπροσωπούνται τα συμφέροντα των κρατών μελών, προς χάριν της Ένωσης, από τους υπουργούς των κυβερνήσεων τους. Παράλληλα, αυτή η διαδικασία λαμβάνει χώρα και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο είναι το όργανο εκπροσώπησης των ευρωπαίων πολιτών.¹ Η έναρξη μιας νομοθετικής διαδικασίας δημιουργείται από ένα άλλο ευρωπαϊκό όργανο, το οποίο είναι η Επιτροπή.

Έτσι, το βασικό εθνικό νομοθετικό σώμα, το εθνικό κοινοβούλιο συμμετέχει στην ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία μόνο μεταφέροντας τις κοινοτικές οδηγίες στο δίκαιο της χώρας (Law of the Land), δηλαδή μεταφέροντας το κοινοτικό κεκτημένο όταν αυτό δεν εφαρμόζεται αυτόματα από την Ένωση. Για αυτό το λόγο, υπάρχει έντονη συζήτηση όσον αφορά τη νομιμοποίηση αυτού του νομοθετικού έργου και ποιος μπορεί να είναι ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων σε αυτή τη διαδικασία. Αυτός ο ενισχυμένος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων είναι προαπαιτούμενος για τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση και για να ενισχυθεί η νομιμοποίηση αλλά και η δημοσιότητα των αποφάσεων της Ένωσης. Η ανάγκη για την ενίσχυση του ρόλου των κοινοβουλίων βασίζεται στην υπόθεση ότι τα εθνικά κοινοβούλια είναι εγγύτερα στους πολίτες και με αυτό τον τρόπο οι πολίτες της Ένωσης

¹ Για μία εκτενής ανάλυση της νομοθετικής διαδικασίας βλ. ενδ. Voermans W., *The Birth of a Legislature – The EU Parliament After the Lisbon Treaty*, *The Brown Journal of World Affairs*, 17 (2), σσ. 163-180.

μπορούν να συμμετέχουν με πιο ενεργό τρόπο στα δρώμενα της Ένωσης.²

Στην παρούσα διπλωματική εργασία, γίνεται εκτενής ανάλυση για να αξιολογηθεί ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή νομοθετική διαδικασία. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, με μια εκτεταμένη βιβλιογραφική έρευνα, η συγγραφέας παρουσιάζει εκείνα τα ιστορικά χαρακτηριστικά της Ένωσης τα οποία επέτρεψαν τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων και ποια ήταν τα χαρακτηριστικά αυτής της συμμετοχής πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας αλλά και ποια θα είναι τα συστατικά αυτής της συμμετοχής μετά τη Λισαβόνα.

Οι λόγοι για τους οποίους είναι απαραίτητη η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση

Κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής διαδικασίας ολοκλήρωσης, της διεύρυνσης αλλά και της εμβάθυνσης της Ένωσης, η δημοκρατία παραμένει μια από τις πιο πολυσυζητημένες έννοιες. Για αυτό το λόγο είναι απαραίτητη η βελτίωσή της και η συζήτηση γύρω από αυτή την έννοια συνεχίζεται ακόμα και στις μέρες μας. Ο σκοπός αυτής της συζήτησης ήταν να έρθουν οι πολίτες πιο κοντά στην Ένωση νιώθοντας πως με τις αποφάσεις τους συμμετέχουν σε αυτή αλλά και κατανοώντας ότι οι αποφάσεις της Ένωσης έχουν αντίκτυπο στις ζωές τους.³

Συγκεκριμένα, στα εθνικά κοινοβούλια, υπήρχε ο τρόπος για μια θεσμική λύση στο πρόβλημα διαβούλευσης της Ένωσης με τους πολίτες της αλλά και για την ενδυνάμωση των δημοκρατικών χαρακτηριστικών της και της νομιμοποίησης της. Ένα μεγάλο μέρος της συζήτησης επικεντρώθηκε στο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως παράγοντας

² Βλ. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=149&p_k=2 Σημείωση: Η άποψη αυτή τυγχάνει ιδιαίτερης εκτίμησης ιδιαίτερα στις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ, οι οποίες καθόλη τη διάρκεια της ενταξιακής διαδικασίας τους στην Ένωση ήταν επιφυλακτικές στο να παραχωρήσουν μέρος της νομοθετικής τους εξουσίας στην Ένωση.

³ Βλ. ενδ. Esenturk N., Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon, *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 2009, 8(4): σελ. 2.

εκδημοκρατικοποίησης της Ένωσης. Εντούτοις, αναγνωρίζεται σήμερα ότι η αποκλειστική επικέντρωση στο ρόλο αυτού του οργάνου, είναι ανεπαρκής αφού η ενίσχυση του ρόλου του με τη συνθήκη της Λισαβόνας επίσης έθεσε ζητήματα νομιμοποίησης του.⁴

Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων μπορεί να δώσει κάποια λύση στο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης. Έτσι, διαχρονικά η Ένωση έλαβε μια σειρά αποφάσεων που αποσκοπούσαν στον ενεργότερο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Στο επόμενο κεφάλαιο θα γίνει περιγραφή του τρόπου με τον οποίο επιχειρήθηκε αυτό πριν από την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων υπήρξε ένα περιθωριακό αλλά συνεχές ζήτημα στο πρόγραμμα της Ένωσης για χρόνια και αναγνωριζόταν ως ένα μέσο για το σχηματισμό μιας αυθεντικής Ευρωπαϊκής Πολιτείας.⁵ Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων διαχρονικά πραγματοποιήθηκε σε τρία στάδια με τα οποία μπορούσαν να αποκτήσουν ένα πιο ενεργό ρόλο στη διακυβέρνηση της Ένωσης.⁶

Στο πρώτο στάδιο, τα κοινοβούλια δεν επεδίωκαν την ενεργή τους συμμετοχή στις νομοθετικές διαδικασίες της Ένωσης, διατηρούσαν ουσιαστικά ένα παθητικό ρόλο ή και περιθωριακό στη διακυβέρνηση της Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση τα κοινοβούλια δεν διέθεταν κάποιο επίσημο ρόλο στην ενωσιακή νομοθετική διαδικασία ενώ δεν είχαν κάποια επιδίωξη για να τον αποκτήσουν. Επίσης, στο εσωτερικό των

⁴ Rituzzo, F., National Parliament and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement. *The Journal of Legislative Studies*. 2003, 9(3): σελ. 88.

⁵ Βλ. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/31_03.pdf Brown, T. National Parliaments in the Convention on the Future of Europe [interactive]. [accessed 25-01-2012] σελ. 4.

⁶ Rituzzo, F. (2003), *ό.π.* σελ. 103.

ίδιων των κοινοβουλίων δεν υπήρχαν εκείνες οι δομικές προϋποθέσεις ή οι ανάλογες διαδικασίες για να συμμετέχουν στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Σε συνέπεια του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου το 1966, η νομοθετική δυνατότητα του Συμβουλίου βασίστηκε στην ομοφωνία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και με αυτό τον τρόπο οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν να ασκήσουν δικαίωμα αρνησικυρίας. Η Ένωση αποκτούσε την αρμοδιότητα μόνο σε ζητήματα εμπορίου και αγροτικής πολιτικής. Με αυτόν τον τρόπο, η Ένωση αποκτούσε τα χαρακτηριστικά ενός διακυβερνητικού οργανισμού με τον οποίο δεν διακυβεύονταν η ανεξαρτησία των εθνικών νομοθετών.⁷

Αυτή η κατάσταση άρχισε να αλλάζει το 1973 με την είσοδο της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου⁸ στην Ένωση. Η συμμετοχή για αυτά τα δύο κράτη ήταν ένα πολύ σημαντικό ζήτημα λόγω της κοινής τους γνώμης και των κομμάτων τους, τα οποία δεν έδειχναν τον ίδιο ενθουσιασμό για την ευρωπαϊκή συμμετοχή τους όπως στα άλλα κράτη μέλη. Τα κοινοβούλια, επίσης διαδραμάτιζαν ένα σημαντικό ρόλο τόσο στο βρετανικό όσο και στο δανέζικο πολιτικό σύστημα και δεν ήταν διατεθειμένο να απολέσει μέρος της κυριαρχίας του στην εθνική νομοθετική διαδικασία. Αυτό μπορεί στο συγκεκριμένο χρονικό σημείο να αποτέλεσε και το έναυσμα ώστε και τα υπόλοιπα κοινοβούλια να ξεκινήσουν μια συζήτηση γύρω από τη συμμετοχή τους στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Εντούτοις, σημείο μηδέν για αυτή τη συζήτηση αποτέλεσε το σχέδιο της Ενιαίας Αγοράς.

Η Επιτροπή προώθησε την Ενιαία Αγορά το 1985 και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Single European Act) υπογράφηκε ένα χρόνο αργότερα. Από την πλευρά των εθνικών κοινοβουλίων, η ΕΕΠ επέφερε

⁷ Βλ. στο ίδιο σελ. 117.

⁸ Σημείωση: Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου ήταν ιδιαίτερη αφού ισχύει η αρχή της κοινοβουλευτικής αυτονομίας η οποία ορίζεται από το Σύνταγμα. Σύμφωνα με αυτή την αρχή το Κοινοβούλιο είναι το ανώτατο νομικό όργανο το οποίο μπορεί να δημιουργήσει ή να καταργήσει ένα νόμο. Τα δικαστήρια δεν μπορούν να ανατρέψουν αυτούς τους νόμους. Η δημιουργία ενός ανώτατου δικαστικού οργάνου το 2009 προορίζεται να αντικαταστήσει σταδιακά το ρόλο της Βουλής των Λόρδων ως το ανώτατο Διοικητικό δικαστήριο.

τέσσερις σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία των εθνικών κοινοβουλίων, οι οποίες ενίσχυαν τον υπερεθνικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πρώτον, ως αποτέλεσμα της ΕΕΠ, οι αρμοδιότητες της Ένωσης επεκτάθηκαν σε τομείς οι οποίοι ενέπιπταν προηγουμένως στις αρμοδιότητες των εθνικών κοινοβουλίων. Δεύτερον, ως συνέπεια αυτής της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε τόσο σημαντικά ζητήματα, δημιουργήθηκε ένας υπερβολικά μεγάλος όγκος πληροφοριών και κοινοτικών οδηγιών οι οποίες έπρεπε να ληφθούν υπόψη και να εφαρμοστούν από τα εθνικά κοινοβούλια. Η τρίτη αλλαγή ήταν μια μετακίνηση του σχεδιασμού πολιτικής προς το ευρωπαϊκό επίπεδο με την ταυτόχρονη ενδυνάμωση από την ΕΕΠ του ρόλου των τεχνοκρατικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης σε σχέση με τα εθνικά. Η αυξανόμενη χρήση της Ενισχυμένης Πλειοψηφίας (qualified majority voting) στο Συμβούλιο σήμαινε ότι οι εθνικές κυβερνήσεις δεν μπορούσαν πλέον να ασκήσουν το δικαίωμα της αρνησικυρίας στις αποφάσεις του Συμβουλίου. Τελικά, η ΕΕΠ ενδυνάμωσε τις νομοθετικές αρμοδιότητες του εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αυτή η αλλαγή ήταν ένα ακόμα σημάδι ότι τα εθνικά κοινοβούλια διέτρεχαν τον κίνδυνο να παραμεριστούν από τη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης.⁹

Σε αυτό το πλαίσιο το οποίο ξεκίνησε να δημιουργείται, οι συνέπειες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν ήταν θετικές για τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία συχνά χαρακτηρίζονταν ως «θύματα» ή οι «χαμένοι» αυτής της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η σταδιακή απώλεια του κοινοβουλευτικού ελέγχου προς την εκτελεστική εξουσία οδήγησε στη δημιουργία τριών χαρακτηριστικών όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ένωσης. Πρώτον, σε μια μειωμένη πολιτική αυτονομία των κρατών μελών, δεύτερον σε μια ανισορροπία ανάμεσα στην εκτελεστική και νομοθετική εξουσία και τρίτον σε ασύμμετρη πληροφόρηση και έλεγχο σε ό,τι αφορά τις νομοθετικές δράσεις της Ένωσης.

⁹ Βλ. στο ίδιο σελ. 103–104.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) μετέφερε περισσότερο την ισορροπία προς την κατεύθυνση της Ένωσης και αποτέλεσε το εναρκτήριο λάκτισμα για το τρίτο στάδιο ανάπτυξης, Η ψηφοφορία με πλειοψηφία εισήχθη στο Συμβούλιο. Η εισαγωγή της διαδικασίας της συναπόφασης (co-decision procedure) έδωσε την ευκαιρία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να διεκδικήσει ίσα δικαιώματα με το Συμβούλιο σε ορισμένες πολιτικές και ενίσχυσε το ρόλο του στη νομοθετική διαδικασία. Η δημιουργία μιας πολιτικής ένωσης, η οποία στις Συνθήκες της είχε στόχους την Οικονομική και Νομισματική Ένωση καθώς και μια Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, σηματοδότησε μια αλλαγή από την απλή οικονομική συνεργασία σε μια βαθύτερη πολιτική ενοποίηση.¹⁰

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ενσωμάτωσε δύο διακηρύξεις για τα εθνικά κοινοβούλια (Διακήρυξη 13 και Διακήρυξη 14). Η Διακήρυξη 13 ανέφερε ότι είναι σημαντικό να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση. Αυτό θα πραγματοποιούταν μέσω μιας ενισχυμένης πρόσβασης στην πληροφόρηση. Επίσης, δινόταν έμφαση στη ενισχυμένη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών θα διασφάλιζαν ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα λάμβαναν τις προτάσεις της Επιτροπής για νομοθεσία σε εύλογο χρονικό διάστημα (in good time) για πληροφόρηση και έλεγχο.¹¹ Η Διακήρυξη 14 προσπάθησε να αναζωογονήσει το θεσμό των Assizes, δηλαδή την κοινή συνέλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων. Οι συναντήσεις θα πραγματοποιούνταν όταν θα παρουσιαζόταν η ανάγκη και θα υπήρχε διαβούλευση στα βασικά ζητήματα της Ένωσης. Αν και αυτές οι Διακηρύξεις δεν θα μπορούσαν να παράγουν δεσμευτικό νόμο, η αναφορά τους στην Συνθήκη ήταν μια πολιτική καινοτομία αφού αναγνώριζε το δικαίωμα των εθνικών

¹⁰ Βλ. στο ίδιο σελ. 104.

¹¹ Διακήρυξη 13 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

κοινοβουλίων να παρατηρούν και να ενημερώνονται για την ενωσιακή νομοθετική διαδικασία.

Στη συνέχεια, η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) περιείχε περισσότερο δεσμευτικές προτάσεις. Τα Άρθρα 1 και 2 του Πρωτοκόλλου της, σχετικά με τα εθνικά κοινοβούλια, αναφέρουν ότι όλα τα έγγραφα πληροφόρησης της Επιτροπής θα προωθούνταν στα κοινοβούλια των κρατών μελών. Τα Άρθρα 4 έως 6 ίδρυσαν μηχανισμούς έτσι ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να μπορούν να εκφράσουν καλύτερα τις ανησυχίες τους και τις ενστάσεις τους προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή και το Συμβούλιο των Υπουργών της Ένωσης.¹² Παρά τη σημαντική τους αξία, οι προβλέψεις του Πρωτοκόλλου απέτυχαν να δημιουργήσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η συνέπεια με τα προαπαιτούμενα του Άρθρου 5 (αρχή της επικουρικότητας) της Συνθήκης ήταν σχετικά ασθενής και δεν υπήρχαν επαρκείς μηχανισμοί ελέγχου.¹³ Έτσι, το ερώτημα του πώς θα συμμετάσχουν τα εθνικά κοινοβούλια στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης παρέμεινε στο πρόγραμμα των συζητήσεων, με ειδική μνεία στη συνάντηση του Laeken.

Η επίδραση της Διακήρυξης του Λάκεν στη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης

Η συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έλαβε χώρα στο Laeken στις 14 και 15 Δεκεμβρίου του 2001. Η συνάντηση πραγματοποιήθηκε για να συζητηθεί το μέλλον της Ένωσης και να κατατεθούν νέες προτάσεις για να ενισχυθεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το Συμβούλιο στο Laeken υιοθέτησε τη Διακήρυξη για το Μέλλον της

¹² Duina, F. Oliver, M., National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? *European Law Journal*. 2005, 11(2) σελ. 175.

¹³ Tronchetti, F. National parliaments as guardians of subsidiarity: A feasible task or an utopist chimera? *Journal of US - China Public Administration*. 2010, 7(9) (Serial No 59) σελ. 18.

Ευρώπης¹⁴ η οποία αποτελεί ένα πολύ σημαντικό έγγραφο. Έγινε αποδεκτό ότι η Ένωση υπέφερε από προβλήματα σχετικά με τη νομιμοποίηση της και τη δημοκρατική της υπόσταση.¹⁵ Επίσης, η διακήρυξη επεσήμανε ότι οι πολίτες της Ένωσης, υποστήριζαν αναμφισβήτητα τους ευρύτερους σκοπούς της, αλλά δεν ένιωθαν μια σύνδεση μεταξύ αυτών των σκοπών και της καθημερινότητας του γραφειοκρατικού μηχανισμού των Βρυξελλών. Για αυτό το λόγο υπήρχε η αίσθηση ότι οι συμφωνίες λαμβάνονταν σε κλειστό χώρο χωρίς να υπάρχει ο κατάλληλος δημοκρατικός έλεγχος.¹⁶ Έτσι, ο κυριότερος σκοπός του Laeken ήταν να βρεθούν τρόποι για να έρθουν τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πιο κοντά στους πολίτες τους. Πιο σημαντική ήταν η αναγνώριση της Διακήρυξης ότι τα εθνικά κοινοβούλια αποτελούν τα βασικά μέσα από τα οποία η Ένωση ασκεί τη νομιμοποίηση της με τις δημοκρατικές της διαδικασίες, τους σκοπούς της και τις αρμοδιότητες τις οποίες κατέχει.¹⁷

Η διάσκεψη ξεκίνησε τις εργασίες της το 2002 και δημιουργήθηκε η Ομάδα Εργασίας IV με σκοπό να εξετάσει τον ισχύοντα ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και να προτείνει αλλαγές. Αυτές οι αλλαγές θα αποσκοπούσαν στην ενίσχυση του ρόλου τους μέσω της συμμετοχής στις δραστηριότητες της Ένωσης.

Τα εθνικά κοινοβούλια συμμετείχαν στις δραστηριότητες της Ένωσης με τρεις τρόπους. Πρώτον, στην εφαρμογή και το σχεδιασμό του νόμου της Ένωσης, δεύτερον ασκώντας πολιτικό έλεγχο των θέσεων που υιοθετούσαν οι εκτελεστικές τους εξουσίες και τρίτον δημιουργώντας συνεργασίες με άλλα κοινοβούλια.¹⁸ Η Ομάδα Εργασίας IV πρότεινε

¹⁴ Laeken Declaration on the future of the European Union, 15 December 2001 [interactive]. [accessed 19-01-2012]. <<http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>>.

¹⁵ Rituzzo, F., *ό.π.* σελ. 92.

¹⁶ Laeken declaration on the future of the European Union, *ό.π.*

¹⁷ Rituzzo, F., *ό.π.* 3, σελ 93.

¹⁸ Βλ. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00067.en02.pdf> 29 May 2002. The European Convention on The role of national parliaments in the European architecture [interactive]. [accessed 22-10-11] σελ. 4.

διάφορες αλλαγές στο μελλοντικό ρόλο που θα διαδραμάτιζαν τα εθνικά κοινοβούλια στην Ένωση οι οποίες θα ενσωματώνονταν στο σχέδιο για τη Συνταγματική Συνθήκη αλλά και για δύο Πρωτόκολλα τα οποία και εισήχθησαν τελικά στη Συνθήκη της Λισαβόνας με μικρές αλλαγές.

Το κυριότερο επίτευγμα της Ομάδας Εργασίας ήταν ότι συμπεριέλαβε τα δύο Πρωτόκολλα στο σχέδιο νόμου σχετικά με τη σχέση των εθνικών κοινοβουλίων με τα όργανα της Ένωσης αλλά και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων σε επίπεδο Ένωσης. Τα Πρωτόκολλα αντιπροσώπευσαν ένα μεγάλο βήμα προς τα μπροστά στις τότε προβλέψεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ και προσέφεραν στα εθνικά κοινοβούλια μια πραγματική ευκαιρία για να διαδραματίσουν ένα σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικής και τη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης.¹⁹

Το πρώτο από αυτά, το Πρωτόκολλο για το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, προσέφερε ένα πλαίσιο για μια συνεχή και με δομή ροή πληροφοριών προς τα εθνικά κοινοβούλια από την Ένωση, έτσι ώστε να έχουν τη δυνατότητα να αντιδράσουν έγκαιρα στα σχέδια νόμου που προτείνουν τα θεσμικά της όργανα. Μέσω αυτών των προβλέψεων, παρέχεται στα εθνικά κοινοβούλια η δυνατότητα να υποβάλλουν αιτιολογημένες προτάσεις σε σχέδια νόμων,²⁰ να αποκτούν συμβουλευτικά έγγραφα αλλά και το ετήσιο πρόγραμμα καθώς και το αποτέλεσμα των συναντήσεων του Συμβουλίου έτσι ώστε να γίνεται δυνατός ο έλεγχος των αποφάσεων των κυβερνήσεών τους.²¹

Το δεύτερο Πρωτόκολλο, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, παρέχει στα εθνικά κοινοβούλια συγκεκριμένους ρόλους όσον αφορά στην εφαρμογή και

¹⁹ Brown, T, *ό.π.*, σελ. 3.

²⁰ Σημείωση: Ως σχέδια νόμου ή «σχέδια νομοθετικής πράξης» ορίζονται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης.

²¹ Brown, T, σελ. 17.

τον έλεγχο αυτών των αρχών. Με αυτό τον τρόπο, κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή ακόμα και οργανισμός, μπορεί να υποβάλει μια αιτιολογημένη πρόταση παρουσιάζοντας το λόγο για τον οποίο πιστεύει ότι μια πρόταση της Επιτροπής παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Αν το ένα τρίτο των εθνικών κοινοβουλίων υποβάλλει μια τέτοια πρόταση τότε η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει το σχέδιο νόμου το οποίο τελικά μπορεί να διατηρήσει, να αλλάξει ή ακόμα και να αποσύρει αιτιολογώντας επαρκώς την επιλογή της.²²

Ο ενισχυμένος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, παρέχει την προοπτική ενδυνάμωσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, μεταφέροντας τις δραστηριότητές της ένα βήμα εγγύτερα προς τους πολίτες της. Αυτό απαιτεί φυσικά τη δημοσιότητα στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες αλλά και μια πρόβλεψη για την παροχή εκείνων των πόρων, οι οποίοι θα καταστήσουν δυνατή μια τέτοια διαδικασία από τα αρμόδια κοινοβουλευτικά όργανα. Το μείζον πρόβλημα παραμένει η ενίσχυση του ελέγχου σχετικά με την επίδοση των Υπουργών στο Συμβούλιο, που θα διασφαλίζει ότι αποδέχονται την πολιτική ευθύνη για όσα πράττονται στο όνομα των κρατών μελών τους στις Βρυξέλλες.

Γενικότερα, η ομάδα εργασίας IV πραγματοποίησε ένα σημαντικό έργο όσον αφορά στην ανάλυση της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ένωσης και την κατάθεση προτάσεων. Στις διατάξεις της αποσυρθείσας συνταγματικής συνθήκης είχαν μεταφερθεί όλες αυτές οι προτάσεις στο ακέραιο.

Η νομοθετική διαδικασία της Ένωσης και η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων με βάση τις προβλέψεις της συνθήκης της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει ένα σημαντικό αριθμό καινοτομιών σε σχέση με τις προηγούμενες συνθήκες. Λόγω της

²² Βλ. στο ίδιο σελ. 20.

συναίνεσης όμως που προβλέπεται στη διαδικασία της επικύρωσης των συνθηκών πρόκειται για ένα συμβιβασμό, προκειμένου να αμβλυνθούν οι εντυπώσεις από την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης. Έτσι, εγκαταλείπει κάποια από τα στοιχεία τα οποία προβλέπονταν στη συνταγματική συνθήκη, όπως για παράδειγμα ο εθνικός ύμνος, αναβάλλει την έναρξη εφαρμογής άλλων και θεσπίζει ορισμένα μέτρα τα οποία είχαν ως αποκλειστικό σκοπό να ικανοποιήσουν τα αιτήματα ορισμένων κρατών μελών.²³

Στην επόμενη Συνθήκη η οποία υπογράφηκε, πάλι υπήρχαν προβλέψεις για ενισχυμένο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων.²⁴ Η Συνθήκη της Λισαβόνας (εφεξής η Συνθήκη) μπορεί να περιγραφεί ως η Συνθήκη των Κοινοβουλίων λόγω ακριβώς αυτών των προβλέψεων.²⁵ Η συνθήκη προχωράει ένα βήμα παραπέρα ενισχύοντας το μηχανισμό ελέγχου των νομοθετικών σχεδίων με βάση την αρχή της επικουρικότητας αλλά και το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων.²⁶ Για πρώτη φορά στην ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα εθνικά κοινοβούλια δεν αναφέρονται απλά στο κείμενο της συνθήκης, αλλά τους παρέχονται ευρείες δυνατότητες για συμμετοχή στις δραστηριότητες της Ένωσης καθώς και στην επιρροή της ενωσιακής νομοθετικής διαδικασίας.²³

Τέσσερα χαρακτηριστικά είναι εμφανή στο νέο ρόλο που αποκτούν τα εθνικά κοινοβούλια βάσει της νέας Συνθήκης:

- (α) αποκτούν ενεργό ρόλο στην επικύρωση αλλά και στις προτάσεις για αλλαγές του ενωσιακού βασικού νόμου (Basic Law),
- (β) αποκτούν δικαιώματα στους τομείς της ασφάλειας, της ελευθερίας και της δικαιοσύνης,

²³ Σημείωση: Παράδειγμα αποτελεί η εξαίρεση της Πολωνίας και του Ηνωμένου Βασιλείου από τη Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία εισήχθη στη ΕΣΔΑ.

²⁴ Kiiver, P. The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2008, 15: σελ. 77.

²⁵ Buzek J., State of the Union, JCMS 2010 Annual Review, 49: 7-16, 2010 σελ. 12.

²⁶ Βλ. Άρθρο 12 της ΣΕΕ.

(γ) ενισχύονται οι δυνατότητες διακοινοβουλευτικής συνεργασίας με την ανάδειξη των κατάλληλων οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης (COSAC) όπου μπορούν να υποβληθούν εισηγήσεις προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή χωρίς να δεσμεύονται τα εθνικά κοινοβούλια και

(δ) με το γενικότερο ρόλο που αυτά αποκτούν στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης.

Στον ενισχυμένο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, όσον αφορά την επικύρωση του βασικού νόμου της Ένωσης, πρέπει να προστεθεί και η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε διαδικασίες αναθεώρησης των συνθηκών της Ένωσης. Με αυτόν τον τρόπο, τα εθνικά κοινοβούλια αποκτούν σημαντικά δικαιώματα όχι μόνο στην επικύρωση των επί μέρους προβλέψεων των συνθηκών της Ένωσης αλλά και στη διαπραγμάτευση εισαγωγής νέων προβλέψεων σε αυτές. Σύμφωνα με το Άρθρο 48 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, διακρίνονται δύο είδη αναθεώρησης των συνθηκών. Πρώτη είναι η συνήθης αναθεωρητική διαδικασία (Ordinary Revision Procedure) και η δεύτερη η απλοποιημένη αναθεωρητική διαδικασία (Simplified Revision Procedure). Σύμφωνα με την πρώτη διαδικασία, οι εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων δεν ενημερώνονται απλά για τις προτάσεις για τις τροπολογίες των συνθηκών²⁷ αλλά, μαζί και με τους αρχηγούς των κρατών, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και την Επιτροπή μπορούν να συμμετέχουν στις συνόδους όπου και συζητούνται αυτές οι προβλέψεις.²⁸

Όσον αφορά την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης, τα εθνικά κοινοβούλια αποκτούν περισσότερο δεσμευτικά δικαιώματα. Η άσκηση μεμονωμένα του δικαιώματος της αρνησικυρίας μπορεί να

²⁷ Άρθρο 48(7) της νέας ΣΕΕ.

²⁸ Άρθρο 48(3) της νέας ΣΕΕ.

διακόψει την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης.²⁹

Στους τομείς της ασφάλειας, της ελευθερίας και της δικαιοσύνης, τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στους μηχανισμούς αξιολόγησης για την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών σύμφωνα με το Άρθρο 70 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Παράλληλα, συμμετέχουν στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της EUROPOL³⁰ και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της EUROJUST βάσει των Άρθρων 88 και 85 της ίδιας συνθήκης.

Όπως προαναφέρθηκε, τα εθνικά κοινοβούλια επίσης συμμετέχουν στη διακοινοβουλευτική συνεργασία όπως αυτή περιγραφόταν εκτενώς στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Αυτή η συνεργασία πραγματοποιείται σύμφωνα με το Άρθρο 12 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Άρθρων 9 και 10 του Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση.

Η σημαντικότερη αρμοδιότητα την οποία αποκτούν τα εθνικά κοινοβούλια είναι ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας όπως αυτή περιγράφεται στα άρθρα 5 και 12 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αποτελούν τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού πολιτικού συστήματος. Αυτή η αρμοδιότητα, η οποία διασφαλίζει ότι η ενωσιακή νομοθεσία δεν υπερκαλύπτει τομείς στους οποίους η εθνική νομοθεσία θα μπορούσε να σχεδιαστεί με καλύτερο τρόπο, περιγράφεται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας το οποίο είναι ενσωματωμένο στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

²⁹ Άρθρο 48(7) της νέας ΣΕΕ.

³⁰ Σημείωση: Ιδιαίτερα με την COM(2010) 776 σχετικά με την επικοινωνία της Επιτροπής με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και τις διαδικασίες για τον έλεγχο της Ευρωπαϊκής από τα εθνικά κοινοβούλια, η δίοδος επικοινωνίας από το διοικητικό όργανο της υπηρεσίας θα γίνεται μέσω των υπουργών δικαιοσύνης των κρατών μελών, οι οποίοι με τη σειρά τους θα είναι υπεύθυνοι για τη μεταφορά αυτών των πληροφοριών προς τα εθνικά τους κοινοβούλια.

Σύμφωνα με το ανωτέρω, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν στη διάθεσή τους 8 εβδομάδες³¹ για να ελέγξουν τα προσχέδια νόμου πριν τεθούν υπόψη του Συμβουλίου. Σε περίπτωση που κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαπιστωθεί ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας, μπορεί να αποσταλεί αιτιολογημένη άποψη (avis motive) στο όργανο το οποίο προωθεί το σχέδιο νόμου εξηγώντας τους λόγους παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας. Αυτός ο μηχανισμός ονομάζεται Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης.³²

Η αρχή της επικουρικότητας ικανοποιεί εν μέρει την απαίτηση των ευρωπαϊών πολιτών να λαμβάνονται οι αποφάσεις σε ένα πιο αποκεντρωμένο επίπεδο, γεγονός που συνεπάγεται την ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, αποδεικνύεται και το πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισαβόνας, που αναθέτει στα εθνικά κοινοβούλια το ρόλο διαφύλαξης της εν λόγω αρχής. Όπως προαναφέρθηκε, η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται στις περιπτώσεις συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης και του κράτους μέλους. Στους τομείς, οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αντιθέτως, σε εκείνους τους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, δεν εφαρμόζεται η εν λόγω αρχή και τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να εναντιωθούν σε σχέδια νόμου.

Αν και οι συντάκτες της Συνθήκης κατέληξαν στην απόφαση να αναθέσουν στα κοινοβούλια την αρμοδιότητα ελέγχου εφαρμογής της επικουρικότητας, υπήρχαν αρχικά σκέψεις για τη σύσταση ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια της κοινότητας ή ακόμη και ενός ειδικού

³¹ Σημείωση: Η αντίστοιχη πρόβλεψη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε μία περίοδο ελέγχου 6 εβδομάδων.

³² Άρθρο 48(7) της νέας ΣΕΕ.

δικαστηρίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θα είναι επιφορτισμένο να επιβάλλει την αρχή της επικουρικότητας. Επίσης, είχε προταθεί ένα περισσότερο ανεπτυγμένο σύστημα ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, με ξεκάθαρο δικαίωμα αρνησικυρίας στη διάθεση των εθνικών κοινοβουλίων.

Ανεξαρτήτως του αν ορισμένοι επιθυμούσαν ακόμη μεγαλύτερη τόλμη από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, μια συγκριτική θεώρηση των πραγμάτων αποδεικνύει ότι η Ένωση διαθέτει ένα ανεπτυγμένο σύστημα ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας σε σύγκριση με τις Ηνωμένες Πολιτείες.³³ Η άποψη ότι η Γερουσία στο ομοσπονδιακό σύστημα των ΗΠΑ μπορεί να θεωρηθεί ως φυσικός υπερασπιστής της αρχής της επικουρικότητας έχει ιδιαίτερος αμφισβητηθεί. Οι ΗΠΑ δεν διαθέτουν στην πραγματικότητα κανέναν μηχανισμό πολιτικής φύσεως για την προστασία του ομοσπονδιακού τους μοντέλου. Κατά συνέπεια, τα ομοσπονδιακά δικαστήρια αναλαμβάνουν να παίξουν το ρόλο του υπευθύνου για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στο ομοσπονδιακό σύστημα των ΗΠΑ. Και εδώ προκύπτει ένα ερώτημα για την Ένωση: το γεγονός ότι παρέχονται στα κοινοβούλια τα απαραίτητα εργαλεία ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, αυτό με τη σειρά του θα επηρεάσει τη δραστηριότητα του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων; Ίσως, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι, να το καταστήσει λιγότερο ενεργό στον εν λόγω τομέα. Εντούτοις, η Ένωση διαθέτει ένα φιλόδοξο σχέδιο που δεν υποστηρίζει τον δικαστικό ακτιβισμό, αλλά αντιπροτείνει τα κοινοβούλια ως το καταλληλότερο όργανο περιφρούρησης του «ομοσπονδιακού» της μοντέλου.

Ένα δεύτερο ερώτημα που προκύπτει είναι γιατί τα εθνικά κοινοβούλια είναι εκείνα τα όργανα τα οποία μπορούν να ελέγξουν καλύτερα τη συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας. Η απάντηση

³³Bermann George A., *The Lisbon Treaty: The Irish 'No': National Parliaments and Subsidiarity*, *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Cambridge University Press, Cambridge, 2008 σελ. 35.

βασίζεται στην ίδια την ουσία της αρχής αυτής. Η αρχή της επικουρικότητας λειτουργεί ως ένα εργαλείο για να αξιολογηθεί η ανάγκη και η αποτελεσματικότητα των πράξεων της Ένωσης σε ζητήματα όπου το Συμβούλιο δεν θα μπορούσε να δράσει με τον ίδιο τρόπο.³⁴ Η αρχή της επικουρικότητας είναι αξιολογική και πολιτική. Με αυτό τον τρόπο, γίνεται αποδεκτό ότι ο βασικός ρόλος της διασφάλισης της αρχής της επικουρικότητας θα πρέπει να ανατεθεί σε πολιτικά όργανα και ειδικότερα στα εθνικά κοινοβούλια και όχι σε όργανα της δικαστικής εξουσίας, δηλαδή στο ΔΕΚ. Σε αντίθεση με τις δραστηριότητες της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα εθνικά κοινοβούλια είναι τα πλέον ενδιαφερόμενα και αρμόδια όργανα για να ελέγξουν την αρχή της επικουρικότητας και αποτελεί, στην ουσία, το μόνο λόγο εναντίωσης τους προς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας το οποίο είναι ενσωματωμένο στη Συνθήκη (εφεξής το Πρωτόκολλο) καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμοστεί η αρχή και να ελέγχεται η συνέπειά της. Σύμφωνα με το Άρθρο 2, πριν ακόμα προταθεί κάποιο σχέδιο νόμου, με εξαίρεση επείγουσες διαδικασίες, θα υπάρξει ευρεία διαβούλευση από την Επιτροπή. Ύστερα, η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα προωθήσουν τα σχέδια νόμου και τις τροπολογίες στα εθνικά κοινοβούλια.³⁵ Κάθε σχέδιο νόμου θα δικαιολογείται λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.³⁶ Σε αυτό το πλαίσιο, κάθε σχέδιο νόμου θα συμπεριλαμβάνει μια δήλωση ότι υπάρχει συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Αυτή η δήλωση θα πρέπει επίσης να περιέχει μια αξιολόγηση του χρηματοοικονομικού κόστους και

³⁴ Άρθρο 5 της νέας ΣΕΕ.

³⁵ Άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου 2 για την Εφαρμογή των Αρχών της Επικουρικότητας και Αναλογικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

³⁶ Βλ. στο ίδιο, Άρθρο 5.

θα παρέχει ποιοτικούς αλλά και, όπου είναι δυνατόν, ποσοτικούς δείκτες που θα αποδεικνύουν ότι ο σκοπός μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης.

Το Πρωτόκολλο περιγράφει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην παρακολούθηση και τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας. Ο Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης περιγράφεται στα Άρθρα 6, και στις Παραγράφους 1 και 2 του Άρθρου 7. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα να αμφισβητήσει βάσει αυτής της αρχής ένα προσχέδιο νόμου. Σε αυτή την περίπτωση το κοινοβούλιο μπορεί να δημιουργήσει μια ένσταση, η οποία ονομάζεται αιτιολογημένη άποψη, εξηγώντας τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι παραβιάζεται αυτή η αρχή.³⁷ Σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο δίνονται δύο ψήφοι, ή στην περίπτωση που υπάρχουν δύο κοινοβούλια (όπως η περίπτωση της Γερμανίας) κάθε κοινοβούλιο παίρνει από μία ψήφο.³⁸ Οι αντιρρήσεις έχουν δεσμευτική νομική ισχύ για το νομοθέτη ο οποίος καλείται να επανεξετάσει το σχέδιο νόμου, όχι απαραίτητα να το αποσύρει, στην περίπτωση που οι ψήφοι αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνόλου (18 στους 54) ή το ένα τέταρτο (14 στους 54) σε ζητήματα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Αυτός ο μηχανισμός, ο οποίος ονομάζεται Μηχανισμός Κίτρινης Κάρτας (Yellow Card Mechanism) περιλαμβανόταν ήδη στη Συνταγματική Συνθήκη. Συγκρίνοντας όμως τη Συνταγματική Συνθήκη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας παρατηρούμε δύο σημαντικές αλλαγές. Πρώτον, επεκτείνει την χρονική περίοδο η οποία δίνεται στα Κοινοβούλια προκειμένου να εξετάσουν τα νομοθετικά σχέδια και να δώσουν τις αιτιολογημένες προτάσεις τους από έξι σε οκτώ εβδομάδες από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης. Κατά τη διάρκεια αυτών των οκτώ

³⁷ Tronchetti, F., ό.π. σελ. 19.

³⁸ Άρθρο 7(1) του Πρωτόκολλου 2 για την Εφαρμογή των Αρχών της Επικουρικότητας και Αναλογικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

εβδομάδων, από τη στιγμή που κατά την οποία το σχέδιο νόμου κατατίθεται ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων, το σχέδιο αυτό δεν μπορεί να εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου για συζήτηση.³⁹ Δεύτερον, προσθέτει ένα ακόμα μηχανισμό, τον μηχανισμό της πορτοκαλί κάρτας (Orange Card Mechanism) στο Άρθρο 7 Παρ. 3 του Πρωτοκόλλου. Η λειτουργία αυτού του μηχανισμού είναι η εξής. Υπό τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, σε σχέδια νόμου όπου οι αιτιολογημένες προτάσεις για τη μη συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον μια απλή πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων, το σχέδιο νόμου θα πρέπει να επανεξεταστεί. Η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να αλλάξει ή να απορρίψει το σχέδιο νόμου. Σε περίπτωση που αποφασίσει να το διατηρήσει, η Επιτροπή, με αιτιολογημένη άποψη πρέπει να δικαιολογήσει γιατί πιστεύει ότι το σχέδιο νόμου είναι σε συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτή η αιτιολογημένη άποψη θα προωθηθεί στη συνέχεια στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οποιοδήποτε από τα δύο όργανα, το Συμβούλιο με πλειοψηφία 55% ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με απλή πλειοψηφία μπορούν να απορρίψουν το σχέδιο νόμου θεωρώντας ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας.⁴⁰ Περαιτέρω, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο⁴¹ να αποφαινεται επί των προσφυγών λόγω της παραβίασης, από νομοθετική πράξη, της αρχής της επικουρικότητας, οι οποίες ασκούνται⁴² από κράτος μέλος ή διαβιβάζονται από κράτος μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη του.

Εντούτοις, αν και το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αναμφισβήτητα προσφέρει

³⁹ Άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου 1 σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁴⁰ Tronchetti, F., *ό.π.*, σελ. 19.

⁴¹ Άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου 2 για την Εφαρμογή των Αρχών της Επικουρικότητας και Αναλογικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

⁴² Άρθρο 263 της ΣΛΕΕ.

στην ενίσχυση της συνέπειας με την επικουρικότητα, η αξία του καθώς και οι θετικές του συνέπειες μπορούν να αμφισβητηθούν.

Το πρώτο πρόβλημα έγκειται στο ότι η χρονική διάρκεια του ελέγχου που παρέχεται στα εθνικά κοινοβούλια για να ελέγξουν τα προσχέδια νόμου, αν και αυξήθηκε κατά δύο βδομάδες, δεν είναι αρκετή για τα εθνικά κοινοβούλια. Για κάποιον που γνωρίζει το πόσος χρόνος αναλώνεται στα εθνικά κοινοβούλια για να αποφασίσουν για ένα συγκεκριμένο θέμα, αυτή η χρονική περίοδος είναι αρκετά μικρή. Η συνέπεια αυτής της διορίας θα απαιτούσε από τα εθνικά κοινοβούλια να ακολουθήσουν ένα περιορισμένο χρονικά πρόγραμμα και να συγχρονίσουν τις διαδικασίες διαβούλευσης και ψηφοφορίας τους.⁴³

Δεύτερον, αν αναλογιστούμε ότι η Επιτροπή έχει επιβεβαιώσει ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να λαμβάνουν περίπου 400 νομοσχέδια σε ετήσια βάση, είναι αυτονόητο ότι αυτή η υπερβολική ροή εγγράφων δεν επιτρέπει ούτε τη σωστή διαχείριση ούτε τον επαρκή έλεγχο από τις Επιτροπές Ευρωπαϊκών υποθέσεων των εθνικών κοινοβουλίων. Επίσης, ακόμα και αν υποθέσουμε ότι αυτή η εργασία θα μπορούσε να γίνει επαρκώς, λόγω των διαφορετικών νομικών χαρακτηριστικών του κάθε κράτους μέλους, είναι πολύ πιθανό ότι ο έλεγχος ενός σχεδίου νόμου θα διέφερε μεταξύ των κρατών μελών οδηγώντας σε διαφορετικές ερμηνείες για τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας. Αυτή η πιθανότητα αποδυναμώνει σε σημαντικό βαθμό το μηχανισμό της κίτρινης κάρτας. Πράγματι, αν κάθε εθνικό κοινοβούλιο χρησιμοποιεί διαφορετικά μέτρα και σταθμά για να αξιολογήσει την επικουρικότητα και δεν καθιερωθεί κάποια μορφή συνεργασίας μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων, τότε φαίνεται απίθανο να βρεθεί μια κοινή ερμηνεία της επικουρικότητας και σε ποια σημεία ένα σχέδιο νόμου την παραβιάζει. Αυτή η έλλειψη συνεργασίας θα καθιστούσε τις αιτιολογημένες απόψεις ένα ανίσχυρο εργαλείο ώστε να ασκήσουν πιέσεις στην Επιτροπή.

⁴³ Βλ. στο ίδιο σελ. 20.

Τέλος, τα εθνικά κοινοβούλια σε μερικές περιπτώσεις υποστηρίζουν την εκτελεστική εξουσία της χώρας τους. Είναι, δηλαδή, λιγότερο πιθανό να καταλήξουν σε πόρισμα που θα εναντιώνεται στην επιθυμία των εθνικών κυβερνήσεων και θα πλήττει το κύρος και την αξιοπιστία τους σε διεθνές επίπεδο ιδιαίτερα σε εκείνα τα πολιτικά συστήματα των κρατών μελών όπου η εκτελεστική εξουσία προέρχεται από τη νομοθετική.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύχθηκαν διαφορετικά παραδείγματα κοινοβουλευτικής δημοκρατίας σύμφωνα με τις πολιτικές παραδόσεις και τη μορφή του πολιτικού συστήματος κάθε κράτους μέλους. Ένα από τα παράδοξα άλλωστε των νομοθετικών σωμάτων⁴⁴ σε παγκόσμια κλίμακα είναι ότι παρόλο που διαθέτουν ομοιότητες, η νομιμοποίηση κάθε σώματος στηρίζεται στη διαφορετικότητά του, δηλαδή στην παραδοχή ότι αντιπροσωπεύει ένα συγκεκριμένο λαό και τον πολιτισμό του.

Όσον αφορά όμως το Άρθρο 7 Παρ. 3 του Πρωτοκόλλου ο μηχανισμός της πορτοκαλί κάρτας μπορεί να εφαρμοστεί καλύτερα στην πράξη. Ο μεγάλος περιορισμός όμως που ισχύει για τη συγκεκριμένη διαδικασία είναι ότι, σε διαφορά με το μηχανισμό της κίτρινης κάρτας, χρησιμοποιείται όταν ο προτεινόμενος νόμος θα περάσει από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Η πρώτη υποπαράγραφος του Άρθρου 7 προβλέπει ότι στην περίπτωση που η αιτιολογημένη άποψη για μη συνέπεια ενός σχεδίου νόμου με την αρχή της επικουρικότητας, συγκεντρώσει τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων στα εθνικά κοινοβούλια, τότε η Επιτροπή θα πρέπει να επανεξετάσει την πρόταση.

Αν παραστεί η ανάγκη για την Επιτροπή να επανεξετάσει μια νομοθετική πρόταση, αυτή μπορεί να τη διατηρήσει ως έχει, να την

⁴⁴ Loewenberg G., *Paradoxes of Legislatures*, *Daedalus – Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Quarterly (MIT Press Journals), 2007, σελ. 35.

τροποποιήσει ή να την αποσύρει. Η δεύτερη υποπαράγραφος του Άρθρου 7 προβλέπει ότι στην περίπτωση που η Επιτροπή αποφασίσει να διατηρήσει ένα νομοθετικό σχέδιο, θα πρέπει να υποβάλλει αιτιολογημένη άποψη εξηγώντας, από τη δική της πλευρά, γιατί υπάρχει συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας. Εκ πρώτης όψεως, αυτή η απαίτηση φαινομενικά προσφέρει πολύ λίγα στο μηχανισμό ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με το Άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου, υπάρχει μια γενική υποχρέωση να αιτιολογούνται όλες οι νομοθετικές προτάσεις, όχι μόνο αυτές της Επιτροπής, όσον αφορά τη συνέπειά τους στην αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.⁴⁵

Επιπλέον, η υποχρέωση που πηγάζει από το Άρθρο 5, εφαρμόζεται σε όλους όσους συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης, όχι μόνο στην Επιτροπή όπως στην περίπτωση του Άρθρου 7. Επίσης, η δεύτερη υποπαράγραφος του Άρθρου 7 απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλλει αιτιολογημένες προτάσεις σε συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας στο νομοθέτη της Ένωσης, δηλαδή στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αν και αυτή η απαίτηση είναι νέα στη Συνθήκη της Λισαβόνας, πρέπει να τονιστεί ότι η Επιτροπή υποχρεούται ήδη από το Άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου να προωθεί τα έγγραφα και να τα αιτιολογεί με την αρχή της επικουρικότητας. Άρα, ο νομοθέτης της Ένωσης θα πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων αν το σχέδιο νόμου είναι συνεπές με την αρχή της επικουρικότητας και να μην περιμένει αυτό να τονιστεί από τα εθνικά κοινοβούλια. Η μοναδική καινοτομία που εισάγεται σε αυτόν τον τομέα είναι ότι η Επιτροπή μπορεί να αλλάξει ή να εξηγήσει καλύτερα τη θέση της για τη συνέπεια με την αρχή της επικουρικότητας.⁴⁶

Η σημαντικότερη καινοτομία βρίσκεται στο Άρθρο 7, Παράγραφος 3, όπου και διευκρινίζεται ότι απαιτείται μια πλειοψηφία

⁴⁵ Tronchetti, F., *ό.π.*, σελ. 21-22.

⁴⁶ Βλ. στο ίδιο, σελ. 22.

55% των μελών του Συμβουλίου ή απλή πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για να γίνει αποδεκτή η αιτιολογημένη άποψη για παραβίαση της επικουρικότητας και να ξαναγραφεί το νομοσχέδιο. Από μια διαδικαστική πλευρά, είναι απίθανο να συγκεντρωθεί αυτή η πλειοψηφία για να μπλοκαριστεί μια νομοθετική διαδικασία. Η ιδέα πίσω από το σχεδιασμό, με αυτόν τον τρόπο, του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης είναι η αποφυγή της εύκολης χρησιμοποίησης της αρχής της επικουρικότητας για να σταματάει κάθε τόσο η νομοθετική διαδικασία της Ένωσης. Εντούτοις, μπορεί να δημιουργηθεί μια εντύπωση για τον υψηλό αριθμό ψήφων που απαιτείται για να μπλοκαριστεί μια πρόταση νόμου. Σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου θα συγκεντρωνόταν ο απαραίτητος αριθμός ψήφων στο Συμβούλιο ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τότε δεν θα υπήρχε καμία περίπτωση αυτό το σχέδιο νόμου να περάσει με τη Συνήθη Νομοθετική Διαδικασία (Ordinary Legislative Procedure). Από αυτή την άποψη, ο μηχανισμός ο οποίος εισάγεται από το Άρθρο 7 δεν φαίνεται να έχει κάποια πρακτική επίδραση ούτε να είναι τόσο καινοτόμος όσο αναμενόταν.⁴⁷

Τέλος, ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης αποσκοπεί στο να παρέχει στα εθνικά κοινοβούλια την ευκαιρία να αντιδράσουν στις νομοθετικές προτάσεις της Ένωσης πριν αυτές υιοθετηθούν. Εντούτοις, ο ρόλος τους είναι μόνο συμβουλευτικός αφού οι προτάσεις δεν αποσύρονται αν αντιμετωπίσουν αντίδραση από τα εθνικά κοινοβούλια. Το δικαίωμα των κοινοβουλίων να εκφράζουν την αντίθεση τους με επιστολές θυμού δεν αποτελεί μια συγκλονιστική συνταγματική αναθεώρηση. Η μεγάλη καινοτομία που εισάγει η Συνθήκη σε σχέση με τη Συνταγματική είναι ότι αν τα παράπονα εκφραστούν από την πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων και η Επιτροπή παρόλα αυτά αποφασίσει να διατηρήσει το πρωτότυπο κείμενο, τότε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορούν να απορρίψουν το

⁴⁷ Βλ. στο ίδιο σελ. 23.

νομοσχέδιο επί της αρχής. Ακόμα όμως και σε αυτή την περίπτωση, δεν είναι τα εθνικά κοινοβούλια τα οποία έχουν τον τελευταίο λόγο σε αυτή τη διαδικασία, απλά παρέχουν στα άλλα όργανα τα μέσα για να ελέγξουν την Επιτροπή. Τελικά, είναι ένα σύστημα το οποίο βασίζεται περισσότερο στο διάλογο παρά σε κάποια πρακτική ουσία.⁴⁸. Μπορεί να παρακινήσει την Επιτροπή να επανεξετάσει την πρότασή της ή να προσφέρει καλύτερες αιτιάσεις για το σχέδιο νόμου αλλά σε καμία περίπτωση τα κοινοβούλια δεν μπορούν να ασκήσουν βέτο στην ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναβάθμισε σε ένα μικρό βαθμό το μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης αλλά τα βασικά στοιχεία του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων παραμένουν τα ίδια. Ο ρόλος τους είναι καθαρά συμβουλευτικός αφού ο τελευταίος λόγος στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης παραμένει στην Επιτροπή, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Τέλος, με τη Συνθήκη προβλέπονται και άλλοι τρόποι συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες της Ένωσης. Έτσι, μπορούν να συμμετέχουν στη διαδικασία τροποποίησης των Συνθηκών του Άρθρου 48 της ΣΕΕ, που εξελίσσεται με τη συμμετοχή τους στη Συνέλευση και με τη σύμπραξή τους στην επικυρωτική διαδικασία. Επίσης, προβλέπεται το δικαίωμα εναντίωσης, που αναγνωρίζεται υπέρ των εθνικών Κοινοβουλίων στις περιπτώσεις χρήσης των ρητρών γεφύρωσης και στη διεύρυνση της Ένωσης, αφού κατά το άρθρο 49 της ΣΕΕ αφενός ενημερώνονται για κάθε αίτηση και αφετέρου συμπράττουν στις διαδικασίες επικύρωσης των συμφωνιών και των πράξεων προσχώρησης.

⁴⁸ Kiiver, P. ό.π., σελ. 78.

Ο μηχανισμός της κίτρινης κάρτας στην πράξη: έλεγχος και επικουρικότητα από τα εθνικά κοινοβούλια

Η πρακτική εφαρμογή των ανωτέρω προβλέψεων αποτελεί το αντικείμενο αυτής της ενότητας. Στον παρακάτω πίνακα που αποτελεί προϊόν ατομικής έρευνας, παρατίθενται από το 2003 έως το 2012 η παραγωγή νομοθεσίας από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ο οποίος ασκήθηκε από τις επιτροπές των εκάστοτε κοινοβουλίων των κρατών μελών, ο αριθμός των σχεδίων στα οποία τέθηκε ζήτημα επικουρικότητας και τέλος ο αριθμός των αιτιολογημένων προτάσεων που κατατέθηκαν από τα εθνικά κοινοβούλια.

Πίνακας 1. Νομοθετικό έργο και κοινοβουλευτικός έλεγχος

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Νομοθεσία	118	188	250	7272	8559	8418	7059	6801	8306	3336
Έλεγχος	85	129	175	5557	6445	6377	5301	4892	6052	2221
Ζήτημα επικουρικότητας	-	-	4	43	54	89	64	139	22	14
Αιτιολογημένες προτάσεις	-	-	-	-	-	8	-	35	86	41
Αρνησικυρία	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Τα πρώτα συμπεράσματα τα οποία μπορούν να εξαχθούν από τα παραπάνω στοιχεία είναι:

1. Από το 2006⁴⁹ και μετά, ένα σημαντικό κομμάτι του παραγόμενου νομοθετικού έργου, κατά μέσο όρο 75%, θα εξεταστεί από τις αρμόδιες επιτροπές των κοινοβουλίων των κρατών μελών.
2. Η κατακόρυφη αύξηση του νομοθετικού έργου το οποίο παράγαγε η Ένωση από το 2003 και μετά, γεγονός το οποίο συνηγορεί με την άποψη ότι οι επιτροπές των εθνικών κοινοβουλίων δεν μπορούν να ελέγξουν το σύνολό του.
3. Ζητήματα επικουρικότητας τίθενται από τα εθνικά κοινοβούλια σε ένα μικρό ποσοστό, περίπου 10% του νομοθετικού έργου αλλά σε πολύ λίγες εξ αυτών των περιπτώσεων θα κατατεθεί και αιτιολογημένη άποψη.
4. Σε καμία νομοθετική πρόταση δεν συγκεντρώθηκε το απαραίτητο ένα τρίτο των εθνικών κοινοβουλίων ώστε να αποσυρθεί από την Επιτροπή.

Επίσης, στο Παράρτημα της παρούσης διπλωματικής, στον Πίνακα 1, εμφανίζεται ο αριθμός των ελεγχόμενων σχεδίων νόμων αλλά και των ζητημάτων επικουρικότητας ανά κράτος μέλος. Σε αυτό τον πίνακα γίνονται εμφανείς τα εξής χαρακτηριστικά του κοινοβουλευτικού ελέγχου:

1. Ισχυρές χώρες της Ένωσης, όπως η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία θα ασκήσουν μεγαλύτερο έλεγχο, λόγω και των δυνατοτήτων που έχουν οι επιτροπές τους, στα σχέδια νόμου από την Ένωση αλλά σε λίγες εκ των περιπτώσεων θα θέσουν ζήτημα επικουρικότητας.

⁴⁹ Σημείωση: Το 2006 είναι το έτος κατά το οποίο για πρώτη φορά η Επιτροπή έθεσε τα σχέδια νόμου, στα πλαίσια του πολιτικού διαλόγου, στη διάθεση των εθνικών κοινοβουλίων βλ. ενδ.
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np0/index_en.htm

2. Αντίθετα, χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ, θα εξετάσουν λίγες νομοθετικές προτάσεις αλλά θα θέσουν περισσότερα κωλύματα στη νομοθετική διαδικασία εγείροντας ζήτημα επικουρικότητας.

Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς γίνονται εμφανείς οι διαφορές οι οποίες υπάρχουν ανάμεσα στα κράτη μέλη οι οποίες μπορούν να συνοψιστούν στις εξής κατηγορίες:

1. Οι διαθέσιμοι πόροι προς τις επιτροπές ευρωπαϊκών θεμάτων, για να εξετάσουν το μεγάλο όγκο νομοθετικού έργου από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.
2. Ο ρόλος και η δικαιοδοσία αυτών των επιτροπών.
3. Η φιλοσοφία του εκάστοτε κράτους μέλους ως προς την ομοσπονδιοποίηση της Ένωσης ή ως προς τη διακυβερνητική συνεργασία.
4. Οι υπάρχουσες σχέσεις μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας σε εθνικό επίπεδο.
5. Σε εκείνες τις περιπτώσεις ύπαρξης δύο νομοθετικών σωμάτων, το επίπεδο συνεργασίας μεταξύ τους.

Σε αυτό το πλαίσιο, τα κοινοβούλια των βόρειων χωρών θεωρούνται ως τα πιο δραστήρια και δημιουργικά αν και μερικά στοιχεία τους βρίσκονται υπό το καθεστώς αλλαγών. Το Κοινοβούλιο της Σουηδίας, ακολουθεί το φινλανδικό σε ένα σύστημα το οποίο βασίζεται στην ύπαρξη εξειδικευμένων επιτροπών στην άσκηση πολιτικής, ώστε αυτές οι επιτροπές να είναι ικανές να επηρεάσουν την εκτελεστική εξουσία στις δράσεις της σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το σύστημα ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ολλανδίας, της Γερμανίας αλλά και της Γαλλίας θεωρείται ως μετριοπαθές. Στην ουσία μπορούν να επηρεάσουν την πολιτική της εκτελεστικής εξουσίας αλλά δεν μπορούν να την εμποδίσουν. Για παράδειγμα, ο κύριος σκοπός των δύο νομοθετικών σωμάτων του Ηνωμένου Βασιλείου είναι ο ex ante έλεγχος πριν από τις συναντήσεις του Συμβουλίου. Τόσο το ιρλανδικό όσο και το ολλανδικό σύστημα ελέγχου ενδυναμώθηκαν ως αποτέλεσμα των αρνητικών αποτελεσμάτων των δύο δημοψηφισμάτων για τη Συνταγματική Συνθήκη και τη Συνθήκη της Νίκαιας αντίστοιχα.

Το βελγικό κοινοβούλιο θεωρείται ως ένας μη ισχυρός παράγοντας ο οποίος δεν διαθέτει τη βούληση να ελέγχει ευρωπαϊκά σχέδια νόμου. Αντίστοιχη είναι και η περίπτωση του Λουξεμβούργου, λόγω της έλλειψης διαθέσιμων πόρων, αν και οι θεσμικές του δυνατότητες είναι αρκετά ισχυρές.

Τέλος, όσον αφορά τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, η Ισπανία και η Ελλάδα υστερούν σε σημαντικό βαθμό στον έλεγχο των επιτροπών τους σε αντίθεση με την Πορτογαλία και την Ιταλία, οι οποίες τα προηγούμενα χρόνια έχουν επενδύσει στην ανάπτυξη των δικών τους επιτροπών.

Η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου στην πράξη

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε εκτενής αναφορά στη διαχρονική εξέλιξη των προβλέψεων της Ένωσης για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η σταδιακή απώλεια του ελέγχου τον οποίο ασκούσαν τα κοινοβούλια σε συνδυασμό με τη διαχρονική αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε τομείς όπως η οικονομική ενοποίηση και η εξωτερική πολιτική οδήγησαν σε μία

ανισορροπία μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, σε αυτό που συχνά αναφέρεται ως έλλειμμα δημοκρατίας στην Ένωση.

Η εισαγωγή των προβλέψεων της Συνθήκης της Λισαβόνας, τελικά δεν δημιουργούν ένα νομικό πλαίσιο για τον έλεγχο των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αφού αυτές οι προβλέψεις είτε υπερκαλύπτονται, είτε είναι απίθανο να εφαρμοστούν με τα περιορισμένα μέσα τα οποία διαθέτουν, πλην μερικών εξαιρέσεων, τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών της Ένωσης. Για τη συνέχεια της έρευνας, είναι σημαντική η περαιτέρω ανάλυση της έννοιας του κοινοβουλευτικού ελέγχου και πώς αυτός επιτυγχάνεται με διαφορετικούς τρόπους από τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ευρωπαϊκών θεμάτων μπορεί να κατηγοριοποιηθεί ανάλογα με τα χαρακτηριστικά που αυτός προσλαμβάνει. Διακρίνουμε τον *ex ante* έλεγχο και τον έλεγχο *ex post*. Ο έλεγχος *ex ante* είναι ο έλεγχος εκ των προτέρων, όταν δηλαδή το σχέδιο νομοθετικής πρότασης δεν έχει ακόμη υιοθετηθεί. Αντιθέτως, ο έλεγχος *ex post* είναι ο έλεγχος που διενεργείται εκ των υστέρων, όταν η νομοθετική πρόταση έχει μετουσιωθεί σε σχέδιο νόμου.

Ο έλεγχος εκ των προτέρων περιλαμβάνει ακροάσεις των υπουργών ενώπιον του κοινοβουλίου. Το κοινοβούλιο, στο σημείο αυτό, μπορεί να εκδώσει από απλή σύσταση και γνώμη, έως δεσμευτικές για την κυβέρνηση αποφάσεις. Ο τρόπος δράσης ποικίλει ανάλογα με το εύρος των αρμοδιοτήτων του κάθε κοινοβουλίου. Ο εκ των υστέρων έλεγχος περιλαμβάνει την υποβολή ερωτήσεων προς τους υπουργούς και την κυβέρνηση ως σύνολο, κάθε φορά που συμμετέχουν στην υιοθέτηση νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Άλλη διάκριση μεταξύ των διαφόρων ειδών κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων αναφέρεται στην ταυτότητα των επιτροπών που ασκούν τον έλεγχο. Εκτός από τις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων, εξίσου σημαντικό έργο ως προς την άσκηση ελέγχου

παράγουν και οι τομεακές επιτροπές. Αν και όλα τα κοινοβούλια έχουν ορίσει από μια επιτροπή που είναι υπεύθυνη να διαχειρίζεται τα ευρωπαϊκά θέματα, το εύρος των αρμοδιοτήτων των εν λόγω επιτροπών ποικίλλει ανάλογα με το κράτος. Ένα συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου εντάσσει όλα ανεξαιρέτως τα θέματα ευρωπαϊκής ενοποίησης στο πεδίο αρμοδιότητας της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Το πλεονέκτημα του συγκεντρωτικού συστήματος είναι η αποτελεσματικότητα στη διεξαγωγή της διαδικασίας, καθώς οι τομεακές επιτροπές είναι πιθανόν να μη γνωρίζουν τις λεπτομέρειες λειτουργίας της Ένωσης. Εντούτοις, οι επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων συχνά υπολείπονται σε εξειδικευμένες τεχνικές πληροφορίες και έχουν μια πιο γενικευμένη εικόνα των θεμάτων.

Η αντίθετη περίπτωση, αυτή του αποκεντρωμένου συστήματος ελέγχου, ενώ εν πρώτοις φαίνεται να προσδίδει στις τομεακές επιτροπές μια πιο ενεργή στάση, μπορεί στην πραγματικότητα να καταλήγει σε απουσία ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, λόγω αδράνειας και αδιαφορίας των επιτροπών. Μια πιο ισορροπημένη κατάσταση από τις προαναφερθείσες αποτελεί το μοντέλο συνεργασίας, σύμφωνα με το οποίο οι τομεακές επιτροπές είναι υπεύθυνες για τη διαδικασία ελέγχου, όμως η επιτροπή ευρωπαϊκών υποθέσεων διαδραματίζει έναν ενεργό επιβοηθητικό ρόλο στο έργο των επιτροπών.

Σημαντική, επίσης, κατηγοριοποίηση του ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων αποτελεί η κατηγοριοποίηση με βάση τις μεθόδους ελέγχου. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα «κοινοβούλια με ρητή εντολή». Τα κοινοβούλια αυτά ενημερώνουν τον υπεύθυνο υπουργό πριν από κάθε συμμετοχή του στο Συμβούλιο, καταθέτοντάς του ρητή εντολή διαπραγμάτευσης. Κοινοβούλια με τέτοιου είδους αρμοδιότητες είναι εκείνα της Δανίας, της Σουηδίας, της Φινλανδίας, της Αυστρίας και των ανατολικών χωρών της νέας διεύρυνσης, της Εσθονίας, Λετονίας και

Σλοβενίας. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα «κοινοβούλια συστηματικού ελέγχου».

Τα εν λόγω κοινοβούλια ασκούν συστηματικό έλεγχο επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, διατηρούν όμως το δικαίωμα να εκδίδουν ψηφίσματα μόνο όταν το κρίνουν αναγκαίο. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται κοινοβούλια όπως η γερμανική Bundestag, η γαλλική Assemblée Nationale και η βρετανική Βουλή (House of Commons). Τέλος, η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τα κοινοβούλια εκείνα που ασκούν ανεπίσημη επιρροή. Συνήθως στην κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται όσα από αυτά θεωρούνται «αδύναμα».

Ιστορικά, το γερμανικό Bundesrat ήταν το πρώτο κοινοβούλιο το οποίο δημιούργησε επιτροπή ευρωπαϊκών υποθέσεων το 1957 ακολουθούμενο από το βελγικό κοινοβούλιο των αντιπροσώπων και την ιταλική γερουσία το 1962 και το 1968 αντίστοιχα. Σήμερα, όλα τα εθνικά κοινοβούλια διαθέτουν παρόμοιες επιτροπές οι οποίες ελέγχουν τα ευρωπαϊκά έγγραφα και τις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Αν και ο τρόπος με τον οποίο γίνεται αυτός ο έλεγχος, διαχρονικά συγκλίνει μεταξύ των διαφόρων επιτροπών, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών στην προσέγγιση αυτού του ελέγχου.⁵⁰

Στον Πίνακα 1 γίνεται εμφανής αυτή η διαφοροποίηση των Επιτροπών ανάλογα με το εύρος πληροφόρησης στο οποίο έχουν πρόσβαση αλλά και την επιρροή την οποία ασκούν στην εκτελεστική εξουσία.

⁵⁰ Βλ. O'Brennan, J., Raunio, T., *Deparliamentarization and European integration*, in O'Brennan, J., Raunio, T. (eds). *National parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Routledge, London and New York, 2007, σσ. 1-26.

Πίνακας 1. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων ανά χώρα μέλος

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

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στη Γερμανία

Για να τονιστούν οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, στη συνέχεια της διατριβής πραγματοποιείται ανάλυση του γερμανικού συστήματος, το οποίο έχει δημιουργήσει μια οργανωμένη επιτροπή ευρωπαϊκών υποθέσεων, με εκείνα τα μέσα ώστε να ελέγχει τις νομοθετικές προτάσεις από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Εξέχουσα θέση στο γερμανικό θεσμικό σύστημα κατέχει το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (ΟΣΔ). Οι

αποφάσεις του Δικαστηρίου που αφορούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι δεσμευτικές για τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα. Οι αποφάσεις του διαφυλάττουν τις αρχές της δημοκρατικής οργάνωσης της γερμανικής ομοσπονδιακής πολιτείας σύμφωνα με το Θεμελιώδη Νόμο (Basic Law) και, τηρουμένων των αναλογιών, θα μπορούσε να συγκριθεί με το Ανώτατο Δικαστήριο (Supreme Court) των Ηνωμένων Πολιτειών.

Το ΟΣΔ παρουσιάζεται εξαιρετικά επιφυλακτικό⁵¹ σε κάθε δυνατότητα μετακύλισης αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και υποστηρίζει ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας σε καμία περίπτωση δεν οδηγεί σε ομοσπονδιοποίηση της Ένωσης.⁵²

Για το γερμανικό ομοσπονδιακό δικαστήριο, η Ένωση αποτελεί ένα διεθνή οργανισμό στον οποίο η Γερμανία δεν μπορεί να παραχωρήσει σημαντικά κυριαρχικά της δικαιώματα και παρουσιάζεται ως θεματοφύλακας αυτής ακριβώς της θέσης.

Πιο συγκεκριμένα, το ΟΣΔ συνεχώς συγκρίνει την Ευρωπαϊκή Ένωση με διεθνείς οργανισμούς, αναφερόμενο χωρίς διάκριση σε «διεθνείς και υπερεθνικούς οργανισμούς».⁵³ Τα εθνικά κράτη

⁵¹ Σημείωση: Το ΟΣΔ είχε απορρίψει την καταγγελία τεσσάρων Γερμανών, μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ότι ο νόμος που ενσωμάτωνε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο εθνικό δίκαιο παρέβαινε τον Θεμελιώδη Νόμο και καταστρατηγούσε ορισμένα δικαιώματα. Το τελευταίο μέρος της απόφασης του ΟΣΔ ήταν επίσης ενδεικτικό της γενικότερης στάσης του Δικαστηρίου απέναντι στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κάνοντας ιδιαίτερη αναφορά στην παράγραφο του Προοιμίου της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την αναγκαιότητα ενδυνάμωσης της δημοκρατικής αρχής, αλλά και της αποτελεσματικότητας σε επίπεδο Ένωσης, το Δικαστήριο κατέληξε ότι οι γερμανικές συνταγματικές διατάξεις δεν εμποδίζουν τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αρκεί τα κράτη να διατηρούν την κυριαρχία τους και να μη μετατρέπονται σε τμήματα ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους. Αν και δεν αποφάνθηκε σχετικά με το εάν η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους που αποτελείται από τα ευρωπαϊκά εθνικά κράτη αντίκειται στον γερμανικό Θεμελιώδη Νόμο, εντούτοις φρόντισε να υπερτονίσει τη σημασία του σεβασμού στην έννοια της κρατικής κυριαρχίας και την απαίτηση για περισσότερη δημοκρατία που να στηρίζεται τόσο στα εθνικά κοινοβούλια όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Βλ. Σχετικά Wieland, Joachim, *Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht*, *European Journal of International Law*, vol. 5, issue no. 1, 1994, σσ. 259-266.

⁵² Σημείωση: Με τη νεότερη απόφαση της 30ης Ιουνίου 2009.

⁵³ Σημείωση: Στις 30 Ιουνίου 2009, το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο εξέδωσε μια κρίσιμη απόφαση επί της συνταγματικότητας του νόμου κύρωσης της Συνθήκης της Λισαβόνας, καθώς και του συνοδευτικού νόμου σχετικά με τα δικαιώματα της Ομοσπονδιακής Βουλής (Bundestag), και του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου (Bundesrat). Η απόφαση αυτή παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον διότι, με αφορμή τη Συνθήκη της Λισαβόνας και το ρόλο των εθνικών

παραμένουν «κυρίαρχοι των Συνθηκών» (παράγραφος 237) και τα κρατικά όργανα δεν μπορούν να μεταβιβάσουν, σύμφωνα με το Θεμελιώδη Νόμο, κύρια κυριαρχικά δικαιώματα, έτσι ώστε η άσκηση αυτών να καθιερώνει από μόνη της νέες αρμοδιότητες για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα γερμανικά κρατικά όργανα δεν μπορούν, δηλαδή, να παραχωρήσουν την ελευθερία στην Ευρωπαϊκή Ένωση να ορίζει από μόνη της τις αρμοδιότητές της. Κάθε περίπτωση να αποκτήσει η Ένωση την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας (Kompetenz-Kompetenz) απορρίπτεται. Το ΟΣΔ υπογραμμίζει επίσης τη δυνατότητα πιθανής αποχώρησης της Γερμανίας από την Ένωση σε περίπτωση που η επιλογή αυτή κριθεί επιβεβλημένη, επικαλούμενο τη σχετική διάταξη της Συνθήκης της Λισαβόνας που ρητώς καθιερώνει το εν λόγω δικαίωμα.

Εξάλλου, το Δικαστήριο ορίζει ρητώς το πεδίο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων που άπτονται της εθνικής κυριαρχίας, στο οποίο δεν προβλέπεται καμία δυνατότητα παραχώρησης κυριαρχίας προς την Ένωση. Στις αποκλειστικές αρμοδιότητες συμπεριλαμβάνονται το ποινικό δίκαιο και η ποινική δικονομία, η αστυνομία, τα στρατιωτικά θέματα, τα θέματα φορολογίας, τα κοινωνικά, πολιτιστικά, θρησκευτικά και εκπαιδευτικά θέματα.

Ως προς την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης (passerelle clause), η οποία επιτρέπει την αντικατάσταση του κανόνα της ομοφωνίας με εκείνον της ειδικής πλειοψηφίας, το Δικαστήριο υποστηρίζει ότι ο γερμανός υπουργός που συμμετέχει στο Συμβούλιο δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να συμφωνήσει σε αλλαγή του κανόνα της ομοφωνίας έως ότου η γερμανική βουλή να αποφανθεί θετικά πάνω στο συγκεκριμένο ζήτημα. Η μη έκφραση θέσεως από τη γερμανική βουλή δεν μπορεί να ισοδυναμεί με έγκριση.

κοινοβουλίων, διατυπώνει μια τεκμηριωμένη θεωρία ολοκλήρωσης. Ενώ με την απόφαση αυτήν το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι συμβατή με τον Θεμελιώδη Νόμο, στην ουσία προβαίνει σε επανερμηνεία καίριων διατάξεων της Συνθήκης και την αποστερεί από κάθε νεωτερικό στοιχείο που διαθέτει.

Το οξύμωρο είναι ότι το Δικαστήριο δεν κάνει καμία διάκριση μεταξύ των νέων διατάξεων και υποβάλλει τόσο την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης όσο και τη διαδικασία αναστολής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε έγκριση από τη γερμανική βουλή. Η διαδικασία αναστολής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε αντιδιαστολή με την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης είναι λιγότερο φιλοκοινωνική, καθώς προβλέπει ότι για το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και ειδικότερα τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις: «όταν ένα μέλος του Συμβουλίου εκτιμά ότι σχέδιο οδηγίας θίγει θεμελιώδεις πτυχές του συστήματός της ποινικής δικαιοσύνης, μπορεί να ζητήσει να υποβληθεί το θέμα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η συνήθης νομοθετική διαδικασία αναστέλλεται». Ο γερμανός υπουργός μπορεί να ασκήσει το δικαίωμά του μετά από προτροπή της Bundestag ή της Bundesrat. Αυτό σημαίνει ότι ο γερμανός αντιπρόσωπος στο Συμβούλιο δεν μπορεί να δράσει αγνοώντας τη θέληση της γερμανικής βουλής. Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, αν η Bundestag ή η Bundesrat αδρανήσουν, η συνήθης νομοθετική διαδικασία δεν αναστέλλεται.

Το Δικαστήριο επικεντρώνεται επίσης στη λεγόμενη ρήτρα ευελιξίας (flexibility clause) του άρθρου 352. Η έννοια των σιωπηρών αρμοδιοτήτων που εμπεριέχεται στο άρθρο αυτό προσομοιάζει στο αντίστοιχο αμερικανικό δόγμα (US doctrine of implied powers).⁵⁴ Η απόδοση όμως σιωπηρών αρμοδιοτήτων στην Ένωση, δηλαδή αρμοδιοτήτων που δεν προβλέπονται ρητά από τις συνθήκες, υπόκειται σύμφωνα με το Δικαστήριο σε κυρωτικό νόμο από τη γερμανική βουλή, σύμφωνα και με το άρθρο 23(1) του Θεμελιώδους Νόμου. Επίσης, το

⁵⁴ Σημείωση: Η έννοια των σιωπηρών αρμοδιοτήτων, δηλαδή όλες εκείνες οι αρμοδιότητες οι οποίες δεν μπορούν να προβλεφθούν σε ένα γραπτό νομικό κείμενο, πρωτοεμφανίζεται στην υπεράσπιση της Πρώτης Τράπεζας των ΗΠΑ από τον Αλεξάντερ Χάμιλτον. Ο ίδιος υποστήριξε ότι αυτές οι αρμοδιότητες πηγάζουν από τα κείμενα και ότι θα ήταν αδύνατο να προβλεφθούν αφού δεν θα μπορούσαν να προβλεφθούν όλες οι μελλοντικές εξελίξεις.

γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας αίρει τον περιορισμό που απαιτούσε οι σιωπηρές αρμοδιότητες να υπηρετούν τους στόχους της κοινής αγοράς, μπορεί, σύμφωνα με το δικαστήριο, να οδηγήσει σε εσφαλμένη χρήση της ρήτρας ευελιξίας που να επιτρέπει θεμελιώδεις και ουσιαστικές τροποποιήσεις των συνθηκών.

Η απόφαση του Δικαστηρίου δεν καταπιάνεται μονάχα με τις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, αλλά και με το σύνολο των στοιχείων που συγκροτούν τη φυσιογνωμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το Δικαστήριο, η δημοκρατία είναι έννοια που περιοριστικά μπορεί να αποδοθεί στα όρια ενός κράτους που περιλαμβάνει ένα λαό και το έδαφος του. Δίνεται, δηλαδή, έμφαση στην έννοια της εδαφικότητας. Η ευρωπαϊκή εδαφικότητα και η ευρωπαϊκή ιθαγένεια ορίζονται ως παράγωγα φαινόμενα. «Η θεμελιώδης δημοκρατική αρχή της ισότητας μεταξύ των πολιτών («ένα άτομο, μία ψήφος») ισχύει μόνον στους κόλπους του ίδιου λαού και όχι στο πλαίσιο ενός υπερεθνικού οργάνου, το οποίο παραμένει μέσο εκπροσώπησης λαών οι οποίοι συνδέονται μεταξύ τους με Συνθήκες, και τούτο αληθεύει παρά το γεγονός ότι η έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης είναι σήμερα ιδιαίτερα αναπτυγμένη».

Σε μια τέτοια σύλληψη της ευρωπαϊκής δημοκρατίας φυσικό είναι να απαξιώνεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Δεδομένου ότι δεν υφίσταται ενιαίος ευρωπαϊκός λαός, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει πραγματική πολιτική νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση αυτή απορρέει από τους λαούς των κρατών και ως εκ τούτου από τα ίδια τα κράτη. Ακόμη και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Ένωση πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εκπροσωπεί κανέναν κυρίαρχο λαό.

Από την άποψη των απαιτήσεων του συνταγματικού κράτους, από την Ευρωπαϊκή Ένωση απουσιάζει ένα όργανο λήψης πολιτικών αποφάσεων που να προκύπτει από εκλογές με βάση την ισότητα όλων των πολιτών της Ένωσης και το οποίο να είναι σε θέση να εκπροσωπεί

με ενιαίο τρόπο τη λαϊκή βούληση. Ακόμη και μετά την αναδιατύπωση του άρθρου 14.2 της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ΕΕ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν αποτελεί όργανο εκπροσώπησης ενός κυρίαρχου λαού. Αυτό αντικατοπτρίζεται εξάλλου στο γεγονός ότι εκπροσωπεί λαούς με βάση εθνικές ομάδες βουλευτών, και δεν αποτελεί σώμα εκπροσώπησης των πολιτών της Ένωσης ως αδιαίρετης ενότητας σύμφωνα με την αρχή της εκλογικής ισότητας.

Υπάρχουν δύο νομοθετικά σώματα στη Γερμανία: η Bundestag (η ομοσπονδιακή βουλή) και το Bundesrat (το ομοσπονδιακό Συμβούλιο). Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αυτοπροσδιορίζεται ως ένα δημοκρατικό και κοινωνικό ομοσπονδιακό κράτος⁵⁵ όπου τα μέλη της Bundestag εκλέγονται με γενική, άμεση ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία, αντιπροσωπεύουν ολόκληρο το λαό, δεν υπόκεινται σε διαταγές, δεν καθοδηγούνται και είναι υπόλογα μονάχα στη συνείδησή τους (Άρθρο 38 , παράγραφος 1, του Basic Law).

Στο γερμανικό ομοσπονδιακό πολιτικό σύστημα επικρατούν οι κυβερνήσεις συνασπισμών, τουλάχιστον δύο κοινοβουλευτικών ομάδων. Ο ομοσπονδιακός Καγκελάριος εκλέγεται από τη Bundestag, τη Γερμανική Ομοσπονδιακή Βουλή, και οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Καθώς η Γερμανία δεν είναι ενιαίο κράτος, μεγάλη σημασία έχουν τα ομοσπονδιακά κρατίδια (Länder). Τα Länder έχουν την ιδιότητα της πολιτείας και διαθέτουν αποκλειστικές ή ειδικές αρμοδιότητες σε μεγάλο αριθμό τομέων πολιτικής, όπως θέματα πολιτισμού, εκπαίδευσης, περιβάλλοντος κ.ά. Οι κυβερνήσεις των Länder εκπροσωπούνται σε ομοσπονδιακό επίπεδο στο Bundesrat.⁵⁶

Ο κυριότερος όγκος της γερμανικής νομοθεσίας υφίσταται σε επίπεδο ομοσπονδίας, ενώ η εφαρμογή πολιτικών έχει εν πολλοίς

⁵⁵ Άρθρο 20, παράγραφος 1, του Basic Law. Βλ. σχετικά Kommers, Donald P., *The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 603, January 2006 σελ. 112.

⁵⁶ Ball Alan R., Peters Guy B., *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση: Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2001, σ. 271.

παραχωρηθεί στα ομοσπονδιακά κρατίδια και την αντίστοιχη γραφειοκρατία τους. Οι αρμοδιότητες της Bundestag, τόσο οι ευρωπαϊκές όσο και οι εθνικές, αντανακλούν τον παραπάνω διαχωρισμό αρμοδιοτήτων. Οι βασικές αρμοδιότητες της Bundestag είναι κυρίως νομοθετικές. Ο έλεγχος επί της εφαρμογής πολιτικών είναι πολύ λιγότερο σημαντικός από ό,τι σε άλλα νομοθετικά σώματα.⁵⁷

Με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την εκούσια μεταβίβαση περισσότερων αρμοδιοτήτων προς τα όργανα της Ένωσης, λαμβάνεται ολοένα και μεγαλύτερη μέριμνα, ώστε να μετριαστεί η απώλεια αρμοδιοτήτων της Bundestag. Ο νόμος που επικύρωσε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ περιέλαβε δύο νέα άρθρα που αφορούσαν τη Bundestag. Έτσι, το Άρθρο 23 ορίζει ρητά ότι η Bundestag και το Bundesrat οφείλουν να συμμετέχουν σε θέματα που αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Bundestag και, μέσω του Bundesrat, τα Länder πρέπει να συμμετέχουν σε θέματα που αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση οφείλει να κρατά τη Bundestag και το Bundesrat πλήρως ενήμερα το συντομότερο δυνατόν. Πριν συμμετάσχει στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση οφείλει να παρέχει στη Bundestag την ευκαιρία να διατυπώσει τη θέση της. Στη συνέχεια η ομοσπονδιακή κυβέρνηση θα πρέπει να λάβει υπόψη τη θέση της Bundestag κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων.⁵⁸

Το Άρθρο 45 του Basic Law ορίζει ότι η Bundestag οφείλει να διορίσει μια Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union) την οποία εξουσιοδοτεί να ασκεί τις αρμοδιότητες της Bundestag με βάση το Άρθρο 23 έναντι της

⁵⁷ Norton, Philip (ed.) () National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, 1996, σελ. 14.

⁵⁸ Βλ. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#23v> Σημείωση: Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG) Article 23 [The European Union].

ομοσπονδιακής κυβέρνησης και σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας της Bundestag.

Η Bundestag διατηρεί, εντούτοις, αναλλοίωτο το δικαίωμα να λάβει μόνη της απόφαση που αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, 59πριν ανακοινώσει τη γνώμη της στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση, θα πρέπει να ζητά τη γνώμη για την ευρωπαϊκή νομοθετική πρόταση από τις επιτροπές που άπτονται του συγκεκριμένου θέματος.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων⁶⁰ οφείλει να υποβάλλει έκθεση σε σχέση με το περιεχόμενο και την αιτιολόγηση της γνώμης που προβάλλει στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στην Ελλάδα

Ο πρωθυπουργός και η κυβέρνηση είναι σχεδόν απόλυτοι κυρίαρχοι στη Βουλή των Ελλήνων.⁶¹ Από το 1975, η κοινοβουλευτική δραστηριότητα υπηρετεί λογική στείρας αντιπαράθεσης και όχι δημιουργικής ανταλλαγής απόψεων. Κάθε κυβερνητική πλειοψηφία συνήθως καταθέτει νομοθετικές προτάσεις που προτείνει ο πρωθυπουργός, ενώ η μειοψηφία συνήθως καθυστερεί, αντιτίθεται και θέτει εμπόδια. Οι κύριοι δρώντες στη Βουλή είναι τα κόμματα και όχι τα μέλη του κοινοβουλίου ατομικά, τα οποία επιδεικνύουν πολύ υψηλό βαθμό κομματικής πειθαρχίας. Εντούτοις, βάσει Συντάγματος μεμονωμένοι βουλευτές έχουν ακριβώς ισότιμο δικαίωμα με την

⁵⁹ Rules of Procedure of the German Bundestag, (2009) NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach.

⁶⁰ Sprungk, Carina (March 27-30, 2003), National Parliamentary Scrutiny in the European Union: The German Bundestag and the French Assemblée Nationale. Key Players or Side-Shows?, paper prepared for the EUSA Conference, Nashville.

⁶¹ Σημείωση: Η έρευνα και η διαπίστωση αυτή βασίζεται στο δικομματισμό ο οποίος κυριάρχησε στη χώρα την προηγούμενη εικοσαετία. Οι νέες εξελίξεις λόγω της κρίσης και το πολυκομματικό σύστημα το οποίο δημιουργείται θα οδηγήσει στην ανάγκη λειτουργίας μηχανισμών που θα ελέγχουν τη δραστηριότητα της εκτελεστικής εξουσίας σε κοινοτικό επίπεδο ενώ η εκτελεστική εξουσία, θεωρητικά, θα υιώθει την ανάγκη σε κάθε δεδομένη χρονική στιγμή να ελέγχεται από τη Βουλή των Ελλήνων.

κυβέρνηση να προτείνουν νομοθεσία. Στην πραγματικότητα όμως, μόνο η κυβέρνηση κάνει χρήση του δικαιώματος αυτού, μεταβιβάζοντας το έργο αυτό στους αρμόδιους υπουργούς.

Επίσης, συχνά γίνεται χρήση των διατάξεων έκτακτης ανάγκης. Αν η ολομέλεια δεν κατορθώσει να λάβει απόφαση εντός μερικών συνεδριάσεων, τότε το επείγον νομοσχέδιο περνάει αυτόματα χωρίς να προηγηθεί ψηφοφορία. Δεδομένου ότι η κυβέρνηση μπορεί και στηρίζεται στο γεγονός ότι διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, τα νομοσχέδια δεν συζητούνται εκτενώς στις επιτροπές της Βουλής, οι οποίες εκδίδουν μονάχα μη δεσμευτικές αναφορές για τα νομοσχέδια. Πολλές φορές οι αναφορές των επιτροπών απλώς δεν λαμβάνονται υπόψη και τα νομοσχέδια συζητούνται και ψηφίζονται σε διάστημα ελάχιστων ημερών.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 1990 και στις συνεδριάσεις της μετέχουν με δικαίωμα λόγου και Έλληνες ευρωβουλευτές. Η σύνθεση της Επιτροπής ορίζεται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου από τον Πρόεδρο της Βουλής και αποτελείται από έναν εκ των Αντιπροέδρων της Βουλής, ως Πρόεδρο και από 30 βουλευτές.⁶² Κατά την τελευταία διετία η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων υιοθέτησε 13 γνώμες επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, τις οποίες και υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ συμμετείχε και σε τρεις διαδικασίες διαβούλευσης Πράσινων Βίβλων.⁶³

Εντούτοις, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής, αιτείται από την εκτελεστική εξουσία να της αποσταλούν τα έγγραφα των ευρωπαϊκών οργάνων. Σε άλλες επιτροπές κρατών μελών αυτή η

⁶² Σημείωση: Σύμφωνα με τα αποτελέσματα των Εθνικών Εκλογών της 17ης Ιουνίου 2012, η σύνθεση της επιτροπής είναι 13 βουλευτές της Νέας Δημοκρατίας, 7 βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ-ΕΚΜ, 3 βουλευτές του ΠΑΣΟΚ, 2 βουλευτές από τους Ανεξάρτητους Έλληνες, 2 βουλευτές της Χρυσής Αυγής, 2 βουλευτές της Δημοκρατικής Αριστεράς και 1 βουλευτής από το ΚΚΕ.

⁶³ Σημείωση: Η πιο πρόσφατη γνώμη υιοθετήθηκε το 2011 επί της Ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σχετικά με τις διαδικασίες του κοινοβουλευτικού ελέγχου των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από κοινού με τα εθνικά κοινοβούλια COM(2010)776.

διαδικασία γίνεται αυτόματα. Τέλος, δεν υπάρχει κάποια βάση δεδομένων στην οποία να μπορεί να ανατρέξει για προηγούμενες αποφάσεις η Επιτροπή, χαρακτηριστικό επίσης πολλών επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων διαφόρων κρατών μελών.⁶⁴

Το Άρθρο 28 του Συντάγματος, σύμφωνα και με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 αποτελεί το βασικό άξονα για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Συζήτηση περί νομιμοποίησης στην Ένωση

Στο παρόν κεφάλαιο, γίνεται εκτενής ανάλυση της συμβολής την οποία μπορούν να έχουν τα εθνικά κοινοβούλια στη νομιμοποίηση, δηλαδή την αναγνώριση της διακυβέρνησης,⁶⁵ της Ένωσης. Στο σύστημα της Ένωσης, μπορεί οι κυβερνώντες να ασκούν την εξουσία αλλά μόνο όταν η απόκτηση και η άσκηση της εξουσίας λαμβάνει χώρα σύμφωνα με τους κανόνες και υπάρχουν ενδείξεις συναίνεσης από το κυβερνώμενο λαό μπορούμε να αποκαλέσουμε αυτή τη σχέση εξουσίας νόμιμη.⁶⁶ Αυτή η νομιμοποίηση της κοινοτικής εξουσίας, δηλαδή η επιδίωξη της δημοκρατίας στις Κοινότητες συνδέεται ιστορικά με το αίτημα της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και κατ'επέκταση με αυτό της συρρίκνωσης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση. Αυτό το δημοκρατικό έλλειμμα, δεν αναφέρεται σε μία προϋπάρχουσα δημοκρατική κατάσταση στην Ευρώπη η οποία φθίνει, αλλά σε μία ανισορροπία μεταξύ της κατανομής των αρμοδιοτήτων στο

⁶⁴ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις λειτουργίες των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των κρατών μελών βλ. Seventeenth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Presented by the COSAC Secretariat for the XLVII Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, 22-24 April 2012, Copenhagen.

⁶⁵ Coicaud Jean-Marc, *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, σελ. 10.

⁶⁶ David Beetham, *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan, 1991, σελ. 3

Συμβούλιο με ταυτόχρονη υποχώρηση της κοινοβουλευτικής εξουσίας προς χάριν της εκτελεστικής.⁶⁷

Η νομιμοποίηση χαρακτηρίζεται από τρία στοιχεία. Η πολιτική εξουσία νομιμοποιείται όταν:

(α) Λαμβάνεται και εφαρμόζεται βάσει συγκεκριμένων νομικών διατάξεων (νομιμότητα),

(β) οι κανόνες δικαιολογούνται σύμφωνα με κοινωνικά αποδεκτά πιστεύω όσον αφορά την πηγή της εξουσίας,

(γ) οι θέσεις της αρχής επιβεβαιώνονται από τη ρητή συγκατάθεση ή επιβεβαίωση εκ μέρους των κατάλληλων υφισταμένων, καθώς και από την αναγνώριση από άλλες νόμιμες αρχές (νομιμοποίηση).⁶⁸

Τελικά, η συζήτηση για τη νομιμοποίηση στην Ένωση προσκρούει στον ίδιο το χαρακτήρα της, ο οποίος μέχρι σήμερα δεν έχει προσδιοριστεί. Αυτός ο χαρακτήρας μπορεί να είναι ένας υπερεθνικός οργανισμός, μια ομοσπονδία ή μια κανονιστική κατάσταση η οποία έχει δημιουργηθεί για την αντιμετώπιση προκλήσεων πολιτικού και οικονομικού χαρακτήρα.

Η ενισχυμένη τάξη, η σταθερότητα και η αποτελεσματικότητα είναι οι συνέπειες μιας νομιμοποιημένης κυβέρνησης. Οι διοικούμενοι διατηρούν το καθεστώς σταθερό λόγω των υψηλότερων επιπέδων στην υποστήριξη του συστήματος, γεγονός που σημαίνει ότι το καθεστώς θα είναι ανθεκτικό σε συνθήκες οικονομικής κρίσης ή πολιτικές αποτυχίες. Αυτή η υψηλή υποστήριξη του συστήματος επιτρέπει την επίτευξη των στόχων μέσω της αποδοτικότητας των διοικούμενων.⁶⁹ Αυτή η επιδίωξη της αποτελεσματικότητας της Ένωσης, η οποία μαζί με τη δημοκρατία

⁶⁷ Σημείωση: Η έννοια του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση μπορεί να εντοπιστεί σε μία πληθώρα επιστημονικής βιβλιογραφίας βλ. ενδ. L. Cohen-Tanugi, *Un deficit democratique. Ou se trouve l'Europe Politique?*, La documentation Française, No 721-722, 1994, σελ. 77. Αντίθετα, η βιβλιογραφία περί δημοκρατικού «πλεονάσματος» στην Ένωση δεν αντιστοιχεί στην πραγματικότητα όπως την βιώνουν οι Ευρωπαίοι πολίτες.

⁶⁸ Βλ. ενδ. Beetham D. & Lord C., *Legitimacy and the European Union*. *Εις*: Weale, A. & Nentwich, M. eds. 1998 *Political Theory and the European Union*. London: Routledge, σελ. 15-33.

⁶⁹ Βλ. ενδ. Rothstein B., *Political legitimacy for public administration*. *Εις*: J. Pierre and G.B. Peters (eds), *Political Legitimacy for Public Administration*, Sage Publications, London, 2003.

και τη διαφάνεια αποτέλεσαν τους τρεις πυλώνες του Λάκεν, ορίζει ότι όταν συμφωνείται η εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής με την εκχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων τότε δεν θα ήταν λογικό τα κοινοβούλια να μπορούν να παρεμποδίζουν συνεχώς αυτή τη διαδικασία.

Οι επιδιώξεις αποτελεσματικότητας και δημοκρατίας δεν χαρακτηρίζονται από μια σχέση ισοτιμίας. Στα πρώτα στάδια της διαδικασίας μετεξέλιξης των κοινοτικών θεσμών, αρκετά από τα κράτη μέλη ήταν της άποψης ότι η διεύρυνση της δημοκρατίας υπό την έννοια της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, λειτουργεί σε βάρος της αποτελεσματικότητας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Σύμφωνα με τον Moravcsik,⁷⁰ η νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να εξεταστεί με τα ίδια κριτήρια με τα οποία εξετάζουμε τους διεθνείς οργανισμούς. Εντούτοις, η Ένωση αποτελεί μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση παρά ένας διεθνής οργανισμός και τα ίδια κριτήρια με τα οποία εξετάζεται η νομιμοποίηση δεν μπορούν να εφαρμοστούν και στις δύο περιπτώσεις. Αυτή η μέθοδος αν και δεν είναι απολύτως ανεφάρμοστη, είναι απλά ανεπαρκής για την εκπλήρωση των κριτηρίων νομιμότητας της ΕΕ.⁷¹ Οι διεθνείς οργανισμοί αποκτούν νομιμοποίηση μέσω των κρατών μελών ή άλλων θεσμικών οργάνων, και όχι άμεσα από τους πολίτες. Έτσι, αυτός ο τύπος της νομιμοποίησης είναι έμμεσος και η συμβολή των εθνικών κοινοβουλίων είναι μηδαμινή. Αυτό ισχύει στην ΕΕ για περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη διαπραγματεύονται και επικυρώνουν τις συνθήκες, χωρίς τη συμμετοχή των πολιτών, συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (αναγνώριση από άλλες νόμιμες αρχές), υποχρεώνονται στο κράτος δικαίου της ΕΕ που δημιουργήθηκε από τα κράτη-μέλη (νομιμότητα)

⁷⁰ Moravcsik, A., In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 2002, σσ. 603-624.

⁷¹ Ehin, P., Competing Models of EU legitimacy: The Test of Popular Expectations, *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 2008, σσ. 619-640.

και προσπαθούν να καθιερώσουν και να επιτύχουν τους στόχους που δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν μεμονωμένα.

Τόσο στο Moravcsik έτσι και στο Majone υπάρχει μια περιορισμένη αντίληψη της φύσης της ΕΕ. Ο Majone⁷² υποστηρίζει ότι η ΕΕ αποτελεί μία κανονιστική κατάσταση, δεδομένου ότι έχει αρμοδιότητες μόνο σε ένα περιορισμένο πεδίο της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής και η νομιμοποίησή της θα πρέπει συνεπώς να είναι μια ρυθμιστική νομιμότητα. Θεωρεί τους διοικητικούς υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η Επιτροπή, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ως «μη πλειοψηφικά ιδρύματα» που σημαίνει ότι δεν είναι άμεσα υπόλογοι στους ψηφοφόρους ή εκλεγμένους αξιωματούχους.⁷³ Η νομιμότητά τους εξαρτάται μάλλον από τις επιδόσεις και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών υπευθύνων.

Η αντιπροσώπευση στη χάραξη πολιτικής εξουσίας από «μη πλειοψηφικούς» υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι απαραίτητη δεδομένου ότι δεν είναι δυνατόν να είμαστε σίγουροι ότι οι συμφωνίες μεταξύ των εθνών θα τηρηθούν χωρίς κάποιον φορέα παρακολούθησης και ελέγχου.⁷⁴ Για αυτή την περίπτωση μπορούν να δημιουργηθούν τεχνοκρατικά ιδρύματα των οποίων η λειτουργία θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από την έλλειψη εμπειρίας στην επίλυση περίπλοκων τεχνικών προβλημάτων από άλλους φορείς. Επιπλέον, επιτρέπουν τη συνέχεια της πολιτικής, δεδομένου ότι επηρεάζονται λιγότερο από τα αποτελέσματα των εκλογών.

⁷² Majone, G., *Regulatory Legitimacy*, εις G. Majone (ed). *Regulating Europe*. London and New York: Routledge. 1996a, σελ. 48.

⁷³ Majone G., Europe's 'democratic deficit': the question of standards. *European Law Journal*, Τόμος 4, No. 1: 1998 σσ. 5-28.

⁷⁴ Βλ. στο ίδιο σελ. 17.

Ο Majone⁷⁵ διακρίνει δυο τύπους νομιμοποίησης, τη διαδικαστική και την ουσιαστική. Η διαδικαστική νομιμοποίηση συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, ότι οι οργανισμοί που δημιουργούνται δημοκρατικά θεσπίζουν ένα καταστατικό στο οποίο ορίζεται η νόμιμη εξουσία και οι στόχοι των οργανισμών, ότι οι ρυθμιστικές αρχές ορίζονται από εκλεγμένους αξιωματούχους, η κανονιστική διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτελείται από τυπικούς κανόνες, που συχνά απαιτούν την δημόσια συμμετοχή και ότι οι αποφάσεις του οργανισμού πρέπει να αιτιολογούνται και να είναι ανοιχτές σε δικαστική κριτική.

Από την άλλη πλευρά, η ουσιαστική νομιμοποίηση σχετίζεται με τα παραπάνω χαρακτηριστικά της κανονιστικής διαδικασίας και βασίζεται στη συνέπεια στην πολιτική, την εμπειρογνωμοσύνη και την ικανότητα επίλυσης των προβλημάτων των ρυθμιστικών αρχών, την ικανότητά τους για την προστασία των κοινών συμφερόντων και, πιο σημαντικό, την ακρίβεια των ορίων εντός των οποίων οι ρυθμιστικές αρχές αναμένεται να λειτουργήσουν.⁷⁶

Ο Majone, επίσης, υποστηρίζει ότι η διαδικαστική νομιμοποίηση της Ένωσης μπορεί να ενισχυθεί όταν οι νομοθέτες λογοδοτούν για τις αποφάσεις τους. Αυτό θα επιτρέψει στην Ένωση να υπάρξει διαφάνεια και λογοδοσία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ουσιαστικά, η νομιμοποίηση μπορεί να βελτιωθεί μόνον εφόσον τα «μη πλειοψηφικά ιδρύματα» καθορίσουν σαφώς τους σκοπούς τους.

Ο Majone παρεκκλίνει από το νόημα με την υπεράσπιση της ρυθμιστικής νομιμότητας για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι διαφορετικό πράγμα να υπερασπίζεσαι την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών σε ένα φιλελεύθερο δημοκρατικό κράτος, όπου η κυβέρνηση εκλέγεται άμεσα από τους πολίτες, και άλλο να υποστηρίζεις ένα ανεξάρτητο

⁷⁵ Βλ. στο ίδιο, σελ. 291. Σημείωση: Σε αυτό το σημείο, υπερτονίζεται ο δικαστικός έλεγχος της νομιμοποίησης του οργανισμού, ρόλο τον οποίο μπορεί να διαδραματίσει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αλλά σε καμία περίπτωση δεν ανταποκρίνεται στο ν' τελεολογικό χαρακτήρα της Ένωσης.

⁷⁶ Βλ. στο ίδιο σελ 291-292.

εκτελεστικό όργανο που επηρεάζει τις αποφάσεις τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, όταν το όργανο αυτό δεν εκλέγεται απευθείας από ένα ορισμένο κοινό ή δεν είναι πολιτικώς υπεύθυνο ενώπιον ενός εκλεγμένου σώματος.⁷⁷

Η αντίληψη του Majone για την ΕΕ και τη νομιμοποίηση της, υποβαθμίζει την βαρύτητα της τελευταίας. Η πολιτική ευθύνη εδώ περιορίζεται στην ορθολογική φύση των αποφάσεων. Η συνταγή του Majone για την νομιμοποίηση είναι ένα καλό παράδειγμα για την νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος. Τεχνοκρατική ή μη, η νομιμοποίηση της αποσκοπεί στην επίλυση των αναγκών της κοινωνίας.⁷⁸ Ωστόσο, οι αρμοδιότητες της πολιτικής της Ένωσης υπερβαίνουν τις ικανότητες ενός ρυθμιστικού κράτους. Μείωση της νομιμοποίησης της διακυβέρνησης της ΕΕ μόνο σε τεχνοκρατικό επίπεδο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί κανονιστικά σε μια δημοκρατική κοινωνία.⁷⁹

Η Ένωση δεν ελέγχεται από τα κράτη μέλη ούτε αποτελεί από μόνη της μια ρυθμιστική αρχή. Αποτελεί ένα μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης το οποίο επηρεάζει τις πολιτικές των φιλελεύθερων κρατών μελών όπως αυτές εκφράζονται από τους πολίτες τους. Άρα, πρέπει κανείς να ακολουθήσει το δρόμο της συλλογιστικής που ανεβάζει τον πήχη και υποχρεώνει την Ένωση να συμμορφώνεται με τα κριτήρια νομιμότητας που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση της νομιμότητας των φιλελεύθερων-δημοκρατικών κρατών. Η Ένωση μπορεί να εκπληρώσει αυτά τα κριτήρια μόνο διαβεβαιώνοντας ότι συμμορφώνεται προς τη νομιμότητα, ότι δικαιολογείται κανονιστικά και να

⁷⁷ Hansen, L. and Williams, W.C., *The Myths of Europe: Legitimacy, Community and the 'Crisis' of the EU*, *Journal of Common Market Studies*, 37(2), 1999, σελ. 233-249.

⁷⁸ Βλ. ενδ. Scharpf F.W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford. 1999

⁷⁹ Auberger, T. Iszkowski, K., *Democratic Theory and the European Union: Focusing on 'Interest' or 'Reason'?* *Journal of European Integration*, 29(3), 2007, σσ. 271-284.

χρησιμοποιείται νομιμοποίηση παρόμοια με των φιλελεύθερων δημοκρατικών κρατών.

Εντούτοις, αυτό δεν σημαίνει ότι η εκπλήρωση αυτών των κριτηρίων θα επιτευχθεί με τις ίδιες μεθόδους τις οποίες διαθέτουν τα φιλελεύθερα δημοκρατικά κράτη.⁸⁰ Επίσης, δεν σημαίνει ότι η έμμεση νομιμοποίηση, η οποία είναι απαραίτητη για διεθνείς οργανισμούς, θα πρέπει να αντικατασταθεί με φιλελεύθερα κριτήρια, τα οποία θα μπορούσαν όμως να είναι συμπληρωματικά. Η άμεση ή η έμμεση νομιμοποίηση μπορούν να συνυπάρξουν στην Ευρωπαϊκή Πολιτεία ώστε αυτή να λάβει το χαρακτήρα μιας διπλής νομιμοποίησης (double legitimacy).⁸¹ Αυτή η διπλή νομιμοποίηση η οποία υπήρχε στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης⁸² βασίζεται στη βούληση των πολιτών αλλά και των κρατών μελών της χωρίς όμως να διευκρινίζεται ποιοι εκπροσωπούν τους πολίτες. Το ζητούμενο είναι να βρεθούν συγκεκριμένοι τρόποι για να αποκτήσουν νομιμότητα και οι δύο άμεσες και έμμεσες μέθοδοι που είναι διαθέσιμες για την Ένωση.

Για να δικαιολογηθεί αυτή η προσέγγιση, στο φιλελευθερισμό μεγάλη σημασία έχει η αποτελεσματικότητα. Η αποτελεσματικότητα αυτή μπορεί να συνδεθεί με τη νομιμοποίηση των τεχνοκρατών οι οποίοι με τη σειρά τους εξαρτώνται από την αποτελεσματικότητά τους και όχι από τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Ένα δεύτερο σημείο είναι το πώς οι λήπτες αποφάσεων είναι υπόλογοι για αυτές τις αποφάσεις τους.⁸³

⁸⁰ Vink, E., Multi-level Democracy: Deliberative or Agonistic? The Search for Appropriate Normative Standards, *Journal of European Integration*, 29(3), 2007, σσ. 303-322.

⁸¹ Dehousse, R., Institutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue? *European University Institute Working Papers* (4), 1995, σσ. 22-26.

⁸² Άρθρο 1-1 Παρ. 1 της Συνταγματικής Συνθήκης.

⁸³ Βλ. ενδ. Dobson, L. and Weale, A., Governance and Legitimacy, εις E. Bomberg and A. Stubb (eds), *The European Union: How Does it Work?* Oxford University Press, Oxford, 2003.

Δομική και αντιπροσωπευτική Νομιμοποίηση

Μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών νομιμοποίησης διακρίνουμε και τις εξής.⁸⁴ Η δομική νομιμοποίηση είναι η οργανωτική (θεσμική) εξασφάλιση της αναγωγής των αποφάσεων των ενωσιακών οργάνων στην πηγή της ενωσιακής εξουσίας η οποία όμως δεν πηγάζει από έναν ενιαίο και ομοιογενή λαό. Τόσο οι υποστηρικτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και των εθνικών κοινοβουλίων επιχειρούν να δώσουν τη δική τους απάντηση ως προς τη μορφή που πρέπει να προσλάβει η δομική νομιμοποίηση. Το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης απαντάται από το ξεκίνημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Το ίδιο θέμα πραγματεύεται και η συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης.

Για να απαντήσουμε στο ερώτημα εάν στην Ένωση εξακολουθεί να υφίσταται δημοκρατικό έλλειμμα θα πρέπει προηγουμένως να έχουμε ορίσει επακριβώς τι περιεχόμενο δίνουμε στη συγκεκριμένη έννοια. Όπως ο Τσάτσος (2007) αναφέρει, στο βιβλίο του «Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία»: «ο όρος Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά για να τονιστεί η διαφορετικότητα του ενωσιακού φαινομένου».⁸⁵ Οι λόγοι προτίμησης του συγκεκριμένου όρου έχουν να κάνουν με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης που τη διαχωρίζουν τόσο από το κρατικό φαινόμενο όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς.

Εξηγεί δε ότι, η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από έναν ιστορικοπολιτικό δυϊσμό εφόσον αποτελεί ταυτόχρονα ένωση κρατών και ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς. Οι ιδιαιτερότητες του φαινομένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη διαφοροποιούν ριζικά από το

⁸⁴ Katz R. S., Wessels B, (eds.), *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1999, σελ. 23.

⁸⁵ Τσάτσος Δ., *Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Πόλις, Αθήνα, 2007, σελ. 35.

κρατικό φαινόμενο, οπότε τίθεται υπό αμφισβήτηση όποια κριτική του ενωσιακού φαινομένου γίνεται με όρους που προέρχονται από την κρατικογενή πολιτειολογία. Το θέμα αυτό δεν είναι μόνο θεωρητικό ή ερμηνευτικό, αλλά και βαθιά πολιτικό. Έννοιες όπως Δημοκρατία, Κυριαρχία, Δημοκρατικό Έλλειμμα χρήζουν περαιτέρω αναανομηματοδότησης.⁸⁶

Σύμφωνα με την έννοια της αντιπροσωπευτικής νομιμοποίησης, ζητούμενο είναι το κατά ποιο τρόπο διασφαλίζεται η άρθρωση της πολιτικής βούλησης των ευρωπαϊών πολιτών. Οι υποστηρικτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπερτονίζουν το γεγονός ότι «η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία ως ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς εκφράζεται σε θεσμικό επίπεδο κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Παράλληλα, όλο και περισσότερες φωνές ζητούν για τα κοινοβούλια μια κεντρικότερη θέση στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις λόγω του ότι αποτελούν τους πιο άμεσους εκφραστές της λαϊκής βούλησης.

Η συζήτηση για τις μορφές νομιμοποίησης της Ένωσης δεν απαντά στο ερώτημα «πόση Ευρώπη θέλουμε;» αλλά στο «ποια Ευρώπη;». Η Ένωση, όπως τονίζει ο Αργύρης Πασσάς (2007),⁸⁷ από οργάνωση «ειδικού σκοπού» μετεξελίσσεται σε πολιτικό σύστημα, μιας πολιτείας εν τω γίγνεσθαι. Στην πολιτεία αυτή φαίνεται να αναδύεται μια ιδιότυπη μορφή «διαβουλευτικής δημοκρατίας». Στη διαβουλευτική αυτή δημοκρατία, τόσο τα εθνικά κοινοβούλια όσο και το Ευρωπαϊκό διεκδικούν τη θέση που θεωρούν ότι δικαιωματικά τους ανήκει.

Νομιμοποίηση μέσω εισροών και εκροών

Η θεωρία νομιμοποίησης εισροών-εκροών βασίζεται στην αρχή του ότι υπάρχουν δύο μορφές δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η πλευρά

⁸⁶Βλ. ενδ. Τσάτσος, Δημήτρης Θ., *Ευρωπαϊκή συμπολιτεία*, Εκδόσεις Λιβάνης, Αθήνα, 2007.

⁸⁷Βλ. ενδ. Πασσάς, Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 8, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2007.

των εισροών περιγράφει μια δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία νομιμοποιείται επειδή σε αυτή συμμετέχουν οι πολίτες σε κάθε στάδιό της. Παράδειγμα της πρώτης πλευράς, αυτής των εισροών αποτελούν τα δημοψηφίσματα, μέσω των οποίων σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή και για οποιοδήποτε ζήτημα, η εξουσία ζητεί την άποψη των πολιτών για να δημιουργήσει μια πολιτική.

Αντίθετα, στην πλευρά των εκροών, οι αποφάσεις νομιμοποιούνται μέσω της πεποίθησης ότι αυτές προωθούν το κοινό συμφέρον και είναι το για το καλό όλων όσων επηρεάζονται από αυτές.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η νομιμοποίηση μέσω των εισροών, από τη στιγμή που εμπεριέχει ένα βαθμό συμμετοχής των πολιτών, μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα σε συστήματα όπου τα κέντρα λήψης αποφάσεων είναι κοντά στο λαό. Σε μια τέτοια περίπτωση ο ρόλος των μέσων ενημέρωσης θα διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο μέσω των δυνατοτήτων για εκπαίδευση και ενημέρωση.

Τελικά, ο σκοπός της νομιμοποίησης της Ένωσης παραμένει μια μεγάλη πρόκληση. Από τη μια πλευρά, μπορεί να υποστηριχτεί ότι ένα τέτοιο εγχείρημα είναι αδύνατο, λόγω της ετερογενούς φύσης της Ένωσης. Εντούτοις, η δημιουργία μιας συλλογικής ευρωπαϊκής ταυτότητας βασισμένη σε πολιτιστικά κριτήρια και όχι στα διάφορα εθνικά χαρακτηριστικά τα οποία την απαρτίζουν, κάνουν τη νομιμοποίηση μέσω εισροών ένα δυνατό εγχείρημα.

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στη νομιμοποίηση μέσω των εισροών

Τα Εθνικά Κοινοβούλια μπορούν να διαδραματίσουν ένα πολύ σημαντικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία της νομιμοποίησης. Ως εκπρόσωποι των λαών της Ένωσης, μπορούν να φέρουν ευρωπαϊκά

ζητήματα εγγύτερα σε αυτούς και με αυτό τον τρόπο να καταστούν μια δίοδος επικοινωνίας των λαών προς την Ένωση.

Ο Napolitano⁸⁸ διευκρίνισε αυτή την άποψη υποστηρίζοντας πως η αυξημένη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση είναι ουσιώδης για να ελαχιστοποιηθεί το δημοκρατικό έλλειμμα και να κάνει τους πολίτες να αισθάνονται ότι εκπροσωπούνται επαρκώς σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Εντούτοις, παραμένουν τρία σημεία σύγκρουσης μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου:⁸⁹

α) στις διαδικασίες εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
β) στις διαδικασίες θέσπισης ευρωπαϊκών νόμων και πολιτικών, με το να θεσπίζουν νέα νομοθεσία ή να τροποποιούν την υπάρχουσα κατ' επιταγή των ευρωπαϊκών οδηγιών, αν και πολλές φορές επρόκειτο περισσότερο για μια διαδικασία περισσότερο τυπική παρά ουσιαστική. Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα πραγματικής εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων διαφέρει ανάλογα με το κράτος, όμως κατά κανόνα η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου τα υποχρεώνει να συμμορφώνονται στις επιταγές της ΕΕ και γ) στις διαδικασίες εποπτείας των ευρωπαϊκών θεσμών.

Το 2009 ο Elmar Brok,⁹⁰ υποστήριξε ότι στις σχέσεις μεταξύ των κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «δεν υπάρχει πλέον ανταγωνισμός». Στην έκθεση αυτή συμπεραίνεται ότι έχει σημειωθεί πρόοδος στις σχέσεις μεταξύ υπερεθνικού και εθνικών νομοθετικών σωμάτων, αναγνωρίζοντας όμως ότι στο παρελθόν αυτή η συνεργασία αντιμετώπιζε σημαντικά προβλήματα. Στην έκθεση αυτήν το Ευρωπαϊκό

⁸⁸ Σημείωση: Αυτό το σημείο διαφαίνεται περισσότερο και στο *Report on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration (INI/2001/2023)* που δημιουργήθηκε από την Επιτροπή για τις Συνταγματικές Υποθέσεις της οποίας προέδρευε ο G. Napolitano.

⁸⁹ Smith, Eivind (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, London, 1996, σσ. 163-167.

⁹⁰ Σημείωση: Η αναφορά της Συνθήκης της Λισαβόνας ως «Συνθήκη των Κοινοβουλίων» βρίσκεται και στον Buzek, Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βλ. ενδ. Buzek J, *State of the Union, JCMS 2010 Annual Review*, 49:7, 2010.

Κοινοβούλιο επικροτεί τα καθήκοντα και δικαιώματα που παραχωρούνται στα εθνικά κοινοβούλια με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που αποτελεί – όπως αναφέρει χαρακτηριστικά – «Συνθήκη των κοινοβουλίων». Διαβλέπει δε μεγάλη δυνατότητα περαιτέρω βελτίωσης των σχέσεων και επισημαίνει ορισμένα σημεία-κλειδιά ως προς τις μελλοντικές σχέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών σωμάτων.

Συζήτηση για τη φύση της Ένωσης

Η συζήτηση για τη φύση και τα χαρακτηριστικά της Ένωσης είναι σημαντική για τη περαιτέρω έρευνα σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων σε αυτή. Ο λόγος είναι ότι ανάλογα με την οπτική με την οποία αντιλαμβανόμαστε την Ένωση, από το διακυβερνητικό μοντέλο έως το ομοσπονδιακό, ανάλογη θα είναι τελικά και η θέση των εθνικών κοινοβουλίων σε αυτή.

Οι υπέρμαχοι του διακυβερνητικού μοντέλου επεδίωξαν να περιγράψουν την Ένωση επικεντρώνοντας στην κυριαρχία, την εξουσία στην λήψη αποφάσεων από τις εθνικές κυβερνήσεις και του διαχειριστικού ρόλου των υπερεθνικών οργάνων. Ακόμα κι αν διάφοροι παράγοντες μπορεί να επηρεάσουν την διαδικασία λήψης αποφάσεων, λόγω της κατεύθυνσης που δίνεται για λεπτομέρειες κάποιων πολιτικών σχεδιασμών, οι τελικές αποφάσεις λαμβάνονται από τα κράτη μέλη. Οι δικαστικές αρχές και η γραφειοκρατία της Ένωσης δεν είναι απόλυτα ανεξάρτητες από τα κράτη μέλη. Έχουν δημιουργηθεί για την διευκόλυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της εφαρμογής των νομοθετικών διαδικασιών της Ένωσης.^{91,92}

⁹¹ Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001, σσ. 283-284.

⁹² Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. and Streeck, W. *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, 1996c, σελ. 342.

Σύμφωνα με τους θεωρητικούς της διακυβερνητικής συνεργασίας, η ομοφωνία εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις σε ευαίσθητα ζητήματα δεν μπορούν να επιβληθούν στα κράτη μέλη και ότι όλες οι πολιτικές είναι αποτέλεσμα διαβούλευσης και συμφωνιών.⁹³ Η φιλελεύθερη διακυβερνητική συνεργασία, όπως περιγράφεται από το Moravcsik δεν παραβλέπει τις επιρροές διαφόρων ομάδων πίεσης στη διαμόρφωση των πολιτικών σε εθνικό επίπεδο, κάτι το οποίο δεν λαμβανόταν υπόψη στις πρώιμες θεωρίες της διακυβερνητικής συνεργασίας.⁹⁴ Εντούτοις, συμφωνεί ότι οι υπερεθνικοί θεσμοί δεν θα μπορούσαν να επιβληθούν σε κράτη τα οποία δρουν ορθολογικά.⁹⁵

Η ΕΕ είναι μια ένωση κρατών. Εξυπακούεται, λοιπόν, ότι τα εθνικά όργανα που αντιπροσωπεύουν τους πολίτες των κρατών πρέπει να κατέχουν περίοπτη θέση στην προσπάθεια εκδημοκρατισμού. Η ΕΕ δεν είναι όμως ένας τυπικός διεθνής οργανισμός, αλλά αποτελεί έναν υπερεθνικό οργανισμό που διαθέτει και δική του βουλή με πολλές αρμοδιότητες. Για το λόγο αυτό, πρέπει να εντάξουμε το ζήτημα της θέσης και της ιεράρχησης των σωμάτων νομοθετικής εξουσίας στην Ένωση στο ευρύτερο θέμα του διαχωρισμού των εξουσιών εντός της Ένωσης. Όντας ένας οργανισμός που συνδυάζει με έναν τελείως μοναδικό τρόπο διακυβερνητικά και ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά, διαθέτει έναν πολύπλοκο διαχωρισμό εξουσιών.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Marks,⁹⁶ η κυβερνητική διάσταση του παραδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναφέρεται στην αλληλεξάρτηση μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων σε διάφορα κυριαρχικά επίπεδα. Οι ιδιωτικοί φορείς αλλά και ομάδες πίεσης και ανεπίσημοι μηχανισμοί είναι

⁹³ Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach, *Journal of Common Market Studies*, vol 31, no 4: 473– 524, 1993, σελ.517.

⁹⁴ Βλ. ενδ. Hoffman, S. Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe, *Daedalus*, Τόμος 95, no 3: 1966, σσ. 862–915.

⁹⁵ Moravcsik (1993) *ό.π.* σελ. 481-482.

⁹⁶ Marks, G., Structural policy and multilevel governance in the EC, εις A. Cafruny and G. Rosenthal, *The state of the European Community*, Longman, London, 1993, σσ. 402-403.

αδιαμφισβήτητα χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου. Οι Pierre και Peters⁹⁷ υποστηρίζουν ότι κανένα από τα ευρωπαϊκά κράτη που γνωρίζουμε δεν μας δίνει καλύτερο παράδειγμα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά την δημιουργία της κοινής αγοράς, διάφοροι εγχώριοι παράγοντες έχουν μετατοπίσει το χωροταξικό τους ενδιαφέρον από το εγχώριο επίπεδο στο Ευρωπαϊκό.⁹⁸ Διάφορες ομάδες πίεσης, μέσα σε ένα πλουραλιστικό σύστημα διακυβέρνησης, προσπαθούν να επηρεάσουν την λήψη αποφάσεων ασκώντας πίεση στο Κοινοβούλιο, στις υπουργικές συσκέψεις και στην Επιτροπή ενώ τα κράτη μέλη δεν λειτουργούν με τον ορθολογικό τρόπο τον οποίο θα περίμενε ο Moravcsik σε αυτό το σύστημα διακυβέρνησης. Οι Ευρωπαίοι Επίτροποι ζητούν την γνώμη αυτών των ομάδων πίεσης και εκτιμούν την βαρύτητα της.

Μαζί με την παραδοσιακή φόρμα δημιουργίας νομοθεσίας που είναι κοινή στα φιλελεύθερα δημοκρατικά κράτη, η Ένωση χρησιμοποιεί διάφορα ήπια μοντέλα διακυβέρνησης. Ένα παράδειγμα τέτοιων ήπιων μοντέλων είναι τα ανεπίσημα δίκτυα με τα οποία συντονίζεται και εναρμονίζεται σταδιακά. Σε αυτά τα δίκτυα μπορεί να συμμετέχουν εκπρόσωποι των κρατών μελών, υπερεθνικοί φορείς, ειδικοί, οικονομικοί παράγοντες αλλά και η κοινωνία των ευρωπαϊών πολιτών. Τα δίκτυα αναπτύσσουν συγκριτικούς δείκτες για την ανακάλυψη της καλύτερης δυνατής πρακτικής διακυβέρνησης πχ Ευρωπαϊκό φόρουμ για την Νομοθεσία ηλεκτρισμού, Επιτροπή παροχής ανοιχτού δικτύου κτλ. Σε αντίθεση με το συμβατικό ιεραρχικό μοντέλο, ο μηχανισμός της Ανοιχτής μεθόδου συντονισμού (Open Method of Coordination) επιτρέπει τα κράτη μέλη να θέτουν τους δικούς τους στόχους και σημεία αναφοράς για την επιδίωξη των Ευρωπαϊκών Πολιτικών.⁹⁹ Ο μηχανισμός

⁹⁷ Peters B., Pierre J., *Governance approaches in Wiener, Anje and Diej, Thomas (eds) European Integration Theory 2nd edition*, Oxford UP, Oxford 2009, σελ. 94.

⁹⁸ Βλ. ενδ. Hooghe Liesbeth, Marks G., *Multilevel Governance and European Integration*. Latham Rowman & Littlefield, 2001.

⁹⁹ Pierre, Peters (2009) *ό.π.* σελ. 94.

ΟΜC επίσης, επιτρέπει σε οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς να συμμετάσχουν στην δημιουργία πολιτικών και στην εκτέλεσή τους. Η δημιουργία και χρησιμότητα των δικτύων, που περιλαμβάνουν μη κυβερνητικούς φορείς παρακινείται και από την Επιτροπή.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει ότι η πολιτική είναι αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαφόρων δρώντων του συστήματος. Σε αυτό το σύστημα διακυβέρνησης, δεν μπορεί να υπάρξει κάποια μορφή ιεραρχίας αφού κάθε επίπεδο είναι αλληλοεξαρτώμενο με το άλλο. Η συμμετοχή εθνικών ομάδων ενθαρρύνθηκε από την Επιτροπή όπως για παράδειγμα στην πολιτική συνοχής. Σε αυτή την περίπτωση σε κάθε επίπεδο η Επιτροπή δημιουργεί συνεργασίες με ομάδες για τη χρηματοδότηση, σχεδιασμό και εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Ο μηχανισμός έναρξης πολιτικών στην ΕΕ είναι μια εμπειρική απόδειξη μη-ιεραρχικής, πολλαπλών παραγόντων και πολλαπλής διαπραγμάτευσης πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης στην πράξη. Παρόλο που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο κύριος φορέας, η πολιτική έναρξη περιλαμβάνει μια διαδραστική σχέση ανάμεσα στην Επιτροπή, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο των υπουργών και ομάδες ενδιαφέροντος περιλαμβανομένων και υποεθνικών παραγόντων. Η εφαρμογή της πολιτικής εξελίσσεται με τον ίδιο τρόπο. Παρόλο που η κατεύθυνση έρχεται από τις Βρυξέλες και πρέπει να τηρείται, η εφαρμογή της πολιτικής δεν είναι ούτε αυστηρά ιεραρχική ούτε βασίζεται μόνο σε διαδικαστικό επίπεδο. Η Επιτροπή μοιράζεται την εξουσία σε συνεργασία με τις εθνικές επιτροπές των κρατών μελών. Σε αυτές τις επιτροπές εμπλέκονται αντιπρόσωποι και του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα όπως επίσης και εθνικές ή υποεθνικές αρχές.

Όλα τα ανωτέρω καταδεικνύουν ότι τα κράτη δεν είναι οι μοναδικοί λήπτες αποφάσεων. Σε κάθε στάδιο σχεδιασμού πολιτικής θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς για την καλύτερη εφαρμογή αυτών των πολιτικών. Ωστόσο, ένας τέτοιος

ισχυρισμός δεν μπορεί να είναι απολύτως έγκυρος, εάν εκείνοι που έχουν μια πολυεπίπεδη προσέγγιση διακυβέρνησης προς την ΕΕ δεν μπορούν να ανατρέψουν τη διακυβερνητική ερμηνεία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Μια περαιτέρω ανάλυση των ευρωπαϊκών οργάνων μπορεί να αποσαφηνίσει περισσότερο αυτή τη θέση.

Ορισμός των κυριότερων δρώντων στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει αποφάσεις σύμφωνα με τον κανόνα της απλής πλειοψηφίας. Είκοσι επτά Επίτροποι, οι οποίοι προτείνονται από τα κράτη μέλη και εγκρίνονται από τον πρόεδρο της επιτροπής δρουν με γνώμονα το συμφέρον της ένωσης στο σύνολό της και όχι να υπερασπίζονται εθνικά συμφέροντα. Η θέση της Επιτροπής, η οποία καθιστά κατάλληλη την απόκτηση πληροφοριών από εθνικά και υποεθνικά όργανα, και ομάδες ενδιαφέροντος, καθιστά ένα άκρως ανταγωνιστικό ενημερωτικό πλαίσιο το οποίο δύναται να ασκήσει ανεξάρτητη επιρροή στην χάραξη της πολιτικής. Αν και αυτή η διαδικασία μπορεί να επηρεαστεί από εθνικούς και κοινωνικούς παράγοντες, η Επιτροπή, η οποία είναι ένα υπερεθνικό όργανο έχει το δικαίωμα να διαμορφώσει νομοθεσία. Επίσης, καθορίζει την ατζέντα των συναντήσεων και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.¹⁰⁰

Η επιτροπολογία, σαν έννοια, μπορεί να είναι παραπλανητική για κάποιους, καθώς μπορεί να πιστεύουν ότι τα κράτη μέλη έχουν παραχωρήσει κομμάτι του ελέγχου στην διαδικασία εφαρμογής. Η επιτροπολογία είναι ασθενής σε εκείνους τους τομείς όπου η Επιτροπή έχει ισχυρές εκτελεστικές εξουσίες. Επίσης, οι κυβερνήσεις επιλέγουν για μέλη των επιτροπών άτομα της ακαδημαϊκής και επιχειρηματικής

¹⁰⁰ Βλ. ενδ. Nugent, N., *The government and politics of the EU*, 4th ed., Macmillan, Basingstoke, 1999.

κοινότητας ή εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων τα οποία όμως δεν είναι υπόλογα στους πολίτες της Ένωσης.

Η Επιτροπή διαπραγματεύεται σε ζητήματα εμπορίου και περιβάλλοντος και διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο στις διεθνείς διαπραγματεύσεις. Η Επιτροπή επίσης διαπραγματεύεται με χώρες οι οποίες αιτούνται την προσχώρησή τους στην Ένωση ή διεκδικούν οικονομική και πολιτισμική καθοδήγηση.¹⁰¹ Επιπλέον, το ασαφές περιεχόμενο των συνθηκών επέτρεψε στην Επιτροπή να ενισχύσει το ρόλο της και να νομιμοποιήσει τις προτιμήσεις της, αναφερόμενη σε συνθήκες. Μια περίπτωση ήταν η διαρθρωτική πολιτική, όπου η Επιτροπή έχει παίξει τον πιο σημαντικό ρόλο στο μετασχηματισμό της περιφερειακής πολιτικής σε μια παρεμβατική πολιτική.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί ένα ακόμα παράδειγμα υπερεθνικού οργάνου της Ένωσης. Από το 1979, οπότε και διεξήχθησαν οι πρώτες ευρωεκλογές, η ιδεολογία είναι ισχυρότερος παράγοντας διαμόρφωσης πολιτικής παρά η εθνική ταυτότητα των μελών των κομμάτων. Αντίθετα με το Moravcsik, οι Hooghe και Marks υποστηρίζουν ότι η ενδυνάμωση της θέσης του Ευρωκοινοβουλίου έπαψε να ισχύει όταν το Συμβούλιο των Υπουργών έχασε τη δυνατότητα του να παρεμβαίνει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης¹⁰².

Εκτός από τη δυνατότητά του να ζητήσει από την Επιτροπή την πολιτική και νομοθετική εκκίνηση, που επηρεάζει τα θέματα προϋπολογισμού και ελέγχου και εποπτείας της εκτελεστικής εξουσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει την αρμοδιότητα να παίρνει αποφάσεις για την πολιτική και το νομοθετικό έργο μαζί το συμβούλιο των Υπουργών για τα περισσότερα θέματα. Η διαδικασία συνεργασίας, επίσης, επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να ασκεί αξιοσημείωτη επιρροή στο Υπουργικό Συμβούλιο. Ο σημαντικός ρόλος του Ευρωπαϊκού

¹⁰¹ Hooghe and Marks (2003) *ό.π.* σελ. 293.

¹⁰² Βλ. στο *ίδιο* σελ. 292.

Κοινοβουλίου στη λήψη αποφάσεων είναι μια εκδήλωση περιορισμού της ισχύος του Συμβουλίου των Υπουργών και επίσημη αρχή των υπερεθνικών οργάνων στην ΕΕ.¹⁰³

Οι κρατοκεντρικές προσεγγίσεις, προσβλέπουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ένα ακόμα πεδίο στο οποίο τα κοινοβούλια μπορούν να συμμετάσχουν. Εντούτοις, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, διαδραματίζει ένα αντικειμενικό υπερεθνικό ρόλο με τη δικαιοδοσία να υποχρεώνει νομικά τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις συνθήκες. Από τη στιγμή που οι Συνθήκες καθορίζουν τους ρόλους και τις αρμοδιότητες της ευρωπαϊκής συνεργασίας (Κοινή αγορά), το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει παίξει έναν επεκτατικό και ερμηνευτικό ρόλο καθορίζοντας τις αρμοδιότητες των δύο διακυβερνητικών και υπερεθνικών οργανισμών¹⁰⁴. Ένα παράδειγμα της δύναμης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αποτελεί η υπόθεση 'Cassis de Dijon' όπου η απόφαση του Δικαστηρίου υποχρέωσε κάθε κράτος μέλος να αναγνωρίσει κάθε προϊόν που παράγεται σε άλλο κράτος μέλος. Η Επιτροποποίηση της ΕΕ δεν φαίνεται να συμπορεύεται με την επιθυμία των κρατών, αλλά των ενεργειών του Δικαστηρίου.

Το Συμβούλιο των Υπουργών είναι ίσως το πιο σημαντικό όργανο λήψεως αποφάσεων της ΕΕ. Έχει την εξουσία να ζητήσει από την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις και να ψηφίσει επί των νομοθεσιών. Παρόλο που το Συμβούλιο των υπουργών αποτελείται από υπουργούς που προασπίζονται τα εθνικά τους συμφέροντα, παρατηρείται ότι το έργο του περιορίζει τον έλεγχο της κάθε κυβέρνησης ξεχωριστά.¹⁰⁵ Εκτός από το Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο έχει σαφή χαρακτηριστικά διακυβερνητικού ρόλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι ένας ακόμα διακυβερνητικός θεσμός. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδριάζει σπάνια και οι αποφάσεις του αποτελούνται κυρίως από γενικά πλαίσια της

¹⁰³ Βλ. στο ίδιο σελ. 295.

¹⁰⁴ Marks et al (1996) *ό.π.* σελ. 354.

¹⁰⁵ Hooghe and Marks (2003) *ό.π.* σελ. 286.

πολιτικής που θα συσταθεί από την Επιτροπή. Αυτό δίνει ευελιξία στην Επιτροπή να δημιουργήσει νομοθετικό πρόγραμμα.¹⁰⁶

Εάν τα κράτη-μέλη δεν συμμορφώνονται με τις αποφάσεις που λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ ή δράσουν ανεξάρτητα από την ΕΕ, τι μπορεί να κάνει η ΕΕ; Κάποιος μπορεί να υποστηρίξει ότι η παραδοσιακή προσέγγιση της κρατικής κυριαρχίας, με βάση την απλή φυσική δύναμη δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε πολιτικό έλεγχο στις σύγχρονες καπιταλιστικές κοινωνίες. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι υπάρχουν σημαντικές οικονομικές και πολιτικές κυρώσεις και παρεπόμενη ανωμαλία θα μπορούσε να διατηρήσει την ισορροπία με την παρεμπόδιση των κρατών μελών ώστε να ακολουθηθεί ο κανόνας της ΕΕ.

Μια γρήγορη ανάλυση των θεσμικών οργάνων και της λειτουργίας της ΕΕ καταδεικνύει την πλάνη των κρατικών μοντέλων στο επίκεντρο που υποστηρίζουν ότι οι εθνικές κυβερνήσεις κυριαρχούν της χάραξης πολιτικής και οι υπερεθνικοί οργανισμοί είναι απλώς παράγοντες των κρατών-μελών. Η Ένωση αποτελείται από ένα σύνολο διακυβερνητικών σχέσεων και υπερεθνικών οργανισμών. Είναι σημαντικό να κατανοήσουμε ότι η ΕΕ δεν αποτελείται μόνο από όργανα εκπροσώπων των κρατών-μελών και των κρατών-μελών, αλλά είναι μια ανεξάρτητη αρχή η οποία έχει συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Πολλές από τις αποφάσεις που επηρεάζουν τη ζωή των πολιτών της ΕΕ λαμβάνονται σε αυτό το επίπεδο και αυτές οι αποφάσεις έχουν άμεση επίδραση στις πολιτικές και την πολιτική νομιμοποίηση των κρατών μελών.

Σε αυτή την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Ένωσης, και ιδιαίτερα στον τομέα της οικονομικής ένωσης διαφαίνεται τελικά ότι οι ενέργειες των κρατών, ιδιαίτερα του ευρωπαϊκού νότου δεν ήταν ορθολογικές. Εντούτοις, η ανάλυση της Ένωσης βασίζεται ακόμα σε ένα ρεαλιστικό μοντέλο, στο οποίο τα κράτη μέλη δρουν ορθολογικά

¹⁰⁶ Hooghe and Marks (2003) *ό.π.* σελ 296.

επιδιώκοντας στο να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη τους. Σε αυτή την ανάλυση, τα εθνικά κοινοβούλια, ως εκφραστές και ελεγκτές της πολιτικής των κρατών μελών παραμερίστηκαν σταδιακά.

Η συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει αυτό το λάθος. Ότι δηλαδή η προσέγγιση στην ανάλυση της Ένωσης θα πρέπει να είναι πλουραλιστική, υπάρχουν διάφοροι δρόμους οι οποίοι χαράζουν την πολιτική της, οι οποίοι διαχρονικά απέκτησαν σημαντικότερο βάρος στις αποφάσεις της Ένωσης ενώ τα κοινοβούλια παραμερίστηκαν, διαμορφώνοντας τελικά το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ένωση.

Επίλογος

Σύμφωνα με τον Eder¹⁰⁷ υπάρχουν τρία διαφορετικά μονοπάτια τα οποία θα μπορούσε να ακολουθήσει ένα τέτοιο σύστημα διακυβέρνησης όπως αυτό διαμορφώνεται μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας:

1. Η πορεία προς ένα αυταρχικό σύστημα διακυβέρνησης. Σε αυτή την περίπτωση θα υπάρξει μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας εις βάρος όμως της συμμετοχής και της διαβούλευσης. Κύρια χαρακτηριστικά θα ήταν ενισχυμένες γραφειοκρατίες οι οποίες μέσω της εξειδίκευσής τους θα προωθούσαν μία ορθολογική νομιμοποίηση.
2. Το ιδεολογικό μονοπάτι. Σε αυτή την περίπτωση θα έχουμε μεγιστοποίηση της συμμετοχής αλλά ελαχιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της διαβούλευσης. Παράδειγμα του πως ένα τέτοιο σύστημα θα μπορούσε να οδηγήσει σε λαϊκισμό είναι η ξενοφοβία η οποία υπάρχει στους κόλπους της Ένωσης.
3. Το μονοπάτι του ελιτισμού. Σε αυτή την περίπτωση θα υπάρχει μεγιστοποίηση της διαβούλευσης αλλά ελαχιστοποίηση της συμμετοχής και της αποτελεσματικότητας.

¹⁰⁷Eder K., *The European Union and the Public Sphere; A communicative space in the beginning*. John Eric Fossum, Philip Schlesinger, Routledge, 2007, σσ. 61-62.

Για πρώτη φορά στην ιστορία της Ένωσης, η Συνθήκη της Λισαβόνας, σύμφωνα με τους κύριους στόχους που είχαν τεθεί στη Διακήρυξη του Laeken (δηλαδή να φέρει την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της) προσφέρει μια σειρά δυνατοτήτων στα εθνικά κοινοβούλια για να συμμετέχουν και να επηρεάσουν την ενωσιακή νομοθετική διαδικασία. Αυτή η καινοτομία, η οποία βασίζεται στη αύξηση της δημοκρατίας, πρέπει να αντιμετωπιστεί θετικά αφού οι πολίτες μπορούν με έμμεσο τρόπο να συμμετάσχουν στην Ένωση.

Πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ένωσης ήταν περιθωριακός. Τα εθνικά κοινοβούλια συμμετείχαν στις δραστηριότητες της Ένωσης ασκώντας έλεγχο στα μέλη της κυβέρνησης ανάλογα με το πολιτικό σύστημα του κάθε κράτους μέλους.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσέφερε νέες προβλέψεις σχετικά με την ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Ένωσης. Ο πιο σημαντικός ρόλος είναι η συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης διασφαλίζοντας την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Φυσικά, ως ένα σημείο τα εθνικά κοινοβούλια έχουν αποκτήσει ένα ενισχυμένο ρόλο αφού μπορούν να εκκινήσουν μία διαδικασία η οποία μπορεί να απορρίψει μία προτεινόμενη νομοθεσία. Εντούτοις η τελική απόφαση για το αν παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας παραμένει στα όργανα της Ένωσης.

Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης επιδέχονται διαφορετικές αναγνώσεις. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι με τη νέα Συνθήκη οριστικοποιείται μια προκαθορισμένη πορεία προς ένα ευρωπαϊκό υπερκράτος το οποίο πρόκειται να αντικαταστήσει το εθνικό κράτος. Η αντίθετη ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης χαρακτηρίζει το νέο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης που εγκαθιδρύει η Συνθήκη της Λισαβόνας, ως το σύστημα που διασώζει τα εθνικά κράτη

ενδυναμώνοντας το εθνικό επίπεδο λήψης αποφάσεων στην Ένωση. Φαίνεται όμως πως πιο αληθοφανής είναι μια τρίτη περισσότερο συνδυαστική λογική, η οποία υποστηρίζει ότι η διαδικασία της ολοκλήρωσης περιλαμβάνει μια ανταλλαγή, ένα «tradeoff»¹⁰⁸, ανάμεσα στην τάση για αύξηση της από κοινού λήψης αποφάσεων και την ανάγκη για εθνική αυτονομία και επιρροή. Οι απαντήσεις, σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να είναι τελεσίδικες.

Τελικά, στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συμβολή των εθνικών κοινοβουλίων δεν μπορεί να αξιολογηθεί αποκλειστικά με τις προβλέψεις του Άρθρου 12 της Συνθήκης. Σε ένα τέτοιο σύστημα διακυβέρνησης η συμμετοχή ενός αυξανόμενου αριθμού δρώντων είναι απαραίτητη λόγω της ετερογενούς φύσης της Ένωσης και της ανάγκης νομιμοποίησης των δράσεών της. Τα εθνικά κοινοβούλια, ως εκείνα τα όργανα τα οποία εκλέγονται άμεσα από το λαό των κρατών μελών είναι τα πλέον αρμόδια όργανα για να επιλύσουν το πρόβλημα της νομιμοποίησης της Ένωσης σε σχέση με οποιουδήποτε άλλους εθνικούς, υποεθνικούς φορείς αλλά και ομάδες συμφερόντων.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια διαδικασία εν εξελίξει αλλά και μια ιδέα· η κοινή «Μεγάλη Ιδέα» όλων των ευρωπαίων που μπορεί να φτάσει έως τη συναίνεση για ομοσπονδιοποίηση. Κάθε αναθεώρηση προωθεί καινοτομίες που φέρνουν την Ένωση πιο κοντά στο στόχο της, να καταστεί, δηλαδή, μια ολοκληρωμένη δημοκρατία. Το κατά πόσο η Συνθήκη της Λισαβόνας θα κατορθώσει να ωθήσει την Ένωση προς πλήρη εκδημοκρατισμό του συστήματός της μένει να αποδειχθεί στην πράξη.

¹⁰⁸Wessels, Wolfgang (December 2009), "The making of the EU system: Reflections and suggestions for academic contributions", contribution to the Jean Monnet Conference.

Παράρτημα

Πίνακας 1. Έλεγχος και επικουρικότητα ανά νομοθετικό σώμα.

	Έλεγχος	Ζήτημα Επικουρικότητας	Αιτιολογημένες Προτάσεις
Αυστριακό Εθνικό Συμβούλιο	116	13	2
Αυστριακό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο	105	19	6
Βελγική Γερουσία	845	4	1
Βελγική Βουλή των Αντιπροσώπων	278	5	3
Βουλγαρική Εθνική	93	1	2

Συνέλευση			
Κυπριακή Βουλή των Αντιπροσώπων	11	2	4
Τσεχική Γερουσία	485	7	1
Τσεχική Βουλή των Αντιπροσώπων	2000	10	1
Γερμανική Bundestag	2919	5	2
Γερμανική Bundesrat	1009	47	7
Κοινοβούλιο της Δανίας	758	14	5
Κοινοβούλιο της Εσθονίας	251	3	-
Κορτές Χενεράλες Ισπανία	960	5	8
Κοινοβούλιο της Φινλανδίας	832	-	2
Γαλλική Γερουσία	309	44	11
Γαλλική Εθνοσυνέλευση	1145	5	1
Βουλή των Ελλήνων	43	8	-
Ουγγρική Εθνοσυνέλευση	86	7	-
Ιρλανδική Βουλή των Αντιπροσώπων	1867	2	-
Ιταλική Γερουσία	361	37	3
Ιταλική Βουλή των Αντιπροσώπων	2449	35	4
Κοινοβούλιο της Λιθουανίας	270	8	3
Βουλή των αντιπροσώπων Λουξεμβούργου	352	9	10
Βουλή της Λετονίας	11	5	1
Βουλή των Αντιπροσώπων Μάλτας	878	1	2
Ολλανδική Γερουσία	394	13	10

Ολλανδική Βουλή των Αντιπροσώπων	352	18	10
Γερουσία της Πολωνίας	1796	19	10
Κοινοβούλιο της Πολωνίας	2791	3	12
Κοινοβούλιο της Πορτογαλίας	771	10	2
Ρουμανική Γερουσία	71	2	1
Ρουμανική Βουλή των Αντιπροσώπων	203	2	2
Κοινοβούλιο της Σουηδίας	4436	45	31
Σλοβένικη Εθνοσυνέλευση	305	3	-
Σλοβένικο Εθνικό Συμβούλιο	-	-	-
Εθνικό Συμβούλιο Σλοβακίας	876	8	4
Βουλή των Λόρδων Ηνωμένο Βασίλειο	2679	8	3
Βουλή των Αντιπροσώπων Ηνωμένο Βασίλειο	4140	3	7

Βιβλιογραφία

1. Βοσκόπουλος Γ., *Ευρωπαϊκή Ένωση: θεσμοί, πολιτικές, προκλήσεις, προβληματισμοί*, Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2009.
2. Ιωακειμίδης Π.Κ., *Η Συνθήκη της Λισαβόνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2008.
3. Κανελλοπούλου Ν., *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και η ελληνική συνταγματική τάξη*, ομιλία στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο, Πανεπιστήμιο Πειραιώς σε συνεργασία με Ελεγκτικό Συνέδριο και ΔΣΑ, 2010.

4. Πασσάς, Α., Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια, *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Τεύχος 8, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2007.
5. Πλιάκος, Α. Δ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις ΟΠΑ, Τμήμα ΔΕΟΣ ΜΠΣ.
6. Σκουλάς Γ., *Πολιτική Επιστήμη και Ιδεολογίες Συστήματα Εξουσίας και Σύγχρονες Ιδεολογίες*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2010.
7. Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή συμπολιτεία*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2007.
8. Χρυσομάλλης Μ., *Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Ν. Κατσαρού, Αθήνα, 2010.
9. Auel K., *Adapting to Europe: Strategic Europeanization of National Parliaments*, εις Holzhaecker Ronald – Albæk Erik (eds.), *Democratic Governance and European Integration*, Elgar, Cheltenham Glos, σελ. 157-179, 2007.
10. Bache I., George S., *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
11. Bache I., Flinders M., *Themes and Issues in Multi-level Governance*, I. Bache and M. Flinders (eds), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York, 2004.
12. Ball A. R., Peters G. B., *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση: Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2001.

13. Banchoff, T., Smith M. P., *Legitimacy and the European Union, The contested polity*. (Ed. by T. Banchoff and M. P. Smith), Routledge, 1999.
14. Barrett G., Analysis and Reflections – ‘The king is dead, long live the king’: The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, *European Law Review*, Τόμος 33 1: 66-84, 2008.
15. Bermann, G. A., The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’: National Parliaments and Subsidiarity, *European Constitutional Law Review*, vol. 4: Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
16. Born, H., Hängg H. (eds.): *The Double Democratic Deficit*, Aldershot: Ashgate.
17. Brown, T. (2012), National Parliaments in the Convention on the Future of Europe [σε ηλεκτρονική μορφή]. διαθέσιμο στο: <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/31_03.pdf>.
18. Buzek J., State of the Union, JCMS 2010 Annual Review, 49: 7-16, 2010.
19. Cooper I., *Comment: Will national parliaments use their new powers?* EU Observer, <http://euobserver.com/18/28839>, 2009.
20. De Clerck-Sachsse J., *The paradox of European Democracy – reflections on a “Plan D” for the EU*, CEPS Commentary, 1-7-2005.
21. Duina F., Oliver M. J., National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? *European Law Journal*, Τόμος 11 2: 173-195, 2005.
22. Eberlein B., Grande D., Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State, *Journal of European Public Policy*, Τόμος 12 1: 89-112, 2005.

23. Eder K., *The European Union and the Public Sphere; A communicative space in the beginning*. John Eric Fossum, Philip Schlesinger, Routledge, 2007.
24. Esenturk, N., Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Τόμος 8 4: 1–19, 2009.
25. Goetz, K.H., Meyer-Sahling J. H., *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, Living Reviews in European Governance, 3(2) www.livingreviews.org/lreg-2008-2, 2008
26. Haltern U., Mayer F., Weiler J.H.H., European democracy and its critique: five uneasy pieces. *EUI working papers*. RSC 95/11, 1995.
27. Katz R. S., Wessels B. (eds.), *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
28. Kiiver P., The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement, *European Constitutional Law Review*, Τόμος 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
29. Kurpas S., *The Treaty of Lisbon – How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes*, CEPS Policy Brief, No 148, December 2007.
30. Loewenberg G., Paradoxes of Legislatures, *Daedalus – Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Quarterly (MIT Press Journals), 2007.
31. Majone G., *Europe's 'democratic deficit': the question of standards*. *European Law Journal*, Τόμος 4, No. 1: 5–28, 1998.

32. Maurer A., *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process*, Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC, 8-9 April 2001.
33. Moravcsik A., Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach, *Journal of Common Market Studies*, Τόμος 31 4: 473– 524, 1993.
34. Moravcsik A., Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions, *Center for European Studies Working Paper Series 52*, 1994.
35. Millon-Delsol, C., *L'État subsidiaire*,: Presses Universitaires de France. Paris, 1992.
36. Norton P. (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, 1996.
37. Norton P., National Parliaments in Western Europe, in Eivind Smith, *National Parliaments as cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, 1996.
38. Piattoni S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
39. Pierre, J., Peters, G.B. (). Governance Approaches, στο A. Wiener and T. Diez (eds), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
40. Piris J., C., *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, London, 2010.
41. Smith E. (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*: Kluwer Law, London, 1996.

42. Wessels W., *The making of the EU system: Reflections and suggestions for academic contributions*, contribution to the Jean Monnet Conference, 2009.
43. Laeken declaration on the future of the European Union, 15 December 2001 [interactive]. [accessed 19-01-2012]. <<http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>>.
44. The Lisbon Treaty: 10 Easy-to-Read Fact Sheets”, (December 2007) Foundation Robert Schuman
45. The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations”, (Joint study by CEPS, EGMONT and EPC: November 2007)