

**ΚΕΔΙΣΑ**  **ΚΕΔΙΣΑ**

ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΑΝΑΛΥΣΕΩΝ  
CENTER FOR INTERNATIONAL STRATEGIC ANALYSES

**Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδεύει προς τα βράχια;  
Ο θεσμικός λαβύρινθος λήψης αποφάσεων της Ε.Ε**

**Γεώργιος Ζγαρδανάς**

**Ερευνητική Εργασία Νο. 53**

Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδεύει προς  
τα βράχια; Ο θεσμικός λαβύρινθος  
λήψης αποφάσεων της Ε.Ε

Γεώργιος Ζγαρδανάς

Αναλυτής ΚΕΔΙΣΑ

Ερευνητική Εργασία Νο. 53

**Διοικητικό Συμβούλιο**

Ανδρέας Μπανούτσος, Ιδρυτής και Πρόεδρος

Όμηρος Τσάπαλος, Γενικός Γραμματέας

Βασίλειος Παπαγεωργίου, Οικονομικός Διαχειριστής

Ευάγγελος Κούλης, Μέλος Δ.Σ

Αναστασία Τσιμπίδη, Μέλος Δ.Σ

**© 2020 Center for International Strategic Analyses (KEDISA), ALL RIGHTS RESERVED**

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without written permission of the publisher

**Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδεύει προς τα βράχια;  
Ο θεσμικός λαβύρινθος λήψης αποφάσεων της Ε.Ε**

# Περιεχόμενα

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>1</b>
<b>Κεφάλαιο 1:Οι θεσμοί της Ε.Ε.....</b>	<b>2</b>
<b>Ενότητα 1.1:Τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και οι θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας.....</b>	<b>3,4,5,6,7</b>
<b>Ενότητα 1.2:Τα νέα θεσμικά όργανα.....</b>	<b>7</b>
<b>Κεφάλαιο2:Η διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός ΕΕ.....</b>	<b>8,9,10</b>
<b>Κεφάλαιο 3:Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου και της λήψης των αποφάσεων εντός Ε.Ε.....</b>	<b>11,12</b>
<b>Βιβλιογραφικές Αναφορές.....</b>	<b>14,15</b>



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στόχος της παρούσας ανάλυσης είναι να αποτελέσει ένα εργαλείο καλύτερης κατανόησης των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς επίσης και να παρουσιάσει την εξέλιξή τους στο πέρασμα των χρόνων. Ο δρόμος της Ευρωπαϊκής ενοποίησης ξεκίνησε με έξι κράτη, τα οποία έπαιξαν τον ρόλο των σκαπανέων στην διαδικασία αυτή. Τα υπόλοιπα κράτη έβλεπαν αρχικά την διαδικασία αυτή με καχυποψία μέχρι να σιγουρευτούν μετά από χρόνια, ότι οι πρώτοι πρωταγωνιστές κινούνταν προς την σωστή πορεία και να αποφασίσουν και αυτοί να συμμετάσχουν σε αυτό το δύσκολο εγχείρημα της ανοικοδόμησης της ΕΕ με την μορφή που την γνωρίζουμε σήμερα.

Αναμφίβολα, τα «θεσμικά όργανα» διαδραμάτισαν καίριο ρόλο στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Σύμφωνα με την Συνθήκη της Λισαβόνας, το θεσμικό πλαίσιο περιλαμβάνει: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο των υπουργών, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>1</sup>. Στις πρόνοιες της Συνθήκης της Λισαβόνας συμπεριλαμβάνεται και η αναγνώριση της νομικής κατάστασης «συμβουλευτικών οργάνων» στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών.

Σχετικά με την διαδικασία λήψης των αποφάσεων εντός ΕΕ, αυτή ακολουθεί το γράμμα των Συνθηκών και ασκείται από τα θεσμικά όργανα και τους φορείς δράσης. Στις ιδρυτικές Συνθήκες περιλαμβάνεται ένα πρότυπο, σύμφωνα με το οποίο διαμορφώνονται οι πολιτικές και λαμβάνονται οι αποφάσεις. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή προτείνει, το Κοινοβούλιο εκφράζει γνώμη και το Συμβούλιο αποφασίζει, ενώ το Δικαστήριο ερμηνεύει. Αυτό το αρχικό πρότυπο έχει υποστεί πολλές τροποποιήσεις με σκοπό να καταστεί η διαδικασία πιο αποτελεσματική και να αποκτήσουν οι νομοθετικές πράξεις στο πλαίσιο της ΕΕ μεγαλύτερη ισχύ.

---

<sup>1</sup> Πλιάκος Α, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ.5.

## 1. Οι Θεσμοί της Ε.Ε.<sup>2</sup>

Ελάχιστοι θα μπορούσαν να αρνηθούν ότι,ο στόχος της Πολιτικής Ένωσης δεν συνοδευόταν από την προϋπόθεση της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των θεσμών.Ουσιαστικά,η Διακυβερνητική Διάσκεψη που συνήλθε με σκοπό την συζήτηση για την Πολιτική Ένωση δεν κατόρθωσε να δώσει λύση στο «θεσμικό πρόβλημα» που αντιμετώπιζε η Κοινότητα,η οποία με την Συνθήκη του Μάαστριχτ μετονομάζεται σε Ευρωπαϊκή Ένωση,συμπεριλαμβάνοντας την πλήρη οικονομική και νομισματική ένωση (ΟΝΕ),την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας (ΚΕΠΠΑ) και τη συνεργασία σε θέματα εσωτερικών καιδικαστικών υποθέσεων (ΣΔΕΥ),έτοιμη πλέον να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο διεύρυνσης<sup>3</sup>.

Διαπιστώνεται ωστόσο,θεσμικό έλλειμμα,καθώς η Συνθήκη του Μάαστριχτ,παρέχει στην Ένωση τις απαραίτητες εκτελεστικές αρμοδιότητες για να πετύχει την διαχείριση των πολιτικών της,αλλά καθορίζει και πλήθος νομοθετικών διαδικασιών που στην ουσία στερούνται συνεκτικότητας και διαφάνειας<sup>4</sup>.Είναι απαραίτητο όμως να επισημανθεί,ότι η Συνθήκη ενισχύει σημαντικά την δικαιοδοσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην διαμόρφωση πολιτικής,καθιερώνοντας την διαδικασία της συναπόφασης.Παράλληλα,οι εξουσίες του Συμβουλίου των Υπουργών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παραμένουν αμετάβλητες.

---

<sup>2</sup>Ιωακείμης Κ. Π., «Ριζικές αλλαγές στο Θεσμικό Πολιτικό Σύστημα της Ελλάδας», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 20 Φεβρουαρίου 1992.

<sup>3</sup> Ιωακείμης Κ. Π., «Ποια είναι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ενόψει προβλεπόμενης διεύρυνσης με νέα μέλη;», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 23 Απριλίου 1992.

<sup>4</sup> Ψήφισμα Κοινοβουλίου, Α3-123/92.

## 1.1.Τα Θεσμικά Όργανα της Ε.Ε. και οι Θεσμικές Καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Τα θεσμικά όργανα διακρίνονται σε υπερεθνικά και διακυβερνητικά.

<b>Πίνακας 1 :Κατηγοριοποίηση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ</b>	
Υπερεθνικοί Θεσμοί	Ευρωπαϊκή Επιτροπή,Ευρωπαϊκό Δικαστήριο,Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα,Ελεγκτικό Συνέδριο,Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή,Επιτροπή Περιφερειών
Διακυβερνητικοί Θεσμοί	Συμβούλιο,Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Στα διακυβερνητικά όργανα,τα κράτη μέλη εκφράζουν τα συμφέροντα των κρατών,ενώ στα όργανα υπερεθνικού χαρακτήρα προωθούν τα συμφέροντα της Ένωσης.

### **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες των κρατών μελών.Τα μέλη του εκλέγονται κάθε πέντε έτη με άμεση,καθολική,μυστική ψηφοφορία,ενώ ο αριθμός των βουλευτών ανέρχεται στους 751.Είναι ιδιαίτερα σημαντικός ο έλεγχος που ασκεί τόσο στην Επιτροπή όσο και στο Συμβούλιο.Η ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν ένα επίτευγμα της Συνθήκης της Λισαβόνας,μεταξύ των εξουσιών που του ανατίθενται είναι:

- η καθιέρωση της διαδικασίας της συναπόφασης που το καθιστά μαζί με το Συμβούλιο συν-νομοθέτη,αφού με την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας,θα μπορεί να συμμετέχει σε ένα πολύ μεγάλο ποσοστό στις νομοθετικές πράξεις.Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η επέκταση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στο χώρο ελευθερίας,ασφάλειας και δικαιοσύνης,



- η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην διαμόρφωση και έγκριση του προϋπολογισμού της Ένωσης με βάση το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της Ένωσης
- η διεύρυνση της συμμετοχής του στην διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών
- η εκλογή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μετά από πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και έχοντας λάβει υπόψη τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και μετά από τις απαραίτητες διαβουλεύσεις<sup>5</sup>.

### **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαράζει τις κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης και λαμβάνει τις σημαντικότερες αποφάσεις. Τα μέλη του είναι οι αρχηγοί των κρατών ή κυβερνήσεων της ΕΕ, από τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και από τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Δημιουργήθηκε σαν όργανο με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν ασκεί νομοθετική αρμοδιότητα, οι αποφάσεις του χαρακτηρίζονται ως ανεξάρτητες και λαμβάνονται με ομοφωνία ή με ειδική πλειοψηφία σε συγκεκριμένα θέματα. Συνέρχεται δυο φορές τον εξάμηνο μετά από πρόταση του προέδρου του, αλλά υπάρχει η δυνατότητα να συγκληθεί και εκτάκτως όταν το απαιτούν οι περιστάσεις. Τέλος, με την Συνθήκη της Λισαβόνας καθιερώνεται ένας μόνιμος πρόεδρος, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για θητεία δύο ετών και έξι μηνών, ανανεώσιμη.

### **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι το κύριο όργανο της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, έχει την πρωτοβουλία υποβολής νομοθετικών προτάσεων στο Συμβούλιο και στο ΕΚ προς έγκριση και συζήτηση. Χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία από τα κράτη μέλη, προασπίζει τα συμφέροντα της Ένωσης και είναι

<sup>5</sup> Άρθρο 14 ΣΛΕΕ [http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190elc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190elc_002.pdf)

επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και των Συνθηκών. Αν τυχόν παρατηρήσει παραβίαση των Συνθηκών, έχει την δυνατότητα να οδηγήσει τους παραβάτες ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Μολαταύτα, η Επιτροπή δυστυχώς σε σύγκριση με τα υπόλοιπα όργανα της Ένωσης δεν χαρακτηρίζεται ως δημοκρατικά νομιμοποιημένη και αυτό οφείλεται στον τρόπο διορισμού της.

Η θεσμική καινοτομία που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας σχετικά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ότι συνδέεται πλέον η επιλογή του προέδρου της Επιτροπής με τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, γεγονός που την καθιστά πιο δημοκρατική και διαφανή. Κατά συνέπεια, ο Πρόεδρος της Επιτροπής εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών μετά από πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των Ευρωεκλογών<sup>6</sup>. Οι Επίτροποι επιλέγουν τον Πρόεδρο της Επιτροπής με βάση τους καταλόγους που έχουν υποβάλει τα κράτη μέλη. Η έγκριση των Επιτρόπων γίνεται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο και στην συνέχεια απαιτείται έγκριση από το ΕΚ. Η Επιτροπή απαρτίζεται από 28 Επιτρόπους με πενταετή θητεία.<sup>7</sup>

### **Συμβούλιο**

Το Συμβούλιο αποτελείται από έναν αντιπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος σε υπουργικό επίπεδο και η αρμοδιότητα του είναι να λαμβάνει αποφάσεις και να προχωρά στην έκδοση νόμων. Ο τρόπος ψηφοφορίας του Συμβουλίου είναι η ειδική πλειοψηφία και από την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου του 2014 απαιτεί τουλάχιστον ποσοστό του 55% των κρατών μελών και 65% του πληθυσμού της Ένωσης<sup>8</sup>. Αξίζει να αναφερθεί ότι ο διπλός τρόπος ψηφοφορίας στοχεύει στην ενίσχυση της διαφάνειας, εντούτοις υπάρχουν και θέματα υψίστης σημασίας στα οποία το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία.

---

<sup>6</sup> Άρθρο 17 ΣΛΕΕ [http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190elc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190elc_002.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/index_el.htm)

<sup>8</sup> Τσάτσος Θ. Δ., Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2007, σελ. 115.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας πέρα από το Συμβούλιο που ήταν το κατεξοχήν νομοθετικό όργανο της Ένωσης, καθιέρωσε και το Κοινοβούλιο συννομοθέτη. Ήταν μια κίνηση που στόχο είχε να αντιμετωπίσει το δημοκρατικό έλλειμμα που είχε παρατηρηθεί στους κόλπους τη Ένωσης. Η θέση του Προέδρου του Συμβουλίου ασκείται από τα κράτη μέλη βάσει του συστήματος της ισότιμης εναλλαγής μετά από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία<sup>9</sup>.

### **Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Το ΔΕΚ<sup>10</sup> αποτελείται από το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης. Έργο του ΔΕΚ αποτελεί η τήρηση του Δικαίου σύμφωνα με την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών<sup>11</sup>. Κάθε κράτος μέλος αντιπροσωπεύεται στο Δικαστήριο από ένα δικαστή με εξαετή θητεία μετά από διαβούλευση και γνωμοδότηση ειδικής επιτροπής που συστήνεται από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και επικουρείται στο έργο του από εννέα εισαγγελείς. Αναλαμβάνει να εκδικάσει υποθέσεις που ανακύπτουν μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, καθώς επίσης και υποθέσεις που σχετίζονται με την απάντηση σε ερώτηση τοπικού δικαστηρίου αναφορικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Το Γενικό Δικαστήριο αποτελείται από ένα τουλάχιστον δικαστή από κάθε χώρα μέλος και ειδικεύεται σε διαφορές ιδιωτών και εταιρειών. Τέλος, το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης απαρτίζεται από επτά δικαστές, οι οποίοι διορίζονται από το Συμβούλιο.

### **Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα**

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είναι ο θεματοφύλακας του ενιαίου νομίσματος και μαζί με τις εθνικές τράπεζες των κρατών μελών διασφαλίζουν την σταθερότητα των τιμών και την αξία του ευρώ. Είναι υπεύθυνη για την χάραξη νομισματικής πολιτικής στην

---

<sup>9</sup> Μουσής Ν, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ. 53.

<sup>10</sup> [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/)

<sup>11</sup> BaleT, Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης-Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και αλληλεπιδράσεις, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2011, σελ. 345.

ευρωζώνη, ενώ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της δεν δέχεται υποδείξεις από κανένα από τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα. Το διοικητικό της συμβούλιο αποτελείται από μια εξαμελή επιτροπή, την οποία διορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και οι 19 διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών της ευρωζώνης.

### **Ελεγκτικό Συνέδριο**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>12</sup> είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο των οικονομικών θεμάτων της Ένωσης προκειμένου να συμβάλει στην χρηστή διαχείριση των εσόδων της. Συγκεκριμένα, στα καθήκοντά του ανήκουν μεταξύ άλλων, η διαχείριση του προϋπολογισμού, η είσπραξη των εσόδων της Ένωσης και ο έλεγχος των δαπανών, καθώς είναι υπόλογο απέναντι στους Ευρωπαίους πολίτες. Απαρτίζεται από ένα μέλος από κάθε χώρα μέλος, το οποίο διορίζεται μετά από απόφαση των εθνικών κυβερνήσεων και του ΕΚ. Είναι υποχρεωμένο να υποβάλλει ετήσια έκθεση στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή σχετικά με την πορεία του προϋπολογισμού.

## **1.2. Τα Νέα Θεσμικά Όργανα**

### **Επιτροπή Περιφερειών**

Η Επιτροπή Περιφερειών είναι ένα κυρίως συμβουλευτικό όργανο που αντιπροσωπεύει τις ευρωπαϊκές περιφέρειες και τοπικές αυτοδιοικήσεις, αριθμεί 192 μέλη. Αναλυτικότερα, ο ρόλος της Επιτροπής είναι να γνωμοδοτεί είτε μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου είτε μετά από δική της πρωτοβουλία.

### **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή**

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ιδρύθηκε το 1957 και αποτελεί τον συνδετικό κρίκο μεταξύ των οργάνων της Ένωσης και της κοινωνίας των πολιτών. Τα καθήκοντά της είναι κυρίως γνωμοδοτικού χαρακτήρα προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για θέματα που κρίνει σκόπιμο ότι πρέπει να επέμβει.

---

<sup>12</sup><http://www.eca.europa.eu/el/Pages/ecadefault.aspx>

## **2.Η Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων εντός Ε.Ε.**

### **Ειδική νομοθετική διαδικασία<sup>13</sup>**

Πέρα από την συνήθη νομοθετική διαδικασία, το Συμβούλιο σε κάποιους τομείς λαμβάνει αποφάσεις και το Κοινοβούλιο έχει καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα. Η φύση της διαδικασίας που ακολουθείται κάθε φορά εξαρτάται από τον τομέα πολιτικής του υπό συζήτηση θέματος. Υπάρχουν περιπτώσεις, όπου το ΕΚ είναι απαραίτητο να δώσει την σύμφωνη γνώμη του, υπάρχουν όμως και άλλες όπου δεν κρίνεται απαραίτητη η συμμετοχή του ΕΚ. Οι ειδικότερες νομοθετικές διαδικασίες είναι οι εξής:

- Διαβούλευση
- Σύμφωνη Γνώμη- Έγκριση
- Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία

### **Διαβούλευση**

Το Συμβούλιο παρέχει την γνώμη του σχετικά με προτάσεις της Επιτροπής, ζητά την γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά δεν δεσμεύεται από αυτή. Οι τομείς στους οποίους χρησιμοποιείται είναι η εσωτερική αγορά και το δίκαιο του ανταγωνισμού για την έκδοση μη δεσμευτικών πράξεων.

### **Σύμφωνη Γνώμη – Έγκριση**

Το Συμβούλιο προκειμένου να λάβει κάποιες αποφάσεις σε σημαντικούς τομείς απαιτείται να έχει την συγκατάθεση του ΕΚ. Η διαδικασία περιλαμβάνει μια και μόνο ανάγνωση και το Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα είτε να εγκρίνει είτε να απορρίψει μια πρόταση. Η εφαρμογή της σύμφωνης γνώμης ακολουθείται σε περίπτωση σοβαρής παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων βάσει του άρθρου 7 της Συνθήκης για την ΕΕ, στην επικύρωση συγκεκριμένων συμφωνιών, καθώς επίσης και στην προσχώρηση νέων κρατών μελών.

---

<sup>13</sup><http://concilium.europa.eu/el/council-eu/decision-making/>

## **Συνήθης νομοθετική διαδικασία**

Καταρχάς, το σύνολο των αποφάσεων λαμβάνονται πλην ελαχίστων εξαιρέσεων σύμφωνα με την συνήθη νομοθετική διαδικασία (πρώην διαδικασία συναπόφασης), πράγμα που σημαίνει ότι όλοι οι νόμοι για να εγκριθούν απαιτούν την συναίνεση του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι τομείς που ακολουθείται η συνήθης νομοθετική διαδικασία είναι κυρίως αυτοί που η ΕΕ έχει αποκλειστική ή συντρέχουσα αρμοδιότητα, όπως η ενέργεια, η οικονομική διαχείριση, το περιβάλλον, η γεωργία, η δικαιοσύνη, η μετανάστευση και η προστασία του καταναλωτή. Αντίθετα, δεν εφαρμόζεται σε τομείς κοινωνικής πολιτικής, φορολογικής πολιτικής και εξωτερικών υποθέσεων.

Η Επιτροπή πριν προβεί στην κατάθεση νομοθετικής πρωτοβουλίας, οφείλει να εξετάζει τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες που ενδέχεται να έχει η κάθε πρωτοβουλία, τις λεγόμενες "εκτιμήσεις επιπτώσεων". Επιπλέον, η Επιτροπή οργανώνει συζητήσεις με την κοινωνία των πολιτών, κυβερνητικές οργανώσεις και λοιπούς εταίρους. Στην διαδικασία συμμετέχουν εφόσον το επιθυμούν πολίτες, επιχειρήσεις, καθώς επίσης και τα εθνικά κοινοβούλια. Με αυτό τον τρόπο, η Επιτροπή αντιπροσωπεύει καλύτερα τις ανάγκες και τα συμφέροντα των εκάστοτε ενδιαφερόμενων.

Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο με την σειρά τους εξετάζουν τις προτάσεις της Επιτροπής και αν το κρίνουν σκόπιμο υποβάλουν τροποποιήσεις. Σε περίπτωση που μετά την υποβολή τροποποιήσεων, τα δύο όργανα δεν μπορούν να συμφωνήσουν, ακολουθεί δεύτερη ανάγνωση της πρότασης. Στην δεύτερη ανάγνωση, υπάρχουν δύο ενδεχόμενα. Πρώτον να υποβληθούν νέες τροποποιήσεις και δεύτερον, το Κοινοβούλιο να απορρίψει την νομοθετική πράξη σε περίπτωση που δεν επέλθει συμφωνία με το Συμβούλιο. Εάν τελικά επέλθει συμφωνία, τότε η νομοθετική πράξη εγκρίνεται, εάν όχι, συστήνεται μια επιτροπή συνδιαλλαγής με σκοπό να επιλύσει το πρόβλημα της συμφωνίας. Σε περίπτωση που κατορθώσει η Επιτροπή Συνδιαλλαγής να επιφέρει συμφωνία, η νομοθετική πράξη εγκρίνεται, αλλά τόσο το Συμβούλιο όσο και

το Κοινοβούλιο έχουν την δυνατότητα να εμποδίσουν την νομοθετική πράξη σε αυτό το τελικό στάδιο και εν τέλει να προκαλέσουν την απόρριψή της<sup>14</sup>.Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΕΚ και το Συμβούλιο πρέπει να ζητούν την γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής Περιφερειών προτού καταλήξουν στην τελική απόφαση.

Το Συμβούλιο αποφασίζει με τρεις τρόπους:

- Απλή πλειοψηφία,όπου απαιτείται να συμφωνήσουν 15 κράτη μέλη και εφαρμόζεται στην περίπτωση διαδικαστικών θεμάτων,
- Ειδική πλειοψηφία,όπου θεωρείται και ο πιο συνηθισμένος τρόπος λήψης της απόφασης.Σύμφωνα με την διαδικασία αυτή,κάθε αντιπρόσωπος κράτους μέλους έχει ένα συγκεκριμένο αριθμό ψήφων για την ακρίβεια 352 ψήφοι στο σύνολο.Απαιτεί και αυτή η διαδικασία την πλειοψηφία των κρατών μελών,δηλαδή 15 κράτη και 62% του πληθυσμού.Ωστόσο,από 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου του 2014 σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας,απαιτείται να συμπληρωθεί το 65% του πληθυσμού της Ένωσης και το 55% των θετικών ψήφων
- Ομοφωνία,η διαδικασία αυτή απαιτείται για θέματα υψίστης σημασίας,όπως:
  1. Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας,
  2. Ευρωπαϊκή Ιθαγένειας,
  3. Ιδιότητα μέλους
  4. Εναρμόνιση εθνικής νομοθεσίας σχετικά με την άμεση φορολόγηση.

---

<sup>14</sup>[http://www.europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_el](http://www.europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_el)

### **3.Αξιολόγηση του Θεσμικού Πλαισίου και της Λήψης Αποφάσεων εντός Ε.Ε.**

Δεν υπάρχει αμφιβολία πως η αξιολόγηση του θεσμικού συστήματος και της λήψης αποφάσεων είναι μια διαδικασία που έχει δημιουργήσει πολλές διαμάχες κυρίως γύρω από τον ρόλο των κρατών μελών και των υπερεθνικών οργάνων στην λήψη των αποφάσεων.Επιπλέον,η διάρθρωση και η λειτουργία των θεσμών για τον μέσο ευρωπαϊό πολίτη είναι ιδιαίτερα χαοτική.Χαρακτηρίζεται από πλήθος αρμοδιοτήτων,διαδικασιών που δεν γίνονται εύκολα αντιληπτές από τους πολίτες.Επιπρόσθετα,μειονέκτημα θεωρείται και η ποικιλία στους τρόπους λήψης των αποφάσεων που εξαρτάται κατά κύριο λόγο από τον τομέα πολιτικής.Ίσως, μια συμφωνία στην χρήση ενός τρόπου λήψης των αποφάσεων να απλούστευε τα πράγματα και να έφερνε πιο κοντά τον πολίτη στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Υποστηρίζεται συχνά ότι,η μεγαλύτερη συμμετοχή των κρατών μελών στους φορείς λήψης των αποφάσεων εξασφαλίζει στην Ένωση δημοκρατική νομιμοποίηση,αφού αυτό συμβάλλει στο να εκπροσωπούνται πλήρως τα συμφέροντά τους.Παρόλο που τα κράτη είναι αυτά που καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τις πολιτικές της Ένωσης και χαράσσουν τις κατευθυντήριες γραμμές,θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι η εξέλιξη της Ένωσης έχει ήδη καθοριστεί από τα αρχικά κράτη μέλη και τα υπόλοιπα είναι υποχρεωμένα να δεχθούν τα συμφωνηθέντα.

Επιπλέον,φαίνεται να κλονίζεται και η ανεξαρτησία των θεσμικών οργάνων,κυρίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε αρχικά δημιουργηθεί για να έχει την νομοθετική πρωτοβουλία,όμως με τα χρόνια γίνεται αντιληπτό ότι τα κράτη μέλη είναι αυτά που καθορίζουν την θεματική ατζέντα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο και με τον έλεγχο της νομοθετικής διαδικασίας,αφού όπου αποφασίζει το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και υπάρχει πρόβλεψη για συναπόφαση Κοινοβουλίου-Συμβουλίου,διαδικασία στην οποία συμμετέχει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την κατάθεση



νομοθετικής πράξης προς έγκριση, τα κράτη μέλη δεν έχουν την δυνατότητα να επέμβουν.

Διάφορα ζητήματα ανακύπτουν κατά την διαδικασία της αξιολόγησης της, όπως αν η Ένωση τείνει να μετατραπεί στο μέλλον σε ένα υπερεθνικό, ομοσπονδιακό ή διακυβερνητικό μόρφωμα. Αφενός η ενίσχυση της αρμοδιότητας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τείνει προς τον υπερεθνικό χαρακτήρα της Ένωσης, αφετέρου η μάχη θα δοθεί ανάμεσα στις ηγετικές μορφές της Ένωσης, δηλαδή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Προέδρου της Επιτροπής και του Υπατού Εκπροσώπου. Αν επικρατήσει ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα κυριαρχήσει το διακυβερνητικό πρότυπο, σε αντίθετη περίπτωση θα επικρατήσει το υπερεθνικό μοντέλο<sup>15</sup>.

Εν κατακλείδι, ο τρόπος λήψης των αποφάσεων παρουσιάζει κάποια τρωτά σημεία που ενδεχομένως να δημιουργούν δημοκρατικό έλλειμμα, όπως η από το 2014 μη συμμετοχή υπηκόου από κάποια κράτη μέλη για μια χρονική περίοδο. Επιπλέον, καθίσταται εκ των πραγμάτων δυσκολότερο να επιτευχθεί ισορροπία με την τροποποίηση της ειδικής πλειοψηφίας από το 55 % στο 65 % του πληθυσμού. Μια ακόμα αδυναμία του συστήματος είναι το γεγονός ότι δεν επεκτάθηκε η ειδική πλειοψηφία σε σημαντικούς τομείς, όπως η φορολογική πολιτική και οι κοινωνικές διατάξεις. Σε περιόδους κρίσης έχουμε δει τους ηγέτες των Ευρωπαϊκών κρατών να λαμβάνουν αποφάσεις και να υποστηρίζουν συμφέροντα εκ διαμέτρου αντίθετα από τον θεμελιώδη σκοπό της Ένωσης. Το εύλογο ερώτημα που γεννάται, είναι εάν παρά τα αρνητικά στοιχεία θα καταφέρει η Ε.Ε. να αποκτήσει κοινή στρατηγική και αποτελεσματική ηγεσία ώστε να γίνει υπολογίσιμος παίχτης στην παγκόσμια γεωπολιτική και οικονομική σκακιέρα.

---

<sup>15</sup>Ιωακείμης Κ. Π, Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 134.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Γκάτζιος Π., «Συνθήκη της Λισαβόνας και ΕΕ», στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ.67, 4<sup>ο</sup> τρίμηνο 2007, σελ. 11.

Ιωακειμίδης Π. Κ., Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 134.

Ιωακειμίδης Π.Κ., «Ποια είναι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ενόψει προβλεπόμενης διεύρυνσης με νέα μέλη;», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 23 Απριλίου 1992.

Ιωακειμίδης Π.Κ., «Ριζικές αλλαγές στο Θεσμικό Πολιτικό Σύστημα της Ελλάδας», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 20 Φεβρουαρίου 1992.

Μουσής Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ. 53.

Πλιάκος Α., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 5.

Τσάτσος Θ. Δ., Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδόσεις Πόλις, 2007, σελ. 115.

Bale Tim, Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης, Πολυεπίπεδη

Διακυβέρνηση και αλληλεπιδράσεις, εκδόσεις Κριτική, 2011, σελ. 34.

Ψήφισμα Κοινοβουλίου, A3-123/92.

[http://europa.eu/pol/pdf/ac3209190elc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/ac3209190elc_002.pdf)

[http://ec.europa.eu/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/index_el.htm)

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6)

<http://www.eca.europa.eu/el/Pages/ecadefault.aspx>

<http://concilium.europa.eu/el/council-eu/decision-making/>

[http://www.europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_el](http://www.europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_el)