



Οι διακυβερνητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, καθώς και σε διάφορους άλλους τομείς, όπως είναι η ενισχυμένη συνεργασία, ορισμένοι διορισμοί και η αναθέωση συνθηκών, διαφοροποιείται από τη διαδικασία που επικρατεί στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Στους τομείς αυτούς, το κυρίαρχο γνώρισμα είναι η σημαντικότερη συνιστώσα της διακυβερνητικής συνεργασίας. Η πρόκληση της κρίσης του δημόσιου χρέους προκάλεσε την αυξημένη χρήση τέτοιων μηχανισμών λήψης αποφάσεων, ιδίως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης.

Νομική βάση

Άρθρα 20, 21-46, 48 και 49 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Άρθρο 2 παράγραφος 4, άρθρο 31, άρθρο 64 παράγραφος 3, άρθρα 81, 89, άρθρο 103 παράγραφος 1, άρθρα 113, 115, 118, 127, 153, άρθρο 191 παράγραφος 3, άρθρο 192, άρθρο 194 παράγραφος 2, άρθρα 215, 218, 220, 221, 312, 329 και 333 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Περιγραφή

- A.** Διαδικασία τροποποίησης των Συνθηκών (άρθρο 48 ΣΕΕ)
- Πρόταση: οποιοδήποτε κράτος μέλος, το Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή·
 - Ο ρόλος της Επιτροπής: διαβούλευση και συμμετοχή στη διακυβερνητική διάσκεψη·
 - Ο ρόλος του Κοινοβουλίου: διαβούλευση πριν από τη σύγκληση της διακυβερνητικής διάσκεψης (το Κοινοβούλιο κλήθηκε από τις διασκέψεις να συμμετάσχει στις εργασίες τους βάσει ad hoc διαδικασιών, αλλά με αυξανόμενη επιρροή: για ορισμένο χρονικό διάστημα, εκπροσωπείται από τον Πρόεδρό του ή δύο βουλευτές του, ενώ στην πλέον πρόσφατη διακυβερνητική διάσκεψη διέθετε τρεις εκπροσώπους)·
 - Ο ρόλος του Διοικητικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας: διαβούλευση σε περίπτωση θεσμικών μεταβολών στον νομισματικό τομέα·
 - Απόφαση: κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων για τις τροποποιήσεις των Συνθηκών, οι οποίες στη συνέχεια υποβάλλονται προς επικύρωση στα κράτη μέλη σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες· πριν από αυτό, απαιτείται



απόφαση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με απλή πλειοψηφία, σχετικά με το αν θα συγκληθεί ή όχι Συνέλευση, κατόπιν έγκρισης του Κοινοβουλίου.

B. Διαδικασία για την ενεργοποίηση των «ρητρών γέφυρας»

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: ενεργοποιεί και αποφασίζει, ομόφωνα, σχετικά με τη χρήση της γενικής «ρήτρας γέφυρας» (άρθρο 48 ΣΕΕ) και της ειδικής «ρήτρας γέφυρας» για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (άρθρο 312 ΣΛΕΕ). Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δικαίωμα αρνησικυρίας όσον αφορά τη γενική ρήτρα.
- Συμβούλιο: το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να ενεργοποιήσει άλλες «ρήτρες γέφυρας», ομόφωνα ή με ειδική πλειοψηφία, ανάλογα με τη σχετική διάταξη της Συνθήκης (άρθρο 31 ΣΕΕ, άρθρα 81, 153, 192, 333 ΣΛΕΕ).

Γ. Διαδικασία προσχώρησης (άρθρο 49 ΣΕΕ)

- Αιτήσεις: από κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο τηρεί τις αρχές της Ένωσης (άρθρο 2 ΣΕΕ): κοινοποίηση στα εθνικά κοινοβούλια και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τα κριτήρια επιλεξιμότητας·
- Ο ρόλος της Επιτροπής: διαβούλευση· συμμετέχει ενεργά στην προετοιμασία και τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων·
- Ο ρόλος του Κοινοβουλίου: έγκριση, με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται·
- Απόφαση: το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα· η συμφωνία αυτή μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και του αιτούντος κράτους, στην οποία καθορίζονται οι όροι προσχώρησης και οι αναγκαίες προσαρμογές, υποβάλλεται σε όλα τα κράτη μέλη προς επικύρωση σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες.

Δ. Διαδικασία αποχώρησης (άρθρο 50 ΣΕΕ)

- Αίτημα: το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος κοινοποιεί την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σύμφωνα με τους συνταγματικούς του κανόνες·
- Πόρισμα: λαμβάνει τη μορφή συμφωνίας αποχώρησης που συνάπτεται από το Συμβούλιο, κατόπιν της έγκρισης του Κοινοβουλίου, και με λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία (άρθρο 238 παράγραφος 3 στοιχείο β) ΣΛΕΕ): η ειδική πλειοψηφία ορίζεται ως το 72% των μελών του Συμβουλίου όπου εκπροσωπούνται τα συμμετέχοντα κράτη μέλη (δηλαδή χωρίς το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος) και αποτελείται από τουλάχιστον το 65% του συνολικού πληθυσμού των εν λόγω κρατών μελών.

E. Διαδικασία κυρώσεων για σοβαρή και διαρκή παραβίαση των αρχών της Ένωσης από κράτος μέλος (άρθρο 7 ΣΕΕ)

1. Κύρια διαδικασία

- Πρόταση απόφασης για τη διαπίστωση της ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης: ένα τρίτο των κρατών μελών ή η Επιτροπή·
- Η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: παρέχεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων, που αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των μελών του (άρθρο 83 παράγραφος 3 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου)·



- Απόφαση με την οποία διαπιστώνεται η ύπαρξη παραβίασης: εγκρίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με ομοφωνία, χωρίς τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, αφού το εν λόγω κράτος μέλος κληθεί να υποβάλει τις παρατηρήσεις του για το ζήτημα·
- Απόφαση αναστολής ορισμένων δικαιωμάτων του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους: εγκρίνεται από το Συμβούλιο που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία (χωρίς τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους).

2. Η Συνθήκη της Νίκαιας συμπλήρωσε τη διαδικασία αυτή με ένα σύστημα πρόληψης

- Αιτιολογημένη πρόταση απόφασης με την οποία διαπιστώνεται η ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των αρχών της Ένωσης από κράτος μέλος: κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου ή του ενός τρίτου των κρατών μελών·
- Η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: παρέχεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων, που αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των μελών του·
- Απόφαση: εγκρίνεται από το Συμβούλιο με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του, αφού ακούσει το εν λόγω κράτος μέλος. Το Συμβούλιο μπορεί να απευθύνει συστάσεις στο κράτος μέλος προτού λάβει απόφαση.

ΣΤ. Διαδικασία ενισχυμένης συνεργασίας

1. Γενικοί κανόνες (άρθρο 20 ΣΕΕ, άρθρο 329 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ)

- Πρόταση: αποκλειστικό δικαίωμα της Επιτροπής· τα κράτη μέλη τα οποία προτίθενται να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία μπορούν να υποβάλουν σχετική αίτηση στην Επιτροπή·
- Ο ρόλος του Κοινοβουλίου: έγκριση·
- Απόφαση: από το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία.

2. Συνεργασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 329 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ)

- Αίτηση των ενδιαφερόμενων κρατών μελών στο Συμβούλιο·
- Προώθηση πρότασης στον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφαλείας (ΥΕ), ο οποίος γνωμοδοτεί·
- Ενημέρωση του Κοινοβουλίου·
- Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα.

Παρόμοια διαδικασία εφαρμόζεται για τη δρομολόγηση μιας διαρθρωμένης συνεργασίας στην αμυντική πολιτική, η οποία θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (5.1.2).

Ζ. Διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα των εξωτερικών υποθέσεων

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καταργήθηκε η δομή των τριών πυλώνων των προηγούμενων συνθηκών, ωστόσο η εξωτερική πολιτική παρέμεινε διαχωρισμένη από τις υπόλοιπες πολιτικές της ΕΕ. Οι στόχοι και οι όροι της ΚΕΠΠΑ περιλαμβάνονται στη



Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έχουν συνταχθεί καλύτερα και χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη συνοχή σε σχέση με τις προηγούμενες συνθήκες.

Μεγάλη θεσμική αλλαγή αποτελεί η δημιουργία του αξιώματος του ΥΕ, ο οποίος επικουρείται από μια νέα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και έχει τη δυνατότητα να προτείνει πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Η ΚΕΠΠΑ ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ένωσης, ωστόσο διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες (άρθρο 24 παράγραφος 2 ΣΕΕ).

- Πρόταση: οποιοδήποτε κράτος μέλος, ο ΥΕ ή η Επιτροπή (άρθρο 22 ΣΕΕ)·
- Ο ρόλος του Κοινοβουλίου: τακτική ενημέρωση από την Προεδρία και διαβούλευση επί των κυριότερων πτυχών και των θεμελιωδών επιλογών. Βάσει της διοργανικής συμφωνίας για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ, αυτή η διαβούλευση θα πραγματοποιείται ετησίως με βάση έγγραφο που συντάσσεται από το Συμβούλιο·
- Απόφαση: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο, με ομοφωνία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θέτει τις προτεραιότητες και προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της ΕΕ· το Συμβούλιο λαμβάνει αποφάσεις ή προβαίνει σε δράσεις. Ο ΥΕ και τα κράτη μέλη θέτουν τις αποφάσεις αυτές σε ισχύ, χρησιμοποιώντας εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορεί να συγκαλέσει έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αν το απαιτούν οι διεθνείς εξελίξεις.

H. Άλλα νομοθετικά μέτρα (2.6.8)

Η διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων διατηρείται επίσης σε μια σειρά συγκεκριμένων, πολιτικά ευαίσθητων τομέων ενωσιακής πολιτικής, οι οποίοι είναι ειδικότερα οι εξής:

- Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις: μέτρα σχετικά με τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, δικαστική συνεργασία (άρθρο 89 ΣΛΕΕ)·
- Η εσωτερική αγορά: περιορισμοί στις κινήσεις κεφαλαίων (άρθρο 64 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ), πολιτική ανταγωνισμού (άρθρο 103 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ), μέτρα φορολογικής εναρμόνισης (άρθρο 113 ΣΛΕΕ), προσέγγιση των νομοθεσιών που έχουν επίπτωση στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς (άρθρο 115 ΣΛΕΕ), δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας (άρθρο 118 ΣΛΕΕ)·
- Νομισματική πολιτική: ανάθεση ειδικών καθηκόντων προληπτικής εποπτείας στην ΕΚΤ (άρθρο 127 ΣΛΕΕ)·
- άλλοι τομείς πολιτικής όπως οι κοινωνικές πολιτικές και η απασχόληση (άρθρο 153 ΣΛΕΕ), η ενέργεια (άρθρο 194 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ) ή το περιβάλλον (άρθρο 191 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ).

Θ. Διαχείριση της χρηματοπιστωτικής κρίσης (2.6.8)

Η εμφάνιση σοβαρών χρηματοπιστωτικών δυσκολιών σε ορισμένα κράτη μέλη το 2010 κατέστησε αναγκαία την παροχή βοήθειας για τη διάσωσή τους κατά διάφορους τρόπους. Η Ένωση διαχειρίζεται ορισμένα τμήματα της δέσμης μέτρων βοήθειας, για παράδειγμα τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης. Το μεγαλύτερο μέρος των ενισχύσεων, ειδικότερα οι συνεισφορές στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), καταβάλλεται απευθείας από τα κράτη μέλη.



Το ΕΤΧΣ είναι ένας φορέας ειδικού σκοπού που δημιουργήθηκε βάσει διακυβερνητικής συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Οι αποφάσεις που αφορούν παρόμοια διακυβερνητικά μέτρα θα πρέπει, επομένως, να λαμβάνονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωζώνης, συμπεριλαμβανομένης της επικύρωσής τους από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες τους. Δύο σημαντικοί λόγοι για την εξέλιξη αυτή είναι αφενός ο κανόνας της μη διάσωσης (άρθρο 125 ΣΛΕΕ) και αφετέρου η άρνηση ορισμένων εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων για περαιτέρω μεταβίβαση χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικών εξουσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 25ης Μαρτίου 2011 ενέκρινε την τροπολογία επί του άρθρου 136 ΣΛΕΕ (συντονισμός οικονομικών πολιτικών), σύμφωνα με την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης της συνθήκης, χωρίς τη σύγκληση Συνέλευσης (απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 2011/199/ΕΕ). Τέθηκε σε ισχύ τον Απρίλιο του 2013 και κατέστησε δυνατή τη λειτουργία μόνιμων μηχανισμών για την πρόληψη των κρίσεων, όπως είναι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ). Ο ΕΜΣ δημιουργήθηκε με διακυβερνητική συνθήκη μεταξύ των κρατών της ζώνης του ευρώ η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 27 Σεπτεμβρίου 2012. Στις διαδικασίες ψηφοφορίας στην εκτελεστική επιτροπή του περιλαμβάνεται μια «διαδικασία έκτακτης ανάγκης», η οποία προβλέπει ειδική πλειοψηφία 85%, εφόσον η Επιτροπή και η ΕΚΤ κρίνουν ότι είναι αναγκαία μια επείγουσα απόφαση χρηματοδοτικής βοήθειας. Τέλος, μια διεθνής Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση συντάχθηκε από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013, αφού δώδεκα συμβαλλόμενα μέρη που έχουν ως νόμισμα το ευρώ κατέθεσαν τις αντίστοιχες πράξεις επικύρωσης.

I. Διορισμοί

- Ο πρόεδρος, ο αντιπρόεδρος και τέσσερα άλλα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας διορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, κατά σύσταση του Συμβουλίου και μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (άρθρο 283 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ).
- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής, διορίζει τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (άρθρο 18 παράγραφος 1 ΣΕΕ). Ως Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, ο ΥΕ υπόκειται ωστόσο στην έγκριση του Κοινοβουλίου για την Επιτροπή στο σύνολό της.
- Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών διορίζουν με κοινή συμφωνία τους δικαστές και γενικούς εισαγγελείς του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου (πρώην Πρωτοδικείο) (άρθρο 19 παράγραφος 2 ΣΕΕ).
- Το Συμβούλιο διορίζει τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου με ειδική πλειοψηφία, κατά σύσταση κάθε κράτους μέλους και κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο (άρθρο 286 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ).



Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Πριν από τη διακυβερνητική διάσκεψη του 1996, το Κοινοβούλιο είχε ήδη ζητήσει να «κοινοτικοποιηθούν» ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας, προκειμένου να εφαρμοστούν και σε αυτούς οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων που θα ίσχυαν βάσει της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Έπειτα από τις συνεχιζόμενες προσπάθειες του Κοινοβουλίου κατά τη διάρκεια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης να ενσωματώσει τον πρώην δεύτερο και τρίτο πυλώνα στη δομή της Ένωσης (1.1.4), η Συνθήκη της Λισαβόνας επέκτεινε τη λήψη αποφάσεων υπερεθνικού επιπέδου στον πρώην τρίτο πυλώνα (δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις) και καθιέρωσε ένα συνεκτικό θεσμικό πλαίσιο για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας, με σημαντικές καινοτομίες, όπως την προεδρία μακράς θητείας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τη θέση του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

Στο πλαίσιο του εντεινόμενου διακυβερνητικού χαρακτήρα της οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης, το Κοινοβούλιο έχει διαδραματίσει τον ρόλο του διασφαλίζοντας την κατάλληλη συμμετοχή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στις διαπραγματεύσεις για τη διεθνή συνθήκη που αναφέρεται ανωτέρω στο σημείο Ι.

Τον Φεβρουάριο του 2019 το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα για την εφαρμογή των διατάξεων των Συνθηκών σχετικά με την ενισχυμένη συνεργασία^[1], στο οποίο προέβη σε συστάσεις για τη μελλοντική εξέλιξη της ενισχυμένης συνεργασίας. Συγκεκριμένα, το Κοινοβούλιο θεώρησε αναγκαίο να καταρτιστεί μια διαδικασία για την ταχεία έγκριση ενισχυμένης συνεργασίας σε τομείς υψηλής πολιτικής σημασίας, ώστε να επιτυγχάνεται εντός χρονικού διαστήματος συντομότερου από ό,τι η διάρκεια δύο διαδοχικών προεδριών του Συμβουλίου. Κάλεσε επίσης την Επιτροπή να προτείνει κανονισμό για την απλούστευση και την ενοποίηση του σχετικού νομικού πλαισίου που διέπει την ενισχυμένη συνεργασία.

Eeva Pavy
05/2019

[1]Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2019 για την εφαρμογή των διατάξεων των Συνθηκών σχετικά με την ενισχυμένη συνεργασία (Κείμενα που εγκρίθηκαν, P8_TA(2019)0077).

