



ΚΕΝΤΡΟ ΜΕΛΕΤΩΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ
CENTER FOR SECURITY STUDIES

ΣΕΙΡΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΩΝ ΔΟΚΙΜΙΩΝ

1

**Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας
Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων
Δρ. Φωτεινή Ασδεράκη
Λέκτορας, Πανεπιστήμιο Πειραιώς**

Απρίλιος, 2014

Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων

Δρ. Φωτεινή Ασδεράκη
Λέκτορας
Πανεπιστήμιο Πειραιώς

ΚΕΝΤΡΟ ΜΕΛΕΤΩΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	5
ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ	6
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ	6
Περίληψη	6
ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ	7
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΜΕΡΟΣ 1. Θεωρητικές προσεγγίσεις για το ρόλο των θεσμών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	10
Συμπερασματικές παρατηρήσεις	22
Μέρος 2. Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.....	24
2.1. Συνθήκη για τη θέσπιση ενός Συντάγματος στην Ευρώπη.....	24
2.2. Από το Ευρω-Σύνταγμα στη Λισσαβόνα.....	26
2.3 Οι ιδιαιτερότητες της νέας Συνθήκης	29
2.3.1. Η πολυπλοκότητα των κειμένων, οι παρεκκλίσεις και οι εξαιρέσεις	29
2.3.2. Μεταβατικές ρήτρες, ρήτρες συγκράτησης και ρήτρες επίσπευσης	30
2.3.3. Η κλιμακωτή εφαρμογή των διατάξεων	32
2.3.4. Η αποχώρηση κράτους μέλους	32
2.4. Η δομή της Συνθήκης	33
2.5. Το Θεσμικό Σύστημα της ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.....	35
2.5.1. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ	35
2.5.2. Η χρηστή διακυβέρνηση, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία και η συμμετοχή των πολιτών	36
2.5.3. Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	39
2.5.3.1. <i>Σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου</i>	40
2.5.3.2. <i>Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου</i>	43
2.5.4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και ο θεσμός του Προέδρου.....	53
2.5.5. Ο/Η Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης : Φορώντας διπλό καπέλο	60
<i>Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης</i>	62
2.5.6. Το Συμβούλιο Υπουργών	64
2.5.6. 1. <i>Το Συμβούλιο, οι νέες συνθέσεις, η προεδρία</i>	64
2.5.6.2. <i>Η ειδική πλειοψηφία</i>	66
2.5.7. Η Επιτροπή, αρμοδιότητες, σύνθεση, ο Πρόεδρος της Επιτροπής.....	72
2.5.7.1. <i>Αρμοδιότητες της Επιτροπής</i>	72
2.5.7.2. <i>Οι νέες αρμοδιότητες</i>	72
2.5.7.3. <i>Το μέγεθος και η σύνθεση της Επιτροπής</i>	72
2.5.7.4. <i>Ο Πρόεδρος: Ενίσχυση της νομιμοποίησης και του ρόλου του Προέδρου της Επιτροπής</i>	75
2.6. Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.....	78
2.7. Συμπερασματικές παρατηρήσεις	83
ΜΕΡΟΣ 3: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ	87
3.1. Εισαγωγή	87
3.2. Η πορεία προς τη Συνθήκη της Λισσαβόνας	89
3.3. Η αρχή της επικουρικότητας.....	92
3.4. Προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας.....	94
3.4.1. <i>Το δικαίωμα στην ενημέρωση</i>	94
3.4.2. <i>Το δικαίωμα στην ένσταση – το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης</i>	95
<i>Η κίτρινη κάρτα</i>	96

<i>Η πορτοκαλί κάρτα</i>	96
<i>3.4.3. Το δικαίωμα της προσφυγής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>	97
3.5. Άλλες προβλέψεις για τα εθνικά κοινοβούλια.....	98
3.6. Εφαρμόζοντας τα Πρωτόκολλα της Συνθήκης της Λισσαβόνας.....	99
3.7. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.....	102
3.8. Η Ελληνική Βουλή.....	104
3.9. Συμπερασματικές παρατηρήσεις	106
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	109
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	119
Ελληνόγλωσσες	119
Ξενόγλωσσες.....	121

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΚΔ	Διακυβερνητική Διάσκεψη
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Benelux	Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο
COSAC	Διάσκεψη κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης
Eurojust	Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας

ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ

Φωτεινή Ασδεράκη

Λέκτορας

Τμήμα Διεθνών κι Ευρωπαϊκών Σπουδών

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

E-mail: asderaki@unipi.gr

Περίληψη

Στο κείμενο εργασίας καταγράφονται και συζητώνται οι κυριότερες θεσμικές αλλαγές που προβλέπονται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ στα τέλη του 2009. Οι αλλαγές αυτές κρίθηκαν αναγκαίες για την ενίσχυση της αποτελεσματικής λειτουργίας και της δημοκρατικής νομιμοποίησής της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αμφίβολο ωστόσο αποτέλεσμα. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις αλλαγές όσον αφορά στις εσωτερικές υποθέσεις, θεωρήσεις και μετανάστευση, που μετά την κατάργηση των τριών πυλώνων εντάσσονται στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και υπάγονται, οι περισσότερες εξ αυτών, στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Όσον αφορά στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις, η Συνθήκη της Λισσαβόνας διατηρεί μια σειρά αλλαγών που είχαν προβλεφτεί στο καταψηφισθέν Ευρω-Σύνταγμα και αφορούν την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στα επίσημα θεσμικά όργανα, τη θέσπιση μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την πρόβλεψη διπλού ρόλου τόσο στο Συμβούλιο όσο και στην Επιτροπή για τον Ύπατο Εκπρόσωπο για τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, την αλλαγή στη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και την εισαγωγή της πρωτοβουλίας των πολιτών. Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας εισάγεται, για πρώτη φορά το Άρθρο 12 ΣΕΕ που σε συνδυασμό με δύο Πρωτόκολλα αναβαθμίζουν το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι έτσι ώστε να «συμβάλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης». Το άρθρο αυτό ουσιαστικά καθιερώνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης κι ενημέρωσης έτσι ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν άμεση πρόσβαση στα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης απευθείας από τα ευρωπαϊκά όργανα και να ελέγχουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη Λισσαβόνας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, Εθνικά κοινοβούλια

ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο κείμενο εργασίας καταγράφονται και συζητούνται οι κυριότερες θεσμικές αλλαγές που προβλέπονται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, που τέθηκε σε ισχύ στα τέλη του 2009. Οι αλλαγές αυτές κρίθηκαν αναγκαίες για την ενίσχυση της αποτελεσματικής λειτουργίας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αμφίβολο ωστόσο αποτέλεσμα. Όσον αφορά στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις, η Συνθήκη της Λισσαβόνας διατηρεί μια σειρά αλλαγών που είχαν προβλεφτεί στο καταψηφισθέν Ευρω-Σύνταγμα και αφορούν την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στα επίσημα θεσμικά όργανα, τη θέσπιση μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την πρόβλεψη διπλού ρόλου τόσο στο Συμβούλιο όσο και στην Επιτροπή για την Ύπατο Εκπρόσωπο για τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, την αλλαγή στη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και την εισαγωγή της πρωτοβουλίας των πολιτών. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις αλλαγές όσον αφορά τις εσωτερικές υποθέσεις, θεωρήσεις και μετανάστευση, που μετά την κατάργηση των τριών πυλώνων εντάσσονται στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και υπάγονται, οι περισσότερες εξ αυτών, στη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας εισάγεται, για πρώτη φορά το Άρθρο 12 ΣΕΕ που σε συνδυασμό με δύο Πρωτόκολλα αναβαθμίζουν το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι έτσι ώστε να «συμβάλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης». Το άρθρο αυτό ουσιαστικά καθιερώνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης κι ενημέρωσης έτσι ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν άμεση πρόσβαση στα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης απευθείας από τα ευρωπαϊκά όργανα και να ελέγχουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας.

Στο πρώτο μέρος του κειμένου εργασίας γίνεται μια σύντομη αναφορά στις βασικές προσεγγίσεις της θεωρίας των διεθνών σχέσεων για το ρόλο των θεσμών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι οποίες, μέσα από τη διαλεκτική τους κατά τις μεγάλες συζητήσεις, προσπάθησαν να ερμηνεύσουν μια σειρά καίριων ζητημάτων για τη δομή και λειτουργία της ΕΕ και την εξέλιξή της στο σημερινό ιδιόμορφο μόρφωμα με υπερεθνικά και διακυβερνητικά χαρακτηριστικά. Κλασσικό και πάντα επίκαιρο το ερώτημα, όπως έγινε αντιληπτό και από την οικονομική και θεσμική κρίση μετά το 2009, είναι αν οι θεσμοί συμβάλουν στη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας κι αντίστοιχου συμφέροντος, αν προωθούν με μια αναλογική ισομοιρία τα συμφέροντα όλων των κρατών μελών ή αν εν τέλει αποτελούν διακυβερνητικές αρένες, όπου, κυριαρχούν διλήμματα ασφαλείας και συντελούν στην αποκόμιση περισσότερων ωφελειών για τους ισχυρότερους παίκτες.

Στο δεύτερο μέρος αναφέρονται οι κυριότερες αλλαγές που επήλθαν κυρίως στα τέσσερα θεσμικά όργανα, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Μια μικρή αναφορά γίνεται και στις νέες αρμοδιότητες του/της Ύπατου Εκπροσώπου για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας καθώς και στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις αλλαγές όσον αφορά στις εσωτερικές υποθέσεις, θεωρήσεις και μετανάστευση, που μετά την κατάργηση των τριών πυλώνων εντάσσονται στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και υπάγονται, οι περισσότερες εξ αυτών, στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Οι διατάξεις αυτές καθώς και η δυνατότητα ίδρυσης Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας προκαλούν την αντίδραση του Ηνωμένου Βασιλείου σήμερα, παρά τη δυνατότητα χρήσης εισόδου ή εξαίρεσης με σχετικό Πρωτόκολλο.

Στο τρίτο μέρος που αποτελεί συμβολή δική μου και του Σταύρου Πετσαλάκη αναλύεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης των αποφάσεων με στόχο τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος.

Όπως γίνεται ολοένα και περισσότερο αντιληπτό, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί δεν συνιστούν απλά εργαλεία διαχείρισης συλλογικών λύσεων σε κοινά προβλήματα. Παράγουν έννομα αποτελέσματα και πολιτικές με καθοριστική συμβολή, ως προς την ανάπτυξη και τη διανομή του εισοδήματος σε κράτη, περιφέρειες και παραγωγικούς τομείς, γεγονός που αφορά κι επηρεάζει άμεσα τη ζωή εκατομμυρίων πολιτών. Κατ' αυτή την έννοια, η μελέτη για τις μεταρρυθμίσεις τους και των αποτελεσμάτων που απορρέουν από αυτές αποτελεί εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση για την εξαγωγή

συμπερασμάτων για την ενίσχυση ή άμβλυνση των ανισοτήτων που πηγάζει από την ετερότητα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έτσι ώστε να αποτραπούν νέες ηγεμονικές κι ενδεχόμενες διασπαστικές τάσεις και συρράξεις στην Ευρωπαϊκή ήπειρο.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω το Κέντρο Μελετών Ασφαλείας και τον Πρόεδρό του Καθηγητή Μιχάλη Τσινισιζέλη για τη δημοσίευση της μελέτης αυτής.

Αθήνα, Οκτώβριος 2013

ΜΕΡΟΣ 1. Θεωρητικές προσεγγίσεις για το ρόλο των θεσμών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Γύρω από το κύριο ερώτημα που τέθηκε μεταπολεμικά στην Ευρώπη «πώς θα αποφευχθεί ο πόλεμος» αναπτύχθηκε η θεωρία της ολοκλήρωσης που τροφοδότησε τη συζήτηση για τη δημιουργία «νέων κανονιστικών δομών πέρα και υπεράνω των υφισταμένων» καθώς και «τον κοινωνικό μετασχηματισμό» για τη στήριξη ενός ενοποιητικού εγχειρήματος (Ηφαιστος 1999, σ. 23) Οι «μετα-εθνικές» μορφές οργάνωσης που ως κύριο στόχο θα είχαν τη διασφάλιση της ειρήνης (Rosamond 2006, σ. 2) θα έπρεπε να υποστηρίζονται και από ένα ανάλογο θεσμικό σύστημα. Οι αρχικές θεωρητικές συζητήσεις, που είχαν ήδη ξεκινήσει από την εποχή του μεσοπολέμου, στρέφονται γύρω από τη διαμάχη περί περιφερειακής vs διεθνούς ολοκλήρωσης καθώς και γύρω από την ιεράρχηση των σταδίων της δημιουργίας των θεσμών.

Ο *ομοσπονδισμός*, μέσα από τις διάφορες θεωρητικές του εκφάνσεις,¹ υιοθετεί την άποψη ότι η δομή προηγείται της λειτουργίας κι ότι η μεταβίβαση εξουσιών από το επίπεδο του κράτους σε ομοσπονδιακούς θεσμούς, η οποία γίνεται εξ αρχής μέσω συνταγματικών διευθετήσεων, θα έλυνε τα ζητήματα της χρόνιας αντιπαράθεσης των ευρωπαϊκών κρατών. Οι διάφορες μορφές του ομοσπονδισμού εισηγούνται θεσμικές ρυθμίσεις που προσπαθούν να συντονίσουν τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης και να διασφαλίσουν το αίτημα για «ενότητα στη διαφορετικότητα» (Τσινισιζέλης 2001, σσ. 90-142). Ωστόσο, αν και οι φεντεραλιστικές ιδέες διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο τόσο κατά τα χρόνια του μεσοπολέμου με την ίδρυση των «ευρωπαϊκών κινημάτων» όσο και μεταπολεμικά στην καλλιέργεια τις ιδέας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η εφαρμογή τους συνάντησε τη σθεναρή αντίδραση αρχικά από τη Γαλλία του Στρατηγού De Gaulle (Ηφαιστος 1999, σ. 228) και, μετά την είσοδο του 1973, την πάγια αντίθεση του Ηνωμένου Βασιλείου σε μια ομοσπονδιακού χαρακτήρα Ένωση.

Ο *λειτουργισμός*, αντίθετα, διατύπωνε μια διεθνή/παγκόσμια πρόταση. Ο David Mitrany, που είναι ο κύριος εκφραστής του, είναι αντίθετος στις περιφερειακές ολοκληρώσεις συμπεριλαμβανομένης και της Ευρωπαϊκής, αφού, όπως υποστηρίζει, οι κάθε είδους διαχωριστικές γραμμές, όπως αυτές των συνόρων των εθνικών κρατών

¹ Όπως αναφέρει ο Μ. Τσινισιζέλης, ο ομοσπονδισμός δεν προέρχεται από ένα μοναδικό σώμα θεωρίας αλλά χωρίζεται σε διάφορα ρεύματα. Βλ. Τσινισιζέλης 2001, σσ. 90-142.

και των ομοσπονδιών αποτελούν έναν αυθαίρετο «πολιτικό ακρωτηριασμό» (Mitrany 1943, σ. 82). Στο έργο του «Ένα Λειτουργικό Σύστημα Ειρήνης» (*A Working Peace System*), ο Mitrany αναπτύσσει «ένα τεχνοκρατικό όραμα ανθρώπινης διακυβέρνησης» (Rosamond 2006, σ. 49), το οποίο αναφέρεται σε ένα δίκτυο διεθνών οργανισμών, που θα αναπτυχθούν σταδιακά, αφού η ανάγκη κάλυψης της λειτουργίας δημιουργεί τη δομή. Το δίκτυο αυτό, μέσα από μια τεχνολογική, ορθολογική διαχείριση θα καλύψει τις ανθρώπινες ανάγκες ευημερίας. Κατ' αυτήν την έννοια ο Mitrany προκρίνει μια «λειτουργική δημοκρατία» αντί μιας αντιπροσωπευτικής, που θα τη διαχειρίζονται όχι οι πολιτικοί αλλά επιτροπές από εξειδικευμένους τεχνοκράτες ανά τομέα πολιτικής (Τσινισιζέλης 2001, σ. 85).

Με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά τη δεκαετία του 1950 δημιουργείται ένα καινοφανές θεσμικό σύστημα, στο οποίο σταδιακά εκχωρούνται ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες από τα κράτη μέλη. Σύντομα, η συζήτηση περί του ρόλου των θεσμών στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετατρέπεται σε διαμάχη μεταξύ του νεολειτουργισμού, που αντλεί τις κύριες υποθέσεις του από το φιλελευθερισμό και του διακυβερνητισμού που πηγάζει από τη θεωρία του ρεαλισμού. Στην ουσία πρόκειται για την αναβίωση της μεγάλης διαμάχης μεταξύ του πολιτικού ρεαλισμού και του ιδεαλισμού (*the first debate*)² για το ρόλο των διεθνών θεσμών στο μεταπολεμικό κόσμο που τροφοδοτήθηκε από το κλασικό βιβλίο του Carr, *The Twenty Years' Crisis* (1939). Αυτή τη φορά η συζήτηση μεταφέρεται από το διεθνές στο περιφερειακό επίπεδο, με κύρια περιπτωσιολογική μελέτη το Ευρωπαϊκό ενοποιητικό εγχείρημα. Το ενδιαφέρον των ερευνητών για την περιφερειακή ολοκλήρωση περιγράφεται χαρακτηριστικά από τον Hoffmann (1970):

«Υπήρξε μια στροφή προς τη μελέτη της περιφερειοποίησης και τη θεωρία της ολοκλήρωσης. Η πρώτη αλλαγή αντικατοπτρίζει μία πραγματικότητα της μεταπολιτικής παγκόσμιας πολιτικής, τη διαίρεση ενός τεράστιου και ετερογενούς διεθνούς συστήματος σε υπο-συστήματα, στα οποία πρότυπα συνεργασίας και τρόποι διαχείρισης των συγκρούσεων είναι είτε περισσότερο έντονα είτε λιγότερο δυσδιάκριτα (elusive) από ότι στο παγκόσμιο σύστημα».

Η θεωρία του νεολειτουργισμού που πολλές φορές ταυτίζεται με τη θεωρία ολοκλήρωσης ξεκίνησε κυρίως από Αμερικανούς πολιτικούς επιστήμονες κατά τη δεκαετία του 1950 με τον Ernst Haas να αντλεί ιδέες από τη διεθνιστική λειτουργική

² Βλ. Herz, H.J. (1951), *Political Realism and Political Idealism*, Chicago: University of Chicago Press. Οι αναφορές στον Rochester, J. M. (1986), "The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study", *International Organization*, Vol. 40 (4), 777-813.

θεωρία του David Mitrany και να αναπτύσει μέσα από το βιβλίο του *The Uniting of Europe* (1958) την πιο γνωστή ίσως θεωρία περιφερειακής ολοκλήρωσης. Ο νεολειτουργισμός έβλεπε μάλλον αισιόδοξα την ολοκλήρωση, ως μια σχεδόν αυτόματη και σωρευτική διαδικασία, που θα κατέληγε στη δημιουργία μιας πολιτικής κοινότητας προς την οποία θα μεταφερόταν η νομιμοφροσύνη των δρώντων. Κατά το νεολειτουργισμό, όπως αναπτύχθηκε αργότερα και από άλλους μελετητές (Lindberg, Scheingold, Pentland), οι θεσμοί θα είχαν βασικό ρόλο στην πορεία της ολοκλήρωσης, θα λειτουργούσαν δηλαδή ως μοχλοί που, μέσα από τη διαδικασία της εκχείλισης (*spill over* ή *functional linkage*³ ή *forward linkage*⁴), θα προωθούσαν την ολοκλήρωση (Ηφαιστος 1999, σσ. 240-251).

Ο Haas ορίζει ως «πολιτική ολοκλήρωση» τη διαδικασία μετατόπισης της πίστης και της νομιμοφροσύνης, των προσδοκιών και των πολιτικών δραστηριοτήτων των δρώντων προς ένα νέο κέντρο, του οποίου οι θεσμοί αποκτούν ή επιζητούν τις δικαιοδοσίες των προϋπαρχόντων εθνικών κρατών. Δρώντας δηλαδή, μέσα σε ένα διεθνικό πλαίσιο και μέσω της συνεχούς *αλληλεπίδρασης* και της συμμετοχής σε *συλλογικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων*, οι *αντιλήψεις* των πολιτικών ηγετικών ομάδων (*elites*) και τα *συμφέροντα* τους σταδιακά προσδιορίζονται στη βάση *περιφερειακών* παρά εθνικών προσανατολισμών (Haas 1958, σ.13).

Σε όλη τη δεκαετία του 1960 η συζήτηση περιστρέφεται γύρω από τους περιφερειακούς θεσμούς και το ρόλο τους ως ανεξάρτητες ή εξαρτημένες μεταβλητές στη διαδικασία της ολοκλήρωσης και γίνεται ευρύτερα γνωστή μέσα από τη γνωστή διαμάχη του Stanley Hoffmann vs Ernst Haas σχετικά με την ενδυνάμωση ή αποδυνάμωση του κράτους στο διεθνές σύστημα.⁵ Ωστόσο, κατά τη δεκαετία του 1960 η πολιτική της «άδειας καρέκλας» και η σύγκρουση του Στρατηγού De Gaulle με την Επιτροπή Hallstein ανέδειξε τον πρωταγωνιστικό ρόλο των κυβερνήσεων σε αντίθεση με την αδυναμία των υπερεθνικών θεσμών, οι οποίοι, σύμφωνα με τον De Gaulle, ήταν «τεχνικοί οργανισμοί χωρίς εξουσία και κατά συνέπεια χωρίς πολιτική αποτελεσματικότητα» να «επιβάλλουν» μία λύση (Χριστοδουλίδης 2006, σ. 48). Η εξέλιξη αυτή οδήγησε τον ίδιο τον Haas λίγο αργότερα, με δύο άρθρα του να

³ Βλ. Schmitter, P. (1969), “Three Neofunctional Hypotheses about International Organisation”, *International Organisation*, 23 (1), 161-166, σ.162.

⁴ Lindberg, L. N. and St. A. Scheingold (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., σ. 136.

⁵ Βλ. Hoffmann, St. (1966), “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, Vol.95 (3), σσ. 862-915.

ανασκευάσει τη θεωρία του (Haas 1967, 1975).⁶ Ως αποτέλεσμα, νεολειτουργιστές, όπως ο Lindberg μαζί με τους David Puchala και Stuart Scheingold «αφού μείωσαν τις προσδοκίες για τον υπερεθνικό χαρακτήρα της εξαρτημένης μεταβλητής, επέμεναν πως το μικτό υπερεθνικό-διακυβερνητικό σύστημα αποτελεί ένα ενδιάμεσο σταθμό για την πολιτική ολοκλήρωση» (Ηφαιστος 1999, σ. 262). Η συζήτηση περί επικράτησης των διακυβερνητικών ή υπερεθνικών χαρακτηριστικών του θεσμικού συστήματος συνεχίζεται έως και σήμερα ειδικά μετά από κάθε μεταρρύθμιση των Συνθηκών.

Επιπλέον, ο Lindberg (1963, σ. 5) σχεδόν αμφισβητεί τη δυνατότητα επίτευξης του τελικού προϊόντος, δηλαδή της πολιτικής κοινότητας και μάλιστα αυτοματοποιημένα. Υιοθετεί μια πολύ προσεκτική διατύπωση, λέγοντας ότι η πολιτική ενοποίηση αφορά «τη δημιουργία μηχανισμών και διαδικασιών συλλογικών αποφάσεων» και τονίζει πώς είναι «πιθανό να επιτευχθεί σημαντική πολιτική ενοποίηση», χωρίς ωστόσο, απαραίτητα, η τελική μορφή να είναι μια πολιτική κοινότητα (Ηφαιστος 1999, σ. 247, Lindberg and Scheingold, 1970).

Στο αντίποδα, ο Stanley Hoffmann έδωσε έμφαση στη λογική της ετερότητας. Όπως αναφέρει ο Π. Ηφαιστος (1999, σ.155) «ο Hoffmann υποστήριξε ότι στη Δ. Ευρώπη το κρισιμότερο εσωτερικό χαρακτηριστικό του πολιτικού συστήματος είναι, όχι μόνον πως διαιωνίστηκε το έθνος κράτος, αλλά κυρίως πως ενισχύθηκε η κρατική κυριαρχία, οι θεσμοί, ο πολιτισμός, η οικονομία των κρατών μελών και κυρίως η θέση τους στο διεθνές σύστημα».⁷ Το κράτος δηλαδή, αποδείχτηκε πολύ πιο «ανθεκτικός» θεσμός απ' ότι «απαρχαιωμένος», όπως χαρακτηριστικά δηλώνει στο άρθρο του ο Hoffmann (1966).⁸ Πρωταρχική αποστολή του κράτους είναι η διαφύλαξη και η προώθηση του εθνικού συμφέροντος, για τη διαμόρφωση του οποίου, παίζουν ρόλο εσωτερικές δυνάμεις καθώς και ιδέες και ιδεώδη, εμπειρίες του παρελθόντος και ανώτατοι άρχοντες (Hoffmann 1995, σ.5).⁹ Και είναι αυτά τα διαφορετικά εθνικά συμφέροντα, ειδικά σε περιόδους κρίσης κι εξωτερικής πίεσης που ενισχύουν την «ετερότητα» παρά τη σύγκλιση και τις διαδικασίες ολοκλήρωσης.

⁶ Με αυτήν την ανάγνωση δε συμφωνεί ο Ben Rosamond στο άρθρο του Rosamond, B. (2005), "The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas", *Journal of European Public Policy*, Vol.12 (2), 237-254.

⁷ Για τις απόψεις του Hoffmann βλ. Ηφαιστος 1999, σσ. 252-261.

⁸ Για το ζήτημα αυτό βλ. επίσης Milward, S. A. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge και Taylor, P. (1991), "The European Community and the State: Assumptions, Theories, and Propositions", *Review of International Studies* Vol.17 (2), 109-125.

⁹ Η αναφορά στον Rosamond 2006, σ.113.

Ο Hoffmann επίσης, υποστηρίζει, ότι σύγκλιση των συμφερόντων μπορεί να επιτευχθεί σε τομείς «χαμηλής πολιτικής» αλλά η διαδικασία της εκχείλισης είναι σχεδόν αδύνατο να επιτευχθεί σε περιοχές «υψηλής πολιτικής», όπως η άμυνα, όπου διακυβούνται συμφέροντα της εθνικής κυριαρχίας (Cini 2006). Όπως χαρακτηριστικά λέει «σε περιοχές εξαιρετικής σπουδαιότητας για τα εθνικά συμφέροντα, τα έθνη προτιμούν τη βεβαιότητα ή την αυτοελεγχόμενη αβεβαιότητα, της εθνικής στήριξης παρά τη μη-ελεγχόμενη αβεβαιότητα της ολοκλήρωσης» (Hoffmann 1966, σ. 882).

Η θεωρία των *διεθνών καθεστώτων*¹⁰ που πρωτοεμφανίζεται στα μέσα της δεκαετίας του 1970 επανέφερε τη συζήτηση για την ευρωπαϊκή ενοποίηση στο επίπεδο των μεγάλων θεωριών και προκάλεσε δύο ακόμη μεγάλες συζητήσεις (Ασδεράκη 2008, σσ. 29-145). Η δεύτερη, ουσιαστικά κατά σειρά, μεγάλη διεθνολογική συζήτηση αφορά τη διαμάχη νεορεαλιστών και νεοφιλελεύθερων (neo-neo debate) που κυριάρχησε στο τέλος της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές του 1990 σχετικά με τη δυνατότητα ύπαρξης ή όχι διεθνούς συνεργασίας ή κάτω υπό ποιες προϋποθέσεις λαμβάνει χώρα αυτή η συνεργασία, σε ποιους τομείς, το ρόλο των θεσμικών πλαισίων στη συμπεριφορά των κρατών, στη διαμόρφωση των προτιμήσεών τους και στην κατανομή των ωφελειών από τη συνεργασία. Η συζήτηση ξεκίνησε με την κυκλοφορία του βιβλίου, που επιμελήθηκε ο Robert Keohane, με τίτλο *Neorealism and its Critics* (1986)¹¹ και κατέληξε «σε ένα κοινό ερευνητικό

¹⁰ Βλ. Krasner, D. S., ed. (1983), *International Regimes*, Ithaka: Cornell University Press. Rittberger, V. ed. (1990), *International Regimes in East-West Politics*, London and New York: Pinter. Rittberger, V. and Mayer (1993) (eds), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press. Hasenclever, A. P. Mayer and V. Rittberger (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, sixth printing 2004. Σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό του Krasner «τα διεθνή καθεστώτα ορίζονται ως δέσμες από άρρητες ή ρητές αρχές, νόρμες, κανόνες και διαδικασίες λήψης αποφάσεων, γύρω από τις οποίες συγκλίνουν οι προσδοκίες των δρώντων σε μια δεδομένη περιοχή των Διεθνών Σχέσεων» (Krasner 1983, σ. 2).

¹¹ Για τη συζήτηση νεορεαλιστών - νεοφιλελεύθερων μεταξύ άλλων βλ. Baldwin, D. (ed), (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press. Kegley, C. (ed.), (1995), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York: St Martin's. Grieco, J. (1988), "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42 (3), 485-507. Nye, J. (1988), "Neorealism and Neoliberalism," *World Politics*, Vol. 40, 235-251. Επίσης, βλ. Schweller, L. R. and D. Priess (1997), "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate" *Mershon International Studies Review*, Vol. 41 (1), 1-32. Mearsheimer, J.J. (1990), "Back to the Future; Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, Vol. 13, 5-56, Mearsheimer, J. J. (1994/5) "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19 (3), 5-49. Keohane, R. O. (1989), "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics," στο *International Institutions and State Power*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1-20. Keohane, R. O. (1993), "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War" στο David A. Baldwin (ed), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press. Keohane R.O. and L. Martin (1995), "The Promise of Institutional Theory" *International*

πρόγραμμα στο επίκεντρο του οποίου βρισκόταν η σημασία και ο ρόλος των διεθνών οργανισμών στη διαμόρφωση της κρατικής συμπεριφοράς σε συνθήκες διεθνούς αναρχίας» (Μακρής 2002, σ. 40). Έτσι, η συζήτηση για τα διεθνή καθεστώτα ανανέωσε την παλιά διαμάχη αν οι θεσμοί αποτελούν απλά επιφανόμενα της εθνικής ισχύος και των συμφερόντων των κρατών, όπως την έθεσε ο Carr,¹² αν δημιουργούνται από/και για τη διατήρηση μιας ηγεμονικής δύναμης ή μιας ηγεμονικής ομάδας κρατών (Gilpin 2005, Snidal 1985), αν επηρεάζουν τη συμπεριφορά και τις προτιμήσεις των κρατών και αν εν τέλει έχουν «μια δική τους ζωή» (Keohane and Martin 1999) που συνδέεται με τη δυνατότητα να επηρεάσουν, να επεκτείνουν ή ακόμη να κλειδώσουν (*lock-in role*) τα κράτη στη *συνεργασία* (Martin and Simmons 1999, σ.106) ή αν είναι απλά εντολοδόχοι των κυρίων δρώντων του διεθνούς άναρχου συστήματος που δεν είναι άλλοι από τα κράτη (Ηφαιστος 1999).

Η νεορεαλιστική θεώρηση για τα διεθνή καθεστώτα επικεντρώνεται στην ισχύ και στην κατανομή της (Krasner 1993, σ. 140). Η δημιουργία και η διατήρηση ενός καθεστώτος λειτουργεί στη βάση και συγχρόνως αντανακλά, την κατανομή της ισχύος και των συμφερόντων των κρατών (Grieco 1988, Gilpin 1981). Έτσι, σύμφωνα με αυτή την ανάγνωση, οι θεσμοί που δημιουργούνται εντός των καθεστώτων «είναι αρένες για την εξάσκηση σχέσεων ισχύος» και όχι μόνο αντανακλούν αλλά και ενισχύουν την κατανομή της ισχύος μεταξύ των κρατών (Evans and Wilson 1992, σ. 330), γίνονται, δηλαδή, «εργαλεία στα χέρια των ισχυρών του διεθνούς συστήματος» (Κουσκουβέλης 2004, σ. 66).

Οι Waltz και Mearsheimer, αποδέχονται ότι συνεργασία μεταξύ των κρατών είναι δυνατόν να υπάρξει αλλά «έχει τα όριά της» για δύο κυρίως λόγους, που αφορούν στο *πρόβλημα των σχετικών κερδών* και το *πρόβλημα της εξαπάτησης* (Mearsheimer 1994/5, σ. 9 και σ.12). Στην περίπτωση των *σχετικών κερδών*, το κράτος, μέσα σ' ένα περιβάλλον ανταγωνιστικό κι αμοιβαίας καχυποψίας, υπολογίζει «πώς μοιράζεται η πίτα», δηλαδή, πόσα κερδίζει το ίδιο συγκριτικά με τους άλλους. Δεδομένου ότι τα κέρδη από τη συνεργασία είναι δυνατόν να επηρεάσουν τις δυνατότητες ισχύος που διαθέτει για *αυτοπροστασία* και *επιβίωση* στο διεθνές άναρχο σύστημα, αν τα δικά του κέρδη είναι λιγότερα απ' ό,τι των άλλων, τότε η προσπάθεια

Security, Vol. 20 (1), 39-51. Niou, E. and P. Ordeshook (1991), "Realism Versus Neoliberalism: A Formulation," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, 481-511.

¹² Carr, E. H. (1939/1964), *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, New York: Harper and Row, σσ. 170-1.

για συνεργασία περιπλέκεται. Ο Mearsheimer (ibid, σ.7), επιπλέον, υποστηρίζει ότι οι θεσμοί έχουν μηδαμινή επιρροή στις συμπεριφορές των κρατών, αφού τα διλήμματα ασφαλείας υπερτερούν και κατά συνέπεια έχουν ελάχιστες πιθανότητες να προωθήσουν τη σταθερότητα στο μεταψυχροπολεμικό περιβάλλον.

Ο Joseph Grieco (1988, 1990, 1991, 1993) συμμετείχε στη νέο-νέο αντιπαράθεση. Στο βιβλίο του, *Συνεργασία μεταξύ των Εθνών* (1990),¹³ θέτει μία συνθήκη η οποία θα μπορούσε να συμβάλει στην επιτυχία της συνεργασίας. Αυτή αφορά μια «ισορροπημένη» και «ισόνομη» κατανομή των κερδών μεταξύ των κρατών και όταν αυτό δεν είναι δυνατόν, γιατί οι συνεργασίες δεν αποφέρουν πάντα βέλτιστα αποτελέσματα, θεωρεί ότι, τα κράτη ενδέχεται να υποχωρήσουν αλλά μόνο υπό τον όρο της απολαβής πάνω-κάτω ισάξιας «αποζημίωσης» ως αντάλλαγμα, έτσι ώστε να εξισορροπηθούν οι όποιες απώλειες (Grieco 1990, σ. 47, Milner 1992, σ. 471). Την υπόθεσή του αυτή, εφαρμόζει λίγο αργότερα, στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Grieco 1995, σ. 32-34).¹⁴ Έχοντας προβληματιστεί από την «αναγέννηση» της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και ιδιαίτερα από την ίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, προσπαθεί να εξηγήσει αυτό που συνέβη σε κάποιους τομείς πολιτικής, όπου η δικαιοδοσία των κοινοτικών οργάνων υπερισχύει αυτής των κρατικών. Έτσι, όσον αφορά στα μεγάλα κράτη, όπως η Γαλλία και η Ιταλία, υποστηρίζει ότι επέλεξαν τη συνεργασία μέσω θεσμών, γιατί επιδιώκουν, αφενός, την εξισορρόπηση απέναντι σε μια εξωτερική απειλή (π.χ. έναντι του ανταγωνισμού με τις ΗΠΑ ή την Ιαπωνία) και αφετέρου, να μετριάσουν την κυριαρχία του ισχυρότερου εταίρου (ενωμένη Γερμανία), μία θέση που υιοθετεί και ο κ. Π. Ήφαιστος στο βιβλίο του για τη Στρατηγική των Μεγάλων Ευρωπαϊκών Δυνάμεων (2004). Όσον αφορά δε στα μικρά κράτη, θεωρεί ότι βγαίνουν τελικώς ωφελημένα, αφού πρώτα έχουν διασφαλίσει, ότι οι θεσμοί θα διέπονται από κανόνες και πρακτικές που θα επιτρέπουν στους αδύναμους εταίρους να έχουν «φωνή» (π.χ. Benelux).

Στη ίδια λογική ήταν και η εκτίμηση του Hoffmann (1989) σχετικά με την κατανομή των ωφελειών και των κερδών από το ευρωπαϊκό εγχείρημα, μετά την

¹³ Grieco, M. J. (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers, to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.

¹⁴ Στο θέμα αναφέρεται επίσης στο Grieco, M. J. (1991), “The Renaissance of the European Community and the Crisis of realist International Theory”, Duke University Program in Political Economy Working Paper, Number 151.

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, κάτι που έθετε σε αμφισβήτηση το χαρακτήρα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος που εδραζόταν σε αντι-ηγεμονικές βάσεις.

«Η μέθοδος που ακολουθείται στις Βρυξέλλες έχει το πλεονέκτημα να απευθύνεται στην επιθυμία όλων των ομάδων για εκτεταμένη παραγωγή και εμπόριο με χαμηλότερες τιμές και ν' αφήνει για το μέλλον τον καθορισμό των χαμένων. Τεράστια συμφέροντα διακυβεύονται, γιατί αυτή η μαζική προσπάθεια απορύθμισης θα προκαλέσει μετατοπίσεις του πλούτου και κατά συνέπεια της ισχύος μεταξύ των κρατών, περιφερειών, τάξεων και τομέων που κανένας δεν μπορεί ακόμη εντελώς να προβλέψει αλλά δημιουργεί ανησυχίες και άφθονες αντιστάσεις....υπάρχει ο φόβος ότι η νέα Ευρώπη θα απεικονίζει τον θρίαμβο των πιο αποτελεσματικών και ισχυρών οικονομιών έναντι των άλλων.»

Στον αντίποδα η νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, έδινε έμφαση στο ρόλο των διεθνών θεσμών για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών. Η θεωρία ενσωμάτωνε επιρροές από τη λειτουργική προσέγγιση και τις μετέπειτα εκφάνσεις της καθώς και από τη θεωρία της αλληλεξάρτησης και τις άλλες πλουραλιστικές προσεγγίσεις που συμπεριλάμβαναν το ρόλο των μη κρατικών διεθνών δρώντων στα μοντέλα τους. Ο Robert Keohane, στο άρθρο του στον τόμο του Krasner (1983)¹⁵ αλλά και αργότερα στο βιβλίο του *After Hegemony* (1984), ανέπτυξε ένα ορθολογικό υπόδειγμα για να εξηγήσει τη δημιουργία, τη λειτουργία και την επίδραση των διεθνών θεσμών στη συμπεριφορά των κρατών και στην αντιμετώπιση των προβλημάτων συλλογικής δράσης. Η θεωρία του έμεινε στη βιβλιογραφία ως «νεοφιλελεύθερη θεσμική προσέγγιση» (*neoliberal institutionalism*).¹⁶

Ο Keohane (1983, σ. 146) αντιλαμβάνεται ένα διεθνές καθεστώς ως ένα είδος συμβολαίου μεταξύ των κρατών, το οποίο εμπεριέχει δρώντες με μακροπρόθεσμους στόχους, οι οποίοι ψάχνουν, πώς θα δομήσουν τις σχέσεις τους με σταθερούς και με

¹⁵ Keohane, R. (1983), "The demand for international regimes" στο Krasner, 1983. σ. 141-171.

¹⁶ Για τη νεοφιλελεύθερη θεσμική προσέγγιση βλ. μεταξύ άλλων: Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press. Axelrod, R. and R. O. Keohane (1985), "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Vol. 38 (1), 226-254. Keohane, R. O. (1988), "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, Vol. 32 (4), 379-96. Keohane, R. O. (1989b), "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics" στο Keohane, R.O. (1989), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1-20. Ch. Lipson, (1993), "International Cooperation in Economic and Security Affairs", στο David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, NY: Columbia University Press, σσ. 60-85. Martin, L. and B. Simmons (1998), "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization*, Vol. 52 (3), 729-57. Kenneth A. Oye, (1986), "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," στο Kenneth A. Oye ed., *Cooperation under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1-24.

αμοιβαία ευεργετικούς τρόπους. Τα καθεστάτα, αν και δεν είναι πάντα ικανά να ανατρέψουν τον πόλεμο, μπορούν να μειώσουν τα αποτελέσματα του φόβου και της αμοιβαίας καχυποψίας καθώς και τις ανισότητες των οφελών από τη συνεργασία (Baylis 1997, σ.201).¹⁷ Ένα διεθνές καθεστώς λειτουργεί ως *σταθεροποιητικός παράγοντας* των αμοιβαίων προσδοκιών όσον αφορά τις μελλοντικές συμπεριφορές των συμμετεχόντων, καθιστά πιο αξιόπιστες τις δεσμεύσεις τους και σταθεροποιεί τις αμοιβαίες προσδοκίες για τη μελλοντική συμπεριφορά των κρατών. Επίσης, μειώνει το κόστος συναλλαγής, δηλαδή το κόστος και τους κινδύνους που συνδέονται με τη σύναψη και την τήρηση συμφωνιών, μειώνοντας «τα κίνητρα για την παραβίαση των αρχών του καθεστώτος» (Keohane 1984, σ. 90). Επιπλέον, προμηθεύει με πληροφόρηση όλους τους ενδιαφερόμενους, η οποία δεν θα υπήρχε εν τη απουσία του ή θα μπορούσε να εξασφαλιστεί με υψηλό κόστος. Οι πληροφορίες ενδέχεται να αφορούν τις προτιμήσεις και τη συμπεριφορά των άλλων κρατών μειώνοντας έτσι την αβεβαιότητα και το φόβο μεταξύ τους. Τέλος, δημιουργεί ένα πλαίσιο αναφοράς που διασφαλίζει ότι η διάδραση μεταξύ των συμμετεχόντων επαναλαμβάνεται τόσο συχνά ώστε να αναπτυχθούν δεσμοί μεταξύ τους και να δημιουργηθεί μια διαρκή *σκιά του μέλλοντος* για περαιτέρω συνεργασία (Keohane 1984, κεφ. 7, Levy et al. 1995, σ. 288) ενώ η μη συμμετοχή μεταφράζεται σε κόστος (Hasenclever et al. 1997, σ.34). Η προσέγγιση αυτή δίνει βαρύτητα στα *απόλυτα κέρδη*, τι δηλαδή κερδίζουν οι ίδιοι οι δρώντες κι όχι στα *σχετικά*, τι κερδίζουν σε σχέση με τους άλλους, κάτι που είναι, έτσι κι αλλιώς, δύσκολο να υπολογιστεί όταν στη συνεργασία συμμετέχουν περισσότερα από δύο κράτη.

Η συζήτηση αυτή είχε κάποιο αποτέλεσμα και οι θεωρητικοί των δύο σχολών έφτασαν σε κοινές παραδοχές όπως, ότι το διεθνές περιβάλλον είναι άναρχο, ότι τα κράτη είναι οι κύριοι και ορθολογικοί παίκτες που αναζητούν τη μεγιστοποίηση των κερδών τους κι αυτά δημιουργούν τα διεθνή καθεστάτα στη λογική των διεθνών συνεργασιών και στην προώθηση της διεθνούς τάξης (Τσινισιζέλης 2001, σ.196). Έτσι, θεωρούν ότι τα κράτη είναι ατομικιστικοί ιδιοτελείς δρώντες (self-interested), επιδιώκουν την επίτευξη των στόχων τους (goal-seeking), η συμπεριφορά τους καθορίζεται από την μεγιστοποίηση της δικής τους ωφέλειας (utility maximizers) κι έχουν εξωγενείς προτιμήσεις που παραμένουν διαχρονικά σταθερές, ιδιαίτερα όσον

¹⁷ Για σχόλια σχετικά με το πώς οι εσωτερικοί θεσμοί επηρεάζουν την πιθανότητα για διεθνείς συμφωνίες και κατανομή των κερδών βλ. Milner, V. H. (1997), *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press.

αφορά στην ευημερία και την ασφάλεια. Εν τέλει, θεωρούν ότι, οι διεθνείς θεσμοί δημιουργούνται ως αποτέλεσμα υπολογισμού κέρδους από τα κράτη.¹⁸

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στη δεκαετία του 1990 επανέρχεται στο προσκήνιο και ο νεολειτουργισμός (Tranholm-Mikkelsen 1991, Stone Sweet and Sandholtz 1997, Schmitter 2004) αν και «μεταμφιεσμένος», θέτοντας εκ νέου στο επίκεντρο τα ζητήματα της λειτουργικής και της πολιτικής εκχείλισης, το ρόλο των υπερεθνικών οργάνων - της Επιτροπής και του Δικαστηρίου ως «κινητήριων μοχλών» για τη διεύρυνση των πεδίων της ολοκλήρωσης - καθώς και την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο (Nugent 2009, σσ.702-704). Οι Stone Sweet και Sandholtz αντλώντας εργαλεία από τις προσεγγίσεις της παγκοσμιοποίησης (globalization) και των συναλλαγών (transnationalism) θεωρούν ότι η ΕΕ συνιστά μάλλον μια σειρά καθεστώτων παρά ένα και μοναδικό καθεστώς (ibid, σ. 704). Οι συγγραφείς επικεντρώνονται, στην ανάπτυξη της διακρατικής (transnational) κοινωνίας, το ρόλο των υπερεθνικών θεσμών, στους οποίους αποδίδουν σημαντικό βαθμό ανάληψης πρωτοβουλιών για την προώθηση της ολοκλήρωσης και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων «για την επίλυση ζητημάτων σε πεδία πολιτικής που οφείλονται σε διεθνείς παράγοντες, οι οποίοι τα επηρεάζουν (international policy externalities)» [ibid]. Η αδυναμία ερμηνείας ωστόσο του πολυσύνθετου φαινομένου της Ευρωπαϊκής συγκρότησης, οδηγεί τον Sandholtz ν' αναφέρει ότι «διαφορετικά είδη θεωριών ταιριάζουν σε διαφορετικά κομμάτια του πάζλ της ΕΕ».

Στο διακυβερνητικό στρατόπεδο ο Andrew Moravcsik αποδέχεται τις βασικές θεωρήσεις των υποδειγμάτων των διεθνών σχέσεων, του ρεαλισμού και του νεοφιλελευθερισμού. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μελετάται ως ένας διεθνής θεσμός, δημιούργημα των κρατών μελών, μέσω του οποίου αυτά επιτυγχάνουν τους στόχους τους μέσα από διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις και όχι ως μια κεντρική εξουσία που παράγει και επιβάλλει πολιτικές αποφάσεις (Moravcsik and Schimmelfennig 2009, σ. 68). Τα κράτη είναι «οι κύριοι των Συνθηκών» και διαθέτουν τη δύναμη λήψης των αποφάσεων και της πολιτικής νομιμοποίησης (ibid).

Ο Moravcsik χρησιμοποιεί υποθέσεις από τη θεσμική θεωρία του ορθολογισμού (Rational institutionalism) και αντιλαμβάνεται τους θεσμούς -κι επομένως και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς - ως αποτέλεσμα στρατηγικών επιλογών των κρατών μετά από διαπραγματεύσεις σε ένα άναρχο περιβάλλον. Εστιάζει στις

¹⁸ Βλ. Ασδεράκη, Φ. (2008), *ό.π.* πίνακας 6, σ. 131-2.

διακυβερνητικές διασκέψεις που προηγούνται των Συνθηκών της ΕΕ, οι οποίες, κατά τη γνώμη του, αποτελούν τις διαπραγματευτικές αρένες, όπου παράγεται η πολιτική στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Στην ανάλυσή του δοκιμάζει τις διακυβερνητικές και υπερεθνικές θεωρίες διαπραγματεύσεων και προκρίνει τις πρώτες (Moravcsik 1998, σ. 479). Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εμπειρική έρευνα αποδεικνύει ότι, κατά τις διαπραγματεύσεις για τη μεταρρύθμιση των Συνθηκών, οι υπερεθνικοί δρώντες (Επιτροπή και Κοινοβούλιο), συχνά, δε διέθεταν πληροφόρηση και τεχνική εξειδίκευση σε σχέση με κάποιες κυβερνήσεις καθώς και όραμα, μεγαλύτερη νομιμοποίηση ή ακόμη και τη φήμη της ουδετερότητας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι όπως ευαγγέλονται οι δεύτερες. Αντίθετα, θεωρεί ότι είναι ο κυβερνητικός ακτιβισμός (active governmental entrepreneurship) αυτός που συμβάλει στην αποτελεσματικότητα των διαπραγματεύσεων (ibid, σ. 479). Διατυπώνει την άποψη μάλιστα πώς, πολλές φορές προτάσεις που φαίνεται ότι έχουν προταθεί από υπερεθνικούς δρώντες στη πραγματικότητα, στο παρασκήνιο, προωθούνται από ισχυρές κυβερνήσεις (ibid, σ. 480). Έτσι, κατά την ανάλυσή του δείχνει ετεροβαρές ενδιαφέρον, σύμφωνα και με κάποιους επικριτές του, προς τις κυβερνήσεις και τις ελίτ των τριών (διαμορφωτικών) κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Γαλλίας, της Βρετανίας και της Γερμανίας καθώς και σε οικονομικές κυρίως ομάδες συμφερόντων.

Ο Moravcsik αποδέχεται την ασύμμετρη διαπραγματευτική ισχύ των κρατών και θεωρεί ότι οι συγκρούσεις συμφερόντων επιλύονται μόνο μέσα από σκληρές διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις. Τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών εξαρτώνται από την σχετική ισχύ τους (1998, σ. 7 και σ. 24). Η μεταβίβαση κυριαρχίας στους θεσμούς σε περισσότερες πολιτικές όπου εφαρμόζεται η *συνήθης νομοθετική διαδικασία* (πρώην συναπόφαση) εξηγείται ως προσπάθεια των κυβερνήσεων να περιορίσουν και να ελέγξουν η μία την άλλη ως προς την τήρηση των δεσμεύσεων (ibid, σ. 9), αφού, στις πολιτικές αυτές είτε η Επιτροπή είτε το Δικαστήριο αναλαμβάνει δράση για τη συμμόρφωση των δρώντων.

Η τρίτη συζήτηση διεξάγεται ανάμεσα στις ορθολογικές θεωρήσεις και στις θεωρήσεις, που πηγάζουν κυρίως από τις κοινωνικές επιστήμες (constructivism/critical theory). Οι κονστρουκτιβιστές, ξεκινώντας από την υπόθεση ότι το διεθνές σύστημα είναι μια «κοινωνική κατασκευή», προβάλλουν το *διυποκειμενικό* χαρακτήρα των διεθνών σχέσεων και δίνουν έμφαση στο ρόλο των *ταυτοτήτων*

ατομικών και συλλογικών.¹⁹ Κατά συνέπεια και τα καθεστώτα, που αποτελούν και αυτά «κοινωνικές δομές» δεν ρυθμίζουν απλά μια δεδομένη περιοχή των διεθνών σχέσεων, όπως αποδέχονται οι ρασιοναλιστικές θεωρίες αλλά συντελούν στη διαμόρφωση ή αλλαγή των ταυτοτήτων και τον επαναπροσδιορισμό των συμφερόντων των δρώντων κι ενδεχομένως, μέσα από μια διαδικασία αλληλεπίδρασης και διάδρασης, να οδηγούν στην ανάδυση συλλογικών συμφερόντων και ταυτοτήτων (Wendt 1994, σ. 384).

Οι Adler και Barnett (1998) υποστηρίζουν ότι οι οργανισμοί και οι διεθνείς κοινωνικοί θεσμοί αντίστοιχα,²⁰ έχουν ρόλο στην ανάπτυξη *κοινοτήτων* αφού συνιστούν τόπους *κοινωνικοποίησης* και *κοινωνικής μάθησης*, διδάσκοντας *νόμους συμπεριφοράς*, εγκαθιδρύοντας *μηχανισμούς παρακολούθησης και κυρώσεων*, προσφέροντας ένα καθεστώς *διαμεσολάβησης* και *προωθώντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη*. Κατ' αυτόν τον τρόπο συντελούν στη διαμόρφωση *κοινών ταυτοτήτων* και εν τέλει στην ανάπτυξη μιας *περιφερειακής κουλτούρας*. Εφόσον εγκαθιδρυθεί η *αμοιβαία εμπιστοσύνη* έπεται η ανάδυση μιας *συλλογικής ταυτότητας* που ενδυναμώνει περαιτέρω την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Η διαμόρφωση διεθνών συλλογικών ταυτοτήτων οδηγεί στην ανάδυση *πλουραλιστικών κοινοτήτων ασφάλειας* που μπορεί να αποτελέσει μια νέα μορφή *περιφερειακής διακυβέρνησης*.

Τα τελευταία χρόνια η συζήτηση γύρω από την Ευρωπαϊκή ενοποίηση στράφηκε γύρω από τις λεγόμενες θεωρίες μεσαίου εύρους. Σύμφωνα με τον Simon Hix «πρέπει να ξαναχτιστούν οι γέφυρες μεταξύ των θεωριών της συγκριτικής πολιτικής και των διεθνών σχέσεων καθώς η ΕΕ πρέπει να γίνει αντιληπτή ως μια πολιτεία και όχι ως ένα φαινόμενο των διεθνών σχέσεων» (Rosamond 2006, σ. 25).

¹⁹ Βλ. Ruggie J. G. (1986), "International Organization: a State-of-the-Art on an Art of the State", *International Organization* Vol. 40 (4), 753-775. Cox, R. W. (1986), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory" στο R. O. Keohane, ed, *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 204-54. Kratochwil, Fr., and Ruggie, J. G. (1983), "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order" στο S. D. Krasner, ed, *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press. Wendt, A (1995), "Constructing International Politics", *International Security* Vol. 20 (1), 71-81. Wendt, A. (1999), *Social theory of international politics*, Cambridge studies in international relations (67), Cambridge, New York: Cambridge University Press. Kratochwil, Fr. V. (1989), *Rules, norms, and decisions on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge [Cambridgeshire], New York: Cambridge University Press.

²⁰ Οι συγγραφείς ακολουθώντας τον Young (1989) διαφοροποιούν τους κοινωνικούς θεσμούς από τους επίσημους οργανισμούς και τους ορίζουν ως τις "κοινωνικές πρακτικές που περιέχουν εύκολα αναγνωριζόμενους ρόλους συνδεδεμένους με δέσμες κανόνων ή συμβάσεις που κυβερνούν τις σχέσεις μεταξύ αυτών που διατηρούν αυτούς τους ρόλους". Ως επίσημους οργανισμούς αναγνωρίζουν "υλικές οντότητες που βρίσκονται σε μια τοποθεσία και αποτελούνται από γραφεία, προσωπικό εξοπλισμό και χρηματοδότηση" (Adler and Barnett, 1998, σ. 41).

Έτσι «ενώ η μεγάλη εύρους θεωρία εξετάζει τη φύση της διαδικασίας ολοκλήρωσης στο σύνολό της, η μέσου εύρους εξετάζει επιμέρους πολιτικές πτυχές της διαδικασίας» (Nugent 2009, σ. 712). Η νεοθεσμική προσέγγιση σε τρεις εκφάνσεις (ιστορικός θεσμισμός, της ορθολογικής επιλογής και κοινωνιολογικός θεσμισμός), η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης των Marks και Hooghe, τα παίγνια δύο επιπέδων (Putnam), η θεωρία δικτύων (Peterson) κ.ά. αποτελούν τέτοια παραδείγματα που συνθέτουν το θολό, όπως αποκαλεί ο Καθηγητής Ήφαιστος (1999) και ρευστό τοπίο της θεωρίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Οι διάφορες θεωρητικές σχολές σκέψης προσπάθησαν να απαντήσουν στο βασικό μεταπολεμικό προβληματισμό γύρω από το ζήτημα της συνεργασίας με στόχο την αποφυγή ή και την απόληξη του πολέμου. Η θεωρία της ολοκλήρωσης, τροφοδότησε τη συζήτηση για τη δημιουργία νέων κανονιστικών δομών πέρα και υπεράνω των υφισταμένων και τον κοινωνικό μετασχηματισμό για τη στήριξη ενός ενοποιητικού εγχειρήματος (Ήφαιστος 1999, σ. 23). Οι «μετα-εθνικές» μορφές οργάνωσης, που ως κύριο στόχο θα είχαν τη διασφάλιση της ειρήνης (Rosamond 2006, σ. 2) θα έπρεπε να υποστηρίζονται και από ένα ανάλογο θεσμικό σύστημα.

Με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά τη δεκαετία του 1950 δημιουργείται ένα καινοφανές θεσμικό σύστημα, στο οποίο σταδιακά εκχωρούνται ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες από τα ανεξάρτητα, ισότιμα και κυρίαρχα κράτη μέλη. Έτσι, πέρα από τη γενικότερη συζήτηση για τη φύση και το τελικό προϊόν της ΕΕ (finalité), οι σχολές που μελετούν την ολοκλήρωση στρέφονται γύρω από το κεντρικό ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας και κατά πόσο τα διακυβερνητικά ή υπερεθνικά χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής θεσμικής αρχιτεκτονικής, όπως αυτά εξελίσσονται μέσα από τις μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών, αντίστοιχα, εξασθενούν ή ενισχύουν την εθνική κυριαρχία.

Πέρα ωστόσο, από το γενικό ζήτημα της κυριαρχίας και μιας σειράς άλλων σημαντικών ζητημάτων, όπως αυτό της δημοκρατικής νομιμοποίησης και του δημοκρατικού ελλείμματος, τίθεται και το κεντρικό ζήτημα του κατά πόσο οι ευρωπαϊκοί θεσμοί, με το μικτό και ετεροβαρή, διακυβερνητικό-υπερεθνικό χαρακτήρα που διαθέτουν στις διάφορες φάσεις της ολοκλήρωσης, παίζουν κάποιο ρόλο ως προς τη προώθηση και τη διαμόρφωση του τελικού προϊόντος του

εγχειρήματος, το οποίο παραμένει θολό και ασαφές. Οι οπαδοί του νεολειτουργισμού προσέφεραν σημαντικά ερμηνευτικά εργαλεία για μέρη της ολοκλήρωσης αλλά ωστόσο μάλλον υπερέβαλαν σχετικά με τη δυνατότητα μεταφοράς της νομιμοφροσύνης των πολιτών προς εξωκρατικούς θεσμούς, οι οποίοι με τη σειρά τους θα παρέκαμπταν έως καταργήσεως τις εθνικές δομές. Οι μετέπειτα θεωρητικοί με ρίζες από το φιλελευθερισμό, που συναντήθηκαν με αφόρμηση τη συζήτηση για τα διεθνή καθεστάτα δίνουν επίσης έμφαση στο ρόλο των διεθνών θεσμών για την αντιμετώπιση των προβλημάτων συλλογικής δράσης ωστόσο, θεωρούν σχεδόν βέβαιη την αμοιβαιότητα του οφέλους όσον αφορά στο αποτέλεσμα της συνεργασίας (win-win) κάτι που στην πραγματική ζωή δεν φαίνεται να επιβεβαιώνεται. Στον αντίποδα, οι οπαδοί του διακυβερνητικού στρατοπέδου υποστηρίζουν ότι οι θεσμοί είναι απλά επιφανόμενα που λειτουργούν ως αρένες σκληρών διακρατικών διαπραγματεύσεων και αναπαράγουν τις σχέσεις ισχύος μεταξύ των δρώντων, σε ένα ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα που παραμένει έντονα διακρατικό (Bull 1982) ή/και στην καλύτερη περίπτωση, λειτουργούν ως διαχειριστές μιας εταιρικής σχέσης (Gesellschaft, Ήφαιστος 1999, σ. 361).

Στις έξι και πλέον δεκαετίες που πέρασαν από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (1952), το ευρωπαϊκό εγχείρημα και η εξέλιξή του αποτέλεσε το εργαστήρι, όπου δοκιμάστηκαν σκληρά οι θεωρητικές υποθέσεις των αντίπαλων στρατοπέδων. Στα κεφάλαια που ακολουθούν αναλύονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας λαμβάνοντας υπόψη τη συζήτηση περί επικράτησης των διακυβερνητικών ή υπερεθνικών χαρακτηριστικών του θεσμικού συστήματος και κατά πόσο οι νέες ρυθμίσεις δημιουργούν τις συνθήκες μιας ισότιμης συναρχίας μεταξύ κυρίαρχων κρατών ή αντίστοιχα συνθήκες ενίσχυσης των ανισοτήτων κι ενδεχομένως ανάπτυξης ηγεμονικών τάσεων και ολοκλήρωσης.

Μέρος 2. Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας

2.1. Συνθήκη για τη θέσπιση ενός Συντάγματος στην Ευρώπη

Η «Συνθήκη για τη θέσπιση ενός Συντάγματος στην Ευρώπη» υπογράφηκε από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων της ΕΕ στις 29 Οκτωβρίου του 2004 στη Ρώμη.²¹ Είχε προηγηθεί η Διακήρυξη του Λάακεν, που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2001, με την οποία δηλώνονταν η ανάγκη για «διασαφήνιση και απλούστευση του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών...υπό το πρίσμα των νέων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση.»²² Στις νέες προκλήσεις περιλαμβανόταν η επικείμενη «μεγάλη διεύρυνση» της ΕΕ με δώδεκα κράτη μέλη, τα περισσότερα εκ των οποίων έβγαιναν από μία επίπονη περίοδο μετάβασης σε νέες πολιτικές και οικονομικές δομές, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων και η ενίσχυση της Ευρώπης στο νέο πολυπολικό κόσμο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να συγκαλέσει μια «Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης», που κάποιιοι, μεταξύ των οποίων ο Valéry Giscard d' Estaing, επανειλημμένα τη συνέδεαν συμβολικά με την Αμερικανική Συνέλευση της Φιλαδέλφειας. Η Συνέλευση αποτελείτο από τους αντιπροσώπους των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της ΕΕ-15, μέλη των εθνικών κοινοβουλίων, μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Στη Συνέλευση συμμετείχαν και αντίστοιχοι εκπρόσωποι των υποψηφίων κρατών μελών καθώς και εκπρόσωποι επικουρικών οργάνων της Ένωσης ως παρατηρητές.²³

²¹ Βλ. "Treaty establishing a Constitution for Europe" *Official Journal of the European Union*, C 310, Vol. 47, 16 December 2004.

²² Δήλωση του Λάακεν για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη στην ηλ. διεύθυνση <http://european-convention.eu.int/pdf/1knel.pdf>

²³ Η Συνέλευση αποτελείτο από δεκαπέντε αντιπροσώπους των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων των κρατών μελών, τριάντα βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων (δύο από κάθε κράτος μέλος), δεκαέξι μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δύο αντιπροσώπους της Επιτροπής. Τα υποψήφια κράτη μέλη συμμετείχαν με αντίστοιχους εκπροσώπους, ωστόσο, «χωρίς να μπορούν να παρακαλώσουν την τυχόν διαμορφούμενη γενική συναίνεση των κρατών μελών». Ως παρατηρητές συμμετείχαν τρεις εκπρόσωποι από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, έξι εκπρόσωποι από την Επιτροπή των Περιφερειών, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και μετά από πρόσκληση του Προεδρείου, μπορούσαν επίσης να λάβουν το λόγο ενώπιον της Συνέλευσης ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διόρισε τον κ. Valéry Giscard d'Estaing ως Πρόεδρο της Συνέλευσης και τους κ.κ. Giuliano Amato, πρώην πρωθυπουργό της Ιταλίας και Jean Luc Dehaene, πρώην πρωθυπουργό του Βελγίου, ως Αντιπροέδρους. Το Προεδρείο συγκρότησε έντεκα ομάδες εργασίας που αφορούσαν την επικουρικότητα, το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τη νομική προσωπικότητα της Ένωσης, το ρόλο των Εθνικών κοινοβουλίων, τις επικουρικές αρμοδιότητες, την οικονομική διακυβέρνηση, την εξωτερική δράση, την άμυνα, την απλούστευση, την ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη και την κοινωνική Ευρώπη. Η σύνθεση της Συνέλευσης ήταν ανάλογη με της ομάδας που προσχεδίασε το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης κατά την περίοδο 1999-2000 (Piris 2010, σ.14). Ωστόσο, όπως αναφέρουν οι Maignette και Nicolaidis (2004, σ. 382), η Συνέλευση δεν ήταν μια «Ευρωπαϊκή Φιλαδέλφεια» και αναπαρήγαγε σε μεγάλο βαθμό τη λογική των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων (“business as usual”), γεγονός που απέδειξε ότι η λογική της μεταρρύθμισης των Συνθηκών παρέμεινε λίγο πολύ η ίδια (Moravcsik 2003).²⁴

Με την ολοκλήρωση των εργασιών της Συνέλευσης, στις 18 Ιουλίου του 2003, το «Σχέδιο συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» διαβιβάστηκε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, επί Ιταλικής Προεδρίας της ΕΕ. Για την περαιτέρω ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων αποφασίστηκε η σύγκλιση Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΚΔ), σε επίπεδο Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων και Υπουργών Εξωτερικών, οι εργασίες της οποίας άρχισαν στις 4 Οκτωβρίου του 2003. Η ΔΚΔ είχε προαναγγελθεί το 2000 για να διευκρινίσει τα «λοιπά» της Συνθήκης της Νίκαιας (Τσινισιζέλης 2001). Οι εργασίες της ολοκληρώθηκαν στις 29 Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη, όπου υπογράφεται η «Συνθήκη για τη θέσπιση ενός Συντάγματος στην Ευρώπη».²⁵

Η υπογραφή του Ευρω-Συντάγματος, όπως επικράτησε να λέγεται, άνοιξε εκ νέου τη συζήτηση για τη φύση και την πορεία της Ένωσης. Κάποιοι υποστήριζαν ότι η ενοποίηση θα διευκολυνόταν από νομικές διευθετήσεις, μια συζήτηση που προϋπήρχε από τη δεκαετία του 1980 (Haltern 2004). Η συζήτηση στράφηκε γύρω από κατά πόσο το Ευρω-Σύνταγμα, θα διευκόλυνε την ανάδυση μιας «ευρωπαϊκής

²⁴ Βλ. Moravcsik, A. (2003), ‘The EU ain’t broke’, Prospect, 38-45. Η αναφορά στους Maignette και Nicolaidis 2004, σ. 382.

²⁵ Διακυβερνητική Διάσκεψη 2003/2004, Οι διαπραγματεύσεις υπό την ιταλική Προεδρία, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1_el.htm (ανάκτηση 15.10.2013) και οι διαπραγματεύσεις υπό την ιρλανδική Προεδρία. http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations2_el.htm (ανάκτηση 20.10.2013).

δημόσιας σφαίρας», ενός «ευρωπαϊκού δήμου», (Habermas 2001), μιας νέας περιφερειακής «ευρωπαϊκής ταυτότητας» και κατά συνέπεια μιας «αναδυόμενης ευρωπαϊκής δημοκρατίας» (Von Bogdandy 2005, Χρυσόχου 2005)²⁶ ή, αν εν τέλει, η Ένωση, παρέμενε μία *sui generis* οντότητα με κύριο στόχο την «υπερεθνική» ειρηνική συνύπαρξη αυτόνομων πολιτικών κοινοτήτων (Weiler 1999, όπως αναφέρεται στον Eleftheriadis 2007, σ.3).²⁷ Η τελευταία αυτή διάσταση πυροδότησε επίσης, τον προβληματισμό για την αναγκαιότητα ύπαρξης και με ποιους όρους ή/και τη δυνατότητα επιβίωσης μιας υπερκείμενης συνταγματικής έννομης τάξης ανάμεσα σε διαφορετικούς «δήμους» που εδράζονται σε κράτη μέλη με διαφορετικά οντολογικά χαρακτηριστικά, όπως αυτά διαμορφώθηκαν από την ανάπτυξη διαφορετικών πολιτικών παραδόσεων, γλώσσας, κουλτούρας κατά την ιστορική τους πορεία (Siedentop 2001, Ήφαιστος 1999, σ. 217, Eleftheriadis 2007). Ουσιαστικά το δίλημμα που επανήλθε, αφορούσε τη νομιμοποίηση από την άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας στο επίπεδο του κράτους και περιορισμός της Ένωσης σε διακυβερνητικά πλαίσια ή «τη μετάθεση της λαϊκής κυριαρχίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο και την ανάπτυξη θεσμών ανάλογης ευρωπαϊκής εμβέλειας» (Bull 2002, Ήφαιστος, 1999, σ. 209 και σσ. 205-219, Moravcsik 2005).

2.2. Από το Ευρω-Σύνταγμα στη Λισσαβόνα

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αποτελεί τον συμβιβαστικό κείμενο που προέκυψε μετά τη «Συνταγματική κρίση» που προκάλεσε η απόρριψη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος από το Γαλλικό (54,8%) και τον Ολλανδικό (61,7%) λαό με αντίστοιχα δημοψηφίσματα το 2005.²⁸ Την κρίση ακολούθησε μια διετής περίοδος

²⁶ Για παράδειγμα ο Armin von Bogdandy (2005) μιλά για την Ένωση ως μια «εκκολαπτόμενη» δημοκρατία. Η αναφορά στον Eleftheriadis 2007. Ο Δημήτρης Χρυσόχου υποστηρίζει ότι η υπογραφή της Συνταγματικής Συνθήκης, «παρά τις όποιες θεσμικές ατέλειες ή συνταγματικές ατολμίες...επιχειρεί να αποκαταστήσει τη σχέση της Ένωσης με τους πολίτες της» (Χρυσόχου 2005, σ. 159).

²⁷ Ο Weiler επανέρχεται σε ένα άρθρο του το 2002 υποδεικνύοντας πέντε σημεία που καθορίζουν τις συνταγματικές επιλογές που θα αντιμετωπίσει η Ευρώπη, όπως τα ζητήματα που συνδέονται με τη διεύρυνση, το «καθαρό» συνταγματικό ζήτημα, δηλαδή τη μορφή της Ένωσης, το ζήτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης στην Ευρώπη ως ένας καθοριστικός δείκτης ταυτότητας και κατά πόσον θα έπρεπε να θεσμοποιηθεί, το θέμα της αστυνόμευσης, και, το ζήτημα της πολιτικής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για την Ευρώπη. Βλ. Weiler, J. H. H., A (2002), "Constitution for Europe? Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), 563-580.

²⁸ Τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την επικύρωση του Ευρωσυντάγματος αποφάσισαν αρχικά δέκα χώρες, η Γαλλία, η Δανία, η Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο η Τσεχία, η Ολλανδία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο και κατόπιν προστέθηκε και το Βέλγιο. Για τα δημοψηφίσματα για το Ευρω-Σύνταγμα και τις επιπτώσεις τους βλ. Closa, C. (2004), *Ratifying the EU Constitution: Referendums and their Implications*. U.S.-Europe Analysis Series. November 2004. NW

προβληματισμού (“*period of reflection*”) και το «Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση» της Επιτροπής (Streinz 2008).²⁹

Κάποιοι μελετητές μίλησαν για την κατάρρευση της ευρωπαϊκής συνταγματικής προσπάθειας (Moravcsik 2005, 2006, Hurrelmann 2007), άλλοι πρότειναν τη μεταρρύθμιση του κειμένου (Emmanouilidis 2005). Ο υποψήφιος τότε Πρόεδρος της Γαλλίας Nicolas Sarkozy (2006)³⁰ πρότεινε μια μερική μεταρρύθμιση (mini-treaty) ενώ η Γερμανία προσπαθούσε να περισώσει το μεγαλύτερο μέρος των μεταρρυθμίσεων (König *et al.* 2008, σ. 340), καθώς η ενίσχυση των διακυβερνητικών δομών και το πληθυσμιακό κριτήριο που εισήχθη στη στάθμιση των ψήφων κατά την ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, την ευνοούσε σημαντικά.

Κατά τον εορτασμό των πενήντα ετών από την υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης, μετά από πρωτοβουλία της Γερμανικής Προεδρίας, υιοθετείται η *Διακήρυξη του Βερολίνου*, με την οποία δηλώνεται η βούληση των ηγετών να εφοδιάσουν την ΕΕ με «ένα ανανεωμένο κοινό θεμέλιο» πριν τις Ευρωεκλογές του 2009.³¹ Τον Ιούνιο (21-22) του 2007, μετά από μαραθώνιες διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τη σύγκλιση Διακυβερνητικής Διάσκεψης με στόχο τη σύνταξη μιας «Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης», έτσι ώστε να ενισχυθεί «η αποτελεσματικότητα και

Washington, DC: The Brookings Institution. (ανάκτηση από την ηλ. διεύθυνση <http://www.brookings.edu/fp/cuse/analysis/closa20041101.pdf> στις 05.10.2010). Επίσης, Seeger, S. (2008), *From Referendum Euphoria to Referendum Phobia –How EU Member States Framed Their Decision on the Ratification Procedure of the Constitutional Treaty in Comparison to the Treaty of Lisbon*. Paper presented at the international conference “The Lisbon Reform Treaty: Internal and External Implications”, The Hebrew University of Jerusalem, 13-14 July 2008. Για το δημοψήφισμα ως στρατηγική επιλογή για την άσκηση πίεσης στις διάφορες φάσεις των διαπραγματεύσεων πριν την υπογραφή μιας συνθήκης βλ. ενδεικτικά Hug, S. and Schulz, T. (2007), “Referendums in the EU’s Constitution Building Process”, *Review of International Organizations*, Vol. 2 (2), 177-218. Επίσης, Lenz, H., Dorussen, H., and Ward, H. (2007), “Public commitment strategies in intergovernmental negotiations on the EU constitutional treaty”, *Review of International Organizations*, Vol. 2 (2), 131-152.

²⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «Η συμβολή της Επιτροπής κατά την περίοδο προβληματισμού και πέραν αυτής: Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση» [COM(2005) 494] τελικό, Βρυξέλλες 13.10.2005

³⁰ Nicolas Sarkozy (2006), *L’Europe de demain-Une nouvelle vision française*. Brussels 8 September 2006. Βλ. Επίσης, το άρθρο, «Sarkozy proposes ‘Mini-Treaty’, new Convention and a ‘Non’ to Turkey», Euractiv, 11 September 2006/ Updated: 20 September 2006, ανάκτηση από την ηλ. διεύθυνση <http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-proposes-mini-treaty-new-convention-non-turkey/article-157674> (ανάκτηση 03.10.2010).

³¹ Βλ. τη «Δήλωση επ’ ευκαιρία της 50ής επετείου της υπογραφής των Συνθηκών της Ρώμης» και την ομιλία της Angela Merkel, Καγκελαρίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στην επίσημη τελετή για τον εορτασμό της 50^{ης} επετείου από την υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης, Βρυξέλλες, 29 Μαρτίου 2007 (03.04) SN2151/07.

η δημοκρατική νομιμότητα της διευρυμένης Ένωσης καθώς και η συνοχή της εξωτερικής της δράσης».³²

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη άρχισε εντέλει την 23η Ιουλίου 2007 και περατώθηκε τη 18η Οκτωβρίου του ίδιου έτους. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Σύνοδο Κορυφής στην ομώνυμη πόλη της Πορτογαλίας, και τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009. Με τη νέα Συνθήκη παραλείπεται η λέξη «Σύνταγμα», όπως επίσης ο ύμνος (η Ωδή στη Χαρά του Μπετόβεν), η σημαία και το έμβλημα της Ένωσης, διατηρούνται όμως οι περισσότερες θεσμικές αλλαγές που εμπεριέχονται στο αρχικό κείμενο του Συντάγματος. Κάποιοι είπαν, ότι, δεν ήταν ώριμες οι συνθήκες υλοποίησης του οράματος για την «τελικότητα» (*finality*)³³ της Ευρώπης, αλλά όπως δήλωσε ο Πρόεδρος της Συνέλευσης Valéry Giscard d'Estaing «αν κάποιος σηκώσει το καπάκι και κοιτάξει την εργαλειοθήκη, υπάρχουν πολλά από τα καινοτόμα και αποτελεσματικά εργαλεία δημιουργημένα από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, όπως μια σταθερή Προεδρία, μια αποτελεσματική Επιτροπή, ένα Κοινοβούλιο με πραγματικό νομοθετικό δικαίωμα, ένας Υπουργός Εξωτερικών αν και με ανεπαρκή τίτλο, αποφάσεις που λαμβάνονται με διπλή πλειοψηφία και ο πιο εξελιγμένος Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στον κόσμο».³⁴

Προς ποια κατεύθυνση κινούνται όμως οι αλλαγές που διατηρήθηκαν; Αν και η εφαρμογή πολλών διατάξεων θα δώσει μια πιο σαφή εικόνα στα χρόνια που θα ακολουθήσουν, ειδικά μετά το 2014, είναι εμφανές ότι οι οπαδοί των διακυβερνητικών θεωρήσεων έχουν λόγους να διεκδικούν την ορθότητα των εκτιμήσεών τους, αφού η Συνθήκη της Λισσαβόνας συνέχισε στην ίδια πρακτική του Άμστερνταμ και της Νίκαιας μέσω της οποίας «οι κυβερνήσεις επανέκτησαν την πολιτική πρωτοβουλία στην εξέλιξη του συστήματος» (Τσινισιζέλης 2001, σ. 413). Η έμφαση στο πληθυσμιακό κριτήριο που εν τέλει επικράτησε ως προς τη στάθμιση των

³² Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εντολή καθηκόντων της ΔΚΔ του 2007, 11218/07, POLGEN 74, Βρυξέλλες, 26 Ιουνίου 2007. Βλ. επίσης 'Europe – Succeeding Together', Presidency Programme 1 January to 30 June 2007, σ. 4, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf (ανάκτηση 01.11.2010).

³³ Βλ. "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", Ομιλία του Joschka Fischer στο Humboldt University, Βερολίνο, 12 Μαΐου 2000. Για τη σχετική συζήτηση βλ. Petersmann, E-Ul. (2008), *The Reform Treaty and the Constitutional Finality of European Integration*, European Community Studies Association of Austria Publication Series, Vol. 11, 337-358.

³⁴ Valéry Giscard d'Estaing (2007), *The EU Treaty is the same as the Constitution*, *Independent*, ανάκτηση από την ηλ. διεύθυνση <http://www.independent.co.uk/voices/commentators/valeacutery-giscard-destaing-the-eu-treaty-is-the-same-as-the-constitution-398286.html> (ανάκτηση 10.02.2010).

ψήφων στο Συμβούλιο και στον καθορισμό του αριθμού των Ευρωβουλευτών και η υιοθέτηση μόνιμων θέσεων Προέδρων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στα κρίσιμα Συμβούλια, αυτό των Εξωτερικών Υποθέσεων και της Ευρω-ομάδας (Eurogroup) μαζί με μια σειρά άλλων ρυθμίσεων αυξάνουν την επιρροή των μεγάλων χωρών στο σύστημα κι επαναφέρουν τις συζητήσεις περί άσκησης πολιτικών ισχύος στις ευρωπαϊκές διαπραγματευτικές αρένες. Η εξέλιξη αυτή επαναφέρει στην επικαιρότητα τη συζήτηση για το «γερμανικό ζήτημα» αφού το νέο σύστημα, όπως έχει διαμορφωθεί, σε συνδυασμό με τη στάση της Γερμανίας στην κρίση του ευρώ, τροφοδότησε τους φόβους για την ανάπτυξη ενός νέου «ηγεμονισμού» στην Ευρώπη.

Επίσης, είναι εμφανές ότι τα κράτη μέλη φρόντισαν σε διάφορα σημεία της Συνθήκης να τονίσουν ότι είναι οι «κύριοι» των Συνθηκών. Στο Άρθρο 4 (2) ΣΕΕ δηλώνεται ρητά ότι η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών...και τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, όπως αυτές που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εθνικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας ενώ απαλείφθηκε η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου που προέβλεπε το Ευρω-Σύνταγμα και αντικαταστάθηκε από μια Δήλωση (Αριθμ.17). Σύμφωνα με την Κανελλοπούλου – Μαλούχου (2010) οι προβλέψεις αυτές πρώτον, αναγνωρίζουν έναν πυρήνα κρατικών λειτουργιών όπου το κράτος διατηρεί την πολιτική και κανονιστική προτεραιότητα έναντι της Ένωσης, δεύτερον, διευκρινίζουν ότι η έννοια της εθνικής ταυτότητας βρίσκεται στο συγκεκριμένο πεδίο του εθνικού Συντάγματος και τρίτον, αναγνωρίζουν την αρχή της ισοτιμίας των εθνικών συνταγματικών πολιτισμών στο πλαίσιο της Ένωσης.

2.3 Οι ιδιαιτερότητες της νέας Συνθήκης

2.3.1. Η πολυπλοκότητα των κειμένων, οι παρεκκλίσεις και οι εξαιρέσεις

Παρόλο που, η απλοποίηση των διατάξεων αναφέρεται κάθε φορά, ως ένας από τους κύριους στόχους της αναθεώρησης των Συνθηκών, τα νέα κείμενα εξακολουθούν να είναι πολύπλοκα και ακατανόητα για τους πολίτες της Ένωσης. Εάν ληφθούν υπόψη τα ειδικά πρωτόκολλα και οι δυνατότητες παρεκκλίσεων³⁵ ή εξαιρέσεων (opt-outs)³⁶ από διατάξεις της Συνθήκης, πρακτική που καθιερώνεται με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ (Vibert 1999) αντιλαμβάνεται

³⁵ Π.χ. Κράτη μέλη με παρέκκλιση είναι τα κράτη που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισαγωγής στη ζώνη του ευρώ. Βλ. Πρωτόκολλο Αριθμ. 13 και Άρθρο 139 ΣΛΕΕ.

³⁶ Π.χ. το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία, βλ. Πρωτόκολλα Αριθμ. 15 και 16.

κανείς το μέγεθος της πολυπλοκότητας. Το Ηνωμένο Βασίλειο έθεσε ως κόκκινες γραμμές, την εξαίρεσή του από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αίτημα που ακολούθησε και η Πολωνία καθώς και από τις ρυθμίσεις του τομέα Δικαιοσύνης κι Εσωτερικών Υποθέσεων που περνούσαν από την ομοφωνία στο Συμβούλιο στην ειδική πλειοψηφία (Ιωακειμίδης 2010, σ. 23). Μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, το Ιρλανδικό «όχι» στο δημοψήφισμα του Ιουνίου του 2008 καθώς και η κωλυσιεργία του Πολωνού Προέδρου Lech Kaczyński και του ευρωσκεπτικιστή Τσέχου Προέδρου Vaclav Klaus, ως προς την ολοκλήρωση των διαδικασιών κύρωσης³⁷ δημιούργησαν το έδαφος για περαιτέρω «παρεκκλίσεις» από τις καταστατικές προβλέψεις της Συνθήκης και ρήτρες εξαίρεσης (opt-outs) με ειδικές συμφωνίες, ακόμη και μετά το πέρας των διαπραγματεύσεων. Η τακτική αυτή ακολούθηθηκε διότι εάν άνοιγε ένας νέος γύρος διαπραγματεύσεων της Συνθήκης, το αποτέλεσμα μιας εκ νέου συμφωνίας, εν μέσω της οικονομικής και θεσμικής κρίσης που ακολούθησε, θα ήταν αβέβαιο.

2.3.2. *Μεταβατικές ρήτρες, ρήτρες συγκράτησης και ρήτρες επίσπευσης*

Η πρόβλεψη της *συνήθους νομοθετικής διαδικασίας*, που καταργεί τον κανόνα της ομοφωνίας σε μια σειρά τομέων «ευαίσθητων» για την εθνική κυριαρχία συνοδεύτηκε από την πρόβλεψη ειδικών ρητρών, ως μέσο διασφάλισης των κρατών μελών. Έτσι, η συνθήκη της Λισσαβόνας προβλέπει τρία είδη ρητρών: τις μεταβατικές ρήτρες (*passerelle clauses*), τις ρήτρες συγκράτησης (*brake clauses*) και τις ρήτρες επίσπευσης (*accelerator clauses*).

³⁷ Ο Τσέχος Πρόεδρος υπέγραψε τη Συνθήκη στις 3 Νοεμβρίου 2009 και κατ' αυτόν τον τρόπο ολοκληρώθηκε η διαδικασία κύρωσης από την Τσεχία, αφού εξασφάλισε ότι τα συμφωνηθέντα στο Παράρτημα Ι των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 29-30 Οκτωβρίου 2009 θα συμπεριλαμβανόταν, με την επόμενη Συνθήκη Ένταξης στην ΕΕ, στο Πρωτόκολλο Αριθμ. 30 της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Η Τσεχία δηλαδή, θα συμπεριλαμβανόταν στο Πρωτόκολλο που προέβλεπε την εξαίρεση (opt-out) για την Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο από την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Αυτό συνέβη, για να αποφευχθεί η έγερση απαιτήσεων από τους Γερμανούς-Σουδήτες που εκδιώχτηκαν από την Τσεχοσλοβακία το 1945 ή από τους απογόνους τους αιτήματα για επιστροφή των περιουσιών τους. Βλ. Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 29/30 October 2009, 15265/1/09, REV 1, Brussels, 1 December 2009. Στην πραγματικότητα η αντίδραση αυτή οφείλονταν στην ευρωσκεπτικιστική αντίληψη του Τσέχου Προέδρου όσον αφορά στις μεταρρυθμίσεις. Για τις θέσεις του Τσέχου Προέδρου και συμβούλων του βλ. Václav Klaus, Jiří Weigl, Petr Mach, Marek Loužek, Jiří Brodský, "What is EUROPEISM or What Should Not Be The Future For Europe", Center for Economics and Politics, διαθέσιμο: <http://www.cepin.cz/docs/dokumenty/europeism.pdf> Κριτική για τις θέσεις του Τσέχου Προέδρου βλ. Milada Polišenská, "Czech National Identity and the European Constitution: a Chance and/or a Challenge (a Historical Perspective)", διαθέσιμο στην ηλ. Διεύθυνση http://www2.tku.edu.tw/~tiexm/conference_paper/session2/Polisenska.pdf (ανάκτηση 02.11.2010).

Οι μεταβατικές ρήτρες (*passerelle clauses*) υπό προϋποθέσεις επιτρέπουν: α) τη «μετάβαση» από την *ειδική νομοθετική διαδικασία* στη *συνήθη νομοθετική διαδικασία* και β) τη «μετάβαση» από μία ψηφοφορία με ομοφωνία στο Συμβούλιο σε μία ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για την έγκριση μίας πράξης. Για να εγκριθεί η ενεργοποίηση μιας μεταβατικής ρήτρας απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Υπάρχουν δύο ειδών μεταβατικών ρητρών: α) η γενική μεταβατική ρήτρα που εφαρμόζεται σε όλες τις ευρωπαϊκές πολιτικές στο πλαίσιο της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης³⁸ για την ενεργοποίηση της οποίας απαιτείται ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η μη διατύπωση αντίρρησης από εθνικό κοινοβούλιο εντός έξι μηνών και β) οι ειδικές μεταβατικές ρήτρες για ορισμένες ευρωπαϊκές πολιτικές.³⁹

Οι ρήτρες συγκράτησης (*brake clauses*) υιοθετήθηκαν για να υπάρχει η δυνατότητα εφαρμογής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε συγκεκριμένους τομείς που αφορούν στην κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων (Άρθρο 48 ΣΛΕΕ), τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις [Άρθρο 82 (3) ΣΛΕΕ] και τη θέσπιση κανόνων για ποινικά αδικήματα [Άρθρο 83 (3) ΣΛΕΕ]. Ο μηχανισμός «συγκράτησης» ενεργοποιείται εφόσον κάποιο κράτος μέλος προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αφού θεωρεί ότι θίγεται από κάποια πρόταση που πρόκειται να υιοθετηθεί με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Τότε, η διαδικασία αναστέλλεται και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί είτε να αναπέμψει το σχέδιο στο Συμβούλιο, το οποίο συνεχίζει τη διαδικασία λαμβάνοντας υπόψη τις διατυπωθείσες επιφυλάξεις είτε να τερματίσει οριστικά τη διαδικασία και να ζητήσει ενδεχομένως νέα πρόταση από την Επιτροπή. Οι ρήτρες αυτές χρησιμοποιήθηκαν για να καμφθούν οι αντιρρήσεις κάποιων κρατών για την εγκατάλειψη του κανόνα της ομοφωνίας.

Οι ρήτρες επίσπευσης (*accelerator clauses*) δίνουν ώθηση και μειώνουν το χρόνο, επιτρέποντας την παρέκκλιση από τη διαδικασία, για τη θέσπιση ενισχυμένων συνεργασιών σε ορισμένους τομείς που υπάρχει μεγάλη απροθυμία να θεσπιστεί

³⁸ Άρθρο 48 (7) ΣΕΕ.

³⁹ Υπάρχουν έξι ειδικές μεταβατικές ρήτρες που εφαρμόζονται στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο Άρθρο 312 ΣΛΕΕ, στην ΚΕΠΠΑ Άρθρο 31 ΣΕΕ, στη δικαστική συνεργασία σε υποθέσεις οικογενειακού δικαίου Άρθρο 81 ΣΛΕΕ (αυτή η ειδική ρήτρα είναι η μόνη για την οποία τα εθνικά κοινοβούλια διατηρούν το δικαίωμα ένστασης), στις ενισχυμένες συνεργασίες σε τομείς όπου εφαρμόζεται ομοφωνία ή ειδική νομοθετική διαδικασία, Άρθρο 333 ΣΛΕΕ, στις κοινωνικές υποθέσεις Άρθρο 153 ΣΛΕΕ, στον τομέα του περιβάλλοντος Άρθρο 192 ΣΛΕΕ.

ευρωπαϊκή νομοθεσία, εξαιτίας της αντίδρασης κάποιων κρατών μελών. Οι ρήτρες αυτές αφορούν τέσσερις τομείς του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, δηλαδή τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (Άρθρο 82 ΣΛΕΕ), τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένα ποινικά αδικήματα (Άρθρο 83 ΣΛΕΕ), τη δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (Άρθρο 86 ΣΛΕΕ) και την αστυνομική συνεργασία (Άρθρο 87 ΣΛΕΕ). Οι ρήτρες επίσπευσης, που αφορούν τη συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και τα ποινικά αδικήματα, προκύπτουν άμεσα από την ενεργοποίηση των ρητρών συγκράτησης [Άρθρο 82 (3) ΣΛΕΕ και 83 (3) ΣΛΕΕ]. Σε περίπτωση που έχει ενεργοποιηθεί η ρήτρα συγκράτησης και οδηγήσει σε αποτυχία τη νομοθετική διαδικασία, εφόσον εννέα κράτη μέλη θέλουν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο της υπό συζήτηση οδηγίας, μπορούν να το πράξουν, αφού απλά ενημερώσουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

2.3.3. Η κλιμακωτή εφαρμογή των διατάξεων

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της Συνθήκης είναι η κλιμακωτή εφαρμογή των διατάξεων. Κάποιες θεσμικές μεταρρυθμίσεις ισχύουν άμεσα με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης, όπως για παράδειγμα η θέσπιση της θέσης του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Για άλλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις, όπως για παράδειγμα η σύνθεση της (μικρότερης) Επιτροπής, ο αριθμός των βουλευτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας μετά το 2014, όπως περιγράφεται στο σχετικό Πρωτόκολλο (Αριθμ. 36) (Bribosia 2008, σ. 58).

2.3.4. Η αποχώρηση κράτους μέλους

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας προβλέπει για πρώτη φορά τις διαδικασίες για την αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ. Η πρόβλεψη αυτή κατοχυρώνει «πως το κράτος μέλος παραμένει εθνικά και συνταγματικά κυρίαρχο» (Κανελλοπούλου-Μαλούχου 2010). Σύμφωνα με το Άρθρο 50 ΣΕΕ, κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες⁴⁰ γνωστοποιώντας την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό

⁴⁰ Άρθρο 50 (1) ΣΕΕ.

Συμβούλιο.⁴¹ Η Ένωση προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το εν λόγω κράτος συμφωνία που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρησή του, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με αυτήν.⁴² Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο εν λόγω κράτος από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης ή, ελλείψει τέτοιας συμφωνίας, δύο έτη μετά τη γνωστοποίηση που έκανε το κράτος μέλος προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε συμφωνία με το εν λόγω κράτος μέλος, αποφασίσει ομόφωνα την παράταση της προθεσμίας αυτής.⁴³ Η συμφωνία συνάπτεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία αλλά απαιτεί και έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁴⁴

2.4. Η δομή της Συνθήκης

Αρχή επιστήμης ονομάτων επίσκεψις (Αντισθένης, 445-360 π. Χ., Κυνικός Φιλόσοφος)

Σύμφωνα με το Άρθρο 1 ΣΕΕ, τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη ιδρύουν μεταξύ τους μία «Ευρωπαϊκή Ένωση» εφεξής καλούμενη «Ένωση», στην οποία τα κράτη μέλη απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων. Τα κράτη μέλη διακηρύττουν ότι η «παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας *διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών* της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες», ενώ «προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών (Άρθρο 3 ΣΕΕ). Έτσι, εγκαταλείπεται ο χριστιανοδημοκρατικής εμπνεύσεως όρος «κοινότητα». Η Ένωση αντικαθιστά την Κοινότητα και τη διαδέχεται. Επιπλέον, σταματά κάθε συζήτηση περί ιδρύσεως ενός «Ευρωπαϊκού κράτους», αφού παράλληλα με τη σημαία, τον ύμνο και τα σύμβολα, απαλείφθηκαν, μετά από πιέσεις της Γαλλίας, της Ολλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, οποιεσδήποτε αναφορές στις λέξεις «Σύνταγμα», «Υπουργός των Εξωτερικών», «νόμος» και «νόμος-πλαίσιο» (Ιωακειμίδης 2010, σ. 23). Αντίθετα από

⁴¹ Άρθρο 50 (2) ΣΕΕ.

⁴² Η διαπραγμάτευση της συμφωνίας αυτής γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμφωνία συνάπτεται εξ ονόματος της Ένωσης από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βλ. ό.π.

⁴³ Άρθρο 50 (3) ΣΕΕ.

⁴⁴ Άρθρο 218 (3) ΣΛΕΕ.

την αρχική διατύπωση, όπου, στη βάση της θέλησης των λαών για ένα κοινό μέλλον, το Σύνταγμα ίδρυε την Ένωση, η Συνθήκη της Λισσαβόνας τονίζει ότι η ύπαρξη της Ένωσης εναπόκειται στη θέληση των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών, δηλαδή των κρατών μελών.⁴⁵

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Η ΣΕΕ διατηρεί το όνομά της ενώ η ΣΕΚ μετονομάζεται Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Οι δύο αυτές Συνθήκες έχουν το ίδιο νομικό κύρος.⁴⁶ Η Ένωση «αντικαθιστά και διαδέχεται» την Ευρωπαϊκή Κοινότητα⁴⁷ και αποκτά μία και μόνη νομική προσωπικότητα.⁴⁸ Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας εξακολουθεί να είναι σε ισχύ, με ελάχιστες τροποποιήσεις, οι οποίες εμπεριέχονται σε πρωτόκολλο προσαρτημένο στη Συνθήκη της Λισσαβόνας (Αριθμ. 12).⁴⁹ Έτσι, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας διατηρεί ξεχωριστή νομική προσωπικότητα αλλά έχει το ίδιο θεσμικό πλαίσιο με την Ένωση.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αποτελείται από επτά άρθρα, έντεκα νέα πρωτόκολλα, τα οποία προσαρτώνται στη ΣΛΕΕ και στη Συνθήκη ΕΚΑΕ και δύο πρωτόκολλα που προσαρτώνται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας καθώς και πενήντα δηλώσεις και δεκαπέντε δηλώσεις κρατών μελών (Κανελλόπουλος 2010, σ. 80).

Η νέα Συνθήκη καταργεί το σύστημα των «πυλώνων». Τα θέματα του τρίτου πυλώνα που αφορούν το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μεταφέρονται στη ΣΛΕΕ και τα ευαίσθητα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ ενσωματώνονται στη ΣΕΕ κι εξακολουθούν να υπόκεινται σε ειδικές διατάξεις και διακυβερνητικούς τρόπους λήψης αποφάσεων. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της

⁴⁵ Βλ. Άρθρο 1 ΣΕΕ «Με την παρούσα Συνθήκη τα ΥΨΗΛΑ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ιδρύουν μεταξύ τους μία ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ... Το σχετικό Άρθρο του Συντάγματος προέβλεπε: Article I-1 (1). Establishment of the Union. “Reflecting the will of the citizens and States of Europe to build a common future, this Constitution establishes the European Union, on which the Member States confer competences to attain objectives they have in common...”

⁴⁶ Άρθρο 1 παρ 3 ΣΕΕ, Ενοποιημένη απόδοση *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* C 83, 30.3.2010, η οποία χρησιμοποιείται εφεξής για όλα τα Άρθρα της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ.

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ Άρθρο 47 ΣΕΕ.

⁴⁹ Με τη Δήλωση 54, που είναι προσαρτημένη στην ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Ουγγαρία, η Αυστρία και η Σουηδία σημειώνουν ότι οι κύριες διατάξεις της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης αυτής και πρέπει να εκσυγχρονισθούν. Υποστηρίζουν, συνεπώς, την ιδέα της σύγκλησης Διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών το ταχύτερο δυνατόν.

Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, δεν ενσωματώθηκε τελικά στη Συνθήκη, όπως προέβλεπε το Σύνταγμα αλλά επισυνάπτεται και αναγνωρίζεται ότι έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.⁵⁰ Έτσι, παρόλο που τα κράτη μέλη και τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα οφείλουν να σέβονται τις αρχές που αναφέρονται στον Χάρτη, το ειδικό πρωτόκολλο προσαρτημένο στη Συνθήκη εξαιρεί το Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία από την εφαρμογή αυτή.⁵¹

2.5. Το Θεσμικό Σύστημα της ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας

2.5.1. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ

Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο της ΣΕΕ τα κράτη μέλη, «απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων» στην Ένωση,⁵² διάταξη που επιβεβαιώνει τη γνωστή ρήση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου ότι τα κράτη αποτελούν τους «Κυρίους των Συνθηκών» (*Herren der Verträge*).⁵³ Ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης αναφέρεται στα νέα Άρθρα 4 και 5 ΣΕΕ και στο νέο Τίτλο Ι της ΣΛΕΕ. Έτσι, «η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας», που σημαίνει ότι «όποια αρμοδιότητα δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη».⁵⁴ Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας⁵⁵ και της αναλογικότητας.⁵⁶ Μια νέα

⁵⁰ Άρθρο 6 (1) ΣΕΕ.

⁵¹ Βλ. Το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 30) που προσαρτάται στη Συνθήκη προβλέπει την εξαίρεση (opt-out) της Πολωνίας και του Ηνωμένου Βασιλείου από την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Συγκεκριμένα στο άρθρο 1(1) του Πρωτοκόλλου αναφέρεται ότι «ο Χάρτης δεν διευρύνει την ευχέρεια του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή οποιουδήποτε δικαστηρίου της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου να κρίνει ότι, οι νόμοι, οι κανονισμοί ή οι διοικητικές διατάξεις, πρακτικές ή δράση της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου δε συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές που επιβεβαιώνουν». Βλ. επίσης, Barnard, C. (2008), 'The 'Opt-Out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?', στο St. Griller and J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, European Community Studies Association of Austria Publication Series, Vol. 11, 257-283.

⁵² Άρθρο 1 ΣΕΕ

⁵³ *Brunner v European Union Treaty* [1994] 1 CMLR 57 (89 BverfGE 155), η αναφορά στον Crowe 2008, σ. 169.

⁵⁴ Άρθρο 5 (1) και 5 (2) ΣΕΕ.

⁵⁵ Βλ. Άρθρο 5 (3) ΣΕΕ «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης». Βλ. επίσης Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

πρόβλεψη δίνει τη δυνατότητα στα Εθνικά Κοινοβούλια να μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Άρθρο 12 ΣΕΕ και το Πρωτόκολλο Αριθμ. 1 (βλ. Αναλυτικά παρακάτω).⁵⁷ Επιπλέον, όπως συμβαίνει από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και μετά, προστέθηκαν νέοι τομείς όπου η Ένωση έχει αρμοδιότητες (π.χ. ενέργεια, πολιτική για το διάστημα, η διοικητική συνεργασία, ο αθλητισμός κ.ά.) ή οι αρμοδιότητές της διευρύνθηκαν σε κάποιους από τους υπάρχοντες (π.χ. ο τουρισμός, η δημόσια υγεία, το εμπόριο, η ανθρωπιστική βοήθεια, ο Ευρωπαϊκός Χώρος Έρευνας, κ.ά.).

Οι θεσμικές διατάξεις εμπεριέχονται στο Τίτλο ΙΙΙ της ΣΕΕ και στον Τίτλο Ι, Κεφάλαιο Ι του Έκτου Μέρους (Θεσμικές και Δημοσιονομικές Διατάξεις) της ΣΛΕΕ. Οι περισσότερες προβλέψεις του Τίτλου ΙΙΙ βρίσκονταν ήδη στο Σύνταγμα γι αυτό κάποιοι μελετητές κάνουν λόγο για εισαγωγή του «Συντάγματος από την πίσω πόρτα» (*Constitution by the back door*) (Κυργας 2007, σ. 4).

Το θεσμικό σύστημα της Ένωσης αποτελείται από τα κύρια κι επικουρικά όργανα κι «αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της, στην επιδίωξη των στόχων της, στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, των συμφερόντων των πολιτών της και των συμφερόντων των κρατών μελών, καθώς και στη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και των δράσεών της».⁵⁸

Τα κύρια θεσμικά όργανα της Ένωσης με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας γίνονται από πέντε, επτά και είναι:⁵⁹

- το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
- το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο,
- το Συμβούλιο,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής καλούμενη η «Επιτροπή»),
- το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα,
- το Ελεγκτικό Συνέδριο.

2.5.2. Η χρηστή διακυβέρνηση, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία και η συμμετοχή των πολιτών

⁵⁶ Βλ. Άρθρο 5 (4) ΣΕΕ «Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.»

⁵⁷ Βλ. Πρωτόκολλο (Αριθμ.1) σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ, άρθρο 3.

⁵⁸ Άρθρο 13 (1) ΣΕΕ.

⁵⁹ Ibid.

Όλοι οι πολίτες της Ένωσης, δηλαδή, τα πρόσωπα που έχουν την υπηκοότητα κράτους μέλους (Άρθρο 9 ΣΕΕ), έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες⁶⁰ και με διαφανή τρόπο.

Η αναφορά του Άρθρου 13 (1) στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έχει ως αποτέλεσμα να δεσμεύονται πλέον από όλες τις αναφορές της Συνθήκης στα θεσμικά όργανα, όπως οι αναφορές του Άρθρου 5 (3) ΣΕΕ για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, να δίνουν «ίση προσοχή» στους πολίτες της ΕΕ,⁶¹ να δίνουν «στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης»⁶² και «να διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών»,⁶³ να ενημερώνουν τα εθνικά κοινοβούλια⁶⁴ και «να συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει» (House of Lords, 2008).⁶⁵

Επιπλέον, «προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών», τα θεσμικά όργανα πρέπει να διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά,⁶⁶ να εξασφαλίζουν τη διαφάνεια των εργασιών τους, να εισάγουν, στον εσωτερικό τους κανονισμό ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα έγγραφά τους,⁶⁷ ενώ παράλληλα θα πρέπει να σέβονται τα προσωπικά δεδομένα των πολιτών (ibid).⁶⁸ Επίσης, οι πολίτες έχουν δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,⁶⁹ να απευθύνονται στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή και να καταγγέλλουν κακοδιαχείριση των θεσμικών οργάνων⁷⁰ και να απευθύνονται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα θεσμικά ή λοιπά

⁶⁰ Άρθρο 10 (3) ΣΕΕ.

⁶¹ Άρθρο 9 ΣΕΕ.

⁶² Άρθρο 11 (1) ΣΕΕ.

⁶³ Άρθρο 11 (2) ΣΕΕ.

⁶⁴ Άρθρο 12 (α) ΣΕΕ.

⁶⁵ Άρθρο 13 (2) ΣΕΕ.

⁶⁶ Άρθρο 15 (1) ΣΛΕΕ.

⁶⁷ Άρθρο 15 (3) ΣΛΕΕ Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα είναι θεμελιώδες δικαίωμα βάσει του άρθρου 43 του Χάρτη, Βλ. Κανελλόπουλος 2010, σ. 113.

⁶⁸ Άρθρο 16 (2) ΣΛΕΕ.

⁶⁹ Σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 227 ΣΛΕΕ οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα.

⁷⁰ Βλ. Άρθρο 20 (2δ) ΣΛΕΕ και Άρθρο 24 ΣΛΕΕ παρ.3 και Άρθρο 228 (1) ΣΛΕΕ «Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων που κατοικούν ή

όργανα, που αναφέρονται στο Άρθρο 13 ΣΕΕ, σε μία από τις επίσημες γλώσσες και να παίρνουν απάντηση στην ίδια γλώσσα.⁷¹ Οι ιθύνοντες ειδικά της ΕΚΤ δεν είδαν με θετικό μάτι τις παραπάνω προβλέψεις.

Παράλληλα, η Συνθήκη εισάγει την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και δηλώνεται ότι οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Άρθρο 10 ΣΕΕ). Επιπλέον, η Συνθήκη προβλέπει για πρώτη φορά, την «πρωτοβουλία των πολιτών». Σύμφωνα με αυτήν ένα εκατομμύριο πολίτες από επτά διαφορετικές χώρες (ΕΕ-28) δύναται να ζητούν από την Επιτροπή να ξεκινήσει νομοθετική διαδικασία σε τομείς που η ΕΕ έχει αρμοδιότητα, πρόταση που υποστηρίχτηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁷² Οι κανόνες και οι διαδικασίες για την πρωτοβουλία πολιτών εξειδικεύτηκαν με κανονισμό που εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Φεβρουάριο του 2011.⁷³ Μέχρι τις 31 Οκτωβρίου 2013 τρεις πρωτοβουλίες είχαν συμπληρώσει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Η ανάληψη της νομοθετικής πρωτοβουλίας ωστόσο παραμένει στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής.

Οι παραπάνω προβλέψεις της Συνθήκης, περί αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και γύρω από τη δυνατότητα να ακούγονται οι απόψεις των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών ενώσεών τους από τα όργανα της Ένωσης, αναζωπύρωσαν τις συζητήσεις περί ενός ευρωπαϊκού νομικού δήμου (Στεφάνου 2008, σ. 19) κι έγιναν αντικείμενο γνωμοδοτήσεων από τα Συνταγματικά Δικαστήρια της Τσεχίας, της Γερμανίας και της Λετονίας το 2009. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας τόνισε ότι, η ΕΕ παραμένει μια διακυβερνητική ένωση κυρίαρχων κρατών, ο Ευρωπαϊκός λαός δεν υπάρχει αλλά υπάρχουν οι λαοί των κρατών μελών, η αποτελεσματική δημοκρατία είναι και παραμένει στο επίπεδο κάθε κράτους μέλους και η Συνθήκη της Λισσαβόνας δεν οδηγεί σε ανάπτυξη ενός νέου επιπέδου

έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του καθηκόντων. Ερευνά τις καταγγελίες αυτές και συντάσσει σχετικές εκθέσεις».

⁷¹ Βλ. Άρθρο 55 ΣΕΕ, Δήλωση 16 και Άρθρο 24 ΣΛΕΕ παρ.4. Για το ζήτημα της πολυγλωσσίας στα θεσμικά όργανα βλ. το κεφάλαιο Α' «Η πολυγλωσσία στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ» στο Ασδεράκη, Φ. και Χ. Γκούσιος (2011), *Εκπαιδευτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Η πρόκληση της πολυγλωσσίας*. Αθήνα Εκδόσεις Έλλην.

⁷² Άρθρο 11(4) ΣΕΕ.

⁷³ Κανονισμός ΕΕ αριθμ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 65/1 11.3.2011.

δημοκρατίας (Piris 2010, σ. 142).⁷⁴ Το Δικαστήριο αμφισβητεί ακόμη την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης έναντι του εθνικού δικαίου και προβαίνει στη σκληρή διατύπωση ότι σε περίπτωση που το δημοκρατικό της Ένωσης καταστεί μη αποδεκτό, τότε θα εξεταστεί η περίπτωση μιας ενδεχόμενης μονομερούς αποχώρησης της Γερμανίας.⁷⁵ Οι απόψεις αυτές επικρίθηκαν από τους Joschka Fischer και Carl-Otto Lenz που σημείωσαν ότι η λέξη «κυριαρχία» αναφέρεται στο κείμενο τριάντα τρεις φορές (ibid, σ. 341).

2.5.3. Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Με τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα ιδρύεται η Συνέλευση που αποτελείται από εκπροσώπους των κοινοβουλίων των έξι κρατών μελών. Μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, η Κοινή Συνέλευση αποτελεί το κοινοβουλευτικό όργανο των τριών Κοινοτήτων. Η Κοινή Συνέλευση συνεδριάζει για πρώτη φορά στο Στρασβούργο στις 19 Μαρτίου 1958 με εκατό σαράντα δύο (142) μέλη, τα οποία έχουν τη λεγόμενη «διπλή εντολή». Από το 1962 η Συνέλευση μετονομάζεται σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Από το 1979 καθιερώνεται η εκλογή των μελών του με άμεση, καθολική ψηφοφορία.

Με κάθε αναθεώρηση των Συνθηκών αρχής γενομένης από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνεχώς ενισχύονται και οι διαδικασίες του γίνονται διαφανέστερες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρείται από κάποιους μελετητές ο μεγάλος κερδισμένος (“winner”) της Συνθήκης της Λισσαβόνας (Craig 2008, σ.128) ενώ από άλλους υποστηρίζεται ότι ενισχύθηκε η θέση του αλλά όχι στο βαθμό που το ίδιο επεδίωκε ή θα έπρεπε. Οι Benedetto and Hix (2007, σ.116) υποστηρίζουν ότι το Κοινοβούλιο κερδίζει, κυρίως, στους νέους τομείς που οι κυβερνήσεις αναθέτουν αρμοδιότητες στην Ένωση και διακατέχονται από αβεβαιότητα για τις συνέπειες.

⁷⁴ Βλ. Fischer-Lescano, A., Joerges, Chr. and A.Wonka (eds), *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*, ZERP Discussion Paper 1/2010, ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK, Universität Bremen. Επίσης, Evas, T., and Ul .Liebert (2010), “Enhancing democracy through constitutional pluralism? The Czech, German and Latvian Lisbon rulings in dialogue” Contribution to the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010, διαθέσιμο στην ηλ.διεύθυνση <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/164.pdf> (ανάκτηση 03.09.2013).

⁷⁵ Βλ. παράγραφο 264 της απόφασης, όπως αναφέρεται στο Piris 2010, σ. 143.

Δεν είναι τυχαίο ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφέρεται πρώτο στη λίστα των θεσμικών οργάνων, μιας και είναι το όργανο που εκφράζει τα συμφέροντα των πολιτών της Ένωσης. Απαρτίζεται από τους αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης (“representatives of the Union’s citizens”), όπως αναφέρει το νέο άρθρο της Συνθήκης της Λισσαβόνας⁷⁶ ενώ η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία.⁷⁷ Το αντίστοιχο Άρθρο 189 ΣΕΚ της Νίκαιας έκανε λόγο για τους εκπροσώπους των λαών των Κρατών (“representatives of the peoples of the States”), διατύπωση που είχε διατηρηθεί από τις ιδρυτικές Συνθήκες⁷⁸ και σχετίζεται με τη γενεσιουργό αιτία της τότε Συνέλευσης, που αποτελείτο από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων. Παράλληλα, ενισχύθηκαν οι νομοθετικές του εξουσίες. Έτσι, η σημερινή φύση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απέχει πολύ από το «όραμα του Jean Monnet ότι μαζί με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θα αποτελούσε ένα όργανο παρακολούθησης και ελέγχου κι όχι λήψης αποφάσεων» (Neunreither 2000, σ. 133).

2.5.3.1. *Σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*

Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται για πέντε έτη με άμεση, καθολική, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία, το ίδιο χρονικό διάστημα [Άρθρο 14 (3) ΣΕΕ].⁷⁹ Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας ο αριθμός των ευρωβουλευτών ορίστηκε σε επτακόσιους πενήντα (750) συν τον Πρόεδρο, σύνολο επτακόσιοι πενήντα ένας (751), αφού η Ιταλία δεν ήθελε να χάσει έναν ευρωβουλευτή.⁸⁰ Η εκπροσώπηση των πολιτών είναι «αναλογική κατά φθίνουσα τάξη», δηλαδή οι ευρωβουλευτές από τις πιο μεγάλες χώρες θα αντιπροσωπεύουν περισσότερους πολίτες από εκείνους από τις μικρότερες χώρες⁸¹ με ελάχιστο όριο έξι εδρών, έτσι ώστε να υπάρχουν βουλευτές ανά χώρα σχεδόν από όλα τα πολιτικά κόμματα. Το ανώτατο όριο είναι ενενήντα έξι έδρες, οι οποίες αντιστοιχούν στη Γερμανία μετά τις ευρωεκλογές του 2014.

⁷⁶ Άρθρο 14 ΣΕΕ.

⁷⁷ Άρθρο 10 (1) ΣΕΕ.

⁷⁸ Βλ. Άρθρο 137 ΣυνΕΟΚ

⁷⁹ Για τη διαδικασία βλ. Κανελλόπουλος 2010, σ.135.

⁸⁰ Βλ. Δήλωση Αριθμ. 4.

⁸¹ Οι θέσεις στο Κοινοβούλιο πρέπει να αντικατοπτρίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο το εύρος των πληθυσμών των κρατών μελών. Όσο μεγαλύτερος είναι ο πληθυσμός μιας χώρας, τόσο περισσότερους βουλευτές διαθέτει και τόσο μεγαλύτερος πρέπει να είναι ο αριθμός των εκπροσωπούμενων πολιτών ανά βουλευτή. Επομένως, η αναλογία πληθυσμού ανά βουλευτή μειώνεται για τα μικρότερα κράτη, τα οποία εκλέγουν περισσότερους ευρωβουλευτές από αυτούς που θα είχαν αν το σύστημα ήταν αναλογικό βάσει πληθυσμού. Βλ. European Parliament resolution of 11 October 2007 on the Composition of the European Parliament, 2007/2169(INI), Annex 1, Article 1.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εκλέχθηκε για την περίοδο 2004-2009 είχε, μετά την ένταξη των δέκα νέων κρατών μελών, επτακόσιους τριάντα δύο (732) βουλευτές και μετά την ένταξη της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας το 2007, επτακόσιους ογδόντα πέντε (785) βουλευτές.⁸² Στις εκλογές του Ιουνίου 2009, εφόσον δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία κυρώσεως της Συνθήκης της Λισσαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που εκλέχτηκε με τις προβλέψεις της Συνθήκης της Νίκαιας, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη ένταξης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας απαρτιζόταν από επτακόσιους τριάντα έξι (736) βουλευτές⁸³. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 11-12 Δεκεμβρίου 2008 αποφασίστηκε η πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων για τη σύνθεση του Κοινοβουλίου, βάσει των οποίων ο αριθμός των βουλευτών έως το 2014 αυξάνεται σε επτακόσιους πενήντα τέσσερις (754), αφού η Γερμανία διατηρεί έως το 2014 τους ενενήντα εννέα (99) ευρωβουλευτές.⁸⁴ Με την είσοδο της Κροατίας ο αριθμός των Ευρωβουλευτών αυξήθηκε περαιτέρω στους επτακόσιους εξήντα έξι (766).

Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα, μετά το 2014, τα μεγαλύτερα σε πληθυσμό κράτη διατηρούν τον αριθμό των ευρωβουλευτών τους ενώ τα μεσαίου εύρους κράτη σημειώνουν απώλειες στο αριθμό των εδρών τους (βλ. Πίνακα 1). Η Γερμανία διατηρεί το ένα όγδοο περίπου των εδρών.

Μια καινοτομία της Συνθήκης της Λισσαβόνας είναι ότι ο αριθμός των βουλευτών δεν ορίζεται πλέον στη Συνθήκη αλλά, σύμφωνα με το Άρθρο 14 (2) ΣΕΕ «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει ομόφωνα, μετά από πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την έγκρισή του, απόφαση για τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».

⁸² 732+35 Ρουμάνοι+18 Βούλγαροι ευρωβουλευτές.

⁸³ Το όριο αυξήθηκε από 732 σε 736, αφού δόθηκαν από δύο επιπλέον βουλευτές στην Τσεχία και Ουγγαρία.

⁸⁴ Αυτή η τροποποίηση έπρεπε να υπογραφεί από το σύνολο των κρατών μελών. Έως την οριστική έγκριση αυτής της αύξησης του αριθμού βουλευτών, οι επιπλέον 18 ευρωβουλευτές που εκλέχθηκαν στις εκλογές είχαν ρόλο παρατηρητή.

Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 11 and 12 Δεκεμβρίου 2008, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Βρυξέλλες 12 Δεκεμβρίου 2008, 17271/08, ANNEX 1.

Πίνακας 1. Ευρωβουλευτές ανά κράτος μέλος

Κράτη Μέλη	2007	Αριθμός Ευρωβουλευτών μετά τις εκλογές του 2009	Αριθμός Ευρωβουλευτών μετά την εφαρμογή Συνθήκη της Λισσαβόνας και με την ένταξη της Κροατίας (2013)	Αριθμός Ευρωβουλευτών μετά το 2014
Γερμανία	99	99	99	96
Γαλλία	78	72	74	74
Ηνωμένο Βασίλειο	78	72	73	73
Ιταλία	78	72	73	73
Ισπανία	54	50	54	54
Πολωνία	54	50	51	51
Ρουμανία	35	33	33	32
Ολλανδία	27	25	26	26
Βέλγιο	24	22	22	21
Ελλάδα	24	22	22	21
Ουγγαρία	24	22	22	21
Τσεχία	24	22	22	21
Πορτογαλία	24	22	22	21
Σουηδία	19	18	20	20
Βουλγαρία	18	17	18	18
Αυστρία	18	17	19	17
Δανία	14	13	13	13
Σλοβακία	14	13	13	13
Φιλανδία	14	13	13	13
Λιθουανία	13	12	12	11
Ιρλανδία	13	12	12	11
Κροατία	-	-	12	11
Λετονία	9	8	9	8
Σλοβενία	7	7	8	8
Εσθονία	6	6	6	6
Κύπρος	6	6	6	6
Λουξεμβούργο	6	6	6	6
Μάλτα	5	5	6	6
Σύνολο	785	736	766	751

Πηγή: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

2.5.3.2. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου αποδίδεται συνήθως στην προσπάθεια θεραπείας του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης. Επί σειρά ετών, από την ίδρυση των Κοινοτήτων, έγιναν πολλές συζητήσεις για το δημοκρατικό (*democratic deficit*) και τη νομιμοποίηση των κοινοτικών αποφάσεων (*legitimacy, parliamentary accountability*).⁸⁵ Άλλωστε «στην ευρωπαϊκή παράδοση τα κοινοβούλια βρίσκονται στο κέντρο της πολιτικής νομιμοποίησης» (Katz and Wessels 1999, σ. 10), κάτι που τροφοδοτεί τόσο τις προσδοκίες των οραματιστών μιας ομοσπονδιακού τύπου Ένωσης όσο και τους φόβους των ευρωσκεπτικιστών. Κατά παράδοξο τρόπο ωστόσο, τροφοδοτεί και τα διακυβερνητικά επιχειρήματα ως προς το εγχείρημα της ολοκλήρωσης αφού ο Andrew Moravcsik υποστηρίζει ότι συγκεκριμένες κυβερνήσεις, όπως της Γερμανίας, του Βελγίου, της Ιταλίας στηρίζουν την ενίσχυσή του Κοινοβουλίου, επειδή έτσι προωθείται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τα συμφέροντά τους, όταν μάλιστα ειδικά η Γερμανία διαθέτει μακράν το μεγαλύτερο αριθμό ευρωβουλευτών σε σχέση με τα άλλα μεγάλα κράτη.⁸⁶

Μια άλλη διακυβερνητική άποψη υποστηρίζει ότι προσθέτοντας σε ισότιμη βάση το Κοινοβούλιο στη νομοθετική διαδικασία αφενός εισάγεται ένας ακόμη παίκτης με δικαίωμα αρνησικυρίας (*veto-player*),⁸⁷ αφετέρου αυξάνεται ο έλεγχος στη νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής, αφού το κείμενο που εκείνη εισάγει εξετάζεται περισσότερες φορές (Rittberger 2005).⁸⁸ Όπως ανέφερε ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κ. Jerzy Buzek (2009-2012) με την ευκαιρία της συμπλήρωσης ενός έτους από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας, αναδύθηκε μια «νέα ισορροπία ισχύος» μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ που θα καταστήσει τη λειτουργία της Ένωσης πιο αποτελεσματική, διαφανή και υπόλογη.⁸⁹ Ο κ. Buzek τόνισε στην ομιλία του τη δυνατότητα να σταματήσει το

⁸⁵ Ενδεικτικά, βλ. Katz, R.S. and Wessels, B. (1999), *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, Oxford: Oxford University Press. Hix, S., Raunio, T. and Scully, R. (2003), "Fifty years on. Research on the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41 (2), 191-202. Steunenberg, B. and Thomassen, J. (2002), *The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

⁸⁶ Η αναφορά στους Benedetto and Hix (2007), σ.118.

⁸⁷ Σύμφωνα με τους Tsebelis and Yataganas (2002).

⁸⁸ Η αναφορά στους Benedetto and Hix (2007), ό.π.

⁸⁹ EP President Jerzy Buzek on first anniversary of the entry into force of the Lisbon Treaty, 01.12.2010, δήλωση διαθέσιμη

Κοινοβούλιο, για παράδειγμα, τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, δυνατότητα που ήδη εξάσκησε με την απόρριψη της προσωρινής συμφωνίας “SWIFT” μεταξύ ΕΕ-ΗΠΑ στις 11 Φεβρουαρίου 2010.⁹⁰

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί, από κοινού με το Συμβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Ασκεί καθήκοντα πολιτικού ελέγχου και συμβουλευτικά καθήκοντα υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες κι εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής (βλ. παρακάτω).⁹¹

a. Η νομοθετική λειτουργία

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται «συν-νομοθέτης», μαζί με το Συμβούλιο της ΕΕ,⁹² στο πλαίσιο της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας»,⁹³ όπως ονομάζεται πλέον η διαδικασία συναπόφασης. Η διαδικασία αυτή ξεκινά με τη νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής κι απαιτεί πλήρη συμφωνία των δύο νομοθετικών σωμάτων, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου για να εκδοθεί η νομοθετική πράξη, η οποία υπογράφεται από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου. Η *συνήθης νομοθετική διαδικασία* επεκτείνεται με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας σε εξήντα οκτώ νέες περιπτώσεις και σχεδόν γενικεύεται, εκτός των εξαιρέσεων που προβλέπονται ρητώς από τη Συνθήκη.⁹⁴ Επεκτείνεται σε πεδία, όπως η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις αλλά όχι όμως στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

Έτσι, οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξάνονται σε τομείς όπως, οι γεωργικές δαπάνες,⁹⁵ η πολιτική για την αλιεία, η πολιτική συνοχής και ανταγωνιστικότητας για ανάπτυξη και απασχόληση (διαρθρωτικά ταμεία και ταμείο συνοχής), η οποία λαμβάνει πλέον το 45% του προϋπολογισμού της Ένωσης,⁹⁶ στον

<http://www.europarl.europa.eu/el/pressroom/content/20101201IPR04648/html/EP-President-Buzek-on-first-anniversary-of-Lisbon-Treaty's-entry-into-force> (ανάκτηση 01.12.2010).

⁹⁰ Βλ. Jörg Monar (2010), “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and its Implications”. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15 (2), 143-151.

⁹¹ Άρθρο 14 (1) ΣΕΕ.

⁹² Άρθρο 14 (1) ΣΕΕ.

⁹³ Άρθρα 289 και 294 ΣΛΕΕ.

⁹⁴ Foundation for EU Democracy (2009), Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) *as amended by the Treaty of Lisbon* (2007), Third edition.

⁹⁵ Άρθρο 43 ΣΛΕΕ.

⁹⁶ Άρθρο 177 ΣΛΕΕ.

τομέα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και συγκεκριμένα στους τομείς που αφορούν τις ποινικές υποθέσεις και το ποινικό δίκαιο, τη Eurojust,⁹⁷ τη Europol⁹⁸ και την αστυνομική συνεργασία,⁹⁹ σε ζητήματα που αφορούν το άσυλο και τη μετανάστευση¹⁰⁰ και δικαστικές υποθέσεις, τη δημόσια υγεία, την ενεργειακή πολιτική και το διεθνές εμπόριο.¹⁰¹

Πολλοί μελετητές ωστόσο, παρατηρούν ότι εξαιτίας του φόρτου εργασίας η περισσότερη δουλειά δε γίνεται πλέον στην ολομέλεια, όπου λειτουργεί ένα πραγματικά, ευρωπαϊκό, πολυκομματικό, πολυεθνικό και πολυγλωσσικό περιβάλλον κι εξετάζουν το ρόλο των ειδικών κοινοβουλευτικών επιτροπών στη διαμόρφωση της κοινοτικής νομοθεσίας (Benedetto 2005, McElroy 2006, Neuhold 2001). Όπως παρατηρεί ο Piris (2010, σ.119), η μέθοδος που ακολουθείται στην πράξη επιδιώκει την αποφυγή καθυστερήσεων και την επίτευξη συμφωνίας κατά την πρώτη ανάγνωση. Έτσι, ο Craig (2008, σ.111) εξετάζει την Επιτροπή Συνδιαλλαγής¹⁰² καθώς και τις συνεδριάσεις αλλά και τις άτυπες συναντήσεις των εκπροσώπων των τριών σωμάτων (*trilogues*), δηλαδή του Συμβουλίου (Προεδρία, Γραμματεία και Νομική Υπηρεσία), του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (*Rapporteur*)¹⁰³ και της Επιτροπής, που προηγούνται των συναντήσεών της έτσι ώστε να υπάρξει συμφωνία πριν τη δεύτερη ανάγνωση.¹⁰⁴ Για να αντλήσουν πληροφόρηση τα μέλη του Κοινοβουλίου έχουν τακτικές συναντήσεις με ομάδες συμφερόντων (*lobbies*) και ειδικούς (Hix and Hoyland 2011, pp.159-185).

⁹⁷ Άρθρο 86 (1) ΣΛΕΕ.

⁹⁸ Άρθρο 88 (2) ΣΛΕΕ.

⁹⁹ Άρθρο 87 ΣΛΕΕ.

¹⁰⁰ Άρθρα 77-80 ΣΛΕΕ.

¹⁰¹ Βλ. Δήλωση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κ. Jerzy Buzek σχετικά με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας, Βρυξέλλες διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=66andlanguage=el> και Οδηγό για τη συναπόφαση και τη συνδιαλλαγή σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Συνδιαλλαγών, Μονάδα Συνδιαλλαγών και Συναπόφασης, Ιανουάριος 2012.

¹⁰² «Η Επιτροπή Συνδιαλλαγής, που αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου ή τους αντιπροσώπους τους και από ισάριθμους αντιπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έχει ως αποστολή την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου, με την ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου ή των αντιπροσώπων τους και με την πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εντός έξι εβδομάδων από τη σύγκλησή της, βάσει των θέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση». Άρθρο 294 (10) ΣΛΕΕ. Στην Επιτροπή Συνδιαλλαγής συμμετέχει και η Επιτροπή (Άρθρο 294 (11) ΣΛΕΕ).

¹⁰³ Ο *Rapporteur* συνήθως συνοδεύεται και από τον “shadow rapporteur” που προέρχεται από κάποια άλλη πολιτική ομάδα.

¹⁰⁴ Βλ. Οδηγό για τη συναπόφαση και τη συνδιαλλαγή σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Συνδιαλλαγών, Μονάδα Συνδιαλλαγών και Συναπόφασης, Ιανουάριος 2012.

«Η *συνήθης νομοθετική διαδικασία* συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής»,¹⁰⁵ όπως ορίζεται στο Άρθρο 294 ΣΛΕΕ. Οι όροι, κανονισμός, οδηγία και απόφαση, διατηρήθηκαν μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να μην χρησιμοποιηθούν οι όροι «νόμος» και «νόμος πλαίσιο», που υπήρχαν στο Σύνταγμα.¹⁰⁶ Ωστόσο, η Συνθήκη προβλέπει για κάποιες περιπτώσεις και *ειδική νομοθετική διαδικασία*, κατά την οποία, η έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων πραγματοποιείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μετά από πρωτοβουλία ομάδας κρατών μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μετά από σύσταση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή αίτημα του Δικαστηρίου ή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων,¹⁰⁷ διευρύνοντας έτσι τις νομοθετικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου.

β. Ενίσχυση δικαιώματος πρωτοβουλίας

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορούσε, με την πλειοψηφία των μελών του, να ζητάει από την Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις για θέματα για τα οποία χρειάζεται κατά τη γνώμη του να εκπονηθούν κοινοτικές πράξεις προκειμένου να υλοποιηθούν οι Συνθήκες. Αυτό που αλλάζει¹⁰⁸ είναι ότι με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας εάν η Επιτροπή δεν υποβάλλει πρόταση, οφείλει να γνωστοποιεί τους λόγους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.¹⁰⁹ Αν και αυτό φαντάζει απλό, δεν είναι εύκολο για την Επιτροπή να μη λαμβάνει υπόψη τα αιτήματα του Κοινοβουλίου τώρα μάλιστα που αποτελεί το συνομοθέτη της Ένωσης καθώς και ένα από τα δύο σώματα που εγκρίνει τις δαπάνες του προϋπολογισμού.

γ. Η δημοσιονομική λειτουργία

Ισότιμη με αυτή του Συμβουλίου γίνεται πλέον και η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία της δημοσιονομικής λειτουργίας και την

¹⁰⁵ Άρθρο 289 (1)ΣΛΕΕ

¹⁰⁶ European Council, Brussels, 21-22 June 2007, Annex 1, para 3.

¹⁰⁷ Άρθρο 289 ΣΛΕΕ. Βλ. Κανελλόπουλος 2010, σ.140.

¹⁰⁸ πρώην Άρθρο 192, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΚ.

¹⁰⁹ Άρθρο 225 ΣΛΕΕ.

κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΕ.¹¹⁰ Το αναθεωρημένο Άρθρο 314 ΣΛΕΕ, καταργεί τη διάκριση μεταξύ «υποχρεωτικών δαπανών», που περιλάμβαναν όλες τις δαπάνες που απέρρεαν από τις Συνθήκες, τις διεθνείς συμφωνίες, το παράγωγο δίκαιο, τις συμβάσεις ή τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου της ΕΕ για την έγκριση των οποίων τον τελευταίο λόγο είχε το Συμβούλιο και των «μη υποχρεωτικών δαπανών», για τις οποίες τον τελευταίο λόγο είχε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κι αποδίδει ισότιμο ρόλο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αυτό του Συμβουλίου ως προς την έγκριση του προϋπολογισμού. Το Κοινοβούλιο είναι επίσης αρμόδιο για την έγκριση του απολογισμού και απαλλάσσει την Επιτροπή ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού.¹¹¹

Καθοριστικός είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου και για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (επταετούς διάρκειας), εφόσον απαιτείται πλέον η έγκρισή του. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, ομόφωνα εκδίδει κανονισμό που καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν.¹¹²

δ. Ενίσχυση του πολιτικού ελέγχου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί καθήκοντα πολιτικού ελέγχου για τον έλεγχο της δραστηριότητας των οργάνων της Ένωσης:

- Εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής, εγκρίνει την Επιτροπή ως σώμα και μπορεί να υποβάλει πρόταση μομφής εναντίον της.¹¹³
- Ο Πρόεδρος της Επιτροπής παρουσιάζει ενώπιον της Ολομέλειας του Κοινοβουλίου τακτικά εκθέσεις, έκθεση για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και μία φορά ετησίως τους στόχους της Επιτροπής για το μέλλον της Ένωσης.¹¹⁴
- Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

¹¹⁰ Οι λεπτομέρειες καθορίζονται σε κανονισμό που εκδίδεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βλ. Άρθρο 11 (4) ΣΕΕ και Άρθρο 24 ΣΛΕΕ.

¹¹¹ Άρθρα 318 και 319 ΣΛΕΕ.

¹¹² Άρθρο 312 ΣΛΕΕ.

¹¹³ Άρθρο 234 ΣΛΕΕ. Μέχρι σήμερα, έχουν υποβληθεί οκτώ προτάσεις μομφής στο Κοινοβούλιο, ωστόσο καμία δεν έχει εγκριθεί. Το 1999, η Επιτροπή Santer παραιτήθηκε προτού το Κοινοβούλιο την υποχρεώσει να το πράξει.

¹¹⁴ Άρθρο 233 ΣΛΕΕ.

- Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει το δικαίωμα παρέμβασης στην αρχή κάθε Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, παρουσιάζοντας τη θέση του Κοινοβουλίου για τα θέματα που θα συζητηθούν.
- Ο Αρχηγός Κράτους ή Κυβέρνησης που έχει την Προεδρία του Συμβουλίου παρουσιάζει το πρόγραμμα και τον απολογισμό της Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο γνωμοδοτεί πριν το διορισμό από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα παρουσιάζει την ετήσια έκθεση για τη νομισματική κατάσταση της Ένωσης και συμμετέχει σε τακτικό "νομισματικό διάλογο" με την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής του Κοινοβουλίου.
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο γνωμοδοτεί πριν το διορισμό από το Συμβούλιο των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ελεγκτικό Συνέδριο υποβάλλει ετήσια έκθεση για τον προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο με βάση την έκθεση κρίνει κατά πόσον μπορεί ή όχι να εγκρίνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέχοντας τη λεγόμενη «απαλλαγή».
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγει τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, ο οποίος ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και του καταθέτει ετήσια έκθεση.
- Κάθε πολίτης, κάτοικος, εταιρεία ή οργανισμός της ΕΕ μπορεί να υποβάλει αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για νομικό ζήτημα αρμοδιότητάς της.
- Το Κοινοβούλιο μπορεί να συγκροτήσει εξεταστική επιτροπή για να εξετάσει παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ από κράτη μέλη.
- Ο/Η Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και το ενημερώνει για την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης και διεξάγει δύο φορές κατ' έτος συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στις πολιτικές αυτές.

- Οι ευρωβουλευτές διατηρούν το δικαίωμα υποβολής ερωτήσεων προς το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την ΕΚΤ.

ε. *Η αναθεώρηση των Συνθηκών*

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά, στο πλαίσιο της *συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης*,¹¹⁵ το δικαίωμα να υποβάλει στο Συμβούλιο σχέδια αναθεώρησης των Συνθηκών, όπως τα κράτη μέλη και η Επιτροπή έως τη Συνθήκη της Νίκαιας. Είναι απαραίτητη η διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (και την Επιτροπή) στην περίπτωση που το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει υπέρ της εξέτασης των προτεινόμενων τροποποιήσεων και της σύγκλισης Συνέλευσης¹¹⁶ και απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκειμένου να μη συγκληθεί Συνέλευση αλλά Διάσκεψη των αντιπροσώπων των κρατών μελών.¹¹⁷ Όσον αφορά στις *απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης*¹¹⁸ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή μπορεί να υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχέδια για την ολική ή μερική αναθεώρηση των διατάξεων του Τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της ΕΕ (συμπεριλαμβάνεται και η ΟΝΕ).¹¹⁹ Για την αναθεώρηση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή καθώς και με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, αν οι τροποποιήσεις είναι θεσμικής φύσεως στον νομισματικό τομέα.¹²⁰

Μία άλλη σημαντική αλλαγή αφορά τις γενικές μεταβατικές ρήτρες (*the passerelle or “bridge”, or “gangplank” clause*) και το πέρασμα από την *ειδική*, στη *συνήθη* νομοθετική διαδικασία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έχει τη δυνατότητα αφού αποφασίσει με ομοφωνία, να επιτρέψει στο Συμβούλιο να αποφασίσει σε ένα ζήτημα που αφορά στη λειτουργία της ΕΕ και απαιτείται ομοφωνία, με ειδική πλειοψηφία εκτός από αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές επιπτώσεις ή στον τομέα της άμυνας.¹²¹ Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με απόφασή του, μπορεί να επιτρέψει μία

¹¹⁵ Άρθρο 48 (2-5) ΣΕΕ.

¹¹⁶ Άρθρο 48 (3) ΣΕΕ.

¹¹⁷ Άρθρο 48 (4) ΣΕΕ.

¹¹⁸ Άρθρο 48 (6-7) ΣΕΕ.

¹¹⁹ Άρθρο 48 (6) ΣΕΕ.

¹²⁰ *ibid.* “Η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους”.

¹²¹ Άρθρο 48 (7) ΣΕΕ.

νομοθετική πράξη για τη λειτουργία της ΕΕ, που εκδίδεται από το Συμβούλιο με ειδική νομοθετική διαδικασία,¹²² να εκδοθεί σύμφωνα με τη *συνήθη νομοθετική διαδικασία*. Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας για την υλοποίηση της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου απαιτείται και η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την πλειοψηφία των μελών του αλλά και η μη κοινοποίηση εντός έξι μηνών αρνητικής θέσης από τα εθνικά κοινοβούλια, μετά την ενημέρωσή τους.

στ. Οι ενισχυμένες συνεργασίες

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά αρμοδιότητες όσον αφορά στις ενισχυμένες συνεργασίες που καθιερώνουν τουλάχιστον εννιά κράτη μέλη, στο πλαίσιο μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης.¹²³ Κατά τη διαδικασία απαιτείται πλέον η έγκριση αντί της διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη λήψη (ομόφωνης) απόφασης από το Συμβούλιο βάσει προτάσεως της Επιτροπής, μετά από αίτηση των κρατών μελών.¹²⁴ Κατ' αυτόν τον τρόπο το Κοινοβούλιο μπορεί να σταματήσει την εγκαθίδρυση μιας ενισχυμένης συνεργασίας ακόμη κι αν υπάρξει θετική εισήγηση από την Επιτροπή.

ζ. Εξωτερικές Σχέσεις της Ένωσης

ι. Ενισχυμένες Συνεργασίες

Στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, όσον αφορά στις ενισχυμένες συνεργασίες, το πρωταγωνιστικό όργανο είναι το Συμβούλιο προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση των κρατών μελών, η οποία διαβιβάζεται στον/στην Ύπατο Εκπρόσωπο της ΕΕ καθώς και στην Επιτροπή. Ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος δίνει τη γνώμη του ως προς τη συμβατότητα της σχεδιαζόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με την ΚΕΠΠΑ, ενώ η Επιτροπή, δίνει τη γνώμη της, ιδίως ως προς τη συμβατότητα της προτεινόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με τις άλλες

¹²² Σύμφωνα με το Άρθρο 289 (2) ΣΛΕΕ «στις ειδικές περιπτώσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες, η έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συνιστά ειδική νομοθετική διαδικασία...». Οι νομοθετικές πράξεις μπορούν να εκδίδονται μετά από πρωτοβουλία ομάδας κρατών μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μετά από σύσταση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή αίτημα του Δικαστηρίου ή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων» Άρθρο 289 (4) ΣΛΕΕ.

¹²³ Άρθρο 20 ΣΕΕ.

¹²⁴ Άρθρο 329 (1) ΣΛΕΕ και 352 ΣΛΕΕ.

πολιτικές της Ένωσης. Η αίτηση διαβιβάζεται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απλά για ενημέρωση.¹²⁵

ii) *Η οργάνωση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης*

Απλή διαβούλευση με το Κοινοβούλιο απαιτείται για τη λήψη απόφασης σχετικά με την οργάνωση και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), η οποία λαμβάνεται με απόφαση του Συμβουλίου, μετά από πρόταση του/της Ύπατου Εκπροσώπου και έγκριση της Επιτροπής. Το Κοινοβούλιο ωστόσο, χρησιμοποίησε την ισχύ του ως προς την έγκριση των δαπανών για την οργάνωση και λειτουργία της ΕΥΕΔ και «ανάγκασε» την Ύπατο Εκπρόσωπο να «εντείνει» τη συνεργασία και να ενημερώνει συχνά το Κοινοβούλιο για ζητήματα της αρμοδιότητάς της και να διαβουλεύεται με την αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.¹²⁶ Επιπλέον, το Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο του πολιτικού ελέγχου, μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή συστάσεις προς τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο σύμφωνα με το Άρθρο 36 ΣΕΕ. Για το λόγο αυτό υπάρχουν συχνές συναντήσεις για την παροχή πληροφοριών από την ΕΥΕΔ προς τα μέλη της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων (ΑΦΕΤ) καθώς και ενημέρωση και συζήτηση στην ολομέλεια με την παρουσία της Catherine Ashton για ζητήματα ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ.

iii) *Η σύναψη διεθνών συμφωνιών*

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας ενισχύονται οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Εκτός από την περίπτωση που η συμφωνία αφορά αποκλειστικά την ΚΕΠΠΑ για την έκδοση απόφασης από το Συμβούλιο για τη σύναψη της συμφωνίας, απαιτείται διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή έγκριση ειδικά για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών που αφορούν:

- συμφωνίες σύνδεσης,
- συμφωνία για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών,

¹²⁵ Άρθρο 329 (2) ΣΛΕΕ.

¹²⁶ Βλ. Ανασκόπηση ΕΥΕΔ 2013, σ.12, διαθέσιμη στην ηλ. Διεύθυνση http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_el.pdf (ανάκτηση 20.08.2013).

- συμφωνίες που δημιουργούν ειδικό θεσμικό πλαίσιο θεσπίζοντας διαδικασίες συνεργασίας,
- συμφωνίες που έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις για την Ένωση,
- συμφωνίες που καλύπτουν τομείς στους οποίους εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία ή η ειδική νομοθετική διαδικασία όταν απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹²⁷

Επιπλέον, το Κοινοβούλιο ενημερώνεται άμεσα και πλήρως σε όλα τα στάδια σύναψης των διεθνών συμφωνιών¹²⁸ και μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να γνωμοδοτήσει εάν η σχεδιαζόμενη συμφωνία είναι συμβατή με τις Συνθήκες.¹²⁹

η. Ο τομέας της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις

Όσον αφορά στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης υπάρχει διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε μια σειρά άρθρων της Συνθήκης.¹³⁰ Στον τομέα της Δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, σημαντικός είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου για τη λειτουργία και τη δομή της Eurojust¹³¹ και την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εκ της Eurojust.¹³²

θ. Έγκριση για την ένταξη και την αποχώρηση κράτους μέλους

Απαιτείται πλέον η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την ένταξη κράτους μέλους¹³³ (αντί σύμφωνης γνώμης), όπως επίσης και κατά τη συνομολόγηση της Συμφωνίας αποχώρησης κράτους μέλους.¹³⁴ Η αποχώρηση κράτους μέλους είναι μία πρόβλεψη που διατηρήθηκε από το κείμενο του Ευρω-Συντάγματος (*ρήτρα εθελουσίας αποχώρησης*) και μεταξύ άλλων περιλαμβάνει συμφωνία μεταξύ του ενδιαφερομένου κράτους και του Συμβουλίου εξ ονόματος της Ένωσης, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία κι έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

¹²⁷ Άρθρο 218 ΣΛΕΕ.

¹²⁸ Άρθρο 218 (10) ΣΛΕΕ.

¹²⁹ Άρθρο 218 (11) ΣΛΕΕ.

¹³⁰ Άρθρα 70, 71, 74, 77 ΣΛΕΕ.

¹³¹ Άρθρο 85 (1) ΣΕΕ.

¹³² Άρθρο 86 (1) ΣΕΕ.

¹³³ Άρθρο 49 ΣΕΕ.

¹³⁴ Άρθρο 50 ΣΕΕ και Άρθρο 218 (3) ΣΛΕΕ.

2.5.4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και ο θεσμός του Προέδρου

2.5.4.1. Σύνθεση και αρμοδιότητες

Κατά την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν προβλέπεται η θεσμοθέτηση των συναντήσεων των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων. Η πρώτη συνάντηση των έξι ηγετών συγκαλείται το 1961 από τον Πρόεδρο της Γαλλίας στο Παρίσι.¹³⁵ Ο στρατηγός De Gaulle βλέπει αρνητικά τις υπερεθνικές εξουσίες της Επιτροπής Hallstein και θεωρεί ότι μόνο οι εκλεγμένοι κι επομένως οι νομιμοποιημένοι εκπρόσωποι των κρατών μελών μπορούν να αποφασίζουν για τα κρίσιμα ζητήματα (Ηφαιστος 1999, σ.238). Στη Συνάντηση Κορυφής το Δεκέμβριο του 1974 στο Παρίσι, αποφασίζεται η τακτική συνάντηση των ηγετών των εννέα κρατών μελών, οι οποίοι θα συνοδεύονται από τους Υπουργούς των Εξωτερικών, παρουσία του Προέδρου της Επιτροπής - τρεις φορές το χρόνο ή όποτε κρίνεται απαραίτητο, πρόταση που πρωτοσυναντάται στα σχέδια Fouchet. Οι συναντήσεις αποφασίστηκε να γίνονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, με τη βοήθεια της Γραμματείας του Συμβουλίου.¹³⁶ Στη Σύνοδο του Παρισιού αποφασίστηκε επίσης, ότι τα εννέα κράτη μέλη θα υιοθετήσουν κοινές θέσεις όσον αφορά τις εξωτερικές υποθέσεις και ότι ο Πρόεδρος της (άτυπης) Συνόδου θα μιλά εξ ονόματος των εννέα και θα παρουσιάζει τις απόψεις τους στη διεθνή διπλωματία.¹³⁷

Η άτυπη μορφή των συναντήσεων συνεχίστηκε έως της Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη,¹³⁸ όπου προβλέπεται (Άρθρο 2)¹³⁹ ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο οποίο θα συμμετέχουν οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο, συνεπικουρούμενοι από τους Υπουργούς των Εξωτερικών κι ένα μέλος της Επιτροπής.

¹³⁵ Conclusions of the Conference of the Heads of State or of Government of the Member States of the EEC, Paris , 10 and 11 February 1961, Source: The European Council , Dossier, Group of the European People's Party, Luxembourg, 1990.

¹³⁶ Βλ. Meeting of the Heads of Government, Paris, 9-10 December 1974, Bulletin of the European Communities, No. 12 1974. Επίσης, Communiqué of the European Community "Summit " Meeting European Community Background Information No. 27/1973, point 3, European Community Information Service, Washington DC, διαθέσιμο: http://aei.pitt.edu/1459/01/Paris_1974.pdf (ανάκτηση 03.10.2010).

¹³⁷ Βλ. Communiqué, ibid, point 4.

¹³⁸ Η ΕΕΠ υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 από εννέα κράτη μέλη και στις 28 Φεβρουαρίου 1986 από τη Δανία, την Ιταλία και την Ελλάδα. Άρχισε να ισχύει την 1^η Ιουλίου 1987.

¹³⁹ Τίτλος I, Κοινές Διατάξεις.

Η μετεξέλιξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε επίσημο θεσμικό όργανο¹⁴⁰ και η θεσμοποίηση του Προέδρου του, με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, αναβαθμίζει περαιτέρω αυτό το διακυβερνητικό όργανο, που «παρέχει την αναγκαία για την ανάπτυξη της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και τις προτεραιότητες της Ένωσης».¹⁴¹ Η θεσμοποίησή του σημαίνει επίσης και μια «ανεξαρτητοποίηση» του οργάνου αφού αποκτά τη δική του οντότητα, εσωτερικό κανονισμό, προϋπολογισμό και τη διοικητική του δομή καθώς και ειδική ιστοσελίδα στη διαδικτυακή πύλη της ΕΕ κι επομένως «ορατότητα» από τους πολίτες.¹⁴²

Το Άρθρο 15 (1) ΣΕΕ ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία. Έως πρότινος, οι αποφάσεις του καταγράφονταν στα «συμπεράσματα της Προεδρίας» και αποτελούσαν κείμενα που δεν παρήγαγαν νομικά αποτελέσματα. Όταν έπρεπε να ληφθεί μία απόφαση με νομικά αποτελέσματα, σε επίπεδο Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων, τότε αυτοί συνέρχονταν στο πλαίσιο του Συμβουλίου (Devuyst 2008). Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας όμως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπόκειται πλέον στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών του που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων¹⁴³ και ως προς τις παραλείψεις του να εκδώσει σχετική πράξη, εντός συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, κατά παράβαση των Συνθηκών.¹⁴⁴

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συγκαλείται πλέον, από τον επί τηγεία Πρόεδρό του¹⁴⁵ και όχι από τον Αρχηγό Κράτους ή Κυβέρνησης που είχε την εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου, τουλάχιστον δις εξαμηνιαίως ή και εκτάκτως. Εκτός από

¹⁴⁰ Άρθρο 13 (1) ΣΕΕ.

¹⁴¹ Άρθρο 15 (1) ΣΕΕ.

¹⁴² <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=en>

Βλ. Ομιλία του Richard Corbett, Advisor in the Cabinet of the President of the European Council, GLOBAL JEAN MONNET / ECSA-World Conference 2010 “The European Union after the Treaty of Lisbon”, Brussels, 25-26 May 2010.

¹⁴³ Άρθρο 263 ΣΛΕΕ «Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνώμων, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.»

¹⁴⁴ Άρθρο 265 ΣΛΕΕ: «Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, ή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κατά παράβαση των Συνθηκών, παραλείπουν να αποφασίσουν, τα κράτη μέλη και τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης δύνανται να ασκούν προσφυγή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ζητούν τη διαπίστωση της παράβασης αυτής... Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, υπό τις προϋποθέσεις των προηγούμενων παραγράφων, δύνανται να προσφεύγει στο Δικαστήριο κατά θεσμικού ή λοιπού οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης, το οποίο παρέλειψε να του απευθύνει πράξη εκτός συστάσεως ή γνώμης.»

¹⁴⁵ Άρθρο 15 (3) ΣΕΕ.

τον Πρόεδρο, σ' αυτό συμμετέχουν οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων των κρατών μελών, ο Πρόεδρος της Επιτροπής και ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ.¹⁴⁶ Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενδέχεται να συμμετέχουν επικουρικά ένας Υπουργός - και όχι αποκλειστικά ο Υπουργός των Εξωτερικών - από κάθε κράτος μέλος κι ένα μέλος της Επιτροπής,¹⁴⁷ ανάλογα με το ζήτημα που απασχολεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αφού έχει θεσμοθετηθεί η θέση του Προέδρου, κατ' επέκταση και οι αρμοδιότητες που είχε ο εκάστοτε Αρχηγός Κράτους ή Κυβέρνησης που προήδρευε του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως προς την εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ θα έπρεπε να μεταφερθούν σε αυτόν. Η Συνθήκη προβλέπει ότι ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, «με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας»,¹⁴⁸ ζήτημα που δημιουργεί σύγχυση σχετικά με το ποιος και που εκπροσωπεί την ΕΕ (Asderaki, 2011).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνιστά το ανώτατο πολιτικό όργανο της Ένωσης «με αρμοδιότητες γενικού, επιτελικού και συντονιστικού χαρακτήρα» (Rossi 2010) και βγαίνει ενισχυμένο από τη Συνθήκη (Devuyst 2008, σ.17). Καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες της Ένωσης,¹⁴⁹ έχει καθοριστικό ρόλο στην ΚΕΠΠΑ και την πολιτική για την άμυνα, συζητά τα συμπεράσματα για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης, μετά από έκθεση του Συμβουλίου¹⁵⁰ κι εξετάζει κατ' έτος την κατάσταση της απασχόλησης στην Ένωση και εκδίδει σχετικά συμπεράσματα, βάσει κοινής ετήσιας έκθεσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής.¹⁵¹ Επίσης, καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης¹⁵² κι επομένως, κάθε νομοθετική πρόταση της Επιτροπής πρέπει να λαμβάνει υπόψη της αυτό το πλαίσιο (Devuyst, ό.π.). Το τελευταίο έχει ωθήσει κάποιους μελετητές να υποστηρίξουν ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι πλέον η

¹⁴⁶ Άρθρο 15 (2) ΣΕΕ.

¹⁴⁷ Άρθρο 15 (3) ΣΕΕ.

¹⁴⁸ Άρθρο 15 (6) ΣΕΕ.

¹⁴⁹ Άρθρο 15 (1) ΣΕΕ.

¹⁵⁰ Άρθρο 129 (2) παρ.2 ΣΛΕΕ.

¹⁵¹ Άρθρο 148 (1) ΣΛΕΕ.

¹⁵² Άρθρο 68 ΣΛΕΕ.

πραγματική «κινητήριος δύναμη» της ενοποίησης και ότι το ουσιαστικό δικαίωμα της πρωτοβουλίας ανήκει σ' εκείνο (Marquand 1979, σ. 226-227).¹⁵³

Στο τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι ο πρωταγωνιστής. Προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα και ορίζει τους στόχους της Ένωσης¹⁵⁴ και καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς της στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και σε άλλους τομείς που εμπίπτουν στην εξωτερική δράση της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων που έχουν συνέπειες στην άμυνα.¹⁵⁵ Επίσης, αποτελεί το φόρουμ διαβούλευσης των κρατών για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής έτσι ώστε να διαμορφωθεί μια κοινή προσέγγιση.¹⁵⁶ Εάν επιβάλλεται από τις διεθνείς εξελίξεις, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συγκαλεί έκτακτη σύνοδο για τον καθορισμό των στρατηγικών κατευθυντηρίων γραμμών της πολιτικής της Ένωσης.¹⁵⁷

Μεταξύ των νέων αρμοδιοτήτων που του προσδίδει η Συνθήκη της Λισσαβόνας περιλαμβάνονται οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τις σημαντικές θεσμικές θέσεις της ΕΕ:

- Εκλέγει και παύει τον Πρόεδρο του με ειδική πλειοψηφία.¹⁵⁸
- Προτείνει τον Πρόεδρο της Επιτροπής, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αποφασίζει για τη σύνθεση της Επιτροπής.¹⁵⁹
- Διορίζει και παύει με ειδική πλειοψηφία τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο.¹⁶⁰
- Διορίζει τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τα τέσσερα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ για οκταετή μη ανανεώσιμη θητεία.¹⁶¹
- Αποφασίζει ομόφωνα μετά από πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με έγκρισή του για τον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹⁶²
- Αποφασίζει για τις διαφορετικές συνθέσεις του Συμβουλίου και την εναλλασσόμενη τριάδα της προεδρίας (trio - Presidency).¹⁶³

¹⁵³ Η αναφορά στον Devuyt 2008.

¹⁵⁴ Άρθρο 22 (1) ΣΕΕ.

¹⁵⁵ Άρθρο 26 (1) ΣΕΕ.

¹⁵⁶ Άρθρο 32 ΣΕΕ.

¹⁵⁷ Άρθρο 26 (1) ΣΕΕ.

¹⁵⁸ Άρθρο 15 (5) ΣΕΕ.

¹⁵⁹ Άρθρο 17 (7) ΣΕΕ.

¹⁶⁰ Άρθρο 18 (1) ΣΕΕ.

¹⁶¹ Άρθρο 283 (2) ΣΛΕΕ.

¹⁶² Άρθρο 14 (2) παρ.2.

¹⁶³ Άρθρο 236 ΣΛΕΕ.

- Αποφασίζει για τη σύνθεση της Επιτροπής από το 2014 και το νέο εκ περιτροπής σύστημα επιλογής των Επιτρόπων με ομοφωνία.¹⁶⁴

Το τελευταίο σημείο, δηλαδή η δυνατότητα να αποφασίσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ομόφωνα "να αλλάξει τον αριθμό" των Επιτρόπων, εγείρει το ερώτημα αν μ' αυτόν τον τρόπο εισάγεται η δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να μεταρρυθμίζει τη Συνθήκη χωρίς τις σχετικές διαδικασίες επικύρωσης. Πρόκειται, σύμφωνα με τον Π. Κανελλόπουλο για "διαζευκτική ευχέρεια" του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να αποφασίσει, αναγνωριζόμενη από τη Συνθήκη. Το ερώτημα που προκύπτει είναι πόσες φορές θα κάνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χρήση αυτού του δικαιώματος που του παρέχει η Συνθήκη; Ωστόσο, είναι σαφής η τάση καθιέρωσης μίνι-αναθεωρήσεων της Συνθήκης σύμφωνα με διαδικασίες που αναφέρονται παρακάτω.

2.5.4.2. Αναθεώρηση των Συνθηκών

Ως προς την αναθεώρηση των Συνθηκών το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει κεντρικό ρόλο ('quasi constitutional function', όπως αναφέρεται στο Bribosia 2008, σ. 66). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει κατά τη *σνήθη διαδικασία αναθεώρησης*, με απλή πλειοψηφία είτε να συγκαλέσει είτε όχι Συνέλευση για την αναθεώρηση των Συνθηκών.¹⁶⁵ Συγκεκριμένα,

α) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει επί των προτάσεων που του διαβιβάζει το Συμβούλιο μετά από την πρόταση της κυβέρνησης κράτους μέλους, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής για την αναθεώρηση των Συνθηκών,¹⁶⁶ μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, να εκδώσει με απλή πλειοψηφία, απόφαση υπέρ της εξέτασης των προτεινομένων τροποποιήσεων. Σ' αυτήν την περίπτωση ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συγκαλεί Συνέλευση απαρτιζόμενη από αντιπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων, των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής.¹⁶⁷

β) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει με απλή πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να μη συγκαλέσει Συνέλευση,

¹⁶⁴ Άρθρο 17 (5) ΣΕΕ.

¹⁶⁵ Στο άρθρο 48 ΣΕΕ της Νίκαιας, η απόφαση για τη σύγκληση Διάσκεψης ήταν αρμοδιότητα του Συμβουλίου.

¹⁶⁶ Άρθρο 48 (2) ΣΕΕ.

¹⁶⁷ Άρθρο 48 (3) ΣΕΕ.

εφόσον η έκταση των τροποποιήσεων δεν το δικαιολογεί. Σ' αυτήν την περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καταρτίζει την εντολή για τη σύγκληση Διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, που συγκαλείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου.¹⁶⁸

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να παρεμβαίνει εκ νέου στην περίπτωση καθυστέρησης επικύρωσης μιας Συνθήκης που τροποποιεί τις Συνθήκες, μετά την παρέλευση τουλάχιστον δύο ετών από την υπογραφή της.¹⁶⁹ Κατά τις απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει απόφαση, η οποία τροποποιεί εν όλω ή εν μέρει, τις διατάξεις του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, που αφορά τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης.¹⁷⁰ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή καθώς και με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, σε περίπτωση τροποποιήσεων θεσμικής φύσεως στον νομισματικό τομέα αλλά η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την κύρωση από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει τέλος, καθοριστικό ρόλο στις γενικές μεταβατικές ρήτρες (*the passerelle*) (βλ. παραπάνω) και το πέρασμα από ειδική, στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, δηλαδή από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία.

2.5.4.3. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Μία από τις καινοτομίες της Συνθήκης είναι η εισαγωγή του θεσμού του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έτσι ώστε διασφαλιστεί η συνέχεια και η αποτελεσματικότητα των εργασιών του. Πρώτος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εκλέχτηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 19 Νοεμβρίου 2009,¹⁷¹ ο Φλαμανδός Χριστιανοδημοκράτης Herman Van Rompuy¹⁷² με θητεία από 1^η Δεκεμβρίου 2009 έως και 31 Μαΐου 2012 η οποία και ανανεώθηκε. Σχετικό άρθρο

¹⁶⁸ Άρθρο 48 (3) και (4) ΣΕΕ.

¹⁶⁹ Εάν τα τέσσερα πέμπτα των κρατών μελών έχουν επικυρώσει την εν λόγω Συνθήκη και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όσον αφορά την επικύρωση αυτή, το θέμα παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, βλ. Άρθρο 48(5) ΣΕΕ.

¹⁷⁰ Άρθρο 48(6) ΣΕΕ.

¹⁷¹ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκλέγει τον πρόεδρό του με ειδική πλειοψηφία για δύομισι έτη, η δε θητεία του είναι άπαξ ανανεώσιμη. Σε περίπτωση κωλύματος ή σοβαρού παραπτώματος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να τερματίσει τη θητεία του προέδρου του με την ίδια διαδικασία, βλ. Άρθρο 15 (5) ΣΕΕ.

¹⁷² Υπηρέτησε ως ο 49^{ος} Πρωθυπουργός του Βελγίου από τις 30 Δεκεμβρίου 2008 έως τις 25 Νοεμβρίου 2009.

για τη θεσμοθέτηση του Προέδρου, αντί της εναλλασσόμενης Προεδρίας υπήρχε στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος (Άρθρο I-22)¹⁷³, εξέλιξη που υποστηρίχτηκε έντονα από το “ABC trio”, τους εκπροσώπους δηλαδή τριών μεγάλων κρατών, τον τότε πρωθυπουργό της Ισπανίας José María Aznar, τον πρωθυπουργό του Ηνωμένου Βασιλείου Tony Blair και τον Πρόεδρο της Γαλλίας Jacques Chirac (Barber 2010, σσ. 57-58). Το κύριο επιχείρημα ήταν ότι η ΕΕ χρειαζόταν δυνατή εξωτερική εκπροσώπηση κάτι που δεν φαινόταν να πείθει τα μικρότερα κράτη που ανησυχούσαν για την κατάργηση της εκ περιστροφής προεδρίας (ibid). Την άποψη ότι η μόνιμη θέση του Προέδρου θα διασφάλιζε συνοχή και σταθερότητα στις εσωτερικές διαδικασίες και ορατότητα στο εξωτερικό υποστήριξε και ο Πρόεδρος της Συνέλευσης Valéry Giscard d’Estaing ενώ αντίθεση εξέφρασαν η Επιτροπή και τα μικρότερα κράτη (Ιωακειμίδης 2010, σ. 59) Ως συμβιβασμός αποφασίστηκε να θεσμοθετηθεί ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και να διατηρηθεί η εναλλασσόμενη Προεδρία του Συμβουλίου πλην του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων που προεδρεύεται από τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έχει μόνιμη θητεία δύομισι ετών με δυνατότητα άπαξ ανανέωσης, δεν μπορεί να ασκεί εθνικό αξίωμα κι έχει τις εξής αρμοδιότητες.¹⁷⁴

- α) προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,
- β) μεριμνά για την προετοιμασία και τη συνέχεια των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνεργασία με τον πρόεδρο της Επιτροπής και βάσει των εργασιών του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων,
- γ) καταβάλλει προσπάθειες για να διευκολύνει τη συνοχή και τη συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,
- δ) παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,
- ε) ασκεί, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου.

¹⁷³ Treaty establishing a Constitution for Europe, *Official Journal of the European Union*, C 310, 16.12.2004.

¹⁷⁴ Άρθρο 15 (6) ΣΕΕ.

Το τελευταίο σημείο εγείρει ζητήματα πολυαρχίας ως προς την εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ και συχνά δημιουργεί σύγχυση διεθνώς (Asderaki 2011). Κάποιοι μελετητές επισημαίνουν ότι ο/η Πρόεδρος από τη μια μεριά πρέπει να προεδρεύει και να συντονίζει αποτελεσματικά τα κράτη μέλη και από την άλλη να λειτουργεί ως “Mr/Mrs Europe” καθώς θα εκπροσωπεί την Ένωση διεθνώς σε συμπληρωματικό ρόλο ωστόσο με τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο και τον Πρόεδρο της Επιτροπής (Wessels and Bopp 2008, σ. 18).

2.5.5. Ο/Η Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης : Φορώντας διπλό καπέλο

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα προέβλεπε τη δημιουργία της θέσης του Υπουργού των Εξωτερικών της Ένωσης (Άρθρο I-28), έτσι ώστε να επιλυθούν τα προβλήματα που δημιουργούνταν από την πολλαπλή ανάληψη αρμοδιοτήτων για τα εξωτερικά θέματα από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ, τον προεδρεύοντα Υπουργό του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, τον Επίτροπο για τις Εξωτερικές Σχέσεις, τον αντίστοιχο για τη Διεύρυνση, τον Επίτροπο για το εξωτερικό εμπόριο, αυτόν για την Ανάπτυξη και Ανθρωπιστική Βοήθεια ή ακόμη και τον ίδιο τον Πρόεδρο της Επιτροπής και τις αντίστοιχες διευθύνσεις και φορείς (Duke 2010). Είχαν ήδη αναφερθεί πολλά προβλήματα μεταξύ του Χαβιέ Σολάνα, που εκτός από Ύπατος Εκπρόσωπος ήταν και Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου και των υπηρεσιών που επέπτευε, με τις αντίστοιχες υπηρεσίες της Αυστριακής Επιτρόπου Banita Ferrero-Waldner αρμόδια για τις Εξωτερικές Σχέσεις και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (2004-2009) (Barber 2010, σ. 58).¹⁷⁵ Ο τίτλος «Υπουργός των Εξωτερικών της Ένωσης» δεν έγινε τελικά αποδεκτός μετά από την αντίδραση του Ηνωμένου Βασιλείου αλλά οι αρμοδιότητες που προβλέπονταν στο κείμενο του Συντάγματος διατηρήθηκαν και στα άρθρα της Συνθήκης της Λισσαβόνας, όπου προσαρτήθηκαν και σχετικές Δηλώσεις.¹⁷⁶

Ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος επιλέγεται με ειδική πλειοψηφία και διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής και απαλλάσσεται πάλι με την ίδια διαδικασία.¹⁷⁷ Επιπλέον, ως Αντιπρόεδρος της

¹⁷⁵ Βλ. Santopinto Frederico, “Επιτομή της σύγχυσης η εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης” *Le Monde Diplomatique*, dimanche 14 mars 2010.

¹⁷⁶ Άρθρο 18 ΣΕΕ, Άρθρο 27 ΣΕΕ και Δήλωση 12: Όσον αφορά το άρθρο 18 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Δήλωση 13: Σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και Δήλωση 14: Σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας.

¹⁷⁷ Άρθρο 18 (1) ΣΕΕ

Επιτροπής πρέπει να λάβει μαζί με τους άλλους Επιτρόπους και τον Πρόεδρο την έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Όσον αφορά στις αρμοδιότητές του ασκεί και εκτελεί, ως εντολοδόχος του Συμβουλίου την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ένωσης, συμβάλλει στον σχεδιασμό της¹⁷⁸ και προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων.¹⁷⁹ Παράλληλα, ως ένας από τους Αντιπροέδρους της Επιτροπής μεριμνά για τη συνοχή και το συντονισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ (“double hat”).¹⁸⁰ Έτσι, όπως αναφέρει η Monde «όχι μόνο ο θεσμικός διϋσμός της εξωτερικής δράσης παραμένει, αλλά κινδυνεύει τώρα να μεταφερθεί και στο ίδιο το εσωτερικό της Επιτροπής».¹⁸¹

Οι ενδο-οικογενειακές σχέσεις ωστόσο, δεν ήταν εύκολες για την πρώτη Ύπατη Εκπρόσωπο της ΕΕ την κα Catherine Ashton. Ο Πρόεδρος Barroso προτίμησε να μεταφέρει την πολιτική της διεύρυνσης στο χαρτοφυλάκιο του Επιτρόπου για την Πολιτική Γειτονίας. Η Catherine Ashton προεδρεύει αλλά δεν μπορεί να επιβάλλει την άποψή της στην ομάδα των Επιτρόπων που έχουν άμεση σχέση με τις εξωτερικές σχέσεις (RELEX), στην οποία συμμετέχουν οι Επίτροποι για την Ανάπτυξη (Andris Piebalgs), τη Διεύρυνση και Γειτονία (Stefan Fule), τη Διεθνή Συνεργασία, την Ανθρωπιστική Βοήθεια και τη διαχείριση κρίσεων (Kristalina Georgieva), το Εμπόριο (Karel de Gucht) και τα Οικονομικά και Νομισματικά Θέματα (Olli Rehn). Κατά τη τριετία 2010-12 αναφέρεται ότι η ομάδα αυτή συνεκλήθη μόλις πέντε φορές, σε κάποιες από τις οποίες προήδρευσε ο Πρόεδρος Barroso (Helwig et al. 2013, σ. 34).

Επιπλέον, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Συνθήκη της Λισσαβόνας προσέδωσε πρωταγωνιστικό ρόλο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις εξωτερικές υποθέσεις. Οι Υπουργοί των Εξωτερικών δεν συμμετέχουν πια σε αυτό και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, το οποίο διαχωρίστηκε από το Γενικών Υποθέσεων και στο οποίο προεδρεύει πλέον ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος δεν ετοιμάζει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (ibid, σ.2). Δευτερεύοντα ρόλο έχει η Ύπατος και ως προς τη διεθνή εκπροσώπηση της Ένωσης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι δηλώσεις της κα Ashton έπονται των δηλώσεων των Προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ακόμη και της Προεδρίας της ΕΕ (ibid, σ. 22). Οι σχέσεις μεταξύ της Προεδρίας της ΕΕ και της Υπάτου Εκπροσώπου και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης δεν είναι

¹⁷⁸ Άρθρο 18 (2) ΣΕΕ

¹⁷⁹ Άρθρο 18 (3) ΣΕΕ και Άρθρο 27 (1) ΣΕΕ.

¹⁸⁰ Άρθρο 18 (4) ΣΕΕ

¹⁸¹ Βλ. Santopinto Frederico, ibid.

επίσης πάντα ιδανικές και εύκολες. Τέλος, το αίτημα της ΕΕ να παρίσταται η Ύπατος Εκπρόσωπος και να απευθύνεται στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών απορρίφθηκε μετά από ψηφοφορία στην 64^η Γενική Συνέλευση,¹⁸² καθώς χώρες που συμμετέχουν σε περιφερειακές ενώσεις, από την Αφρική, την Καραϊβική και τη Λατινική Αμερική υποστήριξαν ότι δεν είχαν ανάλογη μεταχείριση. Η ΕΕ, η οποία κατείχε το καθεστώς του παρατηρητή, έθεσε εκ νέου το ζήτημα με σχετικό ψήφισμα στην 65^η ΓΣ του ΟΗΕ.¹⁸³

Το Μάιο του 2011 η Γενική Συνέλευση των ΗΕ υιοθέτησε Ψήφισμα (A/65/276) με το οποίο αναβάθμισε την εκπροσώπηση της ΕΕ στα ΗΕ στο καθεστώς του «υπερπαρατηρητή». Η νέα απόφαση επιτρέπει την παρουσίαση των κοινών θέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Συνέλευση από αντιπροσώπους της ΕΕ, δηλαδή, από όσους εκπροσωπούν διεθνώς την ΕΕ, όπως, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος, ο Πρόεδρος της Επιτροπής καθώς και εντεταλμένες αντιπροσωπείες της ΕΕ, αντί μόνο από τη χώρα που ασκεί την εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου.¹⁸⁴ Επιτρέπει επίσης, στους αντιπροσώπους της ΕΕ να παρεμβαίνουν κατά τις συνεδριάσεις και τους δίνει το δικαίωμα να συμμετέχουν στις γενικές συζητήσεις της Συνέλευσης και να υποβάλλουν προφορικές προτάσεις και τροπολογίες. Επιπλέον, η ΕΕ μπορεί πλέον να ασκεί το δικαίωμα της απάντησης, παρότι δεν έχει δικαίωμα ψήφου ή πρότασης υποψηφίων.¹⁸⁵

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

Μια καινοτομία της Συνθήκης της Λισσαβόνας είναι η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)¹⁸⁶ για να επικουρεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο στα καθήκοντά του, κατ' αναλογία με τη διπλωματική γραφειοκρατία ενός Υπουργού

¹⁸² 76 ψήφοι κατά, 71 υπέρ και 26 αποχές.

¹⁸³ Με βάση το Ψήφισμα 3208 (XXIX) της 11 Οκτωβρίου 1974, που απένευσε το καθεστώς του παρατηρητή στην ΕΟΚ, η ΕΕ μπορούσε να λάβει το λόγο στη ΓΣ του ΟΗΕ μόνο μέσω του κράτους μέλους που είχε την Προεδρία της ΕΕ.

¹⁸⁴ Βλ. A/RES/ 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations.

¹⁸⁵ Για πληροφορίες στην ηλ. διεύθυνση <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/a-stronger-voice-for-the-eu-in-the-united-nations?lang=el> (ανάκτηση 15.10.2013).

¹⁸⁶ «Η οργάνωση και η λειτουργία της ευρωπαϊκής υπηρεσίας εξωτερικής δράσης καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο αποφασίζει, προτάσει του ύπατου εκπροσώπου, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έγκριση της Επιτροπής». Ibid. Βλ. Απόφαση του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 2010, για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (2010/427/ΕΕ), *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* L 201, 3.08.2010.

των Εξωτερικών.¹⁸⁷ Επίσης, επικουρεί τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Πρόεδρο της Επιτροπής και την Επιτροπή κατά την άσκηση των αντίστοιχων καθηκόντων τους στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.¹⁸⁸ Η ΕΥΕΔ, έχει την έδρα της στις Βρυξέλλες, είναι λειτουργικά αυτόνομος φορέας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωριστός από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και από την Επιτροπή και διαθέτει την ικανότητα δικαίου που είναι απαραίτητη για την εκτέλεση των καθηκόντων της και την επίτευξη των στόχων της.¹⁸⁹ Η ΕΥΕΔ ιδρύθηκε για να συντονίζει και να υποστηρίζει όλες τις εξωτερικές δράσεις της Ένωσης καθώς και να συνεργάζεται στενά με όλα τα θεσμικά όργανα και τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών, μια αποστολή που ωστόσο στα δύο χρόνια λειτουργίας της, από τον Ιανουάριο του 2011, αποδείχτηκε εξαιρετικά δύσκολη (Helwig et al. 2013, σ. 8).

Η ΕΥΕΔ απαρτίζεται από υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής καθώς και αποσπασμένο προσωπικό των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών. Η ΕΥΕΔ επρόκειτο να λειτουργήσει ως «μια υπηρεσία εξωτερικής πολιτικής παγκόσμιας διάστασης» με προσωπικό τριών χιλιάδων τετρακοσίων ατόμων (3.400) και εκατόν τριάντα εννιά (139) αντιπροσωπείες που εκπροσωπούν την ΕΕ σε εκατόν εξήντα τρεις (163) τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς (ΕΥΕΔ 2013). Ωστόσο, οι Δηλώσεις 13 και 14 προσαρτημένες στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, ρητά διακηρύττουν τη διαφύλαξη της ευθύνης και της αρμοδιότητας κάθε κράτους μέλους για τη χάραξη και άσκηση της εξωτερικής του πολιτικής, την εθνική διπλωματική υπηρεσία του, τις σχέσεις του με τρίτες χώρες και τη συμμετοχή τους σε διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής ενός κράτους μέλους ως μέλος στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Ο συντονισμός μια τέτοιας υπηρεσίας με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και τις γραφειοκρατίες και τους αξιωματούχους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων είναι σχεδόν ακατόρθωτο εγχείρημα.

Η Ύπατη Εκπρόσωπος στον απολογισμό της για την ΕΥΕΔ τον Ιούλιο του 2013 παρομοίασε το εγχείρημα αυτό «ως μια προσπάθεια να πετάξει ένα αεροπλάνο χωρίς να έχουν στερεωθεί ακόμη καλά τα φτερά του» και μίλησε για δυσκολίες στη λήψη αποφάσεων και χαμένες ευκαιρίες (ΕΥΕΔ 2013). Η ελλιπής χρηματοδότηση, οι

¹⁸⁷ Άρθρο 27 (3) ΣΕΕ.

¹⁸⁸ Άρθρο 2 (2), Απόφαση του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 2010, για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (2010/427/ΕΕ), *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* L 201, 3.08.2010.

¹⁸⁹ Άρθρο 1 (2), Απόφαση ό.π.

αλλαγές στη στελέχωση, η δυνατότητα ορισμού Ειδικών Εντεταλμένων της ΕΕ, οι οποίοι θα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ΕΥΕΔ, η βελτίωση των μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων, η σύνδεση των ομάδων εργασίας που ορίζει το Συμβούλιο και υπόκεινται στην Προεδρία του Συμβουλίου¹⁹⁰ χρήζουν σύμφωνα με την Ύπατη Εκπρόσωπο βελτίωσης έτσι ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική η οργάνωση της ΕΥΕΔ. Ως προς τη λειτουργία, η Ύπατος προτείνει την αύξηση της συνοχής της εξωτερικής πολιτικής που ασκείται σε πολλά επίπεδα και διαφορετικούς δρώντες και κατ' επέκταση την ενίσχυση της ικανότητας πολιτικού σχεδιασμού της ΕΥΕΔ καθώς και την καλύτερη σύνδεση με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τις εθνικές αντιπροσωπείες ανά τον κόσμο. Όσον αφορά στην ενίσχυση της θέσης του/της Ύπατου Εκπροσώπου προτείνεται η θεσμοθέτηση Αναπληρωτή/ών Εκπροσώπου/ων λόγω μεγάλου φόρτου και υποχρεώσεων καθώς συμμετέχει στις τακτικές συνεδριάσεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και έχει και τακτικές υποχρεώσεις έναντι τρίτων χωρών που περιλαμβάνουν διασκέψεις κορυφής και συσκέψεις πολιτικού διαλόγου (ibid).

2.5.6. Το Συμβούλιο Υπουργών

2.5.6. 1. Το Συμβούλιο, οι νέες συνθέσεις, η προεδρία

Το Συμβούλιο είναι το όργανο που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των κρατών μελών. Ασκεί, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα, χαράζει πολιτικές και συντονίζει τις πολιτικές των κρατών μελών σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες.¹⁹¹ Σ' αυτό συμμετέχει ένας Υπουργός από κάθε κράτος μέλος, ο οποίος δεσμεύει την κυβέρνηση του και ασκεί το δικαίωμα ψήφου.¹⁹² Το Συμβούλιο συνεδριάζει δημόσια όταν αποφασίζει επί νομοθετικών πράξεων.

Το Συμβούλιο συνεδριάζει σε διάφορες συνθέσεις, ο κατάλογος των οποίων εγκρίνεται σύμφωνα με το Άρθρο 236 της ΣΛΕΕ.¹⁹³ Το Άρθρο 16 ΣΕΕ ωστόσο, ρητώς αναφέρει δύο συνθέσεις του Συμβουλίου, αυτήν των Γενικών Υποθέσεων και

¹⁹⁰ Π.χ. η ομάδα συμβούλων εξωτερικών σχέσεων, η ομάδα εργασίας για την ανάπτυξη, η ομάδα εργασίας για τις περιοχές της Αφρικής-Καραϊβικής-Ειρηνικού (ΑΚΕ), η ομάδα για την Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), η ομάδα εργασίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (COTER), η ομάδα εργασίας για το διεθνές δημόσιο δίκαιο (COJUR) και η επιτροπή Athena. Βλ. ΕΥΕΔ 2013.

¹⁹¹ Άρθρο 16 (1) ΣΕΕ.

¹⁹² Άρθρο 16 (2) ΣΕΕ.

¹⁹³ Άρθρο 16 (6) ΣΕΕ.

αυτή του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, το οποίο διαχωρίστηκε από το πρώτο με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, προεδρεύεται από τον Υπουργό του κράτους μέλους που βρίσκεται στην εκ περιτροπής Προεδρία της ΕΕ και εξασφαλίζει τη συνοχή των εργασιών των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου. Προετοιμάζει τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διασφαλίζει τη συνέχειά τους σε επαφή με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή. Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, προεδρεύεται από τον/την Υπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ και διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενώ συγχρόνως διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης. Και στα δύο Συμβούλια συμμετέχουν οι Υπουργοί των Εξωτερικών. Ωστόσο, συνήθως στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων συμμετέχουν οι Υπουργοί Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Αυτή η ιδέα είχε εισαχθεί μαζί με την πρόταση για ένα Νομοθετικό Συμβούλιο, κάτι σαν τη δεύτερη νομοθετική συνέλευση που έχουν τα ομοσπονδιακά συστήματα που απορρίφθηκε όμως στη Διακυβερνητική του 2004 (Bribosia 2008, σ. 69).

Με βάση την απόφαση του Συμβουλίου 2009/878/ΕΕ της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2009¹⁹⁴ οι συνθέσεις του Συμβουλίου ορίστηκαν σε δέκα:

1. Γενικών Υποθέσεων
2. Εξωτερικών Υποθέσεων
3. Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (Ecofin)
4. Δικαιοσύνης κι Εσωτερικών Υποθέσεων
5. Απασχόλησης, κοινωνικής πολιτικής, υγείας και καταναλωτών
6. Ανταγωνιστικότητας (εσωτερική αγορά, βιομηχανία και έρευνα)
7. Μεταφορών, τηλεπικοινωνιών κι ενέργειας
8. Γεωργίας και Αλιείας
9. Περιβάλλοντος
10. Παιδείας, Νεολαίας και Αθλητισμού

Με το Πρωτόκολλο 14 η Συνθήκη της Λισσαβόνας διατηρεί την άτυπη μορφή και προβλέπει τη συγκρότηση και λειτουργία της Ευρω-ομάδας (“Eurogroup”), που αποτελείται από τους Υπουργούς των Οικονομικών των κρατών μελών με ευρώ. Στην Ευρω-ομάδα συμμετέχουν επίσης, ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής για τις Οικονομικές

¹⁹⁴ ΕΕ L 315/46 της 2.12.2009.

και Νομισματικές Υποθέσεις και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Ο Πρόεδρος της Ευρω-ομάδας εκλέγεται με πλειοψηφία για θητεία δύομισι ετών με δυνατότητα ανανέωσης.

Μια καινοτομία της Συνθήκης είναι και η αλλαγή όσον αφορά στην Προεδρία του Συμβουλίου, μετά από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία.¹⁹⁵ Έτσι, σύμφωνα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που εξέδωσε την 1^η Δεκεμβρίου 2009¹⁹⁶ ορίζεται ότι η Προεδρία του Συμβουλίου πλην αυτού των εξωτερικών υποθέσεων ασκείται από ομάδες τριών κρατών (*trio-presidency*), έξι μήνες το καθένα, ώστε να υπάρχει μια συνέχεια μέσω ενός κοινού προγράμματος με διάρκεια δέκα οκτώ (18) μηνών. Τα άλλα δύο κράτη επικουρούν την Προεδρία. Η πρακτική αυτή άρχισε να εφαρμόζεται με τη Γερμανική, την Πορτογαλική και τη Σλοβενική Προεδρία την περίοδο 2007-08 και συνεχίζεται έως σήμερα (Ιρλανδία, Λιθουανία και Ελλάδα, 2013 έως και το πρώτο εξάμηνο του 2014). Πολλοί αναλυτές επισημαίνουν τις δυσλειτουργίες που προκύπτουν με τις «Προεδρίες», μόνιμες και ημιμόνιμες, όπως του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τον Πρόεδρο του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, το Τρίο της Προεδρίας, τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο και Πρόεδρο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και του Προέδρου της Ευρω-ομάδας και αντίστοιχα του Συμβουλίου Οικονομικών Υποθέσεων (Bribošia, 2008, σ. 70). Στα παραπάνω πρέπει να λάβει κανείς υπόψη και τη διαφορετική διάρκεια της θητείας του κάθε Προέδρου. Σε κάθε περίπτωση η νέα αυτή διευθέτηση μείωσε τη δυνατότητα να επηρεάσουν τα μεσαία και μικρότερα κράτη τη διάρθρωση της ημερήσιας διάταξης με τις δικές τους προτεραιότητες.

2.5.6.2. Η ειδική πλειοψηφία

Οι αποφάσεις στο Συμβούλιο λαμβάνονται με πλειοψηφία, με ομοφωνία όταν ορίζεται ρητώς από τη Συνθήκη και με ειδική πλειοψηφία, που τείνει να γίνει ο κανόνας με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.¹⁹⁷ Το σύστημα που καθιερώνει η νέα Συνθήκη είναι αυτό της «διπλής πλειοψηφίας» σε αριθμό κρατών και πληθυσμού. Για τον υπολογισμό της ειδικής πλειοψηφίας υπάρχει κλιμακωτή εφαρμογή των

¹⁹⁵ Άρθρο 16 (9) ΣΕΕ και 236 ΣΛΕΕ.

¹⁹⁶ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 2009/881/ΕΕ, ΕΕ L 315/50 της 2ας Δεκεμβρίου 2009.

¹⁹⁷ Άρθρο 16 (3) ΣΕΕ.

διατάξεων καθώς αποτέλεσε σημείο σκληρών διαπραγματεύσεων με πρωτοστατούσες την Ισπανία και την Πολωνία.

Όπως αναφέρει ο Ιωακείμιδης (2010, σσ. 24-25), η Πολωνία υπό την ηγεσία των αδερφών Kaczynski (Πρόεδρος και πρωθυπουργός) διακατέχονταν από σχεδόν εχθρική διάθεση έναντι της Γερμανίας και δεν επιθυμούσε σε καμία περίπτωση μείωση της διαπραγματευτικής της ικανότητας εξαιτίας του πληθυσμιακού κριτηρίου. Όπως χαρακτηριστικά ανέφεραν οι αδερφοί Kaczynski «εάν κατά τη διάρκεια του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου οι γερμανικές δυνάμεις δεν είχαν δολοφονήσει χιλιάδες Πολωνούς, η χώρα θα ήταν πληθυσμιακά ισχυρότερη και θα διέθετε περισσότερους ψήφους και αυξημένη διαπραγματευτική ισχύ στην ΕΕ». Παρόλο που η Πολωνία απείλησε με βέτο τη διάταξη αυτή τελικά συμβιβάστηκε με την κλιμακωτή εφαρμογή και τη διατήρηση του Συμβιβασμού των Ιωαννίνων (βλ. παρακάτω).

Έως την 31^η Οκτωβρίου 2014

Τα είκοσι οκτώ κράτη μέλη έχουν συνολικά τριακόσιους πενήντα δύο (352) ψήφους. Για τη θέσπιση πράξης με ειδική πλειοψηφία: α) όταν κατά τις Συνθήκες η πράξη θεσπίζεται με πρόταση της Επιτροπής απαιτούνται διακόσιοι εξήντα (260) ψήφοι των κρατών και η πλειοψηφία των κρατών μελών (15/28). Και β) όταν η πράξη θεσπίζεται χωρίς πρόταση της Επιτροπής απαιτούνται διακόσιοι εξήντα (260) ψήφοι προερχόμενοι από τα δύο τρίτα των κρατών μελών (19/28). Όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο θεσπίζουν πράξη με ειδική πλειοψηφία, κάθε μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη μέλη τα οποία συνιστούν αυτή την ειδική πλειοψηφία αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το εξήντα δύο τοις εκατό (62%) του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης και αν αυτό δεν συμβαίνει δε θεσπίζεται η πράξη.¹⁹⁸ Αν δεν υποβληθεί τέτοιο αίτημα η πράξη εκδίδεται.

Από 1^η Νοεμβρίου 2014

¹⁹⁸ Για τον πληθυσμό των κρατών βλ. 2007/4/EK, Ευρατόμ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 1ης Ιανουαρίου 2007, για την τροποποίηση του εσωτερικού του κανονισμού, ΕΕ, L 001 της 04/01/2007. Η απόφαση αναφέρει ότι το Συμβούλιο αναπροσαρμόζει, σύμφωνα με τα δεδομένα που διαθέτει η Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 30 Σεπτεμβρίου του προηγούμενου έτους, τα αριθμητικά στοιχεία. Βλ. επίσης Πρωτόκολλο (Αριθμ. 36) σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις.

Εφαρμόζεται το Άρθρο 16 (4) ΣΕΕ, της «διπλής πλειοψηφίας», το οποίο προβλέπει ότι ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) των κρατών μελών του Συμβουλίου και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον εξήντα πέντε τοις εκατό (65%) του πληθυσμού της Ένωσης. Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, ειδάλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία. Εφόσον το Συμβούλιο δεν αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον εβδομήντα δύο τοις εκατό (72%) των μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, εφόσον το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί στο εξήντα πέντε τοις εκατό (65%) τουλάχιστον του πληθυσμού της Ένωσης.¹⁹⁹

Μεταβατική περίοδος από 1^η Νοεμβρίου 2014 έως 31 Μαρτίου 2017

Κατά την περίοδο αυτή όταν πρόκειται να θεσπισθεί πράξη με ειδική πλειοψηφία, ένα μέλος του Συμβουλίου μπορεί να ζητά να θεσπισθεί με την ειδική πλειοψηφία που ίσχυε πριν την 31 Οκτωβρίου 2014. Αυτό ισχύει μόνο αν ζητηθεί και μόνο για την περίπτωση που ζητήθηκε. Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, ειδάλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία.²⁰⁰

Κατά την ίδια περίοδο διατηρούνται οι μεταβατικές διατάξεις του λεγόμενου Συμβιβασμού των Ιωαννίνων για να ικανοποιηθεί η Πολωνία.²⁰¹ Έτσι, από τη 1^η Νοεμβρίου 2014 μέχρι τη 31^η Μαρτίου 2017 δύναται μια ομάδα κρατών μελών, η οποία δεν συνιστά μειοψηφία αρνησικυρίας αλλά αντιπροσωπεύουν τα τρία τέταρτα του πληθυσμού ή τα τρία τέταρτα των κρατών μελών που απαιτούνται για τη μειοψηφία αρνησικυρίας, όταν διαφωνούν με τη λήψη συγκεκριμένης απόφασης με ειδική πλειοψηφία, να γνωστοποιούν την αντίθεσή τους στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να συζητήσει το θέμα μέχρι να επιτευχθεί ένας

¹⁹⁹ Άρθρο 238 (2) ΣΛΕΕ.

²⁰⁰ Βλ. Πρωτόκολλο (Αριθμ. 36) σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, άρθρο 3 παρ.2.

²⁰¹ Βλ. Δήλωση (Αριθμ. 7) όσον αφορά το άρθρο 16, παράγραφος 4, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το άρθρο 238, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

πολιτικός συμβιβασμός, ωστόσο εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος.²⁰² Από την 1^η Απριλίου 2017 και μετά η δυνατότητα αυτή δίνεται σε μια ομάδα κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν το πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) του πληθυσμού ή πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) των κρατών μελών που απαιτούνται για τη σύσταση μειοψηφίας αρνησικυρίας.²⁰³

Από την 1^η Νοεμβρίου 2014 όταν δεν λαμβάνουν μέρος όλα τα μέλη του Συμβουλίου (π.χ. κράτη μέλη με δημοσιονομικά ελλείμματα Άρθρο 126 (13)ΣΛΕΕ)

Σύμφωνα με το Άρθρο 238(3) ΣΛΕΕ, με την επιφύλαξη των διατάξεων που καθορίζονται στο Πρωτόκολλο (Αριθμ. 36) σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, κατ' εφαρμογή των Συνθηκών, δεν λαμβάνουν μέρος στη ψηφοφορία όλα τα μέλη του Συμβουλίου, η ειδική πλειοψηφία ορίζεται ως εξής:

α) Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) των μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, εφόσον η πλειοψηφία αυτή συγκεντρώνει ποσοστό τουλάχιστον εξήντα πέντε τοις εκατό (65%) του πληθυσμού των κρατών αυτών. Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τον ελάχιστον αριθμό μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν ποσοστό μεγαλύτερο από το τριάντα πέντε τοις εκατό (35%) του πληθυσμού των συμμετεχόντων κρατών μελών, συν ένα μέλος, ειδάλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία.

β) Κατά παρέκκλιση από το σημείο α), εφόσον το Συμβούλιο δεν αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον εβδομήντα δύο τοις εκατό (72%) των μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, εφόσον το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί στο εξήντα πέντε τοις εκατό (65%) τουλάχιστον του πληθυσμού των κρατών αυτών, ενώ οι αποχές μελών δεν εμποδίζουν το Συμβούλιο να αποφασίσει όταν απαιτείται ομοφωνία.

Κερδισμένοι και χαμένοι από τη διπλή πλειοψηφία

²⁰² ό.π. Άρθρο 2.

²⁰³ ό.π. Τμήμα 2, Άρθρο 4.

Η πρόκριση της λύσης της «διπλής πλειοψηφίας» θεωρήθηκε ότι αφενός θα είναι πιο εύκολα αντιληπτή από τους πολίτες αφετέρου ότι θα καταδείκνυε τη διπλή φύση της Ένωσης αυτή των κρατών μελών και των λαών (Piris 2010, σ. 214). Ωστόσο, εάν δούμε τον πίνακα 2, χωρίς να υπολογίσουμε την είσοδο της Κροατίας το 2013, θα διαπιστώσουμε ότι το νέο σύστημα που θα εφαρμοστεί μετά το 2014 ευνοεί τα μεγάλα κράτη και ειδικά τη Γερμανία που ουσιαστικά διπλασιάζει την επιρροή της (από 8,4% στο 16,41%). Από κει και πέρα διαφοροποιείται το ειδικό βάρος των άλλων κρατών που απολάμβαναν ίσους ψήφους στη Νίκαια (Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία) και σχεδόν εκμηδενίζονται τα μικρότερα κράτη όπως η Κύπρος, η Μάλτα και το Λουξεμβούργο (βλ. Πίνακα 2).

Πίνακας 2. Ψήφοι στο Συμβούλιο της ΕΕ σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας και της Λισσαβόνας

Κράτη Μέλη	Νίκαια/και Λισσαβόνα έως 2014		Λισσαβόνα μετά το 2014	
	% Ψήφοι στο Συμβούλιο	Αριθμός Ψήφων	% Πληθυσμός ΕΕ	Πληθυσμός σε εκατομμύρια
Γερμανία	8,4	29	16,41	82,0
Γαλλία	8,4	29	12,88	64,3
Ηνωμένο Βασίλειο	8,4	29	12,33	61,6
Ιταλία	8,4	29	12,02	60,0
Ισπανία	7,8	27	9,17	45,8
Πολωνία	7,8	27	7,63	38,1
Ρουμανία	4,1	14	4,30	21,5
Ολλανδία	3,8	13	3,30	16,4
Ελλάδα	3,5	12	2,25	11,2
Βέλγιο	3,5	12	2,15	10,7
Πορτογαλία	3,5	12	2,13	10,6
Τσεχία	3,5	12	2,09	10,4
Ουγγαρία	3,5	12	2,01	10,0
Σουηδία	2,9	10	1,85	9,2
Αυστρία	2,9	10	1,67	8,3
Βουλγαρία	2,9	10	1,52	7,6
Δανία	2,0	7	1,10	5,5
Σλοβακία	2,0	7	1,08	5,4
Φιλανδία	2,0	7	1,07	5,3
Ιρλανδία	2,0	7	0,89	4,4
Κροατία		7		
Λιθουανία	2,0	7	0,67	3,3
Λετονία	1,2	4	0,45	2,2
Σλοβενία	1,2	4	0,41	2,0
Εσθονία	1,2	4	0,27	1,3
Κύπρος	1,2	4	0,16	0,8
Λουξεμβούργο	1,2	4	0,10	0,5
Μάλτα	0,9	3	0,08	0,4
Σύνολο	100,0	352 μετά την είσοδο της Κροατίας	100	499,7
Μειοψηφία αρνησικυρίας	26,4	92 μετά την είσοδο της Κροατίας	35	174,9
Ειδική πλειοψηφία	73,9	260 μετά την είσοδο της Κροατίας	65	342,8

2.5.7. Η Επιτροπή, αρμοδιότητες, σύνθεση, ο Πρόεδρος της Επιτροπής

2.5.7.1. Αρμοδιότητες της Επιτροπής

Η Επιτροπή προάγει το συμφέρον της Ένωσης, μεριμνά κι επιβλέπει την εφαρμογή των Συνθηκών και του δικαίου της Ένωσης, εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα προγράμματα, ασκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα, αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ένωσης με στόχο την επίτευξη διοργανικών συμφωνιών και εκπροσωπεί εξωτερικά την Ένωση εκτός από τα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ.²⁰⁴ Η Επιτροπή λειτουργεί κι αποφασίζει συλλογικά (Κολλέγιο Επιτρόπων), με πλήρη ανεξαρτησία και δεν δέχεται υποδείξεις από κυβερνήσεις. Η θητεία της είναι πενταετής.

2.5.7.2. Οι νέες αρμοδιότητες

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας η Επιτροπή ενισχύεται ως προς τη συμμετοχή της στην παραγωγή της νομοθεσίας αφού η *συνήθης νομοθετική διαδικασία* καθιερώνεται ως η κύρια διαδικασία λήψης αποφάσεων για τις περισσότερες πολιτικές. Επίσης, όπου το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής, με ελάχιστες εξαιρέσεις, αυτή μπορεί να τροποποιηθεί μόνο με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, όταν η Επιτροπή δεν συμφωνεί με την τροποποίηση.²⁰⁵ Η Επιτροπή ενισχύεται ακόμη, καθώς αποκτά νέες αρμοδιότητες με την «κοινοτικοποίηση» του πρώην τρίτου πυλώνα της ΕΕ που αφορούσε την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και τη δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης καθώς και με τη προσθήκη νέων τομέων όπου η Ένωση έχει αρμοδιότητες (π.χ. ενέργεια, πολιτική για το διάστημα, υποστηρικτικές/συντονιστικές αρμοδιότητες στην πολιτική προστασία και στη διοικητική συνεργασία, στον αθλητισμό, κ.ά.) ή με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ σε κάποιους από τους υπάρχοντες (π.χ. το περιβάλλον, η ενέργεια, ο τουρισμός, η δημόσια υγεία, το εμπόριο, η ανθρωπιστική βοήθεια, ο Ευρωπαϊκός Χώρος Έρευνας, κ.λ.π).

2.5.7.3. Το μέγεθος και η σύνθεση της Επιτροπής

²⁰⁴ Άρθρο 17 ΣΕΕ.

²⁰⁵ Άρθρο 293 (1) ΣΛΕΕ.

Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές που θα επιφέρει, εάν ισχύσουν τελικά κάποια στιγμή οι προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας αφορά το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής. Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας και μέχρι τις 31 Οκτωβρίου 2014 η Επιτροπή απαρτίζεται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του/της Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ο οποίος είναι ένας εκ των αντιπροέδρων της.²⁰⁶ Από 1^{ης} Νοεμβρίου 2014, το σχετικό Άρθρο της Συνθήκης προβλέπει ότι ο αριθμός των Επιτρόπων μειώνεται στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον εν λόγω αριθμό.²⁰⁷ Στη Συνθήκη αναγράφεται ότι θα τηρείται αυστηρά η ισότιμη εναλλαγή μεταξύ των κρατών μελών, έτσι ώστε να αντικατοπτρίζεται το δημογραφικό και γεωγραφικό φάσμα του συνόλου των κρατών μελών, στη βάση ενός συστήματος που θεσπίζεται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σύμφωνα με το Άρθρο 244 της ΣΛΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύτηκε τελικά, να αποφασίσει για τη διατήρηση του υπάρχοντος status quo, ένας Επίτροπος ανά κράτος μέλος και η διαβεβαίωση αυτή προσφέρθηκε στην Ιρλανδία ως μία από τις «εγγυήσεις» για να αρθούν οι επιφυλάξεις του Ιρλανδικού λαού.²⁰⁸ Η απόφαση αυτή καταγράφεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2008 (σημείο 2)²⁰⁹

²⁰⁶ Άρθρο 17 (4) ΣΕΕ, Ενοποιημένη απόδοση, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* C 83, 30.3.2010.

²⁰⁷ Άρθρο 17 (5) ΣΕΕ.

²⁰⁸ Στις 12 Ιουνίου 2008 ο Ιρλανδικός λαός καταψήφισε με δημοψήφισμα (53.1%) τη μεταρρύθμιση του Ιρλανδικού Συντάγματος ώστε να κυρωθεί η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Το Υπ. Εξωτερικών ανέθεσε σε μία ομάδα να μελετήσει τις θέσεις της Ιρλανδίας στην Ευρώπη ('Ireland's Future in the European Union: Challenges, Issues and Options', report of the Sub-Committee on Ireland's Future in the European Union: http://www.oireachtas.ie/documents/committees30thdail/jeuropeanaffairs/Sub_Cttee_EU__20081127.doc). Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου (11-12) 2008 που διοργανώθηκε από τη Γαλλική Προεδρία, η Ιρλανδία ζήτησε νομικές εγγυήσεις από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων για συγκεκριμένα θέματα που διασφαλίζουν ότι οι συνταγματικές ρυθμίσεις της Ιρλανδίας για την προστασία του δικαιώματος στη ζωή, την οικογένεια και την εκπαίδευση δεν θίγονται από το Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, ότι δεν θίγονται οι αρμοδιότητες των κρατών μελών όσον αφορά στη φορολογία, ότι δεν θα θιγεί η Ιρλανδική «στρατιωτική ουδετερότητα» και ότι θα διασφαλιστεί η αντιστοιχία ενός Επιτρόπου για κάθε κράτος μέλος. Μετά τη σχετική συμφωνία στις 2.10.2009 το δημοψήφισμα είχε θετική έκβαση. Η παραπάνω πρακτική ακολούθησε τη λογική της Συμφωνίας του Εδιμβούργου (1992), ανάμεσα στα δώδεκα κράτη μέλη έτσι ώστε να έχει θετική έκβαση το δεύτερο Δανικό δημοψήφισμα για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Για το ιρλανδικό ζήτημα βλ. Bickerton Ch. J. (2009), 'Ireland Votes No', *EUSA Review*, Autumn, και Dehousse, R. (2008), 'One No Too Many', *EUSA Review*, Autumn. Διαθέσιμα στην ιστοσελίδα: http://www.eustudies.org/publications_review_fall08.php#list-1 (ανάκτηση 02.11.2010)

²⁰⁹ "On the composition of the Commission, the European Council recalls that the Treaties currently in force require that the number of Commissioners be reduced in 2009. The European Council agrees that provided the Treaty of Lisbon enters into force, a decision will be taken, in accordance with the necessary legal procedures, to the effect that the Commission shall continue to

και του Ιουνίου 2009 (σημείο 2), στα οποία υπάρχει ως παράρτημα με ισχύ διεθνούς «συμφωνίας» από την ημέρα που ισχύει και η Συνθήκη της Λισσαβόνας, κείμενο το οποίο θα υπαχθεί μελλοντικά σε Πρωτόκολλο, με το οποίο ικανοποιούνται και τα υπόλοιπα ζητήματα που προκάλεσαν το Ιρλανδικό «όχι» στο δημοψήφισμα του 2008.²¹⁰ Όπως αναφέρει ο Desmond Dinan (2009, σ.118) κανείς δεν ήθελε να ξανανοίξουν τα ζητήματα της Συνθήκης, ούτε καν με την προσθήκη ενός Πρωτοκόλλου. Έτσι, προτάθηκε η λύση, η αλλαγή να ενσωματωθεί με σχετικό Πρωτόκολλο στην πρώτη μεταρρύθμιση κι ενδεχομένως με τη Συμφωνία ένταξης της Κροατίας (ibid).

Το ζήτημα της μείωσης του μεγέθους της Επιτροπής στο όνομα της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς της, ζήτημα που προέκυψε ήδη από τη Συνθήκη της Νίκαιας, φαίνεται ότι δημιούργησε μεγάλη ένταση ειδικά στα μικρότερα κράτη. Στη μελέτη των Magnette και Nicolaidis (2003) η ύπαρξη ενός Επιτρόπου ανά κράτος μέλος ("representativity") θεωρείται μαζί με τη στάθμιση των ψήφων και την κυκλική Προεδρία του Συμβουλίου *sine qua non* για τη μείωση των εντάσεων μεταξύ των μικρότερων και μεγαλύτερων κρατών. Τα κράτη και ειδικά τα μικρότερα αισθάνονται περισσότερο ασφαλή όταν συμμετέχει και δικός τους Επίτροπος στο Κολλέγιο των Επιτρόπων, κάτι που ωστόσο προσδίδει μια διακυβερνητική παρά μια υπερεθνική διάσταση στην Επιτροπή, που θεωρείται υπερεθνικό όργανο (Lang 2008). Σύμφωνα με τις Magnette και Nicolaidis (2003, σ. 41) είναι προφανές ότι οι νέες θεσμικές αλλαγές υποκινούνται και υποστηρίζονται από τα μεγαλύτερα κράτη, τα οποία δείχνουν να πιστεύουν ότι «μια μικρότερη Επιτροπή, μια διπλή πλειοψηφία (στο Συμβούλιο) κι ένας μόνιμος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα συνέβαλαν στη μείωση 'της τυραννίας της μειονότητας' στην Ευρώπη».

include one national of each Member State". Presidency conclusions - Brussels, 11 and 12 December 2008.

²¹⁰ Βλ. Institutional issues, point 2 και point 5iii και 5iv , Presidency Conclusions, Brussels, 18-19 June 2009 και Annex 1: Decision of the Heads of State or Government of the 27 Member States of the EU, meeting within the European Council, on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon., διαθέσιμο

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf (ανάκτηση 04.11.2010). Επίσης, βλ. ΠΕΑ, *Lisbon : The Guarantees Explained*, Institute of International and European Affairs, Dublin, Ireland, June 2009, σ.1.

2.5.7.4. Ο Πρόεδρος: Ενίσχυση της νομιμοποίησης και του ρόλου του Προέδρου της Επιτροπής

α) Εκλογή του Προέδρου

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας ενισχύει τη νομιμοποίηση του Προέδρου της Επιτροπής αφού πλέον εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Συγκεκριμένα, από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ μέχρι και αυτή της Νίκαιας, ο Πρόεδρος της Επιτροπής οριζόταν, με ειδική πλειοψηφία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και κατόπιν ο διορισμός του εγκρινόταν (*approved*) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.²¹¹ Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας ο Πρόεδρος της Επιτροπής προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και αφού λάβει υπόψη την εκλογική αναλογία των πολιτικών κομμάτων από τις τελευταίες εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κατόπιν, ο Πρόεδρος εκλέγεται (*elected*) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με πλειοψηφία, διαδικασία που ενισχύει και τους δύο υπερεθνικούς θεσμούς.²¹²

β) Έγκριση της Επιτροπής ως σώμα

Το Συμβούλιο, σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγέντα Πρόεδρο, καταρτίζει έναν κατάλογο των υποψηφίων που προτείνει να διορισθούν μέλη της Επιτροπής. Τα μέλη επιλέγονται «βάσει των γενικών τους ικανοτήτων και της προσήλωσής τους στην ευρωπαϊκή ιδέα και μεταξύ προσωπικοτήτων που παρέχουν πλήρη εχέγγυα ανεξαρτησίας».²¹³ Κατά τη διάρκεια της θητείας τους απαγορεύεται να ασκούν κάποιο επάγγελμα.

Ο Πρόεδρος, ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.²¹⁴ Βάσει της έγκρισης

²¹¹ Άρθρο 214(2) ΣΕΚ, βλ. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης Εγκαθίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινοτότητας (Συνθήκη της Νίκαιας), Επίσημη Εφημερίδα C 325, 24.12.2002.

²¹² «Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία». Βλ. Άρθρο 17 (7) ΣΕΕ.

²¹³ Άρθρο 17 (3) ΣΕΕ.

²¹⁴ Ο κάθε υποψήφιος Επίτροπος εξετάστηκε από την αντίστοιχη επιτροπή του στη βάση ενός ερωτηματολογίου 27 σημείων. «Οι ακροάσεις πραγματοποιήθηκαν τον Ιανουάριο του 2009 στις Βρυξέλλες και το Στρασβούργο και κράτησαν συνολικά 81 ώρες, περιλαμβάνοντας ακριβώς 1750 ερωτήσεις».

<http://www.europarl.europa.eu/hearings/headlines/product.htm?language=ELandref=20100205STO68542andsecondRef=0> (ανάκτηση 6 Νοεμβρίου 2010).

αυτής, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.²¹⁵ Κατά την πρόσφατη έγκριση της δεύτερης Επιτροπής Barroso, απεσύρθη η υποψηφιότητα της Επιτρόπου από τη Βουλγαρία Rumiana Jeleva, στην οποία θα δινόταν το χαρτοφυλάκιο για τη Διεθνή Συνεργασία. Η Jeleva δεν έπεισε την αρμόδια επιτροπή του Κοινοβουλίου σχετικά με τη διαφάνεια των οικονομικών της στοιχείων και τελικά αντικαταστάθηκε από την Kristalina Georgieva. Η τελική ψηφοφορία στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πραγματοποιήθηκε στις 9 Φεβρουαρίου και η Επιτροπή έλαβε τετρακόσιους ογδόντα οκτώ ψήφους, έναντι εκατόν τριάντα επτά και εβδομήντα δύο αποχών. Ενδεικτικό στοιχείο της σπουδαιότητας της διαδικασίας αυτής για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι τα περίπου δύο χιλιάδες άρθρα και οι ανταποκρίσεις που αφιέρωσε ο ευρωπαϊκός τύπος στη διαδικασία ενώ η Υπηρεσία Τύπου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εξέδωσε τριάντα έξι Δελτία Τύπου και η υπηρεσία οπτικοακουστικών μέσων κινητοποιούσε κάθε ημέρα εξήντα άτομα για την κάλυψη των ακροάσεων.²¹⁶ Αντίστοιχη ήταν η περίπτωση του Ιταλού υποψηφίου Rocco Buttiglione, κατά τη διαδικασία έγκρισης της πρώτης Επιτροπής Barroso (Beukers 2006).

γ) Ένας ενισχυμένος Πρόεδρος

Σύμφωνα με τη Συνθήκη ο Πρόεδρος της Επιτροπής:

- α) καθορίζει τους προσανατολισμούς στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της,
- β) αποφασίζει σχετικά με την εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής προκειμένου να διασφαλίζονται η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και η συλλογικότητα της δράσης της, και
- γ) διορίζει αντιπροέδρους, πλην του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.²¹⁷

Ο Πρόεδρος κατανέμει τις αρμοδιότητες μεταξύ των Επιτρόπων, εποπτεύει και έχει το δικαίωμα να ανακατανείμει εκ νέου τα χαρτοφυλάκια κατά τη διάρκεια

²¹⁵ Άρθρο 17 (7) ΣΕΕ.

²¹⁶ Οι πληροφορίες ανακτήθηκαν από την ιστοσελίδα <http://www.europarl.europa.eu/hearings/headlines/product.htm?language=ELandref=20100205STO68542andsecondRef=0> (05.11.2010) όπου υπάρχουν και τα βίντεο των ακροάσεων.

²¹⁷ Άρθρο 17 (6) ΣΕΕ.

της θητείας τους,²¹⁸ μπορεί να συστήσει ομάδες από μέλη της Επιτροπής και να ορίσει τον πρόεδρό τους, να καθορίσει την εντολή και τον τρόπο λειτουργίας τους, καθώς και τη σύνθεση και τη διάρκειά τους.²¹⁹ Η σημαντικότερη τροποποίηση της Συνθήκης αφορά τη δυνατότητα που έχει ο Πρόεδρος να διορίσει Αντιπροέδρους²²⁰ και να ζητήσει την παραίτηση ενός μέλους της Επιτροπής, χωρίς την ανάλογη έγκριση από το Κολέγιο των Επιτρόπων,²²¹ όπως ίσχυε έως τη Νίκαια. Με τη Λισσαβόνα αυτές οι αρμοδιότητες ανήκουν αποκλειστικά στον Πρόεδρο.²²² Το δικαίωμα να επιλέγει τους Αντιπροέδρους του σώματος, να ζητά τις παραιτήσεις των Επιτρόπων που ενδεχομένως δημιουργούν προβλήματα στην ομαλή λειτουργία της Επιτροπής καθώς και η συμμετοχή του στη διαδικασία εκλογής του/της Ύπατου Εκπροσώπου, όπου απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του, καθιστούν τον Πρόεδρο ισχυρότερο από ποτέ ως προς τη δυνατότητα να ελέγχει «τα του οίκου του». Υπό συζήτηση τίθεται η αρμοδιότητά του να εκπροσωπεί την Ένωση έναντι των δύο νέων θεσμών του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου κάτι που θα αναλυθεί παρακάτω. Ωστόσο, η αρμοδιότητα του Προέδρου να ζητά την παραίτηση μέλους δεν είναι αποκλειστική. Σε περίπτωση που ένα μέλος της Επιτροπής «δεν πληροί πλέον τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκηση των καθηκόντων του ή αν διαπράξει βαρύ παράπτωμα» μπορεί να απαλλαγεί από τα καθήκοντά του από το Δικαστήριο, μετά από αίτημα του Συμβουλίου με απλή πλειοψηφία ή της Επιτροπής.²²³ Επίσης, όπως αναφέρθηκε παραπάνω μόνο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να απαλλάξει από τα καθήκοντά του τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο.

²¹⁸ Άρθρο 248 ΣΛΕΕ.

²¹⁹ Απόφαση της Επιτροπής της 24ης Φεβρουαρίου 2010 για τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού της (2010/138/ΕΕ, Ευρατόμ), ΕΕ L 55, 05.03.2010.

²²⁰ Σήμερα η Επιτροπή έχει εφτά αντιπροέδρους. Την Catherine Ashton από το Ηνωμένο Βασίλειο που είναι η πρώτη Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και Ύπατος Εκπρόσωπος, τη Viviane Reding από το Λουξεμβούργο, τον Joaquín Almunia από την Ισπανία, τον Siim Kallas από την Εσθονία, τη Neelie Kroes από την Ολλανδία, τον Antonio Tajani από την Ιταλία και τον Maroš Šefčovič από την Σλοβακία. Αν κάποιος εστιάσει στην εθνικότητα των αντιπροέδρων από την Επιτροπή Delors (1985) έως σήμερα, οι περισσότεροι προέρχονται από το Ηνωμένο Βασίλειο (εφτά), από την Ισπανία (έξι), την Ιταλία (πέντε), τη Γερμανία (τέσσερις), την Ολλανδία και τη Δανία (από τρεις) την Εσθονία (δύο) και από ένας αντιπρόεδρος από τη Σουηδία, τη Γαλλία, το Λουξεμβούργο και τη Σλοβακία. Οι αντιπρόεδροι έχουν καλύτερες απολαβές από τους υπόλοιπους Επιτρόπους. Ο μισθός του Προέδρου καθορίζεται σε ποσοστό 138% της ανώτερης βαθμίδας των υπαλλήλων της Ένωσης που έχουν βαθμό 16, των αντιπροέδρων στο 125% και των Επιτρόπων στο 112.5%. Ο/η Ύπατος Εκπρόσωπος έχει αποδοχές ίσες με το 130%. Βλ. Regulation No 422/67/EEC, 5/67/Euratom of the Council of 25 July 1967, OJ L 187, 8.8.1967, Άρθρο 2.

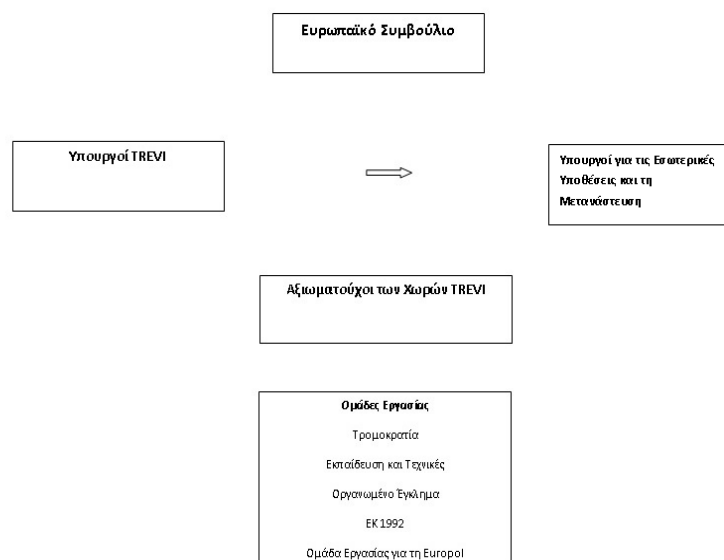
²²¹ Άρθρο 217 (4) ΣΕΚ.

²²² Άρθρο 17 (6) ΣΕΕ.

²²³ Άρθρο 247 ΣΛΕΕ (πρώην Άρθρο 219 ΣΕΚ).

2.6. Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Η συνεργασία των κρατών μελών σε πολιτικές και δράσεις που άπτονται της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων ξεκίνησε τη δεκαετία του 1970 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, δηλαδή στη βάση μιας διακυβερνητικής συνεργασίας έξω από το πλαίσιο των ιδρυτικών Συνθηκών (Piris 2010, σ. 167). Η συνεργασία αυτή ουσιαστικά ξεκίνησε μετά το 1976 στο πλαίσιο του διακυβερνητικού δικτύου TREVI, που ιδρύθηκε, μετά από πρόταση του Βρετανού Υπουργού Εξωτερικών James Callaghan. Το εγχείρημα λειτούργησε έως και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ με διάφορες ομάδες εργασίας, υπό την εποπτεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των Υπουργών Εσωτερικών των κρατών μελών κι οδήγησε στην ίδρυση της Europol μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Bubyan 1993, σσ. 1-15). Αυτές οι αρχικές συνεργασίες των κρατών μελών που είχαν ως σκοπό τον συντονισμό των διαφόρων ενεργειών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στηρίζονταν σε διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις και σε αποφάσεις με ομοφωνία και απέκλειαν την ανάμειξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου της ΕΕ.



Πηγή: Peek, J. (1994), 'International Police Cooperation Within Justified Political and Judicial Frameworks: Five Thesis on TREVI' στο Monar, J. and Morgan, R. (eds.) *The Third Pillar of the European Union*, Brussels: European Interuniversity Press, 201-208, σ. 206.

Το επόμενο σημαντικό βήμα στο συγκεκριμένο τομέα έγινε με την πρώτη Συμφωνία του Σένγκεν που υπογράφηκε από τη Γερμανία, το Βέλγιο, τη Γαλλία, το Λουξεμβούργο και την Ολλανδία στις 14 Ιουνίου 1985. Το κείμενο αυτό, το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 2 Μαρτίου 1986, θέσπισε τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα των κρατών μελών που το υπέγραψαν. Η διακυβερνητική αυτή συνεργασία, σταδιακά συμπεριέλαβε και άλλα κράτη μέλη,²²⁴ ενσωματώθηκε με ειδικό πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999. Ωστόσο, μέχρι την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισσαβόνας τα περισσότερα ζητήματα που αφορούσαν στη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις αντιμετωπιζόταν αποκλειστικά βάσει κανόνων στο διακυβερνητικό επίπεδο με ομόφωνες αποφάσεις, υπό τον Τίτλο IV της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Λίγο αργότερα, εξαιρέση αποτέλεσαν οι τομείς που αφορούσαν το άσυλο, τη μετανάστευση και τη δικαστική συνεργασία στις αστικές υποθέσεις, οι οποίοι με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ «κοινοτικοποιήθηκαν» μεταφέρθησαν δηλαδή στον «πρώτο πυλώνα».

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας καταργεί το σύστημα των «τριών πυλώνων» της Συνθήκης του Μάαστριχτ και ενσωματώνει το σύνολο των θεμάτων που άπτονται του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στον Τίτλο V, Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος οργανώνεται σε πέντε κεφάλαια. Τα κεφάλαια αφορούν ειδικότερα τις πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις καθώς και την αστυνομική συνεργασία. Όπως και στις προηγούμενες Συνθήκες, υπάρχουν ρυθμίσεις εξαιρέσης με ειδικά Πρωτόκολλα,²²⁵ τόσο για το Ηνωμένο Βασίλειο, όσο και για την Ιρλανδία, αν και κατά περίπτωση, έχουν αποφασίσει να ασκήσουν το δικαίωμα

²²⁴ Η Ιταλία υπέγραψε στις 27 Νοεμβρίου 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία στις 25 Ιουνίου 1991, η Ελλάδα στις 6 Νοεμβρίου 1992, η Αυστρία στις 28 Απριλίου 1995 και η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία στις 19 Δεκεμβρίου 1996. Η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Λεττονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία εντάχθηκαν στις 21 Δεκεμβρίου 2007 και η Ελβετία, συνδεδεμένη χώρα, στις 12 Δεκεμβρίου 2008. Η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Ρουμανία δεν είναι ακόμη πλήρη μέλη του χώρου Σένγκεν. Η Ισλανδία και η Νορβηγία ανήκουν μαζί με τη Σουηδία, τη Φινλανδία και τη Δανία στη Σκανδιναβική Ένωση Διαβατηρίων, η οποία κατήργησε τους ελέγχους στα κοινά τους σύνορα. Η Ισλανδία και η Νορβηγία συνδέθηκαν με την ανάπτυξη των συμφωνιών Σένγκεν από τις 19 Δεκεμβρίου 1996. Χωρίς να διαθέτουν δικαίωμα ψήφου στο πλαίσιο της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν, οι χώρες αυτές είχαν τη δυνατότητα να εκφράσουν γνώμες και να διατυπώσουν προτάσεις. Οι πληροφορίες παρατίθενται αυτούσιες από την ιστοσελίδα http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_el.htm (ανάκτηση 12.02.2012).

²²⁵ Πρωτόκολλα Αριθμ. 20, 21 και 22.

συμμετοχής στις περισσότερες πρωτοβουλίες. Η Δανία εφαρμόζει πλήρως τη ρήτρα εξαίρεσης από αυτόν τον τομέα και συνεπακόλουθα δεν έχει δικαίωμα ψήφου στο Συμβούλιο.²²⁶

Ο «Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών» (Άρθρο 67 ΣΛΕΕ), υλοποιείται κυρίως στη βάση πενταετών προγραμμάτων. Έως τώρα έχουν υλοποιηθεί τα προγράμματα του Τάμπερε (1999-04) και της Χάγης (2004-09) ενώ σε εξέλιξη βρίσκεται το αντίστοιχο της Στοκχόλμης (2010-14).²²⁷ Σύμφωνα με τη Λισσαβόνα, το μεγαλύτερο μέρος των κανόνων που θεσπίζονται στη βάση του τίτλου V της Συνθήκης κοινοτικοποιείται και οι αποφάσεις λαμβάνονται με τη *συνήθη νομοθετική διαδικασία* με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαθέτει το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να καθίσταται *συνομοθέτης* μαζί με το Συμβούλιο.²²⁸ Αυτό σημαίνει επίσης, ότι η Επιτροπή μπορεί να επιτηρεί την εφαρμογή των αποφάσεων των κανόνων ευρωπαϊκού δικαίου και ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει όλες τις πράξεις, οι οποίες υιοθετούνται σύμφωνα τη συνήθη νομοθετική διαδικασία [βλ. Πίνακα 3]. Σε κάποιες περιπτώσεις ωστόσο, όταν ένα κράτος μέλος εκτιμά ότι θίγεται, μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και να ζητήσει να ανασταλεί η συνήθης νομοθετική διαδικασία.²²⁹ Στην περίπτωση αυτή, εάν δεν επιτευχτεί συναίνεση τότε εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη μπορούν να προβούν σε ενισχυμένη συνεργασία ενημερώνοντας σχετικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή.²³⁰

Επιπλέον, πολλές αποφάσεις στο Συμβούλιο λαμβάνονται πλέον με ειδική πλειοψηφία, όπως οι αποφάσεις για το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου,²³¹ τα μέτρα για τη μεταναστευτική πολιτική²³² τη δικαστική συνεργασία στις αστικές²³³ και

²²⁶ Για το ειδικό καθεστώς της Δανίας βλ. Piris 2010, σσ. 194-195.

²²⁷ Βλ. «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης - Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», *Επίσημη Εφημερίδα C* 115, 4.05.2010. Carrera, S. and E. Guild (2012), "Does the Stockholm Programme Matter? The Struggles over the Ownership of AFSJ Multi-Annual Programming", CEPS Liberty and Security in Europe Series, Brussels.

²²⁸ Άρθρο 76 ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο τα μέτρα θεσπίζονται είτε με πρωτοβουλία της Επιτροπής είτε μετά από πρωτοβουλία του ενός τετάρτου των κρατών μελών.

²²⁹ Π.χ. Άρθρο 82 (3) ΣΛΕΕ Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

²³⁰ ό.π.

²³¹ Άρθρο 78 (2) ΣΛΕΕ.

²³² Άρθρο 79 ΣΛΕΕ.

²³³ Άρθρο 81 ΣΛΕΕ.

ποινικές υποθέσεις πρόληψης του εγκλήματος κ.ά.²³⁴ Η Συνθήκη ορίζει και τα ειδικότερα θέματα, τα οποία δεν υπάγονται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία αλλά σε ειδικές διαδικασίες περισσότερο διακυβερνητικές, με ομόφωνες αποφάσεις του Συμβουλίου και με περιορισμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (διαβούλευση)[βλ. Πίνακα 3].²³⁵

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο και οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust)²³⁶ και της Europol²³⁷ ενώ για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης ορίζονται οι προϋποθέσεις για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εκ της Eurojust,²³⁸ ένα ζήτημα που προκάλεσε την αντίδραση του Ηνωμένου Βασιλείου (Μαριάς 2008). Ως αντιστάθμισμα η Συνθήκη ορίζει ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα συμμετέχουν, στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα και θα συμπράττουν στον πολιτικό έλεγχο της Europol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust).²³⁹

Παρόλο που το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο παραμένουν βασικοί παίκτες στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης είναι σαφές ότι αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Ωστόσο, παρατηρούνται αρκετές εντάσεις μεταξύ του Κοινοβουλίου και ειδικότερα της ειδικής επιτροπής για τις Πολιτικές Ελευθερίες, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις (LIBE Committee) με το Συμβούλιο και την Επιτροπή σε θέματα, όπως για παράδειγμα η συνεργασία ΕΕ-ΗΠΑ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (Carrera et al. 2013).²⁴⁰

Επιπλέον, ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης (μεταβλητής

²³⁴ Άρθρο 82, 83, 84 ΣΛΕΕ.

²³⁵ Αυτά αναφέρονται ρητά στα άρθρα 77 (3), 81 (3), 82 (2), 83 (1), 86 (1) (4), 87 (2) (3) και 89 ΣΛΕΕ.

²³⁶ Άρθρο 85 ΣΛΕΕ.

²³⁷ Άρθρο 87 και 88 ΣΛΕΕ.

²³⁸ Άρθρο 86 ΣΛΕΕ «Για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία μέσω κανονισμών, μπορεί να συστήσει Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εκ της Eurojust. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

²³⁹ Άρθρο 12 ΣΕΕ και Άρθρα 85 και 88 ΣΛΕΕ.

²⁴⁰ Βλ. Toby Vogel, “MEPs vote to suspend SWIFT agreement with US”, *European Voice*, 23.10.2013.

γεωμετρίας) και συχνά γίνεται αφορμή για εντάσεις. Η διαφοροποίηση της Δανίας, η σχετική διαφοροποίηση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, η μη συμμετοχή κάποιων κρατών μελών στην περιοχή Σέγκεν, καθιστά εξαιρετικά δύσκολη τη συνεργασία στο συγκεκριμένο τομέα. Είναι γνωστές και οι δηλώσεις του David Cameron για επαναδιαπραγμάτευση του συγκεκριμένου τομέα και επιστροφή αρμοδιοτήτων στο εθνικό επίπεδο σε επόμενη μεταρρύθμιση των Συνθηκών.

Επιπλέον, οι ρήτρες επίσπευσης (accelerator clauses), που αφορούν τομείς του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, όπως τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένα ποινικά αδικήματα, τη δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και την αστυνομική συνεργασία²⁴¹ ενδεχομένως να οδηγήσουν σε ενισχυμένες συνεργασίες και σε μεγαλύτερη διαφοροποίηση στο Χώρο αυτό (βλ. 2.3.2).

Πίνακας 3. Αλλαγές στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στο ΧΕΑΔ

Ποια κύρια θέματα μεταφέρονται από ομοφωνία στη συνήθη νομοθετική διαδικασία
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Σύμφωνα με το Άρθρο 77 ΣΛΕΕ τα ζητήματα που αφορούν: <ul style="list-style-type: none"> α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι των τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Παράνομη μετανάστευση (Άρθρο 79 ΣΛΕΕ) ➤ Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (Άρθρα 82-86 ΣΛΕΕ) ➤ Δομή, λειτουργία, καθήκοντα, πεδίο δράσης της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) (Άρθρο 85 ΣΛΕΕ) ➤ Αστυνομική Συνεργασία Άρθρο 87 (2) ΣΛΕΕ ➤ Δομή, λειτουργία, καθήκοντα, πεδίο δράσης της Europol [Άρθρο 88 (2) ΣΛΕΕ] ➤ Πολιτική Προστασία (Άρθρο 196 ΣΛΕΕ)
Ποια θέματα παραμένουν με ομοφωνία στο Συμβούλιο (μόνο διαβούλευση με ΕΚ)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Διαβατήρια, ταυτότητες, τίτλους διαμονής [Άρθρο 77 (3) ΣΛΕΕ] ➤ Οικογενειακό δίκαιο [Άρθρο 81 (3) ΣΛΕΕ] ➤ Επιχειρησιακή αστυνομική συνεργασία [Άρθρο 87 (3) ΣΛΕΕ] ➤ Σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (Άρθρο 86 ΣΛΕΕ)
Δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία ➤ Ένα τέταρτο των κρατών μελών σε τρεις περιοχές (Άρθρο 76 ΣΛΕΕ) <ul style="list-style-type: none"> • Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις • Αστυνομική συνεργασία • Διοικητική συνεργασία

²⁴¹ Άρθρο 82 ΣΛΕΕ, Άρθρο 83 ΣΛΕΕ, Άρθρο 86 ΣΛΕΕ, Άρθρο 87 ΣΛΕΕ.

2.7. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αποτελεί μια μεταρρυθμιστική Συνθήκη και σε καμία περίπτωση δε θέτει σε μια ‘νέα τροχιά’ την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντίθετα από την αρχική διατύπωση, όπου το Σύνταγμα ίδρυε την Ένωση στη βάση της θέλησης των λαών για ένα κοινό μέλλον, η Συνθήκη της Λισσαβόνας τονίζει ότι η ύπαρξη της Ένωσης εναπόκειται στη θέληση των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών, δηλαδή των κρατών μελών. Η σημαντικότερη ίσως αλλαγή είναι η απόδοση νομικής προσωπικότητας στο σύνολο της ΕΕ, που βάζει ένα τέλος στο θεσμικό δυισμό και ανοίγει νέες προοπτικές ως προς τη διεθνή ορατότητά της. Επιπλέον, η Συνθήκη δε φαίνεται να προσδίδει ένα νέο πολιτικό όραμα για την Ευρώπη αλλά μάλλον αποπειράται να διαχειριστεί μία σύνθετη πραγματικότητα συνεργασίας είκοσι οκτώ πλέον και πολύ διαφορετικών, από πολλές απόψεις, κρατών μελών.

Όπως τονίζεται στη Συνθήκη, η ύπαρξη της Ένωσης εξαρτάται από τη θέληση των κρατών μελών, τα οποία απονέμουν (δοτές) και καταγεγραμμένες πλέον αρμοδιότητες στην Ένωση και κατ’ επέκταση στα θεσμικά όργανα για την επίτευξη των κοινών τους στόχων (Άρθρα 2-6 ΣΛΕΕ), μια πρακτική που συναντούμε στα ομοσπονδιακά συστήματα. Επίσης, δηλώνεται ρητά ότι η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών...και τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, [Άρθρο 4 (2) ΣΕΕ] ενώ, για πρώτη φορά θεσπίζεται η δυνατότητα κράτους μέλους να αποχωρήσει από την Ένωση. Οι παραπάνω προβλέψεις μαζί με την απάλειψη της πρόβλεψης για την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου πρώτον, αναγνωρίζουν έναν πυρήνα κρατικών λειτουργιών, όπου το κράτος διατηρεί την πολιτική και κανονιστική προτεραιότητα έναντι της Ένωσης, δεύτερον, διευκρινίζουν ότι η έννοια της εθνικής ταυτότητας βρίσκεται στο πεδίο του εθνικού Συντάγματος και τρίτον, αναγνωρίζουν την αρχή της ισοτιμίας των εθνικών συνταγματικών πολιτισμών στο πλαίσιο της Ένωσης (Κανελλοπούλου-Μαλούχου 2010).

Όπως συμβαίνει από το Μάαστριχτ και μετά, η Συνθήκη της Λισσαβόνας αποτελείται από δύο Συνθήκες, την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες έχουν το ίδιο νομικό κύρος. Η νέα Συνθήκη καταργεί το σύστημα των «πυλώνων». Τα θέματα του τρίτου πυλώνα που αφορούν το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μεταφέρονται στη ΣΛΕΕ και τα ευαίσθητα ζητήματα της ΚΕΙΠΠΑ ενσωματώνονται στη ΣΕΕ κι εξακολουθούν να υπόκεινται σε ειδικές διατάξεις και διακυβερνητικούς

τρόπους λήψης αποφάσεων. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, δεν ενσωματώθηκε τελικά στη Συνθήκη, αλλά επισυνάπτεται και αναγνωρίζεται ότι έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες, δεν ισχύει όμως για όλα τα κράτη μέλη αφού το Ηνωμένο Βασίλειο και η Πολωνία με ειδικό Πρωτόκολλο (Αριθμ. 30) ζητούν εξαιρέσεις.

Τα κείμενα της Συνθήκης ακολουθούν την ίδια πρακτική με αυτήν των προηγούμενων. Συνιστούν πολύπλοκα, δυσνόητα και τεχνοκρατικά κείμενα, με πρωτόκολλα, δηλώσεις, παρεκκλίσεις και εξαιρέσεις καθώς και με μεταβατικές περιόδους και κλιμακωτή εφαρμογή ορισμένων διατάξεων και συνεπώς είναι δύσκολο να κατανοηθούν από τους πολίτες. Οι παρεκκλίσεις και οι εξαιρέσεις μαζί με τις προβλέψεις για τις ενισχυμένες συνεργασίες που είχαν ήδη εισαχθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ δημιουργούν ένα περιβάλλον μεταβλητής γεωμετρίας που, ενδεχομένως αποτελεί μία λύση για την συμπόρευση τόσο διαφορετικών κρατών μελών, ωστόσο, ειδικά οι εξαιρέσεις, σύμφωνα με τον Κ. Στεφάνου (2008, σ. 6) αντιστρατεύονται τις αξίες της Ένωσης. Επιπλέον η πρόβλεψη της *συνήθους νομοθετικής διαδικασίας*, που καταργεί τον κανόνα της ομοφωνίας σε μια σειρά τομέων «ευαίσθητων» για την εθνική κυριαρχία συνοδεύτηκε από την πρόβλεψη ειδικών ρητρών, ως μέσο διασφάλισης των κρατών μελών.

Οι σημαντικότερες αλλαγές αφορούν στην αύξηση των οργάνων από πέντε σε επτά, αφού στα επίσημα όργανα της Ένωσης συμπεριελήφθησαν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα καθώς και στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων αφού τους ανατίθεται για πρώτη φορά ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Επιπλέον, εισάγεται ο θεσμός του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κι ενισχύεται ο θεσμικός ρόλος του/της Υπάτου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και μάλιστα αποκτά διπλή ιδιότητα ως προεδρεύων/ουσα του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και ως Αντιπρόεδρος της Επιτροπής. Μεταβολές επήλθαν επίσης στην εναλλαγή της Προεδρίας και στις νέες συνθέσεις του Συμβουλίου ενώ οι αλλαγές όσον αφορά στη σύνθεση μιας ολιγομελούς Επιτροπής στην πράξη ακυρώθηκαν από το ιρλανδικό αρνητικό δημοψήφισμα.

Προς ποια κατεύθυνση κινούνται όμως αυτές οι αλλαγές; Αν και η εφαρμογή πολλών διατάξεων θα δώσει μια πιο σαφή εικόνα στα χρόνια που θα ακολουθήσουν,

ειδικά μετά το 2014, είναι εμφανές ότι οι οπαδοί των διακυβερνητικών θεωρήσεων έχουν λόγους να διεκδικούν την ορθότητα των εκτιμήσεών τους, αφού η Συνθήκη της Λισσαβόνας συνέχισε στην ίδια πρακτική του Άμστερνταμ και της Νίκαιας μέσω της οποίας «οι κυβερνήσεις επανέκτησαν την πολιτική πρωτοβουλία στην εξέλιξη του συστήματος» (Τσινισιζέλης 2001, σ. 413). Η έμφαση στο πληθυσμιακό κριτήριο που εν τέλει επικράτησε ως προς τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και στον καθορισμό του αριθμού των Ευρωβουλευτών και η υιοθέτηση μόνιμων θέσεων Προέδρων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στα κρίσιμα Συμβούλια, αυτό των Εξωτερικών Υποθέσεων και της Ευρω-ομάδας (Eurogroup) μαζί με μια σειρά άλλων ρυθμίσεων αυξάνουν την επιρροή των μεγάλων χωρών στο σύστημα κι επαναφέρουν τις συζητήσεις περί άσκησης πολιτικών ισχύος στις ευρωπαϊκές διαπραγματευτικές αρένες.

Για το λόγο αυτό, όπως και σε κάθε μεταρρύθμιση των Συνθηκών η κύρια συζήτηση περιστράφηκε γύρω από τις ισορροπίες τόσο όσον αφορά στα μικρά, μεσαία και μεγάλα κράτη όσο και ανάμεσα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης (institutional balance of power). Όσον αφορά στην πρώτη περίπτωση οι περισσότερες απόψεις συγκλίνουν στην παρατήρηση ότι τα μεγαλύτερα κράτη βγαίνουν περισσότερο κερδισμένα τόσο από την κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από την κατανομή των ψήφων στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το πληθυσμιακό κριτήριο, όπου μπορούν ευκολότερα να σχηματίσουν μειοψηφία αρνησικυρίας, όταν μια απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία. Για το λόγο αυτό μεσαία κράτη όπως π.χ. η Πολωνία προσπάθησαν με τη χρήση μεταβατικών διατάξεων και πολιτικών συμβιβασμών (Συμβιβασμός των Ιωαννίνων) να διασφαλίσουν ότι δεν θα αγνοηθούν σε περίπτωση διαφωνίας τους ενώ άλλα (Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία) συνέχισαν την τακτική των εξαιρέσεων (opt-outs). Επιπλέον, για να καταλαγιάσουν οι φόβοι των μικρότερων κρατών δύο από τις τρεις σημαντικές θέσεις της Ένωσης δόθηκαν σε πολιτικούς μικρών κρατών (Van Rompuy, Barroso). Επίσης, ένα μικρό κράτος, όπως η Ιρλανδία προσπάθησε και πέτυχε να διατηρηθεί ο κανόνας ένας Επίτροπος/ανά κράτος μέλος. Παρόλα αυτά, η μόνιμη προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων από την Ύπατη Εκπρόσωπο κα Ashton, μαζί με το συντονισμό που πρέπει να έχουν οι τρεις εναλλασσόμενες Προεδρίες (trio-Presidency) αφαιρούν από τα μεσαία και μικρότερα κράτη μέλη την ευχέρεια διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής

ατζέντας σύμφωνα με τις δικές τους προτεραιότητες, όπως έπρατταν κατά τη διάρκεια της Προεδρία τους.

Όσον αφορά στις ενδοθεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως σε όλες τις προηγούμενες διαπραγματεύσεις των Συνθηκών όλα τα όργανα μπορούν να ισχυριστούν ότι έχουν κερδίσει κάτι (win-win situation). Οι μεγάλοι κερδισμένοι της Λισσαβόνας ωστόσο, φαίνεται ότι είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Όπως αναφέρει ο Monar (2010a) το δίπολο Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Συμβούλιο που υπήρχε όσον αφορά τουλάχιστον τις νομοθετικές λειτουργίες των ιδρυτικών Κοινοτήτων, με την τότε συνέλευση στο ρόλο του παρατηρητή, εξελίχτηκε, μέσα από τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών σε τρίγωνο Επιτροπή, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο όχι απαραίτητα ισόπλευρο. Σήμερα, μπορεί να μιλήσει κανείς για τετράπλευρο, κάτι που όλοι ελπίζουν να φέρει καλύτερες ισορροπίες στην Ένωση, αφού ήδη η σχέση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής έχουν γίνει στενότερες (ibid). Στο τετράπλευρο σχήμα του Monar θα πρέπει να συμπεριληφθεί τόσο ο /η Ύπατος Εκπρόσωπος όσο και τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία μπορούν να παίξουν ρόλο κλειδί αν συντονιστούν και αναλάβουν ενεργότερο ρόλο, αφού για πρώτη φορά όχι μόνο έχουν άμεση ενημέρωση για τις νομοθετικές πράξεις της Ένωσης αλλά σε κάποιες περιπτώσεις μπορούν να τις σταματήσουν (watchdogs).

Είναι βέβαιο ότι πολλές από τις θεσμικές καινοτομίες της Λισσαβόνας λειτουργούν προς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος καθώς και την ενίσχυση της διεθνούς παρουσίας της Ένωσης. Ωστόσο, κάποιες αποδεικνύονται στην πράξη προβληματικές, όπως για παράδειγμα η πολλαπλή εκπροσώπηση της Ένωσης και η σύγχυση που δημιουργούν οι διαφορετικές απόψεις των επικεφαλής των οργάνων, όπως συνέβη και κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης.

ΜΕΡΟΣ 3: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ

Φ. Ασδεράκη - Στ. Πετσαλάκης²⁴²

3.1. Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση έτυχε συχνής υπεράσπισης λόγω της εδραίωσης της ειρήνης στην ευρωπαϊκή ήπειρο και της σημαντικής συμβολής της στην αντιμετώπιση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα ευρωπαϊκά κράτη στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης. Παράλληλα όμως, κατηγορήθηκε για την υπονόμηση της δημοκρατικής αρχής και τη δημιουργία δημοκρατικού ελλείμματος κατά τη σύνθετη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων. Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της διαρκούς συζήτησης σχετικά με τα οφέλη ή μη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αφορά στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, στη διαμόρφωση και νομιμοποίηση μιας πολιτικής πέρα από τα όρια του σύγχρονου κράτους με δεδομένη τη συνεχή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο.

Παρόλο που τα εθνικά κοινοβούλια έχουν τον τελευταίο λόγο σε πολύ σημαντικά ζητήματα, όπως οι διευρύνσεις της ΕΕ και οι μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών, πολλοί θεωρούν ότι οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται υπό την πίεση της υιοθέτησης ή απόρριψης συμφωνιών πακέτων, έχοντας ως μόνη επιλογή την υιοθέτηση ή απόρριψή τους (take-or-leave it) και όχι ουσιαστικής παρέμβασης, σε αλλά σημαντικά θέματα (O'Brennan and Raunio 2007, σ. 3). Επιπλέον, στις περιπτώσεις άμεσης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου (κανονισμοί, αποφάσεις), τα εθνικά κοινοβούλια ουσιαστικά παραγκωνίζονται ενώ σε άλλες καλούνται απλά να ενσωματώσουν στην εθνική νομοθεσία ήδη εισηγμένες αποφάσεις, υπό τη μορφή *οδηγιών* στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι κάποιοι μελετητές συμπεριλαμβάνουν τα εθνικά κοινοβούλια στους «χαμένους» της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Maurer and Wessels 2001, Goetz and Meyer – Sahling 2008).

Στον αντίποδα, μελετητές όπως ο Moravcsik, επισημαίνουν ότι το δημοκρατικό της ΕΕ δεν είναι παρά ένας μύθος και ότι συνολικά η δημοκρατική

²⁴² Ο Σταύρος Πετσαλάκης είναι απόφοιτος του Τμήματος Διεθνών κι Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς. Έχει λάβει Μεταπτυχιακά διπλώματα από το Leiden University (Ολλανδία) και το Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Σπουδών και είναι σπουδαστής στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

αρχή εντός του ευρωπαϊκού θεσμικού συστήματος πραγματώνεται στον ίδιο βαθμό όσο και στα κράτη μέλη που το αποτελούν.²⁴³ Επιπρόσθετα, επισημαίνουν ότι σε ένα μεγάλο αριθμό κυρίαρχων, για το ενδιαφέρον των πολιτών, πεδίων και πολιτικών, όπως, οι δημόσιες δαπάνες, η κοινωνική πρόνοια και περίθαλψη, οι συντάξεις, ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, η εφαρμογή του νόμου και της τάξης, η ΕΕ δεν διαδραματίζει παρά ένα μικρό ρόλο (Moravcsik 2008, σ. 333).

Τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία έγιναν μάρτυρες αυτής της συνεχούς μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της ΕΕ, συνέστησαν κοινοβουλευτικές επιτροπές για να μπορούν να παρακολουθούν και να ελέγχουν τις πολιτικές και δράσεις που αποφασίζονται στην ΕΕ. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έχουν συσταθεί πλέον στα εθνικά κοινοβούλια όλων των κρατών μελών της ΕΕ. Παρατηρούμε όμως ότι ενώ οι Επιτροπές αυτές σε Μεγάλη Βρετανία, Δανία, Αυστρία, Σουηδία και Φιλανδία για παράδειγμα, θεωρούνται ιδιαίτερα ισχυροί παίκτες - ελεγκτές και παρακολουθούν το σύνολο σχεδόν της νομοθεσίας που παράγεται στο υπερεθνικό επίπεδο (watch dogs), τα εθνικά κοινοβούλια από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, όσο και από τα Βαλκάνια, δεν έχουν ακολουθήσει συνολικά αυτό το πρότυπο (Buche and Buzogany 2010).²⁴⁴

Οι περισσότεροι μελετητές εκτιμούν ότι ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας είναι αναβαθμισμένος. Η αναβάθμιση αυτή

²⁴³ Για το δημοκρατικό της ΕΕ βλ. τη σχετική συζήτηση σε Moravcsik, A. (2008), "The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'", *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, Vol. 43 (6), 331-340. Follesdal, A. and Hix, S. (2006), "Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (3), 533-562. Majone, G. (2005), *Dilemmas of European Integration*, Oxford: Oxford University Press. Moravcsik, A. (2002), "In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), 603-634. Sharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

²⁴⁴ Για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ, βλ. ενδεικτικά Buzogany, A. and Stuchlil, A. (2011), "Paved with good intentions - Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon", *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*, Discussion Paper 66. Raunio, T. (2009), "National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15 (4), 317-334. Møller Sousa, M. (2008), "Learning in Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over European Union Policy", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31 (4), 428-447. Auel, K. (2007), "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", *European Law Journal*, Vol. 13 (4), 487-504. Cooper, I. (2006), "The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU", *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 281-304. Raunio, T., (2005), "Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11 (4), 319-342. Neunreither, K. (2005), "The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11 (3-4), 466-489. Maurer, A. & Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos.

θεωρήθηκε αναγκαία για να αποκαταστήσει ενδεχομένως την έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς (Cygan 2012, σ. 518). Οι Ο' Brennan και Raunio (2007) έκαναν λόγο για το «μακρύ ταξίδι» των εθνικών κοινοβουλίων, από το να είναι τα 'θύματα' της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο να καταστούν 'ανταγωνιστικοί' δρώντες στην ευρωπαϊκή αρένα λήψης αποφάσεων (Cygan 2012).

Στο κείμενο που ακολουθεί γίνεται η συζήτηση σχετικά με τις νέες δυνατότητες που προσφέρουν οι προβλέψεις της Συνθήκης για μια πιο ενεργό συμμετοχή των κοινοβουλίων στη διαμόρφωση και νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών αποφάσεων. Η συμμετοχή τους λαμβάνει κυρίως δύο μορφές, αφενός το δικαίωμα στην ενημέρωση αφετέρου το δικαίωμα ένστασης στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών της Ένωσης ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Πέρα από τον έλεγχο εξίσου σημαντικό ρόλο, παίζει και ο *πολιτικός διάλογος* μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των εθνικών κοινοβουλίων.

3.2. Η πορεία προς τη Συνθήκη της Λισσαβόνας

Στις ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων δεν υπήρχε καμία πρόβλεψη για συνεργασία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με τα εθνικά κοινοβούλια. Έως την καθιέρωση των άμεσων ευρωεκλογών του 1979, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν και μέλη των εθνικών κοινοβουλίων, έχοντας τη λεγόμενη «διπλή εντολή», γεγονός που δημιουργούσε την εντύπωση της άμεσης σύνδεσης μεταξύ τους (NetInreither 1994, σ. 309). Για πρώτη φορά, τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου του 1990 αναφέρονται στην ανάγκη «μεγαλύτερης εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στις δημοκρατικές διαδικασίες της Ένωσης ειδικά σε περιοχές που νέες αρμοδιότητες θα μεταφερθούν στην Ένωση», με στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων (Norton 2003, σ. 9).²⁴⁵

Το 1991, ο Αντιπρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου João Cravinho υποβάλει αναφορά με μια στρατηγική συνεργασίας σε δύο κατευθύνσεις, αυτή μεταξύ κοινοβουλευτικών επιτροπών και μεταξύ κοινοβουλευτικών πολιτικών ομάδων (NetInreither, *ibid*). Η συζήτηση που ξεκίνησε οδηγεί σε μια υποτυπώδη θεσμοποίηση αυτής της συνεργασίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, με δύο δηλώσεις

²⁴⁵ European Council - Presidency Conclusions (Dublin, 25.-26.06.1990), SN 60/1/90. Brussels

που προσαρτώνται σ' αυτήν. Η μία αφορά στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση²⁴⁶ και η δεύτερη στη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων.²⁴⁷

Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ υιοθετήθηκε το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 13) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το Πρωτόκολλο προβλέπει δράσεις για την ενημέρωσή τους για τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής, όπως πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις, όπως επίσης και για τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής μέσω των Υπουργών που μετέχουν στο Συμβούλιο. Καθιερώνει επίσης, τη συνεργασία επί ευρωπαϊκών θεμάτων με τη Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων ή τη Διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης (COSAC), όπως αποκαλείται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η COSAC, η οποία έχει συσταθεί ήδη από το 1989 και συνέρχεται κάθε εξάμηνο στη χώρα που κατέχει την Προεδρία του Συμβουλίου, αποτελεί ένα φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών και συζήτησης των βουλευτών των εθνικών κοινοβουλίων καθώς και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁴⁸ Η Διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων μπορεί να υποβάλει, μετά τη Λισσαβόνα, οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον του «θεσμικού τριγώνου» της ΕΕ (Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο).²⁴⁹

Στις 15 Δεκεμβρίου 2001, ένα χρόνο μετά τη συνθήκη της Νίκαιας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Λάακεν ενέκρινε τη «Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ή «Δήλωση του Λάακεν», η οποία προσπαθεί να

²⁴⁶ «Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι είναι σημαντικό να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να ενταθεί η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στη συνάρτηση αυτή, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών μεριμνούν μεταξύ άλλων ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν εγκαίρως στη διάθεσή τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν. Η Συνδιάσκεψη κρίνει, επίσης, ότι είναι σημαντικό να ενταθούν οι επαφές μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως με την εκατέρωθεν παροχή των κατάλληλων διευκολύνσεων και τη διοργάνωση τακτικών συναντήσεων μεταξύ κοινοβουλευτικών μελών που ενδιαφέρονται για τα ίδια θέματα.» Βλ. Δήλωση 13, σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

²⁴⁷ «Η Συνδιάσκεψη καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως Διάσκεψη των Κοινοβουλίων («Assises»). Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων δίνει τη γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δικαιωμάτων των εθνικών κοινοβουλίων. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής υποβάλλουν έκθεση για την κατάσταση της Ένωσης σε κάθε σύνοδο της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων.» Δήλωση 14, σχετικά με τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων.

²⁴⁸ Η COSAC συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989 και φέρνει σ' επαφή τους βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων που συμμετέχουν στις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων με μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.cosac.eu/>

²⁴⁹ Βλ. Πρωτόκολλο (Αριθμ. 1), Συνθήκη της Λισσαβόνας.

ενισχύσει τη δημοκρατική αρχή, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της ΕΕ.²⁵⁰ Στη δήλωση αυτή διατυπώνονται κάποια ερωτήματα, τα οποία αφορούν στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων σε άμεση σύνδεση με τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ. Αρχικά, όσον αφορά στη δημοκρατική νομιμοποίηση, μεταξύ άλλων, διατυπώνεται ο προβληματισμός αν και κατά πόσο θα πρέπει να δημιουργηθεί μια Ευρωπαϊκή εκλογική περιφέρεια ή αν θα πρέπει να εξακολουθήσουν οι εκλογικές περιφέρειες να καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο. Στη συνέχεια διατυπώνονται ερωτήματα που αφορούν έναν πιο συγκεκριμένο ρόλο για τα εθνικά κοινοβούλια, όπως: Πρέπει τα εθνικά κοινοβούλια να εκπροσωπούνται σ' ένα νέο θεσμικό όργανο και να συμμετέχουν στις νομοθετικές διαδικασίες μαζί με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο; Θα πρέπει να έχουν ρόλο στους τομείς που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητες; Πρέπει άραγε να επικεντρωθούν στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών και να συμμετέχουν σε ένα προκαταρκτικό έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας;²⁵¹

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας εισάγεται το Άρθρο 12 ΣΕΕ που σε συνδυασμό με δύο Πρωτόκολλα²⁵² αναβαθμίζουν το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, έτσι ώστε να «συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης». Η πρόταση αυτή υποστηρίζεται σθεναρά από την Ολλανδία και δίνει τη δυνατότητα στα εθνικά κοινοβούλια ακόμη και να σταματήσουν τη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής, υπό την προϋπόθεση της συμφωνίας του Ευρωπαϊκού νομοθέτη (Köning et al. 2008, σ. 342). Το άρθρο αυτό ουσιαστικά καθιερώνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης ('early warning' system) κι ενημέρωσης έτσι ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν άμεση πρόσβαση στα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης²⁵³ απευθείας από τα ευρωπαϊκά όργανα και να ελέγχουν την τήρηση της

²⁵⁰ Βλ. Δήλωση του Λάακεν για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη στην ηλ. διεύθυνση <http://european-convention.eu.int/pdf/1knel.pdf> (ανάκτηση 10.03.2012).

²⁵¹ ό.π.

²⁵² Βλ. Πρωτόκολλο (Αριθμ. 1) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή και το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

²⁵³ Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 1), προς τα εθνικά κοινοβούλια μεταβιβάζονται τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) όταν δημοσιευτούν, 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, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Ως «σχέδιο νομοθετικής πράξης» νοούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του

αρχής της επικουρικότητας με έκδοση αιτιολογημένης γνώμης εντός οκτώ εβδομάδων (Jans and Piedrafita 2009),²⁵⁴ την οποία αποστέλλουν στους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Είναι αυτονόητο ότι η διαδικασία αυτή δεν εφαρμόζεται στους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, όπου δεν ισχύει η αρχή της επικουρικότητας.

Πέρα από τον έλεγχο της επικουρικότητας, εξίσου σημαντικό ρόλο, παίζει και ο *πολιτικός διάλογος* μεταξύ κυρίως της Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων. Πρόκειται για μια πρωτοβουλία της Επιτροπής που ξεκίνησε το 2006 και είναι γνωστή ως «πρωτοβουλία Barrosos». Ο διάλογος αυτός έγκειται σε μια αδιάκοπη συζήτηση για το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, όπως αυτές καθορίζονται από τα θεσμικά όργανα, σε γραπτή ανταλλαγή απόψεων για τα νομοθετικά ή μη έγγραφα της Επιτροπής και συζητήσεις για ένα ευρύ φάσμα θεμάτων πολιτικής στο πλαίσιο της COSAC. Ο πολιτικός διάλογος καλύπτει επίσης έναν αυξανόμενο αριθμό διμερών επαφών, σε διοικητικό ή πολιτικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου μεγάλου αριθμού επισκέψεων Επιτρόπων στα εθνικά κοινοβούλια, επισκέψεις που συνήθως συνοδεύονται από ακρόαση των Επιτρόπων στις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.²⁵⁵ Για τη διευκόλυνση της διαδικασίας έχει δημιουργηθεί μια ηλεκτρονική πλατφόρμα IPEX (ipex.eu), μέσω της οποίας ανταλλάσσονται πληροφορίες μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων, ανεβαίνουν οι αιτιολογημένες γνώμες τους καθώς κι έγγραφα που ενδιαφέρουν την ενδοκοινοβουλευτική συζήτηση και συνεργασία. Επίσης, όλα σχεδόν τα εθνικά κοινοβούλια έχουν αποστείλει μονίμους αντιπροσώπους στις Βρυξέλλες με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του πολιτικού αυτού διαλόγου.²⁵⁶

3.3. Η αρχή της επικουρικότητας

Για να κατανοήσουμε το ρόλο που καλούνται να παίζουν τα εθνικά κοινοβούλια στη μετά Λισσαβόνα εποχή θα πρέπει να εξηγήσουμε το ρόλο της αρχής

Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης.

²⁵⁴ Άρθρο 12(α) και (β) ΣΕΕ.

²⁵⁵ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 373 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012.

²⁵⁶ Το Βρετανικό Γραφείο (UK National Parliament Office - NPO) μάλιστα έχει ιδρυθεί από τον Οκτώβριο του 1999 και αντιπροσωπεύει τα δύο νομοθετικά σώματα του Ηνωμένου Βασιλείου στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στελεχώνεται από τρία μέλη - δύο από τη Βουλή των Κοινοτήτων και ένα από τη Βουλή των Λόρδων και βοηθάει τα δυο νομοθετικά σώματα ώστε να παρακολουθούν και να ελέγχουν με αποδοτικότερο τρόπο τις ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις.

της επικουρικότητας, η οποία αποτελεί ένα από τα σημαντικά σημεία του μοντέλου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της ΕΕ (Μακρυδημήτρης και Πραβιτά 2012, σ. 337).²⁵⁷ Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, σε εκείνους τους τομείς που η ΕΕ δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα σύμφωνα με τις Συνθήκες,²⁵⁸ η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό ή/και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο υπερεθνικό επίπεδο.²⁵⁹

Η αρχή της επικουρικότητας πρωτοεμφανίστηκε στο χώρο της ηπειρωτικής Ευρώπης στις παπικές εγκυκλίους *Rerum Novarum* του 1891 και *Quatragessimo Anno* του 1931 (Τσινισιζέλης 2001, σ. 101). Στη σύγχρονη πολιτική σκηνή, η αρχή αυτή αφορά ουσιαστικά στην κατανομή ρόλων και αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε δυο τουλάχιστον νομικές οντότητες. Συναντάται κατά βάση στα ομοσπονδιακά κράτη, όπου επιδιώκεται ο καθορισμός ρόλων και αρμοδιοτήτων μεταξύ του κυρίαρχου ομοσπονδιακού κράτους και των επιμέρους κρατών μελών που το απαρτίζουν (Κανελλόπουλος 2010, σσ. 274-275). Η αρχή της επικουρικότητας αναφέρεται για πρώτη φορά στο κοινοτικό δίκαιο με τη Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και αφορά πολιτικές και δράσεις στον τομέα του περιβάλλοντος και εντατικοποιείται μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ καθώς αφορά στο σύνολο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της ΕΕ.

Συνεπώς, με την αρχή της επικουρικότητας τίθεται ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των κρατών μελών (είτε σε εθνικό είτε σε περιφερειακό επίπεδο), και όχι υπέρ της ΕΕ, η οποία οφείλει να δρα επικουρικά. Ο λόγος για τον οποίο ισχύει κάτι τέτοιο είναι γιατί το εθνικό επίπεδο είναι σε θέση να γνωρίζει με καλύτερο και πιο άμεσο τρόπο τα προβλήματα, τις ανάγκες και τις ανησυχίες των πολιτών και μπορεί να προσφέρει καλύτερες λύσεις, διευκολύνοντας μάλιστα την ίδια τη συμμετοχή των πολιτών. Αντίθετα, η ΕΕ δρα επικουρικά παρεμβαίνοντας μόνο και στο βαθμό που η δράση θα έχει συνολικά πιο ολοκληρωμένα αποτελέσματα. Ωστόσο,

²⁵⁷ Για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βλ. Marks, G. and Hooghe, L. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. Marks, G. and L. Hooghe (2004), "Contrasting visions of multi-level governance", in I. Bache and M. Flinders (eds) *Multi-Level Governance: Inter-disciplinary Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, 15-30.

²⁵⁸ Άρθρο 3 ΣΛΕΕ.

²⁵⁹ Άρθρο 5 ΣΕΕ και Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2), Σχτικά με την εφαρμογή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

τα ίδια τα εθνικά κοινοβούλια ερμηνεύουν με διαφορετικό τρόπο αυτήν την αρχή, ανάλογα με την κοινοβουλευτική τους παράδοση (COSAC 2010).

Η συνθήκη της Λισσαβόνας αποσαφηνίζει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και των κρατών μελών. Έτσι, εισάγει για πρώτη φορά μία σαφή ταξινόμηση, κάνοντας διάκριση ανάμεσα σε τρεις αρμοδιότητες: τις αποκλειστικές, τις συντρέχουσες και τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες. Όσον αφορά τις αποκλειστικές αρμοδιότητες η ΕΕ είναι η μόνη που μπορεί να νομοθετήσει και να εγκρίνει δεσμευτικές πράξεις στους εν λόγω τομείς.²⁶⁰ Στις συντρέχουσες αρμοδιότητες τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη δύνανται να εγκρίνουν δεσμευτικές πράξεις.²⁶¹ Στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες η ΕΕ μπορεί να παρέμβει μόνο για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών. Επομένως, δε διαθέτει νομοθετική εξουσία και δεν μπορεί να παρεμβάλλεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, οι οποίες ανήκουν αποκλειστικά στα κράτη μέλη.²⁶²

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες, στις οποίες βρίσκει εφαρμογή η αρχή της επικουρικότητας αφορούν σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας στους τομείς για α) την εσωτερική αγορά, β) την κοινωνική πολιτική, γ) την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, δ) τη γεωργία και την αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας, ε) το περιβάλλον, στ) την προστασία των καταναλωτών, ζ) τις μεταφορές, η) τα διευρωπαϊκά δίκτυα, θ) την ενέργεια, και ι) τον πολύ σημαντικό για την εθνική κυριαρχία Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.²⁶³ Ωστόσο, στο Άρθρο 2 παρ.2 ΣΛΕΕ αναφέρεται ότι «τα κράτη μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους στο μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της». Η πρόβλεψη αυτή ανοίγει το δρόμο για ενδεχόμενη επανα-εθνικοποίηση κάποιων πολιτικών.

3.4. Προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας

3.4.1. Το δικαίωμα στην ενημέρωση

Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 1) προς τα εθνικά κοινοβούλια μεταβιβάζονται τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής, πράσινες και λευκές

²⁶⁰ Άρθρο 3 ΣΛΕΕ.

²⁶¹ Άρθρο 4 ΣΛΕΕ.

²⁶² Άρθρο 6 ΣΛΕΕ.

²⁶³ Άρθρο 4 (2) ΣΛΕΕ.

βίβλοι και ανακοινώσεις, όταν δημοσιευτούν, το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής καθώς και τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Ως «σχέδιο νομοθετικής πράξης» νοούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης.

Επιπλέον, ταυτόχρονα με τη διαβίβαση στις εθνικές κυβερνήσεις διαβιβάζονται προς τα εθνικά κοινοβούλια, «οι ημερήσιες διατάξεις και τα αποτελέσματα των συνόδων του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων των πρακτικών των συνόδων κατά τη διάρκεια των οποίων το Συμβούλιο εξετάζει σχέδια νομοθετικών πράξεων».²⁶⁴ Τα κοινοβούλια έχουν, δηλαδή, άμεση ενημέρωση και όχι έμμεση, μέσω των αρμοδίων υπουργών της κυβέρνησης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαβιβάζει ενημερωτικά την ετήσια έκθεσή του στα εθνικά κοινοβούλια.²⁶⁵ Η ανωτέρω ροή της πληροφόρησης θεωρείται ότι ενισχύει τον πολιτικό διάλογο μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων κι ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Ο πολιτικός διάλογος ενισχύεται επίσης κατά τις εργασίες διακοινοβουλευτικών συναντήσεων μεταξύ της Διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για συζήτηση διαφόρων θεμάτων μεταξύ των οποίων και ζητημάτων κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας.

3.4.2. Το δικαίωμα στην ένσταση – το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης

Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δε συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή ορίζεται στο Άρθρο 5 ΣΕΕ. Εναπόκειται σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή σώμα εθνικού

²⁶⁴ Πρωτόκολλο (Αριθμ. 1), Άρθρο 5.

²⁶⁵ ό.π. Άρθρο 7.

κοινοβουλίου να συμβουλευθεί, κατά περίπτωση, τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες.

Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με το ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα. Στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο σώματα, κάθε σώμα έχει μία ψήφο (ενδεικτικά αναφέρουμε Γαλλία, Ισπανία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο Ιταλία) ενώ στη περίπτωση κοινοβουλευτικού συστήματος με ένα κοινοβούλιο, αυτό θα έχει δύο ψήφους (βλέπε Ελλάδα, Πορτογαλία, Βουλγαρία).

Η κίτρινη κάρτα

Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες των βουλών που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια το σχέδιο επανεξετάζεται. Το όριο μειώνεται, μόλις στο ένα τέταρτο των ψήφων, όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης σχετικά με το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.²⁶⁶ Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή ή, κατά περίπτωση, η ομάδα κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο.²⁶⁷ Η απόφαση αυτή πρέπει όμως να είναι πλήρως αιτιολογημένη.

Αυτή είναι η λεγόμενη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας», όπως επεκράτησε να λέγεται κατά τη διαπραγμάτευση του Ευρω-Συντάγματος. Ωστόσο, η Ολλανδία είχε επιφυλάξεις τις οποίες και έθεσε κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης της Λισσαβόνας ζητώντας επιπλέον διασφαλίσεις τήρησης της επικουρικότητας κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, διαδικασία που έγινε δεκτή ως «πορτοκαλί κάρτα», ονομασία που προέρχεται από το εθνικό χρώμα της Ολλανδίας (Piris 2010, σ.129).

Η πορτοκαλί κάρτα

²⁶⁶ Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, Άρθρο 7 (2). Βλ. Άρθρο 69 ΣΛΕΕ Ενοποιημένη απόδοση *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* C 83, 30.3.2010.

²⁶⁷ Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, Άρθρο 7 (2).

Κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, προβλέπεται επίσης επανεξέταση (review) της νομοθετικής πρότασης εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι δεν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, πάντα με αιτιολογημένη γνώμη, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση.²⁶⁸ Η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής καθώς και οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων, πρέπει να διαβιβάζονται στους συνομοθέτες της Ένωσης, δηλαδή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Οι αιτιολογημένες γνώμες λαμβάνονται υπόψη: α) πριν από την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξετάζουν τη συμβατότητα της νομοθετικής πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας, λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη τους λόγους που προέβαλε και συμερίσθηκε η πλειοψηφία των εθνικών κοινοβουλίων καθώς και την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και β) εάν, λόγω πλειοψηφίας 55 % των μελών του Συμβουλίου ή της πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο νομοθέτης κρίνει ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, δεν συνεχίζεται η εξέταση της νομοθετικής πρότασης.²⁶⁹ Κατ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατόν να σταματήσει η νομοθετική διαδικασία με την επέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων με απόφαση όμως του ενός εκ των δύο νομοθετικών οργάνων της Ένωσης.

3.4.3. Το δικαίωμα της προσφυγής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εάν μετά από όλη αυτή τη διαδικασία, η νομοθετική πρόταση τελικώς εκδοθεί, τότε το Δικαστήριο της ΕΕ είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί προσφυγών λόγω παραβάσεως του Άρθρου που αφορά την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας, μετά από προσφυγή ενός κράτους μέλους, εξ ονόματος του εθνικού κοινοβουλίου του ή ενός σώματος του εν λόγω κοινοβουλίου.²⁷⁰ Η διάταξη αυτή αποτελεί μια καινοτομία της Συνθήκης της Λισσαβόνας, εναπόκειται ωστόσο, στα κράτη μέλη να ρυθμίσουν τις εσωτερικές εκείνες σχέσεις μεταξύ των κυβερνήσεων και των κοινοβουλίων έτσι ώστε να εκείνα να έχουν πραγματικό δικαίωμα άσκησης μιας τέτοιας προσφυγής (Piris 2010, σ. 130).

²⁶⁸ ό.π., Άρθρο 7 (3), πρώτη υποπαράγραφος.

²⁶⁹ ό.π., Άρθρο 7 (3), δεύτερη υποπαράγραφος.

²⁷⁰ ό.π., Άρθρο 8.

3.5. Άλλες προβλέψεις για τα εθνικά κοινοβούλια

Πέρα από την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας όπως αναλύθηκε παραπάνω, τα εθνικά κοινοβούλια στη μετά Λισσαβόνα περίοδο:²⁷¹

- τηρούνται ενήμερα, στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, για τους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα²⁷² και για τις εργασίες της μόνιμης επιτροπής του Συμβουλίου σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας,²⁷³
- συμπράττουν στον πολιτικό έλεγχο της Europol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust)²⁷⁴
- συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το Άρθρο 48 ΣΕΕ, όπου κατά τη *συνήθη διαδικασία της αναθεώρησης των συνθηκών* τους κοινοποιείται από το Συμβούλιο το σχέδιο αναθεώρησης.²⁷⁵ Εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει υπέρ της αναθεώρησης, εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων λαμβάνουν μέρος στη Συνέλευση, η οποία επίσης απαρτίζεται από αντιπροσώπους των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής.²⁷⁶ Κατά τις *απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης* για την ολική ή μερική αναθεώρηση των διατάξεων του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, σχετικά με τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της ΕΕ και κατά τη *συνήθη διαδικασία* στην περίπτωση που συγκαλείται διακυβερνητική διάσκεψη δεν προβλέπεται συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων παρά μόνο στο βαθμό που συμμετέχουν στη συνταγματική διαδικασία επικύρωσης της νέας Συνθήκης ή του τροποποιημένου μέρους της Συνθήκης.

Επίσης, σε περίπτωση χρήσης του Άρθρου 48 (7) ΣΕΕ (*passerelle / 'bridge' clauses*) για το πέρασμα από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία ή από την ειδική νομοθετική διαδικασία στη συνήθη νομοθετική διαδικασία κάθε πρωτοβουλία που αναλαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαβιβάζεται στα εθνικά κοινοβούλια. Στην περίπτωση αντίθεσης έστω και ενός εθνικού κοινοβουλίου, η οποία

²⁷¹ Άρθρο 12 ΣΕΕ.

²⁷² Άρθρο 70 ΣΛΕΕ.

²⁷³ Άρθρο 71 ΣΛΕΕ.

²⁷⁴ Άρθρο 88 (2) και 85 (1) ΣΛΕΕ.

²⁷⁵ Άρθρο 48 (2) ΣΕΕ.

²⁷⁶ «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει με απλή πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να μην συγκαλέσει Συνέλευση, εφόσον η έκταση των τροποποιήσεων δεν το δικαιολογεί. Στην περίπτωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καταρτίζει την εντολή για τη σύγκληση Διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών», Άρθρο 48 (3) ΣΕΕ.

κοινοποιείται εντός έξι μηνών από την εν λόγω διαβίβαση, η απόφαση δεν εκδίδεται, δίνοντας έτσι για πρώτη φορά στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα άσκησης βέτο.²⁷⁷ Επιπρόσθετα, τα εθνικά κοινοβούλια λαμβάνουν μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (Αριθμ.1) σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων αρμοδίων στις υποθέσεις της ΕΕ (COSAC) μπορεί να υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Συμβούλιο και την Επιτροπή (Κανελλόπουλος 2010, σσ.155-56).

Η Συνθήκη επιτρέπει την ανάληψη δράσης από την Ένωση, όταν αυτή θεωρείται απαραίτητη και κάτω από αυστηρούς περιορισμούς, σε πεδία που δεν της έχει αποδοθεί αρμοδιότητα, έτσι ώστε να επιτευχθεί κάποιος στόχος στο πλαίσιο πολιτικών που προβλέπονται από αυτήν.²⁷⁸ Σύμφωνα με τη «ρήτρα ευελιξίας» (*flexibility clause*), όπως ονομάζεται, η πρόταση της Επιτροπής απαιτείται να συμφωνηθεί με ομοφωνία στο Συμβούλιο και να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.²⁷⁹ Στην περίπτωση εφαρμογής της ρήτρας αυτής, όταν το Συμβούλιο θεσπίζει τις διατάξεις αυτές σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, η Επιτροπή εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της διαδικασίας ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας.²⁸⁰

3.6. Εφαρμόζοντας τα Πρωτόκολλα της Συνθήκης της Λισσαβόνας

Η έρευνα και τα στοιχεία που ακολουθούν στηρίχτηκαν στις Εκθέσεις για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα καθώς και στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων κατά την περίοδο 2010-13.²⁸¹

Σύμφωνα με το Άρθρο 9 του Πρωτοκόλλου Αριθμ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, η Ευρωπαϊκή

²⁷⁷ Για παράδειγμα το Άρθρο 81 (3) ΣΛΕΕ για τον καθορισμό των πτυχών του οικογενειακού δικαίου με διασυνοριακές επιπτώσεις, αναφέρει ότι δεν πρέπει να υπάρξει αντίθεση εθνικού κοινοβουλίου.

²⁷⁸ Άρθρο 352 ΣΛΕΕ.

²⁷⁹ Άρθρο 352 ΣΛΕΕ.

²⁸⁰ Άρθρο 352 (2) ΣΛΕΕ.

²⁸¹ Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε στηρίχτηκε κατά βάση στην Ετήσια Έκθεση 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2011) 345 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011, στην Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 566 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2012, στην Ετήσια Έκθεση 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012 καθώς και σε Ετήσια Έκθεση 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013.

Επιτροπή οφείλει να υποβάλλει κάθε χρόνο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στα εθνικά κοινοβούλια έκθεση όσον αφορά την εφαρμογή του Άρθρου 5 ΣΕΕ. Η ετήσια έκθεση διαβιβάζεται επίσης στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών.

Σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής, το 2011 ο συνολικός αριθμός των γνωμών που ελήφθησαν από τα εθνικά κοινοβούλια «συμπεριλαμβανομένων των αιτιολογημένων γνωμών στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, έφτασε τις εξακόσες είκοσι δύο (622)». ²⁸² Η ετήσια αύξηση σε σχέση με το 2010 (387) ανέρχεται στο εξήντα τοις εκατό (60%). ²⁸³ Αυτή η ανοδική τάση συνεχίστηκε και το 2012, έτος που ελήφθησαν εξακόσες εξήντα τρεις (663) γνώμες, αύξηση κατά επτά τοις εκατό (7%) σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο. Ωστόσο, τόσο το 2011 όσο και το 2012 μόνο ένας συγκριτικά μικρός αριθμός γνωμών των εθνικών κοινοβουλίων αποτέλεσαν αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του Πρωτοκόλλου Αριθμ.2 της Συνθήκης της Λισσαβόνας, γνώμες δηλαδή οι οποίες κοινοποιούσαν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας εντός των καθοριζόμενων προθεσμιών. Οι υπόλοιπες γνώμες άπτονταν συνολικά του πολιτικού διάλογου με τη μορφή κυρίως ανταλλαγής γραπτών γνωμών από τα εθνικά κοινοβούλια και απαντήσεων από την Επιτροπή. ²⁸⁴

Τέσσερα νομοθετικά σώματα δεν έλαβαν καθόλου μέρος στον πολιτικό διάλογο το 2011 (το κοινοβούλιο της Ουγγαρίας, της Εσθονίας καθώς και τα δυο νομοθετικά σώματα της Σλοβενίας), ενώ το 2012 τα νομοθετικά σώματα που δεν συμμετείχαν αυξήθηκαν σε έξι (η Γαλλική Συνέλευση, η Βουλή της Ουγγαρίας, της Ιρλανδίας και τα δυο νομοθετικά σώματα της Σλοβενίας). ²⁸⁵ Η Βουλή των Ελλήνων για το 2010 έστειλε έξι αιτιολογημένες γνώμες αλλά καμία εντός της διαδικασίας του Πρωτοκόλλου Αριθμ.2.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε καμία από τις υποθέσεις του 2011, όπως και των προηγούμενων ετών μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας δεν

²⁸² Ετήσια Έκθεση 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012, σ.4.

²⁸³ Ετήσια Έκθεση 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012, σ.4

²⁸⁴ Ετήσια Έκθεση 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012, σ. 4 και Ετήσια Έκθεση 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013, σσ. 11-12.

²⁸⁵ Βλ. Ετήσια Έκθεση 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013, Παράρτημα 1.

επιτεύχθηκαν τα κατώφλια για εφαρμογή των διαδικασιών «κίτρινης» ή «πορτοκαλί» κάρτας.

Το 2012 ωστόσο, αυτό άλλαξε όταν ως απάντηση της πρότασης κανονισμού «σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών» (Monti II), τα εθνικά κοινοβούλια εξέδωσαν δώδεκα αιτιολογημένες γνώμες που αντιπροσωπεύουν 19 ψήφους (18 είναι το όριο) και έτσι για πρώτη φορά ενεργοποιήθηκε η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας».²⁸⁶ Μετά μάλιστα από αυτές τις αιτιολογημένες γνώμες η Επιτροπή αναγκάστηκε να επανεξετάσει την πρόταση της επιμένοντας όμως ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν είχε αρχικά παραβιαστεί. Παρόλα αυτά, λαμβάνοντας υπόψη της τις απόψεις που εκφράστηκαν από τα εθνικά κοινοβούλια καθώς και ότι η πρότασή της θα ήταν αρκετά δύσκολο να συγκεντρώσει την απαιτούμενη στήριξη Κοινοβουλίου και Συμβουλίου μετά από τη έναρξη διαδικασίας κίτρινης κάρτας, ενημέρωσε το σύνολο των εθνικών κοινοβουλίων όσο και τους Προέδρους των δύο νομοθετών της Ένωσης με επιστολές της 12ης και 13ης Σεπτεμβρίου 2012, την πρόθεσή της να αποσύρει αυτή την πρόταση.²⁸⁷

Συνολικά, η Riksdag της Σουηδίας ήταν η εθνική βουλή που ενέκρινε μακράν τον μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών τα τελευταία δυο χρόνια, ενώ συνολικά στον πολιτικό διάλογο για το έτος 2012 τα πιο ενεργά νομοθετικά σώματα ήταν το κοινοβούλιο της Πορτογαλίας, η Γερμανική Bundesrat, η ιταλική Γερουσία, η τσέχικη Γερουσία και η Riksdag της Σουηδίας.²⁸⁸

Θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας ο μηχανισμός αυτός δεν φαίνεται να έχει δουλέψει με τους ρυθμούς που ίσως θα αναμενόταν. Παρόλα αυτά, είναι φανερό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναγκαστεί να δίνει μεγαλύτερη προσοχή στην αιτιολόγηση των νομοθετικών κειμένων που προτείνει και, το πιο σημαντικό, αρκετά κοινοβούλια έχουν εισαγάγει μεταρρυθμίσεις που διευκολύνουν έναν πιο αποτελεσματικό έλεγχο

²⁸⁶ Βλ. αναλυτικά σε Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 566 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2012, σσ. 8-9. «Οι αιτιολογημένες αυτές γνώμες εκδόθηκαν από το κοινοβούλιο της Σουηδίας (2 ψήφοι), της Δανίας (2 ψήφοι), της Φιλανδίας (2 ψήφοι), τη γαλλική Γερουσία (1 ψήφος), τη πολωνική Γερουσία (1 ψήφος), το κοινοβούλιο της Πορτογαλίας (2 ψήφους), της Λετονίας (2 ψήφοι), του Λουξεμβούργου (2 ψήφοι), του Βελγίου (1 ψήφος), της Βουλής των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου (1 ψήφος), της ολλανδικής συνέλευσης (1 ψήφος) και από το κοινοβούλιο της Μάλτας (2 ψήφοι)».

²⁸⁷ ό.π.

²⁸⁸ Ετήσια Έκθεση 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013, σσ. 11-12

των ευρωπαϊκών θεμάτων και κάθε χρόνο φαίνεται ότι κάνουν όλο και μεγαλύτερη και συνεκτικότερη χρήση των εργαλείων που τους έδωσε η Συνθήκη. Ωστόσο, υπάρχουν φωνές στα εθνικά κοινοβούλια που ισχυρίζονται ότι πολλές από τις απαντήσεις που έλαβαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου είναι σύντομες, αρκετά αόριστες καθώς και καθυστερημένες δυσχεραίνοντας τελικά αυτό τον διάλογο.²⁸⁹ Μέχρι στιγμής, φαίνεται ότι η διατύπωση γνώμης από τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις οργάνων της ΕΕ, παραμένει μια μάλλον ακίνδυνη διαδικασία με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

3.7. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Όσον αφορά στον έλεγχο των υποθέσεων και των κανονιστικών προτάσεων και πράξεων της ΕΕ από τα κοινοβούλια των κρατών μελών, μέχρι στιγμής το μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας έχει επικεντρωθεί στις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και τις εσωτερικές διαδικαστικές ρυθμίσεις τους.²⁹⁰ Έχει παρατηρηθεί ότι κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έχουν συσταθεί στα εθνικά κοινοβούλια όλων των κρατών μελών της ΕΕ. Παρόλα αυτά, ενώ οι Επιτροπές αυτές στη Μεγάλη Βρετανία, Δανία, Αυστρία, Σουηδία και Φινλανδία για παράδειγμα, θεωρούνται ιδιαίτερα ισχυροί παίχτες - ελεγκτές και παρακολουθούν το σύνολο σχεδόν της νομοθεσίας που παράγεται στο υπερεθνικό επίπεδο, τα νεότερα κράτη μέλη της ΕΕ από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη όσο και από τα Βαλκάνια δεν έχουν ακολουθήσει συνολικά αυτό το πρότυπο (Buche and Buzogany 2010).

Σύμφωνα με τον Raunio (2005, σσ. 319-342) οι διαδικασίες ελέγχου της νομοθεσίας που παράγεται στο επίπεδο της ΕΕ από τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν

²⁸⁹ House of Lords, European Union Committee - Report on 2012–13, published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited.

²⁹⁰ Βλ. περισσότερα σε Buzogany, A. and Stuchlil, A. (2011), "Paved with good intentions - Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon", *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*, Discussion Paper 66. Buche, J. and Buzogany, A. (2010), "Europeanization and political-administrative relations in the Member States", Paper presented at the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 June 2010. Raunio, T., (2005), "Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11 (4), 319-342. Auel, K. and Benz, A. (2005), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge. Maurer, A. and Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos.

να ομαδοποιηθούν σε δύο μοντέλα, τα οποία έχουν, όπως είναι φυσικό, στον πυρήνα τους τις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Ωστόσο, διαφέρουν ως προς τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά τους, όπως οι χρονικοί περιορισμοί και το εύρος των πληροφοριών που διατίθενται από τις κυβερνήσεις, τη δεσμευτικότητα της γνώμης που εκφράζει η επιτροπή για τις κυβερνήσεις και τη συμμετοχή άλλων πρόσθετων επιτροπών. Υπάρχουν επίσης σημαντικές διαφορές όσον αφορά στη συχνότητα των συνεδριάσεων των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων καθώς και το τρόπο επιλογής των βουλευτών στις εργασίες των επιτροπών αυτών.

Το πρώτο μοντέλο σύμφωνα με τους Buzogany and Stuchlil (2011), με ιδανικό τύπο κοινοβουλίου τη Βουλή των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου, επικεντρώνεται στον έλεγχο της επικουρικότητας κάνοντας επισκόπηση σε όλη την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Στην ουσία, οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εξετάζουν όλα τα εισερχόμενα έγγραφα από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη συνέχεια ακολουθούν εκτενείς συζητήσεις μέσα στην επιτροπή. Συχνά μάλιστα οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων καλούν εξωτερικούς εμπειρογνώμονες σε ακροάσεις, συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στη διαμόρφωση της γνώμης του σχετικά με θέματα πολιτικής που άπτονται των ευρωπαϊκών πολιτικών (ibid). Αξίζει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου (European Scrutiny Committee) υποδιαιρείται σε έξι υποεπιτροπές, ώστε να γίνεται ακόμα πιο ενδελεχής έλεγχος, οι οποίες είναι: Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων, Εσωτερικής Αγοράς - Υποδομών και Απασχόλησης, Εξωτερικών Υποθέσεων, Γεωργίας – Αλιείας - Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Δικαιοσύνης - Θεσμών και Προστασίας των Καταναλωτών και τέλος Εσωτερικών Υποθέσεων - Υγείας και Παιδείας.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Δανίας είναι ο σημαντικότερος εκπρόσωπος του δεύτερου μοντέλου, το οποίο στις επιτροπές εκείνες που εξετάζουν τις θέσεις της κυβέρνησής τους ως προς τα ευρωπαϊκά ζητήματα (Buzogany and Stuchlil 2011). Όσον αφορά στη Δανία, η ανάπτυξη ενός τέτοιου μοντέλου, μπορεί να εξηγηθεί από τα ειδικά χαρακτηριστικά του δανικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από κυβερνήσεις μειοψηφίας. Αυτό το γεγονός έχει ως αποτέλεσμα «μάλλον αδύναμες κυβερνήσεις να αντιμετωπίζουν ένα ισχυρό κοινοβούλιο που προσπαθεί να δεσμεύσει τα χέρια της εκτελεστικής λειτουργίας» (ibid, σ. 15). Αυτός μάλιστα είναι ο λόγος που οι Επιτροπές είναι πολύ στενά δεμένες με το χρονοδιάγραμμα των συνεδριάσεων τόσο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και

του Συμβουλίου. Ουσιαστικά, οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων παρέχουν στην κυβέρνηση μιας μορφής «ρητή υπόδειξη ψήφου». Το πόσο δεσμευτική μπορεί να είναι αυτή η υπόδειξη διαφέρει ανάμεσα στα κράτη μέλη που τείνουν να ακολουθούν αυτό το μοντέλο. (Buzogany and Stuchlil *ibid*).

Ωστόσο, τα περισσότερα εθνικά κοινοβούλια βρίσκονται κάπου μεταξύ των δύο μοντέλων. Οι διαφορετικές εθνικές ρυθμίσεις καθώς και οι απαιτήσεις και οι παραδόσεις στην παρακολούθηση των ενωσιακών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο εξακολουθούν να διαδραματίζουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο στον καθορισμό του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ακόμη και μετά την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας, που, θεωρητικά τουλάχιστον, θα έπρεπε να εθνικά κοινοβούλια να τηρούν σχετικά κοινές διαδικασίες ώστε να καθίσταται πιο εύκολη και λειτουργική η συνεργασία τους.

3.8. Η Ελληνική Βουλή

Το Άρθρο 70 παρ.8 του Συντάγματος και τα Άρθρα 32 Α και 41B του Κανονισμού της Βουλής²⁹¹ αναφέρονται στον ευρωπαϊκό ρόλο της Βουλής των Ελλήνων και στα σχετικά με τη διατύπωση γνώμης της επί των κανονιστικών πράξεων της ΕΕ (Κανελλοπούλου, Μαλούχου 2010). Το Άρθρο 41 Β ορίζει μάλιστα ότι η «Κυβέρνηση αποστέλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, ευθύς ως διαβιβαστούν στο Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα προσχέδια πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με κανονιστικό περιεχόμενο».²⁹² Ο Πρόεδρος της Βουλής τα διαβιβάζει στην αρμόδια διαρκή επιτροπή και στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων²⁹³. Η αρμόδια ή οι συναρμόδιες επιτροπές διατυπώνουν συγκεκριμένη Γνώμη, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο Υπουργό ή τους αρμόδιους Υπουργούς και, εάν αυτό προβλέπεται από κείμενο κανονιστικού περιεχομένου της ΕΕ στα αρμόδια όργανά της. Η Κυβέρνηση μάλιστα οφείλει να ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη στο ενωσιακό επίπεδο, όσον αφορά στις κανονιστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁹⁴. Τέλος, «με πρόταση του Προέδρου της Βουλής ή εφόσον ζητηθεί από την αρμόδια επιτροπή ή τις συναρμόδιες επιτροπές, το ζήτημα επί του οποίου διατυπώνεται Γνώμη εγγράφεται σε ημερήσια

²⁹¹ Το συγκεκριμένο Άρθρο προστέθηκε στις 20.06.1996 (ΦΕΚ 151 Α' / 8.7.1996).

²⁹² Άρθρο 41B παρ.1

²⁹³ ό.π., παρ. 2.

²⁹⁴ ό.π., παρ. 3.

διάταξη κοινοβουλευτικού ελέγχου της ολομέλειας και συζητείται σε μία συνεδρίαση στην οποία η ολομέλεια αποφασίζει οριστικά επί του ζητήματος με φανερή ψηφοφορία».^{295 296}

Λίγο πριν την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η COSAC κάλεσε όλα τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών της ΕΕ να εκφέρουν γνώμη ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας στην πρόταση της Επιτροπής για την τρομοκρατία σε μια πιλοτική εφαρμογή ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να εξοικειωθούν με τη νέα τους αυτή αρμοδιότητα (Παπαδημητρίου 2008). Έτσι, η Βουλή των Ελλήνων κλήθηκε να εξετάσει για πρώτη φορά αν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας στην πρόταση της Επιτροπής ακολουθώντας τις διαδικασίες του Άρθρου 41B του Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων. Σύμφωνα με το Άρθρο 41B, ο Πρόεδρος της Βουλής συγκάλεσε σε κοινές συνεδριάσεις (11 και 16 Ιανουαρίου 2008) τα μέλη της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης (ibid). Στους συμμετέχοντες βουλευτές των δυο αυτών επιτροπών μοιράστηκαν τόσο η πρόταση της Επιτροπής όσο και οι αποφάσεις και ανακοινώσεις της COSAC σχετικά με το ζήτημα της τήρησης η μη της αρχής της επικουρικότητας. Με την απόφασή της την 17η Ιανουαρίου 2008 η Βουλή των Ελλήνων αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία ότι δεν παραβιάστηκε στην συγκεκριμένη πρόταση της Επιτροπής η αρχή της επικουρικότητας (Παπαδημητρίου 2008).

Έκτοτε, μέχρι και τα τέλη του 2012 μια φορά μονάχα το ελληνικό κοινοβούλιο διαπίστωσε ότι νομοθετική πρόταση προερχόμενη από τα ευρωπαϊκά όργανα πάσχει ως προς τη συμβατότητά της με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό συνέβη με την Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα Δικαιώματα των καταναλωτών στη κοινή συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου και της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων που πραγματοποιήθηκε την Πέμπτη 18 Ιουνίου 2009²⁹⁷. Στην Γνώμη που απέστειλε η Ελληνική Βουλή αναφέρεται ότι «παρόλο που επί της αρχής ότι ζητήματα που σχετίζονται με την ελευθερία των εμπορικών συναλλαγών μπορούν να ρυθμίζονται

²⁹⁵ ό.π., παρ. 4.

²⁹⁶ Να σημειωθεί ότι η παράγραφος 3 του Άρθρου 41B του Κανονισμού της Βουλής τροποποιήθηκε στις 16.07.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' /10.8.2010), ενώ η παράγραφος 4 προστέθηκε στις 16.07.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' / 10.8.2010).

²⁹⁷ Κοινή συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου και Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, 18 Ιουνίου 2009, ΓΝΩΜΗ επί της Πρότασης Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα Δικαιώματα των καταναλωτών.

καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης, η συγκεκριμένη κανονιστική πράξη, με τη μορφή Οδηγίας πλήρους εναρμόνισης, εάν γίνει αποδεκτή θα οδηγήσει σε χαμηλότερο από το σημερινό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των καταναλωτών σε αρκετές χώρες, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα». Συνεπώς, η Ελληνική Βουλή θεώρησε ότι η δράση στο επίπεδο της ΕΕ δε φαίνεται να έχει σαφή πλεονεκτήματα έναντι της δράσης στο εθνικό επίπεδο, όπως ορίζει το Άρθρο 5 της ΣΕΕ σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας.

Η Ελληνική Βουλή μάλιστα κάλεσε την τότε κυβέρνηση να απορρίψει την Πρόταση Οδηγίας στο Συμβούλιο καθώς και να επιδιώξει να υλοποιηθεί με τη μορφή Οδηγίας ελάχιστης εναρμόνισης, «ώστε τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα επιβολής αυστηρότερων όρων για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών στα πλαίσια της εθνικής τους νομοθεσίας» εφόσον το επιθυμούν.²⁹⁸

Συνολικά, η Ελληνική Βουλή από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας δεν φαίνεται να συμμετέχει ενεργά τόσο στον πολιτικό διάλογο μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και θεσμικών οργάνων της ΕΕ όσο και στην εξέταση της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η συμμετοχή του στον πολιτικό διάλογο αρκέστηκε στη διατύπωση τεσσάρων (4) γνώμων το 2010 και το 2011 και έξι (6) γνώμων το 2012.²⁹⁹ Αξίζει να σημειωθεί ότι καμία αυτές δεν είχε τα χαρακτηριστικά της αιτιολογημένης γνώμης, όπως αυτά ορίζονται στο Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι λόγοι που ίσως να εξηγούν αυτή την τάση θα μπορούσαν να συνοψιστούν στην οικονομική κρίση που ταλαιπωρεί τη χώρα, η οποία έχει μονοπωλήσει τις κοινοβουλευτικές συνεδριάσεις, στο πολυάριθμο των επιτροπών που συνεδριάζουν για τα θέματα της επικουρικότητας (συνήθως πραγματοποιούνται κοινές συνεδριάσεις δυο τουλάχιστον επιτροπών) καθώς και στις ελλειπείς διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, που «μόνο εν μέρει δίνει έρεισμα για την νέα αυτή αποστολή της Βουλής» (Παπαδημητρίου 2008).

3.9. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Τα εθνικά κοινοβούλια απώλεσαν σημαντικές νομοθετικές αρμοδιότητες εξαιτίας της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα μετά τις

²⁹⁸ ό.π.

²⁹⁹ Ετήσια Έκθεση 2010 ό.π. COM (2011) 345 τελικό, Ετήσια Έκθεση 2011 ό.π. COM (2012) 375 τελικό, Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 ό.π. COM (2012) 566 τελικό, καθώς και σε Ετήσια Έκθεση 2012 ό.π. COM (2013) 565 τελικό.

αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών και από πολλούς μελετητές θεωρούνται ως «οι χαμένοι» ('losers') ή τα «θύματα» της διαδικασίας ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η εξέλιξη αυτή θεωρήθηκε απειλή για τα θεμέλια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και τροφοδότησε τη συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης.

Το ζήτημα της ενίσχυσης της δημοκρατικής αρχής, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, τέθηκε στη Δήλωση του Λάακεν, όπου μεταξύ άλλων συζητήθηκε και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων. Τα ερωτήματα που τέθηκαν αφορούσαν όχι μόνο την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού επιπέδου αλλά και τη θέση που θα έπαιρναν τα εθνικά κοινοβούλια στην ενοποιητική διαδικασία. Έτσι, κάποιοι, μίλησαν για τη σύσταση, κατ' ουσία, ενός νέου θεσμικού σώματος που θα έπαιρνε μέρος στη νομοθετική διαδικασία. Ο Ian Cooper (2011) θεωρεί ότι μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας ουσιαστικά δημιουργείται ένα «Εικονικό Τρίτο Σώμα» (*Virtual Third Chamber*), ένα νέο μοντέλο της κοινοβουλευτικής συμμετοχής στις διεθνείς σχέσεις, που είναι κάτι παραπάνω από ένα φόρουμ συζήτησης αφού τα κοινοβούλια μπορούν πλέον να παρεμβαίνουν και να σταματούν μια νομοθετική πρόταση, υπό προϋποθέσεις. Οι Crum and Fossum (2009) μίλησαν για ένα «πολυεπίπεδο κοινοβουλευτικό πεδίο» (*multilevel parliamentary field*), μέσα στο οποίο σχηματίζεται ένα δίκτυο οριζόντιας και κάθετης αλληλοδιάδρασης ενώ άλλοι δεν θεώρησαν ότι θα υπάρξει κάποια σημαντική διαφορά.

Με τις νέες προβλέψεις τα εθνικά κοινοβούλια απολαμβάνουν το δικαίωμα στην ενημέρωση κατά τη διαμόρφωση μιας πολιτικής ή κατά την έναρξη της νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρόλα αυτά, στην πράξη, διαδραματίζουν μάλλον μικρό ρόλο στη διαμόρφωση μιας πολιτικής στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης και η διαδικασία του Πρωτοκόλλου (Αριθμ.2) της Συνθήκης της Λισσαβόνας δίνει στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να ελέγχουν *ex ante* την ορθή εφαρμογή της αρχή της επικουρικότητας. Ωστόσο, η επιτυχία αυτού του συστήματος προϋποθέτει αφενός την ύπαρξη δραστήριων κοινοβουλευτικών επιτροπών επί ευρωπαϊκών θεμάτων, αφετέρου την ενίσχυση ενός οριζόντιου πολιτικού διαλόγου ανάμεσα στα εθνικά κοινοβούλια (Kaczynski 2011, σ. 8, Zalewska and Gstrein 2013, σ.12) για την επίτευξη συναινέσεων ανάμεσα σε παίκτες που εκφράζουν διαφοροποιημένα εθνικά συμφέροντα και προέρχονται από διαφορετικές πολιτικές παραδόσεις (Craig 2011,

σ.186). Ο χρόνος άλλωστε των οκτώ εβδομάδων θεωρείται λιγιστός για το συντονισμό ενός τόσο μεγάλου αριθμού κοινοβουλευτικών σωμάτων.

Επιπλέον, στην περίπτωση που δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των κοινοβουλίων σχετικά με την παραβίαση ή όχι της αρχής της επικουρικότητας τα κοινοβούλια έχουν μόνο εκ των υστέρων (ex post) και έμμεσο δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ μέσω της εθνικής τους κυβέρνησης (Zalewska and Gstrein 2013, σ.15).

Μέχρι στιγμής, φαίνεται ότι η διατύπωση γνώμης από τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις οργάνων της ΕΕ, παραμένει μια μάλλον «ακίνδυνη» διαδικασία με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, όπως και οι Συνθήκες που μεταρρύθμισε αποτελεί μια πρόσκληση και ταυτόχρονα μια δοκιμασία για τις θεωρητικές προσεγγίσεις της ενοποίησης. Ανάλογα με το θεωρητικό φακό μπορεί κανείς να εστιάσει στα ομοσπονδιακά ή συνομοσπονδιακά στοιχεία, στις μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν τα διακυβερνητικά ή αντίστοιχα τα υπερεθνικά χαρακτηριστικά και να προβεί σε ανάλογα συμπεράσματα. Το βέβαιο είναι ότι η ΕΕ εξακολουθεί να είναι ένας διανοητικός γρίφος ενώ ταυτόχρονα είναι ένας ζων οργανισμός με καθημερινή λειτουργία (Burgess 2006, σ. 245-246).

Καθώς το εύρος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αυξάνεται, γίνεται ολοένα και περισσότερο αντιληπτό, ότι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί δεν συνιστούν απλά εργαλεία διαχείρισης συλλογικών λύσεων σε κοινά προβλήματα. Παράγουν έννομα αποτελέσματα και πολιτικές με καθοριστικές συνέπειες, ως προς την ανάπτυξη και τη διανομή του εισοδήματος σε κράτη, περιφέρειες και παραγωγικούς τομείς, γεγονός που αφορά κι επηρεάζει άμεσα τη ζωή εκατομμυρίων πολιτών. Κατ' αυτή την έννοια, η μελέτη για τις μεταρρυθμίσεις των θεσμικών οργάνων και των αποτελεσμάτων που απορρέουν από αυτές, αποτελεί υπό εξέταση χαρακτηριστικό για την εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς την ενίσχυση ή άμβλυνση των ανισοτήτων σ' ένα σύστημα που, εξ ορισμού, χαρακτηρίζεται από ετερότητα. Ως συνέπεια, φαίνεται ότι, η προσεκτική ανάγνωση των διακυβερνητικών και υπερεθνικών χαρακτηριστικών του συστήματος καθώς και οι διαθεσμικές ισορροπίες (interinstitutional balances) που προκύπτουν μέσα από τη μεταβίβαση των νέων αρμοδιοτήτων, μας οδηγούν σε κρίσιμα συμπεράσματα για τις διακρατικές ισορροπίες (interstate balances), έτσι ώστε να αποτραπούν νέες ηγεμονικές κι ενδεχόμενες διασπαστικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή ήπειρο.

Για το λόγο αυτό, έχουν παραμείνει επίκαιρα, όπως έγινε αντιληπτό και από την οικονομική και θεσμική κρίση μετά το 2009, τα ερωτήματα που τέθηκαν στις μεγάλες θεωρητικές συζητήσεις, αν και κατά πόσο, οι θεσμοί συμβάλλουν θετικά στην ενοποιητική διαδικασία, αν εξυπηρετούν με μια αναλογική ισομοιρία τα συμφέροντα όλων των κρατών μελών ή αν εν τέλει αποτελούν διακυβερνητικές αρένες όπου κυριαρχούν διλήμματα ασφαλείας και εν τέλει συντελούν στην αποκόμιση περισσότερων ωφελειών για τους ισχυρότερους παίκτες.

Η «Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης» και η Συνθήκη για τη θέσπιση ενός «Συντάγματος στην Ευρώπη» το 2004 πυροδότησε προσδοκίες για την επίτευξη της τελικότητας (*finalité politique*) της ΕΕ κι ενθουσίασε τους οπαδούς της ομοσπονδιακής προοπτικής της Ευρώπης (Burgess 2006). Ωστόσο, η Συνέλευση δεν ήταν μια «Ευρωπαϊκή Φιλαδέλφεια» (Magnetite και Nicolaidis 2004, σ. 382) και αναπαρήγαγε σε μεγάλο βαθμό τη λογική των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων (“business as usual”), γεγονός που απέδειξε ότι η λογική της μεταρρύθμισης των Συνθηκών παρέμεινε λίγο πολύ η ίδια (Kiljunen 2004, Moravcsik 2003). Η συζήτηση στράφηκε γύρω από το κατά πόσο το Ευρω-Σύνταγμα, θα διευκόλυne την ανάδυση μιας «ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας» κι ενός «ευρωπαϊκού δήμου» (Habermas 2001), μιας νέας περιφερειακής «ευρωπαϊκής ταυτότητας» και κατά συνέπεια μιας «αναδυόμενης ευρωπαϊκής δημοκρατίας» (Von Bogdandy 2005, Χρυσόχοου 2005) ή, αν εν τέλει, η Ένωση, παρέμενε μία *sui generis* οντότητα με κύριο στόχο την «υπερεθνική» ειρηνική συνύπαρξη αυτόνομων πολιτικών κοινοτήτων (Weiler 1999).

Η τελευταία αυτή διάσταση πυροδότησε επίσης, τον προβληματισμό για την αναγκαιότητα ύπαρξης και με ποιους όρους ή/και τη δυνατότητα επιβίωσης μιας υπερκείμενης συνταγματικής έννομης τάξης ανάμεσα σε διαφορετικούς «δήμους» που εδράζονται σε κράτη μέλη με διαφορετικά οντολογικά χαρακτηριστικά, όπως αυτά διαμορφώθηκαν από την ανάπτυξη διαφορετικών πολιτικών παραδόσεων, γλώσσας και κουλτούρας κατά την ιστορική τους πορεία (Siedentop 2001, Ήφαιστος 1999, σ. 217, Eleftheriadis 2007) συμβάλλοντας σε μια «συνάσκηση κυριαρχίας» (Χρυσόχοου 2006, 2008). Ουσιαστικά το κεντρικό δίλημμα που επανήλθε, αφορούσε στη νομιμοποίηση από την άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας στο επίπεδο του κράτους και τον περιορισμό της Ένωσης σε διακυβερνητικά πλαίσια ή «τη μετάθεση της λαϊκής κυριαρχίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο και την (περαιτέρω) ανάπτυξη θεσμών ανάλογης ευρωπαϊκής εμβέλειας» (Ήφαιστος 1999, σ. 209). Ο ίδιος ο Προεδρεύων της Συνέλευσης Valéry Giscard d'Estaing, ωστόσο, έθετε τα όρια μιας τέτοιας προσέγγισης δηλώνοντας κατά την επίσκεψή του στην Ουάσιγκτον το 2003: «Στην Ευρώπη δεν υπάρχει ένας λαός, είμαστε μια Ευρώπη πολλών Εθνών» (Kiljunen 2004, σ. 10).

Δεν είναι τυχαίο ότι η πρωτοβουλία για τη σύγκλιση της νέας ΔΚΔ αναλαμβάνεται από τη Γερμανική Προεδρία της ΕΕ. Ο πολιτικός ακτιβισμός της Γερμανικής κυβέρνησης συνδέεται με την προσπάθειά της να περισώσει το μεγαλύτερο μέρος των μεταρρυθμίσεων καθώς, η ενίσχυση των διακυβερνητικών

δομών και το πληθυσμιακό κριτήριο που εισήχθη στη στάθμιση των ψήφων κατά την ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο την ευνοούσαν σημαντικά.

Παρόλο που πολλά στοιχεία που παραπέμπουν σε ομοσπονδιακού τύπου οργάνωση απαλείφθηκαν, όπως η ονομασία σύνταγμα, ο ύμνος, η σημαία, ο Υπουργός των Εξωτερικών, οι νόμοι και οι νόμοι-πλαίσιο καθώς και η μη ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο βασικό κείμενο αλλά η προσάρτησή του στις Συνθήκες, κάποια άλλα διατηρήθηκαν. Οι αναφορές στην αντιπροσωπευτική και τη συμμετοχική δημοκρατία, η Πρωτοβουλία Πολιτών, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης κατά το πρότυπο των ομοσπονδιακών συνταγμάτων, η επικουρικότητα και οι ενισχυμένες συνεργασίες είναι κάποια από αυτά (Στεφάνου 2008).

Το ίδιο εμφανή είναι και τα συνομοσπονδιακά στοιχεία εάν η ευρωπαϊκή συνεργασία ερμηνευτεί ως ένα συνεργατικό «κλείδωμα» μεταξύ μη ιεραρχημένων κρατών, το οποίο, «στηρίζεται στην κοινή θέλησή τους να αποτρέψουν τη δημιουργία μονοπωλιακών κέντρων άσκησης πολιτικής εξουσίας» (Forsyth 1981, σ. 15 όπως αναφέρεται στους Τσινισιζέλη και Χρυσόχου 1996, σ. 31).

Έτσι, στη νέα Συνθήκη απαλείφεται η αρχική διατύπωση, όπου το Σύνταγμα ίδρυε την Ένωση στη βάση της θέλησης των λαών για ένα κοινό μέλλον και τονίζεται ότι η ύπαρξη της Ένωσης εναπόκειται στη θέληση των Υψηλά Συμβαλλομένων Μερών, δηλαδή των κρατών μελών. Στο Άρθρο 4 (2) ΣΕΕ δηλώνεται ρητά ότι η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών...και τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, όπως αυτές που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εθνικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας ενώ απαλείφθηκε η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου που προέβλεπε το Ευρω-Σύνταγμα και αντικαταστάθηκε από μια Δήλωση (Αριθμ.17). Οι προβλέψεις αυτές, αναγνωρίζουν έναν πυρήνα κρατικών λειτουργιών, όπου το κράτος διατηρεί την πολιτική και κανονιστική προτεραιότητα έναντι της Ένωσης, διευκρινίζουν ότι η έννοια της εθνικής ταυτότητας βρίσκεται στο συγκεκριμένο πεδίο του εθνικού Συντάγματος και τέλος, αναγνωρίζουν την αρχή της ισοτιμίας των εθνικών συνταγματικών πολιτισμών στο πλαίσιο της Ένωσης (Κανελλοπούλου – Μαλούχου 2010).

Οι προβλέψεις της Συνθήκης, περί αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας μάλλον τροφοδότησαν τα εθνικά αντανάκλαστικά παρά τα ανέκαμψαν κι έγιναν αντικείμενο γνωμοδοτήσεων από τα Συνταγματικά Δικαστήρια της Τσεχίας,

της Γερμανίας και της Λετονίας το 2009. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας τόνισε ότι, η ΕΕ παραμένει μια διακυβερνητική ένωση κυρίαρχων κρατών, ο Ευρωπαϊκός λαός δεν υπάρχει αλλά υπάρχουν οι λαοί των κρατών μελών, η αποτελεσματική δημοκρατία είναι και παραμένει στο επίπεδο κάθε κράτους μέλους και η Συνθήκη της Λισσαβόνας δεν οδηγεί σε ανάπτυξη ενός νέου επιπέδου δημοκρατίας (Piris 2010, σ. 142). Το Δικαστήριο αμφισβητεί ακόμη την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης έναντι του εθνικού και προβαίνει στη σκληρή διατύπωση ότι σε περίπτωση που το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης καταστεί μη αποδεκτό τότε θα εξεταστεί η περίπτωση μιας ενδεχόμενης μονομερούς αποχώρησης της Γερμανίας.

Πολλές από τις μεταρρυθμίσεις συνάδουν και με τη νεολειτουργική λογική όπως, η κατάργηση των πυλώνων και η διεύρυνση των ευρωπαϊκών αρμοδιοτήτων σε περισσότερους τομείς πολιτικής καθώς και η εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στις πλείστες πλέον των περιπτώσεων, με αντίστοιχη επέκταση των αρμοδιοτήτων των υπερεθνικών οργάνων, όπως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου. Όμως, στο τέλος της ημέρας, η πράξη θα αποδείξει αν αυτή η μαζική μεταφορά αρμοδιοτήτων είναι βιώσιμη και λειτουργική ή αν αυξηθούν οι φωνές για επιστροφή αρμοδιοτήτων στο εθνικό επίπεδο ή αν εν τέλει καθιερωθεί ως κανόνας η διαφοροποιημένη μορφή ολοκλήρωσης ανά τομέα πολιτικής. Στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, που έγινε μια τέτοια μεταφορά, κάποια κράτη επέλεξαν να απέχουν ή να απέχουν επιλεκτικά ενώ ενισχύονται οι αξιώσεις για την επιστροφή αρμοδιοτήτων στο εθνικό επίπεδο. «Η Ευρώπη όπου είναι αναγκαία, το έθνος κράτος όπου είναι δυνατό» είναι το μήνυμα μιας ιδρυτικής χώρας, όπως εκείνη της Ολλανδίας ενώ η Βρετανία ήδη έθεσε το ζήτημα ενός «νέου διακανονισμού» με την Ένωση (Ιωακειμίδης 2013).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρείται από κάποιους μελετητές ο μεγάλος κερδισμένος της Συνθήκης της Λισσαβόνας καθώς διευρύνονται οι νομοθετικές και οι δημοσιονομικές του αρμοδιότητες, ενισχύονται οι αρμοδιότητες του πολιτικού ελέγχου, αναβαθμίζεται ο ρόλος του στα ζητήματα του Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης καθώς και στα ζητήματα της αναθεώρησης των συνθηκών, της ένταξης και αποχώρησης κράτους μέλους και της ανάπτυξης των ενισχυμένων συνεργασιών όχι όμως αυτών που αναπτύσσονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Αναβαθμισμένος αν και ακόμη σε περιορισμένο βαθμό είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, όπου χρειάζεται πλέον η έγκρισή του για τη σύναψη μιας σειράς διεθνών συμφωνιών. Επίσης, οι νέες δημοσιονομικές

αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου ως προς την έγκριση των δαπανών της ΕΥΕΔ καθώς και οι διαδικασίες πολιτικού ελέγχου προς το Συμβούλιο και τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης έχουν ως αποτέλεσμα την αναβάθμιση της πληροφόρησης που λαμβάνει το Κοινοβούλιο για τα εξωτερικά ζητήματα.

Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου αποδίδεται στην προσπάθεια θεραπείας του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης και τη νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών αποφάσεων, αφού «στην ευρωπαϊκή παράδοση τα κοινοβούλια βρίσκονται στο κέντρο της πολιτικής νομιμοποίησης» (Katz and Wessels 1999, σ. 10). Η εξέλιξη αυτή τροφοδοτεί τόσο τις προσδοκίες των οραματιστών μιας ομοσπονδιακού τύπου Ένωσης όσο και τα διακυβερνητικά επιχειρήματα που αντιλαμβάνονται την ενίσχυση του Κοινοβουλίου ως μέσο προώθησης της ολοκλήρωσης σε τομείς ειδικών συμφερόντων κάποιων κρατών και ειδικά των μεγαλύτερων κρατών μελών, που λόγω της μεγαλύτερης εκπροσώπησής τους ελέγχουν το σύστημα (Moravcsik 1998). Επίσης, θεωρούν ότι η ενίσχυση του Κοινοβουλίου λειτουργεί ως μέσο περαιτέρω ελέγχου της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής αφού το Κοινοβούλιο μπορεί να είναι πλέον παίκτης αρνησικυρίας στο νομοθετικό σύστημα (Benedetto and Hix 2007, σ.118).

Στην πράξη, όλος αυτός ο νομοθετικός φόρτος για το Κοινοβούλιο έχει ως αποτέλεσμα η περισσότερη δουλειά να μη γίνεται πλέον στην ολομέλεια, όπου λειτουργεί ένα πραγματικά, ευρωπαϊκό, πολυκομματικό, πολυεθνικό και πολυγλωσσικό περιβάλλον αλλά στις διάφορες επιτροπές και στις άτυπες συναντήσεις των εκπροσώπων των τριών σωμάτων (*trilogues*), που προηγούνται των συναντήσεών της, έτσι ώστε να υπάρξει συμφωνία πριν τη δεύτερη ανάγνωση Piriis (2010, σ.119). Κατά την πρώτη ανάγνωση απαιτείται απλή πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορεί να αποδεχτεί τις τροποποιήσεις με ειδική πλειοψηφία. Είναι αυτονόητο ότι στις περιπτώσεις αυτές ευνοούνται περισσότερο οι καλύτερα ενημερωμένοι δρώντες καθώς και τα κράτη εκείνα που διαθέτουν μεγάλο αριθμό ευρωβουλευτών, κάτι που τους επιτρέπει να συμμετέχουν σε όλες τις επιτροπές, ενώ αντίστοιχα, έχει αυξηθεί και η δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων γύρω από τους Ευρωβουλευτές.

Αν και η εφαρμογή πολλών διατάξεων θα δώσει μια πιο σαφή εικόνα στα χρόνια που θα ακολουθήσουν, ειδικά μετά το 2014, είναι εμφανές ότι οι οπαδοί των διακυβερνητικών θεωρήσεων έχουν σοβαρούς λόγους να διεκδικούν την ορθότητα μεγάλου μέρους των εκτιμήσεών τους, αφού η Συνθήκη της Λισσαβόνας συνέχισε

στην ίδια πρακτική του Άμστερνταμ και της Νίκαιας μέσω της οποίας «οι κυβερνήσεις επανέκτησαν την πολιτική πρωτοβουλία στην εξέλιξη του συστήματος» (Τσινισιζέλης 2001, σ. 413). Τα κράτη μέλη ήδη από το πρώτο άρθρο τονίζουν ότι η Ένωση αποτελεί εξαρτημένη από αυτά μεταβλητή για την επίτευξη των κοινών τους στόχων. Έτσι, τα κράτη είναι «οι κύριοι των Συνθηκών» και διαθέτουν τη δύναμη λήψης των αποφάσεων και της πολιτικής νομιμοποίησης (Moravcsik and Schimmelfennig 2009, σ. 68).

Η έμφαση στο πληθυσμιακό κριτήριο που εν τέλει επικράτησε ως προς τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και στον καθορισμό του αριθμού των Ευρωβουλευτών από το 2014 και μετά, ενισχύει την επιρροή των μεγάλων χωρών στο σύστημα κι επαναφέρει τις συζητήσεις περί άσκησης πολιτικών ισχύος στις ευρωπαϊκές διαπραγματευτικές αρένες. Σε συνδυασμό με το ζήτημα της μείωσης του μεγέθους της Επιτροπής (εάν ισχύσει κάποτε), στο όνομα της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς της και την υιοθέτηση μόνιμων θέσεων Προέδρων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στα κρίσιμα Συμβούλια, όπως αυτό των Εξωτερικών Υποθέσεων και της Ευρω-ομάδας, μειώνουν τη θέση των μεσαίων κρατών στο σύστημα και αυξάνουν τις εντάσεις μεταξύ μεγαλύτερων, μεσαίων και μικρότερων κρατών. Η εχθρική στάση της Πολωνίας έναντι της Γερμανίας (βλ. 2.5.6.2) κατά τη ΔΚΔ όσον αφορά τη μείωση της διαπραγματευτικής της ικανότητας στο Συμβούλιο και η διατήρηση του Συμβιβασμού των Ιωαννίνων αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Επίσης, το Ιρλανδικό δημοψήφισμα έδειξε, ότι, οι πολίτες, ειδικά των μικρότερων κρατών, αισθάνονται περισσότερο ασφαλείς όταν συμμετέχει και δικός τους εκπρόσωπος σε όλα τα όργανα και κατά συνέπεια και στην Επιτροπή, κάτι που προσδίδει μια διακυβερνητική παρά μια υπερεθνική διάσταση στο όργανο αυτό (Lang 2008). Είναι προφανές ότι οι νέες θεσμικές αλλαγές, μάλλον υποκινήθηκαν και υποστηρίχτηκαν, ήδη από το Σύνταγμα, από τα μεγαλύτερα κράτη, τα οποία δείχνουν να πιστεύουν ότι «μια μικρότερη Επιτροπή, μια διπλή πλειοψηφία (στο Συμβούλιο) κι ένας μόνιμος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα συνέβαλαν στη μείωση 'της τυραννίας της μειονότητας' στην Ευρώπη» (Magnette and Nicolaidis 2003).

Πολλοί αναλυτές επισημαίνουν ακόμη τις δυσλειτουργίες που προκύπτουν με τις «Προεδρίες», μόνιμες και ημιμόνιμες, όπως του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τον Πρόεδρο του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, το Τρίο της Προεδρίας, τον/την Ύπατο Εκπρόσωπο και Πρόεδρο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και του Προέδρου της Ευρω-ομάδας και αντίστοιχα του Συμβουλίου

Οικονομικών Υποθέσεων (Bribosia, 2008, σ. 70). Στα παραπάνω πρέπει να λάβει κανείς υπόψη και τη διαφορετική διάρκεια της θητείας του κάθε Προέδρου. Σε κάθε περίπτωση η νέα αυτή διευθέτηση μείωσε τη δυνατότητα επιρροής των μεσαίων και μικρότερων κρατών ως προς τη διάρθρωση της ημερήσιας διάταξης με τις δικές τους προτεραιότητες.

Σ' αυτήν την κατεύθυνση κινείται η απόφαση για τη θεσμοθέτηση ως επίσημου οργάνου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που συνιστά το ανώτατο πολιτικό όργανο της Ένωσης «με αρμοδιότητες γενικού, επιτελικού και συντονιστικού χαρακτήρα» (Rossi 2010, Devuyt 2008, σ.17). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες της Ένωσης, καθοριστικό ρόλο στην ΚΕΠΠΑ και την πολιτική για την άμυνα, συζητά τα πιο σημαντικά ζητήματα στο πλαίσιο των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης, καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης κι επομένως, κάθε νομοθετική πρόταση της Επιτροπής πρέπει να λαμβάνει υπόψη της όλο αυτό το πλαίσιο. Επίσης, έχει κεντρικό ρόλο στην αναθεώρηση των Συνθηκών, στον καθορισμό του αριθμού των Επιτρόπων και των Ευρωβουλευτών καθώς και στο πέρασμα από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία κατά τη χρήση των γενικών μεταβατικών ρητρών.

Πολλοί μελετητές ισχυρίζονται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι πλέον η πραγματική «κινητήριος δύναμη» της ενοποίησης και ότι το ουσιαστικό δικαίωμα της πρωτοβουλίας ανήκει σ' εκείνο. Αυτό δε μειώνει μόνο την επιρροή της Επιτροπής αλλά και το ρόλο της εκ περιτροπής Προεδρίας της ΕΕ που έχει ελάχιστα περιθώρια να παρεκκλίνει από τις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Όταν επιβάλλεται από τις εξελίξεις, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συγκαλεί έκτακτη σύνοδο για τον καθορισμό των στρατηγικών κατευθυντηρίων γραμμών της πολιτικής της Ένωσης. Αυτό το δικαίωμα εξάσκησε πολλές φορές ο Herman Van Rompuy, ο οποίος συγκαλούσε κατά μέσο όρο έξι έως επτά φορές το χρόνο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Επιπλέον, στην πράξη, οι συνεδριάσεις τόσο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και της Ευρω-ομάδας παραμένουν αδιαφανείς ενώ κατά την πρόσφατη οικονομική κρίση αναφέρθηκαν περιστατικά άσκησης ισχύος και ανάρμοστης συμπεριφοράς προς αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων από ασθενέστερα κράτη.

Εν αμφιβόλω τίθεται και η αποτελεσματικότητα των νέων αρμοδιοτήτων της Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ και προϊσταμένης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Δυσλειτουργίες παρατηρούνται στον εσωτερικό συντονισμό των Επιτρόπων με χαρτοφυλάκια που άπτονται των εξωτερικών σχέσεων. Κατά τη τριετία 2010-12 αναφέρεται ότι η ομάδα αυτή (RELEX) συνεκλήθη μόλις πέντε φορές, σε κάποιες από τις οποίες προήδρευσε ο ίδιος ο Πρόεδρος Barroso (Helwig et al. 2013, σ. 34). Οι σχέσεις μεταξύ της Προεδρίας της ΕΕ και της Ύπατου Εκπροσώπου και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης δεν είναι επίσης πάντα ιδανικές και εύκολες. Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισσαβόνας προσέδωσε πρωταγωνιστικό ρόλο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις εξωτερικές υποθέσεις με αποτέλεσμα η Ύπατος Εκπρόσωπος να έχει δευτερεύοντα ή ακόμη και τριτεύοντα ρόλο και ως προς τη διεθνή εκπροσώπηση της Ένωσης και ως προς τη συμμετοχή στις διεθνείς εξελίξεις (π.χ. αραβική άνοιξη, επέμβαση στη Λιβύη, γεγονότα στη Συρία). Σε πολλές περιπτώσεις, οι δηλώσεις της κα Ashton έπονται των δηλώσεων των Προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ακόμη και της Προεδρίας ή ηγετών κρατών μελών της ΕΕ. Τέλος, ενώ η ΕΥΕΔ επρόκειτο να λειτουργήσει ως «μια υπηρεσία εξωτερικής πολιτικής παγκόσμιας διάστασης», η Ύπατη Εκπρόσωπος, στον απολογισμό της για την ΕΥΕΔ τον Ιούλιο του 2013, παρομοίασε το εγχείρημα αυτό «ως μια προσπάθεια να πετάξει ένα αεροπλάνο χωρίς να έχουν στερεωθεί ακόμη καλά τα φτερά του» και μίλησε για δυσκολίες στη λήψη αποφάσεων και χαμένες ευκαιρίες (ΕΥΕΔ 2013). Ο συντονισμός μιας τέτοιας υπηρεσίας με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και τις γραφειοκρατίες και τους αξιωματούχους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων θεωρείται ως ένα σχεδόν ακατόρθωτο εγχείρημα.

Στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης παρόλο που το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο παραμένουν βασικοί παίκτες είναι σαφές ότι αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Ωστόσο, ο Χώρος αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης (μεταβλητής γεωμετρίας) και συχνά γίνεται αφορμή για εντάσεις. Η διαφοροποίηση της Δανίας, η σχετική διαφοροποίηση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας και η μη συμμετοχή κάποιων κρατών μελών στην περιοχή Σέγκεν, καθιστά εξαιρετικά δύσκολη τη συνεργασία στον συγκεκριμένο τομέα. Είναι γνωστές και οι δηλώσεις του David Cameron για επαναδιαπραγμάτευση του συγκεκριμένου τομέα

και επιστροφή αρμοδιοτήτων στο εθνικό επίπεδο σε επόμενη μεταρρύθμιση των Συνθηκών.

Όσον αφορά στην αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος με την εισαγωγή προβλέψεων για ένα ενεργότερο ρόλο για τα εθνικά κοινοβούλια από την εφαρμογή τους έως σήμερα φαίνεται ότι παραμένει μια μάλλον «ακίνδυνη» διαδικασία με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

Με τις νέες προβλέψεις τα εθνικά κοινοβούλια απολαμβάνουν το δικαίωμα στην ενημέρωση κατά τη διαμόρφωση μιας πολιτικής ή κατά την έναρξη της νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρόλα αυτά, στην πράξη, διαδραματίζουν μάλλον μικρό ρόλο στη διαμόρφωση μιας πολιτικής. Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης και η διαδικασία του Πρωτοκόλλου (Αριθμ.2) της Συνθήκης της Λισσαβόνας δίνει στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να ελέγχουν *ex ante* την ορθή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Ωστόσο, η επιτυχία αυτού του συστήματος προϋποθέτει αφενός την ύπαρξη δραστήριων κοινοβουλευτικών επιτροπών επί ευρωπαϊκών θεμάτων, αφετέρου την ενίσχυση ενός οριζόντιου πολιτικού διαλόγου ανάμεσα στα εθνικά κοινοβούλια (Kaczynski 2011, σ. 8, Zalewska and Gstrein 2013, σ.12) για την επίτευξη συναινέσεων ανάμεσα σε παίκτες που εκφράζουν διαφοροποιημένα εθνικά συμφέροντα και προέρχονται από διαφορετικές πολιτικές παραδόσεις (Craig 2011, σ.186). Ο χρόνος άλλωστε των οκτώ εβδομάδων θεωρείται λιγιστός για το συντονισμό ενός τόσο μεγάλου αριθμού κοινοβουλευτικών σωμάτων. Επιπλέον, στην περίπτωση που δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των κοινοβουλίων σχετικά με την παραβίαση ή όχι της αρχής της επικουρικότητας τα κοινοβούλια έχουν μόνο των υστέρων (*ex post*) και έμμεσο δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ μέσω της εθνικής τους κυβέρνησης (Zalewska and Gstrein 2013, σ.15).

Ο Ian Cooper (2011) θεωρεί ότι μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας ουσιαστικά δημιουργείται ένα «Εικονικό Τρίτο Σώμα» (*Virtual Third Chamber*), ένα νέο μοντέλο της κοινοβουλευτικής συμμετοχής στις διεθνείς σχέσεις, που είναι κάτι παραπάνω από ένα φόρουμ συζήτησης αφού τα κοινοβούλια μπορούν πλέον να παρεμβαίνουν και να σταματούν μια νομοθετική πρόταση, υπό προϋποθέσεις. Οι Crum and Fossum (2009) μίλησαν για ένα «πολυεπίπεδο κοινοβουλευτικό πεδίο» (*multilevel parliamentary field*), μέσα στο οποίο σχηματίζεται ένα δίκτυο οριζόντιας και κάθετης αλληλοδιάδρασης ενώ άλλοι δεν θεώρησαν ότι θα υπάρξει κάποια σημαντική διαφορά. Η τελευταία παρατήρηση δείχνει να επιβεβαιώνεται από την εφαρμογή των

διαδικασιών αφού, μόλις το 2012, για πρώτη φορά ενεργοποιήθηκε η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» με βάση την οποία η Επιτροπή τελικά απέσυρε την πρότασή της.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας αποτέλεσε μια νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη με διακηρυγμένους στόχους για μια πιο αποτελεσματική και δημοκρατική ένωση με περισσότερη ορατότητα στη διεθνή σκηνή. Ωστόσο, η πρόσφατη οικονομική κρίση αποκάλυψε ότι όχι μόνο εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρότατες θεσμικές δυσλειτουργίες και δημοκρατικό έλλειμμα αλλά παρατηρήθηκαν και θεσμικές εκτροπές γεγονός που αποδίδεται στην ενίσχυση των διακυβερνητικών δομών του συστήματος. Οι δομές αυτές που ενισχύονται περαιτέρω από τις αποφάσεις για τη νέα οικονομική διακυβέρνηση μετά το 2010 θέτουν πλέον αξιακά και ηθικά ζητήματα, ζητήματα υπαρξιακής φύσεως για την ΕΕ.

Συμπερασματικά, η Συνθήκη της Λισσαβόνας δε θέτει σε μια ‘νέα τροχιά’ την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως και τα προηγούμενα κείμενα των Συνθηκών αποτελεί ένα πολύπλοκο, δυσνόητο, τεχνοκρατικό κείμενο, με πρωτόκολλα, δηλώσεις, παρεκκλίσεις και εξαιρέσεις καθώς και με μεταβατικές περιόδους και κλιμακωτή εφαρμογή ορισμένων διατάξεων, το οποίο είναι δύσκολο να κατανοηθεί από τους πολίτες. Κατ’ ουσία, μάλλον δεν προσδίδει ένα νέο πολιτικό όραμα για την Ευρώπη αλλά αποπειράται να διαχειριστεί μία σύνθετη πραγματικότητα συνεργασίας είκοσι οκτώ, πολύ διαφορετικών κρατών μελών. Ωστόσο, η ενίσχυση των διακυβερνητικών δομών οδηγεί σε διαθεσμικές και κατ’ επέκταση διακρατικές ανισορροπίες, με αποτέλεσμα την ενίσχυση του «ευρωσκεπτικισμού» στην ακραία μορφή του αντιευρωπαϊσμού, όπως εκφράζεται από τα εθνικιστικά κόμματα σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες κάτι που αναμένεται να αποτυπωθεί και στις Ευρωεκλογές του 2014. Η εκλογή ενός Κοινοβουλίου, στο οποίο θα αποτυπώνεται ο «φόβος» των λαών για αποφάσεις που λαμβάνονται σε θολά επίπεδα διακυβέρνησης, πίσω από κλειστές πόρτες ίσως αποτελέσει το έναυσμα για νέες μεταρρυθμίσεις ή για επιστροφή αρμοδιοτήτων στο εθνικό επίπεδο. Ο Altiero Spinelli είχε πει κάποτε ότι πρέπει να αρχίσουμε με αυτά που έχουμε δεν μπορούμε να επανέλθουμε πίσω στον πίνακα σχεδίασης. Η λογική αυτή ωστόσο φαίνεται να οδηγεί σε ένα τέλμα. Οι χωρίς θεμελίωση επεκτάσεις, οδηγούν σε αβέβαιη ισορροπία το ευρωπαϊκό αρχιτεκτόνημα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ελληνόγλωσσες

Ασδεράκη, Φ. (2008), *Ευρώπη και Παιδεία. Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ανώτατης Εκπαίδευσης*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Ασδεράκη, Φ. και Χ. Γκούσιος (2011), *Εκπαιδευτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Η πρόκληση της πολυγλωσσίας*. 2^η έκδοση Αθήνα: Έλλην.

Bull, H. (2002), *Η Αναρχη Κοινωνία. Μελέτη της τάξης στην παγκόσμια πολιτική*, Αθήνα: Ποιότητα.

Δήλωση του Λάακεν για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη στην ηλ. διεύθυνση <http://european-convention.eu.int/pdf/1kne1.pdf> (ανάκτηση 10.03.2012).

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

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 566 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2012.

Ετήσια Έκθεση 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012.

Ετήσια Έκθεση 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013.

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (2013), Ανασκόπηση ΕΥΕΔ.

Gilpin, R. (2005), *Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία. Η Διεθνής Οικονομική Τάξη*, Αθήνα: Ποιότητα, δ' έκδοση.

Ήφαιστος, Π. (1999), *Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*. Αθήνα: Ποιότητα, 6^η έκδοση 2006.

Ήφαιστος, Π. (2001), *Κοσμοθεωρητική ετερότητα και αξιώσεις πολιτικής κυριαρχίας. Ευρωπαϊκή άμυνα, ασφάλεια και πολιτική ενοποίηση*, Αθήνα: Ποιότητα.

Ήφαιστος, Π. (2004), *Διπλωματία και Στρατηγική των μεγάλων ευρωπαϊκών δυνάμεων*, Αθήνα: Ποιότητα.

Ήφαιστος, Π. (2004), *Οι Διεθνείς Σχέσεις ως Αντικείμενο Επιστημονικής Μελέτης στην Ελλάδα και στο Εξωτερικό*, Αθήνα: Ποιότητα, γ' έκδοση 2006.

Ήφαιστος, Π. (2006), «Θεωρία Περιφερειακής Ολοκλήρωσης», στο Στεφάνου, Κ., Μ. Τσινισιζέλης, Αρ. Φατούρος, Χριστοδουλίδης Θ., (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τομ. Α' Ενοποιητική Δυναμική Δικαιοταξία-Διακυβέρνηση*, Αθήνα: Σιδέρης, 143-198.

Ιωακειμίδης, Π. (2013), «Το τέλος της ευρωπαϊκής ενοποίησης», *Τα Νέα*, 14.09.2013.
Ιωακειμίδης, Π. (2010), *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Παρουσίαση ανάλυση, αξιολόγηση*, β' έκδοση συμπληρωμένη, Αθήνα: Θεμέλιο.

Κανελλόπουλος, Π. (2010), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Η Συνθήκη της Λισσαβόνας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Κανελλοπούλου - Μαλούχου, Ν. (2010), «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη: Η εμβάθυνση ενός συνταγματικού δεσμού» εισήγηση στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο με θέμα «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας εντός της ελληνικής έννομης τάξης», Πανεπιστήμιο Πειραιώς 2 και 3 Δεκεμβρίου 2010.

Κουσκουβέλης, Η. (2004), *Εισαγωγή στις Διεθνείς Σχέσεις*, Αθήνα: Ποιότητα.

Λάβδας, Κ., Ξενάκης, Δ. Και Δ. Χρυσόχου (2010) (επιμ.), *Κατευθύνσεις στη Μελέτη των Διεθνών Σχέσεων*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Μακρής, Σ. (2002), *Η Θεωρία των Διεθνών Σχέσεων στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης. Κονστρουκτιβισμός vs Ρασιοναλισμός*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβιτά, Μ. Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Μαραβέγιας, Ν. Και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) (1995), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Μαριάς, Ε. (2008), Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, ΕφημΔΔ, 4

Μαριάς, Ε. (2008), Ευρωπαϊκή ιθαγένεια και Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στο Σ.Περράκης (επιμ.), Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας.

Nugent, N. (2009), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, 3η έκδοση, μετάφραση: Ι. Τσολακίδου, Αθήνα: Σαββάλας,

Παπαδημητρίου, Γ. (2008), 'Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή', *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τ. 9, σσ. 72-83.

Rosamond, B. (2006), *Θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, επιμέλεια Ε. Α. Μαριάς, Αθήνα: Μεταίχμιο.

Στεφάνου, Κ. (2008), *Οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβόνας*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.ecefil.eu/UplFiles/educ/Lissavona.pdf> (ανάκτηση 10.09.2012)

Taylor, P. (2010), *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Αθήνα: Κριτική.

Τσινισιζέλης, Μ. (2001), *Quo Vadis Europa?*, Αθήνα: Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις.

Τσινισιζέλης, Μ. (1996), (επιμ.), *Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Τσινισιζέλης, Μ. και Δ. Χρυσόχου (1995), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία. Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Β. Χριστιανός (2008), «Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τχ. Ι.

Χριστοδουλίδης Θ. (2006), «Η ιστορική διαδρομή της ευρωπαϊκής ενοποίησης», στο Στεφάνου, Κ., Μ. Τσινισιζέλη, Α. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη, (2006), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τ. Α', Ενοποιητική Δυναμική, Δικαιοταξία-Διακυβέρνηση*, Ι. Αθήνα: Σιδέρης, 27-141.

Χρυσόχου, Ν. Δ. (2006), *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Χρυσόχου, Ν. Δ. (2005), *Για μια Ευρωπαϊκή res publica*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Χρυσόχου, Δ. (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Ξενόγλωσσες

Adler, E. and M. Barnett (1998), eds. *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.

Asderaki, F. (2011), “Developing Polyarchy? The New EU Foreign Policy Architecture after Lisbon Treaty and the implications for Greece” Paper presented at the MGSA Symposium 2011, NYU, 15 October 2011.

Auel, K. (2007), “Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs”, *European Law Journal*, 13 (4), 487-504.

Barber, T. (2010), “The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48 Annual Review, 55–67.

Baylis, J. (1997), “International Security in the Post-Cold War Era” στο Baylis, J. & St.. Smith (eds.), 193-213.

Baylis, J. & St.. Smith (eds.) (1997), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press.

Benedetto, G. (2005), “Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the co-decision procedure in Europe's parliament”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (1), 67-88.

Benedetto, G. & S. Hix (2007), “Explaining the European Parliament’s gains in the EU Constitution”, *Review of International Organization*, Vol. 2 (2), 115-129.

Beukers, Th. (2006), “The Barroso Drama Enhancing Parliamentary Control Over the European Commission and the Member States”, *European Constitutional Law Review* (EuConst), 2, 21-53.

Bickerton Ch. J. (2009), ‘Ireland Votes No’ *EUSA Review*, Autumn, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.eustudies.org/publications_review_fall08.php#list-1 (ανάκτηση 02.11.2010).

Bribosia H. (2008), ‘The Main Institutional Innovations in the Lisbon Treaty’ στο Griller, St. & J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer WienNew York, 58-78.

Brugess, M. (2006), *Comparative Federasim. Theory and Practice*, London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

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

Bunyan, T. (1993), ‘Trevi, Europol and the European State’ στο Bunyan, T. (ed.), *A Handbook onn the European State*, London: Statewatch.

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

Carrera, S., N. Hernanz and J. Parkin (2013), “The ‘Lisbonisation’ of the European Parliament. Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice”, CEPS Paper in Liberty and Security No. 58 / September 2013

Cini M. (2006), “The ‘State of the Art’ in EU Studies: From Politics to Interdisciplinarity (and Back Again?)”, *Politics* Vol. 26 (1), 38–46.

Cooper, I. (2011), *A Virtual Third Chamber for the European Union? The national parliaments after the Treaty of Lisbon*, Arena, Working Paper No. 7, June 2011.

Cooper, I. (2006), “The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 281-304.

COSAC (2010), *Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, XLIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 31 May- 1st June, Madrid.

Craig, P. (2011), *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford; New York: Oxford University Press.

Craig, P. (2008), 'The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty', στο Griller, St. & J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer WienNew York, 110-134.

Crowe, R. (2008), *The Treaty of Lisbon: A Revised Framework for the Organisation and Functioning of the European Union*, ERA Forum, 9, 163-208.

Crum, B. and J.E. Fossum (2009), "The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU", *European Political Science Review*, 1, 249-271.

Cygan, A. (2012), "National Parliaments within the EU Polity - no Longer Losers but Hardly Victorious", *ERA Forum*, Vol. 12 (4), 517-533.

De Búrca Gráinne (2008). *Reflections on the EU's path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, Jean Monnet Working Paper No. 3/2008

Dehousse, R. (2008), 'One No Too Many'. *EUSA Review*, Autumn, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

http://www.eustudies.org/publications_review_fall08.php#list-1 (ανάκτηση 02.11.2010).

Devuyst, Y. (2008), "The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: 'Community Method' and 'Democratic Deficit' Reassessed", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 39 (2), 297-300

Dinan D. (2009), "Institutions and Governance: Saving the Lisbon Treaty – An Irish Solution to a European Problem", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47 Annual Review, 113–132.

Duke, S. (2008), "The Lisbon Treaty and External Relations", EIPASCOPE, 2008/1.

Duff, A. (2006), *The Struggle for Europe's Constitution*, London: Routledge.

Emmanouilidis, J.A. (2005), *Overcoming the Constitutional Crisis*. Paper delivered to the 'Symposium of the European Parliament on the Future of the constitutional process of the European Union'. Διαθέσιμο http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/emmanouilidis_/emmanouilidis_en.pdf (ανάκτηση 03.11.2010).

Eleftheriades, P. (2007), "The Idea of a European Constitution", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 27 (1), 1–21.

European Parliament (2008), 'Report on the Treaty of Lisbon'. Committee on Constitutional Affairs, Rapporteurs Richard Corbett and Inigo Mendez de Vigo, 2007/2286(INI).

European Parliament (2009), 'Draft Report on the impact of the Treaty of Lisbon on the development of the institutional balance of the European Union'. Committee on Constitutional Affairs, 2008/2073(INI), 26 January 2009.

Evans, T. and P. Wilson (1992), "Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison", *Millennium - Journal of International Studies*, 1992 21, 329-351.

Goetz, Klaus H., and Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2008), The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives. *Living, Reviews in European Governance* No. 2008 (2).

Follesdal, A. and Hix, S. (2006), "Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (3), 533-562.

Gilpin, P. (1981), *War and Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Grieco, M. J. (1988), "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, Vol. 42 (3), 498-500.

Grieco, M. J. (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers, to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.

Grieco, M. J. (1991), "The Renaissance of the European Community and the Crisis of realist International Theory", Working Paper No.151 of the Duke University Program in Political Economy, Duke.

Grieco, M. J. (1993), "Understanding the Problem of International Cooperation: The limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of the Realist Theory" in Baldwin, D. (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press

Grieco, M. J. (1995), "Realist International Theory and the Study of World Politics", *Cosmos Yearbook 1995*, Athens.

Haas, E. B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.

Haas, E. B. (1967), 'The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America', *Journal of Common Market Studies*, Vol.5 (4), 315-343.

Haas, Ernst B. (1975), *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Research Series No. 15. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Habermas, J. (2001), "Why Europe needs a constitution", *New Left Review* Vol. 11, September-October.

- Halter, U. (2004), "Integration Through Law" in Wiener, A. and Th. Diez (eds), *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press, 177-196.
- Hasenclever, A., P. Mayer and V. Rittberger (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, sixth printing 2004.
- Helwig, N., Ivan, P. & Kostanyan, H. (2013), *The New EU Foreign Policy Architecture, Reviewing the First Two Years of the EEAS*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Hix, S. and B. Hoyland (2001), *The Political System of the European Union*, Palgrave MacMillan.
- Hoffmann, Stanley (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, Vol. 95 (3), 862-915.
- Hoffmann, St. (1989), "The European Community and 1992", *Foreign Affairs*, Vol. 68 (4), 27-47.
- Hoffmann, St. (1970), "International Organization and the International System." *International Organization*, Vol. 24 (3), 389-413.
- House of Lords, European Union Committee (2008), *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*. Volume I: Report (10th Report of Session 2007-08), The Authority of the House of Lords, 13 March 2008.
- Hurrelmann, A. (2007), "European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution", *European Law Journal*, Vol.13, 343-359.
- IEA (2009), *Lisbon : The Guarantees Explained*, Institute of International and European Affairs, Dublin, Ireland, June.
- Jans, Th. & Piedrafita, S. (2009), *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*. EIPAScope, 2009 (1), 19-26.
- Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, November 2007.
- Kaczynski, P. (2011), "Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System", *CEPS Special Reports*.
- Katz, R. & B. Wessels (eds.) (1999), *European Parliament and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane O. R and L. Martin (1999), "Institutional Theory, Endogeneity, and Delegation", Working Paper 99-07, paper prepared for 'Progress in International Relations Theory: A Collaborative Assessment of Application of Imre Lakatos's Methodology of Scientific Research Programs, January 15-16, 1999, Scottsdale, Arizona [διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση <http://www.fas.harvard.edu/~lmartin/LAKPAP.html> (20.03.2005)].

- Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R.O. (1983), 'The demand for international regimes' στο Krasner, S. D. (1983), (ed), *International Regimes*, Ithaca, NY: University Press, 141-171.
- Keohane R.O. and L. Martin (1995), "The Promise of Institutional Theory" *International Security*, Vol. 20 (1), 39-51.
- Kiljunen, K. (2004), *The European Constitution in the Making*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- König, Th., Daimer, St. & Finke, D. (2008), "The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency's Crisis Management of Ratification Failure", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (2), 337-363.
- Krasner, D. S. (1993), "Sovereignty, Regimes, and Human Rights," στο V. Rittberger & Mayer (eds), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 139-167.
- Krasner, D. S., ed. (1983), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kurpas, S. (2007). *The Treaty of Lisbon – How much 'Constitution' is left?*. No.147, Centre for European Policy Studies, Brussels, 1-9.
- Lenaerts, K. and J. A. Gutiérrez-Fons (2010), 'The constitutional allocation of powers and general principles of EU law', *Common Market Law Review*, 47 (6), 1629-1669.
- Levy, M.A., Young, O.R. and M. Zurn (1995), "The Study of International Regimes", *European Journal of International Relations*, Vol. 1, 267-330.
- Lang, I. G. (2008), *Institutional Changes in the EU after Lisbon: A Redistribution of Powers among EU Leading Positions?*, Working Paper 3/08, The Israeli Association for the Study of European Integration.
- Lindberg, L. N. and St. A. Scheingold (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Lindberg, L. N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.
- Magnette, P. and K. Nikolaidis (2004), "The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric", *West European Politics*, Vol. 27 (3), 381-404.
- Magnette, P. and K. Nicolaidis (2003), "Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance", *Research and European Issues* No 25, May 2003.

- Majone, G. (2005), *Dilemmas of European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Marks, G. and Hooghe, L. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Marks, G. and L. Hooghe (2004), “Contrasting visions of multi-level governance”, στο I. Bache and M. Flinders (eds) *Multi-Level Governance: Inter-disciplinary Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Marquand, D.(1979), *Parliament for Europe*. London: J. Cape.
- Martin, L.L. and B. Simmons (1999), ‘International Institutions’ στο Katzenstein, Keohane, and Krasner (eds), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, Mass: MIT Press, 89-117.
- Maurer, A. & Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos.
- McElroy, G. (2006). “Committee Representation in the European Parliament” *European Union Politics* , Vol. 7 (1), 5-29.
- Mearsheimer, J. J. (1990), “Back to the Future; Instability in Europe After the Cold War,” *International Security*, Vol. 13, 5-56,
- Mearsheimer, J. J. (1994/5), "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19 (3), 5-49.
- Mikkelsen (1991), “Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC”, *Journal of International Studies*, Vol. 20 (1), 1-22.
- Milner, H. (1992), “International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses’, *World Politics*, Vol. 44 (3), 466-96.
- Milward, S. A. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge
- Mitrany, D. (1943), *A Working Peace System*, Quadrangle Press, Chicago.
- Monar, J. (2010a), *The Institutional Balance After the Treaty of Lisbon*. Global Jean Monnet / ECSA-World Conference. Brussels, 25-26 May 2010.
- Monar, J. (2010b), “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and its Implications”. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15 (2), 143-151.
- Møller Sousa, M. (2008), “Learning in Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over European Union Policy”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31 (4), 428-447.

Moravcsik, A., Schimmelfennig, F. (2009), ‘*Liberal Intergovernmentalism*’ στο Diez, T., Wiener, A., *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 67 – 87.

Moravcsik, A. (2006). “What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?”. *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 2, 219–41.

Moravcsik, A. (2005), “The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, 349–86.

Moravcsik, A. (2002), “In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), 603-634.

Moravcsik, A. (2008) “The Myth of Europe’s ‘Democratic Deficit’”, *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, Vol. 43 (6), 331-340.

Moravcsik, A., (1998), *The Choice of Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.

Neunreither, K. (1994), “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, Vol.29 (3), 299-314.

Neunreither, K. H (2000). ‘Political Representation in the EU: A common whole, various wholes or just a hole?’ στο Neunreither, K. H. & A. Wiener (eds.) *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 129-149.

Neunreither, K. (2006), “Elected legislators and their unelected assistants in the European Parliament” *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 8 (4), 40-60.

Neuhold, C. (2001), *The "Legislative Backbone" keeping the Institutions uptight? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process*. European Intergartion Online Papers (EIOP): <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-010a.htm>.

Norton, Ph.(2003), “National parliaments and the European Union”. *Managerial Law*, Vol. 45 (5/6), 5 – 25.

O’ Brennan, J. and T. Raunio (eds) (2007), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From ‘Victims’ of Integration to Competitive Actors*, New York: Routledge.

Piris, J-Cl. (2010), *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press.

Putnam, R. D. (1988), “Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42 (3), 427–460.

Raunio, T. (2009), ‘National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research’, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15 (4), 317-334.

Rittberger, V. ed. (1990), *International Regimes in East-West Politics*, London and New York: Pinter.

Rittberger, V. and Mayer, eds (1993), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press.

Rittberger, B. (2005), *Building Europe’s parliament: Democratic representation beyond the nation state*. Oxford: Oxford University Press.

Rossi, L.S. (2010), ‘After the Lisbon Treaty: A New Inter-institutional Balance’, Paper presented in Global Jean Monnet / ECSA-World Conference 2010 ‘The European Union after the Treaty of Lisbon’, Brussels, 25-26 May 2010.

Schmitter, P. (2004), ‘Neo-Neofunctionalism’ στο Wiener, A. and T. Diez (eds), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 45-74.

Siedentop, L. (2001), *Democracy in Europe*, New York : Columbia University Press.

Snidal, D. (1985), ‘The limits of Hegemonic Stability Theory’, *International Organization*, Vol. 39 (4), 579-614.

Serfaty, S. (2003) (ed.), *The European Finality Debate and Its National Dimensions*. CSIS Publications.

Sharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

Siedentop, L (2001), *Democracy in Europe*, New York: Columbia University Press.

Stone Sweet, A. and Sandholtz, W. (1997), ‘European Integration and Supranational Governance’, *Journal of European Public Policy*, Vol.4 (3), 297-317.

Streinz P. (2008), The European Constitution after the Failure of the Constitutional Treaty, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vol. 63 (2), 159-187.

Taylor, P. (1991), ‘The European Community and the State: Assumptions, Theories, and Propositions’, *Review of International Studies* Vol.17 (2), 109-125.

Tsebelis, G. and Yatahanas, X. (2002), ‘Veto Players and Decision-making in the EU After Nice’, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2), 283-307.

Vibert, F. (1999). ‘How Not to Write a Constitution—The Maastricht/Amsterdam Treaties’. *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, 149–166.

Von Bogdandy, A.(2005), “The Prospect of a European Republic: What European Citizens are Voting On”, *Common Market Law Review*, Vol. 42 (4), 913-941.

Weiler, J. (1999), *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Weiler, J. (2002), “Constitution for Europe? Some Hard Choices”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), 563-580.

Wendt, A. (1994), “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, Vol. 88 (2), 384-396.

Wessels, W. and Fr. Bopp (2008), *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty –Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Research Paper No. 10.

Zalewska, M. and Gstrein, O. (2013), “National Parliaments and their Role in European Integration: The EU’s Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity”, *Bruges Political Research Papers / Cahiers de Recherche Politique de Bruges*, No 28.