

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,

νομικό εργαλείο ενίσχυσης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου;

**Αντρέας Χριστοδούλου, Μεταπτυχιακός φοιτητής, LL.M κατεύθυνση δημοσίου δικαίου, Νομική Σχολή, Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου**

*Το παρόν άρθρο εξετάζει τη νομική δυνατότητα αναβάθμισης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου μέσω του θεσμικού ρόλου που αποδίδεται στα εθνικά κοινοβούλια της ΕΕ από το ευρωπαϊκό δίκαιο σε σχέση με τον έλεγχο της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας επί των σχεδίων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ. Η αυστηρή διάκριση των εξουσιών και το πολιτειακό σύστημα προεδρικής δημοκρατίας που προβλέπονται στο κυπριακό συνταγματικό πλαίσιο δεν επιτρέπουν στο κυπριακό κοινοβούλιο να διατυπώσει νομικά δεσμευτική εντολή προς την εκτελεστική εξουσία κατά την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η εν λόγω θεσμική «αδυναμία» του κοινοβουλίου διαφοροποιείται θετικά μέσω των δικαιωμάτων που παρέχονται μέσω του Πρωτοκόλλου (Αριθ.2) της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η νομική δυνατότητα παρέμβασης στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ αναβαθμίζει επίσης και την πτυχή του νομοθετικού έργου.*

**Σ**κοπός του παρόντος άρθρου είναι η εξέταση του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αναφορικά με τον έλεγχο της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας από τα κοινοβούλια των κρατών μελών, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο το εν λόγω πλαίσιο παρέχει τη νομική δυνατότητα ενίσχυσης του υφιστάμενου ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου στους τομείς της νομοθετικής δραστηριότητας και της άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί τον πιο πρόσφατο σταθμό σε μια εξελικτική πορεία κατοχύρωσης θεσμικού ρόλου για τα εθνικά κοινοβούλια στην ΕΕ, σε μια προσπάθεια μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος μέσα από τη λήψη αποφάσεων όσο το δυνατό εγγύτερα στους πολίτες<sup>[1]</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο, ένα πλέγμα διατάξεων της Συνθήκης παρέχει

το δικαίωμα στα κοινοβούλια, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας σε επίπεδο ΕΕ, να προβαίνουν σε έλεγχο της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ως αρχών που διέπουν την κατανομή αρμοδιότητας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας<sup>[2]</sup>.

Απαραίτητο στοιχείο προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός του παρόντος άρθρου αποτελεί, πρωτίστως, ο εννοιολογικός προσδιορισμός των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ώστε να καταστεί κατανοητή η λειτουργία τους στο ενωσιακό θεσμικό δίκαιο, καθώς επίσης και η συνοπτική παρουσίαση της διαδικασίας του ελέγχου των αρχών από τα κοινοβούλια, προκειμένου να αναδειχθεί η νομική του σημασία. Περαιτέρω, η διατύπωση συμπεράσματος αναφορικά με το περιθώριο νομικής αναβάθμισης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου προϋποθέτει,

«Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί τον πιο πρόσφατο σταθμό σε μια εξελικτική πορεία κατοχύρωσης θεσμικού ρόλου για τα εθνικά κοινοβούλια στην ΕΕ»

<sup>[1]</sup> Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός και Θεόδωρος Γεωργόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Θεσμικό Δίκαιο, Τόμος Ι (3<sup>η</sup> Έκδ, Νομική Βιβλιοθήκη 2017) 89.

<sup>[2]</sup> Άρθρα 5(3) και 12 Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης [2008] ΕΕ

C115/13· Πρωτόκολλο (Αριθ.1) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση [2008] C115/203 [στο εξής «Πρωτόκολλο (Αριθ.1)»]. Πρωτόκολλο (Αριθ.2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας [2008] C115/206 [στο εξής «Πρωτόκολλο (Αριθ.2)»].

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

κατά λογική αναγκαιότητα, τη συνοπτική αναφορά στον υφιστάμενο ρόλο του, όπως αυτός καθορίζεται στο συνταγματικό πλαίσιο της κυπριακής έννομης τάξης.

Λαμβανομένης υπόψη της γενικότερης επισημονικής συζήτησης περί της αναβάθμισης του θεσμικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ μέσα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>[3]</sup>, η συνεισφορά που επιχειρείται με το παρόν άρθρο εστιάζεται ειδικά στην περίπτωση του κυπριακού κοινοβουλίου υπό την οπτική γωνία του ρόλου που του αποδίδεται στο συνταγματικό πλαίσιο της κυπριακής έννομης τάξης και στην ύπαρξη -ή μη- νομικού ερείσματος ενίσχυσης αυτού του ρόλου μέσω του ελέγχου των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο. Επίσης, δεδομένου ότι η αρχή της επικουρικότητας και ο έλεγχός της από τα εθνικά κοινοβούλια, πέρα από νομικό περιεχόμενο και σημασία, ενέχει επιπρόσθετα και πολιτική πτυχή<sup>[4]</sup>, διευκρινίζεται ότι η τελευταία δεν θα απασχολήσει το παρόν άρθρο, του οποίου ο σκοπός εστιάζεται στην αμιγώς νομική πτυχή.

Η δομή στα κεφάλαια που ακολουθούν συγκροτείται ως ακολούθως: στο δεύτερο κεφάλαιο περιλαμβάνεται αναφορά στην έννοια και στη θεσμική κατοχύρωση της αρχής της επικουρικότητας, ακολουθούμενη από την αρχή της αναλογικότητας στο τρίτο κεφάλαιο. Στο τέταρτο κεφάλαιο παρατίθεται συνοπτικά η διαδικασία ελέγχου των εν λόγω αρχών. Ακολούθως, στο πλαίσιο του πέμπτου κεφαλαίου αναλύεται ο υφιστάμενος ρόλος του κυπριακού κοινοβουλίου, ενώ στο έκτο

κεφάλαιο αναπτύσσεται το ζήτημα της νομικής δυνατότητας ενίσχυσης του ρόλου του. Εν κατακλείδι, παρατίθεται σύνοψη των σχετικών συμπερασμάτων.

### 1. Η αρχή της επικουρικότητας

#### 1.1 Έννοια και θεσμική κατοχύρωση

Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί κανόνα κατανομής αρμοδιότητας, ο οποίος εφαρμόζεται στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, δεδομένου ότι στο Άρθρο 5(3) της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) - όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας - ρητά προβλέπεται ότι η εν λόγω αρχή αφορά τους τομείς μη αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης<sup>[5]</sup>. Με άλλα λόγια, στους τομείς όπου, τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη έχουν αρμοδιότητα θέσπισης νομοθετικών ρυθμίσεων, προκύπτει ζήτημα προτεραιότητας σε σχέση με το επίπεδο άσκησης μιας τέτοιας αρμοδιότητας. Επ' αυτού, η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατό εγγύτερα στους πολίτες<sup>[6]</sup>, δίδει προβάδισμα στη θέσπιση ρυθμίσεων σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο, ενώ επιτάσσει τη θέσπιση κανόνων δικαίου σε υπερεθνικό επίπεδο από την ίδια την Ένωση, μόνο εφόσον οι στόχοι της προβλεπόμενης ρυθμιστικής δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, αλλά αντίθετα, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της

« στους τομείς όπου, τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη έχουν αρμοδιότητα θέσπισης νομοθετικών ρυθμίσεων, προκύπτει ζήτημα προτεραιότητας σε σχέση με το επίπεδο άσκησης μιας τέτοιας αρμοδιότητας»

[3] Theo Jans and Sonia Piedrafita, «The Role of National Parliaments in European Decision Making», EIPASCOPE 2009/1, 19 <[http://aei.pitt.edu/12376/1/20090709111616\\_Art3\\_Eipascoop2009\\_01.pdf](http://aei.pitt.edu/12376/1/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf)> πρόσβαση 28 Ιανουαρίου 2018· Ian Cooper (2012) «A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon», West European Politics, 35:3, 441-465 <<http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>> πρόσβαση 28 Ιανουαρίου 2018· Adam Cygan, «National parliaments within the EU polity-no longer losers but hardly victorious», ERA Forum (2012) 12: 517-533 <<https://doi.org/10.1007/s12027-011-0233-9>> πρόσβαση 28 Ιανουαρίου 2018· Gabriël A. Moens & John Trone (2015), «The Principle of Subsidiarity In

EU Judicial And Legislative Practice: Panacea or Placebo?», Journal of Legislation, Vol. 41, Iss. 1, Article 2, 72 <<http://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol41/iss1/2>> πρόσβαση 26 Ιανουαρίου 2018· Katrin Auel & Thomas Christiansen, «After Lisbon: National Parliaments in the European Union», West European Politics, 2015 Vol. 38, No. 2, 261-281 <<http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.990693>> πρόσβαση 25 Ιανουαρίου 2018·

[4] Stephen Weatherill, *Cases and Materials on EU Law* (10<sup>th</sup> Edn, OUP 2012) 563-566· Marco Goldoni, Reconstructing the early warning system on subsidiarity: the case for political judgment, ELRev 2014, 39(5) 663.

[5] Καλαβρός και Γεωργόπουλος, (α)1) 85.

[6] Προοίμιο Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης [2008] EE C115/13.

## Ενωσιακό Δίκαιο

προβλεπόμενης δράσης, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα στο επίπεδο της Ένωσης<sup>[7]</sup>.

### 1.2 Η προέλευση και ιστορική εξέλιξη της αρχής μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η αρχή της επικουρικότητας έλκει την καταβολή της από το γερμανικό συνταγματικό δίκαιο στο πλαίσιο του οποίου επίσης λειτουργεί ως κανόνας κατανομής αρμοδιότητας μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των ομόσπονδων κρατιδίων<sup>[8]</sup>.

Ο κανόνας που εισάγει η αρχή της επικουρικότητας πρωτοεμφανίζεται στο Άρθρο 130-R (4) της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987), μόνο όμως σε σχέση με τη θέσπιση κανόνων δικαίου στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και μάλιστα χωρίς να γίνεται ρητή αναφορά στην εν λόγω αρχή. Η ρητή θεσμική κατοχύρωση της αρχής πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Μάαστριχτ, 1992)<sup>[9]</sup>, ενώ αργότερα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) προσαρτήθηκε ειδικό Πρωτόκολλο, στο οποίο περιλήφθηκαν κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με τον τρόπο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας (και της αναλογικότητας)<sup>[10]</sup>. Σύμφωνα με το εν λόγω Πρωτόκολλο, η θέσπιση ρυθμίσεων σε υπερεθνικό αντί σε εθνικό επίπεδο πραγματοποιείται στη βάση τριών κριτηρίων: στο υπό ρύθμιση ζήτημα να περιλαμβάνονται διασυννοριακές πτυχές που να μην μπορούν να ρυθμιστούν αποτελεσματικά με τη θέσπιση εθνικών μέτρων· η λήψη εθνικών νομοθετικών μέτρων ή η μη θέσπιση νομοθεσίας σε επίπεδο ΕΕ να αντίκειται στις Συνθήκες της ΕΕ ή να είναι επιβλαβής για τα συμφέροντα των κρατών μελών· η θέσπιση νομοθεσίας σε υπερεθνικό επίπεδο να συνεπάγεται σαφή πλεονεκτήματα συγκριτικά με τη ρυθμιστική δράση

των κρατών μελών λόγω της κλιμακίας στην οποία θα διεξαχθεί ή των αποτελεσμάτων της. Οι πιο πάνω κατευθυντήριες γραμμές, αν και δεν επαναλήφθηκαν στο κείμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας<sup>[11]</sup>, εξακολουθούν να αποτελούν αντικείμενο χρήσης από τα εθνικά κοινοβούλια στο πλαίσιο του εκ μέρους τους ελέγχου της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας στα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>[12]</sup>. Ωστόσο, παρά την πρόοδο στη θεσμική κατοχύρωση της αρχής στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως ορθά επισημαίνεται, τα προαναφερθέντα κριτήρια δεν συνέβαλαν στην άρση της ασάφειας αναφορικά με το πότε η ρυθμιστική δράση της Ένωσης παρέχει σαφή πλεονεκτήματα, δεδομένου ότι δεν διευκρινίζεται καν κατά πόσο τα κριτήρια λειτουργούν σωρευτικά ή διαζευκτικά<sup>[13]</sup>. Η εν λόγω επισήμανση σχολιάζεται πιο κάτω στο πλαίσιο της ενότητας αναφορικά με τη δυνατότητα αναβάθμισης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου. Περαιτέρω, στη Συνθήκη του Άμστερνταμ προσαρτήθηκε ειδικό Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ, το οποίο προέβλεπε την απευθείας διαβίβαση των εγγράφων *διαβουλευσεως* (λευκών και πράσινων βίβλων, ανακοινώσεων), όχι όμως και των σχεδίων νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στα εθνικά κοινοβούλια. Όσον αφορά τα σχέδια νομοθετικών πράξεων (Οδηγιών, Κανονισμών κλπ), το Πρωτόκολλο προέβλεπε την έγκαιρη διαβίβασή τους στις κυβερνήσεις των κρατών μελών, ώστε αυτές να διασφαλίσουν ότι τα εθνικά τους κοινοβούλια τις «παρέλαβαν δεόντως»<sup>[14]</sup>. Τα κοινοβούλια μπορούσαν να ασκήσουν έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας εντός περιόδου έξι βδομάδων

«η θέσπιση ρυθμίσεων σε υπερεθνικό αντί σε εθνικό επίπεδο πραγματοποιείται στη βάση τριών κριτηρίων»

[7] Άρθρο 5(3) ΣΕΕ.

[8] Ευγενία Ρ. Σαχπενίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* (Σάκουλα 2011) 239· Καλαβρός και Γεωργόπουλος (αρ1) 85.

[9] Προοίμιο, Άρθρο Β Τίτλου Ι και Άρθρο 3(Β) της Συνθήκης όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ [1992] ΕΕ C191/1.

[10] Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας της Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις [1997] ΕΕ C340/1.

[11] Πρωτόκολλο (Αριθ.2).

[12] Ενδεικτικά, Αιτιολογημένη Γνώμη της κυπριακής Βουλής των Αντιπροσώπων για την πρόταση οδηγίας σχετικά με τη θέσπιση κοινού συστήματος φόρου χρηματοπιστωτικών συναλλαγών <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/CNS20110261/cynou.do>> πρόσβαση 28 Ιανουαρίου 2018.

[13] Lorna Woods and Philippa Watson, *Steiner & Woods EU Law* (12<sup>th</sup> Edn, OUP 2014) 59-60.

[14] Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευ-

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

από τη διαβίβαση ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

### 1.3 Η αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Από μια απλή επισκόπηση των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009<sup>[15]</sup>, καταδεικνύεται σαφώς η εδραίωση της θεσμικής κατοχύρωσης της αρχής της επικουρικότητας στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, αφού, πέρα από τη διάταξη του Άρθρου 5(3) ΣΕΕ, προσαρτήθηκαν στη Συνθήκη δύο αλληλένδετα<sup>[16]</sup> Πρωτόκολλα, αφενός το Πρωτόκολλο (Αριθ. 1) για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ και αφετέρου το Πρωτόκολλο (Αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στο οποίο καθορίζεται τόσο η διαδικασία ελέγχου της τήρησης των εν λόγω αρχών από τα εθνικά κοινοβούλια όσο και τα αποτελέσματα που ο εν λόγω έλεγχος μπορεί να επιφέρει στο επίπεδο του θεσμικού δικαίου της Ένωσης. Σύμφωνα με το Άρθρο 5(3) εδ. β', τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας και τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρησή της κατά τα προβλεπόμενα στο Πρωτόκολλο (Αριθ. 2). Περαιτέρω, το Άρθρο 12 ΣΕΕ αποδίδει πλέον στα εθνικά κοινοβούλια ένα νέο θεσμικό ρόλο που αφορά τη συμμετοχή τους σε μια σειρά από λειτουργίες της Ένωσης και από το οποίο ενδιαφέρει η παράγραφος (β) που επίσης παραπέμπει στο ρόλο των κοινοβουλίων σε σχέση με τον έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας.

Καιρίας νομικής σημασίας καινοτομία που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας είναι η πρόνοια για την απευθείας διαβίβαση και των νο-

μοθετικών πράξεων της ΕΕ στα εθνικά κοινοβούλια, έτσι ώστε η εις μέρους τους λήψη και επεξεργασία των σχετικών εγγράφων να μην εξαρτάται πλέον από τις αντίστοιχες εθνικές κυβερνήσεις<sup>[17]</sup>. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι από το 2006 με πρωτοβουλία του τότε Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής José Manuel Barroso («πρωτοβουλία Barroso»), σε μια προσπάθεια μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της ΕΕ αποστέλλονταν κατευθείαν στα εθνικά κοινοβούλια *ανεπίσημα*, αφού δεν υπήρχε σχετική διάταξη στις Συνθήκες<sup>[18]</sup>. Η εν λόγω πρακτική θεσμοθετήθηκε επίσημα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Περαιτέρω, σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε η επέκταση της προθεσμίας υποβολής αιτιολογημένης γνώμης από τα κοινοβούλια για παραβίαση της αρχής από τις έξι στις οκτώ βδομάδες<sup>[19]</sup>.

Τέλος, ως σημαντική κρίνεται επίσης η καινοτόμος πρόνοια του Άρθρου 8 του Πρωτοκόλλου (Αριθ. 2), η οποία κατοχυρώνει το δικαίωμα των εθνικών κοινοβουλίων να προσφύγουν ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για ισχυριζόμενη παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Η πτυχή αυτή θα απασχολήσει και στη συνέχεια.

Στην επόμενη ενότητα αναπτύσσεται η έννοια και η θεσμική κατοχύρωση της *αρχής της αναλογικότητας* ως συναφούς έννοιας με την αρχή της επικουρικότητας<sup>[20]</sup>, δεδομένου ότι ο έλεγχος της τήρησης και της αρχής αυτής συνδέεται με την προβληματική που αναπτύσσεται αναφορικά με την ενίσχυση ή μη του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου.

### 2. Η αρχή της αναλογικότητας: έννοια και θεσμική κατοχύρωση

Η έννοια της αρχής της αναλογικότητας, όπως αυτή εμπεριέχεται στο Άρθρο 5(4) ΣΕΕ

ρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις [1997] ΕΕ C340/1.

[15] Zoltán Horváth and Bálint Ódor, *The Union after Lisbon: The Treaty Reform of the EU* (HVG-ORAC 2010) 15.

[16] Μέρος των σχετικών διατάξεων του Πρωτοκόλλου (Αρ.2) επαναλαμβάνεται στο Πρωτόκολλο (Αριθ. 1) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, υπό την οπτική γωνία του ευρύτερου ρόλου που αυτά διαδραματίζουν στην ΕΕ.

[17] Άρθρο 2 Πρωτοκόλλου (Αριθ. 1).

[18] Esther Kramer, "The Role of National Parliaments in Regional Policy under the Treaty of Lisbon", European Parliament, (2010) 7 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438580/IPOL-REGI\\_NT\(2010\)438580\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438580/IPOL-REGI_NT(2010)438580_EN.pdf)> πρόσβαση 29 Ιανουαρίου 2018· Jans and Piedrafita (αρχ) 19, 21.

[19] Άρθρο 6 Πρωτοκόλλου (Αριθ.2).

[20] Καλαβρός και Γεωργόπουλος (αρχ) 87· Σαχπειδου (αρχ) 247.

«καταδεικνύεται σαφώς η εδραίωση της θεσμικής κατοχύρωσης της αρχής της επικουρικότητας στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης»

## Ενωσιακό Δίκαιο

(μετά τη Λισαβόνα), συνίσταται στο ότι το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα απαιτούμενα όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Το ίδιο άρθρο προβλέπει ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την εν λόγω αρχή σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (Αρ. 2), γεγονός δηλωτικό της συνάφειας των δύο αρχών<sup>[21]</sup>. Ωστόσο, το βασικό στοιχείο *εννοιολογικής* διαφοροποίησης των δύο αρχών έγκειται στο ερώτημα το οποίο έκαστη αρχή καλείται να απαντήσει: ενώ δηλαδή η αρχή της επικουρικότητας αφορά το *πότε* η Ένωση, αντί του κράτους μέλους, πρέπει να αναπτύσσει νομοθετική δράση σε ένα τομέα συντρέχουσας αρμοδιότητας, η αρχή της αναλογικότητας αφορά τη *μορφή* και την *έκταση* μιας τέτοιας δράσης, αφού πρώτα έχει ήδη αποφασιστεί, με βάση την αρχή της επικουρικότητας, ότι η Ένωση όντως έπρεπε να ρυθμίσει νομοθετικά ένα ζήτημα κατά τρόπο ομοιόμορφο σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης<sup>[22]</sup>. Σημειώνεται δε ότι η αρχή της αναλογικότητας κατοχυρώνεται *ρητά* για πρώτη φορά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, παρότι το γεγονός ότι ως έννοια προϋπήρχε στις Συνθήκες της ΕΕ υπό τη μορφή – αναγνωρισμένου και από το ΔΕΕ- κανόνα που διέπει την άσκηση εξουσίας εκ μέρους της Ένωσης<sup>[23]</sup>. Συναφώς, ως δεύτερο στοιχείο διαφοροποίησης, καταδεικνύεται ότι η αρχή της αναλογικότητας διέπει τη δράση της Ένωσης ακόμη και στους τομείς της αποκλειστικής της αρμοδιότητας, και όχι μόνο σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας, αφού το αναγκαίο μέτρο πρέπει να τηρείται σε σχέση με την άσκηση *όλων* των ενωσιακών νομοθετικών αρμοδιοτήτων<sup>[24]</sup>. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ περιείχε κατευθυντήριες γραμμές τόσο σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας όσο και με την αρχή της αναλογικότητας<sup>[25]</sup>. Όσον αφορά την τελευταία, η τήρησή της από την ΕΕ στο εν λόγω Πρωτόκολλο εξαρτάτο από

την εξέταση μιας σειράς παραγόντων: την καταλληλότητα και την αναγκαιότητα ενός μέτρου για την επίτευξη ενός στόχου· την ανάληψη όσο το δυνατό πιο απλής και ήπιας μορφής νομοθετικής δράσης (προτίμηση Οδηγίων από τους Κανονισμούς)· την ανάγκη μείωσης του διοικητικού ή οικονομικού κόστους για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, τους εθνικούς οικονομικούς συντελεστές και τους πολίτες· την ανάγκη η δράση της Ένωσης να επιτρέπει όσο το δυνατό μεγαλύτερο πεδίο για τη λήψη μέτρων σε εθνικό επίπεδο. Η τελευταία κατευθυντήρια γραμμή ουσιαστικά προσομοιάζει με κριτήριο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, γεγονός που επίσης υποδηλώνει τη συνάφεια των δύο υπό εξέταση αρχών.

### 3. Διαδικασία ελέγχου

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, υπό το νομικό καθεστώς της Συνθήκης της Λισαβόνας, η διαδικασία ελέγχου της τήρησης των δύο αρχών περιλαμβάνεται στο Πρωτόκολλο (Αρ. 2), όπου προβλέπεται τόσο έλεγχος προληπτικής φύσης όσο και εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος<sup>[26]</sup>. Στην παρούσα ενότητα επεξηγείται συνοπτικά η σχετική διαδικασία, της οποίας η κατανόηση κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με την ύπαρξη ή μη νομικής δυνατότητας αναβάθμισης του ρόλου των κοινοβουλίων εντός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης.

Σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο Πρωτόκολλο (Αριθ. 2) διαδικασία, όταν ένα σχέδιο νομοθετικής πράξης (πχ σχέδιο Οδηγίας ή Κανονισμού) υποβάλλεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>[27]</sup> στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο της ΕΕ, που αποτελούν τους συν-νομοθέτες της Ένωσης<sup>[28]</sup>, για έναρξη της συζήτησης επί της νομοθετικής διαδικασίας, η πρόταση αποστέλλεται *κατευθείαν* και στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών

« η αρχή της αναλογικότητας διέπει τη δράση της Ένωσης ακόμη και στους τομείς της αποκλειστικής της αρμοδιότητας, και όχι μόνο σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας»

[21] Καλαβρός και Γεωργόπουλος (αρ1) 87· Lorna Woods and Philippa Watson (αρ13) 61.

[22] Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law* (3<sup>rd</sup> Edn, Cambridge University Press 2014) 393.

[23] Σαχπειδίου (αρ8) 246-247· Weatherill (αρ4) 48.

[24] Σαχπειδίου (αρ8) 247.

[25] Ο.π.(αρ10).

[26] Άρθρα 6-7 και άρθρο 8 αντίστοιχα· επίσης, Σαχπειδίου (αρ8) 244-245.

[27] Κατά το άρθρο 17(2) ΣΕΕ, η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει κατά κανόνα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

[28] Άρθρο 289 Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης [2008] C115/47 (στο εξής «ΣΛΕΕ»).

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

μελών της ΕΕ<sup>[29]</sup>. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρέπει να εμπεριέχουν *αιτιολογία* σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ενώ πρέπει να συνοδεύονται με *εμπεριστατωμένη έκθεση*, δυνάμει της οποίας να μπορεί να αξιολογηθεί η τήρηση των εν λόγω αρχών. Οι διατάξεις του εν λόγω άρθρου επιβάλλουν την υποχρέωση όπως, η αιτιολόγηση του πλεονεκτήματος της θέσπισης ρυθμίσεων στο επίπεδο της ΕΕ εδράζεται σε *ποιοτικούς* και, εφόσον είναι δυνατόν, σε *ποσοτικούς* δείκτες. Στα σχέδια νομοθετικών πράξεων πρέπει να περιλαμβάνονται στοιχεία εκτίμησης των επιπτώσεων, ενώ αν πρόκειται για σχέδιο Οδηγίας, πρέπει να περιλαμβάνεται επίσης εκτίμηση των συνεπειών και ως προς τις ρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη. Τέλος, σύμφωνα με το Άρθρο 5, το ενδεχομένως συνεπαγόμενο οικονομικό ή διοικητικό βάρος για την Ένωση, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις περιφερειακές ή τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες πρέπει να είναι το ελάχιστο δυνατό και ανάλογο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με τις ρυθμίσεις στόχου. Εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από τη διαβίβαση του σχεδίου νομοθετικής πράξης στα κοινοβούλια των κρατών μελών σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, έκαστο εθνικό κοινοβούλιο, αν κρίνει ότι το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να επέλθει με τη θέσπιση ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο ή ότι δεν έχουν εξαντληθεί όλα τα μέσα που υπάρχουν στη διάθεση των κρατών μελών προς επίτευξη του ίδιου στόχου και ότι συνεπώς παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας κατά παράβαση του Πρωτοκόλλου (Αρ.2), έχει το δικαίωμα να αποστείλει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης κείμενο «*αιτιολογημένης γνώμης*», δηλαδή τη γνώμη του συνοδευόμενη με τη σχετική αιτιολογία περί παραβίασης της αρχής<sup>[30]</sup>. Ακρι-

βώς σε αυτή την περίπτωση, τόσο οι προαναφερθείσες απαιτήσεις αιτιολόγησης του Πρωτοκόλλου (Αριθ.2) όσο και τα προαναφερθέντα κριτήρια του Πρωτοκόλλου της Συνθήκης του Άμστερνταμ αποκτούν χρησιμότητα ως κατευθυντήριες γραμμές προς διευκόλυνση του σχετικού ελέγχου από τα εθνικά κοινοβούλια<sup>[31]</sup>.

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, στο Πρωτόκολλο (Αριθ. 2) περιλαμβάνονται πλέον διατάξεις σε σχέση με τα αποτελέσματα που μπορεί να επέλθουν στο επίπεδο του θεσμικού δικαίου της Ένωσης από τη δράση των εθνικών κοινοβουλίων κατά τον έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας<sup>[32]</sup>. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι, εφόσον οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων αναφορικά με παραβίαση της εν λόγω αρχής συγκεντρώσουν το 1/3 των ψήφων<sup>[33]</sup> των εθνικών κοινοβουλίων -ή το 1/4 των ψήφων<sup>[34]</sup> προκειμένου για σχέδιο νομοθετικής πράξης βάσει του άρθρου 76 ΣΛΕΕ σχετικά με θέματα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης- το σχέδιο νομοθεσίας τίθεται προς επανεξέταση, κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει –εν πάση περιπτώσει αιτιολογημένα- να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το εν λόγω σχέδιο<sup>[35]</sup> («*κρίσιμη κάρτα*»)<sup>[36]</sup>.

Ο θεσμικός αυτός κανόνας ισχύει τόσο στις περιπτώσεις *συνήθους νομοθετικής διαδικασίας* (κατά την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ δρουν ως συν-νομοθέτες και απαιτείται η συναίνεση και των δύο σωμάτων επί μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής προκειμένου να εγκριθεί ένα σχέδιο νομοθεσίας π.χ. ως Οδηγία ή Κανονισμός), όσο και στις περιπτώσεις *ειδικής νομοθετικής διαδικασίας*, κατά την οποία μόνο το Συμβούλιο νομοθετεί, με το Ευρω-

«**Στα σχέδια νομοθετικών πράξεων πρέπει να περιλαμβάνονται στοιχεία εκτίμησης των επιπτώσεων, ενώ αν πρόκειται για σχέδιο Οδηγίας, πρέπει να περιλαμβάνεται επίσης εκτίμηση των συνεπειών και ως προς τις ρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη**»

[29] Άρθρο 4.

[30] Άρθρο 6 του Πρωτοκόλλου (Αριθ. 2).

[31] Ο.π.(αρ12).

[32] Παρατηρείται ωστόσο ότι, κατά νομική παραδοξότητα, ενώ το άρθρο 5 ΣΕΕ, ο τίτλος του Πρωτοκόλλου (Αριθ. 2) και το άρθρο 5 του τελευταίου αναφέρονται στην εφαρμογή και των δύο αρχών, τα άρθρα 6-8 του Πρωτοκόλλου αναφέρονται στα αποτελέσματα που μπορεί να επέλθουν μόνο μέσα από τον έλεγχο της

αρχής της επικουρικότητας. Η παραδοξότητα αυτή θα σχολιαστεί στη συνέχεια.

[33] 18 ψήφοι.

[34] 14 ψήφοι.

[35] Άρθρο 7(2) του Πρωτοκόλλου.

[36] Rosa Raffaelli, Η αρχή της επικουρικότητας, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017) 3 <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf)>, πρόσβαση 26 Ιανουαρίου 2018.

## Ενωσιακό Δίκαιο

παϊκό Κοινοβούλιο να περιορίζεται σε συμβουλευτικό ρόλο<sup>[37]</sup>. Η ισχύς του προαναφερθέντος κανόνα και στα δύο είδη διαδικασίας προκύπτει από το γεγονός ότι, σε αντίθεση με το άρθρο 7(2) του Πρωτοκόλλου, το άρθρο 7(3) προβλέπει ένα επιπρόσθετο κανόνα που ρητά ισχύει μόνο για τις περιπτώσεις νομοθετικών προτάσεων στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας. Σύμφωνα με αυτόν, αν οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων συγκεντρώνουν την απλή πλειοψηφία των ψήφων, η νομοθετική πρόταση επανεξετάζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με δικαίωμα διατήρησης, τροποποίησης ή απόσυρσης, αλλά με την εξής διαφορά: αν η Επιτροπή επιλέξει τη διατήρηση της νομοθετικής πρότασης, συντάσσει και η ίδια αιτιολογημένη γνώμη, η οποία προωθείται από κοινού με τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων ενώπιον των συν-νομοθετών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) για τη λήψη απόφασης επί της πρότασης και εφόσον το 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνουν ότι υπάρχει παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, τότε η εξέταση του σχεδίου νομοθεσίας τερματίζεται («πρωτοκαλί κάρτα»)<sup>[38]</sup>.

Σε σχέση με την πιο πάνω αναφορά στις ψήφους των εθνικών κοινοβουλίων, διευκρινίζεται ότι έκαστο κοινοβούλιο διαθέτει 2 ψήφους, ενώ στα κοινοβούλια με δυο νομοθετικά σώματα («bicameral») κάθε σώμα διαθέτει μια ψήφο<sup>[39]</sup>.

Επισημαίνεται περαιτέρω ότι στο πλαίσιο του πιο πάνω προληπτικού ελέγχου, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν επιτύχει σε τρεις περιπτώσεις (2012, 2013 και 2016) να συγκεντρώσουν

τον προβλεπόμενο αριθμό ψήφων ενεργοποιώντας έτσι τον μηχανισμό της κίτρινης κάρτας<sup>[40]</sup>. Στην πρώτη περίπτωση<sup>[41]</sup> η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, παρότι επέμεινε στη θέση της ότι η νομοθετική της πρόταση ήταν συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, τελικά την απέσυρε· στη δεύτερη και τρίτη περίπτωση<sup>[42]</sup>, η Επιτροπή διατήρησε την πρότασή της επικαλούμενη και πάλι συμβατότητα με την εν λόγω αρχή, αν και στη δεύτερη περίπτωση η πρόταση κανονισμού διατηρήθηκε με τροποποιημένη μορφή<sup>[43]</sup>. Η δυνατότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διατήρηση μιας νομοθετικής πρότασης, παρά τη συγένηση του απαιτούμενου ορίου ψήφων, αποτελεί αντικείμενο προβληματισμού σε σχέση με την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού της κίτρινης κάρτας και κατ'επέκταση εγείρει το ερώτημα αν όντως μπορεί να γίνεται λόγος για αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων<sup>[44]</sup>. Ο εν λόγω προβληματισμός θα απασχολήσει στην τελευταία ενότητα.

Ο εκ των υστέρων –δικαστικός– έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας εντάσσεται στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας μιας ήδη εγκριθείσας νομοθετικής πράξης σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ<sup>[45]</sup>. Η δυνατότητα επίκλησης λόγων παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας στο πλαίσιο δικαστικής προσβολής της νομιμότητας μιας νομοθετικής πράξης της ΕΕ βεβαίως προϋπήρχε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>[46]</sup>. Ωστόσο, όπως ήδη επισημάνθηκε, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας θεσμοθετείται πλέον η δυνατότητα όχι μόνο ενός κράτους μέλους, αλλά και η δυνατότητα εθνικού κοινοβουλίου να προσβάλλει δικαστικώς νομοθετική πράξη επικαλούμενο λόγους επικουρικότητας<sup>[47]</sup>.

«τα εθνικά κοινοβούλια έχουν επιτύχει σε τρεις περιπτώσεις (2012, 2013 και 2016) να συγκεντρώσουν τον προβλεπόμενο αριθμό ψήφων ενεργοποιώντας έτσι τον μηχανισμό της κίτρινης κάρτας»

[37] Η συνήθης και η ειδική νομοθετική διαδικασία προβλέπονται στο άρθρο 289 ΣΛΕΕ.

[38] Raffaelli (αρχ36).

[39] Άρθρο 7(1)(β) του Πρωτοκόλλου.

[40] Raffaelli (αρχ36).

[41] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών» COM(2012)130 τελικό.

[42] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας» COM(2013)534 τελικό και «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης

Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών», COM(2016)128 τελικό, αντίστοιχα.

[43] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στα εθνικά κοινοβούλια για την αναθεώρηση της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας σε ό,τι αφορά την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2» COM(2013)851 τελικό, 10-11.

[44] Jans & Piedrafita (αρχ3) 24· Auel & Christiansen (αρχ3) 267.

[45] Άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου (Αριθ.2).

[46] Άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (αρχ9).

[47] Raffaelli (αρχ36).

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

### 4. Ο ρόλος του κυπριακού κοινοβουλίου στο συνταγματικό πλαίσιο της Κυπριακής Δημοκρατίας

Στην παρούσα ενότητα θα αναπτυχθούν συνοπτικά οι δύο βασικές πτυχές του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου, αφενός ως νομοθετικού οργάνου και αφετέρου ως οργάνου άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας. Ακολούθως, θα σχολιαστεί η ιδιαιτερότητα της πολιτειακής του θέσης στο πλαίσιο της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών, που αποτελεί και την ειδοποιό διαφορά σε σχέση με τη θέση των άλλων κοινοβουλίων στην ΕΕ.

#### 4.1 Νομοθετική λειτουργία και κοινοβουλευτικός έλεγχος

Η νομοθετική εξουσία του κυπριακού κοινοβουλίου, δηλαδή η αρμοδιότητα θέσπισης, τροποποίησης ή κατάργησης κανόνων δικαίου, προκύπτει από το άρθρο 61 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι η εν λόγω εξουσία ασκείται κατ' αποκλειστικό τρόπο από τη Βουλή των Αντιπροσώπων («*επί παντί θέματι...*»)<sup>[48]</sup>. Η νομοθετική λειτουργία μπορεί να ασκηθεί είτε εφόσον υποβληθεί ενώπιον του κοινοβουλίου σχέδιο νόμου από την εκτελεστική εξουσία είτε με την υποβολή πρότασης νόμου από μέλος ή μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων<sup>[49]</sup>. Σημαντική πτυχή του έργου της Βουλής των Αντιπροσώπων αποτελεί επίσης ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο οποίος σε νομικούς όρους ασκείται κυρίως για σκο-

πούς διαπίστωσης της επάρκειας της νομοθεσίας, εντοπισμού ενδεχόμενων νομοθετικών κενών και της ανάγκης θέσπισης νέας νομοθεσίας<sup>[50]</sup>. Μπορεί να ασκηθεί άμεσα -με την υποβολή ερωτήσεων προς την εκτελεστική εξουσία (αρμόδιο υπουργείο) και με την έγγραφη θεμάτων προς συζήτηση στην ολομέλεια του σώματος<sup>[51]</sup>- ή έμμεσα, κυρίως με την έγκριση, τροποποίηση ή απόρριψη του κρατικού προϋπολογισμού<sup>[52]</sup> ή των νομοσχεδίων της εκτελεστικής εξουσίας<sup>[53]</sup>. Ως ενδιαφέρον στοιχείο -για τους σκοπούς του παρόντος- επισημαίνεται ότι, μετά την ένταξη της Κυπριακής Δημοκρατίας στην ΕΕ, σημαντική πτυχή του κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελεί επίσης η παρακολούθηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο επίπεδο της ΕΕ, καθώς επίσης και ο έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας ως προς τη θέση της τελευταίας στο Συμβούλιο της ΕΕ -το οποίο όπως ήδη αναφέρθηκε αποτελεί ένα εκ των συν-νομοθετών της Ένωσης- σε σχέση με συζητούμενα σχέδια ενωσιακών νομοθετικών πράξεων<sup>[54]</sup>.

#### 4.2 Η ιδιαιτερότητα του κυπριακού κοινοβουλίου ως εθνικού κοινοβουλίου στην ΕΕ

Ο χαρακτήρας του πολιτειακού συστήματος της Κυπριακής Δημοκρατίας ως προεδρικής δημοκρατίας<sup>[55]</sup> και η προβλεπόμενη στο Σύνταγμα αυστηρή διάκριση των εξουσιών (νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής)<sup>[56]</sup> συνεπάγεται την πλήρη ανεξαρτησία έκαστης πολιτειακής εξουσίας έναντι των άλλων δύο

[48] Εντούτοις επισημαίνεται ότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη απώλεσε τον απόλυτο χαρακτήρα της, αφού, λόγω της ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην ΕΕ και της δυνατότητας άσκησης νομοθετικής εξουσίας και από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ψηφίστηκε ο περί της Πέμπτης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2006 [Ν. 127(Ι)/2006], με τον οποίο αναγνωρίστηκε ρητά η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του Συντάγματος, ώστε η ερμηνεία οποιασδήποτε συνταγματικής διάταξης να μην αντίκειται στην εφαρμογή ενωσιακού δικαίου υποχρεωτικής φύσης.

[49] Άρθρο 80 του Συντάγματος.

[50] Γ.Μ. Πιχής, *Βασικές πτυχές κυπριακού δικαίου* (Σάκκουλα 2003) 26.

[51] Άρθρα 72 επ. του Κανονισμού της Βουλής, Παράρτημα Δεύτερο της Επίσημης Εφημερίδας της Δημοκρατίας υπ'αρ. 1651, 19.12.1980, υπ'αρ. 2045, 6.4.1985 και υπ'αρ. 2948, 27.1.1995.

[52] Άρθρο 81 του Συντάγματος.

[53] Για πιο λεπτομερή αναφορά: <<http://www.parliament.cy/el/general-information/the-political-role-and-the-responsibilities-of-the-house->> πρόσβαση 23 Ιανουαρίου 2018.

[54] Ενδεικτικά: Βουλή των Αντιπροσώπων, *Έκθεση πεπραγμένων, Δέκατη Βουλευτική Περίοδος, Τέταρτη Σύνοδος, 2014-2015*, 9/2015, 85-88.

[55] Άρθρο 1 του Συντάγματος.

[56] Η εν λόγω αρχή δεν κατοχυρώνεται ρητά μεν, αλλά προκύπτει σαφώς και αυστηρώς από ένα σύνολο διατάξεων: άσκηση νομοθετικής λειτουργίας από τη Βουλή βάσει του άρθρου 61, άσκηση εκτελεστικής εξουσίας από το Υπουργικό Συμβούλιο βάσει του άρθρου 54 με εξαίρεση την εξουσία που ρητά διαφυλάσσεται υπέρ του Προέδρου και του Αντιπροέδρου της Κυπριακής Δημοκρατίας δυνάμει των άρθρων 47, 48 και 49 και άσκηση της δικαστικής εξουσίας από τα Δικαστήρια δυνάμει των διατάξεων του Μέρους ΙΧ και Χ του Συντάγματος.

« Σημαντική πτυχή του έργου της Βουλής των Αντιπροσώπων αποτελεί επίσης ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο οποίος σε νομικούς όρους ασκείται κυρίως για σκοπούς διαπίστωσης της επάρκειας της νομοθεσίας, εντοπισμού ενδεχόμενων νομοθετικών κενών και της ανάγκης θέσπισης νέας νομοθεσίας»



## Ενωσιακό Δίκαιο

κατά την άσκηση των λειτουργιών της<sup>[57]</sup>. Σε αντίθεση δηλαδή με το κοινοβουλευτικό πολιτεύμα, όπου η κυβέρνηση εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και συνεπώς υπάρχει σχετική κάμψη της διάκρισης των εξουσιών, στο κυπριακό συνταγματικό πλαίσιο η εκτελεστική εξουσία δεν τελεί υπό την εξάρτηση κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας<sup>[58]</sup>. Εξ' αυτού ευχερώς συνεπάγεται ότι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, σε σχέση με τη θέση που θα λάβει η κυπριακή κυβέρνηση στο Συμβούλιο της ΕΕ, κατά τη διαδικασία θέσπισης ενωσιακής νομοθεσίας, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να έχει τη μορφή νομικά δεσμευτικής εντολής (mandate) προς την εκτελεστική εξουσία, όπως άλλωστε δηλώθηκε και από την ίδια τη Βουλή —ως το μοναδικό κοινοβούλιο κράτους μέλους σε σύστημα προεδρικής δημοκρατίας— στο επίπεδο της Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της ΕΕ (COSAC)<sup>[59]</sup>.

Αυτό είναι δηλωτικό δύο γεγονότων: πρώτον, ότι ορθώς το κυπριακό κοινοβούλιο συγκαταλέγεται στα «αδύναμα κοινοβούλια» («weak parliaments») της ΕΕ σε αντίθεση με τα «ισχυρά κοινοβούλια» («strong parliaments»), ορισμένα εκ των οποίων έχουν θεσμοθετημένα, στην εσωτερική έννομή τους τάξη, τη δυνατότητα διατύπωσης εντολής («mandating power») προς την κυβέρνησή τους αναφορικά με τη θέση που η τελευταία λαμβάνει σε επίπεδο Συμβουλίου της ΕΕ σε σχέση με τη θέσπιση ενωσιακής νομοθεσίας<sup>[60]</sup>. δεύτερον, ότι ακόμη και ανάμεσα στα «αδύναμα» κοινοβούλια το κυπριακό κοινοβούλιο μειονεκτεί λόγω της προαναφερθείσας αυστηρής διάκρισης των εξουσιών.

« η επέκταση της προθεσμίας υποβολής αιτιολογημένης γνώμης από τα κοινοβούλια στις οκτώ βδομάδες αποτελεί οπωσδήποτε στοιχείο ενισχυτικό του ελέγχου που καλούνται να ασκήσουν τα κοινοβούλια»

[57] Ιωάννης Π. Τζιβάρας, *Συγκριτική επισκόπηση Ελληνικού και Κυπριακού Συνταγματικού Δικαίου* (Σάκκουλα 2010) 52, 69.

[58] Ευάγγελος Β. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I* (Παρατηρητής 1991) 287-288.

[59] «Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament» (COSAC, Madrid, 2010) 73 < <http://www.cosac.eu/spain2010/ordinary-meeting-of-the-xliiii-cosac-30-may-1-june-2010/> > πρόσβαση: 28 Ιανουαρίου 2018.

## 5. Το ζήτημα της δυνατότητας νομικής αναβάθμισης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου

Υπό το φως των προαναφερθέντων, επιχειρείται στην παρούσα ενότητα μια κριτική προσέγγιση στο ερώτημα αν ο έλεγχος της τήρησης των δυο πιο πάνω αρχών από τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου, παρέχει τη δυνατότητα ενίσχυσης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου. Οι άξονες του σχετικού προβληματισμού σχετίζονται τόσο με τον προληπτικό όσο και με τον εκ των υστέρων (δικαστικό) έλεγχο. Με βάση τα όσα εκτέθηκαν στις προηγούμενες ενότητες, η πρόοδος στη θεσμική κατοχύρωση της αρχής της επικουρικότητας στην εξελικτική πορεία των Συνθηκών, με αποκορύφωμα τη Συνθήκη της Λισαβόνας, είναι σαφής. Όσον αφορά τον προληπτικό έλεγχο, η πρόνοια του υφιστάμενου ενωσιακού θεσμικού πλαισίου για απευθείας διαβίβαση όλων των σχεδίων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ στα εθνικά κοινοβούλια αυτονόητα μειώνει δραστικά την εξάρτηση της πληροφόρησης των τελευταίων από τις κυβερνήσεις επί των εν λόγω σχεδίων. Επιπρόσθετα, η επέκταση της προθεσμίας υποβολής αιτιολογημένης γνώμης από τα κοινοβούλια στις οκτώ βδομάδες αποτελεί οπωσδήποτε στοιχείο ενισχυτικό του ελέγχου που καλούνται να ασκήσουν τα κοινοβούλια.

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού ελέγχου υπόκειται σε κριτική, είτε λόγω της δυσκολίας επίτευξης του απαιτούμενου ορίου ψήφων<sup>[61]</sup> από τα κοινοβούλια είτε λόγω του δικαιώματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής —ακόμα και αν επιτευχθεί το όριο ψήφων— τελικά να διατηρήσει με σχετική αιτιολογία την πρόταση<sup>[62]</sup>, είτε λόγω του ότι το ακριβές περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας

[60] «Eighth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny» (COSAC, Estoril, 2007) 8-13 < <http://www.cosac.eu/portugal-2007/ordinary-meeting-of-the-xxxviii-cosac-14-16-october-2007> > πρόσβαση 28 Ιανουαρίου 2018· Auel & Christiansen (αρχ.3) 268· Jans & Piedrafita (αρχ.3) 21-22.

[61] Jans & Piedrafita (αρχ.3) 24. Philipp Küiver, «The early-warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a Conseil d'Etat for Europe», *ELRev* 2011, 36(1) 108.

[62] Ο.π.(αρχ.44).

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

δεν είναι επαρκώς διασαφηνισμένο<sup>[63]</sup>. Οι απόψεις αυτές ωστόσο παραγνωρίζουν μια σειρά από θέματα. Καταρχάς, τα τελευταία έτη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά κανόνα απαντά επί των αιτιολογημένων γνώμων των κοινοβουλίων, ανεξαρτήτως του αν έχει επιτευχθεί το απαιτούμενο όριο ψήφων<sup>[64]</sup>, γεγονός που ενδυναμώνει την ανάγκη για πληρέστερη εκ μέρους της αιτιολόγηση των σχεδίων νομοθεσίας επί της αρχής της επικουρικότητας<sup>[65]</sup>. Το γεγονός αυτό και μόνο είναι δηλωτικό μιας αναβάθμισης του ρόλου των κοινοβουλίων, η οποία συνίσταται στη δυνατότητά τους να επικοινωνούν απευθείας με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο), ώστε να συμμετέχουν στο νομοθετικό της έργο με νομική δυνατότητα επηρεασμού του, ανεξάρτητα από τη θέση των κυβερνήσεων επί σχεδίου νομοθετικής πράξης. Όσον αφορά τη δυνατότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να διατηρήσει μια πρότασή της, η αναφερθείσα σε προηγούμενη ενότητα ανταπόκρισή της στις τρεις περιπτώσεις όπου έχει επιτευχθεί το απαιτούμενο όριο ψήφων, είναι ενδεικτική του γεγονότος ότι η συλλογική δράση των κοινοβουλίων δεν στερείται παντελώς αποτελεσμάτων, έστω και αν αυτά δεν ήταν τα απολύτως επιθυμητά.

Σε σχέση με το ζήτημα της ερμηνείας και του επακριβούς καθορισμού του περιεχομένου της επικουρικότητας μπορούν να διατυπωθούν τα εξής: οι λόγοι παραβίασης της αρχής

που περιλαμβάνονται στα κείμενα αιτιολογημένης γνώμης των κοινοβουλίων ούτε είναι ούτε απαιτείται να είναι ταυτόσημοι, δεδομένου ότι η διαδικαστική απαίτηση της Συνθήκης για ενεργοποίηση του μηχανισμού της κίτρινης κάρτας πληρούται με τη συγκέντρωση συγκεκριμένου αριθμού ψήφων<sup>[66]</sup>. Οι λόγοι στοιχειοθέτησης της ισχυριζόμενης παραβίασης της εν λόγω αρχής εναπόκεινται στην κρίση εκάστου κοινοβουλίου, ενώ περαιτέρω οι απόψεις δίστανται και σε σχέση με το αν μια αιτιολογημένη γνώμη μπορεί να περιέχει και επιχειρήματα παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας<sup>[67]</sup>, δεδομένης της προαναφερθείσας ασάφειας του Πρωτοκόλλου<sup>[68]</sup>. Η επέκταση του σχετικού ελέγχου και στην αρχή της αναλογικότητας είναι ουσιαστικής σημασίας δεδομένου ότι διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του, αυξάνοντας έτσι τις πιθανότητες συγκέντρωσης του απαιτούμενου ορίου ψήφων<sup>[69]</sup>. Πάντως στην πράξη έχουν υποβληθεί κείμενα αιτιολογημένης γνώμης που αναφέρονται και σε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας<sup>[70]</sup>.

Το κυπριακό κοινοβούλιο έχει αποστείλει μέχρι στιγμής αιτιολογημένη γνώμη σε σχέση με παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε τρεις περιπτώσεις<sup>[71]</sup>, σε μία εκ των οποίων εκδόθηκε κίτρινη κάρτα<sup>[72]</sup>. Αξιοποιώντας το δικαίωμα που παρέχει το Πρωτόκολλο (Αριθ.2) ισότιμα σε ισχυρά και αδύναμα κοινοβούλια<sup>[73]</sup> και αθροίζοντας από κοινού με άλλα κοινοβούλια τον απαιτούμενο αριθμό

[63] European Scrutiny Committee, *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty* (HC 2007-08, 563) paras 11, 37. Simona Konstantin, «Rethinking Subsidiarity and the balance of powers in the EU in light of the Lisbon Treaty and beyond», CYELP 4 (2008) 177.

[64] Βλ. <[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm)> πρόσβαση: 28 Ιανουαρίου 2018, όπου παρατίθενται οι απαντήσεις ανά κράτος μέλος.

[65] Küiver (αρχ61).

[66] Woods & Watson (αρχ13) 61.

[67] Σαχπεκίδου (αρχ8) 247-248· Chalmers, Davies, Monti (αρχ22) 393.

[68] Ο.π.(αρχ32).

[69] «Outline of 18<sup>th</sup> Bi-annual Report of COSAC, Chapter 1: Relations between the European Institutions and National Parliaments, Section I: Subsidiarity and proportionality» (COSAC, Nicosia, 2012) <<http://www.cosac.eu/48-cyprus-2012/plenary-meeting-of-the-xlviii-cosac-14-16-october-2012-nicos/>> πρόσβαση: 28 Ιανουαρίου 2018.

[70] Ενδεικτικά, Αιτιολογημένη Γνώμη της κυπριακής Βουλής των Αντιπροσώπων για την πρόταση νομοθετικής δέσμης μέτρων της ΕΕ για τον τεχνικό έλεγχο οχημάτων <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120184/cyvou.do>> πρόσβαση: 28 Ιανουαρίου 2018.

[71] <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/CNS20110261/cyvou.do>>, <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20120184/cyvou.do>> <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20130255/cyvou.do>> πρόσβαση: 27 Ιανουαρίου 2018.

[72] Το 2013 επί της πρότασης Κανονισμού για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, ό.π.(αρχ36).

[73] Adam Cygan, «The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments», ELRev 2011, 36(4), 482.

«Το κυπριακό κοινοβούλιο έχει αποστείλει μέχρι στιγμής αιτιολογημένη γνώμη σε σχέση με παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε τρεις περιπτώσεις»

## Ενωσιακό Δίκαιο

ψήφων, συμμετείχε απευθείας στον νομοθετικό έργο της ΕΕ, ενώ εμμέσως αλλά σαφώς άσκησε κοινοβουλευτικό έλεγχο στο Συμβούλιο της ΕΕ, στο οποίο συμμετέχουν οι εθνικές κυβερνήσεις. Εξ' αυτού προκύπτει ότι το ενωσιακό θεσμικό δίκαιο παρέχει τη νομική δυνατότητα ενίσχυσης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου τόσο ως νομοθετικού οργάνου τόσο και ως οργάνου άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας.

Ωστόσο, όσον αφορά το δικαστικό έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, παρατηρείται ότι μέχρι σήμερα δεν έχει ακυρωθεί νομοθετική πράξη της ΕΕ από το ΔΕΕ επί τη βάση λόγων που σχετίζονται με παραβίαση της αρχής<sup>[74]</sup>. Πράγματι, από την επισκόπηση των αποφάσεων επί των λιγοστών υποθέσεων<sup>[75]</sup> που ήχθησαν ενώπιον του ΔΕΕ πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>[76]</sup>, προκύπτει η γενική τάση του Δικαστηρίου να αρκείται στην ύπαρξη απλώς μιας τυπικής αιτιολόγησης περί σεβασμού της αρχής στην ενωσιακή νομοθεσία, έστω και χωρίς την ύπαρξη ρητής αναφοράς σε αυτήν<sup>[77]</sup>.

Χαρακτηριστικό στοιχείο των σχετικών αποφάσεων είναι η διατύπωση διαπιστώσεων γενικής υφής στα συμπεράσματα του Δικαστηρίου και η πασιφανής έλλειψη εμβάθυνσης κατά την εξέταση της ύπαρξης -ή μη- λόγων που να δικαιολογούν σαφώς το πλεονέκτημα της θέσπισης νομικών ρυθμίσεων σε ενωσιακό αντί σε εθνικό επίπεδο<sup>[78]</sup>. Ούτε βέβαια έχει παρατηρηθεί στο σκεπτικό των αποφάσεων, μια -αν όχι διεξοδική- τουλάχιστον στοιχειώδης εξέταση της ύπαρξης εναλλακτικών ρυθμιστικών μέσων, των οποίων η εξάντληση θα δικαιολογούσε την ανάληψη ενωσιακής νομοθετικής δράσης. Τούτο, όπως εύστοχα έχει επισημανθεί, αποτελεί μια παραδοξότητα αν

ληφθεί υπόψη η ιστορική τάση του ΔΕΕ ακόμη και προς δικαστικό ακτιβισμό –δηλ. τη δημιουργία κανόνων χωρίς ρητό έρεισμα στις Συνθήκες- και κυρίως παρά την ρητή απαίτηση του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου (Αριθ. 2) περί εμπειριστατωμένης αιτιολόγησης της τήρησης της αρχής στα σχέδια ενωσιακών νομοθετικών πράξεων<sup>[79]</sup>.

Ωστόσο, μέχρι στιγμής δεν έχει σημειωθεί δικαστική αμφισβήτηση της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας από *εθνικό κοινοβούλιο* δυνάμει του άρθρου 8 του Πρωτοκόλλου (Αριθ. 2). Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αριθμό υποθέσεων που τέθηκαν ενώπιον του ΔΕΕ, υποδηλοί ότι θα ήταν ενδεχομένως πρώιμη η εξαγωγή οποιουδήποτε συμπεράσματος περί μη ικανοποιητικής ενίσχυσης του ρόλου των κοινοβουλίων ως προς αυτή τη πτυχή εξαιτίας της επί του παρόντος στάσης του Δικαστηρίου. Η μελλοντική στάση της νομολογίας του ΔΕΕ δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη, λαμβανομένου υπόψη του δυναμικού και συνεχώς εξελισσόμενου χαρακτήρα του δικαίου της ΕΕ<sup>[80]</sup>, αλλά και της ευρύτητας των πτυχών παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας που μπορεί να εγερθούν, δεδομένης της προαναφερθείσας ρευστότητας στην ερμηνεία της<sup>[81]</sup>. Το υφιστάμενο ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο παρέχει στα κοινοβούλια ένα νομικό εργαλείο που δεν υπήρχε προηγουμένως, αναβαθμίζοντας το νομικό και θεσμικό τους ρόλο και εναπόκειται στα ίδια να τον ασκήσουν.

### Συμπεράσματα

Οι πρόνοιες της Συνθήκης της Λισαβόνας αναφορικά με το ρόλο των κοινοβουλίων της ΕΕ σχετικά με τον έλεγχο τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας παρέχουν στο κυπριακό κοινοβούλιο – ως κοινοβούλιο κράτους μέλους της ΕΕ- τη

« μέχρι στιγμής δεν έχει σημειωθεί δικαστική αμφισβήτηση της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας από εθνικό κοινοβούλιο δυνάμει του άρθρου 8 του Πρωτοκόλλου »

[74] Moens & Trone (αρχ) 72 · Σαχπεκίδου (αρχ) 241-242· Raffaelli (αρχ) 36· Chalmers, Davies, Monti (αρχ) 22) 398.

[75] Καλαβρού και Γεωργόπουλου (αρχ) 87· Moens & Trone (αρχ) 72.

[76] Βλ. χαρακτηριστικά C-84/94 *Ηνωμένο Βασίλειο v Συμβούλιο* [1996] Συλλ. I-05755, παρ. 46-49, C-233/94 *Γερμανία v Κοινοβούλιο και Συμβούλιο* [1997] Συλλ. I-2441, παρ. 23-29, C-377/98 *Κάτω Χώρες v Κοινοβούλιο και Συμβούλιο* [2001] Συλλ. I-07079, παρ. 30-34, C-547/14 *Philip Morris Brands & Others v Secretary of State for Health* [2016] Συλλ. I-EU:C:2016:325 παρ. 218-222.

[77] C-233/94, παρ. 28, ό.π.(αρχ.76).

[78] Βλ. σχετικά και Chalmers, Davies, Monti (αρχ) 22) 396.

[79] Moens & Trone (αρχ) 72 επ., 101.

[80] Deidre M. Curtin & Ige F. Dekker, «The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows» in Paul Craig and Grainne De Burca (eds) «The Evolution of EU Law» (2<sup>nd</sup> Edn, OUP 2011) 155-157.

[81] Woods and Watson (αρχ) 13, ό.π.(αρχ) 32, Σαχπεκίδου (αρχ) 247-248· Chalmers, Davies, Monti (αρχ) 22) 393.

## Έλεγχος της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

δυνατότητα αναβάθμισης του ρόλου του τόσο ως προς τη πτυχή της νομοθετικής του δραστηριότητας όσο και ως προς την πτυχή της άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας. Σε σχέση με την πρώτη πτυχή, η δυνατότητα απευθείας επικοινωνίας της Βουλής των Αντιπροσώπων με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και η υπό προϋποθέσεις δυνατότητα επηρεασμού της διαδικασίας λήψης νομοθετικών αποφάσεων στο επίπεδο της ΕΕ, μέσω υποβολής αιτιολογημένης γνώμης επί τη παραβάσει της αρχής της επικουρικότητας (και αναλογικότητας), προσδίδει σαφώς προστιθέμενη αξία στη νομοθετική της αρμοδιότητα. Όσον αφορά τη πτυχή του κοινοβουλευτικού ελέγχου, η προστιθέμενη αξία είναι ακόμη μεγαλύτερη, λαμβανομένου υπόψη του αρκετά περιορισμένου ρόλου που αποδίδει στο κοινοβούλιο το κυπριακό Σύνταγμα, στο πλαίσιο του οποίου δεν επιτρέπεται η διατύπωση δεσμευτικής εντολής προς την εκτελεστική εξουσία σε σχέση με τη θέση που η τελευταία θα λάβει στο επίπεδο του Συμβουλίου της ΕΕ επί σχεδίου νομοθετικής πράξης. Η νομική αυτή δυνατότητα, όπως διαφάνηκε πιο πάνω, του αποδίδεται έμμεσα από μια πηγή δικαίου υπερκείμενη της εσωτερικής έννομης τάξης: το ενωσιακό θεσμικό δίκαιο. Το δικαίωμα δικαστικής αμφισβήτησης της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετική πράξη της ΕΕ δυνάμει του άρθρου 8 του Πρωτοκόλλου (Αριθ.2) αποτελεί ένα επιπρόσθετο νομικό εργαλείο ενίσχυσης του ρόλου της Βουλής, εν πολλοίς αναξιοποίητο.

Η νομική δυνατότητα ενίσχυσης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου είναι συνεπώς υπαρκτή και νομικά κατοχυρωμένη. Η ένταση της πραγματικής αναβάθμισης ενός τέτοιου ρόλου εναπόκειται, ωστόσο, στην ένταση και στη συχνότητα άσκησης των παρεχόμενων δικαιωμάτων από το ίδιο το κοινοβούλιο.

.....

---

« Η νομική δυνατότητα ενίσχυσης του ρόλου του κυπριακού κοινοβουλίου είναι συνεπώς υπαρκτή και νομικά κατοχυρωμένη»