

**Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας,
κράτη, πολίτες και λαοί:
Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας**

Λίνα Παπαδοπούλου¹

I. Η ΓΕΩΜΕΤΡΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

A. Η Δημοκρατική Αρχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής: ΕΕ) αποτελεί μία *sui generis* πολιτειακή οντότητα, η οποία δε γεννήθηκε σε μία στιγμή και από το μηδέν, αλλά τελεί διαρκώς ‘εν τω γίνεσθαι’, καθώς ‘κατασκευάζεται’ βήμα-βήμα από τα κράτη μέλη της. Δεδομένου ότι η δημοκρατική αρχή συγκαταλέγεται στις κοινές τους αξίες, επί των οποίων ερείδεται και η Ένωση (ά. 2 ΣΕΕ), ήταν αυτονόητο, ότι με τη σταδιακή αύξηση των αρμοδιοτήτων της θα εγείρονταν το αίτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της πολιτικής της εξουσίας. Οι ιδιαιτερότητες του ενωσιακού οικοδομήματος, ωστόσο, ως ενός πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης, επιβάλλουν το μετασχηματισμό του εθνικού μοντέλου δημοκρατίας,² προκειμένου να ανταποκρίνεται στα νέα δεδομένα της ευρύτερης επικράτειας, της πολυγλωσσίας και της πολυεθνικότητας.

Η συζήτηση για την ύπαρξη ή μη ενός ‘δημοκρατικού ελλείμματος’ είναι πλούσια και η βιβλιογραφία πλέον αχανής. Η παρούσα μελέτη δε φιλοδοξεί να είναι τόσο μια συμβολή στη θεωρητική αυτή συζήτηση, όσο μία ‘ανάγνωση’ των οικείων διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας που αφορούν στην ειδικότερη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, ως θεμελιώδους συνταγματικής αρχής, όπως αυτή αποτυπώνεται στα άρθρα 10, 11 και 12 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής: ΣΕΕ), η οποία ενσωματώνει το μεγαλύτερο μέρος του ‘ουσιαστικού Συντάγματος’ της Ένωσης.³ Ο δεύτερος τίτλος της Συνθήκης αυτής -σε μεγάλο βαθμό μεταφορά του τίτλου VI⁴ «Ο δημοκρατικός βίος της Ένωσης» της Συνθήκης Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη (εφεξής: ΣΘΣΕ)- περιλαμβάνει μια σειρά διαφορετικών μεταξύ τους διατάξεων, κοινός

¹ Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου, Έδρα Jean Monnet Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου και Πολιτισμού, Νομική Σχολή ΑΠΘ.

² Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, Μεθοδολογική συμβολή στην ερμηνεία των ευρωπαϊκών ενωσιακών θεσμών, Αθήνα, Αντ Σάκκουλας, 1997, σ. 57

³ Αναλυτικότερα επ’ αυτού, Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η εννοιολογική δυνατότητα και η κανονιστική αναγκαιότητα ενός ευρωπαϊκού συντάγματος*, σε: Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ), Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ (επιμ.), *Δοικητικό Δίκαιο. Συνταγματικό Δίκαιο. Πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 111-141

⁴ Οι R. STREINZ, / CHR. OHLER / CR. HERMANN, *Die neue Verfassung für Europa*, C. H. Beck-Verlag, 2005, σ. 57, χαρακτήρισαν τον τίτλο αυτό, με κριτική διάθεση, ως «ανομοιογενή κανονιστική μάζα».

άξονας των οποίων είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση και ο έλεγχος της ευρωπαϊκής εξουσίας. Στον τίτλο αυτό, που αναφέρεται σε ‘δημοκρατικές αρχές’ και όχι σε μία ‘δημοκρατική αρχή’,⁵ προτείνεται ένα σύνθετο μοντέλο δημοκρατίας, που συνενώνει αρκετές αλληλένδετες αρχές, όπως η πολιτική ισότητα, η αντιπροσώπευση, η συμμετοχή, η διαβούλευση, και άλλες αρχές χρηστής διακυβέρνησης, όπως η ‘ανοικτότητα’ και η διαφάνεια.⁶ Ειδικότερα, στο άρθρο 10 ΣΕΕ αποτυπώνεται και διακηρύσσεται η αρχή της αντιπροσωπευτικής, ενώ στο άρθρο 11 εκείνη της διαβουλευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας στην ΕΕ.

B. Οι ‘πυλώνες’ της ευρωπαϊκής δημοκρατίας

Το άρθρο 10 ΣΕΕ αντιστοιχεί και αντιγράφει κατά λέξη το άρθρο I-46 της ΣΘΣΕ και αποτελεί «κανόνα-κλειδί»,⁷ ενώ αντίστοιχό του δεν βρίσκεται σε προηγούμενες συνθήκες. Στο άρθρο αυτό διακηρύσσεται η αντιπροσωπευτική δημοκρατία ως οργανωτική βάση για τη λειτουργία της Ένωσης και αποτυπώνεται η διπλή νομιμοποίησή της ως Ένωσης κρατών και πολιτών και η αντίστοιχη διπλή αντιπροσωπευτική της βάση: κράτη και πολίτες. Η διακήρυξη αυτή ήταν περισσότερο από πριν επιβεβλημένη, δεδομένου ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν υιοθέτησε τη διατύπωση του ά. 1 της ΣΘΣΕ «Εκφράζοντας τη βούληση των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης να οικοδομήσουν το κοινό τους μέλλον, το παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση...», αλλά έμεινε σταθερή στην κλασική διατύπωση «τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη ιδρύουν μεταξύ τους μία Ευρωπαϊκή Ένωση...» (ά.1 ΣΕΕ).

Ως πηγή νομιμοποίησης της ΕΕ αναφέρονται, ήδη στο άρθρο 10 ΣΕΕ, τα κράτη και οι ευρωπαίοι πολίτες, οι τελευταίοι πάντως όχι ως ένας ενιαίος ευρωπαϊκός λαός, ούτε όμως και ως ατομικές οντότητες,⁸ αλλά μάλλον ως ‘πολίτες οργανωμένοι σε λαούς’.⁹ Το δίπολο αυτό αποτελεί πάντως μία μετεξέλιξη του προηγούμενου, κράτη και λαοί, το οποίο είχε επικρατήσει –μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας- και βάση στη γνωστή πλέον έκθεση των de Vîgo και Tsatsou¹⁰ για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία έγινε δεκτή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και στη θεωρία. Στην παρούσα μελέτη, υποστηρίζεται, ωστόσο, μια αιρετική άποψη: ότι, δηλαδή, οι πολίτες πρέπει να ιδωθούν ξεχωριστά από τους λαούς, και άρα, η αναφορά σε «δύο πυλώνες», έστω και με

⁵ Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Α. ΠΛΙΑΚΟΣ, Η αρχή της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, ΕΕΕυρΔ 2014, σ. 69-79 (69).

⁶ V. CUESTA LOPEZ, The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, European Public Law 2010, σ. 123-138 (127).

⁷ M. RUFFERT, Art 10, εις CHR. Calliess / M. Ruffert, EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, Μόναχο, C.H. Beck, 2011, I-46, αρ.περ.1.

⁸ J. SCHWARZE, εις J. SCHWARZE (ed.), EU-Kommentar, Baden-Baden, Nomos, 2009, §6, σ. 81-2.

⁹ Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού, Αθήνα, Α. Α. Λιβάνη, 2008, σ 155.

¹⁰ Doc. A4-0347/1997) (Έκθεση I. Méndez de Vigo / Δ. Θ. Τσάτσου), με το οποίο αποτιμά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ της 2ας Οκτωβρίου 1997. Έτσι και ΠΛΙΑΚΟΣ, όπ.π., 70.

αντικατάσταση των ‘λαών’ από τους ‘πολίτες’ συνιστά μια λεκτική αδράνεια, σε πείσμα του γεγονότος ότι όχι μόνο θεωρητικά είναι ορθότερο, αλλά πλέον και στις διατάξεις της ΣΕΕ περί ‘ευρωπαϊκής δημοκρατίας’ (ά 10, 11, 12), αποτυπώνεται η τριπλή νομιμοποίηση της Ένωσης, οι τρεις πυλώνες της διαδικαστικής δημοκρατίας, κράτη, λαοί και πολίτες, όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικά στη συνέχεια, ως εναλλακτική της κρατούσας ερμηνείας, που συνδέει αναπόσπαστα τους πολίτες με έναν συγκεκριμένο εθνικό λαό, στον οποίο ανήκουν, και όχι με ένα ευρωπαϊκό δήμο.

II. ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

A. Πρώτος πυλώνας: τα κράτη

Ο πρώτος πυλώνας δημοκρατικής νομιμοποίησης είναι τα κράτη μέλη.¹¹ Η προτεραιότητά του ανάγεται σε δύο στοιχεία: τυπικό και ουσιαστικό, ιστορικά και διαχρονικά. Το τυπικό αφορά στη σύναψη των ευρωπαϊκών συνθηκών που είναι διεθνείς συνθήκες μεταξύ κυρίαρχων και ίσων κρατών· το ουσιαστικό αφορά την πολιτική πράξη, στην οποία συνεχίζουν να κυριαρχούν τα εθνικά συμφέροντα ως οδηγός στη λήψη των αποφάσεων και στην ευρωπαϊκή δράση, παρά η εξυπηρέτηση ενός γενικού, πανευρωπαϊκού συμφέροντος όλων των ευρωπαϊών πολιτών. Αυτά εκπροσωπούνται με βάση την αρχή της μεταξύ τους τυπικής / νομικής ισότητας στο Συμβούλιο, όπου συμμετέχουν οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων (ά. 15 παρ. 2 ΣΕΕ) και στο Συμβούλιο των Υπουργών, όπου μετέχουν τα μέλη της Κυβέρνησης ομοειδούς χαρτοφυλακίου (ά. 16 παρ. 2 ΣΕΕ). Οι κυβερνήσεις νομιμοποιούνται με τη σειρά τους αφενός στα κράτη με κοινοβουλευτικό σύστημα, που αποτελούν και τη συντριπτική πλειοψηφία, μέσω των εθνικών τους κοινοβουλίων και εμμέσως από το λαό που εκλέγει τα τελευταία, αφετέρου, στα κράτη με προεδρικό ή ημιπροεδρικό σύστημα, μέσω άμεσης εκλογής του Προέδρου τους. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο είναι το κύριο όργανο που ασκεί, κατά κύριο λόγο, επί το πλείστον σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο, τη νομοπαραγωγική διαδικασία, κρίσιμος είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος του Υπουργού από το οικείο εθνικό Κοινοβούλιο αυτό. Αυτός ο έλεγχος διαρρυθμίζεται με βάση το εθνικό Σύνταγμα και διενεργείται συνήθως (βλ. ελληνικό Σύνταγμα, κανονισμό Βουλής κλπ) από κοινοβουλευτικές επιτροπές. Ο δημοκρατικός έλεγχος των Κυβερνήσεων μέσω των εθνικών Κοινοβουλίων απομειώνεται ή και εξαφανίζεται σε περίπτωση που η συγκεκριμένη κυβέρνηση μειοψήφησε σε μια ειλημμένη με βάση την αρχή της ειδικής πλειοψηφίας απόφαση του Συμβουλίου. Σ’ αυτή την περίπτωση τα Κοινοβούλια των κρατών που βρέθηκαν στη μειοψηφία δεν μπορούν να ελέγξουν τις κυβερνήσεις που πλειοψήφησαν.¹²

¹¹ Ά 10§2 εδ. β’ ΣΕΕ: «Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνηση και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους».

¹² GEIGER, όπ.π., σ. 57, αρ. περ. 9

Παρότι το Συμβούλιο εκπροσωπεί τα κράτη μέλη, που κατά το διεθνές δίκαιο θεωρούνται ισότιμα, οι αποφάσεις στο Συμβούλιο σε περίπτωση ειδικής πλειοψηφίας λαμβάνονται με βάση τον κανόνα της διπλής πλειοψηφίας. Με βάση αυτόν, κρίσιμος δεν είναι μόνο ο αριθμός των κρατών αλλά και η αντιστοιχία του πληθυσμού του σε ποσοστό του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης (βλ. ά. 16 παρ. 4 ΣΕΕ περί διπλής πλειοψηφίας¹³). Συνεπώς, παρότι πολιτικά στο Συμβούλιο εκφράζονται μόνο οι κυβερνητικές πλειοψηφίες, και υπό αυτή την έννοια τα 'κράτη', το βάρος της ψήφου τους καθορίζεται από το μέγεθος του λαού που αντιπροσωπεύουν. Το στοιχείο αυτό ήδη αποτελεί μία ένδειξη ότι ούτε το Συμβούλιο εκφράζει αμιγώς τον δημοκρατικό πυλώνα των κρατών, αλλά εμπεριέχει και εκείνον των λαών, στο βαθμό που το μέγεθος του λαού που εκπροσωπεί η Κυβέρνηση λαμβάνεται επίσης υπόψη για τον τελικό σχηματισμό της βούλησης του οργάνου.

B. Δεύτερος πυλώνας: οι πολίτες

I. Αντιπροσώπευση και Ισότητα

Η ισότητα των πολιτών αποτυπώνεται στο άρθρο 9 ΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «Σε όλες τις δραστηριότητές της, η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της...». Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, η ισότητα αυτή είναι διαδικαστική. Αυτό σημαίνει ότι περιφρουρεί την ίση δυνατότητα επιρροής, δεν μπορεί να φτάνει μέχρι την ακύρωση της ισότητας των κρατών, που αποτελεί τον πρώτο πυλώνα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης. Με άλλα λόγια, δεν σημαίνει, σε πολιτικό επίπεδο, κάτι περισσότερο από τη θεμελιώδη αρχή «ένας πολίτης, μια ψήφος», στο πλαίσιο του κάθε κράτους ξεχωριστά· σε καμιά περίπτωση δεν συνεπάγεται την ισοδυναμία της ψήφου σε ενωσιακό επίπεδο, για ορισμένες έστω συμμετοχικές διαδικασίες, καθώς αυτή θα κατέλυε την πρώτη νομιμοποιητική βάση της Ένωσης, την ισότητα των κρατών μελών.

Υπό αυτή την έννοια, η δημοκρατική αρχή πρέπει να συνδυαστεί με την ομοσπονδιακή αρχή, συνεπώς η πολιτική ισότητα των πολιτών και η ισότητα των κρατών νοθεύουν η μία την άλλη, με αποτέλεσμα η δημοκρατία σε ενωσιακό επίπεδο να μην ανταποκρίνεται πλήρως σε εκείνη σε κρατικό επίπεδο, αλλά να συνιστά ένα *aliud* έναντι της τελευταίας. Έτσι, για παράδειγμα, οι θέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιράζονται στα κράτη μέλη με βάση την αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας (ά. 14 ΣΕΕ), με αποτέλεσμα να υπεραντιπροσωπεύονται οι πολίτες των μικρότερων κρατών έναντι εκείνων των μεγαλύτερων. Η δυσαναλογία αυτή είναι αναπόφευκτη, δεδομένου ότι

¹³ Α 16§4 ΣΕΕ: «Αρχής γενομένης από 1ης Νοεμβρίου 2014, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δέκα πέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης».

στην αντίθετη περίπτωση οι πολίτες των μικρών κρατών δεν θα αντιπροσωπεύονταν καθόλου, εκτός κι αν ο αριθμός των μελών του Κοινοβουλίου αυξανόταν δραματικά.¹⁴

2. *Αντιπροσώπευση των πολιτών μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*

Η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας σημαίνει ότι η λήψη των αποφάσεων δεν γίνεται άμεσα αλλά έμμεσα, δια ενός αντιπροσωπευτικού οργάνου, το οποίο αναδεικνύεται μέσω περιοδικών εκλογών. Στο ενωσιακό σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με χαρακτηριστικό την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων, τα αντιπροσωπευτικά όργανα είναι περισσότερα του ενός. Έτσι κάθε λαός αντιπροσωπεύεται στο εθνικό κοινοβούλιο, στα ομοσπονδιακά μάλιστα κράτη προβλέπεται και εκλογή των Κοινοβουλίων των ομόσπονδων κρατών, σε υποκρατικό δηλαδή επίπεδο. Σε ενωσιακό επίπεδο, οι πολίτες αντιπροσωπεύονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εκλέγεται με άμεσες εκλογές κάθε πέντε χρόνια σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 14 παρ. 3 ΣΕΕ. Εξού και το ά. 14 παρ. 2 ΣΕΕ προβλέπει ότι «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης».¹⁵

Η οργανωτική αυτή πρόβλεψη ανταποκρίνεται και στο ατομικό πολιτικό δικαίωμα του εκλέγειν, όπως αυτό αποτυπώνεται τόσο στα εθνικά Συντάγματα όσο και στο ά. 3 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκ. της ΕΣΔΑ, που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διεξάγουν ελεύθερες και μυστικές εκλογές σε τακτά χρονικά διαστήματα προκειμένου να εκλεγούν τα νομοθετικά όργανα. Ως τέτοιο όργανο που εκπληρώνει την επιταγή της ΕΣΔΑ για εκλογή των νομοθετικών οργάνων έχει ήδη αναγνωριστεί από τη νομολογία του ΕΔΔΑ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.¹⁶ Το Δικαστήριο στηρίχθηκε στις πραγματικές λειτουργίες που ασκεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι οποίες το καθιστούν όργανο αντιπροσωπευτικό της βούλησης των ευρωπαίων πολιτών. Ειδικότερα, επισημαίνει τη διαδικασία της συναπόφασης στη νομοπαραγωγική διαδικασία, την πολιτική ευθύνη της Επιτροπής και το δικαίωμα έγκρισης του Προέδρου και υποβολής πρότασης μορφής κατά της Επιτροπής (ά. 17 ΣΕΕ και 234 ΣΛΕΕ), την ανάγκη έγκριση της Επιτροπής εκ μέρους του Κοινοβουλίου (η αναφορά σε «εκλογή» του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που χρησιμοποιείται στο ά. 17 ΣΕΕ δεν είναι ακριβής, δεδομένου ότι μόνον ένας είναι ο προτεινόμενος υποψήφιος), την ψήφιση του προϋπολογισμού και τη δυνατότητα του Κοινοβουλίου να απαιτήσει νομοθετική πρωτοβουλία από την Επιτροπή (παρότι το

¹⁴ R. GEIGER, εις: R. GEIGER / D.-E. KHAN / M. KOTZUR, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, Μόναχο, C.H. Beck, 2010, 54 επ. (57), αρ. περ. 6.

¹⁵ A. HOFMANN/W.WESSELS, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Fragen?, Integration 2008.3, σ. 6, 9.

¹⁶ Απόφαση ΕΔΔΑ Denise Matthews κ Ενωμένου Βασιλείου, της 18.02.1999.

ίδιο συνεχίζει να στερείται -και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας- του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας).

Δια μέσου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιχειρείται μια ‘συνομιλία’ των ευρωπαίων πολιτών σε θέματα που υπάγονται στις αρμοδιότητες της ΕΕ και με αυτό τον τρόπο συγκροτείται μια υπερεθνική δημόσια σφαίρα ως ‘τόπος’ συνένυσης και διαλόγου με σκοπό τη συμμετοχή της ευρωπαϊκής κοινωνίας στη λήψη των αποφάσεων, και κατ’ ακολουθία την κοινωνική συναίνεση υπεράνω εθνικών συνόρων στην ασκούμενη από τα ενωσιακά όργανα δημόσια εξουσία.¹⁷ Τη δημοκρατική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προϋποθέτει εξάλλου και το ελληνικό -μεταξύ άλλων- Σύνταγμα, εφόσον στο άρθρο 28 παρ. 3 Σ ορίζεται ότι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας επιτρέπονται μόνον εφόσον διασφαλίζονται τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος.¹⁸

3. *Ελλείμματα αντιπροσώπευσης*

Το έλλειμμα αντιπροσώπευσης των ευρωπαίων πολιτών μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απορρέει κατά μία άποψη από την έλλειψη ενός ομοιογενούς κοινωνικο-πολιτισμικού υποβάθρου. Η κριτική αυτή προέρχεται ιδίως από εκείνη τη θεωρητική οπτική γωνία που ταυτίζει τη δημοκρατία με το έθνος-κράτος και θεωρεί αδύνατη την υπερεθνική δόμησή της.¹⁹ Πιο πειστική είναι, ωστόσο, η κριτική που εστιάζει στην έλλειψη των κατάλληλων διαδικασιών, δεδομένου ότι η άμεση εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν υλοποιείται με πραγματικά πανευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα ούτε έχει οδηγήσει σε μια υπερεθνική δημόσια συζήτηση πάνω σε θέματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, αλλά παραμένει εν πολλοίς εγκλωβισμένη στα κρατικά συζητητικά πλαίσια.

Η προεκλογική εκστρατεία επικεντρώνεται σε εθνικά θέματα, τα κόμματα που διεκδικούν την ψήφο είναι εθνικά και μέλη απλώς ενός πανευρωπαϊκού κόμματος-συννομοσπονδίας και δεν εφαρμόζεται ένα ενιαίο εκλογικό σύστημα. Η αιτία μπορεί να αναζητηθεί όχι τόσο στην έλλειψη εναλλακτικών επιλογών στις ευρωεκλογές,²⁰ όσο στη μη διαφανή σύνδεση των αποτελεσμάτων των εκλογών με την ασκούμενη στην Ένωση πολιτική. Εξάλλου, η ΕΕ συνιστά ένα συναινετικό πολιτικό σύστημα και η πολιτική σύνθεση της Επιτροπής που ενεργεί ως οιοinei κυβέρνηση εξαρτάται περισσότερο από τον πολιτικό προσανατολισμό των εθνικών Κυβερνήσεων. Όλα αυτά δείχνουν ότι,

¹⁷ Πρβλ και GEIGER, όπ.π., σ. 56, αρ.περ. 4

¹⁸ Βλ. αναλυτικότερα, Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: το ζήτημα της ‘υπεροχής’, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Σάκκουλα, 2009, σ. 389επ.

¹⁹ Για μια κριτική θεώρηση βλ αναλυτικότερα Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Σκέψεις για το Δήμο και τη Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε: Α. Μανιτάκη (επιμ.), *Η Δημοκρατία μεταξύ Ουτοπίας και Πραγματικότητας, Μελέτες χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου*, Αθήνα: εκδ. Σαββάλα 2011, σ. 152-174.

²⁰ Έτσι και GEIGER, όπ.π., σ. 58, αρ.περ. 11.

καταρχήν τουλάχιστον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε αντίθεση με τη διακήρυξη της Συνθήκης,²¹ εκπροσωπεί τους λαούς και όχι τους πολίτες. Δύο είναι τα ρήγματα στην επισήμανση αυτή: πρώτον, η ύπαρξη, ανεπαρκών έστω, ευρωπαϊκών κομμάτων και αντίστοιχων ομάδων στο Ευρωκοινοβούλιο, που συντονίζουν τη δράση των κομματικών ομοϊδεατών από όλα τα κράτη μέλη (που θα συζητηθεί παρακάτω), και, δεύτερον, η σύνδεση του αποτελέσματος των ευρωεκλογών με την εκλογή Προέδρου της ΕΕ.

Ειδικότερα, για την επιλογή του προτεινόμενου Προέδρου της λαμβάνεται υπόψη το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών. Όπως έδειξε μάλιστα η πρόσφατη εμπειρία, παρότι στην προεκλογική περίοδο τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα είχαν προτείνει υποψήφιους για την προεδρία της Επιτροπής, το Συμβούλιο δε θεώρησε, μετά τις ευρωεκλογές (του 2014) αυτονόητο να προτείνει στο Κοινοβούλιο τον εκλεκτό του πλειοψηφήσαντος Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος. Είναι προφανές, βέβαια, ότι κάτι τέτοιο δεν είναι επιβαλλόμενο από τις Συνθήκες, συνεπώς η δέσμευση ήταν μόνο πολιτική και από αυτή την άποψη η τελική επιλογή του Jean-Claude Juncker σηματοδοτεί και ένα βήμα προς την πολιτικοποίηση της ανάδειξης της Επιτροπής, πέραν του γράμματος του νόμου. Αν η δέσμευση αποτελέσει ενός είδους ‘συνθήκης του πολιτεύματος’ της ΕΕ –που φαίνεται και το πιθανότερο- ή τυποποιηθεί στις Συνθήκες με την επόμενη αναθεώρησή τους θα αποδειχθεί στο μέλλον. Η σύνδεση, πάντως, εκλογικού αποτελέσματος και προεδρίας της Επιτροπής –που θα μπορούσε να επεκταθεί και στους επιτρόπους ή και να ξεφύγει από τη μονοσήμαντη αναφορά στο σχετικώς πλειοψηφήσαντα πολιτικό σχηματισμό, συνιστά ένα μικρό βήμα προς την κατεύθυνση της ‘κοινοβουλευτικοποίησης’ της Ένωσης, ενώ μπορεί να αποτελέσει ένα κίνητρο συμμετοχής στις εκλογές. Η τελευταία βέβαια συνέπεια βρίσκεται σε άμεση σύνδεση και με το περιεχόμενο των προτεινόμενων από τα διαφορετικά πρόσωπα και κόμματα και εν τέλει ασκούμενων πολιτικών και όχι μόνο με τη διαδικασία. Η εκλογή, πάντως, έστω και με αυτό τον έμμεσο τρόπο, του Προέδρου της Επιτροπής από τους ευρωπαίους πολίτες είναι μια έκφανση του πρώτου πυλώνα της ευρωπαϊκής δημοκρατίας.

4. Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα

Τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναμένεται να λειτουργήσουν ως διαμεσολαβητές μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εκφράζοντας την πολιτική βούληση των πρώτων και συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης²². Με την τυποποίηση και την αναγνώρισή τους στα ά. 10 παρ. 4 ΣΕΕ (το οποίο αντικαθιστά το ά. 191 παρ. 1

²¹ Α 102: «Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»

²² Βλ. Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟ, Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα. Σκέψεις για την ερμηνεία του άρθρου 191 ΣυνθΕΚ, σε: Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ / Ξ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗ (επιμ.), Το μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων, 2003, σελ. 343επ.

ΣΕΚ) και ά. 12 παρ. 2 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ) της ΕΕ, το δίκαιο προλαμβάνει και επιδιώκει να διαμορφώσει την πολιτική πραγματικότητα και χρησιμοποιείται ως μέσο της ευρωπαϊκής ενοποίησης.²³

Η δεύτερη παρ. του πρώην ά. 191 ΣΕΚ συνιστά πλέον το άρθρο 224 ΣΛΕΕ, με το οποίο δίνεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονισμού προς ρύθμιση της λειτουργίας και ιδίως της χρηματοδότησης των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Επί της εξουσιοδοτικής βάσης του άρθρου 191 παρ. 2 ΣΕΚ εκδόθηκε ο Κανονισμός 2004/2003 Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 4ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο (ΕΕ L 297 της 15.11.2003, σ. 1). Σύμφωνα με το άρθρο 3 του προαναφερθέντος Κανονισμού, ένα πολιτικό κόμμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να πληροί τους ακόλουθους όρους: α) να έχει νομική προσωπικότητα στο κράτος μέλος όπου εδρεύει· β) να εκπροσωπείται, τουλάχιστον στο ένα τέταρτο των κρατών μελών, από μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή στα εθνικά ή περιφερειακά κοινοβούλια ή τις περιφερειακές συνελεύσεις, ή να έχει συγκεντρώσει, τουλάχιστον στο ένα τέταρτο των κρατών μελών, τουλάχιστον 3 % των ψηφισάντων σε έκαστο από αυτά τα κράτη μέλη κατά τις τελευταίες εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· γ) να σέβεται, ιδίως στο πρόγραμμά του και με τη δράση του, τις αρχές στις οποίες βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, ήτοι τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και του κράτους δικαίου· και δ) να έχει συμμετάσχει στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή να έχει εκδηλώσει την πρόθεση να το κάνει.²⁴ Παράλληλα προβλέπεται χρηματοδότηση των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Κομμάτων από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, που ωστόσο δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 75% του συνολικού προϋπολογισμού τους, ενώ με την τροποποίηση του προαναφερθέντος Καν. με τον Καν. 1524/2007 συμπεριλήφθηκε και δυνατότητα χρηματοδότησης των ιδρυμάτων τους (ά. 4 παρ. 4 Καν.) και των εκστρατειών τους (ά. 8 παρ. 3 Καν.) ενόψει των εκλογών ανάδειξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η χρηματοδότηση αυτή, ωστόσο, αφορά στην ουσία μόνο ενημερωτικές καμπάνιες, δεδομένου ότι στις εκλογές αυτές λαμβάνουν μέρος τα εθνικά πολιτικά κόμματα και επομένως η χρηματοδότηση των προεκλογικών εκστρατειών ρυθμίζεται από την εθνική νομοθεσία (βλ. και ΔΕΚ 294/83, Les Verts, Συλλ. 1986, 1339).²⁵ Τα πολιτικά κόμματα σε ενωσιακό

²³ J. SCHOO, εις: R. STREINZ / CHR. OHLER / CHR. HERRMANN, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse³, C.H. Beck, 2010, Art. 191, αρ.περ. 3, σ. 1593.

²⁴ Βλ αναλυτικότερα, Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα: Υποκείμενα πολιτικής ενοποίησης ή γραφειοκρατικοί μηχανισμοί; εις: Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ / Ξ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗ (επιμ.), Το μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων, 2003, σ. 373-426 (396, 415επ).

²⁵ Βλ Καν. 2004/2003 (ΕΕ L 297/1 04.11.2003 σχετικά με το καθεστώς και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο) – Καν. (ΕΚ) αριθ. 1524/2007 του ΕυρΚοινβ και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2007, ΕΕ L 343/5, 27.12.2007 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2004/2003 σχετικά με το καθεστώς και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

επίπεδο συνιστούν σήμερα συνομοσπονδίες εθνικών πολιτικών κομμάτων, τα οποία οργανώνονται με άξονα την κοινή πολιτική τους ιδεολογία. Θα μπορούσαν, ωστόσο, να αποτελούν και αυτοτελείς οργανισμούς με δυνατότητα ατομικής συμμετοχής, μοντέλο που θα ανταποκρινόταν περισσότερο στην αποστολή τους ως μηχανισμών έκφρασης της βούλησης των ευρωπαϊών πολιτών.

III. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΚΑΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

A. Οι νέες θεσμικές εγγυήσεις

1. Οι αρχές της εγγύτητας και της ανοικτότητας

Βάσει της παρ. 3 του άρθρου 10 ΣΕΕ, όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Το δικαίωμα αυτό εξειδικεύεται στο αμέσως επόμενο ά. 11 ΣΕΕ. Η συμμετοχή αυτή σημαίνει ότι κάθε πολίτης, μόνος ή με άλλους, μπορεί να εκφράζει την άποψή του και να προσπαθεί με κάθε νόμιμο μέσο, ιδίως μέσω της συσσωμάτωσής του με άλλους σε πολιτικά κόμματα να την καταστήσει πλειοψηφική. Σε μια πολυεπίπεδη Συμπολιτεία η αρχή αυτή, σε δικαιοπολιτικό επίπεδο, σημαίνει ότι τα ζητήματα πρέπει να εξετάζονται και οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά σε εκείνους τους οποίους αφορούν. Η υποχρέωση της λήψης των αποφάσεων στο κοντινότερο προς τον πολίτη επίπεδο είναι το περιεχόμενο της αρχής της εγγύτητας, η οποία είναι διακριτή από, αλλά σε άμεση συνάρτηση με, την αρχή της επικουρικότητας (παρ. 13 Προοιμίου, ά. 1 ΣΕΕ, ά. 5 ΣΕΕ).²⁶ Κατ' αυτή την έννοια θεωρείται ότι οι δύο αυτές αρχές (της εγγύτητας και της επικουρικότητας) συνεισφέρουν στο σεβασμό των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών και περιφρουρούν τις αρμοδιότητες των τελευταίων. Σε σχέση συμπληρωματική με την αρχή της εγγύτητας, κατοχυρώνεται επιπλέον και εκείνη της 'ανοικτότητας'. Η τελευταία συνεπάγεται τη διεύρυνση της διαβουλευτικής διαδικασίας με σκοπό τη διαμόρφωση ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων, έτσι ώστε η διαδικασία αυτή να εμπερικλείει, πέραν της Επιτροπής των Περιφερειών και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής,²⁷ τους πολίτες, τις οργανώσεις τους και τα πολιτικά κόμματα, επιτρέποντας τη διαφανή μεγιστοποίηση τόσο της συμβολής τους (*input*) όσο και του ελέγχου του εξαγόμενου (*output*) εκ μέρους τους.

2. Η νέα δημοκρατική εγγύηση: συμμετοχή των πολιτών και διαβούλευση

Προς εξειδίκευση του ά. 10§3 ΣΕΕ και συμπληρωματικά προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, αποτυπώνονται στο άρθρο 11 ΣΕΕ συνιστώσες διαβούλευσης και άμεσης συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που τους αφορούν. Το άρθρο αυτό είναι νέο και

²⁶ F.-X. PRIOLLAUD, *Le traité de Lisbonne. Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, 2008, σ. 56.

²⁷ PRIOLLAUD, *όπ.π.* σ. 56.

εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αντιγράφοντας σχεδόν το ά. I-47 της ΣΘΣΕ και εξειδικεύει το πολιτικό δικαίωμα συμμετοχής του καθένα στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης, τονώνοντας τον δεύτερο πυλώνα της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, εκείνον των πολιτών. Παρότι η μόνη θεσμική καινοτομία που εισάγεται είναι η νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών (παρ. 4), καθώς στις υπόλοιπες παραγράφους τυποποιούνται σε επίπεδο πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου προβλέψεις που κατά το μεγαλύτερο μέρος τους είχαν εισαχθεί από την Επιτροπή ήδη με τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση της Ένωσης (COM2001-428, τελικό της 25-07-2001), η θεσμική και συνταγματική του αξία είναι ιδιαίτερα μεγάλη, καθώς για πρώτη φορά συνδέει τη δημοκρατία σε ενωσιακό επίπεδο με τους πολίτες της.

Από αυτή την οπτική γωνία, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία όχι μόνο θεσμοποιείται και τυποποιείται νομικά σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου ως μια θεμελιώδης αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ά. 10 ΣΕΕ), αλλά διευρύνεται και με θεσμούς ημίαιμης δημοκρατίας, καθώς στηρίζεται πλέον, δυνάμει του ά. 11 ΣΕΕ, και στους απευθείας δεσμούς των οργάνων της Ένωσης με τους πολίτες της και τη συμμετοχή των τελευταίων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.²⁸

Με τον τρόπο αυτό η συμμετοχική δημοκρατία λειτουργεί ως κανονιστική θεμελίωση και κριτήριο νομιμοποίησης για ολόκληρη της ενωσιακή έννομη τάξη²⁹ και θέτει υπό σοβαρή αμφισβήτηση τη νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων σύμφωνα με την οποία δεν νοείται δικαίωμα ακρόασης στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοπαραγωγικής διαδικασίας που συνεπάγεται λήψη κανονιστικών μέτρων³⁰ και η συμμετοχή του Κοινοβουλίου αρκεί για να νομιμοποιηθεί δημοκρατικά η ψήφιση κάποιου νομοθετικού μέτρου.³¹

Ενόψει των παραπάνω το ά. 11 ΣΕΕ συνεπάγεται μια κανονιστική στροφή στο «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά τη στόχευση αυτή, η διάταξη του ά. 11 ΣΕΕ παρουσιάζει ερμηνευτική δυσχέρεια η οποία απομειώνει την κανονιστική του πυκνότητα και απορρέει από δυο κυρίως στοιχεία: Πρώτον, από το γεγονός ότι περιλαμβάνει διαφορετικές μεταξύ τους πρόνοιες, κάποιες από τις οποίες φαίνεται μάλιστα να αλληλοεπικαλύπτονται (π.χ. πρβλ. τις παρ. 1 και 2). Οι περισσότερες μάλιστα δεν συνιστούν νεωτερισμούς, αλλά προϋπήρχαν, συνδέονται δε και με άλλες διατάξεις των Συνθηκών που τυποποιούν την επιταγή για χρηστή διακυβέρνηση και ανοικτό χαρακτήρα των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και συνιστούν υποχρεώσεις των ενωσιακών οργάνων, χωρίς μάλιστα πρόβλεψη

²⁸ J. MENDES, Participation and the role of law after Lisbon: A legal view on article 11 TEU, CMLR 2011, σ. 1849επ (1850, 1857).

²⁹ A. VON BOGDANDY, Founding Principles, σε: του ίδιου και Bast (επιμ.), Principles of European Constitutional Law, 2010, σ.11επ (13επ).

³⁰ Πρβλ. τις αποφάσεις *Atlanta/Επιτροπή και Συμβούλιο*: ΠΕΚ Τ-521/93, Συλλ 1996, ΙΙ-1707, παρ. 70-74 και ΔΕΚ C-104/97 Ρ, Συλλ 1999, Ι-6983, παρ. 35-38.

³¹ Τ-135/96, *UEAPME/Συμβούλιο*, Συλλ 1998, ΙΙ-2335, παρ. 88.

κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασής τους, παρά δικαιώματα των πολιτών, (πρβλ. τα ά. 15 παρ. 1 και 298 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθώς και το ά. 15 παρ. 3 ΣΛΕΕ, σχετικά με τους κανόνες πρόσβασης σε έγγραφα οργάνων της Ένωσης).

Δεύτερον, χρησιμοποιούνται διαφορετικοί αλλά παραπλήσιοι όροι («πολίτες», «αντιπροσωπευτικές ενώσεις», «κοινωνία πολιτών», «ενδιαφερόμενα μέρη» και «πολίτες της Ένωσης») χωρίς να διευκρινίζεται το περιεχόμενο των όρων αυτών και κατά πόσο αποτελούν συνώνυμες ή επάλληλες έννοιες. Η διπλή αυτή πιθανότητα αλληλεπικάλυψης, στόχων και υποκειμένων μεταξύ τους αποκαλύπτει την έλλειψη νομοτεχνικής συστηματικότητας και υποσκιάζει την κανονιστική καθαρότητα του ά. 11 ΣΕΕ.³² Το περιεχόμενο αυτών των εγγυήσεων, αλλά και οι ερμηνευτικές δυσχέρειες που το άρθρο 11 ΣΕΕ γεννά, θα ιχνηλατηθούν αμέσως παρακάτω.

B. Περιεχόμενο της συμμετοχικής δημοκρατίας

3. Η έκφραση της βούλησης των πολιτών

Ειδικότερα, η συμμετοχή ανάγεται από στοιχείο της διακυβέρνησης, δηλαδή από μέσο για καλύτερη επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των ρυθμιστικών αποφάσεων στο πλαίσιο σύνθετων μορφών διακυβέρνησης, σε στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, δηλαδή σε βασική αρχή και θεμελιώδες δικαίωμα του πολίτη. Εκφάνσεις της κανονιστικής αυτής στροφής που αποτυπώνει το ά. 11 ΣΕΕ είναι η εστίαση στο ρόλο του πολίτη στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ και η ενίσχυση του ατόμου και των αντιπροσωπευτικών σωμάτων, παρά των ομάδων συμφερόντων, σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Το δικαίωμα αυτό της συμμετοχής αποσκοπεί και στη δημιουργία ενός αισθήματος ανήκειν σε μια πολιτική κοινότητα και συνιστά αντίβαρο προς την απίσχναση της εθνικής δημοκρατίας και άρα αναφαίρετη προϋπόθεση νομιμοποίησης της ενωσιακής δημόσιας εξουσίας που με τις πράξεις της διεισδύει άμεσα στη νομική σφαίρα του κάθε πολίτη.

Συνεπώς, το δικαίωμα συμμετοχής στα πολιτικά πράγματα σε ενωσιακό επίπεδο συνιστά το κατεξοχήν «κατάλληλο μέσο» (κατά την έκφραση της παρ. 1 του ά. 11) για την έκφραση και γνωστοποίηση των απόψεων των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών τους ενώσεων και για τη νομιμοποίηση της ενωσιακής εξουσίας με διασφάλιση της ισότητας μεταξύ των πολιτών.³³ Είναι προφανές ότι η σκόπευση αυτή σχετίζεται άμεσα και με τη λειτουργία των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, που, με βάση αυτή τη λογική και αν επιθυμούν να συνεισφέρουν στην έκφραση της

³² MENDES, όπ.π., σ. 1854.

³³ MENDES, όπ.π., σ. 1865.

πολιτικής βούλησης των πολιτών, δεν επιτρέπεται να παραμένουν συνομοσπονδίες κομμάτων, αλλά πρέπει να μετεξελιχθούν σε κόμματα με μέλη φυσικά πρόσωπα και οριζόντια υπερεθνική διασύνδεση των μελών αυτών σε θεματικές οργανώσεις. Η θέση των πολιτικών κομμάτων τόσο στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής όσο και σε εκείνο της συμμετοχικής δημοκρατίας απορρέει από τη διπλή τους φύση, αφενός ως οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, που, ιδεοτυπικά τουλάχιστον κινητοποιούν τους πολίτες και λειτουργούν ως μάντες μεταφοράς της δικής τους βούλησης στα πολιτειακά όργανα, και αφετέρου ως μηχανισμών που συντελούν στη λειτουργία των ίδιων αυτών οργάνων, μέσω της προετοιμασίας πολιτικού προγράμματος, της κομματικής πειθαρχίας και της επιλογής του πολιτικού προσωπικού.

4. Διάλογος και διαβούλευση μεταξύ κοινωνίας πολιτών και των ενωσιακών οργάνων

Η παρ. 1 του ά. 11 επιβάλλει στα όργανα της Ένωσης να διευκολύνουν τη δημοσιοποίηση και ανταλλαγή απόψεων των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών οργανώσεών τους (ΜΚΟ). Καταρχήν, τίθεται, βέβαια, το ερώτημα ποιες είναι οι οργανώσεις αυτές και πόσο οργανωμένες είναι, δεδομένης της ανυπαρξίας κανονιστικού πλαισίου ρύθμισης τους σε ενωσιακό επίπεδο. Παρότι δεν είναι πλήρως αναπτυγμένες σε ενωσιακό επίπεδο, οι πανευρωπαϊκές ΜΚΟ καταβάλλουν προσπάθειες οργάνωσής τους κατά θεματικές περιοχές, με επιτυχία σε μερικές περιπτώσεις αποτελέσματα, ενώ αρκετές από αυτές, όπως εξάλλου και εθνικές ΜΚΟ, διατηρούν γραφείο στις Βρυξέλλες προκειμένου να συμμετέχουν πιο αποτελεσματικά στις σχετικές διαβουλευτικές διαδικασίες.³⁴

Η γραμματική διατύπωση της διάταξης («Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα...») είναι αρκετά ευρεία, ώστε να επιτρέπει την υλοποίηση των σκοπών της όχι μόνο μέσω του δικαίου αλλά και με άλλα εργαλεία, είτε καθολικής συμμετοχής των πολιτών, είτε αναφερόμενα σε συγκεκριμένες πολιτικές, όπως η ηλεκτρονική διαβούλευση.³⁵ Στο πλαίσιο αυτό πάντως το δίκαιο θα αποτελέσει απαραίτητο εργαλείο προκειμένου να διασφαλίσει διαδικαστικές συνθήκες συμμετοχής τέτοιες που να εγγυώνται την ισότητα μεταξύ των πολιτών, τη διαφάνεια των διαδικασιών και να επιτρέπουν τη λήψη υπόψη όλων των απόψεων και όχι μόνο των σύμφωνων με τις προτάσεις του ενωσιακού νομοθέτη.³⁶

Από την άλλη η ίδια διατύπωση περιορίζει το καθήκον επικοινωνίας με τους πολίτες στα «θεσμικά όργανα»,³⁷ σε αντίθεση με το σχετικό άρθρο 15 ΣΛΕΕ που ρητά αναφέρει ως αποδέκτες της υποχρέωσης χρηστής διακυβέρνησης και «τα υπόλοιπα όργανα και οργανισμούς της Ένωσης». Αυτό

³⁴ PRIOLLAUD, *όπ.π.*, σ. 57.

³⁵ A. FISCHER-HOTZEL, *Democratic Participation? The Involvement of Citizens in Policy-making at the European Commission*, *Journal of Contemporary European Research*. 2010, σ. 335επ (341, 343)

³⁶ MENDES, *όπ.π.*, σ. 1859, 1868.

³⁷ contra MENDES, *όπ.π.*, σ. 1869 που θεωρεί ότι το ά. 11 καλύπτει όλα τα όργανα και όχι μόνο το θεσμικό τρίγωνο, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο, Επιτροπή.

δεν απέτρεψε άλλα όργανα και οργανισμούς της Ένωσης να υιοθετήσουν διαβουλευτικές πρακτικές, αντίστοιχες με εκείνες της Επιτροπής, η δε σχετική τους υποχρέωση καταγράφηκε στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο.³⁸

Περαιτέρω, προβλέπεται ότι τα όργανα της Ένωσης οφείλουν να κρατούν ανοικτούς τους διαύλους του διαλόγου με τους πολίτες τόσο άμεσα όσο και μέσω των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, αξιοποιώντας πιθανόν και τις νέες τεχνολογίες (παρ.2 του ά 11 ΣΕΕ).³⁹ Το άρθρο αυτό τυποποιεί και αναγνωρίζει συνεπώς το ρόλο της Κοινωνίας των Πολιτών και των οργανώσεών της δίπλα στις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις (π.χ. συμφερόντων των περιφερειών ή πολιτικά κόμματα) και τους κοινωνικούς εταίρους (πρβλ. ά. 152 ΣΛΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσφεύγει συχνά κατά την άσκηση της νομοθετικής της πρωτοβουλίας σε εξειδικευμένες κατά αντικείμενο Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ).

Προκειμένου μάλιστα να προκαλέσει το δημόσιο διάλογο ή να ωθήσει στην εμπάθυσή του ή να υποδεχτεί τις αντιδράσεις των ενδιαφερόμενων μερών, η Επιτροπή επεξεργάζεται στις ειδικά κείμενα ανάλυσης, τις «πράσινες βίβλους», η χρήση των οποίων γενικεύτηκε πρόσφατα. Οι «λευκές βίβλους» ακολουθούν τις προηγούμενες και ανταποκρίνονται σε ένα πιο ώριμο στάδιο ανάπτυξης των πολιτικών που προτίθεται να ακολουθήσει η Επιτροπή.

5. Άλλες μορφές συμμετοχής

Άλλες ειδικές μορφές συμμετοχής των ευρωπαϊών πολιτών ατομικά στην πολιτική διαδικασία προβλέπονται στα άρθρα 24 παρ. 2-4 ΣΛΕΕ (πρώην 21 ΣΕΚ): δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ά. 227 ΣΛΕΕ), στο Διαμεσολαβητή (ά. 228 ΣΛΕΕ) και σε άλλα θεσμικά όργανα (πρβλ. ά. 20 παρ. 2δ και 342 ΣΛΕΕ). Ωστόσο, οι πολίτες δεν διαθέτουν ατομικό δικαίωμα εξαναγκασμού της Επιτροπής να επιβάλει μέτρα σε ένα Κράτος λόγω παραβίασης του δικαίου του ανταγωνισμού.⁴⁰

Γ. Νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών

1. Περιεχόμενο

Ο κυριότερος -αν όχι ο μόνος- νεωτερισμός του ά. 11 ΣΕΕ τυποποιείται στην παρ. 4, και είναι το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών σε ενωσιακό επίπεδο. Η πρόταση πρέπει να υπογραφεί από τουλάχιστον ένα εκατομμύριο, δηλαδή περίπου 0,2% του συνόλου των ευρωπαϊών πολιτών -ποσοστό συγκριτικά χαμηλό,⁴¹ προερχόμενων από ένα σημαντικό αριθμό κρατών μελών της

³⁸ Βλ. π.χ. ά. 52 παρ. 1 περ. γ' Καν. 216/20-02-2008, για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφαλείας της Αεροπορίας.

³⁹ PRIOLLAUD, όπ.π., σ. 57.

⁴⁰ Απόφαση ΔΕΚ (τμήμα μείζονος συνθέσεως), υπόθεση C-141/02 P, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά T-Mobile Austria GmbH*, της 22/02/2005.

⁴¹ V. ROBERTSON, *Elemente der direkten Demokratie im Vertrag von Lissabon. Eine Analyse mit rechtsvergleichendem Blick nach Deutschland, Österreich und in die Schweiz*, JRP 2010, σ. 133επ (139).

Ένωσης, προκειμένου να αποφευχθούν προτάσεις που θα αντικατοπτρίζουν αποκλειστικώς εθνικά συμφέροντα. Για την εξειδίκευση του ά. 11 ΣΕΕ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν, βάσει του ά. 24 παρ. 1 ΣΛΕΕ, και σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, Κανονισμό σχετικά με τις διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για την υποβολή εκ μέρους των πολιτών νομοθετικής πρότασης,⁴² στον οποίο προβλέφθηκε ότι οι υπογράφωντες την πρωτοβουλία πρέπει να προέρχονται από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών μελών. Πρόκειται για ένα θεσμό άμεσης δημοκρατίας, που μπολιάζει την αντιπροσωπευτική δημοκρατία σε ενωσιακό επίπεδο (βλ. ά. 10) και παράλληλα συνιστά πολιτικό δικαίωμα, το οποίο ασκείται συλλογικά. Κατά συνέπεια, προϋποθέτει την ευρωπαϊκή πολιτότητα, δηλαδή τόσο «οι διοργανωτές» που συγκροτούν την συντονιστική Επιτροπή όσο και οι υπογράφωντες προϋποτίθεται να είναι Ευρωπαίοι πολίτες και να διαθέτουν το δικαίωμα του εκλέγειν, προκειμένου οι υπογραφές τους να είναι έγκυρες ά. 3 παρ. 1 και 4 Κανονισμού).

Μέσω της πρωτοβουλίας αυτής οι πολίτες της Ένωσης κινητοποιούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου η τελευταία να καταθέσει πρόταση νομοθέτησης σε συγκεκριμένο θέμα που εμπίπτει εντός των αρμοδιοτήτων της και άρα να θέσει σε κίνηση τη σχετική νομοθετική διαδικασία. Παρότι - ιδίως στην περίπτωση μιας μαζικής πρότασης- η Επιτροπή αναμένεται να αντιδράσει σε μια τέτοια πρόταση, δεν προβλέπονται κυρώσεις σε βάρος της στην περίπτωση παράλειψής της να το πράξει, χαρακτηριστικό που επιτρέπει να ταξινομηθεί η συγκεκριμένη θεσμική δυνατότητα ως 'ήπια' νομοθετική πρωτοβουλία.⁴³ Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία δεν οδηγεί, δηλαδή, ούτε σε δημοψήφισμα ούτε σε αυτοδύναμη λαϊκή νομοθέτηση, καθώς η συνέχιση της νομοθετικής διαδικασίας τίθεται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής και η υιοθέτηση της πρότασης εμπίπτει στη νομοπαραγωγική αρμοδιότητα του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, σε αρμονία με το σημερινό στάδιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τη θέση των κρατών μελών στην Ένωση.⁴⁴

2. Πεδίο εφαρμογής

Το ά. 11 παρ. 4 οριοθετεί ρητά «το πλαίσιο αρμοδιοτήτων» της Επιτροπής ως πεδίο άσκησης της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, αποκλείοντας έτσι αιτήματα που δεν θα ενέπιπταν σε αυτό, όπως η ρύθμιση των απεργιών (πρβλ. ά.153 παρ. 5 ΣΛΕΕ) ή η θέσπιση ενός κατώτατου εγγυημένου εισοδήματος.⁴⁵ Τέλος, ήδη η γραμματική διατύπωση της νομικής ρύθμισης («προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών») αποκλείει από το πεδίο της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας προτάσεις

⁴² ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 211/2011 ΕΚ και Συμβουλίου της 16/2/2011, ΕπΕφΕΕ L65/1/11-03-2011.

⁴³ ROBERTSON, όπ.π., σ. 140.

⁴⁴ SCHWARZE, όπ.π., §6, σ. 82.

⁴⁵ PRIOLLAUD, όπ.π., σ. 58.

αναθεώρησης των ίδιων των Συνθηκών, παρά το γεγονός ότι εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής (ά. 48 ΣΕΕ). Η γραμματική ερμηνεία της διάταξης θα κατέφασκε, αντιθέτως, την υπαγωγή στο πεδίο της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας της πρότασης που μπορεί να καταθέτει η Επιτροπή στο Συμβούλιο προκειμένου το τελευταίο «να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ» και να λάβει απόφαση για «αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος» (ά. 7 ΣΕΕ).⁴⁶

IV. ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

A. Εθνικά Κοινοβούλια και ευρωπαϊκή ενοποίηση

1. Τα εθνικά κοινοβούλια ως εκπρόσωποι των λαών της Ευρώπης

Τα εθνικά Κοινοβούλια εκπροσωπούν τους λαούς της Ευρώπης, τον καθένα ξεχωριστά, καθώς εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία από τους πολίτες κάθε κράτους. Στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, είναι οι μεγάλοι χαμένοι δεδομένου ότι με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε όργανα της ΕΕ, μέρος της δικής τους νομοθετικής τους αρμοδιότητας ασκείται πλέον από τον ενωσιακό νομοθέτη, που αρχικά ήταν κυρίως το Συμβούλιο και πλέον το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μαζί με το Συμβούλιο. Ειδικά αναφορικά με το τελευταίο, η ανάθεση νομοθετικών αρμοδιοτήτων στο συλλογικό όργανο που αποτελείται από εκπροσώπους της εκτελεστικής εξουσίας συνεπάγεται, σε εθνικό επίπεδο, και περαιτέρω ενίσχυση της τελευταίας, δεδομένης και της διεύρυνσης της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης.

Η συνειδητοποίηση της απώλειας της πολιτικής δύναμης των κρατικών Κοινοβουλίων, σε συνδυασμό με τη συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση, οδήγησε σταδιακά στο αίτημα για ενεργότερη συμμετοχή και ενίσχυση του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα, ως εκπροσώπων των λαών της Ευρώπης. Η κυριότερη και θεμελιώδης, βέβαια, εμπλοκή τους παραμένει η κύρωση των ευρωπαϊκών Συνθηκών, όταν δεν το κάνουν άμεσα οι λαοί μέσω δημοψηφίσματος, καθώς και η μεταφορά των Οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις.

2. Η πολιτική αναγνώριση του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων μέχρι τη Λισαβόνα

Στο παρελθόν η σύνδεση των εθνικών Κοινοβουλίων με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις διασφαλιζόταν καθόσον επιλεγμένα μέλη τους απάρτιζαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η άμεση

⁴⁶ Έτσι ο PRIOLLAUD, όπ.π., σ. 58

εκλογή του τελευταίου διέρρηξε τη σχέση αυτή παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν αυτή να αντικατασταθεί από άλλους μηχανισμούς θεσμικής συμμετοχής. Η πρώτη αναφορά στα εθνικά Κοινοβούλια στο πλαίσιο της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται μόλις το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συγκεκριμένα στην προσαρτημένη σε αυτή Δήλωση με αρ. 13 σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου και τονίστηκε η ανάγκη μεγαλύτερης εμπλοκής τους στις ευρωπαϊκές υποθέσεις και επικοινωνίας τόσο μεταξύ του όσο και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παράλληλα η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων (Assises) αναγνωρίστηκε με τη Δήλωση με αρ. 14 στην ίδια Συνθήκη. Αντίστοιχου περιεχομένου ήταν και το Πρωτόκ. με αρ. 13 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το οποίο ενθάρρυνε τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της ΕΕ και απαιτούσε την ταχύτερη διαβίβαση σε αυτά των εγγράφων διαβούλευσης και των νομοθετικών προτάσεων πριν ληφθεί η απόφαση από το Συμβούλιο.

Ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή ενοποίηση⁴⁷ ήταν μία από τις τέσσερις προτεραιότητες που έθεσε η Δήλωση με αρ. 13 για το Μέλλον της Ευρώπης που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας. Εξάλλου, η άποψη ότι η ενδυνάμωση του ρόλου αυτού θα συνέβαλε στην αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης είχε κερδίσει έδαφος τα τελευταία χρόνια όπως αποδεικνύει και το γεγονός ότι αποτυπώθηκε στη Δήλωση του Laeken για το Μέλλον της Ένωσης που αποτέλεσε Παράρτημα των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 14-15.12.2001. Η αναγκαιότητα σαφέστερου προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων των Κοινοβουλίων (εθνικών και ευρωπαϊκού), ενίσχυσης των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων έναντι της κυβέρνησής τους και συστηματικότερης συνεργασίας των επιτροπών τους τονίστηκε και σε έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2002.⁴⁸

Τέλος, αναγνώρισης της πολιτικής σημασίας των εθνικών Κοινοβουλίων αποτελεί και η σύνθεση της «Συνέλευσης» που κλήθηκε να προετοιμάσει τη Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ καθώς και εκείνης που διαβουλευτήκε και πρότεινε τη «Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη» (ΣΘΣΕ). Και στις δύο συμμετείχαν και εκπρόσωποι των εθνικών Κοινοβουλίων (δύο από κάθε εθνικό Κοινοβούλιο) δίπλα στους εκπροσώπους των κρατών (αντιπροσώπων των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων) και στους εκπροσώπους τους Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επιπλέον, η

⁴⁷ Βλ και I. PERNICE, *The Role of National Parliaments in the European Union*, εις: D. MELISSAS / I. PERNICE (eds.) *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, Center of European Constitutional Law, Athens 2001, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2002, σ. 73-93.

⁴⁸ Βλ. Έκθεση σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών Κοινοβουλίων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, A5-0023/07.02.2002.

δεύτερη Συνέλευση ασχολήθηκε διεξοδικά με το ρόλο των Κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή ενοποίηση συζητώντας πλήθος προτάσεων προερχόμενων από τα μέλη της.⁴⁹

3. *Ενδυνάμωση των εθνικών Κοινοβουλίων με τη Συνθήκη της Λισαβόνας*

Ανταποκρινόμενη στη δημοφιλία της άποψης ότι η ενίσχυση των εθνικών Κοινοβουλίων μπορεί να συντελέσει στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, η Συνθήκη της Λισαβόνας όχι απλώς συμπεριέλαβε τις ρυθμίσεις τόνωσης της συμμετοχής των εθνικών Κοινοβουλίων στη λήψη αποφάσεων που εμπεριείχε η ΣΘΣΕ, αλλά τις ενίσχυσε ακόμη περισσότερο.⁵⁰ Προς την κατεύθυνση αυτή εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας στο κεφάλαιο περί της δημοκρατικής συγκρότησης της Ένωσης το άρθρο 12 ΣΕΕ, στο οποίο τυποποιείται ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων, για πρώτη φορά στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης, απαριθμούνται συνοπτικά οι ειδικότεροι τρόποι με τους οποίους «τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης» και όλες τις περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες (ΣΕΕ και ΣΛΕΕ) εμπλέκουν τα εθνικά Κοινοβούλια και αναγνωρίζεται ότι αυτά συμβάλλουν στην καλή λειτουργία της Ένωσης, παρότι τοποθετούνται εκτός του «θεσμικού τριγώνου» της. Οι ειδικότερες εκφάνσεις των δικαιωμάτων αυτών ρυθμίζονται στα Πρωτόκολλα 1 (Σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ) και 2 (Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας). Η διακήρυξη πάντως του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων στο άρθρο 12 ΣΕΕ, παρά την ύπαρξη διακριτών αναλυτικών διατάξεων και των δύο Πρωτοκόλλων, ενέχει συμβολική αξία και επιτρέπει την ένταξή τους στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης και την αντιμετώπισή τους ως «οιονεί θεσμικών οργάνων».⁵¹ Ο ρόλος που τους ανατίθεται είναι διπλός: αφενός αποτελούν παράγοντα ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης και καλούνται να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην ανάπτυξη της δημοκρατίας στην Ένωση.⁵² αφετέρου, λειτουργούν ως υποκείμενα ελέγχου του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ο δεύτερος αυτός ρόλος προσλαμβάνει δύο διακριτές μορφές: πρώτον, το δικαίωμα ενημέρωσης και δεύτερον, την εξουσία θεσμικής αντίστασης στις περιπτώσεις έκδοσης νομοθετικής πράξης που, κατά τη γνώμη τους, παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας (Πρώτο Πρωτόκολλο), καθώς και στο πλαίσιο της αναθεώρησης των Συνθηκών για

⁴⁹ Βλ αναλυτικότερα Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, Ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων στην αρχιτεκτονική των θεσμών της ΕΕ – Οι προτάσεις στο πλαίσιο της Συντακτικής Συνέλευσης, ΕΕΕυρΔ 2003, σ. 35-57.

⁵⁰ Βλ ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Η συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΝοΒ 2009, σ. 818-824 (822).

⁵¹ Ρ-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕυρΠολ 2008, σ. 137-156 (143).

⁵² Β. WESSELS / Ρ. ΚΑΤΖ, Introduction: European Parliament, National Parliaments, and European Integration, σε: Ρ. ΚΑΤΖ / W. WESSELS (επιμ), European Parliament, National Parliaments, and European Integration, 1999, σ. 3επ (10).

την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας μετάβασης από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία ή από την ειδική νομοθετική διαδικασία στη συνήθη (ά. 48 παρ. 7 ΣΕΕ).

Εξάλλου και κάθε εθνικό Κοινοβούλιο διαθέτει δικαίωμα βέτο στην περίπτωση που το Συμβούλιο προτίθεται να εκδώσει απόφαση που καθορίζει πτυχές του οικογενειακού δικαίου με διασυννοριακές επιπτώσεις αρκεί να κοινοποιήσει την αντίθεσή του αυτή εντός έξι μηνών από τη διαβίβαση σε αυτό της σχετικής πρότασης (ά. 81 παρ. 3 εδ. γ ΣΛΕΕ). Οι νέες αυτές αρμοδιότητες του εθνικού Κοινοβουλίου συνεπάγονται μια ακόμη σιωπηρή τροποποίηση του ελληνικού Συντάγματος, και ειδικότερα του πέμπτου κεφαλαίου του Τμήματος Γ' του Τρίτου Μέρους, σχετικά με τη νομοθετική λειτουργία της Βουλής. Στη Γαλλία η προσθήκη αυτή οδήγησε σε αναθεώρηση του Συντάγματος με την προσθήκη δύο νέων άρθρων (88-6 και 88-7 γαλΣ).

Στο μεταξύ έγινε προσπάθεια -κυρίως από τη γαλλική πλευρά⁵³- να θεσμοθετηθεί ένα νέο όργανο της Ένωσης, αντιπροσωπευτικό των λαών και συντιθέμενο από μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων, προκειμένου να τονωθεί αυτή η συνιστώσα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της τελευταίας.⁵⁴ Η θεσμοθέτηση ενός τέτοιου οργάνου, το οποίο θα άλλαζε τη μέχρι σήμερα θεσμική ισορροπία της Ένωσης, δεν έχει υιοθετηθεί μέχρι σήμερα.

B. Τρόποι συμμετοχής και ελέγχου των εθνικών Κοινοβουλίων

1. Διακοινοβουλευτική συνεργασία

Η διακοινοβουλευτική συνεργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει σχετικά μακρά ιστορία. Η συνεργασία αυτή υλοποιείται ιδίως στο πλαίσιο της Συνέλευσης των Ευρωπαϊκών Επιτροπών των Κοινοβουλίων (γνωστής ως COSAC⁵⁵), η οποία συγκλήθηκε από τα ίδια τα Κοινοβούλια (συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού) ήδη από το 1989, αναγνωρίστηκε με το Πρωτόκολλο με αρ. 13 της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τυποποιείται πλέον και στο άρθρο 9 του 1ου Πρωτοκόλλου προσαρτημένου στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνέλευση αυτή συντίθεται από το πολύ έξι μέλη κάθε εθνικού Κοινοβουλίου, ειδικότερα της Επιτροπής του Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, και της Επιτροπής Θεσμικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και συνεδριάζει μια φορά το εξάμηνο. Διαθέτει δε μόνιμη Γραμματεία με έδρα στις Βρυξέλλες.

Η COSAC δημιουργήθηκε προκειμένου να ενδυναμώσει τα εθνικά Κοινοβούλια στην παρέμβασή τους και επιρροή τους στις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Λειτουργεί κυρίως ως ένα φόρουμ

⁵³ Βλ και την Εισήγηση του κ. Α. BARRAU, μέλους της Συνέλευσης : Εθνικά Κοινοβούλια, CONV 84/02, 31.05.2002 με τίτλο «Pour un Congrès des Parlements Nationaux et du Parlement Européen».

⁵⁴ GEIGER, ό.π., ά. 12, αρ.περ. 10, σ. 63.

⁵⁵ «Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne».

πληροφόρησης και συζήτησης, όπως προκύπτει και από το άρθρο 10 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου που προβλέπει συζητήσεις και εισηγήσεις χωρίς δεσμευτική ισχύ για τα εθνικά Κοινοβούλια, πολύ περισσότερο για άλλα όργανα των κρατών ή της Ένωσης. Ειδικότερα το προαναφερθέν άρθρο προβλέπει ότι η Διάσκεψη: α) υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής., β) προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως μεταξύ των ειδικευμένων επιτροπών τους και γ) οργανώνει διακοινοβουλευτικές διασκέψεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα, και ιδίως για τη συζήτηση θεμάτων κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας.

2. *Ενημέρωση των εθνικών Κοινοβουλίων*

Σύμφωνα με το στοιχείο (α) του ά. 12 ΣΕΕ και το Πρωτόκολλο Νο 1 σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ένωση, τα ενωσιακά όργανα επιβαρύνονται με το καθήκον ενημέρωσης των εθνικών Κοινοβουλίων, η οποία αποτελεί αναφαίρετη προϋπόθεση διεξαγωγής ενημερωμένης συζήτησης πάνω στα ευρωπαϊκά ζητήματα, ενώ περιορισμένη παραμένει η δυνατότητα επιρροής των Κοινοβουλίων αναφορικά με το βάθος και την έκταση της δραστηριότητας των ενωσιακών οργάνων. Το Πρωτόκολλο αυτό είναι ευρύτερο από εκείνο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που προέβλεπε την ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων μόνο αναφορικά με έγγραφα και νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, καθώς δεσμεύει πλέον όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Επιπλέον η ενημέρωση καθίσταται άμεση, καθώς τα έγγραφα διαβιβάζονται απευθείας από τα ενωσιακά όργανα στα Κοινοβούλια και όχι δια των Κυβερνήσεων των κρατών μελών. Προς την κατεύθυνση αυτή περιέρχονται στα εθνικά Κοινοβούλια -δια των ευρωπαϊκών τους Επιτροπών- τα ακόλουθα έγγραφα, σύμφωνα με τα αναφερόμενα άρθρα του Πρωτοκ. με αρ. 1:

α. Από την Επιτροπή

Τα κείμενα διαβούλευσης (Πράσινες και Λευκές Βίβλοι και Ανακοινώσεις), το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο (ά. 1 1^{ου} Πρωτοκ.), καθώς και τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο (άρθρο 2 παρ. 3 1^{ου} Πρωτ.). Η υποχρέωση αυτή έχει διττή έννοια: αφενός, τα εθνικά Κοινοβούλια αναλαμβάνουν έναν ιδιότυπο θεσμικό ρόλο στη διαδικασία νομοθετικής παραγωγής, διεμβολίζοντας τη ‘Συζυγία του Μάαστριχτ’. Αφετέρου, εφόσον

ενημερώνονται για τη μελλοντική στρατηγική της Ένωσης μπορούν και να παρεμβαίνουν στη διαμόρφωσή της.⁵⁶

β. Από το Συμβούλιο

i) η ημερήσια διάταξη και τα αποτελέσματα των συνόδων του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων των πρακτικών των συνόδων κατά τη διάρκεια των οποίων το Συμβούλιο εξετάζει σχέδια νομοθετικών πράξεων (άρθρο 5),

ii) τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από ομάδα κρατών μελών, από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (άρθρο 2 παρ. 5 1^ο Πρωτοκ. και ά. 4 παρ. 3 2^ο Πρωτοκ.),

iii) οι αιτήσεις κρατών για ένταξή τους στην Ένωση (άρθρο 49 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ)

γ. Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Οι αναφερόμενες στο άρθρο 48 παρ. 7 πρωτοβουλίες για τροποποίηση του τρόπου απόφασης του Συμβουλίου δια των απλοποιημένων διαδικασιών αναθεώρησης των Συνθηκών

δ. Από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: τα σχέδια νομοθετικών πράξεων⁵⁷

ε. Από το Ελεγκτικό Συνέδριο: για ενημερωτικούς λόγους, η ετήσια έκθεσή του.⁵⁸

στ. Ενημέρωση των εθνικών Κοινοβουλίων για αιτήσεις προσχώρησης

Το δικαίωμα ενημέρωσης των εθνικών Κοινοβουλίων καταλαμβάνει και τις αιτήσεις προσχώρησης που υποβάλλονται από τρίτα κράτη. Στο πρώτο αυτό στάδιο το δικαίωμά τους εξαντλείται στην έγκαιρη και εξαρχής ενημέρωση για την κίνηση της διαδικασίας προσχώρησης. Η πλέον ουσιαστική τους συμμετοχή τους επιφυλάσσεται μετά την υπογραφή των σχετικών Συνθηκών προσχώρησης, τις οποίες καλούνται να επικυρώσουν, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα σε εθνική συνταγματική τάξη.

3. Συμμετοχή στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Το άρθρο 12 στ. (γ) ΣΕΕ προβλέπει τη συμμετοχή των εθνικών Κοινοβουλίων στο πλαίσιο του «Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» (ΧΕΑΔ),⁵⁹ στους μηχανισμούς «αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης» της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα,

⁵⁶ Ρ-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, όπ.π., σ. 144.

⁵⁷ Άρθρο 2 παρ. 4, Πρώτου Πρωτοκόλλου.

⁵⁸ Άρθρο 7, Πρώτου Πρωτοκόλλου.

⁵⁹ Για τον ΧΕΑΔ βλ αναλυτικότερα, Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η σταδιακή συνταγματοποίηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ, σε: Δ. Αναγνωστοπούλου (επιμ.), Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014 (υπό έκδοση) και σε: <http://www.constitutionalism.gr/site/papadopoulou-afs/>.

σύμφωνα με το άρθρο 70 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, τα Κοινοβούλια (εθνικά και Ευρωπαϊκό) τηρούνται απλώς «ενήμερα» για το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής (ά. 70 εδ. β ΣΛΕΕ), καθώς και για τις εργασίες της μόνιμης επιτροπής εντός του Συμβουλίου προκειμένου να διασφαλισθούν εντός της Ένωσης η προώθηση και η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας (ά. 71 ΣΛΕΕ). Συνεπώς, δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως με τον τρόπο αυτό καταπολεμάται το δημοκρατικό έλλειμμα που χαρακτηρίζει τον ΧΕΑΔ, καθώς τα λαμβανόμενα στο πλαίσιο αυτό μέτρα προκαλούν διακινδύνευση των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών.⁶⁰

Επίσης, τα εθνικά Κοινοβούλια συμπράττουν στον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπόλ, ο οποίος διενεργείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ά. 88 παρ. 2 υποπαρ. 2 ΣΕΕ). Περαιτέρω, συμβάλλουν και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust και πάλι σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 85 παρ. 1 υποπαρ. 3 ΣΛΕΕ).

Σε όλα τα υπόλοιπα θέματα τα εθνικά Κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν την άποψή τους στα όργανα της ΕΕ. Η δυνατότητά τους αυτή, ωστόσο, δεν είναι νομικά τυποποιημένη. Συνεπώς σε περίπτωση παράλειψης δεν καθίσταται παραδεκτή η προσφυγή του άρθρου 263 παρ. 2 ΣΛΕΕ για παράβαση της Συνθήκης ή ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.⁶¹

4. Συμμετοχή στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών

Τα εθνικά Κοινοβούλια προβλέπεται να συμμετάσχουν εμμέσως τόσο στη συνήθη όσο και στην απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών. Από τη μια πλευρά στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης, η παρουσία τους είναι συνεχής και διασφαλισμένη σε όλα τα στάδια. Καταρχάς, προβλέπεται η ενημέρωσή τους για τυχόν προτάσεις της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή των Κρατών Μελών που αποσκοπούν σε αναθεώρηση των Συνθηκών. Περαιτέρω τα εθνικά Κοινοβούλια εκπροσωπούνται -με δύο μέλη του το καθένα, δίπλα στα Κράτη Μέλη και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- στη «Συνέλευση», η οποία πλέον τυποποιείται ως όργανο και καλείται να συμπράξει στην αναθεωρητική διαδικασία και ειδικότερα να εξετάσει τις προτάσεις αναθεώρησης, να διαβουλευτεί επ' αυτών και να εκδώσει με συναίνεση σύσταση προς τη Διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Με τη συμμετοχή τους αυτή τα εθνικά Κοινοβούλια προσδίδουν στη Συνέλευση, και άρα στη νομιμοποίηση των Συνθηκών, μία πηγάζουσα από τους λαούς της Ευρώπης δημοκρατική νομιμοποίηση.

⁶⁰ Πρβλ. όμως και P-E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *όπ.π.*, σ. 146.

⁶¹ GEIGER, άρθρο 12, σελ. 63, αρ. περ. 8.

Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης τα εθνικά Κοινοβούλια έχουν δικαίωμα βέτο έναντι των πρωτοβουλιών του Συμβουλίου που αποβλέπουν είτε σε τροποποίηση διατάξεων του πέμπτου τίτλου της ΣΕΕ, που αφορά στις ασκούμενες πολιτικές της ΚΕΠΠΑ, με σκοπό την αντικατάσταση της ομοφωνίας με ειδική διαδικασία, είτε σε τροποποίηση διατάξεων της ΣΛΕΕ που προβλέπουν έκδοση πράξεων με ειδική νομοθετική διαδικασία και αντικατάσταση της τελευταίας με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (πρώην διαδικασία συναπόφασης). Η αναγνώριση αυτού του ιδιότυπου δικαιώματος αρνησικυρίας συνιστά αντιστάθμισμα της πρόβλεψης δυνατότητας τροποποίησης των Συνθηκών χωρίς τήρηση των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων της συνήθους αναθεώρησης.⁶²

Γ. Έλεγχος για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας

1. Ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στο νέο μηχανισμό ελέγχου της επικουρικότητας από τα εθνικά Κοινοβούλια. Πρόκειται για το μηχανισμό «έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning mechanism), τον οποίο η Συνθήκη της Λισαβόνας αντιγράφοντας τη ΣΘΣΕ, αποδίδει στα εθνικά Κοινοβούλια, ως εργαλείο αποτροπής του κινδύνου υπέρμετρης άσκησης των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁶³ Αυτό δεν είναι τυχαίο, καθώς τα τελευταία είναι τα υποκείμενα από τα οποία αφαιρείται η αρμοδιότητα νομοθέτησης, όταν αυτή μεταβιβάζεται σε ενωσιακό επίπεδο. Συνεπώς, είναι πιο συνεπές και λογικό να είναι αυτά που ελέγχουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, παρά τα ίδια τα εμπλεκόμενα στη νομοθέτηση ενωσιακά όργανα.

Το δικαίωμα αυτό των Κοινοβουλίων, που μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας μπορούσε να λαμβάνει χώρα με τρόπο άτυπο και στην πράξη αναποτελεσματικό καθώς τυχόν ενστάσεις έφταναν συχνά στο Συμβούλιο μετά την υιοθέτηση της πράξης, θεσμοθετείται για πρώτη φορά και τυποποιείται σε άρθρο της Συνθήκης, ρυθμίζεται δε διεξοδικά στα Πρωτόκολλα με αρ. 1 «Σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων» (ά. 3 και 4) και με αρ. 2 «Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας». Μέσω των ρυθμίσεων αυτών τροποποιείται ριζικά ο μηχανισμός ελέγχου του σεβασμού των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, τον οποίο η Συνθήκη του Άμστερνταμ ανέθετε στην Επιτροπή *ex ante*, κατά την επεξεργασία των νομοθετικών της προτάσεων εν είδει αυτοελέγχου, και στο ΔΕΚ *ex post*. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αντίθετα,

⁶² Ρ-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *όπ.π.*, σ. 147.

⁶³ Ε. PACHE / F. RÖSCH, *Der Vertrag von Lisbon, NVwZ 2008*, σ. 473-480 (479).

επέρχεται, ήδη στο στάδιο του προληπτικού ελέγχου, διάκριση ελεγκτή και ελεγχόμενου και μετακύλιση του ελέγχου από το ενωσιακό στο εθνικό επίπεδο.

Έτσι, με την εισαγωγή ενός μηχανισμού προληπτικού ελέγχου από τα εθνικά Κοινοβούλια, που είναι και οι χαμένοι σε περίπτωση παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας προστίθεται, κατά κάποιο τρόπο, στη νομοπαραγωγική διαδικασία της Ένωσης μία ‘εθνική βαθμίδα’.⁶⁴ Βεβαίως, ο προληπτικός έλεγχος, πέραν των θετικών στοιχείων της έγκαιρης προειδοποίησης, ενέχει το αρνητικό ότι αφορά σε νομοθετικές προτάσεις και όχι στο τελικό αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας που ενδέχεται να είναι και αρκετά διαφορετικό από το αρχικά προτεινόμενο σχέδιο.⁶⁵

2. Λειτουργία μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης

Δυνάμει του νέου μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, τα εθνικά Κοινοβούλια μπορούν να διαμορφώσουν- εντός του ασφυκτικού χρονικού διαστήματος⁶⁶ των οκτώ εβδομάδων από τη γνωστοποίηση σε αυτά ενωσιακής νομοθετικής πρότασης- τεκμηριωμένη θέση σχετικά με το αν μια νομοθετική πρόταση παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Τη θέση τους αυτή διαβιβάζουν στα νομοθετικά όργανα της Ένωσης (Επιτροπή, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο). Κατά τη διάρκεια των οκτώ αυτών εβδομάδων το υπό εξέταση σχέδιο δεν επιτρέπεται να εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου (ά. 4 Πρωτοκόλλου Νο 1). Τυχόν γνώμη ενός Κοινοβουλίου ότι η νομοθετική πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας πρέπει να αιτιολογείται ειδικά και εμπεριστατωμένα. Τα κριτήρια αιτιολόγησης μιας τέτοιας γνώμης δεν παρατίθενται αναλυτικά, μπορούν, ωστόσο, να συναχθούν εξ αντιδιαστολής από τα στοιχεία που απαιτούνται για να αποδειχθεί ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας (βλ. ά. 5 Πρωτοκόλλου Νο 2), τα οποία τεκμηριώνονται βάσει ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών. Ενόψει της γενικότητας της διατύπωσης αυτή, καταλείπεται στα Κοινοβούλια ευρύ πεδίο εκτίμησης ανάλογα και με τα χαρακτηριστικά της εθνικής έννομης τάξης και τον ενιαίο ή ομοσπονδιακό χαρακτήρα κάθε κράτους. Αντίθετα με το ευρύ περιεχόμενο του ελέγχου, η έκτασή του παρουσιάζεται μάλλον περιορισμένη, καθώς αφορά μόνο στην αρχή της επικουρικότητας και όχι σε εκείνη της αναλογικότητας, η οποία δεν αναφέρεται στο ά. 5 του Πρωτοκόλλου,⁶⁷ ούτε βέβαια στην πολιτική της αναγκαιότητα και αξία, καθώς κάτι τέτοιο θα

⁶⁴ Βλ και P-E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *όπ.π.*, σ. 149.

⁶⁵ M. WAGNER, *National Parliaments and Democratic Control in the EU*, Discussion Paper 3 for Federal Trust Working Group on “Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU”, σε: www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief29.pdf, σ. 2.

⁶⁶ Έτσι και οι Στ. Κιτσάκης / Π. Ξυλάκη, *Ο νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κατά την Συνθήκη της Λισαβόνας: Μια «πολύπλοκη» μορφή διακυβέρνησης*, ΕΕΕυρΔ 4: 2010, σ. 491-498 (497).

⁶⁷ P-E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *όπ.π.*, σ. 151· αντίθετος ο WAGNER, *όπ.π.*, σ. 2 που θεωρεί ότι η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί προνομιακό πεδίο ελέγχου που τα εθνικά Κοινοβούλια θα έπρεπε να αξιοποιήσουν.

καθιστούσε τα εθνικά κοινοβούλια συν-νομοθέτη σε ενωσιακό επίπεδο.⁶⁸ Μια τέτοια εξέλιξη, ωστόσο, δεν ανταποκρίνεται ούτε στο γράμμα ούτε στο πνεύμα των σχετικών ρυθμίσεων.

3. Αποτελέσματα έγκαιρης προειδοποίησης

Κάθε εθνικό Κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους, εκτός κι αν υπάρχουν δύο κοινοβουλευτικά σώματα σε ένα κράτος, οπότε κάθε ένα από αυτά διαθέτει μία ψήφο (πρβλ. ά. 7 δεύτερου Πρωτοκόλλου). Σε περίπτωση που η αιτιολογημένη γνώμη περί παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας συγκεντρώσει τουλάχιστον το ένα τρίτο των ψήφων των εθνικών Κοινοβουλίων ('κίτρινη κάρτα'), τότε παράγει τα έννομα αποτελέσματά της. Συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι η υπό θέσπιση πράξη χρήζει ειδικής αιτιολογίας από το προτείνον όργανο και πρέπει να επανεξεταστεί, να τροποποιηθεί ή ακόμη και να αποσυρθεί. Αρκεί μάλιστα το ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου 76 ΣΛΕΕ σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ά 7§2 δεύτερου Πρωτοκόλλου).⁶⁹

Με τον τρόπο αυτό τα εθνικά Κοινοβούλια αποκτούν δικαίωμα ένστασης στη νομοπαραγωγική διαδικασία, δηλαδή την εξουσία να αντιστέκονται με τρόπο θεσμικό και νομικά τυποποιημένο στην αφαίρεση αρμοδιοτήτων από τα εθνικά κράτη, και άρα από τα ίδια, και στην ανάθεση των αρμοδιοτήτων αυτών στα ενωσιακά νομοθετικά όργανα (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο). Εντούτοις, παρά την θεσμική της τυποποίηση, η εξουσία παρέμβασης των Κοινοβουλίων στη διαδικασία αυτή είναι πολύ πιθανό να παραμείνει μάλλον περιορισμένη για δύο λόγους κυρίως: Πρώτον, επειδή διατηρεί τον αρνητικό χαρακτήρα της, συνιστά, δηλαδή, μία άρνηση προς τη θετική πράξη άλλου οργάνου, και δεν επιτρέπει τη δημιουργική συμβολή των Κοινοβουλίων, μέσω, για παράδειγμα, πρότασης νέων δράσεων ή νομικών πράξεων.

Δεύτερον, επειδή η άρνηση των Κοινοβουλίων δεν διαθέτει την ισχύ αρνησικυρίας (βέτο).⁷⁰ Αυτό δεν σημαίνει βεβαίως ότι στερείται νομικής δεσμευτικότητας, αλλά ότι δύναται να ματαιώσει καταρχήν, αλλά όχι οριστικά, τη νομοθεσία που θεωρείται ότι παραβιάζει την επικουρικότητα

⁶⁸ Έτσι και F. FABBRINI και K. GRANAT, "Yellow card, but no foul": The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike', CMLR 2013, σ. 115-144.

⁶⁹ Την πρώτη 'κίτρινη κάρτα' έδειξαν 12 Κοινοβούλια τον Ιούλιο του 2012, αναφορικά με τη λεγόμενη πρόταση «Κανονισμός Μόντι II» σχετικά με τη ρύθμιση του δικαιώματος απεργίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη στην επανεξέταση της πρότασης, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Πρωτόκολλο, και παρότι επιβεβαίωσε το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, απέσυρε την πρότασή της για πολιτικούς λόγους. Βλ. σχετικά ΠΑΙΑΚΟΣ, όπ.π., σ. 74επ· FABBRINI και GRANAT, όπ.π., 125επ, οι οποίοι τοποθετούνται κριτικά καθώς θεωρούν ότι η πρώτη αυτή εμπειρία αποτελεί κακό προηγούμενο που μπορεί να προωθήσει έναν εντονότερο έλεγχο από την πλευρά των Κοινοβουλίων.

⁷⁰ WAGNER, όπ.π., σ. 2.

(διαδικασία ‘πορτοκαλί κάρτας’⁷¹). Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ά. 7§3 δεύτερου Πρωτοκόλλου, εφόσον η άποψη περί παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας συγκεντρώσει τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών Κοινοβουλίων και η Επιτροπή, αφού επανεξετάσει τη συγκεκριμένη πρόταση νόμου, αποφασίζει αιτιολογημένα να επιμείνει σε αυτή, τη σκυτάλη αναλαμβάνει ο σύνθετος νομοθέτης της Ένωσης (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο). Στον τελευταίο πρέπει να διαβιβαστούν οι αιτιολογημένες γνώμες της Επιτροπής και των εθνικών Κοινοβουλίων. Ουσιαστικά οι εκθέσεις αυτές βρίσκονται ήδη στα χέρια του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 6 του Πρωτοκόλλου περί επικουρικότητας.⁷² Συνεπώς, με την κίνηση αυτή τα Κοινοβούλια επιστούν την προσοχή του ενωσιακού νομοθέτη επισημαίνοντας θεσμικά την αντίθεσή τους. Η εξέταση της πρότασης ματαιώνεται αν πριν την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης είτε το Συμβούλιο (με πλειοψηφία 55%) είτε το Κοινοβούλιο (με πλειοψηφία) πεισθεί από τη γνώμη των εθνικών Κοινοβουλίων ότι η συγκεκριμένη πρόταση παραβιάζει την αναλογικότητα.

Η αναβλητική αυτή αρνησικυρία (‘πορτοκαλί κάρτα’) μπορεί να εφαρμοστεί μόνο στο πλαίσιο της ‘συνήθους νομοθετικής διαδικασίας’ (της ονομαζόμενης ‘συναπόφασης’ μέχρι τη Λισαβόνα) και υπό αυστηρές προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να διαθέτει ασυλία το Συμβούλιο όταν ασκεί μόνο του τη νομοθετική λειτουργία.⁷³ Παρότι στο σημείο αυτό ασκείται κριτική,⁷⁴ με το σκεπτικό ότι περιορίζεται ο έλεγχος, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο στηρίζονται, καθώς τα περισσότερα κράτη έχουν κοινοβουλευτικό σύστημα- στην πλειοψηφία του εθνικού Κοινοβουλίου. Συνεπώς, δεν είναι πιθανό να στραφούν κατά των Κυβέρνησης που στηρίζουν. Με αυτή τη λογική, δεν αποκλείεται μάλιστα να εγείρουν ένσταση κατά νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής με την οποία διαφωνούν και οι Κυβερνήσεις τους. Αναλαμβάνοντας αυτό το μάλλον συμβουλευτικό ρόλο απέναντι στον ενωσιακό νομοθέτη, τα εθνικά Κοινοβούλια, ως σύστημα και όχι το καθένα χωριστά, έχουν παρομοιαστεί⁷⁵ με ένα ‘συμβούλιο της επικρατείας’⁷⁶ χωρίς αποφασιστικές αρμοδιότητες που κρίνει βάσει νομικών και όχι πολιτικών

⁷¹ Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας η κάρτα είναι ‘πορτοκαλί’, όχι πάντως κόκκινη, εφόσον τα Κοινοβούλια δεν έχουν πάντως δικαίωμα οριστικού βέτο, όπως ορθά επισημαίνουν οι ΚΙΤΣΑΚΗΣ/ ΞΥΛΑΚΗ, *όπ.π.*, σ. 496.

⁷² BARRETT, *όπ.π.*, σ. 79.

⁷³ Βλ και S. VAN RAEPENBUSCH, Η θεσμική μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Λισαβόνας: Η νομική ανάδυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕΕυρΔ 2008, σ. 459-488 (467).

⁷⁴ Πρβλ. ΚΙΤΣΑΚΗ / ΞΥΛΑΚΗ, *όπ.π.*, σ. 497.

⁷⁵ PH. KIIVER, The early-warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a Conseil d'Etat for Europe, E.L. Rev.2011, σ. 98-107.

⁷⁶ Όπως το νέο ενωσιακό θεσμό που είχε προτείνει ήδη το 1999 ο J.H.H. WEILER, J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.354, για να ελέγχει την προταθείσα ενωσιακή νομοθεσία προκειμένου να επιβεβαιώνει ότι η ΕΕ έχει αρμοδιότητα να νομοθετήσει με τον τρόπο που σχεδιάζει και ότι κάθε νομοθετική πρόταση είναι σε αρμονία με την αρχή της επικουρικότητας.

επιχειρημάτων και δεν μπορεί να δεσμεύσει, αλλά μόνον να προβληματίσει τις Κυβερνήσεις και το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η άποψη αυτή, ωστόσο, χωρίς να είναι λάθος, υποτιμά την πολιτική διάσταση της αρχής της επικουρικότητας και την εγγενή απροσδιοριστία της, που είναι αυτή που περιορίζει και το δικαστικό της έλεγχο.⁷⁷ Ακριβώς γι αυτό και έχει νόημα η παρεμβολή, πριν την ανάληψη δράσης από το ΔΕΕ, ενός πολιτικού οργάνου, σύνθετου και διακρατικού, του συνόλου των εθνικών Κοινοβουλίων, που με τον τρόπο αυτό καθίστανται, ως σύστημα και όχι μεμονωμένα, και θεσμικός παράγοντας της ευρωπαϊκής δημοκρατίας.

4. Δυνατότητα προσφυγής των εθνικών Κοινοβουλίων στο ΔΕΕ

Στο ά. 8 του 2^{ου} Πρωτοκόλλου προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής Εθνικού Κοινοβουλίου στο Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ), προκειμένου το τελευταίο να εξετάσει τη συμβατότητα νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας. Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο το Δικαστήριο είναι αρμόδιο για την εκδίκαση προσφυγής ακύρωσης κατ' άρθρο 263 ΣΛΕΕ που ασκείται από κράτος μέλος ή διαβιβάζεται από κράτος μέλος εξ ονόματος του εθνικού Κοινοβουλίου ή σώματος του εν λόγω Κοινοβουλίου. Ο έλεγχος αφορά μόνο το ζήτημα της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και δεν καλύπτει τυχόν αναρμοδιότητα, παράβαση ουσιώδους τύπου ή παράβαση της Συνθήκης. Με τον τρόπο αυτό ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων αναβαθμίζεται, αν και δεν τους αναγνωρίζεται πλήρες και ανεξάρτητο σε σχέση με τα κράτη μέλη *locus standi*.⁷⁸

Αξίζει να σημειωθεί ότι παρότι το ά. 8 του 2^{ου} Πρωτοκόλλου δεν προβλέπει την αναστολή της νομοθετικής διαδικασίας σε περίπτωση προσφυγών, τα νομοθετικά όργανα ενδεχομένως να μην προχωρήσουν τη διαδικασία αναμένοντας την απόφαση του ΔΕΕ. Συνεπώς η πρακτική εφαρμογή και χρηστικότητα της νέας αυτής θεσμικής δυνατότητας θα εξαρτηθεί εν πολλοίς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου και την κανονιστικότητα που θα προσδώσει στην αρχή της επικουρικότητας.

V. ΣΥΝΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΩΝ

Από την παραπάνω παράθεση των κανονιστικών διατάξεων και αρχών που διαγράφουν το σχήμα της ευρωπαϊκής δημοκρατίας γίνεται σαφές ότι, σε αντίθεση με τα κράτη μέλη, όπου αναγνωρίζεται μία και μόνη πηγή της δημοκρατικής, δηλαδή διαδικαστικής, νομιμοποίησης, ο έκαστος εθνικός λαός, στην ΕΕ οι πυλώνες είναι όχι μόνο ένας, ο ευρωπαϊκός λαός, καθώς αυτό θα

⁷⁷ Κριτικά, G. MARTINICO, "Dating Cinderella: On subsidiarity as a political safeguard of federalism in the European Union", EPL 2011, σ. 649-660.

⁷⁸ ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, όπ.π., σ. 823· πρβλ. όμως και Ρ-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, όπ.π., σ. 154, η οποία κάνει λόγο για μια έμμεση ενεργητική νομιμοποίηση των εθνικών Κοινοβουλίων, και δη ως «προνομιούχων διαδικών» που έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν απευθείας πράξεις της Ένωσης για παραβίαση ανώτερων κανόνων δικαίου.

σήμαινε τη μετατροπή της Ένωσης σε κράτος, ούτε καν δύο, όπως αφήνει εσφαλμένα να εννοηθεί το άρθρο 10 ΣΕΕ, αλλά τρεις: Πρώτος είναι τα κράτη, όπως αυτά εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο Υπουργών. Οι αρχηγοί κρατών και Κυβερνήσεων μετέχουν στις διακυβερνητικές διασκέψεις και διαπραγματεύονται μεταξύ τους σε κρίσιμες φάσεις. Η δημοσιονομική κρίση απέδειξε, δε, ότι το εθνικό συμφέρον συνεχίζει να είναι κρίσιμο μέγεθος για οριακές καταστάσεις, όπως για το σχεδιασμό εργαλείων αντιμετώπισης εξαιρετικών οικονομικών περιστάσεων.

Δεύτερος πυλώνας είναι οι ευρωπαίοι πολίτες, που μετέχουν μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έστω και όχι κατά τη στιγμή της εκλογής του, αφού αυτή λαμβάνει χώρα με εθνικούς όρους, αλλά κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του, μέσω των υπερεθνικών κοινοβουλευτικών ομάδων και των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Περαιτέρω, συμπληρωματικά προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, οι πολίτες αναγνωρίζεται ότι παρεμβαίνουν και με τρόπο διαβουλευτικό, δια των οργανώσεών τους, και συμμετοχικό με σημαντικότερο εργαλείο τη λαϊκή πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Τέλος, τρίτος πυλώνας είναι οι λαοί των κρατών μελών, όπως αυτοί εκπροσωπούνται από τα εθνικά Κοινοβούλια, αλλά και με άλλα θεσμικά εργαλεία, παλιά και νέα, που εκτέθηκαν παραπάνω. Η πρόκληση για τα εθνικά Κοινοβούλια στη μετά τη Λισαβόνα εποχή είναι να πάρουν στα σοβαρά το ρόλο τους εντός του πλαισίου της Ένωσης, να αναπτύξουν στενή και αποτελεσματική δράση μεταξύ τους και να αναδειχθούν ως ενιαίο σύστημα στην ολότητά τους σε οιονεί θεσμικό όργανο της Ένωσης συμβάλλοντας στη δημοκρατική της νομιμοποίηση. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι και το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης, η κυριότερη καινοτομία της Λισαβόνας, επιτρέπει έναν οριακό έλεγχο και έλεγχο ορίων, και όχι εργαλείο εμπλοκής στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, εφόσον η προτεινόμενη νομοθεσία κρίνεται μόνο ως προς την αρχή της επικουρικότητας, και όχι ως προς την αναλογικότητα, την αναγκαιότητα ή την πολιτική της αξία.⁷⁹ Το συμπέρασμα αυτό μπορεί να σχετικοποιηθεί μέσα από την εξέλιξη και τη δυναμική των πραγμάτων, ιδίως αν οι αιτιολογημένες γνώμες των Κοινοβουλίων λαμβάνονται υπόψη από την Επιτροπή στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, πέραν της νομικής υποχρέωσης που παράγει η Συνθήκη και τα σχετικά Πρωτόκολλα.⁸⁰ Μια

⁷⁹ Υπό αυτή την έννοια, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η θέση του ΠΛΙΑΚΟΥ, όπ.π., σ. 71, ότι «Μια αυστηρή εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής οδηγεί πράγματι στην ανάδειξη των εθνικών κοινοβουλίων ως τον κύριο θεσμό νομιμοποίησης της εξουσίας της Ένωσης, στον βαθμό που αποτελούν το μόνο αληθινό πολιτικό σώμα στο επίπεδο της Ένωσης.»

⁸⁰ Βλ. ΠΛΙΑΚΟ, όπ.π., σ. 74επ, ο οποίος υπενθυμίζει την πολιτική δέσμευση του Προέδρου της Επιτροπής, Μπαρόζο, ότι η τελευταία θα προέβαινε σε μια πολιτική ερμηνεία των γνώμων των Κοινοβουλίων στο πλαίσιο ενός πολιτικού διαλόγου μαζί τους. Μια τέτοια επέκταση της ευθύνης της Επιτροπής, πέραν της νομικής της υποχρέωσης που απορρέει από το Πρωτόκολλο, ζήτησε και η COSAC του Δουβλίνου (2013), όπως αναφέρει ο ίδιος συγγραφέας, όπ.π., σ. 76.

τέτοια εξέλιξη, παρόμοιας φύσης με την προεπιλογή υποψηφίων Προέδρων της Επιτροπής εκ μέρους των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, δεν αποκλείεται δεδομένης της κατεξοχήν ρευστής φύσης της αρχής της επικουρικότητας, όπως αυτή ήδη επισημάνθηκε, που την τοποθετεί στη ζώνη όπου συναντιέται το δίκαιο και με την πολιτική.

Κατ' αποτέλεσμα, πάντως, δομείται ένα 'πολυκεντρικό' σύστημα,⁸¹ μέρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σύστημα αυτό των 'παικτών της δημοκρατίας' δεν πρέπει να παραγνωρίζεται και ο ρόλος του ΔΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο του ελέγχου της επικουρικότητας με προσφυγή εθνικού Κοινοβουλίου.⁸² Η ποιότητα, βέβαια, της ευρωπαϊκής δημοκρατίας και η αποδόμηση της κριτικής περί δημοκρατικού ελλείμματος εξαρτάται από τον τρόπο λειτουργίας όλων αυτών των υποκειμένων της δημοκρατίας, αλλά και των ισορροπιών μεταξύ τους. Αυτονόητο ότι η αξιολόγηση της ισορροπίας που σε πολιτικό επίπεδο κατακτάται, ισορροπία που δε μένει αμετάβλητη, αλλά αποτελεί το δυναμικό στοιχείο στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ, εξαρτάται από το όραμα περί ευρωπαϊκής δημοκρατίας που ενστερνίζεται το υποκείμενο που κρίνει.⁸³ Είναι, συνεπώς, μία -με τη βαθύτερη έννοια του όρου- 'πολιτική' αξιολόγηση, και ως τέτοια υποκείμενη σε διαρκή συζήτηση και αναθεώρηση.

⁸¹ Πρβλ. ΚΙΤΣΑΚΗ / ΞΥΛΑΚΗ, *όπ.π.* σ. 492.

⁸² G. BARRETT, "The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, *E.L.Rev.* 2008, 66-84 (71).

⁸³ Βλ αναλυτικότερα, Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Χαμένοι στη «μετάφραση», *Η: πώς οι πολιτικές επιλογές σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης «μεταφράζονται» σε συνταγματικές ρυθμίσεις*, σε: *Το Σύνταγμα – ειδικό τεύχος 2007*, σελ. 231-274 (236).