

Η αρχή της επικουρικότητας, τα Εθνικά Κοινοβούλια και η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Μια νέα διάσταση Ευρωπαϊκής Συνεργασίας

Του κ. Θεόδωρου Α. ΚΑΛΛΙΑΝΟΥ

Οικονομολόγου, Στελέχους της ΕΕ, Διδάκτορας
Οικονομ. και Κοινων. Επιστημών του Πανεπιστημίου του Αμβούργου,
Επ. Καθηγητή του Πανεπιστ. Βόννης

Σκοπός αυτού του σύντομου άρθρου* είναι να προσεγγίσει την σύνθετη και εν πολλοίς πολύπλοκη –στην εφαρμογή της - “αρχή της επικουρικότητας” στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τρόπο σαφή και καταληπτό για τον “μη ειδικό” της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας. Η ισχύουσα πλέον Συνθήκη της Λισσαβώνας¹(ΣτΛ) καθώς και οι επερχόμενες ευρωπαϊκές θεσμικές προσαρμογές της καθιστούν την προσέγγιση αυτή επίκαιρη και ουσιαστική λόγω του ρόλου που επιφυλάσσεται στα εθνικά Κοινοβούλια των κρατών μελών. Είναι βέβαιο, ότι ο νέος προσανατολισμός που δίδεται στην “αντιπροσωπευτικότητα” των ευρωπαίων πολιτών ενισχύει την εμπλοκή και άλλων ‘θεσμικών φορέων’ των 27 κρατών μελών² στην διαδικασία λήψεως αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου πέραν του ενισχυμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτέλεσμα και αυτό της αναθεωρημένης ΣτΛ. Δεδομένου δε του γεγονότος, ότι η Συνθήκη αυτή κατοχυρώνει νομικά την ιδιότητα του ‘ευρωπαίου πολίτη’ για όλους τους υπηκόους των κρατών μελών η προσέγγιση που επιχειρείται στο άρθρο αυτό παρουσιάζει γενικότερο ενδιαφέρον.

* Η σύνταξη του παρόντος άρθρου πραγματοποιήθηκε σε συνεργασία με την κυρία Ντρίτα ΒΟΓΛΗ, Πτυχιούχο του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης και Απόφοιτο Μεταπτυχιακού Τμήματος Business Economics του Πανεπιστημίου Katholieke Universiteit Leuven. Οι απόψεις σ’ αυτό το άρθρο είναι προσωπικές.

1. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη εφημερίδα ΕΕ C 83 της 30ής Μαρτίου 2010.

2. Η αντιπροσωπευτικότητα των πολιτών των κρατών μελών ποικίλει ανάλογα με τους συνταγματικούς και δημοκρατικούς δεσμοθετημένους κανόνες τους: π.χ. 2 εθνικές αντιπροσωπευτικές (Βουλή Λόρδων, Βουλή Κοινοτήτων στο Ηνωμένο Βασίλειο), 1 εθνικό Κοινοβούλιο (στην Ελληνική Δημοκρατία).

1. Ορισμοί και περιορισμοί

Η “αρχή της επικουρικότητας” (Subsidiarity principle - εκ του λατινικού subsidium - βοήθεια, συμπλήρωμα), είναι ένα κοινωνικό και πολιτικό αξίωμα, που τοποθετεί την “ιδία ευθύνη” πριν από την κρατική αρμοδιότητα σε μια σύγχρονη δημοκρατική οργάνωση κράτους.

Σύμφωνα με αυτό κάθε αρμοδιότητα “κρατικού επιπέδου” οφείλει να λαμβάνει υπόψη της κατά την εφαρμογή της πρώτα απ’ όλα τα επί μέρους επίπεδα οργάνωσης της κοινωνίας, κυρίως πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής και περιφερειακής (αυτο)διοίκησης.³ Η προϋπόθεση βέβαια είναι εδώ ότι το κατώτερο επίπεδο οργάνωσης της κοινωνίας είναι πράγματι σε θέση να ανταποκριθεί μόνο του - με ίδια μέσα - στην υλοποίηση λύσεων των προβλημάτων και αρμοδιοτήτων χωρίς την παρεμβολή της κεντρικής κρατικής εξουσίας.

2. Η επικουρικότητας και η ΕΕ

Η επίκληση της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα εμφανίζεται για πρώτη φορά στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992),⁴ παράλληλα με την ενίσχυση του δημοκρατικού ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και της διαφάνειας στην κοινοτική νομοθεσία, καλύπτει δε εκείνες τις δράσεις όπου δεν υπάρχει αποκλειστική δικαιοδοσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, π.χ. εκπαίδευση και πολιτισμό σε αντίθεση με θέματα που αφορούν τους κανόνες του ανταγωνισμού. Ωστόσο, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν προέβλεπε ρητώς την υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είτε του Συμβουλίου των Υπουργών να λαμβάνουν υπόψη την επικουρικότητα όταν προτείνουν ή θεσπίζουν τη νομοθεσία. Αργότερα η Συνθήκη του Άμστερνταμ⁵ στράφηκε στο να επιλύσει κάποια από τα προβλήματα ερμηνείας της αρχής αυτής και έδωσε ορισμένες οδηγίες για το πώς να εξετάζεται η νομοθεσία υπό την οπτική της συμβατότητάς της με την αρχή αυτή.

Η εφαρμογή λοιπόν της αρχής της επικουρικότητας βασίζεται στην απλή σκέψη, ότι ένα κράτος ή Ομοσπονδία κρατών είναι αρμόδιο μόνο για εκείνους τους τομείς τους οποίους δεν μπορούν να καλύψουν μόνες τους μικρότερες μονάδες ή ομάδες της οργανωμένης κοινωνίας (θεσμικά, εθιμικά ή ad hoc) χωρίς να βλάψουν το γενικό συμφέρον. Σε επίπεδο ΕΕ η πολιτική αυτή αρχή σημαίνει ότι η ΕΕ μπορεί να έχει επίσης αρμοδιότητα για εκείνους τους τομείς όπου τα θεσμικά όργανα των κρατών μελών μόνα τους δεν μπορούν να καλύψουν ικανοποιητικά⁶ ή για τα οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα π.χ. νομοθεσία ανταγωνισμού ή τελωνειακής ένωσης.

Εν πάσει περιπτώσει μέχρι την ΣτΛ καμία ex ante διαδικασία εξέτασης ή διαβούλευσης δεν προβλέπονταν για τα εθνικά Κοινοβούλια των κρατών μελών στα πλαίσια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων στην ΕΕ. Η διαδικασία λήψεως αποφάσεων στην ΕΕ προέβλεπε συμμετοχή μόνον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και ασφαλώς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, -μόνης αρμοδίας για υποβολή νέων προτάσεων ευρωπαϊκής νομοθεσίας - καθώς και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών για λόγους διαβούλευσης.

3. Της έννοιας όπως αυτές είναι παραδεκτές σε διάφορες Χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. στα έργα:

4. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29ης Ιουλίου 1992.

5. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10ης Νοεμβρίου 1997.

6. Το θέμα βέβαια τίθεται για τους τομείς όπου η Ε.Ε. έχει «αποκλειστική αρμοδιότητα» εκχωρημένα σε αυτήν από τα Κράτη Μέλη βάσει της αρχής της “δοτής δικαιοδοσίας”.

3. Το πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα εθνικά Κοινοβούλια

Είναι γεγονός ότι στα πλαίσια της (Αναθεωρητικής) Συνθήκης της Λισσαβώνας (13.12.2007) ότι η Συνθήκη δίνει σημαντικό ρόλο στα εθνικά Κοινοβούλια αναφερόμενη 14 φορές σε αυτά (σε 12 άρθρα και 2 Πρωτόκολλα) παρέχοντάς τους ταυτόχρονα νέους ρόλους και αρμοδιότητες.

Στο προοίμιο της (Αναθεωρητικής) ΣτΛ διατυπώνεται σαφώς η απόφαση των κρατών μελών να συνεχίσουν την πορεία τους προς μία ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας.

Η ΣτΛ καθορίζει για πρώτη φορά τους όρους εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που καθιερώνονται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Πρωτόκολλο αριθ. 2). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό, που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς αποκλειστικά τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Το Πρωτόκολλο δε αριθμ. 2 επιτρέπει για πρώτη φορά τη διαβούλευση των εθνικών Κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ και αποτελεί ως εκ τούτου μία πράγματι ουσιαστική καινοτομία, προς την κατεύθυνση της συμμετοχικής δημοκρατίας και διαφάνειας.

Συγκεκριμένα, η Επιτροπή υποχρεώνεται πλέον να “διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων καθώς και τα τροποποιημένα της σχέδια ταυτόχρονα στα εθνικά Κοινοβούλια και στον Νομοθέτη της Ένωσης”, όπως και τα έγγραφα διαβουλεύσεων (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι κ.τ.λ) όταν δημοσιευθούν στα πλαίσια ενός αποκαλούμενου “πολιτικού διαλόγου”.⁷

Πέραν αυτού επίσης υποχρεώνεται και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο νέο αναβαθμισμένο ρόλο του, να διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία υποβάλλει καθώς και τα τροποποιημένα του σχέδια στα εθνικά Κοινοβούλια.

Τέλος το Συμβούλιο διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία προέρχονται από ομάδα κρατών μελών, από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, καθώς και τα τροποποιημένα σχέδια, στα εθνικά Κοινοβούλια των κρατών μελών.

Όλα πλέον τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να περιέχει στοιχεία εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πράξης καθώς και, εφόσον πρόκειται για οδηγία, των συνεπειών της ως προς τις ρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοσθούν α-

7. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε την πρωτοβουλία αυτή το 2006 την οποία εκάστοτε συντόμιζε η τεχνική Γραμματεία της Επιτροπής.

πό τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης, ενδεχομένως, της περιφερειακής νομοθεσίας. Οι λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης στηρίζονται σε ποιοτικούς και, οσάκις είναι δυνατόν, σε ποσοτικούς δείκτες. Στα σχέδια νομοθετικών πράξεων λαμβάνεται δεόντως υπόψη η ανάγκη το τυχόν οικονομικό ή διοικητικό κόστος, που επιβαρύνει 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.

Με το νέο λοιπόν αυτό θεσμικό πλαίσιο “κάθε εθνικό Κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού Κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, (προς το παρόν 23!), 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 (εάν υπάρχουν) που έχουν νομοθετικές εξουσίες. Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από ομάδα κρατών μελών, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει τη γνώμη στις Κυβερνήσεις των εν λόγω κρατών μελών.⁸

Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει τη γνώμη στο οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο.

4. Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας φαίνεται, ότι μπήκε τελικά στο μονοπάτι προς την υλοποίησή της και αν υπάρχει κάτι που αξίζει να συζητηθεί εδώ είναι ο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (early warning mechanism). Ο άμεσος στόχος του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης (Σ.Ε.Π) είναι να δώσει μια ώθηση στην αρχή της επικουρικότητας και να προσφέρει ένα θεσμοποιημένο έλεγχο. Αυτός ο ex ante έλεγχος είναι σημαντικός για μερικά κράτη μέλη τα οποία είχαν μια σχετικά αρνητική αντίληψη για την αρχή της επικουρικότητας και την αποτελεσματικότητά της παλιότερα.

Ωστόσο ακόμα και τώρα υπάρχουν κάποιες αμφιβολίες για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ‘εν τοις πράγμασι’. Αυτό στηρίζεται κυρίως στη γενικότερη απάθεια των εθνικών Κοινοβουλίων σε θέματα ουσιαστικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Υπάρχουν πολλές μελέτες που έχουν εντοπίσει μια σειρά αντικινήτρων, τα σημαντικότερα οποίων είναι η δεσπόζουσα εκτελεστική θέση (“executive dominance”), κοινό σημείο για όλα τα κοινοβουλευτικά συστήματα, και η κλασσική τάση να υποστηρίζεται, ότι η λειτουργία των Κοινοβουλίων δε είναι να συμμετάσχουν στη διακυβέρνηση αλλά μόνο στη λογοδότηση της Κυβέρνησης.

8. Δήλωση του Βασιλείου του Βελγίου σχετικά με τα εθνικά Κοινοβούλια: Το Βέλγιο διευκρινίζει ότι, σύμφωνα με το συνταγματικό του δίκαιο, τόσο η Βουλή των Αντιπροσώπων και η Γερουσία του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου όσο και οι κοινοβουλευτικές συνελεύσεις των Κοινοτήτων και των Περιφερειών ενεργούν, ανάλογα με τις αρμοδιότητες που ασκούνται από την Ένωση, ως συνιστώσες του εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος ή ως τμήματα του εθνικού Κοινοβουλίου. Δήλωση Νο 51 της ΣΛΛ.

Παράδειγμα αποτελεί η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων⁹ (COSAC) η οποία τις τελευταίες δύο δεκαετίες υπαρξής της δεν ήταν παρά ένας μηχανισμός περιττός και σχεδόν αόρατος ακόμα και στον ακαδημαϊκό κόσμο. Στη συνέχεια θα αναλύσουμε περισσότερο τη συμβολή του μετά την υπογραφή της ΣτΛ.

Ένας άλλος λόγος αμφιβολίας για την ουσιαστική ανάμιξη των εθνικών Κοινοβουλίων με βάση την αρχή της επικουρικότητας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι είναι οι ελλείψεις πόρων των εθνικών κοινοβουλίων. Ακόμα και αν τα εθνικά Κοινοβούλια επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν χρειάζονται σημαντικές δομές στήριξης και εσωτερικής αυτοδυναμίας για μια ουσιαστική εμπλοκή τους στα ευρωπαϊκά θέματα.

Επίσης, παρόλο που (ήδη από το Σεπτέμβριο του 2006) στη γνωστή 'Πρωτοβουλία Μπαρόζο' προβλέπονταν, ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα έστελνε στα εθνικά κοινοβούλια τα νομοθετικά σχέδια και τα έγγραφα διαβούλευσης (consultation paper), τα εθνικά Κοινοβούλια δεν έχουν οικειοποιηθεί αρκετά με την διαδικασία της 'άποψης' καθόσον μέχρι τώρα δεν έχουν προβεί σε κάποια ενέργεια να συζητήσουν ενεργά νομοθεσία που παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας.

Ωστόσο, υπάρχουν επίσης στοιχεία που δείχνουν, ότι το Σ.Ε.Π μπορεί να είναι αποτελεσματικό. Ως πρώτο επιχείρημα μπορούμε να θέσουμε την ικανότητα των εθνικών Κοινοβουλίων να εισακουσθούν και ως αποτέλεσμα οι Κυβερνήσεις μικρών κρατών που νωρίτερα είχαν τον φόβο του καταψηφισμού στο Συμβούλιο τώρα να έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν και τα εθνικά Κοινοβούλια και να αντιτεθούν μιας πρότασης. Επίσης οι ψήφοι των περιφερειακών Κοινοβουλίων, που συνήθως αφήνονταν στο περιθώριο στην νομοθετική διαδικασία, τώρα εξισώνονται, ούτως ώστε ο ευρωπαϊκός αυτός θεσμός να τα προσελκύσει και να τα δραστηριοποιήσει σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁰

Έτσι, αν και η προθεσμία των 8 εβδομάδων μπορεί να περιορίζει χρονικά τα εθνικά κοινοβούλια από την άλλη μεριά τους δίνει τη δυνατότητα να έχουν λόγο πριν ακόμα η Κυβέρνηση εκφράσει τη άποψή της ή σχηματίσει οποιαδήποτε γνώμη. Άλλη μια βελτίωση του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων είναι η δυνατότητά τους μέσω των Κυβερνήσεών τους έναν ex post έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας από το Δικαστήριο ευρωπαϊκών κοινοτήτων (ΔΕΚ). Η προστασία της επικουρικότητας αφήνεται στην αρμοδιότητα του ΔΕΚ το οποίο θα είναι υπεύθυνο για την απόφαση των προσφυγών που ασκούνται από την Επιτροπή των Περιφερειών¹¹ ή από τα κράτη μέλη εξ ονόματος των εθνικών Κοινοβουλίων όταν η αρχή αυτή παραβιάζεται.

Ως εκ τούτου, η συμβολή του Σ.Ε.Π είναι ένα κίνητρο για τα εθνικά Κοινοβούλια να εμπλέκονται συχνά σε ουσιαστικές συζητήσεις για την ευρωπαϊκή νομοθεσία αλλά σε τελική ανάλυση το αποτέλεσμα θα κρίνεται από τη στάση του ΔΕΚ αναφορικά με τον νο-

9. Η COSAC αποτελείται από μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων τα οποία συνεδριάζουν κάθε δύο χρόνια, και σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ μπορούν να κάνουν εισηγήσεις στα θεσμικά όργανα της Κοινότητας ιδίως με βάση σχέδια νομοθετικών κειμένων. Η ιδέα/πρόταση για την δημιουργία του οργάνου αυτού προέρχεται από τον Laurent Fabius τον Μάιο του 1989 (Γαλλική Εθνική Συνέλευση).

10. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών καλούνται να συνεργάζονται μεταξύ τους.

11. Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΤΠ) είχε ζητήσει εδώ και πολλά χρόνια (περίπου 15) την εκχώρηση αυτού του δικαιώματος και τελικά την πέτυχε μέσω της ΣτΛ.

μικό έλεγχο της επικουρικότητας. Επιπλέον, μόνο όταν υπάρχει κίνδυνος προσβολής της αρχής της επικουρικότητας, τότε οι Κυβερνήσεις των κρατών-μελών μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο της ΕΕ εξ ονόματος των εθνικών Κοινοβουλίων τους. Αυτό σημαίνει ότι τα Εθνικά Κοινοβούλια δεν μπορούν να το κάνουν αυτό από μόνα τους.

Το Σ.Ε.Π είναι το καλύτερο θεσμικό κίνητρο που θα μπορούσε η Συνθήκη να δώσει στα εθνικά Κοινοβούλια για να κινητοποιήσει μεγαλύτερη συμμετοχή, αλλά το αν τελικά αυτά θα 'χρησιμοποιήσουν' αποτελεσματικά το σύστημα θα φανεί στο μέλλον. Είναι σημαντικό εδώ να σημειώσουμε, ότι για να είναι σε θέση να χρησιμοποιήσουν το σύστημα αυτό τα Κοινοβούλια θα πρέπει να επενδύσουν αρκετούς πόρους, με το βάρος να εναποτίθεται στο πρώτο Κοινοβούλιο, που θα τεκμηριώσει ενστάσεις σε συγκεκριμένη πρόταση προκειμένου να στηρίξουν και άλλα κοινοβούλια μέχρι τουλάχιστον του προβλεπόμενου 1/3 του συνόλου των ψήφων που προέρχονται από τα κράτη μέλη (2 ανά κράτος μέλος).

Η σύγκριση με την COSAC, που θεωρείται ως ανησυχητικά 'παραμελημένο όργανο', είναι αρκετά μεγάλη αν λάβουμε υπόψη το γεγονός ότι η COSAC δεν είχε καμιά από τις δυνατότητες που δίνονται μέσω του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης. Η εξέλιξη της COSAC από το 1989 και μετά ήταν αργή αλλά σταδιακή. Παρ' όλα αυτά από το 1992 άρχισε να κερδίζει έδαφος, όταν πλέον με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ο ρόλος των Κοινοβουλίων ενισχύθηκε και αργότερα με την Συνθήκη του Άμστερνταμ επισημοποιήθηκε η θέση και η συνεργασία της με τα Ευρωπαϊκά όργανα.

Η ΣτΛ δίνει στην COSAC ένα νέο σημαντικό ρόλο: τον συντονισμό των εθνικών Κοινοβουλίων ώστε να φέρουν ένα θετικό αποτέλεσμα στην πορεία της ενότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο η Συνθήκη είναι μόνο ένα στάδιο και όχι ο τελικός στόχος της διαδικασίας." (Carlo Casini, Ιούνιος 2010¹²).

Όπως επισημάναμε και παραπάνω στη ΣτΛ θεμελιώνεται το δικαίωμα των εθνικών Κοινοβουλίων να ενημερώνονται απ' ευθείας από τα κοινοτικά όργανα, χωρίς τη διαμεσολάβηση των Κυβερνήσεων και θεσμοθετείται η διακοινοβουλευτική συνεργασία εθνικών Κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και ο ρόλος της Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC).

Υποστηρίζεται, ότι σε μερικές χώρες (όπως το Ηνωμένο Βασίλειο), δεν θα υπάρξουν διαφοροποιήσεις στο κοινοβουλευτικό σύστημα μετά την ενεργοποίηση του Σ.Ε.Π διότι οι Κυβερνήσεις έχουν ουσιαστική πλειοψηφία και έτσι το περιθώριο που αφήνεται στα εθνικά Κοινοβούλια να περιορίσουν τις δράσεις των Κυβερνήσεων στις Βρυξέλλες είναι περιορισμένο. Από την άλλη, θα υπάρξουν οφέλη αν η χρήση του συστήματος οδηγήσει σε μια αύξηση της διαφάνειας ως προς το τι γίνεται στο Συμβούλιο των Υπουργών. Όσον αφορά τα όρια που έχουν τεθεί υπάρχει η γενική άποψη ότι είναι πολύ αυστηρά. Συνήθως είναι σπάνιο μια νομοθεσία να επικυρωθεί (από το Συμβούλιο) με περισσότερα από 3 κράτη να αντιτίθενται. Σύμφωνα με την Επίτροπο Wallstrom η Επιτροπή πρέπει να εισακούσει τις απόψεις των εθνικών Κοινοβουλίων ακόμα και αν ο αριθμός των ψήφων δεν φτάσει στο καθορισμένο όριο.¹³

Το νέο σύστημα ψηφοφορίας βάσει της αρχής ένα Κράτος μια ψήφος θα εισαχθεί από την 1η Νοεμβρίου 2014. Μέχρι τότε θα είναι ακόμα πιο δύσκολο να χρησιμοποιηθεί το Σ.Ε.Π και ειδικότερα η λεγόμενη 'πορτοκαλί κάρτα'. Η ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα

12. Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της ΕΕ (COSAC), στη Μαδρίτη, Carlo Casini MEK.

13. Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty (Thirty-third Report of Session 2007-08), δημοσιοποιήθηκε την 21 Οκτώβριου 2008 (House of Commons, London).

με τα ισχύοντα, απαιτεί το 74% των σταθμισμένων ψήφων στο Συμβούλιο. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη με 255 από τις 345 πιθανές ψήφους (62%) του συνόλου των ψήφων θα μπορούν να εμποδίζουν τις αποφάσεις, για οποιοδήποτε λόγο μέχρι τότε.

Πληροφοριακά ως αναφερθεί εδώ, ότι μέχρι τις 14 Ιουλίου 2010 τα όργανα της ΕΕ είχαν παραλάβει 5 αιτιολογημένες απόψεις από εθνικά κοινοβούλια για μη σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις. Τα εθνικά Κοινοβούλια που εξέφρασαν αντιρρήσεις ήταν η Σενατία (Senat) της Γαλλίας και της Πολωνίας καθώς και το Εθνικό Συμβούλιο της Αυστρίας (Nationalrat), της Ιταλίας και το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat).¹⁴

5. Συμπεράσματα

Φαίνεται ότι η πρόκληση είναι μεγάλη όταν μιλάμε για θεσμική λειτουργία ενός δημοκρατικού και συμμετοχικού ευρωπαϊκού οικοδομήματος με βάση την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή διευκρινίζεται να εφαρμοσθεί στα πλαίσια υλοποίησης της νέας Αναθεωρητικής ΣτΛ. Η διασφάλιση ενός στενού και γρήγορου συντονισμού των 27 και πλέον εθνικών Κοινοβουλίων δεν είναι εύκολη υπόθεση. Ωστόσο, μέσω της COSAC ένα είδος 'ελέγχου του ελέγχου της επικουρικότητας'¹⁵ τίθεται μια βάση στην ελπίδα της ανάπτυξης ενός σοβαρού συστήματος έλεγχου του ιδίου του συστήματος έλεγχου. Η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εκπροσώπων τόσο των Κομμάτων των εθνικών Κοινοβουλίων μεταξύ τους, όσο και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η εμπλοκή στις ευρωπαϊκές αποφάσεις ex ante διευρύνει και εμβαθύνει την ουσιαστική πληροφόρηση των ευρωπαίων πολιτών και των εκλεγμένων εκπροσώπων τους καθιστώντας τους έτσι πιο ευαίσθητους στην συνειδητοποίηση της ολοκλήρωσης της Ευρώπης. Το κίνητρο της ανταλλαγής πληροφοριών και της συλλογικής δράσης έχει δοθεί και το μόνο που μένει τώρα είναι να δούμε αν και πως θα τεθεί σε εφαρμογή. Τέλος, φαίνεται, ότι τα νέα αυτά δεδομένα στις θεσμικές αλλαγές που επιφέρει η Συνθήκη δημιουργούν πράγματι ανάγκες για μια νέα αναβαθμισμένη μορφή συνεργασίας σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Η κινητήρια δύναμή της θα πρέπει ασφαλώς να είναι ευρύτερη και ισχυρότερη στην αναζήτηση συνεργιών, κοινών θέσεων και κατευθύνσεων μεταξύ των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών βασιζομένη επίσης στην αρχή της αλληλεγγύης που οριοθετεί την ευρωπαϊκή ενοποίηση με την εθνική κυριαρχία.

Βιβλιογραφία

- www.europa.eu/institutions
- www.cosac.eu/en
- Κ. ΓΕ. Αθανασόπουλος: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νέα έκδ. Αθήναι, 2008.
- Philipp Kiiver: The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity, 2008, p.p. 78-80.
- Επίσημη εφημερίδα ΕΕ, C 83 της 30/3/2010.
- Συνθήκη Μάαστριχτ, επίσημη εφημερίδα ΕΕ C 191 της 29.07.1992.
- Συνθήκη Άμστερνταμ, επίσημη εφημερίδα ΕΕ C 191 της 29.07.1992.
- Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty (Thirty-third Report of Session 2007-08), δημοσιοποιήθηκε την 21 Οκτώβριου 2008 (House of Commons, London).

14. www.europarl.europa.eu/webnp (Newsletter Directorate for Relations with National Parliaments 07/2010).

15. Berman G. (2008): 'National parliaments and subsidiarity: an outsiders view' in Pernice In. & Tachev Ev. (eds) *Ceci n'est pas une constitution –Constitutionalisation Without Constitution?, Nomos, Germany*, p.p 157 -158.

**Constantinos GE.
ATHANASSOPOULOS**

Professor at Panteion University
of Social and Political Sciences,
Univ. of Athens, (Vis. Prof.),
Lawyer,
Ex Ch.L.U.L.
Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P. Paris

EUROPEAN UNION LAW

Basic terms and
delimitations
Union's Philosophy
Arrangements regarding
European Union
Enlargement
and Integration
Relations between European
Union Law and National Law
European Union's policies

Vol. A'
New edition
Contribution:
Dr Vas. DELITHEOU
Dr Helen KAVVADIA

2008, Athens

**Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Καθηγητής Παντείου Πανεπ.
Κοιν. και Πολ. Επιστημ.,
Πανεπ. Αθηνών (Επισκ.),
Δικηγόρος,
Ex Ch.L.U.L., Bruxelles,
Ex Int. I.I.A.P., Paris

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Βασικές έννοιες και
οριοθετήσεις
Φιλοσοφία της Ένωσης
Ρυθμίσεις περί
Ευρωπαϊκής Ένωσης
Διεύρυνση και εμβάθυνση
Σχέσεις Δικαίου
Ευρωπαϊκής Ένωσης
και Εθνικού Δικαίου
Οι επί μέρους Πολιτικές

Τόμος Α'
Νέα έκδοση
Επιστημονική συμβολή:
Δρ Βασ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ
Dr Helen KAVVADIA

Αθήναι, 2008

**Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ**

Καθηγητής Παντείου
Πανεπ. Κοιν. και Πολ. Επιστημ.,
Πανεπιστημίου Αθηνών (Επισκ.),
Ex Ch.L.U.L. Bruxelles, Ex Int.
I.I.A.P., Paris

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Τόμος Β'

**Η Συνθήκη
για την θέσπιση
του Συντάγματος
της Ευρώπης**

Ρώμη, 29 Οκτωβρίου
2004

Αθήναι, 2004

• Berman G. (2008): 'National parliaments and subsidiarity: an outsiders view' in Pernice In. and Tanchev Ev. (eds) Ceci n'est pas une Constitution –Constitutionalisation Without Constitution ?, Nomos, Germany, p.p. 157-158.

• Vesselin Paskalev (LAW 2009/20): EUI Working Papers: 'Lisbon Treaty and the possibility of a European network demoi-crazy', p.p. 6-12.

• Committee of the Regions and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe. European Communities 2006.