



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Η εκτελεστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Το φαινόμενο της «επιτροπολογίας» πριν και μετά τη Λισσαβόνα

Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Επιβλέπων: Αργύρης Πασσάς

Σπουδάστρια: Αικατερίνη Κομπολάκη

ΑΘΗΝΑ – 2017

**Η εκτελεστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Το φαινόμενο της
«επιτροπολογίας» πριν και μετά τη Λισσαβόνα**

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη του φαινομένου της επιτροπολογίας, δηλαδή της δημιουργίας και λειτουργίας επιτροπών, αποτελούμενων από εκπροσώπους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες παρεμβαίνουν κατά την άσκηση εκτελεστικής λειτουργίας από την Επιτροπή. Η μελέτη του φαινομένου περιλαμβάνει όλη την ιστορική του εξέλιξη, με έμφαση στη Συνθήκη της Λισαβόνας, που αναδιαμόρφωσε το πεδίο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και συνακόλουθα επηρέασε και το φαινόμενο της επιτροπολογίας. Στόχος της παρούσας, πέρα από την περιγραφή της διαδικασίας, όπως ισχύει σήμερα μετά τις αλλαγές σε επίπεδο πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, είναι η ανάδειξη των ποικίλων επιδράσεων που συνεπάγεται για την ένωση το σύστημα των επιτροπών αυτών. Ως διακριτό θεσμικό υποσύστημα επενεργεί στους συσχετισμούς δυνάμεων των μελών του «θεσμικού τριγώνου», αλλά και στη στάση που επιφυλάσσουν τα θεσμικά όργανα απέναντι στην εθνική συμμετοχή κατά την άσκηση εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής. Τέλος, το φαινόμενο της επιτροπολογίας θέτει ζητήματα διαφάνειας και δημοκρατικότητας, εκθέτοντας την Ένωση σε νέες προκλήσεις.

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη: Στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται συνοπτικά η κατά στάδια διαδικασία παραγωγής πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με την περιγραφή των ομάδων και επιτροπών που δραστηριοποιούνται σε κάθε στάδιο, με έμφαση στο στάδιο της υλοποίησης της πολιτικής, όπου αναπτύσσουν τη δράση τους οι επιτροπές επιτροπολογίας. Στο δεύτερο μέρος της παρούσας ακολουθεί η ιστορική εξέλιξη του φαινομένου της επιτροπολογίας και η περιγραφή των σχετικών διαδικασιών σύμφωνα με τις προβλέψεις πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου, με έμφαση στις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Το τρίτο μέρος περιλαμβάνει την κριτική αποτίμηση του συστήματος της επιτροπολογίας, όπως είναι διαμορφωμένο σήμερα. Ερευνάται ο ρόλος των τριών θεσμικών οργάνων, καθώς και οι συσχετισμοί ισχύος μεταξύ τους, αλλά και έναντι των κρατών μελών. Μελετώνται επίσης ζητήματα απλοποίησης, διαφάνειας και συμμετοχικότητας. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των συμπερασμάτων.

Μεθοδολογικά η εργασία στηρίζεται στην επισκόπηση της σχετικής ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, σε διαδικτυακή έρευνα στους ιστοτόπους των οργάνων της ΕΕ, στην ανάλυση των σχετικών διατάξεων του

πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, καθώς και στη μελέτη κειμένων του Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Τέλος η εργασία στηρίζεται σε στοιχεία δημοσιευμένα από τα ενωσιακά όργανα έως την 25^η Οκτωβρίου 2017.

Λέξεις – κλειδιά: Επιτροπολογία, εκτελεστική λειτουργία Επιτροπής, κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, εκτελεστικές πράξεις, υλοποίηση πολιτικής, ομάδες εμπειρογνομόνων.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to study the comitology phenomenon, namely setting up and operating of committees, consisting of EU Member States representatives, which intervene in the exercise of executive powers by the Commission.

The study of the phenomenon includes a historical overview, emphasizing on the Lisbon Treaty, which reshaped the scope of the Commission's implementing powers and consequently affected the phenomenon of comitology.

Apart from the description of the process as it stands after the changes in primary and secondary Union law, this thesis also aims to highlight the various implications of these committees system.

As a distinct institutional subsystem comitology affects the balance of power in the “institutional triangle” and the stance that the institutions adopt towards national participation in the exercise of the Commission's implementing powers.

Finally, the comitology phenomenon raises transparency and democracy issues, exposing the Union to new challenges

This thesis is divided into three parts: The first part outlines the process of public policy within the European Union. It describes the groups and committees involved in all stages of this process, focusing on policy implementation, where comitology committees operate.

The second part is dedicated to the historical concept of comitology and the description of procedures, according to the primary and secondary law provisions, focusing on changes made by the Treaty of Lisbon

The third part includes the critical evaluation of the comitology system as configured today

The role of the institutions is investigated as well as and the balance of power between them but also towards Member States. Issues of simplification, transparency and inclusiveness are also studied. The thesis concludes with the presentation of the conclusions.

In terms of methodology, the thesis is based on a review of relevant Greek and foreign language scientific literature, on the analysis of the relevant provisions of primary and secondary Union law, on the study of Council's, Parliament's and Commission's relevant material and on EU institutions websites research. The thesis is also based on data published by the EU institutions up to October 25, 2017.

Key words: Comitology, Commission's implementing powers, delegated acts, implementing acts, policy implementation, experts group.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ	- 9 -
ΛΙΣΤΑ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	- 10 -
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	- 11 -
ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	- 13 -
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΣΤΑΔΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ	- 14 -
1.1 Διαμόρφωση πολιτικής.....	- 14 -
1.2 Λήψη της απόφασης	- 15 -
1.3 Υλοποίηση απόφασης	- 17 -
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ:	
ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	- 21 -
2.1 Ιστορική εξέλιξη.....	- 21 -
2.2 Αποφάσεις σταθμοί στην ιστορική διαδρομή της επιτροπολογίας ...	- 23 -
2.2.1 Απόφαση 1987/373/ΕΟΚ.....	- 23 -
2.2.2. Απόφαση 1999/468/ΕΚ.....	- 24 -
2.2.3 Απόφαση 2006/512/ΕΚ.....	- 27 -
2.3 Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας.....	- 30 -
2.3.1. Πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, άρθρο 290 ΣΛΕΕ.....	- 31 -
2.3.2. Εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291 ΣΛΕΕ)	- 34 -
2.4 Κανονισμός 182/2011	- 35 -
ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ	
ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΟΝ	
ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ 182/2011	- 40 -
3.1 Δημοκρατικότητα & ανεκπλήρωτες προσδοκίες του Κοινοβουλίου-	40 -
3.2 Ελεγχόμενες απώλειες του Συμβούλιου	- 43 -
3.3 Επιτροπή: και πάλι πρωταγωνιστής	- 45 -

3.4	Διαθεσμικές ισορροπίες στο «θεσμικό τρίγωνο» υπό το φως της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.....	- 47 -
3.5	Κράτη μέλη και προετοιμασία κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων.....	- 49 -
3.6	Ζητήματα απλοποίησης – διαφάνειας – συμμετοχικότητας στη μετά Λισαβόνα εποχή της επιτροπολογίας.....	- 50 -
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	- 56 -
	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	- 59 -
	ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	- 60 -
	ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ	- 62 -
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	- 66 -

ΕΣΔΔΑ

Αικατερίνη Κομπολάκη,

©, 2017

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 25/10/2017

Υπογραφή

Αικατερίνη Κομπολάκη

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

ΠΙΝΑΚΕΣ	ΣΕΛ.
Πίνακας 1. Εκδοθείσες εκτελεστικές πράξεις ανά διαδικασία	64
Πίνακας 2. Συνολικός αριθμός επιτροπών επιτροπολογίας (2015)	65
Πίνακας 3. Συνολικός αριθμός συνεδριάσεων επιτροπών επιτροπολογίας (2014-2015)	66
Πίνακας 4. Αριθμός γνωμών των επιτροπών επιτροπολογίας & εκτελεστικών μέτρων που εκδόθηκαν από την Επιτροπή (2014-2015)	67
Πίνακας 5. Αριθμός εκτελεστικών μέτρων που εκδόθηκαν από την Επιτροπή ύστερα από μη διατύπωση γνώμης της εξεταστικής επιτροπής	68
Πίνακας 6. Αριθμός εκτελεστικών μέτρων που εκδόθηκαν από την Επιτροπή ύστερα από μη διατύπωση γνώμης της επιτροπής προσφυγών	69
Πίνακας 7. Αριθμός γνωμών των επιτροπών επιτροπολογίας (θετικών – αρνητικών – μη διατύπωση γνώμης) ανά έτος	70
Πίνακας 8. Ποσοστό θετικών γνωμοδοτήσεων των επιτροπών επιτροπολογίας ανά έτος	70

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ	ΣΕΛ.
Διάγραμμα 1. Η παραγωγή δευτερογενών πράξεων στην ΕΕ, 1971-2013	19
Διάγραμμα 2. Διαδικασία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων	31
Διάγραμμα 3. Συμβουλευτική διαδικασία	35
Διάγραμμα 4. Διαδικασία εξέτασης	36

ΛΙΣΤΑ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

COREPER	Comité des Représentants Permanents
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΜΑ	Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων
ΚΔΕ	Κανονιστική διαδικασία με έλεγχο
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Κύριο γνώρισμα του πολιτικού συστήματος της ΕΕ αποτελεί η μοναδικότητα του, που καθιστά σχεδόν αδύνατη την κατάταξή του στα γνωστά πρότυπα διακυβέρνησης. Δημιούργημα της κρατικής βούλησης, που αφίσταται όμως τόσο από τη δομή κράτους, όσο και από τη δομή διεθνούς οργανισμού. Η ίδρυση μέσω διεθνούς Συνθήκης, με τη συνακόλουθη οριστική εκχώρηση αρμοδιοτήτων των συμμετεχόντων κρατών υπέρ του νέου αυτού μορφώματος και εις βάρος της κρατικής κυριαρχίας, η υποταγή των κρατών μελών σε αποφάσεις που δεν λαμβάνονται ομόφωνα, η υποχρέωση συμμόρφωσης προς δικαιοδοτικές κρίσεις κεντρικού δικαστικού οργάνου, μαρτυρούν την *suis generis* φύση του, ως ένα «*Unidentified Political Object*», κατά τη χαρακτηριστική διατύπωση του J.Delors¹.

Από τα πρώτα χρόνια του βίου των Κοινοτήτων κατέστη φανερή η λειτουργία των ιδρυτικών Συνθηκών ως μορφής Συντάγματος, που εγκαθιδρύει, νέα, ξεχωριστή έννομη τάξη, σε δικαιοπαραγωγικό και δικαιοδοτικό επίπεδο (Σαχπεκίδου, 2013), διαθέτοντας δικά της θεσμικά όργανα. Παρόλα αυτά η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, όπως πραγματώνεται στις εθνικές έννομες τάξεις, δεν βρίσκει εφαρμογή στα ενωσιακά πολιτικά συμφραζόμενα. Η κλασική τριχοτόμηση σε νομοθετική – εκτελεστική – δικαστική λειτουργία, με εξαίρεση την δικαστική, δεν μπορεί να βρει καμιά αντιστοιχία στο σύστημα της ΕΕ, όπου κανένα θεσμικό όργανο δεν διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα. Η σχετικοποίηση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών προϋποθέτει τη συνδρομή περισσοτέρων του ενός οργάνων για την άσκηση της ενωσιακής αρμοδιότητας (νομοθετικής ή εκτελεστικής). Σε συνδυασμό δε με την διακυβερνητική ή υπερεθνική υπόσταση του κάθε θεσμικού οργάνου προκύπτει ένας πολυεπίπεδος χώρος παραγωγής πολιτικών, όπου τα ενωσιακά όργανα συγκρούονται για την μεγιστοποίηση της αρμοδιότητας και τη διεύρυνση της επιρροής τους στην πολιτική διαδικασία για την χάραξη και άσκηση των τομεακών πολιτικών (Πασσάς, 2009).

Παράλληλα, το πολυεπίπεδο μοντέλο παραγωγής πολιτικών που εγκαινιάζει η ΕΕ λειτουργεί όχι μόνο ως χώρος συνύπαρξης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, αλλά και ως χώρος συνάντησης ενωσιακών και εθνικών φορέων δημόσιας εξουσίας, για την από κοινού διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών. Η δράση της Ένωσης είναι προϊόν συνεργασίας εθνικών και υπερεθνικών δρώντων, οι οποίοι διατηρώντας ο καθένας την

¹ Ομιλία στην Διακυβερνητική Διάσκεψη στο Λουξεμβούργο (9-9-1985)

θεσμική του αυτονομία, εγκαθιδρύουν μια μη ιεραρχική, λειτουργική αλληλεξάρτηση και σύμπραξη που παράγει δημόσιες πολιτικές. Παρά την εκπόρευση από την ένωση πλήθους κανόνων δεσμευτικών για τα κράτη μέλη, η διαδικασία παραγωγής τους δεν εξαντλείται στην μονόδρομη πορεία από το υπερεθνικό στο εθνικό επίπεδο αλλά προϋποθέτει αμφίδρομες κατευθύνσεις. Η δε μετάβαση από το εθνικό στο ενωσιακό επίπεδο πραγματοποιείται, μεταξύ άλλων και μέσα από ένα μωσαϊκό επιτροπών και ομάδων αποτελούμενων από εθνικούς εκπροσώπους. Οι ποικίλες ομάδες στις οποίες κυριαρχεί το εθνικό στοιχείο είναι παρούσες σε όλα τα στάδια παραγωγής πολιτικών της Ένωσης, συνιστώντας το φαινόμενο του «*κυβερνάν δια των επιτροπών*» (Πασσάς 2012, σελ.20), που αφήνει τη σφραγίδα του στον ενωσιακό πολιτικό πολιτισμό: Κατά τη διαμόρφωση πολιτικής, ομάδα εμπειρογνομόνων υποβοηθά την Επιτροπή στη διαμόρφωση νομοθετικής πρότασης, η οποία θα συζητηθεί κατά το στάδιο λήψης απόφασης από τις ομάδες εργασίας και την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA/Coreper) καθώς και από τις επιτροπές του Κοινοβουλίου, η δε υλοποίηση της πολιτικής ανατίθεται στην Επιτροπή, μέσω των κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων (άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ), στις οποίες εμπλέκονται ομάδες εμπειρογνομόνων και επιτροπές επιτροπολογίας αντίστοιχα. Με εξαίρεση δε την EMA/Coreper και τις επιτροπές του Κοινοβουλίου, στις άλλες επιτροπές και ομάδες εναλλάσσονται οι ίδιοι εκπρόσωποι των εθνικών διοικήσεων, λειτουργώντας υπό διαφορετικό θεσμικό μανδύα κάθε φορά. Κοινό χαρακτηριστικό των ποικίλων ομάδων και επιτροπών αποτελεί το ότι συνθέτουν χώρο όπου συναντάται το εθνικό με το υπερεθνικό στοιχείο, άλλοτε σε περιβάλλον διαβούλευσης π.χ. στις επιτροπές εμπειρογνομόνων της προνομοθετικής φάσης και άλλοτε σε περιβάλλον διαπραγμάτευσης π.χ. στην Coreper και τις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου στην τακτική νομοθετική διαδικασία και στις επιτροπές της «επιτροπολογίας» στο στάδιο της υλοποίησης της νομοθεσίας (Πασσάς, 2012).

Ως φαινόμενο δε που διέπει τον πολιτικό πολιτισμό της Ένωσης επηρεάζει όχι μόνο τη διαδικασία παραγωγής κανόνων, αλλά επενεργεί στις σχέσεις των θεσμικών οργάνων μεταξύ τους, καθώς και στην αντιμετώπιση που επιφυλάσσει καθένα από αυτά έναντι των επιτροπών αυτών. Παράλληλα το πολυδαίδαλο σύστημα επιτροπών και ομάδων που επικουρούν τα ενωσιακά όργανα έχει πυροδοτήσει τη συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα που διαβρώνει την υπόσταση της ένωσης, καθώς θεωρείται ένα πολύπλοκο, κλειστό σύστημα, όπου τεχνοκράτες και γραφειοκράτες, εμμέσως

νομιμοποιημένοι, λαμβάνουν αποφάσεις εν κρυπτώ και παραβύστω, εγείροντας νομικούς και πολιτικούς προβληματισμούς.

ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη του φαινομένου της επιτροπολογίας, δηλαδή της *«δημιουργίας και λειτουργίας επιτροπών, οι οποίες αποτελούνται από εκπροσώπους των κρατών μελών της Ένωσης και οι οποίες παρεμβαίνουν κατά την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας της Ένωσης από την Επιτροπή»* (Γεωργόπουλος, 2010, σελ.1). Οι επιτροπές επιτροπολογίας αναπτύσσουν τη δράση τους κατά το στάδιο της υλοποίησης της πολιτικής, διαφοροποιούνται δε από τις άλλες επιτροπές και ομάδες που επικουρούν τα θεσμικά όργανα στα προηγούμενα στάδια παραγωγής πολιτικών. Έμφαση δίνεται στην Συνθήκη της Λισαβόνας και στις αλλαγές που επιφέρει στις εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής. Ερευνάται επίσης η επίδραση που ασκεί το φαινόμενο της επιτροπολογίας, ως διακριτό θεσμικό υποσύστημα, στους συσχετισμούς ισχύος των μελών του «θεσμικού τριγώνου» και στις σχέσεις μεταξύ θεσμικών οργάνων και κρατών μελών, ενώ παράλληλα μελετώνται ζητήματα διαφάνειας και συμμετοχικότητας.

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη: Στο πρώτο μέρος αναλύεται συνοπτικά η διαδικασία παραγωγής πολιτικών στην ΕΕ, με την περιγραφή των ομάδων και επιτροπών που δραστηριοποιούνται σε κάθε στάδιο, με ειδικότερη έμφαση στο στάδιο της υλοποίησης της πολιτικής, όπου αναλαμβάνει εκτελεστικό ρόλο η Επιτροπή και αναπτύσσουν τη δράση τους οι επιτροπές επιτροπολογίας. Το δεύτερο μέρος της παρούσας αφιερώνεται στην ιστορική εξέλιξη του φαινομένου της επιτροπολογίας, με την παρουσίαση των ρυθμίσεων του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου που διέπουν τη δράση της και την περιγραφή των προβλεπόμενων διαδικασιών, με έμφαση στη Συνθήκη της Λισαβόνας που αναδιαμόρφωσε το τοπίο στο πεδίο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Στο τρίτο μέρος γίνεται κριτική αποτίμηση του συστήματος της επιτροπολογίας όπως είναι διαμορφωμένο σήμερα. Ερευνάται ο ρόλος των τριών θεσμικών οργάνων, καθώς και οι συσχετισμοί ισχύος μεταξύ τους, αλλά και έναντι των κρατών μελών. Μελετώνται επίσης ζητήματα απλοποίησης, διαφάνειας και συμμετοχικότητας στο νέο σύστημα της επιτροπολογίας. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των συμπερασμάτων.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΣΤΑΔΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Για την ευχερέστερη παρακολούθηση της δράσης που αναπτύσσουν οι διάφορες ομάδες και επιτροπές που συμμετέχουν στη διαδικασία παραγωγής δημοσίων πολιτικών, προτείνεται η ιδεοτυπική, κατά στάδια προσέγγιση της διαδικασίας.

1.1 Διαμόρφωση πολιτικής

Το πρώτο στάδιο εκκινεί από τη φάση της πρωτοβουλίας (agenda setting), για την οποία έναυσμα αποτελεί ένα αίτημα, που αναγνωρίζεται ως δημόσιο πρόβλημα. Αν το αίτημα αυτό εγγραφεί τελικά στην Ημερήσια Διάταξη εξαρτάται από πλήθος διεργασιών που λαμβάνουν χώρα στο στάδιο αυτό και οι οποίες προσδιορίζουν εν πολλοίς και το τελικό αποτέλεσμα. Πρωτεύων εν προκειμένω ο ρόλος της Επιτροπής, μιας και θεσμικά αναγορεύεται στο όργανο που κατ' αποκλειστικότητα απολαμβάνει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 289 ΣΛΕΕ). Πέρα από την κλασική νομοπαραγωγική διαδικασία, η Επιτροπή είναι αυτή που ενεργοποιεί τη διαδικασία παραγωγής κανόνων «soft law», υπό τη μορφή πράσινων και λευκών βίβλων, αναφορών, ανακοινώσεων κ.ο.κ. Στην πρωτοβουλία της αυτή η Επιτροπή γνωρίζει περιορισμούς προερχόμενους από τις κατευθυντήριες γραμμές που θέτει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από το δικαίωμα του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου να ζητήσουν από την Επιτροπή να διεξάγει έρευνες και να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις, από την προσφάτως θεσπισθείσα «πρωτοβουλία των πολιτών» (άρθρο 11 ΣΕΕ και 24 ΣΛΕΕ), καθώς και από τις υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις που δέχεται από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Παράλληλα στο στάδιο αυτό η Επιτροπή εμπλέκει και τα κράτη μέλη, απευθυνόμενη είτε στα εθνικά κοινοβούλια, είτε στην κοινωνία των πολιτών, μέσω τυπικών και άτυπων διαβουλεύσεων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, n.d. α). Προκύπτει έτσι ένα ανοικτό σύστημα, όπου οι ποικίλες εισροές προέρχονται τόσο «από τα πάνω» όσο και «από τα κάτω», συγχρόνως τυπικά και άτυπα. Οι εθνικές διοικήσεις εν προκειμένω συστηματικά επιθυμούν τη διατήρηση δικτύου επικοινωνίας με την Επιτροπή, προκειμένου να αφήσουν το εθνικό τους αποτύπωμα στη φάση της διαμόρφωσης της πολιτικής. *«Από αποδέκτες της πίεσης των διαφόρων ενώσεων και ομάδων της κοινωνίας στην εσωτερική-εθνική πολιτική διαδικασία, μετατρέπονται, σε ανταγωνιστική*

σχέση με τις άλλες διοικήσεις, οι ίδιες σε ομάδες πίεσης προς τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και τις άλλες διοικήσεις» (Πασσάς, 2012, σελ.30).

Όσον αφορά ειδικά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής η Επιτροπή συστήνει υπό τη διαχειριστική της ευθύνη ομάδες εμπειρογνομώνων, τις οποίες καταργεί, προεδρεύει, χρηματοδοτεί. Η συμβολή τους συνίσταται ως επί το πλείστον στην παροχή τεχνογνωσίας, χωρίς να λαμβάνουν δεσμευτικές αποφάσεις ούτε άλλωστε προβαίνουν σε διαδικασίες ψήφου. Πέρα όμως από την προφανή τους σκοπιμότητα, εν τέλει λειτουργούν ως προθάλαμοι εξασφάλισης πολιτικής συναίνεσης και οικοδόμησης συμμαχιών, πριν την τυπική λήψη απόφασης που λαμβάνει χώρα σε επόμενο στάδιο της πολιτικής διαδικασίας. Τα μέλη των ομάδων αυτών, προέρχονται κυρίως από τους κόλπους των εθνικών διοικήσεων, αλλά και από άλλους χώρους (π.χ. πανεπιστημιακά ιδρύματα, κοινωνία πολιτών, αγορά), επιλέγονται δε με κριτήριο τα ατομικά τους χαρακτηριστικά και τη συνάφειά τους με τον αντίστοιχο κάθε φορά τομέα πολιτικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, n.d. α). Σε αντίθεση με τους εμπειρογνώμονες-τεχνοκράτες στο πλαίσιο του Συμβουλίου, οι εμπειρογνώμονες της Επιτροπής δεν λειτουργούν ως εντολοδόχοι των κυβερνήσεων των χωρών προέλευσής τους, επομένως η δράση τους στις Βρυξέλλες δεν προσδιορίζεται από κάποια διαπραγματευτική εντολή του κέντρου.

1.2 Λήψη της απόφασης

Στο στάδιο αυτό και μετά την ανακήρυξη της συναπόφασης ως συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (άρθρο 289 ΣΛΕΕ), η πρόταση της Επιτροπής υποβάλλεται στους συννομοθέτες, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο και εκτυλίσσεται η διαδικασία των τριών αναγνώσεων που προβλέπει το άρθρο 294 ΣΛΕΕ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο & Συμβούλιο της ΕΕ, 2017 α).

Για την θέσπιση των νομοθετικών πράξεων το ευρύτερο νομοθετικό σύστημα της ένωσης περιλαμβάνει και επιπλέον τυπικές δομές, όπως οι προδιαπραγματευτικές βαθμίδες της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA)/Coreper και των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου, καθώς και άτυπες ή ημιθεσμισμένες πρακτικές (τριμερείς διάλογοι ή τρίλογοι).

Όσον αφορά την EMA/Coreper, συντίθεται από αποσπασμένους διοικητικούς υπαλλήλους, διπλωμάτες ή εμπειρογνώμονες και αποτελεί το νευραλγικό κέντρο λειτουργίας του Συμβουλίου, αλλά και το φίλτρο από όπου περνούν όλα τα θέματα και

όπου αφενός το πολιτικό συναντά το τεχνικό και αφετέρου συνολικοποιείται η διαπραγμάτευση. Με απόφαση της EMA/Coreper συνιστώνται ομάδες εργασίας, αποτελούμενες από διοικητικούς υπαλλήλους, διπλωμάτες, κ.ο.κ., που είτε είναι αποσπασμένοι στην Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ είτε μεταβαίνουν απευθείας από τη χώρα προέλευσής τους για την συμμετοχή στις συνεδρίες. (Πασσάς, 2012). Στις ομάδες εργασίας ξεκινά η διαπραγμάτευση, αμέσως μετά την κατάθεση της πρότασης της Επιτροπής, στη βάση της διαπραγματευτικής εντολής, που κομίζουν τα μέλη των ομάδων. Αν υπάρξει συμφωνία είτε στην ομάδα εργασίας είτε σε επίπεδο EMA/Coreper το θέμα προωθείται στη σύνοδο του Συμβουλίου, όπου υιοθετείται τυπικά χωρίς συζήτηση (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο & Συμβούλιο της ΕΕ, 2017 β). Αποτελεί δηλαδή συχνό φαινόμενο η απόφαση του Συμβουλίου να έχει προδιαμορφωθεί επί της ουσίας στο τεχνοκρατικό επίπεδο των ομάδων εργασίας ή της EMA/Coreper και να εγκρίνεται τύποις εκ των υστέρων σε επίπεδο Υπουργών. Σε συνδυασμό δε με την πρακτική οι αποφάσεις στο Συμβούλιο να υιοθετούνται με την μέθοδο της συναίνεσης, με φόντο τη δυνατότητα προσφυγής σε ψηφοφορία, εγείρονται ζητήματα λογοδοσίας, δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτών που λαμβάνουν αποφάσεις κατ'επέκταση δημοκρατικής λειτουργίας του ενωσιακού πολιτικού συστήματος (Πασσάς, 2012).

Έτερη παράμετρο της διαπραγμάτευσης αποτελεί η πρακτική των τριμερών διαλόγων ή τριλόγων, που οδηγεί στην υιοθέτηση πρώιμων συμφωνιών ή fast track νομοθεσίας (early agreements). Πρόκειται για άτυπες τριμερείς διαπραγματεύσεις μεταξύ των μελών του «θεσμικού τριγώνου», Συμβουλίου, Κοινοβουλίου και Επιτροπής (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2009). Οι τριμερείς διαπραγματεύσεις λαμβάνουν χώρα πολύ νωρίς, αμέσως μετά την κατάθεση της πρότασης της Επιτροπής και πριν από την ψηφοφορία σε πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου. Το αποτέλεσμα του άτυπου «τριλόγου» εάν υιοθετηθεί από το Κοινοβούλιο ως «θέση» του σε πρώτη ανάγνωση και στη συνέχεια το Συμβούλιο υιοθετήσει τη «θέση» αυτή, η πράξη και τυπικά εκδίδεται. Αν οι διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο των τριλόγων δεν καταλήξουν σε ένα συμβιβαστικό κείμενο, η επίτευξη συμφωνίας αναζητείται στο πλαίσιο της δεύτερης ανάγνωσης, όπου και πάλι, πριν αυτή να λάβει χώρα διενεργούνται διοργανικές διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο τριλόγου, προκειμένου να προκύψει συμφωνία σε πρώιμη δεύτερη ανάγνωση.

Η πρακτική των τριλόγων παρότι δεν προβλέπεται από τις Συνθήκες, τυποποιήθηκε από τη διοργανική συμφωνία του 2007 και *«σταδιακά μετατράπηκε στον βασικό θεσμικό*

χώρο διαπραγμάτευσης, οικοδόμησης των πολιτικών συμφωνιών και, εν τέλει, διαμόρφωσης της νομοθεσίας στο πλαίσιο της διαδικασίας της συναπόφασης-συνήθους νομοθετικής διαδικασίας» (Πασσάς, 2012, σελ.73).

Η γενικευμένη εφαρμογή των τριλόγων παρουσιάζεται τελικά ως ανταγωνιστικό προς το τυποποιημένο στη Συνθήκη σύστημα λήψης των αποφάσεων (Farrell και Héritier 2004), που επηρεάζει τη νομοθετική διαδικασία, καθώς σχετικοποιεί τη συλλογική διαμόρφωση βούλησης, πεμπουσία της συναπόφασης, υποβαθμίζει το ρόλο των συννομοθετών προς όφελος εμμέσως νομιμοποιημένων δρώντων, περιορίζει τη διαφάνεια των διαδικασιών, τον πολιτικό έλεγχο και τη λογοδοσία. Παράλληλα, θεωρήθηκε ότι η επίδραση των τριλόγων αλλοιώνει, δίχως νομιμοποίηση, το ίδιο το γράμμα και το πνεύμα της Συνθήκης (Stie,2010).

1.3 Υλοποίηση απόφασης

Στο στάδιο αυτό οι αποφάσεις που έχουν ληφθεί τίθενται σε λειτουργία. Η υλοποίηση όμως δεν αποτελεί μια μηχανική διαδικασία, αλλά αντιθέτως υφίσταται κοινωνικοπολιτικές διεργασίες, που αλλοιώνουν την ίδια τη φύση της απόφασης. Στο στάδιο αυτό αναδεικνύονται σημεία τριβής που δημιουργούν χάσμα μεταξύ απόφασης και υλοποίησης, σε σημείο μάλιστα ώστε η ατελής υλοποίηση να θεωρείται φυσιολογική (Gunn, 1978). Για να διασφαλιστεί ότι μια πολιτική εφαρμόζεται ακριβώς όπως σχεδιάστηκε, απαιτούνται, μεταξύ άλλων, ένα επίπεδο διακυβέρνησης, ενιαίο διοικητικό σύστημα, ομοιόμορφοι κανόνες σε όλο το σύστημα, απόλυτος έλεγχος, τέλειος συντονισμός, επαρκής χρόνος (Hood, 1976).

Η εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης αντανάκλα τις ιδιαιτερότητες του ενωσιακού οικοδομήματος, αφενός λόγω της δυσκολίας αναγωγής της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών κατά τα εθνικά συνταγματικά πρότυπα στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ, αφετέρου γιατί κατά την εκτέλεση των ενωσιακών κανόνων συναντώνται τα θεσμικά όργανα της ένωσης με τις δομές των κρατών μελών. Όσον αφορά τη διάκριση των λειτουργιών, κορωνίδα των κατακτήσεων του νομικού πολιτισμού σε εθνικό επίπεδο, αυτή σχετικοποιείται όταν μεταβαίνουμε στο ενωσιακό σύστημα και «υποκαθίσταται» από την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. «Κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες,

σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν» ορίζει το άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ, μην αναγνωρίζοντας τεκμήριο αρμοδιότητας για κανένα θεσμικό όργανο, ως έκφραση άλλωστε της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, που θεσπίζεται στο άρθρο 5 παρ.2 ΣΕΕ σύμφωνα με το οποίο «...η Ένωση ενεργεί μόνον 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 η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη». Κατά συνέπεια «...δεν είναι δυνατό να αναγνωριστεί τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας στην εκτελεστική λειτουργία σε ενωσιακό επίπεδο. ...Η εκτελεστική λειτουργία στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου παραπέμπει στη συγκεκριμενοποίηση και θέση σε εφαρμογή κανόνων γενικών και αφηρημένων» (Γεωργόπουλος, 2010, σελ.26).

Υπό το φως της περιορισμένης αρμοδιότητας, τα θεσμικά όργανα της ένωσης επιφορτίζονται με την υλοποίηση ενωσιακών πολιτικών, μέσω της έκδοσης πράξεων, όπου αυτές προβλέπονται και στα όρια που τίθενται από τις Συνθήκες.

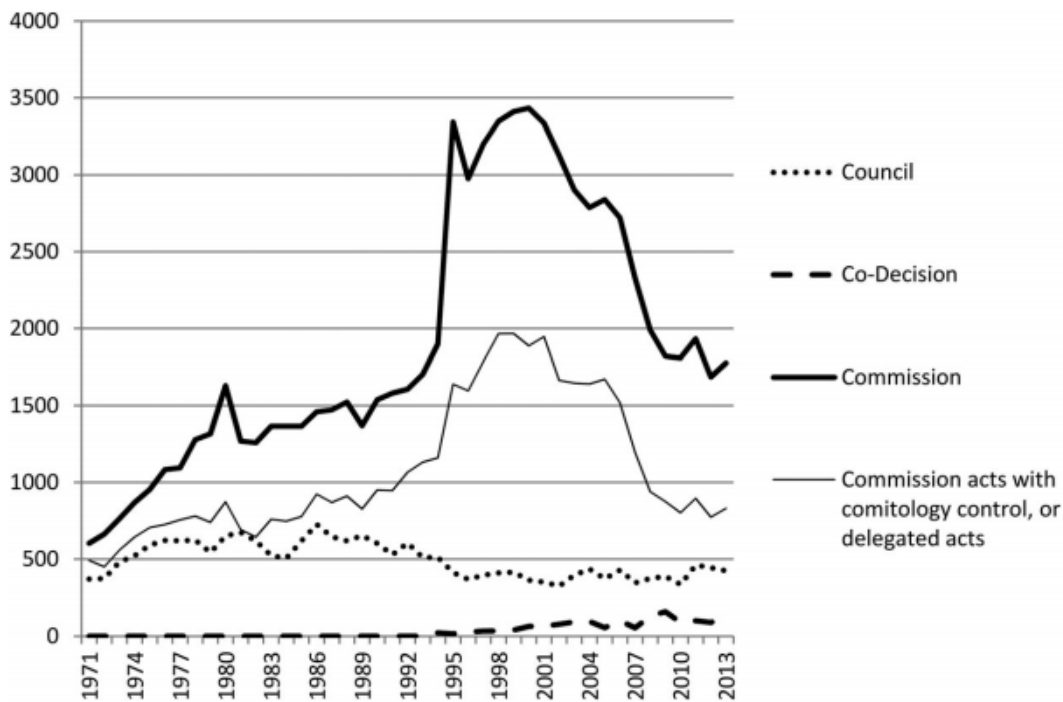
Το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο αναγνωρίζει τεκμήριο εκτελεστικής αρμοδιότητας στα κράτη μέλη, αρχής γενομένης από τη Συνθήκη της Ρώμης: «τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο, κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της κοινότητας» (άρθρο 5 ΣυνθΕΚ). Η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών επιβεβαιώνεται εκ νέου και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ καθώς και στη θνησιγενή Συνταγματική Συνθήκη. Η συνθήκη της Λισαβόνας ρητώς επιφορτίζει τα κράτη μέλη με την εκτέλεση των πράξεων της ένωσης, στο άρθρο 291 παρ.1 ΣΛΕΕ: «Τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης». Το τεκμήριο αυτό υπέρ των κρατών μελών γνωρίζει εξαιρέσεις, καταρχάς μέσω του πρωτογενούς δικαίου, όπου προβλέπεται ότι μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας ανατίθεται σε θεσμικά όργανα της Ένωσης, κατά κύριο λόγο στην Επιτροπή, όπως επί παραδείγματι στο πεδίο του ανταγωνισμού (άρθρο 105 ΣΛΕΕ). Σταδιακά όμως προέκυψε μια μορφή εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής (κατ'εξίαιρηση του τεκμηρίου υπέρ των κρατών μελών) που δεν ερείδεται στο πρωτογενές δίκαιο, όπως η προαναφερόμενη, αλλά αποτελεί επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη, που κατά την νομοπαραγωγική διαδικασία επιφυλάσσει εκτελεστικά καθήκοντα σε υπερεθνικά όργανα. Η εν λόγω πρακτική,

γνωστή από τη δεκαετία του 1960², ενσωματώθηκε εκ των υστέρων στις Συνθήκες, αρχικώς μέσω των άρθρων 202 (πρώην άρθρο 145) και 211 (πρώην άρθρο 155) ΣυνθΕΚ, όπου ρητώς ορίζεται η δυνατότητα του Συμβουλίου με τις πράξεις που εκδίδει να αναθέτει στην Επιτροπή, όργανο με την κατάλληλη τεχνογνωσία, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Πρόκειται εν προκειμένω για μετατόπιση εκτελεστικών καθηκόντων από τα κράτη μέλη στους υπερεθνικούς θεσμούς, αλλά και από το βασικό νομοπαραγωγικό όργανο, το Συμβούλιο, προς την Επιτροπή (Γεωργόπουλος, 2010). Προκειμένου δε να καμφθούν οι επιφυλάξεις των κρατών μελών ως προς την παραχώρηση ευρείας κανονιστικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή, η τελευταία επικουρείτο (κατ'ουσίαν, υφιστάμενη έλεγχο) από επιτροπές αποτελούμενες από εθνικούς εκπροσώπους (επιτροπές επιτροπολογίας). Ομοίως και η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει σήμερα την άσκηση από την Επιτροπή εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται με πράξη του νομοθέτη, προβαίνοντας παράλληλα σε μια διχοτόμηση της εκτελεστικής δράσης της Επιτροπής, μεταξύ έκδοσης κατ'εξουσιοδότηση οιονεί νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος, που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης (άρθρο 290 ΣΛΕΕ) και εκτελεστικών πράξεων, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης (άρθρο 291 ΣΛΕΕ). Παράλληλα η Συνθήκη της Λισαβόνας περιόρισε την συμβολή των επιτροπών επιτροπολογίας μόνο στις εκτελεστικές πράξεις, καθόσον οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις εκδίδονται με τη συμβολή ομάδων εμπειρογνομόνων (expert group)³.

Η ευρεία αρμοδιότητα που απολαμβάνει η Επιτροπή από τη δεκαετία του 1970 και εντεύθεν, μεταξύ άλλων και συμπληρώνοντας, εξειδικεύοντας, επικαιροποιώντας τη νομοθεσία, απεικονίζεται στο κατωτέρω Διάγραμμα, καθώς και η παράλληλη με τη δράση της Επιτροπής αύξηση των ελέγχων μέσω επιτροπών επιτροπολογίας.

² Βλ. αναλυτικά κεφ. 2.1

³ Βλ. αναλυτικά κεφ. 3.5



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Η παραγωγή δευτερογενών πράξεων στην ΕΕ, 1971-2013 (Πηγή: Brandsma G. & Blom-Hansen J., 2015)

Οι ανωτέρω εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής συνιστούν την ενωσιακή φάση της υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει δύο ξεχωριστές φάσεις, μία ενωσιακή και μία εθνική.

Η εθνική φάση υλοποίησης περιλαμβάνει την τυπική ενσωμάτωση του κανόνα του παραγωγού δικαίου της ΕΕ στην εθνική νομοθεσία καθώς και την πραγματική παραγωγή αποτελεσμάτων. Η ένωση έχει την τυπική ευθύνη εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη μέλη, επειδή όμως δεν διαθέτει δικές της εξωτερικές υπηρεσίες βασίζεται για την υλοποίηση των ευρωπαϊκών δημοσίων πολιτικών στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης». Η ευθύνη υλοποίησης βαρύνει επομένως τα κράτη μέλη και τις εθνικές διοικήσεις τους που μετατρέπονται σε «ιονεί εξωτερικές υπηρεσίες» της ΕΕ με υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος (Σπανού, 2001).

Παρόλα αυτά οι επιδόσεις των κρατών μελών είναι χαμηλές, με αποτέλεσμα να εντείνεται η συζήτηση για το έλλειμμα υλοποίησης, είτε ως πλημμελής ενσωμάτωση είτε ως διαφοροποίηση στην πραγματική παραγωγή αποτελεσμάτων, τόσο μεταξύ των τομεακών πολιτικών της ένωσης, όσο και μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ ή στο εσωτερικό του ίδιου του κράτους σε σχέση με τα διαφορετικά πεδία πολιτικής

(Πασσάς, 2012). Οι λόγοι στους οποίους αποδίδεται το έλλειμμα συνοψίζονται κυρίως στην ατελή διαμόρφωση πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο, απότοκο της τυπικής και άτυπης εμπλοκής διαφόρων δρώντων και εν τέλει υιοθέτησης μιας ατελούς ρύθμισης που κληροδοτεί προβλήματα στο στάδιο της υλοποίησης, στην πλημμελή ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, στις αδυναμίες των εθνικών διοικητικών συστημάτων καθώς και στην ατελή παρακολούθηση της υλοποίησης τόσο από τις εθνικές αρχές, όσο και από τις ενώσεις της κοινωνίας και της αγοράς, στις οποίες απευθύνεται η ρύθμιση (Dimitrakopoulos & Richardson, 2001).

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ: ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η ενωσιακή φάση της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών, περιλαμβάνει, όπως προαναφέρθηκε, την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εκδίδει κανονιστικές πράξεις για την εκτέλεση των γενικών νομοθετημάτων, κυρίως των Οδηγιών. Στο στάδιο αυτό παρεμβαίνουν επικουρικά οι επιτροπές επιτροπολογίας, ως θεσμικό υποσύστημα, που διαφοροποιείται και από τις ομάδες εμπειρογνομόνων που συντρέχουν την Επιτροπή και από τις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου.

2.1 Ιστορική εξέλιξη

Οι απαρχές του φαινομένου εντοπίζονται την δεκαετία του 1960, οπότε η ιστορική συγκυρία της εποχής δημιουργεί τον πυρήνα του φαινομένου που αργότερα θα επεκταθεί σε ένταση, βάθος και θεσμική εμπλαισίωση, ώστε σήμερα να αποτελεί διακριτό θεσμικό υποσύστημα της ΕΕ. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική, η πρώτη χρονικά ολοκληρωμένη κοινή πολιτική, με τις τεχνικού χαρακτήρα ρυθμίσεις που απαιτεί, καθώς και τα ευρύτερα κοινωνικά και οικονομικά διακυβεύματα που συνεπάγεται για το κοινοτικό οικοδόμημα, γεννά την ανάγκη ευελιξίας στη λήψη αποφάσεων. Η ανάγκη επιτείνεται καθώς η εξωτερική πολιτική του Ντε Γκωλ, οδηγεί στην κρίση «της άδειας καρέκλας». Με δεδομένη την αποχή της Γαλλίας από τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο και υποβόσκοντα τον φόβο να τη μιμηθούν και άλλες χώρες, ο κίνδυνος

δικαιοπαραγωγικής παραλυσίας πρέπει να αποσοβηθεί. Η ανάληψη κανονιστικής αρμοδιότητας από την Επιτροπή, επί τη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, συνιστά το μηχανισμό που θα επιτρέψει την απρόσκοπτη συνέχιση της δράσης της κοινότητας. Πρακτική δε που συνεχίστηκε και μετά τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου, οπότε με την πρόβλεψη του δικαιώματος veto σε περίπτωση που μια χώρα θεωρούσε τη λήψη απόφασης επιβλαβή για τα ζωτικά εθνικά της συμφέροντα, εξέλιπε η επείγουσα ανάγκη απεμπλοκής του Συμβουλίου από την ακινησία, γεγονός που καταδεικνύει πως η ανάληψη εκτελεστικής αρμοδιότητας εκ μέρους της Επιτροπής κάθε άλλο παρά μια συγκυριακή ανάγκη εξυπηρετούσε. Ωστόσο, δεν απουσιάζουν οι ενστάσεις κρατών μελών ως προς τον κίνδυνο εκχώρησης «λευκής κάρτας» στην Επιτροπή, για τη διασκέδαση των οποίων προτείνεται η σύσταση επιτροπής απαρτιζόμενης από εκπροσώπους των κρατών μελών, τη γνωμοδότηση της οποίας υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη η Επιτροπή πριν από τη λήψη απόφασης (Vos,1997).

Χρονολογικό ορόσημο αποτελεί αναμφίβολα το έτος 1986, με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης η οποία περιέβαλε το φαινόμενο της επιτροπολογίας με περιωπή πρωτογενούς δικαίου. Η ακολουθούμενη ως τότε πρακτική αποτελούσε επιλογή του κοινού νομοθέτη, με την ΕΕΠ όμως συμβαίνει μια ποιοτική αναβάθμιση και θεσμική κατοχύρωσή της. Η ιστορική συγκυρία και πάλι καθόλου αμελητέα, καθόσον ο στόχος της εγκαθίδρυσης της ενιαίας αγοράς είναι δεσπόζων. Ήδη το 1985 η Επιτροπή Ντελόρ έχει δημοσιεύσει την περίφημη Λευκή Βίβλο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, η δε Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που ψηφίζεται το 1986 και αρχίζει να ισχύει την 1η Ιουλίου 1987, αποτελεί λογική συνέχεια της Λευκής Βίβλου του 1985, αλλά και το απαραίτητο πλαίσιο σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου για να τελεσφορήσει ο φιλόδοξος στόχος της Λευκής Βίβλου. Στο επίκεντρο και πάλι η ανάγκη ευελιξίας και αποτελεσματικότητας στη λήψη αποφάσεων, κατ'ακολουθία και η ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής, οργάνου μοχλού της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Γεωργόπουλος, 2010).

Η αναγωγή της επιτροπολογίας σε θεσμικό κανόνα επιτυγχάνεται στα διαλαμβανόμενα στα άρθρα 202 και 211 της Συνθήκης, τα οποία όπως προαναφέρθηκε αναγνωρίζουν την ανάληψη εκτελεστικής αρμοδιότητας εκ μέρους της Επιτροπής: «Για την πραγμάτωση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο: ... αναθέτει στην Επιτροπή με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των

αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους» και «Για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, η Επιτροπή ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει» ορίζουν αντίστοιχα.

2.2 Αποφάσεις σταθμοί στην ιστορική διαδρομή της επιτροπολογίας

2.2.1 Απόφαση 1987/373/ΕΟΚ

Η «συνταγματική» υπόσταση της επιτροπολογίας οδηγεί στην υιοθέτηση της πρώτης σχετικής απόφασης, με λειτουργία οιονεί «εκτελεστικού νόμου» σε σχέση με τις διατάξεις της ΣυνθΕΚ. Πρόκειται για την απόφαση 1987/373/ΕΟΚ, σημείο αναφοράς στην εξέλιξη της επιτροπολογίας, καθόσον κωδικοποιεί τις μέχρι τότε διαδικασίες και διαμορφώνει τον πυρήνα του φαινομένου (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1987). Οι διαδοχικές τροποποιήσεις που θα ακολουθήσουν, απότοκο της εξέλιξης του γενικότερου θεσμικού πλαισίου της Κοινότητας, μετέπειτα Ένωσης, αλλά και των αντιπαραθέσεων για τη μεγιστοποίηση ισχύος των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων, εκκινούν από την αρχική αυτή απόφαση.

Διακρίνονται τρεις βασικοί τύποι διαδικασιών, η επιλογή των οποίων ποικίλλει βάσει τομέων πολιτικής:

α) Η γνωμοδοτική επιτροπή (advisory committee procedure), της οποίας ο ρόλος εξαντλείται στη διατύπωση γνώμης, η δε Επιτροπή αποφασίζει αφού τη λάβει υπόψη και ενημερώσει σχετικά την επιτροπή αυτή για την επιρροή που άσκησε η γνώμη αυτή στην τελική απόφαση

β) Η διαχειριστική επιτροπή (management committee procedure), η οποία γνωμοδοτεί βάσει ειδικής πλειοψηφίας, σε περίπτωση δε διατύπωσης αρνητικής γνώμης επί της πρότασης της Επιτροπής η τελευταία την αναπέμπει στο Συμβούλιο, το οποίο δύναται να την τροποποιήσει ή να την απορρίψει.

γ) Η κανονιστικού χαρακτήρα επιτροπή (regulatory committee procedure), η οποία αν διατυπώσει αρνητική γνώμη ή ελλείψει γνώμης, δίνει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο, όπου αναπέμπεται το σχέδιο της Επιτροπής, να το εγκρίνει, να το απορρίψει ή ακόμα και να υιοθετήσει διαφορετική πράξη.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ που υπογράφεται στις 7-2-1992 και τίθεται σε ισχύ την 1-11-1993 σηματοδοτεί ένα νέο στάδιο στη διαδικασία δημιουργίας «μιας διαρκώς στενότερης ένωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης». Ιδρύοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση, δημιουργώντας οικονομική και νομισματική ένωση και ανοίγοντας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε νέους τομείς, η Κοινότητα προχώρησε σαφώς πέραν του αρχικού οικονομικού της στόχου, δηλαδή την υλοποίηση μιας κοινής αγοράς, απέκτησε πλέον πολιτική διάσταση. Παράλληλα οι νέες ρυθμίσεις στοχεύουν στην ενίσχυση της δημοκρατικότητας του κοινοτικού εγχειρήματος, προς το σκοπό δε αυτό, σε συνέχεια της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξήθηκε ακόμη περισσότερο. Το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συνεργασίας και της διαδικασίας σύμφωνης γνώμης επεκτάθηκε σε νέους τομείς. Εξάλλου, η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργεί μία νέα διαδικασία, αυτή της συναπόφασης, η οποία βασίζεται στην αρχή της ισοτιμίας μεταξύ του άμεσα εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο εκπροσωπεί τους πολίτες της Ένωσης, και του Συμβουλίου, το οποίο εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και επιτρέπει στα δύο θεσμικά όργανα να θεσπίζουν πράξεις από κοινού.

Η αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναπόδραστα επηρεάζει και τη θέση που αυτό διεκδικεί στο σύστημα της επιτροπολογίας. Η τροποποίηση της απόφασης του 1987 είναι μονόδρομος, προκειμένου η διαρρύθμιση του φαινομένου να συμβαδίζει με τις αυξανόμενες απαιτήσεις του Κοινοβουλίου για ουσιαστικότερη εμπλοκή του.

2.2.2. Απόφαση 1999/468/EK

Με γνώμονα την απλούστευση των διαδικασιών και την ενίσχυση της διαφάνειας, αλλά και υπό το βάρος των προαναφερόμενων θεσμικών αντιπαραθέσεων για την μεγιστοποίηση ισχύος στο σύστημα ελέγχου της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής, εκδίδεται η απόφαση 1999/468/EK, ορόσημο στο σύστημα της επιτροπολογίας (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1999). Ειδικότερα, η απόφαση θεσπίζει τρία είδη διαδικασιών:

α) Διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής

Πρόκειται για την πιο απλή διαδικασία, όπου οι εξουσίες της επιτροπολογίας είναι αντιστρόφως ανάλογες των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Η τελευταία παρουσιάζει το σχέδιο εκτελεστικών μέτρων στην επιτροπή, η οποία διατυπώνει γνώμη, στερούμενη δεσμευτικής ισχύος. Όπως προκύπτει από το γράμμα του αρ.3 παρ.4 η Επιτροπή «λαμβάνει ιδιαίτερος υπόψη τη γνώμη της επιτροπής και την ενημερώνει για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή». Παρά την ευρεία κανονιστική ευχέρεια που παρέχεται στην Επιτροπή, εντούτοις η συμβουλευτική διαδικασία αναπτύσσει μια έμμεση έστω δεσμευτικότητα, στο βαθμό που η Επιτροπή υποχρεούται να αναμένει τη γνώμη της επιτροπής πριν αποφασίσει, καθώς και να αιτιολογήσει την απόφασή της σε περίπτωση που αφίσταται από την γνώμη της επιτροπής (Γεωργόπουλος, 2010).

β) Διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής

Εν προκειμένω η εξουσία της Επιτροπής αποψιλώνεται, ενώ στη διαδικασία εμπλέκεται και το Συμβούλιο. Ειδικότερα, μετά την ανακοίνωση του σχεδίου εκτελεστικών μέτρων στην επιτροπή, σε περίπτωση διατύπωσης θετικής γνώμης ή μη διατύπωσης γνώμης, τα εν λόγω εκτελεστικά μέτρα μπορούν να τεθούν σε ισχύ. Στην περίπτωση όμως που η διαχειριστική επιτροπή αντιταχθεί στο σχέδιο που τέθηκε υπόψιν της, η Επιτροπή υποχρεούται να το παραπέμψει στο Συμβούλιο, το οποίο εντός προθεσμίας που ορίζεται στην βασική νομοθετική πράξη και δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες, μπορεί να λάβει διαφορετική απόφαση από το αρχικό σχέδιο της Επιτροπής. Σε περίπτωση που παρέλθει άπρακτη η ανωτέρω προθεσμία ενέργειας του Συμβουλίου, το αρχικό σχέδιο της Επιτροπής τίθεται σε ισχύ. Παρατηρείται εν προκειμένω η δυναμική που μπορεί να αναπτύξει η διαχειριστική επιτροπή, η οποία αντιτιθέμενη στο σχέδιο της Επιτροπής μεταθέτει το κέντρο βάρους στο Συμβούλιο, επιστρέφοντάς του τρόπον τινά την εκτελεστική αρμοδιότητα που παραχώρησε στην Επιτροπή.

γ) Διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής

Η καθιέρωση της διαδικασίας αυτής εγκαινιάζει μια νέα θεώρηση του φαινομένου της επιτροπολογίας, καθόσον αφενός οι εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής περιορίζονται έτι περαιτέρω, αφετέρου εμπλέκεται στη διαδικασία της επιτροπολογίας ένα ακόμα θεσμικό όργανο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, του οποίου το πάγιο αίτημα για ανάληψη ρόλου στον έλεγχο της επιτροπολογίας, απέχει μεν από το να ικανοποιηθεί, ωστόσο λαμβάνεται υπόψη για πρώτη φορά.

Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 5 της απόφασης επαναλαμβάνει τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής σε περίπτωση θετικής γνώμης της επιτροπής, ήτοι την έκδοση του μέτρου. Οι προβλέψεις του άρθρου 5 διαφοροποιούνται σε περίπτωση έλλειψης γνώμης της κανονιστικής επιτροπής, οπότε ακολουθείται η ίδια διαδρομή με την περίπτωση διατύπωσης αρνητικής γνώμης. Η εξομοίωση της έλλειψης γνώμης με την αρνητική γνώμη καταδεικνύουν την αναβάθμιση του ρόλου της επιτροπολογίας και τον αντίστοιχο περιορισμό της εκτελεστικής δράσης της Επιτροπής. Εν προκειμένω η Επιτροπή υποχρεούται να υποβάλει το σχέδιο εκτελεστικών μέτρων στο Συμβούλιο και να ενημερώσει σχετικά το Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο μέσα σε προθεσμία οριζόμενη από τη βασική νομοθετική πράξη και μη υπερβαίνουσα τους τρεις μήνες, αποφασίζει επί του σχεδίου, σε περίπτωση δε άπρακτης παρόδου της ανωτέρω προθεσμίας η Επιτροπή δύναται να εκδώσει τα μέτρα. Σε περίπτωση απόρριψης του σχεδίου από το Συμβούλιο η Επιτροπή διαθέτει τρεις εναλλακτικές επιλογές: να υποβάλει εκ νέου την πρότασή της, να υποβάλει τροποποιημένη πρόταση ή να υποβάλει νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη.

Ειδική μνεία απαιτείται στο Κοινοβούλιο και στο ρόλο που του αποδίδεται στο σύστημα της επιτροπολογίας για πρώτη φορά, έστω και σε πολύ περιορισμένη έκταση, με συνιστώσες το δικαίωμα πληροφόρησης και ένα υποτυπώδες δικαίωμα ελέγχου. Το τελευταίο αναλύεται στο άρθρο 8 της απόφασης και καταλαμβάνει το σύνολο των υπ' αυτής οριζόμενων διαδικασιών. Εφόσον η βασική πράξη εκδόθηκε με τη διαδικασία της συναπόφασης και το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η Επιτροπή με το υπό μελέτη σχέδιό της υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη, μπορεί να το δηλώσει με αιτιολογημένο ψήφισμά του, υποχρεώνοντας την Επιτροπή να επανεξετάσει το εν λόγω σχέδιο. Η ίδια δυνατότητα του εκχωρείται κατά τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, όπως εξειδικεύει το άρθρο 5 παρ.5, οπότε το Συμβούλιο που επιλαμβάνεται, κατόπιν αρνητικής ή ελλείψει γνώμης της επιτροπής, λαμβάνει υπόψη τη θέση του Κοινοβουλίου. Παρά δε τη μη δεσμευτικότητα της θέσης του Κοινοβουλίου για το Συμβούλιο, η δυνατότητα μετέπειτα δικαστικής προσβολής του εκτελεστικού μέτρου λόγω αναρμοδιότητας, που διαθέτει το Κοινοβούλιο, αποτελεί υπολογίσιμο παράγοντα κατά τη διαμόρφωση της απόφασης του Συμβουλίου (Γεωργόπουλος, 2010).

Στις καινοτομίες της εν λόγω απόφασης καταλέγονται, πέρα από την περιορισμένη έστω εμπλοκή του Κοινοβουλίου, η θέσπιση κριτηρίων, μη δεσμευτικών, βάσει των

οποίων επιλέγεται η κατάλληλη κάθε φορά διαδικασία επιτροπολογίας για την έγκριση εκτελεστικών μέτρων, (άρθρο 2), πρωτοβουλία που υπηρετεί την ανάγκη συνοχής και προβλεψιμότητας κατά την επιλογή επιτροπής. Επιπλέον, οι επιτροπές περιβάλλονται με εγγυήσεις διαφάνειας, (άρθρο 7) καθόσον κάθε επιτροπή θεσπίζει τον εσωτερικό της κανονισμό με βάση πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες.

Επιπροσθέτως στους στόχους της παρούσας απόφασης συγκαταλέγεται η βελτίωση της ενημέρωσης του κοινού σχετικά με την επιτροπολογία και, κατά συνέπεια, η εφαρμογή στα έγγραφα των επιτροπών των αρχών και προϋποθέσεων δημοσιοποίησης που εφαρμόζονται στην Επιτροπή, η πρόβλεψη δημοσίευσης στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καταλόγου όλων των επιτροπών που βοηθούν την Επιτροπή στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της, καθώς και ετήσιας έκθεσης για τις εργασίες των επιτροπών και η δημοσίευση σε σχετικό μητρώο όλων των στοιχείων των εγγράφων που αφορούν επιτροπές και τα οποία έχουν διαβιβαστεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Με τις τροποποιήσεις που επέφερε η απόφαση 1999/468/EK εμπλουτίστηκε μερικώς ο ρόλος του Κοινοβουλίου κατά την άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή, σε συμπόρευση με τη γενικότερη θεσμική αναβάθμισή του, που έχει δρομολογηθεί σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, ωστόσο η φειδωλή και επιφυλακτική εκχώρηση περιορισμένων μόνο αρμοδιοτήτων, δεν ήταν αρκετή ώστε να κάμψει την ένταση των διεκδικήσεων του Κοινοβουλίου για ουσιαστικότερη εμπλοκή του στη διαδικασία. Μετά δε την καταδίκη σε αχρησία της Συνταγματικής Συνθήκης, συνεπεία των αρνητικών δημοψηφισμάτων σε Γαλλία και Ολλανδία, και την συνακόλουθη διάψευση των προσδοκιών για περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου, το τελευταίο ανανεώνει την πίεση που ασκεί, με αποκορύφωμα την άρνησή του να εγκρίνει τον προϋπολογισμό για τα λειτουργικά έξοδα των επιτροπών της επιτροπολογίας για το έτος 2006 (Γεωργόπουλος, 2010).

2.2.3 Απόφαση 2006/512/EK

Με τις διαθεσμικές ισορροπίες επί ξυρού ακμής, εκδίδεται η απόφαση 2006/512/EK (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2006), η οποία τροποποιεί την προγενέστερη απόφαση του 1999, προσθέτοντας μια νέα, τέταρτη διαδικασία, στην υφιστάμενη

τυπολογία, την διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής με έλεγχο (ΚΔΕ). Πρόκειται για διαδικασία ιδιαίτερα περίπλοκη, καθ'όλη τη διάρκεια της οποίας το Κοινοβούλιο είναι παρόν.

Ειδικότερα, όταν μια βασική πράξη εκδοθείσα σύμφωνα με τη διαδικασία της συναπόφασης, προβλέπει την έκδοση μέτρων γενικής εμβέλειας με αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων της εν λόγω πράξης, μεταξύ άλλων με την κατάργηση ορισμένων εξ αυτών των στοιχείων ή με τη συμπλήρωσή τους μέσω της προσθήκης νέων μη ουσιαστικών στοιχείων, τα μέτρα αυτά εκδίδονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο.

Το νέο άρθρο 5α που προστίθεται στην απόφαση 1999/468/ΕΚ αναλύει τη διαδικασία που εκκινεί με την υποβολή στην επιτροπή των σχεδιαζόμενων μέτρων, προκειμένου αυτή να διατυπώσει γνώμη. Σε περίπτωση διατύπωσης θετικής γνώμης η Επιτροπή υποβάλλει το σχέδιο μέτρων στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, τα οποία διαθέτουν έκαστο δικαίωμα να αντιταχθούν στα εν λόγω μέτρα, εντός προθεσμίας τριών μηνών, υποχρεώνοντας την Επιτροπή είτε να υποβάλει τροποποιημένο σχέδιο είτε να παρουσιάσει νομοθετική πρόταση. Οι λόγοι που δικαιολογούν την απόρριψη του σχεδίου της Επιτροπής από τους συννομοθέτες προσδιορίζονται από την απόφαση 2006/512/ΕΚ: υπέρβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από τη βασική πράξη, ασυμβατότητα προς τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή αντίθεση προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας. Σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα απόρριψης του σχεδίου της Επιτροπής που διαθέτουν Συμβούλιο και Κοινοβούλιο συνοδεύεται από την υποχρέωση αιτιολόγησης της εν λόγω απόφασης. Η άπρακτη πάροδος της τρίμηνης προθεσμίας επιτρέπει την έκδοση των μέτρων από την Επιτροπή.

Σε περίπτωση που η κανονιστική επιτροπή με έλεγχο διατυπώσει αρνητική γνώμη ή απέχει από την διατύπωση γνώμης η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο πρόταση για τα ληπτέα μέτρα, την οποία διαβιβάζει ταυτόχρονα στο Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο αποφασίζει εντός προθεσμίας δύο μηνών και είτε αντιτάσσεται στο σχέδιο μέτρων, εμποδίζοντας την έκδοσή τους και καταλείποντας στην Επιτροπή δικαίωμα υποβολής τροποποιημένου σχεδίου εκτελεστικών μέτρων ή νομοθετικής πρότασης, είτε υιοθετεί το σχέδιο μέτρων. Στην τελευταία περίπτωση καθώς και στην περίπτωση που παρέλθει η προθεσμία του διμήνου χωρίς να αποφανθεί το Συμβούλιο, το σχέδιο μέτρων προωθείται στο Κοινοβούλιο. Το τελευταίο εντός

προθεσμίας τεσσάρων μηνών από τη διαβίβαση της πρότασης μπορεί να αντιταχθεί στην έκδοση των εν λόγω μέτρων, αιτιολογώντας την αντίθεσή του, για τους ίδιους λόγους που προβλέπονται και στην περίπτωση θετικής γνώμης της κανονιστικής επιτροπής (υπέρβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από τη βασική πράξη, ασυμβατότητα προς τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή αντίθεση προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας). Εν προκειμένω η Επιτροπή επιλέγει μεταξύ της υποβολής τροποποιημένου σχεδίου εκτελεστικών μέτρων ή νομοθετικής πρότασης. Αν το Κοινοβούλιο δεν αποφανθεί εντός της τασσόμενης προθεσμίας το Συμβούλιο ή η Επιτροπή αναλόγως, υιοθετούν τα μέτρα.

Τέλος στην απόφαση 2006/512/EK λαμβάνεται πρόνοια για την περίπτωση επείγουσας ανάγκης, οπότε σύμφωνα με το άρθρο 5α παρ.6 όταν τα σχεδιαζόμενα από την Επιτροπή μέτρα συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή εκδίδει τα μέτρα αυτά, τα οποία τίθενται αμέσως σε εφαρμογή, γνωστοποιώντας τα χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Τα τελευταία δύνανται να αντιταχθούν στα εν λόγω μέτρα, οπότε η Επιτροπή τα καταργεί, έχοντας όμως κατ'εξάιρεση το δικαίωμα να τα διατηρήσει προσωρινώς σε ισχύ, εφόσον συντρέχουν λόγοι προστασίας της υγείας, της ασφάλειας ή του περιβάλλοντος. Σε περίπτωση αντίθεσης Συμβουλίου ή Κοινοβουλίου, υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στην επιτροπή τροποποιημένο σχέδιο μέτρων ή νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη. Τα προσωρινά μέτρα παραμένουν σε ισχύ μέχρις ότου αντικατασταθούν από οριστική πράξη.

Αξιολογώντας συνολικά την απόφαση 2006/512/EK παρατηρείται η περιορισμένη βαρύτητα που αποδίδεται στην κανονιστική επιτροπή με έλεγχο, καθόσον τόσο η θετική όσο και η αρνητική γνωμοδότησή της δεν συνιστούν παρά ένα ενδιάμεσο στάδιο της διαδικασίας που υποχρεωτικά εμπλέκει εν συνεχεία το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Επιπροσθέτως η φύση των λόγων που δικαιολογούν την απόρριψη των μέτρων ανάγεται στο σκοπό διασφάλισης θεσμικής εξισορρόπησης σε υπερεθνικό επίπεδο (υπέρβαση κανονιστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής) αλλά και «κάθετης» εξισορρόπησης μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών (αντίθεση με τις αρχές επικουρικότητας και αναλογικότητας) (Γεωργόπουλος, 2010). Τέλος, η εισαγωγή ενός τόσο περίπλοκου μηχανισμού μοιάζει τρόπον τινά ειρωνική, λαμβανομένης υπόψη της διατύπωσης της αρχικής πρότασης της Επιτροπής περί απλοποίησης του συστήματος και υπό το φως του στόχου της καλύτερης νομοθέτησης που έχει εξαγγελθεί από την

Επιτροπή, ήδη από το 2000, στη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση (Christiansen & Dobbels, 2012).

2.3 Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας

Σταθμό σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου αποτελεί αναντίρρητα η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, που ψηφίστηκε το 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1-12-2009, ενσωματώνοντας σε μεγάλο βαθμό τις ρυθμίσεις της Συνταγματικής Συνθήκης, την οποία τα αρνητικά δημοψηφίσματα σε Γαλλία και Ολλανδία έμελλε να καταδικάσουν σε αχρησία. Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν εγκαθιδρύει νέα πολιτική τάξη, αλλά συντελεί στην προσαρμογή της Ένωσης στις νέες προκλήσεις και πραγματικότητες. Η εγκατάλειψη του όρου «Σύνταγμα» αλλά και κάθε άλλου συμβόλου κρατικής οντότητας (σημαία, ύμνος, ορολογία κρατικής νομικής τάξης, λ.χ. «ευρωπαϊκός νόμος»), αποστέρησε την πολιτική δυναμική που θα αναδείκνυε την Ευρωπαϊκή Ένωση σε Πολιτική Ένωση (Ιωακειμίδης, 2010). Η Συνθήκη αντιλαμβάνεται την Ένωση όχι με σαφή αναφορά σε κάποιο γεωγραφικό προσδιορισμό, αλλά ως κοινότητα αξιών, για πρώτη φορά δε σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου αποτυπώνονται ρητώς οι αξίες αυτές: «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες», διατρανώνει το άρθρο 2 ΣΕΕ. Το τρίπτυχο δημοκρατικότητα - εξορθολογισμός – αποτελεσματικότητα αποτελούν τους άξονες της Συνθήκης, με emphaticή αναφορά στη δημοκρατικότητα, καθώς γίνεται λόγος για το δημοκρατικό βίο της Ένωσης, με συνιστώσες την αρχή της ισότητας, την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας. Στη λογική της ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ εντάσσεται η παραπομπή με δήλωση στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που είχε υιοθετηθεί ως πολιτικό κείμενο το 2000 ορίζοντας τα βασικά δικαιώματα που πρέπει να σέβονται η Ένωση και τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου) και ή αναγόρευσή του σε ισόκυρο της Συνθήκης κείμενο. Ο στόχος της εξορθολογικοποίησης επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, με την κατάργηση της δομής των πυλώνων, την αναγνώριση νομικής προσωπικότητας στην ΕΕ, την ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων και των νομοθετικών διαδικασιών και την απλοποίηση της διαδικασίας

τροποποίησης των Συνθηκών. Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας επιδιώκεται μέσω της τοποθέτησης σταθερού προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στην Ευρωομάδα (Eurogroup), την αλλαγή του συστήματος προεδρίας στο Συμβούλιο, τη δημιουργία θέσης Υπατου Εκπροσώπου, την επέκταση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη αποφάσεων. Το πάγιο αίτημα από τη δεκαετία του '90 για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και την αύξηση της νομιμοποίησης της Επιτροπής, ως του κατεξοχήν υπερεθνικού οργάνου της ένωσης, ικανοποιείται εν μέρει μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας, με την πρόβλεψη της εκλογής του προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και την υπαγωγή της Επιτροπής ως σώματος στην έγκριση του Κοινοβουλίου, εν είδει «ψήφου εμπιστοσύνης» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017; Ιωακειμίδης, 2010).

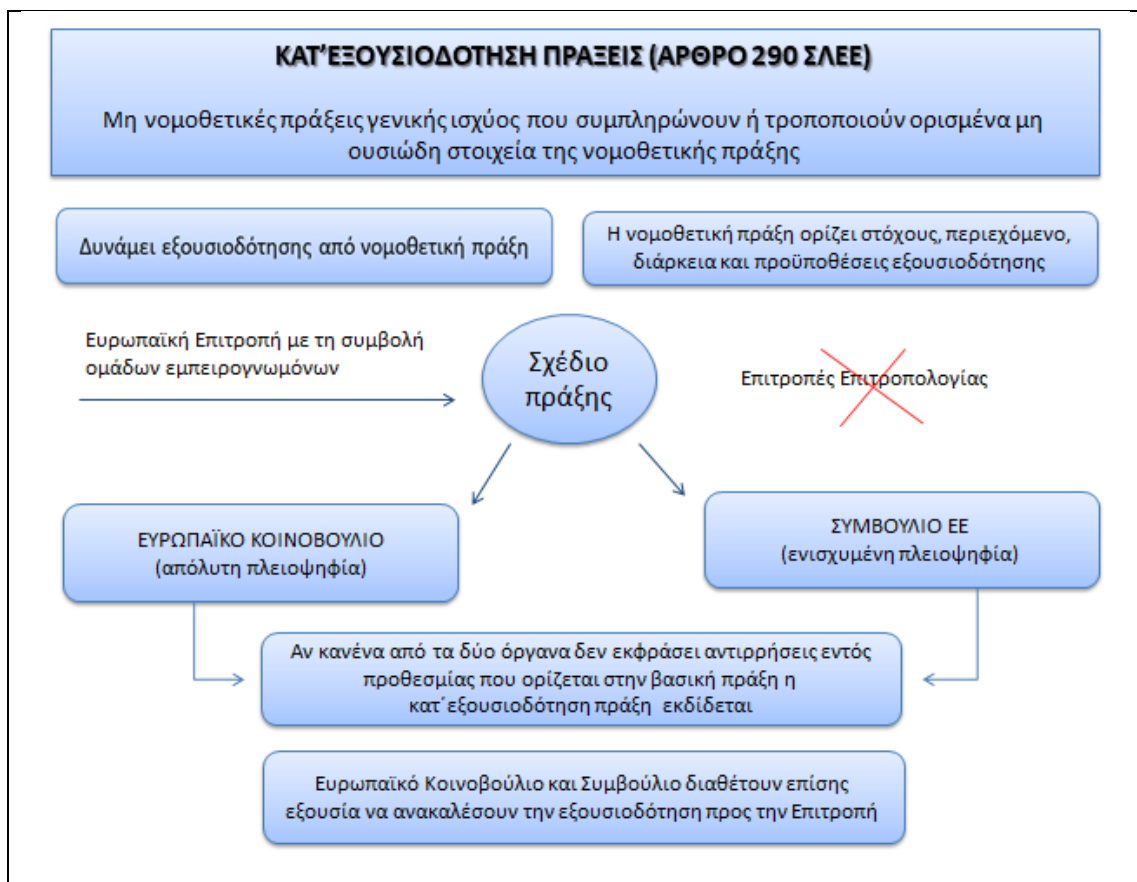
Συνεπώς προς τους διακηρυκτικούς της στόχους περί απλοποίησης και ενίσχυσης της δημοκρατικότητας του ενωσιακού οικοδομήματος η Συνθήκη της Λισαβόνας επεμβαίνει και στο σύστημα των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Ειδικότερα, προβαίνει στην καταστατική κατοχύρωση και απλοποίηση του συστήματος της επιτροπολογίας, διακρίνοντας δύο είδη αρμοδιοτήτων της Επιτροπής: τις αρμοδιότητες κατ' εξουσιοδότηση για οιονεί νομοθετικά μέτρα (άρθρο 290 ΣΛΕΕ) και τις εκτελεστικές αρμοδιότητες (άρθρο 291 ΣΛΕΕ), χωρίς ωστόσο να προβαίνει σε ένα ξεκάθαρο διαχωρισμό. Τα δε κριτήρια για την εφαρμογή των εν λόγω άρθρων δεν αλληλοαποκλείονται, με εκείνα που υποδεικνύουν την εφαρμογή εκτελεστικών πράξεων να επικεντρώνονται περισσότερο στη ratio της «συνταγματικής» διάταξης, ήτοι την αναγκαιότητα ενιαίων προϋποθέσεων εφαρμογής.

2.3.1. Πράξεις κατ'εξουσιοδότηση, άρθρο 290 ΣΛΕΕ

Πρόκειται για «μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης» (άρθρο 290 παρ.1 ΣΛΕΕ). Εκδίδονται από την Επιτροπή ως κατ'εξουσιοδότηση Κανονισμοί, Οδηγίες ή Αποφάσεις, δυνάμει εξουσιοδότησης που της παρέχεται από νομοθετική πράξη, η οποία πρέπει να προσδιορίζει τους στόχους, το περιεχόμενο, το πεδίο, τη διάρκεια της εξουσιοδότησης καθώς και τις προϋποθέσεις στις οποίες υπόκειται η εξουσιοδότηση. Συνήθεις περιπτώσεις κατ'εξουσιοδότηση πράξεων αφορούν

τροποποίηση ή επικαιροποίηση παραρτημάτων βασικών πράξεων καθώς και συμπλήρωση βασικών πράξεων σχετικά με τεχνικά πρότυπα⁴.

Υπό το νέο καθεστώς των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων η Επιτροπή, αφού διαμορφώσει, με τη συνδρομή των ομάδων εμπειρογνομόνων, το σχέδιο των πράξεων αυτών, το υποβάλλει κατευθείαν στους συννομοθέτες (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο), οι οποίοι διαθέτουν, κατά κανόνα, προθεσμία δύο συν δύο μηνών για να διατυπώσουν αντιρρήσεις. Αν δεν το πράξουν, η κατ' εξουσιοδότηση πράξη τίθεται σε ισχύ. Οι εγκριθείσες πράξεις συνοδεύονται από «αιτιολογική έκθεση» στην οποία συνοψίζονται οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν και το πώς αυτές αξιοποιήθηκαν.



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: Διαδικασία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων

⁴ Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων πράξεων είναι η κατ' εξουσιοδότηση οδηγία (ΕΕ) 2015/863 της Επιτροπής, της 31ης Μαρτίου 2015, για την τροποποίηση του παραρτήματος II της οδηγίας 2011/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τον κατάλογο των ουσιών που υπόκεινται σε περιορισμό, ΕΕ L 137/10 της 4.6.2015, καθώς και ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2014 της Επιτροπής, της 4ης Μαρτίου 2014, που συμπληρώνει την οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα σχετικά με τα ποιοτικά και τα κατάλληλα ποσοτικά κριτήρια εντοπισμού κατηγοριών υπαλλήλων των οποίων οι επαγγελματικές δραστηριότητες έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στο προφίλ κινδύνου ενός ιδρύματος, ΕΕ L 167/30 της 6.6.2014

Η οιονεί νομοθετική αρμοδιότητα της Επιτροπής για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς. Καταρχάς η κατ' εξουσιοδότηση πράξη δεν μπορεί να αλλάζει τα ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης, ενώ επιφυλάσσεται στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δικαίωμα να ανακαλούν την εξουσιοδότηση ή να διατυπώνουν αντιρρήσεις σχετικά με συγκεκριμένη κατ' εξουσιοδότηση πράξη.

Εκ πρώτης όψεως οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις προσομοιάζουν προς την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο που είχε εισαγάγει η απόφαση 2006/512/EK. Δημιουργήθηκαν με αντικείμενο τα ίδια ευαίσθητα θέματα, όπου χάριν της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας, οι νομοθέτες απονέμουν οιονεί νομοθετική εξουσία στην Επιτροπή, διαθέτοντας, προς εξισορρόπηση, δικαιώματα αυξημένου ελέγχου (Kaeding M. & Hardacre A., 2013). Ωστόσο, η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιερώνει στοιχεία ποιοτικής διαφοροποίησης από την ΚΔΕ, τόσο στη διαδικασία όσο και στις ισορροπίες ισχύος που αυτή συνεπάγεται. Εν πρώτοις, οι στόχοι, το περιεχόμενο, η έκταση και η διάρκεια της εξουσιοδότησης προς την Επιτροπή καθορίζονται κάθε φορά από τη βασική νομοθετική πράξη που παρέχει την εξουσιοδότηση, ρητώς εξαιρουμένων από την δυνατότητα εξουσιοδότησης των ουσιωδών στοιχείων ενός τομέα. Επιπλέον, η βασική νομοθετική πράξη που χρήζει συμπλήρωσης ή τροποποίησης μπορεί να έχει εκδοθεί ακόμα και με ειδική νομοθετική διαδικασία, σε αντίθεση με την ΚΔΕ που περιοριζόταν σε βασικές πράξεις εκδοθείσες με τη διαδικασία της συναπόφασης. Για την έκδοση δε των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων δεν συμμετέχουν πλέον επιτροπές επιτροπολογίας, αλλά η Επιτροπή προετοιμάζει και εκδίδει τις εν λόγω πράξεις μετά από διαβούλευση με ομάδες εμπειρογνομόνων (expert group). Επομένως, από το σύνολο των πράξεων που μπορούν να ανατεθούν στην Επιτροπή, το σύστημα της επιτροπολογίας εμφιλοχωρεί και αναπτύσσει τη δυναμική του μόνο στις εκτελεστικές πράξεις. Τέλος, στο νέο καθεστώς της Συνθήκης της Λισαβόνας οι συννομοθέτες, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο καθίστανται ισοδύναμοι, διατηρώντας έκαστος το δικαίωμα να προβάλλουν ενστάσεις σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ή ακόμα και να ανακαλέσουν την εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή εν συνόλω, ή ακόμα διαθέτοντας άλλα μέσα ελέγχου που δύναται κάθε φορά να προβλέπει η βασική πράξη. Εν τέλει προκύπτει πως ο άμεσος έλεγχος της κατ' εξουσιοδότηση δράσης της Επιτροπής ανατίθεται στα άλλα δύο θεσμικά όργανα της ΕΕ, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, σε ισότιμη βάση (Πασσάς, 2012), χωρίς να παροράται όμως πως για να ενεργοποιηθούν οι

μηχανισμοί ελέγχου πρέπει κάτι τέτοιο να προβλέπεται εξ αρχής στην βασική νομοθετική πράξη. Οι αντιρρήσεις σε συγκεκριμένη πράξη και η ανάκληση της εξουσιοδότησης αποτελούν μέσα ελέγχου της Επιτροπής που «μπορούν» να προβλέπονται, δεν προκύπτει δηλαδή ευθεία υποχρεωτικότητα του άρθρου 290 παρ.2 ΣΛΕΕ (Craig P., 2012).

Σημαντική καινοτομία εν προκειμένω αποτελεί η αποδέσμευση του δικαιώματος ελέγχου των συννομοθετών από τους περιοριστικά αναφερόμενους στην απόφαση 2006/512/EK λόγους (υπέρβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από τη βασική πράξη, ασυμβατότητα προς τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή αντίθεση προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας). Συμβούλιο και Κοινοβούλιο δικαιούνται να προβάλουν ενστάσεις υπό οποιαδήποτε νομική βάση.

2.3.2. Εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291 ΣΛΕΕ)

Το άρθρο 291 ΣΛΕΕ παίρνοντας τη θέση των άρθρων 202 και 211 ΣυνθΕΚ δίνει νέα ώθηση στο φαινόμενο της επιτροπολογίας, ορίζοντας ότι «όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή...» (παρ.2), οι οποίες πραγματώνονται με την έκδοση εκτελεστικών Κανονισμών, Οδηγιών ή Αποφάσεων⁵.

Παράλληλα, «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» (παρ.3). Αξίζει να σημειωθεί καταρχάς πως αρμόδια όργανα για τη διαρρύθμιση (μέσω κανονισμού) του τρόπου ελέγχου των επιτροπών αναδεικνύονται σε ισότιμη βάση το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, αντίθετα με τις αποφάσεις που εξέδιδε το Συμβούλιο για τη διαρρύθμιση της επιτροπολογίας προ της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης. Επομένως και

⁵ Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων μέτρων είναι η εκτελεστική Οδηγία 2012/52/ΕΕ της Επιτροπής, της 20ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με τη θέσπιση μέτρων που διευκολύνουν την αναγνώριση των ιατρικών συνταγών οι οποίες εκδίδονται σε άλλα κράτη μέλη, ΕΕ L 356/68 της 22.12.2012, καθώς και η εκτελεστική Απόφαση 2015/2183 της Επιτροπής, της 24ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τον καθορισμό κοινού μορφοτύπου για την κοινοποίηση των ηλεκτρονικών τσιγάρων και των περιεκτών επαναπλήρωσης, ΕΕ L 309/15 της 26.11.2015

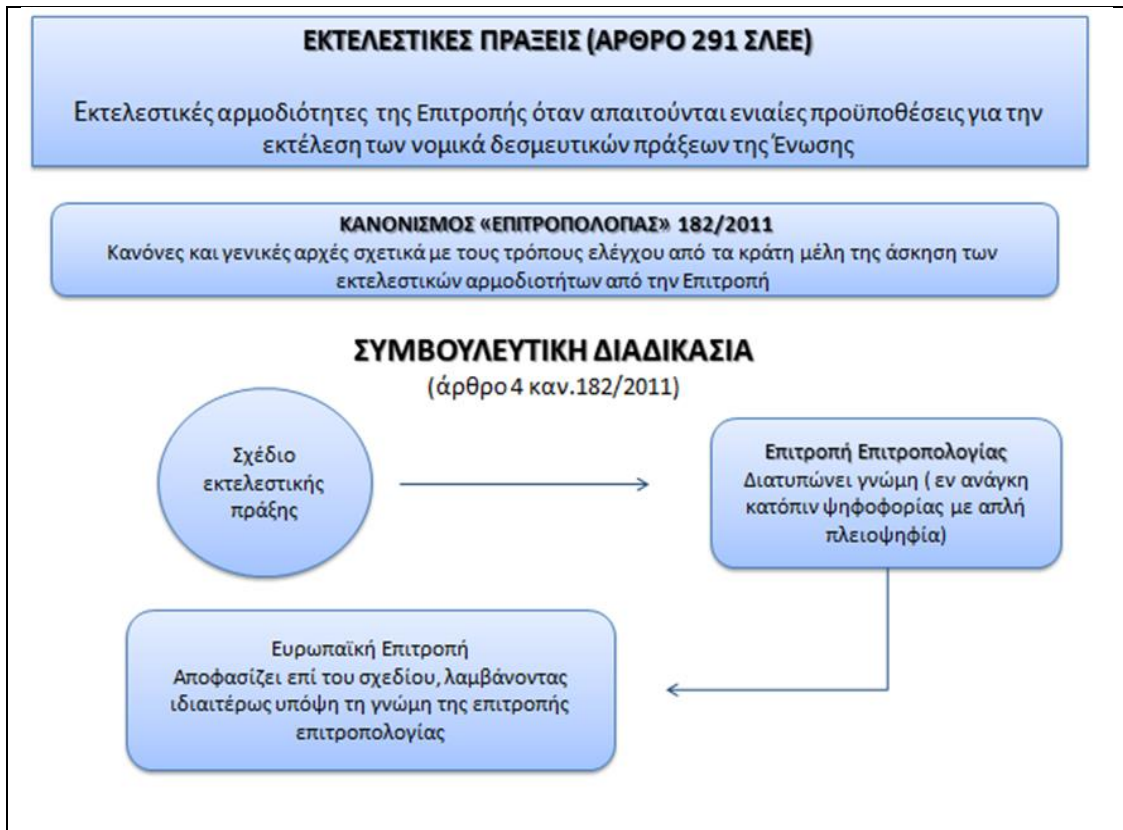
στο σύστημα των εκτελεστικών πράξεων αναγορεύεται ρητώς σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, το Κοινοβούλιο σε ισότιμο ρυθμιστικό παράγοντα από κοινού με το Συμβούλιο. Επίσης, ρητώς, η διάταξη της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζει ότι οι εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής υπάγονται στο έλεγχο των κρατών μελών. Είναι η πρώτη φορά κατά την οποία μέσω κειμένου Συνθήκης προσδίδεται εθνικός χαρακτήρας στο φαινόμενο της επιτροπολογίας (Γεωργόπουλος, 2010).

2.4 Κανονισμός 182/2011

Για την εφαρμογή του άρθρου 291 ΣΛΕΕ ήταν απαραίτητη η έκδοση, με τη διαδικασία της συναπόφασης, σχετικού κανονισμού, ο οποίος εκδόθηκε την 16^η Φεβρουαρίου 2011 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαρτίου 2011. Πρόκειται για τον κανονισμό 182/2011, που επέφερε σημαντικές τομές στο σύστημα της επιτροπολογίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο, 2011). Βασικός στόχος του κανονισμού αυτού είναι απλούστευση του συστήματος με τη μείωση του αριθμού των διαδικασιών, σε δύο, ήτοι τη συμβουλευτική διαδικασία και τη διαδικασία εξέτασης, που αντικαθιστά τη διαχειριστική και κανονιστική διαδικασία που είχαν καθιερωθεί με τις προγενέστερες αποφάσεις. Η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο παρέμεινε σε ισχύ, μέχρι την ευθυγράμμιση όλων των βασικών πράξεων προς τις νέες διαδικασίες, η οποία και ορίστηκε για το τέλος του 2016. Και οι δύο επιτροπές (συμβουλευτική και εξέτασης) απαρτίζονται από εκπροσώπους των κρατών μελών, υπό την προεδρία εκπροσώπου της Επιτροπής. Στο πνεύμα της απόφασης 1999/468/ΕΚ ο κανονισμός καθιερώνει παρόμοια κριτήρια για την επιλογή της διαδικασίας. Ειδικότερα η διαδικασία εξέτασης εφαρμόζεται για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων γενικής εμβέλειας, καθώς και εκτελεστικών πράξεων που αφορούν προγράμματα με ουσιαστικές επιπτώσεις, την κοινή γεωργική και την κοινή αλιευτική πολιτική, το περιβάλλον, την ασφάλεια, ή την προστασία της υγείας ή της ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών, την κοινή εμπορική πολιτική και τη φορολόγηση (άρθρο 2 παρ.2).

Η συμβουλευτική διαδικασία εφαρμόζεται καταρχήν σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται η διαδικασία εξέτασης, εξαντλώντας το ρόλο της στη

διατύπωση γνώμης, εν ανάγκη κατόπιν ψηφοφορίας, η δε Επιτροπή λαμβάνει ιδιαίτερος υπόψη τη γνώμη αυτή κατά τη λήψη απόφασης επί εκτελεστικού μέτρου⁶.

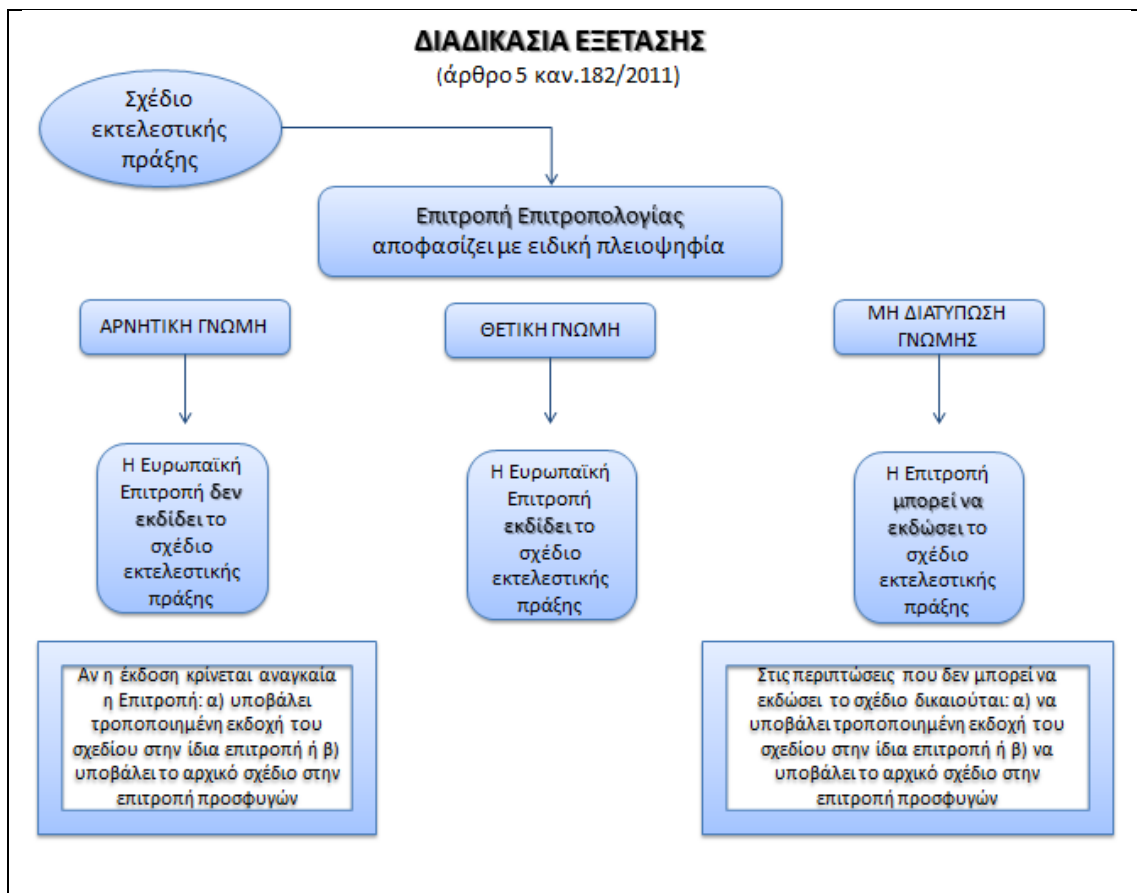


ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: Συμβουλευτική διαδικασία

Η διαδικασία εξέτασης αναλύεται στο άρθρο 5 του κανονισμού, σε όλο το εύρος των πιθανών διαδρομών. Η διατύπωση γνώμης της επιτροπής γίνεται επί τη βάσει του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας (55% των κρατών μελών που εκπροσωπούν το 65% του πληθυσμού της Ένωσης) και εφόσον είναι θετική η Επιτροπή εκδίδει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης. Επί αρνητικής γνώμης η Επιτροπή δεν εκδίδει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης διαθέτοντας δικαίωμα υποβολής στην ίδια επιτροπή τροποποιημένου σχεδίου ή υποβολής του αρχικού σχεδίου στην επιτροπή προσφυγών. Εφόσον δεν διατυπωθεί γνώμη η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει το σχέδιο, εκτός εάν πληρούται μία από τις κατωτέρω προϋποθέσεις: α) η εν λόγω πράξη αφορά φορολόγηση, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, την προστασία της υγείας ή ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών ή οριστικά πολυμερή μέτρα διασφάλισης, β) η βασική πράξη

⁶ Η συντριπτική πλειοψηφία των πράξεων εκδίδεται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης, βλ. Παράρτημα, Πίνακα 1.

προβλέπει ότι το σχέδιο εκτελεστικής πράξης δεν μπορεί να εκδοθεί εφόσον δεν έχει διατυπωθεί γνώμη ή γ) αντιτίθεται σε αυτό απλή πλειοψηφία των μελών που απαρτίζουν την επιτροπή. Ακόμα όμως και σε αυτές τις περιπτώσεις, όπου η μη διατύπωση γνώμης εμποδίζει τη δράση της Επιτροπής, η τελευταία αν κρίνει την έκδοση της εκτελεστικής πράξης απαραίτητη μπορεί είτε να υποβάλει τροποποιημένη εκδοχή της στην ίδια επιτροπή εντός διμήνου από την ψηφοφορία, είτε να υποβάλει το αρχικό σχέδιο εκτελεστικής πράξης εντός μηνός από την ψηφοφορία στην επιτροπή προσφυγών για περαιτέρω συζήτηση.



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: Διαδικασία εξέτασης

Η δημιουργία της επιτροπής προσφυγών αποτελεί καινοτομία του κανονισμού και διασφαλίζει ένα δεύτερο επίπεδο για την εξέταση ζητημάτων για το οποία δεν επετεύχθη συμφωνία σε επίπεδο επιτροπής. Αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών, στο κατάλληλο επίπεδο αντιπροσώπευσης, σύμφωνα δε με τους διαδικαστικούς κανόνες για την επιτροπή προσφυγών, άρθρο 1 παρ.5 (Επιτροπή προσφυγών, 2011), επιπέδου όχι χαμηλότερου των μελών της επιτροπής των μονίμων αντιπροσώπων και

υποκαθιστά την παραπομπή στο Συμβούλιο του προηγούμενου καθεστώτος, που παύει να ισχύει. Εφόσον η επιτροπή προσφυγών διατυπώσει θετική γνώμη, η Επιτροπή εκδίδει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης, αντιθέτως αν εκδώσει αρνητική γνώμη η Επιτροπή δεν εκδίδει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης. Αν δεν διατυπωθεί γνώμη, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης.

Παράλληλα ο κανονισμός προβλέπει ειδικές διαδικασίες κατ'εφαρμογή των οποίων δύναται να εκδοθεί πράξη παρά τη διατύπωση αρνητικής γνώμης ή σε περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης, προκειμένου να αποφευχθεί πρόκληση σημαντικής διαταραχής των αγορών στον τομέα της γεωργίας ή κινδύνου για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Στις περιπτώσεις αυτές η πράξη που εκδόθηκε υποβάλλεται εκ των υστέρων στην επιτροπή προσφυγών και αναλόγως της θετικής ή αρνητικής γνώμης αυτής η πράξη παραμένει σε ισχύ ή καταργείται, αντίστοιχα (άρθρο 7).

Ομοίως προβλέπεται η δυνατότητα έκδοσης εκτελεστικής πράξης που έχει άμεση εφαρμογή χωρίς προηγούμενη υποβολή της σε επιτροπή, όταν συντρέχουν επαρκώς αιτιολογημένοι λόγοι επείγουσας ανάγκης και κάτι τέτοιο προβλέπεται στη βασική πράξη. Εν προκειμένω η πράξη υποβάλλεται στην επιτροπή σε μεταγενέστερο στάδιο και εφόσον η οικεία επιτροπή διατυπώσει αρνητική γνώμη η πράξη καταργείται.

Τέλος ειδικές διαδικαστικές απαιτήσεις προβλέπονται για τα μέτρα εμπορικής άμυνας (μέτρα αντιντάμπινγκ και αντισταθμιστικά μέτρα), τα οποία μέχρι πρότινος δεν υπάγονταν στο πεδίο της επιτροπολογίας. Με τον νέο κανονισμό προβλέπεται μεταξύ άλλων η απαίτηση ύπαρξης θετικής γνώμης της οικείας επιτροπής, προκειμένου να εκδοθούν οριστικά πολυμερή μέτρα διασφάλισης, καθώς και η σύγκληση της επιτροπής προσφυγών όταν η επιτροπή δεν διατυπώνει γνώμη και απλή πλειοψηφία των μελών αντιτίθεται στο σχέδιο εκτελεστικών μέτρων.

Όσον αφορά το ρόλο των έτερων θεσμικών οργάνων, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, ο κανονισμός καθιερώνει δικαίωμα πληροφόρησης για τις εργασίες των επιτροπών μέσω του Μητρώου Επιτροπολογίας και πρόσβασης στα σχετικά έγγραφα, καθώς και δικαίωμα εμπειριστατωμένου ελέγχου χωρίς προκαθορισμένη περίοδο ελέγχου. Κατά το γράμμα του άρθρου 11 του κανονισμού 182/2011 «Οσάκις εκδίδεται βασική πράξη δυνάμει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, είτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε το Συμβούλιο μπορούν ανά πάσα στιγμή να γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή ότι, κατά την άποψή τους, σχέδιο εκτελεστικής πράξης υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες

που προβλέπονται στη βασική πράξη. Σε αυτή την περίπτωση, η Επιτροπή επανεξετάζει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης, λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις που έχουν εκφραστεί, και πληροφορεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για το εάν προτίθεται να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης».

Μετά την συμπλήρωση πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του κανονισμού η Επιτροπή, υπέβαλε, ως όφειλε, στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του, στην οποία διαπιστώνει πως με την απλούστευση των διαδικασιών και τις καινοτομίες που εισήγαγε, ο κανονισμός επέτρεψε την αποτελεσματική άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής υπό τον έλεγχο των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, για το έτος 2015 οι ενεργές επιτροπές επιτροπολογίας (συμπεριλαμβανομένης της επιτροπής προσφυγών) ανήλθαν σε 280, ο αριθμός συνεδριάσεων σε 719, εξέδωσαν δε 1726 γνώμες (εκ των οποίων 1724 θετικές, 2 αρνητικές, ενώ υπήρξαν και 36 περιπτώσεις μη διατύπωσης γνώμης). Οι εκτελεστικές πράξεις που εκδόθηκαν το 2015 ανήλθαν σε 1506, ενώ 129 εκδόθηκαν σύμφωνα με την ΚΔΕ⁷. Η Επιτροπή στην ανωτέρω έκθεση εκτιμά πως πέρα από τη μείωση του αριθμού των διαδικασιών, που συνεισέφερε στην απλούστευση του συστήματος, η δημιουργία της επιτροπής προσφυγών συνέτεινε στην ευελιξία της διαδικασίας και αποσόβησε τον κίνδυνο εμπλοκής σε περίπτωση διατύπωσης αρνητικής γνώμης ή μη διατύπωσης γνώμης, εφόσον η έκδοση εκτελεστικής πράξης κρίνεται αναγκαία. Ομοίως επί τω τέλει της ευελιξίας ο κανονισμός προέβλεψε περισσότερα περιθώρια δράσης της Επιτροπής σε περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης κατά τη διαδικασία εξέτασης, είτε στην επιτροπή επιτροπολογίας είτε στην επιτροπή προσφυγών. Σε μια τέτοια περίπτωση, αντίθετα από το προγενέστερο καθεστώς όπου οριζόταν ότι η Επιτροπή «εγκρίνει» το μέτρο, ο κανονισμός ορίζει ότι η Επιτροπή «μπορεί» να εκδώσει το μέτρο, παρέχοντάς της τοιουτοτρόπως τη δυνατότητα να επανεξετάζει τα σχεδιαζόμενα μέτρα και να πράττει αναλόγως των θέσεων που έχουν εκφραστεί στην επιτροπή⁸. Τέλος η ομαλή μετάβαση στο νεοπαγές σύστημα του κανονισμού εξασφαλίστηκε με την αυτόματη εναρμόνιση όλων των παραπομπών στις νέες διαδικασίες, πλην της περίπτωσης της ΚΔΕ, της οποίας η προσαρμογή μετατέθηκε σε εύθετο χρόνο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016 α).

⁷ Βλ. Παράρτημα, Πίνακες 2, 3, 4 και 7 αντίστοιχα.

⁸ Στην πλειονότητα των περιπτώσεων η Επιτροπή επιλέγει να εκδώσει το μέτρο, βλ. Παράρτημα, Πίνακες 5 και 6.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ 182/2011

3.1 Δημοκρατικότητα και ανεκπλήρωτες προσδοκίες του Κοινοβουλίου

Το αίτημα της ενίσχυσης της δημοκρατικότητας και της λογοδοσίας στο σύστημα της ΕΕ, πέρα από τον πάγιο χαρακτήρα που εμφανίζει, διαχρονικά συνδέεται με την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως οργάνου άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης, μετά δε τη Συνθήκη της Λισαβόνας, άμεσου αντιπροσωπευτικού οργάνου των πολιτών της ΕΕ.

Σε μια πρώτη ανάγνωση του συστήματος της επιτροπολογίας, όπως έχει διαμορφωθεί μετά τις αλλαγές τόσο σε επίπεδο πρωτογενούς όσο και δευτερογενούς δικαίου, δεσπάζει καταρχάς σε διακηρυκτικό επίπεδο η αναβαθμισμένη συμμετοχή του Κοινοβουλίου. Μετά από μια μακρά περίοδο διεκδικήσεων, στη διάρκεια της οποίας σταδιακά ενισχύθηκε ο θεσμικός του ρόλος, αρχής γενομένης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το Κοινοβούλιο αναζητά με αυξανόμενη ένταση, ταυτότητα και ρόλο και σε ό,τι αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, πέρα από την εμβληματικού χαρακτήρα καθιέρωση της συναπόφασης ως συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και κατ'έπекταση τη θεσμική αναγόρευση του Κοινοβουλίου σε συννομοθέτη, προβαίνει στην εξίσωση Συμβουλίου και Κοινοβουλίου και στο πεδίο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, εξίσωση που περιβάλλεται για πρώτη φορά με ισχύ πρωτογενούς δικαίου. Κατά το γράμμα της μεταρρυθμιστικής Συνθήκης τόσο στο πεδίο των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, όπου Συμβούλιο και Κοινοβούλιο μπορούν το καθένα να ανακαλέσουν την εξουσιοδότηση ή να προβάλουν ενστάσεις για μια συγκεκριμένη πράξη (άρθρο 290 ΣΛΕΕ), όσο και στο πεδίο των εκτελεστικών πράξεων, όπου οι συννομοθέτες αποφασίζουν με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία τους τρόπους ελέγχου της Επιτροπής από τα κράτη μέλη (άρθρο 291 ΣΛΕΕ), και διατηρούν αμφότεροι δικαίωμα εμπειριστατωμένου ελέγχου, το Κοινοβούλιο αναδύεται ισάξιος ρυθμιστής με το Συμβούλιο. Επομένως, το πρωτογενές δίκαιο διαρρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων, για πρώτη φορά προς όφελος του περιορισμένου μέχρι πρότινος Κοινοβουλίου, εξυπηρετώντας παράλληλα το αίτημα για ενίσχυση της δημοκρατικότητας του συστήματος. Όσον αφορά το αίτημα αυτό δεν πηγάζει μόνο από την ανάγκη εναρμόνισης του ρόλου του Κοινοβουλίου ως

συννομοθέτη με το ρόλο που αντιστοίχως οφείλει να απολαμβάνει κατά την εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, αλλά συνδέεται εξίσου με το πολιτικό διακύβευμα που συνεπάγονται οι εκτελεστικές εξουσίες που ανατίθενται στην Επιτροπή, σε αντιστάθμισμα του οποίου απαιτείται έλεγχος όχι μόνο από μη αιρετούς εθνικούς εκπροσώπους, αλλά από ένα όργανο που απολαμβάνει αυξημένα εχέγγυα άμεσης νομιμοποίησης (Christiansen & Dobbels, 2013).

Η εκ πρώτης όψεως «νίκη» του Κοινοβουλίου στη μάχη των θεσμικών ισορροπιών δεν φαίνεται ωστόσο να επαληθεύεται στα κατ'ουσίαν κεκτημένα του από τη μεταρρυθμιστική συνθήκη. Οι αυξημένες αρμοδιότητες που του αναγνώρισε το πρωτογενές δίκαιο δεν «εξαργυρώθηκαν» σε μια αντιστοίχως ισχυρή θέση στον περίπλοκο κόσμο της επιτροπολογίας, καθώς οι τεχνικοί διακανονισμοί για την επιτροπολογία αλλά και τις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, στους οποίους περιορίστηκε, υπολείπονται κατά πολύ της δυναμικής που ευαγγελίζονται για το Κοινοβούλιο οι διατάξεις της συνθήκης. Η ανωτέρω ασυμφωνία μεταξύ θεσμικής πρόβλεψης και πραγματικού αποτελέσματος στις διαθεσμικές ισορροπίες, απηχεί την ανάγκη να εστιαστεί η ανάλυση όχι μόνο σε πρώτο επίπεδο (προβλέψεις της Συνθήκης), αλλά σε δεύτερο (νομοθετικές εξελίξεις) και σε τρίτο επίπεδο (καθημερινή πρακτική) (Blom-Hansen, 2011).

Σταχυολογώντας τους λόγους που εξηγούν την ελλιπή επιρροή του Κοινοβουλίου στο τελικό αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων για τον κανονισμό της επιτροπολογίας, έμφαση δίνεται στον παράγοντα «χρόνος». Η έλλειψη διαθέσιμου χρόνου των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και το σημείο κατά το οποίο ενεπλάκησαν στις διαπραγματεύσεις, καθόρισε την περιορισμένη διαπραγματευτική ισχύ του Κοινοβουλίου. Συγκεκριμένα, αμέσως μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας και εν όψει της ανάγκης για ταχεία συμφωνία επί του νέου κανονισμού για την επιτροπολογία, η Επιτροπή έχοντας ήδη εκθέσει τη θέση της σε έγγραφο εργασίας, υπέβαλε την πρότασή της και μόλις εννιά μήνες μετά, το COREPER ολοκλήρωσε τις διαπραγματεύσεις. Ακολούθως το Κοινοβούλιο ενέκρινε με μόλις 4 ψήφους κατά και 567 υπέρ. Στο σημείο κατά το οποίο εισήλθε στη διαδικασία το Κοινοβούλιο ο επιτευχθείς συμβιβασμός σε επίπεδο Συμβουλίου, του άφηνε μηδενικά περιθώρια αντίδρασης. Η ασθενική επιρροή του Κοινοβουλίου ερμηνεύεται επίσης από την περιορισμένη πολιτική βαρύτητα που απέδωσε το Κοινοβούλιο στο εν λόγω θέμα, ενδεχομένως υποθέτοντας ότι ήταν προτιμότερο να βασιστεί στην αυξημένη επιρροή

του στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, παρά να εμπλακεί στις περιπλοκές της επιτροπολογίας. Ο αυξημένος τεχνικός χαρακτήρας που αποδόθηκε στον κανονισμό της επιτροπολογίας, του αποστέρησε την απαιτούμενη πολιτική διάσταση, συνεπώς και την αυξημένη ανάμειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Προκειμένου το Κοινοβούλιο να ανυψωθεί επί της ουσίας σε ισότιμο διαπραγματευτή με το Συμβούλιο απαιτείτο όχι μόνο υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας, πληροφόρηση, γνώση των ουσιαστικών και διαδικαστικών πτυχών του φακέλου, αλλά κυρίως πολιτικοποίηση του αντικειμένου. Τέτοια πρόθεση εξέλιπε από το Κοινοβούλιο, το δε κενό της έλλειψης πολιτικής βούλησης, καλύφθηκε κατά το μάλλον ή ήττον από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη (Christiansen & Dobbels, 2012).

Ερευνώντας ειδικότερα το σύστημα των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και τις αρμοδιότητες που αναγνωρίζονται στο Κοινοβούλιο μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας και του κανονισμού 182/2011, μπορεί να διαπιστώσει κανείς επιπρόσθετες αγκυλώσεις. Εν πρώτοις, όσον αφορά στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις οι παρεχόμενες στο Κοινοβούλιο εξουσίες ελέγχου παραμένουν περισσότερο θεωρητικές διακηρύξεις, στο βαθμό που η μεν δυνατότητα ανάκλησης της εξουσιοδότησης για πολιτικούς και πρακτικούς λόγους δεν μπορεί να αξιοποιείται παρά σε πολύ περιορισμένο εύρος, η δε εναντίωση σε συγκεκριμένη εκτελεστική πράξη για να ασκηθεί αποτελεσματικά προϋποθέτει πρόσβαση σε πληροφόρηση, αυξημένη τεχνογνωσία και χρονικά περιθώρια, πόρους δηλαδή που δεν διαθέτει το Κοινοβούλιο. Τα στατιστικά στοιχεία επιβεβαιώνουν τα ανωτέρω, καθώς το Κοινοβούλιο, όσο και το Συμβούλιο, σπάνια ασκούν τα δικαιώματα αυτά. Από το 2006 έως το 2014 Κοινοβούλιο και Συμβούλιο κατέφυγαν στο νομοθετικό βέτο σε ποσοστό μόλις 9% για την κατ'εξουσιοδότηση διαδικασία. Το μικρό αυτό ποσοστό εξηγείται και από την στάση που κρατά η Επιτροπή, η οποία προκειμένου να αποφύγει μια ανοικτή αντιπαράθεση με τους συννομοθέτες, εμφανίζεται πρόθυμη για συμβιβασμό και διαπραγματεύσεις. Υπάρχει επομένως μία «λανθάνουσα εποπτεία», που οδηγεί στην πρακτική της διαπραγμάτευσης της Επιτροπής με τους νομοθέτες (Kaeding M. & Stack K.M., 2015).

Ομοίως και στο πεδίο των εκτελεστικών μέτρων οι εξουσίες του Κοινοβουλίου εξαντλούνται στην έκδοση του κανονισμού που ρυθμίζει τη δράση των επιτροπών επιτροπολογίας (όπου η επίδραση του Κοινοβουλίου, όπως προαναφέρθηκε, ήταν περιορισμένη), των οποίων ο εν τοις πράγμασιν έλεγχος περιέρχεται στους εμμέσως

νομιμοποιημένους εκπροσώπους των κρατών μελών, και στο δικαίωμα εμπεριστατωμένου ελέγχου το οποίο υποχρεώνει την Επιτροπή απλώς να επανεξετάσει την πρότασή της, ενδεχομένως εν συνεχεία να εμμείνει σε αυτή, παρέχοντας απλώς περισσότερες εξηγήσεις. Ενδεικτική είναι εν προκειμένω και η εξαιρετικά φειδωλή χρήση του δικαιώματος αυτού από το Κοινοβούλιο⁹.

3.2 Ελεγχόμενες απώλειες του Συμβουλίου

Ο έτερος συννομοθέτης, το Συμβούλιο, εμφανίζεται να διατηρεί την ισχύ του και υπό το νέο καθεστώς της επιτροπολογίας. Στην προ Λισαβόνας εποχή το σύστημα της επιτροπολογίας διαρρυθμιζόταν με αποφάσεις που ελάμβανε το Συμβούλιο υπό τη διαδικασία της διαβούλευσης, εξουσία που του έδινε τη δυνατότητα να ελέγχει - κατ'ουσίαν να περιορίζει - την εκχώρηση εξουσίας σε άλλα θεσμικά όργανα. Έτσι εξηγούνται άλλωστε και οι φειδωλές παραχωρήσεις στις οποίες προέβαινε σε κάθε απόφαση επιτροπολογίας. Η πρόβλεψη της Συνθήκης της Λισαβόνας για τη ρύθμιση του συστήματος μέσω κανονισμού, δια της διαδικασίας της συναπόφασης, παρουσιάστηκε ως ευκαιρία να αλλάξουν οι όροι του παιχνιδιού, ώστε όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ από κοινού να αναδιαμορφώσουν το τοπίο στο χώρο της επιτροπολογίας. Ωστόσο, το Συμβούλιο ούτε τώρα απώλεσε την ισχύ του. Η βασική αλλαγή που επέφερε η συνθήκη της Λισαβόνας στο ρόλο του Συμβουλίου, αφορά στην κατάργηση της δυνατότητας αναπομπής σε αυτό σε περίπτωση αρνητικής γνώμης της οικείας επιτροπής ή ελλείψει γνώμης, που προβλεπόταν σε όλες τις προγενέστερες αποφάσεις επιτροπολογίας. Οι πιέσεις ορισμένων κρατών μελών για «επανεισαγωγή» του Συμβουλίου και με το νέο καθεστώς του άρθρου 291 ΣΛΕΕ προσέκρουσαν στην σθεναρή αντίδραση της Επιτροπής, υπό το φόβο αντίστοιχων διεκδικήσεων του Κοινοβουλίου, σε περίπτωση που ενέδιδε στις πιέσεις των κρατών μελών. Προϊόν ενός κοινώς αποδεκτού συμβιβασμού υπήρξε η θέσπιση της επιτροπής προσφυγών. Η νεοεισαχθείσα επιτροπή προσφυγών (άρθρο 6 κανονισμού 182/2011) λειτουργεί μεν υπό την προεδρία εκπροσώπου της Επιτροπής, ωστόσο η πρακτική αποδεικνύει ότι ο

⁹ «... το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρησιμοποίησε (το δικαίωμα εμπεριστατωμένου ελέγχου) μόνο σε 4 περιπτώσεις έως το τέλος Ιανουαρίου του 2016. Σε μία από τις περιπτώσεις αυτές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα μετά την έκδοση της εκτελεστικής πράξης, στο οποίο εξέφρασε τη δυσαρέσκειά του για το σύντομο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της διαβίβασης στην επιτροπή και της έκδοσης της πράξης» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016α, σελ.9)

διαχωρισμός της από το ρόλο του Συμβουλίου στο προ της Συνθήκης της Λισαβόνας καθεστώς είναι δυσχερής. Στην πλειοψηφία των συνεδριάσεων της επιτροπής προσφυγών τα κράτη μέλη εκπροσωπούνταν από τον αναπληρωτή μόνιμο αντιπρόσωπο, ως εάν επρόκειτο για συνεδρίαση του COREPER I, ενώ οι συνεδριάσεις είχαν ελάχιστη διάρκεια, γεννώντας έτσι ερωτηματικά ως προς την πραγματική προστιθέμενη αξία της επιτροπής προσφυγών (Christiansen & Dobbels, 2013).

Για την ανάκτηση επιρροής και στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις υπό το φως του νέου συστήματος, τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο στράφηκαν στο στάδιο προετοιμασίας τους. Οι προβλέψεις περί διαβούλευσης κατά την προετοιμασία των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων περιλαμβάνονταν στη νομικώς μη δεσμευτική συμφωνία και των τριών εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων, που εκδόθηκε ως Κοινή Συμφωνία το 2011, εξορθολογίζοντας την έως τότε ακολουθούμενη πρακτική στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις και αποτελώντας συνέχεια της Ανακοίνωσης της Επιτροπής, μιας μονομερούς δήλωσης, εκδοθείσας το 2009 και περιλαμβάνουσας διαδικαστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις για την εφαρμογή του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Η πρόθεση του Συμβουλίου να διατυπωθεί ρητώς η υποχρέωση της Επιτροπής να διαβουλεύεται με εθνικούς εμπειρογνώμονες, δεν τελεσφόρησε τότε, συνεπεία αντιρρήσεων των άλλων δύο θεσμικών οργάνων, η δε τελική διατύπωση του κειμένου περιορίστηκε στην γενικόλογη υποχρέωση της Επιτροπής να προβαίνει σε διαβουλεύσεις με εμπειρογνώμονες (Brandsma G. & Blom-Hansen J., 2012). Στη Διοργανική Συμφωνία των τριών θεσμικών οργάνων του 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, γίνεται πλέον ρητώς λόγος για τη δέσμευση της Επιτροπής «...να συγκεντρώνει, πριν από την έγκριση κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, όλη την αναγκαία εμπειρογνωσία, μεταξύ άλλων μέσω της διαβούλευσης με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών». (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο & Επιτροπή, 2016, σημ.28).

Επομένως, ακόμα και αν τυπικά ο ρόλος του Συμβουλίου συρρικνώνεται, τα κράτη μέλη μέσω εθνικών εκπροσώπων επεμβαίνουν δυναμικά τόσο στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, με την συμμετοχή ομάδων εμπειρογνομόνων, όσο και στις εκτελεστικές πράξεις, με τις επιτροπές επιτροπολογίας, παρατήρηση που γεννά και ζητήματα διαφάνειας.

3.3 Επιτροπή: και πάλι πρωταγωνιστής

Στο νέο σύστημα η Επιτροπή διατηρεί ενισχυμένο ρόλο. Η αρχική πρόταση του κανονισμού επιτροπολογίας που υπέβαλε η Επιτροπή, αποδυναμώθηκε, συνεπεία αντιρρήσεων του Συμβουλίου, ωστόσο η τελικώς διαμορφωμένη πραγματικότητα επιβεβαιώνει τις προθέσεις της. Ο κανονισμός που τελικά υιοθετήθηκε διαφοροποιείται σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, μεταξύ άλλων, ως προς την αυστηρότητα των κριτηρίων επιλογής διαδικασίας, τη μη αυτόματη ευθυγράμμιση παλαιού και νέου καθεστώτος και τις ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις όσον αφορά στα μέτρα εμπορικής άμυνας (Brandsma & Blom-Hansen, 2012). Παρόλα αυτά το νέο σύστημα της επιτροπολογίας εξασφαλίζει πλεονεκτική θέση στην Επιτροπή, κάτι που καταφανώς προκύπτει καταρχάς από τις συνέπειες που συνεπάγεται το δικαίωμα εμπεριστατωμένου ελέγχου που απονέμεται σε Συμβούλιο και Κοινοβούλιο, συνέπειες που εξαντλούνται στην υποχρέωση της Επιτροπής απλώς να επανεξετάσει την πρότασή της. Καμία εξουσία δεν παρέχεται στους συννομοθέτες ώστε επί της ουσίας να τροποποιήσουν το σχέδιο εκτελεστικής πράξης που προτείνει η Επιτροπή. Ενισχυτικά ως προς την κυριαρχία της Επιτροπής λειτουργεί η πρακτική που έχουν ακολουθήσει μέχρι σήμερα οι συννομοθέτες, κάνοντας εξαιρετικά φειδωλή χρήση του δικαιώματος εμπεριστατωμένου ελέγχου: το Συμβούλιο δεν έχει κάνει χρήση του δικαιώματος εμπεριστατωμένου ελέγχου, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το χρησιμοποίησε μόνο σε 4 περιπτώσεις έως το τέλος Ιανουαρίου του 2016 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016α).

Χαρακτηριστικό επίσης είναι το συντριπτικό ποσοστό θετικών γνωμοδοτήσεων των επιτροπών επιτροπολογίας, που κατά το έτος 2015 άγγιξε το ποσοστό του 99% (χωρίς ποτέ από το έτος 2009 και μετά να είναι μικρότερο του 93%)¹⁰, παρατήρηση που σχετίζεται και με την μέθοδο διαβούλευσης που ακολουθείται από τις επιτροπές και το συναινετικό χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης απόφασης. Η σχεδόν καθολική επικύρωση των προτάσεων της Επιτροπής ενδεχομένως αντικατοπτρίζει την κυριαρχία της επί των κρατών μελών, ειδικά των πιο μικρών, ή έναν συμβιβασμό προερχόμενο από αμοιβαίες υποχωρήσεις, χωρίς να αποκλείεται μια πραγματική διαβουλευτική διαδικασία εντός των επιτροπών. Η δε προσφυγή σε διαδικασίες ψηφοφορίας θεωρείται μη βέλτιστη επιλογή και λαμβάνει χώρα μόνο όταν η συναίνεση είναι δύσκολα

¹⁰ Βλ. Παράρτημα, Πίνακες 7 και 8

επιτεύξιμη ή όταν οι πιθανότητες απόρριψης του σχεδίου είναι μηδαμινές (Dehousse R., Fernandez Pasarinan A. & Plaza J 2014).

Επιπροσθέτως, η υπαγωγή των μέτρων εμπορικής άμυνας (μέτρα αντιντάμπινγκ και αντισταθμιστικά μέτρα) στο καθεστώς της επιτροπολογίας και της ενισχυμένης πλειοψηφίας, σηματοδοτεί μία επιπλέον νίκη της Επιτροπής, καθόσον εφεξής απαιτείται ενισχυμένη πλειοψηφία των κρατών μελών προκειμένου να αποτρέψουν την υιοθέτηση τέτοιων μέτρων, περιορίζοντας έτσι και τις δυνατότητες τρίτων χωρών να ασκήσουν πίεση στα κράτη μέλη. Κατά το έτος 2014 εκδόθηκαν 30 τέτοια μέτρα ενώ κατά το έτος 2015 εκδόθηκαν 43 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016 α).

Τέλος, η Επιτροπή στο νέο σύστημα αναδύεται ενισχυμένη και έναντι των κρατών μελών, παρατήρηση που επιβεβαιώνεται καταρχάς από τη μη θεσμική τυποποίηση του ρόλου των κρατών μελών κατά το στάδιο προετοιμασίας των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων. Η εθνική συμμετοχή στο προπαρασκευαστικό αυτό στάδιο ερείδεται στις soft law ρυθμίσεις της Διοργανικής Συμφωνίας των τριών θεσμικών οργάνων του 2016 για την βελτίωση του νομοθετικού έργου. Παράλληλα, αυξημένος ρόλος επιφυλάσσεται στην Επιτροπή και σχετικά με την νεοσυσταθείσα επιτροπή προσφυγών, όπου πέρα από την απόφαση περί παραπομπής θέματος σε αυτή, ασκεί και καθήκοντα οργανωτικά και προεδρίας (Christiansen & Dobbels, 2013). Ο περιορισμός του εθνικού στοιχείου προς όφελος της Επιτροπής προκύπτει επιπλέον και από την ευελιξία που απολαμβάνει η τελευταία τόσο στη διαδικασία εξέτασης όσο και στην διαδικασία της επιτροπής προσφυγών, όπου σε αμφότερες τις διαδικασίες η θετική γνώμη των αντίστοιχων επιτροπών δεν αποτελεί διαδικαστική προϋπόθεση για την έναρξη ισχύος των προτεινόμενων μέτρων. Σε περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης είτε στην επιτροπή επιτροπολογίας είτε στην επιτροπή προσφυγών απονέμεται διακριτική ευχέρεια στην Επιτροπή να εκδώσει ή όχι την εκτελεστική πράξη, ευχέρεια την οποία, όπως προαναφέρθηκε ευρέως ασκεί προς όφελός η Επιτροπή, προβαίνοντας στην έκδοση του μέτρου¹¹.

Ειδικά η επιτροπή προσφυγών κατά τη διάρκεια του 2015 εξέτασε 11 σχέδια εκτελεστικών πράξεων (στους τομείς της υγείας και της πολιτικής των καταναλωτών, καθώς και της κινητικότητας και των μεταφορών), τα οποία είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή. Η επιτροπή προσφυγών δεν εξέδωσε γνώμη σε 10 από τις 11 περιπτώσεις,

¹¹ Βλ. Παράρτημα, Πίνακες 5 και 6

για τις οποίες εν τέλει η Επιτροπή αποφάσισε να εγκρίνει τα εκτελεστικά μέτρα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016 β). Η περίπτωση καθίσταται ιδιαίτερα προβληματική, όταν πρόκειται για πολιτικώς ευαίσθητα θέματα με άμεσο αντίκτυπο σε πολίτες και επιχειρήσεις, π.χ. στον τομέα της υγείας και ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών. Η έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού 182/2011 παρουσίασε περιορισμένο αριθμό προβληματικών περιπτώσεων, ιδίως σε σχέση με τη λήψη αποφάσεων για τους γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς (ΓΤΟ). Στις περιπτώσεις αυτές, δεν έχει επιτευχθεί ποτέ ειδική πλειοψηφία μεταξύ των κρατών μελών υπέρ ή κατά ενός σχεδίου απόφασης της Επιτροπής για την έγκριση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ) και γενετικώς τροποποιημένων (ΓΤ) τροφίμων και ζωοτροφών. Το ίδιο αποτέλεσμα επαναλαμβάνεται σταθερά και στην επιτροπή προσφυγών, ως εκ τούτου, οι αποφάσεις στον τομέα αυτόν χρειάστηκε να λαμβάνονται συστηματικά χωρίς την υποστήριξη της ειδικής πλειοψηφίας των κρατών μελών στην επιτροπή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016 α). Για τους λόγους αυτούς τον Φεβρουάριο 2017 η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση τροποποίησης του κανονισμού 182/2011, προκειμένου μεταξύ άλλων να προβλεφθεί δυνατότητα νέας παραπομπής στην επιτροπή προσφυγών, με κατάλληλο επίπεδο αντιπροσώπευσης εν προκειμένω το υπουργικό επίπεδο, καθώς και να δοθεί η δυνατότητα στην Επιτροπή να παραπέμπει επισήμως στο Συμβούλιο συγκεκριμένες περιπτώσεις, μετά τη μη διατύπωση γνώμης στην επιτροπή προσφυγών, ούτως ώστε να έχει εικόνα για τον πολιτικό προσανατολισμό του Συμβουλίου σχετικά με τις επιπτώσεις της μη διατύπωσης γνώμης, συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών, νομικών και πολιτικών επιπτώσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Η εν λόγω πρόταση βρίσκεται σήμερα στο στάδιο της πρώτης ανάγνωσης.

3.4 Διαθεσμικές ισορροπίες στο «θεσμικό τρίγωνο» υπό το φως της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας

Η καθιέρωση της συναπόφασης ως συνήθους νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας επηρεάζει τις διαθεσμικές ισορροπίες των ενωσιακών οργάνων, κατ'ακολουθία και τη στάση που αυτά τηρούν έναντι της εκτελεστικής δράσης της Επιτροπής. Βασική διαπίστωση, ισχύουσα *mutatis mutandis* και στα εθνικά νομοπαραγωγικά συστήματα, αποτελεί το γεγονός ότι η ανάθεση εκτελεστικών

αρμοδιοτήτων σε εκτελεστικά όργανα, όταν ο κανόνας δικαίου, ως πυρήνας, έχει υιοθετηθεί από το νομοθετικό όργανο, επιταχύνει και διευκολύνει την επίτευξη συμφωνίας και τη νομοθετική διαδικασία. Συνεκδοχικά, η καθιέρωση της συναπόφασης, η οποία αναβαθμίζει το Κοινοβούλιο σε συννομοθέτη, υποχρεώνοντας το Συμβούλιο να διαπραγματευτεί μαζί του, αυξάνει το βαθμό δυσκολίας επίτευξης συμφωνίας, επομένως καθιστά την προσφυγή στην ανάθεση εκτελεστικών καθηκόντων σε ένα εκτελεστικό όργανο, πιο ελκυστική. Η βαρύτητα της παραπάνω διαπίστωσης εντείνεται, αν θεωρήσουμε τα θεσμικά όργανα ως «μεγιστοποιητές ισχύος» μέσα στο περίπλοκο σύστημα παραγωγής ενωσιακών πολιτικών, οπότε και οι προτιμήσεις τους καθορίζονται από το βαθμό επιρροής που μπορούν να ασκήσουν σε κάθε διαδικασία.

Κατά συνέπεια, αυξανόμενου του ρόλου του Κοινοβουλίου στη νομοπαραγωγή μέσω της συναπόφασης, το Συμβούλιο διάκειται ευμενέστερα προς την ανάθεση καθηκόντων στην Επιτροπή, με εκτεταμένο έλεγχο των κρατών μελών, διαδικασία η οποία, τουλάχιστον μέχρι το 2006, επεφύλασσε πολύ περιορισμένο ρόλο στο Κοινοβούλιο. Παράλληλα και η Επιτροπή μετά την καθιέρωση της συναπόφασης και την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου, έδειξε σαφή τάση υπέρ της ανάθεσης σε αυτή εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, μάλιστα δε προκειμένου να διασκεδάσει τυχόν ενστάσεις του Συμβουλίου, πρότεινε την προσφυγή σε πιο αυστηρές διαδικασίες επιτροπολογίας. Προτίμησε επομένως να προβεί σε ένα στρατηγικό συμβιβασμό, υφιστάμενη εντονότερο έλεγχο από τα κράτη μέλη, απολαμβάνοντας ωστόσο το προνόμιο της ανάθεσης αρμοδιοτήτων υπέρ της, έναντι της συναπόφασης. Τέλος, το Κοινοβούλιο προκειμένου να επιταχύνει τη διαδικασία της νομοπαραγωγής και συνακόλουθα την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεν εμφανίζεται αρνητικό απέναντι στην αποψίλωση των νομοθετικών του αρμοδιοτήτων λόγω ανάληψης εκτελεστικού ρόλου από την Επιτροπή, επιχειρεί όμως συστηματικά να περιορίσει το πεδίο της εξουσιοδότησης. Η συνεχής προσθήκη τροποποιήσεων επί των προτάσεων της Επιτροπής, προκειμένου να συρρικνωθεί το πεδίο της εξουσιοδότησης, ενδεχομένως αποτέλεσε και το διαπραγματευτικό χαρτί του Κοινοβουλίου για να επιτύχει την ισχυροποίησή του στη δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας το 2006, οπότε και η αντίθεσή του όσον αφορά το σύστημα της επιτροπολογίας σχεδόν εξαφανίζεται (Heritier & Moury, 2011).

3.5 Κράτη μέλη και προετοιμασία κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων

Ο διαχωρισμός των μη νομοθετικών πράξεων στον οποίο προέβη η Συνθήκη της Λισαβόνας σε κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις, ακολουθείται και από αντίστοιχη ποιοτική διαφοροποίηση της συμμετοχής των κρατών μελών και στις δύο διαδικασίες παραγωγής μη νομοθετικών πράξεων. Παρά το συχνό φαινόμενο τα πρόσωπα που εναλλάσσονται στις διάφορες ομάδες (επιτροπολογίας και εμπειρογνομόνων) να είναι τα ίδια, οι δυναμικές που κάθε φορά αναπτύσσονται καθώς και η αντιμετώπιση που η Επιτροπή επιφυλάσσει σε κάθε ομάδα, διαφέρουν σημαντικά. Η διαφοροποίηση ξεκινά ήδη από το κείμενο του πρωτογενούς δικαίου, όπου στην μεν περίπτωση των εκτελεστικών πράξεων η εθνική εμπλοκή είναι θεσμοθετημένη (άρθρο 291 παρ.3 ΣΛΕΕ), συνοδευόμενη και από δικαίωμα ψήφου - επιτροπές επιτροπολογίας - στην δε περίπτωση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων η συμμετοχή των κρατών μελών βασίζεται σε μια πολιτική δέσμευση των τριών θεσμικών οργάνων (Διοργανική Συμφωνία 2016), περιορίζεται σε συμβουλευτικό ρόλο κατά τη φάση της προετοιμασίας των εν λόγω πράξεων και στερείται νομικώς αναγνωρισμένου δικαιώματος ψήφου – επιτροπές εμπειρογνομόνων. Σπανιότερα, και εφόσον απαιτείται, επιτροπές εμπειρογνομόνων συμβουλεύουν την Επιτροπή σε πρώιμο στάδιο κατά την προετοιμασία και των εκτελεστικών πράξεων, πριν αυτές υποβληθούν στην επιτροπή επιτροπολογίας. Ειδικά για τις επιτροπές επιτροπολογίας ευλόγως γίνεται η υπόθεση ότι διατηρούν επαφές με τις εθνικές αντιπροσωπείες στο Συμβούλιο και εμπλέκονται σε συζητήσεις ως προς πολιτικές θέσεις επί συγκεκριμένης εκτελεστικής πράξης (Craig P., 2012).

Ειδικά όσον αφορά στις ομάδες εμπειρογνομόνων, παρότι κύριος σκοπός τους είναι η παροχή τεχνογνωσίας στην Επιτροπή, εν τέλει η διαβούλευση που λαμβάνει χώρα αποκτά πολιτικό χαρακτήρα, όπως και στις επιτροπές επιτροπολογίας. Η Επιτροπή συνδιαλέγεται με τους εθνικούς εμπειρογνώμονες, ωστόσο η απουσία κανόνων ψηφοφορίας καθώς και το δικαίωμα βέτο που απονέμεται τελικά στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, καθορίζουν τη στάση της Επιτροπής. Εφόσον ο ουσιαστικός έλεγχος περιέρχεται στους συννομοθέτες η Επιτροπή μέσω των ομάδων εμπειρογνομόνων στοχεύει περισσότερο στην ανίχνευση των προθέσεων των κρατών μελών, ώστε να αποφύγει ένα μελλοντικό βέτο του Συμβουλίου. Παρόμοιο σκοπό εξυπηρετεί και η παρουσία εκπροσώπων του Κοινοβουλίου σε ορισμένες συνεδριάσεις των ομάδων εμπειρογνομόνων. Οι ομάδες αυτές δηλαδή λειτουργούν συχνά ως σύστημα έγκαιρης

προειδοποίησης της Επιτροπής για μεταγενέστερη παρέμβαση του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, καλώντας την να τροποποιήσει τις προτάσεις της βάσει των προτιμήσεων των κρατών (Böhlinga, 2014). Καθώς δε το δικαίωμα βέτο αποτελεί ένα δύσκαμπτο εργαλείο (λόγω έλλειψης χρόνου αλλά και λόγω αυξημένων πλειοψηφιών), η αυτονομία της Επιτροπής έναντι των ομάδων εμπειρογνομόνων μεγαλώνει ακόμα περισσότερο. Αντίθετα, στις επιτροπές επιτροπολογίας η Επιτροπή εξαρτάται από την τυπική ψηφοφορία, γεγονός που την υποχρεώνει να εγκύψει στις εθνικές θέσεις και να αναπροσαρμόσει αναλόγως την πρότασή της. Προκύπτει ανάγλυφα επομένως ο διαφορετικός βαθμός «ανοικτότητας» της Επιτροπής έναντι των εισροών από τους εθνικούς εκπροσώπους (Siderius & Brandsma, 2016).

Ο ρόλος των εθνικών εμπειρογνομόνων στις προπαρασκευαστικές εργασίες για την υιοθέτηση κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, αποτέλεσε εστία τριβής μεταξύ Κοινοβουλίου και Επιτροπής, με την τελευταία να τάσσεται υπέρ της συστηματικής διαβούλευσης με τους εθνικούς εκπροσώπους πριν την έγκριση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων. Αντίθετα το Κοινοβούλιο αρχικώς απέρριπτε κατηγορηματικά κάθε τυπική παρέμβαση των εθνικών εμπειρογνομόνων, ως μηχανισμό ελέγχου της Επιτροπής, που προσκρούει στις συνθήκες και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2010). Το ζήτημα ρυθμίζεται σήμερα στο πλαίσιο της Διοργανικής Συμφωνίας του 2016, όπου αναγνωρίζεται η δέσμευση της Επιτροπής να συγκεντρώνει, πριν από την έγκριση κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, όλη την αναγκαία εμπειρογνωσία, μεταξύ άλλων μέσω της διαβούλευσης με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και μέσω διαβουλεύσεων με το κοινό (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο & Επιτροπή, 2016).

3.6 Ζητήματα απλοποίησης – διαφάνειας – συμμετοχικότητας στη μετά Λισαβόνα εποχή της επιτροπολογίας

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη στην προσπάθειά της να θέσει τέρμα στις αντιπαραθέσεις για τον έλεγχο της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής, επέτεινε την πολυπλοκότητα του συστήματος. Η ρητή διάκριση σε κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις στην οποία προέβη, καταδεικνύει πως οι δύο τύποι εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής αλληλοαποκλείονται, είτε ο ένας μπορεί να χρησιμοποιηθεί, είτε ο άλλος, ωστόσο το πρωτογενές δίκαιο δεν παρέχει ασφαλή κριτήρια για το διαχωρισμό τους (Brandsma G. & Blom-Hansen J., 2015). Και,

εξαιρουμένων κάποιων πράξεων για τις οποίες η κατηγοριοποίηση είναι εύκολη, όπως λόγου χάρη στις τροποποιήσεις παραρτημάτων που προσιδιάζουν οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, υπάρχει μια γκριζα περιοχή, όπου δεν λείπουν διαφωνίες των θεσμικών οργάνων για το είδος του εκτελεστικού μέτρου που συνάδει, προκαλώντας αβεβαιότητα αλλά και χρονικές καθυστερήσεις στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Αυτό που μοιάζει να διαχωρίζει τα δύο είδη πράξεων είναι ότι οι εκτελεστικές πράξεις υπηρετούν την υλοποίηση της βασικής πράξης, χωρίς να τη συμπληρώνουν ή να τη τροποποιούν, εξουσία που καταλείπεται μόνο στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις (Craig P. 2012).

Το Δικαστήριο της Ένωσης στην απόφασή του C-427/12 έκρινε ότι στην περίπτωση του άρθρου 290 ΣΛΕΕ η Επιτροπή καλείται να θεσπίσει κανόνες που εντάσσονται στο κανονιστικό πλαίσιο όπως αυτό ορίζεται στην βασική νομοθετική πράξη, ενώ στην περίπτωση του άρθρου 291 ΣΛΕΕ η Επιτροπή καλείται να διευκρινίσει το περιεχόμενο νομοθετικής πράξεως, προκειμένου να διασφαλισθεί η εφαρμογή της υπό ενιαίες προϋποθέσεις σε όλα τα κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση το δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης αναγνώρισε στον ενωσιακό νομοθέτη ευρεία ευχέρεια ως προς την επιλογή μεταξύ κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων (ΔΕΕ, 2014).

Η περίπτωση περιπλέκεται καθόσον οι προτιμήσεις των συννομοθετών δεν συγκλίνουν. Με άξονα την μεγιστοποίηση της εξουσίας του το Συμβούλιο δείχνει σαφή προτίμηση στις εκτελεστικές πράξεις και μάλιστα στη διαδικασία εξέτασης που υποβάλλει την Επιτροπή σε εντονότερο έλεγχο από τις επιτροπές επιτροπολογίας, Αντιστοίχως, το Κοινοβούλιο κλίνει εμφανώς υπέρ των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων όπου διαθέτει άμεσο έλεγχο, χωρίς την παρεμβολή επιτροπών επιτροπολογίας (Brandsma G. & Blom-Hansen J., 2015).

Η διάκριση σε κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας επιχειρεί, μεταξύ άλλων, να απεμπολήσει τη μομφή της έλλειψης διαφάνειας που αποδιδόταν στο προηγούμενο καθεστώς. Ήδη οι επίμονες αξιώσεις του Κοινοβουλίου για πρόσβαση σε πληροφόρηση όσον αφορά τη δράση των επιτροπών επιτροπολογίας ανατρέχουν στην δεκαετία του 1960. Παρά τη διάπλαση συνταγματικών αξιών, μεταξύ αυτών και της διαφάνειας, μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και την εν συνεχεία αναγόρευση αυτών ως γενικών αρχών των Συνθηκών, οι αξίες αυτές δεν έχουν εισχωρήσει στις διαδικασίες

λήψης απόφασης, που βαίνουν πέρα από την θεσμική, τυπική νομοθετική διαδικασία, όπως η ανάληψη εκτελεστικής δράσης εκ μέρους της Επιτροπής (Curtin D., Hofmann H. & Mendes J., 2013). Αυτονόητη σταθερά των δυτικών κοινοβουλευτικών συστημάτων αποτελεί ο έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας από τη νομοθετική, ώστε να επιτυγχάνεται εξισορρόπηση λειτουργιών και λογοδοσία, μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας. Στα ενωσιακά πολιτικά συμφραζόμενα εντούτοις η ανωτέρω αρχή σχετικοποιείται, αφενός λόγω του ιδιάζοντος χαρακτήρα της διάκρισης των λειτουργιών σε ενωσιακό επίπεδο, αφετέρου λόγω του περιορισμού του εν λόγω ελέγχου στην Επιτροπή ως θεσμικό όργανο. Η επιτροπολογία, ως ξεχωριστό σύστημα, αποτέλεσε εστία τριβής και νομικοπολιτικής έντασης μεταξύ Επιτροπής και Κοινοβουλίου, όσον αφορά τον έλεγχο του τελευταίου επί των πράξεων της επιτροπολογίας. Η συγκρότηση των επιτροπών αυτών από εθνικούς εκπροσώπους, με μόνο δικαίωμα της Επιτροπής αυτό της προεδρίας, αποτελούσε το επιχείρημα της Επιτροπής ενάντια στην αξίωση του Κοινοβουλίου για πλήρη έλεγχο της εκτελεστικής διαδικασίας, της επιτροπολογίας συμπεριλαμβανομένης. Η απόφαση του Δικαστηρίου το 1997 ήρε την αμφισβήτηση αυτή υπέρ του Κοινοβουλίου.

Συναφής με την έννοια της διαφάνειας είναι και το δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφόρηση του οργάνου που απολαμβάνει άμεση νομιμοποίηση, του Κοινοβουλίου. Η απόφαση επιτροπολογίας του 1999 με το περιορισμένο δικαίωμα ελέγχου που παραχωρεί στο Κοινοβούλιο, καθώς και η μεταγενέστερη απόφαση του 2006 που το εμπλέκει ενεργά στη διαδικασία, προϋποθέτουν και αντίστοιχου εύρους πρόσβαση του Κοινοβουλίου σε πληροφόρηση, ζήτημα που ρυθμίστηκε διεξοδικότερα με διμερείς συμφωνίες μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων (2000 και 2008). Και στον κανονισμό 182/2011 επαναλαμβάνεται το δικαίωμα πληροφόρησης του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου καθώς και το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα που διαθέτουν (άρθρο 10 καν.182/2011), όπως επίσης και στη Διοργανική Συμφωνία του 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου.

Ωστόσο, η αυξανόμενη πρόσβαση σε πληροφορία δεν οδήγησε σε αυξανόμενη χρήση των εργαλείων ελέγχου που διαθέτει το Κοινοβούλιο. Η μακρά διαδρομή των πληροφοριών μέσω αρκετών υπηρεσιών της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου μέχρι να φτάσουν στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, σε συνδυασμό με τις ασφυκτικές προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να αποφασίσει το Κοινοβούλιο αλλά και η περιορισμένη πολιτικοποίηση του θέματος, απότοκο ίσως της έλλειψης αμιγών

πολιτικών κομμάτων εντός του Κοινοβουλίου, οδηγούν στη διαπίστωση πως η τύπος αύξηση των δικαιωμάτων πρόσβασης του Κοινοβουλίου σε πληροφόρηση, παραμένει ανεκμετάλλευτη. Η ποσότητα των πληροφοριών που παρέχονται δεν αποτελεί επομένως επαρκή όρο για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Κοινοβουλίου. Ο τεράστιος αριθμός επιτροπών που συνεδριάζουν ετησίως και ο αριθμός των μέτρων που συζητούνται σε αυτές, περιορίζουν τις δυνατότητες πραγματικού ελέγχου, στρέφοντας το ενδιαφέρον του Κοινοβουλίου στην περίπτωση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, όπου διαθέτει μεγαλύτερη ευχέρεια, παρά στα πλαίσια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ (Brandsma G., 2012).

Το αίτημα ενίσχυσης της διαφάνειας και του δημόσιου και δημοκρατικού ελέγχου της δράσης των διαφόρων ομάδων και επιτροπών, δεδομένων των επικρίσεων για πολυπλοκότητα και αδιαφάνεια, οδήγησε το 2005 την Επιτροπή στον καθορισμό κανόνων συγκρότησης και λειτουργίας των ομάδων εμπειρογνομόνων και στην δημιουργία, για πρώτη φορά, ενός δημόσιου ηλεκτρονικού μητρώου (register), υπό την διαχειριστική ευθύνη της Γενικής Γραμματείας. Το 2010 και εν συνεχεία και το 2016, η Επιτροπή αναθεώρησε τους οριζόντιους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των ομάδων εμπειρογνομόνων, ενώ η δράση τους τροχιοδρομείται και βάσει της Συμφωνίας-πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2010) και της Διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (2016). Στο μητρώο ομάδων εμπειρογνομόνων της Επιτροπής δημοσιοποιούνται όλες οι ομάδες και επιτροπές που συμβουλεύουν την Επιτροπή στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της, ενώ παρέχονται πολύτιμα στοιχεία μεταξύ των οποίων πληροφορίες για την υπηρεσία της Επιτροπής στην οποία υπάγεται η ομάδα, καθώς και για τα μέλη, την αποστολή και τα καθήκοντα της ομάδας. Το Μητρώο περιέχει επίσης σχετικά έγγραφα που έχουν εκπονήσει και συζητήσει οι ομάδες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, n.d. α).

Στο ίδιο πνεύμα συστάθηκε από την Επιτροπή το 2008 το Μητρώο Επιτροπολογίας, (ανεξάρτητο από το Μητρώο Ομάδων Εμπειρογνομόνων της Επιτροπής), ειδικά για τις επιτροπές επιτροπολογίας, εξασφαλίζοντας εγγυήσεις διαφάνειας και ανοικτότητας του συστήματος, τόσο προς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και έναντι των πολιτών της. Έλαβε τέλος καταρχάς ο κατά προσέγγιση προσδιορισμός των επιτροπών αυτών, καθώς το Μητρώο περιέχει κατάλογο όλων των επιτροπών επιτροπολογίας, καθώς και γενικές πληροφορίες και έγγραφα σχετικά με το έργο των επιτροπών αυτών. Επίσης,

παρέχει πρόσβαση μεταξύ άλλων στις ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων των επιτροπών, στα σχέδια εκτελεστικών πράξεων που υποβάλλονται στις επιτροπές, στα αποτελέσματα ψηφοφοριών, στα συνοπτικά πρακτικά των συνεδριάσεων, τα έγγραφα γραπτών διαβουλεύσεων και τους καταλόγους με τις αρχές που εκπροσωπούν κάθε χώρα της ΕΕ. Το μητρώο περιλαμβάνει επιπλέον όλα τα έγγραφα που διαβιβάζονται στο Κοινοβούλιο για ενημέρωση ή ενδελεχή έλεγχο, επιτρέποντας τον εντοπισμό των διαφόρων σταδίων μιας εκτελεστικής πράξης καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής της (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, n.d. β). Στην ίδια λογική ενίσχυσης της διαφάνειας εντάσσεται και η υποχρέωση της Επιτροπής από το 2000 και εντεύθεν να εκδίδει ετήσια Έκθεση σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών επιτροπολογίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή n.d. γ)

Το πάγιο αίτημα για περισσότερη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων συνδέεται με την ενίσχυση της συμμετοχικότητας των πολιτών και των οργανώσεών τους. Στο πνεύμα του άρθρου 11 ΣΕΕ, το οποίο κάνει λόγο για τον ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο που διατηρούν τα θεσμικά όργανα με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών, καθώς και τις ευρείες διαβουλεύσεις ως όχημα συνοχής και διαφάνειας της ενωσιακής δράσης, εντάσσονται και οι κατ'εξουσιοδότηση και οι εκτελεστικές πράξεις. Στη Διοργανική Συμφωνία του 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, η Επιτροπή δεσμεύτηκε για τη λήψη μέτρων, τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση των μηχανισμών που θα της επιτρέπουν να ακούει πιο προσεκτικά τους πολίτες και τους ενδιαφερομένους και να είναι ανοικτή στα σχόλιά τους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας χάραξης πολιτικής (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, 2017 β). Ο ανοικτός διάλογος μεταξύ ένωσης και πολιτών δεν αφορά μόνο στο αμιγώς νομοθετικό έργο της ένωσης. Τα σχέδια κειμένων των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων είναι πλέον ανοικτά στο ευρύ κοινό στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής για τέσσερις εβδομάδες¹², παράλληλα με τη διαβούλευση που διενεργείται με τους εμπειρογνώμονες στα κράτη μέλη, ενώ και οι εκτελεστικές πράξεις που υπόκεινται σε γνωμοδότηση επιτροπής, δημοσιοποιούνται επίσης για τέσσερις εβδομάδες, δίνοντας στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να υποβάλουν σχόλια πριν διεξαχθεί οποιαδήποτε ψηφοφορία από τα κράτη μέλη στην οικεία επιτροπή. Πρόκειται όχι μόνο για έκφανση της συμμετοχικής δημοκρατίας, κατά τα διαλαμβανόμενα στη μεταρρυθμιστική Συνθήκη, αλλά και για

¹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πείτε την άποψή σας»: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_el#latest-initiatives

μια νομιμοποίηση «από τα κάτω» των πράξεων που εκδίδει κατ'ανάθεση η Επιτροπή, μέσω της καθιέρωσης συμμετοχικών δικαιωμάτων όλων των ενδιαφερομένων (Craig P., 2012).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η παραπάνω μελέτη φανερώνει πως η επιτροπολογία δεν συνιστά μια ακόμη εσωτερική διεργασία στον πολύπλοκο κόσμο της ΕΕ, αλλά αναδεικνύεται σε φορέα δημόσιας εξουσίας, που έχει ανάγκη τυπικής και ουσιαστικής νομιμοποίησης. Κι αν το πρωτογενές και δευτερογενές δίκαιο της ένωσης θωρακίζει θεσμικά το σύστημα της επιτροπολογίας, απομένει η πραγμάτωση των σχετικών προβλέψεων, η οποία μέχρι στιγμής δεν έχει αναπτύξει την αναμενόμενη δυναμική.

Το Κοινοβούλιο, το όργανο που πρωτογενώς συνδέεται με το αίτημα νομιμοποίησης του ενωσιακού οικοδομήματος, παραμένει αμήχανο, αποδεχόμενο οικεία βουλήσει περιορισμένο ρόλο στον έλεγχο της εκτελεστικής λειτουργίας της Επιτροπής και της επιτροπολογίας ειδικότερα. Η μέχρι τώρα πενιχρή χρήση των εργαλείων ελέγχου με τα οποία το εξοπλίζει η Συνθήκη της Λισαβόνας και ο κανονισμός 182/2011, τόσο στο πεδίο των κατ'εξουσιοδότηση όσο και στο πεδίο των εκτελεστικών πράξεων (ανάκληση της εξουσιοδότησης, εναντίωση σε συγκεκριμένη πράξη, εμπειριστατωμένος έλεγχος), αποδεικνύει την μειωμένη πολιτική βαρύτητα που αποδίδει το Κοινοβούλιο στις πράξεις αυτές. Ο αυξημένος τεχνικός χαρακτήρας που τους αποδίδεται λειτουργεί ως αντικίνητρο για την ουσιαστική εμπλοκή του Κοινοβουλίου.

Ασφαλώς δεν πρέπει να υποτιμώνται λόγοι εσωτερικής λειτουργίας του Κοινοβουλίου που εγγενώς αποδυναμώνουν τα μέσα ελέγχου που του παρέχει το ενωσιακό δίκαιο, όπως η περιορισμένη πρόσβαση σε τεχνογνωσία και πληροφόρηση και οι χρονοβόρες διαδικασίες της ενδοκοινοβουλευτικής λειτουργίας, σε συνδυασμό με τους χρονικούς περιορισμούς υπό τους οποίους καλείται να δράσει.

Επομένως, η θεσμική αναγνώριση μηχανισμών εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχου, την οποία σθεναρά και επί δεκαετίες διεκδίκησε το Κοινοβούλιο, αποδεικνύεται αναγκαία αλλά όχι επαρκής συνθήκη για την δημοκρατική θωράκιση του συστήματος της επιτροπολογίας.

Στον αντίποδα, η Επιτροπή, κινητήρια δύναμη της πολιτικής της ΕΕ, διατηρεί το προβάδισμα και στον περίπλοκο κόσμο της επιτροπολογίας. Ο υπερπεντηκονταετής βίος των επιτροπών αυτών δεν περιόρισε την υπεροχή της Επιτροπής, παρά το γεγονός πως η αρχική σύλληψη αλλά και μετέπειτα δικαιολογητική βάση του θεσμού της επιτροπολογίας, στηρίχθηκε ακριβώς στη δυνατότητα των κρατών μελών να ελέγχουν

την Επιτροπή κατά την άσκηση εκτελεστικού ρόλου που της αποδίδεται, κατ'εξαιρέση του τεκμηρίου αρμοδιότητας των κρατών μελών. Η πρωτοκαθεδρία της Επιτροπής εκδηλώνεται εν πρώτοις στη σχέση της με τα άλλα δύο θεσμικά όργανα, τα οποία στο πεδίο των εκτελεστικών πράξεων ασκώντας το δικαίωμα εμπειριστατωμένου ελέγχου που τους αποδίδεται, δεν μπορούν να υποχρεώσουν την Επιτροπή να αποσύρει ή να τροποποιήσει την πρότασή της. Αλλά και έναντι των κρατών μελών η Επιτροπή διατηρεί κυρίαρχο ρόλο, που ξεκινά ήδη από το στάδιο προετοιμασίας των σχεδίων κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών μέτρων, όπου η εθνική συμμετοχή δεν είναι θεσμικά τυποποιημένη, αλλά βασίζεται στις soft law ρυθμίσεις της Διοργανικής Συμφωνίας του 2016 για τη βελτίωση του Νομοθετικού Έργου. Ο πρωταγωνιστικός ρόλος της Επιτροπής ανάγλυφα προκύπτει και από τον εντυπωσιακό βαθμό υποστήριξης που της παρέχουν στη συνέχεια της διαδικασίας οι επιτροπές επιτροπολογίας, μέσω θετικών γνωμοδοτήσεων που αγγίζουν το 99% των περιπτώσεων, αλλά και από την ευελιξία ως προς την έκδοση ή όχι του μέτρου που απολαμβάνει, τόσο στη διαδικασία εξέτασης όσο και στην διαδικασία της επιτροπής προσφυγών. Σε αμφότερες τις διαδικασίες η θετική γνώμη των αντίστοιχων επιτροπών δεν αποτελεί διαδικαστική προϋπόθεση για την έναρξη ισχύος των προτεινόμενων μέτρων, δηλαδή η Επιτροπή μπορεί να προχωρήσει χωρίς την εκπεφρασμένη θετική στήριξη των κρατών μελών.

Το σύστημα της επιτροπολογίας, ως έκφανση της τεχνοκρατικής διακυβέρνησης και του φαινομένου του «κυβερνάν δια των επιτροπών», όπου αποφάσεις λαμβάνονται από εμμέσως νομιμοποιημένους τεχνοκράτες «κεκλεισμένων των θυρών», πυροδότησε τη συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα που αμαυρώνει τον ενωσιακό πολιτικό πολιτισμό. Στις επικρίσεις αυτές η Επιτροπή δεν έμεινε αμέτοχη, αλλά με στόχο την αποκατάσταση της διαφάνειας ως προς τις ποικίλες επιτροπές που την επικουρούν, δημιούργησε τόσο το Μητρώο Ομάδων Εμπειρογνομόνων όσο και το Μητρώο Επιτροπολογίας, όπου πέρα από πληροφορίες για τις ομάδες αυτές, παρέχεται πρόσβαση και σε έγγραφα σχετικά με τη δράση τους. Βήμα προς την ενίσχυση της διαφάνειας συνιστά και η υποχρέωση της Επιτροπής να εκδίδει κατ'έτος έκθεση σχετική με τη δράση των επιτροπών επιτροπολογίας.

Το σύστημα της επιτροπολογίας συνδέεται με την μομφή περί δημοκρατικού ελλείμματος, καθότι και στο νέο σύστημα, διαμορφώνεται μια ισορροπία ισχύος εις βάρος του άμεσου αντιπροσωπευτικού οργάνου των πολιτών της Ένωσης, του

Κοινοβουλίου. Γίνεται λόγος για ένα χάσμα μεταξύ εμφατικά διακηρυγμένων στόχων δημοκρατικής διακυβέρνησης και της πρακτικής λειτουργίας της ΕΕ ως ενός περίπλοκου γραφειοκρατικού μηχανισμού που ενδυναμώνει τις ευρωπαϊκές πολιτικές ελίτ, εν τέλει εις βάρος της φωνής του πολίτη της Ένωσης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, πλοηγός της ΕΕ στις νέες προκλήσεις και πραγματικότητες, ανάγει τη συμμετοχική δημοκρατία σε θεμέλιο λειτουργίας της, ως συνιστώσα του δημοκρατικού βίου της Ένωσης. Επιχειρώντας να απαντήσει στις αιτιάσεις περί δημοκρατικού ελλείμματος φέρνει στο επίκεντρο της πολιτικής διαδικασίας τον πολίτη, ως φορέα δημοκρατίας. Οι ευρείες διαβουλεύσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των πολιτών της, καταλαμβάνουν πέρα από το αμιγώς νομοθετικό έργο και τις κατ'εξουσιοδότηση και τις εκτελεστικές πράξεις. Πρόκειται για πραγμάτωση των αρχών της συμμετοχικής δημοκρατίας και νομιμοποίηση του συστήματος «από τα κάτω».

Η ενίσχυση του συμμετοχικού χαρακτήρα της σύγχρονης δημοκρατίας αποτελεί γενικότερη προβληματική, γνωστή και στα εθνικά πολιτικά συστήματα, στη χώρα μας δε η διαφάνεια, η λογοδοσία και η ανοιχτή διακυβέρνηση, μέσω αναβάθμισης και διεύρυνσης της διαβούλευσης, αρθρώνονται με έμφαση ως διακριτός άξονας στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019. Στα ενωσιακά πολιτικά συμφραζόμενα η ανάγκη μιας τέτοιας αναθεώρησης του πολιτικού συστήματος ώστε όχι μόνο να προβλέπει την τυπική συμμετοχή των πολιτών αλλά να στηρίζεται ουσιαστικά σε αυτή, προβάλλει αδήριτη. Απομένει να διερευνηθεί κατά πόσο η ΕΕ στις ποικίλες πολιτικές διεργασίες της είναι όντως πρόθυμη και έτοιμη να αφουγκραστεί τη φωνή των περίπου 500 εκατομμυρίων πολιτών της.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Γεωργόπουλος Θ. (2010), *Η εκτελεστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: το φαινόμενο της επιτροπολογίας*, Νομική Βιβλιοθήκη
- Ιωακειμίδης Π.Κ., (2010) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, β' έκδ.συμπληρωμένη, Θεμέλιο
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2009), *Συναπόφαση και Συνδιαλλαγή, Ένα οδηγός για τον τρόπο με τον οποίο το Κοινοβούλιο συννομοθετεί σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας*, Νοέμβριος 2009, έγγρ. DV\796687EL.
- Κακουδάκη Μ., (2010), *Η Επιτροπολογία μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας*, Επίκαιρη Ανάλυση, Κ.Ε.ΔΙΑ
- Λαδή, Σ., Νταλάκου Β. (2010), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Παπαζήσης
- Μούσης Ν. (2015), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Παπαζήσης
- Παπαγιάννης Δ. (1999) *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Σάκκουλας
- Πασσάς, Α. (2012), *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Παπαζήσης
- Πασσάς, Α. (2009), *Η εθνική διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο Πασσάς, Α. – Τσέκος, Θ. (επιμ.), «Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης.
- Πασσάς Α., Τσέκος Θ. (1998), *Διαμόρφωση και άσκηση Κρατικής πολιτικής*, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών
- Σαχπεκίδου Ευγενία (2013), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Σάκκουλας,
- Σκανδάμης, Ν. (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Α. Ν Σάκκουλας
- Σπανού Κ. (2001) *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης
- Τσάτσος Δ. (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Καστανιώτης

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Alemanno A. and Meuwese A. (2013), *Impact Assessment of EU Non legislative rulemaking: the missing link in “new comitology”*, European Law Journal, 19 (1), pp. 76-92
- Blom-Hansen, J. (2013), *Legislative control of powers delegated to the executive: The case of the EU*, Governance, 26 (3), pp. 425-448
- Blom-Hansen, J. (2011), *The EU Comitology System: Taking Stock Before the New Lisbon Regime*, Journal of European Public Policy, 18 (4), pp. 607-617
- Böhlinga K., (2014) *Sidelined Member States: Commission learning from Experts in the Face of Comitology*, Journal of European Integration, 36 (2), pp. 117-134
- Brandsma G. (2012) *The effect of information on oversight: the European Parliament’s response to increasing information on comitology decision-making* International Review of Administrative Sciences 78 (1), pp. 74-92
- Brandsma G. and Blom-Hansen J. (2012) *Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making*, Journal of Common Market Studies, 50 (6), pp. 939-957
- Brandsma G. and Blom-Hansen J. (2015) *Controlling delegated powers in the post-Lisbon European Union* Journal of European Public Policy, 23 (4), pp.531-549
- Christiansen T. and Dobbels M. (2013), *Non legislative rule making after the Lisbon Treaty, Implementing the new system of comitology and delegated acts*, European Law Journal 19 (1), pp. 42-56
- Christiansen T. and Dobbels M., (2013) *Delegated Powers and InterInstitutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*, West European Politics, 36 (6), pp. 1159-1177
- Christiansen T. and Dobbels M. (2012): ‘*Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*’, European Integration online Papers (EIoP), 16 (13), pp.1-19 διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2136879 (Τελευταία επίσκεψη: 25/10/2017)
- Craig P. (2012), *Comitology in Eu Administrative Law 2012* (2nd ed.) Oxford University Press

- Curtin D., Hofmann H. and Mendes J, (2013), *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, European Law Journal, 19 (1), pp.1-21
- Dehousse R., A. Fernandez Pasarinand & J. Plaza, (2014), *How consensual is comitology?*, Journal of European Public Policy, 21 (6), pp.842-859
- Dimitrakopoulos, D. G. (2008), *The Power of the Centre: Central Governments and the Macro-Implementation of EU Public Policy*, Manchester University Press
- Dimitrakopoulos, D. G. and Richardson J. (2001), *Implementing EU public policy*, σε J. Richardson (επιμ.), European Union. Power and policy-making, 2nd edition, Routledge
- Farrel, H., A. Héritier (2004), *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, Comparative Political Studies, 37 (10), pp. 1184-1212
- Georgiev Vihar (2013) *Too much executive power? Delegated law – making and comitology perspective*, Journal of European Public Policy, 20 (4), pp.535-551
- Gunn, L. (1978), *Why implementation is so difficult?*, Management Services in Government, 33 (4), pp. 169-176
- Héritier A (2012), *Institutional change in Europe: Co-decision and comitology transformed*, Journal of Common Market Studies 50 (S1), pp.38-54
- Héritier A. and Moury, C. (2011), *Contested Delegation: The Impact of Co-decision on Comitology*, West European Politics, 34 (1) pp. 145-166
- Hood C., (1976) *The limits of administration*, Wiley
- Kaeding M. and Hardacre A. (2013) *The European Parliament and the future of comitology after Lisbon*, European Law Journal 19 (3), pp. 382-403
- Kaeding M. and Stack K. M., (2015) *Legislative Scrutiny? The Political Economy and Practice of Legislative Vetoes in the European Union*, 53 (6), pp.1268-1284
- Peers S. and Costa M. (2012), *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, European Law Journal, 18 (3), pp.427-460

- Siderius K. and Brandsma G. (2016) *The Effect of Removing Voting Rules: Consultation Practices in the Commission's Delegated Act Expert Groups and Comitology Committees*, Journal of common market studies, 54 (2), pp.1-15
- Stie, A. E (2010), *Co-decision – the panacea for EU democracy?*, ARENA Report Series, διαθέσιμο στο:
http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-reports/2006-2010/2010/Report_01_10.pdf (Τελευταία επίσκεψη: 27-10-2017).
- Vos E. (1997), “*The Rise of Committees*”, European Law Journal, 3 (3), pp. 210-229 Blackwell Publishing.
- Wallace, H. (2002), *The Council: An Institutional Chameleon?*, Governance, 15 (3), pp. 325-344
- Wallace, H, Pollack M. A. and Young A. R. (επιμ.) (2010), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ*

- Άρθρα πρωτογενούς δικαίου:

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EE C 202 της 26-10-2012, διαθέσιμη και στο:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, διαθέσιμη και στο:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:11957E/TXT>

- Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014), *Υπόθεση C-427/12 Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, διαθέσιμο και στο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=149385&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=958987>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (n.d.) α, *Μητρώο Εμπειρογνομόνων της Επιτροπής και άλλων παρεμφερών οργάνων*, διαθέσιμο στο:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=EL>

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (n.d.) β *Μητρώο Επιτροπολογίας*, διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=el>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (n.d.) γ, *Μητρώο Επιτροπολογίας, Ετήσιες εκθέσεις*, διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Report.Report>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), *Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή*, COM(2017) 85 final, διαθέσιμο και στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52017PC0085>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016 α) *Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 182/2011*, COM(2016) 92 final, διαθέσιμο και στο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-92-EL-F1-1.PDF>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016 β) *Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2015* <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/COM-2016-772-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF>
- Επιτροπή προσφυγών (2011) *Διαδικαστικοί κανόνες για την επιτροπή προσφυγών* [Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 182/2011], ΕΕ C 183 της 24.6.2011, διαθέσιμο και στο: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32011Q0624\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32011Q0624(01))
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (n.d.), *Η νομοθετική εξουσία, Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία*, διαθέσιμη στο: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/20150201PVL00004/%CE%91%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82>

- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, διαθέσιμη στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2010) *Έκθεση σχετικά με την αρμοδιότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης* (2010/2021(INI)), διαθέσιμη στο: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0110+0+DOC+XML+V0//EL>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή (2016) *Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου*, ΕΕ L 123 της 12.5.2016, διαθέσιμο και στο: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512(01))
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2011) *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή*, ΕΕ L 55 της 28.2.2011, διαθέσιμο και στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011R0182>
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2017α), *Η συνήθης νομοθετική διαδικασία*, διαθέσιμη στο: <http://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2017β) *Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας*, διαθέσιμη στο: <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/better-regulation/>
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006) *Απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/ΕΚ περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή*, ΕΕ L 200 της 22.7.2006, διαθέσιμο και στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32006D0512>
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1999), *Απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή*, ΕΕ L 184 της 17.7.1999, διαθέσιμο και στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A31999D0468>

- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1987), *Απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή*, ΕΕ L 197 της 18.7.1987, διαθέσιμο και στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31987D0373>

*Διενεργήθηκε τελευταία επίσκεψη σε όλους τους ανωτέρω διαδικτυακούς τόπους στις 25/10/2017

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 – ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΑΝΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Έτος	Πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης	Πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με τη συμβουλευτική διαδικασία
2011	1.311	77
2012	1.591	121
2013	1.579	143
2014	1.437	122

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

ΠΙΝΑΚΑΣ 2 – ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ
(2015)

	Είδος διαδικασίας				ΣΥΝΟΛΟ:
	Συμβουλευτική	Εξέταση	Κανονιστική με έλεγχο	Επιτροπές που λειτουργούν σύμφωνα με περισσότερες της μιας διαδικασίες	
AGRI	0	12	0	6	18
BUDG	1	1	0	0	2
CLIMA	0	1	0	4	5
CNECT	0	1	0	4	5
DEVCO	0	2	0	3	5
DIGIT	0	2	0	0	2
EAC	0	1	0	4	5
ECFIN	0	0	0	1	1
ECHO	0	1	0	1	2
EMPL	0	0	0	4	4
ENER	2	4	2	6	14
ENV	0	6	5	20	31
ESTAT	0	2	0	4	6
FISMA	0	1	2	5	8
FPI	0	3	0	1	4
GROW	6	9	5	23	43
HOME	2	6	0	3	11
JUST	5	5	5	6	21
MARE	0	2	0	2	4
MOVE	3	7	3	17	30
NEAR	1	1	0	1	3
OLAF	0	1	0	0	1
REGIO	0	0	0	1	1
RTD	0	4	0	1	5
SANTE	0	9	0	12	21
SG	0	2	0	1	3
TAXUD	1	9	0	1	11
TRADE	2	6	0	6	14
ΣΥΝΟΛΟ:	23	98	22	137	280

* Συμπεριλαμβανομένης της επιτροπής προσφγών.

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2015

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3 – ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ
ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ**

	Αριθμός επιτροπών	Συνεδριάσεις	
		2014	2015
AGRI	18	140	145
BUDG	2	4	4
CLIMA	5	12	6
CNECT	5	11	15
DEVCO	5	16	16
DIGIT	2	2	3
EAC	5	6	4
ECFIN	1	5	1
ECHO	2	9	6
EMPL	4	4	4
ENER	14	20	16
ENV	31	38	38
ESTAT	6	8	6
FISMA	8	7	8
FPI	4	5	2
GROW	43	60	76
HOME	11	28	29
JUST	21	10	10
MARE	4	9	11
MOVE	30	64	51
NEAR	3	12	7
OLAF	1	2	2
REGIO	1	10	1
RTD	5	52	57
SANTE	21	122	106
SG	3	6*	5*
TAXUD	11	89	65
TRADE	14	22	25
ΣΥΝΟΛΟ	280	773	719

* Συμπεριλαμβανομένων 4 συνεδριάσεων της επιτροπής προσφυγών.

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2015

ΠΙΝΑΚΑΣ 4 – ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΩΝ ΤΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ & ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΠΟΥ ΕΚΔΟΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2014-2015)

	Γνώμες		Εκτελεστικές πράξεις που εκδόθηκαν		Μέτρα ΚΔΕ που εκδόθηκαν	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
AGRI	141	116	135	116	2	1
BUDG	15	4	14	4	0	0
CLIMA	19	7	14	7	5	1
CNECT	21	20	20	12	0	1
DEVCO	86	57	84	58	0	0
DIGIT	1	1	1	1	0	0
EAC	28	5	9	2	0	0
ECFIN	5	1	5	1	0	0
ECHO	9	9	7	11	0	0
EMPL	7	9	3	6	0	0
ENER	14	8	4	1	4	6
ENV	38	37	16	16	19	11
ESTAT	17	16	6	6	10	10
FISMA	17	16	3	10	1	6
FPI	4	4	2	0	0	0
GROW	54	74	19	37	24	13
HOME	45	63	42	42	0	0
JUST	19	9	11	9	1	1
MARE	22	15	22	15	0	0
MOVE	93	55	44	46	32	17
NEAR	112	65	110	65	0	0
OLAF	0	0	0	0	0	0
REGIO	12	1	8	1	0	0
RTD	152	266	150	223	0	0
SANTE	799	736	695	671	67	62
SG	13	11*	2	23	0	0
TAXUD	79	65	74	65	0	0
TRADE	67	56	63	58	0	0
ΣΥΝΟΛΟ	1 889	1 726	1 563	1 506	165	129

* Συμπεριλαμβανομένων 10 γνώμων που διατυπώθηκαν από την επιτροπή προσφυγών και 22 πράξεων που εκδόθηκαν.

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2015

ΠΙΝΑΚΑΣ 5 – ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΠΟΥ ΕΚΔΟΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΥΣΤΕΡΑ ΑΠΟ ΜΗ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΓΝΩΜΗΣ ΤΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Έτος	Μη διατύπωση γνώμης στη διαδικασία εξέτασης	Η επιτροπή εξέδωσε μέτρο	Πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με τη συμβουλευτική διαδικασία
2011	67	63	4
2012	73	70	3
2013	49	47	2
2014	45	42	3
Σύνολο	234	222	12

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

ΠΙΝΑΚΑΣ 6 - ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΠΟΥ ΕΚΔΟΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΥΣΤΕΡΑ ΑΠΟ ΜΗ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΓΝΩΜΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

Έτος	Συνολικός αριθμός παραπομπών στην επιτροπή προσφυγών	ΓΔ/σχετικοί τομείς πολιτικής	Θετική γνώμη της επιτροπής προσφυγών	Αρνητική γνώμη της επιτροπής προσφυγών	Μη διατύπωση γνώμης από την επιτροπή προσφυγών	Μέτρα που εκδόθηκαν σε περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης
2011	8	Φυτοπροστατευτικά προϊόντα, φάρμακα	2	1	5	5
2012	6	Γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές	0	0	6	6
2013	9	Γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές, φυτοπροστατευτικά προϊόντα, βιοκτόνα, κοινοτικός τελωνειακός κώδικας	0	0	9	8
2014	13	Γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές, κανόνες και πρότυπα για τις επιθεωρήσεις πλοίων	2	0	11	11
2015	11	Υγεία, πολιτική των καταναλωτών, κινητικότητα και μεταφορές			10	10
Σύν.	47				41	40

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

**ΠΙΝΑΚΑΣ 7 – ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΩΝ ΤΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ
(ΘΕΤΙΚΩΝ – ΑΡΝΗΤΙΚΩΝ – ΜΗ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗΣ ΓΝΩΜΗΣ) ΑΝΑ ΕΤΟΣ**

Έτος	Επιτροπές	Γνώμες	Μέτρα που εκδόθηκαν	Θετικές γνώμες	Μη διατύπωση γνώμης	Αρνητικές γνώμες
2009	266	2091	1808 (131 ΚΔΕ)	2003	78	10
2010	259	1904	1812 (164 ΚΔΕ)	1783	121	0
2011	268	1868	1788 (163 ΚΔΕ)	1789	75	4
2012	270	1923	1824 (167 ΚΔΕ)	1845	78	0
2013	302	1916	1887 (171 ΚΔΕ)	1845	50	0
2014	287	1889	1728 (165 ΚΔΕ)	1838	51	0
2015	280	1726	1635 (129 ΚΔΕ)	1724	36	2

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

**ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΠΟΣΟΣΤΟ ΘΕΤΙΚΩΝ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ
ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΑΝΑ ΕΤΟΣ**

Έτος	Γνώμες	Θετικές γνώμες	Ποσοστό %
2009	2091	2003	95,7915
2010	1904	1783	93,645
2011	1868	1789	95,7709
2012	1923	1845	95,9438
2013	1916	1845	96,2944
2014	1889	1838	97,3002
2015	1726	1724	99,8841

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr