

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

του μεταπτυχιακού φοιτητή Σταύρου Πετσαλάκη

Επιβλέπων καθηγητής: Δονάτος Παπαγιάννης

Αθήνα
2012

Για τα όνειρα που μας αρνήθηκαν

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση έτυχε συχνής υπεράσπισης λόγω της συμβολής της στην αποτελεσματική επίλυση σημαντικών προβλημάτων μέσα σε ένα πλαίσιο σχετικής παγκοσμιοποίησης. Παράλληλα όμως, κατηγορήθηκε ως υπεύθυνη για την υπονόμηση της δημοκρατικής αρχής στα συμμετέχοντα κυρίαρχα κράτη. Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της διαρκούς συζήτησης αφορά τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και κατ' επέκταση των κοινοβουλευτικών εκλογών στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής πέρα από τα όρια του σύγχρονου κράτους.

Η πρόσφατη Συνθήκη της Λισαβώνας προβλέπει όμως με συγκεκριμένες διατάξεις της ότι τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να διενεργούν έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας σε πολιτικές και προτάσεις που προέρχονται από τα ευρωπαϊκά όργανα δημιουργώντας μια δυναμική προοπτική η οποία μπορεί ίσως υπό προϋποθέσεις να επαναβεβαιώσει την εθνική κοινοβουλευτική επιρροή στην διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η εργασία αυτή λοιπόν θα προσπαθήσει να απαντήσει στα ερωτήματα: Με ποιον τρόπο η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επηρέασε τα εθνικά κοινοβούλια; Με ποιον τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια χρησιμοποίησαν τα νέα εργαλεία που τους δόθηκαν από τη Συνθήκη της Λισαβώνας;

Λέξεις Κλειδιά: Εθνικά Κοινοβούλια, Ολοκλήρωση, Συνθήκη Λισαβώνας, Επικουρικότητα

ABSTRACT

Under the Lisbon Treaty, national parliaments can exercise control of the subsidiarity principle to policies and proposals coming from European institutions, creating a dynamic perspective which could under conditions to reassert their influence in the process of European integration. This research aims to contribute to the on-going empirical research about the role and the future of the national parliaments within the context of the European Union and to shed light whether the national parliaments have used this new instrument provided by the Lisbon Treaty.

In the first part, our effort is concentrated on presenting the main elements of the national parliaments and their historical background in the European Union legal system. The second part is devoted to the relationship between national parliaments and the European Union. In the third part, the main changes of the Lisbon Treaty regarding the role of national parliaments are presenting. The fourth part is dealing with the role of the Hellenic parliament in the process of the European integration and we have ended up this essay with concluding remarks regarding the role of national parliaments in the European Union system.

Key Words: National Parliaments, Integration, Lisbon Treaty, Subsidiarity

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	3
Abstract.....	4
Περιεχόμενα.....	5
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο	
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	7
1.1. Αρχική προσέγγιση Εθνικών Κοινοβουλίων.....	7
1.2. Ιστορική Αναδρομή – Τα Εθνικά Κοινοβούλια μέσα από τις Συνθήκες.....	12
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο	
ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΕΕ.....	19
2.1. Εθνικά Κοινοβούλια και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	21
2.2. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.....	26
2.3. Κύρωση και Αναθεώρηση Συνθηκών.....	28
2.4. Οφέλη από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.....	30
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο	
Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΒΩΝΑΣ.....	36
3.1. Παρατηρήσεις πάνω στην αρχή της επικουρικότητας.....	36
3.2. Η Συνθήκη της Λισαβώνας και τα Εθνικά Κοινοβούλια.....	39
3.3. Εφαρμόζοντας το πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισαβώνας.....	43
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο	
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ.....	46
4.1. Το άρθρο 28 του Συντάγματος.....	47
4.2. Το άρθρο 41 του Κανονισμού της Βουλής.....	48
4.3. Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή των Ελλήνων.....	50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ.....54

Βιβλιογραφία.....56

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση έτυχε συχνής υπεράσπισης λόγω της συμβολής της στην αποτελεσματική επίλυση σημαντικών προβλημάτων μέσα σε ένα πλαίσιο σχετικής παγκοσμιοποίησης. Παράλληλα όμως, κατηγορήθηκε ως υπεύθυνη για την υπονόμηση της δημοκρατικής αρχής στα συμμετέχοντα κυρίαρχα κράτη.¹ Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της διαρκούς συζήτησης αφορά τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων ως εκφραστές του λαού και αντιπροσώπων της λαϊκής θέλησης.

1.1. Αρχική προσέγγιση Εθνικών Κοινοβουλίων

Τα κοινοβούλια, από μια τυπική - οργανική προσέγγιση, αποτελούν συνήθως ένα συνταγματικό θεσμό και όργανο άμεσο του κράτους, το οποίο απαρτίζεται από τους εκπροσώπους του λαού, για κάθε κράτος. Συνιστούν όργανο μιας έμμεσης, αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, και ήδη από τα μέσα του προηγούμενου αιώνα, όχι απλώς αντιπροσωπευτικής αλλά κομματικής αντιπροσωπευτικής, ώστε η αντιπροσώπευση προσώπων να συνοδεύεται από θεσμική αντιπροσώπευση συγκεκριμένων ιδεολογιών, των πλέον κυρίαρχων σε κοινωνικό επίπεδο. Κατά τον Blondel², μόνο δύο πράγματα μπορούν να ειπωθούν με βεβαιότητα για κάθε κοινοβούλιο: ο αριθμός των μελών και ο αριθμός των σωμάτων του. Το μέγεθος των κοινοβουλίων σχετίζεται με τον πληθυσμό της εκάστοτε

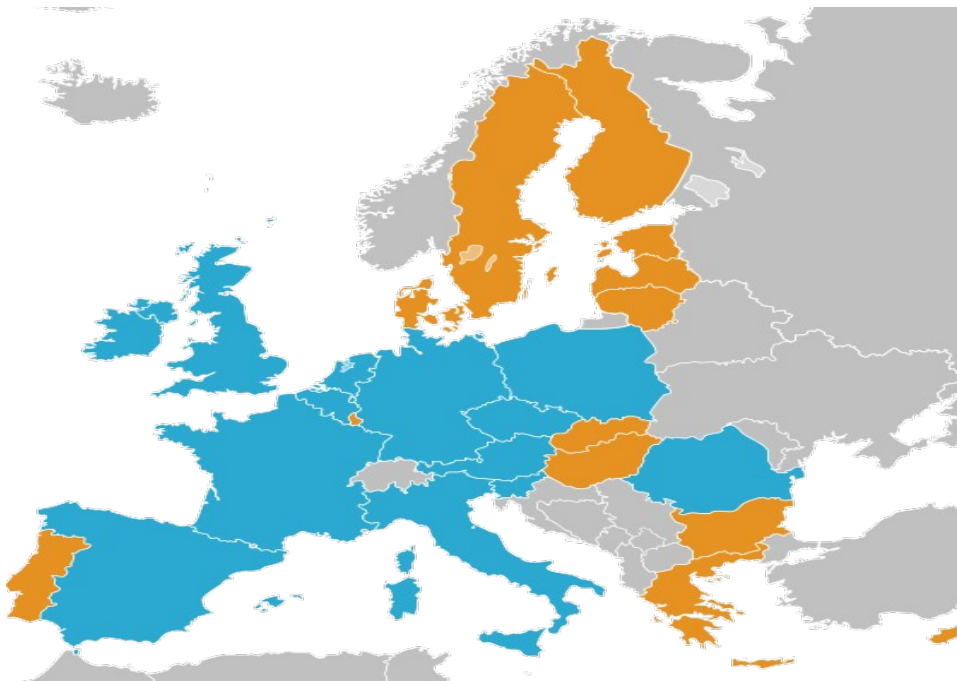
1 Βλέπε Keohane, R. et al. (2009), 'Democracy-Enhancing Multilateralism', *International Organization*, Vol. 63, No. 1, pp. 1-31.

2 Βλέπε Rod, H. / Martin, H. (2005), *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, μετάφραση: Γιώργος Ε. Χρηστίδης, Εκδόσεις Κριτική: Αθήνα, σελ. 440 (από το έργο του Blondel, J. (1973), *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall).

χώρας ενώ ο αριθμός των νομοθετικών σωμάτων στα κράτη μέλη της ΕΕ, που μας ενδιαφέρουν στη παρούσα εργασία, κυμαίνεται μεταξύ ενός (unicameral) και δύο (bicameral). Η τάση είναι να προτιμώνται τα δυο νομοθετικά σώματα καθώς μόνο 13 από τις 27 χώρες έχουν ένα. Παρόλα αυτά, τόσο η Δανία το 1954 όσο κι η Σουηδία το 1970 κατήργησαν το δεύτερο σώμα, ενώ πολλά πρώην κομμουνιστικά κράτη επίσης υιοθέτησαν το σύστημα του ενός νομοθετικού σώματος. Τα δύο νομοθετικά σώματα ή αλλιώς τα νομοθετικά σώματα με δύο Βουλές συναντώνται συνήθως σε μεγάλες σε πληθυσμό χώρες (όπως π.χ. η Μ. Βρετανία στην οποία συνυπάρχουν η Βουλή των Λόρδων και η Βουλή των Κοινοτήτων) ή σε ομοσπονδιακά κράτη στα οποία το δεύτερο νομοθετικό σώμα εκφράζει τα ομόσπονδα κρατίδια (π.χ. η Γερμανία όπου συνυπάρχουν η Bundestag και η Bundesrat).

Εικόνα 1: Γραφική αναπαράσταση αριθμού εθνικών κοινοβουλίων χωρών ΕΕ

(http://en.wikipedia.org/wiki/National_parliaments_of_the_European_Union)



Μπλε χρώμα: χώρες με δυο νομοθετικά σώματα

Πορτοκαλί χρώμα: χώρες με ένα νομοθετικό σώμα

Δομικά τα κοινοβούλια διασπούν τα επιμέρους καθήκοντά τους σε κοινοβουλευτικές επιτροπές. Οι επιτροπές των κοινοβουλίων είναι μικρές ομάδες εργασίας στις οποίες μετέχουν κατά κανόνα, όχι αποκλειστικά, βουλευτές. Οι ομάδες αυτές εργασίας παραδοσιακά παίρνουν τη μορφή νομοπαρασκευαστικών επιτροπών (μελετούν τα νομοσχέδια και τις δημοσιονομικές προτάσεις), στα συστήματα δε των δύο βουλών μετατρέπονται σε όργανα διαβουλεύσεων ή διαμεσολάβησης και είναι επιφορτισμένες με την επίτευξη της συναίνεσης των δύο σωμάτων, όσον αφορά τα υπό συζήτηση νομοσχέδια. Οι επιτροπές έρχονται ως αντίβαρο στα δυσκίνητα και με μεγάλο όγκο εργασίας κοινοβούλια ικανοποιώντας ανάγκες εξειδίκευσης.³

Όταν το σύστημα των επιτροπών είναι ισχυρό, τότε το κοινοβούλιο έχει χαρακτήρα εργασιακό (working assembly) με επίκεντρο τις επιτροπές (π.χ. Δανία). Οι νομοθέτες διαμορφώνουν την τελική μορφή των νομοσχεδίων στις, κλειστές κατά κανόνα, αίθουσες των συνεδριάσεων των επιτροπών. Όταν το σύστημα των επιτροπών δεν είναι ισχυρό, τότε το κοινοβούλιο έχει χαρακτήρα διαβουλευτικό (talking assembly) με επίκεντρο την Ολομέλεια (π.χ. Μ.Βρετανία). Το εάν το σύστημα των επιτροπών είναι ισχυρό ή όχι εξαρτάται από το ίδιο το πολιτικό – εκλογικό σύστημα, το συσχετισμό των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, την πολιτική κουλτούρα κάθε κράτους και σε επίπεδο κοινοβουλευτικών παρατάξεων την ύπαρξη ή μη αυστηρής κομματικής πειθαρχίας.⁴

Η σημασία των εθνικών κοινοβουλίων απορρέει κυρίως από αυτό που εκπροσωπούν. Κι αυτή η διαπίστωση πιθανώς να εξηγεί με απλό τρόπο, ως ένα σημείο έστω, την σχετικά όψιμη

3 Πουρνάρας, Γ. (2006), *Εθνικά Κοινοβούλια και Ενωσιακή Οικοδόμηση*, Μεταπτυχιακή εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών, σελ. 13-14.

4 Ο.π., υποσημ.3, σελ. 14.

αγωνία για μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα, μειώνοντας με αυτό το τρόπο το δημοκρατικό έλλειμμα που υπάρχει στην ΕΕ.

Τρεις οι βασικές λειτουργίες ενός σύγχρονου κοινοβουλίου, ενός δηλαδή πολιτεύματος αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (ανεξάρτητα από τα ίδια επιμέρους χαρακτηριστικά του) προβλέπεται σε γενικές γραμμές να είναι (δεοντολογική αποτύπωση) η δημόσια διαβούλευση, ο έλεγχος επί της εκτελεστικής λειτουργίας και η ψήφιση νόμων⁵.

Διαβούλευση σημαίνει διάσκεψη και συζήτηση έπειτα από δημόσιο διάλογο και παράθεση διαφορετικών απόψεων. Σημαίνει γόνιμη δημόσια συζήτηση με ανταλλαγή επιχειρημάτων ελευθερία λόγου. Ο διάλογος των αντιπροσώπων του έθνους, ο οποίος βρίσκει την τέλεια έκφρασή του στις συνεδριάσεις της Ολομέλειας, ικανοποιεί με τη σειρά του κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας. Κεντρική ιδέα της διαβούλευσης ήταν ότι οι πολιτικοί οφείλουν να λειτουργούν ως θεματοφύλακες του Έθνους, μελετώντας με σύνεση και διορατικότητα, και βέβαια αντικειμενικότητα, όλα τα ζητήματα. Ιστορικά διαμορφώθηκαν, όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας τους δύο είδη κοινοβουλίων, τα διαβουλευτικά κοινοβούλια (talking assemblies) και τα εργασίας (working assemblies). Χαρακτηριστικό παράδειγμα διαβουλευτικού κοινοβουλίου είναι αυτό της Μεγάλης Βρετανίας. Εκεί, όλα τα σημαντικά ζητήματα φτάνουν κάποια στιγμή στην Ολομέλεια της Βουλής των Κοινοτήτων, για να ακολουθήσει στη συνέχεια ένας παθιασμένος και πνευματώδης διάλογος. Ένα από τα επιτεύγματα δε της Βουλής των Κοινοτήτων είναι η ικανότητά της να συνδυάζει την πραγματική διαβούλευση σε μείζονος σημασίας ζητήματα με την κομματική πειθαρχία. Στα Working Assemblies (π.χ. τα κοινοβούλια των σκανδιναβικών χωρών) η διαβούλευση εμφανίζει λιγότερα θεατρικά στοιχεία και μεγαλύτερη τεχνοκρατική προσέγγιση, ειπώθηκε δε

5 Σκοπίμως δεν θέτουμε τον όρο νομοθέτηση, διότι ο τελευταίος προσδίδει μια αυτόνομη και κυριαρχική δράση η οποία δεν ισχύει κατά κανόνα, ενώ ο όρος που επιλέχθηκε περιορίζεται στην διαδικασία νομοθέτησης.

ότι η δημόσια, στο κοινοβούλιο, διαβούλευση περιορίζεται υπέρ της διαβούλευσης στις αίθουσες των επιτροπών.⁶ Τα σύγχρονα κοινοβούλια διαθέτουν συγκεκριμένα μέσα ελέγχου της εκτελεστικής λειτουργίας: τις ερωτήσεις και επερωτήσεις, τη σύγκληση έκτακτων συνεδριάσεων της Βουλής (ως δυνατότητα σύγκλησης τόσο κι όχι ως αποτέλεσμα) και την πρόταση δυσπιστίας, όπως και τις εξεταστικές επιτροπές. Από αυτά, η ψήφος εμπιστοσύνης και η πρόταση δυσπιστίας αποτελούν την ύστατη μορφή ελέγχου της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο (και πάλι η συχνότητα και το αποτέλεσμα εφαρμογής της σχετικής διαδικασίας εξαρτώνται από τη μορφή του πολιτεύματος). Το κοινοβουλευτικό οικοδόμημα στηρίζεται στην κοινοβουλευτική αρχή της διατήρησης και της δεδηλωμένης εμπιστοσύνης κεντρικό σημείο των οποίων αποτελεί ότι η κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Σε γενικές γραμμές, οι θεμελιώδεις αυτές κοινοβουλευτικές αρχές εμφανίζονται με δυο όψεις, τη θετική και την αρνητική. Με την θετική της όψη δηλώνει ότι η κυβέρνηση οφείλει στην αρχή να διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ενώ με την αρνητική της ότι η κυβέρνηση οφείλει να παραιτηθεί εφόσον καταψηφιστεί στο κοινοβούλιο.⁷ Τα κοινοβούλια περιγράφονται στα συντάγματα των δυτικών χωρών, ακριβώς επειδή εκφράζουν τη λαϊκή κυριαρχία, ως νομοθέτες, ως δηλαδή όργανα αποφασιστικά τα οποία παράγουν τους ανώτερους κανόνες δικαίου.⁸

6 Ο.π., υποσημ.3, σελ. 21-22.

7 Δημητρώπουλος, Γ. (2004), *Γενική Συνταγματική Ιστορία – Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα: Αθήνα, σελ. 561-563.

8 Παντελής, Α. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου - Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους*, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη: Αθήνα, σελ. 98

1.2. Ιστορική αναδρομή – Η περιπέτεια των Εθνικών Κοινοβουλίων μέσα από τις Συνθήκες⁹

Με την **Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)** ξεκινά η πραγματική σύνδεση και σχέση εθνικών κοινοβουλίων και οικοδόμησης του ενωσιακού οράματος. Ένα εκ των οργάνων της ΕΚΑΧ, η Κοινή Συνέλευση απαρτιζόταν από εθνικούς βουλευτές και στόχος της ήταν να καταστήσει περισσότερο δημοκρατική τη λήψη αποφάσεων στα πλαίσια της ΕΚΑΧ. Ο ρόλος της Κοινής Συνέλευσης ήταν περισσότερο νομιμοποιητικός και συμβουλευτικός και νομιμοποιούνταν να ψηφίζει προτάσεις δυσπιστίας κατά της Ανώτατης Αρχής, του προδρόμου της Επιτροπής.

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

Το 1979 τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Η Συνέλευση ονομάστηκε έτσι το 1962) εκλέγονται για πρώτη φορά με άμεση και καθολική ψηφοφορία, εκλογές που έκτοτε διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια στα κράτη μέλη ταυτόχρονα. Οι εθνικοί βουλευτές λόγω φόρτου εργασίας, εξάρτησης από την κομματική εντολή και δεσμεύσεων έναντι των ψηφοφόρων, εγκαταλείπουν τις Βρυξέλλες και το Στρασβούργο και επιστρέφουν στους γνώριμους εθνικούς χώρους, στα εθνικά κοινοβούλια.

⁹ Η ιστορική αναδρομή έχει στηριχτεί σε Πουρνάρας, Γ. (2006), *Εθνικά Κοινοβούλια και Ενωσιακή Οικοδόμηση*, Μεταπτυχιακή εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών καθώς και σε Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε. (2008), Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, τεύχος 1/2008, σελ. 137-156.

Στις 17 Φεβρουαρίου 1986 υπογράφεται η **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)** –η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987. Με την ΕΕΠ ενδυναμώθηκε αισθητά το Κοινοβούλιο, με την θέσπιση δύο νέων διαδικασιών λήψης απόφασης από το Συμβούλιο Υπουργών, οι οποίες προστέθηκαν στη μέχρι τότε διαδικασία της διαβούλευσης, η διαδικασία συνεργασίας και η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης, ενώ τα εθνικά κοινοβούλια είδαν ίσως να παραμερίζονται στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι και να μην αυξάνεται ο ρόλος τους.

Η **Συνθήκη του Μάαστριχ**, η οποία υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993 εγκαθίδρυσε την ΕΕ, ένα νέο υπερεθνικό οργανισμό, ο οποίος και στηριζόταν πάνω σε τρεις πυλώνες (pillars): τις Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και τη Συνεργασία στους Τομείς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

Η πρώτη εξ' αυτών, η δήλωση 13 σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» όριζε ότι «Η συνδιάσκεψη θεωρεί ότι είναι σημαντικό να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να ενταθεί η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου. Οι Κυβερνήσεις των κρατών μελών μεριμνούν μεταξύ άλλων ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν εγκαίρως στη διάθεσή τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν. Η Συνδιάσκεψη κρίνει, επίσης, ότι είναι σημαντικό να ενταθούν οι επαφές μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, ιδίως με την εκατέρωθεν παροχή των κατάλληλων διευκολύνσεων και τη διοργάνωση τακτικών συναντήσεων μεταξύ κοινοβουλευτικών μελών που ενδιαφέρονται για τα ίδια θέματα».

Η Δήλωση 14 σχετικά με τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων όριζε ότι «Η Συνδιάσκεψη καλεί το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως διάσκεψη των Κοινοβουλίων («Assises»)). Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων δίδει τη γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και των δικαιωμάτων των εθνικών κοινοβουλίων. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής υποβάλλουν έκθεση για την κατάσταση της ένωσης σε κάθε σύνοδο της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων».

Με τις δηλώσεις αυτές προωθούνται οι σχέσεις Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών Κοινοβουλίων αυτοτελώς, καθώς και η σύνδεση εθνικών Κοινοβουλίων και Ένωσης μέσω των εθνικών κυβερνήσεων. Τα εθνικά Κοινοβούλια δεν μετέχουν οργανωτικά της Ένωσης. Παρόλα αυτά, το πρώτο επίσημο βήμα προς την αναγνώριση της δυνατότητας συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή οικοδόμηση έγινε.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ η οποία υπογράφηκε τον Οκτώβριο του 1997 και τίθεται σε ισχύ την 1η Μάιου του 1999 ενισχύει τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων εντός της Ένωσης με δυο τρόπους: πρώτων, με την τυποποίηση της αρχής της επικουρικότητας και δεύτερων λόγω της εισόδου Σουηδίας και Φινλανδίας, οι οποίες, μαζί με τη Δανία διαθέτουν κοινοβούλια ισχυρά και οργανωμένα κατά τρόπο που να επιτρέπει την κατάλληλη ενημέρωση και εξοικείωση με τα θέματα της Ένωσης, αλλά και την ανάλογη ετοιμότητα διεκδίκησης ετέθη Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση.

Το Πρωτόκολλο ξεκινά ως εξής : «..Υπενθυμίζοντας ότι ο έλεγχος τον οποίον ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στις αντίστοιχες κυβερνήσεις σχετικά με τις δραστηριότητες της Ένωσης

αποτελεί αντικείμενο της συνταγματικής οργάνωσης και πρακτικής έκαστου κράτους μέλους..». Συνεχίζει όμως το Πρωτόκολλο «..Επιθυμώντας, ωστόσο, να ενθαρρύνουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύσουν τη δυνατότητά τους να εκφράζουν τις απόψεις τους για ζητήματα τα οποία παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα εθνικά κοινοβούλια..» Πιο συγκεκριμένα , στο Πρωτόκολλο προβλέπονται τα εξής: «1. Όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών. 2. Οι προτάσεις της Επιτροπής για νομοθεσία διαβιβάζονται εγκαίρως ώστε η Κυβέρνηση έκαστου κράτους μέλους να είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι το εθνικό της κοινοβούλιο τις παρέλαβε δεόντως. 3. Από τη στιγμή κατά την οποία μια νομοθετική πρόταση ή πρόταση για τη λήψη μέτρου βάσει του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Διατάξεις για την Αστυνομική και Δικαστική Προστασία σε Ποινικές Υποθέσεις) τίθεται στη διάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, από την Επιτροπή, σε όλες τις γλώσσες, παρέρχεται περίοδος έξι εβδομάδων έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτή εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου προς λήψη αποφάσεως είτε για την υιοθέτηση πράξης είτε για την υιοθέτηση κοινής θέσης σύμφωνα με τα άρθρα 189B και 189Γ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (νυν άρθρα 251 και 252 που κατοχυρώνουν τις διαδικασίες συναπόφασης και συνεργασίας αντίστοιχα μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου), εκτός εξαιρέσεων για λόγους επείγουσας ανάγκης, οι οποίοι και θα πρέπει να αναφέρονται στην πράξη ή την κοινή θέση. 4. Η Διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, καλούμενη εφεξής COSAC, η οποία συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989, δύναται να υποβάλει οιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως βάσει σχεδίων νομοθετικών κειμένων τα οποία ενδέχεται οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών να αποφασίσουν με κοινή

συμφωνία να διαβιβάσουν στην COSAC λόγω της φύσεως του αντικειμένου τους. 5. Η COSAC δύναται να εξετάζει κάθε νομοθετική πρόταση ή πρωτοβουλία σχετικά με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης η οποία ενδέχεται να έχει άμεσες επιπτώσεις επί των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενημερώνονται σχετικά με κάθε εισήγηση της COSAC. 6. Η COSAC δύναται να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή κάθε εισήγηση που κρίνει σκόπιμη σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και ζητήματα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα. 7. Οι εισηγήσεις της COSAC δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια ούτε και προδικάζουν τη θέση τους».

Η Συνθήκη της Νίκαιας, που υπογράφηκε 26 Φεβρουαρίου 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003, δεν προσέθεσε κάτι στον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων εντός της Ένωσης παρά μια Δήλωση σχετικά με το μέλλον της Ένωσης στην οποία γίνεται αναφορά και στα εθνικά κοινοβούλια μέσω της σύγκλησης ενός νέου άτυπου οργάνου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης η οποία θα προετοίμαζε τα μελλοντικά βήματα της Ένωσης.

Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση απαρτίστηκε από ένα εκπρόσωπο της Κυβέρνησης κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους από κάθε εθνικό κοινοβούλιο. Ισότιμο καθεστώς είχαν οι εκπρόσωποι των δέκα τότε υπό ένταξη χωρών (η Εσθονία , η Κύπρος, η Μάλτα, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Τσεχία). Καθεστώς παρατηρητή είχαν η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Τουρκία. Ακόμη, συμμετείχαν 16 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύο μέλη της Επιτροπής και –με καθεστώς παρατηρητή- 13 συνολικά εκπρόσωποι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των

Περιφερειών και των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων, ενώ μετείχε και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής. Η Συνέλευση ξεκίνησε τις εργασίες υπό την Προεδρία του Valéry Giscard d'Estaing το Φεβρουάριο του 2002 και ολοκλήρωσε το έργο της τον Ιούνιο του 2003 εκπονώντας ένα ολοκληρωμένο, «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», το οποίο και υιοθετήθηκε στις 13 Ιουνίου 2003 με συναίνεση, χωρίς ψηφοφορία. Το σχέδιο στη συνέχεια υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης στις 20 Ιουνίου. Έχει πολύ μεγάλη σημασία ότι τα κοινοβούλια καλούνται για πρώτη φορά ξεχωριστά από τις Κυβερνήσεις, αλλά στο ίδιο όργανο με αυτές, να μετάσχουν στη ζύμωση μιας νέας πρότασης καταφέροντας να αναβαθμίσουν τον ρόλο τους καθιστώντας τους επίσημους μετόχους της ενωσιακής λειτουργίας σε πολλά επίπεδα. Οι αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για τα εθνικά κοινοβούλια ενσωματώθηκαν στο λεγόμενο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, το οποίο όμως απορρίφθηκε από τους λαούς της Ευρώπης, αλλά κατάφεραν να ενσωματωθούν επίσης και στη Συνθήκη της Λισαβώνας, η οποία τέθηκε ε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2009.

Η Συνθήκη της Λισαβώνας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, προσπαθεί να ενισχύσει με τις διατάξεις της τον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού συστήματος, καθώς εμπεριέχει μεγάλο μέρος των καινοτομιών που προέβλεπε και η Συνταγματική Συνθήκη που απορρίφθηκε από τους λαούς της Γαλλίας και της Ολλανδίας. Η Συνθήκη της Λισαβώνας, επενδύει στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων ως κινητήριο μοχλό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το σχετικό Πρωτόκολλο που περιλαμβανόταν και στη Συνταγματική Συνθήκη φαίνεται ότι δίνει στα κοινοβούλια εργαλεία δράσης προς όφελος της δημοκρατίας στην Ένωση. Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της διαρκούς συζήτησης σχετικά με τα οφέλη ή μη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αφορά τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και κατ' επέκταση

των κοινοβουλευτικών εκλογών στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής πέρα από τα όρια του σύγχρονου κράτους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΕΕ

Τα βασικά στάδια της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τα οποία μετέβαλαν τη θέση των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα ήταν τα εξής: η διενέργεια άμεσων εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, η Λευκή Βίβλος για την εσωτερική αγορά το 1985, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1993, η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, η Συνθήκη της Νίκαιας το 2001 και τέλος η Συνθήκη της Λισαβώνας που περιλαμβάνει σχεδόν αυτούσιες τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης, η οποία δεν τελεσφόρησε.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στις εισαγωγικές παρατηρήσεις τα εθνικά κοινοβούλια στα κράτη μέλη της ΕΕ δεν χαρακτηρίζονται από ομοιογένεια καθώς ο αριθμός των νομοθετικών σωμάτων κυμαίνεται μεταξύ ενός (unicameral) και δύο (bicameral).

Πίνακας 1: Λίστα εθνικών κοινοβουλίων κρατών μελών ΕΕ

(http://en.wikipedia.org/wiki/National_parliaments_of_the_European_Union)

Κράτος Μέλος	Κοινοβουλευτικό Σύστημα	Εθνικά Κοινοβούλια	
Αυστρία	bicameral		
		National Council	Federal Council

		(Nationalrat)	(Bundesrat)
Βέλγιο	bicameral		
		Chamber of Representatives (Kamer van Volksvertegenwoordigers / Chambre des Représentants / Abgeordneten-kammer)	Senate (Senaat / Sénat / Senat)
Βουλγαρία	unicameral	National Assembly (Народно събрание)	
Κύπρος	unicameral	House of Representatives (Βουλή των Αντιπροσώπων / Temsilciler Meclisi)	
Τσεχία	bicameral		
		Chamber of Deputies (Poslanecká sněmovna)	Senate (Senát)
Δανία	unicameral	Parliament (Folketinget)	
Εσθονία	unicameral	State Assembly (Riigikogu)	
Φιλανδία	unicameral	Parliament (Eduskunta / Riksdag)	
Γαλλία	bicameral		
		National Assembly (Assemblée nationale)	Senate (Sénat)
Γερμανία	bicameral		
		Federal Diet (Bundestag)	Federal Council (Bundesrat)
Ελλάδα	unicameral	Hellenic Parliament (Βουλή των Ελλήνων)	
Ουγγαρία	unicameral	National Assembly (Országgyűlés)	
Ιρλανδία	bicameral		
		Dáil Éireann (House of Representatives)	Seanad Éireann (Senate)
Ιταλία	bicameral		
		Chamber of Deputies (Camera dei Deputati)	Senate of the Republic (Senato della Repubblica)
Λετονία	unicameral	Diet (Saeima)	
Λιθουανία	unicameral	Diet (Seimas)	
Λουξεμβούργο	unicameral	Chamber of Deputies (Chambre des Députés / Abgeordneten-kammer / Châmber vun	

		Députéirten)	
Μάλτα	unicameral	House of Representatives (Kamra tad-Deputati)	
Ολλανδία	bicameral		
		Second Chamber (or House of Representatives; Tweede Kamer)	First Chamber (or Senate; Eerste Kamer)
Πολωνία	bicameral		
		Diet (Sejm)	Senate (Senat)
Πορτογαλία	unicameral	Assembly of the Republic (Assembleia da República)	
Ρουμανία	bicameral	Parliament (Parlamentul)	
		Chamber of Deputies (Camera Deputaţilor)	Senate (Senat)
Σλοβακία	unicameral	National Council (Národná rada)	
Σλοβενία	bicameral		
		National Assembly (Državni zbor)	National Council (Državni svet)
Ισπανία	bicameral		
		Congress of Deputies (Congreso de los Diputados)	Senate (Senado)
Σουηδία	unicameral	Diet (Riksdagen)	
Ηνωμένο Βασίλειο	bicameral		
		House of Commons	House of Lords

2.1. Εθνικά Κοινοβούλια και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁰

Όπως αναφέρθηκε στις εισαγωγικές παρατηρήσεις, πριν από την ανάδειξή τους με άμεσες εκλογές, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διορίζονταν από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, όλα τα μέλη είχαν διπλή εντολή. Η απόφαση και η πράξη για την εκλογή των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία

¹⁰ Το παρόν υποκεφάλαιο έχει στηριχθεί σε στοιχεία του διαδικτυακού τόπου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διαθέσιμα σε: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7154_el.htm

υπεγράφησαν στις Βρυξέλλες, στις 20 Σεπτεμβρίου 1976. Αφού κυρώθηκε από όλα τα κράτη μέλη, το κείμενο τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1978 και οι πρώτες εκλογές διεξήχθησαν στις 7 και 10 Ιουνίου 1979.

Η συνεργασία των εθνικών κοινοβουλίων ξεκίνησε στη δεκαετία του 1980 στον απόηχο αυτών των πρώτων άμεσων εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1979. Αρχικά, ο διάλογος διεξήχθη σε μια καθαρά ad hoc βάση.

Το 1989 η διακοινοβουλευτική "Διάσκεψη των Επιτροπών Κοινοτικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής (COSAC) ιδρύθηκε, ενώ η θεσμική της ύπαρξη της έγινε με την εισαγωγή Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Από την πρώτη κιόλας συνάντηση των εθνικών κοινοβουλίων το κεντρικό θέμα ήταν πώς να αυξηθεί ο εθνικός κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων και θεμάτων. Η COSAC επιτρέπει την τακτική ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και απόψεων για την ΕΕ, θέματα που αφορούν τις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Συναντήσεις πραγματοποιούνται δύο φορές το χρόνο, όπου έξι μέλη εκπροσωπούν το κάθε κοινοβούλιο και η προεδρία της COSAC συνδέεται με την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου.

Εκτός από την COSAC, το πλαίσιο της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας παίρνει άλλες μορφές, όπως η Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων της ΕΕ, η οποία συνεδριάζει ετησίως. Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λαμβάνει μέρος στις συνεδριάσεις αυτές και υιοθετεί κανόνες και διαδικασίες διακοινοβουλευτικής συνεργασίας. Άλλες μορφές είναι τακτικές συνεδριάσεις των εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ, Κοινές Κοινοβουλευτικές Συνελεύσεις για τα θέματα κοινού ενδιαφέροντος μεταξύ των εθνικών

κοινοβουλίων και τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και οι συνεδριάσεις των τομεακών επιτροπών. Το πρωταρχικό εργαλείο που στοχεύει στη διευκόλυνση της συνεργασίας είναι η Διακοινοβουλευτική πύλη πληροφόρησης της ΕΕ (IPEX)¹¹, η οποία είναι μια πλατφόρμα για την ηλεκτρονική ανταλλαγή σχετικών με την ΕΕ πληροφοριών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το πρωτόκολλο για τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της Συνθήκης του Άμστερνταμ, επέτρεψε την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων. Η Επιτροπή έλαβε την εντολή να στείλει όλα τα έγγραφα της διαβούλευσης στα εθνικά κοινοβούλια (άρθρο 1 του πρωτοκόλλου) και τα νομοθετικά έγγραφα θα μπορούσαν να διαβιβάζονται στα εθνικά κοινοβούλια από τις εθνικές κυβερνήσεις – χωρίς όμως μια τέτοια διαδικασία να ήταν υποχρεωτική- (άρθρο 2 του πρωτοκόλλου). Μέσω της COSAC, τα εθνικά κοινοβούλια θα μπορούσαν να εξετάσουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και να ενημερώνουν την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις θέσεις τους (άρθρο 6 του πρωτοκόλλου). Θα μπορούσαν επίσης να εξετάζουν κάθε νομοθετική πρόταση ή πρωτοβουλία στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που θα μπορούσε να έχει άμεσο αντίκτυπο στην δικαιωμάτων και ελευθεριών των ατόμων και να στείλουν τις παρατηρήσεις τους στην Επιτροπή, το Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 5 του πρωτοκόλλου).

Α. Διασκέψεις των προέδρων των κοινοβουλίων της ΕΕ

Μετά τις άτυπες συναντήσεις που πραγματοποιήθηκαν το 1963 και το 1973, οι διασκέψεις των προέδρων των κοινοβουλίων της ΕΕ καθιερώθηκαν ως θεσμός το 1981. Με τη συμμετοχή των προέδρων των εθνικών κοινοβουλίων και του προέδρου του Ευρωπαϊκού

¹¹ Βλέπε <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=EL>

Κοινοβουλίου, οι διασκέψεις αυτές αρχικά πραγματοποιούνταν ανά δύο έτη, κατόπιν προπαρασκευαστικών συναντήσεων των γενικών γραμματέων και κατά τη διάρκειά τους εξετάζονται συγκεκριμένα ζητήματα που αφορούν τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Τα τελευταία χρόνια, οι πρόεδροι πραγματοποιούσαν συναντήσεις κάθε χρόνο. Οι πλέον πρόσφατες σημαντικές διασκέψεις πραγματοποιήθηκαν στην Αθήνα, από τις 22 έως τις 24 Μαΐου 2003 (με αντικείμενο το ρόλο των ευρωπαϊκών κοινοβουλίων σε μια διευρυμένη Ευρώπη) και στη Λισσαβόνα, στις 20 και 21 Ιουνίου 2008 (με αντικείμενο την ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας).

Από το 1995 το ΕΚ διατηρεί στενές σχέσεις με τα κοινοβούλια των συνδεδεμένων και των υπό ένταξη χωρών. Οι πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι πρόεδροι αυτών των κοινοβουλίων πραγματοποιούν συχνές συναντήσεις προκειμένου να συζητήσουν θέματα σχετικά με τις ενταξιακές στρατηγικές καθώς και θέματα που απασχολούν την επικαιρότητα.

B. Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κοινοβουλευτικής Τεκμηρίωσης

Η «μεγάλη διάσκεψη» της Βιέννης (1997) σύστησε το Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κοινοβουλευτικής Τεκμηρίωσης (CERDP), ένα δίκτυο υπηρεσιών τεκμηρίωσης και έρευνας μεταξύ των οποίων υπάρχει στενή συνεργασία με σκοπό τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην πληροφόρηση (συμπεριλαμβανομένων και των εθνικών και κοινοτικών βάσεων δεδομένων) καθώς και το συντονισμό της έρευνας προς αποφυγή τυχόν επικαλύψεων των εθνικών κοινοβουλίων. Το δίκτυο συγκεντρώνει και κυκλοφορεί μελέτες και έχει δημιουργήσει έναν ιστότοπο, ο οποίος αποσκοπεί στη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών. Ο κατάλογός του

διευκολύνει τις επαφές μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών έρευνας των κοινοβουλίων μελών. Η διεύθυνση του Κέντρου έχει ανατεθεί από κοινού στο ΕΚ και στην κοινοβουλευτική συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Γ. Διάσκεψη των κοινοβουλίων της Κοινότητας

Η ιδέα υλοποιήθηκε στη Ρώμη το 1990, με το όνομα «Διάσκεψη Ευρωπαϊκών Κοινοβουλίων». Το θέμα της διάσκεψης ήταν «Το μέλλον της Κοινότητας και οι συνέπειες των προτάσεων περί οικονομικής και νομισματικής ένωσης και περί πολιτικής Ένωσης για την Κοινότητα και για τα κράτη μέλη και ειδικότερα ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» και συμμετείχαν σε αυτήν 258 άτομα (173 από τα εθνικά κοινοβούλια και 85 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Μέχρι σήμερα δεν έχει δοθεί συνέχεια σε αυτήν την πρωτοβουλία και βρίσκεται σε αδράνεια.

Δ. Συνεργασία

Οι περισσότερες μόνιμες κοινοβουλευτικές επιτροπές του διαβουλεύονται με τις αντίστοιχες εθνικές επιτροπές μέσω διμερών ή πολυμερών συναντήσεων και μέσω επισκέψεων που πραγματοποιούν οι πρόεδροί τους ή οι εισηγητές τους.

Οι επαφές των πολιτικών ομάδων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τις αντίστοιχες των εθνικών κοινοβουλίων αναπτύσσονται σε διάφορους βαθμούς, ανάλογα με το ενδιαφερόμενο κόμμα ή την ενδιαφερόμενη χώρα.

Η διοικητική συνεργασία αναπτύσσεται, ιδίως με τη μορφή πρακτικής άσκησης (stage) στις υπηρεσίες του ΕΚ και ανταλλαγές υπαλλήλων. Η σημασία της κοινής ενημέρωσης μεταξύ των κοινοβουλίων σχετικά με τις εργασίες τους, συγκεκριμένα δε επί νομοθετικών ζητημάτων, συνεχώς αυξάνεται.

2.2. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Όσον αφορά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των υποθέσεων της ΕΕ, μέχρι στιγμής το μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας έχει επικεντρωθεί στις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και τις διαδικαστικές ρυθμίσεις τους.¹²

Έχει παρατηρηθεί ότι κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών ο αριθμός των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έχει αυξηθεί σημαντικά στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών της ΕΕ. Παρόλα αυτά, ενώ η Δανία, η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία θεωρούνται ιδιαίτερα ισχυροί ελεγκτές με δυναμικές και ενεργές Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, τα νεότερα κράτη μέλη της ΕΕ από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη δεν έχουν ακολουθήσει αυτό το πρότυπο και προσπαθούν ακόμα να πάρουν παραδείγματα από τα παλαιότερα κράτη μέλη χωρίς μέχρι στιγμής μεγάλη επιτυχία.¹³

Οι διαδικασίες ελέγχου των εθνικών κοινοβουλίων μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο μοντέλα τα οποία έχουν συνήθως στον πυρήνα τους τις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων αλλά διαφέρουν ως προς τους διαρθρωτικά χαρακτηριστικά, όπως οι χρονικοί περιορισμοί και το εύρος των πληροφοριών που διατίθενται από τις κυβερνήσεις, την δεσμευτικότητα της

12 Βλέπε περισσότερα σε Maurer, A. / Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos καθώς και σε Auel, K. / Benz, A. (2005), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge.

13 Buche, J. / Buzogany, A. (2010), Europeanization and political administrative relations in the Member States, Paper presented at the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 June.

κοινοβουλευτικής γνώμης για τις κυβερνήσεις και την ένταξη άλλων τομεακών κοινοβουλευτικών επιτροπών κατά τη διαδικασία ελέγχου. Υπάρχουν επίσης σημαντικές διαφορές όσον αφορά τη συχνότητα των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων που συνεδριάζουν, ο τρόπος επιλογής των βουλευτών στις εργασίες των επιτροπών, και την ικανότητα των επιτροπών όσον αφορά το εργατικό δυναμικό και τις τεχνικές προδιαγραφές ώστε να μελετούν και να δημιουργούν υλικό υποστήριξης προς τους βουλευτές.¹⁴

Το πρώτο μοντέλο επικεντρώνεται στο διαδικαστικό σκέλος του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Στην ουσία, οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εξετάζουν όλα τα εισερχόμενα έγγραφα από τις υπηρεσίες της ΕΕ. Στις περισσότερες περιπτώσεις, μια προεπιλογή γίνεται από μια γραμματεία, η οποία εκ των προτέρων καθορίζει ποιες νομοθετικές προτάσεις θα υποβληθούν σε αυστηρότερο έλεγχο. Οι συζητήσεις της επιτροπής και η επεξεργασία των πληροφοριών βρίσκονται στο επίκεντρο της αυτό το μοντέλο. Για παράδειγμα, οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων καλούν εξωτερικούς εμπειρογνώμονες σε ακροάσεις, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση γνώμης του σχετικά με ορισμένα θέματα πολιτικής. Συνολικά, ο αντίκτυπος αυτών των επιτροπών βασίζεται στην πειθώ μέσω σύσκεψη στις κοινοβουλευτικές ακροάσεις.¹⁵

Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ο ιδανικός τύπος για το μοντέλο που μόλις παρουσιάστηκε και η Επιτροπή της Δανία είναι ο σημαντικότερος εκπρόσωπος του δεύτερου μοντέλου που ακολουθεί. Η ανάπτυξη του δεύτερου αυτού μοντέλου μπορεί να εξηγηθεί από τα ειδικά χαρακτηριστικά του δανικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από συχνές κυβερνήσεις μειοψηφίας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα μάλλον αδύναμες κυβερνήσεις να

14 Raunio, T. (2005), Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No 4, pp. 319-342.

15 Buzogany, A. / Stuchlil, A. (2011), Paved with good intentions - Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon, *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*, Discussion Paper 66.

αντιμετωπίζουν ένα ισχυρό Κοινοβούλιο που προσπαθεί να δεσμεύσει τα χέρια της κυβέρνησης. Η διαδικασία έκδοσης εντολής επικεντρώνεται στη θέση της κυβέρνησης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αυτός είναι ο λόγος που οι Επιτροπές είναι πολύ στενά δεμένες με το χρονοδιάγραμμα της συνεδρίασης του Συμβουλίου. Στην πράξη, οι Επιτροπές παρέχουν στην κυβέρνηση ρητή υπόδειξη ψήφου. Τα πόσο δεσμευτική μπορεί να είναι αυτή η υπόδειξη είναι δυνατό να διαφέρει ανάμεσα στα κράτη μέλη.¹⁶

Ενώ τα δύο μοντέλα μπορούν να μας βοηθήσουν αρκετά στην θεωρητικοποίηση και συστηματοποίηση των κύριων διαδικασιών ελέγχου των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, έχουν τα όριά τους, καθώς πολλά κοινοβούλια κρατών μελών της ΕΕ βρίσκονται κάπου ανάμεσα στα δύο μοντέλα. Οι διαφορετικές εθνικές ρυθμίσεις καθώς και οι απαιτήσεις και οι παραδόσεις για την παρακολούθηση των πολιτικών της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο εξακολουθούν να διαδραματίζουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο στον καθορισμό του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ακόμη και μετά την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβώνας.

2.3. Κύρωση και Αναθεώρηση Συνθηκών

Ένας από τους σημαντικότερους ρόλους των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι η κύρωση των Συνθηκών, που αποτελούν τον βασικό κορμό της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Κάθε καίρια θεσμική αλλαγή στην ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως είναι για παράδειγμα, η μετάβαση από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και η εισαγωγή του κοινού

16 Ο.π., υποσημ.13

νομίσματος καθώς και η πρόσφατη μεγάλη διεύρυνση της Ε.Ε., απαιτούν για την ολοκλήρωση και τη θέση τους σε ισχύ, την προηγούμενη έγκριση από τα εθνικά κοινοβούλια κάθε κράτους μέλους. Σε ορισμένα κράτη, μάλιστα, οι θεσμικές αυτές αλλαγές στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επιφέρουν πολιτειακές μεταρρυθμίσεις που καθιστούν απαραίτητη τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.

Η προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες αρχικά, και στη συνέχεια στην Ε.Ε. που ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ αλλά και η κύρωση της Συνθήκης της Νίκαιας και της Συνθήκης της Λισαβώνας, έγιναν σύμφωνα τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος που προβλέπουν ειδική αυξημένη πλειοψηφία για την ψήφιση του νόμου που κυρώνει αυτές τις συνθήκες. Η Συνθήκη της Λισαβώνας, που μας ενδιαφέρει περισσότερο στην παρούσα εργασία, υπερψηφίστηκε από την πλειοψηφία του ελληνικού κοινοβουλίου στις 11.06.2008 με 250 βουλευτές να την υπερψηφίζουν, 42 να την καταψηφίζουν και 8 να απέχουν.

Στα πλαίσια της οικονομικής κρίσης που ταλανίζει την παρούσα περίοδο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, τα εθνικά κοινοβούλια καλούνται συχνά να επικυρώσουν αποφάσεις που έχουν ληφθεί με τη μέθοδο της διακυβερνητικότητας στην ΕΕ. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι περιόδους κρίσης όπως αυτής που αντιμετωπίζουμε, ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων πιθανώς να αναβαθμίζεται, καθώς μπορούν να λειτουργήσουν ως παίκτες αρνησικυρίας και συνεπώς να συνδιαμορφώσουν τη δράση των κυβερνήσεών τους στο ενωσιακό επίπεδο, ιδίως στις περιπτώσεις όπου οι διακυβερνητικές αποφάσεις στο επίπεδο της ΕΕ απαιτούν κύρωση από τα εθνικά κοινοβούλια. Κλασικό παράδειγμα εδώ, είναι η κύρωση από τα εθνικά κοινοβούλια της δημιουργίας του EFSF, αλλά και η αναγκαστική εμπλοκή τους στην αναθεώρηση της Συνθήκης ώστε να θεσπισθεί ο ESM.

Συνεπώς, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι εφόσον τα εθνικά κοινοβούλια τις περισσότερες φορές είναι οι παίχτες που κυρώνουν τις Συνθήκες της ΕΕ, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχωρά όσο τα εθνικά κοινοβούλια θέλουν.

2.4. Οφέλη από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

Η κυρίαρχη άποψη σε ακαδημαϊκό επίπεδο μπορεί να συνοψιστεί στο γεγονός ότι τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να θεωρηθούν ως τα θύματα αυτής της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς τις τελευταίες δεκαετίες γίναμε μάρτυρες μια πρωτοφανούς παραχώρησης νομοθετικών και άλλων εξουσιών σε ένα υπερεθνικό μόρφωμα, την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αρμοδιότητες και εξουσίες χάθηκαν από το εθνικό και πέρασαν στο υπερεθνικό επίπεδο αλλοιώνοντας και μειώνοντας το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, ένα σώμα που παράγει ανώτερους κανόνες δικαίου δηλώνοντας τη βούληση του κυρίαρχου λαού. Παρόλα αυτά, στο έργο τους οι Duina και Oliver¹⁷ απέδειξαν δυο τρόπους μέσω των οποίων τα εθνικά κοινοβούλια κέρδισαν εμπράκτως από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

A. Θέτοντας προηγούμενο

Ο εθνικός νομοθέτης της κάθε χώρας ρυθμίζει ορισμένες και όχι όλες τις πτυχές της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής. Αρκετές χώρες της Νότιας Ευρώπης, για παράδειγμα, δεν παρήγαγαν νόμους για το περιβάλλον για πολλές δεκαετίες. Πολλές χώρες του Βορρά είχαν από καιρό πολύ περιορισμένη νομοθεσία για τα αλκοολούχα ποτά και την κατανάλωση καπνού. Στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, τα εθνικά κοινοβούλια είχαν

¹⁷ Η ανάλυση που θα ακολουθήσει σε αυτό το υποκεφάλαιο έχει στηριχθεί σε Duina, F. / Oliver, M. (2005), National Parliaments in the European Union: Are there any benefits to Integration?, *European Journal Law*, Vol. 11, No. 2, pp. 173-195, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά.

πολύ περιορισμένη νομοθεσία σχετικά με θέματα ισότητας των φύλων στο χώρο εργασίας για το μεγαλύτερο μέρος του εικοστού αιώνα.

Η απουσία της κοινοβουλευτικής δραστηριότητας σε κάθε θέμα θα μπορούσε να εξηγηθεί από μια σειρά μεταβλητών. Τρεις φαίνεται ιδιαίτερα να έχουν μεγάλη επιρροή. Αρχικά, το ενδιαφέρον από την πλευρά του κοινού, δηλαδή πίεση από βασικές ομάδες συμφερόντων και των σημαντικών κομματιών της κοινωνίας στη ρύθμιση συγκεκριμένο θέμα μπορεί να λείπουν. Δεύτερον, η ρύθμιση μπορεί να προκύψει μέσα από χώρους εκτός από το δίκαιο. Αποφάσεις δικαστηρίων μπορούν να είναι οι τόποι όπου γεννιούνται κανόνες και συμφωνίες. Τρίτον, αντίθετες απόψεις έχουν αρκετή δύναμη για να μπλοκάρουν κάθε σημαντική νομοθετική πρόταση.

Είναι φανερό όμως ότι η νομοθεσία της ΕΕ μπορεί τελικά να λειτουργήσει ως καταλύτης για την κοινοβουλευτική δραστηριότητα σε αυτές τις περιοχές που παραδοσιακά δεν υπόκεινται στην εθνική νομοθεσία. Ο Mazey¹⁸ παρατήρησε ότι η περίπτωση της νομοθεσίας της ΕΕ για την ισότητα των φύλων μπορεί να γενικευθεί: "Η Κοινότητα παρέδωσε ένα σοκ για τα εθνικά συστήματα πολιτικής και συνέβαλε στη δημιουργία ενός νέου τομέα πολιτικής σε εθνικό επίπεδο". Το σοκ έλαβε χώρα επειδή η εισαγωγή της νομοθεσίας της ΕΕ επηρεάζει τις μεταβλητές αυτές ακριβώς που εμποδίζουν κοινοβουλευτική δραστηριότητα. Η άφιξη της νομοθεσίας της ΕΕ προκαλεί ενδιαφέρον για αυτό το θέμα, θεσπίζει νόμο ως νόμιμη επιλογή για τη ρύθμιση και παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη αρκετή ώθηση για να ξεπεράσουν τις περισσότερες φορές την αντιπολίτευση.

18 Mazey, S.(1998), The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No.1, p. 131.

Σε όλες τις περιπτώσεις, η ΕΕ θέτει ένα προηγούμενο. Στέλνει ένα μήνυμα ότι η νομοθετική παρέμβαση σε μια συγκεκριμένη θεματική περιοχή είναι επιθυμητή, πρόσφορα και αναγκαία. Η εθνική κοινοβουλευτική δραστηριότητα, υποκινούμενη από κυβερνητικούς αξιωματούχους, από την εκτελεστική εξουσία, εσωτερικά μέλη των κοινοβουλίων ή ακόμα και άλλων φορέων, όπως οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ακολουθεί.

Μερικές φορές, οι εθνικές νομοθεσίες διατυπώνονται αργότερα ως επεκτάσεις του δικαίου της ΕΕ (για παράδειγμα, μια εθνική νομοθεσία περί γονικών παροχών ακολουθεί μια νομοθεσία της ΕΕ που δηλώνει ότι οι άνδρες και οι γυναίκες θα πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα στο χώρο εργασίας). Σε άλλες περιπτώσεις, οι εθνικές νομοθεσίες θεωρούνται ως η ανάπτυξη αρχών που βρέθηκαν στο δίκαιο της ΕΕ σε νέους τομείς (όπως ένα νέο νόμο για την ποιότητα του αέρα μετά από μια νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με την ποιότητα του νερού).

Σε άλλες περιπτώσεις όμως, οι εγχώριες νομοθεσίες παρουσιάζονται ως συμπληρωματικές προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Ανεξάρτητα από το που θα προέρχονται ή από το που έχουν αρχικά διαμορφωθεί, οι νέες εθνικές νομοθεσίες ενισχύουν το ρόλο του εθνικού νομοθέτη. Προκαλούν ένα έναν διευρυμένο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Τα κοινοβούλια γίνονται σταδιακά το όχημα για τη ρύθμιση όλο και περισσότερων τομέων της κοινωνικής ζωής.

B. Μεταφορά τεχνογνωσίας

Το νομοθετικό όργανο της κάθε χώρας μπορεί να επιλέγεται για τους τομείς πολιτικής όπου οι εθνικές νομοθεσίες παρέχουν μια ολοκληρωμένη και αποτελεσματική προσέγγιση. Σε κάποιες όμως περιοχές υπάρχει η περίπτωση, η νομοθετική προσέγγιση να είναι αδύναμη και ελλιπής.

Η μεταφορά πολιτικής αποτελεί σημαντικό χώρο για τη βελτίωση των νομοθετικών πρωτοβουλιών και αποφάσεων. Η μεταφορά πολιτικής μπορεί να οριστεί ως "μια διαδικασία κατά την οποία η γνώση σχετικά με τις πολιτικές ... σε ένα χρόνο και / ή τόπο χρησιμοποιούνται για την ανάπτυξη των πολιτικών ... σε άλλο χρόνο και / ή θέση"¹⁹.

Οι μετέχοντες στη νομοθετική διαδικασία από διαφορετικές χώρες μπορούν να μάθουν ο ένας από τον άλλο στοιχεία σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές που γίνονται όλο και περισσότερο διαθέσιμα πέρα από τα εθνικά σύνορα. Επιπλέον μπορούν να μάθουν πώς να θέσουν στόχους, να χαράσσουν στρατηγικές (π.χ. τα κατάλληλα μέτρα, τους συμβιβασμούς, συντονισμός), να επικοινωνούν αποτελεσματικά με πολλαπλούς αποδέκτες του κράτους (λ.χ. τη διοίκηση και τα δικαστήρια), να συνεργάζονται με την κοινωνία των πολιτών (λ.χ. ομάδες συμφερόντων, μη κυβερνητικές οργανώσεις) και πολλά άλλα. Όλα αυτά μπορούν να οδηγήσουν στη διαμόρφωση πιο ρεαλιστικών, στιβαρών και βιώσιμων νομοθετικών πλαισίων.

Οι μελετητές διακρίνουν διάφορους μηχανισμούς που καθιστούν δυνατή τη μεταφορά της πολιτικής. Οι μετέχοντες κατά καιρούς δανείζονται εθελοντικά τις ιδέες και γνώσεις από άλλα μέρη και φορές. Σε άλλες περιπτώσεις, παράγοντες με πιο καταναγκαστικό τρόπο οδηγούν στη μεταφορά πολιτικής. Αυτές περιλαμβάνουν εξωτερικότητες -όπως η τεχνολογική αλλαγή, η παγκόσμια οικονομική πίεση- οι οποίες απευθύνονται σε πολλές χώρες με παρόμοιες εξωτερικές πιέσεις και στόχο έχουν να αυξηθούν τα οφέλη της συνεργασίας. Επιπλέον, περιλαμβάνουν ισχυρούς παράγοντες - όπως μια οργάνωση ή ένα υπερεθνικό ίδρυμα- που είναι προικισμένοι με τους πόρους για τη διευκόλυνση ή ακόμα και επιβολή των διακρατικών αυτών ανταλλαγών.

19 Dolowitz, D. / Marsh, D. (1996), Who Learn What From Whom? A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, Vol. 44, pp. 343–357.

Υπάρχουν αρκετοί μελετητές που έχουν αποδείξει ότι η ΕΕ έχει σε όλη την ιστορία της δημιουργήσει τέτοιες εξωτερικότητες που ευνοούν την ανταλλαγή χρήσιμων ιδεών και τεχνογνωσίας²⁰. Στις εξωτερικότητες αυτές ανήκουν η εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος, η μεταρρύθμιση της Κοινή Γεωργικής Πολιτικής καθώς και απαντήσεις σε κρίσεις για τη δημόσια υγεία όπως αυτή των «τρελών αγελάδων». Υπάρχουν αποδείξεις, για παράδειγμα, ότι η εισαγωγή της κοινής νομισματικής πολιτικής έστειλε χώρες με αδύναμη οικονομική κατάσταση στην αναζήτηση βέλτιστων πρακτικών σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος του 1995 στην Ιταλία αντανakλούν λόγου χάρι τουλάχιστον εν μέρει, έννοιες και πρακτικές από προηγούμενες μεταρρυθμίσεις της Σουηδίας.

Συνεπώς, η ΕΕ έχει δημιουργήσει επίσης συγκεκριμένους μηχανισμούς για την πολύτιμη ανταλλαγή πληροφοριών και δεδομένων. Αυτά είναι χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ φόρουμ που παρέχουν προγράμματα αφιερωμένα σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής στους οποίους οι εθνικοί υπάλληλοι συνεδριάζουν τακτικά. Σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχει προώθηση της βελτίωσης της νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο σε περιοχές όπου δεν έχει καμία αρμοδιότητα να παρέμβει η ΕΕ, όπως η εκπαίδευση ή η κοινωνική ασφάλιση. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ΕΕ έχει δημιουργήσει αξιόλογες ευκαιρίες μάθησης μεταξύ των μετεχόντων στην νομοθετική λειτουργία. Οι υπάλληλοι αυτοί στη συνέχεια στράφηκαν προς τα εθνικά κοινοβούλια για τη δημιουργία πιο αποτελεσματικών νομοθετικών προτάσεων ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να μπορέσουν να εκπληρώνουν την αποστολή τους ως ρυθμιστές της κοινωνίας.

20 Wallace, H. (2000), 'An Institutional Anatomy with Five Policy Modes', in H. Wallace, H. and Wallace, W. (eds), *Policy-Making in the European Union*, 4th edn, Oxford University Press: Oxford.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΩΝΑΣ

Η Συνθήκη της Λισαβώνας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, προσπαθεί να ενισχύσει με τις διατάξεις της τον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού συστήματος, καθώς εμπεριέχει μεγάλο μέρος των καινοτομιών που προέβλεπε και η Συνταγματική Συνθήκη που απορρίφθηκε από τους λαούς της Γαλλίας και της Ολλανδίας. Η Συνθήκη της Λισαβώνας, επενδύει στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων ως κινητήριο μοχλό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το σχετικό Πρωτόκολλο που περιλαμβάνόταν και στη Συνταγματική Συνθήκη φαίνεται ότι δίνει στα κοινοβούλια εργαλεία δράσης προς όφελος της δημοκρατίας στην Ένωση. Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της διαρκούς συζήτησης σχετικά με τα οφέλη ή μη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αφορά τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και κατ' επέκταση των κοινοβουλευτικών εκλογών στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής πέρα από τα όρια του σύγχρονου κράτους.

3.1. Παρατηρήσεις πάνω στην αρχή της επικουρικότητας

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβώνας οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατανέμονται σε τρεις τομείς:

i) αρμοδιότητες αποκλειστικές της ΕΕ, όπου τα θέματα ρυθμίζονται από την Ένωση και δεν αποφασίζουν τα εθνικά κράτη,

ii) μια μεγάλη περιοχή συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, όπου είναι συναρμόδια και τα κράτη-μέλη και η Ένωση,

iii) και μια περιοχή αρμοδιοτήτων που ανήκουν αποκλειστικά στα εθνικά κράτη και που η Ένωση μόνο υποστηρικτικά μέτρα μπορεί να πάρει.

Το ερώτημα που γεννάται λοιπόν είναι: σε αυτή τη μεγάλη κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, η οποία περιλαμβάνει τομείς όπως η εσωτερική αγορά, η κοινωνική πολιτική, μέρος της αγροτικής και αλιευτικής πολιτικής, το περιβάλλον, η προστασία του καταναλωτή, η μεταφορές, η ενέργεια, η περιοχή ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, η δημόσια υγεία, πώς αποφασίζεται πότε επεμβαίνει η ΕΕ και πότε ένα θέμα νομοθετικά να ρυθμίζεται μόνο από τα εθνικά κράτη;

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, σε εκείνους τους τομείς που ξεφεύγουν από την αποκλειστική αρμοδιότητα των οργάνων της ΕΕ, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό ή/και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ.

Η αρχή της επικουρικότητας αναφέρεται στην κατανομή των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε δυο τουλάχιστον νομικές οντότητες που βρίσκονται μεταξύ τους σε σχέση κατακόρυφης συνεργασίας. Η αρχή της επικουρικότητας πρωτοεμφανίστηκε στην Ευρώπη στις εγκυκλίους του Πάπα Πίου του 11ου. Στη σύγχρονη πολιτική σκηνή της Ευρώπης συναντάται στα ομοσπονδιακά κράτη που επιδιώκεται ο καταμερισμός εξουσιών

και αρμοδιοτήτων μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των επιμέρους ομόσπονδων κρατιδίων.²¹

Η αρχή της επικουρικότητας εισήχθη για πρώτη φορά στο κοινοτικό δίκαιο με την Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και μόνο για τον τομέα του περιβάλλοντος. Εξαπλώθηκε στη συνέχεια στη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο σύνολο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, που την εγγράφει στο άρθρο 5 παράγραφος 2 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εντούτοις, οι απαρχές της ανιχνεύονται ήδη στο άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚΑΧ , σύμφωνα με το οποίο η Κοινότητα «δεν ενεργεί απευθείας επί της παραγωγής και επί της αγοράς παρά μόνον όταν οι περιστάσεις το απαιτούν».

Από τον ορισμό της αρχής της επικουρικότητας που προηγήθηκε γίνεται φανερό ότι στα θέματα συντρέχουσας αρμοδιότητας θα πρέπει πρώτων, οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης να μην μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δεύτερων, η δράση των οργάνων της ΕΕ να είναι σε θέση να φέρει καλύτερα αποτελέσματα ώστε να νομοθετηθεί ένα θέμα στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ.

Για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η Συνθήκη της Λισαβώνας υιοθέτησε δυο Πρωτόκολλα, τα οποία έχουν προσαρτηθεί στις Συνθήκες της ΕΕ: το Πρωτόκολλο αριθ. 1, Σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το Πρωτόκολλο αριθ. 2, Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

21 Κανελλόπουλος, Π. (2010), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Η Συνθήκη της Λισαβώνας*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα, σελ. 274-275.

3.2. Η Συνθήκη της Λισαβώνας και τα Εθνικά Κοινοβούλια

Το άρθρο 12 της Συνθήκης για την ΕΕ είναι αφιερωμένο εξολοκλήρου στα εθνικά κοινοβούλια. Η γενική αυτή διάταξη έχει ως βασικό στόχο να δώσει έμφαση στον ευρωπαϊκό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων τονίζοντας ότι:

«Τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης:

α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο που αφορά το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση,

β) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,

γ) συμμετέχοντας, στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 70 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συμπράττοντας στον πολιτικό έλεγχο της Europol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust σύμφωνα με τα άρθρα 88 και 85 της εν λόγω Συνθήκης,

δ) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 48 της παρούσας Συνθήκης,

ε) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 49 της παρούσας Συνθήκης,

στ) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με το πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

Ενώ το Πρωτόκολλο Σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρει:

Τίτλος Ι: Ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων

Ο Τίτλος Ι είναι αφιερωμένος στην Ενημέρωση των Εθνικών Κοινοβουλίων. Σύμφωνα με το άρθρο 1, «όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται από την Επιτροπή απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια όταν δημοσιευτούν». Τα κοινοβούλια θα έχουν, δηλαδή, άμεση ενημέρωση και όχι έμμεση, μέσω των υπουργών της κυβέρνησης, οι οποίοι συμμετέχουν στα συμβούλια υπουργών. Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από την Επιτροπή διαβιβάζονται απευθείας από την Επιτροπή στα εθνικά κοινοβούλια, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ταυτόχρονα.

Η μόνη διαφορά μεταξύ των πρωτοκόλλων της Συνταγματικής Συνθήκης και εκείνων της Συνθήκης της Λισσαβόνας έγκειται στο μεγαλύτερο χρονικό περιθώριο δράσης των εθνικών κοινοβουλίων. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας καθιστά τις διαδικασίες πιο λειτουργικές,

αυξάνοντας από έξι σε οκτώ τις εβδομάδες που έχουν στη διάθεση τους τα εθνικά κοινοβούλια για να πάρουν θέση επί των σχεδίων νομοθετικής πράξης.

Τίτλος II: Τα άρθρα 9 και 10 του Πρωτοκόλλου: ο ρόλος της COSAC

Ο Τίτλος II περιλαμβάνει δύο άρθρα (άρθρα 9 & 10) τα οποία αναφέρονται στη διακοινοβουλευτική συνεργασία. Το άρθρο 10 του πρωτοκόλλου της Λισαβώνας δεν αναφέρεται ρητώς στην COSAC αλλά σε διάσκεψη.

Το πρωτόκολλο αποδίδει στη διάσκεψη συγκεκριμένο ρόλο ως προς τη διακοινοβουλευτική συνεργασία. «Η διάσκεψη αυτή προωθεί επίσης την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως μεταξύ των ειδικευμένων επιτροπών τους. Μπορεί επίσης να οργανώνει διακοινοβουλευτικές διασκέψεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα.

Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο αριθ. 2. Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εναπόκειται σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή σώμα εθνικού κοινοβουλίου να συμβουλευθεί, κατά περίπτωση, τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με το

ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα. Στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο σώματα, κάθε σώμα έχει μία ψήφο.

Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια το σχέδιο επανεξετάζεται. Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου 61 Θ της ΣΛΕΕ σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

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

Εξάλλου, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι πρόταση νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, η πρόταση επανεξετάζεται. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση.

Εάν επιλέξει να την διατηρήσει, η Επιτροπή οφείλει να εξηγήσει, σε αιτιολογημένη γνώμη, τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι η πρόταση νομοθετικής πράξης συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Η εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη, καθώς και οι αιτιολογημένες γνώμες

των εθνικών κοινοβουλίων, πρέπει να διαβιβάζονται στο νομοθέτη της Ένωσης, ώστε να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαδικασία:

α) πριν από την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης, ο νομοθέτης (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο) εξετάζει τη συμβατότητα της νομοθετικής πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας, λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη τους λόγους που προέβαλε και συμμερίσθηκε η πλειοψηφία των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής,

β) εάν, λόγω πλειοψηφίας 55 % των μελών του Συμβουλίου ή πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο νομοθέτης κρίνει ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, δεν συνεχίζεται η εξέταση της νομοθετικής πρότασης.

3.3. Εφαρμόζοντας το Πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισαβώνας²²

Ανάλογα με τον αριθμό αιτιολογημένων γνώμων που συμπεραίνουν ότι μια πρόταση παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας²³, επιτυγχάνονται ή μη τα κατώφλια που αναφέρονται στο άρθρο 7 του πρωτοκόλλου εντός της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων.

Ο συνολικός αριθμός των γνώμων που ελήφθησαν από τα εθνικά κοινοβούλια το 2011, συμπεριλαμβανομένων των αιτιολογημένων γνώμων στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου

22 Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε στο παρόν κεφάλαιο στηρίχτηκε σε Ετήσια Έκθεση 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2011) 345 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011 καθώς και σε Έκθεση της Επιτροπής για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 373 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012.

23 Ως αιτιολογημένη γνώμη νοείται η γνώμη που αποστέλλει ένα εθνικό κοινοβούλιο στην Επιτροπή (ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων – αναλόγως ποιο όργανο έχει προτείνει την αντίστοιχη νομοθεσία) εντός της περιόδου οκτώ εβδομάδων που αναφέρεται στο πρωτόκολλο και στην οποία αναφέρεται παραβίαση της επικουρικότητας.

της επικουρικότητας, έφτασε τις 622. Ο αριθμός αυτός αντιπροσωπεύει αύξηση κατά 60% περίπου σε σχέση με το 2010 (387), έτος κατά το οποίο είχε σημειωθεί αύξηση κατά 55 % σε σχέση με το 2009 (250). Αυτή η ανοδική τάση συνεχίστηκε το 2012, με περισσότερες από 400 γνώμες ήδη να έχουν ληφθεί έως τον Ιούνιο 2012. Η μεγάλη πλειονότητα των 622 γνωμών που ελήφθησαν το 2011 περιελάμβανε ουσιαστικές παρατηρήσεις και ερωτήσεις σχετικά με το περιεχόμενο των προτάσεων και των πρωτοβουλιών της Επιτροπής.

Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, μόνο όμως ένας συγκριτικά μικρός αριθμός (64) γνωμών αποτέλεσαν αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του πρωτοκόλλου αριθ. 2, γνώμες δηλαδή οι οποίες κοινοποιούσαν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Αξιοσημείωτη ήταν η αύξηση του αριθμού των γνωμών που ελήφθησαν από το πορτογαλικό κοινοβούλιο, από αμφότερα τα νομοθετικά σώματα της Ρουμανίας, το σουηδικό κοινοβούλιο, την τσεχική γερουσία και το βουλγαρικό κοινοβούλιο. Μόνο τέσσερα νομοθετικά σώματα δεν έλαβαν καθόλου μέρος στον πολιτικό διάλογο το 2011 (σε σύγκριση με δέκα το 2010).

Ποιοι ήταν όμως οι τομείς στους οποίους τα εθνικά κοινοβούλια εστίασαν την κριτική τους ότι πιθανώς δεν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας; Οι περισσότερες από τις αιτιολογημένες γνώμες εστιάστηκαν σε νομοθετικές προτάσεις στους τομείς της φορολογίας, της γεωργίας, της εσωτερικής αγοράς και της δικαιοσύνης. Οι προτάσεις στις οποίες βασίστηκαν οι περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες αφορούσαν την κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών (εννέα γνώμες) και την προσωρινή επαναθέσπιση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις (έξι). Παρόλα αυτά, σε καμία από τις υποθέσεις του 2011 όπως και των προηγούμενων ετών μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας δεν επιτεύχθηκαν τα κατώφλια για εφαρμογή της διαδικασίας της κίτρινης ή της πορτοκαλί κάρτας.

Μέχρι στιγμής, τα τέσσερα αυτά χρόνια της εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβώνας τα πλέον δραστήρια κοινοβούλια όσον αφορά την έκδοση αιτιολογημένων γνωμών ήταν το σουηδικό Riksdag, το Chambre des Députés του Λουξεμβούργου (Κάτω Βουλή), το κοινοβούλιο (Sejm) και η Γερουσία (Senat) της Πολωνίας (Κάτω και Άνω Βουλή) καθώς και η Γερουσία της Γαλλίας.

Θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβώνας ο μηχανισμός αυτός δεν φαίνεται να έχει δουλέψει με τους ρυθμούς που ίσως περιμέναμε. Παρόλα αυτά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναγκαστεί να δίνει μεγαλύτερη προσοχή στην αιτιολόγηση των νομοθετικών κειμένων που προτείνει και, το πιο σημαντικό, αρκετά κοινοβούλια έχουν εισαγάγει μεταρρυθμίσεις που διευκολύνουν έναν πιο αποτελεσματικό έλεγχο των ευρωπαϊκών θεμάτων και κάθε χρόνο φαίνεται ότι κάνουν όλο και μεγαλύτερη και συνεκτικότερη χρήση των εργαλείων που τους έδωσε η Συνθήκη της Λισαβώνας.

Μέχρι στιγμής πάντως παραμένει μια μάλλον ακίνδυνη διαδικασία η διατύπωση γνώμης από τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις οργάνων της ΕΕ, με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ. Άλλωστε, γιατί οι εθνικές κυβερνήσεις να ήταν πρόθυμες να το εισαγάγουν εξ αρχής;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

Από το 1975, η κοινοβουλευτική δραστηριότητα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι υπηρετεί λογική στείρας αντιπαράθεσης και όχι δημιουργικής ανταλλαγής διαφορετικών απόψεων. Κάθε κυβερνητική πλειοψηφία συνήθως καταθέτει νομοθετικές προτάσεις που προτείνει η εκάστοτε κυβέρνηση και ψηφίζονται από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, 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 πειθαρχίας²⁴. Εντούτοις, βάσει Συντάγματος μεμονωμένοι βουλευτές έχουν ακριβώς ισότιμο δικαίωμα με την κυβέρνηση να προτείνουν νομοθεσία. Στην πραγματικότητα όμως, η κυβέρνηση σχεδόν αποκλειστικά κάνει χρήση του δικαιώματος αυτού, μεταβιβάζοντας το έργο αυτό στους αρμόδιους υπουργούς.

Στο ελληνικό κοινοβούλιο υπάρχει ήδη από τον Ιούνιο του 1990 η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής, στις συνεδριάσεις της οποίας μετέχουν εκτός φυσικά των βουλευτών και οι έλληνες ευρωβουλευτές με δικαίωμα λόγου.

24 Αυτή η πρακτική φαίνεται ότι κλωνίστηκε στις 11.02.2012, όταν τα τότε δυο μεγαλύτερα κόμματα του ελληνικού κοινοβουλίου (ΠΑΣΟΚ, ΝΔ) μέτρησαν 43 βουλευτές που έσπασαν την κομματική πειθαρχία στην ψήφιση του δεύτερου μνημονίου και στη συνέχεια διεγράφησαν.

4.1. Το άρθρο 28 του Συντάγματος

Το άρθρο 28 του Συντάγματος, σύμφωνα και με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 «αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» και ορίζει ότι:

1. Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.
2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.
3. Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγεται δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.

Το άρθρο 28, παράγραφοι 2 και 3, είναι εξαιρετικά σημαντικό για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά συνδέεται άμεσα και με το ζήτημα της σύγκρουσης του κοινοτικού δικαίου με το εθνικό Σύνταγμα. Παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, που ενσωματώνεται στην εθνική έννομη τάξη βάσει του άρθρου 28, μπορεί ορισμένες φορές να έρχεται σε ρήξη με διατάξεις του εθνικού Συντάγματος. Δηλαδή, "ενώ ακολουθούμε μία τόσο πολυτελή και μακρά διαδικασία στο πλαίσιο του άρθρου 110 για την τυπική Αναθεώρηση του Συντάγματός μας, τη ρητή Αναθεώρηση του Συντάγματός μας, δυνάμει του άρθρου 28, συντελούνται καθημερινά άτυπες και σιωπηρές αναθεωρήσεις της συνταγματικής μας τάξης"²⁵.

4.2. Το άρθρο 41 του Κανονισμού της Βουλής

Σύμφωνα με το Άρθρο 41B του Κανονισμού της Βουλής σχετικά με τις γνώμες επί των κανονιστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

1. Η Κυβέρνηση αποστέλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, ευθύς ως διαβιβαστούν στο Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα προσχέδια πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με κανονιστικό περιεχόμενο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 70 παρ.8 του Συντάγματος. Παραλλήλως, αποστέλλονται στον Πρόεδρο της Βουλής όλα τα συμβουλευτικά έγγραφα της Επιτροπής.
2. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τα αναφερόμενα στην προηγούμενη παράγραφο κείμενα στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή και στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Σε περίπτωση συναρμοδιότητας, ο Πρόεδρος της Βουλής μπορεί να

²⁵ Βενιζέλος, Ε. (2006), Η Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, αγόρευση στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος κατά τη συζήτηση επί του άρθρου 28 του Συντάγματος, Αθήνα.

συγκαλέσει σε κοινή συνεδρίαση δύο ή περισσότερες διαρκείς επιτροπές ή και την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Ο Πρόεδρος της Βουλής ή ο Πρόεδρος της επιτροπής ή η επιτροπή με απόφασή της, αν ζητηθεί από το ένα τρίτο (1/3) των μελών της, μπορούν να καλούν τον αρμόδιο Υπουργό προς ενημέρωση της επιτροπής ή υποεπιτροπής της, με την επιφύλαξη της παρ. 4 του άρθρου 146 που εφαρμόζεται αναλόγως.

3. Η αρμόδια ή οι συναρμόδιες επιτροπές διατυπώνουν τη Γνώμη τους, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο Υπουργό ή τους αρμόδιους Υπουργούς και, εάν αυτό προβλέπεται από κείμενο κανονιστικού περιεχομένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα αρμόδια όργανά της. Η Κυβέρνηση ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη, όσον αφορά στις κανονιστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
4. Με πρόταση του Προέδρου της Βουλής ή εφόσον ζητηθεί από την αρμόδια επιτροπή ή τις συναρμόδιες επιτροπές, το ζήτημα επί του οποίου διατυπώνεται Γνώμη εγγράφεται σε ημερήσια διάταξη κοινοβουλευτικού ελέγχου της Ολομέλειας και συζητείται σε μία συνεδρίαση, με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 137. Η Ολομέλεια αποφασίζει οριστικά επί του ζητήματος με φανερή ψηφοφορία.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η παράγραφος 3 του άρθρου 41B του Κανονισμού της Βουλής τροποποιήθηκε στις 16.07.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' / 10.8.2010), ενώ η παράγραφος 4 προστέθηκε στις 16.07.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' / 10.8.2010).

Ενώ το άρθρο 41B του Κανονισμού της Βουλής προστέθηκε στις 20.06.1996 (ΦΕΚ 151 Α' / 8.7.1996), το Πρωτόκολλο για την επικουρικότητα όπως αυτό προσαρτήθηκε αρχικά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ παρέμεινε στη χώρα μας σε αδράνεια και παρήλθαν σχεδόν δέκα χρόνια χωρίς καμία αξιοποίησή του.²⁶

4.3. Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή των Ελλήνων

Λίγο πριν την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβώνας, η COSAC κάλεσε τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών της ΕΕ να εκφέρουν γνώμη ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας στην πρόταση της Επιτροπής για την τρομοκρατία σε μια πιλοτική εφαρμογή ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να εξοικειωθούν με τη νέα τους αρμοδιότητα. Έτσι, η Βουλή των Ελλήνων κλήθηκε να εξετάσει αν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας στην πρόταση της Επιτροπής ακολουθώντας το άρθρο 41B του Κανονισμού της Βουλής. Ο Πρόεδρος της Βουλής συγκάλεσε σε κοινές συνεδριάσεις τα μέλη τόσο της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων όσο και της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης την 11η και 16η Ιανουαρίου 2008. Στα μέλη τους διανεμήθηκαν τόσο η απόφαση της Επιτροπής όσο και οι αποφάσεις και ανακοινώσεις της COSAC. Με την απόφασή της την 17η Ιανουαρίου 2008 η Βουλή των Ελλήνων αποφάνθηκε για πρώτη φορά κατά πλειοψηφία υπέρ της συνδρομής της επικουρικότητας.²⁷

Μια φορά μονάχα το ελληνικό κοινοβούλιο διαπίστωσε ότι νομοθετική πρόταση από τα ευρωπαϊκά όργανα πάσχει ως προς τη συμβατότητά της με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό συνέβη με την Πρότασης Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

26 Παπαδημητρίου, Γ. (2008), 'Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή', σε *Η Συνθήκη της Λισαβώνας*, Υπουργείο Εξωτερικών – Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα, σελ. 122.

27 Ο.π., υποσημ.26, σελ. 123-124.

για τα Δικαιώματα των καταναλωτών σε κοινή συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου και της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων που πραγματοποιήθηκε την Πέμπτη 18 Ιουνίου 2009.

Στην Γνώμη που απέστειλε το ελληνικό κοινοβούλιο αναφέρεται ότι: "είναι γεγονός επί της αρχής ότι ζητήματα που σχετίζονται με την ελευθερία των εμπορικών συναλλαγών ρυθμίζονται καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Όμως η συγκεκριμένη Πρόταση, με τη μορφή της «Οδηγίας Πλήρους Εναρμόνισης», εάν γίνει αποδεκτή θα οδηγήσει σε χαμηλότερο από το σημερινό επίπεδο προστασίας των Δικαιωμάτων των Καταναλωτών σε αρκετές χώρες μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Άρα στην πράξη, η δράση στο επίπεδο της Ένωσης δεν έχει σαφή πλεονεκτήματα έναντι της δράσης των Κρατών – Μελών. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής περιπτώσεις:

- Η παραβίαση της υποχρέωσης προσυμβατικής ενημέρωσης του καταναλωτή στην ελληνική νομοθεσία συνιστά λόγο ακυρότητας της σύμβασης. Δεν υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη στην Πρόταση Οδηγίας.
- Η ελληνική νομοθεσία χαρακτηρίζει ως καταχρηστικές – και ρητά απαγορεύει - τριάντα δύο περιπτώσεις συμβατικών ρητρών. Η Πρόταση Οδηγίας χωρίζει τις συμβατικές ρήτρες οι οποίες κρίνονται ως καταχρηστικές σε δυο κατηγορίες : Στην πρώτη συμπεριλαμβάνονται πέντε περιπτώσεις ρητρών, οι οποίες χαρακτηρίζονται αυτομάτως και σε κάθε περίπτωση καταχρηστικές. Στη δεύτερη συμπεριλαμβάνονται ρήτρες οι οποίες «τεκμαίρονται» ως καταχρηστικές, εκτός αν ο έμπορος αποδείξει το αντίθετο. Είναι προφανές ότι η δεύτερη κατηγορία συμπεριλαμβάνει

περιπτώσεις για τις οποίες κρίνεται ότι ο καταναλωτής χρήζει προστασίας χαμηλότερου επιπέδου από αυτές της πρώτης κατηγορίας. Οι περισσότερες από τις ρήτρες οι οποίες στην εθνική μας νομοθεσία χαρακτηρίζονται καταχρηστικές, εμπίπτουν σε αυτή τη δεύτερη κατηγορία της σχετικά μειωμένης προστασίας του καταναλωτή.

- Η ελληνική νομοθεσία για την περίπτωση της πώλησης ελαττωματικού προϊόντος δίνει στον καταναλωτή τις επιλογές της αντικατάστασης, της επιδιόρθωσης, της μείωσης της τιμής ή και της αντιστροφής της πώλησης. Η Πρόταση Οδηγίας δίνει στον έμπορο και μόνο το δικαίωμα της επιλογής, περιορίζοντάς το μάλιστα στην επιδιόρθωση ή αντικατάσταση."

Το ελληνικό κοινοβούλιο μάλιστα κάλεσε την τότε κυβέρνηση να απορρίψει την Πρόταση Οδηγίας στο Συμβούλιο, να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες ώστε να προχωρήσει η διαδικασία αναθεώρησης του κοινοτικού κεκτημένου για τα Δικαιώματα των Καταναλωτών, προς την κατεύθυνση της απλούστευσης και ενοποίησης των υφιστάμενων Οδηγιών καθώς και να επιδιώξει η ανωτέρω αναφερόμενη αναθεώρηση να υλοποιηθεί με τη μορφή Οδηγίας ελάχιστης εναρμόνισης ώστε τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα επιβολής αυστηρότερων όρων για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών στα πλαίσια της εθνικής τους νομοθεσίας.

Συνολικά, το ελληνικό κοινοβούλιο από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβώνας δεν φαίνεται να συμμετέχει ενεργά στο νέο εργαλείο που του δόθηκε και από το 2009 μέχρι και σήμερα έχει διατυπώσει γνώμη για την τήρηση της επικουρικότητας σε προτάσεις ευρωπαϊκών οργάνων λίγο πάνω από 10 φορές. Οι λόγοι που ίσως να εξηγούν

αυτή την τάση θα μπορούσαν να συνοψιστούν στην τόσο σημαντική οικονομική κρίση που ταλανίζει τη χώρα η οποία έχει μονοπωλήσει τις κοινοβουλευτικές συνεδριάσεις, στο πολυάριθμο των Επιτροπών που συνεδριάζουν για τα θέματα της επικουρικότητας, καθώς και στις ελλειπείς διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής που μόνο εν μέρει δίνει έρεισμα για την νέα αυτή αποστολή του ελληνικού κοινοβουλίου²⁸.

28 Ο.π., υποσημ. 26, σελ.128

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Ενώ η κυρίαρχη άποψη μπορεί να συνοψιστεί στο γεγονός ότι τα εθνικά κοινοβούλια αποτελούν τα θύματα της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς τις τελευταίες δεκαετίες γίναμε μάρτυρες μια πρωτοφανούς παραχώρησης νομοθετικών και άλλων εξουσιών σε ένα υπερεθνικό μόρφωμα, την ΕΕ, δεν θα πρέπει να μας ξεφεύγει το γεγονός ότι τα εθνικά κοινοβούλια είναι αυτά τα οποία κυρώνουν τις Συνθήκες της ΕΕ, που αποτελούν τον βασικό κορμό της ευρωπαϊκής νομοθεσίας καθώς και τον πυρήνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Μάλιστα, η Συνθήκη της Λισαβώνας κεφαλαιοποιεί την τάση ενίσχυσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης, όπως αυτή εκδηλώθηκε κυρίως με τη Συνταγματική Συνθήκη αλλά και με τις μικρές αλλά σημαντικές παρεμβάσεις των προηγούμενων Συνθηκών, σε μια προσπάθεια μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ.

Η Συνθήκη της Λισαβώνας 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. Μέχρι στιγμής όμως σε

καμία από τις υποθέσεις που εξέτασαν τα εθνικά κοινοβούλια δεν επιτεύχθηκαν τα κατώφλια για εφαρμογή της διαδικασίας της κίτρινης ή της πορτοκαλί κάρτας.

Τα πλέον δραστήρια κοινοβούλια όσον αφορά την έκδοση αιτιολογημένων γνώμων ήταν το σουηδικό Riksdag, το Chambre des Députés του Λουξεμβούργου (Κάτω Βουλή), το κοινοβούλιο (Sejm) και η Γερουσία (Senat) της Πολωνίας (Κάτω και Άνω Βουλή) καθώς και η Γερουσία της Γαλλίας. Στον αντίποδα, το ελληνικό κοινοβούλιο από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβώνας δεν φαίνεται να συμμετέχει ενεργά στο νέο εργαλείο που του δόθηκε. Οι λόγοι που θα μπορούσαν ίσως να εξηγήσουν μια τέτοια τάση συνοψίζονται στην τόσο σημαντική οικονομική κρίση που ταλανίζει τη χώρα η οποία έχει μονοπωλήσει τις κοινοβουλευτικές συνεδριάσεις, στο πολυάριθμο των Επιτροπών που συνεδριάζουν για τα θέματα της επικουρικότητας, καθώς και στις ελλειπείς διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής που μόνο εν μέρει δίνει έρεισμα για την νέα αυτή αποστολή του ελληνικού κοινοβουλίου.

Συμπερασματικά, απομένει η μεγαλύτερη ενεργοποίηση στην πράξη των μηχανισμών στους οποίους καλούνται να συμμετάσχουν τα εθνικά κοινοβούλια. Τότε μόνο θα αποσαφηνισθεί η φύση και τα χαρακτηριστικά του ρόλου που θα διαδραματίσουν στην πορεία της ενοποίησης: θα λειτουργήσουν δηλαδή εντός μιας λογικής στην οποία θα δρουν και ως οιονεί όργανα της ΕΕ ή αντίθετα, θα παραμείνουν περιχαρακωμένα στο εθνικό κομμάτι των κρατών μελών των οποίων αποτελούν μέρος, υιοθετώντας μια στάση επιλεκτικής ανάμειξης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης; Μέχρι στιγμής πάντως παραμένει μια μάλλον ακίνδυνη διαδικασία η διατύπωση γνώμης από τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις οργάνων της ΕΕ, με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Auel, K. / Benz, A. (2005), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge.

Βενιζέλος, Ε. (2006), Η Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, αγόρευση στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος κατά τη συζήτηση επί του άρθρου 28 του Συντάγματος, Αθήνα.

Buche, J. / Buzogany, A. (2010), Europeanization and political-administrative relations in the Member States, Paper presented at the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 June.

Buzogany, A. / Stuchlil, A. (2011), Paved with good intentions - Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon, *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*, Discussion Paper 66.

Δημητρόπουλος, Γ. (2004), *Γενική Συνταγματική Ιστορία – Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα.

Dolowitz, D. / Marsh, D. (1996), Who Learn What From Whom? A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, Vol. 44, pp. 343–357.

Duina, F. / Oliver, M. (2005), National Parliaments in the European Union: Are there any benefits to Integration?, *European Journal Law*, Vol. 11, No. 2, pp. 173-195.

Ετήσια Έκθεση 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2011) 345 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011.

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

Hague, R. / Martin, H. (2005), *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Μετάφραση: Γιώργος Ε. Χρηστίδης, Εκδόσεις Κριτική: Αθήνα.

Κανελλόπουλος, Π. (2010), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Η Συνθήκη της Λισαβώνας*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα.

Keohane, R. et al. (2009), Democracy-Enhancing Multilateralism, *International Organization*, Vol. 63, No. 1, pp. 1-31.

Mazey, S. (1998), The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 131-152

Maurer, A. / Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos.

Παντελής, Α. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου - Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους*, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη: Αθήνα

Παπαδημητρίου, Γ. (2008), 'Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή', σε *Η Συνθήκη της Λισαβώνας*, Υπουργείο Εξωτερικών – Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα.

Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε. (2008), Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, τεύχος 1/2008, σελ. 137-156.

Πουρνάρας, Γ. (2006), *Εθνικά Κοινοβούλια και Ενωσιακή Οικοδόμηση*, Μεταπτυχιακή Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών.

Raunio, T., (2005), Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 4, pp. 319-342.

Wallace, H., (2000), 'An Institutional Anatomy with Five Policy Modes', in H. Wallace, H. and Wallace, W. (eds), *Policy-Making in the European Union*, 4th edn, Oxford University Press: Oxford.