



Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια

Η πρόοδος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης επέφερε αλλαγές στον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων έχουν αναπτυχθεί διάφορα μέσα συνεργασίας προκειμένου να καθιερωθεί αποτελεσματικός δημοκρατικός έλεγχος της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε όλα τα επίπεδα. Η τάση αυτή ενισχύθηκε από τις διατάξεις που εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Νομική βάση

Το άρθρο 12 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και το πρωτόκολλο αριθ. 1 σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στόχοι

A. Το σκεπτικό της συνεργασίας

Η ίδια η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνεπάγεται τη μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων, οι οποίες κατά το παρελθόν ανήκαν στις εθνικές κυβερνήσεις, σε κοινά θεσμικά όργανα που διαθέτουν εξουσίες λήψης αποφάσεων και τον συνακόλουθο περιορισμό του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων, τόσο ως προς τις νομοθετικές όσο και ως προς τις δημοσιονομικές και ελεγκτικές τους αρμοδιότητες. Ενώ αρχικά αρκετές από τις αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν από το εθνικό επίπεδο σε επίπεδο ΕΕ αποδόθηκαν στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) ανέλαβε σταδιακά πλήρη κοινοβουλευτικό ρόλο.

- Τα εθνικά κοινοβούλια κατέληξαν να θεωρούν ότι ένας αποτελεσματικότερος εθνικός έλεγχος της ευρωπαϊκής δραστηριότητας των κυβερνήσεών τους, όπως και οι στενότερες σχέσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποτελούν το κατάλληλο μέσο για την ενίσχυση της επιρροής τους στη χάραξη πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζουν ότι η Ευρώπη οικοδομείται πάνω σε δημοκρατικές αρχές.
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από την πλευρά του, θεωρεί σε γενικές γραμμές ότι η διατήρηση στενών σχέσεων με τα εθνικά κοινοβούλια θα συνέβαλλε στην ενίσχυση της νομιμότητάς του και θα έφερνε την Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της.

B. Η εξέλιξη του πλαισίου συνεργασίας

Στην αρχή, όσο προχωρούσε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η σημασία του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων μειωνόταν: αυξήθηκαν οι εξουσίες της Κοινότητας (και αργότερα της Ένωσης) και διευρύνθηκαν οι τομείς αρμοδιότητάς της, ενώ το Συμβούλιο λάμβανε



αποφάσεις κατά κανόνα με πλειοψηφία και το ΕΚ απέκτησε περισσότερες νομοθετικές εξουσίες.

Μέχρι το 1979, το ΕΚ και τα εθνικά κοινοβούλια είχαν οργανικούς δεσμούς, καθώς οι βουλευτές του ΕΚ προέρχονταν από τα εθνικά κοινοβούλια. Η εκλογή του ΕΚ με άμεση ψηφοφορία διέκοψε τους δεσμούς αυτούς και επί μία περίπου δεκαετία οι σχέσεις υπήρξαν σχεδόν ανύπαρκτες. Η ανάγκη αποκατάστασης αυτών των σχέσεων άρχισε να γίνεται αισθητή μετά το 1989: πραγματοποιήθηκαν επαφές και επιδιώχθηκε η ανασύσταση των αρχικών οργανικών δεσμών. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνέβαλε σε αυτό, αφιερώνοντας δύο «δηλώσεις» (αριθ. 13 και 14) στο θέμα αυτό, οι οποίες προβλέπουν συγκεκριμένα τα εξής:

- τη δέουσα αναγνώριση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρέπει να ενημερώνονται από τις αντίστοιχες κυβερνήσεις τους σχετικά με τις νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ «σε εύθετο χρόνο» και να πραγματοποιούν, εάν είναι αναγκαίο, κοινές διασκέψεις)·
- στενότερη συνεργασία μεταξύ του ΕΚ και των εθνικών κοινοβουλίων μέσω της εντατικοποίησης των επαφών, της ανταλλαγής πληροφοριών, της διοργάνωσης τακτικών συναντήσεων και, ενδεχομένως, της παροχής αμοιβαίων διευκολύνσεων.

Πιο πρόσφατα, τα εθνικά κοινοβούλια απέκτησαν έστω και λίγες εξουσίες ελέγχου επί των ενεργειών των κυβερνήσεών τους σε επίπεδο ΕΕ, ως αποτέλεσμα είτε συνταγματικών μεταρρυθμίσεων είτε κυβερνητικών δεσμεύσεων είτε αλλαγών των μεθόδων λειτουργίας τους, καθώς και ως αποτέλεσμα ερμηνείας που έδωσαν τα συνταγματικά δικαστήρια ορισμένων κρατών μελών στους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες. Οι αρμόδιες επί ευρωπαϊκών θεμάτων κοινοβουλευτικές επιτροπές τους διαδραμάτισαν μείζονα ρόλο στις εξελίξεις αυτές, σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενθάρρυνε τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της ΕΕ και προέβλεπε προς τον σκοπό αυτό την ταχεία διαβίβαση των εγγράφων διαβούλευσης και των νομοθετικών προτάσεων, ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να μπορούν να εξετάζουν τις προτάσεις αυτές πριν ληφθεί απόφαση από το Συμβούλιο. Τα εθνικά κοινοβούλια διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο κατά τις συζητήσεις της Συνέλευσης σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης (1.1.4), στο πλαίσιο της οποίας αποτέλεσαν μάλιστα το θέμα μίας εκ των 11 ομάδων εργασίας. Τον Μάιο του 2006 η Επιτροπή συμφώνησε να διαβιβάζει στα εθνικά κοινοβούλια όλες τις νέες προτάσεις και τα έγγραφα διαβούλευσης. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αυτός ο «πολιτικός διάλογος» έγινε πολιτική υποχρέωση για την Επιτροπή. Εξάλλου, η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ευρύτερο δικαίωμα ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, αφού υποχρεώνει τα τελευταία να διαβιβάζουν στα εθνικά κοινοβούλια όλα τα σχέδια νομοθετικών πράξεων καθώς και τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε τελικά σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης, δηλαδή έναν μηχανισμό που επιτρέπει στα εθνικά κοινοβούλια να ελέγχουν κατά πόσο οι νομοθετικές προτάσεις συνάδουν με την αρχή της επικουρικότητας (πρωτόκολλα



αριθ. 1 σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας). Εντός οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, τα εθνικά κοινοβούλια δύνανται να αποστείλουν στους προέδρους του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία θα αναφέρουν τους λόγους για τους οποίους θεωρούν ότι η εν λόγω πράξη δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Η ύπαρξη συναίνεσης μεταξύ μιας πλειοψηφίας νομοθετικών σωμάτων μπορεί να αναστείλει τη διαδικασία έγκρισης νομοθετικών προτάσεων. Ωστόσο, η τελική απόφαση εναπόκειται στη νομοθετική αρχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) (1.2.2). Ο μηχανισμός αυτός έχει ενεργοποιηθεί τρεις φορές από τότε που η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ: τον Μάιο του 2012, ως απάντηση στην πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών («Monti II»), τον Οκτώβριο του 2013, στην περίπτωση της [πρότασης κανονισμού για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και τον Μάιο του 2016, στην περίπτωση της αναθεώρησης της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση των εργαζομένων](#). Η Συνθήκη περιλαμβάνει επίσης νέα άρθρα που αποσαφηνίζουν το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της νέας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 10 και 12 της ΣΕΕ).

Μετά την έναρξη της κρίσης του δημόσιου χρέους στην ΕΕ, τον Μάρτιο του 2010, ο ρόλος που διαδραμάτισαν τα εθνικά κοινοβούλια της ευρωζώνης κατά την κύρωση των πακέτων διάσωσης ή την τροποποίησή τους κατέδειξε τη σημασία της στενής συνεργασίας και της μόνιμης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ αυτών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, που τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013, προβλέπει στο άρθρο 13 ειδική συνεργασία μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου όσον αφορά την οικονομική και χρηματοπιστωτική διακυβέρνηση.

Επιτεύγματα: τα όργανα συνεργασίας

A. Διασκέψεις των προέδρων των κοινοβουλευτικών συνελεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μετά τις συνεδριάσεις που πραγματοποιήθηκαν το 1963 και το 1973, οι διασκέψεις αυτές καθιερώθηκαν επίσημα ως θεσμός το 1981. Οι διασκέψεις αυτές, στις οποίες συμμετέχουν οι πρόεδροι των εθνικών κοινοβουλίων και ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αρχικά διεξάγονταν ανά διετία. Προετοιμάζονται στο πλαίσιο συναντήσεων των γενικών γραμματέων και κατά τη διάρκειά τους εξετάζονται ενδελεχώς συγκεκριμένα ζητήματα που αφορούν τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κατά τα τελευταία έτη, οι πρόεδροι συνεδριάζουν σε ετήσια βάση. Από το 1995 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατηρεί στενές σχέσεις με τα κοινοβούλια των συνδεδεμένων και των υπό ένταξη χωρών. Οι πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των κοινοβουλίων αυτών συναντιούνται τακτικά για να συζητήσουν σχετικά με τις ενταξιακές στρατηγικές και άλλα επίκαιρα ζητήματα.



B. Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κοινοβουλευτικής Τεκμηρίωσης

Η «μεγάλη Διάσκεψη» της Βιέννης (1977) δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κοινοβουλευτικής Τεκμηρίωσης (ECPRD). Πρόκειται για ένα δίκτυο υπηρεσιών τεκμηρίωσης και έρευνας μεταξύ των οποίων υπάρχει στενή συνεργασία με σκοπό τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην πληροφόρηση (συμπεριλαμβανομένων των εθνικών και ευρωπαϊκών βάσεων δεδομένων) καθώς και τον συντονισμό της έρευνας προς αποφυγή τυχόν επικαλύψεων. Το κέντρο συγκεντρώνει ερευνητικές δραστηριότητες και διαδίδει τα πορίσματα, ενώ έχει επίσης δημιουργήσει έναν ιστότοπο, ο οποίος αποσκοπεί στη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών. Ο κατάλογός του διευκολύνει τις επαφές μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών έρευνας των κοινοβουλίων που αποτελούν μέλη του. Η διεύθυνση του κέντρου έχει ανατεθεί από κοινού στο ΕΚ και στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης. Περιλαμβάνει τα κοινοβούλια των κρατών μελών της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης και οι υπηρεσίες του μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται από κοινοβούλια κρατών που έχουν καθεστώς παρατηρητή στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Γ. Διάσκεψη των κοινοβουλίων της Κοινότητας

Η ιδέα υλοποιήθηκε στη Ρώμη το 1990, με την ονομασία «Ευρωπαϊκή Συνέλευση». Το θέμα της Διάσκεψης ήταν «Το μέλλον της Κοινότητας και οι συνέπειες των προτάσεων περί Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και περί Πολιτικής Ένωσης για την Κοινότητα και για τα κράτη μέλη και ειδικότερα ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» και συμμετείχαν σε αυτήν 258 άτομα (173 από τα εθνικά κοινοβούλια και 85 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Μέχρι σήμερα δεν έχει πραγματοποιηθεί άλλη παρόμοια διάσκεψη.

Δ. Διάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — COSAC

Η διάσκεψη αυτή, η οποία ανάγεται σε πρόταση του προέδρου της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης, συγκεντρώνει κάθε έξι μήνες, από το 1989, τα εξειδικευμένα σε ευρωπαϊκά θέματα όργανα των εθνικών κοινοβουλίων και έξι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κάθε διάσκεψη συγκαλείται από το κοινοβούλιο της χώρας που ασκεί την προεδρία της Ένωσης, προετοιμάζεται από κοινού από το ΕΚ και από τα κοινοβούλια της προεδρικής «τρόικας» και εξετάζει διάφορα μείζονα θέματα που αφορούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η COSAC δεν είναι όργανο λήψης αποφάσεων αλλά κοινοβουλευτικής διαβούλευσης και συντονισμού, το οποίο υιοθετεί λαμβάνει τις αποφάσεις του με βάση τη συναίνεση. Το πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει ειδικότερα ότι η COSAC μπορεί να υποβάλλει οποιαδήποτε εισηγήση κρίνει σκόπιμη στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ωστόσο, οι εισηγήσεις της COSAC δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια ούτε προδικάζουν τη θέση τους.

Ε. Μικτές κοινοβουλευτικές συναντήσεις

Μετά την εμπειρία της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, τόσο οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και οι βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων σκέφτηκαν ότι θα ήταν χρήσιμο να δημιουργηθεί ένα μόνιμο όργανο πολιτικής συνεργασίας για την



αντιμετώπιση συγκεκριμένων θεμάτων. Επομένως, οι βουλευτές του ΕΚ και οι εθνικοί βουλευτές συνέρχονται από το 2005 στο πλαίσιο μικτών κοινοβουλευτικών συναντήσεων με σκοπό την εξέταση των σημαντικών ζητημάτων που επηρεάζουν τα κοινοβούλια κατά τις διαδικασίες της χάραξης πολιτικών της ΕΕ και της δημιουργίας θεσμικών δομών.

ΣΤ. Άλλα μέσα συνεργασίας

Οι περισσότερες μόνιμες επιτροπές του ΕΚ διαβουλεύονται με τις αντίστοιχες επιτροπές σε εθνικό επίπεδο μέσω διμερών ή πολυμερών συναντήσεων και μέσω επισκέψεων που πραγματοποιούν οι πρόεδροί τους ή οι εισηγητές τους.

Οι επαφές των πολιτικών ομάδων του ΕΚ με τις αντίστοιχες των εθνικών κοινοβουλίων αναπτύσσονται σε διαφορετικό βαθμό, ανάλογα με το ενδιαφερόμενο κόμμα ή την ενδιαφερόμενη χώρα.

Η διοικητική συνεργασία πραγματοποιείται ιδίως με τη μορφή πρακτικής άσκησης (stage) στις υπηρεσίες του ΕΚ και μέσω ανταλλαγών υπαλλήλων. Τα γραφεία των περισσότερων αντιπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων βρίσκονται στο κτίριο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που στεγάζει επίσης τη Διεύθυνση Σχέσεων με τα Εθνικά Κοινοβούλια. Η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις κοινοβουλευτικές εργασίες, ιδίως στον νομοθετικό τομέα, αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία, ιδίως μέσω της χρήσης σύγχρονων τεχνολογιών της πληροφορίας, όπως το διαδικτυακό δίκτυο δεδομένων και επικοινωνίας IPEX, το οποίο υποστηρίζεται από μία ηλεκτρονική πλατφόρμα ανταλλαγής δεδομένων και επικοινωνίας (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=EL>).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Στις 19 Απριλίου 2018, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε [ψήφισμα με θέμα την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με τα εθνικά κοινοβούλια](#), στο οποίο επισημαίνεται ότι τα εθνικά κοινοβούλια βελτιώνουν την καλή συνταγματική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συμβάλλουν ενεργά σε αυτή, ενισχύοντας, έτσι, την πολυφωνία και τη δημοκρατική νομιμοποίηση. Αναγνωρίζει, επίσης, ότι η υποχρέωση λογοδοσίας των εθνικών κυβερνήσεων έναντι των εθνικών κοινοβουλίων εξακολουθεί να αποτελεί τον «ακρογωνιαίο λίθο του ρόλου των εθνικών κοινοβουλευτικών σωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Ενώ το ΕΚ αναγνωρίζει ότι το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης έχει χρησιμοποιηθεί ελάχιστες φορές από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, πιστεύει ότι θα μπορούσε να μεταρρυθμιστεί εντός του ισχύοντος πλαισίου των Συνθηκών. Εν προκειμένω, καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εφαρμόσει «τεχνική προθεσμία κοινοποίησης» προκειμένου να χορηγείται επιπλέον χρόνος μεταξύ της ημερομηνίας παραλαβής των σχεδίων νομοθετικών πράξεων από τα εθνικά κοινοβούλια και της ημερομηνίας έναρξης της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων. Επιπλέον, το ΕΚ υποστηρίζει τη δυνατότητα των εθνικών κοινοβουλίων να υποβάλλουν εποικοδομητικές προτάσεις στην Επιτροπή, προκειμένου να ασκούν θετική επιρροή στον ευρωπαϊκό διάλογο και στο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Τέλος, διατυπώνει ορισμένες προτάσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση των υφιστάμενων μέσων συνεργασίας μεταξύ του ΕΚ και των εθνικών κοινοβουλίων.



Roberta Panizza
10/2018

