



**ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΙΣ «ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ: ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ Η ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ;»**



ΓΕΩΡΓΙΑ ΜΑΥΡΑΓΑΝΗ

ΕΠΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : κ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ

ΑΘΗΝΑ, 2016

Η ΜΑΥΡΑΓΑΝΗ ΓΕΩΡΓΙΑ ΤΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ βεβαιώνω ότι το έργο που εκπονήθηκε και παρουσιάζεται στην υποβαλλόμενη διπλωματική εργασία είναι αποκλειστικά δικό μου. Όποιες πληροφορίες και υλικό που περιέχονται έχουν αντληθεί από άλλες πηγές, έχουν καταλλήλως αναφερθεί στην παρούσα διπλωματική εργασία. Επιπλέον τελώ εν γνώσει ότι σε περίπτωση διαπίστωσης ότι δεν συντρέχουν όσα βεβαιώνονται από μέρους μου, μου αφαιρείται ανά πάσα στιγμή αμέσως ο τίτλος.

«Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: προς μία περισσότερο διακυβερνητική ή υπερεθνική
Ευρωπαϊκή Ένωση;»

Λέξεις Κλειδιά: ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Ευρωπαϊκή Ένωση, διακυβερνητικότητα,
υπερεθνικότητα

Περίληψη

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας εμφανίστηκε ως μια διέξοδος στη κρίση που βίωνε η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά την αποτυχία υιοθέτησης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η Συνθήκη διατήρησε πολλές από τις θεσμικές καινοτομίες του Συντάγματος, σε μια προσπάθεια να συμβιβάσει τις δύο εκ διαμέτρου αντίρροπες τάσεις που χαρακτηρίζουν το ευρωπαϊκό εγχείρημα από τις απαρχές κιόλας της δημιουργίας του: τη διακυβερνητικότητα και την υπερεθνικότητα.

Στη μελέτη αυτή θα γίνει προσπάθεια να διερευνηθεί η φύση και η αποτελεσματικότητα της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Πιο συγκεκριμένα, κύριοι στόχοι της μελέτης είναι: α) η κατανόηση του φαινομένου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, β) η εξέταση της φύσης των αλλαγών της Συνθήκης της Λισσαβώνας, γ) η διερεύνηση του βαθμού εφαρμογής της Συνθήκης και δ) η διατύπωση εκτιμήσεων αναφορικά με τις προοπτικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Abstract

The Lisbon Treaty emerged as a way out of the crisis experienced by the European Union following the failure of the adoption of the European Constitution. This Treaty has retained many of the institutional innovations of the European Constitution, in an attempt to reconcile the two diametrically opposing trends in the European experiment from the very beginning of its creation; intergovernmentalism and supranationalism.

This study will attempt to examine the nature and effectiveness of the Lisbon Treaty. More specifically, the main objectives of the study are; a) the understanding of the phenomenon of European integration, b) the examination of the nature of the Lisbon Treaty changes, c) the observation of the Treaty's application and d) providing estimations about the prospects of European integration.

Ευχαριστίες

Θερμές ευχαριστίες προς τον υπεύθυνο Καθηγητή της Διπλωματικής αυτής, κ. Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη που πίστεψε σε εμένα και στο θέμα μου, και μου παρείχε όλα τα κατάλληλα εφόδια ώστε να έλθει η διπλωματική αυτή εις πέρας.

Συντομογραφίες

ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο 1^ο: Θεωρητικό Πλαίσιο

1.1. Ορισμός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	1
1.2. Η έννοια της κυριαρχίας.....	2
1.3. Διακυβερνητικότητα και Υπερεθνικότητα.....	3
1.4. Οι διακυμάνσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	5

Κεφάλαιο 2^ο: Από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη Συνθήκη της Λισσαβώνας

2.1. Η περίοδος περισυλλογής.....	8
2.2. Η Γερμανική Προεδρία και η υπογραφή της νέας Συνθήκης	9
2.3. Η διαδικασία επικύρωσης	10

Κεφάλαιο 3ο: Οι κύριες αλλαγές της Συνθήκης της Λισσαβώνας

3.1. Η φύση της Συνθήκης της Λισσαβώνας	12
3.2. Οι κύριες αλλαγές	12

Κεφάλαιο 4ο: Γενική Θεώρηση: Διακυβερνητική ή Υπερεθνική Συνθήκη;

4.1. Ως προς το κείμενο της Συνθήκης αυτό καθεαυτό	24
4.2. Η Εφαρμογή της Συνθήκης	29

Συμπεράσματα.....	33
-------------------	----

Βιβλιογραφία	36
--------------------	----

Κεφάλαιο 1^ο: Θεωρητικό Πλαίσιο

1.1. Ορισμός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Στο προοίμιο της Συνθήκης της ΕΟΚ, οι υπογράφωντες δηλώνουν: «...αποφασισμένοι να θέσουν τις βάσεις μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών». Σήμερα, σχεδόν εξήντα χρόνια μετά, οι συζητήσεις για το μέλλον και τα όρια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βρίσκονται στο επίκεντρο περισσότερο από ποτέ, τόσο στους πολιτικούς και ακαδημαϊκούς κύκλους όσο και μεταξύ των πολιτών των κρατών μελών.

Στη βιβλιογραφία δύνανται να εντοπιστούν πολλές διαφορετικές προσεγγίσεις αναφορικά την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, μέσα από ένα σύνθετο και αλληλεπικαλυπτόμενο θεωρητικό πλαίσιο. Μεταξύ των θεωρητικών της ολοκλήρωσης δεν υπάρχει κάποιος κοινά αποδεκτός ορισμός της διαδικασίας αυτής:

- Ο Ernst Haas όρισε την ολοκλήρωση ως «τη διαδικασία κατά την οποία πολιτικοί δρώντες από διακριτά εθνικά περιβάλλοντα πείθονται να μεταθέσουν τη νομιμοφροσύνη τους, τις προσδοκίες και τις πολιτικές τους δραστηριότητες σε ένα νέο κέντρο, του οποίου οι θεσμοί διαθέτουν ή απαιτούν δικαιοδοσία επί των προ- υφιστάμενων εθνικών κρατών. Το τελικό αποτέλεσμα της διαδικασίας πολιτικής ολοκλήρωσης είναι μια νέα πολιτική κοινότητα που επιβάλλεται στις προ- υφιστάμενες»¹.
- Με τη σειρά του ο William Wallace ορίζει την ολοκλήρωση ως τη «δημιουργία και διατήρηση ισχυρών και διαφοροποιημένων προτύπων αλληλεπίδρασης μεταξύ οντοτήτων που πρώτα υπήρξαν αυτόνομες»².
- Σύμφωνα με τον Amitai Etzioni «η ολοκλήρωση ορίζεται ως μία κατάσταση, κατά την οποία μια πολιτική κοινότητα μέσω της χρήσης μέσων εξαναγκασμού που ελέγχει, καταναίμει τους πόρους και τις ανταμοιβές και αντιπροσωπεύει την πολιτική ταυτότητα της μεγάλης πλειοψηφίας των πολιτικά ενεργών πολιτών»³. Ο Etzioni υποστηρίζει ότι η πολιτική οργάνωση επιτυγχάνεται μέσω της διαδικασίας της πολιτικής ενοποίησης⁴.
- Κατά τον Ιωακείμδη, ολοκλήρωση σημαίνει «αρμονική και οργανική συνένωση διαφορετικών και ανομοιογενών τμημάτων (μερών) με σκοπό να αποτελέσουν ένα σύνολο, μια νέα οντότητα»⁵.

¹ Haas E., *The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces 1950- 1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958, σελ. 16.

² Wallace W., «Introduction: The Dynamics of European Integration», στο Wallace W. (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Λονδίνο: Pinter Pub Ltd, , 1992, σελ. 9.

³ Etzioni A., *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, N. York: Holt, Rinchard & Winston, 1965, σελ 4.

⁴ Etzioni A., *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, *op. cit.*, σελ. 332.

⁵ Ιωακείμδης Κ. Π., *Η Πόλη και η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Θεμέλιο, 1994.

Η εννοιολόγηση της φύσης της ΕΕ είναι ιδιαίτερα δύσκολη υπόθεση για τους εξής λόγους⁶:

α) δεν έχει προσδιοριστεί ποτέ από την ίδια την Ένωση η πολιτική της φύση. Στις συνθήκες αναφέρεται ως: «μια διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες»⁷,

β) η ΕΕ διαρκώς μεταβάλλεται μέσω της εμβάθυνσης και της διεύρυνσης,

γ) είναι ένα ιδιαίτερα περίπλοκο σύστημα και η ερμηνεία που δίνεται κάθε φορά εξαρτάται από το πού επικεντρώνεται η κάθε προσέγγιση,

δ) είναι ένα μοναδικό, *suis generis*, φαινόμενο: δεν έχει υπάρξει παρόμοιο στο παρελθόν, αλλά ούτε και σύγχρονο. Δεν είναι ούτε ομοσπονδία, αλλά ούτε ένας απλός διακυβερνητικός οργανισμός.

Το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι ένα ιδιαίτερο σύνθετο και πολύπλοκο φαινόμενο και ως εκ τούτου δεν μπορεί να διερευνηθεί από μία μόνο θεωρητική προσέγγιση. Συνεπώς, οποιαδήποτε απόπειρα συνολικής θεώρησης του φαινομένου αυτού αποβαίνει μάταιη⁸. Εξού και ο Donald Puchala παρομοίασε τη μελέτη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με μία «εξέταση ελέφαντα από τυφλό»⁹. Για το λόγο αυτό η ΕΕ μάλλον θα πρέπει να ιδωθεί ως ένα πείραμα, το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη¹⁰. Ως εκ τούτου, κρίνεται πιο ορθό να εξετάζεται ο βαθμός της ολοκλήρωσης σε μια δεδομένη στιγμή και αναφορικά με μία συγκεκριμένη πτυχή της διαδικασίας αυτής.

1.2. Η έννοια της κυριαρχίας

Τρεις λέξεις κλειδιά, έννοιες αλληλένδετες μεταξύ τους, είναι απαραίτητες για την κατανόηση του φαινομένου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: κυριαρχία, διακυβερνητικότητα και υπερεθνικότητα¹¹.

Ο όρος «κυριαρχία» είναι συναισθηματικά φορτισμένος και δηλώνει την ανεξαρτησία ενός κράτους. Υπάρχει μια εσωτερική και μια εξωτερική διάσταση της εθνικής κυριαρχίας: Εσωτερική κυριαρχία: υπεροχή έναντι οιασδήποτε άλλης αρχής εντός της επικράτειας και του πληθυσμού και

⁶ Nugent N., *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Γ' έκδοση, Αθήνα: Σαββάλας, 2012, σελ. 572- 573.

⁷ Βλ. Συνθήκες του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και της Λισσαβώνας (Άρθρο 1 ΣΕΕ).

⁸ Rosamond B., *Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Αθήνα: Μεταίχμιο, 2006, σελ. 26.

⁹ Puchala D., «Of Blind Men, Elephants and International Integration», στο *Journal of Common Market Studies*, 1976, σελ. 267- 284.

¹⁰ Τσινισιζέλης Μ.Ι. και Χρυσόχου Δ.Ν., 1995, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, Σιδέρης, 1995, σελ. 25.

¹¹ Nugent N., *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, *op. cit.*, σελ. 583.

Εξωτερική κυριαρχία: υπεροχή και ανεξαρτησία έναντι οιασδήποτε άλλης αρχής που βρίσκεται στο εξωτερικό¹². Η αναγνώριση της κυριαρχίας ενός κράτους εκ μέρους των άλλων κρατών συμβάλλει στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητάς τους και την επί ίσοις όροις με τα άλλα κράτη, προσχώρησή του σε διεθνείς οργανισμούς και αντιμετώπισής του σε διπλωματικό επίπεδο¹³.

Συχνά υποστηρίζεται ότι η ένταξη στην ΕΕ συνεπάγεται απώλεια ή και «εγκατάλειψη» της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Η μείωση της εθνικής κυριαρχίας στο πλαίσιο αυτό είναι αναμφίβολη, ωστόσο θα πρέπει να τονιστεί ότι εννοείται «εκχώρηση» εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή τα κράτη μέλη εθελούσια παραχωρούν την κυριαρχία τους, ενώ ανά πάσα στιγμή έχουν και το δικαίωμα αποχώρησής τους από την Ένωση.

Σκοπός της ΕΕ είναι πάνω από όλα να εξυπηρετεί τα συμφέροντα των κρατών μελών της. Το τίμημα που καταβάλλουν τα κράτη μέλη είναι η απώλεια ενός τμήματος της εθνικής τους κυριαρχίας σε μια σειρά πεδίων και ότι υπάρχουν φορές που αν και διαφωνούν με κάποιες πολιτικές, αναγκάζονται να τις εφαρμόσουν. Αυτό συμβαίνει διότι τα κράτη υπολογίζουν τα κόστη και τα οφέλη της συμμετοχής τους στο ευρωπαϊκό εγχείρημα και συνειδητοποιούν ότι τα πλεονεκτήματα συμμετοχής είναι περισσότερα από τα μειονεκτήματα. Η έννοια της κυριαρχίας ουσιαστικά δεν καταργείται, αλλά τίθεται σε νέα πλαίσια.

1.3. Διακυβερνητικότητα και Υπερεθνικότητα

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης έως σήμερα, φαίνεται να χαρακτηρίζεται βασικά από δύο αντίρροπες τάσεις: τη διακυβερνητικότητα και την υπερεθνικότητα. Όπως υποστηρίζει ο Lindberg, σε ένα σύστημα όπως η ΕΕ, στο οποίο η διακυβερνητικότητα αποτελεί στοιχείο της ολοκλήρωσης όσο και η υπερεθνικότητα, όλοι αισθάνονται παγιδευμένοι σε ένα σύστημα όπου το κόστος αποτυχίας κρίνεται ως ιδιαίτερα υψηλό¹⁴.

Η διακυβερνητικότητα επικεντρώνεται στη σημασία των κρατών μελών στη διαδικασία δημιουργίας κανονισμών σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁵. Η διακυβερνητική προσέγγιση είναι μία εθνοκεντρική προσέγγιση που κατά κύριο λόγο βασίζεται στο ρεαλισμό. Σύμφωνα με αυτή, τα κράτη είναι οι κύριοι δρώντες στη διαδικασία ολοκλήρωσης. Αφορά συμφωνίες με βάση τις

¹² Bull H., *Η άναρχη κοινωνία: μελέτη της τάξης στην παγκόσμια πολιτική*, Γ' έκδοση, Αθήνα: Ποιότητα, 2007, σελ. 45.

¹³ Brahm E., *Sovereignty, (Beyond Intractability*, 9/2004), <http://www.beyondintractability.org/essay/sovereignty> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

¹⁴ Lindberg N. L., «Comment on Moravcsik», στο Bulmer S. και Scott A. (επιμ.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford and Cambridge, MA: Blackwell, 1994, σελ. 84.

¹⁵ Colletaz P., «Introducing the European Union: Between Supranationalism and Intergovernmentalism», (*The Euroculture*, 4/11/2013), <https://euroculture.eu/2013/11/04/introducing-the-european-union-between-supranationalism-and-intergovernmentalism/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

οποίες διαφορετικά έθνη κράτη συνεργάζονται μεταξύ τους σε μία διαδικασία που τα ίδια ελέγχουν, πράγμα που σημαίνει ότι τα κράτη αποφασίζουν το βαθμό και τον τρόπο της συνεργασίας, διαφυλάττοντας σε μεγάλο βαθμό την εθνική τους κυριαρχία. Ο Stanley Hoffman επεσήμανε τη διαφορετικότητα μεταξύ των κρατών μελών, δηλαδή ότι ο διαφορετικός βαθμός δέσμευσης των κρατών με το εξωτερικό τους περιβάλλον αποτελεί τροχοπέδη για την μεταξύ τους ολοκλήρωση¹⁶. Η ολοκλήρωση δεν σημαίνει ούτε την κατάργηση της εθνικής κυριαρχίας ούτε τη δημιουργία ενός υπερκράτους, αλλά την προσαρμογή της σε ένα νέο περιβάλλον, όπου παρά την ενίσχυση των κεντρικών θεσμών δεν αποδυναμώθηκαν τα εθνικά κράτη¹⁷. Χαρακτηριστικό της διακυβερνητικότητας είναι το αίτημα για επανεθνικοποίηση της λήψης αποφάσεων και ενίσχυσης του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των διακυβερνητικών οργάνων της Ένωσης, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Το κάθε κράτος επηρεάζει ξεχωριστά ανάλογα με την ισχύ που διαθέτει τη διαμόρφωση της ΕΕ¹⁸. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπερεθνικοί παράγοντες δε δρουν αυτόνομα, αφού η δράση τους εξαρτάται από την πρόθεση και τη βούληση των κρατών που ελέγχουν την όλη διαδικασία.

Η υπερεθνικότητα αναφέρεται σε συνεργασία μεταξύ διαφορετικών εθνών κρατών, την οποία όμως τα κράτη δεν ελέγχουν, δηλαδή τα κράτη μπορεί να αναγκασθούν να κάνουν πράγματα με τα οποία δεν συμφωνούν. Αυτό συνεπάγεται μείωση εθνικής κυριαρχίας και σταδιακά τα κράτη εγκαταλείπουν την επιθυμία να ασκούν εξωτερική και εσωτερική πολιτική σε σημαντικά ζητήματα ξεχωριστά το ένα από το άλλο και αναζητούν τρόπους λήψης κοινών αποφάσεων με άλλα κράτη ή εκχωρούν την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων σε νέα κεντρικά όργανα¹⁹. Έτσι δημιουργείται κάποια μορφή ολοκλήρωσης μεταξύ τους. Σύμφωνα με τους νεολειτουργιστές, μέσω της «εκχείλισης» (spill over) η εντατική συνεργασία σε έναν τομέα θα προωθούσε την εντατική συνεργασία και σε άλλους τομείς και έτσι θα προωθούνταν η ολοκλήρωση, δηλαδή η περαιτέρω μετατόπιση πίστης- νομιμοφροσύνης σε υπερεθνικούς θεσμούς²⁰. Υπάρχουν δύο είδη εκχείλισης:

- Λειτουργική εκχείλιση: η αλληλεξάρτηση των σύγχρονων οικονομιών είναι τέτοιου βαθμού που η ολοκλήρωση σε έναν τομέα ασκεί πιέσεις για ολοκλήρωση σε γειτονικούς τομείς.

¹⁶ Hoffman S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the case of Western Europe*, Daedalus, 1966, σελ. 864.

¹⁷ Μαραβέγιας Ν., «Πρόλογος», στο Taylor P., *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Κριτική, 2010, σελ. 33.

¹⁸ Κοτζιάς Ν., «Οι πολιτικοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η καινούρια αρχιτεκτονική της Ευρώπης», *Διαλεκτική* 8, 1993, σελ. 69.

¹⁹ Lindberg N. L., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, σελ. 6.

²⁰ Jackson R. και Sorensen G., *Θεωρία και Μεθοδολογία των Διεθνών Σχέσεων*, Αθήνα: Gutenberg, 2006, σελ. 176.

- Πολιτική εκχέλιση: είναι αποτέλεσμα της οικονομικής ολοκλήρωσης.

1.4. Οι διακυμάνσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μπορεί κανείς να εντοπίσει μία σειρά από διακυμάνσεις, άλλοτε προς διακυβερνητικότητα και άλλοτε προς υπερεθνικότητα. Τη δεκαετία του 1960 με την «πολιτική της άδειας καρέκλας» και τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου που ακολούθησε, ο Γάλλος Πρόεδρος Ντε Γκολ, ο οποίος υποστήριζε την «Ευρώπη των Πατρίδων», κατάφερε να επικρατήσουν τα διακυβερνητικά στοιχεία της ΕΕ (περιορίστηκαν οι εξουσίες της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)²¹. Για τον Ντε Γκολ, «η πραγματικότητα του έθνους» αποτελούσε υπέρτατη αρχή στην άσκηση της εξωτερικής του πολιτικής²². Στη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης το 1969, ωστόσο, ελήφθησαν σημαντικές αποφάσεις όπως, η προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, οπότε και υπήρξε αναθέρμανση της διαδικασίας της ολοκλήρωσης. Τη δεκαετία 1973- 83 παρατηρήθηκε και πάλι ύφεση μετά την πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας με το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Δανία, δύο κράτη με αρκετές επιφυλάξεις απέναντι στα υπερεθνικά στοιχεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, οπότε και ενισχύθηκε και πάλι η διακυβερνητικότητα, η οποία τερματίστηκε με την υιοθέτηση της ΕΕΠ το 1985, ενώ μερικά χρόνια αργότερα το 1992 υπογράφηκε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, κατά πολλούς η πιο σημαντική Συνθήκη, το απόγειο της υπερεθνικότητας στην πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η περίοδος που ακολούθησε χαρακτηρίστηκε από αδράνεια, μέχρι το 2001, οπότε και υιοθετήθηκε η Δήλωση του Λάακεν που άνοιξε το δρόμο για την υιοθέτηση Ευρωπαϊκού Συντάγματος, το οποίο όμως δεν ευδοκίμησε.

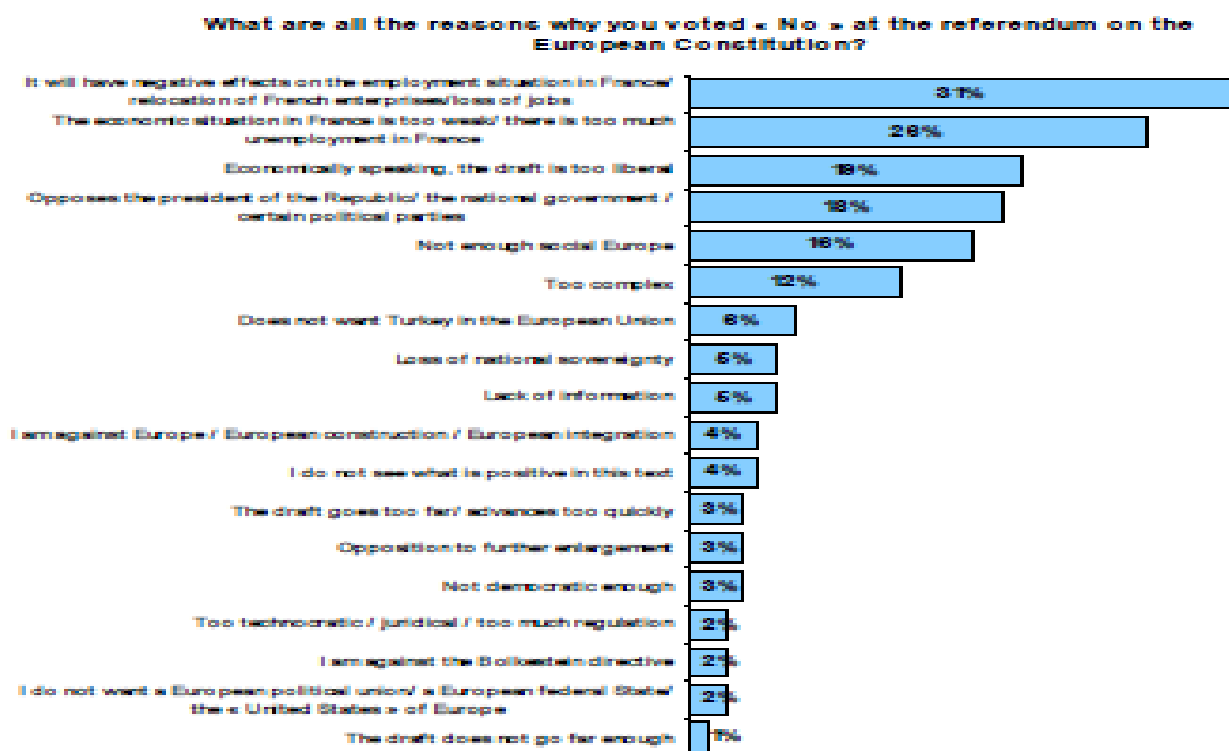
²¹ Ήφαιστος, Π., *Κοσμοθεωρητική ετερότητα και αξιώσεις πολιτικής κυριαρχίας*, Αθήνα: Ποιότητα, 2008, σελ. 309.

²² Ήφαιστος Π., *Διπλωματία και Στρατηγική των Μεγάλων Ευρωπαϊκών Δυνάμεων, Γαλλίας, Γερμανίας, Μεγάλης Βρετανίας*, Αθήνα: Ποιότητα, 2010, σελ. 92.

Κεφάλαιο 2^ο: Από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη Συνθήκη της Λισσαβώνας

Η απόρριψη του Συντάγματος στα δημοψηφίσματα που έλαβαν χώρα στη Γαλλία, το Μάιο του 2005 και την Ολλανδία τον Ιούλιο του ίδιου έτους, αν και σύμφωνα με έρευνες δεν σήμαινε την απόρριψη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος στο σύνολό του, ταρακούνησε τα θεμέλια της ΕΕ. Το "όχι" συγκέντρωσε το 54,68% των ψήφων στη Γαλλία, ενώ στην Ολλανδία το 61,6% των ψηφοφόρων απέρριψαν το Σύνταγμα, έναντι του μόλις 38,4% που ψήφισαν «ναι».

Τα αίτια αποτυχίας του Ευρωπαϊκού Συντάγματος δύνανται να εντοπιστούν σε μεγάλο βαθμό στην ανασφάλεια που δημιουργήθηκε από τη μεγάλη διεύρυνση της Ένωσης²³, για πιθανή αύξηση της μετανάστευσης από τα νέα κράτη μέλη και την προοπτική ένταξης της Τουρκίας. Πέραν τούτου, η απόρριψη του Συντάγματος είχε να κάνει σε μεγάλο βαθμό και με την εσωτερική πολιτική κατάσταση των χωρών αυτών και εξέφρασε την απογοήτευση των πολιτών προς τις κυβερνήσεις τους²⁴. Κατά τον Κοντιάδη η καθεαυτή απόρριψη του Συντάγματος δεν αποτελεί την αιτία που η Ένωση περιήλθε σε κρίση, αλλά η κρίση συνιστά ένα αποτέλεσμα λάθος επιλογών και συγκυριών²⁵.



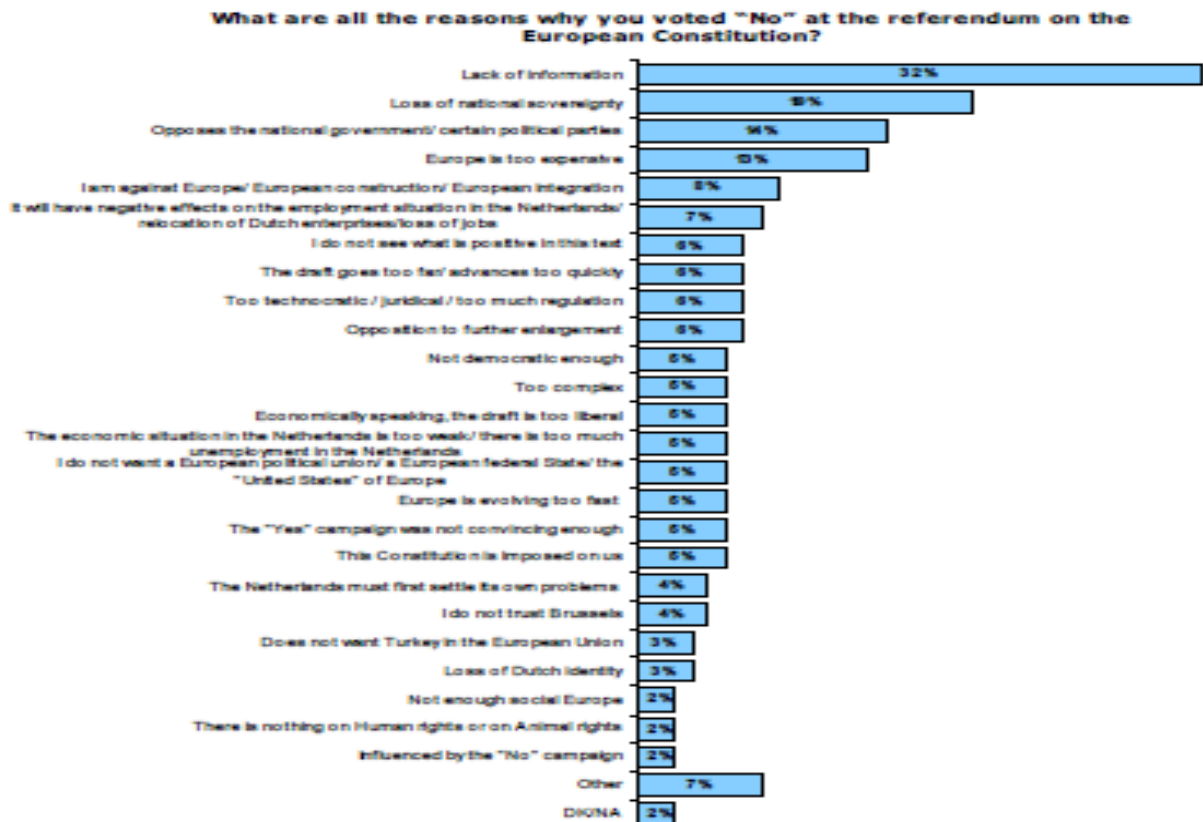
26

²³ Την 1η Μαΐου 2004 προσχώρησαν στην ΕΕ οκτώ Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ), ήτοι η Πολωνία, η Τσεχία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Ουγγαρία, η Λιθουανία, η Λετονία και η Εσθονία, όπως επίσης και δύο μεσογειακά κράτη, η Κύπρος και η Μάλτα.

²⁴ Για παράδειγμα, στη Γαλλία λόγω της δυσaráσκείας στο πρόσωπο του Προέδρου J. Chirac.

²⁵ Κοντιάδης Ξ., «Η ενεργοποίηση των ευρωπαϊκών λαών», στο Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών, σελ. 26.

²⁶ European Commission, «The European Constitution: post- referendum survey in France», Eurobarometer Flash 171, 30 και 31 Μαΐου 2005.



27

Οι επικυρώσεις ωστόσο συνεχίστηκαν με συνολικά δεκαοχτώ κράτη μέλη να έχουν επικυρώσει τη Συνταγματική Συνθήκη²⁸. Είχε βέβαια, ληφθεί υπόψη το ενδεχόμενο απόρριψης του Συντάγματος εάν αυτό ετίθετο σε δημοψήφισμα από κάποιες χώρες όπως η Βρετανία ή η Δανία. Ως εκ τούτου, στο Σύνταγμα προσαρτήθηκε και Δήλωση που προέβλεπε ότι εάν είκοσι από τα είκοσι πέντε κράτη μέλη επικύρωναν τη Συνταγματική Συνθήκη, τότε θα αναζητούνταν ειδικές ρυθμίσεις για τα υπόλοιπα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²⁹. Ωστόσο οι ιθύνοντες δεν περίμεναν ότι κράτος μέλος όπως η Γαλλία, «η ατμομηχανή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» και ιδρυτικό μέλος και η Ολλανδία, επίσης ιδρυτική χώρα θα το απέρριπταν, συνεπώς δεν θα μπορούσε να τεθεί σε ισχύ το Σύνταγμα χωρίς τη συμμετοχή τους, ιδίως της Γαλλίας³⁰.

2.1. Η περίοδος περισυλλογής

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16^{ης} και 17^{ης} Ιουνίου 2005 αποφασίστηκε να συνεχιστούν οι επικυρώσεις από τα υπόλοιπα κράτη μέλη και να ξεκινήσει μία «περίοδος περισυλλογής»

²⁷ European Commission, «The European Constitution: post- referendum survey in The Netherlands», Eurobarometer Flash 172, 02/04 Ιουνίου 2005.

²⁸ Πλιάκος Δ. Α., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 17.

²⁹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Συνθήκη για την θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», 2004/C 310/01, 16 Δεκεμβρίου 2004.

³⁰ Ιωακειμίδης Κ. Π., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Αθήνα: Θεμέλιο, 2010, σελ. 11.

μέσω της διεξαγωγής συζητήσεων με την συμμετοχή των πολιτών, της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών εταίρων, των εθνικών κοινοβουλίων, των πολιτικών κομμάτων, αλλά και με τη συμβολή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων³¹. Παρόλο που η «περίοδος προβληματισμού» αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει την αφετηρία μιας διαδικασίας σταδιακής πολιτικοποίησης της Ένωσης, να συμβάλει στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου και να αναζωογονήσει το ενδιαφέρον των πολιτών για τα ευρωπαϊκά θέματα³², οι συζητήσεις αυτές δεν είχαν κάποια κατεύθυνση, ήταν περισσότερο γενικού περιεχομένου αναφορικά με το μέλλον της ενωμένης Ευρώπης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να ξεπεραστεί η κρίση και με στόχο να καλυφθεί το «χάσμα επικοινωνίας» παρουσίασε τις εξής δράσεις:

- «Σχέδιο Δράσης για τη Βελτίωση της Επικοινωνίας της Ένωσης» (Ιούλιος 2005),
- «Σχέδιο Δ για την προώθηση της Δημοκρατίας, Διαλόγου και Διαλογισμού στην Ένωση» (Οκτώβριος 2005),
- «Λευκή Βίβλος για μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Επικοινωνίας» (Φεβρουάριος 2006),
- «Μια agenda για τους πολίτες, προσφέροντας αποτελέσματα για την Ευρώπη» (Μάιος 2006),
- «Το κόστος του μη- Συντάγματος» (Νοέμβριος 2006),
- «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων» (Σεπτέμβριος 2007).

Αλλά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέβαλε, μέσω μιας σειράς ψηφισμάτων, στη διαδικασία διάσωσης του Συντάγματος, επισημαίνοντας ότι οι θεσμικές καινοτομίες που περιείχε θα καθιστούσαν την Ένωση αποτελεσματικότερη³³.

Τόσο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Ιουνίου του 2006³⁴, όσο και σε αυτό του Δεκεμβρίου του ίδιου έτους επισημάνθηκε ότι η «ικανότητα απορρόφησης» των νέων μελών από την ΕΕ, θα πρέπει να συνδέεται με θεσμικές μεταρρυθμίσεις, ενώ παράλληλα, συγκροτήθηκε και η «Ομάδα των Φίλων του Συντάγματος», η οποία αποτελούνταν από τα δεκαοχτώ κράτη μέλη που είχαν επικυρώσει το Σύνταγμα³⁵ και επιθυμούσαν τη διάσωσή του.

³¹ *Declaration by the Heads of State and Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe*, European Council 16 and 17 June 2005, Βρυξέλλες, 18 Ιουνίου 2005.

³² Κουτσιαράς Ν., «Η τύχη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μετά από την (περίοδο) περισυλλογή(ς)», ΕΛΙΑΜΕΠ, 2007 σελ. 48.

³³ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την περίοδο προβληματισμού: η δομή, τα θέματα και το πλαίσιο για την αξιολόγηση της συζήτησης σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στρασβούργο, 19 Ιανουαρίου 2006/ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της ικανότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εντάσσει νέα κράτη μέλη, Στρασβούργο, 13 Δεκεμβρίου 2006.

³⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15/16 Ιουνίου 2006, Συμπεράσματα της Προεδρίας, σελ 18.

³⁵ Τα κράτη μέλη που είχαν ήδη επικυρώσει το Σύνταγμα ήταν τα εξής: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γερμανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Φιλανδία.

2.2. Η Γερμανική Προεδρία και η υπογραφή της νέας Συνθήκης

Η ανάληψη της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ από τη Γερμανία³⁶ με την παράλληλη αλλαγή στη Προεδρία³⁷ της Γαλλίας συνέβαλαν καθοριστικά στην υπέρβαση της κρίσης³⁸. Ακολούθησε η Δήλωση του Βερολίνου, όπου αναφέρεται η πρόθεση για υπέρβαση της κρίσης πριν τις ευρωεκλογές του 2009³⁹.

Στόχος της Γερμανικής Προεδρίας ήταν η διαδικασία επικύρωσης να γίνει μέσω του εθνικού κοινοβουλίου, χωρίς να χρειαστεί η προσφυγή σε δημοψήφισμα και ως εκ τούτου επεδίωξε να ικανοποιήσει σε κάποιο τουλάχιστον βαθμό τα αιτήματα της Γαλλίας, της Ολλανδίας και της Βρετανίας, βασική θέση των οποίων ήταν στο οποιοδήποτε νέο κείμενο να μην υπάρχει υπόνοια ότι η Ένωση αποκτά κρατική μορφή, αλλά και επιμέρους αιτήματα κρατών μελών⁴⁰.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2007, το οποίο λειτούργησε ουσιαστικά ως Διακυβερνητική Διάσκεψη, συμφωνήθηκε το περιεχόμενο της νέας Συνθήκης και αποφασίστηκε η σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης⁴¹. Η νέα Συνθήκη φάνηκε ως διέξοδος στην αποτυχία της Συνταγματικής Συνθήκης. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στο κείμενο εντολής⁴²:

«Η Διακυβερνητική Διάσκεψη καλείται να συντάξει μια Συνθήκη (εφεξής καλούμενη «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη») που τροποποιεί τις υφιστάμενες Συνθήκες, με στόχο να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατική νομιμότητα της διευρυμένης Ένωσης, καθώς και η συνοχή της εξωτερικής της δράσης. Η συνταγματική αντίληψη, που συνίστατο στην κατάργηση όλων των ισχυουσών Συνθηκών και στην αντικατάστασή τους από ένα ενιαίο κείμενο, αποκαλούμενο “Σύνταγμα”, εγκαταλείπεται». Ακόμη προβλέπεται ότι η νέα Συνθήκη θα περιέχει δύο άρθρα ουσίας, ένα για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και ένα για την Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Η ΣΕΕ θα διατηρήσει το σημερινό της όνομα και η ΣΕΚ θα μετονομασθεί σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον η ΕΕ θα έχει ενιαία νομική προσωπικότητα. Τέλος, αναφέρεται ότι η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Κοινότητα και δηλώνεται ότι οι δύο Συνθήκες αποτελούν τις Συνθήκες στις οποίες βασίζεται η Ένωση.

³⁶ Η ανάληψη της Προεδρίας από τη Γερμανία έγινε την 1/1/2007.

³⁷ Το Μάιο του 2007 αποχωρεί ο Jack Chirac και αναλαμβάνει καθήκοντα Προέδρου ο Nicolas Sarkozy.

³⁸ Naclares J., «Towards a New European Treaty: How to recover the essence of the Constitutional Treaty, without really seeming to», Real Instituto Elcano, 2007, σελ.1.

³⁹ Δήλωση επ' ευκαιρία της 50ής επετείου της υπογραφής των συνθηκών της Ρώμης, 25 Μαρτίου 2007.

⁴⁰ Για παράδειγμα, η Βρετανία έθετε ως προϋπόθεση για να επικυρώσει τη νέα Συνθήκη μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, ρήτρα εξαίρεσης όσον αφορά το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και ρήτρα εξαίρεσης στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

⁴¹ Naclares J., «Towards a New European Treaty: How to recover the essence of the Constitutional Treaty, without really seeming to», *op. cit.*, σελ 2.

⁴² Council of the European Union, 11218/07 Polgen 74, 26 Ιουνίου 2007.

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη συγκλήθηκε από την Πορτογαλική Προεδρία, η οποία παρουσίασε και το Σχέδιο Συνθήκης, στις 23 Ιουλίου 2007⁴³. Στις 5 Οκτωβρίου 2007 παρουσιάστηκε το τελικό κείμενο⁴⁴ και η νέα Συνθήκη υπογράφηκε τελικά στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Λισσαβόνα.

2.3. Η διαδικασία επικύρωσης

Στη συνέχεια, ακολούθησε η διαδικασία επικύρωσης από τα κράτη μέλη. Πιο συγκεκριμένα, όλα τα κράτη μέλη επικύρωσαν τη Συνθήκη μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, με εξαίρεση την Ιρλανδία, η οποία προσέφυγε σε δημοψήφισμα στις 12 Ιουνίου 2008 για την επικύρωση της νέας Συνθήκης, όπως προβλέπει η συνταγματική της τάξη. Το 52,3 % των ψηφοφόρων ψήφισε «όχι» για την επικύρωση της Συνθήκης και το 47,7% «ναι»⁴⁵. Η ΕΕ ικανοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τα αιτήματα της Ιρλανδίας, ήτοι τη διατήρηση της αρχής «ένας επίτροπος ανά κράτος μέλος» στην Επιτροπή και ότι οι πολιτικές της Ιρλανδίας σε ζητήματα φορολογίας, στρατιωτικής ουδετερότητας κ.ά. δεν θα επηρεάζονταν από τη νέα Συνθήκη. Έτσι, η ιρλανδική κυβέρνηση προχώρησε σε δεύτερο δημοψήφισμα στις 2 Οκτωβρίου 2009, όπου η επικύρωση της Συνθήκης υπερψηφίστηκε με 67,13% έναντι 32,8%⁴⁶. Μετά την θετική έκβαση του δημοψηφίσματος στην Ιρλανδία, προχώρησε και η Πολωνία στην επικύρωση της Συνθήκης, ενώ ακολούθησε και η Τσέχικη Δημοκρατία, αφού πρώτα εξασφάλισε τη συμπερίληψή της στο Πρωτόκολλο 30⁴⁷ της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Επίσης, προβλήματα στην επικύρωση προέκυψαν και στη Γερμανία, καθώς το Συνταγματικό της Δικαστήριο ανέστειλε την έγκριση της νέας Συνθήκης έως ότου να ψηφιστεί νόμος που να ενισχύει την συμμετοχή του γερμανικού κοινοβουλίου στη νομοπαραγωγική διαδικασία της ΕΕ. Η διαδικασία επικύρωσης ολοκληρώθηκε μετά από πολλές δυσκολίες το Νοέμβριο 2009 και τελικά η νέα Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009.

⁴³ Conference of The Representatives of The Governments of the Member States, Draft Treaty Amending The Treaty On European Union And The Treaty Establishing The European Community, Βρυξέλλες, 23 Ιουλίου 2007.

⁴⁴ Διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, Σχέδιο Συνθήκης για την Τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Βρυξέλλες, 5 Οκτωβρίου 2007.

⁴⁵ European Commission, «Pzost- referendum survey in Ireland», *Eurobarometer Flash* 245, 18 Ιουνίου 2008.

⁴⁶ «Ireland back's the EU Lisbon Treaty», (*BBC news*, 3/10/2009), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8288181.stm> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

⁴⁷ Πρωτόκολλο (αριθ. 30): σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Πολωνία και στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Χρονοδιάγραμμα Επικύρωσης

Αυστρία	13/05/08
Βέλγιο	15/10/08
Βουλγαρία	28/04/08
Γαλλία	14/02/08
Γερμανία	25/09/09
Δανία	29/05/08
Ελλάδα	12/08/08
Εσθονία	23/09/08
Ηνωμένο Βασίλειο	16/07/08
Ιρλανδία	23/10/09
Ισπανία	08/10/08
Ιταλία	08/08/08
Κύπρος	26/08/08
Λετονία	16/06/08

Λιθουανία	26/08/08
Λουξεμβούργο	21/07/08
Μάλτα	06/02/08
Ολλανδία	11/09/08
Ουγγαρία	06/02/08
Πολωνία	10/10/09
Πορτογαλία	17/06/08
Ρουμανία	11/03/08
Σλοβακία	24/06/08
Σλοβενία	24/04/08
Σουηδία	03/12/08
Τσεχία	13/11/09
Φιλανδία	30/09/08

Κεφάλαιο 3ο: Οι κύριες αλλαγές της Συνθήκης της Λισσαβώνας

3.1. Η φύση της Συνθήκης της Λισσαβώνας⁴⁸

Η φύση της νέας Συνθήκης είναι τροποποιητική των υφιστάμενων Συνθηκών, δηλαδή δεν παρουσιάζει μία νέα τάξη πραγμάτων. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας είναι ουσιαστικά μία συνθήκη θεσμικής αναδιάρθρωσης, αφού κατά 80% αναφέρεται στη θεσμική μηχανική της Ένωσης, ενώ διατηρούνται σε σημαντικό βαθμό οι θεσμικές καινοτομίες του Συντάγματος. Εγκαταλείπεται ωστόσο, κάθε αναφορά και υπόνοια που παραπέμπει σε Σύνταγμα και παράλληλα και η δυναμική που είχε αναπτυχθεί προς μία πολιτική ένωση⁴⁹. Ειδικότερα:

- εγκαταλείπεται ο όρος «Σύνταγμα»,
- δεν συμπεριλαμβάνονται τα ευρωπαϊκά σύμβολα (ύμνος, σημαία, σύνθημα, Ημέρα της Ευρώπης η 9^η Μαΐου),
- εγκαταλείφθηκαν όροι όπως «ευρωπαϊκός νόμος» και «ευρωπαϊκός νόμος- πλαίσιο» και διατηρήθηκαν οι όροι «απόφαση», «οδηγία», «κανονισμός»,
- εγκαταλείφθηκε ο όρος «Υπουργός Εξωτερικών» και διατηρήθηκε ο όρος «Υπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για Θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας»,
- παραλείπεται η αναφορά περί της αρχής «της υπεροχής του δικαίου της ΕΕ» έναντι αυτού των κρατών μελών,
- δεν ενσωματώνεται ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως στο Σύνταγμα, αν και καθίσταται νομικά δεσμευτικός⁵⁰.

3.2. Οι κύριες αλλαγές

Στο κεφάλαιο αυτό, παρουσιάζονται συνοπτικά οι κυριότερες αλλαγές που περιλαμβάνει η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Ειδικότερα:

- Η ΕΕ αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή Κοινότητα⁵¹. Εφόσον η ΕΕ απορροφά την Ευρωπαϊκή Κοινότητα καταργείται και η δομή των πυλώνων⁵². Η ΕΕ συγκροτείται πλέον ως ενιαίο θεσμικό σύνολο.

⁴⁸ Γενικά για την Συνθήκη της Λισσαβώνας βλ. μεταξύ άλλων του Piris J., *The Lisbon Treaty: A legal and political analysis*, Cambridge University Press, 2010/ Chraic P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2013.

⁴⁹ Ιωακείμης Κ. Π., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, *op. cit.*, σελ. 32.

⁵⁰ Εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου, της Πολωνίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας.

⁵¹ Άρθρο 1, πρώην άρθρο 1 της ΣΕΕ.

⁵² Στην ΣΕΕ δημιουργήθηκε η δομή των πυλώνων: Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πρώτος πυλώνας), Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (δεύτερος πυλώνας), Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις (τρίτος πυλώνας).

- Στο άρθρο 47 ΕΣΕΕ δηλώνεται ότι η ΕΕ αποκτά ενιαία νομική προσωπικότητα^{53 54}, με την οποία μπορεί να διαπραγματεύεται και να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες, να γίνεται μέλος διεθνών οργανισμών και να προσχωρεί σε διεθνείς συμβάσεις.
- Στο άρθρο 13 ΕΣΕΕ ορίζονται τα θεσμικά όργανα της Ένωσης: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το Δικαστήριο της ΕΕ, η ΕΚΤ και το Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθίσταται θεσμικό όργανο, ενώ μέχρι τότε ήταν μόνο πολιτικό. Σύμφωνα με το άρθρο 9B/ 15 ΕΣΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, καθώς και από τον Πρόεδρό του και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για Θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας συμμετέχει στις εργασίες του. Δημιουργείται λοιπόν, η θέση μόνιμου Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για δύομισι έτη, με θητεία άπαξ ανανεώσιμη. Πριν τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκούταν παράλληλα με την Προεδρία στο Συμβούλιο, δηλαδή ο αρχηγός του κράτους που ασκούσε την Προεδρία στο Συμβούλιο ήταν και πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Εκτός από τα καθήκοντα που έχει ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στα πλαίσια αυτού, στις αρμοδιότητές του συγκαταλέγεται και η εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου.
- Ενισχύεται σημαντικά ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισσαβώνας:
 - α) Επεκτείνεται η διαδικασία συναπόφασης σε περισσότερους από σαράντα νέους τομείς⁵⁵ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται σε μεγάλο βαθμό συν-νομοθέτης με το Συμβούλιο, μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας⁵⁶.

⁵³ Οι Συνθήκες Άμστερνταμ και Νίκαιας αναγνώριζαν νομική προσωπικότητα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δηλαδή στον πρώτο πυλώνα, όχι όμως στην ΕΕ, δηλαδή στο δεύτερο και στον τρίτο πυλώνα.

⁵⁴ Η νομική προσωπικότητα αποδίδει σε έναν διεθνή οργανισμό την ιδιότητα του υποκειμένου του διεθνούς δικαίου, δηλαδή ο οργανισμός αυτός έχει διεθνή δικαιώματα και υποχρεώσεις και τη δυνατότητα να διατηρεί τα δικαιώματά του, εγείροντας διεθνείς απαιτήσεις. Βλ. Νάσκου-Περράκη Π., *Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η θεσμική διάσταση*, Αθήνα: Σάκκουλας σελ. 53-56.

⁵⁵ Όπως στη γεωργία, την ενεργειακή ασφάλεια, τη μετανάστευση, τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις, την υγεία και τα διαρθρωτικά ταμεία.

⁵⁶ Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Συνδιαλλαγών, Μονάδα Συνδιαλλαγών και Συναπόφασης, *Συναπόφαση και Συνδιαλλαγή: ένας οδηγός για τον τρόπο με τον οποίο το Κοινοβούλιο συννομοθετεί σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Ιανουάριος 2012.

β) Το Κοινοβούλιο εγκρίνει το σύνολο του προϋπολογισμού της ΕΕ (η Συνθήκη της Λισσαβώνας καταργεί τη διάκριση μεταξύ «υποχρεωτικών» και «μη υποχρεωτικών» δαπανών) από κοινού με το Συμβούλιο (άρθρα 14 ΣΕΕ και 314 ΣΛΕΕ).

γ) Το Κοινοβούλιο εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής, δεν «εγκρίνεται» όπως στο παρελθόν, λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών και, συνεπαγόμενα την επιλογή των ψηφοφόρων.

δ) Το Κοινοβούλιο εγκρίνει τα μέλη της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένου και του Αντιπροέδρου της και Υπατου Εκπροσώπου. Επίσης, μπορεί να εγκρίνει και πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής (άρθρο 234 ΣΕΕ). Εάν η πρόταση αυτή εγκριθεί, τα μέλη της Επιτροπής οφείλουν να παραιτηθούν, όπως και ο Υπάτος Εκπρόσωπος από τα καθήκοντα που ασκεί στο πλαίσιο της Επιτροπής.

ε) Το Κοινοβούλιο εξασφαλίζει τη λογοδοσία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

στ) Σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣΕΕ/48 ΕΣΕΕ, μεταξύ άλλων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εμπλέκεται σε σημαντικό βαθμό στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών.

στ) Η Συνθήκη της Λισσαβώνας (άρθρο 9Α ΣΕΕ/14 ΕΣΕΕ) προβλέπει ακόμη ότι ο αριθμός των Ευρωβουλευτών «δεν υπερβαίνει τους επτακόσιους πενήντα συν τον πρόεδρο. Η εκπροσώπηση των πολιτών είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη, με ελάχιστο όριο έξι μελών ανά κράτος μέλος. Κανένα κράτος μέλος δε λαμβάνει περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες».

Κατανομή εδρών από το 2014					
Κράτος μέλος	Έδρες	Ποσοστό	Κράτος μέλος	Έδρες	Ποσοστό
Γερμανία	96	12.8%	Αυστρία	18	2.4%
Γαλλία	74	9.9%	Βουλγαρία	17	2.3%
Ιταλία	73	9.7%	Σλοβακία	13	1.7%
Ηνωμένο Βασίλειο	73	9.7%	Φινλανδία	13	1.7%
Ισπανία	54	7.2%	Δανία	13	1.7%
Πολωνία	51	6.8%	Λιθουανία	11	1.5%
Ρουμανία	32	4.3%	Ιρλανδία	11	1.5%
Ολλανδία	26	3.5%	Κροατία	11	1.5%
Ελλάδα	21	2.8%	Λετονία	8	1.1%
Πορτογαλία	21	2.8%	Σλοβενία	8	1.1%
Βέλγιο	21	2.8%	Κύπρος	6	0.8%

Ουγγαρία	21	2.8%	Μάλτα	6	0.8%
Τσεχία	21	2.8%	Λουξεμβούργο	6	0.8%
Σουηδία	20	2.7%	Εσθονία	6	0.8%

- Οι σημαντικές ουσιαστικά αλλαγές που συμπεριλαμβάνονται στην Συνθήκη της Λισσαβώνας αναφορικά με το Συμβούλιο είναι:

α) η υιοθέτηση της «ομαδικής Προεδρίας», δηλαδή την Προεδρία ασκεί μια ομάδα τριών κρατών- μελών, λαμβάνοντας υπόψη τη διαφοροποίηση και τις γεωγραφικές ισορροπίες στην ΕΕ για διάστημα 18 μηνών (Δήλωση 9). Ωστόσο, ο ρόλος της Προεδρίας δεν θα πρέπει να υπερεκτιμάται, καθώς ο βαθμός ανάπτυξης πολιτικής από το προεδρεύων κράτος μέλος εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από την προηγούμενη θητεία, αφού θα πρέπει να ολοκληρώσει το έργο της, εφόσον γίνεται βάσει κοινού προγράμματος. Επίσης, η διάρκεια της θητείας, έξι μήνες, συχνά δεν είναι αρκετή για την πρωτοβουλία και ανάπτυξη πολιτικών, ενώ τέλος ο φόρτος εργασίας θα είναι ιδιαίτερα βαρύς για το προεδρεύων κράτος μέλος⁵⁷. Παρόλα αυτά, μέσω της εναλλαγής της Προεδρίας ανά εξάμηνο καθίσταται δυνατή η συμμετοχή όλων των κρατών μελών και έτσι καθένα ξεχωριστά έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει με ουσιαστικό τρόπο στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁵⁸,

β) η Συνθήκη της Λισσαβώνας διαχωρίζει το «Συμβούλιο Γενικών και Εξωτερικών Υποθέσεων» σε «Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων» και σε «Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων». Έτσι απλοποιείται η σύνθεσή του, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του,

γ) ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας θα προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων (άρθρο 27), δηλαδή η σύνθεση αυτή του Συμβουλίου θα έχει μόνιμο Πρόεδρο,

δ) το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης,

ε) Σύμφωνα με το άρθρο 241 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 20 ΣΕΚ), «το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με απλή πλειοψηφία, δύναται να ζητήσει από την Επιτροπή να διεξαγάγει τις, κατά την άποψή του, πρόσφορες έρευνες για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών και να του υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις. Εάν η Επιτροπή δεν υποβάλει

⁵⁷ Nugent N., *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, *op. cit.*, σελ. 225.

⁵⁸ Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήση, 2013, σελ. 53.

πρόταση, γνωστοποιεί τους σχετικούς λόγους στο Συμβούλιο». Με βάση το άρθρο αυτό και το Συμβούλιο έχει δικαίωμα ανάληψης πρωτοβουλιών, όχι μόνο η Επιτροπή.

Η σειρά των Προεδριών του Συμβουλίου μέχρι το 2030 είναι η εξής:

Μάλτα	Ιανουάριος-Ιούνιος	2017
Εσθονία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2017
Βουλγαρία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2018
Αυστρία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2018
Ρουμανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2019
Φινλανδία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2019
Κροατία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2020
Γερμανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2020
Πορτογαλία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2021
Σλοβενία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2021
Γαλλία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2022
Τσεχική Δημοκρατία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2022
Σουηδία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2023
Ισπανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2023
Βέλγιο	Ιανουάριος-Ιούνιος	2024
Ουγγαρία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2024
Πολωνία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2025
Δανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2025
Κύπρος	Ιανουάριος-Ιούνιος	2026
Ιρλανδία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2026
Λιθουανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2027
Ελλάδα	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2027

Ιταλία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2028
Λετονία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2028
Λουξεμβούργο	Ιανουάριος-Ιούνιος	2029
Κάτω Χώρες	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2029
Σλοβακία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2030
Μάλτα	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2030

59

- Επεκτείνεται ο αριθμός των θεμάτων με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, για τα οποία η λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο επιτυγχάνεται με ειδική πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία (περίπου 40-45 επεκτάσεις). Η μεταρρύθμιση αυτή διευρύνει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της «κοινοτικής μεθόδου»⁶⁰.
- Επιπλέον, αντικαταστάθηκε το σύστημα της Νίκαιας⁶¹. Ειδικότερα, το σύστημα διττής ειδικής πλειοψηφίας, το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 2014 προβλέπει ότι όταν το Συμβούλιο ψηφίζει βάσει πρότασης της Επιτροπής ή του Ύπατου Εκπροσώπου για να ληφθεί μία απόφαση θα πρέπει το 55 % των κρατών μελών να ψηφίσουν υπέρ, δηλαδή 16 από τα 28 κράτη μέλη, τα οποία να εκπροσωπούν τουλάχιστον το 65 % του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ. Όταν το Συμβούλιο ψηφίζει βάσει πρότασης που δεν έχει υποβληθεί από την Επιτροπή ή τον Ύπατο Εκπρόσωπο, απόφαση μπορεί να ληφθεί εφόσον το 72% των ψήφων των χωρών της ΕΕ είναι υπέρ και οι εν λόγω ψήφοι εκπροσωπούν τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού. Έως την 31η Μαρτίου 2017, κάθε κράτος μέλος θα μπορεί να απαιτεί την εφαρμογή των προηγούμενων κανόνων. Καθίσταται δυνατή και η εφαρμογή του «Συμβιβασμού των Ιωαννίνων» σύμφωνα με τον οποίο μπορεί ένας αριθμός κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν 55% του πληθυσμού ή των κρατών μελών που απαιτούνται για την ύπαρξη μειοψηφίας αρνησικυρίας, να ζητήσουν επανεξέταση ενός σχεδίου νόμου πριν αυτό εγκριθεί. Από την 1η Απριλίου 2017, ο νέος κανόνας ειδικής πλειοψηφίας θα είναι υποχρεωτικός.

⁵⁹ Εκ περιτροπής Προεδρίες του Συμβουλίου: απόφαση σχετικά με αναθεωρημένη εντολή, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/07/26-council-rotating-presidencies-revised-order/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

⁶⁰ Chatzistavrou F., «The Distribution of Competences under the Reform Treaty: Some Suggestions towards an Improved Policy-Making Process», σελ. 227.

⁶¹ Το σύστημα της Νίκαιας προβλέπει κατανομή των ψήφων μεταξύ των κρατών μελών, λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος του πληθυσμού, και απαιτείται το 71% των ψήφων για να ληφθεί μία απόφαση.

- Οι δύο ουσιαστικά θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας όσον αφορά την Επιτροπή, τις οποίες διατήρησε από το Σύνταγμα, αφορούν πρώτον, τη σύνθεση της Επιτροπής και δεύτερον το διορισμό του Προέδρου της.

Σχετικά με την σύνθεση της Επιτροπής, αποφασίστηκε (άρθρο 9Δ ΣΕΕ/ 17 ΕΣΕΕ) ότι μέχρι την 31η Οκτωβρίου 2014, η Επιτροπή θα απαρτίζεται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, ενώ από 1ης Νοεμβρίου 2014, η Επιτροπή θα απαρτίζεται από αριθμό μελών ο οποίος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του Ύπατου Εκπροσώπου, θα αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον αριθμό αυτό. Η πρόβλεψη για τη μείωση του μεγέθους της Επιτροπής τελικά δεν εφαρμόστηκε και τροποποιήθηκε με ομόφωνη απόφαση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενόψει του δεύτερου ιρλανδικού δημοψηφίσματος για την επικύρωση της Συνθήκης. Έτσι, παρέμεινε σε ισχύ η αρχή «ένας Επίτροπος ανά κράτος μέλος».

Όσον αφορά την εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής (άρθρο 9Δ ΣΕΕ/ 17 ΕΣΕΕ), προβλέπεται ότι θα εκλέγεται και δεν θα εγκρίνεται απλώς, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όπως στο παρελθόν, έπειτα από σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών.

Στο άρθρο 9Δ ΣΕΕ/ 18 ΕΣΕΕ προβλέπεται ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα είναι και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής με καθήκοντα στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, αλλά και στον συντονισμό των άλλων διαστάσεων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Όπως προαναφέρθηκε, ο Πρόεδρος της Επιτροπής, ο Ύπατος Εκπρόσωπος και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Κοινοβουλίου, το οποίο μπορεί να εγκρίνει και πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής, που αν εγκριθεί, τα μέλη της Επιτροπής οφείλουν να παραιτηθούν από τα καθήκοντά τους και ο Ύπατος Εκπρόσωπος οφείλει να παραιτηθεί από τα καθήκοντα στο πλαίσιο της Επιτροπής.

- Ο θεσμός του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας ενισχύεται και διευρύνονται οι αρμοδιότητές του, καθώς γίνεται παράλληλα και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Αντικαθιστά τις θέσεις του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ και του Επιτρόπου Εξωτερικών Σχέσεων. Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας ο Ύπατος Εκπρόσωπος:

α) διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής (άρθρο 9 ΣΕΕ/ 18 ΕΣΕΕ),

β) ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης,

γ) ζητά τακτικά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και της κοινής πολιτικής ασφαλείας και άμυνας και το ενημερώνει σχετικά (άρθρο 21 ΣΕΕ/ 36 ΕΣΕΕ),

δ) μπορεί να υποβάλει στο Συμβούλιο από κοινού με την Επιτροπή κοινές προτάσεις (άρθρο 22 ΕΣΕΕ),

ε) καταρτίζει προτάσεις και διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο (άρθρο 27),

στ) εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτους εξ ονόματος της ΕΕ (άρθρο 27),

ζ) Επικουρείται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (άρθρο 27)⁶².

- Στο άρθρο 3β της ΣΕΕ/ 5 ΕΣΕΕ αναφέρονται οι βασικές αρχές που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων: η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ενώ οριοθετούνται σαφώς οι αρμοδιότητες της ΕΕ ως «αποκλειστικές» (2Β ΣΛΕΕ/ 3 ΕΣΛΕΕ), «συντρέχουσες» (2Α ΣΛΕΕ/ 2 ΕΣΛΕΕ) και «υποστηρικτικές/ συμπληρωματικές» (2Ε ΣΛΕΕ/ 6 ΕΣΛΕΕ).

- Η Συνθήκη της Λισσαβώνας προσδιόρισε για πρώτη φορά το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

α) η Επιτροπή υποχρεούται να επανεξετάσει μία πρόταση αν το ένα τρίτο των εθνικών κοινοβουλίων θεωρήσει ότι η πρόταση αυτή παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας. Αν η Επιτροπή επιμείνει στην πρότασή της και τα κοινοβούλια φέρουν ακόμη αντιρρήσεις, τότε η Επιτροπή υποχρεούται να παραπέμψει την πρόταση αυτή στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου απαιτείται μια πλειοψηφία 55% στο Συμβούλιο ή μια απλή πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο για να ανασταλεί η πρόταση⁶³,

β) μπορούν να ασκήσουν βέτο σε απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να αλλάξει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο σε συγκεκριμένη περίπτωση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία,

γ) ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων⁶⁴,

⁶² «Η υπηρεσία αυτή συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και απαρτίζεται από υπαλλήλους των αρμοδίων διευθύνσεων της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής, καθώς και αποσπασμένο προσωπικό των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών».

⁶³ Πρωτόκολλο (αριθ. 2), Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (Άρθρα 6,7,8) της Συνθήκης της Λισσαβώνας.

⁶⁴ Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Άρθρο 8Γ ΣΕΕ/ 12 ΕΣΕΕ) της Συνθήκης της Λισσαβώνας.

δ) συμμετέχουν στην αξιολόγηση της υλοποίησης των πολιτικών της ΕΕ στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και συμπράττουν στον πολιτικό έλεγχο της Europol και στην αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust),

ε) συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 48,

στ) ενημερώνονται για τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση (άρθρο 49),

ζ) λαμβάνουν μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωκοινοβουλίου.

- Στη Συνθήκη επίσης προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη που θέλουν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ μπορούν να προσφεύγουν στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και να ασκούν τις αρμοδιότητες αυτές, εφαρμόζοντας τις κατάλληλες διατάξεις των Συνθηκών. Η απόφαση με την οποία εγκρίνεται ενισχυμένη συνεργασία εκδίδεται από το Συμβούλιο, εφόσον αυτό διαπιστώσει ότι οι επιδιωκόμενοι στόχοι της συνεργασίας αυτής δεν μπορούν να επιτευχθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την Ένωση στο σύνολό της, και υπό τον όρο ότι θα συμμετέχουν σε αυτήν τουλάχιστον εννέα κράτη μέλη. Οι πράξεις που θεσπίζονται μέσω της ενισχυμένης συνεργασίας είναι δεσμευτικές μόνο για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν και δεν θεωρούνται ως κερκτημένο και για τα κράτη που είναι υποψήφια για ένταξη (άρθρο 20 ΣΕΕ).
- Σύμφωνα με το άρθρο 48 (πρώην άρθρο 48 ΣΕΕ) περιλαμβάνονται δύο διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, οι οποίες και οι δύο προβλέπουν τη λήψη αποφάσεων ομόφωνα: τη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης και απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης. Επιπλέον, ενισχύεται ο ρόλος του Κοινοβουλίου και προστίθεται ο θεσμός της Συνέλευσης (αντιπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων, των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής).
- Στη Συνθήκη προβλέπεται ακόμα εθελούσια αποχώρηση κράτους μέλους (άρθρο 49Α ΣΕΕ/ 50 ΕΣΕΕ): «κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες». Τέτοια πρόβλεψη συμπεριλαμβάνεται για πρώτη φορά σε Συνθήκη. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος που επιθυμεί να αποχωρήσει από την ΕΕ θα πρέπει να γνωστοποιήσει την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στη συνέχεια, η ΕΕ προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το εν λόγω κράτος συμφωνία με ρυθμίσεις για την αποχώρησή του, σχεδιάζοντας το μέλλον των σχέσεών του με την Ένωση. Η συμφωνία συνάπτεται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από έγκριση του Κοινοβουλίου.

- Καινοτομία είναι επίσης η θεσμοποίηση του Eurogroup ως άτυπο όργανο και η θέσπιση μόνιμου Προέδρου με 2,5 έτη θητεία.
- Στόχος της Συνθήκης της Λισσαβώνας είναι να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατικότητα- νομιμοποίηση- διαφάνεια της ΕΕ, ώστε να ξεπεραστεί το «δημοκρατικό της έλλειμμά» της. Για πρώτη φορά σε Συνθήκη προσδιορίζονται λεπτομερώς οι ευρωπαϊκές αξίες, «ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ελευθερία, δημοκρατία, ισότητα, κράτος δικαίου, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών». Προσδιορίζονται οι αρχές της Ένωσης, όπως η αρχή της ισότητας και της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Επίσης, προβλέπεται για πρώτη φορά η Πρωτοβουλία των πολιτών: «Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλλει νέες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών».
- Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας το Δικαστήριο της ΕΕ περιλαμβάνει το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, προβλέπεται σύσταση Επιτροπής με καθήκον να γνωμοδοτεί για τους υποψήφιους δικαστές, αυξάνονται οι γενικοί εισαγγελείς από οχτώ σε δώδεκα και διευρύνονται οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Επίσης, μέχρι τη Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν υπήρχε ρητή αναφορά σε κάποια Συνθήκη για την υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών. Για πρώτη φορά αυτή αναγνωρίζεται, αν και δε συμπεριλήφθηκε στη Συνθήκη, αλλά προσαρτήθηκε σε μορφή Δήλωσης σε αυτήν: «η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, οι Συνθήκες και το δίκαιο που θεσπίζεται από την Ένωση βάσει των Συνθηκών υπερισχύουν του δικαίου των κρατών μελών».
- Αν και τελικώς, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεν ενσωματώθηκε στον κύριο κορμό της Συνθήκης στο άρθρο 6 της ΣΕΕ προβλέπεται ότι ο Χάρτης έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Σε Πρωτόκολλο που έχει προσαρτηθεί στην Συνθήκη αναφέρεται ότι ο Χάρτης

δε δημιουργεί νέα νομικά δικαιώματα για το Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία, ενώ στην πορεία συμπεριλήφθηκε και η Τσεχική Δημοκρατία⁶⁵.

- Η εξωτερική δράση της ΕΕ ενσωματώνεται πλέον στο κύριο σώμα της Συνθήκης, χωρίς να είναι ξεχωριστός πυλώνας. Η ομοφωνία στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ διατηρείται (με ορισμένες εξαιρέσεις)⁶⁶. Σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισσαβώνας, η ΚΠΑΑ αποτελεί μέρος της ΚΕΠΠΑ και αναβαθμίζεται σε σημαντικό βαθμό:

- δηλώνεται ότι «η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Η κοινή αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα...» (άρθρο 42, πρώην άρθρο 17 ΣΕΕ),

- διευρύνεται το φάσμα των αποστολών της ΕΕ, καθώς προστίθενται καινούριες αποστολές στις Petersberg, όπως πρόληψη συγκρούσεων, παροχή βοήθειας σε στρατιωτικά θέματα κ.ά.,

- προβλέπεται ότι «η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας... εξασφαλίζει στην Ένωση επιχειρησιακή ικανότητα βασισμένη σε μη στρατιωτικά και στρατιωτικά μέσα», «τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Ένωσης, για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, στρατιωτικές και μη στρατιωτικές δυνατότητες, προκειμένου να συμβάλουν στους στόχους που καθόρισε το Συμβούλιο». Για πρώτη φορά προβλέπεται σε Συνθήκη ότι η Ένωση δύναται να χρησιμοποιεί στρατιωτικά μέσα, χωρίς ωστόσο να αποκτά μόνιμες στρατιωτικές δυνάμεις, αλλά αυτές παρέχονται από τα κράτη μέλη.

Προβλέπονται επίσης, δύο είδη ενισχυμένης συνεργασίας:

α) Το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής, στο πλαίσιο της ΕΕ, σε ομάδα κρατών μελών προκειμένου να διατηρηθούν οι αξίες της Ένωσης και να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντά της,

β) παρέχεται η δυνατότητα ενισχυμένης συνεργασίας ανάμεσα σε κράτη μέλη που το επιθυμούν και πληρούν τα κριτήρια, στον αμυντικό τομέα.

Επιπρόσθετα, στη Συνθήκη αναφέρεται ότι σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που διαθέτουν, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Η διατύπωση αυτή, αποτυπώνει τη διαδικασία μετεξέλιξης της αμυντικής πολιτικής σε σύστημα «συλλογικής ασφάλειας»⁶⁷.

Τέλος, συμπεριλαμβάνεται και ρήτρα αλληλεγγύης σύμφωνα με την οποία «σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή

⁶⁵ Πρωτόκολλο (Αριθ. 30): Σχετικά Με Την Εφαρμογή Του Χάρτη Του Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης Στην Πολωνία Και Στο Ηνωμένο Βασίλειο της Συνθήκης της Λισσαβώνας.

⁶⁶ Άρθρο 31 (πρώην άρθρο 23 ΣΕΕ).

⁶⁷ Ιωακείμης Κ. Π., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, op. cit.*, σελ. 113.

καταστροφή, τα υπόλοιπα κράτη μέλη του παρέχουν βοήθεια κατόπιν αιτήματος των πολιτικών του αρχών».

Κεφάλαιο 4ο: Γενική Θεώρηση: Διακυβερνητική ή Υπερεθνική Συνθήκη;

4.1. Ως προς το κείμενο της Συνθήκης αυτό καθ'αυτό

Όπως και σε άλλα πολιτικά συστήματα, η ΕΕ αγωνίζεται να βρει μια ισορροπία μεταξύ ενότητας και διαφορετικότητας, συντονισμού και αυτονομίας⁶⁸. Τελικό προϊόν των διαπραγματεύσεων τόσο για το Σύνταγμα όσο και για τη Συνθήκη της Λισσαβώνας υπήρξε ο πολιτικός συμβιβασμός ανάμεσα σε δύο τάσεις: τη διακυβερνητικότητα και την υπερεθνικότητα. Κάποιες από τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη τείνουν προς ένα διακυβερνητικό μοντέλο ολοκλήρωσης και άλλες προς ένα υπερεθνικό, ενώ ορισμένες αλλαγές από αυτές θα διαπιστώσουμε ότι επιδέχονται διπλής ανάγνωσης:

Τα κυριότερα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά που περιέχει η Συνθήκη της Λισσαβώνας μπορούν να εντοπισθούν στα εξής σημεία:

- Η θεσμική ισορροπία αλλάζει, καθώς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ένα κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο, συμπεριλαμβάνεται πλέον στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η δημιουργία της θέσης μόνιμου Προέδρου του συνιστά μία αλλαγή ιδιαιτέρως αμφιλεγόμενη ως προς την φύση της. Από τη μία υποστηρίχθηκε ότι η θέσπιση της θέσης μόνιμου Προέδρου θα λειτουργήσει θετικά τόσο όσον αφορά την συνοχή της ΕΕ, όσο και στην εξωτερική εκπροσώπησή της, λαμβάνοντας πάντα υπόψη τις αρμοδιότητες του Ύπατου Εκπροσώπου⁶⁹. Στα επιχειρήματα υπέρ συμπεριλαμβάνεται επίσης, ότι οι συχνές εναλλαγές στη Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου διατάρασσαν την αποτελεσματικότητά του και ότι ο φόρτος εργασίας που επωμιζόταν ο αρχηγός του κράτους μέλους ήταν ιδιαίτερα μεγάλος. Τέλος, η μόνιμη θέση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα μπορούσε να παρομοιασθεί με αυτήν ενός αρχηγού κράτους και με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η υπερεθνικότητα της ΕΕ, καθώς είναι ένα στοιχείο που της προσδίδει χαρακτηριστικά κρατικής οντότητας. Από την άλλη πλευρά όμως, με τη δημιουργία της θέσης αυτής πιθανόν να υπονομευθεί η Επιτροπή, ένα δηλαδή υπερεθνικό όργανο, ενισχύοντας τη διακυβερνητικότητα. Πέραν τούτου εκφράστηκαν ανησυχίες για το γεγονός ότι ένας ακόμη πρόεδρος στην Ένωση θα προκαλούσε σύγχυση και θα λειτουργούσε αναποτελεσματικά για παράδειγμα, όσον αφορά την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης και το ποιος κάνει τι. Οι αλλαγές στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι από τα πιο κεντρικά, αν όχι το πιο κεντρικό στοιχείο στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, καθώς η νέα θεσμική ισορροπία που προκύπτει μεταξύ του Προέδρου του Ευρωπαϊκού

⁶⁸ Olsen P. J., «Unity, diversity and democratic institutions», Arena Centre for European Studies, University of Oslo, σελ. 31.

⁶⁹ Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, *op. cit.*, σελ. 44.

Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ύπατου Εκπροσώπου, συνιστά ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για την φύση και την εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος στο μέλλον. Ωστόσο, αυτό φαίνεται βασικά από την εφαρμογή της Συνθήκης που εξετάζεται παρακάτω.

- Η αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων υποστηρίζεται ότι ενισχύει τη διαφάνεια και τη δημοκρατικότητα στην Ένωση⁷⁰. Όμως, η πρόβλεψη αυτή επί της ουσίας λειτουργεί σε βάρος της υπερεθνικότητας της ΕΕ και την καθιστά αντιπαραγωγική, καθώς το σύστημα λήψης αποφάσεων γίνεται πιο περίπλοκο και υπάρχει η πιθανότητα με τον τρόπο αυτό να υπονομευθούν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί⁷¹.
- Η πρόβλεψη για αποχώρηση κράτους μέλους μπορεί να ενθαρρύνει ένα κράτος να αποχωρήσει συντεταγμένα από την ΕΕ. Σίγουρα, όταν ένα κράτος αποφασίζει να αποχωρήσει κάνοντας χρήση του άρθρου 50 της Συνθήκης, η βούληση του αυτή αποτελεί την εντονότερη έκφραση της εθνικής του κυριαρχίας εντός της Ένωσης και κατά αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η διακυβερνητικότητά της.
- Η αναθεώρηση των συνθηκών, παρά τις όποιες αλλαγές και την εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εξακολουθεί να στηρίζεται στην ομοφωνία.
- Η εξωτερική δράση της ΕΕ αν και ενσωματώνεται πλέον στο κύριο σώμα της Συνθήκης, παραμένει στο διακυβερνητικό πεδίο. Αν εξαιρέσουμε τη δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου, δεν υφίστανται κάποιες πραγματικά ουσιαστικές αλλαγές στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ωστόσο, κανείς δεν μπορεί να παραγνωρίσει το γεγονός ότι υπάρχει κάποιου είδους εξωτερική πολιτική, η οποία σταδιακά παρουσιάζει μια πρόοδο, όμως παραμένει σε διακυβερνητική λογική. Η θεσμική αναβάθμιση δεν αρκεί, απαιτείται κυρίως βούληση από την πλευρά των κρατών μελών. Τα κράτη δυσκολεύονται να παραχωρήσουν κυριαρχία στα πεδία υψηλής πολιτικής. Στους εν λόγω τομείς, οι οποίοι συνδέονται με την εθνική κυριαρχία, είναι δύσκολη και η διακυβερνητική συνεργασία, πόσο μάλλον η υπερεθνική. Όσον αφορά τις ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας για την ΚΠΑΑ, αν και δίνουν νέα ώθηση στην ολοκλήρωσή της, ουσιαστικά η ΚΠΑΑ παραμένει μια περιοχή απλής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών και δεν συγκροτείται μία πραγματική αμυντική πολιτική.

Στα υπερεθνικά στοιχεία της Συνθήκης της Λισσαβώνας συμπεριλαμβάνονται:

⁷⁰ Wessels B. και Katz S. R., «Introduction: European Parliament, National Parliaments, European Integration», στο Wessels B. και Katz S. R. (επιμ.) *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, 1999, σελ. 4- 5.

⁷¹ *Ibid.*

- Η απορρόφηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από την ΕΕ και η κατάργηση των πυλώνων που αυτή συνεπάγεται, καθώς με τον τρόπο αυτό απλοποιείται σε μεγάλο βαθμό το σύστημα της Ένωσης και ενισχύεται η υπερεθνικότητά της, ενώ με την ενιαία νομική προσωπικότητα αναβαθμίζεται ο ρόλος της ως ανεξάρτητου δρώντα στη διεθνή σκηνή.
- Σταδιακά ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύθηκε με τις Συνθήκες και παράλληλα η δημοκρατικότητα και η υπερεθνικότητα της ενωμένης Ευρώπης. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας έτη περαιτέρω. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το όργανο, το οποίο βγήκε ιδιαίτερα ενισχυμένο από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Ωστόσο, η ενίσχυση αυτή δεν είναι ικανή ώστε να αλλάξει σε μεγάλο βαθμό την θεσμική ισορροπία ανάμεσα στα ευρωπαϊκά όργανα⁷². Το Ευρωκοινοβούλιο εξακολουθεί να μην έχει αποκτήσει τις αρμοδιότητες ενός πραγματικού κοινοβουλίου.
- Επιπρόσθετα, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας που συμπεριλαμβάνεται στη Συνθήκη, ενισχύει την υπερεθνικότητα, καθώς διευκολύνεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- Η διττή ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο αντικατοπτρίζει τη «διπλή νομιμοποίηση» της ΕΕ ως «ένωσης κρατών και πολιτών». Τα μεγαλύτερα πληθυσμιακά κράτη μέλη φαίνεται να επωφελούνται από το σύστημα της διπλής πλειοψηφίας, ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί ότι το σύστημα «αναστέλλουσας μειοψηφίας»⁷³ που προέβλεπε η Συνθήκη της Νίκαιας παρέμεινε σε ισχύ με αποτέλεσμα να μην διαταράσσονται ιδιαίτερα οι ισορροπίες μεταξύ των κρατών μελών.
- Η ενίσχυση της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου και η αύξηση των αρμοδιοτήτων του αποτελεί από τα πιο κεντρικά στοιχεία υπερεθνικότητας της Συνθήκης, καθώς συμβάλλει στο συντονισμό όλων των διαστάσεων της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και η Επιτροπή αποκτά το δικαίωμα πρωτοβουλίας μέσω του Υπατου Εκπροσώπου, που είναι και Αντιπρόεδρος της, στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής της ασφάλειας. Από τη μία, με τις πολλές προεδρίες (μόνιμος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Υπατος Εκπρόσωπος, μόνιμος Πρόεδρος Eurogroup και η «ομαδική Προεδρία» στο Συμβούλιο) καλύπτεται το έλλειμμα ηγεσίας στην ΕΕ, αλλά όμως μπορεί να προκύψει πρόβλημα συνεννόησης και σύγχυσης. Το ερώτημα που είχε θέσει πιο χαρακτηριστικά ο Κίσινγκερ στο παρελθόν -ποιον καλεί κάποιος όταν θέλει να μιλήσει με την Ευρώπη φαίνεται ότι εξακολουθεί να είναι επίκαιρο.

⁷² Wessels B. και Katz S. R., «Introduction: European Parliament, National Parliaments, European Integration», op. cit., σελ. 3.

⁷³ Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν άνω του 35% του πληθυσμού της ΕΕ.

- Η απλοποίηση και η σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων εδράζεται σε μία ομοσπονδιακή λογική και αναδεικνύει ακόμη περισσότερο τη μοναδικότητα της ΕΕ ως ένα *suis generis* σύστημα.
- Η θεσμοποίηση της ΕΚΤ, η οποία αποτελεί ένα από τα υπερεθνικά όργανα της ΕΕ, καθώς είναι ένας εντελώς ανεξάρτητος θεσμός που ασκεί άμεση εξουσία στους Ευρωπαίους πολίτες.
- Τα στοιχεία για την ενίσχυση της δημοκρατικότητας και ιδίως η Πρωτοβουλία των πολιτών, κατά την οποία για πρώτη φορά οι πολίτες της Ένωσης εμπλέκονται στη διαμόρφωση των πολιτικών, δίνουν έμφαση στον υπερεθνικό της χαρακτήρα.
- Η αναγνώριση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου αποτελεί βασικό στοιχείο υπερεθνικότητας της ΕΕ. Τα κράτη δεν συνεργάζονται σε διακυβερνητική βάση, αλλά αναπτύσσουν κοινούς κανόνες δικαίου και παραχωρούν μέρος της κυριαρχίας τους με στόχο την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη. Ενίοτε το Δικαστήριο της ΕΕ δεν ερμηνεύει απλώς δίκαιο, αλλά παράγει κίολας, με αποτέλεσμα η συνεισφορά του Δικαστηρίου στην πορεία και εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης να είναι καθοριστική.
- Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ακόμη και αν δεν συμπεριλαμβάνεται στο βασικό κείμενο της Συνθήκης, ενισχύει επίσης τη δημοκρατικότητα της ΕΕ και έτσι αποκτά κάποιου είδους συνταγματικότητα, αν και κάποια κράτη αντιτέθηκαν στην υιοθέτησή του ως νομικά δεσμευτικό κείμενο, διότι δεν επιθυμούσαν η Συνθήκη να περιέχει συνταγματικά χαρακτηριστικά, όπως η Βρετανία και η Πολωνία.
- Η εξωτερική δράση της Ένωσης ενσωματώνεται πλέον στο κύριο σώμα της Συνθήκης, χωρίς να είναι ξεχωριστός πυλώνας. Ωστόσο, παραμένει στο διακυβερνητικό πεδίο. Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας στην ΚΠΑΑ δίνουν νέα ώθηση στην ολοκλήρωσή της, αλλά η ΚΠΑΑ εξακολουθεί να διαπνέεται από διακυβερνητική λογική.
- Οι ενισχυμένες συνεργασίες αναμφίβολα ενισχύουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης, καθώς δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη που το επιθυμούν να εμβαθύνουν μέσω της συνεργασίας τους σε ορισμένες πολιτικές. Παρόλα αυτά, μακροπρόθεσμα η πρόβλεψη αυτή μπορεί να συμβάλλει στη δημιουργία μιας Ένωσης πολλών διαφορετικών ταχυτήτων και διαβαθμίσεων με αποτέλεσμα τη διάβρωση της συνοχής μεταξύ των κρατών μελών, κάτι το οποίο θα κριθεί από την εφαρμογή της ρύθμισης αυτής.

Διακυβερνητικότητα	Υπερεθνικότητα
• Θεσμοποίηση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου • Μόνιμος Πρόεδρος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο • Αποχώρηση κράτους μέλους • Αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων	• Κατάργηση πυλώνων- ενιαία νομική προσωπικότητα • Ενίσχυση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου • Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Έπαυτο Εκπροσώπου • Διττή ειδική πλειοψηφία • Επέκταση ειδικής πλειοψηφίας • Κατανομή αρμοδιοτήτων • Θεσμοποίηση ΕΚΤ • Ενίσχυση δημοκρατικότητας • Πρωτοβουλία υπέρ πολιτών • Αναγνώριση υπεροχής ενωσιακού δικαίου • Ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων • Αναβάθμιση ΚΠΑΑ

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας δε συμβάλλει ιδιαίτερα στην εμβάθυνση της διαδικασίας ολοκλήρωσης, καθώς δεν περιλαμβάνει ιδιαίτερες αλλαγές όσον αφορά τις πολιτικές της ΕΕ, αφού όπως προαναφέρθηκε είχε ως στόχο τη θεσμική αναδιάρθρωσή της. Η Συνθήκη απογοήτευσε τους ευρωπαϊστές, καθώς δεν υπάρχει κανένα σχέδιο για την εξέλιξη της Ένωσης. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι συνιστά πισωγύρισμα σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, παρόλα αυτά, διατηρεί τις περισσότερες θεσμικές καινοτομίες του και κατά τον τρόπο αυτό ενισχύεται ο υπερεθνικός χαρακτήρας. Αν και δεν συγκρίνεται με την ΕΕΠ, που εγκαθιδρύει την εσωτερική αγορά και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ που δημιούργησε την ΟΝΕ, συνθήκες ορόσημο για την εμβάθυνση της ολοκλήρωσης, η Συνθήκη της Λισσαβώνας θέτει τις βάσεις για περαιτέρω ολοκλήρωση. Δεν θα πρέπει να παραβλέψουμε το γεγονός ότι η υιοθέτηση της Συνθήκης αυτής έγινε σε μία ιδιαίτερα δύσκολη περίοδο για την ενωμένη Ευρώπη σε σχέση με προηγούμενες Συνθήκες, μετά την απόρριψη του Συντάγματος, και αποτέλεσε διέξοδο στην κρίση που είχε περιέλθει η ΕΕ την περίοδο εκείνη. Αν και η υιοθέτηση της έγινε υπό δύσκολες συνθήκες, η Συνθήκη ως κείμενο ενισχύει σημαντικά την υπερεθνικότητα. Ωστόσο, κάθε νομικό κείμενο τελικώς προσλαμβάνει την τελική του μορφή και δυναμική από τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται.

4.2. Η Εφαρμογή της Συνθήκης

Η εφαρμογή της Συνθήκης συνέπεσε χρονικά με το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης. Οι οικονομίες των περισσότερων κρατών μελών κλονίστηκαν από αυτήν. Το Σύμφωνο Σταθερότητας (όριο 3% για το έλλειμμα και 60% επί του ΑΕΠ για το χρέος) αποδείχτηκε ανεπαρκές και δε τηρήθηκε από κανένα κράτος, ακόμη και από τη Γερμανία⁷⁴. Αιφνιδιάστηκε η ΕΕ από την κρίση και η Συνθήκη της Λισσαβώνας κρίθηκε ανεπαρκής για την αντιμετώπισή της⁷⁵.

Η Ένωση την περίοδο της κρίσης ακολούθησε δύο αντιφατικές διαδρομές, μία προς τη διακυβερνητικότητα- ο ρόλος κάποιων κρατών μελών ενισχύθηκε σε σχέση με άλλα, με αποτέλεσμα να ενισχύεται το χάσμα μεταξύ των χωρών του πλουσιότερου Βορρά και του φτωχότερου Νότου, και μία προς την υπερεθνικότητα, όπως η ενίσχυση του ρόλου της ΕΚΤ. Διατυπώθηκαν πολλές διαφορετικές προσεγγίσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη όσον αφορά την αντιμετώπιση της κρίσης, τα οποία άρχισαν να αλληλοκατηγορούνται μεταξύ τους. Ο «γερμανικός δρόμος», ένας συντηρητικός δρόμος, που τελικά επικράτησε απέβλεπε στην πιο αυστηρή επιτήρηση των κρατών μελών στην Ευρωζώνη ώστε τα ελλείμματα να διατηρούνται σε χαμηλό επίπεδο, καθώς επίσης και επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση αποκλίσεων, όπως υιοθέτηση προγραμμάτων προσαρμογής, ακόμη και πιθανή αποχώρηση από την Ευρωζώνη⁷⁶.

Η κρίση ανέδειξε πρωτίστως τα διακυβερνητικά στοιχεία της ΕΕ. Ο ρόλος της Γερμανίας την περίοδο της κρίσης είναι πιο αυξημένος, με τη Γερμανίδα Καγκελάρια Άγγελα Μέρκελ να κάνει λόγο σε ομιλία της στο Bruges για εφαρμογή της «ενωσιακής μεθόδου» λήψης αποφάσεων στη θέση της «κοινοτικής», δηλαδή η πολιτική να ξεκινάει από τα κράτη μέλη, ουσιαστικά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και από τις πρωτεύουσες των κρατών μελών, και όχι από την Επιτροπή, όπως προβλέπει η κοινοτική μέθοδος⁷⁷ ⁷⁸. Η Συνθήκη θέλει να δώσει σημασία στην κοινοτική μέθοδο, όμως ουσιαστικά την εποχή της κρίσης έχει εφαρμοσθεί η ενωσιακή. Το στοιχείο αυτό συνηγορεί στην ενίσχυση της διακυβερνητικότητας την εποχή της κρίσης και την υπονόμευση ενός υπερεθνικού οργάνου όπως η Επιτροπή.

⁷⁴ Ιωακειμίδης Κ. Π., «Σε διαρκή επιτήρηση: Από το μνημόνιο σε ένα καθεστώς αυστηρής εποπτείας», (*Τα Νέα*, 1/11/2013), <http://www.tanea.gr/opinions/all-opinions/article/5050799/se-diarkh-epithrhsh/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

⁷⁵ Χατζηδάκης Κ., «Ένας χρόνος Συνθήκη της Λισσαβώνας και οικονομική κρίση», στο *Διεθνής και Ευρωπαϊκή πολιτική*, τεύχος 20, Παπαζήση, 2010, σελ. 49.

⁷⁶ Μαραβέγιας Ν., «Πρόλογος», στο Taylor P., *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Κριτική, 2010, σελ. 14.

⁷⁷ Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010, http://www.bruessel.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/945677/DD_RedeMerkelEuropakollegEN.pdf

⁷⁸ Dyson K., «The Euro Crisis, and Risk Management: Europe's Reluctant and Vulnerable Hegemonic Power», στο Ottavio G. και Saalfeld T. (επιμ), *Germany after the 2013 Elections: Breaking the Mould of Post- Unification Politics?*, Routledge, 2015 σελ. 64.

Η Δήλωση των κρατών μελών της Ευρωζώνης στις 25 Μαρτίου του 2010, αποτυπώνει την στρατηγική που θα ακολουθούσε η ΕΕ και τα μέλη της για την αντιμετώπιση της κρίσης. Ειδικότερα, συμφωνήθηκε ότι τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης είναι «έτοιμα να συνεισφέρουν σε συντονισμένο διμερή δανεισμό, στο πλαίσιο δέσμης, η οποία θα περιλαμβάνει ουσιαστική χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και πλειοψηφική ευρωπαϊκή χρηματοδότηση». Αποφασίζεται ακόμη, ότι θα πρέπει να ενισχυθεί μελλοντικά η επιτήρηση των οικονομικών και δημοσιονομικών κινδύνων καθώς και των μέσων για την πρόληψη αυτών, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Επιπλέον, τονίζεται η ανάγκη διαμόρφωσης ενός πλαισίου αντιμετώπισης των κρίσεων, «τηρουμένης της αρχής της δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών»⁷⁹.

Συνοπτικά, η δράση της ΕΕ έλαβε σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης που δεν συμπεριλαμβάνονταν στην Συνθήκη:

- δημιουργήθηκε ένας Ευρωπαϊκός μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM),
- ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF),
- ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ), το οποίο συγκεντρώνει τους φορείς που ασκούν χρηματοοικονομική εποπτεία σε εθνικό και σε υπερεθνικό επίπεδο, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου, την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων και την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) αντικαταστάθηκαν, το 2013, από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM). Επίσης, αποφασίστηκε η αυστηροποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας και γενικώς των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας με την υιοθέτηση πακέτου κανονισμών, γνωστών ως Six Pack και Two Pack.

Την περίοδο της κρίσης αυξάνεται η ισχύς του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου των Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της Ευρωζώνης. Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήταν αναμενόμενη μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ωστόσο η σημασία του, όπως και του Προέδρου του, αυξήθηκε πολύ περισσότερο με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και παράλληλα και η διακυβερνητικότητα της ΕΕ. Ο ρόλος της Επιτροπής στην αντιμετώπιση της κρίσης υπήρξε ιδιαίτερα περιορισμένος και έτσι περιορίστηκε η υπερεθνικότητα. Οι αποφάσεις λαμβάνονται κυρίως στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου, δηλαδή των διακυβερνητικών οργάνων της Ένωσης, όπως επίσης και μέσω διμερών συνομιλιών μεταξύ των κρατών μελών.

⁷⁹ Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ζώνης του Ευρώ, Βρυξέλλες, 25 Μαρτίου 2010.

Η οικονομική διακυβέρνηση που διαμορφώθηκε την περίοδο της κρίσης αποκλίνει σε σημαντικό βαθμό από τις Συνθήκες. Παρατηρούμε εγκατάλειψη σε σημαντικό βαθμό της κοινοτικής μεθόδου και ενίσχυση της διακυβερνητικότητας. Δημιουργούνται ανεξάρτητες αρχές, εκτός του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου και εμπλέκονται και άλλοι οργανισμοί, μη ευρωπαϊκοί, όπως το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ. Επιπλέον, καθίσταται εμφανές το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωζώνης: οι μηχανισμοί εποπτείας ενισχύονται δυσανάλογα με τις άλλες διαστάσεις της ΟΝΕ⁸⁰.

Το τελευταίο διάστημα στην οικονομική κρίση που ταλανίζει την ΕΕ, ήρθε να προστεθεί και το μεταναστευτικό- προσφυγικό ζήτημα. Η Ένωση έλαβε σειρά μέτρων προκειμένου να συγκρατήσει τις μεταναστευτικές ροές, όπως:

- τη χρησιμοποίηση μέσων για τον έλεγχο των συνόρων, όπως τη Frontex,
- η Ύπατη Εκπρόσωπος Μογκερίνι και ο Ευρωπαίος Επίτροπος για Θέματα Μετανάστευσης, Αβραμόπουλος κατέθεσαν «Δέκα Σημεία Άμεσης Δράσης»,
- ακολούθησε η «Νέα Ευρωπαϊκή Agenda για την Ασφάλεια»,
- η «Ευρωπαϊκή Agenda για την Μετανάστευση»,
- και το «Σχέδιο Μετεγκατάστασης» που αποφασίστηκε για πρώτη φορά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο 2015.

Επίσης, η ΕΕ άνοιξε διάλογο με την Τουρκία με στόχο τη συνεργασία για τον έλεγχο των ροών, ενώ υπογράφηκαν και δύο συμφωνίες, μία το Νοέμβριο του 2015 και μία τον Μάρτιο του 2016.

Τα αποτελέσματα της δράσης της Ένωσης είναι δυστυχώς απογοητευτικά. Οι δράσεις της στο θέμα της διαχείρισης των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών δεν εντάσσονται στο πλαίσιο μιας υπερεθνικής, κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, όπως προβλέπεται στο άρθρο 79 της ΣΛΕΕ. Η μεταναστευτική- προσφυγική κρίση οδήγησε στο διαχωρισμό των κρατών-μελών με ορισμένα κράτη μέλη μεταξύ των οποίων η Ουγγαρία, η Τσεχία, η Σλοβακία και η Πολωνία να επιδιώκουν να μεταφέρουν το κόστος της διαχείρισης της κρίσης σε άλλα κράτη μέλη⁸¹.

Παρατηρούμε λοιπόν, ότι σε συνθήκες κρίσης όπως οι σημερινές, τα κράτη μέλη επιδεικνύουν διακυβερνητικά αντανakλαστικά και ως εκ τούτου η Συνθήκη κρίνεται ανεπαρκής. Υπό διαφορετικές συνθήκες, η Συνθήκη της Λισσαβώνας θα μπορούσε να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για να κάνει η Ευρώπη το κρίσιμο βήμα για την περαιτέρω ενοποίησή της.

⁸⁰ Ιωακειμίδης Κ. Π., «Σε διαρκή επιτήρηση: Από το μνημόνιο σε ένα καθεστώς αυστηρής εποπτείας», (*Τα Νέα*, 1/11/2013), <http://www.tanea.gr/opinions/all-opinions/article/5050799/se-diarkh-epithrhsh/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

⁸¹ Τσάκωνας Π., «Ευρωπαϊκή Κρίση Ευθύνης και Διακυβέρνησης», (Heinrich Boll Stiftung, 25/2/2016), <https://gr.boell.org/el/2016/02/25/eyropaiki-krisi-eythynis-kai-diakyvernisis> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, η αποτελεσματικότητα μιας Συνθήκης δεν κρίνεται μόνο από τις διατάξεις που αυτή περιλαμβάνει, αλλά κυρίως από τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται.

Συμπεράσματα

Η ΕΕ φαίνεται να διανύει μία περίοδο στασιμότητας, αφού η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει χάσει τη δυναμικότητά της και το ευρωπαϊκό οικοδόμημα βρίσκεται σε μία φάση αδράνειας. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας δείχνει να μην είναι αποτελεσματική ώστε να θωρακίσει την Ένωση απέναντι στις νέες προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει. Η κρίση αποτέλεσε ορόσημο για την άνοδο του ευρωσκεπτικισμού και του λαϊκισμού στα κράτη μέλη και ενίσχυσε μια γενική τάση για «επανεθνικοποίηση της Ευρώπης»⁸². Τα κράτη μέλη υπό την παρούσα συγκυρία τείνουν να συμπεριφέρονται περισσότερο με κύριο γνώμονα την προάσπιση των εθνικών τους συμφερόντων και όχι την περαιτέρω εξέλιξη του ευρωπαϊκού σχεδίου. Η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία, κατά τη δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα δείχνει να βρίσκεται στην πιο κρίσιμη καμπή της από την αρχή της περιφερειακής ολοκλήρωσης τη δεκαετία του 1950, καθώς σήμερα έχει απολέσει τον προσανατολισμό της και απομακρύνεται όλο και περισσότερο από τον στόχο της πολιτικής ενοποίησης.

Η στασιμότητα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ξεκίνησε με την απόρριψη του Συντάγματος και συνεχίζεται έως σήμερα. Αρχικά, με την αποτυχία του Συντάγματος αλλοιώθηκε η δυναμική που είχε δημιουργηθεί προς την κατεύθυνση δημιουργίας μιας πραγματικής πολιτικής Ένωσης και αντί αυτού υιοθετήθηκε η Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία εγκαθιστά μία περισσότερο «γραφειοκρατική Ένωση»⁸³. Παρόλα αυτά, η Συνθήκη της Λισσαβώνας περιέχει αναμφίβολα σημαντικά στοιχεία που ενισχύουν την υπερεθνική φύση της ΕΕ, όπως είναι η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Υπατου Εκπροσώπου, και με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να θέσει τις βάσεις για την περαιτέρω εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Ωστόσο, η παρούσα συγκυρία δεν επιτρέπει την αξιοποίηση των ρυθμίσεων της Συνθήκης, τουλάχιστον όχι σε όλο τους το εύρος.

Η εφαρμογή της συνέπεσε με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, οπότε και φάνηκαν οι αδυναμίες της. Η κρίση ανέδειξε τα διακυβερνητικά στοιχεία της Ένωσης. Παρατηρούμε την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Προέδρου του και την αποδυνάμωση της Επιτροπής, του κατεξοχήν υπερεθνικού οργάνου. Όντας αδύναμη να αντιμετωπίσει μόνη της την κρίση, εμπλέκεται και το ΔΝΤ και με τον τρόπο αυτό υποβαθμίζεται ακόμη περισσότερο η υπερεθνικότητα. Η κρίση επιτάσσει τη διαμόρφωση μιας πορείας προς την οικονομική- πολιτική

⁸² Hartleb F., «European Project in danger? Understanding precisely the phenomena Euroscepticism, Populism and Extremism in times of crisis», στο *Review of European Studies*, Vol. 4, No. 5, doi:10.5539/res.v4n5p45, Canadian Center of Science and Education, 2012, σελ. 45.

⁸³ Ιωακείμης Κ. Π., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, *op. cit.*, σελ. 134.

ένωση και με τον τρόπο αυτό θα καλυφθούν οι αδυναμίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Η Ευρωζώνη είναι μια νομισματική ένωση που λειτουργεί με ενιαία νομισματική πολιτική, ενώ οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών είναι αποκεντρωμένες στα κράτη μέλη, αφού θεωρούνται παραδοσιακά στοιχεία της κρατικής υπόστασης⁸⁴. Η λύση έγκειται στην εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μέσω κοινής οικονομικής πολιτικής και εκχώρησης αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο με τη δημιουργία κοινοτικού προϋπολογισμού⁸⁵.

Παράλληλα, το προσφυγικό- μεταναστευτικό ζήτημα επιδείνωσε ακόμη περισσότερο την κατάσταση, με την Ευρώπη να βιώνει μία διπλή κρίση.

Αποκορύφωμα των εξελίξεων αυτών αποτέλεσε η απόφαση των Βρετανών πολιτών να αποχωρήσουν από την Ένωση. Ειδικότερα, στις 23 Ιουνίου, στο δημοψήφισμα που διεξήχθη για την παραμονή ή μη του Ηνωμένου Βασιλείου, οι Βρετανοί με ποσοστό 51,9 % έναντι 48,1% αποφάσισαν να αποχωρήσουν, με τη συμμετοχή να αγγίζει το 72,2%. Οι συνέπειες τόσο για το ίδιο το Ηνωμένο Βασίλειο, όσο και για την ΕΕ αναμένεται να είναι πολλές σε όλα τα επίπεδα: στο οικονομικό, στο πολιτικό και σε αυτό της ασφάλειας. Οι προκλήσεις για την ΕΕ πολλαπλασιάζονται μετά την απόφαση των Βρετανών, καθώς το Brexit θα μπορούσε να αποτελέσει την αρχή της αποσύνθεσης και του κατακερματισμού της, αφού δημιουργείται προηγούμενο αποχώρησης και για άλλα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, η Ένωση οφείλει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα προς την κατεύθυνση της εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ώστε να διαφυλάξει όσο είναι δυνατό τη συνοχή και σταθερότητά της.

Στις 16 Σεπτεμβρίου οι ηγέτες των είκοσι- επτά κρατών μελών (χωρίς την Πρωθυπουργό του Ηνωμένου Βασιλείου, Τερέζα Μέι) συναντήθηκαν στη Μπρατισλάβα, στο πλαίσιο μιας άτυπης διάσκεψης κορυφής, σε μια προσπάθεια να εφαρμοσθεί μια στρατηγική για το Brexit. Στη Σύνοδο αυτή, υιοθετήθηκε ένας «οδικός χάρτης»⁸⁶ σχετικά με το μέλλον και τις προοπτικές της Ένωσης. Τα αποτελέσματα ωστόσο υπήρξαν πενιχρά και δεν αποτελούν ικανή προϋπόθεση ώστε να βγει η ΕΕ από το αδιέξοδο στο οποίο έχει περιέλθει, αφού για ακόμη μία φορά τα είκοσι- επτά κράτη μέλη δεν κατόρθωσαν να υπερκεράσουν τις διαφορετικές τους αντιλήψεις και να υιοθετήσουν ένα σχέδιο με ουσιαστικά αποτελέσματα για μια κοινή πορεία. Η μόνη αξιοσημείωτη αναφορά που δύναται να εντοπίσει κανείς είναι αυτή για την προώθηση κοινής άμυνας, ζήτημα το οποίο μέχρι τότε το Ηνωμένο Βασίλειο μπλόκαρε διαρκώς, μέσω της

⁸⁴ Chatzistavrou F., «EU Policy and Constitutional Sovereignty: a Road Map», <http://www.institutdelors.eu/media/tgae20118dchatzistavrou.pdf?pdf=ok>, σελ.359.

⁸⁵ Μαραβέγιας Ν., «Πρόλογος», στο Taylor P., *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Κριτική, 2010, σελ. 12- 13.

⁸⁶ Η Δήλωση της Μπρατισλάβας, Μπρατισλάβα, 16 Σεπτεμβρίου 2016.

αξιοποίησης των ρυθμίσεων που περιέχει η Συνθήκη της Λισσαβώνας, όπως για παράδειγμα αυτήν της ενισχυμένης συνεργασίας⁸⁷.

Συνοψίζοντας, η Ένωση σήμερα βρίσκεται περισσότερο από ποτέ σε πολιτικό αδιέξοδο και η διαδικασία της ενοποίησης φαίνεται να διαπνέεται από μία διακυβερνητική χροιά. Όπως ανέφερε πρόσφατα και ο Πρόεδρος της Επιτροπής Jean Claude Juncker σε ομιλία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «ποτέ δεν έχει ξαναδεί τόσο κατακερματισμένη την ΕΕ όσο σήμερα»⁸⁸. Η κρίση που διανύει η Ευρώπη δεν θα ξεπεραστεί εύκολα. Ως εκ τούτου, χρειάζεται άμεσα μία νέα αφήγηση. Για την υπέρβαση της ύφεσης, η αναθέρμανση της ολοκλήρωσης κρίνεται απαραίτητη. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι η ισχύς βρίσκεται εν τη ενώσει για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν.

⁸⁷ Ιωακείμης Κ. Π., «Μπρατισλάβα: Ώδινεν Όρος;», (e- κύκλος, 18/9/2016), <http://ekyklos.gr/sb/276-bratislava.html> (πρόσβαση στις 18/9/2016).

⁸⁸ Jean-Claude Juncker European Parliament speech in full, (Independent, 14/9/2016), <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/jean-claude-juncker-european-parliament-speech-in-full-a7298016.html> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Brahm E., Sovereignty, (*Beyond Intractability*, 9/2004), <http://www.beyondintractability.org/essay/sovereignty> (πρόσβαση στις 15/9/2016).
- Bull H., *Η άναρχη κοινωνία: μελέτη της τάξης στην παγκόσμια πολιτική*, Γ' έκδοση, Αθήνα: Ποιότητα, 2007.
- Chatzistavrou F., «EU Policy and Constitutional Sovereignty: a Road Map», <http://www.institutdelors.eu/media/tgae20118dchatzistavrou.pdf?pdf=ok>
- Chatzistavrou F., «The Distribution of Competences under the Reform Treaty: Some Suggestions towards an Improved Policy-Making Process»
- Chraic P., *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2013.
- Colletaz P., «Introducing the European Union: Between Supranationalism and Intergovernmentalism», (*The Euroculturel*, 4/11/2013), <https://euroculturel.eu/2013/11/04/introducing-the-european-union-between-supranationalism-and-intergovernmentalism/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).
- Dyson K., «The Euro Crisis, and Risk Management: Europe's Reluctant and Vulnerable Hegemonic Power», στο Ottavio G. και Saalfeld T. (επιμ), *Germany after the 2013 Elections: Breaking the Mould of Post- Unification Politics?*, Routledge, 2015.
- Etzioni A., *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, N. York: Holt, Rinchard & Winston, 1965.
- Haas E., *The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces 1950- 1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958.

- Hartleb F., «European Project in danger? Understanding precisely the phenomena Euroscepticism, Populism and Extremism in times of crisis», στο *Review of European Studies*, Vol. 4, No. 5, doi:10.5539/res.v4n5p45, Canadian Center of Science and Education, 2012.
- Hoffman S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the case of Western Europe*, Daedalus, 1966.
- «Ireland back's the EU Lisbon Treaty», (*BBC news*, 3/10/2009), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8288181.stm> (πρόσβαση στις 15/9/2016).
- Jackson R. και Sorensen G., *Θεωρία και Μεθοδολογία των Διεθνών Σχέσεων*, Αθήνα: Gutenberg, 2006.
- Lindberg N. L., «Comment on Moravcsik», στο Bulmer S. και Scott A. (επιμ.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford and Cambridge, MA: Blackwell, 1994.
- Lindberg N. L., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press.
- Naclares J., «Towards a New European Treaty: How to recover the essence of the Constitutional Treaty, without really seeming to», Real Instituto Elcano, 2007.
- Nugent N., *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Γ' έκδοση, Αθήνα: Σαββάλας, 2012.
- Olsen P. J., «Unity, diversity and democratic institutions», Arena Centre for European Studies, University of Oslo.
- Piris J., *The Lisbon Treaty: A legal and political analysis*, Cambridge University Press, 2010.
- Puchala D., «Of Blind Men, Elephants and International Integration», στο *Journal of Common Market Studies*, 1976.

- Rosamond B., *Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Αθήνα: Μεταίχμιο, 2006.
- Taylor P., *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Κριτική, 2010.
- Wallace W., «Introduction: The Dynamics of European Integration», στο Wallace W. (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Λονδίνο: Pinter Pub Ltd, , 1992.
- Wessels B. και Katz S. R., «Introduction: European Parliament, National Parliaments, European Integration», στο Wessels B. και Katz S. R. (επιμ.) *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, 1999.

Ελληνόγλωσση

- Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Συνδιαλλαγών Μονάδα Συνδιαλλαγών και Συναπόφασης, *Συναπόφαση και Συνδιαλλαγή: ένας οδηγός για τον τρόπο με τον οποίο το Κοινοβούλιο συννομοθετεί σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Ιανουάριος 2012.
- Ήφαιστος Π., *Διπλωματία και Στρατηγική των Μεγάλων Ευρωπαϊκών Δυνάμεων, Γαλλίας, Γερμανίας, Μεγάλης Βρετανίας*, Αθήνα: Ποιότητα, 2010
- Ήφαιστος, Π., *Κοσμοθεωρητική ετερότητα και αξιώσεις πολιτικής κυριαρχίας*, Αθήνα: Ποιότητα, 2008
- Ιωακειμίδης Κ. Π., *Η Πόλη και η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Θεμέλιο, 1994.
- Ιωακειμίδης Κ. Π., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Αθήνα: Θεμέλιο, 2010.
- Ιωακειμίδης Κ. Π., «Σε διαρκή επιτήρηση: Από το μνημόνιο σε ένα καθεστώς αusteritής εποπτείας», (*Τα Νέα*, 1/11/2013), <http://www.tanea.gr/opinions/all-opinions/article/5050799/se-diarkh-epithrhsh/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).

- Ιωακειμίδης Κ. Π., «Μπρατισλάβα: Ώδινεν Όρος;», (e- κύκλος, 18/9/2016), <http://ekyklos.gr/sb/276-bratislava.html> (πρόσβαση στις 18/9/2016).
- Κοντιάδης Ξ., «Η ενεργοποίηση των ευρωπαϊκών λαών», στο *Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών*
- Κοτζιάς Ν., «Οι πολιτικοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η καινούρια αρχιτεκτονική της Ευρώπης», *Διαλεκτική* 8, 1993.
- Κουτσιαράς Ν., «Η τύχη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μετά από την (περίοδο) περισυλλογή(ς)», ΕΛΙΑΜΕΠ, 2007.
- Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήση, 2013.
- Νάσκου- Περράκη Π., *Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η θεσμική διάσταση*, Αθήνα: Σάκκουλας, 2005.
- Πλιάκος Δ. Α., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.
- Τσάκωνας Π., «Ευρωπαϊκή Κρίση Ευθύνης και Διακυβέρνησης», (Heinrich Boll Stiftung, 25/2/2016), <https://gr.boell.org/el/2016/02/25/eyropaiki-krisi-eythynis-kai-diakubernisis> (πρόσβαση στις 15/9/2016).
- Τσινισιζέλης Μ.Ι. και Χρυσοχόου Δ.Ν., 1995, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, Σιδέρης, 1995.
- Χατζηδάκης Κ., «Ένας χρόνος Συνθήκη της Λισσαβώνας και οικονομική κρίση», στο *Διεθνής και Ευρωπαϊκή πολιτική*, τεύχος 20, Παπαζήση, 2010.

Πρωτογενείς Πηγές

- Conference of The Representatives of The Governments of the Member States, Draft Treaty Amending The Treaty On European Union And The Treaty Establishing The European Community, Βρυξέλλες, 23 Ιουλίου 2007.

- Council of the European Union, 11218/07 Polgen 74, 26 Ιουνίου 2007.
- *Declaration by the Heads of State and Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe*, European Council 16 and 17 June 2005, Βρυξέλλες, 18 Ιουνίου 2005.
- European Commission, «The European Constitution: post- referendum survey in France», Eurobarometer Flash 171, 30 και 31 Μαΐου 2005.
- European Commission, «The European Constitution: post- referendum survey in The Netherlands», Eurobarometer Flash 172, 02/04 Ιουνίου 2005.
- European Commission, «Post- referendum survey in Ireland», *Eurobarometer* Flash 245, 18 Ιουνίου 2008.
- Jean-Claude Juncker European Parliament speech in full, (Independent, 14/9/2016), <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/jean-claude-juncker-european-parliament-speech-in-full-a7298016.html> (πρόσβαση στις 15/9/2016).
- Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010, http://www.brussel.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/945677/DD_RedeMerkelEuropakollegEN.pdf
- Διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, Σχέδιο Συνθήκης για την Τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Βρυξέλλες, 5 Οκτωβρίου 2007.
- Δήλωση επ' ευκαιρία της 50ής επετείου της υπογραφής των συνθηκών της Ρώμης, 25 Μαρτίου 2007.
- Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ζώνης του Ευρώ, Βρυξέλλες, 25 Μαρτίου 2010.

- Εκ περιτροπής Προεδρίες του Συμβουλίου: απόφαση σχετικά με αναθεωρημένη εντολή, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/07/26-council-rotating-presidencies-revised-order/> (πρόσβαση στις 15/9/2016).
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Συνθήκη για την θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», 2004/C 310/01, 16 Δεκεμβρίου 2004.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15/16 Ιουνίου 2006, Συμπεράσματα της Προεδρίας.
- Η Δήλωση της Μπρατισλάβας, Μπρατισλάβα, 16 Σεπτεμβρίου 2016.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την περίοδο προβληματισμού: η δομή, τα θέματα και το πλαίσιο για την αξιολόγηση της συζήτησης σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στρασβούργο, 19 Ιανουαρίου 2006.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της ικανότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εντάσσει νέα κράτη μέλη, Στρασβούργο, 13 Δεκεμβρίου 2006.