

ΑΝΤΙΦΩΝΗΣΗ ΤΟΥ ΤΙΜΩΜΕΝΟΥ ΚΑΘΗΓΗΤΗ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΣΚΟΥΡΗ

Προσέρχομαι να παραλάβω το βραβείο που μου απονέμεται σήμερα με συγκίνηση και με επίγνωση της μεγάλης αξίας του, διότι ακριβώς φέρει το όνομα του αλησμόνητου δασκάλου, συναδέλφου και φίλου μου. Δασκάλου με την ευρύτερη έννοια του όρου, διότι δεν υπήρξα ακριβώς μαθητής του, αλλά διδάχθηκα απ' αυτόν, συναδέλφου πάλι όχι κατ' απόλυτη ακριβολογία, αφού δεν συνυπήρξαμε στον ίδιο πανεπιστημιακό χώρο, αλλά κινηθήκαμε ακαδημαϊκά σε συγγενή πεδία, φίλου πάντως με όλη τη σημασία της λέξης, στον οποίο οφείλω αυτή τη μικρή κατάθεση ψυχής, καθώς άλλα καθήκοντα με κράτησαν μακριά τη μέρα που έφυγε από κοντά μας. Με τη γλυκιά ευγένεια του ευπατρίδη ο Δημήτρης δεν άφηνε τους συνομιλητές του να αισθανθούν την πνευματική υπεροχή ή τη μεγαλοαστική καταγωγή του. Είχε την απaráμιλλη ικανότητα να δημιουργεί κλίμα άνεσης και εμπιστοσύνης τόσο με τους ομολόγους του, όσο και με τους εκκολαπτόμενους επιστήμονες και τους φοιτητές, μπορούσε να συνδιαλέγεται με τους ομοτέχνους του σε υψηλότατο επίπεδο γνώσης και να παρακινεί τους νέους να αποδίδουν το μέγιστο των δεξιοτήτων τους - αγαπούσε τους ανθρώπους και στενοχωριόταν όταν δεν του ανταπέδιδαν την ίδια αγάπη.

Ο Τσάτσος μοίρασε τον χρόνο, την επιστημονική και ακαδημαϊκή δραστηριότητα και τη συγγραφική παραγωγή του κατ' ισομοιρία στην Ελλάδα και τη Γερμανία. Δίδαξε στη Βόννη, τη Θεσσαλονίκη, την Αθήνα και το Hagen, επέβλεψε ευάριθμες διδακτορικές διατριβές, ενέπνευσε νέους επιστήμονες και στις δύο χώρες, άφησε πλούσιο έργο στο δημόσιο και ευρωπαϊκό δίκαιο και μέτρησε άξιους μαθητές, που διαπρέπουν πάλι κατ' ισομοιρία στον ακαδημαϊκό και πολιτικό χώρο. Πρωτίστως καθηγητής, αλλά και Υφυπουργός Παιδείας στην κυβέρνηση εθνικής ενότητας το 1974, Ευρωβουλευτής επί δεκαετία με σπουδαίες παρεμβάσεις στο επίπεδο των ευρωπαϊκών θεσμών, δεν απορροφήθηκε βεβαίως από την πολιτική, της χάρισε όμως χρόνο αρκετό, ενώ εκείνη φοβούμαι ότι του χάρισε κυρίως απογοητεύσεις.

Η έντονη παρουσία του Δημήτρη στην Ελλάδα και τη Γερμανία εξηγεί ότι είναι αφενός το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και αφετέρου το Ινστιτούτο Ευρωπαϊκών Συνταγματικών Επιστημών του Πανεπιστημίου του Hagen που θέσπισαν το βραβείο και μου έκαναν την τιμή να μου το απονεύσουν εδώ στην Αθήνα. Δεν είναι απλό σχήμα λόγου ότι χρωστώ ευγνωμοσύνη στους δύο σπουδαίους επιστημονικούς φορείς για την προτίμηση που έδειξαν στο πρόσωπό μου και ότι εκφράζω την ελπίδα να σταθώ αντάξιος της εμπιστοσύνης με την οποία με περιβάλλουν. Ακούσθηκαν άλλωστε τόσο πολλά και τόσο καλά για μένα, ώστε προτιμώ περάσω σε ένα επόμενο στάδιο και να ευχαριστήσω τον δραστήριο Πρόεδρο του Ιδρύματος Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη για την πρωτοβουλία και την εισαγωγική του ομιλία, τον φίλο Πρόεδρο του Συμβουλίου Επικρατείας Κώστα Μενουδάκο για τον κολακευτικό χαιρετισμό του, τον εκπρόσωπο της κυβέρνησης Υπουργό Εσωτερικών Ευριπίδη Στυλιανίδη για τα επαινετικά του σχόλια. Όπως συμβαίνει σε παρόμοιες περιστάσεις, στάθηκαν όλοι – και ευτυχώς – στα θετικά στοιχεία της

εξέλιξης και της σταδιοδρομίας μου, παραλείποντας και την παραμικρή σκιά, ασφαλώς υπερέβαλαν και οπωσδήποτε δημιούργησαν τις κατάλληλες συνθήκες, ώστε να μου αφήσει αυτή η ημέρα ανεξίτηλες μνήμες. Οφείλω όμως να τιμήσω και όλους εσάς που με συνοδεύετε όλα αυτά τα χρόνια με την παρουσία σας, μου δηλώνετε γενναιόδωρα τη συμπαράσταση και με περιβάλλετε με τη φιλία σας, διότι σεις – μαζί με τη Βάσω, τον Παναγιώτη και την Κατερίνα - αποτελείτε σταθερό σημείο αναφοράς και αστείρευτη πηγή άντλησης δύναμης για την επίτευξη ευγενών στόχων. Σας χαιρετώ, σας ευχαριστώ και σας ασπάζομαι.

Θα μου επιτρέψετε τώρα να απευθύνω μερικά λόγια στους γερμανούς φίλους μας που θέλησαν να παραστούν στη σημερινή εκδήλωση.

Liebe Freunde,

Es ist mir eine ganz besondere Ehre, als erster Preisträger den Dimitris-Tsatsos-Preis heute empfangen zu können. Dimitris Tsatsos hat tiefe Spuren hinterlassen und wird von uns allen sehr vermisst. Doch darf ich vor dem Hintergrund einer noch nicht da gewesenen institutionellen und gesellschaftlichen Krise in unserem Land betonen, dass er vor allem in Griechenland vermisst wird. Sein Rat wäre ausserordentlich wertvoll, sein Optimismus würde uns guttun, seine Beziehungen zu wichtigen Mandatsträgern in Deutschland würde er zweifellos und nachhaltig einsetzen, um Missverständnisse abzubauen, das Klima zu verbessern, die Nöte unserer Mitbürger verständlich zu machen. Es gibt wahrlich niemanden, der diese Aufgabe mit derselben Wirkung hätte wahrnehmen können. Tsatsos wissenschaftliches Wirken in Deutschland ist vor allem mit Hagen verbunden, dort hat er viele Freunde gefunden und junge Wissenschaftler betreut, er hat das Recht der politischen Parteien als eigenständige Disziplin praktisch erfunden und auch europäisch ausgebaut, er hat auch sonst international gewirkt und ist als Mitglied des Europaparlaments der Fakultät verbunden geblieben. So ist nicht

verwunderlich, dass das von ihm mit-begründete Institut für Europäische Verfassungswissenschaften seinen Namen trägt und damit Zeichen setzt.

Dem Direktor des Instituts, Herrn Professor Peter Brandt, bin ich für die Verleihung des Preises und seine heutige Ansprache verbunden und verspreche, meine Aufgaben als Mitglied des Kuratoriums des Instituts künftig besser als bisher zu erfüllen.

Ich komme nun auf die laudatio von Herrn Professor Peter-Christian Müller-Graff zu sprechen. Er gehört zu den angesehensten Europarechtlern Deutschlands und vertritt dieses noble Fach an einer der wichtigsten Juristischen Fakultäten der Bundesrepublik. Lieber Herr Müller-Graff, es ist nicht das erste Mal, dass Sie die Funktion des Laudators wahrnehmen, weil Sie mich bereits in Heidelberg als doctor honoris causa der Juristischen Fakultät begrüßt und vorgestellt haben. Es war eine einmalige Zeremonie und ein unvergessliches Erlebnis, so dass die Gefahr eines déjà vu klar auf der Hand lag. Umso mehr habe ich bewundert, dass Sie sich nicht wiederholt, sondern eine neue und originelle Rede gehalten und mich erneut

angenehm überrascht haben. Zum Inhalt darf ich mich nicht äußern und möchte lediglich betonen, dass ich Sie als einen wahren Freund betrachte und Ihnen für die mir gewidmeten Worte aufrichtig danke. Gemeinsam mit den deutschen Kollegen und Freunden verleihen Sie der heutigen Veranstaltung eine internationale Dimension und bringen zum Ausdruck, dass ich ebenso wie Tsatsos ein enges und spezielles, eben ein privilegiertes Verhältnis zu Deutschland aufweise – zu einem Land, das uns beiden eine volle akademische Laufbahn ermöglicht und unser Rechtsdenken sicherlich geprägt hat. Sie alle setzen zu unserer Freude die lange Tradition des deutsch-griechischen juristischen Dialogs fort.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: μύθος ή πραγματικότητα;

I. Εισαγωγικά – Οι δημοκρατικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η δημοκρατική αρχή αποτελούσε ανέκαθεν θεμέλιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ακόμη και όταν η προσήλωση στη δημοκρατία ήταν απλώς μια διακηρυκτικού χαρακτήρα δήλωση στο προοίμιο των ιδρυτικών Συνθηκών, στην πράξη δεν υπήρχε καμία αμφιβολία ότι μόνο κράτη με δημοκρατικό πολίτευμα μπορούν να είναι μέλη της ευρωπαϊκής οικογένειας. Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και στο εξής η δημοκρατία μνημονεύεται πλέον ρητά ως μία από τις αρχές ή αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση, με επιστέγασμα τη Συνθήκη της Λισσαβώνας η οποία εισήγαγε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση χωριστό κεφάλαιο περί δημοκρατικών αρχών. Οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν μεταξύ άλλων: ότι η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της σε όλες τις δραστηριότητές της· ότι η λειτουργία της θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία· ότι τα πολιτικά κόμματα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης· ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διατηρούν ανοιχτό και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών (άρθρα 9-11 ΣΕΕ).

Γιατί, λοιπόν, παρά την ύπαρξη αυτού του πυκνού πλέγματος κανόνων, προβάλλεται συχνά η άποψη ότι υφίσταται δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Γιατί πολιτικοί σχηματισμοί, συνταγματικά δικαστήρια και ενίοτε η ίδια η κοινή γνώμη μέμφονται την Ευρωπαϊκή Ένωση για ανεπαρκές δημοκρατικό έρεισμα και ζητούν ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησής της; Και κυρίως: είναι αυτή η άποψη ορθή;

Ή μήπως πρόκειται για μια μάλλον στερεότυπη θέση που δεν ανταποκρίνεται πλήρως στην πραγματικότητα;

Δύο εισαγωγικές παρατηρήσεις επιβάλλονται στο σημείο αυτό. Πρώτον, απαιτείται ένας ορισμός του δημοκρατικού ελλείμματος. Γίνεται γενικώς δεκτό ότι με τον όρο αυτό νοούνται κυρίως οι μειωμένες εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου – μειωμένες σε σχέση με αυτές τις οποίες διαθέτουν κατά κανόνα τα εθνικά κοινοβούλια. Παρατηρείται επίσης η έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης των ενωσιακών οργάνων κατά την άσκηση της εξουσίας τους, υπό την έννοια ιδίως της αδιαφανούς, γραφειοκρατικής και τελικά ανέλεγκτης δομής και λειτουργίας τους.

Μια δεύτερη εισαγωγική παρατήρηση, σχεδόν αυτονόητη, η οποία, αν και έχει πολύ ουσιαστικές συνέπειες, παραλείπεται συχνά στον σχετικό διάλογο: η έννομη τάξη της Ένωσης παρουσιάζει διαφορετική θεσμική διάρθρωση και διαφορετικά συστατικά χαρακτηριστικά σε σχέση με τις έννομες τάξεις των κρατών μελών της. Αυτό συμβαίνει ήδη διότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως υπερεθνική ένωση κυρίαρχων κρατών, αποτελεί ένα μόρφωμα που δεν μπορεί να συγκριθεί με το σύγχρονο κράτος. Επομένως, αρχές όπως η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ή η αντιπροσωπευτική αρχή δεν μπορούν εξ ορισμού να επιτελούν στο πλαίσιο της Ένωσης ακριβώς την ίδια λειτουργία με εκείνη που επιτελούν στα κράτη μέλη. Το ίδιο ισχύει και για τον κοινοβουλευτισμό: στο μέτρο που τα κοινοβουλευτικά συστήματα των δυτικών δημοκρατιών προϋποθέτουν την εξάρτηση της εκτελεστικής εξουσίας από την εμπιστοσύνη της εκλεγμένης εθνικής αντιπροσωπείας και συνεπάγονται τον διαρκή έλεγχο του κοινοβουλίου επί της διαμόρφωσης της γενικής πολιτικής, είναι προφανές ότι ένα παρόμοιο σύστημα δεν μπορεί να μεταφερθεί αυτούσιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό φυσικά ουδόλως αναιρεί τη σημασία του κοινοβουλευτισμού ως θεμελιώδους πυλώνα της Ένωσης και της δημοκρατικής της νομιμοποίησης, όπως θα φανεί αμέσως παρακάτω.

II. Η ευθεία δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης: ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Πράγματι, η δημοκρατική αρχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκει την πρωταρχική έκφρασή της στην ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Έχοντας πλήρη επίγνωση του ισχυρού συμβολισμού, η αρχικώς ονομαζόμενη «Συνέλευση» της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας άρχισε από πολύ νωρίς να αυτοαποκαλείται Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ανάθεση σε αυτό ορισμένων αρμοδιοτήτων στον τομέα της έγκρισης του κοινοτικού προϋπολογισμού και κυρίως η καθιέρωση, το 1979, της άμεσης εκλογής του από τους λαούς των κρατών μελών αποτέλεσαν τα πρώτα ορόσημα στη σταθερή πορεία προς τη θεσμική αναβάθμιση του Κοινοβουλίου. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνέβαλε στην επίτευξη αυτού του στόχου με τη νομολογία του που αναγνώριζε κατ' ουσία την ιδιότητα του διαδίκου στο Κοινοβούλιο, ακόμη και όταν κάτι τέτοιο δεν προβλεπόταν ρητά από τις Συνθήκες. Τα αποφασιστικά βήματα για την ενίσχυση του κοινοβουλευτικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έγιναν πάντως με την

αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο αφενός της νομοθετικής διαδικασίας και αφετέρου του ελέγχου της δράσης της Επιτροπής. Πράγματι, μέσω των διαδοχικών αναθεωρήσεων των ιδρυτικών Συνθηκών, η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στο νομοθετικό έργο της Ένωσης πέρασε από το στάδιο της απλής γνώμης και μετά της σύμφωνης γνώμης, σε εκείνο της συνεργασίας, για να καταλήξει τελικά στη διαδικασία της συναπόφασης, η οποία με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας ονομάζεται πλέον «συνήθης νομοθετική διαδικασία» και τοποθετεί το Κοινοβούλιο σε θέση ισότιμου με το Συμβούλιο παράγοντα της νομοθετικής λειτουργίας της Ένωσης. Εξαιρετικά σημαντικό είναι και το γεγονός ότι με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (άρθρο 225 ΣΛΕΕ) προβλέπεται για πρώτη φορά το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να ζητήσει από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για τη έκδοση συγκεκριμένης νομοθετικής πράξης. Πρόκειται ουσιαστικά για μια πρώτη αναγνώριση της νομοθετικής πρωτοβουλίας του Κοινοβουλίου, πρωτοβουλία η οποία μέχρι πρότινος αποτελούσε μονοπώλιο της Επιτροπής.

Όσον αφορά δε τον ρόλο του Κοινοβουλίου στην ανάδειξη και τον έλεγχο της Επιτροπής (άρθρο 17 ΣΕΕ), είναι χαρακτηριστικό ότι το πρόσωπο του προέδρου της Επιτροπής δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο απλής διαβούλευσης ή έγκρισης από το Κοινοβούλιο, όπως συνέβαινε παλαιότερα, αλλά κανονικής εκλογής με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Περαιτέρω, ο πρόεδρος της Ένωσης, ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, καθώς και τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής συλλογικά, υπόκεινται σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή, ως σώμα, ευθύνεται έναντι του Κοινοβουλίου, ενώ το Κοινοβούλιο μπορεί να υποβάλει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής.

III. Η έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης: ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων

Η ουσιαστική αυτή διεύρυνση των νομοθετικών και ελεγκτικών εξουσιών των Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύει την ευθεία δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια υπερεθνική ένωση όμως έχει ανάγκη νομιμοποίησης και στο επίπεδο των κυρίαρχων κρατών μελών της. Η έμμεση αυτή δημοκρατική νομιμοποίηση παρέχεται από τα κράτη μέλη μέσω των δημοκρατικά εκλεγμένων κοινοβουλίων τους. Αν και συγκεκριμενοποιείται κατεξοχήν στην εκπροσώπηση κάθε κράτους μέλους στο μεν Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό του κράτους ή της κυβέρνησης, στο δε Συμβούλιο από τα μέλη των εθνικών κυβερνήσεων, εντούτοις η έμμεση νομιμοποίηση της Ένωσης δεν παίρνει μόνον αυτή τη μορφή. Μπορεί να διακρίνει κανείς τουλάχιστον τρεις ακόμη πολύ σημαντικές εκφάνσεις της συμβολής των εθνικών κοινοβουλίων –και γενικότερα των εθνικών εννόμων τάξεων– στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης.

Πρώτον, η θέση σε ισχύ τόσο των ιδρυτικών όσο και των τροποποιητικών/αναθεωρητικών Συνθηκών προϋποθέτει πάντοτε την κύρωσή τους από τα εθνικά κοινοβούλια. Αυτή λαμβάνει χώρα συνηθέστατα με

τυπικό νόμο, ενώ στα περισσότερα κράτη μέλη η συμμετοχή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση ρυθμίζεται με διατάξεις συνταγματικής περιωπής και υπόκειται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο ως προς την τήρηση των προδιαγραφών των εθνικών Συνταγμάτων, όπου αυτός προβλέπεται. Πρόκειται για διαπίστωση που δεν έχει μόνο φορμαλιστικό χαρακτήρα, αλλά προσθέτει ουσιαστική νομιμοποίηση, έστω και αν δεν έχει συμβεί μέχρι σήμερα ένα εθνικό κοινοβούλιο να μην κυρώσει αναθεώρηση των Συνθηκών. Εκείνο όμως που έχει συμβεί είναι να απορριφθούν σχέδια αναθεώρησης των Συνθηκών μέσω δημοψηφισμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το εγχείρημα για τη θέσπιση της Συνταγματικής Συνθήκης για την ΕΕ, η οποία, αν και είχε προηγουμένως εγκριθεί από 17 κράτη μέλη, εγκαταλείφθηκε λόγω της αρνητικής λαϊκής ετυμηγορίας σε Γαλλία και Ολλανδία. Η σημασία αυτής της «νομιμοποίησης διά της απόρριψης» δεν θα πρέπει καθόλου να υποτιμάται.

Δεύτερον, στο μέτρο που οι επικρίσεις περί δημοκρατικού ελλείμματος αφορούν το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, δηλαδή τις πράξεις που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, πρέπει να τονισθεί ότι οι πράξεις αυτές πολύ συχνά δεν εφαρμόζονται απευθείας και άνευ ετέρου στα κράτη μέλη, αλλά προϋποθέτουν τη μεταφορά τους στις εθνικές έννομες τάξεις με τα μέσα του εθνικού δικαίου. Αυτό ισχύει κατεξοχήν για τις οδηγίες, αλλά εν μέρει και για τους κανονισμούς και τις λοιπές αποφάσεις. Η μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη πραγματοποιείται σε αρκετές περιπτώσεις με τυπικό νόμο, δηλ. μέσω του κοινοβουλίου με προφανή αποτελέσματα για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των πράξεων αυτών. Αλλά ακόμη και όταν η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο γίνεται με κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, οι πράξεις αυτές βρίσκουν με τη σειρά τους επαρκές έρεισμα στον νόμο, ώστε να γίνεται δεκτό ότι παρέχουν έμμεση έστω νομιμοποίηση στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης. Για τη μεταφορά και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης έχει δημιουργηθεί κατ' αυτόν τον τρόπο ένα εντυπωσιακό σώμα χιλιάδων πράξεων των εθνικών κοινοβουλίων, οι οποίες ενισχύουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης μέσω της παρέμβασης της νομοθετικής εξουσίας των κρατών μελών.

Τρίτη και τελευταία μορφή υπό την οποία εμφανίζεται ο εθνικός παράγοντας, προσδίδοντας νομιμοποίηση στις πράξεις της Ένωσης, είναι η παρέμβαση του νομοθέτη προκειμένου να εφαρμοσθούν αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εκτέλεση των αποφάσεων του Δικαστηρίου απαιτεί ενίοτε νομοθετικές πρωτοβουλίες, οι οποίες μπορούν να φθάσουν μέχρι του σημείου της συνταγματικής αναθεώρησης. Είναι γνωστή η νομολογία Tanja Kreil, κατόπιν της οποίας η Γερμανία αναθεώρησε τον Θεμελιώδη Νόμο της προκειμένου να επιτρέψει στις γυναίκες την εθελοντική κατάταξη στις ένοπλες δυνάμεις.

Προτού ολοκληρωθεί η παρουσίαση της συμβολής των εθνικών κοινοβουλίων στην έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης, αξίζει να αναφερθεί επίσης ότι η σπουδαιότητα αυτής της συμβολής

αναγνωρίζεται και κωδικοποιείται πλέον και σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας ορίζει ρητά ότι τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης και απαριθμεί τις βασικές εξουσίες τους προς τον σκοπό αυτό (άρθρο 12 ΣΕΕ). Έτσι, τα εθνικά κοινοβούλια λαμβάνουν γνώση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, αξιολογούν την υλοποίηση των πολιτικών της Ένωσης στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, και λαμβάνουν μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία τόσο μεταξύ τους όσο και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι πρακτικές λεπτομέρειες των αρμοδιοτήτων αυτών ρυθμίζονται σε δύο σημαντικά πρωτόκολλα που προσαρτώνται στις Συνθήκες και αφορούν τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η δυνατότητα κάθε εθνικού κοινοβουλίου να αναθέσει στην κυβέρνηση την εξ ονόματός του άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου λόγω παραβίασης από τα θεσμικά όργανα της αρχής της επικουρικότητας.

IV. Συμπληρωματικές πηγές νομιμοποίησης: εγγύτητα στον πολίτη, δημοσιότητα/διαφάνεια, Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Πέρα από την ευθεία νομιμοποίηση μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την έμμεση νομιμοποίηση μέσω των εθνικών κοινοβουλίων, είναι φανερό στην Ευρωπαϊκή Ένωση μια προσπάθεια ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα της με επίκεντρο τον πολίτη. Επιχειρείται δηλαδή η προσέγγιση του πολίτη, η εξοικείωσή του με τις δομές της Ένωσης και η ενεργός συμμετοχή του στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Ξεχωρίζει σχετικά η πρόβλεψη για πρώτη φορά με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ) ενός είδους νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών της Ένωσης: πράγματι, κατ' ελάχιστο ένα εκατομμύριο πολίτες της Ένωσης, προερχόμενοι από σημαντικό αριθμό κρατών μελών, μπορούν να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της κατάλληλες προτάσεις εκεί όπου οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης.

Ξεχωριστή σημασία για την ενίσχυση της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποδίδεται επίσης στη διαφάνεια και τη δημοσιότητα της δράσης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Προκειμένου να προωθηθεί η χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλισθεί η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους και λαμβάνουν τις αποφάσεις τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες. Επιπλέον, τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης κατοχυρώνεται ένα εξαιρετικά ευρύ δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων. Με την εξαίρεση του Δικαστηρίου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που δεσμεύονται μόνο κατά την άσκηση των διοικητικών καθηκόντων τους, το δικαίωμα πρόσβασης εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, δηλαδή όχι μόνο στα συντασσόμενα από τα ίδια τα

όργανα αλλά και σε όσα συντάσσονται από τρίτους και απευθύνονται σε αυτά. Επιπλέον ο αιτών την πρόσβαση δεν υποχρεούται να προβάλει έννομο συμφέρον, πόσο μάλλον να το αποδείξει.

Τέλος, αναπόσπαστα συνδεδεμένη με τη δημοκρατική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών της. Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει ένα δικό της σύγχρονο, ολοκληρωμένο και δεσμευτικό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τον οποίο οφείλουν να σέβονται αφενός τα θεσμικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και αφετέρου τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο. Αυτή η υποχρέωση τήρησης του Χάρτη ενισχύει τόσο την παρεχόμενη από το Δικαστήριο δικαστική προστασία των υποκειμένων δικαίου όσο και γενικότερα τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης.

V. Τελικές παρατηρήσεις

Από το σύνολο των παραπάνω σκέψεων γίνεται σαφές ότι στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει πλήρης συναίσθηση της ανάγκης όσο το δυνατό μεγαλύτερης νομιμοποίησής της στα μάτια των πολιτών της. Με προσεκτικά αλλά σταθερά βήματα ενισχύθηκαν τα τελευταία χρόνια τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ πρόσθετη νομιμοποίηση αναζητεί και επιτυγχάνει η Ένωση και μέσω της ενεργοποίησης της κοινωνίας των πολιτών.

Το ερώτημα που διατυπώθηκε εισαγωγικά πάντως παραμένει: γιατί, αν έτσι έχουν τα πράγματα, εξακολουθεί να προβάλλεται η άποψη περί δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Η απάντηση πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στο γεγονός ότι η συζήτηση γύρω από τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι έντονα επηρεασμένη από την παραδοσιακή θεωρία περί δημοκρατίας και κοινοβουλευτισμού, όπως αυτή έχει επικρατήσει στο σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης.

Όμως, η θεωρία αυτή δεν καταφέρνει να δώσει ικανοποιητικές απαντήσεις σε ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα. Πότε θεωρείται ότι υπάρχει επαρκής νομιμοποίηση; Ποιος και σε ποιο χρονικό σημείο προβαίνει στην αυθεντική και καθοριστική διαπίστωση της συνδρομής της; Και ποιο είναι το μέτρο για την εκτίμηση αυτή; Είναι, για παράδειγμα, δυνατό να ληφθεί ως μέτρο εκτίμησης η κοινοβουλευτική δημοκρατία όπως ισχύει στα κράτη μέλη;

Εντέλει τι άλλο θα μπορούσε να συνεπάγεται μια πραγματική/ενισχυμένη κοινοβουλευτική δημοκρατία στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αν όχι ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης προς μία και μόνη κατεύθυνση, αυτή δηλαδή της δημιουργίας ενός κράτους, ομόσπονδου ή άλλου, πάντως ενός κρατικού σχηματισμού με την παραδοσιακή έννοια του όρου; Είναι, αλήθεια, έτοιμοι εκείνοι που υποστηρίζουν

σθεναρά την ανάγκη ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης να δεχθούν τις συνέπειες που θα είχε η περαιτέρω αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εις βάρος της κυριαρχίας των κρατών μελών και του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων; Θα ήταν οι θιασώτες αυτής της άποψης έτοιμοι να δεχθούν τον περιορισμό ή ακόμη και την περιθωριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων που αναπόφευκτα θα προκαλούσε η μετατόπιση του νομιμοποιητικού ρόλου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο;

Όπως έχει σωστά επισημανθεί, ο γνωστός μέχρι σήμερα τρόπος σκέψης στα ζητήματα της δημοκρατίας δεν επαρκεί προκειμένου να αντιμετωπισθεί το θέμα της δημοκρατικής νομιμοποίησης ενός φαινομένου νέου και πολύπλοκου όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένα σύστημα πολλαπλής και πολυεπίπεδης νομιμοποίησης, όπως αυτό που περιγράφηκε νωρίτερα, είναι ίσως πιο κατάλληλο να ανταποκριθεί στα ιδιάζοντα εγγενή χαρακτηριστικά της Ένωσης και να δώσει λύσεις σε περιόδους αμφισβήτησης και κρίσης. Όταν δεν είμαστε έτοιμοι να προχωρήσουμε στη δημιουργία ολοκληρωμένου κρατικού μορφώματος, δεν δικαιολογείται να απαιτούμε την πλήρη δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ με την κλασική και καθιερωμένη της μορφή. Η δημοκρατική αρχή με την αυθεντική της εκδοχή προσιδιάζει στην πολιτική ένωση. Όποιος την επιθυμεί, ασφαλώς δικαιούται να απαιτήσει περισσότερη δημοκρατία.