



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΠΣ: ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ:

«Εξέλιξη – Προκλήσεις – Προοπτικές»

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Ι. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΝΑΚΟΥ ΧΡΗΣΤΟΥ ΑΝΤΩΝΙΑ

(Α.Μ: ΜΘ/07028)

ΠΕΙΡΑΙΑΣ 2010

Αφιερώνεται στην αγαπημένη μου αδελφή Ελένη,
που μου απέδειξε ότι αν προσπαθείς σκληρά
να επιτύχεις τους στόχους σου
τελικά δικαιώνεσαι...

Ευχαριστίες

Παρόλο που το ενδιαφέρον μου για θέματα που άπτονται της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ξεκίνησε από τα προπτυχιακά μου χρόνια στο τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιώς, δεν ήταν παρά στις μεταπτυχιακές μου σπουδές στο ίδιο τμήμα, που απέκτησα τη δυνατότητα να εμβαθύνω στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, έναν κλάδο ιδιαίτερα ελκυστικό, αν αναλογιστεί κανείς τις συνεχείς εξελίξεις στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Σε αυτό το σημείο αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες σε ορισμένους ανθρώπους, η συμβολή και η συμπαράσταση των οποίων ήταν πολύτιμη και καθοριστική στην εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω, καταρχάς, στον Καθηγητή και επιβλέποντα της διπλωματικής μου εργασίας Κύριο Κωνσταντόπουλο Παναγιώτη για την καθοδήγηση, τις πολύτιμες συμβουλές και παρατηρήσεις επί της οργάνωσης, της δομής και του περιεχομένου της παρούσας εργασίας, αλλά και για τον επιδέξιο τρόπο που επεσήμανε λάθη ή παραλήψεις, Κυρίως τον ευχαριστώ, διότι μέσα από την πολυδιάστατη επιστημονική του σκέψη και τις εξόχως επικοινωνιακές συζητήσεις, εμπλούτισε τις γνώσεις μου στα ευρωπαϊκά ζητήματα και με βοήθησε στο να διαμορφώσω άποψη και να μπορώ να την υποστηρίξω με επιχειρήματα.

Κρίνω απαραίτητο να εκφράσω την εκ των προτέρων εκτίμησή μου προς τα υπόλοιπα μέλη της επιτροπής για τις χρήσιμες υποδείξεις και τις εύστοχες παρατηρήσεις τους στο σύνολο της διπλωματικής μου εργασίας.

Νιώθω επιπλέον, υποχρεωμένη έναντι του επιστημονικού προσωπικού του Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών, αλλά και της Βιβλιοθήκης του Πανεπιστημίου Αθηνών για την άμεση ανταπόκριση τους και το πολύτιμο υλικό που μου παρείχαν.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τους φίλους μου για την ανοχή και την κατανόηση που επέδειξαν στο δύσκολο διάστημα της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας. Ιδιαίτερος, ευχαριστώ τη φίλη μου και συνάδελφο Νάντια, που με την έμπρακτη υποστήριξή της, τις επισημάνσεις της και τις επίμονες παροτρύνσεις της, με ευθάρρυνε καθημερινά, συμβάλλοντας με το δικό της ξεχωριστό τρόπο στην ολοκλήρωση της συγγραφής.

Κλείνοντας, ευχαριστώ ειλικρινά, τους γονείς μου για την ηθική τους στήριξη και τους ευγνωμονώ που στέκονται πάντα δίπλα μου τόσο στις επιτυχίες όσο και στις αποτυχίες, δίνοντάς μου την ελπίδα και τη δύναμη να συνεχίσω να προσπαθώ για το καλύτερο.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2009

Αντωνία Χρ. Νάκου

Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ: «Εξέλιξη – Προκλήσεις – Προοπτικές»

Σημαντικοί όροι: Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή, Συνθήκη Λισσαβώνας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχεδιασμένοι στο πλαίσιο της Συνθήκης της Ρώμης για έξι χώρες και σχεδόν να μην έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά για σχεδόν μισό αιώνα, είχαν ήδη υπερβεί τα όριά τους και αν δεν αναθεωρούνταν προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της διεύρυνσης και τα κρίσιμα ζητήματα της παγκοσμιοποίησης και της προσέγγισης των πολιτών με το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα οδηγούνταν σε παραλυσία.

Η Ένωση, συνεπώς, τα τελευταία χρόνια χρειαζόταν εκσυγχρονισμό και μεταρρυθμίσεις για να μπορέσει να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της. Καθώς ο αριθμός των μελών της έχει αυξηθεί από 6 σε 27 κράτη και η ίδια έχει αναλάβει νέες ευθύνες, έπρεπε να αναπροσαρμόσει τον τρόπο λειτουργίας της. Έτσι, με τη Συνθήκη της Λισαβώνας και τις μεταρρυθμίσεις και τις θεσμικές καινοτομίες που εισάγονται, η Ένωση διαθέτει πλέον το θεσμικό οπλοστάσιο που θα της επιτρέψει να καταστεί αφενός πιο δημοκρατική, ανοιχτή, διαφανής και συμμετοχική, ανταποκρινόμενη στις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών και αφετέρου ικανή να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις εσωτερικές και παγκόσμιες προκλήσεις.

Αντικείμενο της ανά χείρας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει, να εξετάσει, να αναλύσει και να αξιολογήσει την εξέλιξη της θεσμικής συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως διαμορφώθηκε μέσα από τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, καταλήγοντας στη Συνθήκη της Λισαβώνας.

Ενώ, ο σκοπός της εργασίας, πέραν της ανάδειξης του θεσμικού αδιεξόδου στο οποίο είχε περιέλθει η Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά την τελευταία μεγάλη διεύρυνση και την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης, είναι η ανίχνευση της ποιοτικής συμβολής της Συνθήκης της Λισαβώνας στη θεσμική και πολιτική εξέλιξη της ευρωπαϊκής συγκρότησης μέσω μιας συστηματικής παρουσίασης των θεσμικών μεταρρυθμίσεων.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	I
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ – Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΙΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ	5
1.1. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΑΝΘΡΑΚΑ ΚΑΙ ΧΑΛΥΒΑ (ΕΚΑΧ)	6
1.2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ (ΕΟΚ) ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΕΚΑΕ).....	7
1.3. Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (ΕΕΠ).....	8
1.4. Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	9
1.5. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ.....	9
1.6. Η ΣΥΝΕΧΙΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΙΚΑΙΑ ΣΤΗ ΛΙΣΑΒΟΝΑ ΜΕΣΩ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ	13
2.1. ΤΑ ΚΥΡΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ ΤΟΥ 2000	13
2.2. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ.....	15
2.2.1. Οι ρυθμίσεις της Νίκαιας	17
2.2.1.1. Το μέγεθος και η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	17
2.2.1.2. Η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο	23
2.2.1.3. Επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας.....	28

2.2.1.4. Η κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	31
2.3. Η ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ ΚΑΙ Η ΔΗΛΩΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ	34
2.4. ΣΥΝΕΧΙΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΝΙΚΑΙΑ – Η ΓΕΝΝΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ.....	39
2.4.1. Βασικές καινοτομίες στη θεσμική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	43
2.4.1.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	43
2.4.1.2. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Σταθερός Πρόεδρος	45
2.4.1.3. Το Συμβούλιο.....	46
2.4.1.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης.....	48
2.4.2. Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων.....	50
2.5. Η ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ	51
2.6. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ.....	53
2.7. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ	55
2.7.1. Το περιεχόμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας	59
2.7.2. Το νέο θεσμικό πλαίσιο	60
2.8. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ.....	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ.....	67
3.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ	67
3.2. ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ.....	69

3.2.1. Οργάνωση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	78
3.2.2. Πολιτικές ομάδες	80
3.3. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ	82
3.3.1. Συμμετοχή στο νομοθετικό έργο.....	85
3.3.2. Δημοσιονομικές εξουσίες.....	92
3.3.3. Άσκηση πολιτικού ελέγχου	98
3.3.4. Λοιπές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	101
3.4. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	103
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ	108
4.1. ΦΥΣΗ – ΣΥΝΘΕΣΗ – ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ	108
4.2. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ	115
4.3. ΤΡΟΠΟΣ ΛΗΨΕΩΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	118
4.3.1. Απλή πλειοψηφία	120
4.3.2. Ειδική πλειοψηφία	120
4.3.3. Ομοφωνία	125
4.4. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ	127
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ	131
5.1. Η ΝΟΜΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	131
5.2. ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ.....	132

5.3. ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΤΗΣ	134
5.4. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ	139
5.5. Ο ΥΠΑΤΟΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ – ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ.....	143
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ	146
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	149

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης άρχιζε σταδιακά να ωριμάζει στις συνειδήσεις ηγετών και λαών, ιδιαίτερα τον 20^ο αιώνα, όπου οι συνέπειες του Β' Παγκοσμίου Πολέμου επανέφεραν στο προσκήνιο, όσο ποτέ άλλοτε, τα αιτήματα της ειρηνικής διευθέτησης των διαφορών και της συνεργασίας των κρατών. Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, έγινε πράξη με τη Συνθήκη της Ρώμης ή λίγο πριν, με τη δημιουργία της ΕΚΑΧ και συνεχίζεται έως σήμερα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η πορεία της ενοποιημένης Ευρώπης δεν ήταν πάντοτε ευθύγραμμη και προκαθορισμένη. Ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες επηρέαζαν την πρόοδο. Παρεκκλίσεις από τους αρχικούς στόχους, αδυναμίες στα μέσα, θεσμικές και πολιτικές κρίσεις, αλλά και οι διαδοχικές διευρύνσεις, συνέχιζαν να προβάλλουν εμφατικά την αναγκαιότητα μετάβασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς μία συνεκτική και σταθερή αρχιτεκτονική, όπου δεν θα εγείρονται αμφισβητήσεις ως προς την αποτελεσματικότητα της δράσης της.

Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχεδιασμένοι στο πλαίσιο της Συνθήκης της Ρώμης για έξι χώρες και σχεδόν να μην έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά για σχεδόν μισό αιώνα, είχαν ήδη υπερβεί τα όριά τους και αν δεν αναθεωρούνταν προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις της διεύρυνσης, της παγκοσμιοποίησης και της προσέγγισης των πολιτών με το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα οδηγούνταν σε παραλυσία.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί την ολοκλήρωση μιας πολυετούς προσπάθειας, αφού ρυθμίζει εκκρεμότητες, κυρίως θεσμικές, που προέκυψαν μετά τις τελευταίες διευρύνσεις της Ένωσης. Αναμφίβολα, το νέο θεσμικό πλαίσιο που εισάγει είναι σε θέση να προσδώσει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και να ενισχύσει τη δημοκρατική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 27 και πλέον χωρών μελών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, εξοπλίζει την Ένωση με τα εργαλεία εκείνα που ανταποκρίνονται στις νέες εσωτερικές ανάγκες, καθώς και στις νόμιμες απαιτήσεις των πολιτών για περισσότερη δημοκρατία, ασφάλεια και δικαιοσύνη και για ευρύτερη συμμετοχή της Ενωμένης Ευρώπης στην εμπέδωση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Στόχος της ανά χειράς διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει, να εξετάσει, να αναλύσει και να αξιολογήσει την εξέλιξη της θεσμικής συγκρότησης της Ευρωπαϊκής

Ένωσης, όπως διαμορφώθηκε μέσα από τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, καταλήγοντας στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ενώ, ο αντικειμενικός σκοπός πέραν της ανάδειξης του θεσμικού αδιεξόδου στο οποίο είχε περιέλθει η Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά την τελευταία μεγάλη διεύρυνση και την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης, είναι η ανίχνευση της ποιοτικής συμβολής της Συνθήκης της Λισαβόνας στη θεσμική και πολιτική εξέλιξη της ευρωπαϊκής συγκρότησης μέσω μιας συστηματικής παρουσίασης των θεσμικών μεταρρυθμίσεων.

Στις σελίδες που ακολουθούν, η αναφορά στη θεσμική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παραπέμπει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή. Ο λόγος που περιορίστηκα στα συγκεκριμένα θεσμικά όργανα είναι προφανής: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως το εκλεγμένο όργανο που αντιπροσωπεύει τους πολίτες της Ένωσης, εκφράζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, το Συμβούλιο είναι το κατεξοχήν όργανο λήψεως αποφάσεων και εκφράζει τη βούληση των κρατών μελών και η Επιτροπή αποτελεί τον εκφραστή του ευρωπαϊκού συμφέροντος και ενεργεί ως θεματοφύλακας των Συνθηκών. Οι αποφάσεις των ανωτέρω θεσμικών οργάνων επηρεάζουν καθοριστικά την καθημερινή ζωή των ευρωπαίων πολιτών.

Εν συνεχεία, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μία συνοπτική παράθεση της δομής της παρούσας διπλωματικής εργασίας η οποία διαρθρώνεται σε έξι κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μία σύντομη ιστορική αναδρομή στη γέννηση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, παρουσιάζονται επιγραμματικά οι ιδρυτικές Συνθήκες (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ, ΕΟΚ), η ΕΕΠ, η Συνθήκη ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία αν και έδωσε στην Ευρωπαϊκή Ένωση τη δυνατότητα επέκτασης σε νέους τομείς δράσης, δεν κατάφερε να προετοιμάσει τους θεσμούς της ενόψει της επερχόμενης διεύρυνσης προς την κεντρική και ανατολική Ευρώπη, προδιαγράφοντας ως νομικά θεσμική επιταγή, με την προσάρτηση σχετικού Πρωτοκόλλου, τη σύγκλιση νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την επίλυση των θεσμικών ζητημάτων που εκκρεμούσαν.

Στο δεύτερο και σκοπίμως μεγαλύτερο κεφάλαιο, το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε στον προβληματισμό για το μέλλον της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης που απαιτούσε την εξεύρεση θεσμικών τρόπων ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τον εκσυγχρονισμό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Ουσιαστικά, εξετάζονται οι λόγοι και η πορεία μετάβασης από τη Συνθήκη της Νίκαιας στη Συνθήκη της Λισαβόνας μέσω της Συνταγματικής Συνθήκης. Επίσης, αναλύονται διεξοδικά οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, τόσο των Συνθηκών της Νίκαιας και της Λισαβόνας, όσο και της απορριφθείσας Συνταγματικής Συνθήκης και γίνεται μία προσπάθεια αξιολόγησής τους.

Στα επόμενα τρία κεφάλαια περιγράφονται αντίστοιχα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, όπως έχουν διαμορφωθεί με τις τροποποιήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών από τις μεταγενέστερες έως και τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Σε ό,τι αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρουσιάζονται, αναλύονται και αξιολογούνται η ιστορική εξέλιξη του θεσμού, η συγκρότηση, η οργάνωση, η λειτουργία και οι αρμοδιότητές του. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που αυξήθηκε προοδευτικά ιδίως στο νομοθετικό πεδίο, αποτελώντας συγχρόνως το μόνο πραγματικά πολυεθνικό κοινοβούλιο στον κόσμο που διαδραματίζει έναν ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση. Επιπλέον, εξετάζεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και των ευρωπαίων πολιτών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, κυρίως μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπου στο πλαίσιο της ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμότητας και της συμμετοχικής δημοκρατίας αναβαθμίζεται ο ρόλος τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Το επόμενο κεφάλαιο, αναφέρεται στο Συμβούλιο και συγκεκριμένα στη φύση, στη σύνθεση, στην οργάνωση, στις αρμοδιότητες και στον τρόπο λήψεως των αποφάσεων στο πλαίσιο του θεσμικού αυτού οργάνου. Ειδικότερα, αναδεικνύεται ότι το Συμβούλιο αποτελεί τον πρωταρχικό, διακυβερνητικού τύπου, παράγοντα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, του οποίου η δράση περιορίζεται μόνο από την ύπαρξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Παράλληλα, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο με τη νέα Συνθήκη αναγνωρίζεται ρητά ως θεσμικό όργανο της Ένωσης και αποσαφηνίζονται η σύνθεση και ο ρόλος του στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται η νομικοπολιτική θέση και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής, ενώ επιχειρείται συγχρόνως και μία κριτική ανάλυση ως προς το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής, δεδομένου ότι ο ρόλος της είναι σημαντικός για το θεσμικό σύστημα της Ένωσης και η ανεξαρτησία της ουσιαστικό στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας. Επιπλέον, ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στη δημιουργία της θέσης Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, που συνιστά μία εκ των σημαντικότερων θεσμικών καινοτομιών της Συνθήκης της Λισαβόνας και αναμένεται να έχει ουσιαστικό αντίκτυπο στην εξωτερική δράση της Ένωσης.

Η παρούσα διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται με μία συνολική αποτίμηση της θεσμικής συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κυρίως, τονίζεται το γεγονός ότι η Ένωση τα τελευταία χρόνια χρειαζόταν εκσυγχρονισμό και μεταρρυθμίσεις για να μπορέσει να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της. Καθώς ο αριθμός των μελών της έχει αυξηθεί και η ίδια έχει αναλάβει νέες ευθύνες, έπρεπε να αναπροσαρμόσει τον τρόπο λειτουργίας της. Έτσι, η συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στη θεσμική και πολιτική εξέλιξη της ευρωπαϊκής συγκρότησης συνοψίζεται στο ότι η Ένωση διαθέτει πλέον το θεσμικό οπλοστάσιο που θα της επιτρέψει να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις ενός παγκοσμιοποιημένου πολιτικο – οικονομικού σκηνικού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ – Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Την επαύριο της λήξης του Β' Παγκοσμίου Πολέμου η Ευρώπη, ως κατεστραμμένη ήπειρος, περιήλθε σε δευτερεύουσα θέση από πολιτικής, οικονομικής και στρατηγικής σημασίας. Επανήλθαν, έτσι, στο προσκήνιο αιτήματα ειρηνικής διευθέτησης των διαφορών, της συνεργασίας των κρατών και της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η έννοια του έθνους κράτους άρχισε να κλονίζεται και ολοένα και περισσότερο επικρατούσε η άποψη ότι η διεθνής σταθερότητα και η ειρήνη, δεν μπορούν να διασφαλισθούν τόσο από το έθνος κράτος, όσο από την κοινή προσπάθεια όλων των λαών και των κρατών του ευρωπαϊκού χώρου. Η πολιτική των ΗΠΑ να συμβάλλουν στην κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εκφράστηκε στην πράξη με το Σχέδιο Marshall που απέβλεπε στην παροχή αμερικανικής οικονομικής βοήθειας για την ανοικοδόμηση της Ευρώπης.

Την περίοδο 1945 – 1950 διορατικοί ευρωπαίοι πολιτικοί διακήρυσσαν την ανάγκη για στενή συνεργασία και σταδιακή ενοποίηση των ευρωπαϊκών κρατών. Ως εκ τούτου, εκδηλώθηκαν σημαντικές πρωτοβουλίες και σημειώθηκαν αξιοσημείωτα βήματα για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής συνεργασίας, όπως ήταν η ίδρυση στις 5 Μαΐου 1949, του Συμβουλίου της Ευρώπης, του πρώτου μεταπολεμικού ευρωπαϊκού οργανισμού ευρύτερης διακυβερνητικής συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών.

Η μετάβαση από τη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης στην πράξη, δηλαδή η γέννηση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης, οφείλεται στη Διακήρυξη της 9^{ης} Μαΐου 1950 του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman,¹ με την οποία τα ευρωπαϊκά κράτη καλούνταν να προβούν σε ένα ιστορικό εγχείρημα: να εγκαταλείψουν μέρος της κυριαρχίας τους, λαμβάνοντας σε αντάλλαγμα τη δυνατότητα κοινής διαχείρισης των υποθέσεων και του πεπρωμένου τους. Η Διακήρυξη είχε απώτερο σκοπό τη διασφάλιση και εδραίωση της ειρήνης. Ο Γάλλος Υπουργός Εξωτερικών, ύστερα από πρόταση του Jean Monnet, καλούσε τη Γερμανία αλλά και όλες τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες να συνεργαστούν για την σταδιακή οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Πρότεινε, έτσι, να τεθεί το σύνολο της γαλλογερμανικής παραγωγής

¹ Δήλωση της 9^{ης} Μαΐου 1950, στο http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_el.htm.

άνθρακα και χάλυβα υπό μία κοινή Ανωτάτη Αρχή, με μια οργάνωση ανοιχτή στη συμμετοχή και άλλων χωρών της Ευρώπης. Η Διακήρυξη του Schuman ουσιαστικά κατέγραφε το περιεχόμενο και τους στόχους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε υπερεθνικές βάσεις, οδηγώντας στη σύσταση της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

1.1. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΑΝΘΡΑΚΑ ΚΑΙ ΧΑΛΥΒΑ (ΕΚΑΧ)

Η ΕΚΑΧ συνιστά το πρώτο σημαντικό επίτευγμα της υπερεθνικής Ευρώπης, καθώς αποτέλεσε το ξεκίνημα της ευρωπαϊκής ενοποιητικής πορείας που διαρκεί έως σήμερα. Ιδρύθηκε με τη Συνθήκη των Παρισίων, στις 18 Απριλίου 1951, που υπεγράφη μεταξύ έξι ευρωπαϊκών χωρών, της τότε Δυτικής Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, και των χωρών της BENELUX (Ολλανδία, Βέλγιο και Λουξεμβούργο). Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιουλίου 1952, ενώ η διάρκεια ισχύος της είχε συμφωνηθεί για περίοδο 50 ετών, δηλαδή έως τις 23 Ιουλίου 2002.

Για πρώτη φορά, τα έξι κράτη μέλη του συγκεκριμένου οργανισμού εκχώρησαν, αν και σε έναν περιορισμένο τομέα, μέρος των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων υπέρ της Κοινότητας. Ο σκοπός της ΕΚΑΧ συνοψίζεται στην σταδιακή και περιορισμένης εκτάσεως συνεργασία των κρατών της Ευρώπης στον τομέα της εξόρυξης, κατεργασίας και εμπορίας του άνθρακα και του χάλυβα, δύο προϊόντων ζωτικής σημασίας για την οικονομία των έξι ιδρυτικών κρατών μελών και καθοριστικής σπουδαιότητας για την προετοιμασία ενός πολέμου.²

Αρχικά, η ΕΚΑΧ προέβλεπε τη σύσταση μίας Ανώτατης Αρχής με ευρείες αρμοδιότητες, ενός Ειδικού Συμβουλίου Υπουργών, μιας Κοινής Συνέλευσης και ενός Δικαστηρίου. Στις 23 Ιουλίου 2002, οπότε εξέπνευσε η πενηνταετούς διάρκειας ισχύς της Συνθήκης της ΕΚΑΧ, τα δικαιώματα, οι υποχρεώσεις και η αποστολή της αναλήφθηκαν από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Οι ρητές προθέσεις των ιδρυτών της ΕΚΑΧ ήταν να αποτελέσει ένα πείραμα, το οποίο θα επεκτεινόταν σταδιακά σε άλλους οικονομικούς τομείς και θα κατέληγε πιθανότατα στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής

² Βλ. Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.51 – 52.

ομοσπονδίας. Ένα πείραμα του οποίου η εξέλιξη υπήρξε επιτυχής και έτσι ακολούθησαν τα επόμενα βήματα με την ίδρυση της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ.

1.2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ (ΕΟΚ) ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΕΚΑΕ)

Τον Μάρτιο του 1957 υπεγράφησαν στη Ρώμη οι γνωστές «Συνθήκες της Ρώμης». Συγκεκριμένα, η Συνθήκη ίδρυσης της ΕΚΑΕ υπεγράφη στη Ρώμη στις 25 Μαρτίου 1957 και τέθηκε επισήμως σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1958. Η Συνθήκη αυτή ουσιαστικά προέβλεπε τη συνεργασία στον τομέα της εκμετάλλευσης της ατομικής ενέργειας. Συνεπώς, είχε περιορισμένο αντικείμενο αφού οι αρμοδιότητες της αφορούσαν αποκλειστικά τη χρήση και εκμετάλλευση του ισχυρότερου όπλου εκείνης της εποχής, της ατομικής ενέργειας, για ειρηνικούς σκοπούς. Ενώ η Συνθήκη της ΕΚΑΧ είχε συγκεκριμένη διάρκεια, η ΕΚΑΕ λειτουργεί έως και σήμερα.

Αν και κατά την ίδρυσή της η ΕΚΑΕ είχε δημιουργήσει μεγάλες προσδοκίες, σύντομα συνάντησε δυσχέρειες, οι οποίες προέρχονταν τόσο από την απογοήτευση για τις οικονομικές προοπτικές της πυρηνικής ενέργειας, όσο και από τις φιλοδοξίες ορισμένων κρατών μελών να αναπτύξουν τη δική τους πυρηνική ενέργεια.³ Στην πραγματικότητα, όμως, η Συνθήκη της ΕΚΑΕ δεν τέθηκε ποτέ σε πλήρη ισχύ και υπερκαλύφθηκε από την ΕΟΚ, δεδομένου ότι εξ' αρχής τα Συμβούλιά τους ταυτίζονταν.

Μαζί με τη Συνθήκη της ΕΚΑΕ, τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη υπέγραψαν στις 25 Μαρτίου 1957, στη Ρώμη, τη Συνθήκη ίδρυσης της ΕΟΚ, η οποία επίσης τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1958. Ο κύριος στόχος⁴ αρχικά της ΕΟΚ ήταν οικονομικός με τη δημιουργία ενός μεγάλου οικονομικού χώρου που θα συνέβαλε στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου και στη διασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας. Ο στόχος της δημιουργίας της κοινής αγοράς που έθεσε η ιδρυτική Συνθήκη της ΕΟΚ, περιελάμβανε την ίδρυση μιας τελωνειακής ένωσης και την υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου για τα προϊόντα άλλων, τρίτων, κρατών.

³ Βλ. Μούσης Ν., 2005, «Ευρωπαϊκή Ένωση – δικαιο, οικονομία, πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.20.

⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_el.htm

Με την ίδρυση της ΕΟΚ θεσπίστηκαν όργανα και μηχανισμοί λήψης αποφάσεων που επέτρεπαν την έκφραση τόσο των εθνικών συμφερόντων όσο και μιας κοινοτικής θεώρησης. Η θεσμική ισορροπία στηρίζεται σε ένα «τρίγωνο» που αποτελείται από το Συμβούλιο που θεσπίζει τους κανόνες, την Επιτροπή που καταρτίζει προτάσεις και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που περιοριζόταν σε έναν απλώς συμβουλευτικό ρόλο.

Σύμφωνα με τη Σύμβαση περί ορισμένων κοινών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία υπεγράφη και τέθηκε σε εφαρμογή ταυτόχρονα με τις Συνθήκες της Ρώμης, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση και το Δικαστήριο αποτελούν κοινά όργανα στο πλαίσιο των Συνθηκών της ΕΚΑΕ και της ΕΟΚ. Ενώ, με τη Συνθήκη συγχωνεύσεως των Βρυξελλών του 1965 που τέθηκε σε ισχύ το 1967, τα τρία Συμβούλια των Υπουργών (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ και ΕΟΚ) και οι δύο Επιτροπές (ΕΚΑΕ, ΕΟΚ) και η Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ, συγχωνεύθηκαν σε ένα ενιαίο Συμβούλιο και σε μία ενιαία Επιτροπή αντίστοιχα. Συνολικά, η ΕΟΚ αποτέλεσε διαχρονικά τον κύριο πόλο γύρω από τον οποίο οργανώθηκε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

1.3. Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (ΕΕΠ)

Ωστόσο, η Συνθήκη της ΕΟΚ είχε τα μειονεκτήματά της, το σπουδαιότερο εκ των οποίων ήταν ότι, ενώ είχε προσδιορίσει ένα χρονοδιάγραμμα για την κατάργηση των τελωνειακών εμποδίων του εμπορίου, δεν είχε κάνει το ίδιο για τα εμπόδια με ανάλογο αποτέλεσμα. Το κενό αυτό ήρθε να καλύψει η ΕΕΠ, η οποία άρχισε να εφαρμόζεται την 1^η Ιουλίου 1987 μεταξύ των 12 κρατών μελών της Κοινότητας. Με την ΕΕΠ καταγράφονται και ενσωματώνονται στη Συνθήκη δύο νέοι στόχοι ευρείας εμβέλειας για την Κοινότητα: η πραγματοποίηση της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 1993 και η δέσμευση των 12 κρατών μελών για τη δημιουργία ή και την προώθηση νέων κοινών πολιτικών.

Η ΕΕΠ αποτέλεσε την πρώτη σημαντική τροποποίηση της Συνθήκης της Ρώμης, επιφέροντας μεταρρυθμίσεις στον τρόπο λήψης αποφάσεων με την επέκταση των περιπτώσεων ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο και ενισχύοντας το ρόλο του Κοινοβουλίου.

1.4. Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Στις 7 Φεβρουαρίου 1992, 35 χρόνια περίπου μετά τη γέννηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας τα 15 κράτη μέλη υπέγραψαν στο Μάαστριχτ της Ολλανδίας τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993. Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτέλεσε πολιτικό γεγονός υψίστης σημασίας τόσο για την Ευρώπη, διότι αποτέλεσε την πρώτη σοβαρή προσπάθεια για την πολιτική ένωση των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσο και για τον υπόλοιπο κόσμο. Μεταξύ των σπουδαιότερων της ρυθμίσεων συγκαταλέγονται, η μετονομασία της ΕΟΚ σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου (διαδικασία συναπόφασης), η θέσπιση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ) και της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και η καθιέρωση της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΣΔΕΥ). Η Συνθήκη του Μάαστριχτ στην ουσία αποτελείτο από δύο χωριστές, αλλά αλληλένδετες Συνθήκες: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι δύο αυτές Συνθήκες διαχώρισαν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε τρεις πυλώνες,⁵ οι οποίοι διέφεραν κυρίως ως προς τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Στον πρώτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επικρατούσε η κοινοτική μέθοδος λήψης των αποφάσεων κατά πλειοψηφία, ενώ οι άλλοι δύο πυλώνες της ΚΕΠΠΑ και της ΣΔΕΥ βασίζονταν στη διακυβερνητική συνεργασία και στον κανόνα της ομοφωνίας.

1.5. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997, στην ομώνυμη πόλη μεταξύ των αρχηγών κρατών μελών και κυβερνήσεων και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου

⁵ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την κατάργηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναπόφευκτα καταργήθηκε και η δομή των πυλώνων. Η Ένωση πλέον συγκροτείται σε ενιαία θεσμική και πολιτική οντότητα, με ενιαία θεσμικά όργανα, αν και με διαφοροποιημένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων κυρίως στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις για την ΚΕΠΠΑ αποτελούν μέρος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ όλες οι διατάξεις για τη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων έχουν ενσωματωθεί στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1999. Η συνθήκη του Άμστερνταμ ενισχύει τις αρμοδιότητες της Ένωσης⁶ με τη θέσπιση κοινοτικής πολιτικής απασχόλησης, την κοινοτικοποίηση ορισμένων θεμάτων που υπάγονταν προηγουμένως στη διακυβερνητική συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, τη θέσπιση μέτρων που στοχεύουν να φέρουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες και τη δυνατότητα στενότερης συνεργασίας μεταξύ ορισμένων κρατών μελών και προωθημένης κοινοτικής δράσης μεταξύ ορισμένων κρατών μελών («αρχή της ευελιξίας»). Επίσης, επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης, καθώς και της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία και προβλέπει την απλούστευση και μια νέα αρίθμηση των άρθρων των Συνθηκών.

1.6. Η ΣΥΝΕΧΙΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η αναθεώρηση που υλοποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αν και έδωσε στην Ευρωπαϊκή Ένωση τη δυνατότητα επέκτασης σε νέους τομείς δράσης, δεν κατάφερε να προετοιμάσει τους θεσμούς της ενόψει της επερχόμενης διεύρυνσης προς την κεντρική και ανατολική Ευρώπη.⁷ Συγκεκριμένα, η Διακυβερνητική Διάσκεψη⁸ που συγκλήθηκε το 1996 και ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 1997 με την υιοθέτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, απέτυχε να καταλήξει σε ρυθμίσεις για δύο κεντρικά θέματα της θεσμικής συγκρότησης της Ένωσης: α) το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής και β) την κατανομή, στάθμιση των ψήφων που διαθέτουν τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο της Ένωσης για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Έτσι, η Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 ανέβαλε τις σχετικές αποφάσεις⁹ με την προσάρτηση σχετικού Πρωτοκόλλου, προδιαγράφοντας ως νομικά θεσμική επιταγή τη σύγκλιση νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την επίλυση των θεσμικών αυτών

⁶ http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_el.htm

⁷ Βλ. Σκούντζος Θ., 2006, «Θεσμοί και πολιτικές ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης Αθ., σελ.19.

⁸ Η Διακυβερνητική Διάσκεψη αποτελεί απαραίτητο στοιχείο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς οι αλλαγές στη θεσμική και νομική δομή της Ένωσης ήταν πάντοτε αποτέλεσμα Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Το πρότυπο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, που είχε διαμορφωθεί από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και είχε έκτοτε παγιωθεί, άρχισε προς το τέλος της δεκαετίας του '90 να εγγίζει τα όριά του. Τα διάφορα στάδια της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διέπονται από πέντε Διακυβερνητικές Διασκέψεις με τις οποίες υιοθετήθηκαν: η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Συνθήκη του Άμστερνταμ και τέλος, οι Συνθήκες της Νίκαιας και της Λισαβόνας.

⁹ Βλ., Κούσης Π., 2000, «Η θεσμική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.75.

θεμάτων, τα οποία έγιναν ευρύτερα γνωστά ως «υπόλοιπα του Άμστερνταμ» («Amsterdam leftovers»)¹⁰ Στο Πρωτόκολλο «σχετικά με τα όργανα ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» που είναι ενσωματωμένο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ αναφέρεται ότι:¹¹

Άρθρο 1

«Την ημερομηνία έναρξης ισχύος της πρώτης διεύρυνσης της Ένωσης, και παρά το άρθρο 157, παράγραφος 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το άρθρο 9, παράγραφος 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και το άρθρο 126, παράγραφος 1 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, η Επιτροπή θα περιλαμβάνει έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, υπό την προϋπόθεση ότι, μέχρι την ημερομηνία αυτή, θα έχει τροποποιηθεί η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο, είτε με νέα στάθμιση των ψήφων, είτε με σύστημα διπλής πλειοψηφίας, κατά τρόπο αποδεκτό από όλα τα κράτη μέλη, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία, και δη με παροχή αντιστάθμισης σε εκείνα τα κράτη μέλη τα οποία θα παραιτηθούν της δυνατότητας διορισμού δεύτερου μέλους της Επιτροπής».

Άρθρο 2

«Ένα τουλάχιστον χρόνο πριν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπερβούν τα είκοσι, θα συγκληθεί διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών προκειμένου να προβεί σε συνολική αναθεώρηση των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τη σύνθεση και τη λειτουργία των οργάνων».

Η σύγκλιση, συνεπώς, της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000, η οποία κατέληξε στη Συνθήκη της Νίκαιας, προβλεπόταν ρητά στο ανωτέρω Πρωτόκολλο. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας,¹² που συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ένωσης, στη Νίκαια της Γαλλίας, στις 7 – 9 Δεκεμβρίου του 2000, υιοθετήθηκαν οι αναγκαίες θεσμικές μεταρρυθμίσεις και άνοιξε ο δρόμος για την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση δέκα νέων κρατών από την κεντρική και ανατολική Ευρώπη, την Κύπρο και την Μάλτα.

¹⁰ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.12 – 13.

¹¹ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθ. C 340 της 10^{ης} Νοεμβρίου 1997, στο <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

¹² Βλ. Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.9.

Συγκεκριμένα, έπειτα από διαπραγματεύσεις διάρκειας έντεκα μηνών, η Διακυβερνητική Διάσκεψη, δηλαδή η διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, που άρχισε τις εργασίες της στις Βρυξέλλες το Φεβρουάριο του 2000, οδήγησε στη Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001, ενώ τέθηκε σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου 2003,¹³ αφού προηγουμένως επικυρώθηκε από τα δεκαπέντε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.¹⁴

¹³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_el.htm

¹⁴ Από το ελληνικό κράτος κυρώθηκε με τον Νόμο 3001/2002 (ΦΕΚ Α' 73/08.04.2002).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΠΟΡΕΙΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΙΚΑΙΑ ΣΤΗ ΛΙΣΑΒΟΝΑ ΜΕΣΩ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ

2.1. ΤΑ ΚΥΡΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ ΤΟΥ 2000

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη που άρχισε επίσημα τις εργασίες της την 14^η Φεβρουαρίου 2000,¹⁵ αν και ως βασικό σκοπό είχε τη ρύθμιση των «υπόλοιπων του Άμστερνταμ», κατ' ουσίαν απέβλεπε στη θεσμική προετοιμασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να πραγματοποιήσει τη μεγαλύτερη και την πλέον φιλόδοξη διεύρυνσή της.¹⁶

Η απόφαση¹⁷ για τη σύγκλιση της νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης έθεσε ως κύριο ερώτημα την έκταση της αναθεώρησης, εάν δηλαδή θα περιοριζόταν στα υπόλοιπα του Άμστερνταμ ή θα προχωρούσε σε μία συνολικότερη επανεξέταση του θεσμικού συστήματος της Ένωσης, όπως άλλωστε διακηρυσσόταν στο άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ.

Ωστόσο, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Κολωνίας και του Ελσίνκι αποφάσισαν, με την υποστήριξη της πλειοψηφίας των κρατών μελών, μια εξαιρετικά περιοριστική εντολή (agenda) για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη.¹⁸ Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας αποφάσισε ότι η Διακυβερνητική Διάσκεψη θα ασχοληθεί με α) τη σύνθεση

¹⁵ Η επίσηυση της σύγκλισης της νέας ΔκΔ κρίθηκε αναγκαία, εξαιτίας της θεσμικής κρίσης που ξέσπασε στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (η Επιτροπή με Πρόεδρο τον J. Santer, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ένωσης παραιτήθηκε στο σύνολό της), αλλά και της έναρξης διαπραγματεύσεων από τον Μάρτιο του 1998 με την πρώτη ομάδα των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης και την Κύπρο για την ένταξή τους στην Ένωση.

¹⁶ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., 2001, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.107.

¹⁷ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.14.

¹⁸ Η Ελλάδα παρουσίασε μια αρκετά προωθημένη θέση από την αρχή της διαδικασίας για τη ΔκΔ, καθώς υποστήριξε ότι η αναθεώρηση δεν θα έπρεπε να περιορισθεί στα «υπόλοιπα του Άμστερνταμ», αλλά να προσλάβει ευρύτερο περιεχόμενο, να μην αγνοηθούν δηλαδή κάποια άλλα θέματα που απαιτούν άμεση αντιμετώπιση. Τη θέση αυτή προέβαλε στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Κολωνίας και του Ελσίνκι, χωρίς όμως να γίνει αποδεκτή από την πλειοψηφία των κρατών μελών.

και το μέγεθος της Επιτροπής σε μία διευρυμένη Ένωση, β) τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο ανάμεσα στα κράτη μέλη, αλλά και τις υποψήφιος προς ένταξη χώρες,¹⁹ προκειμένου να επιτευχθεί ένας ακριβέστερος συσχετισμός²⁰ μεταξύ του μεγέθους, του πληθυσμού και της πολιτικής βαρύτητας κάθε κράτους μέλους, και γ) με την ενδεχόμενη επέκταση του συστήματος λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, καθώς και με άλλες αναγκαίες θεσμικές τροποποιήσεις που συνδέονται με τα θέματα αυτά και την εφαρμογή της Συνθήκης του Άμστερνταμ.²¹ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι αν και επιβεβαίωσε την περιοριστική αυτή εντολή, στα συμπεράσματά του άφηνε ανοικτό το ενδεχόμενο εγγραφής και άλλων θεμάτων στην ημερήσια διάταξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης.²²

Αρχικά, τα ανωτέρω αποτελούσαν τα τρία ζητήματα στα οποία καλούνταν να συμφωνήσουν οι ηγέτες των Δεκαπέντε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας που είχε ορισθεί ως το καταληκτικό στάδιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Ύστερα από πρόταση όμως της Πορτογαλικής Προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Santa Maria de Feira (Ιούνιος 2000), στην ημερήσια διάταξη προστέθηκε, ως τέταρτο κεντρικό θέμα η απλοποίηση²³ των ρυθμίσεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ για την «ενισχυμένη συνεργασία – ευελιξία».

Το πεδίο επομένως, της θεσμικής μεταρρύθμισης, όπως προσδιορίστηκε από τις διαδοχικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των κρατών μελών στα πλαίσια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, υπήρξε εξαιρετικά περιορισμένο και εντοπίστηκε στα «υπόλοιπα της Συνθήκης του Άμστερνταμ», στο θέμα της «ενισχυμένης συνεργασίας», αλλά και σε μία δέσμη θεσμικών μεταρρυθμίσεων, όπως η κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η επιλογή της περιορισμένης θεσμικής αναθεώρησης υπήρξε στρατηγικό λάθος που βαθμιαία έγινε κατανοητό.²⁴

¹⁹ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.185.

²⁰ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., 2001, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.108.

²¹ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.15.

²² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_el.htm

²³ Βλ. Τζόκας Σπ., ό.π., σελ.187.

²⁴ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., ό.π., σελ.16.

Οι εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000 προγραμματίστηκε να ολοκληρωθούν στο τέλος του έτους στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας. Έτσι, η Προεδρία της Διακυβερνητικής Διάσκεψης πέρασε διαδοχικά από δύο κράτη μέλη – ένα μικρότερο, την Πορτογαλία (Φεβρουάριος 2000) και ένα μεγαλύτερο, τη Γαλλία (Ιούλιος 2000). Ήταν η πρώτη φορά που οι εργασίες μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την τροποποίηση των Συνθηκών θα ολοκληρώνονταν κάτω από την Προεδρία ενός μεγαλύτερου κράτους μέλους, γεγονός που όπως αποδείχθηκε είχε σημαντικές πολιτικές συνέπειες.²⁵

2.2. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας αποτέλεσε το τελικό στάδιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, καθώς σε αυτό ελήφθησαν οι τελικές αποφάσεις και συμφωνήθηκε η ομώνυμη Συνθήκη. Η επιτυχία των διαπραγματεύσεων απαιτούσε ισορροπημένους περιορισμούς συμφερόντων, ισχύος και προνομίων των κρατών μελών. Ωστόσο, στη διαπραγμάτευση θεσμικών προσαρμογών και λειτουργικών διευθετήσεων,²⁶ κυριάρχησε η αντιπαράθεση μεταξύ των πέντε μεγάλων (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία) και των δέκα μεσαίων και μικρών χωρών (Ολλανδία, Ελλάδα, Βέλγιο, Πορτογαλία, Σουηδία, Αυστρία, Δανία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο). Οι μεν πρώτες επεδίωκαν τη διασφάλιση των συμφερόντων τους στη διευρυμένη Ένωση με την ανατροπή των υφιστάμενων θεσμικών ισορροπιών και την εγκαθίδρυση της υπεροχής τους, ενώ οι δεύτερες προσπαθούσαν να αποτρέψουν, ή έστω να περιορίσουν, την εις βάρος τους επιδείνωση του συσχετισμού της πολιτικής ισχύος.

Στη Νίκαια²⁷, οι ηγέτες των Δεκαπέντε, ύστερα από ένα τετραήμερο σκληρών διαπραγματεύσεων (7 – 10 Δεκεμβρίου 2000) υιοθέτησαν τη Συνθήκη της Νίκαιας. Η Συνθήκη υπολείπεται σημαντικά των προσδοκιών που είχε εμπνεύσει αφού άφησε ημιτελή τη θεσμική μεταρρύθμιση, ανέτρεψε τις ισορροπίες εις βάρος των μεσαίων και

²⁵ Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη είχε ολοκληρωθεί από το Λουξεμβούργο, ενώ η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Συνθήκη του Άμστερνταμ από την Ολλανδία.

²⁶ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλιδής Θ., 2001, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.108.

²⁷ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλιδής Θ., ό.π., σελ.109.

μικρών χωρών, έκανε πιο πολύπλοκο το μηχανισμό λήψης αποφάσεων και τέλος, έθεσε προ τετελεσμένων γεγονότων τα υποψήφια κράτη μέλη, τα οποία καλούνταν πλέον να αποδεχθούν τις ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν ερήμην τους και σε σχέση με αυτά, προκαλώντας δικαιολογημένες αντιρρήσεις ως προς την άνιση μεταχείρισή τους.

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας²⁸ συμπληρώνονται και τροποποιούνται οι διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Ειδικότερα, η Συνθήκη της Νίκαιας περιλαμβάνει δύο τμήματα: το πρώτο με τίτλο «Ουσιώδεις τροποποιήσεις» το οποίο περιέχει έξι άρθρα, και το δεύτερο με τίτλο «Μεταβατικές και Τελικές ρυθμίσεις» που περιέχει τα άρθρα 7 έως 13.²⁹ Επίσης, προσαρτώνται σε αυτήν τέσσερα πρωτόκολλα, εικοσιτέσσερις δηλώσεις, τις οποίες η Διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών υιοθέτησε και τρεις δηλώσεις, τις οποίες η Διάσκεψη «έλαβε υπό σημείωση».³⁰ Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις, δηλαδή αυτές που αφορούν τη θεσμική συγκρότηση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη διεύρυνση, βρίσκονται στο Πρωτόκολλο για τη διεύρυνση σε συνδυασμό με τις υπ' αριθμόν 20 και 21 Δηλώσεις. Πρόκειται για ρυθμίσεις στις οποίες καθορίζονται:³¹ ο συνολικός αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και ο αριθμός των εδρών κάθε κράτους μέλους, ο αριθμός των ψήφων κάθε κράτους στο πλαίσιο του συστήματος της ειδικής πλειοψηφίας και ο απαιτούμενος αριθμός ψήφων για τη λήψη αποφάσεων και τέλος, η συγκρότηση και ο τρόπος λειτουργίας της Επιτροπής.

Η Συνθήκη προβλέπει διατάξεις προσαρμόσιμες στα διάφορα πιθανά σενάρια, αφού κατά τη σύνταξή της δεν ήταν ακόμη δυνατό να προβλεφθεί, αφενός ο ακριβής αριθμός των υποψήφιων χωρών που θα ήταν σε θέση να ολοκληρώσουν τις διαπραγματεύσεις, και αφετέρου η ημερομηνία που θα πραγματοποιούνταν η διεύρυνση.³² Περιορίστηκε λοιπόν, στον καθορισμό των αρχών και των μεθόδων σταδιακής αλλαγής της θεσμικής συγκρότησης. Έτσι, όπως προέβλεπαν το συνημμένο πρωτόκολλο και οι

²⁸ Βλ. Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.71.

²⁹ Βλ. Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», Εκδόσεις Κριτική, σελ.96 – 97.

³⁰ Βλ. Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.71.

³¹ Βλ. Κανελλόπουλος Π. Ι., ό.π., σελ.74.

³² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_council_el.htm

προσαρτημένες στη Συνθήκη δηλώσεις, ο αριθμός των εδρών που θα έχουν τα νέα κράτη μέλη στο Κοινοβούλιο, ο αριθμός των ψήφων που θα τους δοθεί στο Συμβούλιο και η ειδική πλειοψηφία που θα απαιτείται για τη λήψη αποφάσεων, καθορίστηκαν δια της νομικής οδού με τις Συνθήκες προσχώρησης. Η Συνθήκη προσχώρησης των δέκα νέων κρατών μελών, που υπογράφηκε στην Αθήνα στις 16 Απριλίου 2003, και η Συνθήκη προσχώρησης της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας, που υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 25 Απριλίου 2005, διευκρινίζουν τους σχετικούς κανόνες.³³

2.2.1. Οι ρυθμίσεις της Νίκαιας

Αναμφισβήτητα, η διεύρυνση καθιστά αναγκαία την προσαρμογή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στον νέο αριθμό των κρατών μελών, ώστε να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία τους. Οι τοποθετήσεις των κρατών μελών, όπως αποκρυσταλλώθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, τόσο για τα κύρια ζητήματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, δηλαδή για το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, όσο και για τα πρόσθετα ή δευτερεύοντα ζητήματα, όπως η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σηματοδοτούν τις επιδιώξεις, τους στρατηγικούς στόχους και τα ιδιαίτερα συμφέροντα κάθε κράτους μέλους. Από την αρχή της διαπραγμάτευσης, κυριάρχησε μία αντιπαράθεση μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών η οποία προδιέγραψε τις προοπτικές για την περαιτέρω πορεία της Ένωσης.

2.2.1.1. Το μέγεθος και η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρείται ο θεματοφύλακας των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελεί το κεντρικό όργανο του θεσμικού ευρωπαϊκού οικοδομήματος, αφού διασφαλίζει το συνολικό ευρωπαϊκό συμφέρον. Η θέση της Επιτροπής,³⁴ λοιπόν, στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ξεχωριστό χαρακτήρα, που

³³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_el.htm

³⁴ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.31.

δύσκολα θα μπορούσε να συγκριθεί με οποιοδήποτε συνταγματικό θεσμό των εθνικών πολιτικών συστημάτων. Στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000 τέθηκαν προς εξέταση και διαπραγμάτευση δύο αλληλοεξαρτώμενα θέματα ιδιαίτερης σημασίας, το μέγεθος και η σύνθεση και εσωτερική συγκρότηση της Επιτροπής.³⁵

Αναφορικά με το μέγεθος της Επιτροπής, διαμορφώθηκαν δύο αντικρουόμενες τάσεις κατά την διαπραγμάτευση της Συνθήκης, οι οποίες συνδέονται με εκτιμήσεις για το ρόλο και τον έλεγχο της Επιτροπής στη διευρυμένη Ένωση. Η πρώτη³⁶ τάσσεται υπέρ μιας Επιτροπής με περιορισμένο αριθμό μελών και υποστηρίχθηκε από τις μεγάλες πληθυσμιακά χώρες, οι οποίες επιθυμούσαν μία ολιγομελή Επιτροπή με αριθμό Επιτρόπων χαμηλότερο από το συνολικό αριθμό των κρατών μελών της Ένωσης. Βέβαια, οι πέντε μεγαλύτερες χώρες εμφανίζονταν πρόθυμες να εγκαταλείψουν το δεύτερο Επίτροπο, μόνο όταν αποφασιζόταν ταυτόχρονα ολιγομελής Επιτροπή και σημαντική επαναστάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο. Το κύριο επιχείρημά τους υπέρ της ολιγομελούς Επιτροπής ήταν αυτό της αποτελεσματικότητας και της υπερεθνικότητας – ως κατευθυντήριας αρχής για την οργάνωση και ενίσχυση της Επιτροπής. Επιπλέον, θεωρούσαν ότι σε μία διευρυμένη Ένωση όπου τα μικρότερα κράτη μέλη θα αποτελούσαν την πλειοψηφία, θα μπορούσαν να ανακτήσουν τον έλεγχο της Επιτροπής.³⁷

Αντίστοιχα, η δεύτερη προσέγγιση στην οποία εμμένουν τα μικρότερα κράτη μέλη μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, υποστηρίζει την εφαρμογή της αρχής «κάθε κράτος μέλος και ένας Επίτροπος».³⁸ Η Επιτροπή ως συλλογικό σώμα, θα έπρεπε να αποτελείται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, έτσι ώστε, ο αριθμός των Επιτρόπων να είναι ίσος με τον αριθμό των κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27. Όπως φαίνεται, επομένως, τα μικρότερα κράτη μέλη εμφανίστηκαν να υιοθετούν μία αντιπροσωπευτική προσέγγιση στη συγκρότηση της Επιτροπής, την οποία θεωρούν ως τον κύριο θεσμικό τους σύμμαχο και τη συμμετοχή τους σε αυτήν απαραίτητη. Άλλωστε, προκειμένου η Επιτροπή να λειτουργεί αποτελεσματικά, αναγκαία προϋπόθεση είναι η ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση και αποδοχή από τις

³⁵ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., ό.π., σελ.31.

³⁶ Βλ. Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», Εκδόσεις Κριτική, σελ.102.

³⁷ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., ό.π., σελ.32 – 34.

³⁸ Βλ. Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», Εκδόσεις Κριτική, σελ.102.

κοινωνίες των κρατών που συγκροτούν την Ένωση.³⁹ Συγκεκριμένα, η Ελλάδα⁴⁰ θεωρεί ότι ενδεχόμενη εισαγωγή οποιωνδήποτε διακρίσεων ανάμεσα στους Επιτρόπους, θα υπονόμει την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής, ενώ ο καθορισμός ενός ανώτατου ορίου στον αριθμό των μελών της θα αποτελούσε μια επιλογή χωρίς ιδιαίτερη πρακτική αξία που θα έστελνε ένα αρνητικό μήνυμα στις υποψήφίες προς ένταξη χώρες.

Όσον αφορά το ζήτημα της σύνθεσης και της εσωτερικής συγκρότησης της Επιτροπής, κατά τη διαπραγμάτευση, οι μεγαλύτερες χώρες της Ένωσης είτε δεν αναφέρονται είτε δε διαφαίνεται η πολιτική τους στήριξη στην πρωτοβουλία της Επιτροπής για την εσωτερική της διάρθρωση. Αντίθετα, οι μικρότερες χώρες σχεδόν ομόφωνα εγκρίνουν τη διαδικασία και το πρόγραμμα της εσωτερικής της αναδιοργάνωσης, με το να διατίθενται ευνοϊκά στην αύξηση του αριθμού των Αντιπροέδρων, απορρίπτοντας ωστόσο την ιεράρχηση μεταξύ των Επιτρόπων (θεωρούσαν ότι μία τέτοια ρύθμιση θα ισοδυναμούσε με υποβιβασμό των Επιτρόπων που προέρχονταν από τα μικρότερα κράτη μέλη). Συνεπώς, διαπιστώθηκε πόλωση μεταξύ μικρότερων και μεγαλύτερων κρατών μελών, όπως προκύπτει από τη διάθεση των τελευταίων να μη στηρίξουν πρωτοβουλίες, που ενδεχομένως, θα οδηγήσουν στην αναβάθμιση του πολιτικού ρόλου της Επιτροπής, ενώ η αντίθετη διάθεση φαίνεται να επικρατεί στα μικρότερα κράτη μέλη.⁴¹

Τελικά, αναφορικά με το πρώτο θέμα της ημερήσιας διάταξης, το μέγεθος και τη σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας επικράτησε ένας συμβιβασμός ανάμεσα στις ανωτέρω εναλλακτικές προσεγγίσεις. Οι ρυθμίσεις που αποφασίστηκαν περιλαμβάνονται στις διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας και ειδικότερα στο Πρωτόκολλο για τη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει επισυναφθεί στη Συνθήκη.

Το άρθρο 213 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όριζε ότι η Επιτροπή πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος,

³⁹ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.32 – 34.

⁴⁰ ΥΠΟΜΝΗΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗ (ΔκΔ) ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ Ε.Ε (ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2000), στο http://www.hri.org/MFA/foreign/euro_union/feb_gr.htm

⁴¹ Βλ. Τσινισιζέλης Μ.Ι., 2001, «Quo Vadis Europa?», Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, σελ.299 – 301.

χωρίς ο αριθμός των μελών των εχόντων την αυτή ιθαγένεια να είναι μεγαλύτερος των δύο. Έτσι, η Επιτροπή, στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15, αποτελούνταν από είκοσι μέλη, δηλαδή δέκα κράτη μέλη εκπροσωπούσαν με έναν υπήκοό τους, ενώ τα πέντε μεγαλύτερα κράτη μέλη εκπροσωπούσαν από δύο υπηκόους τους. Η Συνθήκη της Νίκαιας όμως τροποποιεί τη συγκεκριμένη διάταξη σε δύο στάδια.⁴²

Στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης,⁴³ αναφέρεται ότι από 1^η Ιανουαρίου του 2005, έτος έναρξης της θητείας της νέας Επιτροπής, τα μέλη της Επιτροπής θα επιλέγονται με βάση τα γενικά τους προσόντα και η ανεξαρτησία τους θα είναι αναμφισβήτητη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα αποτελείται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, ενώ ο αριθμός των μελών της δύναται να τροποποιηθεί ύστερα από ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου. Ωστόσο, η Συνθήκη προσχωρήσεως δέκα χωρών⁴⁴ (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Κύπρος, Λεττονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία), τροποποίησε τη διάταξη αυτή, καθώς η νέα Επιτροπή ανέλαβε τα καθήκοντά της ήδη από την 1^η Νοεμβρίου 2004 και περιελάμβανε, όπως προβλεπόταν, έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος.

Ωστόσο, η ως άνω διάταξη είχε προσωρινό χαρακτήρα, μέχρις ότου η Ένωση να αποτελείται από 27 μέλη όπου και θα ενεργοποιηθεί η διάταξη 2 του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με την οποία ο αριθμός των μελών της Επιτροπής θα είναι κατώτερος από τον αριθμό των κρατών μελών. Τα μέλη της Επιτροπής θα επιλέγονται βάσει μιας εκ περιτροπής εναλλαγής σε ισότιμη βάση οι λεπτομέρειες της οποίας θα αποφασίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο. Αυτή η τροποποίηση θα έχει εφαρμογή από την ημερομηνία ανάληψης των καθηκόντων της πρώτης Επιτροπής μετά την είσοδο του 27^{ου} μέλους της Ένωσης. Το Συμβούλιο με ομοφωνία μετά την υπογραφή της Συνθήκης ένταξης του 27^{ου} μέλους της Ένωσης θα όριζε τον αριθμό των μελών της Επιτροπής.⁴⁵

Επίσης, στη διάταξη 3 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι το Συμβούλιο, μετά την υπογραφή της Συνθήκης προσχώρησης του 27^{ου} κράτους μέλους θα ορίζει με

⁴² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_commission_el.htm

⁴³ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

⁴⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_commission_el.htm

⁴⁵ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

ομοφωνία τις λεπτομέρειες εφαρμογής του νέου συστήματος του εκ περιτροπής ορισμού των Επιτρόπων με βάση την αρχή της ισότητας, καθώς και όλες τις διαδικασίες και τους κανονισμούς, έτσι ώστε το σύστημα να λειτουργεί αυτόματα με βάση τις ακόλουθες αρχές: τα κράτη μέλη θα αντιμετωπίζονται με απόλυτη ισοτιμία όσον αφορά τον καθορισμό της σειράς διέλευσης των υπηκόων τους από την Επιτροπή και του χρόνου παρουσίας τους σε αυτήν. Σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να συμμετέχουν στο σώμα δύο μέλη με την ίδια υπηκοότητα. Κάθε διαδοχικό σώμα θα συγκροτείται με τέτοιο τρόπο ώστε να αντικατοπτρίζει σε ικανοποιητικό βαθμό το δημογραφικό και γεωγραφικό φάσμα του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης.⁴⁶

Σχετικά με τη σύνθεση της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας αποφάσισε μια δέσμη από ιδιαίτερα σημαντικές ρυθμίσεις. Από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις είναι αυτή που αναφέρεται στον τρόπο τοποθέτησης της Επιτροπής.⁴⁷ Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας, η Επιτροπή διοριζόταν με κοινή συμφωνία από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Η Συνθήκη της Νίκαιας όμως, εισήγαγε την ειδική πλειοψηφία, γεγονός που αποτέλεσε σημαντική πρόοδο.⁴⁸ Αναβαθμίζεται, λοιπόν, η θέση του Προέδρου καθώς αλλάζει δραστικά η διαδικασία εκλογής του μέσω της «κοινοτικοποίησης»⁴⁹ της όλης διαδικασίας, αφού η ουσιαστική απόφαση θα λαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Συμβούλιο συνερχόμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων) με ειδική πλειοψηφία. Ο διορισμός θα πρέπει να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εν συνεχεία, το Συμβούλιο εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία και με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου τον κατάλογο των άλλων προσωπικοτήτων που προτίθεται να διορίσει ως μέλη της Επιτροπής. Ο κατάλογος αυτός καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις των κρατών μελών. Αφού ο Πρόεδρος και τα άλλα μέλη της Επιτροπής λάβουν ψήφο έγκρισης από το Κοινοβούλιο, τότε διορίζονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.⁵⁰

Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ο Πρόεδρος καθορίζει τους πολιτικούς προσανατολισμούς της Επιτροπής ως σώμα.⁵¹ Με τη Συνθήκη της Νίκαιας

⁴⁶ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

⁴⁷ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.37.

⁴⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_commission_el.htm

⁴⁹ Βλ. Τσινισιζέλης Μ.Ι., 2001, «Quo Vadis Europa?», Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, σελ.303.

⁵⁰ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, ό.π., σελ.38.

⁵¹ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_commission_el.htm

ενισχύονται ακόμη περισσότερο οι εξουσίες τους Προέδρου της Επιτροπής, αφού σύμφωνα με το νέο άρθρο 217 ο Πρόεδρος αποφασίζει σχετικά με την εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής προκειμένου να διασφαλίζονται η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και η συλλογικότητα της δράσης της.⁵² Έτσι, η αρχή της συλλογικότητας⁵³ βρίσκει για πρώτη φορά επίσημη έκφραση στις Συνθήκες. Επιπλέον, ο Πρόεδρος αποφασίζει για την διάρθρωση και κατανομή των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής μεταξύ των μελών της καθώς και για την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων – χαρτοφυλακίων κατά τη διάρκεια της θητείας της. Τα μέλη της θα ασκούν τα καθήκοντά τους υπό την εποπτεία του Προέδρου της, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να ορίζει τους αντιπροέδρους μεταξύ των μελών της Επιτροπής κατόπιν εγκρίσεως του σώματος. Μέλος της Επιτροπής είναι υποχρεωμένο να υποβάλει την παραίτησή του εφόσον το ζητήσει ο Πρόεδρος, αλλά μετά από την έγκριση του σώματος.⁵⁴ Πρόκειται για μία σημαντική δυνατότητα του Προέδρου, και ενδεχομένως παραχώρηση στο πρόσωπό του, δεδομένου του αρνητικού κλίματος των τελευταίων ετών προς το θεσμό.⁵⁵

Συνολικά εξεταζόμενες, οι ρυθμίσεις για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να θεωρηθούν ότι ενισχύουν τον υπερεθνικό και πολιτικό χαρακτήρα του θεσμού. Η απώλεια της δυνατότητας τοποθέτησης δεύτερου Επιτρόπου από πλευράς των πέντε μεγαλύτερων κρατών μελών αποκαθιστά την ισότητα ανάμεσα σε όλα τα κράτη μέλη, μικρά ή μεγάλα, στη σύνθεση της Επιτροπής.⁵⁶ Η Συνθήκη ρητά αναφέρει ότι κάθε χώρα που προσχωρεί στην Ένωση θα δικαιούται κατά την προσχώρησή της να έχει υπήκοο ως μέλος της Επιτροπής. Πρόκειται για ρύθμιση η οποία αφενός εκφράζει μια διάθεση διατήρησης της Επιτροπής υπό εθνικό έλεγχο,⁵⁷ και αφετέρου επιβάλλει την περαιτέρω διαίρεση των χαρτοφυλακίων, καθιστώντας δυσχερέστερη την λήψη αποφάσεων.⁵⁸ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση όμως των 27 κρατών μελών, με την ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, οριζόταν ότι ο αριθμός των μελών της Επιτροπής θα περιοριζόταν και πάλι σε 20 και θα εφαρμοζόταν ένα σύστημα εκ περιτροπής συμμετοχής. Δικαιολογητικός λόγος των ρυθμίσεων αυτών είναι το γεγονός ότι η

⁵² http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EL.pdf

⁵³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_commission_el.htm

⁵⁴ http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EL.pdf

⁵⁵ Βλ. Τσινισιζέλης Μ.Ι., 2001, «Quo Vadis Europa?», Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, σελ.305.

⁵⁶ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.38.

⁵⁷ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., ό.π., σελ.38.

⁵⁸ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., 2001, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.109.

συμμετοχή των κρατών μελών στην Επιτροπή θεσμικά δεν έχει την έννοια εκπροσώπησης εθνικών συμφερόντων, αλλά την υπεράσπιση των ευρωπαϊκών.⁵⁹ Αξίζει επίσης, να σημειωθεί ότι στη Νίκαια ενισχύθηκε η δημοκρατική νομιμοποίηση της Επιτροπής με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον διορισμό της.⁶⁰ Παράλληλα, ως ιδιαίτερα σημαντικό μέτρο ενίσχυσης του υπερεθνικού και πολιτικού χαρακτήρα της Επιτροπής θα πρέπει να θεωρηθεί και η ρύθμιση για την τοποθέτηση τόσο του Προέδρου όσο και των μελών της με αποφάσεις ειδικής πλειοψηφίας από το Συμβούλιο. Η ειδική πλειοψηφία μπορεί να επιτρέψει την τοποθέτηση τουλάχιστον καλύτερων Προέδρων στην Επιτροπή, αλλά όχι αναγκαία και μελών, καθώς η εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας θα αφορά την αποδοχή καταλόγου μελών που έχει συνταχθεί βάσει των προτάσεων των κρατών μελών. Επίσης, ο πολιτικός χαρακτήρας της Επιτροπής ενισχύεται μέσω των νέων εξουσιών που εκχωρούνται στον Πρόεδρο του θεσμού σχετικά με την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του σώματος, αφού καθίσταται σαφές ότι ο Πρόεδρος αναλαμβάνει σταδιακά λειτουργίες παρόμοιες με αυτές του πρωθυπουργού στα εθνικά πολιτικά συστήματα.⁶¹

2.2.1.2. Η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, η κατανομή – στάθμιση των ψήφων κάθε κράτους στο Συμβούλιο, αποτέλεσε το κεντρικό και δυσκολότερο θέμα διαπραγμάτευσης, αφού έγινε αντικείμενο έντονων αντιπαραθέσεων μεταξύ των κρατών μελών. Η κατανομή των ψήφων αφορά τον έλεγχο του σημαντικότερου κατά την διαδικασία λήψεως αποφάσεων οργάνου, δηλαδή του Συμβουλίου. Επιπλέον, συνιστά παράμετρο που εκφράζει,⁶² αφενός την κατανομή πολιτικής δύναμης, τόσο σε διαπραγματευτικό, όσο και σε συμβολικό επίπεδο, και αφετέρου τις δυνατότητες σχηματισμού διαπραγματευτικών συνασπισμών για τη λήψη (ειδική πλειοψηφία) ή την αποτροπή πλειοψηφικών αποφάσεων (αναστέλλουσα μειοψηφία). Συνεπώς, η κατανομή των ψήφων συνιστά θέμα που συνδέεται άρρηκτα με την έννοια της κρατικής

⁵⁹ Βλ. Λυμπερόπουλος Κ., 2005, «Η Αρπαγή της Ευρώπης», Η Ευρώπη στη σκιά της Πλανητικής Αυτοκρατορίας, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.179.

⁶⁰ Βλ. Λυμπερόπουλος Κ. ό.π., σελ.180.

⁶¹ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., ό.π., σελ.39.

⁶² Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.40.

κυριαρχίας και της κατανομής πολιτικής εξουσίας ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η κατανομή των ψήφων, όπως ίσχυε από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αν και είχε προσαρμοστεί μετά τις διαδοχικές διευρύνσεις της Ένωσης, ευνοούσε τα μικρότερα κράτη μέλη, αφού είχαν αναλογικά περισσότερες ψήφους σε σχέση με τον πληθυσμό τους. Ωστόσο, η αναλογική υπεροχή των μικρότερων χωρών σε αριθμό ψήφων αποτέλεσε συνειδητή ρύθμιση του πολιτικού συστήματος της Ένωσης, για την αποφυγή ανάδειξης των μεγαλύτερων κρατών μελών σε ηγεμονική θέση στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.⁶³ Από την οπτική γωνία των μεγαλύτερων κρατών μελών, η διεύρυνση της Ένωσης με δώδεκα χώρες, επέβαλε την επανακατανομή των ψήφων για την βελτίωση της σχετικής τους θέσης στο Συμβούλιο, ώστε να αποτραπεί η διαταραχή των βασικών διακρατικών ισορροπιών, αλλά και ως αντιστάθμισμα για την απώλεια τοποθέτησης δευτέρου Επιτρόπου.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, επικαλούμενοι το χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως «ένωσης κρατών και ένωσης λαών ταυτόχρονα» και τη συνακόλουθη αρχή της ισοτιμίας των κρατών, πρότειναν οι αποφάσεις του Συμβουλίου να λαμβάνονται όταν υπάρχει και πλειοψηφία κρατών και πλειοψηφία ευρωπαίων πολιτών.⁶⁴ Η διπλή πλειοψηφία – την οποία ως μέθοδο στάθμισης προέβλεπε το θεσμικό πρωτόκολλο – διασφάλιζε τη διπλή νομιμοποίηση. Επιπλέον, το σύστημα αυτό, ήταν απλό, διαφανές, κατανοητό από το μέσο πολίτη και αυτοπροσαρμοζόμενο στις απαιτήσεις των διαδοχικών διευρύνσεων της Ένωσης.

Αντί, όμως, γι' αυτό επεβλήθη ένα σύστημα εξαιρετικά περίπλοκο και δυσχερές στην εφαρμογή του, με αποτέλεσμα να αλλοιωθεί η ισορροπία που υπήρχε μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών μελών υπέρ των πρώτων, ενώ παράλληλα παρατηρείται ανισοτιμία μεταξύ κρατών με πολύ μικρές πληθυσμιακές διαφορές.⁶⁵ Το σύστημα που τελικά συμφωνήθηκε και στο οποίο αυξήθηκε ο αριθμός των ψήφων όλων των κρατών μελών, συνδυάζεται η επαναστάθμιση των ψήφων με την αρχή της διπλής πλειοψηφίας.

⁶³ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., ό.π., σελ.41 – 42.

⁶⁴ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.188.

⁶⁵ Βλ. Τζόκας Σπ., ό.π., σελ.189.

Αναλυτικότερα, στο άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁶ αναφέρεται ότι, από 1^{ης} Ιανουαρίου 2005, για να αποφασίσει το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία θα απαιτούνται 169 ψήφοι επί συνόλου 237, δηλαδή το 71,3% των ψήφων, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής. Στις άλλες περιπτώσεις, δηλαδή χωρίς πρόταση της Επιτροπής, θα απαιτείται διπλή πλειοψηφία 169 ψήφων και των δύο τρίτων των μελών. Η αναστέλλουσα μειοψηφία στις ανωτέρω περιπτώσεις ανέρχεται σε 69 ψήφους. Επιπλέον, κάθε μέλος του Συμβουλίου μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη μέλη τα οποία συνιστούν την ειδική πλειοψηφία αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν αποδειχθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται η εν λόγω απόφαση δεν θεσπίζεται.

Αντίστοιχα, στις δηλώσεις υπ' αριθμόν 20 και 21⁶⁷ καθορίζεται η κοινή θέση που θα λάβουν τα κράτη μέλη κατά τις διασκέψεις προσχώρησης για τα ζητήματα της στάθμισης των ψήφων, του κατώτατου ορίου της ειδικής πλειοψηφίας και του αριθμού των ψήφων της μειοψηφίας αρνησικυρίας στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση. Για να αποφασίσει το Συμβούλιο ύστερα από πρόταση της Επιτροπής στην Ένωση των 27 θα απαιτούνται τουλάχιστον 258 ψήφοι σε σύνολο 345. Ενώ στις άλλες περιπτώσεις, θα απαιτούνται 258 ψήφοι που περιλαμβάνουν τις ψήφους υπέρ, τουλάχιστον των δύο τρίτων των κρατών μελών. Όπως ελέγχθη και παραπάνω, κάθε κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι όλα τα κράτη μέλη που συνιστούν την ειδική πλειοψηφία αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Το κατώτατο όριο της ειδικής πλειοψηφίας θα εξελισσεται, αναλόγως του ρυθμού των προσχωρήσεων, χωρίς να υπερβαίνει το όριο 73,4%. Όταν θα έχουν προσχωρήσει όλα τα υποψήφια κράτη, η μειοψηφία αρνησικυρίας, στην Ένωση των 27, θα ανέλθει σε 91 ψήφους, και το κατώτατο όριο της ειδικής πλειοψηφίας, θα προσαρμοστεί αυτομάτως αναλόγως.⁶⁸

⁶⁶ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

⁶⁷ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2001080EL.007001.html

⁶⁸ Αναμφισβήτητα παρατηρείται αναντιστοιχία μεταξύ της αριθμητικής έκφρασης της ειδικής πλειοψηφίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 μελών και των δηλώσεων που συμπεριελήφθησαν στην Τελική Πράξη της Συνόδου. Η ειδική πλειοψηφία όπως ορίζεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 είναι 258 ψήφοι από 14 χώρες σε σύνολο 345 (74,67%). Όμως στη δήλωση 21 το ανώτατο κατώφλι της ειδικής πλειοψηφίας είναι 73,4%. Με βάση αυτό το

Προβλέπεται επομένως, ένα πιο σύνθετο και ιδιόμορφο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας για τη λήψη των αποφάσεων, το οποίο εισάγει την απαίτηση τριπλής πλειοψηφίας: ειδική πλειοψηφία ψήφων, πλειοψηφία κρατών, ειδική πλειοψηφία πληθυσμού.⁶⁹ Τα όρια ψήφων 75% περίπου και πληθυσμού 62% έχουν τεθεί σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα, με το πρώτο να προκαλεί ιδιαίτερη εντύπωση, αφού πλησιάζει σημαντικά στην ομοφωνία, καθιστώντας έτσι δυσχερή τη λήψη αποφάσεων στη διευρυμένη Ένωση.

Κατά την αναστάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο για την λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία τα μεγάλα κράτη αύξησαν την ισχύ τους έναντι των μεσαίων και μικρών χωρών.⁷⁰ Σύμφωνα μάλιστα με τον Γιόσκα Φίσερ,⁷¹ «η αναστάθμιση των ψήφων μεταξύ μεγάλων και μικρών έγινε προς όφελος των μεγάλων και αυτό είναι αναγκαίο, γιατί θα μπουν πάρα πολλοί μικροί». Είναι χαρακτηριστικό ότι οι ψήφοι τους σχεδόν ισοκατανεμήθηκαν,⁷² καθώς οι ψήφοι των μεγάλων χωρών ισοδυναμούν με την ειδική πλειοψηφία 170, ενώ όλων μαζί των υπολοίπων χωρών είναι 175. Άρα, ενώ το ειδικό βάρος κάθε μικρής χώρας στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων περιορίζεται σημαντικά, στα μεγάλα κράτη μέλη ενισχύεται. Ωστόσο, τα έξι μεγαλύτερα κράτη μέλη⁷³ (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία και Πολωνία) αν και θα ελέγχουν το 49% του συνόλου των ψήφων, θα χρειάζονται τη σύμπραξη τουλάχιστον άλλων 8 μικρότερων κρατών μελών για να σχηματίσουν την αναγκαία πλειοψηφία των 14 κρατών μελών προκειμένου να λάβουν αποφάσεις. Αυτή είναι η νέα ισορροπία που διαμορφώνεται, έστω και αν παραβιάζεται η πληθυσμιακή αρχή από την άρνηση κυρίως της Γαλλίας, αλλά και της Βρετανίας σε μικρότερο βαθμό, να μην έχουν λιγότερες ψήφους από τη Γερμανία, η οποία έχει 20 εκατομμύρια περίπου παραπάνω πληθυσμό.⁷⁴

ποσοστό, το οποίο θεωρείται ορθότερο, η ειδική πλειοψηφία στην Ένωση των 27 είναι 253 ψήφοι σε σύνολο 345 και όχι 258 που αναφέρεται στη Συνθήκη.

⁶⁹ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., 2001, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.110.

⁷⁰ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ.109.

⁷¹ Βλ. Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», Εκδόσεις Κριτική, σελ.100.

⁷² Βλ. Τσινισιζέλης Μ.Ι., 2001, «Quo Vadis Europa?», Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, σελ.342.

⁷³ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.65.

⁷⁴ Βλ. Τσινισιζέλης Μ.Ι., ό.π., σελ.343.

Από την άλλη, η διασύνδεση της λήψης των αποφάσεων με το πληθυσμιακό κριτήριο «ρήτρα δημογραφικού ελέγχου», σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη που συγκροτούν την ειδική πλειοψηφία πρέπει να εκπροσωπούν το λιγότερο το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης, δίνει τη δυνατότητα στη Γερμανία με το 17% του συνολικού πληθυσμού της διευρυμένης Ένωσης μαζί με δύο άλλες μεγάλες χώρες να σχηματίσουν αναστέλλουσα μειοψηφία και να μπλοκάρουν τις αποφάσεις.⁷⁵ Βέβαια, και μία ομάδα 14 μικρότερων κρατών μελών,⁷⁶ που συγκεντρώνει μόλις το 11,7% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης, μπορεί επίσης να σχηματίσει αναστέλλουσα μειοψηφία. Γενικότερα, οι αποφάσεις πρέπει να ικανοποιούν ένα πληθυσμιακό κατώφλι του 62%, που είναι αρκετά υψηλό, ώστε να μην ικανοποιείται εύκολα με συνδυασμούς μικρών και μεγάλων χωρών, καθώς πρέπει να συμπεριλαμβάνουν τουλάχιστον δύο μεγάλες χώρες και δώδεκα μεσαίες και μικρές για να εξευρεθεί το απαραίτητο 62% στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27. Επιπλέον, παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να ζητούν να επιβεβαιώνεται ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου υπακούουν σε αυτό το κριτήριο, το οποίο και θα χρησιμοποιείται ως έσχατη λύση προκειμένου να διατηρούνται οι πολιτικές ισορροπίες.⁷⁷

Τελικά, η κύρια πρόκληση⁷⁸ στη Συνθήκη της Νίκαιας, ήταν το πώς θα σχεδιαστεί μία πιο αποτελεσματική και δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27, χωρίς να παραβλέπεται μία από τις θεμελιώδεις δημοκρατικές αρχές, ότι δηλαδή η κυριαρχία της πλειοψηφίας δεν μπορεί να γίνει «δικτατορία της πλειοψηφίας». Αντίστοιχα, έπρεπε να εξασφαλιστεί ότι μία μειοψηφία κρατών μελών δε θα εμποδίσει την πλειοψηφία να λαμβάνει αποφάσεις, «δικτατορία της μειοψηφίας».

Οι ρυθμίσεις που εν τέλει υιοθετήθηκαν, καθιστούν την επίτευξη ειδικής πλειοψηφίας δυσχερέστερη και την κωλύουσα μειοψηφία ευχερέστερη, ενώ η θεσμική λογική και η λειτουργικότητα της διευρυμένης Ένωσης επιβάλλουν το αντίστροφο.⁷⁹ Έτσι, η όλη διαδικασία έγινε πολυπλοκότερη, με τα τρία προαπαιτούμενα στοιχεία για τη λήψη των

⁷⁵ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., 2001, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.110 – 111.

⁷⁶ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.190.

⁷⁷ Βλ. Γκάτζιος Π., 2001, «Θεσμική και Πολιτική Συγκρότηση της ΕΕ μετά την Νίκαια», (Ευρωπαϊκά Συστήματα Συνεργασίας μετά τη Νίκαια: Νεοεπομπικανική και Κονστροκτιβιστική Προσέγγιση), σελ.50 – 51.

⁷⁸ Βλ. Σταυρίδης Σ., 2000, «Δημοκρατία και εξωτερική πολιτική στην ΕΕ», στο Τσινισιζέλης Μ. – Υφαντής Κ. (επιμ.), Σύγχρονα προβλήματα διεθνών σχέσεων, Κρατική Κυριαρχία: απειλές και προκλήσεις, Εκδόσεις Σιδέρης Ι., σελ.289.

⁷⁹ Βλ. Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., ό.π., σελ.111.

αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία να προσδίδουν στο σύστημα πιο έντονα διακυβερνητικά στοιχεία και να το καθιστούν αδιαφανές και δυσνόητο στο μέσο ευρωπαϊό πολίτη, συμβάλλοντας στην έλλειψη νομιμοποίησης της Ένωσης.

Τον Δεκέμβριο του 2002, ολοκληρώθηκαν στην Κοπεγχάγη οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης δέκα υποψηφίων χωρών (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Κύπρος, Λεττονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία), με αποτέλεσμα η ένταξή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση να επισπευσθεί. Η Συνθήκη προσχωρήσεως, που υπογράφηκε στις 16 Απριλίου 2003 στην Αθήνα, περιλαμβάνει μία διάταξη που ρυθμίζει τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο για τα 25 κράτη μέλη, βάσει της Συνθήκης της Νίκαιας και η οποία ίσχυσε από 1^η Νοεμβρίου 2004, έπειτα από μία μεταβατική περίοδο από τον Μάιο μέχρι τον Οκτώβριο του 2004.

Με την προσχώρησή της η κάθε χώρα θα λαμβάνει τον αριθμό των ψήφων που προβλέπεται στη δήλωση υπ' αριθμόν 20 της Συνθήκης της Νίκαιας. Ενώ, το κατώτατο όριο της ειδικής πλειοψηφίας θα ανέλθει σύμφωνα με τη δήλωση υπ' αριθμόν 21, σε 72,3%, δηλαδή σε 232 ψήφους σε σύνολο 321 ψήφων. Αντίστοιχα, μετά την υπογραφή της συνθήκης προσχωρήσεως της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας στις 25 Απριλίου 2005, το σύνολο των ψήφων στο Συμβούλιο έφθασε στις 345 με κατώτατο όριο ειδικής πλειοψηφίας το 73,91%, ποσοστό που μεταφράζεται σε 255 ψήφους.

2.2.1.3. Επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας

Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ την 1^η Μαΐου 1999, επεκτάθηκε το πεδίο εφαρμογής της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Εντούτοις, η ομοφωνία εξακολουθούσε να αποτελεί τον κανόνα σε αρκετές διατάξεις. Αυτό σημαίνει ότι σε μία διευρυμένη Ένωση 27 κρατών μελών, η οποία αναπόφευκτα θα είναι περισσότερο ποικιλόμορφη, η Ένωση θα οδηγούνταν σε στασιμότητα, αφού θα καθίσταται ολοένα και δυσκολότερη η επίτευξη της ομοφωνίας. Συνεπώς, η μετάβαση στην ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία αποτέλεσε ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000.⁸⁰

⁸⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_majority_el.htm

Έτσι, αναφορικά με το τρίτο ζήτημα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης,⁸¹ η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη των αποφάσεων θεωρήθηκε ως βασική προϋπόθεση για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Ένωσης με προοπτική τη νέα διεύρυνση. Ειδικότερα, ένας σημαντικός αριθμός κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είχαν αναγορεύσει το θέμα της επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας σε καθοριστικό ζήτημα της διαπραγμάτευσης που εν τέλει θα έκρινε την επιτυχία ή μη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή πρότειναν στη διευρυμένη Ένωση η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία «να καταστεί ο κανόνας» και η ομοφωνία η εξαίρεση.⁸²

Οι διαφοροποιήσεις των κρατών μελών στο συγκεκριμένο θέμα ήταν έντονες, καθώς και πάλι αναφάνηκαν τα εθνικά συμφέροντα και η προσπάθειά τους.⁸³ Η ομάδα των κρατών μελών, Μεγάλη Βρετανία, Δανία, Σουηδία, που αντιτίθεται σε ό,τι ωθεί την Ένωση προς μία πολιτική ένωση, μπορούσε να αποδεχτεί μόνο περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας, στις οποίες δεν 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.⁸⁴

Στόχος της Διακυβερνητικής Διάσκεψης ήταν η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία ενός καταλόγου πενήντα περιπτώσεων, οι οποίες ομαδοποιήθηκαν σε ορισμένες θεματικές κατηγορίες. Από τις κατηγορίες αυτές συμφωνήθηκε σχετικά εύκολα, ότι οι διορισμοί μελών σε όργανα της Ένωσης όπου εκπροσωπούνται όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να γίνονται με ειδική πλειοψηφία.⁸⁵ Ωστόσο, τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και μια

⁸¹ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.192.

⁸² Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.66.

⁸³ Στο ζήτημα της λήψεως αποφάσεων η Ελλάδα υποστήριξε ότι μια δέσμη άρθρων γενικού συνταγματικού και θεσμικού χαρακτήρα θα έπρεπε να παραμείνει στο καθεστώς της ομοφωνίας, ώστε να διασφαλιστεί η συνοχή και η ακεραιότητα της Ε.Ε. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, και ιδιαίτερα στις περιπτώσεις εφαρμογής των κοινών πολιτικών, η Ελλάδα εμφανίστηκε πρόθυμη να υποστηρίξει την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας ταυτόχρονα με την πρόβλεψη της «συναπόφασης» με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

⁸⁴ Βλ. Τζόκας Σπ., ό.π., σελ.192.

⁸⁵ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., ό.π., σελ.68 – 69.

μεγάλη ομάδα κρατών μελών⁸⁶ θεώρησαν πως η αποτελεσματικότητα λήψης αποφάσεων στη διευρυμένη Ένωση θα προσδιορισθεί από την πρόβλεψη της ειδικής πλειοψηφίας σε κεντρικούς τομείς πολιτικής. Πρόκειται για τους τομείς κοινωνικής πολιτικής, θεωρήσεων, ασύλου, μετανάστευσης και ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, φορολογίας και εμπορικής πολιτικής. Εκτός από τις τέσσερις αυτές κεντρικές κατηγορίες πολιτικής, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας προτάθηκε και σε άρθρα που αναφέρονταν στην κατάργηση των διακρίσεων, στο καθεστώς μεταφορών, στην πολιτιστική πολιτική, στην πολιτική συνοχής και τα Διαρθρωτικά ταμεία, στην πολιτική περιβάλλοντος, στις εξωτερικές σχέσεις της Ε.Ε και στο άρθρο 308.⁸⁷

Οι συνολικές περιπτώσεις στις οποίες τελικά επεκτάθηκε η ειδική πλειοψηφία φθάνουν τις 39.⁸⁸ Ο κατάλογος αυτός είναι αριθμητικά σημαντικός, καθώς πρόκειται για τη μεγαλύτερη επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι σημαντικότερες νέες περιπτώσεις οι οποίες υπόκεινται στην ειδική πλειοψηφία είναι η κατάργηση διακρίσεων, η εμπορική πολιτική, οι κοινωνικές διατάξεις, η διαρθρωτική πολιτική, η οικονομική συνεργασία με τρίτες χώρες και οι διορισμοί ή τοποθετήσεις αξιωματούχων στα όργανα της Ένωσης. Ωστόσο, το γεγονός αυτό αποτελεί μια μικρή μόνο βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, διότι σημαντικά θέματα παρέμειναν στο καθεστώς ομοφωνίας.⁸⁹ Έτσι λοιπόν, μέχρι το 2007 θέματα που αφορούν το περιβάλλον, την κοινωνική πολιτική, τη φορολογία και τα Διαρθρωτικά Ταμεία απαιτούν ομοφωνία,⁹⁰ γεγονός που οφείλεται τόσο στην αντίθεση της Βρετανίας, της Σουηδίας και ορισμένων άλλων κρατών μελών, όσο και στην απροθυμία της γαλλικής Προεδρίας να επιμείνει στο στόχο της ευρύτερης επέκτασης της ειδικής

⁸⁶ Στις χώρες αυτές περιλαμβάνονταν η Ιταλία, το Βέλγιο, η Ελλάδα, η Ολλανδία και η Φινλανδία.

⁸⁷ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.68 – 69.

⁸⁸ Η Συνθήκη αναφέρει 27 άρθρα, αλλά σε ορισμένα απ' αυτά περιλαμβάνονται περισσότερες από μία περιπτώσεις στις οποίες επεκτείνεται η ειδική πλειοψηφία.

⁸⁹ Ζητήματα τα οποία θεωρούνται ευαίσθητα για ορισμένα κράτη μέλη, δηλαδή αυτά που αναφέρονται σε ζωτικά συμφέροντα για κάθε κράτος-μέλος, αλλά και ορισμένα θέματα ειδικότερου ενδιαφέροντος διατηρήθηκαν σε καθεστώς ομοφωνίας, εκτίμηση με την οποία είναι σύμφωνη και η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο. Όπως οι διατάξεις για τις θαλάσσιες μεταφορές στο άρθρο 71, το οποίο ενδιαφέρει άμεσα την Ελλάδα και το οποίο η χώρα μας επιθυμούσε να παραμείνει σε καθεστώς ομοφωνίας, ή οι φορολογικές διατάξεις στις οποίες αντιδρούσε, μεταξύ άλλων, το Ηνωμένο Βασίλειο.

⁹⁰ Βλ. Λυμπερόπουλος Κ., 2005, «Η Αρπαγή της Ευρώπης», Η Ευρώπη στη σκιά της Πλανητικής Αυτοκρατορίας, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.181.

πλειοψηφίας. Σε δεκατρία άρθρα από τα είκοσι επτά, στα οποία επεκτάθηκε η ειδική πλειοψηφία,⁹¹ προβλέπεται ταυτόχρονα και η διαδικασία της συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενισχύοντας έτσι το δημοκρατικό χαρακτήρα της Ένωσης.

Η Συνθήκη της Νίκαιας ακολούθησε τη γνωστή διακυβερνητική μέθοδο και τα βήματα προόδου που έγιναν αν και όχι ευκαταφρόνητα ακολουθούν την ίδια λογική. Σύμφωνα μάλιστα, με την κριτική της Επιτροπής ο προσδιορισμός 39 επιπλέον περιπτώσεων για τις οποίες το Συμβούλιο θα μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, αν και από ποσοτικής απόψεως αποτελεί σημαντική πρόοδο, από ποιοτικής απόψεως, παραμένουν προβλήματα, αφού σε σημαντικούς τομείς εξακολουθεί να απαιτείται ομοφωνία.⁹²

Εν κατακλείδι, αν και η Διακυβερνητική Διάσκεψη⁹³ ασχολήθηκε σοβαρά με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων στο σύνολο, σχεδόν, των ευρωπαϊκών πολιτικών και την ανάγκη περιορισμού του καθεστώτος της ομοφωνίας, τα κράτη μέλη, ή τουλάχιστον κάποια απ' αυτά, επέδειξαν εξαιρετική φειδώ στη μεταφορά ορισμένων εθνικών εξουσιών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επομένως, και στο τρίτο ζήτημα, εντοπίζεται ένα βασικό έλλειμμα, που οφείλεται στη φιλοσοφία και την πολιτική των κρατών μελών για το μέλλον της Ευρώπης. Έλλειμμα το οποίο αποδοκιμάζεται έντονα και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹⁴ σε ψήφισμά του σχετικά με τη Συνθήκη της Νίκαιας, θεωρώντας την επέκταση τόσο της ειδικής πλειοψηφίας όσο και της διαδικασίας της συναπόφασης, ως ιδιαίτερα περιορισμένη και ως ένα από τα σημαντικότερα ελλείμματα της Συνθήκης της Νίκαιας.

2.2.1.4. Η κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η κατανομή των εδρών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνιστούσε ανέκαθεν ένα πολύ λεπτό και ευαίσθητο ζήτημα, και οποιαδήποτε πρόταση επανεξέτασής του θα έπρεπε

⁹¹ Βλ. Γκάτζιος Π., 2001, «Θεσμική και Πολιτική Συγκρότηση της ΕΕ μετά την Νίκαια», (Ευρωπαϊκά Συστήματα Συνεργασίας μετά τη Νίκαια: Νεορεπουμπλικανική και Κονστροκτιβιστική Προσέγγιση), σελ.39.

⁹² Βλ. Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», Εκδόσεις Κριτική, σελ.110.

⁹³ <http://www.anistor.gr/greek/grback/ist19.htm>

⁹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?>

όχι μόνο να μην προκαλεί δραματικές αλλαγές, αλλά και να μη βασίζεται αποκλειστικά στα επιμέρους εθνικά συμφέροντα. Συνεπώς, ενόψει της διεύρυνσης αποτέλεσε ένα θέμα άμεσης προτεραιότητας για επίλυση στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ όριζε ότι ο αριθμός των Ευρωβουλευτών δεν πρέπει να υπερβαίνει τους 700. Το σύνολο των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁹⁵ είχαν συμφωνήσει ότι το ανώτατο αυτό όριο θα έπρεπε να γίνει σεβαστό στη διευρυμένη Ένωση. Άρα, το κύριο θέμα που θα έπρεπε να συμφωνηθεί ήταν η μέθοδος επανακατανομής των εδρών, ώστε να γίνει εφικτή η ένταξη των κρατών μελών μέσα στο όριο των 700 εδρών.

Ωστόσο, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας υπήρξε μία πολιτική διαπραγμάτευση με αυθαίρετες συμβιβαστικές ρυθμίσεις.⁹⁶ Η αρχική συμβιβαστική πρόταση επιχείρησε να καταλείψει τις έδρες μέσα στο ανώτατο όριο των 700 μελών, στη βάση της γραμμικής μείωσης, αλλά με περαιτέρω μειώσεις εδρών για τις μικρότερες χώρες (και αντίστοιχη αύξηση εδρών για τις μεγαλύτερες). Η άρνηση, όμως, της Γερμανίας να αποδεχτεί τη μείωση των εδρών της οδήγησε σε συμβιβαστικές προτάσεις, οι οποίες παραβίαζαν το ανωτέρω όριο, αυξάνοντάς το, ενώ διατηρούσαν αμετάβλητο τον αριθμό των 99 εδρών για τη Γερμανία.⁹⁷

Στη Συνθήκη περιλαμβάνονται δύο διατάξεις που αφορούν την κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η δήλωση υπ' αριθμόν 20 η οποία καθορίζει την κοινή θέση που θα λάβουν τα κράτη μέλη κατά τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης των δώδεκα υποψηφίων προς ένταξη χωρών.

⁹⁵ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.96.

⁹⁶ Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το μέγεθος της αυθαιρεσίας στις συμβιβαστικές προτάσεις φάνηκε όταν ο πρωθυπουργός της Ελλάδας αναγκάστηκε να απειλήσει με συνολική απόρριψη του συμβιβασμού για τη Συνθήκη της Νίκαιας, καθώς στα τελικά στάδια της διαπραγμάτευσης η Προεδρία πρότεινε για την Ελλάδα 20 μέλη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και 22 για το Βέλγιο, αν και η Ελλάδα είχε μεγαλύτερο πληθυσμό. Η έντονη αντίθεση της Ελλάδας, οδήγησε στην αύξηση των εδρών της (και της Πορτογαλίας) σε 22, γεγονός που σημαίνει ότι μειώθηκαν μόνο κατά 3. Το τελικό διαπραγματευτικό αποτέλεσμα διασφαλίζει τη θέση της Ελλάδας στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ένωσης, αφού ο βασικός στόχος ήταν η αποφυγή υιοθέτησης ρυθμίσεων που θα εξασθénιζαν τη θέση της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

⁹⁷ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.97.

Συγκεκριμένα, τροποποιείται το άρθρο 189 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς τίθεται νέο όριο στον αριθμό των μελών του Κοινοβουλίου που ανέρχεται σε 732 Ευρωβουλευτές. Στο άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου για τη διεύρυνση⁹⁸ αναφέρεται ότι ο συνολικός αριθμός των Ευρωβουλευτών για τη κοινοβουλευτική περίοδο 2004 – 2009 θα είναι ίσος με τον αριθμό των Ευρωβουλευτών που αναφέρεται στο άρθρο 190 παράγραφος 2 της ΣΕΚ συν τον αριθμό των αντιπροσώπων των νέων κρατών μελών, ο οποίος απορρέει από τις Συνθήκες προσχωρήσεως. Εάν ο αριθμός των Ευρωβουλευτών είναι μικρότερος των 732⁹⁹ θα εφαρμόζεται κατ' αναλογία διόρθωση για κάθε κράτος μέλος, με αύξηση του αριθμού των μελών για κάθε ένα στο όριο που είχε για την κοινοβουλευτική περίοδο 1999 – 2004, ούτως ώστε, ο συνολικός αριθμός να προσεγγίζει κατά το δυνατόν τους 732. Μπορεί επίσης για μια κοινοβουλευτική περίοδο να υπάρξει προσωρινή υπέρβαση του ορίου των 732, προκειμένου να διασφαλισθεί η ομαλή ένταξη των νέων χωρών στην Ένωση.¹⁰⁰

Εν τω μεταξύ, οι διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας εφαρμόστηκαν στη Συνθήκη προσχωρήσεως δέκα νέων κρατών. Η κατανομή των εδρών για την περίοδο 2004 – 2009 προέκυψε από τις διαπραγματεύσεις προσχωρήσεως κατά τη διάρκεια των οποίων αποφασίστηκε (σε αντίθεση με όσα προέβλεπε η προαναφερθείσα δήλωση υπ' αριθμόν 20) να εξισωθούν η Τσεχική Δημοκρατία και η Ουγγαρία με την Ελλάδα, το Βέλγιο και την Πορτογαλία. Η Συνθήκη προσχώρησης προέβη επίσης στην αναγκαία κατ' αναλογία διόρθωση, ώστε ο συνολικός αριθμός των Ευρωβουλευτών να ανέρχεται σε 732.¹⁰¹

Ωστόσο, την περίοδο 2007 – 2009 μετά την ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αριθμούσε 785 μέλη που προέρχονταν από 27 χώρες. Η Συνθήκη της Νίκαιας, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη προσχωρήσεως της 25^{ης} Απριλίου 2005, όριζε ότι ο συνολικός αριθμός των Ευρωβουλευτών που κατανέμονται μεταξύ 27 κρατών μελών θα μειωθεί στους 736 μετά τις εκλογές του 2009 (άρθρο 9,

⁹⁸ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

⁹⁹ Στην περίπτωση ολοκλήρωσης της διεύρυνσης σε "κύματα", όπως συνέβη με τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία.

¹⁰⁰ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

¹⁰¹ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_bodies_el.htm

παράγραφος 2 της Πράξης περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας).¹⁰²

Τελικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, αναφορικά με την κατανομή των εδρών στο Κοινοβούλιο, ό,τι δεν έδωσε η Γαλλία κυρίως στη Γερμανία σε αριθμό ψήφων στο Συμβούλιο το έχασε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου όλα τα κράτη μέλη εκτός της Γερμανίας και του Λουξεμβούργου, υφίστανται μείωση της εκπροσώπησής τους και μάλιστα ευθέως ανάλογη με το μέγεθός τους. Σε αντίθεση με το Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η κατανομή των εδρών είναι, εν πολλοίς, αναλογική με τον πληθυσμό των κρατών μελών.¹⁰³

2.3. Η ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ ΚΑΙ Η ΔΗΛΩΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Η Συνθήκη που υπογράφηκε στη Νίκαια, τρεισήμισι μόλις χρόνια μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, δεν απέβλεπε στο να δώσει νέα ώθηση στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά στο να προετοιμάσει τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να λειτουργήσουν με τους εκπροσώπους δώδεκα νέων κρατών.¹⁰⁴ Έτσι λοιπόν, η Συνθήκη της Νίκαιας θα πρέπει να θεωρηθεί ως ένα μεταβατικό βήμα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στην ουσία, συνιστά μία απόπειρα να αποτυπωθούν στη θεσμική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι νέες πραγματικότητες που έχουν εμφανιστεί μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και την ανάδειξη της Γερμανίας σε πολιτική δύναμη του ευρωπαϊκού χώρου, αλλά και οι πραγματικότητες που δημιουργούνται με την επικείμενη διεύρυνση.¹⁰⁵

Οι πολιτικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας (8 – 10 Δεκεμβρίου 2000), με τις οποίες ολοκληρώθηκαν οι εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης,

¹⁰² http://www.ecb.eu/ecb/legal/pdf/l_15720050621e102030220.pdf

¹⁰³ Βλ. Τσινισιζέλης Μ.Ι., 2001, «Quo Vadis Europa?», Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, σελ.381 – 382.

¹⁰⁴ Βλ. Μούσης Ν., 2005, «Ευρωπαϊκή Ένωση – δίκαιο, οικονομία, πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.24.

¹⁰⁵ Βλ. Ιωακείμης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.112.

επικρίθηκαν έντονα τόσο για το περιεχόμενό τους όσο και για τον τρόπο με τον οποίο ελήφθησαν. Καταρχάς, η Συνθήκη κατηγορήθηκε ότι έπασχε από το σύνδρομο της μεγάλης χώρας.¹⁰⁶ Σε αντίθεση με όλες τις προηγούμενες Διακυβερνητικές Διασκέψεις, οι οποίες είχαν ολοκληρωθεί από μικρότερες χώρες, η Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2000 ολοκληρώθηκε από μεγάλη χώρα, η οποία δεν κάνει εύκολα συμβιβασμούς. Έτσι, η Γαλλία κατακρίθηκε, αφού αφενός δεν μπόρεσε να θέσει τα ευρωπαϊκά συμφέροντα πάνω από τα εθνικά της, και αφετέρου οδήγησε σε πόλωση τις μικρές με τις μεγαλύτερες χώρες. Αντίθετα, η εκτίμηση είναι ότι τα μικρότερα κράτη μέλη έχουν μεγάλα περιθώρια και ευελιξία να προωθούν συμβιβασμούς. Δεύτερον, έπασχε από το σύνδρομο Φίσερ, καθώς τον Ιούνιο του 2000 αποφασίστηκε ότι η ημερήσια διάταξη της Νίκαιας θα είναι περιορισμένη, με αποτέλεσμα το ενδιαφέρον της Διακυβερνητικής Διάσκεψης να εξαντληθεί στη ρύθμιση των υπολοίπων του Άμστερνταμ.

Τρίτον, η Διακυβερνητική Διάσκεψη κατέδειξε ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν είναι το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για την επεξεργασία θεσμικών ρυθμίσεων νομικού – τεχνικού χαρακτήρα.¹⁰⁷ Τέλος, στις δυσκολίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης¹⁰⁸ θα πρέπει επίσης, να αναφερθούν τόσο ο περιορισμένος ρόλος της Επιτροπής στην όλη διαδικασία, και ιδιαίτερα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, όπου ο ρόλος της αγνοήθηκε εντελώς, όσο και το γεγονός ότι υπήρξε η μόνη και κατ' εξοχήν διαπραγματεύση στην οποία μορφοποιήθηκαν συμμαχίες στον άξονα μεγαλύτερων – μικρότερων κρατών μελών σε ένα ευρύτερο αριθμό θεμάτων. Το διαπραγματευτικό αυτό ρήγμα ανάμεσά τους αναπόφευκτα επηρέασε την πορεία της διαπραγματεύσης και το τελικό αποτέλεσμα, που χαρακτηρίζεται από αποφάσεις με αντιφατικό περιεχόμενο ή πολιτικά αυθαίρετες, που δεν ανταποκρίνονταν σε βασικές αρχές και κριτήρια, όπως συνέβη με την κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Οι διαπιστώσεις αυτές καταδεικνύουν ότι η Διακυβερνητική Διάσκεψη, τουλάχιστον, στην παραδοσιακή της μορφή και λειτουργία, πάσχει τόσο σχετικά με την αποτελεσματικότητα όσο και, κυρίως, σε ό,τι αφορά τη νομιμοποίηση των παραγόμενων αποφάσεων. Το δημοκρατικό έλλειμμα, η έλλειψη διαφάνειας και

¹⁰⁶ Βλ. Γκάτζιος Π., 2001, «Θεσμική και Πολιτική Συγκρότηση της ΕΕ μετά τη Νίκαια», (Ευρωπαϊκά Συστήματα Συνεργασίας μετά τη Νίκαια: Νεορεπουμπλικανική και Κονστρουκτιβιστική Προσέγγιση) Αθήνα, σελ.33.

¹⁰⁷ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.120.

¹⁰⁸ Βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ., 2001, ό.π., σελ.121.

δημοσιότητας, δημιούργησαν συνθήκες αποξένωσης στους ευρωπαίους πολίτες από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Από την πλευρά του και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε σχετικό του ψήφισμα επισημαίνει την ανησυχία του για τις ρυθμίσεις της Νίκαιας, αφού θεωρεί ότι περιπλέκουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και διευρύνουν το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης.¹⁰⁹ Σε θεσμικό επίπεδο, τα βασικά μειονεκτήματα¹¹⁰ που αφορούν τις προβλέψεις της Συνθήκης, συνοψίζονται στην ανεπαρκή επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, και στον μη αναβαθμισμένο ρόλο του Κοινοβουλίου, ώστε, σταδιακά, να αποκτήσει το δικαίωμα της συναπόφασης για κάθε ζήτημα που ανήκει στην κοινοτική αρμοδιότητα και που θα εξασφαλίζει την ισορροπία ανάμεσα σε αυτό και το Συμβούλιο. Η βασικότερη όμως, αδυναμία της νέας Συνθήκης βρίσκεται στην υιοθέτηση ενός εξαιρετικά περίπλοκου και αδιαφανούς συστήματος τριών πλειοψηφιών (ψηφών, κρατών και πληθυσμού) για τη λήψη των αποφάσεων.

Η σκληρή διαμάχη που έγινε στη Νίκαια ήταν για την κατάληψη θέσεων, για την αύξηση της δύναμης και την προάσπιση συμφερόντων των κρατών στη μελλοντική διευρυμένη Ένωση. Οι ηγέτες των κρατών μελών λειτούργησαν ως εθνικοί και όχι ως ευρωπαίοι ηγέτες που θα απέβλεπαν στη συνολική οντότητα της Ένωσης. Η έλλειψη ευρωπαϊκού πολιτικού και ιδεολογικού οράματος, συμπυκνώνεται στην απουσία στόχων και στρατηγικής για την ενωμένη Ευρώπη. Η Συνθήκη της Νίκαιας λοιπόν, δεν συνιστά μια ικανοποιητική Συνθήκη, αφού κατέδειξε ότι η έννοια της ενοποίησης της Ευρώπης συνεχίζει να αμφισβητείται και το αποτέλεσμα της είναι αβέβαιο. Η προσπάθεια της Γερμανίας να επικυρώσει το ειδικό της βάρος στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και η οξύτατη αντιπαράθεσή της με τη Γαλλία επιβεβαιώνουν του λόγου το αληθές. Η διάθεση επίδειξης κυριαρχίας και προάσπισης εθνικών συμφερόντων αντικατέστησε το πνεύμα της ισότιμης συνεργασίας προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να φαίνεται ως άνωθεν κατασκευάσμα, χωρίς συνεκτικούς δεσμούς με τους λαούς.¹¹¹

¹⁰⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα σχετικά με την έκβαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, PE 298.925

¹¹⁰ Τσάτσος Δ., 2001, «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μία ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες», Εκδόσεις Καστανιώτης, σελ.73.

¹¹¹ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.197 – 198.

Η νέα Συνθήκη φάνηκε άτολμη και το χειρότερο είναι ότι η κοινή γνώμη εισέπραξε μια εικόνα αποκόμισης ιδίου οφέλους για κάθε κράτος χωριστά. Επί της ουσίας, ανέδειξε μία ενδο – ευρωπαϊκή σύγκρουση ανάμεσα σε διαφορετικές τάσεις, προτιμήσεις και προτεραιότητες μεταξύ των χωρών μελών.¹¹² Οι ρυθμίσεις της Νίκαιας που προέκυψαν από την εμφανή προσπάθεια των ισχυρών χωρών να διαμορφώσουν ένα άτυπο πλαίσιο κυριαρχίας επί των ασθενέστερων μελών, διαταράσσουν την ισορροπία ισχύος, χάρη στην οποία είχε διατηρηθεί η συνοχή του ευρωπαϊκού οικοδομήματος τα προηγούμενα χρόνια. Η έλλειψη ευρωπαϊκού οράματος από τις ηγεσίες των κρατών μελών, αλλά και των θεσμικών οργάνων της Ευρώπης απογοήτευσε ή δεν έπεισε τους λαούς της Ευρώπης.

Η δυσφορία των μικρών κρατών από τις εξελίξεις αυτές εκφράστηκε έμπρακτα από την Ιρλανδία, η οποία με δημοψήφισμα, που διεξήχθη τον Ιούνιο του 2001, απέρριψε με ποσοστό 53,87% και ποσοστό αποχής που άγγιξε το 65% την επικύρωση της Συνθήκης, δημιουργώντας σοβαρό πρόβλημα αξιοπιστίας των θεσμών. Η χαμηλή συμμετοχή των Ιρλανδών στο δημοψήφισμα πρέπει να θεωρηθεί δικαιολογημένη, καθώς ο σύγχρονος χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το δημοκρατικό έλλειμμα, τις αδιαφανείς διαδικασίες, τα απόμακρα κέντρα αποφάσεων και γενικότερα με το τεχνοκρατικό της πρόσωπο, δεν εμπνέει εμπιστοσύνη στους λαούς της γηραιάς ηπείρου, αλλά αντίθετα τους απομακρύνει και τους εγκλείει σε φοβικά σύνδρομα. Πάντως, αξίζει να σημειωθεί ότι οι Ιρλανδοί δεν ψήφισαν γενικώς εναντίον της διεύρυνσης, αλλά ειδικότερα εναντίον της νέας Συνθήκης, που διέγραφε μία συγκεκριμένη πορεία προς τη διεύρυνση.¹¹³

Το πρόβλημα διευθετήθηκε με νέο δημοψήφισμα, τον Οκτώβριο του 2002 με το οποίο οι Ιρλανδοί τάχθηκαν υπέρ της νέας Συνθήκης με ποσοστό 63% με την αποχή ωστόσο, να παραμένει σε υψηλά επίπεδα. Οπωσδήποτε, το δημοψήφισμα των Ιρλανδών ανέδειξε το πρόβλημα της αρνητικής παράδοσης των ευρωπαϊών ηγετών που προωθούν τα θέματα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κεκλεισμένων των θυρών. Η υπέρμετρα διακυβερνητική μέθοδος που κυριάρχησε, κυρίως, κατά την προετοιμασία της Συνθήκης της Νίκαιας κρίνεται πλέον ως παρωχημένη.

¹¹² Βλ., Βοσκόπουλος Γ.Α., 2009, «Ευρωπαϊκή Ένωση – Θεσμοί, πολιτικές, προκλήσεις, προβληματισμοί», Εκδόσεις Επίκεντρο, σελ.92.

¹¹³ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.206.

Παρά τα σημαντικά της ελλείμματα, με τη Συνθήκη της Νίκαιας έγιναν κάποια σημαντικά βήματα προόδου, αφού διευθετήθηκαν τα θέματα που εκκρεμούσαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ώστε να καταστεί η Ένωση ικανή να υποδεχθεί τα δώδεκα κράτη μέλη που βρίσκονταν στη διαδικασία ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Έτσι, αυξήθηκαν οι νομοθετικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου, και επεκτάθηκε σε περισσότερους τομείς το σύστημα ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στους κόλπους του Συμβουλίου. Επιπλέον, η νέα Συνθήκη ενισχύει το ρόλο και τη θεσμική βάση της Επιτροπής και δημιουργεί ορισμένες προϋποθέσεις προκειμένου να εξελιχθεί στο κυβερνητικό σώμα της Ένωσης,¹¹⁴ ρυθμίστηκε η σύνθεση του Κοινοβουλίου, ενώ προβαίνει επίσης, σε σημαντική επαναστάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο. Αν και οι ευρωπαίοι ηγέτες στη Νίκαια εστίασαν όντως τις προσπάθειές τους στις ανωτέρω ρυθμίσεις που θα επέτρεπαν στην Ένωση να λειτουργήσει κατά το δυνατόν ικανοποιητικά μετά τη διεύρυνση, η λειτουργία του θεσμικού οικοδομήματος παραμένει χρονοβόρα, αναποτελεσματική και εθνοκεντρικά διακυβερνητική. Η θεσμική μεταρρύθμιση¹¹⁵ που πραγματοποιήθηκε χαρακτηρίστηκε ως «τεχνική» και «περιορισμένη». Η ευρύτερη εκτίμηση είναι πως η Συνθήκη απέτυχε να προετοιμάσει συνολικά την Ένωση να δεχθεί το μαζικότερο κύμα διεύρυνσης στην ιστορία της, παρά τα καταγεγραμμένα θετικά στοιχεία της, αφού φαινόταν ότι μπορεί να έχει σημαντικές αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις στη συνοχή του συστήματος.

Συμπερασματικά, στη Νίκαια κατέστη σαφής ο προβληματισμός για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει της επερχόμενης διεύρυνσης που απαιτούσε την εξεύρεση θεσμικών τρόπων ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τον εκσυγχρονισμό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Η Συνθήκη της Νίκαιας συνιστά την πρώτη απόπειρα θεσμικής αποτύπωσης της Ευρώπης των 27 κρατών μελών, και δεν μπορεί αλλά και δεν πρέπει να θεωρηθεί ως η οριστική απάντηση στο πρόβλημα της πολιτικής και θεσμικής συγκρότησης της Ένωσης.¹¹⁶ Άλλωστε, η ίδια Συνθήκη, αναγνωρίζει ότι τα μεγάλα και καυτά θέματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης απουσίαζαν ηχηρά από την ατζέντα της, με αποτέλεσμα η επίλυσή τους να αναβληθεί.

¹¹⁴ Βλ. Ιωακείμιδης Π.Κ., 2001, «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, σελ.116.

¹¹⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_el.htm

¹¹⁶ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.198.

Με «Δήλωση σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης» που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της Νίκαιας, τα κράτη μέλη δεσμεύονται πολιτικά να προβούν σε ένα διεξοδικότερο και ευρύτερο διάλογο για το μέλλον της Ευρώπης με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών.¹¹⁷ Είναι προφανής, επομένως, από τη δήλωση, η ανάγκη ενός συνολικού διαλόγου γι' αυτό που όλοι σχεδόν αποδέχονται ότι, δηλαδή η Πολιτική Ένωση της Ευρώπης είναι ο θεμελιώδης και τελικός σκοπός του ενωσιακού οικοδομήματος. Η συζήτηση αυτή θα καταλήξει στη σύγκλιση νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης το 2004.

2.4. ΣΥΝΕΧΙΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΝΙΚΑΙΑ – Η ΓΕΝΝΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ

Η Συνθήκη της Νίκαιας αποτέλεσε έναν δύσκολο συμβιβασμό, που ήταν αμφίβολο αν μπορούσε να αποτελέσει το πλαίσιο για το μέλλον της διευρυμένης Ένωσης. Έναν χρόνο αργότερα, στη Σύνοδο Κορυφής στο Λάκεν, στο Βέλγιο, τον Δεκέμβριο του 2001, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των δεκαπέντε κρατών μελών της Ένωσης αποφάσισαν τη σύγκλιση ενός νέου άτυπου οργάνου, της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, ακολουθώντας το επιτυχημένο πρότυπο της Συνέλευσης που είχε εκπονήσει το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, για την προετοιμασία της επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Ήταν η πρώτη φορά που μία τροποποίηση των ευρωπαϊκών Συνθηκών προετοιμάστηκε από μία τόσο ευρεία και ανοικτή Συνέλευση.¹¹⁸ Στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση που αποτελούσε ένα συμβουλευτικό σώμα ανατέθηκε η προετοιμασία ενός εγγράφου που αποτέλεσε τη βάση των εργασιών της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, η οποία θα λάβει και τις τελικές αποφάσεις. Η Συνέλευση καλείτο να διατυπώσει προτάσεις προς τρεις ιδίως κατευθύνσεις:¹¹⁹

- i. Πώς θα επιτευχθεί η προσέγγιση των πολιτών με το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

¹¹⁷ Στην έναρξη ενός ευρύτερου διαλόγου θα συμμετείχαν εκτός από τους εκπροσώπους των οργάνων της Ένωσης και εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων, εκπρόσωποι των υποψηφίων προς ένταξη χωρών, πολιτικοί, οικονομολόγοι και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών.

¹¹⁸ Βλ., Ευρωπαϊκή Ένωση, 2004, «Σύνταγμα της Ευρώπης», Ευρωπαϊκές Κοινότητες, σελ. 2.

¹¹⁹ Βλ., Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., 2005, «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.19.

- ii. Πώς θα οργανωθεί πολιτικά η διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε να λειτουργεί αποτελεσματικά.
- iii. Πώς θα εξασφαλισθεί η δυνατότητα για έναν ενισχυμένο ρόλο της Ένωσης στον κόσμο.

Ταυτόχρονα, η Συνέλευση έπρεπε να εξετάσει αν η ανάγκη απλούστευσης και αναδιάταξης των Συνθηκών, ώστε να καταστούν περισσότερο λειτουργικές και πιο κατανοητές στους πολίτες, θα εξυπηρετείτο από τη θέσπιση ενός συνταγματικού κειμένου.

Η Συνέλευση απαρτίστηκε συνολικά από 105 μέλη, από έναν εκπρόσωπο της κυβέρνησης κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους από κάθε εθνικό κοινοβούλιο. Ισότιμο καθεστώς είχαν οι εκπρόσωποι των δέκα υπό ένταξη κρατών μελών, ενώ καθεστώς παρατηρητή είχαν οι υποψήφιοι χώρες (Ρουμανία, Βουλγαρία και Τουρκία). Στη Συνέλευση συμμετείχαν επίσης, 16 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύο μέλη της Επιτροπής και με καθεστώς παρατηρητή εκπρόσωποι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των Περιφερειών και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.¹²⁰

Οι εργασίες της ξεκίνησαν, υπό την Προεδρία του πρώην Προέδρου της Γαλλίας, Valéry Giscard d'Estaing, τον Φεβρουάριο του 2002 και ολοκληρώθηκαν τον Ιούνιο του 2003, λειτούργησε δε σε συνθήκες πρωτόγνωρης δημοσιότητας και διαφάνειας για τα ευρωπαϊκά δεδομένα και όχι μέσα από κλειστές, γραφειοκρατικές, διπλωματικού τύπου διαδικασίες. Προσέφερε επίσης, δυνατότητες έκφρασης και συμμετοχής στην κοινωνία των πολιτών. Αξίζει να σημειωθεί ότι επεξεργάστηκε προτάσεις για το σύνολο σχεδόν των ρυθμίσεων των Συνθηκών, ενώ κατά τη λειτουργία της απέκτησε έντονη πολιτική δυναμική, που οδήγησε τις κυβερνήσεις πολλών κρατών μελών να εκπροσωπηθούν σε αυτήν σε επίπεδο Υπουργών Εξωτερικών. Η Συνέλευση αποτέλεσε ένα σημαντικό θεσμικό βήμα¹²¹ για περισσότερη δημοκρατία στην

¹²⁰ Βλ., Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, Παράρτημα Ι, «Δήλωση του Λάκεν για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Σύγκληση Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης», στο http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf

¹²¹ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2005, «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.16.

Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα βήμα που ισχυροποίησε τη δημοκρατική νομιμότητα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Υπό τον συντονισμό του Προεδρείου της – στο οποίο μετείχε και η Ελλάδα, ως άσκουσα την Προεδρία κατά το πρώτο εξάμηνο του 2003 – κατόρθωσε να υπερβεί τις προσδοκίες, αλλά και την αρχική εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αντί να περιορισθεί έτσι στην υποβολή επιμέρους εναλλακτικών προτάσεων, εκπόνησε ένα συνολικό, σε μεγάλο βαθμό νέο, συνεκτικό, κείμενο με σαφή χαρακτηριστικά Συντάγματος. Το «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», υιοθετήθηκε ύστερα από δεκαέξι μήνες εργασιών, στις 13 Ιουνίου 2003 με συναίνεση, χωρίς ψηφοφορία. Αξίζει να τονιστεί ότι το κείμενο αυτό δεν συνιστά βεβαίως Σύνταγμα,¹²² με τη γνωστή και διαδεδομένη έννοια του όρου, καθώς ούτε τηρήθηκαν οι γνωστές διαδικασίες παραγωγής, ούτε και το αποτέλεσμα, το αποκαλούμενο «Σύνταγμα», δημιουργεί κράτος. Πρόκειται για μία Συνταγματική Συνθήκη, η οποία αναδιοργανώνει τις υφιστάμενες Συνθήκες και επιβεβαιώνει ή προσθέτει ορισμένα στοιχεία στο υφιστάμενο νομικό και πολιτικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Σχέδιο υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Θεσσαλονίκης στις 20 Ιουνίου του 2003,¹²³ που το υιοθέτησε, παρά τις επιμέρους αντιρρήσεις αρκετών κρατών μελών, ως καλή βάση για τις εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2003 στη Ρώμη, υπό τον συντονισμό της ιταλικής Προεδρίας. Στόχος της Προεδρίας, με την υποστήριξη ιδίως της Γερμανίας και της Γαλλίας, ήταν να περιορισθεί το εύρος των θεμάτων που θα συζητούνταν εκ νέου. Έτσι, διαμορφώθηκαν βασικά δύο τάσεις: η πρώτη εξέφραζε τις χώρες που υπερασπίζονταν το Σχέδιο της Συνέλευσης, ή επεδίωκαν περιορισμένες βελτιώσεις και συμπληρώσεις, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, ενώ τη δεύτερη τάση συγκροτούσαν οι χώρες που είχαν κριτική στάση απέναντι στο Σχέδιο και θεωρούσαν ότι είτε είχε

¹²² Βλ., Μανιτάκης Α. – Παπαδοπούλου Λ. (επιμ.), 2003, «Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.331.

¹²³ Βλ., Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Θεσσαλονίκης, 19 και 20 Ιουνίου 2003, «I, Ευρωπαϊκή Συνέλευση/ΔΚΔ», στο http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/76288.pdf

προχωρήσει υπερβολικά το ενοποιητικό εγχείρημα (ιδίως η Μεγάλη Βρετανία), είτε είχε θίξει ιδιαίτερα συμφέροντά τους.¹²⁴

Η προσπάθεια να ολοκληρωθεί η Διακυβερνητική Διάσκεψη τον Δεκέμβριο του 2003 απέτυχε, αφού δεν κατέστη δυνατό να επιτευχθεί ομοφωνία μεταξύ των 25 (αν και τυπικά τα δέκα νέα κράτη μέλη δεν συνιστούσαν ακόμη μέλη της Ένωσης, η συμφωνίας τους είχε κριθεί απαραίτητη). Ωστόσο, η ιρλανδική Προεδρία, αξιοποιώντας τις νέες πολιτικές συνθήκες σε Ισπανία και Πολωνία, συγκάλεσε νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη τον Απρίλιο του 2004, όπου ύστερα από έναν δύσκολο συμβιβασμό, η «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» εγκρίθηκε τελικά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών στις 17 και 18 Ιουνίου 2004.¹²⁵

Αφού υποβλήθηκε προηγουμένως σε νομοτεχνική επεξεργασία, υιοθετήθηκε σε πανηγυρική τελετή στην τελευταία Σύνοδο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης την 29^η Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη. Μετά την έγκρισή της και την υπογραφή της από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων,¹²⁶ η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος έπρεπε να επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, με βάση τους ισχύοντες συνταγματικούς κανόνες τους, είτε μέσω των εθνικών κοινοβουλίων είτε μέσω δημοψηφίσματος.¹²⁷ Παράλληλα, τα υποψήφια κράτη μέλη υπογράφοντας τη Συνθήκη ένταξής τους στην Ένωση θα δέχονταν *de facto* και τη Συνταγματική Συνθήκη.

¹²⁴ Συγκεκριμένα η Ισπανία και η Πολωνία αρνούταν να αποδεχθούν την πρόταση της Συνέλευσης για τον τρόπο λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο και επέμεναν να διατηρηθεί το σύστημα της Νίκαιας, το οποίο τις εξομοίωνε σχεδόν με τα τέσσερα μεγαλύτερα κράτη μέλη.

¹²⁵ Σύνοδος Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων, Βρυξέλλες 17–18 Ιουνίου 2004, CIG 81/04.

¹²⁶ Η νέα Συνθήκη πρόβλεπε τη θέση σε ισχύ της δύο χρόνια μετά την ημερομηνία υπογραφής της και μετά την επικύρωσή της, μέσα σε αυτό το διάστημα, από τα εικοσιπέντε κράτη μέλη. Όμως, το δημοψήφισμα που ανήγγειλε ο Βρετανός πρωθυπουργός τον Απρίλιο του 2004 έκανε αυτή τη θέση σε ισχύ περισσότερο από αμφίβολη, δεδομένου ότι όλες οι δημοσκοπήσεις πρόβλεπαν μια μεγάλη πλειοψηφία για το «όχι» των Βρετανών.

¹²⁷ Η Συνταγματική Συνθήκη κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων στις 16 Φεβρουαρίου 2005. Η ψήφιση του Σχεδίου Νόμου για την «Κύρωση Συνθήκης για την θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» πραγματοποιήθηκε στις 19 Απριλίου 2005 κατόπιν ονομαστικής ψηφοφορίας που διεξήχθη στην Ολομέλεια της Βουλής των Ελλήνων. Η Ελλάδα υπήρξε από τις πρώτες χώρες που επικύρωσαν, ενισχύοντας έτσι τη θέση της μέσα στην Ένωση και επιβεβαιώνοντας τη σημασία, που αποδίδει για την περαιτέρω εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

2.4.1. Βασικές καινοτομίες στη θεσμική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η επίτευξη συμφωνίας των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων για τη Συνταγματική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο Κορυφής των Βρυξελλών στις 18 Ιουνίου 2004, αποτελεί ένα σημαντικό, ιστορικό βήμα της διευρυμένης Ευρώπης προς τα εμπρός. Συγκεκριμένα, η Ένωση, μετεξελίσσεται θεσμικά, ενισχύοντας τον πολιτικό της χαρακτήρα, έρχεται πιο κοντά στον ευρωπαϊό πολίτη, καθιστώντας τους θεσμούς της πιο κατανοητούς και πιο προσιτούς, βελτιώνει τη δημοκρατική λειτουργία της, αλλά και την αποτελεσματικότητά της και ενδυναμώνει την παρουσία και το ρόλο της στον κόσμο, προς όφελος της διεθνούς ειρήνης και σταθερότητας.

Ειδικότερα, η Συνταγματική Συνθήκη επιφέρει θεμελιώδεις αλλαγές σε θεσμικό επίπεδο, ως προς την οργάνωση, τις αρμοδιότητες και τον τρόπο λειτουργίας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, που αναμένεται να συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη, δημοκρατικότερη και αρτιότερη λειτουργία της. Η βασική αλλαγή αφορά στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,¹²⁸ το οποίο με τη Συνταγματική Συνθήκη απαρτίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Υπουργών, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα Όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστη, ενώ το καθένα δρα εντός των ορίων των εξουσιών που του ανατίθενται από τη Συνταγματική Συνθήκη, σύμφωνα με τις διαδικασίες και υπό τους όρους τους οποίους αυτή προβλέπει. Οι καινοτομίες της Συνταγματικής Συνθήκης αποβλέπουν, συνολικά εξεταζόμενες, στη διαμόρφωση μιας νέας θεσμικής αρχιτεκτονικής, η οποία συνιστά ποιοτικό άλμα και αποτελεί σαφή πρόοδο σε σχέση με το παρελθόν.

2.4.1.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η Συνταγματική Συνθήκη επιφέρει αλλαγές στη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Διαχρονικά, καθώς ο αριθμός των μελών αυξανόταν, άλλαζε και η κατανομή των εδρών μεταξύ των κρατών μελών. Η Συνταγματική Συνθήκη θεσπίζει

¹²⁸ Το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης με τη Συνθήκη της Νίκαιας αποτελείται από τα εξής θεσμικά όργανα: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

δύο όρια που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για τη σύνθεση του Κοινοβουλίου εν όψει μελλοντικών διευρύνσεων. Ο ελάχιστος αριθμός ευρωβουλευτών για κάθε κράτος μέλος ορίζεται στους 6, ενώ για πρώτη φορά εγγράφεται στη Συνταγματική Συνθήκη ο ανώτατος αριθμός εδρών, που περιορίζεται σε 96. Ο συνολικός αριθμός των ευρωβουλευτών δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους 750. Επίσης, καταργείται η παράδοση του καθορισμού της λεπτομερούς κατανομής των εδρών μεταξύ κρατών μελών. Αντ' αυτού, ορίζεται ότι η εκπροσώπηση των πολιτών είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη.¹²⁹

Η Συνταγματική Συνθήκη αναθέτει από κοινού στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται πραγματικός συννομοθέτης μαζί με το Συμβούλιο, αφού για την έκδοση της συντριπτικής πλειονότητας των νομοθετικών αποφάσεων από την Ένωση απαιτείται πλέον είτε η συναπόφαση Συμβουλίου – Κοινοβουλίου (εάν τα δύο όργανα δε συμφωνήσουν, δεν λαμβάνεται η απόφαση), είτε η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου σε απόφαση του Συμβουλίου (αν το Κοινοβούλιο δεν την εγκρίνει, το Συμβούλιο δεν μπορεί να προχωρήσει στην έκδοσή της).¹³⁰

Η συναπόφαση Συμβουλίου – Κοινοβουλίου γίνεται με τη Συνταγματική Συνθήκη η «συνήθης νομοθετική διαδικασία» της Ένωσης και η εφαρμογή της επεκτείνεται σε νέους τομείς. Παράλληλα, οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου ενισχύονται σημαντικά και στο θέμα της κατάρτισης του προϋπολογισμού της Ένωσης, με τις εξουσίες του να αναβαθμίζονται σε σχέση με αυτές του Συμβουλίου. Επιπλέον, καταργείται ο παλαιός διαχωρισμός μεταξύ των υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών,¹³¹ γεγονός που σημαίνει ότι η επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επεκτείνεται στο σύνολο του προϋπολογισμού.

Τέλος, ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την πλειοψηφία των μελών του, ύστερα από πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Εξαιρετικά σημαντική για την τόνωση του ενδιαφέροντος των ευρωπαϊών πολιτών για

¹²⁹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 20 παρ.2.

¹³⁰ Βλ., Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., 2005, «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.78.

¹³¹ http://europa.eu/scadplus/constitution/parliament_el.htm

το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και για την ίδια την Ένωση γενικότερα, είναι η πρόβλεψη της Συνταγματικής Συνθήκης ότι για την επιλογή του υποψηφίου για τη θέση του Προέδρου της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα λαμβάνει υπόψη του το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών.¹³²

2.4.1.2. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Σταθερός Πρόεδρος

Με τη Συνταγματική Συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί και τυπικά πλέον, θεσμικό όργανο της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών, τον Πρόεδρό του και τον Πρόεδρο της Επιτροπής, ενώ στις εργασίες του συμμετέχει και ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης.¹³³

Ως προς τις αρμοδιότητες του, η Συνταγματική Συνθήκη διευκρινίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν νομοθετεί.¹³⁴ Η νομοθετική αρμοδιότητα ανήκει στο Συμβούλιο των Υπουργών και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα συνέρχεται ανά τρίμηνο, συγκαλούμενο από τον Πρόεδρό του, ενώ αν απαιτείται, ο τελευταίος μπορεί να συγκαλέσει έκτακτη συνεδρίαση. Διευκρινίζεται επίσης, ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει με συναίνεση, εκτός από τις περιπτώσεις για τις οποίες ορίζεται διαφορετικά.¹³⁵ Ο Πρόεδρός του και ο Πρόεδρος της Επιτροπής δεν έχουν δικαίωμα ψήφου.

Σημαντική θεσμική καινοτομία¹³⁶ που αποσκοπεί να προσδώσει ορατότητα και σταθερότητα στην Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι ότι αποκτά σταθερό Πρόεδρο, ο οποίος θα αναλαμβάνει τα καθήκοντα που ασκούν οι εκ περιτροπής Προεδρίες. Το άρθρο I – 22 καθορίζει τα καθήκοντα που ανατίθενται στον νέο αυτό

¹³² Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 27 παρ.1.

¹³³ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 21 παρ.2.

¹³⁴ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 21 παρ.1.

¹³⁵ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 21 παρ.2, 3.

¹³⁶ http://europa.eu/scadplus/constitution/european_council_el.htm

χαρακτήρα της ευρωπαϊκής πολιτικής σκηνής, καθώς και τον τρόπο εκλογής του. Θα εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για θητεία δύομισι ετών, η οποία θα είναι άπαξ ανανεώσιμη. Σε περίπτωση σοβαρού κωλύματος ή παραπτώματος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να τερματίσει τη θητεία του Προέδρου του με την ίδια διαδικασία. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εξασφαλίζει την προετοιμασία και τη συνέχειά τους σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής, και με βάση τις εργασίες του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων. Επιπλέον, εργάζεται για τη διευκόλυνση της συνοχής και της συναίνεσης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ θα παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε σύνοδό του.

Επιπλέον, στο οικείο άρθρο αναφέρεται ότι ο Πρόεδρος θα ασκεί την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Τέλος, ορίζεται ότι ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν μπορεί να ασκεί εθνικό αξίωμα. Συνεπώς, αποκλείεται να προεδρεύει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ο εν ενεργεία αρχηγός της κυβέρνησης ενός κράτους μέλους (όπως συμβαίνει με τη Συνθήκη της Νίκαιας). Δεν αποκλείεται, ωστόσο, η παράλληλη άσκηση εκ μέρους του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου άλλου αξιώματος, στα πλαίσια άλλου ευρωπαϊκού θεσμικού οργάνου. Αυτό δημιουργεί τη δυνατότητα συγχώνευσης,¹³⁷ στο μέλλον, των καθηκόντων του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Προέδρου της Επιτροπής, αν το επιθυμούν βεβαίως τα κράτη μέλη.

2.4.1.3. Το Συμβούλιο

Η Συνταγματική Συνθήκη επιφέρει σημαντικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου. Η πρώτη αφορά στην καθιέρωση της ειδικής πλειοψηφίας ως γενικού

¹³⁷ http://europa.eu/scadplus/constitution/european_council_el.htm

κανόνα για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο. Η δεύτερη αλλαγή αναφέρεται στον πλήρη και σαφή διαχωρισμό Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Συμβουλίου.¹³⁸

Το Συμβούλιο απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο. Ανάλογα με τα θέματα των συνεδριάσεων, το Συμβούλιο συνέρχεται σε διάφορες συνθέσεις με τη συμμετοχή των αρμοδίων κάθε φορά υπουργών των κρατών μελών. Στη Συνταγματική Συνθήκη αναφέρονται ρητά μόνο δύο συνθέσεις του Συμβουλίου:¹³⁹ το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων το οποίο διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης. Οι υπόλοιπες συνθέσεις θα καθορίζονταν αν η Συνταγματική Συνθήκη τίθετο σε ισχύ.

Με εξαίρεση την Προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, η οποία θα ασκείται μόνιμα από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης (άρθρο I – 28 παρ.3), όλες οι υπόλοιπες συνθέσεις του Συμβουλίου θα προεδρεύονται από ομάδα τριών κρατών μελών για 18 μήνες. Εντός της περιόδου αυτής, κάθε κράτος με τη συνδρομή των άλλων δύο θα ασκεί την προεδρία για ένα εξάμηνο. Οι ρυθμίσεις για την ομαδική Προεδρία¹⁴⁰ δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ιδιαίτερα ριζοσπαστικές, αφού ουσιαστικά διατηρείται το σημερινό σύστημα της εξάμηνης εναλλαγής της Προεδρίας.

Ιδιαίτερη σημασία έχει ο τρόπος με τον οποίο προσδιορίζεται η ειδική πλειοψηφία για τη λήψη των αποφάσεων στο Συμβούλιο Υπουργών.¹⁴¹ Η Συνταγματική Συνθήκη προβλέπει την αντικατάσταση του πολύπλοκου συστήματος για τη στάθμιση των ψήφων, όπως διαμορφώθηκε στη Νίκαια, με ένα νέο και απλούστερο. Σύμφωνα με αυτό, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, που περιλαμβάνει τουλάχιστον δεκαπέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Ενώ όταν το Συμβούλιο δεν αποφασίζει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 72% των μελών του.

¹³⁸ Βλ., Σκούντζος Θ., 2006, «Θεσμοί και πολιτικές ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης, σελ.31.

¹³⁹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 24 παρ.1 – 4.

¹⁴⁰ Βλ., Ιωακειμίδης Π.Κ., 2005, «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.63.

¹⁴¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 25 παρ.1 – 2.

Προβλέπεται, επιπλέον, η επέκταση της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε μεγάλο αριθμό νέων περιπτώσεων. Ωστόσο, οι εξαιρετικά ευαίσθητες περιοχές της φορολογίας και της ΚΕΠΠΑ, θα εξακολουθήσουν να διέπονται από την ομοφωνία.

Στο παρελθόν, αρκετές φορές το Συμβούλιο είχε κατηγορηθεί για αδιαφάνεια των εργασιών του, που επέτρεπε στους υπουργούς των κρατών μελών άλλα να ψηφίζουν στο Συμβούλιο, και άλλα να υποστηρίζουν ότι ψήφισαν στη χώρα τους για εσωτερικούς λόγους.¹⁴² Με τη Συνταγματική Συνθήκη καθιερώνεται πλέον πλήρως η αρχή της διαφάνειας των νομοθετικών εργασιών του Συμβουλίου. Έτσι, προβλέπεται ότι οι συνεδριάσεις και οι ψηφοφορίες του Συμβουλίου, όταν αυτό ασκεί τη νομοθετική αρμοδιότητά του, θα είναι δημόσιες.

2.4.1.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτελούσε ανέκαθεν την κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η Συνταγματική Συνθήκη διατυπώνει με σαφή τρόπο τα καθήκοντά της. Συγκεκριμένα, έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα υποβολής προτάσεων για τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ένωσης, και κυρίως την αποκλειστική αρμοδιότητα υποβολής νομοθετικών προτάσεων, εκτός βέβαια από την ΚΕΠΠΑ, όπου η Ένωση δεν νομοθετεί. Εξαιρούνται μόνο τα θέματα δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, όπου το δικαίωμα πρωτοβουλίας έχουν και τα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιήσει τις προτάσεις της Επιτροπής μόνο με ομοφωνία, πράγμα πολύ δύσκολο. Επίσης, μεριμνά για τη σωστή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, εκτελεί τον προϋπολογισμό και εισηγείται το σχέδιο του προϋπολογισμού στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τέλος, διαχειρίζεται όλα τα προγράμματα της Ένωσης και εκπροσωπεί διεθνώς την Ένωση σε όλους τους τομείς, πλην της ΚΕΠΠΑ.¹⁴³

Οι βασικότερες καινοτομίες που εισάγει η Συνταγματική Συνθήκη σχετικά με την Επιτροπή περιλαμβάνονται στα άρθρα I – 26, I – 27 και I – 28 και αφορούν τη σύνθεση

¹⁴² Βλ., Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., 2005, «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.86.

¹⁴³ Βλ., Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., 2005, «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.87-88.

της Επιτροπής, τον διορισμό και το ρόλο του Προέδρου της και τα καθήκοντα που ανατίθενται στον μελλοντικό Υπουργό των Εξωτερικών που αποτελεί ένα από τα μέλη της.

Ως προς τη σύνθεση της Επιτροπής,¹⁴⁴ η πρώτη Επιτροπή που θα διοριζόταν βάσει των διατάξεων της Συνταγματικής Συνθήκης θα απαρτιζόταν από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, ο οποίος είναι ένας εκ των Αντιπροέδρων της. Ωστόσο, μετά το πέρας της θητείας της πρώτης Επιτροπής, η Επιτροπή θα απαρτιζόταν από αριθμό μελών, ο οποίος θα αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, εκτός αν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον εν λόγω αριθμό. Στο πλαίσιο του μειωμένου αριθμού των μελών της Επιτροπής, οι Επίτροποι θα επιλέγονται βάσει ενός συστήματος ισότιμης εναλλαγής μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό το σύστημα θα θεσπίζεται μέσω ευρωπαϊκής απόφασης που θα εκδίδεται με ομοφωνία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και θα βασίζεται στις ακόλουθες αρχές: τα κράτη μέλη αντιμετωπίζονται με απόλυτη ισοτιμία όσον αφορά τον καθορισμό της σειράς διορισμού και τη διάρκεια της θητείας τους εντός της Επιτροπής, και κάθε διαδοχική Επιτροπή συγκροτείται κατά τρόπο, ώστε να αντικατοπτρίζει με ικανοποιητικό τρόπο το δημογραφικό και γεωγραφικό φάσμα του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης.

Η Συνταγματική Συνθήκη δεν τροποποιεί ουσιαστικά την ισχύουσα διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Επιτροπής (ορισμός υποψηφίου από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έγκριση και εκλογή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Προσθέτει όμως, ένα πολύ σημαντικό στοιχείο, που ενισχύει το ρόλο του, αφού το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να λαμβάνει πλέον υπόψη του τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών κατά τον ορισμό του υποψηφίου που προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτή η αλλαγή¹⁴⁵ αυξάνει έμμεσα τη βαρύτητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ενδυναμώνει την πολιτική πρόκληση που συνδέεται με τις ευρωπαϊκές εκλογές.

Η κατοχύρωση του αξιώματος του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης αποτελεί σίγουρα μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της Συνταγματικής Συνθήκης. Στο

¹⁴⁴ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 26 παρ.5 – 6.

¹⁴⁵ http://europa.eu/scadplus/constitution/commission_el.htm

πρόσωπο του Υπουργού Εξωτερικών θα συγχωνευτούν οι αρμοδιότητες του Επιτρόπου Εξωτερικών Σχέσεων και του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ. Με τη συγχώνευση αυτή επιδιώκεται να καταστεί περισσότερο συνεκτική και αποτελεσματική η εξωτερική δράση της Ένωσης. Οι αρμοδιότητες του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης¹⁴⁶ είναι οι ακόλουθες: συμβάλλει με την υποβολή προτάσεων στη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ, την οποία και ασκεί, εκτελώντας τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Κατά τον ίδιο τρόπο ενεργεί και για την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας. Αντιπροσωπεύει την Ένωση διεθνώς σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Προεδρεύει για όλη τη διάρκεια της πενταετούς του θητείας του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και είναι, ταυτόχρονα, Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, εντός της Επιτροπής ασκεί της αρμοδιότητες της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και διασφαλίζει το συντονισμό όλων των πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Η διαδικασία διορισμού του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, διαφέρει από αυτήν των υπολοίπων Επιτρόπων, αφού ασκεί αρμοδιότητες στο πλαίσιο τόσο του Συμβουλίου όσο και της Επιτροπής. Έτσι, προβλέπεται ότι θα διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο θα αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Επιτροπής. Εν συνεχεία, ο Υπουργός Εξωτερικών μαζί με τον Πρόεδρο και τους υπόλοιπους Επιτρόπους θα τεθούν προς έγκριση ως σώμα ενώπιον του Κοινοβουλίου.¹⁴⁷ Όπως είναι φυσικό, η παύση του Υπουργού Εξωτερικών από τα καθήκοντά του προϋποθέτει τη συμφωνία Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Προέδρου της Επιτροπής, εν αντιθέσει με τους υπόλοιπους Επιτρόπους που παύονται μόνο από τον Πρόεδρο της Επιτροπής.¹⁴⁸ Τέλος, η Συνταγματική Συνθήκη προέβλεπε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης για την υποστήριξη του Υπουργού Εξωτερικών κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

2.4.2. Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων

¹⁴⁶ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 28 παρ.2 – 4.

¹⁴⁷ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρα I – 27, παρ.2 και I – 28 παρ.1.

¹⁴⁸ Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», άρθρο I – 28, παρ.1.

Τα εθνικά κοινοβούλια δεν είχαν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στον αναγκαίο βαθμό στη θεσμική ζωή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν και πολλά κράτη είχαν δημιουργήσει προϋποθέσεις γι' αυτό, δεν υπήρχαν ωστόσο ενωσιακοί μηχανισμοί ικανοί, που θα διευκόλυναν την πληροφόρηση των εθνικών κοινοβουλίων και τον έλεγχο της ευρωπαϊκής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Αυτό το κενό ακριβώς επιχειρεί να καλύψει το «Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση»,¹⁴⁹ που ρυθμίζει τις διαδικασίες έγκαιρης ενημέρωσής τους και ενισχύει τη διακοινοβουλευτική συνεργασία. Στα εθνικά κοινοβούλια ανατίθεται, τέλος, σημαντικός ρόλος στον έλεγχο της επικουρικότητας σύμφωνα με τους όρους του σχετικού πρωτοκόλλου.

2.5. Η ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ

Η Συνέλευση ως σώμα διαβούλευσης, διαμόρφωσης και παραγωγής του Σχεδίου Συντάγματος, η Διακυβερνητική Διάσκεψη ως όργανο αρμόδιο για την οριστική διαμόρφωσή του και τη λήψη της τελικής απόφασης και, τέλος, η έγκριση του Συντάγματος συγκροτούν, το νέο ιστορικό πρότυπο για την ανασυγκρότηση της Ένωσης, τη θέσπιση του «Συντάγματός» της και την ωρίμανση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Με την πανηγυρική υπογραφή της Συνταγματικής Συνθήκης στις 29 Οκτωβρίου 2004, οι ηγέτες της Ένωσης θέλησαν σαφώς να στείλουν ένα μήνυμα αισιοδοξίας στους λαούς της Ευρώπης και να προκαλέσουν συνειρμούς αναζωπύρωσης της ιδέας της ενοποίησης.

Ωστόσο, η αρνητική παράδοση των δημοψηφισμάτων συνεχίστηκε και με τη Συνταγματική Συνθήκη. Οι Γάλλοι και οι Ολλανδοί ψηφοφόροι στα δημοψηφίσματα της 29^{ης} Μαΐου και 1^{ης} Ιουνίου 2005 αντίστοιχα, ψήφισαν «όχι» σε μια μεγαλύτερη ενοποίηση μεταξύ των 25 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με ιδιαίτερα υψηλή συμμετοχή στις κάλπες, οι πολίτες της Γαλλίας και της Ολλανδίας, απέρριψαν την πρώτη απόπειρα ενός «Ευρωπαϊκού Συντάγματος». Το γεγονός αυτό συνιστά ίσως, τη

¹⁴⁹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 310 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2004, «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

μεγαλύτερη κρίση στους κόλπους της Ένωσης, εάν αναλογιστεί κανείς ότι οι χώρες αυτές αποτελούν δύο εκ των έξι ιδρυτικών μελών του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Μέχρι την απόρριψή της σε Γαλλία και Ολλανδία, δέκα χώρες είχαν επικυρώσει προηγουμένως τη Συνταγματική Συνθήκη μέσω των εθνικών κοινοβουλίων, ενώ μόνο στην Ισπανία διεξήχθη δημοψήφισμα. Η Συνταγματική Συνθήκη προωθούσε σημαντικά ζητήματα που θα ενίσχυαν την εικόνα της Ένωσης, ωστόσο, η εμμονή των ευρωπαϊκών πολιτικών ελίτ να καταστήσουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης υπόθεση ηγεσιών χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή και ενημέρωση των λαών οδήγησε στην απόρριψή της. Επομένως, η Ευρωπαϊκή Ένωση όταν επεχείρησε να εισαγάγει, με πρωτόγνωρες μεθόδους, ένα δικό της «Σύνταγμα», προσέκρουσε στις κυρίαρχες βουλήσεις ορισμένων λαών της, που ανέκοψαν μια τέτοια προοπτική με αποτέλεσμα να βρεθεί σε μία κρίσιμη καμπή της ενοποίησης της. Η κρίση αυτή¹⁵⁰ είτε θα οδηγούσε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε παράλυση, είτε θα μπορούσε να αποτελέσει ένα κίνητρο για εξελίξεις που έπρεπε να δρομολογηθούν. Πάντως, μετά την απόρριψή της, η Συνταγματική Συνθήκη αδρανοποιήθηκε προσωρινά, καθώς οι εξελίξεις δεν ευνοούσαν τη συνέχιση της διαδικασίας επικύρωσης.

Το δίδαγμα των αρνητικών δημοψηφισμάτων είναι ότι οι πολίτες της Ένωσης δεν μπορούν να εγκρίνουν απλώς μια Συνταγματική Συνθήκη, η οποία μάλιστα χαρακτηρίζεται από το πολιτικό βάρος ενός «Συντάγματος», αλλά πρέπει να συμμετάσχουν ενεργά σε ένα διαρκή διάλογο, μέσα από τον οποίο θα ενισχυθεί η ευρωπαϊκή τους συνείδηση, δηλαδή η πίστη τους σε ένα κοινό μέλλον για την Ευρώπη. Η πολιτική εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης απαιτεί τη διαρκή δημοκρατική νομιμοποίησή της μέσω της ενεργούς συμμετοχής των ευρωπαίων πολιτών.

Αν και γενικότερα εκτιμάται ότι η Συνταγματική Συνθήκη αποτέλεσε μία κωδικοποίηση των Συνθηκών που διέπουν διαχρονικά τη λειτουργία της Ένωσης και περιείχε προβλέψεις που ενίσχυαν το θεσμικό της πλαίσιο, εντούτοις της ασκήθηκε έντονη κριτική που επικεντρώθηκε μεταξύ άλλων, στην ανεπαρκή ενίσχυση του Κοινοβουλίου, αλλά και σε ζητήματα άμεσης και αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Σε πρακτικό επίπεδο αυτά αφορούν τη σχέση ανάμεσα στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο της Επιτροπής και τους ευρωπαίους πολίτες. Σε Συνταγματικό

¹⁵⁰ Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.332.

επίπεδο,¹⁵¹ με το σχεδιαζόμενο «Σύνταγμα της Ευρώπης» όχι μόνο δεν οργανώνεται μια αυτοδύναμη και ενοποιημένη πολιτική εξουσία ή πολιτική κυριαρχία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά ούτε προβλέπονται διαδικασίες για τη συγκρότηση μιας δημόσιας, ευρωπαϊκής πολιτικής σφαίρας ή ενός ευρωπαϊκού Δήμου που θα αποτελεί την πηγή της εξουσίας και το ανώτατο νομιμοποιητικό θεμέλιο όλων των εξουσιών της Ένωσης. Επιβεβαιώνεται απλώς μια διεθνής συμφωνία συνένωσης κυρίαρχων κρατών.

Εν κατακλείδι, η «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» δεν ανατρέπει τις υφιστάμενες θεσμικές ισορροπίες, συντέθηκε και επιβλήθηκε άνωθεν και χαρακτηρίζεται από δημοκρατικό έλλειμμα. Οι αλλαγές που προωθούνται με τη Συνταγματική Συνθήκη, συμπυκνώνονται σε θεσμικά θέματα τα οποία αποτέλεσαν συμβιβαστική λύση χωρίς αναταράξεις στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και χωρίς οραματική προοπτική.¹⁵² Σε συνολική θεώρηση, δεν προχωρά σε ικανοποιητικό βαθμό στην προικοδότηση της Ένωσης με συνολικό, αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης, ιδιαίτερα για την Ένωση που βρίσκεται σε διαρκή διαδικασία διευρύνσεων.

2.6. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Αναμφισβήτητα, λόγω των δυσκολιών που συνάντησε η επικύρωση της «Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», προκύπτει ότι, αφενός η Συνταγματική Συνθήκη δε θα μπορούσε να τεθεί σε ισχύ στην παρούσα μορφή της, και αφετέρου η διευρυμένη Ένωση δε θα μπορούσε πλέον να λειτουργήσει αποτελεσματικά και δημοκρατικά με τη Συνθήκη της Νίκαιας. Έτσι, οι συνθήκες που διαμορφώθηκαν επιτάσσουν ένα νέο σχέδιο,¹⁵³ το οποίο σε κάθε του βήμα, από τη διαδικασία σύνταξης μέχρι και την τελική του επικύρωση, οφείλει να τηρεί τις αρχές της διαφάνειας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

¹⁵¹ Βλ., Μανιτάκης Α., 2004, «Το Σύνταγμα της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.77.

¹⁵² Βλ. Τζόκας Σπ., 2006, «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.323 – 324.

¹⁵³ Βλ. Τζόκας Σπ., ό.π., σελ.333.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, επιχειρώντας να υπερβεί τη θεσμική και πολιτική κρίση μετά τα αρνητικά αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και στην Ολλανδία, στο πλαίσιο των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16^{ης} και 17^{ης} Ιουνίου 2005, εγκαινίασε μια «περίοδο προβληματισμού» με αντικείμενο το μέλλον της Ευρώπης, έτσι ώστε να επανασυνδέσει τους πολίτες της με το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και να αποφασίσει για την τύχη της Συνταγματικής Συνθήκης. Η συγκεκριμένη περίοδος¹⁵⁴ θα χρησίμευε για μια ευρεία συζήτηση σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης, εμπλέκοντας τους πολίτες, την κοινωνία των πολιτών, τους κοινωνικούς εταίρους, τα εθνικά κοινοβούλια και τα πολιτικά κόμματα. Επίσης, και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έπρεπε να συμβάλουν στη συζήτηση, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαδραματίζει ειδικό ρόλο.

Στις 13 Οκτωβρίου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε το «Σχέδιο Δ για Δημοκρατία, Διάλογο και Συζήτηση»¹⁵⁵ με στόχο τη δημιουργία μιας ευρύτερης συζήτησης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ευρωπαϊκών πολιτών. Το Σχέδιο Δ παρέθετε μια δομημένη διαδικασία, η οποία στόχευε να εστιάσει την προσοχή των πολιτών στο μέλλον του ενωσιακού εγχειρήματος, μέσα από τη μελέτη των αναγκών τους, των προσδοκιών τους και τη συζήτηση της επιπρόσθετης αξίας και των συγκεκριμένων ωφελημάτων από την κοινοτική δράση, έτσι ώστε αυτοί να εξακολουθήσουν να έχουν εμπιστοσύνη και να συμμετέχουν στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Τον Ιούνιο του 2006, αφού το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έλαβε υπόψη την πρώτη φάση της «περιόδου προβληματισμού», αποφάσισε να παρατείνει την περίοδο για ακόμα ένα χρόνο, κάλεσε δε την επικείμενη Γερμανική Προεδρία να ετοιμάσει έκθεση για τα περαιτέρω. Η έκθεση αυτή, σε συνδυασμό με την εργασία που είχε αναλάβει η Γερμανική Προεδρία το πρώτο εξάμηνο του 2007, επέτρεψε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την συνάντησή του στις 21 – 22 Ιουνίου 2007, να συμφωνήσει στην σύγκληση μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης, με σκοπό τη σύνταξη μιας «Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης» που να τροποποιεί τις υφιστάμενες Συνθήκες, ώστε να

¹⁵⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_el.htm

¹⁵⁵ Βλ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η συμβολή της Επιτροπής κατά την περίοδο προβληματισμού και πέραν αυτής: Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση», COM (2005), 494 τελικό, 13 Οκτωβρίου 2005.

βελτιωθούν οι θεσμοί, να απλοποιηθεί ο μηχανισμός λήψης αποφάσεων και να καλυφθεί το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα».¹⁵⁶ Εν συνεχεία, η Πορτογαλική Προεδρία στις 19 Οκτωβρίου 2007, στο άτυπο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισαβόνα, υιοθέτησε το τελικό κείμενο της Συνθήκης (όπως συντάχθηκε από την Διακυβερνητική Διάσκεψη), το οποίο διατηρεί την ουσία της Συνταγματικής Συνθήκης ως προς τις θεσμικές καινοτομίες.

2.7. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Αν και ατελέσφορο το συνταγματικό εγχείρημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδήγησε σε έναν γόνιμο δημόσιο προβληματισμό γύρω από το πολιτικό μέλλον της Ευρώπης.¹⁵⁷ Έτσι, λοιπόν, μετά τα δημοψηφίσματα στη Γαλλία και στην Ολλανδία το 2005 και την άκαρπη περίοδο περισυλλογής και δημόσιας συζήτησης που ακολούθησε διάρκειας δύο ετών, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων υπέγραψαν στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας τη νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως επιστέγασμα για την άρση του θεσμικού αδιεξόδου.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί την ολοκλήρωση μιας πολυετούς, επίμονης και ατελούς προσπάθειας, αφού ρυθμίζει εκκρεμότητες, κυρίως θεσμικές, που προέκυψαν μετά τις τελευταίες διευρύνσεις της Ένωσης και τις οποίες δεν είχε κατορθώσει να υπερκεράσει ούτε η Συνθήκη της Νίκαιας, αλλά ούτε και η Συνταγματική Συνθήκη.¹⁵⁸ Ο στόχος ήταν προφανής: να τεθεί ένα τέλος στον σκεπτικισμό, στην αμφισβήτηση και στην εσωστρέφεια που έθεσε σε δοκιμασία την αξιοπιστία και το μέλλον του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Φιλοδοξία όλων με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη είναι να καταστεί η Ένωση, αφενός πιο δημοκρατική, ανοιχτή, διαφανής και συμμετοχική, που θα ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών και αφετέρου ικανή να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις εσωτερικές και παγκόσμιες προκλήσεις.

¹⁵⁶http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=351:synthiki-tis-lisabonas-kai-ee&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68

¹⁵⁷ Βλ., Χρυσοχόος Δ.Ν., «Η Ευρωπαϊκή Προοπτική μετά τη Λισαβόνα», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 68, 1^ο τρίμηνο 2008, σελ.21.

¹⁵⁸ Βλ., Σχοινάς Μ., «Η νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 67, 4^ο τρίμηνο 2007, σελ.7.

Η Επιτροπή επικροτώντας την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας καλούσε τα κράτη μέλη να προβούν έγκαιρα στην επικύρωσή της προκειμένου να τεθεί σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2009.¹⁵⁹ Στόχος ήταν η επικύρωση της Συνθήκης να επιτευχθεί από τα 27 κράτη μέλη πριν τις ευρωεκλογές του Ιουνίου 2009, δηλαδή πριν από τη νέα σύνθεση της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αξίζει να σημειωθεί ότι η γενικότερη τάση¹⁶⁰ ήταν η επικύρωση να γίνει μέσω της συμβατικής κοινοβουλευτικής διαδικασίας και να αποφευχθεί η διεξαγωγή δημοψηφίσματος, (προς αποφυγήν του παραδείγματος των απορριπτικών δημοψηφισμάτων), με μόνη εξαίρεση την Ιρλανδία, η οποία –βάσει συνταγματικής υποχρέωσης– θα προέβαινε σε δημοψήφισμα.¹⁶¹

Το αρνητικό αποτέλεσμα στο δημοψήφισμα που έγινε στην Ιρλανδία στις 12 Ιουνίου 2008 με ποσοστό 53,4% για την επικύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν κατέστησε εφικτή την ολοκλήρωση της διαδικασίας επικύρωσης εντός της αρχικά προβλεπόμενης προθεσμίας.¹⁶² Η αρνητική έκβαση του δημοψηφίσματος δημιούργησε νέες αβεβαιότητες για την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αν και δεν συνιστά την ιδανική Συνθήκη, ιδιαίτερα από την οπτική μιας προοδευτικής προσέγγισης για την ευρωπαϊκή ενοποίηση και δεν οδηγεί στη μετάλλαξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε Πολιτική Ένωση, ωστόσο, ως «παράγωγο προϊόν» της Συνταγματικής Συνθήκης προσφέρει θετικές θεσμικές και πολιτικές καινοτομίες. Εάν αυτές εφαρμοστούν, θα επιτρέψουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική, δημοκρατική, ορατή και δραστήρια στο διεθνές, παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Συνιστά βεβαίως, ένα εξαιρετικά περίπλοκο κείμενο, γραφειοκρατικής δόμησης, αλλά αυτό ήταν το αποτέλεσμα της καταψήφησης της Συνταγματικής Συνθήκης και της συνακόλουθης ανάγκης επίτευξης ενός νέου συμβιβασμού πάνω σε μια «τροποποιητική Συνθήκη», τη Συνθήκη της Λισαβόνας.¹⁶³

¹⁵⁹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1922&format=HTML>

¹⁶⁰ Βλ., Ιωακείμιδης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.30.

¹⁶¹ Η Ιρλανδία αποτελεί το μοναδικό κράτος μέλος της Ένωσης το οποίο υποχρεούται να προβεί στην κύρωση μιας συνθήκης μόνο μετά τη θετική ετυμηγορία του ιρλανδικού λαού μέσω δημοψηφίσματος. Η υποχρέωση αυτή πηγάζει από μία απόφαση του Ανώτατου ιρλανδικού δικαστηρίου το 1987 που έκρινε ότι όταν προκύπτουν σημαντικές αλλαγές στο κείμενο μιας Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες προϋποθέτουν αναθεώρηση του ιρλανδικού συντάγματος, θα προηγείται δημοψήφισμα.

¹⁶² Τα κράτη μέλη που είχαν επικυρώσει τη Συνθήκη της Λισαβόνας μέχρι τη διεξαγωγή του αρνητικού δημοψηφίσματος στην Ιρλανδία ήταν τα εξής: Αυστρία, Βουλγαρία, Γαλλία, Δανία, Μάλτα, Ουγγαρία, Ρουμανία, Σλοβενία.

¹⁶³ Βλ., Ιωακείμιδης Π., «Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το Ιρλανδικό όχι», 20/07/2008, στο metarithmisi.gr/el/sx_printText.asp?textID=714&export=html

Οι διαδοχικές αποτυχίες στην επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης και στη συνέχεια της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισαβόνας, αποδεικνύουν ότι η λαϊκή συναίνεση για το υπερεθνικό εγχείρημα δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Αντίθετα, οι ευρωπαίοι πολίτες μοιάζουν να έχουν συνειδητοποιήσει περισσότερο από ποτέ ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια διαδικασία με εκτεταμένες επιδράσεις στην καθημερινή τους ζωή, ακόμη κι αν η γνώση τους για την Ευρωπαϊκή Ένωση παραμένει περιορισμένη. Παρόλα αυτά, τα εθνικά δημοψηφίσματα και γενικότερα η πρόβλεψη για ομοφωνία στην επικύρωση των Συνθηκών, οδηγούν σε αποτελέσματα αμφισβητούμενης δημοκρατικής νομιμοποίησης, αφού η Ιρλανδία εν προκειμένω, με πληθυσμό λιγότερο από το 1% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης, επιχείρησε να προσδιορίσει το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 500 περίπου εκατομμυρίων πολιτών.

Αναμφίβολα, δημιουργήθηκε ένα πρόσθετο ζήτημα που η Ένωση όφειλε να αντιμετωπίσει, αποφεύγοντας, ωστόσο, να εισέλθει σε μία νέα περίοδο εσωστρέφειας. Στο πνεύμα αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2008 αποφάσισε να ικανοποιήσει ζητήματα που απασχολούσαν ιδιαίτερα τους Ιρλανδούς ψηφοφόρους ως προς τη Συνθήκη.¹⁶⁴ Έτσι, προκειμένου να συνεχιστεί η διαδικασία ολοκλήρωσης της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ιρλανδική κυβέρνηση, ατότου έλαβε τις απαραίτητες νομικές εγγυήσεις¹⁶⁵ που θα επέτρεπαν να αντιμετωπισθούν ορισμένες ανησυχίες του ιρλανδικού λαού, αποφάσισε τη διεξαγωγή ενός δεύτερου δημοψηφίσματος. Συγκεκριμένα ο Ιρλανδός πρωθυπουργός δεσμεύτηκε ότι θα προβεί σε νέο δημοψήφισμα πριν τη λήξη της θητείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (31 Οκτωβρίου 2009). Αν το αποτέλεσμα του νέου ιρλανδικού δημοψηφίσματος είναι θετικό, τότε η Συνθήκη θα μπορούσε να τεθεί σε ισχύ μεταξύ 1^{ης} Νοεμβρίου 2009 και 1^{ης} Ιανουαρίου 2010.

Η ιρλανδική κυβέρνηση αφού ανακοίνωσε επίσημα ότι το δεύτερο ιρλανδικό δημοψήφισμα για τη Συνθήκη της Λισαβόνας θα πραγματοποιηθεί στις 2 Οκτωβρίου

¹⁶⁴ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

¹⁶⁵ Η Ιρλανδία έλαβε νομικά δεσμευτικές εγγυήσεις ότι η Συνθήκη δεν θα επηρεάσει τη στρατιωτική της ουδετερότητα ούτε το δικαίωμά της να επιβάλλει φόρους και να διαμορφώνει πολιτική σε θέματα ηθικής, όπως π.χ. οι αμβλώσεις. Οι λόγοι αυτοί, ως γνωστόν, οδήγησαν στο αρνητικό αποτέλεσμα του σχετικού δημοψηφίσματος πέρυσι το καλοκαίρι. Και οι εγγυήσεις αυτές ήταν οι όροι της Ιρλανδίας για τη διεξαγωγή νέου δημοψηφίσματος.

2009, εξέδωσε επίσης μια Λευκή Βίβλο, στην οποία επεξηγούνται οι αλλαγές που θα επιφέρει η Συνθήκη στη λειτουργία της Ένωσης,¹⁶⁶ καθώς και οι νομικά δεσμευτικές εγγυήσεις και διαβεβαιώσεις που έχει εξασφαλίσει η Ιρλανδία τόσο για την εθνική κυριαρχία, όσο και για το ότι κάθε κράτος μέλος θα συνέχιζε να έχει έναν Επίτροπο.¹⁶⁷ Αναμένεται ότι με αυτόν τον τρόπο η Συνθήκη της Λισαβόνας θα γίνει καλύτερα κατανοητή από τους Ιρλανδούς πολίτες. Τελικά, οι Ιρλανδοί ψηφοφόροι με ποσοστό 67,1% ψήφισαν υπέρ της Συνθήκης της Λισαβόνας, 16 μήνες μετά την απόρριψή της.¹⁶⁸ Προκειμένου να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη έπρεπε να κυρωθεί και από τα 27 κράτη μέλη. Μετά τη θετική ψήφο της Ιρλανδίας, απέμεναν μόνο η Τσεχική Δημοκρατία και η Πολωνία για να ολοκληρώσουν τη διαδικασία κύρωσης.¹⁶⁹ Και στις δύο αυτές χώρες τα κοινοβούλια είχαν ήδη επικυρώσει το κείμενο της Συνθήκης, με τον Πολωνό πρόεδρο να έχει δηλώσει ότι θα υπογράψει τη Συνθήκη, αν οι Ιρλανδοί την επικυρώσουν και τον Τσέχο Πρόεδρο να υποστηρίζει ότι θα αρνηθεί την υπογραφή του, εν αναμονή της ετυμηγορίας του τσεχικού Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Τελικά, έπειτα από τη γνωμοδότηση του τσεχικού Συνταγματικού Δικαστηρίου περί της πλήρους συμβατότητας της Συνθήκης της Λισαβόνας με το Σύνταγμα της χώρας, και την κατάθεση στη Ρώμη των κυρωτικών εγγράφων από την Τσεχική Δημοκρατία, ολοκληρώθηκε η επίσημη διαδικασία για την έναρξη ισχύος της πολυσυζητημένης Συνθήκης, αφού και τα 27 κράτη μέλη έχουν εγκρίνει και έχουν καταθέσει τα έγγραφα κύρωσης στη Ρώμη. Έτσι, η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009 καθώς σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης της Λισαβόνας¹⁷⁰ «εφόσον έχουν κατατεθεί όλα τα έγγραφα κύρωσης, η Συνθήκη αρχίζει να ισχύει την πρώτη ημέρα του μήνα που ακολουθεί την κατάθεση του εγγράφου κύρωσης του υπογράφοντος κράτους που προέβη τελευταίο στη διατύπωση αυτή».

¹⁶⁶ http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_el.htm?Page=2

¹⁶⁷ Βλ., Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 18 και 19 Ιουνίου 2009, «I, Θεσμικά Θέματα, η Ιρλανδία και η Συνθήκη της Λισαβόνας», στο http://www.okeobservatory.gr/pfiles/pdf_newid_41.pdf

¹⁶⁸ http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-61761-292-10-43-901-20091002STO61726-2009-19-10-2009/default_el.htm

¹⁶⁹ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/091003_1_el.htm

¹⁷⁰ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 306 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2007, «Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπογράφηκε στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007», στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0135:0135:EL:PDF>

2.7.1. Το περιεχόμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, ως αποτέλεσμα επίπονων διαπραγματεύσεων, αποτελεί ένα συμβιβασμό. Τα κράτη μέλη που είχαν ήδη επικυρώσει τη Συνταγματική Συνθήκη, υποχώρησαν σε μια επιλογή μειωμένης εμβέλειας, για λύσεις στο θεσμικό πρόβλημα της Ένωσης, τροποποιώντας τις υπάρχουσες Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Ένωση και για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αποτελεί λοιπόν, «τροποποιητική Συνθήκη» των προηγούμενων χωρίς να τις αντικαθιστά. Οι οποιεσδήποτε καινοτομίες¹⁷¹ ενσωματώνονται ως τροποποιήσεις σε άρθρα των υφιστάμενων Συνθηκών, έτσι ώστε να μην εμφανίζεται (εν αντιθέσει με το Σύνταγμα), ως ένα νέο πολιτικό κείμενο που εγκαθιδρύει μία νέα πολιτική τάξη, αλλά ως μία απλή τεχνική προσαρμογή του συστήματος της Ένωσης απέναντι στις νέες προκλήσεις και πραγματικότητες.

Άρα, ο όρος «Σύνταγμα» και η όλη διαδικασία «συνταγματοποίησης» της Ένωσης, η οποία είχε εγκαινιαστεί με τη Δήλωση του Λάκεν εγκαταλείφθηκαν. Στην ίδια λογική εντάσσεται και η μη συμπερίληψη των συμβόλων της Ένωσης και της ορολογίας που προέρχονταν από την κρατική πολιτική και νομική τάξη, όπως ο όρος «Υπουργός Εξωτερικών» που αντικαταστάθηκε από τον όρο «Υπατος Εκπρόσωπος». Συνολικά, οι παραλείψεις, η ορολογία και η δόμηση του κειμένου της νέας Συνθήκης συμβάλλουν στην εξασθένηση της πολιτικής δυναμικής και συμβολισμού από την ενοποιητική διαδικασία. Ωστόσο, σε επίπεδο ουσιαστικών θεσμικών και πολιτικών ρυθμίσεων, διατηρεί και ενσωματώνει το 90% περίπου των καινοτομιών της Συνταγματικής Συνθήκης.¹⁷²

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελείται από επτά άρθρα: το πρώτο τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ το δεύτερο τροποποιεί τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.¹⁷³ Καθώς καταργείται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η Συνθήκη για την ίδρυση αυτής μετονομάζεται σε «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και τα άρθρα της θα αναριθμηθούν και θα αναδιαταχθούν. Στην

¹⁷¹ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.31.

¹⁷² Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., ό.π., σελ.32 – 35.

¹⁷³ Όπως είχε τροποποιηθεί από τις μεταγενέστερες Συνθήκες: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τη Συνθήκη της Νίκαιας.

εν λόγω Συνθήκη, όμως, προσαρτώνται δώδεκα Πρωτόκολλα, αλλά και ένας σημαντικός αριθμός Δηλώσεων και μονομερών Δηλώσεων. Πρόκειται για εξαιρετικά περίπλοκα κείμενα που καθιστούν τις Συνθήκες δύσκολα προσβάσιμες από το μέσο ευρωπαϊό πολίτη. Η συγχώνευση ωστόσο, της Κοινότητας και της Ένωσης θα καταργήσει την μεταξύ τους σύγχυση, αλλά και τη συνακόλουθη έννοια των πυλώνων της Ένωσης: της Ευρωπαϊκής Κοινότητας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας και της Δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Τα υπόλοιπα πέντε άρθρα αποτελούν τις «τελικές διατάξεις».¹⁷⁴

Αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας υπηρετεί ελάχιστα το στόχο της απλοποίησης, συμβάλλει ωστόσο, αν και σε περιορισμένο βαθμό, στον εξορθολογισμό του συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την άποψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι επιτυγχάνει περιορισμένη απλοποίηση του ευρωπαϊκού θεσμικού οικοδομήματος.

2.7.2. Το νέο θεσμικό πλαίσιο

Αναμφίβολα, το νέο θεσμικό πλαίσιο της Συνθήκης είναι σε θέση να προσδώσει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και να ενισχύσει τη δημοκρατική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 27 και πλέον χωρών μελών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, διατηρώντας τις ουσιαστικότερες καινοτομίες της Συνταγματικής Συνθήκης, εξοπλίζει την Ένωση με τα εργαλεία εκείνα που ανταποκρίνονται στις νέες εσωτερικές ανάγκες, καθώς και στις νόμιμες απαιτήσεις των πολιτών για περισσότερη δημοκρατία, ασφάλεια και δικαιοσύνη και για ευρύτερη συμμετοχή της Ενωμένης Ευρώπης στην εμπέδωση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν αλλάζει εκ θεμελίων τη θεσμική δομή της Ένωσης, η οποία θα εξακολουθεί να στηρίζεται στο τρίπτυχο:¹⁷⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή. Αποκλίνοντας από τη Συνταγματική Συνθήκη, η Συνθήκη της

¹⁷⁴ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 306 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2007, «Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπογράφηκε στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007», στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0135:0135:EL:PDF>

¹⁷⁵ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_el.htm

Λισαβόνας, επαναπροσδιορίζει το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης,¹⁷⁶ ορίζοντας ότι τα θεσμικά όργανα θα είναι πλέον επτά: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το θεσμικό πλαίσιο αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην επιδίωξη των στόχων της, στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων των πολιτών και των συμφερόντων των κρατών μελών, καθώς και στη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και δράσεων της.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει έναν σημαντικό αριθμό θεσμικών καινοτομιών.¹⁷⁷ Οι θεσμικές ρυθμίσεις που έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στην εξωτερική δράση της Ένωσης αφορούν την θεσμοθέτηση μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον διορισμό Υπατου Εκπροσώπου για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Πρόκειται για δύο θεσμικούς παράγοντες που θα καταστήσουν την Ένωση ικανή να εργάζεται αποτελεσματικότερα και με μεγαλύτερη συνέπεια σε παγκόσμιο επίπεδο.¹⁷⁸

Επιπρόσθετα, περιλαμβάνει σημαντικό αριθμό προνοιών, οι οποίες στοχεύουν στο να καταστήσουν τον τρόπο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης πιο δημοκρατικό, ανοικτό, προσπελάσιμο και διαφανή, όπως φαίνεται από την αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την επέκταση της εφαρμογής της συναπόφασης σε κρίσιμους τομείς και την αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και των ευρωπαίων πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επίσης, αλλάζει η σύνθεση των ευρωβουλευτών, καθώς ο αριθμός τους δε θα υπερβαίνει τους 750, συν τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Παράλληλα, η Επιτροπή που διορίζεται μεταξύ της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της Συνθήκης και της 31^{ης} Οκτωβρίου 2014, απαρτίζεται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του Υπατου Εκπροσώπου. Όμως, από

¹⁷⁶ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αριθ. C 306 της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2007, «Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπογράφηκε στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007», «Τίτλος III, Διατάξεις Περί των Θεσμικών Οργάνων, Άρθρο 9 παρ.1», στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0135:0135:EL:PDF>

¹⁷⁷ Εκτενής αναφορά στις θεσμικές καινοτομίες που επέρχονται στο θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα γίνει στα επόμενα κεφάλαια.

¹⁷⁸ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_el.htm

1⁷⁵ Νοεμβρίου 2014, ο αριθμός των Επιτρόπων θα μειωθεί στα δύο τρίτα των κρατών μελών (εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον εν λόγω αριθμό) οι οποίοι θα επιλέγονται βάσει ενός συστήματος ισότιμης εναλλαγής.¹⁷⁹ Τέλος, διευκολύνεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο με την αντικατάσταση σε πολλούς τομείς της ομοφωνίας με ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα με ένα νέο σύστημα διπλής πλειοψηφίας κρατών μελών και πληθυσμού. Για την λήψη απόφασης θα απαιτείται λοιπόν το 55% των κρατών μελών που εκπροσωπούν το 65% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης, ένα σύστημα το οποίο θα τεθεί σε ισχύ το 2014, με μια μεταβατική περίοδο που θα επεκτείνεται έως το 2017.

2.8. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Ανιχνεύοντας κανείς την ποιοτική συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στη θεσμική και πολιτική εξέλιξη της ευρωπαϊκής συγκρότησης, προβάλλει για πρώτη φορά, ίσως, η εικόνα ενός τελικού ενοποιητικού εγχειρήματος.¹⁸⁰ Η νέα Συνθήκη δίνει μία νέα δυναμική στην πορεία της ενοποίησης, σεβόμενη παράλληλα τις διαφορετικές εθνικές προτιμήσεις και ιδιαιτερότητες.¹⁸¹ Ολοκληρώθηκε λοιπόν, η φάση των συζητήσεων, της ενδοσκόπησης και των θεωρητικών αναζητήσεων και άρχισε η εποχή της δράσης. Η Ευρώπη διαθέτει πια το θεσμικό οπλοστάσιο που θα της επιτρέψει να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις ενός παγκοσμιοποιημένου πολιτικο – οικονομικού σκηνικού.

Αυτό ακριβώς είναι το αντικείμενο της Συνθήκης που υπεγράφη στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, συνεκτιμώντας τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και συγχρόνως επιδιώκοντας να ικανοποιήσουν τις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών, κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με τους νέους κανόνες που θα πρέπει να διέπουν τη μελλοντική δράση της Ένωσης.¹⁸² Η Ένωση τα τελευταία δέκα χρόνια χρειαζόταν εκσυγχρονισμό και μεταρρυθμίσεις για να μπορέσει να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της. Καθώς ο αριθμός των μελών της έχει αυξηθεί και η ίδια έχει αναλάβει νέες ευθύνες, έπρεπε να αναπροσαρμόσει τον τρόπο

¹⁷⁹ <http://www.europarl.gr/view/el/press-release/news/news-2009/news-2009-october/news-2009-october-1.html>

¹⁸⁰ Βλ., Χρυσοχόος Δ.Ν., «Η Ευρωπαϊκή Προοπτική μετά τη Λισσαβόνα», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 68, 1^ο τρίμηνο 2008, σελ.21.

¹⁸¹ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

¹⁸² http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_el.htm

λειτουργίας της. Έτσι, χάρη στη Συνθήκη της Λισαβόνας, θα μπορέσουν τα ευρωπαϊκά όργανα να αναμορφώσουν τις μεθόδους λειτουργίας τους, θα γίνει η Ένωση πιο δημοκρατική και θα αναδειχθούν περισσότερο οι αξίες στις οποίες στηρίζεται.¹⁸³

Ωστόσο, η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο και δυσανάγνωστο κείμενο, που δε συμβάλλει στην απλοποίηση και κατανόηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η νέα Συνθήκη συνειδητά επιδιώκει να προβάλει την Ένωση ως κύριο γραφειοκρατικό, τεχνοκρατικό μόρφωμα, ανεξάρτητα από τις συνέπειες των επιμέρους ρυθμίσεων, σε μια χρονική περίοδο που η πρόκληση για την πολιτική εμβάθυνση είναι, ίσως, ισχυρότερη.¹⁸⁴ Η αντικατάσταση της Συνταγματικής Συνθήκης από τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, που περιλαμβάνει θεσμικές προβλέψεις περί την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Ένωσης, υιοθετήθηκε με την παραδοσιακή συνοπτική διαδικασία της κλειστής διακρατικής διαπραγμάτευσης εντός εξαμήνου, αντί της ευρύτερης συμμετοχής που δοκιμάστηκε στη Συνέλευση.¹⁸⁵ Αδιαμφισβήτητα, αυτό συνιστά οπισθοδρόμηση απέναντι στη δημοκρατική διάσταση της ενοποιητικής πορείας, ακριβώς με τη συμπλήρωση πενήντα χρόνων από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

Μια γενική διαπίστωση για την ταυτότητα της νέας Συνθήκης, η οποία τροποποιεί χωρίς να ενοποιεί τις Συνθήκες και, άρα, χωρίς να τις καθιστά περισσότερο εύληπτες, είναι ότι αποφεύγει συνταγματικούς συμβολισμούς, χωρίς να μεταβάλλει τις υφιστάμενες θεσμικές ισορροπίες. Έτσι, εν συγκρίσει με τη Συνθήκη της Νίκαιας συνιστά ένα βήμα προς τα εμπρός, ενώ εν συγκρίσει με τη Συνταγματική Συνθήκη ένα βήμα προς τα πίσω.

Στην παρούσα φάση, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν μπορεί να αξιολογηθεί παρά μόνον για το κατά πόσον, οι διατάξεις που περιλαμβάνει, ανταποκρίνονται στους στόχους για τους οποίους καταρτίστηκε. Έτσι, όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της διευρυμένης Ένωσης, οι ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν, φαίνεται να κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση.¹⁸⁶ Οι θεσμικές καινοτομίες, είναι απολύτως αναγκαίες για την

¹⁸³ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_el.htm

¹⁸⁴ Βλ., Ιωακείμιδης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 134.

¹⁸⁵ Βλ., Γιαννής Ν., «Λόγος περί της μεθόδου – Τι συναίεση χρειαζόμαστε στην Ευρώπη», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 67, 4^ο τρίμηνο 2007, σελ. 6.

¹⁸⁶ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

ανάπτυξη της Ένωσης, αλλά και για την παραπέρα διεύρυνσή της με νέα μέλη. Πολύ απλά, είναι εξαιρετικά δύσκολο έως αδύνατο να υπάρξει νέα διεύρυνση της Ένωσης, χωρίς αυτές. Παρόλα αυτά, δεν είναι απόλυτα ορθό να εκτιμήσει κανείς εκ των προτέρων το πώς ακριβώς θα διαμορφωθούν οι θεσμικές ισορροπίες στην Ένωση με βάση τις θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης. Βεβαίως, συμβάλλουν στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας, χωρίς, ωστόσο, να δημιουργούν ένα συνεκτικό σύστημα διακυβέρνησης για την Ένωση.

Ένα από τα ζητήματα που απασχολούν ιδιαίτερα είναι εάν η Ένωση θα μετακινηθεί προς ένα περισσότερο υπερεθνικό, ομοσπονδιακό πρότυπο ή, αντίθετα, προς ένα διακυβερνητικού χαρακτήρα μόρφωμα. Μολονότι ρυθμίσεις, όπως η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας και η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σηματοδοτούν ενίσχυση των υπερεθνικών στοιχείων και προτύπου, η κρίσιμη παράμετρος που θα προσδιορίσει τη θεσμική δυναμική θα εξαρτηθεί από τις προσωπικότητες και κατ'επέκταση από τη σχέση που θα διαμορφωθεί ανάμεσα στο «τρίγωνο τριών προσώπων» του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Προέδρου της Επιτροπής και του Υπατου Εκπροσώπου/Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αν ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εμφανιστεί ως η ισχυρότερη θεσμική προσωπικότητα, τότε είναι σαφές ότι η ισορροπία της Ένωσης θα μετακινηθεί προς ένα ισχυρότερο διακυβερνητικό πρότυπο, ενώ το αντίθετο θα συμβεί εάν ισχυρότερος εμφανιστεί ο Πρόεδρος της Επιτροπής (που θα εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο).¹⁸⁷

Πάντως, οι μικρότερες κυρίως χώρες, επιθυμώντας να αφήσουν τη δική τους σφραγίδα στις εξελίξεις,¹⁸⁸ έχουν κάθε λόγο να ανησυχούν για τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ιδιαίτερα αν αυτός προέρχεται από μεγάλη χώρα και εάν λόγω προσωπικότητας ασκήσει ουσιαστικά καθήκοντα Προέδρου, αντί των συντονιστικών καθηκόντων που προβλέπει η Συνθήκη. Παρόμοιες ανησυχίες εγείρονται και για τον ρόλο του Υπατου Εκπροσώπου, υπό την τριπλή του ιδιότητα.

¹⁸⁷ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 134.

¹⁸⁸ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

Παράλληλα, το να κρίνει κανείς θεωρητικά και όχι εκ του αποτελέσματος την επίπτωση των νέων θεσμικών ρυθμίσεων, στις διακρατικές σχέσεις και στη θέση των κρατών μελών στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης, αλλά και ως προς την αποτελεσματικότητα, δημοκρατικότητα και νομιμοποίηση της Ένωσης, δεν είναι ασφαλές. Καταρχάς, είναι αβέβαιο το πώς ακριβώς θα λειτουργήσουν οι ρυθμίσεις για τη συμμετοχή εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εάν ορισμένα κοινοβούλια επιλέξουν να τις αξιοποιήσουν, τότε οι συνέπειες για τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και οι διακρατικές σχέσεις μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικές.

Επίσης, η μείωση της σύνθεσης της Επιτροπής από το 2014 με τη μη συμμετοχή υπηκόου από κάποια κράτη μέλη για μία δεδομένη περίοδο εγείρει ζητήματα αποτελεσματικότητας, αλλά κυρίως νομιμοποίησης. Μία Επιτροπή που θα απαρτίζεται από τα 2/3 των κρατών μελών δε θα είναι ιδιαίτερα μικρή, αλλά κυρίως δε διαφαίνεται ότι θα είναι επαρκώς νομιμοποιημένη. Το ερώτημα που εύλογα γεννάται είναι κατά πόσο ορισμένες αποφάσεις της Επιτροπής θα γίνουν αποδεκτές, ως νομιμοποιημένες, από τα κράτη μέλη που τη δεδομένη χρονική στιγμή δεν θα έχουν υπήκοό τους στην Επιτροπή.

Επιπλέον, ο καθορισμός των ορίων της ειδικής διπλής πλειοψηφίας στο 55% των κρατών μελών και 65% του πληθυσμού, ενδέχεται να δυσκολέψει το σχηματισμό πλειοψηφίας, ενθαρρύνοντας τη διαπραγματευτική αντιπαράθεση με «μειοψηφίες αρνησικυρίας». Ως αδυναμία, επίσης, της Συνθήκης θα πρέπει να θεωρηθεί η μη επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας σε ορισμένους τομείς, όπως τη φορολογική πολιτική και τις κοινωνικές διατάξεις. Το νέο σύστημα της ειδικής διπλής πλειοψηφίας εκτιμάται ότι οριακά ενισχύει τα πληθυσμιακά ισχυρότερα κράτη μέλη, αλλά, χωρίς ιδιαίτερες συνέπειες στη διαπραγματευτική ισχύ κάθε χώρας. Βεβαίως, η έκταση και η σημασία των αλλαγών αυτών θα προσδιορισθεί και από τον τρόπο εφαρμογής τους και των ισορροπιών που θα προκύψουν.

Παρά τα ομολογουμένως θετικά στοιχεία της Συνθήκης της Λισαβόνας, αλλά και τις αδυναμίες της και τις αβεβαιότητες που προκύπτουν, η νέα Συνθήκη είναι το φυσικό επακόλουθο της συνεχούς ανέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημιουργήθηκε για

να εξυπηρετήσει τρεις επιτακτικές ανάγκες:¹⁸⁹ μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στη λήψη των αποφάσεων, πιο δημοκρατικές διαδικασίες χάρη στην αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων και μεγαλύτερη συνοχή των εξωτερικών δράσεων. Αν επιτύχει τους στόχους αυτούς, τότε θα είναι σε θέση να προωθεί καλύτερα τα συμφέροντα των πολιτών της σε καθημερινή βάση.

¹⁸⁹ Βλ., Γκάτζιος Π., «Συνθήκη της Λισαβόνας και Ε.Ε», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 67, 4^ο τρίμηνο 2007, σελ.11.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

3.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ένα όργανο που έχει κυρίως πολιτικό χαρακτήρα. Το γεγονός αυτό αποδεικνύεται από την κατάταξή του στην πρώτη θέση μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.¹⁹⁰ Στο θεσμικό σύστημα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, επειδή ακριβώς, αντιπροσωπεύει τους πολίτες των κρατών μελών,¹⁹¹ εκφράζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Για το λόγο αυτό, η κάλυψη του λεγόμενου «δημοκρατικού ελλείμματος», οι διευρύνσεις και η συνέχεια της Ένωσης, κατέστησαν επιτακτική την αναβάθμιση του ρόλου και την ενίσχυση των εξουσιών του θεσμικού αυτού οργάνου. Οι διαδοχικές Συνθήκες, μετέβαλαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από ένα καθαρά συμβουλευτικό όργανο σε μια νομοθετική συνέλευση, που ασκεί εξουσίες οι οποίες μπορούν κάλλιστα να συγκριθούν με εκείνες των εθνικών κοινοβουλίων.¹⁹²

Ωστόσο, οι πατέρες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και εμπνευστές των ιδρυτικών Συνθηκών διακρίνονταν από κάποια καχυποψία σχετικά με το ρόλο ενός Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με πραγματικές εξουσίες κοινοβουλευτικού χαρακτήρα. Στη λογική τους, η ύπαρξη ενός τέτοιου οργάνου, θα μετέφερε τους εθνικούς εγωισμούς και τις αντιπαραθέσεις σε ευρωπαϊκή κλίμακα και θα αποτελούσε ανασταλτικό παράγοντα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Έτσι, αρχικά τουλάχιστον, προτίμησαν να περιβάλλουν με τις αποφασιστικές εξουσίες όργανα περισσότερο ομοιογενή και ευέλικτα (Επιτροπή και Συμβούλιο), ενώ περιορίστηκαν συγχρόνως στη θεσμοθέτηση μιας αδύναμης «Συνέλευσης», χωρίς καμιά ουσιαστική αρμοδιότητα. Άρα, το σημερινό

¹⁹⁰ Το Κοινοβούλιο ήταν το νομικά ασθενέστερο από τα υπόλοιπα κύρια κοινοτικά όργανα και όμως στις Συνθήκες της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, αναφερόταν πρώτο, κατά παρέκκλιση της Συνθήκης της ΕΚΑΧ που αναφερόταν στο Κοινοβούλιο (Συνέλευση) μετά την Ανώτατη Αρχή.

¹⁹¹ Στο άρθρο 189 ΣΕΚ αναφερόταν ότι το «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιπροσωπεύει τους λαούς των κρατών μελών». Δεν θεωρούνταν όμως απόλυτα ορθό, αφού η οικεία διάταξη δεν αντιπροσώπευε το σύνολο των «ευρωπαϊών πολιτών».

¹⁹² Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1208.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είχε εξαρχής ούτε το τωρινό του όνομα, ούτε τις εξουσίες που βαθμιαία του αναγνωρίστηκαν.¹⁹³

Η Συνθήκη που ίδρυε την ΕΚΑΧ στις αρχές της δεκαετίας του '50, προέβλεπε ότι οι ευρείες εξουσίες που ανέθετε στην « Ανωτάτη Αρχή», θα υποβάλλονταν σε ένα δημόσιο έλεγχο που θα ασκούσε μία «Κοινή Συνέλευση».¹⁹⁴ Πρόδρομος λοιπόν, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπήρξε η «Κοινή Συνέλευση» της ΕΚΑΧ, που αποτελούνταν από εκπροσώπους των λαών, έμμεσα εκλεγμένους από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών. Τα μέλη της ήταν 78 και συνήλθε για πρώτη φορά στο Στρασβούργο στις 10 Σεπτεμβρίου 1952.

Με τη δημιουργία το 1957 της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ – και κατόπιν προτάσεως της Συνέλευσης της ΕΚΑΧ – οι τρεις Συνελεύσεις, με την υπογραφή της Συνθήκης «περί ορισμένων κοινών θεσμών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» της 25^{ης} Μαρτίου 1957,¹⁹⁵ συγχωνεύτηκαν σε μία «Ενιαία Συνέλευση», που αυτοαποκαλέστηκε «Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Συνέλευση». Τα μέλη της πλέον ήταν 142, ενώ για πρώτη φορά συνήλθε στο Στρασβούργο στις 19 Μαρτίου 1958. Τέσσερα χρόνια αργότερα, στις 30 Μαρτίου 1962,¹⁹⁶ η Συνέλευση αυτή αν και χωρίς την έγκριση των κυβερνήσεων, αποφάσισε να μετονομασθεί σε «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Βέβαια, το ΔΕΚ ήδη από το 1959, χρησιμοποιούσε στις αποφάσεις του την ονομασία «Κοινοβουλευτική Συνέλευση» ή «Κοινοβούλιο».¹⁹⁷ Σταδιακά λοιπόν, επικράτησε η ονομασία «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο», η οποία οριστικοποιήθηκε με το άρθρο 3 της ΕΕΠ.

Αναφορικά με τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι ιδρυτικές Συνθήκες έκαναν λόγο για μια Συνέλευση, που θα έχει μόνο συμβουλευτικές και ελεγκτικές εξουσίες. Αυτό είναι ενδεικτικό της δυσπιστίας με την οποία οι κυβερνήσεις των ιδρυτικών μελών και τα αντίστοιχα εθνικά κοινοβούλια αντιμετώπιζαν το ενδεχόμενο δημιουργίας υπερεθνικού κοινοβουλίου.¹⁹⁸ Αξίζει δε να σημειωθεί ότι ως προς αυτό το

¹⁹³ Βλ., Στάγκος Π.Ν., 1984, «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, Πραγματοποιήσεις, Προοπτικές», σελ.2 – 4.

¹⁹⁴ Βλ., Μούσης Ν., 2005, «Ευρωπαϊκή Ένωση – Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.48.

¹⁹⁵ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.244.

¹⁹⁶ Βλ., Στάγκος Π.Ν., ό.π., σελ.2 – 4.

¹⁹⁷ Βλ., Mathijssen P.S.R.F., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.329.

¹⁹⁸ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 1991, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.38.

θέμα το μόνο όργανο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που αντιδρούσε στην ιδέα της διευρύνσεως των εξουσιών του Κοινοβουλίου ήταν το Συμβούλιο και αυτό διότι η διεύρυνση αυτή δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί παρά εις βάρος των δικών του εξουσιών.¹⁹⁹

Παρόλα αυτά, το Κοινοβούλιο, αν και στερούνταν σημαντικές εξουσίες που αποτελούν το χαρακτηριστικό γνώρισμα των δημοκρατικών κοινοβουλίων, με την ενέργειά του να μετονομασθεί σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποδεικνύει ότι επιζητούσε επίμονα και με τον πιο εμφαντικό τρόπο, να αποκτήσει ουσιαστικές εξουσίες. Τελικά, κατάφερε όχι μόνο να αυξάνεται προοδευτικά ο ρόλος του, ιδίως στο νομοθετικό πεδίο, αλλά και να αποτελεί το μόνο πραγματικά πολυεθνικό κοινοβούλιο στον κόσμο που διαδραματίζει έναν ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση. Άρα, δύναται να λεχθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,²⁰⁰ είναι το κοινοτικό όργανο όπου η ιδέα της ενωμένης Ευρώπης, έχει σημειώσει τη μεγαλύτερη πρόοδο, σε σχέση με τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα.

3.2. ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το εκλεγμένο όργανο που αντιπροσωπεύει τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 189 ΣΕΚ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελούνταν από αντιπροσώπους των λαών των κρατών μελών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα και ασκεί τις εξουσίες που του αναθέτει η παρούσα Συνθήκη. Είναι χαρακτηριστικό ότι η διάταξη αυτή δεν εναρμονίστηκε με τη νέα πραγματικότητα που προέκυψε από την καθιέρωση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης. Μετά το Μάαστριχτ, όλοι οι πολίτες της Ένωσης, ανεξαρτήτως του τόπου κατοικίας τους, έχουν τα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις ευρωεκλογές.²⁰¹ Η πραγματικότητα αυτή όφειλε να απεικονίζεται στη Συνθήκη με μια διάταξη που θα έκανε λόγο για πιο άμεση εκπροσώπηση με την αναφορά ότι το Κοινοβούλιο αποτελείται από τους «αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης». Όμως, μία τέτοια εξέλιξη θα προκαλούσε

¹⁹⁹ Βλ., Mathijssen P.S.R.F., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.329.

²⁰⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.38.

²⁰¹ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «ΙΙΙ. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσιμισιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.185.

αντιδράσεις, ιδίως από κράτη, όπου η λαϊκή κυριαρχία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια του κράτους έθνους, γι' αυτό θεωρούνταν ακόμη πρόωρη. Πλέον, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η σύνθεση των μελών του Κοινοβουλίου συνίσταται από τους «αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης», (χωρίς να συνεπάγεται την αναγνώριση ενός ευρωπαϊκού δήμου) και όχι από αντιπροσώπους των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα.²⁰²

Από τότε που ξεκίνησε η οικοδόμηση της Ευρώπης ο αριθμός των εδρών των κρατών μελών έχει γίνει αντικείμενο πολλών συζητήσεων. Οι προκλήσεις που συνδέονται με το θέμα αυτό είναι,²⁰³ αφενός η αναγκαιότητα διατήρησης ορισμένης αναλογίας μεταξύ των εδρών στο Κοινοβούλιο και του πληθυσμού των κρατών μελών και, αφετέρου, η δυνατότητα εκπροσώπησης των διαφόρων πολιτικών ρευμάτων, ακόμη και στα κράτη μέλη με μικρότερο πληθυσμό. Επιπρόσθετα, λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι ο συνολικός αριθμός των βουλευτών δεν πρέπει να υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο όριο, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των εργασιών του Κοινοβουλίου.

Η κατανομή των εδρών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει γίνει, καταρχήν, με βάση τον πληθυσμό κάθε κράτους μέλους,²⁰⁴ έτσι ώστε μικρότερα σε πληθυσμό κράτη να εκπροσωπούνται από λιγότερους ευρωβουλευτές. Το κριτήριο όμως αυτό δεν φαίνεται να έχει τηρηθεί κατά τρόπο απόλυτο και μάλλον έχουν γίνει εξαιρέσεις υπέρ των μικρότερων κρατών μελών της Κοινότητας, τα οποία προκειμένου να ενισχυθούν, εκπροσωπούνται από περισσότερους ευρωβουλευτές σε σχέση με τον αριθμό που αντιστοιχεί στην πληθυσμιακή τους κατάσταση.²⁰⁵

Ο αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με το πέρασμα των χρόνων, έχει αλλάξει σημαντικά, κυρίως μέσω της σταδιακής διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ο αριθμός των κρατών μελών αυξήθηκε από 6 σε 27, ενώ αυτός των Ευρωβουλευτών από 142 (1952 – 1957) σε 785. Μετά από κάθε διεύρυνση τα νέα

²⁰² Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2008, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Τίτλος III «Διατάξεις περί των Θεσμικών Οργάνων, Άρθρο 14 παρ.2» Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.27.

²⁰³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_bodies_el.htm

²⁰⁴ Βλ. Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, σελ.124.

²⁰⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Λουξεμβούργο που κατέχει έξι έδρες, ενώ με βάση τον πληθυσμό της χώρας θα έπρεπε να κατέχει μόλις μία.

κράτη μέλη προέβαιναν σε εκλογές, ούτως ώστε να εκλέξουν τους αντιπροσώπους τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτό συνέβη στην Ελλάδα το 1981, την Ισπανία και την Πορτογαλία το 1987, τη Σουηδία το 1995, την Αυστρία και τη Φινλανδία το 1996 και τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία το 2007. Συνεπώς, οι Ευρωβουλευτές στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 κρατών μελών ήταν 626, ενώ ο συνολικός αριθμός των μελών του Κοινοβουλίου των 25 ανήλθε σε 732, που αργότερα έγινε 785 με την ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, το 2007.²⁰⁶

Στο άρθρο 189 ΣΕΚ προστέθηκε με την Συνθήκη του Άμστερνταμ το εδάφιο β' που αφορά στον καθορισμό ενός συνολικού αριθμού μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ο καθορισμός ενός ανώτατου ορίου σηματοδοτούσε την ανακατανομή των εδρών του οργάνου ανά κράτος μέλος, ούτως ώστε, να εξασφαλισθεί η απαραίτητη αντιπροσώπευση όλων των κρατών μελών κατά τη διεύρυνση. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε λοιπόν την αρχή της αποτελεσματικότητας, περιορίζοντας τον συνολικό αριθμό των ευρωβουλευτών σε 700. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας, ο αριθμός αυτός αναπροσαρμόστηκε και τέθηκε το νέο όριο των 732 ευρωβουλευτών. Ωστόσο, το «Πρωτόκολλο για τη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο άρθρο 2 όριζε ότι είναι δυνατόν να υπάρξει προσωρινή υπέρβαση του ορίου,²⁰⁷ προκειμένου να διασφαλισθεί η ισορροπημένη και αποτελεσματική σύνθεση μετά την ένταξη των νέων χωρών, όπως συνέβη άλλωστε, την κοινοβουλευτική περίοδο 2007 – 2009 μετά την προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας.

Έτσι, το απερχόμενο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελούνταν από 785 μέλη. Μετά τις ευρωεκλογές του 2009, η Συνθήκη της Νίκαιας, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη

²⁰⁶ Στα 142 μέλη προστέθηκαν άλλα 56 μέλη που προήλθαν από τη διεύρυνση των Κοινοτήτων το 1973 με την ένταξη της Αγγλίας, της Δανίας και της Ιρλανδίας. Η Αγγλία κατέλαβε 36 έδρες, ενώ η Δανία και η Ιρλανδία 10 έδρες, με αποτέλεσμα ο συνολικός αριθμός των μελών του Κοινοβουλίου να είναι 198. Εν συνεχεία, η Ελλάδα ως το δέκατο κράτος μέλος της ΕΟΚ και η Πορτογαλία έλαβαν από 24 έδρες, ενώ η Ισπανία 60. Νέα σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποφασίστηκε επίσης, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (11-12 Δεκεμβρίου 1992), βάσει προτάσεως του Κοινοβουλίου, λόγω της γερμανικής ενσωμάτωσης. Έτσι, ο αριθμός των Ευρωβουλευτών αυξήθηκε σε 567. Δόθηκαν 18 επιπλέον έδρες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αλλά και 6 επιπλέον έδρες στη Γαλλία, την Ιταλία, τις Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο, 4 στην Ισπανία, μία στο Βέλγιο, την Ελλάδα και την Πορτογαλία, λαμβάνοντας ήδη υπόψη την προσεχή προσχώρηση ορισμένων χωρών της ΕΖΕΣ. Ο αριθμός των βουλευτών που αντιπροσώπευαν την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία καθορίστηκε σε 21, 16 και 22 έδρες αντίστοιχα.

²⁰⁷ http://europa.eu/eur-lex/el/treaties/dat/C_2002325EL.016301.html

προσχωρήσεως της 25^{ης} Απριλίου 2005, ορίζει συνολικό αριθμό 736 Ευρωβουλευτών που κατανέμονται μεταξύ 27 κρατών μελών (άρθρο 9, παράγραφος 2 της Πράξης περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας και των προσαρμογών των συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση).²⁰⁸

Σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να απαρτίζεται από 751 Ευρωβουλευτές (750 συν ο Πρόεδρος).²⁰⁹ Εν αντιθέσει με την Συνθήκη της Νίκαιας που θέτει στους 99 τον μέγιστο αριθμό των Ευρωβουλευτών ενός κράτους μέλους και τον κατώτατο σε 5, η Συνθήκη της Λισαβόνας θέτει στους 96 τον αντίστοιχο αριθμό, ενώ συγχρόνως προβλέπει ότι κάθε χώρα μέλος δεν θα μπορεί να έχει λιγότερους από 6. Η κατανομή των εδρών μεταξύ των χωρών μελών θα γίνει με βάση την αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά από σχετική πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την έγκρισή του.²¹⁰ Η αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας σημαίνει ότι οι ευρωβουλευτές των πολυπληθέστερων χωρών θα εκπροσωπούν μεγαλύτερο αριθμό πολιτών από τους ευρωβουλευτές των χωρών με μικρότερο πληθυσμό.²¹¹

Επειδή η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009, μετά τη διεξαγωγή των ευρωεκλογών και την εκλογή 736 Ευρωβουλευτών, όπως όριζε η Συνθήκη της Νίκαιας, η σύνθεση του Κοινοβουλίου υπέστη τροποποιήσεις, ώστε να αποτελείται προσωρινά και μέχρι τις επόμενες ευρωεκλογές του 2014 από 754 μέλη. Είναι πασιφανές ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα διαθέτει 3 Ευρωβουλευτές περισσότερους από όσους προβλέπεται επίσημα. Ο λόγος είναι ο εξής: μέχρι στιγμής, η Γερμανία, ως το πολυπληθέστερο κράτος μέλος, διαθέτει 99 Ευρωβουλευτές με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατον οι τρεις υπεράριθμοι Γερμανοί Ευρωβουλευτές να εγκαταλείψουν τη θέση τους στο Κοινοβούλιο. Έτσι, θα παραμείνουν έως το τέλος της παρούσας κοινοβουλευτικής περιόδου. Συνολικά, 18 επιπλέον Ευρωβουλευτές από 12

²⁰⁸ http://www.ecb.eu/ecb/legal/pdf/l_15720050621e102030220.pdf

²⁰⁹ Βεβαίως, η κατανομή των εδρών θα πρέπει να επανεξετάζεται περιοδικά προκειμένου να ληφθούν υπόψη δημογραφικές αλλαγές στην Ένωση, αλλά και ενδεχόμενη ένταξη νέων κρατών.

²¹⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2008, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Τίτλος III «Διατάξεις περί των Θεσμικών Οργάνων, Άρθρο14 παρ.2» Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.27.

²¹¹ Πρόταση Ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2007/2169 (INI)) της 3^{ης} Οκτωβρίου 2007, στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//EL>

κράτη μέλη (όχι όμως από την Ελλάδα)²¹² θα καταλάβουν τις έδρες τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Κατά τα πρώτα χρόνια της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, μέλη του Κοινοβουλίου μπορούσαν να γίνουν μόνο βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων και ο ορισμός τους γινόταν όχι από τα εκλογικά σώματα των κρατών μελών, αλλά από τα κοινοβούλιά τους για χρόνο καθοριζόμενο από αυτά και χωρίς μάλιστα να απαιτείται προηγούμενη συνεννόηση μεταξύ των κρατών μελών. Οι Πρόεδροι των εθνικών κοινοβουλίων γνωστοποιούσαν τα ονόματα των αντίστοιχων βουλευτών στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο ήλεγχε, απλώς, αν κατά τον ορισμό τους τηρήθηκαν οι Συνθήκες.²¹³

Όταν συντάχθηκαν οι ιδρυτικές Συνθήκες, αν και η «Συνέλευση» αποτελούσε κοινοβουλευτικό, αντιπροσωπευτικό και επομένως δημοκρατικό στοιχείο στο σύστημα των οργάνων της Κοινότητας, το μόνο μάλιστα κοινοτικό όργανο στο οποίο αντιπροσωπεύονται όχι μόνο οι εθνικές κυβερνήσεις αλλά και οι εθνικές αντιπολιτεύσεις,²¹⁴ το κύριο μέλημα σχετικά με το Κοινοβούλιο δεν ήταν τόσο η εισαγωγή του δημοκρατικού διαλόγου και του λαϊκού στοιχείου στο κοινοτικό σύστημα, όσο η προστασία των εθνικών συμφερόντων από την κατάχρηση της εξουσίας της «Ανώτατης Αρχής» (Επιτροπή).

Το σύστημα, έμμεσης εκλογής που καθιέρωναν οι ιδρυτικές Συνθήκες ήταν προσωρινό, αφού όριζαν ότι «η Συνέλευση καταρτίζει σχέδια διεξαγωγής εκλογών με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη». Το πρώτο σχέδιο για την εκλογή των μελών του Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία καταρτίστηκε από το ενδιαφερόμενο όργανο το 1960. Η πολιτική όμως βούληση εκδηλώθηκε μόλις στα μέσα του 1970, χάρη, κυρίως, στις πρωτοβουλίες και την ικανότητα συμβιβασμού που επέδειξαν οι κυβερνήσεις και οι πολιτικές ηγεσίες των κρατών μελών. Ειδικότερα, στη Διάσκεψη των αρχηγών κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθε στην Κοπεγχάγη στις 9 και 10 Δεκεμβρίου 1974 ελήφθη η απόφαση για την υλοποίηση των διατάξεων των Συνθηκών. Το Ευρωπαϊκό

²¹² http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/008-64472-320-11-47-901-20091113FCS64439-16-11-2009-2009/default_p001c006_el.htm

²¹³ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.297.

²¹⁴ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., ό.π., σελ.295.

Κοινοβούλιο κατάρτισε τον Ιανουάριο του 1975 νέο σχέδιο για την εκλογή των μελών του με άμεση καθολική ψηφοφορία, του οποίου οι βασικές αρχές υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 1976 και περιλήφθηκαν στην «Πράξη περί της εκλογής των αντιπροσώπων στη Συνέλευση με άμεση καθολική ψηφοφορία» που υπεγράφη στις 20 Σεπτεμβρίου 1976 από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών στο Συμβούλιο. Οι διατάξεις της πράξης αυτής περιλήφθηκαν κατόπιν στις Συνθήκες.²¹⁵

Η ιδέα της εκλογής των μελών του Κοινοβουλίου με καθολική ψηφοφορία επιβλήθηκε σταδιακά ως η μόνη λύση που θα μπορούσε να αντισταθμίσει όλες τις αδυναμίες που ενείχε ο τρόπος επιλογής των ευρωβουλευτών, αλλά και ως η μόνη κατάλληλη άμεση αλλαγή της φύσης και της δραστηριότητας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των Κοινοτήτων γενικότερα.²¹⁶ Έγινε μία αξιόλογη προσπάθεια εισαγωγής του λαϊκού στοιχείου στα κοινοτικά και τα γενικότερα ευρωπαϊκά πράγματα. Οι ευρωπαϊκές εκλογές θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε πραγματικό Κοινοβούλιο, αφού η άμεση εκπροσώπηση του λαού θα σήμαινε την απαρχή της ενίσχυσης των εξουσιών του και της επέκτασής του και σε άλλους τομείς.²¹⁷ Όμως, διαφαινόταν μία αντιπαράθεση δημοκρατικών νομιμοποιήσεων²¹⁸ αφού το Συμβούλιο, όργανο έμμεσα μόνο δημοκρατικό είχε αποφασιστικές αρμοδιότητες, ενώ το Κοινοβούλιο πλέον άμεσα αντιπροσωπευτικό και άμεσα δημοκρατικό, είχε εντελώς περιορισμένες αρμοδιότητες. Μία ασυμμετρία που όπως αποδείχθηκε, θα ήταν η αφετηρία εξελίξεων ως προς την εξισορρόπηση δημοκρατικού κύρους και πραγματικής ισχύος.

Άμεσες και καθολικές εκλογές σε όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας για την ανάδειξη των μελών του Ευρωκοινοβουλίου διεξήχθησαν για πρώτη φορά στις 7 και 10 Ιουνίου 1979, μετά από αρκετά πολιτικά και νομικά εμπόδια.²¹⁹ Έκτοτε, οι ευρωεκλογές επαναλήφθηκαν το 1984, το 1989, το 1994, το 1999, το 2004 και το 2009 (βάσει του

²¹⁵ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «III. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.185.

²¹⁶ Βλ., Καλογεράτος Π., 1979, «Η Ευρώπη και η Βουλή της – Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως κοινοτικό όργανο και ως θεσμός της Πολιτικής Ευρώπης», Gutenberg, σελ.157.

²¹⁷ Βλ., Καλογεράτος Π., ό.π., σελ.97.

²¹⁸ Βλ., Στάγκος Π.Ν., 1984, «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, Πραγματοποιήσεις, Προοπτικές», σελ.278 – 279.

²¹⁹ Απόφαση και Συνημμένη Πράξη του Συμβουλίου «περί διεξαγωγής γενικών άμεσων εκλογών των βουλευτών της Συνελεύσεως» της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 1976. Εν συνεχεία, στη Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Απρίλιο του 1978 στην Κοπεγχάγη, αποφασίσθηκε να διεξαχθούν οι πρώτες άμεσες εκλογές στις 7 – 10 Ιουνίου 1979.

άρθρου 190 ΣΕΚ παρ.4).²²⁰ Οι εκλογές διεξάγονται κάθε πέντε έτη ταυτόχρονα σε όλα τα κράτη μέλη ημέρα Κυριακή ή προ αυτής Πέμπτη, σύμφωνα με το εκλογικό σύστημα που καθορίζεται από τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Κοινές αρχές εκλογής, εφαρμοζόμενες από το 2004, προβλέπουν, ότι οι εκλογές διεξάγονται με άμεση καθολική ψηφοφορία, ελεύθερη και μυστική, και ότι τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται με ψηφοφορία βάσει λίστας ή ενιαίας μεταβιβάσιμης ψήφου με απλή αναλογική, ενώ η ιδιότητα του μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν συμβιβάζεται με εκείνη του μέλους εθνικού κοινοβουλίου.²²¹ Δικαίωμα ψήφου έχει κάθε ευρωπαίος πολίτης που είναι εγγεγραμμένος στους εθνικούς εκλογικούς καταλόγους.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τροποποιεί το άρθρο 190 ΣΕΚ και στο νέο άρθρο 223 ορίζει ότι:²²² «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταρτίζει σχέδιο για τη θέσπιση των αναγκαίων διατάξεων με στόχο την εκλογή των μελών του με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη ή σύμφωνα με κοινές αρχές όλων των κρατών μελών. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από την έγκριση του Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις, οι οποίες τίθενται σε ισχύ μετά την έγκρισή τους από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους».²²³

Ο έβδομος γύρος των ευρωεκλογών συνέπεσε με την τριακοστή επέτειο της πρώτης διεξαγωγής των ευρωεκλογών με καθολική ψηφοφορία. Τότε, η απουσία κινητοποίησης των λαών της Κοινότητας, τα πορίσματα των δημοσκοπήσεων και τα μικρά ποσοστά συμμετοχής των ψηφοφόρων στις πρώτες άμεσες εκλογές κατέδειξαν την έλλειψη ενθουσιασμού του εκλογικού σώματος γύρω από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι ευρωεκλογές του 2009 πραγματοποιήθηκαν στα 27 κράτη μέλη της Ένωσης, μεταξύ της 4^{ης} και 7^{ης} Ιουνίου 2009. Περίπου 375 εκατομμύρια πολίτες ήταν εγγεγραμμένοι και

²²⁰ «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταρτίζει σχέδια διεξαγωγής εκλογών με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη, ή σύμφωνα με κοινές αρχές όλων των κρατών μελών. Το Συμβούλιο, μετά από σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου, θεσπίζει ομοφώνως τις σχετικές διατάξεις τις οποίες συνιστά στα κράτη μέλη προκειμένου τα τελευταία να τις αποδεχτούν κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες».

²²¹ Βλ., Μούσης Ν., 2005, «Ευρωπαϊκή Ένωση – Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.49.

²²² Στο πρώην Άρθρο 190 οι παράγραφοι 1,2,3 καταργήθηκαν, ενώ οι παράγραφοι 4 και 5 παρέμειναν και τροποποιήθηκαν από το νέο Άρθρο 223 της Συνθήκης της Λισαβόνας.

²²³ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2008, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Άρθρο 223 παρ.1, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.210.

ως εκ τούτου, αποτέλεσαν τις μεγαλύτερες διεθνικές εκλογές στην ιστορία. Ωστόσο, το πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμότητας της Ένωσης επιτείνεται από τη δραματική πτώση της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές εκλογές. Από 63% το 1979, στις τελευταίες ευρωεκλογές η συμμετοχή έφτασε μόλις το 43%. Φυσικά, το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι αντιπροσωπευτικό, εάν ψηφίζει μόνο μια μειοψηφία ευρωπαίων πολιτών. Ένα ισχυρό Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι μιν απαραίτητο, αλλά δεν αποτελεί επαρκή προϋπόθεση για τη δημοκρατική νομιμότητα της Ένωσης.

Η άμεση εκλογή των μελών του Κοινοβουλίου αύξησε το κύρος του και το δημοκρατικό στοιχείο στην Κοινότητα, αφού αποτελεί το μοναδικό ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο που εκλέγεται άμεσα και το μοναδικό κοινοβούλιο στον κόσμο που εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία. Συνεπώς, μπορεί να λεχθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν και δεν ασκεί πλήρως και αποκλειστικά τη νομοθετική εξουσία της Κοινότητας, είναι το μόνο από τα κοινοτικά όργανα που εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες και γι' αυτό το λόγο αποτελεί έκφραση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας.²²⁴

²²⁴ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 1993, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», Τόμος Ι, 2^η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.82.

ΚΡΑΤΗ-ΜΕΛΗ	1999-2004	2004-2007	2007-2009	2009-2014
ΒΕΛΓΙΟ	25	24	24	22
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	-	-	18	18
ΚΥΠΡΟΣ	-	6	6	6
ΤΣΕΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	-	24	24	22
ΔΑΝΙΑ	16	14	14	13
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	99	99	99	99
ΕΛΛΑΔΑ	25	24	24	22
ΙΣΠΑΝΙΑ	64	54	54	54
ΕΣΘΟΝΙΑ	-	6	6	6
ΓΑΛΛΙΑ	87	78	78	74
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	-	24	24	22
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	15	13	13	12
ΙΤΑΛΙΑ	87	78	78	72
ΛΕΤΟΝΙΑ	-	9	9	9
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	-	13	13	12
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	6	6	6	6
ΜΑΛΤΑ	-	5	5	6
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	31	27	27	26
ΑΥΣΤΡΙΑ	21	18	18	19
ΠΟΛΩΝΙΑ	-	54	54	51
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	25	24	24	22
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	-	-	36	33
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	-	14	14	13
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	-	7	7	8
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	16	14	14	13
ΣΟΥΗΔΙΑ	22	19	19	20
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	87	78	78	73
ΣΥΝΟΛΟ	626	732	786	753

Πίνακας 1 - Κατανομή εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

3.2.1. Οργάνωση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η εσωτερική οργάνωση και η λειτουργία αυτού του θεσμικού οργάνου, ρυθμίζεται από τον Κανονισμό του.²²⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 232 της Συνθήκης της Λισαβόνας (πρώην άρθρο 199 της ΣΕΚ) παρέχεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το δικαίωμα αυτορρύθμισής του. Μετά τις πρώτες εκλογές με άμεση και καθολική ψηφοφορία το Κοινοβούλιο απέκτησε τον πρώτο του κανονισμό το 1981.²²⁶

Τα διευθυντικά όργανα του Κοινοβουλίου είναι το Προεδρείο, η Διάσκεψη των Προέδρων, οι Κοσμήτορες, η Διάσκεψη των Προέδρων των κοινοβουλευτικών επιτροπών και η Διάσκεψη των Προέδρων των κοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών. Επικεφαλής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι το Προεδρείο, το οποίο αποτελείται από τον Πρόεδρο και τους αντιπροέδρους. Στο Προεδρείο μετέχουν, με συμβουλευτική ψήφο, και οι κοσμήτορες, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με διοικητικές και οικονομικές υποθέσεις που αφορούν τους βουλευτές. Ο Πρόεδρος, οι 14 αντιπρόεδροι και οι 5 κοσμήτορες είναι μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που εκλέγονται από την ολομέλειά του για χρονικό διάστημα δύο ετών και έξι μηνών. Η Διάσκεψη των Προέδρων αποτελείται από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου και τους Προέδρους των πολιτικών ομάδων, έχει δε την αρμοδιότητα της οργάνωσης των εργασιών του Κοινοβουλίου και τον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης των κοινοβουλευτικών συνόδων.²²⁷

Το Κοινοβούλιο για να επιτελέσει την αποστολή του συνεδριάζει εν ολομελεία. Παράλληλα, για την προετοιμασία και την διευκόλυνση των συνεδριάσεων της ολομέλειας, έχουν δημιουργηθεί μόνιμες κοινοβουλευτικές επιτροπές, στις οποίες μετέχει ένας ορισμένος αριθμός μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²²⁸ Αυτές οι επιτροπές βρίσκονται στο επίκεντρο του νομοθετικού έργου του Κοινοβουλίου. Οι 20

²²⁵ Βλ., Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 7^η νομοθετική περίοδος – Ιούλιος 2009, στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090714+TOC+DOC+XML+V0//EL&language=EL>

²²⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/o10000_el.htm

²²⁷ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.126 – 127.

²²⁸ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.127.

υφιστάμενες μόνιμες επιτροπές εξετάζουν τα θέματα που τους αναθέτει το Κοινοβούλιο, ανάλογα με τον τομέα αρμοδιότητάς τους. Το Κοινοβούλιο μπορεί επίσης, να συστήνει προσωρινές επιτροπές²²⁹ που εξετάζουν ειδικά προβλήματα, των οποίων οι αρμοδιότητες, η σύνθεση και η θητεία τους καθορίζονται επ' ευκαιρία της σύστασής τους. Επιπλέον, υπάρχουν και ad hoc επιτροπές που συνιστώνται κατόπιν αίτησης του ενός τετάρτου των ευρωβουλευτών που ονομάζονται προσωρινές εξεταστικές επιτροπές²³⁰ και εξετάζουν καταγγελίες παραβάσεων ή κακής διοίκησης κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Η σύσταση των μόνιμων και προσωρινών επιτροπών γίνεται έπειτα από πρόταση της Διάσκεψης των Προέδρων. Τα μέλη τους, τακτικά και αναπληρωματικά, εκλέγονται μετά τον καθορισμό των μελών τους από τις πολιτικές ομάδες και τους μη εγγεγραμμένους βουλευτές. Η σύνθεσή τους πρέπει να αντικατοπτρίζει στο μέτρο του δυνατού τη σύνθεση του Κοινοβουλίου.

Οι αντιπροσωπείες του Κοινοβουλίου διατηρούν επαφές με τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών που δεν ανήκουν στην Ένωση. Διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο συμβάλλοντας στη διεύρυνση της επιρροής της Ευρώπης στο εξωτερικό. Διακρίνονται δύο είδη αντιπροσωπειών: οι διακοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες, που έχουν ως αποστολή τη διατήρηση σχέσεων με τα κοινοβούλια των κρατών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν είναι υποψήφια για ένταξη, και οι μικτές κοινοβουλευτικές επιτροπές, που διατηρούν σχέσεις με κοινοβούλια υποψήφιων προς ένταξη κρατών ή χωρών που έχουν συμφωνία σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι Πρόεδροι των αντιπροσωπειών συντονίζουν τις εργασίες τους στο πλαίσιο της Διάσκεψης των Προέδρων των αντιπροσωπειών.²³¹

Το Κοινοβούλιο συνέρχεται σε ετήσια σύνοδο αυτοδικαίως τη δεύτερη Τρίτη του Μαρτίου. Κατά μέσο όρο πραγματοποιεί μια τακτική σύνοδο ολομέλειας κάθε μήνα, πλην του Αυγούστου.²³² Οι σύνοδοι ολομέλειας κανονικά πραγματοποιούνται στο

²²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/o10000_el.htm

²³⁰ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ κατοχύρωσε το δικαίωμα σύστασης προσωρινών εξεταστικών επιτροπών από το Κοινοβούλιο, πρακτική που μέχρι τη θέση της σε ισχύ, ρύθμιζε ο εσωτερικός Κανονισμός του οργάνου. Η εξουσία αυτή ανήκει στις ελεγκτικές αρμοδιότητες και ασκείται άμεσα από το ίδιο το Κοινοβούλιο.

²³¹ http://www.europarl.cy/view/el/the_ep-at_a_glance/organisation_of_ep.html

²³² Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.127.

Στρασβούργο (μια εβδομάδα κάθε μήνα) και ενίοτε στις Βρυξέλλες (μόνο δύο ημέρες). Στις συνόδους αυτές, το Κοινοβούλιο εξετάζει την προτεινόμενη νομοθεσία και θέτει σε ψηφοφορία τροπολογίες, πριν καταλήξει σε απόφαση για το κείμενο στο σύνολό του.²³³ Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας στο άρθρο 229 (πρώην άρθρο 196 της ΣΕΚ) ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται να συνέλθει σε περίοδο έκτακτης συνόδου που αφορά ειδικά θέματα, αν το ζητήσει η πλειοψηφία των μελών του, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εδρεύει στο Στρασβούργο, όπου διεξάγονται οι δώδεκα μηνιαίες περίοδοι συνόδου της ολομέλειας, συμπεριλαμβανομένης της συνόδου για τον προϋπολογισμό. Όμως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει τρεις τόπους εργασίας τις Βρυξέλλες, το Λουξεμβούργο και το Στρασβούργο. Στο Λουξεμβούργο είναι εγκατεστημένες οι διοικητικές υπηρεσίες (η «Γενική Γραμματεία»). Οι συνεδριάσεις των επιτροπών του Κοινοβουλίου, αλλά και των έκτακτων συνόδων της ολομέλειας πραγματοποιούνται στις Βρυξέλλες.

Οι συζητήσεις των συνεδριάσεων της ολομέλειας και των επιτροπών γίνονται σε 23 επίσημες γλώσσες. Στις ίδιες γλώσσες συντάσσονται τα έγγραφα του Κοινοβουλίου. Στις συνεδριάσεις του²³⁴ μετέχουν και τα μέλη της Επιτροπής, τα οποία δύνανται να ομιλούν εξ ονόματος αυτής, όποτε ζητήσουν το λόγο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βρίσκεται σε απαρτία, σύμφωνα με το άρθρο 155 παρ.2 του Κανονισμού, όταν το ένα τρίτο των βουλευτών που το απαρτίζουν είναι παρόντες στην αίθουσα συνεδριάσεων. Εκτός αντίθετων διατάξεων των Συνθηκών, βάσει του άρθρου 231 της Συνθήκης της Λισαβόνας (πρώην άρθρο 198 της ΣΕΚ), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των ψηφισάντων.

3.2.2. Πολιτικές ομάδες

²³³ http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_el.htm

²³⁴ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.128.

Στη νέα Συνθήκη στο άρθρο 10 παρ. 4 αναφέρεται ότι τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμβάλλουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης. Αντίστοιχα, στο άρθρο 224 ορίζεται ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, καθορίζουν το καθεστώς των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και ιδίως τους κανόνες για τη χρηματοδότησή τους. Ωστόσο, ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα στην κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της διαμόρφωσης μιας γνήσιας ευρωπαϊκής ιθαγένειας, αναγνωρίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 191 της ΣΕΚ στο εδάφιο 1). Στη συνέχεια, επεκτάθηκε από τη Νίκαια,²³⁵ με την οποία υιοθετήθηκαν ρυθμίσεις που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τη θεσμική υπόσταση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων.

Πάντως, τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπάρχουν μόνο κατ' όνομα. Πρόκειται στην ουσία για χαλαρούς πολιτικούς σχηματισμούς – συνομοσπονδίες εθνικών κομμάτων.²³⁶ Η μετατροπή των κομμάτων αυτών από συνομοσπονδίες κομμάτων σε πραγματικά κόμματα αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της κινητοποίησης του ευρωπαϊού πολίτη, στη διαμόρφωση της συνείδησης και στην έκφραση της πολιτικής βούλησης. Μία τέτοια ριζική μετεξέλιξη των υπαρχόντων κομμάτων μπορεί να συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να προσφέρει τη δυνατότητα ενεργότερης συμμετοχής των πολιτών της Ένωσης.²³⁷

Η εικόνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως ενός χώρου χωρίς κομματικούς ανταγωνισμούς και αντιπαραθέσεις θα ήταν ανακριβής. Τα μέλη του Κοινοβουλίου μετέχουν στις εργασίες του συγκροτημένα όχι κατά εθνικές αντιπροσωπείες αλλά, κατά πολιτικές ομάδες, οι περισσότερες από τις οποίες αυτοχαρακτηρίζονται κόμματα.

²³⁵ Στο άρθρο 191 της ΣΕΚ εδάφιο 2 σε συνδυασμό με τη Δήλωση υπ' αριθμόν 11, οριζόταν ότι με τη διαδικασία της συνάπτασης, το Συμβούλιο καθορίζει το καθεστώς των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και ιδίως τους κανόνες χρηματοδότησής τους από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας, ο οποίος δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιείται για την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων σε εθνικό επίπεδο.

²³⁶ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «III. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσιμισιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.188.

²³⁷ Βλ., Παπαδοπούλου Λ., «Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα: προσθήκη δεύτερης παραγράφου στο άρθρο 191 ΣΕΚ», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 40, 1^ο τρίμηνο 2001, σελ.30.

Υπάρχουν επίσης, βουλευτές που δεν είναι εγγεγραμμένοι σε καμιά πολιτική ομάδα. Ο θεσμικός τους ρόλος είναι αναγνωρισμένος από τον Κανονισμό του Κοινοβουλίου (άρθρα 30 – 34). Σήμερα, υπάρχουν συνολικά επτά πολιτικές ομάδες,²³⁸ στις οποίες εντάσσονται οι ευρωβουλευτές βάσει της πολιτικής τους ιδεολογίας.

Στα πλαίσια των συνεδριάσεων επιχειρείται εναρμόνιση απόψεων, αλλά σε πολλές περιπτώσεις δε λειτουργεί η κομματική πειθαρχία, ιδίως όταν οι συζητούμενες προτάσεις θίγουν ζωτικά συμφέροντα ορισμένων κρατών μελών. Ωστόσο, το κύριο χαρακτηριστικό των πολιτικών ομάδων, εκτός από τον διεθνικό τους χαρακτήρα, είναι ότι δεν αντιπροσωπεύουν τα εθνικά κόμματα, αλλά λειτουργούν με γνώμονα το συμφέρον της Ένωσης. Ο ελάχιστος αριθμός ευρωβουλευτών για τη σύσταση μιας πολιτικής ομάδας ανέρχεται σε 25. Παράλληλα, κάθε ομάδα θα πρέπει να διαθέτει Ευρωβουλευτές από τουλάχιστον 7 κράτη μέλη.²³⁹

3.3. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι περιορισμένες σε σύγκριση με αυτές των εθνικών κοινοβουλίων των μελών της Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι τα μέλη του εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία από τους πολίτες της Ένωσης, το Κοινοβούλιο δεν έχει ούτε την αυτονομία για κάθε εθνικό κοινοβούλιο αρμοδιότητα, δηλαδή την αποκλειστική άσκηση της νομοθετικής εξουσίας.²⁴⁰ Κάθε θεσμικό βήμα στην εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, είχε ως βασική συνιστώσα την ενίσχυση του Κοινοβουλίου και την αύξηση των αρμοδιοτήτων του. Μέχρι το 1969 ήταν ένα απλό όργανο με συμβουλευτικές και ελεγκτικές εξουσίες. Ως προς την άσκηση της συμβουλευτικής του αρμοδιότητας, το Κοινοβούλιο δεν είχε πραγματικές εξουσίες,

²³⁸ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά τις εκλογές του 2009 απαρτίζεται από τις εξής πολιτικές ομάδες: Ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού κόμματος (EPP), η Σοσιαλιστική Ομάδα (PES), η Ομάδα της συμμαχίας Φιλελευθέρων και δημοκρατών για την Ευρώπη (ALDE), η Ομάδα των Πράσινων (GREENS/EFA), η Ομάδα των Συντηρητικών και μεταρρυθμιστών (ECR), η Συνομοσπονδιακή ομάδα της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς (GUE/NGL) και η Ομάδα Ευρώπη Ελευθερίας και Δημοκρατίας (EFD).

²³⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EL&type=IM-PRESS&reference=20080708IPR33697>

²⁴⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.129.

αφού περιοριζόταν στη διατύπωση γνώμων και συστάσεων, ενώ ουσιαστικότερες ήταν οι ελεγκτικές του εξουσίες, ιδίως, έναντι της Επιτροπής.

Οι πρώτες αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών διατάξεων των ιδρυτικών Συνθηκών το 1970 και 1975, είχαν ως στόχο να αποκτήσει το Κοινοβούλιο ισότιμο ρόλο στην έγκριση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Το 1979 η εκλογή των μελών του με άμεση καθολική ψηφοφορία το κατέστησε γνήσιο αντιπροσωπευτικό όργανο, δεν συνοδεύτηκε όμως, από αντίστοιχη αύξηση των εξουσιών του, έστω και αν ο πολιτικός έλεγχος ενισχύθηκε εν μέρει.

Με την ΕΕΠ του 1987 έγινε ένα σημαντικό βήμα στην ουσιαστικότερη εμπλοκή του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία με τη θέσπιση της «διαδικασίας συνεργασίας», στο πλαίσιο της οποίας η γνώμη του Κοινοβουλίου²⁴¹ ήταν σε σημαντικό βαθμό δεσμευτική για το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Απέκτησε έτσι, τη δυνατότητα να συμμετέχει στο γενικό νομοθετικό έργο, πρωτίστως στην προετοιμασία της εσωτερικής αγοράς.²⁴² Ήταν μία εξελιγμένη μορφή της «διαδικασίας διαβούλευσης» που ίσχυε μέχρι τότε, η οποία άφηνε τελικά στο Συμβούλιο τον τελευταίο λόγο για κάθε νέα νομοθετική πράξη (το Κοινοβούλιο απλώς γνωμοδοτούσε και το Συμβούλιο αποφάσιζε). Επιπλέον, με την ΕΕΠ καθιερώθηκε και η «διαδικασία σύμφωνης γνώμης», ως προϋπόθεση κατά τη σύναψη συνθηκών προσχωρήσεως και συμφωνιών σύνδεσης.²⁴³

Το μεγάλο άλμα έγινε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,²⁴⁴ με την οποία αφενός διευρύνθηκαν οι περιπτώσεις εφαρμογής της «διαδικασίας συνεργασίας» και αφετέρου καθιερώθηκε η «διαδικασία συναπόφασης», η οποία συμβάλλει στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό του θεσμικού συστήματος της Ένωσης, αφού καθιστά το Κοινοβούλιο, το μοναδικό θεσμικό όργανο που εκλέγεται από τους ευρωπαϊούς πολίτες, συννομοθέτη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί πλέον να καθορίσει το περιεχόμενο μιας κοινοτικής πράξης και εφόσον υπάρξει ανάγκη, να αντιταχθεί στη θέληση του Συμβουλίου. Παρά τη δυνατότητα αυτή της ενεργού συμμετοχής στη διαμόρφωση

²⁴¹ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.129.

²⁴² <http://www.europarl.europa.eu/election/bilan/el/pf0001el.htm>

²⁴³ Στο πλαίσιο της νέας του αρμοδιότητας, το Κοινοβούλιο έδωσε, μεταξύ άλλων, το 1994 τη συγκατάθεσή του για την προσχώρηση της Φινλανδίας, της Σουηδίας και της Αυστρίας.

²⁴⁴ Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, απαλείφθηκε από το παλαιό άρθρο 137 της Συνθήκης της Ρώμης, το δεύτερο εδάφιο, που ανέφερε ότι το Κοινοβούλιο «ασκεί συμβουλευτικές και ελεγκτικές εξουσίες».

τελικών αποφάσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει το κλασικό κοινοβουλευτικό δικαίωμα να καταθέτει δικές του νομοθετικές προτάσεις. Μπορεί μόνο να ζητεί από την Επιτροπή, η οποία στη συγκεκριμένη περίπτωση διαθέτει το αποκλειστικό δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, να επεξεργάζεται προτάσεις σε τομείς όπου το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι υπάρχει ανάγκη ευρωπαϊκής δράσης.

Λίγα χρόνια αργότερα, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η «διαδικασία συναπόφασης» τροποποιήθηκε και διευρύνθηκε σε νέους τομείς (από 15 σε 38 όπως στους τομείς της απασχόλησης, της κοινωνικής πολιτικής και της υγείας), καθιστώντας πιο αποτελεσματική τη θεσμική δομή της Ένωσης. Παράλληλα, με τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας το πεδίο εφαρμογής της «διαδικασίας συναπόφασης» επεκτάθηκε σε βάρος της «διαδικασίας συνεργασίας», η οποία είχε σχεδόν εγκαταλειφθεί. Η επέκταση της συναπόφασης²⁴⁵ πραγματοποιήθηκε παράλληλα και συμπληρωματικά προς την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο. Πάντως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ταχθεί υπέρ της κατάργησης των διαδικασιών διαβούλευσης και συνεργασίας και την καθιέρωση της «διαδικασίας συναπόφασης», ως μοναδικής νομοθετικής διαδικασίας.

Συνολικά, ως προς τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου, συννομοθετεί με το Συμβούλιο, ελέγχει τη δημοκρατική λειτουργία των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (κυρίως της Επιτροπής τα μέλη της οποίας είναι πολιτικά υπόλογα έναντι του Κοινοβουλίου), συνδιαμορφώνει τον προϋπολογισμό τον οποίο μπορεί να εγκρίνει ή να απορρίψει και επικυρώνει την προσχώρηση νέων μελών στην Ένωση.²⁴⁶

Η ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνιστούσε κεντρικό στοιχείο της Συνθήκης της Λισαβόνας. Οι αλλαγές που επήλθαν ανταποκρίνονται στο στόχο της διατήρησης της ισορροπίας στο «θεσμικό τρίγωνο»: Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή.²⁴⁷ Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι το Κοινοβούλιο ασκεί, από κοινού με το Συμβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα, καθήκοντα πολιτικού ελέγχου

²⁴⁵ http://europa.eu/scadplus/glossary/codecision_procedure_el.htm

²⁴⁶ Βλ., Βοσκόπουλος Γ.Α., 2009, «Ευρωπαϊκή Ένωση – Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί», Εκδόσεις Επίκεντρο, σελ.74.

²⁴⁷ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.84.

και συμβουλευτικά καθήκοντα υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες και εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής.²⁴⁸

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Ένωση καθίσταται σαφώς πιο δημοκρατική, αφού περιέχει στοιχεία ενισχυτικά της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως νομοθετικό όργανο, ισχυροποιείται καθώς η «διαδικασία συναπόφασης» μεταξύ Κοινοβουλίου Συμβουλίου μετονομάζεται σε «συνήθη νομοθετική διαδικασία» και επεκτείνεται σε 40 νέους τομείς. Έτσι, το Κοινοβούλιο²⁴⁹ συναποφασίζει πλέον για τη συντριπτική πλειονότητα της κοινοτικής νομοθεσίας. Επίσης, ενισχύονται τόσο οι δημοσιονομικές του αρμοδιότητες με το Κοινοβούλιο να έχει τον τελευταίο λόγο για τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και οι αρμοδιότητές του σε ό,τι αφορά την έγκριση διεθνών συμφωνιών. Η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα είναι αναγκαία και για το διορισμό του Ύπατου Εκπροσώπου, όπως είναι και για τα υπόλοιπα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Αν και τα εθνικά κοινοβούλια²⁵⁰ δεν αποτελούν μέρος του επίσημου θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη λειτουργία της. Ταυτόχρονα, οι ίδιοι οι πολίτες αποκτούν αυξημένο ρόλο με τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας και την ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων, παράλληλα και όχι σε βάρος της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁵¹ Περισσότερη δημοκρατία αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο για μια Ένωση που βασίζεται στη συναίνεση των πολιτών και θα βοηθήσει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης σχετικά με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

3.3.1. Συμμετοχή στο νομοθετικό έργο

Στον τομέα της νομοθετικής εξουσίας, το Κοινοβούλιο αρχικά εξέφραζε τη γνώμη του σε κάθε πρόταση κοινοτικού νομοθετήματος που η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο

²⁴⁸ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2008, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Άρθρο 14 παρ.1, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.27.

²⁴⁹ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EL&refreshCache=yes&pageRank=1&id=66>

²⁵⁰ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_el.htm

²⁵¹ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

για ψήφιση. Η γνώμη όμως του Κοινοβουλίου δεν ήταν δεσμευτική. Ενώ στο παρελθόν συμμετείχε στην νομοθετική διαδικασία ασκώντας αποκλειστικά συμβουλευτικό και όχι θεσμικό ρόλο, η Ένωση, αισθανόμενη την ανάγκη ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμότητάς της, κατέβαλλε προσπάθειες ενδυνάμωσης του ρόλου του.

Πριν τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, η ΣΕΚ στο άρθρο 189 όριζε ότι το Κοινοβούλιο ασκεί τις εξουσίες που του αναθέτει η Συνθήκη, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.1, εδ.2, κάθε όργανο της Κοινότητας ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχονται από τη Συνθήκη. Σύμφωνα επίσης, με το άρθρο 192 ΣΕΚ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει στη διαδικασία θέσπισης των κοινοτικών πράξεων, ασκώντας τις εξουσίες του στα πλαίσια των διαδικασιών που ορίζονται στα άρθρα 251 και 252, και διατυπώνοντας σύμφωνες ή συμβουλευτικές γνώμες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία των μελών του, να ζητάει από την Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις για θέματα για τα οποία χρειάζεται κατά τη γνώμη του να εκπονηθούν κοινοτικές πράξεις προκειμένου να υλοποιηθεί η Συνθήκη.

Η ΣΕΚ με το άρθρο 192 όριζε κατά τρόπο γενικό, τις εξουσίες του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου των κοινοτικών οργάνων. Το Κοινοβούλιο δεν αποτελεί τον κύριο φορέα της νομοθετικής εξουσίας, αλλά ο ρόλος του περιορίζεται σημαντικά ανάλογα με το εάν η κοινοτική πράξη που πρόκειται να θεσπισθεί εμπίπτει σε κάποια από τις διαδικασίες που δικαιολογούν την παρέμβασή του. Στο άρθρο αναφέρεται ρητά η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης και της διαβούλευσης ενώ περαιτέρω, οι διατάξεις του παραπέμπουν στις διαδικασίες συναπόφασης και συνεργασίας, με τις οποίες εκδηλώνεται η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας.²⁵² Επίσης, στο Κοινοβούλιο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του αναγνωρίστηκε το έμμεσο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, αφού ουσιαστικά δεν του παρέχεται η εξουσία να διατυπώνει μία νομοθετική πρόταση, αλλά μόνο να προκαλεί την υιοθέτηση μιας πρότασης. Το δικαίωμα αυτό δεν συνιστά παραχώρηση αποφασιστικής αρμοδιότητας στο Κοινοβούλιο, αφού η Επιτροπή έχει τη διακριτική ευχέρεια σχετικά με την υλοποίηση ή όχι μιας πρότασης.

Το άρθρο 249 ΣΕΚ ανέφερε ότι η νομοθετική εξουσία της Κοινότητας ασκείται πρώτον, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, δεύτερον, από το

²⁵² Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1220 – 1221.

Συμβούλιο και τρίτον από την Επιτροπή, με την έκδοση κανονισμών και οδηγιών, και σε ορισμένες περιπτώσεις με τη λήψη αποφάσεων. Παράλληλα τα όργανα αυτά έχουν την εξουσία να διατυπώνουν συστάσεις και γνώμες. Η νομοθετική εξουσία, λοιπόν, δεν ασκείται από ένα, αλλά από περισσότερα όργανα, με την τήρηση όχι μιας αλλά περισσοτέρων διαδικασιών. Παράλληλα, κατά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας παρεμβαίνουν και τα δευτερεύοντα όργανα της Κοινότητας, των οποίων η γνώμη, έστω και μη δεσμευτική, πρέπει να ζητείται κατά περίπτωση.²⁵³

Στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης,²⁵⁴ οι κοινοτικές πράξεις εκδίδονται από δύο κοινοτικά όργανα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη διαδικασία που αναφέρεται λεπτομερώς στο άρθρο 251 ΣΕΚ. Κύριο χαρακτηριστικό της διαδικασίας αυτής, είναι ότι για την έκδοση της συγκεκριμένης κοινοτικής πράξης απαιτείται η σύμφωνη γνώμη αμφοτέρων των κοινοτικών οργάνων.

Η Επιτροπή, ασκώντας το δικαίωμα πρωτοβουλίας, υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο πρόταση της υπό έκδοση κοινοτικής πράξεως. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, και αφού λάβει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύναται είτε να εκδώσει την προτεινόμενη πράξη όπως τροποποιήθηκε από το Κοινοβούλιο, είτε να υιοθετήσει κοινή θέση και να τη διαβιβάσει στο Κοινοβούλιο. Εντός τριών μηνών από τη διαβίβαση αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να εγκρίνει τη κοινή θέση του Συμβουλίου, να μην λάβει απόφαση (οπότε η εν λόγω πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε σύμφωνα με την κοινή θέση), να την απορρίψει (οπότε η προτεινόμενη πράξη θεωρείται ότι δεν εκδόθηκε) ή να προτείνει με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του τροπολογίες στην κοινή θέση του Συμβουλίου.

Όταν το Κοινοβούλιο προτείνει σημαντικές τροπολογίες στην κοινή θέση του Συμβουλίου, το τελευταίο μπορεί ασφαλώς να εγκρίνει τις τροπολογίες με ειδική πλειοψηφία, εάν η Επιτροπή συμφωνεί με το Κοινοβούλιο, ή με ομοφωνία, εάν η Επιτροπή δεν εγκρίνει τις τροπολογίες. Σε αυτήν την περίπτωση το Συμβούλιο τροποποιεί αναλόγως την κοινή του θέση και θεσπίζει τη σχετική πράξη. Εάν αντίθετα, το Συμβούλιο δεν εγκρίνει ορισμένες τροπολογίες τις οποίες προτείνει το Κοινοβούλιο, τότε ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, σε συμφωνία με τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου,

²⁵³ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.312.

²⁵⁴ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.313 – 315.

συγκαλεί αμέσως την επιτροπή συνδιαλλαγής, η οποία αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου ή τους αντιπροσώπους τους και ισάριθμους αντιπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η αποστολή της συνίσταται στην επίτευξη συμφωνίας για ένα κοινό σχέδιο με ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου ή των αντιπροσώπων τους και με πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εάν, εντός έξι εβδομάδων από τη σύγκληση της, η επιτροπή συνδιαλλαγής εγκρίνει κοινό σχέδιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαθέτουν προθεσμία έξι εβδομάδων από την έγκριση για την έκδοση της σχετικής πράξης σύμφωνα με το κοινό σχέδιο, με την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων, όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με ειδική πλειοψηφία, όσον αφορά το Συμβούλιο. Σε περίπτωση που δεν υπάρξει έγκριση εκ μέρους ενός από τα δύο όργανα, θεωρείται ότι η προτεινόμενη πράξη δεν εγκρίθηκε. Το ίδιο ισχύει και όταν η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν εγκρίνει κοινό σχέδιο.²⁵⁵

Κατά τη διαδικασία συνεργασίας οι σχετικές κοινοτικές πράξεις θεσπίζονται μεν από το Συμβούλιο, εκδίδονται στο όνομά του, αλλά το Κοινοβούλιο έχει ευρύτατες αρμοδιότητες κατά την διάρκεια της διαδικασίας θεσπίσεως αυτών και δύναται με τις τροπολογίες του να επηρεάσει το περιεχόμενο των θεσπιζόμενων διατάξεων. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 252 ΣΕΚ: Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, και μετά από γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθορίζει μια κοινή θέση, η οποία διαβιβάζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενημερώνουν πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τους λόγους που οδήγησαν το Συμβούλιο να υιοθετήσει την κοινή θέση καθώς και σχετικά με τη θέση της Επιτροπής. Εάν, μέσα σε προθεσμία τριών μηνών από την ανακοίνωση αυτή, το Κοινοβούλιο εγκρίνει αυτήν την κοινή θέση ή αν δεν λάβει απόφαση εντός αυτής της προθεσμίας, το Συμβούλιο εκδίδει οριστικά τη σχετική πράξη σύμφωνα με την κοινή θέση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μέσα στην ως άνω τρίμηνη προθεσμία μπορεί με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του είτε να προτείνει τροπολογίες της κοινής θέσης του Συμβουλίου, είτε να την απορρίψει. Το αποτέλεσμα των εργασιών διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή.²⁵⁶

²⁵⁵ Βλ., Μούσης Ν., 2005, «Ευρωπαϊκή Ένωση – Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.65.

²⁵⁶ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.319 – 320.

Με τη διαδικασία συνεργασίας το Κοινοβούλιο συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία μέσω μιας διπλής ανάγνωσης και προτάσεων τροπολογιών στην κοινή θέση του Συμβουλίου, ενώ η Επιτροπή διατηρεί έναν διαιτητικό ρόλο, δεχόμενη σε τροποποιημένη πρότασή της όλες ή ορισμένες από τις προτεινόμενες από το Κοινοβούλιο τροπολογίες. Αλλά τον τελευταίο λόγο έχει το Συμβούλιο, εφόσον μπορεί με ομοφωνία των μελών του να απορρίψει την τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής. Πάντως, αυτή η διαδικασία εφαρμοζόταν σε περιορισμένο αριθμό θεμάτων και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το άρθρο 252 καταργήθηκε.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει, στην εκ μέρους του Συμβουλίου θέσπιση κοινοτικών πράξεων, με τη διαδικασία διαβούλευσης (άρθρο 192 παρ.1), εκφέροντας την γνώμη του επί της συγκεκριμένης πρότασης χωρίς η γνώμη του να έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Όταν η Επιτροπή κρίνει ότι απαιτείται η θέσπιση ή η τροποποίηση κοινοτικής νομοθεσίας επί συγκεκριμένου θέματος, διατυπώνει το κείμενο της πρότασης κανονισμού ή οδηγίας το οποίο υποβάλλει στο Συμβούλιο για έγκριση. Εν συνεχεία, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου προωθεί την πρόταση της Επιτροπής στο Κοινοβούλιο προκειμένου το τελευταίο να εκφέρει τη γνώμη του. Η απόφαση του Κοινοβουλίου μπορεί να είναι θετική ή αρνητική, μπορεί επίσης να περιέχει συγκεκριμένες προτάσεις που θα τροποποιούν τις αρχικές διατάξεις. Οποιοδήποτε και αν είναι το περιεχόμενο της γνώμης του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο δεν έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί με αυτό, ούτε ακόμα να αναφέρει τους λόγους που το οδήγησαν σε αυτή του την απόφαση. Αυτό που απαιτείται είναι να γίνει αναφορά στην αρχή του κειμένου της κοινοτικής πράξης ότι το Συμβούλιο προβαίνει στην έκδοση αυτής της πράξεως έχοντας υπόψη τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁵⁷

Πέραν των περιπτώσεων στις οποίες η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν είναι δεσμευτική, υπάρχουν και άλλες στις οποίες το Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα αρνησικυρίας. Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης (άρθρο 192 παρ.1) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαφέρει από τη διαδικασία της συναπόφασης, (όπου η κοινοτική πράξη εκδίδεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), αφού το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να τροποποιήσει την πρόταση, αλλά μπορεί είτε να την

²⁵⁷ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.321 – 322.

εγκρίνει είτε να την απορρίψει. Η απουσία σύμφωνης γνώμης αποκλείει την έκδοση της πράξης.²⁵⁸

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε τη συναπόφαση ως τη «συνήθη νομοθετική διαδικασία» η οποία συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής (άρθρο 289 παρ.1). Με την επέκτασή της σε 40 νέα άρθρα, δεδομένου ότι μέχρι σήμερα εφαρμοζόταν μόνο σε 33 άρθρα, το Κοινοβούλιο αποκτά ουσιαστική νομοθετική εξουσία²⁵⁹ σε ισότιμη βάση με το Συμβούλιο σε τομείς στους οποίους μέχρι σήμερα δεν συμμετείχε ή είχε απλά συμβουλευτικό ρόλο. Μεταξύ αυτών των τομέων είναι η νόμιμη μετανάστευση, η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (Eurojust, πρόληψη του εγκλήματος, εναρμόνιση των κανόνων για τον καθορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων), η αστυνομική συνεργασία (Ευρωπόλ), και ορισμένες διατάξεις που αφορούν την κοινή εμπορική πολιτική και την κοινή γεωργική πολιτική. Με τον τρόπο αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα παρεμβαίνει στην πλειονότητα των νομοθετικών υποθέσεων. Στο εξής σχεδόν το 95% της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, με πολύ λίγες εξαιρέσεις (όπως η ΚΕΠΠΑ και η φορολογία), θα υποβάλλεται στη διπλή έγκριση, με ίσους όρους, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, ούτως ώστε, οι αποφάσεις να αποκτούν τη διπλή νομιμότητα της Ένωσης, ως ένωσης κρατών και πολιτών. Θα μπορούσε μάλιστα να λεχθεί ότι το Κοινοβούλιο²⁶⁰ θα έχει τις εξουσίες μιας Βουλής, που εκπροσωπεί τους πολίτες της Ένωσης, ενώ το Συμβούλιο θα έχει το ρόλο μιας Συγκλήτου, που εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

Η συνήθης νομοθετική διαδικασία η οποία αντικαθιστά τη διαδικασία συναπόφασης, περιγράφεται λεπτομερώς στο άρθρο 294 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαδικασία που ακολουθείται είναι η εξής: Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και τη διαβιβάζει στο Συμβούλιο, το οποίο είτε εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και έτσι η σχετική πράξη εκδίδεται με τη διατύπωση που αποδίδει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είτε δεν εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση διαβιβάζοντάς τη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το

²⁵⁸ Η Συνθήκη της Λισαβόνας κατήργησε το άρθρο 192 παρ.1.

²⁵⁹ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm

²⁶⁰ http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/1/3/?lang=gr&all=1&s=1&e=10

Συμβούλιο ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τους λόγους που το οδήγησαν να καθορίσει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση. Η Επιτροπή ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη θέση της.

Εάν, εντός τριών μηνών από τη διαβίβαση της θέσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:

- i. εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση ή δεν διατυπώσει γνώμη, η σχετική πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε με τη διατύπωση που αποδίδει τη θέση του Συμβουλίου,
- ii. απορρίψει με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, η σχετική πράξη θεωρείται ότι δεν εκδόθηκε,
- iii. προτείνει, με την πλειοψηφία των μελών του που το απαρτίζουν, τροπολογίες επί της θέσης του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, το ούτως τροποποιημένο κείμενο διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, η οποία γνωμοδοτεί για τις τροπολογίες αυτές.

Εάν, εντός τριών μηνών από την παραλαβή των τροπολογιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία:

- i. εγκρίνει όλες τις εν λόγω τροπολογίες, η σχετική πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε,
- ii. δεν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες, ο πρόεδρος του Συμβουλίου, σε συμφωνία με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συγκαλεί την επιτροπή συνδιαλλαγής εντός έξι εβδομάδων.

Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα για τις τροπολογίες για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη.

Η επιτροπή συνδιαλλαγής, που 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 έξι εβδομάδων από τη σύγκλησή της, βάσει των θέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση. 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. Εάν, εντός έξι εβδομάδων από τη σύγκλησή της, η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν εγκρίνει κοινό σχέδιο, θεωρείται ότι η προτεινόμενη πράξη δεν εκδόθηκε.

Εάν, εντός της προθεσμίας αυτής, η επιτροπή συνδιαλλαγής εγκρίνει κοινό σχέδιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαθέτουν έκαστο προθεσμία έξι εβδομάδων από την έγκριση αυτή για να εκδώσουν την οικεία πράξη σύμφωνα με το εν λόγω σχέδιο, με την πλειοψηφία των ψηφισάντων όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με ειδική πλειοψηφία όσον αφορά το Συμβούλιο. Σε αντίθετη περίπτωση, θεωρείται ότι η προτεινόμενη πράξη δεν εκδόθηκε. Οι προθεσμίες των τριών μηνών και των έξι εβδομάδων που αναφέρει το παρόν άρθρο παρατείνονται αντίστοιχα κατά ένα μήνα ή κατά δύο εβδομάδες το πολύ με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου.

Εκτός από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία η Συνθήκη της Λισαβόνας, στις ειδικές περιπτώσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες, η έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου, ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συνιστά «ειδική νομοθετική διαδικασία». Η ειδική νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται αποκλειστικά σε ειδικές περιπτώσεις, όπου το Κοινοβούλιο έχει απλώς συμβουλευτικό ρόλο στα πλαίσια της διαδικασίας διαβούλευσης.

Το Κοινοβούλιο, τέλος, εκτός των αυξημένων του νομοθετικών εξουσιών διαθέτει εξουσία πολιτικής πρωτοβουλίας, αφού μπορεί με την πλειοψηφία των μελών του, να ζητάει από την Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες νομοθετικές προτάσεις στο Συμβούλιο, επί θεμάτων που κατά τη γνώμη του χρειάζεται να εκπονηθούν πράξεις προκειμένου να υλοποιηθούν οι Συνθήκες. Εάν, ωστόσο, η Επιτροπή δεν υποβάλλει συγκεκριμένη πρόταση γνωστοποιεί τους λόγους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

3.3.2. Δημοσιονομικές εξουσίες

Έως το τέλος της δεκαετίας του 1960, η αποκλειστική αρμοδιότητα για την έγκριση των προϋπολογισμών της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ ανήκε στο Συμβούλιο, ενώ το Κοινοβούλιο περιοριζόταν σε ένα συμβουλευτικό ρόλο, εν αντιθέσει με τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες στο πλαίσιο της ΕΚΑΧ.²⁶¹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη δεκαετία του 1970, απέκτησε ορισμένα νομοθετικής φύσης δικαιώματα, επί του

²⁶¹ Βλ., Στάγκος Π.Ν., 1984, «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, Πραγματοποιήσεις, Προοπτικές», σελ.51.

προϋπολογισμού, σαν απόρροια της δημιουργίας ιδίων πόρων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ειδικότερα, η Συνθήκη που υπεγράφη τον Απρίλιο του 1970,²⁶² αντικατέστησε το σύστημα χρηματοδότησης των Κοινοτήτων από συνεισφορές των κρατών μελών με ένα σύστημα ιδίων πόρων, ενώ επιπλέον θέσπισε έναν ενιαίο προϋπολογισμό για τις Κοινοότητες. Προβλέφθηκε επομένως, η αποφασιστική συμμετοχή του Κοινοβουλίου από κοινού με το Συμβούλιο στην κατάρτιση και έγκριση του οριστικού σχεδίου του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο θεώρησε ότι η Συνθήκη δεν αύξανε αρκετά τις εξουσίες του. Η Επιτροπή συμφωνώντας με το Κοινοβούλιο διατύπωσε προτάσεις για τη διεύρυνση των εξουσιών του.

Η δεύτερη Συνθήκη για τον Προϋπολογισμό που υπεγράφη τον Ιούλιο του 1975,²⁶³ παραχωρούσε αποκλειστικό δικαίωμα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να απορρίπτει τον προϋπολογισμό και να χορηγεί απαλλαγή στην Επιτροπή για την εκτέλεσή του. Επίσης, θέσπισε ενιαίο Ελεγκτικό Συνέδριο για τις τρεις Κοινοότητες, οργανισμό λογιστικού ελέγχου και δημοσιονομικής διαχείρισης. Ολοκληρώθηκε εν προκειμένω, η αναγνώριση της εξουσίας του Κοινοβουλίου να απορρίπτει τον προϋπολογισμό στο σύνολό του, αλλά και η αύξηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων αναφορικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Με την αναθεώρηση του 1970 και του 1975 των περί προϋπολογισμού διατάξεων των ιδρυτικών Συνθηκών, επήλθε πράγματι μία ανακατανομή των εξουσιών των θεσμικών οργάνων, χάρη στην οποία το Κοινοβούλιο κατέστη μαζί με το Συμβούλιο αποφασιστικός φορέας της Αρχής επί του προϋπολογισμού.²⁶⁴

Περαιτέρω, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε το δικαίωμα προτού απαλλάξει την Επιτροπή ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού ή για οποιονδήποτε άλλο σκοπό σχετιζόμενο με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, να ζητήσει να ακούσει την Επιτροπή σχετικά με την εκτέλεση των δαπανών ή την λειτουργία των συστημάτων δημοσιονομικού ελέγχου. Η Επιτροπή κατόπιν διαβιβάζει στο Κοινοβούλιο, αιτήσει του κάθε αναγκαία πληροφορία. Η Επιτροπή καταβάλλει κάθε

²⁶² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_el.htm

²⁶³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_el.htm

²⁶⁴ Βλ., Στάγκος Π.Ν., 1984, «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, Πραγματοποιήσεις, Προοπτικές», σελ.70 – 71.

προσπάθεια ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσεις που συνοδεύουν την απαλλαγή της από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και, αιτήσε ενός εξ αυτών, υποβάλλει σε αυτά και στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχετική έκθεση για τα μέτρα που έχουν ληφθεί με βάση αυτές τις παρατηρήσεις.²⁶⁵

Πριν τεθεί σε ισχύ η νέα Συνθήκη, για τις υποχρεωτικές δαπάνες το Συμβούλιο είχε τον τελευταίο λόγο.²⁶⁶ Για τις λεγόμενες «μη υποχρεωτικές» δαπάνες αποφάσισε το Κοινοβούλιο σε στενή συνεργασία με το Συμβούλιο. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης εγκρινόταν από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Το Κοινοβούλιο συζητούσε τον προϋπολογισμό, σε δυο διαδοχικές αναγνώσεις, ο οποίος θεωρούνταν οριστικά εγκριθείς μόνο εφόσον υπογραφόταν από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου. Η επιτροπή έλεγχου του προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου παρακολουθούσε την εκτέλεση του προϋπολογισμού και, κάθε χρόνο, το Κοινοβούλιο αποφάσισε αν θα ενέκρινε την εκτέλεση του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους από την Επιτροπή. Αυτή η διαδικασία έγκρισης είναι γνωστή με τον όρο χορήγηση απαλλαγής.

Ανέκαθεν, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, επιθυμούσε την εκ βάθρων αναμόρφωση της δημοσιονομικής διαδικασίας που, κατά την άποψή του έπρεπε να στηριχθεί στη διαδικασία συναπόφασης και να εγκαταλείψει τη διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ανταποκρίνεται σε κάποιες από αυτές τις προσδοκίες.²⁶⁷ Στο εξής, το Κοινοβούλιο αποφασίζει σχετικά με το σύνολο του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης από κοινού με το Συμβούλιο. Μέχρι σήμερα, δεν είχε τον τελευταίο λόγο ως προς τις υποχρεωτικές δαπάνες (που αντιπροσωπεύουν περίπου το 45% του κοινοτικού προϋπολογισμού), όπως είναι οι δαπάνες που αφορούν τη γεωργία ή τις διεθνείς συμφωνίες. Όμως, πλέον επεκτείνονται οι εξουσίες του Κοινοβουλίου σε δημοσιονομικά θέματα, καθώς καταργείται η διάκριση μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Βεβαίως, η εξουσία αυτή του Κοινοβουλίου δε θα είναι απεριόριστη, αφού θα ασκείται,

²⁶⁵ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1993, «Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ – Μία κριτική ανάλυση», (συμπλήρωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.47.

²⁶⁶ Βέβαια, το Κοινοβούλιο διαθέτει τη δυνατότητα συνολικής απόρριψης του προϋπολογισμού, όπως συνέβη για πρώτη φορά στις 13 Δεκεμβρίου 1979, με την απόρριψη εκ μέρους του, του σχεδίου του κοινοτικού προϋπολογισμού για το έτος 1980.

²⁶⁷ <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/104.html>

όπως ορίζεται, από το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της Ένωσης.²⁶⁸ Σε κάθε περίπτωση πρόκειται για μία σημαντική καινοτομία που διασφαλίζει πλήρη ισότητα μεταξύ Κοινοβουλίου και ευρωπαϊκών κυβερνήσεων, όσον αφορά τη διαδικασία έγκρισης του συνόλου του ετήσιου προϋπολογισμού, ενώ στο Κοινοβούλιο αναγνωρίζεται επίσης το δικαίωμα να εγκρίνει το νομικά δεσμευτικό πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

Ο «προϋπολογισμός της Ένωσης», όπως μετονομάστηκε, ο «προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» χρηματοδοτείται, στο ακέραιο, υπό την επιφύλαξη των άλλων εσόδων από τους ίδιους πόρους. Οι ίδιοι πόροι καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και ακολούθως γίνονται αποδεκτοί από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.²⁶⁹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποτελούν τη δημοσιονομική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που καθορίζει κάθε χρόνο τις δαπάνες και τα έσοδά της, ενώ παράλληλα οφείλουν να σέβονται τα όρια των ετήσιων δαπανών που ορίζονται στις πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές. Η διαδικασία υιοθέτησης του προϋπολογισμού είναι ιδιαίτερα πολύπλοκη και διαρκεί καθ' όλη τη διάρκεια του έτους.

Σύμφωνα με το άρθρο 314,²⁷⁰ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης. Κάθε θεσμικό όργανο, πλην της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, καταρτίζει, προ της 1^{ης} 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. Η Επιτροπή καταθέτει πρόταση που περιέχει το σχέδιο προϋπολογισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το αργότερο την 1^η Σεπτεμβρίου του έτους που προηγείται του έτους της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, έως τη

²⁶⁸ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.85 – 86.

²⁶⁹ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2008, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», Άρθρο 311 παρ.1, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.256.

²⁷⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., πρώην άρθρο 272, παρ.2 – 10 της ΣΕΚ, σελ.258 – 260.

σύγκληση της επιτροπής συνδιαλλαγής. Το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση του σχετικά με το σχέδιο προϋπολογισμού και την διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το αργότερο την 1^η Οκτωβρίου και ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τους λόγους οι οποίοι το οδήγησαν στον καθορισμό της θέσης του.

Εάν, εντός σαράντα δύο ημερών από τη διαβίβαση αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:

- i. εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου, εκδίδεται ο προϋπολογισμός,
- ii. δεν αποφασίσει, ο προϋπολογισμός θεωρείται εκδοθείς,
- iii. 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.

Η επιτροπή συνδιαλλαγής, 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 σύγκλησή 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. Εάν, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, 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. Εάν, εντός της συγκεκριμένης προθεσμίας:

- i. 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
- ii. 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

- iii. το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, απορρίπτει το κοινό σχέδιο ενώ το Συμβούλιο το εγκρίνει, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή, ή
- iv. το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει το κοινό σχέδιο ενώ το Συμβούλιο το απορρίπτει, 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. 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.

Εάν, εντός της προθεσμίας των 21 ημερών η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή. Όταν περατωθεί η διαδικασία που προβλέπεται στο παρόν άρθρο, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαπιστώνει ότι ο προϋπολογισμός έχει οριστικώς εκδοθεί. Κάθε θεσμικό όργανο ασκεί τις εξουσίες που του αναθέτει το παρόν άρθρο τηρώντας τις Συνθήκες και τις πράξεις που θεσπίζονται βάσει αυτών, ιδίως όσον αφορά τους ίδιους πόρους της Ένωσης και την ισοσκέλιση εσόδων και δαπανών.

Το Κοινοβούλιο εκτός από την έγκριση του προϋπολογισμού είναι αρμόδιο και για την έγκριση του απολογισμού της Κοινότητας. Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 322. Το Κοινοβούλιο, μετά από σύσταση του Συμβουλίου, απαλλάσσει την Επιτροπή ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Προς τον σκοπό αυτό, το Κοινοβούλιο εξετάζει, ύστερα από το Συμβούλιο, τους λογαριασμούς, τον δημοσιονομικό ισολογισμό, την ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μαζί με τις απαντήσεις των ελεγχόμενων οργάνων στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τη δήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου βεβαιώνεται η ακρίβεια των λογαριασμών και η νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών πράξεων καθώς και τις συναφείς ειδικές εκθέσεις του.²⁷¹

²⁷¹ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2008, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», άρθρο 319 παρ.1, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.263.

3.3.3. Άσκηση πολιτικού ελέγχου

Το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην άσκηση πολιτικού ελέγχου αποτελούσε τη δεύτερη εξουσία που του είχε αναγνωρισθεί ρητώς από τις ιδρυτικές Συνθήκες. Ωστόσο, η ελεγκτική του αρμοδιότητα, αφορούσε κυρίως την Επιτροπή την οποία μπορούσε να εξαναγκάσει σε συλλογική παραίτηση, ενώ ως προς το Συμβούλιο – κέντρο της αποφασιστικής εξουσίας των Κοινοτήτων – περιοριζόταν μόνο στο δικαίωμα υποβολής ερωτήσεων, χωρίς μάλιστα το Συμβούλιο²⁷² να είναι υποχρεωμένο νομικά να απαντήσει.

Πλέον, οι ελεγκτικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απέναντι στις δραστηριότητες των ευρωπαϊκών οργάνων είναι ιδιαίτερα σημαντικές, και κυρίως, αυτές που αναφέρονται στην Επιτροπή και το Συμβούλιο. Ειδικότερα, η Επιτροπή και η Προεδρία του Συμβουλίου υποχρεούνται να προβαίνουν σε προγραμματικές δηλώσεις κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής εμφανίζεται ενώπιον της Ολομέλειας του Κοινοβουλίου μια φορά κατ' έτος και εκθέτει το πρόγραμμα και τους στόχους της Επιτροπής για το μέλλον. Όσον αφορά τις εξουσίες ελέγχου του Κοινοβουλίου επί του Συμβουλίου, έχει καθιερωθεί ο Πρόεδρος ή ο Πρωθυπουργός κάθε κράτους μέλους που έχει την προεδρία του Συμβουλίου να παρουσιάζει στο Κοινοβούλιο, στην αρχή της προεδρίας, το πρόγραμμα που σκοπεύει να εφαρμόσει και στο τέλος της προεδρίας να κάνει τον απολογισμό αυτής.²⁷³ Επίσης, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως θεσμικό όργανο πια της Ένωσης, μετά από κάθε συνοδό του υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση επί των θεμάτων που συζητήθηκαν.

Το Συμβούλιο, κατά την άσκηση των κυβερνητικών του αρμοδιοτήτων,²⁷⁴ υπόκειται σε περιορισμένο έλεγχο εκ μέρους του Κοινοβουλίου, μέσω ερωτήσεων και επερωτήσεων που υποβάλλουν τα μέλη του τελευταίου. Πέραν των γραπτών απαντήσεων, η εκάστοτε Προεδρία, οφείλει να απαντάει σε ερωτήσεις ενώπιον της Ολομέλειας. Το

²⁷² Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.310.

²⁷³ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.136.

²⁷⁴ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «ΙΙΙ. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.193.

Κοινοβούλιο δεν μπορεί να παύσει το Συμβούλιο, ούτε να ζητήσει την αποπομπή μελών του, δεδομένου ότι αποτελεί διακυβερνητικό όργανο.

Η Επιτροπή κατά την άσκηση των καθηκόντων της υπόκειται, όπως και το Συμβούλιο, σε έλεγχο εκ μέρους του Κοινοβουλίου, μέσω των ερωτήσεων και επερωτήσεων. Σε αντίθεση όμως προς το Συμβούλιο, η Επιτροπή αφενός υπόκειται σε ψήφο έγκρισης κατά το διορισμό της, και αφετέρου μπορεί να παυθεί από το Κοινοβούλιο. Κάτι που δεν έχει συμβεί, αν και στο παρελθόν το Κοινοβούλιο είχε απειλήσει την Επιτροπή με παύση. Απειλές που δεν πραγματοποιήθηκαν, ίσως, επειδή τα κράτη μέλη μπορούσαν να επαναπροσδιορίσουν τους ίδιους Επιτρόπους. Μετά το Μάαστριχτ όμως, η απειλή παύσης της Επιτροπής έγινε πιο αξιόπιστη, αφού το Κοινοβούλιο θα μπορούσε πλέον να αντιταχθεί στην επανατοποθέτηση των ίδιων Επιτρόπων.²⁷⁵ Χαρακτηριστικά, όταν το 1997 ζητήθηκε η παύση της Επιτροπής Santer, η ίδια η Επιτροπή προτίμησε να υποβάλλει την παραίτησή της. Βασικό μειονέκτημα στην άσκηση πολιτικού ελέγχου του Κοινοβουλίου απέναντι στην Επιτροπή, ήταν ότι περιοριζόταν στην έγκρισή της συνολικά, ως σώμα, αφού τα μέλη της εξακολουθούσαν να ορίζονται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων συνερχόμενων στο πλαίσιο του Συμβουλίου.²⁷⁶

Κάτι που δε συμβαίνει με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία ενισχύει σε σημαντικό βαθμό τα καθήκοντα πολιτικού ελέγχου του Κοινοβουλίου επί της Επιτροπής. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εκλέγεται (δεν θα εγκρίνεται όπως συνέβαινε) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, μετά από πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το αποτέλεσμα των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτή η διάταξη, όχι μόνο θα εδραιώσει την ευθύνη του Προέδρου της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου, αλλά και η συμμετοχή των πολιτών στην εκλογική διαδικασία αποκτά πρόσθετο βάρος, επηρεάζοντας έστω και έμμεσα την πολιτική τοποθέτηση του Προέδρου της Επιτροπής. Βέβαια, η εκλογή αυτή καθ' εαυτή δεν αντιπροσωπεύει ριζοσπαστική θεσμική καινοτομία καθώς, κατά κάποιο τρόπο, επιβεβαιώνει την υφιστάμενη διαδικασία.²⁷⁷ Ο Πρόεδρος, ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα

²⁷⁵ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «III. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσιμισιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.193 – 194.

²⁷⁶ Βλ., Κοντογεώργης Γ.Λ., 1995, «Η Ευρωπαϊκή Ιδέα, Η Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ελλάδα – Ιστορική διαδρομή, Σύγχρονη Εποχή, Προοπτικές», Εκδόσεις Σιδέρης, σελ.147.

²⁷⁷ Βλ., Ιωακείμιδης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.86.

εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και τα άλλα μέλη της Επιτροπής θα υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κάτι που σημαίνει ότι το Κοινοβούλιο θα μπορεί να απορρίψει τη σύνθεση της Επιτροπής, που προτείνει ο Πρόεδρος της και να τον υποχρεώσει να την επανεξετάσει.

Η Επιτροπή ως σώμα, ευθύνεται έναντι του Κοινοβουλίου και οφείλει να παραιτηθεί συλλογικά αν το τελευταίο εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και την πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων. Επίσης, ο Ύπατος Εκπρόσωπος οφείλει να παραιτηθεί από τα καθήκοντα που ασκεί εντός της Επιτροπής.²⁷⁸ Αυτές οι διαδικασίες υπογραμμίζουν την ευθύνη της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου και καθιστούν τις αρμοδιότητές του παρόμοιες με εκείνες μιας Βουλής των αντιπροσώπων των πολιτών της Ένωσης

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (βάσει του άρθρου 226 πρώην άρθρο 193 ΣΕΚ) μπορεί, αιτήσει του ενός τετάρτου των μελών που το απαρτίζουν, να συνιστά προσωρινή εξεταστική επιτροπή για να εξετάσει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων που έχουν δοθεί από τις Συνθήκες σε άλλα θεσμικά ή λοιπά όργανα, τις καταγγελίες παραβάσεων ή κακής διοίκησης κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, εκτός εάν τα καταγγελλόμενα γεγονότα εκδικάζονται ενώπιον δικαστηρίου και για όσο χρονικό διάστημα δεν έχει ολοκληρωθεί η δικαστική διαδικασία. Η προσωρινή εξεταστική επιτροπή παύει να υφίσταται από τη στιγμή που καταθέτει την έκθεσή της. Για πρώτη φορά το δικαίωμα σύστασης προσωρινών εξεταστικών επιτροπών από το Κοινοβούλιο κατοχυρώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και του επέτρεψε να ασκεί άμεσα τις ελεγκτικές του αρμοδιότητες σε σχέση με αυτές που ασκεί μέσω του διαμεσολαβητή. Επίσης, η συγκεκριμένη εξουσία αποτελεί προνόμιο του Κοινοβουλίου και εντάσσεται στους ελέγχους που διενεργούν η Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο και μπορεί επίσης, να ασκηθεί και κατά παραβάσεων των κρατών μελών στο μέτρο που συνδέονται με την εφαρμογή ευρωπαϊκών πολιτικών.²⁷⁹

²⁷⁸ άρθρο 17 παρ.8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και άρθρο 234 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

²⁷⁹ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1226.

Στο πλαίσιο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του περιλαμβάνεται η θεσμοθέτηση του δικαιώματος αναφοράς των ευρωπαϊών πολιτών στο Κοινοβούλιο. Το δικαίωμα αναφοράς θεσμοθετήθηκε το 1992 και με τη νέα Συνθήκη στο άρθρο 227 αναφέρεται ότι οι πολίτες της Ένωσης, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, δικαιούνται να υποβάλλουν, ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες ή πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα. Το δικαίωμα αναφοράς βασιζόμενο στην ενεργή συμμετοχή του ευρωπαϊού πολίτη, αποτελεί βασικό στοιχείο για την εμβάθυνση των δημοκρατικών θεσμών, αφού ενισχύει τη νομιμότητα και τη διαφάνεια κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Τέλος, το Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα να ζητήσει από το Δικαστήριο να απαλλάξει τον Διαμεσολαβητή από τα καθήκοντά του, εάν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα.

3.3.4. Λοιπές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Ως το μόνο θεσμικό όργανο το οποίο εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες της Ένωσης, το Κοινοβούλιο διασφαλίζει ότι η Ένωση λογοδοτεί στους πολίτες της, με την ενίσχυση της συμμετοχής των ευρωβουλευτών σε σημαντικές αποφάσεις, όπως η κάλυψη αξιωμάτων σε κορυφαίες θέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού θα εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής και θα απαιτείται η συγκατάθεσή του για τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης που θα είναι και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής.²⁸⁰

Η αίτηση ένταξης νέων κρατών μελών θα υπόκειται στην έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο θα μπορεί να αρνηθεί την προσχώρηση υποψήφιου κράτους, ακόμη και αν αυτή έχει εγκριθεί από όλες τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.²⁸¹ Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας προνοεί ότι θα χρειάζεται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη συνομολόγηση συμφωνιών σύνδεσης μεταξύ της

²⁸⁰<http://www.europarl.gr/view/el/press-release/communique/communique-2009/communique-2009-december/communique-2009-december-1.html;jsessionid=B88043F4E8154E9E02A501DCAE9F7212>

²⁸¹http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/1/3/?lang=gr&all=1&s=1&e=10

Ένωσης και τρίτων χωρών, καθώς και για την συνομολόγηση συμφωνιών, οι οποίες αφορούν περιοχές που εμπíπτουν στη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Το Κοινοβούλιο αποκτά ακόμη δικαίωμα πρωτοβουλίας αναθεώρησης των Συνθηκών. Σύμφωνα με τη «συνήθη διαδικασία αναθεώρησης», το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά το δικαίωμα υποβολής σχεδίων αναθεώρησης των Συνθηκών (όπως τα κράτη μέλη και η Επιτροπή). Παράλληλα, καθώς η διαδικασία αυτή προβλέπει τη σύγκλιση Συνέλευσης, το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα ευρείας συμμετοχής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να μη συγκαλέσει Συνέλευση, αλλά και πάλι απαιτείται η έγκριση του Κοινοβουλίου.²⁸²

Στους τομείς της εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης, της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, καθώς και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, το Κοινοβούλιο πρέπει να ενημερώνεται τακτικά για τις εξελίξεις και μπορεί να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο.²⁸³

Εκτός από τις αρμοδιότητες που παρέχονται στο Κοινοβούλιο από τις Συνθήκες, έχει επιπλέον τη δυνατότητα να αναλάβει και να φέρει εις πέρας πολιτικές πρωτοβουλίες, οι οποίες ξεπερνούν τα ευρωπαϊκά σύνορα και αφορούν θέματα παγκόσμιου ενδιαφέροντος. Οι πρωτοβουλίες αυτές αυξάνουν το κύρος της Ένωσης στη διεθνή σκηνή, δημιουργούν αισθήματα συμπάθειας, εκτίμησης και αναγνώρισης από τη διεθνή κοινή γνώμη και παράλληλα, διαμορφώνουν το νέο μελλοντικό πρόσωπο της Ένωσης, ως παγκόσμιας πολιτικής δύναμης.²⁸⁴

Αλλά και στον εσωτερικό τομέα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το κύρος που διαθέτει και τις κοινωνικές δυνάμεις που εκπροσωπεί αποτελεί το κατάλληλο όργανο πίεσης προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή προκειμένου η κοινοτική νομοθεσία και πρακτική να αναπροσαρμόζονται διαρκώς, σύμφωνα με τις ανάγκες που οι ευρωπαϊκές και παγκόσμιες εξελίξεις δημιουργούν. Αυτό επιτυγχάνεται με την έκδοση Ψηφισμάτων από το Κοινοβούλιο. Τα Ψηφίσματα, που δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, εκδίδονται

²⁸² Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.86.

²⁸³ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/o10000_el.htm

²⁸⁴ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, σελ.138.

από το Κοινοβούλιο κατόπιν προτάσεως από ένα μέλος του επί θεμάτων που εμπíπτουν στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²⁸⁵

3.4. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών²⁸⁶ της Ένωσης αποτελούν τα κατ' εξοχήν εθνικά όργανα μέσω των οποίων ασκείται η νομοθετική εξουσία και εκφράζονται στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας η έννοια και οι αρχές της λαϊκής κυριαρχίας. Τα εθνικά κοινοβούλια με τη συμμετοχή των κρατών στην Ένωση και τη συνακόλουθη μεταβίβαση εθνικών εξουσιών, υφίστανται την μεγαλύτερη απώλεια εξουσιών και αρμοδιοτήτων. Επειδή ακριβώς εκφράζουν τη βούληση των πολιτών, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η συμμετοχή τους στο μηχανισμό λήψεως αποφάσεων και στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας της Ένωσης.

Οι αρχικές Συνθήκες δεν προέβλεπαν θεσμοθετημένες μορφές συνεργασίας μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και κοινοτικών οργάνων. Όμως, από το 1989, άρχισαν να συνέρχονται ανά εξάμηνο βουλευτές των αρμόδιων επιτροπών των εθνικών κοινοβουλίων καθώς και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο της Διάσκεψης των ειδικευμένων σε κοινοτικά θέματα οργάνων των κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COSAC).

Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ,²⁸⁷ οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επεκτάθηκαν σε τομείς που ανήκαν παραδοσιακά στην εθνική δικαιοδοσία, και έτσι, για πρώτη φορά θεσμοθετήθηκε κάποια μορφή συνεργασίας, μέσω της Δήλωσης που επισυνάφθηκε στη Συνθήκη σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με την εν λόγω δήλωση, οι εθνικές κυβερνήσεις καλούνται να διαβιβάζουν εγκαίρως στα εθνικά τους κοινοβούλια τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για ενημέρωση και ενδεχόμενη εξέταση. Η ίδια δήλωση περιέχει επίσης σύσταση για εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών

²⁸⁵ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.138.

²⁸⁶ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.331 – 332.

²⁸⁷ http://europa.eu/scadplus/glossary/national_parliaments_el.htm

μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, με σκοπό να διευκολυνθεί η συμμετοχή των εν λόγω κοινοβουλίων στις κοινοτικές διαδικασίες, καθώς και ο αποτελεσματικότερος δημοκρατικός έλεγχος.

Λίγο αργότερα, με τη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, το οποίο προσδιορίζει ότι όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (λευκές βίβλοι, πράσινες βίβλοι και ανακοινώσεις) πρέπει να διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια και να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις για μεγαλύτερη διαφάνεια.²⁸⁸ Το νέο Πρωτόκολλο αναγνωρίζει επίσης το ρόλο της COSAC, η οποία μπορεί να υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ένωσης, κυρίως βάσει σχεδίων νομοθετικών κειμένων, τα οποία ενδέχεται οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών να αποφασίσουν με κοινή συμφωνία να διαβιβάσουν στην COSAC, λόγω της φύσεως του αντικειμένου τους. Ειδικότερα, μπορεί να εξετάζει κάθε νομοθετική πρόταση σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και ζητήματα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Τα εθνικά κοινοβούλια θα διαδραματίζουν έτσι, σημαντικότερο ρόλο στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και θα μπορούν να συμβάλουν στην επεξεργασία των νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην προσαρτημένη στη Συνθήκη της Νίκαιας Δήλωση σχετικά με το μέλλον της Ένωσης υπογραμμίζονται ήδη, η ανάγκη να εξεταστεί ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.²⁸⁹ Έτσι, στο πλαίσιο ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμότητας, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αναβαθμίζεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η Συνθήκη προνοεί ότι η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης και οι αποφάσεις θα λαμβάνονται φανερά και εγγύτερα στους πολίτες.²⁹⁰ Από αυτή την άποψη, η Συνθήκη εισάγει πρόνοιες, οι οποίες ενισχύουν το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, φέρνουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες, δίνοντάς τους την ευκαιρία

²⁸⁸ http://europa.eu/scadplus/european_convention/subsidiarity_el.htm

²⁸⁹ <http://european-convention.eu.int/grprtrav.asp?lang=EL>

²⁹⁰ Άρθρο 10 παρ.2, 3 ΣΕΕ.

να αναμιχθούν πιο άμεσα στις ευρωπαϊκές πολιτικές, και διασαφηνίζουν τις περιοχές αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Τόσο τα εθνικά κοινοβούλια όσο και οι πολίτες,²⁹¹ θα μπορούν να ενημερώνονται άμεσα για τις αποφάσεις που λαμβάνονται από τα μέλη του Συμβουλίου, καθώς όλες οι νομοθετικές συζητήσεις και εργασίες του Συμβουλίου θα είναι ανοικτές στο κοινό.

Αν και τα εθνικά κοινοβούλια δεν αποτελούν μέρος του επίσημου ευρωπαϊκού θεσμικού οικοδομήματος, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει και ενισχύει τον ρόλο τους, στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της Ένωσης, αφού θα μπορούν να συμμετέχουν περισσότερο στις εργασίες της Ένωσης, σεβόμενα πάντα τον ρόλο των ευρωπαϊκών οργάνων. Διασαφηνίζονται πλέον, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της Ένωσης, όσον αφορά το δικαίωμα ενημέρωσης, τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, τους μηχανισμούς αξιολόγησης στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και την αναθεώρηση των Συνθηκών.²⁹²

Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση,²⁹³ τα θεσμικά όργανα της Ένωσης υποχρεούνται να αποστέλλουν όλα τα προσχέδια των νομοθετικών πράξεων στα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία θα τα εξετάζουν, ώστε να βεβαιώνονται ότι σέβονται την αρχή της επικουρικότητας.²⁹⁴ Σε συνδυασμό με τον ενισχυμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το γεγονός αυτό θα προωθήσει τη δημοκρατία και τη νομιμότητα κατά τη λειτουργία της Ένωσης.²⁹⁵ Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν στη συνέχεια να αποστέλλουν στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής μια τεκμηριωμένη γνωμοδότηση, κατά πόσον μια προτεινόμενη νομοθετική πράξη συμμορφώνεται με την

²⁹¹ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm

²⁹² http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_el.htm

²⁹⁴ Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, παρεμβαίνει μόνο εφόσον η δράση της κρίνεται πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας.

²⁹⁵ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_el.htm

αρχή της επικουρικότητας. Όταν η μη συμμόρφωση τεκμηριωμένων γνωμοδοτήσεων με την αρχή της επικουρικότητας συγκεντρώνει τουλάχιστον το ένα τρίτο όλων των ψήφων που επιμερίζονται στα εθνικά κοινοβούλια, η προτεινόμενη πράξη πρέπει να αναθεωρηθεί. Επιπλέον, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, όταν οι τεκμηριωμένες γνωμοδοτήσεις για τη μη συμμόρφωση μιας πρότασης νόμου με την αρχή της επικουρικότητας συγκεντρώνουν τουλάχιστον απλή πλειοψηφία των ψήφων που επιμερίζονται στα εθνικά κοινοβούλια, η πρόταση πρέπει να αναθεωρηθεί. Μετά από μια τέτοια αναθεώρηση, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει αν θα διατηρήσει, τροποποιήσει ή αποσύρει την πρόταση.

Σημειώνεται επίσης ότι, το Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά Κοινοβούλια θα αποφασίζουν από κοινού την οργάνωση και προώθηση αποτελεσματικής και τακτικής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας εντός της Ένωσης. Όσον αφορά ιδιαίτερα τις προτάσεις για τροποποίηση των Συνθηκών που σχετίζονται με τον τρόπο ψηφοφορίας (η μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία), καθώς και τροποποιήσεις που αφορούν την ακολουθητέα νομοθετική διαδικασία (μετάβαση από την ειδική νομοθετική διαδικασία στη συνήθη νομοθετική διαδικασία), τα εθνικά κοινοβούλια θα ειδοποιούνται για τις εν λόγω τροποποιήσεις και θα μπορούν να υποδεικνύουν την αντίθεσή τους σε μια συγκεκριμένη τροποποίηση. Η αντίθεση ενός εθνικού Κοινοβουλίου θα εμποδίζει το Συμβούλιο να υιοθετήσει αλλαγή στη μέθοδο ψηφοφορίας.²⁹⁶

Αν και οι εκ των προτέρων εκτιμήσεις για το πώς θα λειτουργήσουν οι ρυθμίσεις για τα εθνικά κοινοβούλια και την επικουρικότητα είναι αναμφίβολα επισφαλείς, αφού ταυτόχρονα με το θετικό τους ρόλο, εκφράζονται και επιφυλάξεις, ως προς το ότι μπορεί να προκαλέσουν ανάσχεση της ενοποιητικής διαδικασίας και τελικά, υπονόμηση των θεσμών, το σίγουρο είναι ότι: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όταν διεκδικεί αρμοδιότητες, πρέπει παράλληλα να σέβεται και να εξασφαλίζει τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη δημοκρατική νομιμότητα της Ένωσης. Και αυτό διότι, ο ρόλος τους καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικός δεδομένου ότι, αφενός έχουν αμεσότερη σχέση με τους πολίτες και τις τοπικές κοινωνίες και, αφετέρου ελέγχουν τις κυβερνήσεις που αποτελούν και μέλη του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το

²⁹⁶ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μόνο με την συνεργασία και τη δραστηριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων μπορεί να προωθήσει επείγουσες πολιτικές, και να εξηγήσει στους πολίτες επίπονα θέματα, όπως αυτά της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Οι περισσότεροι τομείς της ευρωπαϊκής στρατηγικής και οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις απαιτούν τη λήψη αποφάσεων, κατ' αρχήν σε εθνικό επίπεδο. Με τη σειρά τους και τα εθνικά κοινοβούλια είναι σημαντικό να αντιληφθούν ότι, χωρίς ισχυρό Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τίθεται σε κίνδυνο η δημοκρατία και κατ' επέκταση, ο ρόλος τους στο σύστημα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

Μια σημαντική καινοτομία που εισάγει η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι η πρωτοβουλία των ευρωπαίων πολιτών. Σύμφωνα με το άρθρο 11 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας), ένα εκατομμύριο πολίτες προερχόμενοι από σημαντικό αριθμό κρατών μελών, μπορεί να αναλάβει την πρωτοβουλία να καλέσει την Επιτροπή να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο επί θεμάτων, όπου οι εν λόγω πολίτες κρίνουν ότι χρειάζεται νομική πράξη από την Ένωση για τον σκοπό της εφαρμογής της Συνθήκης.

Έτσι, η Ένωση θα κάνει το πρώτο ιστορικό βήμα της προς την συμμετοχική δημοκρατία, καθώς προβλέπει έναν μεγαλύτερο, μολονότι περιορισμένο ακόμα, ρόλο για τους ευρωπαίους πολίτες, χωρίς να υπονομεύει στο ελάχιστο την αντιπροσωπευτική της διάσταση. Παρ' όλα αυτά, το δικαίωμα διατύπωσης αιτήματος των πολιτών είναι απίθανο να επιλύσει πλήρως τα διαχρονικά προβλήματα δημοκρατίας στην Ένωση, δεδομένου ότι η άσκηση αυτού του δικαιώματος μπορεί να συνοδευτεί από τα συνήθη προβλήματα συλλογικής δράσης. Με άλλα λόγια, θα είναι δύσκολο για τους απλούς πολίτες να οργανωθούν κατάλληλα, να συντονιστούν με τους πολίτες άλλων κρατών μελών και να ασκήσουν το δικαίωμά τους, όπως απορρέει από τη Συνθήκη, αποτελεσματικά. Πάντως, αξίζει να σημειωθεί ότι, όσοι ενδιαφέρονται πραγματικά για την προώθηση μιας συμμετοχικής, ενεργούς και άμεσης δημοκρατίας στην Ευρώπη, το δικαίωμα διατύπωσης αιτήματος θα καταστεί ο κανόνας και όχι η εξαίρεση. Η νέα μορφή διαδραστικής επικοινωνίας μεταξύ πολιτών και ευρωπαϊκών οργάνων, αναμφισβήτητα είναι η αρχή για τη συστηματική συμμετοχή των ευρωπαίων στην κατασκευή του ενωσιακού οικοδομήματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

4.1. ΦΥΣΗ – ΣΥΝΘΕΣΗ – ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το ίδιο μετονομάστηκε μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ²⁹⁷ αποτελεί το κατεξοχήν όργανο λήψεως αποφάσεων, αφού ιστορικά λάμβανε όλες τις κρίσιμες και σημαντικές αποφάσεις σε ζητήματα πολιτικής στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Χαρακτηριστικό είναι ότι με τις Συνθήκες ιδρύσεως της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, το κέντρο βάρους – από άποψη φύσεως και εκτάσεως εξουσιών – μετατοπίστηκε από το όργανο που αποτελούνταν από ανεξάρτητα μέλη (Ανώτατη Αρχή), προς το Συμβούλιο, το οποίο ήταν υπεύθυνο για την πραγματοποίηση των σκοπών της ΕΟΚ.²⁹⁸

Το Συμβούλιο (μετονομάστηκε έτσι, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας), αποτελείται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους μέλους το οποίο εκπροσωπεί και να ασκεί το δικαίωμα ψήφου.²⁹⁹ Επομένως, στο Συμβούλιο εκφράζεται η βούληση των κρατών μελών, καθένα από τα οποία εκφράζει ισότιμα τη βούλησή του με έναν εκπρόσωπο,³⁰⁰ ο οποίος πρέπει να είναι υπουργός, αναπληρωτής υπουργός ή υφυπουργός της κεντρικής κυβέρνησης των κρατών μελών ή, εάν δεν υπάρχει τέτοιος σε συγκεκριμένο τομέα λόγω συνταγματικού καθεστώτος, τότε υπουργός περιφερειών ή οντοτήτων με αυξημένο βαθμό αυτοδιοίκησης, όπως τα γερμανικά ομόσπονδα κρατίδια.³⁰¹

²⁹⁷ Απόφαση του Συμβουλίου 93/591 της 8^{ης} Νοεμβρίου 1993 σχετικά με την ονομασία του, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΕ L 281/ της 16.11.1993. Προηγουμένως, με τη Συνθήκη περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου του 1965 που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1967, συγχωνεύτηκαν τα Συμβούλια της ΕΟΚ, της ΕΚΑΧ και της ΕΚΑΕ σε ένα «Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».

²⁹⁸ Βλ., Mathijssen P.S.R.F., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.351.

²⁹⁹ Άρθρο 16 παρ.2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (πρώην άρθρο 203 ΣΕΚ).

³⁰⁰ Σημαντική βέβαια απόκλιση από την αρχή της ισοτιμίας αποτελεί η στάθμιση των ψήφων που προβλέπεται για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία.

³⁰¹ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1248.

Κάθε υπουργός των κρατών μελών που συμμετέχει στο Συμβούλιο είναι εξουσιοδοτημένος να αναλαμβάνει δεσμεύσεις εξ' ονόματος της κυβέρνησής του. Επιπλέον, κάθε υπουργός είναι υπεύθυνος ενώπιον του εθνικού κοινοβουλίου και των πολιτών τους οποίους αντιπροσωπεύει το κοινοβούλιο, κάτι που εξασφαλίζει τη δημοκρατική νομιμότητα των αποφάσεων του Συμβουλίου.³⁰² Όμως, η ταυτόχρονη εκπλήρωση δύο λειτουργιών από τους υπουργούς, αφενός ως μελών του θεσμικού αυτού οργάνου και αφετέρου ως μελών των εθνικών κυβερνήσεων, συνεπάγεται ότι διαθέτει περιορισμένη θεσμική αυτονομία.

Προκειμένου να ανταποκριθεί στο ρόλο του, το Συμβούλιο για λόγους οργάνωσης των εργασιών του συνέρχεται ανάλογα με τα εξεταζόμενα θέματα υπό διαφορετικές συνθέσεις, στις οποίες συμμετέχουν οι εκάστοτε αρμόδιοι υπουργοί των κρατών μελών. Πάντως το Συμβούλιο παραμένει ενιαίο,³⁰³ με την έννοια ότι, ανεξάρτητα από τη σύνθεση που εκδίδει μία απόφαση, πρόκειται για απόφαση του Συμβουλίου, χωρίς μνεία της σύνθεσής του. Κατά τη δεκαετία του 1990 υπήρχαν 22 συνθέσεις, που μειώθηκαν σε 16 τον Ιούνιο του 2000, και εν συνεχεία σε 9 τον Ιούνιο του 2002.³⁰⁴ Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελούσαν και τα Συμβούλια διευρυμένης συνθέσεως στα οποία μετείχαν περισσότεροι από ένας υπουργός από κάθε κράτος μέλος, των οποίων η σύγκλιση επιβαλλόταν από τη σοβαρότητα των συζητούμενων θεμάτων. Επιπλέον, δεν επιτρεπόταν να συνέρχεται το Συμβούλιο υπό τη σύνθεση αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών, εκτός αν προβλεπόταν από τη Συνθήκη.³⁰⁵

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υιοθετώντας τις σχετικές ρυθμίσεις της απορριφθείσας Συνταγματικής Συνθήκης, εισάγει ορισμένες αλλαγές ως προς τις συνθέσεις του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο συνεχίζει να συνέρχεται υπό διαφορετικές συνθέσεις, όπως

³⁰² http://europa.eu/institutions/inst/council/index_el.htm

³⁰³ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=426&lang=el>

³⁰⁴ Οι συνθέσεις του Συμβουλίου ήταν οι εξής: Γενικές Υποθέσεις και Εξωτερικές Σχέσεις (από τον Ιούνιο του 2002 συνέρχεται σε χωριστές συνόδους Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων), Οικονομικά και Δημοσιονομικά Θέματα (Ecofin), Γεωργία και Αλιεία, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις, Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές, Ανταγωνιστικότητα, Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια, Περιβάλλον και τέλος, Παιδεία, Νεολαία και Πολιτισμός.

³⁰⁵ Πρόκειται για τις περιπτώσεις του άρθρου 121 παρ.2 – 4 ΣΕΚ, όπου το Συμβούλιο, συνερχόμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, αποφασίζει ποια κράτη μέλη πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος, αλλά και για το άρθρο 7 παρ.2 ΣΕΕ για την επιβολή κυρώσεων στο κράτος μέλος που παραβιάζει τις αρχές της ελευθερίας, δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, και των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

συνέβαινε άλλωστε, αν και δεν αναφερόταν ρητά στις Συνθήκες. Πλέον, η Συνθήκη αναφέρεται ρητά σε δύο συνθέσεις:³⁰⁶ στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων. Πρόκειται για ένα διαχωρισμό των προϋφιστάμενων συνθέσεων του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων 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. Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης. Με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (με ειδική πλειοψηφία) θα καθορίζεται ο κατάλογος των υπολοίπων συνθέσεων.

Σύμφωνα με το πρώην άρθρο 203 ΣΕΚ, η Προεδρία ασκούνταν διαδοχικώς από κάθε κράτος μέλος του Συμβουλίου για περίοδο έξι μηνών βάσει της σειράς που αποφασιζόταν από το Συμβούλιο ομοφώνως. Πρόεδρος του Συμβουλίου ήταν ο υπουργός του κράτους μέλους το οποίο είχε την Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το αντίστοιχο εξάμηνο. Αρχικά, τόσο η ΕΚΑΧ όσο και η ΕΟΚ και η ΕΚΑΕ δεν προσέδιδαν ουσιαστικό ρόλο στην Προεδρία. Η Συνθήκη του Παρισιού προέβλεπε την άσκηση της Προεδρίας για τρεις μήνες, ενώ οι Συνθήκες της Ρώμης αύξησαν τη διάρκειά της σε έξι μήνες. Η Προεδρία του Συμβουλίου των Υπουργών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αν και ξεκίνησε με περιορισμένο ρόλο, έχοντας κυρίως, αρμοδιότητες γραμματειακής υποστήριξης, ορισμένες εξελίξεις³⁰⁷ συνέβαλλαν στο να κατοχυρωθεί σε σημαντικότερο θεσμό του κοινοτικού – ευρωπαϊκού συστήματος.

Αδιαμφισβήτητα, το σύστημα της εναλλασσόμενης Προεδρίας σε ισότιμη βάση προσέφερε σε όλα τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συμβάλλουν με το δικό τους τρόπο στις εξελίξεις της Ένωσης, να δοκιμάσουν τις διοικητικές τους ικανότητες σε υπερεθνικό επίπεδο και σε ορισμένες περιπτώσεις να υπερασπισθούν τα συμφέροντά τους. Αποστολή της εκάστοτε Προεδρίας ήταν η καλή διεξαγωγή των συζητήσεων του Συμβουλίου και η διασφάλιση της εφαρμογής του εσωτερικού του κανονισμού. Ωστόσο,

³⁰⁶ Άρθρο 16 παρ. 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³⁰⁷ Τέτοιες εξελίξεις ήταν ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου, η αύξηση των συνθέσεων του Συμβουλίου των Υπουργών και του έργου τους, η εμφάνιση των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, η θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας και η γενικότερη ανάπτυξη των διεθνών σχέσεων της Κοινότητας.

το κράτος μέλος που αναλάμβανε την Προεδρία δεν συνιστούσε απλό διεκπεραιωτή ενός προκαθορισμένου προγράμματος, αλλά είχε τη δυνατότητα να συνεισφέρει πραγματικά στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Βέβαια, ενίοτε αναλάμβανε και ρόλο μεσολαβητή στην αναζήτηση μιας συμβιβαστικής λύσης μεταξύ των κρατών μελών. Η ανάληψη της Προεδρίας αποτελεί έκφραση της ισότητας των κρατών μελών ως προς τη συμμετοχή τους στη διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων και είναι ιδιαίτερα σπουδαία για τα μικρά και μεσαία κράτη, που δεν έχουν συχνά τη δυνατότητα να επηρεάσουν με τόσο καθοριστικό τρόπο τις εξελίξεις, αλλά και να προβάλλουν τις ικανότητές τους. Στο έργο της Προεδρίας, υποβοηθούσε αντιπρόσωπος του κράτους που θα ασκούσε την επόμενη Προεδρία, ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια των εργασιών του Συμβουλίου.

Παρ' όλα αυτά, το ανωτέρω σύστημα, λαμβάνοντας υπόψη την αύξηση του αριθμού των κρατών μελών δεν προβλεπόταν να είναι ιδιαίτερα λειτουργικό, αφού τα κράτη μέλη θα ασκούσαν την Προεδρία κάθε δεκατρία ή και περισσότερα χρόνια. Επιπλέον, η ένταξη σημαντικού αριθμού μικρότερων χωρών κρίθηκε ότι θα οδηγούσε σε ακόμη μεγαλύτερη αναποτελεσματικότητα, αφού οι χώρες αυτές δε διέθεταν το κύρος, τις δεξιότητες και τη βαρύτητα στη διεθνή σκηνή για να εκπροσωπήσουν αποτελεσματικά την Ένωση.³⁰⁸ Όλες οι ενδείξεις οδηγούσαν στη λύση της συλλογικής Προεδρίας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, προβλέπει ένα αρκετά διαφοροποιημένο σύστημα που απαντά στη λογική μιας δυναμικότερης και πιο σταθερής αντιπροσώπευσης της Ένωσης σε διεθνές επίπεδο.

Συγκεκριμένα, η Προεδρία των συνθέσεων του Συμβουλίου – εκτός από το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων που θα ασκείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο – ασκείται από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών στο Συμβούλιο στη βάση ενός συστήματος ισότιμης εναλλαγής, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θα καθορισθούν με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Προεδρία των Συμβουλίων³⁰⁹ θα ασκείται από καθορισμένη ομάδα τριών κρατών μελών για περίοδο δεκαοκτώ μηνών. Η ομάδα των κρατών θα συγκροτείται με βάση την ισότιμη εναλλαγή και λαμβάνοντας υπόψη τη διαφοροποίηση και γεωγραφική ισορροπία στην Ένωση. Η Επιτροπή Μονίμων

³⁰⁸ Βλ., Ιωακείμίδης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.63.

³⁰⁹ Βλ., Ιωακείμίδης Π.Κ., ό.π., σελ.64.

Αντιπροσώπων θα προεδρεύεται από κράτος μέλος που θα προεδρεύει στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων.

Επιπλέον, σημαντική ρύθμιση που συμπεριελήφθη στη Συνθήκη της Λισαβόνας με τη μορφή Πρωτοκόλλου, είναι η θεσμοποίηση της Ευρωμάδας (Eurogroup), των άτυπων δηλαδή συναντήσεων των υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών που συμμετέχουν στην Ευρωζώνη. Βέβαια, δεν αναβαθμίζεται σε καθεστώς Συμβουλίου, αφού το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων παραμένει το τυπικό, θεσμικό όργανο για τη λήψη των αποφάσεων, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούν το ευρώ, όπως προβλέπει η Συνθήκη, συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων μόνο οι υπουργοί των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ενιαίο νόμισμα. Σημαντική καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας που συμβάλλει στην ενίσχυση της συνολικής θεσμικής αποτελεσματικότητας της Ένωσης, είναι η πρόβλεψη (άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου σχετικά με την Ευρωμάδα) για την εκλογή σταθερού Προέδρου με θητεία δύομισι χρόνων για την Ευρωμάδα, μία ρύθμιση η οποία έχει ενεργοποιηθεί ήδη, από το 2005 με απόφαση των υπουργών της Ευρωζώνης.

Η Ένωση με το σύστημα που υιοθετεί θα συνεχίσει να έχει πολυεπίπεδη Προεδρία (σταθερός Πρόεδρος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, και τρία κράτη μέλη στην Προεδρία του Συμβουλίου) με όλες τις δυσλειτουργίες που συνεπάγεται. Οι αλλαγές που εισάγονται, μπορεί να θεωρηθούν σημαντικές, ιδίως στο βαθμό που οδηγούν σε σταθερή Προεδρία μακροχρόνιας διάρκειας. Το κυριότερο όμως, είναι ότι η νέα Συνθήκη διαχωρίζει το Συμβούλιο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αφού καθορίζει διαφορετική Προεδρία για τα δύο αυτά θεσμικά όργανα και διακρίνει καλύτερα τις αρμοδιότητές τους, ώστε να μην υφίσταται πλέον σύγχυση αρμοδιοτήτων (όταν το Συμβούλιο συνερχόταν σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων προκειμένου να αποφανθεί περί ορισμένων σημαντικών θεμάτων).

Το Συμβούλιο έχει την έδρα του και συνεδριάζει στις Βρυξέλλες. Κατά τους μήνες Απρίλιο, Ιούνιο και Οκτώβριο, πραγματοποιεί τις Συνόδους του στο Λουξεμβούργο.³¹⁰ Συνέρχεται κατόπιν προσκλήσεως του Προέδρου του, με πρωτοβουλία αυτού του ίδιου

³¹⁰ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθ. C 340 της 10^{ης} Νοεμβρίου 1997, «Πρωτόκολλο για τον καθορισμό της έδρας των οργάνων και ορισμένων οργανισμών και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και της Ευρωπόλ» στο <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

ή ενός από τα μέλη του, ή της Επιτροπής.³¹¹ Κατά τις συνεδριάσεις παρίσταται και εκπρόσωπος της Επιτροπής. Στο πλαίσιο της προσπάθειας να μειωθεί η αδιαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων, προβλέπεται ότι το Συμβούλιο θα συνεδριάζει δημόσια όταν ασκεί τα νομοθετικά του καθήκοντα. Οι Σύνοδοι του Συμβουλίου για το σκοπό αυτό θα διακρίνονται σε δύο σκέλη, που θα αντιστοιχούν στις εργασίες επί νομοθετικών πράξεων και στις μη νομοθετικές δραστηριότητες. Έτσι, οι νομοθετικές και εκτελεστικές εξουσίες του Συμβουλίου διαχωρίζονται καλύτερα και το έργο του Συμβουλίου αποκτά μεγαλύτερη διαφάνεια. Μολονότι δε θεωρείται ότι οι δημόσιες συνεδριάσεις θα συμβάλλουν υποχρεωτικά στην αποτελεσματικότητα και την αναζήτηση συγκλίσεων, αναμφίβολα, πρόκειται για μία ρύθμιση δημοκρατική και προσβάσιμη στο ευρύ κοινό.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με απλή πλειοψηφία, θεσπίζει τον εσωτερικό του κανονισμό, ο οποίος ρυθμίζει λεπτομερώς τη λειτουργία του. Τα θέματα της ημερήσιας διάταξης καθορίζονται από τον Πρόεδρο, σύμφωνα με τον εσωτερικό του κανονισμό του οργάνου. Με τον τρόπο αυτό,³¹² κάθε κράτος μέλος κατά τη διάρκεια της Προεδρίας του δύναται να προωθήσει σε σημαντικό βαθμό τα θέματα που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τα εθνικά του συμφέροντα ή εξυπηρετούν τις δικές τους επιλογές και προτιμήσεις.

Το Συμβούλιο επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία, υπό την ευθύνη του Γενικού Γραμματέα, ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο. Έργο της Γενικής Γραμματείας είναι η προετοιμασία και η ομαλή λειτουργία των εργασιών του Συμβουλίου. Ο Γενικός Γραμματέας, πέραν των άλλων καθηκόντων του, αποτελούσε σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ.2 της ΣΕΚ τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ. Όμως, με τη νέα Συνθήκη και τη δημιουργία θέσης Ύπατου Εκπροσώπου για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, καταργείται ο ενισχυμένος ρόλος του Γενικού Γραμματέα, ως Ύπατου Εκπροσώπου.

Παράλληλα, η Επιτροπή (EMA – COREPER) που απαρτίζεται από τους Μόνιμους 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. Επίσης, δύναται να λαμβάνει διαδικαστικές αποφάσεις στις

³¹¹ Άρθρο 237 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³¹² Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.143.

περιπτώσεις που προβλέπεται στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου.³¹³ Για πρώτη φορά λειτούργησε ανεπίσημα στα πλαίσια της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ το 1958 και στη συνέχεια, αναγνωρίστηκε με το άρθρο 4 της Συνθήκης Συγχωνεύσεως των οργάνων του 1965.

Η Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων αποτελεί όργανο διακυβερνητικής σύνθεσης, προορισμένο να επικουρεί και να προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου. Κάθε κράτος μέλος της Ένωσης διαθέτει στις Βρυξέλλες μια μόνιμη αντιπροσωπεία που το εκπροσωπεί και υπερασπίζεται τα εθνικά συμφέροντά του στο επίπεδο της Ένωσης. Ο επικεφαλής κάθε αντιπροσωπείας είναι στην ουσία ο πρέσβης της χώρας του στην Ένωση. Οι Μόνιμοι Αντιπρόσωποι συνεδριάζουν κάθε εβδομάδα στο πλαίσιο της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων σε δύο επίπεδα: σε επίπεδο Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER II) που ασχολείται με τα σημαντικότερα, ιδίως πολιτικής υφής, ζητήματα και σε επίπεδο Αναπληρωτών Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER I) που καταπιάνεται με περισσότερο τεχνικά και ειδικά θέματα. Όταν πρόκειται να συζητηθούν θέματα αγροτικής και οικονομικής πολιτικής, η γενική αρμοδιότητα της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων να προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου υποχωρεί, αφού αντικαθίσταται από την Ειδική Επιτροπή Γεωργίας και την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή αντίστοιχα.

Η Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων υποβοηθείται από πολυάριθμες ομάδες εργασίας, διακυβερνητικής επίσης σύνθεσης, οι οποίες λειτουργούν με στόχο την αριότερη προετοιμασία των αποφάσεων του Συμβουλίου. Συνολικά, δεν συνιστά θεσμικό όργανο με δικές τις αρμοδιότητες, αλλά όργανο επικουρικό προς το Συμβούλιο. Το έργο της εκτελέσεως των εντολών του Συμβουλίου δεν της παρέχει την ευχέρεια να ασκεί την εξουσία λήψης αποφάσεων που κατά τη Συνθήκη ανήκει στο Συμβούλιο. Εντούτοις, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία πρόσθεσε το δεύτερο εδάφιο του σημερινού άρθρου 240 παρ.1 δύναται να λαμβάνει διαδικαστικές αποφάσεις στις περιπτώσεις που προβλέπονται στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, αλλά και πάλι πρόκειται για αποφάσεις των κρατών μελών συνεργομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου.

³¹³ Άρθρο 240 παρ.1 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.2. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Αναφορικά τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου (άρθρο 16 παρ.1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) ασκεί από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα και καθήκοντα χάραξης πολιτικών και συντονισμού, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες. Άρα, ο ρόλος του παραμένει ουσιαστικά ο ίδιος, αφού θα συνεχίσει να έχει από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο νομοθετικές και δημοσιονομικές αρμοδιότητες, αλλά και να διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και στον τομέα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών.

Ήδη, με τη ΣΕΚ αναγνωριζόταν στο Συμβούλιο κυρίαρχη θέση εντός του μηχανισμού διοικήσεως και λήψεως αποφάσεων της Κοινότητας, σε σχέση με τα άλλα κοινοτικά όργανα. Συγκεντρώνει μία σειρά ετερόκλητων αρμοδιοτήτων, οι οποίες το καθιστούν ισχυρότατο από πολιτική και νομική άποψη. Αυτό επιβεβαιώνεται και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας³¹⁴ από τις επί μέρους διατάξεις της, και ιδίως από το άρθρο 352 από το οποίο προκύπτει ότι: 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, πλην της ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις και προβαίνει στη λήψη αποφάσεων με ειδική νομοθετική διαδικασία προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν εγκρίσεως του Κοινοβουλίου. Έτσι, το Συμβούλιο διαθέτει και αρμοδιότητες λήψεως αποφάσεων εκτελεστικού και νομοθετικού χαρακτήρα στα πλαίσια που του έχει απονεμηθεί από τη Συνθήκη η εξουσία θεσπίσεως των κατάλληλων διατάξεων.

Παρότι, οι διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών αποσκοπούσαν στον περιορισμό των νομοθετικών, ιδίως, αρμοδιοτήτων του υπέρ του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο αναδεικνύεται αναμφίβολα στον πρωταρχικό, διακυβερνητικού τύπου, παράγοντα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, του οποίου η δράση περιορίζεται μόνο από την ύπαρξη του

³¹⁴ Σύμφωνα με το πρώην άρθρο 308 ΣΕΚ: «Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις».

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Επιγραμματικά, οι κύριες αρμοδιότητες του Συμβουλίου είναι:³¹⁵ να νομοθετεί από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε πολλούς τομείς πολιτικής, να συντονίζει τη γενική οικονομική πολιτική των κρατών μελών, να συνομολογεί διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της Ένωσης και ενός ή περισσότερων κρατών ή διεθνών οργανισμών, να εγκρίνει τον προϋπολογισμό της Ένωσης από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να καταρτίζει την ΚΕΠΠΑ βάσει των γενικών προσανατολισμών που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και τέλος να συντονίζει τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών δικαστικών και αστυνομικών αρχών σε ποινικές υποθέσεις.

Κατά την άσκηση των νομοθετικών του αρμοδιοτήτων, το Συμβούλιο δεν ασκεί αποκλειστικά τη νομοθετική εξουσία της Ένωσης, αλλά συμμετέχει στην έκδοση της πλειονότητας των νομοθετικών πράξεων από κοινού με το Κοινοβούλιο. Οι ιδρυτικές Συνθήκες απένεμαν αποκλειστικά στο Συμβούλιο τη νομοθετική εξουσία της Κοινότητας και αυτός ήταν ο κύριος λόγος της ύπαρξης του δημοκρατικού ελλείμματος. Επίσης, ανέφεραν ότι η Επιτροπή πρότεινε και το Συμβούλιο αποφάσιζε. Η διαδικασία αυτή, που συνήθως συνδυαζόταν με τη διατύπωση γνώμης από το Κοινοβούλιο, αντικαταστάθηκε σε μεγάλο βαθμό από τις διαδικασίες συνεργασίας και συναπόφασης, με την τελευταία μάλιστα να έχει σταθερά επικρατήσει και να αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη της Λισαβόνας ως συνήθης νομοθετική διαδικασία. Οι διαδοχικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών προσάρτησαν σταδιακά το Κοινοβούλιο στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, καθιστώντας έτσι το Συμβούλιο μία από τις δύο νομοθετικές αρχές. Το όργανο εκπροσώπησης των κρατών μελών στα πλαίσια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, συννομοθετεί με το όργανο εκπροσώπησης των λαών, το Κοινοβούλιο, τηρουμένης εν προκειμένω της ομοσπονδιακής αρχής της διπλής νομιμοποίησης.³¹⁶ Η συμμετοχή του Συμβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας της Ένωσης εκδηλώνεται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία ή με ειδική νομοθετική διαδικασία, με την έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων οι οποίες αποτελούν νομοθετικές πράξεις.³¹⁷

³¹⁵ http://europa.eu/institutions/instit/council/index_el.htm

³¹⁶ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «ΙΙΙ. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.180.

³¹⁷ Άρθρο 289 παρ.1 – 3, της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ως προς τις συντονιστικές του αρμοδιότητες, τα κράτη μέλη θεωρώντας τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου.³¹⁸ Η αρμοδιότητα αυτή προβλεπόταν ήδη από το 1958 με τη Συνθήκη της ΕΟΚ, όταν στην αποστολή της Κοινότητας συμπεριλαμβανόταν η προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών, χωρίς όμως να συνοδεύεται από τη θέσπιση οικονομικής πολιτικής. Σήμερα, το Συμβούλιο έχει πλήθος αρμοδιοτήτων στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, οι οποίες μπορεί να είναι νομοθετικές, χωρίς να αποκλείεται η διατύπωση συστάσεων ή γνωμών.³¹⁹ Έτσι, το Συμβούλιο διασφαλίζει το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών που είναι απαραίτητος για την προοδευτική προσέγγιση των επί μέρους οικονομιών και την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και εκδίδει κάθε χρόνο σύσταση για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης. Επίσης, στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής το Συμβούλιο με τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, έχει αποφασιστικής σημασίας αρμοδιότητες. Επιπλέον, είναι αρμόδιο για τον συντονισμό της πολιτικής των κρατών μελών σε κατ' ιδίαν θέματα,³²⁰ όπως σε θέματα κινήσεως αλλοδαπών υπηκόων, και αμοιβαίας αναγνωρίσεως διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων, εκδίδοντας οδηγίες με το Κοινοβούλιο βάσει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

Παράλληλα, το Συμβούλιο έχει και δημοσιονομικές αρμοδιότητες αφού καταρτίζει το σχέδιο του ετήσιου προϋπολογισμού της Ένωσης και συμμετέχει στη διαδικασία έγκρισής του με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία. Πλέον, ο ρόλος του Συμβουλίου περιορίζεται, αφού δεν έχει τον τελευταίο λόγο επί των υποχρεωτικών δαπανών με την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών. Το Συμβούλιο επίσης, εγκρίνει την έναρξη διαπραγματεύσεων, εκδίδει οδηγίες διαπραγμάτευσης, επιτρέπει την υπογραφή και συνάπτει τις συμφωνίες. Εκτός από τις περιπτώσεις όπου η συμφωνία αφορά αποκλειστικά την ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο αποφασίζει για τη σύναψη μιας συμφωνίας είτε με την έγκριση του Κοινοβουλίου είτε κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο. Έτσι, μεταξύ άλλων, αποφασίζει για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συνθηκών

³¹⁸ Άρθρο 121 παρ.1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³¹⁹ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1247.

³²⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.144 – 145.

προσχώρησης κρατών στην Ένωση και για τη σύναψη συνθηκών σύνδεσης της Ένωσης με άλλα κράτη.

Σημαντικές είναι οι εξουσίες του Συμβουλίου και στον αμιγώς διακυβερνητικό τομέα της ΚΕΠΠΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 26 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Συμβούλιο καταρτίζει την ΚΕΠΠΑ και αποφασίζει για τον καθορισμό και την εφαρμογή της βάσει των γενικών προσανατολισμών και στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε συνεργασία με τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ μεριμνά για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Το Συμβούλιο προβαίνει στην έκδοση των αναγκαίων αποφάσεων, τόσο όταν μία διεθνής κατάσταση απαιτεί επιχειρησιακή δράση εκ μέρους της Ένωσης, όσο και όταν πρέπει να καθορισθεί η στάση της Ένωσης επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσεως. Συνακόλουθα, οι αποφάσεις που αφορούν τη κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της ΚΕΠΠΑ και έχει ως στόχο τη διασφάλιση της διεθνούς ασφάλειας, καθώς και οι αποφάσεις σχετικά με την πραγματοποίηση μιας αποστολής, εκδίδονται από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως του Ύπατου Εκπροσώπου. Το Συμβούλιο έχει την εξουσία να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής σε ομάδα κρατών, προκειμένου να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντα και οι αξίες της Ένωσης.

Τέλος, όσον αφορά τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου στην αστυνομική συνεργασία, το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, θεσπίζει μέτρα για την επιχειρησιακή συνεργασία των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών και καθορίζει τις προϋποθέσεις και τα όρια εντός των οποίων οι αρμόδιες αρχές δρουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, σε συνεργασία και σε συμφωνία με τις αρχές του τελευταίου. Στη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, το Συμβούλιο από κοινού με το Κοινοβούλιο, θεσπίζει μέτρα προσέγγισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Επίσης, από κοινού με το Κοινοβούλιο, προωθεί τη συνεργασία μέσω της Ευρωπόλ και της Eurojust καθορίζοντας τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντά τους, μέσω της θέσπισης κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

4.3. ΤΡΟΠΟΣ ΛΗΨΕΩΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Κύρια αρμοδιότητα του Συμβουλίου είναι η λήψη αποφάσεων. Ο τρόπος κατά τον οποίο το Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις του δεν είναι ενιαίος για όλα τα θέματα. Ανάλογα με τον τομέα στον οποίο δραστηριοποιείται το Συμβούλιο, η εκάστοτε εφαρμοστέα διάταξη της Συνθήκης υποδεικνύει τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί. Επί ορισμένων θεμάτων το Συμβούλιο αποφασίζει με την απλή πλειοψηφία των μελών του, ενώ επί άλλων θεμάτων αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Τέλος, υπάρχει και τρίτη κατηγορία θεμάτων επί των οποίων για την λήψη αποφάσεων απαιτείται ομοφωνία, η σύμφωνη δηλαδή γνώμη όλων των μελών του Συμβουλίου.³²¹ Η ύπαρξη των ανωτέρω τρόπων λήψης αποφάσεων οφείλεται στη σταδιακή ενίσχυση του υπερεθνικού χαρακτήρα της ολοκλήρωσης,³²² η οποία οδήγησε τα κράτη μέλη να υποχωρήσουν από την αρχική τους διστακτικότητα, που επέβαλλε τη λήψη αποφάσεων με ομοφωνία, και να κινηθούν προς την αρχή της πλειοψηφίας, αρχής που εμπεδώθηκε στην πράξη από τις τροποποιήσεις των Συνθηκών από την ΕΕΠ και τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας έως και τη Λισαβόνα.

Το πρώην άρθρο 205 της ΣΕΚ όριζε ότι εκτός αντίθετων διατάξεων της Συνθήκης, το Συμβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του. Ωστόσο, ο εν λόγω γενικός κανόνας, στην πραγματικότητα αποτελούσε εξαίρεση, λαμβανομένου υπόψη ότι οι περισσότερες διατάξεις της Συνθήκης περιείχαν αντίθετες προς τον κανόνα αυτό διατάξεις, και ανάλογα με τη σοβαρότητα των παραχωρήσεων που συνεπάγονταν οι αποφάσεις για τα κράτη μέλη, προβλεπόταν η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία ή με ομοφωνία, με την πρώτη να έχει επικρατήσει σημαντικά μέσω των διαδοχικών αναθεωρήσεων των Συνθηκών. Άλλωστε, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας αποτέλεσε, αφενός ένα από τα κύρια θέματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000 που ολοκληρώθηκε με την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας και, αφετέρου μία από τις βασικές αλλαγές που εισάγει η Συνθήκη της Λισαβόνας. Καταρχάς, βάσει του άρθρου 16 παρ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προβλέπεται ότι το Συμβούλιο θα αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλη διαδικασία. Ουσιαστικά, με την έναρξη ισχύος της νέας Συνθήκης, το σύστημα ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία, αναγνωρίζεται, ως ο

³²¹ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.146.

³²² Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1253.

κανόνας, και επεκτείνεται σε πολλούς τομείς δράσης, ώστε η διαδικασία λήψης αποφάσεων να είναι ταχύτερη και αποτελεσματικότερη.

Κατά την ψηφοφορία, κάθε μέλος του Συμβουλίου δύναται, (άρθρο 239 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης) να αντιπροσωπεύει ένα μόνο από τα λοιπά μέλη. Οι αποχές παρόντων ή αντιπροσωπευομένων μελών δεν εμποδίζουν το Συμβούλιο να αποφασίσει όταν απαιτείται ομοφωνία (άρθρο 238 παρ.4 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

4.3.1. Απλή πλειοψηφία

Μολονότι από τη διατύπωση του πρώην άρθρου 205 παρ.1 προέκυπτε ότι η απλή πλειοψηφία αποτελούσε τον κανόνα για τη λήψη μιας απόφασης από το Συμβούλιο, στην πραγματικότητα μόνο σιωπηρά προβλεπόταν η εφαρμογή της. Πλέον, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, οι περιπτώσεις που απαιτούν λήψη απόφασης με απλή πλειοψηφία αναφέρονται ρητά και είναι περιορισμένες.³²³ Στις περιπτώσεις όπου απαιτείται απλή πλειοψηφία,³²⁴ το Συμβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Αυτό σημαίνει ότι για τη λήψη απόφασης για οποιοδήποτε θέμα, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των 14 από τα 27 μέλη του Συμβουλίου. Είναι προφανές ότι,³²⁵ η λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο με απλή πλειοψηφία στηρίζεται στην αρχή της ισότητας μεταξύ των κρατών μελών, ανεξάρτητα από την έκταση, τον πληθυσμό ή τον βαθμό οικονομικής ανάπτυξης καθενός από αυτά.

4.3.2. Ειδική πλειοψηφία

³²³ Μεταξύ των περιπτώσεων αυτών συγκαταλέγονται η οργάνωση της Γενικής Γραμματείας, διαδικαστικά θέματα, η θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού και ο καθορισμός του νομικού καθεστώτος των επιτροπών που προβλέπονται στις Συνθήκες.

³²⁴ Άρθρο 238 παρ.1 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³²⁵ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.146 – 147.

Η επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία αποτέλεσε κεντρικό άξονα της θεσμικής μεταρρύθμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει της διεύρυνσής της. Η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, όπως προβλέφθηκε από τις ιδρυτικές Συνθήκες, η οποία μετεξελίχθηκε και επεκτάθηκε σε νέες διατάξεις μετά από κάθε αναθεώρηση, έχει ζωτική σημασία στη διευρυμένη Ένωση, όπου η ομοφωνία θα καθίσταται όλο και πιο δύσκολη. Επιπλέον, έχει σημαντικό αντίκτυπο στη φύση των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Εάν προσφέρεται η δυνατότητα για ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, οι αντιπροσωπείες είναι πιο δεκτικές σε προτάσεις συμβιβασμού, καθώς γνωρίζουν πως δεν είναι πλέον δυνατόν να ακινητοποιήσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με βέτο. Ωστόσο, στην πράξη, το Συμβούλιο επιχειρεί πάντα να συγκεντρώνει την ευρύτερη δυνατή πλειοψηφία και επιτυγχάνει συχνά συναίνεση, παρά το γεγονός ότι είναι δυνατή η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία.³²⁶

Αρχικά, το σύστημα που είχε υιοθετηθεί στην Κοινότητα των 6 απαιτούσε για τη λήψη απόφασης μία πλειοψηφία δύο τρίτων, ούτως ώστε, ούτε τα μεγάλα κράτη να μπορούν να λάβουν μία απόφαση, ούτε τα μικρά να εμποδίζουν την έκδοσή της. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι τα μικρά κράτη μέλη πριμοδοτούνται ως προς τον αριθμό των ψήφων που διαθέτουν σε σχέση με τα μεγάλα κράτη. Κάθε κράτος μέλος διαθέτει ένα ορισμένο αριθμό ψήφων, ο οποίος καθορίζεται με οικονομικά, πολιτικά και πληθυσμιακά κριτήρια. Δεν υιοθετείται ένας απολύτως αναλογικός πληθυσμιακός συντελεστής, ούτε όμως μία λογική πλήρους ισότητας μικρών και μεγάλων κρατών μελών. Αργότερα, η μεταφορά του συστήματος αυτού στην Ένωση των 15 δημιούργησε ιδιαίτερα προβλήματα. Για τη λήψη απόφασης βάσει προτάσεως της Επιτροπής έπρεπε να συγκεντρωθούν 62 ψήφοι, ενώ η αναστέλλουσα μειοψηφία ανερχόταν σε 26 ψήφους ή 62 ψήφοι που προέρχονταν τουλάχιστον από δέκα κράτη μέλη χωρίς πρόταση της Επιτροπής. Αξίζει να σημειωθεί ότι³²⁷ για τον καθορισμό της ειδικής πλειοψηφίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 είχε ληφθεί μέριμνα, ώστε να αποφεύγονται τα μέτωπα των μεγάλων κατά των μικρών κρατών μελών, και το αντίθετο. Έτσι, τα μεγάλα κράτη μέλη, που είχαν 48 ψήφους, χρειαζόνταν τρία τουλάχιστον μεσαία κράτη μέλη, ή περισσότερα μικρά προκειμένου να επιτύχουν την πλειοψηφία των 62 ψήφων. Το ίδιο ίσχυε και για τα μεσαία και μικρά κράτη μέλη, που είχαν 39 ψήφους, καθώς για να

³²⁶ http://europa.eu/scadplus/constitution/majority_el.htm

³²⁷ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.148.

επιτύχουν πλειοψηφία των 62 ψήφων χρειάζονταν τις ψήφους τριών τουλάχιστον μεγάλων κρατών μελών.

Στα πλαίσια του συμβιβασμού της Νίκαιας³²⁸ αποφασίστηκε, εκτός από την αναστάθμιση των ψήφων, η καθιέρωση ενός νέου συστήματος που εισάγει την αρχή της διπλής πλειοψηφίας. Ειδικότερα, στην Ένωση των 27 για τη λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής απαιτείται απλή πλειοψηφία κρατών μελών και ειδική πλειοψηφία 255 ψήφων επί συνόλου 345, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις απαιτείται πλειοψηφία τουλάχιστον των δύο τρίτων των κρατών μελών και η ίδια ειδική πλειοψηφία ψήφων. Πάντως και στις δύο περιπτώσεις, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, κάθε κράτος μέλος του Συμβουλίου, είτε ψήφισε υπέρ είτε ψήφισε κατά,³²⁹ μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι η διαμορφωθείσα ειδική πλειοψηφία αντιστοιχεί στο 62% τουλάχιστον του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν διαπιστωθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται, τότε η συγκεκριμένη απόφαση δεν θεσπίζεται.

Η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο εκφράζει ιστορικές, πολιτικές και θεσμικές πραγματικότητες που θα πρέπει να γίνουν σεβαστές. Βέβαια, η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να έχει δημοκρατικό χαρακτήρα, να λαμβάνει υπόψη τα ζωτικά συμφέροντα όλων των κρατών μελών, να μην αποξενώνει από τη διαδικασία και να μην οδηγεί στην κυριαρχία καμιά ομάδα χωρών, ενώ θα πρέπει να αντανακλά τη βασική αρχή της ισότητας όλων των κρατών μελών στην Ένωση. Το σύστημα λήψης αποφάσεων θα πρέπει να είναι δημοκρατικό, διαφανές, απλό και κατανοητό από τους πολίτες της Ένωσης.³³⁰ Αντίθετα, το σύστημα της διπλής πλειοψηφίας θεωρήθηκε αδιαφανές και ακατάλληλο από πλευράς δημοκρατικότητας και αποτελεσματικότητας για τη διευρυμένη Ένωση.

Έτσι, η Συνθήκη της Λισαβόνας υιοθετεί ένα νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας, κατά το οποίο οι αποφάσεις λαμβάνονται από την πλειοψηφία κρατών μελών και την πλειοψηφία του πληθυσμού – πολιτών της Ένωσης, ώστε να ανταποκρίνεται στη

³²⁸ Εκτενής αναφορά έχει γίνει στο 2^ο Κεφάλαιο. Επιγραμματικά αναφέρουμε ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15, μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας, για τη λήψη απόφασης απαιτούνταν 169 ψήφοι επί συνόλου 237, ενώ στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 απαιτούνταν 232 ψήφοι επί συνόλου 321 ψήφων.

³²⁹ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., ό.π., σελ.149.

³³⁰ ΥΠΟΜΝΗΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗ (ΔΔ) ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ Ε.Ε (ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2000), στο http://www.hri.org/MFA/foreign/euro_union/feb_gr.htm

λογική της διπλής νομιμοποίησης της Ένωσης «ως ένωσης κρατών και λαών». Τα πλεονεκτήματα αυτού του συστήματος είναι ότι είναι διαφανές, ικανό να κατανοηθεί από τον απλό πολίτη, περισσότερο δημοκρατικό και αυτό – προσαρμοζόμενο στις συνθήκες διαδοχικών διευρύνσεων, εν αντιθέσει με αυτό της στάθμισης και κατανομής ψήφων που απαιτεί, όπως έχει αποδειχθεί επανειλημμένως, περίπλοκες διαπραγματεύσεις ως προς την ανακατανομή των ψήφων και τον ορισμό του κατωτάτου ορίου της ειδικής πλειοψηφίας μετά από κάθε διεύρυνση.³³¹

Ωστόσο, κατόπιν αιτήματος της Πολωνίας, η οποία ως χώρα μεγάλου πληθυσμού υποστήριξε την διατήρηση του συστήματος της Νίκαιας, η εισαγωγή του νέου συστήματος διπλής πλειοψηφίας θα εφαρμοσθεί από το 2014 και μετά, ενδεχομένως, εφόσον ζητηθεί και από πρόσθετη χώρα, η νέα μέθοδος θα ισχύσει από το 2017. Συνεπώς, από την 1^η Νοεμβρίου 2014,³³² ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δέκα πέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, ειδάλλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία. Οι αποχές κρατών μελών από την ψηφοφορία δε θα υπολογίζονται στην εκτίμηση του αριθμού των κρατών και του μεγέθους του πληθυσμού. Στην περίπτωση που το Συμβούλιο δεν αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, τότε η ειδική πλειοψηφία πρέπει να περιλαμβάνει ποσοστό τουλάχιστον 72% των κρατών και τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τον ελάχιστο αριθμό μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν ποσοστό μεγαλύτερο από το 35% του πληθυσμού των συμμετεχόντων κρατών μελών, συν ένα μέλος, ειδάλλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία.³³³

Η λειτουργία του συστήματος διπλής πλειοψηφίας θα συνοδεύεται με την αναθεωρημένη εφαρμογή του «συμβιβασμού των Ιωαννίνων», χάρη στον οποίο μεταξύ 1^{ης} Νοεμβρίου 2014 και 31^{ης} Μαρτίου 2017 εάν κράτη μέλη που αντιπροσωπεύουν το

³³¹ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.76 – 77.

³³² Άρθρο 16 παρ.4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³³³ Άρθρο 238 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων που καθορίζονται στο Πρωτόκολλο (Αριθ.36) σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις.

75% του πληθυσμού ή το 75% του αριθμού των κρατών μελών που είναι απαραίτητα για το σχηματισμό μειοψηφίας αρνησικυρίας δηλώσουν την αντίθεσή τους στην έκδοση νομοθετικής πράξης με ειδική πλειοψηφία, τότε το Συμβούλιο θα πρέπει να χρησιμοποιεί όλα τα μέσα που διαθέτει για την εξεύρεση, μέσα σε εύλογη προθεσμία, μιας ικανοποιητικής λύσης για να ικανοποιηθούν τα κράτη μέλη που εξέφρασαν ανησυχίες. Από 1^{ης} Απριλίου 2017 τα σχετικά ποσοστά πληθυσμού και κρατών διαμορφώνονται στο 55%.³³⁴

Γενικότερα, κρίνεται ότι το νέο σύστημα ψηφοφορίας σέβεται την ισότητα των κρατών μελών, εφόσον το καθένα διαθέτει μία ψήφο που υπολογίζεται στο πρώτο κριτήριο της ειδικής πλειοψηφίας, ενώ τα διάφορα μεγέθη των πληθυσμών τους λαμβάνονται υπόψη από το δεύτερο κριτήριο. Ως προς τις διακρατικές ισορροπίες, αν και από αριθμητικής απόψεως, τα μεγαλύτερα κράτη φαίνεται οριακά να υπερτερούν, εντούτοις δεν επέρχεται ουσιαστική ανατροπή.³³⁵ Η αναστέλλουσα μειοψηφία μάλλον θα διευκολύνει την ψηφοφορία στο Συμβούλιο, διότι θα δυσκολεύει μια υποθετική συμμαχία μεγάλων κρατών, τρία εκ των οποίων θα μπορούσαν να σχηματίσουν αναστέλλουσα μειοψηφία, εφόσον οι πληθυσμοί τους θα αντιπροσώπευαν πάνω από 35% του πληθυσμού της Ένωσης. Καθώς όμως θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα κράτη μέλη, τα τρία μεγαλύτερα θα πρέπει να προσελκύσουν και ένα μικρότερο στη συμμαχία τους για να παρεμποδίσουν μια απόφαση του Συμβουλίου. Άρα, η αναστέλλουσα μειοψηφία συνιστά τον κρίσιμο συντελεστή στη διαπραγματευτική διαδικασία.

³³⁴ Δήλωση υπ' αριθμόν 7 σχετικά με 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.

³³⁵ Βλ., Ιωακείμης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.80.

ΚΡΑΤΗ-ΜΕΛΗ	ΕΟΚ 6	ΕΟΚ 9	ΕΟΚ 12	Ε.Ε 15	Ε.Ε 27
ΒΕΛΓΙΟ	5	5	5	5	12
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ					10
ΚΥΠΡΟΣ					4
ΤΣΕΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ					12
ΔΑΝΙΑ		3	3	3	7
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	10	10	10	10	29
ΕΛΛΑΔΑ			5	5	12
ΙΣΠΑΝΙΑ			8	8	27
ΕΣΘΟΝΙΑ					4
ΓΑΛΛΙΑ	10	10	10	10	29
ΟΥΓΓΑΡΙΑ					12
ΙΡΛΑΝΔΙΑ		3	3	3	7
ΙΤΑΛΙΑ	10	10	10	10	29
ΛΕΤΟΝΙΑ					4
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ					7
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	2	2	2	2	4
ΜΑΛΤΑ					3
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	5	5	5	5	13
ΑΥΣΤΡΙΑ				4	10
ΠΟΛΩΝΙΑ					27
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ			5	5	12
ΡΟΥΜΑΝΙΑ					14
ΣΛΟΒΑΚΙΑ					7
ΣΛΟΒΕΝΙΑ					4
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ				3	7
ΣΟΥΗΔΙΑ				4	10
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ		20	10	10	29

Πίνακας 2 - Εξέλιξη της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο

4.3.3. Ομοφωνία

Τέλος, οι πιο σημαντικές αποφάσεις της Ένωσης λαμβάνονται από το Συμβούλιο με ομοφωνία. Δηλαδή, για την υιοθέτηση αποφάσεως απαιτείται η σύμφωνη γνώμη όλων των μελών του Συμβουλίου. Βέβαια, αυτό συνεπάγεται ότι οποιοδήποτε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα αρνησιkurίας, και μπορεί έστω και μόνο με τη δική του αρνητική ψήφο

να ματαιώσει την έκδοση μίας απόφασης, ανεξάρτητα από το εάν όλα τα υπόλοιπα μέλη συμφωνούν. Αναμφισβήτητα, το σύστημα της ομοφωνίας³³⁶ κατοχυρώνει σε μεγάλο βαθμό τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών, ιδίως των μικρών, συνιστά όμως εμπόδιο στην περαιτέρω πρόοδο της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, ειδικότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών μελών. Συνεπώς, το σύστημα ομοφωνίας ανέκαθεν συγκέντρωνε την κριτική ιδίως των μεγάλων κρατών μελών, που πρότειναν την κατάργησή του ή το δραστικό περιορισμό του στις εξαιρετικές περιπτώσεις προστασίας του εθνικού συμφέροντος.

Η λήψη αποφάσεων με ομοφωνία έχει περιορισθεί σημαντικά μετά την ΕΕΠ, χωρίς ωστόσο να εξαλειφθεί, αφού ακόμη και η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε ορισμένες περιπτώσεις, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονταν με ομοφωνία. Η Συνθήκη της Νίκαιας, εντούτοις, ενόψει της διεύρυνσης αύξησε τις περιπτώσεις που απαιτείται η ειδική πλειοψηφία για τη λήψη απόφασης αντί της ομοφωνίας, όπως ίσχυε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Εν συνεχεία, αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας περιόρισε τις περιπτώσεις για τις οποίες απαιτούνταν ομοφωνία χάριν της επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας, ορισμένες διατάξεις όπως στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, στην ΚΕΠΠΑ, σε θεσμικά θέματα, η φορολογία κ.α, δηλαδή διατάξεις που έχουν ιδιαίτερη σημασία τόσο για την ίδια την Ένωση όσο και για τα κράτη μέλη της θα συνεχίσουν να υπόκεινται σε ομοφωνία. Πάντως, το σύστημα της ομοφωνίας αν και δεν συμβάλλει στην περαιτέρω ενοποιητική διαδικασία, εντούτοις η άσκηση της αρνησικυρίας υπό προϋποθέσεις και όχι καταχρηστικά, διασφαλίζει τα ζωτικά συμφέροντα των κρατών μελών, από τη λήψη δυσμενών γι' αυτά αποφάσεων.³³⁷

³³⁶ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.149 – 150.

³³⁷ Χαρακτηριστική περίπτωση είναι ο συμβιβασμός του Λουξεμβούργου όπου εφαρμόστηκε καταχρηστικά η άσκηση βέτο παρεμποδίζοντας τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο με πλειοψηφία μέχρι την υιοθέτηση της ΕΕΠ. Ουσιαστικά, είναι το αποτέλεσμα της θεσμικής κρίσης που ξέσπασε στο κοινοτικό οικοδόμημα το 1965 και είναι ευρέως γνωστή ως κρίση της κενής έδρας, εξαιτίας της Γαλλίας, η οποία ζητούσε την επαναφορά της ομοφωνίας εις βάρος της απλής ή ειδικής πλειοψηφίας, όταν θίγονται σπουδαία συμφέροντα ενός κράτους μέλους. Ο συμβιβασμός επετεύχθη τον Ιανουάριο του 1966 μεταξύ των 6 ιδρυτικών κρατών μελών, και επέβαλε την αναβολή της διεξαγωγής ψηφοφορίας έως την επίτευξη ομοφωνίας, όταν ένα κράτος προβάλλει ζωτικά εθνικά συμφέροντα. Οι θεσμικές συνέπειες του συμβιβασμού ήταν ευρύτατες, διότι παρέκαμψαν τις προβλέψεις της Συνθήκης επιβάλλοντας τη συναίνεση, ως τρόπο υιοθέτησης μιας πράξης σε τομείς ευαίσθητους για κάποια κράτη μέλη εισάγοντας έτσι, το δικαίωμα άσκησης βέτο σε όλο το φάσμα της κοινοτικής δράσης.

4.4. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Μετά την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς στα τέλη της δεκαετίας του '60, έγινε αισθητή η ανάγκη για την ανάληψη νέων πρωτοβουλιών προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Οι πρωτοβουλίες αυτές μπορούσαν να αναληφθούν μόνο από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, στα πλαίσια μιας Διάσκεψης Κορυφής. Υπό αυτές τις συνθήκες, πραγματοποιήθηκε στη Χάγη το 1969 η πρώτη Διάσκεψη των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, η οποία επαναλήφθηκε το 1972 και το 1973, παρά τις αντιδράσεις θεσμοποίησής της, εξαιτίας του φόβου δημιουργίας μιας αρχής διακυβερνητικού χαρακτήρα που θα μπορούσε να υπονομεύσει τη θέση του Συμβουλίου στη λήψη αποφάσεων.³³⁸ Ωστόσο, ένα χρόνο αργότερα στη Διάσκεψη Κορυφής στο Παρίσι το 1974, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων συμφώνησαν να συνέρχονται σε μία τακτική σύνοδο κάθε εξάμηνο, στα πλαίσια ενός θεσμού, που οι ίδιοι αποκάλεσαν Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια, που συνέρχονται τακτικά από την αρχή της δεκαετίας του 1960 και καθορίστηκαν κατά πιο έντονο τρόπο το 1974, έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Ο χαρακτήρας και οι λειτουργίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καθορίστηκαν σταδιακά μέσα από την εμπειρία. Μέχρι το 1987 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδριάζε άτυπα, ενώ για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε με την ΕΕΠ, χωρίς ωστόσο να αποτελεί θεσμικό όργανο.³³⁹ Εν συνεχεία, με τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθορίστηκε η αποστολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, καθώς επίσης και στα πλαίσια της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Πριν τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απαρτιζόταν από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών καθώς και από τον Πρόεδρο της Επιτροπής, οι οποίοι επικουρούνται στο έργο τους από τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών και από ένα μέλος της Επιτροπής αντίστοιχα. Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήταν ο αρχηγός του κράτους ή της

³³⁸ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1989, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», (ενημέρωση Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.27.

³³⁹ Βλ., Μιχαλάκης Ν., - Σταματοπούλου Α., 1993, «Η Ιστορία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας – Από τη Ρώμη στο Μάαστριχτ, Η Συνθήκη του Μάαστριχτ», Εκδόσεις Νέα Σύνορα, Α.Α Λιβάνη, σελ.92.

κυβερνήσεως του κράτους μέλους που ασκούσε την προεδρία του Συμβουλίου το συγκεκριμένο εξάμηνο.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αν και αποτελούσε το ανώτατο όργανο χάραξης πολιτικής, τυπικά δεν είχε καθιερωθεί ως αυτόνομος θεσμός της Ένωσης. Με τη Συνθήκη όμως της Λισαβόνας αποκτά χαρακτήρα αυτοτελούς θεσμικού οργάνου παύοντας συγχρόνως, να αποτελεί προέκταση στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο του Συμβουλίου. Η βασικότερη νομική συνέπεια της εξέλιξης αυτής, είναι ότι οι αποφάσεις του θα υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας στο Δικαστήριο. Αναγνωρίζεται λοιπόν, ρητά ως θεσμικό όργανο της Ένωσης και αποσαφηνίζονται η σύνθεση και ο ρόλος του στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης.

Αναφορικά με τη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο άρθρο 15 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζεται ότι απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων καθώς και από τον Πρόεδρό του και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Επίσης, στις εργασίες του συμμετέχει και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ. Όταν το απαιτεί η ημερήσια διάταξη, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορούν να επικουρούνται από έναν υπουργό, ο δε Πρόεδρος της Επιτροπής να επικουρείται από ένα μέλος του σώματος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέρχεται δύο φορές το εξάμηνο συγκαλούμενο από τον Πρόεδρό του, ο οποίος μπορεί να το συγκαλέσει και σε έκτακτη σύνοδο εάν το απαιτούν οι περιστάσεις, ενώ αποφασίζει με συναίνεση εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά από τις Συνθήκες.

Ως προς το ρόλο του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αν και ανάγεται σε βασικό θεσμικό όργανο της Ένωσης, η νέα Συνθήκη δεν του απονέμει νομοθετικές αρμοδιότητες, αλλά συνεχίζει να έχει αρμοδιότητες γενικού και συντονιστικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες και παρόλο που δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία, σε ένα σχετικά σημαντικό αριθμό περιπτώσεων ανατίθεται η λήψη των αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Η σημαντικότερη θεσμική καινοτομία για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ένωση γενικότερα, αφορά στη δημιουργία θέσης σταθερού Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μέσω του οποίου η Ένωση διασφαλίζει συνοχή και συνέχεια στο εσωτερικό της και ορατότητα στην εξωτερική της παρουσία και δράση. Ο μόνιμος πλέον Πρόεδρος θα εκλέγεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων με ειδική

πλειοψηφία για θητεία δύομισι ετών, άπαξ ανανεώσιμη, με σκοπό να εξασφαλίζεται η σταθερότητα της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Σε περίπτωση σοβαρού κωλύματος ή παραπτώματος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να τερματίσει τη θητεία του Προέδρου του με την ίδια διαδικασία. Είναι πάντως ενδιαφέρον ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εμπλέκεται καθόλου στη διαδικασία τοποθέτησης του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Η θέση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι ασυμβίβαστη με άλλα εθνικά αξιώματα. Η κύρια αποστολή του είναι, αφενός, να προεδρεύει και να διευθύνει τις εργασίες του θεσμικού αυτού οργάνου και να μεριμνά για την κατάλληλη προετοιμασία και συνέχεια των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και αφετέρου να καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίτευξη συναίνεσης.³⁴⁰ Επίσης παρουσιάζει στο Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε μία από τις Συνόδους του και εκπροσωπεί την Ένωση διεθνώς σε τομείς της ΚΕΠΠΑ, υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης.

Μία συνολική εκτίμηση είναι ότι στο πρόσωπο του σταθερού Προέδρου, το παγκόσμιο σύστημα θα είναι σε θέση να αναγνωρίσει την Ένωση ως διεθνή συντελεστή, ενώ ταυτόχρονα γίνεται ένα πρόσθετο βήμα για μεγαλύτερη διαφάνεια, αφού η Ένωση προσωποποιείται έναντι κυρίως των ευρωπαϊών πολιτών. Οι προτάσεις για την τοποθέτηση σταθερού Προέδρου προήλθαν κυρίως από τα μεγαλύτερα κράτη μέλη αφού τα μικρότερα θεωρούσαν ότι μία τέτοια εξέλιξη θα υπονόμει το ρόλο και τις εξουσίες της Επιτροπής, ως ανεξάρτητου, υπερεθνικού οργάνου, και θα ενίσχυε το διακυβερνητικό χαρακτήρα της Ένωσης. Ουσιαστικά, αυτό που εννοούσαν τα μικρότερα κράτη μέλη ήταν ότι ενδεχομένως θα δημιουργούνταν οι προϋποθέσεις για τη συγκρότηση ενός «διευθυντηρίου» των μεγαλύτερων κρατών μελών.³⁴¹ Οι ρυθμίσεις που ενσωματώθηκαν στη Συνθήκη ουσιαστικά διασφαλίζουν ότι ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δε θα έχει εξουσίες που θα ανταγωνίζονται αυτές του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και δε θα υπονομεύουν το θεσμικό ρόλο της τελευταίας.³⁴²

³⁴⁰ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_el.htm

³⁴¹ Βλ., Ιωακείμιδης Π.Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.58 – 59.

³⁴² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1922&format=HTML>

Τέλος, έχουν διατυπωθεί αρκετές απόψεις σχετικά με τα καθήκοντα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Από τη μια πλευρά υποστηρίζεται ότι, αν ομοιάζουν με τα βασικά καθήκοντα ενός αρχηγού κράτους, τότε θα υπάρξει ένας αρχηγός κράτους της Ένωσης υπερκείμενος των αρχηγών κρατών των κρατών μελών, ενώ από την άλλη, αν τα καθήκοντα αυτά είναι εντελώς διαδικαστικού χαρακτήρα, τότε δε συνιστούν πολιτικό αξίωμα. Σε κάθε περίπτωση, όλα εξαρτώνται από την προσωπικότητα που θα αναλάβει καθήκοντα Προέδρου. Σημαντικότερο φαίνεται να είναι το ζήτημα της θεσμικής ισορροπίας ανάμεσα στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Ο τρόπος διαμόρφωσης της ισορροπίας αυτής θα προσδιορίσει τελικά τη δυναμική, αλλά και τη συνολική φυσιογνωμία της Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

5.1. Η ΝΟΜΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως ονομάζεται πλέον επίσημα η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, είναι το κατ' εξοχήν υπερεθνικό όργανο. Εύλογα, χαρακτηρίζεται ως το ανεξάρτητο τεχνοκρατικό όργανο της Ένωσης, αφού συνιστά ένα συλλογικό σώμα ανεξάρτητο από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών που προάγει το κοινό ευρωπαϊκό συμφέρον, χωρίς να λαμβάνει υπόψη³⁴³ τα κατ' ιδίαν συμφέροντα και τις κατ' ιδίαν επιδιώξεις των εθνικών κυβερνήσεων. Αποτέλεσε διαχρονικά την έκφραση του κοινοτικού – ευρωπαϊκού προτύπου ολοκλήρωσης.

Ιστορικά, η Επιτροπή αποτελούσε το πιο ιδιότυπο κοινοτικό όργανο. Ενώ τα άλλα όργανα, παρά τις σημαντικές διαφορές αρμοδιοτήτων, είχαν μια ορισμένη αντιστοιχία στα πλαίσια του εσωτερικού ή διεθνούς δικαίου, η Επιτροπή αποτελεί όργανο εντελώς πρωτότυπο. Η πρωτοτυπία της έγκειται σε σύγκριση με την εναλλασσόμενη σύνθεση του Συμβουλίου και την άμεση εξάρτηση των μελών του από τις εσωτερικές πολιτικές συνθήκες των κρατών μελών, στην ανεξαρτησία της από τα κράτη μέλη παρά το γεγονός ότι τα μέλη της διορίζονται από αυτές και την χρονική και προσωπική σταθερότητα της, σε συνδυασμό με τις εξουσίες προτάσεως και αποφάσεως που της χορηγούν οι Συνθήκες.³⁴⁴ Έτσι, η φύση των αρμοδιοτήτων της δεν επιτρέπει τη σύγκρισή της με εθνικά όργανα παρά το ότι συχνά επιχειρείται ο χαρακτηρισμός της ως «ευρωπαϊκής κυβέρνησης».³⁴⁵

Πρόγονός της ήταν η Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ, η οποία ήταν προικισμένη με πολλές αποφασιστικές αρμοδιότητες τις οποίες ουσιαστικά ασκούσε χωρίς καμιά παρέμβαση εκ μέρους των κρατών μελών ή του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο της ΕΟΚ, ο ρόλος της Επιτροπής ήταν σημαντικός όχι τόσο λόγω των νομοθετικών της αρμοδιοτήτων, που

³⁴³ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.155.

³⁴⁴ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.272.

³⁴⁵ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1268.

οπωσδήποτε περιορίστηκαν, αλλά επειδή ανέλαβε πρωτοβουλίες που ενέτειναν τη διαδικασία ενοποίησης, ιδίως στις δεκαετίες 1960 και 1970. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 παρατηρείται μία αποδυνάμωση του πολιτικού ρόλου της, καθώς τις πρωτοβουλίες για τις εξελίξεις του τότε κοινοτικού οικοδομήματος ανέλαβε το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.³⁴⁶ Ο λόγος ήταν ότι η πολιτική ανεξαρτησία αναπόφευκτα συνεπάγεται και έλλειψη πολιτικής βάσης, την οποία ακριβώς διαθέτουν οι εθνικές κυβερνήσεις, και άρα το Συμβούλιο. Έτσι, οι ιδρυτικές Συνθήκες επεφύλαξαν την κατά πολύ σπουδαιότερη θέση στο σύστημα αρμοδιοτήτων στο Συμβούλιο και προέβλεψαν για την Επιτροπή μία λειτουργία βασικά προπαρασκευαστική και εκτελεστική εκείνης του Συμβουλίου.³⁴⁷ Αναμφίβολα, η Επιτροπή αποτελεί εκτός των άλλων, τον διοικητικό γραφειοκρατικό μηχανισμό της Ένωσης. Η Επιτροπή εδρεύει στις Βρυξέλλες, ενώ ορισμένες υπηρεσίες της είναι εγκατεστημένες στο Λουξεμβούργο.³⁴⁸

5.2. ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ και η Επιτροπή της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, αντικαταστάθηκαν από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την Συνθήκη συγχωνεύσεως του 1967. Η Ανώτατη Αρχή απαρτιζόταν από 9 μέλη, όπως και η Επιτροπή της ΕΟΚ, ενώ η Επιτροπή της ΕΚΑΕ από 5 μέλη. Οι 23 συνολικά Επίτροποι μειώθηκαν σε 14 με τη Συνθήκη Συγχωνεύσεως και την ανάδειξη μιας ενιαίας Επιτροπής, την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.³⁴⁹

Από τη γένεση της Κοινότητας έως το 2004, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία είθισται να ονομάζεται απλά Επιτροπή, αποτελούνταν από 20 μέλη, όπως άλλωστε προβλεπόταν στο άρθρο 213 παρ.1 της ΣΕΚ. Η τακτική που είχε επικρατήσει ήταν τα μικρά κράτη να υποδεικνύουν για ορισμό έναν Επίτροπο, τα δε πέντε μεγάλα κράτη (Γερμανία, Ιταλία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ισπανία) να υποδεικνύουν και

³⁴⁶ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1267.

³⁴⁷ Βλ., Δαγτόγλου Π.Δ., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.272 – 273.

³⁴⁸ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθ. C 340 της 10^{ης} Νοεμβρίου 1997, «Πρωτόκολλο για τον καθορισμό της έδρας των οργάνων και ορισμένων οργανισμών και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και της Ευρωπόλ», στο <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

³⁴⁹ Βλ., Mathijssen P.S.R.F., 1985, «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.365 – 366.

δεύτερο Επίτροπο. Ο αριθμός αυτός μπορούσε να τροποποιηθεί κατόπιν ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου. Ο αριθμός των 20 Επιτρόπων ήταν ήδη μεγάλος και καθιστούσε την Επιτροπή ένα πολυμελές και δυσκίνητο όργανο. Αναπόφευκτα το πρόβλημα θα εντεινόταν στη διευρυμένη Ένωση,³⁵⁰ αφού ο μεγάλος αριθμός Επιτρόπων θα απέβαινε εις βάρος της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας του έργου της.

Στο Πρωτόκολλο ενόψει της διεύρυνσης που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας οριζόταν ότι την ημερομηνία προσχώρησης του 27^{ου} κράτους μέλους, ο αριθμός των μελών της Επιτροπής θα είναι κατώτερος από τον αριθμό των κρατών μελών.³⁵¹ Η τροποποίηση αυτή είναι εφαρμοστέα από την ημερομηνία ανάληψης των καθηκόντων της πρώτης Επιτροπής μετά την ημερομηνία προσχώρησης του 27^{ου} κράτους μέλους. Στην περίπτωση αυτή, ο αριθμός των Επιτρόπων ορίζεται ομόφωνα από το Συμβούλιο και οι Επίτροποι θα επιλέγονται βάσει μιας εκ περιτροπής εναλλαγής σε ισότιμη βάση, όσον αφορά τη σειρά διέλευσης και το χρόνο παρουσίας τους. Στο πλαίσιο αυτών των διαδοχικών συνθέσεων, κάθε σώμα Επιτρόπων θα πρέπει να συγκροτείται κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζει σε ικανοποιητικό βαθμό την εκπροσώπηση όλου του γεωγραφικού και δημογραφικού φάσματος της Ένωσης.

Ο περιορισμός του αριθμού των Επιτρόπων και η αποεθνοποίηση της Επιτροπής επιδιώκονται για λόγους αποτελεσματικότερης λειτουργίας αυτού του οργάνου. Από την άλλη πλευρά, εύλογα θα υποστήριζε κανείς ότι η παρουσία Επιτρόπου από κάθε κράτος μέλος είναι κρίσιμης σημασίας για την νομιμοποίηση του οργάνου. Μπορεί πράγματι να γίνει δεκτό ότι ο Επίτροπος λειτουργεί ή οφείλει να λειτουργεί ως δέκτης των μηνυμάτων που προέρχονται από την κοινή γνώμη του αντίστοιχου κράτους μέλους και συνεπώς δε δικαιολογείται η μείωση των Επιτρόπων.³⁵²

Η νέα Συνθήκη³⁵³ προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής ενός Επιτρόπου από κάθε κράτος μέλος στο σώμα της Επιτροπής, ενώ σύμφωνα με τις προϊσχύουσες Συνθήκες, ο αριθμός των Επιτρόπων θα έπρεπε να μειωθεί εν σχέσει με τον αριθμό των κρατών

³⁵⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.155.

³⁵¹ Χωρίς όμως να προσδιορίζεται ο αριθμός των μελών της Επιτροπής.

³⁵² Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «ΙΙΙ. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.196.

³⁵³ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_el.htm

μελών. Άρα, η Επιτροπή θα συνεχίσει να απαρτίζεται από 27 μέλη. Συγκεκριμένα στο άρθρο 17 παρ.4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζεται ότι η Επιτροπή που διορίζεται μεταξύ της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας και της 31^{ης} Οκτωβρίου 2014, απαρτίζεται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, ο οποίος είναι ένας εκ των αντιπροέδρων της. Ενώ στην επόμενη παράγραφο διευκρινίζεται ότι από 1^{ης} Νοεμβρίου 2014, η Επιτροπή απαρτίζεται από αριθμό μελών ο οποίος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του Ύπατου Εκπροσώπου της, αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον εν λόγω αριθμό. Τα μέλη της Επιτροπής επιλέγονται μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών βάσει ενός συστήματος αυστηρά ισότιμης εναλλαγής μεταξύ των κρατών μελών το οποίο θεσπίζεται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και επιτρέπει να αντικατοπτρίζεται το δημογραφικό και γεωγραφικό φάσμα του συνόλου των κρατών μελών. Προκειμένου όμως να ικανοποιηθεί μία από τις απαιτήσεις του ιρλανδικού λαού, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη σύνοδό του στις 11 – 12 του Δεκεμβρίου το 2008 είχε δηλώσει ότι όταν τεθεί η νέα Συνθήκη σε ισχύ, θα ληφθεί απόφαση που θα επιτρέπει στην Επιτροπή να περιλαμβάνει έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος.

5.3. ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ – ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΤΗΣ

Η Επιτροπή, ως συλλογικό όργανο, αποτελείται από τους Επιτρόπους, οι οποίοι, αν και έχουν, κατ' ανάγκη, την υπηκοότητα ενός από τα κράτη μέλη της Ένωσης, είναι ανώτατοι λειτουργοί που προΐστανται του ευρωπαϊκού διοικητικού μηχανισμού. Ως εκπρόσωποι των κρατών που τους υπέδειξαν, δεν υπερασπίζονται τα εθνικά τους συμφέροντα, όπως συμβαίνει με τους υπουργούς των κρατών μελών, όταν μετέχουν του Συμβουλίου, αλλά λειτουργούν πάντα με γνώμονα την προαγωγή των κοινών συμφερόντων και την επίτευξη των στόχων της Ένωσης.

Συγκεκριμένα, προκειμένου, ένα πρόσωπο να διορισθεί μέλος της Επιτροπής θα πρέπει να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις.³⁵⁴ Καταρχάς, οι Επίτροποι, επιλέγονται βάσει των γενικών τους ικανοτήτων και της προσήλωσής τους στην Ευρωπαϊκή ιδέα και πρέπει να παρέχουν πλήρη εχέγγυα ανεξαρτησίας. Αυτό σημαίνει³⁵⁵ πρώτον, ότι δεν απαιτείται ιδιαίτερη ιδιότητα, μπορεί να είναι πολιτικό πρόσωπο ή τεχνοκράτης, αν και, ως είθισται, οι εθνικές κυβερνήσεις, τείνουν να προτείνουν για τη θέση του Επιτρόπου τους εξέχοντα πρόσωπα της εσωτερικής πολιτικής σκηνής. Δεύτερον, τα μέλη της Επιτροπής δεν εκπροσωπούν τα κράτη καταγωγής τους ούτε τι εθνικές πολιτικές και πρέπει να λειτουργούν ως εκφραστές του ευρωπαϊκού συμφέροντος και όχι ως διαπραγματευτές των εθνικών κυβερνήσεων.

Η ανεξαρτησία δεν αποτελεί μόνο προσόν διορισμού στην Επιτροπή, αλλά και το βασικό γνώμονα άσκησης των καθηκόντων των Επιτρόπων, οι οποίοι δεν επιζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από κυβερνήσεις, θεσμικά όργανα,³⁵⁶ λοιπά όργανα ή οργανισμούς, αλλά απέχουν από κάθε πράξη ασυμβίβαστη προς τα καθήκοντά τους ή την εκτέλεση του έργου τους. Κατά τη διάρκεια της πενταετούς τους θητείας,³⁵⁷ δε δύνανται να ασκούν οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη. Επισήμως, αναλαμβάνουν την υποχρέωση τόσο κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους όσο και κατά τη διάρκεια και μετά τη λήξη της θητείας τους, να τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν εκ της θέσεώς τους και ιδίως τα καθήκοντα εντιμότητας και διακριτικότητας ως προς την αποδοχή, μετά τη λήξη της θητείας τους ορισμένων θέσεων ή πλεονεκτημάτων. Η παράβαση των ανωτέρω υποχρεώσεων μπορεί να οδηγήσει στην απαλλαγή μέλους από τα καθήκοντά του ή την έκπτωσή του από το δικαίωμα χρηματικών παροχών από το Δικαστήριο, κατόπιν αιτήσεως του Συμβουλίου ή της Επιτροπής.

Με τις μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, ως προς το διορισμό της Επιτροπής, εξασφαλίστηκε η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού

³⁵⁴ Άρθρο 17 παρ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και άρθρο 245 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁵⁵ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1274.

³⁵⁶ Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 18 παρ.2, που ορίζεται ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης εκτελεί την ΚΕΠΠΑ ως εντολοδόχος του Συμβουλίου.

³⁵⁷ Αρχικά η θητεία της Επιτροπής ήταν τετραετής και κατόπιν έγινε πενταετής. Η συγκεκριμένη ρύθμιση προήλθε από τροποποίηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ώστε να υπάρξει σύμπτωση της κοινοβουλευτικής περιόδου με τη διάρκεια θητείας της Επιτροπής.

Κοινοβουλίου που μάλιστα αναμειγνύεται δύο φορές, εγκρίνοντας αρχικά το διορισμό του Προέδρου και στη συνέχεια εγκρίνοντας την Επιτροπή ως σώμα. Εξέλιξη καταλυτική για την ενίσχυση του δημοκρατικού της χαρακτήρα. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, εκλεγμένος από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, διαθέτει όχι μόνο μεγαλύτερη πολιτική νομιμοποίηση αλλά, μετά τη Νίκαια, διαθέτει και σαφώς μεγαλύτερη ευχέρεια επιλογής των μελών της Επιτροπής, αφού σύμφωνα με νέα ρύθμιση εγκρίνει με το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, τον κατάλογο των άλλων προσωπικοτήτων που προτίθεται να διορίσει μέλη της Επιτροπής.

Συγκεκριμένα, στο Μάαστριχτ με την πρόβλεψη της έγκρισης της Επιτροπής ως σώματος από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εν είδει ψήφου εμπιστοσύνης, αν και ενισχύθηκε προφανώς η δημοκρατικής της νομιμοποίηση, συνεχίζει να διαθέτει περιορισμένη, δεδομένου ότι εγκρίνεται μεν από το Κοινοβούλιο, αλλά δεν προέρχεται από αυτό.³⁵⁸ Επιπλέον, συνειδητά επιδιώχθηκε η αναβάθμιση του Προέδρου της Επιτροπής αφενός για να καταστεί πιο εύρυθμη η λειτουργία της Επιτροπής, στην προοπτική ιδίως της διεύρυνσης και αφετέρου για να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα της αποχής στις ευρωεκλογές. Στο Άμστερνταμ ενισχύθηκε η συμμετοχή του Προέδρου στη σχετική διαδικασία, αφού από κοινού με το Συμβούλιο ορίζουν τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής. Επίσης, προβλέφθηκε η χωριστή έγκριση του Προέδρου της Επιτροπής από το Κοινοβούλιο, πριν ακόμη οριστούν τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής.³⁵⁹

Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας³⁶⁰ η διαδικασία διορισμού της Επιτροπής υπέστη δύο σημαντικές μεταβολές, οι οποίες σηματοδοτούν την υποχώρηση του διακυβερνητικού στοιχείου υπέρ των υπερεθνικών χαρακτηριστικών στη διαδικασία ολοκλήρωσης. Κατ' αρχήν προβλέφθηκε ότι ο Πρόεδρος δε θα ορίζεται πλέον δια κοινής συμφωνίας από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, αλλά από το Συμβούλιο συνεργόμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων. Η πάγια κριτική εναντίον αυτού του τρόπου ανάδειξης ήταν πως η Επιτροπή, ενώ εμφανίζεται ως

³⁵⁸ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 1996, «Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.135.

³⁵⁹ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «ΙΙΙ. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.196 – 197.

³⁶⁰ Βλ., Σκουρής Β.,2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1276 – 1277.

τεχνοκρατικό όργανο, στην πραγματικότητα ασκεί πολιτική εξουσία, χωρίς όμως να διαθέτει την απαιτούμενη δημοκρατική νομιμοποίηση. Επιπλέον οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία. Παρά τις θετικές συνέπειες της εισαγωγής της πλειοψηφίας, οι οποίες θα επιταχύνουν τις σχετικές διαδικασίες, αποτρέποντας αδιέξοδα ως προς την επιλογή του προσώπου του Προέδρου, η Επιτροπή θα διορίζεται πλέον από ένα άλλο θεσμικό όργανο που, ενδεχομένως, να δημιουργεί μία συμβολική ιεράρχηση σε βάρος του κατ' εξοχήν υπερεθνικού πολιτικού οργάνου.

Παράλληλα, η Συνθήκη της Λισαβόνας συνδέοντας την εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών κάνει ένα βήμα προς τη δημοκρατικοποίηση, αλλά και την πολιτικοποίηση της Επιτροπής, εφόσον ο Πρόεδρος της Επιτροπής³⁶¹ θα πρέπει να ανήκει στην πολιτική ομάδα που πλειοψήφησε στις ευρωεκλογές. Ο διορισμός των μελών της Επιτροπής, γίνεται σε δύο στάδια. Πρώτα διορίζεται ο Πρόεδρος της Επιτροπής αυτής και ακολούθως τα μέλη της.³⁶² Σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ.7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέο υποψήφιο ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία. Το Συμβούλιο, σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγέντα Πρόεδρο, καταρτίζει τον κατάλογο των άλλων προσώπων που προτείνει να διορισθούν μέλη της Επιτροπής. Τα πρόσωπα αυτά επιλέγονται βάσει των προτάσεων των κρατών μελών.

Ο Πρόεδρος, ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Κοινοβουλίου. Βάσει της έγκρισης του τελευταίου, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Η Επιτροπή, ως σώμα, ευθύνεται έναντι του Κοινοβουλίου και

³⁶¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1922&format=HTML>

³⁶² Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.156.

οφείλει να παραιτηθεί συλλογικά από τα καθήκοντά της, όπως και ο Ύπατος Εκπρόσωπος οφείλει να παραιτηθεί από τα καθήκοντα που ασκεί εντός της Επιτροπής, αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της δραστηριότητας της Επιτροπής. Μέχρις ότου αντικατασταθούν, εξακολουθούν να ασκούν τα καθήκοντά τους και να διεκπεραιώνουν τις τρέχουσες υποθέσεις. Στην περίπτωση αυτή, η νέα Επιτροπή συμπληρώνει το χρόνο της θητείας της προκατόχου της.

Στην περίπτωση κενώσεως θέσεως Επιτρόπου κατόπιν παραίτησεως, ή θανάτου, διορίζεται από το Συμβούλιο με κοινή συμφωνία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, νέος Επίτροπος της ίδιας υπηκοότητας, ο οποίος συμπληρώνει τη θητεία του προκατόχου του, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από πρόταση του Προέδρου της Επιτροπής, ότι δεν είναι αναγκαία η αντικατάσταση. Επίσης, στις περιπτώσεις παραίτησης, απαλλαγής ή θανάτου του Προέδρου της Επιτροπής ή του Ύπατου Εκπροσώπου³⁶³ ακολουθείται η ίδια διαδικασία αντικατάστασής τους με τη διαδικασία διορισμού τους.

Ως προς το ρόλο του Προέδρου της Επιτροπής, ενισχύεται, αφού ο ίδιος θα μπορεί να εξαναγκάσει σε παραίτηση μέλος της Επιτροπής, ακόμη και τον Ύπατο Εκπρόσωπο, ώστε να αποφεύγονται πολιτικές κρίσεις.³⁶⁴ Παράλληλα, καθορίζει τους προσανατολισμούς στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της υπό την εποπτεία του. Επίσης, είναι επιφορτισμένος με την εσωτερική της οργάνωση ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και η συλλογικότητα της δράσης της. Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής διαρθρώνονται και κατανέμονται μεταξύ των μελών της από τον Πρόεδρό της, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε ανακατανομή τους κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, κατόπιν εγκρίσεως του σώματος, διορίζει αντιπροέδρους μεταξύ των μελών της Επιτροπής, πλην του Ύπατου Εκπροσώπου.

Η Επιτροπή προΐσταται του διοικητικού μηχανισμού της Ένωσης που έχει διαιρεθεί σε Γενικές Διευθύνσεις. Κάθε Γενική Διεύθυνση είναι αρμόδια για έναν συγκεκριμένο τομέα

³⁶³ Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ.1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση: «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής, διορίζει τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ».

³⁶⁴ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_el.htm

πολιτικής και διευθύνεται από τον Γενικό Διευθυντή, ο οποίος αναφέρεται στον αρμόδιο Επίτροπο. Σε κάθε Επίτροπο ανατίθεται ένας ή περισσότεροι τομείς αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Οι Γενικές Διευθύνσεις είναι αυτές που στην πραγματικότητα συντάσσουν και εκπονούν τις νομοθετικές πράξεις της Επιτροπής, οι οποίες αποκτούν επίσημη διάσταση μόνο εάν εγκριθούν από το σώμα των Επιτρόπων. Οι Γενικές Διευθύνσεις³⁶⁵ διαιρούνται σε Διευθύνσεις, υπό έναν Διευθυντή, και αυτές σε τμήματα με επικεφαλής έναν τμηματάρχη. Η Επιτροπή διαθέτει και άλλες υπηρεσίες, οι οποίες την επικουρούν στην αποστολή της, όπως η Νομική Υπηρεσία και η Γενική Γραμματεία. Τέλος, οι Επίτροποι διαθέτουν ένα ιδιαίτερο γραφείο (Cabinet) με επικεφαλής έναν Διευθυντή (Chef de Cabinet) το οποίο τους βοηθά στη διεκπεραίωση των καθηκόντων τους και στην προπαρασκευή των αποφάσεων της Επιτροπής.³⁶⁶

Η οργάνωση και η λειτουργία της Επιτροπής και των υπηρεσιών της διέπεται από τον εσωτερικό της κανονισμό, που η ίδια θέτει σε ισχύ. Η Επιτροπή συνεδριάζει κατόπιν προσκλήσεως του Προέδρου που καταρτίζει και την ημερήσια διάταξη. Οι αποφάσεις της λαμβάνονται κατόπιν συζητήσεως κατά τις συνεδριάσεις, όπου και αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών της. Η απαρτία ορίζεται από τον εσωτερικό της κανονισμό. Τέλος, κάθε χρόνο δημοσιεύει ένα τουλάχιστον μήνα πριν την έναρξη της συνόδου του Κοινοβουλίου, γενική έκθεση σχετικά με τη δραστηριότητα της Ένωσης.

5.4. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Ο ρόλος της Επιτροπής είναι σημαντικός για το θεσμικό σύστημα της Ένωσης και η ανεξαρτησία της ουσιαστικό στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας. Η Επιτροπή, όπως και κάθε θεσμικό όργανο, οφείλει να ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς που προβλέπονται.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ.1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Επιτροπή προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για την πραγμάτωση του σκοπού αυτού. Μεριμνά όχι μόνο για την εφαρμογή των

³⁶⁵ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.154.

³⁶⁶ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1281.

Συνθηκών, αλλά και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα λοιπά θεσμικά όργανα. Επιπλέον, επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου. Εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα προγράμματα και ασκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα σύμφωνα με τους όρους των Συνθηκών. Εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης πλην της ΚΕΠΠΑ και άλλων περιπτώσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες και αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ένωσης, με στόχο την επίτευξη διοργανικών συμφωνιών. Εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες ορίζεται στις Συνθήκες διαφορετικά, νομοθετική πρόταση της Ένωσης, μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Οι λοιπές πράξεις εκδίδονται βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εφόσον αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες.

Συνεπώς, ο ρόλος της Επιτροπής είναι αφενός μεν εκτελεστικός, υπό την έννοια ότι της ανατίθεται η εκτέλεση των μέτρων που λαμβάνονται από τα υπόλοιπα όργανα και αφετέρου εισηγητικός υπό την έννοια ότι η Επιτροπή εισηγείται και προτείνει στα άλλα όργανα τα μέτρα εκείνα και τις πολιτικές που οδηγούν την Ένωση στην επίτευξη των στόχων της.³⁶⁷

Ειδικότερα, η Επιτροπή αποτελεί τον εκφραστή του ευρωπαϊκού συμφέροντος, ενεργεί ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, και εξασφαλίζει την τήρηση του κοινοτικού κεκτημένου, δηλαδή των νομοθετικών πράξεων που θεσπίζονται από τα όργανα της Ένωσης. Μία από τις ουσιώδεις αποστολές της είναι ότι δύναται να συλλέγει κάθε πληροφορία και να προβαίνει σε όλους τους αναγκαίους ελέγχους, ώστε να διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη είναι συνεπή προς τις υποχρεώσεις τους και εφαρμόζουν σωστά τις διατάξεις των Συνθηκών στο εσωτερικό τους. Ο έλεγχος της Επιτροπής στρέφεται προς δύο κατευθύνσεις: στα κράτη μέλη και στα όργανα της Ένωσης και στους ιδιώτες. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του που πηγάζει από τις Συνθήκες, το καλεί να υποβάλλει τις παρατηρήσεις του και στη συνέχεια διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη με την οποία αν δεν συμμορφωθεί εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, η Επιτροπή δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο. Υποχρέωση της Επιτροπής είναι επίσης, να μεριμνά για την συμμόρφωση των κρατών μελών προς τις αποφάσεις του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με όσα προβλέπονται σε

³⁶⁷ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ.159.

ειδικότερες διατάξεις, η Επιτροπή ελέγχει την εφαρμογή των Συνθηκών και από τους ιδιώτες στους οποίους δύναται να επιβάλει πρόστιμα και χρηματικές ποινές.

Αν και η νομοθετική εξουσία της Ένωσης ασκείται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Συνθήκη προικοδοτεί την Επιτροπή με εξουσία έκδοσης νομοθετικών πράξεων. Έτσι, η Επιτροπή δύναται να εκδίδει οδηγίες ή αποφάσεις, που αφορούν την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στις δημόσιες επιχειρήσεις, τις κρατικές ενισχύσεις, τις μεταφορές κ.α. Η Επιτροπή διαθέτει επιπλέον και συμβουλευτικές εξουσίες³⁶⁸ που συνίστανται στη διατύπωση γνώμων και συστάσεων επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της Συνθήκης, χωρίς όμως να έχουν νομική δεσμευτικότητα, αν και σε μεγάλο βαθμό καθορίζουν τη στάση του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή είναι η κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού η συμμετοχή της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι βαρύνουσας σημασίας, διότι διαθέτει το σχεδόν αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας.³⁶⁹ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Προκειμένου να εκδοθεί μία νομοθετική πράξη από το Συμβούλιο από κοινού με το Κοινοβούλιο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία ή με ειδική νομοθετική διαδικασία απαιτείται προηγουμένως πρότασή της. Αν παρά την απαίτηση της Συνθήκης, η πράξη των παραπάνω δύο οργάνων εκδοθεί χωρίς να υπάρχει πρόταση της Επιτροπής, τότε συντρέχει λόγος ακυρότητας και είναι δυνατόν να ζητηθεί η ακύρωση της πράξεως αυτής λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου.³⁷⁰ Όταν δυνάμει των Συνθηκών, το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιήσει την εν λόγω πρόταση μόνο με ομοφωνία (πλην ορισμένων εξαιρέσεων, όπως στην επιτροπή συνδιαλλαγής) ενώ η Επιτροπή, εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει, δύναται να τροποποιεί την πρότασή της καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών που οδηγούν στη θέσπιση πράξης της Ένωσης.

³⁶⁸ Βλ., Στεφάνου Κ.Α., 2008, «III. Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσιμισιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.203.

³⁶⁹ Βλ., Σκουρής Β., 2003, «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.1269.

³⁷⁰ Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.162.

Η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας, περιορίσθηκε ως ένα βαθμό, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ που όριζε ότι η Επιτροπή κατά την άσκηση της νομοθετικής της πρωτοβουλίας οφείλει να τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και να ενημερώνει εκ των πρότερων το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο για το νομοθετικό της πρόγραμμα. Επιπλέον, σημαντική ρύθμιση του Μάαστριχτ αποτελούσε και το ότι τόσο το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο, μπορούν να ζητούν από την Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις για θέματα για τα οποία κατά τη γνώμη τους χρειάζεται να εκπονηθούν νομοθετικές πράξεις. Η Συνθήκη της Λισαβόνας καινοτομεί για άλλη μία φορά αφού όπως έχει ήδη αναφερθεί και σε προηγούμενο κεφάλαιο, παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες να επηρεάσουν τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής. Τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες από σημαντικό αριθμό κρατών μελών, μπορούν να καλούν την Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται θέσπιση νομοθετικής πράξης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Ως προς τις εκτελεστικές της εξουσίες, η Επιτροπή εκδίδει τα εκτελεστικά μέτρα των πράξεων του Συμβουλίου και επομένως έχει έναν διοικητικό ρόλο. Οι Συνθήκες αποδίδουν στην Επιτροπή ευρείες εκτελεστικές εξουσίες για την πραγματοποίηση των αντικειμενικών σκοπών που ορίζουν, όπως την διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και τον έλεγχο των κανόνων του ανταγωνισμού. Το σύνολο σχεδόν της κανονιστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής στηρίζεται σε εξουσιοδοτήσεις του Συμβουλίου, με αποτέλεσμα η ανάγκη ειδικής εξουσιοδότησης να δυσχεραίνει τη δράση της.³⁷¹ Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή πρέπει να ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που της μεταβιβάστηκαν από το Συμβούλιο.³⁷²

Επιπρόσθετα, η εκτέλεση του προϋπολογισμού ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Ως προς τις εξωτερικές σχέσεις της

³⁷¹ Βλ. Μούσης Ν., 2005, «Ευρωπαϊκή Ένωση – δίκαιο, οικονομία, πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.46.

³⁷² Βλ., Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.163 – 165.

Ένωσης, αν και δεν μπορεί να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες, αφού η συγκεκριμένη αρμοδιότητα ανήκει αποκλειστικά στο Συμβούλιο, κατόπιν εξουσιοδότησης του τελευταίου, διεξάγει τις σχετικές διαπραγματεύσεις με ένα ή περισσότερα κράτη ή με διεθνείς οργανισμούς, σε συνεννόηση με ειδική επιτροπή που ορίζεται από το Συμβούλιο για να την επικουρεί στο έργο της στο πλαίσιο των οδηγιών που απευθύνονται από το τελευταίο.³⁷³ Επιπλέον, μεταξύ των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της σε συνεργασία με τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, περιλαμβάνεται η καθιέρωση κάθε πρόσφορης μορφής συνεργασίας με τους διεθνείς οργανισμούς. Ακόμη, εκπροσωπεί την Ένωση ενώπιον των εθνικών Δικαστηρίων, αλλά και κατά την απόκτηση και διάθεση κινητής και ακίνητης περιουσίας εντός των κρατών μελών. Τέλος, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής είναι ότι βάσει προτάσεώς της, το Συμβούλιο δύναται να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση (άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

5.5. Ο ΥΠΑΤΟΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ – ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα και θα δώσει στην Ένωση ενιαία φωνή στις εξωτερικές σχέσεις με τη δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, που συνιστά μία εκ των σημαντικότερων θεσμικών καινοτομιών.³⁷⁴ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Επιτροπή, όπως διαπιστώθηκε, όχι μόνο διατηρεί το ρόλο της, αλλά αποκτά και νέο ρόλο στις εξωτερικές σχέσεις, δεδομένου ότι ο αντιπρόεδρος της, αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις, θα είναι και ο Ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης και θα προεδρεύει του «Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων». Επομένως, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα έχει διπλή αρμοδιότητα: θα είναι, αφενός, ο εντολοδόχος του Συμβουλίου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και, αφετέρου, ο αντιπρόεδρος της

³⁷³ Άρθρο 207 παρ.3 και άρθρο 218 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁷⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1922&format=HTML>

Επιτροπής για τις εξωτερικές σχέσεις. Έτσι, η Ένωση θα αποκτήσει ένα συγκεκριμένο και διακριτό πρόσωπο στη διεθνή σκηνή.³⁷⁵

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Με την ίδια διαδικασία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μπορεί να τον απαλλάξει από τα καθήκοντά του. Ως μέλος της Επιτροπής, θα είναι υπεύθυνος για την άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και για το συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, μεριμνώντας για τη συνοχή της. Στην άσκηση των καθηκόντων του, ως μέλος της Επιτροπής, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα υπόκειται στις διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία της Επιτροπής. Στο πλαίσιο του Συμβουλίου, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και θα συμβάλλει με τις προτάσεις του στη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ και διασφαλίζοντας την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο.³⁷⁶ Παράλληλα, διαθέτει το δικαίωμα υποβολής προτάσεων ή πρωτοβουλιών στο Συμβούλιο για κάθε θέμα που εμπίπτει στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα ΚΕΠΠΑ. Θα διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες και θα εκφράζει τη θέση της Επιτροπής στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις. Επιπλέον, θα προΐσταται των αντιπροσωπειών της Ένωσης σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς. Οι αντιπροσωπείες θα εκπροσωπούν την Ένωση συνολικά. Επιπρόσθετα, θα ζητά τακτικά τη γνώμη του Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές τόσο της ΚΕΠΠΑ, όσο και της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας³⁷⁷ και θα το ενημερώνει σχετικά με την εξέλιξη των εν λόγω πολιτικών, ενώ θα μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του θα πλαισιώνεται από μια Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, η οποία θα τον επικουρεί στο έργο του. Η υπηρεσία

³⁷⁵ http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_el.htm#21

³⁷⁶ Άρθρο 27 παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³⁷⁷ Στο πλαίσιο του καθορισμού του ρόλου της Ένωσης διεθνώς, η δράση της Ένωσης καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου και του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, την οποία η Συνθήκη θεωρεί ως αναπόσπαστο τμήμα της ΚΕΠΠΑ.

αυτή θα συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και θα απαρτίζεται από υπαλλήλους του Συμβουλίου, της Επιτροπής και των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών.

Ωστόσο, ένα ζήτημα που εγείρεται σχετικά με την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης, είναι κατά πόσον οι αρμοδιότητες του Υπατού Εκπροσώπου και του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επικαλύπτονται και αν θα μπορέσουν να ασκήσουν από κοινού τις αρμοδιότητες τους σε θέματα ΚΕΠΠΑ, χωρίς να υπάρξει σύγχυση αρμοδιοτήτων. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προνοεί για το ανωτέρω ζήτημα διακηρύσσοντας ότι 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 ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης.³⁷⁸ Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης, αφού υπαγάγει τον Υπατο Εκπρόσωπο στον άμεσο έλεγχο του Κοινοβουλίου. Η έγκριση του Κοινοβουλίου που απαιτείται για το διορισμό του Υπατού Εκπροσώπου, ως μέλους της Επιτροπής, αποτελεί δικλείδα ασφαλείας για τη δημοκρατική του λειτουργία.

Συνολικά, ο Υπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, ως Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και επικεφαλής της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης θα διασφαλίσει τον συνεκτικό χαρακτήρα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Η Ένωση από την πλευρά της, αξιοποιώντας τις νέες δομές και μηχανισμούς για την ανάπτυξη συνεκτικής εξωτερικής λειτουργίας,³⁷⁹ θα καταστεί ικανή να λειτουργήσει πρωταγωνιστικά στο διεθνές σύστημα, αλληλοσυνδέοντας τους διάφορους άξονες της εξωτερικής πολιτικής.

³⁷⁸ Άρθρο 15 παρ.6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³⁷⁹ <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέγραψαν στις 2 Οκτωβρίου 1997 τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και στις 26 Φεβρουαρίου 2001 τη Συνθήκη της Νίκαιας. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας, αν και υιοθετήθηκαν οι αναγκαίες θεσμικές μεταρρυθμίσεις, ώστε, παρά την πρόκληση της νέας μεγάλης διεύρυνσης, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να συνεχίσουν να είναι λειτουργικά, ευέλικτα και αποτελεσματικά,³⁸⁰ η Νίκαια, στην ουσία απέτυχε να προετοιμάσει κατάλληλα την ιστορική πορεία της Ευρώπης προς περισσότερη δημοκρατία και περισσότερη συμμετοχή των πολιτών της. Έτσι, δημιούργησε στους κόλπους της μία έντονη κινητικότητα, αφού πλέον ήταν επιτακτική η ανάγκη να αναζητηθούν απαντήσεις στην κατεύθυνση της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της θεσμικής λειτουργίας της Ένωσης χωρίς να απειληθεί η συνοχή της. Αυτή ακριβώς ήταν η αφετηρία της Συνθήκης της Λισαβόνας, αφού με την εφαρμογή της την 1^η Δεκεμβρίου 2009, τερματίζεται μία δεκαετία, περίπου, παρατεταμένης εκκρεμότητας.

Επομένως, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, επιδιώκεται η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διευρυμένης Ένωσης, με διαδικασίες και θεσμούς, πιο δημοκρατικά νομιμοποιημένους, προσιτούς και κατανοητούς από τον ευρωπαϊό πολίτη και με στόχο την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, η οποία ήταν άλλωστε και ο απώτερος στόχος των ιδρυτών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της δεκαετίας του '50. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως και το έργο των λοιπών θεσμικών οργάνων, συνιστούν αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση.

Αν και η νέα Συνθήκη θα έπρεπε να κριθεί εκ των αποτελεσμάτων της, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι με τις ρυθμίσεις που εισάγει, η Ένωση, αφενός θα καταστεί αποτελεσματικότερη, δημοκρατικότερη και διαφανέστερη, και αφετέρου θα είναι πιο αναγνωρίσιμη στην παγκόσμια σκηνή με έναν πιο συνεκτικό και διακριτό ρόλο στην εξωτερική της δράση.

³⁸⁰ Βλ. Κανελλόπουλος Π.Ι., 2003, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα., σελ.9.

Σαφέστατα, η νέα Συνθήκη κάνει σημαντικά βήματα προς τη μείωση του λεγόμενου «δημοκρατικού ελλείμματος», το οποίο αναφέρεται στην απουσία δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμικών οργάνων, στην αδιαφάνεια των εργασιών τους, στην πολυπλοκότητα των μηχανισμών λήψης αποφάσεων και της λειτουργίας τους, και γενικότερα στο γεγονός ότι κατά βάση φαίνονται απρόσιτα στο μέσο ευρωπαϊό πολίτη αποξενώνοντάς τον από την ενοποιητική διαδικασία. Το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης είναι κατ' εξοχήν θεσμικό,³⁸¹ αφού το πεδίο αναφοράς του ήταν ανέκαθεν ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου.

Οι επιλογές τόσο των ιδρυτικών Συνθηκών όσο και των μεταγενέστερων για τη νομιμοπολιτική θέση του Κοινοβουλίου απείχαν πολύ από την ανάδειξη του μόνου αντιπροσωπευτικού και άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένου οργάνου της Κοινότητας ως κεντρικού άξονα για την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.³⁸² Αν και κάθε αναθεώρηση με σημαντικότερη τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,³⁸³ γινόταν κυρίως με γνώμονα την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου αυτές παρέμεναν, θεωρούμενες πάντοτε στο συνολικό κοινοτικό θεσμικό οικοδόμημα, υποδεέστερες σε σχέση με τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Έτσι, η δημοκρατική νομιμοποίηση της εξουσίας της Ένωσης εξακολουθούσε να στηρίζεται εν πολλοίς, έμμεσα στη νομιμοποίηση των κυβερνήσεων των μελών της.

Η συμβολή της νέας Συνθήκης ως προς το ζήτημα της δημοκρατικής φυσιογνωμίας της Ένωσης είναι αναμφίβολα θετική. Καθώς η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η Λισαβόνα επιφυλάσσει έναν αρκετά ενισχυμένο ρόλο για το Κοινοβούλιο, μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων και περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες να εκφράζονται και να ακούγεται η φωνή τους, αλλά και μεγαλύτερη διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου. Παρ' όλα αυτά, είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι καμιά μεταρρύθμιση³⁸⁴ δεν πρόκειται να λύσει δια παντός

³⁸¹ Βλ., Παπακωνσταντίνος Α.Ν., 1996, «Το Πολίτευμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε.: Προβλήματα και Προοπτικές», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.51.

³⁸² Βλ., Παπαδημητρίου Γ., 1999, «Η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και το Εθνικό Σύνταγμα», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., (επιμ.) «Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικές, Πολιτικές και οικονομικές πτυχές», Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ.145 – 146.

³⁸³ Βλ., Πρακτικά Συμποσίου,1995, «Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετά – Μάαστριχτ εποχή», ΕΚΕΜ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.39.

³⁸⁴ Βλ., Καζάκος Π., 1996, «Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, σελ.40.

και εν μία νυκτί όλα τα προβλήματα της Ένωσης, πολλά εκ των οποίων πηγάζουν από τον sui generis χαρακτήρα της.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υπόσχεται επίσης, σημαντικές εξελίξεις και για την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική. Είναι πιθανό μάλιστα όπως η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνδέθηκε ιστορικά με το Ευρώ, η Συνθήκη της Λισαβόνας μπορεί να παραμείνει στην ιστορία γνωστή για την συμβολή της στην ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική.³⁸⁵ Αυτό οφείλεται κυρίως στις θεσμικές αλλαγές που επιδιώκει μέσω της συνένωσης διάσπαρτων έως σήμερα μέσων χάραξης και άσκησης της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και κυρίως μέσω της δημιουργίας θέσης Υπάτου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ. Ο ευρύτερος στόχος είναι αυτονόητος: η δημιουργία μιας ισχυρής Ευρώπης που μπορεί να αντιμετωπίζει τις παγκόσμιες προκλήσεις και να προστατεύει τις αξίες της και τα συμφέροντά της πιο αποτελεσματικά.

Εν κατακλείδι, η Ένωση πλέον διαθέτει βελτιωμένα και σύγχρονα θεσμικά όργανα, στην δράση των οποίων οφείλεται και θα συνεχίσει να οφείλεται η επιτυχία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, απλουστευμένες μεθόδους εργασίας και κανόνες ψηφοφορίας. Εργαλεία απαραίτητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών μελών, όπου οι ολοένα και αυξανόμενες εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις θα απαιτούν άμεση ανάληψη δράσης και αντιμετώπιση.

³⁸⁵ Βλ., Γιαννής Α., «Μία ισχυρή Ευρώπη χρειάζεται την κατάργηση της ομοφωνίας στην Ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 74, 3^ο τρίμηνο 2009, σελ.5.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βοσκόπουλος Γ.Α., «Ευρωπαϊκή Ένωση – Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί», Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη, 2009.

Γιώτη – Παπαδάκη Ο., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.

Γκάτζιος Π., «Θεσμική και Πολιτική Συγκρότηση της ΕΕ μετά την Νίκαια», (Ευρωπαϊκά Συστήματα Συνεργασίας μετά τη Νίκαια: Νεορεπουμπλικανική και Κονστρουκτιβιστική Προσέγγιση), Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, 2001.

Δαγτόγλου Π.Δ., «Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ – Μία κριτική ανάλυση», (συμπλήρωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993.

Δαγτόγλου Π.Δ., «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1985.

Δαγτόγλου Π.Δ., «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι», (ενημέρωση Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1989.

Ευρωπαϊκή Ένωση, «Σύνταγμα της Ευρώπης», Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2004.

Ιωακειμίδης Π.Κ., «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση – Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2005.

Ιωακειμίδης Π.Κ., «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας – παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2008.

Ιωακειμίδης Π.Κ., «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης», Εκδόσεις Θεμέλιο, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, 2001.

Καζάκος Π., «Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 1996.

Καλογεράτος Π., «Η Ευρώπη και η Βουλή της – Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως κοινοτικό όργανο και ως θεσμός της Πολιτικής Ευρώπης», Gutenberg, Αθήνα, 1979.

Κανελλόπουλος Π.Ι., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», Τόμος Ι 2^η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

Κανελλόπουλος Π.Ι., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1991.

Κανελλόπουλος Π.Ι., «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2008.

Κανελλόπουλος Π.Ι., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.

- Κοντογεώργης Γ.Λ., «Η Ευρωπαϊκή Ιδέα, Η Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ελλάδα – Ιστορική διαδρομή, Σύγχρονη Εποχή, Προοπτικές», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 1995.
- Κούσης Π., «Η θεσμική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000.
- Λυμπερόπουλος Κ., «Η Αρπαγή της Ευρώπης», Η Ευρώπη στη σκιά της Πλανητικής Αυτοκρατορίας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.
- Μανιτάκης Α. – Παπαδοπούλου Λ., (επιμ.), «Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.
- Μανιτάκης Α., «Το Σύνταγμα της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2004.
- Μιχαλάκης Ν. – Σταματοπούλου Α., «Η Ιστορία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας – Από τη Ρώμη στο Μάαστριχτ, Η Συνθήκη του Μάαστριχτ», Εκδόσεις Νέα Σύνορα, Α.Α Λιβάνη, Αθήνα, 1993.
- Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση – δίκαιο, οικονομία, πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005.
- Παπαδημητρίου Γ., «Η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και το Εθνικό Σύνταγμα», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., (επιμ.) «Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικές, Πολιτικές και οικονομικές πτυχές», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- Παπακωνσταντίνος Α.Ν., «Το Πολίτευμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε.: Προβλήματα και Προοπτικές», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1996.
- Πρακτικά Συμποσίου, «Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετά – Μάαστριχτ εποχή», ΕΚΕΜ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1995.
- Σκούντζος Θ., «Θεσμοί και πολιτικές ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλης Αθ., Αθήνα 2006.
- Σκουρής Β., «Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.
- Στάγκος Π.Ν., «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Προβλήματα, Πραγματοποιήσεις, Προοπτικές», Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, 1984.
- Σταυρίδης Σ., «Δημοκρατία και εξωτερική πολιτική στην ΕΕ», στο Τσινισιζέλης Μ. – Υφαντής Κ. (επ.), Σύγχρονα προβλήματα διεθνών σχέσεων, Κρατική Κυριαρχία: απειλές και προκλήσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2000.
- Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, βασικές καινοτομίες στη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.
- Στεφάνου Κ.Α., «Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1996.

Στεφάνου Κ.Α., «Το θεσμικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. – Τσινισιζέλης Μ., (επιμ.) «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2008.

Στεφάνου Κ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ., «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Α', Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001.

Τζόκας Σπ., «Το Όραμα της Ενωμένης Ευρώπης», Ιστορική Διαδρομή και Σύγχρονη Πραγματικότητα, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2006.

Τσάτσος Δ., «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μία ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες», Εκδόσεις Καστανιώτης, Αθήνα, 2001.

Τσινισιζέλης Μ.Ι., «Quo Vadis Europa?», Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, Αθήνα, 2001.

Mathijssen P.S.R.F., «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1985.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

Γιαννής Α., «Μία ισχυρή Ευρώπη χρειάζεται την κατάργηση της ομοφωνίας στην Ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τριμηνιαία έκδοση ευρωπαϊκού προβληματισμού, τ. 74, 3^ο τρίμηνο 2009.

Γιαννής Ν., «Λόγος περί της μεθόδου – Τι συναίνεση χρειαζόμαστε στην Ευρώπη», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τριμηνιαία έκδοση ευρωπαϊκού προβληματισμού, τ. 67, 4^ο τρίμηνο 2007.

Γκάτζιος Π., «Συνθήκη της Λισαβόνας και Ε.Ε», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τριμηνιαία έκδοση ευρωπαϊκού προβληματισμού, τ. 67, 4^ο τρίμηνο 2007.

Παπαδοπούλου Λ., «Ευρωπαϊκά Πολιτικά Κόμματα: προσθήκη δεύτερης παραγράφου στο άρθρο 191 ΣΕΚ», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τριμηνιαία έκδοση ευρωπαϊκού προβληματισμού, τ. 40, 1^ο τρίμηνο 2001.

Σχοινιάς Μ., «Η νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τριμηνιαία έκδοση ευρωπαϊκού προβληματισμού, τ. 67, 4^ο τρίμηνο 2007.

Χρυσόχοος Δ.Ν., «Η Ευρωπαϊκή Προοπτική μετά τη Λισαβόνα», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τριμηνιαία έκδοση ευρωπαϊκού προβληματισμού, τ. 68, 1^ο τρίμηνο 2008.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

www.europa.eu/

www.anistor.gr/

www.europarl.europa.eu/

www.ecb.eu/

www.europa.eu/scadplus/

www.ekem.gr/

www.europa.eu/rapid/

www.mfa.gr/

<http://ec.europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu/>

www.consilium.europa.eu/

<http://europedia.moussis.eu/>

<http://european-convention.u.int/>

www.europarl.cy/

www.hri.org/

www.metarithmisi.gr/

www.okeobservatory.gr/