

## Κατηγορίες νομοθεσίας και βασικοί θεσμοί στην ΕΕ

Αναφέρουμε τις κατηγορίες νομοθεσίας και τους θεσμούς που εμπλέκονται στις πολιτικές της ΕΕ στα πλαίσια του μαθήματος, προκειμένου να καταδείξουμε τις πολιτικές και θεσμικές συνέπειες που έχει ο διαφορετικός βαθμός δεσμευτικότητας που εμπερικλείουν και άρα τις επιπτώσεις τους στα πλαίσια λειτουργίας της ΕΕ

Ο διαφορετικός βαθμός δεσμευτικότητας συνεπάγεται και διαφορετικά επίπεδα ολοκλήρωσης και άρα διαφορετικά μοτίβα θεσμικής συμμετοχής

Υπάρχουν

**τρεις τύποι** δεσμευτικής νομοθεσίας (Κανονισμοί, Οδηγίες, Αποφάσεις) στην ΕΕ και  
**δύο τύποι** μη δεσμευτικής νομοθεσίας (Συστάσεις, Γνώμες)

Ο **Κανονισμός** είναι άμεσα εφαρμόσιμος καθ' ολοκληρίαν και απαιτείται η άμεση εφαρμογή του από τα κράτη μέλη

Αφορά όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ

Δεν χρειάζεται μεταφορά στο εθνικό δίκαιο

Οι **οδηγίες** δεσμεύουν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να επιτύχουν κάποιον συγκεκριμένο στόχο πολιτικής αφήνοντας σε αυτά την επιλογή του τρόπου επίτευξης

Τις περισσότερες φορές οι οδηγίες χρειάζεται να ενσωματωθούν (μεταφερθούν) στο εθνικό δίκαιο το οποίο αντικατοπτρίζει την ελευθερία που απολαμβάνουν τα κράτη μέλη αναφορικά με τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιήσουν προκειμένου να εφαρμόσουν την νομοθεσία

Οι **αποφάσεις** συνήθως αφορούν συγκεκριμένα άτομα ή ομάδες ατόμων ή κράτη μέλη, είναι δεσμευτική για όλα τα μέρη στα οποία επιβάλλεται

**Συστάσεις και Γνώμες** δεν έχουν νομοθετική ισχύ αλλά μπορεί να εκφράζουν ισχυρή πολιτική βάση

Γενικότερα, στις 'κοινές' πολιτικές της ΕΕ έχουμε μεγαλύτερη νομοθετική εμπλοκή από την δεσμευτική νομοθεσία της ΕΕ

Αντίστροφα, στις πολιτικές στις οποίες δεν έχει επιτευχθεί σημαντική ενοποίηση εντοπίζουμε είτε μη δεσμευτική νομοθεσία της ΕΕ ή και καθόλου νομοθεσία από το υπερεθνικό επίπεδο και οι πολιτικές αυτές πλαισιώνονται νομοθετικά αποκλειστικά από εθνικές νομοθεσίες

Με βάση το θεωρητικό και αναλυτικό δίπτυχο υπερεθνισμός έναντι φιλελεύθερου διακυβερνητισμού μπορούμε να εντάξουμε και τους βασικούς θεσμούς της ΕΕ ανάλογα με τα συμφέροντα που εξυπηρετούν

Έτσι, εμπνευσμένες από τον υπερεθνισμό είναι

η Ευρωπαϊκή Επιτροπή,

το Ευρωκοινοβούλιο και

το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο

Από την άλλη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ένωσης (Συμβούλιο Υπουργών) εκφράζουν κυρίως διακυβερνητικές θέσεις

## Αρμοδιότητες της ΕΕ

Η ΕΕ έχει διαφορετικών τύπων αρμοδιότητες

Οι αποκλειστικές είναι αρμοδιότητες στις οποίες έχει το δικαίωμα να ενεργεί μόνο η ΕΕ

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες είναι αρμοδιότητες στις οποίες τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη μπορούν να νομοθετήσουν.

Τα κράτη μέλη έχουν την δυνατότητα να ενεργήσουν νομοθετικά και πολιτικά μόνο αν η ΕΕ έχει επιλέξει να μην το κάνει

Αρμοδιότητες συντονισμού, υποστήριξης και συμπλήρωσης των κρατών μελών

Σε αυτές τις περιπτώσεις η ΕΕ δεν έχει το δικαίωμα να εκδίδει δεσμευτικές νομοθεσίες

Κάθε νόμος βασίζεται στην νομική βάση η οποία εκπορεύεται από άρθρα της Συνθήκης

Η Συνθήκη καθορίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένων των προτάσεων της Επιτροπής, των διαδοχικών αναγνώσεων από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, και των γνωμοδοτήσεων των συμβουλευτικών οργάνων. Η Συνθήκη, επίσης, καθορίζει το πότε απαιτείται ομοφωνία και πότε αρκεί η ειδική πλειοψηφία ώστε να εκδώσει το Συμβούλιο τη νομοθεσία

Αρμοδιότητες συντονισμού, υποστήριξης και συμπλήρωσης των κρατών μελών

Σε αυτές τις περιπτώσεις η ΕΕ δεν έχει το δικαίωμα να εκδίδει δεσμευτικές νομοθεσίες

Κάθε νόμος βασίζεται στην νομική βάση η οποία εκπορεύεται από άρθρα της Συνθήκης

Η Συνθήκη καθορίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένων των προτάσεων της Επιτροπής, των διαδοχικών αναγνώσεων από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, και των γνωμοδοτήσεων των συμβουλευτικών οργάνων. Η Συνθήκη, επίσης, καθορίζει το πότε απαιτείται ομοφωνία και πότε αρκεί η ειδική πλειοψηφία ώστε να εκδώσει το Συμβούλιο τη νομοθεσία

## Βασικοί θεσμοί της ΕΕ

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ένωσης (Υπουργών),  
Ευρωκοινοβούλιο, Δικαστήριο, ΕΚΤ, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, Ελεγκτικό  
Συνέδριο

Το ΕΣ Δεν είχε θεσμική οντότητα μέχρι το 1974

Γίνονταν Σύνοδοι Κορυφής αλλά άτυπα

Απαρτίζεται από τους αρχηγούς (Πρωθυπουργούς ή Προέδρους) των ΚΜ

Τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Οι δύο τελευταίοι δεν έχουν δικαίωμα ψήφου

Πριν την Συνθήκη της Λισαβόνας η Προεδρία του ΕΣ κατανέμετο με βάση την χώρα  
που ασκούσε την Προεδρία

Ο Πρόεδρος του ΕΣ είδαμε ότι θεσπίστηκε με την Συνθήκη της Λισαβόνας

Εκλέγεται από το ΕΣ με ειδική πλειοψηφία

Ανάλογα με το θέμα που συζητείται μπορεί να συμμετέχει και εκπρόσωπος άλλων  
θεσμών όπως της ΕΚΤ

Ή κάποιος Υπουργός να συνοδεύει τον Αρχηγό του ΚΜ

Ή Επίτροπος να συνοδεύει τον Πρόεδρο της Επιτροπής

Οι αποφάσεις λαμβάνονται με συναίνεση

Δηλαδή ομοφωνία

Αν ένας αρχηγός ΚΜ διαφωνεί μετατίθεται η λήψη απόφασης

Δίνει τις γενικότερες πολιτικές κατευθύνσεις που αφορούν την ΕΕ

Δεν υπόκειται σε αυστηρές γραφειοκρατικές διαδικασίες όπως άλλοι θεσμοί της ΕΕ

Συνεπώς μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις για 'πακέτα' θεμάτων

Όμως δεν νομοθετεί

Οι Συνθήκες κάνουν ελάχιστες αναφορές στον ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Ο λόγος είναι ότι με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξουσιοδοτείται να παρεμβαίνει σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ ανεξαιρέτως και να ασκεί πολιτική σε αυτές τις πολιτικές πάλι με όποιον τρόπο θέλει

Συγκαλούνται σιγουρα δύο Σύνοδοι Κορυφής κάθε χρόνο ενώ σε ειδικές περιπτώσεις  
συγκαλούνται επιπλέον

Για παράδειγμα στην κρίση της Ευρωζώνης υπήρξε πάρα πολύ συχνή σύγκλιση των  
Συνόδων Κορυφής αποκλειστικά με θεματολογία που αφορούσε την κρίση του ευρώ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει αποκλειστικές αρμοδιότητες στην χάραξη πολιτικής για  
ζητήματα της ΚΕΠΠΑ και την Κοινή Πολιτική και την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και  
Άμυνας (ΚΠΑΑ)

Σε αυτά τα θέματα δεν υπάρχει Δίκαιο της ΕΕ συνεπώς το ΕΣ ζητάει από την Ύπατη  
Αρμοστέία για την Εξωτερική Πολιτική και το Συμβούλιο Υπουργών για την εξωτερική  
πολιτική (Foreign Affairs Council) την ανάληψη πολιτικών πρωτοβουλιών σε αυτά τα  
θέματα

Επίσης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει σημαντικές αρμοδιότητες πολιτικής και σε ότι αφορά τις εξωτερικές προεκτάσεις εσωτερικών πολιτικών κυρίως του κοινού εμπορίου

Τέλος έχει σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα στην λήψη των τελικών αποφάσεων που αφορούν τις γεωγραφικές μεγεθύνσεις της ΕΕ

Σε αυτές τις περιπτώσεις εγκρίνει τις προτάσεις της Επιτροπής ή του Συμβουλίου Υπουργών αλλά όπως δείχνει και η περίπτωση της Τουρκίας μπορεί και να απορρίψει αυτές τις προτάσεις

Στο τέλος κάθε Συνόδου Κορυφής εκδίδονται Συμπεράσματα τα οποία είναι πολύ προσεκτικά διατυπωμένα

Επίσης συντάσσεται έκθεση προς το Ευρωκοινοβούλιο

Περιλαμβάνουν κατευθύνσεις και γενικές οδηγίες για μελλοντικές κινήσεις της ΕΕ

Παρότι δεν νομοθετεί, οι πολιτικές κατευθύνσεις που δίνει ακολουθούνται πολύ πιστά από Επιτροπή και Συμβούλιο Υπουργών

Η Σύνοδος Κορυφής της Ευρωζώνης αποτελεί υποσύνολο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και αποτελείται από τους αρχηγούς των ΚΜ της Ευρωζώνης

Θεσπίστηκε επίσημα με την Συνθήκη ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης το 2012

Σε αυτή συζητείται η οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωζώνης και οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιούν τα ΚΜ στα πλαίσια των προγραμμάτων προσαρμογής

Ο πρόεδρος της Συνόδου Κορυφής για την Ευρωζώνη ορίζεται από τα ΚΜ για δύομιση χρόνια

Το ίδιο πρόσωπο μπορεί να κατέχει και τις δύο θέσεις

Αποτελεί και αυτό άτυπο θεσμό χωρίς νομοθετικές αρμοδιότητες αλλά με πολύ σημαντικές πολιτικές και συντονιστικές αρμοδιότητες

## Το Συμβούλιο της Ένωσης

Διαπραγματεύεται και θεσπίζει τη νομοθεσία της Ένωσης από κοινού με το Ευρωκοινοβούλιο στη βάση των προτάσεων της Επιτροπής

Συντονίζει τις πολιτικές των κρατών μελών σε τομείς όπως οικονομική και δημοσιονομική πολιτική, πολιτική απασχόλησης, παιδεία, πολιτισμός κ.ά.

Συνομολογεί τις διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της Ένωσης και άλλων κρατών ή διεθνών οργανισμών

Εγκρίνει τον προϋπολογισμό της Ένωσης από κοινού με το Ευρωκοινοβούλιο

Διαμορφώνει (Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων) και εφαρμόζει την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης με βάση τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει το ΕΣ και διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης

Αρχικά το Συμβούλιο αποτελούσε το μοναδικό νομοθετικό όργανο στην ΕΟΚ

Αυτό καθιστούσε εντονότερο το δημοκρατικό έλλειμμα

Όπως είδαμε διαδοχικές Συνθήκες αλλά ειδικά η Συνθήκη της Λισαβόνας  
διαμόρφωσαν διαδικασίες συναπόφασης με το Ευρωκοινοβούλιο

Συνεπώς σήμερα το Συμβούλιο είναι συν-νομοθέτης με το Ευρωκοινοβούλιο αν και σε  
καμία περίπτωση δεν συγκρίνεται το εύρος των νομοθετικών αρμοδιοτήτων των δύο  
θεσμών

Απαρτίζεται από έναν Υπουργό ανάλογα με το θέμα που συζητείται

Το Συμβούλιο Υπουργών ασκεί τρεις κύριους ρόλους  
Νομοθέτης

Όπως θα δούμε, στην προνομοθετική διαδικασία το Συμβούλιο μπορεί να προτείνει νέα νομοθεσία στην Επιτροπή χωρίς όμως αυτό να δεσμεύει την Επιτροπή να προχωρήσει σε προτεινόμενη νομοθεσία

Είδαμε όμως επίσης ότι στην ουσία η ΕΕ σε ότι αφορά την νομοθετική της εξουσία διαθέτει δύο νομοθετικά σώματα

Το Συμβούλιο είναι το ένα από αυτά και το άλλο η το Ευρωκοινοβούλιο

Αυτό το επιτελεί μέσω της λειτουργίας ειδικών επιτροπών και ομάδων εργασίας που εξετάζουν τις προτάσεις της Επιτροπής

Λειτουργία των COREPER με το II να ασχολείται με τα πιο σημαντικά και ευαίσθητα πολιτικά ζητήματα και το I με τα πιο τεχνικά

Μέσα από την σύγκλιση των Υπουργών

Λειτουργούν 10 κατηγορίες Συμβουλίου

Περίπου 100 επίσημες συγκλήσεις του Συμβουλίου της Ένωσης υπάρχουν κάθε χρόνο και 10 άτυπες

## Εκτελεστής πολιτικών

Σε μια σειρά πολιτικών στις οποίες η ΕΕ δεν επιθυμεί περαιτέρω ενοποίηση αλλά ούτε να φαίνεται ότι δεν εμπλέκεται καθόλου χρησιμοποιεί την ΑΜΣ

Στις πολιτικές όπου εφαρμόζεται η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (επόμενο μάθημα) το Συμβούλιο εκτελεί σημαντικά εκτελεστικά καθήκοντα

Η περιοχή πολιτικής στην οποία πρωτοεφαρμόστηκε η ΑΜΣ ήταν η ΟΝΕ και ειδικά ο μακροοικονομικός συντονισμός

Το ίδιο συμβαίνει και με την Ατζέντα Ευρώπη 2020

Αυτή εμπεριέχει μια σειρά από στόχους βελτίωσης της οικονομικής αποτελεσματικότητας των κρατών μελών συνολικά και της ΕΕ στο σύνολο της

Ενίσχυση της απασχόλησης

δεν εκδίδεται δεσμευτικό δίκαιο της ΕΕ, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να δείχνουν κάποια πρόοδο

Τίθενται κάποιο γενικοί στόχοι με τους οποίους τα κράτη μέλη χρειάζεται να είναι σε συνάφεια και το Συμβούλιο στις διάφορες μορφές του συμβάλλει στην υλοποίηση αυτών των στόχων

Επίσης το Συμβούλιο Υπουργών Εξωτερικών υλοποιεί τα μέτρα που λαμβάνονται στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ

## Διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο

Είναι αρκετά περίπλοκες γιατί τα μέλη του Συμβουλίου έχουν κατά πρώτο τα εθνικά τους εκλογικά ακροατήρια κατά νου και δευτερευόντως την Ευρωπαϊκή ενοποίηση

Για αυτό και υπάρχουν διαφορετικοί τρόποι λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο

Κάποιες από τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται είναι νομικά κατοχυρωμένες στις Συνθήκες

## Άλλες στους Κανόνες διαδικασίας του Συμβουλίου

Ενώ άλλες δεν είναι καταγεγραμμένες και χρησιμοποιούνται εθιμοτυπικά όπως έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να διευκολύνουν τις εργασίες του Συμβουλίου

Σημαντικό ρόλο σε αυτό το πλαίσιο παίζει η χώρα που έχει την Προεδρία του Συμβουλίου

Πριν την Συνθήκη της Λισαβόνας οι προεδρίες του Συμβουλίου ήταν εξαμηνιαίες και πήγαιναν περιστροφικά

Από την ΣΛ και μετά θεσπίστηκαν 18μηνες προεδρίες τριών χωρών και κάθε μία από τις τρεις χώρες αναλαμβάνει κάποιο από τα τρία εξάμηνα

Αυτό έγινε για να μειωθεί το διοικητικό βάρος που αντιμετώπιζε κάθε χώρα που ασκούσε την προεδρία και για να διευκολυνθεί η διαδικασία προγραμματισμού της προεδρίας

Κάθε χώρα πρόεδρος του Συμβουλίου είναι υποχρεωμένη να συγκαλεί όλα τα Συμβούλια εξαιρουμένου του Συμβουλίου Υπουργών Εξωτερικής Πολιτικής που συγκαλείται και προεδρεύεται από τον Ύπατο Αρμοστή για Εξωτερική Πολιτική μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας

Η προεδρία του Συμβουλίου όμως προσφέρει και ευκαιρίες στους κατόχους καθώς μπορούν να επηρεάσουν την ατζέντα που συζητείται

Υπάρχουν πολλές μελέτες που εξετάζουν κατά πόσο η χώρα που προεδρεύει του Συμβουλίου μπορεί να κατευθύνει έμμεσα την ατζέντα

Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι παρότι υπάρχουν τέτοιες δυνατότητες γενικά η ατζέντα των Συμβουλίων είναι προκαθορισμένη και επηρεάζεται κυρίως από τις πολιτικές συνθήκες

Το βασικό ερώτημα αναφορικά με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο είναι το πότε και αν χρειάζεται να ζητήσει την συνδρομή άλλων θεσμών ή και κρατών μελών

Όταν το Συμβούλιο δεν νομοθετεί αλλά εκφράζει γενικές συστάσεις και απόψεις έχει την μεγαλύτερη ευελιξία πολιτικών κινήσεων

Στις περιπτώσεις της ΚΕΠΠΑ για παράδειγμα το Συμβούλιο συνήθως εκδίδει αυτόματα αποφάσεις

Το άλλο σημαντικό ζήτημα είναι κατά πόσο το Συμβούλιο χρειάζεται να προχωρήσει σε ψηφοφορία ή αν πρέπει να επιδιώξει ομοφωνία

Στα θέματα μεγάλης σημασίας χρειάζεται ομοφωνία

Τρόποι κατανομής ψήφων στο Συμβούλιο

Σε απλά διαδικαστικά θέματα χρησιμοποιείται η μέθοδος της απλής πλειοψηφίας

Ένα κράτος μέλος μία ψήφος

Σε πιο σημαντικά θέματα χρησιμοποιείται η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας

Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει ένα δεδομένο αριθμό ψήφων ανάλογα με τον πληθυσμό του και το μέγεθος του

Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, ΗΒ από 29 ψήφους

Ανάλογα καθορίζονται και οι υπόλοιπες ψήφοι με βάση το μέγεθος της χώρας και φτάνουμε στο μικρότερο κράτος μέλος, την Μάλτα με 3 ψήφους

Για να επιτευχθεί πλειοψηφία και να περάσει μια απόφαση χρειάζονται 255 από τις 345 ψήφους

Για να υπάρξει ένα μπλοκ αρνησικυρίας χρειάζονται 91 ψήφοι

Επιπλέον, Όταν το θέμα που συζητείται είναι πρόταση της Επιτροπής πρέπει να δώσουν την συγκατάθεση τους και η πλειοψηφία των κρατών μελών

Σε περίπτωση πρόταση από το Συμβούλιο χρειάζεται τα 2/3 των ψήφων

Παρόλα αυτά, στην πραγματικότητα, οι άτυπες μορφές συνεργασίας συνήθως υπερτερούν και υπάρχει μια κουλτούρα συμφωνίας τόσο για να μην δίνεται αρνητική εικόνα του Συμβουλίου στους ψηφοφόρους όσο και για να μην επιβάλλονται πολιτικές μη επιθυμητές σε κράτη μέλη

Έτσι, ενώ θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ειδική πλειοψηφία στο 90% των ψηφοφοριών, μόλις το 15% των αποφάσεων λαμβάνεται με αυτό τον τρόπο

Όταν ένα κράτος δεν επιθυμεί μια συγκεκριμένη πολιτική συνήθως απλά απέχει της ψηφοφορίας

Απλοποιημένη ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο

Από το 2014 αυτή αφορά το 55% των ΚΜ που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της ΕΕ

Η μειοψηφία αρνησικυρίας (βέτο) πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν πάνω από το 35% του πληθυσμού της ΕΕ.

Αλλά υπήρξε άτυπη συμφωνία να μην γίνουν δημοψηφίσματα

Εκτός από Ιρλανδία η οποία δεσμεύεται για διεξαγωγή δημοψηφίσματος για όλες τις Συνθήκες της ΕΕ από το εθνικό της Σύνταγμα

## Ορισμός Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Ορίζεται από τα ΚΜ για περίοδο 2,5 χρόνων για να συντονίζει τις ευρωπαϊκές πολιτικές

## Ορισμός Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ

Ορίζεται από τα ΚΜ για 5 χρόνια

Επέκταση διαδικασίας συναπόφασης η οποία δίνει περισσότερες και πιο ουσιαστικές αρμοδιότητες στο Ευρωκοινοβούλιο