**Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΉ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ – ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ**

*Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής*

**1. Εισαγωγικά**

Στην διαδικασία θέσπισης της νομοθεσίας της ΕΕ αποτυπώνεται η ιστορική εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε θεσμικό επίπεδο από την ίδρυση των Κοινοτήτων μέχρι σήμερα. Στο αρχικό στάδιο και μέχρι το 1987 (ΕΕΠ) η νομοθετική διαδικασία, η θέσπιση δηλαδή των πράξεων του παραγώγου δικαίου, εξελίσσονταν σε ένα **«Διάλογο Επιτροπής - Συμβουλίου»,** στο πλαίσιο του οποίου η Επιτροπή διατηρούσε το προνόμιο της νομοθετική πρωτοβουλίας και το Συμβούλιο αποφάσιζε. Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Ευρ.Κοινβ) ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, αφού αυτό καλούνταν σε ορισμένες περιπτώσεις να διατυπώσει μη δεσμευτική για το Συμβούλιο γνώμη επί των νομοθετικών προτάσεων **(Διαβούλευση).** Η επιλογή αυτή των ιδρυτών των Κοινοτήτων απηχούσε την αντίληψη ότι η αποφασιστική συμμέτοχή του Ευρ.Κοινβ θα μείωνε την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, η κατάσταση αυτή αποτέλεσε το βασικό επιχείρημα αυτών που υποστήριζαν ότι οι Κοινότητες χαρακτηρίζονταν από **«δημοκρατικό έλλειμμα».** Οι αντιλήψεις αυτές αρχίζουν να αλλάζουν με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) υπό την πίεση του Ευρ.Κοινβ και σε μια προσπάθεια συρρίκνωσης του δημοκρατικού ελλείμματος. Έτσι, δίπλα στη διαβούλευση, που διατηρείται, υιοθετείται μια νέα διαδικασία συμμετοχής του Ευρ.Κοινβ, που ονομάζεται **Συνεργασία** και στην ουσία αποτελούσε μια μορφή αναβαθμισμένης διαβούλευσης ενώ υιοθετείται ένα περιορισμένο δικαίωμα συν-απόφασης, με τη μορφή της **Σύμφωνης Γνώμης.** Η σταδιακήαύξηση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Ευρ.Κοινβ συνεχίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) με την οποία υιοθετήθηκε η διαδικασία **Συν-απόφασης Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - Συμβουλίου (διαδικασία άρθρου 251 Συθ.ΕΚ),** χωρίς να καταργηθούν οι προηγούμενες μορφές σύμπραξης του Ευρ.Κοινβ στη λήψη των αποφάσεων, που πλέον ακολουθούσε ένα κλιμακωτό σχήμα:

 **Συν-απόφαση**

 **Συνεργασία**

 **Διαβούλευση**

Η εφαρμογή της μιας ή της άλλης διαδικασίας εξαρτήθηκε από τη **νομική βάση** της πράξης (διάταξη της Συνθήκης που προβλέπει την αρμοδιότητα θέσπισης της πράξης).

Με τα Συνθήκη της Λισσαβόνας (2009) νέες αλλαγές επήλθαν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων με σκοπό τη περαιτέρω βελτίωσης της δημοκρατίας στην ΕΕ. Συγκεκριμένα,

(α) Γενικεύτηκε και αποτελεί πλέον τον κανόνα στη λήψη των αποφάσεων η συν-απόφαση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου – Συμβουλίου, που ονομάζεται **«Συνήθης νομοθετική διαδικασία».**

(β) Καταργήθηκε η διαδικασία της Συνεργασίας αλλά διατηρήθηκαν σε κάποιες περιορισμένες περιπτώσεις **η διαβούλευση** και η σύμφωνη, γνώμη που μετονομάζεται σε **ψήφο έγκρισης.** Οι διαδικασίες αυτές και σε αντιδιαστολή με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία αποτελούν τις **«Ειδικές νομοθετικές διαδικασίες».**

Η σταδιακή αποκατάσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ρόλο του ισότιμου με το Συμβούλιο συν-νομοθέτη αποτελεί την έκφραση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της **αρχής της διττής (διπλής) νομιμοποίησης των εξουσιών της Ένωσης,** **σύμφωνα με την οποία όλες οι κρίσιμες αποφάσεις της ΕΕ πρέπει να νομιμοποιούνται από λαούς (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και κυβερνήσεις (Συμβούλιο).** Η αρχή αυτή, εμπνευστής της οποίας ήταν ο Καθηγητής και Ευρωβουλευτής Δημήτριος Τσάτσος, αποτέλεσε την κρατούσα επιλογή για τη συρρίκνωση του δημοκρατικού ελλείμματος των θεσμών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

**2. Η νομοθετική πρωτοβουλία**

Ιστορικά η αρμοδιότητα κατάθεσης νομοθετικών προτάσεων αποτελεί **προνόμιο της Επιτροπής** και βασικό δομικό στοιχείο της *«κοινοτικής μεθόδου»*. Έτσι, το άρθρο 17 παρ. 2 ΣΕΕ ορίζει ότι *«εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται* ***μόνο*** *βάσει προτάσεως της Επιτροπής».* Με βάση τα παραπάνω η Επιτροπή χαρακτηρίζεται ***«κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»*,** αφού αυτή με τις προτάσεις της εκκινεί, επιταχύνει

και δίνει κατεύθυνση στην ενοποιητική διαδικασία.

Η αρμοδιότητα αυτή ενισχύεται ποικιλοτρόπως (βλ. 293 ΣΛΕΕ), αφού

* Η Επιτροπή παρίσταται και υποστηρίζει την πρότασή της σε όλα τα επίπεδα συζήτησης, που αυτή συζητείται,
* Η Επιτροπή ελισσόμενη μπορεί να τροποποιεί την πρόταση της με σκοπό να επιτύχει τις αναγκαίες κάθε φορά συνθήκες για την υιοθέτησή της από τα νομοθετικά όργανα,
* Η Επιτροπή μπορεί να αποσύρει την πρότασή της μέχρι και το τελικό στάδιο της ψήφισής της,
* Ενώ η πρόταση ψηφίζεται με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο μόνο ομόφωνα (άρα και δύσκολα) μπορεί να την τροποποιεί.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει κατ’ εξαίρεση ότι οι νομικές πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις (άρθρο 74 ΣΛΕΕ) μπορούν να λαμβάνονται κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής **αλλά και με πρωτοβουλία του ¼ των Κρατών-μελών.**

Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην Επιτροπή. Ωστόσο, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ακόμη περισσότερο η Συνθήκη της Λισαβόνας χορηγούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το δικαίωμα να ζητήσει από την Επιτροπή να του υποβάλει νομοθετικές προτάσεις (άρθρο 225 ΣΛΕΕ). Συγκεκριμένα, το Κοινοβούλιο, με απόφαση της πλειοψηφίας των βουλευτών του και με βάση έκθεση της αρμόδιας επιτροπής του, μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να υποβάλει κάθε κατάλληλη νομοθετική πρόταση καθώς και να θέσει χρονικό όριο για την υποβολή τέτοιας πρότασης. Πριν από την έναρξη της διαδικασίας, η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή πρέπει να έχει βεβαιωθεί ότι καμία παρόμοια νομοθετική πρόταση δεν βρίσκεται ήδη σε στάδιο προετοιμασίας.

**3. Η Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία (άρθρο 294 ΣΛΕΕ)**

Η Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία (ordinary legislative procedure) θέτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ευρύ φάσμα τομέων (για παράδειγμα οικονομική διακυβέρνηση, μετανάστευση, ενέργεια, μεταφορές, περιβάλλον, προστασία των καταναλωτών, κ.λπ.). Έτσι, σήμερα η μεγάλη πλειονότητα των ευρωπαϊκών νομικών πράξεων θεσπίζονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Για το σύνολο των νομικών βάσεων επί των οποίων εφαρμόζεται η Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία βλέπε στον παρακάτω σύνδεσμο:

**https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198025/List\_of\_legal\_bases.pdf**

 Συνοπτικά η διαδικασία εξελίσσεται ως εξής:

1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
2. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο εγκρίνουν τη νομοθετική πρόταση είτε σε πρώτη είτε σε δεύτερη ανάγνωση,
3. Εάν τα δύο θεσμικά όργανα δεν καταλήξουν σε συμφωνία μετά τη δεύτερη ανάγνωση, συγκαλείται επιτροπή συνδιαλλαγής, η οποία αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου και ίσο αριθμό μελών του Ευρ.Κοινβ, με σκοπό να καταλήξει σε ένα κοινό κείμενο,
4. Εάν το κείμενο στο οποίο καταλήγει η επιτροπή συνδιαλλαγής γίνει δεκτό από αμφότερα τα θεσμικά όργανα κατά την τρίτη ανάγνωση, η νομοθετική πράξη εκδίδεται.
5. Εάν η νομοθετική πρόταση απορριφθεί σε οποιοδήποτε από τα στάδια της διαδικασίας ή εάν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν μπορέσουν να καταλήξουν σε συμβιβασμό, η πρόταση δεν εγκρίνεται και η διαδικασία τερματίζεται.

**Ενδιάμεσες φάσεις πριν από τη θέση σε πρώτη ανάγνωση:** Πριν καταθέσει τη γνώμη του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί της προτάσεως της Επιτροπής σε πρώτη ανάγνωση, το Συμβούλιο μπορεί να καταλήξει από την πλευρά του σε μια «**γενική προσέγγιση**» (κοινή θέση). Το Συμβούλιο χρησιμοποιεί αυτή τη δυνατότητα για να δώσει στο Κοινοβούλιο μια εικόνα της θέσης του Συμβουλίου επί της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής. Η γενική προσέγγιση μπορεί να **επισπεύσει τη νομοθετική διαδικασία** και να διευκολύνει την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή μπορούν επίσης να διοργανώνουν άτυπες διοργανικές συνεδριάσεις, ***«τριμερή διάλογο»****,* για να μπορέσουν να καταλήξουν σε συμφωνία. Στις συνεδριάσεις αυτές μετέχουν εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Δεν υπάρχει κανόνας για το περιεχόμενο του διαλόγου, οπότε αυτός μπορεί να περιλαμβάνει τόσο τεχνικές συζητήσεις όσο και πολιτικές συζητήσεις με υπουργούς και επιτρόπους. Ο διάλογος σε τριμερή βάση χρησιμοποιείται επίσης για να επιτευχθεί συμφωνία επί νομοθετικών τροποποιήσεων μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Ωστόσο, η **συμφωνία που προκύπτει είναι άτυπη** και πρέπει να εγκριθεί σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό κάθε οργάνου.

**Προθεσμίες:** Κατά τη Συνήθη Νομοθετική Διαδικασία προβλέπονται προθεσμίες που έχουν στη διάθεσή τους νομοθετικά όργανα για να αποφασίσουν στη δεύτερη και τρίτη ανάγνωση (Συνδιαλλαγή). Αντίθετα, δεν προβλέπονται προθεσμίες για την πρώτη ανάγνωση. Έτσι, στην δεύτερη ανάγνωση το κάθε νομοθετικό όργανο θα πρέπει να αποφασίσει εντός 3 μηνών, ενώ η Επιτροπή Συνδιαλλαγής έχει στη διάθεσή της 6 εβδομάδες για να καταλήξει σε ένα κοινό κείμενο. Στην περίπτωση αυτή προβλέπεται κοινή προθεσμία 6 εβδομάδων για τα δύο νομοθετικά όργανα για να εγκρίνουν το κοινό κείμενο. Οι ανωτέρω προθεσμίες μπορούν να παραταθούν κατά 1 μήνα και κατά 2 εβδομάδες αντίστοιχα. Γίνεται φανερό ότι η Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία είναι χρονοβόρος, αφού αν χρειαστούν όλες οι φάσεις και παραταθούν οι προθεσμίες απαιτείται διάστημα περίπου ενός χρόνου για να υιοθετηθεί μια πράξη. Το διάστημα αυτό αυξάνεται περαιτέρω αν υπολογιστεί ότι πρώτη ανάγνωση δεν έχει προθεσμίες με αποτέλεσμα να σημειώνονται καθυστερήσεις ιδιαίτερα από το Συμβούλιο μέχρι να συγκεντρώσει την απαιτούμενη ειδική πλειοψηφία.

**Κανόνες ψηφοφορίας:** Στο πλαίσιο της Συνήθους Νομοθετικής Διαδικασίας το μεν Ευρ.Κοινβ κατά κανόνα αποφασίζει με πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν (353 ψήφοι) ενώ το Συμβούλιο με **ειδική πλειοψηφία**. Σημειώνεται ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η ειδική πλειοψηφία απλοποιήθηκε, αφού για τη συγκρότησή της απαιτούνται (**α) το 55% των Κρατών-μελών, δηλαδή 15 Κράτη-μέλη, που (β) συγκεντρώνουν και το 65 % του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ.** Η μειοψηφία αρνησικυρίας (Blocking minority) πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τον ελάχιστον αριθμό μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν ποσοστό μεγαλύτερο από το 35 % του πληθυσμού των συμμετεχόντων Κρατών-μελών, συν ένα μέλος, ειδάλλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία (το 35% συγκεντρώνεται από 3 μεγάλα Κράτη-μέλη συν ένα μικρότερο). Ο τρόπος συγκρότησης της ειδικής πλειοψηφίας επιχειρεί να συμβιβάσει τα συμφέροντα των μικρών κρατών (προϋπόθεση του 55% των Κρατών-μελών) με αυτά των μεγάλων κρατών (προϋπόθεση 65% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ)

**https://www.youtube.com/watch?v=UoVB1FPwq9w&ab\_channel=NoahZerbe**

**https://www.youtube.com/watch?v=CT7WCL85yQU&ab\_channel=EUMadeSimple**

**4. Ειδικές νομοθετικές διαδικασίες (Άρθρο 289 ΣΛΕΕ)**

4.1. Η διαβούλευση

Η διαδικασία της διαβούλευσης (consultation) αποτελεί τον ιστορικά πρώτο και ασθενέστερο τρόπο συμμετοχής του Ευρ.Κοινβ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο πλαίσιο της διαδικασίας της διαβούλευσης η Επιτροπή προτείνει μια νομοθετική πράξη και το Συμβούλιο αποφασίζει, **αφού ζητήσει και λάβει τη Γνώμη** **του Ευρ.Κοινβ.** Με τη Γνώμη του το Ευρ.Κοινβ μπορεί να εγκρίνει ή να απορρίψει νομοθετική πρόταση, ή να ζητήσει τροποποιήσεις. Το Συμβούλιο, αν και δεν δεσμεύεται από την Γνώμη του Ευρ.Κοινβ, είναι υποχρεωμένο, στις περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται ρητά από τις Συνθήκες **να την ζητήσει και να την αναμείνει,** να «κλείσει» δηλαδή η διαβούλευση, πριν από την έκδοση της πράξης. Η παράλειψη της διαβούλευσης εκ μέρους του Συμβουλίου συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου και προσβάλλεται στο ΔΕΕ με προσφυγή ακυρώσεως.

Το Ευρ. Κοινβ αν και δεν έχει εξασφαλίσει την ουσιαστική εξέταση της Γνώμης του από το Συμβούλιο έχει επιτύχει την αναγνώριση από το ΔΕΕ της υποχρέωσης επαναδιαβούλευσης στις περιπτώσεις ουσιώδους τροποποίησης της πρότασης της Επιτροπής από το Συμβούλιο μετά την έκφραση της Γνώμης του Ευρ.Κοινβ.

Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται τώρα σε περιορισμένο αριθμό νομοθετικών τομέων, όπως οι εξαιρέσεις της εσωτερικής αγοράς και το δίκαιο του ανταγωνισμού, ενώ αποτελεί τον κανόνα για τη συμμετοχή του Ευρ.Κοινβ στη διαδικασία σύναψης διεθνών συμβάσεων από την ΕΕ Η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο είναι επίσης απαραίτητη ως μη νομοθετική διαδικασία σε περίπτωση που εγκρίνονται διεθνείς συμβάσεις στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ).

4.2. Η έγκριση

Η διαδικασία αυτή, που ήταν παλαιότερα γνωστή ως διαδικασία **σύμφωνης γνώμης,** εισήχθη με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 σε δύο τομείς: τις συμφωνίες σύνδεσης και τις συμφωνίες προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας αυτής επεκτάθηκε με όλες τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις των Συνθηκών.

Σε ορισμένα νομοθετικά πεδία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλείται να παράσχει την **έγκρισή (consent)** του, ως ειδική νομοθετική διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 289 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Με τη διαδικασία αυτή, το Κοινοβούλιο εγκρίνει ή απορρίπτει τις νομοθετικές προτάσεις, χωρίς να μπορεί να την τροποποιήσει και το Συμβούλιο δεν μπορεί να προχωρήσει στην υιοθέτηση της πράξης αν δεν έχει την έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Κοινοβουλίου. Η διαδικασία έγκρισης προσφέρει κατ’ ουσία στο Κοινοβούλιο **δικαίωμα** **αρνησικυρίας (βέτο).** Έγκριση του Κοινοβουλίου απαιτείται επίσης, ως μη νομοθετική διαδικασία, όταν το Συμβούλιο εγκρίνει ορισμένες σημαντικές διεθνείς συμφωνίες, ενώ ως νομοθετική διαδικασία, χρησιμοποιείται επίσης για την έκδοση νέας νομοθεσίας καταπολέμησης των διακρίσεων, ενώ παρέχει τώρα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δικαίωμα αρνησικυρίας όταν εφαρμόζεται η επικουρική γενική νομική βάση σύμφωνα με το άρθρο 352 ΣΛΕΕ.

Η διαδικασία της έγκρισης εφαρμόζεται στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες κατά τη Συνθήκη το Συμβούλιο καλείται να αποφασίσει με ομοφωνία.

**5. Η συμμετοχή των συμβουλευτικών οργάνων της ΕΕ**

Κατά το άρθρο 300 ΣΛΕΕ *«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή επικουρούνται από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα».*

Η **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ)** απαρτίζεται από αντιπροσώπους των οργανώσεων εργοδοτών, μισθωτών και άλλων αντιπροσωπευτικών φορέων της κοινωνίας των πολιτών, ιδίως στον κοινωνικοοικονομικό, κοινωφελή, επαγγελματικό και πολιτιστικό τομέα.

Η **Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ)** αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, οι οποίοι είτε είναι εκλεγμένα μέλη οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή περιφερειακής διοίκησης είτε ευθύνονται πολιτικώς έναντι εκλεγμένης συνέλευσης.

Τα ανωτέρω όργανα διατυπώνουν μη δεσμευτικές Γνώμες επί των προτάσεων της Επιτροπής (διαβούλευση), στις περιπτώσεις που προβλέπεται από την Συνθήκη. Η παράλειψη της διαβούλευσης συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου και προσβάλλεται στο ΔΕΕ με προσφυγή ακυρώσεως.

**6. Ο ρόλος της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων**

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ο ρόλος της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) στη νομοθετική διαδικασία ως βοηθητικού οργάνου του Συμβουλίου. Η Επιτροπή των Μονίμων αντιπροσώπων αποτελείται από τους Μόνιμους Αντιπρόσωπους των Κρατών-μελών στην ΕΕ (Πρέσβεις) Στο COREPER, που έχει σύμφωνα με το άρθρο 240 ΣΛΕΕ ως κύρια αποστολή την προετοιμασία των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, διαβιβάζονται όλες οι νομοθετικές προτάσεις επί των οποίων θα κληθεί να αποφασίσει το Συμβούλιο. Το COREPER τις συζητά ουσιαστικά, ενώ οι τεχνικές λεπτομέρειες παραπέμπονται προς μελέτη σε μια από τις πολλές εξειδικευμένες **Ομάδες Εργασίες,** που συγκροτούνται από εθνικούς εμπειρογνώμονες και λειτουργούν υπό την αιγίδα του COREPER. Σκοπός της όλης διαδικασίας είναι να επιτευχθούν οι αναγκαίοι συμβιβασμοί μεταξύ των Κρατών-μελών και κατ’ επέκταση οι απαιτούμενοι κάθε φορά όροι (ειδική πλειοψηφία, ομοφωνία) για τη λήψη της απόφασης προτού το θέμα φτάσει προς συζήτηση στο Συμβούλιο.

Όταν ολοκληρωθεί η επεξεργασία των προτάσεων, το COREPER καταρτίζει την ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου, τοποθετώντας στο «Σημείο Α» όλες τις προτάσεις επί των οποίων έχει επέλθει συμφωνία μεταξύ των Κρατών-μελών σε κατώτερο επίπεδο (COREPER ή Ομάδες Εργασίας). Οι προτάσεις αυτές εγκρίνονται από το Συμβούλιο χωρίς ιδιαίτερη συζήτηση. Οι προτάσεις επί των οποίων οι διαφωνίες διατηρούνται ή δεν έχει επιτευχθεί συμφωνία εγγράφονται στο «Σημείο Β» της ημερήσιας διάταξης. Επί των προτάσεων αυτών γίνεται ουσιαστική συζήτηση στο Συμβούλιο και είτε θα επιτευχθεί η ψήφισή τους είτε θα παραπεμφθούν εκ νέου στο COREPER για περαιτέρω επεξεργασία, συνοδευόμενες από τις εντολές του Συμβουλίου.

Το Σύστημα του COREPER και των Ομάδων Εργασίας λειτουργεί στο πλαίσιο όλων των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο και επιτρέπει ουσιαστικά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, αφού λόγω της έλλειψης προσωπικής και χρονικής σταθερότητας (θητείας) αλλά και της απουσίας των μελών του από την έδρα του Συμβουλίου, είναι αδύνατη η λήψη αποφάσεων επί των προτάσεων τις Επιτροπής και των θέσεων που διατύπωσε το Ευρ.Κοινβ χωρίς την προηγούμενη επεξεργασίας τους.

**7. Η θέσπιση εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή: «*επιτροπολογία»***

Υπό το προ-ισχύσαν καθεστώς το Συμβούλιο κατείχε τόσο τη νομοθετική όσο και την εκτελεστική εξουσία, δηλαδή την εξουσία έκδοση των αναγκαίων εκτελεστικών μέτρων των νομοθετικών πράξεων. Ήταν γνωστή η διάκριση μεταξύ Κανονισμών Βάσης και Κανονισμών Εκτέλεσης. Ωστόσο, κατά κανόνα και για λόγους ταχύτητας το Συμβούλιο εξουσιοδοτούσε την Επιτροπή για την θέσπιση των εκτελεστικών πράξεων. Η κατ’ εξουσιοδότηση αυτή εξουσία της Επιτροπής, όμως τελούσε υπό όρους. Στην αρχή οι όροι αυτοί καθορίζονταν κάθε φορά από τη νομοθετική (βασική) πράξη ενώ αργότερα η Συνθ.ΕΚ προέβλεπε ότι οι όροι θα έπρεπε να είναι σύμφωνοι με σχετική προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου. Οι όροι αποβλέπουν στη διασφάλιση των συμφερόντων των Κρατών-μελών κατά τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή. Αυτό επιτυγχάνεται με την εγκαθίδρυση συστήματος επιτροπών (επιτροπολογία), αποτελούμενες από αντιπροσώπους των Κρατών-μελών (εμπειρογνώμονες), στις οποίες η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να υποβάλει σχέδια των εκτελεστικών μέτρων που προτίθεται να θεσπίσει.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, αν και αναδιοργανώνει τον τρόπο με τον οποίο εκτελούνται οι νομοθετικές πράξεις της ΕΕ, διατηρεί το σύστημα της επιτροπολογίας. Έτσι, το άρθρο 291 παρ. 1 ΣΛΕΕ, ορίζοντας ότι *«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης»,* αναθέτει την αρμοδιότητα εκτέλεσης των νομοθετικών πράξεων στα Κράτη-μέλη. Ωστόσο, *«όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης»,* η αρμοδιότητα αυτή μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή. Στην περίπτωση αυτή τα νομοθετικά όργανα της Ένωσης *«αποφασίζοντας, μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή».* Η εν λόγω διάταξη έρχεται να μεταφέρει προσαρμοσμένο στο ισχύον καθεστώς το σύστημα της επιτροπολογίας.

Το ισχύον καθεστώς της επιτροπολογίας καθορίστηκε με τον [Κανονισμό (ΕΕ) 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα Κράτη-μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32011R0182&qid=1704131081547&rid=1). Ο Κανονισμός προβλέπει δύο διαδικασίες: τη **συμβουλευτική διαδικασία** και τη **διαδικασία εξέτασης.** Η πρώτη αποτελεί τον κανόνα ενώ η διαδικασία εξέτασης εφαρμόζεται κατά τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων γενικής εμβέλειας ή άλλων εκτελεστικών πράξεων που αφορούν προγράμματα με ουσιαστικές επιπτώσεις, την κοινή γεωργική και την κοινή αλιευτική πολιτική, το περιβάλλον, την ασφάλεια, ή την προστασία της υγείας ή της ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών, την κοινή εμπορική πολιτική και τη φορολογία. Το νέο σύστημα της επιτροπολογίας λειτουργεί ως εξής:

Η Επιτροπή επικουρείται από επιτροπή η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους των Κρατών-μελών. Στην επιτροπή την προεδρία ασκεί ο εκπρόσωπος της Επιτροπής. Ο πρόεδρος δεν συμμετέχει σε ψηφοφορία στην επιτροπή. Ο πρόεδρος υποβάλλει στην επιτροπή το σχέδιο εκτελεστικής πράξης, που είναι προς έκδοση από την Επιτροπή. Πλην δεόντως αιτιολογημένων περιπτώσεων, ο πρόεδρος συγκαλεί συνεδρίαση τουλάχιστον 14 ημέρες μετά την υποβολή του σχεδίου εκτελεστικής πράξης και του σχεδίου ημερήσιας διάταξης στην επιτροπή. Η επιτροπή εκδίδει τη γνώμη της σχετικά με το σχέδιο εκτελεστικής πράξης εντός προθεσμίας την οποία μπορεί να καθορίσει ο πρόεδρος σύμφωνα με το επείγον του θέματος. Έως την έκδοση γνώμης από την επιτροπή, οιοδήποτε μέλος της επιτροπής μπορεί να προτείνει τροποποιήσεις και ο πρόεδρος μπορεί να υποβάλει τροποποιημένες εκδοχές του σχεδίου εκτελεστικής πράξης. Ο πρόεδρος καταβάλλει προσπάθειες να εξεύρει λύσεις που έχουν τύχει της ευρύτερης δυνατής υποστήριξης εντός της επιτροπής. Ο πρόεδρος γνωστοποιεί στην επιτροπή με ποιο τρόπο έχουν ληφθεί υπόψη οι συζητήσεις και προτάσεις τροποποιήσεων, ιδίως όσον αφορά τις προτάσεις εκείνες που έχουν τύχει ευρείας υποστήριξης εντός της επιτροπής.

(α) Συμβουλευτική διαδικασία.

 Όταν εφαρμόζεται η **συμβουλευτική διαδικασία,** η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της, εν ανάγκη κατόπιν ψηφοφορίας. Στην περίπτωση διεξαγωγής ψηφοφορίας στην επιτροπή, η γνώμη διατυπώνεται με απλή πλειοψηφία των μελών που απαρτίζουν την επιτροπή.

Η Επιτροπή αποφασίζει επί του σχεδίου εκτελεστικής πράξης που πρέπει να εκδοθεί, *«λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη τα συμπεράσματα των συζητήσεων που πραγματοποιήθηκαν στην επιτροπή και της γνώμης που διατυπώθηκε».*

(β) Διαδικασία εξέτασης

Όταν εφαρμόζεται η **διαδικασία εξέτασης,** η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της με ειδική πλειοψηφία.

Εφόσον η γνώμη της επιτροπής για το σχέδιο εκτελεστικών μέτρων είναι θετική, η Επιτροπή εκδίδει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης.

Εάν η γνώμη της επιτροπής είναι αρνητική, η Επιτροπή δεν εκδίδει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης. Ωστόσο, εάν η έκδοση εκτελεστικής πράξης κρίνεται αναγκαία, ο πρόεδρος μπορεί είτε να υποβάλει τροποποιημένη εκδοχή του σχεδίου εκτελεστικής πράξης στην ίδια επιτροπή εντός διμήνου από την έκδοση αρνητικής γνώμης, είτε να υποβάλει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης εντός μηνός από αυτήν την έκδοση στην επιτροπή προσφυγών (βλ. παρακάτω) για περαιτέρω συζήτηση.

Εάν δεν διατυπωθεί γνώμη, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης, εξαιρουμένων των περιπτώσεων που η εν λόγω πράξη αφορά φορολόγηση, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, την προστασία της υγείας ή ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών ή οριστικά πολυμερή μέτρα διασφάλισης, η βασική πράξη προβλέπει ότι το σχέδιο εκτελεστικής πράξης δεν μπορεί να εκδοθεί εφόσον δεν έχει διατυπωθεί γνώμη ή αντιτίθεται σε αυτό απλή πλειοψηφία των μελών που απαρτίζουν την επιτροπή.

Στις περιπτώσεις αρνητικής γνώμης ή μη έκδοσης γνώμης η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει σχέδιο εκτελεστικής πράξης, όταν αυτό χρειάζεται να εκδοθεί άνευ χρονοτριβής, για να αποφευχθεί η πρόκληση σημαντικής διαταραχής των αγορών στον τομέα της γεωργίας ή κινδύνου για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 325 της ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή, ωστόσο, υποβάλλει αμέσως την εκτελεστική πράξη που εκδόθηκε στην επιτροπή προσφυγών. Εάν η επιτροπή προσφυγών διατυπώσει αρνητική γνώμη σχετικά με την εκτελεστική πράξη που εκδόθηκε, η Επιτροπή καταργεί την εν λόγω πράξη πάραυτα, ενώ εάν η επιτροπή προσφυγών διατυπώσει θετική γνώμη ή δεν διατυπωθεί γνώμη, η εκτελεστική πράξη παραμένει σε ισχύ.

(γ) Επιτροπή προσφυγών

Εάν η Επιτροπή δεν μπορεί να προβεί στην έκδοση της προτεινόμενης εκτελεστικής πράξης (ιδιαίτερα λόγω έκδοσης αρνητικής γνώμης από επιτροπή επιτροπολογίας), μπορεί να παραπέμψει την υπόθεση στην **επιτροπή προσφυγών.** Η επιτροπή προσφυγών λειτουργεί κατά τρόπο παρόμοιο με τις άλλες επιτροπές επιτροπολογίας. Αποτελείται, δηλαδή, από εκπροσώπους των Κρατών-μελών της ΕΕ, αλλά σε υψηλότερο επίπεδο εκπροσώπησης. Την προεδρία της ασκεί η Επιτροπή, ενώ εφαρμόζονται οι ίδιοι κανόνες ψηφοφορίας. Η επιτροπή προσφυγών παρέχει στα Κράτη-μέλη τη δυνατότητα δεύτερης συζήτησης.

Εάν η επιτροπή προσφυγών λάβει αρνητική απόφαση αναφορικά με την προτεινόμενη πράξη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να συμμορφωθεί με την απόφαση αυτή.

Μετά την ενίσχυση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Ευρ.Κοινβ αυτό εμπλέκεται και στη διαδικασία της επιτροπολογίας. Έτσι, Τα εκτελεστικά μέτρα που προτίθεται να λάβει η Επιτροπή διαβιβάζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε προς ενημέρωση είτε προς εξέταση. Το Κοινοβούλιο, στη βάση σχετικής πρότασης της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, μπορεί να εγκρίνει ψήφισμα με το οποίο αντιτάσσεται στο μέτρο, αιτιολογώντας την αντίθεσή του με την επισήμανση ότι το σχέδιο μέτρων υπερβαίνει τις εκτελεστικές εξουσίες που προβλέπει η βασική πράξη, δεν συνάδει προς το σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή δεν σέβεται τις αρχές της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας, και ζητώντας από την Επιτροπή να αποσύρει ή να τροποποιήσει το σχέδιο μέτρων ή να υποβάλει πρόταση κατά την ενδεδειγμένη νομοθετική διαδικασία.

 **8. Η θέσπιση πράξεων κατ’ εξουσιοδότηση**

Μια νομοθετική πράξη, σύμφωνα με το άρθρο 290 ΣΛΕΕ μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης. Στην περίπτωση αυτή η νομοθετικές πράξεις οριοθετούν σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης. Τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη και δεν μπορούν, συνεπώς, να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης.

Οι νομοθετικές πράξεις καθορίζουν σαφώς τις προϋποθέσεις στις οποίες υπόκειται η εξουσιοδότηση, οι οποίες μπορούν να είναι οι εξής:

(α) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει την ανάκληση της εξουσιοδότησης,

(β) η κατ’ εξουσιοδότηση πράξη μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνον εφόσον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράσει αντιρρήσεις εντός της προθεσμίας που καθορίζει η νομοθετική πράξη.

 **9. Διαδικασία προϋπολογισμού**

Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας και σύμφωνα με το άρθρο 314 ΣΛΕΕ *«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης».* Σε μια διαδικασία παρόμοια με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιράζεται με το Συμβούλιο της ΕΕ την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων για το σύνολο του προϋπολογισμού και έχει τον τελικό λόγο, αφού αν απορρίψει το σχέδιο προϋπολογισμού ή το κοινό σχέδιο της επιτροπής συνδιαλλαγής υποβάλλεται από την Επιτροπή νέο σχέδιο.

Οι αποφάσεις του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ετήσιες δαπάνες και τα έσοδα δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν τα ανώτατα όρια των ετήσιων δαπανών που καθορίζονται στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) για την έγκριση του οποίου διεξάγονται διαπραγματεύσεις κάθε επτά χρόνια.

Το Ευρ.Κοινβ, εξάλλου, ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και χορηγεί απαλλαγή στην Επιτροπή στο τέλος του οικονομικού έτους. Έτσι, μόλις εγκριθεί ο προϋπολογισμός της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει την ευθύνη της εκτέλεσής του (τα άλλα θεσμικά όργανα είναι αρμόδια το καθ' ένα για τον δικό του διοικητικό προϋπολογισμό). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως το άμεσα εκλεγμένο θεσμικό όργανο που εκπροσωπεί τους ευρωπαίους φορολογούμενους, ασκεί συνολικά δημοκρατικό έλεγχο για να διασφαλίσει ότι η Επιτροπή και τα άλλα θεσμικά όργανα διαχειρίζονται ορθώς τα ευρωπαϊκά κονδύλια.

Το Κοινοβούλιο, κατόπιν συστάσεως του Συμβουλίου, αποφασίζει εάν θα χορηγήσει την απαλλαγή, δηλαδή την τελική έγκριση για τον τρόπο με τον οποίο εκτελέστηκε ο προϋπολογισμός ενός συγκεκριμένου έτους. Το Κοινοβούλιο λαμβάνει την απόφαση αφού η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού εξετάσει προσεκτικά τους δημοσιονομικούς λογαριασμούς της Επιτροπής και την έκθεση δραστηριοτήτων του υπό εξέταση έτους. Λαμβάνει επίσης υπόψη την ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και τις απαντήσεις της Επιτροπής σε συγκεκριμένες ερωτήσεις, που ενδέχεται να θέσουν μέλη του Κοινοβουλίου. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με τη χορήγηση, την αναβολή ή την απόρριψη της απαλλαγής.

**10. Τα βασικά κοινά χαρακτηριστικά των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της ΕΕ**

(α) Η ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων χαρακτηρίζεται από την **έντονη σύμπραξη των τριών οργάνων που συγκροτούν το παραδοσιακό θεσμικό τρίγωνο (Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο).** Η σύμπραξη αυτή, που αποτελεί βασικό δομικό στοιχείο της « **κοινοτικής μεθόδου»,** διασφαλίζει ότι κατά την λήψη των αποφάσεων λαμβάνονται υπόψη οι λαοί, οι κυβερνήσεις και το κοινό συμφέρον.

(β) Η σταδιακή αποκατάσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ρόλο του ισότιμου με το Συμβούλιο συν-νομοθέτη αποτελεί την έκφραση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της **αρχής της διττής (διπλής) νομιμοποίησης των εξουσιών της Ένωσης,** σύμφωνα με την οποία όλες οι κρίσιμες αποφάσεις της ΕΕ πρέπει να νομιμοποιούνται από λαούς (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και κυβερνήσεις (Συμβούλιο). Η εφαρμογή της αρχής αυτής έχει συμβάλει ουσιαστικά στη σημαντική συρρίκνωση του δημοκρατικού ελλείμματος, που είχε παρατηρηθεί στα αρχικά στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

(γ) Οι ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι **χρονοβόρες**. Είναι χαρακτηριστικό ότι για την θέσπιση μιας πράξης με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και αν τηρηθούν όλες προβλεπόμενες φάσεις, πράγμα σύνηθες, απαιτείται περισσότερο από ένα έτος, χωρίς να υπολογιστεί το διάστημα εκπόνησης της πρότασης από την Επιτροπή. Το γεγονός αυτό δεν είναι αδικαιολόγητο αν υπολογιστεί ότι πρέπει κάθε φορά να συγκεραστούν οι απόψεις και τα συμφέροντα 27 Κρατών-μελών και να επιτευχθούν οι αναγκαίοι συμβιβασμοί. Αυτό, βεβαίως, δημιουργεί αρνητικές εντυπώσεις για το κατά πόσο μπορεί η Ένωση να ανταποκριθεί άμεσα στις προκλήσεις των καιρών. Από την άλλη, όμως, αποφεύγονται αιφνιδιασμοί ιδιαίτερα της επιχειρηματικής κοινότητας.

(δ) Στο πλαίσιο των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων καθιερώνονται **ευρύτατα περιθώρια ακρόασης των ενδιαφερομένων μερών** είτε άμεσα, μέσω των ακροάσεων των ομάδων συμφερόντων ιδιαίτερα από την Επιτροπή και το Ευρ. Κοινβ πριν από τη λήψη των αποφάσεων τους είτε έμμεσα, μέσω των γνωμοδοτήσεων της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών.