

10 Η έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» υπό το πρίσμα της διαδικασίας του Brexit

Μιχάλης Πολίτης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» αποτελεί δημιούργημα του βρετανικού κοινοβουλευτικού συστήματος, απότοκο της διαλεκτικής σχέσης που αναπτύχθηκε μεταξύ του Στέμματος και του Κοινοβουλίου. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, η ουσία της πολιτικής εξουσίας μεταφέρθηκε από το Στέμμα στο Κοινοβούλιο, το οποίο μέχρι το 1973 διέθετε απεριόριστη νομοθετική εξουσία και οι πράξεις του δεν μπορούσαν να αμφισβητηθούν από τη δικαστική ή άλλη εξουσία. Με την ψήφιση του European Communities Act το 1972 από το Βρετανικό Κοινοβούλιο και την ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου στις Κοινότητες το 1973, η έννοια της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου καθίσταται σχετική, καθώς με την αποδοχή του Κοινοτικού/Ενωσιακού Δικαίου, μέρος της νομοθετικής και της ελεγκτικής εξουσίας ασκείται πλέον από τα αρμόδια κοινοτικά/ενωσιακά όργανα. Αρχικώς, η μεταφορά αυτή έγινε ευρέως αποδεκτή από τον βρετανικό λαό με το δημοψήφισμα του 1975, αλλά με την προώθηση της πολιτικής ολοκλήρωσης οι αντιδράσεις εντάθηκαν με αποκορύφωμα το δημοψήφισμα του 2016, με το οποίο αποφασίστηκε η έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

The concept of the “sovereignty of the Parliament” in the light of the Brexit process

Michel Politis

ABSTRACT

The concept of "sovereignty of the parliament" represents a creation of the British parliamentary system, in the wake of the dialectical relationship developed between the Crown and the Parliament. As part of this process, the essence of political power was transferred from the Crown to the Parliament, whereas until 1973 it had possessed unlimited legislative power and its actions could not be challenged by judicial or other authority. With the passing of the European Communities Act in 1972 by the British Parliament and the accession of the United Kingdom to the Communities in 1973, the notion of sovereignty is becoming relative, as with the acceptance of Community/European Union Law, part of the legislative and supervisory power is now being exercised by the relevant Community/Union bodies. Initially, this transfer was widely accepted by the British people in the 1975 referendum, but with the promotion of political integration, the reactions were intensified by the 2016 referendum which led to the UK's exit from the European Union.

0 Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της παρούσας ανακοίνωσης προτιθέμεθα να ασχοληθούμε με την έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» (Sovereignty of the Parliament), ως απότοκο της συνταγματικής εμπειρίας του Ηνωμένου Βασιλείου, και πώς αυτή η έννοια αποτελεί έννοια-κλειδί για την κατανόηση των αιτιών που οδήγησαν στην ενεργοποίηση της διαδικασίας του Brexit.

Για να γίνει κατανοητή η έννοια της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου προτιθέμεθα αρχικά να προβούμε σε διασαφήνιση της έννοιας της «κυριαρχίας», μιας έννοιας για την οποία έχει χυθεί πολύ περισσότερο μελάνι ως έννοιας του διεθνούς δικαίου και των διεθνών σχέσεων, και πολύ λιγότερο ως έννοιας του συνταγματικού δικαίου και της εσωτερικής πολιτικής ζωής των κρατών της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής. Όπως θα αναδείξουμε, η έννοια της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου αποτελεί έννοια χαρακτηριστική της βρετανικής συνταγματικής τάξης, η οποία δεν ευδοκίμησε στην ηπειρωτική Ευρώπη. Σ' αυτές τις χώρες, στη θέση της, με διαφορετικό σημασιολογικό περιεχόμενο και διαφορετική εξέλιξη, προωθήθηκε από την περίοδο του Διαφωτισμού η έννοια της «λαϊκής κυριαρχίας», με την οποία, όμως, δεν προτιθέμεθα να ασχοληθούμε στο πλαίσιο της παρούσας ανακοίνωσης.

Στο δεύτερο μέρος της ανακοίνωσής μας, έχοντας ως σημείο εκκίνησης το European Communities Act του 1972, με το οποίο το Βρετανικό Κοινοβούλιο αποδέχθηκε την υπεροχή του Κοινοτικού Δικαίου έναντι του Βρετανικού και την άμεση ή έμμεση ενσωμάτωσή του στη βρετανική έννομη τάξη, προτιθέμεθα να αναλύσουμε πώς η έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» απώλεσε τον σχετικά απόλυτο χαρακτήρα της μετά την ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1973 και πώς η σταδιακή πολιτική ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμπλούτισε την επιχειρηματολογία των Βρετανών που είναι αντίθετοι με τη συμμετοχή της χώρας τους σ' αυτόν τον οργανισμό.

1 Η έννοια της «κυριαρχίας»

Για να γίνει κατανοητή η έννοια της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου οφείλουμε καταρχάς, όπως αναφέραμε στην εισαγωγή μας, να διασαφηνίσουμε την έννοια της «κυριαρχίας» (sovereignty). Πρόκειται για μια έννοια η οποία μέχρι την Αναγέννηση σήμαινε την απεριόριστη εξουσία ενός ατόμου ή ενός συνόλου σε ένα άλλο σύνολο.

Με τη διαμόρφωση των σύγχρονων κρατών κατά την Αναγέννηση, η έννοια της κυριαρχίας αποκτά σταδιακά νέο σημασιολογικό περιεχόμενο και διακρίνεται σε εσωτερική και εξωτερική κυριαρχία. Ως εσωτερική κυριαρχία νοούμε την αποκλειστική και απόλυτη δυνατότητα του κράτους να ορίζει το ίδιο τους κανόνες που διέπουν την έννομη τάξη της

χώρας και ως εξωτερική κυριαρχία, η οποία είναι απότοκος της εσωτερικής κυριαρχίας, το ότι το κράτος δεν υπάγεται και δεν υπόκειται στην εξουσία άλλου κράτους (Πολίτης, 1996). Η έννοια της εξωτερικής κυριαρχίας είναι σχεδόν συνώνυμη της έννοιας της ανεξαρτησίας· η πρώτη ανήκει περισσότερο στη σφαίρα του Δημοσίου Δικαίου, ενώ η δεύτερη στη σφαίρα της Πολιτικής Επιστήμης και των Διεθνών Σχέσεων. Από φιλοσοφική άποψη η έννοια της κυριαρχίας δεν μπορεί παρά να είναι απόλυτη. Η άποψη αυτή διείπτε τις διακρατικές σχέσεις, τουλάχιστον μέχρι τον 19^ο αιώνα. Η ραγδαία ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και η υπογραφή αυξανόμενου αριθμού διεθνών συμφωνιών με ρήτρες υποχρεωτικού χαρακτήρα, έθεσαν τις βάσεις για αμφισβήτηση του απόλυτου χαρακτήρα της έννοιας της κυριαρχίας. Έτσι, ο 20^{ός} αιώνας, εκτός από περίοδο πολύ έντονων γεωπολιτικών ανταγωνισμών, οι οποίοι κατέληξαν σε δύο παγκόσμιους πολέμους, αποτέλεσε περίοδο θεωρητικής θεμελίωσης της σχετικότητας της έννοιας της κυριαρχίας, η οποία εκδηλώθηκε με την αποδοχή σταδιακής εκχώρησης κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών σε διεθνείς και υπερεθνικούς οργανισμούς (π.χ. στην Ευρωπαϊκή Ένωση), οι οποίοι λαμβάνουν αποφάσεις υποχρεωτικού χαρακτήρα. Η εξέλιξη αυτή, ευρέως αποδεκτή μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, αμφισβητείται πλέον από δυνάμεις που θεωρούν την παγκοσμιοποίηση βασική αιτία της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης που ταλανίζει την υφήλιο και της αδυναμίας του κράτους να προστατέψει τους πολίτες του.

2 Η έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» στο βρετανικό σύστημα

Η έννοια της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου αποτελεί απότοκο μιας μακράς διαδικασίας στο πλαίσιο του βρετανικού κοινοβουλευτισμού, της οποίας το σπέρμα έπεσε το 1215 με την υπογραφή από τον βασιλιά της Αγγλίας Ιωάννη Ακτήμονα και τους Άγγλους βαρόνους, της Magna Carta, η οποία θεωρείται το πρώτο συνταγματικό κείμενο της Αγγλίας. Με την υπογραφή αυτού του ιστορικής σημασίας εγγράφου, ο βασιλιάς δεσμεύτηκε να σέβεται τους νόμους και να προστατεύει τα βασικά δικαιώματα των υπηκόων του. Από αυτά, το σημαντικότερο για το υπό εξέταση ζήτημα είναι ότι από τότε απαιτείται η συγκατάθεση του Κοινοβουλίου για την επιβολή φορολογίας. Πρόκειται για το πρώτο ουσιαστικό βήμα για τη μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το Στέμμα στο Κοινοβούλιο και τη διαμόρφωση της έννοιας της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου.

Από την εποχή εκείνη τίθενται οι βάσεις του βρετανικού κοινοβουλευτικού συστήματος, το οποίο διαμορφώθηκε σταδιακά μέσα από μια διαλεκτική σχέση μεταξύ των πολιτειακών θεσμών της χώρας. Άλλοτε η εξέλιξη συντελείται μετά από περιόδους έντασης κι άλλοτε ομαλά. Η σημαντικότερη περίοδος έντασης ξεκίνησε με την απόπειρα του βασιλιά Καρόλου Α' να επιβάλει το 1629 αυθαίρετα νέους φόρους χωρίς τη συγκατάθεση του Κοινοβουλίου

και να διατάξει το 1642 τη σύλληψη πέντε βουλευτών, οι οποίοι εκείνη τη στιγμή βρισκότουσαν στην αίθουσα της Βουλής των Κοινοτήτων. Οι ενέργειες αυτές του Καρόλου Α΄ απετέλεσαν αιτίες κήρυξης εμφυλίου πολέμου, ο οποίος κατέληξε το 1648 στην Επανάσταση του Κρόμγουελ. Σε ανάμνηση της απόπειρας σύλληψης των πέντε βουλευτών, στην αρχή κάθε συνόδου, λίγο πριν τον Λόγο του Θρόνου στην αίθουσα της Βουλής των Λόρδων, επαναλαμβάνεται το ακόλουθο τυπικό, συμβολικού χαρακτήρα, με το οποίο υπενθυμίζεται η κυριαρχία του Κοινοβουλίου: ο Black Rod, εκπρόσωπος της βασίλισσας, αφού λάβει εντολή να ειδοποιήσει τους βουλευτές για να προσέλθουν στη Βουλή των Λόρδων για να ακούσουν τον Λόγο του Θρόνου, μεταβαίνει στη Βουλή των Κοινοτήτων. Μόλις φτάσει λίγα μέτρα πριν την είσοδο της Βουλής των Κοινοτήτων, του κλείνουν την πόρτα της Βουλής των Κοινοτήτων «στα μούτρα». Τότε την κτυπά τρεις φορές με τη ράβδο του (τη Mace) και ζητά την άδεια της Βουλής των Κοινοτήτων για να εισέλθει στην αίθουσα. Στη συνέχεια, αφού κάνει τρεις υποκλίσεις, ζητάει από τους παρισταμένους βουλευτές να μεταβούν στην αίθουσα της Βουλής των Λόρδων για να ακούσουν τον λόγο της Βασίλισσας... Μια καθαρώς συμβολικού χαρακτήρα πρακτική, η οποία επαναλαμβάνεται εδώ και αιώνες με κάθε επισημότητα...

Η κοινωνική ειρήνη αποκαταστάθηκε το 1688/1689¹ με την υπογραφή του Bill of Rights και του Coronation Oath Act. Με τα κείμενα αυτά επιβεβαιώθηκε ότι οι βασιλείς βασιλεύουν βάσει νόμων, τους οποίους εγκρίνει το Κοινοβούλιο (τα statutes ή laws), καθώς και με βάση άγραφους συνταγματικούς κανόνες, τους οποίους οφείλουν να σέβονται. Επίσης, απαγορεύθηκε στους βασιλείς να νομοθετούν, πλέον, με βασιλικά διατάγματα ή να αναστέλλουν την εφαρμογή νόμου. Οι ψηφισμένοι νόμοι μπορεί να κυρώνονται ακόμη και σήμερα από τη βασίλισσα, αλλά από το 1707 ουδέποτε υπήρξε περίπτωση αναπομπής ψηφισμένου νόμου. Άλλο ένα ουσιαστικό βήμα προς αυτό που οι Βρετανοί δημοσιολόγοι ονομάζουν «κυριαρχία του Κοινοβουλίου»...

Παράλληλα, σειρά συμβάντων, επιλογών και πρακτικών διαμόρφωσαν από τις αρχές του 18^{ου} αιώνα μια δυναμική, η οποία συνέτεινε στην περαιτέρω μείωση του ειδικού βάρους του Στέμματος με παράλληλη αύξηση της εξουσίας του Κοινοβουλίου. Επειδή ο Γεώργιος Α΄ της δυναστείας του Αννόβερου ουδέποτε έμαθε την αγγλική γλώσσα και δεν μπορούσε να συνεννοηθεί με τους υπουργούς του και γενικώς δεν επέδειξε ενδιαφέρον για όσα συνέβαιναν στο βασίλειό του, η ουσία της εξουσίας του βασιλιά πέρασε υπό τον έλεγχο του Πρωθυπουργού και του Cabinet. Από αυτή την εξέλιξη ενισχύθηκε περαιτέρω ο ρόλος του

¹ Εξαρτάται αν χρησιμοποιείται το Ιουλιανό ή το Γεωργιανό Ημερολόγιο.

Κοινοβουλίου, καθώς αυτό μπορούσε, πλέον, να ελέγχει πιο ουσιαστικά (πολιτικά και ποινικά) τον φορέα που ήλεγχε την ουσία της εκτελεστικής εξουσίας.

Στις αρχές του 20^{ού} αιώνα το Κοινοβούλιο είχε καταστεί βασικό και κορυφαίο στοιχείο του βρετανικού κοινοβουλευτικού συστήματος, το οποίο ήλεγχε πλήρως τη νομοθετική εξουσία και παράλληλα μπορούσε να ασκήσει έλεγχο στα πεπραγμένα της εκτελεστικής εξουσίας.

Χάρη στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Βουλής των Κοινοτήτων, τα μέλη της οποίας εκλέγονται με άμεση καθολική ψηφοφορία, το σώμα αυτό του Βρετανικού Κοινοβουλίου επιβάλλει τη σταδιακή μείωση των αρμοδιοτήτων της Βουλής των Λόρδων, τα μέλη της οποίας δεν ορίζονται πλέον με βάση το κληρονομικό δίκαιο, αλλά διά βίου από την ίδια τη Βασίλισσα, μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού.

Μεγάλος θεωρητικός της έννοιας της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» είναι ο Dicey (1885) σύμφωνα με τον οποίο το Κοινοβούλιο, όπως ορίζεται, διαθέτει βάσει του Βρετανικού Συντάγματος, το δικαίωμα να εγκρίνει και να καταργεί κάθε νόμο. Επίσης, κανένα πρόσωπο και κανένας θεσμός δεν έχει το δικαίωμα να μην τους λάβει υπόψη ή να μην τους εφαρμόσει.

Σύμφωνα με τον Aurélien Antoine (2018) και με βάση τον ορισμό του Dicey, η έννοια της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας χαρακτηρίζεται από τέσσερα στοιχεία:

- Το Κοινοβούλιο διαθέτει απεριόριστη νομοθετική εξουσία: είναι ελεύθερο να εγκρίνει, να καταργεί και να καθορίζει το περιεχόμενο του νόμου, κάτι το οποίο δεν ισχύει ενδεικτικά στην περίπτωση της Γαλλίας, το σύνταγμα της οποίας ορίζει σαφώς ποιες περιπτώσεις εμπίπτουν στο πεδίο του νόμου (άρθρο 34).
- Οι πράξεις του Κοινοβουλίου δεν μπορούν να αμφισβητηθούν από τη δικαστική ή άλλη εξουσία, κάτι το οποίο σημαίνει ότι δεν προβλέπεται διαδικασία ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων από άλλο θεσμό. Αντιθέτως, σε άλλες χώρες ο έλεγχος αυτός πραγματοποιείται είτε από τα τακτικά δικαστήρια κατά την εκδίκαση υποθέσεων (ενδεικτικά στην Ελλάδα) είτε από ειδικώς επιφορτισμένο δικαιοδοτικό όργανο, το οποίο συνήθως ονομάζεται Συνταγματικό Δικαστήριο (Γερμανία, ΗΠΑ) ή Συνταγματικό Συμβούλιο (Γαλλία).
- Η εξουσία του Κοινοβουλίου δεν εξαρτάται από προηγούμενους νόμους και οι όποιες αποφάσεις του δεν μπορούν να το δεσμεύσουν για μελλοντικές αποφάσεις του.
- Το Κοινοβούλιο διαθέτει το αποκλειστικό δικαίωμα παραγωγής ή κατάργησης νόμου. Η εκτελεστική εξουσία δεν διαθέτει το δικαίωμα έκδοσης βασιλικών

διαταγμάτων και γενικότερα πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, κάτι το οποίο ισχύει στις περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης.

Όπως έχουμε διαπιστώσει, η έννοια της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου είναι πρωτίστως νομική έννοια (Bell, 1993), η οποία εμπεριέχει τους δικούς της αυτοπεριορισμούς συνταγματικής φύσης: καταρχάς, η νομοθετική εξουσία ασκείται από το Κοινοβούλιο, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί διαμέσου των αιώνων (Βουλή των Κοινοτήτων, Βουλή των Λόρδων και Στέμμα) και με βάση κείμενα συνταγματικού περιεχομένου και άγραφες συνταγματικές πρακτικές. Η κυριαρχία αυτή, ακόμη και σ' αυτή την ακραία έκφασή της, δεν είναι απόλυτη, καθώς η τριμερής σύσταση του Κοινοβουλίου και οι προβλεπόμενες διαδικασίες για την έγκριση ή την κατάργηση ενός νόμου εμποδίζουν την χωρίς όρια άσκηση εξουσίας.

Επίσης, επειδή, πλέον, είναι απαραίτητη η διασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας, η οποία εξαρτάται μόνο από την εμπιστοσύνη που απολαμβάνει η Κυβέρνηση από τη Βουλή των Κοινοτήτων, στο πλαίσιο του βρετανικού πολιτικού συστήματος έχει διαμορφωθεί μια ιδιότυπη σχέση μεταξύ της Βουλής των Κοινοτήτων και της Κυβέρνησης. Η Βουλή των Κοινοτήτων προκειμένου να διατηρήσει τον έλεγχο της κυβερνητικής πλειοψηφίας και τη συνεκτικότητα της ομάδας των βουλευτών που στηρίζει την Κυβέρνηση, έχει εκχωρήσει σ' εκείνη αρμοδιότητες που εμπίπτουν κανονικά στη νομοθετική διαδικασία. Έτσι, όχι μόνο γίνεται η διάκριση μεταξύ προτάσεων νόμου και νομοσχεδίων, αλλά η Κυβέρνηση, μέσω του δικαιώματος που έχει αποκτήσει να μετέχει ενεργά στην κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης της Βουλής των Κοινοτήτων, έχει το δικαίωμα να προτάσει τα νομοσχέδια που έχει επεξεργαστεί έναντι των προτάσεων νόμου που καταθέτουν οι βουλευτές, αλλά και να επιλέγει τη σειρά με την οποία θα συζητηθούν οι προτάσεις νόμου. Παρατηρούμε ότι μετά την αγωνιώδη προσπάθεια της Βουλής των Κοινοτήτων να αποκτήσει τον πλήρη έλεγχο της νομοθετικής διαδικασίας, στο πλαίσιο της ανάγκης για κυβερνητική σταθερότητα, εκχώρησε στην Κυβέρνηση αρμοδιότητες, ακόμη και νομοθετικής φύσης.

Μπορεί το περιεχόμενο της εξουσίας που απέσπασε από το Στέμμα να διαφέρει από την εξουσία που εκχώρησε στην Κυβέρνηση, αλλά δεν παύει το Κοινοβούλιο να απώλεσε στις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα μέρος της εξουσίας που είχε κατακτήσει μέχρι τότε.

3 Η έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» μετά την υπερψήφιση το 1972 του European Communities Act

Η μεγάλη, όμως, εκχώρηση δικαιωμάτων του Κοινοβουλίου συντελέστηκε με την υπερψήφιση το 1972 του European Communities Act² από το Βρετανικό Κοινοβούλιο, με το οποίο εγκρίθηκε η προσχώρηση από την 1^η Ιανουαρίου 1973 του Ηνωμένου Βασιλείου στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ & ΕΚΑΕ)³. Η Πράξη Προσχώρησης, που

² European Communities Act στο <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents>. Διαθέσιμο από 19 Ιουνίου 2019)

³ Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είχε κινήσει τη διαδικασία ένταξης στις Κοινότητες από το 1961, αίτημα το οποίο είχε απορριφθεί από τον Στρατηγό ντε Γκωλ, ο οποίος

υπογράφηκε από τον τότε Βρετανό Πρωθυπουργό Edward Heath, ηγέτη του Συντηρητικού Κόμματος, προέβλεπε την πλήρη αποδοχή του «κοινοτικού κεκτημένου», δηλαδή του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου των τριών Κοινοτήτων, καθώς και τη νομολογία του Δικαστηρίου. Ενδεικτικά, το Ηνωμένο Βασίλειο με την πράξη αυτή αποδεχόταν:

- Την υπεροχή του κοινοτικού έναντι του εθνικού δικαίου, την άμεση ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο των κοινοτικών κανονισμών και την έμμεση των κοινοτικών οδηγιών. Αυτό στην πράξη σήμαινε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο όφειλε να ενσωματώσει και να ενσωματώνει στη βρετανική έννομη τάξη το πρωτογενές και το παράγωγο Κοινοτικό Δίκαιο. Επειδή το Κοινοτικό Δίκαιο της εποχής εκείνης ήταν βασισμένο εξ ολοκλήρου σε αρχές και έννοιες του ρωmano-γερμανικού δικαίου, όπως εφαρμοζόταν στα τότε κράτη-μέλη των τριών Κοινοτήτων, το Ηνωμένο Βασίλειο κλήθηκε να ενσωματώσει στο Common Law αρχές και έννοιες ξένες προς αυτό. Αν και στην αρχή οι αντιδράσεις ήταν λιγότερο έντονες λόγω του ότι το Κοινοτικό Δίκαιο δεν ήταν τόσο ανεπτυγμένο και δεν ρύθμιζε σε τέτοια έκταση την καθημερινότητα των απλών πολιτών, η κατάσταση άρχισε να αλλάζει όταν το Ηνωμένο Βασίλειο κλήθηκε να ενσωματώσει στην εθνική έννομη τάξη του τις νέες προβλέψεις του πρωτογενούς Δικαίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (αρχικώς) και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στη συνέχεια), όπως την Ενιαία Πράξη (1986), τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και τη Συνθήκη της Λισαβώνας (2007), καθώς και το όλο και εμπλουτιζόμενο παράγωγο δίκαιο. Ο Βρετανός νομοθέτης, όπως και ο απλός Βρετανός πολίτης, εμποτισμένος από τη μακρά κοινοβουλευτική παράδοση της χώρας του και δη από την έννοια της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου», δυσκολεύτηκε, περισσότερο από πολλούς άλλους λαούς, να αποδεχθεί ότι ένας υπερεθνικός οργανισμός⁴ μπορούσε να «νομοθετεί» στη θέση του και ότι οι «νόμοι» αυτού του οργανισμού μπορούσαν να καταργήσουν νομοθεσία την οποία είχε εγκρίνει το Βρετανικό Κοινοβούλιο... Αν και κάποιοι αποδέχθηκαν τη νέα κατάσταση, έστω και με μισή καρδιά, υπήρξαν άλλοι που αντέδρασαν έντονα και άρχισαν από αρκετά νωρίς να ζητούν την έξοδο της χώρας τους από τις Κοινοότητες και αργότερα από την Ευρωπαϊκή Ένωση.
- Την ελεγκτική αρμοδιότητα της Επιτροπής για την τήρηση της κοινοτικής νομοθεσίας από το Ηνωμένο Βασίλειο. Για πρώτη φορά μετά από πολλούς αιώνες, θεσμός, άσχετος προς το Βρετανικό Κοινοβούλιο, άρχισε να ελέγχει όχι μόνο κατά

θεωρούσε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο θα λειτουργούσε ως δούρειος ίππος στο εσωτερικό των Κοινοτήτων.

⁴ Στον οποίο, όμως, μετείχε από το 1972 ως ισότιμο μέλος και είχε αποδεχθεί με πράξη του Κοινοβουλίου του την υπεροχή του Κοινοτικού Δικαίου για ορισμένα ζητήματα.

πόσο οι βρετανικοί θεσμοί εφαρμόζουν το Κοινοτικό Δίκαιο, αλλά και κατά πόσο το Βρετανικό Κοινοβούλιο ενσωματώνει ορθά και εγκαίρως το περιεχόμενο των οδηγιών... Η ελεγκτική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι κάτι που ενοχλεί ιδιαίτερα ορισμένα μέλη του Βρετανικού Κοινοβουλίου, τα οποία δεν μπορούν να διανοηθούν ότι μπορεί να υπάρξει μηχανισμός ελέγχου του έργου του Κοινοβουλίου...

- Τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου να κρίνει τη συμμόρφωση του Βρετανικού Δικαίου με το Κοινοτικό/Ενωσιακό Δίκαιο μετά από προσφυγή της Επιτροπής ή άλλου κράτους-μέλους, όπως και να ερμηνεύει κανόνες του Κοινοτικού/Ενωσιακού Δικαίου μετά από προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου. Πρόκειται για άλλη μια πρόβλεψη των Συνθηκών που εξοργίζει αρκετούς Βρετανούς, οι οποίοι διαπιστώνουν ότι όχι μόνο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει το δικαίωμα ελέγχου του έργου του Κοινοβουλίου, αλλά και ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει το δικαίωμα να κρίνει πράξεις ή παραλείψεις κράτους-μέλους και να επιβάλλει ποινές σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Ουδέποτε στην ιστορία του Ηνωμένου Βασιλείου, από την κατάκτηση το 1066 της Αγγλίας από τον Γουλιέλμο τον Κατακτητή, υπήρξε περίοδος κατά την οποία το Κοινοβούλιο ή άλλη πολιτειακή αρχή αναγκάστηκε να συμμορφωθεί σε κελεύσματα ξένης δύναμης. Επίσης, αυτό που έχει προκαλέσει αντιδράσεις είναι το δικαίωμα του Δικαστηρίου να ερμηνεύει κανόνες του Ενωσιακού Δικαίου που έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, καθώς με την παρέμβαση του αυτή, το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας το Ενωσιακό Δίκαιο που έχει ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο, ουσιαστικά ερμηνεύει και το Βρετανικό, το οποίο συνοδεύει ή/και στηρίζει τον υπό ερμηνεία κανόνα του Ενωσιακού Δικαίου.

Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, μπορούμε να ανηληφθούμε το μέγεθος των αλλαγών που συντελέστηκαν στη βρετανική πολιτική πραγματικότητα. Το Βρετανικό Κοινοβούλιο, μετά από μακράιωνες προσπάθειες για να καταστεί «κυρίαρχο», αποφάσισε το 1972, οικειοθελώς, μετά από εισήγηση της τότε συντηρητικής Κυβέρνησης και μακρές και έντονες συζητήσεις στις τρεις αναγνώσεις του νομοσχεδίου, να υπερψηφίσει το European Communities Act με οριακή πλειοψηφία⁵, να εκχωρήσει μέρος της εξουσίας του με αντάλλαγμα την είσοδο του Ηνωμένου Βασιλείου στην κοινή ευρωπαϊκή αγορά, στην οποία τα βρετανικά προϊόντα δυσκολευόντουσαν να εισέλθουν λόγω της εφαρμογής του Κοινού Δασμολογίου. Επίσης, το Ηνωμένο Βασίλειο στόχευε να επωφεληθεί από τη συμμετοχή του

⁵ Στην πρώτη ανάγνωση, το νομοσχέδιο εγκρίθηκε από τη Βουλή των Κοινοτήτων επί της αρχής με 356 ψήφους υπέρ και 244 κατά. Στη δεύτερη ανάγνωση, επειδή στο μεταξύ είχαν εκδηλωθεί έντονες αντιδράσεις κατά του νομοσχεδίου, η ψηφοφορία συνδέθηκε με ψήφο εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση, το νομοσχέδιο έλαβε 309 ψήφους υπέρ και 301 κατά. Τέλος, στην τρίτη ανάγνωση το νομοσχέδιο εγκρίθηκε οριστικά λαμβάνοντας 301 ψήφους υπέρ και 284 ψήφους κατά.

στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες για να πετύχει καλύτερες συμφωνίες στο πλαίσιο των διεθνών εμπορικών και νομισματικών σχέσεων αυτού του οργανισμού.

Διαβάζοντας τα πρακτικά των συνεδριάσεων του Βρετανικού Κοινοβουλίου και τον ημερήσιο τύπο που αναφέρονται στο ζήτημα της συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου στις Κοινότητες και στη συνέχεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διαπιστώνουμε ότι οι Βρετανοί ουδέποτε αποδέχθηκαν πλήρως την απώλεια της κυριαρχίας τους προς όφελος ενός υπερεθνικού κέντρου, του οποίου δεν ήλεγχαν τις αποφάσεις. Με την πρώτη ευκαιρία, το 1975, το Εργατικό Κόμμα διοργάνωσε δημοψήφισμα ζητώντας από τους Βρετανούς να ψηφίσουν υπέρ της εξόδου του Ηνωμένου Βασιλείου από τις Κοινότητες. Μεταξύ των επιχειρημάτων που χρησιμοποιήσαν συγκαταλεγόταν και η ανάκτηση της απολεσθείσας κυριαρχίας της χώρας τους... Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος ήταν συντριπτικό υπέρ της παραμονής⁶ και οι Βρετανοί με την ψήφο τους επιβεβαίωσαν ότι αποδεχόντουσαν το περιεχόμενο του European Communities Act του 1972, με ό,τι αυτό συνεπαγόταν για την κυριαρχία του Κοινοβουλίου τους. Για τρεις περίπου δεκαετίες η τάση υπέρ της εξόδου του Ηνωμένου Βασιλείου είχε χάσει τη δυναμική της, προς όφελος της τάσης που διεκδικούσε βελτίωση των όρων της συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η διενέργεια, όμως, του δημοψηφίσματος, διαδικασία άγνωστη στην ιστορία του βρετανικού κοινοβουλευτισμού, αποτέλεσε νεωτερισμό ο οποίος, όπως αποδείχθηκε στην πράξη, δεν διευκολύνει τη λήψη «καθαρών» αποφάσεων, καθώς ιδιαίτερος σύνθετα ζητήματα, όπως αυτό της εξόδου του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν επιλύονται με ένα «ΝΑΙ» ή με ένα «ΟΧΙ». Επιπλέον, κι αυτό μας ενδιαφέρει περισσότερο στην προκειμένη περίπτωση, η διαδικασία του δημοψηφίσματος λειτουργεί εις βάρος της έννοιας της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου, καθώς μεταβιβάζει, έστω και στιγμιαία, αρμοδιότητα του Βρετανικού Κοινοβουλίου στον βρετανικό λαό, και στη συνέχεια προβλέπει διαχείριση του οποίου αποτελέσματος από το Κοινοβούλιο, ανεξαρτήτως αν αυτό συμφωνεί ή όχι με το αποτέλεσμα...⁷ Σύμφωνα με το βρετανικό Σύνταγμα και την κοινοβουλευτική παράδοση, το Κοινοβούλιο εισάγει προς συζήτηση όποιο νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου κρίνει σκόπιμο, και χωρίς να υπόκειται σε χρονικούς ή άλλης φύσης (αυτο)περιορισμούς συζητά και αποφασίζει. Στην περίπτωση της διαδικασίας εξόδου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά το δημοψήφισμα

⁶ 67,23 % ψήφισαν υπέρ της παραμονής και 32,77 % κατά.

⁷ Κάποιοι Βρετανοί δημοσιολόγοι υποστηρίζουν ότι το αποτέλεσμα ενός δημοψηφίσματος έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα κι ότι το Κοινοβούλιο παραμένει κυρίαρχο... Τελικά, επικράτησε η ακριβώς αντίθετη άποψη κι έτσι το Κοινοβούλιο και η Κυβέρνηση συνέχισαν με βάση το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος...

του 2016, οι περιορισμοί που θέτει άμεσα ή έμμεσα το άρθρο 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι περιορισμοί που έχουν προκύψει κατά τη διαπραγμάτευση, δεν διευκολύνουν τους Βρετανούς βουλευτές να ενεργήσουν, όπως θα ενεργούσαν σε άλλες περιπτώσεις.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η έννοια της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας, η οποία αποτελεί ιδιαίτερο γνώρισμα του βρετανικού κοινοβουλευτικού συστήματος, αποτελεί απότοκο μακρόχρονων διεργασιών, ενίοτε συγκρουσιακών σχέσεων μεταξύ των βρετανικών πολιτειακών οργάνων, με μεταβαλλόμενο σημασιολογικό περιεχόμενο, το οποίο εξαρτάται από τις δυναμικές που αναπτύσσονται μεταξύ των πολιτειακών οργάνων, αλλά και από διεθνείς δεσμεύσεις του Ηνωμένου Βασιλείου. Από τη στιγμή που το Βρετανικό Κοινοβούλιο ενέκρινε το European Communities Act, γνώριζε ότι αποδεχόταν την υπεροχή του Κοινοτικού Δικαίου και από τη στιγμή που το Ηνωμένο Βασίλειο μετείχε στην έγκριση των νέων συνθηκών και του νέου παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που προβλέπουν την προώθηση της πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, γνώριζε ότι εκχωρούσε μέρος της κυριαρχίας του...

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Aurélien, Antoine (2018). *Droit constitutionnel britannique*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ.
- Bell, John (1993). Que représente la souveraineté pour un Britannique ?. *Pouvoirs*, 67, 107-116.
- Dicey, Albert Venn (1885). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Classics.
- Πολίτης, Μιχάλης (1996). *Βασικές έννοιες του κράτους*. Κέρκυρα: Εκδόσεις Ενημέρωση.

Μιχάλης Πολίτης

Αναπληρωτής Καθηγητής
ΤΞΓΜΔ Ιονίου Πανεπιστημίου
politis@ionio.gr & michel.politis@gmail.com