



Υπερεθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν, ως αποτέλεσμα της συμμετοχής τους στην ΕΕ, να μεταβιβάσουν ορισμένες από τις εξουσίες τους στα θεσμικά όργανα της ΕΕ σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Συνεπώς, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ λαμβάνουν δεσμευτικές αποφάσεις υπερεθνικού τύπου στις νομοθετικές και εκτελεστικές τους διαδικασίες, τις δημοσιονομικές διαδικασίες, τις διαδικασίες διορισμού και τις οιονεί συνταγματικές διαδικασίες.

Ιστορικό ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) και [1.1.5](#))

Η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε για την Επιτροπή εξουσία υποβολής προτάσεων και διαπραγμάτευσης, ιδίως στους τομείς της νομοθεσίας και των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων, και ανέθετε στο Συμβούλιο — ή, στην περίπτωση των διορισμών, στους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών — εξουσίες λήψης αποφάσεων. Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προέβλεπε εξουσία γνωμοδότησης. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου αυξήθηκε σταδιακά, τόσο στο δημοσιονομικό τομέα, ως αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων του 1970 και του 1975, όσο και στο νομοθετικό τομέα, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και όλες τις μεταγενέστερες Συνθήκες, αρχής γενομένης με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ που θέσπισε τη διαδικασία συναπόφασης με το Συμβούλιο και αύξησε επίσης το ρόλο του Κοινοβουλίου στους διορισμούς. Επιπλέον, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη έδωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την εξουσία να εγκρίνει την κύρωση των συνθηκών προσχώρησης και σύνδεσης, η οποία με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ επεκτάθηκε και σε άλλες διεθνείς συνθήκες διαφόρων ειδών. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος στην πορεία εκδημοκρατισμού της Κοινότητας, με την απλοποίηση της διαδικασίας συναπόφασης, με την επέκτασή της σε νέους τομείς και με την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου στον διορισμό της Επιτροπής. Ακολουθώντας την προσέγγιση αυτή, η Συνθήκη της Νίκαιας αύξησε σημαντικά τις εξουσίες του Κοινοβουλίου. Αφενός, η διαδικασία συναπόφασης (στο πλαίσιο της οποίας το Κοινοβούλιο έχει τις ίδιες εξουσίες με το Συμβούλιο) εφαρμόστηκε πλέον σχεδόν σε όλους τους νέους τομείς στους οποίους το Συμβούλιο αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία. Αφετέρου, το Κοινοβούλιο έχει πλέον τις ίδιες εξουσίες με τα κράτη μέλη όσον αφορά την παραπομπή ζητημάτων στο Δικαστήριο. Η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι ένα περαιτέρω ποιοτικό βήμα προς την πλήρη ισότητα με το Συμβούλιο όσον αφορά τα νομοθετικά και χρηματοοικονομικά ζητήματα της ΕΕ.



Νομοθετικές διαδικασίες[1]

A. Συνήθης νομοθετική διαδικασία (άρθρα 289 και 294 ΣΛΕΕ)

1. Χρήση

Η Συνθήκη της Λισαβόνας πρόσθεσε 40 επιπλέον νομικές βάσεις, συγκεκριμένα στους τομείς της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας, και στη γεωργία στο πλαίσιο των οποίων το Κοινοβούλιο αποφασίζει πλέον σχετικά με τις νομοθετικές πράξεις ισότιμα με το Συμβούλιο. Ως εκ τούτου, η συνήθης νομοθετική διαδικασία που αποκαλείτο προηγουμένως διαδικασία συναπόφασης, εφαρμόζεται σε 85 νομικές βάσεις. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία περιλαμβάνει ψηφοφορία σε ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο (άρθρο 294 ΣΛΕΕ). Ωστόσο, δεν εφαρμόζεται σε αρκετούς σημαντικούς τομείς στους οποίους απαιτείται ομοφωνία από το Συμβούλιο, όπως στον τομέα της φορολογικής πολιτικής που αφορά την άμεση φορολόγηση ή στις διεθνικές πτυχές του οικογενειακού δικαίου.

2. Διαδικασία

Η συνήθης νομοθετική διαδικασία ακολουθεί τα ίδια βήματα με την πρώην διαδικασία συναπόφασης. Ωστόσο, η διατύπωση της ΣΛΕΕ έχει αλλάξει σημαντικά, κυρίως με σκοπό να υπογραμμίσει τον ισότιμο ρόλο του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στην παρούσα διαδικασία.

α Πρόταση της Επιτροπής

β Πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου

Το Κοινοβούλιο εγκρίνει τη θέση του με απλή πλειοψηφία.

γ Πρώτη ανάγνωση του Συμβουλίου

Το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του με ειδική πλειοψηφία.

Στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, η πρόταση μπορεί να υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατόπιν αιτήματος ενός κράτους μέλους (άρθρα 48 και 82 ΣΛΕΕ), και αυτό αναστέλλει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία έως ότου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκχωρήσει εκ νέου το θέμα στο Συμβούλιο (το αργότερο μετά από τέσσερις μήνες). Στην περίπτωση του άρθρου 82, τουλάχιστον εννέα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να συνεχίσουν τις συζητήσεις στο πλαίσιο της ενισχυμένης διαδικασίας (άρθρο 20 της ΣΕΕ και άρθρα 326 έως 334 της ΣΛΕΕ).

Εάν το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η πράξη εγκρίνεται με τη διατύπωση που αντιστοιχεί στη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

δ Δεύτερη ανάγνωση του Κοινοβουλίου

Το Κοινοβούλιο λαμβάνει τη θέση του Συμβουλίου και πρέπει να αποφανθεί εντός τριών μηνών. Μπορεί επομένως:

- να εγκρίνει την πρόταση όπως τροποποιήθηκε από το Συμβούλιο ή να μην λάβει απόφαση· και στις δύο περιπτώσεις, η πράξη όπως τροποποιήθηκε από τη θέση του Συμβουλίου, εγκρίνεται·



- να απορρίψει τη θέση του Συμβουλίου με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του· η πράξη δεν εγκρίνεται και η διαδικασία τερματίζεται·
- να εγκρίνει, με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, τροπολογίες στη θέση του Συμβουλίου, οι οποίες στη συνέχεια υποβάλλονται στην Επιτροπή και το Συμβούλιο για γνωμοδότηση.

ε Δεύτερη ανάγνωση του Συμβουλίου

- Εάν το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία σχετικά με τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου και ομόφωνα σχετικά με τις τροπολογίες επί των οποίων η Επιτροπή γνωμοδότησε αρνητικά, εγκρίνει όλες τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου εντός τριών μηνών από τη λήψη τους, η πράξη εγκρίνεται.
- Σε αντίθετη περίπτωση, συγκαλείται εντός έξι εβδομάδων η επιτροπή συνδιαλλαγής.

στ Συνδιαλλαγή

- Η επιτροπή συνδιαλλαγής αποτελείται από ίσο αριθμό εκπροσώπων του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου και επικουρείται από την Επιτροπή. Εξετάζει τις θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και έχει έξι εβδομάδες για να συμφωνήσουν σε ένα κοινό κείμενο που υποστηρίζεται από ειδική πλειοψηφία των εκπροσώπων του Συμβουλίου και την πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Η διαδικασία τελειώνει και η πράξη δεν εγκρίνεται, εάν η επιτροπή δεν καταλήξει σε συμφωνία για ένα κοινό κείμενο έως τη λήξη της προθεσμίας.
- Αν εγκρίνει κοινό κείμενο, αυτό υποβάλλεται προς έγκριση στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο.

ζ Περάτωση της διαδικασίας (τρίτη ανάγνωση)

- Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο πρέπει να εγκρίνουν το κοινό σχέδιο εντός έξι εβδομάδων. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και το Κοινοβούλιο με πλειοψηφία των ψηφισάντων.
- Η πράξη εγκρίνεται εάν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο εγκρίνουν το κοινό κείμενο.
- Εάν, κατά τη λήξη της προθεσμίας, ένα από τα δύο όργανα δεν το έχει εγκρίνει, η διαδικασία τερματίζεται και η πράξη δεν εγκρίνεται.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, αυξήθηκαν σημαντικά οι συμφωνίες κατά την πρώτη ανάγνωση που βασίστηκαν σε ανεπίσημες διαπραγματεύσεις μεταξύ του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου.

Ορισμένες ρήτρες «γέφυρας» παρέχουν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τη δυνατότητα να επεκτείνει την εφαρμογή της συνήθους διαδικασίας σε τομείς που εξαιρούνται από αυτήν (για παράδειγμα στην κοινωνική πολιτική: άρθρο 153(2)).

Β. Διαδικασία διαβούλευσης

Πριν λάβει απόφαση, το Συμβούλιο πρέπει να λάβει γνώση της γνωμοδότησης του Κοινοβουλίου και, αν είναι απαραίτητο, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και



Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών. Η διαβούλευση αυτή είναι υποχρεωτική, καθώς η έλλειψή της καθιστά την πράξη παράνομη και ακυρώσιμη από το Δικαστήριο (βλ. απόφαση στις υποθέσεις 138 και 139/79). Σε περίπτωση που το Συμβούλιο προτίθεται να επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στην προτεινόμενη πράξη, υποχρεούται να ζητήσει εκ νέου τη γνώμη του Κοινοβουλίου (απόφαση στην υπόθεση 65/90).

Γ. Διαδικασία έγκρισης

1. Χρήση

Ως αποτέλεσμα της έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, η διαδικασία έγκρισης εφαρμόζεται ιδίως στη ρήτρα οριζόντιας δημοσιονομικής ευελιξίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 308 ΣΕΕ). Άλλα παραδείγματα είναι οι δράσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων (άρθρο 19 (1) της ΣΛΕΕ) και η προσχώρηση στην Ένωση (άρθρα 49 και 50 της ΣΕΕ). Επιπροσθέτως, απαιτείται η έγκριση του Κοινοβουλίου για συμφωνίες σύνδεσης (άρθρο 217 ΣΛΕΕ), προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΑΔ (άρθρο 6(2) ΣΕΕ) και συμφωνίες για τη σύσταση ενός συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου με σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις και συμφωνίες σε τομείς όπου εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία (άρθρο 218(6) ΣΛΕΕ).

2. Διαδικασία

Το Κοινοβούλιο εξετάζει το σχέδιο νομοθετικής πράξης που διαβιβάστηκε από το Συμβούλιο· αποφασίζει εάν θα εγκρίνει το σχέδιο (δεν μπορεί να το τροποποιήσει) με απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων. Η Συνθήκη δεν αναθέτει στο Κοινοβούλιο κανέναν τυπικό ρόλο στα προηγούμενα στάδια της διαδικασίας για την εξέταση της πρότασης της Επιτροπής, ωστόσο μέσω διοργανικών ρυθμίσεων, αποτελεί πλέον πρακτική η άτυπη συμμετοχή του Κοινοβουλίου (βλέπε Κανονισμό του Κοινοβουλίου).

Διαδικασία του προϋπολογισμού (βλέπε [1.2.5](#))

Διαδικασίες διορισμού

A. Το Κοινοβούλιο εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής (άρθρο 14 παράγραφος 1 ΣΕΕ) (βλέπε επίσης [1.3.8](#)).

B. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, διορίζει τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (άρθρο 18 παράγραφος 1 ΣΕΕ).

Γ. Το Συμβούλιο εγκρίνει, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία:

— Τον κατάλογο των λοιπών προσώπων που έχει προτείνει για διορισμό ως μέλη της Επιτροπής, κατόπιν κοινής συμφωνίας με τον εκλεγέντα Πρόεδρο (άρθρο 17(7) ΣΕΕ)·

Δ. Το Συμβούλιο εγκρίνει τον κατάλογο των

— μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 286 ΣΛΕΕ) κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο και βάσει των προτάσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη·



- τακτικών και αναπληρωματικών μελών της Επιτροπής των Περιφερειών και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, ο οποίος καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος (άρθρα 301, 302 και 305 της ΣΛΕΕ).

E. Το Κοινοβούλιο εκλέγει τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (άρθρο 228 ΣΛΕΕ).

Σύναψη διεθνών συμφωνιών

Έχοντας αποκτήσει νομική προσωπικότητα, η Ένωση έχει στο εξής τη δυνατότητα να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες (άρθρο 218 ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για συμφωνίες που συνάφθηκαν στον τομέα της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής καθώς και σε κάθε τομέα με πολιτικές που υπόκεινται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία εντός της ΕΕ. Με εξαίρεση τις συμφωνίες σύνδεσης και προσχώρησης, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σχετικά με τις συμφωνίες που θέτουν σε κίνδυνο την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία της Ένωσης, καθώς και τις συμφωνίες σε τομείς στους οποίους απαιτείται ομοφωνία για την έγκριση εσωτερικών νομοθετικών πράξεων.

- Διαδικασία: Η Επιτροπή ή ο Ύπατος Εκπρόσωπος (ΥΕ) της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας απευθύνουν συστάσεις στο Συμβούλιο, και το Συμβούλιο διατυπώνει την εντολή για τις διαπραγματεύσεις και διορίζει τον διαπραγματευτή εκ μέρους της Ένωσης (είτε την Επιτροπή είτε τον ΥΕ) για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να ενημερώνεται αμέσως και πλήρως σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (άρθρο 218(10)).
- Απόφαση: Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, εξαιρουμένων των τομέων που αναφέρονται ανωτέρω.
- Ρόλος του Κοινοβουλίου: έγκριση για τις περισσότερες συμφωνίες (βλ. ανωτέρω), διαβούλευση για συμφωνίες που εμπίπτουν αποκλειστικά στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας.

Οιονεί συνταγματικές διαδικασίες

A. Σύστημα ιδίων πόρων (άρθρο 311 ΣΛΕΕ)

- Πρόταση: Επιτροπή·
- Ρόλος του Κοινοβουλίου: διαβούλευση·
- Απόφαση: το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ομοφωνία, με την επιφύλαξη της έγκρισης από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

B. Διατάξεις για την εκλογή του Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία (άρθρο 223 ΣΛΕΕ)

- Πρόταση: Κοινοβούλιο·



- Απόφαση: Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ομοφωνία, κατόπιν έγκρισης του Κοινοβουλίου, και αφού έχει υποβάλει την πρόταση στα κράτη μέλη προς έγκριση σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.
- Γ.** Έγκριση του Καθεστώτος των Βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 223 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ) και του Καθεστώτος του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή (άρθρο 228 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ)
- Πρόταση: Κοινοβούλιο·
 - Ρόλος της Επιτροπής: γνωμοδότηση·
 - Ρόλος του Συμβουλίου: έγκριση (αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, με εξαίρεση τους κανόνες ή τις προϋποθέσεις που διέπουν το φορολογικό καθεστώς των βουλευτών ή των πρώην βουλευτών· στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζεται ο κανόνας της ομοφωνίας)·
 - Απόφαση: Κοινοβούλιο.
- Δ.** Τροποποίηση του πρωτοκόλλου για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου (άρθρο 281 ΣΛΕΕ)
- Πρόταση: Δικαστήριο (με διαβούλευση με την Επιτροπή) ή Επιτροπή (με διαβούλευση με το Δικαστήριο)·
 - Απόφαση: Συμβούλιο και Κοινοβούλιο (συνήθης νομοθετική διαδικασία).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΚΔ) του 2000, το Κοινοβούλιο διατύπωσε αρκετές προτάσεις για τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της συνήθους νομοθετικής (πρώην διαδικασίας συναπόφασης) διαδικασίας. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο εξέφρασε επανειλημμένα την άποψη ότι, εάν πραγματοποιηθεί μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία, η διαδικασία της συναπόφασης πρέπει να εφαρμοστεί αυτόματα. Η Συνθήκη της Νίκαιας υιοθέτησε τη θέση αυτή αλλά δεν συνέδεσε πλήρως την ειδική πλειοψηφία με τη συναπόφαση. Κατά συνέπεια, το ζήτημα της απλούστευσης των διαδικασιών ήταν ένα από τα βασικά ζητήματα που συζητήθηκαν στη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης. Προτάθηκε η κατάργηση των διαδικασιών συνεργασίας και διαβούλευσης, η απλούστευση της διαδικασίας συναπόφασης και η επέκτασή της στο σύνολο του νομοθετικού τομέα, και ο περιορισμός της εφαρμογής της διαδικασίας της σύμφωνης γνώμης στην κύρωση διεθνών συμφωνιών. Πολλές από αυτές τις βελτιώσεις τέθηκαν σε ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (1.1.5).

Όσον αφορά τους διορισμούς, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν κατόρθωσε να απλουστεύσει το μεγάλο φάσμα διαδικασιών, ωστόσο επετεύχθη σε ένα βαθμό ο εξορθολογισμός τους. Ο κανόνας της ομοφωνίας εξακολουθεί να εφαρμόζεται σε ορισμένες περιπτώσεις, και τείνει να προκαλεί πολιτικές διαμάχες και μειώνει την επιρροή του Κοινοβουλίου. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας, συνιστά ειδικότερα πρόοδο η μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία κατά τη διαδικασία διορισμού του Προέδρου της Επιτροπής. Επιπροσθέτως, στη Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπεται η εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Κοινοβούλιο. Για τον διορισμό του εκλεγέντος Προέδρου, μετά από κατάλληλες διαβουλεύσεις



με το Κοινοβούλιο, πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα αποτελέσματα των ευρωπαϊκών εκλογών. Με την απόφαση αυτή υπογραμμίζεται η πολιτική νομιμότητα και ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Μετά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2014, οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε τον ορισμό του Jean-Claude Juncker ως προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διότι το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα (ΕΛΚ), αριθμεί πλέον τη μεγαλύτερη ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Martina Schonard
05/2019

