

ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1. ΑΦΕΤΗΡΙΑΚΕΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΕΙΣ

Είναι αξιοσημείωτο ότι ελάχιστα έχει απασχολήσει μέχρι σήμερα τη θεωρία η θέση των εθνικών κοινοβουλίων μέσα στο ευρωπαϊκό πολιτικό και νομικό σύστημα που διαμόρφωσαν οι τρεις συνθήκες και οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους. Κάποιο –περιορισμένο– επιστημονικό ενδιαφέρον εκδηλώθηκε μόνο κατά την περίοδο που αποφασίσθηκε και υλοποιήθηκε η εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία, τη δεκαετία από το 1974 έως το 1984, κι αυτό κυρίως με αφορμή το γεγονός ότι μέχρι τότε τα μέλη της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης των τριών Κοινοτήτων διορίζονταν από τα εθνικά κοινοβούλια με βάση τη δύναμη των εθνικών πολιτικών κομμάτων.¹ Πρόσφατα, ο εντονό-

* Ο Νίκος Γιαννής είναι δρ. πολιτικής επιστήμης, ειδικός επιστήμονας στο Γραφείο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της Βουλής των Ελλήνων

1. Βλ. σχετικά D. Chapman, «Parliament and European Union - Symposium on European Integration and the future of Parliaments in Europe», *European Parliament*, Οκτώβριος 1975· του ίδιου, *Les Parlements des pays membres de la CEE et l'integration européenne*, Collège d'Europe, Λουξεμβούργο 1975· A. Chiti-Batelli, *Collaborazione tra parlamento nazionale e assemblee europee*, Centro Italiano di Studi Europei, Ρώμη 1976· D. Sidjanski, *Auditions publiques dans la Communauté Européenne: Parlements nationaux et parlement Européenne*, Université de Genève, Γενεύη 1976· V. Herman - R. Van Schendelen, κ.ά., *The European Parliament and the national Parliaments*, Saxon House, Westmead, Μεγάλη Βρετανία 1979· *European integration, regional devolution and national Parliaments*, Policy Studies Institute, European Centre for Politics, Λονδίνο, 1.1.1979· J.M. Snyers, *Les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux*, U.C.L., Λουξεμβούργο 1981· A. Di Stefano, *Documentation sur les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux*, Parlement Européen, Λουξεμβούργο, 13.8.1983· E.-M. Thoene-Wille, *Die Parlamente der EC: das Europaeische Parlament und die nationalen Parlamente*, Engel, Στρασβούργο 1984.

τερα πολιτικός χαρακτήρας που προσέλαβε η διαδικασία της ενοποίησης, και που αποτυπώθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναθέριμανε την ενασχόληση με το θέμα αυτό.

Δεν εμπίπτει βέβαια στο αντικείμενο του σύντομου αυτού σχολίου η εξέταση του ρόλου των θεσμών της απλής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο των άλλων περιφερειακών ευρωπαϊκών οργανισμών, όπως του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ΝΑΤΟ, της ΟΑΣΕ (πρώην ΔΑΣΕ), της ΔΕΕ και πιο πρόσφατα της Οικονομικής Συνεργασίας του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ), καθώς οι θεσμοί αυτοί δεν μπορούν να θεωρηθούν ως σημαντικοί ή και ως κατ' ουσίαν θεσμοί διεθνικής δημοκρατίας στο βαθμό που τα μέλη τους διορίζονται με συγκεκριμένες ποσοστώσεις από τα εθνικά κοινοβούλια προέλευσης και δεν εκλέγονται αυτόνομα με άμεση και καθολική ψηφοφορία, όπως αυτό συμβαίνει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η εξέταση όμως του ρόλου και των ορίων της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία συνδέεται αναπόσπαστα με την παράλληλη θεώρηση της φυσιογνωμίας και των ορίων του οργάνου που εκφράζει γνησιότερα από κάθε άλλο τη διεθνική δημοκρατία στην ευρωπαϊκή κλίμακα, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επίσης, στο μέτρο που κρίσιμες κυβερνητικές επιλογές ευρωπαϊκής πολιτικής υπόκεινται στην τελική επαλήθευση της άμεσης δημοκρατίας και όχι απλώς των εθνικών κοινοβουλίων σε περισσότερα από πέντε (Δανία, Ιρλανδία, Σουηδία, Φινλανδία, Αυστρία, και, σε ορισμένες περιπτώσεις, Γαλλία και Ηνωμένο Βασίλειο) μεταξύ των δεκαπέντε κρατών-μελών της Ένωσης, συστέλλεται εν μέρει το πεδίο αναζήτησης της συμμετοχής των κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, τουλάχιστον δηλαδή όσον αφορά την κυρωτική λειτουργία.

Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ύπαρξη άμεσα εκλεγμένου, με καθολική μάλιστα ψηφοφορία κοινοβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δε σημαίνει αυτόματα ότι πληρούνται όλοι οι όροι ώστε να μπορεί να χαρακτηρίζεται ανεπιφύλακτα το υφιστάμενο πολιτικό σύστημα και ως δημοκρατικό, χωρίς βέβαια να υποστηρίζουμε με τη θέση αυτή ότι δεν είναι καθόλου δημοκρατικό. Είναι, όπως παρακάτω θα προσπαθήσουμε να δείξουμε, μια ιδιόμορφη απόπειρα διεθνικής δημοκρατίας σε συνεχή διαμόρφωση, υπό το βάρος μιας απροσδιόριστης ακόμη υπερεθνικής αναζή-

τησης, μίας «ομοσπονδίας εθνών» (:), με τα δικά της, μοναδικά από ιστορική άποψη, χαρακτηριστικά.

Πράγματι, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η έκρηξη της νέας τεχνολογίας, υπό την ιδεολογική κυριαρχία μάλιστα και τη διεθνοποίηση της οικονομίας της αγοράς, είναι φαινόμενα που κα-
ταλύουν πλέον σε μεγάλο βαθμό την παραδοσιακή πρόσληψη και αξία των συνόρων. Ταυτόχρονα οι στενές αλληλεξαρτήσεις που τα παραπάνω φαινόμενα επιφέρουν μεταξύ των παραδοσιακών μονά-
δων της διεθνούς ζωής, των κρατών όπως τα γνωρίζαμε μέχρι σήμε-
ρα, ανακατανέμουν τη συνολική οικονομική και άρα και την πολιτι-
κή ισχύ, συγκεντρώνοντάς τες σε χώρους που υπερβαίνουν τα τοπι-
κά οικονομικά και κρατικά συστήματα. Όπως διαπιστώνει ο καθη-
γητής Δ. Τσάτσος, έχουν δημιουργηθεί τομείς πολιτικής που «το με-
μονωμένο κυρίαρχο κράτος δεν μπορεί μόνο του να εξυπηρετήσει
αποτελεσματικά, δεν μπορεί δηλαδή, απομονωμένο, έξω από μια
υπερκρατική σύνθεση, να ασκήσει την κυριαρχία του. Η ιστορική αυ-
τή εξέλιξη περιόρισε την έκταση του νοήματος της κυριαρχίας των
κρατών στο μέτρο ακριβώς που διεθνοποιήθηκαν οι προϋποθέσεις
υλοποίησής της».² Επακόλουθο της τάσης αυτής είναι, ταυτόχρονα
με την ανάδυση της νέας διεθνούς οργάνωσης που καλείται να δι-
ευθετήσει τη νέα πραγματικότητα και στο πλαίσió της, να ανακύ-
πτει εκ νέου η ανάγκη αναπροσδιορισμού του δημοκρατικού δέο-
ντος και να αναζητούνται οι μηχανισμοί πολιτικού ελέγχου των
νέων μορφών και μεγεθών εξουσίας που επειδή ακριβώς ξεπερνούν
τα εθνικά όρια καθιστούν απαραίτητη τη διεθνική ή, σε ορισμένες
περιπτώσεις, την υπερεθνική δημοκρατική τους συγκρότηση.

2. ΤΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΘΕΜΕΛΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Έχει όμως συνειδητοποιηθεί, ιδιαίτερα μετά την εμπειρία της κύ-
ρωσης της Συνθήκης του Maastricht,³ ότι δεν μπορεί να υποτιμά-

2. Δημήτρης Θ. Τσάτσος, «Για μια Ευρώπη χωρίς ψευδώνυμα», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, φ. 33 (2154), 17 Αυγούστου 1995, σ. 53.

3. Εμπειριστατωμένη παρουσίαση και ανάλυση για τη Συνθήκη του Maastricht βλ. στο Π. Κ. Ιωακείμης, *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1993, και για την κύρωσή της, Νίκος Δ. Γιαννής, *Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή πολιτική* (υπό δημοσίευση).

ται η νομιμοποιητική διάσταση της κοινοτικής δράσης στην εξέλιξη της.

Η ταυτόχρονη απουσία σήμερα ισχυρών νομιμοποιητικών θεμελίων της κοινοτικής εξουσίας, κατ' αρχήν στο επίπεδο των κοινοτικών θεσμών, αλλά κατά δεύτερον και στο εθνικό επίπεδο, δεν αποτελεί βέβαια σύμπτωση, ούτε ανεξήγητο ανάθεμα, αλλά αντίθετα συνιστά χαρακτηριστικό προϊόν αυτής της ιδιαίτερης, *sui generis* πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που εξαρχής τείνει να ισορροπεί και να επανισορροπεί συνεχώς μεταξύ της υπέρβασης ενός διεθνούς οργανισμού παραδοσιακού τύπου διακυβερνητικής συνεργασίας και της σταδιακά κλιμακούμενης απόπειρας οικοδόμησης υπερεθνικών θεσμών. Καθρέφτης της κατάστασης αυτής είναι η αργή ωρίμανση θεσμών και λειτουργιών με άμεση και ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση και όχι απλώς και μόνο με αντιπροσωπευτική διάρθρωση. Είναι περισσότερο από σαφές η διαπλοκή της συνύπαρξης του κοινοτικού και του εθνικού δημοκρατικού ελλείμματος, γεγονός που αναμφίβολα «υποθάλλει την αλληλοτροφοδότηση και αναπαραγωγή τους».⁴

Ο καθηγητής Γ. Παπαδημητρίου μάλιστα, στην προσπάθεια ανάλυσης της σημερινής πραγματικής κατανομής της εξουσίας στο σύνολο του χώρου που καταλαμβάνει το πολιτικό σύστημα της Ένωσης και της αξιολόγησής της από πλευράς δημοκρατικής νομιμότητας, ισχυρίζεται⁵ ότι «η σχέση μεταξύ αφενός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και αφετέρου του Συμβουλίου, της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων συγκρίνεται δίχως υπερβολή με τη σχέση που αναπτύχθηκε ήδη από τον 18ο αιώνα στο εθνικό κράτος μεταξύ του αντιπροσωπευτικού σώματος και του μονάρχη», θεωρώντας δηλαδή την τωρινή κατάσταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια πρώιμη από δημοκρατική-πολιτειακή άποψη ιστορική φάση σε μια δυναμική εξελικτική πορεία. Ο προορισμός της πορείας αυτής δεν είναι γνωστός εκ των προτέρων και το γεγονός αυτό την καθιστά πρόσθετα ελκυστική, γιατί παρά ή ίσως και χάρις στην αβεβαιότητά της, όλοι θεωρούν πως μπορούν να την επηρεάσουν ή να τη συγκαθορίσουν.

Μπορεί βεβαίως να υποστηριχθεί πως η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση για λόγους υψηλής αποτελεσματικότητας κατά το μακρόχρονο μετα-

4. Γ. Παπαδημητρίου, «Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βαδίζει με σοβαρό έλλειμμα δημοκρατίας», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, φ. 35 (1999), 27 Αυγούστου 1992, σ. 32.

5. Γ. Παπαδημητρίου, *ό.π.*

βατικό στάδιο, προκειμένου δηλαδή να διατηρεί την ωστική της δύναμη προς την κατεύθυνση της υπερεθνικής οργάνωσης, δεν μπορεί παρά να παραβλέπει στη φάση αυτή σε ένα βαθμό «τη διαδικαστική τροχοπέδη», μιας πλήρους νομιμοποιητικής και τελικά δημοκρατικής εθνικής λειτουργίας, όπως αυτή θα μπορούσε να εκφράζεται από τα εθνικά κοινοβούλια και μόνο από αυτά. Όπως παρατηρεί ο W. Averyt, ήδη από την περίοδο της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επικρατούσε η αντίληψη ότι η δημοκρατική συμμετοχή θα μπορούσε να αποτελέσει ακόμη και εμπόδιο στη δημιουργία της.⁶

Πράγματι, τα εθνικά νομοθετικά σώματα διαθέτουν την τυπική-θεωρητική δυνατότητα ανά πάσα στιγμή να άρουν την υποστήριξη που προσφέρουν στην κυβέρνηση που στηρίζουν ή ακόμη, όπως έδειξε η εξέλιξη της επικύρωσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να αμφισβητούν (όπως ευρέως έγινε) ή και να απορρίπτουν (όπως παρ' ολίγον να γίνει), διαμέσου της κυρωτικής λειτουργίας, προωθημένες επιλογές υπερεθνικής ολοκλήρωσης και μεταφοράς εθνικής κυριαρχίας παρά την προηγούμενη συμφωνία και συγκατάθεση των κυβερνήσεών τους. Στο βαθμό που αυτό πράγματι συμβαίνει, η κοινοβουλευτική δημοκρατία λειτουργεί με τρόπο υγιή κι αυτό δεν μπορεί παρά να έχει τελικά θετική επίδραση στην υπόθεση της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Είναι όμως έτσι απλό;

Είναι δηλαδή η μαχητική αντίσταση του βρετανικού κοινοβουλίου δείγμα κοινοβουλευτικής ευρωστίας και περιορισμού της παντοδυναμίας της βρετανικής εκτελεστικής εξουσίας,⁷ ενώ η ευρεία συγκατάθεση της γαλλικής Βουλής, για παράδειγμα, στις ευρωπαϊκές επιλογές της κυβέρνησης που στηρίζει, μπορεί να ισχυρισθεί κανείς ότι είναι δείγμα αμαχητί συνθηκολόγησης και κοινοβουλευτικής αδυναμίας, ενόσω μάλιστα η συμφωνία της γαλλικής κοινωνίας αποδείχθηκε μόνον πολύ οριακά θετική στη Συνθήκη του Maastricht; Για την ακρίβεια τίποτα από τα δύο δε συμβαίνει. Και

6. W. Averyt, «Eurogroups, clientella and the European Community», *International Organisation*, Φθινόπωρο, σ. 949-972. Αναφέρεται στο Μ. Ι. Τσινισζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία, δομικές συνθήκες και πολιτική διαδικασία*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 1995.

7. Αναλυτικά για το βρετανικό υπόδειγμα κοινοβουλευτικής συμμετοχής στις ευρωπαϊκές υποθέσεις βλ. Νίκος Δ. Γιαννής, «Η προσαρμογή της Βουλής των Ελλήνων στη νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική και η εκδοχή του Ηνωμένου Βασιλείου», *Επίκεντρα*, τχ. 68, Δεκέμβριος 1991, σ. 63-70· επίσης, Eileen Denza, «La Chambre des Lords: vingt années d'Enquêtes Communautaires», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, τχ. 371, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1993.

στις δύο περιπτώσεις η μεταχείριση που επιφυλάχθηκε στη Συνθήκη του Maastricht μόνο περιορισμένα αποκαλύπτει το βαθμό της ουσιαστικής επιρροής του κοινοβουλίου και την ποιότητα του κοινοβουλευτισμού γενικά στις χώρες αυτές. Αλλά και αντίστροφα. Η πολιτική βούληση των κρατών σχετικά με τον ευρωπαϊκό τους προσανατολισμό διαμορφώνεται με τρόπο ώστε να συμπεριλαμβάνει, να αντιπαρέχεται και να ελέγχει βέβαια από κάθε άποψη –ενδοσυστημική και για λόγους διαπραγματευτικούς στο ευρωπαϊκό επίπεδο– τους θεσμικούς (αυτο)περιορισμούς και τις πολιτικές συμπεριφορές των κοινοβουλίων τους.

Καθώς καμία από τις παραδοσιακές αλλά και τις νεότερες θεωρίες ολοκλήρωσης δεν προσφέρει ολοκληρωμένη και πειστική πρόταση για τη διαδικασία της μετάβασης και τον προορισμό (την τελεολογία) της Ένωσης μέχρι το ύστατο στάδιο ολοκλήρωσης, αναδεικνύεται όλο και πιο καθαρά μια παραμελημένη –πλην όμως ίσως η σπουδαιότερη– πτυχή της ενοποιητικής πορείας, αυτή της ταύτισης του ευρωπαίου πολίτη με τη στοχοθεσία και το αποτέλεσμα της ολοκλήρωσης. Η νομιμοποιητική επομένως διάσταση φέρνει αναπόφευκτα στο προσκήνιο τα εθνικά κοινοβούλια, ως τους κατεξοχήν διαμεσολαβητικούς χώρους μεταξύ από τη μια μεριά των αυξημένων προσδοκιών του εκπροσωπούμενου σ' αυτά και από αυτά πολίτη σε μια περίοδο οικονομικής ύφεσης και αβεβαιότητας και από την άλλη μεριά της πλημμελώς ελέγξιμης πολιτικής κοινοτικής γραφειοκρατικής δραστηριότητας που καλείται να πείσει εκ νέου για τις προθέσεις της καθώς ελέγχεται για εσωστρέφεια, αποξένωση από τις ανάγκες των πολιτών και αναπαραγωγική αυτοϊκανοποίηση.

Σε ένα ιδιαίτερα πρωτότυπο όσο και ενδιαφέρον θεωρητικό γύμνασμα σε πρόσφατο βιβλίο του, ο καθηγητής Π. Ιωακειμίδης αναζητεί μια νέα αριστοτελική προσέγγιση στη διαδικασία της πολιτικής ολοκλήρωσης, με αφετηρία τη διαπίστωση ότι δεν εξετάστηκαν «οι δυνατότητες “ταύτισης” των ευρωπαίων πολιτών με τους ενοποιητικούς στόχους ως προϋπόθεση νομιμοποίησης των στόχων και διάπλασης της αριστοτελικής “αυτάρκειας” για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως πολιτικό σύστημα».⁸ Επίσης οι Μ. Τσινισιζέλης και Δ. Χρυσόχου εισάγοντας τον πρωτότυπο όρο

8. Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Η Πόλη και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αναζητώντας μια νέα αριστοτελική προσέγγιση στη διαδικασία της πολιτικής ολοκλήρωσης*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1994, σ. 48.

της «συναινετικής συνομοσπονδίας» επιχειρούν να φωτίσουν «τις δημοκρατικές αρετές του κοινού περιφερειακού συστήματος και ιδιαίτερα την πολιτική σχέση μεταξύ της Δημοκρατίας και της διαδικασίας της ενοποίησης σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο διεθνικό σύστημα διακυβέρνησης».⁹

Εν τούτοις, το πρώτο δημοψήφισμα της Δανίας τον Ιούνιο του 1992, η περιορισμένη θετική πλειοψηφία στη Γαλλία το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, οι επιφυλάξεις και η αναβλητικότητα μέχρι την τελευταία στιγμή του βρετανικού Κοινοβουλίου, η προσφυγή στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας και το δημοψήφισμα στην Ιρλανδία δε φάνηκαν, όπως εκ των υστέρων αποδείχθηκε, στοιχεία ικανά να ανακόψουν τη νέα πορεία πολιτικής ενοποίησης που εγκαινιάσθηκε στο Maastricht. Αντίθετα τελικά την ενίσχυσαν. Επιπλέον, η κύρωση της Συνθήκης του Maastricht στο Ηνωμένο Βασίλειο όπως και στη Δανία, αλλά και σε ορισμένες άλλες χώρες σε μικρότερο βαθμό, καθώς και ο σχετικός ρόλος του κοινοβουλίου, εγκαινιάζουν μια τάση κατά την οποία η κυρωτική διαδικασία πρέπει να θεωρείται μέρος μιας ευρύτερης διακρατικής διαπραγματεύσεως και της αναζήτησης ενός ακόμη περισσότερο πολυσύνθετου συμβιβασμού που υπερβαίνει τη διαμόρφωση μιας πολιτικής συμφωνίας σε διακυβερνητικό επίπεδο, όπως συνέβαινε με σχεδόν μηχανιστική τυποποίηση και κανονικότητα μέχρι και την Ενιαία Πράξη. Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση από υπόθεση των κυβερνητικών, γραφειοκρατικών και διπλωματικών ελίτ μεταφέρεται εγγύτερα στην κοινωνική της βάση, καθώς γίνεται και υπόθεση των μεσολαβούντων εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων.

3. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η σχετική ουσιαστικοποίηση της κυρωτικής λειτουργίας, όπως παραπάνω διαπιστώθηκε, θα μπορούσε να προσληφθεί ως εμπλουτι-

9. Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π.· για την ίδια προσέγγιση βλ. επίσης Dimitris N. Chrysoschoou, «Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation», *West European Politics*, τόμ. 17, τχ. 4 (Οκτώβριος 1994), σ. 1-14, published by Frank Cass, Λονδίνο, καθώς και Δ. Χρυσόχου, «Συναινετική Συνομοσπονδία και Ευρωπαϊκή Ένωση: Το νέο πλαίσιο της ανάλυσης», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 18, 3ο τρίμηνο 1995.

σμός της δημοκρατίας κατά τη μεταβατική περίοδο συγκρότησης της Ένωσης, καθώς μεταβιβάζει τις προσδοκίες ολοκλήρωσης στους περισσότερους αποδεκτούς εθνικούς δημοκρατικούς θύλακες, τα εθνικά κοινοβούλια, ισχυροποιώντας έτσι το ενοποιητικό όραμα. Στο κάτω-κάτω δεν πρέπει να παραβλέπεται ο κατά βάθος ευρύτερα συναινετικός χαρακτήρας του εγχειρήματος της ειρηνικής ολοκλήρωσης, η οποία βασίσθηκε εξαρχής στη νομοτέλεια των συνεχών συμβιβασμών. Η τάση αυτή, παρότι απειλεί εκ πρώτης όψεως με νέα εμπόδια και χρονική υστέρηση ένα ήδη βεβαρημένο σύστημα λήψης αποφάσεων, από την άλλη αποτελεί μία από τις πρώτες, χαρακτηριστικές μάλιστα, ενδείξεις υπέρβασης του διακυβερνητικού, διακρατικού και διεθνικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, πραγματοποιώντας, ίσως ασυνείδητα, ίσως και όχι τόσο θορυβωδώς μάλιστα, ένα ακόμη ποιοτικό άλμα προς την κατεύθυνση της συγκρότησης του υπερεθνικού πυρήνα της πολιτικής ένωσης.

Επιπλέον, η εισαγωγή της ευρωπαϊκής διάστασης στο σύνολο των κοινοβουλευτικών λειτουργιών των κρατών-μελών συμβάλλει στη διάδοση των κοινών (των κοινοτικών) στόχων και μέσων αλλά και ανάστροφα στη βελτίωση των εθνικών κοινωνικών εκροών μέσω των αντιπροσωπευτικών δομών προς το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα.

Γι' αυτό μετά το 1990 στην ολομέλεια των εθνικών κοινοβουλίων διεξάγεται πλέον τακτικότερα ένας περισσότερο συστηματικός διάλογος. Την ίδια περίοδο δημιουργήθηκαν ειδικές επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων σε όλα τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ ενισχύθηκε ο ρόλος τους σε αυτά όπου ήδη υπήρχαν. Τα κοινοβούλια λαμβάνουν σήμερα πολύ πιο διεξοδική πληροφόρηση για τα θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε ορισμένες –μάλλον εξαιρετικές– περιπτώσεις παρεμβαίνουν ενεργά εκ των προτέρων στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγική διαδικασία.

Από την άλλη μεριά και οι κυβερνήσεις αποδίδουν μεγαλύτερη σημασία, αν και στην πράξη χωρίς μεγάλη προθυμία σε όλες τις περιπτώσεις, για ενεργότερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη διαμόρφωση επιλογών ευρωπαϊκής πολιτικής και αποδέχονται πλέον σε ένα βαθμό τη διεύρυνση του παραδοσιακού πεδίου κοινοβουλευτικού ελέγχου, με την ευρεία έννοια, προς την ευρωπαϊκή θεματολογία. Ορισμένες κυβερνήσεις δεσμεύονται ότι τα κοινοβούλια πρέπει να λαμβάνουν τις νομοθετικές προτάσεις της

Επιτροπής καθώς και το ετήσιο πρόγραμμα των εργασιών της. Γι' αυτό η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υιοθέτησε από το 1993 μια νέα διαδικασία με βάση την οποία εκδίδονται σε τακτικά χρονικά διαστήματα «λευκά και μπλε βιβλία» τα οποία κοινοποιούνται στα εθνικά κοινοβούλια, ώστε τα τελευταία να λαμβάνουν γνώση των υπό υιοθέτηση νομοθετικών κειμένων και να μπορούν έτσι να επηρεάσουν τη στάση της κυβέρνησης την οποία στηρίζουν. Κρίσιμο ερώτημα σχετικά με τη διαδικασία αυτή παραμένει ο διαθέσιμος χρόνος που έχουν στην πραγματικότητα τα εθνικά κοινοβούλια για να μπορούν να παρεμβαίνουν ουσιαστικά, αλλά και ο όγκος των κειμένων και η έκταση του καθενός απ' αυτά, ώστε να είναι εφικτή η εξέτασή τους κατά τις επιμέρους κοινοβουλευτικές διαδικασίες και πρακτικές.

Ακόμη, ορισμένα κοινοβούλια αντιμετώπισαν την ανάγκη δημιουργίας νέων κοινοβουλευτικών διαδικασιών για τους νέους –δευτερος και τρίτος– «πυλώνες» της διακυβερνητικής συνεργασίας που προβλέπει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, η υιοθέτηση του προϋπολογισμού των κρατών-μελών προσφέρει περιορισμένες δυνατότητες κοινοβουλευτικής διαπραγμάτευσης της ευρωπαϊκής ημερήσιας διάταξης. Όμως, περισσότερο ουσιαστικό μοχλό πολιτικής παρέμβασης αποτελεί αναντίρρηση το γεγονός ότι σε αρκετά κοινοβούλια πολλαπλασιάστηκαν οι συζητήσεις πριν ή μετά ή και πριν και μετά από τα Συμβούλια και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Οι αρμόδιοι υπουργοί προσέρχονται τακτικότερα από ό,τι κατά το παρελθόν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και στα ίδια τα σώματα όπου ενημερώνουν και ταυτόχρονα μορφώνουν πληρέστερη εικόνα για τον ιδιαίτερο προβληματισμό και τις απαιτήσεις των εκπροσώπων του εκλογικού σώματος. Επίσης, αυξήθηκε η παραγωγή εκθέσεων και διαφόρων εγγράφων σχετικά με τα ευρωπαϊκά θέματα από τα κοινοβούλια, ενώ οι περισσότερες κυβερνήσεις υποβάλλουν κι αυτές τις δικές τους ενημερωτικές εκθέσεις στα εθνικά αντιπροσωπευτικά όργανα.

Τέλος, η ίδια η Συνθήκη του Maastricht περιέλαβε δύο δηλώσεις για τα εθνικά κοινοβούλια.¹⁰ Με τη 13η Δήλωση ενθαρρύνεται η μεγαλύτερη συμμετοχή τους στις δραστηριότητες της Ένωσης, συνιστάται η παροχή αμοιβαίων διευκολύνσεων και η ανταλλαγή

10. *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 13η και 14η Δήλωση*, Συμβούλιο των Ε.Κ., Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ε.Κ., 1992, ΕΚΑΧ-ΕΟΚ-ΕΚΑΕ, Βρυξέλλες-Λουξεμβούργο, 1992.

πληροφοριών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και η έγκαιρη ενημέρωσή τους για τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής. Με τη 14η Δήλωση καλούνται τα εθνικά κοινοβούλια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως Διάσκεψη των Κοινοβουλίων (Assises). Ωστόσο οι δηλώσεις αυτές σε μικρό μόνο βαθμό υλοποιήθηκαν.¹¹ Ορισμένη πρόοδος σημειώθηκε όσον αφορά την πρώτη δήλωση, ιδιαίτερα σχετικά με την ενημέρωση των κοινοβουλίων η οποία βελτιώθηκε αισθητά, αλλά ακόμη περισσότερο με την παγίωση της εξαμηνιαίας Διάσκεψης των ειδικών Επιτροπών τους (ΔΕΕΚΥ/COSAC).¹² Η διάσκεψη τύπου Assises, όπως αυτή που έγινε μία και μόνη φορά το Νοέμβριο του 1990 στη Ρώμη, δεν επαναλήφθηκε και δε φαίνεται να κατακτά τη θέση ενός κοινοβουλευτικού βήματος ικανού να συμβάλλει αποφασιστικά σε έναν ρόλο όπως οι αρχικές φιλοδοξίες επιδίωκαν να του αναθέσουν. Οι απόψεις της ελάχιστα ελήφθησαν υπόψη κατά τις διαπραγματεύσεις της Συνθήκης του Maastricht, ενώ παραμένει εξάλλου αβέβαιο ακόμη και αν θα ξανασυνέλθει.¹³

Με βάση απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων των εθνικών κοινοβουλίων στις 19 Απριλίου 1995 αποφασίσθηκε να συσταθεί Διακοινοβουλευτική Ομάδα Προβληματισμού προκειμένου να πα-

11. Όπως διαπιστώνει το ίδιο το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν από την έναρξη της νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996, «οι δύο αυτές δηλώσεις εν μέρει μόνο παρήγαγαν αποτελέσματα: πραγματοποιήθηκαν μεν συνεδριάσεις μεταξύ των οργάνων των εθνικών κοινοβουλίων που είναι αρμόδια για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων δε συνήλθε μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης». Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εισαγωγικό Σημείωμα της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων και του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου προς το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της 10ης και 11ης Απριλίου 1995, σ. 16-17, Ευρωπαϊκή Ένωση, Το Συμβούλιο, 5082/95, Βρυξέλλες 5 Απριλίου 1995 (06.04).

12. Παρουσίαση της διάσκεψης αυτής βλ. στο Νίκος Δ. Γιαννής, «Η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (1989-1993): απολογισμός της πρώτης τετραετίας», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 17-18, Απρίλιος 1994.

13. Για τη μοναδική αυτή Διάσκεψη βλ. G. Meyronnein, «Le malaise des Parlements devant l'union politique de l'Europe. Divergences et prérogatives aux Assises de Rome», *Revue des Affaires Européennes*, τχ. 1, Παρίσι 1991· επίσης Monica Frasson, «What came out of the Assises», *The New Federalist*, τχ. 6/1990, καθώς και Νίκου Δ. Γιαννής, «Τα Κοινοβούλια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ετοιμότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις διεθνείς εξελίξεις», *Διεθνής Επιθεώρηση*, τχ. 6, Ιαν.-Φεβρ. 1991, σ. 63-65.

ρακολουθήσει τη συζήτηση και να διατηρήσει μια επαφή με την Ομάδα Προβληματισμού ώστε να είναι δυνατόν να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι απόψεις των κοινοβουλίων για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996. Μεταξύ των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξε η Διακοινοβουλευτική Ομάδα στις αρχές Δεκεμβρίου 1995 περιλαμβάνεται η ανάγκη να συμπεριληφθεί στο σώμα της νέας συνθήκης ο γενικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η σαφής πρόβλεψη στο κείμενο της Συνθήκης της Διάσκεψης των Ειδικών Επιτροπών (COSAC) η οποία αναγνωρίζεται ως ο φορέας εκπροσώπησης των εθνικών κοινοβουλίων στην Ε.Ε., η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης να διαβιβάζονται από τα κοινοτικά όργανα οι προτάσεις κοινοτικής νομοθεσίας, η εντατικοποίηση της συνεργασίας μεταξύ εθνικών και Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, η ανάθεση της εξέτασης του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας σ' ένα όργανο των εθνικών κοινοβουλίων όπως η COSAC, καθώς και ένας ενισχυμένος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στα θέματα του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα. Είναι σαφές ότι με την προβολή αυτού του διεκδικητικού πλαισίου τα εθνικά κοινοβούλια αναζητούν ένα ρόλο εθνικού πρωταγωνιστή της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

4. ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η έκβαση της κατεύθυνσης που θα πάρει το επόμενο διάστημα η Ευρωπαϊκή ενοποίηση ως προς τους κοινοβουλευτικούς νομιμοποιητικούς της αρμούς δεν μπορεί να προβλεφθεί με ακρίβεια για λόγους που εξηγούμε στη συνέχεια.

α. Η διαπλοκή εθνικού και ευρωπαϊκού κοινοβουλευτικού ελλείμματος

Η προσπάθεια διερεύνησης του δημοκρατικού ελλείμματος στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο εντοπίζεται στο γεγονός ότι η απώλεια πεδίων νομοθετικής αρμοδιότητας από τα εθνικά κοινοβούλια δεν αντισταθμίζεται με την ανάληψη των αντίστοιχων πεδίων υπό τη νομοθετική ευθύνη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διευκολύνεται από τη βασική διαπίστωση περί γενικευμένης κρίσης των κοινοβουλευτικών οργάνων στα ίδια τα κράτη. Όπως επισημαίνει ο καθηγητής Α. Φατούρος, «είναι πολύ πιθανό

ότι η συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων χάριν του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στάθηκε δυνατή και ήταν τόσο εκτεταμένη ακριβώς λόγω της γενικότερης μείωσης του ρόλου τους». ¹⁴

Από την άλλη μεριά η εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από το 1979 κατευθείαν από τους λαούς δεν το εξόπλισε με εξουσία και κύρος ανάλογο με αυτά που διαθέτουν τα εθνικά κοινοβούλια. ¹⁵ Έτσι συνδέεται η γενικότερη προβληματική για την υποβάθμιση του σύγχρονου κοινοβουλίου και τη διεύρυνση του ρήγματος μεταξύ κοινοβουλευτικής θεωρίας και πρακτικής, που αποτελεί πλέον κοινό τόπο, με τον ασθενή ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ευρωπαϊκό κοινοτικό πολιτικό σύστημα.

Δηλαδή, η πολυσύνθετη φύση του ευρωπαϊκού κοινοτικού φαινομένου και η συνεχής αναζήτηση όλο και πιο πολύπλοκων –και εξαιτίας των διαδοχικών διευρύνσεων– συμβιβασμών θέτουν κατ' αρχήν σε μόνιμη κατάσταση διαβούλευσης και διαπραγματεύσεως εθνικούς και κοινοτικούς κυβερνητικούς θεσμούς μεταξύ τους, κάτι που κάμπτει ακόμη περισσότερο τις υποχρεώσεις κοινοβουλευτικής λογοδοσίας και συστέλλει *mutatis mutandis* το ρόλο και τις εν γένει επιδόσεις των κοινοβουλευτικών θεσμών και των δύο επιπέδων.

β. Η πρωτοτυπία των δομών δημοκρατικής νομιμοποίησης απότοκος της πρωτοτυπίας του κοινοτικού φαινομένου

Η δημοκρατική οργάνωση και λειτουργία σε ένα επίπεδο υπέρτερο του εθνικού, όπου συμπίπτουν περισσότερα κράτη, δεν μπορεί να γίνεται αντιληπτή με βάση το στερεότυπο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας όπως αυτή είναι γνωστή στα ίδια τα κράτη, δηλαδή δεν μπορεί να γίνεται στη βάση της αποδοχής προκατασκευασμένων προτύπων. Και στο μεταβατικό και στο καταληκτικό στάδιο η δημοκρατία δεν μπορεί να είναι ένα απόλυτο μέγεθος ούτε βέβαια αυτοσκοπός, καθώς μεταξύ άλλων, όπως σε κάθε ομοσπονδιακή

14. Α. Α. Φατούρος, «Προς την Πολιτική Ένωση: κριτικές παρατηρήσεις με αφορμή πρόσφατες προτάσεις και συζητήσεις», στο *Η πορεία προς την Πολιτική Ένωση, Κείμενα Επικαιρότητας* 2, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 1990, σ. 15.

15. Βλ. μεταξύ άλλων Robert O. Keohane - Stanley Hoffmann, «Conclusions: Community politics and institutional change», στο William Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Royal Institute for International Affairs, Pinter Publishers, 1992, σ. 294.

μορφή πολιτικού συστήματος, συγκεράζονται η κεντρική με τη μερική εκπροσώπηση διαφορετικών συμφερόντων, αντιλήψεων και ταυτοτήτων.

Η διεθνική ή ακόμη περισσότερο η υπερεθνική δημοκρατία στην κλίμακα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορεί παρά να υπακούει σε αρχές και κανόνες που θα διαφέρουν από κάθε άλλο γνωστό –λειτουργικό και οργανικό– πρότυπο αντιπροσώπευσης, συμμετοχής και πολιτικού ελέγχου. Για τον καθηγητή Π. Καζάκο, που υποστηρίζει την εισαγωγή του συστήματος των δύο Βουλών στην Ένωση αν και δεν το θεωρεί άμεσα επιτεύξιμο στόχο, η προσέγγιση που έχει ως αφετηρία τη σύγκριση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών κοινοβουλίων έχει όρια, καθώς «η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. δε συναρτάται τόσο με τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο μπορεί να μην είναι απλά και μόνο μια ιδιόμορφη τελετουργία στο πλαίσιο της υπερεθνικότητας όπως σε άλλους διεθνείς θεσμούς (ΝΑΤΟ!), αλλά η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. υπάρχει εκ των πραγμάτων, αφού στα όργανα της συμμετέχουν δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις. Η δημοκρατική νομιμοποίηση πηγάζει από το τοπικό-εθνικό επίπεδο και εκεί πρέπει να αναζητηθεί και στο μέλλον. Δεν υπάρχει άλλωστε “ευρωπαϊκή κοινή γνώμη”, ούτε “ευρωπαϊκά κόμματα”, ούτε “ευρωπαϊκά συνδικάτα” κτλ. Οι κοινοτικοί θεσμοί φαντάζουν απόμακροι από τις τοπικές κοινωνίες και χωρίς ουσιαστικούς διαύλους επικοινωνίας με αυτές. Τα ΜΜΕ επίσης έχουν εθνικές προτεραιότητες. Άλλωστε μάλλον μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ε.Ε. βρίσκεται σε μια πορεία μειούμενης παρά αυξανόμενης αλληλεγγύης. Οι προωθημένες γερμανικές ιδέες προϋποθέτουν μια Ευρώπη που δεν υπάρχει».¹⁶

Υπό αυτήν την έννοια είναι ιδιαίτερα εύστοχη η διατύπωση σχεδίου έκθεσης της ειδικής επιτροπής της ελληνικής Βουλής¹⁷ την άνοιξη του 1995 του εισηγητή Μ. Κεφαλογιάννη, όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ότι «η

16. Π. Καζάκος, *Η Ελλάδα μπροστά στην Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Μάιος 1995, σ. 19.

17. Για πιο αναλυτικά βλ. Νίκος Δ. Γιαννής, «Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων και η δυνατότητα της Ολομέλειας του σώματος να συζητά και να αποφασίζει επί των εκθέσεων που υποβάλλονται σε αυτήν από την Επιτροπή και να εκδίδει ψηφίσματα», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 9-10, Ιούνιος 1992, σ. 102-115.

σχέση ομοφωνίας και πλειοψηφίας πρέπει να προσλαμβάνεται ως δημοκρατικός ανεμοδείκτης ενός υπερεθνικού πολιτικού συστήματος στο οποίο δε συναθροίζονται απλώς πληθυσμοί, αλλά συμβιώνουν ειρηνικά ιστορικοί λαοί και διαφορετικοί πολιτισμοί, ενώ ταυτόχρονα συντίθενται δημιουργικά ετερόκλητα συμφέροντα και απόψεις». ¹⁸ Ιδίως δεδομένου ότι δεν υπάρχει ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα, μια Γερουσία, όπου να εκπροσωπούνται ισότιμα τα κράτη-μέλη και δεν έχουν διαμορφωθεί μηχανισμοί προστασίας των ζωτικών τους συμφερόντων.

Επομένως η δημοκρατία σε ένα υπερεθνικό πολιτειακό μόρφωμα ή σε ένα «δίκτυο κρατών» δεν υλοποιείται οργανωτικά με τρόπο ταυτόσημο με αυτόν των κρατών καθότι εκπληρώνει και διαφορετικές λειτουργίες. Εξάλλου, η θεσμική ισορροπία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τη μια και του Συμβουλίου και της Επιτροπής από την άλλη δεν είναι, ούτε μπορεί να είναι η ίδια με αυτήν μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και εθνικών κυβερνήσεων. Η ιδιαίτερη φυσιογνωμία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ως μία εξαρχής πορεία υπέρβασης ενός διεθνούς οργανισμού κλασικού τύπου που όμως υπολείπεται αισθητά από τη συγκρότηση ενός ομοσπονδιακού μορφώματος, καθορίζει και εξηγεί σε ένα βαθμό και την αμφίδρομη σχέση των εθνικών κοινοβουλίων με το κοινοτικό σύστημα στην παρούσα φάση της ενοποίησης. Όπως χαρακτηριστικά υποστηρίζει ο P.C. Schmitter, «ο σύγχρονος ευρωπαϊκός μετασχηματισμός δεν πρόκειται να είναι μια απλή “επαναπροβολή” της ίδιας διαδικασίας η οποία κατέληξε στην επιβολή του εθνικού κράτους ως του σημαντικότερου πολιτικού θεσμού στην Ευρώπη και στον υπόλοιπο κόσμο». ¹⁹

Η πραγματικότητα αυτή φαίνεται ότι δε γίνεται εύκολα κατανοητή από τα εθνικά κοινοβούλια και κυρίως από τα μέλη τους που έχουν τη σχεδόν φυσική ροπή να παραμένουν προσκολλημένα στην πρόσληψη (perception) που τα ίδια με βάση τον εαυτό τους διαμορφώνουν για ένα κοινοβούλιο ενός άλλου επιπέδου, όπως το Ευρω-

18. Μ. Κεφαλογιάννης, «Σχέδιο Έκθεσης και Σχέδιο Ψηφίσματος σχετικά με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων, Βουλή των Ελλήνων, 10 Απριλίου 1995, σ. 23.

19. P.C. Schmitter, «Εναλλακτικές προοπτικές για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι επιπτώσεις τους στην κοινοτική πολιτική», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 5, Απρίλιος 1995, σ. 5-6.

παϊκό Κοινοβούλιο. Όταν όμως η εικόνα αυτή στην πράξη δεν επιβεβαιώνεται, θρυμματίζεται κιόλας από την υφιστάμενη αδυναμία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τότε μεγάλο τμήμα των εθνικών βουλευτών τείνει να εξομοιώνει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ή σήμερα την Ευρωπαϊκή Ένωση, με έναν παραδοσιακό διεθνή οργανισμό, κάτι που επίσης με βεβαιότητα δεν αποτελεί σήμερα η Ένωση. Η κατάσταση αυτή είναι δεκτική σε συνειδητές αλλά και μη ηθελημένες παρανοήσεις, που έχουν επιπτώσεις στον ίδιο το ρόλο τελικά των εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων στην Ευρωπαϊκή ενοποίηση. Άλλωστε ούτως ή άλλως παραμένει αρκετά διαδεδομένη η αντίληψη μεταξύ των εθνικών βουλευτών ότι η Ευρωπαϊκή πολιτική δεν είναι κάτι διαφορετικό από ένα απλό μέρος της εξωτερικής πολιτικής των χωρών τους. Η σύγχυση αυτή, που αναμφισβήτητα αλλοιώνει την αυτοτέλεια και την ιδιαιτερότητα του κοινοτικού φαινομένου, έχει μεταξύ άλλων και το αποτέλεσμα ότι κάμπτει τελικά την υποχρέωση κοινοβουλευτικής λογοδοσίας των κυβερνήσεων στον ευαίσθητο χώρο της εξωτερικής πολιτικής, ενώ στην πραγματικότητα οι συνεχόμενες εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά όργανα, δεδομένου του κοινοτικού δημοκρατικού ελλείμματος, αξιολογούνται αποτελεσματικότερους ελέγχους στην εθνική κλίμακα.

Η προϋπάρχουσα μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη στην Ένωση σημαίνει πως ό,τι γίνεται ακόμη αντιληπτό ως εξωτερική πολιτική για τα κράτη και άρα παραμένει στα άδυτα της εθνικής εκτελεστικής εξουσίας, με βάση την αρχή της υπεροχής της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής στον χώρο της εξωτερικής πολιτικής, είναι στην ουσία εσωτερική πολιτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση και ως τέτοια δεν επιτρέπεται να παραμένει χωρίς δημοκρατικό πολιτικό έλεγχο. Όπως όμως σχετικά επισημαίνεται «Για την αποτελεσματικότερη ανάληψη ενός διαφορετικού ρόλου στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το εθνικό κοινοβούλιο απαιτείται οπωσδήποτε μία άλλη αντίληψη του ρόλου του σώματος από τα ίδια τα μέλη του και απαιτείται βεβαίως η δημιουργία όλων των προϋποθέσεων για την κατανόηση της κοινοτικής πραγματικότητας και των “εκροών πολιτικής”. Σε διαφορετική περίπτωση, ο ρόλος του κοινοβουλίου που έχει ήδη συρρικνωθεί σημαντικά θα υποστεί νέα καθίζηση».²⁰

20. Π. Κ. Ιωακεμίδης, «Ριζικές αλλαγές στο θεσμικό πολιτικό σύστημα επιβάλλει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 20 Φεβρουαρίου 1992.

Έτσι σε συνδυασμό με τον ενδιάθετο συντηρητισμό των εθνικών κοινοβουλίων που απορρέει κατ' αρχήν από το ένστικτο της αυτοσυντήρησης, δηλαδή της περιφρούρησης των εξουσιών τους, εμφανίζεται ισχυρή η τάση μεταξύ των κοινοβουλευτικών –ως προσωπικές κατ' αρχήν και όχι ως κομματικές στάσεις– να τάσσονται υπέρ μιας μορφής ενοποίησης της Ευρώπης στη βάση της διακυβερνητικής συνεργασίας παρά της υπερεθνικής ολοκλήρωσης.

γ. Κοινωνία των πολιτών και οικοδόμηση της Ευρώπης

Η νομιμοποιητική λειτουργία στο επίπεδο των εθνικών κοινοβουλίων θα έχει τελικά περιορισμένη αξία αν δεν επιτρέπει την ουσιαστικότερη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής, μέσω της διαμόρφωσης των θεσμικών δυνατοτήτων και των πολιτικών προϋποθέσεων συνεχούς ελέγχου ή και ενδεχομένως σε ορισμένες περιπτώσεις αμφισβήτησης των επιλογών της εθνικής κυβέρνησης. Κι ακόμη ευρύτερα, αν δεν αντανakλά και δεν ασκείται σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο μιας υπό ανάδυση ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών, μέσα στην οποία δε θα εξαντλείται η υποχρέωση συμμετοχής του πολίτη στα κοινά με την σε τακτά διαστήματα προσέλευσή του στις εθνικές και τις ευρωπαϊκές κάλπες. Όπως είναι πολύ γνωστό ότι μεταφέρει ο Θουκυδίδης, «μόνοι γαρ τον τε μηδέν τώνδε μετέχοντα ουκ απράγμονα, αλλ' αχρείον νομίζομεν».²¹ Η άποψη αυτή βέβαια, πρέπει να σημειωθεί, ελέγχεται και ως εξωπραγματική από μια άλλη οπτική «διότι πράγματι αποτελεί ουτοπία, με την αρνητική έννοια του όρου, να πιστεύει κανείς σήμερα ότι είναι δυνατή η ενδυνάμωση των κοινωνικών ελέγχων πάνω στην οικονομία της αγοράς και τους θεσμούς της, μέσω της δημιουργίας μιας ενεργού κοινωνίας πολιτών».²² Σε κάθε περίπτωση όμως η τάση (limite) προς τη συγκρότηση ενός κοινώς αποδεκτού ελάχιστου δημόσιου χώρου σε ευρωπαϊκή κλίμακα –κάτι το οποίο να σημειωθεί ότι δεν είναι ιδιαίτερα ορατό αφού ακόμη και στην

21. Θουκυδίδης, *Ο Πελοποννησιακός πόλεμος*, II 40.

22. Τάκης Φωτόπουλος, «Ένα τρίπτυχο για σύγχρονη δημοκρατία», *Ελευθεροτυπία*, Σάββατο 24.6.1995. Για πιο εμπεριστατωμένη παρουσίαση των απόψεων του ίδιου συγγραφέα που υποστηρίζει ότι η νέα αντίληψη της δημοκρατίας «αποτελεί μια σύνθεση της κλασικής δημοκρατικής παράδοσης (άμεση δημοκρατία), της σοσιαλιστικής παράδοσης (οικονομική δημοκρατία) και του πράσινου ριζοσπαστισμού (συννομοσπονδιακός κοινοτισμός)» βλ. Τάκης Φωτόπουλος, «Μία νέα αντίληψη της δημοκρατίας», *Κοινωνία και Φύση*, τχ. 8.

εθνική κλίμακα οι «δημόσιοι χώροι» είναι σε συρρίκνωση— συνιστά προϋπόθεση για την ενεργό συμμετοχή του πολίτη και μέσω της εθνικής του Βουλής στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Συνεπώς, θα μπορούσε να διατυπωθεί προκλητικά ένα ερώτημα που συνδέεται με το πασίγνωστο αίτημα για ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: κι αν ακόμη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διέθετε τη «συνταγματική» αναγνώριση και τον θεσμικό εξοπλισμό ενός εθνικού κοινοβουλίου, θα υπερέβαινε τον απλό-τυπικό νομιμοποιητικό του ρόλο καθώς κάτι τέτοιο δε συμβαίνει σήμερα πουθενά στο επίπεδο των εθνικών κοινοβουλίων; Με άλλα λόγια αν το Ε.Κ. είχε τα δικαιώματα που επί χρόνια διεκδικεί μέσα σε μια καθ' υπόθεσιν ομοσπονδιακή Ευρώπη, θα τα ασκούσε πράγματι με τρόπο ουσιαστικό και ολοκληρωμένο και στην πράξη;

Συνοψίζοντας, το πρόβλημα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα αδιάρρηκτο σύνολο με την κρίση του σύγχρονου κοινοβουλίου αλλά και ευρύτερα του ρόλου της πολιτικής. Η απειλή υποκατάστασης του πολίτη από τον ιδιώτη (καταναλωτή, τηλεθεατή), τα υλικά συμφέροντα και τις επιδιώξεις του στις ευρωπαϊκές δημοκρατίες σήμερα υπονομεύει και το ρόλο του κοινοβουλίου στα ευρωπαϊκά πράγματα. Όπως προσφυώς αποφαίνεται η D. Schnapper, «η εσωτερική εξέλιξη των δημοκρατιών, όπου η συλλογική ζωή μοιάζει να συγκεντρώνεται στην παραγωγή υλικού πλούτου και την κατανομή του, τείνει να συρρικνώνει την πολιτική ιδέα που βρισκόταν στην απαρχή των εθνών».²³ Η κατάσταση αυτή προσδιορίζει και το μέτρο στο οποίο τα εθνικά κοινοβούλια είναι σε θέση να συνεισφέρουν και από τη μεριά τους στην αναζήτηση των ορίων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, προσδίδοντάς της τα πιο κρίσιμα νομιμοποιητικά—ίσως *sine qua non*— χαρακτηριστικά της.

δ. Τα εθνικά κοινοβούλια ως κρίσιμος διάυλος της Ευρωπαϊκής ενοποίησης καθιστούν απαραίτητες εναλλακτικές προσεγγίσεις

Τα εθνικά κοινοβούλια ενεργοποιούνται στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία κατ' αρχήν και κυρίως ως όργανα πολιτικής εκπροσώπησης των επιμέρους λαών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό αυτήν τους την ιδιότητα και δεδομένου του θεσμικού ελλείμματος

23. Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens - sur l'idée moderne de nation*, Editions Gallimard, 1994, σ. 11.

στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδιαίτερα μετά την εμφάνιση της πολιτικής διάστασης που περιέλαβε η Συνθήκη του Maastricht, προστρέχουν ουσιαστικά στην έμμεση διεύθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ενοποιητικής διαδικασίας.

Από την άλλη μεριά η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή πολιτική δεν είναι σαφές αν εντάσσεται στο πλαίσιο μιας σταδιακά υπερεθνικοποιούμενης «ενωσιακής ευρωπαϊκής τάξης»,²⁴ όπως κατ' αρχήν προκύπτει από τη συστηματική διαπραγμάτευση του ρόλου τους την περίοδο μετά το 1979 αλλά με σαφώς μεγαλύτερη ακρίβεια μετά την Ενιαία Πράξη, το φθινόπωρο του 1989 και τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, για ορισμένες δυνάμεις –εθνικές, πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές– τα εθνικά κοινοβούλια αναδεικνύονται ως ένα ιδιαίτερα πρόσφορο βήμα προώθησης του διακυβερνητικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Επίσης ένα μεγάλο τμήμα της θεωρίας και της πολιτικής που υπερασπίζεται την ανάληψη ενός ενεργού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων ελαύνεται από άκαμπτες, στερεότυπες και παραδοσιακές, δηλαδή στην ουσία βαθιά ριζωμένες και άρα συντηρητικές, εθνικές προσεγγίσεις, που έλκουν τη δύναμή τους από μια δογματική διατύπωση και ερμηνεία της έννοιας του σύγχρονου έθνους.

Αλλά η προσπάθεια διέλευσης της πρωτότυπης ευρωπαϊκής πορείας ειρηνικής ενοποίησης διαμέσου των αυθεντικών οργάνων έκφρασης της εθνικής κυριαρχίας, των εθνικών κοινοβουλίων δεν πρέπει να σταματήσει. Σε κάθε περίπτωση, τα εθνικά αντιπροσωπευτικά όργανα είναι ένας χώρος έκφρασης οποιασδήποτε δυναμικής αναπτύσσεται και κοινός τόπος εκδήλωσης βαθύτερων προβληματισμών και ρευμάτων που προέρχονται απ' όλα τα σημεία του οικονομικού, κοινωνικού, πνευματικού και πολιτικού ορίζοντα.

5. ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΕΘΝΙΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

Η ποιότητα και η ένταση της ενασχόλησης των εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων με το ευρωπαϊκό γίνεσθαι αποτελεί σε με-

24. Ο όρος ανήκει στον Δ. Θ. Τσάτσο, ό.π., σ. 52, καθώς και εισήγηση του ίδιου στην Ειδική Επιτροπή της Βουλής για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996, άνοιξη 1995.

γάλο βαθμό συνάρτηση του βαθμού ιστορικού ενστερνισμού του σχεδίου της Ευρωπαϊκής ενοποίησης από τα κράτη-μέλη. Έτσι, τα ιδρυτικά μέλη *grosso modo*, διαφυλάσσοντας και τηρώντας με επιμέλεια τα εσωτερικά και εξωτερικά γνωρίσματα της νομιμοποιητικής κοινοβουλευτικής δράσης ή με άλλα λόγια διασώζοντας τα προσχήματα δημοκρατίας, διευκολύνουν με κάθε τρόπο τη διείσδυση της ευρωπαϊκής διάστασης στον εθνικό χώρο και φυσικά αποδίδουν στα αντιπροσωπευτικά τους όργανα τις ανάλογες ιδιότητες. Δεν είναι επομένως συμπτωματικό ότι μεταξύ των κρατών της πρώτης διεύρυνσης, η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτουν κοινοβουλευτικούς μηχανισμούς και επιρροή περισσότερο αναπτυγμένους από τα υπόλοιπα κράτη, που –όπως η πράξη μέχρι σήμερα έχει δείξει– μάλιστα κατευθύνονται συχνά προς την επιβράδυνση ή την ανάσχεση επιλογών ευρωπαϊκής πολιτικής. Ούτε βέβαια είναι τυχαίο ότι η Πορτογαλία, έχοντας γίνει μέλος ακόμη αργότερα, επιδεικνύει μεγαλύτερη σπουδή από την Ισπανία και την Ελλάδα στη δημιουργία κοινοβουλευτικών μηχανισμών και διεύρυνσης της επιρροής της Βουλής της στα ευρωπαϊκά θέματα.

Υπενθυμίζουμε ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτέλεσε ένα γαλλογερμανικό σχέδιο²⁵ το οποίο βρήκε εξαρχής αντίθετο το Ηνωμένο Βασίλειο στο οποίο κατ' ανάγκην μεταγενέστερα προσχώρησε, κι αυτό αντανακλάται βέβαια μέχρι και στην οργάνωση και τη λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών στην πράξη. Όπως διαπιστώνει ο D. David, εκπρόσωπος του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ομάδα Προβληματισμού για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996, «παρά τη σταδιακή εκχώρηση αρμοδιοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρώπη δεν έγινε περισσότερο δημοκρατική. Η δημοκρατία δεν μπορεί να δημιουργηθεί απλά μέσα από την ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι λαοί δεν μπορούν να εξαναγκαστούν σ' ένα προκαθορισμένο δημοκρατικό σχήμα. Η δημοκρατία επίσης χρειάζεται έθνη. Το φιλελεύθερο έθνος παραμένει σήμερα στην Ευρώπη η κεντρική πολιτική μονάδα».²⁶

Παρά τις διαφορές ρόλων, τα εθνικά κοινοβούλια σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσαν να αναδειχθούν σε υπερασπιστές της ενωμένης Ευρώπης και πρωωθητικούς παράγοντες της βαθύτερης ολοκλήρωσης και όχι σε αρνητές μιας ομο-

25. «United Europe has been a French project from the start», *Newsweek*, 14.9.1992.

26. D. David, *Agence Europe*, No. 6406, 22 Ιανουαρίου 1995.

σπονδιακής προοπτικής, θιασώτες του εθνικισμού και υπονομευτές της ειρηνικής συνύπαρξης διαφορετικών εθνικών προσεγγίσεων (ταυτοτήτων και συμφερόντων) στην ευρωπαϊκή ήπειρο, όπως ορισμένες δυνάμεις θα ήθελαν.

Ένας ενισχυμένος εποικοδομητικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στην πορεία της ενωμένης Ευρώπης θα αφαιρούσε από τους εχθρούς της δημοκρατικής προόδου καθώς και από τους αμετανόητους νοσταλγούς αυτοκρατορικών βλέψεων τα προσχήματα για την αναστολή της εξέλιξης αυτής της πορείας, δηλαδή για την υπονόμευση της ειρηνικής συνύπαρξης διαφορετικών λαών υπό το πρόσχημα της προστασίας της εθνικής κυριαρχίας και διαμέσου των θεμελιωδών φορέων της δημοκρατίας και στο όνομά της, δηλαδή των εθνικών κοινοβουλίων.

Με άλλα λόγια, τόσο η επιστημονική θεωρία όσο και η πολιτική βούληση²⁷ οφείλουν να αναζητήσουν εναλλακτικές θεωρήσεις ως προς την ποιότητα και την ένταση της εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή πολιτική, στην κατεύθυνση της αναβάθμισης της δημοκρατικής τους αποστολής και ταυτόχρονα στην προώθηση της Ευρωπαϊκής ενοποίησης

27. Χαρακτηριστικό γεγονός, σχετικά με το αυξανόμενο ενδιαφέρον για το ζήτημα του νέου ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι, μεταξύ άλλων, η διοργάνωση δύο συνεδρίων στις 6 και 7 Ιουνίου 1994 και στις 8 και 9 Σεπτεμβρίου 1995 από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης το πρώτο και από το ίδιο Ινστιτούτο και τη Βουλή των Ελλήνων το δεύτερο. Βλ. Finn Laursen - Spyros A. Pappas (επιμ.), *The changing role of Parliaments in the European Union*, EIPA, Maastricht, The Netherlands, 1995.