



Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Συμβούλιο αποτελεί το θεσμικό όργανο που, μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εγκρίνει τη νομοθεσία της ΕΕ μέσω κανονισμών και οδηγιών και καταρτίζει αποφάσεις και μη δεσμευτικές συστάσεις. Στους τομείς των αρμοδιοτήτων του, λαμβάνει τις αποφάσεις του με απλή πλειοψηφία, ειδική πλειοψηφία ή ομοφωνία, ανάλογα με τη νομική βάση των πράξεων που χρειάζονται την έγκρισή του.

Νομική βάση

Στο ενιαίο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο ασκεί τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί από το άρθρο 16 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής «ΣΕΕ») και τα άρθρα 237 έως 243 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»).

Ρόλος

A. Νομοθεσία

Με βάση τις προτάσεις που υποβάλλει η Επιτροπή, το Συμβούλιο εγκρίνει την ενωσιακή νομοθεσία, υπό τη μορφή κανονισμών και οδηγιών, είτε από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δυνάμει του άρθρου 294 της ΣΛΕΕ (συνήθης νομοθετική διαδικασία), είτε μόνο του κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1.2.3). Το Συμβούλιο εγκρίνει επίσης μεμονωμένες αποφάσεις και συστάσεις μη δεσμευτικού χαρακτήρα (άρθρο 288 ΣΛΕΕ) και εκδίδει ψηφίσματα. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο καθορίζουν τους γενικούς κανόνες που διέπουν την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή ή ανατίθενται στο ίδιο το Συμβούλιο (άρθρο 291 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ).

B. Προϋπολογισμός

Το Συμβούλιο είναι ένα από τα δύο σκέλη – το άλλο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, η οποία εγκρίνει τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1.2.5). Το Συμβούλιο, σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και ενεργώντας ομόφωνα, εκδίδει επίσης τις αποφάσεις για τις διατάξεις που εφαρμόζονται στο σύστημα ιδίων πόρων και το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ (άρθρα 311 και 312 ΣΛΕΕ). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το Κοινοβούλιο καλείται να δώσει την έγκρισή του με την πλειοψηφία των μελών του. Το τελευταίο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (2014-2020) εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο τον Νοέμβριο του 2013. Το Συμβούλιο μοιράζεται το τμήμα II του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής



Ένωσης (άρθρο 43 στοιχείο β) του δημοσιονομικού κανονισμού) με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, παρά το γεγονός ότι πρόκειται για δύο διαφορετικά όργανα.

Γ. Άλλες αρμοδιότητες

1. Διεθνείς συμφωνίες

Το Συμβούλιο συνάπτει τις διεθνείς συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει διαπραγματευτεί η Επιτροπή και για τις οποίες απαιτείται στις περισσότερες περιπτώσεις η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου (άρθρο 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ).

2. Διορισμοί

Το Συμβούλιο διορίζει με ειδική πλειοψηφία (μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας) τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών.

3. Οικονομική πολιτική

Το Συμβούλιο συντονίζει τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών (άρθρο 121 ΣΛΕΕ) και, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, λαμβάνει πολιτικές αποφάσεις στον νομισματικό τομέα. Ειδικές ρυθμίσεις εφαρμόζονται για τα μέλη της Ευρωζώνης, τα οποία εκλέγουν πρόεδρο με θητεία δύομισι ετών (άρθρα 136 και 137 ΣΛΕΕ). Κατά κανόνα, οι υπουργοί Οικονομικών της Ευρωζώνης συνέρχονται την προηγούμενη της συνεδρίασης του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων.

Το Συμβούλιο ασκεί επίσης και ορισμένα καθήκοντα οικονομικής διακυβέρνησης στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου. Κατά την έναρξη του κύκλου, το φθινόπωρο, εξετάζει τις ειδικές συστάσεις για τη ζώνη του ευρώ, με βάση την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης και τον Ιούνιο και τον Ιούλιο, εγκρίνει τις ανά χώρα συστάσεις, μετά την έγκρισή τους από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ τροποποιήθηκε με την απόφαση 2011/199/ΕΚ, η οποία εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 2013, αφού κυρώθηκε από όλα τα κράτη μέλη. Στο εξής παρέχει τη νομική βάση για τους μηχανισμούς σταθερότητας, όπως τον ΕΜΣ (2.6.8).

4. Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (5.1.1) και (5.1.2)

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνώρισε νομική προσωπικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αντικατέστησε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Επίσης, η νέα συνθήκη κατέργησε τη δομή των τριών πυλώνων. Η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις κατέστησαν πλήρως ολοκληρωμένος τομέας πολιτικής της ΕΕ, για τον οποίο ισχύει η συνήθης νομοθετική διαδικασία σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις. Ωστόσο, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας, το Συμβούλιο εξακολουθεί να ενεργεί σύμφωνα με ειδικούς κανόνες όταν εγκρίνει κοινές θέσεις και κοινές δράσεις ή καταρτίζει συμβάσεις.

Το παλαιό σχήμα της Τρόικας αντικαταστάθηκε από ένα νέο σύστημα: υπό τη μόνιμη προεδρία του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων συνεργάζεται πλέον στενά με την Επιτροπή. Επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.



Οργάνωση

A. Σύνθεση

1. Μέλη

Το Συμβούλιο απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι «εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους μέλους που αντιπροσωπεύει» (άρθρο 16 παράγραφος 2 ΣΕΕ).

2. Προεδρία

Με εξαίρεση το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, Πρόεδρος του Συμβουλίου είναι ο αντιπρόσωπος του κράτους μέλους που ασκεί την Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η Προεδρία μεταβιβάζεται ανά εξάμηνο, με τη σειρά που καθορίζεται από το Συμβούλιο με ομοφωνία (άρθρο 16 παράγραφος 9 ΣΕΕ). Η Προεδρία όλων των συνθέσεων του Συμβουλίου, πλην της σύνθεσης των Εξωτερικών Υποθέσεων, εξασφαλίζεται από προκαθορισμένες ομάδες τριών κρατών μελών για διάστημα 18 μηνών, και κάθε μέλος της ομάδας ασκεί την Προεδρία για περίοδο έξι μηνών.

Κατά την επόμενη πενταετία, η Προεδρία θα ασκηθεί σύμφωνα με την ακόλουθη σειρά: η Κροατία και η Γερμανία το 2020, η Πορτογαλία και η Σλοβενία το 2021, η Γαλλία και η Τσεχική Δημοκρατία το 2022, η Σουηδία και η Ισπανία το 2023 και το Βέλγιο και η Ουγγαρία το 2024. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αλλάζει τη σειρά (άρθρο 236 στοιχείο β) ΣΛΕΕ).

3. Όργανα και προπαρασκευαστικά όργανα

Η επιτροπή που αποτελείται από τους μόνιμους αντιπροσώπους των κρατών μελών (EMA) προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου και διεκπεραιώνει τα καθήκοντα που της ορίζει το τελευταίο (άρθρο 240 ΣΛΕΕ). Της επιτροπής αυτής προεδρεύει αντιπρόσωπος του κράτους μέλους που ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, δηλαδή την εναλλασσόμενη Προεδρία. Ωστόσο, της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφαλείας, η οποία παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, προεδρεύει αντιπρόσωπος του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

Η EMA συνεδριάζει κάθε εβδομάδα για την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τη διαδικασία συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Χωρίζεται σε δύο ομάδες: την EMA 1ο Τμήμα, που αποτελείται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους, οι οποίοι προετοιμάζουν τις εργασίες σχετικά με τους πιο τεχνικούς τομείς, όπως η γεωργία, η απασχόληση, η εκπαίδευση ή το περιβάλλον· την EMA 2ο Τμήμα, η οποία ασχολείται με θέματα που αφορούν περισσότερο την «υψηλή πολιτική», όπως οι εξωτερικές υποθέσεις, οι οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις, ή η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις. Η EMA επικουρείται στις προπαρασκευαστικές εργασίες της από περίπου δέκα επιτροπές και, κατά προσέγγιση, εκατό εξειδικευμένες ομάδες εργασίας.

B. Λειτουργία

Ανάλογα με τον τομέα, το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία ή με ειδική πλειοψηφία των μελών του ή με ομοφωνία (1.2.3 και 1.2.4). Όταν το Συμβούλιο



λειτουργεί ως νομοθετικό όργανο, οι συνεδριάσεις του είναι δημόσιες (άρθρο 16 παράγραφος 8 ΣΕΕ). Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ορίζεται από το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 240 της ΣΛΕΕ. Οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου πραγματοποιούνται στις Βρυξέλλες, αλλά επίσης και στο Λουξεμβούργο (σύνοδοι του Απριλίου, Ιουνίου και Οκτωβρίου). Υφίστανται επί του παρόντος δέκα συνθέσεις του Συμβουλίου, τρεις εκ των οποίων συνέρχονται τακτικά (Γενικές Υποθέσεις, Εξωτερικές Σχέσεις, Οικονομικές και Νομισματικές Υποθέσεις (Ecofin)).

1. Απλή πλειοψηφία

Όταν ισχύει η απλή πλειοψηφία, μια απόφαση λαμβάνεται αν υπάρχουν περισσότερες ψήφοι υπέρ από ό,τι κατά. Έκαστο μέλος του Συμβουλίου διαθέτει μία ψήφο. Έτσι, η απλή πλειοψηφία επιτυγχάνεται εάν ψηφίσουν υπέρ τουλάχιστον 14 μέλη του Συμβουλίου. Η απλή πλειοψηφία ισχύει όταν η Συνθήκη δεν προβλέπει κάποια από τις άλλες δύο διαδικασίες (άρθρο 238 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ). Αποτελεί επομένως τη βασική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στην πράξη, ωστόσο, εφαρμόζεται μόνο για περιορισμένο αριθμό αποφάσεων, οι οποίες αφορούν: τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, την οργάνωση της Γραμματείας του Συμβουλίου και τους κανόνες που διέπουν τις επιτροπές που προβλέπει η Συνθήκη.

2. Ειδική πλειοψηφία

α Μηχανισμός

Ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας περιέχεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, στο άρθρο 16 (παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο) της ΣΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, απαιτείται θετική ψήφος σε ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, το οποίο αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Στην πράξη, αυτό σημαίνει τουλάχιστον 15 κράτη μέλη από τα 27. Στις περιπτώσεις που η πρόταση δεν προέρχεται από την Επιτροπή ή τον Ύπατο Εκπρόσωπο, εφαρμόζεται ο λεγόμενος κανόνας της ενισχυμένης ειδικής πλειοψηφίας, σύμφωνα με τον οποίο απαιτείται θετική ψήφος από το 72% των μελών του Συμβουλίου (που περιλαμβάνει τουλάχιστον 20 κράτη μέλη από τα 27), και που συγκεντρώνει ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης.

β Πεδίο εφαρμογής

Η Συνθήκη της Λισαβόνας διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Για 68 νομικές βάσεις, η ειδική πλειοψηφία είτε εισάγεται είτε επεκτείνεται, στις περισσότερες περιπτώσεις, σε συνδυασμό με την καθιέρωση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (συμπεριλαμβανομένων πολλών τομέων που προηγουμένως ανήκαν στον τρίτο πυλώνα). Ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία εφαρμόζεται επίσης για τον διορισμό του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής, των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών ([1.2.3](#) και [1.2.4](#)).

3. Ομοφωνία

Η Συνθήκη απαιτεί ομοφωνία μόνο για αποφάσεις σε περιορισμένο αριθμό τομέων, οι οποίοι ωστόσο είναι από τους πλέον σημαντικούς (φορολογία, κοινωνική πολιτική κ.λπ.). Το ως άνω διατηρείται και στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ωστόσο, στο άρθρο 48 παράγραφος 7 ΣΕΕ, η νέα συνθήκη περιλαμβάνει ρήτρα «γέφυρας» που



επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία για ορισμένα θέματα. Επιπλέον, για ορισμένες πολιτικές το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει (ομόφωνα) να επεκτείνει τη χρήση της ειδικής πλειοψηφίας (π.χ. άρθρο 81 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, επί του οικογενειακού δικαίου με διασυνοριακές επιπτώσεις).

Γενικά, το Συμβούλιο έχει την τάση να επιδιώκει την ομοφωνία ακόμη και όταν αυτή δεν απαιτείται. Η προτίμηση αυτή ανάγεται στον «συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» του 1966, με τον οποίο έληξε μια σύγκρουση μεταξύ της Γαλλίας και των άλλων κρατών μελών, επειδή η Γαλλία αρνιόταν τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία σε ορισμένους τομείς. Το κείμενο του συμβιβασμού είχε την ακόλουθη διατύπωση: «Όταν, σε περίπτωση αποφάσεων που μπορούν να ληφθούν με πλειοψηφία επί προτάσεως της Επιτροπής, διακυβεύονται πολύ σημαντικά συμφέροντα ενός ή περισσότερων εταίρων, τα Μέλη του Συμβουλίου επιδιώκουν, εντός εύλογης προθεσμίας, να καταλήξουν σε λύσεις που μπορούν να γίνουν δεκτές από όλα τα Μέλη του Συμβουλίου σε πνεύμα σεβασμού των αμοιβαίων συμφερόντων τους και των συμφερόντων της Κοινότητας».

Μια ανάλογη λύση βρέθηκε επίσης το 1994 όταν επιτεύχθηκε ο «συμβιβασμός των Ιωαννίνων» προκειμένου να προστατευτούν τα κράτη μέλη που έτειναν να συγκροτήσουν μειοψηφία αρνησικυρίας. Βάσει αυτής της συμφωνίας, εάν οι εν λόγω χώρες εξέφραζαν την πρόθεσή τους να εναντιωθούν στη λήψη απόφασης εκ μέρους του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο θα έκανε ό,τι μπορούσε μέσα σε εύλογη προθεσμία για να καταλήξει σε ικανοποιητική λύση για μια μεγάλη πλειοψηφία κρατών μελών.

Πιο πρόσφατα, η δυνατότητα αναβολής της καθιέρωσης του νέου συστήματος της διπλής πλειοψηφίας από το 2014 στις 31 Μαρτίου 2017 κινείτο στην ίδια λογική και επέτρεπε, μετά από αίτηση κράτους μέλους, την εφαρμογή του προηγούμενου κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας που θεσπίζεται στη Συνθήκη της Νίκαιας (1.2.3).

Eeva Pavy
02/2020

