

Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1. Εισαγωγή

Το ενωσιακό οικοδόμημα είναι δημιούργημα του κράτους. Ο προσδιορισμός, όμως, του τύπου της οργάνωσης που πραγματώνει η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν και παραμένει εξαιρετικά ασαφής τόσο για την επιστήμη όσο και για την πολιτική. Η ασάφεια αυτή επιτείνεται στο μέτρο που το σημερινό ενωσιακό οικοδόμημα περιλαμβάνει το σύνολο, σχεδόν, των υπαρκτών και παραδεδεγμένων μορφών πολιτικής οργάνωσης (ομοσπονδία, συνομοσπονδία κ.λπ.) με κεντρικό, όμως, γνώρισμα την περίφημη «κοινοτική μέθοδο», της οποίας τα βασικά χαρακτηριστικά θεμελιώνουν την ιδιαιτερότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση τόσο με το κράτος όσο και με τους κλασικούς διεθνείς οργανισμούς.²

1. Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Διεθνών Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών της Σχολής Διεθνών Σπουδών, Βίπκοινωνίας και Πολιτισμού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Έδρα Jean Monnet «Public Administration and European Integration».

2. «Η κοινοτική μέθοδος εγγυάται τόσο την ποικιλομορφία όσο και την αποτελεσματικότητα της Ένωσης. Εξασφαλίζει τη δίκαιη μεταχείριση όλων των κρατών μελών, από το μεγαλύτερο έως το μικρότερο. Παρέχει το μέσο διαιτησίας στην περίπτωση διαφορετικών συμφερόντων εξετάζοντάς τα μέσα από δύο διαδοχικά πρίσματα: το γενικότερο συμφέρον στο επίπεδο της Επιτροπής και τη δημοκρατική εκπροσώπηση, ευρωπαϊκή και εθνική, στο επίπεδο του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σε συνδυασμό με τη νομοθεσία της Ένωσης.

- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η μόνη που κάνει νομοθετικές προτάσεις και προτάσεις πολιτικής. Η ανεξαρτησία της ενισχύει την ικανότητά της να εκτελεί τις πολιτικές, να ενεργεί ως θεματοφύλακας της Συνθήκης και να εκπροσωπεί την Κοινότητα στις διεθνείς διαπραγματεύσεις.

- Οι νομοθετικές και δημοσιονομικές πράξεις θεσπίζονται από το Συμβούλιο των Υπουρ-

Αναδύεται, έτσι, μια νέα σύνθετη μορφή οργάνωσης που διαθέτει τα βασικά γνωρίσματα ενός «πολιτικού συστήματος, αλλά όχι κράτους»,³ το οποίο, ενώ υπερβαίνει τα όρια του συγκεντρωτικού και εδαφικά προσηλωμένου κράτους, συνυπάρχει στην εξέλιξη του με τα κρατικά πολιτικά συστήματα των χωρών μελών που το συγκροτούν. «Με άλλα λόγια, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνιστά το διαρκώς εξελισσόμενο πλαίσιο εντός του οποίου το κράτος ως πολιτική οργάνωση μετασχηματίζεται διαμορφώνοντας το πολιτικό σύστημα της Ενωσιακής Ευρώπης και αντιστρόφως» (Πασσάς, 2012).

Συνεπώς, το ενωσιακό πολιτικό σύστημα επιφυλάσσει κεντρική θέση στο κράτος, ως φορέα και υποκείμενο της ενοποιητικής διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Φορέας διότι το κράτος, αφενός, μετέχει στην άσκηση της ενωσιακής εξουσίας και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και, αφετέρου, διότι η οποιαδήποτε μεταρρύθμισή της προϋποθέτει την προσφυγή στην εγκύριως εκπεφρασμένη κρατική βούληση (αναθεώρηση των Συνθηκών). Υποκείμενο εφόσον υφίσταται το αποτέλεσμα του ενωσιακού δικαίου και των ενωσιακών πολιτικών, καθώς και ποικίλες πιέσεις για την οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωσή του, ώστε να μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά τον ρόλο του μέσα στο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της ΕΕ (Πασσάς και Τσέκος, 2009).

Η νέα βαθμίδα διακυβέρνησης, που τα κράτη δημιούργησαν με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων/Ευρωπαϊκή Ένωση, λειτουργεί ως ένας χώρος

γών (που αντιπροσωπεύει τα κράτη μέλη) και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (που εκπροσωπεί πολίτες). Η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της μεθόδου αυτής. Η εκτέλεση των πολιτικών έχει ανατεθεί στην Επιτροπή και τις εθνικές αρχές.

- Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εγγυάται την τήρηση του κράτους δικαίου» (Επιτροπή, 2001: 10· Barnier και Vitorino, 2002).

3. Οι Dix και Heyland (2011: 12-13· Dix, 2009: 3) διαπιστώνουν ότι η ΕΕ διαθέτει τα τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά ενός πολιτικού συστήματος όπως τα προσδιόρισαν οι Gabriel Almond και David Easton: 1) την ύπαρξη ενός σταθερού και σαφώς προσδιορισμένου συνόλου θεσμών για τη λήψη συλλογικών αποφάσεων, 2) τη δυνατότητα των πολιτών να πραγματοποιούν τις πολιτικές τους επιθυμίες μέσω του πολιτικού συστήματος, είτε άμεσα είτε μέσω οργανώσεων διαμεσολάβησης (ομάδες συμφερόντων και κόμματα), 3) την επίδραση που ασκούν οι συλλογικές αποφάσεις στην κατανομή των οικονομικών πόρων και στον επιμερισμό των αξιών σε όλο το σύστημα και 4) την ύπαρξη διαρκούς ανάδρασης μεταξύ των πολιτικών εκρών του συστήματος, τα νέα αιτήματα προς το σύστημα, τις νέες αποφάσεις κ.ο.κ (απόδοση του συγγραφέα). Τέλος διαπιστώνουν, μεταξύ άλλων (σελ. 14), ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν συνιστά κράτος κατά την κλασική βεμπεριανή έννοια, στο μέτρο που το «μονοπώλιο της άσκησης νομιμοποιημένης φυσικής βίας» παραμένει προνόμιο του εθνικού κράτους. Όμως, το ενωσιακό πολιτικό σύστημα είναι αποκεντρωμένο και θεμελιώνεται στην εθελοντική δέσμευση των κρατιών μελών και των πολιτών τους, και στηρίζεται στα εθνικά κράτη για τη διαχείριση του κατευναγασμού (σελ. 15, απόδοση του συγγραφέα).

αθέτει τα βασικά
»,³ το οποίο, ενώ
ισμένου κράτους,
τα των χωρών με-
ωπαικής ολοκλη-
ρίου το κράτος ως
ολιτικό σύστημα

γντρική θέση στο
ς της ευρωπαϊκής
κηση της ενωσια-
αφετέρου, διότι η
στην εγκύριως εκ-
Υποκείμενο εφό-
ενωσιακών πολι-
τουργική αναδιά-
όλο του μέσα στο
2009).

αν με την ίδρυση
εί ως ένας χιόρος

βούλιο (που εκπρο-
ποτελεί ουσιαστικό
α αυτής. Η εκτέλεση

(Επιτροπή), 2001:

ΕΕ διαθέτει τα τρία
ορίσαν οι Gabriel
αρισμένου συνό-
αυτών να πραγ-
α άμεσα είτε μέ-
3) την επίδραση
ων και στον επι-
της μεταξύ των
ας αποφάσεις
4) ότι η Ευρω-
μέτρα που το
του εθνικού
άνεται στην
στα εθνικά

συνδιαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών, όπου ενσωματώνονται οργανικά και λειτουργικά ενωσιακοί και εθνικοί φορείς δημόσιας εξουσίας, με ασαφή την κατανομή των εξουσιών μεταξύ των δύο βασικών βαθμίδων του ενωσιακού συστήματος, εθνικής και ενωσιακής.

Αρθρώνεται έτσι ένα ιδιότυπο πολιτικό σύστημα με βασικά χαρακτηριστικά:

Τον θεσμικό κατακερματισμό (Peters, 2001: 84· Kassim, 2003). Την ύπαρξη, δηλαδή, ενός διαρκώς μεταβαλλόμενου, δυναμικού θεσμικού συστήματος με βασικό, μεταξύ άλλων, χαρακτηριστικό την απουσία τεκμηρίου αρμοδιότητας για την άσκηση της ενωσιακής εξουσίας (εκτελεστικής και νομοθετικής) και τη συνδρομή περισσότερων του ενός οργάνων για την άσκησή της, με αποτέλεσμα η ΕΕ να αποτελεί ένα πεδίο (arena) όπου τα ενωσιακά όργανα συγκρούονται για τη μεγιστοποίηση της επιρροής τους στην πολιτική διαδικασία και τη χάραξη και άσκηση των τομεακών πολιτικών. Ο θεσμικός αυτός ανταγωνισμός⁴ οδηγεί συχνά τα ενωσιακά όργανα στη σύναψη «διοργανικών συμφωνιών» (interinstitutional agreements), με σκοπό την πολιτικά συμφωνημένη οργάνωση της μεταξύ τους συνεργασίας. Οι «διοργανικές συμφωνίες» συνιστούν μια θεσμική πρακτική που πρόσφατα απέκτησε και τυπικό έρεισμα στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει οι συμφωνίες αυτές να προσλαμβάνουν δεσμευτικό χαρακτήρα, εφόσον το επιθυμούν τα μετέχοντα κάθε φορά θεσμικά όργανα (European Law Journal, 2007).

Την τομεακή κατάρτιση των πολιτικών. Οι αρμοδιότητες και εξουσίες των θεσμικών οργάνων της Ένωσης διαφοροποιούνται ανά τομέα πολιτικής, συχνά δε η διαφοροποίηση εκτείνεται και εντός του ίδιου τομέα,⁵ με αποτέλεσμα να συναρτάται με την τομεική πολιτική τόσο η πολιτική διαδικασία (τυπική και άτυπη) όσο και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι στο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης η νομοθετική διαδικασία, επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ενωσιακών, είναι σύνθετη και συνεπώς χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη. Κανείς από τους μετέχοντες δεν ελέγχει το σύνολο της διαδικασίας, ούτε και μπορεί να επιβάλει μονομερώς τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του, και πάντως κατά τρόπο διαρκή και συ-

4. Όπως διαπιστώνουν οι Farrel και Héritier (2007), οι Συνθήκες δεν είναι παρά «ατελείς συμφωνίες» (incomplete contracts) οι οποίες βρίθουν ασαφειών και αμφισημιών, γεγονός το οποίο οδηγεί συχνά, τα ενωσιακά θεσμικά όργανα σε σύγκρουση για την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων και εντέλει τη μεγιστοποίηση των εξουσιών τους. Αυτές οι συγκρούσεις αρμοδιότητας ενδέχεται να οδηγήσουν αφενός στη δημιουργία άτυπων θεσμών και διαδικασιών και αφετέρου στη θεσμική αλλαγή, με την επίδραση επί των διαπραγματεύσεων για την επόμενη αναθεώρηση των Συνθηκών έως και την τυποποίησή τους.

5. Όπως σημειώνει ο Σκανδάμης (1997: 274), η κοινοτική/ενωσιακή αρμοδιότητα είναι περισσότερο σημειώμορφη αρμοδιότητα παρά τομεακή.

στηματικό. Η πορεία παραγωγής της πολιτικής συναρτάται με την ικανότητα ανάπτυξης και συντήρησης δικτύων για την οικοδόμηση διαρκώς μεταβαλλόμενων συμμαχιών και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων λαμβάνει τη μορφή διαρκούς διαπραγμάτευσης για τη διαμόρφωση της απόφασης στη βάση της «συναίνεσης», ανοικτή στον συμβιβασμό, δηλαδή στη συμπερίληψη των προτιμήσεων όσο το δυνατόν περισσότερων, αν όχι όλων, των μετόχων της διαδικασίας. Εξάλλου, και στις περιπτώσεις ακόμη όπου θεσπίζεται ο κανόνας της πλειοψηφίας στη λήψη της απόφασης στο Συμβούλιο, η τοπική αυτή πρόβλεψη υποχωρεί έναντι της «άτυπης» πρακτικής της μεθόδου της συναίνεσης, αναπτύσσοντας αντίστοιχα ένα «ανακλιμαστικό συναίνεσης» (Πασσάς, 2012).

2. Δημοκρατία και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων

Στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Τίτλος II, διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών), διατυπώνεται ότι η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της (άρθρο 9 ΣΕΚ) και η λειτουργία της θεμελιώνεται: α) στην *αντιπροσωπευτική δημοκρατία* και την αρχή της διττής νομιμοποίησης του συστήματος (ένωση κρατών και πολιτών, Στεφάνου, 2015: 30), όπου τα κράτη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο και οι πολίτες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 10 ΣΕΕ), β) στη *συμμετοχική δημοκρατία* (άρθρο 11 ΣΕΕ)⁶ και γ) στα *Εθνικά Κοινοβούλια* (ΕΘΚ), τα οποία «*συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης*» (άρθρο 12 ΣΕΕ). Η θεσμική θέση και ο πολιτικός ρόλος των τελευταίων ρυθμίζεται τόσο από τις διατάξεις της ίδιας της Συνθήκης όσο και από τα προσαρτημένα Πρωτόκολλα αριθ. 1, σχετικά με τον ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ, και αριθ. 2, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Συγκεκριμένα: (α) τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο κοινοποιούνται και στα ΕΘΚ, (β) τα ΕΘΚ έχουν στη διάθεσή τους περίοδο οκτώ εβδομάδων από την επίσημη κατάθεση σχεδίου νομοθετικής πράξης στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ελέγξουν τους εκπροσώπους των κυβερνήσεών τους στο Συμβούλιο, (γ) συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, (δ) συμμετέχουν στην αξιολόγηση των σχετικών με τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης πολιτικών της Ένωσης, (ε) ενημερώνονται για τις αιτήσεις προσχώρησης νέων

6. Σημαντική καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι η εισαγωγή της «*ελαϊκής νομοθετικής πρωταρχίας*», η οποία δίνει τη δυνατότητα σε ένα εκατομμύριο πολίτες, οι οποίοι προέρχονται από το ένα τέταρτο –τουλάχιστον– των κρατών μελών, να ζητήσουν από την Επιτροπή, για συγκεκριμένο θέμα, την υποβολή νομοθετικής πρότασης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

κρατών στην Ένωση, (στ) αναπτύσσουν τη μεταξύ τους και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διακοινοβουλευτική συνεργασία και (ζ) ελέγχουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Ως προς το τελευταίο, κάθε ΕΘΚ μπορεί, εντός οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει «αιτιολογημένη γνώμη» προς τους προέδρους του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και υπό προϋποθέσεις να οδηγηθεί η Επιτροπή στην επανεξέταση της πρότασής της.

Το νέο, καινοτόμο όσο και ιδιότυπο, σύστημα άμεσης εμπλοκής των ΕΘΚ στην ενωσιακή νομοθετική διαδικασία δημιουργεί τις προϋποθέσεις και τις ευκαιρίες απεξάρτησης των Κοινοβουλίων από τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων στην ενωσιακή τους δράση. Ωστόσο, δεν απονέμεται στα ΕΘΚ κάποιας μορφής αρμοδιότητα ή τυπική εξουσία αλλά, μάλλον, ένα δικαίωμα ελέγχου ή, καλύτερα, η δυνατότητα άσκησης επιρροής στη διαμόρφωση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης, με όχημα τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας (Πασσάς, 2011· Πλιάκος, 2012).

3. Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι οι αρμοδιότητες της Ένωσης είναι: (α) ειδικές, δηλαδή προσδιορισμένες και εξειδικευμένες, και (β) δοτές. «Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη» (άρθρο 5 παρ. 2 ΣΕΕ).

Η Ένωση διαθέτει τις ακόλουθες τρεις γενικές κατηγορίες και δύο ειδικούς τομείς αρμοδιοτήτων (άρθρο 2 έως 6 ΣΛΕΕ).

Αποκλειστικές αρμοδιότητες (όπου νομοθετεί η Ένωση και τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρέμβουν μονομερώς) στους τομείς: α) τελωνειακή ένωση, β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γ) νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής και ε) κοινή εμπορική πολιτική.

Συντρέχουσες αρμοδιότητες, στις οποίες υπάγονται, μεταξύ άλλων, η εσωτερική αγορά, η γεωργία και η αλιεία, οι μεταφορές, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, η ενέργεια, το περιβάλλον, αλλά και ο χώρος ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης. Στην περίπτωση αυτή «[...] η Ένωση και τα κράτη μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της. Τα κράτη μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που

η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της» [άρθρο 2 παρ. 2 ΣΛΕΕ]. Η άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων ρυθμίζεται με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την πρώτη, «[...] στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης» (άρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ). Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η δράση της Ένωσης δεν υπερβαίνει τα απαιτούμενα όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

Υποστηρικτικές αρμοδιότητες, όπου νομοθετεί το κράτος και η Ένωση αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών, ενισχύοντας ουσιαστικά την ευρωπαϊκή τους διάσταση. Οι τομείς αυτοί είναι η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, η βιομηχανία, ο πολιτισμός, ο τουρισμός, η παιδεία και η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός, η πολιτική προστασία και η διοικητική συνεργασία. «Οι νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης οι οποίες θεσπίζονται βίαια των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τους τομείς αυτούς δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών» (άρθρο 2 παρ. 5, εδ. β ΣΛΕΕ).

Η Ένωση έχει αρμοδιότητα να καθορίζει και να θέτει σε εφαρμογή *Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας*, συμπεριλαμβανομένου του προδευτικού καθορισμού Κοινής Αμυντικής Πολιτικής, ωστόσο η αρμοδιότητα ασκείται με βάση τη διακυβερνητική μέθοδο.

Ο *συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών στον τομέα της απασχόλησης* των κρατών μελών ανήκει επίσης στις αρμοδιότητες της Ένωσης. Η Ένωση δρα *συντονιστικά*, καθώς οι *πολιτικές αυτές παραμένουν* ουσιαστικά στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

4. Η οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης είναι: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Μπορούν να ταξινομηθούν είτε με βάση τη συγκρότησή τους σε υπερεθνικά και σε διακυβερνητικά είτε με βάση την άσκηση των λειτουργιών: κυβερνητική/εκτελεστική (ΕΣ, Συμβούλιο, Επιτροπή), νομοθετική (Συμβούλιο, ΕΚ), δικαστική (ΔΕΕ).

4.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Η πρώτη Σύνοδος Κορυφής συνήλθε στη Χάγη το 1969 και ατύπως μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1974 (Παρίσι) και θεσμοποιήθηκε με την ΕΚΠ και κυρίως με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992. Σημαντική θεσμική καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι η προσπάθεια οριοθέτησης των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου της Ένωσης. Η Συνθήκη αναγράφει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε αυτοτελές ενωσιακό όργανο, ώστε να μην αντιμετωπίζεται και ως μια αναβαθμισμένη σύνθεση του Συμβουλίου, γεγονός που είχε στο παρελθόν οδηγήσει στην εκτροπή του οργάνου από την άσκηση του καταστατικά προβλεπόμενου ρόλου του και τη μετατροπή του σε περίπου «εφετείο» ή ανώτατο επιδιαιτητή θεμάτων τα οποία το Συμβούλιο δεν μπορούσε να επιλύσει. Επαναβεβαίωσε τον πολιτικό και στρατηγικό του ρόλο, ως όργανο το οποίο «παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξη της ώθησης και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες» με τη ρητή πρόβλεψη ότι «δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία» (άρθρο 15 παρ. 1 ΣΕΕ), και τις αποφάσεις του («συμπεράσματα»⁷) τις λαμβάνει με συναίνεση, εκτός αν η Συνθήκη προβλέπει διαφορετική διαδικασία (άρθρο 15 παρ. 4 ΣΕΕ, π.χ. εκλογή του Προέδρου του, καθορισμός των συνθέσεων του Συμβουλίου κ.ά.).

Το ΕΣ αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων (προέδρους ή πρωθυπουργούς) των κρατών μελών της Ένωσης, και από τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Υπάτη Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ συμμετέχει στις εργασίες του. Όταν το απαιτεί η ημερήσια διάταξη, τα μέλη του ΕΣ μπορούν να αποφασίσουν να επικουρούνται από έναν υπουργό, ο δε Πρόεδρος της Επιτροπής από ένα μέλος της Επιτροπής. Το ΕΣ συνεδριάζει τέσσερις φορές τον χρόνο στις Βρυξέλλες.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκλέγει τον Πρόεδρό του με ειδική πλειοψηφία για δύομισι έτη, η δε θητεία του είναι άπαξ ανανεώσιμη. Ο Πρόεδρος του ΕΣ (α) προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του ΕΣ, (β) προετοιμάζει και διασφαλίζει τη συνέχεια των εργασιών του σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής και το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, (γ) ενημερώνει το ΕΚ έπειτα από κάθε Σύνοδο του ΕΣ και, (δ) υπό την ιδιότητά του αυτή και στο επίπεδό του, ασκεί την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπάτου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ. Ο Πρόεδρος του ΕΣ δεν μπορεί να ασκεί εθνικό αξίωμα (Nugent, 2012: 240).

7. Στα συμπεράσματα μπορεί (α) να αντιμετωπίζονται τα πάσης φύσεως ζητήματα που απασχολούν την ΕΕ, (β) να καταγράφονται συγκεκριμένες ενέργειες ή στόχοι, (γ) να τίθενται προθεσμίες ή να ζητηθεί η υποβολή νομοθετικής πρότασης, καθορίζοντας την ημερήσια διάταξη (agenda) της Ένωσης. Βλ. το «στρατηγικό θεματολόγιο» 2014-2019 στο <http://www.council.europa.eu/en/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

4.2 Το Συμβούλιο της Ένωσης

Το Συμβούλιο της Ένωσης (τέως Συμβούλιο Υπουργών) ως όργανο εκπροσώπησης των κυβερνήσεων των κρατιών μελών και έκφρασης των εθνικών συμφερόντων δημιουργήθηκε αρχικά ως το κατεξοχήν όργανο λήψης των πάσης φύσεως αποφάσεων, πολιτικών και νομοθετικών. Με τη σταδιακή ανάπτυξη του νομοθετικού και ελεγκτικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναδείχθηκε η πολλαπλότητα των θεσμικών και πολιτικών χαρακτηριστικών του Συμβουλίου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, δίχως να μεταβάλλει τα βασικά του χαρακτηριστικά, αποτύπωσε και επίσημα τη διττή φύση του Συμβουλίου ως πολιτικού-εκτελεστικού οργάνου (στην πολιτική και διοικητική διάσταση) και ως νομοθετικού σώματος, είτε αυτοτελώς είτε μαζί με το Κοινοβούλιο. «Το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης. [...] κάθε Σύνοδος του Συμβουλίου διακρίνεται σε δύο σκέλη, αφιερωμένα αντίστοιχα στις εργασίες επί των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης και στις μη νομοθετικές δραστηριότητες» (άρθρο 16 παρ. 8 ΣΕΕ).

Το Συμβούλιο απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος έχει την εξουσία να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους μέλους το οποίο εκπροσωπεί και να ασκεί το δικαίωμα ψήφου. Το Συμβούλιο συνεδριάζει υπό διάφορες συνθέσεις τις οποίες καθορίζει το ΕΣ με ειδική πλειοψηφία.⁸ Το ποιος υπουργός παρευρίσκεται σε κάθε συνεδρίαση ή σε επιμέρους σημείο της ημερήσιας διάταξης εξαρτάται από τα υπό συζήτηση θέματα. Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τον τρόπο εκπροσώπησης του στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων εξασφαλίζει τη συνοχή των εργασιών των διάφορων συνθέσεων του Συμβουλίου, προετοιμάζει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διασφαλίζει τη συνέχειά τους σε συνεννόηση με τον Πρόεδρο του ΕΣ και την Επιτροπή.

Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου είναι οι εξής:

- Διαπραγματεύεται και θεσπίζει τη νομοθεσία της Ένωσης από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 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.

8. Σήμερα δέκα, από τις οποίες οι πρώτες δύο θεσπίζονται από τη Συνθήκη: Γενικές Υποθέσεις, Εξωτερικές υποθέσεις, Οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα, Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις, Απασχόληση, κοινωνική πολιτική, υγεία και καταναλωτές, Ανταγωνιστικότητα, Μεταφορές, τηλεπικοινωνίες και ενέργεια, Γεωργία και αλιεία, Περιβάλλον, Παιδεία, νεολαία και πολιτισμός.

- Εγκρίνει τον προϋπολογισμό της Ένωσης από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Διαμορφώνει (Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων) και εφαρμόζει την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης με βάση τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης.

Η οργάνωση του Συμβουλίου της Ένωσης

Ως προς τον θεσμό της Προεδρίας του Συμβουλίου, η Συνθήκη της Λισαβόνας: Πρώτον, θέσπισε μόνιμες Προεδρίες, όπως του Υπατού Εκπροσώπου για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας, ο οποίος είναι ταυτόχρονας Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και της λεγόμενης «ευρωομάδας/ευραγούρας», η οποία αποκτά επίσης μόνιμο Πρόεδρο εκλεγόμενο με πλειοψηφία μεταξύ των μελών του για δύομισι χρόνια. Δεύτερον, διατήρησε την εξάμηνη εκ περιτροπής Προεδρία για τις άλλες εννέα συνθέσεις του Συμβουλίου, οργανωμένη, όμως, υπό τη μορφή των «ομαδικών Προεδριών», για δεκαοκτώ μήνες με κριτήριο την ισορροπία μεταξύ παλαιών-νέων, μικρών-μεγάλων, βόρειων-νότιων χωρών και με σκοπό τον καθορισμό κοινού θεματολογίου για το διάστημα αυτό.

Η Προεδρία πρέπει να ενεργεί ως έντιμος και αμερόληπτος διαμεσολαβητής και έχει καθήκοντα τον προγραμματισμό και τη διεύθυνση των εργασιών του Συμβουλίου σε όλα τα επίπεδα, καθώς και την εκπροσώπησή του στις σχέσεις με τα άλλα όργανα της ΕΕ.

Το Συμβούλιο, για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του, στηρίζεται σε μια συγκεντρωτική οργάνωση και ιεραρχική δομή η οποία συγκροτείται από δύο τόπους διοικητικών σωμάτων: (α) τη Γενική Γραμματεία, που απαρτίζεται κυρίως από μόνιμους κοινοτικούς υπαλλήλους, η οποία παρέχει υλικοτεχνική υποστήριξη (οργάνωση των συνεδριάσεων) και λειτουργεί ως θεσμική μνήμη, νομικός σύμβουλος και διαμεσολαβητής, υποστηρίζοντας το έργο της Προεδρίας (Naurin, και Wallace, 2010),⁹ και (β) τα «προπαρασκευαστικά όργανα», δηλαδή την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER) και τις Ομάδες Εργασίας (ΟΕ), τα οποία με τη σειρά τους απαρτίζονται από δημόσιους υπαλλήλους, διπλωμάτες και εμπειρογνώμονες από τα καθ' ύλη αρμόδια υπουργεία, είτε αυτοί είναι αποσπασμένοι στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες είτε μεταβαίνουν για τις συνεδριάσεις απευθείας από το κέντρο. Η COREPER (άρθρο 16 παρ. 7 ΣΕΕ) λειτουργεί σε δύο συνθέσεις: την COREPER I, που απαρτίζεται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους και ασχολείται με πιο τεχνικά ζητήματα, και την COREPER II, που απαρτίζεται από τους μόνιμους αντιπροσώπους και ασχολείται

9. Η Γενική Γραμματεία υποστηρίζει και τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

με πολιτικά, εμπορικά, οικονομικά και θεσμικά ζητήματα. Η COREPER αποτελεί το νευριαλγικό κέντρο της λειτουργίας του Συμβουλίου τόσο για τον οριζόντιο συντονισμό των διάφορων συνθέσεων του όσο και για τον κάθετο συντονισμό των πολυάριθμων ΟΕ, με στόχο τη συνοχή των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης (Nugent, 2012: 217).

Οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων

«Πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία» (άρθρο 16 ΣΕΕ). Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέκτεινε την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας, ώστε το 80% περίπου του συνόλου των θεμάτων αποφασίζονται, πλέον, με ειδική πλειοψηφία.

Η ΣΕΕ θεσπίζει νέο απλοποιημένο σύστημα («διπλής πλειοψηφίας»), σε ισχύ από την 1η Νοεμβρίου 2014, όπου ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου (τουλάχιστον δεκαέξι κράτη μέλη) και αντιπροσωπεύει ποσοστά τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης (άρθρο 16 παρ. 4 ΣΕΕ). Τα ποσοστά του 55% ανέρχεται σε 72% όταν το Συμβούλιο αποφασίζει χωρίς πρόταση της Επιτροπής ή του Υπατού Εκπαιστώπου.

Η «μειοψηφία αρνησικυρίας» (blocking minority) πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τον ελάχιστο αριθμό μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν ποσοστό μεγαλύτερο από το 35% του πληθυσμού των συμμετεχόντων κρατών μελών, συν ένα μέλος, ειδικά θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία (άρθρο 238 παρ. 3 γράμμα α εδάφιο β ΣΑΕΕ). Σε κάθε, πάντως, περίπτωση, το Συμβούλιο, όταν αποφασίζει έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να τροποποιεί την πρόταση αυτή μόνον ομόφωνα (άρθρο 293 παρ. 1 ΣΑΕΕ).

Ομοφωνία απαιτείται σε ευαίσθητα θέματα, όπως η εξωτερική πολιτική και η φορολογία, ενώ απλή πλειοψηφία απαιτείται για όλα τα διαδικαστικά και διοικητικά θέματα.

Στην πράξη στο Συμβούλιο σπανίως ψηφίζουν και οι αποφάσεις συνήθως λαμβάνονται με «συναίνεση» (Heisenberg, 2005). Πρόκειται για «φαινομενική συναίνεση», δηλαδή την κατάληξη σε συναινετικές αποφάσεις οι οποίες επέρχονται με τη συστηματική και διαρκή, αλλά σιωπηρή καταμέτρηση των ψήφων, δίχως τη διενέργεια τυπικής ψηφοφορίας. Η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα να διατηρούνται αναλλοίωτα τα διπλωματικά χαρακτηριστικά του οργάνου (μυστικότητα) στην άσκηση της ενωσιακής νομοθετικής εξουσίας (Kouvak, 2013).

Η λειτουργία του Συμβουλίου

Οι ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, σε επίπεδο υπουργών, αντανακλούν την πρόοδο των διαπραγματεύσεων στην COREPER και στις ομάδες εργασίας. Αποτελούνται από τμήματα Α, τα οποία εγκρίνονται χωρίς συζήτηση έπειτα από συμφωνία που έχει επέλθει στο επίπεδο της COREPER, και σε

τήματα Β, προς συζήτηση. Το έργο της COREPER προετοιμάζεται με τη σειρά του από μια σειρά από ΟΕ και επιτροπές, τα «προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου». Τα όργανα αυτά συνεδριάζουν τακτικά και εξετάζουν νομοθετικές προτάσεις, προετοιμάζοντας το έδαφος για τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Οι περισσότερες ομάδες εργασίας και επιτροπές συστήνονται από την COREPER και καθορίζονται σύμφωνα με το θέμα, ανάλογα με το θεματικό πεδίο της σύνθεσης του Συμβουλίου που επικουρούν. Οι συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται και στα τρία επίπεδα προεδρεύονται από το κράτος μέλος που ασκεί την εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου. Η καθημερινή λειτουργία του Συμβουλίου ρυθμίζεται από τον εσωτερικό κανονισμό του. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί πως το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων του Συμβουλίου συμφωνούνται και η διαδικασία της λήψης της απόφασης ουσιαστικά ολοκληρώνεται στα «προδιαπραγματευτικά όργανα», θέτοντας έτσι σοβαρά ζητήματα νομιμοποίησης, διαφάνειας και λογοδοσίας (Πασσάς, 2012: 141).

4.3 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης. Ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει τους επτακόσιους πενήντα συν τον Πρόεδρο. Η εκπροσώπηση των πολιτών είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη, με ελάχιστο όριο έξι μελών ανά κράτος μέλος. Κανένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες» (π.χ. Ελλάδα/Βέλγιο/Τσεχία/Ουγγαρία/Πορτογαλία 21, Γερμανία 96, Κύπρος/Μάλτα/Λουξεμβούργο/Βοσθονία 6, Βρετανία 72, Ιταλία 73, Γαλλία 74 κ.λπ.). Οι βουλευτές εκλέγονται για θητεία πέντε ετών με άμεση, καθολική, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία (από το 1979), δίχως, όμως, ενιαία εκλογική διαδικασία, και δεν συμμετέχουν στη λειτουργία του ΕΚ ως εθνικές αντιπροσωπείες, αλλά ως πολιτικές ομάδες.¹⁰ Το ΕΚ εκλέγει τον Πρόεδρο και το προεδρείο του μεταξύ των μελών του και διεξάγει τις εργασίες του σε δύο επίπεδα: (α) των κοινοβουλευτικών Επιτροπών (περίπου 20 Επιτροπές, στις Βρυξέλλες) και (β) της Ολομέλειας (Στρασβούργο).

Οι κύριες αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου είναι τρεις:

α) Άσκει από κοινού με το Συμβούλιο τη νομοθετική εξουσία. Η τακτική διαδικασία για τη θέσπιση ευρωπαϊκής νομοθεσίας είναι η λεγόμενη «συνήθης νομο-

10. Σήμερα οι πολιτικές ομάδες είναι οκτώ: Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, Προοδευτική Συμμαχία των Σοσιαλιστών και Δημοκρατών, Ευρωπαϊκοί Συντηρητικοί και Μεταρρυθμιστές, Συμμαχία Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη, Συνομοσπονδιακή Ομάδα της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς/Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών, Πράσινοι/Ευρωπαϊκή Ελεύθερη Συμμαχία, Ευρώπη Ελευθερίας και Άμεσης Δημοκρατίας, Η Ευρώπη των Εθνών και της Ελευθερίας.

θετική διαδικασία» (συναπόφαση), στο πλαίσιο της οποίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δρα ως συννομοθέτης με το Συμβούλιο, διαμορφώνοντας ένα δυναμικά αναπτυσσόμενο σύστημα δύο Βουλών (bicameralism). Αποφασίζει για διεθνείς συμφωνίες, καθώς και για θέματα διεύθυνσης. Εξετάζει το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και της ζητά να υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις.

(β) Άσκει δημοκρατικό έλεγχο επί όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, και ιδίως επί της Επιτροπής. Μετέχει στην ανάδειξη της Επιτροπής, ενώ μπορεί να προκαλέσει τη συλλογική καθαίρεσή της με την υιοθέτηση «πρότασης μομφής». Εξετάζει αναφορές πολιτών και συγκροτεί εξεταστικές επιτροπές. Τέλος, το ΕΚ για την άσκηση του ελέγχου χρησιμοποιεί τα κλασικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως προφορικές και γραπτές ερωτήσεις κ.ά., τις οποίες απευθύνει στην Προεδρία του Συμβουλίου και στην Επιτροπή.

(γ) Άσκει από κοινού με το Συμβούλιο αρμοδιότητες σχετικά με τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης εγκρίνεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο της Ένωσης. Το ΕΚ εγκρίνει το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Η επιτροπή ελέγχου του προϋπολογισμού του ΕΚ παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού και αποφασίζει αν θα εγκρίνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους από την Επιτροπή («διαδικασία απαλλαγής»).

Το Κοινοβούλιο εκλέγει τον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή (Ombudsman), ο οποίος εξετάζει τις καταγγελίες των πολιτών της Ένωσης ή και νομικών προσώπων σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των οργάνων της ΕΕ. Ο διαμεσολαβητής εκλέγεται για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου και η θητεία του μπορεί να ανανεωθεί.

4.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως το ένα σκέλος της «δυναμικής εκτελεστικής εξουσίας» (Επιτροπή και Συμβούλιο)¹¹ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συχνά αναφέρεται ως το «εκτελεστικό όργανο» της Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αφενός προσδιόρισε με μεγαλύτερη σαφήνεια τον θεσμικό και πολιτικό ρόλο της Επιτροπής (άρθρο 17 ΣΕΕ) και αφετέρου διεύρυνε, τυπικά τουλάχιστον, το πεδίο δράσης της με την «κοινοτικοποίηση» του πρώην τρίτου πυλώνα (δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις), καθώς επίσης και με την ευρύτετη επέκταση εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο. Επιπροσθέτως, στο επίπεδο της συ-

11. Με την αυτονόμηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η ενωσιακή εκτελεστική εξουσία, στην πολιτική και διοικητική της διάσταση, διαχέεται και τυπικά, πλέον, σε τουλάχιστον τρεις ενωσιακούς θεσμούς: την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

γκρότησης της Επιτροπής, μετά την ακρόωση ενόψει του δεύτερου ιρλανδικού δημοψηφίσματος της πρόβλεψης για μείωση του αριθμού των Επιτρόπων και την επαναφορά του κανόνα «ίσος αριθμός Επιτρόπων με τον αριθμό των κρατών μελών» (Ιωακείμης, 2010) (σήμερα 28 μέλη).¹² η σημαντικότερη καινοτομία της Συνθήκης είναι η ουσιαστική ενίσχυση του Προέδρου της Επιτροπής και η σταδιακή προεδροποίησή της (Kassim κ.ά., 2013: 156).

Τα μέλη της Επιτροπής διορίζονται για περίοδο πέντε ετών και «[...] επιλέγονται βάσει των γενικών τους ικανοτήτων και της προσήλωσής τους στην Ευρωπαϊκή ιδέα και μεταξύ προσωπικοτήτων που παρέχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας. Η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία. [...] τα μέλη της Επιτροπής δεν επιζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από κυβερνήσεις, θεσμικά όργανα, λοιπά όργανα ή οργανισμούς» (άρθρο 17 ΣΕΕ). Η διαδικασία που ακολουθείται (άρθρο 17 παρ. 7 ΣΕΕ) είναι η εξής:

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, προτείνει στο ΕΚ έναν υποψήφιο για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με την ίδια διαδικασία προτείνει εντός μηνός νέο υποψήφιο.
- Το Συμβούλιο, σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγέντα Πρόεδρο, καταρτίζει τον κατάλογο των άλλων προσώπων που προτείνει να διοριστούν μέλη της Επιτροπής. Τα πρόσωπα αυτά επιλέγονται βάσει των προτάσεων των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Οι Επίτροποι καλούνται σε ακρόαση από το Κοινοβούλιο (στις κοινοβουλευτικές Επιτροπές σύμφωνα με το χαρτοφυλάκιο-πεδίο ευθύνης κάθε υποψήφιου Επιτρόπου).
- Ο Πρόεδρος, ο Υπάτος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται ως σώμα σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Βάσει της έγκρισης αυτής, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

Η Επιτροπή είναι πολιτικά υπόλογη στο Κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί να την εξαναγκάσει σε παραίτηση (συλλογικά) αν υιοθετήσει πρόταση μομφής. Η Επιτροπή

12. Από 1η Νοεμβρίου 2014, η Επιτροπή θα έπρεπε να απαρτίζεται από αριθμό μελών ο οποίος αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών (άρθ. 17 παρ. 5 ΣΕΕ). Τον Μάιο του 2013, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε (ομοφώνως) ότι η Επιτροπή θα συνεχίσει να απαρτίζεται από αριθμό μελών ίσο με τον αριθμό των κρατών μελών. Το ΕΣ θα αναθεωρήσει την απόφαση αυτή πριν από την προσχώρηση του 30ού κράτους μέλους.

ρωπαϊκό Κοινο-
ας ένα δυναμικά
αίζει για διεθνείς
γραμμα εργασίας
ας.

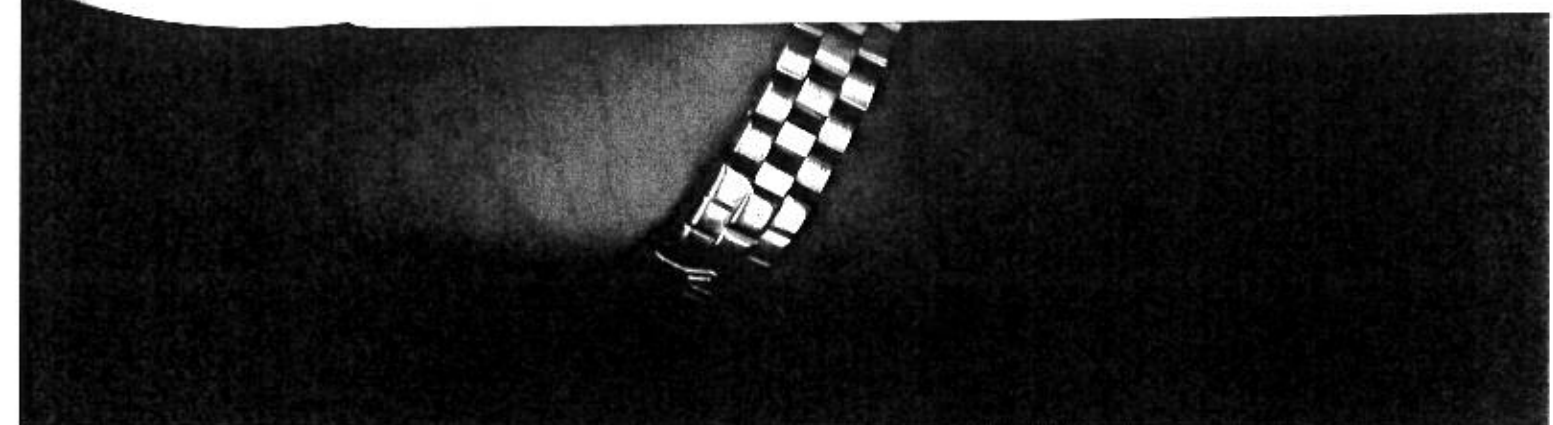
ων της Ένωσης,
πής, ενώ μπορεί
«πρότασης μομ-
επιτροπές. Τέλος,
ια κοινοβουλευ-
ς οποίες απευθύ-

με τον προϋπολο-
γεται από κοινού
γκρίνει το Πολυε-
λογισμού του ΕΚ
ζει αν θα εγκρίνει
πικτού έτους από

dsman], ο οποίος
των προσώπων σχε-
των οργάνων της
πής περιόδου και η

αστικής εξουσίας»
αναφέρεται ως το
αιρένός προσδιό-
της Επιτροπής (αρ-
διο δράσης της με
ση και εσωτερικές
οργής του κανόνα
επίπεδο της συ-

της Λισαβόνας,
αση, διαχέεται και
το Συμβούλιο και



συμμετέχει σε όλες τις Συνόδους του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για να διευκρινίζει και να δικαιολογεί τις πολιτικές της.

Ο Πρόεδρος της Επιτροπής: α) καθορίζει τους προανατολισμούς στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της, β) αναθέτει σε κάθε Επίτροπο ένα χαρτοφυλάκιο (πεδίο ευθύνης) και μπορεί ανά πάσα στιγμή να αλλάξει την κατανομή των χαρτοφυλακίων, γ) διορίζει Αντιπροέδρους (7 σήμερα), πλην του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, μεταξύ των μελών της Επιτροπής και δ) μπορεί να ζητήσει την παραίτηση μέλους της Επιτροπής (άρθρο 17 παρ. 6 ΣΕΕ).

Η Επιτροπή αποφασίζει με απλή πλειοψηφία και κάθε Επίτροπος διαθέτει μια ψήφο. Στην πράξη και η Επιτροπή σπανίως ψηφίζει και οι αποφάσεις λαμβάνονται «συναινετικά». Η Επιτροπή λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της συλλογικής ευθύνης. Οι Επίτροποι δεν έχουν ατομική εξουσία λήψης αποφάσεων, εκτός αν εξουσιοδοτούνται από την Επιτροπή να λάβουν εξ ονόματός της μέτρα στους τομείς της δικαιοδοσίας τους (διαδικασία εξουσιοδότησης).

Η καθημερινή εργασία της Επιτροπής διεκπεραιώνεται από το διοικητικό προσωπικό της (περίπου 34.000), κατανεμημένο σε υπηρεσίες (Γενικές Διευθύνσεις), οι οποίες θυμίζουν υπουργεία των εθνικών κυβερνήσεων, αρμόδιες για συγκεκριμένο τομέα πολιτικής. Ιδιαίτερα σημαντικός όσο και αμφιλεγόμενος είναι ο ρόλος των ιδιαίτερων γραφείων των Επιτρόπων (6-8 μέλη κατά πλειοψηφία άλλης εθνικότητας από αυτή του Επιτρόπου, εκτός, κατά κανόνα, από τον επικεφαλής του γραφείου) (Versluis κ.ά., 2011: 137).

Στις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλαμβάνονται τα εξής:

- *Αποτελεί κινητήρια δύναμη της Ένωσης:* Δυνάμει της Συνθήκης, η Επιτροπή διαθέτει οιονεί αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή είναι η μόνη υπεύθυνη για την κατάθεση προτάσεων νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας, τις οποίες υποβάλλει στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Οι προτάσεις αυτές πρέπει να αποβλέπουν στην προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης και των πολιτών της, και όχι των συμφερόντων συγκεκριμένων χωρών ή κλάδων της οικονομίας. Επιπλέον, για όλες τις νομοθετικές προτάσεις εκπονεί μελέτες εκτίμησης επιπτώσεων, ώστε να αναλύσει τις άμεσες και έμμεσες συνέπειες ενός προτεινόμενου μέτρου.
- *Είναι θεματοφύλακας των Συνθηκών:* Έχει την ευθύνη της υλοποίησης των πολιτικών και της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή, μαζί με το Δικαστήριο, είναι αρμόδια να εξασφαλίζει ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία εφαρμόζεται ορθά σε όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή διαθέτει οιονεί εισαγγελική εξουσία, δηλαδή τη δυνατότητα παραπομπής στο Δικαστήριο των κρατών μελών που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 258 ΣΑΕΕ), ενώ μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ θεσπίστηκε και η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων-χρηματικών ποινών (άρθρο 260 ΣΑΕΕ).

Η Επιτροπή, ως εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση των πολιτικών και προγραμμάτων που εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

- *Εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης.* Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών εκτελείται από τις εθνικές αρχές, υπό την επίβλεψη της Επιτροπής. Η Επιτροπή υποβάλλει το σχέδιο προϋπολογισμού κάθε έτος για το επόμενο οικονομικό έτος. Η Επιτροπή εκτελεί επίσης τον προϋπολογισμό υπό τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Κοινοβούλιο χορηγεί στην Επιτροπή απαλλαγή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού μόνο βάσει της ετήσιας έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- *Εκπροσωπεί την ΕΕ στη διεθνή σκηνή.* Η Επιτροπή είναι αρμόδια για τη διαπραγμάτευση διεθνών συμφωνιών εξ ονόματος της Ένωσης και την εκπροσωπεί σε διεθνείς οργανισμούς, ειδικότερα στους τομείς της εμπιρικής πολιτικής (ΠΟΕ) και της ανθρωπιστικής βοήθειας.

4.5 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και των δαπανών της Ένωσης και εξακριβώνει τη χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ αποτελείται από ένα μέλος για κάθε χώρα της Ένωσης. Τα μέλη του διορίζονται από το Συμβούλιο (ειδική πλειοψηφία) για περίοδο έξι ετών που μπορεί να ανανεωθεί.

Βασική αποστολή του ΕΕΣ είναι η υποβολή ετήσιας έκθεσης προς την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο), καθώς και η γνωμοδότηση πριν από την έγκριση των δημοσιονομικών κανονισμών της Ένωσης. Διατυπώνει σχόλια για συγκεκριμένα θέματα ή γνωμοδοτεί έπειτα από αίτημα οργάνου της Ένωσης. Αν οι ελεγκτές διαπιστώσουν απάτη ή παρατυπίες, ενημερώνουν την OLAF, δηλαδή την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης.

4.6 Τα συμβουλευτικά σώματα

Η *Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή*, η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους των εργοδοτών και των συνδικαλιστικών οργανώσεων και άλλων αντιπροσωπευτικών φορέων της κοινωνίας των πολιτών (άρθρα 300, 301, 304 ΣΛΕΕ), και η *Επιτροπή των Περιφερειών*, η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης (άρθρα 300, 305, 307 ΣΛΕΕ). Τα συμβουλευτικά αυτά όργανα εκδίδουν γνωμοδοτήσεις τις οποίες υποχρεούνται να ζητήσουν - πριν από τη λήψη αποφάσεων σε ζητήματα συναφή με το αντικείμενο της δραστηριότητάς τους - τα όργανα που μετέχουν στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

5. Οι νομοθετικές διαδικασίες

Στην ενωσιακή νομοθετική διαδικασία μετέχουν διάφορα θεσμικά όργανα, και ιδίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει νέα νομοθεσία, η οποία θεσπίζεται από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κάθε νομοθετική πράξη¹³ βασίζεται σε συγκεκριμένο άρθρο των Συνθηκών (νομική βάση).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καταργεί τη διαδικασία συνεργασίας που θεσπίστηκε με την ΕΕΠ και προβλέπει δύο νομοθετικές διαδικασίες. Τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και την ειδική νομοθετική διαδικασία (διαβούλευση και έγκριση), η ονομασία των οποίων αποτυπώνει την έκταση της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Πλιάκος, 2012: 247).

5.1 Η συνήθης νομοθετική διαδικασία

Η διαδικασία της «συναπόφασης» θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, τροποποιήθηκε και έλαβε την οριστική της μορφή με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενώ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αφενός ονομάστηκε «συνήθης νομοθετική διαδικασία» και αφετέρου διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής της ώστε να αποτελεί, πλέον, την κύρια νομοθετική διαδικασία της Ένωσης.¹⁴ Το άρθρο 289 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η συνήθης νομοθετική διαδικασία συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, έπειτα από πρόταση της Επιτροπής. Πράκειται ουσιαστικά για μια πολύπλοκη διαδικασία τριών αναγνώσεων η οποία αναλύεται στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ (βλ. παρ. 6.2).

5.2 Ειδικές νομοθετικές διαδικασίες

Σε ειδικές περιπτώσεις (άρθρο 289 παρ. 2 ΣΛΕΕ), για την έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται λόγος για «ειδική νομοθετική διαδικασία». Πρόκειται για περιπτώσεις

13. Οι μη νομοθετικές πράξεις (κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις των άρθρων 290-291 ΣΛΕΕ), οι οποίες αντικατέστησαν τις διαδικασίες «επιτροπολαγίας», όπως ίσχυαν πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δεν αντιμετωπίζονται στο παρόν κεφάλαιο (Πασσάς, 2012).

14. Κατά την 7η κοινοβουλευτική περίοδο (2009-2014), η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόστηκε στο 89% των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής [4η (21%), 5η (42%), 6η (49%)] (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 5).

όπου: (α) η πρωτοβουλία μπορεί να μην προέρχεται αποκλειστικά από την Επιτροπή και (β) η σύμπραξη Συμβουλίου και Κοινοβουλίου δεν είναι ισότιμη (Πλιάκος, 2012: 249).

5.2.1 Η διαβούλευση

Στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης, το Κοινοβούλιο εκφράζει τη γνώμη του, η οποία είναι συμβουλευτική (π.χ. ανταγωνισμός, νομισματική πολιτική, απασχόληση και κοινωνική πολιτική, ορισμένα μέτρα φορολογικού χαρακτήρα, περιβάλλον, ενέργεια). Ειδικότερα, η Επιτροπή διαβιβάζει την πρότασή της τόσο στο Συμβούλιο όσο και στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητά τη γνώμη του Κοινοβουλίου και κατά περίπτωση τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ή της Επιτροπής των Περιφερειών, οι γνωμοδοτήσεις των οποίων αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της νομοθετικής διαδικασίας. Το Συμβούλιο δεν δεσμεύεται από τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου, όταν, όμως, η Συνθήκη προβλέπει υποχρεωτική διαβούλευση, δεν πρέπει να αποφασίζει χωρίς προηγουμένως να έχει λάβει τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου. Η διαβούλευση είναι απαραίτητη, ως μη νομοθετική διαδικασία, για την έγκριση διεθνών συμβάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

5.2.2 Η έγκριση

Το Συμβούλιο οφείλει να λάβει την έγκριση (πρώην σύμφωνη γνώμη) του Κοινοβουλίου, πριν από τη λήψη ορισμένων σημαντικών αποφάσεων. Το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να τροποποιήσει την πρόταση, είτε την εγκρίνει είτε την απορρίπτει. Η διαδικασία ισχύει: α) ως ειδική νομοθετική διαδικασία (π.χ. σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, έγκριση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου) και β) ως μη νομοθετική διαδικασία σε πολύ ειδικές περιπτώσεις (π.χ. επικύρωση διεθνών συμφωνιών).

6. Η πραγματικότητα της νομοθετικής διαδικασίας

6.1 Η προνομοθετική φάση

Η διαμόρφωση της πολιτικής πραγματώνεται μέσα από δύο κύρια στάδια, το προνομοθετικό (pre-legislative) και το αμιγώς νομοθετικό. Η σημασία του προνομοθετικού σταδίου είναι καίρια, καθώς οι πολιτικές και ουσιαστικές διευθετήσεις γίνονται πολύ πριν οι προτάσεις φτάσουν στο τελικό στάδιο της κατάθεσής τους στον ενωσιακό νομοθέτη και συνήθως μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας. Εξάλλου, είναι γνωστό ότι οι διεργασίες που εκτυλίσσονται στα πρώτα στάδια της πολιτικής διαδικασίας προδιαγράφουν σε μεγάλο βαθμό το τελικό απο-

τέλεσμα και συνεπώς οι μέτοχοι/παίκτες που εμπλέκονται ενεργά διαμορφώνουν ένα ουσιαστικό συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με αυτούς που θα εμφανιστούν σε ύστερες φάσεις και στάδια.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παίζει πρωτεύοντα ρόλο στον καθορισμό της ενωσιακής ημερήσιας διάταξης, με την προώθηση πολιτικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών, ιδιαίτερα στα πεδία πολιτικής με ισχυρή ενωσιακή αρμοδιότητα. Στην πράξη, όμως, μόλις ένα μικρό ποσοστό επί του συνόλου των προτάσεων αποτελεί νέες πρωτοβουλίες της Επιτροπής, ενώ το μεγαλύτερο μέρος προκαλείται από αιτήματα άλλων οργάνων, από τις διεθνείς υποχρεώσεις, την προσαρμογή του «κοινοτικού κεκτημένου» στις νέες συνθήκες κ.ά.¹⁵

Η τυπική αρμοδιότητα της Επιτροπής στον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης της Ένωσης γνωρίζει περιορισμούς τόσο πολιτικούς, όπως π.χ. από τις πολιτικές κατευθύνσεις και προσανατολισμούς των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το κατά τη Συνθήκη δικαίωμα του Συμβουλίου και του ΕΚ να ζητούν από την Επιτροπή να διεξάγει έρευνες και να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις, τη νέα ρύθμιση περί «πρωτοβουλίας των πολιτών», όσο και διαδικαστικούς, π.χ. ο συναινετικός τρόπος λήψης των αποφάσεων στο Συμβούλιο και οι επιπτώσεις από τη διευρυμένη εφαρμογή της διαδικασίας της συνηθούς νομοθετικής διαδικασίας κ.ά. Εξάλλου, η Επιτροπή, πολύ πριν αναλάβει πολιτική ή νομοθετική πρωτοβουλία, εμπλέκει τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό και τα Εθνικά Κοινοβούλια και τους άλλους μετόχους της πολιτικής διαδικασίας (πολίτες και οργανώσεις της κοινωνίας και της αγοράς, επιστήμονες κ.ά.) σε εκτεταμένες διαβουλεύσεις σε τυπικά και άτυπα fora και διαδικασίες, με συμβατικούς ή/και τεχνολογικά προηγμένους τρόπους επικοινωνίας (π.χ. ηλεκτρονική διαβούλευση).¹⁶

Επιπροσθέτως, για την άσκηση της νομοθετικής της πρωτοβουλίας η Επιτροπή προσφεύγει στη διοργάνωση διαβουλεύσεων με τη σύσταση Ομάδων Εμπειρογνομόνων (ΟΕ) (expert group). Οι ομάδες αυτές αποτελούν συμβουλευτικές οντότητες, οι οποίες παρέχουν συμβουλή και εμπειρογνωσία στην προετοιμασία των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Πρόκειται, δηλαδή, για χώρους συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων όπου δεν λαμβάνονται δεσμευτικές αποφάσεις, αλλά συμπληρώνουν τις άλλες πηγές και διαδικασίες πληροφόρησης και

15. Η Rasmussen (2007: 248) υπολογίζει σε περίπου 5% τις νέες πρωτοβουλίες της Επιτροπής (αιτήματα άλλων οργάνων 17%, διεθνείς υποχρεώσεις 31%, την προσαρμογή του «κοινοτικού κεκτημένου» 35%, υποχρεώσεις που προκύπτουν από τις ίδιες τις Συνθήκες 12%).

16. Τα μέσα που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για τη διενέργεια των διαβουλεύσεων περιλαμβάνουν ανακοινώσεις, «Πράσινα βιβλία», τα οποία περιέχουν προβληματισμούς επί συγκεκριμένων θεμάτων και τα οποία ενίοτε ακολουθούνται από «Λευκά βιβλία», που περιέχουν προτάσεις για δράση σε συγκεκριμένους τομείς, κ.ά.

άντλησης τεχνογνωσίας. Οι ΟΕ συχνά αντιμετωπίζονται ως χώροι προδιαπραγματεύσης και πρώιμης οικοδόμησης συμμαχιών ενόψει της τελικής διαμόρφωσης της νομοθετικής πρότασης (Egeberg κ.ά., 2003). Οι ΟΕ βρίσκονται υπό τη διαχειριστική ευθύνη της Επιτροπής, καθώς τις ιδρύει ή και τις καταργεί, τις προεδρεύει, τις χρηματοδοτεί και έχει τη μέριμνα της λειτουργίας τους και τη διασφάλιση της γραμματειακής υποστήριξης.¹⁷

Η Επιτροπή συστήνει ΟΕ για την εξυπηρέτηση πολλαπλών στόχων: (α) την εξειδικευμένη-επιστημονική γνώση και εμπειρία, (β) τη συλλογή πληροφοριών, (γ) την επιρροή στη διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης, (δ) την προετοιμασία μιας πολιτικής ή νομοθετικής πρωτοβουλίας και τον σε πρώιμα στάδια έλεγχο της πολιτικής και κοινωνικής αποδοχής της, (ε) την αναζήτηση συμμάχων ικανών να υποστηρίξουν πολιτικά ή/και επιστημονικά την πρωτοβουλία της και, συνεπώς, την ενίσχυση της νομιμοποίησης της πρωτοβουλίας και της πολιτικής της αξιοπιστίας, (στ) την οικοδόμηση της απαραίτητης συναίνεσης, (ζ) την εγγύηση της μετέπειτα υλοποίησής της (Πασσάς, 2012: 72· Hartlapp κ.ά., 2014: 218).

Η πολιτική σημασία του δικτύου των ΟΕ της Επιτροπής στην προνομοθετική διαδικασία και η απαίτηση δημοσιοποίησης των στοιχείων που αφορούν τη συγκρότηση, τη λειτουργία και το εκεί παραγόμενο έργο αναδείχθηκαν σταδιακά σε βασικά ζητήματα του πολιτικού-κοινοβουλευτικού ελέγχου και της κοινωνικής λογοδοσίας της Επιτροπής. Κύριοι παράγοντες στη διεκδίκηση για περισσότερη διαφάνεια στη λειτουργία των ενωσιακών θεσμών ήταν και παραμένουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁸ και τα κοινωνικά κινήματα διεκδίκησης αυστηρότερης ρύθμισης των σχέσεων των δημόσιων θεσμών της Ένωσης (και κυρίως της Επιτροπής) με τις οργανώσεις της κοινωνίας και της αγοράς.

Η δημόσια συζήτηση έχει καταστήσει τις ΟΕ της Επιτροπής κεντρικό σημείο της πολιτικής αντιπαράθεσης. Για την Επιτροπή οι ομάδες αποτελούν πρωτίστως εργαλείο συλλογής εμπειρογνωσίας και πληροφοριών και χώρο παραγωγής γνώσης απαραίτητης για την εγγύηση της ποιότητας των αποφάσεων. Αντιθέτως, για τις κοινωνικές οργανώσεις οι ομάδες αποτελούν αδιαφανείς δομές διαμόρφωσης των ενωσιακών αποφάσεων όπου, σε κρίσιμα πεδία πολιτικής, κυριαρχούν οι μεγάλες επιχειρήσεις με την ανοχή ή και τη συνειδητή επιλογή της Επιτροπής.¹⁹ Τέ-

17. Πρόσφατες έρευνες κατέγραψαν την ύπαρξη 1.000 και πλέον ομάδων (Gornitzka και Sverdrup, 2008: 743· Hartlapp κ.ά., 2014: 213), με αριθμό μελών περίπου 30.000 (6.000 περίπου εκπρόσωποι των εταιρειών, 3.000 πανεπιστημιακοί, εκπρόσωποι των συνδικάτων και των ΜΚΟ και περίπου 21.000 κρατικοί υπάλληλοι).

18. Υπό την πίεση του ΕΚ τυποποιήθηκαν οι κανόνες συγκρότησης και λειτουργίας των ομάδων (2005-2010) και δημιουργήθηκε ένα έστω και ατελές ηλεκτρονικό μητρώο.

19. Βλ. μελέτες της Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), <http://alter-eu.org/>.

λος, για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι ομάδες αποτελούν κατεξοχήν χώρους επιρροής των εκπροσώπων των εθνικών-κρατικών συμφερόντων και πολιτικών προτιμήσεων, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι όροι άσκησης ελέγχου επί της ενώσιακής διοίκησης σε κρίσιμες φάσεις της διαδικασίας διαμόρφωσης της νομοθεσίας και περιθωριοποίησης των δημοκρατικών θεσμών (Πασσάς, 2012).

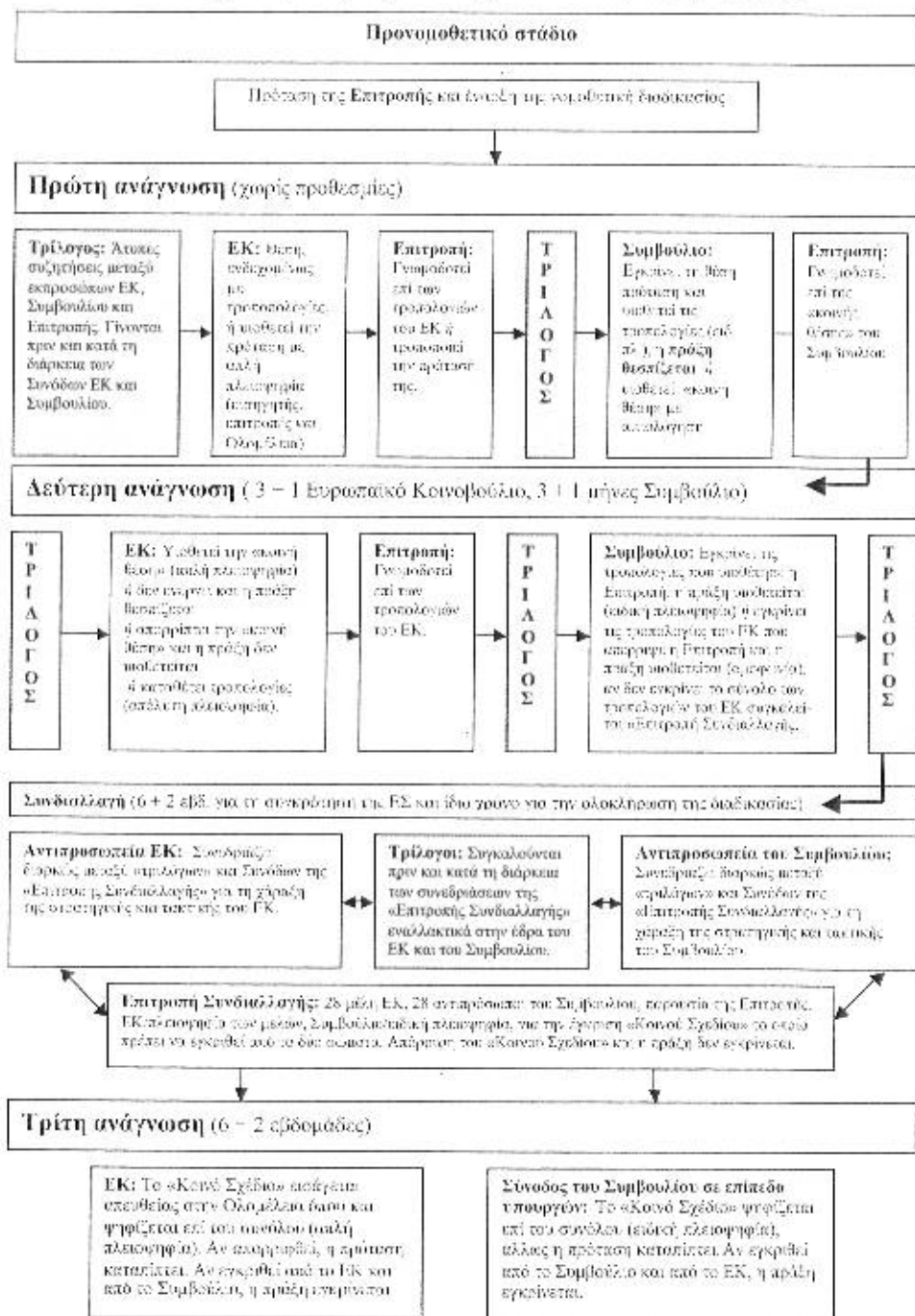
6.2 Η συνήθης νομοθετική διαδικασία (συναπόφαση)

Η πλήρης ανάπτυξη της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας περιλαμβάνει τόσο τυπικές διαδικασίες, τρεις διαδοχικές αναγνώσεις μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, όσο και άτυπες ή ημιθεσμισμένες πρακτικές (τριμερείς διάλογοι ή «τριλόγοι») για τη θέσπιση των νομοθετικών πράξεων. Οι «τριλόγοι» είναι άτυπες τριμερείς συναντήσεις επί νομοθετικών προτάσεων μεταξύ εκπροσώπων του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και διεξάγονται τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του ΕΚ και του Συμβουλίου και αποτελούν το βασικό πλαίσιο διαπραγμάτευσης και συνδιαμόρφωσης της νομοθεσίας. Για τη διενέργεια ενός «τριλόγου» κάθε όργανο ορίζει τους διαπραγματευτές του και την εντολή διαπραγμάτευσης. Οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται μεταξύ της Προεδρίας του Συμβουλίου (συνήθως Πρόεδροι των Coreper I και II, αλλά και των ομάδων εργασίας, και σπανίως υπουργοί), της ομάδας του Κοινοβουλίου (Πρόεδροι των εμπλεκόμενων κοινοβουλευτικών επιτροπών, εισηγητές και σκιώδεις εισηγητές) και των εκπροσώπων της Επιτροπής (Γενική Διεύθυνση). Εάν οι διαπραγματεύσεις οδηγήσουν σε ένα συμβιβαστικό κείμενο, αυτό πρέπει να οριστικοποιηθεί από την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο και στη συνέχεια να εγκριθεί από τα δύο νομοθετικά σώματα.

«Ενώ η συναπόφαση προϋποθέτει τρεις πιθανές αναγνώσεις, υπάρχουν τέσσερα στάδια κατά τα οποία, μετά τους "τριλόγους", οι συννομοθέτες μπορούν να καταλήξουν σε συμφωνία και να ολοκληρώσουν τη νομοθετική διαδικασία (για την πλήρη ανάπτυξη της διαδικασίας, βλ. Πίνακα 1):

1. *Συμφωνία κατά την πρώτη ανάγνωση.* Οι συννομοθέτες καταλήγουν σε ένα συμβιβαστικό κείμενο πριν από την ψηφοφορία σε πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου. Η συμφωνία εγκρίνεται από την Ολομέλεια (θέση του Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση) και κατόπιν από το Συμβούλιο (θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση).
2. *Συμφωνία σε πρώτη δεύτερη ανάγνωση.* Οι συννομοθέτες καταλήγουν σε συμβιβαστικό κείμενο μετά τη θέση του Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, αλλά πριν από τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση. Στη συνέχεια, η συμφωνία εγκρίνεται από το Συμβούλιο (θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση) και κατόπιν από την Ολομέλεια του ΕΚ (θέση του Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Στάδια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και οι «τρίλογοι»



Πηγή: Scie (2013: 64), με προσθήκες του συγγραφέα.

[Τα υπό 1 και 2 αφορούν το φαινόμενο των πρώιμων συμφωνιών/early agreements ή fast track νομοθεσία.]

3. *Συμφωνία κατά τη δεύτερη ανάγνωση.* Οι συννομοθέτες καταλήγουν σε συμβιβαστικό κείμενο πριν από την ψηφοφορία σε δεύτερη ανάγνωση του ΕΚ. Η συμφωνία εγκρίνεται από την Ολομέλεια (θέση του Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση) και κατόπιν από το Συμβούλιο (θέση του Συμβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση).
4. *Συνδιαλλαγή.* Εάν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση, οι συννομοθέτες μπορούν να συμφωνήσουν σε ένα «κοινό σχέδιο» στο πλαίσιο της Επιτροπής Συνδιαλλαγής. Το κοινό σχέδιο πρέπει να εγκριθεί σε τρίτη ανάγνωση τόσο από το Κοινοβούλιο όσο και από το Συμβούλιο» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014β: 23, προσθήκες του συγγραφέα).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεψε τη δυνατότητα η νομοθεσία να υιοθετείται από την πρώτη ανάγνωση και από το 2000 αρχίζει να γίνεται εμφανής η αυξητική τάση υιοθέτησης της νομοθεσίας ήδη από την πρώτη ανάγνωση, το φαινόμενο δηλαδή των «πρώιμων συμφωνιών».²⁰ Η δυνατότητα αυτή επιβεβαιώθηκε και διευκολύνθηκε σημαντικά από τη διοργανική συμφωνία του 2007, η οποία τυποποίησε μερικώς και ενθάρρυνε την προσφυγή στη διαδικασία των «τριλόγων». Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τη διεύρυνση εφαρμογής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, οι «τρίλογοι» μετατρίπηκαν στον βασικό χώρο διαπραγμάτευσης, οικοδόμησης των πολιτικών συμφωνιών και, εντέλει, της *de facto* διαμόρφωσης της νομοθεσίας.²¹

Η επίδραση της πρακτικής των «τριλόγων» μπορεί να συνοψισθεί στα ακόλουθα βασικά σημεία: (α) οδήγησε στη στρέβλωση των διαδικασιών συλλογικής διαμόρφωσης της βούλησης του ΕΚ (επιτροπές και ολομέλεια) ενισχύοντας τον ρόλο των εισηγητών, των Προέδρων των Επιτροπών και των μεγάλων πολιτικών ομάδων ως των βασικών διαπραγματευτών με το Συμβούλιο, (β) κρίσιμες φάσεις της νομοθετικής διαδικασίας διενεργούνται εκτός δημοσιότητας, πίσω από κλειστές πόρτες, και συνεπώς περιορίζονται οι προϋποθέσεις διαφάνειας και ορατότητας στις εκεί συντελούμενες πολιτικές διεργασίες («γραφειοκρατικοποίηση»), (γ) περιοριώρισε τους μετόχους της νομοθετικής διαδικασίας, οι οποίοι στην πλει-

20. Κατά την κοινοβουλευτική περίοδο (2009-2014) το 85% των φακέλων συναπόφασης εγκρίθηκε κατά το στάδιο της πρώτης ανάγνωσης, το 8% κατά την πρώτη δεύτερη ανάγνωση. Δηλαδή το 93% ήταν πρώιμες συμφωνίες (54% την περίοδο 1999-2004 και 82% την περίοδο 2004-2009), ενώ μόλις το 2% κατέληξε σε συνδιαλλαγή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 10).

21. Κατά την περίοδο (2009-2014) πραγματοποιήθηκαν περισσότεροι από 1.500 «τρίλογοι» για περίπου 350 φακέλους (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 25· Brandsma, 2015).

οψηφία τους δεν είναι αιρετοί (υπουργοί, βουλευτές, επίτροποι), δηλαδή ενισχύθηκε, μεταξύ άλλων, ο ρόλος της εκ περιτροπής Προεδρίας ως οριζόντιου συντονιστή, καθώς και ο ρόλος των προπαρασκευαστικών βαθμίδων του Συμβουλίου (COREPER και Ομάδες Εργασίας), οι οποίες, εκτός από βασικά εσωτερικά «γρανάζια» της λειτουργίας του, μετατράπηκαν και σε εγγυητές της αποτελεσματικότητας της νομοθετικής διαδικασίας στο σύνολό της, (δ) η νομοθετική διαδικασία γίνεται δύσκολα κατινοητή από τον πολίτη και (ε) συνεπώς δυσκολεύουν, αν δεν αναφούνται, ο πολιτικός έλεγχος και η λογοδοσία (Stie, 2013· Roederer-Rynning και Greenwood, 2015).

Η γενικευμένη εφαρμογή των «τριλόγων» και των πρώτων συμφωνιών μετέβαλε τις σχέσεις μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, δηλαδή την ίδια τη νομοθετική διαδικασία από τυπική και σταδιακά εξελισσόμενη σε περισσότερο άτυπη και διάχυτη, καθιστώντας τις άτυπες νομοθετικές διαπραγματεύσεις και συμφωνίες εντός των «τριλόγων» σε ανταγωνιστικό προς το τυποποιημένο στη Συνθήκη σύστημα λήψης των αποφάσεων (Farrell και Héritier, 2004: 1197-1199). Η κυριαρχία των άτυπων διαδικασιών μπορεί να επέφερε την ανάπτυξη της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, τη διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών σωμάτων και, εντέλει, την «αποτελεσματικότητα» της νομοθετικής διαδικασίας,²² ταυτοχρόνως, όμως, προκάλεσε και έντονες ανισορροπίες²³ και αντιδράσεις κυρίως στους κόλπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁴ Η απουσία διαφάνειας και ορατότητας των πολιτικών διεργασιών διαμόρφωσε το πολιτικό παράδοξο της παραβίασης των αρχών της δημοσιότητας και του δημοκρατικού ελέγχου, αρχές οι οποίες αποτέλεσαν, στον ιστορικό χρόνο, τον κορμό των βασικών επιχειρημάτων του Κοινοβουλίου στην πολιτική αντιπαράθεση (θεσμικός ανταγωνισμός) για την ανάπτυξη του ρόλου του στο ενωσιακό θεσμικό και πολι-

22. Για παράδειγμα, ο χρόνος ολοκλήρωσης της νομοθετικής διαδικασίας μειώθηκε στους 19 μήνες (2009-2014) από 22 (1999-2004).

23. Ενδεικτικά, ενώ η Προεδρία του Συμβουλίου και η Επιτροπή μετέχουν ως συνομιλητές σε όλες τις συνεδριάσεις των οργάνων του ΕΚ και συνεπώς έχουν άμεση γνώση των ορίων και του περιεχομένου της διαπραγματευτικής εντολής, το ΕΚ δεν μπορεί να παρακολουθεί ή να έχει πρόσβαση στα έγγραφα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 15).

24. Το ΕΚ θέσπισε κώδικα δεοντολογίας σχετικά με τις διοργανικές νομοθετικές διαδικασίες, στοιχεία του οποίου ενσωμάτωσε στον αναθεωρημένο Κανονισμό του (άρθρο 73, 2012). Παρά τις τροποποιήσεις αυτές (π.χ. τοπική απόφαση επιτροπής πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων, υποχρέωση ενημέρωσης της διαπραγματευτικής ομάδας έπειτα από κάθε «τρίλογο» κ.ά.), το ΕΚ συνεχίζει να εκφράζει την ανησυχία του για τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και να προτείνει πρόσθετα μέτρα βελτίωσής της (π.χ. δημόσιο μητρώο «τριλόγων» κ.ά.) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 55).

τικό σύστημα. Εντέλει ενισχύθηκε η αποτελεσματικότητα της νομοθετικής διαδικασίας, σε βάρος, όμως, της διαφάνειας, καθιστώντας τα διπλωματικά χαρακτηριστικά (μυστικότητα) της λειτουργίας του Συμβουλίου κυρίαρχα στοιχεία της διαδικασίας, ενισχύοντας τη διάσταση της Ευρώπης των κριτών εντός του συνολικού ενωσιακού θεσμού.

Βιβλιογραφικές αναφορές και συμπληρωματική βιβλιογραφία

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001) *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Μια Λευκή Βίβλος*, COM, 428 τελικό, Βρυξέλλες, 25 Ιουλίου.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014α) *Έκθεση Δραστηριοτήτων. 14 Ιουλίου 2009-30 Ιουνίου 2014*. (7η κοινοβουλευτική περίοδος), DV\1031024EL.doc.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014β), Συναιδέφαση και συνδιαλλαγή: Ένας οδηγός για τον τρόπο με τον οποίο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συννομοθετεί στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, *European Law Journal*, 13(1), τεύχος αφιερωμένο στις «διοργανικές συμφωνίες», σελ. 1-148.
- Κωακειμίδης, Π. Κ. (2010) *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*. 2η έκδ. συμπληρωμένη. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Πασσάς, Α. Γ. (2012) *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Πασσάς, Α. Γ. (2011) Τα εθνικά κοινοβούλια στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία: Από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων. Στο Ξ. Κοντιάδης και Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης, σελ. 253-286.
- Πασσάς, Α. Γ. και Τσέκος, Θ. Ν. (επιμ.) (2009) *Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Πλιάκος, Α. Δ. (2012) *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σκανδάμης, Ν. (1997) *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Α. Ν. Σάκουλας.
- Στεφάνου, Κ. Α. (2015) *Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Barnier, M. και Vitorino (2002) *La méthode communautaire. Contribution présentée à la Convention Européenne*, CONV 231/02, Bruxelles, 3 Σεπτεμβρίου.
- Brandsma, G. J. (2015) Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking, *European Union Politics*, 16(2): 300-319.
- Christiansen, T. και Larsson, T. (επιμ.) (2007) *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union - Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Egeberg, M., Schaefer, G. F και Trondal, J. (2003) The Many Faces of EU Committee Governance, *West European Politics*, 26(3): 19-40.
- European Law Journal* (2007), Symposium on Interinstitutional Agreements (11A), 13(1): 1-134.

- Farrell, H. και Héritier, A. (2007) Codecision and institutional change. *West European Politics*, 30(2): 285-300.
- Farrell, H. και Héritier, A. (2004) Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies*, 37(10): 1184-1212.
- Gornitzka, A. και Sverdrup, U. (2008) Who consults? The configuration of expert groups in the European Union. *West European Politics*, 31(4): 725-750.
- Hartlapp, M., Metz, J. και Rauh, C. (2014). *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Heisenberg, D. (2005) The institution of «consensus» in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, 44: 65-90.
- Hix, S. (2009) *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.
- Hix, S. και Hoyland, B. (2011) *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kassim, H. (2003) The European Administration: Between Europeanization and Domestication. Στο J. Hayward και A. Menon (επιμ.). *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 139-161.
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M. W., Connolly, S., Dehousse, R., Hoogue, L. και Thompson, A. (2013) *The European Commission of the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Naurin, D. και Wallace, H. (επιμ.) (2010) *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Novak, S. (2013) The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union. *JCMS*, 51(6): 1091-1107.
- Nugent, N. (2012) *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.
- Peters, B.G. (2001) Agenda-setting in the European Union. Στο J. Richardson (επιμ.). *European Union, Power and Policy-making*. 2η έκδ. London/New York: Routledge, pp. 77-94.
- Rasmussen, A. (2007) Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability. *West European Politics*, 30(2): 244-264.
- Roederer-Rynning, C. και Greenwood, J. (2015) The culture of trilogies. *Journal of European Public Policy*, 22(8): 1148-1165.
- Stie, A. E. (2013) *Democratic Decision-making in the EU. Technocracy in Disguise*. London/New York: Routledge.
- Versluis, E., van Keulen, M. και Stephenson, P. (2011) *Analyzing the European Union Policy Process*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.