**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ**
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

# Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Διδακτορική Διατριβή

Ελπινίκη Κ. Βουγιούκα

Θεσσαλονίκη, Μάρτιος 2015

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

**Θεοδόσιος Καρβουναράκης**

Αναπληρωτής Καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας Θεσσαλονίκης
(επιβλέπων)

**Δέσποινα Αναγνωστοπούλου**
Επίκουρη Καθηγήτρια στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας Θεσσαλονίκης, έδρα Jean Monnet
(μέλος)

**Γεώργιος Βοσκόπουλος**
Αναπληρωτής Καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας Θεσσαλονίκης
(μέλος)

## Υπεύθυνη Δήλωση

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτή την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου».

Ελπινίκη Βουγιούκα

Στο Στέλιο και την Ελπινίκη Βουγιούκα,
στο Λέοντα και την Αντιγόνη Γαρυπίδου,
για όλα αυτά που έκαναν για μένα,
αλλά, πάνω απ' όλα, για όλα αυτά που μου
έμαθαν να κάνω εγώ για τον εαυτό μου.
Τους ευχαριστώ πολύ…
Εύχομαι να με βλέπουν…

# Ευχαριστίες

Η εκπόνηση μιας διδακτορικής διατριβής συχνά αποδεικνύεται μια δοκιμασία προκλητική, επίπονη και εξόχως απαιτητική. Κατά διαστήματα οδηγεί σε μοναχικές διαδρομές, εντόνου προβληματισμού και αμφισβήτησης, απομόνωσης από δραστηριότητες και πρόσωπα, προκειμένου αναπόσπαστος από κάθε εξωτερική επίδραση, να μπορέσει ο ερευνητής να φέρει εις πέρας το δύσκολο έργο του. Ευτυχώς στην προσπάθειά μου αυτή είχα πάντα δίπλα μου ανθρώπους που με στήριζαν τους οποίους θα ήθελα να ευχαριστήσω με την ευκαιρία ολοκλήρωσης της διδακτορικής μου διατριβής.

Είναι χρέος και τιμή μου να ευχαριστήσω πρώτα από όλους τον επιβλέποντα της διδακτορικής διατριβής, Αναπληρωτή Καθηγητή του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, κ. Θεοδόσιο Καρβουναράκη, ο οποίος με την ενθάρρυνση και την επιστημονική του καθοδήγηση, συνέβαλε αποφασιστικά στην ολοκλήρωση της εν λόγω διδακτορικής διατριβής. Η συνεργασία μαζί του υπήρξε χαρά, τιμή και συνάμα προνόμιο.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω την Επίκουρη Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, μέλος της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής μου, κ. Δέσποινα Αναγνωστοπούλου για τις εύστοχες παρατηρήσεις της, καθώς και για την ουσιαστική και πολύτιμη βοήθειά της, την οποία μου παρείχε απλόχερα.

Επιπροσθέτως, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Αναπληρωτή Καθηγητή του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, κ. Γεώργιο Βοσκόπουλο, ο οποίος διετέλεσε επίσης μέλος της συμβουλευτικής επιτροπής μου, για την καθοδήγηση και τον πολύτιμο χρόνο του που μου αφιέρωσε.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους γονείς μου, Κωνσταντίνο Βουγιούκα και Σοφία Γαρυπίδου, καθώς και τον αδελφό μου Στέλιο Βουγιούκα για την πολύπλευρη συμπαράσταση, την ανοχή που επέδειξαν αδιαμαρτύρητα στα άγχη μου και για όλα όσα μου προσέφεραν όλα αυτά τα χρόνια. Χωρίς την αμέριστη στήριξή τους το παρόν πόνημα δεν θα είχε πραγματοποιηθεί.

## Συνοπτικός πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες…….…….7

Συντομογραφίες……15

Κατάλογος πινάκων και σχεδιαγραμμάτων……..16

Πρόλογος……...17

Διάγραμμα Πονήματος……..……..19-20

Θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης……...21-24

Το Μοντέλο Διακυβέρνησης αυτής…..Ομοσπονδία, συνομοσπονδία,
υπερ-κράτος ή απλά η ευρωπαϊκή συμπολιτεία;……....24-26
Εισαγωγή……..27-28

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**

Σύντομη Ιστορική αναδρομή……...29-84

**Κεφάλαιο 2**

Παρουσίαση της δομής και των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου……..86-114

**Κεφάλαιο 3**

Διαδικασίες λήψης αποφάσεων……...……115-154

**Κεφάλαιο 4**

Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, επιτροπές και ομάδες εργασίας
του Συμβουλίου……..…..155-192

**Κεφάλαιο 5**

Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου……...……193-216

**Κεφάλαιο 6**

Η Προεδρία του Συμβουλίου……...…217-264

**Κεφάλαιο 7**

Διαφάνεια…….265-321

**Κεφάλαιο 8**

Διαλέγοντας συνέταιρο……322-334

**Κεφάλαιο 9**

Σχέσεις του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή……...335-353

**Κεφάλαιο 10**

Η ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στο Συμβούλιο……354-360

**Κεφάλαιο 11**

Πλειοψηφικό και συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας. Ποιο από τα δύο εφαρμόζεται στο Συμβούλιο;……...361-366

**Κεφάλαιο 12**

Συμπεράσματα…….367-374

**Βιβλιογραφία**……..375-395

# Περιεχόμενα

Ευχαριστίες…….....7

Συντομογραφίες…….15

Κατάλογος πινάκων και σχεδιαγραμμάτων……..16

Πρόλογος: Η μελέτη του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης…….17

Διάγραμμα του βιβλίου……...19-20

Θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης……...21-24

Το Μοντέλο Διακυβέρνησης αυτής…..Ομοσπονδία, συνομοσπονδία, υπερ-κράτος ή απλά η ευρωπαϊκή συμπολιτεία;……....24-26

Εισαγωγή……..27-28

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:** Σύντομη Ιστορική αναδρομή

1.1. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα……..29-32

1.2. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας……..32-35

1.3. Η Συγχώνευση των Κοινοτικών Οργάνων……35-37

1.4. Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου και οι συνέπειές του……..37-44

1.5. Η πρώτη διεύρυνση……...44-45

1.6. Η δεύτερη διεύρυνση……45-46

1.7. Η τρίτη διεύρυνση……..46

1.8. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη……46-51

1.9. Η τέταρτη διεύρυνση……..51

1.10. Ο Συμβιβασμός των Ιωαννίνων……..51-52

1.11. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ……52-57

1.12. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ…….....57-62

1.13. Η Πέμπτη διεύρυνση και Έκτη διεύρυνση……62-66

1.14. Η Συνθήκη της Νίκαιας……..66-77

1.15. Η Συνταγματική Συνθήκη……...77-79

1.16. Η Συνθήκη της Λισαβόνας……..79-84

**Κεφάλαιο 2:** Παρουσίαση της δομής και των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου

2.1. Η διαφοροποίηση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από άλλα όργανα ……...86-87

2.2. Η διάδοση του Συμβουλίου……...87-89
2.3. Η δομή και η σύνθεση του Συμβουλίου……..89-103
2.4. Η νομική φύση του Συμβουλίου: Διακυβερνητικό, υπερεθνικό όργανο ή και τα δύο;……...103-106
2.5. Η γλωσσική ταυτότητα του Συμβουλίου……..106-107
2.6. Αρμοδιότητες και λειτουργία του Συμβουλίου……107-112
2.7. Το Συμβούλιο ως φορέας νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας……113
2.8. Τόπος διεξαγωγής των συνόδων του Συμβουλίου……113-114

**Κεφάλαιο 3:** Διαδικασίες λήψης αποφάσεων

3.1. Εισαγωγή……..115
3.2. Απλή ή απόλυτη πλειοψηφία……115-116
3.3. Ομοφωνία……..116-121
3.4. Ειδική πλειοψηφία……121-140
3.5. Το σύστημα της τετραγωνικής ρίζας……140-143
3.6. Νομιμότητα……...144-145
3.7. Η "συναινετική κουλτούρα"……145-153
3.8. Αναζήτηση του τελικού στόχου που υπηρετεί το Συμβούλιο……..153-154
3.9. Συμπεράσματα……..154

**Κεφάλαιο 4:** Η υποβοήθηση του Συμβουλίου στο έργο του: Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, επιτροπές και ομάδες εργασίας του Συμβουλίου

4.1. Εισαγωγή……..155
4.2. Η ΕΜΑ……155
*4.2.1. Η προέλευσή της……...155-158*
*4.2.2. Η ΕΜΑ σήμερα: Παρουσίαση……158-164*
*4.2.3. Λήψη αποφάσεων στην ΕΜΑ……164-165*
*4.2.4. Λαμβάνονται τελικά αποφάσεις από την ΕΜΑ;……165-168*
*4.2.5. Τι επιφυλάσσει το μέλλον για την ΕΜΑ;……168-170*
4.3. Επιτροπές και ομάδες εργασίας: Παρουσίαση……170-181
4.4. Ο ρόλος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου στο νομοθετικό του έργο βάσει βιβλιογραφικής έρευνας……..181-184
4.5. Περιγραφή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου και ο

ρόλος της ΕΜΑ, των επιτροπών και των ομάδων εργασίας…….……184-189
4.6. Σχέσεις ΕΜΑ και ομάδων εργασίας…….189
4.7. Δημοκρατική νομιμότητα και λήψη αποφάσεων από τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου……..189-191
4.8. Συμπεράσματα……..191

**Κεφάλαιο 5:** Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
5.1. Η Γέννηση και η Μετεξέλιξη της Γενικής Γραμματείας……..193-199
5.2. Το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας……..199-201
5.3. Τα καθήκοντα της Γενικής Γραμματείας……..201-204
5.4. Η γλωσσική υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας…….204-205
5.5. Η νομική υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας……..205-206
5.6. Επιρροή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου στις αποφάσεις του……...206-209
5.7. Διαφάνεια……..209-210
5.8. Άτομα που διετέλεσαν Γενικοί Γραμματείς του Συμβουλίου……..210-214
5.9. Αξιολόγηση του έργου της Γενικής Γραμματείας……214-216

**Κεφάλαιο 6:** Η Προεδρία του Συμβουλίου
6.1. Εισαγωγή……..217-218
6.2. Ιστορική αναδρομή της Προεδρίας……..219-237
6.3. Η Προεδρία των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου…….237-239
6.4. Τα καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας……...239
6.5. Συνέπειες της Συνθήκης της Λισαβόνας στο ρόλο της Προεδρίας του Συμβουλίου…….240-246
6.6. Το Συμβούλιο Εξωτερικών υποθέσεων – ο/η Ύπατος/η Εκπρόσωπος για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής της Ασφάλειας…...247-250
6.7. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου……..250-254
6.8. Τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της άσκησης της εκ περιτροπής Προεδρίας για τα κράτη-μέλη……..254-255
6.9. Τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της εκ περιτροπής Προεδρίας για την Ένωση…….255-257
6.10. Κριτήρια αξιολόγησης μιας Προεδρίας ως ‘καλή’ ή ‘κακή’……..257-258

6.11. Παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της Προεδρίας……...258-259
6.12. Συμπεράσματα……259-261

**Κεφάλαιο 7:** Διαφάνεια

7.1. Εισαγωγή……..265
7.2. Η έννοια της διαφάνειας……...266-267
7.3. Ιστορικά στοιχεία σχετικά με τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου……267
*7.3.1. Πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου: Ιστορικά Στοιχεία ……....268-274*
7.4. Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα: Ισχύουσα Νομοθεσία……274-281
7.5. Ανοιχτές δημόσιες συζητήσεις……..281-283
7.6. Η Συνθήκη της Λισαβόνας……283-285
7.7. Η ατελέσφορη πρόταση αναδιατύπωσης του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001……285-286
7.8. Ανακεφαλαιώνοντας: Η Διαφάνεια και η δημοσιότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου……287-289
7.9. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής……290-292
7.10. Ανάλυση των αιτήσεων πρόσβασης……...293-294
*7.10.1. Επαγγελματική προέλευση και γεωγραφική κατανομή των αιτούντων……..294-295*
*7.10.2. Λόγοι άρνησης……..296*
7.11. Αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου……296-305
7.12. Το τίμημα της μυστικότητας του Συμβουλίου……305-307
7.13. Ο βαθμός διαφάνειας που μπορεί να γίνει τελικά ανεκτός από την Ευρώπη……307-312
7.14. Συμπεράσματα……313-315

**Κεφάλαιο 8:** Διαλέγοντας συνέταιρο

8.1. Εισαγωγή……...322-323
8.2. Εξηγώντας τους συνασπισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης……...323-328
8.3. Αναλύοντας τους συνασπισμούς βάσει συνεντεύξεων αντιπροσώπων

των κρατών-μελών στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου..……329-333
8.4. Συμπεράσματα…….333-334

**Κεφάλαιο 9:** Σχέσεις του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και της Ευρωπαϊκή Επιτροπή
9.1. Εισαγωγή……..335
9.2. Σχέσεις του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο…….335-336
*9.2.1. Συνεργασία του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη διαδικασία τη συνήθους διαδικασία λήψης αποφάσεων πλέον συναπόφασης……..336-338*
*9.2.2. Συνεργασία του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού……..338-344*
*9.2.3. Νέες σχέσεις που προκύπτουν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας……..344-348*
*9.2.4. Η επίδραση που έχει στο Συμβούλιο η αύξηση εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου……..348-351*
9.3. Σχέσεις του Συμβουλίου με την Επιτροπή……351-353

**Κεφάλαιο 10:** Η ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στο Συμβούλιο
10.1. Εισαγωγή…….354
10.2. Το δημοκρατικό έλλειμμα στο Συμβούλιο……..354-359
10.3. Συμπεράσματα…….360

**Κεφάλαιο 11:** Πλειοψηφικό και συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας. Ποιο από τα δύο εφαρμόζεται στο Συμβούλιο;
11.1. Εισαγωγή……..361
11.2. Η ανάλυση του Συμβουλίου βάσει του πλειοψηφικού και συναινετικού μοντέλου δημοκρατίας……361-365
11.3. Συμπεράσματα……..365-366

**Κεφάλαιο 12:** Συμπεράσματα…….367-374

**Βιβλιογραφία**……..375-395

## Συντομογραφίες

ΔΔ = Διακυβερνητική Διάσκεψη

Ε.Ε. = Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΠ = Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

ΕΚ = Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΕΚΑΧ = Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΜΑ = Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων

ΕΠΣ = Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασίας

ΕΣΕΕ = Ενοποιημένη Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΣΛΕΕ = Ενοποιημένη Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΑΤΟΜ = Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

ΚΑΠ = Κοινή Αγροτική Πολιτική

ΚΕΠΠΑ = Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

ΣΕΕ = Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΕΚ = Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΣΕΚΑΧ = Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα

ΣΕΚΑΕ = Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας

ΣΔΕΥ = Συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων

ΣΛΕΕ = Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Συλλ. = Συλλογή Νομολογίας του ΔΕΚ και του ΠΕΚ

Coreper = Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (Committee of Permanent Representatives ή Comite des Representants Permanentes)

EcoFin = Συμβούλιο των υπουργών Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (Economic and Financial Affairs Council)

## Κατάλογος Πινάκων και Σχεδιαγραμμάτων


1.1. Οι θέσεις των κρατών-μελών στην αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχ 57
1.2. Ειδική Πλειοψηφία – Διευρύνσεις 64
1.3. Έκτη διεύρυνση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση των 27. 65
1.4. Κατανομή ψήφων και ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο Υπουργών από το 1958 – 31η Οκτωβρίου 2014 85
3.1. Ισχύς ψήφου βάσει της Συνθήκης της Νίκαιας και της Συνθήκης της Λισαβόνας 132-133
3.2. Κατανομή ψήφων βάσει του συστήματος της τετραγωνικής ρίζας 143
3.3. Αποφάσεις που ελήφθησαν με συναίνεση από το Συμβούλιο, 1994-2006 150
4.1. Επιτροπές και ομάδες εργασίας ως νομοθέτες σύμφωνα με τη βιβλιογραφική ανασκόπηση 183
4.2. Σχεδιάγραμμα των συνθέσεων, της ΕΜΑ και των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου 192
6.1. Διάρκεια διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο 234
6.2. Άτομα που εμπλέκονται στην εκπροσώπηση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης 250
6.3. Εκ περιτροπής άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου 2010 – 2020 262
6.4. Ο ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας 263-264
7.1. Αριθμός αιτήσεων που κατατέθηκαν 293
7.2. Έγγραφα που κοινοποίησε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στην αρχική φάση 294
7.3. Αριθμός επιβεβαιωτικών αιτήσεων 294
7.4. Γεωγραφική κατανομή των αιτούντων (αρχικές αιτήσεις) 316
7.5. Γεωγραφικής κατανομή των αιτούντων (επιβεβαιωτικές αιτήσεις) 317
7.6. Τομέας 318
7.7. Λόγοι άρνησης της πρόσβασης (απαντήσεις της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου κατά την αρχική φάση) 319-320
7.8. Λόγοι άρνησης της πρόσβασης (απαντήσεις της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου μετά από τις επιβεβαιωτικές αιτήσεις) 321
8.1. Οι συμμαχίες των κρατών-μελών στην Ε.Ε. των 15 το 2003 330
8.2. Οι συμμαχίες των κρατών-μελών στην Ε.Ε. των 25 το 2006 332

# Πρόλογος

## Η μελέτη του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η διδακτορική διατριβή με τίτλο: "Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης" έχει ως σκοπό την ανάλυση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω πρωτότυπη έρευνα ξεπερνά το εγχειρίδιο αφού εξετάζει με κριτικό πνεύμα και σε βάθος τις εξειδικευμένες αρμοδιότητες, τους ρόλους, τις πτυχές και τις λειτουργίες του Συμβουλίου όπως προκύπτουν ύστερα από εμπεριστατωμένη έρευνα και ανάλυση. Παράλληλα, αναλύει τα προβλήματα που προκύπτουν γύρω από αυτό. Ελληνόγλωσσο ολοκληρωμένο συγγραφικό έργο για το Συμβούλιο δεν υπάρχει. Το Συμβούλιο έχει εξετασθεί περιληπτικά από πολλούς συγγραφείς στα πλαίσια ενός βιβλίου Ευρωπαϊκού Δικαίου ή Ευρωπαϊκών Σπουδών. Δεν υπάρχει όμως κάποιο συγγραφικό έργο που να αναλύει το Συμβούλιο από τη γένεσή του ως σήμερα αλλά και τις διάφορες πτυχές της οργάνωσής και λειτουργίας του με λεπτομέρεια και λαμβάνοντας υπ'όψιν τις πιο πρόσφατες εξελίξεις. Επιπλέον, τα ελάχιστα ξενόγλωσσα βιβλία που υπάρχουν είτε απλά παρουσιάζουν το Συμβούλιο, χωρίς να αναλύουν βαθύτερα ερωτήματα που γεννιούνται γύρω από αυτό, είτε αναλύουν μεμονωμένες πτυχές του.[1] Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι η έρευνα γύρω από το Συμβούλιο ήταν δύσκολη λόγω της έλλειψης διαφάνειας των εργασιών του. Οι αλλαγές όμως ως προς τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου δίνουν πλέον τη δυνατότητα βαθύτερης μελέτης του. Η ενδελεχής έρευνα του Συμβουλίου κρίνεται απαραίτητη αφού είναι ένα από τα κύρια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι αποφάσεις που αυτό λαμβάνει επηρεάζουν άμεσα τους Ευρωπαίους πολίτες.

[1] Υπάρχουν τα παρακάτω βιβλία τα οποία είναι αρκετά παλαιότερες εκδόσεις: Sherrington Ph. (2000), *The Council of Ministers, Political Authority in the European Union*, London, Pinter. Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), *The Council of Ministers*, 2nd edn., Basingstoke, Palgrave Macmillan. Westlake M. and Galloway D. (2006), *The Council of the European Union*, 3rd edn., Great Britain, John Harper Publishing.

## Διάγραμμα Πονήματος

Μετά από μια σύντομη αναφορά στις θεωρίες που προσπαθούν να ερμηνεύσουν τη δημιουργία, εξέλιξη και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος, η διατριβή εστιάζεται στο αντικείμενο μελέτης της και περιλαμβάνει την εισαγωγή, 11 κεφάλαια και τα συμπεράσματα.

Στο κεφάλαιο 1 γίνεται μια ιστορική αναδρομή. Παρουσιάζεται το Συμβούλιο από τη γέννησή του έως σήμερα. Παρατηρούνται οι αλλαγές που έφερναν στο Συμβούλιο τόσο οι Συνθήκες όσο και οι διευρύνσεις. Παράλληλα, παρατηρούμε ποιες ήταν κάθε φορά οι συνθήκες αυτές που οδηγούσαν στο να δίνονται περισσότερες ή λιγότερες αρμοδιότητες στο Συμβούλιο. Ποια κράτη-μέλη επεδίωκαν ένα Συμβούλιο δυνατό και ισχυρό αλλά και ποια ήταν εκείνα που επιθυμούσαν να εκχωρήσουν λιγότερες αρμοδιότητες και εξουσίες στο Συμβούλιο. Μία ιστορική αναδρομή και ανάλυση μας βοηθάει πάντα να καταλάβουμε και να προσεγγίσουμε καλύτερα τα γεγονότα του παρόντος αλλά και να προβλέψουμε καλύτερα μελλοντικές καταστάσεις.

Το κεφάλαιο 2 παρουσιάζει το Συμβούλιο. Τις αρμοδιότητες και λειτουργίες του, τις συνθέσεις του καθώς και μια σειρά άλλων στοιχείων και λεπτομερειών που μας βοηθούν να το γνωρίσουμε καλύτερα. Το κεφάλαιο 3 αναλύει τον τρόπο λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο. Περιγράφει και τους τρεις τρόπους λήψης αποφάσεων, ενώ θίγει το θέμα της νομιμότητας, της "συναινετικής κουλτούρας" και του τι επιδιώκουμε και επιζητούμε τελικά εμείς από το Συμβούλιο στο τομέα λήψης των αποφάσεων.

Το κεφάλαιο 4 ερευνά την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ), τις επιτροπές και ομάδες εργασίας του Συμβουλίου. Εκτός από την παρουσίασή τους στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι να απαντήσει σε ερωτήματα ιδιαίτερα σημαντικά όπως στο αν λαμβάνονται τελικά αποφάσεις είτε από την ΕΜΑ είτε από τις διάφορες επιτροπές του Συμβουλίου. Έρευνα αρκετά δύσκολη αφού οι συνεδριάσεις της ΕΜΑ καθώς και των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου δεν είναι ανοιχτές στο κοινό.

Το κεφάλαιο 5 αναφέρεται στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Τα καθήκοντά της, η γλωσσική υπηρεσία, η νομική υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας, η επιρροή της στο Συμβούλιο αλλά και τα άτομα που διετέλεσαν Γενικοί Γραμματείς. Το κεφάλαιο 6 αναλύει ένα αρκετά σημαντικό κομμάτι του Συμβουλίου: την Προεδρία του. Εξετάζεται η εκ περιτροπής προεδρία, τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά της, καθώς και τα νέα δεδομένα που δημιούργησε η Συνθήκη της Λισαβόνας στο τομέα αυτό.

Το κεφάλαιο 7 αναλύει τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου, ένα 'προβληματικό' κομμάτι του Συμβουλίου για το οποίο έχει κατηγορηθεί πολλές φορές. Το κεφάλαιο 8 εξετάζει τους συνασπισμούς που δημιουργούνται στο Συμβούλιο ενώ το κεφάλαιο 9 τις σχέσεις του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Το 10ο κεφάλαιο του παρόντος πονήματος αναλύει την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στα πλαίσια του Συμβουλίου, ενώ, το 11ο κεφάλαιο συγκρίνει τις διάφορες πτυχές του Συμβουλίου, οι οποίες έχουν αναλυθεί σε προηγούμενα κεφάλαια, με το πλειοψηφικό και συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας καταλήγοντας ότι στο Συμβούλιο εφαρμόζεται το συναινετικό. Τέλος, το παρόν πόνημα τελειώνει με τα Συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η έρευνα γύρω από το Συμβούλιο και προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του.

## Θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Η πρώτη μεγάλη θεωρία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι ο νεολειτουργισμός. Τα θεμέλια του νεολειτουργισμού τέθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1950 και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960 από τους Ernst Haas[2] και Leon Lindberg[3]. Οι νεολειτουργιστές υποστηρίζουν τη σημασία των ομοσπονδιακών θεσμών (federal institutions), οι οποίοι δημιουργούνται, διότι οι πολιτικές ελίτ διαπιστώνουν σημαντικά οφέλη από τη συγκυβέρνηση (joint governance) σε συγκεκριμένους τομείς. Οι νεολειτουργιστές πιστεύουν ότι οι κινητήριες δυνάμεις πίσω από τη διαδικασία «διάχυσης» ή «εκχείλισης»[4] είναι μη κρατικοί παράγοντες και όχι τα κυρίαρχα έθνη-κράτη[5]. Τα εγχώρια δηλαδή κοινωνικά συμφέροντα είναι αυτά που πιέζουν για περαιτέρω ολοκλήρωση των πολιτικών για να προαγάγουν τα οικονομικά ή ιδεολογικά τους συμφέροντα, ενώ οι ευρωπαϊκοί θεσμοί υποστηρίζουν την ανάθεση περισσότερων εξουσιών σε υπερεθνικούς θεσμούς προκειμένου να αυξήσουν την επιρροή τους στα αποτελέσματα των πολιτικών.

Ο Haas όρισε την ενοποίηση ως 'τη διαδικασία κατά την οποία οι πολιτικοί δρώντες από διάφορα εθνικά κέντρα πείθονται να μεταφέρουν τη νομιμοφροσύνη, τις προσδοκίες και τις πολιτικές τους δραστηριότητες σε ένα νέο κέντρο, οι θεσμοί του οποίου έχουν ή απαιτούν δικαιοδοσία επί των προϋπαρχόντων θεσμών.'[6] Το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, σύμφωνα με τον Haas, είναι η δημιουργία μιας 'πολιτικής κοινότητας' στη βάση μιας υπερεθνικής πλουραλιστικής πολιτείας, όπου 'συγκεκριμένες ομάδες και άτομα επιδεικνύουν μεγαλύτερη νομιμοφροσύνη στους κεντρικούς πολιτικούς θεσμούς από κάθε άλλη δομή πολιτικής εξουσίας'.[7]

Όπως όμως πολύ σωστά ανέφερε ο Church 'οι προβλέψεις του Haas απεδείχθησαν λανθασμένες στην πράξη…τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης δεν έγιναν χαλί για να

[2] Βλ. Haas E.B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London, Stevens.
[3] Lindberg L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.
[4] Spill-over.
[5] Hix S. (2009), *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Μεταίχμιο, σελ. 20.
[6] Hass E.B., ό.π., σελ. 16.
[7] Ό.π., σελ. 5.

τους πατήσει ο υπερθνικισμός'.[8] Η αποτυχία του νεολειτουργισμού να εξηγήσει την επιβράδυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κατά τη δεκαετία του 1960, σε συνδυασμό με την μετέπειτα ενίσχυση των διακυβερνητικών στοιχείων της ΕΟΚ,[9] οδήγησε στην δημιουργία μιας άκρως αντίθετης θεωρίας η οποία είναι γνωστή ως διακυβερνητισμός.

Κύριος υποστηριχτής της διακυβερνητικής θεωρίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης υπήρξε ο Stanley Hoffman.[10] Ο διακυβερνητισμός, ο οποίος έχει τις ρίζες του στη θεωρία των διεθνών σχέσεων και ειδικότερα στη ρεαλιστική παράδοση, υποστηρίζει ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση διαμορφώνεται από τα συμφέροντα και τη δράση των ευρωπαϊκών εθνών-κρατών. Σύμφωνα με αυτή την ερμηνεία, κύριος σκοπός των κυβερνήσεων είναι να προστατεύσουν τα γεωπολιτικά τους συμφέροντα, όπως την εθνική ασφάλεια και την κυριαρχία τους.

Τα τελευταία χρόνια ο Andrew Moravcsik ανέπτυξε μια θεωρία, παραπλήσια του διακυβερνητισμού, την οποία ονόμασε «φιλελεύθερο διακυβερνητισμό». Σύμφωνα με τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό η διαδικασία αποφάσεων της Ε.Ε. χωρίζεται σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο προβάλλεται μια «ζήτηση» ευρωπαϊκών πολιτικών από τους εγχώριους οικονομικούς και κοινωνικούς δρώντες οι οποίοι έχουν οικονομικά συμφέροντα και ανταγωνίζονται για την προώθηση αυτών των συμφερόντων από τις εθνικές κυβερνήσεις στην ευρωπαϊκή λήψη αποφάσεων. Όπως αναφέρει ο Moravcsik *«Τα εθνικά συμφέροντα […] προκύπτουν από την εσωτερική πολιτική σύγκρουση όταν οι κοινωνικές ομάδες ανταγωνίζονται για την απόκτηση πολιτικής επιρροής, σχηματίζονται εθνικές και διεθνικές συμμαχίες, ενώ αναγνωρίζονται νέες εναλλακτικές πολιτικές από τις κυβερνήσεις. Η κατανόηση της εσωτερικής πολιτικής αποτελεί προαπαιτούμενο και όχι συμπλήρωμα στην ανάλυση για τη στρατηγική αλληλεπίδραση μεταξύ κρατών.»*[11] Στο δεύτερο στάδιο οι πολιτικές της Ε.Ε. πηγάζουν από διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις. Τα κράτη,

[8] Church C.H. (1996), 'European Integration Theory in the 1990s', European Dossier Series, no 33, University of North London, στο Χρυσοχόου Δ.Ν. (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Αθήνα, Παπαζήση, σελ. 122-123.
[9] Για την κριτική που ασκήθηκε στον νεολειτουργισμό βλ. Χρυσοχόου Δ.Ν., ό. π., σελ. 121-122.
[10] Για τις παρατηρήσεις του Hoffmann βλ. de Schoutheete (2000), *The Case for Europe. Unity, Diversity and Democracy in the European Union*, London, Lynne Rienner, σελ. xv-xvi.
[11] Moravcsik A. (1993a), 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31(4): 473-524.

όπως και στο διακυβερνητισμό, αντιμετωπίζονται ως οι κύριοι δρώντες, ενώ οι υπερεθνικοί θεσμοί έχουν περιορισμένο αντίκτυπο στα αποτελέσματα.[12]

Στα πλαίσια του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού δίνεται έμφαση στο ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών ως διακυβερνητικά όργανα εντός των οποίων λαμβάνει χώρα η διάδραση των κρατών-μελών.[13] Η εξωτερίκευσή της γίνεται με την υπογραφή συνθηκών οι οποίες συνιστούν αποτέλεσμα πολυμερών συμβιβασμών.[14] Σύμφωνα με τον Moravcsik το ευρωπαϊκό οικοδόμημα είναι 'ένα επιτυχημένο διακυβερνητικού χαρακτήρα καθεστώς με στόχο τη διαχείριση της οικονομικής αλληλεξάρτησης μέσω συντονισμού πολιτικών που προκύπτουν από διαπραγματεύσεις'.[15] Ο Moravcsik θεωρεί ότι οι ηγεσίες των κρατών επέλεξαν να εμπλακούν σε μια διαδικασία που απαιτεί εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων και ενέχει ρίσκο γιατί τους παρέχει σημαντικές ευκαιρίες για την υλοποίηση στόχων που δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν υπό διαφορετικές συνθήκες.[16]

Τέλος, υπάρχει το υπερεθνικό μοντέλο διακυβέρνησης[17] σύμφωνα με το οποίο οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών δεν διαθέτουν πλήρη έλεγχο, ενώ οι υπερεθνικοί θεσμοί, δηλαδή η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο, ασκούν μια ανεξάρτητη σε μεγάλο βαθμό επιρροή στα θεσμικά και πολιτικά αποτελέσματα.[18] Για παράδειγμα ο Pierson εξηγεί την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε τρία στάδια. Κατά το πρώτο στάδιο οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών συμφωνούν σε ένα σύνολο αποφάσεων και αναθέτουν την εξουσία σε έναν από τους θεσμούς της Ε.Ε. Κατά το δεύτερο στάδιο εμφανίζεται ένα νέο διαπραγματευτικό περιβάλλον το οποίο δημιουργεί νέα δεδομένα στον ευρωπαϊκό

[12] Hix S., ό.π., σελ. 21.
[13] Βοσκόπουλος Γ. (2012), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Εκφάνσεις ισχύος, αλληλόδραση και το ζήτημα της παγκόσμιας ηγεμονίας*, Αττική, Ποιότητα, σελ. 109.
[14] Ό.π.
[15] Moravscik A., ό.π., σελ. 474.
[16] Ό.π., σελ. 507.
[17] Βλ. Marks G. (1996), 'Decision-Making in Cohesion Policy: Describing and Explaining Variation', στο Hooghe L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, Pierson P. (1996), 'The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis', *Comparative Political Studies*, Vol. 29(2): 123-163, Sandholtz W. & Stone Sweet A. (1997), 'European Integration and Supranational Governance', *Journal of European Public Policy*, vol. 4(3): 297-317, Stone Sweet A., Sandholtz W. & Fligstein N. (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
[18] His S., ό.π, σελ. 22.

χώρο. Κατόπιν, κατά το τρίτο στάδιο, επιλέγεται μια νέα πολιτική ή ένα σύνολο κανόνων η είναι πολύ διαφορετική από αυτήν που θα λάμβαναν αν είχαν αντιμετωπίσει την ίδια απόφαση κατά το πρώτο στάδιο. Επομένως, στο πρώτο στάδιο οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών διέθεταν τον έλεγχο όχι όμως και στο τελευταίο όπου είχαν αναθέσει πολιτικές αρμοδιότητες και εξουσίες στους θεσμούς της Ε.Ε.[19]

Είναι σίγουρα δύσκολο να υποστηρίξουμε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βασίζεται σε μία μόνο θεωρία. Όπως παρατηρεί ο Hix δεν υπάρχει μια γενική θεωρία της αμερικανικής ή της γερμανικής κυβέρνησης, επομένως γιατί να υπάρχει μια τέτοια θεωρία για την Ευρωπαϊκή Ένωση.[20] Ίσως να πρέπει να αναγνωριστεί, όπως τονίζει ο Sandholtz, ότι «διαφορετικά είδη θεωριών ταιριάζουν σε διαφορετικά κομμάτια του παζλ της Ε.Ε.».[21]

## Το Μοντέλο Διακυβέρνησης αυτής…..Ομοσπονδία, συνομοσπονδία, υπερ-κράτος ή απλά η ευρωπαϊκή συμπολιτεία;

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα θεσμικό οικοδόμημα με στοιχεία διακυβερνητικού και υπερεθνικού χαρακτήρα. Δεν είναι κράτος έχει όμως διακριτό σύστημα λήψης αποφάσεων και σύστημα διακυβέρνησης. Όλα τα παραπάνω λοιπόν στοιχεία της συντελούν στο να χαρακτηρίσουμε την επιστημονική της διερεύνηση αλλά και την προσπάθεια χαρακτηρισμού της ως πρόκληση.[22]

Δεν μπορούμε να κατατάξουμε την Ε.Ε. σε κανένα από τα παραπάνω μοντέλα διακυβέρνησης, όπως και καμία θεωρία δεν εξηγεί απόλυτα την πορεία της Ε.Ε. Σίγουρα δεν αποτελεί ομοσπονδία αφού, όπως πολύ σωστά σημειώνει ο Γ.

[19] Ό.π., σελ. 22-23.
[20] Hix S. (1998), 'The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rival', *Journal of European Public Policy*, vol. 5(1), σελ. 46.
[21] Sandholtz W. (1996), 'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34(3). σελ. 426.
[22] Βοσκόπουλος Γ. (2012), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Εκφάνσεις ισχύος, αλληλόδραση και το ζήτημα της παγκόσμιας ηγεμονίας,* ό.π., σελ. 11.

Βοσκόπουλος αυτή προϋποθέτει την τυπική κατάργηση της 'Ευρώπης των πατρίδων', της Ευρώπης των εθνικών συνόρων, την τελεολογική αποσαφήνιση του στόχου της ενοποιητικής διαδικασίας και την υπέρβαση της ετερότητας.[23] Δεν αποτελεί ομοσπονδία και ίσως είναι λίγο ουτοπικό να μιλάμε για αυτήν τη στιγμή που τα εθνικιστικά και αντι-ευρωπαϊκά κόμματα αυξάνουν τα ποσοστά τους στα εθνικά Κοινοβούλια. Τη στιγμή που λίγα χρόνια μόλις πριν η επικύρωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος δεν στέφθηκε με επιτυχία, ενώ τα κράτη-μέλη δείχνουν ότι επιθυμούν να διατηρήσουν ουσιαστικά προνόμια και αυτονομία δράσης με βάση, μεταξύ άλλων, την αρχή της επικουρικότητας.[24] Με τα σημερινά θεσμικά δεδομένα θα λέγαμε ίσως ότι η Ε.Ε. 'αποτελεί κάτι λιγότερο από μία ομοσπονδία αλλά κάτι περισσότερο από ένα καθεστώς'.[25]

Η συνομοσπονδιακή λογική πρακτικά και θεσμικά διέπει τη λειτουργία τόσο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και του Συμβουλίου Υπουργών. '*Η τελική όμως έκβαση του ενοποιητικού εγχειρήματος*', όπως επισημαίνει ο Γ. Βοσκόπουλος '*δεν μπορεί να προβλεφθεί με ασφάλεια αφού αποτελεί εξαρτημένη μεταβλητή που θα προσδιοριστεί, μεταξύ άλλων, από ποιοτικές παραμέτρους όπως ο βαθμός μετεξέλιξης των ευρωπαϊκών θεσμών, αλλά και ο ουσιαστικός εκδημοκρατισμός του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της Ένωσης'*.[26] Ενώ ο Δ. Τσάτσος τονίζει ότι *'ο εκ των προτέρων καθορισμός της πορείας και κυρίως της τελικής έκβασης της ευρωπαϊκής ενωσιακής εξέλιξης εμπεριέχει την ανέφικτη, και γι' αυτό μεθοδολογικά αθέμιτη πρόβλεψη, ότι δηλαδή η διαδικασία αυτή θα έχει κάποτε τελική έκβαση. Είναι επίσης αμφίβολο αν ο δυισμός του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου αποτελεί στάδιο μεταβατικό ή, αντιθέτως, έναν αέναο και κυμαινόμενο συσχετισμό που εξασφαλίζει την αυτονομία της ιστορίας και συνακόλουθα την ελευθερία. Αλλά και όσοι δεν μπορούν να συλλάβουν την έννοια μίας αέναης ιστορικής εκκρεμότητας πρέπει τουλάχιστον να αντιληφθούν ότι η τελική έκβαση του συσχετισμού ανάμεσα στις ενωτικές δυνάμεις*

[23] Βοσκόπουλος Γ. (2009), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί*, ό.π., σελ. 178.
[24] Χρυσοχόου Δ. (2006), *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: νέες μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, ό.π.
[25] Βλ. Wallace H. (1983), 'Negotiation Conflict and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies' στο Wallace H., Wallace W. and Webb C. (eds.), Policy-making in the European Community, Chichester, John Wiley.
[26] Βοσκόπουλος Γ. (2009), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί,* ό.π., σελ. 180-181.

*που πηγάζουν από τα κοινά στοιχεία του ευρωπαϊκού πολιτισμού και στις δυνάμεις της πολιτισμικής πολυμορφίας των εθνικών ταυτοτήτων δεν είναι προβλέψιμη'.*[27]

Η Ε.Ε. προάγει την αντιπροσωπευτική δημοκρατία σε όλα τα επίπεδα, το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας, την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την πολιτιστική πολλαπλότητα και πολυμορφία, καθώς και την κατανομή των προϊόντων και των ωφελημάτων πιο ισόρροπα στο πλαίσιο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς που προωθεί την πλήρη απασχόληση για όλους. Η Ε.Ε. όμως δεν καταργεί την ευθύνη των κρατών-μελών, ούτε αυτά παραχωρούν στην Ένωση το σύνολο της εθνικής κυριαρχίας, αλλά μόνο ένα μέρος αυτής, έτσι ώστε να ενισχυθεί η μεταξύ τους συνεργασία.[28] Αυτό σημαίνει ότι η Ένωση λειτουργεί αφενός μεν με βάση τη δοτή αρμοδιότητα, δηλαδή λειτουργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν και της αναγνωρίζουν τα κράτη-μέλη, αφετέρου δε με βάση την αρχή της επικουρικότητας στον χώρο των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της, δηλαδή επεμβαίνει μόνο και στον βαθμό που τα αποτελέσματα δεν μπορούν να επιτευχθούν επιτυχώς από τα κράτη-μέλη σε κεντρικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Επομένως, η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία δεν αποτελεί ένα υπερ-κράτος ούτε μια απλή διακρατική συνεργασία[29] αποτελεί μια συμπολιτεία ξεχωριστή και μοναδική που ίσως και να μην περιγράφεται απόλυτα με όρους του παρελθόντος γιατί ακριβώς και η δομή και η μορφή του παγκόσμιου συστήματος δεν επιτρέπουν τη δημιουργία μιας παγκόσμιας ηγεμονίας με όρους του παρελθόντος. [30]

[27] Τσάτσος Δ. (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μία ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Αθήνα, Καστανιώτη, σελ. 30-31.
[28] Μακρυδημήτρης Α. (2005), 'Προς την Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία', *Καθημερινή*, 22 Μαΐου 2005, διαθέσιμο και στο: http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_22/05/2005_144524
[29] Ό.π.
[30] Ήφαιστος Π. (1999), *Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Αθήνα, Ποιότητα.

## Εισαγωγή

Για να κατανοήσουμε καλύτερα το θεσμικό μηχανισμό της Ε.Ε. και το Συμβούλιο είναι αναγκαίο πρώτα να γίνει μία σύντομη αναφορά στο σύνολο των θεσμών της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως και όλοι οι διεθνείς οργανισμοί, διαθέτει ένα σύνολο θεσμών και οργάνων μέσω των οποίων προωθείται η λειτουργία της. Η θεσμική αυτή δομή της Ε.Ε. αποτελεί αδιαμφισβήτητα μια ξεχωριστή διάσταση στη διεθνή κοινωνία, αφού συγκροτείται από ένα μοναδικό σύνολο οργάνων που όμοιο του δεν συναντάμε ούτε στους κλασικούς διεθνείς οργανισμούς[31].[32] Η πρώτη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Συνθήκη Άνθρακα και Χάλυβα, όπως θα δούμε και παρακάτω,[33] όρισε τέσσερα όργανα. Σήμερα, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1 της ΣΕΕ, η Ένωση διαθέτει τα εξής επτά θεσμικά όργανα: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή,[34] το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ),[35] η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τα όργανα αυτά ονομάζονται κύρια ή θεσμικά όργανα. Θεσμικό όργανο είναι, κατά τη νομολογία του ΔΕΚ,[36] εκείνο που ορίζεται ρητά ως όργανο του οικείου οργανισμού από την ιδρυτική συνθήκη. Επιπλέον, το ΕΚ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή είναι τα πολιτικά όργανα της Ένωσης και με αυτά ασκείται η νομοθετική και εκτελεστική λειτουργία της.[37]

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπεί τους πολίτες της Ευρώπης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τα κράτη-μέλη, το Συμβούλιο τις εθνικές κυβερνήσεις, ενώ η Επιτροπή το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι δικαιοδοτικό όργανο και ερμηνεύει το δίκαιο της Ε.Ε. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική

[31] Για παράδειγμα ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης, Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών κ.λπ.
[32] Νάσκου-Περράκη Π. (2005), *Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση*, 4η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 415. Βλ. και Βοσκόπουλος Γ. (2009), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί*, ό.π., σελ. 41.
[33] Βλ. κεφάλαιο πρώτο.
[34] Εφεξής καλούμενη Επιτροπή.
[35] Πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας το όργανο αυτό ονομαζόταν Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ).
[36] ΔΕΚ 85/86, Επιτροπή κατά ΕΤΕ, ΣυλλΝομολ 1988, 1281, σκέψη 27 συνδ. Με ΔΕΚ C-370/89, SGEEM, ΣυλλΝομολ 1992, I-6247-8, σκέψεις 13 και 16, καθώς και Γεν. Εισηγ. Gullmann, I-6237 επ.
[37] Κανελλόπουλος Π.Ι. (2010), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης –Συνθήκη της Λισσαβώνας*, 5η έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, σελ. 129.

Τράπεζα (ΕΚΤ), είναι η εκδοτική Τράπεζα της Ένωσης, μέσω της οποίας ασκείται η νομισματική και συναλλαγματική πολιτική της, ιδιαίτερα της ζώνης του ευρώ.[38] Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών και των δαπανών της Ένωσης, για να επιτύχει την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού της, καθώς και τη χρηστή διαχείριση των κονδυλίων αυτού.[39]

Στα κεφάλαια που ακολουθούν παρουσιάζεται και αναλύεται μόνο ένα από τα επτά αυτά όργανα: το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[38] Άρθρα 282-284 ΣΛΕΕ.
[39] Άρθρα 285-287 ΣΛΕΕ.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1
# ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

## 1.1. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

Το Συμβούλιο Υπουργών κάνει την εμφάνισή του το 1951 με την ΕΚΑΧ[40], την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Η ΕΚΑΧ ιδρύθηκε με τη Συνθήκη των Παρισίων στις 18 Απριλίου 1951 από τη Γαλλία, την Ομοσπονδιακή Γερμανία[41], την Ολλανδία, την Ιταλία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο.[42] Η Συνθήκη ιδρύσεως της ΕΚΑΧ άρχισε να ισχύει την 23η Ιουλίου 1952.[43] Η διάρκεια ισχύος της είχε συμφωνηθεί, κατά το άρθρο 97 της ίδιας συνθήκης, για πενήντα χρόνια, έτσι η ισχύ της έληξε στις 24 Ιουλίου 2002[44]. Η συνθήκη προέβλεπε την εγκαθίδρυση μιας κοινής αγοράς άνθρακα και χάλυβα με την κατάργηση των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών, την απαγόρευση των διακρίσεων και των επιδοτήσεων ή κρατικών επιχορηγήσεων. Η κοινή αυτή αγορά εδραιωνόταν στην αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η ΕΚΑΧ είχε ως αποστολή την οικονομική επέκταση, την ανάπτυξη της απασχόλησης και την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου δημιουργώντας μια κοινή αγορά άνθρακα και χάλυβα. Επιπλέον, κίνητρο της ΕΚΑΧ ήταν η επιθυμία της γαλλογερμανικής συμφιλίωσης.[45]

[40] European Coal and Steel Community (ECSC).
[41] Δυτική Γερμανία τότε.
[42] Wegs R. J. and Ladrech R. (1996), *Europe since 1945. A Concise History*, 4th edn., New York, St. Martin's Press, σελ. 143-44.
[43] Το τελικό αποτέλεσμα της Συνθήκης ήταν πολύ λιγότερο φιλόδοξο από ότι είχε αρχικά προτείνει ο Robert Schuman στη διακύρηξή του. Βλ. Haas E. B. (1958), *The Uniting of Europe*, Social and Economic Forces 1950-1957, ό.π., σελ. 251.
[44] Με τη λήξη ισχύος της ΕΚΑΧ τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις της μεταβιβάστηκαν στη ΕΚ. Απόφαση 2002/596/ΕΚ του Συμβουλίου, ΕΕ L 194/36. Βλ. Νάσκου-Περράκη Π. (2005), ό.π., σελ. 410.
[45] Wegs R. J. and Ladrech R., ό.π., σελ. 143.

Το θεσμικό μηχανισμό της ΕΚΑΧ συγκροτούσαν η Ανώτατη Αρχή[46], το Συμβούλιο Υπουργών, η Κοινή Συνέλευση και το Δικαστήριο[47].[48] Τα στοιχεία του νέου αυτού θεσμού εμφάνιζαν έντονα στοιχεία ενός 'προομοσπονδιακού' συστήματος.[49] Η Ανώτατη Αρχή ήταν ένα όργανο με ευρύτατες αρμοδιότητες το οποίο καλούνταν να εκπροσωπεί το «γενικό συμφέρον της Κοινότητας». Αποτελούνταν από εννέα μέλη τα οποία λάμβαναν αποφάσεις με πλειοψηφία και ήταν πλήρως ανεξάρτητα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, καθώς δεν λάμβαναν οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή όργανο, και απείχαν από «κάθε ενέργεια ασυμβίβαστη με τον υπερεθνικό χαρακτήρα των καθηκόντων τους».[50] Ο πρώτος πρόεδρος της Ανώτατης Αρχής ήταν ο Jean Monnet.[51]

Το Συμβούλιο Υπουργών δεν προβλεπόταν από το Σχέδιο Schuman,[52] αλλά θεσπίσθηκε ύστερα από επιμονή των κρατών-μελών της Benelux, οι οποίες ήθελαν ένα όργανο που και θα μετρίαζε την υπερεθνικότητα της Ανώτατης Αρχής αλλά και θα προάσπιζε τα εθνικά συμφέροντα, ιδιαίτερα των μικρών κρατών.[53] Το Συμβούλιο αποτελούνταν από υπουργούς των εθνικών κυβερνήσεων και κάθε

[46] Στην ομάδα που επινόησε και εκπόνησε τη Συνθήκη ΕΚΑΧ συμμετείχε ο νέος τότε αλλά ιδιαίτερα οξύνους , καθηγητής του διεθνούς δικαίου και ένας από τους τρεις juris-consultes του γαλλικού υπουργείου των εξωτερικών Paul Reuter. Η ονομασία, ο ρόλος και η σύνθεση της Ανώτατης Αρχής, της σημερινής Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπήρξε, σύμφωνα με τον Jean Monnet (Monnet J. (1976), *Mèmoires*, Paris, Fayard, σελ. 352, ή μεταφρασμένο στα αγγλικά: Monnet J. (1978), *Memoirs*, London, Collins.), προϊόν της συμβολής του Paul Reuter.

[47] Χριστοδουλίδης Θ. (2001), 'Η Ιστορική Διαδρομή της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης', στο Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ. και Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τόμος Α΄, Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης, σελ. 38-39.

[48] Συναντάμε την αρχή της 'τετραμερίας' (principe de quadripartisme) αφού τέσσερα όργανα συνθέτουν τη βασική διαλεκτική της ενοποίησης. Βλ. Σκανδάμης Ν. (2003), 'Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4. Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 9, Στεφάνου Κ. (2001), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 5η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 156-157.

[49] Alter K. J. and Steinberg D. (2007), 'The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community', στο Meunier S. and McNamara K. (eds.), *Making History: European Integration and Institution Change at fifty. The State of the European Union*, vol. 8, Oxford, Oxford University Press, σελ. 89-104.

[50] Ό.π.

[51] Κατά την ανάληψη των καθηκόντων του, στις 10 Αυγούστου 1952, ο Jean Monnet τόνιζε τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα του νέου θεσμού: «Η Συνέλευση (ΕΚΑΧ) εξελέγη από τα εθνικά κοινοβούλια και ήδη προβλέπεται ότι θα μπορεί αυτό να γίνεται απ'ευθείας από τους λαούς. Τα μέλη του κοινοβουλίου δεν δεσμεύονται από καμία εθνική εντολή, ψηφίζουν ελεύθερα και ατομικά. Η Συνέλευση ελέγχει τη δράση μιας Ανώτατης Αρχής. Έχει τη δύναμη να αποσύρει την εμπιστοσύνη της προς εμάς. Είναι η πρώτη ευρωπαϊκή συνέλευση που διαθέτει κυριαρχικές εξουσίες.»

[52] Diebold W. (1959), *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation*, New York, Praeger.

[53] Βλ. Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 39, Dinan D. (2004), *Europe Recast: A History of European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, σελ. 51.

κράτος διέθετε έναν αντιπρόσωπο.[54] Συνεδρίαζε ύστερα, είτε από πρωτοβουλία του Προέδρου του, είτε ύστερα από αίτημα ή ενός από τα μέλη του, ή της Ανώτατης Αρχής.[55] Σύμφωνα με το άρθρο 26 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, *«το Συμβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητές του στις περιπτώσεις και κατά τον τρόπο που προβλέπει η παρούσα συνθήκη, ιδίως για να εναρμονίσει τη δράση της Ανώτατης Αρχής και των κυβερνήσεων των υπευθύνων για τη γενική οικονομική πολιτική της χώρας τους»*. Η Συνθήκη δηλαδή ανέθετε στο Συμβούλιο τον τυπικό έλεγχο ορισμένων μόνο, όχι όλων των ενεργειών της Ανώτατης Αρχής. Μία από αυτές ήταν να εκφέρει, για παράδειγμα, σύμφωνη γνώμη για την κήρυξη έκδηλης κρίσης, προκειμένου να ανοίξει ο δρόμος για τον καθορισμό ενός συστήματος ποσοστώσεων της παραγωγής.[56] Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι οποίες προβλέπονται από τη Συνθήκη, η Ανώτατη Αρχή δεν μπορούσε να λάβει αποφάσεις αν προηγουμένως δεν είχε λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου,[57] ενώ σε άλλες περιπτώσεις, οι οποίες επίσης προβλέπονται από τη Συνθήκη, ήταν υποχρεωμένη να το συμβουλευτεί πριν λάβει τις αποφάσεις της. Σε αυτές τις περιπτώσεις όμως η γνώμη του δεν ήταν δεσμευτική για την Ανώτατη Αρχή, καθώς επρόκειτο για απλές διαβουλεύσεις.[58] Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο εξαρτιόνταν, και τότε όπως και σήμερα, από το θέμα που εξετάζεται. Ανάλογα με την περίπτωση απαιτούνταν είτε ομοφωνία, είτε ειδική πλειοψηφία, είτε τέλος απόλυτη πλειοψηφία.

Το Συμβούλιο, στα πρώτα του βήματα, αποδείχτηκε ότι δεν ήταν απολύτως συνεπές στον τρόπο με τον οποίο ασκούσε τα καθήκοντά που του ανατέθηκαν με τη Συνθήκης της ΕΚΑΧ[59]. Και αυτό γιατί ενώ τα κράτη επεδίωκαν το Συμβούλιο να λαμβάνει τις σημαντικότερες αποφάσεις μόνο του, γιατί δεν ήθελαν να απολέσουν σημαντικό μέρος της εξουσίας τους επί των εθνικών βιομηχανιών τους, από την άλλη, όταν ο συνδυασμός πρακτικών λόγων και πολιτικών σκοπιμοτήτων υποδείκνυε την υιοθέτηση μιας προσέγγισης λιγότερο επικεντρωμένης στο Συμβούλιο, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση του χάλυβα από τα τέλη της

[54] Άρθρο 2 ΕΚΑΧ.
[55] Άρθρο 3 ΕΚΑΧ.
[56] Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Σαββάλας, σελ. 79.
[57] Άρθρα 28, 53, 54 εδάφιο 2, 55 παράγραφος 2, 56 παράγραφοι 1και 2, 58 παράγραφος 1 εδάφιο 1 και 59 παράγραφος 6.
[58] Πυροβέτσης Μ. (1981), *Οι Θεσμοί και το Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, σελ. 28.
[59] Nugent N., ό.π., σελ. 79.

δεκαετίας του 1970, τότε το Συμβούλιο πρόθυμα αναγνώριζε στην Ανώτατη Αρχή σημαντικό βαθμό ανεξαρτησίας.[60]

Στην ΕΚΑΧ λοιπόν, το Συμβούλιο είχε περιορισμένες αρμοδιότητες. Τις αποφασιστικές αρμοδιότητες διέθετε η Ανώτατη Αρχή, ενώ το Συμβούλιο των Υπουργών περιοριζόταν κυρίως στην παροχή συναίνεσης ή έγκρισης. Η "υπερεθνική" δηλαδή θέση της Ανώτατης Αρχής στο θεσμικό στερέωμα της ΕΚΑΧ θα αποδειχθεί τελικά ισχυρότερη του διακυβερνητικού οργάνου, του Συμβουλίου των Υπουργών.[61]

Η Κοινή Συνέλευση απαρτιζόταν από 78 μέλη διοριζόμενα από τα κοινοβούλια των κρατών-μελών. Είχε τη δυνατότητα να οδηγήσει σε παραίτηση την Ανώτατη Αρχή, ψηφίζοντας με πρόταση μομφής κατά τη συζήτηση της ετήσιας έκθεσής της. Πρώτος πρόεδρος της Κοινής Συνέλευσης ήταν ο Paul-Henri Spaak. Τέλος, το Δικαστήριο, το πρώτο διεθνές δικαιοδοτικό όργανο με υποχρεωτική δικαιοδοσία στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, είχε ως αποστολή την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της ιδρυτικής συνθήκης. Οι αποφάσεις του ήταν υποχρεωτικές για τις κυβερνήσεις, τις εταιρείες και τα όργανα της ΕΚΑΧ.[62] Σύμφωνα με την ΕΚΑΧ η Συνέλευση έδρευε στο Στρασβούργο ενώ η Ανώτατη Αρχή, το Συμβούλιο και το Δικαστήριο στο Λουξεμβούργο.[63]

[60] Ό.π., σελ. 79.

[61] Θεωρητικά, θα λέγαμε, μόνο, γιατί όταν η ΕΚΑΧ κλήθηκε να αντιμετωπίσει την πρώτη σημαντική κρίση τα κράτη-μέλη απέρριψαν τις προτάσεις της Ανώτατης Αρχής για να βρεθεί μια λύση σε Κοινοτικό επίπεδο και προτίμησαν να λάβουν μεμονωμένα μέτρα. Γεγονός που μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η κρίση του άνθρακα έδειξε ότι η Ανώτατη Αρχή δεν ήταν τόσο ισχυρή όσο είχαν πιστέψει ορισμένοι αφού δεν ήταν σε θέση να επιβάλει μια γενική πολιτική στα κράτη, εάν αυτά ήταν αποφασισμένα να της αντισταθούν. Βλ. Nugent N., ό.π., σελ. 80-81.

[62] Εκτός από αυτά τα τέσσερα κύρια όργανα ( Ανώτατη Αρχή, Συμβούλιο Υπουργών, Κοινή Συνέλευση και Δικαστήριο), η Συνθήκη ΕΚΑΧ με το άρθρο 18 συνέστησε και μια Συμβουλευτική Επιτροπή η οποία αποτελούνταν από παραγωγούς, εργαζόμενους αλλά και άλλους ενδιαφερομένους. Ο ρόλος της Επιτροπής αυτής ήταν μόνο συμβουλευτικός.

[63] Craig P. and de Búrca G. (1998), *EU LAW: Text, Cases and Materials*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press, σελ. 11.

## 1.2. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ)

Μετά από συνεχείς διαπραγματεύσεις στις 25 Μαρτίου 1957 υπογράφηκαν στο Καπιτώλιο της Ρώμης οι ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ-Euratom)[64] από τους εκπροσώπους των έξι ιδρυτικών κρατών, δηλαδή της Γαλλίας, της Ομοσπονδιακής Γερμανίας, του Βελγίου, της Ιταλίας, της Ολλανδίας και του Λουξεμβούργου. Οι Συνθήκες επικυρώθηκαν σύντομα και τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1958. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚΑΕ σκοπός της ήταν η ταχεία ίδρυση και ανάπτυξη πυρηνικής βιομηχανίας, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου των κρατών μελών και η ανάπτυξη των συναλλαγών με τις άλλες χώρες. Ενώ, η ΕΟΚ αποσκοπούσε στη δημιουργία μιας κοινής αγοράς που προϋπέθετε την πραγματοποίηση μιας τελωνειακής ένωσης, η οποία συνεπαγόταν την κατάργηση των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών και την υιοθέτηση κοινού εξωτερικού δασμολογίου κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου δέκα ετών. Η δημιουργία της κοινής αγοράς πραγματώνεται και με τις 'τέσσερις ελευθερίες' οι οποίες είναι: η ελευθερία διακίνησης βιομηχανικών και αγροτικών προϊόντων, η ελευθερία διακίνησης εργαζομένων, η ελευθερία εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών από τους ελεύθερους επαγγελματίες και η ελευθερία διακίνησης των κεφαλαίων.

Οι δύο Κοινότητες έχουν τα εξής εκτελεστικά όργανα: τις δύο Επιτροπές[65] -η "Ανώτατη Αρχή" μετονομάσθηκε σε "Επιτροπή"[66]- της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ και το Συμβούλιο Υπουργών. Οι δύο Επιτροπές απαρτίζονται από ανεξάρτητες προσωπικότητες. Η πρώτη Επιτροπή διαθέτει εννέα μέλη ενώ η δεύτερη πέντε. Τα μέλη των Επιτροπών αν και διορίζονταν με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων υπηρετούσαν τα κοινοτικά και όχι τα εθνικά συμφέροντα. Οι Επιτροπές ενεργούσαν ως θεματοφύλακας των ιδρυτικών συνθηκών, διασφαλίζοντας την εφαρμογή τους, αλλά και ως κινητήρια δύναμη για την προώθηση της ολοκλήρωσης με την

[64] European Atomic Energy Community (Euratom).
[65] Στις 7 Ιανουαρίου 1958 ο Walter Hallstein γίνεται ο πρώτος πρόεδρος της Επιτροπής της ΕΟΚ.
[66] Θεωρήθηκε ότι το όνομα "Επιτροπή" ήταν λιγότερο αμφισβητήσιμο από αυτό της "Ανώτατη Αρχής", καθώς και 'φορτωμένο με λιγότερη σημασία'. Βλ. Dinan D. (2004), ό.π., σελ. 77. Σήμερα ονομάζεται "Ευρωπαϊκή Επιτροπή".

αποκλειστική άσκηση πρωτοβουλίας στη νομοθετική διαδικασία και την υποβολή προτάσεων που αναφέρονταν στην ενεργοποίηση των καταστατικών διατάξεων και στην εφαρμογή κοινών πολιτικών.[67]

Το Συμβούλιο Υπουργών έχει περισσότερες εξουσίες από το αντίστοιχο όργανο της ΕΚΑΧ. Διαθέτει νομοθετικές αρμοδιότητες, καθώς έχει την εξουσία της λήψης των αποφάσεων, αποδεχόμενο, απορρίπτοντας ή τροποποιώντας την πρόταση της Επιτροπής.[68] Επιπλέον, οι Συνθήκες της Ρώμης του ανέθεσαν αρμοδιότητες συντονισμού της γενικής οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών στην περίπτωση της ΕΟΚ και συντονισμού της δραστηριότητας των κρατών αυτών στην περίπτωση της ΕΚΑΕ. Το Συμβούλιο αποφασίζει ύστερα από σχετική πρόταση της Επιτροπής. Οι αποφάσεις του λαμβάνονται είτε με ομοφωνία, είτε με απόλυτη ή με ειδική πλειοψηφία, ανάλογα με το θέμα.[69] Όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία ίσχυε το σύστημα της σταθμισμένης ψήφου, σύμφωνα με το οποίο τα τρία μεγάλα κράτη είχαν από τέσσερις ψήφους, το Βέλγιο και η Ολλανδία από δύο και το Λουξεμβούργο μία.[70]

Τη θεσμική δομή των δύο Κοινοτήτων συμπλήρωναν δύο κοινά τους όργανα. Η Κοινή Συνέλευση[71] της ΕΚΑΧ, με διευρυμένη σύνθεση, 142 από 78 μέλη, η οποία από τις 30 Μαρτίου 1962 μετονομάσθηκε σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και το Δικαστήριο αποτελούμενο από 7 δικαστές οι οποίοι διορίζονταν από το κάθε κράτος-μέλος το πολύ για 6 χρόνια.[72] Τέλος, συστάθηκε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, το οποίο ήταν ένα όργανο συμβουλευτικό.[73]

---

[67] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 45.
[68] Ό.π.
[69] Chalmers D., Davies G. and Monti G. (2010), *European Union Law*, 2nd edn., Cambridge, Cambridge University Press, σελ. 13.
[70] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 45.
[71] Έχει συμβουλευτικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία αλλά ήταν ένα σημαντικό εποπτικό όργανο, του οποίου οι αρμοδιότητες περιέκλειαν την υποβολή ερωτήσεων στην Επιτροπή καθώς και τη λήψη της ετήσιας αναφοράς της. Τέλος, κατείχε, ήδη από τη Συνθήκη της ΕΚΑΧ, την εξουσία του να ψηφίζει πρόταση μομφής την οποία όμως δεν εφήρμοσε ποτέ. Για περισσότερες πληροφορίες για το Κοινοβούλιο βλ. Bradley K. (1992), 'Legal Developments in the European Parliament', 12 *YBEL,* σελ. 505.
[72] Wegs R. J. and Ladrech R., ό.π., σελ. 146.
[73] Η ΕΟΚ με τα άρθρα 4 και 193 και η ΕΚΑΕ με το άρθρο 165 συνέστησαν την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ένα συμβουλευτικό όργανο. Επιπλέον η ΕΟΚ με το άρθρο 129f συνέστησε την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ενώ με το άρθρο 105, παράγραφος 2 συνέστησε την Νομισματική Επιτροπή.

Είναι κατανοητό ότι οι Συνθήκες ΕΟΚ και ΕΚΑΕ παρουσιάζουν θεσμικά σχήματα παρόμοια με αυτά της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι υπολείπονται κατά πολύ της ΕΚΑΧ σε ό,τι αφορά τη μορφή υπερεθνικότητας που επιλέγουν. Στην Επιτροπή δόθηκε κυρίως ο ρόλος του να διασφαλίζει «τη λειτουργία και την ανάπτυξη της Κοινής Αγοράς»[74] ενώ το Συμβούλιο είναι ρητά υπεύθυνο για την «επίτευξη των αντικειμενικών στόχων που θέτονται από τη Συνθήκη»[75] και συγχρόνως είναι και το όργανο αυτό που νομοθετεί. Υποβαθμίσθηκε λοιπόν συγκριτικά ο ρόλος του ανεξάρτητου οργάνου απέναντι στο διακυβερνητικό όργανο (Συμβούλιο), τόσο ως προς τις εκτελεστικές εξουσίες, όσο και ως προς τα σύμβολα.[76]

## 1.3. Η ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Το πρώτα λειτουργικά προβλήματα του κοινοτικού τριπτύχου (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) δεν άργησαν όμως να εμφανισθούν. Οι τρεις Κοινότητες έθεταν οξύ το πρόβλημα της οργανικής πολυμορφίας. Όπως τόνισαν και ορισμένα κράτη-μέλη, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Συνθήκης Συγχώνευσης, σκοπός της εν λόγω Συνθήκης ήταν να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη βελτιωμένη διοικητική αποτελεσματικότητα η οποία θα ήταν αποτέλεσμα της συγχώνευσης.[77] Η συγχώνευση των κοινοτικών οργάνων ήταν πλέον αναγκαία. Εξάλλου η ίδρυση των τριών διαφορετικών Κοινοτήτων υπαγορεύθηκε από την ιστορική συγκυρία και την πολιτική σύνεση των δημιουργών τους να οδηγήσουν σταδιακά την Ευρώπη στην οδό της υπερεθνικής ολοκλήρωσης. Η αυτοτέλεια των τριών θεσμικών δομών όχι μόνο είχε χάσει τον λόγο υπάρξεώς της, αλλά επιβάρυνε γραφειοκρατικά τη λειτουργία των Κοινοτήτων. Ακόμη, όμως, και αυτό το θετικό βήμα της συγχώνευσης συντελέσθηκε υπό τη σκιά πολιτικών υστεροβουλιών, που αφορούσαν στην επέκταση των εξουσιών της νέας Επιτροπής, στον αριθμό των μελών της και στην εναλλαγή στην προεδρία της.

[74] Άρθρο 155 ΕΟΚ και Άρθρο 124 ΕΚΑΕ.
[75] Άρθρο 145 ΕΟΚ και Άρθρο 115 ΕΚΑΕ.
[76] Mann C. J. (1972), *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, Hague, Martinus Nijhoff, σελ. 16.
[77] Weil G.L. (1967) 'The Merger of the Institutions of the European Communities', *The American Journal of International Law*, vol. 61(1), σελ. 35.

Η Συνθήκη Συγχώνευσης υπογράφηκε στις 8 Απριλίου 1965.[78] Άρχισε να ισχύει τη 1η Ιουλίου 1967 και επέφερε την πρώτη τροποποίηση στις Συνθήκες του Παρισιού και της Ρώμης.[79] Στόχος της Συνθήκης ήταν η δημιουργία ενός κοινού Συμβουλίου Υπουργών και μιας κοινής Επιτροπής και για τις τρεις ευρωπαϊκές Κοινότητες που αποκτούσαν με αυτό τον τρόπο ενιαία θεσμική δομή, διατηρώντας συγχρόνως τη νομική τους αυτοτέλεια.[80] Έτσι, το Ειδικό Συμβούλιο ΕΚΑΧ, Συμβούλιο ΕΟΚ, και Συμβούλιο ΕΚΑΕ συγχωνεύθηκαν σε ένα 'Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων', ενώ η Ανώτατη Αρχή ΕΚΑΧ, η Επιτροπή ΕΟΚ και η Επιτροπή ΕΚΑΕ συγχωνεύθηκαν σε μια 'Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων'. Για τα υπόλοιπα όργανα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, δεν υπήρχε ανάγκη σχετικής πρόβλεψης δεδομένου ότι «η Σύμβαση για ορισμένα όργανα κοινά στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες»[81] του 1957, που είχε υπογραφεί ταυτοχρόνως με τις Συνθήκες της Ρώμης, προέβλεπε ότι τα όργανα αυτά θα ήταν κοινά και για τις δύο Κοινότητες. Η Συνθήκη Συγχωνεύσεως προέβλεπε ακόμη την αντικατάσταση των τριών χωριστών προϋπολογισμών των Κοινοτήτων με έναν κοινό κοινοτικό προϋπολογισμό και τη δημιουργία μιας «ενιαίας διοίκησης», συγκροτούμενης απ΄ όλους τους κοινοτικούς υπαλλήλους.[82]

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης Συγχώνευσης, το Λουξεμβούργο, οι Βρυξέλλες και το Στρασβούργο παρέμειναν οι τόποι διεξαγωγής των εργασιών των Κοινοτικών οργάνων. Το νέο Συμβούλιο και η νέα Επιτροπή εγκαταστάθηκαν στις Βρυξέλλες.[83] Το άρθρο 2 όμως ανέφερε ότι το Συμβούλιο θα συνεδρίαζε στο Λουξεμβούργο κατά τους μήνες Απρίλιο, Ιούνιο και Οκτώβριο. Η έδρα του Δικαστηρίου, της Γραμματείας της Συνέλευσης, καθώς και ορισμένων υπηρεσιών της Επιτροπής παρέμενε το Λουξεμβούργο.[84] Τέλος, έδρα της Συνέλευσης

[78] Η Συνθήκη αυτή ακυρώθηκε και αντικαταστάθηκε, χωρίς σημαντικές αλλαγές, από το άρθρο 9 της Συνθήκης του Άμστερνταμ.
[79] Παπαγιάννης Δ. (1999), *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 25.
[80] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 52.
[81] Ό.π.
[82] Ό.π.
[83] Hartley T. C. (2007), *The Foundations of European Community Law*, 6th edn., Oxford, Oxford University Press, σελ. 4.
[84] Άρθρο 4 της Συνθήκης Συγχώνευσης.

παραμένει το Στρασβούργο[85] αν και διεξάγονταν ορισμένες συνεδριάσεις στις Βρυξέλλες.[86]

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης των Βρυξελλών, το Συμβούλιο αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών. Κάθε κυβέρνηση αντιπροσωπεύεται σ' αυτό με ένα από τα μέλη της. Κύριος εκπρόσωπος θεωρείται ο Υπουργός των Εξωτερικών. Μαζί του όμως ή και χωρίς αυτόν συμμετέχουν πολλές φορές στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου οι Υπουργοί Γεωργίας, Οικονομικών, Βιομηχανίας κλπ. Ανάλογα με το θέμα της συνεδρίασης. Η προεδρία ασκείται εναλλάξ κάθε έξι μήνες από κάθε κράτος-μέλος. Το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συνθήκης των Βρυξελών, συνέρχεται ύστερα από πρόσκληση του προέδρου του με πρωτοβουλία του ίδιου, ή ενός από τα μέλη του ή της Εκτελεστικής Επιτροπής.

Στα πλαίσια της εφαρμογής της Συνθήκης της ΕΚΑΧ οι αποφάσεις του Συμβουλίου, εκτός από εκείνες για τις οποίες χρειάζεται ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία των μελών του, λαμβάνονται με πλειοψηφία των μελών του. Η πλειοψηφία θεωρείται ότι επιτυγχάνεται αν περιλαμβάνει την απόλυτη πλειοψηφία των αντιπροσώπων των κρατών-μελών, συμπεριλαμβανομένων των ψήφων των αντιπροσώπων δύο κρατών-μελών, το καθένα από τα οποία πραγματοποιεί τουλάχιστον το ένα όγδοο της ολικής αξίας της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα της Κοινότητας.[87] Ενώ οι αποφάσεις του Συμβουλίου στα πλαίσια της εφαρμογής των Συνθηκών της Ρώμης, εφόσον δεν προβλέπεται για τη λήψη τους ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία των μελών του, λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία.

## 1.4. Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου και οι συνέπειες του

Ο ρόλος του Συμβουλίου τονίστηκε ακόμα περισσότερο με τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου.[88] Συνοπτικά τα γεγονότα εξελίχθηκαν ως ακολούθως. Η κρίση

[85] Laursen F. (2010), 'The Merger Treaty 1965: The First Reform of the Founding European Community Treaties', *paper presented to First Jean Monnet Conference, "From Paris to Lisbon: EU Treaties and their Reforms"*, Dalhousie University, Halifax, NS, Canada, 22-23 March 2010.
[86] Hartley T. C., ό.π., σελ. 4.
[87] Άρθρο 28 εδάφιο 4 της Συνθήκης της ΕΚΑΧ.
[88] Για το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου βλ. Lindberg N. L. (1966), 'Integration as a Source of Stress on the European Community System', *International Organization*, vol. 20: 233-265, Heathcoate N. (1966), 'The Crisis of European Supranationality', *Journal of Common Market*

ξεκίνησε με την αποτυχία του Σχεδίου Fouchet[89] και οδήγησε στην επίθεση του γάλλου Προέδρου de Gaulle κατά των οπαδών της υπερεθνικής ολοκλήρωσης και επομένως και κατά της Επιτροπής. Ο στόχος του de Gaulle για υποβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής αλλά και η προσωπική του αντιπαράθεση με τον Πρόεδρό της Γερμανό καθηγητή Walter Hallstein, οδήγησαν σε μια 'κρίση' που απείλησε τη συνοχή της Κοινότητας.[90]

Η κρίση αυτή εξελίχθηκε κατά το δεύτερο εξάμηνο του 1965. Η Επιτροπή θέλοντας να προωθήσει την επίτευξη προόδου σε ορισμένους τομείς στους οποίους επικρατούσε στασιμότητα, πρότεινε μια συμφωνία, η οποία είχε σημαντικές συνέπειες στον τομέα της πολιτικής και στον θεσμικό τομέα.[91] Τα σημαντικότερα σημεία των προτάσεών της αφορούσαν την εγκαθίδρυση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ), την αλλαγή της βάσης των εσόδων της Κοινότητας από τις εθνικές συνεισφορές στους ιδίους πόρους και την εκχώρηση αυξημένων εξουσιών ελέγχου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη χρήση των εν λόγω πόρων.[92] Ο de Gaulle έκανε κατά μέτωπο επίθεση στο υπερεθνικό όργανο της Κοινότητας, την Επιτροπής και στην 'ομοσπονδιακή λογική' των προτάσεών του.[93] Ο στρατηγός de Gaule εξέφρασε την έντονη αντίθεσή του προς τις υπερεθνικές εξουσίες της Επιτροπής σε τομείς ευαίσθητους όπως η γεωργική πολιτική, σε σχέση κυρίως με τους όρους λήψεως αποφάσεων από το Συμβούλιο επί των προτάσεων της Επιτροπής.[94] Τα κράτη-μέλη δεν κατάφεραν να καταλήξουν σε ένα συμβιβασμό για τα θέματα αυτά και η Γαλλία απέσυρε τους εκπροσώπους της από τα Κοινοτικά όργανα και αρνήθηκε να παρευρεθεί στις επόμενες συνεδριάσεις του Συμβουλίου.[95]

---

*Studies*, vol. 5(2): 140-171, Ifestos P. (1987), *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Gower, Aldeshot, UK, κεφ. 17.

[89] Το 1961 ο de Gaulle έπεισε τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών να προβούν στη σύσταση μιας επιτροπής, η οποία θα υπέβαλλε προτάσεις για την πολιτική οικοδόμηση της Ευρώπης. Πρόεδρος της Επιτροπής αυτής ορίστηκε ο Γάλλος διπλωμάτης Christian Fouchet. Ο de Gaulle αποσκοπούσε μέσω αυτής της Επιτροπής στη δημιουργία μιας ενδοκυβερνητικής εναλλακτικής για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Τελικά, η Επιτροπή υπέβαλε δύο σχέδια τα οποία και απέτυχαν.

[90] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 48.

[91] Nugent N., ό.π., σελ. 245.

[92] Ό.π.

[93] Craig P. and de Búrca G., ό.π., σελ. 13.

[94] Πλειοψηφική αρχή.

[95] Davignon E. (2006), 'The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise', στο Palayret J.-M., Wallace H. & Winand P. (eds.), *Vision, Votes and Vetoes: The empty Chair Crisis and Luxembourg Compromise Forty Years On*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang, σελ. 16.
Ο de Gaule έδωσε εντολή στους υπουργούς του να μην μετέχουν στις συνόδους του Συμβουλίου, ανακάλεσε τον μόνιμο αντιπρόσωπο της Γαλλίας από τις Βρυξέλλες, ενώ οι βουλευτές στο

Η γαλλική πολιτική «της κενής έδρας»[96] φάνηκε να οδηγεί σε σοβαρή ρήξη. Την ανοιχτή αντίθεση του Γάλλου προέδρου προς το θεσμό της Επιτροπής, 'όμιλο απατρίδων και ανεύθυνων τεχνοκρατών', εξηγούσε ο φόβος μήπως εξαναγκαστεί η Γαλλία να πάρει επαχθείς για αυτήν αποφάσεις στον οικονομικό τομέα, και κατ' επέκταση στον κοινωνικό και τον πολιτικό λόγω της ειδικής πλειοψηφίας που όφειλε από την 1 Ιανουαρίου 1966 να διαδεχθεί τον κανόνα της ομοφωνίας: «Εάν ένα κράτος απομονωθεί, ακόμα και με το σχετικό προνόμιο να διαθέτει 4 ψήφους (όπως τότε η Γαλλία στο Συμβούλιο), έχει δε εναντίον του την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη, υποτάσσεται στα τελευταία, επειδή αυτά λαμβάνουν απόφαση που επιβάλλεται στο κράτος αυτό».[97] Τελικά η κρίση «της κενής έδρας» τερματίστηκε τον Ιανουάριο 1966[98] με μια διευθέτηση που έκλινε υπέρ των γαλλικών απόψεων και έγινε γνωστή ως «Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου». Το επίσημο ανακοινωθέν του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου ήταν το εξής:

*«I Όταν σε περίπτωση αποφάσεων που είναι δυνατό να λαμβάνονται με πλειοψηφία κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, διακυβεύονται πολύ σημαντικά ζητήματα για έναν ή περισσότερους από τους εταίρους, τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου θα προσπαθούν, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, να επιτύχουν λύσεις που θα μπορούν να υιοθετηθούν από όλα τα μέλη του Συμβουλίου, με παράλληλο σεβασμό των αμοιβαίων συμφερόντων τους και εκείνων της Κοινότητας, σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης.*

*II Σε σχέση με την προηγουμένη παράγραφο, η γαλλική αντιπροσωπεία θεωρεί ότι, όταν διακυβεύονται πολύ σημαντικά συμφέροντα, η συζήτηση πρέπει να συνεχίζεται, έως ότου επιτευχθεί ομόφωνη συμφωνία.*

*III Οι έξι αντιπροσωπείες σημειώνουν ότι υπάρχει απόκλιση απόψεων σχετικά με το τι πρέπει να γίνεται σε περίπτωση αδυναμίας επίτευξης πλήρους συμφωνίας.*

---

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρνήθηκαν να λάβουν μέρος σε ψηφοφορίες που αναφέρονταν στην εξέλιξη της Κοινότητας.

[96] Craig P. and Búrca G. (2003), *EU LAW. Text, Cases and Materials*, 3rd edn., Oxford University Press, New York, σελ. 3.

[97] Συνέντευξη της 9.9.1965. Σκανδάμης Ν. (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι, Θεσμοί της Ευρωπαϊκή Ένωσης*, ό.π.

[98] Διήρκησε 7 μήνες, από Ιούνιο 1965 μέχρι Ιανουάριο 1966.

*IV Οι έξι αντιπροσωπείες θεωρούν, παρ' όλα αυτά, ότι η απόκλιση αυτή δεν εμποδίζει τη συνέχιση των εργασιών της Κοινότητας σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία.»*[99]

Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου καθιέρωσε κατά κάποιο τρόπο στο Συμβούλιο τον κανόνα της ομοφωνίας και μετά το 1966, ακόμα και στις περιπτώσεις που ρητώς προβλεπόταν από την καταστατική συνθήκη η λήψη αποφάσεων κατά πλειοψηφία και δεν διακυβευόταν ένα «πολύ σημαντικό εθνικό συμφέρον».[100] Αν και δεν διέθετε νομική ισχύ, ήταν μια άτυπη πολιτική «συμφωνία», επηρέασε σημαντικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο σε όλα τα επίπεδα. Αυτό συνέβη εξαιτίας του σημείου ΙΙ του ανακοινωθέντος στο οποίο δόθηκε η ερμηνεία ότι οποιοδήποτε κράτος-μέλος έχει το δικαίωμα να ασκήσει βέτο σε ζητήματα που επηρέαζαν τα ζωτικά εθνικά του συμφέροντα και αυτός που έκρινε το πότε διακυβεύονταν τα εν λόγω συμφέροντα ήταν το ίδιο το κράτος. Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου δεν έγινε αποδεκτός ούτε από την Επιτροπή ούτε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο το 1986 ανέφερε σε απόφασή του ότι οι κανόνες που σχετίζονται με τον τρόπο που τα όργανα της Κοινότητας λαμβάνουν αποφάσεις αναφέρονται στις Συνθήκες και δεν εναποτίθενται στην διάθεση ούτε των κρατών-μελών ούτε των οργάνων των ίδιων.[101]

Στην αρχή υπήρξε μια διαφωνία σχετικά με την ακριβή σημασία του Συμβιβασμού αυτού.[102] Εμείς θα ενστερνιστούμε την άποψη του Moravcsik υποστηρίζοντας ότι το ξέσπασμα της κρίσης της 'κενής έδρας' παρακινήθηκε κυρίως από εμπορικά και γεωργικά συμφέροντα παρά από τη γεωπολιτική ιδεολογία. Συνέβη λόγω προφανών πιέσεων από ομάδες οικονομικών συμφερόντων οι οποίες επεδίωκαν να επιβάλουν πιο αυστηρούς περιορισμούς από αυτούς που καθορίζονταν από τα ιδεολογικά οράματα των πολιτικών ή της κοινής γνώμης.[103]

[99] Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1966, αριθ. 3: 8-9 από Nugent N., ό.π., σελ. 245-246.
[100] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 49.
[101] Υπόθεση 68/86, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου,* [1988], σελ. 855.
[102] Wallace H. and Winand P., ό.π., σελ. 29.
[103] Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe: Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, σελ. 6-7.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και τη δεκαετία του 1970, η λήψη μιας απόφασης με ειδική πλειοψηφία συνέβαινε σπάνια.[104] Ο Jean De Ruyt αναφέρει ότι μόλις δύο με έξι αποφάσεις λήφθηκαν με ειδική πλειοψηφία το 1966-74, και γύρω στις 35 το 1974-79.[105] Ο συμβιβασμός λοιπόν του Λουξεμβούργου αξιολογείται αρνητικά όσον αφορά τη θεσμική εξέλιξη της Κοινότητας, κατά τη περίοδο 1966-1972, όπου λήφθηκαν πολύ σημαντικές αποφάσεις για την εμβάθυνση την Κοινότητας. Μερικές από αυτές είναι η έναρξη λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης την 1.7.68, η έγκριση των κανονισμών για την κοινή αγροτική πολιτική καθώς και το σύστημα των ιδίων πόρων της Κοινότητας το 1970.

Για παράδειγμα, παρότι η συνθήκη της Ρώμης όριζε ότι μετά το 1966 η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων θα αποφασιζόταν με ειδική πλειοψηφία, η Επιτροπή δεν έθεσε επί τάπητος οποιαδήποτε πρόταση επειδή ανέμενε ότι τουλάχιστον ένα κράτος-μέλος θα επικαλούνταν το δικαίωμα της αρνησικυρίας σε μια οδηγία.[106] Επιπλέον, όσον αφορά την εγκαθίδρυση της τελωνειακής ένωσης, ο συμβιβασμός του Λουξεμβούργου είχε επιπτώσεις στις διαπραγματεύσεις αφού επέτρεψε την επανάληψη των διαπραγματεύσεων για τη διαμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής, σύμφωνα με τις προτάσεις του Ολλανδού Επιτρόπου S. Mansholt. Στη Σύνοδο Κορυφής που πραγματοποιήθηκε στη Χάγη τον Δεκέμβριο του 1969 δόθηκε εντολή στο Συμβούλιο να θέσει σε ισχύ το σύστημα ιδίων πόρων της Κοινότητας και να εκδώσει το νέο κανονισμό για τη χρηματοδότηση της ΚΑΠ. Έτσι, το Συμβούλιο το 1970 υιοθέτησε ένα χρονοδιάγραμμα σύμφωνα με το οποίο οι δασμοί και οι εξισωτικές εισφορές εισαγωγών από τρίτες χώρες, καθώς και οι εισπράξεις από την παρακράτηση ενός ενιαίου ποσοστού (μέχρι 1%) επί της φορολογητέας βάσης του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), θα αντικαταστούσαν βαθμιαία τις χρηματικές συνεισφορές των κρατών μελών στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η εφαρμογή του συστήματος αυτού ολοκληρώθηκε το 1980.[107]

[104] Hayes-Renshaw F. And Wallace H., (2006), ό.π., σελ. 268.
[105] De Ruyt J. (1989), *L'Acte Unique Européen*, 2e éd., Brussels, editions de l'Université de Brussels.
[106] Teasdale A. L. (1993), 'The Life and Death of the Luxembourg Compromise', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31(4): 570.
[107] Δαγτόγλου Π. Δ. (1985), *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι*, Αθήνα, Αντ. Σάκκουλας, παρ. 732-735.

Το απόσπασμα που ακολουθεί απεικονίζει τον τρόπο με τον οποίο ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου επηρέασε ολόκληρο το θεσμικό οικοδόμημα αλλά και το ρυθμό προόδου της Κοινότητας από το 1966 μέχρι το 1982:

*« οι διαλεκτικές της συνεργασίας ή της ολοκλήρωσης συνεχίζουν να επικρατούν κατά τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης –σε έναν αυξανόμενο βαθμό- από την 25η Μαρτίου 1957. Είναι μία συνεχής ενοποίηση 'από τομέα σε τομέα' εδώ και χρόνια, όπως μπορούμε να αντιληφθούμε από την πορεία της ανάπτυξης των Κοινοτικών θεσμών. Το Συμβούλιο Υπουργών, το οποίο αρχικά επρόκειτο να είναι ένα Κοινοτικό όργανο, έχει μετατραπεί τώρα, σε μεγάλο βαθμό, σε έναν ενδοκυβερνητικό θεσμό χάρη στο διάσημο Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου. Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου, υπό την πίεση της Γαλλίας, έδωσε ένα τέλος στο τρόπο λήψης αποφάσεων με πλειοψηφία. Τον τρόπο δηλαδή που το Συμβούλιο θα έπρεπε να λαμβάνει αποφάσεις ύστερα από πρόταση της Επιτροπής σύμφωνα με τη Συνθήκη. Ο κανόνας ότι οι αποφάσεις θα μπορούν να ληφθούν μόνο με ομοφωνία είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή μετατροπή της Επιτροπής σε ένα είδος γραμματείας για το Συμβουλίου το οποίο προσεκτικά έλεγχε τις προτάσεις της Επιτροπής, με υπαλλήλους που προέρχονταν από τα κράτη-μέλη και αντιπροσώπευαν αυτά, πριν αποφασίσουν εάν θα ψηφίσουν υπέρ αυτών. Το γεγονός αυτό με τη σειρά του είχε μια αρνητική επίδραση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο, σύμφωνα με τη Συνθήκη, μπορεί να αντλήσει εξουσία μόνο μέσω της Επιτροπής. Η προτίμηση ενδοκυβερνητικών λύσεων για τα Κοινοτικά προβλήματα έφτασε στο υπέρτατο σημείο της -ύστερα από αποτυχημένες προσπάθειες, όπως το Σχέδιο Fouchet στις αρχές της δεκαετίας του 60- στη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ) και το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ)»*[108]

Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου δέχτηκε ένα σοβαρό πλήγμα το Μάιο του 1982 όταν, για πρώτη φορά, μια προσπάθεια επίκλησης του Συμβιβασμού παρακάμφθηκε.[109] Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προσπάθησε να ασκήσει βέτο στον ετήσιο καθορισμό των γεωργικών τιμών επικαλούμενη ζωτικό εθνικό συμφέρον. Τα υπόλοιπα όμως κράτη θεώρησαν ότι η Μεγάλη Βρετανία προσπαθούσε να χρησιμοποιήσει τις τιμές των γεωργικών προϊόντων για να

[108] Dankert P. (1983), 'The European Community - Past, Present and Future', στο Tsoukalis L. (ed.), *The EC: Past, Present and Future*, Oxford, Basil Blackell, σελ. 7.
[109] Nugent N., ό.π., σελ. 290.

επιτύχει ευνοϊκότερο αποτέλεσμα στις παράλληλες διαπραγματεύσεις σχετικά με τη συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου στον προϋπολογισμό. Έτσι λοιπόν δεν ενέκριναν ότι διακυβευόταν εθνικό συμφέρον.[110]

Όπως, ήταν λοιπόν φυσικό ακολούθησαν και άλλες παρόμοιες περιπτώσεις όπου ένα κράτος μέλος επικαλούμενο ζωτικά εθνικά του συμφέροντα θέλησε να ασκήσει βέτο πάνω σε μια πρόταση αλλά αυτό δεν έγινε αποδεκτό από τα υπόλοιπα κράτη. Για παράδειγμα, το Δεκέμβριο του 1982 η κυβέρνηση της Δανίας προσπάθησε ανεπιτυχώς να επικαλεσθεί το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου για να αντιταχθεί σε ένα μέρος του αναθεωρημένου κανονισμού για το κοινό αλιευτικό καθεστώς.[111] Ένα χρόνο αργότερα, τον Ιούνιο του 1983, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στουτγάρδης, όπου συμφωνήθηκε το σχέδιο Genscher-Colombo, η Δανία, η Γαλλία, η Ελλάδα, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο επιβεβαίωσαν με διάφορους τρόπους την προσήλωσή τους στον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου. Από την άλλη όμως, το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο και η Ολλανδία δήλωσαν την προτίμησή τους στην χρήση της ειδικής πλειοψηφίας όπου αυτή είναι ο κανόνας σύμφωνα με την συνθήκη.[112]

Στις αρχές της δεκαετίας του ΄80 η διενέργεια ψηφοφορίας ήταν περισσότερο συνηθισμένη, ενώ ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου χρησιμοποιούνταν ως η έσχατη λύση. Δικαίως λοιπόν ο Nicoll αναφέρει το 1984 ότι ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου υπήρχε ακόμα στο Συμβούλιο αλλά είχε ατονήσει.[113]

Από πολιτικής απόψεως ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου θεωρείται μεγάλης σημασίας αφού αν και απλή πολιτική συμφωνία επικράτησε για μεγάλο χρονικό διάστημα. Στην πρακτική, όμως έχασε τη σημασία του ιδιαίτερα μετά την έναρξη της ισχύος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, τον Ιούλιο 1987.[114] Η τελευταία

[110] Βλ. ό.π., σελ. 290. και Hartley T. C., ό.π., σελ. 22.
[111] Teasdale A. L., ό.π., σελ. 567-579.
[112] Ό.π., σελ. 567-579.
[113] Nicoll W. (1984), 'The Luxembourg Compromise', *Journal of Common Market Studies*, vol. 23(1): 35-43.
[114] Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου αποτέλεσε ένα από τα σημαντικότερα θέματα κατά τη διάρκεια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που οδήγησε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Για την ανάλυση των τότε θέσεων βλ. Ifestos P., ό.π., κεφ. 18. Για τη θέση ότι μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου αποδυναμώθηκε βλ. Garrett G. and Tsebelis G. (1966),

περίπτωση κατά την οποία έγινε επίκληση, με επιτυχία, ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου, ήταν το 1988, όταν μια αντιπροσωπεία πέτυχε να μην εγκριθεί η δέσμη γεωργικών τιμών για την περίοδο 1988-1989 η οποία προέβλεπε τη σταδιακή κατάργηση των «νομισματικών εξισωτικών ποσών».[115] Ωστόσο, ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου υπάρχει μέσα στις Συνθήκες ακόμα και σήμερα. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ συμπεριλάμβανε το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου στο άρθρο 23 ΣΕΕ,[116] ενώ και η Συνθήκη της Λισαβόνας, με το άρθρο 31 παράγραφος 2 ΣΕΕ,[117] ακολουθεί την ιδέα του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου.

## 1.5. Η πρώτη διεύρυνση

Η Βρετανία δεν άργησε να αντιληφθεί ότι η ένταξη της στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες θα τις διασφάλιζε περισσότερα πλεονεκτήματα από αυτά που είχε η συμμετοχή της στην ΕΖΕΣ.[118] Έτσι η Βρετανίας υπέβαλλε αίτηση ένταξης στην Κοινότητα στις 9 Αυγούστου 1961 από την συντηρητική κυβέρνηση MacMillan. Τη Βρετανία ακολούθησαν η Δανία, η Ιρλανδία και αργότερα η Νορβηγία. Οι διαπραγματεύσεις όμως με τη Βρετανία διακόπηκαν τον Ιανουάριο του 1963 μετά

---

'An institutional critique of intergovernmentialism', *International Organization*, vol. 50(2): 281-3, 293-4.

[115] Συνέβη κατά την 1250ή σύνοδο του Συμβουλίου από τις 13 έως τις 17 Ιουνίου 1988.

[116] Το άρθρο 23 παραγραφος 2 της Συνθήκης του Άμστερνταμ ανέφερε ότι «…Αν ένα μέλος του Συμβουλίου δηλώσει ότι, για σημαντικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, προτίθεται να αντιταχθεί στην θέσπιση απόφασης η οποία πρόκειται να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, δεν διεξάγεται ψηφοφορία.».

[117] Το άρθρο 31 παράγραφος 2 ΣΕΕ αναφέρει ότι «…Αν μέλος του Συμβουλίου δηλώσει ότι, για ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, προτίθεται να αντιταχθεί στην θέσπιση απόφασης η οποία πρόκειται να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, δεν διεξάγεται ψηφοφορία.». Αυτό που αλλάζει με τη Συνθήκη της Λισαβόνας είναι ότι οι 'σημαντικοί' λόγοι που ανέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ γίνονται 'ζωτικοί'.

[118] Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών, ιδρύθηκε με την υπογραφή της Σύμβασης της Στοκχόλμης τον Ιανουάριο του 1960. Ιδρυτικά μέλη της ΕΖΕΣ ήταν η Αυστρία, η Δανία, η Ελβετία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Νορβηγία, η Πορτογαλία και η Σουηδία.

Όπως αναφέρει και ο Γ. Βοσκόπουλος 'Ο νέος «ευρωπαϊκός» προσανατολισμός των Βρετανών αποτέλεσε κυρίως μια προσαρμογή στα νέα στρατηγικά δεδομένα στην Ευρώπη, αλλά και στη διεθνή πολιτική σκηνή. Πρώτον, το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελούσε έναν εκ των στρατηγικών εταίρων των ΗΠΑ και όχι τη μοναδική ευρωπαϊκή δύναμη που στήριζε τις αμερικανικές επιλογές. Δεύτερον, η εμμονή σε επιλογές που προσδιόριζαν το συμφέρον της χώρας μόνο εντός της Κοινοπολιτείας δεν είχε ευρεία απήχηση στο βρετανικό πολιτικό σκηνικό. Τρίτον, Εργατικοί και Συντηρητικοί συνειδητοποίησαν ότι η χώρα δεν μπορούσε να παραμείνει θεατής στα δρώμενα στην ηπειρωτική Ευρώπη.' Ο Γ. Βοσκόπουλος συνεχίζει λέγοντας ότι αν και η ένταξη στην ΕΟΚ επηρέασε τις βρετανικές επιλογές στο οικονομικό, εμπορικό, βιομηχανικό και πολιτικό πεδίο, για το μέσο Βρετανό η ένταξη στην ΕΟΚ «αποτελούσε μια αναγκαιότητα καιν όχι μια επιλογή με βάση τον ιδεαλισμό». Βλ. Βοσκόπουλος Γ. (2008), *Η Οικοδόμηση της Ευρώπης. Ειρήνη-Συμφιλίωση-Συνεργασία-Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Ποιότητα, σελ. 218. Επιπλέον, βλ. ό.π., σελ. 193-219.

από τις αντιρρήσεις που προέβαλλε ο Πρόεδρος de Gaulle.[119] Η άρνηση εισόδου της Αγγλίας συνδέεται και με το ρόλο των ΗΠΑ,[120] τη στάση των Άγγλων, αλλά και τη διφορούμενη στάση της Αγγλίας στο σχέδιο Fouchet. Όσον αφορά τις άλλες τρεις υποψήφιες χώρες αν και το γαλλικό βέτο δεν τις αφορούσε, οι ίδιες δεν ήταν διατεθειμένες να προσχωρήσουν χωρίς τη Βρετανία. Η Βρετανία υπέβαλλε δεύτερη αίτηση ένταξης στην Κοινότητα το Μάιο του 1967 και την ακολουθούν και πάλι η Δανία, η Ιρλανδία και η Νορβηγία. Τα αποτελέσματα όμως είναι τα ίδια.[121]

Τελικά, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία, η Δανία, και η Νορβηγία στις 22 Ιανουαρίου 1972 υπέγραψαν την Συμφωνία προσχώρησης των Βρυξελλών, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1973 για τις τρεις από αυτές, καθώς η Νορβηγία[122] δεν επικύρωσε τη συμφωνία εντάξεως και η πρώτη διεύρυνση περιορίστηκε σε τρία κράτη. Έτσι λοιπόν τα κράτη-μέλη αυξάνονται από έξι σε εννέα. Με την είσοδο των τριών νέων μελών το θεσμικό, καταστατικό πλαίσιο της Κοινότητας δεν τροποποιήθηκε ουσιαστικά. Απλά έγιναν ορισμένες τεχνικές, αριθμητικές προσαρμογές στους θεσμούς. Όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία οι ψήφοι των μελών υπολογίζονται ως εξής: Βέλγιο 5, Δανία 3, Γερμανία 10, Γαλλία 10, Ιρλανδία 3, Ιταλία 10, Λουξεμβούργο 2, Κάτω Χώρες 5 και Ηνωμένο Βασίλειο 10.[123]

## 1.6. Η δεύτερη διεύρυνση

Η δεύτερη διεύρυνση της Κοινότητας ήρθε με την Ελλάδα η οποία ήταν η πρώτη χώρα που είχε αποτελέσει συνδεδεμένο μέλος της Κοινότητας με τη Συμφωνία Συνδέσεως των Αθηνών της 9ης Ιουλίου 1961. Απώτερος στόχος της Συμφωνίας ήταν να γίνει η Ελλάδα πλήρες μέλος της Κοινότητας. Η Συμφωνία Σύνδεσης όμως 'πάγωσε' καθώς ακολούθησε η περίοδος της στρατιωτικής δικτατορίας για την

[119] Ο de Gaulle φοβόταν ότι η Βρετανία θα αποτελούσε αντίπαλο για τη Γαλλία και ότι θα επιχειρούσε να αντιταχθεί στην επιθυμία του να θέσει τη Γαλλία στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής σκηνής. Επίσης, πίστευε ότι η ένταξη της Βρετανίας θα απειλούσε την αναπτυσσόμενη γαλλογερμανική συμμαχία.
[120] Η Αγγλία θεωρήθηκε, λόγω των ιδιαίτερων σχέσεών της με τις ΗΠΑ, σαν ένας δούρειος ίππος που οι Αμερικανοί επιθυμούσαν να εισάγουν στο κοινοτικό φρούριο.
[121] Παπαγιάννης Δ. (1999), *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 21.
[122] Οι Νορβηγοί απέρριψαν την συνθήκη προσχώρησης με δημοψήφισμα που διενεργήθηκε 25 Σεπτεμβρίου 1972. Ποσοστό 'όχι' 53,5%.
[123] Βλ. Πίνακες 1.2 και 1.3.

Ελλάδα (1967-1974).[124] Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας έγινε δυνατή η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων στις 9 Φεβρουαρίου 1976 ύστερα από απόφαση του Συμβουλίου. Οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν στην υπογραφή της Συμφωνίας των Αθηνών στις 28 Μαΐου 1979. Ένα μήνα αργότερα η ελληνική βουλή κύρωσε τη συμφωνία εντάξεως, η οποία άρχισε να ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 1981.[125] Η Ελλάδα γίνεται έτσι το δέκατο κράτος μέλος της Κοινότητας. Με την ένταξη της Ελλάδας στην Κοινότητα τα κράτη μέλη γίνονται 10. Όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία η Ελλάδα έχει 5 ψήφους.[126]

Η ένταξη της Βρετανίας, της Δανίας, της Ιρλανδίας και της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η συμμετοχή τους στα διακυβερνητικά όργανα, σε συνδυασμό με μια σειρά άλλων παραγόντων, όπως τη συστηματική προσφυγή στην ομοφωνία για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο, τη θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974 και την ανάδειξη της εξάμηνης Προεδρίας σε πρωταγωνιστικό ρόλο, οδήγησαν στην έξαρση του διακυβερνητισμού.[127] Υποβαθμίζοντας έτσι τα υπερεθνικά χαρακτηριστικά της η Κοινότητας έμοιαζε μάλλον με συνομοσπονδία ή διεθνή οργανισμό συνεργασίας. Αν και δεν υπήρξε πλήρης στασιμότητα, ο διακυβερνητισμός οδήγησε στην επιβράδυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.[128]

## 1.7. Η τρίτη διεύρυνση

Σύντομα η Ισπανία και η Πορτογαλία, ακολουθώντας το παράδειγμα της Ελλάδας, έγιναν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Πορτογαλία είχε υποβάλει αίτηση στις 28 Μαρτίου 1977 ενώ η Ισπανία δύο μήνες αργότερα. Οι συμφωνίες εντάξεως των δύο χωρών υπογράφηκαν στις 12 Ιουνίου 1985 και άρχισαν να ισχύουν την 1η Ιανουαρίου 1986.[129]

[124] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 67.
[125] Ό.π.
[126] Sir William N. and Salmon C. T. (2001), *Understanding the European Union*, England, Pearson Education Limited, σελ. 475-480.
[127] Στεφάνου Κ. Α. (2001), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Τόμος Α΄: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, ό.π., σελ. 36.
[128] Ό.π.
[129] Preston C. (1997), *Enlargement and Integration in the European Union, London*, Routledge.

## 1.8. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Στις αρχές της δεκαετίας του ΄80 η Ευρώπη φαινόταν να έχει χάσει το βηματισμό[130] και το στόχο της. Η πολυφωνία των δέκα πλέον εταίρων περιέκλειε τον κίνδυνο οπισθοδρόμησης ενώ οι ρυθμίσεις στο χώρο της οικονομίας κατέστησαν αναγκαία την περαιτέρω ενοποίηση και σε άλλους τομείς του κοινωνικού φάσματος, όπως τη δημόσια υγεία, την επιμόρφωση, την προστασία του περιβάλλοντος, την τεχνολογική έρευνα, που σύμφωνα με τη μεθοδολογία των J. Monnet και R. Schuman θα απαιτούσαν συντονισμένη οικονομική πολιτική και ενιαία νομισματική πολιτική. Ήταν αναγκαίο να ξεπεραστεί το θεσμικό αδιέξοδο της Κοινότητας που είχε επικρατήσει μετά το συμβιβασμό του Λουξεμβούργου. Η ανάληψη της προεδρίας της Επιτροπής από τον Jacques Delors έπαιξε σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση. Ο Jacques Delors έδωσε στην Κοινότητα ένα νέο στόχο, τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς και μια ημερομηνία, το 1992, για την ολοκλήρωσή της.[131]

Το 1984 στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Φονταινεμπλώ[132] ο Γάλλος πρόεδρος Francois Mitterrand,[133] με τη συνδρομή του Γερμανού καγκελάριου Helmut Kohl, επιτύγχανε την υιοθέτηση από τους Δέκα μιας σειράς μέτρων που θα εξομάλυναν και θα προετοίμαζαν το έδαφος για μια νέα συνθήκη. Δημιουργήθηκε μια Επιτροπή για τη μελέτη των θεσμικών θεμάτων.[134] Η Επιτροπή Dooge υπέβαλε την τελική έκθεσή της, τη Λευκή Βίβλο με τίτλο «Η ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς», τον Μάρτιο του 1985. Στη Λευκή Βίβλο αναφέρονταν 300 περίπου μέτρα που έπρεπε να ληφθούν, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και προτάθηκε να οριστεί ως τελική προθεσμία για την υιοθέτηση των μέτρων η 31η Δεκεμβρίου 1992. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέτασε την Έκθεση της Επιτροπής Dooge στη σύνοδο του Μιλάνου 28-29 Ιουνίου 1985 και την ενέκρινε ως βάση για την αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης, σύμφωνα

[130] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 70.
[131] Moravcsik A. (1991), 'Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization,* vol. 45(1):19-56. Διαθέσιμο και στο: http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/sea.pdf
[132] 25-26 Ιουνίου 1984.
[133] Ό.π., σελ. 34-37.
[134] Πρόεδρος της Επιτροπής ήταν ο γερουσιαστή και πρώην Υπουργός Εξωτερικών της Ιρλανδίας, James Dooge.

με το άρθρο 236, με σκοπό την εμβάθυνση της Κοινότητας. Στη σύνοδο του Μιλάνου αποφασίστηκε η θέσπιση μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης[135] η οποία θα αναλάμβανε τη διαπραγμάτευση και την προετοιμασία της αναθεώρησης των Συνθηκών. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη ανέλαβε, σύμφωνα με τους κανονισμούς, τα καθήκοντά της στο δεύτερο εξάμηνο του 1985 και ολοκλήρωσε τις εργασίες της στη σύνοδο κορυφής του Λουξεμβούργου τον Δεκέμβριο του 1985.[136]

Εκεί, στις 2-3 Δεκεμβρίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου υιοθέτησε οκτώ κείμενα που αναθεωρούσαν τη Συνθήκη της Ρώμης και ένα κείμενο για την πολιτική συνεργασία. Τα κείμενα αυτά αποτελούσαν την Ενιαία Πράξη. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη υπεγράφη στις 17 Φεβρουαρίου 1986 από εννέα κράτη-μέλη στο Λουξεμβούργο και στη συνέχεια στις 28 Φεβρουαρίου 1986 υπεγράφη στη Χάγη και από τα υπόλοιπα τρία κράτη-μέλη. Ετέθη σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987,[137] μετά την επικύρωσή της από τα κράτη-μέλη και λειτούργησε ως τροποποιητική των ιδρυτικών Συνθηκών ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ, αλλά και αυτόνομα ως προς τον Τίτλο της ΙΙΙ.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη παρείχε στους Δέκα το νομικό μέσο με το οποίο ο υπάρχων θεσμικός μηχανισμός θα μπορούσε να κινηθεί προς την κατεύθυνση μιας θεματικά ευρύτερης και θεσμικά αποτελεσματικότερης Κοινότητας.[138] Τα σημαντικότερα από τα μέτρα που περιελάμβανε η ΕΕΠ ήταν τα εξής:

1. Το σημαντικότερο μέτρο και κύριος στόχος της ήταν φυσικά η ολοκλήρωση της κοινής αγοράς. Το άρθρο 13 της ΕΕΠ, το οποίο ενσωμάτωνε ένα νέο άρθρο 8Α της Συνθήκης ΕΟΚ, αναφέρει:

> *«Η Κοινότητα εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου η οποία λήγει την 31η Δεκεμβρίου 1992 […].*

[135] Διακυβερνητική Διάσκεψη (Δ.Δ.) ονομάζεται η διαδικασία κατάρτισης των Συνθηκών. Σε αυτές συμμετέχουν οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών – μελών και η ομοφωνία μεταξύ τους αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις διατάξεις της συνθήκης. Οι διαβουλεύσεις πραγματοποιούνται σε τέσσερα επίπεδα. Λόγω του όγκου των εργασιών τους διαρκούν πολλές ώρες. Κύρια υπεύθυνη για την οργάνωση όλων των εργασιών και τον καθορισμό του ρυθμού τους είναι η Προεδρία του Συμβουλίου.

[136] Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ. 73.

[137] Η καθυστέρηση ισχύς της οφείλεται στα προβλήματα κύρωσής της που ανέκυψαν στην Ιρλανδία.

[138] Σκανδάμης Ν. (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο – Ι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης – 2. Ιστορική μορφολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 64.

*Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης [ΕΟΚ].»*

Δημιούργησε τις συνθήκες στο πλαίσιο των οποίων οι δραστηριότητες της αγοράς, όπως αγορά και πώληση, δανεισμός, παραγωγή και κατανάλωση, θα μπορούν να διεξάγονται σε κοινοτικό επίπεδο με την ίδια ευκολία που διεξάγονται και στο εθνικό.

2. Ενσωματώθηκαν επίσημα στην ΕΟΚ αρκετοί νέοι τομείς πολιτικής με αποτέλεσμα να αυξηθεί η ικανότητα λήψης αποφάσεων στους τομείς αυτούς. Μερικοί από αυτούς είναι: έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης (άρθρο 24), και περιβάλλοντος (άρθρο 25).

3. Θεσπίστηκε η διαδικασία συνεργασίας,[139] μια νέα νομοθετική διαδικασία,. Στόχος της διαδικασίας συνεργασίας ήταν η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο Υπουργών, καθώς και η αύξηση, σε μικρό βαθμό, των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η ικανότητα του Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία επεκτάθηκε στις περισσότερες αποφάσεις που λαμβάνονταν στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας. Από την άλλη η μία και μοναδική ανάγνωση νομοθετικών προτάσεων στο πλαίσιο της καθιερωμένης διαδικασίας διαβούλευσης επεκτάθηκε σε δύο αναγνώσεις. Αρκετοί νομοθετικοί τομείς καλύπτονται από τη νέα διαδικασία πολλοί από τους οποίους «έχουν ως αντικείμενο τη δημιουργία και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς».[140]

4. Ενισχύθηκαν ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και οι δυνατότητές του να ασκεί επιρροή στην Κοινότητα με τη θέσπιση μιας νέας «διαδικασίας σύμφωνης γνώμης».[141] Βάσει της διαδικασίας αυτής, η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, κατέστη απαραίτητη τόσο για την αποδοχή νέων μελών στην Κοινότητα όσο και για τη σύναψη συμφωνιών σύνδεσης μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών.

5. Με το άρθρο 30 του τίτλου ΙΙΙ της ΕΕΠ, θεσμοποιήθηκε η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία.

---

[139] Cooperation procedure.
[140] Nugent N., ό.π., σελ. 105.
[141] Assent procedure.

6. Ιδρύθηκε το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

7. Θεσμοποιήθηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λειτουργούσε μέχρι τότε εντελώς άτυπα. Η θεσμοθέτηση του συμβόλιζε 'μια πραγματική νίκη των υπερασπιστών της ενδοκυβερνητικής συνεργασίας η οποία εκ φύσεώς της υπεκφεύγει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο'.[142]

8. Συμπεριλήφθηκε επίσημα με άρθρο 145 ΣΕΚ η λεγόμενη 'επιτροπολογία',[143] ένα σύστημα επιτροπών που αποτελούνται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών και στις οποίες η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να υποβάλει τα σχέδια των εκτελεστικών πράξεων που προτίθεται να ψηφίσει. Συγκεκριμένα, το εν λόγω άρθρο ανέφερε ότι το Συμβούλιο:

*«αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις…».*

Προβλεπόταν λοιπόν, η δυνατότητα του Συμβουλίου να αναθέτει στην Επιτροπή αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που το ίδιο θέσπιζε. Παράλληλα, μπορούσε να υπαγάγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών σε ορισμένους όρους, οι οποίοι θα ανταποκρίνονται σε αρχές και κανόνες που το ίδιο έχει προηγουμένως θεσπίσει, μετά από πρόταση της Επιτροπής και με τη γνώμη του ΕΚ.[144]

Η ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από το νομοθέτη στην εκτελεστική εξουσία είναι κοινή πρακτική σε εθνικό επίπεδο. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο όμως, ο λόγος που οδήγησε σε αυτήν τη διάταξη ήταν η ανάγκη προβολής και διασφάλισης των εθνικών συμφερόντων κατά τη διαδικασία θέσπισης εκτελεστικών μέτρων, τη στιγμή μάλιστα που είναι συνηθισμένο φαινόμενο οι αντιθέσεις μεταξύ κρατών-μελών να εμφανίζονται όχι τόσο κατά τη θέσπιση των βασικών νομοθετικών πράξεων όσο κατά την εξειδίκευση και εκτέλεσή τους.[145]

---

[142] Dankert P., ό.π.

[143] Comitology. Βλ. Wessels W. (1998), 'Comitology: Fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system', *Journal of Common Market Studies*, vol. 5(2), σελ. 209-234.

[144] Η εξουσία του Συμβουλίου να θέτει όρους όταν εξουσιοδοτεί την Επιτροπή είχε κριθεί νόμιμη από το ΔΕΚ (βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 17.12.1970, υπόθεση 25/70, Köster, Συλλογή 1969-71, σελ. 617) πριν προβλεφθεί από τη Συνθήκη.

[145] Χρυσομάλλης Μ. (2001), 'Οι Κοινοτικές Διαδικασίες Λήψης Αποφάσεων', στο Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), ό.π., σελ. 291. Επιπλέον, τη εν λόγω διάταξη ακολούθησε η απόφαση 87/373 του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987 για των καθορισμό των όρων άσκησης

Τα σχόλια που προκάλεσε η ΕΕΠ ποίκιλαν. Μερικοί σχολιαστές την είδαν ως ένα σημαντικό και θετικό βήμα για την Κοινότητα το οποίο θα μπορούσε να τη βγάλει από τη νωθρότητα στην οποία είχε πέσει.[146] Άλλοι πάλι, την είδαν ως ένα πισωγύρισμα, μία αποτυχία για την πρόοδο της Κοινότητας.[147] Εμείς, κρίνοντας τις αλλαγές που έφερε ή που δεν έφερε η ΕΕΠ θα λέγαμε ότι έδωσε νέα ώθηση στη διαδικασία της ολοκλήρωσης αν και προσδοκούσαμε περισσότερα από αυτήν. Η ενίσχυση της ικανότητας του Συμβουλίου Υπουργών να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία, αλλά και το γεγονός ότι δόθηκαν πρόσθετες εξουσίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν και ήταν ελάχιστες, ήταν θετικά βήματα. Από την άλλη όμως δεν καταργήθηκε, όπως θα περιμέναμε, ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου.[148]

## 1.9. Η τέταρτη διεύρυνση

Μετά από μια ανάπαυλα ορισμένων χρόνων[149] η Ευρώπη Ένωση ξαναμπήκε σε διαδικασία διεύρυνσης με νέα μέλη. Την 1η Ιανουαρίου 1995 μεγάλωσε κατά ακόμα τρία κράτη-μέλη[150] όταν εντάχθηκαν σε αυτήν η Αυστρία, η Σουηδία και η Φιλανδία. Έτσι δημιουργείται η Ένωση των 'δεκαπέντε'. Η ένταξη των νέων μελών μετέβαλε την αριθμητική σύνθεση των οργάνων.[151] Στο Συμβούλιο των 15 πλέον κρατών-μελών τα τέσσερα μεγάλα κράτη-μέλη διέθεταν από 10 ψήφους, το 11.5% δηλαδή των συνολικών ψήφων, μειώνοντας έτσι τη 'δύναμή' τους κατά 1.7%. Η Αυστρία και η Σουηδία διέθεταν από 4 ψήφους και η Φιλανδία 3. Μία απόφαση μπορούσε να ληφθεί με τουλάχιστον 169 ψήφους υπέρ, που θα προέρχονταν από 8 κράτη-μέλη και το 62% των πληθυσμού των κρατών-μελών. Η ειδική πλειοψηφία ανερχόταν σε 62 επί 87 ψήφων και η αναστέλλουσα μειοψηφία σε 26.

---

των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή. Βλ. ΕΕ L 197, 18/07/1987, σελ. 33-35.

[146] Craig P. and De Búrca G. (2003), ό.π., σελ. 21.

[147] Ό.π.

[148] Μεγάλο ενδιαφέρον έχουν οι απόψεις του Pierre Pescatore, πρώην δικαστή, καθώς και του J. Weiler. Ο πρώτος ανήκει στην κατηγορία των πεσιμιστών ενώ ο δεύτερος, παρατηρώντας την ΕΕΠ τρία χρόνια μετά την έναρξη ισχύος της, είναι περισσότερο αισιόδοξος. Βλ. Pescatore P. (1987), 'Some Critical Remarks on the Single European Act', *Common Market Law Review*, vol. 24(9): 9-18. Weiler J. (1991), 'The Transformation of Europe', 100 *Yale LJ* 2403, σελ. 2431-53.

[149] Από το 1986-1994.

[150] Η Νορβηγία, αν και είχε κάνει και αυτή αίτηση για την ένταξή της στη Ευρωπαϊκή Κοινότητα, με δημοψήφισμα που διεξήχθη οι Νορβηγοί απέρριψαν με ποσοστό 52% για δεύτερη φορά τη συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό εγχείρημα.

[151] Χριστοδουλίδης Θ, ό.π., σελ. 94.

## 1.10. Ο Συμβιβασμός των Ιωαννίνων

Ο συμβιβασμός των Ιωαννίνων πήρε την ονομασία του από μια άτυπη συνεδρίαση των Υπουργών Εξωτερικών στα Ιωάννινα της Ελλάδας, στις 29 Μαρτίου 1994. Η συνεδρίαση αυτή κατέληξε, μεταξύ άλλων, σε μία απόφαση που λήφθηκε με ειδική πλειοψηφία, το λεγόμενο Συμβιβασμό των Ιωαννίνων.[152] Ο Συμβιβασμός των Ιωαννίνων αφορά το ειδικό ζήτημα της ψήφου με ειδική πλειοψηφία: αν οι αρνητικοί ψήφοι κατά μιας απόφασης κυμαίνονται από 23 έως 25, το Συμβούλιο θα καταβάλλει 'κάθε προσπάθεια στα πλαίσια της εξουσίας του για να φθάσει εντός ευλόγου διαστήματος …σε ικανοποιητική λύση'.[153] Ο Συμβιβασμός των Ιωαννίνων επιβεβαιώθηκε μάλιστα, αργότερα, και από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ[154] ενώ η Συνθήκη της Νίκαιας τον κατήργησε.

## 1.11. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Από τις θέσεις, απόψεις και στόχους που παρουσίασαν είτε γραπτά είτε προφορικά κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τα κράτη-μέλη μπορούν να ομαδοποιηθούν και να ταξινομηθούν σύμφωνα με τον Πίνακα 1.1 σε τρεις κατηγορίες: στις χώρες υπερεθνικής απόκλισης, τις χώρες διακυβερνητικής

---

[152] O.J. 1994 C 105/1, όπως τροποποιήθηκε από Απόφαση του Συμβουλίου την 1η Ιανουαρίου 1995, O.J. 1995 C 1/1.

[153] Μέχρι τώρα μόνο μια φορά έχει γίνει επίκληση της απόφασης του Συμβουλίου της 29ης Μαρτίου 1994 σχετικά με τη λήψη απόφασης από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία (94/C 105/01), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση της 1ης Ιανουαρίου 1995 (95/C 1/01), αποκαλούμενης κοινώς "συμβιβασμός των Ιωαννίνων". Αυτό συνέβη κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου στις 24 και 25 Οκτωβρίου 1995, με την ευκαιρία της έκδοσης του κανονισμού του Συμβουλίου αριθ. 2611/95 για τη δυνατότητα χορήγησης εθνικής αντισταθμιστικής ενίσχυσης για τις απώλειες γεωργικών εισοδημάτων που προκλήθηκαν από νομισματικές διακυμάνσεις σε άλλα κράτη μέλη (ΕΕ αριθ. L 268 της 10.11.1995, σελ. 3).
Σύμφωνα με το δελτίο τύπου του Συμβουλίου αριθ. 10469/95, κατά την έκδοση του εν λόγω κανονισμού, η βρετανική αντιπροσωπεία απέσχε ενώ η ιταλική αντιπροσωπεία ψήφισε εναντίον. Κάθε ένα από τα δύο μέλη του Συμβουλίου αντιπροσωπεύει 10 ψήφους σύμφωνα με το άρθρο 148 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ.
Έτσι, κατά τη διάρκεια της συνόδου του Συμβουλίου στην οποία έγινε επίκληση της απόφασης της 29ης Μαρτίου 1995, κατέστη δυνατόν να εξευρεθεί λύση στο πρόβλημα που έθεσε το Ηνωμένο Βασίλειο. Το Συμβουλίου θεωρεί ότι, η εμπειρία αυτή αποδεικνύει ότι η απόφαση αυτή δεν εμποδίζει την ικανοποιητική λειτουργία του Συμβουλίου. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις, ΕΕ C 280, 25/09/1996, σελ. 19.

[154] Δήλωση Αριθμός 50.

απόκλισης και τις χώρες ενδιάμεσης απόκλισης.[155] Το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Πορτογαλία και η Ολλανδία ήταν οι χώρες που υποστήριξαν την υπερεθνική απόκλιση με διάφορες όμως αποκλίσεις ανάμεσά τους. Η Γερμανία, για παράδειγμα, ενώ υποστήριζε ένθερμα την περαιτέρω πολιτική ολοκλήρωση και κυρίως την αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ήταν ιδιαίτερα επιφυλακτική απέναντι στην ΟΝΕ. Η δεύτερη ομάδα περιλάμβανε τη Γαλλία, τη Βρετανία και τη Δανία ως χώρες διακυβερνητικής απόκλισης. Η Γαλλία είχε αρχικά αρνηθεί την ενίσχυση των υπερεθνικών θεσμών της Κοινότητας (Επιτροπή, Κοινοβούλιο), επιδιώκοντας την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ενώ, τέλος, η Ιρλανδία, η Αυστρία, η Σουηδία και η Φιλανδία ανήκαν στις χώρες ενδιάμεσης απόκλισης. Ύστερα από εξαιρετικές δυσκολίες, έντονες και εξαντλητικές διαπραγματεύσεις, αλλά και αμοιβαίες παραχωρήσεις όλα τα εκκρεμή ζητήματα επιλύθηκαν και συμφωνήθηκε μια νέα συνθήκη, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), η οποία υπογράφτηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992[156] και, εκτός των άλλων, επέφερε και μια σειρά θεσμικών αλλαγών.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ[157] το Συμβούλιο, από «Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» μετονομάσθηκε «Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[158] τονίζοντας έτσι τον κύριο στόχο του που δεν ήταν άλλος από το να παίξει ένα σημαντικό

---

[155] Ιωακειμίδης Π.Κ. (1993), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία - Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές. Η συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 141.

[156] Για σχολιασμό της Συνθήκης του Μάαστριχτ βλ. Corbett R. (1993), *The Treaty of Maastricht: from conception to ratification : a comprehensive reference guide*, Harlow, Longman, Δαγτόγλου Π. Δ. (1992), *Η συνθήκη της ΕΟΚ και η συνθήκη του Μάαστριχτ: η ενιαία ευρωπαϊκή πράξη*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Δαγτόγλου Π. Δ. (1993), *Βασικά στοιχεία της συνθήκης του Μάαστριχτ: μια κριτική ανάλυση*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Δαγτόγλου Π. Ι. (1994), *Η Νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας – Η Συνθήκη του Μάαστριχτ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992), *Ευρωπαϊκή Ένωση: η συνθήκη του Μάαστριχτ, Αθήνα, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Αθήνα, Ιωακειμίδης Π. Ι. (1993), Η Ευρώπη σε Αναζήτηση νέας Αρχιτεκτονικής, η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελλάδα, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, Θεμέλιο, Ιωακειμίδης Π. Ι. (1993), *Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση: θεωρία-διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές: η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο, Μιχαλάκης Ν. και Σταματοπούλου Α. (1993), *Η Ιστορία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, Από τη Ρώμη στο Μάαστριχτ – Η Συνθήκη του Μάαστριχτ*, Αθήνα, Νέα Σύνορα, Χριστοδουλίδης Θ. και Στεφάνου Κ. (επιμέλ) (1993), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ – Συνθετική Θεώρηση*, Αθήνα, Ι Σιδέρης, Wallace H., Caporaso J. A., Schampf F. W. And Moravcsik A. (1999), 'Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht, *Journal of European Public Police*, vol. 6(1), σελ. 155-179.

[157] Βλ. Laursen F. and Vanhoonacker S. (1994), *The Ratification of the Maastricht Treaty- Issues, Debates and Future Implications*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.

[158] Απόφαση Συμβουλίου 93/591/ΕΚ της 8ης Νοεμβρίου 1993 σχετικά με την ονομασία του, μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ L 281 της 16/11/1993, σελ. 18).

πολιτικό ρόλο στο θεσμικό κτίσμα της Ένωσης.[159] Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση επέφερε αλλαγές στην ιεραρχία του Συμβουλίου. Η πρώτη σχετίζεται με τις επιτροπές υποστήριξης του έργου, δηλαδή την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ).[160] Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων χωρίστηκε σε ΕΜΑ 1 και σε ΕΜΑ 2. Η ΕΜΑ 2 αποτελείται από μονίμους αντιπροσώπους σε βαθμό Πρέσβεων. Υποβοηθείται από την ομάδα Antici και ασχολείται κυρίως με τις εργασίες της Προεδρίας ως προς τη διαχείριση και το σχεδιασμό των εργασιών του Συμβουλίου. Η ΕΜΑ 1 αποτελείται από τους αναπληρωτές τους με αντικείμενο κυρίως τα θέματα των τεχνικού χαρακτήρα Συμβουλίων.[161]

Η δεύτερη αλλαγή αναφερόταν στη Γραμματεία του Συμβουλίου. Το γεγονός ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ άρχισε να απονέμει εξουσίες στο Συμβούλιο και όχι στην Επιτροπή, στους τομείς της ΚΕΠΠΑ και της ΣΔΕΥ[162] είχε σημαντικές συνέπειες στα καθήκοντα και στο ρόλο της Γενικής Γραμματείας. Τα κράτη-μέλη φοβούμενα μήπως χάσουν την εθνική τους κυριαρχία μεταβίβασαν εξουσίες στην Γραμματεία του Συμβουλίου σ'αυτούς του τομείς.[163] Έτσι, το άρθρο 151 ΣΕΚ νομιμοποίησε την ύπαρξη της Γραμματείας ως επικουρικού θεσμού του Συμβουλίου αναφέροντας ότι «Το Συμβούλιο επικουρείται από μια Γενική Γραμματεία υπό τη διεύθυνση ενός Γενικού Γραμματέα…» με διοικητικά καθήκοντα.[164] Είναι εσωτερικά χωρισμένη σε έξι Γενικές Διευθύνσεις, με 2000 άτομα προσωπικό, κυρίως μεταφραστές, συμβουλεύει την Προεδρία της Ένωσης και διατηρεί επαφές με τα άλλα κοινοτικά όργανα.[165]

Οι σημαντικές συνέπειες για το Συμβούλιο προκύπτουν και από την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας/Ένωσης με τη ρύθμιση για την ύπαρξη «ενιαίου

[159] Σκανδάμης Ν., (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4. Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 48.
[160] Βλ. Καραμπαρμπούνης Χ. (1991), 'Δομή και λειτουργία της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων', *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, σελ. 10-11.
[161] Βλ. κεφάλαιο 4.
[162] Βλ. στο ίδιο κεφάλαιο παρακάτω.
[163] Curtin D. (2008), *Executive Power of the European Union. Law, Practices and Living Constitution*, Oxford, Oxford University Press, σελ. 129.
[164] Η σύσταση της Γεν. Γραμματείας και ο ρόλος του Γεν. Γραμματέα προβλέπονταν μέχρι τότε στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου (άρθρο 17). Βλ. Συμβούλιο, *Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 1979* όπως τροποποιήθηκε στις 20 Ιουλίου 1987.
[165] Church C. and Phinnemore D., (1994), *European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the Post-Maastricht Treaties*, London, Harvester Wheatsheaf, σελ. 267.

θεσμικού πλαισίου» για την Ένωση και την ανάθεση στο Συμβούλιο[166] της ευθύνης της εξασφάλισης της συνοχής ανάμεσα στις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις και την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης. Αυτό συνεπάγεται ότι το Συμβούλιο, ως θεσμικό όργανο της Κοινότητας, είναι υπεύθυνο για τη συνολική διαμόρφωση πολιτικής τόσο για τις κοινοτικές αρμοδιότητες όσο και για την ΚΕΠΠΑ και τη ΣΔΕΥ.[167]

Επιπλέον, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη των Κοινοτικών δραστηριοτήτων γεγονός που πρόσθεσε στο Συμβούλιο νέες νομοθετικές εργασίες και αύξησε σημαντικά τη νομοθετική του παραγωγή.

Το άρθρο 148 ΣΕΚ όριζε τον τρόπο λήψης των αποφάσεων του Συμβουλίου. Το άρθρο αυτό προέβλεπε τρεις τρόπους: απλή πλειοψηφία, ομοφωνία, ή ειδική πλειοψηφία. Όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, κάθε κράτος-μέλος έχει έναν αριθμό ψήφων οι οποίες αντανακλούν το μέγεθος του πληθυσμού. Για να εγκριθεί μια απόφαση απαιτούνταν το 70% των ψήφων. Ενώ μετά τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κέρκυρα το 1994 προβλέπεται ότι στην περίπτωση λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία οι συζητήσεις θα συνεχίζονται προκειμένου να ικανοποιηθούν μερικές τουλάχιστον από τις απόψεις της μειοψηφίας.[168] Αν και με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προστέθηκαν νέες περιπτώσεις για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία αυξήθηκε συγχρόνως και ο συνολικός αριθμός των περιπτώσεων στις οποίες το Συμβούλιο θα αποφασίζει με ομοφωνία. Το γεγονός αυτό είναι αποτέλεσμα της αύξησης των αρμοδιοτήτων συμπεριλαμβανομένης της ΟΝΕ. Έτσι, στη ΣΕΚ ο αριθμός των περιπτώσεων για τις οποίες προβλέπεται η λήψη αποφάσεων με ομοφωνία φθάνει τις 104, ενώ αυτές με ειδική πλειοψηφία τις 103. Επιπλέον, σε μια προσπάθεια εκδημοκρατισμού της νομοθετικής διαδικασίας ενισχύεται η διαδικασία της συνεργασίας του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, γεγονός που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι προκαλεί μια αναδιάταξη στη θεσμική ισορροπία υπέρ του Κοινοβουλίου και σε βάρος του

[166] Και στην Επιτροπή.
[167] Ιωακειμίδης Π. Κ. (1993), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία-Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, ό.π., σελ. 342.
[168] Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) (1995), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 74.

Συμβουλίου, αφού περιορίζει την παντοδυναμία του.[169] Η διαδικασία της συναπόφασης έχει τα εξής χαρακτηριστικά: η Επιτροπή διαθέτει το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, δυνατότητα διπλής ανάγνωσης του σχεδίου, σύστημα συμφιλιώσεως, δικαίωμα του Συμβουλίου να επανέλθει επί του σχεδίου σε περίπτωση αποτυχίας της συμφιλιώσεως και τέλος εξουσία τελικής απόρριψης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.[170]

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επέφερε αξιόλογες αλλαγές στην καταστατική θέση και εξουσίες του Συμβουλίου Υπουργών. Η μόνη αλλαγή καταστατικού χαρακτήρα αφορά την τροποποίηση του άρθρου 146 ΣυνθΕΚ. Η τροποποίηση αυτή επιτρέπει σε κάθε κράτος-μέλος να αποστείλει στο Συμβούλιο εκπρόσωπο σε επίπεδο υπουργού ή αναπληρωτή του, ο οποίος δεν είναι αναγκαία και μέλος της Κυβέρνησης, αλλά είναι ωστόσο εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση.[171] Από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης αφήνεται να εννοηθεί ότι οι συμμετέχοντες δεν είναι αναγκαίο να είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, γεγονός που επιτρέπει στη Γερμανία να αντιπροσωπεύεται σε ορισμένα θέματα από τους εκπροσώπους των Länder.[172] Η ρύθμιση αυτή πραγματοποιήθηκε ύστερα από πρόταση του Βελγίου προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα σε «περιφερειακούς υπουργούς» να συμμετέχουν στο Συμβούλιο Υπουργών. Τέλος, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν κατάφερε να τροποποιήσει τις διατάξεις περί επιτροπολογίας.[173]

[169] Αναστασόπουλος Ι. Δ. (1993), 'Νέες Θεσμικές Ισορροπίες των Κοινοτικών Οργάνων μετά το Μάαστριχτ', στο Χριστοδουλίδης Θ. και Στεφάνου Κ. (επιμ.), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ: Συνθετική Θεώρηση*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης, σελ. 135-137.
[170] Ό.π., σελ. 135.
[171] Ό.π., σελ. 130.
[172] Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ., ό.π., σελ. 71.
[173] Βλ. παρακάτω 'Η Συνθήκη της Λισαβόνας'.

Πίνακας 1.1.
Οι θέσεις των κρατών-μελών στην Αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ

| Χώρες υπερεθνικής απόκλισης[174] | Χώρες διακυβερνητικής απόκλισης | Χώρες ενδιάμεσης απόκλισης |
|---|---|---|
| 1. Γερμανία<br>2. Βέλγιο<br>3. Ολλανδία<br>4. Λουξεμβούργο<br>5. Ελλάδα<br>6. Ισπανία<br>7. Ιταλία<br>8. Πορτογαλία[175] | 1. Γαλλία<br>2. Βρετανία<br>3. Δανία | 1. Ιρλανδία<br>2. Αυστρία<br>3. Σουηδία<br>4. Φινλανδία |

Ιωακειμίδης Π.Κ. (1995), *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 52.

## 1.12. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Maastricht υπήρξε η πρώτη Συνθήκη που σε διάταξή της προέβλεπε ρητά τη δυνατότητα αναθεώρησής ορισμένων διατάξεών της μετά από ορισμένη χρονική εφαρμογή της. Συγκεκριμένα, με το άρθρο Ν του τίτλου VII της ΣυνθΕΕ ανέφερε:

*«Το 1996 θα συγκληθεί διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών για να εξετάσουν σύμφωνα με τους στόχους των άρθρων Α και Β*

[174] Η ομάδα των χωρών αυτών υποστήριζε, σύμφωνα με τον Π. Κ. Ιωακειμίδη, το υπερεθνικό πρότυπο της ολοκλήρωσης σύμφωνα με το οποίο ήταν απαραίτητη η συγχώνευση, ή τουλάχιστον η προσέγγιση των «πυλώνων» στη διάρθρωση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, πρότεινε α) τη διεύρυνση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως βασική προϋπόθεση για την ενίσχυση της «νομιμοποίησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, β) την επέκταση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη διαδικασία διαμόρφωσης και άσκησης της κοινής εξωτερικής πολιτικής, γ) επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας για τη λήψη αποφάσεων στα θέματα κοινοτικής διάστασης, της ΚΕΠΠΑ, και της ΣΔΕΥ.

[175] Εμφανίστηκε αντίθετη, όπως και η Ιρλανδία, στη διεύρυνση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κύριος λόγος για αυτό ήταν το γεγονός ότι η εκπροσώπησή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν τους επέτρεπε να ασκήσουν αποτελεσματική επιρροή στην ενωσιακή διαδικασία και τους θεσμούς.

*των κοινών διατάξεων, τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης για τις οποίες προβλέπεται αναθεώρηση».*[176]

Κυρίως στόχο της διατάξεως αυτής ήταν η αναμόρφωση του θεσμικού συστήματος της Ένωσης ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης[177]. Παράλληλα την αναθεώρηση κατέστησαν αναγκαία η παθογένεια της Συνθήκης του Μάαστριχτ, οι απαιτήσεις και οι πιέσεις της ευρωπαϊκής κοινωνίας καθώς και οι πιέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ).[178]

Ο αριθμός των συνόδων του Συμβουλίου αυξήθηκε από είκοσι το 1967 -έτος από το οποίο άρχισε η αρίθμηση των συνόδων του Συμβουλίου μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης Συγχώνευσης των θεσμών- σε ογδόντα οκτώ το 1996. Η αύξηση αυτή του αριθμού τόσο των συνόδων όσο και των διαφόρων τύπων Συμβουλίων οδήγησε σε παράλληλη αύξηση των ομάδων εργασίας και των διοικητικών στελεχών που εμπλέκονται στη διαπραγμάτευση. Οδήγησε επίσης σε χαλάρωση της συνεκτικότητας, αποτελεσματικότητας και λειτουργικότητας του Συμβουλίου, με κύριο αποτέλεσμα την αδυναμία λήψης αποφάσεων. Ήδη, το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων λαμβάνεται σε επίπεδο ΕΜΑ (Coreper), ενώ ορισμένες μείζονος πολιτικής σημασίας αποφάσεις «μεταφέρονται» για λήψη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου υπήρξε ένας πρόσθετος συντελεστής που συνέβαλε στην ένταση της σύγχυσης και χαλάρωσης σε ό,τι αφορά το ρόλο του Συμβουλίου.

Η Ομάδα Προβληματισμού επεσήμανε στην έκθεσή της «τη βαθμιαία επιδείνωση τόσο της οργάνωσης όσο και των μεθόδων εργασίας του Συμβουλίου που έχουν προβλεφθεί για μικρότερο αριθμό χωρών».[179] Η Ομάδα Προβληματισμού επεσήμανε επομένως την ανάγκη βελτίωσης των εργασιών λειτουργίας του Συμβουλίου με πρακτικά μέτρα, που δε συνεπάγονται την αναθεώρηση της

[176] Ιωακειμίδης Π. Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ – Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 17.
[177] Ήδη στο διάστημα που υπήρξε μέχρι τη σύγκληση της αναθεωρητικής συνδιάσκεψης την άνοιξη του 1996, προσχώρησαν τρία νέα κράτη μέλη, η Αυστρία, η Σουηδία, και η Φιλανδία. Ενώ είχε προγραμματιστεί η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης καθώς και με την Κύπρο και τη Μάλτα.
[178] Ιωακειμίδης Π. Κ. (1995), ό.π., σελ. 12.
[179] Ιωακειμίδης Π. Κ. (1998), ό.π., σελ. 251.

Συνθήκης. Επεσήμανε, ακόμη, την ανάγκη ενίσχυσης του συντονιστικού ρόλου του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και τη θέσπιση ενδεχομένως ενός προπαρασκευαστικού Συμβουλίου που θα αποτελούσαν οι υφυπουργοί Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Πρότεινε, επίσης, την αναδιοργάνωση του ρόλου (και σύνθεση) της Προεδρίας, με τη θέσπιση «ομαδικής προεδρίας» (team presidency) αποτελούμενης από τέσσερα κράτη-μέλη, που θα ασκούσε τα καθήκοντα για ένα έτος.

Εξάλλου, έγγραφο της Γραμματείας του Συμβουλίου για «τις μεθόδους εργασίας του Συμβουλίου» υποστήριζε τη θέση για φιλόδοξη, ουσιαστική μεταρρύθμιση του Συμβουλίου και ιδιαίτερα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων. Κύρια ιδέα του εγγράφου αυτού ήταν ο διαχωρισμός του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων σε δύο διαφορετικές «συνθέσεις». Η πρώτη θα συγκροτείτο από τους υπουργούς Εξωτερικών και θα είχε ως βασική αποστολή το χειρισμό του συνόλου των θεμάτων των εξωτερικών σχέσεων και της εξωτερικής πολιτικής (ΚΕΠΠΑ). Η δεύτερη σύνθεση θα αποτελείτο από τους υπουργούς Εξωτερικών Υποθέσεων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων (θεσμικά, διαρθρωτική πολιτική, κ.α.). Το έγγραφο πρότεινε, επίσης, τη ριζική μεταρρύθμιση της «διαδικασίας προετοιμασίας των αποφάσεων» με την αντικατάσταση της ΕΜΑ με εβδομαδιαίες συναντήσεις των υφυπουργών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων στις Βρυξέλλες.

Όλες οι προτάσεις τέθηκαν για εξέταση στη ΔΔ[180] από την Ιταλική Προεδρία, εκτός από την πρόταση για τη θέσπιση «ομαδικής προεδρίας». Η πρόταση αυτή συνάντησε την αντίθεση του συνόλου σχεδόν των κρατών-μελών, και ιδιαίτερα των μικρότερων κρατών, τα οποία θεώρησαν ότι κινδυνεύει η θεσμική θέση τους στο Συμβούλιο. Συνεπώς, η προσπάθεια αναδιάρθρωσης της Προεδρίας εγκαταλείφθηκε.

Σχετικά γρήγορα εγκαταλείφθηκαν και οι υπόλοιπες προτάσεις για την αναδιάρθρωση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων. Οι φόβοι ανατροπής θεσμικών ισορροπιών και διακρατικών σχέσεων οδήγησαν ουσιαστικά στην

[180] Βλ. Περράκης Σ. (1998), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε μετεξέλιξη. Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

αποδοχή του δυσλειτουργικού θεσμικού status quo σε ό,τι αφορά το Συμβούλιο της Ένωσης.

Για την αντιμετώπιση λοιπόν όλων των παραπάνω προβλημάτων τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέγραψαν στις 2 Οκτωβρίου 1997 τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1 Μαΐου μετά από επιτυχείς διαδικασίες επικυρώσεων, που σε μερικά κράτη μέλη ολοκληρώθηκα με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος ή/και συνταγματικών αναθεωρήσεων.

Οι θεσμικές όμως αλλαγές που επιφέρει η Συνθήκη του Άμστερνταμ είναι περιορισμένες απογοητεύοντας εκείνους που επιθυμούσαν τη θέσπιση ρυθμίσεων για τη λήψη αποφάσεων καθώς και τη θέσπιση θεσμικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο της προετοιμασίας της διεύρυνσης. Οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν είναι οι ακόλουθες:

1. Αυξήθηκαν οι διατάξεις που προέβλεπαν τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο,[181] όχι όμως στο βαθμό που αναμενόταν, λόγω της απροσδόκητα επιφυλακτικής στάσης του Καγκελάριου Κολ στο θέμα αυτό και των αντιρρήσεων που προέβαλαν ορισμένες κυβερνήσεις σχετικά με συγκεκριμένες προτεινόμενες επεκτάσεις. Η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, σε 14 νέους τομείς, με τον παραμερισμό της διαδικασία της ομόφωνης λήψης αποφάσεων θεωρήθηκε ευρύτατα ως βασικό μέσο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Την άποψη αυτή είχαν μάλιστα υιοθετήσει και τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία.[182]
2. Ενισχύθηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την ενοποίηση της διαδικασίας της συναπόφασης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται «συν-νομοθέτης» με το Συμβούλιο.
3. Πραγματοποιήθηκαν μερικές αλλαγές στη ΣΕΚ σχετικά με τον διορισμό του Προέδρου και των λοιπών μελών της Επιτροπής και ενισχύθηκε η θέση του Προέδρου.

[181] Moravcsik A. and Nikolaïdis K. (1999), 'Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions', *Journal of Common Market Studies*, vol. 37(1): 77.
[182] Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή.

4. Σύμφωνα με το άρθρο 205, παράγραφος 3, ΣΕΚ οι αποχές δεν αποτελούν εμπόδιο για την έγκριση των αποφάσεων του Συμβουλίου για τις οποίες απαιτείται ομοφωνία.[183]

5. Επιδιώκοντας την υπέρβαση των περιορισμών που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ εξαιτίας του κανόνα της ομοφωνίας, η Συνθήκη του Άμστερνταμ θέσπισε το μέσο της 'εποικοδομητικής αποχής' ή 'θετικής αποχής' με άρθρο 23, παράγραφος 1, ΣΕΕ,[184] ως μέτρο για μεγαλύτερη ευελιξία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όταν ένα κράτος-μέλος απέχει από μια ψηφοφορία, δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση αλλά δέχεται ότι η απόφαση είναι δεσμευτική για την Ένωση. Η απόφαση δεν είναι δυνατό να ληφθεί εάν οι εποικοδομητικές αποχές αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το ένα τρίτο των σταθμισμένων ψήφων. Το εν λόγω μέτρο θεωρήθηκε απαραίτητο για να μην εμποδίζονται οι λειτουργίες της ΚΕΠΠΑ από το βέτο ενός ή περισσοτέρων κρατών-μελών και να επιτυγχάνεται έτσι μια περισσότερο αποτελεσματική διεθνής παρουσία της Ένωσης.[185]

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ[186] χαρακτηρίστηκε ως ένα ατελές καταστατικό κείμενο το οποίο απέτυχε να απαντήσει στις νέες προκλήσεις και δεδομένα τις Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τα ισχυρότερα «ελλείμματα» της Συνθήκης αποτυπώνονται στο τομέα της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις χώρες της

---

[183] Η εν λόγω διάταξη, όπως θα δούμε και παρακάτω, διατηρείται ακόμα και σήμερα με το άρθρο 238, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ.

[184] Συγκεκριμένα το άρθρο 23, παράγραφος 1, ΣΕΕ, αναφέρει: 'Οι αποφάσεις δυνάμει του παρόντος Τίτλου λαμβάνονται ομοφώνως από το Συμβούλιο. Οι αποχές μελών τα οποία είναι ή αντιπροσωπεύονται δεν εμποδίζουν τη θέσπιση αυτών των αποφάσεων.
Σε περίπτωση αποχής κατά την διεξαγωγή ψηφοφορίας, ένα μέλος του Συμβουλίου δύναται να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση, σύμφωνα με το παρόν εδάφιο. Σ' αυτήν την περίπτωση δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση, αλλά αποδέχεται ότι η απόφαση δεσμεύει την Ένωση. Εκφράζοντας πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, το εν λόγω κράτος μέλος απέχει από οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει τη δράση της Ένωσης που βασίζεται σ' αυτήν την απόφαση, ενώ τα άλλα κράτη μέλη σέβονται τη θέση του. Εάν τα μέλη του Συμβουλίου που συνόδευσαν την αποχή τους με τέτοια δήλωση αντιπροσωπεύουν πλέον του ενός τρίτου των ψήφων που σταθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 205 παράγραφος 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, απόφαση δεν υιοθετείται.'
Όπως θα δούμε και παρακάτω η εν λόγω ρύθμιση διατηρείται και στη Συνθήκη της Λισαβόνας με το άρθρο 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ/Λ.

[185] Arnull A. and Wincott D. (eds) (2002), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, σελ. 47-48.

[186] Για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ βλ. επιπλέον: Δαγτόγλου Π. Δ. (1999), *Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Μια κριτική ανάλυση*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Duff A. (1997), *The treaaty of Amsterdam: text and commentary*, London, Federal Trust, Καζάκος Π. (1996), *Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης, Κούσης Π. (1999), *Οι θεσμικές διευθετήσεις της Συνθήκης του ΄΄Αμστερνταμ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Κούσης Π. (2000), *Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα,

Ανατολικής Ευρώπης και στην αδυναμία της ΔΔ να διαμορφώσει το θεσμικό σύστημα της Ένωσης.

Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις μετατέθηκαν για την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη. Έτσι, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προδιέγραψε, με τη σειρά της, τη δυνατότητα αναθεώρησης της με σκοπό την αναμόρφωση του θεσμικού συστήματος της Ένωσης ενόψει της προσχώρησης του πρώτου ομίλου κρατών. Η Συνθήκη προέκυψε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000 και η σχετική συνθήκη υπογράφηκε στις 27 Φεβρουαρίου 2001.

## 1.13. Η πέμπτη και έκτη διεύρυνση

Μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, στις 12-13 Δεκεμβρίου 2002 και την υπογραφή της Συνθήκης Διεύρυνσης, στην Αθήνα στις 16 Απριλίου 2003, η Ένωση διευρύνθηκε για άλλη μια φορά με την προσχώρηση από την 1η Μαΐου 2004, της Κύπρου, της Μάλτας, της Πολωνίας, Ουγγαρίας, Τσεχίας, Σλοβακίας, Σλοβενίας, Λιθουανίας, Λετονίας και Εσθονίας.[187] Ενώ λίγα χρόνια αργότερα (το 2007) με την προσχώρηση της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας δημιουργείται η Ευρώπη των 27 κρατών μελών.

Οι διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι άμεσα συνυφασμένες με το Συμβούλιο αφού μετά από κάθε διεύρυνση ήταν απαραίτητη η αναδιαμόρφωση του. Αύξηση των κρατών-μελών αυτόματα σημαίνει και αύξηση των μελών του Συμβουλίου.

Εξετάζοντας τη κατανομή ψήφων βάσει των κυμάτων διεύρυνσης, σύμφωνα με τους Πίνακες 1.2[188] και 1.3, οι οποίοι παρέχουν μια συνοπτική εικόνα της εξέλιξης του συστήματος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, θα δούμε ότι με τις διευρύνσεις των Ε.Κ. και της Ε.Ε. η 'δύναμη' των μεγαλύτερων πληθυσμιακά κρατών-μελών σταδιακά μειώνεται. Για παράδειγμα στην Ε.Κ. των έξι κρατών-μελών η Γερμανία,

[187] Κανελλόπουλος Π. Ι. (2003), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 4η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 8.

[188] Στον Πίνακα 1.2, η πρώτη στήλη δείχνει τους ψήφους των κρατών-μελών στο Συμβούλιο. Η δεύτερη το ποσοστό των ψήφων αυτών επί τοις %, ενώ η τρίτη δείχνει το ποσοστό του πληθυσμού τους επί τοις %.

η Γαλλία και η Ιταλία διέθεταν το 23.5% των ψήφων η καθεμία. Στην Ε.Κ. των εννέα κρατών-μελών η δύναμή τους έπεσε στο 17.2%. Στην Κοινότητα των δεκαπέντε το ποσοστό αυτό, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, έφθασε στο 11.5%, ενώ στην Ε.Ε. των 27 πλέον κρατών-μελών το ποσοστό αυτό έπεσε στο 8.4%. Γίνεται αντιληπτό ότι οι μεγαλύτερες πληθυσμιακά χώρες διέθεταν λιγότερες ψήφους αναλογικά με τον πληθυσμού τους για να εξασφαλιστεί η επαρκής αντιπροσώπευση των μικρότερων χωρών. Όμως, το όριο της ειδικής πλειοψηφίας ήταν πολλή υψηλό για να προστατεύονται οι μεγαλύτερες χώρες. Αυτό σήμαινε, στην ΕΕ των 15, ότι κάθε απόφαση για να παρθεί θα έπρεπε να υποστηριχθεί τουλάχιστον από δύο από τις τέσσερις μεγάλες χώρες (Γερμανία, Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία και Ιταλία). Επομένως, οι χώρες αυτές διέθεταν μία αξιοσημείωτη ικανότητα στο να εμποδίζουν μια πρόταση που τίθεται σε ψηφοφορία στο Συμβούλιο. Στην ΕΕ των 27 όμως δεν είναι πλέον δυνατόν για τις τρεις από τις τέσσερις μεγαλύτερες χώρες να εμποδίσουν μία απόφαση.

Πίνακας 1.2. Ειδική Πλειοψηφία - Διευρύνσεις

| Κράτος-μέλος | 1958-72 | | | 1973-1980 | | | 1981-1985 | | | 1986-94 | | | 1995-2004 | | | Πληθυσμ. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ψήφοι | % | Πληθ. % | Ψήφοι | % | Πληθ. % | Ψήφοι | % | Πληθ. % | Ψήφοι | % | Πληθ. % | Ψήφοι | % | Πληθ. % | Εκατομ. |
| Γερμανία | 4 | 23.5 | 32.2 | 10 | 17.2 | 24.2 | 10 | 15.9 | 22.8 | 10 | 13.2 | 18.9 | 10 | 11.5 | 21.9 | 82.0 |
| Μεγάλη Βρετανία | - | - | - | 10 | 17.2 | 21.8 | 10 | 15.9 | 20.5 | 10 | 13.2 | 17.6 | 10 | 11.5 | 15.8 | 59.2 |
| Γαλλία | 4 | 23.5 | 26.6 | 10 | 17.2 | 20.3 | 10 | 15.9 | 20.0 | 10 | 13.2 | 17.2 | 10 | 11.5 | 15.7 | 59.0 |
| Ιταλία | 4 | 23.5 | 29.1 | 10 | 17.2 | 21.4 | 10 | 15.9 | 20.9 | 10 | 13.2 | 17.6 | 10 | 11.5 | 15.3 | 57.6 |
| Ισπανία | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 8 | 10.5 | 12.0 | 8 | 9.2 | 10.5 | 39.4 |
| Ολλανδία | 2 | 11.8 | 6.6 | 5 | 8.6 | 5.2 | 5 | 7.9 | 5.3 | 5 | 6.6 | 4.5 | 5 | 5.7 | 4.2 | 15.8 |
| Ελλάδα | - | - | - | - | - | - | 5 | 7.9 | 3.6 | 5 | 6.6 | 3.1 | 5 | 5.7 | 2.8 | 10.5 |
| Βέλγιο | 2 | 11.8 | 5.4 | 5 | 8.6 | 3.8 | 5 | 7.9 | 3.6 | 5 | 6.6 | 3.1 | 5 | 5.7 | 2.7 | 10.2 |
| Πορτογαλία | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 5 | 6.6 | 3.1 | 5 | 5.7 | 2.7 | 10.0 |
| Σουηδία | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 4.6 | 2.4 | 8.9 |
| Αυστρία | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 4.6 | 2.2 | 8.1 |
| Δανία | - | - | - | 3 | 5.2 | 2 | 3 | 4.8 | 1.9 | 3 | 3.9 | 1.6 | 3 | 3.4 | 1.4 | 5.3 |
| Φιλανδία | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 | 3.4 | 1.4 | 5.2 |
| Ιρλανδία | - | - | - | 3 | 5.2 | 1.2 | 3 | 4.8 | 1.3 | 3 | 3.9 | 1.1 | 3 | 3.4 | 1.0 | 3.7 |
| Λουξεμβούργο | 1 | 5.9 | 0.2 | 2 | 3.4 | 0.1 | 2 | 3.2 | 0.1 | 2 | 2.6 | 0.1 | 2 | 2.3 | 0.1 | 0.4 |
| Σύνολο | 17 | 100 | 100 | 58 | 100 | 100 | 63 | 100 | 100 | 76 | 100 | 100 | 87 | 100 | 100 | 375.3 |
| Όριο ειδικής Πλειοψηφάς | 12 | 70.6 | | 41 | 70.7 | | 45 | 71.4 | | 54 | 71.1 | | 62 | 71.3 | | |

Πίνακας 1.3. Έκτη διεύρυνση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση των 27.

| Κράτος-μέλος | Ψήφοι στο Συμβούλιο | Ψήφοι % |
|---|---|---|
| Γερμανία | 29 | 8.4 |
| Μεγάλη Βρετανία | 29 | 8.4 |
| Γαλλία | 29 | 8.4 |
| Ιταλία | 29 | 8.4 |
| Ισπανία | 27 | 7.8 |
| Πολωνία | 27 | 7.8 |
| Ρουμανία | 14 | 4.1 |
| Ολλανδία | 13 | 3.8 |
| Ελλάδα | 12 | 3.5 |
| Τσεχική Δημοκρατία | 12 | 3.5 |
| Βέλγιο | 12 | 3.5 |
| Ουγγαρία | 12 | 3.5 |
| Πορτογαλία | 12 | 3.5 |
| Σουηδία | 10 | 2.9 |
| Βουλγαρία | 10 | 2.9 |
| Αυστρία | 10 | 2.9 |
| Σλοβακία | 7 | 2.0 |
| Δανία | 7 | 2.0 |
| Φιλανδία | 7 | 2.0 |
| Ιρλανδία | 7 | 2.0 |
| Λιθουανία | 7 | 2.0 |
| Λετονία | 4 | 1.2 |
| Σλοβενία | 4 | 1.2 |
| Εσθονία | 4 | 1.2 |
| Κύπρος | 4 | 1.2 |
| Λουξεμβούργο | 4 | 1.2 |
| Μάλτα | 3 | 0.9 |
| Σύνολο | 345 | 100 |

Αν και πολλοί σχολιαστές είχαν προβλέψει ότι η αύξηση αυτή των κρατών-μελών θα οδηγούσε στο μπλοκάρισμα των αποφάσεων του Συμβουλίου, το εν λόγω μπλοκάρισμα δεν συνέβει.[189]

## 1.14. Η Συνθήκη της Νίκαιας

Κύριο χαρακτηριστικό της διακυβερνητικής Διάσκεψης[190] που οδήγησε στη Συνθήκη της Νίκαιας ήταν η αποφασιστικότητα που έδειξαν τα μεγάλα κράτη-μέλη της ΕΕ να προστατεύσουν τη θέση τους στο Συμβούλιο, καθώς η διεύρυνση θα έφερνε σε αυτό πολλά νέα μικρά κράτη. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάσθηκαν διάφορες εναλλακτικές λύσεις και τελικά συμφωνήθηκε το σύστημα λήψης αποφάσεων με τριπλή πλειοψηφία. Οι κύριες θεσμικές μεταρρυθμίσεις ήταν οι εξής: α) επανασταθμίζονται οι ψήφοι του Συμβουλίου, β) επαναπροσδιορίζεται ο αριθμός των εκλεγομένων αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά χώρα, γ) ορίζεται η σύνθεση της Επιτροπής εικοσαμελής με δυνατότητα τροποποίησής της ύστερα από ομοφωνία του Συμβουλίου, δ) τέλος, το Δικαστήριο αναμορφώθηκε για να μπορέσει να ανταποκριθεί στον αναμενόμενο αυξημένο φόρτο δικαστικού έργου.

Ας εξετάσουμε όμως στο σημείο αυτό τις σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Νίκαιας στο Συμβούλιο Υπουργών. Η Συνθήκη της Νίκαιας επέκτεινε την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας σε 35 επιπλέον άρθρα. Τα άρθρα αυτά είναι τα εξής:

1. Άρθρο 23 ΣΕΕ - Διορισμός των ειδικών αντιπροσώπων ΚΕΠΠΑ

[189] Best E., Christiansen T., Settembri P. (eds.) (2008), *The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*, Cheltenham, Edward Elgar, Dehousse R., Deloche-Gaudez F., Duhamel O. (dir.) (2006), *Elargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, Hagemann S., De Clerck-Sachsse J. (2007), Old Rules, New Games : Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Elargement, *CEPS, Special Report*, Brussels, Wallace H. (2007), Adapting to Enlargement of the European Union: institutional practice since May 2004, *TEPSA publication*, διαθέσιμο στο: http://www.tepsa.be/publications.asp.

[190] Για περισσότερες πληροφορίες για την Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας βλ. Tsatsos D., (2000), 'Die Europäische Unionsgrundordnung im Schatten ber Effektivitätsdiskussion', *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)*, σελ. 517.

2. Άρθρο 24 ΣΕΕ – Σύναψη διεθνών συμφωνιών στους τομείς ΚΕΠΠΑ/ΔΕΥ, όπου απαιτείται ειδική πλειοψηφία για τη λήψη εσωτερικών αποφάσεων ή μέτρων
3. Άρθρο 13 ΣΕΚ – Μέτρα κατά των διακρίσεων
4. Άρθρο 18 ΣΕΚ – Διατάξεις σχετικά με τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν στο έδαφος των κρατών-μελών
5. Άρθρο 67 ΣΕΚ – Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.
6. Άρθρο 100 ΣΕΚ – Κοινοτική χρηματοδοτική ενίσχυση, υπό ορισμένους όρους, σε κράτος-μέλος που αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες ή διατρέχει κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες οφειλόμενες σε έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του.
7. Άρθρο 111 ΣΕΚ – Εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε διεθνές επίπεδο στον τομέα της ΟΝΕ
8. Άρθρο 123 ΣΕΚ – Λοιπά μέτρα αναγκαία για την ταχεία εισαγωγή του Ευρώ
9. Άρθρο 133 ΣΕΚ – Κοινή εμπορική πολιτική
10. Άρθρο 137 ΣΕΚ – Κοινωνικές διατάξεις
11. Άρθρο 157 ΣΕΚ – Μέτρα υποστήριξης της δράσης των κρατών-μελών στο βιομηχανικό τομέα
12. Άρθρο 159 ΣΕΚ – Ειδικές δράσεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή πέρα από τα πλαίσια των διαρθρωτικών ταμείων
13. Άρθρο 161 ΣΕΚ – Κανόνες που εφαρμόζονται στα διαρθρωτικά ταμεία και το ταμείο συνοχής
14. Άρθρο 175 ΣΕΚ – Διατάξεις σχετικά με το περιβάλλον
15. Άρθρο $181^{A}$ ΣΕΚ – Οικονομική, χρηματοοικονομική και τεχνική συνεργασία με τρίτες χώρες
16. Άρθρο 190 ΣΕΚ – Έγκριση του καθεστώτος των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
17. Άρθρο 191 ΣΕΚ – Πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο
18. Άρθρο 207 ΣΕΚ – Διορισμός του Γενικού Γραμματέα και του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου
19. Άρθρο 214 ΣΕΚ – Διατάξεις σχετικά με την τοποθέτηση του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής

20. Άρθρο 215 ΣΕΚ – Διατάξεις σχετικά με τον Πρόεδρο και τα μέλη της Επιτροπής
21. Άρθρο 223 ΣΕΚ – Υιοθέτηση του εσωτερικού κανονισμού του Δικαστηρίου
22. Άρθρο 224 ΣΕΚ – Υιοθέτηση του εσωτερικού κανονισμού του Πρωτοδικείου
23. Άρθρο 247 ΣΕΚ – Ελεγκτικό Συνέδριο-διορισμός μελών
24. Άρθρο 248 ΣΕΚ – Υιοθέτηση του εσωτερικού κανονισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου
25. Άρθρο 259 ΣΕΚ – ΟΚΕ- διορισμός μελών
26. Άρθρο 263 ΣΕΚ – ΕΠΕ- διορισμός μελών
27. Άρθρο 279 ΣΕΚ – Δημοσιονομικοί κανονισμοί και καθορισμός των κανόνων και των ευθυνών των δημοσιονομικών ελεγκτών, των διατακτών και των υπολόγων.

Η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη αποφάσεων κρίθηκε αναγκαία λόγω της επικείμενης τότε διεύρυνσης των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα έπρεπε να είναι αποτελεσματική και κατανοητή.[191] Σίγουρα σε μια Ευρώπη των 27 μελών θα ήταν πολύ πιο δύσκολο να λαμβάνονται αποφάσεις με ομοφωνία. 27 διαφορετικά κράτη-μέλη, το καθένα από τα οποία έχει το δικαίωμα του veto, αυξάνει το κίνδυνο της παράλυσης. Και επειδή σαφώς η Ευρωπαϊκή Ένωση που επιθυμούμαι είναι μια Ευρωπαϊκή Ένωση που θα εξελίσσεται, θα λαμβάνει αποφάσεις γρήγορα και εγκαίρως για το λόγω αυτό επεκτάθηκαν οι τομείς λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Βέβαια, οι διαφοροποιήσεις των κρατών-μελών στο θέμα αυτό ήταν έντονες, καθώς και πάλι αναφάνηκαν τα εθνικά συμφέροντα και η προάσπιση αυτών. Η ομάδα των κρατών-μελών, Μ. Βρετανία-Δανία-Σουηδία, που αντιτίθεται σε ότι ωθεί την Ε.Ε. προς μια πολιτική ένωση μπορούσε να αποδεχτεί μόνο περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας, στις οποίες δε συμπεριλαμβάνονταν σημαντικοί τομείς, όπως αυτός της κοινωνικής πολιτικής. Τα άλλα κράτη-μέλη εμφανίστηκαν με μικρές διαφοροποιήσεις, πρόθυμα να αποδεχτούν την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στο σύνολο σχεδόν των περιπτώσεων που προτάθηκαν.

Ο Π. Κ. Ιωακειμίδης ταξινομεί τα δεκαπέντε κράτη-μέλη σε τρεις βασικές ομάδες με βάση τις κεντρικές τους θέσεις όσον αφορά την επέκταση της ειδικής

[191] Rehn O. (2006), *Enlargement Package, press speaking points*, Press Release, Speech/06/663, European Commission, Brussels, 8.11.06.

πλειοψηφίας, μολονότι υπάρχουν έντονες διαφοροποιήσεις στα πλαίσια κάθε ομάδας:

α) Η ομάδα με υψηλή υποστήριξη στο στόχο της επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας. Η ομάδα αυτή περιελάμβανε: το Βέλγιο, την Ιταλία, την Ελλάδα, τη Γερμανία, την Ολλανδία, την Πορτογαλία, τη Φιλανδία και την Αυστρία. Φυσικά, όλες αυτές οι χώρες διατύπωσαν κάποιες επιμέρους επιφυλάξεις για συγκεκριμένα άρθρα. Για παράδειγμα, η Αυστρία και η Ελλάδα είχαν κάποιες ενστάσεις για το καθεστώς μεταφορών. Επιπλέον, ορισμένες χώρες είχαν επιμέρους επιδιώξεις για την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, όπως για παράδειγμα η Φιλανδία για το άρθρο 133.[192]

β) Η ομάδα με σχετικά μετριοπαθή υποστήριξη στο στόχο της επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας. Η ομάδα αυτή περιελάμβανε τέσσερα κράτη μέλη: τη Γαλλία, την Ισπανία, την Ιρλανδία και το Λουξεμβούργο.[193]

γ) Η ομάδα με γενικά χαμηλή υποστήριξη ή και πλήρη αντίθεση στην επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας. Η ομάδα αυτή περιελάμβανε τρία κράτη μέλη: τη Βρετανία, τη Σουηδία και τη Δανία. Η Βρετανία διατύπωσε την ισχυρότερη αντίθεση στην επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας ιδιαίτερα στους τομείς της φορολογίας[194] και της κοινωνικής πολιτικής.[195] Η Δανία διατηρούσε έντονα ισχυρές επιφυλάξεις στην επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στο άρθρο 42. Η Σουηδία πρόβαλε επίσης ισχυρή αντίθεση στη θέσπιση της ειδικής πλειοψηφίας σε κρίσιμα άρθρα. Θα πρέπει ωστόσο να αναφέρουμε ότι, παρά τη γενική αυτή αντίθεση, τα τέσσερα αυτά κράτη μέλη υποστήριξαν έντονα στην επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας σε ορισμένες άλλες περιπτώσεις[196]. [197]

Τελικά, επεκτάθηκε η ειδική πλειοψηφία και σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας το 80% των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία. Η επέκταση όμως αυτή δεν αφορά τους βασικούς τομείς της Ε.Ε. αφού παρέμειναν στον κανόνα της ομοφωνία οι διατάξεις σχετικά με την πολιτική

[192] Ιωακειμίδης Π. Κ. (2001), *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 73.
[193] Ό.π.
[194] Άρθρο 93.
[195] Άρθρο 42.
[196] π.χ. Η Μεγάλη Βρετανία για το άρθρο 133 περί εμπορικής πολιτικής.
[197] Ιωακειμίδης Π. Κ. (2001), Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης, ό.π., σελ. 73.

προστασίας του περιβάλλοντος, με τη φορολογική εναρμόνιση και την κοινωνική πολιτική. Εντοπίζεται επομένως ένα βασικό έλλειμμα το οποίο οφείλεται στη φιλοσοφία και στην πολιτική των κρατών-μελών για το μέλλον της Ευρώπης. Τα κράτη-μέλη, ή τουλάχιστον κάποια από αυτά, επέδειξαν εξαιρετική φειδώ στη μεταφορά κάποιων εθνικών εξουσιών σε υπερεθνικά κέντρα. Το έλλειμμα αυτό αποδοκιμάζεται έντονα και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ψήφισμά του σχετικά με τη Συνθήκη της Νίκαιας.[198]

Ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ρομάνο Πρόντι, σημείωσε ότι η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας σε 27 διατάξεις ήταν ποσοτικά αλλά όχι ποιοτικά σημαντική. Σε ομιλία του, στις 21 Δεκεμβρίου 2000 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, χαρακτήρισε αυτή τη διάσταση της Συνθήκης ως απογοητευτική:

> *"Ελάχιστη ή και καθόλου πρόοδος σημειώθηκε για τη συνεκτικότητα, το φορολογικό κανονισμό και τη κοινωνική νομοθεσία, όλες οι ευαίσθητες περιοχές στις οποίες η Διάσκεψη ήρθε αντιμέτωπη με την αδιαλλαξία μερικών κρατών-μελών. Αυτό είναι κάτι το οποίο με απογοητεύει, όχι μόνο εξαιτίας των σύντομων συνεπειών, αλλά επειδή η στάση πίσω από αυτό δείχνει μία έλλειψη ευθύτητας και κατανόησης."*[199]

Η ανεπάρκεια των μέτρων που πάρθηκαν με τη Συνθήκη της Νίκαιας όσον αφορά το σύστημα λήψης αποφάσεων σε μια διευρυμένη Ευρώπη φαίνεται και από την ποσότητα των νόμων που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο μετά τη διεύρυνση. Μέσα σε σχεδόν 30 μήνες, από το Δεκέμβριο του 2001 έως τον Απρίλιο του 2004 το Συμβούλιο υιοθέτησε στο σύνολο 474 νόμους. Ένας μεγάλος αριθμός από τους οποίους, οι 139, ψηφίστηκαν τους τελευταίους μήνες πριν την διεύρυνση ακριβώς λόγω της επικείμενης διεύρυνσης, πριν τα καινούργια κράτη-μέλη έχουν δικαίωμα ψήφου. Αντιθέτως, την περίοδο μετά τη διεύρυνση, από το Μάιο του 2004 έως τον Οκτώβριο του 2006 παρατηρήθηκε μία μείωση στην ποσότητα των νομοθεσιών που ψηφίστηκαν: 328 προτάσεις ψηφίστηκαν αυτή την περίοδο 29 από τις οποίες ήταν παλιοί νόμοι οι οποίοι χρειάζονταν επανεισήγηση για να υιοθετηθούν και από τα

[198] Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2001/2002 (INI).
[199] Baldwin R. E., Berglöf E., Giavazzi F., Widgrén M. (2001), 'Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified? Monitoring European Integration 11', *Centre for Economic Policy Research*, June, UK, http://www.cepr.org, σελ. 11.

νέα κράτη-μέλη και να προσαρμοστούν στη διευρυμένη Ευρώπη. Υπάρχει δηλαδή μία μείωση στον αριθμού των νομοθεσιών κατά 146, ποσοστό 31%.[200]

*Η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο*

Η κατανομή των ψήφων στο Συμβούλιο αποτέλεσε και αποτελεί το δυσκολότερο θέμα διαπραγμάτευσης. Και αυτό γιατί η κατανομή των ψήφων στο Συμβούλιο της Ένωσης για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία συνιστά παράμετρο που εκφράζει την κατανομή πολιτικής δύναμης, τόσο σε διαπραγματευτικό όσο και σε συμβολικό επίπεδο.[201] Εκφράζει επίσης βασικές ισορροπίες διακρατικού χαρακτήρα ανάμεσα στα μικρότερα και τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη, και επομένως τις δυνατότητες σχηματισμού διαπραγματευτικών συνασπισμών για τη λήψη ή την αποτροπή πλειοψηφικών αποφάσεων[202].[203] Η κατανομή των ψήφων συνιστά επομένως το θέμα που αφορά άμεσα την έννοια της κρατικής κυριαρχίας και της κατανομής πολιτικής εξουσίας ανάμεσα στα κράτη-μέλη στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, η Συνθήκη της Νίκαιας καλούνταν να προετοιμάσει τα θεσμικά τα όργανα για να ανταποκριθούν στις άμεσες λειτουργικές ανάγκες που θα δημιουργούσε η διευρυμένη Ευρώπη. Ήταν επομένως αναπόφευκτο, το θέμα αυτό να αποτελέσει εξαιρετικά δύσκολο αντικείμενο στη διαπραγματευτική διαδικασία της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΔ) πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας.[204]

Η διαπραγματευτική δυσκολία προσέλαβε εξαρχής πρόσθετες περίπλοκες διαστάσεις λόγω της μείωσης του αριθμού των Επιτρόπων και ιδιαίτερα στην απώλεια της δυνατότητας τοποθέτησης δεύτερου Επιτρόπου από τα πέντε μεγαλύτερα κράτη-μέλη. Οι πέντε μεγαλύτερες χώρες θεώρησαν ως προϋπόθεση

[200] Hagemann, S. and Clerk-Sachsse D. J. (2007), 'Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts', *CEPS Policy Brief* No.119, CEPS, Brussels, January, σελ.2.
[201] Peterson J. and Bomberg (1999), *Decision-making in the European Union*, New York, St. Martin's Press.
[202] Αναστέλλουσα μειοψηφία – blocking minority.
[203] Moberg A. (1998), 'The Voting System in the Council of the European Union. The Balance between Large and Small Countries', *Scandinavian Political Studies*, vol. 21(4): 347-365.
[204] Βλ. Κοτζιάς Ν., 'Νίκαια: Τροποποίηση στη δομική ισχύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αλλαγές στη στάθμιση των ψήφων και η ιεράρχιση μέσω της "καλής συνάρτησης" των κρατών μελών', στο Νταλής Σ., (2001), *Από το Άμστερνταμ στη Νίκαια. Η Ευρώπη και η Ελλάδα στη νέα εποχή*, Αθήνα, Κριτική, σελ. 227-235.

για την εγκατάλειψη του δεύτερου Επιτρόπου την επαναστάθμιση των ψήφων με τη βελτίωση της σχετικής τους θέσης σε αριθμό ψήφων.

Η κατανομή των ψήφων όπως ίσχυε από τη δημιουργία της Ε.Κ., αν και είχε προσαρμοστεί μετά από διαδοχικές διευρύνσεις της Ένωσης, ευνοούσε τα μικρότερα κράτη-μέλη, αφού είχαν αναλογικά περισσότερες ψήφους σε σχέση με τον πληθυσμό τους[205] (βλ. Πίνακα 1.2 και 1.4). Η αναλογική αυτή υπεροχή των μικρότερων χωρών σε αριθμό ψήφων αποτέλεσε «συνειδητή ρύθμιση» του πολιτικού συστήματος της Ένωσης για τη διασφάλιση των βασικών διακρατικών ισορροπιών και την αποφυγή ανάδειξης των μεγαλύτερων καρτών-μελών σε ηγεμονική θέση στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της Ένωσης.[206]

Από τη μια λοιπόν η «αποζημίωση» των μεγαλύτερων κρατών-μελών και από τη άλλη νέα διεύρυνση της Ε.Ε. με τις δώδεκα χώρες κατέστησαν το έργο της διακυβερνητικής διάσκεψης αρκετά δύσκολο. Από τις δώδεκα αυτές χώρες, μόνο μία, η Πολωνία, με πληθυσμό 38,6 εκατ. ανήκει στην κατηγορία των «μεγαλύτερων» κρατών-μελών, όπου σύμφωνα με τότε ισχύουσα κατανομή θα είχε 8 ψήφους, όπως και η Ισπανία. Οι υπόλοιπες έντεκα υποψήφιες χώρες, με αμφίβολη ίσως την περίπτωση της Ρουμανίας, ανήκουν στην κατηγορία των σχετικά «μικρότερων» κρατών αφού ο πληθυσμό τους που κυμαίνεται από 379.000 (Μάλτα) μέχρι 10,2 εκατ. (Τσεχία). Έτσι, σύμφωνα με το τότε σύστημα κατανομής ψήφων οι χώρες αυτές θα είχαν ψήφους που θα κυμαίνονταν από 5 μέχρι 2, Ενώ η Ρουμανία με πληθυσμό 22,4 εκατ. θα είχε 6 ψήφους. Αυτό θα σήμαινε ότι, εάν εφαρμοζόταν το τότε σύστημα κατανομής ψήφων στη διευρυμένη Ένωση των είκοσι επτά κρατών-μελών, οι δώδεκα νέες χώρες με συνολικό πληθυσμό 105.856 εκατομμύρια ή το 22% του συνολικού πληθυσμού στη Ε.Ε.-27 θα είχαν 47 ψήφους ή το 35% από το σύνολο των ψήφων.[207]

Μια τέτοια εξέλιξη θεωρήθηκε από τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη της Ένωσης ως παράγοντας που θα αλλοίωνε ακόμη περισσότερο τις διακρατικές ισορροπίες υπέρ των μικρότερων κρατών-μελών.[208] Τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη θεωρούσαν ότι οι διαδοχικές διευρύνσεις έφερναν στην Ένωση σχετικά μικρότερα κράτη μέλη,

[205] Leech D. (2002) 'Designing the voting system for the Council of the European Union', *Public Choice*, 113(3-4), σελ. 440.
[206] Ιωακειμίδης Π. Κ., (2001), *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα, ό.π., σελ. 40-42.
[207] Ό.π., σελ. 43.
[208] Ό.π., σελ. 44.

ανατρέποντας έτσι τις θεμελιακές διακρατικές ισορροπίες που επικράτησαν κατά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1957.[209] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, επικαλούμενη την αρχή της ισοτιμίας των κρατών μελών μέσα σε μια Ένωση κρατών, ζήτησαν οι αποφάσεις του Συμβουλίου να λαμβάνονται όταν υπάρχει και πλειοψηφία ισότιμα αποτιμημένων κρατών αλλά και πλειοψηφία ευρωπαίων πολιτών[210]. Το σύστημα αυτό θα ήταν διαφανές, κατανοητό από το μέσο πολίτη αλλά και αυτοπροσαρμοσμένο στις απαιτήσεις των διαδοχικών διευρύνσεων της Ένωσης.[211]

Ύστερα από σκληρές διαπραγματεύσεις η Συνθήκη της Νίκαιας όρισε ότι στις περιπτώσεις που, σύμφωνα με το άρθρο της Συνθήκης απαιτείται ειδική πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεως από το Συμβούλιο, απαιτούνται:

- 255 ψήφοι υπέρ, που περιλαμβάνουν τις ψήφους της πλειοψηφίας των μελών, όταν, κατά τη Συνθήκη, το Συμβούλιο αποφασίζει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, δηλαδή 255[212] ψήφοι προερχόμενοι από 14 τουλάχιστον κράτη μέλη,
- στις περιπτώσεις που δεν απαιτείται πρόταση της Επιτροπής, για να αποφασίσει το Συμβούλιο απαιτούνται 255 ψήφοι υπέρ, που περιλαμβάνουν τις ψήφους των δύο τρίτων τουλάχιστον των μελών, δηλαδή 255 ψήφοι προερχόμενοι από 17 κράτη μέλη.
- Και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, κάθε μέλος του Συμβουλίου, είτε ψήφισε υπέρ είτε κατά, μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη μέλη, τα οποία συνιστούν αυτήν την ειδική πλειοψηφία, αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν αποδειχθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται, τότε δεν λαμβάνεται η συγκεκριμένη απόφαση.[213]

[209] Ό.π.
[210] Τσάτσος Δ. (2007), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα, Λιβάνης, σελ. 204.
[211] Τζόκας Σ. (2006), *Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης – Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 188.
[212] Αντιστοιχεί στο 73,9% του συνόλου.
[213] Η Συνθήκη της Νίκαιας προέβλεψε έτσι ένα νέο ορισμό για την ειδική πλειοψηφία, ο οποίος ανταποκρίνεται σε διπλή, ακόμα και τριπλή πλειοψηφία.

Επιπλέον, το άρθρο 205(3) της συνθήκης παρουσιάζει μια ιδιαίτερη ιδιομορφία αφού δηλώνει ότι «Οι αποχές …δεν εμποδίζουν το Συμβούλιο να αποφασίσει όταν απαιτείται ομοφωνία». Με άλλα λόγια, η αποχή κατά τη λήψη αποφάσεων δια ομοφωνίας ισοδυναμεί με υπερψήφιση μιας πρότασης, μολονότι η κυβέρνηση η οποία απέχει μπορεί να υποστηρίξει στους ψηφοφόρους της ότι δεν ψήφισε την εν λόγω νομοθεσία. Στην περίπτωση της ειδικής πλειοψηφίας όμως, η αποχή ισοδυναμεί με καταψήφιση μιας πρότασης, αφού απαιτούνται 258 ψήφοι για την θέσπιση της νομοθεσίας. Έτσι, όπως τονίζεται και σε μία από τις δημοσιεύσεις του Συμβουλίου:

*"Αυτό ενίοτε καταλήγει στο παράδοξο ότι μια απόφαση η οποία δεν μπορεί να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία...λαμβάνεται πιο εύκολα κατά ομοφωνία ως αποτέλεσμα της αποχής κάποιων μελών του Συμβουλίου τα οποία δεν επιθυμούν να υπερψηφίσουν, αλλά και δεν θέλουν να εμποδίσουν τη θέσπιση της πράξης."*[214]

Η ρήτρα του πληθυσμού είναι σαφώς μια παραχώρηση προς τις μεγαλύτερες χώρες αλλά κυρίως τη Γερμανία, της οποίας ο πληθυσμός είναι με διαφορά ο μεγαλύτερος στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ οι ψήφοι του στο Συμβούλιο είναι ίδιοι με αυτούς της Γαλλίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιταλίας.[215]

Επιπλέον, το όριο της αναστέλλουσας μειοψηφίας καθορίζεται στους 91 ψήφους. Πράγμα που σημαίνει ότι οι πιθανές περιπτώσεις αναστέλλουσας μειοψηφίας είναι οι ακόλουθες:

α.) το άθροισμα των ψήφων των τεσσάρων μεγάλων χωρών (29x4=116)

β.) το άθροισμα των ψήφων τριών μεγάλων χωρών και του Λουξεμβούργου (3x29+4=91)

γ.) το άθροισμα των ψήφων δύο μεγάλων χωρών και τριών μεσαίων[216] (2x29+3x12=94)

δ.) το άθροισμα των ψήφων μίας μεγάλης χώρας με 4 μεσαίες και 4 μικρές

[214] Council of the European Communities, 1990:41.
[215] Felsenthal D. S. and Machover M. (2004), 'Qualified Majority Voting Explained', *Institute of SocioEconomics*, Vol. 21, σελ. 573-576.
[216] Ελλάδα, Πορτογαλία, Βέλγιο.

ε.) αν ενωθούν όλες οι μικρομεσαίες χώρες, το άθροισμα των ψήφων τους είναι 94.[217]

Χαρακτηριστικό του συστήματος είναι ότι το πληθυσμιακό κριτήριο και η ρήτρα του 62% θα επιτρέπει στα τρία μεγαλύτερα κράτη-μέλη (Γερμανία, Γαλλία, Μ. Βρετανία ή Ιταλία) να σχηματίσουν αναστέλλουσα μειοψηφία, αφού συγκεντρώνουν πάνω από 38% του πληθυσμού της Ένωσης.[218] Πρέπει ακόμα να παρατηρήσουμε ότι ομάδα 14 μικρότερων κρατών-μελών που συγκεντρώνει μόλις το 11,7% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης μπορεί, επίσης, να σχηματίσει αναστέλλουσα μειοψηφία. Η όλη διευκόλυνση της εμφάνισης της αναστέλλουσας μειοψηφίας προσδίδει στο σύστημα έντονα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά.

Μελετώντας όμως τα πολυάριθμα αριθμητικά δεδομένα, διαπιστώνουμε ότι αν συγκρίνουμε το ισχύον σύστημα με αυτό της Ε.Ε. των 15, διαπιστώνουμε ότι τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη αυξάνουν την επιρροή τους, καθώς ο λόγος των μεταξύ τους ψήφων αυξάνεται υπέρ των μεγάλων κρατών-μελών και της Ισπανίας. Στην Ένωση των 15 κρατών μελών η ψαλίδα ψήφων μεταξύ των κρατών κυμαίνονταν από 2 έως 10 ψήφους, ενώ στην Ένωση των 27 η αντίστοιχη ψαλίδα κυμαίνεται από 4 έως 29 ψήφους.[219] Για παράδειγμα, η Ελλάδα με το σύστημα που ίσχυε πριν τη Συνθήκη της Νίκαιας είχε 5 ψήφους στο Συμβούλιο και η Γερμανία 10, δηλαδή 1 προς 2 ή 0,5. Η νέα αναλογία είναι 12/29 δηλαδή 0,4, με αποτέλεσμα τη σχετική ισχυροποίηση της Γερμανίας.[220] Τα ίδια ισχύουν περίπου και για όλα τα μεγάλα κράτη-μέλη[221] σε σχέση με τα υπόλοιπα. Τα τέσσερα μεγαλύτερα κράτη μέλη (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Μ. Βρετανία) αλλά και η Ισπανία[222], επεδίωκαν αυτή τη σημαντική αναστάθμιση των ψήφων τους ως μέσο για την αποκατάσταση της «απωλεσθείσης δύναμης» από τις διαδοχικές διευρύνσεις του παρελθόντος αλλά και ως αντιστάθμισμα για την απώλεια του δεύτερου επιτρόπου.

---

[217] Βλ. και κεφάλαιο 8.
[218] Moberg A. (2002), 'The Nice Treaty and Voting Rules in the Council', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2): 276.
[219] Στεφάνου Κ. Α., (2001), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, ό.π., σελ. 179.
[220] Ό.π.
[221] Μ. Βρετανία, Γαλλία, Ιταλία.
[222] Η Ισπανία επέμενε κατά τη διάρκεια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης να έχει περισσότερους ψήφους. Ήθελε να γίνει αποδεκτή ως ένα από τα 'μεγάλα' κράτη αν και είχε λιγότερο πληθυσμό από αυτά.

Η αδυναμία του συστήματος βρίσκεται και στο γεγονός ότι εμφανίζεται περίπλοκο, αδιαφανές και ακατανόητο από το μέσο ευρωπαίο πολίτη[223] και, συνεπώς, δε συμβάλλει στην ενίσχυση της νομιμοποίησης της Ένωσης. Το σύστημα απαιτεί τρεις ξεχωριστές πλειοψηφίες για τη λήψη των αποφάσεων: ψήφων, κρατών και πληθυσμού. Τα δε όρια ψήφων (75% περίπου) και πληθυσμού (62%) έχουν τεθεί σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα. Το όριο των ψήφων (75%) πλησιάζει σημαντικά προς την ομοφωνία, γεγονός που πιθανότατα καταστεί δύσκολη τη λήψη αποφάσεων στη διευρυμένη πλέον Ένωση. Από την άλλη, το πληθυσμιακό όριο 62% επιτρέπει σε τρεις μεγαλύτερες χώρες με τη συμμετοχή της Γερμανίας να «μπλοκάρουν» αποφάσεις.

Επιπλέον, αναδείχθηκαν και πάλι τα προβλήματα του Ευρωπαϊκού στερεώματος. Η σκληρή μάχη που έδωσε το κάθε κράτος μέλος για την προάσπιση των συμφερόντων του δικαίως οδήγησε στο να θεωρηθεί η Συνθήκη της Νίκαιας ο «θρίαμβος των εθνικών κρατών»[224]. Κανένας φυσικά δεν θα πρέπει να υποτιμά τη δυσκολία της ρύθμισης τέτοιων θεμάτων, η αίσθηση όμως που δύνεται διαβάζοντας τη Συνθήκη της Νίκαιας είναι ότι οι ηγέτες των κρατών μελών λειτούργησαν ως εθνικοί και όχι ως ευρωπαίοι ηγέτες.

Η Συνθήκη της Νίκαιας[225] αποτέλεσε ένα δύσκολο συμβιβασμό που δυστυχώς δεν έπειθε ότι θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της διευρυμένης Ένωσης. Ιδιαίτερα οι διατάξεις γύρω από τη στάθμιση των ψήφων θεωρήθηκαν εξαρχής εξαιρετικά πολύπλοκες, εν μέρει άδικες, αλλά και δυσνόητες για τους πολίτες. Το σύστημα της Νίκαιας έχει μάλιστα χαρακτηριστεί και ως 'δαιμονικά πολύπλοκο'.[226]

---

[223] Παπαδημητρίου Γ., 'Οι μεγάλοι σταθμοί της ενοποίησης και η γέννηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος', εφημ. *Το Βήμα*, 20/06/2004 , σελ. Ι04

[224] Καζάκος Π., 'Η Ευρώπη μετά τη Νίκαια', εφημ. *Καθημερινή*, 24/12/2000.

[225] Επιπλέον για τη Συνθήκη της Νίκαιας βλ.: Καλλέργης Κ. (2000), 'Τα τέσσερα αγκάθια της Νίκαιας', εφημ. *Καθημερινή*, 3 Δεκεμβρίου 2000, Καλλέργης Κ. (2000), 'Οι σημαντικές αλλαγές που συμφωνήθηκαν στη Νίκαια', εφημ. *Καθημερινή*, 12 Δεκεμβρίου 2000, Στεφάνου Κ. Α. (2002), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Γενικά και Θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 6η έκδ., Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Τσάτσος Δ. (2000), 'Η Νίκαια δεν θα είναι γιορτή', εφημ. *Τα Νέα*, 21 Νοεμβρίου 2000, Τσάτσος Δ. (2000), 'Τέσσερα κριτήρια για τη νέα Συνθήκη', εφημ. *Τα Νέα*, 13 Δεκεμβρίου 2000, Prodi R. (2000), 'To Nice and Beyond', *European Parliament*, Brussels, 29 November 2000, Taylor P. (Reuters) (2000), 'Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις αναβλήθηκαν για μια δεκαετία…', εφημ. *Το Βήμα*, 12 Δεκεμβρίου 2000, Felsenthal D. S. and Machover M. (2001), 'The Treaty of Nice and qualified majority voting', *Social Choice and Welfare*, vol. 18(3), σελ. 431-464, Hosli M. O. and Machover M. (2004), 'The Nice Treaty and voting Rules in the Council: A reply to Moberg (2002), Journal of Common Market Studies, vol. 42(3), σελ. 497-521.

[226] Leech D. and Aziz H. (2007), 'The double majority voting rule of the EU Reform Treaty as a democratic ideal for an enlarging union: an appraisal using voting power analysis', *Warwick Economic Research Papers*, No 824, διαθέσιμο στο:

Επιπλέον, υπήρξε η ανάγκη ενός συστήματος που θα ενσωματώνει μια αρχή η οποία θα μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε προσχώρηση νέων κρατών. Τέλος, υπήρχε μια πληθώρα ζητημάτων τα οποία η Νίκαια δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει. Μερικά από τα οποία είναι ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, το φαινόμενο της επιτροπολογίας,[227] η ένταξη του Χάρτη στη Συνθήκη αλλά και η συνολική απλοποίηση των Συνθηκών.[228]

## 1.15. Η Συνταγματική Συνθήκη

Γνώστες των προβλημάτων και των 'ελλειμμάτων' της Συνθήκης της Νίκαιας οι συντάκτες της ήδη στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας, το Δεκέμβριο του 2000 αποφάσισαν να ξεκινήσουν μια νέα προσπάθεια για την υιοθέτηση ενός νέου κειμένου για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένα χρόνο αργότερα, στη Σύνοδο Κορυφής του Laeken, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τη σύγκληση ενός νέου άτυπου οργάνου, της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, ακολουθώντας το πρότυπο της Συνέλευσης που συνέταξε το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, για την προετοιμασία της επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Η Συνέλευση άρχισε τις εργασίες της τον Φεβρουάριο του 2002 και ολοκλήρωσε το έργο της τον Ιούνιο του 2003 εκπονώντας ένα «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη».[229] Το Σχέδιο αυτό υιοθετήθηκε στις 13 Ιουνίου 2003 με συναίνεση, χωρίς ψηφοφορία.

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ) ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2003 στη Ρώμη, με τον συντονισμό της Ιταλικής Προεδρίας. Η προσπάθεια να ολοκληρωθεί η ΔΔ το

---

http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/publications/2007/twerp_824.pdf

[227] Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν κατάφερε να αλλάξει τις διατάξεις περί επιτροπολογίας οι οποίες προβλέπονταν από το άρθρο 211 (πρώην άρθρο 155) ΣΕΚ/Ν. Επιπλέον, η Απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, ΕΕ L184, 17/07/1999, σελ. 23 (η οποία αντικαθιστά στην Απόφαση 87/373 του Συμβουλίου την οποία είδαμε παραπάνω), προέβλεπε τη δημιουργία τριών ειδών επιτροπών οι οποίες θα πλαισιώνουν της Επιτροπή: α) η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής, β) η διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης, γ) η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Βλ. Κούσης Π. (2003), Το Συμβούλιο, στο Σκουρής Β. (επιμ.), *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 1271-2. Η εν λόγω Απόφαση θα αντικατασταθεί από την Απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 2006 για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/ΕΚ περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, ΕΕ L 2006/512/ΕΚ, σελ. 11-13.

[228] Βλ. Τσάτσος Δ. (2000), 'Μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας. Διάλογος. Σε μια Ευρώπη προβληματική η Ελλάδα κέρδισε', εφημ. *Τα Νέα*, 19 Δεκεμβρίου 2000.

[229] Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., (2005), *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσ*ης, Αθήνα, Παπαζήση, σελ. 20.

Δεκέμβριο του 2003 απέτυχε, καθώς δεν κατέστη δυνατό να υπάρξει ομοφωνία μεταξύ των 25.[230] Κεντρικό σημείο της διαφωνίας αποτέλεσε η άρνηση της Ισπανίας και της Πολωνίας να αποδεχθούν την πρόταση της Συνέλευσης για τον τρόπο λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο και η επιμονή τους να διατηρηθεί το σύστημα της Νίκαιας, το οποίο τις εξομοίωνε σχεδόν με τα τέσσερα μεγαλύτερα κράτη-μέλη.[231] την προσπάθεια συνέχισε η Ιρλανδική Προεδρία. Μετά από ένα δύσκολο συμβιβασμό η «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» εγκρίθηκε τελικά από τη ΔΔ, δηλαδή από όλα τα κράτη-μέλη, που συνεδρίασε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 17 και 18 Ιουνίου 2004.[232] Η υπογραφή της Συνθήκης από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών πραγματοποιήθηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη.[233]

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα επέφερε πολλές καινοτομίες στο Συμβούλιο. Μερικές από αυτές είναι οι εξής:

- Τοποθέτηση σταθερού Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
- Αλλαγή συστήματος Προεδρίας στο Συμβούλιο Υπουργών της Ε.Ε.
- Δημιουργία θέσης Υπουργού Εξωτερικών της Ε.Ε.
- Επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη αποφάσεων.
- Απλοποίηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων.
- Η καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως θεσμικού οργάνου.[234]

Όπως όμως αναφέρει και ο Π. Κανελλόπουλος, ο συνταγματικός χαρακτήρας έδωσε την εντύπωση ότι δημιουργείται ένα νέο, ομοσπονδιακής δομής, «κράτος», γεγονός που φόβισε ορισμένα κράτη καθώς και τους πολίτες τους, με αποτέλεσμα η Συνταγματική Συνθήκη να μην επικυρωθεί.[235] Τα αρνητικά επικυρωτικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και στην Ολλανδία στις 29 Μαΐου και την 1 Ιουνίου

[230] Θα πρέπει να σημειωθεί ότι θεωρήθηκε απαραίτητη και η συμφωνία των δέκα νέων κρατών-μελών, παρόλο που τυπικά δεν ήταν ακόμη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
[231] Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., ό.π., σελ. 21.
[232] Για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα βλ. Ιωακειμίδης Π. Κ. (2004), *Η Ελληνική προβληματική και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η «κρίση συνταγματοποίησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ), Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Χρυσόγονος Κ. Χ. (2005), *Το Μετέωρο Βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Παπαζήση.
[233] Ιωακειμίδης Π. Κ., (2005), *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης*, Αθήνα, Θεμέλιο.
[234] Βλ. Αναγνωστοπούλου-Γιαννακού Δ. (2005), 'Ο αναβαθμισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Σύνταγμα για την Ευρώπη', στο Νάσκου-Περράκη Π.(επιμ.), *Η εξέλιξη του Κοινοτικού Δικαίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 151-178.
[235] Κανελλόπουλος Π. (2010), ό.π., σελ. 1.

αντίστοιχα, επιβεβαίωσαν την αποτυχία του «ονείρου» και το «θάνατο της Συνταγματικής Συνθήκης».[236] Στη συνέχεια η Ε.Ε. εισήλθε σε «φάση περισυλλογής» αναζητώντας τρόπους για να αντιμετωπίσει το σοκ που προκάλεσε η απόρριψη του Συντάγματος.

## 1.16. Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Με την απόρριψη του Συντάγματος η Ευρωπαϊκή Ένωση αγωνιούσε και πάλι για το θεσμικό και πολιτικό της μέλλον. Αδιαμφισβήτητα, χωρίς την ύπαρξη του Συντάγματος και των θεσμικών κυρίως καινοτομιών που αυτό προέβλεπε, η διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, με αυξημένο αριθμό κρατών-μελών (από 15 σε 25 το 2004 και 27 το 2007) δε θα μπορούσε να λειτουργήσει αποτελεσματικά και δημοκρατικά.[237] Έτσι, την άνοιξη του 2007, όταν ανέλαβε η Γερμανία την Προεδρία της Ε.Ε., θέλησε να επαναφέρει τα θεσμικά θέματα στο επίκεντρο της ημερήσιας διάταξης της Ένωσης. Τον Μάρτιο του ίδιου χρόνου, τα κράτη-μέλη υιοθέτησαν την Διακήρυξη του Βερολίνου, η οποία περιλάμβανε μεταξύ άλλων την πρόθεση όλων των χωρών να καταλήξουν σε μια νέα Συνθήκη μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα. Η γερμανική Προεδρία εγκαινίασε κύκλο διαβουλεύσεων με τα κράτη-μέλη με στόχο, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2007, να

[236] Ο Gemma Matteo Gonzalez υποστήριξε πως υπάρχουν δύο θεωρητικές απόψεις που εξηγούν τη προσφυγή σε δημοψήφισμα: α) η ανάγκη νομιμοποίησης των αποφάσεων της Ε.Ε. και η ταυτόχρονη άμβλυνση του δημοκρατικού ελλείμματος και β) η στρατηγική επιλογή δημοψηφίσματος, δηλαδή η διεξαγωγή του για λόγους εσωτερικής πολιτικής. Ο συγγραφέας διακρίνει τέσσερα είδη δημοψηφισμάτων: λαϊκό, επίλυσης συγκρούσεων, νομοθετικό και νομιμοποιητικό. Ενώ υποστηρίζει ότι η πλειονότητα των κρατών-μελών προέβησαν στη διεξαγωγή λαϊκού (plebiscitary) δημοψηφίσματος για την ενδυνάμωση κυβερνητικής ισχύος (Ισπανία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία), δύο κράτη-μέλη αποφάσισαν τη διεξαγωγή νομοθετικού (legislative) δημοψηφίσματος σε περίπτωση απουσίας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας (Δημοκρατία της Τσεχίας και Πολωνία), ένα κράτος-μέλος προέβη στη διεξαγωγή νομιμοποιητικού (legitimating) δημοψηφίσματος για τη νομιμοποίηση απόφασης (Λουξεμβούργο) και ένα τέλος, σε δημοψήφισμα επίλυσης συγκρούσεων (conflict resolution) για την επίλυση διαφορών εντός ενός κυβερνητικού συνασπισμού (Ολλανδία). Από την ανάλυση αυτή ο συγγραφέας συμπεραίνει ότι τα δημοψηφίσματα για την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης διενεργήθηκαν για στρατηγικούς λόγους που αφορούν την εσωτερική πολιτική σκηνή και σε ορισμένες περιπτώσεις την ενδυνάμωση της κυβέρνησης και όχι, όπως θα ήταν ορθότερο, για τη νομιμοποίηση της Ε.Ε. και την άμβλυνση του δημοκρατικού ελλείμματος. Ο συγγραφέας εξαιρεί από την ανάλυσή του την Ιρλανδία και τη Δανία, χώρες, οι οποίες βάση συνταγματικής επιταγής διεξάγουν δημοψηφίσματα για την επικύρωση ευρωπαϊκών συνθηκών. Βλ. Gonzalez G.M. (2006), 'Domestic Politics and Referendums on the Constitutional Treaty', EUI – WP RSCAS, No 2006/32, διαθέσιμο στο www.eui.eu.

[237] Commission européenne, «La Constitution européenne: sondage post-référendum en France», Eurobarometer Flash EB171, 30 και 31 Μαϊου 2005˙European Commission, «The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands», Eurobarometer Flash EB17202/04, Ιούνιος 2005, καθώς και European Commission, «The European Constitution: Post-referendum survey in Luxembourg», Eurobarometer Flash EB173, 11-18 Ιουλίου 2005 στο Ιωακειμίδης Π. Κ., (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 9.

μπορέσει να συγκαλέσει Διακυβερνητική Διάσκεψη για την επεξεργασία νέας Συνθήκης βασισμένης στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Ύστερα από πολλές διαπραγματεύσεις η νέα Συνθήκη υπογράφτηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Λισαβόνα, και ακολουθώντας τη σχετική παράδοση αποφασίστηκε να αποκαλείται Συνθήκη της Λισαβόνας.[238] Η Συνθήκη είχε προγραμματιστεί να τεθεί σε λειτουργία την 1η Ιανουαρίου 2009, ενώ όμως η διαδικασία της επικύρωσης εξελισσόταν ομαλά στα υπόλοιπα κράτη-μέλη, το αρνητικό δημοψήφισμα της Ιρλανδίας[239] στις 12 Ιουνίου 2008 αποτέλεσε ένα νέο σοκ για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Διάφορα σενάρια συζητήθηκαν μετά το Ιρλανδικό «όχι». Αυτό που επικράτησε τελικά ήταν η διενέργεια ενός δεύτερου δημοψηφίσματος, αφού πρώτα εξαιρέθηκαν από τη Συνθήκη τα σημεία που «δυσαρεστούσαν» την Ιρλανδία. Το δεύτερο δημοψήφισμα πραγματοποιήθηκε στην Ιρλανδία στις 2 Οκτωβρίου 2009 και ήταν θετικό. Από την άλλη, η Τσεχία επικύρωσε τη Συνθήκη, ύστερα και αυτή από πολλές διαβουλεύσεις, στις 20 Οκτωβρίου 2009. Οκτώ χρόνια μετά την έναρξη των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη μιας νέας Συνθήκης, η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε τελικά σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009.[240]

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη θεσμική συγκρότηση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σχετικά οριακές μεταρρυθμίσεις στον τομέα των πολιτικών. Στόχος των αλλαγών αυτών είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης της. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, διατηρεί το 90% των διατάξεων του Ευρωπαϊκού Συντάγματος,[241] και επιφέρει στο Συμβούλιο τις ίδιες μεταρρυθμίσεις με αυτές του Συντάγματος που είδαμε παραπάνω. Διαφέρει, όμως, στην τυπολογία των νομικών πράξεων. Η Συνταγματική Συνθήκη εισήγαγε μία ιεραρχία κανόνων, οι οποίοι ξεχώριζαν τις διαφορετικές κατηγορίες των νομικών πράξεων και χρησιμοποιούσαν τους όρους

[238] Βλ. Craig P. (2010), *The Lisbon Treaty – Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, Oxford University Press.
[239] Βλ. Schubert J.M. and Schwithal T.T. (2008), 'Lisbon – The End of European Integration?', *Hanse Law Review*, vol. 4(1): 23.
[240] Χρυσομάλλης Μ. (2010), *Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας*, Αθήνα, Βας. Ν. Κατσαρός.
[241] The Economist, 27th October 2007, στο Καζάκος Π. (2008), *Έτοιμη για το Μέλλον; Η Ευρώπη μετά την Αναθεώρηση των Συνθηκών*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 18.

όπως ‘νόμος’, ‘νόμος πλαίσιο’.[242] Στη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν συναντάμε τους όρους αυτούς.[243] Συγκεκριμένα σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισαβόνας:

- Δημιουργείται η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) ως αυτόνομου οιονεί θεσμού της Ένωσης,[244] ενώ ο τότε υφιστάμενος Ύπατος Εκπρόσωπος/ Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ήταν τυπικά και ουσιαστικά «υψηλός υπάλληλος/ αξιωματούχος» της εκάστοτε προεδρίας του Συμβουλίου.[245] Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα είναι ταυτόχρονα και αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ θα προεδρεύει ενός νέου σχηματισμού του Συμβουλίου – το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων- και θα επικουρείτε στο έργο του από την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης της Ένωσης (διπλωματική υπηρεσία).
- Θεσπίζεται η «ομαδική προεδρία» (team presidency) για τους άλλους σχηματισμούς του Συμβουλίου (εκτός των Εξωτερικών Υποθέσεων).
- Θεσπίζεται η νέα φόρμουλα ειδικής πλειοψηφίας, η «διπλής πλειοψηφίας». Η διάταξη αυτή θα τεθεί σε εφαρμογή από το 2014.
- Η ειδική πλειοψηφία επεκτείνεται σε νέους τομείς.
- Καθιερώνεται η διαδικασία της συναπόφασης ως η «συνήθους νομοθετική διαδικασία».[246] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο γίνεται συν-νομοθέτης του Συμβουλίου.
- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζεται ως θεσμικό όργανο της Ε.Ε.[247] και όχι απλά πολιτικό όπως ίσχυε μέχρι και τη Νίκαια, ενώ παράλληλα αποσαφηνίζεται η σύνθεση και ο ρόλος του στο πολιτικό σύστημα της Ε.Ε.[248] Επιπλέον, τοποθετείται σταθερός Πρόεδρος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με θητεία δυόμισι ετών, άπαξ ανανεώσιμη. Ο Πρόεδρος δεν θα

[242] Craig P. and De Búrca G. (2011), *The Evolution of EU Law*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press, σελ. 75.
[243] Σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣΛΕΕ διατηρείται η ισχύουσα ορολογία: κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες. Ένα είδος όμως ιεραρχίας των κανόνων διατηρήθηκε στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία, με τα άρθρα 289-291 ΣΛΕΕ, ξεχωρίζει τις νομοθετικές πράξεις, τις μη-νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος και τις εκτελεστικές πράξεις.
[244] Μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διόρισε την Catherine Ashton Ύπατη Εκπρόσωπο της Ένωσης για τις Εξωτερικές Σχέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας.
[245] Όπως θα δούμε και στο κεφάλαιο 5, η Συνθήκη του Άμστερνταμ είχε δημιουργήσει τη θέση του Ύπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, την οποία έκτοτε κατείχε ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου.
[246] Normative legislative procedure.
[247] Άρθρο 13, παράγραφος 1, ΣΕΕ/Λ.
[248] Άρθρο 15 ΣΕΕ/Λ.

είναι εν ενεργεία αρχηγός κράτους ή κυβέρνησης. Θα είναι «αποκλειστικής απασχόλησης» για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.[249]

Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας, άλλαξε τελείως τα δεδομένα γύρω από το φαινόμενο της επιτροπολογίας καταργώντας το άρθρο 211 ΣυνθΕΚ/Ν και αντικαθιστώντας το με τα άρθρα 290 ΣΛΕΕ και 291 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 290 ΣΛΕΕ, το οποίο αυξάνει σε μεγάλο βαθμό το ρόλο της Επιτροπής, με νομοθετική πράξη[250] μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Πρόκειται για «μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης».

Ακόμα, σύμφωνα με το άρθρο 291 ΣΛΕΕ, τα κράτη-μέλη είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης. Ωστόσο, «όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεσή τους, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή, ή σε ειδικές περιπτώσεις, …στο Συμβούλιο». Στο σημείο αυτό, το Συμβούλιο και το Ε.Κ. καλούνται, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών με τη διαδικασία της συναπόφασης, να θεσπίσουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές, αναφορικά με τον τρόπο ελέγχου από τα κράτη-μέλη της άσκησης των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Η διάταξη αυτή υπενθυμίζει ότι τα κράτη-μέλη είναι εκείνα που θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου, τα οποία είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης. Ο ρόλος της Επιτροπής ενισχύεται στο βαθμό που εκχωρείται σ' αυτήν η εκτελεστική εξουσία, ενώ εξισώνεται πλήρως ο ρόλος του Συμβούλιο και του Ε.Κ.[251]

---

[249] Για την Προεδρία του Συμβουλίου, την Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αλλά και τον Ύπατο Εκπρόσωπο για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτικής της Ασφάλειας, βλέπε κεφάλαιο 6: Η Προεδρία του Συμβουλίου.

[250] Η εν λόγω νομοθετική πράξη «οριοθετεί σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο , την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης».

[251] Για το φαινόμενο της επιτροπολογίας βλ. Bergstrom C. (2005), *Comitology, Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, Oxford University Press, Craig P. (2006), *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, κεφ. 4, Craig P. (2011), 'Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation', *European Law Review*, vol. 36, σελ. 671-690, Crag. P. and de Búrca G. (2011), *EU Law. Texts, Cases and Materials*, 5th edn., Oxford, Oxford University Press, σελ. 135-141.

Η Ε.Ε. σε σύγκριση με το δυσλειτουργικό σύστημα της Νίκαιας, μπορεί να φαίνεται περισσότερο θεσμικά εξοπλισμένη για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις στο εσωτερικό και διεθνές επίπεδο, όμως, οι υποστηρικτές της πολιτικής ένωσης και μιας ομοσπονδιακής προοπτικής για την Ευρώπη δε μπορεί να είναι ικανοποιημένοι. Η Ε.Ε. μπορεί να επιτυγχάνει ένα βαθμό «θεσμικής εμβάθυνσης» αλλά δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι επιτυγχάνει και την αναγκαία «πολιτική εμβάθυνση ή ολοκλήρωση». Το αντίθετο. Σε μια σειρά περιπτώσεων ο πολιτικός ρόλος της Ε.Ε. φαίνεται να συρρικνώνεται.[252]

Ο J. Ziller, αναφέροντας ένα απόσπασμα από το διήγημα του Lemuel Gulliver, πολύ εύστοχα παραλληλίζει την Ε.Ε. μετά την ΔΔ του Ιουνίου του 2007 με το γίγαντα Gulliver: *'Προσπάθησα να σηκωθώ, αλλά δεν κατάφερα να κουνηθώ αφού έχοντας κοιμηθεί μπρούμυτα, αισθάνθηκα τα χέρια και τα πόδια μου δεμένα κάτω…αισθανόμουν πολλούς μικρούς σπάγκους να διαπερνούν το σώμα μου.'*[253] Στην περίπτωση λοιπόν της Ε.Ε., 'σπάγκοι' θα μπορούσαν να θεωρηθούν τα πρωτόκολλα και οι δηλώσεις που εισήχθησαν στο σώμα της Συνθήκης, έτσι ώστε να 'να μην ορθοποδήσει ένας γίγαντας που θεωρείται μοχθηρός από πολλούς λιλιπούτειους πολιτικούς'.[254]

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας[255] τερματίζεται μία μεγάλη περίοδος θεσμικής και πολιτικής αβεβαιότητας.[256] Ολοκληρώνεται επίσης, μία μακρά περίοδο θεσμικών

---

[252] Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού αποτελεί η Δήλωση για την ΚΕΠΠΑ, η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την κατάργηση κάθε έννοιας κοινής εξωτερικής πολιτικής. Βλ. Ιωακειμίδης Π. Κ. (2007), 'Από το Σύνταγμα στη νέα Συνθήκη', *Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, τεύχ. 30.
[253] Ziller J. (2007), *Il nuovo Trattato Europeo*, Bologna, Il Mulino, σελ. 101-104.
[254] Ό.π.
[255] Για τη Συνθήκη της Λισαβόνας βλ. επιπλέον: Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών & Ερευνών (ΕΚΕΜΕ) και το ΕΕΕΠ του Πανεπιστημίου Αθηνών (2007), Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: ένα θετικό αλλά μετέωρο βήμα;, *πρακτικά συζήτησης*, 18 Δεκεμβρίου 2007, διαθέσιμο στο http://www.ekeme.gr/html/Praktika_syzitisis_18122007.pdf, Hix S. (2010), 'The State of European Democracy After Lisbon', video of talk at the IIEA, Dublin, 26 May 2010, διαθέσιμο στο: http://www.iiea.com/events/national-parliaments-and-european-democracy-the-situation-post-lisbon, Καζάκος Π. (με τη συνεργασία Κ. Διαμαντίκου) (2007), 'Μια Πρώτη Αποτίμηση της 'Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης', *Δελτίο Ανάλυσης* (ειδικό τεύχος), ΥΠΕΞ/Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, Αθήνα, 30 Δεκεμβρίου 2007, Κανελλόπουλος Π. (2008), *Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Plechanovová B. (2008), 'The Lisbon Treaty and the Decision-Making in the EU Council: Winning Coalitions and the Policy Shift(?)', *paper presented at international conference, The Lisbon Reform Treaty: Internal and External Implications*, Hebrew University, Jerusalem, 13-14 July 2008, Robert Schuman Foundation (2007), Understanding the Lisbon Treaty, 10 easy-to-read fact sheets, διαθέσιμο στο http://www.unizar.es/euroconstitucion.library/working%20papers/Fondation%20Robert%20Schuman%202007.pdf.
[256] Ιωακειμίδης Π. Κ. (2010), 'Λισαβόνα: Τέλος ή νέα αρχή;', *Μεταρρύθμιση*, 30/06/2010.

μεταρρυθμίσεων, «θεσμικής μηχανής»,[257] η οποία ξεκίνησε το 1985, με τη θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και συνεχίστηκε αδιάκοπα μέχρι και τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Το Συμβούλιο ήταν και είναι ένας θεσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης που από την αρχή έως και σήμερα εξελισσόταν συνέχεια. Και, μάλλον, θα συνεχίσει να εξελίσσεται και τα επόμενα χρόνια. Οι προσπάθειες που γίνονταν πάντα, ήταν προσπάθειες για ένα Συμβούλιο πιο αποτελεσματικό, πιο δημοκρατικό.[258] Ένα Συμβούλιο το οποίο μέσω των αποφάσεών του θα μας έφερνε ένα βήμα πιο κοντά στο όνειρο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όπως είδαμε, υπήρξαν πολλές δυσκολίες, και ίσως υπάρξουν περισσότερες και στο μέλλον. Όσο αργούν οι Ευρωπαίοι να καταλάβουν πόσο μεγάλη ανάγκη έχουμε μια ισχυρή Ευρώπη τόσο θα αδυνατούμε να δημιουργήσουμε ισχυρούς, υγιείς θεσμούς, έτοιμους να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της σύγχρονης διεθνούς σκηνής.

[257] Ό.π.

[258] Για το αν οι αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας στο Συμβούλιο είναι αποτελεσματικές δεν μπορούμε να είμαστε βέβαιοι ακόμα, αφού, όπως έχει ήδη αναφερθεί, το σύστημα ψηφοφορίας του Συμβουλίου θα τεθεί σε εφαρμογή το Νοέμβριο του 2014. Όσον αφορά όμως το γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνομοθέτει του Συμβουλίου σίγουρα αυτό αποτελεί ένα βήμα προς μία δημοκρατικότερη Ένωση.

Πίνακας 1.4. Κατανομή ψήφων και Ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο από το 1958 – 31η Οκτωβρίου 2014

| | 1958-1972 ΕΕ- 6 | 1973-1980 ΕΕ-9 | 1981-1985 ΕΕ-10 | 1986-1994 ΕΕ-12 | 1995-2005 ΕΕ-15 | 2005 ΕΕ-25 | 2007 ΕΕ-27 | Πληθυσμός (χιλιάδες κάτοικοι) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Γερμανία | 4 | 10 | 10 | 10 | 10 | 29 | 29 | 82.038 |
| Μεγάλη Βρετανία | | 10 | 10 | 10 | 10 | 29 | 29 | 59.247 |
| Γαλλία | 4 | 10 | 10 | 10 | 10 | 29 | 29 | 58.966 |
| Ιταλία | 4 | 10 | 10 | 10 | 10 | 29 | 29 | 57.612 |
| Ισπανία | | | | 8 | 8 | 27 | 27 | 39.394 |
| Πολωνία | | | | | | | 27 | 38.667 |
| Ρουμανία | | | | | | | 14 | 22.489 |
| Κάτω Χώρες | 2 | 5 | 5 | 5 | 5 | 13 | 13 | 15.760 |
| Ελλάδα | | | 5 | 5 | 5 | 12 | 12 | 10.533 |
| Τσεχική Δημοκρατία | | | | | | | 12 | 10.290 |
| Βέλγιο | 2 | 5 | 5 | 5 | 5 | 12 | 12 | 10.213 |
| Ουγγαρία | | | | | | | 12 | 10.092 |
| Πορτογαλία | | | | 5 | 5 | 12 | 12 | 9.980 |
| Σουηδία | | | | | 4 | 10 | 10 | 8.854 |
| Βουλγαρία | | | | | | | 10 | 8.230 |
| Αυστρία | | | | | 4 | 10 | 10 | 8.082 |
| Σλοβακία | | | | | | | 7 | 5.393 |
| Δανία | | 3 | 3 | 3 | 3 | 7 | 7 | 5.313 |
| Φιλανδία | | | | | 3 | 7 | 7 | 5.160 |
| Ιρλανδία | | 3 | 3 | 3 | 3 | 7 | 7 | 3.744 |
| Λιθουανία | | | | | | | 7 | 3.701 |
| Λετονία | | | | | | | 4 | 2.439 |
| Σλοβενία | | | | | | | 4 | 1.978 |
| Εσθονία | | | | | | | 4 | 1.446 |
| Κύπρος | | | | | | | 4 | 752 |
| Λουξεμβούργο | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 429 |
| Μάλτα | | | | | | | 3 | 379 |
| Σύνολο Ψήφων | 17 | 58 | 63 | 76 | 87 | 237 | 345 | |
| Ειδική πλειοψηφία | 12 (70,54 %) | 41 (70,69 %) | 45 (71,43 %) | 54 (71,05 %) | 62 (71,26 %) | 169 (71,3 %) | 255 (73,9%) | |
| Ελάχιστος αριθμός κρατών για να παρθεί μια απόφαση | 3 | 5 | 5 | 7 | 10 | 10 | 14(πρόταση Επιτροπής)<br><br>18(χωρίς πρόταση Επιτροπής) | |
| Ελάχιστο ποσοστό πληθυσμού | 67,70% | 70,62% | 70,13% | 63,29% | 58,16% | 62% | 62% | |

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

# ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

## 2.1. Η Διαφοροποίηση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από άλλα όργανα

Πολύ συχνά το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγχέεται με δύο όργανα. Το πρώτο είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 13 § 1 ΣΕΕ/Λ είναι ένας από τους θεσμούς της Ε.Ε. Απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών, από τον Πρόεδρό του και από τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Επομένως, όπως είναι αντιληπτό, εκπροσωπεί τα κράτη-μέλη της Ένωσης. Στις εργασίες του συμμετέχει και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 1 ΣΕΕ *«το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες. Δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία»*.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες, 23 και 24 Ιουνίου 2011, από το Αρχείο Φωτογραφιών του http://www.consilium.europa.eu

Το δεύτερο όργανο με το οποίο συγχέεται το Συμβούλιο Υπουργών είναι τον περιφερειακό οργανισμό «Συμβούλιο της Ευρώπης» (ΣτΕ), το οποίο εδρεύει στο Στρασβούργο και είναι ένας τελείως διαφορετικός οργανισμός από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου 1949 και τώρα αποτελείται από 47 κράτη-μέλη. Είναι ο παλαιότερος οργανισμός ο οποίος έχει ως

σκοπό την ευρωπαϊκή ενοποίηση δίνοντας έμφαση στα νομικά πρότυπα και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη δημοκρατική ανάπτυξη και τη ρύθμιση των νομοθεσιών, όπως και την πολιτισμική συνεργασία στην Ευρώπη. [259]

## 2.2. Η Διάδοση του Συμβουλίου

Το Συμβούλιο Υπουργών αποτελεί, μαζί με την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τώρα πλέον και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έναν από τους θεσμούς παραγωγής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν μπορούν να ληφθούν αποφάσεις χωρίς την έγκρισή του. Για να κατανοήσουμε λοιπόν τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι απαραίτητο να καταλάβουμε πρώτα πώς λειτουργεί το Συμβούλιο και ποιος είναι ο ρόλος στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εντούτοις, για το μεγαλύτερο μέρος της ύπαρξης και της λειτουργίας του Συμβουλίου λίγα πράγματα γνωρίζουμε και ακόμα λιγότερα καταλαβαίνουμε.

Πράγματι, το Συμβούλιο έχει αρχίσει να γίνεται καλύτερα γνωστό μόνο τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Υπάρχουν πολλοί λόγοι για το προηγούμενο χαμηλό του προφίλ. Ορισμένοι ακαδημαϊκοί θεώρησαν ότι αυτό συνέβη λόγω της κακής σχέσης που είχε με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή. Το Ε.Κ, και η Επιτροπή, τα οποία δίκαια περιγράφονταν ως επαναστατικοί υπερεθνικοί θεσμοί, θεωρούνταν ότι είναι πολύ πιο καινοτόμα όσον αφορά την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ενώ το λιγότερο κατανοητό Συμβούλιο θεωρούνταν γενικά ως διακυβερνητικός, χωρίς ενδιαφέρον, μηχανισμός.

Για το μεγαλύτερο μέρος της ύπαρξής του το Συμβούλιο ήταν άγνωστο στο ευρύ κοινό. Μέχρι πρόσφατα η Γραμματεία του και οι αίθουσες συνεδριάσεών του βρίσκονταν σε άγνωστα κτίρια. Συνήθως οι τηλεοράσεις, όταν μας μετέφεραν ειδήσεις από τις Βρυξέλλες, προτιμούσαν να έχουν ως φόντο το κτίριο στο οποίο στεγαζόταν η Επιτροπή. Οι δημοσιογράφοι που βρίσκονταν στις Βρυξέλλες, ως απεσταλμένοι στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, έβλεπαν το Συμβούλιο, κυρίως, ως ένα αφιλόξενο κτίριο όπου έπρεπε να περιμένουν ώρες, για να τους δώσουν οι υπουργοί κάποια συνέντευξη. Επιπλέον, ενδιαφέρονταν για το Συμβούλιο μόνο όταν οι

[259] Νάσκου-Περράκη Π., ό.π., σελ. 301-322.

Υπουργοί βρίσκονταν στις Βρυξέλλες. Για αυτούς οι μόνιμοι αντιπρόσωποι του Συμβουλίου, η Γραμματεία αλλά και οι διάφορες επιτροπές δεν παρουσίαζαν μεγάλο ενδιαφέρον. Το Συμβούλιο βρισκόταν στο επίκεντρο της δημοσιότητας μόνο όταν ασχολούταν με θέματα Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Αλλά ακόμα και τότε η ύπαρξη του Συμβουλίου ήταν ελάχιστα αναγνωρισμένη.[260]

Από τις αρχές της δεκαετίας του '90 το ενδιαφέρον του κοινού αλλά και των ακαδημαϊκών αυξήθηκε όσον αφορά το ίδιο το Συμβούλιο. Πολλοί ήταν οι λόγοι που συντέλεσαν σε αυτό το γεγονός.[261] Πρώτον, οι Συνθήκες του Μάαστριχ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ από το 1993, 1999 και 2003 αντίστοιχα, άλλαξαν το Συμβούλιο, επεκτείνοντας το σκοπό και τη φύση της εξουσίας του και μετατρέποντάς το σε ένα κατά πολύ πιο σύνθετο και πολιτικά αναγνωρίσιμο θεσμό. Δεύτερον, καθοριστική υπήρξε η μετατροπή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου σε Ύπατο Εκπρόσωπο για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας. Ο Javier Solana ως ο πρώτος Γενικός Γραμματέας[262] έπαιξε πολύ σημαντικό ρόλο στο να γίνει ευρύτερα γνωστός ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας. Επιπλέον, το 1992 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου ξεκίνησε μια διαδικασία για μεγαλύτερη διαφάνεια σε όλους τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Συμβούλιο πολύ γρήγορα εισήγαγε μέτρα τα οποία ενθάρρυναν τους ακαδημαϊκούς αλλά και τους δημοσιογράφους να εξετάσουν καλύτερα το θεσμό αυτό. Αυτή η τάση για μεγαλύτερη διαφάνεια στις εργασίες του Συμβουλίου ενισχύθηκε με την ένταξη των βόρειων κρατών-μελών στην Ε.Ε. το 1995.

Έτσι, κατά τη δεκαετία του '90 σημειώθηκε ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον. Οι ακαδημαϊκοί και οι δημοσιογράφοι ενδιαφέρονταν ολοένα και περισσότερο για το Συμβούλιο. Ο ρυθμός της πολιτικής ανάπτυξης επιταχύνθηκε και η φύση του Συμβουλίου άλλαξε. Ο στόχος της Συνθήκης του Μάαστριχ να δημιουργήσει ένα κοινό νόμισμα και μια ενιαία εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας αλλά και το γεγονός ότι τέθηκαν τα θεμέλια για συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, έκαναν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης που βρίσκονταν στις Βρυξέλλες να γνωρίσουν περισσότερο το Συμβούλιο. Παράλληλα με τις προόδους

[260] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 3.
[261] Ό.π., σελ. 4.
[262] Της ανανεωμένης Γενικής Γραμματείας.

που σημειώθηκαν παραπάνω, αυτό συνέβη ίσως και λόγω της μεταφοράς του Συμβουλίου το 1995 σε ένα νέο κτίριο, το οποίο περιελάμβανε μια εκπληκτική αίθουσα ενημέρωσης τύπου, για να υπάρχει ένα ασφαλές μέρος για συνεντεύξεις και φωτογραφίες των Υπουργών.

## 2.3. Η δομή και η σύνθεση του Συμβουλίου

Το Συμβούλιο είναι ο κύριος και επίσημος χώρος στον οποίο τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκφράζουν τα εθνικά τους συμφέροντα. Υπάρχουν, φυσικά, και πολλοί άλλοι τρόποι με τους οποίους ένα κράτος-μέλος επηρεάζει ανεπίσημα τις δραστηριότητες της Ένωσης, αλλά επίσημα το Συμβούλιο είναι αυτό που παρέχει συστηματική εμπλοκή των αντιπροσώπων των κρατών-μελών σχεδόν σε όλες τις πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.[263]

Το Συμβούλιο απαρτίζεται «από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους-μέλους[264] σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος έχει την εξουσία να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους-μέλους το οποίο εκπροσωπεί και να ασκεί το δικαίωμα ψήφου».[265] Στο γεγονός ότι το Συμβούλιο απαρτίζεται από υπουργός των κρατών-μελών οφείλει και την ονομασία «Συμβούλιο Υπουργών», που χρησιμοποιούνταν επίσημα από τη Συνταγματική Συνθήκη, αλλά έχει υποκατασταθεί σήμερα πλήρως από τον όρο «Συμβούλιο».[266]

Από τα παραπάνω γίνονται κατανοητά τα εξής: Πρώτον, ότι το Συμβούλιο εκφράζεται η βούληση των κρατών-μελών, δεύτερον, ότι κάθε κράτος-μέλος εκφράζει ισότιμα τη βούλησή του με έναν εκπρόσωπο, και τρίτον, ότι ο εκπρόσωπος του κράτους-μέλους πρέπει να είναι υπουργός ή αναπληρωτής υπουργός της κυβέρνησης αυτού του κράτους.[267]

---

[263] Christiansen T. (2001), 'The Council of Ministers: The Politics of Institutionalised Intergovernmentalism' στο Richardson J.J. (ed.), '*The European Union – Power and Policy-making*', 2nd edn., London, Routledge, σελ.135-154.
[264] Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, μέλος του Συμβουλίου που κωλύεται να παρευρεθεί σε σύνοδο αυτού δύναται να εκπροσωπηθεί από άλλο μέλος.
[265] Άρθρο 16, παράγραφος 2, ΣΕΕ/Λ.
[266] Σαχπεκίδου Ε. Ρ. (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα, Σάκκουλα Α.Ε., σελ. 378.
[267] Στεφάνου Κ., ό.π., σελ. 228.

Από νομική άποψη υπάρχει ένα μόνο Συμβούλιο, αλλά στην πράξη υπάρχουν περισσότερα, με την έννοια ότι το Συμβούλιο συνεδριάζει υπό διάφορους σχηματισμούς και συνθέσεις ανάλογα με το υπό συζήτηση θέμα. Όταν δηλαδή πρόκειται να συζητηθούν εξειδικευμένα θέματα, όπως π.χ. οικονομικά θέματα, θέματα προστασίας του περιβάλλοντος κλπ., τότε τα κράτη-μέλη αντιπροσωπεύονται από τους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς, δηλαδή τους Υπουργούς Οικονομικών, Περιβάλλοντος κλπ, ενώ τα Συμβούλια χαρακτηρίζονται «Συμβούλιο Οικονομικών», «Συμβούλιο Περιβάλλοντος» κλπ. αντίστοιχα. Στο Συμβούλιο όμως Γενικών Υποθέσεων, καθώς και σε αυτό των Εξωτερικών Υποθέσεων, μετέχουν οι Υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών.[268]

Με τη Συνταγματική Συνθήκη είχε γίνει για πρώτη φορά προσπάθεια να διατυπωθεί η αρχή των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου σε κείμενο πρωτογενούς δικαίου.[269] Η Συνθήκη της Λισαβόνας υιοθέτησε το κείμενο αυτό, το οποίο και ισχύει σήμερα με τη μορφή των άρθρων 16 VI ΣΕΕ/Λ και 236 ΣΛΕΕ. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 236 στοιχείο α), της ΣΛΕΕ ο κατάλογος των συνθέσεων του Συμβουλίου καθορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Ενώ, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο άρθρο 16, παράγραφος 6, ορίζει ως υποχρεωτικές δύο τουλάχιστον συνθέσεις του Συμβουλίου, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων.[270]

Έως ότου εκδοθεί απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καθορισμό του καταλόγου των συνθέσεων, το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου (αριθμ. 36) για τις μεταβατικές διατάξεις, το οποίο έχει προσαρτηθεί στις Συνθήκες της Ε.Ε., μπορεί να συνέρχεται με τις συνθέσεις εκείνες, ο κατάλογος των οποίων καταρτίζεται με απόφαση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, που αποφασίζει με απλή πλειοψηφία.

[268] Πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας οι δύο αυτές συνθέσεις του Συμβουλίου αποτελούσαν μία σύνθεση: το Συμβούλιο 'Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων'.
[269] Άρθρο Ι-24.
[270] Κατά τις εργασίες εκπόνησης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είχε προταθεί η θέσπιση ενός «Συμβουλίου Νομοθετικών και Γενικών Υποθέσεων». Η εν λόγω όμως πρόταση απερρίφθη από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2004. Η πρόταση αυτή οδηγούσε ουσιαστικά στη θέσπιση ενός εθνικού υπερυπουργού, αρμόδιου για το σύνολο σχεδόν των υποθέσεων της Ένωσης, συνέπεια που δεν έγινε αποδεκτή.

Σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, με απόφαση του 2009/878/ΕΕ της 1ης Δεκεμβρίου 2009, καθόρισε τον κατάλογο των συνθέσεων του Συμβουλίου, οι οποίες είναι οι ακόλουθες:

1. Γενικές Υποθέσεις[271]
2. Εξωτερικές Υποθέσεις[272]
3. Οικονομικά και Δημοσιονομικά Θέματα[273] (ECOFIN)
4. Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις[274]
5. Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές
6. Ανταγωνιστικότητα (Εσωτερική Αγορά, Βιομηχανία και Ενέργεια)[275]
7. Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια
8. Γεωργία και Αλιεία
9. Περιβάλλον
10. Παιδεία, Νεολαία και Πολιτισμός.[276]

Η Συνθήκη της Λισαβόνας λοιπόν διαχωρίζει το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων από αυτό των Εξωτερικών Υποθέσεων, όπως έκανε και η θνησιγενής Συνταγματική Συνθήκη. Οι διάφορες συνθέσεις του Συμβουλίου είναι ισοδύναμες καθώς καμία δεν θεωρείται ανώτερη ιεραρχικά της άλλης, παρά το γεγονός ότι η Συνθήκη αναφέρει ως σημαντικότερες μόνον αυτές.

Σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 2 της ΣΕΕ/Λ εναπόκειται σε κάθε κράτος-μέλος, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο της κάθε χώρας, να καθορίσει τον τρόπο εκπροσώπησής του στο Συμβούλιο. Μπορεί να αποστέλλεται στο Συμβούλιο υπουργός, που είναι και η σύνηθες πρακτική, ή υπουργός ομόσπονδου κρατιδίου της χώρας ή γραμματέας υπουργείου ή ακόμα και μέλος της ΕΜΑ, παρά τη διατύπωση του άρθρου, αρκεί το δίκαιο της χώρας του να αποδέχεται τη δέσμευση της εθνικής κυβέρνησης από τις πράξεις ή παραλείψεις του συγκεκριμένου προσώπου.[277] Η συγκρότησή του δηλαδή εξαρτάται κάθε φορά από εξωενωσιακούς παράγοντες, την εκάστοτε κυβέρνηση του κάθε κράτους-μέλους. Δεν έχει μόνιμη

[271] Η σύνθεση αυτή καθιερώνεται με το άρθρο 16, παράγραφος 6, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ.
[272] Η σύνθεση αυτή καθιερώνεται με το άρθρο 16, παράγραφος 6, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ.
[273] Συμπεριλαμβανομένου του προϋπολογισμού.
[274] Συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής προστασίας.
[275] Συμπεριλαμβανομένου του τουρισμού.
[276] Συμπεριλαμβανομένου του οπτικοακουστικού τομέα.
[277] Σαχπεκίδου Ε.Ρ. (2011), ό.π., σελ. 379.

σταθερή σύνθεση. Στην ίδια σύνθεση έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν ως πλήρη μέλη περισσότεροι του ενός Υπουργοί, με ανάλογη προσαρμογή της ημερήσιας διάταξης και της διοργάνωσης των εργασιών.[278] Η προεδρία του Συμβουλίου, πλην της σύνθεσης των Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται από προκαθορισμένες ομάδες τριών κρατών-μελών για διάστημα 18 μηνών. Οι ομάδες αυτές συγκροτούνται με ισότιμη εναλλαγή των κρατών-μελών, λαμβάνοντας υπόψη την πολυμορφία τους και τις γεωγραφικές ισορροπίες εντός της Ένωσης.[279]

Επιπλέον, το Συμβούλιο δεν αποτελείται από πολιτικά και λειτουργικά ανεξάρτητες προσωπικότητες, αλλά από πρόσωπα που ενεργούν σύμφωνα με τις οδηγίες και κατευθύνσεις της χώρας τους.[280] Τα μέλη του Συμβουλίου, όντας ταυτόχρονα και μέλη των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών-μελών, καθοδηγούνται από τις κυβερνήσεις τους και αποφασίζουν εντός των ορίων που εκείνες θέτουν. Παρόλα αυτά δεν ενεργούν ως εθνικά όργανα. Αν κάποιο μέλος του Συμβουλίου ενεργήσει αντίθετα από τις εθνικές κυβερνητικές οδηγίες, αυτό δεν συνεπάγεται ελάττωμα της ενωσιακής πράξης, αλλά δημιουργεί ευθύνη του υπουργού έναντι των υπολοίπων μελών της κυβέρνησης στο εθνικό πολιτικό επίπεδο.[281] Για το λόγο αυτόν έχει το δικαίωμα το κράτος-μέλος να προκαλέσει δικαστική αμφισβήτηση της πράξης του Συμβουλίου, ακόμα και αν ο εκπρόσωπός του στο εν λόγω όργανο την υπερψήφισε.[282]

Το Συμβούλιο συνεδρίαζε παλαιότερα υπό είκοσι και πλέον διαφορετικές συνθέσεις, αλλά εκφράστηκαν ανησυχίες ότι κάτι τέτοιο ήταν υπερβολικό, με αποτέλεσμα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αποφασίσει στη σύνοδο στο Ελσίνκι, τον Δεκέμβριο του 1999, τη μείωση του αριθμού των συνθέσεων, με στόχο να βελτιωθεί

[278] Βλέπε τη δήλωση ιγ):
ιγ) Σχετικά με το παράρτημα Ι, δεύτερο εδάφιο:
«*Η προεδρία θα οργανώνει τις ημερήσιες διατάξεις του Συμβουλίου συνενώνοντας σχετικά μεταξύ τους σημεία, ώστε να διευκολύνει την παρουσία των αντίστοιχων εθνικών αντιπροσώπων, ιδίως στην περίπτωση που δεδομένη σύνθεση του Συμβουλίου πρέπει να ασχολείται με σαφώς καθορισμένες ομάδες θεμάτων*.»
[279] Βλ. κεφάλαιο 'Η Προεδρία του Συμβουλίου'.
[280] Σαχπεκίδου Ε.Ρ. (2011), ό.π., σελ. 378-9.
[281] Ό.π., σελ. 379.
[282] Ό.π. Επίσης βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, υπόθεση 166/78, *Ιταλική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου*.

η συνεκτικότητα και η συνοχή των εργασιών του Συμβουλίου.[283] Ο ανώτατος αριθμός συνθέσεων ορίστηκε σε δεκαέξι. Στη σύνοδο κορυφής της Σεβίλλης, τον Ιούνιο του 2002, αποφασίστηκε ότι ακόμα και οι δεκαέξι συνθέσεις είναι πολλές και ο αριθμός τους μειώθηκε σε εννέα.[284] Όμως, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο κατάλογος των συνθέσεων του Συμβουλίου ανήλθε στις δέκα συνθέσεις. Κατά κανόνα, οι Υπουργοί Γενικών Υποθέσεων, Εξωτερικών Υποθέσεων, Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων και Γεωργίας συνέρχονται κάθε μήνα. Άλλες συνθέσεις του Συμβουλίου συνέρχονται από μία έως τρεις φορές το εξάμηνο. Ο συνολικός ετήσιος αριθμός των συνόδων του Συμβουλίου αυξήθηκε βαθμηδόν από 20 συνόδους το 1967 σε ένα αποκορύφωμα 96 συνόδων το 1993. Έκτοτε ο αριθμός τους σταθεροποιήθηκε στις 70 έως 75 περίπου.

Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων

Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, *«εξασφαλίζει τη συνοχή των εργασιών των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου. Προετοιμάζει τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διασφαλίζει τη συνέχειά τους σε επαφή με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή. Είναι υπεύθυνο για τον γενικό συντονισμό των πολιτικών, θεσμικών και διοικητικών ζητημάτων, των οριζόντιων φακέλων που επηρεάζουν διάφορες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και η διεύρυνση, καθώς και οποιωνδήποτε φακέλων του αναθέτει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, λαμβανομένων υπόψη των κανόνων λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης»*.

[283] Βλ. Ανακοίνωση του Συμβουλίου ΕΕ C174, 23/06/2000, σελ. 1 επ.

[284] Στην απόφαση αυτή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης υπήρξαν αντιρρήσεις από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο υπέβαλλε πρόταση ψηφίσματος στις 26 Ιουνίου 2002 αναφέροντας μεταξύ άλλων ότι: «*διαμαρτύρεται έντονα για την κατάργηση του Συμβουλίου Ανάπτυξης και την ένταξή του στο νεοϊδρυθέν Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων, πράγμα που ενδέχεται να σημάνει την αρχή του τέλους για την αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ, καθώς η κατάργηση του Συμβουλίου Ανάπτυξης της ΕΕ υποσκάπτει μια ολόκληρη υποστηρικτική δομή, όπως οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου Μονίμων Αντιπροσώπων, η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης ή η Επιτροπή Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· εκφράζει επίσης τη λύπη του για τη συγχώνευση των Συμβουλίων Αλιείας και Γεωργίας·*» παράλληλα «*ζητεί, σε ό,τι αφορά τα θέματα της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων που σχετίζονται με την αναπτυξιακή πολιτική, κάθε κυβέρνηση να εκπροσωπείται από τους Υπουργούς ή Γενικούς Γραμματείς που είναι αρμόδιοι για την ανάπτυξη·*»

Συνεδρίαση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, 21 Φεβρουαρίου 2011, από το Αρχείο Φωτογραφιών του http://www.consilium.europa.eu

Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων

Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων διαμορφώνει το σύνολο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στην εξωτερική δράση της Ένωσης συμπεριλαμβάνεται η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας, η κοινή εμπορική πολιτική, καθώς και η αναπτυξιακή συνεργασία και η ανθρωπιστική βοήθεια. Τα τελευταία χρόνια μία από τις προτεραιότητες του Συμβουλίου, σε συνεργασία με την Επιτροπή, ήταν η εξασφάλιση συνοχής στην εξωτερική δράση της Ε.Ε. και αυτό σε όλο το φάσμα των μέσων που διαθέτει η Ένωση.[285] Όπως έχει αναφέρει και σε προηγούμενο κεφάλαιο, στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για τις εξωτερικές υποθέσεις και την πολιτική ασφάλειας, ο οποίος, εφόσον παρίσταται ανάγκη, μπορεί να αντικατασταθεί από το μέλος της εν λόγω σύνθεσης που εκπροσωπεί το κράτος-μέλος που ασκεί την εξαμηνιαία προεδρία του Συμβουλίου.[286]

Η ΚΕΠΠΑ[287] είναι ουσιαστικά ο μόνος τομέας δράσης της Ένωσης που παραμένει διακυβερνητικός στη φύση του[288] και αυτό οφείλεται κυρίως στο Συμβούλιο

[285] Πληροφορίες από την επίσημη ιστοσελίδα του Συμβουλίου: http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1848&lang=el

[286] Εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΕ L 315/50 της 2ας Δεκεμβρίου 2009, σελ. 52) άρθρο 2 παράγραφος 5.

[287] Για την ΚΕΠΠΑ βλ. επιπλέον Βοσκόπουλος Γ. (2009), ό.π., σελ. 245-271.

[288] Η διακυβερνητική φύση της ΚΕΠΠΑ συνάγεται ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ που ορίζει: «Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολτική ασφάλειας διέπεται από ειδικούς κανόνες και

Εξωτερικών Υποθέσεων. Όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ, εκτός του γεγονότος ότι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι θεσμικά κυρίαρχος, ως τρόπος λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο παραμένει η ομοφωνία, ενώ παράλληλα διευκολύνεται και από την δυνατότητα της «εποικοδομητικής αποχής». Η ειδική πλειοψηφία εφαρμόζεται κατ' εξαίρεση από το Συμβούλιο: πρώτον, όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που αφορά τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 22, παρ. 1. Δεύτερον, όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, που υποβλήθηκε κατόπιν συγκεκριμένου αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εξ ιδίας πρωτοβουλίας ή με πρωτοβουλία του Ύπατου Εκπροσώπου. Τρίτον, όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή απόφασης που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης και τέλος, τέταρτον, όταν διορίζει ειδικό εντεταλμένο σύμφωνα με το άρθρο 33. Επιπλέον, προβλέπεται και μια «ρήτρα εφεδρικής τροχοπέδης» για την περίπτωση που ένα κράτος-μέλος αντιτίθεται στη λήψη μιας απόφασης με ειδική πλειοψηφία για «ζωτικούς λόγους εθνικής πολιτικής».[289]

Το ιδιαίτερα περιορισμένο λοιπόν πεδίο εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας από το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων παίζει καθοριστικό ρόλο στο διακυβερνητικό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ.[290]

---

διαδικασίες. Χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας υλοποιείται από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτειρκής πολιτικής και ασφάλειας και από τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες. Ο ειδικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σ' αυτόν τον τομέα ορίζεται από τις Συνθήκες. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις, πλην της αρμοδιότητάς του να παρακολουθεί τη συμμόρφωση προς το άρθρο 40 της παρούσας Συνθήκης και να ελέγχει τη νομιμότητα ορισμένων αποφάσεων, κατά τα αναφερόμενα από το άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο της ΣΛΕΕ». Για την διακυβερνητική φύση της ΚΕΠΠΑ κατά την τροποποιηθείσα ΣΕΕ βλ. ενδ. Ιωάννου Κρ. (1993), *Κοινή Εξωτερική Πολιτική – Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια: δύο νέοι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 23-101.

[289] Άρθρο 31 παρ. 2 ΣΕΕ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί και μια «ρήτρα γεφύρωσης» (άρθρο 31 παράγραφος 3 ΣΕΕ), η οποία προβλεπόταν και στο Σύνταγμα (Άρθρο ΙΙΙ-300 παράγραφος 3 της Συνταγματικής Συνθήκης), σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να αποφασίζει, ομόφωνα, υπέρ της εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας σε άλλες περιπτώσεις, εκτός από τις αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές επιπτώσεις ή στον τομέα της άμυνας. Όπως είναι όμως κατανοητό, λόγω της απαιτούμενης ομοφωνίας, θα παρουσιαστούν δυσκολίες στην εφαρμογή αυτής της ρήτρας.

[290] Επιπλέον, μια σειρά Δηλώσεων, οι οποίες συνοδεύουν τη Συνθήκη της Λισαβόνας, επιβεβαιώνουν το κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν τα κράτη-μέλη, και κατ' επέκταση το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, στη χάραξη και την άσκηση της ΚΕΠΠΑ ενισχύοντας έτσι το

Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων

Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων είναι ευρύτερα γνωστό ως Συμβούλιο Ecofin ή απλά Ecofin. Συγκροτείται από τους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών των κρατών-μελών, καθώς και από τους Υπουργούς Προϋπολογισμού, όταν εξετάζονται θέματα προϋπολογισμού. Το Συμβούλιο Ecofin συνέρχεται μία φορά το μήνα. Διαθέτει ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, καθώς, ιδίως μετά την ανάπτυξη της ΟΝΕ, είναι λιγοστά τα οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα που δεν εμπίπτουν στο χαρτοφυλάκιό του.[291]

Μία από τις πιο σημαντικές ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι και η θεσμοποίηση του Eurogroup, των άτυπων δηλαδή συναντήσεων των Υπουργών Οικονομικών των κρατών-μελών που συμμετέχουν στην Ευρωζώνη, αναγνωρίζοντας έτσι το ρόλο του. Το Eurogroup είχε δημιουργηθεί αρχικά με Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1997 ως ένα ανεπίσημο φόρουμ για ένα πιο 'στενό' πολιτικό διάλογο ανάμεσα στους πιο συναφής δρώντες για θέματα σχετικά με το ευρώ. Όπως είχε αναφέρει και σε συνέντευξή του ο D. Strauss-Kahn, πρώην Υπουργός Οικονομικών της Γαλλίας και πρώην Διευθύνων Σύμβουλος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, 'υπήρχε μια ξεκάθαρη ανάγκη για να δημιουργηθεί κάτι πιο ανεπίσημο από ότι το Ecofin, στο οποίο παρευρίσκονται γύρω στα 100 άτομα στο σύνολό τους Υπουργοί και υπάλληλοι. Με το Eurogroup των έντεκα κρατών-μελών που συμμετέχουν στην Ευρωζώνη υπάρχουν μόνο 22

διακυβερνητικό της χαρακτήρα. Βλ. Δήλωση αριθ. 13, στην οποία υπογραμμίζεται ότι οι διατάξεις που διέπουν την ΚΕΠΠΑ «δεν επηρεάζουν» τις σημερινές σφαίρες ευθύνης των κρατών-μελών «σχετικά με τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής» και ότι οι διατάξεις που διέπουν την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας δεν θίγουν τον εθνικό χαρακτήρα της πολιτικής των κρατών-μελών στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας. Το ίδιο ισχύει για τη Δήλωση αριθ. 14, σύμφωνα με την οποία καμία από τις διατάξεις της νέας Συνθήκης δεν θίγει την εκπροσώπηση των κρατών-μελών σε διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής ενός κράτους-μέλους στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Τέλος, στη δεύτερη παράγραφο αυτής της Δήλωσης σημειώνεται ότι «οι διατάξεις που καλύπτουν την ΚΕΠΠΑ δεν παρέχουν στην Επιτροπή νέες εξουσίες για τη δρομολόγηση αποφάσεων ούτε ενισχύουν τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».

[291] http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=250&lang=el&mode=g.

μέλη: ένας Υπουργός από κάθε κράτος-μέλος συνοδευόμενος από έναν σύμβουλο. Αυτό συμαίνει ότι μπορούμε πραγματικά να ανταλάξουμε απόψεις.'[292]

Η Συνθήκη της Λισαβόνας λοιπόν, με το Πρωτόκολλο αριθμός 14, σχετικά με την Ευρωομάδα, το οποίο έχει προσαρτηθεί στις Συνθήκες της Ε.Ε., προβλέπει επίσημα τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Eurogroup, του Συμβουλίου με σύνθεση των Υπουργών Οικονομικών των κρατών-μελών με νόμισμα το ευρώ. Σύμφωνα με το εν λόγω Πρωτόκολλο, οι Υπουργοί των κρατών-μελών με νόμισμα το ευρώ συνεχίζουν να πραγματοποιούν άτυπες συναντήσεις μεταξύ τους. Οι συναντήσεις αυτές γίνονται, για να συζητηθούν τα θέματα που έχουν να κάνουν με τις ιδιαίτερες ευθύνες τις οποίες έχουν τα κράτη-μέλη που ανήκουν στη ζώνη του ευρώ. Η Επιτροπή συμμετέχει σε αυτές τις συναντήσεις. Επιπλέον, και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα καλείται να συμμετέχει στις συναντήσεις αυτές, οι οποίες προετοιμάζονται από τους αντιπροσώπους των Υπουργών Οικονομικών των κρατών-μελών με νόμισμα το ευρώ και την Επιτροπή.

Επιπλέον, κάθε δυόμισι χρόνια οι υπουργοί των κρατών-μελών με νόμισμα το ευρώ εκλέγουν τον Πρόεδρο του Eurogroup με πλειοψηφία των συγκεκριμένων κρατών-μελών.[293] Ο Πρόεδρος του Eurogroup είναι υπεύθυνος για την ενίσχυση του μακροοικονομικού συντονισμού, αποτελεί τον «έγκυρο συνομιλητή» με τη ηγεσία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, αντιπροσωπεύει την Ευρωζώνη διεθνώς[294] και βεβαιώς προεδρεύει των μηνιαίων συναντήσεων του Eurogroup.[295]

Το Eurogroup πάντα συνεδρίαζε και λάμβανε αποφάσεις υπό την καθοδήγηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Θα μπορούσε να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται στην εν λόγω περιοχή έχουν έντονα διακυβερνητικά στοιχεία.[296]

---

[292] Συνέντευξη του D. Strauss-Kahn στην εφημερίδα Financial Times στις 12.02.1999, στο Puetter U. (2002), 'Just talking – The Eurogroup as a space for intergovernmental deliberation, paper prepared for the 3rd EPIC workshop, Florence, 18-22 September 2002, σελ. 6, διαθέσιμο στο: www.qub.ac.uk/ies/research/homeres.html.

[293] Κανελλόπουλος Π. Ι. (2010), ό.π., σελ. 161.

[294] Στους οικονομικούς οργανισμούς και συναντήσεις, όπως την Ομάδα των Οκτώ – G8.

[295] Ιωακειμίδης Π. Κ. (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παροθσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, ό.π., σελ. 67.

[296] Puetter U. (2012), 'Eurogroup', Academic Foresights, No 3, διαθέσιμο στο: www.academic-foresights.com/Eurogroup.pdf.

Συμβούλιο Περιβάλλοντος

Το Συμβούλιο Περιβάλλοντος απαρτίζεται από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος, συνέρχεται τέσσερις περίπου φορές το χρόνο και αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σε συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η εργασίες του Συμβουλίου Περιβάλλοντος έχουν αυξηθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια. Η αύξηση της νομοθεσίας σχετικά με το περιβάλλον οφείλεται στη βαρύτητα που δόθηκε στην ευρωπαϊκή περιβαντολλογική πολιτική στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, καθώς πριν από το 1987 η περιβαντολλογική πολιτική δεν συμπεριλαμβανόταν στις συνθήκες.

Σκοπός του Συμβουλίου αυτού είναι να προάγει την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, με τρόπο που να σέβεται μεταξύ άλλων την εγγύηση υψηλού επιπέδου ποιότητας του περιβάλλοντος.

Για το λόγο αυτό η Κοινότητα έχει υιοθετήσει τους εξής στόχους: *«να εξασφαλίσει, να προστατεύσει και να διατηρήσει την ποιότητα του περιβάλλοντος, να εξασφαλίσει την προστασία της υγείας του ανθρώπου, τη συνετή χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων, καθώς και την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων»*.[297]

Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος επικεντρώνεται στις αρχές της προστασίας και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, έχοντας ως αρχή ότι *ο ρυπαίνων πληρώνει* και ότι *η ζημιά θα πρέπει να αντιμετωπίζεται στην πηγή*.[298]

Συμβούλιο Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών

Το Συμβούλιο Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών (EPSCO) αποτελείται από τους Υπουργούς Απασχόλησης, Κοινωνικής Πρόνοιας, Προστασίας των Καταναλωτών, Υγείας και Ισότητας Ευκαιριών και συνέρχεται τέσσερις περίπου φορές το χρόνο.

[297] http://www.consilium.europa.eu/ showPage.asp?id=415&lang=el&mode=g
[298] Ό.π.

Το Συμβούλιο Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών έχει ως στόχο τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής των πολιτών, δημιουργώντας θέσεις εργασίας υψηλής ποιότητας. Επιπλέον, καλείται να δημιουργήσει ένα υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας και προστασίας της υγείας και των συμφερόντων των καταναλωτών, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ίσες ευκαιρίες για όλους τους πολίτες της Ένωσης.

Σ' αυτούς τους τομείς το Συμβούλιο αποφασίζει τις περισσότερες περιπτώσεις με ειδική πλειοψηφία σε συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,[299] θεσπίζοντας ευρωπαϊκούς κανόνες για την εναρμόνιση ή το συντονισμό των εθνικών νομοθεσιών σε θέματα που αφορούν ιδίως τις συνθήκες εργασίας,[300] την ενίσχυση των εθνικών πολιτικών πρόληψης των ασθενειών και καταπολέμησης των μεγάλων πληγών στον τομέα της υγείας και την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών.

Γνωρίζοντας ότι οι πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας παραμένουν στη δικαιοδοσία των κρατών-μελών, η κοινοτική συμβολή περιορίζεται, δυστυχώς, μόνο στον καθορισμό κοινών στόχων για όλα τα κράτη-μέλη, στην ανάλυση των μέτρων που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο, καθώς και στην έκδοση συστάσεων απευθυνόμενων στα κράτη-μέλη.

Ο χώρος του Συμβουλίου δίνει στα κράτη-μέλη ευκαιρίες διαλόγου μεταξύ τους, ιδίως στα πλαίσια των Επιτροπών Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, ώστε να ανταλλάσσουν πληροφορίες ή να μοιράζονται τα διδάγματα των εθνικών τους εμπειριών.[301]

Συμβούλιο Παιδείας, Νέας Γενιάς και Πολιτισμού

Το Συμβούλιο Παιδείας, Νέας Γενιάς και Πολιτισμού (EJC) απαρτίζεται από τους Υπουργούς Παιδείας, Πολιτισμού, Νέας Γενιάς και Επικοινωνίας. Συνέρχεται τρεις-τέσσερις φορές το χρόνο και αποφασίζει κατά κανόνα με ειδική πλειοψηφία (εκτός

[299] Εκτός από τον τομέα της κοινωνικής προστασίας, όπου το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία.
[300] Υγεία και ασφάλεια των εργαζομένων, κοινωνική ασφάλιση, συμμετοχή των εργαζομένων στη ζωή των επιχειρήσεων.
[301] http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=411&lang=el&mode=g

κι αν πρόκειται για πολιτιστικά θέματα, για τα οποία απαιτείται ομοφωνία) σε συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.[302]

Συμβούλιο Γεωργίας και Αλιείας

Το Συμβούλιο Γεωργίας και Αλιείας αποτελεί, μαζί με το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων, μία από τις παλαιότερες συνθέσεις του Συμβουλίου. Απαρτίζεται από τους Υπουργούς Γεωργίας και Αλιείας, καθώς και από τους Επιτρόπους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τους αρμόδιους για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, την αλιεία και τη ναυτιλία, καθώς και την υγεία και την προστασία των καταναλωτών. Συνέρχεται μία φορά το μήνα.

Τους Υπουργούς Γεωργίας και Αλιείας επικουρούν οι αρμόδιοι Επίτροποι. Συνέρχονται κατά μέσον όρο μία φορά το μήνα στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο κατά τις συνόδους του Απριλίου, Ιουνίου και Οκτωβρίου, προκειμένου να συζητήσουν και να εκδώσουν νομοθετικές πράξεις που αφορούν αυτούς τους τομείς.

Το περιεχόμενο της γεωργικής και της αλιευτικής πολιτικής αφορά κυρίως *«τη ρύθμιση των αγορών, την οργάνωση της παραγωγής και τον καθορισμό των διαθέσιμων πόρων, τη βελτίωση των οριζόντιων γεωργικών διαρθρώσεων και την αγροτική ανάπτυξη».*[303]

Η Γεωργία και η Αλιεία αποτελούν δύο ολοκληρωμένες κοινοτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο από το Συμβούλιο, ο δε προϋπολογισμός καθεμιάς είναι «κοινοτικοποιημένος», δηλαδή η χρηματοδότηση των μέτρων αποφασίζεται επίσης στο Συμβούλιο σύμφωνα με τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, ξεχωριστά από τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Το συνολικό ποσό που δόθηκε στη γεωργία το 2012 ήταν 44 δισεκατομμύρια ευρώ για

[302] Ό.π.
[303] http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=416&lang=el&mode=g

γεωργικές δαπάνες και άμεσες ενισχύσεις και 14,6 δισεκατομμύρια ευρώ για την αγροτική ανάπτυξη, δηλαδή περίπου το 40% του συνολικού προϋπολογισμού.[304]

Τις εργασίες του Συμβουλίου Γεωργίας και Αλιείας προετοιμάζουν 12 ομάδες εργασίας, που καλύπτουν 45 υποδιαιρέσεις ανά προϊόντα[305] ή τομείς[306]. Κατόπιν, η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων ή η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας εξετάζουν τους φακέλους, προτού διαβιβαστούν στο Συμβούλιο. Κατά κανόνα η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων εξετάζει τα θέματα που αφορούν την «Αλιεία», την «Ασφάλεια των Τροφίμων» και θέματα για τον προϋπολογισμό του τομέα, ενώ για ό,τι έχει να κάνει με τις γεωργικές αγορές και την αγροτική ανάπτυξη, λόγω του ιδιαίτερα τεχνικού χαρακτήρα των σχετικών φακέλων, έχει συσταθεί από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 ένας ειδικός φορέας, η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας.[307]

Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας

Το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 2002, με τη συνένωση τριών παλαιότερων συνθέσεων: της Εσωτερικής Αγοράς, της Βιομηχανίας και της Έρευνας. Δημιουργήθηκε από την ανάγκη για μια συνεκτικότερη και καλύτερα συντονισμένη αντιμετώπιση των θεμάτων αυτών που συνδέονται με την ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάλογα με τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, το Συμβούλιο αυτό συγκροτείται από Υπουργούς Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Βιομηχανίας, Έρευνας κλπ. Συνέρχεται πέντε ή έξι φορές τον χρόνο.[308]

Τα τρία πεδία δραστηριότητας του Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας είναι τα εξής: η Εσωτερική Αγορά, η Βιομηχανία και η Έρευνα.

[304] Για τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2012 σε αριθμητικά στοιχεί βλ. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/print/186978_2011_4429_EU_BUDGET_2012_EL.pdf.
[305] Ομάδα Αροτραίων Καλλιεργειών – Ρύζι.
[306] Ομάδα Οριζόντιων Γεωργικών Θεμάτων-Γεωργονομισματικά Θέματα.
[307] http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=416&lang=el&mode=g.
[308] Ό.π.

Συμβούλιο Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Ενέργειας (ΜΤΕ)

Οι τρεις πολιτικές της Ένωσης συγχωνεύτηκαν σε μια ενιαία σύνθεση του Συμβουλίου τον Ιούνιο του 2002. Η σύνθεση αυτή του Συμβουλίου συνέρχεται περίπου κάθε δίμηνο και ποικίλλει ανάλογα με τα θέματα της ημερήσιας διάταξης (Υπουργοί Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών ή Ενέργειας).

Οι στόχοι της ΕΕ στον τομέα των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας είναι *«η δημιουργία σύγχρονων και αποτελεσματικών συστημάτων από οικονομική άποψη με σεβασμό στο περιβάλλον».*[309]

Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (JAI) απαρτίζεται από τους Υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών, συνέρχεται κάθε δύο μήνες περίπου για να συζητηθεί η ανάπτυξη και υλοποίηση συνεργασίας και κοινών πολιτικών στο συγκεκριμένο τομέα. Η δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της Συνθήκης Ε.Ε.[310] Τα περισσότερα θέματα σ' αυτό τον τομέα αποφασίζονται με ομοφωνία, κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υπάρχουν όμως και κάποια θέματα[311] τα οποία ρυθμίζονται και με ειδική πλειοψηφία, είτε κατόπιν διαβουλεύσεως είτε, ανάλογα με το αντικείμενο, σε συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1970 ξεκίνησε, άτυπα, η συνεργασία των κρατών-μελών στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών. Το 1985 η Γερμανία, η Γαλλία και οι χώρες της Μπενελούξ υπέγραψαν τη Συμφωνία του Σένγκεν, η οποία αποτέλεσε σημαντικό βήμα συνεργασίας των κρατών-μελών στον συγκεκριμένο τομέα και στην οποία προσχώρησαν και διάφορα άλλα κράτη-μέλη στα χρόνια που ακολούθησαν. Η συμφωνία είχε ως στόχο να καταστεί ελεύθερη, χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, η κυκλοφορία των προσώπων, με ταυτόχρονη πρόβλεψη συνοδευτικών μέτρων όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, την

[309] Ό.π.
[310] Ό.π.
[311] Όπως θέματα διαβατηρίου και δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις.

πολιτική χορήγησης θεωρήσεων, την αστυνομική συνεργασία και τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Το επόμενο βήμα έγινε λίγο αργότερο, το Νοέμβριο του 1993, όταν τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με την οποία ενσωματώθηκε στο θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. ο τομέας Δικαιοσύνης και Εσωτερικών. Ενώ το Μάιο του 1999 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωματώθηκαν στο θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. και οι κανόνες του Σένγκεν.

## 2.4. Η νομική φύση του Συμβουλίου: διακυβερνητικό[312], υπερεθνικό[313] όργανο ή και τα δύο;

Τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατατάσσονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: τα διακυβερνητικά όργανα και τα υπερεθνικά. Διακυβερνητικά χαρακτηρίζονται τα όργανα τα οποία συγκροτούνται από εκπροσώπους των κρατών-μελών οι οποίοι αποτελούν εκφραστές των εθνικών συμφερόντων των κρατών τους.[314] Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται το Συμβούλιο Υπουργών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ ή COREPER). Υπερεθνικά χαρακτηρίζονται τα όργανα τα οποία δεν συγκροτούνται από εκπροσώπους των κρατών-μελών και διαθέτουν συνεπώς σημαντική αυτονομία απέναντι σε αυτά (θεσμική υπερεθνικότητα).[315] Υπερεθνικό όργανο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του οποίου τα μέλη εκλέγονται απευθείας από τους λαούς των κρατών-μελών. Επιπλέον, υπερεθνικά όργανα είναι η Επιτροπή, η Εκτελεστική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, το Δικαστήριο της Ένωσης και το Γενικό Δικαστήριο της Ένωσης.

Όσον αφορά, όμως, το Συμβούλιο έχει υποστηριχτεί ότι αυτό είναι ένα διακυβερνητικό όργανο το οποίο έχει και ορισμένα υπερεθνικά χαρακτηριστικά.[316] Και αυτό, γιατί οι διεθνείς διακυβερνητικοί οργανισμοί βασίζονται συνήθως στην

[312] Ή αλλιώς διακρατικό.
[313] Ή αλλιώς υπερκρατικό.
[314] Βλ. Βοσκόπουλος Γ. (2009), ό.π., σελ. 45.
[315] Στεφάνου Κ. (2001), 'Θεσμική Συγκρότηση: Όργανα Λήψης Αποφάσεων', στο Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., και Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), ό.π., σελ. 224.
[316] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 7-8.

αρχή της ισότητας ανάμεσα στα κράτη-μέλη τους. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών αναφέρει ότι 'ο οργανισμός βασίζεται στην αρχή της απόλυτης ισότητας όλων των μελών του'.[317] Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όμως, στο Συμβούλιο οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία[318] και κατά συνέπεια αυτή η αρχή δεν ισχύει.[319] Εφαρμόζεται μόνο στις λιγοστές εκείνες περιπτώσεις που τα κράτη-μέλη ψηφίζουν με ομοφωνία. Η διχοτομία αυτή του Συμβουλίου απασχόλησε από την αρχή της λειτουργίας του και συμπυκνώθηκε στα λόγια του Konrad Adenauer, του Γερμανού Καγκελάριου, ο οποίος προήδρευσε στην πρώτη συνάντηση του Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο στις 8-10 Σεπτεμβρίου 1952:

*«Το Συμβούλιο είναι το ομοσπονδιακό όργανο της Κοινότητας που ως τέτοιο οφείλει να εκπληρώσει σύμφωνα με τη Συνθήκη (της ΕΚΑΧ) ένα καθήκον διπλό: να ασκεί από τη μία πλευρά τις δραστηριότητές του ως όργανο της Κοινότητας, δηλαδή ως όργανο του υπερεθνικού αυτού σχηματισμού ο οποίος, προικισμένος με δικά του κυριαρχικά δικαιώματα, θα λειτουργεί από τώρα ανεξάρτητα από τα Κράτη. Ως όργανο της Κοινότητας μετέχει στη ρύθμιση και στη διοίκηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων, τα οποία στερήθηκαν τα Κράτη, για να τα μεταβιβάσουν στην Κοινότητα. Και με την ιδιότητα αυτή καλείται από τη Συνθήκη σε μια ευρεία συνεργασία για τις ρυθμίσεις, στις οποίες οφείλει να προχωρήσει η Κοινότητα…*

*Το Συμβούλιο έχει ακόμη ένα καθήκον. Δεν αντιπροσωπεύει μόνο τα συμφέροντα της Κοινότητας, που αναφέρονται στα κυριαρχικά δικαιώματα που μεταβιβάστηκαν σ'αυτό, αλλά επωμίζεται και την προστασία των συμφερόντων των κρατών-μελών κατά το μέρος εκείνο που αφορά τα κυριαρχικά δικαιώματα που διατήρησαν…*

*Θα πρέπει να προσπαθήσει, με αμεροληψία, να προφυλάξει το γενικό συμφέρον της Κοινότητας, όπως επίσης και το συμφέρον των ίδιων των Κρατών-μελών αναζητώντας συμβιβασμούς οι οποίοι θα δίνουν στην κάθε πλευρά ό,τι δικαιούται.»*[320]

[317] Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τους Διεθνείς Οργανισμούς βλ. Νάσκου-Περράκη Π., (2005), ό.π.

[318] Ο όρος ειδική πλειοψηφία στην Ε.Ε. εκφράζει τη σταθμισμένη ψηφοφορία η οποία αναλύεται διεξοδικά στο κεφάλαιο 3.

[319] Αν και το άρθρο 4 ΣΕΕ αναφέρεται στην ισότητα των κρατών-μελών της Ένωσης.

[320] Συμβούλιο, 1952 στο Πυροβέτσης Μ., ό.π., σελ. 26.

Ο Jean Monnet, απαντώντας στον Καγκελάριο με την ιδιότητα του πρώτου Προέδρου της Ανώτατης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, είπε:

*«Ήταν ουσιώδες να γίνει η πρόβλεψη ενός σταθερού συνδυασμού ανάμεσα στις εξουσίες που μεταβιβάστηκαν στην Κοινή Αγορά και υποβλήθηκαν στο διεθνικό αυτό σύστημα… Τούτο ακριβώς εκφράζει τη μέριμνα της διασφάλισης μιας αρμονίας σταθερής ανάμεσα στις δραστηριότητες της Κοινότητας και στις δραστηριότητες των κρατών-μελών. Γι' αυτό υπάρχει ουσιώδης διαφορά μεταξύ του Συμβουλίου σας και των διεθνών οργανώσεων στις οποίες έχουμε συνηθίσει. Εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις, ο κανόνας της ομοφωνίας εγκαταλείφθηκε για τις αποφάσεις του. Το Συμβούλιο, πραγματικά, πρόκειται να προβεί στην εναρμόνιση ενός κοινού τρόπου ζωής κι όχι στην αναζήτηση του συμβιβασμού ¨επιμέρους¨ συμφερόντων.»*[321]

Οχτώ χρόνια αργότερα, στις 12 Οκτωβρίου 1960, ο Hallstein, Πρόεδρος τότε της Επιτροπής της ΕΟΚ, δήλωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:

*«Το Συμβούλιο είναι το κύριο όργανο με το οποίο επιτυγχάνεται η σταθερή ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων των κρατών-μελών και των συμφερόντων της Κοινότητας. Σε αυτό ειδικότερα παίρνει συγκεκριμένη μορφή η επεξεργασία των κοινών πολιτικών και ο συντονισμός τους με τις ξεχωριστές πολιτικές των κρατών-μελών στο πλαίσιο εργασιών της Συνθήκης. Είναι τόσο σημαντικό αυτό ώστε σε τελευταία ανάλυση κάθε πολιτική να αποτελεί μια ενότητα.»*[322]

Τέλος, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σε παλαιότερη απόφασή του, απέρριψε ως αβάσιμη την ένσταση του απαραδέκτου μιας αίτησης ακύρωσης της ιταλικής κυβερνήσεως, που στρεφόταν εναντίον ενός κανονισμού του Συμβουλίου. Με την ένσταση είχε υποστηριχτεί ότι η Ιταλία δεν είχε δικαίωμα να προσβάλει την πράξη αυτή, γιατί ο αντιπρόσωπός της στο Συμβούλιο είχε ψηφίσει για την έκδοσή της θετικά. Το Δικαστήριο δέχτηκε ότι το δικαίωμα της άσκησης της αίτησης ακύρωσης από ένα κράτος-μέλος δεν μπορεί να συνδεθεί με την ψήφο του αντιπροσώπου του στη λήψη της προσβαλλόμενης πράξης. Έτσι, αναγνωρίζεται η

[321] Ό.π.

[322] Συνεδρίαση του Κοινοβουλίου στις 12.10.1960, «Discussions», σελ. 12. Διαθέσιμο και στο: http://aei.pitt.edu/14964/1/S147.pdf , σελ. 2.

αυτοτέλεια του Συμβουλίου έναντι του κράτους-μέλους, το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση ενήργησε ως τρίτο.[323]

## 2.5. Η γλωσσική ταυτότητα του Συμβουλίου

Ένα από τα ξεχωριστά στοιχεία της Ένωσης είναι η γλωσσική της ποικιλία.[324] Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει είκοσι τρεις επίσημες γλώσσες.[325] Κανένας άλλος διεθνής οργανισμός δεν έχει τόσες επίσημες γλώσσες όσες η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αρχή της πολυγλωσσίας καθιερώθηκε με τον Κανονισμό αριθμός 1 του Συμβουλίου της 15ης Απριλίου 1958 για τον καθορισμό των γλωσσών που θα χρησιμοποιούσε η τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

Για να εξασφαλιστεί η λειτουργία του τόσο του Συμβουλίου, όσο και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως πολύγλωσσων θεσμικών οργάνων, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου διαθέτει γλωσσική υπηρεσία που συνεργάζεται στενά, όσον αφορά τα νομοθετικά κείμενα, με τη Διεύθυνση «Ποιότητα της νομοθεσίας» της Νομικής υπηρεσίας. Έτσι λοιπόν, πρώτον, σε κάθε επίσημη συνεδρίαση όλα τα νομοθετικά και πολιτικά κείμενα, που βρίσκονται υπό συζήτηση, μεταφράζονται σε είκοσι τρεις γλώσσες. Δεύτερον, κατά τις συσκέψεις του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου οι εκπρόσωποι των κρατών-μελών εκφράζονται στη γλώσσα τους, ενώ η απρόσκοπτη προφορική επικοινωνία εξασφαλίζεται από τους διερμηνείς της Γενικής Διεύθυνσης Διερμηνείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[326], πρώην Κοινής Υπηρεσίας Διερμηνείας Συνεδριάσεων, SCIC. Τέλος, κάθε πολίτης της Ένωσης μπορεί να απευθυνθεί γραπτώς στο Συμβούλιο, όπως και σε κάθε άλλο θεσμικό ή μη όργανο της Ένωσης, σε μία από τις επίσημες γλώσσες, ενώ δικαιούται επίσης να λάβει απάντηση στην ίδια γλώσσα.

---

[323] ΔΕΚ, απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, Υπόθεση 166/78, *Ιταλική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου*.
[324] ΕΕ C 140, 6/06/2008, σελ. 14-15.
[325] Βουλγαρικά, ισπανικά, τσεχικά, δανικά, γερμανικά, εσθονικά, ελληνικά, αγγλικά, γαλλικά, ιρλανδικά, ιταλικά, λετονικά, λιθουανικά, ουγγρικά, μαλτέζικα, ολλανδικά, πολωνικά, πορτογαλικά, ρουμανικά, σλοβακικά, σλοβενικά, φιλανδικά και σουηδικά. Ενώ, μετά την προσχώρηση της Κροατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Ιουλίου 2013 οι επίσημες γλώσσες της Ένωσης θα γίνουν 24.
[326] Η Γενική Διεύθυνση Διερμηνείας είναι η Υπηρεσία Διερμηνείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και παρέχει επίσης υπηρεσίες διοργάνωσης συνεδριάσεων. Υπάγεται στην Επίτροπο Ανδρούλα Βασιλείου.

Για λόγους πρακτικούς όμως η πολυγλωσσία μέσα στο Συμβούλιο έχει ορισμένα όρια. Η επικοινωνία μεταξύ των υπαλλήλων εντός των οργάνων, οι οποίοι είναι όλοι υποχρεωμένοι να γνωρίζουν άπταιστα, εκτός της μητρικής τους, και άλλες δύο γλώσσες της Ένωσης, γίνεται στις περισσότερο διαδεδομένες γλώσσες. Το ίδιο ισχύει και για τις συσκέψεις στις οποίες συμμετέχουν εμπειρογνώμονες ή αξιωματούχοι των κρατών-μελών, οι οποίοι επίσης μιλούν, απαραιτήτως, μία τουλάχιστον ξένη γλώσσα. Οι περιορισμοί αυτοί υπαγορεύονται όχι μόνο από πρακτικούς, αλλά και από δημοσιονομικούς λόγους, αφού έτσι είναι δυνατή η εξοικονόμηση των δαπανών λειτουργίας.[327]

Το Συμβούλιο λοιπόν είναι ένα πολυγλωσσικό όργανο το οποίο δεν σέβεται απλά τη γλωσσική πολυμορφία της Ευρώπης αλλά και την ενστερνίζεται ως λειτουργική του αρχή. Το γεγονός αυτό ασφαλώς και καθιστά τους πολίτες πιο κοντά στις εξελίξεις του Συμβουλίου, πιο ενεργούς ως πολίτες της Ένωσης. Αν και υπήρξε ο φόβος ότι με τις συνεχείς διευρύνσεις της Ε.Ε. οι παροχές της μεταφραστικής υπηρεσίας δεν θα είναι το ίδιο αξιόλογες, λόγω του μεγάλου κόστους των μεταφραστικών υπηρεσιών αλλά και του φόρτου εργασίας των μεταφραστών, η γλωσσική υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου έλαβε εγκαίρως ορισμένα μέτρα για την καλύτερη, ταχύτερη και οικονομικότερη λειτουργία της τα οποία φαίνεται ότι αποδίδουν.[328]

## 2.6. Αρμοδιότητες και λειτουργίες του Συμβουλίου

Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζουν στο Συμβούλιο κυρίαρχη θέση στο μηχανισμό διοικήσεως και λήψης αποφάσεων της Κοινότητας σε σχέση με τα άλλα ενωσιακά όργανα. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από τις επιμέρους διατάξεις της Συνθήκης, σύμφωνα με τις οποίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, για τη λήψη ενωσιακών μέτρων απαιτείται απόφαση του Συμβουλίου. Επιπλέον σύμφωνα με το άρθρο 352 ΣΛΕΕ, στο Συμβούλιο, ύστερα από έγκριση του

[327] Εφαρμογή του γλωσσικού καθεστώτος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, στο: http://www.consilium.europa.eu/contacts/languages-(1)/application-of-the-language-rules-at-the-european-council-and-at-the-council.aspx?lang=el.

[328] Για παράδειγμα έγιναν σημαντικές επενδύσεις σε ηλεκτρονικά μεταφραστικά εργαλεία (CAT). Βλ. Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012), *Η Γλωσσική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιτυχία της πολυγλωσσίας*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, σελ. 15.

Κοινοβουλίου, έχει δοθεί η αρμοδιότητα θεσπίσεως των κατάλληλων διατάξεων στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες στις Συνθήκες δεν προβλέπονται οι αρμοδιότητες οι οποίες απαιτούνται για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις αυτές. Συγκεκριμένα το άρθρο 352 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ αναφέρει:

*«Εάν, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από τις Συνθήκες, η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες, χωρίς αυτές να προβλέπουν τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις. Όταν το Συμβούλιο θεσπίζει τις διατάξεις αυτές σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, αποφαίνεται επίσης ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.»*

Σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 1 της ΣΕΕ/Λ, το Συμβούλιο ασκεί, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Ασκεί επίσης καθήκοντα χάραξης πολιτικών και συντονισμού, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες.

Το άρθρο 16 παράγραφος 1 της ΣΕΕ/Λ όμως δεν παρέχει στο Συμβούλιο γενική νομιμοποιητική βάση για τις κάθε είδους πρωτοβουλίες του και αυτό γιατί το εν λόγω άρθρο έχει προγραμματικό χαρακτήρα. Για να δραστηριοποιηθεί λοιπόν νόμιμα το θεσμικό όργανο, θα πρέπει να αναζητείται κάθε φορά ειδική νομική βάση στη ΣΕΕ/Λ ή την ΣΛΕΕ.[329] Η ειδικότερη αυτή διάταξη θα περιλαμβάνει και τις απαραίτητες πληροφορίες όχι μόνο για τη διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί αλλά και για το είδος της ψηφοφορίας που θα λάβει χώρα στο εσωτερικό του Συμβουλίου.[330] Ας δούμε λοιπόν αναλυτικά τα καθήκοντα του Συμβουλίου:

1. Ασκεί από κοινού με το Κοινοβούλιο *νομοθετικά καθήκοντα*. Αν και παλαιότερα το Συμβούλιο, στα πλαίσια των νομοθετικών του αρμοδιοτήτων, είχε τον κυρίαρχο

[329] Σαχπεκίδου Ρ. Ε. (2011), ό.π., σελ. 384.
[330] Ό.π.

ρόλο στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας της Κοινότητας,[331] μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχ το Συμβούλιο είχε αρχίσει να μοιράζεται σε ορισμένες περιπτώσεις την αρμοδιότητά του αυτή με το Κοινοβούλιο. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύθηκε περισσότερο με αποτέλεσμα η διαδικασία της συναπόφασης του Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο, ως τρόπος θέσπισης κανόνων δικαίου, να καθίσταται ο κανόνας και, μάλιστα, μετονομάστηκε σε «συνήθη νομοθετική διαδικασία».[332] Το Συμβούλιο βάσει των νομοθετικών του εξουσιών έχει εξουσία να θεσπίζει, να τροποποιεί και να καταργεί κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Η συμμετοχή του Συμβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας της Κοινότητας γίνεται στο πλαίσιο της διαδικασίας της συναπόφασης, της συνεργασίας, της διαβούλευσης και της διαδικασίας σύμφωνης γνώμης, με την έκδοση κανονισμών, οδηγιών, καθώς και κανονιστικού περιεχομένου αποφάσεων. Η δικαιοπαραγωγική αρμοδιότητα του Συμβουλίου εκτείνεται σε όλους τους τομείς της ενωσιακής δράσης. Στις περισσότερες των περιπτώσεων το Συμβούλιο μπορεί να νομοθετεί μόνο βάση προτάσεων που του υποβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να του υποβάλει κατάλληλες προτάσεις. Από την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας, όλοι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν επίσης, με την υπογραφή τους, να ζητήσουν από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση. Πρόκειται για το δικαίωμα πρωτοβουλίας των πολιτών.

Παράλληλα, το Συμβούλιο έχει κυρίαρχη θέση στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, το Συμβούλιο καταρτίζει την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας και λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για τον καθορισμό και την εφαρμογή της εν λόγω πολιτικής σύμφωνα με τους γενικούς προσανατολισμούς και τις στρατηγικές κατευθυντήριων γραμμών που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σημαντικές είναι οι αρμοδιότητές του και στο πεδίο της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Τέλος, βάση των

[331] Σκουρής Β. (2003), *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 1246.
[332] Άρθρο 289 § 1 ΣΕΕ: «Η συνήθης νομοθετική διαδικασία συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η εν λόγω διαδικασία ορίζεται στο άρθρο 294».

άρθρων 67-76 της ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο διαθέτει αρμοδιότητες και σχετικά με τη δημιουργία χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.[333]

2. Τα *δημοσιονομικά καθήκοντα* του Συμβουλίου αναφέρονται στα άρθρα 311 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 311 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ το δημοσιονομικό σύστημα της Ένωσης βασίζεται στους ίδιους πόρους και μια από τις κύριες εξουσίες του Συμβουλίου είναι να καθορίζει τις διατάξεις που διέπουν το σύστημα αυτό. Επιπλέον, το άρθρο 312 ΣΛΕΕ αναφέρει ότι το Συμβούλιο καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, σκοπός του οποίου είναι η ομαλή εξέλιξη των ενωσιακών δαπανών, έτσι ώστε ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης να καταρτίζεται δυνάμει του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Τέλος, το Συμβούλιο από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταρτίζει τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης.[334] Τέλος, το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 319 ΣΛΕΕ συμμετέχει στη διαδικασία ελέγχου και απαλλαγής της Επιτροπής σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

3. Χαράσσει τις πολιτικές της Ένωσης και συντονίζει τις πολιτικές των κρατών-μελών, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες. Στα πλαίσια των *συντονιστικών* του αρμοδιοτήτων το Συμβούλιο συντονίζει τη γενική οικονομική πολιτική των κρατών-μελών. Επιπλέον, είναι αρμόδιο για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για το συντονισμό της πολιτικής των κρατών-μελών στα κατ' ιδίαν θέματα, όπως, για παράδειγμα, σε θέματα κινήσεως αλλοδαπών υπηκόων, αμοιβαίας αναγνώρισης διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων.[335] Σήμερα

[333] Σύμφωνα με το άρθρο 67 '1. Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών.
2. Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών.
3. Η Ένωση καταβάλλει προσπάθεια για να εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο ασφάλειας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, μέτρων συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών και των λοιπών αρμοδίων αρχών καθώς και με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις και, εάν χρειάζεται, την προσέγγιση των ποινικών νομοθεσιών.
4. Η Ένωση διευκολύνει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις.'
[334] Άρθρο 314 ΣΛΕΕ.
[335] Κανελλόπουλος Π. Ι. (2003), ό.π., σελ. 144-145.

έχει αναλάβει πλήθος αρμοδιοτήτων και στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής.

4. Το Συμβούλιο ασκούσε ανέκαθεν και *εκτελεστικά καθήκοντα*, αν και το κατ' εξοχήν εκτελεστικό όργανο ήταν πάντα η Επιτροπή. Στα καθήκοντά του αυτά, σύμφωνα με το άρθρο 202 ΣΕΚ/Ν, συμπεριλαμβανόταν και η ανάθεση στην Επιτροπή αρμοδιοτήτων εκτέλεσης των κανόνων που το ίδιο θέσπιζε. Το Συμβούλιο, κατ' εφαρμογή των άρθρων 155 τελευταία παύλα ΣΕΟΚ και 211 τελευταία παύλα ΣΕΚ/Ν, εξουσιοδοτούσε επί μονίμου βάσεως την Επιτροπή, προκειμένου να εκτελεί τις αποφάσεις του. Έτσι, η Επιτροπή αποκτούσε αρμοδιότητες έκδοσης δεσμευτικών πράξεων, ενώ το Συμβούλιο καθιέρωσε σταδιακά το σύστημα της δημιουργίας επιπλέον ειδικών επιτροπών, αποτελούμενων από εκπροσώπους των κρατών-μελών, οι οποίες υποβοηθούσαν και διευκόλυναν την Επιτροπή στο έργο της, συγκροτώντας όμως με αυτό τον τρόπο, ένα πλαίσιο ελέγχου των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων.[336] Όπως ήταν φυσικό, το φαινόμενο της «επιτροπολογίας», όπως συνηθίζεται να αποκαλείται, προκάλεσε δυσλειτουργίες και προβλήματα στις σχέσεις των τριών θεσμικών οργάνων δίνοντας μάλιστα αφορμή ακόμη και για δικαστικές διαμάχες μεταξύ τους.[337]

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας οι εκτελεστικές αρμοδιότητες του Συμβουλίου δεν αναφέρονται ρητά στο άρθρο 16 Ι ΣΛΕΕ. Οι αναφορές όμως του εν λόγω άρθρου σχετικά με τα καθήκοντα χάραξης πολιτικής και συντονισμού που είδαμε παραπάνω και αναφέρονται στο Συμβούλιο, μπορούν να ερμηνευτούν ως ανάθεση στο θεσμικό αυτό όργανο των εκτελεστικών-κυβερνητικών του καθηκόντων.[338] Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 291 ΣΛΕΕ το Συμβούλιο διατηρεί ορισμένες εκτελεστικές εξουσίες.[339] Οι εξουσίες όμως αυτές φαίνεται ότι έχουν πλέον εξαιρετικό χαρακτήρα.[340] Το μεγαλύτερο μέρος των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου διατηρείται στο κεφάλαιο της ΚΕΠΠΑ.[341] Επιπλέον, με τη

[336] Βλ. European Institute of Public Administration (2000), 'Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation', *European Institute of Public Administration, Research Paper GHA,* σελ. 40.
[337] Σαχπεκίδου Ρ. Ε., ό.π. σελ. 386.
[338] Σαχπεκίδου Ρ. Ε., ό.π., σελ. 386-387.
[339] Βλ. κεφάλαιο 1, Συνθήκη Λισαβόνας.
[340] Το άρθρο 291 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ κάνει λόγο για «ειδικές περιπτώσεις, δεόντως αιτιολογημένες».
[341] Βλ. π.χ. άρθρα 24 και 26 ΣΕΕ. Σαχπεκίδου Ρ. Ε., ό.π., σελ. 387.

Συνθήκη της Λισαβόνας γίνεται προσπάθεια να διευκρινιστούν με μεγαλύτερη σαφήνεια οι σχέσεις του Συμβουλίου με την Επιτροπή στο ζήτημα των εκτελεστικών καθηκόντων τις Επιτροπής καθώς και να παραμεριστούν τα βασικά αρνητικά στοιχεία της επιτροπολογίας.[342]

5. *Συνάπτει διεθνείς συμφωνίες με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς*. Σύμφωνα με το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο εγκρίνει την έναρξη διαπραγματεύσεων και τη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς. Το Συμβούλιο απευθύνει οδηγίες στον διαπραγματευτή, εκδίδει απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της συμφωνίας ή εκδίδει απόφαση για τη σύναψη της συμφωνίας.

Τέλος, το Συμβούλιο, μαζί με τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, μεριμνά για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης.[343]

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το Συμβούλιο έχει απωλέσει ορισμένες από τις παραδοσιακές εξουσίες του προς όφελος τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η πιο σημαντική σύνθεσή του, αυτή των Εξωτερικών υποθέσεων, προεδρεύεται από την κα ΚΕΠΠΑ, λαίδη Άστον, την αντιπρόεδρο της Επιτροπής, πράγμα που σημαίνει ότι αυτή η Επιτροπή θα μπορεί να επηρεάζει την ατζέντα και τη διαμόρφωση της πολιτικής αυτής της σύνθεσης του Συμβουλίου. Εκτός αυτού, το Συμβούλιο μοιράζεται πλέον τις νομοθετικές και δημοσιονομικές εξουσίες με το Κοινοβούλιο (Άρθρο 9 Γ, Λισαβόνας).[344] Επομένως, οι νομοθετικές λειτουργίες του Συμβουλίου θα προσομοιάζουν με εκείνες μιας Άνω Βουλής ή Γερουσίας, που θα εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών και θα μοιράζονται αυτές τις λειτουργίες με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που θα εκπροσωπεί άμεσα τους λαούς της Ένωσης.

[342] Σαχπεκίδου Ρ. Ε., ό.π., σελ. 387.
[343] Άρθρα 26-31 ΣΕΕ.
[344] Το ίδιο προέβλεπε και το άρθρο Ι-23 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

## 2.7. Το Συμβούλιο ως φορέας νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είναι εμφανής στα πολιτεύματα των κρατών-μελών. Η προέλευση της ανάγεται στα έργα του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη ενώ μετέπειτα ταυτίστηκε με τις πολιτικές θεωρίες του Τζον Λοκ[345] και του Μοντεσκιέ[346]. Ορίστηκαν λοιπόν τρία είδη εξουσιών: η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από το Κοινοβούλιο, η εκτελεστική από τον Πρωθυπουργό και/ή τον Πρόεδρο, ενώ η δικαστική από τα δικαστήρια της χώρας.

Στο Ευρωπαϊκό οικοδόμημα όμως οι εξουσίες δεν είναι διαχωρισμένες. Το Συμβούλιο έχει τόσο νομοθετικές όσο και εκτελεστικές εξουσίες, όπως είδαμε και παραπάνω. Μοιράζεται τις εκτελεστικές εξουσίες με την Επιτροπή και τις νομοθετικές με το Κοινοβούλιο, ύστερα από πρωτοβουλία της Επιτροπής. Έτσι, παρά το γεγονός ότι τα όργανα της Ένωσης εκτελούν παρόμοιες λειτουργίες με αυτές των εθνικών οργάνων, οι λειτουργίες αυτές δεν διαχωρίζονται με τον ίδιο τρόπο. Τα όργανα της Ε.Ε. θα λέγαμε ότι διαχωρίζονται περισσότερο βάση των διαφορετικών τους συμφερόντων.[347]

Ο διττός αυτός χαρακτήρας του Συμβουλίου εξηγεί και πολλές από τις δυσκολίες και καταγγελίες που αντιμετώπισε το Συμβούλιο στο τομέα της διαφάνειας. Γιατί, ενώ οι εργασίες των νομοθετικών οργάνων είναι διαφανείς και ανοικτές, δεν ισχύει το ίδιο και για τα εκτελεστικά όργανα.[348]

## 2.8. Τόπος διεξαγωγής των συνόδων του Συμβουλίου

Οι σύνοδοι του Συμβουλίου διεξάγονται συνήθως στην έδρα του Συμβουλίου στις Βρυξέλλες, στο κτίριο Justus Lipsius. Κάθε χρόνο όμως τον Απρίλιο, τον Ιούνιο και τον Οκτώβριο οι τακτικές σύνοδοι του Συμβουλίου διεξάγονται στο Λουξεμβούργο [349], [350]. Σε έκτακτες περιστάσεις και για αιτιολογημένους λόγους το Συμβούλιο ή η

[345] John Locke
[346] Montesquieu. Ο Μοντεσκιέ μάλιστα τη συστηματοποίησε στο έργο του 'Το πνεύμα των νόμων'.
[347] Υπερεθνικά – Διακρατικά. Τα αναλύσαμε στην αρχή αυτού του κεφαλαίου.
[348] Βλ. κεφάλαιο 'Διαφάνεια'.
[349] Εκεί όπου διεξήχθη η πρώτη σύνοδος του Συμβουλίου στις 8-10 Σεπτεμβρίου 1952.
[350] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 17.

ΕΜΑ μπορεί να αποφασίσει ομόφωνα ότι μια σύνοδος του Συμβουλίου θα πραγματοποιηθεί σε άλλο χώρο.

Κτίριο Justus Lipsius

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

# ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

## 3.1. Εισαγωγή

Ο τρόπος λήψης των αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι περίπλοκος, όχι μόνο επειδή η νομοθετική διαδικασία αλλάζει με κάθε αναθεώρηση των Συνθηκών, αλλά και επειδή ο τρόπος κατά τον οποίον το Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις του δεν είναι ο ίδιος για όλα τα θέματα. Το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή ή ειδική πλειοψηφία ή με ομοφωνία, ανάλογα με το θέμα.

## 3.2. Απλή ή απόλυτη πλειοψηφία

Το άρθρο 238, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι *«στις περιπτώσεις όπου απαιτείται απλή πλειοψηφία, το Συμβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν»*. Αυτό σημαίνει ότι για τη λήψη μιας απόφασης από το Συμβούλιο πάνω σε οποιοδήποτε θέμα απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των δεκατεσσάρων από τα είκοσι επτά μέλη του,[351] εκτός αν, δυνάμει ρητής διατάξεως της Συνθήκης, για το συγκεκριμένο θέμα απαιτείται ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία. Ο κανόνας λήψεως αποφάσεων από το Συμβούλιο με απλή ή απόλυτη πλειοψηφία στηρίζεται στην αρχή της ισότητας μεταξύ των κρατών-μελών, ανεξάρτητα από την έκταση, τον πληθυσμό ή τον βαθμό οικονομικής ανάπτυξης καθενός από αυτά. Κάθε κράτος-μέλος έχει μία ψήφο.[352] Το σύστημα αυτό όμως έχει το μειονέκτημα ότι είναι δυνατό η πλειοψηφία των κρατών-μελών να μην εκπροσωπεί την πλειοψηφία των πολιτών της Ένωσης.[353] Στην πραγματικότητα ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις όπου προκύπτει η εφαρμογή της απλής πλειοψηφίας αφού ισχύει συνήθως προκειμένου να διευθετηθούν εσωτερικά ζητήματα της λειτουργίας του θεσμικού οργάνου.[354] Το

[351] Πλην των περιπτώσεων αποχής.
[352] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, σελ. 25.
[353] Κανελλόπουλος Π. Ι. (2010), ό.π., σελ. 165.
[354] Π.χ. άρθρο 240 ΙΙ και ΙΙΙ ΣΛΕΕ.

σύνολο σχεδόν των άρθρων της Συνθήκης προβλέπει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει είτε με ομοφωνία είτε με ειδική πλειοψηφία.

### 3.3. Ομοφωνία

Υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες για τη λήψη αποφάσεως από το Συμβούλιο απαιτείται η σύμφωνη γνώμη όλων των μελών του. Κάθε κράτος-μέλος έχει μία ψήφο, δεν μπορεί δηλαδή να ψηφιστεί μια νομοθεσία, αν ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη την καταψηφίσουν. Όλα τα μέλη έχουν ίσες ευκαιρίες «καθοριστικής» ψήφου, δηλαδή να καθορίσουν αν μια συμμαχία θα κερδίσει ή θα χάσει.[355] Κάθε κράτος-μέλος λοιπόν έχει δικαίωμα αρνησικυρίας (veto). Η άσκηση "βέτο" από ένα κράτος-μέλος έχει ως αποτέλεσμα τη ματαίωση της έκδοσης της απόφασης. Ένα κράτος-μέλος δηλαδή ανεξαρτήτως μεγέθους και πληθυσμού έχει το δικαίωμα να ασκήσει "βέτο" και ως εκ τούτου η γνώμη του να υπερισχύσει της επιθυμίας όλων των υπολοίπων κρατών-μελών μαζί. Η ομοφωνία αποτέλεσε στα πρώτα χρόνια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τον μόνο τρόπο λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, είτε η διαδικασία αυτή προβλεπόταν από τη Συνθήκη είτε όχι. Οδήγησε μάλιστα και σε μείζονα κρίση στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, η οποία απετράπη με τον «Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου».[356] Τόσο η διεύρυνση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ο φόβος μην επέλθει παράλυση του Συμβουλίου μετά τη διεύρυνση, όσο και ο σαφής προσανατολισμός τους προς υπερεθνικά πρότυπα οδήγησαν σταδιακά στην εγκατάλειψη του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου. Κάποιας μορφής αναβίωσή του θεωρείται ότι είναι ο «Συμβιβασμός των Ιωαννίνων».[357] Επιπλέον, θετικό είναι το γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας, με το άρθρο 31 ΣΕΕ, διατηρεί την 'εποικοδομητική αποχή' στο τομέα της ΚΕΠΠΑ, σύμφωνα με την οποία 'σε περίπτωση αποχής κατά τη διεξαγωγή ψηφοφορίας, ένα μέλος του Συμβουλίου έχει το δύναται να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση…Σ' αυτήν την περίπτωση, δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση, αλλά αποδέχεται ότι η απόφαση δεσμεύει την Ένωση. Εκφράζοντας πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, το εν λόγω κράτος μέλος απέχει από οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει τη δράση της Ένωσης που βασίζεται

[355] Hix S., (2009), *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 111.
[356] Για το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου βλ. κεφάλαιο 1 'Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου'.
[357] Για το Συμβιβασμό των Ιωαννίνων βλ. κεφάλαιο 1 'Ο Συμβιβασμός των Ιωαννίνων'.

σ' αυτήν την απόφαση, ενώ τα άλλα κράτη μέλη σέβονται τη θέση του'. Η 'εποικοδομητική αποχή', όπως ειπώθηκε και παραπάνω, προσφέρει ευελιξία στο τομέα της ΚΕΠΠΑ και προστατεύει τις αποφάσεις από το βέτο ενός ή περισσοτέρων κρατών-μελών.[358] Χρήση του εν λόγω άρθρου έκανε η Κύπρος το 2008 η οποία απείχε από την αποστολή της Ένωσης στο Κόσοβο.[359]

Σήμερα, οι περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται η ομοφωνία ως τρόπος λήψεως αποφάσεων είναι περιορισμένες. Οι διαδοχικές αναθεωρήσεις της Συνθήκης ΕΚ περιόρισαν τις περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται ομοφωνία για τη λήψη αποφάσεων. Άλλωστε αυτός ήταν και ένας από τους βασικούς στόχους των Συνθηκών του Μάαστριχτ, Άμστερνταμ και της Νίκαιας.

Η ομοφωνία χρησιμοποιείται σήμερα για ζητήματα πολιτικά ευαίσθητα, για αποφάσεις οι οποίες είναι σημαντικές για το χαρακτήρα της Ένωσης ή σε περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο επιζητεί να αποφύγει μια πρόταση από κάποιο άλλο όργανο της Ένωσης.[360] Από τις 87 διατάξεις στις οποίες απαιτούνταν, στις Ιδρυτικές Συνθήκες μετά το Άμστερνταμ, ομόφωνη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο, μόνο σε τριάντα περίπου περιπτώσεις η Συνθήκη της Νίκαιας και η Συνθήκη της Λισαβόνας επιβάλλουν την ομοφωνία.

Κατά κανόνα διατηρείται στα θέματα που άπτονται συνταγματικών διατάξεων, όπως για παράδειγμα ο διορισμός μελών στα θεσμικά όργανα,[361] η σύνθεση συμβουλευτικών οργάνων,[362] το γλωσσικό καθεστώς,[363] η ιδιότητα μέλους της Ένωσης και ιδίως η έναρξη διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση ή σύνδεση, ή η αναθεώρηση των Συνθηκών κλπ. Όσον αφορά τους εξειδικευμένους τομείς, η ομοφωνία διατηρείται στα θέματα:

[358] Βέβαια σύμφωνα με το άρθρο 31 'εάν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου που συνόδευσαν την αποχή τους με τη δήλωση αυτή αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο των κρατών μελών και ο πληθυσμός τους συγκεντρώνει τουλάχιστον το ένα τρίτο του πληθυσμού της Ένωσης, η απόφαση δεν εκδίδεται'.
[359] Η εν λόγω ρύθμιση εισήχθει με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 23 ΣΕΚ) και φυσικά ίσχυε και στη Συνθήκη της Νίκαιας.
[360] Paul P. Craig and Gráinne De Búrca, (2008), *EU LAW, Text, Cases and Materials*, ό.π., σελ. 124.
[361] Άρθρο 246 ΣΛΕΕ.
[362] Άρθρο 201 ΣΛΕΕ και άρθρο 305 ΣΛΕΕ.
[363] Άρθρο 118 ΣΛΕΕ.

- Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)[364] και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) εκτός από τη δημιουργία μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας
- Κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας[365]
- Θέματα σχετικά με την ιθαγένεια, τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ευρωπαίους πολίτες[366] και τα μέτρα κατά των διακρίσεων[367]
- Κατά παρρέκκλιση από την παράγραφο 2 του άρθρου 64, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα μπορεί να θεσπίζει μέτρα που συνιστούν τη οπισθοδρόμηση του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά την ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες[368]
- Θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που σχετίζονται με διαβατήρια, ταυτότητες, τίτλους διαμονής ή κάθε άλλο εξομοιούμενο έγγραφο[369]
- Θέματα με διασυνοριακές επιπτώσεις τα οποία αφορούν το οικογενειακό δίκαιο[370]
- Θέματα που αφορούν δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις[371]
- Θέματα που αφορούν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία[372]
- Θέματα που αφορούν την επιχειρησιακή αστυνομική συνεργασία[373]
- Θέματα φορολογίας[374]

---

[364] Άρθρο 24 ΣΕΕ. Η ομοφωνία παραμένει ο γενικός κανόνας για την έγκριση των αποφάσεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ. Ωστόσο, η συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ειδική μεταβατική ρήτρα εφαρμοστέα στο σύνολο της ΚΕΠΠΑ, με εξαίρεση τις αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή οι οποίες λαμβάνονται στον τομέα της άμυνας. Χάρη σε αυτή τη μεταβατική ρήτρα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να επιτρέπει στο Συμβούλιο να εκδώσει απόφαση με ειδική πλειοψηφία για την έγκριση ορισμένων μέτρων. Άλλωστε, το άρθρο 31 της Συνθήκης για την ΕΕ προβλέπει τέσσερις ακόμη εξαιρέσεις**,** στις οποίες το Συμβούλιο αποφαίνεται με ειδική πλειοψηφία.
[365] Άρθρο 21, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.
[366] Άρθρα 22, παράγραφος 1 και 25 ΣΛΕΕ.
[367] Άρθρο 19, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.
[368] Άρθρο 64, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.
[369] Άρθρο 77, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.
[370] Άρθρο 81, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.
[371] Άρθρο 82, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ και άρθρο 83, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ και άρθρο 86, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.
[372] Άρθρο 86 ΣΛΕΕ.
[373] Άρθρο 87 ΣΛΕΕ και άρθρο 89 ΣΛΕΕ.
[374] Άρθρο 113 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 113 της ΣΛΕΕ: Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδει διατάξεις για την εναρμόνιση των νομοθεσιών περί των φόρων κύκλου εργασιών, των ειδικών φόρων καταναλώσεως και των λοιπών έμμεσων φόρων, στο βαθμό που η εναρμόνιση αυτή είναι αναγκαία, για να εξασφαλισθεί η θεμελίωση και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Βλ. και άρθρο 194, παράγραφος 3, καθώς και άρθρο 223, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

- Θέματα που αφορούν την έκδοση οδηγιών για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών-μελών, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[375]
- Θέματα που καθορίζουν, μέσω κανονισμών, τα γλωσσικά καθεστώτα των ευρωπαϊκών τίτλων[376]
- Θέματα που σχετίζονται με τον τομέα της νομισματικές πολιτικής της Ένωσης[377]
- Θέματα που αφορούν μεταβατικές διατάξεις[378]
- Θέματα που σχετίζονται με την κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων, την προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, την εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων εργαζομένων και εργοδοτών, συμπεριλαμβανομένης της συνδιαχείρισης, αλλά και την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση στην εργασίας[379]
- Θέματα που αφορούν το περιβάλλον[380]
- θέματα που καθορίζουν τις λεπτομερείς διατάξεις και τη διαδικασία για τη σύνδεση των χωρών και εδαφών με τη Ένωση[381]
- Στον τομέα των διεθνών συμφωνιών το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, όταν η συμφωνία αφορά τομέα για τον οποίο απαιτείται ομοφωνία για τη θέσπιση πράξης της Ένωσης, καθώς και προκειμένου περί συμφωνιών σύνδεσης και των συμφωνιών του άρθρου 212 με τα κράτη που είναι υποψήφια για προσχώρηση. Ακόμα αποφασίζει ομόφωνα όσον αφορά για τη προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση

[375] Άρθρο 115 ΣΛΕΕ.
[376] Άρθρο 118 ΣΛΕΕ.
[377] Άρθρο 127, παράγραφος 6 ΣΛΕΕ.
[378] Άρθρο 140, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 140, παράγραφος 3: το Συμβούλιο με ομόφωνη πρόταση των κρατών-μελών τα οποία έχουν νόμισμα το ευρώ, μετά από πρόταση της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, θεσπίζει αμετάκλητα την ισοτιμία με την οποία το ευρώ αντικαθιστά το νόμισμα του συγκεκριμένου κράτους-μέλους, ενώ αποφασίζει παράλληλα και τα λοιπά μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εισαγωγή του ευρώ ως ενιαίου νομίσματος στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος.
[379] Άρθρο 153, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.
[380] Άρθρο 192, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.
[381] Άρθρο 203 ΣΛΕΕ.

των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών[382], καθώς και όταν συνάπτει τυπικές συμφωνίες για σύστημα συναλλαγματικών ισοτιμιών του ευρώ έναντι νομισμάτων τρίτων κρατών[383]

- Τη ρήτρα ευελιξίας που επιτρέπει στην Ένωση να ενεργεί για την επίτευξη ενός από τους στόχους της σε περίπτωση που δεν προβλέπεται ειδική νομική βάση για το σκοπό αυτό[384]
- Στα οικονομικά θέματα της Ένωσης (ίδιοι πόροι[385], πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο[386], αντικατάσταση του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος[387] ).

Η αρχή της ομοφωνίας, ως τρόπος λήψεως αποφάσεων σε έναν διεθνή οργανισμό, επιβεβαιώνει ότι η εθνική κυριαρχία διαθέτει ακόμα σημεία όπου παραμένει αδιαπραγμάτευτη. Το κράτος-μέλος, ασκώντας το σύμφυτο προς την αρχή της κυριαρχίας δικαίωμα της αρνησικυρίας, μπορεί πράγματι να εμποδίσει την υιοθέτηση από τον οργανισμό οποιασδήποτε αποφάσεως που δεν θα συνάδει με τα συμφέροντά του.[388]

Αναμφίβολα, το σύστημα της ομοφωνίας κατοχυρώνει σε μεγάλο βαθμό τα εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών, ιδίως των μικρών, αποτελεί όμως σημαντική τροχοπέδη στην ταχεία πρόοδο της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας. Για το λόγο αυτό στο σύστημα της ομοφωνίας επικεντρώνεται η κριτική ιδίως των μεγάλων κρατών-μελών, που προτείνουν την κατάργησή του ή το δραστικό περιορισμό του σε εξαιρετικές περιπτώσεις προστασίας του εθνικού συμφέροντος.

Αν αναλύσουμε έναν-έναν τους τομείς στους οποίους διατηρείται η ειδική πλειοψηφία, θα κατανοήσουμε ότι ορισμένοι τομείς, είναι δυνατό να ενταχθούν σε ειδική πλειοψηφία σε μια ενδεχόμενη νέα συνθήκη· ενώ σε κάποιες άλλες

[382] Άρθρο 218, παράγραφος 8 ΣΛΕΕ.
[383] Άρθρο 219, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.
[384] Άρθρο 308 ΣΛΕΕ.
[385] Άρθρο 311 ΣΛΕΕ.
[386] Άρθρο 312, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.
[387] Άρθρο 126, παράγραφος 14 ΣΛΕΕ.
[388] Σκανδάμης Ν. (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 4. Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 62.

περιπτώσεις, αυτό είναι αρκετά πιο δύσκολο. Για παράδειγμα, είναι αρκετά δύσκολο οι διατάξεις οι οποίες περιλαμβάνονται στο τομέα της Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας να περάσουν σε ειδική πλειοψηφία, γιατί αυτό θα δημιουργούσε αυτόματα μία άλλου είδους Ένωση κρατών από αυτήν που υπάρχει σήμερα.[389] Το γεγονός ότι για να τροποποιηθούν οι Συνθήκες της Λισαβόνας απαιτείται ομοφωνία, είναι σίγουρα κάτι που δεν πρόκειται να αλλάξει τα επόμενα χρόνια, αφού αυτό θα έκανε τα κράτη-μέλη να νιώσουν ότι χάνουν την εθνική τους κυριαρχία. Περισσότερο εύκολα όμως ίσως να άλλαζε ο τρόπος ψηφοφορίας που απαιτείται, για να αποχωρήσει ένα κράτος-μέλος από την Ευρωπαϊκή Ένωση.[390]

### 3.4. Ειδική Πλειοψηφία

Οι κανόνες της ειδικής πλειοψηφίας υπήρξαν από τη δημιουργία της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας ένα σημείο συνεχούς διαμάχης,[391] ενώ η ερώτηση για το αν η Ευρώπη αποτελεί "μια ένωση κρατών" ή "μια ένωση ανθρώπων" φαίνεται να δυσκόλεψε, και να συνεχίζει να δυσκολεύει, αρκετά τους Ευρωπαίους ηγέτες, καθώς και τους συγγραφείς. Όπως είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο, η ειδική πλειοψηφία εισήχθη με την ιδρυτική συνθήκη της ΕΟΚ από την 1η Ιανουαρίου 1966. Οι περιπτώσεις εφαρμογής της αυξήθηκαν με τις αλλεπάλληλες αναθεωρήσεις που επέφεραν διαδοχικά η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και οι Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, με αποτέλεσμα ο τρόπος αυτός λήψεως αποφάσεων να τείνει να επικρατήσει. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη όρισε ότι με ειδική πλειοψηφία μπορούν να λαμβάνονται οι περισσότερες οδηγίες για την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, ενώ η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση εισήγαγε, μεταξύ άλλων, τον τρόπο αυτό λήψεως αποφάσεων στο πεδίο της ΟΝΕ και τη λήψη αποφάσεων με τη λεγόμενη υπερειδική πλειοψηφία στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ. Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οι περισσότερες αποφάσεις για τις κοινοτικές πολιτικές λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία. Στα πλαίσια της ειδικής ή αυξημένης πλειοψηφίας και κατά παράβαση

[389] Sieberson S. C. (2010), 'Inching towards EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity under the Treaty of Lisbon', *Virginia Journal of International Law*, vol. 50(4): 992.
[390] Ό.π., σελ. 993.
[391] Craig P. and De Búrca G. (2011), *The Evolution of the EU Law*, ό.π.

της αρχής της ισότητας των κρατών-μελών, κάθε κράτος-μέλος έχει, ανάλογα με τον πληθυσμό του αλλά και με βάση οικονομικά και πολιτικά κριτήρια, ορισμένο αριθμό ψήφων.

Πρόκειται για έναν ιδιαίτερα πολύπλοκο τρόπο, καθώς προσπαθεί να συμβιβάσει διάφορα κριτήρια, όπως αυτά της ισότητας των κρατών-μελών και της δημοκρατικής αρχής, αλλά και να λάβει υπόψη το διαφορετικό πολιτικό και οικονομικό βάρος των μελών της Κοινότητας. Δεν υιοθετείται ένας απολύτως αναλογικός πληθυσμιακός συντελεστής ούτε όμως μια λογική πλήρους ισότητας μικρών και μεγάλων κρατών μελών. Το σύστημα σχεδιάστηκε στην Κοινότητα των έξι με τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι δυνατή η λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο, εφόσον συγκεντρωθεί πλειοψηφία των 2/3. Παράλληλα, ούτε τα μεγάλα κράτη-μέλη μπορούσαν να λάβουν μόνα τους απόφαση ούτε τα μικρά να εμποδίσουν την έκδοσή της. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι τα μικρά κράτη-μέλη πριμοδοτούνταν ως προς τον αριθμό των ψήφων που διέθεταν σε σχέση με τα μεγάλα.[392] Η μεταφορά του συστήματος αυτού στη διευρυμένη Ευρώπη δημιουργεί ίσως ορισμένα προβλήματα, τα οποία η Συνθήκη της Νίκαιας προσπάθησε να λύσει επανασταθμίζοντας τις ψήφους των κρατών-μελών στο Συμβούλιο και προσθέτοντας μια τέταρτη παράγραφο στο άρθρο 205, σύμφωνα με την οποία, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, κάθε κράτος-μέλος μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη-μέλη, τα οποία συνιστούν την ειδική αυτή πλειοψηφία, αντιστοιχούν στο 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Η απόφαση δεν λαμβάνεται σε περίπτωση που αποδειχτεί ότι αυτός ο όρος δεν πληρούται.

Η ειδική πλειοψηφία έχει θεμελιώδη σημασία για την Ευρωπαϊκή Ένωση για πολλούς λόγους. Αποτελεί την απομάκρυνση από την αρχή "ένα κράτος, μία ψήφος" η οποία χαρακτηρίζει τη διαδικασία την απόφασης στους παραδοσιακούς διακρατικούς οργανισμούς. Πιο σημαντική είναι ακόμα η αποδοχή των κρατών μελών ότι οι νομικά δεσμευτικές αποφάσεις μπορούν να ληφθούν σε αντίθεση με τις δικές τους επιδιώξεις. Για το λόγο αυτό η ειδική πλειοψηφία έχει χαρακτηριστεί από ορισμένους συγγραφείς[393] ως ένα από τα χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής

[392] Σκουρής Β. (2003), ό.π., σελ. 1254.
[393] Christiansen T. (2008), *The Institutional Politics of the European Union. An Analysis of Administrative Governance and Constitutional Reform in the EU,* σελ. 98,

Ένωσης. Από την άλλη μεριά δεν παύει να είναι και μία μέθοδος λήψης αποφάσεων ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη. Ενώ εισήχθη με τη Συνθήκη της Ρώμης, αμφισβητήθηκε από τον Πρόεδρο de Gaulle, όταν τα συμφέροντα της Γαλλίας απειλήθηκαν από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Προσωρινά παρεμποδίστηκε πρώτον, από το 'Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου' το 1966,[394] σύμφωνα με τον οποίο ένα κράτος-μέλος μπορεί να αντιταχθεί για σημαντικούς λόγους εθνικού συμφέροντος στη λήψη μιας απόφασης με ειδική πλειοψηφία. Δημιούργησε δηλαδή την έννοια του πολιτικού "βέτο", αυτού που ασκείται χωρίς να προβλέπεται από τη Συνθήκη.[395] Και δεύτερον, από τον ευρωπαϊκό οικονομικό υπερσυντηρητισμό, αλλά τελικά όχι μόνο επέζησε, αλλά και επεκτάθηκαν όπως θα δούμε οι τομείς εφαρμογής της.[396]

Όπως είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο, η στάθμιση των ψήφων στο σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας έχει αλλάξει αρκετές φορές. Έτσι και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας επέρχονται σημαντικές αλλαγές στο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας, αφού πρώτον, εισάγεται νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας,[397] ενώ δεύτερον, διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής της. Πριν από την τελευταία διεύρυνση η Ε.Ε. ήταν ήδη δυσκίνητη.[398] Απλά, η τελευταία διεύρυνση επιδείνωσε την κατάσταση με αποτέλεσμα να *«μην επηρεάζει η Ένωση τους διεθνείς ρυθμιστικούς κανόνες, να αδυνατεί να μετατρέψει μεγάλες ιδέες σε συγκεκριμένη πράξη*[399]*, αλλά και να δυσκολεύεται στην ενσωμάτωση νέων κρατών».*[400] Μία νέα λοιπόν Συνθήκη ήταν αναγκαία, για να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις και απειλές.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το σύστημα ειδικής πλειοψηφίας αποτέλεσε τον κανόνα για τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο. Σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ, πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν κατά διαφορετικό τρόπο, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Αυτό σημαίνει ότι, όταν κάποια διάταξη της Συνθήκης δεν ορίζει το σύστημα λήψεως

---

http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=10769.

[394] Για τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου βλ. κεφάλαιο 1, ενότητα 10.

[395] Βλ. Κεφ. 1ο.

[396] Ό.π., σελ. 98.

[397] Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε τη διπλή πλειοψηφία (ειδική πλειοψηφία) στο Συμβούλιο.

[398] Collignon S. (2004), *Viva la Republique Europeenne!*, Paris, Éditions de la Martinière, σελ. 121-τέλος.

[399] Όπως, για παράδειγμα, την πολιτική γειτονίας ή να βρει κοινή γλώσσα στην εκκρεμότητα του Κοσσυφοπεδίου.

[400] Καζάκος Π. (2008), ό.π., σελ. 29.

αποφάσεων, εφαρμόζεται το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας. Τα άλλα δύο συστήματα εφαρμόζονται, όταν κάποια συγκεκριμένη διάταξη της Συνθήκης ορίζει διαφορετικά. Η Συνθήκη της Λισαβόνας καταργεί το από καταβολής της Κοινότητας σύστημα των σταθμισμένων ψήφων, κάθε κράτος-μέλος διαθέτει μια μόνον ψήφο, ενώ πλέον η ειδική πλειοψηφία βασίζεται στην αρχή της "διττής πλειοψηφίας" ή αλλιώς "διπλής πλειοψηφίας", κρατών και λαών.[401]

Σύμφωνα με το νέο αυτό σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας,[402] για να ληφθεί μια απόφαση από το Συμβούλιο, απαιτείται να ψηφίσει υπέρ της πρότασης ένα συγκεκριμένο πλειοψηφικό ποσοστό κρατών-μελών, που παράλληλα εκπροσωπούν ένα συγκεκριμένο πλειοψηφικό ποσοστό του πληθυσμού της Ένωσης.[403] Με το σύστημα δηλαδή αυτό επιδιώκεται η αριθμητική και πληθυσμιακή πλειοψηφία των κρατών-μελών, η οποία έχει υπολογιστεί έτσι, ώστε καμία ομάδα κρατών-μελών, μικρών, μεσαίων ή μεγάλων, να μην μπορεί να επιβάλει μονομερώς την άποψή της, αλλά να χρειάζεται τη σύμπραξη μέρους των υπολοίπων κρατών-μελών .[404]

Σύμφωνα με το νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας (διπλή πλειοψηφία):

i) Η ειδική πλειοψηφία ορίζεται τουλάχιστον στο 55% των κρατών-μελών, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δεκαπέντε μέλη. Στις περίπτωση όμως που το Συμβούλιο αποφασίζει χωρίς πρόταση της Επιτροπής ή του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 72% των κρατών-μελών (άρθρο 238, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ).

ii) Το παραπάνω ποσοστό είναι απαραίτητο να αντιπροσωπεύει κράτη-μέλη που συγκεντρώνουν το 65% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης (φόρμουλα 55% - 65%).

[401] Άρθρο 238 ΣΛΕΕ.
[402] Qualified majority.
[403] Κανελλόπουλος Π. Ι., ό.π., σελ. 167.
[404] Ό.π., σελ. 167.

iii) Η "μειοψηφία αρνησικυρίας" θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, διότι αλλιώς θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία (άρθρο 16, παράγραφος 4, ΣΕΕ).[405]

iv) Οι αποχές κρατών-μελών δεν υπολογίζονται κατά την εκτίμηση του αριθμού των κρατών-μελών και του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης (άρθρο 238, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ).

Αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει τεθεί σε ισχύ, οι τροποποιήσεις όσον αφορά το σύστημα ειδικής πλειοψηφίας δεν εφαρμόζονται ακόμα, καθώς η Πολωνία αντιτάχθηκε σθεναρά σε αυτές. Για το λόγο αυτό, σύμφωνα με τη Δήλωση αριθμός 7, η έναρξη της εφαρμογής του νέου συστήματος παραπέμπεται την 1η Νοεμβρίου 2014. Μέχρι την ημερομηνία αυτή ισχύει το σύστημα ψηφοφορίας της Νίκαιας, ενώ μεταξύ της 1ης Νοεμβρίου 2014 και της 31ης Μαρτίου 2017 ένα κράτος-μέλος θα μπορεί να ζητήσει την εφαρμογή του συστήματος της Νίκαιας για τη λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία, έστω κι αν έχει τεθεί σε ισχύ το σύστημα της "διπλής πλειοψηφίας".[406] Έτσι λοιπόν το σύστημα ψηφοφορίας διαμορφώνεται ως ακολούθως:

*Μέχρι την 31η Οκτωβρίου 2014*

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του «Πρωτοκόλλου σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις»,[407] το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας, από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας μέχρι την 31η Οκτωβρίου 2014 θα ισχύει, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, ένα σύστημα σχεδόν πανομοιότυπο με εκείνο που ίσχυε στη Συνθήκη της Νίκαιας.[408] Οι ψήφοι δηλαδή των κρατών-μελών σταθμίζονται ως εξής:

[405] Με τη διάταξη αυτή εξαιρούνται αυτόματα 10 πιθανοί συνασπισμοί: Γερμανία – Γαλλία και μία χώρα από τις Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Ισπανία ή Πολωνία· Γερμανία – Ηνωμένο Βασίλειο και μία χώρα από τις Ιταλία, Ισπανία ή Πολωνία· Γερμανία – Ιταλία και μία από τις Ισπανία ή Πολωνία· Γαλλία – Ηνωμένο Βασίλειο και Ιταλία· Ενώ, τέλος, ένας 11ος συνασπισμός θα βασιζόταν στις προβλεπόμενες δημογραφικές αλλαγές και είναι αυτός της Γαλλίας-Ηνωμένου Βασιλείου και Ισπανίας.
[406] Άρθρο 3, παράγραφος 2 Πρωτοκόλλου αριθ. 36 σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις.
[407] Πρωτόκολλο Αριθμός 36.
[408] Άρθρο 205, παράγραφος 2, 3 και 4 ΣΕΚ/Ν.

| | |
|---|---|
| 1. Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Ιταλία | από 29 ψήφους |
| 2. Ισπανία, Πολωνία | από 27 ψήφους |
| 3. Ρουμανία | 14 ψήφους |
| 4. Κάτω Χώρες | 13 ψήφους |
| 5. Βέλγιο, Ελλάδα, Τσεχία, Πορτογαλία, Ουγγαρία | από 12 ψήφους |
| 6. Βουλγαρία, Αυστρία, Σουηδία | από 10 ψήφους |
| 7. Δανία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Σλοβακία, Φιλανδία | από 7 ψήφους |
| 8. Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Σλοβενία, Λουξεμβούργο | από 4 ψήφους |
| 9. Μάλτα | 3 ψήφους |
| | Σύνολο: 345 ψήφοι |

Όπως είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας, για τη θέσπιση πράξεων με ειδική πλειοψηφία απαιτούνται:

α) Τουλάχιστον 255 ψήφοι υπέρ, που περιλαμβάνουν τις ψήφους της πλειοψηφίας των μελών, όταν, σύμφωνα με τις Συνθήκες, θεσπίζονται ύστερα από πρόταση της Επιτροπής.

β) όταν η πράξη θεσπίζεται χωρίς πρόταση της Επιτροπής, απαιτούνται τουλάχιστον 255 ψήφοι υπέρ, που περιλαμβάνουν τις ψήφους των 2/3 τουλάχιστον των μελών.

Όπως αναφέρει και ο τίτλος ΙΙ του Πρωτοκόλλου αριθμός 36 της Συνθήκης της Λισαβόνας, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο θεσπίζουν μία πράξη με ειδική πλειοψηφία, κάθε μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη-μέλη τα οποία συνιστούν αυτή την ειδική πλειοψηφία αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν αποδειχθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται, δεν θεσπίζεται η πράξη.

*Από την 1η Νοεμβρίου 2014 μέχρι την 31η Μαρτίου 2017*

Ισχύει το σύστημα διπλής ψηφοφορίας που περιγράφηκε παραπάνω. Όμως, ένα κράτος-μέλος διατηρεί το δικαίωμα να ζητήσει την εφαρμογή όχι του νέου συστήματος της διπλής ψηφοφορίας, αλλά του παλιού, της Συνθήκης της Νίκαιας.[409] Επιπλέον, η εφαρμογή του συστήματος της "διπλής πλειοψηφίας" συνοδεύεται από μια αναθεωρημένη μορφή του "συμβιβασμού των Ιωαννίνων" του Μαρτίου 1994. Έτσι, μεταξύ της 1ης Νοεμβρίου 2014 και της 31ης Μαρτίου 2017, εάν μέλη του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον τα 3/4 (75%) του πληθυσμού ή τα 3/4 (75%) του αριθμού των κρατών-μελών,[410] τα οποία είναι απαραίτητα για το σχηματισμό της μειοψηφίας αρνησικυρίας, δηλώσουν την αντίθεσή τους στην έκδοση πράξης του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο «*συζητεί το θέμα*». Κατά τη διάρκεια αυτής της συζήτησης το Συμβούλιο καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια, ώστε να καταλήξει, σε «*εύλογο χρονικό διάστημα*» και χωρίς να θίγονται τα υποχρεωτικά όρια που ορίζει το δίκαιο της Ένωσης, σε ικανοποιητική λύση σε σχέση με τις ανησυχίες που εξέφρασαν τα μέλη του Συμβουλίου.[411]

*Από 1.4.2017 και εφεξής*

Μετά την 1η Απριλίου 2017 θα ισχύσει απόλυτα το σύστημα της διπλής πλειοψηφίας, σύμφωνα με τα άρθρα 16 ΣΕΕ/Λ και 238 ΣΛΕΕ, όπως περιγράφηκε παραπάνω.

Ο Συμβιβασμός των Ιωαννίνων όμως εξακολουθεί να διατηρείται και μετά την 1.4.2017. Συγκεκριμένα, εάν τα κράτη-μέλη που εκπροσωπούν τουλάχιστον το 55% του πληθυσμού ή τουλάχιστον το 55% του αριθμού των κρατών-μελών, που

[409] Το σύστημα δηλαδή που ίσχυε ως 31 Οκτώβριο 2014. Άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, του Πρωτοκόλλου αριθμός 36.
[410] Πρόκειται αυτή τη στιγμή για 128 εκατομμύρια πληθυσμό και 10 κράτη-μέλη. Βλ. Σαχπεκίδου Ε. Ρ. (2011), ό.π., σελ 396.
[411] Άρθρα 1-3 της Δήλωσης 7 όσον αφορά το άρθρο 16, παράγραφος 4, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το άρθρο 238, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

είναι αναγκαία για το σχηματισμό της μειοψηφίας της αρνησικυρίας, αντιταχθούν στην έκδοση της πράξης με ειδική πλειοψηφία, τότε και πάλι το Συμβούλιο συζητά το θέμα, ώστε να γίνουν οι αναγκαίες υποχωρήσεις και να επιτευχθεί συμφωνίας στους κόλπους του.[412]

*Αξιολόγηση*

Είναι δύσκολο να εκτιμήσει κανείς το πώς θα λειτουργήσουν οι ρυθμίσεις για την εφαρμογή του "Συμβιβασμού των Ιωαννίνων" αλλά και τα αποτελέσματα που αυτές θα έχουν.[413] Συγκρίνοντας πάντως το σύστημα της Νίκαιας με αυτό της Λισαβόνας βλέπουμε ότι σύμφωνα με το σύστημα της Νίκαιας μια πρόταση μπορούσε να θεσπιστεί από το Συμβούλιο, όταν συγκέντρωνε περίπου το 74% των σταθμισμένων ψήφων, 62% του πληθυσμού της Ένωσης, καθώς και την πλειοψηφία, 50%+1, των κρατών-μελών. Επομένως, η συνθήκη της Λισαβόνας απλοποιεί το σύστημα ψηφοφοριών μειώνοντας τις προϋποθέσεις για την επίτευξη της ειδικής πλειοψηφίας σε δύο και επαναπροσδιορίζοντάς τες. Έτσι, διευκολύνει την Ένωση στην αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων. Εκτιμάται, λοιπόν, ότι οι κανόνες της Συνθήκης της Λισαβόνας αυξάνουν τις πιθανότητες να ψηφιστεί μια νομοθεσία από το Συμβούλιο σε σύγκριση με τους κανόνες της Νίκαιας[414]. Αν και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε προτείνει τη υιοθέτηση μιας περισσότερο απλοϊκής και αποτελεσματικής ίσως φόρμουλας, που θα συμπεριλάμβανε το 50% των κρατών-μελών και το 60% του πληθυσμού.

Ακόμα, η απαίτηση τουλάχιστον τεσσάρων κρατών-μελών για την ύπαρξη αναστέλλουσας μειοψηφίας έχει ως αποτέλεσμα, σε αρκετές περιπτώσεις, τη μείωση του κατώτατου ορίου του 65% του πληθυσμού. Όπως επισήμανε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *«το γεγονός ότι η ΔΔ εισήγαγε την απαίτηση της αρνητικής ψήφου τουλάχιστον 4 κρατών-μελών για το σχηματισμό αναστέλλουσας*

[412] Άρθρα 4-6 της Δήλωσης 7 όσον αφορά το άρθρο 16, παράγραφος 4, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το άρθρο 238, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
[413] «Qualified Majority Voting in the Council: Explaining and Assessing the New Rule(s)», στο EPC – CEPS – EGMONT, *The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations*, Joint Study, Βρυξέλλες, Νοέμβριος 2007.
[414] Baldwin R. and Widgrén M. (2004), 'Council Voting in the Constitutional Treaty. Devil in the Details', *CEPS Policy Brief 6-7*, No 53.

*μειοψηφίας, σημαίνει ότι σε ορισμένες περιστάσεις μπορεί να ληφθεί απόφαση με πολύ λιγότερο από το 62% του πληθυσμού, ποσοστό που αποτελεί το κατώτατο όριο που είχε ορισθεί στο κριτήριο πληθυσμού της Νίκαιας: έτσι, μια απόφαση με την οποία θα διαφωνούσαν, λόγου χάρη, η Γαλλία, η Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο θα μπορούσε να ληφθεί, μολονότι θα εκπροσωπούσε λίγο περισσότερο από το 58% του πληθυσμού, καθώς τα 3 αυτά κράτη μόνα τους δεν μπορούν να σχηματίσουν αναστέλλουσα μειοψηφία, μολονότι αντιπροσωπεύουν και τα τρία μαζί πάνω από το 41% του πληθυσμού της Ένωσης.*[415] *Εξάλλου, σήμερα οι διάφοροι πιθανοί συνδυασμοί για την επίτευξη του κατώτατου ορίου των απαραίτητων σταθμισμένων ψήφων για την επίτευξη της ειδικής πλειοψηφίας έχουν ως αποτέλεσμα, σε πολλές περιπτώσεις, το απαιτούμενο ποσοστό πληθυσμού να είναι αισθητά υψηλότερο από τις τιμές αυτές.*

*Από την άλλη πλευρά η αύξηση του κατώτατου ορίου κρατών-μελών δεν θα έχει πρακτικές συνέπειες, δεδομένου ότι είχε σημασία μόνο στην Ένωση των 25 κρατών-μελών, όπως ίσχυε το 2004: πράγματι, το 55% των κρατών-μελών αντί των μισών (50%) σημαίνει, στην Ένωση των 25, 14 κράτη-μέλη αντί 13, αν δεν υπήρχε η επιπλέον απαίτηση, την οποία ενέκρινε η ΔΔ, η πλειοψηφία να περιλαμβάνει τουλάχιστον 15 κράτη-μέλη· ο αναγκαίος αριθμός κρατών, προκειμένου να εμποδιστεί η λήψη μιας απόφασης, ήταν πλέον τουλάχιστον 12 από 13 που ίσχυε αρχικά. Όμως, στην Ένωση των 27 το 55% των κρατών-μελών ισοδυναμεί ούτως ή άλλως σε 15 κράτη-μέλη. Άλλωστε, στην πράξη, ο ενδεχόμενος αυξημένος κίνδυνος αναστολής της λήψης μιας απόφασης λόγω της αύξησης αυτής ασφαλώς δεν είναι υψηλός. Πράγματι, η υπόθεση της λήψης μιας απόφασης με τα κράτη-μέλη διχασμένα σε δύο ανταγωνιστικές ομάδες περίπου ταυτόσημες δεν επιβεβαιώνεται ποτέ στην πραγματικότητα».*[416]

Συγκρίνοντας την ειδική πλειοψηφία, όπως αυτή διαμορφώνεται με τη Συνθήκη της Νίκαιας, με αυτήν της Συνθήκης της Λισαβόνας, όσον αφορά την ισχύ σε δύναμη των κρατών-μελών, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι με τη Συνθήκη της

---

[415] Βλ. Giovanni G. (2004), Light and Shade of a Quasi-Constitution: An Assessment 8, *European Policy Centre, EPC,* Issue Paper No. 14, διαθέσιμο στο: http://www.epc.eu/TEWN/pdf/1054718699_EPC%20Issue%20Paper%2014%20Light%20and%20shade%20of%20a%20quasi-Constitution%20.pdf.

[416] Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Εισηγητές R. Corbett και I. Mendez de Vigo, RR\705582EL.doc, PE398.367v02-00, A6-0013/2008, της 29.1.2008, σελ. 33 και υποσημείωση 1.

Νίκαιας τα μικρότερα και μεσαία κράτη ευνοούνται, ενώ τα μεγαλύτερα υπο-εκπροσωπούνται. Όπως φαίνεται και στον πίνακα 3.1 η Γερμανία, η Ρουμανία, η Ολλανδία, η Σουηδία, η Δανία, η Σλοβακία, η Φιλανδία, η Λετονία και η Σλοβενία είναι από τις χώρες που υπο-εκπροσωπούνται με τη Συνθήκη της Νίκαιας. Αντίθετα η Ισπανία, η Πολωνία, η Ελλάδα, η Πορτογαλία, το Βέλγιο, η Τσεχία, η Ουγγαρία, η Αυστρία, η Βουλγαρία, η Ιρλανδία και η Λιθουανία υπερ-αντιπροσωπεύονται σε διαφορετικό βαθμό η καθεμία. Ενώ, τα μικρότερα κράτη-μέλη, η Εσθονία, η Κύπρος, το Λουξεμβούργο και η Μάλτα, είναι τα κράτη τα οποία υπερ-εκπροσωπούνται περισσότερο από όλα με τη Συνθήκη της Νίκαιας. Για παράδειγμα, παρατηρώντας τον Πίνακα 3.1 βλέπουμε ότι η Γερμανία υπο-εκπροσωπούνταν σε ποσοστό 17,8%, η Ελλάδα και η Πορτογαλία υπερ-εκπροσωπούνταν σε ποσοστό 5,8 και 8,7 αντίστοιχα, ενώ η Μάλτα υπερ-εκπροσωπούνταν σε ποσοστό 42,9%.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αυτό αλλάζει, καθώς δίνεται περισσότερη δύναμη στα τέσσερα μεγαλύτερα[417] κράτη-μέλη και στα εφτά μικρότερα, ενώ τα μεσαίου μεγέθους κράτη-μέλη έχουν μικρότερη ισχύ. Όλα τα κράτη-μέλη που βρίσκονται, σύμφωνα πάντα με τον πίνακα 3.1, ανάμεσα από την Ισπανία και την Ιρλανδία, υπο-εκπροσωπούνται σε ποσοστό από τουλάχιστον 4,6 (Ιρλανδία) μέχρι και πάνω από 17% (Ελλάδα, Πορτογαλία, Βέλγιο και Τσεχία), τη στιγμή που η Μάλτα διαθέτει 138,6% περισσότερη δύναμη από αυτή που θα είχε, αν υπολογιζόταν μόνο το κριτήριο του πληθυσμού.[418] Ενώ, για παράδειγμα, η Ελλάδα και η Πορταγαλία με τη νέα Συνθήκη υπο-εκπροσωπούνται σε ποσοστό 5,8% και 8,7% αντίστοιχα, η Γερμανία υπερ-εκπροσωπείται σε ποσοστό 23,1%.

Στο ερώτημα όμως που τίθεται συνεχώς, εάν το νέο σύστημα ανατρέπει τις ισορροπίες ανάμεσα στα κράτη-μέλη, η απάντηση είναι ότι, αν και από αριθμητική άποψη τα μεγαλύτερα κράτη εμφανίζονται να επωφελούνται, δεν επέρχεται ουσιαστική ανατροπή διακρατικών ισορροπιών.[419] Με το νέο σύστημα επιχειρείται μια εξισορρόπηση μεταξύ των συμφερόντων μικρών, προϋπόθεση

[417] Με τη λέξη μεγαλύτερο/α αναφερόμαστε πάντα στον πληθυσμό του κράτους-μέλους.
[418] Γι'αυτό και ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν ότι το σύστημα κατανομής ψήφων είναι άνισο. Βλ. Felsenthal D. S. and Machover M. (2007), *The QM rule in the Nice and EU reform treaties: future projections,* Project Report, LSE, London, διαθέσιμο στο: http://eprints.lse.ac.uk/2793/1/QM_rule_in_the_Nice_and_EU_FINAL.pdf.
[419] Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, ό.π., σελ. 80.

ποσοστού 55% των κρατών-μελών, και μεγάλων κρατών-μελών, προϋπόθεση ποσοστού 65% του συνολικού πληθυσμού.

Ένα σημαντικό ερώτημα που τίθεται γύρω από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι το τι θα γίνει αν η Τουρκία γίνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πληθυσμιακό κριτήριο αποτελεί καθοριστικό παράγοντα επίδρασης στις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πράγμα που σημαίνει ότι εάν η Τουρκία γίνει μέλος της, θα είναι δυνητικά το μεγαλύτερο κράτος-μέλος με τις περισσότερες ψήφους.

Τελειώνοντας, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι πρώτον, αν και έχουν γραφτεί πολλά για το σύστημα ειδικής πλειοψηφίας που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας, αν και έχει ψηφιστεί, δεν θα ισχύσει πριν το 2017. Άρα, θα περάσει ακόμα αρκετός καιρός, πριν μπορέσουμε να εξετάσουμε πώς αυτό λειτουργεί στην πράξη. Δεύτερον, η σημερινή εμπειρία στο Συμβούλιο δείχνει ότι οι περισσότερες αποφάσεις θα συνεχίσουν να λαμβάνονται χωρίς να προσφεύγουν σε επίσημη ψηφοφορία. Τρίτον, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η "διαπραγματευτική δύναμη" ενός κράτους-μέλους στην Ε.Ε. δεν προσδιορίζεται από τους τυπικούς κανόνες ψηφοφορίας, αλλά από την ικανότητά του να διαμορφώνει διαπραγματευτικούς συνασπισμούς και συμμαχίες, να παρουσιάζει επεξεργασμένες θέσεις και να αναλαμβάνει διαπραγματευτικές πρωτοβουλίες.[420] Και ίσως εδώ θα έπρεπε να επισημάνουμε ότι τα μεγάλα κράτη-μέλη διαθέτουν περισσότερους διπλωματικούς και υλικούς πόρους, για να δημιουργούν συμμαχίες με άλλα.[421]

[420] Mattila M. (2004), 'Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, vol. 43(1): 29-50.
[421] De Burca G. (2003), 'The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty', *Jean Monnet Working Paper 03/08.*

| Χώρα | Πληθυσμός | Πληθυσμός (%) | Συνθήκη της Νίκαιας: ψήφοι | Συνθήκη της Νίκαιας: ισχύς ψήφου[422] | Συνθήκη της Νίκαιας: υπο-/υπερ αντιπροσώπευση (%) | Συνθήκη της Λισαβόνας: ισχύς ψήφου | Συνθήκη Λισαβόνας: υπο-/υπερ αντιπροσώπευση (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Γερμανία** | 82,4 | 16,72 | 29 | 7,78 | -17,8 | 11,65 | 23,1 |
| **Γαλλία** | 63,0 | 12,78 | 29 | 7,78 | -5,9 | 9,03 | 9,2 |
| **Ηνωμένο Βασίλειο** | 60,4 | 12,25 | 29 | 7.78 | -3.9 | 8.69 | 7.3 |
| **Ιταλία** | 58,8 | 11,93 | 29 | 7,78 | -2,6 | 8,49 | 6,2 |
| **Ισπανία** | 43,8 | 8,89 | 27 | 7,42 | 7,5 | 6,55 | -5,1 |
| **Πολωνία** | 38,1 | 7,73 | 27 | 7,42 | 15,2 | 5,71 | -11,4 |
| **Ρουμανία** | 21,6 | 4,38 | 14 | 4,26 | -12,2 | 4,15 | -14,3 |
| **Ολλανδία** | 16,3 | 3,31 | 13 | 3,97 | -5,6 | 3,50 | -17 |
| **Ελλάδα** | 11,1 | 2,25 | 12 | 3,68 | 5,8 | 2,88 | -17,3 |
| **Πορτογαλία** | 10,6 | 2,15 | 12 | 3,68 | 8,7 | 2,80 | -17,3 |
| **Βέλγιο** | 10,5 | 2,13 | 12 | 3,68 | 9 | 2,80 | -17,2 |
| **Τσεχία** | 10,3 | 2,09 | 12 | 3,68 | 10,3 | 2,77 | -17,1 |
| **Ουγγαρία** | 10,1 | 2,05 | 12 | 3,68 | 11,3 | 2,75 | -17,0 |
| **Σουηδία** | 9,0 | 1,83 | 10 | 3,09 | -1,5 | 2,63 | -16,2 |
| **Αυστρία** | 8,3 | 1,68 | 10 | 3,09 | 3,1 | 2,53 | -15,5 |
| **Βουλγαρία** | 7,7 | 1,56 | 10 | 3,09 | 6,7 | 2,47 | -14,8 |
| **Δανία** | 5,4 | 1,10 | 7 | 2,18 | -10,2 | 2,19 | -9,9 |
| **Σλοβακία** | 5,4 | 1,10 | 7 | 2,18 | -9,9 | 2,18 | -9,8 |

[422] Ισχύς Ψήφου: Ποσοστό που εκφράζει πόσο μπορεί ένα κράτος να επηρεάσει με την ψήφο του τη λήψη αποφάσεων

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Φιλανδία** | 5,3 | 1,08 | 7 | 2,18 | -8,7 | 2,17 | -9,1 |
| **Ιρλανδία** | 4,2 | 0,85 | 7 | 2,18 | 1,9 | 2,04 | -4,6 |
| **Λιθουανία** | 3,4 | 0,69 | 7 | 2,18 | 13,6 | 1,95 | 1,2 |
| **Λετονία** | 2,3 | 0,47 | 4 | 1,25 | -20,9 | 1,81 | 14,9 |
| **Σλοβενία** | 2,0 | 0,41 | 4 | 1,25 | -15,5 | 1,78 | 20,6 |
| **Εσθονία** | 1,3 | 0,26 | 4 | 1,25 | 3,3 | 1,70 | 40,3 |
| **Κύπρος** | 0,7 | 0,14 | 4 | 1,25 | 37,4 | 1,63 | 78,6 |
| **Λουξεμβούργο** | 0,5 | 0,10 | 4 | 1,25 | 76,1 | 1,59 | 124,7 |
| **Μάλτα** | 0,4 | 0,08 | 3 | 0,94 | 42,9 | 1,58 | 138,6 |
| **Σύνολο** | 492,9 | 100,000 | 345 | 99,95 | - | 100,02 | - |
| **Όριο ειδικής πλειοψηφίας** | | **Πληθυσμός (%)** | | **Ψήφοι** | | **Μέλη** | |
| **Συνθήκη Νίκαιας** | | 62% | | 255 (74%) | | 14 (50+%) | |
| **Συνθήκη Λισαβόνας** | | 65% | | _____ | | 55% | |

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.1. Ειδική Πλειοψηφία

Πηγή: Eurostat, διαθέσιμο στο www.ec.europa.eu/euros.

Επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, ακολουθώντας το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα,[423] διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας σε 44 νέα πεδία άσκησης πολιτικής,[424] ενώ η ομοφωνία απαιτείται σε 72 περιπτώσεις. Έτσι, με την ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, το 80% περίπου του συνόλου των θεμάτων στην Ένωση αποφασίζονται με ειδική πλειοψηφία. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επεκτείνει την ειδική πλειοψηφία στους εξής τομείς:

- Εκλογή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου[425]
- Κατάλογος συνθέσεων των Συμβουλίων[426]
- Διορισμός Ύπατου Εκπροσώπου ΚΕΠΠΑ[427]
- Οι αποφάσεις στον τομέα της ΚΕΠΠΑ εξακολουθούν να λαμβάνονται σύμφωνα με το βασικό κανόνα αρχής της ομόφωνης ψήφου. Ωστόσο, το άρθρο 31 της ΣΕΕ προβλέπει τέσσερις εξαιρέσεις αυτού του κανόνα: το Συμβούλιο εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία: 1. τις αποφάσεις οι οποίες καθορίζουν δράση ή θέση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 2. τις αποφάσεις οι οποίες καθορίζουν δράση ή θέση της Ένωσης μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, 3. τις αποφάσεις που προβλέπουν την εφαρμογή απόφασης που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, 4. το διορισμό ειδικού εντεταλμένου μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου.[428]
- Το Συμβούλιο εκδίδει με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης, αποφάσεις που ρυθμίζουν: α) τις πρακτικές ρυθμίσεις

[423] Όσον αφορά τους τομείς επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας, η νέα Συνθήκη ακολουθεί με πρακτικό τρόπο όλες τις τροποποιήσεις που προβλέπονταν στο Σύνταγμα. Οι μόνες εξαιρέσεις αφορούν τη Συνθήκη Προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία πρέπει να εγκριθεί ομόφωνα (ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το Σύνταγμα), καθώς και τη δημιουργία μιας νέας νομικής βάσης σχετικά με τη θέσπιση κανόνων για την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 39 ΣΕΕ).

[424] Η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας γίνεται είτε με άμεσο τρόπο, διευκρινίζοντας τις περιπτώσεις όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, είτε με έμμεσο τρόπο, επεκτείνοντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία σε νέους τομείς.

[425] Άρθρο 15, παράγραφος 5 ΣΕΕ. Η εκλογή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου γίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.

[426] Άρθρο 16, παράγραφος 6 ΣΕΕ. Αποφασίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

[427] Άρθρο 18, παράγραφος 1 ΣΕΕ. Αποφασίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

[428] Άρθρο 31 παράγραφος 2 ΣΕΕ.

της σύστασης και της χρηματοδότησης του Ταμείου Εκκίνησης, ιδίως τα χρηματοδοτικά ποσά που χορηγούνται στο Ταμείο, β) τις πρακτικές ρυθμίσεις διαχείρισης του Ταμείου Εκκίνησης, γ) τις πρακτικές ρυθμίσεις του δημοσιονομικού ελέγχου[429]

- Η απόφαση καθορισμού του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας[430]
- Για την καθιέρωση της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας στον τομέα της άμυνας, για την είσοδο ενός κράτους-μέλους στη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στον τομέα της άμυνας ή για την αναστολή της συμμετοχής του[431]
- Εθελούσια αποχώρηση κράτους από την Ε.Ε.[432]
- Αρχές και προϋποθέσεις για τη λειτουργία υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος[433]
- Καθορισμός κανόνων για την υλοποίηση διατάξεων πρωτοβουλίας των πολιτών[434]
- Μέτρα για τη θεμελίωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων[435]
- Έκδοση οδηγιών για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων καθώς και τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων[436]
- Συνοριακοί έλεγχοι[437]

[429] Άρθρο 41, παράγραφος 3 ΣΕΕ.
[430] Άρθρο 45, παράγραφος 2 ΣΕΕ.
[431] Άρθρο 46, παράγραφοι 2, 3 και 4 ΣΕΕ.
[432] Άρθρο 50, παράγραφος 2 ΣΕΕ. Για πρώτη φορά στην ιστορία της η Ε.Ε. θεσπίζει το δικαίωμα ενός κράτους-μέλους να αποχωρήσει από τη Ένωση. Εάν ένα κράτος-μέλος γνωστοποιήσει την απόφασή του να αποχωρήσει από την Ένωση, τότε το Συμβούλιο καλείται να ψηφίσει με ειδική πλειοψηφία τη συμφωνία που θα συνάψει το εν λόγω κράτος με την Ένωση. Το δικαίωμα ενός κράτους-μέλους να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαιώνει την κυριαρχία των κρατών-μελών.
[433] Άρθρο 14 ΣΛΕΕ.
[434] Άρθρο 24 ΣΛΕΕ. Αποτελεί μια καινούργια διάταξη, μια καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας, σύμφωνα με την οποία με οι υπογραφές ενός εκατομμυρίου πολιτών της Ε.Ε. που θα προέρχονται από ένα 'σημαντικό' αριθμό κρατών-μελών, μπορούν να αναγκάσουν την Επιτροπή να μελετήσει σοβαρά μια νέα νομοθεσία. Αν και για την εν λόγω καινοφανή πρωτοβουλία έχει ασκηθεί σοβαρή κριτική, εμείς θα πρέπει να τονίσουμε ότι όσον αφορά την υιοθέτηση της ειδικής πλειοψηφίας για τον καθορισμό των διαδικαστικών κανόνων δεν πρόκειται για τίποτα άλλο παρά για ένα τεχνικό ζήτημα. Ούτε η ίδια η πρωτοβουλία, αλλά ούτε και τα μέσα τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για να επιτευχθεί μπορούμε να πούμε ότι έχουν τη δυνατότητα να προάγουν τις ικανότητες της Ε.Ε.
[435] Άρθρο 48 ΣΛΕΕ.
[436] Άρθρο 53, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.
[437] Άρθρο 77, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Ουσιαστικά τα θέματα που έχουν να κάνουν με τους συνοριακούς ελέγχους λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία από το Δεκέμβριο του 2004 ύστερα από απόφαση του

- Άσυλο, προστασία προσφύγων[438]
- Μετανάστευση[439]
- Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις[440]
- Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις[441]
- Θέσπιση κανόνων για τον καθορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στους τομείς της ιδιαιτέρως σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση[442]
- Μέτρα για την πρόληψη του εγκλήματος[443]
- Eurojust[444]
- Αστυνομική συνεργασία[445]
- Europol[446]
- Μέτρα για την πολιτική των μεταφορών ύστερα από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών[447]
- Πνευματική ιδιοκτησία[448]
- Τροποποίηση του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας[449]
- Μέτρα για τη χρήση του ευρώ ως ενιαίου νομίσματος[450]
- Μέτρα στον τομέα του αθλητισμού ύστερα από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και με την Επιτροπή των Περιφερειών[451]
- Μέτρα για την υλοποίηση στόχων στον τομέα του πολιτισμού[452]

---

Συμβουλίου (Απόφαση Συμβουλίου 2004/927). Η ΣΛΕΕ εμπεριέχει την εν λόγω απόφαση και στη Συνθήκη. Γεγονός που στην ουσία του δεν αποτελεί αλλαγή.

[438] Άρθρο 78, παράγραφοι 2 και 3 ΣΛΕΕ. Σημαντική αλλαγή την οποία το Συμβούλιο είχε ήδη αρχίσει να εφαρμόζει με απόφασή του το 2004.

[439] Άρθρο 79, παράγραφοι 2 και 4 ΣΛΕΕ.

[440] Άρθρο 81, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

[441] Άρθρο 82, παράγραφοι 1 και 2 ΣΛΕΕ.

[442] Άρθρο 83, παράγραφοι 1 και 2 ΣΛΕΕ.

[443] Άρθρο 84 ΣΛΕΕ. Το γεγονός ότι τα μέτρα πρόληψης του εγκλήματος θα λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία δείχνει φανερά ότι τα κράτη-μέλη επεκτείνουν την ικανότητα της Ένωσης να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις των έμπειρων εγκληματιών των οποίων οι δραστηριότητες δεν περιορίζονται σε ένα κράτος.

[444] Άρθρο 85, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

[445] Άρθρο 87, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

[446] Άρθρο 88, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

[447] Άρθρο 91, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

[448] Άρθρο 118 ΣΛΕΕ. Αποτελεί έναν καινούργιο τομέα, ο οποίος δεν είχε ξανασυμπεριληφθεί στις Συνθήκες.

[449] Άρθρο 129 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.

[450] Άρθρο 133 ΣΛΕΕ.

[451] Άρθρο 165, παράγραφος 4 ΣΛΕΕ.

[452] Άρθρο 167, παράγραφος 5 ΣΛΕΕ.

- Μέτρα για αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων ασφαλείας στον τομέα της υγείας[453] και μέτρα ενθάρρυνσης που αποβλέπουν στην προστασία της ανθρώπινης υγείας, ιδίως την καταπολέμηση των μεγάλων διαμεθοριακών προβλημάτων και την καταπολέμηση του εθισμού στον καπνό και της κατάχρησης οινοπνευματωδών[454]
- Μέτρα που απαιτούνται για την υλοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου έρευνας[455]
- Πολιτική διαστήματος[456]
- Ενέργεια[457]
- Τουρισμός[458]
- Πολιτική προστασία[459]
- Διοικητική συνεργασία[460]
- Μέτρα για τον καθορισμό του πλαισίου εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής αλλά και για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών στο τομέα αυτό[461]
- Χορήγηση ανθρωπιστικής βοήθειας[462]
- Διαρθρωτικά ταμεία και ταμεία συνοχής[463]
- Σειρά άσκησης της Προεδρίας του Συμβουλίου[464]
- Σύσταση ειδικευμένων δικαστηρίων υπαγόμενων στο Γενικό Δικαστήριο[465]
- Τροποποίηση των διατάξεων του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης[466]
- Τοποθέτηση Προέδρου και μελών ΕΚΤ[467]
- Θέσπιση γενικών κανόνων και αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη-μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή[468]

---

[453] Άρθρο 168, παράγραφος 4, εδάφιο γ ΣΛΕΕ.
[454] Άρθρο 168, παράγραφος 5 ΣΛΕΕ.
[455] Άρθρο 182, παράγραφος 5 ΣΛΕΕ.
[456] Άρθρο 189, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Η Πολιτική του Διαστήματος δεν υφίστατο στις προηγούμενες Συνθήκες.
[457] Άρθρο 194, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Όταν όμως πρόκειται για μέτρα κυρίως φορολογικού χαρακτήρα, το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία σύμφωνα με το άρθρο 194, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.
[458] Άρθρο 195, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.
[459] Άρθρο 196, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.
[460] Άρθρο 197, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.
[461] Άρθρο 207, παράγραφοι 2 και 4 ΣΛΕΕ.
[462] Άρθρο 214, παράγραφοι 3 και 5 ΣΛΕΕ.
[463] Άρθρο 177 ΣΛΕΕ.
[464] Άρθρο 236β ΣΛΕΕ. Αποφασίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
[465] Άρθρο 257 ΣΛΕΕ.
[466] Άρθρο 281 ΣΛΕΕ.
[467] Άρθρο 283, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Αποφασίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Θα πρέπει να επισημάνουμε όμως, όπως είδαμε και παραπάνω, ότι στις περιπτώσεις επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας δεν συμπεριλαμβάνονται ορισμένοι τομείς ιδιαίτερα καθοριστικοί για την εμβάθυνση της ενοποίησης, καθώς και τομείς που έχουν να κάνουν με την εθνική κυριαρχία των κρατών-μελών[469], όπως ο τομέας της φορολογικής εναρμόνισης, της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και ο τομέας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Άμυνας (ΕΠΑΑ). Στους τομείς αυτούς διατηρείται η ομοφωνία.

Όμως, αν και οι περιπτώσεις στις οποίες επεκτάθηκε η ειδική πλειοψηφία αφορούν κυρίως τομείς που σχετίζονται με τη λειτουργία της Ένωσης, μερικές από τις περιπτώσεις που πέρασαν στην ειδική πλειοψηφία δεν συγκαταλέγονται στην κατηγορία των τεχνικών ρυθμίσεων. Σπουδαιότερη από αυτές είναι η περίπτωση ορισμένων διατάξεων στο χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Τα κράτη-μέλη διατηρούν το δικαίωμα του "βέτο" στον εν λόγω χώρο, ωστόσο έχει σημειωθεί μια μεγάλη αλλαγή στο χώρο αυτό. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει αναγνωρίσει ότι οι σημερινοί εγκληματίες μπορούν να ενεργούν διεθνώς, ενώ οι πρόσφυγες και οι μετανάστες σε ένα κράτος-μέλος μπορούν ενδεχομένως να επηρεάζουν ολόκληρη την Ένωση. Έτσι, η Ε.Ε. επέλεξε να κάνει αποφασιστικά βήματα, για να διευθετήσει με μεγαλύτερη επιτυχία τις σύγχρονες αυτές προκλήσεις.

Σίγουρα όμως θα ήταν δύσκολο να καταλήξουμε στο ότι οι νέοι τομείς, οι οποίοι περιλαμβάνονται στην ειδική πλειοψηφία ύστερα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, σηματοδοτούν μια μεγάλη αλλαγή για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Και δεν μπορούμε να είμαστε βέβαιοι πότε θα είναι εφικτή μια μεγαλύτερη αλλαγή.

Ο P. Craig αναλύει την αλλαγή προς την ειδική πλειοψηφία και το κατά πόσο η ομοφωνία προστατεύει τα εθνικά συμφέροντα λέγοντας πολύ εύστοχα ότι: «*Η αλλαγή προς την ειδική πλειοψηφία σε περισσότερους τομείς προκάλεσε την άσκηση κριτικής σχετικά με την απώλεια της εθνικής κυριαρχίας με την εγκατάλειψη του εθνικού "βέτο" το οποίο συνοδεύει την ομοφωνία. Η πιο προφανής απάντηση σ' αυτήν είναι ότι η ομοφωνία καθιστά τη λήψη αποφάσεων υπερβολικά δύσκολη στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών-μελών.*

---

[468] Άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ.

[469] Føllesdal A. (2004), *Achieving Stability? Forms and Arenas of Institutional and National Balances in the Draft Constitutional Treaty* 5, *Fed. Trust for Educ. & Research, Online Paper* No. 06/04, διαθέσιμο στο *http*://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/06_04.pdf.

*Υπάρχει όμως και μία λιγότερο προφανής αλλά εξίσου σημαντική απάντηση. Η υπόθεση ότι η ομοφωνία είναι η καλύτερη προστασία της εθνικής κυριαρχίας βασίζεται αναμφίβολα στο επιχείρημα ότι η κυριαρχία διασφαλίζεται καλύτερα αυξάνοντας τα σημεία στα οποία μπορούν τα κράτη-μέλη να θέσουν βέτο και την απραξία. Αυτό μπορεί να είναι αλήθεια, μπορεί όμως και όχι. Κατά πόσο η ομοφωνία είναι ο καλύτερος προστάτης της εθνικής κυριαρχίας εξαρτάται επομένως από το εάν ένα κράτος πιστεύει ότι το να αυξηθεί η πιθανότητα απραξίας, μέσω των πολλαπλών σημείων στα οποία μπορεί να τεθεί "βέτο", είναι καλύτερο για το εθνικό συμφέρον από ό,τι ο κανόνος της ειδικής πλειοψηφίας, ο οποίος αυξάνει την πιθανότητα της δράσης, με ένα ενδεχόμενο ρίσκο ότι το συγκεκριμένο κράτος θα είναι αναγκασμένο να δεχτεί ένα μέτρο το οποίο αποδοκιμάζει. Αυτό με τη σειρά του εξαρτάται από το κατά πόσο ένα κράτος πιστεύει ότι εάν υπάρχει ο κανόνας της ομοφωνίας, είναι περισσότερο πιθανό να προβληθεί "βέτο" από ένα άλλο κράτος σε μια πρόταση που αυτό πιστεύει ότι θα πρέπει να ψηφιστεί, από το να είναι ένα και το αυτό κράτος αυτό που θα ασκήσει "βέτο".*

*Ένα κράτος μπορεί ορθά να αποφασίσει με βάση αυτή την ανάλυση ότι η κυριαρχία και το εθνικό συμφέρον στην πραγματικότητα προστατεύονται καλύτερα μέσω της ειδικής πλειοψηφίας παρά της ομοφωνίας. Αυτό ήταν ουσιαστικά μέρος του σκεπτικού του Συντηρητικού Κόμματος της Μεγάλης Βρετανίας για την αποδοχή της πιο σημαντικής αλλαγής από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986 και την αποδοχή του άρθρου 96 ΕΚ, το οποίο έγινε το κύριο μέσο για τη θέσπιση της νομοθεσίας της ενιαίας αγοράς. Το Συντηρητικό Κόμμα και η Πρωθυπουργός Μάργκαρετ Θάτσερ θεώρησαν ότι ο κανόνας της ομοφωνίας στο άρθρο 94 ΕΚ εμπόδιζε τη φιλελευθεροποίηση της αγοράς που επιθυμούσαν. Για το λόγο αυτό θυσίασαν πρόθυμα το δικαίωμα του "βέτο" για την πιθανότητα της κοινοτικής δράσης».*[470]

Συγκρίνοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων η οποία ψηφίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας με αυτή της Συνθήκης της Νίκαιας, θα πρέπει να τονίσουμε ότι η Συνθήκη της Νίκαιας είχε σχεδιαστεί για τις προβλεφθείσες διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες έχουν ήδη συμβεί. Για κάθε περαιτέρω διεύρυνση της Ε.Ε. θα ήταν αναγκαίες επιπλέον τροποποιήσεις της Συνθήκης, γεγονός που σίγουρα είναι χρονοβόρο και δύσκολο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται ένα σύστημα το οποίο θα ενσωματώνει μία αρχή που να

[470] Craig P. (2010), *The Lisbon Treaty – Law, Politics and Treaty Reform*, ό.π., σελ. 44-45.

μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε περαιτέρω διεύρυνση και συγχρόνως να είναι έτοιμο να αντιμετωπίσει κάθε πρόκληση της διεθνούς σκηνής. Όσον αφορά το νέο σύστημα ψηφοφορίας, για να το κρίνουμε, θα πρέπει πρώτα να εφαρμοστεί και για να εφαρμοστεί, θα πρέπει, δυστυχώς, να περιμένουμε ως το 2014. Γιατί; Μάλλον γιατί οι Ευρωπαίοι ηγέτες δεν θέλουν να συνειδητοποιήσουν ακόμα πόσο μεγάλη ανάγκη έχουμε από ένα νέο υγιές, αποτελεσματικό, δημοκρατικό σύστημα ψηφοφορίας. Ένα σύστημα που θα είναι τόσο κατανοητό στον πολίτη, αλλά συγχρόνως θα διευκολύνει και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Βέβαια, η ρίζα του προβλήματος δεν είναι η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιζητούμε μια μεγάλη ενωμένη Ευρώπη. Η καθαυτή ρίζα του προβλήματος ίσως να μην είναι και ο τρόπος που λαμβάνονται οι αποφάσεις, ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία, αφού οι δυσκολίες στη λήψη αποφάσεων είναι συχνά μάλλον πολιτικές, παρά διαδικαστικές, ενώ τα κράτη-μέλη συνήθως προσπαθούν να αποφύγουν ψηφοφορίες μάχης και προκρίνουν τη συναίνεση.[471] Η ρίζα του προβλήματος είναι το πώς συμπεριφέρονται αυτοί που καλούνται να ψηφίσουν και με βάση ποια κριτήρια ψηφίζουν. Τα μέλη δηλαδή του Συμβουλίου για ποιο λόγο ψηφίζουν ένα νόμο ή για ποιο λόγο αρνούνται να ψηφίσουν κάποιον άλλο. Αν αυτό που επιδίωκαν όλα τα μέλη του Συμβουλίου ήταν η εξέλιξη και η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα έπρεπε να είχαμε ελάχιστες έως μηδαμινές αποκλίσεις. Το πρόβλημα γεννιέται από τη στιγμή που τα μέλη του Συμβουλίου πράττουν με βάση τα συμφέροντα των κρατών τους και είναι υπόλογοι στις κυβερνήσεις και στους ψηφοφόρους τους.

## 3.5. Το σύστημα της τετραγωνικής ρίζας

Πολλοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι μια δίκαιη λύση θα ήταν η επαναστάθμιση των ψήφων με βάση την τετραγωνική ρίζα (square root model) του πληθυσμού κάθε χώρας. Τη θεωρία της τετραγωνικής ρίζας εισήγαγε ο Βρετανός ψυχίατρος και μαθηματικός Lionel S. Penrose[472] το 1946. Τη θεωρία αυτή μας την ξαναθύμισε ο John F. Benzhaf[473], ένας

[471] Καζάκος Π. (2008), ό.π., σελ. 119.
[472] Penrose L. S. (1946), 'The elementary statistics of majority voting', *Journal of the Royal Statistical Society,* vol.109(1), σελ. 53-57.
[473] Banzhaf J. F. (1966), 'Multi-member electoral districts. Do they violate the 'One Man, One Vote' principle', *The Yale Law Journal*, vol. 75(8), σελ. 1309-1338.

Αμερικανός δικηγόρος, το 1965. Ο Penrose σκέφτηκε ότι η ιδέα μιας ένωσης ανθρώπων απαιτεί όλοι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να έχουν την ίδια επιρροή στις αποφάσεις χωρίς να παίζει ρόλο ποιας χώρας πολίτες είναι. Έτσι υπολόγισε την επιρροή που έχει ένας πολίτης στις αποφάσεις της χώρας του. Όσο πιο μεγάλος είναι ο πληθυσμός μιας χώρας, τόσο μικρότερη επιρροή έχει ο πολίτης στις αποφάσεις της χώρας του. Ο Penrose υποστήριξε ότι η δύναμη του πολίτη είναι ανάλογη με την τετραγωνική ρίζα του πληθυσμού.

Η θεωρία της τετραγωνικής ρίζας απαιτεί ο αριθμός των ψήφων όλων των κρατών-μελών του Συμβουλίου να είναι αναλογικός με την τετραγωνική ρίζα του πληθυσμού του. Ο βασικός λόγος είναι ότι το σύστημα αποφάσεων του Συμβουλίου είναι μια διπλή διαδικασία:

> Οι πολίτες εκλέγουν τις εθνικές κυβερνήσεις, και στη συνέχεια οι κυβερνήσεις ψηφίζουν στο Συμβούλιο της Ε.Ε.

Στις εθνικές εκλογές ένας τυπικός Γερμανός πολίτης έχει λιγότερη δύναμη από ό,τι ένας τυπικός πολίτης του Λουξεμβούργου. Κάθε ομάδα ψηφοφόρων επιλέγει μια κυβέρνηση, αλλά οι Γερμανοί ψηφοφόροι είναι 160 φορές περισσότεροι. Έτσι, στις εθνικές εκλογές ένας Γερμανός ψηφοφόρος έχει πολύ λιγότερη επιρροή από έναν ψηφοφόρο του Λουξεμβούργου. Για να βεβαιωθούμε ότι κάθε Ευρωπαίος πολίτης έχει την ίδια δύναμη στις αποφάσεις του Συμβουλίου, ο Γερμανός αντιπρόσωπος στο Συμβούλιο θα πρέπει να έχει περισσότερη δύναμη από τον αντιπρόσωπο του Λουξεμβούργου. Πόση όμως παραπάνω δύναμη; Πόσους δηλαδή παραπάνω ψήφους;

Η δύναμη ενός κράτους στο Συμβούλιο θα πρέπει να υπολογίζεται με βάση την τετραγωνική ρίζα του πληθυσμού μιας χώρας.[474] Ο λόγος είναι ότι η δύναμη κάθε πολίτη στις εθνικές του εκλογές μειώνεται με βάση την τετραγωνική ρίζα του πληθυσμού του, έτσι η εθνική δύναμη στο Συμβούλιο θα πρέπει να αυξάνεται με βάση την τετραγωνική ρίζα, για να έχουμε ένα δίκαιο σύστημα. Ως πλεονεκτήματα αυτού του συστήματος θεωρούνται τα εξής: πρώτον, διασφαλίζει την ίση εκπροσώπηση των πολιτών της

[474] Βλ. Πίνακα 3.2.

Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και δεύτερον, είναι ένα πιο διαφανές σύστημα.[475]

Το σύστημα της τετραγωνικής ρίζας πρότεινε και η Πολωνία στη Σύνοδο Κορυφής της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Ιούνιο του 2007. Οι δίδυμοι αδελφοί Κατσίνσκι (Kaczyński), πρόεδρος και πρωθυπουργός της Πολωνίας, εμφανίστηκαν στις Βρυξέλλες, όπως χαρακτηριστικά ανέφερε η «Σπίγκελ» τον Ιούνιο του 2007, με σύνθημα «Τετραγωνική ρίζα ή Θάνατος».[476] Οι δύο αδελφοί υποστήριζαν ότι οι ψήφοι δεν πρέπει να υπολογίζονται βάσει του πληθυσμού αλλά βάσει της τετραγωνικής ρίζας του πληθυσμού, αφού ο υπολογισμός αυτός μειώνει δραστικά το χάσμα ανάμεσα στα μεγάλα, στα μεσαία και στα μικρά κράτη-μέλη.[477] Η πρότασή τους όμως δεν έγινε δεχθεί από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη.

[475] Tiilikainen T., Widgrén M. (2000), 'Decision-Making in the EU: a small state perspective', *The Finnish Economy and Society*, vol. 4, σελ. 67. Η τετραγωνική ρίζα έχει προταθεί από τους: Baldwin R. and Widgrén M., Felsenthal D.S., Machover M., Plechanovova B. κ.λ.π. Βλ. Algaba E, Bilbao J.M., Fernàndez J.R. (2004) *European Conventio versus Nice Treaty*, διαθέσιμο στο: http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdffiles/powerEU1.pdf, Baldwin R. and Widgrén M. (2004), 'Winners and Losers under various dual-majority voting rules for the Eu's Council of Ministers', *Centre for European Policy Studies*, CEPS Policy Brief, No. 50, Felsenthal D.S. and Machover M. (1998), *The Measurement of Voting Power. Theory and Practice, Problems and Paradoxes*, Edward Elgar, Cheltenham, Felsenthal D.S. and Machover M. (2004), 'A Priori Voting Power: What Is It All About?', *Political Studies Review*, vol. 2(1), σελ. 1-23, Laruelle A. and Widgrén M. (2004), 'Is the allocation of power among EU states fair?', Public Choice, vol. 94(3), σελ. 317-339. Machover M. (2007), 'Penrose's square root rule and the EU Council of Ministers: significance of the quota', *LSE Research Online Paper*, διαθέσιμο στο: http://eprints.lse.ac.uk/2857.

[476] Μητροπούλου Ε. (2007), 'Οι συμμαχίες «μικρών» και «μεγάλων»', *Το ΒΗΜΑ*, 23/06/2007, Μπέρση Ε. (2007), 'Οι δίδυμοι Πολωνοί που αναστατώνουν την Ευρώπη', *Η Καθημερινή*, 19/06/2077.

[477] Slomczyński W. & Zyczkowski K. (2004), 'Voting in the European Union: The Square Root System of Penrose and a Critical Point', διαθέσιμο στο: http://arxiv.org/ftp/condmat/papers/0405/0405396.pdf, Bogdan Klich (07/06/2007), 'Προετοιμασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η κατάσταση όσον αφορά την αναθεώρηση των Συνθηκών (συζήτηση)', διαθέσιμο στο: www.europarl.europa.eu .

Πίνακας 3.2. Κατανομή ψήφων βάσει του συστήματος της τετραγωνικής ρίζας

| Α/Α | Κράτος-μέλος | Πληθυσμός[478] (σε εκατομμύρια) | Υπολογισμός ψήφων σύμφωνα με το σύστημα τετραγωνικής ρίζας του Penrose |
|---|---|---|---|
| 1 | Γερμανία | 82.54εκατ. | 9.55% |
| 2 | Γαλλία | 59.64εκατ. | 8.11% |
| 3 | Ηνωμένο Βασίλειο | 59.33 εκατ. | 8.09% |
| 4 | Ιταλία | 57.32εκατ. | 7.95% |
| 5 | Ισπανία | 41.55εκατ. | 6.78% |
| 6 | Πολωνία | 38.22εκατ. | 6.49% |
| 7 | Ρουμανία | 21.77εκατ. | 4.91% |
| 8 | Ολλανδία | 16.19εκατ. | 4.22% |
| 9 | Ελλάδα | 11.01εκατ. | 3.49% |
| 10 | Πορτογαλία | 10.41εκατ. | 3.39% |
| 11 | Βέλγιο | 10.36εκατ. | 3.38% |
| 12 | Τσέχικη Δημοκρατία | 10.20εκατ. | 3.35% |
| 13 | Ουγγαρία | 10.14εκατ. | 3.34% |
| 14 | Σουηδία | 8.94εκατ. | 3.14% |
| 15 | Αυστρία | 8.08εκατ. | 2.98% |
| 16 | Βουλγαρία | 7.85εκατ. | 2.94% |
| 17 | Δανία | 5.38εκατ. | 2.44% |
| 18 | Σλοβακία | 5.38εκατ. | 2.44% |
| 19 | Φιλανδία | 5.21εκατ. | 2.39% |
| 20 | Ιρλανδία | 3.96εκατ. | 2.09% |
| 21 | Λιθουανία | 3.46εκατ. | 1.95% |
| 22 | Λετονία | 2.33εκατ. | 1.61% |
| 23 | Σλοβενία | 2εκατ | 1.48% |
| 24 | Εσθονία | 1.36εκατ. | 1.23% |
| 25 | Κύπρος | 0.72εκατ. | 0.89% |
| 26 | Λουξεμβούργο | 0.45εκατ. | 0.70% |
| 27 | Μάλτα | 0.40εκατ. | 0.66% |
|  | Ευρωπαϊκή Ένωση | 484.20εκατ. | 100% |

Πηγή: Slomczyński W. & Zyczkowski K. (2008), 'Penrose voting system and optimal quota', διαθέσιμο στο: http://arxiv.org/pdf/physics/0610271.pdf

[478] Σύμφωνα με δημογραφικά στοιχεία από 1η Ιανουαρίου 2003.

## 3.6. Νομιμότητα του συστήματος λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο

Τι κάνει ένα σύστημα λήψης αποφάσεων νόμιμο; Αυτή είναι μια δύσκολη ερώτηση. Ένα σύστημα είναι νόμιμο, δίκαιο, όταν όλοι είναι χαρούμενοι με τον αριθμό ψήφων που έχουν οι άλλοι. Έτσι θα μπορούσαμε να πούμε ότι η ύπαρξη ισότητας μεταξύ των πολιτών της Ε.Ε. είναι αυτή που θα φέρει τη νομιμότητα. Τι είναι όμως αυτό που συνιστά τον πολίτη? Όσον αφορά την Ε.Ε. υπάρχουν δύο απαντήσεις: τα έθνη και οι άνθρωποι. Η Ε.Ε. είναι μια ένωση κρατών, έτσι κάθε κράτος είναι και ένας πολίτης και θα πρέπει όλα τα κράτη να έχουν ίσο αριθμό ψήφων. Η Ε.Ε. είναι όμως επίσης και ένωση ανθρώπων, έτσι οι άνθρωποι είναι οι πολίτες και κάθε άνθρωπος θα πρέπει να έχει ίσο αριθμό ψήφων.[479] Ο Δ. Τσάτσος, στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, τοποθετεί τη διπλή αυτή σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης πολύ εύστοχα λέγοντας ότι: *«Είναι διπλή η ιδιοσυστασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ιστορικού χώρου. Η μία συνιστώσα της είναι εκείνη της πολιτιστικής ομοιογένειας και των κοινών ιστορικών δεδομένων, που υπαγορεύει και την ενοποιητική διαδικασία· η άλλη συνιστώσα είναι εκείνη της Ευρώπης που γέννησε το κρατικό φαινόμενο, δηλαδή την έννοια του κράτους, ως θεσμικής αποκρυστάλλωσης των εθνικών πολιτισμών. Γι' αυτό ακριβώς η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να νοηθεί παρά μόνο τόσο ως ένωση λαών όσο και ως ένωση κρατών».*[480]

Η δυσκολία λοιπόν έγκειται στο γεγονός ότι η Ε.Ε. είναι και ένωση κρατών αλλά και ένωση ανθρώπων,[481] πράγμα που κάνει δύσκολη την εφαρμογή της αρχής της ισότητας στο σύστημα ψηφοφορίας. Και αν δεχτούμε την αρχή που λέει ότι η δημοκρατία είναι η τυραννία της πλειοψηφίας, για να αποφευχθεί αυτή η τυραννία, οι δημοκρατίες

---

[479] Baldwin R. E., Berglöf E., Giavazzi F., Widgrén M. (2001), Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?, ό.π., σελ. 35.

[480] Τσάτσος Δ. (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία – Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Καστανιώτη, Αθήνα, σελ. 23.

[481] Η αντίληψη για μια Ευρωπαϊκή Ένωση ως *ένωσης λαών και ένωσης κρατών* υιοθετήθηκε, ήδη από το 1997, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Βλ. απόφαση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 19.11.1997, απόφαση για την «αξιολόγηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ», η οποία στηρίχτηκε στην «Έκθεση Méndez de Vigo/Τσάτσου», § Στ. β΄. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιβεβαιώνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στη διπλή νομιμοποίησή της από τους λαούς και τα κράτη στο ψήφισμά του στις 18.11.1999 για την «προετοιμασία της αναθεώρησης των Συνθηκών και της επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης», το οποίο βασίζεται στην έκθεση των Γ. Δημητρακόπουλου και J. Leinen, Doc. A5-0058/1999 – γνωστή ως «Έκθεση Γ. Δημητρακόπουλου/J. Leinen, 1999», §§ 14, 16. Την ίδια φιλοσοφία συναντάμε και στην επόμενη απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 13.4.2000 για τις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη, η οποία βασίστηκε στην «Έκθεση Γ. Δημητρακόπουλου/J. Leinen 2000», όπου στην § 1 τονίζεται ότι η θεσμική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να ανταποκρίνεται στην ισορροπία μεταξύ των θεσμών στη βάση της αρχής της διπλής νομιμοποίησης ως ένωσης λαών και ένωσης κρατών. Η διπλή αυτή σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιερώθηκε πλέον και γι'αυτό και στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 31.5.2001 «περί της Συνθήκης της Νίκαιας και του μέλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η οποία στηρίχτηκε στην «Έκθεση Méndez de Vigo/Seguro», δεν επαναλαμβάνεται παρά μόνο γίνεται παραπομπή στις προηγούμενες εκθέσεις.

δημιουργούν μηχανισμούς, για να μπορούν να προστατεύουν τα δικαιώματα και τα θέλω των μειονοτήτων τους. Έτσι και στην Ε.Ε. τα μικρά κράτη έχουν περισσότερους ψήφους από ό,τι πρέπει αναλογικά με τον πληθυσμό τους. Για παράδειγμα, η αρχή της ίσης δύναμης για κάθε άτομο θα έδινε στη Γερμανία 2000% περισσότερους ψήφους από την Ιρλανδία. Η αρχή της ισότητας για όλα τα κράτη-μέλη θα έδινε στους πολίτες του Λουξεμβούργου 160 φορές περισσότερη δύναμη από τους Γερμανούς.

Αυτή λοιπόν η "διπλή Ένωση" αντικατοπτρίζει καθαρά το αναπόφευκτο "δίλημμα νομιμότητας" που οι Ευρωπαίοι αρχηγοί αντιμετώπισαν στη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη της Νίκαιας. Μετακυλώντας δύναμη προ όφελος των μεγάλων κρατών-μελών, αυτό οδηγεί το σύστημα προς μια ένωση ανθρώπων, μακριά από τη νομιμότητα μιας ένωσης κρατών. Η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο, όπως ισχύει από την ημέρα της εφαρμογής της, βρίσκεται κάπου ανάμεσα στα δύο άκρα. Κάτι τέτοιο ήταν περισσότερο εφικτό, όσο τα κράτη-μέλη ήταν λιγότερα. Με τη διεύρυνση όμως των κρατών-μελών η Ευρωπαϊκή Ένωση κλήθηκε να αντιμετωπίσει το εγγενές αυτό δίλημμα στη στάθμιση των ψήφων.[482] Στα αποτελέσματά της ασκήθηκε έντονη κριτική. Θεωρήθηκε ότι περιπλέκει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και διευρύνει το "δημοκρατικό έλλειμμα" της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γιατί το σύστημα που θα θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στη νομιμότητα στην Ε.Ε. είναι αυτό που θα ανταποκρίνεται στο βασικό δομικό χαρακτηριστικό της Ένωσης ως "ένωση λαών και κρατών". Ένας συνδυασμός δηλαδή της "διπλής Ένωσης". Τέλος, σημαντικό χαρακτηριστικό της νομιμότητας στην Ε.Ε. είναι η ύπαρξη ενός συστήματος κατανοητού, αποτελεσματικού και διαφανούς.

## 3.7. Η "συναινετική Κουλτούρα"

Είναι πραγματικά δύσκολο να αποτιμήσουμε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, μολονότι υπάρχουν διατάξεις που φροντίζουν για τη διαφύλαξη της διαφάνειας σε αυτό, αφού οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται ακόμα 'πίσω από κλειστές πόρτες'.[483] Η λέξη-κλειδί πίσω από αυτό είναι 'συναίνεση', η οποία χρησιμοποιείται από την αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης[484] έως και σήμερα.[485]

[482] Baldwin R. and Widgrén M., ό.π., σελ. 7.
[483] Deloche-Gaudez F. and Beaudonnet L., 'Decision-Making in the Enlarged EU Council of Ministers: A Softer Consensus Norm as an Explanation for its Apparent Adaptability?', *Fifth Pan-European Conference*

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε απόφασή του έχει υποστηρίξει ότι *«οι κανόνες που διέπουν το σχηματισμό της βούλησης των κοινοτικών οργάνων διατυπώνονται στη Συνθήκη και δεν τελούν στη διάθεση ούτε των κρατών-μελών ούτε των ίδιων των οργάνων»*.[486] Η άποψη όμως αυτή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δεν υιοθετήθηκε από όλους. Μία διαφορετική και σίγουρα περισσότερο πολιτική λογική θα καθορίσει το μελλοντικό ύφος των διαδικασιών λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο.[487] Σύμφωνα με τον Οδηγό του Συμβουλίου, ο οποίος σχεδιάστηκε από τη Γραμματεία του Συμβουλίου, είναι καθήκον της Προεδρίας του Συμβουλίου να *«αναβάλει την ψηφοφορία, εάν παρατηρήσει ότι οι συνθήκες δεν είναι ικανοποιητικές»*.[488] Αν δηλαδή δεν είναι δυνατό να παρθεί μια απόφαση βάση του "κανόνα της συναίνεσης".[489]

Ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν τη συναίνεση ως ένα είδος ομοφωνίας χωρίς ψηφοφορία.[490] Άλλοι, απλά την αναφέρουν ως μία ανεπίσημη συμφωνία η οποία δεν μπορεί να ορισθεί.[491] Σύμφωνα με τον Eriksen, συναίνεση είναι *«το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας κατά τη διάρκεια της οποίας τα μέλη της έχουν συζητήσει λογικά τις διαφωνίες τους σε τέτοιο βαθμό, ώστε τουλάχιστον ένα μέλος έχει αλλάξει την αρχική του θέση»*.[492] Ο "κανόνας της συναίνεσης" δεν θα πρέπει να συγχέεται με την ομοφωνία. Τη μεγαλύτερη διαφορά ανάμεσά τους αποτελεί το γεγονός ότι στη συναίνεση η 'άτυχη μειοψηφία' θα πρέπει να συμβιβαστεί με κάποιο τρόπο. Έτσι, μία απόφαση πάνω σε μία

---

*on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 Ιουνίου 2010. και Golub J. (1999), 'In the Shadow of the vote? Decision-making in the European Community', *International Organization*, vol. 53(4), σελ. 733-64.

[484] Haas F. (1958), ό.π.

[485] Naurin D. and Wallace H. (eds.) (2008), *Unveiling the Council of European Union: Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

[486] Υπόθεση 68/86, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου*, παρ. 38.

[487] Aus J.P. (2008), 'The Mechanism of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy', στο Naurin D. and Wallace H. (eds.) (2008), ό.π., σελ. 102.

[488] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2000), *Ενημερωτικός Οδηγός του Συμβουλίου)*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, σελ. 21, διαθέσιμο στο: http://people.ffii.org/~rmages/swpat/council_guides_vol_2.pdf.

[489] Στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου η «συναίνεση» αποτελεί το θεμελιώδης διαδικαστικό κανόνα για την λήψη αποφάσεων (από το 1947). Θεωρείται ότι υπάρχει «συναίνεση», όταν κανένα από τα μέλη δεν εκφράζει επισήμως αντίρρηση σε προτεινόμενη απόφαση. Η λήψης αποφάσεως με απλή πλειοψηφία προβλέπεται μόνο όταν η επίτευξη συναίνεσης είναι αδύνατον να επιτευχθεί. Βλ. Νάσκου-Περράκη Π. (2005), ό.π., σελ. 273.

[490] Heisenberg D. (2008), 'Informal decision-making in the Council: the secret of the EU's success?', στο Meunier S. and McNamara (ed.), *The State of the European Union*, vol. 8, Oxford, Oxford University Press, σελ. 67-88.

[491] Sabel R. (1997), *Procedure at international conference. A study of the rules of procedure of conferences and assemblies of international inter-governmental organizations*, New York, Cambridge University Press, σελ. 308, Vignes D. (1975), 'Will the Third Conference on the Law of the Sea Work According to the Consensus Rule?', *American Journal of International Law*, vol. 69(1): 119.

[492] Eriksen, E. O. (2006), 'Reflexive Supranationalism in Europe: On the Cogs and Wheels of Integration', στο Erik O. Eriksen et al. (eds.), *Law and Democracy in the Post-National Union*, Oslo, ARENA, σελ. 1-28.

συγκεκριμένη πρόταση μπορεί να οδηγήσει, αναγκαστικά, και σε μία άλλη απόφαση πάνω σε ένα τελείως διαφορετικό θέμα, εξαιτίας των λεγόμενων 'συμφωνιών πακέτων' ή εξαιτίας της τακτικής, του ελιγμού ενός κράτους-μέλους ή του Προέδρου του Συμβουλίου.[493]

Ο ανεπίσημος κανόνας της συναίνεσης εφαρμόζεται παρά το γεγονός ότι μπορεί να χρησιμοποιηθεί επίσημα η ειδική πλειοψηφία.[494] Οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων στο Συμβούλιο προσπαθούν να λάβουν μια κοινή απόφαση με συναίνεση, χωρίς ψηφοφορία, ακόμα κι όταν αυτοί θα μπορούσαν, σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης, να αποφασίσουν με ειδική πλειοψηφία.[495] Έτσι, οι αρνητικοί ψήφοι ή οι αποχές είναι σχετικά σπάνια στο Συμβούλιο.[496]

Η ψηφοφορία συχνά αντικαταστείται από τη συναίνεση και στους διεθνείς οργανισμούς.[497] Ο προεδρεύων της συνεδρίασης, αντί να καλέσει τα μέλη του διεθνούς οργανισμού για ψηφοφορία, συνοψίζει και διατυπώνει μία πρόταση. Εάν κανένας δεν φέρει αντίρρηση στην εν λόγω πρόταση αυτή υιοθετείται. Παρόμοια είναι και η πρακτική στο Συμβούλιο.[498]

Η πρακτική έχει διάφορα πλεονεκτήματα. Συγκεκριμένα, η εφαρμογή της συναίνεσης δυναμώνει τη νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων και ευνοεί την εφαρμογή τους από τα κράτη-μέλη, ενώ παράλληλα, δεν ευνοεί εθνικιστικές προσεγγίσεις.[499] Ο N. Nugent αναφέρει χαρακτηριστικά ότι *«η λειτουργία και η ανάπτυξη της Ε.Ε. είναι πιθανόν να βελτιωθούν εάν οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι συναινετικές αντί να περιλαμβάνουν αντιδικίες. Πράγματι, οι εθνικές αρχές είναι πιθανό*

---

[493] Sherrington, P. (2000), ό.π., σελ. 67.
[494] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1997), *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press, Moberg A. (1998), ό.π., Moberg A. (2002), ό.π., Sherrington P. (2000), ό.π., Hayes-Renshaw F. (2001), 'The Council and Enlargement: A Challenge or an Opportunity?', *Journal of International Relations and Development*, vol. 4(1): 9-12, Heisenberg D. (2005), 'The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council', *European Journal of Political Research*, vol. 44(1): 65-90.
[495] Lewis J. (2008), 'Strategic Bargaining, Norms and Deliberation' στο Naurin D. and Wallace H. (eds.), ό.π., σελ. 165-184.
[496] Häge F. M. (2013), 'Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union', *British Journal of Political Science*, vol. 43(03): 481-504.
[497] Payton A.L. (2010), 'Consensus Procedures in International Organization', *Max Weber Working Paper: EUI MWP 2010/22*, Italy, διαθέσιμο στο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14381/MWP_2010_22.pdf?sequence=1
[498] Hayes-Renshaw F. (2002), 'The Council of Ministers', στο Peterson J. and Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford, New York, Oxford University Press, σελ. 58.
[499] Heisenberg D. (2005), ό.π.

*να μην αναλαμβάνουν με ιδιαίτερο ενθουσιασμό το αναγκαίο έργο της μεταφοράς των οδηγιών της Ε.Ε. στην εθνική νομοθεσία, εάν οι οδηγίες θεωρούνται επιζήμιες για τη χώρα ή εάν επιβάλλονται σε ένα δυσαρεστημένο κράτος που μειοψήφησε κατά τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο. Ομοίως, δεν θεωρείται πιθανό ότι ο γραφειοκρατικός μηχανισμός των κρατών-μελών θα συνδράμει ιδιαίτερα στην εφαρμογή μιας ανεπιθύμητης νομοθεσίας. Γενικότερα, η υπερβολική χρήση της ψηφοφορίας με πλειοψηφία σε σημαντικά και ευαίσθητα θέματα είναι πιθανό να προκαλέσει παράπονα, τα οποία είναι δυνατό να έχουν διασπαστικές συνέπειες στο σύνολο του φάσματος πολιτικής της Ε.Ε».*[500]

Η πρακτικής αυτή έχει ορισμένες αρνητικές συνέπειες. Κύρια αρνητική συνέπεια της συναίνεσης αποτελεί το γεγονός ότι μετατρέπεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο σε μία αδιαφανής διαδικασία. Παράλληλα, δεν καταδεικνύεται πλήρως ο ρόλος της ειδικής πλειοψηφίας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το Συμβούλιο:

*«…ο σχετικά μικρός αριθμός αποφάσεων που λαμβάνονται στην πράξη με ειδική πλειοψηφία δεν καταδεικνύει πλήρως το ρόλο της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία ως παράγοντα αποτελεσματικότητας στην εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών».*[501]

Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Romano Prodi σε ομιλία του ανέφερε για τον «κανόνα της συναίνεσης»:

*«Από μια ευρύτερη σκοπιά, εμείς πρέπει να βοηθήσουμε να ολοκληρωθεί η διαδικασία με την οποία η συναίνεση θα αντικατασταθεί από την ψηφοφορία, τη φυσική διαδικασία σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Αυτό που εμείς πρέπει να κάνουμε είναι να στραφούμε προς ένα σύστημα λήψης αποφάσεων το οποίο βασίζεται στην ψηφοφορία, ένα σύστημα το οποίο είναι και αποδοτικό αλλά και μπορεί να είναι κατανοητό σε όλους….Εμείς θα πρέπει να 'αγκαλιάσουμε' ένα πλειοψηφικό σύστημα ψηφοφορίας, στο οποίο οι αποφάσεις αντανακλούν τις επιθυμίες των μεγαλύτερων χωρών, αλλά ισχύουν εξίσου για καθένα και για όλους. Πολλές φορές εμείς επιδιώκουμε τη συναίνεση, ακόμα κι όταν δεν υπάρχει καμία δυνατότητα να βρεθεί, με αυτό τον τρόπο όμως η πρόοδος θα σταματήσει*

[500] Nugent N. (2009), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2η έκδ., Αθήνα, Σαββάλας, σελ. 289.
[501] Συμβούλιο της Ευρωπαικής Ένωσης, 1995:11 στο Hix S., (2009), ό.π., σελ. 115.

*σιγά-σιγά με τριγμούς. Για να ξεπεράσουμε αυτές τις επιφυλάξεις, υπάρχει μόνο μία λύση: να θέσουμε το θέμα σε ψηφοφορία».*[502]

Ο R. Prodi εξέφρασε το φόβο του ότι όταν η Ε.Ε. αντιμετωπίσει νέες προκλήσεις, η οποίες ζητούν γρήγορες λύσεις, η συναίνεση θα εμποδίσει την έγκαιρη λύση των θεμάτων αυτών.

Η Heisenberg αναφέρει ότι από το 1994 έως το 2002 το 81% των προτάσεων ελήφθησαν με συναίνεση.[503] Θεωρούν την ψηφοφορία ως την 'έσχατη λύση', την οποία αξιοποιούν μόνο για να βγουν από αδιέξοδες καταστάσεις, όταν δηλαδή με τη συναίνεση δεν είναι δυνατό να ληφθεί μια απόφαση λόγω ενός πολύ μικρού αριθμού άκαμπτων κρατών.[504] Επομένως, ο κανόνας της αναζήτησης συναίνεσης μερικές φορές παραμερίζεται, για να αντικατασταθεί με την 'έσχατη λύση' της ψηφοφορίας.[505]

Η έλλειψη ψηφοφορίας στο Συμβούλιο παρέμεινε ακόμα και μετά την διεύρυνση του 2004 και τον επαναπροσδιορισμό των ψήφων στο Συμβούλιο. Ο Πίνακας 3.3 παρουσιάζει τις νομοθετικές προτάσεις που υιοθετήθηκαν με συναίνεση από το Συμβούλιο από το 1994 έως το 2006. Η εν λόγω περίοδος καλύπτει τρεις διαφορετικές διευρύνσεις. Το 1994 η Ε.Ε. αποτελούνταν από 12 κράτη-μέλη. Η Σουηδία, η Φιλανδία και η Αυστρία έγιναν μέλη της Ένωσης την 1η Ιανουαρίου 1995, αυξάνοντας τον αριθμό των κρατών-μελών σε 15. Οκτώ πρώην κομμουνιστικά κράτη από την κεντρική και Δυτική Ευρώπη και δύο Μεσογειακά νησιά έγιναν μέλη την 1η Μαΐου 2004, αυξάνοντας επιπλέον τον αριθμό των κρατών-μελών σε 25. Σε αυτό το χρονικό διάστημα κατά μέσο όρο το 82% των νομοθεσιών που ψηφίστηκαν υιοθετήθηκαν με συναίνεση. Αν και θα περιμέναμε να δούμε να λαμβάνονται λιγότερες αποφάσεις με συναίνεση μετά την αύξηση των κρατών-μελών, δεδομένου του ότι περισσότερα κράτη-μέλη με ετερογενείς προτιμήσεις θα είναι δύσκολο να καταλήξουν σε συμφωνία,[506] παρόλα αυτά, τα ποσοστά

---

[502] Prodi R. (2001), 'For a strong Europe, with a Grand Design and the Means of Action'. *Ομιλία του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Romano Prodi*, στο Institute d'Etudes Politiques, Παρίσι, 29 Μαΐου 2001. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/speeches/index_en.htm

[503] Heisenberg D. (2005), ό.π., σελ. 66. Επίσης, η S. Novak υποστηρίζει ότι από το 1993 έως και σήμερα το 80% των περιπτώσεων που θα μπορούσαν να είχαν ληφθεί με ειδική πλειοψηφία ελήφθησαν με συναίνεση, βλ. Novak S. (2011), 'The Opacity of Consensus. Decision-making at the Council of the European Union', σελ. 3, διαθέσιμο στο: www.booksandideas.net/The-Opacity-of-Consensus.html.

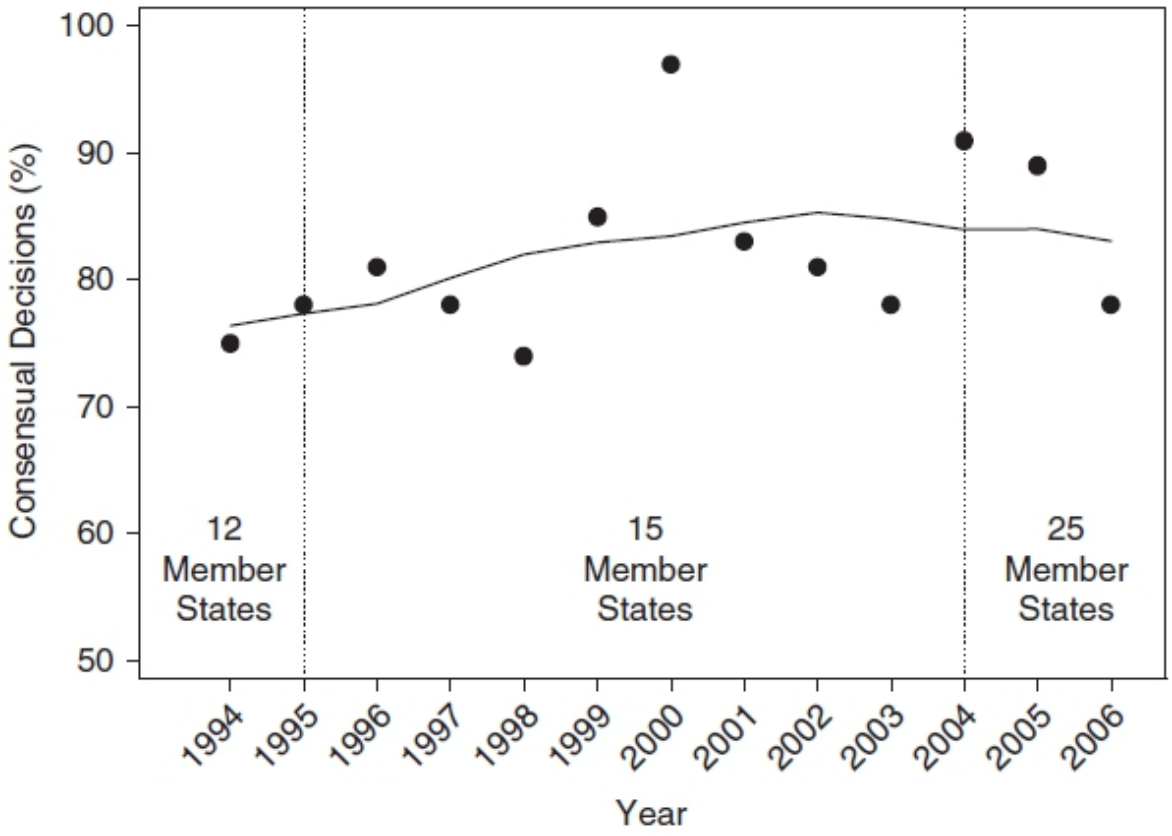
[504] Deloche-Gaudez F. and Beaudonnet L. (2010), ό.π.

[505] Ό.π.

[506] Tsebelis G. and Yataganas X. (2002), 'Veto Players and Decision-Making in the EU after Nice', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2): 283-307, König T. and Bräuninger T. (2004), 'Accession and Reform

των αποφάσεων που ελήφθησαν με ομοφωνία αντικρούουν την πρόβλεψη αυτή. Φαίνεται ότι η συναίνεση παραμένει άθικτη από την αύξηση των κρατών-μελών.

Πίνακας 3.3. Αποφάσεις που ελήφθησαν με συναίνεση από το Συμβούλιο, 1994-2006.




Πηγή: Häge F. M. (2013), 'Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union', *British Journal of Political Science*, vol. 43(03): 484.

Ο 'κανόνας της συναίνεσης' στο Συμβούλιο αποτελεί εδώ και καιρό έναν γρίφο. Αρκετές εξηγήσεις έχουν προσπαθήσει να δοθούν για να αιτιολογήσουν την έλλειψη ψηφοφορίας στο Συμβούλιο και τα υψηλά ποσοστά συναίνεσης στις αποφάσεις του. Πρώτον, μία αιτία θα μπορούσε να είναι η προνοητικότητα της Επιτροπής και το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας το οποίο διαθέτει. Ένα ιδιάζων χαρακτηριστικό της Ε.Ε. αποτελεί το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει το δικαίωμα της νομοθετικής

of the European Union: A Game-Theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the Constitutional Reform', *European Union Politics*, vol. 5(4): 419-439, Zimmer Ch., Schneider G. and Dobbins M. (2005), 'The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution', *Political Studies*, vol. 53(2): 403-422.

πρωτοβουλίας. Προβλέποντας τη θέση των κρατών-μελών, η Επιτροπή είναι πιθανόν να εισάγει μια πρόταση μόνο όταν υπάρχει μια επαρκής πλειοψηφία κρατών-μελών για να υποστηρίξουν την νέα αυτή πρόταση.[507] Έτσι, στο Συμβούλιο συζητιούνται μόνο προτάσεις οι οποίες έχουν αρκετές πιθανότητες να υιοθετηθούν. Η εν λόγω θεωρία είναι σύμφωνη και με τα εμπειρικά στοιχεία σχετικά με τα πολύ χαμηλά ποσοστά απόρριψης προτάσεων της Επιτροπής.[508] Δεύτερον, έχει υποστηριχθεί ότι ο κύριος λόγος της ύπαρξης της 'κουλτούρας της συναίνεσης' είναι η 'κοινωνικοποίηση'.[509] Οι εθνικοί αντιπρόσωποι αποφασίζοντας μαζί καθημερινά ανέπτυξαν την 'κουλτούρα της συναίνεσης'. Παρομοίως, ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν ότι η προεδρία του Συμβουλίου είναι αυτή που προσπαθεί έτσι ώστε να επιτευχθεί μία γενική συμφωνία και είναι αυτή επομένως που καθιέρωσε τη συναίνεση.[510] Τρίτον, η S. Novak υποστηρίζει, εκτός των άλλων, ότι οι αντιπρόσωποι των κρατών-μελών δεν επιθυμούν να εμφανίζονται ως 'οι χαμένοι' της ψηφοφορίας.[511] Όπως υποστηρίζουν και η H. Wallace και ο G. Majone οι αντιπρόσωποι των κρατών-μελών στο Συμβούλιο δεν επιθυμούν να ψηφίζουν επειδή είναι εξαιρετικά δύσκολο για αυτούς να θέσουν σε εφαρμογή μέτρα τα οποία οι ίδιοι έχουν καταψηφίσει.[512] Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών προσπαθούν να βεβαιωθούν ότι όλοι είναι σύμφωνοι με την προτεινόμενη νομοθεσία έτσι ώστε να είναι σίγουροι ότι θα εφαρμοστεί σωστά και εγκαίρως η ευρωπαϊκή πολιτική σε εθνικό επίπεδο. Τέλος, υπάρχει ο κανόνας της 'προφανούς συναίνεσης'.[513] Κατά τη διάρκεια της λήψης μιας απόφασης οι αντιπρόσωποι των κρατών-μελών ερωτώνται αν θα ήθελαν

[507] Steunenberg B. (1994), 'Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 150: 642-69.
[508] König T., Luetgert B. and Dannwolf T. (2006), 'Quantifying European Legislative Research: Using Celex and Prelex in EU Legislative Studies', *European Union Politics*, vol. 7: 553-74, Häge F. M. (2011), 'The European Union Policy-Making Dataset', *European Union Politics*, vol. 12: 455-77.
[509] Βλ. Lewis J. (1998), 'Is he "hard-bargaining" image of the Council misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections directive', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(4): 479-504, Lewis J. (2000), 'The methods of Community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure', *Journal of European Public Policy*, vol. 7(2): 261-289. Lewis J. (2003), 'Informal integration and the supranational construction of the Council', *Journal of European Public Policy*, vol. 10(6): 996-1019.
[510] Βλ. Hayes-Renshaw F. (2002), 'The Council of ministers', in J. Peterson and M. Shackleton (eds.), ό.π., Bunse S. (2006), *The value of the rotating Council Presidency: small states entrepreneurship in the European Union*, Dphil, Oxford University, Quaglia L. and Moxon-Brown E. (2006), 'What makes a good EU presidency?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(2): 349-368.
[511] Novak S., ό.π.
[512] Majone G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford, New York, Oxford University Press, σελ. 58, Wallace H. and Hayes-Renshaw F. (2006), 'When and Why the EU Council of Ministers votes explicitly', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(1): 163.
[513] Urfalino P. (2007), 'La decision par consensus apparent', στο Novak S. (2012), 'Transparency versus Accountability? The Case of the EU Council of Ministers.', *paper presented at the Transatlantic Conference on Transparency Research*, Utrecht, 8 June 2012, σελ. 5, διαθέσιμο στο: http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Novak.pdf.

να διατυπώσουν κάποια αντίρρηση στην υιοθέτηση της εν λόγω απόφασης. Αν δεν έχει κανένας αντίρρηση, η απόφαση λαμβάνεται με συναίνεση.

Υπάρχουν ορισμένες εκτιμήσεις για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο οι οποίες υπονοούν ότι αρκετά συχνά η συναίνεση συνυπάρχει με την ψηφοφορία. Σύμφωνα με αυτές τις εκτιμήσεις, οι αποφάσεις που λαμβάνονται με συναίνεση, λαμβάνονται 'στη σκιά της ψηφοφορίας'.[514] Με άλλα λόγια, μπορεί οι αποφάσεις να λαμβάνονται ομόφωνα και προφορικά,[515] επειδή οι υπουργοί γνωρίζουν ότι αν ληφθούν με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να ελεγχθεί το τι ψήφισαν οποιαδήποτε στιγμή.[516] Είναι δύσκολο όμως να βγάλουμε ασφαλή συμπεράσματα για τον ακριβή σκοπό και την επιρροή αυτής της 'σκιάς της ψηφοφορίας'.[517] Αναφέρεται ακόμα ότι σε μερικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου η απουσία συστηματικής ρητής διαφωνίας κρύβει μια μόνιμη 'πρακτική αρίθμησης', σύμφωνα με την οποία οι θετικές ψήφοι των κρατών-μελών πάνω σε μία πρόταση μετριούνται σταθερά και οι συζητήσεις τελειώνουν γρήγορα από την Προεδρία, μόλις επιτευχθεί πλειοψηφία. Τότε, η μειοψηφία των κρατών, όσων δηλαδή ήταν αντίθετα στην υιοθέτηση της εν λόγω πρότασης, έχουν την ευκαιρία είτε να εκφράσουν την αντίθεσή τους δημόσια είτε όχι.[518] Αποτέλεσμα αυτού είναι να έχουμε μια διαστρεβλωμένη εικόνα της ψηφοφορίας. Ακόμα, ενδέχεται η Προεδρία να ανακοινώνει ότι *«φαίνεται να υπάρχει η αναγκαία πλειοψηφία»* σε ένα θέμα και ο ισχυρισμός αυτός να μην αμφισβητείται από κάποιο κράτος-μέλος το οποίο διαφωνεί, με αποτέλεσμα να μην διεξάγεται ψηφοφορία. Γενικά, θα λέγαμε ότι εάν δεν διακυβεύεται ένα σημαντικό θέμα αρχής ή εάν υπάρχει φόβος για μια επιζήμια πολιτική συνέπεια, η χώρα που μειοψηφεί είναι πιθανό, να προτιμήσει να μην δημιουργήσει προβλήματα.[519]

Αναμφισβήτητα ο αντίκτυπος της ειδικής πλειοψηφίας έχει αυξηθεί με το πέρασμα των χρόνων και η ύπαρξή της επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων. Η ειδική πλειοψηφία, όταν εφαρμόζεται, όχι μόνο επιτρέπει τη

---

[514] Golub J. (1999), ό.π.
[515] Με κοινή συναίνεση δηλαδή.
[516] Novak S. (2012), 'Transparency versus Accountability? The Case of the EU Council of Ministers.', paper presented at the Transatkantic Conference or Transparency Research, Utrecht, 8 June 2012, διαθέσιμο στο: http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Novak.pdf .
[517] Hagemann S. (2009), 'A Council of Consensus? How changes in decision rules in the Council of the European Union affect negotiations?', *Paper prepared for the Europe@LSE seminar series* and presented in December 2009.
[518] Novak S. (2009), 'L'ombre du consensus, Pratiques de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne', PHD, *Institut d'études politiques de Paris.*
[519] Nugent N., ό.π., σελ. 292.

διεξαγωγή ψηφοφοριών, αλλά επίσης τα κράτη-μέλη που διαφωνούν με μία πρόταση αναγκάζονται να αναζητήσουν συμφωνίες με άλλα κράτη. Δεν θα πρέπει όμως η σημασία λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία να υπερεκτιμάται. Η συναινετική λήψη αποφάσεων παραμένει, και αναμένεται να παραμείνει, καίριο χαρακτηριστικό των διαδικασιών του Συμβουλίου. Πέρα από το γεγονός ότι η ομοφωνία εξακολουθεί να απαιτείται από τις Συνθήκες σε ορισμένους σημαντικούς τομείς, υπάρχει πάντα μια έντονη προτίμηση για την επίτευξη γενικών συμφωνιών, όταν εξετάζονται "σημαντικά", "ευαίσθητα" και "πολιτικά" θέματα σε αντίθεση προς τα "τεχνικά".[520]

## 3.8. Αναζήτηση του τελικού στόχου που υπηρετεί το Συμβούλιο

Αυτό που επιζητούμε είναι οι αποφάσεις του Συμβουλίου να λαμβάνονται, όταν υπάρχει πλειοψηφία ισότιμα αποτιμημένων κρατών αλλά και πλειοψηφία ευρωπαίων πολιτών.[521] Το σύστημα λήψης αποφάσεων να είναι διαφανές, κατανοητό από το μέσο πολίτη αλλά και αυτοπροσαρμοζόμενο στις απαιτήσεις των διαδοχικών διευρύνσεων της Ένωσης.[522] Ακόμα, ίσως θα έπρεπε να ελαχιστοποιηθούν οι περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται ομοφωνία.

Τα χαρακτηριστικά που περιγράφονται παραπάνω, αποτελούν χαρακτηριστικά ενός ιδεατού συστήματος λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο της Ε.Ε., τα οποία προσπάθησαν οι ηγέτες των κρατών-μελών με τη Συνθήκη της Λισαβόνας να πλησιάσουν. Δυστυχώς, τα εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών μετατρέπουν τις αλλαγές στο σύστημα λήψης αποφάσεων σε ένα πραγματικά δύσκολο εγχείρημα. Υπάρχουν όμως και φορές που δεν αρκούν οι ιδεατοί κανόνες αλλά και τα άτομα να είναι πρόθυμα να υπακούσουν σε αυτούς. Για παράδειγμα, η 'κουλτούρα της συναίνεσης' που αναφέρθηκε παραπάνω, είναι ένας τρόπος για τα μέλη του Συμβουλίου να αποφύγουν την ψηφοφορία, κι αποδεικνύει ότι πάντα θα υπάρχει τρόπος να παρακάμψει κάποιος το σύστημα εάν αυτό επιζητά.

Μία πρόταση αλλαγής, για το σύστημα λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, θα μπορούσε να είναι η εξής. Από τη στιγμή που η Ε.Ε. διαθέτει δύο νομοθετικά σώματα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία πλέον συναποφασίζουν, θα

[520] Ό.π.
[521] Τσάτσος Δ., ό.π., σελ. 204.
[522] Τζόκας Σ., ό.π., σελ. 188.

μπορούσε το Συμβούλιο να αντιπροσωπεύει τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. σύμφωνα με τη αρχή 'κάθε κράτος διαθέτει μία ψήφο', αφήνοντας την εκπροσώπηση των ατόμων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο θα συνεχίσει φυσικά να εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες της Ε.Ε., σύμφωνα με το αναλογικό σύστημα.[523]

## 3.9. Συμπεράσματα

Το Συμβούλιο παραμένει ένας καθοριστικός μοχλός λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε. Αυτό αντανακλάται και στην επιμονή των κυβερνήσεων των κρατών-μελών να μεγαλώσουν την εμπλοκή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αντιπροσωπεύει μια σημαντική αλλαγή στην εν λόγω διαδικασία αφού πρώτον, επέκτεινε την ειδική πλειοψηφία σε νέου τομείς, με την ομοφωνία να περιορίζεται σε 72 περιπτώσεις και δεύτερον, εισήγαγε νέο, απλούστερο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας το οποίο δυστυχώς θα τεθεί σε εφαρμογή το 2014. Οι αλλαγές αυτές μετατρέπουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο σε περισσότερο αποτελεσματικές και κατανοητές στους πολίτες.

Φαίνεται, όμως, ότι οι όποιες αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, ενώ ιδεατά μας φέρνουν πιο κοντά σε αυτά που επιζητούμε για το Συμβούλιο, στη πράξη δεν είναι αρκετές από τη στιγμή που ένα μεγάλο ποσοστό αποφάσεων λαμβάνεται με συναίνεση, το αποτέλεσμα της διπλωματικής φύσεως της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, όπως θα εξετασθεί διεξοδικά και στο επόμενο κεφάλαιο, ένα μεγάλο ποσοστό αποφάσεων λαμβάνεται από την ΕΜΑ. Και η ΕΜΑ και ο κανόνας της συναίνεση είναι χαρακτηριστικά της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο τα οποία αν και διευκολύνουν και επιταχύνουν την όλη διαδικασία, προωθούν την αδιαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου.[524] Ένας άλλος τρόπος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο θα μπορούσε να είναι ο εξής: να διαθέτει στο Συμβούλιο κάθε κράτος-μέλος μία ψήφο, αντιπροσωπεύοντας έτσι το Συμβούλιο την αρχή της Ένωσης ως ένωση κρατών-μελών, ενώ το Ε.Κ., αντιπροσωπεύοντας την αρχή της Ένωσης ως ένωση ατόμων, να συνεχίσει να διαθέτει το αναλογικό σύστημα.

[523] Το σύστημα αυτό είχε προταθεί και από τη Σουηδία κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την προσχώρησή της στην Ε.Ε. το 1995.

[524] Βλ. κεφάλαιο 7.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

# Η ΥΠΟΒΟΗΘΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΟ ΕΡΓΟ ΤΟΥ: ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΜΟΝΙΜΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ (ΕΜΑ)-ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΚΑΙ ΟΜΑΔΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

## 4.1. Εισαγωγή

Αυτό που γενικά αναφέρεται ως "Συμβούλιο" είναι στην πραγματικότητα ένας ιεραρχικά και οριζόντια διαχωρισμένος οργανισμός. Οριζόντια το Συμβούλιο χωρίζεται, όπως είδαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, σε εννέα συνθέσεις σύμφωνα με τους διαφορετικούς πολιτικούς τομείς. Ιεραρχικά αποτελείται από τρία βασικά επίπεδα: τις ομάδες εργασίας και τις διάφορες επιτροπές στο κάτω μέρος, την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ – COREPER[525]) στη μέση και τις διαφορετικές συνθέσεις του Συμβουλίου στην κορυφή.[526], [527] Στο κεφάλαιο αυτό θα αναλύσουμε την ΕΜΑ, μερικές από τις επιτροπές, καθώς και τις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου, ενώ παράλληλα θα εξετάσουμε το ρόλο που παίζουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου.

## 4.2. Η ΕΜΑ

### 4.2.1. ΕΜΑ: Η προέλευσή της

Από τα πρώτα βήματα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θεωρήθηκε αναγκαία η δημιουργία επιτροπών και ομάδων εργασίας οι οποίες θα στήριζαν το έργο των Υπουργών του Συμβουλίου. Η ΕΜΑ, ένα όργανο διακυβερνητικής σύνθεσης, επινοήθηκε, επειδή τα μέλη του Συμβουλίου δεν είναι δυνατό να διαμένουν στις Βρυξέλλες, όπου εδρεύει το Συμβούλιο, για μεγάλα χρονικά διαστήματα.[528] Γεννήθηκε λοιπόν η ανάγκη να υπάρχει μία

[525] Comité des Représentants Permanents – Committee of Permanent Representatives.
[526] Häge M. F. (2007), 'Committee Decision-making in the Council of the European Union', *European Union Politics*, vol. 8(3), σελ. 302-303.
[527] Βλ. Παρακάτω Διάγραμμα 4.2.
[528] Κανελλόπουλος Π. Ι., ό.π., σελ. 170.

μόνιμη επιτροπή η οποία θα προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου και θα εκτελεί τις εντολές που της ανατίθενται από αυτό.

Αν και στη Συνθήκη του Παρισιού δεν υπήρχε καμία διάταξη για κάποιο προπαρασκευαστικό όργανο, η ανάγκη για κάτι τέτοιο έγινε πολύ γρήγορα εμφανής. Έτσι, το Φεβρουάριο του 1953 το Ειδικό Συμβούλιο Υπουργών δημιούργησε μια Επιτροπή Συντονισμού,[529] για να προετοιμάζει τις συνεδριάσεις και να αναλαμβάνει κάθε έρευνα που θεωρούνταν απαραίτητη.[530] Η Επιτροπή Συντονισμού, η οποία αποτελούνταν από ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους, συνεδρίασε για πρώτη φορά στις 5 Μαρτίου 1953 και από τότε συνεδρίαζε κάθε μήνα. Αρκετό καιρό πριν είχε δημιουργηθεί ένας αριθμός ειδικών τεχνικών ομάδων εργασίας, πρόδρομοι των σημερινών Επιτροπών Εμπειρογνωμόνων του Συμβουλίου, για να τη βοηθήσουν στο προπαρασκευαστικό της έργο. Τα μέλη της Επιτροπής Συντονισμού είχαν της έδρα τους στις εθνικές τους πρωτεύουσες και όχι στις Βρυξέλλες.[531]

Στη Μεσίνα, στις 1 και 2 Ιουνίου 1955, οι Υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα αποφάσισαν να δημιουργήσουν μια διακυβερνητική επιτροπή, για να μελετήσει τρόπους για την προαγωγή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η επιτροπή, της οποίας ηγούνταν ο Βέλγος Υπουργός Εξωτερικών, Paul-Henri Spaak, παρουσίασε την έκθεσή της στις 28 Μαΐου 1958 και ακολουθώντας τις προτάσεις της επιτροπής του Spaak οι Υπουργοί Εξωτερικών κάλεσαν Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ).[532]

Υπήρχε μια γενική αναγνώριση στη ΔΔ ότι το Συμβούλιο Υπουργών θα έπρεπε να επικουρείται από ένα είδος προπαρασκευαστικού οργάνου, αλλά δεν μπορούσαν να καταλήξουν αν θα έπρεπε αυτό το όργανο να είναι σε επίπεδο υπουργικό. Στο τέλος, οι διαπραγματευτές άφησαν το θέμα αυτό ανοιχτό. Έτσι, το άρθρο 151 της Συνθήκης της ΕΟΚ και το άρθρο 121 της Συνθήκης της ΕΚΑΕ ανέφεραν ότι ο Εσωτερικός Κανονισμός

[529] Comité de Co-ordination (COCOR).
[530] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 202.
[531] Ό.π.
[532] Noël E. (1967), 'The Committee of Permanent Representatives', *Journal of Common Market Studies*, vol. 5(3): 219-251.

του Συμβουλίου *«μπορεί προβλέψει την δημιουργία μιας επιτροπής αποτελούμενης από αντιπροσώπους των κρατών-μελών, εάν αυτό κρινόταν αναγκαίο»*.[533]

Με την υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης, 25 Μαρτίου 1957, οι Υπουργοί Εξωτερικών αποφασίζουν να συστήσουν μία "προσωρινή επιτροπή". Αργότερα, στις 6-7 Ιανουαρίου 1958, σε συνεδρίαση των Υπουργών Εξωτερικών ο ρόλος της ενισχύθηκε, αφού αποφασίστηκε να λειτουργεί ως "μόνιμη αντιπροσωπεία". Παράλληλα, αποφασίστηκε ότι θα αποτελείται από ανώτερους διπλωμάτες. Η ύπαρξή της τελικά επισημοποιήθηκε με το άρθρο 4 της Συνθήκης συγχώνευσης των οργάνων του 1965. Μέχρι τη Συνθήκη συγχωνεύσεως τα Συμβούλια της ΕΚΑΧ, της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ εξυπηρετούνταν από τρία θεωρητικά ξεχωριστά προπαρασκευαστικά όργανα. Η Συνθήκη συγχωνεύσεως, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1967, προέβλεπε τη δημιουργία ενός αδιάσπαστου οργάνου, της ΕΜΑ. Επιπλέον, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Ρώμης, η ΕΜΑ ήταν μια "*comité formé des Représentants des Etats membres*", όπου τα κράτη-μέλη δεν ήταν υποχρεωμένα να στέλνουν σε αυτήν μονίμους αντιπροσώπους τους. Όμως, η Συνθήκη συγχωνεύσεως προέβλεπε "*un comité composé des Représentants permanents des Etats membres"*. Έτσι, εφεξής οι μόνιμοι αντιπρόσωποι αποτελούσαν την ΕΜΑ και η ΕΜΑ ενώθηκε πλήρως με το κοινοτικό σύστημα.[534]

Στις αρχές της δεκαετίας του 1960 δύο ακόμα γεγονότα έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη της ΕΜΑ. Το πρώτο ήταν η ανάπτυξη της γραπτής διαδικασίας, η οποία δημιουργήθηκε κυρίως εξαιτίας των μη συχνών συναντήσεων του Συμβουλίου, αλλά είχε ως συνέπεια να συγκεντρώνονται εξουσία και ευθύνες στους μόνιμους αντιπροσώπους.[535] Το δεύτερο ήταν η επανεξέταση των μεθόδων εργασίας του Συμβουλίου το 1960 και 1962 και ιδιαίτερα ο διαχωρισμός των θεμάτων σε 'Α' και 'Β'.[536] Αρκετά χρόνια αργότερα, το 1979, η επιτροπή των Τριών Σοφών τόνισε για ακόμη μία φορά το ζωτικό ρόλο της ΕΜΑ.[537]

Οι συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ αλλά και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι ενίσχυσαν και επέκτειναν σημαντικά το ρόλο της ΕΜΑ. Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι προπαρασκευαστικές εργασίες της

[533] Ludlow N. P. (2005), 'More than Six Ambassadors: The emergency of Coreper in the early EEC', *LSE Research Online*, στο http://eprints.lse.ac.uk/880/1/Morethansix.pdf.
[534] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 204.
[535] Ό.π.
[536] Ό.π.
[537] Ό.π., σελ. 205.

ΕΜΑ καλύπτουν όλους τους τομείς πολιτικής της Ένωσης. Ενώ η συνθήκη του Άμστερνταμ, με το άρθρο 207 παρ. 1, εδάφιο 2 ΣΕΚ, όριζε ότι η ΕΜΑ μπορεί να λαμβάνει διαδικαστικές αποφάσεις, όπου αυτό προβλέπεται από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου. Με τη σειρά του ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου περιέγραψε εκτενώς τους τομείς στους οποίους η ΕΜΑ θα μπορεί να λαμβάνει διαδικαστικές αποφάσεις.[538] Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ελσίνκι το Δεκέμβριο του 1999 τόνισε ότι: *«Δεδομένου ότι η ΕΜΑ είναι υπεύθυνη για την τελική προετοιμασία και παρουσίαση όλων των σημείων της ημερήσιας διάταξης στο Συμβούλιο, θα είναι υπεύθυνη για τη συγκέντρωση όλων των προπαρασκευαστικών εργασιών που αναλαμβάνονται από διάφορα κάθετα όργανα τόσο για τους πολυκλαδικούς όσο και για τους διαπυλωνικούς φακέλους».*[539]

### 4.2.2. Η ΕΜΑ σήμερα: Παρουσίαση

Σύμφωνα με την ισχύουσα διάταξη, άρθρο 240 § 1 ΣΛΕΕ, η ΕΜΑ ορίζεται ως:

*«Επιτροπή που απαρτίζεται από τους Μονίμους Αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών-μελών έχει την ευθύνη της προετοιμασίας των εργασιών του Συμβουλίου και της εκτέλεσης των εντολών που της αναθέτει το Συμβούλιο. Η Επιτροπή δύναται να λαμβάνει διαδικαστικές αποφάσεις στις περιπτώσεις που προβλέπονται στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου».*

Σε πρακτικό επίπεδο, εκτός από την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου, η ΕΜΑ φέρει εις πέρας και μια σειρά από άλλες λειτουργίες. Καταρχήν, η ΕΜΑ παίζει ένα σημαντικό συντονιστικό ρόλο, αφού συντονίζει τόσο τις πολιτικές των κρατών-μελών όσο και τις εργασίες του Συμβουλίου. Εξασφαλίζει τη συνοχή των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης. Ο Bostock αναφέρει για την ΕΜΑ ότι *«θα πρέπει να θεωρείται συντονιστής των εργασιών του Συμβουλίου και είναι εν μέρει υπεύθυνη για την αντιμετώπιση και την επίλυση των προβλημάτων».*[540] Ο Bostock συνεχίζει λέγοντας ότι η ΕΜΑ είναι σε θέση να ασκεί τον ρόλο αυτό, επειδή «*είναι ένα όργανο αποτελούμενο από υπαλλήλους ικανούς να εκφέρουν πολιτικά τεκμηριωμένη άποψη, λόγω του βαθμού τους και της εγγύτητάς τους με*

[538] Θα αναλυθεί παρακάτω.
[539] Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999.
[540] Bostock D. (2002), 'Coreper Revised', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2), σελ. 215.

*τους Υπουργούς, και υποχρεωμένους να αντιμετωπίσουν τις τεχνικές πτυχές του φακέλου που χειρίζονται λόγω της διπλωματικής και γραφειοκρατικής ιδιότητάς τους».*[541]

Επιπλέον, η "υπεράσπιση των εθνικών θέσεων" έχει αναγνωριστεί ως μία από τις βασικές λειτουργίες της ΕΜΑ.[542] Οι Westlake και Galloway αναφέρουν τέσσερα διαφορετικά επίπεδα υπεράσπισης που σχετίζονται με την ΕΜΑ. Το πρώτο είναι η προάσπιση των ξεχωριστών συμφερόντων των κρατών-μελών. Λαμβάνονται υπόψη τα προβλήματα των κρατών-μελών και καταβάλλονται μεγάλες προσπάθειες, για να βρεθεί μια λύση ικανοποιητική για όλους. Το δεύτερο επίπεδο υπεράσπισης είναι αυτό που έχει να κάνει με τα συμφέροντα ορισμένων ομάδων των κρατών-μελών. Οι συμμαχίες μπορεί να είναι οι ίδιες ή και να αλλάζουν, αλλά θεμέλια των περισσοτέρων από αυτές βρίσκονται στην ΕΜΑ. Το τρίτο επίπεδο υπεράσπισης είναι αυτό του ίδιου του θεσμού, ιδιαίτερα σε σχέση με άλλους θεσμούς της Ε.Ε. Οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι υπερασπίζονται τα δικαιώματα του Συμβουλίου, πολλές φορές περισσότερο και από τους ίδιους τους Υπουργούς του Συμβουλίου. Το τέταρτο επίπεδο υπεράσπισης είναι η υπεράσπιση του θεσμού για τις ενέργειες και τις αποφάσεις του στα ίδια τα κράτη-μέλη. Ως μόνιμοι κάτοικοι των Βρυξελλών παρακολουθούν συνεχώς τη διαδικασία της ευρωπαϊκής πολιτικής και κατανοούν πολλές φορές καλύτερα τις επιπτώσεις της.[543]

Το πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος της ΕΜΑ αποτυπώνεται πολύ εύστοχα στα λόγια ενός μόνιμου αντιπροσώπου: *«Εάν έχεις ένα θέμα, για το οποίο κάθε κράτος-μέλος έχει μία άποψη -και αυτό συμβαίνει συνήθως όσον αφορά τη νομοθεσία- εάν κάθε αντιπρόσωπος κάνει πέντε λεπτά για να εξηγήσει τη θέση του, συν τη μετάφραση, την εισαγωγή του Προέδρου, της Επιτροπής κτλ. θα χρειαστούν 2 με 3 ώρες, κατά τις οποίες οι Υπουργοί απλά θα έχουν ανταλλάξει τις απόψεις τους μόνο μία φορά και δεν θα έχουν καν αρχίσει τις πραγματικές διαπραγματεύσεις. Έτσι, εάν θέλεις να επεξεργαστείς αρκετά θέματα σε κάθε συνεδρίαση, αυτά θα πρέπει να είναι προετοιμασμένα˙ θα πρέπει να είναι 'μαγειρεμένα' από πριν σε ένα τέτοιο βαθμό, ώστε να παρθούν γρήγορα αποφάσεις. Ειδάλλως, το σύστημα αποφάσεων του Συμβουλίου θα καταρρεύσει».*[544]

---

[541] Ό.π., σελ. 216.
[542] Hayes-Renshaw F., Lequesne C. and Mayor-Lopez P., (1989), 'The permanent representation of the member states of the European Communities', *Journal of Common Market Studies*, vol. 27(2): 119-137.
[543] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 214-215.
[544] Συνέντευξη ενός μέλους της ΕΜΑ, Μάιος 2005, στο McKibben H. E. (2007), 'Negotiating Agents and Bargaining Processes: Maximizing Member State Interests in COREPER', *European Union Studies Association (EUSA)*, Bienniel Conference 10th, May 17-19 2007, Montreal, Canada, σελ. 34.

Ενώ ο Noël σημείωσε ότι *«η δημιουργία ενός τέτοιου οργάνου, όπως η ΕΜΑ, δεν ήταν μόνο ανάγκη αλλά και κάτι αναπόφευκτο»*.[545]

*Σύνθεση*

Η ΕΜΑ αποτελείται από μόνιμους αντιπροσώπους των κρατών-μελών, οι οποίοι είναι διαπιστευμένοι στην Κοινότητα. Στην πραγματικότητα από το 1962 υπάρχουν δύο ΕΜΑ[546]: η ΕΜΑ ΙΙ που αποτελείται από τους πρέσβεις μονίμους αντιπροσώπους, καθώς και προσωπικό στήριξης, και η ΕΜΑ Ι που αποτελείται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους, αλλά μπορεί να είναι και ανώτεροι υπάλληλοι οικονομικών υπουργείων, όπως στην περίπτωση της Γερμανίας και του Ην. Βασιλείου[547]. Η σημαντικότερη είναι η ΕΜΑ ΙΙ. Λόγω της ανωτερότητάς της είναι η πιο "πολιτική" από τις δύο ΕΜΑ και παρέχει τις υπηρεσίες της κυρίως στα Συμβούλια Γενικών Υποθέσεων, Εξωτερικών Υποθέσεων, Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN), καθώς και στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Θέματα δηλαδή "υψηλής πολιτικής" (high politics), όπως οι εξωτερικές σχέσεις, η διεύρυνση, η πολιτική ανάπτυξη, θέματα ιδιαίτερα ευαίσθητα ή αμφιλεγόμενα, εισάγονται στο ΕΜΑ ΙΙ.

Η ΕΜΑ Ι προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών, του Συμβουλίου Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Ενέργειας, καθώς και των Συμβουλίων Ανταγωνιστικότητας, Περιβάλλοντος και Παιδείας, Νεολαίας και Πολιτισμού. Επιπλέον καθήκον της ΕΜΑ Ι είναι η αντιπροσώπευση του Συμβουλίου στις συνεδριάσεις της επιτροπής συνδιαλλαγής με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.[548]

Η ΕΜΑ συνέρχεται μία φορά τη βδομάδα και στα δύο επίπεδα. Τις εργασίες της διευθύνει ο μόνιμος αντιπρόσωπος του κράτους που ασκεί την προεδρία. Στις συνεδριάσεις της παρίστανται και εκπρόσωποι της Επιτροπής – Γενικοί Διευθυντές ή Διευθυντές κατά

[545] Noël E. (1967), 'The Committee of Permanent Representatives', *Journal of Common Market Studies*, vol. 5(3): 219-251.
[546] Heinisch R. and Mesner S. (2005), 'COREPER: Stealthy Power Brokers or Loyal Servants to their Government Masters? The role of the Committee of Permanent Representatives in a changing Union', *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference 9th*, March 31-April 2 2005, σελ. 6.
[547] Στεφάνου Α. Κ., (2001), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση – Τόμος Α΄: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, 5η έκδ., ό.π., σελ. 193.
[548] Lewis J. (2002), 'National Interests: Coreper' στο Peterson J. and Shackleton M. (2002), '*The Institutions of the European Union*', New York, Oxford University Press, σελ. 284.

περίπτωση. Πέραν των τυπικά παρόντων, παρίστανται συνήθως και οι αρμόδιοι χειριστές θεμάτων, καθώς και υπάλληλοι της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου.

Στη βιβλιογραφία οι συγγραφείς χρησιμοποιούν διάφορες μεταφορές, για να περιγράψουν την ΕΜΑ. Ο S. Hix την περιγράφει σαν *«την πραγματική μηχανή για πολλές από τις δουλειές του Συμβουλίου»*[549]. Ενώ οι Westlake και Galloway αναφέρονται στην ΕΜΑ ως *«τη ραχοκοκαλιά και το μηχανοστάσιο του Συμβουλίου»*[550].

*Ομάδες Antici και Mertens*

Η ομάδα Antici παίζει ένα σημαντικό ρόλο στο συντονισμό των εργασιών της ΕΜΑ ΙΙ, καθώς είναι αυτή που την επικουρεί κατά την άσκηση των καθηκόντων της. Η ομάδα Antici, η οποία αποτελείται από ανώτερους υπαλλήλους των Μονίμων Αντιπροσωπειών, εκτός από την παροχή βοήθειας στην ΕΜΑ ΙΙ, λειτουργεί ως βασικός χώρος συγκέντρωσης πληροφοριών και διαμεσολάβησης μεταξύ των κρατών-μελών.[551]

Δημιουργήθηκε ύστερα από επιθυμία του Βελγίου και του Λουξεμβούργου κατά τη διάρκεια της Ιταλικής Προεδρίας το πρώτο μισό του 1975 και πήρε το όνομά της από έναν Ιταλό Μόνιμο Αντιπρόσωπο, τον Paolo Antici, ο οποίος και προήδρευσε πρώτος στην ομάδα. Στόχος ήταν να απαλλαχτεί η ατζέντα της ΕΜΑ και του Συμβουλίου από όσο το δυνατό περισσότερες οργανωτικές λεπτομέρειες, αφήνοντας έτσι τους πρεσβευτές και τους Υπουργούς να συζητούν μόνο τα σημαντικά θέματα. Η Ομάδα Antici δεν αποτελεί ένα χώρο διαπραγμάτευσης και φυσικά λειτουργεί πάντα λαμβάνοντας πλήρως υπόψη της τις επιθυμίες της ΕΜΑ.

Λίγα χρόνια μετά τη δημιουργία της ομάδας Antici έγιναν ορισμένες προτάσεις για τη δημιουργία μιας ομάδας που θα επικουρεί την ΕΜΑ Ι στο έργο της.[552] Οι προτάσεις αυτές όμως πραγματοποιήθηκαν αρκετά χρόνια αργότερα. Έτσι, μόλις το 1993, κατά τη διάρκεια της Βελγικής Προεδρίας, συστάθηκε η ομάδα Mertens. Πήρε το όνομά της από τον Vincent Mertens de Wilmars, το Βέλγο μόνιμο αντιπρόσωπο, ο οποίος ήταν και ο πρώτος Πρόεδρος της ομάδας αυτής.

[549] Hix S. (2005), '*The political system of the European Union*', Basingstoke, Palgrave Macmillan, σελ. 83.
[550] Westlake M. and Galloway D. (eds.) (2006), ό.π., σελ. 200.
[551] Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 229.
[552] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 211.

Επιπλέον, οι ομάδες Antici και Mertens εκτός του ότι επικουρούν την ΕΜΑ ΙΙ και ΕΜΑ Ι αντίστοιχα, κύριο καθήκον τους είναι και να βοηθούν και την προεδρία του Συμβουλίου στο έργο της.

*Ομάδα «Φίλοι της Προεδρίας»*

Η ομάδα «Φίλοι της Προεδρίας» είναι μια ειδική ομάδα που δεν αξιοποιείται σε τακτική βάση. Ενεργοποιείται από την Προεδρία, για να διαχειριστεί περίπλοκα ζητήματα ή να δώσει λύση σε μια συγκεκριμένη διένεξη.[553] Αποτελείται από αντιπροσώπους όλων των κρατών-μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συστάθηκε για πρώτη φορά κατά τη διάρκεια της Πορτογαλικής Προεδρίας την άνοιξη του 2000, για να ασχοληθεί με θέματα σχετικά με την ασφάλεια τροφίμων. Το 2004 η Δανέζικη Προεδρία ενεργοποίησε την ομάδα «Φίλοι της Προεδρίας» όταν τέθηκε το ζήτημα να αρχίσουν διαπραγματεύσεις προσχώρησης της Τουρκίας στην Ε.Ε.. Η Δανέζικη Προεδρία διόρισε τους «Φίλους της Δανέζικης Προεδρίας», για να πείσει συγκεκριμένα κράτη-μέλη να καταλήξουν σε μια συμφωνία.[554]

Σημαντικό ρόλο έπαιξε η εν λόγω ομάδα το 2006, όταν συστάθηκε από την Αυστριακή Προεδρία, για να προετοιμάσει τη συζήτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούνιο του ίδιου έτους με θέμα η ανανεωμένη 'Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη' της Ε.Ε.. Η ομάδα παρουσίασε μια πλήρη τοποθέτηση, συμπεριλαμβάνοντας περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά ενδιαφέροντα.[555]

*Υπό την επίβλεψη της ΕΜΑ…*

Υπό την τυπική επίβλεψη της ΕΜΑ λειτουργούν οι επιτροπές που θεσμοθετήθηκαν από τις Συνθήκες, ενώ μια επιτροπή, η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας, που ιδρύθηκε με απόφαση του Συμβουλίου το 1960, λειτουργεί αυτοτελώς. Υπό την τυπική και ουσιαστική επίβλεψη της

[553] Ministry of Finance, (2003), *Precooking in the European Union – The World of Expert Groups*, Stockholm, Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB, σελ. 41. και Larsson T. (2003), 'Precooking the European Union: The world of expert groups', *ESO Report,* vol. 16, Expert Group on Public Finance, Stockholm, σελ. 41.
[554] Hayes-Renshaw F. and Wallace H., (2006), ό.π.
[555] Egenhofer Ch. (ed.) (2006), 'Policy Coherence for Development in the EU Council. Strategies for the Way Forward', *Centre for European Policy Studies*, Brussels, διαθέσιμο στο www.ceps.be.

ΕΜΑ λειτουργούν εξάλλου εκατόν πενήντα[556] περίπου μόνιμες ομάδες εργασίας, καθώς και ορισμένες προσωρινές για συγκεκριμένα θέματα (ad hoc), όπως, στο παρελθόν, οι ομάδες για το Ελληνικό Μνημόνιο, τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα κ.λπ. Αυτή η κάθετη αποκέντρωση έχει ως στόχο την αρτιότερη προετοιμασία των αποφάσεων του Συμβουλίου.[557]

*Τρόπος διαπραγμάτευσης της ΕΜΑ*

Η ΕΜΑ έχει αναπτύξει έναν ιδιαίτερο τρόπο διαπραγμάτευσης. Ο Lewis σχολιάζοντας τη συμπεριφορά των μελών της ΕΜΑ αναφέρει μεταξύ άλλων ότι «διαχέεται από αμοιβαιότητα», ότι «υπάρχει κοινός τρόπος σκέψης» και «πολύ εμπιστοσύνη».[558] Τα μέλη της ΕΜΑ θεωρούν ότι είναι "δεμένα" με μια "διπλή πίστη". Από τη μία θα πρέπει να είναι πιστά στις κυβερνήσεις τους, ενώ από την άλλη θα πρέπει να καταλήξουν και σε μία συμφωνία.[559] Το γεγονός αυτό είχε γίνει αντιληπτό από πολύ νωρίς και αποτυπώνεται στα λόγια ενός Μονίμου Αντιπροσώπου:

*«Υπηρετούμε μια διαλεκτική λειτουργία, αλλά δεν είναι αντιφατική. Εκτελούμε μια διαλεκτική λειτουργία ανάμεσα σε συγκεκριμένα συμφέροντα και στη γενική προοπτική. Πρέπει να το κάνω αυτό, γιατί δεν ασχολούμαι μόνο με ένα φάκελο. Υπάρχει μια σειρά φακέλων. Όλοι μας καταλαβαίνουμε ότι πρέπει να τα καταφέρουμε και να συνεργαστούμε μακροπρόθεσμα, γεγονός που δημιουργεί ένα πολύ απαιτητικό περιβάλλον γιατί αλλιώς το σύστημα δεν θα λειτουργήσει. Οι συμμετέχοντες έχουν ένα πραγματικό ενδιαφέρον για την επιτυχία του συστήματος. Αλλά εγώ δεν ζω ή δεν αισθάνομαι μια αντίφαση. Νιώθω μια ένταση. Αυτό δεν είναι ανταγωνιστικό αλλά ούτε και μη προβληματικό, όταν προσπαθείς να διαπραγματευτείς με τους Υπουργούς. Αυτό συμβαίνει, επειδή υπάρχει η πεποίθηση ότι θα τηρήσω την υπόσχεσή μου ως προς το κράτος μου αλλά και η πεποίθηση ότι θα τηρήσω και τη συλλογική μου υπόσχεση. Πρέπει να βρω τρόπους να τα συνδυάζω και τα δύο».*[560]

[556] Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 13.
[557] Στεφάνου Α. Κ., ό.π., σελ. 193-194.
[558] Lewis J. (2002), 'National Interests: Coreper' στο Peterson J. and Shackleton M. (2002), ό.π., σελ. 291.
[559] Bostock D., ό.π., σελ. 217.
[560] Συνέντευξη ενός μέλους της ΕΜΑ, Βρυξέλλες, Ιούλιος 1996, στο Lewis J. (1998), 'The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community', *MPIfG Discussion Paper*, vol. 1, σελ. 9-10.

Ενώ σε μια άλλη συνέντευξη μέλος της ΕΜΑ αναφέρει: *«Οι Υπουργοί θεωρούν ότι το συμφέρον τους είναι συνυφασμένο με το συμφέρον του κράτους τους, με το εθνικό τους συμφέρον…αλλά εμείς θα πρέπει 'να φοράμε δύο καπέλα'. Υπερασπιζόμαστε τα εθνικά μας συμφέροντα αλλά συγχρόνως έχουμε και την ευθύνη απέναντι στην Κοινότητα».*[561]

Ο Ρωμαίος θεός Ιανός κοιτάει προς δύο κατευθύνσεις, γι' αυτό το λόγο είναι ο προστάτης της ΕΜΑ.[562]

### 4.2.3. Λήψη αποφάσεων στην ΕΜΑ

Για να παρθεί μια απόφαση στα πλαίσια της ΕΜΑ, δεν διεξάγεται ψηφοφορία, εκτός από τα διαδικαστικά θέματα. Όμως, οι διαπραγματεύσεις για τα σημαντικά θέματα γίνονται έχοντας τα μέλη της ΕΜΑ στο μυαλό τους το ενδεχόμενο της ψηφοφορίας από το Συμβούλιο. Οποιαδήποτε μέθοδος ψηφοφορίας κι αν απαιτείται για το θέμα που έχουν προς συζήτηση, τα μέλη της ΕΜΑ είναι εξουσιοδοτημένα να υποδεικνύουν τις θέσεις του Υπουργού τον οποίο εκπροσωπούν. Όταν το θέμα που είναι υπό συζήτηση απαιτεί ομοφωνία, γίνεται προσπάθεια στα πλαίσια της ΕΜΑ να λάβουν απόφαση ομόφωνα. Όπου απαιτείται ειδική πλειοψηφία και η ομοφωνία αποδεικνύεται αδύνατη, η απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία. Στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες ο κίνδυνος της αναστέλλουσας μειοψηφίας είναι ορατός, το θέμα στέλνεται για συζήτηση είτε στο Συμβούλιο Υπουργών είτε στην ομάδα εργασίας για πιο λεπτομερή συζήτηση.

Τα μέλη της ζουν μια ζωή γεμάτη "συναντήσεις, συναντήσεις, συναντήσεις".[563] Φαίνεται να διακατέχονται από το αίσθημα ότι ανήκουν σε ένα κλαμπ του οποίου οι 'τελετές' φαίνεται να αγγίζουν τα όρια του μαζοχισμού, αφού περνάνε ολόκληρες μέρες, και συχνά και βράδια, μαζί, σε θορυβώδη αίθουσες γεμάτες καπνό,[564] 'πολεμώντας' με τις λέξεις και τις διάφορες έννοιες.[565] Εκτός από τις επίσημες συζητήσεις και τα γεύματα εργασίας, τα μέλη της ΕΜΑ συναντιούνται επίσης τακτικά σε πιο ανεπίσημο επίπεδο. Στους διαδρόμους, σε γεύματα, σε κάποιο δείπνο, ακόμα και Σαββατοκύριακα, κατά τα οποία δεν

[561] Ό.π., σελ. 10.
[562] Bostock D., ό.π., σελ. 217.
[563] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1997), ό.π., σελ. 79.
[564] Σύμφωνα με τους κανονισμούς, βέβαια το κάπνισμα δεν επιτρέπεται πλέον στις αίθουσες συνεδριάσεων του Συμβουλίου.
[565] Hayes-Renshaw F. (1990), 'The Role of Coreper in the Decision-making Process of the European Community', *PhD thesis*, London School of Economics and Political Science, σελ. 179-80.

εργάζονται. Περνώντας τόσο χρόνο ο ένας με τον άλλο, τα μέλη της ΕΜΑ έχουν αναπτύξει ένα ομαδικό πνεύμα το οποίο χαρακτηρίζεται από αμοιβαία εμπιστοσύνη που βοηθάει στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

### 4.2.4. Λαμβάνονται τελικά αποφάσεις από την ΕΜΑ;

Η ΕΜΑ παίζει ένα σημαντικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.[566] Είναι ένα όργανο το οποίο διαπραγματεύεται συνεχώς και πολλές αποφάσεις λαμβάνονται από αυτό, αν και δεν αποτελεί ένα επίσημα νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα όμως με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες, νομοθετικό όργανο είναι το Συμβούλιο και η επίσημη διαδικασία ψηφοφορίας διεξάγεται μόνο από τους Υπουργούς του Συμβουλίου. Η ΕΜΑ αποτελεί βοηθητικό όργανο το οποίο δεν έχει την εξουσία να λαμβάνει σημαντικές αποφάσεις,[567] δεν εκδίδει κοινοτικές πράξεις, αλλά προετοιμάζει την έκδοση κοινοτικών πράξεων από το Συμβούλιο. Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις που, λόγω συμφωνίας των μελών της ΕΜΑ, το Συμβούλιο εγκρίνει τις κοινοτικές πράξεις χωρίς συζήτηση, πρόκειται για κοινοτικές πράξεις του Συμβουλίου και όχι της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων.[568] Σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ. 1, εδάφιο 2 ΣΕΚ, που προστέθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η ΕΜΑ μπορεί να λαμβάνει διαδικαστικές αποφάσεις σε περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου. Το άρθρο αυτό διατηρήθηκε και στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Συγκεκριμένα η ΕΜΑ μπορεί να λαμβάνει τις ακόλουθες διαδικαστικές αποφάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι τα σχετικά σημεία έχουν εγγραφεί στην προσωρινή ημερήσια διάταξή της τουλάχιστον τρεις εργάσιμες ημέρες πριν από τη συνεδρίαση. Για να υπάρξει παρέκκλιση από την προθεσμία αυτή, απαιτείται ομοφωνία της ΕΜΑ :

«*α) απόφαση διεξαγωγής μίας συνόδου του Συμβουλίου σε τόπο εκτός των Βρυξελλών ή του Λουξεμβούργου (άρθρο 1, παράγραφος 3)·*

*β) άδεια να προσκομισθεί στο δικαστήριο αντίγραφο ή απόσπασμα εγγράφου του Συμβουλίου (άρθρο 6, παράγραφος 2)·*

---

[566] Lewis J. (2000), 'The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure', ό.π., σελ. 261.

[567] Απόφαση C-25/94, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* (1996) ECR I-1469.

[568] ΔΕΚ, υπόθεση 25/94, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, απόφαση της 19ης Μαρτίου 1996, Συλλ. 1996, σ. I-1469, σκέψη 26,27 στο Κανελλόπουλος Π. Ι. (2003), ό.π., σελ. 154.

*γ) απόφαση διεξαγωγής δημόσιας συζήτησης του Συμβουλίου ή μη δημόσιας διεξαγωγής μιας συγκεκριμένης σύσκεψης του Συμβουλίου (άρθρο 8, παράγραφοι 1, 2 και 3)·*

*δ) απόφαση να καταχωρισθούν στα πρακτικά του Συμβουλίου τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών και οι δηλώσεις στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 9, παράγραφος 2·*

*ε) απόφαση προσφυγής στη γραπτή διαδικασία (άρθρο 12, παράγραφος 1)·*

*στ) έγκριση ή τροποποίηση των πρακτικών του Συμβουλίου (άρθρο 13, παράγραφοι 2 και 3)·*

*ζ) απόφαση δημοσίευσης ή μη δημοσίευσης κειμένου ή πράξης στην Επίσημη Εφημερίδα (άρθρο 17, παράγραφοι 2, 3 και 4)·*

*η) απόφαση διαβούλευσης με άλλο όργανο ή οργανισμό, οσάκις η διαβούλευση αυτή δεν προβλέπεται από τις συνθήκες·*

*θ) απόφαση καθορισμού ή παράτασης προθεσμίας για τη διαβούλευση με όργανο ή οργανισμό·*

*ι) απόφαση παράτασης των προθεσμιών που αναφέρονται στο άρθρο 294, παράγραφος 14 της ΣΛΕΕ·*

*ια) έγκριση του κειμένου επιστολής που απευθύνεται σε όργανο ή οργανισμό».*[569]

Οι αποφάσεις αυτές δεν αποτελούν πρωτογενές[570] αλλά δευτερογενές ή παράγωγο[571] κοινοτικό δίκαιο.[572]

Στην πρακτική, όμως, θα λέγαμε, ότι ΕΜΑ έχει εξελιχθεί σε ένα σώμα το οποίο εκ των πραγμάτων λαμβάνει αποφάσεις, οι αποφάσεις όμως αυτές, όπως τονίσαμε και παραπάνω, δεν είναι σημαντικές. Τα θέματα με το οποία ασχολείται η ΕΜΑ χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Στα «σημεία Α» τα οποία έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΜΑ και πιστεύεται ότι θα υιοθετηθούν από το Συμβούλιο χωρίς περαιτέρω συζήτηση. Αυτά είναι δυνατό να καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, από διοικητικές αποφάσεις ρουτίνας έως και αμφιλεγόμενη νέα νομοθεσία, η οποία συμφωνήθηκε αρχικά σε προηγούμενη υπουργική συνεδρίαση, για την οποία όμως αναβλήθηκε η επίσημη λήψη αποφάσεων, μέχρι να

[569] Άρθρο 19, παράγραφος 7 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, ΕΕ L 325 της 11.12.2009.
[570] Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο πηγάζει από τις Συνθήκες της Ένωσης (Ιδρυτικές Συνθήκες, Συνθήκες Προσχωρήσεως, Τροποποιητικές Συνθήκες και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).
[571] Ονομάζεται το σύνολο των κανόνων δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θεσπίζεται από τα όργανα τα οποία ασκούν νομοθετικές εξουσίες σύμφωνα πάντα με τις διατάξεις των Συνθηκών.
[572] Κανελλόπουλος Π.Ι. (2003), ό.π., σελ. 266.

διευκρινιστούν ή να τακτοποιηθούν οριστικά ορισμένες λεπτομέρειες.[573] Και στα «σημεία Β» τα οποία δεν επιλύθηκαν σε επίπεδο ΕΜΑ, θεωρούνται μεγάλης σημασίας ή αφορούν πολιτικά ευαίσθητα ζητήματα και εισάγονται προς συζήτηση στο Συμβούλιο.[574] Σύμφωνα με υπολογισμούς το μεγαλύτερο ποσοστό των φακέλων, γύρω στο 85%, υιοθετούνται από το Συμβούλιο ως «σημεία Α», πράγμα που σημαίνει ότι εγκρίνονται χωρίς να συζητηθούν από το Συμβούλιο.[575] Το 2003 μόνο το 6,7% των θεμάτων ταξινομήθηκαν ως «σημεία Β», ενώ το 2004 το ποσοστό αυτό έφτασε στο 1,7%.[576]

Ιδιαίτερα μετά την επέκταση της διαδικασίας της συναπόφασης η ΕΜΑ παίζει ακόμα σημαντικότερο ρόλο στη λήψη αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς οι εξουσίες της έχουν επεκταθεί.[577] Επιπλέον, όπως θα δούμε και παρακάτω, το Συμβούλιο στην Επιτροπή Συνδιαλλαγής αντιπροσωπεύεται από την ΕΜΑ. Έτσι μια συμφωνία η οποία επιτυγχάνεται κατά τη δεύτερη ανάγνωση του Συμβουλίου λαμβάνεται σχεδόν πάντα από την ΕΜΑ και επικυρώνεται από το Συμβούλιο ως «σημείο Α».[578] Αν και ο τελευταίος λόγος δεν ανήκει στην Επιτροπή Συνδιαλλαγής αλλά στο Συμβούλιο, η Επιτροπή Συνδιαλλαγής είναι αυτή που διαπραγματεύεται. Η μόνη επιλογή που έχουν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο είναι να ψηφίσουν ναι ή όχι.

Επιπλέον, υπάρχουν περιπτώσεις όπου ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος αντιπροσωπεύει τον Υπουργό του κράτους-μέλους του στο Συμβούλιο. Αυτό μπορεί να συμβεί λόγω αυξημένου φόρτου εργασίας του εν λόγω Υπουργού ή επειδή θεωρεί ότι τα ζητήματα που επρόκειτο να συζητηθούν δεν είναι τόσο σοβαρά. Για παράδειγμα, στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, το οποίο έλαβε χώρα στις Βρυξέλλες στις 18 Ιουλίου 2011, το Βέλγιο, την Κύπρο, την Αυστρία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία αντιπροσώπευσαν οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποί τους και όχι Υπουργοί ή Υφυπουργοί των κυβερνήσεών τους.[579] Υπάρχουν

---

[573] Van Schendelen M.P.C.M., (1996) 'The Council Decides: Does the Council Decide?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34(4): 531-48.
[574] Ό.π.
[575] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), *The Council of Ministers*, ό.π., σελ. 79.
[576] Hagemann S. (2005), 'Decision-Making in the European Union's Council of Ministers: New Empirical Findings and Suggestions for a Research Agenda', *paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, USA, σελ. 4.
[577] Bostock D., ό.π., σελ. 215.
[578] Για να γίνει καλύτερα κατανοητός ο ρόλος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου, παρακάτω αναλύονται οι εργασίες που τελούνται στο εσωτερικό του Συμβουλίου έτσι ώστε να παρθεί μια απόφαση.
[579] Το 18,5% δηλαδή των συμμετεχόντων ήταν Μόνιμοι Αντιπρόσωποι οι οποίοι αντιπροσώπευαν το κράτος-μέλος τους στο Συμβούλιο. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν Τύπου, 3107η σύνοδος του Συμβουλίου, Γενικές Υποθέσεις, Βρυξέλλες, 18 Ιουλίου 2011. Διαθέσιμο και στο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EL/genaff/124087.pdf

μάλιστα περιπτώσεις όπου τους Υπουργούς αντιπροσωπεύουν οι αναπληρωτές μόνιμοι αντιπρόσωποι, όπως συνέβη στη σύνοδο του Συμβουλίου Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής και Καταναλωτών, τον Μάιο του 2011, όπου 12 από τις 27 χώρες αντιπροσωπεύτηκαν από τους αναπληρωτές μονίμους αντιπροσώπους τους.[580] Το αντίθετο όμως συμβαίνει στα Συμβούλια Εξωτερικών Υποθέσεων, ή σε όποια σύνοδο θεωρούν σημαντική, όπου παρευρίσκονται οι Υπουργοί ή Υφυπουργοί του κάθε κράτους-μέλους συνοδευόμενοι και από άλλους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών-μελών.[581]

Ο Alan Clark, πρώην Βρετανός Υπουργός, περιέγραψε με πολύ γραφικό τρόπο το ρόλο της ΕΜΑ σε σχέση με το ρόλο των Υπουργών κατά τις συνεδριάσεις: *«όλα είναι κανονισμένα από τους υπαλλήλους εκ των προτέρων»*[582]. *«Στην πραγματικότητα δεν έχει την παραμικρή διαφορά στα αποτελέσματα μιας συνάντησης το τι θα πουν οι Υπουργοί. Όλα είναι αποφασισμένα, ύστερα από έντονο παζάρι, από τους υπαλλήλους της ΕΜΑ, τους μόνιμους αντιπροσώπους του Συμβουλίου. Οι Υπουργοί καταφθάνουν τελευταία στιγμή, ιδρωμένοι, κουρασμένοι, άρρωστοι ή μεθυσμένοι (μερικές φορές και όλα αυτά μαζί), διαβάζουν δυνατά το 'κομμάτι' τους και αποχωρούν. Παράξενο, πραγματικά, γιατί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι ένα οργανισμός αρκετά καλά σχεδιασμένος. Το Συμβούλιο Υπουργών είναι ένα ανώτατο όργανο και μπορεί/θα μπορούσε να διευθύνει. Αλλά, όπως συμβαίνει πάντα και παντού στην πολιτική, δημοκρατικά ή απολυταρχικά, είναι τα 'παιδιά για όλες τις δουλειές' που καθορίζουν την πολιτική. Οι υπάλληλοι της ΕΜΑ εργάζονται σκληρά… και συγχαίρουν ο ένας τον άλλο, ενώ οι πολιτικοί θεωρούν την παρουσία τους αγγαρεία»*.[583]

### 4.2.5. Τι επιφυλάσσει το μέλλον για την ΕΜΑ;

Οι απόψεις για το μέλλον της ΕΜΑ είναι μάλλον διφορούμενες. Υπάρχουν αυτοί που θεωρούν ότι η διάβρωση της ΕΜΑ από τις επιτροπές τις οποίες τώρα ελέγχει, όπως την Οικονομική και Χρηματοοικονομική Επιτροπή και την Πολιτική Επιτροπή και Επιτροπή Ασφάλειας, είναι πολύ πιθανή. Καθώς η ατζέντα του Συμβουλίου, θα μεγαλώνει θα δημιουργούνται περισσότερες επιτροπές, οι οποίες κάποια στιγμή θα αντικαταστήσουν την

[580] Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν Τύπου, 3089η Σύνοδος του Συμβουλίου Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών. Διαθέσιμο στο: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/lsa/122349.pdf
[581] Βλ. για παράδειγμα, 3091η Σύνοδος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων στο: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EL/foraff/122717.pdf
[582] Clark A. (1994), *Diaries*, Phoenix/Orion, London, σελ. 5.
[583] Ό.π., σελ. 139.

ΕΜΑ. Εξάλλου, ήδη πολλά από τα θέματα τα οποία χειρίζονται οι επιτροπές δεν συζητιούνται επιπλέον από την ΕΜΑ. Η ΕΜΑ απλά τα μεταβιβάζει στην ατζέντα του Συμβουλίου.[584] Άλλοι ισχυρίζονται ότι οι διευρύνσεις τις Ε.Ε. εντείνουν την ανάγκη για ένα ανώτερο συντονιστικό σώμα, όπως η ΕΜΑ, ικανό να συνδυάζει πολιτικές και γραφειοκρατικές ικανότητες είτε για να φτάσει σε μια συμφωνία είτε για να προτείνει διάφορες εναλλακτικές λύσεις, σε διάφορα προβλήματα στα οποία οι Υπουργοί θα πρέπει να αποφασίσουν.[585]

Τα μέλη της ΕΜΑ, ανεπίσημα, εκφράζουν την ανησυχία ότι ορισμένοι ειδικοί πολιτικοί τομείς έχουν ξεφύγει από τον έλεγχό τους και ότι η λεπτομερής προετοιμασία τους από τις επιτροπές τους επιτρέπει να επέμβουν ελάχιστα σε αυτά.[586] Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα έχει αναπτυχθεί και αντιζηλία ανάμεσα στην ΕΜΑ και τις επιτροπές.[587] Η κοινή λογική υπαγορεύει ότι τα μέλη της ΕΜΑ δεν μπορούν να είναι υπεύθυνα για τη λεπτομερή προετοιμασία όλων των περιοχών στις οποίες δραστηριοποιείται το Συμβούλιο. Εκεί όπου η ΕΜΑ μπορεί να συνεισφέρει σημαντικά όμως είναι στη διασφάλιση της συνοχής και στο να αξιοποιεί την πολιτική και θεσμική της ευαισθησία στο να παρθεί μια απόφαση η οποία θα είναι αποδεκτή από το Συμβούλιο, πράγμα που έχει φανεί αδύνατο για τις ομάδες εργασίας.[588]

Οι προετοιμασίες του Συμβουλίου για τη διεύρυνση δυνάμωσαν το ρόλο της ΕΜΑ. Επιπλέον, η διεύρυνση του 2004 ήταν μια σημαντική ευκαιρία για την ΕΜΑ να δείξει αν και κατά πόσο μπορεί να συνεχίσει το έργο της στην Ευρώπη των 27.[589] Οι πρώτες ενδείξεις έδωσαν πολλές υποσχέσεις, παρά το αρχικό συναίσθημα ότι θα χαθεί η συνοχή λόγω της αύξησης των μελών. Υπήρξε κάποια σιωπηλή κριτική, καθώς τα νέα μέλη προσαρμόζονταν στις μεθόδους λήψης αποφάσεων της Ε.Ε., αν και κάποιοι αισθάνθηκαν ότι τα περισσότερα προβλήματα ήταν αποτέλεσμα της έλλειψης συντονισμού στις εθνικές διοικήσεις παρά απροθυμία στο να αντιμετωπίσουν τη νέα κατάσταση.

---

[584] Larsson T. ό.π., σελ. 41.
[585] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), '*The Council of Ministers*', ό.π., σελ. 81.
[586] Hayes-Renshaw and Wallace H. (2003), 'Reforming the Council: A Work in Progress', *Sieps*, No. 9, σελ. 15, www.sieps.su.se
[587] Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 218.
[588] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), ό.π., σελ. 81.
[589] Lempp J. (2007), "Coreper Enlarged: how Enlargement affected the functioning of the Committee of Permanent Representatives", *European Political Economy Review*, vol. 6, σελ. 31-52.

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι η ΕΜΑ είναι αναγκαίο να συνεχίσει να παραμένει το υπομόχλιο του Συμβουλίου. Λειτουργεί σε μια Ευρώπη των 27 και η πείρα της είναι απαραίτητη στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης. Ορισμένες από τις επιτροπές αποδείχθηκαν και καθιερώθηκαν ως το φυσικό φόρουμ για συντονισμένη και αποτελεσματική δουλειά σε εξειδικευμένους τομείς, γεγονός που όντως εξασθενεί το ρόλο της ΕΜΑ. Αυτό ήταν όμως φυσικό επακόλουθο σε μια Ευρώπη που συνεχώς διευρύνεται και καλείται να δώσει εξειδικευμένες λύσεις, να πάρει αποφάσεις για τα συνεχώς αυξανόμενα ζητήματα των πολιτών της. Εξάλλου, το κατά πόσο επεμβαίνει στις εργασίες των υπολοίπων επιτροπών και ομάδων εργασίας είναι πραγματικά δύσκολο να το γνωρίζουμε με σιγουριά.

## 4.3. Επιτροπές και Ομάδες Εργασίας - Παρουσίαση

Ένα πολύπλοκο δίκτυο προπαρασκευαστικών οργάνων συνεπικουρεί και προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου Υπουργών και της ΕΜΑ.[590] Ένα από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά τους είναι η ικανότητά τους να δημιουργούν συμβιβασμούς και να βρίσκουν λύσεις στα συνεχώς αυξανόμενα ζητήματα. Αυτή η ικανότητά τους πηγάζει, σε μεγάλο βαθμό, από ένα ισχυρό πρότυπο αμοιβαίας κατανόησης και μιας συμπεριφοράς που αναζητά το συμβιβασμό, όπου τα εμπλεκόμενα μέλη μοιράζονται μια σταθερή υπόσχεση, να βρίσκουν κοινές λύσεις.[591] Σήμερα υπάρχουν περίπου 160 προπαρασκευαστικά όργανα που καλύπτουν όλη την γκάμα των δραστηριοτήτων της Ε.Ε. Αυτά μπορούν να διαχωριστούν σε δύο βασικές κατηγορίες: τις επιτροπές ανώτερων υπαλλήλων με γενική ευθύνη σε μια συγκεκριμένη πολιτική περιοχή, και τις ομάδες εργασίας που αποτελούνται από σχετικά κατώτερους εμπειρογνώμονες με περισσότερο τεχνικές ικανότητες. Οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας μπορούν να συσταθούν μόνο από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων ή με τη συγκατάθεσή τους.[592] Ας εξετάσουμε όμως λεπτομερέστερα τις επιτροπές και τις ομάδες εργασίας.

Οι *επιτροπές του Συμβουλίου* αποτελούνται από ανώτερους υπαλλήλους των κρατών-μελών, οι οποίοι υποστηρίζονται από υπαλλήλους της διοίκησης του Συμβουλίου. Ο ρόλος τους είναι να παρέχουν συμβουλές στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, κατά περίπτωση και

[590] Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ό.π., σελ. 274.
[591] Lewis, J., (2003), 'The Council of the European Union' στο Cini M., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, σελ. 261.
[592] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2011), *Κατάλογος προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου*, Βρυξέλλες, 22 Ιουνίου 2011, σελ. 1.

σε ορισμένες περιπτώσεις, όταν τους ζητηθεί. Η καθεμιά από τις επιτροπές είναι ειδικευμένη πάνω σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Στις σημαντικότερες επιτροπές του Συμβουλίου περιλαμβάνονται οι εξής:

- Η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ)[593] συστάθηκε τον Ιανουάριο του 1999 με το άρθρο 114, παράγραφος 2 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) στο άρθρο 134 αναφέρει ότι η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή συστάθηκε *«για την προώθηση του συντονισμού της πολιτικής των κρατών μελών στο βαθμό που είναι αναγκαίος για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς»*.[594]

  Σκοπός της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής είναι, πρώτον *«να διατυπώνει γνώμες προς το Συμβούλιο ή την Επιτροπή είτε αιτήσει τους είτε με δική της πρωτοβουλία,»*[595] δεύτερον, *«να παρακολουθεί την οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση των κρατών μελών και της Ένωσης και να συντάσσει τακτικά εκθέσεις προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή για τα θέματα αυτά, ιδίως όσον αφορά τις χρηματοπιστωτικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς»*.[596] Τρίτον, βοηθάει στην προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου[597] και φέρει εις πέρας συμβουλευτικά και προπαρασκευαστικά καθήκοντα που της αναθέτει το Συμβούλιο.[598] Τέταρτον, καθήκον της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής είναι *«να εξετάζει, τουλάχιστον μια φορά το έτος, την κατάσταση ως προς την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων και την ελευθερία των πληρωμών, όπως προκύπτουν από την εφαρμογή των Συνθηκών και των μέτρων που λαμβάνει το Συμβούλιο.»*[599] Κατόπιν, η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή υποβάλλει έκθεση προς την Επιτροπή και το Συμβούλιο για τα αποτελέσματα της εξέτασης αυτής. Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 134 της ΣΛΕΕ, εάν υπάρχουν κράτη-μέλη με παρέκκλιση,[600] η Οικονομική και Δημοσιονομική

[593] Economic and Financial committee (EFC).
[594] Άρθρο 134, παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.
[595] Άρθρο 134, παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.
[596] Άρθρο 134, παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.
[597] Που αναφέρονται στα άρθρα 66 και 75, στο άρθρο 121, παράγραφοι 2,3,4, και 6 στα άρθρα 122, 124, 125 και 126, και στο άρθρο 127, παράγραφος 6, στο άρθρο 128, παράγραφος 2, στο άρθρο 129, παράγραφοι 3 και 4, στο άρθρο 138, στο άρθρο 140, παράγραφοι 2 και 3, στο άρθρο 143, στο άρθρο 144, παράγραφοι 2 και 3, και στο άρθρο 219.
[598] Άρθρο 134, παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.
[599] Άρθρο 134, παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.
[600] Βλ. άρθρο 139 ΣΛΕΕ.

Επιτροπή παρακολουθεί τη νομισματική και χρηματοπιστωτική τους κατάσταση, καθώς και το γενικό σύστημα αυτών, και συντάσσει έκθεση προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Κάθε κράτος-μέλος, η Επιτροπή αλλά και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα διορίζουν μέχρι και δύο μέλη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής.[601] Ο Πρόεδρος της επιτροπής εκλέγεται, ενώ η Επιτροπή παρέχει υπηρεσίες γραμματειακής υποστήριξης.[602]

- Η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής ιδρύθηκε ύστερα από απόφαση του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2000[603], για να συμβάλει στην προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου για το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της τότε Κοινότητας, τώρα Ένωσης, καθώς και να παρέχει συμβουλές στο Συμβούλιο και την Επιτροπή.[604]

  Η επιτροπή βοηθάει στην προετοιμασία των συνόδων του Συμβουλίου παρέχοντας οικονομικές αναλύσεις και γνώμες για τη μεθοδολογία αλλά και διαμορφώνοντας σχέδια συστάσεων πολιτικής, ιδιαίτερα όσον αφορά τις διαρθρωτικές πολιτικές για τη βελτίωση των δυνατοτήτων ανάπτυξης και απασχόλησης στην Ένωση.[605] Επιπλέον, η επιτροπή εργάζεται στενά και επικουρεί την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή στο έργο της.

  Κάθε κράτος-μέλος, η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα διορίζουν από τέσσερα μέλη στην επιτροπή. Τα μέλη της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής επιλέγονται μεταξύ ανωτέρων υπαλλήλων οι οποίοι διαθέτουν εξαιρετικές ικανότητες στον τομέα της διαμόρφωσης της οικονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής.

[601] Άρθρο 134, παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.
[602] Βλ. ΕΕ L 158, 27.6.2003, σελ. 58.
[603] Βλ. ΕΕ L 257, 11.10.2000, σελ. 28.
[604] Απόφαση 2000/604/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, ΕΕ L 257, 11.10.2000, σελ. 30.
[605] ΕΕ L 257, 11.10.2000, σελ. 30.

- Η Επιτροπή Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών δημιουργήθηκε το Φεβρουάριο του 2003. Ρόλος της επιτροπής αυτής είναι, πρώτον, να παρέχει διατομεακό στρατηγικό προβληματισμό, ανεξάρτητα από τη νομοθετική διαδικασία. Δεύτερον, να βοηθάει στα χάραξη μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης στρατηγικής για θέματα χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Τρίτον, να εξετάζει ευαίσθητα βραχυπρόθεσμα θέματα και να αξιολογεί την πρόοδο και την εφαρμογή τους. Τέλος, να παρέχει πολιτικές συμβουλές και γενική θεώρηση εσωτερικών αλλά και εξωτερικών θεμάτων.[606]

  Όπως συμβαίνει και με τις προηγούμενες επιτροπές οικονομικών θεμάτων, έτσι και για την Επιτροπή Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών κάθε κράτος-μέλος, η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα διορίζουν από ένα μέλος.

- Η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας[607] ιδρύθηκε με απόφαση του Συμβουλίου της 12ης Μαΐου 1960, για να προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου Γεωργίας. Τα έξι, τότε, κράτη-μέλη, θεώρησαν ότι ένας εξειδικευμένος φορέας, όπως η ΕΕΓ, θα μπορέσει να αυξήσει το ρυθμό επίτευξης των σκοπών της Συνθήκης, με ιδιαίτερη έμφαση στην ΚΓΠ.[608] Η πρώτη συνεδρίαση της ΕΕΓ πραγματοποιήθηκε στις 9 Σεπτεμβρίου 1960. Με την πάροδο των ετών οι εργασίες της επιτροπής αυξήθηκαν, αντικατοπτρίζοντας την αυξανόμενη σημασία της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής. Για να μπορέσει να αντεπεξέλθει στο έργο της προετοιμασίας των εργασιών του Συμβουλίου, η ΕΕΓ συνέστησε ομάδες εργασίας για διάφορες ειδικές πτυχές.[609]

  Η ΕΕΓ συνεδριάζει συνήθως σε εβδομαδιαία βάση, κάθε Δευτέρα. Τα κράτη-μέλη εκπροσωπούνται στην επιτροπή από ανώτερους υπαλλήλους αρμόδιους για τη γεωργική πολιτική. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμετέχει σε όλες τις συνεδριάσεις της ΕΕΓ. Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου βοηθάει την επιτροπή και τις ειδικές ομάδες της στην εκτέλεση των καθηκόντων τους.

---

[606] ΕΕ L 67, 12.3.2003, σελ. 17.
[607] Special committee on agriculture (SCA).
[608] Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 9 Σεπτεμβρίου 2010, Η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας έγινε πενήντα ετών, EL 13285/1/10 REV 1.
[609] Ό.π.

- Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας[610] καθιερώθηκε με το άρθρο 144 της Συνθήκης της Νίκαιας[611] ενώ περιλαμβάνεται και στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Σύμφωνα με το άρθρο 160 της ΣΛΕΕ, η εν λόγω επιτροπή συστάθηκε *«για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και με την Επιτροπή για την κοινωνική προστασία.»* Η επιτροπή έχει ως έργο *«να παρακολουθεί την κοινωνική κατάσταση και την εξέλιξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στα κράτη-μέλη και στην Ένωση, να διευκολύνει τις ανταλλαγές πληροφοριών, εμπειριών και δοκιμασμένων πρακτικών μεταξύ των κρατών-μελών και με την Επιτροπή, με την επιφύλαξη του άρθρου 240 να καταρτίζει εκθέσεις, να διατυπώνει γνώμες ή να αναλαμβάνει άλλες δραστηριότητες στους τομείς της αρμοδιότητάς της, είτε κατόπιν αιτήσεως του Συμβουλίου ή της Επιτροπής είτε εξ ιδίας πρωτοβουλίας.»*

  Κάθε κράτος-μέλος, καθώς και η Επιτροπή, διορίζουν από δύο μέλη στην επιτροπή. Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας έχει εκλεγμένο πρόεδρο ενώ η γραμματειακή υποστήριξη ασκείται από τη γενική γραμματεία.[612]

- Η Μόνιμη Επιτροπή Επιχειρησιακής Συνεργασίας σε θέματα Εσωτερικής Ασφάλειας (COSI) συστάθηκε με το άρθρο 71 ΣΛΕΕ *«προκειμένου να διασφαλισθούν εντός της Ένωσης η προώθηση και η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας.»*[613] Ο συντονιστικός ρόλος της αφορά, μεταξύ άλλων, την αστυνομική και τελωνειακή συνεργασία, τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων και τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις σχετιζόμενες με την επιχειρησιακή συνεργασία στον τομέα της εσωτερικής ασφάλειας.[614] Η επιτροπή υποβάλλει τακτικά έκθεση των δραστηριοτήτων της στο Συμβούλιο, το οποίο στη συνέχεια ενημερώνει το ΕΚ και τα εθνικά κοινοβούλια.

  Η COSI έχει επίσης αρμοδιότητα να αξιολογεί τη γενική κατεύθυνση και την αποτελεσματικότητα της επιχειρησιακής συνεργασίας, με στόχο να εντοπίζει

[610] Social protection committee.
[611] Βλ. ΕΕ L 314, 13.10.2004, σελ. 8.
[612] ΕΕ L 314, 13.10.2004, σελ. 8.
[613] Άρθρο 71 ΣΛΕΕ.
[614] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της ΕΕ, Γενικό Πλαίσιο, *Επιπτώσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων: Περισσότερη συναπόφαση και νέες δομές εργασίας*, Νοέμβριος 2009.

πιθανές ελλείψεις και να εγκρίνει συστάσεις για την αντιμετώπισή τους.[615] Επιπλέον, έχει δικαίωμα να καλεί εκπροσώπους της Eurojust, της Ευρωπόλ, της FRONTEX και άλλων οργάνων στις συνεδριάσεις της και να βοηθάει, ώστε να εξασφαλιστεί η συνοχή δράσης των οργάνων αυτών.[616]

Η COSI έχει επίσης εντολή, παράλληλα με την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), να συνεπικουρεί το Συμβούλιο σύμφωνα με τη λεγόμενη «ρήτρα αλληλεγγύης».[617] Η «ρήτρα αλληλεγγύης» προβλέπει ότι η ΕΕ 'κινητοποιεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της', για να βοηθήσει οποιοδήποτε κράτος-μέλος δέχεται τρομοκρατική επίθεση ή έχει πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή.

Η COSI δεν συμμετέχει στο νομοπαρασκευαστικό έργο ούτε στη διεξαγωγή επιχειρήσεων. Όσον αφορά τις νομοθετικές πράξεις, η ΕΜΑ παραμένει η μόνη αρμόδια για τις νομοπαρασκευαστικές εργασίες. Τέλος, τα μέλη της COSI έχουν ως βάση τα υπουργεία των κρατών-μελών, από τα οποία και αποστέλλονται. [618]

- Η Επιτροπή Απασχόλησης ιδρύθηκε ως συνέχεια του άρθρου 130 της Συνθήκης του Άμστερνταμ ύστερα από απόφαση του Συμβουλίου τον Ιανουάριο του 2000.[619] Το άρθρο 150 της ΣΛΕΕ αναφέρει ότι η επιτροπή συστάθηκε *«για την προώθηση του συντονισμού των πολιτικών των κρατών-μελών για την απασχόληση και την αγορά εργασίας.»* Τα καθήκοντα της επιτροπής είναι τα εξής: πρώτον *«η παρακολούθηση της κατάστασης της απασχόλησης και των πολιτικών για την απασχόληση στα κράτη-μέλη και στην Ένωση,»*[620] και δεύτερον *«η διατύπωση γνωμών προς το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, κατόπιν σχετικής αιτήσεώς τους ή εξ*

[615] Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν Τύπου, 2998η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Βρυξέλλες 25 και 26 Φεβρουαρίου 2010, σελ. 8.
[616] Ό.π.
[617] Άρθρο 222 ΣΛΕΕ.
[618] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της ΕΕ, Γενικό Πλαίσιο, *Επιπτώσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων: Περισσότερη συναπόφαση και νέες δομές εργασίας*, ό.π.
[619] ΕΕ L 29, 4.2.2000, σελ. 21.
[620] Άρθρο 150 ΣΛΕΕ.

*ιδίας πρωτοβουλίας, και η συμβολή στην προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου που αναφέρονται στο άρθρο 148.»*[621]

Η Επιτροπή και κάθε κράτος-μέλος διορίζουν από δύο μέλη στην Επιτροπή Απασχόλησης. Ο Πρόεδρος της εν λόγω επιτροπής εκλέγεται μεταξύ των μελών που ορίζονται από τα κράτη-μέλη για μη ανανεώσιμη θητεία δύο ετών.

- Η Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων συστάθηκε με απόφαση του Συμβουλίου στις 22 Μαΐου 2000[622] για την ενίσχυση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και ειδικότερα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Καθήκον της επιτροπής είναι να διαβιβάζει πληροφορίες, να διατυπώνει συστάσεις και να παρέχει συμβουλές σχετικά με την πολιτική διαχείριση κρίσεων προς τη μεταβατική επιτροπή πολιτικής και ασφάλειας και τα άλλα ενδεδειγμένα όργανα του Συμβουλίου σύμφωνα με τις οικείες αρμοδιότητες.[623] Αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών, ενώ στην επιτροπή αυτή προεδρεύει η Ύπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

- Η Επιτροπή Ασφάλειας συγκροτήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου στις 19 Μαρτίου 2001,[624] η οποία τροποποιήθηκε στις 27 Μαΐου 2011.[625] Η επιτροπή έχει ως σκοπό να εξετάζει, να αξιολογεί κάθε θέμα ασφαλείας, εντός του πεδίου εφαρμογής της εν λόγω απόφασης, και να υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο.

  Η Επιτροπή Ασφαλείας αποτελείται από αντιπροσώπους των Εθνικών Αρχών Ασφαλείας (ΕΑΑ) των κρατών-μελών και στις συνεδριάσεις της συμμετέχει αντιπρόσωπος της Επιτροπής, καθώς και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, ενώ προεδρεύει ο Γενικός Γραμματέας ή αντιπρόσωπός του. Συνέρχεται

[621] Άρθρο 150 ΣΛΕΕ.
[622] ΕΕ L 127, 22.5.2000, σελ. 1.
[623] Άρθρο 2, Απόφαση 2000/354/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2000, ΕΕ L 127, σελ. 1.
[624] Απόφαση 2001/264/ΕΚ του Συμβουλίου της 19ης Μαρτίου 2001.
[625] Απόφαση 2011/292/ΕΕ του Συμβουλίου, της 27ης Μαΐου 2011, ΕΕ L 141, 27.5.2011, σελ. 17.

δε σύμφωνα με τις οδηγίες του Συμβουλίου ή κατόπιν αιτήματος του Γενικού Γραμματέα ή μιας ΕΑΑ.[626]

- Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας ιδρύθηκε με το άρθρο 25 της Συνθήκη του Μάαστριχ. Είχε αρχικά προσωρινό χαρακτήρα, αλλά, απέκτησε μόνιμη μορφή μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000. Αποτελείται από τους πολιτικούς διευθυντές των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών-μελών.

  Σύμφωνα με το άρθρο 38 της ΣΕΕ η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας «*παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στους τομείς που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και συμβάλλει στον καθορισμό των πολιτικών διατυπώνοντας γνώμες απευθυνόμενες στο Συμβούλιο, είτε μετά από αίτηση του Συμβουλίου ή του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας είτε με δική της πρωτοβουλία.*»[627] Επίσης, η ΕΠΑ *«εποπτεύει την εφαρμογή των συμπεφωνημένων πολιτικών, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ύπατου εκπροσώπου»,* ενώ παράλληλα *«ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ύπατου εκπροσώπου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων του άρθρου 43.»*[628]

  Τέλος, το Συμβούλιο έχει το δικαίωμα, για τους σκοπούς των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων και για τη διάρκειά τους, όπως προσδιορίζονται από το Συμβούλιο, να εξουσιοδοτεί την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας να λαμβάνει τις προσήκουσες αποφάσεις που αφορούν τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση της επιχείρησης.[629]

  Στην επιτροπή αυτή προεδρεύει η Ύπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

[626] ΕΕ L 141, 27.5.2011, σελ. 17.
[627] Άρθρο 38 ΣΕΕ.
[628] Άρθρο 38 ΣΕΕ.
[629] Άρθρο 38 ΣΕΕ.

- Η Στρατιωτική Επιτροπή (EUMC) συστάθηκε με απόφαση του Συμβουλίου της 22ης Ιανουαρίου 2001.[630] Η επιτροπή ιδρύθηκε για την ενίσχυση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και ειδικότερα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Αποτελείται από αρχηγούς τους ΓΕΕΘΑ (Α/ΓΕΕΘΑ) που εκπροσωπούνται από τους στρατιωτικούς εκπροσώπους τους.[631] Η επιτροπή συνέρχεται σε επίπεδο Α/ΓΕΕΘΑ, όπως και όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο.

  Η Στρατιωτική Επιτροπή παρέχει στρατιωτικές συμβουλές και υποβάλλει συστάσεις στην Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) για όλα τα στρατιωτικά ζητήματα εντός της Ε.Ε. Επιπλέον, δίνει στρατιωτικές κατευθύνσεις στο στρατιωτικό επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕπ).[632]

  Η επιτροπή αποτελεί ένα μέρος συζητήσεων για στρατιωτικές διαβουλεύσεις και συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε. στον τομέα της πρόληψης συγκρούσεων και διαχείρισης κρίσεων. Οι συστάσεις της προς την ΕΠΑ γίνονται είτε κατόπιν αιτήσεως της ΕΠΑ είτε και με δική της πρωτοβουλία.

  Ο ρόλος της επιτροπής είναι σημαντικός στην περίπτωση διαχείρισης κρίσεων. Τα μέλη της επιτροπής, κατάλληλα καταρτισμένα και έχοντας εξαιρετική εμπειρία, αξιολογούν τις στρατηγικές στρατιωτικές εναλλακτικές λύσεις[633] και τις διαβιβάζουν στην ΕΠΑ μαζί με τις εκτιμήσεις και τις στρατιωτικές συμβουλές τους. Το Συμβούλιο επιλέγει τη λύση που αυτό κρίνει ότι είναι η καλύτερη και με βάση αυτή η Στρατιωτική Επιτροπή εγκρίνει μια αρχική οδηγία σχεδιασμού από το διοικητή των επιχειρήσεων. Επιπλέον, σύμφωνα με την αξιολόγηση από το στρατιωτικό επιτελείο, παρέχει συμβουλές και συστάσεις στην ΕΠΑ, πρώτον, σχετικά με την αρχική ιδέα ενεργείας των επιχειρήσεων (CONOPS) που έχει αναπτυχθεί από το διοικητή των επιχειρήσεων, και δεύτερον, σχετικά με το σχέδιο επιχειρήσεων (OPLAN) που έχει εκπονήσει ο διοικητής των επιχειρήσεων. Τέλος,

[630] Απόφαση 2001/79/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 2001, ΕΕ L 27, 30.1.2001, σελ. 4.
[631] MILREPs
[632] ΕΕ L 27, 30.1.2001, σελ. 4.
[633] Στρατηγικές στρατιωτικές λύσεις τις οποίες έχει υποβάλει ο γενικός διευθυντής του στρατιωτικού επιτελείου (DGEUMS).

δίνει συμβουλές στην ΕΠΑ για τις διάφορες δυνατότητες τερματισμού μιας επιχείρησης.[634]

Κατά τη διάρκεια μιας επιχείρησης η επιτροπή επιβλέπει την ομαλή εκτέλεση των στρατιωτικών επιχειρήσεων που διενεργούνται υπό την ευθύνη του διοικητή των επιχειρήσεων.

Ο Πρόεδρος της επιτροπής αυτής εκλέγεται, για τρία χρόνια, και είναι αξιωματικός τεσσάρων αστέρων, συνήθως πρώην αρχηγός του ΓΕΕΘΑ ενός κράτους-μέλους της Ε.Ε.

Τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί η τάση σύστασης ad hoc επιτροπών απαρτιζόμενων από ανώτερους εθνικούς υπαλλήλους, οι οποίες ονομάζονται συχνά «Ομάδες Υψηλού Επιπέδου», με σκοπό την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και πολιτικών σε νέους και ευαίσθητους τομείς. Οι *ad hoc* ομάδες παύουν να υφίστανται, μόλις εκπληρωθεί η εντολή τους, στην οποία και πρέπει να αναφέρεται ρητά αυτός ο κανόνας ή η εντολή τους να έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια.[635]

Οι *ομάδες εργασίας του Συμβουλίου* συμμετέχουν στις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συμβουλίου.[636] Τα καθήκοντά τους είναι πιο συγκεκριμένα από αυτά των περισσότερων επιτροπών, υπό την έννοια ότι είναι υπεύθυνες για την λεπτομερή ανάλυση επίσημα υποβληθεισών νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής.[637] Ένα μέλος των ομάδων εργασίας περιγράφει τα καθήκοντά τους αναφέροντας ότι *«στις ομάδες εργασίας εμείς χειριζόμαστε μόνο τα τεχνικά ζητήματα. Όταν υπάρχουν θέματα πιο σημαντικά τα χειρίζεται η ΕΜΑ.»*[638] Ενώ υπάλληλος της Γραμματείας του Συμβουλίου συμπληρώνει ότι *«οι ομάδες*

[634] ΕΕ L 27, 30.1.2001, σελ. 4.
[635] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2011), *Κατάλογος προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου*, ό.π., σελ. 2.
[636] Ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου, ο οποίος υιοθετήθηκε το 1958, προέβλεπε ότι η ΕΜΑ «*μπορεί να δημιουργήσει ομάδες εργασίας και να τις εκπαιδεύσει να φέρουν εις πέρας προπαρασκευαστικές εργασίες…*». Οι ομάδες εργασίας δημιουργούνται από την ΕΜΑ και σε αυτήν λογοδοτούν. Στο Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), *The Council of Ministers*, ό.π., σελ. 96.
[637] Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, ό.π., σελ. 232.
[638] Συνέντευξη, Δεκέμβριος 2000 στο Fouilleux E. and De Maillard J. and Smith A. (2005), 'Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers', *Journal of European Public Policy*, vol. 12(4), σελ. 612.

*εργασίας αποτελούν μια καλή αρένα, για να προετοιμαστεί η επιχειρηματολογία, η οποία όμως θα διεξαχθεί είτε σε επίπεδο ΕΜΑ είτε σε επίπεδο Υπουργών.»*[639]

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να συμπληρώσουμε ότι αν εξετάσουμε καλύτερα το πώς λειτουργεί το Συμβούλιο, θα ανακαλύψουμε ότι η διάκριση μεταξύ πολιτικών και τεχνικών ζητημάτων είναι σπάνια σαφής. Όπως θα δούμε και παρακάτω, αυτό που συνήθως συμβαίνει είναι ότι, εάν μια συμφωνία δεν τελεσφορήσει σε επίπεδο ομάδων εργασίας, τότε μόνο παραπέμπεται στην ΕΜΑ. Έτσι θα μπορούσαμε να πούμε ότι και οι ομάδες εργασίας ασχολούνται με πολιτικά ζητήματα. Ένα παράδειγμα αυτού αποτελούν οι διαπραγματεύσεις γύρω από την οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου[640] για τις φυλετικές διακρίσεις. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο υπήρχε μια έντονη αντιπαράθεση ανάμεσα στη Μεγάλη Βρετανία και την Ολλανδία από τη μία μεριά και τη Γαλλία, την Ισπανία και τη Σουηδία από την άλλη για το πώς θα μπορούσε να προσδιοριστεί μια υπόθεση 'διακρίσεων'.[641] Ενώ οι αντιπρόσωποι της Μεγάλης Βρετανίας και της Ολλανδίας θεωρούσαν ότι η 'διάκριση' θα μπορούσε να αποδειχθεί με στατιστικές, οι αντιπρόσωποι της Γαλλίας, Ισπανίας και Σουηδίας θεωρούσαν ότι οι στατιστικές δεν αποτελούν έναν ασφαλή τρόπο απόδειξης φυλετικών διακρίσεων. Αν και το ζήτημα ήταν πολιτικό, η λύση τελικά δόθηκε από τις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου.[642]

Ο αριθμός των ομάδων εργασίας εξαρτάται από τη συνολική φύση του φόρτου εργασίας της ΕΕ και από τις προτιμήσεις της χώρας που ασκεί την Προεδρία. Τα τελευταία χρόνια ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει συνήθως τις 200.[643] Τα μέλη των ομάδων εργασίας, συνήθως δύο ή τρία ανά κράτος-μέλος, είναι σχεδόν πάντα υπάλληλοι και εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών με έδρα είτε τις Μόνιμες Αντιπροσωπίες είτε τα αρμόδια εθνικά Υπουργεία. Μερικές φορές οι κυβερνήσεις διορίζουν στην αντιπροσωπεία μιας ομάδας εργασίας μη δημοσίους υπαλλήλους, όταν εξετάζονται εξαιρετικά τεχνικά ή πολύπλοκα ζητήματα.[644]

---

[639] Ό.π., σελ. 612.
[640] Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, EL L 180/22, διαθέσιμο και στο:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:el:PDF
[641] Geddes A. and Guiraudon V. (2004), 'Britain, France and EU anti-discrimination policy: the emergence of an EU policy paradigm', *West European Politics*, vol. 27(2), σελ. 345-6.
[642] Fouilleux E. and De Maillard J. and Smith A., ό.π., σελ. 613.
[643] Ο αριθμός των ομάδων εργασίας έχει αρχίσει να μειώνεται τα τελευταία χρόνια. Το 2000 ήταν 298, ενώ το 2005 μειώθηκαν στις 254 και σήμερα έχουν μειωθεί ακόμα περισσότερο. Η μείωση αυτή στον αριθμό των ομάδων εργασίας γίνεται στα πλαίσια της προσπάθειας για ορθολογική οργάνωση του Συμβουλίου.
[644] Nugent N., ό.π., σελ. 276.

Οι ομάδες εργασίας συνεδριάζουν, όποτε κρίνεται αναγκαίο, συνήθως με διαλείμματα διάρκειας τουλάχιστον τριών εβδομάδων μεταξύ των συναντήσεων. Αυτό γίνεται, για να έχει το χρόνο η Γραμματεία του Συμβουλίου να διανείμει τα πρακτικά και την ημερήσια διάταξη σε όλες τις γλώσσες των κρατών-μελών.[645] Το πόσο συχνές είναι οι συναντήσεις των μονίμων ομάδων εργασίας κρίνεται από το φόρτο εργασίας που έχουν. Οι συναντήσεις των μονίμων ομάδων εργασίας με μεγάλο φόρτο εργασίας μπορεί να είναι τακτικές, ενώ των άλλων ομάδων εργασίας μπορεί να είναι και σπάνιες, όταν δεν προκύπτουν θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους.[646] Στις Βρυξέλλες υπάρχουν ημέρες κατά τις οποίες ενδέχεται να συνεδριάζουν παράλληλα μέχρι και 15 ομάδες εργασίας. Όταν τελειώσουν την ανάλυση των προτάσεων της Επιτροπής, οι ομάδες εργασίας καταθέτουν τις εκθέσεις τους στην ΕΜΑ ή σε κάποια από τις ανώτερες επιτροπές του Συμβουλίου.

Παρά την ισχυρή τους θέληση για την εξεύρεση μιας συμβιβαστικής λύσης, οι ομάδες δεν καταλήγουν πάντα σε ένα συμπέρασμα. Τα διάφορα ζητήματα τότε προωθούνται στην ΕΜΑ ή στο Συμβούλιο Υπουργών για περαιτέρω συζήτηση.

Ο βαθμός εξάρτησης των ομάδων εργασίας από το κράτος τους ποικίλλει αρκετά. Μερικές είναι ‘σφιχτά δεμένες’ με τους Υπουργούς τους. Σε πιεστικές καταστάσεις, όπου αποφασίζονται σημαντικά θέματα, αυτοί μπορεί και να αφήσουν την αίθουσα συνεδριάσεων, για να τηλεφωνήσουν στους ανωτέρους τους. Άλλοι πάλι έχουν περισσότερη ανεξαρτησία. Αυτό μπορεί να συμβαίνει, είτε επειδή ο απεσταλμένος στην ομάδα εργασίας καταλαμβάνει μια ανώτερη θέση στο ανάλογο Υπουργείο, είτε επειδή απλά ένα κράτος-μέλος είναι σχετικά ουδέτερο, ανεξάρτητα με το αποτέλεσμα της συγκεκριμένης νομοθεσίας.[647]

## 4.4. Ο ρόλος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου στο νομοθετικό του έργο βάσει βιβλιογραφικής ανασκόπησης.

Όπως είδαμε και παραπάνω, πολλές νομοθετικές αποφάσεις που λαμβάνονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν συζητιούνται από το Συμβούλιο σε υπουργικό επίπεδο. Αν και οι ακριβείς εκτιμήσεις ποικίλλουν, είναι ξεκάθαρο ότι η πλειοψηφία των νομοθετικών

[645] Ό.π., σελ. 232.
[646] Ό.π.
[647] Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 221.

πράξεων λαμβάνεται ουσιαστικά από τις διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας του Συμβουλίου χωρίς την άμεση εμπλοκή του Συμβουλίου.[648]

Παρά το γεγονός ότι η έρευνα γύρω από την εσωτερική διαδικασία λήψης των αποφάσεων του Συμβουλίου είναι ένα εξαιρετικά δύσκολο έργο, αν αναλογιστεί κανείς ότι οι συνεδριάσεις της ΕΜΑ, των διαφόρων επιτροπών και των ομάδων εργασίας δεν είναι δημόσιες, η βιβλιογραφία έχει να μας επιδείξει ορισμένες έρευνες που έχουν γίνει σχετικά. Οι Hayes-Renshaw και Wallace H. σε μια εκτίμησή τους το 1995 ανέφεραν ότι περίπου το 70% των θεμάτων του Συμβουλίου συμφωνείται σε επίπεδο ομάδων εργασίας και περίπου το 15-20% σε επίπεδο ΕΜΑ.[649] Ο Kuasmanen, υπάλληλος της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, αναφέρει παρόμοια αριθμητικά στοιχεία εκτιμώντας ότι το 75-85% των θεμάτων επιλύεται σε επίπεδο επιτροπών και ομάδων εργασίας και τα περισσότερα από τα υπόλοιπα θέματα σε επίπεδο ΕΜΑ.[650] Ο Kuasmanen αναφέρει ότι μόνο το 5% περίπου των θεμάτων απαιτεί ουσιαστική συζήτηση και λήψη αποφάσεων σε επίπεδο Υπουργών.[651] Ο van Schendelen σύμφωνα με έρευνα που διεξήγαγε στις υπουργικές ατζέντες αναφέρει ότι το 65% των αποφάσεων λαμβάνεται από τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου και μόλις το 35% λαμβάνεται από τους Υπουργούς.[652]

Ο πίνακας 4.1 που βρίσκεται παρακάτω παρουσιάζει τις έρευνες διάφορων συγγραφέων που έχουν γίνει σχετικά με ζήτημα λήψης αποφάσεων από τα προπαρακευαστικά όργανα του Συμβουλίου. Οι έρευνες αυτές, όπως παρατηρούμε στον πίνακα, διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τον τρόπο έρευνας, τη χρονολογία αλλά και τη σύνθεση του Συμβουλίου στην οποία διεξήχθη η έρευνα. Επίσης, ποικίλλουν και τα αποτελέσματα. Η αξιοπιστία όμως μερικών ποσοστών αμφισβητείται, καθώς οι συνεντεύξεις και υπολογισμοί ειδικών μπορούν να βασίζονται σε επιλεκτικά γεγονότα. Μία περισσότερο εμπεριστατωμένη έρευνα είναι αυτή του Häge,[653] την οποία δημοσίευσε το 2008, σύμφωνα με την οποία το

[648] Häge F. M. (2006), 'Who Decides in the Council of the European Union?', Mimeo, Leiden University. Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), ό.π., σελ. 53. Van Schendelen M.P.M.C. (1996), ό.π.
[649] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1995), 'Executive Power in the European Union: The Functions and Limitis of the Council of Ministers', *Journal of European Public Policy*, vol. 2(4):559-82.
[650] Kuasmanen A. (1998), "Decision-Making in the Council of the European Union" στο Goetschel L. '*Small States Inside and Outside the European Union*', London, Kluwer, σελ. 65-78.
[651] Ό.π.
[652] van Schendelen M. P. M. C. (1996), ό.π., σελ. 538.
[653] Έρευνα που βασίζεται στις αποφάσεις των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου.

35% των αποφάσεων λαμβάνεται σε επίπεδο Υπουργών, περίπου 22,2% από τις διάφορες επιτροπές του Συμβουλίου, ενώ σχεδόν το 42,8% λαμβάνεται από τις ομάδες εργασίας.[654]

Πίνακας 4.1.

Επιτροπές και ομάδες εργασίας στο ρόλο του νομοθέτη σύμφωνα με βιβλιογραφική ανασκόπηση

| Συγγραφέας/ Έτος | Πηγή Στοιχείων | Σύνθεση του Συμβουλίου/ Περίοδος | Ποσοστά αποφάσεων από την ΕΜΑ-Επιτροπές-Ομάδες Εργασίας | Ποσοστά αποφάσεων σε υπουργικό επίπεδο |
|---|---|---|---|---|
| van den Bos[655] (1991) | Συνεντεύξεις ειδικών | Γενικά<br>1987 | 53% | 47% |
| van Schendelen (1996) | Υπουργικές ατζέντες | Συμβούλιο Γεωργίας<br>1992-1993 | 65% | 35% |
| Hayes-Renshaw and Wallace (1997) | Εκτιμήσεις ειδικών | Γενικά – Ακαθόριστη περίοδος | 85-90% | 10-15% |
| Andersen and Rasmussen (1998) | Έγγραφα του Συμβουλίου | Περιβάλλον /<br>1993-1994 | 26% | 74% |
| Gomez and Peterson (2001) | Υπουργικές ατζέντες | Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων<br>1995-2000 | 48% | 52% |
| Hayes-Renshaw and Wallace (2006) | Υπουργικές ατζέντες | Γενικά / 2004 | 66% | 34% |

Πηγές: Andersen M. S. and Rasmussen L. N. (1998), 'The making of environmental policy in the European Council', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(4), σελ. 589, Gomez R. and Peterson J. (2001), 'The EU's impossibly busy foreign ministers: "No one is in control"', *European Foreign Affairs Review*, vol. 6(1), σελ. 540, Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1997), ό.π., σελ. 40, 78, Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), *The Council of Ministers*, ό.π., σελ. 53, van den Bos J. M. M. (1991), *Dutch EC policy making. A model-guided approach to coordination and negotiation*, Amsterdam, Thesis Publishers, σελ. 232. van Schendelen M. P. M. C. (1996), ό.π., σελ. 538.

[654] Häge F. M. (2008), 'Who Decides in the Council of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 46(3), σελ. 553.
[655] Η έρευνά του εστιάζεται μόνο σε αποφάσεις που έχουν σημαντικές επιπτώσεις για την Ολλανδία.

Γενικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα ποσοστά αυτά διαφοροποιούνται από τον ένα σχηματισμό του Συμβουλίου στον άλλο. Όσο λιγότερες αποφάσεις καλείται να λάβει ένα Συμβούλιο, τόσο μεγαλύτερα είναι τα ποσοστά των αποφάσεων που λαμβάνονται απευθείας από το ίδιο. Για παράδειγμα, τρεις στις τέσσερις αποφάσεις στο Συμβούλιο Παιδείας, Νεολαίας και Πολιτισμού λαμβάνονται σε επίπεδο Υπουργών και πέντε στις έξι αποφάσεις του Συμβουλίου Απασχόλησης.[656] Αξιοσημείωτες εξαιρέσεις σε αυτό το πρότυπο αποτελούν το Υπουργείο Μεταφορών, όπου σε σύνολο 21 αποφάσεων οι 14, δηλαδή το 67%, πάρθηκαν σε επίπεδο Υπουργών, και το Υπουργείο Εξωτερικών Σχέσεων στο οποίο μόλις 1 στις 7 αποφάσεις, δηλαδή περίπου το 6%, λαμβάνονταν σε επίπεδο Υπουργών.[657]

Το κατά πόσο θα χρησιμοποιηθεί η ΕΜΑ ή οι ομάδες εργασίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη χώρα η οποία έχει την Προεδρία στο Συμβούλιο. Μερικές προεδρίες χρησιμοποιούν συστηματικά την ΕΜΑ έτσι ώστε να μπορέσουν να επιταχύνουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της Γαλλικής Προεδρίας, Ιούλιος-Δεκέμβριος 2000, ένα μεγάλο ποσοστό της νομοθεσίας διεκπεραιωνόταν από την ΕΜΑ.[658]

Επιπλέον, η ΕΜΑ και οι ομάδες εργασίας είναι καλύτερα καταρτισμένες για να λάβουν αποφάσεις για θέματα τα οποία είναι νομικά περίπλοκα. Ένας λοιπόν πολύ σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο είναι και η νομική πολυπλοκότητα των διατάξεων της απόφασης που πρέπει να εξετασθεί. Κατά ένα μεγάλο μέρος θέματα νομικά περίπλοκα συζητιόνται κυρίως από τις ομάδες εργασίες πρώτα ή την ΕΜΑ.[659]

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι οι επιτροπές[660] και οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου παίζουν ένα πολύ σημαντικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι Υπουργοί, έχοντας περιορισμένο χρόνο, δεν μπορούν να ασχολούνται με κάθε πρόταση προσωπικά. Παρόλα αυτά, για να ψηφιστεί τελικά μια πρόταση, θα πρέπει αυτοί να δώσουν την τελική έγκριση.

---

[656] Häge F. M. (2008), 'Who Decides in the Council of the European Union', ό.π., σελ. 547.
[657] Ό.π.
[658] Fouilleux E., Maillard D. J. and Smith A., ό.π., σελ. 613.
[659] Βλ. Οδηγία 90/434/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1990 σχετικά με το κοινό φορολογικό καθεστώς για τις συγχωνεύσεις, διασπάσεις, εισφορές ενεργετικού και ανταλλαγές μετοχών που αφορούν εταιρείες διαφορετικών κρατών-μελών. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 225 της 20/08/1990 σελ. 1-5. Αν και η εν λόγω Οδηγία είναι σημαντική το μεγαλύτερο μέρος της συζητήθηκε από τις ομάδες εργασίες λόγω της νομικής περιπλοκότητας των διατάξεών της.
[660] Μέσα στις επιτροπές εννοούμε και την ΕΜΑ.

## 4.5. Περιγραφή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο και ο ρόλος της ΕΜΑ, των επιτροπών και των ομάδων εργασίας σε αυτήν

Αν και έχουμε αναφερθεί στο ρόλο που έχουν η ΕΜΑ, καθώς και οι διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας του Συμβουλίου στη διαδικασία λήψης, για να κατανοήσουμε καλύτερα το σύστημα λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου και να δούμε πόσο σημαντικό ρόλο παίζουν πράγματι σε αυτό οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας του, θα περιγράψουμε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο εσωτερικό του Συμβουλίου. Η νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκινάει επίσημα, όταν η Επιτροπή καταθέτει τις προτάσεις της στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.[661] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έχοντας ως βάση την πρόταση της Επιτροπής, καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και τη διαβιβάζει στο Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται είτε να συμφωνεί πλήρως με το κείμενο της Επιτροπής είτε να προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις.

Ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προετοιμάζει τις θέσεις του, το Συμβούλιο αρχίζει τις διαπραγματεύσεις πάνω στο εν λόγω θέμα. Το Συμβούλιο μπορεί να λάβει μια επίσημη απόφαση, μόνο αφού το Κοινοβούλιο του διαβιβάσει τις θέσεις του. Στην πραγματικότητα όμως οι αποφάσεις του Συμβουλίου λαμβάνονται πριν από τις τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου, απλά με τον περιορισμό ότι *«υπόκεινται στην έγκριση του Κοινοβουλίου»*. Πριν οι υπουργοί συζητήσουν μια πρόταση, αυτή συζητιέται πρώτα από τις ομάδες εργασίας. Η προεδρία λοιπόν, συνεπικουρούμενη από τη Γραμματεία, προσδιορίζει και συγκαλεί την κατάλληλη ομάδα εργασίας. Στις ομάδες εργασίας αντιπροσωπεύεται φυσικά και η Επιτροπή. Ένας αντιπρόσωπος του κράτους-μέλους που ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου προεδρεύει των συναντήσεων. Ακόμα, τα μέλη των ομάδων εργασίας μπορούν να έχουν τη βοήθεια της Γραμματείας αλλά και της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου. Στόχος των ομάδων εργασίας είναι να συμφωνήσουν σε όσα περισσότερα θέματα είναι δυνατό, έτσι ώστε να ανακουφίσουν τα ιεραρχικά ανώτερα κλιμάκια από το φόρτο εργασίας. Οι ομάδες εργασίας συχνά χρειάζεται να συναντηθούν αρκετές φορές, για να συμφωνήσουν. Δεν υπόκεινται σε χρονικό περιορισμό για την ολοκλήρωση των εργασιών τους. Ο χρόνος τους ποικίλλει από τη μία πρόταση στην άλλη. Η κάθε ομάδα εργασίας ασχολείται με ένα θέμα. Η ομάδας εργασίας, μετά το τέλος των συναντήσεών της,

[661] Η συνήθης νομοθετική διαδικασία αναλύεται στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ. Επιπλέον βλ. Κανελλόπουλος Π. Ι. (2010), ό.π., σελ. 300-303, και Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2010), *Οδηγός της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο.

συντάσσει ένα έγγραφο το οποίο αναφέρει τα σημεία συμφωνίας και διαφωνίας που υπήρξαν και φυσικά εάν κατέληξαν ή όχι σε κάποια συμφωνία.

Κατόπιν, το έγγραφο αυτό παραπέμπεται από την Προεδρία του Συμβουλίου στην ΕΜΑ Ι ή ΕΜΑ ΙΙ,[662] ή ακόμα στην Ειδική Επιτροπή Γεωργίας[663] για τα γεωργικά ζητήματα, και εγγράφεται στο τμήμα Ι της ημερήσιας διάταξης, αν η ομάδα εργασίας έχει καταλήξει σε μια συμφωνία, ή στο τμήμα ΙΙ της ημερήσιας διάταξης, αν η ομάδα εργασίας δεν έχει καταλήξει σε συμφωνία. Τα θέματα που παραπέμπονται στις ανώτερες επιτροπές στο τμήμα Ι της ημερήσιας διάταξης εγκρίνονται χωρίς περαιτέρω συζητήσεις και στέλνονται στο Συμβούλιο για την επίσημη έγκριση. Αν η ομάδα εργασίας όμως δεν μπόρεσε να συμφωνήσει, το θέμα συζητιέται από την ΕΜΑ, στην οποία παραπέμπεται στο τμήμα ΙΙ της ημερήσιας της διάταξης. Σε αυτή την περίπτωση η ΕΜΑ μπορεί είτε να προσπαθήσει να διαπραγματευτεί η ίδια μια συμφωνία, είτε να επιστρέψει την πρόταση στην ομάδα εργασίας πιθανώς με προτάσεις συμβιβαστικής λύσης, είτε τέλος, να υποβάλει το θέμα στο Συμβούλιο. Οι περισσότερες όμως προτάσεις συζητιούνται και λύνονται τελικά στα πλαίσια ομάδων εργασίας ή επιτροπών.

Τέλος, η Προεδρία παραπέμπει μια πρόταση από την ΕΜΑ με τον ίδιο τρόπο στον ανάλογο σχηματισμό του Συμβουλίου, είτε ως «σημεία Α» είτε ως «σημεία Β». Οι προτάσεις που φτάνουν στο Συμβούλιο ως «σημεία Α» υιοθετούνται από αυτό στην αρχή της συνεδρίασής του, χωρίς να συζητηθούν καθόλου σε υπουργικό επίπεδο. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα οι Υπουργοί που υιοθετούν μια πρόταση χαρακτηριζόμενη ως «σημείο Α» δεν είναι καν υπεύθυνοι για την πολιτική περιοχή για την οποία γίνεται λόγος.[664] Συνήθως, τα 2/3 περίπου των σημείων μιας ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου εκδίδονται ως «σημεία Α».[665] Εάν ούτε οι ομάδες εργασίας αλλά ούτε και οι ανώτερες επιτροπές καταλήξουν σε πλήρη συμφωνία, η πρόταση χαρακτηρίζεται ως «σημείο Β» στην ατζέντα του Συμβουλίου και συζητιέται από τον ανάλογο σχηματισμό του Συμβουλίου.

Επίσημα, όπως είδαμε και παραπάνω, οι αποφάσεις στο Συμβούλιο λαμβάνονται σε υπουργικό επίπεδο. Αλλά, όπως γίνεται αντιληπτό από την περιγραφή της εσωτερικής

[662] Ανάλογα με το θέμα που είναι υπό συζήτηση. Βλ. σελ. 5-6.
[663] Nugent N., ό.π., σελ. 239.
[664] Gomez R. and Peterson J. (2001), "The EU's impossibly busy foreign ministers: 'No one is in control'", *European Foreign Affairs Review*, vol. 6(1), σελ. 62-63.
[665] Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 23.

διαδικασίας που ακολουθεί το Συμβούλιο για τη λήψη μιας απόφασης, πολλές αποφάσεις λαμβάνονται ουσιαστικά από τα κατώτερα επίπεδα της ιεραρχίας του Συμβουλίου. Μάλιστα, πολλές φορές, μπορεί μια πρόταση να σταλεί από τις ομάδες εργασίας ή τις επιτροπές στην ΕΜΑ ή από την ΕΜΑ σε υπουργικό επίπεδο, χωρίς να έχουν καταλήξει σε συμφωνία· να συζητηθεί από την ΕΜΑ ή από τους Υπουργούς, να γίνουν οι απαραίτητες παρατηρήσεις, να δοθούν περαιτέρω οδηγίες και να ξαναγυρίσει πίσω στις ομάδες εργασίας, τις επιτροπές ή στην ΕΜΑ για να επιτευχθεί η τελική συμφωνία.

Σύμφωνα με τη διαδικασία της συναπόφασης, η νομοθετική διαδικασία τελειώνει, η πρόταση δηλαδή εγκρίνεται, με την απόφαση του Συμβουλίου, αν το Κοινοβούλιο δεν έχει κάνει τροποποιήσεις ή αν το Συμβούλιο έχει δεχθεί όλες τις τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου. Διαφορετικά, εάν δηλαδή το Συμβούλιο δεν εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και διαβιβάζει το κείμενο με τις τροπολογίες του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τους λόγους που το οδήγησαν να καθορίσει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση. Η εσωτερική διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου μπορεί να επαναληφθεί από τη στιγμή που η θέση του Συμβουλίου χρειάζεται να επανεξετασθεί υπό το φως των καινούργιων τροποποιήσεων του Κοινοβουλίου κατά τη δεύτερη ανάγνωση της διαδικασίας της συναπόφασης.

Κατά τη δεύτερη ανάγνωση το Κοινοβούλιο έχει τρεις μήνες, από τη στιγμή που θα του διαβιβαστούν οι θέσεις του Συμβουλίου, είτε για να εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου και επομένως να εκδοθεί η απόφαση, είτε να απορρίψει με την πλειοψηφία του μελών του τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, πράγμα που σημαίνει ότι η πράξη δεν εκδίδεται, ή τρίτον, να προτείνει, με την πλειοψηφία των μελών του, τροπολογίες πάνω στη θέση που υιοθέτησε το Συμβούλιο κατά την πρώτη ανάγνωση. Το τροποποιημένο κείμενο διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, η οποία γνωμοδοτεί για τις εν λόγω τροπολογίες.

Το Συμβούλιο καλείται, σε ένα διάστημα τριών μηνών από την παραλαβή των τροπολογιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία είτε να εγκρίνει όλες τις τροπολογίες, και άρα να εκδοθεί η πράξη, είτε να μην εγκρίνει τις τροπολογίες και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να συγκαλέσουν την Επιτροπή Συνδιαλλαγής, μέσα σε έξι εβδομάδες, για να λύσει τις διαφορές. Το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να αποφασίσει ομόφωνα για τις

τροπολογίες για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη. Η Επιτροπή Συνδιαλλαγής, η οποία αποτελείται από ισάριθμους αντιπροσώπους του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, καλείται μέσα σε έξι βδομάδες να καταλήξει σε μια κοινή συμφωνία. Εάν μετά το πέρας των έξι βδομάδων η Επιτροπή Συνδιαλλαγής δεν εγκρίνει κοινό σχέδιο, τότε η πράξη δεν εγκρίνεται.

Εάν όμως, μέσα σε έξι εβδομάδες, η Επιτροπή Συνδιαλλαγής εγκρίνει κοινό σχέδιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαθέτουν το καθένα έξι βδομάδες από την έγκριση του σχεδίου, για να εκδώσουν την εν λόγω πράξη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με πλειοψηφία των ψηφισάντων, ενώ το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Διαφορετικά, θεωρείται ότι η προτεινόμενη πράξη δεν εκδόθηκε.

Για να κατανοήσουμε τη σημασία των επιτροπών και της ΕΜΑ καθόλη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, θα πρέπει να τονίσουμε ότι οι συμφωνίες επιτυγχάνονται κατά τη διάρκεια της δεύτερης ανάγνωσης λαμβάνονται σταθερά σε επίπεδο ΕΜΑ, επιτροπών ή ομάδων εργασίας.[666] Οι Υπουργοί μόνο επίσημα επιβεβαιώνουν αυτές τις συμφωνίες[667] μεταξύ των οργάνων της Ένωσης μέσω της διαδικασίας που ακολουθείται για τα θέματα που χαρακτηρίζονται ως «σημεία Α».[668] Επιπλέον, ακόμα και στην Επιτροπή Συνδιαλλαγής το Συμβούλιο αντιπροσωπεύουν, σχεδόν πάντα, μέλη της ΕΜΑ.[669] Μόνο ο επικεφαλής της αντιπροσωπείας του Συμβουλίου είναι συχνά Υπουργός ή Αναπληρωτής Υπουργός από τη χώρα η οποία ασκεί την Προεδρία στο Συμβούλιο.[670] Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι η ΕΜΑ, οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου παίζουν καθοριστικό ρόλο στην εξασφάλιση της λειτουργίας του Συμβουλίου και στην αποτελεσματικότητα ολόκληρης της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, έπαιζαν ήδη πολύ σημαντικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία, αλλά τώρα, που η διαδικασία της συναπόφασης αποτελεί τον κανόνα[671], η αναγκαιότητα

[666] Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, London, Cartermill, σελ. 113-114. Bostock D. (2002), ό.π., 219. Häge F. M. (2008), 'Decision-Making in the Council of the European Union: The Role of Committees', ό.π., σελ. 22.
[667] Χωρίς δηλαδή συζήτηση.
[668] Ό.π., σελ. 113-114. Bostock D., ό.π., σελ. 219. Häge F. M. (2008), 'Decision-Making in the Council of the European Union: The Role of Committees', ό.π., σελ. 22.
[669] Bostock D., ό.π., σελ. 219.
[670] Häge F. M. (2008), 'Decision-Making in the Council of the European Union: The Role of Committees', ό.π., σελ. 23.
[671] Άρθρο 294 ΣΛΕΕ.

και η χρησιμότητα της ΕΜΑ, των επιτροπών και των ομάδων εργασίας είναι ακόμα μεγαλύτερη.[672]

## 4.6. Σχέσεις ΕΜΑ και Ομάδων Εργασίας

Η σχέση ανάμεσα στις ομάδες εργασίας και στην ΕΜΑ είναι πολύπλοκη αλλά και ζωτική. Υπάρχει συχνά ένας αξιοσημείωτος ανταγωνισμός ανάμεσά τους.[673] Αυτός ο ανταγωνισμός ξεδιπλώνεται και στο προσχέδιο νομοθεσίας, όπου επανειλημμένα το θέμα περιστρέφεται γύρω από την ΕΜΑ και τις ομάδες εργασίας. Κατά τη διάρκεια των συναντήσεων της ΕΜΑ, οι πρεσβευτές και οι αντιπρόσωποί τους, έχουν ξεκάθαρα περισσότερη επίσημη εξουσία από τα κατώτερα μέλη της Μόνιμης Αντιπροσωπείας, τα οποία παρευρίσκονται στη συνάντηση μαζί τους και τα οποία πηγαίνουν στις συναντήσεις των ομάδων εργασίας με υπαλλήλους, οι οποίοι στέλνονται εκεί ειδικά για το σκοπό αυτό από τις εθνικές τους κυβερνήσεις.

Όμως, υπάρχει μεγάλη προθυμία μεταξύ των μελών των ομάδων εργασίας να μειώσουν τον αριθμό των θεμάτων για τα οποία αποφασίζει η ΕΜΑ.[674] Έχοντας περάσει συχνά βδομάδες, αν όχι και μήνες, εξετάζοντας τις πολυπλοκότητες ενός θέματος και τελικά καταλήγοντας σε ένα συμβιβασμό, ζούνε με το φόβο ότι οι πρεσβευτές στη ΕΜΑ, όντας ανεπαρκώς ενημερωμένοι, θα πάρουν βιαστικές αποφάσεις, οι οποίες θα χαραμίσουν όλη τη δουλειά που έχει γίνει πρωτύτερα από αυτούς.[675]

## 4.7. Δημοκρατική νομιμότητα και λήψη αποφάσεων από τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου

Ένα μεγάλο ποσοστό αποφάσεων λαμβάνεται από τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου. Γεγονός σημαντικό από το οποίο ανακύπτει ένα εξίσου σημαντικό ζήτημα. Αυτό της νομιμότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου. Υπάρχει πραγματικά ευθύνη των Υπουργών κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων;

---

[672] Ό.π., σελ. 23.
[673] Lewis J. (1998), 'Is the "hard-bargaining" image of the Council misleading? The COREPER and the local elections directive', ό.π.
[674] Fouilleux E., Maillard D. J. and Smith A., ό.π., σελ. 614.
[675] Ό.π.

Σίγουρα έχουν ληφθεί ορισμένα μέτρα έτσι ώστε να υπάρχει δημοκρατικός έλεγχος. Πρώτον, τα μέλη της ΕΜΑ, των επιτροπών και των ομάδων εργασίας δεν ενεργούν ανεξάρτητα. Διαπραγματεύονται με βάση ορισμένες οδηγίες που τους έχουν δοθεί από την κυβέρνηση της κάθε χώρας και ενεργούν ως εντολοδόχος των κυβερνήσεών τους. Ένα μέλος της ΕΜΑ αναφέρει χαρακτηριστικά:

*«Είμαστε αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων μας. Αν αποτύχουμε σ'αυτό το ρόλο μας, θα απολυθούμε».*[676] Και συνεχίζει λέγοντας ότι: *«Βρισκόμαστε πάντα σε μόνιμη επικοινωνία με τις κυβερνήσεις μας. Επίσημα με αναφορές, αλλά (ανεπίσημα) και στο τηλέφωνο. Διαθέτουμε ακόμα και εγκαταστάσεις τηλεδιάσκεψης με τις κυβερνήσεις μας*».[677]

Ο βαθμός στον οποίο η ΕΜΑ μπορεί να επηρεάσει ένα αποτέλεσμα ίσως ποικίλλει, σίγουρο είναι όμως ότι τα μέλη της ΕΜΑ δεν εγκρίνουν κάποιο μέτρο, αν δεν είναι βέβαια ότι αυτό θα υποστηριχτεί και από τις κυβερνήσεις τους.[678] Διαφορετικά θα χάσουν την αξιοπιστία τους τόσο στις Βρυξέλλες όσο και στις κυβερνήσεις τους, πράγμα που για να ένα μέλος της ΕΜΑ είναι ζοφερό, αφού η φήμη του κρίνεται από την ικανότητά του να ικανοποιήσει και να ευχαριστήσει και τις δύο πλευρές.[679]

Δεύτερο μέτρο το οποίο διασφαλίζει τη δημοκρατικότητα είναι το γεγονός ότι ένα μέτρο θεωρείται ότι υιοθετήθηκε, μόνο όταν περάσει από ψηφοφορία από το Συμβούλιο Υπουργών, έστω κι αν αυτό είναι τυπικό. Γιατί εκεί ο κάθε Υπουργός έχει το δικαίωμα να ζητήσει να εξετασθεί οποιοδήποτε θέμα, έστω κι αν αυτό ανήκει στα θέματα του «σημείου Α».[680] Μια τέτοια απαίτηση είναι βέβαια σπάνια, επειδή τα περισσότερα θέματα που ανήκουν στο «σημείο Α» είναι θέματα που δεν προκαλούν διενέξεις. Επομένως, η ΕΜΑ δεν είναι ένα αυτόνομο όργανο λήψης αποφάσεων και με αυτή την έννοια δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί και υποκατάστατο ή αναπληρωτής του Συμβουλίου Υπουργών. Θα μπορούσαμε ίσως να υποστηρίξουμε ότι ανήκει και στη δικαιοδοσία του κάθε κράτους-μέλους ή του κάθε Υπουργού για το πόσες πρωτοβουλίες θα παραχωρήσει στους δικούς του μόνιμους αντιπροσώπους.

[676] Συνέντευξη ενός μέλους της ΕΜΑ, Ιούνιος 2005, στο McKibben H. E. (2007), ό.π., σελ. 28.
[677] Ό.π., σελ. 29.
[678] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), *The Council of Ministers*, ό.π., σελ. 79.
[679] Ό.π.
[680] Ό.π., σελ. 80.

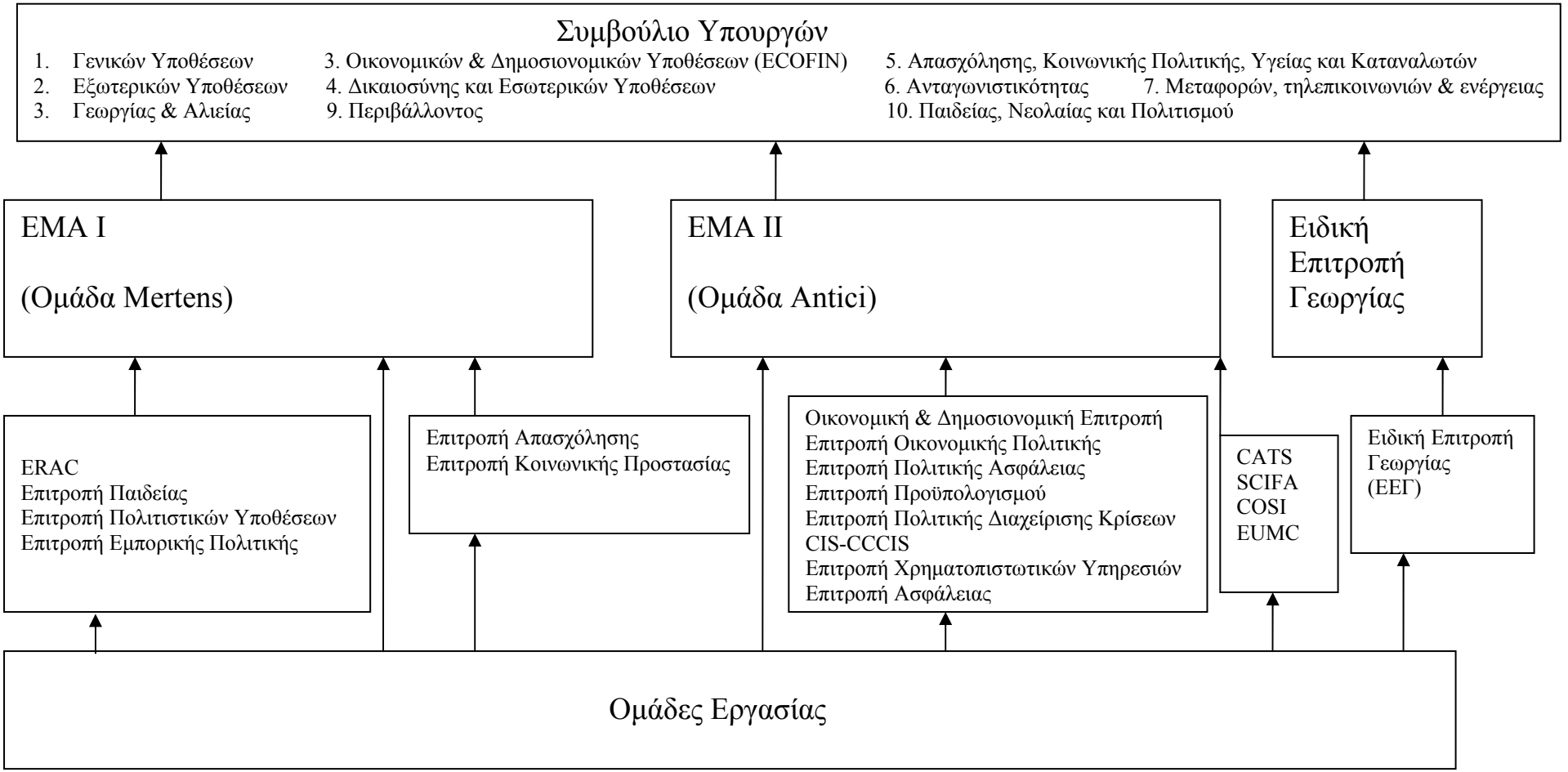
Το μόνο σίγουρο είναι ότι για να υπάρχει ευθύνη είναι απαραίτητο να υπάρχει και προσωπική συμμετοχή των Υπουργών. Εμπειρικές συγκρίσεις της σχέσης μεταξύ εθνικών κυβερνήσεων και διαπραγματευτών στις Βρυξέλλες μας αποδεικνύουν ότι η νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου ποικίλλει από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο ή ακόμα και στους διαφορετικούς πολιτικούς τομείς μέσα σε ένα κράτος-μέλος.[681]

## 4.8. Επίλογος

Η ΕΜΑ, οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου. Το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων που λαμβάνονται από το Συμβούλιο δεν συζητιέται ποτέ από τους Υπουργούς αλλά αποφασίζεται ουσιαστικά από τους υπαλλήλους στις ομάδες εργασίας, στις επιτροπές ή στην ΕΜΑ. Αν και είναι αναγνωρισμένη η σημασία που έχουν και ο ρόλος που παίζουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων,[682] η έρευνα που έχει γίνει γύρω από το θέμα είναι περιορισμένη.

Το γεγονός ότι οι Υπουργοί δεν διαθέτουν τον απαιτούμενο χρόνο, για να αντεπεξέλθουν τόσο στις υποχρεώσεις τους στο εσωτερικό της χώρας τους όσο και στις υποχρεώσεις τους στις Βρυξέλλες, είναι λογικό. Μήπως όμως θα ήταν λογικό και το όργανο που θα αποφασίζει για τα ευρωπαϊκά δρώμενα να ασχολείται μόνο με αυτό; Μήπως τελικά ήρθε η ώρα να παραδεχτούμε πως αντί οι αποφάσεις για το μέλλον μας να λαμβάνονται από διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας κεκλεισμένων των θυρών, θα ήταν προτιμότερο να λαμβάνονται από ένα όργανο που θα το ψηφίζουν οι πολίτες της Ευρώπης, ακριβώς για να λαμβάνει τις καλύτερες αποφάσεις για αυτούς; Ναι, υπάρχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Μήπως όμως θα έπρεπε να έχει περισσότερες εξουσίες; Ή μήπως να ήταν καλύτερα οργανωμένο;[683]

[681] Häge F. M. (2008), 'Who Decides in the Council of the European Union', ό.π., σελ. 556.
[682] Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 202.
[683] Το θέμα αυτό θα συζητηθεί περαιτέρω στο τελευταίο κεφάλαιο.


Συμβούλιο Υπουργών
1. Γενικών Υποθέσεων
2. Εξωτερικών Υποθέσεων
3. Γεωργίας & Αλιείας
3. Οικονομικών & Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN)
4. Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
9. Περιβάλλοντος
5. Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών
6. Ανταγωνιστικότητας
7. Μεταφορών, τηλεπικοινωνιών & ενέργειας
10. Παιδείας, Νεολαίας και Πολιτισμού
ΕΜΑ Ι
(Ομάδα Mertens)
ΕΜΑ ΙΙ
(Ομάδα Antici)
Ειδική Επιτροπή Γεωργίας
ERAC
Επιτροπή Παιδείας
Επιτροπή Πολιτιστικών Υποθέσεων
Επιτροπή Εμπορικής Πολιτικής
Επιτροπή Απασχόλησης
Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας
Οικονομική & Δημοσιονομική Επιτροπή
Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής
Επιτροπή Πολιτικής Ασφάλειας
Επιτροπή Προϋπολογισμού
Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων
CIS-CCCIS
Επιτροπή Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών
Επιτροπή Ασφάλειας
CATS
SCIFA
COSI
EUMC
Ειδική Επιτροπή Γεωργίας (ΕΕΓ)
Ομάδες Εργασίας

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

# Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου

## 5.1. Γέννηση και η Μετεξέλιξή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου

Η πρώτη Γραμματεία του Συμβουλίου Υπουργών δημιουργήθηκε το 1952 κατά την πρώτη σύνοδο του Συμβουλίου της ΕΚΑΧ,[684] για να παρέχει κύρια διοικητική υποστήριξη στο έργο του Συμβουλίου. Αρχικά η Γραμματεία είχε ως έδρα το Λουξεμβούργο. Με τη δημιουργία όμως της ΕΚΑΕ και της ΕΟΚ, ο τότε Γενικός Γραμματέας, Christian Calmes, μετακόμισε τη Γραμματεία των Κοινοτήτων στις Βρυξέλλες. Όμως, μέχρι τη Συνθήκη Συγχωνεύσεως, το 1967, ένα μικρό τμήμα της ΕΚΑΧ παρέμενε στο Λουξεμβούργο.[685] Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας και ο ρόλος του Γενικού Γραμματέα προβλέπονταν και στον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 1979 όπως τροποποιήθηκε στις 20 Ιουλίου 1987.

Αν και η Γενική Γραμματεία θα έπρεπε, σύμφωνα με τη Συνθήκη, απλά να 'βοηθάει' το Συμβούλιο στο έργο του, να ασκεί δηλαδή απλά καθήκοντα γραμματείας, σύντομα απέδειξε ότι είναι ένα αναπόσπαστο μέρος του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η φύση της άλλαξε γρήγορα αφού άρχισε να αποκτά ποικίλα 'διανοητικά', τεχνικά και νομικά καθήκοντα. Εξάλλου, η Γενική Γραμματεία ήταν το μόνο όργανο του Συμβουλίου το οποίο διέθετε μόνιμη σύνθεση, γεγονός που εξασφάλιζε τη συνέχεια των εργασιών του.[686] Αυτό αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για έναν θεσμό ο οποίος δεν έχει ούτε μόνιμο Πρόεδρο. Έτσι, για παράδειγμα, οι Υπουργοί Εξωτερικών σύντομα απέκτησαν τη συνήθεια να ζητούν από τη Γενική Γραμματεία να φέρει εις πέρας περισσότερο 'διανοητικά'

[684] Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 14, Christiansen T. and Vanhoonacker S. (2008), 'At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat', *West European Politics*, vol. 31(4): 756.

[685] Mangenot M. (2002), 'L'affirmation du Secrétariat du Cnseil de l'Union européenne : les transformations du rôle d'une institution non codifiée', *Paper presented at the 'VIIe congrés de l'Association française de science politique*, Lille, 18-21 September 2002.

[686] Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 347.

καθήκοντα.[687] Παρακάτω εξετάζονται τα γεγονότα που επηρέασαν τη μετεξέλιξη της Γενικής Γραμματείας αναλυτικότερα.

Με τη σταδιακή αύξηση των απαιτήσεων της Κοινότητας, τη πρώτη διεύρυνση (1973) και τον πολλαπλασιασμό των συνεδριάσεων σε διάφορα επίπεδα, ο όγκος δουλειάς της Γραμματείας αυξανόταν σταθερά. Αυτό οδήγησε στη δημιουργία νέων Γενικών Διευθύνσεων και σε μια αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων. Η πρώτη Γενική Γραμματεία διέθετε μόλις 30 υπαλλήλους,[688] ο αριθμός όμως των υπαλλήλων διπλασιάστηκε το 1954, για να μείνει σταθερός μέχρι τη Συνθήκη της Ρώμης, οπότε και αυξήθηκε στους 264.[689]

Την ίδια στιγμή παρατηρείται επίσης και μία σταδιακή αύξηση και εξέλιξη των διοικητικών καθηκόντων της Γραμματείας. Εξαιτίας της εκ περιτροπής Προεδρίας, η Γραμματεία εξελίχθηκε και ως η 'μνήμη' του Συμβουλίου, ενώ παράλληλα λειτουργούσε και ως η 'γέφυρα' ανάμεσα στις διάφορες Προεδρίες. Οι υπάλληλοί της δεν υποβοηθούσαν μόνο όλες τις συνθέσεις του Συμβουλίου αλλά και τα προπαρασκευαστικά του όργανα, όπως την ΕΜΑ και τις ομάδες εργασίας του. Ως αποτέλεσμα, η Γραμματεία μετατρέπεται σε πηγή συντονισμού, συνέπειας και συνέχειας. Η Απόφαση το Συμβουλίου 80/918/ΕΟΚ για το διορισμό του τρίτου Γενικού Γραμματέα, αναφερόταν ρητά σε αυτά τα καθήκοντα.[690]

Από τα τέλη της δεκαετίας του '60 και μετά, παρατηρείται μία σταδιακή ανάπτυξη μιας καινούργιας λειτουργίας για τη Γραμματεία, η οποία έχει να κάνει με το να παρέχει τη βοήθειά της στην Προεδρία για την εξασφάλιση συμβιβασμών. Μετά τη κρίση της 'κενής έδρας' το 1965-66, η θέση της Επιτροπής ως 'μεσίτης' κλονίστηκε αποκτώντας έτσι η Προεδρία μεγαλύτερη πρωτοβουλία στην εκπλήρωση αυτού του καθήκοντος.[691] Η Γραμματεία, η οποία παρακολουθούσε στενά όλη τη νομοθετική διαδικασία, γνώριζε πολύ καλά τις θέσεις των κρατών-μελών και είχε τη δυνατότητα να παρέχει τις συμβουλές της στην Προεδρία για την επίτευξη συμφωνιών. Επιπλέον, οι νομικές και διαδικαστικές της συμβουλές ήταν πολύτιμές για την

[687] Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 347.
[688] Ένας λόγος που η πρώτη γραμματεία ήταν τόσο μικρή με τόσο περιορισμένα καθήκοντα ήταν και η άγρια αντίδραση του Jean Monnet, προέδρου της νεοσύστατης τότε Ανώτατης Αρχής, στη δημιουργία ενός ενδεχομένου 'ανταγωνιστή' της.
[689] Best E. and Settembri P. (2008), 'Surviving Enlargement: How has the Council managed?', στο Best E., Christiansen T. and Settembri P. (eds.) (2008), ό.π., σελ. 41.
[690] Απόφαση 80/918/ΕΟΚ, ΕΚΑΕ, ΕΚΑΧ της 26ης Σεπτεμβρίου 1980, *Official Journal*, No. L 261, 4 Οκτωβρίου 1980.
[691] Kirchner E. (1992), *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press.

Προεδρία στην εξεύρεση πιθανών συμβιβαστικών λύσεων, με αποτέλεσμα σιγά-σιγά η Προεδρία να βασίζεται στη Γραμματεία για την προετοιμασία προτάσεων ή για την παροχή συμβουλών. Αυτό δεν σήμαινε βέβαια ότι η Γραμματεία μπορούσε να υποστηρίζει την δική θέση. Οι υπάλληλοί της θεωρούνταν αμερόληπτοι. Επιδίωκαν το κοινό συμφέρον και διευκόλυναν τη διαδικασία ευρέσεως λύσεων. Χαρακτηριστικά ένας ανώτερος υπάλληλος της Γραμματείας είχε σχολιάσει 'δεν με νοιάζει εάν θα αποφασίσουν να βάψουν το δωμάτιο μαύρο ή άσπρο, εφόσον η απόφαση λαμβάνεται με το σωστό τρόπο'.[692] Το εάν και σε τι βαθμό μια Προεδρία εκμεταλλευόταν τις δυνατότητες αυτές της Γραμματείας εξαρτιόταν από την ίδια την Προεδρία. Συνήθως, τα μικρά κράτη-μέλη συνήθιζαν (και συνηθίζουν ακόμα) να χρειάζονται και να χρησιμοποιούν περισσότερο τη βοήθεια της Γραμματείας, από ότι τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη.[693] Ένα ακόμα γεγονός το οποίο ενδυνάμωσε τη θέση της Γραμματείας ήταν η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974. Ήταν αυτή που του παρείχε γραμματειακές υπηρεσίες, ενώ από το 1982 και μετά η Γραμματεία ξεκίνησε να παίζει να ρόλο κλειδί στην προετοιμασία των συμπερασμάτων της Προεδρίας.[694] Η πολυετή της εμπειρία συνεπαγόταν ότι είχε την ικανότητα να διατυπώσει ένα κείμενο το οποίο θα γίνει δεκτό από την πλειοψηφία των κρατών-μελών. Το γεγονός αυτό της έδωσε και έναν πολιτικό ρόλο. Έτσι, η σημαντικότητα της θέσης του Γενικού Γραμματέα αυξήθηκε. Ο Niels Ersboll, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου από το 1980 έως το 1994, έπαιξε σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του νέου αυτού ρόλου. Προερχόμενος από ένα μικρό κράτος-μέλος, τη Δανία, και έχοντας πολύ καλές γνώσεις σχετικά με τα ζητήματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τα κράτη-μέλη τον εμπιστεύτηκαν και κατάφερε προοδευτικά να δημιουργήσει τη συνήθεια της παροχής συμβουλών στην Προεδρία για την επίτευξη συμφωνιών. Ένα ακόμα αποτέλεσμα του ρόλου της Γραμματείας στην προετοιμασία των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων είναι η άμεση επικοινωνία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής.[695]

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 ήταν αυτή που εισήγαγε επίσημα, με το άρθρο 151 ΕΟΚ, τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αναφέροντας ότι «το Συμβούλιο

[692] Schout A. and Vanhoonacker S. (2006), 'Evaluating Presidencies of the Council of the EU. Revisiting Nice', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(5), σελ. 1051-1077.
[693] Βλ. Christiansen T. (2002), 'Out of Shadows: The General Secretariat of the Council of Ministers', *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8(4): 80-97, Tallberg J. (2003), 'The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency', *Journal of European Public Policy*, vol. 10(1): 1-19, Schout A. and Vanhoonacker S. (2006), ό.π.
[694] Βλ. Werts J. (1992), *The European Council*, Amsterdam, North Holland, Mangenot M., ό.π.
[695] Mangenot M., ό.π.

επικουρείται από μια Γενική Γραμματεία υπό τη διεύθυνση ενός Γενικού Γραμματέα…». Επιπλέον, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η Γενική Γραμματεία παρέχει τις υπηρεσίες και στις Διακυβερνητικές Διασκέψεις. Η σχεδόν συνεχής διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών δημιούργησε, επίσης, νέες ευκαιρίες για τη Γραμματεία του Συμβουλίου. Οι υπάλληλοι τις γραμματείας, έπαιξαν σημαντικό ρόλο και στις διαδικασίες αναθεώρησης παρέχοντας, εκτός των άλλων, και νομικές υπηρεσίες στις Διακυβερνητικές Διασκέψεις. Το γεγονός αυτό τη μετατρέπει σε έναν όργανο το οποίο μπορεί να ασκήσει επιρροή. Έχει υποστηριχθεί, από δύο κοντινούς παρατηρητές της ΔΔ, ότι η Γενική Γραμματεία έπαιξε ένα ρόλο κλειδί κατά τη διάρκεια των Διακυβερνητικών Διασκέψεων της Νίκαιας μαζί με την Προεδρία, εξαιτίας των ειδικών της γνώσεων.[696] Εκτός όμως από τους ανέκδοτους σχολιασμούς για το ρόλο τις Γενικής Γραμματείας στις ΔΔ, μια σειρά άρθρων παρέχουν μια πιο λεπτομερή περιγραφή του ρόλου της σε αυτές.[697]

Η Γραμματεία επηρεάστηκε και από την αλλαγή στη θεσμική ισορροπία μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Με την εισαγωγή της διαδικασίας την συναπόφασης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έγιναν συνομοθέτες. Η αυξημένη λοιπόν θεσμική τους αλληλεπίδραση αύξησε και τις επαφές της Γραμματείας με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και την Επιτροπή.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η Γραμματεία του Συμβουλίου άρχισε να παίζει ρόλο και στους νεοϊδρυθέντες πυλώνες της ΚΕΠΠΑ και της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις. Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987 υπήρξε μία μικρή αλλά ανεξάρτητη γραμματεία για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ),[698] τον προκάτοχο της ΚΕΠΠΑ. Οι δεκαέξι υπάλληλοι

---

[696] Gray M. and Stubb A. (2001), 'Keynote article: The Treaty of Nice-Negotiating a Poisoned Chalice?', *Annual Review of the Journal of Common Market Studies*, vol. 39(1), σελ. 5-23.

[697] Beach D. (2004), 'The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat' *Journal of European Public Policy*, vol. 11(3), σελ. 408-439, Christiansen T. (2002), 'The role of supranational actors in EU treaty reform, *Journal of European Public Policy*, vol. 9(1), σελ. 33-53.

[698] Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ) είχε ιδρυθεί με την Έκθεση του Λουξεμβούργου το 1970. Αν και η Επιτροπή είχε αποκτήσει κάποια επιρροή όταν συζητιόνταν οικονομικά θέματα, ρόλο στη διεξαγωγή της ΕΠΣ απέκτησε με την Έκθεση του Λονδίνου το 1981. Με την Έκθεση του Λονδίνου μπορούσε να έχει πρόσβαση σε όλες τις συνεδριάσεις και τα έγγραφα της ΕΠΣ, αλλά επίσημες εξουσίες, τις οποίες η Επιτροπή είχε στον πρώτο πυλώνα, εδώ αποκλείονταν. Είναι απαραίτητο να σημειώσουμε ότι στα πλαίσια του συντονισμού της εξωτερικής πολιτικής δεν υπήρχε η ανάγκη για μία ισχυρή Επιτροπή. Θεωρούσαν ότι ο κύριος σκοπός της Επιτροπής στον πρώτο πυλώνα ήταν να εξασφαλίσει την 'αξιόπιστη δέσμευση' μεταξύ των κρατών-μελών και το οποίο είναι σύμφωνο με τις Συνθήκες αλλά και το δευτερογενές δίκαιο. Επιπλέον, όσον αφορά την ΕΠΣ δεν υπήρχε κάποια Συνθήκη την οποία θα έπρεπε να τηρήσει. Από τη στιγμή που η ΕΠΣ δημιουργήθηκε επίσημα έξω από τις Κοινότητες, τα κράτη-μέλη θέλησαν να συμπληρώσουν την απουσία της

της ΕΠΣ, έξι διπλωμάτες και 10 γραμματείς, αν και στεγάζονταν στο δωδέκατο όροφο του κτιρίου Charlemagne, το οποίο στέγαζε τότε και την Γραμματεία του Συμβουλίου, ήταν κατώτεροι και πληρώνονταν από τα εθνικά τους Υπουργία. Αυτοί αποτελούσαν μια ξεχωριστή μονάδα με δικούς της εσωτερικούς κανόνες. Η γραμματεία της ΕΠΣ τότε δεν ήταν ακόμα επίσημα μέρος της Γραμματείας του Συμβουλίου. 'Μια κλειδαριά που άνοιγε με συνδυασμό στην είσοδο της Γραμματείας της ΕΠΣ έδειχνε ξεκάθαρα ότι ακόμα και με την ΕΕΠ τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και αυτά των Κοινοτήτων παρέμεναν δύο διαφορετικοί κόσμοι'.[699] Με τη Συνθήκη όμως του Μάαστριχτ η γραμματεία της ΕΠΣ συγχωνεύτηκε με τη Γραμματεία του Συμβουλίου και η Γενική Διεύθυνση για τις Εξωτερικές Σχέσεις (DG E) αναδιοργανώθηκε σε δύο Διευθύνσεις, μία για τις Εξωτερικές Οικονομικές Σχέσεις και μία για την ΚΕΠΠΑ. Η τελευταία επανδρώθηκε με διπλωμάτες, οι οποίοι ήταν απεσταλμένοι από τις εθνικές τους πρωτεύουσες (ένας από κάθε κράτος-μέλος) ένδεκα υπαλλήλους της Γραμματείας του Συμβουλίου και έναν από την Επιτροπή.[700] Στον τομέα των Εξωτερικών Οικονομικών Σχέσεων η Επιτροπή είχε ένα ξεκάθαρα πρωταγωνιστικό ρόλο. Αυτό σήμαινε ότι η Γραμματεία του Συμβουλίου ασκούσε στο εν λόγω τομέα τα 'παραδοσιακά' καθήκοντα μιας γραμματείας. Η κατάσταση, όμως, ήταν διαφορετική στον δεύτερο πυλώνα όπου η Επιτροπή είχε έναν περισσότερο περιορισμένο ρόλο. Το κενό αυτό αρχικά προσπάθησε να καλυφθεί από την Προεδρία η οποία όμως με τη σειρά της ζητούσε τις ειδικευμένες συμβουλές της Γραμματείας.[701] Επιπλέον, τα κράτη-μέλη προτιμούσαν τη συμμετοχή της Γενικής

---

Επιτροπής με μια ανεξάρτητη Γραμματεία. Αυτή η Γραμματεία, μικρή σε σύγκριση με τη Γραμματεία του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα μπορούσε να φέρει εις πέρας ορισμένα καθήκοντα όπως το να κανονίζει τις αίθουσες συνεδριάσεων και τους μεταφραστές. Η επιλογή έδρα της όμως αποδείχθηκε ένα ανυπέρβλητο εμπόδιο. Ορισμένα κράτη-μέρα προτιμούσαν της Βρυξέλλες εξαιτίας της συνεργασίας με τα όργανα της Κοινότητας, ενώ η Γαλλία πρότεινε το Παρίσι. Εξαιτίας αυτής της διαφωνίας τα κράτη-μέλη αποφάσισαν στην Έκθεση του Λουξεμβούργου να μεταβιβάσουν τα καθήκοντα αυτά στο κράτος-μέλος που θα είχε την Προεδρεία. Τα πρώτα δεκαεφτά χρόνια της ύπαρξής της, οι δραστηριότητες της ΕΠΣ πραγματοποιούνταν στη χώρα που ασκούσε την Προεδρεία χωρίς τη βοήθεια κάποιας γραμματείας μετατρέποντάς την έτσι σε ένα 'εξαμηνιαίο περιοδεύον τσίρκο με ένα αρχείο για βαλίτσα η οποία μεταφέρεται από πρωτεύουσα σε πρωτεύουσα'. Η κατάσταση άλλαξε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) το 1987, η οποία θεσμοθέτησε την άτυπη ΕΠΣ. Η ΕΕΠ δημιούργησε μια μικρής κλίμακας και ανεξάρτητη Γραμματεία για την ΕΠΣ η οποία έδρευε στις Βρυξέλλες και αντικατέστησε τη Γραμματεία της Τρόϊκας, γεγονός που σήμαινε ότι η ΕΠΣ είχε επιτέλους μια μόνιμη βάση.

[699] Ό.π.

[700] Nuttall S. (2000), *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.

[701] Beach D. (2005), *The Dynamics of European Integration: Why and when EU institutions matter, Basingstoke*, Palgrave Macmillan, Tallberg J. (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, Dijkstra H. and Vanhoonacker (2011), 'The Changing Politics of Information in European Foreign Policy', *Journal of European Integration*, vol. 33(5): 549.

Γραμματείας στην ΚΕΠΠΑ από την Επιτροπή καθώς η Γενική Γραμματεία ήταν ένα όργανο υπό τον άμμεσο έλεγχο τους.[702] Έτσι, σιγά-σιγά η Γραμματεία απέκτησε μια πολύ καλή εμπειρία όσον αφορά τις απόψεις του κάθε κράτους-μέλους για τα διάφορα θέματα, ενώ η Προεδρία στηριζόταν ολοένα και περισσότερο στις συμβουλές της.[703]

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ με το άρθρο 207, παρ. 2, αλλά και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας 3-4 Ιουνίου 1999, έδωσαν επιπλέον εξουσίες στο Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, και τις Αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ασκούσε και καθήκοντα Ύπατου Εκπροσώπου της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της Ε.Ε.[704] Άλλαξε έτσι η φύση της Γενικής Γραμματείας δίνοντας στον παραδοσιακό διοικητικό της ρόλο πολιτικές και στρατιωτικές διαστάσεις.[705] Επιπλέον, ο διορισμός του Javier Solana στην θέση του Γενικού Γραμματέα συνείσφερε επίσης στο να εμπλουτιστεί το πολιτικό προφίλ της Γραμματείας.[706]

Αναζητώντας τα αίτια της εξέλιξης αυτής του ρόλου του Γενικού Γραμματέα γίνεται κατανοητό ότι καλύπτει το πολιτικό κενό που η Επιτροπή άφησε στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Η Γραμματεία του Συμβουλίου είναι ισχυρή εκεί όπου η Επιτροπή είναι αδύναμη. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η Επιτροπή ήταν ιδιαίτερα φειδωλή στην κατάθεση προτάσεων, σύμφωνα με το δικαίωμα της πρωτοβουλίας το οποίο είχε. Για το λόγω αυτό η Προεδρία άρχισε να απευθύνεται στην Γραμματεία του Συμβουλίου για συμβουλές.[707] Επιπλέον, ως αντίδραση στους πολέμους της Βοσνίας και του Κοσόβου, τα κράτη-μέλη ενδυνάμωσαν ακόμα περισσότερο τη

---

[702] Dijkstra H. (2008), 'The Council's Secretariat role in the common foreign and security policy', *European Foreign Affairs Review*, vol. 13(2), σελ. 149-66, Dijkstra H. (2010), 'Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in the first and second pillar policy-making', *Journal of European Public Policy*, vol. 17(4), σελ. 527-44, Dijkstra H. and Vanhoonacker (2011), ό.π., σελ. 549.

[703] Dijkstra H. (2011), 'The Political Influence of the EU Council Secretariat in Security and Defence Policy', *paper presented for the biannual conference of the European Union Studies Association (EUSA) in Boston, 3-5 March 2011 and the annual convention of the International Studies Association (ISA) in Montreal 16-19 March 2011,* σελ. 6.

[704] Είναι ο λεγόμενος Mr ΚΕΠΠΑ.

[705] Juncos A.E. and Pomorska K. (2010), 'Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat', στο Vanhoonacker S., Dijkstra H. and Maurer H. (eds.), Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers*, Special Issue 1, vol.14, http://eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm, Dijkstra H. (2008), ό.π., Dijkstra H. (2010), ό.π., Dijkstra H. (2011), ό.π.

[706] Christiansen T. and Vanhoonacker S. (2008), ό.π.

[707] Dijkstra H. (2009), 'Commission versus Council Secretariat: an analysis of bureaucratic rivalry in European foreign policy', *European Foreign Affairs Review*, vol. 14(3): 431-50.

Γραμματεία του Συμβουλίου με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Θέλησαν να κάνουν την ΚΕΠΠΑ περισσότερο αποτελεσματική, με περισσότερη συνοχή και φυσικά αναγνωρίσιμη.[708] Θέλησαν να καλύψουν το κενό που είχε αφήσει η Επιτροπή στην ΚΕΠΠΑ.[709]

Με τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Ελσίνκι και της Νίκαιας (1999, 2000), με τα οποία η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) πήρε την οριστική της μορφή, η Γενική Γραμματεία αποτελεί επίσης και πηγή στρατιωτικής εμπειρογνωμοσύνης μέσω του Ευρωπαϊκού Στρατιωτικού Επιτελείου.[710] Στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι 'η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου συμβάλει στη διαμόρφωση, την προπαρασκευή και την εφαρμογή των αποφάσεων πολιτικής.'

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, όμως, όπως θα δούμε παρακάτω, έφερε σημαντικές αλλαγές στο ρόλο του Γενικού Γραμματέα και γενικά της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου ο οποίος όμως παραμένει ιδιαίτερα σημαντικός.

## 5.2. Το Προσωπικό της Γενικής Γραμματείας

Επικεφαλής της Γενικής Γραμματείας είναι ο Γενικός Γραμματέας. Την καθημερινή ευθύνη για την επίβλεψη της λειτουργίας της Γραμματείας έχει ο Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας. Τόσο ο Γενικός Γραμματέας όσο και ο Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας διορίζονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.[711]

Παράλληλα με την ανάπτυξη και τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναπτύχθηκε και η Γραμματεία. Από τα 238 άτομα που απασχολούσε το 1958, έφτασε στα 603 μέχρι το 1970. Διπλασιάστηκε σε μέγεθος με την είσοδο της Δανίας, της Ιρλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας φτάνοντας τα 1.475 άτομα το 1975.[712] Παράλληλα, μία σειρά γεγονότων, όπως η αύξηση των καθηκόντων της στη μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αλλά και η είσοδος της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φιλανδίας, οδήγησαν στην ακόμα μεγαλύτερη αύξηση του προσωπικού της

[708] Vanhoonacker S. (1997), 'From Maastricht to Amsterdam: was it worth the journey for CFSP?' *Eipascope*, vol. 2(2), σελ. 7.
[709] Dijkstra H. (2008), ό.π.
[710] Απόφαση του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 2001, για τη σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ αριθμ. L 027 της 30/01/2001, σελ. 7-11.
[711] Άρθρο 207 παρ. 2 ΕΚ.
[712] Best E. and Settembri P., ό.π., σελ. 41.

που έφτασε τα 2.290 άτομα το 1995.[713] Το 2000 ο αριθμός αυτός έφτασε στα 2.540 άτομα. Ενώ το 2005 3.038 άτομα δούλευαν στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.[714] Αύξηση που έγινε λόγω της διεύρυνσης αλλά και της δημιουργίας δύο νέων Γενικών Διευθύνσεων.[715] Στις 31 Δεκεμβρίου 2007 το συνολικό προσωπικό της Γενικής Γραμματείας ανερχόταν στους 3.273[716] υπαλλήλους, προσωρινούς υπαλλήλους και αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες, από τους οποίους οι υπάλληλοι αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό.[717]

Το κάθε άτομο που εργάζεται στη Γενική Γραμματεία *«εκτελεί τα καθήκοντά του μόνο του, έχοντας στο μυαλό του, μόνο το συμφέρον της Κοινότητας˙ ούτε αναζητά και ούτε λαμβάνει οδηγίες από κάποια κυβέρνηση, αρχή, οργανισμό ή άτομο το οποίο βρίσκεται έξω από το Συμβούλιο. Οι υπάλληλοι που εργάζονται στη Γενική Γραμματεία είναι επομένως ανεξάρτητοι όχι μόνο από τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και από άλλα όργανα της Ένωσης, όπως την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η μόνη τους υπακοή είναι στο Συμβούλιο»*.[718] Η έδρα της Γραμματείας βρίσκεται στις Βρυξέλλες.

Η Γενική Γραμματεία αποτελείται από το Γενικό Γραμματέα, τον Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα, τη Νομική Υπηρεσία και οκτώ γενικές διευθύνσεις (ΓΔ). Παρακάτω, μπορούμε να δούμε την εσωτερική σύνθεση της Γενικής Γραμματείας.[719]

- Γενικός Γραμματέας
- Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας

---

[713] Ό.π.
[714] Ό.π.
[715] Ό.π.
[716] Προσωπικό της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου στις 31 Δεκεμβρίου 2007:
Ιδιαίτερα γραφεία του Γενικού Γραμματέα/Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ και του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα: 25 άτομα, υπηρεσίες υπαγόμενες στον ΓΓ/ΥΕ: 305 άτομα,
υπηρεσίες υπαγόμενες στον ΓΓ/ΥΕ και στον αναπληρωτή ΓΓ: 167 άτομα, Νομική Υπηρεσία: 201 άτομα, ΓΔ Α – Προσωπικό και Διοίκηση: 1.894 άτομα, ΓΔ Β – Γεωργία και αλιεία: 48 άτομα, ΓΔ C – Εσωτερική αγορά, Ανταγωνιστικότητα, Βιομηχανία, Έρευνα, Ενέργεια, Μεταφορές και Κοινωνία της Πληροφορίας: 60 άτομα, ΓΔ Ε – Εξωτερικές και πολιτικοστρατιωτικές υποθέσεις: 251 άτομα, ΓΔ F – Τύπος, επικοινωνία, πρωτόκολλο: 161 άτομα, ΓΔ G – Οικονομικές και κοινωνικές υποθέσεις: 39 άτομα, ΓΔ Η – Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις: 90 άτομα, ΓΔ Ι – Προστασία του περιβάλλοντος και των καταναλωτών, υγεία, τρόφιμα, παιδεία/νεολαία/πολιτιστικά θέματα/οπτικοακουστικά: 32 άτομα. Σύνολο: 3.273 άτομα. Πηγή: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, 'Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης', Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, 2008, σελ. 15.
[717] Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 14.
[718] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 354.
[719] Βλ.: http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeid=4553.

- Νομική Υπηρεσία
- Γενική Διεύθυνση Α: Προσωπικό και Διοίκηση
- Γενική Διεύθυνση Β: Γεωργία και Αλιεία
- Γενική Διεύθυνση C: Εσωτερική Αγορά, Ανταγωνιστικότητα, Καινοτομίες, Τελωνειακή Ένωση, Βιομηχανική Πολιτική, Τηλεπικοινωνίες, Κοινωνία της Πληροφορίας, Έρευνα, Μεταφορές
- Γενική Διεύθυνση F: Τύπος, Επικοινωνία, Εθιμοτυπία
- Γενική Διεύθυνση G: Οικονομικά και Κοινωνικά θέματα
- Γενική Διεύθυνση Η: Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
- Γενική Διεύθυνση Ι: Προστασία του Περιβάλλοντος και των Καταναλωτών, Υγεία, Νομοθεσία Τροφίμων, Παιδεία, Νεολαία, Πολιτιστικά θέματα, Οπτικοακουστικά θέματα, Σπορ
- Γενική Διεύθυνση Κ: Εξωτερικές Υποθέσεις του Συμβουλίου, Διεύρυνση, Ανθρωπιστική Βοήθεια και Αστική Προστασία.

## 5.3. Τα καθήκοντα της Γενικής Γραμματείας

Στη Συνθήκη της Λισαβόνας η Γενική Γραμματεία αναφέρεται δύο φορές. Πρώτον, όσον αφορά το Συμβούλιο, στο άρθρο 240, παρ. 2, πρώτο εδάφιο ΣΛΕΕ: *«Το Συμβούλιο επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία, υπό την ευθύνη Γενικού Γραμματέα ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο»*. Δεύτερον, όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο άρθρο 235, άρθρο 4 ΣΛΕΕ: *«Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου»*.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λοιπόν, επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία, υπό την ευθύνη Γενικού Γραμματέα ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο. Έργο της Γενικής Γραμματείας είναι η οργάνωση, ο συντονισμός και η εξασφάλιση της συνοχής των εργασιών του Συμβουλίου. Συμβάλλει επίσης στην καλή διεξαγωγή τους και παρακολούθηση της συνέχειάς τους. Ομοίως πράττει και για την ΕΜΑ και τα προπαρασκευαστικά όργανα προσφέροντας στις προεδρίες την απαραίτητη στήριξη για την υλοποίηση των στόχων τους.

Επιπλέον, επικουρεί την Προεδρία του Συμβουλίου κατά την αναζήτηση λύσεων. Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, ενεργώντας υπό την εξουσία του Γενικού της Γραμματέα, επικουρεί επίσης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τον Πρόεδρό του. Ο

Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου είναι παρών στις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την οργάνωση των εργασιών.

Το έργο της Γραμματείας συμπεριλαμβάνει μεταξύ άλλων την κατάρτιση ημερησίων διατάξεων, την τήρηση πρακτικών και αρχείων, την παροχή νομικών συμβουλών,[720] την επεξεργασία και διανομή αποφάσεων και τεκμηρίωσης, τη μετάφραση και γενικά την παρακολούθηση των εξελίξεων της πολιτικής. Ακόμα συγκαλεί και οργανώνει τις συνεδριάσεις, γεγονός που συνεπάγεται ένα σημαντικό διοικητικό φόρτο, δεδομένου ότι πραγματοποιούνται κάθε χρόνο περίπου 100 σύνοδοι του Συμβουλίου και άνω των 3.500 συνεδριάσεων των ομάδων εργασίας, καθώς και άλλες συναντήσεις.[721] Η Γραμματεία εξασφαλίζει τη συνέχεια και το συντονισμό στις εργασίες του Συμβουλίου,[722] ενώ διατηρεί και τη φήμη του ουδέτερου μεσολαβητή.[723] Ακόμα, ο Γενικός Γραμματέας, εκτός του ότι ενεργεί ως γραμματέας και μνήμη του Συμβουλίου, λόγω της αρχειοθέτησης των εγγράφων που έχει αναλάβει, ενεργεί και ως θεματοφύλακας διεθνών συνθηκών οι οποίες επισυνάπτονται από την Ένωση ή μεταξύ κρατών-μελών.[724] Επιπλέον, έχει και την πλήρη ευθύνη για τη διαχείριση των κονδυλίων του προϋπολογισμού που διατίθενται στο Συμβούλιο.[725]

Αν και σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως είδαμε παραπάνω, ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου κατείχε και τη θέση του Ύπατου Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, η Συνθήκη της Λισαβόνας θεσμοθετεί μόνιμο Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα

[720] Σε όλες τις σημαντικές συνόδους παρευρίσκονται μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, για να παρέχουν συμβουλές σε νομικά θέματα που ανακύπτουν κατά τις συζητήσεις και να διευκρινίζουν τις νομικές πτυχές ορισμένων διαδικασιών. Η Νομική Υπηρεσία εκπροσωπεί επίσης το Συμβούλιο ενώπιον του Δικαστηρίου, του Πρωτοδικείου και του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης.
[721] Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 16.
[722] Σκουρής Β. (2003), ό.π., σελ 1260.
[723] Βλ. Dijkstra H. (2010), ό.π., Juncos A. E. And Pomorska K. (2006), 'Secretariat, Facilitator or Policy Enterpreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat', στο Vanhoonacker S., Dijkstra H. and Maurer H. (eds.), Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers*, vol. 14, Special Issue 1, διαθέσιμο στο: http://www.eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm.
[724] Άρθρο 25 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου.
[725] Άρθρο 23, § 5 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου.

εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας[726] και επομένως ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου παύει να κατέχει και αυτή τη θέση.[727]

Η μετά-Λισαβόνα Γραμματεία, εκτός των άλλων, υπηρετεί τρεις διαφορετικές Προεδρίες. Την Προεδρία εκ περιτροπής του Συμβουλίου, την Προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, δηλαδή των Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας καθώς και την Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αυτό σημαίνει ότι έχει εκ των πραγμάτων ένα πολύ σημαντικό ρόλο, αφού αποτελεί έναν κοινό παρονομαστή ανάμεσα σε αυτούς τους διαφορετικούς φορείς. Πριν από τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, σε οποιοδήποτε επίπεδο, υπάλληλοι τις Γραμματείας ενημερώνουν πλήρως την Προεδρία σχετικά με το περιεχόμενο του υπό εξέταση θέματος, την τρέχουσα κατάσταση των θεμάτων που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη, καθώς και τις πιθανές τακτικές των κρατών-μελών. Διαφέρει όμως σημαντικά ο βαθμός στον οποίο κάθε Προεδρία στηρίζεται στη Γραμματεία της. Παρατηρείται ότι οι μικρότερες χώρες στηρίζονται περισσότερο στη Γραμματεία λόγω των περιορισμένων διοικητικών πόρων τους. Όλες όμως οι χώρες, ακόμη και οι μεγαλύτερες, επωφελούνται κάνοντας χρήση των πόρων και των γνώσεων της Γραμματείας. Έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο μερικές χώρες να διστάζουν μερικές φορές να χρησιμοποιήσουν σημαντικά τις υπηρεσίες της Γραμματείας. Ο κύριος λόγος γι'αυτό είναι ότι η Προεδρία έχει εύλογα την τάση να στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στους υπαλλήλους της δικής της χώρας έχοντας ως στόχο μια επιτυχημένη εξάμηνη θητεία με τη λήψη αναγκαίων μέτρων. Για τον ίδιο λόγο και το προσωπικό της Μόνιμης Αντιπροσωπίας ενός κράτους αυξάνεται συνήθως, όταν ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου.[728]

---

[726] Διευρύνοντας τις ευθύνες του και αναθέτοντάς του τις αρμοδιότητες της Προεδρίας του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, του Επιτρόπου, αρμόδιου για τις εξωτερικές σχέσεις, και του Ύπατου Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης είναι ταυτόχρονα, όπως αναφέρεται και στο πρώτο κεφάλαιο, ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής.

[727] Ένας από τους λόγους της δημιουργίας θέσης Ύπατου Εκπροσώπου της Ε.Ε. υπήρξε και η ένταση που δημιουργούνταν μερικές φορές στις σχέσεις Επιτροπής και Γενικής Γραμματείας λόγω του γεγονότος ότι ο ρόλος της Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας δεν ήταν ξεκάθαρος. Για τις σχέσεις Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και Επιτροπής βλ. Allen D. (1998), 'Who speaks for Europe?: the search for an effective and coherent external policy', στο Peterson J. and Sjursen H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London Routledge, Crowe B. (2003), 'A Common European Foreign Policy after Iraq?', *International Affairs*, vol. 79(3), σελ. 533-46, Dijkstra H. (2009), ό.π., Spence D. (2006), 'The Commission and the Common Foreign and Security Policy, στο Spence D. and Edwards G. (eds.), *The European Commission*, 3rd edn., London, John Harper.

[728] Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ό.π., σελ. 233.

Τέλος, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου έχει τη φήμη του ουδέτερου διαμεσολαβητή, αφού βρίσκει λύσεις σε αδιέξοδες διαπραγματεύσεις και βοηθάει στον κατευνασμό ενδεχομένων πολιτικών κρίσεων.[729] Το 1992 ο Ersbøl δήλωσε ότι *«το αφεντικό μας είναι το Συμβούλιο… εμείς διαθέτουμε τρόπους για να δρούμε ως φρένο στις εθνικές πρωτοβουλίες μιας Προεδρίας, εάν τυχόν αυτές έχουν έντονο εθνικό χρώμα»*.[730] Γεγονός που σίγουρα και αυτό βοηθάει στο να έχει η Γενική Γραμματεία τη φήμη του ουδέτερου διαμεσολαβητή.[731]

## 5.4. Η Γλωσσική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας

Καθήκον της Γλωσσικής Υπηρεσίας είναι να μεταφράζει σ' όλες τις επίσημες γλώσσες και γλώσσες εργασίας όλα τα έγγραφα που υποβάλλονται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο και χρησιμεύουν ως βάση για τις συζητήσεις τους. Όπως είναι φυσικό, οι μεταφράσεις αυτές θα πρέπει να έχουν δύο χαρακτηριστικά. Πρώτον, να είναι άριστες ποιοτικά και δεύτερον, να είναι έτοιμες εγκαίρως, συχνά εντός πολύ σύντομης προθεσμίας. Η πολύγλωσση προφορική επικοινωνία κατά τις συνεδριάσεις δεν εναπόκειται στις αρμοδιότητές της, καθώς αυτή έχει ανατεθεί στους διερμηνείς της Γενικής Διεύθυνσης Διερμηνείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.[732]

Η Γλωσσική Υπηρεσία μετέφρασε 13.000 περίπου έγγραφα το 2009, περίπου δηλαδή 100.000 σελίδες, προς τις επίσημες γλώσσες και γλώσσες εργασίας, ενώ ο συνολικός αριθμός των μεταφρασμένων σελίδων υπερέβη τις 490.000. [733] Το έργο αυτό φέρουν εις πέρας σχεδόν εξ ολοκλήρου τα άτομα που εργάζονται στην Γλωσσική Υπηρεσία και μόνο σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης ανατίθεται σε εξωτερικούς μεταφραστές. Από το 2008 το Κέντρο Μετάφρασης των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αναλάβει την εργασία αυτή.[734]

---

[729] Cini M. (2007), *European Union Politics*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press, σελ. 167.
[730] Dijkstra H. (2010), ό.π., σελ. 533-4.
[731] Ό.π., σελ. 534.
[732] Η Γλωσσική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, διαθέσιμο στο: http://www.consilium.europa.eu/contacts/languages-(1)/the-language-service-of-the-council-general-secretariat?lang=el
[733] The Council's Language Service: Fact & Figures, διαθέσιμο στο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/029_11_depliant_EN_low.pdf
[734] Ό.π.

Σύμφωνα με μετρήσεις που έγιναν στα τέλη του 2009, στη Γλωσσική Υπηρεσία εργάζονται 650 μεταφραστές, ενώ το προσωπικό υποστήριξής της ξεπερνά τα 350 άτομα. Είναι διαρθρωμένη σε γλωσσικές ενότητες που αντιστοιχούν στις διάφορες επίσημες γλώσσες και γλώσσες εργασίας των θεσμικών οργάνων.[735] Αν και οι μεταφραστές μπορούν να εξειδικευθούν ως ένα βαθμό σε ορισμένους τεχνικούς ή πολιτικούς τομείς, ακολουθώντας ειδική κατάρτιση προς το σκοπό αυτό, συμμετέχουν στη μετάφραση όλων των εγγράφων που προορίζονται για τα όργανα του Συμβουλίου. [736]

Επιπλέον, η Γλωσσική Υπηρεσία συνεργάζεται στενά με τους γλωσσομαθείς Νομικούς της Διεύθυνσης "Ποιότητα της νομοθεσίας", η οποία αποτελεί μέρος της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου και είναι υπεύθυνη για την τελική επεξεργασία νομοθετικών κειμένων που εκδίδει το Συμβούλιο, αλλά κυρίως από τη νομική τους πλευρά.[737]

## 5.5. Η Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας

Η Νομική Υπηρεσία είναι ο νομικός σύμβουλος του Συμβουλίου. Παρέχει της υπηρεσίες της στο Συμβούλιο και στα προπαρασκευαστικά του όργανα, στην Προεδρία και στη Γενική Γραμματεία, ώστε να διασφαλίζεται η νομιμότητα και η ποιότητα της διατύπωσης των πράξεων του Συμβουλίου.[738] Τα κύρια καθήκοντά της είναι τρία. Πρώτον, παρέχει νομικές συμβουλές[739] σε όλες τις βαθμίδες του Συμβουλίου. Δεύτερον, εκπροσωπεί το Συμβούλιο στις διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τρίτον, οι νομικοί της σύμβουλοι δεν ενεργούν μόνο ως νομικοί αλλά και ως γλωσσολόγοι, αφού είναι υπεύθυνοι για τη διασφάλιση της νομικής συμβατότητας όλων των κειμένων, πριν αυτά υιοθετηθούν από το Συμβούλιο.[740] Η Νομική Υπηρεσία έχει ως σταθερό σκοπό να είναι έγκαιρη η συμβολή της και να διακρίνεται για την πλήρη τήρηση του νόμου, την αντικειμενικότητα και τη σαφήνειά της.

---

[735] Ό.π.
[736] Ό.π.
[737] Ό.π.
[738] Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Διοικητικές Διαδικασίες – Συμβούλιο, EL C 361 A/1, 10.12.2011.
[739] Η Νομική Υπηρεσία παρέχει τις συμβουλές της γραπτά ή προφορικά. Ακόμα και όταν αυτό δεν της ζητηθεί, η Νομική Υπηρεσία θα πρέπει να εφιστά την προσοχή του Συμβουλίου σε νομικά προβλήματα που ενδέχεται να προκύψουν ή που το ίδιο το Συμβούλιο δεν παρατήρησε.
[740] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), ό.π., σελ. 112.

Η βοήθειά της είναι λοιπόν ανεκτίμητη αλλά συνήθως 'αόρατη'.[741] Βέβαια, υπήρξαν ορισμένες περιπτώσεις όπου η Νομική Υπηρεσία τράβηξε την προσοχή. Μία από αυτές ήταν και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το Δεκέμβριο του 1992, όταν ο Jean-Claude Piris, διευθυντής της Νομικής Υπηρεσίας, μίλησε απευθείας, ο ίδιος, στη συνεδρίαση και έδωσε τη λύση στο δανέζικο πρόβλημα της επικύρωσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.[742]

Η Νομική Υπηρεσία λειτουργεί υπό την ευθύνη ενός Γενικού Διευθυντή, ο οποίος είναι ο νομικός σύμβουλος του Συμβουλίου. Γενικός Διευθυντής της Νομικής Υπηρεσίας ήταν από το 1988 έως το 2011 ο Γάλλος Jean-Claude Piris, ενώ από την 1η Φεβρουαρίου 2011 τη θέση αυτή κατέχει ο συμπατριώτης του Hubert Legal.[743] Επιπλέον, περίπου πενήντα δικηγόροι, από όλα σχεδόν τα κράτη-μέλη της Ένωσης, εργάζονται στα πέντε διαφορετικά διευθυντήρια[744] της Νομικής Υπηρεσίας. Αυτοί οι δικηγόροι παρέχουν νομικές συμβουλές στο Συμβούλιο και στα προπαρασκευαστικά του όργανα και αντιπροσωπεύουν το Συμβούλιο στο δικαστήριο. Υπάρχει επίσης ακόμα ένα διευθυντήριο, το οποίο είναι υπεύθυνο για τις σχέσεις μεταξύ των θεσμών τις Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και ένα ειδικό τμήμα[745] το οποίο ελέγχει τη διαδικασία της συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τέλος, υπάρχει διευθυντήριο με 'Νομοθετική Ιδιότητα', στο οποίο εργάζονται περίπου 70 νομικοί-γλωσσολόγοι.

## 5.6. Επιρροή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου στις αποφάσεις του

Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου να βοηθάει την Προεδρία και να παρέχει σε αυτήν νομικές και άλλες συμβουλές διευκολύνει την επιρροή της Γενικής

[741] Sherrington P., ό.π., σελ. 50.
[742] Ό.π., σελ. 172.
[743] Ύστερα από απόφαση του Συμβουλίου Γεωργίας και Αλιείας στις 24.01.11. Βλ. Council of the European Union, *New Director-General of the Council Legal Service*, Brussels, 24 January 2011, 5634/11, διαθέσιμο στο:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118926.pdf
[744] Τα πέντε αυτά Διευθυντήρια είναι υπεύθυνα για τους εξής τομείς: Διευθυντήριο Ι: εσωτερική αγορά, ενέργεια, έρευνα, μεταφορές, κοινωνικά ζητήματα, περιβάλλον, προστασία καταναλωτή, ανταγωνισμός. Διευθυντήριο ΙΙ: γεωργία και αλιεία, οικονομική και νομισματική ένωση, ΦΠΑ και φορολογία, ελεύθερη μετακίνηση κεφαλαίων. Διευθυντήριο ΙΙΙ: εξωτερικές σχέσεις, συμπεριλαμβανομένης της ΚΕΠΠΑ, αναπτυγμένη συνεργασία, εμπορική πολιτική και διεύρυνση. Διευθυντήριο IV: θεσμικά, διοικητικά ζητήματα, ζητήματα προϋπολογισμού. Διευθυντήριο V: δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις.
[745] Το τμήμα αυτό συχνά αναφέρεται ως 'ραχοκοκαλιά'.

Γραμματείας στις αποφάσεις του Συμβουλίου με ένα λεπτό τρόπο. Γενικά η Γραμματεία περιορίζεται στο να αντιδρά στις πολιτικές προτάσεις που πηγάζουν από τα κράτη-μέλη και την Επιτροπή. Εάν και όταν έχει προσπαθήσει να προωθήσει η ίδια μια συγκεκριμένη πρόταση, η επιτυχία ήταν περιορισμένη. Όμως, από τη στιγμή που μία πρόταση ή ένα σχέδιο νόμου εισάγεται προς συζήτηση, η Γραμματεία διαθέτει την ευκαιρία να ασκήσει για πολιτική επιρροή.[746]

Η επιρροή της Γραμματείας στην Προεδρία του Συμβουλίου εξαρτάται από διάφορους παράγοντες. Ένας σημαντικός παράγοντας είναι η σχέση μεταξύ της Γραμματείας και της Προεδρίας. Διαφορετικά μοντέλα σχέσεων Γραμματείας-Προεδρίας έχουν δοκιμαστεί, αλλά κοινή πρακτική στα περισσότερα από αυτά, ιδιαίτερα όταν στην Προεδρία είναι ένα μικρό κράτος-μέλος, είναι να αφήνουν το κύριο μέρος της οργάνωσης του Συμβουλίου στη Γενική Γραμματεία. Με την Προεδρία να ασχολείται κυρίως με ένα μικρό αριθμό θεμάτων, η διαχείριση της πλειοψηφίας των υποθέσεων του Συμβούλιο παραμένει καθήκον της Γραμματείας. Έτσι, η Γραμματεία έχει την ευκαιρία, για παράδειγμα, να δώσει προτεραιότητα σε ορισμένα θέματα έναντι κάποιων άλλων ή ακόμα και να προτείνει ορισμένες αλλαγές σε σχέδια νόμων. Φυσικά μια τέτοια επιρροή ασκείται πάντα μέσα στα όρια που επιτρέπουν η Προεδρία και τα κράτη-μέλη γενικά.[747] Γιατί αν η Προεδρία αποφασίσει να αναλάβει την όλη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας, τότε η επιρροή της Γραμματείας περιορίζεται. Στην ερώτηση δηλαδή πόσο επηρεάζει η Γενική Γραμματεία στις αποφάσεις του Συμβουλίου δεν υπάρχει μια καθολική απάντηση αφού δεν επηρεάζει πάντα στον ίδιο βαθμό. [748]

Επιπλέον, η φύση της Προεδρίας είναι αυτή που καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις ευκαιρίες που μπορεί να έχει η Γραμματεία του Συμβουλίου να επηρεάσει τις αποφάσεις. Όπως ο καθένας μας μπορεί να καταλάβει, η εξάμηνη Προεδρία είναι ένα σαφώς μικρό διάστημα, για να μπορέσει η Προεδρία να ασχοληθεί λεπτομερώς με όλα τα ζητήματα, ενώ συγχρόνως θα έχει και την αρχηγία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η εκάστοτε Προεδρία να ζητάει τη βοήθεια της Γραμματείας, για να μπορέσει να είναι περισσότερο συνεπής στα καθήκοντά της.

[746] Christiansen T. (2008), ό.π., σελ. 170.
[747] Ό.π., σελ. 170-171.
[748] Βλ. European Voice (2000d), 'A calculated summit for Chirac's man', 21 December 2000.

Παρακάτω αναλύονται δύο πολύ καλά παράδειγμα για το πώς η Γραμματεία μπορεί να επηρεάσει ή να τροποποιήσει τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Αν και ο ρόλος της Γενική Γραμματείας είναι η διόρθωση τυπογραφικών ή συντακτικών λαθών των κειμένων που ψηφίζονται από το Συμβούλιο, είχε παρατηρηθεί στο παρελθόν η Γενική Γραμματεία να αλλάζει μέρος του κειμένου αυτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού αποτελεί η Υπόθεση 131/86 *Ηνωμένο Βασίλειο κατά του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στην οποία το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι η 86/113/ΕΚ είναι ακυρώσιμη διότι διαφέρει από το σχέδιο που υπεβλήθη στο Συμβούλιο. Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δεν έχει την εξουσία να τροποποιεί τα κείμενα που ψηφίζονται από το Συμβούλιο εκτός κι αν πρόκειται απλώς για διόρθωση τυπογραφικών ή συντακτικών λαθών. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε περαιτέρω ότι οι επίδικες τροποποιήσεις είναι ανεπίτρεπτες ακόμη κι αν έγιναν στο προοίμιο και όχι στο κείμενο της οδηγίας. Το ΔΕΚ πολύ σωστά τόνισε ότι ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου δεν επιτρέπει ούτε στο Γενικό Γραμματέα ούτε στο προσωπικό της Γενικής Γραμματείας να επιφέρουν αλλαγές στα κείμενα που εγκρίνει το Συμβούλιο. Ενώ, συνέχισε τονίζοντας ότι η διόρθωση ορθογραφικών ή γραμματικών σφαλμάτων είναι πράγματι συμφυής στα καθήκοντά του Γενικού Γραμματέα όμως η δυνατότητα αυτή δεν καλύπτει και το ίδιο το περιεχόμενο της συγκεκριμένης πράξης. Τέλος, το ΔΕΚ απεφάνθη ότι, πράγματι, οι τροποποιήσεις στο κείμενο της επίδικης οδηγίας υπερβαίνουν τα όρια απλών ορθογραφικών ή γραμματικών διορθώσεων. Η εν λόγω υπόθεση μας αποδεικνύει ότι η Γενική Γραμματείας του Συμβουλίου μπορεί όντως να επηρεάσει το περιεχόμενο των πράξεων του Συμβουλίου, όμως, από την άλλη, μία υπόθεση και μάλιστα τόσο παλιά δεν μπορεί να αποδείξει ότι η Γενική Γραμματεία επεμβαίνει ακόμα στις αποφάσεις του Συμβουλίου.

Μία ακόμα σχετική υπόθεση είναι η υπόθεση C-193/01P *Athanasios Pitsiorlas κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Banque centrale européene* όπου ο Αθανάσιος Πιτσιόρλας με επιστολή του στις 6 Απριλίου 1999, η οποία περιήλθε στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στις 9 Απριλίου 1999 ζήτησε να του επιτραπεί η πρόσβαση στη συμφωνία "Βασιλεία/Nyborg" σχετικά με την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ), που επικυρώθηκε από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών Θεμάτων κατά την άτυπη συνοδό τους της 12ης Σεπτεμβρίου 1987 στο Nyborg (Δανία). Η Γενική Γραμματεία

του Συμβουλίου ήταν αυτή που εξέτασε την εν λόγω υπόθεση και απάντησε αρνητικά στον Α. Πιτσιόρλα.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Ο βαθμός στον οποίο όμως τις επηρεάζει δεν είναι ούτε ευδιάκριτος ούτε σταθερός αφού καθορίζεται από μια σειρά άλλων παραγόντων.

## 5.7. Διαφάνεια

Ένα πρόβλημα που σχετίζεται με τη Γενική Γραμματεία είναι το ζήτημα της διαφάνειας και η έλλειψή της. Το Συμβούλιο Υπουργών, μαζί με άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεσμεύτηκαν επισήμως να επιτύχουν μεγαλύτερη διαφάνεια στις εργασίες τους. Όμως, το Συμβούλιο έχει επικριθεί πολλές φορές από άλλα όργανα, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για το γεγονός ότι καθυστερεί να λάβει τα κατάλληλα μέτρα που θα διευκολύνουν τη μεγαλύτερη διαφάνεια.[749] Ενώ όμως από τη μία πλευρά υπάρχει η απαίτηση για μεγαλύτερη διαφάνεια, από την άλλη υπάρχει η ανάγκη για μεγαλύτερη μυστικότητα, καθώς το προσωπικό της Γραμματείας του Συμβουλίου συγκεντρώνει όλο και περισσότερο ευαίσθητα καθήκοντα στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας. Η έλλειψη ασφαλών εγκαταστάσεων της Γραμματείας του Συμβουλίου είχαν οδηγήσει στο παρελθόν σε προβλήματα.[750] Για το λόγο αυτό ο Javier Solana επεδίωξε πρώτον, τη μετακόμιση του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας, το οποίο ασχολείται με ευαίσθητα καθήκοντα, σε ένα καινούργιο, ασφαλές κτίριο, έξω από το Justus Lipsius, και δεύτερον, τη δημιουργία ενός ιδιαίτερου καθεστώτος ταξινόμησης των απόρρητων ευρωπαϊκών εγγράφων. Η ενέργεια αυτή ονομάστηκε 'Απόφαση Solana' και όντως αντιπαρέρχεται της διατάξεως για περισσότερη διαφάνεια. Είναι ένα αρκετά αμφισβητήσιμο μέτρο το οποίο οδήγησε όχι μόνο σε διαμαρτυρίες από διάφορες ομάδες υπεράσπισης των αστικών δικαιωμάτων, αλλά και σε νομικές φιλονικίες με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τη μειοψηφία των κρατών-μελών τα οποία αντιτάχθηκαν στο μέτρο.[751] Οι αντιτιθέμενες λοιπόν αυτές απαιτήσεις για διαφάνεια

[749] European Voice (2001f) 'MEP's set for Court fight over 'illegal' Council security rules', 5th July 2001.
[750] The Guardian (2000), 'Security lapses in Brussels HQ cast doubt on EU defence plans', 19 February 2000.
[751] www.statewatch.org/secreteurope.html

και μυστικότητα αποτελούν ένα συνεχές και σημαντικό άγχος για τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

## 5.8. Άτομα που διετέλεσαν Γενικοί Γραμματείς του Συμβουλίου

### Christian Calmes (1952-1973)

Στις 8-10 Σεπτεμβρίου 1952, στην πρώτη του σύσκεψη, το Ειδικό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα θέσπισε τη θέση του Γραμματέα. Ως πρώτος Γραμματέας διορίστηκε ο 39χρονος τότε διπλωμάτης από το Λουξεμβούργο Christian Calmes. Αν και αρχικά είχε διορισθεί για έξι μήνες, η θητεία του ανανεώθηκε αρκετές φορές, ώσπου τον Ιούλιο του 1954 διορίσθηκε επίσημα στη θέση του Γενικού Γραμματέα.

Ο ρόλος του ήταν κυρίως ρόλος Γραμματέα. Κύριο καθήκον του ήταν να ετοιμάζει μία αυτολεξεί αναφορά των Πρακτικών των Συνεδριάσεων,[752] την οποία, αφού ενέκρινε το Συμβούλιο, την υπέγραφε ο ίδιος, καθώς και το κράτος-μέλος που ασκούσε την Προεδρία. Επιπλέον, διαχειριζόταν τους χρηματικούς πόρους που είχε στη διάθεσή του. Αργότερα, με τη θέσπιση των κανόνων για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, βοηθούσε στην προετοιμασία την ατζέντας του Συμβουλίου.

### Nicolas Hommel (1973-1980)

Τον Ιούλιο του 1973 τον συνταξιοδοτούμενο Christian Calmes αντικατέστησε ο Nicolas Hommel, επίσης διπλωμάτης από το Λουξεμβούργο. Ο Nicolas Hommel είχε διατελέσει μόνιμος αντιπρόσωπος της χώρας του στον Οργανισμό Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας,[753] στο ΝΑΤΟ[754] καθώς και πρεσβευτής στο Βέλγιο[755] και στη Γαλλία.[756] Ο Nicolas Hommel υπήρξε Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου

[752] Παρέμεινε κύριο καθήκον του Γενικού Γραμματέα ως τη δεκαετία του 1970, όταν την πρακτική των αυτολεξεί αναφορών διαδέχθηκαν οι περιληπτικές αναφορές, οι οποίες περιλαμβάνουν απλά μια περίληψη των κύριων αποφάσεων των Συνεδριάσεων.
[753] Από το 1949 ως το 1959.
[754] Από το 1953 ως το 1959.
[755] Από το 1959 ως το 1963.
[756] Από το 1963 ως το 1967.

ως το 1980, οπότε συνταξιοδοτήθηκε. Οι διορισμοί του Calmes και του Hommel δημιούργησαν την παράδοση ότι τη θέση του Γενικού Γραμματέα θα πρέπει να κατέχουν διπλωμάτες. Η εντύπωση αυτή ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο με την επιλογή του τρίτου Γενικού Γραμματέα.[757]

Niels Ersbøll (1980-1994)

Ο Δανός διπλωμάτης Niels Ersbøll, πριν ξεκινήσει στα 54 χρόνια του την καριέρα του ως Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, είχε υπηρετήσει ως αντιπρόσωπος της χώρας του στο ΝΑΤΟ, στην ΕΖΕΣ[758] και στη ΓΣΔΕ[759], ενώ από το 1973 ως το 1977 διέμενε στις Βρυξέλλες ως μόνιμος αντιπρόσωπος της Δανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Ο Ersbøll κατά τη διάρκεια των δεκατεσσάρων χρόνων που ήταν Γενικός Γραμματέας, εκτέλεσε τις εντολές που του δόθηκαν σε έναν αξιοσημείωτο βαθμό και με αυτό τον τρόπο ενίσχυσε και την εξουσία της Προεδρίας του Συμβουλίου.[760] Στο τέλος της θητείας του ο ρόλος του Γενικού Γραμματέα ως το δεξί χέρι της Προεδρίας είχε εδραιωθεί για τα καλά.

Τέλος, υπό τον Ersbøll η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου κατέκτησε μία κεντρική θέση στις διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου, μολονότι ο ρόλος της είναι 'μυστικός' και δεν αναγνωρίζεται συχνά από το κοινό.[761] Όπως και ο ίδιος Ersbøll είχε αναφέρει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1992, είχε εποπτεύσει *«...μια σταδιακή μεταμόρφωση της Γραμματείας από ένα σώμα το οποίο έπαιζε κυρίως το ρόλο 'notaire' του Συμβουλίου σε μια Γραμματεία που προσφέρει πολιτικές συμβουλές, διατυπώνει συμβιβαστικές προτάσεις και γενικά φέρει εις πέρας μια μεγάλη γκάμα δραστηριοτήτων, οι οποίες είναι απαραίτητες για να εξασφαλίσουν ότι λαμβάνονται αποφάσεις στο Συμβούλιο».*[762]

[757] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 341.
[758] Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών.
[759] Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου.
[760] Ludlow P. (1995), 'The Presidency of the Council: An new power in the European Union?, στο Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 341.
[761] Cini M. (2007), ό.π., σελ. 167.
[762] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 342. Βλ. επίσης ERSBØLL N., *Le Secrétariat général du Conseil*, SN 4593/98. Bruxelles: Conseil de l'UE – Secrétariat général, Direction générale F, Politique de l'information, transparence et relations publiques, 05.10.1998. στο http://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/5/ca9a26af-9cd3-408e-b4f7-658430e50d0f/publishable_en.pdf

Jürgen Trumpf (1994-1999)

Στις 18 Ιουλίου 1994 ο 63χρονος Γερμανός διπλωμάτης Jürgen Trumpf έγινε ο τέταρτος Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου. Ο Trumpf είχε υπηρετήσει στο Κάιρο, το Λονδίνο και το Ρότερνταμ, κατόπιν, από το 1979 ως το 1984, είχε υπάρξει σύμβουλος της γερμανικής μόνιμης αντιπροσωπείας στις Βρυξέλλες, ενώ το 1989 επέστρεψε στις Βρυξέλλες ως μόνιμος αντιπρόσωπος της χώρας του.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου που διετέλεσε Γενικός Γραμματέας η γενική γραμματεία είχε μια σειρά εσωτερικών διοικητικών αλλαγών. Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η Γενική Γραμματεία αύξησε τις γενικές διευθύνσεις της από εφτά σε δέκα. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, λίγο αργότερα, απαίτησε από τη Γραμματεία να φέρει εις πέρας ορισμένες περισσότερο δομικές καινοτομίες.[763] Μία από αυτές ήταν η ενσωμάτωση των διατάξεων του Schengen στις συνθήκες, πράγμα που οδήγησε αυτόματα και στην ενσωμάτωση των λειτουργιών που πριν εκτελούσε η Γραμματεία του Schengen στη Γραμματεία του Συμβουλίου.[764]

Επιπλέον, ο Trumpf, κατά τη διάρκεια της θητείας του, έδωσε την απαραίτητη ώθηση για την εσωτερική αναμόρφωση που χρειαζόταν το Συμβούλιο ενόψει της επικείμενης διεύρυνσης. Υπό τη διοίκησή του δημιουργήθηκε μια ομάδα εργασίας η οποία είχε ως έργο της τη μελέτη της λειτουργίας του Συμβουλίου, σύμφωνα πάντα με την προσεχή διεύρυνσή του. Τον Μάρτιο του 1999 η εν λόγω ομάδα εργασίας παρουσίασε τα συμπεράσματά της σε μια αναφορά "Η λειτουργία του Συμβουλίου ενόψει της διευρυμένης Ένωσης"[765],[766]. Πολλές από τις υποδείξεις της συμπεριλήφθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999. Δικαίως λοιπόν θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο Trumpf συνέβαλε στον τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου. Τα καθήκοντά του έληξαν τον Οκτώβριο του 1999.

Javier Solana Madariaga (1999-2009)

Ο Ισπανός Javier Solana Madariaga, το 1999, έγινε ο πέμπτος Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ύστερα από μια μακρά θητεία στη χώρα του ως μέλος του

[763] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 342.
[764] Ό.π.
[765] Ή αλλιώς "Αναφορά Trumpf-Piris". Ο Jean-Claude Piris ήταν Γενικός Διευθυντής της Νομικής Υπηρεσίας.
[766] Best E., Christiansen T. and Settembri P. (eds.) (2008), ό.π., σελ. 42.

Ισπανικού Κοινοβουλίου από το 1977, Υπουργός Πολιτισμού από το 1982-1988, Υπουργός Παιδείας από το 1988-1992 και Υπουργός Εξωτερικών από το 1992-1995. Αλλά και μια επίσης σημαντική εμπειρία από τα διεθνή δρώμενα, καθώς διετέλεσε Γενικός Γραμματέας του ΝΑΤΟ από το 1995 έως το 1999 οπότε και έγινε Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης/ Ύπατος Εκπρόσωπος Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.[767]

Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου υπό την ηγεσία του έγινε ένας απαραίτητος παράγοντας για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας.[768] Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως είδαμε και παραπάνω, έφερε ένα πλήθος αλλαγών για τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δημιουργώντας τη θέση του Ύπατου Εκπροσώπου για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και καθιστώντας το Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου υπεύθυνο και σε αυτό το τομέα. Με τον τρόπο αυτό η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου παύει να είναι απλά ένα 'κέντρο συνεδριάσεων' και αποκτά και πολιτικές εξουσίες.[769] Επιπλέον, για πρώτη φορά ο Γενικός Γραμματέας θα είχε τη βοήθεια του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βιέννης στις 11-12 Δεκεμβρίου 1998 ανέφερε ότι ο Γενικός Γραμματέας/ Ύπατος Εκπρόσωπος θα πρέπει να είναι "μια προσωπικότητα με ισχυρό πολιτικό προφίλ".[770] Και σίγουρα το βιογραφικό του Javier Solana επιβεβαίωνε κάτι τέτοιο.

Τη θέση του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα πήρε ο De Boissieu, ο οποίος έως τότε ήταν μόνιμος αντιπρόσωπος της Γαλλίας από το 1993. Σύμφωνα με τη συνθήκη, ο de Boissieu είχε την ευθύνη της διαχείρισης των καθημερινών υποθέσεων της Γενικής Γραμματείας αλλά και τη φροντίδα του Συμβουλίου, αφήνοντας στο Solana το βαρύ φορτίο του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ.

Pierre de Boissieu (2009-2011)

Ο Γάλλος de Boissieu ανέλαβε χρέη Γενικού Γραμματέα την 1η Δεκεμβρίου 2009 μετά τη δεκάχρονη θητεία του, από τον Οκτώβριο του 1999 έως τις 30 Νοεμβρίου

[767] Curriculum vitae of Mr Javier Solana Madariaga, διαθέσιμο στο: http://www.deljpn.ec.europa.eu/union/showpage_en_union.institutions.institutions04.solana.php
[768] Dijkstra H. (2008), ό.π., σελ. 149.
[769] Ό.π.
[770] Vienna European Council, 11-12 December 1998, Presidency Conclusions, διαθέσιμο στο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm.

2009, ως Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας. Ο Pierre de Boissieu είχε εξαρχής δηλώσει ότι θα παραμείνει στη θέση του Γενικού Γραμματέα μόνο για τη μεταβατική περίοδο ανάμεσα στη Συνθήκη της Νίκαιας και τη Συνθήκη της Λισαβόνας, πριν συνταξιοδοτηθεί.[771]

Uwe Corsepius (2011- )

Ο Γερμανός Uwe Corsepius διαδέχθηκε τον Pierre de Boissieu ως Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 26 Ιουνίου 2011.[772] Είναι ο νέος επικεφαλής της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου που επικουρεί τόσο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και το Συμβούλιο. Αν και το βιογραφικό του είναι αρκετά πλούσιο,[773] αυτό που σίγουρα υπήρξε καταλυτικός παράγοντας στην επιλογή του ήταν το γεγονός ότι είναι Γερμανός και μάλιστα σύμβουλος της Angela Merkel.

Η επιλογή όμως ενός εθνικού υψηλόβαθμου γραφειοκράτη, όπως ο Corsepius, αντί ενός ατόμου που να προέρχεται από το ευρωπαϊκό σύστημα, αποτελεί μια ακόμη απόδειξη του πόσο μεθοδικά προσπαθούν τα κράτη-μέλη να εξασφαλίσουν την επιρροή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να αντισταθμίσουν τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας.

## 5.9. Αξιολόγηση του έργου της Γενικής Γραμματείας

Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου υφίσταται μια διαδικασία συνεχών αλλαγών τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Θα μπορούσε να θεωρηθεί ως το πιο γρήγορα αναπτυσσόμενο όργανο της Ε.Ε. Τα κράτη-μέλη της έχουν μεταβιβάσει 'αρχηγικές' λειτουργίες πρώτον, λόγω του γεγονότος ότι αυτή είναι μόνιμη ενώ η Προεδρία τους είναι εξάμηνη. Δεύτερον, επειδή πολλά μικρότερα κράτη-μέλη (που ασκούν την Προεδρία του Συμβουλίου) απλά δεν διαθέτουν ούτε τον όγκο ούτε και τις πηγές των πληροφοριών που είναι αναγκαίες για να φέρουν εις πέρας το έργο τους. Τρίτον,

[771] Europolitics, *Uwe Corsepius named Council secretary-general from 2011*, Τρίτη 5 Ιανουαρίου 2010, διαθέσιμο στο: http://www.europolitics.info/institutions/uwe-corsepius-named-council-secretary-general-from-2011-artb258712-37.html.

[772] Τα κράτη μέλη είχαν ήδη ανεπίσημα συμφωνήσει από τα τέλη Νοεμβρίου να διορίσουν τον Uwe Corsepius στη θέση του Γενικού Γραμματέα.

[773] Βιογραφικό σημείωμα Uwe Corsepius διαθέσιμο στο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cv-corsepius-EL.pdf

όταν μεγαλύτερα κράτη-μέλη ασκούν την Προεδρία του Συμβουλίου, αν και διαθέτουν όλες τις απαραίτητες πηγές πληροφοριών, τα μικρότερα κράτη-μέλη συχνά δεν εμπιστεύονται την Προεδρία ενός μεγαλύτερου κράτους-μέλους η οποία έχει ως αποκλειστικό καθήκον τη διατύπωση και την εξασφάλιση μιας συμφωνίας. Για παράδειγμα, ένα προκαταρτικό κείμενο πάνω σε ένα ευαίσθητο θέμα γραμμένο από τη Γραμματεία του Συμβουλίου είναι δυνατόν να γίνει πιο εύκολα αποδεκτό από κάποιο άλλο που προέρχεται από το Παρίσι ή το Βερολίνο.[774] Έτσι, η Προεδρία ενός μεγάλου κράτους-μέλους συχνά έχει το κίνητρο να μεταβιβάσει συγκεκριμένες ευαίσθητες 'αρχηγικές' εξουσίες στη Γραμματεία για να εξασφαλίσει ότι θα αποκομισθούν όλα τα ενδεχόμενα οφέλη από μια συμφωνία.

Πέμπτον, η Γενική Γραμματεία κάλυπτε το πολιτικό κενό που υπήρξε λόγω της απουσίας της Επιτροπής από την ΚΕΠΠΑ. Τέλος, όσον αφορά τη θεσμική εξέλιξη της Γενικής Γραμματείας εκτός από τους εξωτερικούς παράγοντες που έπαιξαν σημαντικό ρόλο, θα πρέπει επίσης να αναγνωρισθεί και η εσωτερική δυναμική της ίδιας της Γενικής Γραμματείας. Υπήρξε, δηλαδή, και το προσωπικό συμφέρον του ίδιου του θεσμού να εξελιχθεί, να επεκτείνει τους ρόλους του και να καθιερωθεί ως ένα 'όργανο' κλειδί στο διοικητικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω ανώτεροι υπάλληλοι της Γενικής Γραμματείας συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις των Διακυβερνητικών Διασκέψεων και ίσως η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Γενικής Γραμματείας να σχετίζεται και με το γεγονός αυτό.[775]

Έτσι, η Γενική Γραμματεία εξελίχθηκε τόσο πολύ που κατάφερε, περιστασιακά, να επηρεάζει έμμεσα τις αποφάσεις του Συμβουλίου.[776] Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου από ένα διοικητικό όργανο μετατράπηκε σε έναν πολύ σημαντικό δρων στις Βρυξέλλες. Δεν είναι πλέον ένα 'συνεδριακό κέντρο', ένας διοικητικός μηχανισμός που απλά κρατάει σημειώσεις ή ένας νομικός σύμβουλος. Είναι, επίσης, ένας πολιτικός σύμβουλος για τις Προεδρίες και ένας αμερόληπτος μεσολαβητής στις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στα κράτη-μέλη,[777] ο οποίος έχει ένα σπουδαίο ρόλο στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των ενδοκυβερνητικών αποφάσεων

[774] Beach D. (2008), 'The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: the Impact of the Council Secretariat', στο Naurin D. and Wallace H. (eds.), ό.π., σελ. 222.
[775] Christiansen T. and Vanhoonacker S. (2006), ό.π.
[776] Beach D. (2004), ό.π., Beach D. (2005), ό.π.
[777] Dijkstra H. (2008), ό.π., σελ. 149.

του Συμβουλίου. Η Γενική Γραμματεία επικουρεί, εκτός από το Συμβούλιο, συμπεριλαμβανομένης της εκ περιτροπής Προεδρίας του, της ΕΜΑ, καθώς και των άλλων επιτροπών και ομάδων εργασίας του Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δημιουργώντας έτσι έναν κοινό παρανομαστή ανάμεσά τους. Επιπλέον, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας το 1999 ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου διορίσθηκε και Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ αποκτώντας έτσι και πολιτικό ρόλο και επηρεάζοντας την εξωτερική πολιτική της Ένωσης αλλά και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ).[778]

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, όμως, απώλεσε μέρος των αρμοδιοτήτων του αφού έπαψε να παίζει το ρόλο του Ύπατου Εκπροσώπου για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής της Ασφάλειας της Ένωσης. Έτσι, θα μπορέσει να επικεντρωθεί και πάλι στους παραδοσιακούς του ρόλους. Αν και τη θέση του Γενικού Γραμματέα κατείχαν μέχρι τώρα παραδοσιακά διπλωμάτες με μεγάλη εμπειρία σε διεθνείς οργανισμός, φαίνεται τελικά τα εθνικά συμφέροντα να έπαιξαν το ρόλο τους και στην επιλογή του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου.

[778] Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας ?(ΚΠΑΑ) αντικατέστησε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ).

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

# Η ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

*«Οι Ολλανδοί πίστεψαν ότι αρκούσε, για να κερδίσουν την ελευθερία τους, να καθαιρέσουν τον κόμητα και να αφαιρέσουν το κεφάλι από το σώμα του κράτους. Δεν σκέφθηκαν να μεταρρυθμίσουν το κράτος. Άφησαν όλα τα μέλη να παραμείνουν στην υφιστάμενη διάταξή τους, σε τρόπο που η Ολλανδία να καταστεί μια κομητεία χωρίς κόμητα, ένα σώμα χωρίς κεφάλι, και το ίδιο το κράτος να μην έχει όνομα που να το καταδεικνύει. Γι' αυτό δεν εκπλήσσει που οι υπήκοοι αγνοούν, ως επί το πλείστον, στα χέρια ποιου βρίσκεται η κυρίαρχη ισχύς του κράτους.»*
*Spinoza, Tractatus politicus*[779]

## 6.1. Εισαγωγή

Αρχικά η Προεδρία δεν ήταν ούτε ένας θεσμός ούτε ένα σώμα, αλλά μια λειτουργία η οποία είχε ζωτική σημασία για την καλή λειτουργία του Συμβουλίου.[780] Ίσως και αυτός να είναι ο λόγος που πολλοί συγγραφείς έχουν διατυπώσει διαφορετικές μεταξύ τους θεωρίες για το θέμα της Προεδρίας του Συμβουλίου.[781] Είναι ένα από

[779] Η παρατήρηση του Spinoza αναφέρεται σε μια όλως εξαιρετική περίοδο της πολιτικής ιστορίας της Ολλανδίας (1650-72), όπου ο Αναπληρωτής του βασιλέα της Ισπανίας, Γουλιέλμος της Οράγγης, εκδιώκεται από τις Ηνωμένες Επαρχίες λόγω της ανατρεπτικής δράσης του δημοκρατικού βουλευτή Ian de Witt, ο οποίος χρίζεται, στη συνέχεια, Μέγας Επιστάτης της Ολλανδίας (1653). Μέχρι την εκτέλεσή του από το μαινόμενο πλήθος (μετά την εισβολή των Γάλλων και με την προτροπή του κόμματος των Οραγγιστών), ο de Witt αποδύεται σε έναν αγώνα κατά του δεσποτισμού, αφού καταργεί τον ύπατο θεσμό της Αναπλήρωσης, σύμβολο της μοναρχίας. Κατά την περίοδο αυτή, η ολλανδική δημοκρατία άγεται σε μια απροσδιόριστη πολιτική μορφή, όπου διαφορετικές δομές συνδέονται υπό σχέσεις ομοσπονδιακές ή ιεραρχικές.

[780] Westlake M. (1995), ό.π., σελ. 336.

[781] Βλ. Allerkamp D.K. (2011), 'The Presidency Effect after the Lisbon Treaty: the Consequence of the Demotion of the Rotating Council Presidency', *paper presented for the UACES Conference 'The Lisbon Treaty Evaluated: Impact and Consequences'*, London, 31st January-1st February 2011, Bassompierre G. (1988), *Changing the Guard in Brussels. An Insider's View of the EC Presidency*, New York, Praeger, Elgström O. (ed.) (2003), *European Union Council Presidencies-A Comparative Perspective*, London, Routledge, Neligan D. (1998), 'Organising the Presidency: the Council perspective', *paper presented at the conference on 'The Presidency of the European Union'*, Belfast, 15-16 October 1998, Schalk J., Torenvlied R., Weesie J. and Stokman F.N. (2007), 'The Power of the Presidency in the EU Council Decision-Making', *European Union Politics*, vol. 8(2), σελ. 229-50, Tallberg J. (2003), ό.π., Thomson R. (2008), 'The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power', *Journal of Common Market Studies*, vol. 46(3), σελ. 593-617, Vallianatou A. (2010), 'The Reforms of the Lisbon Treaty On the Rotating EU Presidency: Braking The Powers of Small Member-States in CFSP Affairs?', paper presented for the 40th UACES Annual Conference on 'Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads', 6-8 September 2010, Bruges, Wallace H. (1985), 'EC membership and the Presidency: a comparative perspective', στο O'Nuallain C. (ed.), *The Presidency of the European Council of Ministers. Impacts and Implications for National Governments*, London, Croom Helm, Warntjen A. (2007), 'Steering the Union: The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council', *Journal of Common Market Studies*, vol. 45(5), σελ. 1135-1157, Westlake M. (2007), 'Why Presidencies still Matter', *Österreichishe Zeitschrift für*

τα θέματα που απασχολεί την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση από τη γέννησή της έως και σήμερα. Πλήθος άρθρων προτείνουν την καλύτερη δομή της. Το ερώτημα που τίθεται όμως είναι να είναι καλύτερη (η δομή της) για ποιον; Για τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Ή μήπως για τα μικρότερα; Καλύτερη για μια πιο δίκαιη Ευρώπη ή ίσως καλύτερη για μια πιο αποτελεσματική Ευρώπη; Αναμφισβήτητα η καλύτερη δομή της θα ήταν αυτή που θα συνδύαζε όλα τα παραπάνω στοιχεία και ίσως αυτό να ήταν εύκολο σε μια Ευρώπη των 10, 15 ή ακόμα και 20 κρατών-μελών. Σε μια Ευρώπη όμως των 27 είναι αρκετά δύσκολο. Είναι μήπως και ανέφικτο; Το μέλλον θα μας δώσει την απάντηση.

Κι αν φαντάζει περίεργο το γεγονός ότι μετά από πέντε δεκαετίες ζωής η Ευρώπη δεν έχει ανακαλύψει ακόμα το ιδεατό για αυτήν πρότυπο Προεδρίας, στο οποίο θα συγκλίνουν όλα τα κράτη-μέλη της, εμείς θα την υπερασπιστούμε, λέγοντας ότι αποτελεί ένα ιδιαίτερο και μοναδικό μόρφωμα στην ιστορία των ευρωπαϊκών θεσμών, το οποίο μεταμορφώνεται και εξελίσσεται συνεχώς, θέτοντας ολοένα και περισσότερους στόχους. Ίσως ήταν λοιπόν, ως ένα βαθμό, δικαιολογημένο το γεγονός ότι έψαχνε, άλλαζε και προσπαθούσε να βρει το καταλληλότερο για αυτήν πρότυπο Προεδρίας της.

Στο κεφάλαιο αυτό, αφού παρουσιάσουμε την ιστορική εξέλιξη της Προεδρίας του Συμβουλίου, θα αναλύσουμε τις επιπτώσεις που είχε σε αυτήν η Συνθήκη της Λισαβόνας. Επειδή όμως το θέμα της Προεδρίας του Συμβουλίου θεωρείται ότι συνδέεται άμεσα με αυτό της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αλλά και του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων,[782] κρίθηκε αναγκαία η ανάλυση και των δύο αυτών. Ακόμα θα αναλυθούν τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της άσκησης της εκ περιτροπής Προεδρίας για τα κράτη-μέλη, τα στοιχεία που συνηγορούν στο να χαρακτηρίσουμε μια Προεδρία ‘καλή’ ή ‘κακή’ και τέλος, τα επιχειρήματα υπέρ και τα επιχειρήματα κατά της εκ περιτροπής Προεδρίας.

---

*Politikwisssenschaft (ÖPZ)*, vol. 36(2), σελ. 157-165, Whitman R. (1998), ‘The role of the Presidency in promoting a CFSP’, *paper presented at the conference on ‘The Presidency of the European Union’*, Belfast, 15-16 October 1998.

[782] Μία εκ των συνθέσεων του Συμβουλίου.

## 6.2. Ιστορική αναδρομή όσον αφορά την Προεδρία

Κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων δεκαετιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης η Προεδρία του Συμβουλίου ουσιαστικά ξεκίνησε ως μια εθνική προσπάθεια προικισμένη με μια διακυβερνητική αποστολή. Εκείνη την εποχή η Προεδρία βασιζόταν σε δύο λειτουργικές αρχές, την εναλλαγή και την αρμονία, οι οποίες ήταν η έκφραση πολιτικών κριτηρίων, όπως αυτών της αντιπροσωπευτικότητας και της ισότητας· ένα θεσμικό σχέδιο το οποίο εξέφραζε την προθυμία των κρατών-μελών και ιδιαίτερα των μικρότερων, να εξασφαλίσουν ένα μηχανισμό ιδανικής αντιπροσώπευσης μέσα στο Συμβούλιο.[783] Υπό αυτή την έννοια, εκτός από τη λειτουργική ανάγκη να παρέχεται στο Συμβούλιο διοικητική υποστήριξη, η δημιουργία της Προεδρίας θα μπορούσε να θεωρηθεί μια προσπάθεια να επαναθεμελιωθεί η εθνική κυριαρχία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.[784] Αυτή η εσωτερική εξέλιξη συνέβη ακριβώς τη στιγμή που το Συμβούλιο ήθελε να αντισταθμίσει την υπερεθνική δυναμική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κατά συνέπεια, για δεκαετίες, η φύση και τα καθήκοντα της Προεδρίας σχετίζονταν κυρίως με διακυβερνητικούς στόχους.[785]

Η βιβλιογραφία επισημαίνει δύο παράγοντες που συνεισέφεραν σημαντικά στην υπεροχή της Προεδρίας στο ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα. Ο πρώτος ήταν η επιτυχημένη ανταπόκριση στις αναδυόμενες λειτουργικές ανάγκες και ο δεύτερος η έλλειψη μιας επίσημης οριοθέτησης των καθηκόντων της Προεδρίας.[786] Ο πρώτος παράγοντας παρείχε την ώθηση για την επέκταση των αρμοδιοτήτων της, ενώ ο δεύτερος εξασφάλισε την ευελιξία στην εξελικτική διαδικασία της.[787]

Η Προεδρία του Συμβουλίου, ως αξίωμα, από τη στιγμή που καθιερώθηκε έως σήμερα,[788] έχει πολλές και σημαντικές διαφορές όσον αφορά το κύρος της αλλά και τις αρμοδιότητές της. Κι αυτό, γιατί «κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας της

[783] Fernádez A., (2008b), 'Change and stability of the EU institutional system: the Communitarization of the Council Presidency', *Journal of European Integration*, vol. 30(5), σελ. 617-634.
[784] Fernádez A., (2011), *The Communitarization of the Council Presidency: Dimensions and Interinstitutional Effects,* International Conference, Fondation Universitaire, Brussels, 10-11 March 2011, διαθέσιμο στο: http://blogs.sciences-po.fr/recherche-observatory-european institutions/files/2011/03/communitarization-Presidency-amf-ulb-final.pdf
[785] Ό.π.
[786] Blavoukos S., Bourantonis D. and Pagoulatos G., (2007), 'A President for the European Union: A New Actor in Town?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 45 (2), σελ. 236.
[787] Ό.π.
[788] Όπως θα δούμε και παρακάτω η πρώτη αναφορά στην Προεδρία του Συμβουλίου έγινε στο άρθρο 27 της Συνθήκης του Παρισιού το 1951.

Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ο συνδυασμός της ξεκάθαρης και περιεκτικής εντολής της ίδιας της Συνθήκης, η ισχυρή αλλά και πολιτικά ευαίσθητη Επιτροπή, η αποτελεσματική και συνεκτική και η παρουσία μερικών από τους ιδρυτές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, των οποίων η επιρροή δεν εξαρτιόταν από το εάν η χώρα τους θα είχε την Προεδρία, κάλυπταν τα 'κενά' που είχε η Προεδρία του Συμβουλίου και κατά συνέπεια καθυστέρησαν την εμφάνιση της Προεδρίας ως ένα σημαντικό όργανο με δικά του χαρακτηριστικά.»[789]

Από πολύ νωρίς όμως είχαμε ορισμένες ενδείξεις για το πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος της Προεδρίας. Αυτό συνέβη κατά τη διάρκεια των Ιταλικών Προεδριών. Το 1962, όταν απέβη άκαρπος ο πρώτος γύρος διαπραγματεύσεων για την επέκταση της ΕΚ, αλλά και το 1965 κατά τη διάρκεια της γαλλικής πολιτικής της «κενής έδρας», η οποία οδήγησε τον Ιανουάριο του 1966 στο Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου.[790]

Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου έδωσε νέα σημασία στο ρόλο του Προέδρου του Συμβουλίου. Επέτρεψε την επανάληψη των διαπραγματεύσεων, όταν ένα κράτος υποστήριζε ότι διακυβεύονται τα ζωτικά του συμφέροντα, έως ότου επιτευχθεί συμφωνία,[791] γεγονός το οποίο έδωσε νέες δυνατότητες στην Προεδρία η οποία μπορούσε να λαμβάνει περισσότερες πρωτοβουλίες, για να βρεθεί μια συμβιβαστική λύση και να επιτευχθεί η συμφωνία. Επιπλέον, έδειξε πόσο σημαντική μπορεί είναι μια 'καλή' Προεδρία.

Ένας προφανής λόγος για την εμφάνιση της Προεδρίας αποτελούσε το γεγονός ότι το Συμβούλιο, ως ένα σύνθετο όργανο, δεν είχε άλλα ευδιάκριτα μέσα αντιπροσώπευσής του απέναντι στους άλλους θεσμούς. Για παράδειγμα, όταν άρχισε ο διάλογος για τον προϋπολογισμό ανάμεσα στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο το 1970, ο ρόλος της αντιπροσώπευσης του Συμβουλίου φυσικά ανατέθηκε στην Προεδρία. Επίσης, η Προεδρία αντιπροσώπευσε το Συμβούλιο στις διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στη Σύμβαση του Γιαουντέ στις 20 Ιουλίου 1963. Πολύ αργότερα, το 1977, η Διακήρυξη του Λονδίνου αποφάσισε ότι τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εφεξής θα βγαίνουν υπό την ευθύνη

[789] Ludlow P. (1995) 'The Presidency of the Council: A new power in the European Union?', στο *L'équilibre Européen. Etudes rassemblées et publiées en hommage á Niels Ersbol*, General Secretariat of the Council, Brussels, σελ. 145.
[790] Για το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου βλ. κεφάλαιο 1.
[791] Στεφάνου Κ.Α., (1999), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α΄: Γενικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, 4η Αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 15-19.

της Προεδρίας, ενώ μετά την Επίσημη Διακήρυξη της Στουτγάρδης[792] η Προεδρία ανέλαβε το καθήκον να αντιπροσωπεύει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.[793]

Κατά τις δεκαετίες λοιπόν 1960 και 1970 ένας συνδυασμός τάσεων και εξελίξεων έφερε το ρόλο της Προεδρίας στο προσκήνιο. Μερικές από αυτές είναι:

α) Ο θάνατος ή η αποχώρηση από την ενεργό πολιτική πολλών σημαντικών ιδρυτικών πατέρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως του Spaak, Monnet, Schuman και Adenauer, οι οποίοι έπαιζαν έναν ηγετικό και κατευθυντήριο ρόλο·

β) η άνοδος του de Gaulle στην εξουσία, περίοδος η οποία σημαδεύτηκε από την αντίθεσή του σε οποιαδήποτε υπερεθνική έκφανση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης·[794]

γ) η αλλαγή στην καθιερωμένη θεσμική ισορροπία υπέρ των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, η οποία προκλήθηκε από το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου το 1966·

δ) η γενική αύξηση των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου, καθώς και του αριθμού των ομάδων εργασίας του·

ε) η έναρξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας το 1970 και η απόφαση να ανατεθούν στην Προεδρία οι διοικητικές και αντιπροσωπευτικές λειτουργίες·

στ) η απόφαση του 1971 για τη δημιουργία μιας οικονομικής νομισματικής ένωσης·[795]

ζ) η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974·

η) και τέλος, οι επιτυχημένες διευρύνσεις οι οποίες όμως καθιστούσαν την επίτευξη ομοφωνίας στο Συμβούλιο ολοένα και πιο δύσκολη.[796]

Οι περισσότερες από αυτές τις εξελίξεις έγιναν σταδιακά και τα κράτη-μέλη μπόρεσαν να ανταποκριθούν σε αυτές από μόνα τους. Δεν υπήρχε κάποιο

---

[792] 17-19 Ιουνίου 1983. Βλ. ΕΕ C 205, 01/08/1983, σελ. 12-16.

[793] Westlake M. and Galloway D. (eds.) (2006), ό.π., σελ. 326.

[794] Ο de Gaulle διετέλεσε Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας από το 1958 μέχρι το 1969. Η πολιτική του ιδεολογία είναι γνωστή ως 'γκωλισμός'. Βλ. Kirchner E. J., (1992), ό.π., Fernádez A., (2008), 'The EU Council Presidency Dilemma: an Historical Institutionalist Interpretation', *Les Cashiers européens de Sciences Po*, n° 01/2008, Paris, Centre d'études européennes at Sciences Po, σελ. 12, διαθέσιμο στο: http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2008_1.pdf

[795] Το 1971 τέθηκε ο στόχος για μια ενωμένη Ευρώπη με ενιαία οικονομία και κοινό νόμισμα. Τον Ιούνιο του 1988 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη σταδιακή υλοποίηση του στόχου αυτού και ανέθεσε σε αρμόδια Επιτροπή, υπό την προεδρία του Jacques Delors, τότε Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να μελετήσει και να προτείνει εισηγήσεις που θα οδηγούσαν στην εν λόγω ένωση. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) τέθηκε ως θεμελιακός στόχος η επίτευξη της ΟΝΕ στην Ευρώπη σε τρία στάδια.

[796] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 327.

'εγχειρίδιο', κάποιο βοήθημα για τις χώρες που αναλάμβαναν για πρώτη φορά την Προεδρία. Κάθε Προεδρία ήταν ελεύθερη να καθορίζει μόνη της τα καθήκοντά της. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν, όπως είναι φυσικό, προβλήματα συνέχειας και συνέπειας. Ας δούμε όμως καλύτερα την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της Προεδρίας του Συμβουλίου αναλυτικότερα από τη Συνθήκη του Παρισιού ως και σήμερα.

Συνθήκη του Παρισιού (1951) - Συνθήκη της Ρώμης (1957) - Συνθήκη Συγχωνεύσεως (1965)

Η πρώτη αναφορά στην Προεδρία του Συμβουλίου γίνεται στο άρθρο 27 της Συνθήκης του Παρισιού το 1951,[797] όπου δηλώνεται ότι το αξίωμα του Προέδρου θα κατέχει κάθε κράτος-μέλος εκ περιτροπής για τρεις μήνες, ακολουθώντας αλφαβητική σειρά.[798] Έτσι, από την αρχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εδραιώθηκαν δύο αρχές. Η πρώτη ήταν ότι η αντιπροσώπευση του Συμβουλίου θα γινόταν από τα ίδια τα κράτη-μέλη, και όχι από μια ομάδα αντιπροσώπων, ή από ένα πρόσωπο όπως στους διεθνείς οργανισμούς, για παράδειγμα το Γενικό Γραμματέα στην περίπτωση του ΝΑΤΟ.[799] Δεύτερον, ότι κάθε κράτος-μέλος θα ασκεί το αξίωμα αυτό εκ περιτροπής, ανεξάρτητα από το μέγεθός του, την οικονομική του δύναμη ή το πολιτικό του βάρος.[800] Οι αρμοδιότητες της χώρας που ασκούσε την Προεδρία του Συμβουλίου ήταν περιορισμένες και κυρίως διοικητικής φύσεως. Η Προεδρία είχε περισσότερο συμβολική σημασία για τα κράτη-μέλη.[801]

Οι Συνθήκες της Ρώμης, λίγα χρόνια αργότερα, με τα άρθρα 146[802] και 116[803] επέκτειναν το διάστημα της Προεδρίας στους έξι μήνες, ενώ η Συνθήκη Συγχωνεύσεως το 1965 υιοθέτησε την εξάμηνη Προεδρία και για τις τρεις Κοινότητες.

Η Προεδρία λοιπόν, σε αυτή τη 'νηπιακή της ηλικία', σχεδιάστηκε έχοντας ένα διπλό ρόλο. Από τη μία μεριά εκπροσωπεί τα συμφέροντα των κυβερνήσεων μέσα

[797] Η οποία εγκαθίδρυσε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα.
[798] Kollman K., (2003), 'The Rotating Presidency of the European Council as a Search of Good Policies', *European Union Politics*, vol. 4(1), σελ. 54.
[799] Βλ. Νάσκου-Περράκη Π., ό.π., σελ. 349-350.
[800] Wallace H. (1985), 'Negotiations and Coalition Formation in the European Community', *Government and Opposition*, vol. 20(4): 2 και Bucci V. di, (1988), *La présidence des Communautés Européennes*, Nancy, Université de Nancy, σελ. 5.
[801] Fernádez A. (2008), ό.π., σελ. 7.
[802] Για τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.
[803] Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας.

στο κοινοτικό/ενωσιακό οικοδόμημα, ενώ από την άλλη εξασφαλίζει την ισότιμη εκπροσώπηση των κρατών-μελών μέσα στο Συμβούλιο.[804]

Οι εκθέσεις του Λουξεμβούργου (1970) και της Κοπεγχάγης (1973)

Στην αρχή της ίδρυσής της το 1970 η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ) ήταν εντελώς έξω από το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Παρόλα αυτά, λόγω της απουσίας κάποιας συμφωνίας σχετικά με το εάν η ΕΠΣ θα έπρεπε να διαθέτει τη δική της Γραμματεία, και με την Επιτροπή φανερά να αποκλείεται από κάθε σημαντικό ρόλο, η ΕΠΣ 'δανείστηκε' ένα χαρακτηριστικό από την κοινοτική μέθοδο·[805] αυτό που είχε να κάνει με την Προεδρία. Η έκθεση του Λουξεμβούργου στις 10 Οκτωβρίου 1970 υιοθετούσε την εκ περιτροπής Προεδρία και της ανέθετε τα εξής καθήκοντα: να συγκαλεί συνεδριάσεις στις οποίες θα παρέχει γραμματειακά και οργανωτικά καθήκοντα. Επιπλέον, συγκεντρώνοντας όλο το υλικό των συνεδριάσεων έστελνε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μία έκθεση κάθε χρόνο.

Η έκθεση της Κοπεγχάγης στις 23 Ιουλίου 1973 καθιέρωσε ένα σύστημα άμεσης επικοινωνίας ανάμεσα στους Υπουργούς το οποίο συντονιζόταν από την Προεδρία. Επιπλέον, δόθηκε στην Προεδρία ο ρόλος να παρέχει τη σύνδεση ανάμεσα στην ΕΠΣ και τις εργασίες της Κοινότητας μέσω της ΕΜΑ και του Συμβουλίου. Ενώ τέλος, σε μία συνεδρίαση των Υπουργών Εξωτερικών το 1974 αποφασίστηκε ότι η Προεδρία θα μπορεί να εκπροσωπεί τα κράτη-μέλη σε συνομιλίες της ΕΠΣ με τρίτα κράτη.[806] Έτσι λοιπόν, ο ρόλος της Προεδρίας παύει να είναι αποκλειστικά διοικητικός˙ αποκτά πολιτικό ρόλο, καθώς και το ρόλο του μεσολαβητή.

The Tindemans report (1975) [807]

Το 1974 η σύνοδος κορυφής του Παρισιού αποφάσισε να εμπιστευτεί στον Leo Tindemans, μετέπειτα Πρωθυπουργό του Βελγίου, το καθήκον της προετοιμασίας μιας έκθεσης που θα αφορούσε το σκοπό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έκθεση του Tindemans παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 1975. Το

[804] Fernandez A. (2008), ό.π., σελ 10.
[805] Η κοινοτική μέθοδος όριζε τον τρόπο θεσμικής λειτουργίας του πρώτου πυλώνα της Ε.Ε.
[806] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 327-28.
[807] Tindemans, Leo (1976), 'European Union: Report by Mr. Leo Tindemans to the European Council', *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76.

πέμπτο κεφάλαιο της έκθεσής του εστιαζόταν στα όργανα της ΕΕ. Όσον αφορά το Συμβούλιο, ο Tindemans υπογράμμισε την ανάγκη για μεγαλύτερη συνέπεια και συντονισμό, ιδιαίτερα ανάμεσα στα διάφορα Συμβούλια. Πρότεινε ότι αυτό θα επιτευχθεί παρατείνοντας την Προεδρία στο Συμβούλιο από έξι μήνες σε ένα χρόνο. Αν και πολλοί συμφώνησαν με τις προτάσεις του Tindemans, γρήγορα αυτές λησμονήθηκαν.

Η αναφορά των Τριών Σοφών το 1979

Το Δεκέμβριο του 1978 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών αποφάσισε να δημιουργήσει μια επιτροπή 'Τριών Σοφών', για να εξετάσει τη λειτουργία των κοινοτικών θεσμών και τους τρόπους με τους οποίους αυτοί θα μπορούσαν να γίνουν περισσότερο αποδοτικοί. Η εν λόγω επιτροπή ετοίμασε την αναφορά της τον Οκτώβριο του 1979, ένα μήνα πριν από τη συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Από τις τριάντα μία σελίδες οι οποίες ήταν αφιερωμένες στο Συμβούλιο, οι δέκα εστιάζονταν στην Προεδρία. Ο πρόλογος ανέφερε τα εξής:
*«Για να βελτιωθεί η απόδοση του Συμβουλίου, η πρώτη προτεραιότητα είναι να ισχυροποιηθεί η Προεδρία με το διπλό ρόλο της πολιτικής ώθησης και του οργανωτικού ελέγχου. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι οι λειτουργίες της Προεδρίας έχουν όχι μόνο επεκταθεί, αλλά και είναι ευρύτερα αναγνωρίσιμες τα τελευταία χρόνια. Η ισχυρή κεντρική διοίκηση, την οποία μπορεί να παρέχει, προσφέρει τα πιο φυσικά μέσα εξισορρόπησης των φυγόκεντρων τάσεων μέσα στο Συμβούλιο. Αυτό γεννά την πρωταρχική ευθύνη να αντιμετωπίσουμε την επέκταση εξειδικευμένων δραστηριοτήτων, τις συνωμοτικές ενδο-θεσμικές σχέσεις, τα διαφορετικά ενδιαφέροντα και συμπεριφορές των κρατών-μελών. Η πραγματική κατάρρευση του έργου του Συμβουλίου υπό ορισμένες 'κακές' Προεδρίες (των οποίων τα λάθη εντοπίζονται είτε στην ανεπάρκειά τους, είτε σε μια υπερ-απολυταρχική προσέγγιση ή και στα δύο) έχει αποδείξει ότι εάν η Προεδρία δεν κάνει αυτή τη δουλειά, δεν υπάρχει πλέον κάποιος άλλος ο οποίος μπορεί να γεμίσει το κενό».*[808]

Η επιτροπή των 'Τριών Σοφών' υποστήριξε ότι πρέπει να αναγνωριστεί ότι *«η χώρα που ασκεί την Προεδρία έχει ορισμένες πάγιες ευθύνες για τη διοίκηση του Συμβουλίου και την καλή λειτουργία της Κοινότητας στο σύνολό της»*. Επιπλέον, η

[808] 'The Three Wise Men', (1979), *Report on European Institutions*, presented by the Committee of the Three to the European Council, October, σελ. 35.

Προεδρία θα έπρεπε να έχει την εξουσία *«να επιβάλει την καλή λειτουργία και την πειθαρχία»* τόσο στο Συμβούλιο όσο και στα κατώτερά της όργανα. Τέλος, η Προεδρία έπρεπε να έχει στη διάθεσή της το προσωπικό που χρειάζεται, για να φέρει εις πέρας τα καθήκοντά της.

Η αναφορά των 'Τριών Σοφών' περιέγραφε επίσης τα κύρια καθήκοντα της Προεδρίας, προσδιορίζοντάς τα όμως από πρακτικής απόψεως και όχι από νομικής. Αναφέρουν, για παράδειγμα, τα εξής:
*«Συγκαλεί τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Υπουργών. Είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία της ατζέντας˙ για τη διανομή των αναγκαίων εγγράφων˙ για την κατανομή του χρόνου ομιλίας του κάθε Υπουργού κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων και τη διεξαγωγή των δημόσιων συζητήσεων˙ ... Το βασικό καθήκον της Προεδρίας σε αυτή τη διαδικασία είναι απλά να έχει αποτελέσματα. Για να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να εργάζεται με τεχνική αποδοτικότητα, αλλά επίσης να ασκεί έναν ισχυρό και πολιτικά ευαίσθητο έλεγχο στα γεγονότα. Θα πρέπει να επιλέγει για την ατζέντα τα θέματα τα οποία είναι πιο επείγοντα, πιο σημαντικά και αρκετά ώριμα για χειρισμό. Θα πρέπει να εμποδίζει την απώλεια του χρόνου και τη σύγχυση κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων. Θα πρέπει να ωθεί τις συζητήσεις έτσι ώστε να καταλήγουν σε συμπεράσματα χρησιμοποιώντας τον καταλληλότερο συνδυασμό 'όπλων' που έχει στη διάθεσή της (πίεση, μεσολάβηση, συμβιβαστικές προτάσεις, χρονικά όρια, ψηφοφορία).»*[809]

Οι επισημάνσεις της Επιτροπής των 'Τριών Σοφών' έχουν ακόμα την ίδια αξία με αυτή που είχαν το 1979. Ένα μεγάλο μέρος της περιγραφής των καθηκόντων της Προεδρίας φαίνεται να είναι αυταπόδεικτο, αλλά αυτό ακριβώς το γεγονός δείχνει ότι οι καταστάσεις ήταν τόσο άσχημες που χρειαζόταν να υπογραμμισθούν τα αυτονόητα.[810]

Τέλος, η επιτροπή των 'Τριών Σοφών' σημείωσε ότι η Προεδρία θα πρέπει να παίξει έναν παρόμοιο ρόλο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ έδωσαν ιδιαίτερη προσοχή και στο ρόλο της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου. Όπως όμως συνέβη και με την αναφορά Tindemans, έτσι και η αναφορά των 'Τριών Σοφών' πέρασε απαρατήρητη.

[809] Ό.π., σελ. 36.
[810] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 330.

Κανονισμός του Συμβουλίου (1979)

Ο «Κανονισμός του Συμβουλίου» που υιοθετήθηκε το 1979 αποτέλεσε ένα βασικό κείμενο για τα πλαίσια κίνησης της Προεδρίας.[811] Σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού, η χώρα που ασκεί την εκ περιτροπής Προεδρία, υποστηριζόμενη από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, αναλαμβάνει μεταξύ άλλων, τη σύγκλιση των συνεδριάσεων και τον καθορισμό των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης, τη διεύθυνση των εργασιών του Συμβουλίου, της ΕΜΑ και των ομάδων εργασίας, την υπογραφή εγγράφων και την ανακοίνωση των αποφάσεων, την εκπροσώπηση και την διασύνδεση με τρίτα μέρη.

Η Έκθεση του Λονδίνου (1981) και η τρόικα

Τα αυξανόμενα διοικητικά και αντιπροσωπευτικά καθήκοντα της Προεδρίας αποτελούσαν ένα βαρύ φορτίο για τα μικρότερα κράτη-μέλη. Παράλληλα, τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη ένιωθαν ότι οι Προεδρίες των μικρότερων κρατών-μελών χρειάζονταν μια πρόσθετη 'ενίσχυση', όταν αντιπροσώπευαν το Συμβούλιο στο εξωτερικό. Στις 5 και 6 Σεπτεμβρίου 1981 οι Υπουργοί Εξωτερικών συναντήθηκαν ανεπίσημα υπό τη Βρετανική Προεδρία στο Brocket Hall. Εκεί συμφώνησαν ότι θα μπορούσε η Προεδρία να συνοδεύεται από μια 'ομάδα υποστήριξης', όταν αντιπροσωπεύει το Συμβούλιο στο εξωτερικό. Η 'έκθεση του Λονδίνου', όπως έγινε γνωστή, επισήμως εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 13 Οκτωβρίου 1981 και δήλωνε τα εξής : *«εάν είναι αναγκαίο, και εάν σε αυτό συμφωνήσουν τα δέκα κράτη-μέλη, η Προεδρία συνοδευόμενη από αντιπροσώπους των προηγούμενων Προεδριών, θα μπορεί να συναντιέται με αντιπροσώπους τρίτων χωρών.»*[812] Η απόφαση αυτή καθιέρωσε μια μέθοδο η οποία ονομάστηκε 'τρόικα'.[813] Από το 1981 η τρόικα

[811] Δαγτόγλου Π. Δ., (1986), *Βασική νομοθεσία ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου*, τόμ. Ι, Αθήνα-Κομοτηνή, Σάκκουλας, σελ. 375-380.
[812] EC Bulletin, No 11, 1981.
[813] Πήρε το όνομά της από το ρώσικο έλκηθρο αφού τρόικα στα ρωσικά σημαίνει «έλκηθρο ή άμαξα που σύρεται από τρία ζώα». Η ιστορία αναφέρει ότι μετά την Οκτωβριανή Επανάσταση (1917) και τη διάσπαση των ηγετών στη Σοβιετική Ένωση η λέξη χρησιμοποιήθηκε επίσης για να δηλώσει την ηγετική ομάδα (τριανδρία) που αποτελούσαν οι Ιωσήφ Στάλιν, Γκριγκόρι Ζινόβιεφ και Λέων Κάμενεφ, στους οποίους αντιτίθεντο ο Τρότσκι και οι οπαδοί του. Έτσι η λέξη κατέληξε να σημαίνει και «πολιτική ηγεσία τριών προσώπων, ηγετική τριανδρία».

αποτέλεσε έτσι ένα καθιερωμένο στοιχείο της αποστολής της Προεδρίας στο εξωτερικό.

Πανηγυρική Διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση της Στουτγάρδης (Ιούνιος 1983)

Τον Ιούνιο του 1983 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στουτγάρδης απαίτησε από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών να κάνουν μια 'σταθερή προσπάθεια', για να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνεργασίας. Οι προτάσεις που έκανε για την επίτευξη αυτού του στόχου ήταν δύο. Πρώτον, να αυξήσουν τις εξουσίες της Προεδρίας όσον αφορά το δικαίωμά της να λαμβάνει πρωτοβουλίες, το συντονισμό και την αντιπροσώπευση της ΕΚ σε τρίτες χώρες. Δεύτερον, να ενδυναμώσουν κατάλληλα τη λειτουργική υποστήριξη των επιτυχημένων Προεδριών.[814] Η Διακήρυξη της Στουτγάρδης ανέθεσε στην Προεδρία ένα μεγάλο αριθμό τυπικών καθηκόντων. Όπως, για παράδειγμα, η κάθε Προεδρία, στην αρχή λήψης του αξιώματός της, θα πρέπει να παρουσιάζει το πρόγραμμά της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ στο τέλος της θα πρέπει να αναφέρει σε αυτό τα πεπραγμένα της. Αν και οι Προεδρίες ήδη είχαν αναλάβει τέτοια καθήκοντα, η Διακήρυξη της Στουτγάρδης έδινε για πρώτη φορά σε αυτά ένα στοιχείο υπευθυνότητας. Οι Προεδρίες θα κρίνονταν εφεξής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και για το αρχικό τους πρόγραμμα αλλά και για το βαθμό στον οποίο κατάφεραν να το υλοποιήσουν. Επιπλέον, η Προεδρία ανέλαβε το καθήκον να κρατάει το Κοινοβούλιο τακτικά ενήμερο μέσα από την Επιτροπή Πολιτικών Ζητημάτων για τα θέματα εξωτερικής πολιτικής που εξετάζονται στα πλαίσια της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας.[815]

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 1987, επεφύλαξε έναν ιδιαίτερο ρόλο για την Προεδρία, όσον αφορά την ΕΠΣ. Με το άρθρο 30, σημείο 10 προέβλεπε ότι:

[814] EC Bulletin, 1983, N° 6, σελ. 26.
[815] Westlake M. and Galloway D., ό.π., σελ. 332.

*«α) Η προεδρία της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας ασκείται από το Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος που ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.*

*β) Η Προεδρία έχει την ευθύνη σε θέματα ανάληψης πρωτοβουλιών, συντονισμού και εκπροσώπησης των κρατώ-μελών έναντι τρίτων χωρών για τις δραστηριότητες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας. Είναι επίσης υπεύθυνη για τη διαχείριση της πολιτικής συνεργασίας και ειδικότερα για τον καθορισμό του προγράμματος των συνόδων, τη σύγκλησή τους, καθώς και για την οργάνωσή τους…*

*ζ) Γραμματεία, με έδρα της Βρυξέλλες, επικουρεί την Προεδρία στην προετοιμασία και την εφαρμογή των δραστηριοτήτων της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας, όπως και στα διοικητικά θέματα. Η γραμματεία ασκεί τα καθήκοντά της υπό τη διεύθυνση της Προεδρίας.»*

Γίνεται λοιπόν φανερό ότι η ΕΕΠ έδωσε νέα βαρύτητα στο θεσμό της Προεδρίας, ενώ θεσμοθέτησε και συστηματοποίησε υπάρχοντα σχήματα συμβάλλοντας έτσι σημαντικά ώστε η Προεδρία να παίξει και πολιτικό ρόλο.

Η Συνθήκη του Μάαστριχ (1992)

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ ο θεσμός της Προεδρίας του Συμβουλίου επισημοποιείται και αναβαθμίζεται σημαντικά. Σύμφωνα με το άρθρο 146:

*«Η Προεδρία ασκείται διαδοχικώς από κάθε κράτος-μέλος του Συμβουλίου για περίοδο έξι μηνών σύμφωνα με την ακόλουθη σειρά των κρατών μελών:*

- *για έναν πρώτο κύκλο έξι ετών: Βέλγιο, Δανία, Γερμανία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο,*

- *για τον επόμενο κύκλο έξι ετών: Δανία, Βέλγιο, Ελλάδα, Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο, Ηνωμένο Βασίλειο, Πορτογαλία.»*

Η σειρά αυτή άλλαξε μετά την προσχώρηση της Σουηδίας, της Φινλανδίας και της Αυστρίας.[816] Αν και αρχικά τα κράτη αναλάμβαναν την Προεδρία με αλφαβητική σειρά,[817] μετά τη διεύρυνση σε δεκαπέντε κράτη-μέλη αποφασίστηκε μια νέα σειρά προκειμένου να συμμετέχει ένα μεγάλο κράτος-μέλος στην τρόικα η οποία εκπροσωπεί την Ένωση στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ.[818] Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο Ι.5 του τίτλου V:

*«1.-Η Προεδρία εκπροσωπεί την Ένωση στα θέματα που υπάγονται στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας.*

*2. Η Προεδρία έχει την ευθύνη της εφαρμογής των κοινών δράσεων και μ'αυτή της την ιδιότητα εκφράζει καταρχήν τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις.*

*3. Η Προεδρία επικουρείται, ενδεχομένως, στα καθήκοντα που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, από το κράτος-μέλος που άσκησε την προηγούμενη Προεδρία και από εκείνο που θα ασκήσει την επόμενη. Η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στα καθήκοντα αυτά.*

*4. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου Ι.2, παράγραφος 3 και του άρθρου Ι.3 στοιχείο 4), τα κράτη-μέλη που εκπροσωπούνται σε διεθνείς οργανισμούς ή διεθνείς διασκέψεις όπου δεν συμμετέχουν όλα τα κράτη-μέλη, τηρούν ενήμερα τα κράτη αυτά για κάθε ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος.»*

Πρώτον, με το άρθρο Ι.5 η Συνθήκη δίνει καθοριστικό ρόλο στην Προεδρία στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ. Δεύτερον, θεσμοθετείται η Τρόικα, η οποία υπήρχε ήδη στην προαναφερθείσα Διακήρυξη του Λονδίνου το 1981 και με την οποία διασφαλιζόταν η λειτουργική συνέχεια της αποστολής της Προεδρίας σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο Ι.7:

*«Η Προεδρία ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής*

[816] Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 10-11 Δεκεμβρίου 1993, καθόρισε τη σειρά που θα ακολουθούνταν μετά την προσχώρηση των νέων κρατών-μελών.
[817] Kirchner E., ό.π., σελ. 71.
[818] Στεφάνου Κ., (2001), ό.π.

*ασφαλείας και μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρία και την Επιτροπή για τις εξελίξεις της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης.»* Ενώ στο άρθρο Ι.8 παράγραφος 4 προβλέπεται η δυνατότητα έκτατης σύγκλισης του Συμβουλίου ΚΕΠΠΑ από την Προεδρία, όταν αυτό κριθεί απαραίτητο είτε από την ίδια είτε ύστερα από αίτηση της Επιτροπής ή ενός κράτους-μέλους σε προθεσμία σαράντα οκτώ ωρών ή και βραχύτερου διαστήματος.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αναβάθμισε το ρόλο της Προεδρίας και στα πλαίσια του τρίτου πεδίου, της συνεργασίας σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων,[819] αφού και εδώ η Προεδρία έχει την αρμοδιότητα σύγκλισης και διεύθυνσης των εργασιών του Συμβουλίου.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζεται ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ,[820] γεγονός που καθιερώνει ένα νέο είδος Τρόικας, η οποία αποτελείται από το κράτος-μέλος που ασκεί την Προεδρία, την Επιτροπή και τον Ύπατο Εκπρόσωπο για την ΚΕΠΠΑ, ενώ μπορεί να ζητηθεί και η συνδρομή του κράτους-μέλους που θα ασκήσει την επόμενη Προεδρία. Συγκεκριμένα, το άρθρο 18 του Τίτλου IV προβλέπει στις παραγράφους 2 και 3 ότι: *«Η Προεδρία επικουρείται από το Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, ο οποίος ασκεί τα καθήκοντα του Ύπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας. Η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στα καθήκοντα που αναφέρονται στο εν λόγω άρθρο. Η Προεδρία επικουρείται, εάν είναι αναγκαίο, στα καθήκοντα αυτά από το κράτος που θα ασκήσει την επόμενη Προεδρία».*

Επιπλέον, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεψε τι θα γίνει στις περιπτώσεις εκείνες όπου ασκεί την Προεδρία ένα κράτος το οποίο δεν είναι μέλος του Schengen. Στις περιπτώσεις λοιπόν αυτές η εν λόγω Προεδρία επικουρείται από το κράτος-μέλος που θα ασκήσει την επόμενη Προεδρία. Το ίδιο ισχύει και για τα θέματα της ΟΝΕ, καθώς δεν συμμετέχουν όλα τα κράτη-μέλη στο ενιαίο νόμισμα, αλλά και στις περιπτώσεις συμμετοχής σε στρατιωτικές αποστολές στο πεδίο της

[819] Τίτλος VI, άρθρα κ-κ.9 ΣυνθΕΕ.
[820] Ο οποίος είναι ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου.

ΚΕΠΠΑ. Αυτό συνέβη στην περίπτωση της Δανίας και της Ελλάδας. Όταν η Δανία ανέλαβε την Προεδρία, δεν συμμετείχε στο ενιαίο νόμισμα, αν και είχε υπογράψει τις Συμφωνίες Schengen με Πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν μετείχε στην περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Schengen και απείχε από τις στρατιωτικές αποστολές της ΚΕΠΠΑ. Έτσι, η Ελλάδα, η οποία ήταν το επόμενο κράτος που θα ασκούσε την Προεδρία, βοήθησε τη Δανέζικη Προεδρία σε αυτά τα θέματα.

Οι Συνθήκες του Μάαστριχ και του Άμστερνταμ ενδυνάμωσαν το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία εισάγοντας και επεκτείνοντας τη διαδικασία της συναπόφασης, η οποία παραχωρεί ίσες εξουσίες στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο. Το γεγονός αυτό, όπως είναι φυσικό, άλλαξε τις σχέσεις των δύο αυτών οργάνων της Ε.Ε. οδηγώντας σε δραματική αύξηση της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης, καλώντας έτσι την Προεδρία του Συμβουλίου να παίξει έναν ακόμη σημαντικό ρόλο.[821]

Συνθήκη της Νίκαιας

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας διευρύνεται ο ρόλος της Προεδρίας του Συμβουλίου. Οι διατάξεις των Συνθηκών για την Προεδρία είναι πιο αναλυτικές στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, γεγονός που συμβάλλει και στην αντιμετώπιση του προβλήματος της ορατότητας της Ένωσης αλλά και στην αναβάθμιση του ρόλου της στον τομέα της Εξωτερικής Πολιτικής. Συνολικά, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η εκ περιτροπής Προεδρία της Ε.Ε. ανέπτυξε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και ύψωσε το ανάστημά της με την πάροδο του χρόνου περισσότερο από αμέλεια παρά από σχέδιο.[822]

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (2002)

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, όσον αφορά την Προεδρία του Συμβουλίου, κατέληξε στα παρακάτω συμπεράσματα. Πρώτον, σχετικά με το συντονισμό της χώρας που προεδρεύει και της επόμενης, κατέληξαν ότι, όταν είναι

[821] Shackleton M. and T. Raunio (2003) 'Codecision since Amsterdam: a Laboratory for Institutional Innovation and Change', *Journal of European Public Policy*, vol. 10(2), σελ. 171-88.
[822] Kirchner E.J., ό.π., σελ. 71.

προφανές ότι ένας φάκελος θα εξετασθεί κατά τη διάρκεια του επόμενου εξαμήνου, ο αντιπρόσωπος του κράτους-μέλους που πρόκειται να ασκήσει την Προεδρία κατά το εν λόγω εξάμηνο, μπορεί να προεδρεύει, κατά το τρέχον εξάμηνο, στις συνεδριάσεις των επιτροπών[823] και των ομάδων εργασίας που επιλαμβάνονται του συγκεκριμένου φακέλου. Φυσικά πάντα ύστερα από συμφωνία των δύο Προεδριών.[824] Δεύτερον, ορισμένες ομάδες εργασίας θα προεδρεύονται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και όχι από την εκ περιτροπής Προεδρία.[825] Τρίτον, θα έχει το γενικό καθήκον της εξασφάλισης της ομαλότητας των συνεδριάσεων λαμβάνοντας κάθε σχετικό μέτρο.[826] Για παράδειγμα, θα έχει το δικαίωμα να περιορίσει το χρόνο ομιλίας και να καθορίσει τη σειρά με την οποία θα μιλούν οι αντιπροσωπίες.[827] Τα συμπεράσματα αυτά της Σεβίλλης συμπεριλήφθηκαν αργότερα και στον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (2004)

Η Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος υπογράφηκε από τα είκοσι πέντε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 29 Οκτωβρίου 2004. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα σχετικά με την Προεδρία του Συμβουλίου όριζε ότι, πρώτον, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων θα προεδρεύετε από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ε.Ε. που θα είναι ταυτόχρονα και Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.[828] Σύμφωνα λοιπόν με τη Συνταγματική Συνθήκη, το Συμβούλιο αυτό θα είχε σταθερό Πρόεδρο. Δεύτερον, η Προεδρία των υπολοίπων σχηματισμών του Συμβουλίου θα ασκούνταν από αντιπροσώπους των κρατών-μελών σύμφωνα με το σύστημα της ισότιμης εναλλαγής και βάση των προϋποθέσεων που θα καθορίζονταν με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. σχέδιο της εν λόγω απόφασης είχε συμφωνηθεί και προσαρτηθεί στο σχέδιο του Συντάγματος. Επιπλέον, η απόφαση αυτή προέβλεπε ότι (i) η Προεδρία των Συμβουλίων θα ασκείται από καθορισμένη ομάδα τριών κρατών-μελών για διάστημα 18 μηνών. (ii) Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων θα προεδρεύετε από το κράτος μέλος που ασκεί την Προεδρία του

[823] Εκτός της ΕΜΑ.
[824] Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σεβίλλης, 21 και 22 Ιουνίου 2002, Βρυξέλλες, σελ. 24, διαθέσιμο στο:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/72641.pdf
[825] Ό.π., σελ. 25.
[826] Ό.π., σελ. 26.
[827] Ρύθμιση αρκετά σημαντική, καθώς οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου μέχρι τότε ήταν χρονοβόρες.
[828] Άρθρο 27 της Συνταγματικής Συνθήκης.

Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, ενώ στην Πολιτική Επιτροπή Ασφαλείας από εκπρόσωπο του Υπουργού Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, τοποθετούσε σταθερό Πρόεδρο για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό όμως Σύνταγμα δεν τέθηκε σε ισχύ, αφού απορρίφθηκε από τη Γαλλία το Μάιο του 2005 και από την Ολλανδία τον Ιούνιο του ίδιου έτους με σχετικά δημοψηφίσματα.

Απόφαση του Συμβουλίου 2006/683/ΕΚ για την υιοθέτηση Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου

Ο Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου που υιοθετήθηκε με Απόφασή του στις 15 Σεπτεμβρίου 2006 εγκαινίασε το θεσμό της τριπλής Προεδρίας. Συγκεκριμένα το άρθρο 2, παράγραφος 4 αναφέρει τα εξής:
*«Κάθε 18 μήνες οι τρεις Προεδρίες που θα αναλάβουν καθήκοντα προετοιμάζουν, σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή, και μετά τις κατάλληλες διαβουλεύσεις, σχέδιο προγράμματος δραστηριοτήτων του Συμβουλίου για τη συγκεκριμένη περίοδο. Οι τρεις Προεδρίες θα υποβάλλουν από κοινού το σχέδιο προγράμματος, όχι αργότερα από ένα μήνα πριν από τη σχετική περίοδο, ούτως ώστε να το εγκρίνει το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων, που συγκαλείται σε σύνοδο σύμφωνα με την παράγραφο 2, στοιχείο α) [4].»*

Το πρώτο γκρουπ ήταν η Γερμανία, η Σλοβενία και η Πορτογαλία το 2007 και ακολούθησαν η Γαλλία, η Τσεχία και η Σουηδία το δεύτερο μισό του 2008.[829]

Η καθιέρωση της «ομαδικής Προεδρίας» αποτέλεσε μια θετική εξέλιξη, με αρκετά πλεονεκτήματα. Πρώτον, βοήθησε στη συνέχεια των εργασιών της εκ περιτροπής Προεδρίας που τώρα μπορεί να θέτει και μακροχρόνιους στόχους. Δεύτερον, σε μια περίοδο που πολλά κράτη-μέλη της Ε.Ε. αντιμετωπίζουν εσωτερικά προβλήματα η «ομαδική Προεδρία» λειτουργεί προς όφελος των κρατών αυτών, αφού μπορούν να έχουν βοήθεια στο έργο τους. Τρίτον, ως μέλη της «ομαδικής Προεδρίας», αυτού του 'τρίο' κρατών, τα καινούργια κράτη-μέλη μπορούν να επωφεληθούν από την εμπειρία και τη βοήθεια των άλλων, παλαιότερων μελών της «ομάδας» τους. Τέλος, η «ομαδική Προεδρία» συνεχίζει να σέβεται την αρχή της ισότιμης περιτροπής.

Από την άλλη όμως, ακόμα και η «ομαδική Προεδρία» δεν μπορεί να εξασφαλίσει την απόλυτη συνέχεια στις εργασίες του Συμβουλίου και αυτό οφείλεται σε δύο

[829] Βλ. Πίνακα 6.1 για τη σειρά της εκ περιτροπής Προεδρίας ως το 2020.

λόγους. Πρώτον, στο γεγονός ότι τα θέματα στο Συμβούλιο μπορεί να συζητιούνται ακόμα και για περισσότερο από δύο χρόνια. Ένας σημαντικός αριθμός, περίπου το 40%, νομοθετικών προτάσεων συζητιέται από το Συμβούλιο για περισσότερο από έξι μήνες (βλ. Πίνακα 6.1). Ένα ποσοστό μικρότερο από το 15% αποφασίζεται στους έξι μήνες. Ενώ, σχεδόν το 25% των νομοθετικών προτάσεων συζητιέται από το Συμβούλιο περισσότερο από δύο χρόνια για να αποφασιστεί. Έτσι, ένας σημαντικός αριθμός νομοθετικών προτάσεων δεν ολοκληρώνεται κατά τη διάρκεια μίας Προεδρίας.

Πίνακας 6.1: Διάρκεια διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο

| | ½ Χρόνος | 1 Χρόνος | 1½ Χρόνος | 2 Χρόνια | Περισσότερο | Σύνολο |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Απόφαση | 2.393 (51%) | 933 (20%) | 232 (5%) | 113 (2%) | 1.013 (22%) | 4.684 (100%) |
| Οδηγία | 263 (13%) | 261 (13%) | 151 (7%) | 181 (9%) | 1.197 (58%) | 2.053 (100%) |
| Κανονισμός | 6.188 (70%) | 919 (10%) | 249 (3%) | 145 (2%) | 1.377 (16%) | 8.878 (100%) |
| Σύνολο | 8.844 (57%) | 2.113 (14%) | 632 (4%) | 439 (3%) | 3.587 (23%) | 15.615 (100%) |

Βλ. Warntjen A. (2012), 'The elusive quest for continuity? Legislative Decision-Making and the Council Presidency before and after Lisbon', *Policy brief of the 'Decision-making in the European Union'-Project*, σελ. 3, διαθέσιμο στο: http://www.ces.ufl.edu/documents/pdf/DEUBAL/workshops/2012/AndreasWarntjen_DEUBAL_060512.pdf.

Τα ομαδικά, ετήσια προγράμματα και η «ομαδική Προεδρία» σαφώς και έχουν τη δυνατότητα να βελτιώσουν αλλά δεν μπορούν να ξεπεράσουν εντελώς τα αρνητικά αποτελέσματα αυτής της ασυνέχειας στην ηγεσία του Συμβουλίου.

Δεύτερον, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι για τη κατάρτιση ενός ομαδικού προγράμματος απαιτείται η στενή συνεργασία των αντίστοιχων Προεδριών. Αν η συνεργασία του 'τρίο' είναι καλή σίγουρα και η «ομαδική Προεδρία» θα είναι σε θέση να αποδώσει τα μέγιστα. Εγκυμονεί όμως πάντα ο κίνδυνος η συνεργασία ανάμεσα στο 'τρίο' να μην ευοδώσει για διάφορους λόγους. Για παράδειγμα, ως μέρος της προετοιμασίας του ομαδικού τους προγράμματος, το 2006 η Αυστρία και η Φιλανδία διοργάνωσαν

τον Απρίλιο του 2005 ένα συμπόσιο στη Βιέννη, ενώ ακολούθησαν και αρκετές συναντήσεις για να συντονίσουν τις προτεραιότητές τους. Σύμφωνα με ένα Φιλανδό δημόσιο υπάλληλο, η Φιλανδία δεν είχε προκαθορισμένες νομοθετικές προτεραιότητες αλλά κυρίως προσπαθούσε να προωθήσει θέματα κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος για τα οποία θα λάμβαναν απόφαση σε μικρό χρονικό διάστημα.[830] Από τη άλλη, οι σχέσεις ανάμεσα στο 'τρίο' Γαλλίας, Τσεχίας και Σουηδίας το 2007-2008 ήτανε τεταμένες εξαιτίας και των προσπαθειών της Γαλλίας να κυριαρχήσει αλλά και λόγω εσωτερικών πολιτικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε η Τσεχία τότε. Παρομοίως, σύμφωνα με Γερμανούς και Σλοβένους δημοσίους υπαλλήλους, η Πορτογαλία συνείσφερε κατά ένα πολύ μικρό βαθμό στις προσπάθειες κατάρτισης ενός συνεκτικού 18μηνου προγράμματος το οποίο θα εφαρμοζόταν ως το αποτέλεσμα μιας ομαδικής προσπάθειας.[831] Ένας Πορτογάλος δημόσιος υπάλληλος, συζητώντας το ενδεχόμενο ομαδικής Προεδρίας το 2005 περιέγραψε τα ομαδικά προγράμματα ως 'μία ετερόκλητη λίστα' εθνικών προτεραιοτήτων.[832] Αντίθετα, οι δημόσιοι υπάλληλοι που έλαβαν μέρος στην «ομαδική Προεδρία» της Ισπανίας, του Βελγίου και της Ουγγαρίας το 2010/2011, σε συνέντευξή τους, τόνισαν το ομαδικό πνεύμα ο ένας του άλλου.[833] Η αποτελεσματικότητα της «ομαδικής Προεδρίας» λοιπόν εξαρτάται σε ένα μεγάλο βαθμό από τους δρώντες που εμπλέκονται σε αυτήν.

Συνθήκη της Λισαβόνας

Η ισχύς της Συνθήκης της Λισαβόνας από την 1η Δεκεμβρίου 2009, και των θεσμικών αλλαγών που αυτή επιφέρει, τερματίζουν μια μακρά περίοδο θεσμικών μεταρρυθμίσεων, η οποία ξεκίνησε το 1985, με τη θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), και συνεχίστηκε σχεδόν αδιάκοπα μέχρι σήμερα. Για ορισμένους η Συνθήκη της Λισαβόνας θα είναι η τελευταία μεγάλη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή

[830] Συνέντευξη από έναν Φιλανδό δημόσιο υπάλληλο, 24 Μαΐου 2012 στο Warntjen A. (2012), 'The elusive quest for continuity? Legislative Decision-Making and the Council Presidency before and after Lisbon', *Policy brief of the 'Decision-making in the European Union'-Project*, σελ. 3, διαθέσιμο στο: http://www.ces.ufl.edu/documents/pdf/DEUBAL/workshops/2012/AndreasWarntjen_DEUBAL_060512.pdf.

[831] Batory A. and Uwe P. (2011), 'The trio presidency in the European Union of the Lisbon Treaty. The case of the Spanish, Belgium and Hungarian group presidency', Central European University, Centre for European Union Research, Budapest, σελ. 8, διαθέσιμο στο: http://ceur.ceu.hu.

[832] Συνέντευξη Πορταγάλου δημοσίου υπαλλήλου, 22 Ιουνίου 2005 στο Warntjen A. (2012), 'The elusive quest for continuity? Legislative Decision-Making and the Council Presidency before and after Lisbon', σελ. 4, ό.π.

[833] Batory A. and Uwe P. (2011), σελ. 9, ό.π.

Ένωση.[834] Γενικώς εκτιμάται ότι για το ορατό μέλλον δεν πρόκειται να υπάρξει νέα σημαντική συνθήκη, καθώς η διαπραγμάτευσή της και η επικύρωσή της αποδεικνύονται σχεδόν άλυτες εξισώσεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση των είκοσι επτά κρατών-μελών σήμερα και ίσως περισσοτέρων αύριο.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υιοθετώντας τις σχετικές ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, εισάγει πολύ σημαντικές αλλαγές στην άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου.[835] Για να κατανοηθούν καλύτερα οι αλλαγές στο σύστημα της Προεδρίας, θα αναλυθούν, φυσικά, οι αλλαγές στην Προεδρία του Συμβουλίου, αλλά και οι διατάξεις που προβλέπονται για το νεοϊδρυθέν θεσμικό όργανο, το Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον θεσμό του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας.

Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την Προεδρία των οργάνων διακυβερνητικής συνθέσεως της Ένωσης συνοπτικά ορίζουν τα εξής:
α) Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προεδρεύει σταθερός Πρόεδρος.
β) Ο Ύπατος Εκπρόσωπος για τις Εξωτερικές Σχέσεις και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και όχι πλέον ο ΥΠΕΞ της χώρας που ασκεί την εξάμηνη Προεδρία του Συμβουλίου.
γ) Η Ευρωομάδα (Eurogroup) έχει σταθερό Πρόεδρο με θητεία δυόμισι ετών.
δ) Στους υπόλοιπους σχηματισμούς του Συμβουλίου διατηρείται στην ουσία το ισχύον σύστημα της εξάμηνης εκ περιτροπής εναλλαγής των κρατών-μελών βελτιωμένο κατά το πρότυπο της ομαδικής Προεδρίας, το οποίο ασκείται από προκαθορισμένες ομάδες τριών κρατών-μελών για διάστημα 18 μηνών.
ε) Η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper) προεδρεύεται από αντιπρόσωπο του κράτους-μέλους που ασκεί την εξάμηνη Προεδρία.
στ) Η Προεδρία της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας ασκείται από αντιπρόσωπο του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.
ζ) Η Προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου, πλην της συνθέσεως των Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται από το

[834] Ιωακειμίδης Π. Κ., (2010), 'Λισαβόνα: Τέλος ή νέα αρχή;' ό.π.
[835] Αξιοσημείωτο είναι ότι στη Συνθήκη της Λισαβόνας άλλαξε η γλώσσα με την οποία γίνεται αναφορά στην Προεδρία του Συμβουλίου. Ενώ στη Συνθήκη της Νίκαιας, στο άρθρο 18, η Προεδρία του Συμβουλίου αναφέρεται ως 'η Προεδρία', η Συνθήκη της Λισαβόνας αποφεύγει το χαρακτηρισμό αυτό.

μέλος της ομάδας που προεδρεύει της σχετικής σύνθεσης του Συμβουλίου, εκτός εάν παρθεί αντίθετη απόφαση.

## 6.3. Η Προεδρία των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου

Μια ομάδα κρατών-μελών, κυρίως τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη, πρότειναν ριζικές αλλαγές του συστήματος της εξαμηνιαίας εναλλαγής στο σύστημα της Προεδρίας του Συμβουλίου. Από τη άλλη τα μικρότερα κράτη-μέλη, όπως η Αυστρία, η Δανία, η Φιλανδία και η Σουηδία, θεωρούσαν ότι θα έπρεπε να διατηρηθεί το πρότυπο της εξάμηνης εναλλαγής στην Προεδρία του Συμβουλίου. Τελικά, το συμβιβαστικό σχήμα στο οποίο κατέληξαν είναι αυτό της «ομαδικής Προεδρίας». [836]

Η Προεδρία λοιπόν των συνθέσεων του Συμβουλίου, εκτός της συνθέσεως των Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών σύμφωνα με το ισχύον σύστημα της εξάμηνης ισότιμης εναλλαγής των κρατών-μελών,[837] βελτιωμένο κατά το πρότυπο της «ομαδικής Προεδρίας», όπως ορίζει το άρθρο 236 της ΣΛΕΕ.[838]

Σύμφωνα με το άρθρο 236, στοιχείο β) της ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει, με ειδική πλειοψηφία, απόφαση σχετικά με την Προεδρία των συνθέσεων του Συμβουλίου, εκτός εκείνης των εξωτερικών υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 9 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε την από 1ης Δεκεμβρίου 2009 Απόφαση, για την άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου, 2009/881/ΕΕ,[839] με την οποία, στα άρθρα 1 και 2, ορίζει τα εξής:
*«1.Η Προεδρία του Συμβουλίου, πλην της σύνθεσης των Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται από προκαθορισμένες ομάδες τριών κρατών-μελών για διάστημα 18 μηνών. Οι ομάδες αυτές συγκροτούνται με ισότιμη εναλλαγή των κρατών-μελών λαμβάνοντας υπόψη την πολυμορφία τους και τις γεωγραφικές ισορροπίες εντός της Ένωσης.*

[836] Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008), ό.π., σελ. 63-64.
[837] Άρθρο 16, παράγραφος 9 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.
[838] Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω η «ομαδική προεδρία» δεν αποτελεί 'ανακάλυψη' της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας απλά επιβεβαίωσε και συνέχισε την πρακτική που ίσχυε από το 2006.
[839] ΕΕ L 315/50, 2/12/2009.

*2. Κάθε μέλος της ομάδας προεδρεύει εκ περιτροπής όλων των συνθέσεων του Συμβουλίου επί εξάμηνη περίοδο, πλην της σύνθεσης των Εξωτερικών Υποθέσεων. Τα άλλα μέλη της ομάδας συντρέχουν την Προεδρία σε όλες τις σφαίρες ευθύνης της, βάσει κοινού προγράμματος. Τα μέλη της ομάδας μπορούν να αποφασίζουν άλλες ρυθμίσεις μεταξύ τους.»*

Αν λάβουμε υπόψη την απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό της εναλλαγής των κρατών-μελών στην Προεδρία, η οποία ισχύει από το 2004, θα διαπιστώσουμε ότι μεριμνά, ώστε να υπάρχει γεωγραφική ισορροπία μεταξύ των κρατών-μελών της κάθε ομάδας. Για παράδειγμα Γαλλία, Τσεχία και Σουηδία ή Ισπανία, Βέλγιο και Ουγγαρία.[840] Βασικό στοιχείο που συμβάλλει στην επιτυχία του έργου είναι η σύνθεση του 'τρίο'. Θα πρέπει να υπακούει στον κανόνα ένα μεγάλο ή/και ιδρυτικό κράτος μέλος, το οποίο θα διαθέτει σημαντική πείρα, ένα κράτος που προσχώρησε στην Ε.Ε. μεταγενέστερα και ένα «νέο» κράτος-μέλος.[841] Για παράδειγμα, Ιρλανδία, Λιθουανία, Ελλάδα.

Η παρούσα λίστα των «ομαδικών Προεδριών» περιλαμβάνει εννέα ομάδες κρατών μελών. Η πρώτη ομάδα της Προεδρίας του τύπου 'τρίο', η οποία αποτελείται από τη Γερμανία, την Πορτογαλία και τη Σλοβενία, άρχισε να λειτουργεί την 1η Ιανουαρίου 2007 και την ακολούθησε, από την 1η Ιουλίου 2008 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2009 το 'τρίο' που αποτελείται από τη Γαλλία, την Τσεχική Δημοκρατία και τη Σουηδία. Εκτιμάται, όμως, ότι για διάφορους λόγους, αλλά κυρίως λόγω της έλλειψης νομικής βάσης, στις εργασίες αυτού του 'τρίο' κυριάρχησαν οι εθνικές επιδιώξεις και βλέψεις παρά οι κοινές θέσεις του 'τρίο'.[842]

Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας η ομάδα Ισπανίας- Βελγίου-Ουγγαρίας λειτουργεί ως 'τρίο' προεδρίας από την 1η Ιανουαρίου 2010. Η δράση της βασίζεται στο πρόγραμμα εργασίας που εγκρίθηκε κατά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2009. Είναι ένα αρκετά φιλόδοξο πρόγραμμα το οποίο καλύπτει ένα ευρύ φάσμα τομέων. Η τελευταία «ομαδική Προεδρία», η οποία έχει ήδη οριστεί, θα είναι αυτή της Αυστρίας, Ρουμανίας και

[840] Χρυσομάλλης Μ., (2010), ό.π., σελ. 74-75.
[841] Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και η προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας). ΕΕ C 354, 28/12/2010, σελ. 56-58.
[842] Ό.π.

Φιλανδίας το πρώτο εξάμηνο του 2020. Μέχρι τότε και τα 27 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έχουν συμμετάσχει σε μια «ομαδική Προεδρία».

## 6.4. Τα καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας[843]

Η Προεδρία του Συμβουλίου είχε τέσσερις βασικούς ρόλους.[844] Ο ένας από αυτούς ήταν περισσότερος διοικητικός, ενώ οι υπόλοιποι τρεις περισσότερο πολιτικοί. Οι ρόλοι αυτοί είναι οι εξής:

1.) Αρχηγός: είναι αυτή που διαμορφώνει την ατζέντα του Συμβουλίου.[845] Προωθεί πολιτικές πρωτοβουλίες και συγκεκριμένες προτεραιότητες με στόχο την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αλλά και την καλύτερη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.) Μεσολαβητής: είναι αυτή που μεσολαβεί στις διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου έτσι ώστε να επιτευχθεί συμφωνία, ενώ αναζητεί την καλύτερη ή την πιο συμβιβαστική λύση.[846]

3.) Αντιπρόσωπος: αντιπροσωπεύει την Ένωση και το Συμβούλιο. Εκπροσωπεί το Συμβούλιο και στις επαφές του με άλλους οργανισμούς αλλά και με άλλες χώρες μη μέλη της Ε.Ε., σχετικά με τις εξωτερικές πολιτικές της Ε.Ε. και ιδίως την ΚΕΠΠΑ. Επίσης αντιπροσωπεύει το Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Επιτροπή.

4.) Τέλος, έχει διοικητικό ρόλο: μοιράζεται με τη Γραμματεία του Συμβουλίου τη διοίκηση και το συντονισμό των εργασιών του Συμβουλίου αλλά και όλων των βοηθητικών οργάνων.[847]

---

[843] Schoutheete P. de, (2002), 'The European Council', in Peterson J. and Shackleton M. (eds.), ό.π., Naurin D. and Wallace H. (eds.), (2008), ό.π., Westlake M., (2000), ό.π.

[844] Tallberg J.,(2008), *The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency*, in Naurin D. and Wallace H., (2008), ό.π., σελ. 187-202.

[845] Schout A., Vanhoonacker S., (2006), 'Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(5): 1051-1077.

[846] Παπαγιάννης Δ., ό.π., σελ. 50, Tallberg J. (2004), 'The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in the EU Negotiations', *Journal of Common Market Studies*, vol. 42(5), σελ. 999-1022.

[847] Blavoukos S., Bourantonis D., Pagoulatos G., ό.π., σελ. 231-252.

## 6.5. Συνέπειες της Συνθήκης της Λισαβόνας στο ρόλο της Προεδρίας του Συμβουλίου

Πολλά από τα καθημερινά καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου συνεχίζονται και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η εκ περιτροπής Προεδρία συνεχίζει να προετοιμάζει και να προεδρεύει σε όλες τις συνθέσεις του Συμβουλίου, εκτός αυτής των Εξωτερικών Υποθέσεων. Συντονίζει τις εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών και μεσολαβεί έτσι ώστε να επιτευχθεί συμφωνία. Συνεχίζει λοιπόν να έχει την ευθύνη του να επιτευχθεί συμφωνία επί των νομοθετικών προτάσεων. Επίσης, η προεδρεύουσα χώρα συνεχίζει να διαμορφώνει και να παρουσιάζει τις πολιτικές της προτεραιότητες για την εξάμηνη Προεδρία της. Είναι αυτή που, λαμβάνοντας υπόψη της το 18μηνο πρόγραμμα του Συμβουλίου, καταρτίζει την προσωρινή ημερήσια διάταξη κάθε συνόδου. Σύμφωνα με το Άρθρο 20, παράγραφος 1 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, η εκ περιτροπής Προεδρία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου και μεριμνά για την καλή διεξαγωγή των συζητήσεων. Η Προεδρία τηρεί ιδίως και μεριμνά ώστε να τηρούνται οι διατάξεις του Παραρτήματος V σχετικά με τις μεθόδους εργασίας του Συμβουλίου.[848] Ακόμα, η Προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου, πλην της συνθέσεως των Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται από αντιπρόσωπο του κράτους-μέλους που προεδρεύει της σχετικής σύνθεσης του Συμβουλίου, εκτός εάν το Συμβούλιο λάβει, με ειδική πλειοψηφία, απόφαση περί του αντιθέτου.[849]

Η Προεδρία συνεργάζεται με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, για να βοηθήσει στην προετοιμασία των συνόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και των

---

[848] Σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 1: «*Προκειμένου να εξασφαλισθεί η καλή διεξαγωγή των συζητήσεων είναι δυνατόν εξάλλου, εάν δεν αποφασίσει άλλως το Συμβούλιο, να λαμβάνεται κάθε σκόπιμο μέτρο που απαιτείται για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του χρόνου των συνεδριάσεων, και ιδίως:*

*α) να περιορίζεται, για την εξέταση ενός συγκεκριμένου σημείου, ο αριθμός των μελών κάθε αντιπροσωπείας που παρίσταται στην αίθουσα συνεδριάσεων κατά τη διάρκεια της συνόδου και να αποφασίζεται εάν θα ανοίξει ή όχι μια αίθουσα ακρόασης,*

*β) να καθορίζεται η σειρά εξέτασης των θεμάτων και η διάρκεια των σχετικών συζητήσεων,*

*γ) να οργανώνεται ο χρόνος που αφιερώνεται σε ένα συγκεκριμένο σημείο, ιδίως περιορίζοντας το χρόνο ομιλίας των συμμετεχόντων και καθορίζοντας τη σειρά με την οποία μπορούν να λάβουν το λόγο,*

*δ) να ζητείται από τις αντιπροσωπείες να υποβάλουν εγγράφως τις προτάσεις τους για την τροποποίηση εξεταζόμενου κειμένου πριν από συγκεκριμένη ημερομηνία, ενδεχομένως συνοδευόμενες από σύντομη επεξήγηση, ε) να ζητείται από τις αντιπροσωπείες που έχουν ταυτόσημες ή παρόμοιες θέσεις για συγκεκριμένο σημείο, κείμενο ή τμήμα κειμένου να επιλέξουν μία εξ αυτών προκειμένου να εκφράσει την κοινή τους θέση κατά τη συνεδρίαση ή εγγράφως πριν από τη συνεδρίαση.»*

[849] Άρθρο 19, παράγραφος 4 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου.

συνόδων ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Τρίτες Χώρες. Δεν προεδρεύει όμως πλέον των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Προεδρία του Συμβουλίου εκπροσωπεί το Συμβούλιο στα άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα το άρθρο 26 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου αναφέρει ότι *«η εκπροσώπηση του Συμβουλίου ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των επιτροπών του εξασφαλίζεται από την Προεδρία»*. Παράλληλα συντονίζει τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσπαθώντας να καταλήξουν σε ένα κοινό συμπέρασμα. Δεν εκπροσωπεί όμως πλέον την Ευρωπαϊκή Ένωση σε Τρίτες Χώρες. Παρακάτω θα εξετάσουμε τα νέα καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου βάσει παραδειγμάτων της Ισπανικής, Βελγικής και Ουγγρικής Προεδρίας.

Ο ρόλος της Προεδρίας του Συμβουλίου ως αρχηγού επισκιάστηκε από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το γεγονός αυτό γίνεται αντιληπτό ήδη από την Ισπανική Προεδρία του Συμβουλίου. Η ισπανική κυβέρνηση είχε ανακοινώσει πριν από την ανάληψη της εξάμηνης Προεδρίας της το πρώτο μισό του 2010 ότι θα στηρίξει το έργο του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με διακριτικότητα και σεμνότητα, τονίζοντας με αυτό τον τρόπο ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει τοποθετήσει αυτό το αξίωμα πάνω από τις λειτουργίες της εκ περιτροπής Προεδρίας.[850] Επιπλέον ο Van Rompuy και ο José Luis Rodríguez Zapatero υπέγραψαν από κοινού μια επιστολή θέλοντας να κατεβάσουν τους τόνους γύρω από τις αντιλήψεις περί ανταγωνισμού μεταξύ τους.[851] Δεν πρέπει να ξεχνάμε και ότι η Ισπανία, το πρώτο κράτος-μέλος που πήρε την Προεδρία του Συμβουλίου ύστερα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αντιμετώπισε το πρόβλημα του ότι έπρεπε να ενεργήσει μαθαίνοντας.

Ακόμα, η κυβέρνηση του J.L.R Zapatero έπρεπε να συνεργαστεί όχι μόνο με τον Van Rompuy αλλά επίσης και με άλλες δύο χώρες στα πλαίσια της «ομαδικής Προεδρίας»: η Ολλανδία, η Ισπανία και το Βέλγιο έπρεπε να καταθέσουν ένα κοινό δεκαοχτάμηνο πρόγραμμα. Το 'τρίο' κατέληξε στο να πάρει έναν υποδεέστερο ρόλο τον οποίο το ίδιο επέβαλλε στον εαυτό του, προσφέροντας τεχνικές υπηρεσίες. Έτσι παρέμεινε αόρατο, αν και χρήσιμο, για τη συνέχεια της ευρωπαϊκής διοίκησης.

---

[850] Colomina C., Devrim D., Mestres L. and Lecha E. S. (2010), 'A Waning Rotating Presidency: the Difficult Role of Spain', Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) *Notes Internacionals* 17, σελ. 2, διαθεσιμο στο: www.cidob.org/en/contes_internacionals_17_eng.pdf . Επιπλέο, Zapatero J. L. R. and Van Rompuy H. (2010), 'A Stronger Europe', *The Guardian*, February 3, 2010.
[851] Colomina C., Devrim D., Mestres L. and Lecha E. S., ό.π., σελ. 2.

Φαίνεται όμως ότι δεν βοήθησε ούτε η Ισπανία, όντας η ίδια σε άσχημη οικονομική κατάσταση, ούτε το Βέλγιο το οποίο είχε να αντιμετωπίσει μεγάλες προκλήσεις, όπως το να συντονίσει την ευρωπαϊκή αντίδραση στην οικονομική κρίση. Ο Andrew Rettman σε άρθρο του στον EU Observer τονίζει ότι η έλλειψη ορατότητας του J.L.R. Zapatero ήταν το πιο εντυπωσιακό θέμα που κυριάρχησε κατά τη διάρκεια της εξάμηνης Προεδρίας του. Ενώ συνεχίζει λέγοντας ότι η Ισπανία παραχώρησε τον έλεγχο της Ευρώπης στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στη Γαλλία και τη Γερμανία.[852] Δεν είναι ξεκάθαρο αν αυτό συνέβη λόγω της δυσχερούς οικονομικής κατάστασης της Ισπανίας ή της σύγχυσης που προκάλεσαν οι νέοι κανόνες γύρω από την εκ περιτροπής Προεδρία. Μια ερμηνεία είναι ότι ο J.L.R. Zapatero αποσύρθηκε από το προσκήνιο λόγω της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο και έδωσε στη Μαδρίτη το δύσκολο ρόλο του χειρισμού της μεταβατικής περιόδου. Όπως αναφέρει κι ένας Ισπανός διπλωμάτης, αυτός ήταν στο σωστό μέρος, στη σκιά, στηρίζοντας τον Van Rompuy.[853] Μια άλλη ερμηνεία θα μπορούσε να είναι ότι ο J.L.R. Zapatero κρύφτηκε πίσω από τον Van Rompuy, για να απομακρύνει την προσοχή από την άσχημη οικονομική κατάσταση της Ισπανίας. *«Ήθελαν να αποφύγουν την ερώτηση: τι είδους μέτρα θα πρέπει να παρθούν; Τι πρόκειται να κάνετε με δεδομένο ότι βιώνετε κι εσείς τη δική σας οικονομική κρίση;»* αναφέρει ένας Ευρωπαίος διπλωμάτης.[854]Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι ο καινούργιος θεσμός του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ίσως έχει χρησιμεύσει ως ασπίδα για την εκ περιτροπής Προεδρία, η οποία έχει τις δικές της αδυναμίες.

Κι αν η Ισπανική εμπειρία μας έδειξε ότι τον πρώτο λόγο στην ευρωπαϊκή ατζέντα δεν έχουν πλέον τα κράτη-μέλη, δηλαδή η Προεδρία του Συμβουλίου, τα οποία προσωρινά αναλαμβάνουν τον τεχνικό συντονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά οι Βρυξέλλες, και ιδιαίτερα όσον αφορά την εξωτερική πολιτική,[855] η επιτυχημένη Βελγική Προεδρία, το δεύτερο μισό του 2010, εμφανίστηκε να έχει αποδεχτεί αυτή τη νέα πραγματικότητα και προσέγγισε τα νέα της καθήκοντα ανάλογα:
*«Η βελγική προσέγγιση ήταν αρκετά διαφορετική από αυτή της Ισπανίας…ο Steven Vanackere, Υπουργός Εξωτερικών του Βελγίου, μιλώντας λίγο πριν από το τέλος της*

[852] Rettman A. (2010), 'Spain Ends Invisible EU Presidency', *EU Observer*, June 20, 2010.
[853] Ό.π.
[854] Ό.π.
[855] Allerkamp D., ό.π., σελ. 11.

*Προεδρίας, στις 20 Δεκεμβρίου, είπε ότι η Προεδρία είχε ως σκοπό να εγγυηθεί ότι οι 'τέσσερις τροχοί των θεσμών της Ευρώπης κινούνταν με την ίδια ταχύτητα και προς τη σωστή κατεύθυνση'. Οι τέσσερις τροχοί…όπως ο ίδιος τους προσδιόρισε ήταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης. Η εκ περιτροπής Προεδρία 'δεν θα πρέπει να είναι ο πέμπτος τροχός', τόνισε. Το αξιοσημείωτο αυτής της προσέγγισης είναι ότι τοποθετεί το Συμβούλιο Υπουργών…πολύ πιο ξεκάθαρα υπό τις διαταγές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.»*[856]

Παρόλα αυτά θα πρέπει να τονίσουμε, για ακόμη μία φορά, ότι πρώτον, όλα τα Υπουργικά Συμβούλια, εκτός αυτού των Εξωτερικών Υποθέσεων, συνεχίζουν να προεδρεύονται από την εκ περιτροπής Προεδρία. Σίγουρα αυτά καλύπτουν την πλειοψηφία των σημαντικών θεμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως τον προϋπολογισμό ο οποίος χειρίζεται από το ECOFIN. Δεύτερον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν παίζει το ίδιο ρόλο με αυτό του Συμβουλίου κατά τη νομοθετική διαδικασία. Ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας αναφέρει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι το όργανο αυτό που παρέχει την αναγκαία ώθηση και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες για την ανάπτυξη της Ένωσης, ρητά δηλώνει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία.[857]

Ο ρόλος της Προεδρίας ως μεσολαβητή είναι ρόλος κύριας σημασίας για κάθε Προεδρία που επιθυμεί να δει τις προτάσεις της να υλοποιούνται. Η Προεδρία έχει καθήκον να επιτύχει ομοφωνία ή συμφωνία σε όσο περισσότερα θέματα μπορεί. Η έλλειψη ομοφωνίας ή τουλάχιστον συμφωνίας, και κατά συνέπεια η έλλειψη ενός παρουσιάσιμου αποτελέσματος, θεωρούνταν ως αποτυχία της Προεδρίας και συνήθως συνοδευόταν από μια εκτενή κατηγορία εκ των έσω και μια δυσάρεστη εικόνα ανικανότητας για τη χώρα η οποία ασκούσε την Προεδρία.[858]

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο μεσολαβητικός ρόλος της εκ περιτροπής Προεδρίας άλλαξε αλλά όχι σε μεγάλο βαθμό. Οι περισσότερες συμφωνίες λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια των Υπουργικών Συμβουλίων αλλά και των ειδικών βοηθητικών επιτροπών και σε αυτά συνεχίζει να προεδρεύει η χώρα που

[856] Taylor S. (2011), 'A New Role Under Lisbon', *European Voice*, January 6, 2011.
[857] Άρθρο 15, παράγραφος 1 ΣΕΕ.
[858] Allerkamp D. K., ό.π., σελ. 14.

ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου. Δεν συμβαίνει φυσικά το ίδιο και με το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων αλλά και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια, όπου εκεί προεδρεύουν ο Ύπατος Εκπρόσωπος και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αντίστοιχα.

Ο Victor Orbán, Πρωθυπουργός της Ουγγαρίας κατά τη διάρκεια της Ουγγρικής Προεδρίας, σε ομιλία του τόνισε ιδιαίτερα το μεσολαβητικό ρόλο της Προεδρίας για τη συνεργασία μεταξύ των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα ανέφερε τη συμφωνία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης. Ανακαλώντας τις προσωπικές του προσπάθειες, οι οποίες είχαν ως στόχο να κατευνάσουν τις ενδο-θεσμικές εντάσεις, ο κύριος Orbán ανέφερε ότι είχε 13 ξεχωριστές συζητήσεις με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Herman Van Rompuy, 13 με τον Πρόεδρο της Επιτροπής José Manual Barroso και 9 με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Jerzy Buzek.[859]

Τη μεγαλύτερη όμως αλλαγή είχε ο ρόλος της Προεδρίας του Συμβουλίου ως εξωτερικού εκπροσώπου της Ένωσης, αφού ο ρόλος αυτός καταργήθηκε. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ανέθεσε το ρόλο αυτό κυρίως στο μόνιμο Πρόεδρο του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων αλλά και στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Για το λόγο αυτό και σε ένα απολογισμό της Ισπανικής και Βελγικής Προεδρίας αναφέρονται τα εξής:
*«Το καλύτερο συμπέρασμα για την αποτίμηση της εξωτερικής δράσης της τελευταίας Ισπανικής Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2010 είναι ότι καμία αποτίμηση δεν είναι δυνατή. Με άλλα λόγια, ο κυβερνητικός στρατός ο οποίος προετοιμαζόταν για μια ευρωπαϊκή διεθνών υποθέσεων ατζέντα για την εξάμηνη Προεδρία μαζί με την ακαδημαϊκή ανάλυση η οποία αποτιμούσε την πρόοδο κάθε έξι μήνες έχει αχρηστευθεί. Η εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν σχεδιάζεται πλέον σε εξάμηνη βάση. (...) Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, οι καινούργιες εξάμηνες προεδρίες, είναι υποχρεωμένες να 'καθίσουν στην πίσω θέση', σύμφωνα με τα λόγια ενός Βέλγου διπλωμάτη, τους έχουν υποκλέψει το όραμα και την πολιτική ηγεσία που προηγουμένως απολάμβαναν.»*[860]

[859] 'Orbán: Hungary accomplished Presidency objectives', 6th July 2011 στο: http://www.eu2011.hu/news/orban-hungary-accomplished-presidency-objectives
[860] Colomina C., Devrim D., Mestres L. and Lecha E. S., ό.π., σελ. 1.

Αναφερόμενος στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Βέλγος πρέσβης Pierre Labouviere δήλωσε ότι *«με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου δεν έχει πλέον ρόλο στην εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ. Παρόλα αυτά, η Βελγική Προεδρία έλαβε χώρα σε μια μεταβατική περίοδο, όπου η Υπηρεσία Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης μόλις έκανε τα πρώτα της βήματα και οι Ευρωπαϊκές Αντιπροσωπείες στο εξωτερικό δεν ήταν ακόμα σε θέση να αναλάβουν τα καθήκοντα που μια αποτελεσματική εξωτερική εκπροσώπηση απαιτεί. Έτσι, ύστερα από αίτημα της Ύπατης Εκπροσώπου Ashton, Βέλγοι ειδικοί, διπλωμάτες και πολιτικοί, μεσολάβησαν σε αρκετές περιπτώσεις, εκ μέρους της, στη διεθνή σκηνή, έτοιμοι όμως να καθίσουν και πάλι στην πίσω θέση, μόλις η Ύπατη Εκπρόσωπος θα πιστέψει ότι αυτή και η ομάδα της μπορούν να αναλάβουν.»*[861]

Ο Βέλγος πρέσβης φαίνεται να ξεκαθαρίζει, για ακόμα μια φορά, ότι τον πρώτο λόγο στην εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ έχει η Ύπατη Εκπρόσωπος. Παρόλα αυτά η εκ περιτροπής Προεδρία είναι στη διάθεσή της, οποιαδήποτε στιγμή αυτή το κρίνει αναγκαίο.

Επιπλέον, ο Ούγγρος Υπουργός Εξωτερικών János Martonyi, αλλά και περιστασιακά πρέσβεις του κράτους, εκπροσώπησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση σε Τρίτες Χώρες, κατόπιν εντολής της Ύπατης Εκπροσώπου, σε 17 περιπτώσεις, σε διεθνείς συσκέψεις.[862]

### 6.5.1. Συμπεράσματα

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε τρεις κύριες αλλαγές στην Προεδρία του Συμβουλίου. Οι αλλαγές αυτές έχουν να κάνουν με τις αρμοδιότητες που διέθετε η Προεδρία του Συμβουλίου στον τομέα της Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής της Ασφάλειας της Ένωσης. Πρώτον, στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων προεδρεύει πλέον η Ύπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης. Δεύτερον, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορεί να εκπροσωπήσει την Ένωση στο εξωτερικό και

[861] Labouviere P., (2011), 'Lesson Learned', *Diplomacy & Trade online*, 9th March 2011, διαθέσιμο στο: http://www.dteurope.com/politics/eu-countries/lesson-learned.html.
[862] Summing-up the Hungarian Presidency, Brussels 27 June 2011, διαθέσιμο στο: http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HunPR_49__-_27_06_2011_-_Summing-up_the_Hungarian_Presidency_0.pdf .

τέλος, η Ύπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης βοηθείται στο ρόλο της από την Ευρωπαϊκής Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ).[863] Μελετώντας τις Προεδρίες του Συμβουλίου, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, θα παρατηρήσουμε ότι η εκ περιτροπής Προεδρία συμμετέχει στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ε.Ε. υπό την επίβλεψη και την καθοδήγηση όμως της Ύπατης Εκπροσώπου. Το εάν αυτό συνέβη μόνο γιατί ακόμα η Ευρωπαϊκής Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης δεν ήταν έτοιμη να αναλάβει τα καθήκοντά της δεν μπορούμε να το γνωρίζουμε. Το μέλλον θα μας δώσει την απάντηση. Επιπλέον, φαίνεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι αλλαγές που έγιναν διευκόλυναν τα κράτη-μέλη που ασκούσαν την Προεδρία του Συμβουλίου. Η κρίση στην ευρωζώνη δημιούργησε δύσκολες καταστάσεις στο εσωτερικό ορισμένων χωρών. Οι αλλαγές λοιπόν στην Προεδρία του Συμβουλίου ήταν αναγκαίες, διότι διαφορετικά ορισμένα κράτη-μέλη δεν θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της. Επιπλέον, ενώ ως τώρα η Προεδρία του Συμβουλίου ίσως περιόριζε το ρόλο των δύο υπερεθνικών οργάνων της Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι διατάξεις την Συνθήκης της Λισαβόνας οδήγησαν, όπως είδαμε παραπάνω, εκ των πραγμάτων στην εμπλοκή περισσότερο υπερεθνικών δρώντων.

Τέλος, η Προεδρία του Συμβουλίου συνεχίζει να έχει διοικητικό/διαχειριστικό ρόλο, ο οποίος, ας μην ξεχνάμε, ήταν και ο πιο σημαντικός ρόλος της εκ περιτροπής Προεδρίας από τη θεσμοθέτησή της. Η εκ περιτροπής Προεδρία συνεχίζει να προεδρεύει στα περισσότερα προπαρασκευαστικά όργανα και επιτροπές . Σύμφωνα με έναν πρόσφατο απολογισμό, από τις 158 ομάδες εργασίας οι 8 έχουν σταθερό Πρόεδρο, οι 18 προεδρεύονται από έναν εκπρόσωπο της Ύπατης Εκπροσώπου, ενώ οι 6 προεδρεύονται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Αυτό σημαίνει ότι η Προεδρία του Συμβουλίου προεδρεύει σε 126 ομάδες εργασίας, συμπεριλαμβανομένων και της ΕΜΑ Ι και της ΕΜΑ ΙΙ. Με άλλα λόγια, γύρω στο 80% των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου συνεχίζουν να προεδρεύονται από την εκ περιτροπής Προεδρία του.[864]

[863] European External Action Service (EEAS). Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, 26/07/2010 για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της ΕΥΕΔ.
[864] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, *Κατάλογος των Προπαρασκευαστικών Οργάνων του Συμβουλίου*, Βρυξέλλες, 22 Ιουνίου 2011, διαθέσιμο στο: http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/11/st11/st11903.el11.pdf.

## 6.6. Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων – ο/η Ύπατος/η Εκπρόσωπος για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής της Ασφάλειας

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος για τις Εξωτερικές Σχέσεις και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και όχι ο ΥΠΕΞ της χώρας που ασκεί την εξάμηνη Προεδρία του Συμβουλίου. Επομένως το Συμβούλιο αυτό θα έχει ένα σταθερό Πρόεδρο.

Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας

Σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 27 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που ισχύουν σήμερα, ο Ύπατος Εκπρόσωπος[865]:

• ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης

• συμβάλλει με τις προτάσεις του στο σχεδιασμό της πολιτικής αυτής, την οποία και εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου, και διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων που έχουν εκδοθεί στον τομέα αυτό

• προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων

• κατέχει μία εκ των θέσεων αντιπροέδρου της Επιτροπής. Μεριμνά για τη συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Είναι επιφορτισμένος, εντός της Επιτροπής, για την άσκηση των καθηκόντων του στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και για το συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης

• εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, διεξάγει πολιτικό διάλογο με τρίτους εξ ονόματος της Ένωσης και εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις

• ασκεί εξουσία στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)[866] και στις αντιπροσωπίες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς.[867]

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος επικουρείται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης[868]. Επιπλέον υποστηρίζεται από τις υπηρεσίες του Συμβουλίου και της

[865] Η θέση αυτή υπήρχε και πριν. Βλ. Πίνακα 6.4 για τις αρμοδιότητες του Ύπατου Εκπροσώπου πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

[866] Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Οκτώβριο 2009, η ΕΥΕΔ θα αποτελέσει τη μόνη υπηρεσία που θα τεθεί υπό την εποπτεία της Ύπατης Εκπροσώπου. Η ΕΥΕΔ θα έχει ένα οργανωτικό καθεστώς που θα αντανακλά και θα υποστηρίζει το μοναδικό ρόλο και καθήκοντα της Ύπατης Εκπροσώπου το σύστημα της Ε.Ε.

[867] Βλ. Πίνακα 1.

[868] Αρμοδιότητες της ΕΥΕΔ είναι: Πρώτον, να βοηθά την Ύπατη Εκπρόσωπο να μεριμνά για τη συνοχή και το συντονισμό της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, καθώς και να εκπονεί προτάσεις

Επιτροπής, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Η πρώτη Ύπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης για τις Εξωτερικές Σχέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας, η οποία διορίστηκε μετά την έναρξη της ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας, είναι η Βρετανίδα Catherine Ashton.[869]

Οι θεσμικές αυτές αλλαγές συνιστούν το οιονεί κοινό Υπουργείο Εξωτερικών για την Ένωση. Αλλά το μείζον ερώτημα παραμένει: έχει αποκτήσει η Ε.Ε. ή μπορεί να αποκτήσει κοινή εξωτερική πολιτική; Η απάντηση στο ερώτημα είναι ότι, πρώτον, η Ένωση δεν έχει αποκτήσει κοινή εξωτερική πολιτική άξια του ονόματός της. Σίγουρα έχει κάνει αξιόλογη πρόοδο προς την κατεύθυνση αυτή από το 1993 και μετά. Αλλά, όπως δείχνει μια σειρά περιπτώσεων, όπως ο πόλεμος στο Ιράκ, η αναγνώριση του Κοσόβου, αλλά και οι σχέσεις με τη Ρωσία, αξιόπιστη κοινή εξωτερική πολιτική δεν υπάρχει ακόμη. Όπως τονίζει και σε άρθρο του ο Π. Ιωακειμίδης: *«Η Ευρωπαϊκή Ενωση δεν εμφανίζεται στο διεθνές σύστημα ως ένας δυναμικός, αποτελεσματικός, συνεκτικός συντελεστής. Δεν μιλάει με μία φωνή. Δεν έχει την πολιτική βαρύτητα που θα δικαιολογούσε η οικονομική της επιφάνεια και δεν λαμβάνεται ιδιαίτερα σοβαρά υπόψη από τα άλλα κέντρα δύναμης. Μπορεί η Ένωση να αναπτύξει πειστική κοινή εξωτερική πολιτική; Δύσκολο αλλά όχι αδύνατο.»* [870]

Οι νέοι θεσμοί μπορούν να βοηθήσουν αποτελεσματικά. Ο ρόλος της Ύπατης Εκπροσώπου θα είναι κρίσιμος, αν και η διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής παραμένει στα χέρια των κυβερνήσεων, δηλαδή του Συμβουλίου. Ίσως θα έπρεπε,

---

πολιτικής και να τις εφαρμόζει μετά την έκδοσή τους από το Συμβούλιο. Δεύτερον, να επικουρεί τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο, καθώς και τα μέλη της Επιτροπής στα αντίστοιχα καθήκοντά τους στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και να εξασφαλίζει στενή συνεργασία με τα κράτη-μέλη. Η ΕΥΕΔ απαρτίζεται από ενιαίες γεωγραφικές (που καλύπτουν όλες τις περιοχές και χώρες) και θεματικές μονάδες οι οποίες συνεχίζουν να ασκούν, υπό την εποπτεία της Ύπατης Εκπροσώπου, τα καθήκοντα που πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας εκτελούνταν από τα αντίστοιχα τμήματα της Επιτροπής και της Γραμματείας του Συμβουλίου. Το εμπόριο και η αναπτυξιακή πολιτική όπως καθορίζονται από τη Συνθήκη, παραμένουν υπό την ευθύνη των αρμόδιων Επιτρόπων της Επιτροπής.

[869] Στην έκτακτη Σύνοδο Κορυφής της 19ης Νοεμβρίου 2009 επέλεξαν ομόφωνα τη βαρόνη Catherine Ashton για το αξίωμα του Ύπατου Εκπροσώπου για τις εξωτερικές υποθέσεις και την πολιτική ασφάλειας. Τα κριτήρια για την επιλογή της Βρετανίδας βαρόνης Katherine Ashton καθορίσθηκαν βάσει της πολιτικής λογικής: βάσει των αρχών της γεωγραφικής (Βορράς/Νότος, Ανατολή/Δύση) και πολιτικής ισορροπίας (κεντροδεξιοί/σοσιαλδημοκράτες πολιτικοί), της δημογραφικής συμμετρίας (μεγάλες/μικρές χώρες κ.λπ.), ακόμη και της ισορροπίας μεταξύ των δύο φύλων (Βλ. και Υποσημείωση 88, σελ. 34).

[870] Ιωακειμίδης Π. Κ. (2010), *Η Ε.Ε. αποκτά υπουργείο Εξωτερικών*, 12 Αυγούστου 2010, στο: http://blogs.eliamep.gr/ioakimidis/panagiotis-ioakimidis-i-e-e-apokta-ipourgio-exoterikon/

για να είναι περισσότερο αποτελεσματικός ο ρόλος της Ύπατης Εκπροσώπου της Ένωσης, πρώτον, να εναρμονιστεί με τη λειτουργία των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών, την Επιτροπή αλλά και το Συμβούλιο. Σίγουρα δεν βοήθησε και το γεγονός ότι η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης ξεκίνησε τις δραστηριότητές της μόλις στο τέλος του 2010 και δεν μπόρεσε να αποδώσει ακόμη τα αναμενόμενα. Τέλος, η διεύρυνση της Ένωσης σε είκοσι επτά κράτη-μέλη δυσκολεύει την όλη διαδικασία. Η πρόκληση ωστόσο παραμένει για την Ένωση: εκτός από την απόκτηση κοινού Υπουργείου Εξωτερικών χρειάζεται επειγόντως κοινή εξωτερική πολιτική.[871]

Ένα πρόβλημα το οποίο δημιουργεί η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι η αδιευκρίνιστη σχέση ανάμεσα στον Ύπατο Εκπρόσωπο και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Κι αυτό γιατί η Συνθήκη είναι αρκετά λιτή σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αναφέρει, βέβαια, ότι *«…ασκεί στο επίπεδό του την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης»* με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου. Για τον τελευταίο η Συνθήκη αναφέρει ότι *«ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική…»*. Είναι απαραίτητο να βρεθεί η κατάλληλη ισορροπία στις σχέσεις των δύο αξιωματούχων, γιατί αλλιώς η σύγκρουση ίσως να καταστεί αναπόφευκτη.[872]

Διαβάζοντας όμως τη Συνθήκη της Λισαβόνας καταλαβαίνουμε ότι όσον αφορά την εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εξωτερική της δράση, το πρόβλημα αυτό είναι γενικότερο, αφού απαριθμούμε οχτώ διαφορετικά άτομα-θεσμούς (βλ. πίνακα 6.2), οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την αντιπροσώπευσή της, γεγονός που ίσως κάποιες φορές εγκυμονεί συγκρούσεις, όπως αυτή που αναφέραμε στην προηγούμενη παράγραφο.[873]

[871] Ό.π.
[872] Βλ. Kaczyński P. M. & ό Broin P. (2009), 'Two new leaders in search of a job description', *Centre for European Policy Studies*, No. 200, 25 November 2009, στο http://www.ceps.eu.
[873] Για το λόγο αυτό, το Βέλγιο, η Ολλανδία και το Λουξεμβούργο υπέβαλαν ένα Υπόμνημα σε όλα τα κράτη-μέλη και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το οποίο εμπεριείχε προτάσεις για την καλύτερη κατάτμηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των νέων θεσμικών ρόλων που εισάγει η Συνθήκη αλλά και την εναρμόνισή τους με το υπάρχων θεσμικό πλαίσιο.

| Πίνακας 6.2. Άτομα που εμπλέκονται στην εκπροσώπηση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης: |
|---|
| 1. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (τυπικά μόνο για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας).<br>2. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης, βοηθούμενος από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.<br>3. Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.<br>4. Μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (εξαρτάται από το ζήτημα και μόνο με τη συναίνεση του Προέδρου της Επιτροπής).<br>5. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου.<br>6. Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (όπου κρίνεται απαραίτητο, όπως στις ομιλίες των G-20).<br>7. Ο Πρόεδρος του Eurogroup (όπου κρίνεται απαραίτητο για θέματα νομισματικά και για τον οικονομικό συντονισμό μεταξύ των κρατών της ευρωζώνης). |

Από: Kaczyński P. M. & ó Broin P. (2009), 'Two new leaders in search of a job description', *Centre for European Policy Studies*, No. 200, 25 November 2009, στο http://www.ceps.eu.

Προσπερνώντας τα προβλήματα που υπάρχουν ή αυτά που 'καραδοκούν' γύρω από τον οιονεί Υπουργό Εξωτερικών της Ε.Ε., θα πρέπει να τονίσουμε ότι με αυτή την αλλαγή η Ε.Ε. θα αποκτήσει επιτέλους συνέχεια όσον αφορά την εξωτερική της πολιτική, 'θα μιλάει με μία φωνή στην εξωτερική σκηνή' και δεν θα κινδυνεύει από την Προεδρία άπειρων κρατών-μελών. «Θέλουμε να αποκτήσει η Ε.Ε. φωνή ισχυρή που θα γίνεται αισθητή σε εταίρους, γείτονες και μακρινούς φίλους, σε κάθε υπεύθυνο πολιτικό», είχε γράψει το 1993 ο τότε πρόεδρος της Γαλλίας Φρανσουά Μιτεράν, κι εμείς ελπίζουμε ότι επιτέλους η Ε.Ε. βρήκε την ισχυρή φωνή που χρειάζεται.

## 6.7. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Η πρόταση για την τοποθέτηση σταθερού Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε αντικατάσταση της εξάμηνης Προεδρίας, ήταν από αυτές που δίχασαν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.[874] Η πρόταση αυτή προήλθε από τα μεγαλύτερα

[874] Η πρόταση για τη δημιουργία ενός σταθερού Προέδρου υποστηρίχθηκε και παλαιότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας στις 7-9.12.2000, από τους πρωθυπουργούς της Μεγάλης

κράτη-μέλη, Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία,[875] Γερμανία,[876] Τα μικρότερα κράτη-μέλη, σχεδόν στο σύνολό τους, θεώρησαν ότι η δημιουργία θέσης σταθερού Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα υπονομεύσει το ρόλο και τις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως ανεξάρτητου, υπερεθνικού οργάνου και θα ενισχύσει το διακυβερνητικό χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. [877] Επιπλέον, υπήρχε ο φόβος των μικρότερων κρατών-μελών ότι με τη σύσταση της θέσης του σταθερού Προέδρου δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για τη συγκρότηση «διευθυντηρίου» των μεγαλύτερων κρατών-μελών,[878] αφού ο Πρόεδρος είναι περισσότερο πιθανό να εξαρτάται από την υποστήριξη των μεγαλύτερων κρατών-μελών.[879] Παράλληλα, ο νέος θεσμός του Προέδρου, έγειρε και ζητήματα νομιμοποίησής του καθώς δεν προέρχεται από τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά ούτε και εμπλέκεται στο διορισμό του το ΕΚ.

Αντίθετα, τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη ένιωθαν να ασφυκτιούν στο σύστημα της εξάμηνης Προεδρίας, όπου ένα κράτος-μέλος προήδρευε κάθε δεκατρία και μισό χρόνια. Παράλληλα, τόνιζαν ότι η άσκηση διαδοχικών Προεδριών από τα κράτη-μέλη τα οποία έχουν μικρό ειδικό βάρος στη διεθνή σκηνή, αδυνατίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης.[880] Επιπλέον, υποστήριξαν ότι με τη δημιουργία σταθερού Προέδρου η Ένωση διασφαλίζει συνοχή και συνέχεια στο εσωτερικό της και "ορατότητα" ή "αναγνωσιμότητα" στην εξωτερική της παρουσία και δράση. Στο πρόσωπο του σταθερού Προέδρου, το παγκόσμιο σύστημα θα μπορεί "να αναγνωρίσει" την Ένωση ως διεθνή συντελεστή.[881] Έτσι, παρά τις αντιδράσεις των μικρότερων κρατών-μελών, η πρόταση για τη δημιουργία του σταθερού Προέδρου έγινε τελικά αποδεκτή στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού συμβιβασμού για το Σύνταγμα. Με μια σειρά, όμως, ρυθμίσεων έγινε προσπάθεια να διασφαλιστεί ότι ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν θα έχει εξουσίες

---

Βρετανίας, Γαλλίας και Ισπανίας. Η πρόταση αυτή ονομάστηκε ABC proposal (πρόταση ABC) από τα αρχικά των ονομάτων των πρωθυπουργών, Aznar – Blair – Chirac.

[875] Gros D., 'The Franco-German couple in the EU: From Motor to Brake, Νοέμβριος 2003, στο http://www.ceps.be.

[876] Dorau C. – Jacobi P., (2000), 'The debate over a "European Constitution": Is it Solely a German Concern?', *European Public Law*, vol. 6(3): 413-428.

[877] Ιωακειμίδης Π.Κ., (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, ό.π., σελ. 59.

[878] Ό.π.

[879] Beach D., 'The strength of the rotating Presidency is that it keeps the Presidency weak, *UACES Conference*, Edinburgh, Scotland, 1-3 September 2008, διαθέσιμο στο: www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008-Beach.pdf.

[880] Χρυσομάλλης Μ., (2010), ό.π., σελ. 72-73.

[881] Cowles M. G. and Dinan D., (2004), *Developments in the European Union 2*, Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd.

που θα "ανταγωνίζονται" αυτές του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και δεν θα υπονομεύουν το θεσμικό ρόλο της τελευταίας.[882]

Σύμφωνα λοιπόν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προεδρεύει «σταθερός» Πρόεδρος, ο οποίος εκλέγεται για θητεία δυόμισι ετών, ανανεώσιμη άπαξ για άλλα δυόμισι έτη.[883] Ο σταθερός Πρόεδρος θα εκλέγεται από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η εκλογή λαμβάνει χώρα με την πλειοψηφία των μελών του σώματος και ο Πρόεδρος θα μπορεί να παυθεί από τη θέση του με τον ίδιο τρόπο. Επιπλέον, ο Πρόεδρος δεν μπορεί να ασκεί, παράλληλα, κάποιο εθνικό αξίωμα.[884]

Όσον αφορά την επιλογή του προσώπου που καλείται να ασκήσει τα καθήκοντα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η Δήλωση 6, η οποία προσαρτάται στη Συνθήκη, αναφέρει τα εξής:

*«Κατά την επιλογή των προσώπων που καλούνται να ασκήσουν τα καθήκοντα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Προέδρου της Επιτροπής και του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη η ανάγκη σεβασμού της γεωγραφικής και δημογραφικής πολυμορφίας της Ένωσης, καθώς και των κρατών-μελών της».*

Οφείλει δηλαδή η επιλογή των υψηλών αυτών αξιωματούχων να υπακούει σε ορισμένες βασικές αρχές, όπως της γεωγραφικής ισορροπίας, Βορράς-Νότος, Ανατολή-Δύση, της δημογραφικής συμμετρίας, μεγάλες-μικρές χώρες, αλλά και της πολιτικής ισορροπίας, συντηρητικές-προοδευτικές δυνάμεις. Βάσει όλων των παραπάνω ως πρώτος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επιλέχθηκε ο Hermann van Rompuy.[885]

---

[882] Ιωακειμίδης Π.Κ., (2005), *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, ό.π., σελ. 57-58.
[883] Άρθρο 15, παρ. 5 ΣΕΕ.
[884] Άρθρο 15, παρ. 5 ΣΕΕ.
[885] Όπως ήταν αναμενόμενο, επικράτησε η υποψηφιότητα του Βέλγου Πρωθυπουργού Hermann van Rompuy για τη θέση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ο Βέλγος Πρωθυπουργός είχε τη στήριξη και του Γαλλογερμανικού άξονα. Είναι ένας κεντροδεξιός πολιτικός, Χριστιανοδημοκράτης, όχι ιδιαίτερα γνωστός στην παγκόσμια σκηνή, όπως είναι ο Βρετανός Tony Blair, το όνομά του οποίου είχε, επίσης, προταθεί. Αν εξετάσουμε και την επιλογή της Ύπατης Εκπροσώπου, θα καταλάβουμε ότι οι μεγάλες χώρες, και κυρίως ο Γαλλογερμανικός άξονας, επιθυμούν να διατηρήσουν τους δικούς τους διακριτούς διεθνείς ρόλους. Το πολιτικό βάρος των δύο νεοδιορισμένων αξιωματούχων, του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ύπατης Εκπροσώπου/Αντιπροέδρου της Ε. Επιτροπής, αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα για το βαθμό αξιοποίησης των σχετικών ρυθμίσεων της νέας Συνθήκης.

Σύμφωνα με το άρθρο 15, παρ. 6 της ΣΕΕ ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έχει τα εξής καθήκοντα:

1) Προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

2) μεριμνά για την προετοιμασία και τη συνέχεια των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής και με βάση τις εργασίες του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων,

3) καταβάλλει προσπάθειες για να διευκολύνει τη συνοχή και τη συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

4) παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί, υπό την ιδιότητά του αυτή και στο επίπεδό του, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 3, ο Πρόεδρος συγκαλεί δύο φορές το εξάμηνο σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ δύναται να συγκαλέσει και έκτακτη σύνοδο, εάν κρίνεται ότι το απαιτεί η κατάσταση. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 48, παράγραφος 3 της ΣΕΕ, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έχει το δικαίωμα να συγκαλέσει συνέλευση για την τροποποίηση των ευρωπαϊκών συνθηκών.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορεί να έχει τη στήριξη του νεοϊδρυθέντος Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, ένα από τα καθήκοντα του οποίου είναι η προετοιμασία των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η διασφάλιση της συνέχειάς τους σε επαφή με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή.[886] Ένα πρόβλημα μπορεί να προκύψει εδώ από το γεγονός ότι οι σύνοδοι του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων θα οργανώνονται και θα προεδρεύονται από την εκ περιτροπής Προεδρία, γεγονός το οποίο είναι πιθανό να προκαλέσει μια σύγκρουση εξουσιών ανάμεσα στην εκ περιτροπής Προεδρία, η οποία θα προσπαθεί να αποκτήσει όσες περισσότερες εξουσίες μπορεί, και στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

[886] Άρθρο 16, παράγραφος 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο νέος θεσμός της μόνιμης Προεδρίας θεωρείται ότι θα βελτιώσει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και θα δώσει χαρακτηριστικά συνέχειας στη διεθνή παρουσία της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, με τον νέο 'ημι-μόνιμο' Πρόεδρο θα μπορέσει να δημιουργήσει ένα νέο, διακριτό πρόσωπο της Ευρώπης και να βελτιώσει τη παρουσία της Ένωσης στην παγκοσμιοποιημένη διεθνή κοινότητα. Το πόσο σημαντικό ρόλο θα παίξει ο νέος αυτός θεσμός στη διεθνή σκηνή θα εξαρτηθεί, πρώτον, από το ίδιο το άτομο που θα αναλαμβάνει κάθε φορά το αξίωμα αυτό και δεύτερον, από το κατά πόσο τα κράτη-μέλη θα θελήσουν να αποδεχθούν και έμπρακτα ένα τέτοιο αξίωμα, παραμερίζοντας τις ηγετικές τους τάσεις.

## 6.8. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα άσκησης της εκ περιτροπής Προεδρίας για τα κράτη-μέλη

Όπως είναι φυσικό, οι συνέπειες που έχει για ένα κράτος-μέλος η άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου μειώθηκαν, αφού με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας και οι αρμοδιότητες της εκ περιτροπής Προεδρίας μειώθηκαν αισθητά. Κύριο πλεονέκτημα όμως αποτελούσε και αποτελεί το γεγονός ότι το κράτος που ασκεί την Προεδρία βρίσκεται στο επίκεντρο όλων των υποθέσεων της Ε.Ε.,[887] πράγμα που του δίνει ασφαλώς κάποιο κύρος. Η χώρα η οποία ασκεί την Προεδρία βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των μέσων ενημέρωσης.[888] Έχει τη δυνατότητα να προβάλει το δικό του πρόγραμμα ως προς τη διαχείριση των υποθέσεων της Ένωσης. Για τη διευκόλυνση της συνέχειας των εργασιών του Συμβουλίου συνεργάζεται στενά με τα άλλα δύο κράτη-μέλη που αποτελούν μαζί την 'τριάδα' των Προεδριών. Η 'τριάδα' των Προεδριών καταρτίζει κοινό πρόγραμμα των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου για διάστημα 18 μηνών. Επιπλέον, τα θέματα της ημερήσιας διάταξης καθορίζονται από τον Πρόεδρο, σύμφωνα με τον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου. Έτσι, κάθε κράτος-μέλος κατά τη διάρκεια της Προεδρίας του μπορεί να προωθήσει σε σημαντικό βαθμό τα θέματα που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τα εθνικά του συμφέροντα ή εξυπηρετούν τις δικές του επιλογές και προτιμήσεις και να θέσει σε δεύτερη μοίρα τα υπόλοιπα.[889] Ακόμα, μπορεί ορισμένες φορές και να επηρεάσει τα αποτελέσματα

[887] Nugent N., (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ό.π., σελ. 236.
[888] Ό.π.
[889] Κανελλόπουλος Π. Ι., (2010), ό.π., σελ. 162.

των αποφάσεων.[890] Σημαντικό πλεονέκτημα αποτελεί επίσης το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια της Προεδρίας της μια χώρα μπορεί να κάνει περισσότερα από όσα μπορεί υπό την ιδιότητα του απλού κράτους-μέλους, για να συμβάλει στη διαμόρφωση και στο ρυθμό ανάπτυξης των προτεραιοτήτων πολιτικής της Ε.Ε.

Στα μειονεκτήματα της άσκησης της Προεδρίας συγκαταλέγονται τα πολλαπλά διοικητικά καθήκοντα με τα οποία συνδέεται, καθώς και το γεγονός ότι αναμένεται από την Προεδρία να υιοθετήσει μια συναινετική θέση στα αμφιλεγόμενα ζητήματα, γεγονός που ενδέχεται να περιορίζει την ικανότητά της να προασπίζει τα εθνικά της συμφέροντα. Αυτό συνέβη κατά τη διάρκεια της Γερμανικής Προεδρίας, κατά το πρώτο εξάμηνο του 1999, όταν η Γερμανία δεν τόλμησε να προβάλει έντονα τη δυσαρέσκειά της για τη συμφωνία που προέκυψε σχετικά με τη δημοσιονομική προοπτική που έθεσε το πλαίσιο για τα έσοδα και τα έξοδα του προϋπολογισμού της Ε.Ε. για το διάστημα 2000-2006. Τέλος, σημαντικό μειονέκτημα αποτελεί το πλήγμα που μπορεί να δεχτεί το κύρος ενός κράτους που θεωρείται ότι δεν άσκησε καλά την Προεδρία. Πράγμα που συνέβη με τη Γαλλική Προεδρία το δεύτερο εξάμηνο του 2000. Η Γαλλική Προεδρία δέχτηκε πολλές επικρίσεις λόγω του γεγονότος ότι δεν παρέμεινε ουδέτερη, αλλά ευνόησε τα θεσμικά συμφέροντα των μεγάλων κρατών-μελών της Ε.Ε. στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που είχε ως αποτέλεσμα τη Συνθήκη της Νίκαιας.[891]

## 6.9. Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της εκ περιτροπής Προεδρίας για την Ένωση

Η εκ περιτροπής Προεδρία αντανακλά μια καθεαυτή συνήθεια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και Ένωσης. Για μισό αιώνα η δημιουργία μιας ανεξάρτητης Επιτροπής μαζί με την εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου ισοστάθμιζαν την εξουσία των

[890] Στη βιβλιογραφία υπάρχει η ευρεία παραδοχή ότι η Προεδρία του Συμβουλίου παρέχει στο κράτος-μέλος που την ασκεί την ευκαιρία να επηρεάσει τα αποτελέσματα των αποφάσεων βλ. Dinan D. (1999), *Ever closer Union – An Introduction to European Integration*, Houndmills, McMillan, σελ. 241, Hix S. (1999), *The Political System of the European Union*, Houndmills, MacMillan, σελ. 66, Kirchner L. (1992), ό.π., σελ. 80, 86, Peterson J. and Bomberg E. (1999), ό.π. σελ. 34-5, Schout A. (1998), The Presidency as Juggler. Managing conflicting expectations, *Eipascope* (2), Sherrington P. (2000), ό.π., σελ. 41.

[891] Nugent N., (2004), ό.π., σελ. 236. Βλ. επιπλέον: Mazzucelli C. (2008), 'Leadership in the European Union: Assesing the Significance of the Trio Council Presidency', *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8(17), σελ. 1-13, Schout A. and Vanhoonacker S. (2006), 'the rotating Presidency obstinate of obsolete', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(5), σελ. 1051-1077.

μεγάλων κρατών-μελών.[892] Η εκ περιτροπής Προεδρία δυναμώνει την αντίληψη για ισότητα μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού όλα τα κράτη-μέλη ανεξαρτήτως μεγέθους αποκτούν με τη σειρά την Προεδρία. Συγχρόνως είναι περισσότερο δύσκολο για τα κράτη-μέλη να ισχυριστούν ότι οι αποφάσεις της Ε.Ε. λαμβάνονται από ανώνυμους τεχνοκράτες, αφού και αυτά τα ίδια συμμετέχουν στην Προεδρία της Ε.Ε. και διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.[893] Δημιουργεί ένα αίσθημα ταύτισης της χώρας με την Ένωση.[894] Επιπλέον, δίνει την ευκαιρία στα κράτη-μέλη να διαφημίσουν τη χώρα τους, τα προϊόντα και την κουλτούρα τους. Το κράτος-μέλος που έχει την Προεδρία του Συμβουλίου αναγκάζεται να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στα ζητήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, η Προεδρία του Συμβουλίου φέρνει τους κατοίκους της χώρας που ασκεί την Προεδρία πιο κοντά στην Ευρωπαϊκή Ένωση μαθαίνοντάς τους τον τρόπο λειτουργίας της. Υπέρμαχοι της εκ περιτροπής Προεδρίας είναι, όπως είδαμε και παραπάνω, κυρίως τα μικρά κράτη-μέλη. Αυτό είναι προφανές από τη θέση που έχουν πάρει κατά καιρούς κατά τις διαδικασίες τροποποίησης των Συνθηκών, αλλά και σύμφωνα με έρευνα που διεξήχθη την περίοδο 1986-2004 για το πόσο σημαντική θεωρούν οι πολίτες των κρατών-μελών της Ε.Ε. την ανάληψη της Προεδρίας από τη χώρα τους, σχεδόν το 72% των ερωτηθέντων από μικρά κράτη-μέλη απάντησαν ότι τη θεωρούν πολύ σημαντική, ενώ μόνο το 64% των ερωτηθέντων από μεγάλα κράτη-μέλη απάντησαν ότι τη θεωρούν σημαντική.[895]

Από την άλλη η εκ περιτροπής Προεδρία έχει επικριθεί πολλές φορές.[896] Η διεύρυνση της Ένωσης σε είκοσι επτά ή και περισσότερα κράτη-μέλη ακυρώνει το πλεονέκτημα της Προεδρίας, αφού τα κράτη-μέλη ασκούν την Προεδρία κάθε δεκατρία ή και περισσότερα χρόνια με βάση την εξάμηνη εναλλαγή. Παράλληλα, η ένταξη σημαντικού αριθμού μικρότερων κρατών οδηγεί σε ακόμα μεγαλύτερη αναποτελεσματικότητα, ιδιαίτερα στο τομέα της εξωτερικής παρουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού οι χώρες αυτές δεν διαθέτουν το κύρος, τις δεξιότητες

---

[892] Bunse S. and Nicolaïdis K. (2007), 'The "European Union presidency": a practical compromise', *openDemocracy,* 10th October 2007, διαθέσιμο στο: http://www.opendemocracy.net/article/the_european_union_presidency_a_practical_compromise.

[893] Seeger S. (2007), Rotation in the Council – Bringing Citizens Closer to the EU?, *C.A.P. Policy Analysis*, No 6, October 2007, σελ. 7, διαθέσιμο στο: www.cap.lmu.de/download-Policy-Analysis-2007-06.pdf .

[894] Plechanovová B., (2004), 'Draft constitution and the decision-making rule for the Council of Ministers of the EU – Looking for alternative solution', *European Integration online Papers (EloP)*, vol. 8(12), διαθέσιμο στο http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-012a.htm.

[895] Eurobarometer 60, διαθέσιμο στο: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm.

[896] Elgström O., (2003), ό.π.

και τη βαρύτητα στη διεθνή σκηνή, για να εκπροσωπήσουν αποτελεσματικά την Ένωση.[897] Μετά τη διεύρυνση της Ε.Ε. από 15 σε 27 κράτη-μέλη, λαμβάνοντας υπόψη και τις μεταξύ τους διαφορές σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, οι ασυνέχειες και οι ανακολουθίες μπορεί να είχαν υψηλό κόστος.[898] Επιπλέον, οι χώρες αυτές δεν διαθέτουν τους απαραίτητους διοικητικούς και τεχνικούς πόρους που απαιτούνται για να φέρουν εις πέρας μια αποτελεσματική Προεδρία. Θα λέγαμε ότι το μεγαλύτερο πλεονέκτημα της εκ περιτροπής Προεδρίας αποτελεί συγχρόνως και την αδυναμία του. Ενώ αποτελεί μέγιστο πλεονέκτημα το γεγονός ότι κάθε κράτος-μέλος μπορεί να ασκήσει την Προεδρία εκ περιτροπής, συγχρόνως αυτό σημαίνει ότι το σύστημα είναι ευπαθές και κατά ένα μεγάλο βαθμό εξαρτάται από το κατά πόσο τα κράτη-μέλη θα εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους.

## 6.10. Κριτήρια αξιολόγησης μιας Προεδρίας ως 'καλή' ή 'κακή'

Μια Προεδρία μπορεί να διαλυθεί από απρόβλεπτα γεγονότα, όπως έναν πόλεμο ή μια ξαφνική εσωτερική διαμάχη. Από την άλλη πλευρά μπορεί να επωφεληθεί αναπάντεχα από την ειρηνική κατάληξη ενός πολέμου,[899] τη διευθέτηση μια εσωτερικής διαμάχης ή το κλείσιμο μιας εμπορικής συμφωνίας. Η τύχη, δηλαδή, μπορεί να παίξει ένα σημαντικό ρόλο.

Πολύ σημαντικός λόγος, όμως, για να χαρακτηριστεί μια προεδρία 'κακή', είναι η ανικανότητα ή η απροθυμία μιας χώρας να κατανοήσει το ρόλο της ως προεδρεύουσα χώρα της Ε.Ε. Η Προεδρία είναι πρωτίστως ένα αξίωμα της Ένωσης και όχι ένα όργανο μέσα από το οποίο τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα να προωθήσουν τα εθνικά τους συμφέροντα.[900] Το να ακολουθούν τις συμβουλές της Γενικής Γραμματείας και να στηρίζουν τις απόψεις της παίζει αναμφισβήτητα έναν πολύ σημαντικό ρόλο, εν αντιθέσει με τις Προεδρίες οι οποίες εναντιώνονται στις αποφάσεις της Γενικής Γραμματείας.[901] Είναι σημαντικό το κράτος-μέλος που ασκεί την Προεδρία να είναι συνεργάσιμο, να έχει δημιουργήσει καλές σχέσεις τόσο με τα

[897] Hayes-Renshaw F. and Wallace H., ( 2006), ό.π., σελ. 154-155.
[898] Χρυσομάλλης Μ., (2010), ό.π.
[899] Μετά την έναρξη της Συνθήκης της Λισαβόνας θα λέγαμε ότι αυτό θα ήταν επιτυχία του Ύπατου Εκπροσώπου για την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας ή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αφού έγκειται στις δικές τους αρμοδιότητες.
[900] Ludlow P., (1995), ό.π., σελ. 157.
[901] Hayes- Renshaw F. and Wallace H., (1997), ό.π..

υπόλοιπα κράτη-μέλη του 'τρίο' όσο και με τους υπόλοιπους θεσμούς της Ε.Ε.[902] Επιπλέον, μια καλή Προεδρία θα πρέπει να δρα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της χωρίς να προσπαθεί να υπονομεύσει το ρόλο ούτε του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αλλά ούτε και του Ύπατου Εκπροσώπου για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Τέλος, σίγουρα επιτυχημένη Προεδρία θεωρείται η αποτελεσματική Προεδρία. Αυτή δηλαδή που πετυχαίνει την καλύτερη λύση ύστερη από εκτενείς διαπραγματεύσεις. Το κράτος-μέλος που ασκεί την Προεδρία θα πρέπει να παίξει το ρόλο ενός καλού και δίκαιου μεσολαβητή[903] που θα επιτύχει την ομοφωνία ή τουλάχιστον τη συμφωνία στο Συμβούλιο.

## 6.11. Παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της Προεδρίας

Υπάρχουν ορισμένοι παράγοντες οι οποίοι αναπόφευκτα επιδρούν στη λειτουργία της εκ περιτροπής Προεδρίας των κρατών-μελών.[904] Πρώτον, το μέγεθος του κράτους μέλους που ασκεί την Προεδρία. Τα μεγαλύτερα κράτη-μέλη, ως επί το πλείστον, είναι αυτά που έχουν τη δυνατότητα να αναλάβουν περισσότερες πρωτοβουλίες και να φέρουν εις πέρας καθήκοντα περισσότερο δύσκολα. Έχουν εξάλλου και το κατάλληλο διοικητικό προσωπικό που είναι απαραίτητο. Βέβαια, εδώ θα πρέπει να τονίσουμε ότι τις δυνατότητές τους αυτές δεν τις χρησιμοποιούν πάντα και μόνο για να προωθήσουν την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά εξίσου και για να προωθήσουν τα δικά τους εθνικά συμφέροντα. Από την άλλη υπάρχουν και μικρά κράτη-μέλη που η θέληση και η προσήλωσή τους στους ευρωπαϊκούς στόχους τα οδήγησε να φέρουν εις πέρας μια πετυχημένη Προεδρία. Θεωρούν την άσκηση της Προεδρίας ένα πολύ σημαντικό γεγονός και πραγματικά καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να επιτύχουν το μέγιστο των δυνατοτήτων τους.

Δεύτερος σημαντικός παράγοντας είναι η εμπειρία του κράτους-μέλους που ασκεί την Προεδρία τόσο σε κυβερνητικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο. Είναι απαραίτητο το κράτος-μέλος που θα αναλάβει την Προεδρία να γνωρίζει καλά τους

[902] Quaglia L. and Moxon-Browne E., ό.π., σελ. 353.
[903] Kaczyński P.M., (2011), 'How to assess a rotating presidency of the Council under new Lisbon rules. The case of Hungary', *Centre for European Policy Studies*, no. 232, February 2011, διαθέσιμο στο: http://www.ceps.eu
[904] Για τους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της Προεδρίας, βλ. Παγουλάτος Γ. και Μπλαβούκος Σ., (2004), *Η Τελευταία Ελληνική Προεδρία: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και οι Τέσσερις Ελληνικές Προεδρίες της ΕΕ*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 31-36.

θεσμούς και τις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν ξεχνάμε το παράδειγμα της Πορτογαλίας η οποία οικειοθελώς απεμπόλισε το δικαίωμα να ασκήσει την Προεδρία του Συμβουλίου, κατά το δεύτερο εξάμηνο του 1986, κρίνοντας ότι δεν ήταν κατάλληλα προετοιμασμένη για αυτό. Τρίτος παράγοντας είναι ο ιδεολογικός προσανατολισμός της χώρας που ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου. Κατά πόσο, δηλαδή, το κράτος αυτό είναι προσηλωμένο στην ευρωπαϊκή ιδέα και έχει ως στόχο να την προωθήσει.

Τέταρτον, επίδραση στη Προεδρία του Συμβουλίου έχουν και οι χρονικές συγκυρίες. Μια Προεδρία επηρεάζεται ασφαλώς από εσωτερικές συγκυρίες αλλά και από εξωτερικές οι οποίες λαμβάνουν χώρα σε διεθνές επίπεδο. Εσωτερικές συγκυρίες μπορεί να είναι πολιτικές κρίσεις, κρίσιμες εκλογές αλλά και οικονομική κρίση του κράτους. Για παράδειγμα η Ισπανική Προεδρία έλαβε χώρα τη στιγμή που η χώρα αντιμετώπιζε οικονομικά προβλήματα, γεγονός που θεωρήθηκε ότι έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην Προεδρία της.[905] Αλλά και διεθνείς συγκυρίες μπορούν να αλλάξουν την ατζέντα της Προεδρίας. Οι Hayes-Renshaw και Wallace τονίζουν ότι *«καμία Προεδρία δεν μπορεί να ελέγξει τη ροή των γεγονότων: μια ξαφνική νομισματική κρίση, μια σοβαρή διεθνής κρίση ή μια αναπάντεχη εσωτερική κρίση. Πολλές Προεδρίες με έναν πολύ καλά προετοιμασμένο φάκελο διαπίστωσαν ότι το εξάμηνό τους εξανεμίστηκε σε μια σειρά συνεδριάσεων για απροσδόκητες εξελίξεις».*[906] Χαρακτηριστικό παράδειγμα εδώ αποτελεί η Ελληνική Προεδρία του 2003 κατά τη διάρκεια της οποίας ξέσπασε η κρίση στο Ιράκ.[907]

## 6.12. Συμπεράσματα

Οι αλλαγές στο σύστημα της Προεδρίας μπορούν να θεωρηθούν σημαντικές όσον αφορά τη σταθερή Προεδρία μακροχρόνιας διάρκειας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

[905] Allerkamp D. K., ό.π.
[906] Hayes-Renshaw F. and Wallace H., (1997), ό.π., σελ. 146.
[907] Η Ελλάδα ανέλαβε για τέταρτη φορά την Προεδρία του Συμβουλίου κατά το πρώτο εξάμηνο του 2003 σε μια ενδιαφέρουσα αλλά και ιδιαίτερα κρίσιμη χρονική περίοδο. Η επέμβαση των ΗΠΑ στο Ιράκ προκάλεσε το διχασμό των κρατών-μελών καθώς ορισμένα υποστήριζαν την επέμβαση ενώ άλλα όχι. Η ελληνική προεδρία κλήθηκε να διαμορφώσει μία κοινή θέση μεταξύ των κρατών-μελών. Με πρωτοβουλία της οργανώθηκαν διαβουλεύσεις με τα κράτη-μέλη, που ήταν μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Παράλληλα, ο Έλληνας υπουργός Εξωτερικών βρίσκονταν σε διαρκή επικοινωνία με τους κοινοτικούς του ομολόγους, με τους υπουργούς Εξωτερικών των αραβικών χωρών, της Τουρκίας, και του Ιράν, με τον Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ, Κόφι Ανάν, και τους υπουργούς Εξωτερικών των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ρωσίας. Όταν προκύπτουν λοιπόν τέτοια γεγονότα «η πάλη για τη συνοχή της Ε.Ε.», όπως είναι φυσικό, δεν επιτρέπει σε μια Προεδρία να ελέγχει απόλυτα τη ροή των γεγονότων.

του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και του Eurogroup. Οι ρυθμίσεις που αφορούν την "ομαδική Προεδρία" δεν μπορούν να θεωρηθούν ιδιαίτερα ριζοσπαστικές.[908] Διατηρείται η "εξάμηνη εναλλαγή" της Προεδρίας για τις περισσότερες συνθέσεις του Συμβουλίου, με μειωμένες όμως αρμοδιότητες.

Σύμφωνα με τον Π. Ιωακειμίδη, μια περισσότερο αποτελεσματική λύση θα ήταν η εκλογή Προέδρων για τα θεματικά Συμβούλια για περίοδο δυόμισι χρόνων ή η ανάθεση της Προεδρίας σε μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως είχαν προτείνει από κοινού στη Συνέλευση οι χώρες Benelux.[909] Μια δεύτερη λύση θα μπορούσε να είναι η Προεδρία μεγαλύτερης διάρκειας. Αυτή ήταν μια ιδέα η οποία υποστηρίχτηκε αρχικά στις αρχές της δεκαετίας του '70 ως μια λύση στην ασυνέχεια που έπληττε την εξάμηνη Προεδρία εκ περιτροπής. Ούτε αυτή όμως η λύση φαίνεται να μπορεί να λύσει όλα τα προβλήματα, αφού μπορεί μεν να βοηθήσει μια αποτελεσματική Προεδρία στο να ολοκληρώσει το έργο, τι θα γίνει όμως όταν την Προεδρία ασκεί ένα κράτος-μέλος λιγότερο ικανό και αποτελεσματικό; Επιπλέον, σε μια Προεδρία μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας από αυτή των έξι μηνών η προεδρεύουσα χώρα θα επιβαρυνόταν πολύ και από οικονομικής απόψεως αλλά και από το φόρτο εργασίας. Εξάλλου, δεν προβλέπεται στο εγγύς μέλλον να υπάρξει τροποποίηση της Συνθήκης της Λισαβόνας η επικύρωση της οποίας, όπως είναι γνωστό, πέρασε από πολλούς σκοπέλους.

Σίγουρα με το σύστημα που υιοθέτησε η Συνθήκη, η Ένωση θα συνεχίσει να έχει πολυκέφαλη Προεδρία: σταθερό Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σταθερό Πρόεδρο Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, σταθερό Πρόεδρο Eurogroup και τρία κράτη-μέλη στην Προεδρία του Συμβουλίου Υπουργών.[910] Το καθεστώς των περισσοτέρων του ενός Προέδρων που εισάγει η Συνθήκη της Λισαβόνας δημιουργεί υποψίες για εσωτερικές έριδες, αφού η ίδια η Συνθήκη δεν καθορίζει με σαφήνεια τα καθήκοντα του κάθε Προέδρου. Η επιτυχία στον τομέα αυτό θα καθοριστεί από το πόσο συνεργάσιμα είναι τα άτομα που κατέχουν τα διάφορα αξιώματα. Σίγουρα είναι θετικό το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση απέκτησε επιτέλους ένα σταθερό Πρόεδρο στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, ο οποίος θα δώσει συνέχεια και εμφανέστερη διεθνή παρουσία στην εξωτερική πολιτική της

[908] Ιωακειμίδης Π. Κ., (2008), ό.π., σελ. 65.
[909] Ό.π.
[910] Nugent N. (2010), *The Government and Politics of the European Union*, 7th edn., Basingstoke, Palgrave Macmillan, σελ. 451.

Ε.Ε. Δεν είμαστε όμως σίγουροι αν η λύση στο πρόβλημα της Προεδρίας είναι η δημιουργία σταθερού Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, γιατί αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία αντιμετώπισης της κρίσης μετακινήθηκε σε ένα διακυβερνητικό όργανο της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο κατεξοχήν όργανο δηλαδή στο οποίο προβάλλονται τα στενά συμφέροντα των κρατών-μελών και κυριαρχούν κατά κανόνα οι μεγαλύτερες, ισχυρότερες χώρες-μέλη στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Βεβαίως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα έπρεπε να διαδραματίσει κύριο ρόλο στη διαδικασία διαχείρισης των κρίσεων, αλλά ίσως ο ρόλος του θα έπρεπε να είναι υποδεέστερος από αυτόν του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τέλος, αν τελικά το ευρωπαϊκό σύστημα οδεύει προς την ομοσπονδία ο ρόλος της Προεδρίας θα πρέπει να μειώνεται σταδιακά υπέρ της Επιτροπής και άρα δεν θα πρέπει να έχει μεγάλη σημασία ποια χώρα ασκεί της Προεδρία.[911]

Ίσως είναι καιρός να σταματήσουμε να αξιολογούμε ή να προτείνουμε αλλαγές στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα βάσει των εθνικών μας συμφερόντων, γιατί με αυτόν τον τρόπο η Ευρώπη δεν προχωρά, δεν εξελίσσεται και μαζί με αυτή δεν αναπτύσσονται, δεν εξελίσσονται και τα κράτη-μέλη της. Πρέπει να συνειδητοποιήσουμε ότι σε ένα τόσο ανταγωνιστικό περιβάλλον η δική μας ευημερία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με αυτή της Ευρώπης. Ο κώδωνας του κινδύνου χτυπάει εδώ και αρκετό καιρό και για τα μικρά κράτη-μέλη αλλά πολύ περισσότερο για τα μεγαλύτερα που προσπαθούν πολλές φορές να μετατρέψουν την Ευρωπαϊκή Ένωση σε ένα δικό τους "διευθυντήριο". Ελπίζουμε ότι οι ευρωπαίοι ηγέτες θα φανούν από εδώ και πέρα αντάξιοι των προσδοκιών μας.

[911] Βλ. Κρανιδιώτης Γ., 'Η περίπτωση της Ελλάδας', στο 'Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1997: Θέση και Ρόλος των Μεσαίων και Μικρών πληθυσμιακά κρατών-μελών', *Πρακτικά Διεθνούς Συνάντησης*, Αθήνα, 6-7 Οκτωβρίου 1995, ΕΚΕΜ, επιμ, Περράκης Στ., Αθήνα, Λιβάνη, σελ. 274.

| Πίνακας 6.3. Εκ περιτροπής άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου 2010-2020 | | |
|---|---|---|
| Ισπανία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2010 |
| Βέλγιο | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2010 |
| Ουγγαρία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2011 |
| Πολωνία | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2011 |
| Δανία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2012 |
| Κύπρος | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2012 |
| Ιρλανδία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2013 |
| Λιθουανία | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2013 |
| Ελλάδα | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2014 |
| Ιταλία | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2014 |
| Λετονία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2015 |
| Λουξεμβούργο | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2015 |
| Κάτω Χώρες | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2016 |
| Σλοβακία | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2016 |
| Μάλτα | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2017 |
| Ηνωμένο Βασίλειο | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2017 |
| Εσθονία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2018 |
| Βουλγαρία | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2018 |
| Αυστρία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2019 |
| Ρουμανία | Ιούλιος-Δεκέμβριος | 2019 |
| Φιλανδία | Ιανουάριος-Ιούνιος | 2020 |

*Πηγή: Πληροφορίες από την ιστοσελίδα του Συμβουλίου*

Πίνακας 6.4. Ο ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

| | Ο Ύπατος Εκπρόσωπος πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας | Ο Ύπατος Εκπρόσωπος μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας |
|---|---|---|
| Ρόλος στο Συμβούλιο 1: Ύπατος Εκπρόσωπος για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας | Ναι | Ναι (Άρθρο 18 ΣΕΕ) |
| Ρόλος στο Συμβούλιο 2: Γενικός Γραμματέας | Ναι | Όχι (Άρθρο 240 ΣΛΕΕ) |
| Ρόλος στο Συμβούλιο 3: Προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων | Όχι (προήδρευε η εκ περιτροπής Προεδρία) | Ναι [Άρθρο 18(3) ΣΕΕ] |
| Ρόλος στην Επιτροπή | Όχι (ξεχωριστός Επίτροπος) | Ναι [Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, υπεύθυνος για την εξωτερική δράση της Ένωσης (Άρθρο 18(4) ΣΕΕ)] |
| Το δικαίωμα να υποβάλει προτάσεις για θέματα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας | Όχι | Ναι [Άρθρο 22(2) ΣΕΕ, Άρθρο 30(1) ΣΕΕ] |
| Υλοποίηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας | Όχι (καινούρια) | Ναι [Άρθρο 24(1) ΣΕΕ] |
| Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης | Όχι (καινούρια) | Ναι [Άρθρο 27(3) ΣΕΕ] |
| Συγκαλεί έκτακτη σύνοδο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων | Όχι (καθήκον της εκ περιτροπής Προεδρίας) | Ναι [Άρθρο 30(2) ΣΕΕ] |
| Συντονισμό της δράσης των κρατών-μελών στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών και διεθνών διασκέψεων | Όχι (καθήκον της εκ περιτροπής Προεδρίας) | Ναι [Άρθρο 34(1) ΣΕΕ και Άρθρο 221 ΣΛΕΕ] |
| Παρουσίαση της θέσεως της Ένωσης στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών | Όχι (καινούργιο) | Ναι (Άρθρο 34(2) ΣΕΕ) |
| Συνομιλεί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας | Όχι (καθήκον της εκ περιτροπής προεδρίας) | Ναι (Άρθρο 36 ΣΕΕ) |
| Μόνιμα διαρθρωμένη συνεργασία | Όχι (καινούριο) | Ναι (Άρθρο 46 ΣΕΕ) |

| | | |
|---|---|---|
| Έναρξη των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες | Όχι | Ναι [Άρθρο 218(3) ΣΛΕΕ, όταν πρόκειται για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας] |
| Αναστολή της εφαρμογής μιας συμφωνίας με τρίτες χώρες | Όχι | Ναι [Άρθρο 218(9) ΣΛΕΕ, ύστερα από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης] |
| Ενισχυμένη συνεργασία στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας | Όχι (καινούριο) | Ναι (Άρθρο 329 ΣΛΕΕ) |

Πηγή: Kaczyński P. M. & ό Broin P. (2009), ό.π.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

# ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

«Η μυστικότητα καταδεικνύει την αδυναμία ενός κακού καθεστώτος,
ενώ η διαφάνεια καταδεικνύει την ισχύ ενός καλού καθεστώτος».
De Heer Jan-Kees Wiebenga[912]

## 7.1. Εισαγωγή

Θα μπορούσαμε ίσως να ισχυριστούμε ότι στην αρχή η '*διαφάνεια'* ξεκίνησε ως «σλόγκαν», το οποίο όμως μετεξελίχθηκε σε ένα σημαντικό θέμα της ευρωπαϊκής πολιτικής. Παρουσιάστηκε ως 'θεραπεία', για να ξεπεραστεί ο ευρω-σκεπτικισμός που εμφανιζόταν σε ένα μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης των πολιτών των κρατών-μελών στις αρχές της δεκαετίας του '90. Επιπλέον, ο όρος «δημοκρατικό έλλειμμα» περιέγραφε την κρίση νομιμότητας στην οποία είχαν περιέλθει οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, όταν η ευρωπαϊκή διεύρυνση μετήλθε σε ένα νέο στάδιο. Ενώ οι θεσμοί είχαν αυξητικά περισσότερες εξουσίες, οι πολίτες αισθάνονταν αποξενωμένοι και αποκλειόμενοι από τη λήψη αποφάσεων. Η πρόσβαση στα έγγραφα ήταν μια ελπιδοφόρα διέξοδος που θα οδηγούσε σε περισσότερη κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος. Σε αντίθεση με την αδιαφανή και μυστικοπαθή διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία προκαλούσε δυσπιστία στους πολίτες, η πρόσβαση στα έγγραφα και η μεγαλύτερη διαφάνεια, θα αναζωογονούσε το δημοκρατικό χαρακτήρα της Ένωσης, αυξάνοντας τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αν και καταβλήθηκαν φιλότιμες προσπάθειες από ορισμένα κράτη,[913] και λήφθηκαν ουσιαστικές αποφάσεις, το Συμβούλιο παραμένει στα μάτια ορισμένων ένα απόμακρο όργανο. Δικαίως ή αδίκως, αυτό θα το κρίνουμε στη συνέχεια.

[912] Ολλανδός Ευρωβουλευτής, μέλος της Ομάδας του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελευθέρων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών.
[913] Καθοριστική ήταν η επιρροή των σκανδιναβικών χωρών οι οποίες διαθέτουν μακρά παράδοση σε θέματα διαφάνειας της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.

## 7.2. Η έννοια της Διαφάνειας

Το 1998 ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής Jacob Söderman έδωσε έναν ορισμό της έννοιας «διαφάνεια». Σύμφωνα με αυτόν, η διαφάνεια απαιτεί *«οι διαδικασίες, διαμέσου των οποίων οι δημόσιες αρχές λαμβάνουν αποφάσεις, να είναι ανοιχτές και κατανοητές, οι αποφάσεις που λαμβάνονται πρέπει να είναι αιτιολογημένες και όσο είναι δυνατό, οι πληροφορίες βάσει των οποίων λαμβάνονται οι αποφάσεις, να είναι διαθέσιμες στο κοινό».*[914] Ενώ ο Δ. Τσάτσος τόνισε ότι *«οι έννοιες, όταν χρησιμοποιούνται σε ένα συγκεκριμένο τομέα, αποκτούν μια επίσης συγκεκριμένη έννοια»*[915], γεγονός που *«ισχύει και για την έννοια «διαφάνεια» η οποία χρησιμοποιείται και σε άλλους τομείς. Στη γλώσσα των θεσμικών οργάνων έχει πολύ συγκεκριμένη σημασία. Στον εν λόγω τομέα ως διαφάνεια νοείται η διαύγεια μιας διαδικασίας ή θεμελίωσης που συνιστά τη βάση μιας πολιτικής απόφασης».*[916]

Η διαφάνεια εμφανίζεται με τρεις διαφορετικές όψεις. Πρώτον, με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των ενωσιακών οργάνων. Δεύτερον, με τον ανοιχτό χαρακτήρα των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Τρίτον, με την καλή ποιότητα των ενωσιακών νομοθετικών πράξεων. Για τις ανάγκες της εν λόγω έρευνας θα ασχοληθούμε με την ανάλυση μόνο των δύο πρώτων όψεων της διαφάνειας και μόνο ότι αφορά τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου.

Η παροχή του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου απέβλεπε κυρίως στην αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην κοινοτική διοίκηση.[917] Το δικαίωμα της πρόσβασης εμφανίστηκε έτσι ως μια μορφή του θεσμού της λογοδοσίας όσων ασκούν δημόσια εξουσία. Στηρίζεται στην αντίληψη ότι καθένας εμπιστεύεται περισσότερο ένα πρόσωπο ή έναν μηχανισμό που μπορεί ανά πάσα στιγμή να ελέγξει. Επιπλέον, το δικαίωμα της πρόσβασης συμβάλλει τόσο στην αύξηση της αποτελεσματικότητας όσο και στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς σε ένα όργανο.

---

[914] «The Citizen, the Administration and Community Law", General Report prepared by the European Ombudsman Jacob Söderman for the 1998 FIDE Congress, Stockholm, Sweden, 3-6 June 1998, (18.05.1998), σελ. 6, Shaw J. (2000), ό.π., σελ. 384.

[915] Τσάτσος Δ. (2005), *Τα μεγάλα θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέντε κείμενα για την κρίσιμη δεκαετία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης 1994-2004*, Αθήνα, Σαββάλας, σελ. 40.

[916] Ό.π.

[917] Βλ. Lenaerts K. 'In the Union We Trust: Trust Enhancing Principles of Community Law', στο McDonnell A. (ed.) (2005), *A Review of Forty Years of Community Law. Legal Developments in the European Communities and the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, σελ. 76. Craig P. (2006), *EU Administrative Law*, ό.π., σελ. 350-351.

Από την άλλη, όσον αφορά τη δημοσιότητα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου θα πρέπει να αναφέρουμε ότι ο Κανονισμός διαδικασίας του Συμβουλίου δεν άφηνε κανένα περιθώριο για δημόσιες συνεδριάσεις. Η αντιμετώπιση του Συμβουλίου ήταν αυτή μιας κλασσικής διπλωματικής διάσκεψης και όχι ενός νομοθετικού σώματος. Η μονοδιάστατη αυτή αντιμετώπιση του Συμβουλίου ως διπλωματική διάσκεψη άρχισε να αλλάζει όταν έγινε αντιληπτό το τεράστιο κόστος που έχει αυτό στη νομιμοποίηση της Ένωσης.

## 7.3. Ιστορικά Στοιχεία σχετικά με τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου

Οφείλουμε να παραδεχτούμε ότι οι πρώτες Κοινότητες ήταν αρκετά αντιδημοκρατικές.[918] Θα μπορούσαμε μάλιστα να πούμε ότι *«η μυστικότητα αποτελούσε τον κανόνα των θεσμών»*.[919] Το Συμβούλιο Υπουργών μάλιστα εμφάνιζε την εικόνα του πιο αδιαφανούς και μυστικοπαθούς θεσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου ήταν μυστικές και οι λεπτομέρειες δεν δημοσιεύονταν ποτέ.[920] Από τη γέννηση όμως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι και σήμερα έχουν σημειωθεί σημαντικές αλλαγές όσον αφορά τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου. Στο κεφάλαιο αυτό, αφού αναφέρουμε ορισμένα ιστορικά στοιχεία, θα αναλύσουμε τους κανόνες που διέπουν σήμερα τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου με βάση την ισχύουσα νομοθεσία: τον Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ, ο οποίος αναφέρεται μόνο στην πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, και στο Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου,[921] ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας θα αναλυθεί στην ενότητα 7.4.

---

[918] Θα λέγαμε ότι οι πολίτες των κρατών μελών, που μετείχαν στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, συμφωνούσαν σιωπηρά με τις επιλογές των ηγεσιών τους για λιγότερη διαφάνεια, πιστεύοντας ότι οι όποιες εξελίξεις δεν τους έθιγαν προσωπικά. Στη θεωρία, η σιωπηρή αυτή συμφωνία επικράτησε να καλείται «συγκαταβατική σναίνεση» (permissive consensus). Βλ. Laursen B. (2012), Transparency in the Council of the European Union: Why journalists don't get the full picture, *Journalism*, vol. 13(6) διαθέσιμο στο http://jou.sagepub.com, Χρυσοχόου Δ. (2003), 'Μορφές Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας', στο Μανιτάκης Αντ. και Παπαδόπουλου Λ. (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα, Σάκκουλας, σελ. 276-277, Newman M. (2006), 'Democracy and accountability in the EU', στο Richardson J, (ed.), *European Union. Power and Policy-making*, 3rd edn., Great Britain, Routledge, σελ. 358-359.

[919] Craig P. (2006), *EU Administrative Law*, ό.π., σελ. 350, Dyrberg P. 'Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency?' στο Arnull A. και Winscott D. (2002), ό.π., σελ. 86.

[920] Craig P. and De Búrca G. (1998), ό.π., σελ. 368.

[921] Απόφαση 2009/937/ΕΕ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2009 για την έγκριση του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου.

### 7.3.1. Πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου: Ιστορικά Στοιχεία

Οι ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν περιείχαν, μέχρι την τροποποίησή τους από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καμία διάταξη σχετικά με τη διαφάνεια των εργασιών όχι μόνο του Συμβουλίου αλλά και των υπολοίπων οργάνων των Ε.Κ. Αντιθέτως, το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου «περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»[922] όριζε ότι τα αρχεία των Κοινοτήτων είναι απαραβίαστα.

Τα πράγματα, όσον αφορά την πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα του Συμβουλίου, άρχισαν να αλλάζουν από τα μέσα της δεκαετίας του '90 με τη δήλωση σχετικά με το Δικαίωμα της Πρόσβασης στην Πληροφόρηση που προσαρτήθηκε, ως Δήλωση υπ' αριθμό 17, η οποία επισυνάφθηκε ως παράρτημα στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Μάαστριχ[923]:

*«Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων, καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς το διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτό το λόγο η Συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα».*[924]

Από πολιτική σκοπιά η σημασία της εν λόγω Δήλωσης είναι μεγάλη. Καταρχάς, γιατί για πρώτη φορά κάνει την εμφάνισή του ο όρος «διαφάνεια» σε κείμενο συνδεόμενο με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Δεύτερον, γιατί υπογραμμίζεται η περίοπτη θέση που κατέχει στο πλαίσιο της διαφάνειας το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων. Δυστυχώς όμως, από τη νομική σκοπιά η σημασία της Δήλωσης είναι θα λέγαμε περιορισμένη. Και αυτό γιατί κατά κανόνα, οι κοινές Δηλώσεις που συχνά συνοδεύουν τις πράξεις του πρωτογενούς

[922] Προσαρτημένο στη Συνθήκη περί Ιδρύσεως Ενιαίου Συμβουλίου και Ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 08.04.1965, ΕΕ L 152 της 13.07.1967, σελ. 13. Η εν λόγω Συνθήκη καταργήθηκε με το άρθρο 9 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, με εξαίρεση το Πρωτόκολλο στο οποίο προστέθηκε και το άρθρο 23 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.
[923] Υπογράφηκε τον Φεβρουάριο του 1992.
[924] ΕΕ C 19, 29/07/1992, σελ. 101.

κοινοτικού δικαίου στερούνται νομικής δέσμευσης. Αποτελούν συνήθως απλές εκφράσεις πολιτικής βούλησης.

Λίγο αργότερα οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν η Δανία[925] και η Γαλλία[926] κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επικύρωσης αλλά και οι θυελλώδεις συζητήσεις στο γερμανικό και βρετανικό Κοινοβούλιο έδειξαν ότι ήταν επιτακτική ανάγκη *«να προωθήσουμε μια Κοινότητα πιο κοντά στους πολίτες».*[927] Για το λόγο αυτό, ένα χρόνο μετά, τον Οκτώβριο του 1993, το Συμβούλιο υπέγραψε μια διοργανική «Διακήρυξη για τη Δημοκρατία, τη Διαφάνεια και την Επικουρικότητα».[928] Τόσο η Επιτροπή όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέχισαν όμως να κατηγορούν το Συμβούλιο για υποκρισία.[929] Κι αυτό γιατί πρώτον, η πλειοψηφία των κρατών-μελών, και άρα του Συμβουλίου, αντετίθεντο στις προσπάθειες της Επιτροπής να επιτρέψει δημόσια πρόσβαση σε έγγραφα της Ε.Ε. Δεύτερον, το Συμβούλιο είχε αποδειχτεί απρόθυμο να εκτεθεί στον δημόσιο έλεγχο.

Τον ίδιο χρόνο, στις 6 Δεκεμβρίου 1993, θεσπίστηκε, από κοινού από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, ο λεγόμενος «Κώδικας Συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής» με τις γενικές αρχές βάσει των οποίων τα δύο κοινοτικά όργανα θα θέσπιζαν μέχρι τις 31.12.1993 συγκεκριμένα κανονιστικά μέτρα για την πρόσβαση στα έγγραφά του.[930] Σύμφωνα με τον Κώδικα Συμπεριφοράς, τα δύο θεσμικά όργανα συμφώνησαν ότι *«το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής και του Συμβουλίου».*

---

[925] Στο δημοψήφισμα που διεξήχθη στις 2.06.1992 υπέρ της επικύρωσης της ΣΕΕ τάχθηκε το 47,93% των πολιτών, ενώ κατά το 52,07%. Η συμμετοχή έφθασε στο 82,90%. Το όλο σκεπτικό που επικράτησε στη Δανία τη χρονική περίοδο που προηγήθηκε του δημοψηφίσματος, αλλά και οι αντιλήψεις του συνόλου των σκανδιναβικών κρατών για το θέμα της διαφάνειας και της δημοσιότητας των κρατικών εγγράφων φαίνεται καθαρά στο άρθρο του Peter Lawler P. (1997), 'Scandinavian exceptionalism and European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 35(4), σελ. 564-594. Βλ. επίσης και Neil Nugent (1999), ό.π., σελ. 65-66.

[926] Στο δημοψήφισμα που διεξήχθη στις 20.09.1992 υπέρ της επικύρωσης της ΣΕΕ τάχθηκε το 51.05% των πολιτών, ενώ κατά το 48,95%. Η συμμετοχή έφθασε στο 69,69%. Το αποτέλεσμα ήταν οριακά θετικό.

[927] Mayr S. (2009), *Transparency in EC Law: Access to Documents*, διαθέσιμο στο: www.etd.ceu.hu/2009/mayr_stefan.pdf. Σύμφωνα με την B. Kohler-Koch τα αρνητικά δημοψηφίσματα κατέδειξαν την αντιπαράθεση των πολιτών των κρατών-μελών προς την ελιτίστικη διακυβέρνηση. Βλ. Kohler-Koch B. 'The Evolution and Transformation of European Governance' στο Kohler-Koch B. and Eising R. (eds.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, σελ. 17.

[928] Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθ. 10-1993, σελ. 128-129.

[929] Hix S. (2009), *Το Πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής ένωσης*, ό.π., σελ. 84.

[930] ΕΕ L 340/41, 31/12/1993. Πρόκειται για την Απόφαση 93/730/ΕΚ.

Για την υλοποίηση του Κώδικα Συμπεριφοράς εκδόθηκε η απόφαση 93/731/ΕΚ από το Συμβούλιο σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου[931] στις 20 Δεκεμβρίου 1993.[932] Σύμφωνα με την κορυφαία αυτή Απόφαση, που άνοιξε επίσημα το δρόμο για την υλοποίηση της αρχής της διαφάνειας, είναι δυνατό να επιτραπεί η πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένης και της πρόσβασης στα έγγραφα και τις εκθέσεις ενδοϋπηρεσιακής χρήσεως, όπως και στα προπαρασκευαστικά έγγραφα που δεν οδηγούν στη λήψη αποφάσεων. Όμως, σύμφωνα με το άρθρο 4 της εν λόγω Απόφαση, υπάρχουν ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες δεν επιτρέπεται η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα του Συμβουλίου.[933] Ας εξετάσουμε όμως εκτενέστερα τα σημαντικότερα σημεία της εν λόγω Απόφασης.

Το άρθρο 2 της Απόφασης 93/731/ΕΚ ορίζει ότι οι αιτήσεις πρόσβασης σε έγγραφα του Συμβουλίου πρέπει να διατυπώνονται με ακρίβεια και να περιέχουν στοιχεία ικανά να οδηγήσουν στην εξακρίβωση της ταυτότητας του ζητούμενου εγγράφου. Στόχος αυτής της πρόβλεψης είναι η αποφυγή ορισμένων γενικόλογων αιτήσεων, με αόριστη ή πολύ γενική διατύπωση όπως για παράδειγμα «όλες οι προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας…», «όλα τα κείμενα που έχουν σχέση με τη Σύμβαση…», «στατιστικές για τις ψηφοφορίες με ειδική πλειοψηφία από…», κ.λπ.

Το άρθρο 3§2 αναφέρει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας θα πρέπει να προσπαθούν να εξεύρουν μια δίκαιη λύση για να ικανοποιήσουν τις επαναληπτικές αιτήσεις και/ή τις αιτήσεις με αντικείμενο πολυσέλιδα έγγραφα. Η Απόφαση όμως, σε κανένα σημείο δεν θεσπίζει άλλο μηχανισμό που να επιτρέπει στο Συμβούλιο να αντιμετωπίσει περιπτώσεις αιτήσεων που θα μπορούσαν να κριθούν υπερβολικές ή που να συνεπάγονται δυσανάλογο κόστος. Εξάλλου, οι αιτούντες δεν υποχρεώνονται από την εν λόγω Απόφαση να αποδείξουν ότι έχουν έννομο συμφέρον από τις εργασίες του Συμβουλίου.

---

[931] ΕΕ L 340, 31/12/1993, σελ. 43.

[932] Για τη διαμάχη που προέκυψε σχετικά με τη νομική βάση της Απόφασης 93/731 του Συμβουλίου, βλ. ανάλυση της Υπόθεσης C-58/94 στο ίδιο κεφάλαιο.

[933] Άρθρο 4, 1. Δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί σε βάρος: της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος […], της προστασίας του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής, της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της κοινότητας, της προστασίας της εχεμύθειας που ζήτησε το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έδωσε μία από τις πληροφορίες αυτές. 2. Η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου μπορεί να μην επιτραπεί για λόγους προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου.

Στο άρθρο 4, όπως αναφέραμε και παραπάνω, παρουσιάζονται μια σειρά εξαιρέσεων στην εφαρμογή της γενικής αρχής περί πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου. Ενώ, το άρθρο 7 παρέχει προθεσμία ενός μηνός τόσο για την πρώτη απάντηση που δίνεται από το Γενικό Γραμματέα, όσο και για την απάντηση που δίνει το Συμβούλιο, για την επαναληπτική αίτηση. Εάν δεν δοθεί απάντηση εντός της προθεσμίας αυτής, θεωρείται ότι η αίτηση πρόσβασης στα έγγραφα απερρίφθη. Εδώ βέβαια, θα πρέπει να τονίσουμε, ότι η μηνιαία προθεσμία δεν επαρκεί πάντα.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 9 της Απόφασης 93/731/ΕΚ το Συμβούλιο δημοσίευσε τον Ιούλιο του 1996, τον Ιούνιο του 1998 και το Δεκέμβριο του 2000 διετή έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της εν λόγω απόφασης. Το Δεκέμβριο του 1996 και τον Ιούνιο του 1998 εγκρίθηκαν συμπεράσματα του Συμβουλίου βάσει των διετών εκθέσεων ενώ μετά τη διετή έκθεση του Δεκεμβρίου 2000 εκδόθηκε η απόφαση 2001/320/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τη δημοσιοποίηση ορισμένων κατηγοριών εγγράφων του Συμβουλίου.[934] Γενικά θα λέγαμε ότι τα κριτήρια που ορίζει η Απόφαση 93/731/ΕΚ είναι ασαφή και κατά συνέπεια εύκολο να χρησιμοποιηθούν κατά τρόπο αθέμιτο.[935] Όσον αφορά τη νομική φύση της Απόφασης εφαρμογής του Κώδικα Συμπεριφοράς πρέπει να σημειώσουμε ότι με αυτήν ασχολήθηκε το Πρωτοδικείο στην Υπόθεση *Carvel και Guardian Newspapers Ltd. κατά Συμβουλίου*.[936] Το ΠΕΚ τόνισε ότι οι Αποφάσεις εφαρμογής του Κώδικα Συμπεριφοράς συνιστούν μέτρα νομοθετικού χαρακτήρα.

Η Απόφαση 93/731 τροποποιήθηκε στις 14 Αυγούστου 2000 από την Απόφαση 2000/527/ΕΚ.[937] Μια απόφαση που άνοιξε κατά την άποψή μας 'τους ασκούς του Αιόλου', αφού με τη νέα αυτή απόφαση παρατηρήθηκε μια πρόθεση για τον αποκλεισμό από την δημόσια πρόσβαση, καθώς και από το μητρώο εγγράφων του Συμβουλίου, όλων των εγγράφων και όλων των αναφορών που ταξινομούνται ως "απολύτως εμπιστευτικό, απόρρητο και εμπιστευτικό", σχετικά με ζητήματα

[934] http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=305&lang=el
[935] Βλ. Σχέδιο Δέσμης Συστάσεων σχετικά με τη «Διαφάνεια και Δημοκρατία», που υπέβαλαν οι βουλευτές Δ. Τσάτσος, B. Donnely και St. Pierre προς την Αντιπροσωπεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη Διοργανική Διάσκεψη, PE 210.692/αναθ. 2 A, 22 Νοεμβρίου 1994, σελ.46-47.
[936] Υπόθεση Τ-194/94, *John Carvel & Guardian Newspaper κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 1995, II-2765.
[937] ΕΕ L 212, 23/08/2000, σελ. 9-10.

ασφάλειας και άμυνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ενός ή περισσοτέρων από τα κράτη-μέλη της ή τη στρατιωτική ή μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων.[938]

Η προσπάθεια για περισσότερη διαφάνεια ενισχύθηκε, όταν η Σουηδία και η Φιλανδία, συνήγοροι και οι δύο της προσπάθειας για περισσότερη διαφάνεια, έγιναν κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1995. Οι δύο αυτές χώρες αμέσως μετά την προσχώρησή τους στην Ένωση κατέθεσαν τις προτάσεις τους για την περαιτέρω ενδυνάμωση της διαφάνειας στις διαδικασίες και τις εργασίες του Συμβουλίου. Γενικά παρατηρήθηκε μια αύξηση των πιέσεων υπέρ της επέκτασης της διαφάνειας και υπέρ του «ανοιχτού χαρακτήρα» των κοινοτικών θεσμών. Θεωρήθηκε, δηλαδή, απαραίτητη η προσθήκη στη θεσμική συγκρότηση της Ένωσης του μοντέλου της «ανοιχτής διακυβέρνησης»,[939] μιας αρχής που αποτελεί συνταγματική κατοχύρωση των σκανδιναβικών χωρών.[940]

Έτσι, η Συνθήκη του Άμστερνταμ βελτίωσε τα πράγματα στον τομέα της διαφάνειας των θεσμών της Ένωσης και έκανε τα όργανά της πιο προσιτά στο κοινό.[941] Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ συμπεριλαμβάνονται πλέον στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο σημαντικές καινοτομίες όσον αφορά το θέμα της διαφάνειας. Συγκεκριμένα το άρθρο 1, παράγραφος 2 αναφέρει ότι:

*«Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες».*

Επιπλέον, η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε το νέο άρθρο 255 στη Συνθήκη ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο παρέχεται στους πολίτες και στους κατοίκους της Ένωσης δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι:

---

[938] Κύριος στόχος της τροποποίησης αυτής ήταν να εναρμονιστεί ο Κανονισμός του Συμβουλίου περί πρόσβασης του κοινού στα έγγραφά του με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που έγινε στο Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999. Στο Ευρωπαϊκό αυτό Συμβούλιο δόθηκε πολιτική ώθηση στην ανάπτυξη των μέσων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για στρατιωτική αλλά και μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων.

[939] Open government.

[940] Ιωακειμίδης Π. Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, ό.π., σελ. 155.

[941] De Búrca G., (1996), 'The Quest for Legitimacy in the European Union', *Modern Law Review*, vol. 59(3), σελ. 359.

*«1. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3.».*

Ακόμα τόνισε στις παραγράφους 2 και 3 του εν λόγω άρθρου ότι πρώτον, οι γενικές αρχές και τα όρια της πρόσβασης στα έγγραφα αυτά καθορίζονται από το Συμβούλιο με συναπόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ. Δεύτερον, καθένα από τα προαναφερόμενα όργανα θα εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα.

Η εισαγωγή του άρθρου 255 ΣΕΚ αποτελεί δικαίωση σε πολιτικό επίπεδο των θέσεων που υποστήριξε η ολλανδική κυβέρνηση στην υπόθεση *Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου*. Όπως θα δούμε και στην παράγραφο 9.9 του ίδιου κεφαλαίου η Ολλανδία στην υπόθεση αυτή είχε υποστηρίξει ότι η παροχή πρόσβασης στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων θεωρείται ότι συνιστά δικαίωμα και μάλιστα αρκετά σημαντικό ώστε να κατοχυρώνεται στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, ενώ για την εκπόνηση των κανόνων που θα τη διέπουν λόγο έχει πλέον και το Κοινοβούλιο σε ισότιμη βάση με το Συμβούλιο.[942]

Ενώ με το άρθρο 207 παράγραφος 3, εδάφιο β΄- δ΄ ΣΕΚ, διευκρινίζει ότι:

> *«Για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 255, παράγραφος 3, το Συμβούλιο εισάγει στον εν λόγω κανονισμό τις προϋποθέσεις για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Για του σκοπούς της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο ορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να θεωρείται ότι ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, με σκοπό να καθίσταται δυνατή μια μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα για τις περιπτώσεις αυτές, παράλληλα δε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση, όταν το Συμβούλιο ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, δημοσιοποιούνται τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και η αιτιολόγηση των ψήφων, καθώς επίσης και οι δηλώσεις στα πρακτικά».*

[942] Χατζόπουλος Β. (2000), 'Η αρχή της διαφάνειας και το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Δίκη*, σελ. 929.

Όπως γίνεται αντιληπτό, το εδάφιο β΄ επαναλαμβάνει την υποχρέωση του Συμβουλίου να συμπεριλάβει στον Εσωτερικό του Κανονισμό διατάξεις σχετικές με την πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα. Το εδάφιο γ΄ θέτει ως στόχο τη μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που αφορούν τη νομοθετική διαδικασία. Βέβαια, γίνεται αναφορά και στην ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικότητας στη λήψη των αποφάσεων. Ωστόσο, δεν αναφέρονται οι τρόποι με τους οποίους θα επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση στη συγκεκριμένη κατηγορία εγγράφων. Επανεξετάζοντας όμως το άρθρο 255 παράγραφος 3 ΣΕΚ καταλαβαίνουμε ότι αυτό θα γίνει με την εισαγωγή ειδικών διατάξεων στον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι, αν και το άρθρο 207 ΣΕΚ επιτρέπει στο Συμβούλιο να παραμένει εξαιρετικά μυστικοπαθές σχετικά με ζητήματα τα οποία υπόκεινται στη δική του αρμοδιότητα, καθώς και να προσδιορίζει πότε ενεργεί ως νομοθετικό όργανο, η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτελεί μια σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού της Ένωσης.[943]

## 7.4. Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ: Ισχύουσα Νομοθεσία

Το άρθρο 255[944] ΣΕΚ αποτέλεσε τη νομική βάση του Κανονισμού 1049/2001/ΕΚ[945] του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Ο Κανονισμός αυτός συγκεκριμενοποίησε τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ και αποτελεί μέχρι σήμερα, και στη μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας εποχή, την κύρια νομοθετική πράξη του παράγωγου δικαίου, η οποία διευκρινίζει τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα.

---

[943] Παπαδημητρίου Γ. (1997), 'Διακυβερνητική Διάσκεψη και 'Πολιτευματικά' Ελλείμματα', στο συλλογικό έργο Ντάλης Σ. (επιμ.), *Από το Μάαστριχ στο Άμστερνταμ – Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νέας Συνθήκης της Ε. Ε.*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης, σελ. 373.

[944] Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας του Δεκεμβρίου το άρθρο αυτό έγινε το νέο άρθρο 15, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

[945] Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145, 31/05/2001, σελ. 43).

Ο στόχος του Κανονισμού 1049/2001 εκτίθεται στο άρθρο 1 και αποβλέπει στα εξής: Πρώτον, *«να καθορίσει τις αρχές, τους όρους και τους περιορισμούς, για λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα».*[946] Δεύτερον, «*να θεσπίσει κανόνες διασφαλίζοντας την ευχερέστερη δυνατή άσκηση του εν λόγω δικαιώματος».*[947] Τρίτον, *«να προωθήσει ορθή διοικητική πρακτική ως προς την πρόσβαση σε έγγραφα».*[948]

Δικαιούχοι

Το άρθρο 2 αναφέρει δύο κατηγορίες δικαιούχων. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε ένα κράτος-μέλος. Στη δεύτερη κατηγορία ο Κανονισμός παρέχει το δικαίωμα στα τρία θεσμικά όργανα να παραχωρήσουν πρόσβαση και στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν κατοικούν ή δεν έχουν την έδρα τους σε κράτος-μέλος.[949] Ενώ το ίδιο πάλι άρθρο ορίζει ως πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού *«...όλα τα έγγραφα εις χείρας θεσμικού οργάνου ... σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης».*[950]

Ορισμοί

Το άρθρο 3 στοιχ. α΄ του Κανονισμού ορίζει ως έγγραφο «οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο υπό ηλεκτρονική μορφή, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή) που αφορά τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητες του θεσμικού οργάνου». Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης μόνο σε πληροφορίες που έχουν καταχωρηθεί σε έγγραφα.[951]

Ο Κανονισμός 1049/2001 συμπληρώνεται στο σημείο αυτό από τον Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου 2009/937/ΕΕ. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις του άρθρου 11 του Παραρτήματος ΙΙ του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, τονίζουν ότι

[946] Κανονισμός 1049/2001, άρθρο 1, παρ. α.
[947] Κανονισμός 1049/2001, άρθρο 1, παρ. β.
[948] Κανονισμός 1049/2001, άρθρο 1, παρ. γ.
[949] Κανονισμός 1049/2001, άρθρο 2, παρ. 1 και 2.
[950] Άρθρο 2, παράγραφος 3 του κανονισμού.
[951] Ο όρος "έγγραφα" διευκρινίζεται καλύτερα και από τον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου. Βλ. παρακάτω ενότητα 7.7 όπου εξηγείται αναλυτικότερα ο όρος αυτός με βάση και τον Κανονισμό 1049/2001 αλλά και τον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου (Απόφαση 2009/937/ΕΕ του Συμβουλίου της 1.12.2009 για τη θέσπιση του Εσωτερικού Κανονισμού).

θα πρέπει να είναι απευθείας προσιτά στο κοινό, μόλις κυκλοφορήσουν, οι παρακάτω κατηγορίες εγγράφων:

• Προσωρινές ημερήσιες διατάξεις των συνόδων του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών οργάνων του,[952]

• Έγγραφα τα οποία υποβάλλονται στο Συμβούλιο και συμπεριλαμβάνονται σε σημείο της ημερήσιας διάταξης του τμήματος «Νομοθετικές εργασίες» ή που σημειώνονται με την αναφορά «δημόσια σύσκεψη» ή «δημόσια συζήτηση» σύμφωνα με το άρθρο 8 του Εσωτερικού Κανονισμού,[953]

• Στο νομοθετικό τομέα σημειώματα για σημεία «Ι/Α» και σημεία «Α», τα οποία υποβάλλονται στην ΕΜΑ και/ή το Συμβούλιο προς έγκριση και πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 8, παράγραφος 1 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, όπως επίσης, σχέδια νομοθετικών πράξεων και πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 8, παράγραφος 1 του εν λόγω κανονισμού, όπου αναφέρονται,

• Πράξεις που εκδίδονται από το Συμβούλιο με τη συνήθη ή με ειδική νομοθετική διαδικασία και κοινά σχέδια που εγκρίνονται από την επιτροπή συνδιαλλαγής κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία,

• Έγγραφα τρίτων που έχουν δοθεί στη δημοσιότητα από το συντάκτη τους ή με τη συγκατάθεσή του,

• Οποιοδήποτε άλλο κείμενο το οποίο έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο και προορίζεται για δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα[954].

Εξαιρέσεις

Το άρθρο 4 θεσπίζει τους κανόνες που διέπουν τις εξαιρέσεις από τη γενική αρχή της πρόσβασης σε όλα τα έγγραφα εις χείρας των τριών θεσμικών οργάνων. Το Συμβούλιο, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου, υποχρεούται να αρνηθεί την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θίγει την προστασία:

«α) του δημοσίου συμφέροντος, όσον αφορά:

---

[952] Πλην ορισμένων οργάνων που είναι αρμόδια για στρατιωτικά θέματα και θέματα ασφαλείας.

[953] Βλ. άρθρο 11, παράγραφος 5, στοιχείο β) του Παραρτήματος ΙΙ Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, ΕΕ L 325, 11.12.2009, σελ. 53-54. Για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά για το ζήτημα αυτό, βλ. επίσης σημείο 1.3 στην *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Μάιος 2011, σελ. 7-8.

[954] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2011), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, , Μάιος 2011, σελ. 8, διαθέσιμο στο: www.consilium.europa.eu.

- τη δημόσια ασφάλεια,
- την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις,
- τις διεθνείς σχέσεις,
- τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους.

β) της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων.»

Καταρχάς, όσον αφορά την έννοια της δημόσια ασφάλειας θα πρέπει να πούμε ότι είναι μια πολυδιάστατη έννοια η οποία θα πρέπει να χρησιμοποιείται με φειδώ από το Συμβούλιο. Δεύτερον, η αναφορά στην άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις, είναι πολύ εύστοχη καθώς χρήζουν ανάγκης προστασίας και είναι απολύτως δικαιολογημένη η άρνηση πρόσβασης σε ορισμένα έγγραφά τους. Τρίτον, να διευκρινίσουμε ότι με τον όρο «διεθνείς σχέσεις» νοούνται αποκλειστικά οι σχέσεις της Ένωσης ή των κρατών-μελών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Αντίθετα, οι σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη-μέλη της και οι σχέσεις των κρατών-μελών μεταξύ τους δεν αποτελούν αντικείμενο προστασίας. Τέταρτον, θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε την προστασία της δημοσιονομικής, νομισματικής και οικονομικής πολιτικής της Κοινότητας ή ενός κράτους-μέλους, αν και αναγκαία, πολύ γενική.[955] Τέλος, ο σεβασμός της ιδιωτικής ζωής σαφώς και θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στις εξαιρέσεις πρόσβασης στα έγγραφα, καθώς συγκαταλέγεται στα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του Ενωσιακού δικαίου.[956]

Το άρθρο 4 στην δεύτερη παράγραφό του συνεχίζει με τις εξαιρέσεις αναφέροντας ότι: «Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία:

- των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας,

[955] Η εξαίρεση αφορά κυρίως έγγραφα του Συμβουλίου προερχόμενα από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.
[956] Η πρώτη υπόθεση που ήγειρε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης αφορούσε ακριβώς το δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής, βλ. ΔΕΚ 12.11.1969, 29/69 *Stauder*, Ελληνική Συλλογή 1969-1971, σελ. 147.

- των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβούλων,
- του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου,

εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.»

Με μία αρκετά ευρεία διατύπωση ο Κανονισμός αναγνωρίζει την ανάγκη προστασίας των πληροφοριών που σχετίζονται με τις επιχειρηματικές δραστηριότητες ενός φυσικού ή νομικού προσώπου με το σκεπτικό ότι μόνο έτσι διασφαλίζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η ομαλή λειτουργία της οικονομίας της αγοράς. Κατόπιν, γίνεται αναφορά στην προστασία των δικαστικών διαδικασιών, η οποία αφορά, κυρίως, έγγραφα που έχουν συνταχθεί ενόψει μιας συγκεκριμένης διαδικασίας ενώπιον κοινοτικού ή εθνικού δικαστηρίου, στο πλαίσιο της οποίας το θεσμικό όργανο έχει την ιδιότητα του διαδίκου. Θα λέγαμε ότι η συγκεκριμένη εξαίρεση αποσκοπεί στη διασφάλιση του δικαιώματος του θεσμικού οργάνου σε μια δίκαιη δίκη.[957] Το εν λόγω δικαίωμα θα παραβιαζόταν εάν το θεσμικό όργανο είχε την υποχρέωση να παρέχει στο κοινό, και άρα και στον αντίδικό του, πρόσβαση σε έγγραφα συναφή με το αντικείμενο της διαφοράς.

Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 4, το Συμβούλιο διατηρεί τη δυνατότητα να αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα για να διαφυλάξει το απόρρητο των διαβουλεύσεών του. Τέλος, οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης πλαισιώνονται από μια σειρά κανόνων σχετικών με την εφαρμογή του. Πρόκειται για κανόνες που ρυθμίζουν το ανώτατο χρονικό όριο εφαρμογής των εξαιρέσεων, την αιτιολογία της απόφασης του θεσμικού οργάνου να επικαλεστεί μια εξαίρεση, τη δυνατότητα παροχής μερικής πρόσβασης στα μη καλυπτόμενα από εξαίρεση τμήματα ενός εγγράφου και τον τρόπο στάθμισης του προστατευομένου με εξαίρεση συμφέροντος με το δημόσιο συμφέρον.

Διαδικασία υποβολής και Επεξεργασίας των αιτημάτων

Η διαδικασία υποβολής και επεξεργασίας των αιτήσεων πρόσβασης χωρίζεται σε δύο στάδια. Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την υποβολή και επεξεργασία της αρχικής αίτησης. Εφόσον η αρχική αίτηση γίνει δεκτή, η διαδικασία σταματά στο σημείο αυτό και ο αιτών δεν έχει παρά να ασκήσει το δικαίωμα πρόσβασης με

[957] ΠΕΚ, Υπόθεση Τ-84/03 *Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2004, σελ. ΙΙ-4061, σκέψη 64.

κάποιον από τους προβλεπόμενους τρόπους. Εφόσον όμως απορριφθεί, ακολουθεί υποχρεωτικά το δεύτερο στάδιο, η υποβολή δηλαδή και η επεξεργασία της επιβεβαιωτικής αίτησης.

Το άρθρο 7 παρ. 1 εδ. α΄ του Κανονισμού απαιτεί από το Συμβούλιο την ταχεία επεξεργασία των αιτήσεων πρόσβασης. Καταρχάς, αποστέλλεται στον αιτούντα απόδειξη παραλαβής στη γλώσσα που αυτός χρησιμοποιεί. Κατόπιν, το Συμβούλιο υποχρεούται να επιτρέψει την πρόσβαση στα ζητούμενα έγγραφα ή να ενημερώσει τον αιτούνται για τους λόγους της ολικής ή μερικής άρνησής του το γρηγορότερο δυνατόν.[958]

Ευαίσθητα Έγγραφα

Το άρθρο 9 θεσπίζει ειδικές διατάξεις όσον αφορά το χειρισμό ευαίσθητων εγγράφων. Το ερώτημα πώς θα πρέπει το Συμβούλιο να χειρίζεται τα ευαίσθητα έγγραφα, ιδιαίτερα εκείνα που έχουν να κάνουν με τη δημόσια ασφάλεια, την άμυνα, καθώς και τα στρατιωτικά ζητήματα, ήταν ανάμεσα στα πιο διαμφισβητούμενα θέματα ανάμεσα στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεών τους όσον αφορά τους κανονισμούς πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου. Στόχος ήταν να τεθούν τα κριτήρια για την προστασία των ευαίσθητων πληροφοριών τα οποία συμμορφώνονται με αυτά του ΝΑΤΟ, χωρίς όμως να εξαιρούν μια ολόκληρη κατηγορία εγγράφων.

Τα "ευαίσθητα έγγραφα" ορίζονται από το άρθρο 9 παράγραφος 1 του Κανονισμού ως έγγραφα που προέρχονται από ένα θεσμό της Κοινότητας, ή έναν αντιπρόσωπο, μία τρίτη χώρα ή έναν διεθνή οργανισμό. Τα έγγραφα αυτά ταξινομούνται με ένα σύστημα διαβάθμισης τεσσάρων επιπέδων, ανάλογα με τη βλάβη που εκτιμάται ότι θα προκληθεί από τη δημοσιοποίησή τους. Το υψηλότερο, «TRES SECRET UE/EU TOP SECRET (ΑΚΡΩΣ ΑΠΟΡΡΗΤΟ ΕΕ)», αναφέρεται σε όσα έγγραφα μπορούν να βλάψουν σοβαρότατα τα ζωτικά συμφέροντα της Ένωσης ή ενός ή περισσοτέρων κρατών-μελών της. Το αμέσως κατώτερο, «SECRET UE (ΑΠΟΡΡΗΤΟ ΕΕ)», σε όσα μπορούν να βλάψουν σοβαρά τα ανωτέρω ζωτικά συμφέροντα. Το τρίτο «CONFIDENTIEL UE (ΕΜΠΙΣΤΕΥΤΙΚΟ ΕΕ)», για όσα μπορούν απλά να βλάψουν. Από τον ορισμό αυτό αποκλείονται τα έγγραφα τα οποία είναι ταξινομημένα ως «RESTREINT UE (ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗΣ ΧΡΗΣΗΣ ΕΕ)».

[958] Το αργότερο εντός 15 εργάσιμων ημερών από την καταχώρηση της αίτησης.

Τα ευαίσθητα έγγραφα χρήζουν ιδιαίτερης μεταχείρισης. Οι αιτήσεις πρόσβασης σε ευαίσθητα έγγραφα ελέγχονται από άτομα που ειδικεύονται σε αυτό. Το γεγονός όμως ότι ένα έγγραφο έχει ταξινομηθεί ως «TRES SECRET UE/EE TOP SECRET», «SECRET UE» ή «CONFIDENTIEL UE», δεν είναι από μόνο του επαρκές κριτήριο για να μην επιτραπεί η πρόσβαση σε αυτό. Η πρόσβαση στα έγγραφα μπορεί να μην επιτραπεί μόνο σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1. Από τη στιγμή όμως που το Συμβούλιο αποφασίσει να δημοσιοποιήσει ένα ευαίσθητο έγγραφο, θα πρέπει πρώτα αυτό να αποχαρακτηριστεί ως απόρρητο.

Μητρώα

Με το μητρώο ο ενδιαφερόμενος μπορεί να πληροφορηθεί την ύπαρξη ενός εγγράφου για να το ζητήσει. Το άρθρο 11 λοιπόν με τις παραγράφους 1 και 3 υποχρέωσε τα θεσμικά όργανα να παρέχουν στους πολίτες πρόσβαση σε ηλεκτρονικά μητρώα εγγράφων. Το Συμβούλιο αν και δεν ήταν υποχρεωμένο, δημιούργησε δημόσιο μητρώο εγγράφων ήδη από την 1.1.1999.

Τέλος, Σύμφωνα με το άρθρο 17 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δημοσιεύει ετήσια έκθεση του σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του. Συγκεκριμένα το άρθρο 17, παράγραφος 1 προβλέπει ότι *«κάθε θεσμικό όργανο δημοσιεύει ετησίως έκθεση για το προηγούμενο έτος, που περιλαμβάνει τον αριθμό των περιπτώσεων στις οποίες το θεσμικό όργανο αρνήθηκε την πρόσβαση σε έγγραφα, καθώς και τους λόγους για τις αρνήσεις αυτές και τον αριθμό των ευαίσθητων εγγράφων που δεν καταχωρήθηκαν στο μητρώο»*. Έως τώρα το Συμβούλιο έχει εγκρίνει και δημοσιεύσει ετήσιες εκθέσεις για τα έτη 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 και 2010.[959]

Ανακεφαλαιώνοντας, θα λέγαμε ότι οι τροποποιήσεις που επιφέρει ο Κανονισμός στις διατάξεις του Κώδικα Συμπεριφοράς συνέβαλαν στην απλούστευση της διαδικασίας πρόσβασης. Επιπλέον, οι νέες διατάξεις του Κανονισμού αποβλέπουν στη διευκόλυνση της πρόσβασης μέσω της εκμετάλλευσης των δυνατοτήτων που παρέχει η σύγχρονη τεχνολογία.

[959] Βλ. παρακάτω.

Όπως ανέφερε και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Β. Σκουρής, σε ομιλία του στο Πάντειο Πανεπιστήμιο στις 27 Μαΐου 2010, *«δεν αποτελεί έκπληξη ότι από τις διατάξεις του κανονισμού 1049/2001 προκύπτει ένα ευρύτατο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα».*[960] Ο Β. Σκουρής τόνισε ότι τρεις πτυχές είναι ιδιαίτερα σημαντικές: *«Πρώτον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το δικαίωμα αυτό αφορά το σύνολο σχεδόν των υποκειμένων δικαίου, δηλαδή τους πολίτες της Ένωσης συμπεριλαμβανομένων των φυσικών και νομικών προσώπων τα οποία έχουν την κατοικία ή την καταστατική τους έδρα σε ένα κράτος-μέλος. Δεύτερον, και αυτό χρήζει ιδιαίτερης έμφασης, ο Κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, δηλαδή όχι μόνο σε όσα συντάσσονται από τα ίδια τα όργανα αλλά και σε όσα συντάσσονται από τρίτους και απευθύνονται στο Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή και παραλαμβάνονται από το θεσμικό όργανο ή βρίσκονται στην κατοχή του. Τρίτον, δεν τίθεται κανένας ειδικός όρος για την πρόσβαση στα έγγραφα, δηλαδή ο αιτών δεν υποχρεούται να προβάλει εύλογο έννομο συμφέρον, πόσο μάλλον να το αποδείξει. Έτσι, ο καθένας έχει απεριόριστη πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα, χωρίς να οφείλει να επικαλεστεί κάποια ιδιαίτερη σχέση με αυτά».*[961]

## 7.5. Ανοιχτές Δημόσιες Συζητήσεις

Η έννοια των δημόσιων συζητήσεων του Συμβουλίου εισήχθη για πρώτη φορά το 1993. Στην πραγματικότητα δεν ήταν δημόσιες συζητήσεις αλλά μονότονοι διάλογοι των Υπουργών του Συμβουλίου, οι οποίοι διάβαζαν τους λόγους τους, τους οποίους φυσικά είχαν έτοιμους εκ των προτέρων. Ακόμα και η Συνθήκη της Νίκαιας δεν κατοχύρωνε καμία διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου, όταν αυτό νομοθετούσε.

Αυτό άλλαξε με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002 και τις επακόλουθες τροποποιήσεις που έκανε το Συμβούλιο στον Εσωτερικό του Κανονισμό.

[960] Ομιλία Β. Σκουρή στο Πάντειο Πανεπιστήμιο στις 27.05.2010 με θέμα 'Διαφάνεια, Δημοσιότητα και πρόσβαση στα έγγραφα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης'.
[961] Ό.π.

Το πόσο μεγάλη σημασία είχε αρχίσει να δίνει το Συμβούλιο στη διαφάνεια των εργασιών του γίνεται αντιληπτό και από τα μέτρα που έλαβε και παρέθεσε στα Συμπεράσματά του στις 21 Δεκεμβρίου 2005,[962] αλλά και στη γενική πολιτική που θέσπισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2006 σχετικά με τη διαφάνεια.[963] Σύμφωνα με τα μέτρα που έλαβε το Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2005 και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2006, όλες οι συζητήσεις σχετικά με νομοθετικές πράξεις που πρόκειται να εκδοθούν είναι ανοικτές στο κοινό.[964] Επίσης, ανοικτές είναι και οι ψηφοφορίες και η επεξήγηση των ψήφων των μελών του Συμβουλίου. Αυτό σημαίνει ότι όλα τα έγγραφα που αναφέρονται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου, που είναι ανοικτή στο κοινό, δημοσιεύονται πριν από τη διεξαγωγή της συνόδου του Συμβουλίου. Τέλος, για να εξασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση στο γενικό κοινό, από το καλοκαίρι του 2006, όλες οι συζητήσεις και συσκέψεις του Συμβουλίου, καθώς και οι δημόσιες ψηφοφορίες για ζητήματα που υπάγονται στη διαδικασία συναπόφασης, αναμεταδίδονται σε όλες τις γλώσσες με βίντεο συνεχούς ροής στον ιστοχώρο του Συμβουλίου.

Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τις 15-16 Ιουνίου 2006 ανέφερε ότι καταρχάς, όλες οι συσκέψεις του Συμβουλίου για νομοθετικές πράξεις, οι οποίες θεσπίζονται με τη διαδικασία της συναπόφασης, είναι ανοικτές στο κοινό. Επιπλέον, είναι ανοικτές στο κοινό οι πρώτες συσκέψεις του Συμβουλίου για νομοθετικές πράξεις εκτός εκείνων που θεσπίζονται με τη διαδικασία συναπόφασης αλλά και οι επόμενες συσκέψεις για συγκεκριμένη νομοθετική πράξη, εκτός εάν το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ αποφασίσουν διαφορετικά. Δεύτερον, οι συσκέψεις του Συμβουλίου «Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων», που σχετίζονται με το δεκαοκτάμηνο πρόγραμμα, καθώς και οι συζητήσεις των άλλων συνθέσεων του Συμβουλίου που αφορούν τις προτεραιότητές τους. Τρίτον, η παρουσίαση από την Επιτροπή του πενταετούς της προγράμματος, του ετήσιου προγράμματος εργασιών και της ετήσιας πολιτικής στρατηγικής της, καθώς και η συναφής συζήτηση στο Συμβούλιο. Τέλος, είναι ανοικτές στο κοινό άλλες δημόσιες συζητήσεις για σημαντικά ζητήματα που επηρεάζουν τα συμφέροντα της Ένωσης και των πολιτών της.

---

[962] Βλ. Συμπεράσματα του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 2005, «Βελτίωση της ανοικτής και διαφανούς λειτουργίας του Συμβουλίου». Έγγραφο 15834/05 του Συμβουλίου.
[963] Βλ. Έγγραφα 10633/06, σελ. 23 και 24, και 10926/06, σελ. 11-14 του Συμβουλίου.
[964] Βλ. και Απόφαση 2006/683/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Σεπτεμβρίου για την έγκριση του Εσωτερικού Κανονισμού του.

Οι δημόσιες συσκέψεις του και συζητήσεις Συμβουλίου αναμεταδίδονται στον ιστότοπο του Συμβουλίου: www.consilium.europa.eu

## 7.6. Συνθήκη της Λισαβόνας

Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009 οι σχετικές διατάξεις, που αντικαθιστούν εκείνες του άρθρου 255 της πρώην Συνθήκης ΕΚ, περιέχονται στο άρθρο 15 της ΣΛΕΕ, η οποία αναφέρει τα εξής:

*«1. Προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά.*

*2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο, όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης.*

*3. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος-μέλος έχει το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο.*

*Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται, μέσω κανονισμών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.*

*Καθένα από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς εξασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, σύμφωνα με τους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο.*

*Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκή Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Τράπεζα Επενδύσεων υπόκεινται στην παρούσα παράγραφο μόνον κατά την άσκηση των διοικητικών τους καθηκόντων.*

*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες υπό τους όρους που ορίζονται στους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο».*

Οι νέες διατάξεις της Συνθήκης επεκτείνουν το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων, γεγονός αρκετά σημαντικό για τη βελτίωση της διαφάνειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, όσον αφορά το Συμβούλιο παραμένουν δημόσιες μόνο οι συνεδριάσεις του κατά τις οποίες αυτό νομοθετεί. Για το λόγο αυτό στην ημερήσια διάταξη κάθε συνεδρίασης του Συμβουλίου διακρίνονται τα νομοθετικά από τα μη νομοθετικά ζητήματα.[965] Το Συμβούλιο με την Απόφασή του 2009/937/ΕΕ, την οποία έλαβε την 1η Δεκεμβρίου 2009, αντικαθιστά τον Εσωτερικό του Κανονισμό που είχε θεσπιστεί στις 15 Σεπτεμβρίου 2006 με νέο εσωτερικό κανονισμό, στον οποίο ενσωματώνονται οι τροποποιήσεις τις Συνθήκης της Λισαβόνας. Συγκεκριμένα το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου αναφέρει ότι:

*«Το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως, όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης (12). Στις υπόλοιπες περιπτώσεις οι σύνοδοι του Συμβουλίου δεν είναι δημόσιες, εκτός των περιπτώσεων που αναφέρονται στο άρθρο 8».*

Ενώ το άρθρο 8 παράγραφος 1 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου αναφέρει ότι:
*«1.Όταν υποβάλλεται στο Συμβούλιο μη νομοθετική πρόταση σχετική με τη θέσπιση κανόνων νομικώς δεσμευτικών εντός των κρατών-μελών ή για τα κράτη-μέλη, μέσω κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων, βάσει των σχετικών διατάξεων των συνθηκών, εξαιρουμένων των μέτρων εσωτερικής φύσεως, διοικητικών ή δημοσιονομικών πράξεων, πράξεων που αφορούν τις διοργανικές ή διεθνείς σχέσεις ή μη δεσμευτικών πράξεων (όπως συμπερασμάτων, συστάσεων ή ψηφισμάτων), η πρώτη σύσκεψη του Συμβουλίου επί νέων σημαντικών προτάσεων είναι ανοικτή στο κοινό. Η Προεδρία επισημαίνει ποιες νέες προτάσεις είναι σημαντικές και το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ μπορούν να αποφασίσουν άλλως, οσάκις αρμόζει.*
*Η Προεδρία μπορεί να αποφασίσει, κατά περίπτωση, ότι οι επόμενες συσκέψεις του Συμβουλίου για μία εκ των προτάσεων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο είναι ανοικτές στο κοινό, εκτός και αν το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ αποφασίσουν άλλως.*

[965] Άρθρο 16, παράγραφος 8 ΣΕΕ.

*2. Με απόφαση που λαμβάνει το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ, με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο διεξάγει δημόσιες συζητήσεις για σημαντικά θέματα που άπτονται των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτών της.*

*Εναπόκειται στην Προεδρία, στα μέλη του Συμβουλίου ή την Επιτροπή να προτείνουν σημεία ή ειδικά θέματα για τέτοιου είδους συζητήσεις, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία του θέματος και το συμφέρον των πολιτών.*

*3. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων διεξάγει δημόσια συζήτηση προσανατολισμού σχετικά με το 18μηνο πρόγραμμα του Συμβουλίου. Οι συζητήσεις προσανατολισμού των λοιπών συνθέσεων του Συμβουλίου ως προς τις προτεραιότητές τους είναι επίσης δημόσιες. Η παρουσίαση από την Επιτροπή του πενταετούς της προγράμματος, του ετήσιου προγράμματος εργασιών και της ετήσιας πολιτικής στρατηγικής της, καθώς και η συναφής συζήτηση στο Συμβούλιο, είναι ανοικτή στο κοινό.*

*4. Από την αποστολή της προσωρινής ημερήσιας διάταξης, δυνάμει του άρθρου 3,*

*α) τα σημεία στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου που είναι ανοικτά στο κοινό σύμφωνα με την παράγραφο 1 συνοδεύονται από την ένδειξη «δημόσια σύσκεψη»· β) τα σημεία στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου που είναι ανοικτά στο κοινό σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3 συνοδεύονται από την ένδειξη «δημόσια συζήτηση».*

*Το άνοιγμα στο κοινό των συσκέψεων του Συμβουλίου και οι δημόσιες συζητήσεις σύμφωνα με το παρόν άρθρο γίνονται μέσω δημόσιας αναμετάδοσης, όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 7, παράγραφος 3».*

## 7.7. Η Ατελέσφορη πρόταση αναδιατύπωσης του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001

Στις 7 Μαΐου 2008 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρόταση αναδιατύπωσης του Κανονισμού 1049/2001[966] με στόχο να ενημερώσει ορισμένες διατάξεις του μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1367/2006, γνωστού ως «κανονισμού Ärhus», για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντική πληροφόρηση. Επίσης, οφείλει να λάβει συγχρόνως υπόψη την

[966] COM (2008) 229 τελικό. Βλ. επίσης την ετήσια έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα κατά το 2008, σελ. 15-16.

πρόσφατη νομολογία περί πρόσβασης σε έγγραφα, την οποία εξέδωσε το Πρωτοδικείο και των Ε.Κ.[967]

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέτασαν την πρόταση αναδιατύπωσης του εν λόγω Κανονισμού. Στην πρώτη ανάγνωση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις 11 Μαρτίου 2009, υιοθέτησε συνολικά 92 τροπολογίες στο κείμενο της Επιτροπής,[968] αλλά ανέβαλε την ψηφοφορία του για το νομοθετικό ψήφισμα για την επόμενη κοινοβουλευτική του περίοδο και επομένως την επίσημη ολοκλήρωση της πρώτης του ανάγνωσης για τη νομοθετική πρόταση.[969]

Κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2009, η Ομάδα «Πληροφόρηση» του Συμβουλίου, αναμένοντας περαιτέρω αποσαφήνιση της θέσης του Κοινοβουλίου, προέβη σε λεπτομερή κατ' άρθρον εξέταση της τροποποιημένης πρότασης, έχοντας κατά νου βέβαια όλες τις τροπολογίες που ενέκρινε το Κοινοβούλιο το Μάρτιο του 2009 και σχετίζονταν με τις τροποποιήσεις που προέβλεπε η αναδιατυπωμένη πρόταση, καθώς και τα σχόλια και τις προτάσεις που έκαναν οι αντιπροσωπείες.[970]

Όμως, μετά τις εκλογές του Ιουνίου του 2009 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν ανέλαβε εκ νέου ουσιαστικές εργασίες για την αναδιατυπωμένη πρόταση ως το Φεβρουάριο του 2010, ενώ μέχρι τώρα δεν έχει τεθεί κανένα χρονοδιάγραμμα για την περάτωση της πρώτης ανάγνωσης του Κοινοβουλίου. Και αυτό ίσως συνέβει, γιατί ενώ από τη μία είναι αναγκαία η αναδιατύπωση του κανονισμού 1049/2001/ΕΚ, από την άλλη οι συζητήσεις έχουν δείξει ότι υπάρχει μεγάλη απόκλιση απόψεων σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού.

Μετά από την έναρξη της συνθήκης της Λισαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009 δημιουργήθηκε η ανάγκη προσαρμογής του Κανονισμού στις νέες διατάξεις της συνθήκης, έτσι ώστε να διευρυνθεί το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα στο σύνολο των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης.

---

[967] Βλ. στο ίδιο κεφάλαιο παρακάτω: Αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με τη διαφάνεια.
[968] Βλ. έγγραφο 10859/1/09 του Συμβουλίου.
[969] Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Απρίλιος 2010. Διαδίκτυο: www.consilium.europa.eu
[970] Βλ. έγγραφο 10859/1/09 του Συμβουλίου, σελ. 1-3.

## 7.8. Ανακεφαλαιώνοντας: Η διαφάνεια και η δημοσιότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι τέσσερις πτυχές της διαφάνειας του Συμβουλίου: Η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, οι δημόσιες συσκέψεις και δημόσιες συζητήσεις, η δημοσιότητα των αποτελεσμάτων των ψηφοφοριών, των δηλώσεων και των πρακτικών, αλλά και η δημιουργία κατανοητών εγγράφων για το κοινό, έχουν σημειώσει πολύ μεγάλη πρόοδο όσον αφορά τη διαφάνεια.

- Η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου

Κάθε πολίτης δικαιούται να έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει ο Κανονισμός 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Οι αιτήσεις του κοινού για την πρόσβαση σε έγγραφα του Συμβουλίου διεκπεραιώνονται στο αρχικό στάδιο από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Η Γραμματεία υποχρεούται να απαντήσει εντός προθεσμίας 15 εργάσιμων ημερών, η οποία μπορεί κατ' εξαίρεση να παραταθεί με άλλες 15 εργάσιμες.[971]

Για τη διευκόλυνση της έρευνας των εγγράφων για τα οποία υπάρχει πιθανότητα να ζητηθεί πρόσβαση, τέθηκε σε λειτουργία από την 1η Ιανουαρίου 1999, μέσω του διαδικτύου, το δημόσιο μητρώο των εγγράφων του Συμβουλίου. Το δημόσιο μητρώο περιέχει παραπομπές στα έγγραφα του Συμβουλίου που έχουν εισαχθεί σε αυτό με αυτόματο σύστημα αρχειοθέτησης. Έτσι, ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, ιδίως όταν εκδίδονται από το Συμβούλιο με την ιδιότητα του νομοθέτη, γίνονται προσιτές στο κοινό μέσω του διαδικτύου, αφού διανεμηθούν στους αντιπροσώπους των κρατών-μελών.[972]

Εάν η Γραμματεία του Συμβουλίου αρνηθεί εν όλω ή εν μέρει την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, ο αιτών μπορεί να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση προκειμένου το θεσμικό όργανο να αναθεωρήσει τη θέση του. Σε περίπτωση πλήρους ή μερικής απόρριψης επιβεβαιωτικής αίτησης, ο αιτών μπορεί να υποβάλει καταγγελία στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή ή να προσφύγει στο Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

[971] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, 'Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης', Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008, σελ. 27.
[972] Ό.π.

Ασφαλώς και είναι αξιόλογη πραγματικά η προσπάθεια που έχει σημειώσει το Συμβούλιο στον τομέα της πρόσβασης του κοινού στα δημόσια έγγραφα. Ελπίζουμε όμως ότι το επόμενο βήμα θα είναι να είναι διαθέσιμα τα περισσότερα έγγραφα του Συμβουλίου, χωρίς να χρειάζεται ο πολίτης να κάνει αίτηση. Τα έγγραφα αυτά θα μπορεί απλά να τα βρει είτε σε κάποια βιβλιοθήκη στο κτίριο του Συμβουλίου είτε στην ιστοσελίδα του Συμβουλίου.

- Δημόσιες συσκέψεις και δημόσιες συζητήσεις του Συμβουλίου

Η δημοσιότητα των συσκέψεων και των συζητήσεων του Συμβουλίου εντάσσεται στο πλαίσιο της συνολικής πολιτικής του όσον αφορά τη διαφάνεια. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, όλες οι συσκέψεις του Συμβουλίου για νομοθετικές πράξεις που θεσπίζονται με τη διαδικασία της συναπόφασης είναι ανοικτές στο κοινό. Επιπλέον, είναι επίσης ανοικτές στο κοινό οι πρώτες συσκέψεις του Συμβουλίου για νομοθετικές πράξεις, εκτός εκείνων που θεσπίζονται με τη διαδικασία συναπόφασης, καθώς και οι επόμενες συσκέψεις για συγκεκριμένη νομοθετική πράξη, εκτός εάν το Συμβούλιο ή η ΕΜΑ αποφασίσουν αλλιώς. Ανοικτές στο κοινό είναι και οι συσκέψεις του Συμβουλίου «Γενικών υποθέσεων και εξωτερικών σχέσεων» σχετικά με το δεκαοκτάμηνο πρόγραμμα, καθώς και οι συζητήσεις των άλλων συνθέσεων του Συμβουλίου σχετικά με τις προτεραιότητές τους. Τέλος, ανοικτές στο κοινό είναι και άλλες δημόσιες συζητήσεις για σημαντικά ζητήματα που επηρεάζουν τα συμφέροντα της Ένωσης και των πολιτών της.[973]

Για να είναι σε θέση οι πολίτες να παρακολουθούν τις εργασίες του Συμβουλίου που είναι ανοικτές στο κοινό, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αναμεταδίδει με βίντεο συνεχούς ροής, στις επίσημες γλώσσες της Ε.Ε., όλες τις συσκέψεις, καθώς και όλες τις δημόσιες συσκέψεις και συζητήσεις του Συμβουλίου στον ιστότοπο του Συμβουλίου: www.consilium.europa.eu.[974] Επίσης, υπάρχουν στον ιστότοπο του Συμβουλίου όλα τα έγγραφα του Συμβουλίου που αποτελούν αντικείμενο συζητήσεων, καθώς και οι ανακοινώσεις τύπου και τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών.

[973] Ό.π., σελ. 28.
[974] Ό.π.

- Δημοσιότητα των αποτελεσμάτων των ψηφοφοριών, των δηλώσεων και των πρακτικών

Τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών των μελών του Συμβουλίου δίνονται στη δημοσιότητα συστηματικά, όταν το Συμβούλιο ενεργεί ως νομοθέτης. Οι ψήφοι των μελών του Συμβουλίου είναι πιθανό να συνοδεύονται και από επεξηγήσεις ψήφου, οι οποίες δημοσιοποιούνται επίσης, ύστερα από αίτηση του ή των προσώπων που προέβησαν σε αυτές.

Όταν το Συμβούλιο δεν ενεργεί ως νομοθέτης, είναι επίσης δυνατό να δώσει στη δημοσιότητα τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών και τις επεξηγήσεις ψήφου με απόφασή του η οποία όμως πρέπει να ληφθεί ομόφωνα. Στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως των αποφάσεων το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή/ και ένα ή περισσότερα μέλη του Συμβουλίου προβαίνουν κατά καιρούς σε δηλώσεις, οι οποίες καταχωρούνται στα πρακτικά του Συμβουλίου. Οι δηλώσεις όμως αυτές δεν παράγουν νομικό αποτέλεσμα και θεωρούνται ως πολιτικό μέσο για να διευκολυνθεί η λήψη μιας απόφασης.[975]

- Κατανοητά Έγγραφα

Μία ακόμα σημαντική πτυχή της διαφάνειας είναι και η ποιότητα των εγγράφων. Κατά πόσο δηλαδή τα έγγραφα είναι κατανοητά στους πολίτες. Η δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα είναι πραγματικά μάταιη, αν αυτά είναι γραμμένα σε μια γλώσσα ακατανόητη στους πολίτες.

Το θέμα της ποιότητας των εγγράφων είχε απασχολήσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, αλλά τονίζεται και από το ψήφισμα του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 1993. Η δήλωση υπογραμμίζει ότι είναι σημαντικό για τα κράτη-μέλη και για τους πολίτες να διαθέτουν κατανοητά νομοθετικά κείμενα για την ορθή εφαρμογή τους από τα κράτη-μέλη και την καλύτερη κατανόησή τους από το κοινό.[976] Αν και το θέμα αυτό έγινε αντιληπτό από τόσο νωρίς, πολλά έγγραφα παραμένουν ακατανόητα στους απλούς πολίτες.

[975] Ό.π.

[976] Ψήφισμα του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 1993 όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. ΕΕ C 166, 17/6/1993, σελ. 1.

## 7.9. Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

Έχει επισημανθεί πολλές φορές ότι ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής[977] έχει παίξει, και ακόμα παίζει, ένα σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της διαφάνειας. Το λειτούργημα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή[978] θεσπίσθηκε με το άρθρο 138ε της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μάασριχτ στο πλαίσιο της μέριμνας για χρηστή διοίκηση και διοικητική διαφάνεια στο επίπεδο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, σύμφωνα με το άρθρο 228 ΣΛΕΕ, είναι ανώτατος λειτουργός της Ένωσης, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.[979] Στον Διαμεσολαβητή μπορούν να υποβάλλουν, πολίτες της Ένωσης ή φυσικά ή νομικά πρόσωπα που κατοικούν στα κράτη-μέλη, καταγγελίες σχετικές με κακή διοίκηση στη δράση των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων.[980] Ο Διαμεσολαβητής ερευνά τις εν λόγω καταγγελίες και συντάσσει σχετικές εκθέσεις. Επιπλέον, ο Διαμεσολαβητή, εκτός του ότι διεξάγει έρευνα κατόπιν υποβολής αιτήσεως, έχει το δικαίωμα να διεξάγει έρευνα και κατόπιν δικής του πρωτοβουλίας. Εάν ο Διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο θεσμικό όργανο ή λοιπό όργανο ή οργανισμό, ενώ παράλληλα ενημερώνεται και ο καταγγέλων για το αποτέλεσμα των ερευνών. Ο Διαμεσολαβητής συντάσσει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του.[981] Το καθεστώς και οι γενικοί όροι άσκησης των καθηκόντων του καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά από γνώμη της Επιτροπής και μετά την έγκριση του Συμβουλίου.[982]

Οι καταγγελίες προς τον Διαμεσολαβητή αφορούν απουσία ή άρνηση πρόσβασης σε πληροφορίες, αδικαιολόγητη διοικητική καθυστέρηση, άνιση ή δυσμενή πρακτική ή

[977] European Ombudsman.
[978] Από την 1η Απριλίου 2003 έως και σήμερα Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής είναι ο Νικηφόρος Διαμαντούρος.
[979] Εκλέγεται μετά από κάθε εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, η οποία είναι πενταετής. Η θητεία του δύναται να ανανεωθεί.
[980] Βλ. και άρθρο 43 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
[981] Κανελλόπουλος Π. (2010), ό.π., σελ. 156.
[982] Βλ. υπ' αριθμόν 94/114/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ, απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με την έγκριση της απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το καθεστώς και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του Διαμεσολαβητή (ΕΕ L 54, 25/2/1994), καθώς και την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 9.3.1994 σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του (ΕΕ L 113, 4/5/1994, σελ. 15).

έλλειψη διαφάνειας.[983] Ο Διαμεσολαβητής όμως, δεν μπορεί να παρέμβει σε διαδικασία που εκκρεμεί ενώπιον του δικαστηρίου ούτε και να αμφισβητήσει το βάσιμο δικαστικής απόφασης. Για το λόγο αυτό και οι ισχυρισμοί του καταγγέλλοντος θα πρέπει να μην έχουν υποβληθεί στην κρίση εθνικής ή ενωσιακής δικαστικής αρχής.

Όπως είναι αναμενόμενο, ο Διαμεσολαβητής έχει έρθει αρκετές φορές αντιμέτωπος με το Συμβούλιο για καταγγελίες πολιτών λόγω έλλειψης διαφάνειας. Μία από τις πιο πρόσφατες είναι η υπόθεση 1170/2009/KM κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης,[984] στην οποία ένας γερμανός πολίτης ζήτησε από το Συμβούλιο να του παράσχει πρόσβαση σε γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου που αφορούσε τη νομική βάση ενός κανονισμού σχετικά με τα γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και τις γενετικώς τροποποιημένες ζωοτροφές. Το εν λόγω αίτημα βασίστηκε στον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Το Συμβούλιο όμως, επέτρεψε την πρόσβαση μόνο στις εισαγωγικές παραγράφους της γνωμοδότησης, υποστηρίζοντας ότι το κύριο μέρος του εγγράφου ενέπιπτε στην εξαίρεση που αφορά την προστασία της παροχής νομικών συμβουλών. Ο ενδιαφερόμενος λοιπόν, απευθύνθηκε στον Διαμεσολαβητή ισχυριζόμενος ότι το Συμβούλιο θα έπρεπε να του παράσχει πρόσβαση σε όλο το έγγραφο. Ο Διαμεσολαβητής με τη σειρά του κίνησε διαδικασία έρευνας, και αφού έλεγξε το έγγραφο, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι σύμφωνα με την ορθή ερμηνεία της απόφασης Τ-84/03, *Turco κατά Συμβουλίου*,[985] το Συμβούλιο δεν είχε αποδείξει ότι η άρνηση της πρόσβαση επιβαλλόταν από την ανάγκη προστασίας του συμφέροντός του να λαμβάνει χρήσιμες νομικές συμβουλές από τη Νομική Υπηρεσία. Για το λόγο αυτό, ο Διαμεσολαβητής διατύπωσε πρόταση για φιλικό διακανονισμό, προτείνοντας στο Συμβούλιο να παράσχει πλήρη πρόσβαση σε ολόκληρο το έγγραφο. Το Συμβούλιο αν και διαφώνησε με την απόφαση του Διαμεσολαβητή αποφάσισε να επιτρέψει πρόσβαση στο έγγραφο. Ο ενδιαφερόμενος ενημέρωσε τον Διαμεσολαβητή για τη λήψη του εγγράφου και επομένως ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι η υπόθεση είχε περατωθεί.

Ο ενδιαφερόμενος λοιπόν, ο οποίος είναι αντιμέτωπος με την άρνηση του Συμβουλίου να του παράσχει να πληροφορίες, να ικανοποιήσει το αίτημά του για

[983] http://www.ombudsman.europa.eu
[984] Απόφαση της 23.07.2010 επί της καταγγελίας 0090/2009 (JD) OV κατά του Συμβουλίου.
[985] Υπόθεση Τ-84/03, *Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2004, σελ. II-4061.

πρόσβαση στα έγγραφα, διατηρεί το δικαίωμα να επιλέξει μεταξύ της δικαστικής προσφυγής[986] και της υποβολής καταγγελίας στον Διαμεσολαβητή. Όπως είναι αναμενόμενο και οι δύο επιλογές έχουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Η δικαστική προσφυγή συνεπάγεται την εμπλοκή του προσφεύγοντος σε μια χρονοβόρο αλλά και δαπανηρή διαδικασία. Οι όροι διεξαγωγής της εν λόγω διαδικασίας, όπως είναι φυσικό, ρυθμίζονται εξαντλητικά από κανόνες αναγκαστικού δικαίου. Είναι όμως η μόνη διαδικασία που οδηγεί στην έκδοση εκτελεστικής απόφασης. Από την άλλη, η εξέταση μιας καταγγελίας που υποβάλλεται στον Διαμεσολαβητή διέπεται από σχετικά ελαστικούς κανόνες, διεκπεραιώνεται σε συντομότερο χρονικό διάστημα από ότι η δικαστική προσφυγή και δεν κοστίζει τίποτα. Δυστυχώς όμως, η επιλογή αυτή αδυνατεί να διασφαλίσει το σεβασμό των θεσμικών οργάνων σε περίπτωση ευνοϊκών για τον καταγγέλλοντα συμπερασμάτων.[987] Τέλος, δεν μπορούμε να ισχυριστούμε, όπως πολλοί φαντάζονται, ότι ο Διαμεσολαβητής αντιμετωπίζει το εν λόγω ζήτημα με ευνοϊκότερους όρους για τους ενδιαφερόμενους πολίτες σε σύγκριση με τον ενωσιακό δικαστή.[988]

Ο Διαμεσολαβητής είναι ένας υπέρμαχος της ενίσχυσης της διαφάνειας στο πλαίσιο της Ένωσης, που ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία. Δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό.[989] Ενώ πολύ σημαντικό είναι και το γεγονός καθ' όλη τη διαδικασία της καταγγελίας στον Διαμεσολαβητή ο καταγγέλων δεν επιβαρύνεται με τα δυσβάσταχτα δικαστικά έξοδα. Το γεγονός ότι, το 36% περίπου των καταγγελιών που δέχεται ο Διαμεσολαβητής αφορούν περιπτώσεις έλλειψης διαφάνειας, αποδεικνύει από μόνο του πόσο σημαντική είναι η συνεισφορά του στη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου.

[986] Βλ. ενότητα 7.9.
[987] Συνήθως στη δικαστική προσφυγή καταφεύγουν επιχειρήσεις, ισχυρές μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστημιακοί, πολιτικοί και δημοσιογράφοι.
[988] Heede K. (2000), *European Ombudsman: redress and control at Union level*, The Hague, Kluwer Law International, σελ. 10-11.
[989] Κανελλόπουλος Π. (2010), ό.π., σελ. 157.

## 7.10. Ανάλυση των αιτήσεων πρόσβασης

Οι αιτήσεις πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου εξετάζονται σε πρώτη φάση από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Εάν η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αρνηθεί εν μέρει ή εν όλω την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, ο αιτών έχει δικαίωμα να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση,[990] έτσι ώστε το Συμβούλιο να αναθεωρήσει τη θέση του. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει παραπάνω, σε περίπτωση πλήρους ή μερικής απόρριψης μιας επιβεβαιωτικής αίτησης ο αιτών μπορεί να υποβάλει είτε καταγγελία στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, είτε να προσφύγει ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.[991]

Κατά το έτος 2010 το Συμβούλιο έλαβε από το κοινό 2.764 αιτήσεις πρόσβασης[992] σε 9.184 έγγραφα συνολικά. Ο αριθμός των εγγράφων που έγιναν προσιτά στο κοινό εν όλω ή εν μέρει, ύστερα από αρχικές ή επιβεβαιωτικές αιτήσεις, ανήλθε σε 7.844.[993]

Πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου

Πίνακας 7.1. Αριθμός των αιτήσεων που κατατέθηκαν σύμφωνα με τον Κανονισμό 1049/2001[994]

| Έτος | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Αριθμός αιτήσεων | 2.391 | 2.830 | 2.160 | 2.100 | 2.224 | 1.964 | 2.238 | 2.666 | 2.764 |

[990] Βλ. Πίνακα 7.3.
[991] Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Μάιος 2011, σελ.12. Διαδίκτυο: www.consilium.europa.eu.
[992] Βλ. Πίνακα 7.1.
[993] Βλ. Πίνακα 7.2.
[994] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2006), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2005*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Λουξεμβούργο, σελ. 29, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, ό.π., σελ.21.

Πίνακας 7.2. Αριθμός εγγράφων που κοινοποίησε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στην αρχική φάση[995]

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| 7.535 | 9.606 | 6.123 | 9.214 | 6.452 | 7.844 |
| Εν μέρει/εν όλω 1.254 / 6.281 | Εν μέρει/εν όλω 1.155/ 8.451 | Εν μέρει/εν όλω 945/ 5.178 | Εν μέρει/εν όλω 1.540/ 7.674 | Εν μέρει/ εν όλω 1.117/ 5.335 | Εν μέρει/εν όλω 1.369/6.475 |

Πίνακας 7.3. Αριθμός επιβεβαιωτικών αιτήσεων[996]

| Έτος | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Αριθμός αιτήσεων | 51 | 40 | 18 | 24 | 33 | 28 |

### 7.10.1. Επαγγελματική προέλευση και γεωγραφική κατανομή των αιτούντων

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση 2010 του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, οι αιτούντες, όσον αφορά τις αρχικές αιτήσεις, είναι κυρίως σπουδαστές και ερευνητές (33,7%). Επίσης ένα ποσοστό του 10,1% καταλαμβάνουν οι δικηγόροι, ενώ ο βιομηχανικός-εμπορικός τομέας, οι περιβαλλοντικές ομάδες πίεσης, καθώς και άλλες ομάδες συμφερόντων, καταλαμβάνουν το 18,3%. Λόγω του γεγονότος ότι οι αιτούντες δεν είναι υποχρεωμένοι να δηλώσουν την ταυτότητά τους ούτε να αιτιολογήσουν την αίτησή τους, η οποία συνήθως διαβιβάζεται ηλεκτρονικά, είναι άγνωστο το επάγγελμα ενός μεγάλου ποσοστού αιτούντων (13,4%). Στο πλαίσιο των επιβεβαιωτικών αιτήσεων το 42,3% των αιτούντων είναι σπουδαστές ή ερευνητές. Ωστόσο, ο αριθμός αιτήσεων από το βιομηχανικό και τον εμπορικό τομέα και τις ομάδες πίεσης αυξήθηκε έντονα κατά το 2010. Από 10,5% που ήταν το 2008 σε 18,8% το 2009[997] και 23,1% το 2010[998].

[995] Ό.π.
[996] Ό.π.
[997] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *'Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*', ό.π., σελ.12.
[998] Ό.π.

Αν και το 7,7% των επιβεβαιωτικών αιτήσεων πρόσβασης το 2010 υποβλήθηκε από δημοσιογράφους, αυτή η κατηγορία των αιτούντων αντιστοιχούσε στο 2,6% μόνο των αιτούντων στο αρχικό στάδιο. Αυτό συμβαίνει κυρίως επειδή για τους δημοσιογράφους τα δημόσια μητρώα εγγράφων των θεσμικών οργάνων αποτελούν απλώς μια πηγή πληροφοριών μεταξύ άλλων. Επιπλέον, οι δημοσιογράφοι ενδιαφέρονται, ως επί το πλείστον, για την άμεση επικαιρότητα. Έτσι, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι ελάχιστες αιτήσεις πρόσβασης τις οποίες υπέβαλλαν οι δημοσιογράφοι αφορούσαν στην ουσία τη δημοσιογραφία που ασχολείται με έρευνες και ως εκ τούτου είχαν τον ίδιο χαρακτήρα με τις αιτήσεις που προέρχονταν από τον πανεπιστημιακό χώρο[999].

Όσον αφορά τη γεωγραφική κατανομή των αιτούντων[1000], θα πρέπει να αναφέρουμε ότι οι περισσότερες αρχικές αιτήσεις προέρχονται από το Βέλγιο (29,3%), τη Γερμανία (13,9%) και το Ηνωμένο Βασίλειο (9%). Οι αιτήσεις από χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης ανήλθαν σε 6,8% του συνόλου. Επιβεβαιωτικές αιτήσεις υποβλήθηκαν κυρίως από το Βέλγιο (28%), τη Γερμανία (20%) και το Ηνωμένο Βασίλειο (16%). Παράλληλα οι επιβεβαιωτικές αιτήσεις από χώρες εκτός Ε.Ε. ενώ είχαν σημειώσει μια σημαντική αύξηση το 2009, από 0% το 2008 σε 9,7% το 2009[1001], το 2010 μειώθηκαν πάλι στο 4% του συνόλου των επιβεβαιωτικών αιτήσεων.

Ο λόγος που ένας μεγάλος αριθμός αρχικών αιτήσεων πρόσβασης και επιβεβαιωτικών αιτήσεων προήλθε από το Βέλγιο είναι ότι πολλές πολυεθνικές επιχειρήσεις και διεθνή δικηγορικά γραφεία, καθώς και μεγάλος αριθμός ενώσεων που εκπροσωπούν τους διάφορους οικονομικούς και βιομηχανικούς τομείς σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν την έδρα τους στις Βρυξέλλες.[1002]

[999] Ό.π.
[1000] Βλ. Πίνακα 7.4.
[1001] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, ό.π., σελ.12.
[1002] Ό.π.

## 7.10.2. Λόγοι άρνησης[1003]

Ο κύριος λόγος άρνησης, όσον αφορά τις αρχικές αιτήσεις, ήταν η προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, η οποία αντιστοιχούσε στο 33% του συνόλου των αρνήσεων, ενώ η προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις στο 24,3%, η δημόσια ασφάλεια στο 7% και η άμυνα και οι στρατιωτικές υποθέσεις μόλις στο 1,9%.

Στο 31,7% των περιπτώσεων έγινε αναφορά πολλών λόγων άρνησης: η προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια αναφέρθηκε συχνά ως λόγος άρνησης σε συνδυασμό με την προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις (45,3%). Η προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου προβλήθηκε τακτικά ως λόγος άρνησης σε συνδυασμό με την προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις, συμπεριλαμβανομένων των διαπραγματεύσεων για εμπορικά θέματα, θέματα διεύρυνσης κ.λπ. (37,4% από 9,2% που ήταν το 2009).

Στις επιβεβαιωτικές αιτήσεις η προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις αναφέρθηκε ως λόγος για το 55,5% των αρνήσεων πρόσβασης το 2010, για το 14,5% το 2009 και για το 77,4% το 2008. Η προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια αναφέρθηκε στο 38,1% των περιπτώσεων το 2010, ενώ στο 7,6% το 2009. Στο 4,8% των περιπτώσεων έγινε επίκληση πολλών λόγων άρνησης. Ο συχνότερος λόγος άρνησης που προβλήθηκε ήταν η προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια σε συνδυασμό με την προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις (66,6%).[1004]

## 7.11. Αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με τη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου

Το θέμα της διαφάνειας απασχόλησε το Δικαστήριο αλλά και το Πρωτοδικείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με διάφορες υποθέσεις και θα μπορούσαμε να πούμε ότι

[1003] Βλ. Πίνακα 7.7.
[1004] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2011), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, ό.π., σελ.14.

συνέβαλαν καταλυτικά στην προαγωγή της διαφάνειας του Συμβουλίου,[1005] αφού το πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε. εγείρει διάφορα ερωτήματα. Οι υποθέσεις λοιπόν που εξέτασαν τα δικαστικά όργανα της Ένωσης συνέβαλαν στην αποσαφήνιση των βασικών κανόνων όσον αφορά στην πρόσβαση στα έγγραφα.

Η υπόθεση *Carvel*[1006] ήταν η πρώτη απόφαση που απασχόλησε το Δικαστήριο σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Στην εν λόγω υπόθεση το Συμβούλιο αρνήθηκε να επιτρέψει την πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις, στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993. Ακυρώθηκε επίσης η απόφαση που περιέχεται στην επιστολή του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1994 και αρνήθηκε να τους επιτρέψει την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994. Επιπλέον, το Συμβούλιο σημείωσε ότι η παράδοση εγγράφων σχετικά με το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων ήταν ένα διοικητικό σφάλμα.

Στην απόφαση αυτή δόθηκε μεγάλη δημοσιότητα από τα μέσα ενημέρωσης τα οποία όμως δεν μετέφεραν σωστά το συλλογισμό του Πρωτοδικείου. Το Πρωτοδικείο αποφάσισε ότι το Συμβούλιο έχει το δικαίωμα σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1 της Αποφάσεως 93/73/ΕΚ να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφα, αν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Αντιθέτως, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της εν λόγω Απόφασης, το Συμβούλιο διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως που του επιτρέπει να απορρίπτει, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, τις αιτήσεις προσβάσεως σε έγγραφα που αφορούν τις διασκέψεις του. Επιπλέον, το Πρωτοδικείο τόνισε ότι τόσο από το γράμμα του άρθρου 4 της Αποφάσεως 93/73/ΕΚ όσο και από το σκοπό της αποφάσεως αυτής, με την οποία επιδιώκεται να δοθεί στο κοινό η δυνατότητα ευρείας πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου, προκύπτει ότι, οσάκις το Συμβούλιο ασκεί την διακριτική ευχέρεια εκτιμήσεως που διαθέτει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, πρέπει όντως να σταθμίζει, αφενός, το συμφέρον του πολίτη να έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου και, αφετέρου, το ενδεχόμενο δικό του συμφέρον να διασφαλίσει το απόρρητο των διασκέψεών

[1005] Καθώς και των υπολοίπων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
[1006] Υπόθεση Τ-194/94, *Carvel κατά Συμβουλίου,* Συλλογή 1995, ΙΙ-2765.

του.[1007] Έκρινε λοιπόν το Πρωτοδικείο ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση οι αποφάσεις πρέπει να ακυρωθούν, επειδή το Συμβούλιο δεν προέβη σε αυτή τη στάθμιση συμφερόντων, έννοια κεφαλαιώδους σημασίας.[1008] Η έννοια αυτή είναι επίσης στενά συνδεδεμένη με την κατά το μάλλον ή ήττον διεξοδική εξέταση των αιτήσεων πρόσβασης στα έγγραφα. Με άλλα λόγια η στάθμιση συμφερόντων απαιτεί επιμελή εξέταση κάθε περίπτωσης χωριστά για όλες τις υποβαλλόμενες αιτήσεις.[1009]

Στις αρχές του 1996 η εν λόγω υπόθεση είχε συνέχεια ενώπιον του Πρωτοδικείου ως Υπόθεση Τ-19/96 *John Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου*.[1010] Μετά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Τα-194/94, στην οποία, όπως σημειώθηκε και παραπάνω, ακυρώθηκε η απόφαση του Συμβουλίου να απορρίψει την επιβεβαιωτική αίτηση των προσφυγόντων, το Συμβούλιο διαβίβασε διάφορα έγγραφα στους προσφυγόντες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υποβολή νέας προσφυγής των αιτούντων στην κύρια υπόθεση, οι οποίοι έκριναν ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να τους διαβιβάσει ορισμένα έγγραφα που περιελάμβανε η αίτησή τους. Αφού το Συμβούλιο διαβίβασε και τα συμπληρωματικά έγγραφα, οι προσφυγόντες ζήτησαν από το Πρωτοδικείο να διαγραφεί η υπόθεση από το Πρωτόκολλο και να καταδικασθεί το Συμβούλιο στην καταβολή των δικαστικών εξόδων.

Το Πρωτοδικείο με απόφασή στις 22 Οκτωβρίου 1996 αποφάσισε να διαγραφεί η υπόθεση και καταδίκασε τους προσφυγόντες στην καταβολή των δικαστικών εξόδων, κυρίως με το σκεπτικό ότι το Συμβούλιο δεν είχε ερμηνεύσει κατά μη εύλογο τρόπο το αντικείμενο της αίτησής τους. Επομένως, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι στην προκειμένη περίπτωση η στάση του Συμβουλίου δεν ανάγκασε τους προσφυγόντες σε άσκοπη άσκηση της προσφυγής.[1011]

---

[1007] Υπόθεση Carvel, ό.π., παρ. 65.
[1008] Campbell K. (1997), 'Access to European Community official information: John Carvel & Guardian Newspaper v. EU Council', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46(1), σελ. 174-180.
[1009] Chiti E. (1996), 'Scrutiny. The right of access to community information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Development', *European Public Law*, vol. 2(3), σελ. 363-374.
[1010] Συλλογή 1996, σελ. II-1519.
[1011] Armstrong K. A. (1996), 'Citizenship of the Union? Lessons from Carvel and the Guardian', *The Modern Law Review*, vol. 59(4), σελ. 582-588.

Στην πρώτη προσφυγή κατά του Συμβουλίου για τη νομική βάση της απόφασης 93/731 προέβη η Ολλανδία με την υπόθεση *Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου*[1012] της 30ης Απριλίου 1996. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ολλανδία ισχυρίζονταν ότι η αρχή της ανοιχτής νομοθετικής διαδικασίας, μια θεμελιώδης προϋπόθεση για δημοκρατία, και το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, ένα διεθνώς αναγνωρισμένο βασικό ανθρώπινο δικαίωμα, καταλύθηκαν με βάση τις προβλεπόμενες διατάξεις για την εσωτερική λειτουργία των οργάνων. Ως εκ τούτου προσέφυγε στο Δ.Ε.Κ. εναντίον του Συμβουλίου ζητώντας την ακύρωση της απόφασης 93/731 με το επιχείρημα ότι το Συμβούλιο ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, ρυθμίζοντας ένα ζήτημα διαφάνειας βάση του άρθρου 151, παράγραφος 3. Συγκεκριμένα η Ολλανδική κυβέρνηση τόνισε ότι *«ο κώδικας συμπεριφοράς δεν αποτελεί πράξη παράγουσα έννομα αποτελέσματα, δεδομένου ότι δεν πρόκειται ούτε περί πράξεως υπό την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ ούτε περί πράξεως προβλεπομένης σε άλλες διατάξεις των Συνθηκών, αλλά περί κειμένου πολιτικού χαρακτήρα στο οποίο καταχωρίστηκαν πολιτικές συμφωνίες μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Εντούτοις, η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι, στην περίπτωση που ο κώδικας χαρακτηριστεί ως αυτοτελής απόφαση παράγουσα έννομα αποτελέσματα, θα πρέπει να ακυρωθεί, καθότι, σε αντίθεση με τις επιταγές του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ, δεν κάνει μνεία της νομικής του βάσεως»*[1013].

Το δικαστήριο όμως, ενώ επιβεβαίωσε τη σημαντικότητα του δικαιώματος της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και τη σχέση του με τη δημοκρατική φύση των θεσμών, αναφέρθηκε στην προοδευτική βεβαίωση αυτού του δικαιώματος από μέρους του Συμβουλίου[1014] και απέρριψε το επιχείρημα της Ολλανδικής κυβέρνησης σημειώνοντας ότι *«επί όσο χρόνο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει γενική ρύθμιση ως προς το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αυτά οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργανώσεως, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία».*[1015]

---

[1012] Υπόθεση C-58/94, *Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*, Συλλογή 1996, σελ. I-2169.
[1013] Παράγραφος 23.
[1014] Παράγραφος 36.
[1015] Παράγραφος 37.

Το ζήτημα των γνωματεύσεων της Νομικής Υπηρεσίας αποτέλεσε ένα επίσης ενδιαφέρον θέμα το οποίο απασχόλησε το Π.Ε.Κ., στην Υπόθεση Τ-610/97, *Hanne Norup Carlsen κατά Συμβουλίου.*[1016] Το Συμβούλιο αρνήθηκε την πρόσβαση του κοινού στις γνωμοδοτήσεις του νομικού του συμβουλίου και του νομικού συμβουλίου της Επιτροπής σχετικά με την ορθή νομική βάση μιας οδηγίας. Οι λόγοι που επικαλέσθηκε ήταν *«η ασφάλεια του δικαίου και η σταθερότητα της κοινοτικής έννομης τάξης»*, καθώς και η *«δυνατότητα του Συμβουλίου να δέχεται ανεξάρτητες νομικές γνωμοδοτήσεις»*. Το Π.Ε.Κ. χωρίς δυσκολία δέχθηκε ότι όντως τα παραπάνω συμφέροντα θα διακυβεύονταν από την κοινολόγηση των αιτούμενων εγγράφων. Συγκεκριμένα ο Πρόεδρος του Πρωτοδικείου τόνισε στην παράγραφο 46 ότι η κοινολόγηση γνωμοδοτήσεων των νομικών υπηρεσιών των θεσμικών οργάνων, οι οποίες δίνουν γνώμη για νομικά ζητήματα, *«θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει δημόσια γνωστές τη συζήτηση και τις ανταλλαγές απόψεων εντός του οργάνου σχετικά με τη νομιμότητα και το περιεχόμενο της νομικής πράξεως που επρόκειτο να εκδοθεί και επομένως, όπως επισήμανε το Συμβούλιο, θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να χάσει το όργανο κάθε ενδιαφέρον να ζητεί έγγραφες γνωμοδοτήσεις από τις νομικές υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, πιθανολογείται, τουλάχιστον μετά από μια πρώτη εξέταση, ότι η κοινολόγηση των εγγράφων αυτών θα μπορούσε να δημιουργήσει αβεβαιότητα ως προς τη νομιμότητα των κοινοτικών πράξεων και να έχει επιπτώσεις στη λειτουργία των κοινοτικών οργάνων. Επομένως θα απέβαινε εις βάρος της σταθερότητας της κοινοτικής έννομης τάξης και της εύρυθμης λειτουργίας των οργάνων, που αποτελούν δημόσια συμφέροντα, των οποίων η προστασία πρέπει αναμφίβολα να διασφαλίζεται»*. Η δυσκολία, όμως, βρισκόταν στο να χαρακτηριστούν οι λόγοι αυτοί ως εμπίπτοντες στην έννοια του δημόσιου συμφέροντος του κώδικα συμπεριφοράς, η οποία ερμηνεύεται συσταλτικά. Και αυτή η δυσκολία ξεπεράστηκε, καθώς το Π.Ε.Κ. έκρινε ότι το "γενικό συμφέρον" είναι γενική έννοια, η οποία δεν εξαντλείται από τις πέντε υποπεριπτώσεις οι οποίες αναφέρονται ενδεικτικά και περιλαμβάνονται σε παρενθέσεις στην παράγραφο 48 της υπόθεσης.[1017] Η διάταξη αυτή επικυρώθηκε αργότερα και με την απόφαση του

[1016] Υπόθεση Τ-610/97, *Hanne Norup Carlsen κατά Συμβουλίου,* Συλλογή 1998, σελ. II-485.

[1017] Στην παράγραφο 48 αναφέρονται τα εξής: «*Ειδικότερα, ως προς το αν η προστασία των συμφερόντων αυτών προβλέπεται στον κώδικα συμπεριφοράς και στην απόφαση 93/731, πρέπει να τονιστεί ότι οι διατάξεις αυτές ορίζουν ότι "δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατό να αποβεί σε βάρος (...) της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες,*

Πρωτοδικείου στις 8 Νοεμβρίου 2000 στην Υπόθεση Τ-44/97*, Ghignone κ.ά. κατά Συμβουλίου*.[1018]

Μια σημαντική απόφαση του Π.Ε.Κ. είναι αυτή της 19ης Ιουλίου 1999 στην υπόθεση *Hautala κατά Συμβουλίου,*[1019] η οποία αφορά στην περίπτωση εγγράφων της ΚΕΠΠΑ. Στην υπόθεση αυτή το Πρωτοδικείο ακύρωσε την απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Νοεμβρίου 1997, η οποία αρνείτο στην προσφυγούσα την πρόσβαση στην έκθεση της ομάδας εργασίας «Εξαγωγές συμβατικών όπλων». Είναι γενικού ενδιαφέροντος, ιδίως διότι το Πρωτοδικείο σε αυτήν δεν τονίζει την αιτιολόγηση της προσβαλλόμενης απόφασης, αλλά δίνει μια νέα ερμηνεία της απόφασης 93/731/ΕΚ, καθώς και της έκτασης του δικαστικού ελέγχου στον τομέα αυτό. Το Πρωτοδικείο αρχικά υπενθύμισε ότι η εξουσία εκτιμήσεως του Συμβουλίου εμπίπτει στις πολιτικές αρμοδιότητες που του απονέμουν οι διατάξεις του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, βάσει των αρμοδιοτήτων αυτών το Συμβούλιο πρέπει να καθορίσει τις ενδεχόμενες συνέπειες της κοινοποιήσεως της επίδικης εκθέσεως επί των διεθνών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Πρωτοδικείο έκρινε έπειτα ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, ο έλεγχος που ασκεί *«πρέπει να περιοριστεί στην επαλήθευση της τηρήσεως των κανόνων σχετικά με τη διαδικασία και την αιτιολογία της προσβαλλόμενης αποφάσεως, της υλικής ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών, της απουσίας προφανούς πλάνης κατά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και της καταχρήσεως εξουσίας»*[1020].

Το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι, εν προκειμένω, τίποτε δεν δικαιολογεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση η εκτίμηση του Συμβουλίου. Κατόπιν το Πρωτοδικείο έκρινε ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1 της απόφασης για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου πρέπει να ερμηνευθεί *«υπό το φως της αρχής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της αρχής της αναλογικότητας, από τις οποίες προκύπτει ότι το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να εξετάζει αν πρέπει να επιτρέψει τη μερική πρόσβαση στα στοιχεία που δεν καλύπτονται από τις εξαιρέσεις».*[1021] Δεδομένου ότι το Συμβούλιο προφανώς δεν είχε πραγματοποιήσει μια τέτοια εξέταση – υποστήριξε ότι δεν όφειλε να το πράξει –, το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι *«στην προσβαλλόμενη*

---

επιθεωρήσεις και έρευνες) (...)" (άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 και πρώτο εδάφιο της διατάξεως με τον τίτλο "Καθεστώς εξαιρέσεων" του κώδικα συμπεριφοράς)».

[1018] Συλλογή – Υπαλληλικές Υποθέσεις 2000, IA-223, II-1023.

[1019] Υπόθεση Τ-14/98, *Hautala κατά Συμβουλίου,* Συλλογή 1999, σελ. II-2489.

[1020] Υπόθεση Hautala, παρ. 72.

[1021] Υπόθεση Hautala, παρ. 87.

*απόφαση υφίσταται νομική πλάνη και πρέπει συνεπώς να ακυρωθεί»*. Το Συμβούλιο άσκησε ανακοπή κατά της απόφασης αυτής, διότι έκρινε ότι το Πρωτοδικείο βρίσκεται σε νομική πλάνη, όταν δίνει στο άρθρο 4, παράγραφος 1 της απόφασης 93/731/ΕΚ την ερμηνεία ότι υποχρεώνει νομικώς το Συμβούλιο να εξετάζει εάν πρέπει να δεχθεί τη μερική πρόσβαση στα έγγραφά του, υποστηρίζοντας ότι η εν λόγω απόφαση δίνει δικαίωμα πληροφόρησης και ότι το ζήτημα της μερικής πρόσβασης είναι θέμα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.[1022] Η ανακοπή αυτή επί του παρόντος εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου (υπόθεση C-353/99 P).[1023]

Στην υπόθεση T-188/98, *Aldo Kuijer κατά Συμβουλίου*[1024] ο αιτών ήταν ένας πανεπιστημιακός διδάσκων και ερευνητής στους τομείς χορήγησης ασύλου και μεταναστεύσεως και ζήτησε να του επιτραπεί η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα που συνδέονται με τη δραστηριότητα του Κέντρου Ενημέρωσης, Μελετών και Ανταλλαγών σε θέματα ασύλου (ΚΕΜΑ). Ο Γενικός Γραμματέας όμως του Συμβουλίου ενημέρωσε τον Kuijer ότι δεν μπορεί να του επιτραπεί η πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα, καθώς αυτά περιείχαν *«πολύ ευαίσθητες πληροφορίες σχετικά με την πολιτική, οικονομική και κοινωνική κατάσταση των τρίτων χωρών, οι οποίες παρασχέθηκαν από τους προϊσταμένους αποστολής των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις χώρες αυτές»*[1025]. Επιπλέον, το Συμβούλιο θεώρησε ότι η κοινοποίηση των πληροφοριών αυτών μπορεί να βλάψει τις σχέσεις μεταξύ Ευρωπαϊκής Ενώσεως και των χωρών αυτών. Συνεπώς, το Συμβούλιο αποφάσισε να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 1 της Αποφάσεως 93/731 (διεθνείς σχέσεις)[1026].

Το Πρωτοδικείο απέρριψε το επιχείρημα του Συμβουλίου τονίζοντας ότι *«για να μπορούν να έχουν εφαρμογή οι εξαιρέσεις,...ο κίνδυνος προσβολής του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να μπορεί να προβλεφθεί ευλόγως και να μην είναι καθαρά υποθετικός»*.[1027] Από τη μία πλευρά μεγάλο μέρος των πληροφοριών αυτών αφορούν συχνά πραγματικά περιστατικά που είναι ήδη γνωστά και όχι πληροφορίες

[1022] Υπόθεση Hautala, παρ. 86.
[1023] Εφημερίδα Κυριακάτικη, 7/10/2001, 'Στοπ στο απόρρητο', σελ. 44.
[1024] Υπόθεση T-188/98, *Aldo Kuijer κατά Συμβουλίου,* Συλλογή 2000, σελ. II-1959.
[1025] Υπόθεση Kuijer, σκ. 12.
[1026] Υπόθεση Kuijer, σκ. 12.
[1027] Υπόθεση Kuijer, σκ. 56.

που σχετίζονται με διεθνείς σχέσεις.[1028] Από την άλλη πλευρά το δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο θα μπορούσε να είχε προστατέψει το δημόσιο συμφέρον επαρκώς, επιτρέποντας μερική πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα.[1029]

Στην υπόθεση Τ-84/03, *Turco κατά Συμβουλίου*[1030] εξετάστηκαν ορισμένα κύρια ζητήματα, όπως εάν όλες οι νομικές απόψεις θα θεωρούνται αυτομάτως εμπιστευτικές και εάν η εξαίρεση που αφορά τη νομική γνωμοδότηση είναι υπερβολικά ευρεία. Το Συμβούλιο δήλωσε ότι η γνωστοποίηση όλων των νομικών γνωμοδοτήσεων ενέχει τον κίνδυνο να υπονομευθεί η "προστασία της εσωτερικής νομικής υπηρεσίας" [άρθρο 4 (2)]. Το Πρωτοδικείο δικαίωσε το Συμβούλιο με αποτέλεσμα να ασκηθεί έφεση κατά της απόφασης από τη Σουηδία και τον Maurizio Turco ενώπιον του ΔΕΚ.

Το Δικαστήριο τόνισε ότι *«η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και παράλληλα εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως θεσπίζονται από το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΕ και στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».*[1031] Συνέχισε λέγοντας ότι *«είναι ακριβώς η διαφάνεια που συμβάλλει στη δημιουργία μεγαλύτερης νομιμότητας και εμπιστοσύνης στα μάτια των πολιτών».*[1032] Κατόπιν το ΔΕΚ δήλωσε ότι το Πρωτοδικείο παρερμήνευσε την τελευταία φράση του άρθρου 4, παράγραφος 2 και υπέπεσε σε νομικό σφάλμα, αποφαινόμενο ότι το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που μπορεί να δικαιολογήσει την κοινοποίηση ενός εγγράφου πρέπει, κατά κανόνα, να διακρίνεται από την αρχή της διαφάνειας. Έκρινε λοιπόν το Δικαστήριο ότι γενικά δεν υφίσταται καμία ανάγκη εμπιστευτικής μεταχείρισης των γνωμοδοτήσεων της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου. Θεώρησε αβάσιμο το φόβο που εξέφρασε το Συμβούλιο ότι η κοινολόγηση γνωμοδότησης της νομικής υπηρεσίας για μια νομοθετική πρόταση μπορεί να θέσει σε αμφιβολία τη νομιμότητα της οικείας νομοθετικής πράξης.

[1028] Υπόθεση Kuijer, σκ. 62, 63 και 66.
[1029] Υπόθεση Kuijer, σκ. 69 και 71.
[1030] Υπόθεση Τ-84/03, *Turco κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2004, σελ. II-4061.
[1031] Απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Ιουλίου 2008, συνεκδ. υποθ. C-39/05 P και C-52/05 P, Σουηδία και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σελ. I-4723, παρ. 5.2.
[1032] Υπηρεσία Τύπου και Πληροφόρησης, Ανακοινωθέν Τύπου αριθ. 43/08, 1η Ιουλίου 2008.

Η ιδιαίτερη σημασία της διαφάνειας και της δημοσιότητας κατά τη νομοθετική διαδικασία γίνεται φανερή επίσης από τον τρόπο με τον οποίο το Δικαστήριο ερμηνεύει την έννοια του "υπερισχύοντος δημοσίου συμφέροντος". Έκρινε λοιπόν ότι η διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και η ενίσχυση των δημοκρατικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών είναι δυνατό να αποτελούν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί την κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων.[1033]

Η υπόθεση Τ-110/03 *Sison κατά Συμβουλίου*[1034] αφορούσε τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να αιτιολογείται η μη γνωστοποίηση ευαίσθητων εγγράφων.[1035] Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, η επίκληση της δημόσιας ασφάλειας, του δημοσίου συμφέροντος (εμπλοκή τρίτου κράτους) και οποιαδήποτε αναφορά στο περιεχόμενο του εγγράφου θα αναιρούσε το σκοπό της εξαίρεσης.

Η μεταχείριση των ευαίσθητων εγγράφων αποτέλεσε ουσιαστικά μείζον θέμα στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για τον κανονισμό 1049/2001. Είναι σημαντικό να υπομνησθεί η λεγόμενη "*απόφαση Solana*"[1036] του 2000, η οποία καθιστούσε δυνατή την προστασία πληροφοριών που έχουν χαρακτηρισθεί ευαίσθητες έναντι της κοινοποίησής τους. Ωστόσο, ο συμβιβασμός που επιτεύχθηκε στο πλαίσιο του κανονισμού έχει ως εξής: ο κανονισμός καλύπτει όλα ανεξαιρέτως τα έγγραφα, θεσπίζει όμως ειδικές διαδικαστικές διατάξεις για τη μεταχείριση των λεγομένων "ευαίσθητων εγγράφων", καθώς και την απαίτηση διενέργειας μιας ουσιαστικής εξέτασης του ζητηθέντος εγγράφου. Το Πρωτοδικείο αποδέχτηκε τους λόγους άρνησης της γνωστοποίησης του Συμβουλίου, το οποίο αναφέρθηκε στον ευαίσθητο χαρακτήρα των εγγράφων και στο γεγονός ότι οι συντάκτες των σχετικών εγγράφων

[1033] Απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Ιουλίου 2008, συνεκδ. υποθ. C-39/05 P και C-52/05 P, Σουηδία και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σελ. I-4723.
[1034] Υπόθεση Τ-110/03, *Sison κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2007, σελ. I-1233.
[1035] Ειδική μεταχείριση σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού 1049/2001.
[1036] Η τροποποιητική πράξη της Απόφασης 93/731/ΕΚ επικράτησε να ονομάζεται «απόφαση Solana».Η εν λόγω απόφαση προέβλεπε ότι κάθε έγγραφο του Συμβουλίου ακόμη και χωρίς διαβάθμιση ασφαλείας, από την αναγνώριση του οποίου θα ήταν δυνατό να συνταχθούν συμπεράσματα για το περιεχόμενο διαβαθμισμένων πληροφοριών που είχαν παρασχεθεί από τρίτο, θα κοινοποιούνταν μόνο ύστερα από ύστερα από γραπτή συγκατάθεση του συγκεκριμένου τρίτου. Με τον τρόπο αυτό, η απόφαση για την κοινοποίηση εγγράφων καταρτισμένων από τις υπηρεσίες του ίδιου του Συμβουλίου στην ουσία περιερχόταν στην αρμοδιότητα τρίτων προσώπων. Ως αιτιολογία της εν λόγω απόφασης προβλήθηκε η ανησυχία μήπως οι τρίτοι δεν θα παρείχαν πλέον πληροφορίες στους ευαίσθητους τομείς της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων εάν δεν ήταν απόλυτα βέβαιοι ότι αυτές δεν θα διέρρεαν.

ήταν αντίθετοι με τη γνωστοποίηση της ταυτότητάς τους. Η ερμηνεία αυτή ενδέχεται να δημιουργήσει μια επικίνδυνη κατάσταση κατά την οποία τα έγγραφα που περιέχουν φράσεις όπως "τρομοκρατία" ή "εμπλοκή τρίτου κράτους" θα καθιστούσαν αυτομάτως αδύνατη την πρόσβαση του κοινού.[1037]

Οι υποθέσεις που περιγράφηκαν παραπάνω αποδεικνύουν ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο θα έπρεπε να είναι περισσότερο σαφές. Από την άλλη ίσως να είναι και λογικό να εγείρει πλήθος ζητημάτων σχετικά με την ακριβή έκταση του πεδίου εφαρμογής του, αφού πρόκειται για ένα ευρύ δικαίωμα το οποίο μπορεί να εξετασθεί από πολλές διαφορετικές οπτικές γωνίες. Ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του Κανονισμού 1049/2001 είναι το ζήτημα των ορίων του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα. Το δικαίωμα αυτό μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευρύ, προσκρούει όμως σε συμφέροντα τα οποία είναι άξια προστασίας και απαριθμούνται από τον εν λόγω κανονισμό. Αυτά είναι, για παράδειγμα, η δημόσια ασφάλεια, η άμυνα και οι στρατιωτικές υποθέσεις, η δημοσιονομική πολιτική της Ένωσης, καθώς και τα εμπορικά συμφέροντα ενός φυσικού ή νομικού προσώπου.[1038] Για το λόγο αυτό, σε ομιλία του στις 27.5.2010, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου τόνισε ότι *«οι απόλυτες και γενικές λύσεις δεν ανταποκρίνονται στην πολυπλοκότητα των νομικών ζητημάτων και φαντάζουν μονομερείς και άδικες. Η θητεία μου στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύει την πεποίθησή μου ότι η αξία του λειτουργήματος του δικαστή έγκειται στην εξισορρόπηση διαφορετικών, συχνά αντικρουόμενων, δικαιωμάτων και συμφερόντων. Παράδειγμα αυτής της στάσης αποτελεί η νομολογία σχετικά με τις αρχές της διαφάνειας και της δημοσιότητας, καθώς και με το συναφές δικαίωμα του κοινού για πρόσβαση στα έγγραφα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».*[1039]

## 7.12. Το τίμημα της μυστικότητας του Συμβουλίου

Ένα σημαντικό τίμημα της μυστικότητας του Συμβουλίου είναι το ότι επιτρέπει στα μέλη του Συμβουλίου να αποφεύγουν την ευθύνη για τις θέσεις που παίρνουν στα

[1037] Heliskoski J. και Leino P. (2006) 'Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents', *Common Market Law Review*, vol. 43(3), σελ. 735-781.
[1038] Ομιλία του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, 27 Μαΐου 2010, με θέμα: 'Διαφάνεια, δημοσιότητα και πρόσβαση στα έγγραφα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.'
[1039] Ό.π.

διάφορα ζητήματα. Αν και είναι δύσκολο να αποδειχθεί κάτι τέτοιο, η βιβλιογραφία αναφέρει μερικά παραδείγματα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να ρίξουν φως σε αυτό το σημείο.[1040] Το πιο άμεσο παράδειγμα δόθηκε στη δημοσιότητα μέσω πλάνων ενός ντοκιμαντέρ από μια δανέζικη ομάδα κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 2002. Είχε δοθεί άδεια στην ομάδα να μαγνητοσκοπήσει το Συμβούλιο καθ' όλη τη διάρκεια της συνεδρίασής του, αλλά προφανώς χωρίς να ενημερωθούν οι συμμετέχοντες ότι θα μεταδοθεί στη δανέζικη τηλεόραση την ερχόμενη άνοιξη. Το ντοκιμαντέρ αποκάλυπτε ότι ένας αριθμός συμμετεχόντων έλαβαν θέσεις όταν ήταν μακριά από τα δημόσια μάτια που διέφεραν σημαντικά από εκείνες που είχαν εκφράσει δημόσια. Αυτό ήταν περισσότερο αισθητό στην περίπτωση του Γερμανού Υπουργού Εξωτερικών Joschka Fischer, ο οποίος έκανε αρνητικά σχόλια για την πιθανή είσοδο της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και δημόσια είχε υποστηρίξει την τουρκική αίτηση.[1041]

Ένα παρόμοιο παράδειγμα έλαβε χώρα την άνοιξη του 2005 και είχε να κάνει με την προτεινόμενη οδηγία Bolkestein[1042] σχετικά με τις υπηρεσίες στην ανοιχτή αγορά. Ένα προσχέδιο της οδηγίας αυτής είχε αρχικά προταθεί στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2004. Τον ίδιο χρόνο η προτεινόμενη αυτή οδηγία εξετάσθηκε από την ΕΜΑ και το Νοέμβριο του 2004 ήταν ένα από τα θέματα συζήτησης στη συνάντηση του Συμβουλίου στις Βρυξέλλες. Σε αυτό το σημείο, ενώ η γαλλική κυβέρνηση εξέφρασε τις επιφυλάξεις της σχετικά με "την αρχή της χώρας προέλευσης" της Οδηγίας, μετά από διαδοχικές διαβουλεύσεις υποστήριξε την εν λόγω οδηγία.[1043] Τα πρακτικά της συνεδρίασης των Βρυξελλών δημοσιεύθηκαν από το Συμβούλιο, όμως δεν ανέφεραν τις θέσεις που έλαβε η κάθε χώρα. Η θέση της γαλλικής κυβέρνησης άλλαξε, όταν τον Ιανουάριο του 2005 αυτοί που αντιτίθενταν στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη Γαλλία παρουσίασαν την Οδηγία Bolkestein ως ένα παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο στο μέλλον η ευρωπαϊκή νομοθεσία θα

[1040] Financial Times, 'Fury Sweeps Capitals of Europe as TV Shows What Summit Leaders Really Said', April 19, 2003. και Le Monde, April 4, 2002, 'L'europe demande un acceleration de la réforme des regimes de retraites.'και La Croix, March 23, 2005, σελ. 18, "Comment a surgi la 'directive Bolkestein'?"
[1041] Financial Times (2003), 'Fury Sweeps Capitals of Europe as TV Shows What Summit Leaders Really Said', April 19, 2003.
[1042] Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά.
[1043] La Croix (2005), "Comment a surgi la 'directive Bolkestein'?", March 23, 2005, σελ. 18,

επηρεάζει αναπόφευκτα με έναν ανεπιθύμητο ανταγωνισμό τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά.[1044] Ύστερα από την έντονη κριτική που ασκήθηκε στη Γαλλία, ο Γάλλος Πρόεδρος Jacques Chirac εξέφρασε δημόσια την άποψη ότι η εν λόγω Οδηγία θα πρέπει να αναθεωρηθεί ολοκληρωτικά, έτσι ώστε να συμμορφωθεί με το "Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο". Η ανακοίνωσή του αυτή έγινε το Μάρτιο του 2005 και μας δείχνει πως οι Υπουργοί στο Συμβούλιο προσπαθούν να επωφεληθούν της μυστικότητας του Συμβουλίου και να μην παίρνουν δημόσια θέση σε σημαντικά πολιτικά ζητήματα. Ή φυσικά να είναι άλλη η θέση τους δημόσια και τελικά διαφορετική η ψήφος τους στο Συμβούλιο. Αποτέλεσμα αυτών φυσικά να γεννηθεί το αίσθημα της αβεβαιότητας στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι χάνουν την εμπιστοσύνη τους στους αντιπροσώπους τους.

## 7.13. Ο βαθμός διαφάνειας που μπορεί να γίνει ανεκτός τελικά από την Ευρώπη

Το Συμβούλιο έχει επικριθεί πολλές φορές από άλλα όργανα, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για το γεγονός ότι καθυστερεί να λάβει τα κατάλληλα μέτρα που θα διευκολύνουν τη μεγαλύτερη διαφάνεια.[1045] Ενώ όμως από τη μία πλευρά, υπάρχει η απαίτηση για μεγαλύτερη διαφάνεια, από την άλλη, υπάρχει η ανάγκη για μεγαλύτερη μυστικότητα.

Η διαφάνεια και η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μια αναγκαιότητα,[1046] ένα θεμελιώδες δημοκρατικό, ανθρώπινο δικαίωμα.[1047] Η διαφάνεια διαθέτει τη δύναμη να εμποδίζει κάποιο "αδίκημα",[1048] κάποια "παρανομία'"[1049] που θα μπορούσε να γίνει, αφού

[1044] Le Monde (2005), 'La directive Bolkestein, nouveau chapitre de la querelle européenne au PS', January 19,2005.
[1045] European Voice (2001f), 'MEP's set for Court fight over 'illegal' Council security rules', ό.π.
[1046] Lord C. (2004), *A Democratic Audit of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, σελ. 220, Héritier A., (2003) 'Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information', *Journal of European Public Policy*, Vol. 10(5): 824.
[1047] Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πλέον νομικά δεσμευτικός και περιλαμβάνει το δικαίωμα για σωστή διαχείριση και το δικαίωμα της πρόσβασης. Συγκεκριμένα το άρθρο 42 του Χάρτη αναφέρει ότι: «Κάθε πολίτης της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών και λοιπόν οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος». Βλ. επίσης Harden I. (2001), "Citizenship and Information", *European Public Law*, Vol. 7(2): 185, Davis R. W. (1999), 'Public access to community documents: a fundamental human right?', *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 3(8).
[1048] Scharpf F. W. (2003), 'Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU', *MPIFG Working Paper*, σελ. 4.

διευκολύνει τον έλεγχο των πράξεων αλλά και ελέγχει την αδράνεια των κοινοτικών οργάνων, εγγυάται δηλαδή την ευθύνη, την υπευθυνότητα των πολιτικών.[1050] Επιπλέον κάνει τους ανθρώπους που λαμβάνουν τις αποφάσεις πιο 'απολογητικούς'[1051] στο κοινό, ενώ τέλος εξασφαλίζει την υιοθέτηση πιο αμερόληπτων αποφάσεων,[1052] όπως υποστηρίζεται. Είναι πιο πιθανό τα μέλη του Συμβουλίου να λαμβάνουν αποφάσεις έχοντας στο μυαλό τους το δημόσιο συμφέρον και όχι το ιδιωτικό.[1053] Σύμφωνα με τον Jon Elster, *«οι δημόσιες συζητήσεις τείνουν να προάγουν το κοινό καλό»*.[1054] Πιστεύεται επίσης ότι ενδυναμώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στα πολιτικά όργανα και επηρεάζει το δημοκρατικό έλεγχο μέσα από τις αυξανόμενες πιθανότητες για τους πολίτες να καταστήσουν τους Υπουργούς υπόλογους για τις ενέργειές και τις αποφάσεις τους.[1055] Η διαφάνεια συνδέεται, επίσης, με την ενεργή συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στα πολιτικά δρώμενα. Τέλος, θεωρείται ότι η διαφάνεια αυξάνει την ποιότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων αλλά και των αποφάσεων που λαμβάνονται.

Κι όμως, αν και όλοι μας κατανοούμε πόσο σημαντικό δικαίωμα είναι η διαφάνεια των οργάνων, θα πρέπει, δυστυχώς, να αντιμετωπίσουμε το ερώτημα πόσο πολύ θα πρέπει να επεκτείνουμε αυτό το δικαίωμα. Θα ήταν αντιδημοκρατικό να μη βιντεοσκοπούνται οι συναντήσεις του Συμβουλίου; Τι θα γινόταν, αν αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα "να γνωρίζουμε"[1056] ερχόταν σε αντίθεση με άλλες αξίες και δικαιώματα, όπως αυτό της προσωπικής ακεραιότητας; Θα πρέπει η διαφάνεια να είναι πάντα η προτεραιότητά μας;

---

[1049] Ό.π.

[1050] Novak S. (2011) 'Improving democratic accountability in the EU Council of Ministers: Is publicity an adequate tool?', *EUSA Conference*, March 3-5,2011.

[1051] Héritier A., (1999), 'Elements of democratic legitimation in Europe an alternative perspective', *Journal of European Public Policy*, vol. 6( 2), σελ. 272.

[1052] Gargarella R. (2000), 'Demanding public deliberation. The Council of Ministers: some lessons from the Aglo-American history', στο Eriksen E.O. & Fossum J.E., *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, London, Routledge, σελ. 202.

[1053] Stasavage D. (2006), 'Does transparency make a difference? The Example of the European Council of Ministers' in Heald D. and Hood C., *Transparency: The key to Better Governance?*, Proceedings of the British Academy no. 135, Oxford, Oxford University Press, σελ. 165-179.

[1054] Elster J. (1986) 'The market and the forum: Three varieties of political theory' στο Elster J. and Hylland A., *Foundations of social choice theory*, Cambridge, Cambridge University Press, σελ. 113.

[1055] Neyer, J. (2003) 'Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance', *Journal of Common Market Studies*, vol. 41(4), σελ. 703.

[1056] Öberg U. (1998), 'Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing?', *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2(8), διαθέσιμο στο: http://eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm.

Οι αντιτιθέμενες απόψεις περί διαφάνειας και μυστικότητας γίνονται αντιληπτές, για παράδειγμα, και στις ενέργειες της Γραμματείας του Συμβουλίου. Η Γραμματεία του Συμβουλίου, το προσωπικό της, συγκεντρώνει όλο και περισσότερο ευαίσθητα καθήκοντα στο τομέα της ασφάλειας και της άμυνας. Η έλλειψη ασφαλών εγκαταστάσεων της Γραμματείας του Συμβουλίου είχε οδηγήσει στο παρελθόν σε προβλήματα.[1057] Για το λόγο αυτό ο Javier Solana επεδίωξε πρώτον τη μεταφορά του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας, το οποίο ασχολείται με ευαίσθητα καθήκοντα, σε ένα καινούργιο, ασφαλές κτίριο, έξω από το Justus Lipsius και δεύτερον τη δημιουργία ενός ιδιαίτερου καθεστώτος ταξινόμησης των απόρρητων ευρωπαϊκών εγγράφων. Η ενέργεια αυτή ονομάστηκε "Απόφαση Solana" και όντως αντιπαρέρχεται της διατάξεως για περισσότερη διαφάνεια. Είναι ένα αρκετά αμφισβητήσιμο μέτρο το οποίο οδήγησε όχι μόνο σε διαμαρτυρίες από διάφορες ομάδες υπεράσπισης των αστικών δικαιωμάτων αλλά και σε νομικές φιλονικίες με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τη μειοψηφία των κρατών-μελών τα οποία αντιτάχθηκαν στο μέτρο.[1058] Οι αντιτιθέμενες λοιπόν αυτές απαιτήσεις για διαφάνεια και μυστικότητα αποτελούν ένα συνεχές και σημαντικό άγχος για τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

Επιπλέον, αν και έχουν γίνουν σημαντικά βήματα στον τομέα της διαφάνειας του Συμβουλίου, τα μέλη του βρίσκουν τρόπους, έτσι ώστε οι αποφάσεις του να λαμβάνονται μακριά από τα βλέμματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρώτον, όπως είναι γνωστό, ένα εύλογο ποσοστό αποφάσεων του Συμβουλίου λαμβάνεται στα πλαίσια της ΕΜΑ, το οποίο είναι ένα γενικά 'απομονωμένο' όργανο που δεν ελέγχεται από τους πολίτες. Τα θέματα που υπάγονται στο σημείο "Α" κατατίθενται στο Συμβούλιο για έγκριση αλλά δεν συζητιούνται από αυτό, δεν γίνεται ψηφοφορία. Οι δημόσιες συζητήσεις περιορίζονται για τα θέματα που συγκαταλέγονται στο σημείο "Β", πράγμα που σημαίνει ότι ένα ποσοστό των αποφάσεων του Συμβουλίου δεν είναι προσβάσιμο στο κοινό. Θα ήταν λοιπόν σημαντικό να δίνονται στο κοινό τα πρακτικά και αυτών των αποφάσεων.

Ακόμα, ένα χαρακτηριστικό των αποφάσεων του Συμβουλίου που μας βάζει σε σκέψεις σχετικά με το πόσο διαφανές είναι τελικά το Συμβούλιο, είναι το γεγονός ότι το Συμβούλιο εκμεταλλεύεται τον τρόπο λήψης αποφάσεων με ομοφωνία και

[1057] The Guardian (2000), 'Security lapses in Brussels HQ cast doubt on EU defence plans', ό.π.
[1058] www.statewatch.org/secreteurope.html

πολλές αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία, χωρίς να διεξαχθεί επίσημη ψηφοφορία. Οι περισσότερες συζητήσεις γίνονται εκτός του χώρου του Συμβουλίου. Έτσι εμφανίζεται στους πολίτες ένα ενωμένο Συμβούλιο, το οποίο λαμβάνει αποφάσεις χωρίς διαφωνίες. Γεγονός που κρατά τις πραγματικές διαπραγματεύσεις μακριά από το κοινό.

Πολλοί συγγραφείς[1059] υποστηρίζουν ότι η διαφάνεια θέτει σε ρίσκο την αποτελεσματικότητα των διαπραγματεύσεων. Οι διαπραγματεύσεις θα πρέπει να διεξάγονται πίσω από κλειστές πόρτες, διότι αλλιώς ο συμβιβασμός θα εμποδιστεί από τα προσωπικά συμφέροντα.[1060] Ένας ορισμένος βαθμός μυστικότητας είναι απαραίτητος, για να καταλήξουν τα 27 πλέον κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συμφωνία. Για παράδειγμα, ο διάσημος Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου προφανώς θα υποστεί ένα σοβαρό πλήγμα από την αρχή της διαφάνειας.[1061]

Το γεγονός ότι η μυστικότητα διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο τονίσθηκε από το ίδιο το Συμβούλιο το 1994, όταν η βρετανική εφημερίδα The Guardian κατήγγειλε το Συμβούλιο ότι ήταν υποχρεωμένο να της αιτιολογήσει το λόγο άρνησης του να αποκαλύψει συγκεκριμένα έγγραφα. Το Συμβούλιο, αντί να δώσει έμφαση στο ρίσκο του να παράσχει πληροφορίες σε τρίτα κράτη, ανέφερε τα εξής:

*«Προκειμένου να διευκρινίσει τους λόγους στους οποίους στηρίζεται η αρχή του απορρήτου των εργασιών του, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι οι εργασίες του διεξάγονται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών, κατά τη διάρκεια της οποίας τα μέλη του εκφράζουν ελεύθερα τις ανησυχίες τους και τις εθνικές τους απόψεις. Είναι ουσιώδες το να παραμένουν οι απόψεις αυτές εμπιστευτικές, όταν ιδίως τα μέλη αναγκάζονται να αποκλίνουν από τις θέσεις αυτές, για να καταστεί δυνατό να επιτευχθεί συμφωνία, μέχρι του σημείου μερικές φορές να μην ακολουθούν τις οδηγίες που τους έχουν δοθεί σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά μια συγκεκριμένη πτυχή ενός ζητήματος. Αυτή η διαδικασία διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών είναι ζωτική για τη θέσπιση της κοινοτικής νομοθεσίας και θα*

[1059] Lewis J. (2005), 'The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union', *International Organization*, Vol. 59(4), σελ. 937-971, Naurin D. (2005), *Why increasing Transparency in the European Union will not make lobbyists behave any better than they already do*, Goteborg, Goteborg University.
[1060] Fisher R., Ury W. and Patton B. (1999), *Getting to Yes. Negotiating an agreement without giving in*, 2nd edn., London, Random House.
[1061] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1997), ό.π., σελ. 7.

*διακυβευόταν αν οι αντιπροσωπείες έπρεπε διαρκώς να λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι οι απόψεις τους, όπως έχουν καταγραφεί στα πρακτικά του Συμβουλίου, μπορούν ανά πάσα στιγμή να καταστούν δημοσίως γνωστές, λόγω της δυνατότητας προσβάσεως στα έγγραφα αυτά, ανεξαρτήτως του αν το Συμβούλιο χορήγησε άδεια προς τούτο ή όχι».*[1062]

Η παραπάνω δήλωση είναι μια ειλικρινής παραδοχή της σημασίας που θεωρεί το Συμβούλιο ότι έχει για αυτό η μυστικότητα, για να μπορέσουν τα μέλη να καταλήξουν σε ένα συμβιβασμό και να λάβουν αποφάσεις. Ας μην ξεχνάμε όμως την απόφαση που τελικά πήρε το Πρωτοδικείο στη συγκεκριμένη απόφαση.

Υπάρχουν επίσης παραδείγματα τα οποία μας δείχνουν ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται πίσω από 'κλειστές πόρτες'. Ο Lewis[1063] παρουσίασε το 2005 μια ενδιαφέρουσα μελέτη για την υιοθέτηση της οδηγίας 94/80/ΕΚ από το Συμβούλιο το 1994. Η οδηγία αυτή καθιέρωσε το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος-μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι. Επειδή το θέμα ήταν πολιτικά ευαίσθητο, πολλά κράτη-μέλη έδωσαν οδηγίες στους αντιπροσώπους τους στις Βρυξέλλες να κρατήσουν τις συζητήσεις γύρω από το θέμα μόνο στο απομονωμένο περιβάλλον της ΕΜΑ, να μην συζητηθεί δηλαδή στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, όπου θα υπήρχε το ρίσκο οι συζητήσεις των Υπουργών γύρω από το θέμα να δημοσιοποιούνταν.

Ο Lewis παρέχει πειστικές αποδείξεις για το γεγονός ότι επειδή οι συζητήσεις έλαβαν χώρα πίσω από 'κλειστές πόρτες', έμοιαζαν περισσότερο με σύσκεψη παρά με μια συνεδρίαση σκληρού παζαρέματος.[1064] Ο κάθε αντιπρόσωπος εξέθετε τα επιχειρήματά του, είτε υπέρ είτε κατά της εν λόγω οδηγίας, και φαίνεται ότι επικράτησε στις περισσότερες περιπτώσεις η ανάγκη για μια εποικοδομητική συζήτηση. Ο Lewis παραθέτει επίσης τα λόγια ενός από τους αντιπροσώπους, ο οποίος ανέφερε ότι *«όλοι μας ξέραμε πως αν η οδηγία ακολουθούσε την καθιερωμένη πορεία, ποτέ δεν θα καταλήγαμε σε συμφωνία. Εξαιτίας του τύπου, της πίεσης του*

[1062] Υπόθεση Τ-194/94, *John Carvel & Guardian Newspaper κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 1995, II-2765, παρ. 52.
[1063] Lewis J. (2005), ό.π.
[1064] Ό.π.

*κόσμου, η ιδέα ότι 'θα κυβερνηθούμε από τους ξένους».*[1065] Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι θα ήταν δύσκολο να εκδοθεί μια τέτοια οδηγία αν οι συζητήσεις δεν πραγματοποιούνταν υπό μυστικές συνθήκες. Ακόμα, ο Puetter αναφέρει σε άρθρο του ότι οι ανεπίσημες συζητήσεις του Eurogroup διευκολύνουν τις διαπραγματεύσεις, επειδή συνεδριάζει μυστικά, ενώ συγκαλεί συνέντευξη Τύπου σπάνια.[1066]

Επιπλέον, ακόμα και τώρα που το Συμβούλιο έχει κάνει τόσο μεγάλα βήματα προς τη διαφάνεια, οι αντιπρόσωποί μας σε αυτό μπορούν να βρουν τρόπους να ληφθούν αποφάσεις μυστικά. Είτε να παρθούν οι αποφάσεις, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, σε επίπεδο ΕΜΑ ή κάποιας άλλης Επιτροπής, είτε ο Πρόεδρος να ζητήσει διακοπή της καταγραφής της συνεδρίασης. Ακόμα κι όταν οι συζητήσεις πρέπει να γίνονται δημόσια, επειδή το Συμβούλιο συναποφασίζει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αυτοί βρίσκουν τρόπους να αποφεύγουν τη δημοσιότητα. Για παράδειγμα, διαπραγματεύονται την ώρα του γεύματος, στο τηλέφωνο ή στους διαδρόμους.[1067] Η πρώην αντιπρόεδρος της Επιτροπής της Ε.Ε., Margot Wallström, αναφερόμενη στις μεταρρυθμίσεις σχετικά με τη διαφάνεια στο Συμβούλιο, τόνισε: *«Οι πιο σημαντικοί συμβιβασμοί και συζητήσεις διεξάγονται τώρα στα διάφορα γεύματα. Παίρνουμε συνεχώς βάρος!»*.

Από την άλλη, σύμφωνα με τις Helen Wallace και Fiona Hayes-Renshaw, οι τελευταίες μεταρρυθμίσεις σχετικά με τη διαφάνεια στο Συμβούλιο δεν είχαν καμία επίδραση στο περιεχόμενο και στην ουσία των διαπραγματεύσεων. Συγκεκριμένα αναφέρουν: *«Η παρουσία κάμερας στις αίθουσες συνεδριάσεων του Συμβουλίου ελάχιστα μόνο μετέβαλε το συγχρονισμό και το χώρο στον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις»*.[1068] Ίσως γιατί οι σημαντικές αποφάσεις είχαν ήδη παρθεί στους διαδρόμους.

---

[1065] Ό.π.

[1066] Puetter U. (2003) 'Informal Circles of Ministers: A way out of the EU's institutional dilemmas?', *European Law Journal*, vol. 9(1), σελ. 109-124.

[1067] Hayes F. and Wallace H. (2006), ό.π., σελ 184, Best E. (2002), *Transparency and European Governance: Clearly not a simple matter', στο 'Increasing transparence in the EU?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, σελ. 116.

[1068] Hayes-Renshaw F. Wallace H. (2003), ό.π., σελ. 14.

## 7.14. Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας, δεν θα ήταν υπερβολή να υποστηρίζαμε, καταρχάς, ότι έχει σημειωθεί μια τεράστια πρόοδος από την πρώτη στιγμή που το θέμα της διαφάνειας εμφανίστηκε στην πολιτική ατζέντα. Πριν από δέκα περίπου χρόνια ο όρος "διαφάνεια" δεν αναφερόταν καν στις Συνθήκες, δεν υπήρχαν κανόνες για την πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου. Όλες οι συναντήσεις διενεργούνταν πίσω από κλειστές πόρτες και ήταν δύσκολο για τους πολίτες να ενημερωθούν για τις θέσεις των αντιπροσώπων της χώρας τους. Σήμερα, η διαφάνεια είναι μία από τις πιο σημαντικές αρχές των συνθηκών. Υπάρχει διαφάνεια στις νομοθετικές δραστηριότητες του Συμβουλίου αλλά και η πρόσβαση στα έγγραφά του δεν είναι πλέον μια θεωρητική έννοια. Αυτό έχει αρχίσει να αναγνωρίζεται και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που σε αντίθεση με τις παλαιότερες επικρίσεις του, δήλωσε ότι θα ήθελε να *«συγχαρεί τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης –και τους ανθρώπους που δουλεύουν σε αυτούς– για την πρόοδο που έχει επιτευχθεί μέχρι τώρα και ταυτόχρονα θα ήθελε να τους ενθαρρύνει να συνεχίσουν να εργάζονται προς αυτή την κατεύθυνση· είναι ευχαριστημένο με την αξιοσημείωτη αύξηση εγγράφων που τώρα βρίσκονται στη διάθεση των πολιτών, ειδικά από το Συμβούλιο…»*.[1069]

Αυτό δεν σημαίνει, φυσικά, ότι όλα είναι τέλεια. Η ενίσχυση της διαφάνειας στην Ένωση παραμένει ένα διαρκές καθήκον και οι προσπάθειες προς ένα τέτοιο αποτέλεσμα βρίσκονται σε εξέλιξη.

Δεύτερον, οφείλουμε να ομολογήσουμε ότι όντως το Συμβούλιο χειρίζεται ορισμένα ευαίσθητα θέματα τα οποία είναι υποχρεωμένο να προστατεύσει. Υπάρχουν αντικρουόμενα δικαιώματα και συμφέροντα τα οποία θα πρέπει να εξισορροπηθούν. Και σίγουρα το παράγωγο δίκαιο, και ιδίως, ο Κανονισμός ΕΚ 1049/2001, δεν ανταποκρίνεται σε όλο το φάσμα των θεμάτων της διαφάνειας που ανακύπτουν, για το λόγο ότι υπάρχουν σύνθετα νομικά ζητήματα τα οποία είναι δικαιότερο να αντιμετωπιστούν μεμονωμένα από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και γίνεται. Είναι αναπόφευκτο πλέον ότι το Συμβούλιο σύντομα θα φτάσει στην πλήρη διαφάνεια των νομοθετικών του διαδικασιών, σεβόμενο όμως πάντα τα διαφορετικά, αντικρουόμενα δικαιώματα και συμφέροντα, όπως και οφείλει να πράττει.

---

[1069] European Parliament, 25th September 2003, στο Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 387.

Τρίτον, όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, η μέχρι τώρα εμπειρία δεν έχει επιβεβαιώσει τους φόβους ότι οι εργασίες του Συμβουλίου ίσως να παραλύσουν είτε από αυτήν είτε από την πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα νομοθετικού περιεχομένου. Οι δημόσιες συζητήσεις ούτε προκάλεσαν κάποιες σημαντικές καθυστερήσεις, αλλά ούτε και είχαν κάποια αξιοσημείωτη επιρροή στην προετοιμασία των αντιπροσώπων.

Η διαφάνεια είναι μια διαδικασία που επιβεβαιώνεται κάθε μέρα από το Συμβούλιο. Η σχετική δυσχέρεια που υφίσταται στο διαχωρισμό του διπλού ρόλου του Συμβουλίου είναι ίσως υπεύθυνη για το γεγονός ότι παρέχεται η εντύπωση ότι το Συμβούλιο έχει ίσως πάρει το μονοπάτι της διαφάνειας διστακτικά.

Τέλος, σίγουρα αυτό που επιζητούμε, όταν μιλούμε για περισσότερη διαφάνεια, δεν εννοούμε την αντικατάσταση του χώρου διαπραγματεύσεων και λήψης αποφάσεων, γεγονός που όντως συμβαίνει και στο οποίο σίγουρα θα πρέπει να δοθεί μια λύση. Μήπως όμως τελικά οι αποφάσεις λαμβάνονται πίσω από 'κλειστές πόρτες', επειδή οι πολιτικοί φοβούνται να μιλήσουν με ειλικρίνεια στο εκλογικό σώμα που τους ψηφίζει για τις πεποιθήσεις τους; Επειδή ίσως αυτοί φοβούνται να πάρουν αποφάσεις φανερά, οι οποίες δεν θα γίνουν δεκτές από το εκλογικό τους σώμα; Ούτε φυσικά θα ήταν λύση να χρησιμοποιείται η διαφάνεια για σκοπούς επικοινωνιακούς, γιατί και αυτό είναι υποκρισία. Δεν είναι λύση να ονομάσουμε 'αντιπαραγωγική' τη διαφάνεια. Λύση θα ήταν να γίνουμε εμείς, οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περισσότερο συνειδητοποιημένοι για το τι θέλουμε τελικά. Να καταλάβουμε ότι η λύση στη σημερινή κρίση είναι μια ενωμένη Ευρώπη της οποίας οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με γνώμονα το κοινό καλό. Λύση θα ήταν οι αντιπρόσωποι στο Συμβούλιο Υπουργών να ήταν περισσότερο αξιόπιστοι. Να μιλούσαν ανοιχτά στους πολίτες για τις θέσεις τους, χωρίς να υπολογίζουν πάντα το πολιτικό κόστος.

Το Συμβούλιο έχει αναλάβει ένα ευρύ φάσμα νομοθετικών λειτουργιών. Αποφασίζει για πολλά κανονιστικά ζητήματα τα οποία επηρεάζουν τους Ευρωπαίους πολίτες άμεσα στις ζωές τους. Μια δημοκρατία δεν μπορεί να ανεχτεί ότι οι νόμοι ψηφίζονται πίσω από 'κλειστές πόρτες'. Η μυστικότητα των συναντήσεων του Συμβουλίου είναι μία από τις πηγές του δημοκρατικού ελλείμματος. Εδώ βέβαια θα πρέπει να σημειώσουμε ότι για πολλούς το Συμβούλιο φαντάζει ως ένα όργανο περισσότερο περίπλοκο, από όσο είναι γιατί απλά δεν έχουν την κατάλληλη ενημέρωση για αυτό. Θέλουμε ένα Συμβούλιο πιο κοντά στους πολίτες, με πιο

κατανοητές διαδικασίες λήψης αποφάσεων για το ευρύ κοινό. Ο δρόμος προς τη διαφάνεια είναι μονόδρομος. Το Συμβούλιο δεν έχει άλλη λύση, πρέπει να είναι ένας θεσμός κατανοητός και προσιτός στο κοινό.[1070]

[1070] Για τη διαγάνεια των εργασιών του Συμβουλίου βλ. επιπλέον: Curtin D. (2007), 'Transparency, audiences and the evolving role of the EU Council of Ministers', στο Fossum J. and Schlesinger P. (eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?*, London, New York, Routledge, σελ. 246-258, Lindstedt C. and Naurin D. (2010), 'Transparency is not Enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption', *International Political Science Review*, vol. 31(3), σελ. 301-322, Naurin D. (2006), 'Transparency, Publicity, Accountability – The missing links', *Swiss Political Science Review*, vol. 12(3), σελ. 90-98, Naurin D. (2007), Deliberation Behind Closed Doors. Transparency and Lobbying in the European Union, Colchester, ECPR Press.

Πίνακας 7.4. Γεωγραφική κατανομή των αιτούντων (αρχικές αιτήσεις)[1071]

| | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Βέλγιο** | 27,6% | 26,2% | 26,4% | 31% | 28,2% | 29,3% |
| **Βουλγαρία** | 0,4% | 0,6% | 0,1% | 0,2% | 0,3% | 0,2% |
| **Τσεχική Δημοκρατία** | 0,9% | 1% | 1,4% | 0,9% | 1,2% | 1,1% |
| **Δανία** | 1,2% | 1,3% | 1,1% | 1,1% | 1% | 1,6% |
| **Γερμανία** | 12,8% | 15,5% | 16% | 14,4% | 14,7% | 13,9% |
| **Εσθονία** | 0,1% | 0,4% | 0% | 0% | 0,1% | 0,1% |
| **Ελλάδα** | 1,2% | 1,3% | 1,3% | 0,7% | 0,8% | 0,8% |
| **Ισπανία** | 5,4% | 5,7% | 5% | 6,4% | 5,9% | 5,5% |
| **Γαλλία** | 7,7% | 8,1% | 7,1% | 7,1% | 8% | 7,5% |
| **Ιρλανδία** | 1% | 0,9% | 0,6% | 0,6% | 0,9% | 0,4% |
| **Ιταλία** | 6,9% | 6,6% | 6% | 6% | 4,8% | 5,4% |
| **Κύπρος** | 0,1% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,3% | 0% |
| **Λετονία** | 0,1% | 0,2% | 0% | 0,2% | 0,2% | 0,1% |
| **Λιθουανία** | 0,4% | 0,4% | 0,1% | 0,1% | 0,2% | 0,3% |
| **Λουξεμβούργο** | 0,6% | 0,7% | 1% | 1,6% | 1,8% | 1,3% |
| **Ουγγαρία** | 0,9% | 0,5% | 0,7% | 0,9% | 1% | 0,7% |
| **Μάλτα** | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 0,2% | 0,3% | 0,4% |
| **Κάτω Χώρες** | 6,9% | 6% | 5,8% | 5,7% | 5,7% | 4,8% |
| **Αυστρία** | 1,9% | 1,6% | 1,7% | 1,3% | 1,9% | 2,1% |
| **Πολωνία** | 1,4% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,4% | 2,4% |
| **Πορτογαλία** | 1,1% | 1,2% | 0,9% | 0,9% | 0,8% | 1,2% |
| **Ρουμανία** | 0,2% | 0,7% | 1,1% | 0,6% | 1,2% | 1% |
| **Σλοβενία** | 0,2% | 0,4% | 0,4% | 0,2% | 0,4% | 0,3% |
| **Σλοβακία** | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,6% | 0,7% |
| **Φιλανδία** | 0,4% | 0,5% | 0,8% | 0,6% | 0,2% | 0,5% |
| **Σουηδία** | 1,8% | 1,6% | 1,8% | 1,8% | 1,8% | 2% |
| **Ηνωμένο Βασίλειο** | 8% | 7,9% | 9,5% | 7,4% | 8,7% | 9% |
| **Τρίτες Χώρες[1072]** | 1,3% | 1,7% | 1% | 0,4% | 0,3% | 0,3% |
| | 6,7% | 6,8% | 7% | 7,3% | 6,5% | 6,5% |
| **Αδιευκρίνιστο** | 3,2% | 1,8% | 0,8% | 0,4% | 0,8% | 0,6% |

[1071] Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ.24, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2011), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ.24.

[1072] Στην πάνω στήλη είναι οι Υποψήφιες Χώρες, ενώ στην κάτω Λοιπές Χώρες.

Πίνακας 7.5. Γεωγραφική κατανομή των αιτούντων (επιβεβαιωτικές αιτήσεις)[1073]

| | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Βέλγιο** | 28,1% | 17,1% | 37,5% | 30% | 22,6% | 28% |
| **Βουλγαρία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Τσεχική Δημοκρατία** | 0% | 0% | 6,3% | 5% | 0% | 4% |
| **Δανία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Γερμανία** | 12,5% | 22,8% | 6,2% | 20% | 625,8% | 20% |
| **Εσθονία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Ελλάδα** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Ισπανία** | 3,1% | 0% | 0% | 5% | 9,7% | 4% |
| **Γαλλία** | 3,1% | 5,7% | 6,2% | 5% | 6,4% | 4% |
| **Ιρλανδία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Ιταλία** | 9,4% | 8,6% | 6,2% | 5% | 6,4% | 4% |
| **Κύπρος** | 3,1% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Λετονία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Λιθουανία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Λουξεμβούργο** | 0% | 0% | 0% | 0% | 3,2% | 0% |
| **Ουγγαρία** | 0% | 2,9% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Μάλτα** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Κάτω Χώρες** | 9,4% | 8,6% | 6,3% | 10% | 6,5% | 4% |
| **Αυστρία** | 6,3% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Πολωνία** | 0% | 2,9% | 0% | 0% | 0% | 4% |
| **Πορτογαλία** | 0% | 0% | 0% | 5% | 0% | 0% |
| **Ρουμανία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Σλοβενία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Σλοβακία** | 0% | 0% | 6,3% | 0% | 0% | 0% |
| **Φιλανδία** | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| **Σουηδία** | 3,1% | 2,8% | 0% | 0% | 0% | 8% |
| **Ηνωμένο Βασίλειο** | 18,8% | 22,9% | 25% | 5% | 9,7% | 16% |
| **Τρίτες Χώρες**[1074] | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 4% |
| | 3,1% | 5,7% | 0% | 0% | 9,7% | 0% |
| **Αδιευκρίνιστο** | 0% | 0% | 0% | 10% | 0% | 0% |

[1073] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, ό.π., σελ. 25, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2011), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, ό.π., σελ.24.

[1074] Στην πάνω στήλη είναι οι Υποψήφιες Χώρες, ενώ στην κάτω Λοιπές Χώρες.

Πίνακας 7.6. Τομέας[1075]

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Γεωργία, αλιεία** | 4,2% | 5,9% | 6,8% | 5,7% | 7,3% |
| **Εσωτερική Αγορά** | 6,2% | 4,6% | 2,9% | 3,4% | 7,7% |
| **Έρευνα** | 0,3% | 0,6% | 0,4% | 0,1% | 0,5% |
| **Πολιτισμός** | 0,5% | 1,1% | 0,5% | 0,3% | 0,3% |
| **Εκπαίδευση/ Νεολαία** | 0,7% | 1,2% | 1,1% | 0,5% | 0,6% |
| **Βιομηχανία** | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,7% | 0,6% |
| **Ανταγωνιστικότητα** | 5,3% | 5,8% | 1,1% | 2,6% | 1,9% |
| **Ενέργεια** | 1,6% | 1,1% | 2,1% | 2% | 3,5% |
| **Μεταφορά** | 5,3% | 3,8% | 3% | 2,5% | 1,9% |
| **Περιβάλλον** | 7,7% | 6,6% | 8,2% | 10% | 8,6% |
| **Υγεία και Προστασία του Καταναλωτή** | 3,1% | 2,3% | 2,1% | 1,9% | 8,1% |
| **Οικονομική και νομισματική πολιτική** | 2,9% | 2,6% | 2,2% | 2,6% | 2,6% |
| **Φορολογικά θέματα – Φορολογία** | 4,4% | 2,5% | 2,4% | 6,3% | 7,6% |
| **Εξωτερική πολιτική – ΚΕΠΠΑ** | 12,8% | 14,3% | 18,1% | 16,2% | 12,2% |
| **Πολιτική άμυνα** | 0,1% | 0,1% | 0,6% | 0,2% | 0,2% |
| **Διεύρυνση** | 2,2% | 1,8% | 1% | 0,7% | 1,4% |
| **Άμυνα και στρατιωτικά θέματα** | 2,5% | 2,4% | 6% | 3,4% | 4,6% |
| **Αναπτυξιακή βοήθεια** | 0,7% | 0,7% | 0,2% | 0,1% | 0,3% |
| **Περιφερειακή πολιτική και οικονομική και κοινωνική συνοχή** | 0,9% | 1,2% | 0,1% | 0% | 0% |
| **Κοινωνική Πολιτική** | 3% | 2,9% | 1,9% | 3% | 3,4% |
| **Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις** | 22,5% | 24,5% | 26,7% | 25,4% | 15,3% |
| **Νομικά Θέματα** | 3,5% | 3,8% | 3,5% | 3,5% | 2,7% |
| **Λειτουργία των θεσμικών οργάνων** | 1,3% | 1,7% | 1,1% | 0,9% | 0,8% |
| **Χρηματοδότηση της Ένωσης** | 0,2% | 0,6% | 0,2% | 0,1% | 0,2% |
| **Διαφάνεια** | 0,3% | 0,6% | 0,3% | 0,1% | 0,3% |
| **Γενικά θέματα πολιτικής** | 1% | 1% | 0,4% | 0,6% | 0,5% |
| **Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις** | 5,4% | 5,5% | 5,4% | 4,4% | 4,1% |
| **Διάφορα** | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,7% | 0,5% |

[1075] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, ό.π.

Πίνακας 7.7. Λόγοι άρνησης της πρόσβασης (απαντήσεις της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου κατά την αρχική φάση)[1076]

| | **2005** | | **2006** | | **2007** | | **2008** | | **2009** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | # | % | # | % | # | % | # | % | # | % |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια** | 302 | 15,8% | 253 | 17,1% | 219 | 13,3% | 91 | 6,3% | 109 | 5,6% |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις** | 123 | 6,4% | 67 | 4,5% | 38 | 2,3% | 35 | 2,4% | 67 | 3,5% |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις** | 395 | 20,6% | 182 | 12,3% | 249 | 15,1% | 401 | 27,7% | 439 | 22,7% |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους-μέλους** | 16 | 0,8% | 1 | 0,1% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου (προστασία των προσωπικών δεδομένων)** | 4 | 0,2% | 5 | 0,3% | 4 | 0,2% | 7 | 0,5% | 5 | 0,3% |
| **Προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας** | 0 | 0% | 0 | 0% | 1 | 0,1% | 0 | 0% | 1 | 0% |
| **Προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας** | 0 | 0% | 0 | 0% | 1 | 0,1% | 0 | 0% | 1 | 0% |
| **Προστασία των δικαστικών διαδικασιών και των νομικών** | 34 | 1,8% | 29 | 2% | 14 | 0,8% | 22 | 1,5% | 8 | 0,4% |

[1076] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, ό.π., σελ. 27.

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **γνωμοδοτήσεων** | | | | | | | | | | |
| **Προστασία του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου** | 1 | 0% | 4 | 0,3% | 0 | 0% | 2 | 0,1% | 1 | 0,1% |
| **Προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου** | 925 | 48,3% | 637 | 43,2% | 627 | 38% | 519 | 35,9% | 757 | 39,2% |
| **Πολλοί λόγοι μαζί ή άλλοι λόγοι** | 116 | 6,1% | 298 | 20,2% | 498 | 30,2% | 368 | 25,5% | 544 | 28,2% |
| **Έγγραφο που δεν διαθέτει το Συμβούλιο / Άλλος συντάκτης** | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 1 | 0,1% | 0 | 0% |

Πίνακας 7.8. Λόγοι άρνησης της πρόσβασης (απαντήσεις της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου μετά από επιβεβαιωτικές αιτήσεις)[1077]

| | **2005** | | **2006** | | **2007** | | **2008** | | **2009** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | # | % | # | % | # | % | # | % | # | % |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια** | 61 | 49,6% | 16 | 37,2% | 1 | 6,7% | 5 | 16,1% | 20 | 7,6% |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις** | 7 | 5,7% | 7 | 16,3% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις** | 25 | 20,3% | 6 | 14% | 3 | 20% | 24 | 77,4% | 38 | 14,5% |
| **Προστασία του δημόσιου συμφέροντος όσον αφορά τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους-μέλους** | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου (προστασία των προσωπικών δεδομένων)** | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας** | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία των δικαστικών διαδικασιών και των νομικών γνωμοδοτήσεων** | 0 | 0% | 2 | 4,6% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου** | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου** | 14 | 11,4% | 3 | 7% | 0 | 0% | 2 | 6,5% | 0 | 0% |
| **Πολλοί λόγοι μαζί ή άλλοι λόγοι** | 16 | 13% | 9 | 20,9% | 11 | 73,3% | 0 | 0% | 205 | 77,9% |
| **Έγγραφο που διαθέτει το Συμβούλιο/ Άλλος συντάκτης** | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |

[1077] Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, ό.π., σελ. 28.

# Κεφάλαιο 8

# Διαλέγοντας συνέταιρο. Συνασπισμοί στο Συμβούλιο.

## 8.1. Εισαγωγή

Όπως είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο το Συμβούλιο είναι ο πιο σημαντικός νομοθετικός θεσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κανένας νόμος δεν μπορεί να ψηφιστεί χωρίς τη συγκατάθεση του Συμβουλίου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα και τη μετατροπή του Συμβουλίου σε μια πολιτική αρένα. Το τι είδους λοιπόν πολιτικές ζυμώσεις λαμβάνουν χώρα στο Συμβούλιο θα αναλύσουμε σε αυτό το κεφάλαιο.[1078]

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα πολύ-επίπεδο κυβερνητικό σύστημα, ένα μείγμα διεθνής και εγχώριας πολιτικής. Το Συμβούλιο είναι εκπρόσωπος των κρατών μελών. Στο Συμβούλιο οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών συναντιούνται καθημερινά για να συζητήσουν και να διαπραγματευτούν προτάσεις που τίθενται από την Επιτροπή. Πιο συγκεκριμένα θα λέγαμε ότι το Συμβούλιο είναι ο θεσμός που αντιπροσωπεύει τις εθνικές κυβερνήσεις στην Ε.Ε. Για το μεγαλύτερο μέρος της ιστορίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οι αποφάσεις τους Συμβουλίου περιβάλλονταν από μια μυστικότητα.[1079] Οι κυβερνήσεις είναι οι διαπραγματευτές και τα εθνικά κοινοβούλια έχουν λίγη επιρροή πάνω στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Είναι μία ενδοκυβερνητική αρένα, αλλά είναι εγκατεστημένη σε ένα πολιτικό σύστημα το οποίο όλο και περισσότερο μοιάζει με κράτος.[1080] Οι κυβερνήσεις αντιπροσωπεύουν κράτη με εθνικά συμφέροντα, πολιτισμούς, αλλά και πολιτικά κόμματα με διαφορετικές ιδεολογίες.

Το τι είδους συνασπισμοί γίνονται σε έναν τέτοιο πολυδιάστατο θεσμό αποτελεί πραγματικά ένα αντικείμενο μελέτης. Με πιο κριτήριο επιλέγουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών τους συμμάχους τους; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό έχει απασχολήσει πολλούς συγγραφείς. Κοινή αναφορά στις μελέτες όλων αποτελεί το

[1078] Βλ. και κεφάλαιο 1, σελ. 60 για πιθανές περιπτώσεις αναστέλλουσας μειοψηφίας.
[1079] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1997), ό.π.
[1080] Naurin D. (2008), 'Choosing partners. Coalition-building in the Council of the EU', δημοσιεύτηκε στο *4ο Πανευρωπαϊκό Συνέδριο Ευρωπαϊκής Πολιτικής*, Ρήγα, 25-27 Σεπτεμβρίου 2008, σελ. 3.

γεγονός ότι η απόδειξη ύπαρξης συνασπισμών στο Συμβούλιο και η περαιτέρω εξήγηση αυτών αποτελεί ένα δύσκολο έργο. Θα μπορούσαμε ίσως να συμφωνήσουμε με τον Elgström και να πούμε ότι η διαδικασία της δημιουργία συνασπισμών στο Συμβούλιο είναι κρυφή ενώ αποδείξεις ύπαρξης τους είναι οι περισσότερες δεν υφίστανται.[1081]

## 8.2. Εξηγώντας τους Συνασπισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κοιτάζοντας στο λεξικό για την ερμηνεία της λέξης συνασπισμός βρίσκουμε ότι είναι 'η στενή συνεργασία για μια κοινή επιδίωξη'.[1082] Κοινό γνώρισμα όλων των συμμαχιών είναι η επιθυμία τους να αυξήσουν την επιρροή που θα έχει η ομάδα τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.[1083] Από λειτουργικής απόψεως, θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι διάφοροι συνασπισμοί των κρατών μελών μειώνουν την πολυπλοκότητα στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις περιορίζοντας έτσι τον αριθμό των εναλλακτικών ενώ παράλληλα απλοποιούν τις συμφωνίες αφού μειώνουν τον αριθμό των μελών που εμπλέκονται.[1084] Βέβαια, το γεγονός αυτό δεν αποτελεί το λόγο που τα κράτη μέλη θέλουν να συνάψουν συνασπισμούς. Οι Πορτογάλοι αντιπρόσωποι, για παράδειγμα, δεν αναζητούν την συνεργασία με του Ισπανούς ή τους Γερμανούς επειδή θέλουν να μειώσουν την πολυπλοκότητα, αλλά επειδή αυτό πιστεύουν ότι υπαγορεύει το δικό τους συμφέρον. Από ορθολογιστικής απόψεως, η δημιουργία συνασπισμών είναι ένας τρόπος για να επηρεάσει ένα κράτος μέλος το αποτέλεσμα συλλέγοντας την υποστήριξη άλλων κρατών μελών. Τέλος, οι πολιτικοί επιστήμονες έχουν τονίσει το πόσο σημαντικοί είναι οι διάφοροι μηχανισμοί για την ανάπτυξη της κοινωνικής εμπιστοσύνης σε πολυεθνικές κοινότητες. Και φυσικά η ένταξη σε μία ομάδα, σε μια συμμαχία είναι ένας από αυτούς τους μηχανισμούς.[1085] Τα αποτελέσματα μιας έρευνας της κοινωνικής ψυχολογίας έδειξαν ότι η κοινωνική αναγνώριση μέσα στις ομάδες εκμαιεύει

[1081] Elgström O., Bjurulf B., Johansoon J. and Sannerstedt A. (2001), 'Coalitions in European Union Negotiations', *Scandinavian Political Studies*, vol. 24(2), σελ.112.
[1082] Τεγόπουλος – Φυτράκης, ' Ελληνικό Λεξικό', Αθήνα, 1993.
[1083] Selk T. J. and Kuipers S. (2005), 'Shared hesitance, joint success: Denmark, Finland, and Sweden in European Union policy process', *Journal of European Public Policy*, vol. 12(1): 157-176.
[1084] Naurin D. (2008), 'Choosing partners. Coalition-building in the Council of the EU', ό.π.
[1085] Putnam R. D. (2007), 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', *Scandinavian Political Studies*, vol. 30(2):137-74.

εμπιστοσύνη και συνεργασία μεταξύ των μελών της ομάδας, χαρακτηριστικά τα οποία δεν είναι το ίδιο ορατά εκτός ομάδας.[1086]

Αν ανατρέξουμε σε παλαιοτέρα βιβλία και άρθρα σχετικά με τους συνασπισμούς στο Συμβούλιο θα ανακαλύψουμε ότι συχνά ισχυρίζονταν ότι οι συνασπισμοί είναι 'ρευστοί', 'αλλάζουν από θέμα σε θέμα',[1087] είναι 'περίπλοκοι και απρόβλεπτοι'.[1088] Όμως, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας μέσω των Συνθηκών και η δραστική αύξηση των εμπλεκομένων, λόγω της διεύρυνσης της Ε.Ε. δημιούργησαν την ανάγκη για πιο σταθερούς συνασπισμούς.[1089] Όπως αναλύσαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η διεύρυνση από 12 κράτη μέλη το 1994 σε 27 το 2007 έκανε μοιραία την αναζήτηση ομοφωνίας πιο δύσκολη. Σύμφωνα με τον Simon Hix αυτό σημαίνει ότι είναι πιθανότερο περισσότερα θέματα να προωθούνται και 'αν μία κυβέρνηση θέλει να αποφύγει το να ανήκει στη πλευρά των χαμένων, σε μια διευρυμένη Ε.Ε., θα πρέπει να συνάψει συνασπισμούς με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών που έχουν την ίδια άποψη'.[1090]

Δύο αρχικές μελέτες, που έγιναν πάνω στο θέμα, χρησιμοποίησαν την εκτίμηση των αντιπροσώπων των κρατών μελών για να αναλύσουν τους τρόπους συνασπισμού των κρατών μελών. Οι Beyers και Dierickx πήραν συνέντευξη από 117 αντιπροσώπους από τις ομάδες εργασίες του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της Βελγικής προεδρίας το 1993, Τους ρώτησαν πόσο συχνά αυτοί 'συζητούσαν' και αντάλλασσαν πληροφορίες με αντιπροσώπους άλλων κρατών μελών.[1091] Ο Elgström το 1998 εξέτασε 275 Σουηδούς υπαλλήλους, οι οποίοι συμμετείχαν σε διαφορετικά είδη ομάδων εργασίας και ειδικές επιτροπές του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Οι ερωτήσεις του αφορούσαν το πόσο συχνά σχηματίζονταν συνασπισμοί σε αυτές τις επιτροπές και με ποιες χώρες συνήθως συνεργάζονταν οι

[1086] Brewer M. B. and Brown R. J. (1998), 'Intergroup Relations' στο Gilbert D. T., Fiske S. T. and Lindzey G., *Handbook of Social Psychology*, 4th ed., Boston, Mass:McGraw-Hill, σελ. 561.
[1087] Spence D. (1995), 'Negotiations, Coalitions and the resolution of Inter-State Conflicts', στο Westlake M. and Galloway D., *The Council of the European Union*, London, Cartermill, σελ. 380.
[1088] Peters G. and Wright V. (2001), 'The National Coordination of European Policy-making: Negotiating the Quagmire' στο Richardson J., *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge.
[1089] Naurin D. (2008), 'Choosing partners. Coalition-building in the Council of the EU', ό.π.
[1090] Hix S. (2008), *What's wrong with the European Union and How to Fix it*, Cambridge, Polity Press, σελ. 125.
[1091] Beyers J. and Dierickx G (1998), 'The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?' *Journal of Common Market Studies*, 36(3), σελ. 289-317.

Σουηδοί αντιπρόσωποι.[1092] Αν και οι απαντήσεις των ανταποκρινόμενων διέφεραν αρκετά η κύρια διαπίστωση ήταν παρόμοια και στις δύο μελέτες. Ο πιο κύριος τρόπος συνασπισμού και στην Ε.Ε. των 12 κρατών μελών αλλά και των 15 ήταν ο γεωγραφικός διαχωρισμός Βορρά – Νότου, με τις Μεσογειακές χώρες στη μία πλευρά και την Μεγάλη Βρετανία, την Ολλανδία, τη Δανία και μετά το 1995 τη Σουηδία και τη Φιλανδία στην άλλη πλευρά.[1093]

Πιο πρόσφατα ο Thomson χρησιμοποίησε ως δείγματα 174 κανονισμούς, κυρίως από τους τομείς της γεωργίας, της αλιείας και της εσωτερικής αγοράς, οι οποίοι ψηφίστηκαν από το Συμβούλιο το 1999 και το 2000.[1094] Ο πιο ορατός τρόπος συνασπισμού ήταν και πάλι Βορράς – Νότος. Η ομάδα του Βορρά συμπεριλάμβανε τις Σκανδιναβικές χώρες, την Ολλανδία, τη Γερμανία και τη Μεγάλη Βρετανία, ενώ η Γαλλία και τα άλλα νότια κράτη μέλη ανήκαν στην ομάδα του Νότου.[1095]

Ο Thomson διεξήγαγε μία δεύτερη έρευνα μετά την διεύρυνση του 2004 χρησιμοποιώντας την ίδια μέθοδο.[1096] Αυτή τη φορά συλλέχτηκαν οι θέσεις των 25 κρατών μελών από 70 θέματα, από τομείς σε μεγάλο βαθμό όμοιους με αυτούς της προηγούμενης έρευνας. Μετά τη διεύρυνση το μοτίβο Βορρά – Νότου ήταν λιγότερο κοινό από ότι πριν, και είχε συμπληρωθεί από το διαχωρισμό των κρατών μελών σε Καινούργια και Παλιά. Βέβαια, ο Thomson καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι συμμαχίες των κρατών μελών είναι αδύναμες αφού και στις δύο έρευνες, και πριν την διεύρυνση και μετά, οι διάφορες συμμαχίες είναι ορατές μόνο στο ένα τρίτο των θεμάτων που εξετάστηκαν.

Τέλος, ο σχηματισμός συνασπισμών έχει επίσης μελετηθεί ερευνώντας τις επίσημες ψηφοφορίες και αποχές των κρατών μελών στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο δημοσιεύει τα στοιχεία των ψηφοφοριών του από το 1995. Η Mattila και η Lane ανέλυσαν τα στοιχεία για τα έτη 1995 έως και 1998, και η διάσταση Βορρά –

[1092] Elgström O., Bjurulf B., Johansoon J. and Sannerstedt A., ό.π., σελ. 111-128.
[1093] Beyers J. and Dierickx G (1998), ό.π., σελ. 302. Elgström O., Bjurulf B., Johansoon J. and Sannerstedt A., ό.π., σελ. 122.
[1094] Thomson R., Boerefijn J. and Stokman F. (2004), 'Actor Alignment in European Union Decision Making', *European Journal of Political Research*, vol. 43(2), σελ. 237-61.
[1095] Ό.π., Zimmer C., Schneider G. and Dobbins M. (2005), 'The Contested Council: the Conflict Dimensions of an Intergovernmental Institution', *Political Studies*, vol. 53(2), σελ. 403-422.
[1096] Thomson R. (2009), 'Actor alignments in the European Union before and after enlargement', European Journal of Political Research, vol. 48(6), σελ. 756-781.

Νότου ήταν και πάλι το πιο εμφανές μοτίβο.[1097] Σε ένα άρθρο αργότερα, όμως, χρησιμοποιώντας στοιχεία από το 1995 έως το 2000 η Mattila ανακάλυψε ότι οι συνασπισμοί Αριστεράς – Δεξιάς και οι Υπέρ – και Κατά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης επηρέαζαν την κλίση των κρατών μελών να ψηφίζουν κατά της ειδικής πλειοψηφίας. Η πλειοψηφία των κυβερνήσεων στην Ε.Ε. των 15 ανήκαν στην Αριστερά, και οι Δεξιές ευρω-σκεπτικιστικές κυβερνήσεις έτειναν να ψηφίζουν εναντίον την πλειοψηφίας πιο συχνά από τις Αριστερές κυβερνήσεις οι οποίες ήταν υποστηριχτές της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.[1098] Αναλύοντας τα στοιχεία και μετά τη διεύρυνση, από το Μάιο του 2004 έως το Δεκέμβριο του 2006 η Mattila βρίσκει ξανά ότι το μοτίβο Βορράς – Νότος είναι και πάλι το πιο προφανές.[1099]

Η Hagemann έχει συγκεντρώσει στοιχεία τα οποία περιλαμβάνουν όχι μόνο επίσημες ψηφοφορίες και αποχές αλλά επίσης και αναφορές των κρατών μελών για τα έτη 1999 έως 2007. Αυτές οι αναφορές είναι εθελοντικές και η Hagemann προσθέτει στις αποχές και στις αρνητικές ψήφους αυτές τις αναφορές. Αυτή αναφέρει ότι οι περισσότερες κυβερνήσεις τείνουν να ψηφίζουν μαζί με άλλες κυβερνήσεις που έχουν τους ίδιους πολιτικούς δεσμούς. Όταν οι κυβερνήσεις αντικαθιστώνται, οι καινούργιες κλίνουν στο να συνάπτουν συμμαχίες με κυβερνήσεις άλλες από εκείνες που είχαν πρωτύτερα συμμαχήσει οι προκάτοχοι τους. Συνήθως, οι νέες αυτές συμμαχίες έχουν όμοιους ιδεολογικούς δεσμούς.[1100] Υπάρχει το μοτίβο Αριστεράς-Δεξιάς στο Συμβούλιο της Ε.Ε. των 15 πριν τη διεύρυνση του 2004. Αρκετές χώρες αντικατέστησαν τις αριστερές κυβερνήσεις τους με Δεξιές κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, το οποίο διαδοχικά οδήγησε αυτές τις κυβερνήσεις να αλλάξουν συνασπισμό. Μετά τη διεύρυνση, όμως, το μοτίβο Αριστεράς-Δεξιάς δεν ήταν πλέον διακριτό και γενικά ο τομέας των συνασπισμών στο Συμβούλιο ήταν λιγότερο ορατός.[1101] Η Hagemann τέλος επισημαίνει ότι οι κέντρο-αριστερές κυβερνήσεις είναι αυτές που, κατά μέσο όρο,

[1097] Mattila M. and Lane J-E. (2001), 'Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting', *European Union Politics*, vol. 2(1), σελ. 31-52.
[1098] Mattila M. (2004), ό.π.
[1099] Mattila M. (2008), 'Voting and Coalitions in the Council after Enlargement' στο Naurin D. and Wallace H., ό.π.
[1100] Hagemann S. and Hoyland B. (2008), 'Parties in the Council?', *Journal of European Public Policy*, vol. 15(8), σελ. 1205-1221.
[1101] Hagemann S. (2008), 'Voting, Statements and Coalition-Building in the Council. Party Politics and National Interests' στο Naurin D. and Wallace H., ό.π.

είναι πιο πιθανόν να ψηφίζουν μαζί με άλλες κέντρο-αριστερές κυβερνήσεις από ότι οι κέντρο-δεξιές.[1102]

Εκτός από το γεωγραφικό, το πολιτικό και το κριτήριο Νέων και Παλιών κρατών μελών, υπήρξαν ορισμένοι μελετητές που ανέφεραν το διαχωρισμό Μεγάλων και Μικρών χωρών. Οι Μεγάλες χώρες τείνουν να ψηφίζουν περισσότερες φορές 'όχι' σε μια ψηφοφορία από ότι οι μικρότερες.[1103] Στοιχείο όμως που από μόνο του δεν μπορεί να αποδείξει τη δημιουργία συμμαχιών.[1104]

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι ενώ οι πρώτες μελέτες φαίνεται να τονίζουν κυρίως τους γεωγραφικούς συνασπισμούς, τα στοιχεία με βάση τις ψηφοφορίες, τουλάχιστον πριν τη διεύρυνση του 2004, επισημαίνουν ότι οι συμμαχίες στο Συμβουλίου συνδέονται με το διαχωρισμό Αριστεράς και Δεξιάς. Ο διαχωρισμός Παλιών εναντίον Καινούργιων κρατών μελών, τον οποίο είδαμε στη μελέτη του Thomson, δεν βρέθηκε ούτε στη μελέτη της Mattila ούτε της Hagemann. Επιπλέον, ο Thomson αναφέρει ότι τα θέματα εκείνα στα οποία τα κράτη μέλη διαχωρίζονται σε Βόρια και Νότια πριν την διεύρυνση, έχει να κάνει κυρίως με συγκρούσεις ανάμεσα στις ρυθμιστικές προσεγγίσεις των εμπορευμάτων και τα προβλήματα τακτικής. Μετά τη διεύρυνση όμως, ο διαχωρισμός Βορρά – Νότου, ο οποίος ήταν γενικά αδύναμος, δεν παρατηρούνταν σε θέματα ρυθμιστικά πλέον. Ο διαχωρισμός Παλιών και Νέων κρατών μελών ήταν περισσότερο εμφανής σε θέματα που είχαν να κάνουν με οικονομικές επιδοτήσεις. Ο Elgström υπέθεσε ότι οι πολιτιστικοί παράγοντες ίσως να εξηγούν την κλίση των Σουηδών αντιπροσώπων να συνεργάζονται πιο συχνά με άλλους Βόριο-ευρωπαίους, αλλά η έρευνά του δεν του επέτρεψε να αναλύσει περαιτέρω το ζήτημα.

Αν και οι μελέτες γύρω από τη στάση ψηφοφορίας και συμφωνιών των κρατών μελών παρουσιάζει μεγάλη πρόοδο, οι έρευνες γύρω από θέματα συνασπισμών και συγκρούσεων στο Συμβούλιο αντιμετωπίζουν ορισμένες δυσκολίες. Το πιο σημαντικό μειονέκτημα σχετικά με στοιχεία ψηφοφοριών είναι ότι οι υπουργοί

[1102] Hagemann S. and Hoyland B. (2008), ό.π.
[1103] Mattila M. and Lane J-E. (2001), ό.π., Mattila M. (2004), ό.π.
[1104] Hayes-Renshaw F., van Aken W. and Wallace H. (2006), 'When and why the EU Council of Ministers votes explicitly', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(1), σελ. 177.

ψηφίζουν ρητά μόνο περίπου στο 20% των περιπτώσεων,[1105] και σε ένα μεγάλο αριθμό αυτών των περιπτώσεων υπάρχει μόνο ένα κράτος που αντιτίθεται στην απόφαση. Επιπλέον, τα στοιχεία δεν περιλαμβάνουν προτάσεις οι οποίες δεν κατάφεραν να συγκεντρώσουν μία επαρκή πλειοψηφία για να περάσουν προς ψηφοφορία στο Συμβούλιο. Ένα ακόμα πρόβλημα που έχει η χρησιμοποίηση της ψηφοφορίας ως κριτήριο δημιουργίας συνασπισμών είναι το γεγονός ότι μπορεί δύο χώρες να ψηφίζουν με τον ίδιο τρόπο αυτό όμως δεν σημαίνει απαραίτητα ότι έχουν σχηματίσει και συμμαχία. Οι αρνητικοί ψήφοι μπορεί να μην είναι αποτέλεσμα συντονισμού των κρατών μελών, δύο χώρες μπορεί απλά να εναντιώνονται σε μία πρόταση για αντιτιθέμενους λόγους. Ο τρόπος ψηφοφορίας είναι πιθανόν επίσης να επηρεάζεται από άλλους παράγοντες, όπως το κίνητρο για την ικανοποίηση και τον προσεταιρισμό του εκλογικού σώματος στις επιμέρους χώρες.[1106]

Η θέση που παίρνουν τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων αποτελεί επίσης έναν προβληματικό δείκτη για την ύπαρξη συνασπισμών. Το γεγονός ότι δύο χώρες έχουν κοινή θέση πάνω σε ένα θέμα δεν είναι αρκετό για να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι ενεργούν ή ότι θα ενεργήσουν ως σύμμαχοι, αφού ίσως αυτές απλά διατυπώνουν και προωθούν τις θέσεις τους ξεχωριστά. Ένας συνασπισμός δεν είναι απλά μία ομάδα χωρών οι οποίες απλά τυχαίνει να επιδιώκουν το ίδιο πράγμα, αλλά μία ομάδα η ο οποία ενεργεί συντονισμένα.[1107] Η μεγάλη διάσταση απόψεων, για παράδειγμα, μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας όσον αφορά τις αρχικές του θέσεις κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, σύμφωνα με τις μελέτες του Thomson, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι αυτές οι χώρες συνήθως ανήκουν σε διαφορετικούς συνασπισμούς. Στο κεφάλαιο αυτό θα αναλυθούν τα αποτελέσματα και μίας έρευνας που χρησιμοποιεί τον αρχικό τρόπο εύρεσης συνασπισμών στο Συμβούλιο. Δηλαδή, της χρησιμοποίησης συνεντεύξεων.

[1105] Hagemann S. (2008), 'Voting, Statements and Coalition-Building in the Council. Party Politics and National Interests' στο Naurin D. and Wallace H., ό.π.
[1106] Hayes-Renshaw F., van Aken W. and Wallace H., ό.π.
[1107] Humphreys M. (2008), 'Coalitions', *Annual Review of Political Science*, vol. 11, σελ. 352.

## 8.3. Αναλύοντας τους Συνασπισμούς βάσει συνεντεύξεων αντιπροσώπων των κρατών-μελών στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου

Ο Naurin διεξήγαγε δύο γύρους συνεντεύξεων από αντιπροσώπους όλων των κρατών μελών από ένδεκα ομάδες εργασίες του Συμβουλίου. Ο πρώτος γύρος συνεντεύξεων έλαβε χώρα από το Φεβρουάριο έως Μάρτιο του 2003 ενώ ο δεύτερος από το Φεβρουάριο έως το Μάρτιο του 2006. Στην έρευνα χρησιμοποιήθηκαν υψηλότερου αλλά και χαμηλότερου βαθμού υπάλληλοι του Συμβουλίου,[1108] οι οποίοι εργάζονταν σε διάφορους τομείς όπως η οικονομική πολιτική, η γεωργία, η εσωτερική αγορά, η εξωτερική πολιτική, το περιβάλλον, η δικαιοσύνη αλλά και οι εσωτερικές υποθέσεις. Το δείγμα των υπαλλήλων των ομάδων εργασίας ήταν παρόμοιο και στους δύο γύρους των συνεντεύξεων. Εννιά στις έντεκα ομάδες εργασίας ήταν οι ίδιες και το 2003 και το 2006.[1109]

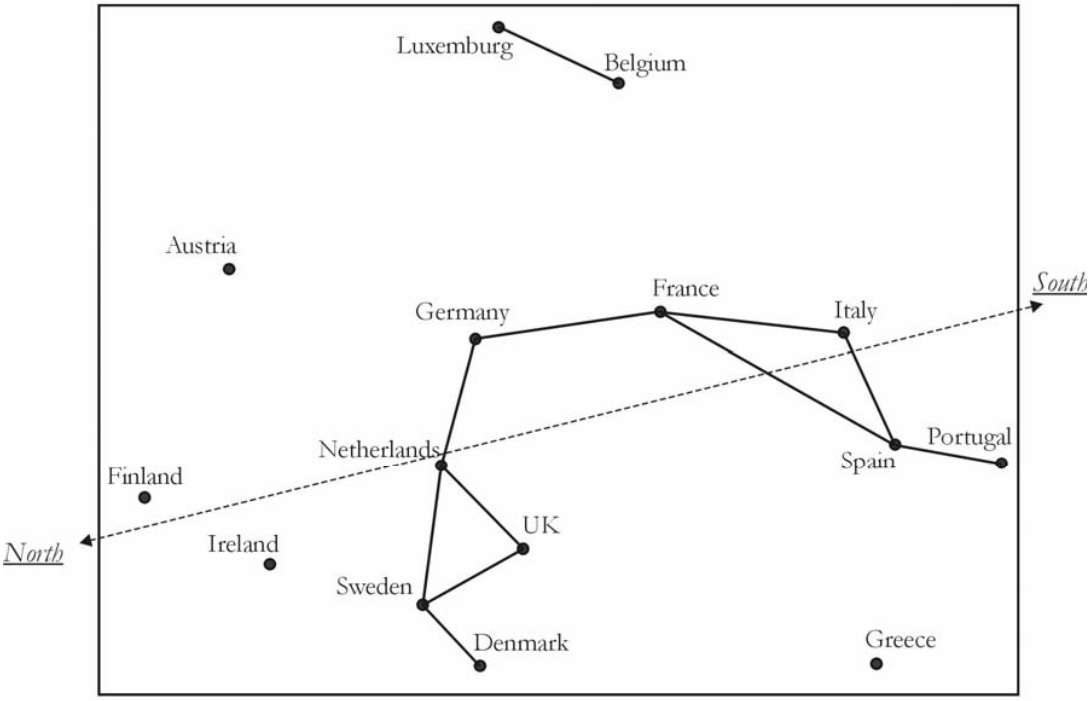
Οι συνεντεύξεις έγιναν από το τηλέφωνο. Τα ποσοστά ανταπόκρισης ήταν υψηλά και στους δύο γύρους, 81% των αντιπροσώπων σε έντεκα ομάδες εργασίας το 2003 και 84% το 2006. Συνολικά 130 υπάλληλοι και από τα 15 κράτη μέλη, της Ε.Ε. των 15, έλαβαν μέρος στην συνέντευξη. Ενώ το 2006 έλαβαν μέρος 231 υπάλληλοι από όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. των 25. Ακόμα και το δείγμα των ανταποκρινόμενων ήταν όμοια κατανεμημένο ανάμεσα στα κράτη μέλη, με μια μικρή μόνο κλίση προς της Βόρειες χώρες.[1110]

Η έρευνα του Naurin για τους συνασπισμούς στην Ε.Ε. των 15, όπως αποτυπώνεται στο σχεδιάγραμμα 8.1, μας δείχνει ότι υπάρχει το γεωγραφικό κριτήριο στη δημιουργία συνασπισμών. Τραβώντας μια γραμμή από τη Φιλανδία που βρίσκεται στην μία άκρη ως την Ιταλία που βρίσκεται στην άλλη άκρη υποδεικνύουμε το διαχωρισμό Βορρά-Νότου. Κανένας άλλος διαχωρισμός δεν είναι αμέσως εμφανής εδώ. Όσον αφορά αυτό, η έρευνα του Naurin καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα με τις προηγούμενες. Όμως, το σχεδιάγραμμα αυτό είναι διαφορετικό σε σχέση με τις έρευνες που βασίζονταν στα αποτελέσματα ψηφοφορίας ή στα στοιχεία των θέσεων

[1108] Συμπεριλαμβανομένου για εκπροσώπους της ΕΜΑ.
[1109] Naurin D. and Lindahl R. (2008), 'East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement', στο Naurin D. and Wallace H., ό.π., σελ. 68-69.
[1110] Naurin D. (2008), ό.π., σελ. 11.

που είχαν τα κράτη-μέλη στο διαπραγματευτικό στάδιο. Εδώ μας δίνεται μια περιγραφή των τρόπων συνασπισμού υπό την έννοια ότι συμπεριλαμβάνει μια 'κεντρικο-περιφερειακή' πλευρά. Στην πραγματικότητα υπάρχουν δύο κέντρα. Ο Βόρειος πυρήνας που περιλαμβάνει την Μεγάλη Βρετανία, την Ολλανδία και τη Σουηδία, και ο Νότιος πυρήνας με τη Γαλλία, Ισπανία και την Ιταλία. Αν κοιτάξουμε προσεκτικά το σχεδιάγραμμα θα δούμε ότι η Γερμανία βρίσκεται κάπου στη μέση. Υπάρχουν επίσης οι χώρες οι οποίες αναφέρονταν πολύ συχνά ως συνεργάτες γενικά.[1111]

Σχεδιάγραμμα 8.1. Οι συμμαχίες των κρατών-μελών στην Ε.Ε. των 15 το 2003




Πηγή: Naurin D. (2008), 'Choosing partners. Coalition-building in the Council of the EU', δημοσιεύτηκε στο *4ο Πανευρωπαϊκό Συνέδριο Ευρωπαϊκής Πολιτικής*. Ρήγα, 25-27 Σεπτεμβρίου 2008, σελ. 23.

Ο Γάλλο-Γερμανικός άξονας βρίσκεται ακριβώς στο κέντρο της εικόνας, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με τις προηγούμενες μελέτες όπου η Γαλλία και η Γερμανία βρίσκονταν μακριά η μία από την άλλη. Στην πραγματικότητα, η Γερμανία αναφέρθηκε στην έρευνα του Naurin ως ο υπ' αριθμόν ένα συνεργάτης της Γαλλίας, και η Γαλλία αντίστοιχα για τη Γερμανία. Έτσι, παρά το γεγονός ότι οι

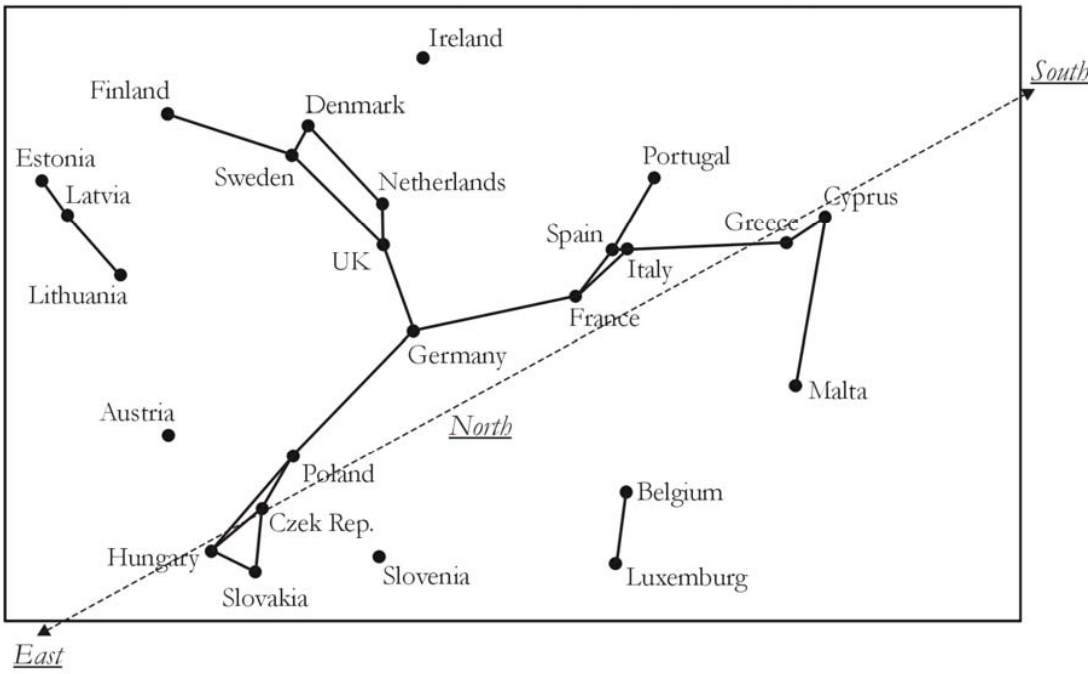
[1111] Naurin D. (2008), ό.π., σελ. 13.

θέσεις της Γαλλίας και της Γερμανίας αρχικά αποκλίνουν όσον αφορά τις προτάσεις της Επιτροπής, αυτές επιλέγουν να αναπτύξουν κοινές θέσεις στη πορεία. Το σχεδιάγραμμα που μας παρουσιάζει ο Naurin έχει όμως ένα άλλο κοινό με τις προγενέστερες έρευνες, το ότι δεν υπάρχουν στενοί Σκανδιναβικοί ή Μπενελουξ συνασπισμοί. Η Σουηδία, η Δανία και η Ολλανδία είναι πιο κοντά η μία στην άλλη και στο Ηνωμένο Βασίλειο από ότι στη Φιλανδία και το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο αντίστοιχα.

Το σχεδιάγραμμα 8.2 μας δείχνει τις συνεργασίες των κρατών μελών στην Ε.Ε. των 25. Όπως φαίνεται, η εισαγωγή δέκα ακόμα χωρών δεν επηρέασε τις σχέσεις των 15 κρατών μελών πολύ. Το σχεδιάγραμμα 8.2 είναι παρόμοιο με το 8.1, εκτός από το γεγονός ότι δύο νέες ομάδες προστέθηκαν, τα κράτη της Βαλτικής[1112] και τα Visegrad[1113] κράτη. Η Κύπρος και η Μάλτα προσχώρησαν με την Ελλάδα στη Νότια περιφέρεια, γεγονός το οποίο μας αποτρέπει από το να μιλάμε για διαχωρισμό Νέων και Παλιών κρατών μελών. Τα γεωγραφικά μοντέλα είναι και πάλι ξεκάθαρα. Τραβώντας μια γραμμή από την Ουγγαρία στην Κύπρο βλέπουμε ότι ο διαχωρισμό Βορρά-Νότου έχει γίνει διαχωρισμός Ανατολής - Βορρά - Νότου. Όμως, το σχεδιάγραμμα 8.2 μας δείχνει ότι δεν υπάρχει μόνο μία Ανατολική ομάδα χωρών αλλά δύο, καθώς υπάρχει μια ξεκάθαρη απόσταση μεταξύ των χωρών της Βαλτικής και των Visegrad κρατών. Η Σλοβενία από την άλλη δεν έχει ισχυρή συνεργασία με καμία από αυτές τις ομάδες.[1114]

[1112] Βαλτικές Δημοκρατίες ή Βαλτικά Κράτη είναι μια περιληπτική ονομασία που περιγράφει τα τρία μικρά κράτη της ανατολικής Βαλτικής Θάλασσας: την Εσθονία, τη Λετονία και τη Λιθουανία.
[1113] Η ομάδα Visegrad (επίσης αποκαλούμενη Visegrad 4 ή V4) είναι μια συμμαχία τεσσάρων κρατών της Κεντρικής Ευρώπης. Τα κράτη που αποτελούν την ομάδα Visegrad είναι: η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Σλοβακία.
[1114] Naurin D. (2008), ό.π., σελ. 14.

Σχεδιάγραμμα 8.2. Οι συμμαχίες των κρατών-μελών στην Ε.Ε. των 25 το 2006.




Πηγή: Naurin D. (2008), 'Choosing partners. Coalition-building in the Council of the EU', δημοσιεύτηκε στο *4ο Πανευρωπαϊκό Συνέδριο Ευρωπαϊκής Πολιτικής*. Ρήγα, 25-27 Σεπτεμβρίου 2008, σελ. 24.

Πόσο σταθεροί είναι όμως αυτοί οι γεωγραφικοί συνασπισμοί των κρατών μελών στους διαφορετικούς τομείς πολιτικής και στις διάφορες βαθμίδες της ιεραρχίας του Συμβουλίου; Σύμφωνα με τον Naurin οι ομάδες εργασίας που συμπεριλήφθηκαν στη έρευνα μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις διαφορετικούς τομείς, την γεωργία και την οικονομική πολιτική, την εσωτερική αγορά, και την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας. Και στους τρεις αυτούς τομείς εξετάστηκαν υπάλληλοι και από την υψηλότερη ιεραρχία του Συμβουλίου αλλά και από την κατώτερη. Η διάσταση Βορρά-Νότου ήταν σημαντική σε όλες τις κατηγορίες και το 2003 και το 2006. Γίνεται εμφανής και μία νέα διάσταση Ανατολής-Δύσης μετά την διεύρυνση του 2004.[1115]

Τα γεωγραφικά μοτίβα είναι λοιπόν ισχυρά, γεγονός που δείχνει ότι οι εδαφικοί, οι τοπικοί παράγοντες είναι αυτοί που επικρατούν στις αλληλεπιδράσεις στο Συμβούλιο και όχι οι πολιτικές ιδεολογίες. Ίσως όμως και να επηρεάζουν κατά κάποιο τρόπο και οι πολιτικές ιδεολογίες τα στοιχεία. Επιπλέον, το γεωγραφικό

[1115] Naurin D. and Lindahl R. (2008), 'East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement', στο Naurin D. and Wallace H., ό.π., σελ. 68-69.

κριτήριο από μόνο του δεν αποτελεί μια ξεκάθαρη εξήγηση. Το ερώτημα που τίθεται είναι το τι βρίσκεται πίσω από αυτό; Σε ποιο βαθμό μπορούμε να συνδέσουμε τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη δημιουργούν συμμαχίες με τα εθνικά τους συμφέροντα από την μία και τους πολιτισμικούς παράγοντες από την άλλη; Δεν υπάρχουν προφανή στοιχεία που να μας εξηγούν ότι κάποιοι παράγοντες επηρεάζουν αναπόφευκτα τα αποτελέσματα.

## 8.4. Συμπεράσματα

Υπάρχουν λοιπόν ορισμένες μελέτες πάνω στη δημιουργία συμμαχιών στο Συμβούλιο που αναφέρουν, όπως είδαμε, κάποια συσχέτιση ανάμεσα στην πολιτική ιδεολογία των κυβερνήσεων των κρατών μελών και τη δημιουργία συμμαχιών. Αυτές οι μελέτες οδήγησαν ορισμένους συγγραφείς στο συμπέρασμα ότι οι πολιτικές πρακτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης τείνουν να γίνουν 'φυσιολογικές', όπως δηλαδή οι πολιτικές σε εθνικό επίπεδο.[1116] Αν είχαμε τις ίδιες διαμάχες σε εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο, διαμάχες Αριστεράς – Δεξιάς για παράδειγμα, σίγουρα η Ευρωπαϊκή Ένωση θα ήταν πιο κατανοητή, πιο συμβατή. Μακροπρόθεσμα, με τέτοια πρόοδος θα μπορούσε να δυναμώσει τα επίπεδο της Ευρωπαϊκή δημοκρατίας.

Όμως, δυστυχώς τα στοιχεία που μας δίνονται από τις διάφορες μελέτες δείχνουν ότι οι κομματικές ιδεολογίες παίζουν έναν ασήμαντο ρόλο στο Συμβούλιο. Γεωγραφικοί παράγοντες είναι αυτοί που καθορίζουν τις επιλογές τους για συμμάχους. Θα μπορούσαμε να συσχετίσουμε τη δημιουργία συμμαχιών με διάφορα πολιτιστικά στοιχεία, όπως τη γλώσσα, την πολιτιστική συγγένεια, τη θρησκεία, ιδιαίτερα μετά τη διεύρυνση του 2004. Επιπλέον, οι επιλογές δεν είναι βασίζονται μόνο σε ορθολογιστικούς υπολογισμούς. Σε πολλές περιπτώσεις απλά κατευθύνονται από ένα ανθρώπινο κίνητρο, ίσως γιατί είναι πιο εύκολο να συνεργάζεσαι με ανθρώπους που είναι περισσότερο σαν και σένα.

[1116] Hix S. (2008), *What's wrong with the European Union and How to Fix it*, ό.π., σελ. 125.

Τέλος, όσον αφορά τη δημιουργία συμμαχιών στο Συμβούλιο θα πρέπει να έχουμε στο μυαλό μας ότι αυτές δεν παρατηρούνται στο 100% των περιπτώσεων. Ναι, δημιουργούνται συμμαχίες στο Συμβούλιο απλά αυτές δεν είναι πάντα το ίδιο σταθερές για όλα τα θέματα.[1117]

[1117] Για τους συνασπισμούς στο Συμβούλιο βλ. επιπλέον: van Roozendaal P., Hosli M. O. and Heetman C. (2012), 'Coalitions formation on major policy dimensions: The Council of the European Union 1998-2004', *Public Choice*, vol. 153(3-4), σελ. 447-467, Winkler G. M. (1998), 'Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(3), σελ. 391-404.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

# Συνεργασία του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή

## 9.1. Εισαγωγή

Η συνεργασία ανάμεσα στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., αν και δεν αναφέρεται ρητά στις συνθήκες, είναι μια υποχρέωση με την οποία πρέπει να συμμορφώνεται κάθε κράτος μέλος και κάθε θεσμικό όργανο καθώς είναι αναγκαία για την καλή λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει το καθήκον της καλόπιστης συνεργασίας ως γενική αρχή του δικαίου, ενώ το άρθρο 13 της ΣΕΕ τονίζει ότι 'κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν. Τα θεσμικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή πίστει.'

## 9.2. Σχέσεις του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η βασική σχέση μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επικεντρώνεται στους τυπικούς και άτυπους νομοθετικούς ρόλους του κάθε θεσμού. Οι σχέσεις ανάμεσα στους δύο αυτούς θεσμούς θεμελιώνονται σε ένα βασικό και αμοιβαίο ανταγωνισμό, τον οποίο ίσως θα μπορούσαμε να εκλάβουμε ως τίποτα παραπάνω από μια φυσική τάση ή έναν ανταγωνισμό ο οποίος υπάρχει ανάμεσα σε όλα τα εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα. Σε αυτή τη περίπτωση, όμως, ένα μεγάλο μέρος ανταγωνισμού έχει προκύψει από την επίμονη και επιτυχημένη εκστρατεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να αποσπάσει βίαια αυξημένες νομοθετικές εξουσίες από το Συμβούλιο. Έχουν γίνει εκτεταμένοι υπαινιγμοί για τις σχέσεις τους, άλλοι από τους οποίους μιλούν για έντονες συγκρούσεις ενώ άλλοι για στενή συνεργασία.[1118]

[1118] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), ό.π., σελ.207.

Για το μεγαλύτερο μέρος της ζωής του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιμετωπίζονταν από τα περισσότερα μέλη του Συμβουλίου ως ένας πιο αδύναμος θεσμός, συμπεριφορά που πήγαζε από το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε αρχικά περιορισμένες εξουσίες, οι οποίες όμως σταδιακά αυξήθηκαν. Σήμερα η κατάσταση είναι πολύ διαφορετική. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εξελιχθεί σε ένα θεσμό που ασκεί νομοθετική διαδικασία, συμμετέχει στη διαδικασία του προϋπολογισμού και είναι και ένας υπέρμαχος της δημοκρατικής νομιμότητας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τα δύο αυτά όργανα συνεργάζονται στενά κατά τη διαδικασία έγκρισης νομοθετικών πράξεων αλλά και κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού. Ας εξετάσουμε λοιπόν την συνεργασία τους στους δύο αυτούς τομείς ξεχωριστά.

### 9.2.1. Συνεργασία Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη διαδικασία της συνήθους διαδικασίας λήψης αποφάσεων πλέον συναπόφασης.

Όσον αφορά τη νομοθετική διαδικασία, δεν ασκείται αποκλειστικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως γίνεται στα εθνικά κοινοβούλια, αλλά συνεργάζεται στενά στην άσκηση αυτής με το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ το Συμβούλιο και το ΕΚ ακούν νομοθετικό ρόλο. Η ύπαρξη δύο νομοθετικών σωμάτων δεν αποτελεί προνόμιο μόνο της Ε.Ε. αλλά απαντάται σε μεγάλες χώρες και σε φιλελεύθερες δημοκρατίες. Συνοδεύει πάντα τις ομοσπονδίες, όπου η δεύτερη Βουλή λειτουργεί ως εκφραστής των συστατικών πολιτειών ή κρατιδίων.[1119]

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διεκδικούσε πολύ καιρό τη νομοθετική διαδικασία και περιλαμβανόταν στο σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.[1120] Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη την έλαβε υπόψη μόνο με τη μορφή της σύμφωνης γνώμης, απαιτώντας τη συγκατάθεση του Κοινοβουλίου πριν τη σύναψη από το Συμβούλιο συμφωνιών προσχώρησης και σύνδεσης.. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ θέσπισε

[1119] Hague R. and Harrop M. (2011), *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, 2η εκδ., Αθήνα, Κριτική, σελ. 528.
[1120] Σχέδιο Spinelli, το οποίο υιοθετήθηκε 14 Φεβρουαρίου 1984.

επισήμως τη διαδικασία της συναπόφασης, το 1993[1121], στο πλαίσιο της άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας μεταξύ του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, σε ορισμένους σημαντικούς τομείς.[1122] Ωστόσο, στην αρχική εκδοχή, η διαδικασία της συναπόφασης ήταν εξαιρετικά περίπλοκη. Έτσι, επεκτείνοντάς την σε άλλους τομείς η Συνθήκη του Άμστερνταμ την απλούστευσε. Η Συνθήκη της Νίκαιας επέκτεινε περαιτέρω αλλά σε μικρό βαθμό, με μόλις επτά άρθρα,[1123] το εύρος εφαρμογής της διαδικασίας. Ενώ, η Συνθήκη της Λισσαβώνας καθιστά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συν-νομοθέτη με το Συμβουλίου και μετονομάζει τη διαδικασία της συναπόφασης 'συνήθης νομοθετική διαδικασία'. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία, όπως φαίνεται από την ονομασία της, είναι η κυριότερη νομοθετική διαδικασία στο σύστημα λήψης αποφάσεων της Ένωσης. [1124]

Στο πλαίσιο της συνήθης νομοθετικής διαδικασίας , οι κοινοτικές πράξεις εκδίδονται από δύο όργανα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη διαδικασία που αναφέρεται λεπτομερώς στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ. Η εν λόγω διαδικασία περιλαμβάνει μία, δύο ή τρεις αναγνώσεις, με αποτέλεσμα να πολλαπλασιάζονται οι επαφές μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, δηλαδή των συν-νομοθετών, και οι επαφές με την επιτροπή. Βασίζεται στην αρχή της ισοτιμίας που σημαίνει ότι ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ούτε το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει νομοθεσία χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του άλλου.

Οι σχέσεις του Συμβουλίου με το Κοινοβούλιο άρχισαν να αλλάζουν με την υιοθέτηση της διαδικασίας συναπόφασης με τη ΣΕΕ. Η έντονη μόνιμη αντιπαράθεση αντικαταστάθηκε από τη συνεργασία, τυπική ή άτυπη. Η συμπεριφορά και των δύο αυτών οργάνων έχει αλλάξει: το Συμβούλιο τώρα ολοφάνερα λαμβάνει πιο σοβαρά υπόψη τη δουλειά του Κοινοβουλίου, ενώ το

[1121] Στη Συνθήκη δεν αναφερόταν με τη ονομασία 'διαδικασία συναπόφασης' αλλά ως αναφορά στο άρθρο το οποίο όριζε τις διατάξεις της, άρθρο 189Β. Αλλά και η Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν προέβλεπε επίσημη ονομασία για τη διαδικασία, έτσι σύμφωνα με την εκ νέου αρίθμηση της ΣΕΚ είναι η διαδικασία του Άρθρου 251.
[1122] Για παράδειγμα έρευνα, περιβάλλον, διευρωπαϊκά δίκτυα κ.τ.λ.
[1123] Αυτά είναι: τα κίνητρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων, η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, τα ειδικά μέτρα στήριξης στον βιομηχανικό τομέα, οι δράσεις σε θέματα οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, το καθεστώς των ευρωπαϊκών κομμάτων και τέλος τα μέτρα σχετικά με τις αναθεωρήσεις, το άσυλο και τη μετανάστευση.
[1124] Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται στο μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας που διέπει τους περισσότερους τομείς πολιτικής στους οποίους μπορεί να αναλάβει δράση η Ένωση, όπως η εσωτερική αγορά και η οικονομική διακυβέρνηση, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η γεωργία, η πολιτική περιφερειακής και κοινωνικής ανάπτυξης, η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις, η παιδεία και ο πολιτισμός, κ.λπ..

Κοινοβούλιο έχει πάψει να επιζητά έντονα περισσότερες εξουσίες αφού είναι τώρα συν-νομοθέτης με το Συμβούλιο. Σίγουρα η συνεργασία τους πολλές φορές προκαλεί εντάσεις οι οποίες όμως οφείλονται κυρίως στη περιπλοκότητα της διαδικασία συναπόφασης. Το γεγονός είναι ότι οι εντάσεις αυτές σπάνια μετατρέπονται σε ευρείας κλίμακας ενδο-θεσμικές μάχες.[1125] Ορισμένοι μάλιστα συγγραφείς υποστηρίζουν ότι μια τόσο ενεργή συνεργασία απέχει πολύ από τις φαινομενικά ατελείωτες διαμάχες που φαίνεται ότι ήταν χαρακτηριστικό της σχέσης του Συμβουλίου με το Κοινοβούλιο στο παρελθόν.

Εμείς θα λέγαμε ότι το Συμβούλιο έχει πειστεί, ίσως λίγο απρόθυμα, να μοιράζεται τη νομοθετική εξουσία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για τους εξής λόγους: πρώτον, λόγω της αθροιστικής επίδρασης των μεταρρυθμίσεων των Συνθηκών, καθεμία από τις οποίες αύξανε τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· και δεύτερον εξαιτίας της υπευθυνότητας που έδειξαν τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις πρόσθετες αρμοδιότητες που τους δόθηκαν.

### 9.2.2. Συνεργασία Συμβουλίου με Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεργάζονται στενά και κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 314 ΣΛΕΕ η διαδικασία που ακολουθείται για την ψήφιση του προϋπολογισμού είναι η εξής:

'…1. Κάθε θεσμικό όργανο, πλην της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, καταρτίζει, προ της 1ης Ιουλίου, κατάσταση των προβλεπόμενων δαπανών του για το επόμενο οικονομικό έτος. Η Επιτροπή συγκεντρώνει τις καταστάσεις αυτές σε σχέδιο προϋπολογισμού, το οποίο είναι δυνατόν να περιέχει αποκλίνουσες προβλέψεις.

Το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει πρόβλεψη των εσόδων και των δαπανών.

2. Η Επιτροπή καταθέτει πρόταση που περιέχει το σχέδιο προϋπολογισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το αργότερο μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου του έτους που προηγείται του έτους της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

[1125] Peterson J. and Shackleton M., ό.π., σελ. 61.

Η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, έως τη σύγκληση της επιτροπής συνδιαλλαγής της παραγράφου 5.

3. Το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση του σχετικά με το σχέδιο προϋπολογισμού και την διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το αργότερο την 1η Οκτωβρίου του έτους που προηγείται του έτους της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τους λόγους οι οποίοι το οδήγησαν στον καθορισμό της θέσης του.

4. Εάν, εντός σαράντα ημερών από τη διαβίβαση αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:

α) εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου, εκδίδεται ο προϋπολογισμός,

β) δεν αποφασίσει, ο προϋπολογισμός θεωρείται εκδοθείς,

γ) εγκρίνει τροπολογίες με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών που το απαρτίζουν, το σχέδιο, όπως τροποποιήθηκε, διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατόπιν συμφωνίας με τον πρόεδρο του Συμβουλίου, συγκαλεί αμέσως την επιτροπή συνδιαλλαγής. Ωστόσο, εάν, εντός δέκα ημερών από τη διαβίβαση του σχεδίου, το Συμβούλιο γνωστοποιήσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ότι εγκρίνει όλες τις τροπολογίες του, η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν συνέρχεται.

5. Η επιτροπή συνδιαλλαγής, η οποία αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου ή τους αντιπροσώπους τους και από ισάριθμους αντιπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έχει ως αποστολή την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου, με την ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου ή των αντιπροσώπων τους και με την πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εντός 21 ημερών από τη σύγκληση της, βάσει των θέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής συνδιαλλαγής και αναλαμβάνει όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες με σκοπό την προσέγγιση των θέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

6. Εάν, εντός της προθεσμίας των 21 ημερών που ορίζεται στην παράγραφο 5, η επιτροπή συνδιαλλαγής συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαθέτουν προθεσμία 14 ημερών έκαστο από την ημερομηνία της συμφωνίας αυτής για να εγκρίνουν το κοινό σχέδιο.

7. Εάν, εντός της προθεσμίας των 14 ημερών της παραγράφου 6:

α) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εγκρίνουν αμφότερα το κοινό σχέδιο ή δεν λάβουν απόφαση, ή ένα από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα εγκρίνει το κοινό σχέδιο ενώ το άλλο δεν λάβει απόφαση, ο προϋπολογισμός θεωρείται ότι έχει εκδοθεί οριστικά σύμφωνα με το κοινό σχέδιο, ή

β) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, και το Συμβούλιο απορρίψουν αμφότερα το κοινό σχέδιο, ή εάν ένα από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα απορρίψει το κοινό σχέδιο ενώ το άλλο δεν λάβει απόφαση, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή, ή

γ) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, απορρίψει το κοινό σχέδιο ενώ το Συμβούλιο το εγκρίνει, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή, ή

δ) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει το κοινό σχέδιο ενώ το Συμβούλιο το απορρίψει, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων, εντός 14 ημερών από την απόρριψη του σχεδίου από το Συμβούλιο, να αποφασίσει να επιβεβαιώσει όλες ή μερικές από τις τροπολογίες της παραγράφου 4, στοιχείο γ). Εφόσον δεν επιβεβαιωθεί μια τροπολογία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ισχύει η θέση που συμφωνήθηκε στην επιτροπή συνδιαλλαγής ως προς τη γραμμή του προϋπολογισμού για την οποία υποβλήθηκε η τροπολογία. Ο προϋπολογισμός θεωρείται ως οριστικά εκδοθείς επί αυτής της βάσεως.

8. Εάν, εντός της προθεσμίας των 21 ημερών που ορίζεται στην παράγραφο 5, η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή.

9. Όταν περατωθεί η διαδικασία που προβλέπεται στο παρόν άρθρο, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπιστώνει ότι ο προϋπολογισμός έχει οριστικώς εκδοθεί.'

Πολλές από τις διαφωνίες και τις αντιπαραθέσεις που έλαβαν χώρα κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού προκλήθηκαν όχι τόσο από τα οικονομικά ποσά που αφορούσαν, τα οποία ήταν συνήθως σχετικά μικρά, αλλά περισσότερο από μια γενικότερη διαμάχη μεταξύ του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δυσαρεστημένο με τη γενικότερη θέση του στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι φυσικό να επιδίωξε να χρησιμοποιήσει τον προϋπολογισμό για να αποκομίσει τα μέγιστα οφέλη. Αυτό έγινε με πολλούς

τρόπους. Ένας από αυτούς ήταν η προθυμία που έδειξε τη δεκαετία του 1980 να απορρίπτει τους προϋπολογισμούς. Ένας άλλος ήταν να ερμηνεύει τις Συνθήκες και τις διοργανικές συμφωνίες σχετικά με τη λήψη αποφάσεων για τον προϋπολογισμό με τρόπο που ωφελούσε το ίδιο. Για παράδειγμα, για θέματα όπως οι βάσεις για τους υπολογισμούς που αφορούν τον προϋπολογισμό και η κατάταξη των δαπανών σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές. Ένας ακόμα τρόπος ήταν να προσπαθεί να εκμεταλλευτεί τις διαφορές στο εσωτερικό του Συμβουλίου, επιδιώκοντας για παράδειγμα, να ασκήσει πιέσεις σε μια συγκεκριμένη κατεύθυνση εκφράζοντας την προτίμησή του στις ψηφοφορίες που διεξάγονται στην ολομέλεια ή, σε πιο ανεπίσημο επίπεδο, στις διοργανικές ανταλλαγές, όπως οι συναντήσεις συνδιαλλαγής.[1126]

Ο προϋπολογισμός είναι μια συνολική έκφραση, με πολιτικούς και οικονομικούς όρους, του ιδεολογικού περιεχομένου της Ένωσης.[1127] Για αυτό και αποτελεί το σημείο δοκιμής της συνολικής θεσμικής ισορροπίας της Ένωσης, λόγω των διαφόρων επιπέδων πολιτικής ευαισθησίας, και συχνά σύγκρουσης συμφερόντων, που εμφανίζουν τα θεσμικά ευρωπαϊκά όργανα σε θέματα που αφορούν την Ένωση.[1128] Το αποτέλεσμα αυτού του θεσμικού ανταγωνισμού είναι η πολυπλοκότητα της διαδικασίας θέσπισης του προϋπολογισμού της Ένωσης. Μια τέτοια πολύπλοκη διαδικασία είναι επόμενο να οδηγήσει σε δικαστικές εμπλοκές και συγκρούσεις μεταξύ του Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, οι οποίες αρχικά επιλύονται με πολιτικούς συμβιβασμούς.[1129] Δύο είναι οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτό το αποτέλεσμα. Ένας νομικός και ένας πολιτικός.

Ο νομικός λόγος περιλαμβάνει δύο στοιχεία. Το πρώτο ήταν η αντίληψη του Συμβουλίου ότι η διαδικασία θέσπισης του προϋπολογισμού είναι τόσο πολύπλοκη, που έπρεπε το ίδιο το Συμβούλιο να θέσει εσωτερικούς κανόνες για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της διαδικασίας πιο αποτελεσματικά. Το δεύτερο

[1126] Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 515.
[1127] Ιωακειμίδης Π. Κ. (1988), *Η μετεξέλιξη της ΕΟΚ: Από την εντολή στην ενιαία ευρωπαϊκή πράξη: Η μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ο ρόλος της Ελλάδας*, Αθήνα, Παπαζήση, σελ.45.
[1128] Μαράβεγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ (επιμ.) (1995), ό.π., σελ. 317-318.
[1129] Υποθ. 48/81, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία Γερμανίας κατά Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μη αναφερόμενη στη Συλλογή ΔΕΚ. Υποθ. 72/82, Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μη αναφερόμενη στη Συλλογή ΔΕΚ. Υποθ. 377/87, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή ΔΕΚ (1988), Σ. 4017. Υποθ. 383/87, Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή ΔΕΚ (1988) σ. 4051.

ήταν η αβεβαιότητα, μέχρι το 1986, σχετικά με το εάν το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) είχε τη δικαιοδοσία να ελέγξει τις πράξεις του Κοινοβουλίου.[1130]

Ο πολιτικός λόγος έχει να κάνει με το πολιτικό περιεχόμενο της εμπλοκής του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στη διαδικασία θέσπισης του προϋπολογισμού. Ιστορικά, τα κοινοβουλευτικά όργανα συμμετείχαν πάντα στη θέσπιση προϋπολογισμών,[1131] και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως θεσμός με την αμεσότερη δημοκρατική νομιμοποίηση, επιζητούσε πάντα έναν ενισχυμένο ρόλο στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα. Από την άλλη, το Συμβούλιο, εκπροσωπώντας τις εθνικές κυβερνήσεις των κρατών μελών, εκφράζει τη βούλησή τους να ελέγχουν τη διαχείριση των ιδίων πόρων που θέτουν στη διάθεση της Ένωσης.[1132] Θα πρέπει όμως εδώ να σημειώσουμε ότι αν και τα κράτη μέλη ζητούν την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου σε επίπεδο πολιτικής ρητορικής, στην πράξη ενεργούν προς την αντίθετη κατεύθυνση, και αυτό είναι εμφανές κατά τη διαδικασία θέσπισης του Ευρωπαϊκού Προϋπολογισμού.[1133]

Βασικό σημείο τριβής μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου έχει αποτελέσει κατά καιρούς η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Η διάκριση αυτή αποσκοπούσε στο να προστατευτεί η θέση του Συμβουλίου ως ένα νομοθετικό όργανο αλλά και όργανο πολιτικού προσανατολισμού της Ένωσης. Έχει όμως προκαλέσει η διάκριση αυτή πολλές συζητήσεις σε πολιτικό επίπεδο, ιδιαίτερα ως όσον αφορά τις προτεραιότητες της Ένωσης, π.χ. προώθηση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής – υποχρεωτικές δαπάνες – εις βάρος των ενεργειών των Διαρθρωτικών Ταμείων – μη υποχρεωτικές δαπάνες.[1134] Στα πλαίσια της διαδικασίας του προϋπολογισμού το Συμβούλιο είχε τον τελικό λόγο για τις υποχρεωτικές δαπάνες, ενώ το Κοινοβούλιο για τις μη υποχρεωτικές. Οι υποχρεωτικές δαπάνες είναι αυτές που απορρέουν απαραίτητα από τις Συνθήκες ή

[1130] Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Mancini στην Υπόθεση 34/86, Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή ΔΕΚ (1986), σελ. 2155, 2157.
[1131] Trotabas L. – Cotteret J.M. (1995), *Droit budgétaire et Comptabilité publique*, 5th edn., Paris, Dalloz Publications, σελ. 16-23.
[1132] Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Mancini στην Υπόθεση 34/86, Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή ΔΕΚ (1986), σελ. 2155, 2157
[1133] Wallace W. (1986), 'A European Budget made in Strasbourg and unmade in Luxembourg', *6 YBEL,* σελ. 266.
[1134] Kapteyn P.J.G. and Verloren van Themaat P. (1998), *Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, 3rd edn., London, Kluwer Law International, σελ. 379-382.

άλλες νομοθετικές πράξεις των οργάνων της Ένωσης, ενώ όλες οι υπόλοιπες δαπάνες της Ένωσης είναι μη υποχρεωτικές δαπάνες.[1135] Συχνά οι εκπρόσωποι των του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου συναντιόντουσαν για να συζητήσουν για το διαχωρισμό αυτό των δαπανών.[1136] Οι επαφές αυτές όμως δεν έφερναν πάντα αποτέλεσμα.[1137]

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως μπορεί να έγινε αντιληπτό από την περιγραφή της διαδικασίας του προϋπολογισμού σύμφωνα με το άρθρο 314 ΣΛΕΕ, οι οικονομικές διατάξεις της Ένωσης υφίστανται μία μεγάλη μεταρρύθμιση, την πρώτη μετά το 1975· γεγονός που οδήγησε στην ανανέωση των ενδο-θεσμικών ρυθμίσεων έτσι ώστε να εκφράζουν τη νέα ισορροπία εξουσιών μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι μεγαλύτερες αλλαγές όσον αφορά τη διαδικασία του προϋπολογισμού είναι οι εξής:
Πρώτον, οι δαπάνες παύουν να ταξινομούνται σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές. Σημαντική αλλαγή αφού, όπως είδαμε και παραπάνω, ο διαχωρισμός των δαπανών σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές ήταν ένα σημείο διαμάχης μεταξύ των δύο οργάνων. Η άμεση συνέπεια αυτού είναι ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα κερδίσει Δεύτερον, καταργείται η δεύτερη ανάγνωση. Αυτό σημαίνει ότι η μία και μοναδική ανάγνωση του κάθε θεσμού γίνεται το σημείο εκκίνησης των διαπραγματεύσεων για την επιτροπή συνδιαλλαγής. Τρίτον, η δημιουργία της επιτροπής συνδιαλλαγής με αυστηρά χρονικά περιθώρια. Η επιτροπή συνδιαλλαγής, αποτελούμενη από αντιπροσώπους του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, πρέπει να καταλήξει σε ένα διακανονισμό για κάθε πτυχή του προϋπολογισμού και να επιζητήσει ένα κοινό σχέδιο προϋπολογισμού και για τα δύο όργανα. Το κοινό αυτό σχέδιο υποβάλλεται σε ψηφοφορία.

Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ενδο-θεσμική συνεργασία. Το άρθρο 324 ΣΛΕΕ αναφέρει ότι 'Στο πλαίσιο των διαδικασιών του προϋπολογισμού του παρόντος τίτλου, πραγματοποιούνται, με πρωτοβουλία της Επιτροπής τακτικές συναντήσεις μεταξύ των προέδρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Οι πρόεδροι λαμβάνουν όλα τα

[1135] Άρθρο 272 παρ. 4 ΣΕΚ.
[1136] Στεφάνου Κ. (1991), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Α.Ν. Σάκκουλα, σελ. 101-102.
[1137] Σκιαδάς Β. Δ. (2007), 'Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης', στο Μαράβεγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές, 50 χρόνια*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 276.

αναγκαία μέτρα για την προώθηση του συντονισμού και της προσέγγισης των θέσεων των θεσμικών οργάνων των οποίων προεδρεύουν για να διευκολύνουν την εφαρμογή του παρόντος τίτλου.'

### 9.2.3. Νέες σχέσεις που προκύπτουν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Οι αλλαγές στις εξουσίες του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι καινούργιες σχέσεις μεταξύ τους, καθώς και οι επακόλουθες αλλαγές στη μεταξύ τους συμπεριφορά είχαν ως αποτέλεσμα της εισαγωγή νέων 'δυναμικών' στη σχέση τους[1138]. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι η κύριος δέκτης των αλλαγών που εισήχθησαν στη διαδικασία του προϋπολογισμού καθώς και στη νομοθετική διαδικασία, ενώ το Συμβούλιο έχει υποστεί 'απώλεια εξουσιών' αφού θα πρέπει κάποιες από τις εξουσίες του να τις μοιράζεται με το Κοινοβούλιο. Ακόμα θα μπορούσαμε να πούμε ότι και τα άτομα τα οποία αντιπροσώπευαν και τα δύο όργανα[1139] έδειξαν περισσότερη εμπιστοσύνη από πριν σε κάθε κοινή τους απόφαση.

Όπως είπαμε και παραπάνω, η γενική επίδραση της εισαγωγής των διαδικασιών συναπόφασης και σύμπραξης είναι η αύξηση της συνεργασίας και της αλληλεξάρτησης των δύο αυτών οργάνων. Πάνω από όλα, το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο όχι μόνο να λαμβάνει σοβαρά υπόψη του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και να το κάνει με εμφανή τρόπο. Παράδειγμα αυτού αποτελεί η μεγάλη προσπάθεια που καταβάλλεται τώρα από το Συμβούλιο για να εξηγήσει την τυχόν απόρριψή τροποποιήσεων που του προτείνει το Κοινοβούλιο καθώς αναφέρει και τους λόγους που το οδήγησαν να υιοθετήσει αυτή θέση.[1140] Το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να λέει 'όχι' αυξάνει την διαπραγματευτική του θέση σε σχέση με το Συμβούλιο, και αναγκάζει το Συμβούλιο να απασχολείται με σοβαρές διαπραγματεύσεις με τους αντιπροσώπους του Κοινοβουλίου, γεγονός το οποίο έχει επιπτώσεις στο βαθμό της επιρροής που ασκεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Συμβούλιο.

[1138] Garrett G. and Tsebelis G., ό.π.
[1139] Οι κυβερνήσεις των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Συμβούλιο και οι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Κοινοβούλιο.
[1140] Hayes-Renshaw F. and Wallace H.(2006), ό.π., σελ. 214.

Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο έχουν την πίεση να αναπτύξουν πειστικά επιχειρήματα αφού είναι υποχρεωμένοι να λογοδοτούν για τις θέσεις τους δημόσια πολύ περισσότερο από ότι πριν. Όπου απαιτείται πλειοψηφία, είτε για το Συμβούλιο είτε για το Κοινοβούλιο, οι ερωτήσεις για τις τακτικές τους απαιτούν κάποιες φορές το ίδιο χρόνο με τις ερωτήσεις που αναφέρονται στην ουσία της νομοθεσίας που είναι υπό συζήτηση. Αρκετός χρόνος θα πρέπει να καταναλωθεί στο να εξακριβωθούν οι απόψεις των οργάνων, πράγμα που αυξάνει τις επαφές των δύο οργάνων σε όλα τα επίπεδα. Το γεγονός ότι μόνο 5 από τις 568 (λιγότερες από 1% ) από τις προτάσεις που εξετάστηκαν με τη διαδικασία της συναπόφασης, από τις αρχές του Νοεμβρίου 1993 έως και τα τέλη Απριλίου του 2004, δεν πάρθηκαν πιστοποιεί τη σοβαρότητα με την οποία τα δύο όργανα λαμβάνουν υπόψη τους το ένα το άλλο.

Όσον αφορά την υποχρέωση δημόσιας λογοδοσίας για τις ενέργειές τους, είναι επίσης πιθανόν να ζητηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ενεργήσουν μαζί για να προασπίσουν τα αποτελέσματα από τη διαδικασία της συνδιαλλαγής. Αυτό συμβαίνει όταν οι κοινές τους αποφάσεις αμφισβητούνται, και για το λόγο αυτό εξετάζονται από το Ευρωπαϊκό δικαστήριο, όπως συνέβη σε τρεις διαφορετικές περιπτώσεις κατά την περίοδο 1999-2004. Σε αυτές τις περιπτώσεις μπορεί να ασκηθεί δίωξη από την Επιτροπή[1141], ή από ένα ή και περισσότερα κράτη-μέλη[1142]. Η γνώση ότι οι κοινές τους αποφάσεις μπορούν και ίσως να αμφισβητηθούν αποτελεί έναν επιπλέον λόγο και για το Συμβούλιο αλλά και για το Κοινοβούλιο για να δουλέψουν μαζί, στενά, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας έτσι ώστε να εξασφαλίσουν την ποιότητα και τη νομιμότητα των νομοθετημάτων τους, και να ενισχύσουν το επίπεδο ισότητας μεταξύ των δύο οργάνων.

Παρά το γεγονός της συνεργασίας των δύο οργάνων ο έμφυτος ανταγωνισμός ανάμεσά τους προκαλεί διενέξεις, που περιλαμβάνουν από διαφωνίες μεταξύ των υπαλλήλων ως και δικαστικές υποθέσεις ευρείας κλίμακας. Συχνά αυτές οι διαμάχες παίρνουν την μορφή νομικών διαμαχών πάνω στην ερμηνεία διατάξεων των συνθηκών ή άρθρων εξειδικευμένων νομοθεσιών. Θέματα πολιτικής (τακτικής-

[1141] Όπως στην περίπτωση ενός κανονισμού που αφορούσε ένα οικονομικό σχέδιο για το περιβάλλον.
[1142] Για παράδειγμα, η Φιλανδία και η Ισπανία στην περίπτωση μιας οδηγίας για την οργάνωση του χρόνου εργασίας των ανθρώπων που εργάζονται στα μέσα μεταφοράς αλλά και η Γαλλία στην περίπτωση μιας οδηγίας για καλλυντικά προϊόντα

μεθόδευσης) υπόστασης δίνουν επίσης αφορμή για διαφωνίες όπως και η επιλογή μιας νομικής βάσης για τις προτεινόμενες νομοθεσίες. Επιπλέον, θέμα διαμάχης μεταξύ του ΕΚ και του Συμβουλίου υπήρξε επί δεκαετίες το σύστημα της επιτροπολογίας,[1143] το οποίο επεφύλασσε ένα περιορισμένο ρόλο στο ΕΚ σε σχέση με τον αντίστοιχο του Συμβουλίου, ενώ ο δημοκρατικός του χαρακτήρας τίθεται υπό αμφισβήτηση. Η Συνθήκη της Λισαβόνας όμως, κατήργησε το σύστημα της επιτροπολογίας εξισώνοντας έτσι το ρόλο των δύο οργάνων.[1144]

Οι περισσότερες διαμάχες ανάμεσα στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν γίνει για το προϋπολογισμό, την περίοδο πριν από την εισαγωγή πολυετών οικονομικών προοπτικών.[1145] Αυτή ήταν η πρώτη περιοχή όπου το Κοινοβούλιο κέρδισε σημαντικές νομοθετικές εξουσίες τις οποίες και αξιοποίησε με μεγάλη του ικανοποίηση. Κατά τις δεκαετίες 1970 και 1980, όπου ήταν και το αποκορύφωμα των μεταξύ τους διενέξεων για τον προϋπολογισμό, το Συμβούλιο είχε λίγη ή και καθόλου άμεση επαφή με το Κοινοβούλιο και πολύ περιορισμένα μέσα επικοινωνίας μαζί του. Η απογοήτευση του Κοινοβουλίου από αυτή την κατάσταση το οδήγησε στο να χρησιμοποιήσει το δικαίωμά του για απόρριψη του προϋπολογισμού σε τρεις περιπτώσεις[1146] σε αυτή την περίοδο. Σήμερα, κανένα όργανο δεν μπορεί να παραπονιέται για έλλειψη επαφής ή για έλλειψη ευκαιριών για διαπραγμάτευση.

Οι νέες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που θεσμοθετήθηκαν με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έχουν δώσει αφορμή για 'υποφερτές' διαμάχες οι οποίες λύνονται με ενδο-θεσμικές συμφωνίες. Δοκιμάζοντας τα όρια της νέας διαδικασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θέλει να εκμεταλλευτεί στο έπακρο τις εξουσίες του, συχνά ακολουθώντας το τυπικό περιεχόμενο και όχι το πνεύμα των βασικών διατάξεων. Κάνοντάς το αυτό δεν έχει κερδίσει την συμπάθεια του Συμβουλίου, το οποίο έχει αποδειχθεί εξίσου γνώστης στο να αξιοποιεί τα 'παραθυράκια' του νόμου και να αποτρέπει τις φιλοδοξίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για μεγαλύτερη ισχύ. Πιο συχνά, το Κοινοβούλιο

[1143] Η πάγια πρακτική για την έγκριση εκτελεστικών μέτρων στην Ε.Ε. Βλ. κεφάλαια 1.16 και 2.6.
[1144] Όπως ανέφερε σε έκθεσή του για το νέο σύστημα και ο Ούγγρος Χριστιανοδημοκράτης József Szájer «…οι συνέπειες της αλλαγής αυτής είναι μεγάλες καθώς το ΕΚ επιτυγχάνει έτσι την πλήρη ισοτιμία του με το Συμβούλιο».
[1145] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. ό.π., σελ. 215.
[1146] Το 1979, το 1982 και το 1984.

προσπαθεί να καθιερώσει μια άμεση σύνδεση ανάμεσα στο αίτημα του Συμβουλίου για ειδική πλειοψηφία και στη χρήση της διαδικασίας συναπόφασης. Τα μέλη των κυβερνήσεων άργησαν να ανταποκριθούν στον τρόπο σκέψης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά η Συνθήκη της Λισσαβώνας έχει καθιερώσει αυτό το σύνδεσμο μεταξύ της διαδικασίας συναπόφασης και της ειδικής πλειοψηφίας.

Ο αριθμός και συχνά ο δημόσιος χαρακτήρας των διενέξεων τους δεν θα έπρεπε να επιτρέπεται να αμαυρώσει την συνεργασία που έχει αναπτυχθεί ανάμεσα στα δύο αυτά όργανα ιδιαίτερα μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Οι αλλαγές στις νομοθετικές του εξουσίες επέτρεψαν στο Κοινοβούλιο να γίνει πολύ πιο δραστήριο και αποτελεσματικό στο να παρεμβαίνει στις νομοθετικές διαδικασίες, κερδίζοντας το σπάνιο σεβασμό του Συμβουλίου. Απόδειξη αυτού είναι η αποδοχή και η προώθηση από το Συμβούλιο επιπρόσθετων άτυπων διαδικασιών οι οποίες έχουν επίδραση στη ανάμιξη του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία.

Παράδειγμα μιας αρχικά άτυπης διαδικασίας οι οποία έχει εξελιχθεί σε ένα ουσιαστικά καθιερωμένο χαρακτηριστικό είναι οι τριμερείς διάλογοι, μια τριμερής συγκέντρωση του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Αρχικά εμφανίστηκε στο πλαίσιο της οικονομικής συνδιαλλαγής, υιοθετήθηκε μεταγενέστερα ως μέρος της διαδικασίας συναπόφασης, ξανά στα πλαίσια της συνδιαλλαγής. Οι τριμερείς διάλογοι δεν αναφέρονται έτσι στις Συνθήκες, οι οποίες αναφέρουν μόνο τον όρο ‘κατάλληλες επαφές’ ανάμεσα στα όργανα. Ωστόσο, προεκτάσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης και η επιθυμία του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου να επιτύχουν μια συμφωνία όσο πιο γρήγορα είναι δυνατόν, έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη τυπικών και άτυπων τριμερών διαλόγων σε διάφορα στάδια. Κατά την περίοδο 1999-2004, η Επιτροπή Συνδιαλλαγής συνεδρίασε 49 φορές , ενώ η τριμερής συνεδρίασε σε 193 περιστάσεις, μία ξεκάθαρη ένδειξη της αυξανόμενης τάσης για διαπραγμάτευση και κατάληξης σε μια συμφωνία χωρίς την ανάγκη για συζήτηση στη Επιτροπή Συνδιαλλαγής.

Το σύστημα των τριμερών διαλόγων έχει αποδείξει την ζωτικότητα και την ευελιξία του αυξάνοντας αισθητά τις δυνατότητες επίτευξης συμφωνίας στο στάδιο της πρώτης ή της δεύτερης ανάγνωσης, καθώς και συνεισφέροντας στην προπαρασκευή

των εργασιών της επιτροπής συνδιαλλαγής.[1147] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπήρξε μάλλον επιφυλακτικό με τον ενθουσιασμό του Συμβουλίου για τους άτυπους τριμερείς διαλόγους, προτιμώντας να συζητά προτάσεις με τους υπουργούς μέσω των πιο δημόσιων συναντήσεων και ολομελών συνεδριάσεων.[1148] Όμως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν μπορεί να αρνηθεί την χρησιμότητα των τριμερών διαλόγων ως ένα forum ειλικρινούς και ανοιχτής ανταλλαγής απόψεων και πιθανόν συμβιβαστικών λύσεων για τα κοινά προβλήματα. Ως αποτέλεσμα, αυτό έχει γίνει ένα αυξανόμενα σημαντικό μέρος ενδο-θεσμικών επαφών στη διαδικασία συναπόφασης, μια κατάσταση που δεν άλλαξε ακόμα και στην διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση.

### 9.2.4. Η επίδραση που έχει στο Συμβούλιο η αύξηση εξουσιών του Κοινοβουλίου

Κάποιοι συγγραφείς όταν περιγράφουν τις σχέσεις του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρομοιάζουν το Συμβούλιο με ένα μοναχοπαίδι που ξαφνικά αποκτά ένα αδελφάκι[1149] το οποίο όμως ποτέ δεν ήθελε και αντιμετωπίζει δυσκολίες στο να μάθει να μοιράζεται μαζί του τα παιχνίδια του.[1150] Οι αναπόφευκτες λοιπόν διαμάχες ανάμεσα στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνήθως επιλύονται με έναν από τους παρακάτω τρόπους:

α) με έγγραφες συμφωνίες οι οποίες έχουν τη μορφή κοινής δήλωσης, ενδο-θεσμικής συμφωνίας ή μεταρρυθμιστικής συνθήκης.

β) μέσω ανεπίσημων άγραφων διακανονισμών,

γ) (πιο σπάνια) με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου επιλύεται η διαμάχη για το ποιο όργανο έχει υπερβεί τα όρια των αρμοδιοτήτων του, ή έχει ερμηνεύσει λανθασμένα του κανόνες του Ευρωπαϊκού δικαίου.[1151]

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αυξήσει τις εξουσίες του και ιδιαίτερα το ρόλο του στη διαδικασία συναπόφασης γεγονός που επηρέασε το Συμβούλιο με τρεις κύριους

[1147] Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκή Ένωσης (2007), 'Κοινή Δήλωση σχετικά με την Εφαρμογή στην πράξη της Διαδικασίας της Συναπόφασης (Άρθρο 251 της Συνθήκης ΕΚ)', 2007/C 145/02, 30 Ιουνίου 2007, παρ. 7.
[1148] Hayes-Renshaw F. and Wallace H., ό.π., σελ. 216.
[1149] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
[1150] Hayes-Renshaw F. and Wallace H., ό.π., σελ. 210.
[1151] Ό.π., σελ. 210.

τρόπους που ο ένας οδηγεί στον άλλο. Η πρώτη επίδραση στο Συμβούλιο είναι ότι έχει αυξηθεί σημαντικά το φόρτος εργασίας του. Θέματα για τα οποία το Συμβούλιο αποφάσιζε μόνο του τώρα πρέπει να συζητηθούν λεπτομερώς με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε διαφορετικά στάδια, σε μερικά από τα οποία υπάρχουν μικρά χρονικά περιθώρια, και στα περισσότερα από τα οποία για να παρθεί απόφαση είναι αναγκαία η σαφής συμφωνία του Κοινοβουλίου. Κατά τη διαδικασία συναπόφασης ο αριθμός των νομοθετικών προτάσεων έχει διπλασιαστεί με μία παράλληλη αύξηση το αριθμού των συνεδριάσεων και των επαφών που απαιτούνται σε κάθε στάδιο.[1152]

Το βάρος της αύξησης αυτών εργασιών αισθάνεται φυσικά το Συμβούλιο και η Γενική Γραμματεία του, αλλά έχει πέσει περισσότερο:

1. στις επιτυχημένες προεδρίες του Συμβουλίου, που πρέπει να φέρουν εις πέρας τη διαδικασία κατά τη διάρκεια της προεδρίας τους.
2. στη ΕΜΑ Ι, η οποία είναι υπεύθυνη για τα περισσότερα θέματα της διαδικασίας συναπόφασης. Από τα 346 θέματα που παραπέμφθηκαν στη διαδικασία συναπόφασης από τον Ιούλιο του 1999 έως το Δεκέμβριο του 2003 η ΕΜΑ Ι εξέτασε τα 292, η ΕΜΑ ΙΙ τα 46, ενώ η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας τα 8.
3. στη 'ραχοκοκαλιά' της συναπόφασης, τη Γραμματεία του Συμβουλίου.

Άμεσο λοιπόν αποτέλεσμα της εισαγωγής της διαδικασίας συναπόφασης είναι το γεγονός ότι η οι προεδρίες του Συμβουλίου και τα μέλη της ΕΜΑ Ι περνούν τώρα πολύ από το χρόνο τους προσπαθώντας να επιφέρουν ένα τυπικό συμβιβασμό στον οποίο καταλήγει η διαδικασία συναπόφασης. Οι αρχικές ανησυχίες ότι η διαδικασία συναπόφασης θα επιφέρει δραματική μείωση στη ταχύτητα λήψης αποφάσεων δεν επιβεβαιώθηκαν. Μάλιστα, θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι αποφάσεις τώρα λαμβάνονται πιο γρήγορα. Αυτή η αύξηση της ταχύτητας λήψης αποφάσεων με τη διαδικασία συναπόφασης οφείλεται χωρίς αμφιβολία εν μέρει στην αυξανόμενη οικειότητα που αποκτούν τα όργανα λήψης αποφάσεων με τη διαδικασία καθώς και στα αυστηρά χρονικά όρια τα οποία τίθενται.

Η δεύτερη κύρια επίδραση που έχει η αύξηση εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το Συμβούλιο είναι μια βασική αλλαγή στους στόχους του

[1152] Council Document 13316/1/00.

Συμβουλίου κατά τη νομοθετική διαδικασία. Τα πρώτα χρόνια μετά την εισαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης η προσοχή του Συμβουλίου επικεντρωνόταν στη φάση της συνδιαλλαγής όπου η έλλειψη συμφωνίας θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα η κείμενη νομοθεσία να μην θεσπιστεί. Από τη στιγμή που η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε την πιθανότητα να συμφωνήσουν μετά την πρώτη ανάγνωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και πήρε το δικαίωμα του Συμβούλιο να επανεισάγει την κοινή του θέση ύστερα από αποτυχία συμφωνίας στη επιτροπή συνδιαλλαγής, η προσοχή του Συμβουλίου μετατοπίστηκε στα αρχικά στάδια της διαδικασίας. Η στρατηγική του τώρα είναι να συμφωνήσουν όσο το δυνατόν πιο γρήγορα για να μειωθεί ο αριθμός των θεμάτων που καταλήγουν σε συνδιαλλαγή. Αν συγκρίνουμε τη περίοδο του Μάαστριχτ και την περίοδο του Άμστερνταμ είναι ξεκάθαρο ότι ενώ ο αριθμός των θεμάτων τα οποία καταλήγουν στο στάδιο της συνδιαλλαγής κάθε χρόνο έχει αυξηθεί, αυτά αποτελούν ένα μικρό ποσοστό του συνολικού αριθμού των θεμάτων που λαμβάνονται με τη διαδικασία συναπόφασης.

Αυτή η αλλαγή στρατηγικής του Συμβουλίου είναι εφικτή εξαιτίας των αλλαγών στις μεθόδους εργασίας και στην οργάνωση της Γραμματείας του που είναι και η τρίτη επίδραση που έχει η αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Συμβούλιο. Γρήγορα έγινε κατανοητό ότι για να επιτευχθεί συμφωνία στην πρώτη ή στη δεύτερη ανάγνωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα έπρεπε οι εργασίες να διεξάγονται από δύο όργανα παράλληλα. Αυτό θα μπορούσε να γίνει εάν ενισχύονταν πρώτον από μια εντατική και συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των δύο αυτών οργάνων (συχνά μέσω της Επιτροπής η οποία συμμετέχει στις συναντήσεις και των δύο οργάνων) και δεύτερον από μία ουσιαστική και συνεχή διαθεσιμότητα της Προεδρίας του Συμβουλίου για επαφές και διαπραγματεύσεις με το Κοινοβούλιο. Για το λόγο αυτό οι Προεδρίες του Συμβούλιο έχουν ευθύνη για:

- να ενεργούν ως μεσολαβητές με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και, αν κριθεί αναγκαίο, να υιοθετήσουν παράλληλα χρονοδιαγράμματα για τις εργασίες τους.
- να ελέγχουν την πρόοδο των θεμάτων που επρόκειτο να παρθούν με τη διαδικασία συναπόφασης.
- να αναγνωρίζουν τις ευκαιρίες για συμφωνία.

Ένας ειδικός τομέας, ο οποίος έχει τη συνολική ευθύνη για τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και είναι γνωστός ως 'ραχοκοκαλιά', έχει δημιουργηθεί στη Γραμματεία του Συμβουλίου.

## 9.3. Σχέσεις του Συμβουλίου με την Επιτροπή

Στις σχέσεις του Συμβουλίου με την Επιτροπή αναφέρεται το άρθρο 249 της συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο ορίζει ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρέπει να προβαίνουν σε από κοινού διαβουλεύσεις και να οργανώνουν κοινή συναινέσει τους τρόπους συνεργασίας τους. Η διοργανική συνεργασία οργανώνεται με διάφορους τρόπους, όπως με ανταλλαγή επιστολών μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με διοργανικές συμφωνίες, αλλά και με κοινές δηλώσεις και των τριών οργάνων.[1153]

Αναφερόμενοι στις σχέσεις του Συμβουλίου με την Επιτροπή θα μπορούσαμε να πούμε ότι χαρακτηρίζονται από εποικοδομητική συνεργασία αλλά και από ορισμένες εφήμερες εντάσεις.[1154] Η Επιτροπή διαθέτει την πρωτοβουλία χάραξης πολιτικής, δρομολογεί τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, και αν και το Συμβούλιο δεν ακολουθεί πάντα τις προτάσεις της Επιτροπής, αυτή παίζει καθοριστικό ρόλο σε πολλές εργασίες του. Εκτός από τις πτυχές των σχέσεων τους που διέπονται από τις Συνθήκες, εξίσου σημαντικές είναι και ορισμένες πιο ανεπίσημες μορφές συνεργασίας.

Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται, πρώτον, οι ανεπίσημες ανταλλαγές απόψεων μεταξύ υπαλλήλων της Επιτροπής, εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα και υπαλλήλων των κρατών μελών πριν από την τελική σύνταξη μιας πρότασης από την Επιτροπή.[1155] Γεγονός που πολλές φορές μπορεί να επιταχύνει την επίτευξη συμφωνίας. Δεύτερον, η Επιτροπή βοηθάει την προεδρία να εξασφαλίσει συμφωνία υποστηρίζοντας τις προσπάθειες της για μεσολάβηση μεταξύ των μελών του

[1153] Βλ. Η αρχή συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων στο : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10125_el.htm
[1154] Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 33.
[1155] Ό.π.

Συμβουλίου και, αν χρειάζεται, να τροποποιήσει τις προτάσεις της κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων έτσι ώστε να εξασφαλίσει την αναγκαία ειδική πλειοψηφία.[1156] Τρίτον, η Επιτροπή μπορεί να βοηθήσει με τις γνώμες της στη διαμόρφωση του προγράμματος εργασιών της προεδρίας.[1157] Τέλος, η Επιτροπή και το Συμβούλιο συντονίζουν τη δράση τους στις εξωτερικές υποθέσεις επειδή και οι δύο έχουν αρμοδιότητα εκπροσώπησης της Ε.Ε. στον υπόλοιπο κόσμο.

Ο ρόλος της Επιτροπής ατόνησε ίσως μετά την εισαγωγή της διαδικασίας της συναπόφασης, αφού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να προσεγγίσει κατευθείαν το Συμβούλιο, χωρίς πλέον να εξαρτάται από την Επιτροπή η οποία έπαιζε το ρόλο του συνομιλητή. Βέβαια, η βοήθεια της είναι ακόμα αναγκαία και για το Συμβούλιο αλλά και για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τις σχέσεις ανάμεσα στο Συμβούλιο και την Επιτροπή χαρακτήριζε πάντα ένα πνεύμα συνεργασία αλλά και ανταγωνισμού. Οι διαπληκτισμοί τους περιγράφονται από τους περισσότερους συγγραφείς ως μάχες για επικράτηση.[1158] Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών που επιδιώκουν την εθνική κυριαρχία βλέπουν την Επιτροπή ως ένα όργανο αντίθετο προς τα συμφέροντά τους. Έτσι οι κυβερνήσεις κρατών μελών όπως η Γαλλία, η Μεγάλη Βρετανία και η Δανία δηλώνουν ρητά την προτίμηση τους στην υπεροχή του Συμβουλίου καθώς και τον εκνευρισμό τους με τις φιλοδοξίες της Επιτροπής. Ενώ άλλες χώρες, όπως η Ιταλία και οι Κάτω Χώρες, έχουν υποστηρίξει το αντίθετο.[1159]

Στη διαμόρφωση των σχέσεων Συμβουλίου και Επιτροπής σημαντικό ρόλο παίζει και η πολιτική που θα ακολουθήσει η Επιτροπή. Κατά πόσο αυτή ταυτίζεται με τους στόχους των κρατών μελών και κατ' επέκταση και του Συμβουλίου. Αν λοιπόν οι στόχοι των κυβερνήσεων των κρατών-μελών συνταυτίζονται με αυτούς της Επιτροπής είναι πιθανόν τα κράτη-μέλη να στηρίξουν την Επιτροπή γενικά. Αυτός ήταν και ο λόγος που η συμπεριφορά και του de Gaulle αλλά και M. Thatcher ποίκιλε απέναντι στην Επιτροπή. Είχε να κάνει με το κατά πόσο η πολιτικής της Επιτροπής σε συγκεκριμένα ζητήματα ήταν σύμφωνη με τη δική τους.

---

[1156] Ό.π.
[1157] Ό.π.
[1158] Hayes-Renshaw F. (2002), 'The Council of Ministers' στο Peterson J. and Shackleton M., ό.π., σελ. 62.
[1159] Hayes-Renshaw F. and Wallace H. ό.π., σελ. 189.

Τις σχέσεις μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής αναλύουν ο Dietrich Rometsch και ο Wolfgang Wessels περιγράφοντας τέσσερα διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης. Το πρώτο είναι το *τεχνοκρατικό μοντέλο* στο οποίο μια Επιτροπή από 'σοφούς ανθρώπους' κερδίζει τη διαμάχη με το Συμβούλιο. Το δεύτερο είναι ένα *ομοσπονδιακό διοικητικό μοντέλο,* με την Επιτροπή να παίζει το ρόλο της 'κυβέρνησης' και το Συμβούλιο το ρόλο του 'δεύτερου νομοθετικού σώματος'. Το τρίτο είναι το *γραμματειακό μοντέλο* στο οποίο η Επιτροπή παρέχει ειδική και διοικητική υποστήριξη στο Συμβούλιο, το όργανο κλειδί για τη λήψη αποφάσεων στην Ένωση. Το τέταρτο και τελευταίο μοντέλο είναι ένα *προωθητικό-μεσιτικό μοντέλο*. Το μοντέλο αυτό παρουσιάζει την Επιτροπή να αναπτύσσει και να προωθεί συλλογικές πολιτικές ενώ είναι πάντα υποχρεωμένη να πείσει το Συμβούλιο να τις αποδεχτεί.[1160] Το μοντέλο που προτιμούν οι δύο συγγραφείς είναι το τελευταίο. Ισχυρίζονται ότι ανταποκρίνεται καλύτερα στην Ένωση και, πράγματι, είναι το μοντέλο αυτό που ενισχύθηκε μέσα από τις Συνθήκες της Ε.Ε.

[1160] Rometsch D. and Wessels W. (1994), ' The Commission and the Council of Ministers' στο Edwards G. and Spence D., *The European Commission*, U.K., Cartermill, σελ. 208.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

## Η ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στο Συμβούλιο

*Υπάρχουν και στις πράξεις του ανθρώπου παλίρροιες,*
*που, αν τις κάνει την ώρα της πλημμυρίδας, πετυχαίνει,*
*αν όμως του ξεφύγει η κατάλληλη στιγμή,*
*ολόκληρο ταξίδι μιας ζωής σέρνεται στα ρηχά και στις κακοτυχίες.*
*Σε τέτοια φουσκωμένη θάλασσα πλέουμε τώρα και πρέπει,*
*να ακολουθήσουμε το ρεύμα όποτε είναι βολικό,*
*αλλιώς θα χάσουμε και πλοίο κι εμπορεύματα.*

*Ουίλιαμ Σαίξπηρ, Ιούλιος Καίσαρας.*

*(μετάφραση Ερρίκος Μπελιές)*

### 10.1. Εισαγωγή

Ύστερα από πάνω από 50 χρόνια δυναμικής ανάπτυξης και εμβάθυνσης το Ευρωπαϊκό εγχείρημα καλείται να αντιμετωπίσει μια σειρά προκλήσεων οι οποίες απειλούν ακόμα και την ύπαρξή του. Αντί λοιπόν να εξελίσσεται επιχειρησιακά και λειτουργικά σε ένα αυταρχικό σύστημα διακυβέρνησης θα πρέπει να ξαναφέρει στην επιφάνεια τη διάσταση που αναφέρεται στη νομιμοποίηση, απόδοση ευθυνών, αξιακό υπόβαθρο και δημοκρατική εκπροσώπηση.[1161] Το Συμβούλιο, ως ένας από τους σημαντικότερους θεσμούς της Ε.Ε. θα πρέπει να αλλάξει και να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα για να μπορέσει να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις. Θα πρέπει πρωτίστως να αντιμετωπίσει το δημοκρατικό έλλειμμα που υφίσταται στον τρόπο λειτουργίας του.

### 10.2. Το δημοκρατικό έλλειμμα του Συμβουλίου

Το ευρέως παρατηρηταίο δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης απασχολεί τους μελετητές του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος από τα μέσα της δεκαετίας του ’80. Αν και έχουν διατυπωθεί αρκετοί ορισμοί της έννοιας «δημοκρατικό έλλειμμα» μία αποδεκτή και ευδιάκριτη διάστασή του είναι ότι αναφέρεται «στο κενό ανάμεσα στη δημοκρατική πρακτική, στη θεωρία και στην

[1161] Βοσκόπουλος Γ. (2/11/2012), ‘Sui generic φιλοευρωπαϊστές’, διαθέσιμο στο: www.thinkfree.gr.

πράξη»[1162] και παραπέμπει στον προβληματισμό των ευρωπαίων πολιτών όσον αφορά τη δημοκρατική λειτουργία της Ε.Ε. Το επίσημο λεξικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει πως το δημοκρατικό έλλειμμα είναι ένας όρος που αναφέρεται στην έλλειψη δημοκρατικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των οργάνων της αλλά και κυρίως του χάσματος μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολιτών, εξαιτίας της περίπλοκης λειτουργίας τους.

Οι συζητήσεις των ακαδημαϊκών γύρω από το θέμα της δημοκρατικής νομιμότητας επικεντρώνονται σε δύο ζητήματα.[1163] Πρώτον, εάν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα. Δεύτερον, τι αλλαγές θα πρέπει να γίνουν, εάν όντως υπάρχει, έτσι ώστε να μειωθεί ή ακόμα και να εξαλειφθεί. Όσον αφορά την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος, ο Majone και ο Moravcsik υποστηρίζουν σφοδρά ότι δεν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα. Συγκεκριμένα, ο Majone υποστηρίζει ότι η Ε.Ε. στην ουσία συνιστά ένα «ρυθμιστικό κράτος» και ως εκ τούτου δεν ασκεί αναδιανεμητικές πολιτικές ή πολιτικές κατανομής αξιών. Ο Moravcsik υποστηρίζει ότι η εντύπωση του δημοκρατικού ελλείμματος είναι λανθασμένη για δύο λόγους. Πρώτον, επειδή παραβλέπει τη σχέση ανάμεσα στο εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Δεύτερον, επειδή η διάγνωση της υπάρξεως δημοκρατικού ελλείμματος συχνά βασίζεται στη σύγκριση με μια μη πραγματική, ιδεατή δημοκρατία. Σύμφωνα με τον Moravcsik οι πολιτικές της Ένωσης είναι πάντα ‘καθαρές, διαφανείς, αποτελεσματικές και πολιτικά ‘απαντητικές’’. Επομένως, δεν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα.

Ακόμα όμως κι αν ήταν έτσι, παραμένει το γεγονός ότι η στήριξη των πολιτών προς της Ε.Ε. έχει μειωθεί από τη δεκαετία του ’80 και συνεχίζει να βρίσκεται σε πολύ χαμηλά όρια. Επιπλέον, οι ευρωπαίοι πολίτες δεν διαθέτουν εκ των πραγμάτων τη ευκαιρία να αποφασίζουν για την πολιτική ατζέντα της Ένωσης ή ακόμα να είναι οι αντιπρόσωποί τους υπόλογοι για τις πράξεις τους στη Ένωση. Για τις ανάγκες του παρόντος πονήματος θα εξετασθεί η ύπαρξη του δημοκρατικού ελλείμματος μόνο μέσα από τη λειτουργία του Συμβουλίου μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

---

[1162] Zweifel T. (2002), *Democratic Deficit? Institutions in the European Union, Switzerland and the United States*, New York, Lexington Books, σελ. 2.

[1163] Follesdal A. and Hix S. (2006), ‘Why there is a Democratic Defic in the EU: A Response to Majone and Moravcsik’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(3), σελ. 533-562, Moravcsik A. (2002), ‘In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassesing Legitimacy in the European Union’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(4), σελ. 603-624.

i) Το Συμβούλιο μετατράπηκε σε συν-νομοθέτης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά τη διαδικασία της συναπόφασης του Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο (άρθρο 251 ΣυνθΕΚ), ως τρόπος παραγωγής κανόνων δικαίου, ενώ τη μετονομάζει σε «συνήθη νομοθετική διαδικασία». Η διαδικασία αυτή επεκτάθηκε σε αρκετούς νέους τομείς, όπως η συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, σε μερικές πτυχές της κοινής εμπορικής και της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως επίσης και στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Το ΕΚ και το Συμβούλιο είναι πλέον ισότιμοι νομοθέτες. Σίγουρα, η μετατροπή του ΕΚ σε συν-νομοθέτη του Συμβουλίου είναι μια σημαντική αλλαγή η οποία παρέχει μεγαλύτερη νομιμοποίηση στις αποφάσεις της Ένωσης. Θεωρείται ότι με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται μια άμεση διασύνδεση ανάμεσα στους θεσμούς και τους πολίτες της Ε.Ε., καθώς το ΕΚ είναι το μόνο όργανο του οποίου τα μέλη εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες.

Η ενδυνάμωση των εξουσιών του ΕΚ είναι σημαντική και για έναν ακόμη λόγο: επειδή πολιτικοποιεί τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο.[1164] Η μεταβίβαση νομοθετικών εξουσιών στο ΕΚ αυξάνει την νομιμότητα της Ε.Ε. όχι μόνο άμεσα ενδυναμώνοντας δηλαδή το θεσμό που αντιπροσωπεύει τους πολίτες της Ένωσης, αλλά και έμμεσα ισχυροποιώντας τη σχέση ευθύνης ανάμεσα στους Υπουργούς του Συμβουλίου με τα εθνικά τους Κοινοβούλια και τους ψηφοφόρους τους.[1165] Όπως παρατηρήθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου είναι συχνά αυτά που λαμβάνουν τις αποφάσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου, ενώ οι Υπουργοί απλά τις προσυπογράφουν. Σύμφωνα με έρευνα του F. Häge η αύξηση των εξουσιών του ΕΚ οδήγησε στην πολιτικοποίηση[1166] του τρόπου λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, δηλαδή σε μεγαλύτερη άμεση εμπλοκή των Υπουργών στις αποφάσεις του Συμβουλίου.

Οι υπάλληλοι των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου είναι περισσότερο πιθανόν να παραπέμψουν μια απόφαση στον ανώτερό τους εάν δεν είναι βέβαιοι για τις πολιτικές προτιμήσεις του Υπουργού και εάν πιστεύουν ότι ο

[1164] Häge F. M. (2011), 'Politicizing Council decision-making: The effect of EP empowerment', *West European Politics*, vol. 34(1), σελ. 19-47.
[1165] Häge F. M. (2011), σελ. 2-3, ό.π.
[1166] Ο Häge χρησιμοποιεί τον όρο πολιτικοποίηση αναφερόμενος στο βαθμό στον οποίο ένα θέμα λαμβάνει την προσοχή των Υπουργών του Συμβουλίου.

Υπουργός ίσως να αποφασίσει για την αυτές μετά από συζήτηση με άλλους Υπουργούς. Η εμπλοκή του ΕΚ επηρεάζει και τους δύο αυτούς παράγοντες. Συχνά το ΕΚ είτε εισάγει νέα θέματα, είτε προωθεί λίγο ακραίες θέσεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις λοιπόν, είναι δύσκολο για τους διοικητικούς υπαλλήλους του Συμβουλίου να προβλέψουν τις θέσεις των Υπουργών τους. Επιπλέον, η εμπλοκή του ΕΚ είναι πιθανόν να τραβήξει το δημόσιο και πολιτικό ενδιαφέρον για ένα θέμα, αυξάνοντας έτσι τις πιθανότητες ο αρμόδιος Υπουργός να ενημερωθεί για επιλογή των διοικητικών του υπαλλήλων κι αν τυχόν αυτοί έχουν αποφασίσει αντίθετα προς τις καθοδηγήσεις του Υπουργού τους. Εάν λοιπόν οι υπάλληλοι δεν επέλεξαν την πολιτική, η οποία θα ήταν προτιμότερη για τον Υπουργού τους, αυτός θα έχει τη δυνατότητα να ενημερωθεί για αυτό και να τους επιπλήξει. Όπως είναι φυσικό, οι διοικητικοί θέλοντας να αποφύγουν τέτοιες συνέπειες, είναι πιθανόν να καταφεύγουν στους Υπουργούς πριν πάρουν μια απόφαση.

Όταν λοιπόν το ΕΚ διαθέτει πραγματικά νομοθετικές εξουσίες, οι αποφάσεις του Συμβουλίου δεν λαμβάνονται τόσο συχνά από αφανείς συνεδριάσεις προπαρασκευαστικών επιτροπών από ανώνυμους διοικητικούς υπαλλήλους γεγονός που μειώνει το δημοκρατικό έλλειμμα.

ii) Διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου και πρόσβαση στα έγγραφά του[1167]

Ένα ακόμα θέμα το οποίο βρίσκεται σχεδόν πάντα στην ατζέντα των συζητήσεων είναι αυτό της διαφάνειας των εργασιών το Συμβουλίου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ευρύτερη εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας κατά τις νομοθετικές εργασίες του Συμβουλίου. Προβλέπει ότι οι συνεδριάσεις και ψηφοφορίες του Συμβουλίου, όταν αυτό ασκεί τη νομοθετική του αρμοδιότητα, θα είναι δημόσιες. Για αυτό το λόγο στην ημερήσια διάταξη κάθε συνεδρίασης του Συμβουλίου διακρίνονται τα νομοθετικά από τα μη νομοθετικά ζητήματα.[1168]

Αν και υπάρχει ομοφωνία για την ανάγκη της διαφάνειας των εργασιών του Συμβουλίου, αν και τα τελευταία χρόνια το Συμβούλιο έχει σημειώσει σημαντικά βήματα ως προς την διαφάνεια των εργασιών του, δεν υπάρχει ακόμα πλήρης διαφάνεια των εργασιών του. Ο λόγος που συμβαίνει αυτό είναι το ότι η Ευρώπη ή

[1167] Βλ. αναλυτικά κεφάλαιο 7.
[1168] Άρθρο 16 παρ. 8 ΣΕΕ.

μάλλον καλύτερα οι ευρωπαίοι 'δεν αντέχουν περισσότερη διαφάνεια'. Το Συμβούλιο Υπουργών και τα προπαρασκευαστικά του όργανα προτιμούν να λαμβάνουν τις αποφάσεις 'πίσω από κλειστές πόρτες', κατά τη διάρκεια γευμάτων ή σε διαδρόμους, είτε γιατί υπάρχουν φορές που ψηφίζουν αποφάσεις στις οποίες το εκλογικό τους σώμα ενδέχεται να είναι αντίθετο, είτε γιατί θεωρούν ορισμένες φορές ότι τα θέματα τα οποία εξετάζουν είναι ευαίσθητα. Όποιος και να είναι ο λόγος όμως το σίγουρο είναι ένα: δεν υφίσταται δημοκρατία χωρίς διαφάνεια. Το γεγονός αυτό αμβλύνει το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης. Φαίνεται ότι ακόμα κι αν οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου να μεταδίδονται απευθείας είτε όταν αυτό νομοθετεί είτε όχι, η πολιτική της διαφάνειας στο Συμβούλιο εφαρμόζεται με τέτοιο τρόπο από τους Υπουργούς που οδηγεί μόνο σε δημοσιότητα χωρίς διαφάνεια. Παρά τον 'ανοιχτό' πλέον 'χαρακτήρα' του Συμβουλίου, οι διαδικασία λήψης αποφάσεων παραμένει αδιαφανής. Οι πολίτες όμως, σε κάθε δημοκρατική πολιτεία, θα πρέπει να γνωρίζουν ποια κυβέρνηση προτείνει τι, ποιες τροποποιήσεις ψηφίζονται και ποιες όχι. Το Συμβούλιο δηλαδή, θα πρέπει να οργανωθεί καλύτερα ως ένα νομοθετικό σώμα με περισσότερη διαφάνεια και δημόσιες συζητήσεις.

iii) Λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο[1169]

Ως προς τον τρόπο λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο η Συνθήκη της Λισαβόνας έκανε ένα σημαντικό βήμα καθιερώνοντας νέα φόρμουλα υπολογισμού της ειδικής πλειοψηφίας, η οποία όμως θα τεθεί σε εφαρμογή από την 1η Νοεμβρίου 2014. Η νέα αυτή φόρμουλα έχε το πλεονέκτημα ότι θα είναι περισσότερο κατανοητή και προσιτή στους ευρωπαίους πολίτες. Παρόλα αυτά όμως, αν το Συμβούλιο συνεχίσει να λαμβάνει τις περισσότερες των αποφάσεών του με συναίνεση, ακόμα δηλαδή και εκεί όπου οι Συνθήκες απαιτούν ειδική πλειοψηφία, και είναι πολύ πιθανόν αυτό να συνεχίσει ακόμα κι όταν η νέα ειδική πλειοψηφία θα εφαρμόζεται, το δημοκρατικό έλλειμμα που υπάρχει στον τρόπο λήψης των αποφάσεων του θα συνεχίσει θα υφίσταται. Ο συναινετικός τρόπος λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο δεν καθιστά τις αποφάσεις του δημοκρατικές από τη στιγμή που υπάρχει έλλειψη δημοκρατικής υπευθυνότητας. Η συναίνεση επιτρέπει σε ανεπίσημους κανόνες να δημιουργήσουν 'συμφωνίες πακέτα' προς όφελος των μεγαλύτερων και περισσότερο ισχυρών κρατών-μελών, ενώ γίνεται αποδεχτεί από τα κράτη-μέλη ως νόμιμη.

[1169] Βλ. αναλυτικά κεφάλαιο 3.

iv) Το μεγαλύτερο ποσοστό των αποφάσεων του Συμβουλίου λαμβάνεται στα πλαίσια των προπαρασκευαστικών του οργάνων[1170]

Τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου, τα οποία είναι απαραίτητα για την ομαλή του λειτουργία, όπως αναλύεται στο κεφάλαιο 4, εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου. Στο καίριο ερώτημα αν λαμβάνονται τελικά αποφάσεις από αυτά η απάντηση είναι ότι τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου λαμβάνουν αποφάσεις.

Συγκεκριμένα όπως παρατηρεί ο Häge το 35% των αποφάσεων λαμβάνεται σε υπουργικό επίπεδο, το 22% περίπου από την Coreper και την Ειδική Επιτροπή Γεωργίας, ενώ το 43% περίπου λαμβάνεται από τις ομάδες εργασίας. Συνήγοροι της υπάρχουσας δομικής κατασκευής της Ένωσης υποστηρίζουν ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου δεν είναι λιγότερο νόμιμες από τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τη αιτιολογία ότι οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών είναι υπόλογες στους πολίτες της χώρας του.[1171] Όμως, αυτός 'ο δεσμός ευθύνης' τεντώνεται και μπορεί να γίνει εύθραυστος όταν οι αποφάσεις του Συμβουλίου λαμβάνονται από τους υπαλλήλους αντί τους ίδιους τους Υπουργούς. Οι εργασίες των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου λαμβάνουν χώρα μακριά από φώτα της δημοσιότητας. Σε κάθε περίπτωση, οι υπάλληλοι δεν θα λογοδοτήσουν άμεσα στα εθνικά τους κοινοβούλια. Η εν λόγω πρακτική λοιπόν, δεν νομιμοποιεί τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Εξάλλου, οι υπάλληλοι των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου δεν είναι ούτε άμεσα ούτε έμμεσα εκλεγμένοι από τους πολίτες της Ε.Ε. και επομένως δεν διαθέτουν νόμιμη εντολή για να λαμβάνουν νομοθετικές αποφάσεις. Ασφαλώς και είναι απαραίτητα τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου. Η λειτουργία που αυτά επιτελούν είναι ιδιαίτερα σημαντική. Ο βαθμός όμως που εμπλέκονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου οδηγεί σε ενδεχόμενα προβλήματα νομιμότητας και κατ' επέκταση στη δημιουργία δημοκρατικού ελλείμματος στις αποφάσεις του Συμβουλίου.

[1170] Βλ. αναλυτικά κεφάλαιο 4.

[1171] Moravcsik A. (2002), 'In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(4): 603-24.

## 10.3. Συμπεράσματα

Το δημοκρατικό έλλειμμα υφίσταται στο τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου. Δυστυχώς, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν κατάφερε να αλλάξει το γεγονός αυτό, αν και η μετατροπή του ΕΚ σε συνομοθέτη του Συμβουλίου είναι ένα βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση. Τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου συνεχίζουν να λαμβάνουν αποφάσεις, ενώ το Συμβούλιο, αν και σημείωσε τεράστια πρόοδο όσον αφορά τη διαφάνεια των εργασιών του, τα μέλη του με έναν περίτεχνο τρόπο συνεχίζουν να λαμβάνουν αποφάσεις 'πίσω από κλειστές πόρτες'. Οι πολίτες της Ένωσης θα έπρεπε να έχουν τη δυνατότητα να παρακολουθούν ποια κυβέρνηση πρότεινε τι, ποιες τροποποιήσεις πέρασαν και ποιες όχι. Θα πρέπει δηλαδή να οργανωθεί το Συμβούλιο περισσότερο ως ένα κοινό νομοθετικό όργανο με διαφανείς κανόνες τροποποίησης και δημόσιες συζητήσεις. Χωρίς αυτό, οι πολίτες δεν μπορούν πραγματικά να δουν πως ενεργούν οι κυβερνήσεις τους όταν λαμβάνουν αποφάσεις στα πλαίσια της Ένωσης.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11

## Πλειοψηφικό και συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας. Ποιο από τα δύο εφαρμόζεται στο Συμβούλιο;

### 11.1. Εισαγωγή

Σύμφωνα με το πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας η νομιμότητα επιτυγχάνεται βάσει των προτιμήσεων της πλειοψηφίας των πολιτών μέσω εκλογών. Το κόμμα που θα κερδίσει στις εκλογές διαθέτει εκτεταμένες εξουσίες για να εφαρμόσει το πρόγραμμά του. Αντίθετα, το συναινετικό μοντέλο προσπαθεί να μεγαλώσει τον αριθμό των απόψεων που συμπεριλαμβάνονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ενώ συγχρόνως δίνει και το δικαίωμα του βέτο σε μειονότητες για θέματα που θεωρούνται ζωτικής σημασίας.[1172] Η κυρίαρχη αρχή εδώ είναι το 'μοίρασμα της εξουσία'. Ένας ευρύς συνασπισμός δηλαδή, είναι αναγκαίος για να θεσπιστεί η κοινή πολιτική. Ενώ λοιπόν η πλειοψηφική δημοκρατία βασίζεται στον ανταγωνισμό, η συναινετική βασίζεται στο συμβιβασμό. Το πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αποκλειστικό και ανταγωνιστικό, ενώ το συναινετικό χαρακτηρίζεται από τη διαπραγμάτευση και το συμβιβασμό.[1173] Παρακάτω θα εξετασθεί ποιο από τα δύο αυτά μοντέλα δημοκρατίας εφαρμόζεται στο Συμβούλιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

### 11.2. Η ανάλυση του Συμβουλίου βάσει του πλειοψηφικού και συναινετικού μοντέλου δημοκρατίας

#### i) Σύστημα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο

Το νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας, το οποίο υιοθετήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ορίζει ότι απαιτείται τουλάχιστον το 55% των κρατών-μελών, που αναγκαστικά θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τουλάχιστον δεκαπέντε κράτη-μέλη τα οποία θα εκφράζουν τουλάχιστον το 65% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Επιπλέον, η μειοψηφία της αρνησικυρίας θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα κράτη-μέλη. Ενώ σε περίπτωση που το Συμβούλιο αποφασίσει χωρίς πρόταση της Επιτροπής, τότε η ειδική πλειοψηφία ορίζεται ότι θα

[1172] Lord C., ό.π., σελ. 26.
[1173] Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, σελ. 2.

πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον το 72% των κρατών και τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέκτεινε τις περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται ειδική πλειοψηφία σε 70 νέους τομείς. Παρά τις αλλαγές αυτές στο σύστημα ψηφοφορίας στην πράξη η ανεπίσημη και συναινετική διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο είναι αυτή που έχει επικρατήσει. Έτσι, το σύστημα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο είναι πιο κοντά στην συναινετική ιδέα παρά στην πλειοψηφική. Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν επέφερε κάποια σημαντική αλλαγή σε αυτό.

ii) Η Προεδρία του Συμβουλίου

Η Συνθήκη της Λισαβόνας εγκαθίδρυσε έναν εκλεγμένο Πρόεδρο για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όμως δεν είναι αυτό που ασκεί τις νομοθετικές λειτουργίες της Ένωσης. Η πλειοψηφία των αποφάσεων λαμβάνεται από το Συμβούλιο, είτε σε επίπεδο υπουργών, είτε σε επίπεδο προπαρασκευαστικών οργάνων.[1174] Όσον αφορά την προεδρία του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών του οργάνων η Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί σχεδόν αναλλοίωτο το σύστημα που υπήρχε. Τα κράτη-μέλη συνεχίζουν να ασκούν την Προεδρία όλων των συνθέσεων του Συμβουλίου, εκτός αυτής του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, για έξι μήνες σύμφωνα με το σύστημα της εξάμηνης εναλλαγής και κατά το πρότυπο της ομαδικής προεδρίας.

Σύμφωνα με το πλειοψηφικό μοντέλο, η πλειοψηφία διαθέτει αρκετές εξουσίες έτσι ώστε να μπορέσει να εφαρμόσει το πρόγραμμά της.[1175] Όσον αφορά τα νομοθετικό σώμα το πλειοψηφικό μοντέλο εξασφαλίζεται με τη δημιουργία μιας ισχυρής Προεδρίας η οποία θα διαθέτει ορισμένα διαδικαστικά προνόμια, όπως αυτό του ‘φύλακα’, του ‘προστάτη’ και αυτό της οργάνωσης της νομοθετικής ατζέντας του Συμβουλίου.[1176] Στο πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας η πλειοψηφία θα δημιουργήσει μια ηγετική δομή στο νομοθετικό σώμα για να μπορεί να ελέγχει τη νομοθετική ατζέντα καθώς και τα νομοθετικά αποτελέσματα. Η Προεδρία εκλέγεται από την πλειοψηφία και διαθέτει και διαδικαστικές εξουσίες για να

[1174] Βλ. κεφάλαιο 4.
[1175] Lijphart, ό.π., κεφ. 1.
[1176] Shepsle K. A. (2010), *Analyzing Politics*, New York, Norton, κεφ. 5, Warntjen A. (2011a), ‘Veto player’, στο Dowding K., *Encyclopedia of Power*, London, Sage, Warntjen A. (2011b), ‘Veto power’, στο Dowding K., *Encyclopedia of Power*, London, Sage.

προάγει τους σκοπούς της πλειοψηφίας. Αντίθετα, το συναινετικό μοντέλο διασκορπίζει την εξουσία. Η Προεδρία του νομοθετικού σώματος εδώ θα μπορούσε να παρομοιαστεί με τις αρμοδιότητες ενός νομοθετικού υπαλλήλου και/ ή οι εξουσίες είναι μοιρασμένες.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν φαίνεται ο εκλεγμένος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να έχει κάποια επίδραση πάνω στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου. Επιπλέον, οι διαδικαστικές αρμοδιότητες της Προεδρίας παραμένουν αμετάβλητες. Το μονοπώλιο των νομοθετικών προτάσεων διαθέτει και πάλι η Επιτροπή, η οποία προτείνεται από τα μέλη του Συμβουλίου. Παρά αυτή τη διασύνδεση όμως ανάμεσά τους, οι προτιμήσεις της Επιτροπής μπορεί να μην αντανακλούν τις απόψεις της πλειοψηφίας του Συμβουλίου. Ας μην ξεχνάμε ότι η σύνθεση του Συμβουλίου είναι κάτι που αλλάζει και υπόκειται στις εθνικές εκλογές.[1177] Μια ενδεχόμενη πλειοψηφία στο Συμβούλιο δεν μπορεί να αποτρέψει εντελώς το να συμπεριληφθούν ορισμένα θέματα στην ατζέντα του Συμβουλίου ακόμα κι αν διαθέτει τον απόλυτο διαδικαστικό έλεγχο στο Συμβούλιο. Όμως, θα μπορούσε να καθυστερήσει τη θέσπισή του ή ακόμα και να κάνει ορισμένες τροποποιήσεις στην πρόταση της Επιτροπής. Με την παρούσα της μορφή όμως, η Προεδρία δεν διαθέτει ισχυρές διαδικαστικές εξουσίες, συγκρινόμενη φυσικά με αυτές που θα είχε σε ένα πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας. Χρησιμοποιώντας το σύστημα της ομαδικής Προεδρίας στο Συμβούλιο οι εξουσίες της Προεδρίας μοιράζονται. Έτσι, η Προεδρία του Συμβουλίου ήταν και παραμένει και μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας εναρμονισμένη με το μοντέλο της συναινετικής δημοκρατίας.

iii) Οι Συνεδριάσεις του Συμβούλιο: Δημόσιες ή Μυστικές;

Μία συχνή κριτική που δέχεται η πολιτική της Ένωσης είναι η, φαινομενικά τουλάχιστον, αδιαφανή της φύση. Η δημόσια πρόσβαση στο Συμβούλιο και στις συσκέψεις του έχει αρχίσει να αυξάνεται από τη δεκαετία του '90.[1178] Παρόλα αυτά, οι κριτικές που δεχόταν το Συμβούλιο ήταν σκληρές αφού το παρομοίαζαν

[1177] Manow P. and Döring H. (2008), 'Electoral and mechanical causes of divided government in the European Union', *Comparative Political Studies*, vol. 41(10), σελ. 1349-70.
[1178] Βλ. κεφάλαιο 7.

μόνο με τα νομοθετικά σώματα της Νότιας Κορέας και της Κούβας, όπου οι νόμοι υιοθετούνται πίσω από κλειστές πόρτες.[1179] Υπήρξαν βέβαια και συγγραφείς που υποστήριζαν ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο είναι τόσο διαφανής όσο και σε εθνικό επίπεδο.[1180] Τα κράτη-μέλη, θεωρώντας ότι πρέπει οι αποφάσεις του Συμβουλίου να είναι περισσότερο διαφανείς, έθιξαν το εν λόγω θέμα ρητά στη Δήλωση Λάκεν και τόνισαν τη σπουδαιότητα της διαφάνειας.[1181] Η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης συζήτησε τη δημιουργία ενός ξεχωριστού σχηματισμού του Συμβουλίου ο οποίος θα αποφάσιζε για όλα τα νομοθετικά ζητήματα και θα ενεργούσε εξ ορισμού δημόσια.[1182] Αυτή η πρόταση ήταν σύμφωνη με το πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας καθώς οι δημόσιες συζητήσεις ου νομοθετικού σώματος επιτρέπουν ανταγωνισμό ανάμεσα στα διάφορα πολιτικά στρατόπεδα τα οποία συναγωνίζονται για την εξουσία. Εάν οι πολίτες παρακολουθούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, μπορούν να ελέγχουν και τις πράξεις των αντιπροσώπων τους.[1183] Αντίθετα, σύμφωνα με το συναινετικό μοντέλο οι συσκέψεις μακριά από τα 'δημόσια μάτια' επιτρέπουν στα μέλη του Συμβουλίου να κάνουν τις απαραίτητες παραχωρήσεις έτσι ώστε να πετύχουν δίκαιες συμφωνίες οι οποίες αυξάνουν τη συνολική ευημερία. Ο Scharpf αναφέρει ότι 'οι διαπραγματεύσεις δεν θα μπορούσα να είχαν στεφθεί με επιτυχία εάν όλες οι συνομιλίες που έλαβαν χώρα στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων δημοσιεύονταν'.[1184] Ενώ, ο Stasavage, συμπληρώνει λέγοντας ότι οι διαπραγματευτές ίσως να μην κατέληγαν σε αμοιβαία ευεργετικές συμφωνίες εάν τα προσηλωμένα πάνω τους δημόσια βλέμματα τους παρακινούσαν να υιοθετήσουν περισσότερο αδιάλλακτες θέσεις.[1185] Έτσι, η διαφάνεια περικλείει μια εξισορρόπηση ανάμεσα στην ευθύνη και την αποτελεσματικότητα. Ενώ το πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας δίνει έμφαση στην ευθύνη, το συναινετικό μοντέλο βασίζεται στην αποτελεσματικότητα.

---

[1179] Norman P. (2005), *The Accidental Constitution*, Brussels, Eurocomment, σελ. 116.
[1180] Gabel M. (1998), The Endurance of Supranational Governance. A Consociational Interpretation of the European Union, *Comparative Politics*, vol. 30(4), σελ. 471, Moravcsik A. (2002), ό.π., σελ. 612-3.
[1181] Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Λάκεν ενέκρινε στις 15 Δεκεμβρίου 2001 τη «Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ή «Δήλωση του Λάκεν», η οποία δεσμεύει την Ένωση να αποκτήσει περισσότερη δημοκρατία και μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Βλ. http//european-Convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf
[1182] Norman P., ό.π., σελ. 111 και 150.
[1183] Hix S. (2008), ό.π., σελ. 101, 103, 150-2.
[1184] Scharpf F. (1999), *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, σελ. 189.
[1185] Stasavage D. (2004), 'Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining, *International Organization*, vol. 58(2), σελ. 667-703.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αύξησε επιπλέον την διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου. Παρόλα αυτά όμως, οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται ακόμα πίσω από κλειστές πόρτες.[1186] Δεν έχουμε δει ακόμα στο Συμβούλιο δημόσιες συζητήσεις στις οποίες να υπάρχει ένας πολιτικός ανταγωνισμός ανάμεσα στους εκλεγμένους Υπουργούς από διαφορετικά πολιτικά κόμματα έτσι ώστε να κινητοποιηθεί η κοινή γνώμη. Κάτι που σύμφωνα με το πλειοψηφικό σύστημα είναι απαραίτητο. Παρά την αύξηση της διαφάνειας, η νομοθετική διαδικασία παραμένει πιο κοντά στο συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας από ότι στο πλειοψηφικό.

## 11.3. Συμπεράσματα

Ανακεφαλαιώνοντας θα λέγαμε ότι το πλειοψηφικό μοντέλο δημοκρατίας βασίζεται στον ανταγωνισμό μεταξύ των πολιτικών στρατοπέδων, τα οποία εναλλάσσονται στην εξουσία. Το συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας βασίζεται στο μοίρασμα των εξουσιών. Η εφαρμογή των δύο αυτών μοντέλων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου, όπως είναι φυσικό, θα απέδιδε δύο διαφορετικούς θεσμούς. Το πλειοψηφικό μοντέλο θα απαιτούσε απλή πλειοψηφία, έναν ισχυρό Πρόεδρο και δημόσιες συζητήσεις οι οποίες θα παρουσίαζαν ξεκάθαρα τις διαφορετικές πολιτικές απόψεις των πολιτικών στρατοπέδων. Αντίθετα, το συναινετικό μοντέλο θα επεδίωκε την ομοφωνία ή τη συναίνεση ως τρόπο λήψης αποφάσεων, μία εκ περιτροπής και/ ή αδύναμη Προεδρία και θα έκλινε προς τις συζητήσεις 'κεκλεισμένων των θυρών' για να βρεθεί έναν συμβιβασμός. Η Συνθήκη της Λισαβόνας «μετέφερε» ένα σημαντικό αριθμό θεμάτων από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο. Στην πράξη, όμως, οι αποφάσεις παραμένουν κυρίως συναινετικές. Εξάλλου, και το όριο της ειδικής πλειοψηφίας παραμένει ακόμα σχετικά υψηλό κάτι που δεν συνάδει με το πλειοψηφικό μοντέλο. Επιπλέον, είναι δύσκολο να δημιουργηθούν ανταγωνιστικά πολιτικά στρατόπεδα πάνω στα διάφορα θέματα από τη στιγμή που οι θέσεις των Υπουργών δεν ευθυγραμμίζονται με αυτά. Οι συνεδριάσεις των Υπουργών, κατά τις οποίες ψηφίζονται και οι νομοθετικές προτάσεις, συνεχίζουν να προεδρεύονται από την εκ περιτροπής Προεδρία. Η εν λόγω Προεδρία επίσης δεν απέκτησε καμία επιπλέον διαδικαστική εξουσία μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Τέλος, οι

[1186] Βλ. κεφάλαιο 7.

συζητήσεις του Συμβουλίου συνεχίζουν να λαμβάνουν χώρα ‘πίσω από κλειστές πόρτες’ χωρίς πολιτικές συγκρούσεις αντιτιθέμενων πολιτικών θέσεων και χωρίς νομοθετικές ατζέντες να δραστηριοποιούν την κοινή γνώμη. Αναλύοντας λοιπόν τις επιμέρους παραμέτρους των δύο αυτών μοντέλων δημοκρατίας και αντιπαραθέτοντάς αυτές με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο γίνεται κατανοητό ότι το Συμβούλιο εφαρμόζει το συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας. Η συναινετική δημοκρατία μπορεί να είναι ένα είδος δημοκρατίας σίγουρα όμως δεν μπορεί να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις της Ένωσης, ενώ οι ευρωπαίοι πολίτες νιώθουν αμέτοχοι στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Η αλλαγή προς την πλειοψηφική δημοκρατία θα βελτίωνε σίγουρα το Συμβούλιο ως θεσμό.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12
# ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

12.1. Εισαγωγή

Στα εξήντα-ένα χρόνια ζωής της, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα τότε και η Ευρωπαϊκή Ένωση σήμερα, γέννησε χιλιάδες ερωτήματα με τα οποία ασχολήθηκαν, ανέλυσαν και προσπάθησαν να απαντήσουν πάρα πολλοί συγγραφείς. Πολλά από τα ερωτήματα αυτά είχαν να κάνουν με το τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου. Ο τρόπος λήψης των αποφάσεων του, ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας του αλλά και των προπαρασκευαστικών του οργάνων, οι συνασπισμοί στο Συμβούλιο, η διαφάνεια των εργασιών του, το δημοκρατικό έλλειμμα είναι μόνο μερικά από τα ερωτήματα που απασχόλησαν και συνεχίζουν να απασχολούν τους μελετητές των ευρωπαϊκών θεμάτων.

Σήμερα, που η Ευρώπη έχει φτάσει σε ένα καθοριστικό σταυροδρόμι, που η Ευρωπαϊκή Ένωση χάνει σε αξιοπιστία καθώς οι ευρωπαίοι πολίτες είτε απομακρύνονται και αδιαφορούν, είτε αγανακτούν και ξεσηκώνονται και απορρίπτουν,[1187] τα τόσο σημαντικά 'θέματα' που προκύπτουν γύρω από τη λειτουργία του Συμβουλίου είναι κάτι περισσότερο από αναγκαίο να αναλυθούν.

12.1. Η δημιουργία του Συμβουλίου και τα διάφορα ερωτήματα που έχουν απασχολήσει τους μελετητές γύρω από αυτό

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις διαδοχικές Συνθήκες και αναθεωρήσεις των Συνθηκών, με τις πολλαπλές διευρύνσεις, σαφώς και δεν παρέμεινε το ίδιο από τη γένεση του ως σήμερα. Άλλαξε κι αυτό, όπως και τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλαξαν, είτε για να μπορέσουν να φανούν αντάξιοι των καινούργιων κάθε φορά δεδομένων, απαιτήσεων και προκλήσεων, είτε για να προσαρμοστούν στα θέλω των Ευρωπαίων ηγετών. Η ιστορία του Συμβουλίου ξεκινάει με τη δημιουργία του το 1951 με την ΕΚΑΧ. Με τις Συνθήκες να του δίνουν ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες το Συμβούλιο, αν και ξεκίνησε δειλά ως ένα όργανο για να μετριάζει την

[1187] Όπως οι Ιρλανδοί.

υπερεθνικότητα της Ανώτατης Αρχής και να προασπίζει τα εθνικά συμφέροντα, κατάφερε πολύ γρήγορα να καταστεί ο σπουδαιότερος θεσμός του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος.

Σήμερα, το Συμβούλιο, αποτελούμενο από εκπροσώπους των κρατών-μελών και δραστηριοποιούμενο υπό δέκα συνθέσεις, διαθέτει νομοθετικά, δημοσιονομικά αλλά και εκτελεστικά καθήκοντα. Λαμβάνει μέρος στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας της Ένωσης στο πλαίσιο της «συνήθους» και της «ειδικής» νομοθετικής διαδικασίας. Ασκεί από κοινού με το ΕΚ δημοσιονομικά καθήκοντα, χαράζει τις πολιτικές της Ένωσης ενώ παράλληλα συντονίζει τις πολιτικές των κρατών-μελών. Τέλος, συνάπτει διεθνείς συμφωνίες με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο αποτελεί ένα από τα θέματα που προκαλεί έντονες αντιπαραθέσεις μεταξύ των κρατών-μελών. Το σύστημα που υπήρχε ήταν αρκετά πολύπλοκο και δυσνόητο για τους πολίτες. Τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η οποία προβλέπει την εφαρμογή της διπλής πλειοψηφίας (55% των κρατών-μελών που αντιπροσωπεύει το 65% του πληθυσμού) σε αποφάσεις για τις οποίες ισχύει η ειδική πλειοψηφία. Οι νέες όμως ρυθμίσεις για την ειδική πλειοψηφία, λόγω της έντονης αντίδρασης της Ισπανίας και της Πολωνίας, θα αρχίσουν να εφαρμόζονται από το 2014 με τελικό ορίζοντα το 2017 λόγω μιας μεταβατικής περιόδου μεταξύ 1ης Νοεμβρίου 2014 και 31ης Μαρτίου 2017. Η αλλαγή του συστήματος ψηφοφορίας αιτιολογήθηκε με το σκεπτικό ότι το νέο σύστημα θα κάνει τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αποτελεσματικότερες και περισσότερο κατανοητές στους ευρωπαίους πολίτες. Αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας δύσκολα θα αντικατασταθεί από νέα συνθήκη, η πρόταση που θα μπορούσε να γίνει για το σύστημα λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, από τη στιγμή που πλέον το Συμβούλιο συναποφασίζει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είναι το κάθε κράτος-μέλος να διαθέτει μία ψήφο στο Συμβούλιο. Να αντιπροσωπεύει δηλαδή το Συμβούλιο ‘την ένωση κρατών’, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται με το αναλογικό σύστημα από τους πολίτες, να αντιπροσωπεύει την ‘ένωση ανθρώπων’.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η ειδική πλειοψηφία επεκτείνεται και σε νέους τομείς και αποτελεί πλέον τον κανόνα στη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο σπανίως καταφεύγει σε ψηφοφορία για τη λήψη των αποφάσεων. Καταβάλλεται προσπάθεια οι αποφάσεις να λαμβάνονται με ευρεία συναίνεση γεγονός που μετατρέπει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο σε μία αδιαφανή διαδικασία, ενώ παράλληλα δεν μας επιτρέπει να αποτιμήσουμε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.[1188]

Επιπλέον, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, υιοθετείται το ομοσπονδιακό πρότυπο λειτουργίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην Ένωση. Ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Το Συμβούλιο δεν νομοθετεί πλέον μόνο του αλλά συναποφασίζει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μέσα από μια διαδικασία η οποία καθίσταται ο κανόνας για την παραγωγή κανόνων δικαίου και έχει μετονομαστεί σε «συνήθης νομοθετική διαδικασία».[1189] Η εν λόγω διαδικασία επεκτείνεται και σε τομείς που μέχρι τώρα είχαν αποκλειστικά διακυβερνητικό χαρακτήρα, όπως αυτές του 3ου πυλώνα. Η αλλαγή αυτή ενίσχυσε τα υπερεθνικά στοιχεία της Ένωσης. Έδωσε μια μικρή ελπίδα ότι οι Ευρωπαίοι ηγέτες θα αρχίσουν ξανά να οραματίζονται μια ισχυρή υπερεθνική Ευρώπη, αν και πρώτον, εξακολουθούν να υπάρχουν τομείς στους οποίους το Συμβούλιο διατηρεί τον κυρίαρχο ρόλο, ενώ το ΕΚ περιορίζεται σε περιθωριακές μόνο εξουσίες.[1190] Δεύτερον, εξαιτίας του ευαίσθητου χαρακτήρα ορισμένων τομέων και ιδιαίτερα αυτών του τρίτου πυλώνα, η εγκατάλειψη της παραδοσιακής διακυβερνητικής μεθόδου στην λήψη αποφάσεων ήταν μια δύσκολη απόφαση γεγονός που οδήγησε στην προσθήκη της «ρήτρας ανάσχεσης» ή «ρήτρας εφεδρικής τροχοπέδης»,[1191] η οποία επιτρέπει σε κάθε κυβέρνηση να σταματήσει την ψήφιση ενός μέτρου αν θεωρεί ότι έρχεται σε αντίθεση με το δικό της νομικό σύστημα. Εάν δεν υπάρξει συμβιβασμός, τότε το κράτος-μέλος είναι ελεύθερο να μην εφαρμόσει την απόφαση των υπολοίπων και τα άλλα κράτη-μέλη να προχωρήσουν στην καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας.[1192]

[1188] Βλ. κεφάλαιο 3 ενότητα 7, 'Η 'συναινετική κουλτούρα''.
[1189] Άρθρο 289 παράγραφος 1 ΣΕΕ.
[1190] Σαχπεκίδου Ε. Ρ., ό.π., σελ. 384-385.
[1191] Emergency break.
[1192] Άρθρο 82 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.

Ένα αρκετά σημαντικό και 'άγνωστο' μέχρι πριν από λίγα χρόνια μέρος του Συμβουλίου αποτελούν τα προπαρασκευαστικά του όργανα. Το Συμβούλιο πλαισιώνεται από την ΕΜΑ, επιτροπές και ομάδες εργασίας τα οποία και παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου. Αν και, σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ. 1 εδάφιο 2 ΣΕΚ που προστέθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η ΕΜΑ μπορεί να λαμβάνει μόνο διαδικαστικές αποφάσεις, σε περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, στην πράξη, το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων που λαμβάνονται από το Συμβούλιο δεν συζητιέται ποτέ από τους Υπουργούς αλλά αποφασίζεται ουσιαστικά από τους υπαλλήλους στις ομάδες εργασίας, στις επιτροπές ή στην ΕΜΑ. Περίπου το 85% των θεμάτων υιοθετούνται από το Συμβούλιο ως «σημεία Α» και μόνο ένα ποσοστό γύρω στο 6,7% ταξινομούνται ως «σημεία Β».[1193] Δυστυχώς, αν και είναι αναγνωρισμένη η σημασία που έχουν και ο ρόλος που παίζουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων,[1194] η έρευνα που έχει γίνει γύρω από το θέμα είναι περιορισμένη καθώς είναι αρκετά δύσκολη η έρευνα των εργασιών των προπαρασκευαστικών αυτών οργάνων.[1195]

Επιπλέον, το Συμβούλιο επικουρεί στο έργο του η Γενική Γραμματεία του. Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, η οποία υφίσταται μια διαδικασία συνεχών αλλαγών τις τελευταίες δύο δεκαετίες, παίζει έναν αρκετά σημαντικό ρόλο στη λειτουργία του Συμβουλίου και της Ένωσης προσπαθώντας να καλύψει το κενό που άφηνε η Επιτροπή αλλά και η έλλειψη μιας ισχυρής μόνιμης Προεδρίας στο Συμβούλιο. Δεν είναι απλά ένας διοικητικός μηχανισμός που κρατάει σημειώσεις ή ένας νομικός σύμβουλος, αλλά, επίσης, ένας πολιτικός σύμβουλος για την Προεδρία και ένας αμερόληπτος μεσολαβητής στις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ είχε αποκτήσει και το ρόλο του Ύπατου Εκπροσώπου της Ε.Ε. για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, γεγονός που αύξησε τον πολιτικό του ρόλο στην Ένωση. Το ρόλο του αυτό όμως, η Συνθήκη της Λισαβόνας του τον αφαίρεσε.

[1193] Βλ. κεφάλαιο 4 ενότητα 2.4., 'Λαμβάνονται τελικά αποφάσεις από την ΕΜΑ;'.
[1194] Westlake M. and Galloway D. (2006), ό.π., σελ. 202.
[1195] Βλ. κεφάλαιο 4.

Ένα ακόμη θέμα το οποίο έχει βρεθεί στο επίκεντρο συζητήσεων είναι αυτό της Προεδρίας του Συμβουλίου. Η εκ περιτροπής Προεδρία ενώ από τη μια έχει επικριθεί ως ανεπαρκής για την κάλυψη των αναγκών του Συμβουλίου, από την άλλη επιτρέπει τη συμμετοχή όλων των κρατών-μελών στην άσκηση της Προεδρίας γεγονός πολύ σημαντικό αφού έτσι τονώνεται το αίσθημα ταυτότητας του κράτους-μέλους με την Ένωση. Τελικά, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων προεδρεύεται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας που είναι και Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η σύνθεση αυτή του Συμβουλίου έχει πλέον σταθερό Πρόεδρο. Η προεδρία των υπόλοιπων σχηματισμών του Συμβουλίου ασκείται σε υπουργικό επίπεδο από αντιπροσώπους των κρατών-μελών ακολουθώντας το σύστημα της ομαδικής Προεδρίας, το οποίο ίσχυε και πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας και θεωρήθηκε ότι μπορεί να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της συνέχειας των εργασιών της Προεδρίας.

Το ζήτημα της Προεδρίας έπρεπε να επανεξετασθεί από τα κράτη-μέλη. Εξετάζοντας τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της εκ περιτροπής Προεδρίας τα μειονεκτήματα είναι περισσότερα, αν φυσικά αυτό που επιδιώκουμε είναι μια ισχυρή Ένωση. Επιπλέον, η λύση της ομαδικής Προεδρίας δεν είναι ικανή πάντα να λύσει το πρόβλημα της συνοχής των Προεδριών του Συμβουλίου αφού πρώτον, εξαρτάται από τη διάθεση των διάφορων δρώντων για συνεργασία και δεύτερον, δεν προλαβαίνει να ληφθεί πάντα μια απόφαση σε αυτό το χρονικό διάστημα.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσπάθησε να ελαττώσει το ρόλο της εγκαθιστώντας μόνιμο Πρόεδρο για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αλλά και ορίζοντας ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος για τις Εξωτερικές Σχέσεις και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής θα είναι αυτός που θα προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Το αρνητικό είναι ότι η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη δεν καθιστά ξεκάθαρα κατανοητό το ρόλο του κάθε Προέδρου. Κι αν τελικά αυτό που επιζητάμε είναι μία ισχυρή Ένωση ο ρόλος της εκ περιτροπής Προεδρίας θα πρέπει να περιοριστεί ακόμα περισσότερο ενώ θα πρέπει να τονισθεί περισσότερο ο ρόλος είτε του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είτε του Προέδρου της Επιτροπής. Η Ε.Ε. θα πρέπει να έχει μόνο έναν Πρόεδρο ο οποίος θα εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες της. Σημαντικό είναι να διεξάγεται ένα είδος διαλόγου. Κάθε υποψήφιος πρόεδρος να

έχει μία ατζέντα την οποία θα γνωστοποιεί στους Ευρωπαίους, θα τους παρουσιάζει την πολιτική, το πρόγραμμα που σκοπεύει να ακολουθήσει σε σημαντικά θέματα τα επόμενα 5 χρόνια, εάν εκλεγεί.

Επιπλέον, το Συμβούλιο έχει επικριθεί, και όχι άδικα, πολλές φορές ως ένας αδιαφανής και μυστικοπαθής θεσμός. Το γεγονός αυτό όμως έχει αλλάξει ιδιαίτερα ύστερα από την προσχώρηση της Σουηδίας και της Φιλανδίας, χώρες οι οποίες είναι υπέρμαχοι της διαφάνειας και του μοντέλου «ανοιχτής διακυβέρνησης». Ο Κανονισμός 1049/2001/ΕΚ ο οποίος αναφέρεται στην πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, το άρθρο 15 ΣΛΕΕ της Συνθήκης της Λισαβόνας αλλά και ο Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου κατέστησαν δυνατή τη διαφάνεια στις νομοθετικές δραστηριότητες του Συμβουλίου, ενώ παράλληλα η πρόσβαση στα έγγραφά του δεν είναι πλέον μια θεωρητική έννοια. Παρόλα αυτά όμως, πρώτον, ύστερα από την ανάλυση μιας σειράς υποθέσεων που απασχόλησαν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για θέματα διαφάνειας του Συμβουλίου, αποδεικνύεται ότι το παράγωγο κοινοτικό/ενωσιακό δίκαιο θα πρέπει να γίνει περισσότερο σαφές στον εν λόγω τομέα. Δεύτερον, οι εργασίες του Συμβουλίου δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως απόλυτα διαφανείς.

Θα πρέπει να ομολογήσουμε ότι όντως το Συμβούλιο χειρίζεται ορισμένα ευαίσθητα θέματα, όπως η δημόσια ασφάλεια, η άμυνα, οι στρατιωτικές υποθέσεις, η δημοσιονομική πολιτική της Ένωσης αλλά και εμπορικά συμφέροντα φυσικών και νομικών προσώπων, τα οποία είναι υποχρεωμένο να προστατεύσει. Είναι βέβαιο ότι υφίστανται αντικρουόμενα δικαιώματα και συμφέροντα τα οποία θα πρέπει να εξισορροπηθούν. Είναι όμως αδιαμφισβήτητο πλέον ότι το Συμβούλιο θα πρέπει σύντομα να φτάσει στην πλήρη διαφάνεια των νομοθετικών του διαδικασιών, σεβόμενο πάντα φυσικά τα διαφορετικά, αντικρουόμενα δικαιώματα και συμφέροντα, όπως και οφείλει να πράξει. Φυσικά, είναι βέβαιο, ότι όταν μιλούμε για περισσότερη διαφάνεια, εννοούμε και την επιστροφή των διαπραγματεύσεων στις αίθουσες και όχι στους χώρους γευμάτων και στους διαδρόμους όπως έχει η κατάσταση σήμερα.[1196]

Όπως είναι φυσικό, η αυξανόμενη πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου οδήγησε και στην αύξηση των μελετών γύρω από τη συμπεριφορά των μελών του,

[1196] Βλ. κεφάλαιο 7.

τις προτιμήσεις τους αλλά και τα κίνητρά τους όταν διαπραγματεύονται και ψηφίζουν. Οι συμμαχίες δηλαδή, που δημιουργούνται στο Συμβούλιο αποτελούν ένα αξιόλογο κεφάλαιο του Συμβουλίου. Οι συμμαχίες στο Συμβούλιο δημιουργούνται με βάση γεωγραφικά κριτήρια και όχι πολιτικά.[1197] Αυτό δεν άλλαξε ούτε μετά τις διάφορες διευρύνσεις της Ε.Ε. Η διάσταση Βορρά-Νότου παραμένει εμφανής σε όλες τις σχετικές μελέτες. Σίγουρα, αυτό που επιζητείται είναι τα κράτη-μέλη να συνάπτουν μεταξύ τους διαφανείς συνασπισμούς οι οποίοι θα δώσουν το έναυσμα στα μέσα επικοινωνίας να καλύψουν για πρώτη φορά τα γεγονότα στις Βρυξέλλες. Έτσι, θα μπορέσουν και οι πολίτες να μάθουν τις διαφορετικές πολιτικές των κρατών-μελών.

Η ενδελεχής ανάπτυξη και ανάλυση του θεσμού του Συμβουλίου αλλά και των επιμέρους ερωτημάτων που έχουν τεθεί γύρω από αυτό μας επιτρέπει να δούμε αν όντως τελικά υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ε.Ε. και κατά πόσο αυτό σχετίζεται με τον τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου. Ο συναινετικός λοιπόν τρόπος λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο, ο ρόλος των προπαρασκευαστικών του οργάνων αλλά και η έλλειψη πλήρους διαφάνειας των εργασιών του καθιστούν δυνατή τη δημιουργία δημοκρατικού ελλείμματος μετατρέποντας έτσι αυτόματα και τις αποφάσεις του Συμβουλίου σε ανεπαρκώς νομιμοποιημένες.

Τέλος, η σύγκριση του Συμβουλίου με το πλειοψηφικό και συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας μας οδήγησε στο συμπέρασμα ότι στο Συμβούλιο εφαρμόζεται το συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας γεγονός που δεν κατόρθωσε να αλλάξει η Συνθήκη της Λισαβόνας. Το πλειοψηφικό μοντέλο βασίζεται στον ανταγωνισμό, ενώ το συναινετικό στο καταμερισμό των εξουσιών. Στο Συμβούλιο οι αποφάσεις λαμβάνονται με συναίνεση στην πράξη και όχι με την ειδική πλειοψηφία, η Προεδρία του Συμβουλίου ασκείται από την εκ περιτροπής Προεδρία και όχι από μία ισχυρή Προεδρία, ενώ στο Συμβούλιο δεν αναπτύσσονται πολιτικοί συνασπισμοί. Όλα αυτά οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι στο Συμβούλιο εφαρμόζεται το συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας.

Το Συμβούλιο αποτελεί αυτή τη στιγμή το σημαντικότερο ίσως θεσμό της Ένωσης. Για το πώς αυτός θα εξελιχθεί εξαρτάται από το που επιδιώκουμε εμείς να φτάσει η

[1197] Βλ. κεφάλαιο 8.

Ένωση. Σε μία Ένωση με έντονα διακυβερνητικά στοιχεία, με ισχυρά κράτη-μέλη, σίγουρα το Συμβούλιο θα έχει περίοπτη θέση. Οι αποφάσεις του, για τα σημαντικότερα τουλάχιστον θέματα, θα λαμβάνονται με ομοφωνία. Ενώ ακόμα κι εκεί που οι Συνθήκες απαιτούν ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο θα συνεχίσει να λαμβάνει αποφάσεις με «συναίνεση». Από τα δύο νομοθετικά σώματα της Ε.Ε. το Συμβούλιο θα είναι το πιο ισχυρό. Επιπλέον, η εκ περιτροπής Προεδρία του θα διαθέτει σημαντικές εξουσίες, ενώ η Γραμματεία του θα είναι αυτή που θα προσπαθεί να καλύψει την ασυνέχεια των πράξεών της.

Αν αυτό που επιζητούμε όμως, ακόμα, είναι μια ισχυρή Ένωση θα πρέπει να συνειδητοποιήσουμε ότι η λύση μπορεί δοθεί μόνο μακριά από τον διακυβερνητισμό. Το αν θα την ονομάσουμε ομοσπονδία, συνομοσπονδία ή συμπολιτεία είναι μάλλον αντικείμενο άλλης μελέτης. Η θέση του Συμβουλίου μέσα σε ένα ομοσπονδιακού τύπου σχέδιο είναι σίγουρα αποδυναμωμένη. Ένα λιγότερο ισχυρό αλλά διαφανές Συμβούλιο, ένα Συμβούλιο με αρμοδιότητες περισσότερο παρόμοιες με αυτές της Άνω Βουλής,[1198] με μια αδύναμη εκ περιτροπής Προεδρία. Παράλληλα, είναι απαραίτητη η ύπαρξη μιας ισχυρής Επιτροπής, ενός Προέδρου άμεσα εκλεγμένου από τους πολίτες της Ένωσης βάσει της προτεινόμενης ατζέντας του.

Οι Ευρωπαίοι ηγέτες θα πρέπει να επικεντρωθούν σταδιακά στο να προωθήσουν ένα πλειοψηφικό, ανταγωνιστικό μοντέλο δημοκρατικής διακυβέρνησης.[1199] Η ύπαρξη πολιτικών κομμάτων και η δημιουργία συνασπισμών βάσει αυτών είναι ένα ακόμη πολύ σημαντικό στοιχείο το οποίο και χρειάζεται να αναπτυχθεί και θα αναπτυχθεί μόνο με την προώθηση του ανταγωνιστικού μοντέλου. Το βέβαιο είναι ότι είναι απαραίτητο να υπάρξει ένα μακροστρατηγικό σχέδιο 'αναδόμησης' της Ένωσης που θα την οδηγήσει μακριά από αυταρχικά μοντέλα διακυβέρνησης τα οποία εγκλωβίζουν τα κράτη-μέλη.

[1198] Στα Κοινοβούλια με δύο νομοθετικά σώματα, η πρώτη ή Κάτω Βουλή ονομάζεται συνήθως «συνέλευση των αντιπροσώπων», «εθνική συνέλευση» ή «κοινοβούλιο». Η δεύτερη ή Άνω Βουλή ονομάζεται κατά κανόνα «Γερουσία», ενώ στη Γερμανία ονομάζεται «Bundesrat».
[1199] Hix S. (2008), *What's Wrong with the European Union & How to Fix it*, London, Polity Press, σελ. 184.

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## 1. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ


Αναγνωστοπούλου-Γιαννακού Δ. (2005), 'Ο αναβαθμισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Σύνταγμα για την Ευρώπη', στο Νάσκου-Περράκη Π.(επιμ.), *Η εξέλιξη του Κοινοτικού Δικαίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 151-178.

Αναγνωστοπούλου-Γιαννακού Δ. (2005), 'Η Ευρωπαϊκή Ένωση', στο Μαγκλιβέρα Κ. (επιμ.), *Οι Διεθνείς Οργανισμοί του Ευρύτερου Ευρωπαϊκού χώρου: Κείμενα Παιδείας*, Αθήνα, Ατραπός, σελ. 47-89.

Αναστασόπουλος Ι. Δ. (1993), 'Νέες Θεσμικές Ισορροπίες των Κοινοτικών Οργάνων μετά το Μάαστριχτ', στο Χριστοδουλίδης Θ. και Στεφάνου Κ. (επιμ.), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ: Συνθετική Θεώρηση*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης.

Βενιζέλος Ε. (2003), *Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, Αθήνα, Σάκκουλα.

Bogdan Klich (07/06/2007), *Προετοιμασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η κατάσταση όσον αφορά την αναθεώρηση των Συνθηκών (συζήτηση)*, διαθέσιμο στο: www.europarl.europa.eu .

Βοσκόπουλος Γ. (2008), *Η Οικοδόμηση της Ευρώπης: ειρήνη – συμφιλίωση – συνεργασία - ολοκλήρωση*, Αθήνα, Ποιότητα.

Βοσκόπουλος Γ. (2009), *Ευρωπαϊκή Ένωση: θεσμοί, πολιτικές, προκλήσεις, προβληματισμοί*, Θεσσαλονίκη, Επίκεντρο.

Βοσκόπουλος Γ. (2012), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής: εκφάνσεις ισχύος, αλληλόδραση και το ζήτημα της παγκόσμια ηγεμονίας*, Βάρη, Αττική, Ποιότητα.

Δαγτόγλου Π. Δ. (1985), *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι*, Αθήνα, Αντ. Σάκκουλας.

Δαγτόγλου Π. Δ., (1986), *Βασική νομοθεσία ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου*, τόμ. Ι, Αθήνα-Κομοτηνή, Σάκκουλας,

Δαγτόγλου Π. Δ. (1992), *Η συνθήκη της ΕΟΚ και η συνθήκη του Μάαστριχτ: η ενιαία ευρωπαϊκή πράξη*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Δαγτόγλου Π. Δ. (1993), *Βασικά στοιχεία της συνθήκης του Μάαστριχτ: μια κριτική ανάλυση*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Δαγτόγλου Π. Δ. (1994), *Η Νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας – Η Συνθήκη του Μάαστριχτ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Δαγτόγλου Π. Δ. (1999), *Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Μια κριτική ανάλυση*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών & Ερευνών (ΕΚΕΜΕ) και το ΕΕΕΠ του Πανεπιστημίου Αθηνών (2007), Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: ένα θετικό αλλά μετέωρο βήμα;, *πρακτικά συζήτησης*, 18 Δεκεμβρίου 2007. Διαθέσιμο στο: http://www.ekeme.gr/html/Praktika_syzitisis_18122007.pdf

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992), *Ευρωπαϊκή Ένωση: η συνθήκη του Μάαστριχτ*, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Αθήνα,Γραφείο στην Ελλάδα.

Ήφαιστος Π. (1999), *Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Αθήνα, Ποιότητα.

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1988), *Η μετεξέλιξη της ΕΟΚ: Από την εντολή στην ενιαία ευρωπαϊκή πράξη: Η μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ο ρόλος της Ελλάδας*, Αθήνα, Παπαζήση.

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1993), *Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση: θεωρία-διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές:η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1993), *Η Ευρώπη σε Αναζήτηση νέας Αρχιτεκτονικής, η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελλάδα*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, Θεμέλιο.

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1993), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία – Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1995), *Η Αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Ιωακειμίδης Π. Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ – Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, Αθήνα, Θεμέλιο.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2001), *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα, Θεμέλιο.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2004), *Η Ελληνική προβληματική και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η «κρίση συνταγματοποίησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ), Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2005), *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Αθήνα, Θεμέλιο.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2007), 'Από το Σύνταγμα στη νέα Συνθήκη', *Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, τεύχ. 30.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Αθήνα, Θεμέλιο.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2010), 'Λισαβόνα: Τέλος ή νέα αρχή;', *Μεταρρύθμιση*, 30/06/2010.
Ιωακειμίδης Π. Κ. (2010), *Η Ε.Ε. αποκτά υπουργείο Εξωτερικών*, 12 Αυγούστου 2010, στο: http://blogs.eliamep.gr/ioakimidis/panagiotis-ioakimidis-i-e-e-apokta-ipourgio-exoterikon/.
Ιωάννου Κρ. (1993), *Κοινή Εξωτερική Πολιτική – Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια: δύο νέοι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Καζάκος Π. (1996), *Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης.
Καζάκος Π. (2000), 'Η Ευρώπη μετά τη Νίκαια', *Καθημερινή*, 24 Δεκεμβρίου 2000.
Καζάκος Π. (2008), *Έτοιμη για το Μέλλον; Η Ευρώπη μετά την αναθεώρηση των Συνθηκών*, Παπαζήση, Αθήνα.
Καζάκος Π. (με τη συνεργασία Κ. Διαμαντίκου), 'Μια Πρώτη Αποτίμηση της ¨Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης¨', *Δελτίο Ανάλυσης* (ειδικό τεύχος), ΥΠΕΞ/Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, Αθήνα, 30 Δεκεμβρίου 2007.
Καλλέργης Κ. (2000), 'Τα τέσσερα αγκάθια της Νίκαιας', *Καθημερινή*, 3 Δεκεμβρίου 2000.
Καλλέργης Κ. (2000), 'Οι σημαντικές αλλαγές που συμφωνήθηκαν στη Νίκαια, *Καθημερινή*, 12 Δεκεμβρίου 2000.
Κανελλόπουλος Π. (2003), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 4η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Σάκκουλα.
Κανελλόπουλος Π. (2008), *Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Κανελλόπουλος Π. (2010), *Το δίκαιο της Ευρωαπϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, 5η έκδ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα.
Καραμπαρμπούνης Χ. (1991), 'Δομή και λειτουργία της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων', *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.
Κούσης Π. (1999), *Οι θεσμικές διευθετήσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
Κούσης Π. (2000), *Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.
Κρανιδιώτης Γ. (1995), 'Η περίπτωση της Ελλάδας', στο 'Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1997: Θέση και Ρόλος των Μεσαίων και Μικρών πληθυσμιακά κρατών-μελών', *Πρακτικά Διεθνούς Συνάντησης*, Αθήνα, 6-7 Οκτωβρίου 1995, *ΕΚΕΜ*, επιμ, Περράκης Στ., Αθήνα, Λιβάνη.
Μακρυδημήτρης Α. (2005), 'Προς την Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία', *Καθημερινή*, 22 Μαΐου 2005, διαθέσιμο και στο: http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_22/05/2005_144524
Μανιτάκης Αντ. και Παπαδοπούλου Λ. (επιμ.) (2003), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Αθήνα, Σάκκουλας.
Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) (1995), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, Θεμέλιο.

Μαραβέγιας Ν. και Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) (2007), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια*, Αθήνα, Θεμέλιο.
Μητροπούλου Ε. (2007), 'Οι συμμαχίες «μικρών» και «μεγάλων»', *Το ΒΗΜΑ*, 23/06/2007.
Μιχαλάκης Ν. – Σταματοπούλου Α. (1993), *Η Ιστορία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, Από τη Ρώμη στο Μάαστριχτ – Η Συνθήκη του Μάαστριχτ*, Αθήνα, Νέα Σύνορα.
Μπέρση Ε. (2007), 'Οι δίδυμοι Πολωνοί που αναστατώνουν την Ευρώπη', *Η Καθημερινή*, 19/06/2077.
Νάσκου-Περράκη Π. (2005), *Το δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών. Η θεσμική διάσταση*, 4η εκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Ντάλης Σ. (1997), *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης.
Νταλής Σ., (2001), *Από το Άμστερνταμ στη Νίκαια. Η Ευρώπη και η Ελλάδα στη νέα εποχή*, Αθήνα, Κριτική.
Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Σαββάλας.
Nugent N. (2009), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2η έκδ., Αθήνα, Σαββάλας.
Παγουλάτος Γ. και Μπλαβούκος Σ., (2004), *Η Τελευταία Ελληνική Προεδρία: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και οι Τέσσερις Ελληνικές Προεδρίες της ΕΕ*, Αθήνα, Παπαζήσης.
Παπαγιάννης Δ. (1999), *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Παπαδημητρίου Γ., 'Οι μεγάλοι σταθμοί της ενοποίησης και η γέννηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος', εφημ. *Το ΒΗΜΑ*, 20/06/2004 , σελ. Ι04.
Περράκης Στ. (επιμ.) (1996), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη διακυβερνητική διάσκεψη του 1996: Θέση και ρόλος των μεσαίων και μικρών πληθυσμιακά κρατών μελών,* Πρακτικά Διεθνούς Συνάντησης, 6-7 Οκτωβρίου 1995, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.
Περράκης Στ. (1998), *Η Ευρωπαϊκής Ένωση σε μετεξέλιξη. Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
Prodi R. (2001), 'For a strong Europe, with a Grand Design and the Means of Action'. *Ομιλία του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Romano Prodi*, στο Institute d'Etudes Politiques, Παρίσι, 29 Μαΐου 2001. Διαθέσιμο στο: http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/speeches/index_en.htm.
Πυροβέτσης Μ. (1981), *Οι Θεσμοί και το Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα.
Σαχπεκίδου Ε. Ρ. (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα, Σάκκουλα Α.Ε.
Σκανδάμης Ν. (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Ι. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Σκανδάμης Ν., (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4. Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Σκουρής Β. (2003), *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Στεφάνου Δ. - Πετρουλάκης Γ. (2005), *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Παπαζήση.
Στεφάνου Κ. (1991), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Α.Ν. Σάκκουλα.
Στεφάνου Κ. Α. (1999), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α': Γενικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, 4η Αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Στεφάνου Κ. Α. (2001), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, τόμ. Α': Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, 5η έκδ., Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Στεφάνου Κ. Α. (2002), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, 6η έκδ., Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλα.
Στεφάνου Κ. – Καταπόδης Γ., (2008), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα,.
Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ. και Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.) (2001), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές – Τόμος Α' : Ιστορία – Θεσμοί – Δίκαιο*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης.
Taylor P. (Reuters) (2000), 'Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις αναβλήθηκαν για μια δεκαετία…', *Το Βήμα*, 12 Δεκεμβρίου 2000.

Τεγόπουλος – Φυτράκης (1993), *Ελληνικό Λεξικό*, Αθήνα, Πατάκης.
Τζόκας Σ., (2006), *Το όραμα της Ενωμένης Ευρώπης – Ιστορική διαδρομή και σύγχρονη πραγματικότητα*, Αθήνα, Θεμέλιο.
Τσάτσος Δ. (2000), 'Η Νίκαια δεν θα είναι γιορτή', εφημ. *Τα Νέα*, 21 Νοεμβρίου 2000.
Τσάτσος Δ. (2000), 'Τέσσερα κριτήρια για τη νέα Συνθήκη', *Τα Νέα*, 13 Δεκεμβρίου 2000.
Τσάτσος Δ. (2000), 'Μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας. ΔΙΑΛΟΓΟΣ. Σε μια Ευρώπη προβληματική η Ελλάδα κέρδισε', εφημ. *Τα Νέα*, 19 Δεκεμβρίου 2000.
Τσάτσος Δ. (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία – Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Αθήνα, Καστανιώτη.
Τσάτσος Δ. (2005), *Τα Μεγάλα Θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Σαββάλας.
Τσάτσος Δ. (2007), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα, Α. Α. Λιβάνη.
Hague R. and Harrop M. (2011), *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, 2η εκδ., Αθήνα, Κριτική.
Χατζόπουλος Β. (2000), 'Η αρχή της διαφάνειας και το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Δίκη*, τομ. 2000.
Χριστοδουλίδης Θ. και Στεφάνου Κ. (επιμελ.) (1993), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ – Συνθετική Θεώρηση*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης.
Χρυσόγονος Κ. Χ. (2005),*Το Μετέωρο Βήμα της Ευρώπης – Η Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Παπαζήση.
Χρυσομάλλης Μ., (2010), *Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας*, Αθήνα, Βασ. Ν. Κατσαρος.
Χρυσοχόου Δ. (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Αθήνα, Παπαζήση.
Χρυσοχόου Δ. (2006), *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: νέες μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα, Παπαζήση.
Hix S. (2009), *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Μεταίχμιο.

## 2. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Algaba E, Bilbao J.M., Fernàndez J.R. (2004), *European Convention versus Nice Treaty*, διαθέσιμο στο: http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdffiles/powerEU1.pdf
Allen D. (1998), 'Who speaks for Europe?: the search for an effective and coherent external policy', στο Peterson J. and Sjursen H. (eds.), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge.
Allerkamp D.K. (2011), 'The Presidency Effect after the Lisbon Treaty: the Consequence of the Demotion of the Rotating Council Presidency', *paper presented for the UACES Conference 'The Lisbon Treaty Evaluated: Impact and Consequences'*, London, 31st January-1st February 2011.
Alter K. J. and Steinberg D. (2007), 'The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community', in Meunier S. and McNamara K. (eds.), *Making History: European Integration and Institution Change at fifty. The State of the European Union, Volume 8,* Oxford, Oxford University Press, σελ. 89-104.
Andersen M.S. and Rasmussen L.N. (1998), 'The making of environmental policy in the European Council', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(4), σελ. 585-597.
Armstrong K. A. (1996), 'Citizenship of the Union? Lessons from Carvel and the Guardian', *The Modern Law Review*, vol. 59(4), σελ. 582-588.
Arnull A. και Winscott D. (eds) (2002), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
Aus J.P. (2008), The Mechanism of Consensus: Coming to Agreement on Community Asylum Policy', στο Naurin D. and Wallace H. (eds.), *Unveiling the Council of the European Union- Games Governments Play in Brussels*, Great Britain, Palgrave Macmillan.

Baldwin R. E., Berglöf E., Giavazzi F. and Widgrén M, (2001), 'Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?', Monitoring European Integration 11, *Centre for Economic Policy Research*, London, UK, http://www.cepr.org.
Baldwin R. and Widgrén (2004), 'Winners and Losers under various dual-majority voting rules for the EU's Council of Ministers', *Centre for European Policy Studies*, No. 50.
Baldwin R. and Widgrén M. (2004), 'Council Voting in the Constitutional Treaty. Devil in the Details', *Centre for European Policy Studies, Brief 6-7*, No 53.
Banzhaf J. F. (1966), 'Multi-member electoral districts. Do they violate the 'One Man, One Vote' principle', *The Yale Law Journal*, vol. 75(8), σελ. 1309-1338.
Batory A. and Uwe P. (2011), 'The trio presidency in the European Union of the Lisbon Treaty. The case of the Spanish, Belgium and Hungarian group presidency', *Central European University*, Centre for European Union Research, Budapest, διαθέσιμο στο: http://ceur.ceu.hu.
Bassompierre G. (1988), *Changing the Guard in Brussels. An Insider's View of the EC Presidency*, New York, Praeger.
Beach D. (2004), 'The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat', *Journal of European Public Policy*, vol. 11(3), σελ. 408-439.
Beach D. (2005), *The Dynamics of European Integration: Why and When EU institutions Matter*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Beach D. (2008), 'The strength of the rotating Presidency is that it keeps the Presidency weak', *paper presented to the UACES Conference, Edinburgh, Scotland, 1-3 September 2008*, διαθέσιμο στο: www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Beach.pdf.
Bergstrom C. (2005), *Comitology, Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, Oxford University Press.
Best E. (2002), 'Transparency and European Governance: Clearly not a simple matter', στο Deckmyn V. (ed.), *Increasing transparence in the EU?*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
Best E., Christiansen T., Settembri P. (eds.) (2008), *The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*, Cheltenham, Edward Elgar.
Best E. and Settembri P. (2007), 'Surviving enlargement: How has the Council managed?', in European Union Studies Association (EUSA), *10th Biennial International Conference*, Montreal, 17th May 2007.
Beyers J. and Dierickx G. (1998), 'The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(3), σελ. 289-317.
Blavoukos S., Bourantonis D. and Pagoulatos G. (2007), 'A President for the European Union: A New Actor in Town?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 45(2), σελ. 231- 252.
Blavoukos S. and Pagoulatos G. (2011), 'Accounting for coalition-building in the European Union: Budget negotiation and the south', *European Journal of Political Research*, vol. 50(4), σελ. 559-581.
Bostock D. (2002), 'Coreper Revised', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2), σελ. 215-234.
Brewer M. B. and Brown R. J. (1998), 'Intergroup Relations' στο Gilbert D. T., Fiske S. T. and Lindzey G., *Handbook of Social Psychology*, 4th edn., Boston, Mass:McGraw-Hill.
Bucci V. di, (1988), *La présidence des Communautés Européennes*, Nancy, Université de Nancy.
Bunse S. (2006), *The value of the rotating Council Presidency: small states entrepreneurship in the European Union*, Dphil, Oxford University.
Bunse S. and Nicolaïdis K. (2007), 'The "European Union presidency": a practical compromise', *openDemocracy,* 10th October 2007, διαθέσιμο στο: http://www.opendemocracy.net/article/the_european_union_presidency_a_practical_compromise.
Campbell K. (1997), 'Access to European Community official information', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46(1), σελ. 1-36.

Chalmers D., Davies G. and Monti G. (2010), *European Union Law*, 2nd edn., Cambridge, Cambridge University Press.
Chiti E. (1996), 'Scrutiny. The right of access to community information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Development', *European Public Law*, vol. 2(3), σελ. 363-374.
Christiansen T. (2001), 'The Council of Ministers: The Politics of Institutionalised Intergovernmentalism' στο Richardson J. J. (ed.), '*The European Union – Power and Policy-making*', 2nd edn., London, Routledge, σελ.135-154.
Christiansen, T. (2002) 'Out of the Shadows: The General Secretariat of the Council of Ministers', *Journal of Legislative Studies,* vol. 8(4), σελ. 80-97.
Christiansen T. (2002), 'The role of supranational actors in EU treaty reform, *Journal of European Public Policy*, vol. 9(1), σελ. 33-53.
Christiansen T. (2008), *The Institutional Politics of the European Union. An Analysis of Administrative Governance and Constitutional Reform in the EU,* διαθέσιμο στο: http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=10769
Christiansen T. and Vanhoonacker S. (2006), 'At a Critical Juncture? Present and Future Challenges Facing the Council Secretariat', *paper prepared for the Connex Thematic conference 'Towards a European Administrative Space'*, London, 16-18 November 2006.
Christiansen T. and Vanhoonacker S. (2008), 'At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat', *West European Politics*, vol. 31(4), σελ. 751-770.
Church C. (1996), 'European Integration Theory in the 1990s', European Dossier Series, no 33, University of North London, στο Χρυσοχόου Δ. Ν. (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Αθήνα, Παπαζηση.
Church C. and Phinnemore D., (1994), *European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the Post-Maastricht Treaties*, London, Harvester Wheatsheaf.
Cini M. (2003), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
Cini M. (2007), *European Union Politics*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press
Clark A. (1994), *Diaries*, Phoenix/Orion, London.
Collignon S. (2004), *Viva la Republique Europeenne!*, Paris, Éditions de la Martinière.
Colomina C., Devrim D., Mestres L. and Lecha E. S. (2010), 'A Waning Rotating Presidency: the Difficult Role of Spain', Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) *Notes Internacionals,* vol. 17, διαθεσιμο στο: www.cidob.org/en/contes_internacionals_17_eng.pdf .
Corbett R. (1993), *The Treaty of Maastricht: from conception to ratification : a comprehensive reference guide*, Harlow, Longman.
Cowles M. G. and Dinan D. (2004), *Developments in the European Union 2*, Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd.
Craig P. (2006), *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press.
Craig P. (2010), *The Lisbon Treaty – Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, Oxford University Press.
Craig P. (2011), 'Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation', *European Law Review*, vol. 36, σελ. 671-690.
Craig P. and De Búrca G. (1998), *EU Law. Text, Cases and Materials*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press.
Crag. P. and de Búrca G. (2011), *EU Law. Texts, Cases and Materials*, 5th edn., Oxford, Oxford University Press.
Craig P. and De Búrca G. (2002), *European Union Law*, 3rd edn., Oxford University Press, Oxford.
Craig P. and De Búrca G. (2011), *The Evolution of EU Law*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press.
Crowe B. (2003), 'A Common European Foreign Policy after Iraq?', *International Affairs*, vol. 79(3), σελ. 533-46.

Curtin D. (2007), 'Transparency, audiences and the evolving role of the EU Council of Ministers', στο Fossum J. and Schlesinger P. (eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?*, London, New York, Routledge, σελ. 246-258.
Curtin D. (2008), *Executive Power of the European Union. Law, Practices and Living Constitution*, Oxford, Oxford University Press.
Dankert P. (1983), 'The European Community - Past, Present and Future', στο Tsoukalis L. (ed.), *The EC: Past, Present and Future*, Oxford, Basil Blackell.
Davis R. W. (1999), 'Public access to community documents: a fundamental human right?', *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3(8), διαθέσιμο στο: http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-008.pdf
De Búrca G. (1996) 'The Quest for Legitimacy in the European Union', *Modern Law Review*, vol. 59(3), σελ. 349-376.
De Burca G. (2003), 'The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty', *Jean Monnet Working Paper 03/08.*
Dehousse R., Deloche-Gaudez F., Duhamel O. (dir.) (2006), *Elargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po.
Deloche-Gaudez F. and Beaudonnet L. (2010), 'Decision-Making in the Enlarged EU Council of Ministers: A Softer Consensus Norm as an Explanation for its Apparent Adaptability?', *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 Ιουνίου 2010.
De Ruyt J. (1989), *L'Acte Unique Européen*, 2e éd., Brussels, editions de l'Université de Brussels.
Diebold W. (1959), *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation*, New York, Praeger.
Dijkstra H. (2008), 'The Council Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy', *European Foreign Affairs Review*, vol. 13(2), σελ. 149-166.
Dijkstra H. (2009), 'Commission versus Council Secretariat: an Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy', *European Foreign Affairs Review*, vol. 14(3), σελ. 431-450.
Dijkstra H. (2010), 'Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in first and second pillar policy-making', *Journal of European Public Policy*, vol. 17(4), σελ. 527-544.
Dijkstra H. (2011), 'The Political Influence of the EU Council Secretariat in Security and Defence Policy', *paper presented for the biannual conference of the European Union Studies Association (EUSA) in Boston, 3-5 March 2011 and the annual convention of the International Studies Association (ISA) in Montreal 16-19 March 2011*.
Dijkstra H. and Vanhoonacker (2011), 'The Changing Politics of Information in European Foreign Policy', *Journal of European Integration*, vol. 33(5), σελ. 541-558.
Dinan D. (1999), *Ever closer Union – An Introduction to European Integration*, Houndmills, MacMillan.
Dinan D. (2004), *Europe Recast: A History of the European Union,* Houndmills, Palgrave Macmillan.
Dorau C. and Jacobi P., (2000), 'The debate over a "European Constitution": Is it Solely a German Concern?', *European Public Law*, vol. 6(3), σελ. 413-428.
Dowding K. (2011), *Encyclopedia of Power*, London, Sage.
Duff A. (1997), *The treaty of Amsterdam: text and commentary*, London, Federal Trust.
Dür A. and Gemma M. (2010), 'Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48(3), σελ. 557-578.
Edwards G. and Spence D. (1994), *The European Commission*, U.K., Cartermill, U.K.
Egenhofer Ch. (ed.) (2006), 'Policy Coherence for Development in the EU Council. Strategies for the Way Forward', *Centre for European Policy Studies*, Brussels, διαθέσιμο στο www.ceps.be.
Elgström O. (ed.) (2003), *European Union Council Presidencies-A Comparative Perspective*, London, Routledge.

Elgström O., Bjurulf B., Johansoon J. and Sannerstedt A. (2001), 'Coalitions in European Union Negotiations', *Scandinavian Political Studies*, vol. 24(2), σελ.111-128.
Elster J. (1986) 'The market and the forum: Three varieties of political theory' στο Elster J. and Hylland A., *Foundations of social choice theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
Eriksen, E. O. (2006), 'Reflexive Supranationalism in Europe: On the Cogs and Wheels of Integration', στο Erik O. Eriksen et al. (eds.), *Law and Democracy in the Post-National Union*, Oslo, ARENA, σελ. 1-28.
Ersbøll N., *Le Secrétariat général du Conseil*, SN 4593/98. Bruxelles: Conseil de l'UE – Secrétariat général, Direction générale F, Politique de l'information, transparence et relations publiques, 05.10.1998, διαθέσιμο στο: http://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/5/ca9a26af-9cd3-408e-b4f7-658430e50d0f/publishable_en.pdf.
European Institute of Public Administration (2000), 'Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation', *European Institute of Public Administration, Research Paper GHA.*
European Voice (2000d), 'A calculated summit for Chirac's man', 21st December 2000.
European Voice (2001f) 'MEP's set for Court fight over 'illegal' Council security rules', 5th July 2001.
Europolitics, *Uwe Corsepius named Council secretary-general from 2011*, Τρίτη 5 Ιανουαρίου 2010, διαθέσιμο στο: http://www.europolitics.info/institutions/uwe-corsepius-named-council-secretary-general-from-2011-artb258712-37.html.
Felsenthal D.S. and Machover M. (1998), *The Measurement of Voting Power. Theory and Practice, Problems and Paradoxes*, Edward Elgar, Cheltenham.
Felsenthal, D. S. and Machover M. (2000), 'Enlargement of the EU and Weighted Voting in its Council of Ministers', London: London School of Economics and Political Science, Centre for Philosophy of Nature and Social Science. Also available: http://www.lse.ac.uk/Depts/cpnss/projects/vp.html.
Felsenthal, D. S. and Machover M. (2001), 'The Treaty of Nice and qualified majority voting', *Social Choice and Welfare*, vol. 18 (3), σελ. 431-464.
Felsenthal, D. S. and Machover M. (2002), 'Enlargement of the EU and Weighted Voting in its Council of Ministers', London: London School of Economics and Political Science, Centre for Philosophy of Natural and Social Science, http://eprints.lse.ac.uk/407/1/euenbook.pdf.
Felsenthal D.S. and Machover M. (2004), 'A Priori Voting Power: What Is It All About?', *Political Studies Review*, vol. 2(1), σελ. 1-23.
Felsenthal, D.S. and Machover M. (2004), "Qualified Majority Voting Explained", Homo Oeconomicus, *Institute of Socio Economics*, vol. 21, σελ. 573-576.
Felsenthal D. S. and Machover M. (2007), *The QM rule in the Nice and EU reform treaties: future projections,* Project Report, LSE, London, διαθέσιμο στο: http://eprints.lse.ac.uk/2793/1/QM_rule_in_the_Nice_and_EU_FINAL.pdf.
Fernádez A., (2008), 'The EU Council Presidency Dilemma: an Historical Institutionalist Interpretation', *Les Cashiers européens de Sciences Po*, n° 01/2008, Paris, Centre d'études européennes at Sciences Po, σελ. 12, διαθέσιμο στο: http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2008_1.pdf.
Fernádez A., (2011), The Communitarization of the Council Presidency: Dimensions and Interinstitutional Effects*, International Conference*, Fondation Universitaire, Brussels, 10-11 March 2011, Διαθέσιμο στο: http://blogs.sciences-po.fr/recherche-observatory-european-institutions/files/2011/03/communitarization-Presidency-amf-ulb-final.pdf.
Fernández A. (2011), 'Change and Stability of the EU Institutional System: The Communitarization of the Council Presidency', *Journal of European Integration*, vol. 30(5), σελ. 617-634.
Financial Times (2003), 'Fury Sweeps Capitals of Europe as TV Shows What Summit Leaders Really Said', 19th April 19 2003.

Fisher R., Ury W. and Patton B. (1999), *Getting to Yes. Negotiating an agreement without giving in*, 2nd edn., London, Random House.
Føllesdal A. (2004), *Achieving Stability? Forms and Arenas of Institutional and National Balances in the Draft Constitutional Treaty 5, Fed. Trust for Educ. & Research, Online Paper* No. 06/04, διαθέσιμο στο*:* *http*://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/06_04.pdf.
Follesdal A. & Hix S. (2006), 'Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(3), σελ. 533-62.
Fouilleux E., De Maillard J. & Smith A. (2005), 'Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers', *Journal of European Public Policy*, vol. 12(4), σελ. 609-23.
Gabel M. (1998), The Endurance of Supranational Governance. A Consociational Interpretation of the European Union, *Comparative Politics*, vol. 30(4), σελ. 463-475.
Gargarella R. (2000), 'Demanding public deliberation. The Council of Ministers: some lessons from the Aglo-American history', στο Eriksen E.O. & Fossum J.E., *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, London, Routledge.
Garrett G. & Tsebelis G. (1966), 'An institutional critique of intergovermentalism', *International Organization*, vol. 50(2), σελ. 269-299.
Geddes A. and Guiraudon V. (2004), 'Britain, France and EU anti-discrimination policy: the emergence of an EU policy paradigm', *West European Politics*, vol. 27(2), σελ. 334-353.
Giovanni G. (2004), Light and Shade of a Quasi-Constitution: An Assessment 8, *European Policy Centre, EPC,* Issue Paper No. 14, διαθέσιμο στο: http://www.epc.eu/TEWN/pdf/1054718699_EPC%20Issue%20Paper%2014%20Light%20and%20shade%20of%20a%20quasi-Constitution%20.pdf.
Giuriato L. (2009), 'Reforming the EU budgetary procedure: is Codecision a step forward?', *CESifo Economic Studies*, Oxford University Press, vol. 55(1), σελ. 57-93.
Golub J. (1999), 'In the shadow of the vote? Decision making in the European Community', *International Organization*, vol. 53(4), σελ. 733-64.
Gomez R. and Peterson J. (2001), 'The EU's impossibly busy foreign ministers: "No one is in control"', *European Foreign Affairs Review*, vol. 6(1), σελ. 53-74.
Gray M. and Stubb A. (2001), 'Keynote article: The Treaty of Nice-Negotiating a Poisoned Chalice?', *Annual Review of the Journal of Common Market Studies*, vol. 39(1), σελ. 5-23.
Gros D., 'The Franco-German couple in the EU: From Motor to Brake, Νοέμβριος 2003, στο http://www.ceps.be.
Haas E. B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London, Stevens.
Häge F. M. (2006), *Who Decides in the Council of the European Union?*, Mimeo, Leiden University.
Häge F. M. (2007a), 'Committee Decision-making in the Council of the European Union', *European Union Politics*, vol. 8(3), σελ. 299-328.
Häge F. M. (2008), 'Decision-Making in the Council of the European Union: The Role of Committees', *PhD thesis*, Leiden University.
Häge F. M. (2008), 'Who Decides in the Council of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 46(3), σελ. 533-558.
Häge F. M. (2011), 'Politicizing Council decision-making. The effect of EP empowerment.', *West European Politics*, vol. 34(1), σελ. 19-47.
Häge F. M. (2011), 'The European Union Policy-Making Dataset', *European Union Politics*, vol. 12, σελ. 455-77.
Häge F. M. (2013), 'Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union', *British Journal of Political Science*, vol. 43(03): 481-504.
Hagemann S. (2005), 'Decision-Making in the European Union's Council of Ministers: New Empirical Findings and Suggestions for a Research Agenda', *paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, USA.

Hagemann S. (2009), 'A Council of Consensus? How changes in decision rules in the Council of the European Union affect negotiations?', *Paper prepared for the Europe@LSE seminar series* and presented in December 2009.
Hagemann S. and Clerck-Sachssee D. J. (2007a), 'Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the facts', *CEPS Policy Brief 119*, Brussels.
Hagemann S. and Clerck-Sachssee D. J. (2007b), 'Old Rules, New Game, Decision-making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement', *Special CEPS Report*, CEPS, Brussels.
Hagemann S. and Hoyland B. (2008), 'Parties in the Council?', *Journal of European Public Policy*, vol. 15(8), σελ. 1205-1221.
Harden I. (2001), 'Citizenship and Information', *European Public Law*, vol. 7(2), σελ. 165-193.
Hartley T.C. (2007), *The foundations of the European Community Law*, 6th edn., Oxford, Oxford University Press.
Hayes-Renshaw F. (1990), 'The Role of Coreper in the Decision-making Process of the European Community', *PhD thesis*, London School of Economics and Political Science
Hayes-Renshaw F. (2001), 'The Council and Enlargement: A Challenge or an Opportunity?', *Journal of International Relations and Development*, vol. 4(1), σελ. 9-12.
Hayes-Renshaw F. (2007), 'From Procedural Chore to Political Prestige: Historic Development and Recent Reforms of the Presidency of the Council', *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖPZ)*, vol. 36(2), σελ. 107-123.
Hayes-Renshaw F., Lequesne C. and Mayor-Lopez P., (1989), 'The permanent representation of the member states of the European Communities', *Journal of Common Market Studies*, vol. 27(2), σελ. 119-137.
Hayes-Renshaw F., van Aken W. and Wallace H. (2006), 'When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicity', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(1), σελ. 161-194.
Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1995), 'Executive Power in the European Union: The Functions and Limitis of the Council of Ministers', *Journal of European Public Policy*, vol. 2(4), σελ. 559-582.
Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (1997), *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press.
Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2003), 'Reforming the Council: A Work in Progress, *SIEPS report*, No 9, Stockholm, διαθέσιμο στο: http://sieps.se/_pdf/Publikationer/2003/20039.pdf
Hayes-Renshaw F. and Wallace H. (2006), *The Council of Ministers*, 2nd edn., Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Heathcoate N. (1966), 'The crisis of European Supranationality, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5(2), σελ. 140-171.
Heede K. (2000), *European Ombudsman: redress and control at Union level*, The Hague, Kluwer Law International.
Heinisch R. and Mesner S. (April 2005), 'COREPER: stealthy power brokers or loyal servants to their government masters?', The role of the Committee of Permanent Representatives in a changing Union', *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference 9th*, 31st March – 2nd April 2005, διαθέσιμο στο: http://aei.pitt.edu/3046/02/COREPER-EUSA2005.TxT-wp.doc
Heisenberg D. (2005), 'The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council', *European Journal of Political Research*, vol. 44(1), σελ. 65-90.
Heisenberg D. (2008), 'Informal decision-making in the Council: the secret of the EU's success?' στο Meunier S. and McNamara (ed.), *The State of the European Union*, vol. 8, Oxford, Oxford University Press, σελ. 67-88.
Heliskoski J. και Leino P. (2006) 'Darkness at the break of noon: The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents', *Common Market Law Review,* vol. 43(3), σελ. 735-781.

Héritier A. (1999), 'Elements of democratic legitimation in Europe an alternative perspective', *Journal of European Public Policy*, vol. 6(2), σελ. 269-282.
Héritier A., (2003) 'Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information', *Journal of European Public Policy*, vol. 10(5), σελ. 814-833.
Hix S. (1998), 'The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rival', *Journal of European Public Policy*, vol. 5(1), σελ. 38-65.
Hix S. (1999), *The Political System of the European Union*, Houndmills, MacMillan.
Hix S. (2002), 'Why the EU should have a single President and how she should be elected?', paper for the Working Group on Democracy in the EU for the British Cabinet Office, διαθέσιμο στο: http://personal.lse.ac.uk/HIX/Working_Papers/Why%20the%20EU%20Should%20Have%20a%20Single%20President.pdf
Hix S. (2005), *The political system of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Hix S. (2007), 'The EU as a new political system', στο Caramani D. (ed.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, σελ. 573-601.
Hix S. (2008), *What's Wrong with the European Union and How to fix it*, Cambridge, Polity Press.
Hix S. (2010), 'The State of European Democracy After Lisbon', *video of talk at the IIEA, Dublin*, 26 May 2010, διαθέσιμο στο: http://www.iiea.com/events/national-parliaments-and-european-democracy--the-situation-post-lisbon
Hosli M. O. (1996) 'Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34(2), σελ. 255-73.
Hosli M. and Machover M. (2004), The Nice Treaty and voting Rules in the Council: A reply to Moberg (2002), *Journal of Common Market Studies*, vol. 42(3), σελ. 497-521.
Hosli M. O., Mattila M. and Uriot M. C. J. (2011), 'Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A comparison of Old and New Member States', *Journal of Common Market Studies*, vol. 49(6), σελ. 1249-1270.
Hosli M. O. and Uriot M. C. J. (2011), 'Dimensions of Political Contestation: Voting in the Council of the European Union before the 2004 Enlargement', *AUCO Czech Economic Review*, vol. 5, σελ. 231-248.
Humphreys M. (2008), 'Coalitions', *Annual Review of Political Science*, vol. 11, σελ. 351-386.
Juncos A. E. and Pomorska K. (2006), 'Playing the Brussels game: Strategic socialisation in the CFSP Council working groups', *European Integration Online Papers 11*, European Community Studies Association, Vienna.
Juncos A.E. and Pomorska K. (2010), 'Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat', στο Vanhoonacker S., Dijkstra H. and Maurer H. (eds.), Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers*, Special Issue 1, vol.14, http://eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm.
Ifestos P. (1987), *European Political Cooperation. Towards a framework of Supranational Diplomacy?*, Gower, Aldeshot, UK.
Kaeding M. and Selck T. J. (2005), 'Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making', *International Political Science Review*, Vol. 26(3): 271-90.
Karolewski I. P. (2011), 'Pathologies of Deliberation in the EU', *European Law Journal*, vol. 17(1): 66-79.
Kaczyński P. M. (2011), 'How to assess a rotating presidency of the Council under new Lisbon rules. The case of Hungary', *CEPS Policy Brief*, No 232, διαθέσιμο στο: www.ceps.eu/ceps/dld/4151/pdf.
Kaczyński P. M. & ó Broin P. (2009), 'Two new leaders in search of a job description', *Centre for European Policy Studies*, No. 200, 25th November 2009, στο http://www.ceps.eu.

Kaczyński P. M. and Byrne A., (2011), 'The General Affairs Council – The Key to Political Influence of Rotating Presidencies', *CEPS Policy Brief*, July 2011, No 246, διαθέσιμο στο: http://www.ceps.eu.
Kapteyn P.J.G. and Verloren van Themaat P. (1998), *Introduction to the Law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, 3rd edn., London, Kluwer Law International.
Kirchner, E. J. (1992), *Decision making in the European Union. The Council Presidency and European Integration,* Manchester, Manchester University Press.
Kohler-Koch B. (1999), 'The Evolution and Transformation of European Governance' στο Kohler-Koch B. and Eising R. (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
Kollman K., (2003), 'The Rotating Presidency of the European Council as a Search of Good Policies', *European Union Politics*, vol. 4(1), σελ. 51-74.
König T. and Bräuninger T. (2004), 'Accession and Reform of the European Union: A Game-Theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the Constitutional Reform', *European Union Politics*, vol. 5(4), σελ. 419-439.
König T., Luetgert B. and Dannwolf T. (2006), 'Quantifying European Legislative Research: Using Celex and Prelex in EU Legislative Studies', *European Union Politics*, vol. 7, σελ. 553-74.
Korhonen K., (2010), 'The Belittled Trio – Towards a new managerial identity for the rotating EU Council Presidency', *The Finnish Institute of International Affairs*, Briefing Paper 71, διαθέσιμο στο: http://www.upi-fiia.fi/en/publication/160/
Kuasmanen A. (1998), "Decision-Making in the Council of the European Union" στο Goetschel L. '*Small States Inside and Outside the European Union*', London, Kluwer, σελ. 65-78.
Labouviere P., (2011), 'Lesson Learned', *Diplomacy & Trade online*, 9th March 2011, διαθέσιμο στο: http://www.dteurope.com/politics/eu-countries/lesson-learned.html.
La Croix (2005), 'Comment a surgi la 'directive Bolkestein'?', 23rd March 2005.
Larsson T. (2003), 'Precooking the European Union: The world of expert groups', *ESO Report,* vol. 16, Expert Group on Public Finance, Stockholm.
Laruelle A. and Widgrén M. (2004), 'Is the allocation of power among EU states fair?', *Public Choice*, vol. 94(3), σελ. 317-339.
Laursen B. (2012), Transparency in the Council of the European Union: Why journalists don't get the full picture, *Journalism*, vol. 13(6), διαθέσιμο στο http://jou.sagepub.com.
Laursen F. (2010), 'The Merger Treaty 1965: The First Reform of the Founding European Community Treaties', *paper presented to First Jean Monnet Conference, "From Paris to Lisbon: EU Treaties and their Reforms"*, Dalhousie University, Halifax, NS, Canada, 22-23 March 2010.
Laursen F. and Vanhoonacker S. (1994), *The Ratification of the Maastricht Treaty- Issues, Debates and Future Implications*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.
Lawler P. (1997), 'Scandinavian exceptionalism and European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 35(4), σελ. 564-594.
Le Breton M., Montero M. and Zaporozhets V. (2011), 'Voting Power in the EU Council of Ministers and Fair Decision-Making in Distributive Politics', *CeDEx Discussion Paper Series*, διαθέσιμο στο: http://www.nottingham.ac.uk/economics/cedex/papers/index.html.
Leech D. (2002) "Designing the voting system for the Council of the European Union", *Public Choice*, vol. 113(3-4), σελ. 437-464, διαθέσιμο στο: http://eprints.lse.ac.uk/649/1/EUCM_PUBCH.pdf.
Leech D. and Aziz H. (2007), 'The double majority voting rule of the EU Reform Treaty as a democratic ideal for an enlarging union: an appraisal using voting power analysis', *Warwick Economic Research Papers*, No 824, διαθέσιμο στο: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/publications/2007/twerp_824.pdf.
Leech D. and Leech R. (2006), 'Voting Power and Voting Blocs', *Public Choice,* vol. 127 (3-4), σελ. 285-303.

Leech, D. and M. Machover (2004), "Qualified majority voting: The effect of the quota", in *Yearbook on New Political Economy*, vol. 22, Mohr Siebeck: Tübingen, σελ. 127-143.
Le Monde (2002), 'L'europe demande un acceleration de la réforme des regimes de retraites', 4th April 2002.
Lempp J. (March 2007) "COREPER Enlarged: how enlargement affected the functioning of the Committee of Permanent Representatives" *European Political Economy Review,* No. 6, σελ. 31-52, διαθέσιμο στο: http://aei.pitt.edu/8369/1/lempp.pdfn.
Lenaerts K. (2005), 'In the Union We Trust: Trust Enhancing Principles of Community Law', στο McDonnell A. (ed.) (2005), *A Review of Forty Years of Community Law. Legal Developments in the European Communities and the European Union*, The Hague, Kluwer Law International.
Lewis J. (1998), "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive.", *Journal of Common Market Studies*, vol.36 (4), σελ. 479-504.
Lewis J. (1998), 'The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community', *MPIfG Discussion Paper*, vol. 1, σελ. 1-49, διαθέσιμο στο: www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp98-1.pdf .
Lewis J. (2000), "The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure.", *Journal of European Public Policy*, vol. 7(2), σελ. 261-289.
Lewis J. (2003a), "Informal integration and the supranational construction of the Council", *Journal of European Public Policy*, vol.10 (6), σελ. 996-1019.
Lewis J. (2005), 'The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union', *International Organization*, vol. 59(4), σελ. 937-971.
Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven and London, Yale University Press.
Lindberg N. L. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.
Lindberg N. L. (1966), 'Integration as a source of stress on the European Community System', *International Organization*, vol. 20(2), σελ. 233-265.
Lindstedt C. and Naurin D. (2010) "Transparency is not Enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption", *International Political Science Review*, vol. 31(3), σελ. 301-322.
Lord C. (2004), *A Democratic Audit of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Ludlow P. (1995) 'The Presidency of the Council: A new power in the European Union?', στο *L'équilibre Européen. Etudes rassemblées et publiées en hommage á Niels Ersbol*, General Secretariat of the Council, Brussels.
Ludlow N. P. (2005), 'More than Six Ambassadors: The emergency of Coreper in the early EEC', *LSE Research Online*, στο http://eprints.lse.ac.uk/880/1/Morethansix.pdf.
Machover M. (2007), 'Penrose's square root rule and the EU Council of Ministers: significance of the quota', *LSE Research Online Paper*, διαθέσιμο στο: http://eprints.lse.ac.uk/2857.
Majone G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford, New York, Oxford University Press.
Mangenot M. (2002), 'L'affirmation du Secrétariat du Cnseil de l'Union européenne : les transformations du rôle d'une institution non codifiée', *Paper presented at the 'VIIe congrés de l'Association française de science politique*, Lille, 18-21 September 2002.
Mann C. J. (1972), *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, Hague, Martinus Nijhoff.
Manow P. and Döring H. (2008), 'Electoral and mechanical causes of divided government in the European Union', *Comparative Political Studies*, vol. 41(10), σελ. 1349-70.
Mayr S. (2009), *Transparency in EC Law: Access to Documents*, διαθέσιμο στο: www.etd.ceu.hu/2009/mayr_stefan.pdf.
Mattila M. and Lane J-E. (2001) 'Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting', *European Union Politics*, vol. 2(1), σελ. 31-52.

Mattila M. (2004), 'Contested decisions. Empirical analysis of voting in the EU Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, vol. 43(1), σελ. 29-50.
Mazzucelli C. (2008), 'Leadership in the European Union: Assessing the Significance of the Trio Council Presidency', *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 8(17), σελ. 1-13.
McDonagh B. (1998), *Original Sin in a Brave New World: An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Dublin, Institute of European Affairs.
McKibben H. E. (2007), 'Negotiating Agents and Bargaining Processes: Maximizing Member State Interests in COREPER', *European Union Studies Association (EUSA)*, Bienniel Conference 10th, May 17-19 2007, Montreal, Canada.
Ministry of Finance, (2003), *Precooking in the European Union – The World of Expert Groups*, Stockholm, Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB.
Moberg A. (1998), 'The Voting System in the Council of the European Union. The Balance between Large and Small Countries', *Scandinavian Political Studies*, vol. 21(4), σελ. 347-365.
Moberg A. (2002), 'The Nice Treaty and Voting Rules in the Council', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2), σελ. 259-282.
Monnet J. (1978), *Memoirs*, London, Collins.
Moravcsik A. (1991), 'Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization,* vol. 45(1), σελ. 19-56, διαθέσιμο στο: http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/sea.pdf .
Moravcsik, A. (1993), 'Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach', *Journal of Common Market Studies,* vol. 31(4), σελ. 473–524.
Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
Moravcsik A. (2002) 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(4), σελ. 603-624.
Moravcsik A. and Nikolaïdis K. (1999), 'Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions', *Journal of Common Market Studies*, vol. 37(1), σελ. 59-85.
Naurin D. (2005), Why increasing Transparency in the European Union will not make lobbyists behave any better than they already do, Goteborg, Goteborg University.
Naurin D. (2006), 'Transparency, Publicity, Accountability – The missing links', *Swiss Political Science Review*, vol. 12(3), σελ. 90-98.
Naurin D. (2007) *Deliberation Behind Closed Doors. Transparency and Lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press.
Naurin D. (2008), 'Choosing partners. Coalition-building in the Council of the EU', paper prepared for the *Fourth Pan-European Conference on EU Politics*, Riga, September 25-27, 2008.
Naurin D. (2011), '…And Consensus For All? Is the 'soft bargaining' image of the Council misleading?', *paper presented at the ISA 52nd AnnualConvention,* Montreal, 16-19 March 2011, διαθέσιμο στο: www.allacademic.com
Naurin D. and Wallace H. (eds.) (2008), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Neligan D. (1998), 'Organising the Presidency: the Council perspective', *paper presented at the conference on 'The Presidency of the European Union'*, Belfast, 15-16 October 1998.
Neyer, J. (2003) 'Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance', *Journal of Common Market Studies*, vol. 41(4), σελ. 687-706.
Nicoll W. (1984), 'The Luxembourg Compromise', *Journal of Common Market Studies*, vol. 23(1), σελ. 35-43.
Noël E. (1967), 'The Committee of Permanent Representatives', *Journal of Common Market Studies*, vol. 5(3), σελ. 219-251.
Norman P. (2005), *The Accidental Constitution*, Brussels, Eurocomment.
Novak S. (2009), 'L'ombre du consensus, Pratiques de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne', PHD, *Institut d'études politiques de Paris.*

Novak S. (2011) 'Improving democratic accountability in the EU Council of Ministers: Is publicity an adequate tool?', *EUSA Conference*, 3-5 March 2011.
Novak S. (2012), 'Transparency versus Accountability? The Case of the EU Council of Ministers', *paper presented at the Transatlantic Conference on Transparency Research*, Utrecht, 8th June 2012, διαθέσιμο στο: http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Novak.pdf
Novak S. (2011), 'The Opacity of Consensus. Decision-making at the Council of the European Union', διαθέσιμο στο: www.booksandideas.net/The-Opacity-of-Consensus.html
Nugent N., (1999), *The Government and Politics of the European Union*, 4th edn., Basingstoke, Palgrave MacMillan Press Ltd.
Nugent N. (2010), *The Government and Politics of the European Union*, 7th edn., Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Nuttall S. (2000), *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.
Öberg U. (1998), 'Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing?', *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2(8), διαθέσιμο στο: http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm
Payton A.L. (2010), 'Consensus Procedures in International Organization', *Max Weber Working Paper: EUI MWP 2010/22*, Italy, διαθέσιμο στο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14381/MWP_2010_22.pdf?sequence=1
Palayret J.-M., Wallace H. & Winand P. (eds) (2006), 'Vision, Votes and Vetoes, The empty Chair Crisis and Luxembourg Compromise Forty Years On', Brussels, P.I.E. – Peter Lang.
Penrose L. S. (1946), 'The elementary statistics of majority voting', *Journal of the Royal Statistical Society,* vol. 109(1), σελ. 53-57.
Pescatore P. (1987), 'Some Critical Remarks on the Single European Act', *Common Market Law Review*, vol. 24(9), σελ. 9-18.
Peters G. and Wright V. (2001), 'The National Coordination of European Policy-making: Negotiating the Quagmire' στο Richardson J., *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge.
Peterson J. and Bomberg (1999), *Decision-making in the European Union*, New York, St. Martin's Press.
Peterson J. and Shackleton M. (2002), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
Pierson P. (1996), 'The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis', *Comparative Political Studies*, Vol. 29(2), σελ. 123-163.
Plechanovová B., (2004), 'Draft constitution and the decision-making rule for the Council of Ministers of the EU – Looking for alternative solution', *European Integration online Papers (EloP)*, vol. 8(12), διαθέσιμο στο http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-012a.htm.
Plechanovová B. (2008), 'The Lisbon Treaty and the Decision-Making in the EU Council: Winning Coalitions and the Policy Shift (?)', *paper presented at international conference*, The Lisbon Reform Treaty: Internal and External Implications, Hebrew University, Jerusalem, 13-14 July 2008.
Plechanovová B. (2011), 'The EU Council Enlarged: North-South-East or Core-Periphery?', *European Union Politics*, vol. 12(1), σελ. 87-106.
Pomorska K. and Juncos A. E. (2010), 'Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat', *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 14(7), διαθέσιμο στο: http://eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm
Preston C. (1997), *Enlargement and Integration in the European Union, London*, Routledge.
Prodi R. (2000), 'To Nice and Beyond', *European Parliament*, Brussels, 29th November 2000.
Puetter U. (2002), 'Just talking – The Eurogroup as a space for intergovernmental deliberation, paper prepared for the 3rd EPIC workshop, Florence, 18-22 September 2002, σελ. 6, διαθέσιμο στο: www.qub.ac.uk/ies/research/homeres.html.

Puetter U. (2003) 'Informal Circles of Ministers: A way out of the EU's institutional dilemmas?', *European Law Journal*, vol. 9(1), σελ. 109-124.
Puetter U. (2012), 'Eurogroup', Academic Foresights, No 3, διαθέσιμο στο: www.academic-foresights.com/Eurogroup.pdf.
Putnam R. D. (2007), 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', *Scandinavian Political Studies*, vol. 30(2), σελ. 137-74.
Quaglia L. and Moxon-Brown E. (2006), 'What makes a good EU presidency?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(2), σελ. 349-368.
Raunio T. and Wiberg M. (1998) 'Winners and Losers in the Council: Voting Power Consequences of EU Enlargement', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(4), σελ. 549-562.
Rehn O. (2006), *Enlargement Package, press speaking points*, Press Release, Speech/06/663, European Commission, Brussels, 8.11.06.
Rettman A. (2010), 'Spain Ends Invisible EU Presidency', *EU Observer*, 20th June 2010
Richardson J. (ed.) (2006), *European Union. Power and Policy-making*, 3rd edn., Great Britain, Routledge.
Robert Schuman Foundation, (2007), *Understanding the Lisbon Treaty, 10 easy-to-read fact sheets*, διαθέσιμο στο: http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Fondation%20Robert%20Schuman%202007.pdf.
Sabel R. (1997), *Procedure at international conference. A study of the rules of procedure of conference and assemblies of international inter-governmental organizations*, New York, Cambridge University Press.
Sandholtz W. (1996), 'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34(3), σελ. 426.
Sandholtz W. & Stone Sweet A. (1997), 'European Integration and Supranational Governance', *Journal of European Public Policy*, vol. 4(3), σελ. 297-317.
Schalk J., Torenvlied R., Weesie J. and Stokman F.N. (2007), 'The Power of the Presidency in the EU Council Decision-Making', *European Union Politics*, vol. 8(2), σελ. 229-50.
Scharpf F. W. (1999), *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
Scharpf F. W. (2003), 'Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU', *MPIFG Working Paper*, No 03/01, Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies, διαθέσιμο στο: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-1/wp03-1.html.
Schout A. (1998), The Presidency as Juggler. Managing conflicting expectations, *Eipascope* 2, σελ. 1-9.
Schout A. and Vanhoonacker S. (2006), 'Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(5), σελ. 1051-77.
Schout A. and Vanhoonacker S. (2006), 'Evaluating Presidencies of the Council of the EU. Revisiting Nice', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(5), σελ. 1051-1077.
Schubert J. M. and Schwithal T. T. (2008), 'Lisbon – The End of European Integration?', *Hanse Law Review*, vol. 4(1), σελ. 23-32.
Seeger S. (2007), Rotation in the Council – Bringing Citizens Closer to the EU?, *C.A.P. Policy Analysis*, No 6, October 2007, διαθέσιμο στο: www.cap.lmu.de/download-Policy-Analysis-2007-06.pdf.
Selk T. J. and Kuipers S. (2005), 'Shared hesitance, joint success: Denmark, Finland, and Sweden in European Union policy process', *Journal of European Public Policy*, vol. 12(1), σελ. 157-176.
Shackleton M. and T. Raunio (2003) 'Codecision since Amsterdam: a Laboratory for Institutional Innovation and Change', *Journal of European Public Policy*, vol. 10(2), σελ. 171-88.
Shepsle K. A. (2010), *Analyzing Politics*, New York, Norton.
Sherrington Ph. (2000), *The Council of Ministers, Political Authority in the European Union*, London, Pinter.

Sieberson S. C. (2010), 'Inching towards EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity under the Treaty of Lisbon', *Virginia Journal of International Law*, vol. 50(4), σελ. 919-995.
Sir William N. and Salmon C. T. (2001), *Understanding the European Union*, England, Pearson Education Limited.
Slomczyński W. & Zyczkowski K. (2004), 'Voting in the European Union: The Square Root System of Penrose and a Critical Point', διαθέσιμο στο: http://arxiv.org/ftp/condmat/papers/0405/0405396.pdf.
Slomczyński W. & Zyczkowski K. (2008), 'Penrose Voting System and Optimal Quota', διαθέσιμο στο: http://arxiv.org/pdf/physics/0610271.pdf.
Söderman J. (1998), 'The Citizen, the Administration and Community Law', *General Report prepared by the European Ombudsman Jacob Söderman for the 1998 FIDE Congress, Stockholm*, Sweden, 3-6 June 1998, (18.05.1998).
Spence D. (2006), 'The Commission and the Common Foreign and Security Policy', στο Spence D. and Edwards G. (eds), *The European Commission*, 3rd edn, London, John Harper, σελ. 356-395.
Stasavage D. (2004) 'Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining', *International Organization*, vol. 58(2), σελ. 667-703.
Stasavage D. (2006), 'Does transparency make a difference? The Example of the European Council of Ministers' στο Heald D. and Hood C., *Transparency: The key to Better Governance?,* Proceedings of the British Academy no. 135, New York, Oxford University Press.
Steunenberg B. (1994), 'Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community', *Journal of Institutional and Theoretical Economics,* vol. 150, σελ. 642-69.
Stone Sweet A., Sandholtz W. & Fligstein N. (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
Tallberg J. (2003), 'The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency', *Journal of European Public Policy*, vol. 10(1), σελ. 1-19.
Tallberg J. (2004), 'The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in the EU Negotiations, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42(5): 999-1022.
Tallberg J. (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
Tallberg, J. (2008) 'Bargaining Power in the European Council,' *Journal of Common Market Studies*, vol. 46(3), σελ. 685-708.
Tallberg J. (2008), 'The Institutional Foundations of European Union Negotiations', *Paper prepared for the workshop* "Negotiation Theory and the EU: The State of the Art," Dublin, 14-15 November 2008.
Tallberg J. (2010), 'Explaining the institutional foundations of European Union negotiations', *Journal of Common Market Studies*, vol. 17(5), σελ. 633-647.
Tallberg, J. and Johansson, K. M. (2008) 'Party Politics in the European Council,' *Journal of European Public Policy*, vol. 15(8), σελ. 1222-1242.
Taylor S. (2011), 'A New Role Under Lisbon', *European Voice*, 6th January 2011.
Teasdale A. L. (1993), 'The Life and Death of the Luxembourg Compromise', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31(4), σελ. 567-579.
Thomson R. (2008), 'The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power', *Journal of Common Market Studies*, vol. 46(3), σελ. 593-617.
Thomson R. (2009), 'Actor alignments in the European Union before and after enlargement', *European Journal of Political Research*, vol. 48(6), σελ. 756-781.
Thomson R., Boerefijn J. and Stokman F. (2004), 'Actor Alignment in European Union Decision Making', *European Journal of Political Research*, vol. 43(2), σελ. 237-61.
The Guardian (2000), 'Security lapses in Brussels HQ cast doubt on EU defence plans', 19th February 2000.
Tiilikainen T., Widgrén M. (2000), 'Decision-Making in the EU: a small state perspective', *The Finnish Economy and Society*, vol. 4, σελ. 63-71.

Tindemans, Leo (1976), 'European Union: Report by Mr. Leo Tindemans to the European Council', *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76.
Trotabas L. – Cotteret J.M. (1995), *Droit budgétaire et Comptabilité publique*, 5th edn., Paris, Dalloz Publications.
Tsatsos D., (2000), 'Die Europäische Unionsgrundordnung im Schatten ber Effektivitätsdiskussion', *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)*.
Tsebelis G. and Money J. (1997), *Bicameralism*, New York, Cambridge University Press.
Tsebelis G. and Yataganas X. (2002), 'Veto Players and Decision-Making in the EU after Nice', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2), σελ. 283-307.
Urfalino P. (2007), 'La decision par consensus apparent', στο Novak S. (2012), 'Transparency versus Accountability? The Case of the EU Council of Ministers.', *paper presented at the Transatlantic Conference on Transparency Research*, Utrecht, 8 June 2012, διαθέσιμο στο: http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Novak.pdf .
Vallianatou A. (2010), 'The Reforms of the Lisbon Treaty On the Rotating EU Presidency: Braking The Powers of Small Member-States in CFSP Affairs?', *paper presented for the 40th UACES Annual Conference on 'Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads'*, 6-8 September 2010, Bruges.
Vanhoonacker S. (1997), 'From Maastricht to Amsterdam: was it worth the journey for CFSP?', *Eipascope*, vol. 2(2), σελ. 6-8.
Vanhoonacker S., Dijkstra H. and Maurer H. (eds.), Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers*, Special Issue 1, vol.14, http://eiop.or.at/eiop/2010-007a.htm.
van den Bos J. M. M. (1991), *Dutch EC policy making. A model-guided approach to coordination and negotiation*, Amsterdam, Thesis Publishers.
van Roozendaal P., Hosli M. O. and Heetman C. (2011), 'Coalition formation on major policy dimensions: The Council of the European Union 1998 to 2004', *Public Choice*.
van Schendelen M.P.M.C. (1996), 'The Council Decides: Does the Council Decide?' *Journal of Common Market Studies*, vol. 34(4), σελ. 531-548.
Veen T. (2010), 'Actor Alignments in the Council of the European Union: On Stability and Determinants', paper prepared for the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 June 2010.
Verhoeven A. 'The right to information: A fundamental right?', παρουσίαση για *το European Institute of Public Administration*, "An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information". Maastricht, 29-30 May, 2000, διαθέσιμο και στο: http://www.eipa.eu/files/repository/product/20110118114835_AnEfficientTransparentGovernmentandtheRightsofCitizenstoInformation.pdf.
Vienna European Council, 11-12 December 1998, Presidency Conclusions, διαθέσιμο στο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm.
Vignes D. (1975), 'Will the Third Conference on the Law of the Sea Work According to the Consensus Rule?', *American Journal of International Law*, vol. 69(1), σελ. 119-129.
Wallace H. (1983), 'Negotiation Conflict and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies' στο Wallace H., Wallace W. and Webb C. (eds.), *Policy-making in the European Community*, Chichester, John Wiley.
Wallace H. (1985), 'Negotiations and Coalition Formation in the European Community', *Government and Opposition*, vol. 20(4), σελ. 453-472.
Wallace, H. (1985) 'The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: tasks and evolution', in O'Nuallain C. (ed.), *The Presidency of the European Council of Ministers: Impacts and Implications for National Governments*, London, Croom Helm.
Wallace H. (1986), 'A European Budget made in Strasbourg and unmade in Luxembourg', *Yearbook of European Law*, vol. 6(1), σελ. 263-282.
Wallace H. (2007), Adapting to Enlargement of the European Union: institutional practice since May 2004, *TEPSA publication*, διαθέσιμο στο: http://www.tepsa.be/publications.asp.

Wallace H. and Hayes-Renshaw F. (2006), When and Why the EU Council of Ministers votes explicitly', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44(1), σελ. 161-94.
Wallace H., Caporaso J. A., Schampf F. W. and Moravcsik A. (1999), 'Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht, *Journal of European Public Police*, vol. 6(1), σελ. 155-79.
Warntjen, A. (2007), 'Steering the Union: The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council,' *Journal of Common Market Studies,* vol. 45(5), σελ. 1135-1157.
Warntjen A. (2010), 'Between Bargaining and Deliberation: Decision-Making in the Council of the European Union', *Journal of European Policy*, vol. 17(5), σελ. 665-679.
Warntjen A. (2012), 'The elusive quest for continuity? Legislative Decision-Making and the Council Presidency before and after Lisbon', *Policy brief of the 'Decision-making in the European Union'-Project*, διαθέσιμο στο: http://www.ces.ufl.edu/documents/pdf/DEUBAL/workshops/2012/AndreasWarntjen_DEUBAL_060512.pdf.
Wegs R. J. and Ladrech R. (1996), *Europe since 1945. A Concise History*, 4th edn., New York, St. Martin's Press.
Weiler J. (1991), 'The Transformation of Europe', 100 *Yale LJ* 2403, σελ. 2431-53.
Werts J. (1992), *The European Council*, Amsterdam, North Holland.
Wessels W. (1998), 'Comitology: Fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system', *Journal of Common Market Studies*, vol. 5(2), σελ. 209-234.
Westlake M. (1995), *The Council of the European Union*, London, Cartermill
Westlake M. (2007), 'Why Presidencies still Mattter', *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖPZ)*, vol. 36(2), σελ. 157-165.
Westlake M. and Galloway D. (2006), *The Council of the European Union*, 3rd edn., Great Britain, John Harper Publishing.
Whitman R. (1998), 'The role of the Presidency in promoting a CFSP', *paper presented at the conference on 'The Presidency of the European Union'*, Belfast, 15-16 October 1998.
Winkler G. M. (1998), 'Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement', *Journal of Common Market Studies*, vol. 36(3), σελ. 391-404.
Zapatero J. L. R. and Van Rompuy H. (2010), 'A Stronger Europe', *The Guardian*, February 3, 2010.
Ziller J. (2007), *Il nuovo Trattato Europeo*, Bologna, Il Mulino.
Zimmer C., Schneider G. and Dobbins M. (2005) 'The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution', *Political Studies*, vol. 53(2), σελ. 403-422.
Zweifel T. D. (2003), *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, United States of America, Lexington Books.

## 3. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΓΓΡΑΦΑ

Corbett R. και I. Mendez de Vigo (2008), *Αιτιολογική Έκθεση Ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας*, RR\705582EL.doc, PE398.367v02-00, A6-0013/2008, της 29.1.2008.
Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2000), *Ενημερωτικός Οδηγός του Συμβουλίου*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμο στο: http://people.ffii.org/~rmages/swpat/council_guides_vol_2.pdf.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2006), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2005*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2008), *Εισαγωγή στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2009), *Γενικό Πλαίσιο, Επιπτώσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων: Περισσότερη συναπόφαση και νέες δομές εργασίας*, Νοέμβριος 2009.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2010), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2009*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2010), *Οδηγός της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας*, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2011), *Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα – 2010*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2011), *Κατάλογος των Προπαρασκευαστικών Οργάνων του Συμβουλίου*, Βρυξέλλες, 22 Ιουνίου 2011, διαθέσιμο στο: http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/11/st11/st11903.el11.pdf.

Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2012), *Η Γλωσσική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιτυχία της πολυγλωσσίας*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.

Έγγραφο 10633/06 του Συμβουλίου.

Έγγραφο 10926/06 του Συμβουλίου.

Έγγραφο 10859/1/09 του Συμβουλίου.

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής*, EL L 180/22, διαθέσιμο στο: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:el:PDF.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης*, 2004/C 310/01,16 Δεκεμβρίου 2004.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκή Ένωσης (2007), *Κοινή Δήλωση σχετικά με την Εφαρμογή στην πράξη της Διαδικασίας της Συναπόφασης (Άρθρο 251 της Συνθήκης ΕΚ)*, 2007/C 145/02, 30 Ιουνίου 2007.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συνθήκη της Λισσαβώνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, υπογράφηκε στη Λισσαβώνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007», 2007/C 306/01, Βρυξέλλες, 17 Δεκεμβρίου 2007.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009/1009/ΕΕ), *Απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 2009 για τον διορισμό του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το διάστημα από 26 Ιουνίου 2011 έως 30 Ιουνίου 2015*, EL L 347/31.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου*, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, 11 Ιανουαρίου 2012, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Ένωση (1995), Το Συμβούλιο, Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες 1995.

Συμβούλιο (1995), *Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Βρυξέλλες 1995.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Ανακοινωθέν Τύπου, 2998η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων*, Βρυξέλλες 25 και 26 Φεβρουαρίου 2010.

Συμπεράσματα του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 2005, *Βελτίωση της ανοικτής και διαφανούς λειτουργίας του Συμβουλίου*, Έγγραφο 15834/05 του Συμβουλίου.

Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1992), *Μάαστριχτ – Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Λουξεμβούργο 1992.
Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997), *Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Λουξεμβούργο.
Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997), *Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένες Συνθήκες*, Λουξεμβούργο.
Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997), *Ευρωπαϊκή Ένωση, Συλλογή Συνθηκών*, τόμ. 1, Λουξεμβούργο.
Υπουργείο Εξωτερικών (1994), *Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
Υπ' αριθμόν 94/114/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ, *απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με την έγκριση της απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το καθεστώς και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του Διαμεσολαβητή* (ΕΕ L 54, 25/2/1994), *καθώς και την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 9.3.1994 σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του* (ΕΕ L 113, 4/5/1994, σελ. 15).
Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18.11.1999 σχετικά με την προετοιμασία της αναθεώρησης των συνθηκών και την προσεχή Διακοινοβουλευτική Συνέλευση, ΕΕ C 189 της 7.7.2000.
Ψήφισμα του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 1993 όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. ΕΕ C 166, 17/6/1993

European Council, General Secretariat (1996), *Basic Texts on Transparency*, Brussels, 31st December 1996.
Summing-up the Hungarian Presidency, Brussels 27 June 2011, διαθέσιμο στο: http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HunPR_49__-_27_06_2011_-_Summing-up_the_Hungarian_Presidency_0.pdf
'The Three Wise Men', (1979), *Report on European Institutions*, presented by the Committee of the Three to the European Council, October.

## 4. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

http://www.ombudsman.europa.eu
www.consilium.europa.eu
www.ec.europa.eu/euros
www.statewatch.org/secreteurope.html