



Το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής και ο ρόλος της Εθνικής Διοίκησης

- α) Σχέσεις κράτους και Ένωσης, ο ρόλος των εθνικών διοικήσεων
- β) Οι βασικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις της συνθήκης της Λισσαβόνας

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ: ΜΑΡΓΑΡΙΤΑ ΚΑΡΑΒΑΣΙΛΗ



ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

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

Απομένει η συγκεκριμενοποίηση της αποστολής αυτής των εθνικών κοινοβουλίων, με τη λήψη εξειδικευμένων μέτρων εκ μέρους της Ένωσης, όπου αυτό είναι αναγκαίο, αλλά και με την ενεργοποίηση στην πράξη των ελεγκτικών μηχανισμών στους οποίους καλούνται να συμμετάσχουν.

Τότε μόνο θα αποσαφηνισθεί η φύση και τα χαρακτηριστικά του ρόλου που θα διαδραματίσουν τα εθνικά κοινοβούλια στην πορεία της ενοποίησης: θα λειτουργήσουν εντός μιας λογικής «λειτουργικού αναδιπλασιασμού», σύμφωνα με την οποία, πέραν του εθνικού τους ρόλου, θα δρουν και ως «οιονεί» όργανα της Ένωσης, ή, αντίθετα, θα παραμείνουν περιχαρακωμένα στο εθνικό πλαίσιο, υιοθετώντας μια στάση επιλεκτικής ανάμειξης στην ενοποιητική διαδικασία με αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους; Συναφής είναι και ο δεύτερος προβληματισμός που γεννά η μελέτη του πλαισίου που οργανώνει η Συνθήκη της Λισσαβώνας, ιδίως σε ό,τι αφορά στον έλεγχο της επικουρικότητας: τα εθνικά κοινοβούλια θα είναι σε θέση να διασφαλίσουν το συμφέρον των πολιτών της Ένωσης –στην προστασία του οποίου στοχεύει η έννοια της επικουρικότητας-, ή, αντίθετα, θα λειτουργήσουν ως τροχοπέδη της δράσης της στο όνομα της προάσπισης των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών; Σα ζητήματα αυτά θα αποσαφηνισθούν στο μέλλον.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ή ΕΕ είναι μια συνομοσπονδία εικοσιεπτά [κρατών](#). Καθιερώθηκε το [1992](#) από την [Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση \(Συνθήκη του Μάαστριχτ\)](#), και είναι ο εκ των πραγμάτων διάδοχος των [Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων \(ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ\)](#) των έξι κρατών-μελών που ιδρύθηκαν το [1951](#), το [1957](#) και το [1965](#). Από τότε νέες διευρύνσεις έχουν αυξήσει τον αριθμό των κρατών μελών της και οι αρμοδιότητές της έχουν επεκταθεί. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρείται ως η ισχυρότερη ένωση κρατών μέχρι σήμερα στην παγκόσμια ιστορία, με οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό και πολιτιστικό περιεχόμενο. Η ΕΕ αποτελεί το τρέχον στάδιο μιας ανοιχτής διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η ΕΕ είναι μια από τις μεγαλύτερες οικονομικές και πολιτικές οντότητες στον κόσμο, με 493 εκατομμύρια κατοίκους και συνδυασμένο ονομαστικό [ΑΕΠ](#) 11,5 τρισεκατομμύρια [ευρώ](#) το [2006](#). Η Ένωση είναι μια ενιαία αγορά με κοινή εμπορική πολιτική, κοινή αγροτική και αλιευτική πολιτική και περιφερειακή πολιτική για να βοηθήσει τις φτωχότερες περιφέρειες. Εισήγαγε ενιαίο νόμισμα, το [Ευρώ](#), που υιοθετήθηκε από 15 κράτη μέλη. Η ΕΕ άρχισε μια περιορισμένη κοινή πολιτική εξωτερικών και ασφαλείας και μια περιορισμένη αστυνομική και δικαστική συνεργασία πάνω σε ποινικά θέματα.

Τα σημαντικά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ περιλαμβάνουν την [Ευρωπαϊκή Επιτροπή](#), το [Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης](#), το [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο](#), την [Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα](#), το [Ευρωπαϊκό Δικαστήριο](#), και το [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο](#).

Οι πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ είναι επίσης πολίτες της ΕΕ: εκλέγουν άμεσα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μια φορά κάθε πέντε έτη. Μπορούν να ζήσουν, να ταξιδέψουν, να εργαστούν, και να επενδύσουν σε άλλα κράτη μέλη (με μερικούς περιορισμούς μόνο στα νέα κράτη μέλη). Ο έλεγχος διαβατηρίων και οι τελωνειακοί έλεγχοι στα περισσότερα εσωτερικά σύνορα καταργήθηκαν με τη [Συμφωνία του Σένγκεν](#) (Schengen). Την [προεδρία](#) της ΕΕ ασκεί από την 1η Ιανουαρίου του 2011 και για 6 μήνες η [Ουγγαρία](#).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** (Κομισιόν) είναι θεσμικό όργανο της [Ευρωπαϊκής Ένωσης](#), με απώτερο σκοπό την προστασία των κοινοτικών συμφερόντων των κρατών μελών της Ένωσης. Ιδρύθηκε το [1951](#) και έχει ως έδρα τις [Βρυξέλλες](#), διατηρώντας επίσης γραφεία στο [Λουξεμβούργο](#) και αντιπροσωπεύει σε όλες τις χώρες της Ένωσης. Η Επιτροπή προτείνει νέες ευρωπαϊκές νομοθετικές πράξεις, τις οποίες υποβάλλει στο [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο](#) και το [Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης](#). Αποτελεί συγχρόνως εκτελεστικό όργανο της Ένωσης, αρμόδιο για την εφαρμογή των κοινών πολιτικών και την εξασφάλιση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ενώ παράλληλα διαχειρίζεται τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τον οικονομικό προϋπολογισμό της.

Τα μέλη της ονομάζονται επισήμως *επίτροποι* και συχνά με τον όρο *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* αναφερόμαστε στο σώμα των επιτρόπων που ασκούν τη διοίκηση του οργάνου. Από το [2005](#), μετά τις αλλαγές της συνθήκης της Νίκαιας, κάθε κράτος μέλος εκπροσωπείται από έναν επίτροπο. Σε αντίθεση με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάθε μέλος της Επιτροπής έχει ευρωπαϊκό ρόλο, διαχειρίζεται ένα χαρτοφυλάκιο που του ανατίθεται από τον πρόεδρο της στην αρχή της θητείας του και το χειρίζεται με ενιαίο Ευρωπαϊκό χαρακτήρα και προσανατολισμό, χωρίς υποδείξεις από εθνικές κυβερνήσεις ή άλλους οργανισμούς.

Αρμοδιότητες

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαφέρει ως προς άλλα όργανα της [Ευρωπαϊκής Ένωσης](#), μέσα από το «δικαίωμα πρωτοβουλίας» στη νομοθετική διαδικασία. Έχει δηλαδή το δικαίωμα να υποβάλλει προτάσεις νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο [Κοινοβούλιο](#) και το [Συμβούλιο](#), προκειμένου να προωθήσει τα συμφέροντα της Ένωσης ή να αντιμετωπιστεί ένα πρόβλημα. Λειτουργεί επίσης ως εκτελεστικό όργανο, με αρμοδιότητα στη διαχείριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης, καθώς και τη διαχείριση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων ή την εξασφάλιση της εφαρμογής των πολιτικών που έχουν εγκριθεί από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενεργεί παράλληλα ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών», αρμόδια για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της ισχύουσας ευρωπαϊκής νομοθεσίας ή την υποβολή σχεδίων αναθεωρήσεως των ευρωπαϊκών συνθηκών.

Στα πλαίσια αυτού του ρόλου, έχει δικαίωμα να κινήσει σχετικές νομικές διαδικασίες, όταν ένα κράτος μέλος παραβιάζει τη νομοθεσία, και να προσφύγει στο [Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων](#) για την επιβολή χρηματικών ποινών, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του κράτους μέλους. Αρμοδιότητα της Επιτροπής είναι επίσης η εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η διαπραγμάτευση διεθνών συμφωνιών.

Λειτουργία

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενεργεί σύμφωνα με τις πολιτικές κατευθύνσεις που καθορίζει ο πρόεδρός της, ο οποίος διορίζεται κατόπιν πρότασης του [Ευρωπαϊκού Συμβουλίου](#) και έγκρισής της από το [Ευρωπαϊκό](#)

Κοινοβούλιο. Ο εκλεγμένος πρόεδρος αναλαμβάνει την επιλογή των επιτρόπων από καταλόγους υποψηφίων, όπως αυτοί διαμορφώνονται από τα κράτη μέλη, ενώ η τελική έγκριση για το διορισμό της Επιτροπής δίνεται από το Κοινοβούλιο. Η θητεία της διαρκεί για περίοδο πέντε ετών.

Ο πρόεδρος της Επιτροπής αναθέτει στους επιτρόπους τους τομείς πολιτικής για τους οποίους θα είναι αρμόδιοι, με δυνατότητα ανακατανομής των αρμοδιοτήτων τους κατά τη διάρκεια της θητείας της Επιτροπής, εφόσον κριθεί αναγκαίο. Κατά κανόνα, οι συνεδριάσεις της Επιτροπής διενεργούνται μία φορά την εβδομάδα, εμπιστευτικά, αλλά ενδέχεται να οριστούν και έκτακτες συνεδριάσεις αν κριθεί απαραίτητο από τον πρόεδρο, ο οποίος τις συγκαλεί.

Διοικητικά, οργανώνεται σε διαφορετικές «Γενικές Διευθύνσεις» και υπηρεσίες, αρμόδιες για συγκεκριμένους τομείς, καθεμία από τις οποίες διαθέτει έναν Γενικό Διευθυντή ως επικεφαλής, ο οποίος δίνει αναφορά στον αρμόδιο επίτροπο. Οι Γενικές Διευθύνσεις συντάσσουν ουσιαστικά τις νομοθετικές προτάσεις, διενεργώντας ευρείες διαβουλεύσεις και σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία των κρατών μελών. Οι προτάσεις αυτές, περιλαμβάνονται στη συνέχεια στην ημερήσια διάταξη κάποιας συνεδρίασης της Επιτροπής και υποβάλλονται προς ψηφοφορία. Η λήψη των αποφάσεων για την έγκριση μίας πρότασης γίνεται κατόπιν ψηφοφορίας κατά τη διάρκεια μίας συνεδρίασης ή με γραπτή διαδικασία, κατά την οποία η πρόταση διανέμεται στους επιτρόπους, οι οποίοι με τη σειρά τους κοινοποιούν επιφυλάξεις τους ή άλλες προτεινόμενες τροποποιήσεις. Προβλέπεται επίσης διαδικασία εξουσιοδότησης ενός ή περισσότερων μελών της Επιτροπής να λάβουν μία απόφαση, με δυνατότητα περαιτέρω εκχώρησης αυτού του δικαιώματος σε Γενικούς Διευθυντές ή επικεφαλής υπηρεσιών της Επιτροπής.

Ιστορία

Η πρώτη μορφή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθορίστηκε από τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, η οποία υπογράφηκε στις 18 Απριλίου του 1951. Το 1957, με τις συνθήκες της Ρώμης, καθιερώθηκαν δύο νέα σώματα, η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, τα οποία αργότερα συγχωνεύτηκαν για τη δημιουργία της ενιαίας Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για τις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες εκείνης της εποχής, με βάση την Ενοποιημένη Συνθήκη που υπογράφηκε στις 8 Απριλίου 1965 και τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιουλίου 1967. Η ενιαία επιτροπή του 1967, αποτελεί ουσιαστικά το όργανο που λειτουργεί μέχρι σήμερα.

Το **Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης** (γαλλικά: *Le Conseil de l'Union Européenne*, γερμανικά: *Rat der Europäischen Union*) αποτελεί μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ασκεί νομοθετική και δημοσιονομική εξουσία σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και συντονίζει ή χαράζει τις γενικές πολιτικές των κρατών μελών.

Έδρα του Συμβουλίου είναι οι Βρυξέλλες, εκτός από τους μήνες Απρίλιο, Ιούνιο και Οκτώβριο, κατά τους οποίους οι συνεδριάσεις του διεξάγονται στο Λουξεμβούργο και οι επίσημες γλώσσες στις οποίες πραγματοποιούνται οι εργασίες του περιλαμβάνουν τα αγγλικά, τα γαλλικά και τα γερμανικά. Συμμετέχουν σε αυτό υπουργοί από κάθε κράτος μέλος και συχνά αναφέρεται για αυτό το λόγο ως **Συμβούλιο των Υπουργών**.

Η Προεδρία του Συμβουλίου ασκείται σύμφωνα με μία ομόφωνα προκαθορισμένη σειρά, από κάθε κράτος, για μία περίοδο έξι μηνών. Η προετοιμασία των εργασιών του και η εκτέλεση των αποφάσεων ανατίθενται σε μία επιτροπή αποτελούμενη από τους μόνιμους αντιπροσώπους των κρατών μελών.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ταυτίζεται με το [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο](#), το οποίο συνεδριάζει τέσσερις φορές το χρόνο και απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον πρόεδρο της [Ευρωπαϊκής Επιτροπής](#) ούτε με το [Συμβούλιο της Ευρώπης](#).

Σύνθεση

Ανάλογα με τα θέματα που εξετάζονται, η σύνθεση του Συμβουλίου διαφοροποιείται. Έχουν καθιερωθεί εννέα διαφορετικές συνθέσεις (ή εννέα διαφορετικά συμβούλια) με συμμετοχή υπουργών που έχουν την ευθύνη για τους σχετικούς τομείς:

Γενικές Υποθέσεις και Εξωτερικές Σχέσεις:

Αποτελεί μία από τις παλαιότερες συνθέσεις και απαρτίζεται από τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών. Συνεδριάζει μία φορά το χρόνο και από τον Ιούνιο του [2002](#), συνέρχεται σε χωριστές συνόδους Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων. Οι σύνοδοι Γενικών Υποθέσεων πραγματεύονται θέματα που άπτονται γενικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή θεσμικά και διοικητικά ζητήματα. Οι σύνοδοι των εξωτερικών σχέσεων ασχολούνται με το σύνολο των θεμάτων εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της Ε.Ε.

Οικονομικά και Δημοσιονομικά Θέματα (Ecofin):

Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων συντονίζει ζητήματα [οικονομικής](#) και δημοσιονομικής πολιτικής και καλύπτει τομείς όπως η παρακολούθηση των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών, πτυχές του [ευρωπαϊκού νομίσματος](#) ή οι οικονομικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Εγκρίνει επίσης τον [προϋπολογισμό](#) της [Ευρωπαϊκής Ένωσης](#).

Γεωργία και Αλιεία:

Το Συμβούλιο Γεωργίας και Αλιείας συνέρχεται μία φορά το μήνα στις Βρυξέλλες και οι εργασίες του προπαρασκευάζονται από δώδεκα ομάδες εργασίας που καλύπτουν 45 υποδιαίρεσεις αν προϊόντα ή τομείς.

Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις:

Η σύνθεση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων αποτελείται από τους υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών των κρατών μελών και συνέρχεται περίπου μία φορά ανά δύο μήνες.

Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές:

Η σύνθεση του Συμβουλίου Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών απαρτίζεται από τους Υπουργούς Απασχόλησης, Κοινωνικής Πρόνοιας, Προστασίας των Καταναλωτών και Υγείας ενώ συνέρχεται περίπου τέσσερις φορές το χρόνο. Θεσπίζονται ευρωπαϊκοί κανόνες για την εναρμόνιση ή το συντονισμό των νομοθεσιών των κρατών μελών και διαμορφώνονται οι κοινόι στόχοι σε ότι αφορά ζητήματα απασχόλησης και κοινωνικής πολιτικής.

Ανταγωνιστικότητα:

Το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του [2002](#) μετά από τη συνένωση των παλαιότερων συμβουλίων Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας και Έρευνας. Στόχος του είναι διασφάλιση μιας κοινής προσέγγισης σε ζητήματα ανταγωνιστικότητας και οικονομικής ανάπτυξης. Ανάλογα με τα

θέματα που εξετάζει η σύνθεση του απαρτίζεται από τους υπουργούς των μελών που έχουν την ευθύνη για ζητήματα εσωτερικής αγοράς, βιομηχανίας ή έρευνας.

Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια:

Το Συμβούλιο Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Ενέργειας δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του [2002](#) και συνέρχεται περίπου μία φορά ανά δύο μήνες.

Περιβάλλον:

Η σύνθεση του Συμβουλίου Περιβάλλοντος απαρτίζεται από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και συνέρχεται περίπου τέσσερις φορές το χρόνο. Στόχος του είναι να προωθήσει την αρμονική και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, με τρόπο που να εξασφαλίζει το σεβασμό στο περιβάλλον.

Παιδεία, Νεολαία και Πολιτισμός:

Το Συμβούλιο Παιδείας, Νεολαίας και Πολιτισμού συνέρχεται τρεις έως τέσσερις φορές το χρόνο και έχει ως στόχο τη συνεργασία σε ζητήματα που άπτονται της οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος των μελών καθώς και της ανάπτυξης ή διάδοσης του πολιτισμού τους.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνει αποφάσεις με ψηφοφορία στην οποία συμμετέχουν οι υπουργοί των κρατών μελών. Ο τρόπος διεξαγωγής της ψηφοφορίας διαφέρει ανάλογα με τα θέματα που τίθενται σε ψηφοφορία. Για διαδικαστικές αποφάσεις τηρείται απλή ψηφοφορία, ενώ για άλλες εφαρμόζεται ψηφοφορία ειδικής πλειοψηφίας, δηλαδή στάθμιση των ψήφων ανάλογα με τον [πληθυσμό](#) των κρατών, ή διαδικασία ομοφωνίας, κυρίως για τομείς εξωτερικής πολιτικής.

Από την [1η Νοεμβρίου](#) του [2004](#), η ειδική πλειοψηφία επιτυγχάνεται εφόσον ικανοποιούνται οι εξής προϋποθέσεις:

- Έγκριση από την πλειοψηφία των κρατών μελών
- Εξασφάλιση ποσοστού τουλάχιστον 72,3% υπέρ της υπό εξέταση πρότασης (αντιστοιχεί σε 232 ψήφους)

Επιπλέον, αν διαπιστωθεί πως οι θετικές ψήφοι δεν αντιπροσωπεύουν το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τότε η απόφαση μπορεί να ακυρωθεί.

Αρμοδιότητες

Οι κύριες αρμοδιότητες του Συμβουλίου είναι οι εξής:

1. Θεσπίζει τη [νομοθεσία](#) της ΕΕ - από κοινού με το [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο](#) - σε πολλούς τομείς πολιτικής.
2. Συντονίζει τις γενικές οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές των κρατών μελών.
3. Συνάπτει διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών.
4. Εγκρίνει τον προϋπολογισμό της ΕΕ από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
5. Χαράσσει και υλοποιεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, βάσει των γενικών κατευθυντήριων γραμμών που καθορίζει το [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο](#).
6. Συντονίζει τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών [δικαστικών](#) και [αστυνομικών](#) αρχών σε ποινικές υποθέσεις.

Οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες αυτές αφορούν τον «κοινοτικό τομέα» - δηλαδή τομείς δραστηριότητας όπου τα κράτη μέλη έχουν αποφασίσει να ασκήσουν την κυριαρχία τους απο κοινού και να εκχωρήσουν εξουσίες λήψης αποφάσεων στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Ο τομέας αυτός αποτελεί τον «πρώτο «πυλώνα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, οι τελευταίες δύο αρμοδιότητες αφορούν σε μεγάλο βαθμό τομείς στους οποίους οι χώρες της ΕΕ δεν έχουν εκχωρήσει τις εξουσίες τους αλλά απλώς συνεργάζονται στο πλαίσιο της αποκαλούμενης «διακυβερνητικής συνεργασίας» η οποία καλύπτει το δεύτερο και τρίτο «πυλώνα» της ΕΕ.

Νομοθεσία

Ο κύριος όγκος του έργου του Συμβουλίου έγκειται στη θέσπιση νομοθεσίας σε τομείς στους οποίους οι χώρες της ΕΕ έχουν συνενώσει την εθνική κυριαρχία τους. Η συνηθέστερη νομοθετική διαδικασία είναι η «συναπόφαση», στο πλαίσιο της οποίας η ευρωπαϊκή νομοθεσία εκδίδεται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο από κοινού ύστερα από πρόταση της [Επιτροπής](#). Σε ορισμένους τομείς, το Συμβούλιο έχει την τελευταία λέξη, αλλά μπορεί να ενεργήσει μόνο ύστερα από πρόταση της Επιτροπής κι αφού λάβει υπόψη τις θέσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

Συντονισμός των πολιτικών των κρατών μελών

Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν αποφασίσει να εφαρμόζουν μια γενική οικονομική πολιτική που να βασίζεται στο στενό συντονισμό των εθνικών οικονομικών πολιτικών τους. Ο συντονισμός αυτός εξασφαλίζεται από τους υπουργούς οικονομίας και οικονομικών που συνιστούν το *Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (Ecofin)*.

Επίσης θέλουν να δημιουργήσουν περισσότερες θέσεις απασχόλησης και να βελτιώσουν τα συστήματα εκπαίδευσης και υγείας καθώς και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Μολονότι κάθε χώρα της ΕΕ παραμένει υπεύθυνη για τη δική της πολιτική σ' αυτούς τους τομείς, οι χώρες μπορούν να συμφωνήσουν μεταξύ τους για κοινούς στόχους και να αποκομίσουν οφέλη από τις εμπειρίες των υπολοίπων. Η διαδικασία αυτή καλείται «*ανοικτή μέθοδος συντονισμού*» και πραγματοποιείται στο πλαίσιο του Συμβουλίου.

Σύναψη διεθνών συμφωνιών

Κάθε χρόνο, το Συμβούλιο «συνάπτει» (δηλαδή υπογράφει επισήμως) ορισμένες συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών. Οι συμφωνίες αυτές μπορούν να καλύπτουν τομείς ευρείας κλίμακας, όπως το [εμπόριο](#), η συνεργασία και η ανάπτυξη, ή να αφορούν ειδικούς κλάδους, όπως η [κλωστοϋφαντουργία](#), η [αλιεία](#), η [επιστήμη](#) και η [τεχνολογία](#), οι [μεταφορές](#) κ.λπ.

Επιπλέον, το Συμβούλιο συνάπτει συμβάσεις μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης σε τομείς όπως η [φορολογία](#), το [εταιρικό δίκαιο](#) ή η [προξενική προστασία](#). Οι συμβάσεις μπορεί επίσης να αφορούν τη συνεργασία στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης (βλέπε στη συνέχεια).

Έγκριση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης εγκρίνεται από κοινού από το Συμβούλιο και το [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο](#).

Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας

Τα κράτη μέλη της ΕΕ συνεργάζονται για τον προσδιορισμό μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Ωστόσο, η εξωτερική πολιτική, η ασφάλεια και η [άμυνα](#) είναι ζητήματα τα οποία παραμένουν υπό τον ανεξάρτητο έλεγχο των κρατών μελών. Ωστόσο, οι χώρες της ΕΕ έχουν αναγνωρίσει τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας σε αυτούς τους τομείς και το κύριο φόρουμ γι' αυτή τη «διακυβερνητική συνεργασία» είναι το Συμβούλιο.

Η συνεργασία αυτή δεν καλύπτει μόνο ζητήματα άμυνας, αλλά και αρμοδιότητες διαχείρισης κρίσεων, όπως επιχειρήσεις ανθρωπιστικής βοήθειας και διάσωσης, διατήρηση της [ειρήνης](#) και επιβολή της σε ταραγμένες περιοχές. Οι χώρες της ΕΕ προσπαθούν να κινητοποιήσουν και να συντονίσουν τις στρατιωτικές και αστυνομικές δυνάμεις τους έτσι ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούνται σε συντονισμό με τη διπλωματική και την οικονομική δράση. Μέσω των μηχανισμών αυτών, η ΕΕ βοηθά στη διατήρηση της ειρήνης, στην οικοδόμηση της [δημοκρατίας](#) και στην τόνωση της οικονομικής προόδου σε χώρες που απέχουν μεταξύ τους τόσο όσο η [Ινδονησία](#), η [Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό](#) και οι χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

Ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη

Οι πολίτες της ΕΕ είναι ελεύθεροι να ζουν και να εργάζονται σε οποιαδήποτε χώρα της ΕΕ επιλέξουν. Έτσι, πρέπει να έχουν ισότιμη πρόσβαση στην πολιτική δικαιοσύνη σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για το λόγο αυτό, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να συνεργάζονται, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται, για παράδειγμα, ότι μια δικαστική απόφαση που εκδίδεται σε χώρα της Ένωσης για υπόθεση διαζυγίου ή επιμέλειας παιδιού αναγνωρίζεται σε όλες τις άλλες χώρες της ΕΕ.

Η ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΕ αποτελεί μεγάλο πλεονέκτημα για τους νομοταγείς πολίτες, από το οποίο όμως μπορούν επίσης να επωφελούνται διεθνείς εγκληματίες και τρομοκράτες. Για την αντιμετώπιση της διασυνοριακής εγκληματικότητας απαιτείται η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων, των αστυνομικών δυνάμεων, των τελωνειακών αρχών και των υπηρεσιών μετανάστευσης όλων των χωρών της ΕΕ.

Για παράδειγμα, πρέπει να εξασφαλίζεται:

- ότι τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης αστυνομεύονται αποτελεσματικά
- ότι οι τελωνειακές και οι αστυνομικές αρχές ανταλλάσσουν πληροφορίες όσον αφορά τις κινήσεις υπόπτων για [λαθρεμπόριο ναρκωτικών](#) ή εμπορία ανθρώπων
- ότι οι αιτήσεις για χορήγηση [ασύλου](#) αξιολογούνται και διεκπεραιώνονται κατά τον ίδιο τρόπο σε ολόκληρη την ΕΕ, ώστε να αποτρέπεται το φαινόμενο της «αναζήτησης χώρας ασύλου» από τους αιτούντες («asylum shopping»).

Των θεμάτων αυτών επιλαμβάνεται το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων — δηλαδή, οι υπουργοί δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Στόχος είναι η δημιουργία ενιαίου «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» εντός των συνόρων της ΕΕ.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**, είναι κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο της [Ευρωπαϊκής Ένωσης](#), διάδοχο των συνόδων κορυφής και αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον πρόεδρο της [Ευρωπαϊκής Επιτροπής](#).

Η καθιέρωση του Συμβουλίου συμφωνήθηκε στην σύνοδο κορυφής του [Παρισιού](#) το Δεκέμβριο του 1974, μεταξύ των αρχηγών κυβερνήσεων της [Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας](#) ύστερα από πρόταση του προέδρου της [Γαλλίας Βαλερί Ζισκάρ Ντ' Εσταίν](#). Παρόλα αυτά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν κατοχυρώθηκε συμβατικά ως όργανο παρά μόνο με την [συνθήκη του Μάαστριχτ](#) η οποία το θεσπίζει ως όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η [συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση](#) προβλέπει (άρθρο 4) ότι *το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνει στην Ένωση την αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξή της και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς της*.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι οποίοι συνεπικουρούνται στο έργο τους από άλλο ένα μέλος της Επιτροπής και από τους υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών. Το Συμβούλιο συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο (και άλλες δύο άτυπα) υπό την προεδρία του αρχηγού του κράτους ή της κυβέρνησης που ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει αυξημένο ρόλο επί ζητημάτων εξωτερικής πολιτικής, ασφάλειας και άμυνας και στους τομείς όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία ή ανήκουν στην σφαίρα της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Τα τελευταία χρόνια στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρίσταται και ο Υπάτος εκπρόσωπος της [ΚΕΠΠΑ](#).

Η εναρκτήρια σύνοδος έγινε στο Δουβλίνο στις 10-11/03/[1975](#) κατά τη διάρκεια της πρώτης ιρλανδικής προεδρίας του Συμβουλίου. Κατά προσέγγιση λάμβαναν χώρα τρεις ετήσιες σύνοδοι σε αντίθεση με τις σημερινές τέσσερις και πλέον συνόδους. Αυτός ο θεσμός διαφέρει από το [Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης](#) γνωστό και ως *Συμβούλιο Υπουργών* ή απλά *Συμβούλιο*. Επίσης δεν πρέπει να συγχέεται με το [Συμβούλιο της Ευρώπης](#) το οποίο είναι διεθνής διακυβερνητικός οργανισμός που ιδρύθηκε το [1949](#) με έδρα το [Στρασβούργο](#) και δεν αποτελεί όργανο της ΕΕ ή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Η **Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα** (Ε.Κ.Τ.) είναι μία από τις μεγαλύτερες [τράπεζες](#) του κόσμου, έχοντας την [αρμοδιότητα](#) της ρύθμισης της [νομισματικής πολιτικής](#) της [Ευρωπαϊκής Ένωσης](#) αλλά και του [ευρώ](#), του ενιαίου νομίσματος. Το ευρώ χρησιμοποιείται από περίπου 300 εκατομμύρια [Ευρωπαίους](#) σαν βασικό νόμισμα σε 16 χώρες - μέλη.

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το **Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, πρώην *Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* (γνωστό και ως **Ευρωπαϊκό Δικαστήριο**) είναι το ανώτατο δικαιοδοτικό όργανο (όργανο της δικαστικής εξουσίας) στην [Ευρωπαϊκή Ένωση](#). Εδρεύει στο [Λουξεμβούργο](#).

Μετά την υπογραφή της [Συνθήκης της Λισσαβώνας](#) στις [13 Δεκεμβρίου](#) του [2007](#) και που τέθηκε σε ισχύ στις [1 Δεκεμβρίου](#) του [2009](#), το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί το σύνολο του δικαιοδοτικού συστήματος της Ε.Ε. Τούτο αποτελείται από τρία δικαιοδοτικά όργανα: το καθεαυτό Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

Αρμοδιότητα

Η αρμοδιότητά του είναι να ελέγχει την εφαρμογή του [Ευρωπαϊκού Δικαίου](#) από τα **όργανα της Ένωσης και από τα κράτη-μέλη**. Έτσι:

1. κρίνει τη νομιμότητα πράξεων των ευρωπαϊκών οργάνων (του [Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου](#) και του [Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης](#)) μετά από προσφυγή κράτους-μέλους ή άλλου οργάνου της Ε.Ε.
2. κρίνει τη συμμόρφωση κράτους-μέλους με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο μετά από προσφυγή της [Επιτροπής](#) ή άλλου κράτους-μέλους.
3. ερμηνεύει κανόνες του Ευρωπαϊκού Δικαίου μετά από προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου.
4. εκδικάζει αναιρέσεις κατά αποφάσεων του [Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων](#).

Αίτηση ακύρωσης κατά πράξεων ευρωπαϊκών οργάνων

Αν ένα κράτος-μέλος θεωρεί ότι μια πράξη ενός ευρωπαϊκού οργάνου (του [Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου](#) και του [Συμβουλίου](#)) παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο, έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΔΕΚ. Ως πράξεις νοούνται συνήθως η έκδοση ενός **κανονισμού**, μιας **οδηγίας** ή μιας άλλης απόφασης. Κατά τον ίδιο τρόπο μπορεί και ένα όργανο της Ε.Ε. να στραφεί κατά πράξης άλλου οργάνου, π.χ. το [Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο](#) κατά της Επιτροπής. Ιδιώτες που έχουν έννομο συμφέρον για την ακύρωση μιας πράξης, καθώς και κράτη-μέλη που θέλουν να στραφούν κατά της Επιτροπής, μπορούν να ασκήσουν αίτηση ακύρωσης μόνο ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κύριος λόγος ακύρωσης μιας πράξης ευρωπαϊκού οργάνου είναι η παραβίαση του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου (των Συνθηκών δηλαδή για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την [Ευρωπαϊκή Κοινότητα](#)).

Προσφυγή κατά κράτους-μέλους

Αν ένα κράτος-μέλος δε συμμορφώνεται με το κοινοτικό δίκαιο, μπορεί η Επιτροπή ή άλλο κράτος-μέλος να προσφύγει εναντίον του στο ΔΕΚ. Παράβαση του κοινοτικού δικαίου θα έχουμε συνήθως αν κράτος-μέλος εκδώσει εθνικό νόμο που αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο (π.χ. ο νόμος παραβιάζει την ελευθερία κυκλοφορίας εργαζομένων) ή αν κράτος-μέλος δε μεταγράψει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας μια κοινοτική **οδηγία**. Της προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ προηγείται η αποστολή στο κράτος-μέλος από την Επιτροπή αιτιολογημένης γνώμης, με την οποία του επισημαίνεται ότι παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο και καλείται να απαντήσει στις αιτιάσεις ή να συμμορφωθεί. Αν το κράτος-μέλος δε συμμορφωθεί, ακολουθεί η προσφυγή στο ΔΕΚ. Το ΔΕΚ διαπιστώνει την ύπαρξη παράβασης ή όχι. Αν διαπιστωθεί παράβαση, το κράτος-μέλος οφείλει να συμμορφωθεί. Αν δε συμμορφωθεί, ακολουθεί δεύτερη προσφυγή της Επιτροπής με αίτημα τη καταδίκη του κράτους-μέλους σε πρόστιμο.

Υποβολή προδικαστικού ερωτήματος

Αυτή είναι η πιο συνήθης και η πιο σημαντική αρμοδιότητα του ΔΕΚ. Με αυτήν εξασφαλίζεται η ενιαία ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου από όλα τα εθνικά δικαστήρια σε όλα τα κράτη-μέλη. Αν εθνικό δικαστήριο σε υπόθεση που εκδικάζει καλείται να εφαρμόσει κανόνα του κοινοτικού δικαίου (άρθρο των Συνθηκών, **κανονισμό** ή **οδηγία**) και έχει αμφιβολία για την ερμηνεία του, μπορεί να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ ερωτώντας για τη σωστή ερμηνεία του κοινοτικού κανόνα. Αν το εθνικό δικαστήριο που καλείται να εφαρμόσει τον αμφίβολης ερμηνείας κανόνα του κοινοτικού δικαίου είναι ανώτατο (στην Ελλάδα ο **Άρειος Πάγος**, το [Συμβούλιο της Επικρατείας](#) ή το [Ελεγκτικό Συνέδριο](#)), τότε δε δικαιούται απλώς αλλά υποχρεούται να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ. Το ΔΕΚ δε θα κρίνει την υπόθεση στην ουσία της, θα απαντήσει μόνο στο προδικαστικό ερώτημα νομικής φύσεως χωρίς να εισέλθει στα πραγματικά περιστατικά. Το εθνικό δικαστήριο κατόπιν θα κρίνει την υπόθεση στην ουσία της με βάση την ερμηνεία του ΔΕΚ, η οποία είναι και δεσμευτική για το ερωτήσαν δικαστήριο.

Η αρμοδιότητα αυτή είναι πολύ σημαντική, γιατί έδωσε στο ΔΕΚ ήδη από τα πρώτα χρόνια των ευρωπαϊκών κοινοτήτων τη δυνατότητα να αναπτύξει μια πλούσια [νομολογία](#) και να διατυπώσει τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, την εποχή που το ευρωπαϊκό δίκαιο ήταν ακόμη στα σπάργανα και οι διατάξεις των συνθηκών δυσερμήνευτες.

Παράδειγμα προδικαστικού ερωτήματος: Το κράτος-μέλος Α εκδίδει νόμο, ο οποίος ορίζει ότι ως ζυμαρικά χαρακτηρίζονται μόνο προϊόντα από σιμιγδάλι και όχι από αλεύρι. Ο Β εισάγει ζυμαρικά από άλλες χώρες της Ε.Ε., τα οποία είναι από αλεύρι. Οδηγείται ενώπιον των δικαστηρίων του κράτους Α λόγω παράβασης της εθνικής νομοθεσίας περί ζυμαρικών. Στο δικαστήριο επικαλείται ότι ο εθνικός νόμος παραβιάζει την κοινοτική αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών εντός της Ε.Ε. (η οποία καθιερώνεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα): αφού τα αγαθά αυτά παράγονται ως ζυμαρικά στα άλλα κράτη-μέλη, θα πρέπει να επιτρέπεται και η εισαγωγή και διάθεσή τους ως ζυμαρικών σε όλα τα κράτη-μέλη. Το δικαστήριο αμφιβάλλει για την ορθή ερμηνεία του κοινοτικού κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας και αποστέλλει στο ΔΕΚ προδικαστικό ερώτημα της μορφής: «Παραβιάζεται η ελευθερία κυκλοφορίας αγαθών εντός της Ε.Ε. από εθνικό νόμο, ο οποίος ορίζει ότι ως ζυμαρικά επιτρέπεται να χαρακτηρίζονται μόνο προϊόντα από σιμιγδάλι;». Το ΔΕΚ θα ερμηνεύσει το οικείο άρθρο της Συνθήκης Ε.Κ. και ανάλογα θα απαντήσει.

Εκδίκαση αναιρέσεων

Ιδιώτες ([φυσικά](#) και [νομικά πρόσωπα](#)) μπορούν να προσφεύγουν κατά αποφάσεων των κοινοτικών οργάνων μόνο στο Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Επίσης κράτη-μέλη μπορούν να προσφεύγουν κατά της Επιτροπής μόνο ενώπιον του Πρωτοδικείου. Οι αποφάσεις του Πρωτοδικείου σε αυτές τις υποθέσεις ελέγχονται αναιρετικά (ως προς τη νομική ορθότητά τους, όχι ως προς τα πραγματικά περιστατικά) από το ΔΕΚ.

Σύνθεση

Το ΔΕΚ αποτελείται από έναν δικαστή από κάθε κράτος-μέλος της Ε.Ε. Ο κάθε δικαστής διορίζεται για εξαετή ανανεώσιμη θητεία. Οι δικαστές εκλέγουν μεταξύ τους τον πρόεδρο του Δικαστηρίου για τριετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί. Αυτήν την περίοδο πρόεδρος είναι ο Έλληνας Δικαστής [Βασίλειος Σκουρής](#).

Το Δικαστήριο συνεδριάζει σε ολομέλεια και σε τμήματα. Σε ολομέλεια συνεδριάζει σε ιδιαίτερα εξαιρετικές περιπτώσεις μεγάλης σπουδαιότητας. Κατά κανόνα συνεδριάζει σε τριμελή ή πενταμελή σύνθεση.

Στο Δικαστήριο υπάρχουν και 8 Γενικοί Εισαγγελείς. Ο Γενικός Εισαγγελέας δεν είναι μέλος του Δικαστηρίου. Υποβάλλει εισήγηση σε κάθε υπόθεση, που ονομάζεται πρόταση. Είναι κι αυτός ανεξάρτητος και ο ρόλος του είναι να συνεπικουρεί το Δικαστήριο στη λήψη απόφασης. Δε συμμετέχει στη διάσκεψη για τη λήψη απόφασης.

Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) ως ενιαίο δικαιοδοτικό όργανο-σύστημα περιλαμβάνει στους κόλπους του και επι ισότητος βάσεως το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΕΚ). Επιπλέον, στο ΠΕΚ προσαρτώνται τα Δικαιοδοτικά Τμήματα (ΔΤ), τα οποία έχουν δικούς τους δικαστές και αρμοδιότητες. Τα ΔΤ είναι ιεραρχικά κατώτερα από το ΠΕΚ. Τέλος, υπάρχει και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν πρέπει να συγχέεται με το [Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου](#), το οποίο είναι όργανο του [Συμβουλίου της Ευρώπης](#), εδρεύει στο [Στρασβούργο](#) και δεν έχει καμία σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

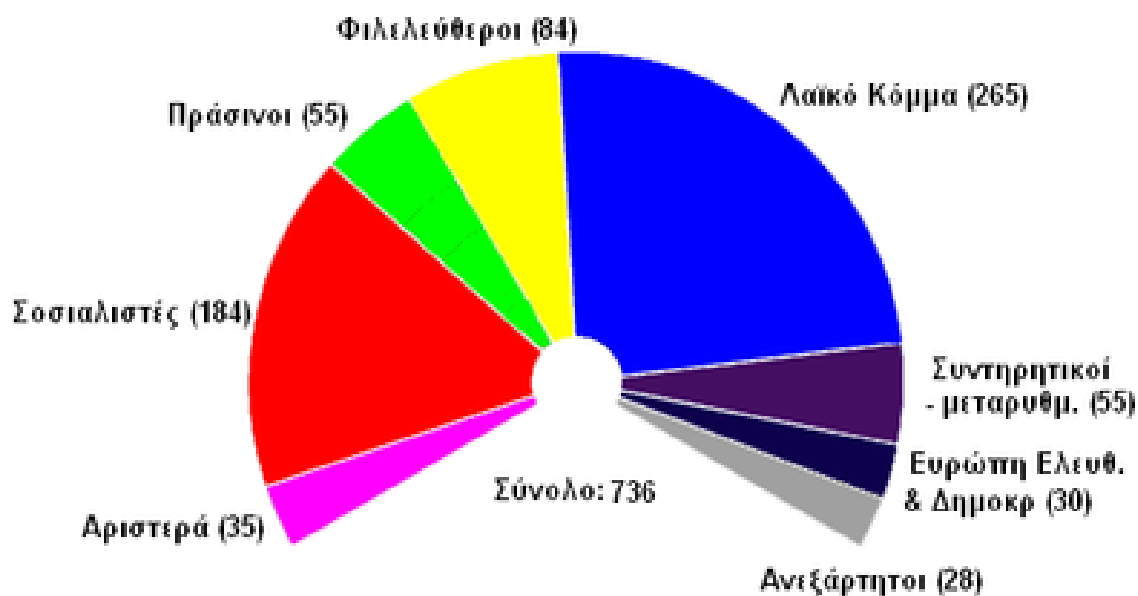
Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** αποτελεί το εκλεγμένο κοινοβουλευτικό όργανο της [Ευρωπαϊκής Ένωσης](#). Εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια με άμεσες, γενικές εκλογές που διεξάγονται την ίδια περίοδο στα κράτη μέλη. Τον Ιούλιο του [2009](#) εξελέγη νέος Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ο Πολωνός [Γιέρζι Μπούζεκ](#). Εκπρόσωπος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ο [Jaume Duch Guillot](#).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περιλαμβάνει:

- συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία (νομοθετική παραγωγή),
- κατάρτιση και έγκριση του κοινοτικού προϋπολογισμού και
- άσκηση του δημοκρατικού ελέγχου πάνω στη δράση των κοινοτικών οργάνων, της [Ευρωπαϊκής Επιτροπής](#) και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Η Ολομέλεια του κοινοβουλίου συνέρχεται για μία εβδομάδα κάθε μήνα στο [Στρασβούργο](#), ενώ οι συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών και έκτακτες σύνοδοι, πραγματοποιούνται στις [Βρυξέλλες](#). Έδρα της Γενικής Γραμματείας του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου είναι το [Λουξεμβούργο](#).

Σύνθεση



Η **Ευρωβουλή** όπως διαμορφώθηκε τον Ιούλιο του 2009

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιπροσωπεύει περίπου 450 εκατομμύρια πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελείται από 736 βουλευτές (ή μέλη). Οι εκλογές για την ανάδειξη των ευρωβουλευτών λαμβάνουν χώρα κάθε πέντε χρόνια, με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία που διεξάγεται την ίδια χρονική περίοδο σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέχρι σήμερα, δεν υπάρχει ένα ενιαίο εκλογικό σύστημα, ωστόσο έχουν προταθεί από το κοινοβούλιο κοινές αρχές για την εκλογή των ευρωβουλευτών. Σύμφωνα με τις κυριότερες από αυτές, εφαρμόζεται:

- Η αρχή της αναλογικής εκπροσώπησης.

- Διαιρέση της επικράτειας σε εκλογικές περιφέρειες (για χώρες που υπερβαίνουν τα 20 εκατομμύρια κατοίκων).
- Θέσπιση ελάχιστου ορίου ψήφων 5%.
- Θέσπιση ασυμβίβαστου και αδυναμία ταυτόχρονης συμμετοχής ενός ευρωβουλευτή σε εθνικό κοινοβούλιο.

Η κατανομή των εδρών στα κράτη μέλη, στηρίζεται εν μέρει στην πληθυσμιακή κατάσταση των χωρών, έτσι ώστε μικρότερα σε [πληθυσμό](#) κράτη να εκπροσωπούνται από λιγότερους βουλευτές. Ωστόσο, δεν τηρείται η αναλογική κατανομή με μοναδικό κριτήριο αυτό του πληθυσμού, καθώς προκειμένου να ενισχυθούν οι μικρότερες χώρες μέλη, εκπροσωπούνται από περισσότερους βουλευτές σε σχέση με τον αριθμό που αντιστοιχεί στην πληθυσμιακή τους κατάσταση. Για παράδειγμα, το [Λουξεμβούργο](#) κατέχει έξι έδρες, ενώ με βάση τον πληθυσμό της χώρας θα έπρεπε να κατέχει μόλις μία.

Κατανομή εδρών			
Χώρα μέλος	Έδρες	Χώρα μέλος	Έδρες
Γερμανία	99	Δανία	14
Γαλλία	78	Φινλανδία	14
Ηνωμένο Βασίλειο	78	Σλοβακία	14
Ιταλία	78	Ιρλανδία	13
Ισπανία	54	Λιθουανία	13
Πολωνία	54	Λετονία	9
Ολλανδία	27	Σλοβενία	7
Βέλγιο	22	Κύπρος	6
Τσεχία	22	Εσθονία	6
Ελλάδα	22	Λουξεμβούργο	6
Ουγγαρία	22	Μάλτα	5
Πορτογαλία	22	Παρατηρητές ¹ Έδρες	
Σουηδία	19	Ρουμανία	35
Αυστρία	18	Βουλγαρία	18

1. Οι χώρες παρατηρητές, έγιναν επίσημως μέλη, την [1η Ιανουαρίου 2007](#).

Πολιτικές ομάδες

Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οργανώνονται σε πολιτικές ομάδες πολυεθνικού χαρακτήρα και δεν ανήκουν σε εθνικούς συνασπισμούς ή εθνικές αντιπροσωπείες. Σήμερα υπάρχουν συνολικά επτά ομάδες, οι οποίες χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένες πολιτικές και ιδεολογικές τοποθετήσεις, αν και κανένας βουλευτής δεν δεσμεύεται να ακολουθήσει αυστηρά μία πολιτική γραμμή. Μία μειοψηφία *μη εγγεγραμμένων* βουλευτών, δεν ανήκει σε καμία πολιτική ομάδα. Η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως διαμορφώθηκε μετά τις [Ευρωεκλογές του 2009](#) φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

Πολιτική ομάδα	Έδρες
Ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού κόμματος (Χριστιανοδημοκράτες) (ΕΛΚ)	265
Ομάδα του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού Κόμματος (ΕΣΚ)	184
Συμμαχία Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη (ΣΦΔ)	84
Ομάδα των Πρασίνων/Ευρωπαϊκή Ελεύθερη Συμμαχία (Π-ΕΕΣ)	55
Ομάδα των Συντηρητικών και Μεταρρυθμιστών (ECN)	55
Ευρωπαϊκή Ενωτική Αριστερά/Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών	35
Ευρώπη της Ελευθερίας και Δημοκρατίας (EFD)	30
Μη εγγεγραμμένοι	28

Ιστορία

Πρόδρομος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπήρξε η *Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα* (ΕΚΑΧ), που ιδρύθηκε το [1951](#), μεταξύ της [Γαλλίας](#), της [Δυτικής Γερμανίας](#), της [Ιταλίας](#), του [Βελγίου](#), του [Λουξεμβούργου](#) και της [Ολλανδίας](#). Για πρώτη φορά συνεδρίασε το Σεπτέμβριο του [1952](#) σχετικά με θέματα συνεργασίας αποκλειστικά στον τομέα του [άνθρακα](#) και του [χάλυβα](#). Με δεδομένη την επιτυχία της ΕΚΑΧ, οι ίδιες χώρες ενοποίησαν περισσότερους τομείς της [οικονομίας](#) τους και το [1957](#), με τη [Συνθήκη της Ρώμης](#), ιδρύθηκε η *Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας* (ΕΥΡΑΤΟΜ) και η *Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα* (ΕΟΚ). Το [1967](#), τα όργανα των τριών Κοινοτήτων συγχωνεύτηκαν και από τότε υπάρχει ένα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιλέγονταν αρχικά από τα εθνικά κοινοβούλια, ωστόσο το [1979](#) πραγματοποιήθηκαν για πρώτη φορά άμεσες εκλογές. Στην πορεία των χρόνων, το κοινοβούλιο διευρύνθηκε μέσω της συμμετοχής νέων χωρών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι.

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

Στην αρχική μορφή του, το ευρωπαϊκό εγχείρημα είχε ως πρωταρχικό στόχο την εγκαθίδρυση μιας προωθημένης οικονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας (η οποία, άλλωστε, προσδιοριζόταν ρητώς ως «Οικονομική»).

Στο πλαίσιο αυτό, το θεσμικό σύστημα της Κοινότητας δομήθηκε εξ αρχής με άξονα το Συμβούλιο των Υπουργών και την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δύο όργανα που ασκούσαν τη νομοθετική εξουσία από κοινού, σύμφωνα με ένα πρωτότυπο τρόπο συλλειτουργίας ([Συζυγία της Ρώμης](#)) που χαρακτηρίζεται ως «κοινοτική μέθοδος».

Η οικονομική ενοποίηση δεν τέθηκε πάντως ως αυτοσκοπός, αλλά ως μέσο υλοποίησης του απώτερου στόχου της πολιτικής ενοποίησης, μιας «ευρύτερης και βαθύτερης κοινότητας», σύμφωνα

με την έκφραση που χρησιμοποίησε ο Robert Schuman στην ιστορική δήλωσή του της 9ης Μαΐου 1950.

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

Το θεσμικό αυτό σχήμα, εξαιρετικά ασθενές, αν όχι ανύπαρκτο, ήταν το στοιχείο της «δημοκρατικής νομιμοποίησης», δεδομένου ότι κανένα από τα παραπάνω όργανα δεν διέθετε –ούτε διαθέτει μέχρι σήμερα⁴– επαρκή σύνδεσμο με τη βούληση των πολιτών των κρατών μελών. Η δημιουργία μιας «Συνέλευσης» που θα αντιπροσώπευε τους λαούς της Ευρώπης (παλαιό άρθρο 137 ΣυνθΕΟΚ) δεν ήταν σε θέση να προσδώσει το στοιχείο αυτό στην Κοινότητα, καθώς στην αρχική του μορφή το σώμα αυτό αποτελείτο από εκπροσώπους διορισμένους από τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ, εξάλλου, οι αρμοδιότητές του ήταν πολύ περιορισμένες, με αποτέλεσμα ο ρόλος του στην κοινοτική έννομη τάξη να καθίσταται μάλλον περιθωριακός.

Η «Συνέλευση» είναι πάντως το όργανο που υπέστη τις περισσότερες και βαθύτερες αλλαγές κατά την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προς την κατεύθυνση της ποιοτικής αναβάθμισης και ενίσχυσης του ρόλου της. Η εκλογή των μελών της με άμεση και μυστική ψηφοφορία από τους πολίτες των κρατών μελών, από το 1979 και εντεύθεν, καθώς και η επίσημη μετονομασία της σε «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο» με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986⁷, σηματοδότησαν την απαρχή της αναβάθμισης του ρόλου της ως θεσμικού οργάνου της κοινοτικής έννομης τάξης, ενώ η αναβάθμιση αυτή συντελέστηκε κυρίως με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 και την ισότιμη συμμετοχή του Κοινοβουλίου, ως τρίτου πόλου, στη νομοθετική εξουσία μέσω της διαδικασίας της συναπόφασης.

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

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

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

εξ ορισμού δημοκρατικής νομιμοποίησης στο επίπεδο των κρατών μελών. Είναι αληθές ότι, στις αρχικές μορφές των Συνθηκών, πουθενά δεν γινόταν αναφορά στα εθνικά κοινοβούλια, η σύμπραξη των οποίων στην πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος περιοριζόταν στην επικύρωση των ιδρυτικών συνθηκών και των αναθεωρήσεών τους -στα κράτη μέλη όπου η επικύρωση υπόκειται σε κοινοβουλευτική διαδικασία.

Όμως, από το 1992 και εντεύθεν, η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως συνολικού θεσμού στον οποίο εντάσσεται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς και η διεύρυνση και η εμβάθυνση των αρμοδιοτήτων της τελευταίας σε τομείς πέραν του οικονομικού, κατέστησε εμφανή την ανάγκη για αναγνώριση ενός ρόλου υπέρ των εθνικών κοινοβουλίων και, εντέλει, για ενεργοποίηση των τελευταίων και εμπλοκή τους στις δράσεις της Ένωσης. Η δε τάση ενίσχυσης του ρόλου τους εντάχθηκε στη γενικότερη συζήτηση και τον προβληματισμό σχετικά με την εμβάθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και την ενίσχυση της διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη μεγαλύτερη δυνατή προσέγγισή της με τους πολίτες των κρατών μελών.

Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι η αναγνώριση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων έγινε με κείμενα που προσαρτήθηκαν στις Συνθήκες, αρχικά με τη μορφή Δηλώσεων και αργότερα Πρωτοκόλλων, τα οποία έχουν την ίδια ισχύ με τις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

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

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

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

Η Συνέλευση που συστάθηκε με βάση την εντολή του Laeken –στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων– επεξεργάστηκε το ζήτημα αυτό και τα συμπεράσματά της

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

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

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

Με την πρόσφατη αναθεώρηση, εισήχθη για πρώτη φορά διάταξη στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης, όπου απαριθμούνται όλες οι πτυχές της αποστολής που ανατίθεται στα εθνικά κοινοβούλια. Σο γεγονός ότι, παρά την ύπαρξη δύο αναλυτικών Πρωτοκόλλων όπου διακηρύσσεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων γενικά αλλά και στο πλαίσιο του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, η Συνθήκη παραθέτει σε διακριτή διάταξη τους τρόπους με τους οποίους τα τελευταία συμμετέχουν στη λειτουργία της Ένωσης, έχει αυξημένη συμβολική αξία και καταδεικνύει την τάση να αντιμετωπισθούν αυτά ως «οιονεί θεσμικά όργανα» της Ένωσης και να ενταχθούν στο θεσμικό σύστημά της.

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

4. Συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 8Γ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αυτό προστέθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν στην καλή λειτουργία της Ένωσης, μεταξύ άλλων, « *(α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση*». Σο Πρωτόκολλο αυτό θεσπίζει υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τη συνολική δραστηριότητα της Ένωσης, η οποία διαφέρει ριζικά από εκείνη που εισήγαγε το αντίστοιχο Πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ: ενώ η τελευταία προέβλεπε την ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων μόνο σε σχέση

με τα έγγραφα και τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, η υποχρέωση αυτή καθίσταται πλέον διάχυτη, στο βαθμό που εκτείνεται στα έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Περαιτέρω, η ποιοτική διαφοροποίηση από το προηγούμενο καθεστώς συνίσταται στην ένταση και την έκταση της υποχρέωσης ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων: αφενός, τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων διαβιβάζονται στα τελευταία από τα ίδια τα θεσμικά όργανα, ενώ στο πλαίσιο της Συνθήκης του Άμστερνταμ οι προτάσεις της Επιτροπής απλώς διαβιβάζονταν «εγκαίρως» και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών διασφάλιζαν ότι τα οικεία κοινοβούλια τις παραλάμβαναν δεόντως.

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

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

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

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

παρουσιάζει. Πράγματι, η έννοια της «αξιολόγησης» έχει κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής –γνωστής και ως «διαδικασίας της Λισσαβώνας»-, δεδομένου ότι προϋποθέτει την ενημέρωση των κρατών μελών και της Επιτροπής και τον τακτικό έλεγχο της προόδου ως προς την επίτευξη των τιθέμενων στόχων, ο οποίος επιτρέπει στα κράτη να συγκρίνουν τις προσπάθειές τους και να επωφελούνται από την πείρα των άλλων κρατών (peer review).

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

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

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

Ι. Η απαίτηση «προηγούμενης έγκρισης» των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει της προσφυγής σε απλοποιημένη αναθεώρηση των Συνθηκών Πέραν της γενικής υποχρέωσης των θεσμικών οργάνων να ενημερώνουν τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με το σύνολο των εγγράφων, πράξεων ή προτάσεων τους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υποχρεούται να ενημερώνει τα τελευταία σε ορισμένες περιπτώσεις προσφυγής σε διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης των Συνθηκών, βάσει του άρθρου 48 παρ. 7, α και β εδάφια (άρθρο 6 Πρωτοκόλλου). Πρόκειται για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποφασίζεται κατ' εξαίρεση η προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία αντί της προβλεπόμενης ομοφωνίας ή, ακόμα, η προσφυγή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία αντί της προβλεπόμενης ειδικής νομοθετικής διαδικασίας. Κατ' ουσίαν, στα εθνικά κοινοβούλια ανατίθεται ιδιαίτερα σημαντικός ρόλος, καθώς συμμετέχουν κατά τρόπο αποφασιστικό στη διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης, όταν η αναθεώρηση αυτή αφορά τους κανόνες της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Πράγματι, η συμμετοχή τους αυτή δεν εξαντλείται στην ενημέρωσή τους σχετικά με τις προθέσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά, αντίθετα, απαιτεί την ενεργό σύμπραξή τους, η οποία προσλαμβάνει μάλιστα τη μορφή της προηγούμενης έγκρισης. Έτσι, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να ενημερώνονται 6 μήνες πριν από τη σχεδιαζόμενη αναθεώρηση, χρονικό διάστημα που τους επιτρέπει να την επεξεργασθούν και να σχηματίσουν άποψη επ' αυτής. Εξάλλου, προβλέπεται ρητώς (άρθρο 48 παρ. 7 εδ. 3 Συνθήκης και άρθρο 6 Πρωτοκόλλου) ότι, εάν ένα εθνικό κοινοβούλιο εκφράσει αντίρρηση επί της σχεδιαζόμενης αναθεώρησης, η απόφαση δεν εκδίδεται. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν προβλέπει τη διατύπωση ελάχιστου αριθμού αντιρρήσεων ως προϋπόθεση για τη ματαίωση της αναθεώρησης, αλλά αρκείται και στις αντιρρήσεις ενός μόνον κοινοβουλίου.

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

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

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

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

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

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

Σο άρθρο 8Γ (β) αναθέτει στα εθνικά κοινοβούλια να μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η οποία συνιστά βασική αρχή άσκησης αρμοδιοτήτων στην Ένωση και διακηρύχθηκε ως τέτοια ήδη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (παλαιό άρθρο 3Β, κατόπιν άρθρο 5 ΣυνθΕΚ). Οι όροι εκπλήρωσης της αποστολής αυτής αναλύονται στα Πρωτόκολλα σχετικά με το Ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και με την Εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, τα οποία θέτουν ένα λεπτομερές διαδικαστικό πλαίσιο για την άσκηση του ελέγχου επικουρικότητας. Στο πλαίσιο αυτό διαφέρει ριζικά, αν δεν ανατρέπει, το καθεστώς ελέγχου της τήρησης των επιταγών της επικουρικότητας που προέβλεπε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, βάσει του οποίου ο σεβασμός των επιταγών της επικουρικότητας συνιστούσε υποχρέωση της Επιτροπής κατά την επεξεργασία των προτάσεων που υπέβαλλε και ο σχετικός έλεγχος ασκείτο *ex post* από το ΔΕΚ, ενώ πουθενά δεν προβλεπόταν οιαδήποτε ανάμειξη των εθνικών κοινοβουλίων. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας οργανώνει πλέον ένα μηχανισμό προληπτικού ελέγχου με κεντρικό άξονα τα εθνικά κοινοβούλια, εισάγοντας, κατ' ουσίαν, ένα «εθνικό στάδιο» στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης. Εξάλλου, καθιστά την παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων νομικά δεσμευτική, προσδίδοντάς της

συγκεκριμένες έννομες συνέπειες, οι οποίες εκδηλώνονται στο στάδιο της αναπομπής των νομοθετικών προτάσεων στον νομοθέτη της Ένωσης.

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

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

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

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

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

8.2. Το περιεχόμενο και η έκταση του ελέγχου επικουρικότητας

Βασικός στόχος της αρχής της επικουρικότητας είναι να διασφαλισθεί ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα προς τους πολίτες, και, συνεπώς, σε περιπτώσεις όπου υφίσταται συντρέχουσα αρμοδιότητα των κρατών μελών και της Ένωσης, η τελευταία οφείλει να την ασκεί μόνον όταν η δράση της θα είναι πιο αποτελεσματική από τη μεμονωμένη δράση των κρατών μελών. Η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων της Ένωσης επιτάσσει την ικανοποίηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων, τις οποίες απαριθμεί το άρθρο 5 του οικείου Πρωτοκόλλου. Η διάταξη αυτή απευθύνεται στα ίδια τα θεσμικά όργανα, τα οποία οφείλουν να συντάσσουν «εμπειριστατωμένη έκθεση», με όλα τα στοιχεία που είναι απαραίτητα προκειμένου να αποδειχθεί ότι ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί

καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης από εκείνο των κρατών μελών. Γενικά, το Πρωτόκολλο θέτει στα θεσμικά όργανα ένα πλαίσιο υποχρεώσεων, το οποίο όμως δεν εξειδικεύει περισσότερο. Έτσι, π.χ., αναφέρεται ότι η ικανοποίηση των στόχων της επικουρικότητας μπορεί να τεκμηριώνεται με βάση «ποιοτικούς» ή «ποσοτικούς» δείκτες, χωρίς να παρέχει συγκεκριμένες ενδείξεις για τη φύση των δεικτών αυτών.

Οι γενικές αυτές προϋποθέσεις συνιστούν ταυτόχρονα κατευθύνσεις προς τα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με τα κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να ασκείται ο έλεγχος επικουρικότητας. Πάντως, η γενικότητα των διατυπώσεων αυτών καταλείπει, φρονούμε, στα τελευταία αρκετά ευρύ πεδίο εκτίμησης, το οποίο συγκεκριμενοποιείται με βάση τα χαρακτηριστικά της εσωτερικής έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους. Έτσι, η έννοια του «ποιοτικού δείκτη» μπορεί να προσλαμβάνει διαφορετικό περιεχόμενο σε ένα ενιαίο και σε ένα ομοσπονδιακό κράτος μέλος.

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

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

Ενώ το Πρωτόκολλο διακηρύσσει ότι η νομοθετική δράση της Ένωσης πρέπει να σέβεται τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρο 1) και παρέχει στα θεσμικά όργανα κατευθύνσεις για την τήρηση και των δύο αυτών αρχών (άρθρο 5), περιορίζει ρητώς τον έλεγχο που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στην αρχή της επικουρικότητας. Φρονούμε ότι η παράλειψη αναφοράς στην αναλογικότητα δεν είναι τυχαία και ότι η Συνθήκη στόχευε να αποκλείσει τα εθνικά κοινοβούλια από έναν τέτοιο έλεγχο, ο οποίος θα τους παρείχε ευρύτατα περιθώρια εκτίμησης και θα έβαινε πέραν της λογικής που οδήγησε στην οργάνωση του «μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης», που συνίσταται στη διασφάλιση ότι επιλέγεται πράγματι το επίπεδο δράσης που ευρίσκεται εγγύτερα στους πολίτες. Εξάλλου, μένει να διαπιστωθεί κατά πόσον τα εθνικά κοινοβούλια θα είναι σε θέση στην πράξη να ασκήσουν τον έλεγχο της επικουρικότητας, να κρίνουν δηλαδή εάν το ζήτημα στο οποίο αφορά η προτεινόμενη ρύθμιση θα ήταν δυνατόν να αντιμετωπισθεί καλύτερα στο επίπεδο των κρατών μελών, σε τομείς που χαρακτηρίζονται από τεχνική δυσκολία και πολυπλοκότητα.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.2. Η δυνατότητα ματαίωσης της νομοθετικής διαδικασίας

Η ανωτέρω διαδικασία ελέγχου της τήρησης των επιταγών της επικουρικότητας ήταν ήδη γνωστή με βάση τη Συνταγματική Συνθήκη. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας προσθέτει ένα νέο στοιχείο, που βαίνει προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ελεγκτικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στον τομέα αυτό, εστιάζοντας στην περίπτωση όπου, μετά από επανεξέταση της νομοθετικής πρότασης, η Επιτροπή αποφασίζει να εμμένει σε αυτήν παρά την αντίθετη θέση της πλειοψηφίας των εθνικών κοινοβουλίων.

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

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

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

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

Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

[illegible]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΘΕΜΑΤΑ

1. Περιφερειακή ανάπτυξη

Υπάρχουν ουσιαστικές οικονομικές διαφορές σε ολόκληρη την Ένωση, που απεικονίζουν τις διαφορετικές οικονομίες των κρατών μελών της. Η διαφορά μεταξύ πλουσιότερων και φτωχότερων περιοχών είναι σημαντική - η [Φρανκφούρτη](#) έχει 68.751 € κατά κεφαλήν εισόδημα, το [Παρίσι](#) 67.980 €, το [Λονδίνο](#) 65.138 €, ενώ το Nord-Est της [Ρουμανίας](#) έχει 5.070 € και το Severozapaden της [Βουλγαρίας](#) 5.502 €. Οι [Ηνωμένες Πολιτείες](#), έχουν 35% υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ από το μέσο όρο της ΕΕ ενώ και το ιαπωνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι περίπου 15% υψηλότερο.

Για να το αντιμετωπίσουν αυτό, υπάρχουν διάφορα [Ταμεία Συνοχής](#) που προωθούν την ανάπτυξη των φτωχότερων περιοχών της ΕΕ. Αυτές οι περιοχές βρίσκονται κυρίως στα νέα κράτη μέλη της Ανατολικής Ευρώπης. Η ΕΕ χορηγεί ερευνητές μέσω προγραμμάτων της, στηρίζει έτσι την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη ώστε να εργαστεί προς έναν ευρωπαϊκό ερευνητικό τομέα. Άλλα κεφάλαια παρέχουν βοήθεια έκτακτης ανάγκης, υποστήριξη για υποψήφια μέλη για να προσαρμόσουν τη χώρα τους στα πρότυπα της ΕΕ ([PHARE](#), [ISPA](#) και [SAPARD](#)), και υποστήριξη στην Κοινοπολιτεία των ανεξάρτητων κρατών ([TACIS](#)).

2. Γεωργία

Η [Κοινή Αγροτική Πολιτική](#) (ΚΑΠ) είναι μια από τις παλαιότερες και σημαντικότερες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η πολιτική έχει ως στόχο την αυξανόμενη γεωργική παραγωγή, παρέχοντας βέβαιη autάρκεια στις προμήθειες τροφίμων. Εξασφαλίζει υψηλή ποιότητα ζωής για τους αγρότες, σταθεροποιώντας τις αγορές και ασφαλίζοντας λογικές τιμές για τους καταναλωτές (άρθρο 33 της Συνθήκης της Ρώμης). Ήταν, μέχρι πρόσφατα, λειτουργική εξαιτίας ενός συστήματος επιχορηγήσεων και παρέμβασης στην αγορά, ενώ μέχρι τη δεκαετία του '90 παρήγαγε πάνω από το μισό ετήσιο εισόδημα της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ακόμη αποδίδει περίπου 40% του προϋπολογισμού της ΕΕ.

3. Ενέργεια

Η ΕΕ είναι μια παραδοσιακή δύναμη στον τομέα της ενεργειακής πολιτικής για πολλά έτη. Παράδοση που ξεκίνησε και εξελίσσεται από την εποχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Η εισαγωγή μιας υποχρεωτικής και περιοριστικής ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής εγκρίθηκε στη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Οκτώβριο του 2005 και δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2007.

Η ΕΕ εισάγει αυτήν την περίοδο 82% του πετρελαίου και 57% του αερίου της, παραμένοντας ο κύριος παγκόσμιος εισαγωγέας αυτών των καυσίμων. Το 2007, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν, μέχρι το 2020, να χρησιμοποιούν κατά το 20% ανανεώσιμη ενέργεια και να μειώσουν τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα κατά τουλάχιστον 20% από τα επίπεδα του 1990. Το 2020, το ένα δέκατο όλων των αυτοκινήτων και των φορτηγών στην ΕΕ των 27 πρέπει να λειτουργούν με βιολογικά καύσιμα. Αυτό θεωρείται μια από τις πιο φιλόδοξες κινήσεις από τις μεγάλες βιομηχανοποιημένες περιοχές ώστε να αντιμετωπίσουν την παγκόσμια αύξηση θερμοκρασίας λόγω του φαινομένου του θερμοκηπίου.

Παρόλα αυτά, υπάρχουν ακόμα ανησυχίες ότι η ΕΕ εξαρτάται κατά ένα μεγάλο μέρος από τη [Ρωσία](#) για την ενέργειά της. Αυτή η ανησυχία έχει γίνει ιδιαίτερα οξεία μετά από μια σειρά διαφωνιών μεταξύ Ρωσίας και γειτονικών κρατών, όταν η Ρωσία αύξησε την τιμή του εξαγωγικού ενεργειακού της πλούτου. Σαν αποτέλεσμα η ΕΕ προσπαθεί να διαφοροποιήσει την ενεργειακή πολιτική της για τον ανεφοδιασμό της.

4. Υποδομή

Η ΕΕ εργάζεται για να βελτιώσει τη διασυνοριακή υποδομή, παραδείγματος χάριν μέσω των διευρωπαϊκών δικτύων. Το διευρωπαϊκό δίκτυο περιλαμβάνει: την υποθαλάσσια σήραγγα της [Μάγχης](#), τον αυτοκινητόδρομο ταχείας κυκλοφορίας μεταξύ [Παρισιού](#) και [Στουτγκάρδης](#), την σιδηροδρομική σήραγγα στις [Άλπεις](#), την γέφυρα Oresund μεταξύ [Δανίας](#) και [Σουηδίας](#) κ.ά. Έχει υπολογιστεί ότι, μέχρι το 2010, το δίκτυο θα καλύπτει 75.200 χλμ δρόμων, 78.000 χλμ σιδηροδρόμων, 330 αερολιμένες, 270 θαλάσσιους λιμένες και 210 εσωτερικούς λιμένες.

Στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτικής μεταφορών υπάρχουν περιβαλλοντικές πιέσεις στις προτάσεις να αυξηθεί το δίκτυο μεταφορών. Με τη διεύρυνση, ένα πρόβλημα που έπρεπε να αντιμετωπιστεί ήταν οι διαφορές μεταξύ των παλαιότερων και νεότερων κρατών μελών. Στον Ένωση των 15 υπάρχει ένα σημαντικό πρόβλημα με τη συμφόρηση και τη ρύπανση, ενώ στα κράτη που εντάχθηκαν το [2004](#) το πρόβλημα είναι η προσέγγιση, εξαιτίας της δυσχερούς πρόσβασης. Το πολωνικό οδικό δίκτυο, ειδικότερα, ήταν σε πολύ κακή κατάσταση. Μετά την διεύρυνση, 4.600 δρόμοι έπρεπε να αναβαθμιστούν στα πρότυπα της ΕΕ με δαπάνη, κατά προσέγγιση, 17 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Ένα άλλο πρόγραμμα είναι η εφαρμογή του προτύπου "Γαλιλαίος" (Galileo positioning system). Ο "Γαλιλαίος" είναι ένα προτεινόμενο παγκόσμιο δορυφορικό σύστημα εντοπισμού θέσεως, που κατασκευάζεται από την ΕΕ και θα προωθηθεί από την [Ευρωπαϊκή Διαστημική Υπηρεσία](#) (ESA). Ο "Γαλιλαίος" δημιουργείται για να μειώσει την εξάρτηση της ΕΕ από το ήδη υπάρχον [GPS](#) των ΗΠΑ. Το πρότυπο επεκτείνει τη συνεργασία του και με άλλα κράτη εκτός ΕΕ και προβλέπεται ότι θα είναι λειτουργικό το 2010. Αρκετοί έχουν ασκήσει κριτική λόγω των δαπανών, των καθυστερήσεων και της αντίληψης ότι είναι περιττό, λόγω του υπάρχοντος συστήματος GPS.