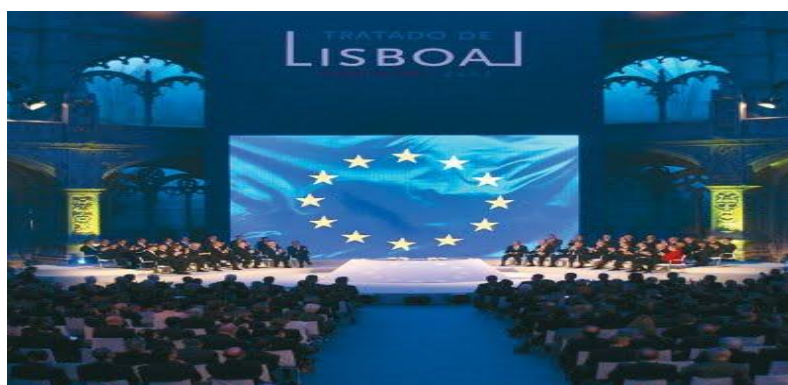




**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΙΟΗΣΗ ΜΕΤΑ
ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ**

Μυρτώ Κατερίνη

Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Καθηγητής, Επιβλέπων

Πέτρος Λιάκουρας, Επίκουρος Καθηγητής

Θεόδωρος Ι. Παναγόπουλος, Καθηγητής

Πειραιάς, 2009

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	2
1.1 Από τη Συνθήκη της Ρώμης στη Συνθήκη της Νίκαιας.....	2
1.2 Από τη Συνταγματική Συνθήκη στη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ... 11	
2.1 Μία και μόνο οντότητα: η Ευρωπαϊκή Ένωση.....	12
2.2 Οι αξίες, οι αρχές και οι στόχοι της Ένωσης.....	16
2.3 Νομική δεσμευτικότητα Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ	23
3.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	24
3.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	26
3.3 Το Συμβούλιο.....	29
3.3.1 Το σύστημα ψηφοφορίας.....	31
3.3.1.1 Ειδική πλειοψηφία.....	32
3.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	36
3.5 Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	40
3.6 Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.....	41
3.7 Λοιπά συμβουλευτικά όργανα και οργανισμοί.....	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ & ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	45
4.1 Οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων.....	46
4.1.1 Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες.....	47
4.1.2 Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες.....	49
4.1.3 Οι υποστηρικτικές αρμοδιότητες.....	53
4.1.4 Ειδικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων.....	57
4.2 Η ρήτρα της ευελξίας.....	58
4.3 Άσκηση των αρμοδιοτήτων.....	59
4.3.1 Η αρχή της επικουρικότητας.....	59
4.3.1.1 Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων.....	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ	65
5.1 Οι νομικές πράξεις.....	65
5.2 Οι νομοθετικές διαδικασίες.....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ	71
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΣΥΝΘΗΚΩΝ, ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ & ΑΠΟΧΩΡΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ	74
7.1 Διαδικασία αναθεώρησης Συνθηκών.....	74
7.1.1 Συνήθης διαδικασία αναθεώρησης.....	74
7.1.2 Απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης.....	75
7.2 Διεύρυνση της Ένωσης.....	76
7.3 Εθελούσια αποχώρηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση.....	76
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	78
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	82

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στις 13 Δεκεμβρίου 2007, στη Λισαβόνα της Πορτογαλίας υπογράφηκε η Συνθήκη της Λισαβόνας (Μεταρρυθμιστική Συνθήκη), η οποία για να τεθεί σε ισχύ, πρέπει να την επικυρώσουν όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με τις εθνικές τους διαδικασίες. Πρόσφατα, η Ιρλανδία ολοκλήρωσε τη συμφωνία κύρωσης της νέας Συνθήκης, αφού προηγουμένως την ενέκρινε σε σχετικό δημοψήφισμα. Απέμενε μόνο η κύρωση της από την Τσεχική Δημοκρατία, καθώς τα υπόλοιπα 26 κράτη μέλη είχαν ήδη κυρώσει τη Συνθήκη. Έτσι λοιπόν, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών στις 29/30 Οκτωβρίου 2009, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν να παραχωρήσουν στην Τσεχική Δημοκρατία το δικαίωμα μη εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, όπως έχει γίνει και για την Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Το τσεχικό Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε τη Συνθήκη σύμφωνη προς το Σύνταγμα της χώρας και ο Πρόεδρος Βάτσλαβ Κλάους την υπέγραψε, ολοκληρώνοντας πλέον την έγκρισή της. Με τη διαβίβαση των εγγράφων κύρωσης από την Τσεχική Δημοκρατία, η Συνθήκη αναμένεται να τεθεί σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009.

Η παρούσα μελέτη θα επικεντρωθεί στην παρουσίαση και ανάλυση των νέων ρυθμίσεων που θα φέρει στις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη. Αρχικά παρουσιάζεται μια *ιστορική διαδρομή* με τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τη Συνθήκη της Ρώμης έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στα επόμενα κεφάλαια επιχειρείται η καταγραφή των κυριότερων καινοτομιών που εισάγει η νέα Συνθήκη στη δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η *αναγνώριση νομικής προσωπικότητας και ευρωπαϊκών αξιών* στην Ένωση, η *ενοποίηση των στόχων* για όλη την Ένωση, η *αναγνώριση νομικής ισχύος στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, οι *αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο* και ο *προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων της Ένωσης*, η *απλοποίηση και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και των μέσων δράσης*, οι *ενισχυμένες συνεργασίες* και τέλος η *διαδικασία αναθεώρησης, διεύρυνσης και εθελούσιας αποχώρησης από την Ένωση*.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

1.1 Από τη Συνθήκη της Ρώμης στη Συνθήκη της Νίκαιας

Πριν από πενήντα και πλέον χρόνια και συγκεκριμένα στις 9 Μαΐου 1950, η Διακήρυξη του Robert Schuman σηματοδότησε την απαρχή ενός φιλόδοξου σχεδίου, την ένωση των Ευρωπαίων γύρω από ένα κοινό σχέδιο.

Την πρόταση του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών αποδέχθηκαν η Δυτική Γερμανία, η Ιταλία, το Βέλγιο, η Ολλανδία και το Λουξεμβούργο, όπου μαζί με τη Γαλλία υπέγραψαν στις 18



Από την υπογραφή της Συνθήκης των Παρισίων

Απριλίου 1951 τη Συνθήκη των Παρισίων, με την οποία ιδρύθηκε η πρώτη Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η *Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)*.

Στη συνέχεια το ευρωπαϊκό οικοδόμημα επεκτάθηκε και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, το δε πεδίο δράσης του επεκτάθηκε σε νέους τομείς μέσω της υπογραφής, στις 5 Μαρτίου 1957, της *Συνθήκης της Ρώμης*, με την οποία ιδρύθηκε η *Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ)* αλλά και της *Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής*



Από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης

Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ – Euratom). Με τη δημιουργία των πρώτων τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹ η ευρωπαϊκή ενοποιητική προσπάθεια θεσμοθετήθηκε, αλλά έμεινε αυστηρά περιορισμένη στο πλαίσιο των οικονομικών δραστηριοτήτων, με έμφαση στη δημιουργία μιας κοινής αγοράς μεταξύ των κρατών μελών, χωρίς κάποιο είδος συνεργασία στον πολιτικό τομέα και στους τομείς των εξωτερικών σχέσεων και της άμυνας.

¹ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σ. 5

Ακολουθεί μια σταδιακή αύξηση των μελών της ΕΟΚ, η οποία άρχισε να διευρύνεται με την προσχώρηση πρώτον του Ηνωμένου Βασιλείου, της Δανίας και της Ιρλανδίας (22 Ιανουαρίου 1972), δεύτερον με την Ελλάδα το 1979, ενώ την 1^η Ιανουαρίου 1986 η ΕΟΚ κατέστη η Κοινότητα των δώδεκα κρατών μελών με την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας.

Σημαντικότερο σταθμό στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτέλεσε η *Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ)*, η οποία υπογράφηκε από όλα τα κράτη μέλη και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987. Ουσιαστικά με την ΕΕΠ θεσπίστηκαν νέες διατάξεις για την επιτάχυνση των ενεργειών και των μέτρων που ήταν αναγκαία για τη δημιουργία της ενοποιημένης εσωτερικής αγοράς της Κοινότητας μέχρι το 1992, όπου τα πρόσωπα, τα εμπορεύματα, οι υπηρεσίες και τα κεφάλαια θα κινούνταν ελεύθερα. Ακόμα με την ίδια Συνθήκη υιοθετήθηκαν νέες διατάξεις που αφορούσαν την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία.



Σελίδα υπογραφών της ΕΕΠ

Οι εξελίξεις όμως στο χώρο της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, με την επανένωση της Γερμανίας και στη συνέχεια με τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας και την κατάρρευση των καθεστώτων του «υπαρκτού σοσιαλισμού» οδήγησαν στην αλλαγή της μορφής της ευρωπαϊκής ενοποιητικής προσπάθειας, αφού κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης ζητούσαν να ενταχθούν στην ΕΟΚ². Στις 12 Φεβρουαρίου 1992 τα 12 κράτη μέλη της ΕΟΚ υπέγραψαν τη *Συνθήκη του Μάαστριχτ*. Με τη Συνθήκη αυτή ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δομείται με βάση τις



Υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση από τους 12 υπουργούς Εξωτερικών στο Μάαστριχτ

² Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 6, 7

τρεις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Το σύστημα λοιπόν, οργάνωσης και λειτουργίας της Ένωσης συντίθενται από περισσότερα του ενός οργανωτικά συστήματα (υπερεθνικό πρότυπο συνεργασίας των τριών Κοινοτήτων και το διακυβερνητικό πρότυπο).

Στον λεγόμενο Κοινοτικό πυλώνα, τα όργανα και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων αποσυνδέονται από τον ρόλο του κράτους. Παράλληλα ο διακυβερνητικός χαρακτήρας έγκειται στη διακυβερνητική φύση των οργάνων που αποφασίζουν, δηλαδή στο Συμβούλιο, και στην αρχή της ομοφωνίας κατά τη λήψη των αποφάσεων, ενώ η απουσία δικαστικού ελέγχου καθιστά μεταξύ άλλων αβέβαιη την αποτελεσματική δράση της Ένωσης.

Η σύνθεση της δομής της Ένωσης από τρεις πυλώνες που θα λειτουργούσαν με δύο διαφορετικά πολιτικά συστήματα έθετε το ζήτημα της συνοχής, αφού η Ένωση έχει ως «αποστολή να οργανώσει συνεκτικά και αλληλέγγυα τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των λαών τους» (Άρθρο 1, παρ. 3 εδάφιο 2 ΣυνθΕΕ). Για να εκπληρωθεί αυτός ο στόχος προβλέφθηκε ένα «ενιαίο θεσμικό πλαίσιο» προκειμένου να επιτευχθεί η συνέπεια και η συνέχεια των δράσεων που αναλαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων της. Αυτό το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο ενσαρκώνεται από το Συμβούλιο και την Επιτροπή που έχουν την ευθύνη να συνεργάζονται για να εξασφαλίσουν τη συνοχή ειδικότερα στα πλαίσια των πολιτικών στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, της ασφάλειας, της οικονομίας και της ανάπτυξης (Άρθρο 3 ΣυνθΕΕ). Για πρόσθετη εξασφάλιση της συνεκτικής δράσης, η Συνθήκη του Μάαστριχτ ενέταξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα όργανα της Ένωσης, αφού ορκίστηκε να «δίνει στην Ένωση της αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξή της και να καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς» (Άρθρο 4, παρ. 1 ΣυνθΕΕ)³.

³ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, <http://www.aueb.gr/Users/asteris/synthiki-lissabonas-simiwseis.pdf>, σ.3, 4

Στη συνέχεια η Ε.Ε. διευρύνθηκε για τέταρτη φορά με την προσχώρηση της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας την 1^η Ιανουαρίου 1995, ακολουθώντας τις απαιτήσεις όλο και περισσότερων κρατών που ήθελαν να μετάσχουν σε αυτή.

Για να μπορέσει όμως η Ένωση να αντιμετωπίσει τα νέα δεδομένα και τις προκλήσεις του μέλλοντος έπρεπε να επέλθουν κάποιες βελτιώσεις στις υπάρχουσες Συνθήκες. Γι' αυτό το λόγο η Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 κατέληξε στην υπογραφή της *Συνθήκης του Άμστερνταμ* στις 2 Οκτωβρίου 1997, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999. Με τη συγκεκριμένη συνθήκη έγινε ένα σημαντικό βήμα προς την απλοποίηση και ενιαιοποίηση των Συνθηκών που αποτελούν τη βάση του εγχειρήματος της ολοκλήρωσης. Αναδιαρθρώνοντας και αναριθμώντας τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη Συνθήκη της Ρώμης και καταργώντας όλα τα άσχετα άρθρα, προετοίμασε το έδαφος για μια σαφέστερη καταστατική πράξη της Ένωσης⁴.



Οι ηγέτες των χωρών της Ε.Ε. μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ

Αναμφισβήτητα πάντως το σημαντικότερο βήμα για την ενοποίηση της ευρωπαϊκής ηπείρου αποτέλεσε η *Συνθήκη της Νίκαιας* που υπογράφηκε στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και άρχισε να ισχύει από την 1^η Φεβρουαρίου 2003. Η Συνθήκη της Νίκαιας είχε βασικό σκοπό της τη ρύθμιση των «υπολοίπων του Άμστερνταμ»⁵, αλλά κατ' ουσίαν απέβλεπε στη θεσμική προετοιμασία της Ε.Ε. να πραγματοποιήσει τη μεγαλύτερη διεύρυνσή της με



Η Συνθήκη της Νίκαιας

⁴ Κ. Στεφάνου – Αρ. Φατούρος – Θ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ιστορία – Θεσμοί – Δίκαιο, Τόμος Α', Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2001, σ. 96, 97

τα δέκα νέα κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης (Κύπρος, Μάλτα, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ουγγαρία, Σλοβενία, Σλοβακία, Τσεχία).

1.2 Από τη Συνταγματική Συνθήκη στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Εν όψει της νέας μορφής της ευρωπαϊκής ενοποιητικής προσπάθειας και της πέμπτης διεύρυνσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν (Δεκέμβριος 2001), αποφάσισε, ανταποκρινόμενο και σε σχετικό αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τη σύγκληση για πρώτη φορά Συνέλευσης για να καταρτίσει Σχέδιο Συντάγματος για το μέλλον της Ε.Ε. Η Συνέλευση αποτελούνταν από εκπροσώπους αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του κοινοβουλίου κάθε κράτους-μέλους και των υποψηφίων κρατών και εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ήταν η πρώτη φορά που η Ένωση επιχείρησε να διαμορφώσει τη μελλοντική πολιτική μια θεσμική της συγκρότηση όχι μέσα από κλειστές, γραφειοκρατικές διπλωματικές τύπου διαδικασίες, αλλά με έναν περισσότερο δημοκρατικό, ανοιχτό τρόπο.

Για τις εργασίες της Συνέλευσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, προσδιόρισε τη γενικότερη αποστολή της Συνέλευσης τονίζοντας ότι «η Ένωση πρέπει να γίνει περισσότερο δημοκρατική, διαφανής και αποτελεσματική. Για την προετοιμασία του σχετικού Συντάγματος, η Συνέλευση εργάστηκε σε ολομέλεια και «ομάδες εργασίας» για δεκαέξι περίπου μήνες. Η προετοιμασία των εργασιών με την επεξεργασία προτάσεων ανήκε στο προεδρείο της Συνέλευσης. Το πρώτο σχέδιο του Συντάγματος υποβλήθηκε από τον Πρόεδρο της Συνέλευσης V. G. d' Estaing στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (Ιούνιος 2003)⁶.

⁵ Κ. Στεφάνου – Αρ. Φατούρος – Θ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές..., ό.π., σ. 107

⁶ Π. Κ. Ιωακείμης, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2005, σ. 14-17

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης ενέκρινε το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και αποφάσισε τη συγκρότηση Διακυβερνητικής Διάσκεψης τον Οκτώβριο του 2003 στη Ρώμη, προκειμένου να καταλήξει στο οριστικό κείμενο που θα πρέπει να εγκριθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης και να τεθεί σε εφαρμογή μέχρι τον Ιούνιο του 2004⁷. Το σχέδιο του Συντάγματος αποτελούνταν από τρία μέρη. Το πρώτο μέρος αφορούσε τους στόχους και τον ορισμό της Ένωσης, τα θεμελιώδη δικαιώματα και την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, τις αρμοδιότητες της Ένωσης, τα όργανά της, τον προσδιορισμό των νομικών μέσων δράσης, τις δημοκρατικές αρχές, τα οικονομικά της Ένωσης και την ιδιότητα μέλους της Ένωσης. Το δεύτερο μέρος αφορούσε το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης και το τρίτο τις πολιτικές και τη λειτουργία της Ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, το σχέδιο αυτό του Συντάγματος προσπαθούσε να συμβάλει στην ενίσχυση της Ένωσης μέσω της απλοποίησης του συστήματος της, της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της και της δημοκρατικότητάς της, αλλά και μέσω της ενίσχυσης του εξωτερικού ρόλου της Ένωσης. Οι κύριες αλλαγές που επέφερε για να επιτύχει τους στόχους αυτούς ήταν η συγχώνευση των Συνθηκών σε ένα ενιαίο κείμενο (το Σύνταγμα), η κατάργηση των τριών πυλώνων της Ε.Ε. που θέσπισε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η τοποθέτηση σταθερού Προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι αλλαγές στη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη αποφάσεων, η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και η δημιουργία θέσης Υπουργού Εξωτερικών⁸.

Ο τελικός συμβιβασμός επετεύχθη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στις 18 Ιουνίου 2004, με το *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα* να αποτελεί αντικείμενο πολλαπλών αντιφατικών ερμηνειών. Αναμφισβήτητα πάντως αποτελεί γεγονός ιστορικής σημασίας, που υποδηλώνει την αποφασιστικότητα των κρατών-μελών και των λαών τους να προχωρήσουν στην πολιτική ενοποίηση της Ευρωπαϊκής ηπείρου. Μέχρι σήμερα, το

⁷ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 17

⁸ Π. Κ. Ιωακείμης, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, ό.π..., σ. 30-31

«Σύνταγμα» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της Ε.Κ. και η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την ίδρυση της Ε.Ε. Οι Συνθήκες αυτές, καθώς και όσες μεταγενέστερα τις τροποποίησαν και τις συμπλήρωσαν, συντάχθηκαν από ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης των κρατών μελών, κυρίως διπλωμάτες (που συγκροτούσαν τις γνωστές Διακυβερνητικές Διασκέψεις). Από την άλλη πλευρά, το σχέδιο του Συντάγματος της Ε.Ε.



Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (2004)

συντάχθηκε από τη Συνέλευση η οποία, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, αποτελούνταν από αντιπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών-μελών, γεγονός που το καθιστά προϊόν και έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας των λαών της Ευρώπης.

Όπως ήταν όμως φυσικό, το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος επικρίθηκε αρκετά και δημιούργησε ποικίλες διχογνωμίες. Η πρώτη αφορούσε στο κατά πόσο πρόκειται πράγματι για «Σύνταγμα», το οποίο, σύμφωνα με τον ορισμό του είναι ο πρωταρχικός και θεμελιακός σημασίας νόμος μιας κρατικής οντότητας με τον οποίο συνίσταται η πολιτεία, καθορίζεται η μορφή του πολιτεύματος, οι δομές της εξουσίας, η σύνθεση και ο τρόπος άσκησης των λειτουργιών των οργάνων της πολιτείας, ενώ έχει αυξημένη τυπική ισχύ και υπερισχύει κάθε αντίθετης διάταξης εντός της έννομης τάξης που δημιουργεί.

Όσον αφορά το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος συνίσταται πράγματι μια οντότητα, που ονομάζεται Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία όμως έχει το ίδιο όνομα με την υπάρχουσα οντότητα που ίδρυσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, με αποτέλεσμα να δημιουργείται κάποια σύγχυση μεταξύ της «παλαιάς» και της «νέας» Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι αμφίβολο επίσης αν με το «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» συνίσταται κρατική οντότητα, που στην

περίπτωση της Ε.Ε. θα πρέπει να έχει ομοσπονδιακή μορφή, καθώς δεν ιδρύεται ένα νέο κράτος, γεγονός που καθιστά αδόκιμο τον όρο «Σύνταγμα» και περισσότερο ταιριαστό τον όρο «Συνταγματική Συνθήκη».

Στο θεσμικό πλαίσιο, το σχέδιο του Συντάγματος δεν επιφέρει εντυπωσιακές αλλαγές, αφού τα ήδη υπάρχοντα όργανα της Ένωσης υιοθετούνται από τις νέες διατάξεις. Σημαντική είναι η διάταξη με την οποία μειώνεται ο αριθμός των μελών της Επιτροπής στα 2/3 και συνεπώς καταργείται το ισχύον καθεστώς, βάσει του οποίου κάθε κράτος-μέλος υποδεικνύει έναν τουλάχιστον Επίτροπο. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, το σύστημα της ομοφωνίας, για τη λήψη αποφάσεων, περιορίζεται σε ελάχιστες περιπτώσεις και αντικαθίσταται από το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας κρατών-μελών και πληθυσμού.

Στις εντυπωσιακές διατάξεις του «Ευρωπαϊκού Συντάγματος» περιλαμβάνονται και αυτές που προβλέπουν την ίδρυση δύο νέων θέσεων, του *Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου*, ο οποίος θα έχει θητεία δυόμισι ετών, δυνάμενη να ανανεωθεί άπαξ και θα εκλέγεται με ειδική πλειοψηφία και του *Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης*, ο οποίος θα είναι αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις. Τέλος, γίνεται λόγος και για τις αρμοδιότητες της Ένωσης, των κρατών-μελών και των περιπτώσεων που η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα. Με τον τρόπο αυτό, καθορίζεται με ευκρίνεια πότε η Ένωση έχει και πότε δεν έχει αρμοδιότητα να ενεργεί και να νομοθετεί, αν και με το σχέδιο Συντάγματος περιορίζονται οι τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της (αποκλεισμός Κοινής Αγροτικής Πολιτικής από την κατηγορία των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης)⁹.

Για να τεθεί σε ισχύ η συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, έπρεπε να επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, με βάση τους ισχύοντες συνταγματικούς κανόνες τους, δηλαδή μέσω επικύρωσης από το κοινοβούλιο ή μέσω δημοψηφίσματος. Το κείμενο του Συντάγματος προέβλεπε ότι η διαδικασία επικύρωσης θα διαρκούσε δύο χρόνια και ότι το Σύνταγμα θα ετίθετο σε ισχύ το αργότερο την 1η Νοεμβρίου 2006. Τελικά το

⁹ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 18-21

Ευρωπαϊκό Σύνταγμα απορρίφθηκε σε σχετικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία, αν και είχε εγκριθεί ήδη από 18 χώρες, γεγονός που καταδίκασε το κείμενο, από τη στιγμή που δεν υπήρξε ομοφωνία.

Η ανάληψη της Προεδρίας της Ε.Ε. από τη Γερμανία (1-1-2007) σηματοδότησε την επαναφορά των θεσμικών θεμάτων στο επίκεντρο της ημερήσιας διάταξης της Ένωσης. Εγκαινιάστηκε έτσι ένας νέος κύκλος διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη με στόχο, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου, να μπορέσει να συγκαλέσει Διακυβερνητική Διάσκεψη (Δ.Δ.) για την επεξεργασία νέας Συνθήκης «ως παράγωγου» του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Έργο της Δ.Δ. θα ήταν ουσιαστικά η σύνταξη της νέας Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης η οποία θα τροποποιεί τις ισχύουσες Συνθήκες. Η Δ.Δ. συγκλήθηκε τυπικά από την πορτογαλική Προεδρία στις 23



Από την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας

Ιουλίου 2007, η οποία παρουσίασε και σχετικό Σχέδιο Συνθήκης. Η Προεδρία παρουσίασε το τελικό κείμενο της Συνθήκης στις 5 Οκτωβρίου 2007 και έπειτα από επεξεργασία η νέα Συνθήκη υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Λισαβόνα και ακολουθώντας τη σχετική παράδοση αποφασίστηκε να αποκαλείται *Συνθήκη της Λισαβόνας*¹⁰.

¹⁰ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2008, σ. 21-29

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ **ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ**

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, γνωστότερη ως Συνθήκη της Λισαβόνας (ΣυνθΛ), περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό σημαντικών μεταρρυθμίσεων και βελτιώσεων σε σχέση με τις ισχύουσες Συνθήκες. Γενικότερα εγκαταλείπει ορισμένα στοιχεία που κατοχυρώνονταν στο Σύνταγμα, ενώ αναβάλλει την έναρξη εφαρμογής άλλων και θεσπίζει ειδικά μέτρα τα οποία έχουν στόχο να ικανοποιήσουν τα αιτήματα κάποιων κρατών μελών.

Πιο συγκεκριμένα, αξιολογώντας τη νέα κατάσταση που δημιουργείται, η Συνθήκη της Λισαβόνας αναδομεί το σύστημα που θέσπισε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, με τα τρία βήματα ενοποίησης, αναγορεύει το κοινοτικό πρότυπο συνεργασίας των κρατών μελών της Ένωσης σε κοινό πρότυπο, μετονομάζοντας το σε ευρωπαϊκό ή της Ένωσης. Παράλληλα επιφέρει ουσιώδεις αλλαγές στο σύστημα οργάνων της Ένωσης, ιδίως με την ένταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε αυτό, τη δημιουργία νέων οργάνων, όπως του ύπατου εκπρόσωπου της Ένωσης για θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και την απονομή ευρωπαϊκού ρόλου στα εθνικά κοινοβούλια, με προσδιορισμό ευρωπαϊκών αρμοδιοτήτων και εξουσιών. Το σύστημα έκδοσης των πράξεων της Ένωσης απλοποιείται και συστηματοποιείται σε νομοθετικές και μη πράξεις, με σαφή την τάση διεύρυνσης των πρώτων, ενώ η ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής τους υπηρετείται με καινοτομικές ρυθμίσεις, όπως η θέσπιση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και η αποσαφήνιση των εκτελεστικών κανονισμών¹¹. Τέλος, καθιερώνεται ο κανόνας της διπλής πλειοψηφίας και αναλύονται οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, θέματα που θα αναλυθούν λεπτομερώς στα επόμενα κεφάλαια, αλλά και πολλά επιμέρους ζητήματα σημαντικά για την ύπαρξη και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελείται από το κυρίως τμήμα που περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις οι οποίες επιφέρονται στη Συνθήκη για την

¹¹ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης...,ό.π., σ. 1, 2

Ευρωπαϊκή Ένωση, ΣΕΕ (άρθρο 1) και στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ΣΕΚ (άρθρο 2) και τις τελικές διατάξεις (άρθρα 3-7) σχετικά με την επικύρωση, ισχύ της Συνθήκης κ.α. Παράλληλα προσαρτώνται δώδεκα πρωτοκόλλα, καθώς κι ένας μεγάλος αριθμός Δηλώσεων και μονομερών Δηλώσεων¹². Όλες αυτές οι τροποποιήσεις που επιφέρονται με τη Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνονται στα άρθρα της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ε.Ε. και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε., στα οποία επρόκειτο να βασιστεί η παρούσα μελέτη.

2.1 Μία και μόνο οντότητα: η Ευρωπαϊκή Ένωση

Παρά τη διατήρηση δύο ξεχωριστών Συνθηκών, ένα πολύ σημαντικό βήμα προόδου όσον αφορά τη διαφάνεια και την κατανόηση εκ μέρους των πολιτών της ευρωπαϊκής πραγματικότητας είναι η ενοποίηση των διαφορετικών οντοτήτων (Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Κοινότητα), ώστε η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία να διεξάγεται από μία και μόνο οντότητα, την Ευρωπαϊκή Ένωση, και να διέπεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Ένωση θα διαθέτει και νομική προσωπικότητα, γεγονός που θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την προβολή της δράσης της Ένωσης στον διεθνή τομέα, θέτοντας τέλος σε μια κατάσταση σύγχυσης στο πλαίσιο της οποίας η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζεται από όλους ως ενιαία οντότητα, τη στιγμή που η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία καλύπτει ένα μόνο μέρος των δραστηριοτήτων της Ένωσης, είναι στην πραγματικότητα η οντότητα που διαθέτει ρητή νομική προσωπικότητα.

Το άρθρο 1 αναφέρει ρητά ότι «η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή Κοινότητα». Αυτό σημαίνει ότι η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθίσταται τώρα η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Οι όροι «Κοινότητα» ή η «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» αντικαθίστανται από τους όρους «η Ένωση», οι όροι «των

¹² Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας..., ό.π., σ. 35, 36

Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» ή το ακρωνύμιο «ΕΟΚ» αντικαθίστανται από τους όρους «της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και το επίθετο «κοινοτικός» από τον όρο «της Ένωσης». Συνεπώς, οι δύο Συνθήκες αφορούν πλέον την ίδια πολιτική οντότητα, την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρώτη επικεντρώνεται στις αρχές, τις αξίες και τις θεμελιώδεις οργανωτικές πτυχές της Ένωσης. Η δεύτερη Συνθήκη αναφέρεται λεπτομερώς στην οργάνωση και τη λειτουργία της Ένωσης, καθώς και στον ορισμό των αρχών και των στόχων στους οποίους στηρίζονται οι ενέργειες της Ένωσης σε καθεμία από τις τομεακές πολιτικές της, καθορίζοντας λεπτομερώς το εύρος και τα όρια των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε καθέναν από αυτούς τους τομείς δράσης¹³. Στην περίπτωση λοιπόν που ισχύσει η νέα Συνθήκη, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα διαδεχθεί την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, με αποτέλεσμα να περιέλθουν σε αυτήν όλα τα νομικά δικαιώματα και υποχρεώσεις που ανήκαν ως τότε στην Ε.Κ.

Ως προς το ζήτημα της αναγνώρισης **ενιαίας νομικής προσωπικότητας** στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αυτό δυσκόλεψε ιδιαίτερα το έργο της Συνέλευσης για την εκπόνηση του Συντάγματος. Συγκεκριμένα κατά τη διάρκεια της Συνέλευσης¹⁴ και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2004

¹³ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 21

¹⁴ Σύμφωνα με την Τελική Έκθεση της Ο.Ε. ΙΙΙ «Νομική Προσωπικότητα» (έγγραφο CONV 305/02):

Η ενιαία νομική προσωπικότητα της Ένωσης δικαιολογείται πλήρως για λόγους αποτελεσματικότητας και νομικής ασφάλειας αλλά και για λόγους διαφάνειας και μεγαλύτερης προβολής της Ένωσης, όχι μόνο έναντι τρίτων χωρών αλλά και έναντι των πολιτών της. Οι πολίτες θα ταυτίζονται περισσότερο με την Ένωση, αυτή δε αναλαμβάνει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματά τους καθώς και τα δικαιώματα που απορρέουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια.

Η συγχώνευση των νομικών προσωπικοτήτων της Ένωσης και της Κοινότητας ανοίγει το δρόμο για τη συγχώνευση των συνθηκών σε ενιαίο κείμενο, γεγονός που θα συμβάλλει στην απλοποίηση τους. Το ενιαίο αυτό κείμενο μπορεί να αποτελείται από δύο μέρη, εκ των οποίων το πρώτο, το θεμελιώδες, θα περιλαμβάνει διατάξεις θεσμικής φύσεως.

Ούτε η συγχώνευση των νομικών προσωπικοτήτων, ούτε η συγχώνευση των συνθηκών δεν συνεπάγεται αφ' εαυτής τη συγχώνευση των «πυλώνων», αλλά η διατήρηση της σημερινής διάρθρωσης σε «πυλώνες» στην ενιαία συνθήκη θα ήταν αναχρονιστική. Αντίθετα η κατάργησή της θα απλουστεύσει κατά πολύ την αρχιτεκτονική της Ένωσης. Τυχόν

θεωρήθηκε αναγκαία η ενιαία προσωπικότητα, καθόσον έχει θετικές συνέπειες κυρίως όσον αφορά την εξωτερική δράση της Ένωσης από πολιτικής και νομικής πλευράς (μια ενιαία «φωνή», δυνατότητα σύναψης ενιαίων διεθνών συμφωνιών). Βέβαια η αναγνώριση ενιαίας νομικής προσωπικότητας δεν συνεπάγεται αυτόματα συγχώνευση των δυο Συνθηκών, καθώς οι νομικές προσωπικότητες μπορούν να συγχωνευτούν χωρίς να συγχωνευτούν οι εν λόγω συνθήκες (η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, χωρίς να τροποποιηθούν οι διατάξεις της Ε.Κ.)¹⁵.

Οι Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας αναγνώριζαν ρητή νομική προσωπικότητα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αλλά όχι στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για την Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπονταν ειδικές περίπλοκες διατάξεις (άρθρο 24 και 38 ΣΕΕ) προκειμένου η τελευταία να μπορεί να συνάψει συμφωνίες στους τομείς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Με τη νέα Συνθήκη όμως, το άρθρο 24 ΣΕΕ αντικαθίστανται από το άρθρο 37 ΕΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «η Ένωση δύναται να συνάπτει συμφωνίες με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς στους τομείς που εμπίπτουν στο κεφάλαιο αυτό».

Γι' αυτό το λόγο η Συνταγματική Συνθήκη περιέλαβε στο κείμενό της μια διάταξη που ρητά προβλέπει ότι «η Ένωση διαθέτει νομική προσωπικότητα», διάταξη που διατήρησε και η Συνθήκη της Λισαβόνας. Έτσι «η Ένωση καθίσταται υποκείμενο του διεθνούς δικαίου-παράλληλα με τα κράτη-μέλη, χωρίς να επηρεάζει τη θέση των τελευταίων ως υποκείμενα του

κατάργηση της διάρθρωσης αυτής δεν προδικάζει τις μεταγενέστερες μεταρρυθμίσεις ουσίας που θα θελήσει να επιφέρει η Συνέλευση στις ισχύουσες διαδικασίες και στα ισχύοντα μέσα στους διάφορους «πυλώνες».

Η ρητή απονομή νομικής προσωπικότητας της Ένωσης δεν συνεπάγεται αφ' εαυτής ουδεμία μεταβολή στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών ούτε στον καταμερισμό των σημερινών αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και Κοινότητας. Δεν συνεπάγεται επίσης μεταβολή στις διαδικασίες και στα καθήκοντα ενός εκάστου των θεσμικών οργάνων όσον αφορά κυρίως την έναρξη, τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών...

¹⁵ Πάνος Παναγιωτόπουλος, Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε εξέλιξη. Η Συνθήκη της Λισαβόνας για την αναθεώρηση των ιδρυτικών συνθηκών της, Δεκέμβριος 2007, www.proeuro.gr

διεθνούς δικαίου. Θα είναι συνεπώς σε θέση να αξιοποιεί όλα τα μέσα του διεθνούς δικαίου και να δεσμεύει την Ένωση διεθνώς». Με τον τρόπο αυτό απλοποιείται το σύστημα της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται ο ρόλος και η ορατότητά της στο παγκόσμιο σύστημα¹⁶.

Αυτή η ενοποίηση σε μια οντότητα συνοδεύεται αναπόφευκτα από την **κατάργηση της δομής των τριών πυλώνων** της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πρώτος πυλώνας), Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ – δεύτερος πυλώνας) και Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις (ΔΕΥ – τρίτος πυλώνας)], οι οποίοι είχαν ως γνωστόν θεσπιστεί από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι όπως και με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Ευρωπαϊκή Ένωση συγκροτείται σε ενιαία θεσμική και πολιτική οντότητα, με ενιαία θεσμικά όργανα. Ωστόσο, στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (συμπεριλαμβανομένης της άμυνας) εξακολουθούν να προβλέπονται ειδικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, όπως απαιτείται από την ειδική φύση του θέματος αυτού. 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 Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁷.

Επομένως, οι παλαιότερες Συνθήκες (Ρώμης, Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ΣΕΕ, Άμστερνταμ, Νίκαιας) τυπικά βρίσκονται σε ισχύ, καθώς ένα μεγάλο μέρος τους ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ωστόσο δεν καταργείται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, ενώ η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, διάρκειας ισχύος πενήντα χρόνων, έπαυσε να ισχύει το 2002.

¹⁶ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας..., ό.π., σ. 38-39

¹⁷ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας..., ό.π., σ. 37

2.2 Οι αξίες, οι αρχές και οι στόχοι της Ένωσης¹⁸

Το άρθρο 1 κατοχυρώνει τις βάσεις επί των οποίων στηρίζεται η ευρωπαϊκή οικοδόμηση, καθώς ορίζει την Ε.Ε. ως μια Ένωση την οποία ιδρύουν τα κράτη μέλη, και στην οποία «απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων». Ο ορισμός αυτός απομακρύνεται έτσι από τον αντίστοιχο ορισμό του Συντάγματος, ο οποίος κατοχύρωνε τη διπλή νομιμότητα της Ένωσης, η οποία βασίζεται στη βούληση των πολιτών και των κρατών. Εντούτοις, παρά το γεγονός ότι εξέλιπε αυτή η επίσημη αναγνώριση της διπλής νομιμότητας της Ένωσης, η ουσιαστική της έκφραση βρίσκεται διάσπαρτη στο κείμενο των Συνθηκών ως έκφραση μιας διαδικασίας η οποία ξεκίνησε τουλάχιστον αφότου εξελέγησαν για πρώτη φορά με καθολική ψηφοφορία τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Αυτή η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να είναι σταθερά προσηλωμένη στις αξίες που αποτελούν τη βάση της και που πρέπει να διέπουν κάθε δράση των οργάνων της. Σύμφωνα με το άρθρο 2, οι αξίες επί των οποίων θεμελιώνεται η ευρωπαϊκή οικοδόμηση είναι η ανθρωπίνη αξιοπρέπεια, η ελευθερία, η δημοκρατία, η ισότητα, το κράτος δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των μελών μειονοτήτων. Οι αξίες αυτές συνιστούν εξάλλου κριτήριο αναφοράς για μελλοντικές προσχωρήσεις και μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την επιβολή κυρώσεων σε κράτη μέλη που τις παραβιάζουν κατά τρόπο σοβαρό και διαρκή. Το ίδιο άρθρο ορίζει επίσης τις αρχές στις οποίες στηρίζεται η δράση της Ένωσης: τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα των δύο φύλων.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, κατά τον τρόπο αυτόν, η Συνθήκη της Λισαβόνας ακολουθεί πιστά τα βήματα της Συνταγματικής Συνθήκης, καθώς ο κοινός κατάλογος των αξιών στις οποίες στηρίζεται η Ένωση συγκεντρώνει την ευρεία συναίνεση των κρατών μελών και δεν αμφισβητήθηκε πραγματικά κατά τη διαδικασία των συζητήσεων για το μέλλον της Ένωσης.

¹⁸ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 22-24

Όσον αφορά τους στόχους της Ένωσης, αυτοί τροποποιήθηκαν ελαφρώς σε σχέση με το Σύνταγμα. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 3, η Ένωση επιδιώκει πολιτικούς στόχους, οι οποίοι δικαιολογούν την ύπαρξη της. Συνοπτικά, οι στόχοι αυτοί είναι η ειρήνη, η προώθηση των αξιών της και η ευημερία των λαών, που συγκεκριμενοποιούνται στο άρθρο αυτό, μέσω πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών στόχων, τόσο στο εσωτερικό της Ένωσης όσο και σε επίπεδο διεθνών σχέσεων.

Έτσι, σε εσωτερικό επίπεδο, η Ένωση παρέχει στους πολίτες της έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ενώ λαμβάνονται συγχρόνως επαρκή μέτρα σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, τη μετανάστευση, καθώς και την πρόληψη της εγκληματικότητας και την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου. Θεσπίζει επίσης μια εσωτερική αγορά. Εργάζεται για τη βιώσιμη ανάπτυξη της Ευρώπης, με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική μεγέθυνση και τη σταθερότητα των τιμών, μια άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Επίσης προάγει την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, την αλληλεγγύη μεταξύ γενεών και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού. Προωθεί την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Σέβεται τον πλούτο της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας της και μερινά για την προστασία και ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς. Τέλος, θεσπίζει μια οικονομική και νομισματική ένωση (νόμισμα της οποίας είναι το ευρώ).

Σε διεθνές επίπεδο, στο οποίο προωθεί τις αξίες και τα συμφέροντά της, η Ένωση συμβάλλει στην ειρήνη, στην ασφάλεια, στη βιώσιμη ανάπτυξη του πλανήτη, στην αλληλεγγύη και στον αμοιβαίο σεβασμό μεταξύ των λαών. Συμβάλλει επίσης στο ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο, στην εξάλειψη της φτώχειας και στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και ιδίως των

δικαιωμάτων του παιδιού, καθώς και στην τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου, και ιδίως του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Οι στόχοι αυτοί αποτελούν επομένως το βασικό πολιτικό πρόγραμμα επί του οποίου βασίζεται η ίδρυση της Ένωσης. Η Ένωση πρέπει να τους επιδιώξει με κατάλληλα μέσα, χρησιμοποιώντας τις αρμοδιότητες που της ανατίθενται από τις Συνθήκες.

Η νέα Συνθήκη κατοχυρώνει επίσης στις εισαγωγικές της διατάξεις την αρχή της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων (η Ένωση διαθέτει μόνον τις αρμοδιότητες που της αναθέτουν, βάσει των Συνθηκών, τα κράτη μέλη) καθώς και τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, οι οποίες διέπουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, παρόλο που το κεφάλαιο σχετικά με τον ορισμό των αρμοδιοτήτων της Ένωσης βρίσκεται στην πραγματικότητα στη ΣΛΕΕ.

Σύμφωνα με το άρθρο 4¹⁹ «η Ένωση δεσμεύεται να σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας». Εξάλλου, στη συμφωνία που επιτεύχθηκε στη Λισαβόνα υπογραμμίζεται ότι «η εθνική ασφάλεια παραμένει στην αποκλειστική σφαίρα ευθύνης κάθε κράτους μέλους». Τέλος, κατοχυρώνεται επίσης η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών για την επίτευξη των κοινών στόχων τους, βάσει σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.

Προκειμένου να ικανοποιηθεί η θέση ορισμένων κρατών μελών, τα οποία ενδιαφέρονταν πρωτίστως να καταδειχθεί ότι η μεταρρυθμιστική Συνθήκη δεν είναι μια "επανάληψη" του Συντάγματος, η αρχή της υπεροχής

¹⁹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2008/C115/01, 9 Μαΐου 2008, σ. 20

του δικαίου της Ένωσης έναντι του εθνικού δικαίου δεν διατηρήθηκε, δυστυχώς, με περίοπτο τρόπο στις Συνθήκες, αλλά αποτελεί αντικείμενο μιας δήλωσης (δήλωση αριθ. 17), στην οποία υπενθυμίζεται η πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου όσον αφορά την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης και γίνεται αποδεκτή μια γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, σύμφωνα με την οποία η αρχή αυτή είναι θεμελιώδης αρχή του δικαίου της Ένωσης και ότι το γεγονός ότι δεν αναφέρεται ρητώς στη μελλοντική Συνθήκη «ουδόλως μεταβάλλει την ύπαρξη της αρχής και την υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου».

Επομένως, οι αξίες και οι αρχές αποτελούν το ηθικό θεμέλιο της Ένωσης, το οποίο αποκτά ειδικότερα υπόσταση με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος δεν έχει ενσωματωθεί στις Συνθήκες, όπως συνέβη στην περίπτωση του Συντάγματος, αλλά αποτελεί αντικείμενο κανόνα έγκρισης, ο οποίος του προσδίδει δεσμευτική νομική ισχύ αναγνωρίζοντάς του κύρος ισότιμο με αυτό των ίδιων των Συνθηκών.

Οι στόχοι που της αποδίδονται αποτελούν τον λόγο ύπαρξης της Ένωσης και τον λόγο για τον οποίο τα κράτη μέλη αποφάσισαν να ιδρύσουν την Ένωση. Κάθε ενέργειά της υπαγορεύεται από αυτές τις αξίες και αρχές και από αυτούς τους στόχους. Ακόμη και αν οι αξίες, οι αρχές και οι στόχοι που προσδιορίζονται στα άρθρα αυτά δεν είναι απολύτως καινούργιοι, ορισμένοι δεν είχαν διατυπωθεί ποτέ με σαφήνεια και δεν είχαν αποτελέσει ποτέ αντικείμενο συστηματοποίησης. Αυτό είναι ένα σημαντικό βήμα προκειμένου να αποκτήσουν οι πολίτες μια σαφή και εξαιρετικά συμβολική αντίληψη του τι σημαίνει η Ένωση.

2.3 Νομική δεσμευτικότητα Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων²⁰

Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες του Ευρωπαϊκού Συντάγματος υπήρξε η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ως νομικά δεσμευτικού κειμένου. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υιοθετήθηκε από

²⁰ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας..., ό.π., σ. 96-99

το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το 2000, ως πολιτικό κείμενο, ενώ η ενσωμάτωσή του στο Σύνταγμα προκειμένου να προσλάβει νομική δεσμευτικότητα και κύρος, αντιμετωπίστηκε ως προτεραιότητα στη λογική της ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης. Η ενσωμάτωσή του Χάρτη (ως «νομικά δεσμευτικό κείμενο»), όμως, δεν έγινε αμέσως αποδεκτή από ορισμένα κράτη-μέλη, τα οποία εξέφρασαν την αντίθεσή τους, λόγω της ενδεχόμενης διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης μέσω της συνταγματοποίησης του, παρά το γεγονός ότι ήταν ξεκάθαρο μέσα από άρθρα του πως δεν θα μεταβάλλει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών.

Τελικά ο Χάρτης ενσωματώθηκε στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως νομικά δεσμευτικό κείμενο, αλλά δεν έγινε το ίδιο και στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2007, όπου λόγω της αντίθεσης κάποιων κρατών-μελών, κατέστη αναγκαία η εγκατάλειψη αυτής της ενσωμάτωσης. Μετά όμως από έντονες πιέσεις η νέα Συνθήκη αναγνώρισε ρητά τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη και συγκεκριμένα στο άρθρο 6²¹ αναφέρεται ότι «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες». Με αυτήν την επίσημη διατύπωση, ο Χάρτης αποκτά δεσμευτική νομική ισχύ και κύρος ισότιμο με αυτό των Συνθηκών και έτσι επιβάλλεται αφενός στα ευρωπαϊκά όργανα στο πλαίσιο της άσκησης των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, και αφετέρου στα κράτη μέλη, αλλά μόνον εφόσον ενεργούν κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Πρόκειται επομένως για συμπληρωματική εγγύηση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που παρέχεται στους πολίτες σε σχέση με την Ένωση²².

²¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης..., ό.π., σ. 21

²² Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 25

Τρεις είναι οι βασικές ρυθμίσεις που διέπουν την εφαρμογή του Χάρτη ως νομικά δεσμευτικού κειμένου:

- Ø Ο Χάρτης εφαρμόζεται στα όργανα της Ένωσης και στα κράτη-μέλη στο μέτρο που τα τελευταία εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.
- Ø Ο Χάρτης επιβεβαιώνει τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών που είναι κοινές για τα κράτη-μέλη.
- Ø Ο Χάρτης δε συνεπάγεται καμιά επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Δε θεσπίζει νέες αρμοδιότητες ούτε τροποποιεί τις υφιστάμενες.

Βέβαια ορισμένα κράτη-μέλη δεν αποδέχθηκαν τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη (Ηνωμένο Βασίλειο και Πολωνία), γεγονός που οδήγησε στην προσάρτηση ενός Πρωτοκόλλου (αριθ.30)²³ στη νέα Συνθήκη, σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στις χώρες αυτές. Συγκεκριμένα προβλέπει ότι «ο Χάρτης δε διευρύνει την ευχέρεια του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή οποιουδήποτε δικαστηρίου των δύο αυτών χωρών, να κρίνει ότι οι νόμοι, οι κανονισμοί ή οι διοικητικές διατάξεις, πρακτικές ή ενέργειες της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου δεν συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές που επιβεβαιώνει». «Ειδικότερα όσον αφορά τα κοινωνικά δικαιώματα (Τίτλος IV του Χάρτη) το πρωτόκολλο ορίζει ότι ο Χάρτης δεν παράγει αγωγή δικαιώματα τα οποία εφαρμόζονται στην Πολωνία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός εάν η Πολωνία ή το Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπουν τέτοια δικαιώματα στην εθνική τους νομοθεσία».

Ανεξάρτητα πάντως από τις διευκρινίσεις αυτές, η εφαρμογή του Χάρτη ως νομικά δεσμευτικού κειμένου με τα δικαιώματα που αναγνωρίζει σε έξι κύριες κατηγορίες (αξιοπρέπεια, ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη, ιθαγένεια, δικαιοσύνη) συνιστά κύριο στοιχείο στη διαμόρφωση της συνταγματικής τάξης

²³ Στο Πρωτόκολλο αυτό θα ενσωματωθεί και η Τσεχία.

της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτός όμως από τη νομική αναγνώριση του Χάρτη, η Συνθήκη προβλέπει και τη δυνατότητα προσχώρησης της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ **ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ**

Ένα από τα βασικά ζητήματα που έπρεπε να επιλύσει η νέα Συνθήκη ήταν η προσαρμογή των οργάνων της Ένωσης, ώστε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τη νέα κατάσταση που θα απέρρευε από τη διεύρυνση. Πράγματι, η θεσμική οργάνωση της Ένωσης εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό να βασίζεται στις ίδιες δομές εδώ και πενήντα σχεδόν χρόνια, παρά το γεγονός ότι τα καθήκοντά της διευρύνθηκαν σημαντικά και τα κράτη μέλη της αυξήθηκαν από 6 σε 27. Παρά τις διαδοχικές διακυβερνητικές διασκέψεις, τα κυριότερα θεσμικά ζητήματα παρέμεναν ανοικτά, και οι λύσεις που διατυπώθηκαν στη Νίκαια δεν ήταν ικανοποιητικές για ορισμένους από εκείνους που τις είχαν διαπραγματευθεί²⁴.

Έτσι λοιπόν το «ενιαίο θεσμικό πλαίσιο» που θεσμοθέτησε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, αντικαθίστανται από το «θεσμικό πλαίσιο», το οποίο αποτελείται από μια κατηγορία οργάνων, αυτών της Ένωσης, και δεν συντίθενται από δύο διαφορετικές κατηγορίες οργάνων, αφενός της Κοινότητας, αφετέρου των συνεργασιών διακυβερνητικού χαρακτήρα, τις οποίες ενέταξε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ²⁵. Κατά τη νέα ρύθμιση, τα θεσμικά όργανα της, τα οποία θα προσπαθήσουν να ενισχύσουν τη δημοκρατικότητα και την αποτελεσματικότητα της Ένωσης, είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

²⁴ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 29

²⁵ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 39

3.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²⁶

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ως θεσμικό όργανο της Ένωσης και αποσαφηνίζει τη σύνθεση και το ρόλο του στο πολιτικό σύστημα της Ε.Ε.

Η σύνθεσή του (άρθρο 15) απλουστεύθηκε, αφού απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών, τον πρόεδρο του και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Συμμετέχει, επίσης, στις εργασίες του ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής. Όταν το απαιτεί η ημερήσια διάταξη, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορούν να επικουρούνται από έναν υπουργό, τον Πρόεδρο της Επιτροπής και από ένα μέλος του σώματος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέρχεται δύο φορές το εξάμηνο συγκαλούμενο από τον πρόεδρό του, ο οποίος μπορεί να το συγκαλέσει σε έκτακτη σύνοδο εάν το απαιτούν οι περιστάσεις, ενώ αποφασίζει με συναίνεση²⁷ εκτός εάν οι Συνθήκες προβλέπουν διαφορετικό τρόπο.

Ως προς το ρόλο του, η Συνθήκη ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητές της. Και ενώ ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία», σε ένα σχετικά σημαντικό αριθμό περιπτώσεων ανατίθεται η λήψη των αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Ωστόσο, η σημαντικότερη θεσμική καινοτομία για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ένωση γενικά αναφέρεται στη δημιουργία της θέσης σταθερού Προέδρου. Ειδικότερα ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα προέρχεται από προσωπικότητα που δεν θα κατέχει εθνικό αξίωμα, οπότε προφανώς δεν μπορεί να προέρχεται από τα μέλη του. Ο πρόεδρος θα

²⁶ Paul Craig 2008, *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance...*, ό.π., σ. 152

²⁷ «Η ύπαρξη διατάξεων που προβλέπουν τη λήψη απόφασης με ομοφωνία, σημαίνει την υιοθέτηση μιας περισσότερο πολιτικού χαρακτήρα διαδικασίας, όχι όμως τη λήψη απόφασης όταν ένας μικρός αριθμός κρατών διαφωνεί (Αστέρης Πλιάκος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης...*, ό.π., σ. 40)»

εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για θητεία δύομισι ετών, άπαξ ανανεώσιμη. Σε περίπτωση σοβαρού κωλύματος ή παραπτώματος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να τερματίσει τη θητεία του Προέδρου με την ίδια διαδικασία., ενώ ενδιαφέρον είναι η μη εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία τοποθέτησης του Προέδρου.

Μεταξύ των καθηκόντων του Προέδρου συγκαταλέγονται αυτά που αφορούν την προεδρία και τη διεύθυνση των εργασιών του Συμβουλίου, την προετοιμασία και τη συνέχισή τους, την επίτευξη συνοχής και συναίνεσης μεταξύ των μελών του, την παρουσίαση έκθεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά από κάθε σύνοδό του. Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί, υπό την ιδιότητά του αυτή και στο επίπεδο του, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας λοιπόν, χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας υλοποιείται από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες²⁸.

Βέβαια η θέση του σταθερού Προέδρου εγκυμονεί ορισμένους κινδύνους, καθώς θα πρέπει να διαμορφωθεί θεσμική ισορροπία ανάμεσα στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τον Ύπατο Εκπρόσωπο για την εξωτερική πολιτική, ώστε να εξασφαλιστεί η μέγιστη αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης²⁹.

²⁸ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, σ. 38-39

²⁹ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας..., ό.π., σ. 61

3.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο³⁰

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το κατ' εξοχήν πολιτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς αποτελείται από τους αντιπροσώπους των λαών των κρατών μελών που έχουν συνενωθεί σε αυτήν. Οι αντιπρόσωποι αυτοί, οι Ευρωβουλευτές δηλαδή, εκλέγονται για πέντε έτη, με άμεση και καθολική ψηφοφορία, που διενεργείται ταυτόχρονα σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Στις Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων γινόταν χρήση του όρου «Συνέλευση» και όχι «Κοινοβούλιο», επρόκειτο δηλαδή για ένα Κοινοβούλιο Αντιπροσώπων, όπου η νομιμοποίηση της εντολής των μελών του στηριζόταν στην ιδιότητα τους ως μελών των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία και τους επέλεγαν ως βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Από τον Ιούνιο, όμως, του 1979 τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονταν με άμεσες και καθολικές εκλογές.

Όσον αφορά τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η *Συνθήκη της Ρώμης* του αναγνώριζε το δικαίωμα γνωμοδότησης και διαβούλευσης σε πολλούς τομείς της κοινοτικής δράσης (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, κοινή γεωργική πολιτική, δικαίωμα εγκατάστασης, πολιτική μεταφορών, συμφωνίες σύνδεσης). Στη συνέχεια το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε εξουσίες επί του προϋπολογισμού (δικαίωμα απόρριψης του προϋπολογισμού, τροποποίησης του επιπέδου των δαπανών και χορήγησης απαλλαγής) με τις *δημοσιονομικές συνθήκες του 1970 και 1975*.

Οι νομοθετικές αρμοδιότητες, από την άλλη μεριά, διευρύνθηκαν με την *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη* το 1986, η οποία καθιερώνει τη διαδικασία συνεργασίας για θέματα που αφορούν την εσωτερική συνοχή, την κοινωνική πολιτική, την οικονομική και κοινωνική συνοχή, καθώς και την έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη. Ακόμα η *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη* αναγνώρισε στο

³⁰ Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας...*, ό.π., σ. 84-87

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρμοδιότητα σύμφωνης γνώμης όσον αφορά την προσχώρηση τρίτων κρατών στην ΕΟΚ και τις συμφωνίες σύνδεσης³¹.

Μεγαλύτερη αύξηση των εξουσιών του Κοινοβουλίου επήλθε με τη *Συνθήκη του Μάαστριχτ* το 1992, όπου, μεταξύ άλλων τροποποιήσεων, απαλείφθηκε από το παλαιό άρθρο 137 της Συνθήκης της Ρώμης, το δεύτερο εδάφιο, που ανέφερε ότι το Κοινοβούλιο ασκεί συμβουλευτικές και ελεγκτικές εξουσίες³². Παράλληλα διευρύνθηκαν οι περιπτώσεις εφαρμογής της διαδικασίας της συνεργασίας και καθιερώθηκε η διαδικασία συναπόφασης με δυνατότητα συνδιαλλαγής εφαρμοζόμενη σε 15 νομικές βάσεις. Μια επίσης σημαντική καινοτομία της Συνθήκης του Μάαστριχτ ήταν το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να εγκρίνει το σύνολο των μελών της Επιτροπής, η σύσταση εξεταστικών επιτρόπων, ο διορισμός του Διαμεσολαβητή και η υποχρέωση του Προέδρου της ΕΚΤ να λογοδοτεί σε αυτό. Οι δύο τελευταίες συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας απλοποίησαν και επέκτειναν περαιτέρω τη διαδικασία της συναπόφασης, γεγονός που προετοίμασε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις σημαντικότερες αλλαγές των επόμενων συνθηκών.

Η ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνιστά ένα κεντρικό στοιχείο της *Συνθήκης της Λισαβόνας*. Το *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα* συνέβαλε στην ενίσχυση των εξουσιών του Κοινοβουλίου, αλλά δεν επέφερε ιδιαίτερα εκτεταμένες θεσμικές αλλαγές. Έτσι λοιπόν με ορισμένες τροποποιήσεις και προσθήκες, όλες οι θεσμικές ρυθμίσεις του Συντάγματος ενσωματώνονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Συγκεκριμένα η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί, από κοινού με το Συμβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα», αλλά και «καθήκοντα πολιτικού ελέγχου και συμβουλευτικά» και «εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής».

Αναλυτικότερα οι εξουσίες του κοινοβουλίου ενισχύονται με την καθιέρωση της συναπόφασης ως της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας».

³¹ Η Εξελικτική πορεία μιας συνελεύσεως: 1952-1988, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1989, σ. 134-138

³² Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 129

Το γεγονός αυτό καθιστά ουσιαστικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συννομοθέτη με το Συμβούλιο, αφού με την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας θα έχει τη δυνατότητα συμμετοχής, συν-διαμόρφωσης και έκδοσης στο 80% των νομοθετικών πράξεων, αλλά και στη λήψη αποφάσεων στο χώρο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Ακόμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται να διαμορφώνει και να εγκρίνει τον Προϋπολογισμό της Ένωσης. Καταργείται η διάκριση ανάμεσα σε «υποχρεωτικές» και «μη-υποχρεωτικές» δαπάνες στον Προϋπολογισμό της Ένωσης, γεγονός που θα δώσει τη δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να τροποποιεί το σύνολο των δαπανών και όχι μόνο τις «μη-υποχρεωτικές» δαπάνες που ίσχυε μέχρι τώρα. Βέβαια το Κοινοβούλιο διατηρεί την εξουσία της τελικής έγκρισης του Προϋπολογισμού, αλλά δεν αποκτά καμιά εξουσία στη διαδικασία άντλησης των εσόδων του Προϋπολογισμού.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει, επίσης, πως το Κοινοβούλιο θα συμμετέχει πιο ενεργά στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών. Σύμφωνα με τη «συνήθη διαδικασία αναθεώρησης», το Κοινοβούλιο αποκτά δικαίωμα υποβολής σχεδίων αναθεώρησης των Συνθηκών. Παράλληλα, καθώς η διαδικασία αυτή προβλέπει τη σύγκληση Συνέλευσης, το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα ευρείας συμμετοχής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να μη συγκαλέσει Συνέλευση, αλλά για κάτι τέτοιο απαιτείται η έγκριση του Κοινοβουλίου. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγει τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με βάση σχετική πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προηγουμένως διεξάγει σχετικές διαβουλεύσεις. Βέβαια το Κοινοβούλιο διατηρεί την εξουσία έγκρισης της Επιτροπής στο σύνολό της, τα μέλη της οποίας έχουν προηγουμένως επιλεγεί από τον Πρόεδρο της με βάση κατάλογο τριών υποψηφίων που έχουν υποβάλει τα κράτη-μέλη.

Σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από «αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης και όχι των λαών». Ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει τους 750, συν τον πρόεδρο, ενώ στη Συνθήκη

της Νίκαιας έφταναν τους 736. Ανεξάρτητα από το μέγεθος του πληθυσμού, ο ελάχιστος αριθμός εδρών που δίνεται σε κάθε κράτος-μέλος είναι 6 και ο μέγιστος 96, ενώ η κατανομή ανάμεσα στα κράτη-μέλη θα γίνει σύμφωνα με ένα σύστημα «φθίνουσας αναλογικότητας».

3.3 Το Συμβούλιο³³

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υιοθετώντας τις σχετικές ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, εισάγει ορισμένες αλλαγές στην άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου (Υπουργών) καθώς και στις συνθέσεις του (άρθρο 16).

Πιο συγκεκριμένα ορίζεται ρητά ότι το Συμβούλιο Υπουργών ασκεί μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους-μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος μπορεί να δεσμεύει το κράτος μέλος και να ψηφίζει. Παράλληλα το Συμβούλιο συγκροτείται σε διαφορετικούς σχηματισμούς. Οι ονομαστικά αναφερόμενοι σχηματισμοί είναι το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων. Το πρώτο διασφαλίζει τη συνοχή των εργασιών των διάφορων σχηματισμών του Συμβουλίου και προετοιμάζει τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνεργασία με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή, ενώ το δεύτερο διαμορφώνει την εξωτερική πολιτική της Ένωσης σύμφωνα με τις «στρατηγικές κατευθύνσεις» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διασφαλίζει τη συνοχή και τη δράση της Ένωσης³⁴.

Το Συμβούλιο θα συνεδριάζει δημόσια όταν ασκεί τα νομοθετικά του καθήκοντα. Προς το σκοπό αυτό, κάθε σύνοδος του Συμβουλίου διακρίνεται σε δύο σκέλη, αφιερωμένα αντίστοιχα στις εργασίες επί των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης και στις μη νομοθετικές δραστηριότητες.

³³ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 28-30

³⁴ Paul Craig 2008, The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance, European Law Review, volume 33, issue 2 σ. 153

Σε ό,τι αφορά την Προεδρία του Συμβουλίου, ομάδα κρατών-μελών πρότειναν ριζικές αλλαγές στο σύστημα της εξάμηνης εναλλαγής, καθώς θεωρήθηκε αναποτελεσματικό, αφού στη διευρυμένη Ε.Ε. των 27 τα κράτη μέλη θα ασκούσαν την Προεδρία κάθε δεκατρία και πλέον χρόνια, ενώ η ένταξη σημαντικού αριθμού μικρότερων κρατών θα όξυνε το πρόβλημα λόγω του ότι δεν θα μπορούσαν να εκπροσωπήσουν αποτελεσματικά της Ένωση.

Ύστερα λοιπόν από πολλές συζητήσεις η Συνέλευση και η Διακυβερνητική Διάσκεψη κατέληξαν σε ένα συμβιβαστικό σχήμα, αυτό της «ομαδικής προεδρίας», το οποίο περιελήφθη στο Σύνταγμα και στη συνέχεια στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ειδικότερα στο άρθρο 16 παρ. 6 προβλέπεται πως το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων θα προεδρεύεται από τον Υπουργό Εξωτερικών, που θα είναι ταυτόχρονα και Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στη συνέχεια η προεδρία των υπολοίπων σχηματισμών του Συμβουλίου θα ασκείται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών στη βάση ενός συστήματος ισότιμης εναλλαγής σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θα καθοριστούν με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή η προεδρία των Συμβουλίων θα ασκείται από καθορισμένη ομάδα τριών κρατών-μελών για περίοδο δεκαοκτώ μηνών. Η ομάδα αυτή θα συγκροτείται με βάση την ισότιμη εναλλαγή όλων των κρατών-μελών και λαμβάνοντας υπόψη τη διαφοροποίηση και τις γεωγραφικές ισορροπίες εντός της Ένωσης. Τέλος, η Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων θα προεδρεύεται από το κράτος-μέλος που θα προεδρεύει στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, ενώ η Πολιτική Επιτροπή Ασφαλείας από εκπρόσωπο του Ύπατου Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επομένως, οι αλλαγές που προτείνονται στο σύστημα Προεδρίας από τη νέα Συνθήκη, μπορεί να θεωρηθούν σημαντικές μόνο στο μέτρο που οδηγούν σε σταθερή Προεδρία μακροχρόνιας διάρκειας και οι ρυθμίσεις για την «ομαδική Προεδρία» δεν μπορούν να θεωρηθούν ιδιαίτερα ριζοσπαστικές. Ουσιαστικά διατηρείται η «εξάμηνη εναλλαγή» της Προεδρίας στα θεματικά συμβούλια, ενώ με το νέο σύστημα Προεδρίας θα συνεχιστεί η πολυκέφαλη Προεδρία (σταθερός Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σταθερός

Πρόεδρος Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, σταθερός Πρόεδρος Ευροgroup και τρία κράτη-μέλη στην Προεδρία του Συμβουλίου Υπουργών)³⁵.

3.3.1 Το σύστημα ψηφοφορίας

Το σημερινό σύστημα ψηφοφορίας που άρχισε να ισχύει με τη Συνθήκη της Νίκαιας, στηρίζεται στην κατανομή ψήφων ανάμεσα στα κράτη μέλη (λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος του πληθυσμού), και προκειμένου να ληφθεί απόφαση απαιτείται περίπου το 71% των ψήφων (255 ψήφων σε σύνολο 345 στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών μελών)³⁶. Σύμφωνα, όμως, με τη Συνθήκη της Νίκαιας, οι ψήφοι αυτοί θα πρέπει να προέρχονται από την πλειοψηφία των κρατών μελών και να «εκφράζουν» τουλάχιστον το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε³⁷.

Το σύστημα, όμως, αυτό της στάθμισης και κατανομής των ψήφων απαιτούσε περίπλοκες διαπραγματεύσεις για την ανακατανομή των ψήφων, μετά από κάθε διεύρυνση, ανάμεσα στα νέα κράτη μέλη και έτσι θεωρήθηκε ιδιαίτερα περίπλοκο και αναποτελεσματικό. Η Συνέλευση πρότεινε, έτσι, ένα εντελώς νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας, «τη διπλή πλειοψηφία». Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, οι αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία λαμβάνονται από την πλειοψηφία των κρατών μελών και στην πλειοψηφία του πληθυσμού της Ένωσης. Το σύστημα αυτό ανταποκρίνεται δηλαδή, στη λογική της διπλής νομιμοποίησης της Ένωσης «ως ένωσης κρατών και λαών-πολιτών».

Η ρύθμιση αυτή της διπλής πλειοψηφίας συμπεριλήφθηκε στο σχέδιο Συντάγματος που παρουσίασε η Συνέλευση. Ωστόσο, δύο κράτη μέλη, Ισπανία και Πολωνία, αντιτάχθηκαν σθεναρά στη θέσπιση του εν λόγω συστήματος, εμμένοντας στη διατήρηση του συστήματος κατανομής ψήφων, στο οποίο εξισώνονταν θεσμικά και πολιτικά με τα άλλα τέσσερα μεγαλύτερα

³⁵ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας..., ό.π., σ. 62-64

³⁶ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας..., ό.π., σ. 76

³⁷ M. Hosli – M. Machover 2004, The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg, Journal of Common Market Studies, volume 42, issue 3, σ.497-521

κράτη μέλη, ενώ με το νέο σύστημα θα έχαναν αυτά τα πλεονεκτήματα. Η αντίθεση, λοιπόν, των δύο χωρών πάνω στο θέμα της «διπλής πλειοψηφίας» οδήγησε ουσιαστικά σε αποτυχία επίτευξης συμφωνίας πάνω στο σχέδιο του Συντάγματος, στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, το Δεκέμβριο του 2003. Η συμφωνία, τελικά, έγινε εφικτή τον Ιούνιο του 2004 και το σύστημα της «διπλής πλειοψηφίας» συμπεριελήφθη στο Σύνταγμα και στη συνέχεια με κάποιους συμπληρωματικούς μηχανισμούς προστέθηκε και στη Συνθήκη της Λισαβόνας³⁸.

3.3.1.1 Ειδική πλειοψηφία

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 16 οι αποφάσεις του Συμβουλίου λαμβάνονται κατά κανόνα με ειδική πλειοψηφία, πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Ειδικότερα προβλέπεται ότι «αρχής γενομένης από 1^{ης} Νοεμβρίου 2014, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται το 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 Ευρώπης. Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, ειδάλτως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία.

Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 4 του άρθρου 16, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αρχής γενομένης από 1^{ης} Νοεμβρίου 2014 και με την επιφύλαξη των διατάξεων που καθορίζονται στο Πρωτόκολλο σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, εφόσον το Συμβούλιο δεν αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 72% των μελών του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη, εφόσον το ποσοστό αυτό

³⁸ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας..., ό.π., σ.76-78

αντιστοιχεί στο 65% τουλάχιστον του πληθυσμού της Ένωσης (άρθρο 238 παρ.2).

Οι μεταβατικές διατάξεις σχετικά με τον ορισμό της ειδικής πλειοψηφίας που εφαρμόζονται έως την 31ή Οκτωβρίου 2014, καθώς και εκείνες που εφαρμόζονται μεταξύ της 1^{ης} Νοεμβρίου 2014 και της 31^{ης} Μαρτίου 2017, καθορίζονται στο Πρωτόκολλο σχετικά με τις Μεταβατικές διατάξεις.

Σύμφωνα με το εν λόγω Πρωτόκολλο, έως τις 31 Οκτωβρίου 2014, εφαρμόζονται οι διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας περί σταθμίσεως των ψήφων των κρατών μελών. Έτσι για τη θέσπιση των πράξεων, απαιτούνται τουλάχιστον 255 ψήφοι υπέρ, από ένα σύνολο 345 ψήφων, που περιλαμβάνουν τις ψήφους της πλειοψηφίας των μελών, όταν κατά τις Συνθήκες, θεσπίζονται μετά από πρόταση της Επιτροπής. Στις άλλες περιπτώσεις, για τη θέσπιση πράξεων, απαιτούνται τουλάχιστον 255 ψήφοι υπέρ, που περιλαμβάνουν τις ψήφους των δύο τρίτων τουλάχιστον των μελών.

Όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο θεσπίζουν πράξη με ειδική πλειοψηφία, κάθε μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη μέλη τα οποία συνιστούν αυτή την ειδική πλειοψηφία αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν αποδειχθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται, δεν θεσπίζεται η πράξη.

Έως τις 31 Οκτωβρίου 2014, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, κατ'εφαρμογήν των Συνθηκών, δεν λαμβάνουν μέρος στην ψηφοφορία όλα τα μέλη του Συμβουλίου, δηλαδή στις περιπτώσεις παραπομπής στην ειδική, όπως ορίζεται στο άρθρο 238, παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται η ίδια αναλογία σταθμισμένων ψήφων και η ίδια αναλογία μελών του Συμβουλίου καθώς και, ενδεχομένως, το ίδιο ποσοστό του πληθυσμού των ενδιαφερομένων κρατών μελών κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου.

Παράλληλα υπάρχουν και κάποιοι τομείς που η Συνθήκη της Λισαβόνας επεκτείνει την ειδική πλειοψηφία, όπως είναι ο διορισμός Υπατου Εκπροσώπου ΚΕΠΠΑ, η σειρά άσκησης της Προεδρίας του Συμβουλίου, ο κατάλογος συνθέσεων των Συμβουλίων, η ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, η ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων, η τροποποίηση διατάξεων, η Κοινή Πολιτική Μεταφορών, η Διοικητική Συνεργασία στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, οι συνοριακοί έλεγχοι, το άσυλο και η προστασία προσφύγων, η μετανάστευση, η δικαστική συνεργασία σε «ποινικές υποθέσεις», η προσέγγιση ποινικής νομοθεσίας, η αστυνομική συνεργασία, ο πολιτισμός, τα μέτρα για την πρόληψη του εγκλήματος, η τοποθέτηση Προέδρου και μελών, οι κοινές θέσεις και η ενιαία εκπροσώπηση της Ευρωζώνης, η αναθεώρηση κανόνων σύνθεσης ΟΚΕ, Επιτροπής Περιφερειών, τα μέτρα εφαρμογής του συστήματος των «ιδίων πόρων» της Ε.Ε., η εθελούσια αποχώρηση κράτους από την Ε.Ε., οι αρχές και οι όροι λειτουργίας υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, ο καθορισμός κανόνων για την υλοποίηση διατάξεων πρωτοβουλίας των πολιτών, η πνευματική ιδιοκτησία, η πολιτική διαστήματος, η ενέργεια, οι κανόνες ασφαλείας για φάρμακα, ιατρικές συσκευές, τα μέτρα ενθάρρυνσης για τη δημόσια υγεία, ο τουρισμός, ο αθλητισμός, η πολιτική προστασία, η διοικητική συνεργασία, η εγκαθίδρυση «διαρθρωμένης συνεργασίας» στον τομέα της άμυνας, οι ρυθμίσεις για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας, η χορήγηση ανθρωπιστικής βοήθειας και το καθεστώς διοίκησης Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁹.

Από την άλλη μεριά όμως, διατηρείται σε κάποιες περιπτώσεις και ο κανόνας της ομοφωνίας, αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει «απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης», με την οποία επιτρέπεται η αντικατάσταση της ομοφωνίας με ειδική πλειοψηφία.

Πράγματι το άρθρο 48 παρ. 7, εδάφιο 1 ορίζει πως «όταν η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ο τίτλος V της παρούσας Συνθήκης προβλέπει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα σε συγκεκριμένο τομέα ή περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει απόφαση που επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία στο

³⁹ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας..., ό.π., σ. 81-82

συγκεκριμένο τομέα ή περίπτωση. Το παρόν εδάφιο δεν έχει εφαρμογή στις αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές επιπτώσεις ή στον τομέα της άμυνας».

Στο ίδιο πλαίσιο προβλέπεται ότι «όταν η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ότι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει απόφαση για την έκδοση αυτών των νομοθετικών πράξεων με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία»

Η μετατροπή, λοιπόν, του κανόνα της ομοφωνίας σε κανόνα ειδικής πλειοψηφίας εξαρτάται από δύο όρους. Ο πρώτος όρος αφορά τη συμφωνία των εθνικών κοινοβουλίων, στα οποία πρέπει να διαβιβάζεται κάθε σχετική πρωτοβουλία που αναλαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ειδικότερα, σε περίπτωση αντιθέσεως εθνικού κοινοβουλίου η οποία κοινοποιείται εντός έξι μηνών από την εν λόγω διαβίβαση, η απόφαση δεν εκδίδεται. Ελλείψει αντιθέσεως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει την εν λόγω απόφαση. Ο δεύτερος όρος αφορά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν».

Παράλληλα με την εν λόγω γενική ρύθμιση υφίστανται ειδικές διατάξεις που προβλέπουν την αντικατάσταση του κανόνα της ομοφωνίας. Στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, το άρθρο 31 παρ. 3 προβλέπει πως «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει ομόφωνα απόφαση που ορίζει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σε περιπτώσεις πέραν των προβλεπόμενων στην παράγραφο 2». Η ειδική αυτή διάταξη υπερισχύει της γενικής του άρθρου 48 παρ. 7, η οποία περιλαμβάνει όρους που εγγυώνται τόσο την προστασία των εθνικών συμφερόντων όσο και τις αρχές μιας ευρωπαϊκής δημοκρατικής αρχής. Η ειδική αυτή διάταξη προβλέπει πως «αν μέλος του Συμβουλίου, δηλώσει ότι, για ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, προτίθεται να αντιταχθεί στη θέσπιση απόφασης, η οποία πρόκειται να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, δεν διεξάγεται ψηφοφορία. Ο ύπατος εκπρόσωπος αναζητεί, σε στενή διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, λύση που να είναι αποδεκτή για το εν λόγω κράτος μέλος. Εάν δεν το επιτύχει, το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να ζητήσει την

παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να ληφθεί ομόφωνα απόφαση».

Ανάλογες ειδικές διατάξεις προβλέπονται και για την ΣΛΕΕ, όπως είναι το άρθρο 192, παρ. 2, εδάφιο 2, σχετικά με το περιβάλλον, σύμφωνα με το οποίο, «το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, μπορεί να καταστήσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία εφαρμοστέα στους τομείς του πρώτου εδαφίου».

Η διατήρηση πάντως, του κανόνα της ομοφωνίας για «ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής» συνιστά ορθή ρύθμιση, στο βαθμό που θέτει της Ένωση ενώπιων των ευθυνών της, όσον αφορά την εξασφάλιση σημαντικών πολιτικών συμφερόντων των κρατών μελών⁴⁰.

3.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴¹

Από τις αρχές της δεκαετίας του '90 διατυπώθηκαν οι πρώτες σκέψεις για τη μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίες αποτυπώθηκαν στις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας.

Συγκεκριμένα η Συνθήκη της Νίκαιας μείωσε τον αριθμό των Επιτρόπων σε έναν από κάθε κράτος-μέλος, ταυτόχρονα με τη θέσπιση νέου συστήματος κατανομής των ψήφων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και το διορισμό της Επιτροπής με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο της Ένωσης.

Ακόμα με ειδικό πρωτόκολλο η Συνθήκη της Νίκαιας όριζε πως όταν η Ένωση θα περιλαμβάνει 27 κράτη-μέλη, ο αριθμός των μελών της Επιτροπής θα είναι κατώτερος από τον αριθμό των κρατών-μελών. Η σχετική απόφαση θα λαμβάνονταν από το Συμβούλιο με ομοφωνία. Τα μέλη της Επιτροπής σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας θα επιλέγονταν βάσει «εκ περιτροπής

⁴⁰ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 28, 29

⁴¹ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας..., ό.π., σ. 68-74

εναλλαγής» σε ισότιμη βάση. Σχετικά με τη σύνθεση της Επιτροπής, ο Πρόεδρος θα ορίζονταν από το Συμβούλιο σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων με ειδική πλειοψηφία, ύστερα από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τα μέλη της θα εγκρίνονταν από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου.

Παράλληλα οι εξουσίες του Προέδρου θα ενισχύονταν σημαντικά με τη Συνθήκη της Νίκαιας, καθώς θα είχε τη δυνατότητα να αποφασίζει σχετικά με την εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνολική αποτελεσματικότητα και η συλλογικότητα στη δράση της, να αποφασίζει για την κατανομή και διάρθρωση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής μεταξύ των μελών της, να ορίζει αντιπροέδρους μεταξύ των μελών της Επιτροπής, μετά όμως από την έγκριση του σώματος και τέλος, μέλος της Επιτροπής θα ήταν υποχρεωμένο να υποβάλλει την παραίτησή του εφόσον το ζητήσει ο πρόεδρος, αλλά μετά από την έγκριση του σώματος.

Με τη σειρά του, το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος πρότεινε ρύθμιση για ολιγομελή Επιτροπή, δεκαπέντε μελών που θα επιλέγονταν βάσει συστήματος ισότιμης εναλλαγής μεταξύ των κρατών-μελών, ενώ ο Πρόεδρος της θα μπορούσε να ορίσει του Επιτρόπους χωρίς δικαίωμα ψήφου, προερχόμενους από όλα τα κράτη-μέλη. Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που ακολούθησε έγινε αποδεκτό διαφορετικό σχήμα για τη σύνθεση και το μέγεθος της Επιτροπής, το οποίο με κάποιες περιορισμένες προσαρμογές έγινε αποδεκτό από τη Συνθήκη της Λισαβόνας .

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενσωματώθηκαν στη Συνθήκη της Λισαβόνας και αποτυπώθηκαν συγκεκριμένα στο άρθρο 17⁴², το οποίο αναφέρει πρωτίστως πως «η Επιτροπή προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για το σκοπό αυτόν. Μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα. Επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα

⁴² Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 30-33

προγράμματα. Ασκήει συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες. Εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης, πλην της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας και άλλων περιπτώσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες. Αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό της Ένωσης με στόχο την επίτευξη διοργανικών συμφωνιών».

Σημαντικό είναι επίσης, ότι η Επιτροπή διατηρεί το αποκλειστικό δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας καθώς, σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη, «νομοθετική πράξη μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεων της Επιτροπής». Η θητεία της Επιτροπής είναι πενταετής, ενώ τα μέλη της επιλέγονται βάσει των γενικών τους ικανοτήτων και της προσήλωσής τους στην Ευρωπαϊκή ιδέα και μεταξύ προσωπικοτήτων που παρέχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας.

Ειδικότερα η Επιτροπή που θα διοριστεί μεταξύ της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της Συνθήκης και της 31^{ης} Οκτωβρίου 2014 θα απαρτίζεται από ένα υπήκοο από κάθε κράτος-μέλος, ενώ από την 1^η Νοεμβρίου 2014 θα απαρτίζεται από αριθμό μελών, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου και του Ύπατου Εκπροσώπου, που θα αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών-μελών, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον αριθμό αυτό. Επομένως, η Επιτροπή θα αποτελείται από δεκαοκτώ μέλη στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών-μελών. Όσον αφορά τα μέλη της Επιτροπής θα επιλέγονται βάσει ισότιμης εναλλαγής μεταξύ των κρατών-μελών με σύστημα που θα καθορισθεί με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Τα κράτη-μέλη θα αντιμετωπίζονται με απόλυτη ισοτιμία ως προς τον καθορισμό της σειράς διορισμού στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρθρο 244 ΣΛΕΕ).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει πως ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα καθορίζει τους προσανατολισμούς στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της, αποφασίζει σχετικά με την εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής, προκειμένου να διασφαλίζονται η συνοχή, η αποτελεσματικότητα

και η συλλογικότητα της δράσης και τέλος, διορίζει αντιπροέδρους μεταξύ των μελών της Επιτροπής.

Η εκλογή του Προέδρου θα γίνεται μέσω συγκεκριμένης διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» και «μετά από κατάλληλες διαβουλεύσεις», θα προτείνει, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, έναν υποψήφιο για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής. Εάν ο υποψήφιος δεν εκλεγεί, ακολουθείται η ίδια διαδικασία για την υποβολή δεύτερης υποψηφιότητας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν.

Το Συμβούλιο σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγμένο Πρόεδρο, καταρτίζει τον κατάλογο των άλλων προσώπων που προτείνει ως μέλη της Επιτροπής. Τα πρόσωπα αυτά επιλέγονται βάσει των προτάσεων των κρατών-μελών, ενώ ο Πρόεδρος, ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Βάσει της έγκρισης αυτής, η επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και τα μέλη της υποβάλλουν παραίτηση εφόσον τους ζητηθεί από τον Πρόεδρο. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος υποβάλλει παραίτηση εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία και τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής, ζητήσει την απαλλαγή από τα καθήκοντά του. Η Επιτροπή, ως σώμα, ευθύνεται έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ το τελευταίο μπορεί να εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής. Εάν η πρόταση αυτή εγκριθεί, τα μέλη της Επιτροπής οφείλουν να παραιτηθούν συλλογικά από τα καθήκοντά τους και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας οφείλει να παραιτηθεί από τα «καθήκοντα που ασκεί εντός της Επιτροπής» (άρθρ. 18).

Ωστόσο οι νέες αυτές ρυθμίσεις σχετικά με το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής αλλά και την εκλογή του Προέδρου, που προβλέπονται στη νέα Συνθήκη, είναι πιθανό να κλονίσουν το ρόλο και τη θέση της στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης. Συγκεκριμένα το ζήτημα της μείωσης του μεγέθους της Επιτροπής και η απουσία κάποιων μεγαλύτερων κρατών-μελών από τη

σύνθεσή της μπορεί να κλονίσει τη νομιμοποίησή και την αποτελεσματικότητά της, ενώ η απουσία μικρότερων κρατών-μελών ενδέχεται να μειώσει την υποστήριξη τους προς την Επιτροπή. Παράλληλα η εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής μπορεί να αποτελεί σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της δημοκρατικοποίησης, αλλά ενδέχεται να απωλέσει το χαρακτήρα της ανεξαρτησίας του αν εκλέγεται μόνο με την υποστήριξη της πλειοψηφούσας πολιτικής ομάδας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

3.5 Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴³

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει επίσης τον ρόλο του δικαιοδοτικού οργάνου της Ένωσης, που αποκαλεί Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αποτελείται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και τα ειδικευμένα δικαστήρια. Η αλλαγή ονόματος για το Πρωτοδικείο, το οποίο μετονομάζεται σε Γενικό Δικαστήριο, αναδεικνύει καλύτερα το ρόλο του, ιδιαίτερος σημαντικού στην απονομή της δικαιοσύνης στο πλαίσιο της Ένωσης.

Σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη προβλέπεται η σύσταση Επιτροπής που θα γνωμοδοτεί σχετικά με την επάρκεια των υποψηφίων δικαστών και του γενικού εισαγγελέα του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου πριν από τη διενέργεια των διορισμών από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Η Επιτροπή αποτελείται από επτά προσωπικότητες που επιλέγονται μεταξύ των πρώην μελών του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου, των μελών των εθνικών ανώτατων δικαστηρίων και νομομαθών αναγνωρισμένου κύρους.

Ως προς τα ειδικευμένα δικαστήρια προβλέπεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να προβαίνουν στη σύσταση ειδικευμένων δικαστηρίων υπαγόμενων στο Γενικό Δικαστήριο, αρμόδιων να εκδικάζουν σε πρώτο βαθμό ορισμένες κατηγορίες προσφύγων, οι οποίες ασκούνται σε συγκεκριμένους τομείς. Με τη διάταξη αυτή, το Γενικό Δικαστήριο

⁴³ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 48-51

μεταβάλλεται σε δικαστήριο δεύτερου βαθμού, οδηγώντας έτσι την οργάνωση απονομής της δικαιοσύνης στην Ένωση σε πρότυπα αντίστοιχα εκείνων των κρατών-μελών, αφήνοντας στο Δικαστήριο τον αναιρετικό έλεγχο για νομικά θέματα.

Ως προς τον αριθμό των μελών του Δικαστηρίου, προβλέπεται ότι θα απαρτίζεται από έναν δικαστή ανά κράτος μέλος, ενώ θα επικουρείται από γενικούς εισαγγελείς. Σε περίπτωση όμως που αυξηθεί ο αριθμός των γενικών εισαγγελέων από οκτώ σε έντεκα, ένας έκτος μόνιμος εισαγγελέας θα προέρχεται από την Πολωνία, με τους υπόλοιπους πέντε προερχόμενους από τη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι υπόλοιποι πέντε θα εναλλάσσονται εκ περιτροπής.

Τέλος, οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα διευρυνθούν ως απόρροια της κατάργησης των πυλώνων, υπό την έννοια ότι το κοινό καθεστώς της Ένωσης θα περιλαμβάνει πρόσθετους τομείς δράσης, (με ορισμένες εξαιρέσεις).

3.6 Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας⁴⁴

Μια από τις κυριότερες θεσμικές καινοτομίες του Ευρωπαϊκού Συντάγματος υπήρξε η δημιουργία της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Η Συνέλευση και η Διακυβερνητική Διάσκεψη κατέληξαν στα χαρακτηριστικά και στο ρόλο που θα κατέχει το πρόσωπο αυτό, τα οποία διατηρούνται στη Συνθήκη της Λισαβόνας για τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, λοιπόν, προβλέπει τη θέσπιση του αξιώματος του Ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συνενώνοντας σε ένα αξίωμα τα ήδη υπάρχοντα αξιώματα του Ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για τις εξωτερικές υποθέσεις και την πολιτική ασφάλειας και του αρμόδιου για τις εξωτερικές σχέσεις

⁴⁴ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 37

Επιτρόπου. Η καινοτομία αυτή έχει ως στόχο τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της προβολής του συνόλου της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Ο Ύπατος εκπρόσωπος ασκεί δύο θεσμικές αρμοδιότητες, δεδομένου ότι ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης. Υπό την ιδιότητα αυτή προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, συμβάλλει με τις προτάσεις του στη διαμόρφωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και διασφαλίζει την εκτέλεση των αποφάσεων του Συμβουλίου, είναι Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και ασκεί τις αρμοδιότητες του οργάνου αυτού στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, συντονίζοντας όλες τις πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Επομένως, ο Ύπατος εκπρόσωπος είναι Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, αλλά έχει ειδικό καθεστώς, όπως προκύπτει από τις διαδικασίες που αφορούν τον διορισμό και την ενδεχόμενη παραίτησή του. Πράγματι, διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να τον απαλλάξει από τα καθήκοντά του με την ίδια διαδικασία, ενώ ο ίδιος υποχρεούται να υποβάλει την παραίτησή του εάν του το ζητήσει ο Πρόεδρος της Επιτροπής. Ως μέλος της Επιτροπής, υπόκειται επίσης στην ψήφο ανάθεσης εντολής στο σώμα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και υποχρεούται σε παραίτηση, συλλογικά με τους λοιπούς Επιτρόπους, εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής.

Ακόμα θα εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπíπτουν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, καθώς θα διεξάγει πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες και θα εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, ο ύπατος εκπρόσωπος επικουρείται από ευρωπαϊκή υπηρεσία εξωτερικής δράσης. Η υπηρεσία αυτή συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και απαρτίζεται από υπαλλήλους των αρμοδίων διευθύνσεων της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής

καθώς και αποσπασμένο προσωπικό των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών⁴⁵.

Η θέση λοιπόν του Υπατού Εκπροσώπου και της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης πρόκειται να συγκροτούν το Υπουργείο Εξωτερικών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεγονός που αναπόφευκτα θα έχει συνέπειες στη λειτουργία των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών-μελών.

3.7 Λοιπά συμβουλευτικά όργανα και οργανισμοί⁴⁶

Οι διατάξεις που αφορούν την *Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα* (η οποία αναβαθμίζεται σε όργανο της Ένωσης) και το *Ελεγκτικό Συνέδριο* παραμένουν ουσιαστικά αμετάβλητες. Μια καινοτομία όμως, ως προς το Σύνταγμα, συνίσταται στο ότι τα δύο αυτά όργανα περιλαμβάνονται πλέον στον κατάλογο των θεσμικών οργάνων του νέου άρθρου 13 της Συνθήκης της Λισαβόνας. Σημειώνουμε, εξάλλου, ότι τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της Τράπεζας διορίζονται πλέον από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και όχι ομόφωνα.

Όσον αφορά την *Επιτροπή των Περιφερειών* και την *Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή*, σημειώνεται ότι η Επιτροπή των Περιφερειών αποκτά δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε σχέση με νομοθετικές πράξεις για την έγκριση των οποίων η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει τη διαβούλευση μαζί της.

Επομένως, μπορούμε να καταλήξουμε στη διαπίστωση ότι, η Συνθήκη της Λισαβόνας ενσωματώνει σε μεγάλο βαθμό τις θεσμικές διατάξεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Συγκεκριμένα οι εκτελεστικές και νομοθετικές εξουσίες μοιράζονται μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου,

⁴⁵ Wolfgang Wessels and Franziska Bopp: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1677, Research Paper 10, June 2008), σ. 20, 21

⁴⁶ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 38, 39

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, ακολουθώντας όμως τις επιταγές του παρελθόντος. Βέβαια παρόλο που οι εξουσίες του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αυξάνονται, η Επιτροπή κατέχει ακόμα κεντρικό ρόλο στο νέο θεσμικό καθεστώς⁴⁷.

Με αυτό τον τρόπο λοιπόν, επιτυγχάνεται η αποσαφήνιση και η ενίσχυση της ικανότητας των οργάνων, διαφυλάσσοντας παράλληλα την "κοινοτική μέθοδο" και τη θεσμική ισορροπία, γεγονός που αναμένεται να επιτρέψει στην Ένωση να ανταποκριθεί στη νέα κατάσταση που απορρέει από τη διεύρυνση και να επιβεβαιώσει τη θέση της στο διεθνές πλαίσιο.

⁴⁷ Paul Craig 2008, *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance...*, ό.π., σ. 158

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ & ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ **ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Η ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσε το βασικότερο θέμα για το οποίο αποφασίστηκε η έναρξη της διαδικασίας που οδήγησε στην εκπόνηση του Συντάγματος. Η «Δήλωση της Νίκαιας» μνημονεύει το θέμα της «οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών» σύμφωνα με την «αρχή της επικουρικότητας» ως το πρώτο μεταξύ εκείνων που θα έπρεπε να απασχολήσουν τη νέα αναθεωρητική διαδικασία⁴⁸.

Η Δήλωση του Laeken αφιέρωσε επίσης ένα εκτεταμένο μέρος στο θέμα «του καταμερισμού και προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», θέτοντας μια σειρά ερωτημάτων για εξέταση, όπως πως μπορεί να γίνει διαφανέστερος ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων, εάν πρέπει να γίνει διαφανέστερος ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων, εάν πρέπει να γίνει διαφοροποίηση μεταξύ τριών ειδών αρμοδιοτήτων (αποκλειστικές αρμοδιότητες, αρμοδιότητες μεταξύ κρατών μελών, κοινές αρμοδιότητες Ένωσης και κρατών μελών), εάν ορισμένες αρμοδιότητες της Ένωσης θα πρέπει να επιστραφούν στα κράτη μέλη, κλπ.

Όπως ήταν αναπόφευκτο η ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων απασχόλησε εκτεταμένα τη Συνέλευση με τη σύσταση ειδικής «Ομάδας Εργασίας» για τις επικουρικές αρμοδιότητες» και μεγάλο αριθμό γραπτών εισηγήσεων από τα μέλη της Συνέλευσης. Παρά τη διατύπωση ορισμένων έντονων επιφυλάξεων, η Συνέλευση μπόρεσε να φτάσει σε συμφωνία (που αποτυπώθηκε στο Σύνταγμα) πάνω στον προσδιορισμό και την ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων σε διαφορετικές κατηγορίες. Έτσι για πρώτη φορά ένα

⁴⁸ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Nr. 400/1/00, 8 Δεκεμβρίου 2000, και Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2001

συνταγματικό κείμενο υιοθετούσε σαφή και διαφανή οριοθέτηση και ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης⁴⁹.

Τις ρυθμίσεις αυτές αποδέχεται η Συνθήκη της Λισαβόνας και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 τίθενται οι γενικές αρχές για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης θα διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, ενώ η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης θα διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την αρχή της «δοτής αρμοδιότητας», η Ένωση ενεργεί μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα που δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη⁵⁰.

4.1 Οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων

Με βάση λοιπόν, τις αρχές αυτές, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη προβαίνει σε μια σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης, έτσι ώστε να διακρίνονται οι διάφορες κατηγορίες αρμοδιοτήτων ανάλογα με τις συνέπειες που έχουν στην υπολειπόμενη αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η Ένωση διαθέτει αποκλειστικές αρμοδιότητες υπέρ της Ένωσης, συντρέχουσες μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης, υποστηρικτικές ή συμπληρωματικές αρμοδιότητες, αρμοδιότητες καθορισμού και εφαρμογής της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας και αρμοδιότητα προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής. Σχηματικά, η Ένωση διαθέτει πέντε κατηγορίες αρμοδιοτήτων, οι τρεις γενικού χαρακτήρα, δηλαδή οι αποκλειστικές, οι συντρέχουσες και οι υποστηρικτικές, οι δύο ειδικού χαρακτήρα, δηλαδή οι αρμοδιότητες για το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης και εκείνες που αφορούν στην εξωτερική πολιτική και στην άμυνα.

⁴⁹ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, ό.π..., σ. 45

⁵⁰ Paul Craig 2008, The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance..., ό.π., σ. 144

4.1.1 Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες⁵¹

Στο πεδίο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων μόνο «η Ένωση μπορεί να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις. Τα κράτη μέλη έχουν αυτή τη δυνατότητα μόνο εάν εξουσιοδοτηθούν από την Ένωση ή για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης» (άρθρ.2, παρ. 1 ΣΛΕΕ)⁵².

Ως αποκλειστικές αρμοδιότητες στη Συνθήκη αναγνωρίζονται η τελωνειακή ένωση, η θέσπιση κανόνων ανταγωνισμού, αναγκαίων για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η νομισματική πολιτική για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ, η διατήρηση βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, και η κοινή εμπορική πολιτική (άρθρ.3 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Ακόμη, «η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας όταν η σύναψη αυτή προβλέπεται σε νομοθετική πράξη της Ένωσης ή είναι απαραίτητη για την άσκηση των εσωτερικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης» (άρθρ.3 παρ. 2 ΣΛΕΕ).

Γίνεται λοιπόν κατανοητό πως η Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί τις αλλαγές που προέβλεπε το Σύνταγμα, σχετικά με τις αποκλειστικές αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα ενισχύονται οι εξουσίες της Επιτροπής, τόσο στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών, με τη δυνατότητα να απευθύνει προειδοποίηση σε κράτος μέλος που θεωρεί ότι παραβιάζει τους γενικούς προσανατολισμούς του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όσο και κατά τη διαδικασία ελέγχου των υπερβολικών ελλειμμάτων, με τη δυνατότητα υποβολής προτάσεων στο Συμβούλιο για τη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη υπερβολικού ελλείμματος εκ μέρους κράτους μέλους και συστάσεων για τα μέτρα που οφείλει να λάβει το υπό κρίση κράτος μέλος.

Εν συνεχεία εισάγεται ειδικό κεφάλαιο και πρωτόκολλο στη ΣΛΕΕ σχετικά με τις διατάξεις που ισχύουν στα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ. Επισημαίνονται, ιδίως, η ευρεία διατύπωση των μέτρων που δύναται να λάβει

⁵¹ Robert Schütze 2008, Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis, *European Law Review*, volume 33, issue 5 σ. 711, 712

⁵² Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης..., ό.π., σ. 52

το Συμβούλιο υπό σύνθεση κρατών μελών της ζώνης ευρώ, συντακτική καθιέρωση της μόνιμης Προεδρίας διάρκειας δύομισι ετών για τις συνόδους του Συμβουλίου υπό σύνθεση κρατών μελών της ζώνης ευρώ, καθώς και τις ρυθμίσεις για την εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης ευρώ. Το Συμβούλιο δρα, εν προκειμένω, με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, αλλά δεν καθιερώνεται άμεσα μια ενοποιημένη εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης ευρώ.

Σε ό, τι αφορά τους τομείς της εξωτερικής δράσης της Ένωσης πλην της ΚΕΠΠΑ, οι οποίοι ήδη υπάγονται στην κοινοτική μέθοδο, η Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί τις αλλαγές που εισήγαγε το Σύνταγμα. Ειδικότερα, το πεδίο εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής επεκτείνεται ρητά στις άμεσες ξένες επενδύσεις, διατηρείται ο κανόνας της ομοφωνίας σε ορισμένους ευαίσθητους τομείς και ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για τον καθορισμό του πλαισίου εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής.

Προβλέπεται, επίσης, μια ενιαία διάταξη για τη διαπραγμάτευση και σύναψη των διεθνών συμφωνιών της Ένωσης σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων της ΚΕΠΠΑ και του τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Κατά την προβλεπόμενη διαδικασία, η Επιτροπή ή ο ύπατος εκπρόσωπος για τις συμφωνίες που αφορούν αποκλειστικά ή κυρίως στην ΚΕΠΠΑ, υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο, το οποίο στη συνέχεια ορίζει το διαπραγματευτή ανάλογα με το αντικείμενο αυτής της διαδικασίας. Ακόμη, ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθόσον πρέπει να δώσει τη συγκατάθεσή του για τις συμφωνίες που καλύπτουν τομείς οι οποίοι υπόκεινται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία⁵³.

⁵³ Σταύρος Κούρταλης, Συνθήκη της Λισαβόνας-Έλεγχος και διαφάνεια στην κατανομή αρμοδιοτήτων, ΕΚΕΜ, Αθήνα 2009, σ. 10, 11

4.1.2 Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες⁵⁴

Σύμφωνα με το άρθρο 4 της ΣΛΕΕ «η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη, όταν οι Συνθήκες της απονέμουν αρμοδιότητα μη εμπόπτουσα στους τομείς των άρθρων 3 και 6»⁵⁵. Το άρθρο 3 αναφέρεται στις αποκλειστικές αρμοδιότητες, ενώ το άρθρο 6 συνέχεται προς τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες της Ένωσης.

Έτσι λοιπόν το άρθρο 4 παρουσιάζει τους τομείς δράσης που εμπόπτουν στην κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, ως εξής: «Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών αφορούν τους εξής κύριους τομείς:

- α) την εσωτερική αγορά,
- β) την κοινωνική πολιτική,
- γ) την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή,
- δ) τη γεωργία και την αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας,
- ε) το περιβάλλον,
- στ) την προστασία των καταναλωτών,
- ζ) τις μεταφορές,
- η) τα διευρωπαϊκά δίκτυα ενέργειας,
- θ) τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης
- ι) τις κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας και για τις πτυχές που ορίζονται στη Συνθήκη.

Στον τομέα των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, η Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις. Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητες στο βαθμό που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της αρμοδιότητα ή αποφάσισε να παύσει να την ασκεί.

⁵⁴ Paul Craig 2008, *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance...*, ό.π., σ. 145, 146

⁵⁵ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης...*, ό.π., σ. 53

Οι διατάξεις αυτές αποσαφηνίζουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών σε τομείς που τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη μπορούν να παρέμβουν ρυθμιστικά. Η αποσαφήνιση επιχειρείται με τη συγκεκριμένη αναφορά στις εν λόγω αρμοδιότητες, όσο και ιδίως με την αναγνώριση της εξουσίας πρώτης παρέμβασης στην Ένωση. Δεδομένης της έκτασης των εν λόγω αρμοδιοτήτων, οι «κύριοι τομείς» των οποίων αναφέρονται ονομαστικά, η αναγνώριση νομοθετικού προβαδίσματος στην Ένωση ενισχύει τη δυναμική ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως και τις στρατηγικές επιλογές της Ένωσης. Για παράδειγμα ο τομέας των κοινών οργανώσεων γεωργικών αγορών που περνά στην κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων από εκείνη των αποκλειστικών, σηματοδοτεί τη στροφή της Ένωσης προς λιγότερο αγροτικές δράσεις, αφήνοντας την πρωτοβουλία στα κράτη μέλη⁵⁶.

Στο ίδιο πλαίσιο της νομοθετικής υπεροχής της Ένωσης, αξίζει να υπογραμμιστούν δύο περιπτώσεις εξαιρετικού χαρακτήρα, τις οποίες θεσμοθετεί το άρθρο 4 παρ. 3 και 4. Κατά την τρίτη παράγραφο «στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και του διαστήματος, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων, χωρίς η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να έχει ως αποτέλεσμα να κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών». Κατά την τέταρτη παράγραφο «στους τομείς της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις και να ασκεί κοινή πολιτική, χωρίς η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να έχει ως αποτέλεσμα να κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών»⁵⁷.

Σημαντική καινοτομία του Συντάγματος που διατηρείται στη νέα Συνθήκη αποτελεί η υπαγωγή στην κοινοτική μέθοδο του *χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης* στο σύνολό του. Η αστυνομική και η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις υπάγονται πλέον, μαζί με τις πολιτικές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου, της μετανάστευσης και της

⁵⁶ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 18-20

⁵⁷ Robert Schütze 2008, Lisbon and the federal order of competences..., ό.π., σ. 716-717

δικαστικής συνεργασίας σε αστικά θέματα, σε κοινό θεσμικό και νομικό πλαίσιο. Αυτό το κοινό πλαίσιο χαρακτηρίζεται, κατ' αρχήν, από την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, την ενοποίηση των νομικών πράξεων και την υπαγωγή των εν λόγω πράξεων στη γενική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ένωσης. Γίνεται, επίσης, πλέον ρητή αναφορά στο ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καθορισμό των στρατηγικών προσανατολισμών του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στο σύνολο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, και θεσπίζεται μηχανισμός αξιολόγησης της εφαρμογής από τις αρχές των κρατών μελών των σχετικών πολιτικών της Ένωσης.

Εντούτοις, στους τομείς της διοικητικής συνεργασίας, της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας δεν είναι αποκλειστικό, αλλά διατηρείται η δυνατότητα υποβολής σχετικής πρωτοβουλίας από πλευράς ενός τετάρτου των κρατών μελών. Επιπλέον, συνεχίζουν να εκφεύγουν της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου ζητήματα που αφορούν στον έλεγχο του κύρους και της αναλογικότητας των επιχειρησιακών δράσεων των υπηρεσιών επιβολής του νόμου των κρατών μελών, καθώς και στην τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας από τα κράτη μέλη.

Σε ό, τι αφορά τις επιμέρους πολιτικές στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, επισημαίνονται: α) η πρόβλεψη των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο, σε θέματα εξωτερικών συνόρων, ασύλου και μετανάστευσης, β) η ρητή αναφορά στην προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, γ) οι επιφυλάξεις αρμοδιότητας υπέρ των κρατών μελών για το γεωγραφικό καθορισμό των συνόρων και για τον καθορισμό του όγκου των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την αναζήτηση εργασίας, δ) η εξουσία εναρμόνισης των εθνικών διατάξεων στους τομείς της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις, συμπεριλαμβανομένου του οικογενειακού δικαίου, ε) η εξουσία ελάχιστης εναρμόνισης ουσιαστικών πτυχών της ποινικής δικονομίας και του ουσιαστικού ποινικού δικαίου των κρατών μελών, στ) η πρόβλεψη, σε

συντακτικό πλέον επίπεδο, της Eurojust και της Ευρωπόλ ως οργανισμών της Ένωσης με διευρυμένες αρμοδιότητες για την άσκηση ποινικών διώξεων και τη διεξαγωγή αστυνομικών επιχειρησιακών δράσεων αντιστοίχως και ζ) η πρόβλεψη για τη δυνατότητα σύστασης Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με σκοπό την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, και παράλληλη δυνατότητα επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Εισαγγελίας με ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στις λοιπές εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης διατηρούνται οι ρυθμίσεις που προβλέπονται στο Σύνταγμα με ορισμένες βελτιώσεις ιδίως στον τομέα της ενέργειας και της καταπολέμησης των κλιματικών αλλαγών.

Η *αγροτική πολιτική* διατηρείται κοινή και εισάγεται το γενικό μέτρο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για τους κανόνες των κοινών οργανώσεων γεωργικών αγορών, καθώς και τις λοιπές διατάξεις που είναι αναγκαίες για την επιδίωξη των στόχων της *κοινής γεωργικής πολιτικής* και της *κοινής αλιευτικής πολιτικής*. Αυτό σημαίνει ότι η διαμόρφωση των βασικών κατευθυντήριων γραμμών των κοινών πολιτικών για τη γεωργία και την αλιεία δεν θα αποφασίζεται πλέον μόνον από τους υπουργούς Γεωργίας των κρατών μελών, αλλά θα ισχύει η διαδικασία συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σε αυτό το γενικό πλαίσιο, ο προσδιορισμός κρίσιμων στοιχείων για την εφαρμογή της αγροτικής πολιτικής, όπως ο καθορισμός των τιμών, των εισφορών, των ενισχύσεων και των ποσοτικών περιορισμών, καθώς και η κατανομή των αλιευτικών δυνατοτήτων συνεχίζουν να υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου.

Στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, προβλέπεται γενική διάταξη σχετικά με το διάλογο των κοινωνικών εταίρων και την τριμερή σύνοδο κορυφής για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Σύμφωνα με την εντολή της Δ.Δ., στον τομέα της *δημόσιας υγείας* προβλέπεται η δυνατότητα θέσπισης μέτρων ενθάρρυνσης για την καταπολέμηση των ασθενειών με διασυννοριακή διάσταση, την κήρυξη συναγερού σε παρόμοιες περιπτώσεις και την αντιμετώπιση τους, καθώς και μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας από το κάπνισμα και την κατάχρηση οιοπνευματωδών.

Εισάγεται ειδική νομική βάση για την ευρωπαϊκή πολιτική Διαστήματος. Στον τομέα του *περιβάλλοντος*, προστίθεται, σύμφωνα με την εντολή της Δ.Δ., ως στόχος η καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος. Εισάγεται νομική βάση για την πολιτική στον τομέα της ενέργειας, η οποία έχει ως στόχους τη διασφάλιση της λειτουργίας της αγοράς ενέργειας και του ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης, την προώθηση της ενεργειακής αποδοτικότητας και της εξοικονόμησης ενέργειας, την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, καθώς και την προώθηση της διασύνδεσης των ενεργειακών δικτύων. Σε σχέση με το ζήτημα της ρήτρας ενεργειακής αλληλεγγύης, προβλέπεται, ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας ασκείται σε «πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών», καθώς και ότι το Συμβούλιο λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, για την αντιμετώπιση των οικονομικών δυσκολιών στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα στον τομέα της ενέργειας.

Τέλος, εισάγεται νέο κεφάλαιο σχετικά με την *ανθρωπιστική βοήθεια*, όπου τόσο η πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας όσο και η ανθρωπιστική βοήθεια αποτελούν «παράλληλες» αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών, υπό την έννοια ότι η άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να δρουν στους υπό κρίση τομείς και προβλέπεται ειδική νομική βάση για την παροχή επείγουσας βοήθειας σε τρίτες χώρες⁵⁸.

4.1.3 Οι υποστηρικτικές αρμοδιότητες⁵⁹

Σύμφωνα τη νέα Συνθήκη «η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών. Οι εν λόγω τομείς δράσεις είναι, στην ευρωπαϊκή τους διάσταση:

α) η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας,

⁵⁸ Σταύρος Κούρταλης, Συνθήκη της Λισσαβώνας-Έλεγχος..., ό.π., σ. 14-17

⁵⁹ Paul Craig 2008, The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance..., ό.π., σ. 147

- β) η βιομηχανία,
- γ) ο τουρισμός,
- δ) ο πολιτισμός,
- ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός,
- στ) η πολιτική προστασία,
- ζ) η διοικητική συνεργασία» (άρθρ. 6 ΣΛΕΕ).

Η συγκεκριμένη κατηγορία αρμοδιοτήτων προσδιορίζεται εννοιολογικά από τη Συνθήκη με τον εξής τρόπο. «Σε ορισμένους τομείς και υπό όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, το συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους στους εν λόγω τομείς. Οι νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης οι οποίες θεσπίζονται βάσει των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τους τομείς αυτούς δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών» (άρθρ. 2 παρ. 5 ΣΛΕΕ).

Η προσθήκη των τομέων υποστηρικτικής, συντονιστικής ή συμπληρωματικής δράσης ως ξεχωριστής κατηγορίας αρμοδιοτήτων στη Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί ένα σημαντικό βήμα που αποσαφηνίζει το χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος της Ένωσης, ορίζοντας με περισσότερο διαφανή τρόπο τη σχέση Ε.Ε. και κρατών μελών.

Χαρακτηριστικά, ο τομέας της *δημόσιας υγείας* προστίθεται ως νέα δράση της Ε.Ε. Ως στόχοι του τομέα της δημόσιας υγείας τίθενται η δραστηριοποίηση σοβαρών διασυννοριακών απειλών κατά της υγείας, καθώς και η ενθάρρυνση των κρατών μελών για τη βελτίωση της συμπληρωματικότητας των υγειονομικών υπηρεσιών τους στις παραμεθόριες περιοχές. Παράλληλα, υπάρχει αναφορά στις «κοινές προκλήσεις της ασφάλειας στον τομέα της δημόσιας υγείας», όπου η Ε.Ε. μπορεί να υιοθετεί «μέτρα» που δεν επιφέρουν ουσιαστικές τροποποιήσεις σε σχέση με τις υπάρχουσες συνθήκες και διευρύνουν το πλαίσιο δράσης για τον καθορισμό υψηλών προδιαγραφών ποιότητας και ασφάλειας σχετικά με τα φάρμακα και τα μηχανήματα που προορίζονται για ιατρική χρήση. Τέλος, καθορίζεται ότι οι ευθύνες των κρατών μελών περιλαμβάνουν τη διαχείριση των υγειονομικών

υπηρεσιών και της ιατρικής περίθαλψης, καθώς και την κατανομή των πόρων για τις υπηρεσίες αυτές.

Σε ό,τι αφορά τον τομέα του *πολιτισμού*, η Συνθήκη της Λισαβόνας στο άρθρο 167 προβάλλει την κοινή ευρωπαϊκή πολιτιστική κληρονομιά και τονίζει το ενδιαφέρον της Ε.Ε. για την ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών μελών, καθώς και το σεβασμό της εθνικής και περιφερειακής πολυμορφίας τους.

Εισάγεται ειδική νομική βάση για τη δράση της Ένωσης στον τομέα του *τουρισμού*, με στόχους τη δημιουργία περιβάλλοντος ευνοϊκού για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων στον εν λόγω τομέα και την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Για πρώτη φορά ο τουρισμός αναγνωρίζεται ανάμεσα στις υποστηρικτικές πολιτικές της Ε.Ε. και προβλέπονται δράσεις ενίσχυσής του. Μέχρι σήμερα και σε όλες τις Συνθήκες, το τουρισμός αναφερόταν στους στόχους της Ε.Ε. και δεν είχε ποτέ συμπεριληφθεί στα κείμενα των Συνθηκών, ώστε να καταστεί δυνατό να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα για την ενίσχυσή του.

Στον τομέα της *παιδείας*, της *επαγγελματικής εκπαίδευσης*, της *νεολαίας* και του *αθλητισμού*, υπογραμμίζεται η συμβολή της Ε.Ε. στην ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου, ενώ ταυτόχρονα αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού τους συστήματος, καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία. Παράλληλα, περιέχεται ειδική αναφορά στον αθλητισμό, ο οποίος συνδέεται με την παιδεία. Σχετικά με τον αθλητισμό, το άρθρο 165 της Συνθήκης της Λισαβόνας προβλέπει ότι η Ένωση «αναπτύσσει την ευρωπαϊκή διάσταση του αθλητισμού, προάγοντας την ορθή διεξαγωγή και τον ανοιχτό χαρακτήρα των αθλητικών αναμετρήσεων και τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων για τον αθλητισμό φορέων, καθώς και προστατεύοντας τη σωματική και ηθική ακεραιότητα των αθλητών, ιδίως των νέων αθλητών». Το άρθρο 165 δίνει επίσης έμφαση στη «συμμετοχή των νέων στο δημοκρατικό βίο της Ευρώπης»⁶⁰. Η πολιτική της επαγγελματικής

⁶⁰ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης..., ό.π., σ. 122

εκπαίδευσης που εφαρμόζει η Ε.Ε. είναι συμπληρωματική και υποστηρικτική των σχετικών δράσεων των κρατών μελών, αποβλέπει δε στην προσαρμογή της επαγγελματικής εκπαίδευσης στις μεταλλαγές της βιομηχανίας και στη συνεχή επιμόρφωση.

Προβλέπονται, επίσης, ειδικές νομικές βάσεις για δράσεις της Ένωσης στον τομέα της *πολιτικής προστασίας* κυρίως σε ό, τι αφορά την πρόληψη και την επιχειρησιακή συνεργασία σε περιπτώσεις φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών, καθώς και στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας σε σχέση με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Οι νόμοι περί της πολιτικής προστασίας θα εκδίδονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, ενώ ευρωπαϊκός νόμος θα θεσπίσει ειδικά μέτρα ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της πολιτικής προστασίας, αποκλειόμενης της εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Σύμφωνα με την τελική διατύπωση του άρθρου 158, εδάφιο 3 ΣΛΕΕ, προβλέπεται ότι όλες οι «νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές» περιοχές υπάγονται ρητά στο πεδίο εφαρμογής της πολιτικής για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Ακόμη, για πρώτη φορά η Ένωση αναγνωρίζει την πολιτική προστασία ως επίσημη πολιτική δράση της.

Η σημαντικότερη όμως καινοτομία είναι η αναγνώριση της *διοικητικής συνεργασίας* μεταξύ των αρμόδιων φορέων των κρατών μελών της Ε.Ε. ως τομέα συμπληρωματικής, συντονιστικής ή υποστηρικτικής δράσης. Σύμφωνα με το νέο άρθρο 197 ΣΛΕΕ⁶¹, η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη αποτελεί πλέον θέμα κοινού ενδιαφέροντος. Κατ' αυτό τον τρόπο η Ένωση μπορεί να υποστηρίξει τα κράτη μέλη στη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να περιλαμβάνει τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών και δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την υποστήριξη προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης. Οι νόμοι στον εν λόγω τομέα πολιτικής θα εκδίδονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, αλλά δε προβλέπεται η εναρμόνιση των εθνικών δικαίων με το κοινοτικό

⁶¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης..., ό.π., σ. 138

δίκαιο. Γι' αυτό και δεν θίγεται η υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας.

Τέλος, ο συντονισμός των οικονομικών και πολιτικών απασχόλησης και η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας των κρατών μελών παρουσιάζονται σε ξεχωριστά άρθρα προκειμένου να εκφράσουν τον ειδικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε αυτούς τους τομείς⁶².

4.1.4 Ειδικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων

Εκτός από τις προαναφερθείσες γενικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων, η Συνθήκη προβλέπει δύο ειδικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων. Η πρώτη αφορά τον οικονομικό και κοινωνικό τομέα και η δεύτερη την εξωτερική πολιτική.

Κατά τη Συνθήκη, «τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές στο πλαίσιο της Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους γενικούς προσανατολισμούς των πολιτικών αυτών. Ειδικές διατάξεις ισχύουν για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ. Ακόμα, η Ένωση θεσπίζει μέτρα για να διασφαλίζει το συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών στον τομέα της απασχόλησης, ιδίως με τον καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών των πολιτικών αυτών. Τέλος, η Ένωση μπορεί να λαμβάνει πρωτοβουλίες για να διασφαλίζει το συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών» (άρθρ. 5 παρ. 1, 2, 3 ΣΛΕΕ).

Στο ίδιο πλαίσιο προβλέπεται ότι «η Ένωση έχει αρμοδιότητα, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να καθορίζει και να θέτει σε εφαρμογή κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής» (άρθρ. 2 παρ.4 ΣΛΕΕ).

⁶² Σταύρος Κούρταλης, Συνθήκη της Λισσαβώνας-Έλεγχος..., ό.π., σ. 18-21

4.2 Η ρήτρα της ευελιξίας

Παρ' όλη την αυστηρή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, η νέα Συνθήκη όχι μόνο διατήρησε την κοινωνική ρήτρα ευελιξίας αλλά και τη διέυρυνε. Σύμφωνα με το 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 τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις».

Η νέα διατύπωση του άρθρου 352 ΣΛΕΕ⁶³ επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του στις πολιτικές που καθορίζονται από τις Συνθήκες, με ρητή εξαίρεση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας. Συγκεκριμένα «το παρόν άρθρο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την επίτευξη στόχου που εμπίπτει στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και κάθε πράξη θεσπιζόμενη σύμφωνα με το παρόν άρθρο σέβεται τα όρια που θέτει το άρθρο 40, εδάφιο δεύτερο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση».

Επιπρόσθετα, η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ρήτρας ευελιξίας συνοδεύτηκε με την ακόλουθη επιφύλαξη. «Τα μέτρα που βασίζονται στο παρόν άρθρο δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών στις περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες αποκλείουν την εναρμόνιση αυτή» (άρθρ. 352, παρ. 3). Με άλλα λόγια, η ρήτρα ευελιξίας δεν μπορεί να τροποποιήσει τις διατάξεις των Συνθηκών, απλά τις συμπληρώνει.

Τέλος, σύμφωνα με την πρώτη και τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 352 αναβαθμίζεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο πλέον διαθέτει εξουσία έγκρισης των διατάξεων που προτείνει η Επιτροπή. Επιπλέον προβλέπεται η υποχρέωση της Επιτροπής να εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην τήρηση από την Επιτροπή της αρχής της

⁶³ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση..., ό.π., σ. 198

επικουρικότητας, όσον αφορά τις προτάσεις που βασίζονται στο παρόν άρθρο.

4.3 Άσκηση των αρμοδιοτήτων

4.3.1 Η αρχή της επικουρικότητας⁶⁴

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η Ευρωπαϊκή Ένωση νομιμοποιείται να παρέμβει στους τομείς αυτούς μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της συγκεκριμένης προτεινόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και συνεπώς μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο.

Η αρχή αυτή εισήχθη για πρώτη φορά στο κοινοτικό δίκαιο με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, αλλά μόνο για τον τομέα του περιβάλλοντος, ενώ εξαπλώθηκε στη συνέχεια με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο σύνολο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έκτοτε η αναδιατυπωμένη μορφή της αρχής δίνει το προβάδισμα στην εθνική αρμοδιότητα. Αργότερα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ με το σχετικό «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», καθώς και τη Δήλωση αριθ. 43 σχετικά με το Πρωτόκολλο αυτό, έδωσε μια νέα διάσταση στο θέμα αυτό, καθώς εισήγαγε τη δυνατότητα δανεισμού αρμοδιοτήτων στην Ένωση. Δηλαδή, η συγκεκριμένη αρχή «επιτρέπει τη δράση της Κοινότητας όταν, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της, τούτο επιβάλλεται από τις περιστάσεις, και

⁶⁴ Gavin Barrett 2008, The king is dead, long live the king: The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments European Law Review, volume 33, issue 1, σ. 73-75

αντιστρόφως, τον περιορισμό ή τη διακοπή τους όταν αυτή δικαιολογείται πλέον»⁶⁵.

Προσανατολισμένη προς αυτή την κατεύθυνση, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, αντιγράφοντας μάλιστα τη Συνταγματική, εισάγει νέα, αυστηρότερα στοιχεία, ως προς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Κατά τη νέα λοιπόν διατύπωση, «σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης» (άρθρ. 5, παρ. 3., εδάφιο 1).

Αντίθετα, κατά τρόπο αντίστοιχο εκείνο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, η νέα Συνθήκη τροποποίησε το σύστημα ελέγχου της ορθής τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Κατά τη νέα διάταξη, «τα θεσμικά όργανα εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Το Πρωτόκολλο αυτό προβλέπει ακόμα, πως η Επιτροπή διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων καθώς και τα τροποποιημένα της σχέδια ταυτόχρονα στα εθνικά κοινοβούλια και στον νομοθέτη της Ένωσης (άρθρ. 4 του Πρωτοκόλλου).

Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, πρέπει να περιέχουν στοιχεία εκτίμησης των

⁶⁵ Άννα Γκιζάρη 2008, Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τριμηνιαίο Νομικό Περιοδικό, τόμος 28, τεύχος 4, σ. 617, 618

δημοσιονομικών επιπτώσεων της πράξης καθώς και, εφόσον πρόκειται για οδηγία, των συνεπειών της ως προς τις ρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοσθούν από τα κράτη μέλη συμπεριλαμβανομένης, ενδεχομένως, της περιφερειακής νομοθεσίας (άρθρ. 5).

Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εναπόκειται σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή σώμα εθνικού κοινοβουλίου να συμβουλευθεί, κατά περίπτωση, τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες (άρθ. 6, παρ.1 του Πρωτοκόλλου).

Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με το ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα. Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι ένα σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν το 1/3 του συνόλου των ψήφων των κοινοβουλίων σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1, το σχέδιο επανεξετάζεται. Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου 76 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το χώρο της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή ή, κατά περίπτωση, η ομάδα των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα Επενδύσεων, εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Η απόφαση αυτή πρέπει να είναι αιτιολογημένη (άρθρ. 7, παρ. 1, 2).

Η δυνατότητα αυτή της Επιτροπής καθίσταται λιγότερο διακριτική, εάν τα αντιτιθέμενα κοινοβούλια αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων και πρόκειται για συνήθη νομοθετική διαδικασία. Η επανεξέταση μπορεί να οδηγήσει στη διατήρηση της πρότασης της

Επιτροπής, η αιτιολογία της οποίας, μαζί με τις αρνητικές γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων, πρέπει να διαβιβάζεται στο νομοθέτη της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο), πριν από την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης. Εν προκειμένω, η Συνθήκη της Λισαβόνας καινοτόμησε, αφού πρόσθεσε στις ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και την ακόλουθη διάταξη στην ύπαρξη της υπό εξέταση αντίθεση των εθνικών κοινοβουλίων: «εάν, λόγω πλειοψηφίας 55% των μελών του Συμβουλίου ή πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο νομοθέτης κρίνει ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, δεν συνεχίζεται η εξέταση της νομοθετικής πρότασης» (άρθρ. 7, απρ. 3, στοιχείο β του Πρωτοκόλλου).

Η υποβολή μιας αρνητικής θέσης από το 1/3 των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της ανωτέρω διαδικασίας δεν αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση προσφυγής στο ΔΕΚ, την οποία προβλέπει το άρθρο 8 του συγκεκριμένου Πρωτοκόλλου που αφορά τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτό, το ΔΕΚ είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών ακυρώσεως που ασκούνται από κράτος μέλος ή που διαβιβάζονται από κράτος μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη του, εξ ονόματος του εθνικού κοινοβουλίου ή ενός σώματος του εθνικού κοινοβουλίου, λόγω παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας από νομοθετική πράξη⁶⁶.

4.3.1.1 Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων⁶⁷

Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, γεγονός που σε συνδυασμό με την αναγνώριση ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού ρόλου, οδήγησε τον αναθεωρητικό νομοθέτη της Ένωσης να τα εντάξει ρητά στη νέα Συνθήκη. Σύμφωνα με το άρθρο 12 «τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στη καλή λειτουργία της Ένωσης: α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιοούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, β) μεριμνώντας

⁶⁶ Άννα Γκιζάρη 2008, Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση..., ό.π., σ. 618, 619

⁶⁷ Gavin Barrett 2008, The king is dead, long live the king..., ό.π., σ. 70-72

ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, γ) αξιολογώντας την υλοποίηση πολιτικών σχετικών με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, δ) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, ε) με το να ενημερώνονται για τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση και στ) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία που αναπτύσσουν με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Πρωτόκολλο «σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» προβλέπει πως τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής διαβιβάζονται από την Επιτροπή απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια όταν δημοσιευθούν. Η Επιτροπή διαβιβάζει επίσης στα εθνικά κοινοβούλια το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβαση τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο (άρθρ.1 του Πρωτ.).

Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη συμβατότητα ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρ. 3 του Πρωτ.).

Τηρείται προθεσμία οκτώ εβδομάδων από τη στιγμή κατά την οποία σχέδιο νομοθετικής πράξης κατατίθεται ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτό εγγράφεται στην προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου με σκοπό είτε τη θέσπισή της είτε τον καθορισμό της θέσης του Συμβουλίου στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας. Εξαιρέσεις επιτρέπονται σε περίπτωση ανάγκης, τα αίτια της οποίας εκτίθενται στην πράξη ή τη θέση του Συμβουλίου. Εκτός δεόντως αιτιολογημένων επείγουσών περιπτώσεων, δεν επιτρέπεται να διαπιστωθεί συμφωνία όσον αφορά σχέδιο νομοθετικής πράξης κατά τις οκτώ αυτές εβδομάδες. Εκτός δεόντως αιτιολογημένων επείγουσών περιπτώσεων, τηρείται προθεσμία δέκα ημερών από την εγγραφή του σχεδίου νομοθετικής

πρότασης στην προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου έως τον καθορισμό της θέσης του Συμβουλίου (άρθρ. 4 του Πρωτ.).

Από το νέο σύστημα ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας που θεσμοθετεί η Συνθήκη της Λισαβόνας προκύπτει η μερική μεν σημαντική δε διείσδυση των εθνικών κοινοβουλίων στην έννομη τάξη της Ένωσης. Τα εθνικά κοινοβούλια όμως, δεν αναγορεύονται σε όργανο της Ένωσης, δεδομένης της θεσμικής τους φύσεως ως βασικών οργάνων των κρατών μελών, η συμβολή τους στην «καλή λειτουργία της Ένωσης» κρίνεται αναγκαία. Ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας που αφορά προπάντων την σκοπιμότητα ανάληψης μιας νέας δράσης από τα όργανα της Ένωσης, δράση που υπάγονταν στη δικαιοδοσία των κρατών και επομένως και στην αρμοδιότητα και των εθνικών κοινοβουλίων, έπρεπε ως κατ' εξοχήν πολιτικός έλεγχος να ανατεθεί στα εθνικά κοινοβούλια.

Αναμφίβολα ο ευρωπαϊκός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων αναβαθμίζεται σε μεγάλο βαθμό, ιδίως αν ληφθούν υπόψη οι εξής δύο διαστάσεις του θέματος. Κατ' αρχάς, η διαπίστωση ότι οι στόχοι μιας δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς στο εθνικό πλαίσιο συνεπάγεται μεγάλες πολιτικές ευθύνες που έχουν να κάνουν με την επάρκεια του κράτους στην επίλυση των σύγχρονων προβλημάτων. Μόνο τα εθνικά κοινοβούλια νομιμοποιούνται να αναγνωρίσουν μια τέτοια κατάσταση, μιας που μια τέτοια αναγνώριση τα οδηγεί στην μείωση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά διαθέτουν. Εν συνεχεία όσο αποτελεσματική και να είναι η δράση της Ένωσης, τα εθνικά κοινοβούλια, ως κάτοχοι της εθνικής κυριαρχίας, έχουν την υπέρτατη ευθύνη να διασώσουν την εθνική ταυτότητα των λαών τους⁶⁸.

⁶⁸ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 25, 26

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επιτυγχάνει σημαντική πρόοδο όσον αφορά την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και των μέσων δράσης. Ωστόσο η νέα Συνθήκη δεν αποδέχεται την απλοποίηση των νομοθετικών μέσων που έχει υιοθετήσει το Σύνταγμα. Διατηρείται, επομένως, η ορολογία των νομικών πράξεων της Ε.Ε. ως κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις (άρθρ. 288 ΣΛΕΕ) και ορίζεται ρητά ότι οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία αποτελούν νομοθετικές πράξεις.

Βέβαια, η Συνθήκη της Λισαβόνας αποδέχεται σε μεγάλο βαθμό τις ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος για τη μείωση και τον εξορθολογισμό των νομοθετικών διαδικασιών, των διαδικασιών δηλαδή διαμόρφωσης πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα, η Συνθήκη της Λισαβόνας, ακολουθώντας το Σύνταγμα, θεσπίζει δύο κύριες νομοθετικές διαδικασίες, τη «συνήθη νομοθετική διαδικασία» και τις ειδικές νομοθετικές διαδικασίες.

5.1 Οι νομικές πράξεις⁶⁹

Η τυπολογία των νομικών πράξεων διατηρείται στη σημερινή της περίπτωση μορφή, με ορισμένες μόνο απλοποιήσεις, καθώς κατοχυρώνονται πλέον πέντε είδη νομικών πράξεων, ο κανονισμός, η οδηγία, η απόφαση, η σύσταση και η γνώμη.

Διατηρείται η διάκριση που γίνεται στο Σύνταγμα μεταξύ νομοθετικών και εκτελεστικών πράξεων, όμως η ορολογία της Συνταγματικής Συνθήκης για τις νομοθετικές πράξεις, τους νόμους και τους νόμους-πλαίσιο έχει πλέον

⁶⁹ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 39, 40

εγκαταλειφθεί. Η νέα Συνθήκη θεσπίζει σαφή ιεραρχία των κανόνων. Η υπεροχή των νομοθετικών πράξεων επί των εκτελεστικών πράξεων δηλώνεται σαφώς. Παρότι δε ο γενικός κανόνας είναι ότι την ευθύνη για την εφαρμογή των ευρωπαϊκών αποφάσεων την φέρουν τα κράτη μέλη, η Επιτροπή αναγνωρίζεται με σαφήνεια ως το ευρωπαϊκό εκτελεστικό όργανο, το οποίο είναι αρμόδιο να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση των νομοθετικών πράξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ το Συμβούλιο αναλαμβάνει εκτελεστικά καθήκοντα μόνον κατ' εξαίρεση, όταν κάτι τέτοιο καθορίζεται ρητώς στη Συνθήκη, ή όταν οι νομοθετικές πράξεις ορίζουν κάτι τέτοιο με προσήκουσα αιτιολογία.

Η δημιουργία μιας νέας κατηγορίας πράξεων, τις «κατ' εξουσιοδότηση πράξεις», θεσπίζει η Συνθήκη της Λισαβόνας. «Με νομοθετική πράξη μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης. Οι νομοθετικές πράξεις οριοθετούν σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και την διάρκεια της εξουσιοδότησης. Τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη και δεν μπορούν, συνεπώς να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης» (άρθρ. 290 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Δεύτερη κατηγορία μη νομοθετικών πράξεων συνιστούν τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης (άρθρ. 291, παρ. 1 ΣΛΕΕ).

Η τρίτη κατηγορία μη νομοθετικών πράξεων περιλαμβάνει τις πράξεις εκτέλεσης ή εκτελεστικές πράξεις, με τη μορφή κανονισμών, οι οποίες εκδίδονται «όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης». «Οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή, σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και στις περιπτώσεις των άρθρων 24 και 26 της Συνθήκης για την Ε.Ε., στο Συμβούλιο. Για τους σκοπούς της παραγράφου 2, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας, μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από

τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή»⁷⁰.

Η έκδοση, λοιπόν, αυτών των πράξεων ανατίθεται από τη νομοθετική αρχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) στην Επιτροπή, θα συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης, απαλλάσσοντας τον νομοθέτη από τις τεχνικές λεπτομέρειες, τις οποίες η εκτελεστική εξουσία είναι σε θέση να χειρισθεί ταχύτερα και με καταλληλότερο τρόπο. Η καινοτομία αυτή συνοδεύεται από τις απαραίτητες εγγυήσεις ελέγχου εκ μέρους της νομοθετικής αρχής (κυρίως μέσω δύο μηχανισμών που της επιτρέπουν είτε να εμποδίζει την έγκριση μέτρου από την Επιτροπή είτε να ανακαλεί την εξουσιοδότηση), διασφαλίζοντας την πλήρη ισοτιμία μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου.

Βρισκόμαστε έτσι ενώπιον μιας ιεραρχίας κανόνων, στο πλαίσιο της οποίας οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις είναι οι νομοθετικές πράξεις, οι εκτελεστικοί κανονισμοί και οδηγίες είναι κανονιστικές πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, μέσω των οποίων τίθενται σε εφαρμογή οι νομοθετικές πράξεις, ενώ οι αποφάσεις μπορούν να είναι είτε πράξεις πρωταρχικά πολιτικού χαρακτήρα ή επιμέρους εκτελεστικές πράξεις.

5.2 Οι νομοθετικές διαδικασίες

Η διαδικασία της συναπόφασης μετονομάζεται σε «συνήθη νομοθετική διαδικασία», συνίσταται δε «στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής». Παράλληλα, θεσμοθετείται η «ειδική νομοθετική διαδικασία». Σύμφωνα με τους όρους της νέας Συνθήκης «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

⁷⁰ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 36

Κοινοβουλίου, συνιστά ειδική νομοθετική διαδικασία» (άρθρ. 289, παρ.1 & 2 ΣΛΕΕ).

Η συνήθης νομοθετική διαδικασία ορίζεται στο άρθρο 294 της ΣΛΕΕ, το οποίο διατηρεί κατά βάση την υπάρχουσα κατάσταση. Γενικά προβλέπονται τρεις αναγνώσεις. «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και τη διαβιβάζει στο Συμβούλιο. Εάν το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του Κοινοβουλίου, εκδίδεται η σχετική πράξη με τη διατύπωση που αποδίδει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εάν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει τη θέση του Κοινοβουλίου, καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και τη διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

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

- α) 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, β) απορρίπτει με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, η σχετική πράξη θεωρείται ότι δεν εκδόθηκε, γ) 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: α) εγκρίνει όλες τις εν λόγω τροπολογίες, η σχετική πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε, β) δεν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες, ο πρόεδρος του Συμβουλίου, σε συμφωνία με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συγκαλεί την επιτροπή συνδιαλλαγής εντός έξι εβδομάδων.

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 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εντός έξι εβδομάδων

από τη σύγκληση 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».

Η ειδική νομοθετική διαδικασία διευκρινίζεται επιπρόσθετα ως εξής: «Στις ειδικές περιπτώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες, νομοθετική πράξη υπόκειται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία μετά από πρωτοβουλία ομάδας κρατών μελών, σύσταση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή αίτημα του Δικαστηρίου. Στις περιπτώσεις αυτές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαβιβάζουν στην Επιτροπή το σχέδιο πράξης και τις θέσεις τους σε πρώτη και δεύτερη ανάγνωση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορούν να ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να διατυπώνει γνώμη με δικής της πρωτοβουλία. Μπορεί, επίσης εάν το θεωρεί αναγκαίο, να συμμετέχει στην επιτροπή συνδιαλλαγής»⁷¹.

Ως ειδική, επομένως νομοθετική διαδικασία χαρακτηρίζεται κάθε διαδικασία από την οποία απουσιάζει η ισότιμη σύμπραξη του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και η Επιτροπή. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται η «διαδικασία έγκρισης» από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πράξεων που το Συμβούλιο αποφασίζει είτε κυρίως με ομοφωνία είτε με ειδική

⁷¹ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 245-247

πλειοψηφία, η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του Προϋπολογισμού της Ε.Ε., και ορισμένες περιπτώσεις, όπως στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, κ.α.

Τέλος, ως ειδική διαδικασία θα πρέπει να θεωρηθεί η «διαδικασία διαβούλευσης», όπου η πράξη εκδίδεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία μετά από πρόταση της Επιτροπής, αφού όμως προηγουμένως ζητήσει και εξετάσει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Συμβούλιο οφείλει να ζητήσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου, αλλά η γνώμη αυτή δεν μπορεί να εμποδίσει την έκδοση της πράξης ούτε να επιβάλλει την τροποποίηση της. Βεβαίως, τόσο το Συμβούλιο όσο και η Επιτροπή μπορούν, εάν το επιθυμούν, να τροποποιήσουν την πρόταση της πράξης προκειμένου να λάβουν υπόψη τη γνώμη του Κοινοβουλίου⁷².

⁷² Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας..., ό.π., σ. 40, 41

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ

Ο όρος «ενισχυμένη συνεργασία»⁷³ θεσπίστηκε για πρώτη φορά από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και αναπτύχθηκε από τη Συνθήκη της Νίκαιας, ενώ πρόκειται για μια σύμπραξη περιορισμένου αριθμού κρατών μελών στο πλαίσιο των θεσμών της Ένωσης για την ανάπτυξη πολιτικής/δράσης που δεν μπορεί να προωθηθεί με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Στον τομέα αυτό, το Σύνταγμα μειώνει τις προϋποθέσεις για την έναρξη της «ενισχυμένης συνεργασίας» από κράτη μέλη και καθιστά περισσότερο δύσκολες και περίπλοκες τις θεσμικές προϋποθέσεις για την έναρξη της «συνεργασίας».

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ακολουθεί, με τη σειρά της, το Σύνταγμα στον τομέα των «ενισχυμένων συνεργασιών» (και όχι «ενισχυμένη συνεργασία», αλλά με ορισμένες τροποποιήσεις. Συγκεκριμένα, οργανώνει τις σχετικές διατάξεις με αναφορά σε «ενισχυμένες συνεργασίες» σε δύο τίτλους. Ο ένας (τίτλος IV) βρίσκεται στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρ. 20) και ο δεύτερος (τίτλος III) στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρ. 326-334).

Στο άρθρο 20 τίθενται οι αρχές για τη θέσπιση «ενισχυμένων συνεργασιών», σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης μπορούν να προσφεύγουν στα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Οι ενισχυμένες συνεργασίες έχουν ως σκοπό να διευκολύνουν την πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης, να διαφυλάσσουν τα συμφέροντά της και να ενισχύουν τη διαδικασία ολοκλήρωσής της. Είναι ανοικτές σε όλα τα κράτη μέλη ανά πάσα στιγμή, εγκρίνονται από το Συμβούλιο, ως διαδικασία έσχατης λύσης, ενώ πρέπει να συμμετέχουν τουλάχιστον εννέα κράτη μέλη (στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα προβλεπόταν η συμμετοχή του ενός τρίτου των κρατών μελών και στη Συνθήκη της Νίκαιας η συμμετοχή οκτώ κρατών μελών). Τέλος οι πράξεις που

⁷³ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Νίκαιας..., ό.π., σ. 83-96

θεσπίζονται στο πλαίσιο ενισχυμένης συνεργασίας δεσμεύουν μόνο τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν. Οι πράξεις αυτές δεν θεωρούνται κερτημένο το οποίο χρήζει αποδοχής από τα κράτη που είναι υποψήφια για προσχώρηση στην Ένωση⁷⁴.

Στη συνέχεια, τα άρθρα 326-334⁷⁵ αναλύουν περισσότερο τον τομέα των ενισχυμένων συνεργασιών. Συγκεκριμένα οι ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις Συνθήκες και το δίκαιο της Ένωσης, δεν θίγουν την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Δεν συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ τους. Οι ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν σε αυτές και με τη σειρά τους τα μη συμμετέχοντα μέλη δεν παρεμποδίζουν την εφαρμογή τους από τα συμμετέχοντα μέλη.

Τα κράτη μέλη που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία σε κάποιον από τους τομείς που αναφέρουν οι Συνθήκες, εκτός των τομέων αποκλειστικών αρμοδιοτήτων και της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, απευθύνουν αίτηση στην Επιτροπή καθορίζοντας το πεδίο εφαρμογής και τους επιδιωκόμενους στόχους της προτεινόμενης ενισχυμένης συνεργασίας. Η Επιτροπή δύναται να υποβάλλει σχετική πρόταση στο Συμβούλιο και αν δεν υποβάλλει, ανακοινώνει τους λόγους στα ενδιαφερόμενα κράτη. Η αναφερόμενη, πάντως, εξουσιοδότηση για την καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας, εκτός της ΚΕΠΠΑ, παρέχεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, βάσει προτάσεως της Επιτροπής και μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής, η αίτηση των κρατών μελών που επιθυμούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία απευθύνεται στο Συμβούλιο. Στη συνέχεια αυτή διαβιβάζεται στον ύπατο

⁷⁴ Αστέρης Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 32

⁷⁵ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 266-269

εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, ο οποίος δίνει τη γνώμη του ως προς τη συμβατότητα της σχεδιαζόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, καθώς και στην Επιτροπή, η οποία δίνει τη γνώμη της ιδίως ως προς τη συμβατότητα της προτεινόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Διαβιβάζεται επίσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς ενημέρωση. Τέλος, η εξουσιοδότηση για την καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας χορηγείται με απόφαση του Συμβουλίου, το οποίο αποφασίζει ομόφωνα.

Ωστόσο υπάρχουν και περιπτώσεις, όπου τα κράτη μέλη θα θελήσουν να συμμετάσχουν σε υπό εξέλιξη ενισχυμένη συνεργασία. Κάτι τέτοιο καθίσταται εφικτό από τη νέα Συνθήκη εάν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος γνωστοποιήσει την πρόθεσή του στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, τα οποία αποφασίζουν αντίστοιχα.

Βέβαια, από το 1997 που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ο μηχανισμός των ενισχυμένων συνεργασιών, δεν έχει χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα και τα κράτη μέλη που επιθυμούσαν να προωθήσουν ενοποιητικά σχήματα προσέφυγαν σε εξωθερμική, διακυβερνητική συνεργασία. Εκτιμάται, ωστόσο, ότι η διεύρυνση της Ένωσης θα καταστήσει αναγκαία την ενεργοποίηση των ρυθμίσεων για τις ενισχυμένες συνεργασίες στο άμεσο μέλλον⁷⁶.

⁷⁶ Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας...*, ό.π., σ. 131

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΣΥΝΘΗΚΩΝ, ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ & ΑΠΟΧΩΡΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΩΣΗ

7.1 Διαδικασία αναθεώρησης Συνθηκών⁷⁷

Η Συνθήκη της Λισαβόνας υιοθετεί τις ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος σχετικά με τη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών. Το αίτημα για τη θέσπιση μιας περισσότερο ευέλικτης αναθεωρητικής διαδικασίας αποτέλεσε αντικείμενο έντονου προβληματισμού στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης. Η εκτίμηση ήταν ότι στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση η διαδικασία σύγκλησης Διακυβερνητικής Διάσκεψης, για τη διεξαγωγή αναθεωρήσεων με ομοφωνία, θα καθιστούσε εξαιρετικά δύσκολη την οποιαδήποτε μελλοντική αναθεώρηση. Ωστόσο, οι προσπάθειες και προτάσεις για την εγκατάλειψη της αρχής της ομοφωνίας υπέρ ενός συστήματος ενισχυμένης πλειοψηφίας δεν απέδωσαν. Τα περισσότερα κράτη μέλη παρέμειναν προσηλωμένα στην αρχή της ομοφωνίας. Τελικά, όμως, συμφωνήθηκαν ρυθμίσεις για δύο διαδικασίες αναθεώρησης, τη «συνήθη διαδικασία» και μια ειδική, απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης. Τις ρυθμίσεις αυτές αποδέχεται η Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 48).

7.1.1 Συνήθης διαδικασία αναθεώρησης

Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, κάθε κράτος μέλος καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή μπορούν να υποβάλλουν στο Συμβούλιο σχέδιο για την αναθεώρηση των Συνθηκών. Με το σχέδιο αυτό μπορεί να επιδιώκεται η αύξηση ή η μείωση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Στη συνέχεια τα σχέδια εξετάζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο, μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί με απλή πλειοψηφία να εκδώσει απόφαση υπέρ της αναθεώρησης. Στην περίπτωση αυτή, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συγκαλεί Συνέλευση απαρτιζόμενη από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων και

⁷⁷ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας..., ό.π., σ. 48-50

των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί με απλή πλειοψηφία να μη συγκαλέσει Συνέλευση κι επομένως να παραπέμψει για εξέταση τις προτάσεις κατ' ευθείαν σε Διακυβερνητική Διάσκεψη. Η Δ.Δ. αποφασίζει με «κοινή συμφωνία» τις τροποποιήσεις που θα πρέπει να επικυρωθούν από όλα τα κράτη μέλη προκειμένου να τεθεί σε ισχύ.

Ωστόσο, η Συνθήκη έχει συμπεριλάβει στο σχετικό άρθρο το περιεχόμενο της Δήλωσης που είχε επισυναφθεί στο Σύνταγμα, σύμφωνα με την οποία «εάν μετά από παρέλευση δύο ετών από την υπογραφή της Συνθήκης που τροποποιεί τις Συνθήκες, τα τέσσερα πέμπτα των κρατών μελών έχουν επικυρώσει την εν λόγω Συνθήκη και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όσον αφορά την επικύρωση αυτή, το θέμα παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο».

7.1.2 Απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης

Η διαδικασία αυτή μπορεί να εφαρμοστεί για το τρίτο μέρος της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφασή του, μπορεί να τροποποιεί τις διατάξεις για τις πολιτικές/δράσεις της Ένωσης. Η απόφαση αυτή ισχύει αφού εγκριθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες τους. Με τη διαδικασία αυτή επιτυγχάνεται δηλαδή η αναθεώρηση χωρίς τη σύγκληση Δ.Δ.

Ακόμη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί με απόφαση «να περάσει» περιπτώσεις άρθρων που υπόκεινται στην ομοφωνία, στην ειδική πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων καθώς και περιπτώσεις που υπάγονται σε ειδική νομοθετική διαδικασία στη «συνήθη νομοθετική διαδικασία». Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις δύο αυτές περιπτώσεις λαμβάνονται ομόφωνα μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εφόσον δεν

έχει διατυπώσει αντίθετη γνώμη έστω και ένα εθνικό κοινοβούλιο στο οποίο διαβιβάζονται οι σχετικές αποφάσεις.

7.2 Διεύρυνση της Ένωσης⁷⁸

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας επέρχονται ορισμένες σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία διεύρυνσης της Ένωσης. Σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη, η ενδιαφερόμενη για ένταξη χώρα θα πρέπει να σέβεται τις αξίες του άρθρου 2, και όχι τις αρχές της Ένωσης, και να δεσμεύεται να τις προάγει.

Η αίτηση της ενδιαφερόμενης χώρας θα απευθύνεται στο Συμβούλιο, αλλά τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και τα εθνικά κοινοβούλια θα ενημερώνονται για την αίτηση αυτή. Τα τελευταία δε θα έχουν ωστόσο κανέναν ιδιαίτερο λόγο στη διαδικασία, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να δώσει την «έγκρισή του στις ομόφωνες αποφάσεις του Συμβουλίου». Ακόμα, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλεξιμότητας που συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Οι όροι προσχωρήσεως και οι λόγω αυτής αναγκαίες προσαρμογές των Συνθηκών που θεμελιώνουν την Ένωση, αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους. Η συμφωνία αυτή υπόκειται σε επικύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών, κατά τους αντιστοίχους συνταγματικούς κανόνες (άρθρ. 49).

7.3 Εθελούσια αποχώρηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση⁷⁹

Σύμφωνα με το άρθρο 50, κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς κανόνες. Πιο συγκεκριμένα, το κράτος μέλος που αποφασίζει να αποχωρήσει γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στη συνέχεια η

⁷⁸ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 59

⁷⁹ Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης..., ό.π., σ. 59, 60

Ένωση προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το εν λόγω κράτος συμφωνία που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρηση του, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με την Ένωση. Η συμφωνία συνάπτεται εξ ονόματος της Ένωσης από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο εν λόγω κράτος από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης ή, ελλείψει τέτοιας συμφωνίας, δύο έτη μετά τη γνωστοποίηση, εκτός αν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε συμφωνία με το εν λόγω κράτος μέλος, αποφασίσει ομόφωνα την παράταση αυτής της προθεσμίας. Τέλος, δίνεται η δυνατότητα σε ένα κράτος που αποχώρησε από την Ένωση να ζητήσει την εκ νέου προσχώρησή του σε αυτή.

Μέχρι σήμερα πάντως, σαφής και ρητή διάταξη περί αποχώρησης δεν υπήρξε ποτέ στο κείμενο των Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ούτε βέβαια περί αποβολής κράτους μέλους. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την απεριόριστη χρονική διάρκεια των Συνθηκών, ερμηνεύθηκε με την έννοια ότι κράτη μέλη με την προσχώρησή τους δεσμεύθηκαν κατά τρόπο οριστικό και αμετάκλητο στην Κοινότητα και στην Ένωση. Βέβαια το γεγονός αυτό, στην πράξη, δεν δημιούργησε σοβαρές αντιδράσεις και σχόλια, εξαιτίας της ελαστικότητας και της ευελιξίας που χαρακτηρίζουν το κοινοτικό δίκαιο, αφενός και, αφετέρου, διότι η απουσία μιας τέτοιας διάταξης δεν θα εμπόδιζε ένα κράτος να αποχωρήσει εάν το επιθυμούσε.

Είναι προφανές ότι με την εισαγωγή μιας ρητής διάταξης περί αποχώρησης επιδιώκεται να δοθεί μια σαφής απάντηση σε όσους θα ανησυχούσαν ότι η Ένωση αποτελεί ένα σκληροπυρηνικό μόρφωμα από το οποίο είναι αδύνατη η αποχώρηση. Βέβαια υπάρχουν και απόψεις που θεωρούν πως η εισαγωγή μιας τέτοιας διάταξης μπορεί αποτελέσει απειλή για την ενοποιητική ιδέα, καθώς ενώ προβλέπεται δυνατότητα εθελούσιας αποχώρησης δεν υπάρχει πρόβλεψη για δυνατότητα αποπομπής κράτους που θα προέβαινε σε σοβαρές παραβιάσεις της συγκεκριμένης ιδέας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ⁸⁰

Τα τελευταία 50 χρόνια η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε θεμελιώδης για την εγκαθίδρυση ενός χώρου ειρήνης και σταθερότητας, την εδραίωση της δημοκρατίας, της ελευθερίας και των δικαιωμάτων των πολιτών, την ενίσχυση της ευημερίας, της αλληλεγγύης και της πρόνοιας μέσω της δημιουργίας της μεγαλύτερης ενιαίας αγοράς στον κόσμο με κοινούς κανόνες για τα κοινωνικά πρότυπα, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία των καταναλωτών και τον δίκαιο ανταγωνισμό, και με μια οικονομική και νομισματική ένωση, γεγονός που επέτρεψε στα κράτη μέλη να συνεργαστούν για να αντιμετωπίσουν ζητήματα που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα, ώστε να αποκτήσει η Ευρώπη ισχυρότερη φωνή στις διεθνείς υποθέσεις.

Γι' αυτό το λόγο έγινε παραδεκτή η ανάγκη μεταρρυθμίσεων των δομών της Ένωσης, οι οποίες άρχισαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συνεχίστηκαν με την τελευταία Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία πρόκειται να τεθεί σε ισχύ μέσα στο επόμενο μήνα. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί αισθητή βελτίωση σε σχέση με τις υφιστάμενες Συνθήκες, καθώς πρόκειται να προσδώσει μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμότητα και ικανότητα λήψης αποφάσεων στην Ένωση, να ενισχύσει τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών απέναντι στην Ένωση και να βελτιώσει την πραγματική λειτουργία των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Πρωταρχικός σκοπός της νέας Συνθήκης είναι η *ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας* και της ικανότητας λήψης αποφάσεων, γεγονός που θα επιτρέψει στους πολίτες να έχουν μεγαλύτερο έλεγχο στη δράση της Ένωσης. Έτσι λοιπόν η έγκριση οποιασδήποτε νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα υπόκειται σε ένα επίπεδο κοινοβουλευτικού ελέγχου που δεν υπάρχει σε καμιά άλλη υπερεθνική ή διεθνή δομή, ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατόπιν προτάσεως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για τις

⁸⁰ Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008, σ. 5-9

Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας θα ορίζεται τόσο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και από τον Πρόεδρο της Επιτροπής.

Προς τον ίδιο σκοπό, απαιτείται η συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την έγκριση ευρέος φάσματος διεθνών συμφωνιών που έχει υπογράψει η Ένωση, ενώ η διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών θα είναι στο μέλλον πιο ανοιχτή και πιο δημοκρατική, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα αποκτήσει και αυτό την εξουσία να υποβάλλει σχετικές προτάσεις. Ο δε έλεγχος οποιασδήποτε προτεινόμενης αναθεώρησης πρέπει να διενεργείται από μια Συνέλευση η οποία θα περιλαμβάνει εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκτός εάν το Κοινοβούλιο συμφωνήσει ότι κάτι τέτοιο δεν είναι απαραίτητο, ενώ καθιερώνονται νέες απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης για την τροποποίηση, με ομόφωνη απόφαση, ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης, με την έγκριση των εθνικών κοινοβουλίων.

Στη συνέχεια η Συνθήκη της Λισαβόνας θα προσπαθήσει να ενισχύσει τα δικαιώματα των πολιτών μέσω μιας σειράς βελτιώσεων. Μερικές από αυτές αφορούν το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος εκθέτει πλήρως ενημερωμένο κατάλογο με το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, καθίσταται νομικά δεσμευτικός, παρέχει νομική ασφάλεια στους πολίτες της Ένωσης, διασφαλίζοντας ότι όλες οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και όλες οι ενέργειες στις οποίες προβαίνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ ή βασίζονται στο κοινοτικό δίκαιο θα πρέπει να συμμορφώνονται με αυτά τα πρότυπα, με σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας. Ακόμα, η Ένωση πρόκειται να ζητήσει να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, γεγονός που θα υποβάλλει την Ένωση στην ίδια εξωτερική εξέταση όσον αφορά την υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων των πολιτών όπως ισχύει και με τα κράτη μέλη της. Τέλος, προβλέπεται η αύξηση της δικαστικής προστασίας των πολιτών, καθώς η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα επεκταθεί σε θέματα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και σε πράξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και οργανισμών της

Ένωσης, ενώ παράλληλα προβλέπονται μεγαλύτερες δυνατότητες πρόσβασης στις διαδικασίες του από φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Παράλληλα, δίνεται ιδιαίτερη σημασία στη *βελτίωση της σαφήνειας και στην επιβεβαίωση των αξιών*. Προς αυτή την κατεύθυνση λοιπόν, ορίζει με σαφέστερο και πιο ορατό τρόπο τις αξίες, που είναι κοινές για όλα τα κράτη μέλη, πάνω στις οποίες είναι θεμελιωμένη η Ένωση, καθώς και τους στόχους της Ένωσης και τις αρχές που διέπουν τη δράση της και τις σχέσεις της με τα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα γίνεται μια προσπάθεια καλύτερης οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης απέναντι στα κράτη μέλη, βάσει της αρχής ότι όλες οι αρμοδιότητες που δεν μεταβιβάζονται στην Ένωση με τις Συνθήκες, παραμένουν στα κράτη μέλη. Επίσης, πρόκειται να τερματισθεί η σύγχυση μεταξύ της «Ευρωπαϊκής Κοινότητας» και «Ευρωπαϊκής Ένωσης», δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση καθίσταται ενιαία νομική οντότητα και δομή, ενώ επιβεβαιώνεται και η ιδιαιτερότητα της θεσμικής οργάνωσης της Ένωσης, στην οποία τα κράτη μέλη εμπιστεύονται ορισμένες από τις αρμοδιότητες που θεωρούν ότι ασκούνται καλύτερα μέσω κοινών μηχανισμών, προβλέποντας παράλληλα, προς αποφυγή οποιωνδήποτε αμφιβολιών, επαρκείς διασφαλίσεις ότι η Ένωση δεν θα εξελιχθεί σε ένα συγκεντρωτικό πανίσχυρο «υπερκράτος».

Τέλος, η νέα Συνθήκη θα προσπαθήσει να προάγει τη *μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα* της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς θα ενισχύσει τη δυνατότητα των θεσμικών της οργάνων για να μπορέσουν να φέρουν εις πέρας αποτελεσματικότερα το έργο τους. Θα αυξηθούν, δηλαδή, σημαντικά οι τομείς στους οποίους οι κυβερνήσεις εντός του Συμβουλίου αποφασίζουν με ειδική πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία, κάτι που θα επιτρέψει στην Ένωση των 27 κρατών μελών να λειτουργεί σε περισσότερους τομείς χωρίς εμπλοκή από βέτο. Ένα σύστημα ψηφοφορίας με «διπλή πλειοψηφία» θα διευκολύνει την επίτευξη αποφάσεων στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα καταστεί ένα καθ' όλα πλήρες όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η εξάμηνη περιτροπή στην Προεδρία θα αντικατασταθεί από Πρόεδρο εκλεγόμενο από τα μέλη του για θητεία δύομισι ετών, κάτι που θα δώσει τη δυνατότητα για μεγαλύτερη συνοχή στην προετοιμασία και τη συνέχεια των εργασιών του.

Επίσης, ο αριθμός των μελών της Επιτροπής θα μειωθεί, αρχίζοντας από το 2014, στα 2/3 του αριθμού των κρατών μελών, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η ικανότητα δράσης της Επιτροπής και θα καταστεί σαφέστερο ότι τα μέλη της Επιτροπής είναι εκπρόσωποι του ευρωπαϊκού συμφέροντος και όχι των κρατών προέλευσής τους, ενώ το σύστημα της περιτροπής θα διασφαλίζει περαιτέρω την ίση συμμετοχή όλων των κρατών μελών.

Προς την ίδια κατεύθυνση, θα υπάρξει μια αισθητή ενίσχυση της προβολής της Ένωσης και της δυνατότητάς της να δρα ως παγκόσμιος παράγοντας, από τη στιγμή που η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά για πρώτη φορά τη δική της ενιαία νομική προσωπικότητα, ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την Εξωτερική Πολιτική της Ένωσης και ο Επίτροπος Εξωτερικών Σχέσεων θα συγχωνευτούν σε μια θέση με τη δημιουργία ενός Αντιπροέδρου της Επιτροπής/Υπατου Εκπρόσωπου για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας, ο οποίος θα προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και θα είναι σε θέση να ομιλεί για λογαριασμό της Ένωσης για τα θέματα εκείνα στα οποία η Ένωση έχει κοινή θέση, εξασφαλίζοντας έτσι μεγαλύτερη συνεκτικότητα στην εξωτερική δράση της Ένωσης. Θα υπάρξει, επίσης, μια ενιαία υπηρεσία εξωτερικών δράσεων, απαρτιζόμενη από δημόσιους λειτουργούς της Επιτροπής και του Συμβουλίου και των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών, η οποία θα διευθύνεται από τον αντιπρόεδρο της Επιτροπής και Ύπατο Εκπρόσωπο και θα αποβλέπει σε μεγαλύτερη συνεκτικότητα κατά την ανάπτυξη και εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, ενώ εγκαταλείπεται και η δομή των πυλώνων, κάτι που επιτρέπει την ενότητα δράσης στους διάφορους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης, με απλουστευμένους μηχανισμούς και όργανα.

Επομένως, πρόκειται για μια Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η οποία θα προωθήσει μια σειρά μεταρρυθμίσεων, ώστε να βελτιωθεί μια Ένωση με 27, και ενδεχομένως περισσότερα, κράτη μέλη να λειτουργεί αποτελεσματικά και να μπορέσει έτσι να αντιμετωπίσει νέες προκλήσεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Ø Άννα Γκιζάρη 2008, Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τριμηνιαίο Νομικό Περιοδικό, τόμος 28, τεύχος 4
- Ø Π. Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2005
- Ø Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2008
- Ø Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2001
- Ø Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008
- Ø Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003
- Ø Κ. Στεφάνου – Αρ. Φατούρος – Θ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ιστορία – Θεσμοί – Δίκαιο, Τόμος Α', Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2001

Ξενόγλωσση

- Ø Gavin Barrett 2008, The king is dead, long live the king: The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, European Law Review, volume 33, issue 1
- Ø Paul Craig 2008, The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance, European Law Review, volume 33, issue 2
- Ø M. Hosli – M. Machover 2004, The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg, Journal of Common Market Studies, volume 42, issue 3
- Ø Robert Schütze 2008, Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis, European Law Review, volume 33, issue 5

Ηλεκτρονική

- Ø Wolfgang Wessels and Franziska Bopp: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty, Research Paper 10, June 2008 http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1677
- Ø Αστέρης Πλιάκος 2009, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, <http://www.aueb.gr/Users/asteris/synthiki-lissabonas-simiwseis.pdf>
- Ø Πάνος Παναγιωτόπουλος, Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε εξέλιξη. Η Συνθήκη της Λισαβόνας για την αναθεώρηση των ιδρυτικών συνθηκών της, Δεκέμβριος 2007, <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2412&lang=1>
- Ø http://europa.eu/lisbon_treaty/library/index_el.htm

Επίσημα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- Ø Έκθεση σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 29-1-2008, A6-0013/2008
- Ø Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Nr. 400/1/00, 8 Δεκεμβρίου 2000
- Ø Η Εξελικτική πορεία μιας συνελεύσεως: 1952-1988, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1989
- Ø Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2008/C115/01, 9 Μαΐου 2008

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑΣ