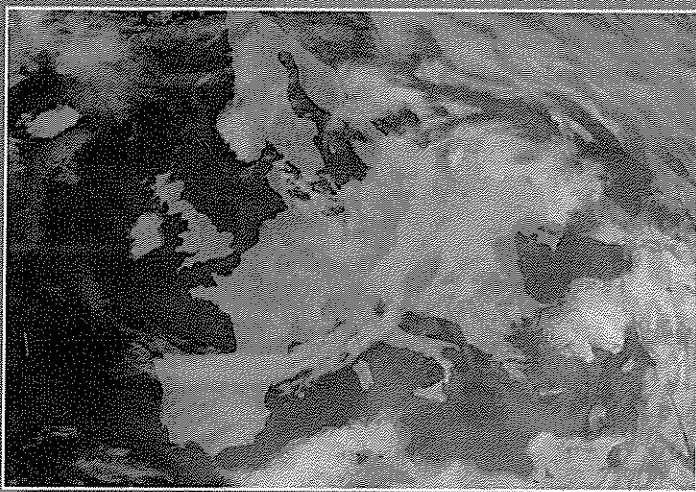


ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ

Αντίστοιχο
Πρόγραμμα Οικονομίας



ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΤΟΥ ΤΕΥΧΟΥΣ
ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ



Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας

Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Γ. Παπαδοπούλου*

Abstract

The role of national parliaments in the institutional framework of the EU is considerably reinforced by the Lisbon reform, which expressly acknowledges them as an actor of the European integration in a provision included in the main text of the new Treaty. Their mission is twofold: on the one hand, they are to enhance democratic legitimization of the EU through their involvement in all its activities, and particularly in the Area of Freedom, Security and Justice. On the other hand, they are entrusted with the "subsidiarity" control, thus intervening decisively in the EU legislative procedure: the "early warning mechanism" allows them to express their opinion on the conformity of legislative proposals with the principle of subsidiarity; most importantly, their opposition could even prevent a proposed measure from being eventually adopted. One awaits the national parliaments' perception of their role in the EU institutional setting once the specific conditions of their participation are adopted.

Εισαγωγή

α. Το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η μερική κάλυψή του από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Στην αρχική μορφή του, το ευρωπαϊκό εγχείρημα είχε ως πρωταρχικό στόχο την εγκαθίδρυση μιας προωθημένης οικονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας (η οποία, άλλωστε, προσδιοριζόταν ρητώς ως «Οικονομική»)¹. Στο πλαίσιο αυτό, το θεσμικό σύστημα της Κοινότητας δομήθηκε εξ αρχής με άξονα το Συμβούλιο των Υπουργών και την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δύο όργανα που ασκούσαν τη νομοθετική εξουσία από κοινού, σύμφωνα με ένα πρωτότυπο τρόπο συλλειτουργίας (Συζυγία της

* Λέκτορας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος.

¹ Η οικονομική ενοποίηση δεν τέθηκε πάντως ως αυτοσκοπός, αλλά ως μέσο υλοποίησης του απώτερου στόχου της πολιτικής ενοποίησης, μιας «ευρύτερης και βαθύτερης κοινότητας», σύμφωνα με την έκφραση που χρησιμοποίησε ο Robert Schuman στην ιστορική δήλωσή του της 9ης Μαΐου 1950.

Ρώμης) που χαρακτηρίζεται ως «κοινοτική μέθοδος»². Το σύστημα αυτό διασφαλίζει ότι το αποτέλεσμα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας λαμβάνει υπόψη τόσο τα συμφέροντα των κρατών μελών, όπως αυτά εκφράζονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου, όσο και το συμφέρον της ίδιας της Κοινότητας, που εκφράζεται από την Επιτροπή. Τα νομιμοποιητικά ερείσματα των θεσμικών αυτών οργάνων διαφέρουν: το Συμβούλιο αντλεί τη νομιμοποίησή του από την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών, όπως αυτή αναγνωρίζεται από το Διεθνές Δίκαιο (διεθνής νομιμοποίηση), ενώ η Επιτροπή την αντλεί από την ίδια τη φύση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος (μεταεθνική ή ενοποιητική νομιμοποίηση). Τέλος, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στο οποίο ανατέθηκε η διασφάλιση της τήρησης του δικαίου στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, θεμελιώνει τη δράση του στη δικαιοκρατική νομιμοποίηση³.

Στο θεσμικό αυτό σχήμα, εξαιρετικά ασθενές, αν όχι ανύπαρκτο, ήταν το στοιχείο της «δημοκρατικής νομιμοποίησης», δεδομένου ότι κανένα από τα παραπάνω όργανα δεν διέθετε –ούτε διαθέτει μέχρι σήμερα⁴– επαρκή σύνδεσμο με τη βούληση των πολιτών των κρατών μελών. Η δημιουργία μιας «Συνέλευσης» που θα αντιπροσώπευε τους λαούς της Ευρώπης (παλαιό άρθρο 137 ΣυνθΕΟΚ) δεν ήταν σε θέση να προσδώσει το στοιχείο αυτό στην Κοινότητα, καθώς στην αρχική του μορφή το σώμα αυτό αποτελείτο από εκπροσώπους διορισμένους από τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ, εξάλλου, οι αρμοδιότητές του ήταν πολύ περιορισμένες⁵, με αποτέλεσμα ο ρόλος του στην κοινοτική έννομη τάξη να καθίσταται μάλλον περιθωριακός⁶. Η «Συνέλευση» είναι πάντως το όργανο που υπέστη τις περισσότερες και βαθύτερες αλλαγές κατά την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προς την κατεύθυνση της ποιοτικής αναβάθμισης και ενίσχυσης του ρόλου της. Η εκλογή των μελών της με άμεση και μυστική

² Για την ουσία της κοινοτικής μεθόδου βλ. αντί πολλών Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Το παράδειγμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ. 57 επ. Βλ. επίσης την Ανακοίνωση της Επιτροπής για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης –Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση– Η ανανέωση της κοινοτικής μεθόδου, COM(2001)727.

³ Για τα νομιμοποιητικά ερείσματα των οργάνων της ΕΕ βλ. αναλυτικά Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι, Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4. Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 28 επ.

⁴ Πάντως, το Συμβούλιο προβάλλει ως στοιχείο δημοκρατικής νομιμοποίησής του το γεγονός ότι καθένα από τα μέλη του είναι υπεύθυνο έναντι του εθνικού κοινοβουλίου του για τις θέσεις που λαμβάνει σε κοινοτικό επίπεδο. Επίσης, κατά την Επιτροπή η δημοκρατική της νομιμοποίηση ενισχύεται από την ίδια τη θεσμική ισορροπία της Ένωσης, που την καθιστά υπόλογη έναντι των άλλων οργάνων, βλ. P. CRAIG, *Democracy and Rule-Making within the European Community: An empirical and Normative Assessment*, ELJ 1997, σελ. 105-130, σελ. 108.

⁵ Βλ. G. ISAAC/M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 9^e éd., Sirey, 2006, σελ. 110.

⁶ Γεγονός που έχει οδηγήσει διαχρονικά σε αιτιάσεις για το «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης, βλ. μεταξύ άλλων J. HABERMAS, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution?"*, ELJ 1995, σελ. 303-307.

ψηφοφορία από τους πολίτες των κρατών μελών, από το 1979 και εντεύθεν, καθώς και η επίσημη μετονομασία της σε «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο» με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986⁷, σηματοδότησαν την απαρχή της αναβάθμισης του ρόλου της ως θεσμικού οργάνου της κοινοτικής έννομης τάξης, ενώ η αναβάθμιση αυτή συντελέστηκε κυρίως με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 και την ισότιμη συμμετοχή του Κοινοβουλίου, ως τρίτου πόλου, στη νομοθετική εξουσία μέσω της διαδικασίας της συναπόφασης.

Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο «θεσμικό τρίγωνο»⁸ που ασκεί πλέον τη νομοθετική εξουσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Συζυγία του Μάαστριχτ), σε συνδυασμό με την εκλογή των μελών του απευθείας από τους πολίτες των κρατών μελών, εξαντλεί, φρονούμε, τη συμβολή του στην κάλυψη του «δημοκρατικού ελλείμματος» της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την αντιπροσωπευτική του ικανότητα. Είναι γεγονός ότι, παρά την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησής του και την εντυπωσιακή αύξηση των αρμοδιοτήτων του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντικατοπτρίζει τη «συλλογική βούληση» των λαών της Ευρώπης, ούτε είναι σε θέση να εκφράσει με τρόπο άμεσο και επαρκώς αντιπροσωπευτικό τους πολίτες των κρατών μελών^{9,10} και για το λόγο αυτό οι θεωρητικοί προβληματισμοί περί του «δημοκρατικού ελλείμματος» της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχουν εκλείψει μέχρι σήμερα¹¹.

β. Η σταδιακή αναγνώριση του «νομιμοποιητικού» ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων

Εντός του σχήματος αυτού, το ρόλο συνδετικού κρίκου ανάμεσα στα κοινοτικά όργανα και στους πολίτες των κρατών μελών καλούνται να εκπληρώσουν τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία απολαμβάνουν εξ ορισμού δημοκρατικής

⁷ Την ονομασία αυτή είχε υιοθετήσει για τον εαυτό της η Συνέλευση ήδη με Ψήφισμα της 30.03.1962.

⁸ Βλ. J.-L. QUERMONNE, *Le système politique européen*, 6^e éd., Paris, Montchrestien, 2005, σελ. 29.

⁹ Τούτο οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι η εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν γίνεται με ενιαία διαδικασία, αλλά με βάση τους εθνικούς κανόνες. Εξάλλου, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν είναι δυνατόν να ταυτισθεί με το ρόλο που επιτελεί το κοινοβούλιο εντός του εθνικού κράτους, βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι*, σελ. 149-150.

¹⁰ Ο BR. DONNELLY τονίζει ότι «είναι δύσκολο να εξηγήσει κανείς στους ψηφοφόρους της Ευρώπης τι διακυβεύεται στις Ευρωεκλογές, καθώς ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ των ψήφων τους και των αλλαγών στις πολιτικές ή στους αξιωματούχους είναι, στην καλύτερη περίπτωση, έμμεσος», *The European Constitutional Treaty: its past, present and future*, 2006, διαθέσιμο στον ιστότοπο του Federal Trust, www.fedtrust.co.uk.

¹¹ Βλ. ενδεικτικά B. WESSELS/R. KATZ, *Introduction: European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, in R. KATZ/W. WESSELS (eds), *European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, OUP, 1999, σελ. 3-21, σελ. 5.

νομιμοποίησης στο επίπεδο των κρατών μελών. Είναι αληθές ότι, στις αρχικές μορφές των Συνθηκών, πουθενά δεν γινόταν αναφορά στα εθνικά κοινοβούλια, η σύμπραξη των οποίων στην πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος περιοριζόταν στην επικύρωση των ιδρυτικών συνθηκών και των αναθεωρήσεών τους -στα κράτη μέλη όπου η επικύρωση υπόκειται σε κοινοβουλευτική διαδικασία¹². Όμως, από το 1992 και εντεύθεν, η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως συνολικού θεσμού στον οποίο εντάσσεται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα¹³, καθώς και η διεύρυνση και η εμβάθυνση των αρμοδιοτήτων της τελευταίας σε τομείς πέραν του οικονομικού, κατέστησε εμφανή την ανάγκη για αναγνώριση ενός ρόλου υπέρ των εθνικών κοινοβουλίων και, εντέλει, για ενεργοποίηση των τελευταίων και εμπλοκή τους στις δράσεις της Ένωσης. Η δε τάση ενίσχυσης του ρόλου τους εντάχθηκε στη γενικότερη συζήτηση και τον προβληματισμό σχετικά με την εμβάθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης¹⁴ και την ενίσχυση της διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη μεγαλύτερη δυνατή προσέγγισή της με τους πολίτες των κρατών μελών¹⁵. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι η αναγνώριση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων έγινε με κείμενα που προσαρτήθηκαν στις Συνθήκες, αρχικά με τη μορφή Δηλώσεων¹⁶ και αργότερα Πρωτοκόλλων, τα οποία έχουν την ίδια ισχύ με τις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου¹⁷.

Η πρώτη αναφορά στα εθνικά κοινοβούλια έγινε στη Δήλωση υπ' αριθ. 13 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στην οποία τονίσθηκε η σκοπιμότητα ενθάρρυνσης της μεγαλύτερης συμμετοχής τους στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και η ανάγκη να ενταθούν οι επαφές αλλά και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ αυτών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

¹² Βεβαίως, τα εθνικά κοινοβούλια μετέχουν εμμέσως του κοινοτικού συστήματος, στο βαθμό που καλούνται συχνά να θεσπίσουν τις αναγκαίες νομοθετικές πράξεις για την προσαρμογή του εθνικού δικαίου προς το κοινοτικό. Αυτός ο ρόλος τους τοποθετείται όμως εντός της εθνικής έννομης τάξης και σε στάδιο μεταγενέστερο εκείνου που μας απασχολεί στην παρούσα μελέτη (δηλαδή του συγκαθορισμού της δράσης της Ένωσης).

¹³ Βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ι, 3η έκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σελ. 30 επ.

¹⁴ Για τις θεωρητικές συζητήσεις σχετικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση στην Ένωση, βλ. Ch. LORD/P. MAGNETTE, *E pluribus Unum ? Creative Disagreement about Legitimacy in the European Union*, JCMS 2004, sel. 183-2002.

¹⁵ Βλ. B. RITTBERGER, *The Politics of Democratic Legitimation in the European Union*, Nuffield College Working Paper 2004-W4, διαθέσιμο στον ιστότοπο www.nuff.ox.ac.uk.

¹⁶ Για τις οποίες τόσο το ΠΕΚ όσο και το ΔΕΚ έχουν κρίνει ότι τα θεσμικά όργανα οφείλουν να τις λαμβάνουν υπόψη, στο βαθμό που εκφράζουν την κοινή βούληση των κρατών μελών, ΠΕΚ, Απόφαση της 7ης Ιουνίου 2001, *Agrana Zucker*, T-187/99, Συλλ. 2001, II-1587, ΔΕΚ, Διάταξη της 5ης Νοεμβρίου 2002, *Agrana Zucker*, C-321/01P, Συλλ. 2002, I-10027.

¹⁷ Άρθρο 311 ΣυνθΕΕ. Βλ. G. ISAAC/M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, όπ. παρ., σελ.189.

Έκτοτε, όλες οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις των Συνθηκών καθώς και οι συζητήσεις σχετικά με το μέλλον της Ένωσης περιλάμβαναν αναφορές στα εθνικά κοινοβούλια. Έτσι, το Πρωτόκολλο υπ' αριθ. 13 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ τόνισε την ανάγκη μεγαλύτερης συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων και ενίσχυσης της δυνατότητάς τους να εκφράζουν τις απόψεις τους. Για το σκοπό αυτό, αφενός, οργάνωσε ένα πλαίσιο υποχρεωτικής ενημέρωσής τους σχετικά με τα έγγραφα και τις προτάσεις της Επιτροπής και, αφετέρου, αναγνώρισε το ρόλο της Διάσκεψης των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων (COSAC)¹⁸, ο οποίος συνίστατο στην υποβολή εισηγήσεων ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως για τα ζητήματα της επικουρικότητας, του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το Πρωτόκολλο πάντως διευκρίνιζε ότι η COSAC συνιστούσε σώμα διακριτό από τα εθνικά κοινοβούλια και ότι οι θέσεις της δεν ήταν δεσμευτικές γι' αυτά.

Εξάλλου, στη Δήλωση υπ' αριθ. 13 «σχετικά με το μέλλον της Ένωσης» που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας τα κράτη μέλη κατέστησαν σαφές ότι η διαδικασία προβληματισμού σχετικά με τη μελλοντική πορεία της Ένωσης έπρεπε, μεταξύ άλλων, να επεξεργαστεί «το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα». Στο πλαίσιο της εντολής αυτής, η Δήλωση του Laeken για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που προσαρτήθηκε ως Παράρτημα Ι στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Laeken της 14 και 15.12.2001, έθεσε τον προβληματισμό αυτό σε ειδικότερο πλαίσιο, αναγνωρίζοντας ότι «τα εθνικά κοινοβούλια προσφέρουν επίσης τη συμβολή τους στη νομιμότητα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος» και προτείνοντας λύσεις για τη δραστηριοποίησή τους, όπως την εκπροσώπησή τους σε ένα νέο θεσμικό όργανο, επιπλέον του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την εμπλοκή τους σε έναν προκαταρκτικό έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, κλπ¹⁹.

Η Συνέλευση που συστάθηκε με βάση την εντολή του Laeken –στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων²⁰– επεξεργάστηκε το ζή-

¹⁸ Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων (Assises) είχε ήδη αναγνωρισθεί με τη Δήλωση υπ' αριθ. 14 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στην οποία αναφερόταν ότι η Διάσκεψη αυτή είχε τη δυνατότητα «να δίνει τη γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της ΕΕ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δικαιωμάτων των εθνικών κοινοβουλίων», διατύπωση που καταδεικνύει την υπεροχή των μεμονωμένων εθνικών κοινοβουλίων έναντι της Διάσκεψης.

¹⁹ Είναι ενδεικτικό ότι η αναφορά στα εθνικά κοινοβούλια εντάσσεται στο Κεφάλαιο II της Δήλωσης, με τίτλο «Προκλήσεις και Μεταρρυθμίσεις σε μια ανανεωμένη Ένωση», με υπότιτλο «Περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

²⁰ Η σύνθεση της Συνέλευσης αυτής, αποστολή της οποίας ήταν η προετοιμασία της διακυβερνητικής διάσκεψης ενόψει της αναθεώρησης των Συνθηκών, προσέδωσε στη διαδικασία αυτή μια ευρεία νομιμοποιητική βάση, βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η Συνεργασία στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σελ. 125-128.

τημα αυτό και τα συμπεράσματά της αποτυπώθηκαν στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης, υπό τη μορφή δύο Πρωτοκόλλων σχετικά με το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και με την Εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας²¹. Εξάλλου, η Συνταγματική Συνθήκη αναγνώριζε το ρόλο της «Διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης», ο οποίος εξακολουθεί να είναι διακριτός από εκείνον των εθνικών κοινοβουλίων²².

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσλαμβάνει και κεφαλαιοποιεί το ιδιότυπο αυτό «κεκτημένο» που αφορά στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δη προς την κατεύθυνση της ρητής απονομής σε αυτά συγκεκριμένης αποστολής, μέσω μιας διάταξης που εισάγεται στο ίδιο το κείμενό της (άρθρο 8Γ, αναριθμούμενο σε άρθρο 12) και δύο Πρωτοκόλλων σχετικά με το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και με την Εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Από το σύνολο των διατάξεων αυτών διαμορφώνεται η διττή αποστολή που ανατίθεται στα εθνικά κοινοβούλια: αυτά καλούνται να λειτουργήσουν, αφενός, ως παράγοντας ενίσχυσης του δημοκρατικού στοιχείου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μέρος Πρώτο) και, αφετέρου, ως παράγοντας ελέγχου του τρόπου με τον οποίο η Ένωση ασκεί τις απονεμημένες σε αυτήν αρμοδιότητες, στο πλαίσιο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας (Μέρος Δεύτερο).

Μέρος Πρώτο

Τα εθνικά κοινοβούλια ως παράγοντας ενίσχυσης του δημοκρατικού στοιχείου στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με την πρόσφατη αναθεώρηση, εισήχθη για πρώτη φορά διάταξη στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης, όπου απαριθμούνται όλες οι πτυχές της αποστολής που ανατίθεται στα εθνικά κοινοβούλια. Το γεγονός ότι, παρά την ύπαρξη δύο

²¹ Για το περιεχόμενο των κειμένων αυτών βλ. A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, CMLR 2003, σελ. 37-85, σελ. 60-62. Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, θα αναφερθούμε στις προβλέψεις της Συνταγματικής Συνθήκης μόνο στο βαθμό που συσχετίζονται ή/και διαφοροποιούνται από εκείνες της Συνθήκης της Λισαβόνας. Για μια εις βάθος ανάλυση των λύσεων που πρότεινε η Συνταγματική Συνθήκη και των επιπτώσεών τους στο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης, βλ. St. SIEBERSON, *The proposed EU Constitution - Will it eliminate the EU's democratic deficit?* Col. J. of Eur. Law 2004, σελ. 173-264, και, ειδικά για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, σελ. 236-241.

²² Στο πλαίσιο της Συνταγματικής Συνθήκης, η Διάσκεψη αυτή αναλάμβανε το ρόλο «διαμεσολαβητή», καθώς οριζόταν ότι «προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» και «οργανώνει διακοινοβουλευτικές διασκέψεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα, ιδίως για τη συζήτηση θεμάτων εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης και της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας». Το σώμα αυτό θα ανέπτυσσε πάντως αυτόνομη δράση, και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι θα εξέφραζε ένα είδος «συλλογικής βούλησης» των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία προβλεπόταν ρητώς ότι δεν δεσμεύονταν από τις εισηγήσεις της.

αναλυτικών Πρωτοκόλλων όπου διακηρύσσεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων²³ γενικά αλλά και στο πλαίσιο του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, η Συνθήκη παραθέτει σε διακριτή διάταξη τους τρόπους με τους οποίους τα τελευταία συμμετέχουν στη λειτουργία της Ένωσης, έχει αυξημένη συμβολική αξία και καταδεικνύει την τάση να αντιμετωπισθούν αυτά ως «οιονεί θεσμικά όργανα» της Ένωσης και να ενταχθούν στο θεσμικό σύστημά της.

Από συστηματικής απόψεως, δεν είναι τυχαία η ένταξη της διάταξης του άρθρου 8Γ στο πλαίσιο του Τίτλου II «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών». Είναι εμφανές ότι η Συνθήκη αναγνωρίζει εμμέσως τα εθνικά κοινοβούλια ως παράγοντα που αναμένεται να προσδώσει στην Ένωση το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης, για την έλλειψη του οποίου έχει επικριθεί έντονα στο παρελθόν²⁴. Στο πλαίσιο αυτό, η συμβολή τους στην ενίσχυση του στοιχείου αυτού²⁵ συνίσταται στην αναγωγή τους σε «*θεσμικά μέσα ελέγχου της υπερεθνικής εξουσίας*»²⁶ υλοποιείται μέσω της ενεργού συμμετοχής τους στις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης (Κεφάλαιο 1), της άσκησης αξιολόγησης και πολιτικού ελέγχου στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Κεφάλαιο 2), αλλά και της συμμετοχής τους στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών και προσχώρησης νέων κρατών μελών σε αυτήν (Κεφάλαιο 3).

Κεφάλαιο 1. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 8Γ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αυτό προστέθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν στην καλή λειτουργία της Ένωσης, μεταξύ άλλων, «(α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο

²³ Το άρθρο 10 του Πρωτοκόλλου για το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων επαναλαμβάνει τις αντίστοιχες διατάξεις της Συνταγματικής Συνθήκης ως προς τη «Διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης» και τις δυνατότητες δράσης της τελευταίας ως σώματος διακρινόμενου από τα εθνικά κοινοβούλια.

²⁴ Βλ. B. WESSELS/R. KATZ, *οπ. παρ.*, σελ. 10, οι οποίοι τονίζουν ότι ο ρόλος που θα διαδραματίσουν τα εθνικά κοινοβούλια στην ενοποιητική διαδικασία είναι ζωτικός για την ανάπτυξη της δημοκρατίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

²⁵ Βλ. σχετικά και το άρθρο 8^Α (αναριθμούμενο σε άρθρο 10 της Συνθήκης ΕΕ), που εντάσσεται στον ίδιο Τίτλο, το οποίο προβλέπει ότι «η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία» (παρ. 1) και ότι «τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης, και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών κοινοβουλίων είτε έναντι των πολιτών τους» (παρ. 2 εδ. β).

²⁶ Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Η απώλεια του συμβόλου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος; ΕυρΠολ 1/2007, σελ. 153-174, σελ. 163, ο οποίος εντοπίζει ένα «συμβολικό μήνυμα» στην ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων.

των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση». Το Πρωτόκολλο αυτό θεσπίζει υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τη συνολική δραστηριότητα της Ένωσης, η οποία διαφέρει ριζικά από εκείνη που εισήγαγε το αντιστοιχο Πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ: ενώ η τελευταία προέβλεπε την ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων μόνο σε σχέση με τα έγγραφα και τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, η υποχρέωση αυτή καθίσταται πλέον διάχυτη, στο βαθμό που εκτείνεται στα έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Περαιτέρω, η ποιοτική διαφοροποίηση από το προηγούμενο καθεστώς συνίσταται στην ένταση και την έκταση της υποχρέωσης ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων: αφενός, τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων διαβιβάζονται στα τελευταία από τα ίδια τα θεσμικά όργανα, ενώ στο πλαίσιο της Συνθήκης του Άμστερνταμ οι προτάσεις της Επιτροπής απλώς διαβιβάζονταν «εγκαίρως» και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών διασφάλιζαν ότι τα οικεία κοινοβούλια τις παραλάμβαναν δεόντως²⁷.

Εξάλλου, η Επιτροπή υποχρεούται να διαβιβάζει στα εθνικά κοινοβούλια όχι μόνο τα έγγραφα διαβουλευσεων και τις προτάσεις της, αλλά και το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα, καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 1). Η υποχρέωση αυτή έχει διττή έννοια: αφενός, τα εθνικά κοινοβούλια αναλαμβάνουν έναν ιδιότυπο θεσμικό ρόλο παράλληλα προς εκείνον των δύο θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, «διεμβολίζοντας» έτσι τη Συζυγία του Μάαστριχτ. Αφετέρου, τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται όχι μόνο για τις προτάσεις που έχουν ήδη κατατεθεί, αλλά και για τη συνολική μελλοντική στρατηγική της Ένωσης, με αποτέλεσμα να τους δίδεται έτσι η ευκαιρία να παρεμβαίνουν στη διαμόρφωση των μελλοντικών εξελίξεων. Εξάλλου, η προηγούμενη ενημέρωσή τους, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, τους επιτρέπει να ασκήσουν τον έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, η οποία συνιστά θεμελιώδη κανόνα άσκησης αρμοδιοτήτων σε συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπως αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁸.

²⁷ Ιδιαίτερα εντυπωσιακή, και ενδεικτική της ενίσχυσης της παρουσίας των εθνικών κοινοβουλίων, είναι η διαφοροποίηση της διάταξης αυτής από την πρώτη χρονολογικά αναφορά στην ανάγκη ενημέρωσής τους, που περιείχε η Δήλωση υπ' αριθ. 13 της Συνθήκης του Μάαστριχτ: στη Δήλωση αυτή, η «εγκαίρως» ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων για τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής συνιστούσε χαλαρή φύσης αυτοδέσμευση των κρατών μελών και όχι υποχρέωση της ίδιας της Επιτροπής («οι κυβερνήσεις των κρατών μελών μεριμνούν ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν εγκαίρως στη διάθεσή τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν»).

²⁸ Βλ. κατωτέρω υπό II.

Κεφάλαιο 2. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη δράση της Ένωσης εντός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Σημαντική αποστολή ανατίθεται στα εθνικά κοινοβούλια από το άρθρο 8Γ (γ), στο πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ). Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν «*στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα [...] και συμπράττουν στον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπαϊκής και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust*», οι δε αρμοδιότητες αυτές εξειδικεύονται περαιτέρω στις οικείες διατάξεις της Συνθήκης. Ειδικότερα:

Το νέο άρθρο 61Γ²⁹ που προστέθηκε στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (αναριθμούμενο σε άρθρο 70 της νέας Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ) προβλέπει την οργάνωση ενός μηχανισμού «αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης» του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ, με έμφαση στη διευκόλυνση της εφαρμογής της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία κατέχει πράγματι σημαντική θέση στο χώρο αυτό³⁰. Η διαδικασία αυτή, που ακολουθείται ανεξάρτητα από την ενεργοποίηση της διαδικασίας προσφυγής κατά των κρατών μελών ενώπιον του Δικαστηρίου για παραβίαση των οικείων κανόνων, προϋποθέτει τη συνεργασία των ίδιων των κρατών μελών με την Επιτροπή. Η συνεργασία αυτή προσλαμβάνει θεσμικό χαρακτήρα παρά το γεγονός ότι τοποθετείται καταρχήν στο περιθώριο των υφιστάμενων μεθόδων ελέγχου της συμμόρφωσης των κρατών προς τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης. Η διάταξη του άρθρου 61Γ θέτει μόνο ένα γενικό πλαίσιο δράσης που απομένει να υλοποιηθεί με τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων, από τις οποίες θα καταστεί σαφές αν τα χαρακτηριστικά της ελεγκτικής αυτής διαδικασίας θα προσιδιάζουν περισσότερο στους ελεγκτικούς μηχανισμούς που χρησιμοποιεί η Ένωση ή, αντίθετα, εάν θα συνιστά μια παραλλαγή της «ανοικτής μεθόδου συντονισμού» στον τομέα αυτό -εκδοχή αρκετά πιθανή, αν ληφθεί υπόψη η επέκταση της μεθόδου αυτής σε πολλούς τομείς δραστηριότητας της Ένωσης³¹ και τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει. Πράγματι, η έννοια της «αξιολόγησης» έχει κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής -γνωστής και ως «διαδικασίας της Λισσαβώνας»-, δεδομένου ότι προϋποθέτει την ενημέρωση των κρατών μελών και της Επιτροπής και τον τακτικό έλεγχο της προόδου ως προς την επίτευξη των τιθέμενων στόχων, ο οποίος επιτρέπει στα κράτη να συγκρίνουν τις προσπάθειές τους και να επωφελούνται από την πείρα των άλλων κρατών

²⁹ Βλ. αντίστοιχα τη διάταξη III-260 της Συνταγματικής Συνθήκης με το ίδιο περιεχόμενο.

³⁰ Βλ. G. ISAAC/M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, όπ. παρ., σελ. 461-472.

³¹ Βλ. τις εξαιρετικές μελέτες της GR. DE BURCA, *The constitutional challenge of new governance in the EU*, ELR 2003, σελ. 814-839, και των D. HODSON/I. MAHER, *The open method as a new form of governance: the case of soft economic policy co-ordination*, JCMS 2001, σελ. 719-746.

(peer review)³². Η ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων, όπως και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «για το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής», στοχεύει στη μείωση του «δημοκρατικού ελλείμματος» που έχει υποδειχθεί³³ ως το κατεξοχήν χαρακτηριστικό του ΧΕΑΔ, όπου τα υιοθετούμενα μέτρα εγγίζουν την ιδιωτική σφαίρα των πολιτών και ενδέχεται να θίξουν θεμελιώδη δικαιώματά τους.

Επίσης, τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στον έλεγχο των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 69Z παρ. 2 - αναριθμούμενο σε άρθρο 88), καθώς και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust (άρθρο 69Δ παρ. 1, αναριθμούμενο σε άρθρο 85)³⁴. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο έλεγχος αυτός δεν διακηρύσσεται απλώς σε επίπεδο αρχών, αλλά προαναγγέλλεται η εξειδίκευση των όρων άσκησης του μέσω κανονισμού που θα υιοθετηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Κεφάλαιο 3. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών και προσχώρησης νέων κρατών μελών

1. Η απαίτηση «προηγούμενης έγκρισης» των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει της προσφυγής σε απλοποιημένη αναθεώρηση των Συνθηκών

Πέραν της γενικής υποχρέωσης των θεσμικών οργάνων να ενημερώνουν τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με το σύνολο των εγγράφων, πράξεων ή προτάσεων τους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υποχρεούται να ενημερώνει τα τελευταία σε ορισμένες περιπτώσεις προσφυγής σε διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης των Συνθηκών³⁵ βάσει του άρθρου 48 παρ. 7, α και β εδάφια (άρθρο 6 Πρωτοκόλλου). Πρόκειται για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποφασίζεται κατ' εξαίρεση η προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία αντί της προβλεπόμενης ομοφωνίας ή, ακόμα, η προσφυγή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία αντί της προβλεπόμενης ειδικής νομοθετικής διαδικασίας. Κατ' ουσίαν, στα εθνικά

³² Για τα χαρακτηριστικά της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού και την «προστιθέμενη αξία» που εισφέρει ως νέος τρόπος συλλειτουργίας των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η Συνεργασία στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία, όπ. παρ., σελ. 204 επ.

³³ Βλ. π.χ. Η. LABAYLE, La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence Intergouvernementale, RTDE 1997, σελ. 1-35, σελ. 14.

³⁴ Βλ. τις ταυτόσημες διατάξεις των άρθρων III-276 και III-273 της Συνταγματικής Συνθήκης.

³⁵ Η έννοια της «απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης» εισήχθη το πρώτον με τη Συνταγματική Συνθήκη (άρθρο III-444). Μέχρι τότε, το άρθρο 48 ΣυνθΕΕ προέβλεπε συγκεκριμένη διαδικασία αναθεώρησης, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπονταν απλές διαδικασίες για την αναθεώρηση σε ελάσσονα ζητήματα, όπως π.χ. η τροποποίηση του αριθμού των δικαστών και των εισαγγελέων του ΔΕΚ -άρθρα 221 και 222 ΣυνθΕΚ-, βλ. G. ISAAC/M. BLANQUET, Droit général de l'Union européenne, όπ. παρ., σελ. 199-202.

κοινοβούλια ανατίθεται ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος, καθώς συμμετέχουν κατά τρόπο αποφασιστικό στη διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης, όταν η αναθεώρηση αυτή αφορά τους κανόνες της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Πράγματι, η συμμετοχή τους αυτή δεν εξαντλείται στην ενημέρωσή τους σχετικά με τις προθέσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά, αντίθετα, απαιτεί την ενεργό σύμπραξή τους, η οποία προσλαμβάνει μάλιστα τη μορφή της προηγούμενης έγκρισης. Έτσι, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να ενημερώνονται 6 μήνες πριν από τη σχεδιαζόμενη αναθεώρηση, χρονικό διάστημα που τους επιτρέπει να την επεξεργασθούν και να σχηματίσουν άποψη επ' αυτής. Εξάλλου, προβλέπεται ρητώς (άρθρο 48 παρ. 7 εδ. 3 Συνθήκης και άρθρο 6 Πρωτοκόλλου) ότι, εάν ένα εθνικό κοινοβούλιο εκφράσει αντίρρηση επί της σχεδιαζόμενης αναθεώρησης, η απόφαση δεν εκδίδεται. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν προβλέπει τη διατύπωση ελάχιστου αριθμού αντιρρήσεων ως προϋπόθεση για τη ματαίωση της αναθεώρησης, αλλά αρκείται και στις αντιρρήσεις ενός μόνον κοινοβουλίου.

Υπό το φως των ανωτέρω, τα εθνικά κοινοβούλια ανάγονται σε κομβικό παράγοντα των περιπτώσεων απλοποιημένης αναθεώρησης. Η ενεργός συμμετοχή τους, η οποία φθάνει να προσλαμβάνει τη μορφή ενός ιδιότυπου δικαιώματος «αρνησικυρίας», συνιστά αντιστάθμισμα του ίδιου του γεγονότος της πρόβλεψης τέτοιων περιπτώσεων, οι οποίες δεν διέρχονται από τις συνήθεις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης.

II. Η ενεργός συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας συνήθους αναθεώρησης των Συνθηκών

Στο πλαίσιο της «συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης» των Συνθηκών, η παρουσία των εθνικών κοινοβουλίων είναι συνεχής και διατρέχει όλες τις χρονικές φάσεις του εγχειρήματος αυτού: αρχικά, τα σχέδια αναθεώρησης των Συνθηκών κοινοποιούνται υποχρεωτικά στα εθνικά κοινοβούλια, ανεξαρτήτως του εάν προέρχονται από την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή την κυβέρνηση κράτους μέλους. Ευθύς ως ληφθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η απόφαση για την εξέταση των προτεινόμενων τροποποιήσεων, τα ζητήματα αυτά εξετάζονται από Συνέλευση που συγκαλείται για το σκοπό αυτό, στην οποία συμμετέχουν, εκτός από εκπροσώπους της Επιτροπής, των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και αντιπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων³⁶. Έτσι, τα εθνικά κοινοβούλια καθίστανται ένας από τους τέσσερις πόλους από τους οποίους διέρχεται η διαδικασία της αναθεώρησης, στην ο-

³⁶ Η Συνέλευση αυτή δομείται πάνω στο πρότυπο της Συνέλευσης που προετοίμασε τη Διακυβερνητική Διάσκεψη η οποία υιοθέτησε τη Συνταγματική Συνθήκη, βλ. CH. FERRARI-BREUR, *La Convention : évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne*, in CH. PHILIP/P. SOLDATOS (eds), *La Convention sur l'avenir de l'Europe. Essai d'évaluation du projet établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruylant, 2004, σελ. 1-21.

ποία αναμένεται να εισφέρουν το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης³⁷. Τέλος, τα εθνικά κοινοβούλια διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο και κατά το πέρας της διαδικασίας αναθεώρησης, όταν καλούνται να επικυρώσουν τις τροποποιήσεις στο εσωτερικό των κρατών μελών.

III. Η ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει της προσχώρησης νέων κρατών στην Ένωση

Τέλος, ο ελεγκτικός ρόλος που ανατίθεται πλέον στα εθνικά κοινοβούλια στις καίριες στιγμές της ευρωπαϊκής ενοποίησης ολοκληρώνεται με τη συμμετοχή τους στη διαδικασία προσχώρησης νέων κρατών μελών στην Ένωση, η οποία προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 8Γ. Το άρθρο 49 της Συνθήκης, όπως τροποποιείται με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, οργανώνει μια διαδικασία που αρθρώνεται γύρω από τρεις άξονες: το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια. Έτσι, τα τελευταία ενημερώνονται πάντοτε για τις αιτήσεις προσχώρησης που υποβάλλονται από τρίτα κράτη. Αν και η συμμετοχή τους δεν βγαίνει πέραν της ενημέρωσης αυτής, από σημειολογικής απόψεως έχει βαρύνουσα σημασία, υπό την έννοια ότι τα εθνικά κοινοβούλια τοποθετούνται πλέον στην αρχή της διαδικασίας, και δεν περιορίζονται σε μια *ex post* γνωστοποίηση της προσχώρησης του νέου κράτους, την οποία καλούνται απλώς να επικυρώσουν εκ των υστέρων στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης.

Μέρος Δεύτερο

Τα εθνικά κοινοβούλια ως παράγοντας ελέγχου του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης

Το άρθρο 8Γ (β) αναθέτει στα εθνικά κοινοβούλια να μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η οποία συνιστά βασική αρχή άσκησης αρμοδιοτήτων στην Ένωση³⁸ και διακηρύχθηκε ως τέτοια ήδη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (παλαιό άρθρο 3Β, κατόπιν άρθρο 5 ΣυνθΕΚ). Οι όροι εκπλήρωσης της αποστολής αυτής αναλύονται στα Πρωτόκολλα σχετικά με το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και με την Εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, τα οποία θέτουν ένα λεπτομερές διαδικαστικό πλαίσιο για την άσκηση του ελέγχου επικουρικότητας. Το πλαίσιο αυτό

³⁷ Βλ. πάντως τις σκέψεις του M. WAGNER, National Parliaments and Democratic Control in the EU, Discussion Paper 3 for Federal Trust Working Group on "Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU", σελ. 4, ο οποίος εκτιμά ότι η συμμετοχή εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων στη Συνέλευση που προετοίμασε τη Συνταγματική Συνθήκη δεν οδήγησε σε σημαντικές βελτιώσεις στη δημοκρατική νομιμοποίηση του σχεδίου αυτού, όπως την εισέπραξαν οι πολίτες της Ένωσης (διαθέσιμο στον ιστότοπο του Federal Trust, www.fedtrust.co.uk).

³⁸ Βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ. παρ., σελ. 293 επ. Θα πρέπει εδώ να τονισθεί ότι η επικουρικότητα δεν είναι κανόνας απονομής αρμοδιοτήτων, αλλά κανόνας άσκησης ήδη απονεμημένων αρμοδιοτήτων.

διαφέρει ριζικά, αν δεν ανατρέπει³⁹, το καθεστώς ελέγχου της τήρησης των επιταγών της επικουρικότητας που προέβλεπε η Συνθήκη του Άμστερνταμ⁴⁰, βάσει του οποίου ο σεβασμός των επιταγών της επικουρικότητας συνιστούσε υποχρέωση της Επιτροπής κατά την επεξεργασία των προτάσεων που υπέβαλλε και ο σχετικός έλεγχος ασκείτο *ex post* από το ΔΕΚ⁴¹, ενώ πουθενά δεν προβλεπόταν οιαδήποτε ανάμειξη των εθνικών κοινοβουλίων⁴². Η Συνθήκη της Λισαβόνας οργανώνει πλέον ένα μηχανισμό προληπτικού ελέγχου με κεντρικό άξονα τα εθνικά κοινοβούλια, εισάγοντας, κατ' ουσίαν, ένα «εθνικό στάδιο» στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης (Κεφάλαιο 1). Εξάλλου, καθιστά την παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων νομικά δεσμευτική, προσδίδοντάς της συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, οι οποίες εκδηλώνονται στο στάδιο της αναπομπής των νομοθετικών προτάσεων στον νομοθέτη της Ένωσης (Κεφάλαιο 2).

Κεφάλαιο 1. Ο «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης»: η παρεμβολή ενός «εθνικού σταδίου» στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης

Με τη νέα Συνθήκη, ο έλεγχος της τήρησης της επικουρικότητας κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία δεν έχει πλέον τη μορφή ενός «αυτο-ελέγχου» εκ μέρους της Επιτροπής, αλλά διενεργείται αποκλειστικά από τα εθνικά κοινοβούλια και μεταφέρεται στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας αυτής, με αποτέλεσμα να προσλαμβάνει προληπτικό χαρακτήρα και να χαρακτηρίζεται έτσι ως «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης» (*early warning mechanism*). Τα Πρωτόκολλα που προσαρτώνται στη Συνθήκη προβλέπουν αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις για την άσκηση του ελέγχου (I) και οριοθετούν το ουσιαστικό περιεχόμενο και την έκτασή του (II).

³⁹ Ο ST. WEATHERILL, *Cases and Materials on EU Law*, 7th ed., OUP, 2006, σελ. 669, κάνει λόγο για «βελτιωμένη παρουσίαση και όχι για ριζική τροποποίηση», με αφορμή τις παρόμοιες, ως προς το περιεχόμενό τους, προτάσεις της Συνταγματικής Συνθήκης. Όμως, η νέα Συνθήκη της Λισαβόνας «τελειοποιεί» την παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο της επικουρικότητας, προσδίδοντάς της νομική δεσμευτικότητα, βλ. κατωτέρω, Κεφ. 2. Η μετακίνηση του ελέγχου της επικουρικότητας από το στάδιο της καταστολής (ΔΕΚ) σε εκείνο της πρόληψης, και δη σε εθνικό επίπεδο (εθνικά κοινοβούλια), δεν ανάγεται μόνο στην παρουσίαση, αλλά και στην ουσία του ζητήματος.

⁴⁰ Βλ. το Πρωτόκολλο 7 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

⁴¹ Είναι λίγες οι περιπτώσεις προσφυγών κατά κοινοτικών πράξεων ενώπιον του ΔΕΚ για παραβίαση, μεταξύ άλλων, της αρχής της επικουρικότητας, βλ. ΔΕΚ, Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, 13.5.1997, C-233/94, Συλλ. 1997, I-2304, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, 12.12.1996, C-84/94, Συλλ. 1996, I-5755, BAT and Imperial Tobacco, 10.12.2002, C-491/01, Συλλ. 2002, I-11453.

⁴² Για τους κανόνες αυτούς βλ. αναλυτικά H. BRIBOSIA, *De la subsidiarité à la coopération renforcée*, in *Le Traité d'Amsterdam : espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998, σελ. 23-92.

I. Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησης του ελέγχου της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια

Το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για την Εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας προβλέπει την υποχρέωση διαβίβασης όλων των σχεδίων νομοθετικών πράξεων, από όπου και αν προέρχονται αυτά (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, ομάδα κρατών μελών, Δικαστήριο, ΕΚΤ, ΕΤΕ), προς τα εθνικά κοινοβούλια, προκειμένου τα τελευταία να εκφράσουν τη θέση τους. Πρόκειται για μια υποχρέωση που δεν έχει μόνο πολιτικό περιεχόμενο, και ο στόχος της δεν εξαντλείται στην κοινοποίηση των σχεδίων αυτών στα εθνικά κοινοβούλια. Αντίθετα, δίδεται σε αυτά προθεσμία 8 εβδομάδων προκειμένου να μελετήσουν το σχέδιο και να διατυπώσουν την άποψή τους (άρθρο 6), κατά τη διάρκεια της οποίας το οικείο σχέδιο δεν εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου (άρ. 4 Πρωτοκόλλου για το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων). Η υποχρέωση αναστολής της συζήτησης του σχεδίου κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής καταδεικνύει ακριβώς τη βαρύτητα που προσδίδει η Συνθήκη στην εξέτασή του από τα εθνικά κοινοβούλια, τόσο ως «ουσιώδη τύπο» της διαδικασίας, όσο και ως στοιχείο της ουσιαστικής νομιμότητας της υιοθετούμενης πράξης. Το χρονικό διάστημα των 8 εβδομάδων είναι μεγαλύτερο από εκείνο που προέβλεπε η Συνταγματική Συνθήκη (6 εβδομάδες) και εκτιμάται ως επαρκές προκειμένου τα εθνικά κοινοβούλια να εξετάσουν τα σχέδια αυτά υπό το φως της επικουρικότητας σύμφωνα με τις εθνικές κοινοβουλευτικές διαδικασίες⁴³, βεβαίως όμως αυτό θα πρέπει να αποδειχθεί στην πράξη, καθώς οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες ελέγχου στα κράτη μέλη ενδέχεται να είναι χρονοβόρες.

Στο πέρας της ως άνω προθεσμίας, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν τη δυνατότητα να διατυπώσουν την άποψή τους σχετικά με τυχόν παραβιάσεις της αρχής της επικουρικότητας, η οποία λαμβάνει τη μορφή αιτιολογημένης γνώμης (άρθρο 6 Πρωτοκόλλου).

II. Το περιεχόμενο και η έκταση του ελέγχου επικουρικότητας

Βασικός στόχος της αρχής της επικουρικότητας είναι να διασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα προς τους πολίτες, και, συνεπώς, σε περιπτώσεις όπου υφίσταται συντρέχουσα αρμοδιότητα των κρατών μελών και της Ένωσης, η τελευταία οφείλει να την ασκεί μόνον όταν η δράση της θα είναι πιο αποτελεσματική από τη μεμονωμένη δράση των κρατών μελών⁴⁴. Η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων της Ένωσης επιτάσσει την ικανοποίη-

⁴³ Έχει ορθά επισημανθεί ότι ο έλεγχος της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια κατέληγε «αποστειρωμένος», καθώς, λόγω των σύντομων προθεσμιών αντίδρασης, τα κοινοβούλια έφθαναν συχνά να κοινοποιούν τη θέση τους μετά την υιοθέτηση της κοινοτικής πράξης, G. ISAAC/M. BLANQUET, *όπ. παρ.*, σελ. 66.

⁴⁴ Βλ. H. BRIBOSIA, *όπ. παρ.*, σελ. 28 επ.

ση συγκεκριμένων προϋποθέσεων, τις οποίες απαριθμεί το άρθρο 5 του οικείου Πρωτοκόλλου. Η διάταξη αυτή απευθύνεται στα ίδια τα θεσμικά όργανα, τα οποία οφείλουν να συντάσσουν «εμπεριστατωμένη έκθεση», με όλα τα στοιχεία που είναι απαραίτητα προκειμένου να αποδειχθεί ότι ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης από εκείνο των κρατών μελών. Γενικά, το Πρωτόκολλο θέτει στα θεσμικά όργανα ένα πλαίσιο υποχρεώσεων, το οποίο όμως δεν εξειδικεύει περισσότερο. Έτσι, π.χ., αναφέρεται ότι η ικανοποίηση των στόχων της επικουρικότητας μπορεί να τεκμηριώνεται με βάση «ποιοτικούς» ή «ποσοτικούς» δείκτες, χωρίς να παρέχει συγκεκριμένες ενδείξεις για τη φύση των δεικτών αυτών⁴⁵. Οι γενικές αυτές προϋποθέσεις συνιστούν ταυτόχρονα κατευθύνσεις προς τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με τα κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να ασκείται ο έλεγχος επικουρικότητας. Πάντως, η γενικότητα των διατυπώσεων αυτών καταλείπει, φρονούμε, στα τελευταία αρκετά ευρύ πεδίο εκτίμησης, το οποίο συγκεκριμενοποιείται με βάση τα χαρακτηριστικά της εσωτερικής έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους. Έτσι, η έννοια του «ποιοτικού δείκτη» μπορεί να προσλαμβάνει διαφορετικό περιεχόμενο σε ένα ενιαίο και σε ένα ομοσπονδιακό κράτος μέλος.

Συνεπώς, το περιεχόμενο του ελέγχου της επικουρικότητας, υπό την έννοια του περιθωρίου εκτίμησης που διαθέτουν τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την εφαρμογή των παραμέτρων της επικουρικότητας, είναι αρκετά ευρύ.

Αντίθετα, η έκταση του προληπτικού ελέγχου που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια εμφανίζεται περιορισμένη για τους ακόλουθους λόγους:

Ενώ το Πρωτόκολλο διακηρύσσει ότι η νομοθετική δράση της Ένωσης πρέπει να σέβεται τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρο 1) και παρέχει στα θεσμικά όργανα κατευθύνσεις για την τήρηση και των δύο αυτών αρχών (άρθρο 5)⁴⁶, περιορίζει ρητώς τον έλεγχο που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στην αρχή της επικουρικότητας⁴⁷. Φρονούμε ότι η παράλειψη αναφοράς στην αναλογικότητα δεν είναι τυχαία και ότι η Συνθήκη στόχευε να αποκλείσει τα εθνικά κοινοβούλια από έναν τέτοιο έλεγχο⁴⁸, ο οποίος θα τους

⁴⁵ Πρβλ. τον εξειδικευμένο χαρακτήρα των διατάξεων του αντίστοιχου Πρωτοκόλλου που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπου δίδονταν λεπτομερείς κατευθύνσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη φύση και τα χαρακτηριστικά της υιοθετούμενης δράσης, βλ. H. BRIBOSIA, *όπ. παρ.*, σελ. 28-34. Βλ. επίσης GR. DE BURCA, *Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam*, Harvard Law School, Jean Monnet Working Paper 7/99 (διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.jeanmonnetprogram.org>).

⁴⁶ Για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η διάταξη αυτή αναφέρει ότι «στα σχέδια νομοθετικών πράξεων λαμβάνεται δέοντως υπόψη η ανάγκη το τυχόν οικονομικό ή διοικητικό βάρος που βαρύνει την Ένωση, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες να είναι το ελάχιστο δυνατό και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο».

⁴⁷ Η ίδια διατύπωση χρησιμοποιήθηκε και στο αντίστοιχο Πρωτόκολλο της Συνταγματικής Συνθήκης.

⁴⁸ Αντίθετος ο M. WAGNER, *όπ. παρ.*, σελ. 2.

παρείχε ευρύτατα περιθώρια εκτίμησης και θα έβαινε πέραν της λογικής που οδήγησε στην οργάνωση του «μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης», που συνίσταται στη διασφάλιση ότι επιλέγεται πράγματι το επίπεδο δράσης που ευρίσκεται εγγύτερα στους πολίτες. Εξάλλου, μένει να διαπιστωθεί κατά πόσον τα εθνικά κοινοβούλια θα είναι σε θέση στην πράξη να ασκήσουν τον έλεγχο της επικουρικότητας, να κρίνουν δηλαδή εάν το ζήτημα στο οποίο αφορά η εκάστοτε προτεινόμενη ρύθμιση θα ήταν δυνατόν να αντιμετωπισθεί καλύτερα στο επίπεδο των κρατών μελών, και δη σε τομείς που χαρακτηρίζονται από τεχνική δυσκολία και πολυπλοκότητα.

Ένα τρίτο στοιχείο που συρρικνώνει το πεδίο του ελέγχου αυτού είναι ότι το περιεχόμενό του είναι αποκλειστικά αρνητικό⁴⁹, υπό την έννοια ότι ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων εστιάζεται στην υπόδειξη των σημείων της πρότασης που αντίκεινται προς την αρχή της επικουρικότητας, χωρίς να υφίσταται δυνατότητα να προταθούν στη θέση τους άλλες ρυθμίσεις. Ούτε προβλέπεται δυνατότητα των εθνικών κοινοβουλίων να υποβάλλουν προτάσεις για ανάληψη νομοθετικής δράσης.

Τέλος, η επικέντρωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στην αρχή της επικουρικότητας, πέραν της σημειολογικής της βαρύτητας, δεν είναι βέβαιο ότι θα έχει σημαντικά πρακτικά αποτελέσματα, καθώς ο έλεγχος θα περιορίζεται μόνο στις μελλοντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ένωσης και δεν θα αφορά το μεγάλο όγκο του «κοινοτικού κεκτημένου», που έχει ήδη καλύψει το μεγαλύτερο τμήμα των τομέων που εμπίπτουν στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης.

Κεφάλαιο 2. Οι έννομες συνέπειες της παρέμβασης των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία

Η καινοτομία του νέου μηχανισμού συνίσταται κυρίως στις έννομες συνέπειες που επισύρει η διατύπωση της αντίθεσης των εθνικών κοινοβουλίων προς σχεδιαζόμενη νομοθετική πράξη για λόγους που ανάγονται στην αρχή της επικουρικότητας.

Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη συνήθη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης βαίνει πέραν της απλής ενημέρωσής τους για το περιεχόμενο της σχεδιαζόμενης δράσης. Στο πλαίσιο του μηχανισμού «έγκαιρης προειδοποίησης», η Συνθήκη της Λισαβόνας προσδίδει στην παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων δεσμευτικότητα, καθώς συναρτά προς αυτήν συγκεκριμένες υποχρεώσεις των θεσμικών οργάνων, επαναλαμβάνοντας ως προς το σημείο αυτό τις λύσεις που πρότεινε η Συνταγματική Συνθήκη (I). Περαιτέρω, εισάγει μια καινοτομία που βαίνει πέραν όσων είχαν προταθεί μέχρι σήμερα, προβλέποντας ότι η δεσμευτικότητα αυτή μπορεί να οδηγήσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα και στη ματαίωση της νομοθετικής διαδικασίας (II).

⁴⁹ Βλ. M. WAGNER, *ibid.*

Ι. Η υποχρέωση επανεξέτασης της νομοθετικής πρότασης υπό το φως της θέσης των εθνικών κοινοβουλίων

Έχοντας λάβει τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων, κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να διατυπώσει εντός 8 εβδομάδων αιτιολογημένη γνώμη, την οποία απευθύνει προς τους προέδρους των οργάνων που συνθέτουν το «θεσμικό τρίγωνο» της Ένωσης –ήτοι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη «εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας» (άρθρο 6 Πρωτοκόλλου).

Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη θέση του κάθε κοινοβουλίου ξεχωριστά, παράλληλα όμως, η θέση αυτή εντάσσεται σε μια συλλογική προοπτική, με αποτέλεσμα τα εθνικά κοινοβούλια να διαμορφώνουν εντέλει ένα διακριτό «σώμα» στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Για το σκοπό αυτό, προβλέπεται (άρθρο 7 παρ. 1) ότι κάθε κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους, οι οποίες υπολογίζονται υπέρ της αιτιολογημένης γνώμης που διατυπώνει. Η θέση των εθνικών κοινοβουλίων καταλήγει να παράγει συγκεκριμένα έννομα αποτελέσματα, όταν υπερβαίνει ένα ποσοτικό «κατώφλι», που ορίζεται στο ένα τρίτο των ψήφων που τα αντιπροσωπεύουν (άρθρο 7 παρ. 2)⁵⁰. Στην περίπτωση αυτή, υφίσταται υποχρέωση για επανεξέταση του σχεδίου, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην απόσυρση, την τροποποίηση ή και τη διατήρησή του ως έχει. Κάθε απόφαση που λαμβάνεται μετά από επανεξέταση του νομοθετικού σχεδίου πρέπει να είναι αιτιολογημένη.

Εξάλλου, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας⁵¹, το άρθρο 7 παρ. 3 εδ. α του Πρωτοκόλλου προβλέπει ότι, εφόσον οι αιτιολογημένες γνώμες που διατυπώνονται σχετικά με πρόταση νομοθετικής πράξης για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας εκπροσωπούν την απλή πλειοψηφία των ψήφων που διαθέτουν τα εθνικά κοινοβούλια, είναι υποχρεωτική η επανεξέταση της πρότασης.

ΙΙ. Η δυνατότητα ματαίωσης της νομοθετικής διαδικασίας

Η ανωτέρω διαδικασία ελέγχου της τήρησης των επιταγών της επικουρικότητας ήταν ήδη γνωστή με βάση τη Συνταγματική Συνθήκη. Η Συνθήκη της

⁵⁰ Το όριο του ενός τρίτου καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων, όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης που υποβάλλεται στο πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (άρθρο 7 παρ. 2 εδ. β Πρωτοκόλλου). Η διάταξη αυτή είναι συνεπής προς το γενικότερο ρόλο που ανατίθεται στα εθνικά κοινοβούλια στον τομέα αυτό, εμφανίζεται μάλιστα ως η «άλλη όψη» του: τα εθνικά κοινοβούλια ελέγχουν, αρχικά, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, και, σε μεταγενέστερο στάδιο, τα εθνικά μέτρα εφαρμογής των πράξεων αυτών.

⁵¹ Η οποία αντιστοιχεί προς τη σημερινή διαδικασία της συναπόφασης του άρθρου 251 ΣυνθΕΚ.

Λισαβόνας προσθέτει ένα νέο στοιχείο, που βαίνει προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ελεγκτικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στον τομέα αυτό, εστιάζοντας στην περίπτωση όπου, μετά από επανεξέταση της νομοθετικής πρότασης, η Επιτροπή αποφασίζει να εμμένει σε αυτήν παρά την αντίθετη θέση της πλειοψηφίας των εθνικών κοινοβουλίων.

Στην περίπτωση αυτή, η απόφαση της Επιτροπής διατυπώνεται με αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία αυτή *«οφείλει να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι η πρόταση νομοθετικής πράξης συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας»*. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή αναδέχεται, για δεύτερη φορά στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας⁵², το βάρος απόδειξης της τήρησης των επιταγών της αρχής αυτής.

Το ζήτημα αναπέμπεται στη συνέχεια στον «νομοθέτη» της Ένωσης (δηλαδή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), ο οποίος εξετάζει εκ νέου το ζήτημα της επικουρικότητας υπό το φως των αιτιάσεων των εθνικών κοινοβουλίων αλλά και των αντικρούσεων της Επιτροπής. Η εξέταση της πρότασης ματαιώνεται, εάν το 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνει ότι υφίσταται πράγματι αντίθεση προς την αρχή της επικουρικότητας.

Το νέο αυτό στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, που προηγείται της ολοκλήρωσης της πρώτης ανάγνωσης, επιτρέπει την επαναφορά της θέσης των εθνικών κοινοβουλίων και την επανάκρισή της σε επόμενο στάδιο, εφόσον αυτή δεν γίνει αποδεκτή από την Επιτροπή. Στην περίπτωση αυτή, αρκεί η αποδοχή της από ένα εκ των δύο άλλων οργάνων για να ματαιωθεί η υιοθέτηση της νομοθετικής πρότασης. Η δυνατότητα αυτή ανάγει τα εθνικά κοινοβούλια σε σημαντικό μοχλό ελέγχου της νομοθετικής δράσης της Ένωσης, δεδομένου ότι τους παρέχει δύο διαδοχικές «ευκαιρίες» για να επιβάλουν τη θέση τους σε δύο διαφορετικά χρονικά στάδια, και να «παραλύσουν» εντέλει τη δράση αυτή.

Θα πρέπει τέλος να σημειωθεί ότι ο κεντρικός ρόλος που αναλαμβάνουν τα εθνικά κοινοβούλια ως θεσμικός μοχλός ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας εκδηλώνεται και στο άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου, το οποίο προβλέπει ότι είναι δυνατόν να ασκηθούν ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγές κατά πράξεων της Ένωσης για παραβίαση της αρχής αυτής, οι οποίες διαβιβάζονται από τα κράτη μέλη *«σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη τους εξ ονόματος των εθνικών κοινοβουλίων τους»*. Πρόκειται για την αναγνώριση μιας έμμεσης ενεργητικής νομιμοποίησης των εθνικών κοινοβουλίων ενώπιον του ΔΕΚ, και δη μεταξύ των «προνομιούχων διαδίκων» που έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν απευθείας πράξεις της Ένωσης για παραβίαση ανώτερων κανόνων δικαίου. Η έμμεση αυτή ενεργητική νομιμοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων

⁵² Η αιτιολόγηση του σεβασμού της επικουρικότητας λαμβάνει χώρα, το πρώτον, με την αρχική διαβίβαση της πρότασης προς τα εθνικά κοινοβούλια, βλ. άρθρο 2 Πρωτοκόλλου για το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων σε συνδυασμό με άρθρα 3-5 Πρωτοκόλλου για την Εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

ων⁵³, που προκαλεί ένα ρήγμα στο, μέχρι πρόσφατα, συμπαγές θεσμικό σύστημα της Ένωσης, δεν αποτελεί καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας αλλά είχε ήδη περιληφθεί στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης.

Επίλογος

Η νέα Συνθήκη της Λισαβόνας κεφαλαιοποιεί την τάση ενίσχυσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης, όπως αυτή εκδηλώθηκε κυρίως με τη Συνταγματική Συνθήκη. Διακηρύσσοντας ρητά το ρόλο αυτό και αναλύοντας τις εκφάνσεις του για πρώτη φορά σε διάταξη του πρωτογενούς δικαίου ενταγμένη στο σώμα της Συνθήκης, και όχι σε Πρωτόκολλο προσαρτώμενο σε αυτήν, η Συνθήκη αυτή επιχειρεί να αναγάγει τα εθνικά κοινοβούλια σε παράγοντα ενίσχυσης του δημοκρατικού στοιχείου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσα από την ενεργό εμπλοκή τους στις διαδικασίες νομοπαραγωγής, αξιολόγησης, αλλά και αναθεώρησης των Συνθηκών. Εξάλλου, τους αναθέτει τον προληπτικό έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας κατά τη νομοθετική διαδικασία εντός της Ένωσης.

Απομένει η συγκεκριμενοποίηση της αποστολής αυτής των εθνικών κοινοβουλίων, με τη λήψη εξειδικευμένων μέτρων εκ μέρους της Ένωσης, όπου αυτό είναι αναγκαίο, αλλά και με την ενεργοποίηση στην πράξη των ελεγκτικών μηχανισμών στους οποίους καλούνται να συμμετάσχουν. Τότε μόνο θα αποσαφηνισθεί η φύση και τα χαρακτηριστικά του ρόλου που θα διαδραματίσουν τα εθνικά κοινοβούλια στην πορεία της ενοποίησης: θα λειτουργήσουν εντός μιας λογικής «λειτουργικού αναδιπλασιασμού»⁵⁴, σύμφωνα με την οποία, πέραν του εθνικού τους ρόλου, θα δρουν και ως «οιονεί» όργανα της Ένωσης, ή, αντίθετα, θα παραμείνουν περιχαρακωμένα στο εθνικό πλαίσιο, υιοθετώντας μια στάση επιλεκτικής ανάμειξης στην ενοποιητική διαδικασία με αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους; Συναφής είναι και ο δεύτερος προβληματισμός που γεννά η μελέτη του πλαισίου που οργανώνει η Συνθήκη της Λισαβόνας, ιδίως σε ό,τι αφορά στον έλεγχο της επικουρικότητας: τα εθνικά κοινοβούλια θα είναι σε θέση να διασφαλίσουν το συμφέρον των πολιτών της Ένωσης -στην προστασία του οποίου στοχεύει η έννοια της επικουρικότητας-, ή, αντίθετα, θα λειτουργήσουν ως τροχοπέδη της δράσης

⁵³ Αναπόφευκτη είναι, στο σημείο αυτό, η σύγκριση με την επίπονη και μακρά πορεία προς την αναγνώριση, από το ΔΕΚ, της ενεργητικής νομιμοποίησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, πριν αυτή διατυπωθεί ρητώς στο άρθρο 173 (νυν 230) ΣυνθΕΚ, βλ. R.-E. PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation*, Sakkoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1996, σελ. 120 επ.

⁵⁴ Για την έννοια του «λειτουργικού αναδιπλασιασμού» (*dédoublement fonctionnel*) βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής Διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, 1990, σελ. 80.

της στο όνομα της προάσπισης των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών⁵⁵ ; Τα ζητήματα αυτά θα αποσαφηνισθούν στο μέλλον.

⁵⁵ Ο Μ. WAGNER, όπ. παρ., σελ. 4, θεωρεί ότι η «δημοκρατική νομιμοποίηση» των εθνικών κοινοβουλίων έχει υπερτιμηθεί, επειδή ο ρόλος τους συνίσταται τις περισσότερες φορές στη στήριξη των θέσεων της κυβερνώσας πλειοψηφίας.

