

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ  
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**



**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΘΕΜΑ: Η ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΕΣ  
ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ**



**Φοιτήτρια: Μπούρα Αγγελική - ΑΜ 1205 Μ 020  
Επιβλέπων καθηγητής: Κος Α. Πασσάς**

**Αθήνα 2007**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>5</b>
<b>A. ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ.....</b>	<b>7</b>
<b>I. Εννοιολογική Οριοθέτηση.....</b>	<b>7</b>
A. Ονομασία και μορφή της συμφωνίας.....	8
B. Αριθμός και είδος των συμβαλλομένων μερών.....	8
Γ. Νομική βάση και νομική δεσμευτικότητα.....	10
Δ. Θεματικό περιεχόμενο.....	10
E. Χρονολογία εμφάνισης.....	11
ΣΤ. Το στοιχείο της δημοσιότητας.....	11
<b>II. Λειτουργία - Αποστολή - Αποτελεσματικότητα.....</b>	<b>13</b>
<b>III. Νομικό Καθεστώς.....</b>	<b>16</b>
A. Νομική Βάση.....	16
I. Οι διοργανικές συμφωνίες στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.....	16
II. Οι διοργανικές συμφωνίες στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη.....	22
III. Οι διοργανικές συμφωνίες στο δευτερογενές δίκαιο.....	25
IV. Συναγόμενες νομικές βάσεις.....	25
B. Νομική Φύση.....	29
I. Είναι οι διοργανικές συμφωνίες συμβάσεις;.....	29
II. Είναι οι διοργανικές συμφωνίες νομοθετικές πράξεις;.....	30
III. Είναι οι διοργανικές συμφωνίες «ήπιο» δίκαιο;.....	30
IV. Η θέση των θεσμικών οργάνων στο ζήτημα της νομικής φύσης των διοργανικών συμφωνιών.....	31
V. Η θέση του ΔΕΚ ως προς τη νομική φύση και έννομες συνέπειες των διοργανικών συμφωνιών.....	33
VI. Όρια - Περιορισμοί.....	36
<b>IV. Συμπεράσματα-Προβληματισμοί.....</b>	<b>38</b>

<b>B. Η ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ .....</b>	<b>39</b>
<b>I. Εισαγωγή.....</b>	<b>39</b>
A. Η θέση του Κοινοβουλίου στις διοργανικές σχέσεις.....	39
B. Η έννοια της αναβάθμισης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	43
<b>II. Αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου μέσω των διοργανικών συμφωνιών στη νομοθετική διαδικασία.....</b>	<b>45</b>
A. Στη διαδικασία συναπόφασης.....	45
I. Περίοδος από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Διοργανική συμφωνία για τις ρυθμίσεις της διαδικασίας της Επιτροπής Συνδιαλλαγής).....	45
II. Περίοδος από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ως τον Ιούνιο του 2007 (Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της νέας διαδικασίας συναπόφασης του 1999 και του 2007).....	51
III. Η συμβολή των διμερών διοργανικών συμφωνιών στη νομοθετική διαδικασία (Διοργανικές συμφωνίες Επιτροπής-Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 1990-2005) .....	53
B. Στη διαδικασία Καλύτερης Νομοθέτησης.....	56
I. Γενικό πλαίσιο προγράμματος Καλύτερης Νομοθέτησης.....	56
II. Η Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση του 2003.....	59
Γ. Συμπεράσματα.....	62
<b>III. Η αναβάθμιση της ελεγκτικής εξουσίας του Κοινοβουλίου μέσω των διοργανικών συμφωνιών.....</b>	<b>63</b>
A. Στη διαδικασία διορισμού και πολιτικής λογοδοσίας της Επιτροπής.....	63
I. Συμφωνία Πλαίσιο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Επιτροπής του 2000.....	66
II. Συμφωνία Πλαίσιο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου-Επιτροπής 2005.....	69
B. Στη διαδικασία της Επιτροπολογίας.....	70
I. Περίοδος από την Ίδρυση των Κοινοτήτων ως τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Διοργανική Συμφωνία Plumb – Delors).....	70
II. Περίοδος από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Διοργανική Συμφωνία Modus Vivendi).....	72
III. Περίοδος από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ως το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα	

(Διοργανική Συμφωνία μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής 1999 για την επιτροπολογία).....	77
IV. Περίοδος από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (Κοινή Δήλωση 2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την επιτροπολογία).....	80
Γ. Συμπεράσματα.....	84
<b>IV. Αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου μέσω των διοργανικών συμφωνιών στη δημοσιονομική διαδικασία.....</b>	<b>85</b>
A. Δημοσιονομικές Διοργανικές Συμφωνίες: εμφάνιση και ταυτοποίηση.....	85
I. Η εμφάνιση των διοργανικών συμφωνιών στην κοινοτική δημοσιονομική διαδικασία.....	85
II. Χρονολογική επισκόπηση δημοσιονομικών διοργανικών συμφωνιών.....	87
B. Οι σημαντικότερες διεκδικήσεις και κατακτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη Δημοσιονομική Διαδικασία μέσω των διοργανικών συμφωνιών.....	90
I. Αύξηση του βαθμού συμμετοχής του Κοινοβουλίου στη δημοσιονομική διαδικασία.....	91
II. Επέκταση των πεδίων πολιτικής στα οποία το Κοινοβούλιο εμπλέκεται μέσω του προϋπολογισμού: η περίπτωση της ΚΕΠΠΑ.....	96
A. Η ΚΕΠΠΑ ως το κατεξοχήν διακυβερνητικό πεδίο πολιτικής.....	96
B. Διατάξεις πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την ΚΕΠΠΑ.....	97
Γ. Η σταδιακή συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ μέσα από τις διοργανικές συμφωνίες.....	98
I. Διοργανική συμφωνία για την χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ 1997 (και 1999).....	99
II. Διοργανική συμφωνία για την χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ 2002.....	102
Γ. Συμπεράσματα.....	103
<b>Γ. ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>103</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>106</b>

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΜΑ	Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων
ΕΣ	Ευρωπαϊκό Σύνταγμα
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρουσία των διοργανικών συμφωνιών μέσα στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν αποτελεί ένα νέο φαινόμενο. Οι εν λόγω συμφωνίες εντάσσονται στη λειτουργία του ευρωπαϊκού νομικό-πολιτικού χώρου από τις απαρχές της ίδρυσης των Κοινοτήτων, με την πρώτη γνωστή εξ αυτών να σημειώνεται ήδη το έτος 1952<sup>1</sup>. Ιστορικά, παρατηρούνται τρεις φάσεις αξιοσημείωτης παραγωγής διοργανικών συμφωνιών: α) η περίοδος 1958-1970, κατά την οποία το Ευρωπαϊκό οικοδόμημα ευρίσκετο σε ταχεία πορεία ανάπτυξης, που ως γνωστόν ενέπνευσε και τη (νεο) λειτουργική θεωρία περί ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, β) η περίοδος που ακολούθησε αμέσως μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ήτοι το 1993 κι έπειτα<sup>2</sup> και γ) η περίοδος που ακόμα και σήμερα διανύουμε, ήτοι από το 2000 και μετά, με την στροφή στον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Οι τρεις αυτές «εκρήξεις» παραγωγής διοργανικών συμφωνιών αποδεικνύουν την ιδιαίτερη δυναμική τους ως εργαλεία ρύθμισης ζητημάτων λειτουργίας της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Παρά ωστόσο, τη μακρόχρονη χρήση αλλά και τη λειτουργία τους ως κύριο εργαλείο διευθέτησης των διοργανικών σχέσεων αποτελεί κοινή διαπίστωση στους ακαδημαϊκούς κύκλους, ότι η μελέτη και η σχετική βιβλιογραφία των πτυχών και προεκτάσεων τους ως φαινόμενο, τόσο στο νομικό όσο και στο πολιτικό επίπεδο, είναι ακόμα για διάφορους λόγους περιορισμένη και ανεπαρκής. Στροφή προς μια κάπως διεξοδικότερη προσέγγιση του, σημειώθηκε μετά το δεύτερο «κύμα» διοργανικών συμφωνιών στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '90 καθώς και μετά το τρίτο «κύμα», λίγο πριν τα μέσα της τρέχουσας δεκαετίας. Ιδιαίτέρως σημαντική στην εν λόγω έρευνα υπήρξε η συμβολή του J. Monar καθώς και η πρόσφατη και

---

<sup>1</sup> Κατά τον Hummer, η πρώτη διοργανική συμφωνία συνήφθη το 1952, ξεκινώντας ως μια ανάθεση/πρόσκληση από το Συμβούλιο της ΕΚΑΧ προς την αντίστοιχη Συνέλευση να εξετάσει την πιθανότητα μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας. Η πρόταση αυτή έγινε αποδεκτή από τη Συνέλευση, διαμορφώνοντας μια διοργανική συμφωνία. Στο Hummer W. (2007), "From "Interinstitutional Agreements" to "Interinstitutional Agencies/Offices"?", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, σελ 50.

Κατά τους Waelbroeck, η πρώτη διοργανική συμφωνία φαίνεται να παρουσιάζεται το 1959, με τη μορφή Δήλωσης του Προέδρου του Συμβουλίου ως απάντηση στο Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Νο 65 της 27ης Νοεμβρίου 1959 (ΕΕ της 19ης Δεκεμβρίου 1959, σελ 1267), με την οποία δεσμευόταν να συμβουλευέται το Κοινοβούλιο για όλες τις πολιτικά σημαντικές αποφάσεις. Στο M. et D. Waelbroeck (1989) « Les declarations communes en tant qu' instruments d'un accroissement des competences du Parlement Europeen" εν Louis J. -V. et Waelbroeck D. ed. "*Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*", Editions de l'Université de Bruxelles, σελ 80 και υποσημείωση 8

<sup>2</sup> Για μια σύντομη επισκόπηση αυτών των διοργανικών συμφωνιών, οράτε Reich C. (1994), "La mise en oeuvre du Traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, No 375 février, σελ. 81-85

πρώτη συστηματική και ολοκληρωμένη μελέτη-αφιέρωμα που εξέδωσε τον Μάρτιο του 2007 το *European Law Journal*, η οποία κυριολεκτικά έριξε φως και έφερε στο προσκήνιο την διαχρονική προβληματική του ρόλου των διοργανικών συμφωνιών στα πλαίσια της ΕΚ/ΕΕ.

Με αφορμή τα δεδομένα αυτά, η παρούσα εργασία στόχο έχει να διεισδύσει στον σχετικά κλειστό χώρο των διοργανικών σχέσεων, για να παρουσιάσει αφενός τις σημαντικότερες διαστάσεις του φαινομένου των διοργανικών συμφωνιών και του γενικού ρόλου τους στα πλαίσια της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, χρησιμοποιώντας ως αντικείμενο μελέτης των επιπτώσεών τους στην πράξη αφετέρου, την περίπτωση ενός θεσμικού οργάνου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πιο συγκεκριμένα, σε πρώτο στάδιο, θα διερευνηθεί η οριοθέτηση και ανάλυση των χαρακτηριστικών και ιδιοτήτων των διοργανικών συμφωνιών, η μορφή, η αποστολή, η νομική ισχύς και τα όριά τους. Σε δεύτερο στάδιο θα εξετασθεί η πρακτική τους επίδραση στον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή. Έμφαση θα δοθεί στον τρόπο με τον οποίο αλλά και στο βαθμό στον οποίο οι συμφωνίες αυτές επηρέασαν τη δυναμική του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και συνέβαλαν στην αναβάθμισή του status του καθώς και στο ποιοί άλλοι παράγοντες επηρέασαν συνδυαστικά τις δυνατότητες που προσέφεραν οι διοργανικές συμφωνίες στη διαδικασία αυτή, με ποιό κόστος, με ποιούς όρους έναντι των υπολοίπων θεσμικών οργάνων και με ποιά ενδεχομένως προβλήματα. Προς το σκοπό αυτό, θα μελετηθεί ο ρόλος που έχουν διαδραματίσει οι συμφωνίες αυτές στις τρεις βασικές συντακτικές λειτουργίες του Κοινοβουλίου: τη νομοθετική, την ελεγκτική και τη δημοσιονομική.

Κεντρική υπόθεση της εργασίας είναι ότι οι διοργανικές συμφωνίες κατόρθωσαν να συμβάλλουν μερικώς στην αύξηση των εξουσιών του Κοινοβουλίου, χωρίς όμως να αποτελούν εργαλείο επαρκές και ικανό από μόνες τους για την ενδυνάμωση του ρόλου του. Η χρησιμότητά τους έγκειται κυρίως στο ότι διαμορφώνουν άτυπα προηγούμενα στις διοργανικές σχέσεις τα οποία κατά καιρούς επιβεβαιώνονται δια του πρωτογενούς ή του δευτερογενούς δικαίου, όποτε και αποκτούν υπολογίσιμη από κάθε πλευρά ισχύ. Σε κάθε όμως περίπτωση, το Κοινοβούλιο έχει ενσωματώσει τη χρήση τους συνειδητά στην γενική του στρατηγική για την υπέρ του απόκτηση μεγαλύτερων ή περισσότερων εξουσιών. Η τελική έκβαση της στρατηγικής του αυτής κρίνεται κάθε φορά *ad hoc*, και διαφορετικά, ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες που επηρεάζουν τις εκάστοτε διεκδικήσεις του. Η χρήση των διοργανικών συμφωνιών για τη δημιουργία άτυπων δεδομένων καταστάσεων που

θα προετοιμάζουν επί της ουσίας μεταγενέστερο δίκαιο, γεννά ορισμένα προβλήματα διαφάνειας και νομιμοποίησης, στα οποία ίσως το Κοινοβούλιο θα έπρεπε να δείξει περισσότερη ευαισθησία.

## **A. ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ**

### **I. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ**

Τόσο στη θεωρία όσο και στην πρακτική δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος κοινά αποδεκτός ορισμός για την έννοια των «διοργανικών συμφωνιών». Ο όρος αυτός αποτελεί κατά την ορθότερη άποψη έναν γενικό όρο-πλαίσιο<sup>3</sup>, ο οποίος περιλαμβάνει περισσότερες υποκατηγορίες δηλώσεων και συμφωνιών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, με διαφορετική δυνατή μορφή, περιεχόμενο και νομική φύση. Δεν υπάρχει δηλαδή ένα μόνο συγκεκριμένο εφαρμοζόμενο μοντέλο διοργανικής συμφωνίας, το οποίο να έχει προβλεφθεί εκ των προτέρων (είτε στις Συνθήκες είτε σε κάποιο άλλο νομοθετικό κείμενο), αλλά πολλά και διαφορετικά, τα οποία δημιουργήθηκαν μέσα από την πρακτική -ως επί το πλείστον- των κοινοτικών οργάνων και τις εκάστοτε ανακύπτουσες ανάγκες ρύθμισης των μεταξύ τους σχέσεων σε διάφορα πεδία.

Κατά καιρούς έχουν προταθεί διάφοροι τρόποι ταξινόμησης των διοργανικών συμφωνιών, ανάλογα με το κριτήριο διάκρισης. Αν και δεν είναι όλες οι προτεινόμενες κατηγορίες εξίσου χρηστικές, εντούτοις μας βοηθούν να αποκτήσουμε μια σφαιρικότερη κατανόηση του φαινομένου των διοργανικών συμφωνιών και των πραγματικά πολλαπλών πτυχών τους. Τα κυριότερα κριτήρια διάκρισης είναι: α) η ονομασία και η μορφή της συμφωνίας, β) ο αριθμός και το είδος των συμβαλλομένων μερών, γ) η νομική τους βάση και δεσμευτικότητα, δ) το θεματικό τους περιεχόμενο, ε) η χρονολογία εμφάνισης, στ) το στοιχείο της δημοσιότητας.

---

<sup>3</sup> Bobbert C. (2000), "Interinstitutionelle Vereinbarungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht", Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Peter Lang - Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, σελ 6. ο αντίστοιχος όρος που χρησιμοποιεί στα γερμανικά είναι "Oberbegriff"



## A. Ονομασία και μορφή της συμφωνίας

Οι διοργανικές συμφωνίες έχουν καταρχήν λάβει διάφορες ονομασίες, γεγονός που πολλές φορές κάνει δυσχερή την αναγνώρισή τους ως τέτοιες. Οι κυριότερες εξ αυτών είναι ο ήδη αναφερθείς γενικός όρος *διοργανική συμφωνία*<sup>4</sup> καθώς και *(κοινή) συμφωνία*, *(κοινή) δήλωση*, *απόφαση*, *σημείωμα*, *κώδικας συμπεριφοράς* και *modus vivendi*. Σημαντικό είναι να υπογραμμιστεί ότι ο όροι αυτοί ενδέχεται να μην αντιστοιχούν πάντα και κατ' ανάγκην σε μια διοργανική συμφωνία με νομικά αποτελέσματα, αλλά και σε ουσιαστικά πολιτικές δηλώσεις. Ο όρος διοργανική συμφωνία χρησιμοποιήθηκε πρώτη φορά το 1988 στην «Διοργανική Συμφωνία για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαδικασίας» (ΟJ 1988 L 185/33)<sup>5</sup>.

Όσον αφορά τη μορφή τους, αξιοσημείωτο είναι ότι δεν έχουν πάντα αυτήν της γραπτής συμφωνίας. Πολλές πρώτες κυρίως διοργανικές συμφωνίες συνίσταντο σε (κοινές) δηλώσεις και αποφάσεις (του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, αλλά και σε ανταλλαγή επιστολών και σημειωμάτων του Συμβουλίου<sup>6</sup>.

Η ονομασία και η μορφή της κάθε διοργανικής συμφωνίας αποτελούν το «λιγότερο χρήσιμο κριτήριο» για την κατάταξή τους, μιας και σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΚ, η εξωτερική μορφή μιας πράξης δεν αποτελεί στοιχείο καθοριστικό για τη φύση και τη νομική του δεσμευτικότητα<sup>7</sup>.

## B. Είδος και αριθμός των συμβαλλομένων μερών

Στην ερώτηση του ποιός μπορεί να συνάψει μια διοργανική συμφωνία, η απάντηση είναι μάλλον ανοικτή και ευρεία. Σίγουρα τη σχετική δυνατότητα έχουν τα τρία σπουδαιότερα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ήτοι το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα οποία έχουν άλλωστε και

---

<sup>4</sup> Οι αντίστοιχοι ξενικοί όροι είναι οι εξής: στα αγγλικά: "Interinstitutional Agreements", στα γαλλικά: "Accords Inter-institutionnels (έχει συναντηθεί επίσης και ο όρος "Infra-constitutionnels"), στα γερμανικά: "Interinstitutionelle Vereinbarungen", καθώς και "Interorganschaftliche Absprachen", στα ισπανικά: "Accuerdos Interinstitucionales"

<sup>5</sup> Monar J. (1994), "Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its new dynamics after Maastricht", *Common Market Law Review*, Vol. 31, σελ 696

<sup>6</sup> Eiselt I. and Slominski P. (2006), "Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU", *European Law Journal*, Vol 12, No. 2, p.211

<sup>7</sup> Snyder, F. (1996), 'Interinstitutional Agreements: Form and Constitutional Limitations', in *Sources and Categories of European Union Law: A Comparative and Reform Perspective* (ed.Gerd Winter), Nomos, Baden-Baden, 1996, p 458-459

στατιστικά συνάψει τις περισσότερες διοργανικές συμφωνίες ως σήμερα. Πέραν όμως αυτών των τριών, αφού καμμία διάταξη δεν το απαγορεύει, δεν αποκλείεται, και μάλιστα η πρακτική έχει αποδείξει ότι συμβαίνει ήδη, συμβαλλόμενο μέρος σε τέτοιες συμφωνίες να είναι και άλλα όργανα όπως το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά ακόμα και όργανα όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η Επιτροπή των Περιφερειών και η ECOSOC<sup>8</sup>, τα οποία δεν υπάγονται στη στενή έννοια του όρου «κοινοτικό θεσμικό όργανο», ήτοι σε αυτά που απαριθμούνται στο άρθρο 7 της Συνθήκης. Είναι εμφανές ότι οι διοργανικές συμφωνίες, γεννημένες μέσα από τις ανάγκες που προκύπτουν από την καθημερινή πρακτική και τριβή των οργάνων, ακολουθούν ένα λειτουργικό-τελεολογικό κριτήριο σύναψης: όταν χρειάζεται και ανεξάρτητα από το είδος του οργάνου.

Όσον αφορά τον αριθμό των συμβαλλομένων μερών, αυτός δύναται επίσης να ποικίλει. Οι διοργανικές συμφωνίες μπορούν να είναι τόσο πολυμερείς (διμερείς, τριμερείς ή και με παραπάνω των τριών συμβαλλομένους) όσο και μονομερείς. Οι διμερείς και τριμερείς διοργανικές συμφωνίες αποτελούν τις συνηθέστερες μορφές, ενώ οι άνω των τριών πολυμερείς αποτελούν φαινόμενο λιγότερο συνηθισμένο αφενός, ενώ αφετέρου εμφανίζονται κυρίως από το 2000 και μετά. Οι γνωστότερες τριμερείς διοργανικές συμφωνίες είναι εκείνες που αφορούν τη δημοσιονομική διαδικασία. Οι μονομερείς διοργανικές συμφωνίες από την άλλη, παρουσιάζουν μια ιδιαιτερότητα, αφού δεν αποτελούν κατ' ακριβολογία «συμφωνίες», δεδομένου ότι ελλείπει το αντισυμβαλλόμενο μέρος. Σύμφωνα με τον Hummer «αυτές μπορούν λάβουν τη μορφή *μονομερών προφορικών διακηρύξεων* μελών ενός οργάνου προς ένα άλλο όργανο ή *επίσημων μονομερών υπομνημάτων* από το εν λόγω όργανο<sup>9</sup>». Ο ίδιος αναφέρει ενδεικτικά ως παράδειγμα μονομερούς διοργανικής μεταξύ άλλων την «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο για τις Σχέσεις μεταξύ των Κοινοτικών Οργάνων της 14ης Οκτωβρίου 1981<sup>10</sup>». Βασικό τους στοιχείο είναι η βούληση αυτοδέσμευσης του οργάνου που τις ανακοινώνει. Σύμφωνα με την

---

8 Επί παραδείγματι: η απόφαση 2002/620/EC του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των Περιφερειών, και του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή της 25ης Ιουλίου 2002 θεσπίζουσα ένα Γραφείο Επιλογής Προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EPSO) - Δήλωση του Γραφείου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, OJ 2002, No.L, p 53ff

<sup>9</sup>Hummer W. (2007), "From "Interinstitutional Agreements" to "Interinstitutional Agencies/Offices"?", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, p 50-51

<sup>10</sup> Στο COM (81) 581 final, 7 October 1981 «The Institutional System of the Community. Restoring the Balance», *Bulletin of the European Community, Supplement 3/82*

καταμέτρηση του Hummer, αυτές είναι μόνο 4 ως σήμερα, και κάθε ένα από τα τρία βασικά θεσμικά όργανα έχει προβεί σε τουλάχιστον μία<sup>11</sup>.

Στην περίπτωση των μονομερών διοργανικών, θα μπορούσαμε ίσως να τολμήσουμε έναν παραλληλισμό με τις μονομερείς, απευθυντές δικαιοπραξίες του αστικού δικαίου, για να επέλθει η έναρξη ενέργειας των οποίων, απαιτείται η περιέλευση της δήλωσης βούλησης σε άλλο πρόσωπο<sup>12</sup>, το οποίο εδώ αντιστοιχεί στα άλλα όργανα (ανάλογα με το είδος της δήλωσης και το σε ποιό/ά όργανο/α απευθύνεται κάθε φορά). Η εξωτερικευση της βούλησης αυτοδέσμευσης του οργάνου που προβαίνει στη μονομερή διοργανική, είναι στοιχείο απαραίτητο, για τη διαπίστωση της ύπαρξής της από τα υπόλοιπα όργανα, και δε θα απεκλείετο ενίοτε να γεννά σε αυτά, δικαιώματα εύλογης προσδοκίας τήρησης της.

### **Γ. Νομική βάση και νομική δεσμευτικότητα**

Η βασικότερη διάκριση των διοργανικών συμφωνιών με γνώμονα το κριτήριο της νομικής βάσης, είναι εκείνη που τις διαχωρίζει αφενός σε αυτές που έχουν και αφετέρου σε εκείνες που δεν έχουν ρητή νομική βάση στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες (ή και στο δευτερογενές ευρωπαϊκό δίκαιο). Σε συνάφεια με την νομική βάση τους, μια περαιτέρω διάκριση είναι δυνατή, ανάλογα με τα νομικά αποτελέσματα που αυτές επιφέρουν, σε νομικά δεσμευτικές και μη νομικά δεσμευτικές συμφωνίες, με δυνατή επίσης την ύπαρξη μιας ενδιάμεσης κατηγορίας «μερικώς» νομικά δεσμευτικών διοργανικών. Για το συγκεκριμένο ζήτημα ακολουθεί κατωτέρω ξεχωριστή ανάλυση.

### **Δ. Θεματικό περιεχόμενο**

Περαιτέρω διακρίσεις των διοργανικών συμφωνιών είναι δυνατές ανάλογα με το αντικείμενο εκάστης. Οι περισσότερες ρυθμίζουν τις διοργανικές σχέσεις που αφορούν στον τομέα των δημοσιονομικών της ΕΚ/ΕΕ και τη νομοθετική διαδικασία (κυρίως τη διαδικασία της συναπόφασης). Σίγουρα όμως, το θεματικό τους αντικείμενό τους εκτείνεται σε μια εξαιρετικά ευρεία κλίμακα, αφού δύναται να αφορά ακόμα και στο σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα<sup>13</sup>, ή σε τομείς όπως η

<sup>11</sup> Hummer W. (2007), οπ.π. σελ 72, Table 2a & 2b

<sup>12</sup> Γεωργιάδης Α. (1997), «Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου», δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 1995, σελ 283, σχόλιο επί άρθρου 167 ΑΚ

<sup>13</sup> Επί παραδείγματι, η Κοινή δήλωση της Συνελεύσεως, του Συμβουλίου και της Επιτροπής Σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Βασικών Ελευθεριών, Ε.Ε. αριθ. C 103 της 27/04/1977 σ. 0001 -

ΚΕΠΠΑ<sup>14</sup>, η απασχόληση<sup>15</sup> και η διαρθρωτική πολιτική<sup>16</sup> της ΕΚ/ΕΕ. Σε κάθε όμως περίπτωση οφείλει να μην υπερβαίνει το θεματικό αντικείμενο των ιδίων των Συνθηκών.

## Ε. Χρονολογία εμφάνισης

Μια δυνατότητα διάκρισης των διοργανικών συμφωνιών -στο σημείο αυτό- είναι όχι τόσο ανά το συγκεκριμένο έτος σύναψης/εμφάνισής τους, όσο με βάση την χρονική τους εγγύτητα στις διακυβερνητικές συνδιασκέψεις που προετοίμασαν τις αναθεωρητικές των ιδρυτικών συνθήκες, αλλά και στην ίδια τη σύναψη των συνθηκών αυτών. Έτσι, θα μπορούσε κανείς να επισημάνει τις φάσεις των διοργανικών συμφωνιών που συνήφθησαν από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης (ΕΚΑΧ) 1952 έως την ΕΕΠ, την περίοδο προ και μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ - οπότε και σημειώθηκε ραγδαία αύξηση πρότασης και σύναψης τέτοιων-, την περίοδο προ και μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τέλος την περίοδο από την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας και μετά, οπότε και πάλι παρουσιάστηκε επίταση του φαινομένου.

Συναφές ζήτημα με το πότε συνήφθη μια διοργανική συμφωνία είναι και η διάρκεια ισχύος της. Ορισμένες εξ αυτών αναφέρουν ρητά στο κείμενό τους έως πότε θα είναι σε ισχύ ενώ άλλες όχι. Άλλες πάλι διαθέτουν ρήτρα που αναφέρει ότι θα αναθεωρηθούν κατά ή μετά από την επόμενη κατά σειρά διακυβερνητική διάσκεψη.

## ΣΤ. Το στοιχείο της δημοσιότητας

Δυστυχώς, δεν είναι όλες οι διοργανικές συμφωνίες δημοσιευμένες, στοιχείο το οποίο-μεταξύ άλλων- δυσχεραίνει το εγχείρημα μελέτης του φαινομένου<sup>17</sup>. Από

---

0002, ενώ έχει υποστηριχθεί ακόμα και ότι ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Νίκαιας είναι μια διοργανική συμφωνία (επειδή δεσμεύει ως πολιτικό κείμενο μόνο τα θεσμικά όργανα της ΕΚ/ΕΕ), στο Κατσούφρος Θ. (2003) «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κοινοτικός Δικαστής», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Τόμος V Νο 20/2003, σελ 1120 και υποσημείωση 56, αντίθετος όμως ο ίδιος ο Κατσούφρος.

<sup>14</sup> Παράρτημα στο Ψήφισμα σχετικά με την πρόταση διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αφορά διατάξεις για τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας της 16/7/1997 (Α4-0249/97), Ε.Ε. αριθ. C 286 της 22/09/1997 σ. 0080

<sup>15</sup> Joint Statement adopted at the end of the tripartite conference on employment and stability in the Community, O.J. 1976, No. C 173, p 1f of 24/06/1976

<sup>16</sup> Δήλωση όσον αφορά την προσαρμογή των χρηματοδόσεων των διαρθρωτικών ταμείων προς τους όρους εκτέλεσης, Ε.Ε. C 172/01 της 18ης /6/ 1999, σελ 21

<sup>17</sup> Κοινό και σύνηθες παράδειγμα μη δημοσιευμένων διοργανικών συμφωνιών αποτελούν οι διαδικασίες Luns και Westerterp, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με

αυτές που είναι δημοσιευμένες, ορισμένες (και σταδιακά περισσότερες) βρίσκονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ενώ άλλες σε άλλα λιγότερο ή περισσότερο επίσημα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, όπως επί παραδειγματι, τα πρακτικά του Συμβουλίου. Ακόμα όμως, και ανάμεσα σε όσες έχουν δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, παρατηρείται το φαινόμενο να δημοσιεύονται άλλες στη σειρά C και άλλες στη σειρά L<sup>18</sup>. Οι περισσότερες ωστόσο, είναι δημοσιευμένες στη σειρά C.

Μια πρώτη καταγραφή των διοργανικών συμφωνιών πραγματοποιήθηκε το 1973 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Ανακοίνωση της «Πρακτικά μέτρα για την ενδυνάμωση της ελεγκτικής εξουσίας του Κοινοβουλίου και για τη βελτίωση των σχέσεων ανάμεσα στο Κοινοβούλιο και την Επιτροπή<sup>19</sup>», η οποία όμως αφορούσε μόνο διοργανικές συμφωνίες μεταξύ Κοινοβουλίου και Επιτροπής ενώ αμφιβολίες υπάρχουν για την πληρότητά της<sup>20</sup>. Δυστυχώς από τότε δεν ακολούθησε νέα επίσημη καταγραφή τους από οποιοδήποτε ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο. Το γεγονός αυτό έχει δεχθεί κριτική από τη θεωρία, και δη από τον Snyder<sup>21</sup>, η οποία δυστυχώς, 13 χρόνια μετά, παραμένει ακόμα επίκαιρη. Για το λόγο αυτό ο ίδιος, προέβη σε μια απόπειρα - σίγουρα όμως μη εξαντλητική- καταγραφής τους<sup>22</sup>, ενώ ο επόμενος και ως σήμερα πληρέστερος κατάλογος διοργανικών συμφωνιών από την ίδρυση των Κοινοτήτων, είναι εκείνος που πρόσφατα δημοσίευσε ο Καθηγητής W. Hummer<sup>23</sup>, σύμφωνα με τον οποίο ο αριθμός τους φτάνει περίπου τις 130.

Η ελλιπής δημοσίευση των διοργανικών συμφωνιών γεννά συνεπακόλουθα ζητήματα έλλειψης διαφάνειας και αδυναμίας πλήρους ελέγχου της νομιμότητας ή ακόμα και της σκοπιμότητας αυτών.

---

αντικείμενο τη διασφάλιση δικαιώματος ενημέρωσης του πρώτου από το δεύτερο για τις διαδικασίες σύναψης συμφωνιών σύνδεσης και εμπορικών συμφωνιών της Κοινότητας, στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων. Η πρώτη διαδικασία (Luns) εμφανίστηκε ήδη το 1964 και η δεύτερη το 1973 (Westerterp), κατά τον Monar, ο οποίος αναφέρει ως πηγή των εν λόγω πληροφοριών αδημοσίευτα πρακτικά του Συμβουλίου της 24ης και 25ης Φεβρουαρίου 1964 (S/861/63) και αδημοσίευτο σημείωμα του Συμβουλίου της 16ης Οκτωβρίου 1973 (R/2641/73), στο: Monar J. (1994), ο.π. υποσημ.2

<sup>18</sup> Eiselt I. and Slominski P. (2006), "ο.π.π.", σελ 211

<sup>19</sup> COM (73) 999, Annex 1, Communication de la Commission, 30 mai 1973 "Mesures pratiques destinées à réaliser le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement et à améliorer les rapports entre cette Institution et la Commission"

<sup>20</sup> Snyder, F. (1996), ο.π.π. σελ 454, υποσημείωση 3

<sup>21</sup> Ομοίως σελ.465

<sup>22</sup> Ομοίως, σελ.466 (appendix)

<sup>23</sup> Hummer W. (2007), "Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the period 1958-2005", *European Law Journal*, Vol 13, No. 1, p.92-109

## II. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ - ΑΠΟΣΤΟΛΗ - ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Οι διοργανικές συμφωνίες εξοπηρετούν κατά κύριο λόγο την κάλυψη κενών ή ακόμα και αντιφατικών διατάξεων που υπάρχουν στο κείμενο των Συνθηκών. Τα εν λόγω κενά χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Αφενός, υπάρχουν τα κενά που προέρχονται από την απουσία/έλλειψη διατάξεων σε κάποιο τομέα, και αφετέρου, υπάρχουν τα κενά που προκύπτουν από διατάξεις, που ναι μεν είναι ρητές, πλην όμως είναι γενικές (περιληπτικές) ή με έντονο βαθμό ασάφειας. Οι τομείς στους οποίους εντοπίζονται τα εν λόγω κενά αφορούν πρώτιστα τις ίδιες τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων μεταξύ τους (τομέα για τον οποίο κατά κοινή παραδοχή οι Συνθήκες περιέχουν λιγιστές μόνο διατάξεις). Μπορούν όμως να αφορούν και γενικότερα διαδικαστικά θέματα πολιτικών, της νομοθετικής ή δημοσιονομικής (π.χ διαδικασία συμφωνίας επί του κοινοτικού προϋπολογισμού) ή άλλης διαδικασίας, τα οποία αν δεν ρυθμιστούν ομαλά μπορούν να έχουν επιπτώσεις σε ζητήματα ουσίας (π.χ. βιωσιμότητα κοινοτικού προϋπολογισμού, δυσκολία εκταμίευσης πόρων κτλ). Στόχος των διοργανικών συμφωνιών είναι λοιπόν να ρυθμίσουν ή να διευκρινίσουν/συγκεκριμενοποιήσουν με τον καλύτερο δυνατό και κοινά αποδεκτό από τα όργανα μεταξύ τους τρόπο, αυτά τα κενά, λειτουργώντας συμπληρωματικά<sup>24</sup> στο κείμενο των Συνθηκών.

Σημειωτέον είναι, ότι τα κενά με την ανωτέρω έννοια, συνήθως θα αφορούν ζητήματα στα οποία υπήρξε προφανής αδυναμία να επιτευχθεί μια ουσιαστική συμφωνία κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης του κειμένου των Συνθηκών σε προηγούμενες διακυβερνητικές συνδιασκέψεις, και είναι ως εκ τούτου αποτελέσματα συμβιβασμού, με μια ακόμα και ηθελημένη μερικές φορές ασάφεια. Σε κάθε περίπτωση όμως, κενά υπάρχουν στις Συνθήκες και εξαιτίας του γεγονότος ότι αυτές δεν είναι εξ ορισμού και σκοπίμως εξαντλητικά λεπτομερή κείμενα – όπως είναι κατ'αντιστοιχία άλλωστε όλα τα εθνικά συντάγματα των κρατών μελών-, αλλά τουναντίον προβλέπουν το βασικό πλαίσιο/σκελετό, μέσα στο οποίο περαιτέρω ρυθμίσεις είναι δυνατό ή και επιτακτικό να προκύψουν για να το συμπληρώσουν.

Πολλές φορές, τα διαφορετικά όργανα, ανάλογα με τις ίδιες βλέψεις και συμφέροντά τους, δίνουν διαφορετικές ερμηνείες στα ανωτέρω κενά, διεκδικώντας

---

<sup>24</sup> Οι M. και D. Waelbroeck τις αποκαλούν «συμπληρωματικό δικαιο» (στις συνθήκες), M. et D. Waelbroeck (1989) «Les déclarations communes en tant qu' instruments d'un accroissement des compétences du Parlement Européen», στο Louis J. -V. et Waelbroeck D. ed. "Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle", Editions de l'Université de Bruxelles, σελ 85

το καθένα για τον εαυτό του περισσότερες εξουσίες. Αυτό έχει οδηγήσει συχνά σε έντονες διαμάχες και συγκρούσεις μεταξύ τους, με χαρακτηριστικότερη εκείνη μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το ζήτημα του κοινοτικού προϋπολογισμού, η οποία συχνά στο παρελθόν έχει προκαλέσει εξαιρετικά χρονοβόρες καθυστερήσεις και δυοπραγία. Οι διοργανικές συμφωνίες, στις περιπτώσεις αυτές, δεν καλύπτουν απλά το διαπιστωθέν κενό, αλλά λειτουργούν ταυτόχρονα καταλυτικά στην εξομάλυνση έως και παύση διοργανικών συγκρούσεων, συντελώντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην ευρυθμότερη συλλειτουργία των οργάνων και της ΕΚ/ΕΕ συνολικά. Έχει υποστηριχθεί μάλιστα, ότι «*το ενδεχόμενο σύγκρουσης (μεταξύ των οργάνων) αποτελεί προϋπόθεση για τη σύναψη μιας διοργανικής συμφωνίας*<sup>25</sup>», αφού πιέζει τα όργανα να κάνουν τους απαραίτητους ανά την περίπτωση συμβιβασμούς ώστε να βρεθεί μια βιώσιμη λύση/πλατφόρμα συνεργασίας. Και επειδή το αποτέλεσμα αυτών των διοργανικών συμφωνιών, ήτοι η ρύθμιση των διοργανικών αντιδικιών έχει επιπτώσεις στην ίδια τη λειτουργία και πορεία της ΕΚ/ΕΕ, η σημασία τους δεν είναι απλά διαδικαστικής φύσεως, αλλά εμφανώς ενέχει και έντονες πολιτικές πτυχές.

Όσον αφορά τώρα την αποτελεσματικότητά τους ως ρυθμιστικά εργαλεία, οφείλει να υπογραμμισθεί το γεγονός, ότι η χρήση των διοργανικών συμφωνιών διαθέτει ένα σημαντικό πλεονέκτημα, την ευελιξία. Δύνανται να θεσπίζουν κανόνες συμπληρωματικούς του κειμένου των Συνθηκών χωρίς να απαιτείται αναθεώρηση αυτών, επομένως χωρίς ευρύτερη νομική και πολιτική επιβάρυνση/κόστος. Αποτελώντας κομμάτι της ευρωπαϊκής εσωτερικής διοικητικής πρακτικής των οργάνων, η σύναψή τους καθώς και η όποια ενδεχόμενη τροποποίηση ή ακόμα και κατάργησή τους, λαμβάνει χώρα μόνο μέσα από διαπραγματεύσεις και αμοιβαίες υποχωρήσεις μεταξύ των συμβαλλομένων σε αυτές οργάνων.

Ένα ακόμα συναφές πλεονέκτημα, τουλάχιστον από την πλευρά των θεσμικών οργάνων που τις συνάπτουν, είναι η ασάφεια του νομικού καθεστώτος που -όπως θα εξετάσουμε αμέσως παρακάτω- τις διέπει. Τα όργανα αισθάνονται πιο ελεύθερα να ρυθμίζουν τις μεταξύ τους σχέσεις με διοργανικές συμφωνίες, η διαδικασία σύναψης, τροποποίησης και κατάργησής των οποίων επαφίεται στη βούλησή τους και δεν είναι τις περισσότερες φορές υποχρεωτική, ούτε υπόκειται σε κάποιους συγκεκριμένους ή αυστηρούς κανόνες, ενώ παράλληλα για τους λόγους αυτούς, δεν είναι σίγουρη και η στάση που θα κρατήσει το ΔΕΚ, αν χρειαστεί, σε

---

<sup>25</sup> Kietz D. and Maurer A. (2007), " The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, p 42

περίπτωση παραβίασής τους. Από τα στοιχεία αυτά και σε συνδυασμό με τον διαρκή πολλαπλασιασμό τους, θα συμπέρανε κανείς, ότι οι διοργανικές συμφωνίες με την τρέχουσα μορφή τους, μάλλον εξυπηρετούν ικανοποιητικά τα θεσμικά όργανα.

Τέλος, αξιοσημείωτη είναι και η διαπιστωμένη λειτουργία των διοργανικών συμφωνιών να προετοιμάζουν μερικώς, άλλως ειπείν, να συνεπηρεάζουν τη διαμόρφωση της ατζέντας αλλά και το τελικό αποτέλεσμα διακυβερνητικών διασκέψεων, μια λειτουργία την οποία έχει εντοπίσει και υποστηρίξει ένα σημαντικό μέρος της θεωρίας<sup>26</sup>. Σύμφωνα με τη θέση αυτή, οι διοργανικές συμφωνίες διαμορφώνουν άλλοτε βάσει συνειδητής στρατηγικής των οργάνων και άλλοτε εκ του αποτελέσματος, ανεπίσημα δεδομένα έως και κεκτημένα «δικαιώματα» ή συσχετισμούς δυνάμεων μεταξύ των οργάνων, στα διαστήματα μεταξύ διακυβερνητικών διασκέψεων, οι οποίοι εν συνεχεία απλά επισημοποιούνται με την ενσωμάτωσή τους στο κείμενο των Συνθηκών στην επόμενη κατά σειρά διακυβερνητική διάσκεψη. Με τον τρόπο, αυτό τα θεσμικά όργανα που δεν έχουν επίσημο λόγο στις διακυβερνητικές διασκέψεις, και κυρίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποκτούν έναν συνήθως όχι ορατό σε τρίτους αλλά σε κάθε περίπτωση σημαντικό μέσο έμμεσης συμμετοχής στη διαμόρφωση τόσο των προς συζήτηση θεμάτων όσο και του τελικού αποτελέσματος των εν λόγω διασκέψεων.<sup>27</sup> Έτσι συνδιαγράφουν και συγκαθοδηγούν με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η θέση αυτή συμφωνεί και ανατροφοδοτεί με επιχειρήματα τη νεολειτουργική θεωρία και ιδίως εκείνη του ιστορικού θεσμισμού<sup>28</sup>:

---

<sup>26</sup> Hix S. (2002), "Constitutional Agenda-Setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament went at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 32, p. 259-280, και Kietz D., Maurer A. (2007), "The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, p. 20-46, και Kietz D., Maurer A., Völkel C. (2005), 'Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?' 10 *European Foreign Affairs Review* pp. 175-195, και Puntscher-Riekmann S. (2007), "The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol. 13, No.1, p. 4-19, και Reich C. (1994), "La mise en oeuvre du Traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, No 375 février, σελ 85

<sup>27</sup> Η συλλογιστική αυτή συμφωνεί και με τη θέση ότι «οι άτοποι θεσμοί (όπως οι διοργανικές συμφωνίες) μειώνουν τη διαφορά εξουσίας μεταξύ εκείνων των δρώντων που δεν έχουν αρμοδιότητα να επιφέρουν επίσημες αλλαγές (στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΚ/ΕΕ) και εκείνων που έχουν», στο Lindner J. (2003), "Institutional stability and change: Two sides of the same coin", *Journal of European Public Policy*, 10:6, December 2003, σελ 919

<sup>28</sup> Pierson P. (1998), "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", in Sandholtz W. and Stone Sweet A. (Editors) *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, p. 27-57



### III. ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

#### A. Νομική βάση

Διευκρινίσαμε ανωτέρω, ότι ο σκοπός που επιτελούν οι διοργανικές συμφωνίες είναι η ρύθμιση κενών των Συνθηκών σχετικά με διαδικαστικά ζητήματα και η αποφυγή διοργανικών συγκρούσεων, καθώς και ότι ως επί το πλείστον η χρήση τους παγιώθηκε μέσα από την καθημερινή πρακτική των οργάνων. Ποιά είναι όμως η νομική τους βάση; Στηρίζονται στο κείμενο των Συνθηκών; Και αν ναι υπάρχει κάποια ρητή διάταξη που να αποτελεί τη γενική νομική βάση για τη σύναψή τους; Αν όχι, τότε ποιές είναι οι πιθανές νομικές βάσεις που τις επιτρέπουν, και ποιά η νομική τους ισχύ σε κάθε περίπτωση; Εξαιτίας της πολυμορφίας των διοργανικών συμφωνιών, η απάντηση στα σχετικά ερωτήματα δεν είναι απλή και σίγουρα όχι κοινή για όλες τους.

#### I. Οι διοργανικές συμφωνίες στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο

Στο κείμενο των Συνθηκών δεν υπήρξε και δεν υπάρχει μια ρητή γενική διάταξη που να προβλέπει κάποιον ορισμό της έννοιας «διοργανική συμφωνία» αλλά ούτε και τη δυνατότητα σύναψης τέτοιων. Υπάρχει ωστόσο μια σειρά από επιμέρους διατάξεις οι οποίες προβλέπουν τη δυνατότητα, συνήθως εν είδει προτροπής, για τη σύναψη διοργανικών συμφωνιών.

Η πρώτη διάταξη πρωτογενούς δικαίου, εξουσιοδοτούσα ρητά την σύναψη διοργανικής συμφωνίας εντοπίζεται ήδη στο άρθρο 15 της Συνθήκης Συγχώνευσης του 1965, προβλέποντας ότι «το Συμβούλιο και η Επιτροπή θα ρυθμίζουν με κοινή συμφωνία τις μεθόδους συνεργασίας τους», και μάλιστα διατηρείται ακόμα σχεδόν αυτούσια στο κείμενο της τρέχουσας ΣυνθΕΚ<sup>29</sup> στο άρθρο 218§1. Οι περισσότερες επόμενες τέτοιες διατάξεις προστέθηκαν στην ΣυνθΕΚ από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ κι έπειτα. Συνολικά, οι διατάξεις της που κάνουν ρητή αναφορά στις διοργανικές συμφωνίες είναι οι ακόλουθες.

---

<sup>29</sup> Gaëlle M.(2005), "Les accords interinstitutionnels: source du droit constitutionnel de l'Union Européenne?", *VI eme Congres francais de droit constitutionnel - AFDC, Montpellier, 9, 10, et 11 juin 2005, Atelier 3, Europe et Constitution*, σελ 10

Άρθρο 161§ 3	Από την 1η Ιανουαρίου 2007, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προτάσει της Επιτροπής, και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, στην περίπτωση που θα έχουν υιοθετηθεί κατά την ημερομηνία αυτή, οι πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές οι οποίες ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2007 και η <b>σχετική διοργανική συμφωνία</b> . Σε αντίθετη περίπτωση, η προβλεπόμενη στο παρόν εδάφιο διαδικασία εφαρμόζεται από την ημερομηνία της υιοθέτησής τους.
Άρθρο 193§3	Οι λεπτομερείς διατάξεις άσκησης του δικαιώματος εξέτασης των πραγμάτων καθορίζονται με <b>κοινή συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής</b> .
Άρθρο 195§4	<b>Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του Συμβουλίου</b> που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προσδιορίζει το καθεστώς και τους γενικούς όρους της άσκησης των καθηκόντων του διαμεσολαβητή.
Άρθρο 202	Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο: <ul style="list-style-type: none"> <li>– διασφαλίζει το συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών,</li> <li>– έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων,</li> <li>– 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. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις. Οι ανωτέρω όροι πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει <b>θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου</b>.</li> </ul>
Άρθρο 218§1	Το Συμβούλιο και η Επιτροπή διεξάγουν μεταξύ τους διαβουλεύσεις και ρυθμίζουν με <b>κοινή συμφωνία</b> τους τρόπους συνεργασίας τους.
Άρθρο 248§3	Ο έλεγχος πραγματοποιείται βάσει εγγράφων και, εν ανάγκη, επιτόπου στα άλλα όργανα της Κοινότητας, στις εγκαταστάσεις κάθε οργανισμού που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Κοινότητας και στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό. Ο έλεγχος στα κράτη μέλη ασκείται σε συνεργασία με τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, εάν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, με τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Το Ελεγκτικό Συνέδριο και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα των κρατών μελών συνεργάζονται με πνεύμα εμπιστοσύνης, διατηρώντας παράλληλα την ανεξαρτησία τους. Τα όργανα αυτά ή οι υπηρεσίες αυτές γνωρίζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο εάν προτίθενται να συμμετάσχουν στον έλεγχο.  Τα άλλα όργανα της Κοινότητας, κάθε οργανισμός που διαχειρίζεται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Κοινότητας, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό, και τα εθνικά ελεγκτικά όργανα, ή, αν αυτά δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες, οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες, διαβιβάζουν στο

	<p>Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά από αίτησή του, κάθε αναγκαίο έγγραφο ή πληροφορία για την εκπλήρωση της αποστολής του.</p> <p>Όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη διαχείριση των εσόδων και εξόδων της Κοινότητας, τα δικαιώματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για πρόσβαση σε πληροφορίες που κατέχει η Τράπεζα διέπονται από <i>συμφωνία μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Τράπεζας και της Επιτροπής</i>. Ωστόσο, ελλείψει συμφωνίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει πρόσβαση στις πληροφορίες που απαιτούνται για τον έλεγχο των εξόδων και εσόδων της Κοινότητας τα οποία διαχειρίζεται η Τράπεζα</p>
<p>Άρθρο 272§9</p>	<p>Για το σύνολο των εξόδων που δεν απορρέουν υποχρεωτικώς από τη συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής, ορίζεται κατ' έτος ανώτατο ποσοστό αύξησεως σε σχέση προς τα έξοδα της αυτής φύσεως του τρέχοντος οικονομικού έτους.</p> <p>Η Επιτροπή, κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή οικονομικής πολιτικής, ορίζει αυτό το ανώτατο ποσοστό το οποίο προκύπτει:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– από την εξέλιξη του μεγέθους του ακαθαρίστου εθνικού προϊόντος εντός της Κοινότητας,</li> <li>– από τη μέση διακύμανση των προϋπολογισμών των κρατών μελών, και</li> <li>– από την εξέλιξη του κόστους ζωής κατά τη διάρκεια του τελευταίου οικονομικού έτους.</li> </ul> <p>Το ανώτατο ποσοστό γνωστοποιείται πριν από την 1η Μαΐου σε όλα τα όργανα της Κοινότητας. Τα όργανα της Κοινότητας υποχρεούνται να συμμορφώνονται προς αυτό κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού με την επιφύλαξη των διατάξεων του τέταρτου και του πέμπτου εδαφίου της παρούσας παραγράφου.</p> <p>Αν, για τα έξοδα που δεν απορρέουν υποχρεωτικώς από τη συνθήκη ή από τις πράξεις που εκδίδονται δυνάμει αυτής, το ποσοστό αύξησεως που προκύπτει από το σχέδιο προϋπολογισμού το οποίο καταρτίζεται από το Συμβούλιο είναι ανώτερο από το ήμισυ του ανωτάτου ποσοστού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται, κατά την άσκηση του δικαιώματός του τροποποιήσεως, να αυξήσει περαιτέρω το συνολικό ποσό των σχετικών εξόδων εντός του ορίου του ημίσεος του ανωτάτου ποσοστού.</p> <p>Όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή θεωρούν ότι οι δραστηριότητες των Κοινοτήτων καθιστούν αναγκαία την υπέρβαση του ποσοστού που καθορίζεται κατά τη διαδικασία της παρούσας παραγράφου, είναι δυνατό να ορισθεί νέο ποσοστό κατόπιν <i>συμφωνίας μεταξύ του Συμβουλίου, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων</i>.</p>

Από τις εν λόγω διατάξεις<sup>30</sup>, η 218§1 διαθέτει ίσως μια ιδιαιτερότητα. Σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης, εξουσιοδοτούνται ρητά μόνο δύο όργανα, ήτοι το Συμβούλιο και η Επιτροπή, να προβούν σε μια συμφωνία περί της λειτουργίας των διμερών τους σχέσεων. Δε γίνεται καμμία συγκεκριμένη αναφορά στο Κοινοβούλιο. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει στη διατύπωση δύο διαφορετικών ερμηνειών από τη θεωρία για τη διάταξη αυτή. Αφενός, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι παρά τη μη ρητή αναφορά στο Κοινοβούλιο, η διάταξη αυτή εκφράζει μια γενική αρχή<sup>31</sup>, άρα μπορεί για το λόγο αυτό να θεωρηθεί ότι αποτελεί μια γενική νομική βάση σύναψης διοργανικών συμφωνιών, η οποία καλύπτει και το Κοινοβούλιο. Στην περίπτωση αυτή προτάσσεται δηλαδή μια διασταλτική ερμηνεία<sup>32</sup>. Αφετέρου, έχει υποστηριχθεί, πιο πρόσφατα, και η άποψη ότι, με γραμματική ερμηνεία θα πρέπει να αποκλειστεί η χρήση της εν λόγω διάταξης ως ρητής γενικής νομικής βάσης σύναψης διοργανικών, ακριβώς επειδή δεν αναφέρεται σε αυτή το Κοινοβούλιο, και άρα *e contrario* κάτι τέτοιο δε μπορεί να υπονοηθεί διασταλτικά<sup>33</sup>. Σύμφωνα με την ίδια άποψη, η διάταξη αυτή μπορεί να αποτελέσει τη γενική νομική βάση για μια ευρείας έκτασης σύναψης διοργανικών συμφωνιών μόνο μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής<sup>34</sup>. Σε κάθε περίπτωση πάντως, γεγονός παραμένει, ότι «η μη ρητή αναφορά του Κοινοβουλίου στη διάταξη σε συνδυασμό με τη διαπιστωθείσα έλλειψη ενδιαφέροντος τόσο από την πλευρά των τριών θεσμικών οργάνων όσο και από εκείνη του κοινοτικού δικαστή να χρησιμοποιήσουν (και να προωθήσουν επί της ουσίας) το άρθρο αυτό ως γενική νομική βάση σύναψης διοργανικών συμφωνιών, έχει οδηγήσει την έρευνα για τη νομική βάση τους προς άλλες κατευθύνσεις»<sup>35</sup>, όπως θα εξετάσουμε και κατωτέρω αναλυτικότερα.

---

<sup>30</sup> Στη λίστα με τις σχετικές ρητές νομικές βάσεις, ο Hummer κατατάσσει επίσης τη διάταξη 255§3: «Καθένα από τα ανωτέρω αναφερόμενα όργανα (εν. του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής) εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα.», με την αιτιολογία ότι «αν και δεν περιέχει ρητή αναφορά στη σύναψη διοργανικών συμφωνιών, απαιτεί την παράλληλη επεξεργασία από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συγκεκριμένων κανόνων που αφορούν την πρόσβαση σε έγγραφα τεκμηρίωσης που θα συμπεριληφθούν στους αντίστοιχους εσωτερικούς τους κανονισμούς», στο Hummer W. (2007), οπ.π. σελ 14

<sup>31</sup> D. Waelbroeck (1989) «Synthèse de Debats», στο Louis J. -V. et Waelbroeck D. ed. “Le Parlement Européen dans l’évolution institutionnelle”, Editions de l’Université de Bruxelles, σελ 101.

<sup>32</sup> Υπέρ της διασταλτικής αυτής ερμηνείας, φαίνεται να τάσσεται και ο Blumann, ο οποίος θεωρεί ότι η νομική βάση των διοργανικών συμφωνιών «εμπνέεται» από το πρώην 162 και νυν 218§1 άρθρο της Συνθήκης, σε συνδυασμό με την αρχή της πιστής συνεργασίας του πρώην 5 και νυν 10 άρθρου της Συνθήκης, χωρίς ωστόσο να καταλήγει σε απόλυτα συμπεράσματα για τα έννομα αποτελέσματα τους. Στο Blumann C. (1996), “Le Parlement européen et la comitologie: une compilation pour la Conférence intergouvernementale de 1996”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 32 (1), σελ 12

<sup>33</sup> Bobbert C. (2000), οπ.π. σελ 51-53 & 59

<sup>34</sup> Ομοίως

<sup>35</sup> Tournepiche A.-M. (2002), “La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels”, *Revue trimestrielle de droit européen* no2/2002, σελ 214

Πέρα από το σύνολο των ανωτέρω διατάξεων, σημαντική είναι και η προσαρτημένη στην τελική πράξη της Συνθήκης της Νίκαιας υπ' αριθμόν 3 «Δήλωση σχετικά με το άρθρο 10 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», η οποία αποτελεί την πρώτη ρητή, σαφή και -αν και όχι απολύτως επίσημη- γενική αναγνώριση της έως τότε διαπιστωμένης ήδη πρακτικής των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων να συνάπτουν διοργανικές συμφωνίες. Η σχετική δήλωση αν και αφ' εαυτή δεν έχει το ίδιο νομικό status με το κείμενο των Συνθηκών, αφού έχει πολιτική μόνο ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 31 της Διεθνούς Σύμβασης της Βιέννης του 1969 για το δίκαιο των Διεθνών Συνθηκών<sup>36</sup> συμπληρώνει την ερμηνεία της Συνθήκης στην οποία προσαρτάται.

Δήλωση σχετικά με το άρθρο 10 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

«Η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι η υποχρέωση πιστής συνεργασίας, που εκφράζεται στο άρθρο 10 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διέπει τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, διέπει επίσης τις σχέσεις μεταξύ των ίδιων των κοινοτικών οργάνων. Όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ των οργάνων, όταν κρίνεται αναγκαία η διευκόλυνση της εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στο πλαίσιο της εν λόγω υποχρέωσης πιστής συνεργασίας, το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* μπορούν να συνάπτουν **διοργανικές συμφωνίες**. Οι συμφωνίες αυτές δεν μπορούν να τροποποιούν ούτε να συμπληρώνουν τις διατάξεις της Συνθήκης και μπορούν να συνάπτονται μόνον κατόπιν συμφωνίας αυτών των τριών οργάνων.»

Η εν λόγω Δήλωση, στηρίζει τη δυνατότητα σύναψης διοργανικών συμφωνιών στο άρθρο 10 της ΣυνθηΚΕΚ και στο καθήκον πιστής συνεργασίας. Ακολουθεί και επιβεβαιώνει έτσι τη νομολογιακά επεξεργασμένη ερμηνεία του άρθρου 10 ΣυνθηΚΕΚ, σύμφωνα με την οποία, διαστέλλοντας το γράμμα της διάταξης, το καθήκον πιστής συνεργασίας, επεκτείνεται από καθήκον που διέπει τις σχέσεις των κρατών μελών μεταξύ τους, και μεταξύ αυτών και των θεσμικών οργάνων, και σε αυτόνομο

<sup>36</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), Article 31§2: "2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes: (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty; (b) any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty."

καθήκον διέπον τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων και μόνο<sup>37</sup>. Προσφέρει έτσι μια ισχυρή ένδειξη προς τη νομική κατοχύρωση των διοργανικών συμφωνιών, υποδεικνύοντας τη νομική τους βάση, στο κείμενο της ΣυνθΕΚ.

Παράλληλα, η Δήλωση αυτή φαίνεται να αναγνωρίζει τη δυνατότητα σύναψης διοργανικών συμφωνιών ρητά μόνο στα τρία βασικά όργανα, ήτοι το Συμβούλιο το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, αφού μόνο αυτά αναφέρει. Ορθότερη όμως ερμηνεία της θα ήταν ότι αναφέρει *τουλάχιστον* αυτά τα τρία, ως *minimum*, δυνατά συμβαλλόμενα μέρη, με δεδομένο ότι πολλές διοργανικές συμφωνίες ήδη περιέχουν οι ίδιες στο κείμενό τους περισσότερα των τριών συμβαλλόμενα μέρη ή έστω «*τη δυνατότητα να επεκτείνουν τον αριθμό των συμβαλλομένων σε αυτές μερών*»<sup>38</sup>. Σημαντική είναι στο σημείο αυτό η έμφαση στον (υποχρεωτικά) συναινετικό χαρακτήρα των διοργανικών συμφωνιών, οι οποίες «μόνο κατόπιν συμφωνίας αυτών των τριών οργάνων» μπορούν να συνάπτονται, διασαφηνίζοντας έτσι ότι δε μπορεί να προκληθεί σύναψη τους κατ' απαίτηση ενός μόνο (ή και δύο μόνο) οργάνου, και πολλώ μάλλον ότι δε θα μπορεί να επιβληθεί υποχρέωση προς σύναψη δια της δικαστικής οδού.

Τέλος, η Δήλωση κάνει μνεία στα όρια ισχύος τους. Αφενός, σε συμφωνία και προς επιβεβαίωση των παραδοχών κι επισημάνσεων θεωρίας και νομολογίας «Οι διοργανικές συμφωνίες δε μπορούν να τροποποιούν τις διατάξεις της Συνθήκης». Αφετέρου όμως, η δεύτερη αναφορά της Δήλωσης στα όρια των διοργανικών συμφωνιών, ήτοι ότι «Οι συμφωνίες αυτές δε μπορούν...ούτε να συμπληρώνουν τις διατάξεις της Συνθήκης», παρουσιάζει ένα παράδοξο: η διάταξη αυτή έρχεται πρώτ' απ' όλα σε αντίθεση με τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της ίδιας Δήλωσης, ότι οι διοργανικές μπορούν να συνάπτονται «όταν κρίνεται αναγκαία η διευκόλυνση της εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης». Όταν όμως, μια τέτοια συμφωνία πραγματοποιείται για να διευκολύνει την εφαρμογή της Συνθήκης, εξ ορισμού και κατ' ανάγκην τη συμπληρώνει. Επίσης, πέραν του γράμματος της Δήλωσης, όπως πολύ ορθά κι εύστοχα έχει παρατηρηθεί η διάταξη αυτή αποτελεί επιπλέον σχήμα οξύμωρο και ως προς τον ίδιο τον σκοπό και τη λογική των διοργανικών συμφωνιών, από τις απαρχές της εμφάνισής τους, ήτοι το να συμπληρώνουν ρυθμιστικά κενά των Συνθηκών, στις γκριζες ζώνες μεταξύ νομοθεσίας και πολιτικής<sup>39</sup>. Επομένως, στο σημείο αυτό, πρέπει μάλλον να

---

<sup>37</sup> Tournepiche A.-M. (2002), οπ.π., σελ 212-214

<sup>38</sup> Ομοίως, σελ 221

<sup>39</sup> Ομοίως, σελ 218-219

προταχθεί μια διορθωτική ερμηνεία της Δήλωσης, έτσι ώστε το ότι οι διοργανικές συμφωνίες «δε μπορούν να συμπληρώνουν τη Συνθήκη» να ερμηνεύεται με την έννοια ότι η όποια μορφή συμπλήρωσης μέσω αυτών των συμφωνιών δε μπορεί να υπερβαίνει τους σκοπούς και τα εγγενή όρια της Συνθήκης.

## II. Οι διοργανικές συμφωνίες στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη

Στα εν ευρεία έννοια πλαίσια του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου θεμιτό είναι να εξετασθεί και η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης, ως το τελικό προϊόν διαπραγμάτευσης της διακυβερνητικής του 2004, μολονότι επισήμως πια γνωρίζουμε ότι δε θα ισχύσει με την αρχική τουλάχιστον μορφή και το ακριβές αρχικό της περιεχόμενο. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα συμπεριέλαβε για πρώτη φορά ρητή γενική νομική βάση για τις διοργανικές συμφωνίες στο καθ' εαυτό κείμενο του<sup>40</sup> και δη στο άρθρο III-397<sup>41</sup>.

### Άρθρο III-397

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή προβαίνουν σε αμοιβαίες διαβουλεύσεις και οργανώνουν, βάσει κοινής συμφωνίας, τις πρακτικές λεπτομέρειες της συνεργασίας τους. Για τον σκοπό αυτό μπορούν, τηρουμένων των διατάξεων του Συντάγματος, να συνάπτουν *διοργανικές συμφωνίες* οι οποίες ενδέχεται να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. (η υπογράμμιση δική μας)

Όπως κανείς εύκολα δύναται να παρατηρήσει, το γράμμα και το περιεχόμενο του εν λόγω άρθρου μοιάζει αρκετά με εκείνο της Δήλωσης Νο 3 της τελικής πράξης της Συνθήκης της Νίκαιας. Δεν περιέχει βέβαια αναφορά στο (πρώην) άρθρο 10 της ΣυνθΕΚ και στο καθήκον πιστής συνεργασίας μεταξύ των οργάνων, αφού πλέον το ίδιο αποτελεί τη ρητή νομική βάση για τη σύναψη διοργανικών συμφωνιών, διατηρεί όμως από την άλλη την αναφορά στους εγγενείς περιορισμούς της ισχύος

<sup>40</sup> Εν αντιθέσει με τη Συνθήκη της Νίκαιας που την συμπεριέλαβε στην ως άνω εξετασθείσα, προσαρτημένη δήλωση.

<sup>41</sup> Παράλληλα εξακολουθούν να υπάρχουν και στο Ευρωσύνταγμα αναφορές σε δυνατότητα σύναψης διοργανικών συμφωνιών και σε επιμέρους διατάξεις, όπως το άρθρο I-26 παρ1 (Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή), ενώ το άρθρο IV-438 (Διαδοχή και Νομική Συνέχεια) για πρώτη φορά ρητά συμπεριλαμβάνει τις διοργανικές συμφωνίες στην έννοια του κοινοτικού κεκτημένου και του κεκτημένου της Ένωσης.

τους («τηρουμένων των διατάξεων του Συντάγματος»), και υπογραμμίζει ότι οι εν λόγω συμφωνίες «ευδέχεται να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα», υποδηλώνοντας ευκρινώς ότι δεν έχουν απαραίτητως όλες οι διοργανικές συμφωνίες νομική δεσμευτικότητα και επιβεβαιώνοντας έτσι τη διάκριση εκείνη της θεωρίας που προτείνει δύο μεγάλες κατηγορίες διοργανικών συμφωνιών, εκείνες με νομική δεσμευτικότητα κι εκείνες με πολιτικό χαρακτήρα δίχως νομική δεσμευτικότητα. Σύμφωνα με μια άποψη, με την ένταξη του άρθρου III-397 στο ΕΣ, τα όργανα θα έχουν πλέον τη «δυνατότητα να αναφέρονται στην εν λόγω διάταξη στο κείμενο των διοργανικών που θα συνάπτουν και να διευκρινίζουν κάθε φορά το αν η εκάστοτε συμφωνία θα έχει ή μη νομική δεσμευτικότητα»<sup>42</sup>. Το αν όμως όντως τα όργανα θα επιλέξουν να δίνουν αυτήν τη διευκρίνηση στο κείμενο της διοργανικής (κατά τη σύνταξη της) ή το αν θα προτιμούν ν' αφήνουν την καθοριστική απόφαση για τη νομική τους δεσμευτικότητα στο ΔΕΚ –μόνο και (εάν) στις περιπτώσεις εκείνες που θα προκύπτει σοβαρό θέμα σχετικά με τη νομική τους αξία- είναι ένα ζητούμενο, που θα απαντηθεί από τη μελλοντική πρακτική.

Επίσης, αξιοσημείωτο είναι ότι και το άρθρο III-397 (όπως και η Δήλωση της Νίκαιας) κάνει αναφορά στη δυνατότητα σύναψης διοργανικών μόνο των τριών βασικών θεσμικών οργάνων. Η αναφορά αυτή έχει ερμηνευθεί πολιτικά από μέρος της θεωρίας «ως προσπάθεια του Συμβουλίου να αποθαρρύνει/αποτρέπει τη σύναψη των ολοένα και αυξανόμενων διμερών διοργανικών συμφωνιών μεταξύ του Κοινοβουλίου και τις Επιτροπής, οι οποίες έχουν επιπτώσεις και στο ρόλο του Συμβουλίου»<sup>43</sup> (ανεπιθύμητες για το ίδιο). Ο λόγος για τον οποίο επιλέχθηκε η αναφορά και στα τρία όργανα μπορεί όντως πολιτικά να υπονοεί την απαίτηση για συμφωνία και των τριών βασικών οργάνων όταν επέρχονται αλλαγές ή ρυθμίσεις στις βασικές τους σχέσεις μέσω διοργανικών συμφωνιών, οι οποίες έχουν επιπτώσεις στη θεσμική ισορροπία και στο status όλων (και όχι μόνο του Συμβουλίου), όχι όμως ως το σημείο να απαγορεύει τις διμερείς διοργανικές συμφωνίες ή ακόμα και τις πολυμερείς. Κατά την άποψή μας, η ερμηνεία εδώ θα πρέπει να είναι δηλαδή γενικότερη, όπως και στη δήλωση της Νίκαιας, αναλυόμενη στο ότι η δυνατότητα σύναψης διοργανικών εξασφαλίζεται ρητά τουλάχιστον και κατά προτεραιότητα στα τρία αυτά όργανα, χωρίς όμως να πρέπει

---

<sup>42</sup> Kietz D., Maurer A., Völkel C. (2005), 'Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?' 10 *European Foreign Affairs Review*, σελ 5

<sup>43</sup> Ομοίως, σελ 4, παραπομπή Νο 7, ήτοι στο W.Hummer, Interinstitutionelle Vereinbarungen und institutionelles Gleichgewicht στο W.Hummer (ed.), *Paradigmenwechsel in Europarecht zur Jahrtausendwende. Ansicht österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen, Forschung und Lehre in Europarecht in Österreich* (Vienna 2004), σελ. 118-180



πάντοτε και επιτακτικά να συνάπτεται και από τα τρία μαζί ταυτόχρονα και χωρίς να αποκλείεται και στα υπόλοιπα, κάτι που συνάδει άλλωστε με την αύξηση των πολυμερών διοργανικών συμφωνιών τα τελευταία χρόνια.

Σημειωτέον είναι επίσης το γεγονός ότι, το νέο άρθρο δεν συμπεριέλαβε την προβληματική αναφορά που υπήρχε στη Δήλωση της Νίκαιας για τα όρια των διοργανικών συμφωνιών και συγκεκριμένα, το ότι «δε μπορούν να συμπληρώνουν τις διατάξεις των Συνθηκών». Τουναντίον, περιόρισε, όπως προαναφέρθηκε, την αναφορά του στα όρια στη φράση «τηρουμένων των διατάξεων του Συντάγματος» ενώ περιέγραψε το ρόλο των διοργανικών συμφωνιών ως μέσα «οργάνωσης των πρακτικών λεπτομερειών συνεργασίας τους (των οργάνων)», επαναπροσδίδοντας έτσι την απαιτούμενη γενικότητα που συνάδει με τη φύση των συμφωνιών αυτών.

Παρά το γεγονός της μη ισχύος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, η διάταξη αυτή δεν παύει να αποτελεί αποτύπωση της βούλησης του ευρωπαϊκού συντακτικού νομοθέτη σε μια σχετικά πρόσφατη χρονική περίοδο και εξ αυτού ισχυρό δείκτη για την-τουλάχιστον έως τότε- κρατούσα αντίληψη για το φαινόμενο των διοργανικών συμφωνιών. Η συγκεκριμένη διάταξη, διατηρεί στο παρόν στάδιο αξία προς μελέτη και για έναν ακόμα λόγο. Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Ιουνίου 2007<sup>44</sup>, η νέα καθ' οδόν «Μεταρρυθμιστική» Ευρωπαϊκή Συνθήκη η οποία θα τροποποιήσει -αντί της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής που δε θα ισχύσει- τις ΣυνθΕΚ και ΣυνθΕΕ, θα διατηρούσε τις περισσότερες από τις καινοτομίες τις οποίες είχε προτείνει η Διακυβερνητική του 2004 με το κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Μάλιστα ανέφερε ρητά ποιές από εκείνες τις καινοτομίες που είχαν προταθεί τότε δεν επρόκειτο να ισχύσουν στο νέο προσχέδιο. Σε αυτές τις αλλαγές δεν συμπεριελήφθη το άρθρο για τις διοργανικές συμφωνίες που πρωτοεισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ούτε και κάποια άλλη συναφής διάταξη. Πράγματι, η προσφάτως διεξαχθείσα Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη της Λισσαβόνας, στις 18 Οκτωβρίου 2007, επιβεβαιώνοντας τις πρώτες προσδοκίες, εξέδωσε ένα προσχέδιο της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο, το ίδιο ακριβώς άρθρο του Ευρωσυντάγματος για τις διοργανικές συμφωνίες, μεταφέρεται αυτούσιο στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στο νέο κεφάλαιο με τίτλο

---

<sup>44</sup> Συμπεράσματα Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 21/22 Ιουνίου 2007, 11177/07, CONLC 2, Παράρτημα Ι: Σχέδιο Εντολής Καθηκόντων της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, Ι.4 και παρ.12 & 13 (Διατάξεις περί των οργάνων)

«Διαδικασίες έκδοσης πράξεων και άλλων διατάξεων», ως νέο άρθρο 252<sup>45</sup> (αντικαθιστώντας το άρθρο που περιέγραφε ως τώρα τη διαδικασία συνεργασίας).

### III. Οι διοργανικές συμφωνίες στο δευτερογενές δίκαιο

Η δυνατότητα σύναψης διοργανικών συμφωνιών μπορεί να προβλέπεται και στο δευτερογενές δίκαιο. Τέτοιες διατάξεις δευτερογενούς δικαίου έχουν συναντηθεί κυρίως σε δημοσιονομικού περιεχομένου πράξεις<sup>46</sup>. Εντούτοις, έχει υποστηριχθεί η θέση ότι, η εξουσιοδότηση σύναψης διοργανικών συμφωνιών μέσω δευτερογενούς δικαίου, ουσιαστικά πηγάζει από τη διάταξη εκείνη του πρωτογενούς στην οποία βασίστηκε η πράξη του παραγώγου δικαίου, οπότε έχουμε έμμεση βάση στο πρωτογενές πάλι δίκαιο και όχι σε καθεαυτό το δευτερογενές, και αυτό συμβαίνει επειδή μόνο με αυτόν τον τρόπο γίνεται σεβαστή η αρχή της δοτής και περιορισμένης ρυθμιστικής-νομοθετικής αρμοδιότητας της Κοινότητας<sup>47</sup>.

### IV. Συναγόμενες νομικές βάσεις.

Εκτός από τις ανωτέρω επιμέρους ρητές διατάξεις της ΣυνθΕΚ, οι οποίες αποτελούν νομικές βάσεις σύναψης συγκεκριμένων κατ' είδος διοργανικών συμφωνιών, η θεωρία και η νομολογία έχουν αναγνωρίσει μια μη ρητή γενική νομική βάση σύναψης τέτοιων<sup>48</sup>, συναγόμενη από μια σειρά διατάξεων και αρχών.

Η πρώτη αναγνώριση, ήρθε από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο στην απόφαση 230/81, έκρινε ότι το (πρώην) άρθρο 5 της ΣυνθΕΚ (νυν άρθρο 10 ΣυνθΕΚ<sup>49</sup>) «επιβάλλει στα κράτη μέλη και στα θεσμικά

---

<sup>45</sup> Σχέδιο συνθήκης για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, CIG 1/1/07, REV 1, της 5ης Οκτωβρίου 2007

<sup>46</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε το άρθρο 39 του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ L 248/14 της 16.9.2002, «Η Επιτροπή και η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, μπορούν να συμφωνήσουν να επισπεύσουν ορισμένες ημερομηνίες σχετικά με τη διαβίβαση των καταστάσεων προβλέψεων καθώς και με την έγκριση και διαβίβαση του προσχεδίου και του σχεδίου προϋπολογισμού, χωρίς αυτή η συμφωνία να έχει ως αποτέλεσμα τη σύντμηση ή την παράταση των περιόδων εξέτασης αυτών των κειμένων, οι οποίες προβλέπονται από το άρθρο 272 της ΣυνθΕΚ και το άρθρο 177 της ΣυνθΕυρατόμ.»

<sup>47</sup> Bobbert C. (2000), οπ.π., σελ 57-59

<sup>48</sup> Στα αγγλικά χρησιμοποιείται ο όρος "permissibility", και αντιστοίχως στα γερμανικά ο όρος "Zulassigkeit" (παραδεκτό, επιτρεπτό)

<sup>49</sup> Άρθρο 10 ΣυνθΕΚ: «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. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της.

όργανα της Κοινότητας αμοιβαίο καθήκον πιστής συνεργασίας»<sup>50</sup>. Την κρίση του αυτή επιβεβαίωσε το ΔΕΚ στην απόφαση 204/86 στην οποία μάλιστα έδωσε έμφαση στο γεγονός ότι στο πλαίσιο του διοργανικού διαλόγου (στη διαδικασία του προϋπολογισμού) «πρυτανεύουν τα ίδια αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας, που διέπουν τις σχέσεις κρατών μελών και κοινοτικών οργάνων»<sup>51</sup>. Στην ίδια απόφαση (σελ.5349), ο Γεν. Εισαγγελέας Mancini, ανέφερε ότι «οι διοργανικές συμφωνίες εκφράζουν μια γενική αρχή, σύμφωνα με την οποία τα κοινοτικά όργανα δεσμεύονται από ένα καθήκον αμοιβαίας πίστης και συνεργασίας»<sup>52</sup>, εκτείνοντας δηλαδή το περιεχόμενο του (πρώην) άρθρου 5 σε γενική αρχή και χρησιμοποιώντας το ως βάση για τη σύναψη διοργανικών συμφωνιών. Αναγνώριση της δυνατότητας χρήσης των διοργανικών συμφωνιών ως εργαλείο επίλυσης διοργανικών προβλημάτων (στο πεδίο του προϋπολογισμού και πάλι) περιελάμβανε και η απόφαση 34/86<sup>53</sup>. Το καθήκον πιστής συνεργασίας των θεσμικών οργάνων –άλλως το τρέχον άρθρο 10 της ΣυνθΕΚ, αποτελεί έκτοτε τη σημαντικότερη έμμεση γενική νομική βάση της δυνατότητας σύναψης διοργανικών συμφωνιών. Προς επίρρωση της σημασίας του καθήκοντος πιστής συνεργασίας των οργάνων, έχει προταθεί επικουρικά ως νομική βάση και η διάταξη του άρθρου 3 ΣυνθΕΕ<sup>54</sup>, η οποία προβλέπει την ύπαρξη ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου για την Ένωση, εντός του οποίου τα (κοινά) θεσμικά όργανα έχουν την ευθύνη (μέσα από τη συνεργασία τους) να διασφαλίζουν τη συνοχή και συνέπειά του<sup>55</sup>. Η θεωρία, έχει επίσης προτείνει ως νομικές βάσεις συμπληρωματικά και σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΣυνθΕΚ, τα

---

Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης.»

<sup>50</sup>ΔΕΚ - Απόφαση του Δικαστηρίου της 10<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1983 επί της υπόθεσης C-230/83, *Μέγα Δουκάτο του Λουξεμβούργου εναντίον Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλογή της Νομολογίας 1983 Σελ. 00255, σκέψη 37

<sup>51</sup>ΔΕΚ- Απόφαση του Δικαστηρίου της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1988 επί της υπόθεσης C-204/86, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1988 σελίδα 05323, σκέψη 16

<sup>52</sup> Snyder, F. (1996), ο.π.π., σελ 462

<sup>53</sup> ΔΕΚ-Απόφαση του Δικαστηρίου της 3<sup>ης</sup> Ιουλίου 1986 επί της υπόθεσης C- 34/86. - Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εναντίον Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή της Νομολογίας 1986, Σελ 02155, σκέψη 50

<sup>54</sup> Άρθρο 3 ΣυνθΕΕ: «Η Ένωση διαθέτει ενιαίο θεσμικό πλαίσιο που εξασφαλίζει τη συνέπεια και τη συνέχεια των δράσεων που αναλαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων της, ενώ παράλληλα τηρείται και αναπτύσσεται το κοινοτικό κεκτημένο.»

Η Ένωση μεριμνά, ειδικότερα, για τη συνοχή του συνόλου της εξωτερικής της δράσης στα πλαίσια των πολιτικών της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, της ασφάλειας, της οικονομίας και της ανάπτυξης. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν την ευθύνη να εξασφαλίζουν τη συνοχή αυτή και συνεργάζονται προς τούτο. Εξασφαλίζουν, στα πλαίσια των αντιστοιχών αρμοδιοτήτων τους, την υλοποίηση αυτών των πολιτικών.»

<sup>55</sup> Monar J. (1994), ο.π.π. σελ 700-701, Αντίθετος ο Hummer (2007), ο.π.π. σελ 57

άρθρα 5<sup>56</sup> και 7<sup>57</sup> ΣυνθΕΚ. Το άρθρο 5 ΣυνθΕΚ, στις παραγράφους 1 και 3, θεμελιώνει την αρχή της από τα κράτη μέλη δοτής και εξ ορισμού περιορισμένης αρμοδιότητας της Κοινότητας. Με βάση την αρχή αυτή, το περιεχόμενο και η έκταση των εξουσιών της ΕΚ είναι ορισμένες ή τουλάχιστον οριστές βάσει του κειμένου της ΣυνθΕΚ. Στα πλαίσια αυτά βρίσκει εφαρμογή και το άρθρο 7 (πρώην άρθρο 4), το οποίο θεμελιώνει το καθήκον των θεσμικών οργάνων να «πραγματοποιούν το έργο της Κοινότητας...εντός των ορίων των εξουσιών που τους παρέχονται από την παρούσα συνθήκη». Εφόσον λοιπόν, η ΣυνθΕΚ αναθέτει αυτό το καθήκον στα θεσμικά της όργανα, λογικό επόμενο είναι να παρέχει σε αυτά και κάθε δυνατό και σύννομο με τις διατάξεις της εργαλείο προς εκπλήρωση του εν λόγω καθήκοντος<sup>58</sup>. Τη συλλογιστική αυτή επιβεβαίωσε άλλωστε το ΔΕΚ στην κρίση του επί της υπόθεσης 281/85 στην οποία δήλωσε ότι «όταν ένα άρθρο της Συνθήκης ΕΟΚ, (εν προκειμένω το άρθρο 118), αναθέτει στην Επιτροπή συγκεκριμένη αποστολή, πρέπει να γίνεται δεκτό ότι αυτόματα της παρέχει όλες τις εξουσίες που χρειάζεται για να φέρει σε πέρας την αποστολή της αυτή ειδάλλως η διάταξη της Συνθήκης θα έχανε την πρακτική αποτελεσματικότητά της»<sup>59</sup>, προτάσσοντας το στοιχείο της αποτελεσματικότητας (τελεολογικό-λειτουργικό κριτήριο) της λειτουργίας του θεσμικού οργάνου. Μέσα στα ενδεχόμενα αυτά εργαλεία που η Συνθήκη παρέχει στα όργανά της (μέσα τα οποία μπορεί να ποικίλουν, πχ νομοθετικές πράξεις όπως η οδηγία, εσωτερικοί κανονισμοί κλπ) δύναται να εντάσσονται και οι διοργανικές συμφωνίες. Αυτή η συλλογιστική αποτελεί τον πυρήνα της λεγόμενης «θεωρίας της εσωτερικής οργάνωσης»<sup>60</sup>, η οποία

---

<sup>56</sup> Άρθρο 5 ΣυνθΕΚ: «Η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που ορίζει η παρούσα συνθήκη.

Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης.»

<sup>57</sup> Άρθρο 7 ΣυνθΕΚ: «1. Η πραγματοποίηση του έργου που έχει ανατεθεί στην Κοινότητα εξασφαλίζεται από: ένα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ένα Συμβούλιο, μία Επιτροπή, ένα Δικαστήριο, ένα Ελεγκτικό Συνέδριο. Κάθε όργανο ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχονται από την παρούσα συνθήκη.

2. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή επικουρούνται από μία Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και από μία Επιτροπή των Περιφερειών, που ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα.»

<sup>58</sup>Bieber R. (1984), "The settlement of institutional conflicts on the basis of article 4 of the EEC Treaty", *Common Market Law Review* 21, σελ 507-508, 516

<sup>59</sup> ΔΕΚ - Απόφαση της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 1987 του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης C 281/85 και των συνεκδικαθεισών υποθέσεων 283, 284, 285 και 287/85, *Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και Γαλλική Δημοκρατία, Βασίλειο των Κάτω Χωρών, Βασίλειο της Δανίας και Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1987 σελίδα 03203, σκέψη 28

<sup>60</sup> "Power of internal organization" / "Organisationsgewalt"

βασιζεται στο κριτήριο της καλύτερης δυνατής λειτουργίας των οργάνων, πάντα εντός των ορίων που θέτουν οι Συνθήκες.

Επικουρικά στις δύο παραπάνω αναφερθείσες νομικές βάσεις, θα μπορούσαν να προστεθούν οι διατάξεις της Συνθήκης που εξουσιοδοτούν τα τρία βασικά θεσμικά όργανα να συντάξουν δικούς τους εσωτερικούς κανονισμούς (ήτοι οι 218§2, 199 και 207§3 υπ.1 για την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντιστοίχως<sup>61</sup>) με στόχο την ευρυθμότερη λειτουργίας τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη οι σχετικοί εσωτερικοί κανονισμοί περιλαμβάνουν κάποιες διατάξεις για τις μεταξύ των οργάνων σχέσεις. Ο δε εσωτερικός κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ως τώρα ο μόνος ο οποίος περιλαμβάνει επιπλέον ειδική ρητή διάταξη<sup>62</sup>, η οποία του δίνει τη δυνατότητα να συνάπτει διοργανικές συμφωνίες «με άλλα θεσμικά όργανα»<sup>63</sup> -διατύπωση προφανώς σκοπίμως γενική έτσι ώστε να μην τίθεται καμμία αμφιβολία για το αν μπορεί να συνάπτει τέτοιες συμφωνίες και με άλλα πέραν του Συμβουλίου και της Επιτροπής όργανα. Η διάταξη αυτή πρωτοεισήχθη στον κανονισμό του ήδη το 1999<sup>64</sup>. Ο ίδιος, στο παράρτημά του έχει συνημμένες όλες τις διοργανικές συμφωνίες στις οποίες το ίδιο το Κοινοβούλιο είναι συμβαλλόμενο μέρος ή που τουλάχιστον το αφορούν. Εν συγκρίσει με τα άλλα δύο θεσμικά όργανα επομένως είναι το μόνο που έχει επιδείξει μια σαφώς μεγαλύτερη προθυμία επίσημης αναγνώρισης των διοργανικών συμφωνιών, την οποία επιδιώκει παραδειγματικά και μέσα από τον κανονισμό λειτουργίας του.

---

<sup>61</sup> Επίσης, το άρθρο 248§4 για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ για το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπάρχει ιδιαίτερο καθεστώς, αφού ο εσωτερικός του κανονισμός (οργανισμός) αποτελεί παράρτημα της Συνθήκης, και δύναται να τροποποιείται μόνο με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου - όχι επομένως του ίδιου του ΔΕΚ- σε διαβούλευση με την Επιτροπή, το Κοινοβούλιο ή και το ΔΕΚ (άρθρο 245 Συνθήκης).

<sup>62</sup> Κανονισμός Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 16<sup>η</sup> Έκδοση, Σεπτέμβριος 2006, Κεφάλαιο 6 Διοργανικές συμφωνίες - Άρθρο 120 Διοργανικές συμφωνίες

«1. Το Κοινοβούλιο μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με άλλα θεσμικά όργανα στο πλαίσιο της εφαρμογής των Συνθηκών ή προκειμένου να βελτιώσει ή διευκρινίσει τις διαδικασίες. Οι συμφωνίες αυτές μπορεί να έχουν τη μορφή κοινών δηλώσεων, ανταλλαγών επιστολών ή κωδικών συμπεριφοράς ή άλλων κατάλληλων μέσων. Υπογράφονται από τον Πρόεδρο μετά την εξέτασή τους από την αρμόδια για συνταγματικά θέματα επιτροπή και μετά την έγκριση του Κοινοβουλίου. Μπορούν να επισυναφθούν για ενημέρωση ως παραρτήματα στον Κανονισμό.

2. Όταν οι συμφωνίες αυτές συνεπάγονται την τροποποίηση υφιστάμενων διαδικαστικών δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων, ή θεσπίζουν νέα διαδικαστικά δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους βουλευτές ή τα όργανα του Κοινοβουλίου, ή συνεπάγονται κατ' άλλον τρόπο τροποποίηση ή ερμηνεία του Κανονισμού, το ζήτημα διαβιβάζεται στην αρμόδια επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 201, παράγραφος 2 έως 6, πριν από την υπογραφή της συμφωνίας.»

<sup>64</sup> Rideau J. (2002), *Droit institutionnel de l' Union et des Communautés Européennes*, 4e edition, LGDJ, σελ 174

## **B. Νομική Φύση**

### I. Είναι οι διοργανικές συμφωνίες συμβάσεις;

Οι διοργανικές συμφωνίες έχουν τη φαινόμενη μορφή σύμβασης. Για να διευκρινιστεί όμως αν είναι και πραγματικά κάποιου είδους συμβάσεις πρέπει πρώτιστα να εξετασθεί το εάν τα όργανα της Κοινότητας, ως συμβαλλόμενα μέρη σε αυτές, διαθέτουν τη γενική νομική ικανότητα να συνάπτουν συμβάσεις (είτε διεθνείς είτε αστικές συμβάσεις σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο κάποιου κράτους μέλους). Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα μας βοηθήσει να κατανοήσουμε καλύτερη τη νομική φύση των εν λόγω συμφωνιών.

Για να έχουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ικανότητα προς σύναψη συμβάσεων και εν γένει -ορθότερα ρηθέντος- ικανότητα προς δικαιοπραξία, θα πρέπει να εξετασθεί το εάν διαθέτουν ίδια νομική προσωπικότητα, από την οποία θα πηγάζε η ανωτέρω ικανότητα. Την απάντηση στο ζήτημα αυτό μας την παρέχει το ίδιο το κείμενο των Συνθηκών: τα κοινοτικά όργανα δεν διαθέτουν νομική προσωπικότητα και συνεπακόλουθα ικανότητα να συνάπτουν δικαιοπραξίες, δεδομένου ότι, όπως ρητά προβλέπει το άρθρο 281 (+282) ΣυνθΕΚ νομική προσωπικότητα διαθέτει σίγουρα μόνο η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ενώ ακόμα και η νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αμφισβητείται), και εξ αντιδιαστολής όχι τα όργανά της το καθένα ξεχωριστά. Ακόμα και όταν κάποιες συμβάσεις - επί παραδείγματι στο διεθνές πεδίο, στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΚ- συνάπτονται μέσω κάποιου από τα όργανα, που σχεδόν πάντα θα είναι η Επιτροπή, το όργανο αυτό λειτουργεί ως εκπρόσωπος και για λογαριασμό της Κοινότητας/Ένωσης.

Βέβαια, τα όργανα, διαθέτουν κάποιες εξουσίες, δικαιώματα όπως και υποχρεώσεις, οι οποίες καταγράφονται ειδικά στις Συνθήκες, ενώ παράλληλα τουλάχιστον το Συμβούλιο, η Επιτροπή και (από τη Συνθήκη της Νίκαιας κι έπειτα και) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτουν πλήρες *locus standi* στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ωστόσο όλες αυτές οι νομικού χαρακτήρα δυνατότητες των οργάνων αναπτύσσονται αποκλειστικά εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της ΕΚ/ΕΕ. Ενώ δηλαδή τα κοινοτικά όργανα δεν έχουν γενική ικανότητα σύναψης δικαιοπραξιών, δεν αποκλείεται εντός του ευρωπαϊκού κοινοτικού/ενωσιακού θεσμικού πλαισίου να προβαίνουν σε συμφωνίες μεταξύ

τους, το πεδίο εφαρμογής των οποίων δε θα μπορεί εξ ορισμού να ξεπερνά την εσωτερική λειτουργία της ΕΚ/ΕΕ. Οι εν λόγω συμφωνίες, θα λέγαμε ότι είναι κατά κάποιον τρόπο ιδιότυπες (*sui generis*), αφού δεν υπάγονται σε καμία εκ των γνωστών κατηγοριών νομικών συμβάσεων του ευρωπαϊκού ή διεθνούς δικαίου.

## II. Είναι οι διοργανικές συμφωνίες νομοθετικές πράξεις;

Αν και τα ευρωπαϊκά όργανα δεν έχουν τη γενική ικανότητα να συνάπτουν δικαιοπραξίες, έχουν όμως τη ρητή εκ του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου διασφαλισμένη εξουσία τους προς έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (πχ κανονισμοί). Το ίδιο συμβαίνει και με τις πράξεις μη νομικά δεσμευτικού, πολιτικού χαρακτήρα (πχ συστάσεις). Η εν λόγω εξουσία είναι δοτή και περιορισμένη, και οι σχετικές πράξεις που μπορούν να εκδίδουν τα όργανα προβλέπονται στο άρθρο 249 ΣυνθΕΚ. Το άρθρο αυτό δεν προβλέπει τίποτα για τις διοργανικές συμφωνίες (ούτε για εκείνες που κατά τη διάκριση της θεωρίας διαθέτουν νομική ισχύ, οπότε και κάποιος θα μπορούσε ίσως να ισχυριστεί ότι αποτελούν νομοθετικού χαρακτήρα πράξεις, ούτε για εκείνες που αποτελούν απλά πράξεις πολιτικές). Αυτό όμως δε συνεπάγεται αυτομάτως και απαρεγκλίτως και ότι τις απαγορεύει, δεδομένου ότι τουλάχιστον σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου, η απαρίθμηση δεν είναι αυστηρά περιοριστική, αλλά περισσότερο στόχο έχει τη διευκρίνιση της νομικής ισχύος και δεσμευτικότητας των σπουδαιότερων πράξεων των οργάνων.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι, αφενός οι διοργανικές συμφωνίες δεν αποτελούν παραδοσιακές νομικές συμβάσεις, αφού τα συμβαλλόμενα σε αυτές μέρη δεν διαθέτουν νομική προσωπικότητα και ικανότητα σύναψης δικαιοπραξιών. Ταυτόχρονα αφετέρου, δεν ανήκουν στις γενικές κατηγορίες πράξεων νομοθετικού ή πολιτικού περιεχομένου, τις οποίες τα όργανα έχουν την εξουσία να εκδίδουν βάσει της ΣυνθΕΚ. Αποτελούν μάλλον μια ίδια κατηγορία πράξεων των οργάνων.

## III. Είναι οι διοργανικές συμφωνίες «ήπιο» δικαιο (soft law);

Η ιδιότητα των διοργανικών συμφωνιών να συμπληρώνουν ρυθμιστικά κενά μέσα στα πλαίσια των Συνθηκών, χωρίς να αποτελούν νομοθετικές πράξεις ή συμβάσεις οι ίδιες και χωρίς να αποτελούν κάποιου άλλου γνωστού είδους νομικές πράξεις, έχει δώσει έναυσμα στο να υποστηριχθεί ότι αποτελούν μια μορφή «ήπιου» δικαίου, στη γκριζα ζώνη μεταξύ του δικαίου και της πολιτικής, το οποίο προοικονομεί μετ' έπειτα ενσωμάτωση αρκετών διατάξεων τους στο πρωτογενές ή το

δευτερογενές δίκαιο. Ανάλογα με τον ακριβή ορισμό που δίνεται κάθε φορά στην έννοια του «ήπιου» δικαίου», και δη με κριτήριο του αν νοείται το «ήπιο» δίκαιο ως μια κατάσταση που διαμορφώνεται εντός ή εκτός του πλαισίου μιας δικαιοσύνης κοινότητας, οι απόψεις της θεωρίας για το αν τελικά εμπίπτουν σε αυτήν οι διοργανικές συμφωνίες διίστανται<sup>65</sup>.

Εάν τελικά δεχθούμε την άποψη εκείνη που θεωρεί τις διοργανικές συμφωνίες ως μορφή «ήπιου» δικαίου, τότε ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη ότι «*οι διεθνείς οργανισμοί* -(στην περίπτωση μας η ΕΚ/ΕΕ)- *επιλέγουν το ήπιο δίκαιο όχι τόσο για την αποτελεσματικότητά του, αλλά για την ιδιότητά του να καλλιεργεί συμβιβασμούς*<sup>66</sup>». Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, οι διοργανικές συμφωνίες, ως «ήπιο» δίκαιο, αποτελούν μια λύση που θα προτιμάται – ενδεχομένως αντί μιας νομοθετικής ρύθμισης- επειδή μπορεί να οδηγήσει ευκολότερα σε συμβιβασμό σε περιπτώσεις συγκρούσεων. Η αποτελεσματικότητά τους δηλαδή έγκειται πρώτιστα στην ιδιότητά τους να διευκολύνουν την επίτευξη συμβιβαστικών ρυθμίσεων εξαιτίας της ασαφούς τους δεσμευτικότητας (ήπιο δίκαιο), παρά στο καθ' εαυτό τους περιεχόμενο.

#### IV. Η θέση των θεσμικών οργάνων στο ζήτημα της νομικής φύσης των διοργανικών συμφωνιών

Η νομική φύση των διοργανικών συμφωνιών και δη το ζήτημα της νομικής τους δεσμευτικότητας, δεν έχει τουλάχιστον ως τώρα, αποτελέσει αντικείμενο στο οποίο τα θεσμικά όργανα να έχουν λάβει μια καθοριστική και σταθερή θέση.

Από πολύ νωρίς, ήδη στα τέλη της δεκαετίας του '70, παρουσιάζεται μια δήλωση της Επιτροπής μετά από σχετική ερώτηση Ευρωβουλευτή για τη νομική φύση της «Κοινής δήλωση της Συνελεύσεως, του Συμβουλίου και της Επιτροπής Σχετικά με την καθιέρωση διαδικασίας διαβουλεύσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» της 4<sup>ης</sup> Μαρτίου 1975<sup>67</sup>, σύμφωνα με την οποία η εν λόγω Κοινή Δήλωση είναι «*δήλωση προθέσεων πολιτικού χαρακτήρα*», η οποία «*δεσμεύει ηθικά και*

---

<sup>65</sup> Υπέρ του χαρακτηρισμού των διοργανικών συμφωνιών ως «ήπιου» δικαίου συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων ο Monar (1994) ο.π.π. σελ 699 και ο Snyder ο.π.π. (1994) σελ 459-460, ενώ αντίθετοι οι Hummer (2007) ο.π.π. σελ 61 και Bobbert ο.π.π. (2000) σελ 117-118, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η έννοια του «ήπιου» δικαίου (soft law) δεν σηματοδοτεί μια κατάσταση μεταξύ πολιτικά και νομικά δεσμευτικής ισχύος ενός κειμένου, αλλά μια εξωδικαστική κατάσταση, όπου επιχειρείται το εκάστοτε σχετικό κείμενο να γίνει σταδιακά δίκαιο, ιδίως σε έννομες τάξεις από τις οποίες ελλείπουν τακτικοί νομοπαραγωγικοί και δικαστικοί μηχανισμοί (όχι επομένως στην ΕΚ/ΕΕ που είναι μια κοινότητα δικαίου)

<sup>66</sup> Schaefer A. (2006), "Resolving Deadlock: Why international organizations introduce soft law", *European Law Journal*, Vol 12, No.2, March 2006, σελ 194

<sup>67</sup> A Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on the institution of a conciliation procedure of 4 March 1975, OJ C 89, 22.4.1975, p. 1-2



πολιτικά τα συμβαλλόμενα όργανα στις μεταξύ τους σχέσεις και έναντι τρίτων, χωρίς να αποτελεί μια νομική υποχρέωση με την ακριβή σημασία της λέξης<sup>68</sup>». Η Επιτροπή την χρονική εκείνη περίοδο έδινε αυτήν την ερμηνεία για την νομική αξία των διοργανικών συμφωνιών, άλλως ειπείν, δεν τους αναγνώριζε τέτοια.

Το ίδιο διάστημα, κλήθηκε και το Συμβούλιο να απαντήσει στο αυτό ερώτημα. Έλαβε επίσης τη θέση ότι η Κοινή Δήλωση έχει «πολιτικό χαρακτήρα», και ότι «τα τρία συμβαλλόμενα σε αυτήν θεσμικά όργανα δεσμεύονται να εφαρμόσουν αυτήν τη διαδικασία (που προβλέπει η Δήλωση), όταν όλες οι προϋποθέσεις εφαρμογής της πληρούνται, και σύμφωνα με τον τρόπο που υποδεικνύει<sup>69</sup>». Ταυτόχρονα, με την ίδια απάντηση, άφησε εντούτοις στο ΔΕΚ να αποφανθεί για την οριοθέτηση της νομικής τους ισχύος.

Η διαφορά μεταξύ της δήλωσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου, έγκειται στο ότι το δεύτερο αναγνώρισε μια εν δυνάμει νομική δεσμευτικότητα στις διοργανικές συμφωνίες, την οποία η Επιτροπή δεν διείδε καν. Οι δύο αυτές δηλώσεις, αποτυπώνουν την νομική εκτίμηση των διοργανικών συμφωνιών από τα δύο αυτά όργανα σε μια χρονική περίοδο στο παρελθόν, όταν το φαινόμενο των διοργανικών συμφωνιών ήταν λιγότερο διαδεδομένο, και ακόμα υπό ανάπτυξη. Ταυτόχρονα, μάλλον δεικνύουν, μια αμηχανία και σύγχυση ως προς το ποια ακριβώς είναι η νομική φύση και συνακολούθως η νομική δεσμευτικότητα τους, η οποία μόλις είχε αρχίσει να δοκιμάζεται. Συνεπώς, οι γνώμες αυτές του Συμβουλίου και της Επιτροπής, δε θα έπρεπε να θεωρηθούν δεδομένες και ισχύουσες αυτούσιες με τα τρέχοντα δεδομένα. Η μεσολαβούσα νομολογία του ΔΕΚ, καθώς και οι σταδιακές αλλαγές στο κείμενο των Συνθηκών όσον αφορά το κύρος και τα νομικά αποτελέσματα των διοργανικών συμφωνιών, όχι μόνο δεν αμφισβητήθηκαν εκ των υστέρων από τα όργανα αυτά - πράγμα που θα είχαν κάθε λόγο να κάνουν αν θεωρούσαν ότι η αναγνώριση νομικής δεσμευτικότητας σε διοργανικές συμφωνίες ήταν γι' αυτά κάτι το απαράδεκτο και μη ισχύον- αλλά τουναντίον μάλιστα ανάλογα με την περίπτωση, δύνανται να υπολογίζον βάσιμα σε αυτήν (πχ όσον αφορά την ισχύ και δεσμευτικότητα των διοργανικών συμφωνιών για τη δημοσιονομική διαδικασία).

---

<sup>68</sup> OJ 1977, Annex Debates, C 180/18, 28.7.1977 and (Response to Written Question No.170/77)

<sup>69</sup> OJ 1977, Annex Debates, C 259/5, 27.10.1977 (Response to Written Questions 16/77 and 128/77)

## V. Η θέση του ΔΕΚ ως προς τη νομική φύση και τα νομικά αποτελέσματα των διοργανικών συμφωνιών.

Κατ' αρχήν, το ΔΕΚ θεωρεί εαυτό αρμόδιο να εξετάζει σε κάθε περίπτωση, τελικά, τη νομική φύση, τα νομικά αποτελέσματα και τη νομική δεσμευτικότητα των διοργανικών συμφωνιών, ακόμα και αν αυτές δεν αναφέρονται ρητά στα άρθρα με τις πράξεις που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα<sup>70</sup>. Όπως έχει αναφέρει ήδη στην κρίση του επί της υπόθεσης 22/70 (Υπόθεση ΑΕΤΡ), «η προσφυγή ακύρωσης πρέπει να είναι δυνατή για όλες τις πράξεις που υιοθετούν τα όργανα, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες αποσκοπούν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων»<sup>71</sup>. Αυτή είναι η ερμηνεία που αντιστοιχεί στο (νυν) άρθρο 230§1 ΣυνθΕΚ<sup>72</sup>. Οι διοργανικές συμφωνίες είναι επομένως κατ' αρχήν ενδικάσιμες, ανεξάρτητα από τη συγκεκριμένη φύση των ενδεχόμενα νομικών τους αποτελεσμάτων, τα οποία το ΔΕΚ θα ερευνήσει σε δεύτερη φάση. Η ενδικασιμότητά τους αυτή νοείται τόσο παθητικά, ούσες επιδεκτικές δικαστικού ελέγχου, όσο και «ενεργητικά στο μέτρο που χρησιμεύουν ως ερμηνευτικό στοιχείο ή κριτήριο εκτίμησης της νομιμότητας ενός κοινοτικού μέτρου»<sup>73</sup>. Επιχείρημα υπέρ της αναγνώρισης ενεργητικής ενδικασιμότητάς τους, αποτελεί η κρίση του ΔΕΚ ήδη στην απόφαση Hauer (C 44/79), όπου αποδέχτηκε ότι η «Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Απριλίου του 1977, για το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων» - η οποία επιβεβαίωνε επί της ουσίας την έως τότε νομολογία του ΔΕΚ για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο των Κοινοτήτων- μπορούσε να χρησιμεύσει ως κριτήριο εκτίμησης της νομιμότητας διάταξης ενός κανονισμού<sup>74</sup>. Σε πιο πρόσφατη απόφασή του επί της υποθέσεως 25/94 έκρινε ότι επειδή μια απόφαση του

<sup>70</sup> Κυρίως το άρθρο 249 ΣυνθΕΚ, αλλά και άλλα επιμέρους όπως πχ το 218 ΣυνθΕκ

<sup>71</sup> Case 22/70, Judgment of the Court of 31 March 1971, Commission v Council, European Court Reports 1969-1971, p. 729, σκέψη 42, (υπόθεση γνωστή ως "AETR" (Ευρωπαϊκή Συμφωνία επί των οδικών μεταφορών)

<sup>72</sup> Άρθρο 230§1 ΣυνθΕΚ: «Το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την ΕΚΤ, εκτός των συστάσεων και γνώμων και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων.»

<sup>73</sup> Κατσούφρος Θ. (2003) «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κοινοτικός Δικαστής», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Τόμος V No 20/2003, σελ 1118

<sup>74</sup> Case 44/79, Judgment of the Court of 13 December 1979, Hauer v Land Rheinland-Pfalz, European Court reports 1979 Page 03727, Greek special edition Page 00749, σκέψη 15

Παρόμοια αναφορά, στην ίδια Κοινή Δήλωση πραγματοποιήσε για τους ίδιους λόγους το ΔΕΚ και στην απόφαση: ΔΕΚ -Απόφαση του Δικαστηρίου της 15<sup>ης</sup> Μαΐου 1986 επί της υπόθεσης C- 222/84, *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1986, Σελίδα 01651, σκέψη 18.

Συμβουλίου αντέβαινε σε διάταξη διοργανικής συμφωνίας (διακανονισμού) μεταξύ του ιδίου και της Επιτροπής, έπρεπε για το λόγο αυτό να ακυρωθεί<sup>75</sup>.

Πέραν του θέματος της ενδικαισιμότητας των διοργανικών συμφωνιών, η νομολογία του ΔΕΚ επί του ζητήματος της νομικής φύσης, δεσμευτικότητας κι εν γένει νομικών αποτελεσμάτων τους, δεν είναι πολύ πλούσια. Το Δικαστήριο συνήθως έχει αποφανθεί επί των θεμάτων αυτών κατά τρόπο αποσπασματικό και *ad hoc*, με βάση την κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και συμφωνία. Έχει - τουλάχιστον έως τώρα - μάλλον αποφύγει να λάβει μια γενική θέση περί του νομικού κύρους των διοργανικών συμφωνιών. Πιθανή αιτία για αυτό είναι ίσως και η πολιτικής σημασίας δεσμευτικότητα τους<sup>76</sup> που κάνει τα όργανα να τις τηρούν, χωρίς να δημιουργούνται πολλές περιπτώσεις παραβίασής τους και ως εκ τούτου αφορμές ή λόγοι προσφυγής στη δικαστική οδό. Από την άλλη, η μικρή σε όγκο σχετική και διστακτική συνάμα νομολογία του ΔΕΚ εξηγείται και από την άποψη ότι η προσπάθεια μη ανάμιξης του στη λειτουργία των διοργανικών συμφωνιών, προκειμένου αυτές να αναπτύσσουν τη μεγαλύτερη δυνατή δυναμική και ευελιξία, είναι ηθελημένη, γεγονός που αποδεικνύεται από την διατηρούμενη (από τα όργανα) ασάφεια που υπάρχει σχετικά με τη νομική φύση και τα νομικά τους αποτελέσματα<sup>77</sup>. Είδαμε ανωτέρω, ότι μέσα από μια σειρά αποφάσεων, το Δικαστήριο αναγνώρισε τη λειτουργία των συμφωνιών αυτών ως ένα θεμιτό μέσο ρύθμισης της διοργανικής συνεργασίας, βασιζόμενο στο καθήκον ποιτής συνεργασίας του άρθρου 10 ΣυνθΕΚ. Όμως ποιά είναι η νομική ισχύς που τους αναγνωρίζει;

Το ΔΕΚ έχει αποφανθεί ότι ορισμένες διοργανικές συμφωνίες διέθεταν νομική δεσμευτικότητα ενώ άλλες όχι. Από τη μια πλευρά, οι μη νομικά δεσμευτικές διοργανικές συμφωνίες, θα αποτελούν πολιτικές διακηρύξεις ή δηλώσεις, οι οποίες όμως, όπως είδαμε και ανωτέρω να συμβαίνει με τις ενεργητικά ενδικάσιμες, θα έχουν μια ιδιαίτερη αξία, συνήθως επιβεβαιωτική ή τουλάχιστον σύμφωνη με μια προϋφιστάμενη πρακτική των οργάνων, που είναι εν γένει αποδεκτή, στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο. Από την άλλη πλευρά, οι νομικά δεσμευτικές διοργανικές συμφωνίες μπορούν να έχουν ως ελάχιστο νομικό αποτέλεσμα την υποχρέωση

---

<sup>75</sup>ΔΕΚ-Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 1996 επί της υπόθεσης C-25/94, - *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1996 σελίδα I-01469, σκέψεις 49-51

<sup>76</sup> Monar J. (1994), ο.π.π. σελ 703

<sup>77</sup> Godet R. (2000), "Le nouveau "code de procédure" de l'Union Européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 36(2), σελ.295-296

μεταξύ των συγκεκριμένων σε εκάστη συμβαλλομένων μερών να την τηρήσουν (δεσμευτικότητα *inter partes*). Ταυτόχρονα τα συμβαλλόμενα μέρη της θα έχουν και το δικαίωμα προσφυγής ακύρωσης βάσει του άρθρου 230 ΣυνθΕΚ για λόγους που περιλαμβάνονται στη δεύτερη παράγραφο του<sup>78</sup>. Ως μέγιστο νομικό αποτέλεσμα μπορούν να έχουν το να ισχύει η σχετική υποχρέωση των συμβαλλομένων μερών *erga omnes*, όχι δηλαδή μόνο μεταξύ τους, αλλά και έναντι τρίτων, οι οποίοι θα έχουν επίσης το δικαίωμα προσφυγής, με τους ίδιους όρους. Η ισχύς μιας διοργανικής συμφωνίας και έναντι τρίτων, δεν αποτελεί μια αυτονόητη κατάσταση<sup>79</sup>. Θα εξαρτηθεί από το ακριβές περιεχόμενο εκάστης και την κρίση του ΔΕΚ το αν θα της αναγνωριστεί. Πότε όμως το ΔΕΚ θα αναγνωρίσει νομική δεσμευτικότητα σε μια διοργανική συμφωνία και με βάση ποιά κριτήρια;

Στο ερώτημα αυτό δεν υπάρχει μια συγκεκριμένη σαφής απάντηση, αλλά μια σειρά από μαχητά τεκμήρια νομικής δεσμευτικότητας των διοργανικών συμφωνιών, που έχουν προκύψει από την ανάλυση της θεωρίας και της συναφούς νομολογίας ως σήμερα. Έτσι, κατευθυντήριοι οδηγοί στην κρίση του ΔΕΚ περί της νομικής δεσμευτικότητας αλλά και του προσδιορισμού των εννόμων συνεπειών μιας διοργανικής συμφωνίας, θα αποτελεί κατ' αρχήν το ίδιο το κείμενο της. Αν η διατύπωσή του είναι ακριβής και ξεκάθαρη, αν περιέχει με σαφήνεια και χωρίς αιρέσεις<sup>80</sup> τη δεδηλωμένη βούληση των συμβαλλομένων μερών να δεσμευτούν<sup>81</sup> από την υπό κρίση συμφωνία είναι ένα πρώτο στοιχείο που θα συνηγορεί υπέρ της δεσμευτικότητάς της<sup>82</sup>. Το κείμενο της διοργανικής όμως θα πρέπει να είναι επίσης σαφές και ορισμένο και όσον αφορά το περιεχόμενο, το είδος και την έκταση των υποχρεώσεων που το κάθε συμβαλλόμενο όργανο αναλαμβάνει βάση αυτού. Σημαντική ένδειξη επιτακτική ή αποτρεπτική αναγνώρισης νομικής δεσμευτικότητας, θα αποτελεί επίσης η ύπαρξη ή μη ρητής νομικής βάσης της διοργανικής. Ταυτόχρονα και παράλληλα, στοιχειώδης είναι η μελέτη του αν το περιεχόμενο της συμφωνίας προσκρούει η όχι στις Συνθήκες και δη στη σύμφωνη με αυτές διάκριση των εξουσιών μεταξύ των οργάνων. Με βάση όλα τα παραπάνω κριτήρια

---

<sup>78</sup>Άρθρο 230§2 ΣυνθΕΚ: « Για το σκοπό αυτό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί προσφυγών, που ασκούνται από κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητας, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως της παρούσας συνθήκης, ή οποιουδήποτε κανόνα σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας.»

<sup>79</sup> Snyder, F. (1996), οπ.π. σελ. 461

<sup>80</sup> Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Mancini στην υπόθεση C 204/86, στο Snyder, F. (1996), οπ.π. σελ. 462

<sup>81</sup> Η βούληση δέσμευσης των συμβαλλομένων οργάνων πολλές φορές αναγράφεται ρητά στο ίδιο το κείμενο της συμφωνίας, παράλληλα και με άλλα επιβοηθητικά και προσδιοριστικά στοιχεία, όπως η διάρκεια ισχύος της.

<sup>82</sup>Rideau J. (2002), οπ.π. σελ 175, Snyder, F. (1996), οπ.π σελ. 464, Eiselt I. and Slominski P. (2006), "οπ.π σελ 212 και 214

συνδυαστικά<sup>83</sup> ληφθέντα υπ' όψιν και ερμηνευθέντα, το Δικαστήριο μπορεί να συγκεντρώσει αρκετά στοιχεία ώστε να στοιχειοθετήσει την αναγνώριση νομικής δεσμευτικότητας και τον προσδιορισμό της έκτασης εννόμων συνεπειών μιας διοργανικής συμφωνίας. Σε κάθε περίπτωση πάντως, σύμφωνα με πάγια τακτική του, το ΔΕΚ για να δεχθεί νομική δεσμευτικότητα σε μια ανεπίσημη συμφωνία, όπως η διοργανικές, θα εξετάσει και θα εστιάσει στο περιεχόμενο της, και όχι στη μορφή της<sup>84</sup>.

## VI. Όρια - Περιορισμοί

Το πρώτο ευρέως παραδεδεγμένο και σίγουρο όριο τόσο της δυνατότητας σύναψης διοργανικών συμφωνιών όσο και του ίδιου του περιεχομένου τους είναι οι Συνθήκες. Το στοιχείο αυτό, αποδεκτό από τη θεωρία και τη νομολογία, αποκρυσταλλώθηκε όπως είδαμε και παραπάνω τόσο στη Δήλωση Νο 3 της Συνθήκης της Νίκαιας όσο και στο άρθρο III-397 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Οι αποσπασμένες εξουσίες της ΕΚ/ΕΕ σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας που κατοχυρώνει το άρθρο 5 ΣυνθΕΚ, αποτελούν διπλό φραγμό. Αφενός απαγορεύουν μια ενδεχόμενη χρήση διοργανικών συμφωνιών που θα οδηγούσε σε παραβίαση, υπέρβαση ή κατάργηση των διαδικαστικών κανόνων που περιέχουν οι Συνθήκες, όπως για παράδειγμα μια ενδεχόμενη ανεξέλεγκτη αύξηση της χρήσης διοργανικών συμφωνιών προς υποκατάσταση άλλων προβλεπομένων εκ των Συνθηκών ρυθμιστικών μέσων (όπως κανονισμοί και οδηγίες), ή μια διοργανική συμφωνία που να καταργεί τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, έτσι όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 104 ΣυνθΕΚ. Αφετέρου, θέτουν θεματικό περιορισμό στους τομείς τους οποίους μπορεί να αφορούν οι διοργανικές συμφωνίες. Το αντικείμενο

---

<sup>83</sup> Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι για την κατάφαση νομικής δεσμευτικότητας μιας διοργανικής συμφωνίας δεν θα αρκεί μόνο να προκύπτει η σαφής βούληση δέσμευσης των συμβαλλομένων σε αυτήν μερών, αλλά και τα έννομα αποτελέσματα στα οποία αποβλέπει το περιεχόμενο του κειμένου της αυτόνομα, αφού σύμφωνα με την κρίση του ΔΕΚ στην υπόθεση 147/83, για να προσδιοριστεί η πραγματική -ανεξάρτητα από τη μορφή της- νομική φύση μιας πράξης «πρέπει να ερευνάται η φύση της προσβαλλόμενης πράξης και, ιδίως, τα έννομα αποτελέσματα που επιδιώκει να παραγάγει ή πράγματι παράγει.», ΔΕΚ- Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 29<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1985 επί της υπόθεσης C 147/83, *Muencher Import -Weinkellerei Herold Binderer GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1985 σελίδα 00257, σκέψη 12

<sup>84</sup> Klabbers J. (1994), "Informal Instruments before the European Court of Justice", *Common Market Law Review*, Vol. 31, ιδίως σελ 1016, αλλά και *passim*, όπου εξετάζεται η νομική ισχύς διάφορων κατηγοριών ανεπίσημων πράξεων των οργάνων στα πλαίσια λειτουργίας της ΕΚ. Συναφής, η απόφαση του ΔΕΚ της 13ης Δεκεμβρίου 1989, επί της υπόθεσης 322/88, *Salvatore Grimalid vs Fonds des Maladies Professionnelles*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989 σελίδα 04407, σκέψη 14, όπου το ΔΕΚ επανέλαβε ότι «...η επιλογή της μορφής μιας πράξης δεν μεταβάλλει τη φύση της, ενώ το περιεχόμενό της ενδέχεται να μην ανταποκρίνεται στη μορφή την οποία έχει περιβληθεί»

δηλαδή των διοργανικών συμφωνιών δε μπορεί να ξεπερνά ή τουλάχιστον να μην αντιστοιχεί στο/α θεματικό/ά αντικείμενο/ά των Συνθηκών, για παράδειγμα μια τέτοια συμφωνία δε θα μπορούσε ποτέ να αφορά την ρύθμιση ζητημάτων κληρονομικού δικαίου, ενός τομέα δηλαδή στον οποίο η ΕΚ/ΕΕ δεν έχει καμμία απολύτως αρμοδιότητα. Βέβαια, το θεματικό περιεχόμενο των εν λόγω συμφωνιών μπορεί να περιορίζεται και έτι περισσότερο από συγκεκριμένες διατάξεις, ανά θεματικό τομέα που περιλαμβάνει η ΣυνθΕΚ/ΕΕ. Τέλος, οι διοργανικές συμφωνίες δε μπορούν να καταργούν καθ' οιονδήποτε τρόπο κανένα από τα θεματικά αντικείμενα των Συνθηκών. Ο ρόλος τους είναι πάντα και μόνο συμπληρωματικός προς αυτές.

Συναφές συναγόμενο εκ των ανωτέρω συμπέρασμα, το οποίο όμως ίσως χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, είναι το γεγονός ότι οι διοργανικές συμφωνίες δεν μπορούν σε καμμία περίπτωση να αναθεωρούν ή να τροποποιούν στην πράξη διατάξεις των Συνθηκών. Κάτι τέτοιο άλλωστε δεν θα μπορούσε να προκύπτει καν από καμμία πράξη των θεσμικών οργάνων, επίσημη ή ανεπίσημη, διοργανικές συμφωνίες η οποιαδήποτε άλλη, αφού, η εξουσία και το προνόμιο ταυτόχρονα της αναθεώρησης των Συνθηκών είναι διασφαλισμένη από το άρθρο 48 της ΣυνθΕΕ στα κράτη μέλη και μόνο σε αυτά και μάλιστα υπό συγκεκριμένη τυπική διαδικασία. Το στοιχείο αυτό επιβεβαίωσε και το ΔΕΚ με την κρίση του στην υπόθεση 43/75<sup>85</sup>. Οι Ευρωπαϊκές Καταστατικές Συνθήκες έχουν χαρακτήρα αυστηρού συντάγματος<sup>86</sup> και δε μπορούν να αναθεωρηθούν με κανένα τρόπο άλλον από εκείνον που οι ίδιες προβλέπουν.

Δεύτερον, οι διοργανικές συμφωνίες οφείλουν να σέβονται την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, ήτοι την ταυτότητα και κατανομή των εξουσιών των οργάνων όπως αυτή προβλέπεται από τη Συνθήκη<sup>87</sup>. «Η απαγόρευση της τροποποίησης των Συνθηκών μέσω διοργανικών συμφωνιών, δε πρέπει να καλύπτει μόνο διατάξεις τους αλλά και αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως την αρχή της θεσμικής ισορροπίας<sup>88</sup>». Έτσι, δε θα είναι

---

<sup>85</sup> Case 43/75, Judgment of the Court of 8 April 1976, *Defrenne c/Sabena*, European Court reports 1976 Page 00455, (Greek special edition Page 00175), παρ. 58: "In fact, apart from any specific provisions, the Treaty can only be modified by means of the amendment procedure carried out in accordance with article 236".

<sup>86</sup> Gaëlle M. (2005), οπ.π. σελ 5

<sup>87</sup> Η αρχή αυτή διεγνώσθη πρώτη φορά από το ΔΕΚ στην κρίση του επί της υπόθεσης: Case 138/79, Judgment of the Court of 29 October 1980. - SA Roquette Frères v Council of the European Communities. - Isoglucose - Production quotas, *European Court reports 1980 Page 03333, Greek special edition Page 00313, σκέψη 33*, γνωστή και ως «υπόθεσης ισογλυκόζης»

<sup>88</sup> Thym D. (2005), "Weiche Konstitutionalisierung Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung", *Integration, Online Version*, σελ 309 και υποσημ.8 και η εκεί παραπεμπόμενη βιβλιογραφία

δυνατό μια διοργανική να μεταφέρει εξουσίες και αρμοδιότητες από ένα όργανο σε ένα άλλο, μέσα στα πλαίσια της συνεργασίας τους<sup>89</sup>. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δε θα μπορεί επί παραδείγματι να υποκαταστήσει το ρόλο του Συμβουλίου στη διαδικασία συναπόφασης, υπονομεύοντας τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης. Με δεδομένο άλλωστε ότι οι διοργανικές συμφωνίες έχουν ως πρωταρχικό στόχο την κατά το δυνατόν ομαλότερη διεύθυνση των διοργανικών συγκρούσεων, αυτός θα ήταν αδύνατο να επιτευχθεί αν αυτές μπορούσαν εμμέσως να αλλάζουν τις επίσημες και εκ των Συνθηκών διασφαλισμένες αρμοδιότητες των οργάνων.

Τρίτον, όσον αφορά τη δυνατότητα των διοργανικών συμφωνιών να έχουν νομική δεσμευτικότητα, ακόμα και όταν δεν έχουν ρητή νομική βάση στις Συνθήκες, αυτή υπόκειται σε δύο πρόσθετους περιορισμούς (εκτός από τη μη αντίθεσή τους στο κείμενο των Συνθηκών): αφενός πρέπει το γράμμα τους να είναι σαφές και ανεπιφύλακτο και αφετέρου να προκύπτει ξεκάθαρα η βούληση δέσμευσης των σε αυτές συμβαλλομένων μερών.

#### **IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ**

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι οι διαρκώς πολλαπλασιαζόμενες διοργανικές συμφωνίες, αποτελούν ρυθμιστικά των διοργανικών σχέσεων και συμπληρωματικά των Συνθηκών εργαλεία, τα οποία διέπονται από ένα μάλλον ασαφές νομικό καθεστώς, με κατά καιρούς αντιφατικές εκφάνσεις. Η ασάφεια αυτή, εν μέρει ηθελημένη, αφού τους προσδίδει μεγαλύτερη ευελιξία, έχει σταδιακά με το πέρασμα του χρόνου μειωθεί (μέσα από τη νομολογία και κάποια πολιτικά ως επί το πλείστον κείμενα) χωρίς όμως να φτάνει στο σημείο να εξαφανίζεται. Γεγονός παραμένει ότι η τήρηση του περιεχομένου μιας διοργανικής συμφωνίας εναπόκειται κυρίως στη βούληση των συμβαλλομένων σε αυτή μερών, παρά στην πεποίθηση ότι σε αντίθετη περίπτωση η τήρησή της θα μπορεί να επιβληθεί δια της δικαστικής οδού.

Αν και εξυπηρετούν κάποιες πρακτικές ανάγκες διοργανικής συνεργασίας, σταθερό προβληματισμό προκαλεί η αδιαφάνεια που καλύπτει συνήθως τη διαδικασία σύναψης και ενίοτε και τη δημοσίευσή τους. Το γεγονός αυτό παρουσιάζεται ως ιδιαζόντως οξύμωρο στις περιπτώσεις που διοργανικές συμφωνίες

---

<sup>89</sup> Bieber R. (1984), οπ.π. σελ 522-523

συνάπτονται για να ρυθμίσουν ή να αυξήσουν τη διαφάνεια στη λειτουργία των οργάνων (και δη του Συμβουλίου και της Επιτροπής)<sup>90</sup>. Αμφιβολίες δημιουργούνται επίσης για τη δημοκρατικότητά τους, λόγω του φόβου μήπως λειτουργούν ως «υποκατάστατα επίσημης συνταγματοποίησης διαδικασιών μέσω των διατάξεων των Συνθηκών», και λόγω του φόβου μήπως τελικά καταλήξουν να ρυθμίζονται τόσα σημαντικά θέματα με αυτές, που το ρυθμιστικό κέντρο βάρους των σημαντικών ζητημάτων να μετατοπιστεί από τα επίσημα κείμενα των Συνθηκών, στα ανεπίσημα των διοργανικών συμφωνιών<sup>91</sup>. Θεμιτή θα ήταν ως εκ τούτου, τουλάχιστον η επίσημη καταγραφή και δημοσίευσή τους από τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα, καθώς και ίσως και η θέσπιση μιας κοινής συμφωνίας πλαίσιο για τους όρους σύναψης και λειτουργίας τους, πέραν της γενικής και ασαφούς στην ουσία της διάταξης για τις διοργανικές συμφωνίες που μεταφέρθηκε με κάποιες αλλαγές από τη Δήλωση της Συνθήκης της Νίκαιας, στο Ευρωσύνταγμα και πρόσφατα στη νέα Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **B. Η ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ**

### **I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

#### **A. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις διοργανικές σχέσεις**

Στα πλαίσια του συστήματος διακυβέρνησης της ΕΚ/ΕΕ, τα θεσμικά όργανά της, ως φορείς των εξουσιών που έχουν αποδοθεί σε αυτήν συνολικά, βρίσκονται μεταξύ τους σε μια σχέση αναγκαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοσυνάρτησης, σε διαφορετικό ανά έκαστο τομέα βαθμό. Οι Συνθήκες, διαθέτουν άρθρα που καθορίζουν τις εξουσίες των θεσμικών οργάνων αλλά και τους μεταξύ τους τρόπους συνεργασίας, όχι όμως –όπως αναφέρθη και ανωτέρω- κατά τρόπο εξαντλητικό και επαρκή.

---

<sup>90</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε τη διοργανική συμφωνία «Resolution on democracy, transparency and subsidiarity and the Interinstitutional Agreement on procedures for implementing the principle of subsidiarity; the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties; the arrangements for the proceedings of the Conciliation Committee under Article 189 b EC" *Official Journal C 329, 06/12/1993 P. 0132* καθώς και πολλές από τις διατάξεις διοργανικών συμφωνιών του προγράμματος καλύτερης νομοθέτησης, που αφορούν την προώθηση της διαφάνειας στη λειτουργία της ΕΚ/ΕΕ

<sup>91</sup> Puntcher-Riekman S. (2007), "The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol. 13, No.1, σελ 14



Επίσης, ως γνωστόν, οι Συνθήκες δεν έχουν αναθέσει στα εν λόγω όργανα, τις εξουσίες που έχει η ΕΚ/ΕΕ κατά τον ίδιο τρόπο, που αυτές έχουν ανατεθεί από τα επιμέρους εθνικά συντάγματα των κρατών μελών της στα εσωτερικά πολιτειακά τους όργανα. Η γνωστή τριμερής διάκριση των εξουσιών, υπό τη μορφή με την οποία μας είναι γνωστή από τα εθνικά συνταγματικά δίκαια των κρατών μελών, δεν ισχύει στο σύστημα της ΕΚ/ΕΕ. Έτσι, η νομοθετική λειτουργία, μοιράζεται, στα τρία βασικά όργανα, ήτοι την Επιτροπή (η οποία διαθέτει κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας), το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, η εκτελεστική μοιράζεται ανάμεσα στην Επιτροπή και το Συμβούλιο (επιτροπολογία στον κοινοτικό τομέα και πλήρης αρμοδιότητα στους 2<sup>ο</sup> και 3<sup>ο</sup> πυλώνα), ενώ η Δικαστική αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του ΔΕΚ. Από την άλλη όμως, το εν λόγω Δικαστήριο διαθέτει τόσο μεγάλη ερμηνευτική εξουσία, ώστε πολλές φορές να φτάνει το σημείο της δικαιοπλαστικής, μολοντί επισήμως η νομολογία του δεν αποτελεί δίκαιο κατά το μοντέλο των δικαστηρίων του Κοινοδικαίου<sup>92</sup>. Ακόμα όμως και ανά εξουσία, εν προκειμένω στην νομοθετική και την εκτελεστική, τα όργανα που έχουν αναλάβει την κάθε μία εξ αυτών, δεν το κάνουν κατά τρόπο απαραίτητως ίσο/ομότιμο. Έτσι, η Επιτροπή διαθέτει μεν την κατεξοχήν εκτελεστική αρμοδιότητα, η οποία όμως περιορίζεται σε σημαντικό βαθμό από το Συμβούλιο και τις επιτροπές επιτροπολογίας, ενώ το Κοινοβούλιο μοιράζεται μεν τη νομοθετική εξουσία με το Συμβούλιο, αλλά όχι όμως πάντα μέσω της διαδικασίας της συναπόφασης που θεωρητικά (πια) εξισώνει σε σημασία το ρόλο των δύο αυτών οργάνων, αλλά και μέσω της διαδικασίας διαβούλευσης, σύμφωνης γνώμης και παλαιότερα και συνεργασίας. Παρατηρείται δηλαδή, όχι μόνο μια ιδιότυπη σε σύγκριση με τα εσωτερικά πολιτειακά δεδομένα των κρατών μελών κατανομή των εξουσιών αλλά ταυτόχρονα και μια κυμαινόμενη διαφοροποίηση κατανομής αρμοδιοτήτων ανά είδος εξουσίας μεταξύ των φερουσών αυτήν οργάνων.

Η κατάσταση αυτή, σε συνδυασμό με τα κενά των Συνθηκών, αφήνει πολλά περιθώρια στα όργανα να επιδιώξουν το καθένα για λογαριασμό του αύξηση των εξουσιών του, ανάλογα με το όραμα/ιδέα για το ποιές και πόσες παραπάνω εξουσίες θα ήθελε να έχει<sup>93</sup>. Τα όργανα, φορείς του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης, έχουν την εγγενή τάση να συγκεντρώνουν όσο περισσότερες εξουσίες είναι δυνατό για τον εαυτό τους. Άλλωστε, αποτελεί μάλλον κοινή διαπίστωση, και σύμφωνα με τη

---

<sup>92</sup> Hartley T.C. (2003), "The foundations of European Community Law - Fifth edition", Oxford University Press Inc, New York, σελ 77 -79

<sup>93</sup> Bieber R. (1984), οπ.π. σελ 508

θεωρία του εντολέα-εντολοδόχου<sup>94</sup>, ότι όσο λιγότερο λεπτομερείς και συγκεκριμένες είναι οι προβλέψεις των Συνθηκών (ήτοι οι οδηγίες/ο έλεγχος των εντολών κρατών-μελών) για την εξουσία και το ρόλο των οργάνων (εντολοδόχων) στις μεταξύ τους σχέσεις, τόσο μεγαλύτερο είναι και το περιθώριο αυτονομίας της δράσης των τελευταίων. Οι σχέσεις μεταξύ των οργάνων είναι επομένως ως ένα σημείο εξορισμού ανταγωνιστικές και δυνάμενες να οδηγήσουν σε συγκρούσεις, στην προσπάθεια του καθενός να αυξήσει τις εξουσίες που του αντιστοιχούν.

Στο πλαίσιο του διοργανικού αυτού ανταγωνισμού, το Κοινοβούλιο παρουσιάζεται παραδοσιακά ως το περισσότερο «αδικημένο» όργανο, το οποίο συνεχώς και αδιαλείπτως διεκδικεί την αναβάθμιση του ρόλου του κυρίως έναντι του Συμβουλίου και δευτερευόντως έναντι της Επιτροπής. Η συνειδητή και συστηματική προσπάθεια βελτίωσης της θέσης του, άρχισε να εντατικοποιείται από το 1979, οπότε και το Κοινοβούλιο εκλέχθηκε για πρώτη φορά. Το γεγονός ότι οι Ευρωβουλευτές ήταν εκλεγμένοι πλέον απευθείας και ειδικά για το σκοπό αυτό από το λαό, όσο και το ότι οι θέσεις στο αξίωμα αυτό ήταν πλήρως απασχόλησης, ήγειρε το ενδιαφέρον τους να ασχοληθούν πιο ενεργά με τις δράσεις και τις δυνατότητες του Κοινοβουλίου<sup>95</sup>. Το ενδιαφέρον αυτό συνέχισε να διευρύνεται παράλληλα με τη διεύρυνση των θεματικών πεδίων στα οποία η αρμοδιότητα των Κοινοτήτων αρχικά, και της ΕΚ/ΕΕ εν συνέχεια, σταδιακά επεκτάθηκε. Το ισχυρότερο όμως επιχείρημα υπέρ της προσπάθειας του Κοινοβουλίου να διευρύνει τις εξουσίες του, έγκειται στην καταπολέμηση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως σύνολο. Επειδή παραδοσιακά, στην κοινή ευρωπαϊκή πολιτική κουλτούρα, το Κοινοβούλιο ως θεσμός αποτελεί το κατεξοχήν αντιπροσωπευτικό όργανο της πλειοψηφίας των πολιτών, το οποίο νομιμοποιείται στο μέγιστο ως φορέας δημόσιας εξουσίας, και δη της νομοθετικής, έτσι και όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεωρείται ότι όσο αυξάνονται οι εξουσίες του τόσο μειώνεται το διαπιστωμένο δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης, και αυξάνεται η δημοκρατική της νομιμοποίηση (η λεγόμενη “input legitimacy”)<sup>96</sup>.

Με δεδομένη την παραδοχή των βλέψεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σημαντικό είναι να μελετηθεί πώς, με ποιά μέσα προσπαθεί να επιτύχει τους στόχους του. Για το σκοπό αυτό ανατρέχουμε πρώτα απ’ όλα στα επίσημα μέσα που του

---

<sup>94</sup> Moravcsik A., (1995): *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A rejoinder*, JCMS Vol 33, No 4, σελ 621-625, και Pollack A. M. (1997), “Delegation and Agenda Setting in the EC “ *International organization* Vol 51, No 1 σελ 100-131

<sup>95</sup> Corbett R. (1998), “The European Parliament’s role in closer EU integration”, Palgrave, N.Y., σελ 66

<sup>96</sup> Puntsher-Riekmann S. (2007), ο.π.π.σελ 8

διατίθενται ρητά από τις ίδιες τις Συνθήκες και στον τρόπο με τον οποίο τα έχει χρησιμοποιήσει ως τώρα. Τα βασικά αυτά μέσα του, που αντιστοιχούν στις τρεις επίσημες εξουσίες του - νομοθετική, δημοσιονομική, ελεγκτική-, συνοψίζονται στα εξής<sup>97</sup>:

- Η δυνατότητά του να καθυστερεί διαδικασίες λήψης αποφάσεων στη διαδικασία συναπόφασης και διαβούλευσης
- Η δυνατότητά του να απορρίπτει τον κοινοτικό προϋπολογισμό για ζητήματα που αφορούν τις μη υποχρεωτικές δαπάνες
- Η δυνατότητά του να απορρίπτει (κατ' ακριβολογία να μην εγκρίνει) τόσο το σώμα των Επιτρόπων ως σύνολο, όσο και τον Πρόεδρο της Επιτροπής ατομικά

Τις δυνατότητές του αυτές, μπορεί ενίοτε αν θέλει να χρησιμοποιήσει σκόπιμα ως μέσα άσκησης πίεσης στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, προκειμένου να προωθήσει δικές του θέσεις και ερμηνείες. Αποτελούν δηλαδή οι δυνατότητές του αυτές εν δυνάμει διαπραγματευτικά πλεονεκτήματα στην «αρένα» της διοργανικής αντιδικίας.

Πέραν όμως από τα ανωτέρω, υπάρχει άλλη μία κατηγορία μάλλον ανεπίσημων μέσων, τα οποία το Κοινοβούλιο μπορεί να χρησιμοποιεί για τους ίδιους σκοπούς. Σε αυτήν ανήκουν τόσο κάποιες καθαρά πολιτικού χαρακτήρα πράξεις, όπως τα υπομνήματα και τα ψηφίσματα, όσο και οι διπλού δυνατού χαρακτήρα (και νομικά δεσμευτικού και πολιτικού) διοργανικές συμφωνίες. Στην ίδια κατηγορία μπορούν να προστεθούν οι διοργανικοί διάλογοι γνωστοί και ως «τρίλογοι<sup>98</sup>», καθώς και η έμμεση θέσπιση πρακτικών μέσα από διατάξεις που εμπεριέχονται σε κανονισμούς λειτουργίας των οργάνων.

Τέλος, υπάρχει και η δυνατότητα, το Κοινοβούλιο να συνδυάζει τη χρήση μέσων και από τις δύο αυτές ανωτέρω κατηγορίες, όπως για παράδειγμα να συνάπτει μια διοργανική συμφωνία για την επιτροπολογία, απειλώντας ταυτόχρονα ότι αν δεν εφαρμοστεί, θα απορρίψει σχετικές νομοθετικές προτάσεις σε τομείς όπου απαιτείται συναπόφαση. Μπορεί όμως επίσης να συνδυάζει και μέσα από μία μόνο κατηγορία, όπως επί παραδείγματι να θεσπίζει στον εσωτερικό κανονισμό του μια διαδικασία πιέζοντας ταυτόχρονα έτσι να θεσμοθετηθεί αυτή σε μια διοργανική συμφωνία.

---

<sup>97</sup> Kietz D. and Maurer A. (2007), " The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, σελ 26

<sup>98</sup> "Trilogues". Ως ελληνική απόδοση του όρου χρησιμοποιείται και η περιφραση «τριμερείς διάλογοι».

Ο τρόπος με τον οποίο θα ασκήσει τα μέσα, θα είναι είτε *ad hoc*, ανά περίπτωση, επί παραδείγματι καθυστερώντας την έκδοση γνώμης σε συγκεκριμένη διαδικασία διαβούλευσης, είτε σε μια πιο μακροπρόθεσμη βάση, κυρίως μέσα από τη σύναψη διοργανικών συμφωνιών, οι οποίες θα έχουν κάποια διάρκεια και θα περιέχουν όρους που θα διασφαλίζουν στο Κοινοβούλιο, άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο, τον σεβασμό και τη λήψη υπ' όψιν των θέσεων του ή το περιθώριο πλήρους δυνατής ανάπτυξης των εξουσιών του.

Ειδικά όσον αφορά τη χρήση των ανεπίσημων μέσων, το βέβαιο είναι ότι το Κοινοβούλιο θα επιδιώκει με αυτή, την αναβάθμιση του ρόλου του, χωρίς όμως να σημαίνει ότι η επιδίωξή του αυτή θα είναι πάντα επιτυχής. Ενδέχεται παρά τις προσπάθειες του πολλές φορές να μην κατορθώσει καν τη σύναψη μιας προτεινόμενης διοργανικής συμφωνίας<sup>99</sup>. Αλλά ακόμα και όταν η επιδίωξή του είναι επιτυχής, αυτό δε θα σημαίνει απαραίτητα ότι μόνο το Κοινοβούλιο θα αντλεί οφέλη από αυτήν. Συχνά το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης μιας διοργανικής συμφωνίας θα έχει οφέλη και για τα δύο ή τρία συμβαλλόμενα σε αυτήν όργανα, αφού θα είναι ο καρπός συμβιβασμού μεταξύ αυτών.

## **B. Η έννοια της αναβάθμισης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**

Σε συνδυασμό με την ανωτέρω ανάλυση, σκόπιμο θα ήταν να προσπαθήσουμε να προσδιορίσουμε τις δυνατές μορφές αναβάθμισης του ρόλου του Κοινοβουλίου που μπορούν να προκύψουν μέσα από τη χρήση επίσημων και ανεπίσημων μέσων, και δη των διοργανικών συμφωνιών. Ως αναβάθμιση, αρχικά και γενικά, νοείται η αύξηση των εξουσιών του, ήτοι η αύξηση της δυνατότητάς του να επηρεάζει τομείς πολιτικής και νομοθεσίας, τόσο σε επίσημο όσο και σε ανεπίσημο επίπεδο. Η αύξηση αυτή νοείται πάντα συγκριτικά. Έτσι μπορεί να εντοπίζεται εντός ενός πεδίου πολιτικής ως μεγαλύτερη ή περισσότερη εξουσία από εκείνη που είχε προηγουμένως, ή και ως επέκταση εξουσιών σε πεδία πολιτικής στα οποία δεν είχε ως τότε κανένα λόγο.

---

<sup>99</sup> Για παράδειγμα η πρόταση του Κοινοβουλίου για τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας με αντικείμενο τη συμμετοχή του στη «Διαδικασία Πολιτικής Συνεργασίας» ιδίως σε σχέση με την WEU, μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, είναι μία από μια σειρά προτάσεων που δεν έγιναν αποδεκτές από το Συμβούλιο. Άλλες απρόσφορες απόπειρες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να «δεσμεύσει» το Συμβούλιο σε ένα ορισμένο πλαίσιο συνεργασίας μέσα από διοργανικές συμφωνίες το ίδιο διάστημα αφορούσαν στην ΟΝΕ, στην ΚΕΠΠΑ, στο διορισμό της Επιτροπής και στον καθορισμό του αριθμού των Ευρωβουλευτών και των Επιτρόπων, εν: Eiselt I. & Slominski P. (2004), "The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity", *EIF Working Paper series*, Working Paper No.4, σελ 7

Πιο συγκεκριμένα, μια πρώτη και εύκολα διακριτή μορφή ενδυνάμωσης της εξουσίας του Κοινοβουλίου αποτελεί η αναβάθμιση του νομικού status του στο ίδιο το κείμενο των Συνθηκών, ως αποτέλεσμα αναθεωρητικής διαδικασίας. Μια δεύτερη, συναφής με την πρώτη αλλά δυσκολότερα διακριτή (τουλάχιστον στο ευρύ κοινό) μορφή αναβάθμισης της εξουσίας του αποτελεί όμως και η ικανότητά του με άτυπες/ανεπίσημες πρακτικές (και κυρίως διοργανικές συμφωνίες, συνεδριάσεις και ψηφίσματα) να δρομολογεί-και σε μερικές περιπτώσεις ακόμα και να εξασφαλίζει- εκ των προτέρων τη συμπερίληψη της θεσμικής αναβάθμισης του status του, στην επόμενη κατά σειρά διακυβερνητική συνδιάσκεψη. Η θέση αυτή -όπως είδαμε και ανωτέρω<sup>100</sup>- έχει υποστηριχθεί σθεναρά από μέρος της θεωρίας, και το μέσο το οποίο φαίνεται να χρησιμοποιεί προς το σκοπό αυτό το Κοινοβούλιο συχνότερα είναι οι διοργανικές συμφωνίες.

Μια τρίτη μορφή αναβάθμισης της εξουσίας του νοείται εντός του υφιστάμενου δικαιοϋικού πλαισίου των Συνθηκών -χωρίς δηλαδή να συνδέεται με αναθεώρησή τους. Αυτή, συνίσταται στην πλήρη και στο maximum ανάπτυξη και αξιοποίηση των εξουσιών που του έχουν αποδώσει οι Συνθήκες. Μια τέτοια αξιοποίηση δεν είναι πάντα αυτονόητη, αφού δεν είναι λίγες οι φορές που ανάλογες διατάξεις μπορεί να καθίστανται πρακτικά ανενεργές από αντίθετες (για διάφορους λόγους) προς αυτές πρακτικές των οργάνων. Η «κατάκτηση» εν προκειμένω, συνίσταται ακριβώς στην επιβολή κι επικράτηση της ερμηνείας εκείνης των διατάξεων αυτών, η οποία θα αναγνωρίζει στο Κοινοβούλιο το μέγιστο δυνατό πλεονέκτημα: δικαίωμα, εξουσία ή παραχώρηση.

Μια τέταρτη μορφή αναβάθμισης της εξουσίας του Κοινοβουλίου εκφράζεται μέσα από την απόκτηση πρόσθετων δικαιωμάτων, συνήθως ενημέρωσης ή/και διαβούλευσης με άλλα θεσμικά όργανα σε τομείς πολιτικής, όπου το ίδιο δεν έχει εξουσία βάσει των Συνθηκών, ή έχει μόνο κάποια περιορισμένης μορφής εξουσία (π.χ. η ΚΕΠΠΑ, όπως θα δούμε κατωτέρω).

Τέλος, μια ακόμα μορφή έμμεσης αναβάθμισης της εξουσίας του Κοινοβουλίου ταυτίζεται με την ίδια την αύξηση της δημοκρατίας στη λειτουργία της ΕΚ/ΕΕ, ιδίως όταν η αύξηση αυτή εκφράζεται μέσα από μηχανισμούς που θεσπίζουν μεγαλύτερη διαφάνεια στις διαδικασίες λειτουργίας του συστήματος ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Το Κοινοβούλιο δηλαδή κερδίζει, όταν κερδίζει έδαφος η δημοκρατία στην ΕΚ/ΕΕ, ενώ ταυτόχρονα ισχύει και το αντίστροφο, δηλαδή και η

---

<sup>100</sup> Κεφάλαιο Α, ΙΙ, σελ 15 και υποσημείωση 26

δημοκρατία στην ΕΚ/ΕΕ κερδίζει όταν αυξάνονται οι εξουσίες του Κοινοβουλίου («δημοκρατικοποίηση»), μιας και είναι το μοναδικό εκλεγμένο από το λαό ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο.

## **II. ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΣΤΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

Στο κεφάλαιο αυτό, θα εξετασθεί πώς και κατά πόσο κατάφερε το Κοινοβούλιο να κερδίσει έδαφος έναντι του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, με τη χρήση διοργανικών συμφωνιών, όσον αφορά την αρμοδιότητά του ως νομοθέτης. Συγκεκριμένα θα μελετηθεί ο ρόλος του στη διαδικασία συναπόφασης και στο πρόγραμμα βελτίωσης της νομοθέτησης.

### **A. Στη διαδικασία συναπόφασης**

#### I. Περίοδος από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ

(Διοργανική συμφωνία για τις ρυθμίσεις της διαδικασίας της Επιτροπής Συνδιαλλαγής)

Η διαδικασία συναπόφασης πρωτοεισήχθη στο πρωτογενές δίκαιο, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στο άρθρο 189 Β (νυν 251 ΣυνθΕΚ) και αφορούσε σε 15 τομείς πολιτικής της ΣυνθΕΚ. Η κατοχύρωσή της αποτέλεσε νίκη για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο είχε αγωνιστεί για περισσότερα δικαιώματα συμμετοχής στην νομοθετική διαδικασία από τις αρχές της δεκαετίας του '80. Ήδη από το 1982 είχε ιδρύσει την Επιτροπή Θεσμικών Θεμάτων με μοναδικό σκοπό τότε, την επεξεργασία ενός προσχεδίου μιας νέας Συνθήκης (Draft Treaty), την οποία ήθελε να υποβάλει στην επόμενη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη προς αντικατάσταση της ΣυνθΕΟΚ<sup>101</sup>, παρ' ότι επισήμως δεν είχε καν δικαίωμα να λάβει μέρος στις εν λόγω διαπραγματεύσεις. Στο κείμενο του προσχεδίου αυτού, ανάμεσα σε άλλες προτάσεις συμπεριλαμβανόταν ήδη η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία, δοθέντος σε αυτό το status του συννομοθέτη επί ίσοις όροις με το Συμβούλιο, μέσω μιας διαδικασίας συναπόφασης (και αν χρειαζόταν και

---

<sup>101</sup> Corbett R. (1998), οπ.π. σελ 146, 161

συνδιαλλαγής), ενώ ταυτόχρονα εμπεριέχετο ρύθμιση η οποία παραχωρούσε *κατ' εξαίρεση και υπό ειδικές συνθήκες* και στο ίδιο το Κοινοβούλιο αλλά και στο Συμβούλιο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, το οποίο όμως κατά τα άλλα θα διατηρούσε κανονικά η Επιτροπή (όπως συμβαίνει υπό το τρέχον καθεστώς)<sup>102</sup>. Αν και όπως γνωρίζουμε, το προσχέδιο της νέας Συνθήκης δεν έγινε δεκτό από τη διακυβερνητική που προετοίμασε την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, αποτελεί μια πρόωπη σαφή ένδειξη των διεκδικητικών βλέψεων του Κοινοβουλίου και προοικονομία –ως απεδείχθη εκ των υστέρων- αλλαγών που επήλθαν υπέρ του με την αμέσως επόμενη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, και ενόψει της Διακυβερνητικής του Μάαστριχτ, το Κοινοβούλιο αιτήθηκε στο Συμβούλιο και την Επιτροπή και πέτυχε, σημειώνοντας μια σημαντική καινοτομία<sup>103</sup> στην έως τότε ακολουθούμενη διαδικασία, τη διεξαγωγή διοργανικών συνεδριάσεων στις οποίες είχε τη δυνατότητα να εκθέσει σε αυτά τα όργανα και να συζητήσει μαζί τους τις θέσεις του για τις αλλαγές που προετοιμαζόταν να επιφέρει η νέα Συνθήκη, στο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Μια από τις αλλαγές αυτές, ήταν και το νέο άρθρο για τη διαδικασία συναπόφασης, το οποίο στην τελική του μορφή εντός της νέας ΣυνθΕΚ, παρ' ότι διεύρυνε σαφώς τις εξουσίες του Κοινοβουλίου, δεν ρύθμιζε με ακρίβεια όλα τα ζητήματα της απαραίτητης διάδρασης του με το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Ενόψει του διαπιστωθέντος αυτού κενού, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο έδωσαν διαφορετικές ερμηνείες για την δυνατή κάλυψή του: αφενός το Συμβούλιο θεώρησε αρχικά το νέο ρόλο του Κοινοβουλίου ως *«βασικά συμβουλευτικό, ως μια διακοσμητική ενίσχυση του προηγούμενου ρόλου του στη νομοθετική διαδικασία»* ενώ αφετέρου το Κοινοβούλιο από την πλευρά του ερμήνευσε το νέο του ρόλο ως κατά κυριολεξία ισότιμο με του Συμβουλίου και ως βάση για να διεκδικήσει έτι περαιτέρω τη συμμετοχή του ακόμα και στην διαδικασία της επιτροπολογίας που έως τότε αποτελούσε κλειστό πεδίο για το Συμβούλιο<sup>104</sup>. Η εισαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης στη Συνθήκη σήμανε επομένως αυτομάτως την αρχή μιας διοργανικής έντασης μεταξύ τους.

Η διαδικασία της συναπόφασης, τον καιρό εκείνο περιελάμβανε τη δυνατότητα δύο αναγνώσεων, και σε περίπτωση αποτυχίας επίτευξης συμφωνίας για

---

<sup>102</sup> Corbett R. (1998), οπ.π. σελ 164-165

<sup>103</sup> Reich C. (1994), οπ.π. σελ 83

<sup>104</sup> Farrell H. and Heritier A. (2002), "Formal and informal institutions under codecision: Continuous constitution building in Europe", *European Integration Online Papers (EioP)* Vol.6 (2002), No 3, σελ 8

έγκριση νομοθετικής πράξης, ενεργοποίηση μιας διαδικασίας συνδιαλλαγής, στα πλαίσια μιας ειδικής επιτροπής αποτελούμενης από ισάριθμους εκπροσώπους του Συμβουλίου (υπουργούς ή μέλη της EMA) και του Κοινοβουλίου με στόχο την ανεύρεση μιας συμβιβαστικής λύσης. Σε περίπτωση που ούτε οι εργασίες της επιτροπής αυτής είχαν θετική έκβαση, το Συμβούλιο είχε τη δυνατότητα να επαναλάβει την αρχική θέση που είχε διαμορφώσει κατά την πρώτη ανάγνωση, η οποία όμως για να υιοθετηθεί τελικά, έπρεπε να εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου. Το Συμβούλιο έχοντας διατελέσει αποκλειστικός νομοθέτης στα πλαίσια των Κοινοτήτων ήδη για 40 περίπου χρόνια, δεν ήταν πρόθυμο να δεχθεί εύκολα ένα νομοθετικό σύστημα που παραχωρούσε σημαντικές εξουσίες σε ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα. Η τακτική που ήθελε να ακολουθήσει το Συμβούλιο για να διατηρήσει το πρότερο κύρος του και τη στρατηγική του θέση στη νομοθετική διαδικασία συνίστατο στο να επιλέγει τη δυνατότητα της επιβεβαίωσης της αρχικής κοινής του θέσης μετά την αποτυχία της επιτροπής συνδιαλλαγής, προκαλώντας το Κοινοβούλιο να σχηματίσει απόλυτη πλειοψηφία των μελών του για να την καταψηφίσει, και βασιζόμενο στην υπόθεση ότι το Κοινοβούλιο υπό το φόβο να μην περάσει καθόλου νομοθεσία τελικά, θα υποχωρούσε στις διεκδικήσεις του Συμβουλίου<sup>105</sup>. Έτσι, σύμφωνα με αυτή τη συλλογιστική, το Συμβούλιο θα απέφευγε να επενδύει δυνάμεις στην προσπάθεια να επιτύχει η διαδικασία συνδιαλλαγής μεταξύ των δύο οργάνων<sup>106</sup>. Το Κοινοβούλιο όμως δεν ήταν πρόθυμο να υποχωρήσει τόσο απλά.

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία, οι πρώτες διαδικασίες συναπόφασης (30) έλαβαν χώρα κατά το έτος 1994, και από αυτές οι 12 ενεργοποίησαν την επιτροπή συνδιαλλαγής: οι 11 εξ αυτών είχαν θετική έκβαση, η μία όμως ήταν ανεπιτυχής<sup>107</sup>. Η περίπτωση αυτή αφορούσε την «Οδηγία για τη Φωνητική Τηλεφωνία». Μετά την αδιέξοδη κατάληξη της διαδικασίας συνδιαλλαγής, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την αρχική κοινή του θέση, σύμφωνα με την δυνατότητα που του έδινε το άρθρο 189B§6 εδ. 1 ΣυνθΕΚ, αψηφώντας επί της ουσίας τη δεδηλωμένη θέση του Κοινοβουλίου και επιχειρώντας να έχει τον τελευταίο λόγο στην έκδοση της συγκεκριμένης πράξης. Το Κοινοβούλιο όμως σε μια πανηγυρική επίδειξη της αποφασιστικότητάς του να αξιοποιήσει πλήρως το νέο ρόλο του ως συννομοθέτης, και να αποδείξει τη δύναμή

---

<sup>105</sup> Schakleton M. (2000), "The politics of Codecision", *Journal of Common Market Studies*, Vol 38, No 2, σελ 326-327

<sup>106</sup> Ομοίως

<sup>107</sup> Corbett R. (1998), ο.π.π. σελ 347



του έναντι του Συμβουλίου, απέρριψε την επιβεβαιωθείσα κοινή θέση του τελευταίου, με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, σύμφωνα με τη δυνατότητα που του παρείχε το δεύτερο εδάφιο της ίδιας διάταξης. Η κίνησή του αυτή αποτέλεσε νίκη για δύο λόγους: αφενός επειδή ήταν η πρώτη φορά που το Συμβούλιο αναγκαζόταν να υποχωρήσει έναντι του Κοινοβουλίου και αφετέρου γιατί το Συμβούλιο, στο διάστημα από το περιστατικό αυτό μέχρι και την αναθεώρηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ -οπότε και το άρθρο 189B άλλαξε και αφαιρέθηκε η δυνατότητα του Συμβουλίου να επιβεβαιώνει την κοινή του θέση μετά από ανεπιτυχή έκβαση των διαπραγματεύσεων στην επιτροπή συνδιαλλαγής- δεν επανέλαβε παρόμοια στρατηγική, προεξοφλώντας πως αν το έκανε, η αντίσταση του Κοινοβουλίου θα ήταν βέβαιη.

Με βάση το προηγούμενο αυτό, έγινε νωρίς εμφανές ότι η διαδικασία συναπόφασης έφερε πραγματικές αλλαγές στο συσχετισμό δυνάμεων του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο υπερασπίστηκε σθεναρά το νέο του ρόλο γιατί πια είχε το ισχυρό διαπραγματευτικό όπλο της απόρριψης νομοθεσίας, παρά την αντίθετη βούληση του Συμβουλίου. Το ουσιώδες ζήτημα όμως έγκειτο, στο πως η διαδικασία της συναπόφασης θα μπορούσε να λειτουργήσει έτσι ώστε να μην αποτελεί απλά διοργανική αρένα επίδειξης δυνάμεων του ενός ή του άλλου οργάνου, αλλά να προωθεί κατά τον ομαλότερο δυνατό τρόπο τη συναινετική παραγωγή νομοθεσίας. Μόνο, όταν η συναπόφαση λειτουργεί κανονικά, μπορεί να κερδίσει το Κοινοβούλιο, γιατί μόνο τότε το Συμβούλιο συνεργάζεται επί της ουσίας με αυτό και πραγματώνεται η πραγματική πρόβλεψη της Συνθήκης του Μάαστριχτ για αναβάθμισή του στη θέση του κοινοτικού συννομοθέτη. Για να επιτευχθεί αυτό, έπρεπε λοιπόν να διευθετηθούν κάποιοι όροι συνεργασίας των δυο οργάνων, απαραίτητοι ώστε να αναπτύξει η διαδικασία της συναπόφασης πλήρως και στο *maximum* τα δυνατά της αποτελέσματα. Η διευθέτηση αυτή δρομολογήθηκε μέσα από μια σειρά διοργανικών συμφωνιών και πρακτικών.

Ήδη, μέσα στο πακέτο των διοργανικών συμφωνιών που ακολούθησαν την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, περιελήφθη και μία ανάμεσα στο Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, που αφορά τις «ρυθμίσεις της διαδικασίας της Επιτροπής Συνδιαλλαγής»<sup>108</sup>. Η διαδικασία συνδιαλλαγής

---

<sup>108</sup> Resolution on democracy, transparency and subsidiary and the Interinstitutional Agreement on procedures for implementing the principle of subsidiarity; the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman' s duties; the arrangements for the proceedings of the Conciliation Committee under Article 189 b EC, OJ C 329, 06/12/1993 P. 0014, 0132, 141

αποτελούσε το δυσκολότερο σημείο της συναπόφασης γιατί έφερνε αντιμέτωπα τα δύο νομοθετικά όργανα (η Επιτροπή αν και παρούσα διέθετε μόνο συντονιστικό ρόλο) σε ένα τελικό στάδιο διαπραγμάτευσης που αν δεν πετύχαινε, θα ισοδυναμούσε με γενική αδυναμία νομοπαραγωγής. Η εν λόγω συμφωνία περιελάμβανε προβλέψεις σχετικά με τον τρόπο προεδρίας των συνεδριάσεων της επιτροπής (από κοινού από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου), τον τόπο συνεδριάσεων (εναλλάξ στην έδρα αμφοτέρων των οργάνων), τη διευκόλυνση της διεξαγωγής των συνεδριάσεων (βάσει κοινών κειμένων συντασσομένων από τους αντιπροέδρους αμφοτέρων των οργάνων ή με διορισμό ειδικών εισηγητών) και την οριστική μορφοποίηση του τελικού σχεδίου προς έγκριση (από τους νομικούς-γλωσσικούς ειδικούς αμφοτέρων των οργάνων και με τελική έγκριση από τους αντιπροέδρους τους)<sup>109</sup>. Επίσης εισήγαγε και προέτρεπε την εφαρμογή της ήδη υφιστάμενης -στη διαδικασία συνεργασίας- πρακτικής των τριμερών διοργανικών συσκέψεων, μεταξύ αντιπροσώπου της Προεδρίας του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του εισηγητή/προέδρου της εκάστοτε κοινοβουλευτικής επιτροπής, σε στάδιο μετά το στάδιο της δεύτερης ανάγνωσης και πριν την ενεργοποίηση της επιτροπής συνδιαλλαγής<sup>110</sup>.

Οι ανεπίσημοι αυτοί τριμερείς διοργανικοί διάλογοι στη διαδικασία συναπόφασης, αποτέλεσαν με τον καιρό ένα πολύ αποτελεσματικό μέσο ανώδυνης διοχέτευσης της διοργανικής έντασης και προώθησης της συνεργασίας μεταξύ των οργάνων. Αυτό συνέβη για δύο κυρίως λόγους, που αφορούν την πρακτική διεξαγωγή της διαδικασίας.

Πρώτον, έχοντας υπ' όψιν ότι η διαδικασία συνδιαλλαγής ισοδυναμεί με μια συνεδρίαση με πολυάριθμους συμμετέχοντες και από τις δύο πλευρές, οι οποίοι -τον πρώτο καιρό- ήταν τουλάχιστον 30 (15 από κάθε πλευρά) συν τα τεχνικά τους επιτελεία (πολιτικούς συμβούλους, τεχνικούς και νομικούς ειδικούς κα), με αποτέλεσμα ο αριθμός τους να φτάνει μέχρι και τα 80 άτομα, το περιβάλλον υπό το οποίο διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις είναι μάλλον μη ευνοϊκό για την ποιότητά τους<sup>111</sup>. Αντιθέτως, η προσφυγή στις άτυπες συσκέψεις πριν την έναρξη της διαδικασίας συνδιαλλαγής, προετοιμάζει καλύτερα το έδαφος. Ακριβώς μάλιστα επειδή στους εν λόγω τριλόγους, συμμετέχουν μόνο οι πρόεδροι των οργάνων ή των

---

<sup>109</sup> Corbett R. (1998), ο.π.π. σελ 346

<sup>110</sup> Ομοίως

<sup>111</sup> Garman J. and Hilditch L. (1998), "Behind the scenes: an examination of the informal processes at work in conciliation", *Journal of European Public Policy* 5:2 June 1998, σελ 280

αντιστοιχών αντιπροσωπευτικών τους ομάδων, ο αριθμός δηλαδή των συμμετεχόντων είναι μικρότερος, αλλά και η εξουσία/αποφασιστική δύναμή τους μεγαλύτερη, οι συναντήσεις αυτές είναι ιδιαίτερες ευέλικτες και διευκολύνουν καταλυτικά τη διαδικασία<sup>112</sup>. Ο ανεπίσημος χαρακτήρας τους σε συνδυασμό με την αριθμητικά μικρότερη συμμετοχή, συντελεί επίσης στην οικοδόμηση κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στους εκπροσώπους των οργάνων που μετείχαν σε αυτές, αφού τους δίνει την ελευθερία να μιλούν και να διαπραγματεύονται πιο ανοιχτά<sup>113</sup>. Παρατηρούμε στο σημείο αυτό ότι και στις εν λόγω ανεπίσημες συνεδριάσεις ισχύει μια κατάσταση παρόμοια με αυτή που ισχύει στο πλαίσιο λειτουργίας της ΕΜΑ, όπου «ο υψηλός βαθμός απομόνωσης των μονίμων αντιπροσώπων από τις ισχυρές εθνικές/εσωτερικές πολιτικές πιέσεις δημιουργεί ένα κλίμα εμπιστευτικότητας όπου εννοούνται οι ειλικρινείς συζητήσεις<sup>114</sup>» και όπου τελικά «τα επιχειρήματα μετράνε<sup>115</sup>». Δεύτερον, η ίδια η κατάληξη στην επιτροπή συνδιαλλαγής προϋποθέτει την αποτυχία δύο πρότερων αναγνώσεων από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, συντείνοντας επομένως σημαντικά στην αύξηση της πίεσης ανεύρεσης λύσης στο τελευταίο αυτό στάδιο. Τα όργανα, υπό το φόβο να μην περάσει τελικά καθόλου νομοθεσία, προτιμούν να αποφεύγουν και κατ' ακριβολογία να προλαμβάνουν την προσφυγή στο στάδιο αυτό. Έτσι, η διαδικασία συνδιαλλαγής λειτουργεί μάλλον ως ένας εκφοβιστικός μοχλός, μια «σκιά» που πιέζει τα όργανα να βρουν κοινά αποδεκτή νομοθετική λύση σε προηγούμενο αυτής στάδιο, ήτοι ήδη στην πρώτη ή τη δεύτερη ανάγνωση. Για να επιτευχθεί αυτό, οι άτυπες συναντήσεις μεταξύ των εκπροσώπων τους συμβάλλουν σημαντικά. Η έμμεση αυτή λειτουργία της διαδικασίας συνδιαλλαγής, θυμίζει εκείνη της πρόβλεψης ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Και σ' εκείνη την περίπτωση, όπως εδώ, τα μέλη της ΕΜΑ κατ' αντιστοιχία, μέσα από τις μεταξύ τους ανεπίσημες συνδιασκέψεις προσπαθούν πάντα πρωτίστως να επιτύχουν κοινά αποδεκτές προτάσεις με τη δεδομένη για αυτά λογική της συναίνεσης στο Συμβούλιο, υπό τη «σκιά» της εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας<sup>116</sup>, η οποία πάντοτε ενέχει το ρίσκο να μην επιτευχθεί, με συνέπεια να απορριφθεί η εκάστοτε σχετική υπό συζήτηση πρόταση. Το αξιοπεριεργό και στις δύο περιπτώσεις είναι ότι τελικά επίσημες ρητές προβλέψεις της Συνθήκης για τον τρόπο

---

<sup>112</sup> Ομοίως, 281-283

<sup>113</sup> Farrell H. and Heritier A. (2002), οπ.π. σελ 9

<sup>114</sup> Lewis J. (2005), "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization* 59, σελ 947

<sup>115</sup> Ομοίως σελ. 950

<sup>116</sup> Lewis J. (2003), "Integration and construction of the Council", *Journal of European Public Policy*, 10:6, σελ 1007-1008

λήψης αποφάσεων των οργάνων (διαδικασία συνδιαλλαγής και ψηφοφορία δια ειδικής πλειοψηφίας) εξυπηρετούν μάλλον ένα σκοπό διαφορετικό από αυτόν που εξ αρχής υποτίθεται ότι κλήθηκαν να εξυπηρετήσουν: αντί να εφαρμόζονται αυτές εξ αρχής, είναι η βούληση αποφυγής προσφυγής σε αυτές που τροφοδοτεί την προσπάθεια εύρεσης λύσεων/λήψης αποφάσεων με τρόπους ανεπίσημους, που δεν προβλέπονται ρητά από τις Συνθήκες.

## II. Περίοδος από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ως τον Ιούνιο του 2007

(Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της νέας διαδικασίας συναπόφασης του 1999 και του 2007)

Με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το άρθρο της διαδικασίας της συναπόφασης (έγινε το νέο άρθρο 251 ΣυνθΕΚ, που διατηρείται με αυτή την αρίθμηση μέχρι σήμερα) αλλά και η εμβέλεια της, τροποποιήθηκαν. Οι κυριότερες αλλαγές που επήλθαν ήταν οι εξής<sup>117</sup>: α) το πεδίο εφαρμογής της συναπόφασης επεκτάθηκε σε νέους και σε περισσότερους τομείς πολιτικής (σχεδόν διπλάσιους), β) θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα να περατώνεται η διαδικασία συναπόφασης ήδη από το στάδιο της πρώτης ανάγνωσης γ) μετά το πέρας της διαδικασίας συνδιαλλαγής και σε περίπτωση που το αποτέλεσμα ήταν αρνητικό, καταργήθηκε η δυνατότητα που είχε το Συμβούλιο να επαναφέρει την αρχική του κοινή θέση και η αντίστοιχη δυνατότητα του Κοινοβουλίου να καταψηφίσει την κίνηση αυτή του Συμβουλίου, δ) άλλαξε ο τρόπος παράτασης των προθεσμιών του άρθρου. Οι τροποποιήσεις αυτές, συνοδεύτηκαν επίσης από μία δήλωση<sup>118</sup> η οποία υπογράμμισε τη σημασία επίτευξης συμφωνίας δια της συναπόφασης όσο το δυνατό ταχύτερα και εντός των ορισθειών στη Συνθήκη προθεσμιών. Συνοδεύτηκαν όμως επίσης και από μία νέα διοργανική συμφωνία, που υπεγράφη μεταξύ των τριών βασικών θεσμικών οργάνων, τον Οκτώβριο του 1999, την «Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της νέας διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της συνθήκης για την ίδρυση της

---

<sup>117</sup> Schakleton M. (2000), ο.π.π, σελ 326, Garman J. and Hilditch L. (1998), ο.π.π. σελ 282

<sup>118</sup> Δήλωση Νο 34 προσαρτημένη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ: *Δήλωση για την τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται στη διαδικασία συναπόφασης*: «Η Διάσκεψη καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για να εξασφαλίζουν την όσο το δυνατό ταχεία διεξαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης. Υπενθυμίζει ότι έχει μεγάλη σημασία η αυστηρή τήρηση των προθεσμιών του άρθρου 189 Β της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και επιβεβαιώνει ότι η προβλεπόμενη από την παράγραφο 7 του άρθρου αυτού δυνατότητα παράτασης τους θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο όταν αυτό είναι απολύτως αναγκαίο. Σε καμία περίπτωση, ο πραγματικός χρόνος μεταξύ της δεύτερης ανάγνωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και της περάτωσης της διαδικασίας συνδιαλλαγής δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους εννέα μήνες.»

Ευρωπαϊκής Κοινότητας)<sup>119</sup>». Για άλλη μια φορά τα όργανα μετά από πρωτοβουλία και αίτηση του Κοινοβουλίου δια ψηφίσματος του<sup>120</sup>, έκριναν τη σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας -η οποία θα τροποποιούσε την αμέσως προηγούμενη αντίστοιχη διοργανική- απαραίτητη για την κατά το δυνατόν ομαλότερη συνεργασία τους στα πλαίσια της αναθεωρημένης διαδικασίας συναπόφασης.

Η εν λόγω συμφωνία, αποτελείται από το προοίμιο και τέσσερα βασικά μέρη: (I) τις διατάξεις για την πρώτη ανάγνωση, (II) την δεύτερη, (III) την επιτροπή συνδιαλλαγής και (IV) τις γενικές διατάξεις. Όπως εύκολα μπορεί κανείς να παρατηρήσει, η εν λόγω συμφωνία είναι πληρέστερη από την αμέσως προηγούμενη σχετική διοργανική, αφού αφορά σε όλα τα στάδια της συναπόφασης, και όχι μόνο σε εκείνο της επιτροπής συνδιαλλαγής. Το προοίμιο της επιδοκιμάζει την ως τότε διαμορφωθείσα πρακτική των άτυπων επαφών των οργάνων δια των αντιπροσώπων τους, με σκοπό την αποτελεσματικότερη διεξαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης και επαναλαμβάνει τη δέσμευση των οργάνων να τις συνεχίσουν «καθ' όλη τη διάρκεια της» (όχι μόνο μετά του σταδίου της δεύτερης ανάγνωσης και πριν του σταδίου της συνδιαλλαγής, όπως συνέβαινε με την προηγούμενη συμφωνία). Η προτροπή των άτυπων συσκέψεων επαναλαμβάνεται και στο κυρίως κείμενο της συμφωνίας στα στάδια της πρώτης και δεύτερης ανάγνωσης (I2, II2). Εν συνεχεία καλεί τα όργανα να συνεργάζονται με καλή πίστη σε μια προσπάθεια «η πράξη να εκδίδεται ει δυνατόν στην πρώτη ανάγνωση», ενώ τονίζει και στις δύο αναγνώσεις το καθήκον της Επιτροπής -ως διαμεσολαβητή ανάμεσα στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο- να σέβεται τη θεσμική(διοργανική) ισορροπία. Αξιοσημείωτο είναι ότι το κείμενο της συμφωνίας, αναφέρει ρητά και επιβάλλει «το σεβασμό στο νέο ρόλο που δίνει η Συνθήκη στο Κοινοβούλιο», στο πλαίσιο της διαδικασίας συνδιαλλαγής. Παράλληλα, σε μια προσπάθεια τεχνικής και πρακτικής εκλογίκευσης και οργάνωσης των εργασιών και των τριών οργάνων, τα επιτάσσει να συντονίσουν μεταξύ τους τα χρονοδιαγράμματα εργασίας τους αλλά και να τα σέβονται, καθώς και να αναπτύσσουν με σαφήνεια τα επιχειρήματα και τους λόγους που επικαλούνται στις αιτιολογικές τους εκθέσεις και τις ψήφους.

---

<sup>119</sup> ΕΕ 1999/С 148/01 της 28/5/1999, Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της νέας διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας)

<sup>120</sup> Ψήφισμα σχετικά με τη νέα διαδικασία συναπόφασης μετά το Άμστερνταμ, Α4-0271/98, ΕΕ 1998, С 292/140, της 21/9/98, Με το ψήφισμα αυτό, το Κοινοβούλιο πρότεινε την αναθεώρηση της προηγούμενης σχετικής διοργανικής συμφωνίας και μια σειρά νέων μέτρων έτσι ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στη νέα διαδικασία συναπόφασης που εισήγαγε η Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Σε κάθε περίπτωση, η νέα αυτή διοργανική συμφωνία, αν και δεν αποδέχθηκε όλες τις προτάσεις που είχε προηγουμένως υποβάλει το Κοινοβούλιο με το ψήφισμά του (για παράδειγμα τη δημιουργία διοργανικής βάσης δεδομένων), ενσωμάτωσε πολλές εξ αυτών και αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση του καλύτερου συντονισμού των οργάνων στο πλαίσιο της συναπόφασης. Η εν λόγω διοργανική συμφωνία ίσχυσε σε αυτή τη μορφή μέχρι και την άνοιξη του 2007.

Η διοργανική συμφωνία για τη διαδικασία συναπόφασης του 1999, αναθεωρήθηκε πρόσφατα, τον Ιούνιο του 2007, με την «Κοινή Δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της διαδικασίας της Συναπόφασης (άρθρο 251ΣυνθΕΚ)»<sup>121</sup>. Η νέα αυτή συμφωνία είναι τόσο μακροσκελέστερη και λεπτομερέστερη αφενός, εν συγκρίσει με τις δύο προηγούμενες, όσο και νομοτεχνικά αρτιότερη. Λαμβάνει υπ' όψιν και συμφωνεί με τη Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση της Νομοθέτησης του 2003<sup>122</sup>. Αποτελείται από 49 συνολικά διατάξεις, και είναι χωρισμένη στα εξής κεφάλαια: Γενικές Αρχές, Πρώτη Ανάγνωση (Συμφωνία κατά το στάδιο της πρώτης ανάγνωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμφωνία κατά το στάδιο της κοινής θέσης του Συμβουλίου), Δεύτερη Ανάγνωση (Συμφωνία κατά το στάδιο της δεύτερης ανάγνωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), Συνδιαλλαγή και Γενικές Διατάξεις. Για πρώτη φορά αναγνωρίζονται οι ανεπίσημες συσκέψεις των αντιπροσώπων των οργάνων με τον όρο «*τριμερείς διάλογοι*» (*trilogues*), και εξακολουθεί να επικροτείται η συνέχισή τους, ως μέσο διευκόλυνσης των διαπραγματεύσεων και λήψης αποφάσεων από το πρώτο ήδη στάδιο της διαδικασίας.

### III. Η συμβολή των διμερών διοργανικών συμφωνιών στη νομοθετική διαδικασία.

(Διοργανικές συμφωνίες Επιτροπής-Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 1990-2005)

Εκτός από τις ανωτέρω τριμερείς διοργανικές συμφωνίες, που αφορούσαν επίσημα και αποκλειστικά τη διαδικασία της συναπόφασης, σημαντική είναι και η μελέτη επιμέρους διοργανικών συμφωνιών και δη μεταξύ του Κοινοβουλίου και τις Επιτροπής, οι οποίες αφορούν τις μεταξύ τους σχέσεις γενικότερα, αγγίζοντας έτσι ανάμεσα σε άλλα και το κομμάτι της συναπόφασης. Οι συμφωνίες αυτές είναι

---

<sup>121</sup> ΕΕ 2007 C 145, 30.6.2007, σελ 5

<sup>122</sup> ΕΕ C 321 της 31.12.2003, σελ.1

συνολικά τέσσερις, από το 1990 έως και το 2005<sup>123</sup>. Όλες τους διασφαλίζουν ενισχυμένα δικαιώματα ενημέρωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από την Επιτροπή σε όλα τα στάδια διαχείρισης των νομοθετικών της προτάσεων καθώς και τη δέσμευσή της να λαμβάνει υπ' όψιν τις θέσεις του Κοινοβουλίου σε κάθε ένα από αυτά (στην επιλογή νομικής βάσης, στην επαναδιαβούλευση πρότασης που έχει δεχθεί τροποποιήσεις, κτλ). Επίσης διασφαλίζουν την πρόθεση ισότιμης μεταχείρισής του με το Συμβούλιο στη διαδικασία της συναπόφασης, επαναλαμβάνουν και προωθούν την τακτική επαφών των Προέδρων των δύο οργάνων καθώς και την παρουσία Επιτρόπων στις συνόδους τόσο της ολομέλειας όσο και των επιτροπών του Κοινοβουλίου.

Αξιοσημείωτη είναι μάλιστα η δέσμευση της Επιτροπής, στον Κώδικα Συμπεριφοράς Επιτροπής-Κοινοβουλίου του 1995<sup>124</sup> (ήτοι αμέσως μετά την εισαγωγή και πρώτη εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης) να «λαμβάνει όσο το δυνατόν περισσότερο υπόψη τις τροπολογίες που έχουν εγκριθεί από το Κοινοβούλιο σε δεύτερη ανάγνωση, της διαδικασίας συνεργασίας και συναπόφασης. Εάν, για σοβαρούς λόγους, και κατόπιν εκτιμήσεως σε συλλογικό επίπεδο, η Επιτροπή αποφασίσει να μην υιοθετήσει ή υποστηρίξει τροπολογία που έχει εγκριθεί από το Κοινοβούλιο, εκθέτει τους λόγους της ενώπιον του Κοινοβουλίου ή κατά την επόμενη συνεδρίαση της αρμόδιας επιτροπής (άρθρο 3.7)». Επίσης ιδιαίτερος ευνοϊκή για το Κοινοβούλιο είναι και η δέσμευσή της «να αποσύρει νομοθετική πρόταση που έχει απορριφθεί από το Κοινοβούλιο», εκτός εάν συντρέχει σοβαρός λόγος τον οποίο και πάλι θα πρέπει να εκθέσει ενώπιον της αρμόδιου επιπέδου αρχής του Κοινοβουλίου (άρθρο 3.8). Οι δεσμεύσεις αυτές της Επιτροπής έχουν γίνει με στόχο την αύξηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, γεγονός που θεωρείται ότι επέρχεται όταν το δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο της τελευταίας, το Κοινοβούλιο, ενδυναμώνεται.

Η επόμενη κατά σειρά μεταξύ τους Συμφωνία-Πλαίσιο του 2000<sup>125</sup>, νομοτεχνικά αρτιότερη -όπως συνηθίζεται να συμβαίνει άλλωστε με τις νεότερες

---

<sup>123</sup> 1) Code of Conduct on improving Interinstitutional relations between the EP and the Commission, OJ Annex No.388, Bull-EC 4-1990, p.82f, pt1.6.1 2) Ψήφισμα Β4-0501/95 σχετικά με το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής το οποίο εγκρίνει το συνημμένο κώδικα συμπεριφοράς τον οποίο διαπραγματεύθηκε με την Επιτροπή - Παράρτημα Κώδικας Συμπεριφοράς, ΕΕ C89/0069 της 10.4.1995, 3) Συμφωνία Πλαίσιο για τις Σχέσεις ΕΚ/Επιτροπής, ΕΕ C121/122 της 24.4.2001, 4) P6\_TA(2005)0194 Συμφωνία πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής - Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αναθεώρηση της συμφωνίας πλαισίου για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής (2005/2076 (ACI))

<sup>124</sup> ΕΕ C089/0069 της 10.4.1995

<sup>125</sup> ΕΕ C 121/126 της 24.4.2001

εκδόσεις παλαιότερων διοργανικών- και δη υπό την επιρροή της εν εξελίξει διαδικασίας βελτίωσης της νομοθέτησης στην ΕΚ/ΕΕ, επεκτείνει τα δικαιώματα ενημέρωσης του Κοινοβουλίου και σε τρεις νέους τομείς που ως τότε επίσημα δεν διέθετε, ήτοι την προετοιμασία των διακυβερνητικών συνδιασκέψεων, την ΚΕΠΠΑ και τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: αφενός η «Επιτροπή φροντίζει με βάση τα μέσα που διαθέτει ώστε το Κοινοβούλιο να τηρείται ενήμερο και να συμμετέχει πλήρως τόσο στην προετοιμασία όσο και στη διεξαγωγή των διακυβερνητικών συνδιασκέψεων (άρθρο 6)» και αφετέρου «ενημερώνει πλήρως και έγκαιρα το Κοινοβούλιο σχετικά με τις πρωτοβουλίες και προτάσεις της...και με βάση τα μέσα που διαθέτει και στους τομείς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας καθώς και της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 12)». Οι τομείς αυτοί στους οποίους το Κοινοβούλιο εξασφάλισε τη δέσμευση της Επιτροπής να το ενημερώνει και να το αφήνει να ακουστεί, δεν άπτονται άμεσα της νομοθετικής του εξουσίας, όμως έμμεσα του αναγνωρίζουν δικαιωματικά τη δυνατότητα να επηρεάζει την αναθεώρηση των Συνθηκών στην πρώτη περίπτωση (συντακτική νομοθετική λειτουργία) και την παραγόμενη στα πλαίσια του β' και γ' πυλώνα νομοθεσία στη δεύτερη περίπτωση. Επίσης, στο παράρτημα Ι της υπό εξέταση διοργανικής συμφωνίας πλαισίου, ακόμα και για τις νομοθετικές διαδικασίες που δεν απαιτούν συναπόφαση, η Επιτροπή «μεριμνά ώστε να υπενθυμίζει σε εύλογο χρόνο στα όργανα να μην προχωρούν σε πολιτική συμφωνία επί των προτάσεων της ενόσω το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει εκφέρει τη γνώμη του. Θα ζητεί να ολοκληρώνεται η συζήτηση σε επίπεδο υπουργών, αφού προηγουμένως έχει δοθεί εύλογη προθεσμία στα μέλη του Συμβουλίου ώστε να εξετάσουν τη γνωμοδότηση του Ε.Κ. (άρθρο 7)». Δημιουργείται δηλαδή ένα καθεστώς *ωσει συναπόφασης*, ακόμα και σε τομείς όπου δεν απαιτείται να τηρείται αυτή από τις Συνθήκες. Παρατηρείται έτσι μια προσπάθεια να λαμβάνονται υπ' όψιν οι θέσεις του Κοινοβουλίου, ανεξαρτήτως τομέα, και παρά τις διατάξεις των Συνθηκών, σε πολιτικό επίπεδο. Οι ρυθμίσεις αυτές συμφωνούν με και αποτελούν έκφανση της γενικής τάσης της λεγόμενης «κοινοβουλευτοποίησης»<sup>126</sup> της ευρωπαϊκής πολιτικής σκηνής.

---

<sup>126</sup> Στην αγγλική, από την οποία προέρχεται και ο όρος: "Parliamentarisation"



Στην πιο πρόσφατη συμφωνία πλαίσιο (2005)<sup>127</sup> μεταξύ των δύο οργάνων , οι ανωτέρω διατάξεις επαναλαμβάνονται, κατά περίπτωση εμπλουτίζονται, ενώ προστίθενται και νέες, όπως αυτές που αφορούν την έγκαιρη και σαφή ενημέρωση του Κοινοβουλίου σε σχέση με διεθνείς συμφωνίες στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και της διεύρυνσης, διαδικασία που ήδη συνέβαινε προφορικά, όμως για πρώτη φορά προστέθηκε στο κείμενο διοργανικής ρυθμιζουσας τις μεταξύ τους σχέσεις.

## **B. Στη διαδικασία Καλύτερης Νομοθέτησης**

### I. Γενικό πλαίσιο προγράμματος Καλύτερης Νομοθέτησης

Εντός του πλαισίου της νομοθετικής λειτουργίας του Κοινοβουλίου, σημαντική είναι η συμμετοχή του και στο πρόγραμμα «καλύτερης νομοθέτησης» (better regulation) της ΕΚ/ΕΕ, μια πρωτοβουλία της Επιτροπής, οι αρχές της οποία βρίσκονται ήδη στα μέσα της δεκαετίας του '80. Σημείο εκκίνησης του προβληματισμού και της ενασχόλησης με το ζήτημα της καλύτερης νομοθέτησης, αποτέλεσε η διαπίστωση ότι η πληθώρα και αμφίβολη ποιότητα της κοινοτικής νομοπαραγωγής σε συνδυασμό με τις απαιτήσεις μεταφοράς της, επιβάρυνε ουσιωδώς τα κράτη μέλη, και δυσχέραινε εν τέλει την εφαρμογή της, από άποψη τόσο ομοιομορφίας όσο και αποτελεσματικότητας. Αφορμή για τη διαπίστωση αυτή αποτέλεσε το λίκνασμα της κοινής αγοράς την περίοδο εκείνη<sup>128</sup>. Οι λόγοι αυτοί οδήγησαν τα θεσμικά όργανα, και κυρίως την Επιτροπή, να αναθεωρήσουν σταδιακά την ευρωπαϊκή νομοθετική πολιτική προτείνοντας και επιφέροντας αλλαγές με βάση δύο άξονες: α) τη βελτίωση που αφορά σε τεχνικά/πρακτικά ζητήματα του νομοθετείν (όπως είναι η κωδικοποίηση της ήδη εν ισχύ νομοθεσίας, η βελτίωση των νομοθετικών προτάσεων η απλούστευση της νέας νομοθεσίας, η επιτάχυνση της διαδικασίας παραγωγής κανόνων, η καλύτερη μεταφορά οδηγιών, η λήψη υπόψη αξιολόγησης του αντίκτυπου κ.α.) και β) τη μείωση της νομοπαραγωγής ως μεθόδου ρύθμισης σε συνδυασμό με τη χρησιμοποίηση εναλλακτικών μέσων ρύθμισης, με μειωμένο χαρακτήρα επιβολής<sup>129</sup>, με κατεύθυνση

---

<sup>127</sup> P6\_TA (2005) 0194 - Συμφωνία πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής - Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αναθεώρηση της συμφωνίας πλαισίου για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής (2005/2076 (ACI))

<sup>128</sup> Senden L. (2005), "Soft law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol.9.1, σελ 4-5

<sup>129</sup> Ομοίως, σελ 5

την ολοένα και μεγαλύτερη απορρύθμιση, νοούμενη ως λιγότερο συγκεντρωτισμό και παρέμβαση από την πλευρά των θεσμικών οργάνων και μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία διαμόρφωσης των ρυθμίσεων.

Το πρόγραμμα βελτίωσης της ευρωπαϊκής νομοθετικής πολιτικής, αναπτύχθηκε σταδιακά. Τα πρώτα κοινοτικά κείμενα που προσέβλεπαν σε μια νέα νομοθετική πολιτική εμφανίζονται μετά την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης<sup>130</sup>. Μέρος της σχετικής διαδικασίας αποτέλεσε επίσης η «Διοργανική Συμφωνία της 20ης Δεκεμβρίου 1994 που αφορά την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων»<sup>131</sup>. Η εν λόγω συμφωνία στόχο είχε την ομαλή συνεργασία μεταξύ των τριών οργάνων, στην διαδικασία κωδικοποίησης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, επισημαίνοντας τα όρια μέσα στα οποία αυτή όφειλε να πραγματοποιείται, και δη να μην τροποποιεί σε καμία περίπτωση ισχύουσα νομοθεσία και να λαμβάνει την έγκριση και του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η διοργανική συμφωνία αυτή αφορούσε στην ήδη υφιστάμενη νομοθεσία. Για την νέα νομοθεσία που θα παρήγεται στο εξής, τέθηκαν ξεχωριστοί κανόνες. Σε εκτέλεση της επιταγής της Δήλωσης Νο 39 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αναφορικά με την «ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας»<sup>132</sup>, τα τρία θεσμικά όργανα σήησαν μια ακόμα «Διοργανική Συμφωνία της 22ας Δεκεμβρίου 1998 για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη διατύπωση της ποιότητας της κοινοτικής

---

<sup>130</sup> COM (85) 310 final, June 1985, "Completing the internal market - White Paper from the Commission

<sup>131</sup> EE C 102/02 της 04/04/1996

<sup>132</sup> 39. Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας

«Η Διάσκεψη σημειώνει ότι η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και για την καλύτερη κατανόησή της από το κοινό και τους επιχειρηματικούς κύκλους. Υπενθυμίζει τα σχετικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, επί του θέματος, καθώς και το ψήφισμα του Συμβουλίου όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο εκδόθηκε στις 8 Ιουνίου 1993 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 166 της 17. 6. 1993, σ. 1).

Η Διάσκεψη κρίνει ότι τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης της κοινοτικής νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, θα πρέπει να καθορίσουν κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της εν λόγω νομοθεσίας. Τονίζει επίσης ότι η κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να γίνει περισσότερο προσιτή, και εκφράζει εν προκειμένω την ικανοποίησή της για την έγκριση και την πρώτη εφαρμογή μιας ταχείας μεθόδου εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, η οποία θεσπίστηκε με τη διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 102 της 4. 4. 1996, σ. 2).

Επομένως, η Διάσκεψη δηλώνει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να: α) καθορίσουν, κατόπιν κοινής συμφωνίας, κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της ποιότητας της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας και να ακολουθούν αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές οσάκις εξετάζουν προτάσεις ή σχέδια κοινοτικών νομοθετημάτων, λαμβάνοντας τα εσωτερικά οργανωτικά μέτρα που κρίνουν αναγκαία για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής αυτών των κατευθυντήριων γραμμών, β) πράξουν το κατά δύναμη για να επιταχύνουν την κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων.»

νομοθεσίας<sup>133</sup>». Η συμφωνία αυτή, όπως αναφέρει στο προοίμιό της, είναι ρητά μη νομικά δεσμευτική, και περιέχει κανόνες και υποδείξεις για τη νομοτεχνική βελτίωση των κοινοτικών πράξεων.

Πέραν όμως από το τεχνικό κομμάτι της νομοθεσίας, έμφαση δόθηκε και στο θέμα των κατευθυντηρίων αρχών που οφείλουν να διέπουν το περιεχόμενό της, και δη στις αρχές την επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ήδη από τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου της 11<sup>ης</sup> και 12<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 1992 η προσήλωση στις εν λόγω αρχές κρίθηκε απαραίτητη, έτσι ώστε όχι μόνο να λαμβάνονται μέτρα σε επίπεδο ΕΚ/ΕΕ μόνο όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο και καταλληλότερο αλλά και όταν αυτά λαμβάνονται να παίρνουν τη μορφή υποχρεωτικών και αυστηρά δεσμευτικά μέτρων μόνο όπου θεωρείται απαραίτητο, προτάσσοντας τη χρήση και ηπιότερων εναλλακτικών μεθόδων ρύθμισης, ενώ για τις περιπτώσεις εκείνες που θα επιλέγεται τελικά η νομοθετική οδός, προτιμώμενο μέσο θα είναι συνήθως οι οδηγίες. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ επικύρωσε αυτή την πολιτική με σχετικό πρωτόκολλο<sup>134</sup>, το οποίο διατήρησε και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

Ο επόμενος μεγάλος σταθμός στη διαδικασία καλύτερης νομοθέτησης, ήρθε με τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση του 2001<sup>135</sup>. Βασική επιδίωξη της πρωτοβουλίας αυτής ήταν να επέλθει αλλαγή στον τρόπο διακυβέρνησης της ΕΚ/ΕΕ με εσωτερικές μεταρρυθμίσεις τόσο στον τρόπο λειτουργίας των θεσμικών οργάνων όσο και στο συνολικό διοικητικό μηχανισμό της Ένωσης, χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών. Η Επιτροπή έθεσε ως προτεραιότητα στην εν λόγω προσπάθεια την πιστή εφαρμογή των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης: διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή στα πλαίσια τόσο της πολιτικής όσο και της νομοθετικής διαδικασίας. Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση αποτελεί βάση της λεγόμενης «νέας διακυβέρνησης», που εφαρμόζεται στην Ένωση κατά την τρέχουσα δεκαετία, και η οποία προτάσει ιδίως την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη χρήση εναλλακτικών μεθόδων ρύθμισης, με παράλληλη χρησιμοποίηση της κοινοτικής μεθόδου, μόνο όταν κρίνεται απολύτως απαραίτητο. Η Λευκή Βίβλος συμπεριέλαβε στους στόχους της, σε συνέχεια με τις προηγούμενες δράσεις, τη βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας σε όλα της τα στάδια (προνομοθετικό,

---

<sup>133</sup> ΕΕ C 73/1 της 17.3.1999

<sup>134</sup> Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

<sup>135</sup> COM (2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος», Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001, σελ. 1

νομοθετικό, εκτελεστικό), εξειδικεύοντας τον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί με περαιτέρω κοινοτικά κείμενα<sup>136</sup>. Ουσιώδης προϋπόθεση για την πραγματοποίηση του στόχου αυτού είναι η διαρκής, αλληλοσυμπληρωματική συνεργασία των θεσμικών οργάνων σε κάθε φάση της διαδικασίας. Δεν απαιτούνται επομένως απλώς μόνο κάποιες μικρές επιμέρους νομοθετικές πράξεις ή αποσπασματικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των οργάνων, αλλά μια γενικότερη σύνθετη και αμοιβαία προσπάθεια βελτίωσης της μεταξύ τους επικοινωνίας και δράσης όσον αφορά τη νομοπαραγωγική διαδικασία. Η έντονη πολιτική τους δέσμευση και ο μόνιμος διοργανικός διάλογος αποτελούν τα βασικά χαρακτηριστικά της εν λόγω προσπάθειας, η οποία έδωσε το έναυσμα για τη σύναψη μια νέας «Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας», το 2003.

## II. Η Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας του 2003<sup>137</sup>

Για όσο καιρό και σε όση έκταση η διαδικασία της καλύτερης νομοθέτησης αφορούσε νομοτεχνικά ζητήματα, το Κοινοβούλιο συμμετείχε στην προσπάθεια αυτή, χωρίς να τίθεται άμεσα βάσιμο ζήτημα επισκίασης του status του. Η Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση όμως, εισάγουσα την πολιτική της «νέας διακυβέρνησης», δεν διέφυγε της κριτικής του Κοινοβουλίου, το οποίο απαίτησε αντιστάθμισμα του ρόλου που κανονικά θα είχε -αν διατηρούταν μόνο η κοινοτική μέθοδος στο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης- και στην εφαρμογή των νέων εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης. Η πρώτιστη επιδίωξη του συνίστατο στην «αποφυγή παρέκκλισης από τον εκτελεστικό προσανατολισμό προς τον οποίο έτεινε η Λευκή Βίβλος»<sup>138</sup>. Το Κοινοβούλιο όφειλε να διασφαλίσει με κάποιον τρόπο τη συμμετοχή του στη νέα διακυβέρνηση, έτσι ώστε να εγγυάται η δημοκρατική νομιμοποίηση των ρυθμίσεων καθώς και η προστασία των ανθρωπίνων

---

<sup>136</sup> Μεταξύ άλλων, τα βασικότερα: COM (2002) 278 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5ης Ιουνίου 2002, Σχέδιο Δράσης: «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM (2002) 275 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5ης Ιουνίου 2002, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: Καλύτερη νομοθέτηση, COM (2002) 276 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5ης Ιουνίου 2002 σχετικά με την αξιολόγηση του αντίκτυπου

<sup>137</sup> EE C 321/01 της 31.12.2003

<sup>138</sup> Έκθεση A5-0313/2003 «σχετικά με τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (2003/2131(ACI)) της 23 Σεπτεμβρίου 2003, Εισηγήτρια Monica Frassonì, Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, σελ 8

δικαιωμάτων<sup>139</sup>. Οι διεκδικήσεις του αυτές βρήκαν μερικώς ανταπόκριση στο κείμενο της Διοργανικής Συμφωνίας για την Βελτίωση της Νομοθεσίας του 2003.

Η εν λόγω συμφωνία, φαίνεται να επιτελεί εν πολλοίς έναν μάλλον κωδικοποιητικό ρόλο, αφού, άρθρα της που ρυθμίζουν ζητήματα όπως τον συντονισμό των νομοθετικών προγραμμάτων και των σχετικών χρονοδιαγραμμάτων των οργάνων, τις τακτικές μεταξύ τους επαφές και κυρίως τις παραστάσεις των μελών του Συμβουλίου και της Επιτροπής στις συνόδους του Κοινοβουλίου, βρίσκονται ήδη διάσπαρτα σε διάφορες επιμέρους διοργανικές που αφορούν τη νομοθετική διαδικασία, όπως είδαμε και ανωτέρω. Η διαφορά είναι ότι, στη συγκεκριμένη συμφωνία επαναλαμβάνονται συγκεντρωμένα, σε τριμερές επίπεδο, καθώς και ότι περιλαμβάνονται και κάποιες νέες διατάξεις που αφορούν το ρόλο των οργάνων στα νέα μέσα διακυβέρνησης και τη σχέση τους με τα κράτη μέλη στην όλη διαδικασία της καλύτερης νομοθέτησης. Εκτός αυτών όμως, υπάρχουν δύο νέα σημεία στα οποία το Κοινοβούλιο φαίνεται να κερδίζει έδαφος μέσα από την εν λόγω διοργανική, και αυτά αφορούν τα νέα μέσα διακυβέρνησης, και δη τη συρρύθμιση και την αυτορρύθμιση.

Κατ' αρχήν, είναι η πρώτη φορά που τίθεται κάποιο πλαίσιο κανόνων λειτουργίας τους. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται πρώτα απ' όλα ο ορισμός της έννοιας του καθενός. Ως συρρύθμιση, «νοείται ο μηχανισμός με τον οποίο μια κοινοτική νομοθετική πράξη αναθέτει την υλοποίηση των στόχων που ορίζει η νομοθετική αρχή στα αναγνωρισμένα στον τομέα αυτό ενδιαφερόμενα μέρη (ιδίως τους οικονομικούς φορείς, τους κοινωνικούς εταίρους, τις ΜΚΟ ή τις ενώσεις) (άρθρο 18)», ενώ ως αυτορρύθμιση, «νοείται η δυνατότητα που έχουν οι οικονομικοί φορείς, οι κοινωνικοί εταίροι, οι ΜΚΟ ή οι ενώσεις, να θεσπίζουν μεταξύ τους και προς ίδια χρήση, κοινές κατευθυντήριες γραμμές σε ευρωπαϊκό επίπεδο (ιδίως κώδικες συμπεριφοράς ή τομεακές συμφωνίες)(άρθρο 22)». Αν και κατά κανόνα, οι δύο αυτοί μηχανισμοί αφορούν το στάδιο εφαρμογής/εκτέλεσης νομοθεσίας (κυρίως η συρρύθμιση) ή μιας πολιτικής (κυρίως η αυτορρύθμιση) κι έχουν σχεδιασθεί να λειτουργούν χωρίς ανάμιξη των κοινοτικών οργάνων, αλλά με ανάθεση αρμοδιοτήτων σε κοινωνικούς φορείς, το Κοινοβούλιο έχει διασφαλίσει ότι η χρήση τους θα επιλέγεται υπό όρους καθώς και σε ποιές περιπτώσεις θα απαγορεύεται τελείως, διάταξη που λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας στο ενδεχόμενο υπερβολικής ή «κακής» χρήσης των νέων αυτών μεθόδων. Συγκεκριμένα, η χρήση τους θα

---

<sup>139</sup> Οπ.π. υποσημείωση 138

«πρέπει να προσφέρει προστιθέμενη αξία για το γενικό συμφέρον, και θα απαγορεύεται όταν διακυβεύονται θεμελιώδη δικαιώματα ή σημαντικές πολιτικές επιλογές ή σε καταστάσεις όπου οι κανόνες πρέπει να εφαρμόζονται ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ θα πρέπει επίσης η χρήση τους να μην επηρεάζει τις αρχές του ανταγωνισμού και τον ενιαίο χαρακτήρα της εσωτερικής αγοράς (άρθρο 17)».

Δεύτερον, από τη στιγμή που θα επιλεχθούν ως μέσα ρύθμισης, είτε η συρρύθμιση είτε η αυτορρύθμιση, (σε δεύτερο δηλαδή στάδιο) το Κοινοβούλιο έχει εξασφαλίσει το δικαίωμα ενημέρωσης του από την Επιτροπή για την πορεία έκαστης διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, για την περίπτωση της συρρύθμισης, το Κοινοβούλιο εξασφάλισε ότι θα του διατίθεται ένα χρονικό διάστημα στο οποίο θα μπορεί από κοινού με το Συμβούλιο να εξετάζει το σχέδιο συμφωνίας της συρρύθμισης και αν θεωρήσει ότι δεν ανταποκρίνεται στους στόχους που είχαν οριστεί με την αρχική νομοθετική πράξη, θα μπορεί είτε να το τροποποιήσει είτε να ζητήσει από την Επιτροπή να υποβάλει εκ νέου νομοθετική πρόταση, δηλαδή να κάνει χρήση του δικαιώματός του να ψηφίσει νομοθεσία για το αντικείμενο του σχεδίου συμφωνίας (μηχανισμός “call back”) (άρθρο 20). Το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να αντιταχθεί στο σχέδιο συμφωνίας συρρύθμισης, νοείται τόσο από κοινού με το Συμβούλιο όσο και μεμονωμένα (άρθρο 20§3 «κάθε θεσμικό όργανο μπορεί...»), γεγονός που του προσδίδει σημαντική ελευθερία κινήσεων<sup>140</sup>. Επίσης, αξιοσημείωτο είναι ότι ακόμα και αν δεν αναφέρεται ρητά στο κείμενο της σχετικής διοργανικής συμφωνίας, σε πολιτικό επίπεδο, κατά τις διαπραγματεύσεις, η Επιτροπή δεσμεύτηκε ότι κατά την ενεργοποίηση αιτήματος του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου για προσφυγή στον μηχανισμό “call back”, θα έχει *«περιορισμένο περιθώριο ελιγμών όσον αφορά την δυνατότητά της να παρακάμπτει την αντίθεση ενός εκ των κλάδων της νομοθετικής αρχής»*<sup>141</sup>.

Αλλά και στην περίπτωση ακόμα της αυτορρύθμισης, όπου το Κοινοβούλιο εκ πρώτης όψεως δεν έχει καμμία αρμοδιότητα, η Επιτροπή αναλαμβάνει, πρώτον, την υποχρέωση να το ενημερώνει για την πορεία εφαρμογής της (άρθρο 23). Η διάταξη που επιβάλλει την υποχρέωση αυτή, έχει ερμηνευθεί ως έμμεση προτροπή προς την Επιτροπή να διαβουλεύεται πρώτα με το Κοινοβούλιο -στις περιπτώσεις που η συμφωνία της αυτορρύθμισης αφορά σε τομέα στον οποίο η ΕΚ έχει

---

<sup>140</sup> Έκθεση A5-0313/2003 «σχετικά με τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (2003/2131(ACI)) της 23 Σεπτεμβρίου 2003, Εισηγήτρια Monica Frassonι, Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, σελ 9

<sup>141</sup> Ομοίως

αρμοδιότητα-, όταν θέλει να επιβεβαιώσει ή να υποστηρίξει μια συμφωνία αυτορρύθμισης δια σύστασης<sup>142</sup> (έτσι ώστε να διασφαλίζεται εκ των προτέρων ότι το Κοινοβούλιο δε θα αντιδράσει ή ότι δε θα ζητήσει την ψήφιση νομοθεσίας), παρά το γεγονός ότι, αν και η υποχρέωση της Επιτροπής να προβεί σε επίσημη διαβούλευση με τη νομοθετική αρχή σε περίπτωση που έκρινε μια αυτορρύθμιση χρήσιμη κι επαρκή, προβλεπόταν στην προτελευταία έκδοση της διοργανικής συμφωνίας, δεν πέρασε στην τελική μορφή του κειμένου της<sup>143</sup>. Αυτή η έμμεση επιταγή για διαβούλευση, σίγουρα δυναμώνει έτι περαιτέρω το ρόλο του Κοινοβουλίου και στον τομέα της αυτορρύθμισης<sup>144</sup>. Αλλά και στη συνέχεια, μετά την ενημέρωσή του από την Επιτροπή, αν το κρίνει απαραίτητο, το Κοινοβούλιο μπορεί να ζητήσει την εφαρμογή της χρήσης της κοινοτικής μεθόδου (άρθρο 23) (υπό τον όρο ότι η συμφωνία της αυτορρύθμισης αφορά σε τομέα στον οποίο η ΕΚ έχει αρμοδιότητα), αναιρώντας κατ' αυτόν τον τρόπο το αποτέλεσμα της αυτορρύθμισης. Διατηρεί έτσι το δικαίωμα, αν χρειαστεί να επιστρέψει στην παραδοσιακή επιλογή της κοινοτικής μεθόδου, στις περιπτώσεις που έχει την καθ' ύλην αρμοδιότητα για τέτοια ρύθμιση, από την ΣυνθΕΚ.

Συνοψίζοντας, το σύνολο των ανωτέρω διατάξεων που εμπλέκει ενεργητικότερα το Κοινοβούλιο στις διαδικασίες αυτές θεωρείται ότι διασφαλίζει ως ένα βαθμό τη διατήρηση δημοκρατικής νομιμοποίησης και στον τομέα των εναλλακτικών μεθόδων ρύθμισης, όπου είναι απαραίτητο<sup>145</sup>.

## Γ. Συμπεράσματα

Στο κεφάλαιο αυτό, είδαμε πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σταδιακά, κατόρθωσε να επεκτείνει το ρόλο του στη νομοθετική του λειτουργία μέσα από τη χρήση διοργανικών συμφωνιών. Αφενός κατάφερε να συνδιαπραγματευτεί και να συμπροσδιορίσει το ρόλο του στη διαδικασία συναπόφασης, υποστηρίζοντας και επιβάλλοντας την ισοτιμία του με το Συμβούλιο. Αφετέρου στο πρόγραμμα βελτίωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, κατάφερε να διασφαλίσει δικαιώματα ενημέρωσης για την πορεία της διαδικασίας συρρύθμισης και αυτορρύθμισης, καθώς και κάποια εχέγγυα στη λειτουργία τους, ως αντίβαρο για την «απώλεια εξουσίας» που υφίσταται κάθε φορά που αυτά τα μέσα προτιμώνται αντί για την παραδοσιακή

---

<sup>142</sup> Senden L. (2005) οπ.π. σελ 26-27

<sup>143</sup> Έκθεση Α5-0313/2003, σελ 9

<sup>144</sup> Senden L. (2005), οπ.π. σελ 7

<sup>145</sup> Senden L. (2005), οπ.π. σελ 21

κοινοτική μέθοδο (στην οποία διαθέτει ως επί το πλείστον αρμοδιότητα). Στην προσπάθειά του για επέκταση των δυνατοτήτων και εξουσιών του μέσα από τις διοργανικές συμφωνίες στον τομέα αυτό, σύμμαχό του είχε τις περισσότερες φορές την Επιτροπή. Χωρίς να επιφέρουν τεράστιες ή ριζικές μεταρρυθμίσεις ή διευρύνσεις αρμοδιοτήτων, οι σχετικές διοργανικές, βελτίωσαν εμφανώς τον ρόλο του στη νομοθετική λειτουργία.

### **III. ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ**

Ο δεύτερος άξονας θεσμικών εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνίσταται στην ελεγκτική λειτουργία της ευρωπαϊκής εκτελεστικής εξουσίας και δη της Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, δύο είναι οι κυρίως τομείς στους οποίους το Κοινοβούλιο μέσω της βοήθειας διοργανικών συμφωνιών κατόρθωσε να επεκτείνει τις δυνατότητές του: αφενός η εξουσία του να διορίζει την Επιτροπή και να την καθιστά πολιτικά υπόλογο σε αυτό και αφετέρου η παρέμβαση και συμμετοχή του στο σύστημα της επιτροπολογίας.

#### **A. Στη διαδικασία διορισμού και πολιτικής λογοδοσίας της Επιτροπής**

Όπως παρατηρήσαμε ανωτέρω, διοργανικές συμφωνίες τόσο μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων όσο και μεταξύ της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου μόνο, αναβάθμισαν τη θέση του τελευταίου στη νομοθετική του λειτουργία. Και στην ελεγκτική όμως διαδικασία, και κυρίως στο διορισμό της Επιτροπής παρατηρήθηκαν τρεις φάσεις ενδυνάμωσης του Κοινοβουλίου τόσο μέσα από τη χρήση επίσημων όσο και ανεπίσημων μέσων, σημαντικό μέρος των οποίων αποτέλεσαν οι διοργανικές συμφωνίες.

Η πρώτη φάση, αφορά την περίοδο από το 1979 (πρώτη εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από το λαό) μέχρι και την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, διάστημα μέσα στο οποίο, το Κοινοβούλιο προκειμένου να θεμελιώσει κάποιον έλεγχο απέναντι στο διορισμό της Επιτροπής, που ως τότε γινόταν αποκλειστικά δια της διακυβερνητικής οδού, καθιέρωσε μια άτυπη τακτική,



παρουσίας κάθε υποψηφίου Επιτρόπου ξεχωριστά στις κοινοβουλευτικές του Επιτροπές, προκειμένου να σχηματίσει μέσα από ερωτήσεις, γνώμη για το αν τους υποστηρίζει ή όχι<sup>146</sup>. Η άτυπη αυτή πρακτική η οποία παγιώθηκε σταδιακά, στηρίχθηκε σε άρθρο του εσωτερικού κανονισμού του Κοινοβουλίου<sup>147</sup> και έγινε αποδεκτή τόσο από την Επιτροπή όσο και από το ίδιο το Συμβούλιο<sup>148</sup>, αφού θεωρήθηκε ότι κάθε πολιτική επιδοκίμασία του Σώματος από το Κοινοβούλιο, η οποία θα δινόταν μετά τις ακροάσεις (με τη μορφή επιστολών), εμμέσως συντελούσε στην αύξηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Επιτροπής. Ο ανεπίσημος αυτός μηχανισμός μέχρι και σήμερα δεν ενσωματώθηκε στο κείμενο καμίας έγγραφης διοργανικής συμφωνίας, θα μπορούσε όμως να υποστηριχθεί ότι αποτελεί ένα είδος *προφορικής διοργανικής συμφωνίας*, αφού την πρόσκληση του Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή, η οποία βρίσκεται διατυπωμένη στον εσωτερικό κανονισμό του, η Επιτροπή την αποδέχεται στην πράξη με την συστηματική συμμετοχή της στη διαδικασία αυτή που αφορά και προηγείται του διορισμού της.

Η δεύτερη φάση, αφορά τη διασφάλιση ρητών και επίσημων εξουσιών του Κοινοβουλίου να συμμετέχει στον τρόπο διορισμού της Επιτροπής, μέσα από τις Συνθήκες. Το Κοινοβούλιο απέκτησε επίσημα λόγο στη διαδικασία διορισμού της Επιτροπής πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και η δυνατότητά του αυτή αποτέλεσε κατά πολύ αποκρυστάλλωση της ήδη διαμορφωθείσας πρακτικής να επηρεάζει έμμεσα σε πολιτικό επίπεδο με την διενέργεια ακροάσεων των υποψηφίων Επιτρόπων το τελικό αποτέλεσμα του διορισμού τους. Σύμφωνα με το (πρώην) άρθρο 158 της ΣυνθΕΚ<sup>149</sup>, ο διορισμός της Επιτροπής πραγματοποιούταν σε τρία στάδια:

---

<sup>146</sup> Corbett R. (1998), ο.π. σελ 230-231

<sup>147</sup> Νυν άρθρα 98 και 99 Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 16<sup>η</sup> Έκδοση, Σεπτέμβριος 2006

<sup>148</sup> Ειδικά για την έγκριση του Προέδρου της Επιτροπής το Ε. Συμβούλιο συμπεριέλαβε σε δήλωσή του το 1983 ρητά τη δέσμευση από την πλευρά των κρατών μελών να αναζητούν τη γνώμη του Ε. Κοινοβουλίου, στο Bulletin of the European Communities, No. 6/1983, Solemn Declaration on the European Union, European Council, Stuttgart 19 June 1983, article 2.3.5

‘Before the appointment of the President of the Commission, the President of the Representatives of the Governments of the Member States seeks the Opinion of the enlarged Bureau of the European Parliament. After the appointment of the members of the Commission by the Governments of the Member States, the Commission presents its programme to the European Parliament to debate and to vote on that programme.’

<sup>149</sup> (Πρώην) Άρθρο 158§1 και 2, ΣυνθΕΚ: «1. Τα μέλη της Επιτροπής διορίζονται, για περίοδο πέντε ετών, σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 2, και με επιφύλαξη, ενδεχομένως, των διατάξεων του άρθρου 144. Η θητεία τους δύναται να ανανεωθεί.

2. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών ορίζουν με κοινή συμφωνία μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την προσωπικότητα, που προτίθενται να διορίσουν πρόεδρο της Επιτροπής. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, σε συνεννόηση με τον ορισθέντα πρόεδρο, ορίζουν τις άλλες προσωπικότητες που προτίθενται να διορίσουν μέλη της Επιτροπής. Ο πρόεδρος και τα άλλα μέλη της Επιτροπής που ορίστηκαν κατ’ αυτόν τον τρόπο, υπόκεινται ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο πρόεδρος και τα άλλα μέλη της Επιτροπής διορίζονται με κοινή συμφωνία, από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.»

πρώτον, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών επέλεξαν με κοινή συμφωνία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Πρόεδρο της Επιτροπής, δεύτερον, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών σε συνεννόηση με τον επιλεγθέντα Πρόεδρο όριζαν τις άλλες προσωπικότητες που προτίθεντο να διορίσουν ως Επιτρόπους και τρίτον, ο Πρόεδρος και τα λοιπά προτεινόμενα μέλη της Επιτροπής, ως σύνολο, υπόκειντο σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και αν αυτή ήταν θετική τότε ο διορισμός τους ολοκληρωνόταν με απόφαση των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Με βάση αυτό το καθεστώς, εάν ο Πρόεδρος της Επιτροπής παραιτούταν ή απαλλασσόταν από τα καθήκοντά του με απόφαση του ΔΕΚ, η διαδικασία αντικατάστασής του απαιτούσε και πάλι την έγκριση του Κοινοβουλίου<sup>150</sup>. Εν αντιθέσει όμως τη θέση του Προέδρου της Επιτροπής, εάν ένα από τα υπόλοιπα μέλη της παραιτούταν ή απαλλασσόταν των καθηκόντων του, μπορούσε να αντικατασταθεί για το υπόλοιπο της θητείας του μόνο με κοινή απόφαση των κυβερνήσεων των κρατών μελών, χωρίς δηλαδή ανάμιξη του Κοινοβουλίου. Η ρύθμιση αυτή διατηρήθηκε παρόμοια και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο νέο άρθρο 214<sup>151</sup>. Η καινοτομία στη νέα εκδοχή του άρθρου έγκειτο στο ότι ο διορισμός του Προέδρου της Επιτροπής απαιτούσε πρώτη ξεχωριστή έγκριση (και όχι απλά διαβούλευση) του Κοινοβουλίου για να προβεί έπειτα σε έγκριση του σώματος των Επιτρόπων, ενώ ο διορισμός των μελών της Επιτροπής απαιτούσε πλέον όχι απλά τη «συνεννόηση» αλλά τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της (εν δυνάμει δικαίωμα άσκησης βέτο κατά των προσωπικοτήτων που προτίθεντο τα κράτη μέλη να διορίσουν<sup>152</sup>). Τέλος, η Συνθήκη της Νίκαιας προσέθεσε ότι το Συμβούλιο σε επίπεδο κρατών μελών και κυβερνήσεων θα λάμβανε τις αποφάσεις περί διορισμού του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής με ειδική πλειοψηφία και όχι με συναίνεση.

Η τρίτη φάση ενδυνάμωσης του ρόλου του Κοινοβουλίου στον υπό μελέτη τομέα, είναι πιο πρόσφατη και πραγματώθηκε μέσα από δύο διμερείς διοργανικές

---

<sup>150</sup> (Πρώην) Άρθρα 159, 160 ΣυνθΕΚ

<sup>151</sup> Άρθρο 214 (πρώην άρθρο 158) ΣυνθΕΚ: 1. Τα μέλη της Επιτροπής διορίζονται, για περίοδο πέντε ετών, σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 2, και με την επιφύλαξη, ενδεχομένως, των διατάξεων του άρθρου 201. Η θητεία τους δύναται να ανανεωθεί.

2. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών ορίζουν με κοινή συμφωνία, την προσωπικότητα που προτίθενται να διορίσουν ως Πρόεδρο της Επιτροπής· ο διορισμός εγκρίνεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, με κοινή συμφωνία με τον ορισθέντα Πρόεδρο, ορίζουν τις άλλες προσωπικότητες που προτίθενται να διορίσουν μέλη της Επιτροπής. Ο Πρόεδρος και τα άλλα μέλη της Επιτροπής που ορίστηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Πρόεδρος και τα άλλα μέλη της Επιτροπής διορίζονται, με κοινή συμφωνία, από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

<sup>152</sup> Nugent N.(2004), "Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση", επ. Μενδρινού Μ. Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, σελ 173

συμφωνίες- πλαίσιο, μεταξύ του ίδιου και της Επιτροπής, τη Συμφωνία Πλαίσιο του 2000 και εκείνη του 2005.

### I. Συμφωνία Πλαίσιο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - Επιτροπής του 2000<sup>153</sup>

Η συμφωνία αυτή, αποτελεί αναθεωρημένη έκδοση του κώδικα συμπεριφοράς των δύο οργάνων του 1995. Εξετάζοντάς την, είναι σημαντικό να έχει κανείς υπ' όψιν το ιστορικό και χρονικό πλαίσιο μέσα στο οποίο συνήφθη, ήτοι λίγο μετά την παραίτηση της Επιτροπής Σαντέρ το 1999, ύστερα από αίτημα του Κοινοβουλίου για πρόταση δυσπιστίας εναντίον της, λόγω κακοδιαχείρισης. Αντισυμβαλλόμενο του Κοινοβουλίου μέρος ήταν η ήδη νεοδιορισθείσα Επιτροπή του Romano Prodi.

Η συμφωνία περιέχει ένα ξεχωριστό κομμάτι αποτελούμενο από τρία άρθρα, με τίτλο «Πολιτική Ευθύνη», το οποίο επικεντρώνεται κυρίως στην ατομική πολιτική ευθύνη των Επιτρόπων. Το άρθρο 9 της συμφωνίας, επισημαίνει και προτάσσει την ατομική πολιτική ευθύνη κάθε Επιτρόπου για το χαρτοφυλάκιο το οποίο του ανατίθεται, «με την επιφύλαξη της αρχής της συλλογικότητας της Επιτροπής», μιας και το συλλογικό είναι το επίπεδο εκείνο στο οποίο νοείται πρωτίστως και κατά κύριο λόγο η πολιτική ευθύνη της Επιτροπής. Εξειδικεύοντας, τη διάταξη του άρθρου 9, το άρθρο 10 εν συνεχεία, προβλέπει ρητά ότι «στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το Κοινοβούλιο αρνείται να παράσχει την εμπιστοσύνη του σε έναν Επίτροπο (υπό την επιφύλαξη της ουσιαστικής και τυπικής πολιτικής υποστήριξης μιας τέτοιας άποψης), γίνεται δεκτό ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εξετάζει σοβαρά το κατά πόσο είναι σκόπιμο να ζητήσει από τον συγκεκριμένο Επίτροπο να παραιτηθεί». Η διάταξη αυτή, δεν αφορά αποκλειστικά την περίπτωση διορισμού ενός Επιτρόπου αλλά και Επιτρόπους εν ενεργεία. Ως γνωστόν, υπό το νομικό καθεστώς της Συνθήκης του Άμστερνταμ - οπότε και συνήφθη η συγκεκριμένη διοργανική- αλλά και υπό το τρέχον της Νίκαιας, δεν προβλέπεται ούτε δυνατότητα του Κοινοβουλίου να μπλοκάρει επίσημα τις ατομικές υποψηφιότητες μελών της Επιτροπής (μόνο του Προέδρου, άλλως, μόνο όλου του Σώματος ως σύνολο), αλλά ούτε και δυνατότητα του να αιτείται επίσημα την απαλλαγή ή παραίτηση ενός εν ενεργεία Επιτρόπου. Στην πρώτη περίπτωση η αποδοκιμασία ενός υποψηφίου Επιτρόπου γίνεται με την άτυπη διαδικασία των ακροάσεων ενώ στη δεύτερη, η απαλλαγή ενός εν ενεργεία

---

<sup>153</sup> EE C 121/123 της 5.7.2000

μέλους της Επιτροπής μπορεί να γίνει μόνο με απόφαση του ΔΕΚ, και ύστερα από αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής μόνο, σύμφωνα με το άρθρο 216 ΣυνθΕΚ. Με την ανωτέρω διάταξη της διοργανικής συμφωνίας επομένως, το Κοινοβούλιο απέκτησε ένα δικαίωμα το οποίο επίσημα δε διέθετε και δεν διαθέτει μέχρι και σήμερα: το να αιτείται (στην Επιτροπή) την ατομική παραίτηση ενός Επιτρόπου.

Βέβαια, υπό το καθεστώς της Συνθήκης του Άμστερνταμ, δεν υπήρχε διάταξη που να προβλέπει ότι μέλος Επιτροπής μετά από αίτηση του Προέδρου της οφείλει να παραιτείται. Έτσι, δημιουργείται το παράδοξο, το Κοινοβούλιο βάσει της διοργανικής συμφωνίας, να μπορεί να ζητά από τον Πρόεδρο της Επιτροπής την παραίτηση μέλους της, χωρίς όμως ο ίδιος να έχει τουλάχιστον ρητά την εξουσία να το κάνει.

Η ρύθμιση όμως αυτή, άλλαξε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία προσέθεσε στο άρθρο 217 την παράγραφο 4, σύμφωνα με την οποία «Ένα μέλος της Επιτροπής υποβάλλει την παραίτησή του, εφόσον του το ζητήσει ο πρόεδρος κατόπιν έγκρισης του σώματος», με αφορμή το σκάνδαλο κακοδιαχείρισης της Επιτροπής Σαντέρ και ιδίως την περίπτωση της άρνησης της πρώην Επιτρόπου Edit Cresson να παραιτηθεί από αυτήν λόγω ανάρμοστης συμπεριφοράς, παρά τις έντονες πιέσεις που δεχόταν, και ιδίως μετά την έκδοση της έκθεσης της ειδικής επιτροπής ανεξαρτήτων εμπειρογνομόνων τον Μάρτιο του 1999<sup>154</sup>. Εύλογα διαπιστώνει κανείς τη συμφωνία ανάμεσα στις δύο ρυθμίσεις του άρθρου 10 της Συμφωνίας-Πλαίσιο του 2000 και της διάταξης 217παρ.4 της Συνθήκης της Νίκαιας. Η πρόβλεψη της Συμφωνίας-Πλαίσιο του 2000 ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα μπορεί να ζητά την παραίτηση ενός Επιτρόπου (μετά από αίτηση του Κοινοβουλίου), ενσωματώθηκε με την αμέσως επόμενη αναθεώρηση της ΣυνθΕΚ, στο κείμενο της διάταξης 217 παρ. 4 της Συνθήκης της Νίκαιας. Παρατηρείται εδώ, επιβεβαίωση της θέσης εκείνης της θεωρίας ότι διοργανικές συμφωνίες κατά ένα μεγάλο ποσοστό επηρεάζουν/προετοιμάζουν το αποτέλεσμα των αναθεωρήσεων των Συνθηκών<sup>155</sup>.

Επομένως διαπιστώνεται νίκη τόσο του Κοινοβουλίου όσο και κάποιο κέρδος υπέρ της Επιτροπής στην υπό εξέταση περίπτωση: αφενός το πρώτο απέκτησε δικαίωμα να ζητά την παραίτηση Επιτρόπου από τον Πρόεδρό της, και αφετέρου,

---

<sup>154</sup> Nugent N. (2004), ο.π.π. σελ 291-292

<sup>155</sup> Hix S. (2002), "Constitutional Agenda-Setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament went at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 32, passim καθώς και Kietz D., Maurer A. (2007), " The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, passim

αυτός ο ίδιος απέκτησε με την αναθεώρηση της Συνθήκης<sup>156</sup>, την επίσημη δυνατότητα να προβαίνει σε τέτοιο αίτημα, και συνεπώς να εκπληρώνει ταυτόχρονα και το αίτημα του Κοινοβουλίου, μια δυνατότητα που δεν διέθετε με το παλιό καθεστώς.

Η Συμφωνία-Πλαίσιο μεταξύ του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής του 2005, που ακολούθησε, αναδιατυπώνει το υπό μελέτη δικαίωμα του Κοινοβουλίου και προσθέτει στο άρθρο 3, ότι, σε περίπτωση που τελικά ο Πρόεδρος της Επιτροπής παρά το αίτημα του Κοινοβουλίου αποφασίσει μετά από σοβαρή εξέταση να μη ζητήσει από το καθ' ού μέλος της Επιτροπής να παραιτηθεί, «εξηγεί τις αποφάσεις του στο Κοινοβούλιο». Με τον τρόπο αυτό, προσδίδεται μεγαλύτερη διαφάνεια στους λόγους που κινούν την τελική αυτή πολιτική επιλογή της Επιτροπής και εντείνεται ο βαθμός στον οποίο είναι υπόλογη ως προς αυτήν την επιλογή έναντι του Κοινοβουλίου. Παρατηρείται δηλαδή σταδιακά, μια συνεχής βελτίωση της θέσης του Κοινοβουλίου, μέσα από την αναθεώρηση των διοργανικών και της Συνθήκης.

Τέλος, όσον αφορά τη Συμφωνία-Πλαίσιο του 2000, στο τρίτο κατά σειρά άρθρο του τμήματος «Πολιτική Ευθύνη», άρθρο 11, προβλέπεται η δέσμευση της Επιτροπής «να κοινοποιεί στο Κοινοβούλιο κάθε απόφαση σχετική με την ανάθεση αρμοδιοτήτων σε οποιοδήποτε μέλος της». Επίσης προβλέπει ότι «σε περιπτώσεις ουσιωδών τροποποιήσεων των καθηκόντων ενός Επιτρόπου (επί παραδειγματι ανάθεση εντελώς νέου χαρτοφυλακίου ή σημαντικών νέων αρμοδιοτήτων), ο εν λόγω Επίτροπος παρουσιάζεται ενώπιον της αρμόδιας επιτροπής κατόπιν αιτήματος της τελευταίας». Στη διάταξη αυτή, βλέπουμε ότι έμμεσα αναγνωρίζεται η υποχρέωση των Επιτρόπων να περνάνε σε ακροάσεις από το Κοινοβούλιο, η οποία αν και αποτελεί πάγια πρακτική, όπως αναφέρθη και ανωτέρω, δεν υπάρχει ρητά ενσωματωμένη σε κάποιο κείμενο διοργανικής συμφωνίας. Εδώ, όμως, προβλέπεται ότι και στην περίπτωση αναδιανομής αρμοδιοτήτων (εννοουμένης της αναλογίας: όπως και στην περίπτωση της αρχικής ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε αυτούς), οι Επίτροποι οφείλουν να περνούν από τον έλεγχο του Κοινοβουλίου, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι το τελευταίο επιδοκιμάζει και τις αλλαγές αυτές.

---

<sup>156</sup> Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης το γεγονός ότι, εν συνεχεία η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη, τροποποιώντας ελαφρώς τη σχετική διάταξη του άρθρου 217 της Συνθήκης της Νίκαιας, ορίζει ότι «τα μέλη της Επιτροπής υποβάλλουν παραίτηση, εφόσον τους το ζητήσει ο (εκλεγμένος από το Κοινοβούλιο σύμφωνα με το Ε.Σύνταγμα) Πρόεδρος της Επιτροπής», χωρίς να απαιτείται καν η έγκριση του Σώματος των Επιτρόπων, με αποτέλεσμα να συνάδει ακόμα περισσότερο με την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 10 της Συμφωνίας Πλαίσιο του 2000.

## II. Συμφωνία Πλαίσιο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου-Επιτροπής 2005<sup>157</sup>

Η συμφωνία αυτή, στο πεδίο με τίτλο «Πολιτική Ευθύνη» επαναλαμβάνει τις ρυθμίσεις εκείνης του 2000, σε ορισμένα σημεία ελαφρώς τροποποιημένες προσθέτοντας ταυτόχρονα αρκετές καινοτομίες. Πρώτον, διασφαλίζεται δικαίωμα ενημέρωσης του Κοινοβουλίου από τον Πρόεδρο της Επιτροπής σε περίπτωση που ο τελευταίος διαπιστώσει σύγκρουση συμφερόντων σε μέλος της, το οποίο το παρακωλύει να ασκήσει τα καθήκοντά του (άρθρο 2 παρ. 2 και 3). Δεύτερον, σε περίπτωση που χρειαστεί να αντικατασταθεί ένας Επίτροπος, ο Πρόεδρος της Επιτροπής, συμφωνεί με τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου τον τρόπο με τον οποίο θα πραγματοποιηθεί η παρουσίασή του στο Κοινοβούλιο προς «έγκριση» για να δοθεί η γνώμη του εγκαίρως (άρθρο 4). Τρίτον, το Κοινοβούλιο διασφαλίζει δικαίωμα ενημέρωσης για οποιαδήποτε αλλαγή στον κώδικα συμπεριφοράς των Επιτρόπων, η οποία θα αφορά σύγκρουση καθηκόντων ή δεοντολογική συμπεριφορά, καθώς και τη δέσμευση από την Επιτροπή ότι η γνώμη του επί των αλλαγών αυτών θα ληφθεί υπ' όψιν (άρθρο 6). Τέλος, διασφαλίζεται διαβούλευση του Προέδρου του Κοινοβουλίου με τον νεοδιορισθέντα Πρόεδρο της Επιτροπής, πριν από την έναρξη της διαδικασίας έγκρισης νέας Επιτροπής, ενώ τονίζεται η υποχρέωση των μελών της Επιτροπής να αποδεικνύουν με διαφάνεια την ανεξαρτησία τους, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 213 Συνθήκη (άρθρο 7).

Η εν λόγω συμφωνία, περιλαμβάνει και αρκετές άλλες διατάξεις που διασφαλίζουν κατά το μεγαλύτερο ποσοστό δικαιώματα έγκαιρης ή και τακτικής ενημέρωσης του Κοινοβουλίου καθώς και εγγυήσεις σεβασμού της θεσμικής του θέσης, που ρητά θεωρείται από την Επιτροπή ισότιμη με αυτή του Συμβουλίου. Όσον αφορά όμως ειδικότερα την ελεγκτική εξουσία του Κοινοβουλίου πάνω στην Επιτροπή, μια πολύ σημαντική καινοτομία, αποτελεί η δέσμευση της τελευταίας να «ενημερώνει το Κοινοβούλιο σχετικά με τον κατάλογο ομάδων εμπειρογνομόνων που έχει συστήσει προκειμένου να την επικουρούν στην άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας που διαθέτει, ο οποίος θα επικαιροποιείται τακτικά και θα δημοσιοποιείται» (άρθρο 16). Με δεδομένη τη μακρά συζήτηση περί της αναγκαιότητας διαφάνειας στον γραφειοκρατικό μηχανισμό «των τεχνοκρατών των Βρυξελλών» της Επιτροπής, η δέσμευση της να θέτει στη διάθεση του Κοινοβουλίου

---

<sup>157</sup> P6\_TA (2005) 0194, Συμφωνία πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής - Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αναθεώρηση της συμφωνίας πλαισίου για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής (2005/2076 (ACI))

και να δημοσιεύει τον κατάλογο των ομάδων αυτών, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προόδου.<sup>158</sup>

## **B. Στη διαδικασία της Επιτροπολογίας**

Η διαδικασία της επιτροπολογίας αποτελεί ίσως τη δεύτερη γνωστότερη κατηγορία, μετά από εκείνη των δημοσιονομικών, στην οποία το Κοινοβούλιο καταβάλλοντας συνειδητή και συστηματική προσπάθεια κατάφερε να αυξήσει τις εξουσίες του, μέσα από τη χρήση κυρίως ανεπίσημων μηχανισμών, συμπεριλαμβανομένων και των διοργανικών συμφωνιών. Η εν λόγω προσπάθειά του διακρίνεται σε τρεις κύριες φάσεις, την εποχή πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και την εισαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης, την εποχή μετά από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και ως την Συνθήκη του Άμστερνταμ, και τέλος την εποχή από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ως τις μέρες μας.

### I. Περίοδος από την Ίδρυση Κοινοτήτων ως τη Συνθήκη του Μάαστριχτ

(Διοργανική Συμφωνία Plumb - Delors)

Η επιτροπολογία τον πρώτο καιρό λειτουργίας των Συνθηκών αποτελούσε μια διαδικασία ανεπίσημη και σε ad hoc βάση, αποκλειστικά επιτελούμενη από ομάδες ειδικών του Συμβουλίου. Η πρώτη ρητή διάταξη που επίσημα προέβλεψε τη δυνατότητα ελέγχου του εκτελεστικού-ρυθμιστικού έργου της Επιτροπής από το Συμβούλιο *lato sensu*, εισήχθη με την Συνθήκη ΕΟΚ, και τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη, έτσι ώστε να διαμορφωθεί η πρώτη νομική βάση για την επιτροπολογία στο άρθρο 145. Η πρώτη πράξη που ρύθμιζε το πλαίσιο λειτουργίας της διαδικασίας επιτροπολογίας, σε εκτέλεση του εν λόγω άρθρου, ήρθε το 1987 με απόφαση του Συμβουλίου<sup>159</sup>. Η απόφαση αυτή -για την έκδοση της οποίας το Κοινοβούλιο απλά έδωσε τη γνώμη του<sup>160</sup>- όριζε για πρώτη φορά ένα σύστημα τριών κατηγοριών διαδικασιών επιτροπολογίας, τη ρυθμιστική, τη διαχειριστική, και τη

---

<sup>158</sup> Η δημοσίευση των επιτροπών επιτροπολογίας, προβλέπεται επίσης, στην Απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 «για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, οράτε κατωτέρω σελ 67

<sup>159</sup> Απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, *EE L 197 της 18.7.1987, σ. 33 έως 35*

<sup>160</sup> Η Απόφαση αυτή σύμφωνα με το άρθρο 145 ΣυνθΕΟΚ έπρεπε να εκδίδεται από το Συμβούλιο με ομοφωνία, «μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ε.Κοινοβουλίου»

συμβουλευτική, ανάλογα με τον τομέα πολιτικής στον οποίο η καθεμία θα εφαρμοζόταν.

Το Κοινοβούλιο εξ' αρχής ήταν επιφυλακτικό έναντι του συστήματος της επιτροπολογίας, αφενός επειδή χαρακτηριζόταν από έντονη γραφειοκρατία και μεγάλη έλλειψη διαφάνειας, και αφετέρου γιατί θεωρούσε ότι πολλές φορές στις ρυθμίσεις που αποτελούσαν αντικείμενο επεξεργασίας στη διαδικασία αυτή, «δεν πραγματοποιούνταν μόνο καθαρά τεχνικά ζητήματα αλλά πίσω από αυτά διακυβεύονταν συχνά και ζητήματα πολιτικά ευαίσθητα<sup>161</sup>». Τον καιρό εκείνο και υπό το τότε δικαϊκό καθεστώς, το Κοινοβούλιο επικέντρωσε τις διεκδικήσεις του σε δύο άξονες<sup>162</sup>: α) πλήρη και ισοτίμη με εκείνη του Συμβουλίου ενημέρωσή του για το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που στέλνονταν στις επιτροπές επιτροπολογίας, για να είναι σε θέση να διακρίνει εάν και πότε διακυβεύονταν ευαίσθητα πολιτικά ζητήματα, β) μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής στο εκτελεστικό-ρυθμιστικό της έργο, μιας και μόνο αυτή ήταν υπόλογη στο Κοινοβούλιο και μόνο αυτήν μπορούσε να ελέγξει (και δί' αυτής την ίδια τη λειτουργία του συστήματος επιτροπολογίας).

Το Κοινοβούλιο πιέζοντας για τις θέσεις του αυτές, κατόρθωσε να συνάψει το 1988 μια πρώτη διμερή διοργανική συμφωνία στον τομέα αυτό με την Επιτροπή, γνωστή ως Plumb-Delors<sup>163</sup>, από τα ονόματα των τότε προέδρων των δύο οργάνων, υπό τη μορφή ανταλλαγής επιστολών μεταξύ τους. Η συμφωνία αυτή, του εξασφάλιζε δικαίωμα άμεσης πληροφόρησης/πρόσβασης στα σχέδια ρυθμίσεων που προωθούσε η Επιτροπή στις επιτροπές επιτροπολογίας του Συμβουλίου, σε ταυτόχρονη βάση με αυτό. Το Κοινοβούλιο, προκειμένου να αξιοποιήσει το δικαίωμα αυτό, άλλαξε τον εσωτερικό του κανονισμό, έτσι ώστε να δίδεται η δυνατότητα στην εκάστοτε αρμόδια κοινοβουλευτική του επιτροπή να εκδίδει γνώμη επί του σχετικού σχεδίου<sup>164</sup>. Παρατηρούμε στο σημείο αυτό για άλλη μια φορά, ότι συνδύασε την αξιοποίηση του εσωτερικού του κανονισμού με μια διοργανική συμφωνία σε έναν συγκεκριμένο τομέα, προκειμένου να επιτύχει το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα διεύρυνσης των εξουσιών του. Εντούτοις, αν και σε επίπεδο συμφωνίας, η σύναψη της Plumb-Delors, ήταν ένα σημαντικό βήμα μπροστά για το

---

<sup>161</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), "The European Parliament", fifth edition, John Harper Publishing 1990, σελ 253

<sup>162</sup> Kietz D., Maurer A. (2007), "The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, σελ 30

<sup>163</sup> Επιστολή του Προέδρου Plumb (PE 123.217 της 11.12.1987) και Επιστολή του Προέδρου Delors (Com.Doc.SG(88) D/03026 της 14.3.1988), Μη δημοσιευμένες, Πηγή: Hummer W. (2007), "Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the period 1958-2005", *European Law Journal*, Vol 13, No. 1, σελ 97

<sup>164</sup> Corbett R. (1998), οπ.π. σελ 259



Κοινοβούλιο, στην πράξη, για διάφορους λόγους που αφορούσαν κυρίως έλλειψη καλού χρονικού συντονισμού της διαδικασίας μεταξύ Επιτροπής και Κοινοβουλίου, επιλεκτικής αποστολής σχεδίων προτάσεων στο Κοινοβούλιο για λόγους εμπιστευτικότητας εγγράφων αλλά και μη υποχρέωσης λήψης υπ' όψιν των σχολίων του Κοινοβουλίου επί των σχεδίων<sup>165</sup>, δε λειτούργησε κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο, με εξαίρεση μία περίπτωση, που αφορούσε εκτελεστικά μέτρα για την εμπορική προώθηση του βρεφικού γάλακτος, όπου η Επιτροπή μετά από τη μαζική και έντονη αντίδραση του, τροποποίησε την πρότασή της έτσι ώστε να συμπεριλάβει τις προτάσεις που αυτό είχε καταθέσει για υψηλότερο επίπεδο προστασίας της υγείας των βρεφών<sup>166</sup>.

Το Κοινοβούλιο όμως, δε στάθηκε εκεί, αλλά συνέχισε να εντείνει τις διεκδικήσεις του για μεγαλύτερη επιρροή στην επιτροπολογία, διαμορφώνοντας και ακολουθώντας μια έμμεση πρακτική στρατηγική<sup>167</sup> που σχετιζόταν με τη νομοθετική του εξουσία την εποχή εκείνη: εναντιωνόταν συνεχώς στη χρήση των ρυθμιστικών και διαχειριστικών επιτροπών στο στάδιο εκτέλεσης, κάνοντας προτάσεις τροποποίησης της νομοθεσίας η οποία προέβλεπε τη χρήση τους, επειδή αυτές περιόριζαν σημαντικά την Επιτροπή. Το Κοινοβούλιο υπέβαλλε τέτοιες τροποποιητικές προτάσεις, ακόμα και αν το Συμβούλιο απέρριπτε τις περισσότερες από αυτές, όταν θεωρούσε ότι «*υπονόμεναν τις εκτελεστικές του εξουσίες*<sup>168</sup>». Το ενδιαφέρον στοιχείο, έγκειτο στο ότι, αν και βασική θέση του Κοινοβουλίου ήταν η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής έτσι ώστε αυτή να ελέγχεται (και) από το ίδιο και όχι (μόνο) από το Συμβούλιο στην εκτελεστική της λειτουργία, στο εσωτερικό του Κοινοβουλίου υπήρχαν και αντίθετα ρεύματα, που θεωρούσαν ότι η Επιτροπή δε θα έπρεπε να είναι τόσο ελεύθερη και ότι το Συμβούλιο αποτελούσε ένα θεμιτό φραγμό στην εξουσία της ως εκτελεστικό όργανο, μέσω της επιτροπολογίας<sup>169</sup>.

## II. Περίοδος από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ - έως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Διοργανική Συμφωνία Modus Vivendi)

---

<sup>165</sup> Hix S. (2000), οπ.π. σελ 71

<sup>166</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), οπ.π. σελ 254-255

<sup>167</sup> European Parliament A3-310/90, Roumeliotis Report

<sup>168</sup> Hix S. (2000), οπ.π. σελ 71

<sup>169</sup> Ομοίως, όπου ο συγγραφέας, αναφέρει ως παραδείγματα υποστηρικτών αυτής της τάσης, τις κοινοβουλευτικές επιτροπές Περιβάλλοντος και Προστασίας του Καταναλωτή.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε μεγάλο ορόσημο για πολλές και σημαντικές αλλαγές στο status του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσα στο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΚ/ΕΕ, όπως ήδη διαπιστώσαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο. Ο βασικός -πλην όχι μοναδικός- λόγος έγκειται στο ότι εισήγαγε τη διαδικασία της συναπόφασης, η οποία ανέτρεψε την παλαιά θέτοντας ταυτόχρονα τα θεμέλια μιας νέας θεσμικής ισορροπίας. Το Κοινοβούλιο ως συννομοθέτης πια διεκδικούσε αλλαγή του συστήματος επιτροπολογίας. Τα βασικά επιχειρήματά του ήταν δύο<sup>170</sup>: πρώτον, οι νομοθετικές πράξεις που υιοθετούνταν με τη διαδικασία της συναπόφασης αποτελούσαν πράξεις τόσο του Συμβουλίου όσο και του Κοινοβουλίου, και όχι μόνο του Συμβουλίου, και ως εκ τούτου το άρθρο 145 ΣυνθΕΚ που αφορούσε την επιτροπολογία για πράξεις «που υιοθετεί το Συμβούλιο», δε μπορούσε να τύχει ίδιας εφαρμογής στις περιπτώσεις των πράξεων-καρπών συναπόφασης· δεύτερον, στο κείμενο της ΣυνθΕΚ υπήρχαν διάφορες διατάξεις -όπως το άρθρο 189 και 173- όπου γινόταν ειδική αναφορά στις πράξεις της συναπόφασης, δεικνυουσών το ειδικό βάρος αυτής, ως διαδικασίας. Επομένως το σύστημα υπό τα νέα δεδομένα, κατά το Κοινοβούλιο απαιτούσε αναθεώρηση. Προκειμένου να καταστήσει τη θέση του αυτή σαφή αλλά και να πιέσει προς την ανεύρεση μιας λύσης μεταξύ των οργάνων για το ζήτημα αυτό, εξέδωσε ένα ψήφισμα το 1993<sup>171</sup>, στο οποίο αμφισβητούσε την καταλληλότητα της εφαρμογής των διαφόρων επιτροπών επιτροπολογίας στις νομοθετικές πράξεις που παράγονταν με τη διαδικασία της συναπόφασης.

Το Συμβούλιο από την πλευρά του, δε συμφωνούσε με τις θέσεις του Κοινοβουλίου και ήθελε να διατηρήσει το status quo στη διαδικασία της επιτροπολογίας. Τα επιχειρήματά του βασιζόνταν κυρίως γύρω από τη λογική του ίδιου του συστήματος της επιτροπολογίας και τη βούληση των συντακτών της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Πιο συγκεκριμένα, αφενός, κατά το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο δεν είχε λόγο συμμετοχής στην επιτροπολογία γιατί αυτή αφορούσε καθαρά μια εκτελεστική λειτουργία στην οποία το Συμβούλιο μετείχε ακριβώς για να συνεπικουρείται και να διευκολύνεται η Επιτροπή στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, μέσα από τη συνεργασία της με τους εκπροσώπους των εθνικών διοικήσεων των κρατών μελών<sup>172</sup>. Αφετέρου, κατά το Συμβούλιο, εάν οι συντακτικοί

---

<sup>170</sup> Blumann C. (1996), "Le Parlement européen et la comitologie: une compilation pour la Conférence intergouvernementale de 1996", *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 32 (1), σελ 6-7

<sup>171</sup> Resolution on questions of comitology relating to the entry into force of the Treaty on European Union, *Official Journal* N. C 020, 24/01/1994 p. 0176

<sup>172</sup> Blumann C. (1996), οπ.π. σελ 10-11

ευρωπαϊκοί νομοθέτες ήθελαν να παραχωρήσουν τέτοιες εξουσίες επιτροπολογίας στο Κοινοβούλιο θα το είχαν κάνει, εισάγοντας τις κατάλληλες ρυθμίσεις ρητά στο κείμενο της Συνθήκης<sup>173</sup>.

Η διαμάχη ανάμεσα στα δύο όργανα για το ζήτημα αυτό, αποκορυφώθηκε στην περίπτωση της απόρριψης από το Κοινοβούλιο της πρότασης οδηγίας για την «Φωνητική Τηλεφωνία» το 1994 -ως είδαμε και ανωτέρω. Η αφορμή πίσω από την απόρριψη αυτή ήταν η διαφωνία του Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο για το ποιά επιτροπή επιτροπολογίας θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί. Το Συμβούλιο είχε ζητήσει την χρησιμοποίηση της Ρυθμιστικής Επιτροπής, αίτημα στο οποίο το Κοινοβούλιο πρόβαλε ισχυρή ένσταση αφού δε θα συνοδευόταν από την ισότιμη συμμετοχή και του ίδιου στην ελεγκτική διαδικασία<sup>174</sup>, αντιπροτείνοντας τη χρησιμοποίηση της λιγότερη περιοριστικής Συμβουλευτικής Επιτροπής<sup>175</sup>. Το Συμβούλιο όμως, επιβεβαιώνοντας την αρχική του θέση μετά τη δεύτερη ανάγνωση, απέρριψε την πρόταση αυτή του Κοινοβουλίου, με αποτέλεσμα το δεύτερο να καταψηφίσει την οδηγία.

Όλα τα ανωτέρω γεγονότα, σε συνδυασμό με σχετική πρόταση του Κοινοβουλίου<sup>176</sup>, οδήγησαν την Επιτροπή στο να αναλάβει την πρωτοβουλία για τη σύναψη μιας διοργανικής συμφωνίας με αντικείμενο την προσωρινή διευθέτηση του ζητήματος. Η συμφωνία αυτή, η οποία συνήφθη τον Σεπτέμβριο του 1994, με τον χαρακτηριστικό τίτλο “Modus Vivendi”<sup>177</sup>, αποτέλεσε την πρώτη τριμερή διοργανική στον τομέα της επιτροπολογίας, η οποία έθεσε τις βάσεις για την «θεσμοποίηση» της συμμετοχής του Κοινοβουλίου στον τομέα αυτό<sup>178</sup>, αλλά και την πιο ρηξικέλευθη από όλες τις σχετικές διοργανικές ακολούθησαν<sup>179</sup>. Η επιλογή του ασυνήθιστου αυτού ονόματος της συμφωνίας αντί του πιο επίσημου όρου

---

<sup>173</sup> Blumann C. (1996), οπ.π. σελ 10-11

<sup>174</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), οπ.π. σελ 255

<sup>175</sup> Hix S. (2000), οπ.π. σελ 72

<sup>176</sup> Έγγραφο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, De Giovanni Report Doc. A3-417/93

<sup>177</sup> Modus vivendi που συνήφθη στις 20 Δεκεμβρίου 1994, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως προς τα εκτελεστικά μέτρα που θα ισχύουν για όσες πράξεις εκδίδονται με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β της συνθήκης ΕΚ, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 102 της 04/04/1996 σ. 0001 - 0002*

<sup>178</sup> Kietz D., Maurer A. (2007), οπ.π. σελ 34

<sup>179</sup> Οφείλει να σημειωθεί ότι εκτός από τις πιο γνωστές γενικές («οριζόντιες») διοργανικές συμφωνίες για την επιτροπολογία που έχουν συναφθεί ως σήμερα και αναλύονται στο παρόν κεφάλαιο, και άλλες μικρότερης εμβέλειας, τομεακές, έχουν κάνει την εμφάνισή τους. Οι πιο γνωστές εξ αυτών είναι οι εξής: Συμφωνία Klersch-Millan(1993) για την εφαρμογή των διαρθρωτικών πολιτικών, η οποία αντικαταστάθηκε από την Συμφωνία Gil Robles-Santer (1999), Συμφωνία Samland-Williamson (1996) και η Συμφωνία Lamfalussy (2002) για την εφαρμογή της νομοθεσίας για τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Στο: Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), “The European Parliament”, fifth edition, John Harper Publishing 1990, σελ 256 και 258

«διοργανική συμφωνία», για να μη παραπέμψει σε οιαδήποτε επίσημη, γνωστή ή οικεία ορολογία, σε συνδυασμό με τον ορισμένο χρόνο για τον οποίο συνήφθη, ήτοι μέχρι τη διακυβερνητική διάσκεψη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, αποτελούν στοιχεία ενδεικτικά της βούλησης των οργάνων να δεσμευτούν σε επίπεδο περισσότερο πολιτικό παρά νομικό, ήτοι να αποφύγουν τυχόν ανάμιξη του ΔΕΚ<sup>180</sup>. Η ρητή μάλιστα στο κείμενό της πρόβλεψη ότι το ζήτημα της επιτροπολογίας θα «εξεταστεί, κατά την αναθεώρηση των συνθηκών που προβλέπεται για το 1996 (άρθρο 3)», αποτελεί πανηγυρική απόδειξη της θέσης εκείνης της θεωρίας, ότι οι διοργανικές συμφωνίες μπορούν να προετοιμάζουν την ατζέντα διακυβερνητικών διασκέψεων, παρ' ότι εν τέλει, αν και το ζήτημα αυτό όντως υπήρχε στην εν λόγω ατζέντα, δεν έλαβε της προσοχής που τα τρία θεσμικά όργανα, τότε, φαίνεται να προσδοκούσαν. Η διακυβερνητική διάσκεψη για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, απεφάνθη τελικά αντ' αυτού να παραπέμψει την επίλυση του ζητήματος εκ νέου στην Επιτροπή, στην οποία έδωσε την εντολή να συντάξει και να υποβάλει στο Συμβούλιο σχέδιο νέας απόφασης για την επιτροπολογία. Πριν υπεισέλθουμε στην εξέλιξη αυτή, θεμιτό είναι να εξεταστούν από πλευρά ουσιαστικού περιεχομένου οι ρυθμίσεις και οι καινοτομίες τις οποίες εισήγαγε το *Modus Vivendi*.

Πρώτον, η συμφωνία αυτή επανέλαβε και επιβεβαίωσε την πρακτική που είχε εισάγει πρώτη η συμφωνία Plumb-Delors, να λαμβάνει δηλαδή η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή ταυτόχρονα και με τους ίδιους όρους όπως και οι επιτροπές επιτροπολογίας τα σχέδια γενικών εκτελεστικών πράξεων που υποβάλλει η Επιτροπή. Δε στάθηκε όμως μόνο στην επανάληψη αυτή αλλά τη συμπλήρωσε, προσθέτοντας ότι θα έπρεπε παράλληλα να λαμβάνεται από το Κοινοβούλιο και το σχετικό ανά σχέδιο χρονοδιάγραμμα (άρθρο 4§1), ενώ η Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση να το ενημερώνει για όλες τις δυσκολίες και τις επείγουσες περιπτώσεις λήψεως ιδιαίτερου μέτρου, έτσι ώστε και το ίδιο να εφαρμόσει στο εσωτερικό του επίσης διαδικασία κατεπείγοντος, όταν και εάν χρειαστεί (άρθρο 4§2). Η νέα ρύθμιση χτίζοντας επί της παλαιότερας, βελτίωσε τον χρονικό συντονισμό των πράξεων των οργάνων στη διαδικασία.

Δεύτερον, αυξήθηκε η πολιτική ευθύνη της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου μέσα από την ανάληψη από την πρώτη της υποχρέωσης να λογοδοτεί σε αυτό, για τις περιπτώσεις που τελικά δεν θα ακολουθήσει τη γνώμη του για τα μέτρα που προτίθεται να λάβει, αλλά και για τα μέτρα που τελικά θα προτείνει στο

---

<sup>180</sup> Blumann C. (1996), οπ.π. σελ 14

Συμβούλιο, όταν το Κοινοβούλιο δε διατυπώσει (για οποιονδήποτε λόγο) καθόλου γνώμη (άρθρο 4 §3). Επίσης, η Επιτροπή τόνισε ότι θα ενημερώνει το Κοινοβούλιο για την εξέλιξη της διαδικασίας σε όλα τα στάδια της γενικότερα, και ότι θα λαμβάνει υπ' όψιν τις θέσεις του «κατά το μέτρο του δυνατού (άρθρο 6)».

Τρίτον, εκτός από τις δεσμεύσεις της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου, και το ίδιο το Συμβούλιο «προκειμένου να εκδώσει γενική εκτελεστική πράξη που του έχει αναπεμφθεί βάσει εκτελεστικής διαδικασίας», θα ενημερώνει το Κοινοβούλιο και θα ζητά τη γνώμη του εντός εύλογης προθεσμίας που το ίδιο θα του τάσσει. Αν το Κοινοβούλιο διατυπώσει αρνητική γνώμη τότε το Συμβούλιο, λαμβάνοντας την σοβαρά υπ' όψιν του, θα καταβάλλει προσπάθεια κοινά αποδεκτής λύσης (άρθρο 5), αν και όχι εξαντλητική, και όχι επ' αόριστον.

Προς επίρρωση των δεδηλωμένων προθέσεων του Κοινοβουλίου αλλά και προς επιβεβαίωση των ρυθμίσεων της συμφωνίας *Modus Vivendi*, το Κοινοβούλιο χρησιμοποίησε πολλές φορές και τις δημοσιονομικές του εξουσίες, καθυστερώντας τη χρηματοδότηση των επιτροπών επιτροπολογίας για να του δοθούν στο μεταξύ επαρκή στοιχεία ώστε να ελέγχει αν αυτές δρούσαν εντός ή εκτός των ορίων της εντολής τους<sup>181</sup>. Ξεκινώντας ήδη από το 1983, επανέλαβε την τακτική αυτή και στα έτη 1995 και 1996.

Συμπερασματικά, το σημαντικό με τη συμφωνία *Modus Vivendi*, ήταν ότι για πρώτη φορά και η Επιτροπή αλλά και το Συμβούλιο μαζί, αποδέχθηκαν τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία επιτροπολογίας, παραχωρώντας του δικαιώματα ενημέρωσης και διαβούλευσης, και αυξημένη δυνατότητα πολιτικού ελέγχου της Επιτροπής. Ανεξαρτήτως του εάν το Κοινοβούλιο είναι θεμιτό ή όχι, να συμμετέχει στην επιτροπολογία, και λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι υπάρχουν αρκετές και κατά μεγάλο ποσοστό εύλογες αντιρρήσεις για το εγχείρημα αυτό<sup>182</sup>, παραμένει αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι με τη διοργανική αυτή συμφωνία, απέδειξε ότι κατάφερε να αυξήσει τις πραγματικές εξουσίες του στον εν λόγω τομέα, μετά από μια στρατηγική συνεχούς και επίμονης πίεσης προς τα άλλα όργανα, δια επίσημων (απόρριψη οδηγίας) και ανεπίσημων (ψηφίσματα, εκθέσεις, προηγούμενη διοργανική συμφωνία P-D) μέσων. Λειτουργώντας πρώτιστα ως διέξοδος

---

<sup>181</sup> Hix S. (2000) οπ.π. σελ 72

<sup>182</sup> Για μια κριτική θεώρηση λόγων για τους οποίους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δε θα πρέπει να συμμετέχει στη διαδικασία της επιτροπολογίας, αλλά να βρει και να χρησιμοποιήσει εναλλακτικές μεθόδους ελέγχου του εκτελεστικού έργου της Επιτροπής και του Συμβουλίου στη διαδικασία αυτή, οράτε: εδώ Hix S. (2000) οπ.π. σελ 74-77

διοχέτευσης της διοργανικής έντασης σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, και παρά τον προσωρινό της χαρακτήρα, η σύναψη του *Modus Vivendi*, υπήρξε καταλυτικής σημασίας για την μετέπειτα εξέλιξη του ρόλου του Κοινοβουλίου στην επιτροπολογία

### III. Περίοδος από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ έως το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

(Διοργανική Συμφωνία μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής 1999 για την επιτροπολογία)

Αν και η διακυβερνητική του 1996 είχε στην αιζέντα της το ζήτημα της επιτροπολογίας, εν τέλει δεν επήλθε κάποια αλλαγή των συνθηκών ως προς αυτό. Όπως αναφέραμε και ανωτέρω, η συνδιάσκεψη απλά παρέπεμψε το θέμα προς επίλυση εκ νέου στα θεσμικά όργανα, και δη στην Επιτροπή, η οποία όφειλε να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για νέα απόφαση ρυθμίζουσα τη διαδικασία επιτροπολογίας. Εκ πρώτης όψεως η εξέλιξη αυτή φαίνεται να αναίρεσε κατά κάποιον τρόπο τη «νίκη» του Κοινοβουλίου που είχε προηγηθεί όταν εξασφάλισε τη δέσμευση του Συμβουλίου να τεθεί το ζήτημα προς αναθεώρηση στη διακυβερνητική. Πράγματι, μόνο εάν η διακυβερνητική είχε όντως αποφασίσει να συζητήσει το ζήτημα αυτό και να τροποποιήσει το σχετικό άρθρο ώστε να περιλαμβάνει ρητή και σαφή αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου, θα είχε σημειωθεί μια αληθινά καθαρή κατάκτησή του. Το Κοινοβούλιο, με νέο ψήφισμά του<sup>183</sup>, υπέβαλε πρόταση για σύναψη μιας νέα διοργανικής συμφωνίας για την επιτροπολογία (άρθρο 2). Και αυτή όμως η πρότασή του απερρίφθη<sup>184</sup>. Εντούτοις, το Κοινοβούλιο αν και δεν είχε κερδίσει τον πόλεμο, είχε κερδίσει μια σημαντική μάχη, και αυτό φάνηκε λίγο αργότερα, από το περιεχόμενο της δεύτερης κατά σειρά απόφασης του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 «για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή<sup>185</sup>».

Οι βασικές ρυθμίσεις που περιέλαβε η εν λόγω απόφαση ήταν τρεις. Πρώτον, θέσπισε εκ των προτέρων διαμορφωμένα κριτήρια για την επιλογή των διαδικασιών επιτροπολογίας (άρθρο2), έτσι ώστε να μειωθεί εξ αρχής η αντιδικία για το ποιά θα

---

<sup>183</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 1998, B4-0801/98, για την αναθεώρηση του τρόπου άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην Επιτροπή - «επιτροπολογία» (Απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987), ΕΕ C 313/54 και 101, της 12.10.1998

<sup>184</sup> Rideau J. (2002), οπ.π. σελ 173

<sup>185</sup> ΕΕ L 184/23 της 17.7.1999, (1999/468ΕΚ)

είναι η κατάλληλη κάθε φορά ad hoc. Αν και ρητά ορίστηκε ότι τα κριτήρια αυτά δε θα είναι δεσμευτικά, παρ' όλ' αυτά η θέσπιση τους έθεσε έναν κατευθυντήριο οδηγό, μια βάση επί της οποίας, εάν κρινόταν απαραίτητο θα ακολουθούσε διαπραγμάτευση για το ποιά είναι η αρμοδιότερη επιτροπή σε δεύτερο στάδιο.

Δεύτερον, τέθηκε ο στόχος να βελτιωθεί η ενημέρωση του Κοινοβουλίου για τη διαδικασία της επιτροπολογίας συνολικά. Συγκεκριμένα η Επιτροπή ανέλαβε την υποχρέωση να το ενημερώνει τακτικά, να του διαβιβάζει τα σχετικά έγγραφα και να το ενημερώνει επισταμένα για τα μέτρα που προτείνει προς λήψη στο Συμβούλιο. Επίσης, υπέρ της αρχής της διαφάνειας, κι επομένως εμμέσως υπέρ και του Κοινοβουλίου, η Επιτροπή ανέλαβε να δημοσιεύει κατάλογο των επιτροπών επιτροπολογίας καθώς και να καταθέτει ετήσια έκθεση για τις εργασίες τους, και να δημοσιεύει υπό προϋποθέσεις έγγραφα που τις αφορούν (άρθρο 7).

Τρίτον, και ίσως το σημαντικότερο, μόνο στις περιπτώσεις που τα εκτελεστικά μέτρα αφορούν νομοθετικές πράξεις που έχουν εκδοθεί με τη διαδικασία της συναπόφασης κατ' άρθρον 251 ΣυνθΕΚ, εάν το Κοινοβούλιο κρίνει ότι τα προτεινόμενα μέτρα «υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη» και εκδώσει για τον λόγο αυτό αιτιολογημένο ψήφισμα, τότε η Επιτροπή υποχρεούται να επανεξετάσει τα μέτρα και είτε να προτείνει νέα, είτε να συνεχίσει παρά την εναντίωση του Κοινοβουλίου, είτε τέλος να υποβάλει εκ νέου νομοθετική πρόταση για το σχετικό ζήτημα (άρθρο 8).

Η απόφαση αυτή του Συμβουλίου, ως ένα σημείο επανέλαβε τις διατάξεις της συμφωνίας *Modus Vivendi*, όσον αφορά στις δυνατότητες ενημέρωσης και συμμετοχής του Κοινοβουλίου, και του αναγνώρισε ρητά ένα δικαίωμα να λαμβάνεται υπ' όψιν η (αιτιολογημένη) γνώμη του στη διαδικασία όταν αυτή συνίσταται σε προς εκτέλεση μέτρα νομοθεσίας παραχθείσας με συναπόφαση, χωρίς όμως να φτάνει στο σημείο να του αναγνωρίζεται δικαίωμα να μπλοκάρει αυτά τα μέτρα. Με την απόφαση αυτή δηλαδή, η θέση του στην επιτροπολογία, βελτιώθηκε λίγο παραπάνω. Το σημαντικότερο όλων όμως είναι ότι ήταν η πρώτη φορά που αναγνωρίστηκαν δικαιώματά του στη διαδικασία εντός κειμένου δευτερογενούς δικαίου, το οποίο είναι σαφώς ενδικάσιμο<sup>186</sup>. Έτσι, παρ' ότι δεν τα κατάφερε να επιφέρει αναθεώρηση της επιτροπολογίας σε επίπεδο πρωτογενούς κοινοτικού, κατάφερε έστω, «πατώντας» στο σκαλί της προηγούμενης διοργανικής συμφωνίας, να κερδίσει μια καλύτερη θέση, μέσα από μια απόφαση του Συμβουλίου. Οι

---

<sup>186</sup> Kietz D. and Maurer A. (2007), οπ.π. σελ 37

διεκδικήσεις του Κοινοβουλίου όμως δε σταμάτησαν ούτε εκεί. Σημαντικός σύμμαχος σε αυτές στάθηκε για άλλη μια φορά η Επιτροπή.

Την απόφαση αυτή, ακολούθησε αμέσως, μια ακόμα, διμερής αυτή τη φορά διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής «όσον αφορά τις λεπτομέρειες εφαρμογής της απόφασης 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή»<sup>187</sup>. Η συμφωνία αυτή κηρύσσει, σε ό,τι αφορά τα δύο αυτά όργανα, άκυρες τις διοργανικές συμφωνίες Plumb Delors και Modus Vivendi (άρθρο 3)<sup>188</sup>. Σε γενικές γραμμές επιβεβαιώνει τη δέσμευση της Επιτροπής να ενημερώνει τακτικά το Κοινοβούλιο για τις εργασίες των επιτροπών επιτροπολογίας, συμπεριλαμβανομένων διάφορων σχετικών πληροφοριών (αποτελέσματα ψηφοφοριών, πρακτικά συνεδριάσεων, λίστα με τις εθνικές αρχές στις οποίες υπάγονται τα στελέχη των επιτροπών) (άρθρο 1). Επαναλαμβάνει τη δυνατότητα που δίνεται στο Κοινοβούλιο με την ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου, να επισημαίνει ενδεχόμενες υπερβάσεις των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων των επιτροπών, με αιτιολογημένο του ψήφισμα, εκδοθέν από την ολομέλειά του. Ρυθμίζει επίσης κάποια τεχνικά ζητήματα προθεσμιών (άρθρο 6 και 7) και τον τρόπο διαβίβασης των εγγράφων (ηλεκτρονικά, άρθρο 4). Το πιο σημαντικό όμως και καινοτόμο της κομμάτι, έγκειται στο ότι δίνεται στο Κοινοβούλιο η δυνατότητα με αίτησή του να λαμβάνει από την Επιτροπή ειδικά σχέδια εκτελεστικών μέτρων, των οποίων οι πράξεις δεν έχουν εγκριθεί με συναπόφαση, αλλά τα οποία παρουσιάζουν ιδιαίτερη σημασία γι' αυτό (άρθρο 2εδ.1). Μπορεί ακόμα να αιτείται την πρόσβαση στα πρακτικά των σχετικών επιτροπών (άρθρο 2εδ.2). Η διάταξη αυτή δίνει εμμέσως την ευκαιρία στο Κοινοβούλιο να ελέγχει τις εργασίες των επιτροπών σε τομείς που και το ίδιο δεν έχει αρμοδιότητα, επεκτείνοντας τις δυνατότητες πραγματικής γνώσης και εποπτείας αυτών των εργασιών, δημιουργώντας ένα άτυπο προηγούμενο στις διοργανικές πρακτικές.

Η Επιτροπή όμως, για άλλη μια φορά, εν συνεχεία, συνέβαλε με τον τρόπο της στη βελτίωση του ρόλου του Κοινοβουλίου στην επιτροπολογία. Με αφορμή τη διαδικασία αναμόρφωσης του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης που ξεκίνησε το 2001 με βάση τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση, η Επιτροπή αναγνώρισε και

---

<sup>187</sup> ΕΕ L 256/19 της 10.10.2000

<sup>188</sup> Επίσης άκυρη κηρύσσουν και την τομεακή διοργανική συμφωνία Samland/Williamson για την επιτροπολογία



επιδοκίμασε επίσημα το αίτημα του Κοινοβουλίου να ενισχυθεί ο ρόλος του στον έλεγχο της εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών, στους τομείς της συναπόφασης<sup>189</sup>. Τόνισε δε ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να έχει πολιτική στόχευση και όχι να είναι λεπτομερής, με τη σκέψη ότι η λειτουργία του Κοινοβουλίου πρέπει να παραμείνει ελεγκτική και όχι να φτάνει στο σημείο να είναι η ίδια εκτελεστική. Η Επιτροπή επέμεινε πως το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πρέπει να έχουν ισοδύναμο ρόλο στη διαδικασία ελέγχου των εκτελεστικών μέτρων της Επιτροπής και πως συνεπακόλουθα το τρέχον άρθρο 202 ΣυνθΕΚ όφειλε να αναθεωρηθεί, ώστε να διασφαλιστεί η εξισορρόπηση των αρμοδιοτήτων των δύο οργάνων στον τομέα αυτό. Τέλος επεσήμανε την ανάγκη να απλοποιηθεί η διαδικασία, να ορίζεται ένα πλαίσιο αρχών και ορίων στο οποίο η Επιτροπή θα λαμβάνει τα εκτελεστικά μέτρα εκ των προτέρων με τη νομοθετική πράξη και να επανεξετασθεί η ανάγκη διατήρησης των ήδη υπάρχουσών επιτροπών και δη των κανονιστικών και διαχειριστικών.

#### IV. Περίοδος από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη

(Κοινή Δήλωση 2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την επιτροπολογία)

Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη, το 2004, ήρθε να επικυρώσει τη μακρά διεκδίκηση του Κοινοβουλίου και να πραγματώσει τα σχετικά αιτήματα της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής. Στο νέο άρθρο της I-37, ρητά προέβλεψε ότι «Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή (παρ.2)» και ότι «...ευρωπαϊκός νόμος θεσπίζει 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)». Σύμφωνα πάλι με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα «ο ευρωπαϊκός νόμος εκδίδεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία» (άρθρο 1-34 παρ.1), ήτοι με τη διαδικασία συναπόφασης. Το Κοινοβούλιο δηλαδή, τέθηκε τελικά στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο στον τομέα της επιτροπολογίας, όσον αφορά την εποπτεία των επιτροπών της. Η διάταξη αυτή, δεν ανήκει ανάμεσα σε εκείνες που η υπό σχεδιασμό Μεταρρυθμιστική Συνθήκη είχε θέσει προς

---

<sup>189</sup> COM(2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος», Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001, σελ 25-27

αναθεώρηση, σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2007<sup>190</sup>, γεννώντας ήδη από τότε την εύλογη προσδοκία ότι το σχετικό άρθρο θα διατηρήσει το ίδιο περιεχόμενο και στο κείμενο της επόμενης «Συνθήκης για τη λειτουργία της Ένωσης» που θα αντικαταστήσει την τρέχουσα ΣυνθΕΚ. Για άλλη μια φορά, προοδευτικά οι διεκδικήσεις του Κοινοβουλίου ενσωματώθηκαν σε πρωτογενές δίκαιο, έστω και αν –ακόμα- η ισχύς του παρέμεινε σε εκκρεμότητα.

Εντούτοις, οι διοργανικές αντιδικίες για το ζήτημα της επιτροπολογίας δε σταμάτησαν. Το Κοινοβούλιο άρχισε ξανά να εισάγει στις νομοθετικές πράξεις ρήτρες που περιόριζαν για διαστήματα την εκτελεστική εξουσία της Επιτροπής<sup>191</sup>. Προκειμένου να καλυφθεί το κενό ρύθμισης εκ νέου, μετά την τελευταία εν ισχύ απόφαση περί επιτροπολογίας του 1999 και με διαπιστωμένη την αδυναμία ισχύος του Ε.Σ., μια νέα συμφωνία αποτελούσε το μόνο τρόπο εκτόνωσης της κατάστασης. Η συμφωνία αυτή πήρε διττή μορφή: αφενός εκδόθηκε μια διοργανική συμφωνία μεταξύ των τριών βασικών θεσμικών οργάνων τον Ιούλιο του 2006<sup>192</sup>, η οποία επικροτούσε και προετοίμαζε την έκδοση μιας νέας απόφασης του Συμβουλίου<sup>193</sup> αφετέρου, η οποία ακολούθησε λίγο αργότερα και η οποία αναθεωρούσε την παλαιότερη απόφαση του 1999 σχετικά με την επιτροπολογία<sup>194</sup>. Η διοργανική συμφωνία του 2006, δεν περιέχει τόσο ρυθμίσεις ουσιαστικού περιεχομένου, αλλά περισσότερο τεχνικού. Το σημαντικό της στοιχείο είναι ότι εγκαινιάζει την έννοια μιας νέας διαδικασίας επιτροπολογίας, την οποία υιοθετεί και περιλαμβάνει εν συνεχεία η απόφαση του Συμβουλίου του 2006, την «κανονιστική διαδικασία με έλεγχο». Η διαδικασία αυτή θα εφαρμόζεται στους τομείς της συναπόφασης και όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο άρθρο 2 της συμφωνίας, «επιφέρει οριζόντια και ικανοποιητική λύση στα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για έλεγχο της εφαρμογής των πράξεων που εκδόθηκαν με τη διαδικασία της συναπόφασης».

---

<sup>190</sup> Συμπεράσματα Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 21/22 Ιουνίου 2007, 11177/07, CONLC 2, σελ 20-23

<sup>191</sup> Kietz D. and Maurer A. (2007), ο.π. σελ 38

<sup>192</sup> Δήλωση 2006/512/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 2006 “για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468 περί καθορισμού των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή”, ΕΕ C 255/01 της 21.10.2006

<sup>193</sup> Απόφαση 2006/512/ΕΚ του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 2006 “για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/ΕΚ περί καθορισμού των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή», ΕΕ L 200/11 της 22.7.2006

<sup>194</sup> Το παράδοξο είναι ότι αν και χρονικά προηγείτο της απόφασης του Συμβουλίου η σύναψη της διοργανικής συμφωνίας, αυτή εκδόθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα τρεις μήνες αργότερα από την απόφαση.

Η συναφής και κατ' επιταγή της ανωτέρω διοργανικής συμφωνίας Απόφαση του Συμβουλίου του 2006 θέτει δύο στόχους: αφενός το να εξασφαλίσει ακόμα μεγαλύτερα δικαιώματα ενημέρωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 3) και αφετέρου το να προσθέσει στις διαδικασίες επιτροπολογίας την προαναφερθείσα «κανονιστική διαδικασία με έλεγχο» (άρθρο 2). Η ιδιαιτερότητα της νέας διαδικασίας έγκειται στο ότι δίνει και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (όπως και στο Συμβούλιο) τη δυνατότητα να εμποδίσει τη λήψη εκτελεστικών μέτρων υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Αυτό το σημείο αποτελεί και την πρωτοπορία της ρύθμισης, αφού ως τώρα το Κοινοβούλιο είχε δικαίωμα να εκφράζει την αντίθεσή του σε μέτρα τα οποία επρόκειτο να ληφθούν, όχι όμως και να τα ανακόψει. Βασικός όρος εφαρμογής της εν λόγω διαδικασίας είναι αυτή να ακολουθείται μόνο σε τομείς συναπόφασης -όπως προαναφέρθηκε- και για μέτρα γενικής εμβέλειας (άρθρο 2). Η εναντίωση των κοινοτικών συννομοθετών πρέπει να αφορά στο ουσιαστικό περιεχόμενο των μέτρων, το οποίο δεν πρέπει να είναι ασύμβατο με το σκοπό και το περιεχόμενο της βασικής νομοθετικής πράξης στην οποία βασίζονται (άρθρα 3&4). Επίσης, τα σχετικά μέτρα δεν πρέπει να υπερβαίνουν την έκταση της νομοθετικής εξουσιοδότησης και πρέπει να είναι σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (εχέγγυο που αποτελεί επιρροή της διαδικασίας καλύτερης νομοθέτησης) (άρθρα 3&4). Όταν δεν τηρούνται οι ανωτέρω όροι, το Συμβούλιο ή και το Κοινοβούλιο μόνο του (άλλη μια σημαντική εξέλιξη του ρόλου) (άρθρα 3β,γ & 4ε) μπορεί να εμποδίσει την Επιτροπή να λάβει τα συγκεκριμένα εκτελεστικά μέτρα και να στραφεί προς άλλες εναλλακτικές (π.χ. τροποποιήσεις, νέα πρόταση κτλ).

Η απόφαση αυτή ωστόσο δεν κατήργησε τις διαχειριστικές ούτε τις κανονιστικές επιτροπές όπως είχε προτείνει η Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο. Για την ακρίβεια δεν άλλαξε κάτι από τη διαδικασία των προϋφιστάμενων επιτροπών, απλά προσέθεσε τη νέα. Αν και η επιτροπολογία κάθε άλλο παρά απλοποιήθηκε τελικά, το Κοινοβούλιο διασφάλισε τη θέση που διεκδικούσε ήδη από την αρχή της δεκαετίας του '90 και μετά, και μάλιστα εν προκειμένω χωρίς να μεσολαβήσει αναθεώρηση της Συνθήκης. Η «ορθή» και σύμφωνη με τις θέσεις του Κοινοβουλίου ερμηνεία του ρόλου του στη διαδικασία, μετά την απόκτηση της ιδιότητας του συννομοθέτη, δεν επήλθε με αναθεώρηση του άρθρου 202 ΣυνθΕΚ, αλλά προσεδόθη μέσω της εν λόγω απόφασης.

Η νέα καθ' οδόν «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη<sup>195</sup>», έχοντας υπ' όψιν όλες τις ανωτέρω παραμέτρους, ήρθε να επιβεβαιώσει και πάλι τις προσδοκίες που είχαν πηγάσει από τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου του 2007. Κατάργησε τελικά το άρθρο 202 ΣυνθΕΚ «σχετικά με την ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή» με την τρέχουσα μορφή του, για να το ανατοποθετήσει ως (νέο) άρθρο 249Γ<sup>196</sup>, στο (νέο) κεφάλαιο «Νομικές πράξεις της Ένωσης, διαδικασίες θέσπισης και άλλες διατάξεις» στη νέα «Συνθήκη για τη λειτουργία της Ένωσης». Η ρύθμιση παραμένει η ίδια με εκείνη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, με ελαφρώς τροποποιημένη διατύπωση. Οι νομοθετικές πράξεις που θα περιέχουν την εκτελεστική εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή θα πρέπει να παράγονται και πάλι με «τη συνήθη νομοθετική διαδικασία<sup>197</sup>», ενώ σύμφωνα με το (νέο) άρθρο 249B<sup>198</sup>, «η κατ' εξουσιοδότηση πράξη μπορεί να εκδοθεί μόνο εφόσον το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράσουν αντιρρήσεις εντός της προθεσμίας που θα καθορίζει η σχετική νομοθετική πράξη». Η χρήση του διαζευκτικού «ή» στο

---

<sup>195</sup> Σχέδιο συνθήκης για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, CIG 1/1/07, REV 1, της 5<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2007

<sup>196</sup> Άρθρο 249 Γ

1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης.

2. Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή, σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και στις περιπτώσεις των άρθρων 11 και 13 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Συμβούλιο.

3. Για τους σκοπούς της παραγράφου 2, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών 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.

4. Η λέξη «εκτελεστικών» προστίθεται στην επικεφαλίδα των εκτελεστικών πράξεων.

<sup>197</sup> Η έννοια της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας», αντιστοιχεί σε εκείνη της συναπόφασης, σύμφωνα με το νέο άρθρο Άρθρο 249 Α «1. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η εν λόγω διαδικασία ορίζεται στο άρθρο 251.».

<sup>198</sup> Άρθρο 249 Β

1. Με νομοθετική πράξη μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης.

Οι νομοθετικές πράξεις οριοθετούν σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης. Τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη και δεν μπορούν συνεπώς να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης.

2. Οι νομοθετικές πράξεις καθορίζουν σαφώς τις προϋποθέσεις στις οποίες υπόκειται η εξουσιοδότηση, οι οποίες μπορούν να είναι οι εξής:

α) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει την ανάκληση της εξουσιοδότησης,

β) η κατ. εξουσιοδότηση πράξη μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνον εφόσον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράσει αντιρρήσεις εντός της προθεσμίας που καθορίζει η νομοθετική πράξη.

Για τους σκοπούς των στοιχείων α) και β), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του και το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

3. Οι λέξεις «κατ. εξουσιοδότηση» προστίθενται στην επικεφαλίδα των κατ. εξουσιοδότηση πράξεων.

σημείο αυτό, δεν αφήνει περιθώριο αμφιβολίας, ως προς το ότι τελικά, αφού το Κοινοβούλιο από μόνο του θα μπορεί να μπλοκάρει τα εκτελεστικά μέτρα, είναι πια επισήμως σε ισότιμη θέση με το Συμβούλιο. Με την κατοχύρωση της ρύθμισης αυτής, άμα τη ισχύει της εν λόγω Συνθήκης, η τελευταία διοργανική συμφωνία για την επιτροπολογία του 2006, αναμένεται να αναθεωρηθεί.

## **Γ. Συμπεράσματα**

Συνοψίζοντας, θα μπορούσε κανείς να διαπιστώσει ότι το Κοινοβούλιο προκειμένου να διευρύνει τις εξουσίες του στην επιτροπολογία χρησιμοποίησε τόσο επίσημα (πάγωμα κονδυλίων, καθυστέρηση/ματαιώση νομοθεσίας) όσο και ανεπίσημα μέσα (ψηφίσματα, διοργανικές συμφωνίες). Σίγουρα δε θα τα είχε καταφέρει χωρίς τον συνδυασμό και των δύο. Η επιμονή του στην επιδίωξη των στόχων του σε συνάρτηση με τρέχουσες εξελίξεις, όπως το πρόγραμμα αλλαγής της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και συμμαχίες με την Επιτροπή οδήγησαν στην θετική έκβαση των προσπαθειών του. Η δεύτερη κατά σειρά (και πρώτη γραπτή και δημοσιευθείσα) σχετική διοργανική συμφωνία που συνήφθη στη διαδικασία αυτή, η *Modus Vivendi* απεδείχθη η πιο καταλυτικού χαρακτήρα για τη μετέπειτα πορεία του αιτήματός του. Σταδιακά, μικρότερες παραχωρήσεις υπέρ του από τα άλλα δύο όργανα, ξεκινώντας από διευρυμένα δικαιώματα ενημέρωσης και φτάνοντας σε δικαιώματα διαβούλευσης, παγιώθηκαν ως πρακτικές και αποκρυσταλλώθηκαν στο δευτερογενές δίκαιο, στις νέες διοργανικές συμφωνίες για την επιτροπολογία που ακολούθησαν, και στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη, έστω και αν τελικά αυτή δεν ισχύσε. Η τελευταία κατά σειρά σχετική διοργανική συμφωνία του 2006, προηγήθηκε της νέας απόφασης του Συμβουλίου για την επιτροπολογία, αποδεικνύοντας ότι πριν αυτή εκδοθεί είχε την έγκριση και των τριών οργάνων και δη, για πρώτη φορά και του Κοινοβουλίου. Η νέα απόφαση κάλυψε το κενό που άφησε πίσω η μη ισχύς της ρύθμισης του Ε.Σ. Το Κοινοβούλιο απέκτησε ισότιμο εποπτικό ρόλο με το Συμβούλιο και δικαίωμα να μπλοκάρει για λόγους ουσίας τα εκτελεστικά μέτρα. Η νέα Συνθήκη που είναι στα πρόθυρα να αντικαταστήσει τις τρέχουσες, μετά την αποτυχία του Ε.Σ. τοποθετεί επίσημα τα δύο όργανα σε ισότιμη βάση στις περιπτώσεις ελέγχου των εκτελεστικών πράξεων προς εφαρμογή νομοθεσίας παρηχθείσης δια συναπόφασης.

Συμπερασματικά και εστιάζοντας στον ρόλο που έπαιξε το σύνολο των ανωτέρω διοργανικών, παρατηρεί κανείς ότι συνέτειναν σημαντικά στην επέκταση των εξουσιών του Κοινοβουλίου, στον τομέα της επιτροπολογίας. Σταδιακά, συνεχώς διασφάλιζαν μια λίγο μεγαλύτερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία, δημιουργώντας πρακτικά την αίσθηση του κεκτημένου δικαιώματος, στα υπόλοιπα όργανα. Ό,τι κερδιζόταν, όχι μόνο δε χανόταν, αλλά τουναντίον αποτελούσε τη βάση για να κατακτηθεί ένα περαιτέρω κομμάτι. Η εξέλιξη αυτή είχε την κατάληξη που το Κοινοβούλιο διεκδικούσε εδώ και πάρα πολλά χρόνια. Φυσικά, οι διοργανικές συμφωνίες έπαιξαν καταλυτικό ρόλο στην ευόδωση αυτή χωρίς όμως και να ευθύνονται αποκλειστικά για αυτήν.

#### **IV. ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ**

##### **A. Δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες: Εμφάνιση και Ταυτοποίηση**

##### I. Η εμφάνιση των διοργανικών συμφωνιών στην κοινοτική δημοσιονομική διαδικασία

Η χρήση διοργανικών συμφωνιών στον τομέα των δημοσιονομικών της ΕΚ πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80<sup>199</sup>, ήτοι λίγα χρόνια μετά τη μεταρρύθμιση της κοινοτικής δημοσιονομική διαδικασία. Οι συνθήκες του 1970 και του 1975 (αναθεωρητική), θεμελίωσαν ένα νέο δημοσιονομικό σύστημα<sup>200</sup>, με δύο νέα βασικά χαρακτηριστικά, αφενός τη θέσπιση υπολογισμών εξουσιών και ουσιαστικής συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη δημοσιονομική διαδικασία-συμμετοχή η οποία αρχικά δεν προβλεπόταν από τις ιδρυτικές συνθήκες<sup>201</sup>- και αφετέρου τη θεσμοθέτηση του ως τις μέρες μας ισχύοντος συστήματος των «ιδίων» πόρων, με στόχο τη δημιουργία κοινής, συλλογικής κοινοτικής περιουσίας, η

---

<sup>199</sup> Η πρώτη Κοινή Δήλωση για τα δημοσιονομικά συνήφθη το 1982, «Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά διάφορα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί καλύτερη λειτουργία της διαδικασίας του προϋπολογισμού», *EE C 194 της 28.7.1982, σ. 1 έως 3*

<sup>200</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), ο.π. σελ 212

<sup>201</sup> Τα πρώτα χρόνια λειτουργίας των Κοινοτήτων, ο κοινοτικός προϋπολογισμός ψηφιζόταν από το Συμβούλιο μόνο, επί προτάσεως σχεδίου της Επιτροπής. Το Κοινοβούλιο είχε μόνο τη δυνατότητα να εκφράζει τη γνώμη του επί της πρώτης ανάγνωσης του Συμβουλίου, και να προτείνει τροποποιήσεις. Εναπόκειτο όμως στο Συμβούλιο το αν θα τις υιοθετούσε ή όχι, και σε ποιο βαθμό.

συγκέντρωση και διαχείριση της οποίας δε θα εξαρτώταν πια από την προαίρεση του κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά<sup>202</sup>. Και οι δύο αυτές ριζικές αλλαγές τόσο στα διαχειριστικά υποκείμενα όσο και στην οργάνωση της δημοσιονομικής διαδικασίας προσέδωσαν χαρακτήρα «εμβρυϊκού ομοσπονδιακού δημοσιονομικού συστήματος<sup>203</sup>» σε αυτό της ΕΚ και έκτοτε άλλαξαν οριστικά τον τρόπο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Δημιούργησαν νέα δεδομένα και προκλήσεις, στα οποία πρωταγωνιστικό ρόλο είχαν τα κοινοτικά όργανα.

Το Συμβούλιο δεν ήταν (πια) ο μόνος οικονομικός διαχειριστής, αλλά έπρεπε να μοιραστεί την εξουσία αυτή με το Κοινοβούλιο, σύμφωνα με τις διατάξεις 268-280 ΣυνθΕΚ. Με δεδομένο ότι ο προϋπολογισμός είναι το πεδίο στο οποίο συναντούν την πρακτική τους όψη όλες οι ευρωπαϊκές πολιτικές, ο καθορισμός του ύψους των εσόδων και εξόδων, καθώς και ο τρόπος κατανομής τους και η θέση προτεραιοτήτων σε αυτόν, από δύο όργανα με διαφορετικές μεταξύ τους συνήθως διεκδικήσεις και συμφέροντα, δεν ήταν και εξακολουθεί να μην είναι απλή υπόθεση. Ο ενισχυμένος ρόλος του Κοινοβουλίου στη διαδικασία αυτή, ενέτεινε τη δυσκολία επίτευξης συμφωνιών. Η δυσκολία διοργανικής συνεργασίας εν προκειμένω, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι, το πρωτογενές δίκαιο αν και περιέχει βασικές διατάξεις για τη διαδικασία σύνταξης του προϋπολογισμού, δεν διαθέτει λεπτομερείς ρυθμίσεις ή έχει αρκετές γενικές έννοιες με μη σαφές περιεχόμενο (όπως πχ ο ορισμός των μη υποχρεωτικών δαπανών), είχε ως αποτέλεσμα να δοθούν πολλές αφορμές για διαμάχες μεταξύ των δύο διαχειριστών του, ορισμένες εκ των οποίων κατέληξαν σε πλήρεις συγκρούσεις, μέχρι και σε απόρριψη του προϋπολογισμού<sup>204</sup>. Τις δυσκολίες και τα σχετικά κενά, κλήθηκαν να ρυθμίσουν οι δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες, ιδίως από το 1988 και μετά, οπότε και συμπεριέλαβαν για πρώτη φορά τις πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές. Η χρήση τους αν και δεν προβλέπεται ρητά από το πρωτογενές στον τομέα αυτό, αποτελεί πλέον μια πάγια πρακτική εδώ και 30 περίπου έτη.

Οι διοργανικές συμφωνίες εισήχθησαν και καθιερώθηκαν στο δημοσιονομικό πεδίο, ακριβώς όταν και επειδή αυξήθηκε σε αυτό η δύναμη του Κοινοβουλίου, και συνεπακόλουθα ο «λόγος» των κοινοτικών οργάνων. Σηματοδότησαν με νέα φάση στην οικονομική διαχείριση της ΕΚ, αφού χάρις σε αυτές, και στην ευελιξία τους,

---

<sup>202</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), ο.π.π. σελ. 212

<sup>203</sup> Laffan B. (2000), "The big budgetary bargains: From negotiation to authority", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7:5 Special Issue, σελ 728

<sup>204</sup> Προϋπολογισμοί των ετών 1980 και 1985

μειώθηκαν οι σχετικές διοργανικές συγκρούσεις χωρίς να χρειαστεί να τροποποιηθεί το επίσημο θεσμικό πλαίσιο του προϋπολογισμού για πάρα πολλά χρόνια.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός, ότι οι δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες διαθέτουν μια ιδιαιτερότητα εν συγκρίσει με άλλες, ήτοι το ότι είναι ίσως οι μόνες διοργανικές που είναι ευρύτερα γνωστές στο κοινό. Η δημοσιότητα τους αυτή οφείλεται κυρίως στο μεγάλο ενδιαφέρον και τη μεγάλη προσοχή που δίνουν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πανευρωπαϊκά στον κοινοτικό προϋπολογισμό για δύο βασικούς λόγους: πρώτον, λόγω της εμβέλειας και των επιπτώσεών του στα οικονομικά των κρατών μελών, και μέσω αυτών και στους ευρωπαίους πολίτες, και δεύτερον λόγω του έντονα συγκρουσιακού του χαρακτήρα με τα πολλά, μεγάλα και αντικρουόμενα διακυβευόμενα σε αυτόν συμφέροντα- που εμφανίζονται κυρίως μέσω των *grosso modo* διαπραγματεύσεων των δημοσιονομικών προοπτικών στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Δεδομένου του ότι η εξέλιξη της δημοσιονομικής διαδικασίας μέσα στα πάνω από 30 έτη συμμετοχής του Κοινοβουλίου είναι εξαιρετικά πολυσύνθετη και περίπλοκη καθώς και λόγω του ότι υπάρχει ήδη εξαντλητική βιβλιογραφία για αυτή, δε θα υπεισέλθουμε εδώ σε λεπτομέρειες αλλά θα προσπαθήσουμε να διακρίνουμε και να τονίσουμε τα σημαντικότερα στοιχεία πάνω στα οποία έχτισε το Κοινοβούλιο μέσα από τις δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες ένα καλύτερο *status* στη διαδικασία αυτή.

## II. Χρονολογική επισκόπηση δημοσιονομικών διοργανικών συμφωνιών

Για να κατανοήσει κανείς καλύτερα το ρόλο των διοργανικών συμφωνιών στη δημοσιονομική διαδικασία, σκόπιμο είναι να έχει υπ' όψιν μια συνολική επισκόπηση των κυριότερων εξ αυτών κατά σειρά σύναψης. Ως αφετηρία σημειώνεται το έτος 1982 οπότε και εμφανίσθηκε η πρώτη κοινή δήλωση των τριών βασικών θεσμικών οργάνων «για μέτρα τα οποία στοχεύουν στη διασφάλιση καλύτερης διεξαγωγής της δημοσιονομικής διαδικασίας»<sup>205</sup>, με περιορισμένη χρονική διάρκεια και στόχο την προσωρινή εξομάλυνση των διοργανικών σχέσεων όσον αφορά τον προϋπολογισμό. Ακολούθησαν αρκετές ακόμα δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες, οι οποίες χωρίζονται *grosso modo* σε δύο κατηγορίες, αφενός τις βασικές διοργανικές συμφωνίες-πλαίσια, που ενσωματώνουν τις

---

<sup>205</sup> ΕΕ C 194 της 28.7.2982, σελ 1



πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές και αφετέρου επιμέρους δημοσιονομικές συμφωνίες που αφορούν σε ρύθμιση συγκεκριμένων υποζητημάτων ή υποτομέων του συνολικού προϋπολογισμού. Εδώ, μας ενδιαφέρει η πρώτη κατηγορία.

Σημείο σταθμός στην κατηγορία αυτή αποτελεί το έτος 1988, οπότε και συνήφθη η πρώτη καταγεγραμμένη διοργανική συμφωνία με τον ομώνυμο τίτλο<sup>206</sup>. Η συμφωνία αυτή ενσωματώνοντας τα αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών του 1988, είχε ως στόχο την καλύτερη δυνατή εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Αποτελούσε την πρώτη καταγεγραμμένη διοργανική συμφωνία-πλαίσιο που επικύρωνε πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές<sup>207</sup>, και δη τετραετείς, ήτοι από το 1988-1992. Περιείχε ρυθμίσεις προς δύο βασικές κατευθύνσεις: τη μείωση των δαπανών για την Κοινή Αγροτική Πολιτική αφενός και την αύξηση των διαρθρωτικών δαπανών αφετέρου. Αν και δεν περιελάμβανε κάποια ρητή διάταξη που να προβλέπει την ανανέωση ή αναθεώρηση της κατά το τέλος της περιόδου αυτής (παρά μόνο την υποχρέωση της Επιτροπής και του Συμβουλίου να συντάξουν έκθεση για την εφαρμογή της), στη λήξη της, ήτοι το 1993, συνήφθη νέα διοργανική συμφωνία με αντικείμενο τη δημοσιονομική πειθαρχία<sup>208</sup>.

Η συμφωνία αυτή βασισμένη στην αμέσως προηγούμενη, είχε πενταετή διάρκεια ισχύος, από το 1993-1999. Συνδυασμένη με την εφαρμογή της προηγούμενης Συνθήκης του Μάαστριχτ, η συμφωνία αυτή προέβλεπε επίσης διπλασιασμό των διαρθρωτικών δαπανών. Στις τελικές διατάξεις της προβλεπόταν νέα πρόσκληση προς την Επιτροπή για υποβολή επόμενης αντίστοιχης συμφωνίας. Αυτή, συνήφθη πράγματι το 1999<sup>209</sup> και είχε για πρώτη φορά επταετή διάρκεια, ήτοι από το 2000-2006. Κύριο χαρακτηριστικό της συμφωνίας ήταν ότι επιτέλεσε ανάμεσα σε άλλα κωδικοποιητική λειτουργία, επιμέρους διατάξεων που υπήρχαν διάσπαρτες σε προηγούμενες διοργανικές συμφωνίες (συνολικά 6), και οι οποίες δεν αφορούσαν απαραίτητα το σύνολο της δημοσιονομικής διαδικασίας αλλά και μέρη της, όπως για

---

<sup>206</sup> Διοργανική Συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού της 29ης Ιουνίου 1988EE L 185 της 15.7.1988, σελ 33

<sup>207</sup> Laffan B. and Lindner J. (2005), "The Budget", in Wallace H. Wallace W. and Pollack M.A. Ed. "Policy-Making in the European Union", fifth edition, Oxford University Press, σελ 199

<sup>208</sup> Διοργανική Συμφωνία της 29ης Οκτωβρίου 1993, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, EE C 331 της 7.12.1993 σελ. 1

<sup>209</sup> Διοργανική Συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, EE C 172 της 18.6.1999 σελ 1

παράδειγμα τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ<sup>210</sup>. Δεν επέφερε ριζικές αλλαγές στη δομή του προϋπολογισμού, όπως είχε διαμορφωθεί ως τότε, και χαρακτηρίστηκε από μια λογική συγκράτησης και μικρού περιορισμού των δαπανών, ενόψει της μεσολαβήσασας διεύρυνσης προς την Ανατολή το 2004, και της ένταξης δέκα νέων κρατών στην ΕΚ/ΕΕ. Τέλος, η πιο πρόσφατη δημοσιονομική διοργανική συμφωνία, συνήφθη το 2006<sup>211</sup> και αφορά τον χρονικό ορίζοντα από το 2007 ως το 2013. Στη συμφωνία αυτή, περισσότερη έμφαση δόθηκε στη χρηματοδότηση των πολιτικών της στρατηγικής της Λισσαβόνας, του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και της ΚΕΠΠΑ.

Σε όλο αυτό το μακρύ χρονικό διάστημα από το 1988 ως το 2007, κι έχοντας υπ' όψιν τις συνολικά τέσσερις βασικές δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες, αξιοσημείωτες είναι τρεις παρατηρήσεις. Πρώτον, κάθε διοργανική συμφωνία για τη δημοσιονομική πειθαρχία και διαχείριση, ακολουθούσε και περιελάμβανε τις δημοσιονομικές προοπτικές που είχαν συμφωνηθεί από το αμέσως πρότερο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δίνοντάς τους δεσμευτική ισχύ<sup>212</sup>. Έτσι διασφαλιζόταν η συμφωνία των κρατών μελών στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο πριν από την όποια συμφωνία των οργάνων. Δεύτερον, οι εν λόγω διοργανικές συμφωνίες πλαίσια, αποκτούσαν σταδιακά μεγαλύτερη διάρκεια, ξεκινώντας από τα τέσσερα, έπειτα φτάνοντας τα πέντε και εν συνεχεία τα επτά, με στόχο να διασφαλίζεται ένα ικανοποιητικό χρονικό διάστημα ομαλής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τρίτον και συναφές με το δεύτερο, οι πιθανότητες για ενδεχόμενες διοργανικές συγκρούσεις για τους ετήσιους προϋπολογισμούς, μειώθηκαν ουσιαστικά αφού τα σημαντικότερα ζητήματα συμφωνούνται ήδη σε γενικό πλαίσιο εκ των προτέρων με τις πολυετείς προοπτικές.

---

<sup>210</sup>Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με διατάξεις που αφορούν τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, ΕΕ C 286 της 22/09/1997 σ. 0080

<sup>211</sup>Διοργανική Συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ΕΕ C 139 της 14.6.2006, σελ 1

<sup>212</sup> Laffan B. and Lindner J. (2005), οπ.π. σελ 199

## **B. Οι σημαντικότερες διεκδικήσεις και κατακτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη Δημοσιονομική Διαδικασία μέσω των διοργανικών συμφωνιών**

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το κατεξοχήν εκείνο θεσμικό όργανο, ο ρόλος του οποίου έχει αλλάξει ριζικά με την πάροδο του χρόνου και την εξελικτική πορεία της ΕΚ/ΕΕ. Με διάφορους τρόπους οι εξουσίες του σταδιακά αυξάνονταν, όμως η αύξηση αυτή δεν επερχόταν συνήθως ομοιόμορφα. Αυτή η ανομοιομορφία δημιουργούσε άνισους συσχετισμούς εξουσίας μεταξύ των οργάνων. Ομοίως, και στη διαδικασία του προϋπολογισμού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αν και του δόθηκε η εξουσία συμμετοχής σε αυτήν, δεν βρισκόταν στο ίδιο επίπεδο με εκείνη του Συμβουλίου.

Οι κύριες πηγές εντάσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τον κοινοτικό προϋπολογισμό εκκινούν από την προσπάθεια του πρώτου να αυξήσει τις εξουσίες του έναντι του δευτέρου και εστιάζονται σε δύο άξονες: αφενός στον *τρόπο και βαθμό συμμετοχής* του Κοινοβουλίου στη διαδικασία (προσπάθειά του για όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εξουσία λήψης αποφάσεων σχετικά με τη διάρθρωσή του), και αφετέρου στην *έκταση των πεδίων πολιτικής* στις οποίες το Κοινοβούλιο μέσω του προϋπολογισμού εν δυνάμει μπορεί ή θέλει να έχει λόγο, αν και δεν προβλέπεται ρητά. Στην πρώτη περίπτωση συμπεριλαμβάνονται διάφορα επιμέρους ζητήματα, όπως η εννοιολογική οριοθέτηση των όρων «υποχρεωτικές» και «μη υποχρεωτικές δαπάνες», η αναγκαιότητα ύπαρξης της μεταξύ τους διάκρισης και ο βαθμός επιρροής του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στην κάθε μία κατηγορία ξεχωριστά ή και στις δύο μαζί, επίσης ο τρόπος καθορισμού του ύψους των εισφορών αλλά και των ετήσιων δαπανών καθώς και ο τρόπος αναθεώρησης των δημοσιονομικών διοργανικών συμφωνιών. Στη δεύτερη περίπτωση, συμπεριλαμβάνονται ζητήματα όπως ο ρόλος του Κοινοβουλίου στην χρηματοδότηση της ΚΑΠ<sup>213</sup> καθώς και του δευτέρου και τρίτου πυλώνα της Ένωσης<sup>214</sup>, δηλαδή σε τομείς όπου δεν διαθέτει νομοθετική ή άλλη ουσιαστική αρμοδιότητα βάσει των Συνθηκών αλλά στους οποίους θέλει μέσω της δημοσιονομικής διαδικασίας να αποκτήσει κάποια, έστω έμμεση, πολιτική επιρροή.

<sup>213</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), ο.π.π, σελ 221-222

<sup>214</sup> Monar J. (1997), "The finances of the Union's intergovernmental pillars: Tortuous experiments with the Community Budget", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No.1, March 1997, σελ 57-78

Σε ένα ιδανικό μοντέλο διακυβέρνησης από τη σκοπιά του Κοινοβουλίου, το όργανο αυτό θα πρέπει να διαθέτει απόλυτη ισότητα νομοθετικής και δημοσιονομικής αρμοδιότητας με το Συμβούλιο, όμως αυτό δε συμβαίνει στην πραγματικότητα, και το Κοινοβούλιο ανέκαθεν έχει προσπαθήσει να αντισταθμίσει την κατάσταση με όποιο τρόπο μπορεί. Οι δημοσιονομικές διοργανικές έχουν αποτελέσει ένα -ως τώρα- αρκετά αποτελεσματικό μέσο προς το σκοπό αυτό. Όμως, όπως έχει υποστηριχθεί από μέρος της θεωρίας, όσο και αν οι διοργανικές αυτές συμφωνίες μπορούν να βελτιώνουν τις δημοσιονομικές ρυθμίσεις και «να εκλεπτύνουν τις διοργανικές εντάσεις γύρω από τον προϋπολογισμό, δεν καταπολεμούν την πραγματική (νομική) ρίζα του προβλήματος, που είναι ο διαχωρισμός της νομοθετικής και της δημοσιονομικής εξουσίας<sup>215</sup>». Σύμφωνα με την ίδια άποψη, «το θεσμικό κενό ανάμεσά τους, πρέπει να αντιμετωπιστεί σε θεσμικό επίπεδο και όχι μέσω απλών διοργανικών συμφωνιών...που θεωρούνται ως κατάλληλα μέσα ρυθμίσεις τεχνικών (εν. μόνο) λεπτομερειών<sup>216</sup>».

#### I. Αύξηση του βαθμού συμμετοχής του Κοινοβουλίου στη δημοσιονομική διαδικασία

Οι κυριότερες «κατακτήσεις» μεγαλύτερου βαθμού συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσα από τις δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες ήταν συνοπτικά οι εξής.

Η διοργανική του 1988, αποτέλεσε την απάντηση σε αιτήματα που το Κοινοβούλιο είχε ήδη εκφράσει από τις αρχές της δεκαετίας του '80, για μείωση των υποχρεωτικών δαπανών, και δη της ΚΑΠ, και για παράλληλη αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών, και δη των διαρθρωτικών. Με πρωτοβουλία της Επιτροπής, το 1982 ξεκίνησαν τριμερείς διοργανικές διαβουλεύσεις για την προετοιμασία της εν λόγω διοργανικής συμφωνίας. Μετά από πέντε συνολικά τέτοιες διαβουλεύσεις («τριλόγους»), συνήφθη η τελική συμφωνία το 1988 και άρχισε να εφαρμόζεται το 1989<sup>217</sup>. Αξιοσημείωτη παρατήρηση είναι ότι η εν λόγω διοργανική δημοσιεύτηκε στην σειρά L της Επίσημης Εφημερίδας των Κοινοτήτων, ενώ, όλες οι αντίστοιχες επόμενες έχουν δημοσιευτεί στη σειρά C. Οι βασικότερες κατακτήσεις του Κοινοβουλίου μέσα από αυτή τη διοργανική, με τη μορφή μάλλον υποχωρήσεων

---

<sup>215</sup> Eiselt I., Pollak J. and Slominski P. (2007), "Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, σελ 91

<sup>216</sup> Ομοίως

<sup>217</sup> Nicol W. (1988), "L' accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire", *Revue du Marché Commun*, No 319, Juillet - Aout, σελ 374

από την πρότερη κυρίαρχη εξουσία του Συμβουλίου αφορούσαν δύο τομείς. Πρώτον, για να αναθεωρηθεί η εν λόγω διοργανική συμφωνία, θα απαιτείτο συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και αν αυτή δεν επιτυγχάνετο, τότε θα ίσχυε η υφιστάμενη (παλαιά), όσο και αν το Συμβούλιο ενδεχομένως διαφωνούσε (άρθρα 4,12,13). Το Συμβούλιο δηλαδή δεν θα είχε δικαίωμα μονομερούς τροποποίησης της συμφωνίας, όταν το Κοινοβούλιο θα ήταν αντίθετο με αυτή. Δεύτερον, σε περίπτωση συμφωνίας επί της ανάγκης αναθεώρησης της συμφωνίας εν όλω, για κάθε αναθεώρηση επιμέρους διατάξεων, συμπεριλαμβανομένης της αναθεώρησης διατάξεων για τις υποχρεωτικές δαπάνες, θα απαιτούνταν και η συναίνεση του Κοινοβουλίου, εν είδη συναπόφασης (άρθρα 12,13). Ήταν η πρώτη φορά που το Κοινοβούλιο εμμέσως αποκτούσε λόγο στις υποχρεωτικές δαπάνες.

Εν συνεχεία, η δημοσιονομική διοργανική συμφωνία του 1993, ήρθε σε μια περίοδο που τα παλαιότερα αιτήματα του Κοινοβουλίου είχαν αλλάξει. Το αίτημά του για αύξηση των (μη υποχρεωτικών) διαρθρωτικών δαπανών είχε απαντηθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Φλεβάρη του 1988 αποφάσισε να τις διπλασιάσει σταδιακά ως το 1993, ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το 1992 να προβεί και σε νέα αύξησή τους ως το 1999<sup>218</sup>. Με σημειωμένη πρόοδο στις εν λόγω διεκδικήσεις, ήταν πια στη θέση να εστιάσει περισσότερο σε άλλες<sup>219</sup>, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι παραιτήθηκε ποτέ από το πάγιο αίτημά του για αύξηση των μη υποχρεωτικών δαπανών εν γένει. Παράλληλα, η αναβάθμισή του Κοινοβουλίου με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο ρόλο του συννομοθέτη, του έδωσε την αφορμή και τη νέα ώθηση να επιζητήσει μια αντίστοιχη αναβάθμιση και στον τομέα της δημοσιονομικής λειτουργίας, και δη την εξομοίωσή του με το Συμβούλιο στο σύνολο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, δηλαδή πρακτικά και στις υποχρεωτικές<sup>220</sup>. Τέλος, το Κοινοβούλιο ζήτησε την πρόβλεψη δυνατότητας αναπροσαρμογής των δημοσιονομικών προοπτικών στην περίπτωση διεύρυνσης της ΕΚ/ΕΕ<sup>221</sup>. Η διοργανική συμφωνία του 1993 έκανε δεκτό το αίτημα του Κοινοβουλίου σχετικά με τη διεύρυνση, και όσον αφορά ειδικά το ρόλο του ως προς τις υποχρεωτικές δαπάνες, θέσπισε μια καινοτομία: προέβλεψε μια ειδική διαδικασία ad hoc συνδιαλλαγής μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου-

---

<sup>218</sup> Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), οπ.π. σελ 225

<sup>219</sup> Ομοίως

<sup>220</sup> Monar J. (1994), οπ.π. σελ 798-709

<sup>221</sup> Ομοίως, σελ 709

παρουσία Επιτροπής-, με αίτημα είτε του πρώτου είτε του δεύτερου οργάνου, για τις περιπτώσεις που το Συμβούλιο θα ήθελε να απομακρυνθεί από το προσχέδιο προϋπολογισμού που θα είχε προτείνει η Επιτροπή, σε ότι αφορούσε τις υποχρεωτικές δαπάνες. Η διαδικασία αυτή ενέπλεκε δηλαδή σε πολιτικό επίπεδο το Κοινοβούλιο στη διαμόρφωση συμφωνίας επί των υποχρεωτικών δαπανών που θα πιστωνόταν στον κοινοτικό προϋπολογισμό, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας σύνταξής του, χωρίς όμως να φτάνει σε σημείο να στερεί το δικαίωμα-προνόμιο του Συμβουλίου να διατηρεί τον τελευταίο λόγο επί αυτών (μετά τη συνδιαλλαγή)<sup>222</sup>. Εντάσσοντας στην επίσημη δημοσιονομική διαδικασία την ανεπίσημη αυτή μορφή διαβούλευσης, προλαμβάνονταν ενδεχόμενη αντίδραση του Κοινοβουλίου σε μεταγενέστερο στάδιο λόγω ισχυρής αντίθεσης του σε πρότερη απόφαση του Συμβουλίου για τις υποχρεωτικές δαπάνες.

Η μετέπειτα δημοσιονομική διοργανική συμφωνία του 1999 χωριζόταν σε δύο διακριτά μέρη: αφενός στους κανόνες περί δημοσιονομικής πειθαρχίας, οι οποίοι δε διέφεραν σε πολλά από εκείνους της αμέσως προηγούμενης συμφωνίας, και αφετέρου στους κανόνες τους σχετικούς με τη δημοσιονομική διαδικασία, όπου και σημειώθηκαν οι περισσότερες καινοτομίες. Στο πρώτο μέρος της συμφωνίας, η σημαντικότερη αλλαγή που επήλθε, ήταν η προσθήκη ενός «μηχανισμού ευελιξίας» σύμφωνα με τον οποίο, προτάσει της Επιτροπής, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο μπορούσαν να συναποφασίζουν την κάλυψη ειδικών εξόδων, τα οποία δε μπορούν να είναι αντικείμενο χρηματοδότησης στο πλαίσιο των προκानορισμένων πλαφόν του κοινοτικού προϋπολογισμού. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού βέβαια είχε τεθεί υπό τον διττό όρο, οι προς κάλυψη δαπάνες να μη ξεπερνούν έναν ορισμένο ποσό (200 εκ. ευρώ) και να μη μπορεί να χρηματοδοτηθεί με τον τρόπο αυτό η ίδια δράση/περίπτωση για πάνω από δύο συνεχόμενες φορές. Από τη διάταξη αυτή επωφελοούνταν όχι μόνο το Κοινοβούλιο αλλά και το Συμβούλιο, αφού τους έδινε από κοινού μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων στη διαχείριση των κοινοτικών χρημάτων. Όσον αφορά το δεύτερο μέρος της συμφωνίας, τρεις ήταν οι κυριότερες αλλαγές. Πρώτον, το πεδίο εφαρμογής της αφορούσε πλέον το σύνολο των δαπανών, ήτοι και τις μη υποχρεωτικές. Δεύτερον, αυξήθηκε ο αριθμός των ανεπίσημων «τριλόγων», από έναν, που προβλεπόταν στην προηγούμενη διοργανική συμφωνία και μόνο για τις υποχρεωτικές δαπάνες, ως είδαμε και ανωτέρω, σε τρεις: έναν πριν την επεξεργασία του σχεδίου προϋπολογισμού από το

---

<sup>222</sup> Οπ.π. υποσημείωση 220 σελ 715

Συμβούλιο, έναν πριν και τέλος έναν μετά την πρώτη ανάγνωση του από το Κοινοβούλιο. Αν και η αύξηση των τριλόγων από μόνη της δεν ισοδυναμεί απαραίτητως με άμεση αύξηση των εξουσιών του Κοινοβουλίου, εμμέσως όμως βελτιώνει τη θέση του γιατί πολλαπλασιάζει τις ευκαιρίες για τις οποίες ακούγεται η γνώμη του καθ' όλη τη διαδικασία. Τρίτον, η συμφωνία αυτή κωδικοποίησε πολλές πρότερες ενδιάμεσες διοργανικές συμφωνίες που είχαν συναφθεί σταδιακά προς συμπλήρωση εκείνης του 1993, με θέμα την ΚΕΠΠΑ και την αλιεία, αλλά και ζητήματα της εγγραφής δημοσιονομικών διατάξεων στις νομοθετικές πράξεις, νομικής βάσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού<sup>223</sup>. Η συμφωνία αυτή έχει κριθεί ως «εξαντλητικά λεπτομερής» και ως η πρώτη η οποία έλαβε υπ' όψιν και συνδύασε το ζήτημα της δημοσιονομικής με την νομοθετική εξουσία<sup>224</sup>.

Η τελευταία κατά σειρά δημοσιονομική διοργανική συμφωνία εν ισχύει συνήφθη το 2006, για την περίοδο 2007-2013. Οι διεκδικήσεις του Κοινοβουλίου για το διάστημα αυτό ήταν τόσο ποσοτικές όσο και ποιοτικές. Αφενός είχαν στόχο την αύξηση των συνολικών εσόδων και δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αφετέρου, περιστρέφονταν γύρω από τον άξονα της χρηματοδότησης πολιτικών (δράσεων και προγραμμάτων) που θα προσέδιδαν «προστιθέμενη αξία» στην ΕΚ/ΕΕ, όπως η καινοτομία και η έρευνα, προγράμματα δια βίου μάθησης καθώς και το πρόγραμμα Erasmus, τα διευρωπαϊκά δίκτυα κα. Όσον αφορά την αύξηση των δαπανών των δημοσιονομικών προοπτικών, το αίτημα του Κοινοβουλίου έγινε μερικώς μόνο δεκτό, αφού μόνο 4 από τα 12 συνολικά δις ευρώ παραπάνω τα οποία είχε ζητήσει εγκρίθηκαν. Τα περισσότερα από αυτά έχουν συμπεριληφθεί στις πολιτικές που συνδέονται με τη στρατηγική της Λισσαβόνας (έρευνα, καινοτομία και δίκτυα). Το Κοινοβούλιο όμως σε γενικές γραμμές εμφανίσθηκε δυσαρεστημένο από το τελικό αποτέλεσμα της συμφωνίας<sup>225</sup>, εκτιμώντας ότι κατάφερε να επιτύχει μόνο το *minimum* των αρχικών του στόχων. Ως ένα από τα «νικηφόρα» σημεία της συμφωνίας, θεωρήθηκε επίσης και η προγραμματισμένη αξιολόγηση της έκθεσης της Επιτροπής για την εφαρμογή της εν λόγω διοργανικής, από το προσεχές νεοεκλεγέν (διευρυμένο) Κοινοβούλιο του 2009, καθώς και οι δεσμεύσεις που ανέλαβαν με αυτήν

---

223 Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 6ης Μαρτίου 1995 σχετικά με την εγγραφή δημοσιονομικών διατάξεων στις νομοθετικές πράξεις, Επίσημη Εφημερίδα αριθ C 293/4 της 8.11.1995, και, Διοργανική Συμφωνία της 13ης Οκτωβρίου 1998 σχετικά με τις νομικές βάσεις και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, Επίσημη Εφημερίδα αριθ C 344/1, της 12.1.98

224 Godet R. (2000), "Le nouveau "code de procédure" de l'Union Européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 36(2), σελ 282-283

225 Ιστοσελίδα: <http://www.euractiv.com/en/future-eu/mixed-emotions-eu-budget-deal/article-154206>, ημερομηνία 30/9/2007

τα κράτη μέλη να εντείνουν και να βελτιώσουν τους μηχανισμούς ελέγχου των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από κοινοτικά κονδύλια. Τέλος, το προϋφιστάμενο «εργαλείο ευελιξίας», απελευθερώθηκε από τον παλαιότερο χρονικό περιορισμό των δύο συνεχόμενων ετών ανά κατηγορία δράσης, και πλέον είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί για περισσότερα έτη στην ίδια κατηγορία, γεγονός που αυξάνει την ευελιξία χρήσης του και ευνοεί έτσι τόσο το Κοινοβούλιο όσο και το Συμβούλιο, τους δύο δηλαδή φορείς δημοσιονομικής εξουσίας.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί και η επίδραση όλων αυτών των δημοσιονομικών διοργανικών συμφωνιών στο επίσημο θεσμικό δημοσιονομικό πλαίσιο της Συνθήκης. Ανεξάρτητα από τις πολλές και διάφορες επιμέρους κατακτήσεις του Κοινοβουλίου μέσα από αυτές τις συμφωνίες, οι διοργανικές, ως μέσο επίλυσης συγκρούσεων αλλά και καλύτερου προγραμματισμού της δημοσιονομικής διαδικασίας, ιδίως μέσα από τις πολυετείς προοπτικές που περιλαμβάνουν, είχαν από καιρό κριθεί ως μάλλον αποτελεσματικές τόσο από την πλευρά του Κοινοβουλίου όσο και από εκείνη του Συμβουλίου. Είχε λοιπόν τεθεί το ζήτημα του αν και κατά πόσο θα ήταν θεμιτό αυτές να περιληφθούν στο θεσμικό πλαίσιο της Συνθήκης. Το Συμβούλιο προέβαλε σθεναρές αντιδράσεις<sup>226</sup> θεωρώντας ότι έτσι θα χανόταν η ευελιξία που προσέφεραν ενώ το Κοινοβούλιο από την άλλη ήταν υπέρ αυτής της ενσωμάτωσης, και υποστήριξε το αίτημά του και στα πλαίσια της Συνέλευσης για την προετοιμασία του Ευρωπαϊκού Συντάγματος<sup>227</sup>. Το αίτημα αυτό έγινε τελικά δεκτό, και η σχετική πρόβλεψη κατοχυρώθηκε στα άρθρα I-55 και III-402 επ. του Ε.Σ. Εν συνέχεια, πέρασε και στο σχέδιο της νέας Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ένωσης, ως νέο άρθρο 270<sup>α</sup> «Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο». Η τελική αυτή μορφή του άρθρου είναι σχεδόν όμοια με εκείνη του Ε.Σ. Οι δημοσιονομικές προοπτικές προβλέπονται πια με ορίζοντα πέντε ετών, αίτημα που επίσης είχε θέσει το Κοινοβούλιο. Εκτός όμως από αυτής της διαδικασίας που θεσμοποιήθηκε με τις μεταγενέστερες συνθήκες, το Ε.Σ. και η νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, επισημοποίησαν και δύο ακόμα τρέχουσες πρακτικές που έχουν επιφέρει οι δημοσιονομικές διοργανικές συνθήκες<sup>228</sup> α) την κατάργηση της διάκρισης των υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών και β) την εισαγωγή μιας Διαδικασίας Συνδιαλλαγής, ενώ θέσπισαν και νέο δικαίωμα στο Συμβούλιο να απορρίπτει και αυτό τον προϋπολογισμό (όπως το Κοινοβούλιο).

---

<sup>226</sup> Laffan B. (2000), οπ.π. σελ 741

<sup>227</sup> Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez O. and Ritter R. (2005), "The EU Budget: How much scope for institutional reform?" *European Central Bank's Occasional Paper Series, Working Paper No. 27* (April 2005), σελ 17-18

<sup>228</sup> Laffan B. and Lindner J. (2005), οπ.π. σελ 207



Η σύντομη αυτή επισκόπηση των βασικότερων κατακτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον δημοσιονομικό του ρόλο, μέσα από τις αντίστοιχες διοργανικές συμφωνίες αλλά και της εξέλιξης των δημοσιονομικών προβλέψεων στις δύο τελευταίες συνθήκες που έχουν δημιουργηθεί για να αναθεωρήσουν τις τρέχουσες, μας επιτρέπει τρεις ουσιώδεις συμπερασματικές παρατηρήσεις. Πρώτον, καθώς σταδιακά παλαιότερα αιτήματα του Κοινοβουλίου έβρισκαν θετική ανταπόκριση μέσα από τις διοργανικές συμφωνίες, επικεντρωνόταν σε νέες ή διαφορετικές διεκδικήσεις. Δεύτερον, σταδιακά, το όργανο αυτό κατάφερε να αυξήσει τη δύναμή του στη δημοσιονομική διαδικασία έναντι του Συμβουλίου, χωρίς όμως να φτάσει στο σημείο να υποσκελίσει πλήρως το ρόλο αυτού. Τρίτον, όπως συνέβη και σε άλλους τομείς (και κυρίως στην επιτροπολογία), το ανεπίσημο καθεστώς που δημιούργησαν οι δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες, θεσμοποιήθηκε με την ενσωμάτωσή του στο κείμενο του Ε.Σ. και στη συνέχεια αυτού, ήτοι τη νέα «Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ», επιβεβαιώνοντας και παρέχοντας επιχειρήματα ανατροφοδότησης της θέσης εκείνης της θεωρίας ότι οι διοργανικές συμφωνίες προετοιμάζουν και συνεπηρεάζουν το αποτέλεσμα Διακυβερνητικών Διασκέψεων, και συνεπακόλουθα το περιεχόμενο των αναθεωρήσεων των Συνθηκών.

## II. Επέκταση των πεδίων πολιτικής στα οποία το Κοινοβούλιο εμπλέκεται μέσω του προϋπολογισμού, ειδικά η περίπτωση της ΚΕΠΠΑ

### A. Η ΚΕΠΠΑ ως το κατεξοχήν διακυβερνητικό πεδίο πολιτικής

Παρά τη διαπιστωμένη τάση να αυξάνονται σταδιακά οι εξουσίες του Κοινοβουλίου σε ολοένα και περισσότερους τομείς της ΕΚ/ΕΕ (αποδιδόμενη συχνά με τον όρο «κοινοβουλευτοποίηση», ως είδαμε και ανωτέρω), ο τομέας της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας αποτελεί από την αρχή της δημιουργίας του, ένα «κλειστό» πεδίο στο οποίο το Κοινοβούλιο επί έτη δεν έχει καταφέρει να παρεισφρύσει, τουλάχιστον σίγουρα όχι με την ίδια δυναμική και αποτελεσματικότητα που κατάφερε να παρεισφρύσει στον τομέα της νομοθετικής λειτουργίας ή της επιτροπολογίας. Παρά το γεγονός ότι επεδίωξε την ανάμιξή του στην πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ ήδη από την εποχή της ενσωμάτωσης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στην Ενιαία

Ευρωπαϊκή πράξη, ο θεσμικός του ρόλος στον τομέα αυτό έχει παραμείνει ο ίδιος ως σήμερα, αφού ακόμα και στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη οι σχετικές διατάξεις πρωτογενούς δικαίου δεν τον άλλαξαν<sup>229</sup>. Ενώπιον της πολιτικής βούλησης των κρατών μελών να διατηρήσουν τον τομέα αυτό στο διακυβερνητικό επίπεδο χωρίς ανάμιξη του Κοινοβουλίου, όπως δηλαδή συμβαίνει κατά το σήνηθες και στο εσωτερικό τους, όπου τα εθνικά κοινοβούλια δεν μετέχουν στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναζήτησε άλλα μέσα επιρροής αυτής. Ο ρόλος του στον κοινοτικό προϋπολογισμό αναδύθηκε ως η πλησιέστερη πλατφόρμα δυνατότητας επιρροής της ΚΕΠΠΑ. Ως χρονική αφετηρία αυτής της προσπάθειάς του, ορίζεται η Συνθήκη του Μάαστριχτ οπότε και θεσμοθετήθηκε η ΚΕΠΠΑ ως δεύτερος ενωσιακός πυλώνας, και εντάχθηκε η μερική χρηματοδότησή της στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

#### Β. Διατάξεις πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την ΚΕΠΠΑ

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ισχύοντος πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου (άρθρο 21 ΣυνθΕΕ), το Κοινοβούλιο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ δεν διαθέτει παρά κάποια εκ των υστέρων δικαιώματα ενημέρωσης από την Προεδρία του Συμβουλίου και την Επιτροπή για τις εξελίξεις, διατύπωσης γνώμης επί των βασικών πτυχών κι επιλογών εξωτερικής πολιτικής την οποία «η Προεδρία του Συμβουλίου πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν»<sup>230</sup>, διατύπωσης ερωτήσεων και συστάσεων προς το Συμβούλιο για σχετικά θέματα, καθώς και μια ετήσια δυνατότητα συζήτησης «για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ». Ομοίως, σύμφωνα με το άρθρο 27 Γ&Δ ΣυνθΕΕ και στην περίπτωση της ενισχυμένης συνεργασίας το Κοινοβούλιο διαθέτει δικαιώματα ενημέρωσης πριν από τη λήψη απόφασης συγκρότησης μιας ενισχυμένης συνεργασίας από το Συμβούλιο, και κατά την υλοποίησή της, από τον ύπατο Εκπρόσωπο Εξωτερικής Πολιτικής. Όλα αυτά τα δικαιώματα, μπορούν να χαρακτηριστούν «ήπια»<sup>231</sup>, αφού το Συμβούλιο διατηρεί πάντα και απόλυτα τον τελευταίο λόγο στη χάραξη και διαχείριση της εξωτερικής πολιτικής του β' πυλώνα,

<sup>229</sup> Thym D. (2006), "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP", *European Foreign Affairs Review* 11, σελ 109

<sup>230</sup> Όπως εύστοχα έχει διατυπωθεί «Σε αντίθεση με τη διαδικασία διαβούλευσης στην ΕΚ, δεν υπάρχει επισήμως μια εκ των προτέρων δυνατότητα για το Ε.Κοινοβούλιο να προβάλλει τη γνώμη του για τις έννομα μέτρα πριν αυτά ληφθούν από το Συμβούλιο.», εν Diedrichs U. (2004) «The European Parliament in CFSP: More than a marginal player?», *The International Spectator*, σελ. 31-46, διαθέσιμο στην εξής ιστοσελίδα: <http://www.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf> (ημερομηνία 20 Αυγούστου 2007), σελ 33

<sup>231</sup> Ομοίως

ενώ η πρακτική επιρροή του Κοινοβουλίου είναι μάλλον ανύπαρκτη. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 28 ΣυνθΕΕ ορίζεται ότι οι δαπάνες που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: αφενός στις διοικητικές, οι οποίες χρεώνονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό (παρ.2) και αφετέρου στις λειτουργικές (παρ.3 §1), οι οποίες επίσης χρεώνονται σε αυτόν, εκτός από εκείνες που αφορούν επιχειρησιακή δράση στρατιωτικής φύσης, ή έχουν συνέπειες στην άμυνα, ή για τις οποίες το Συμβούλιο έχει λάβει ομόφωνα διαφορετική απόφαση. Οι λειτουργικές δαπάνες που δεν περιλαμβάνονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό βαρύνουν τα κράτη μέλη (παρ.3 §2). Η διαδικασία του προϋπολογισμού στην περίπτωση δαπανών που αντιστοιχούν στην ΚΕΠΠΑ, δε διαφοροποιείται σε τίποτα από τη συνήθη διαδικασία του κοινοτικού προϋπολογισμού για θέματα του πρώτου πυλώνα (παρ.4).

Με βάση τις ανωτέρω διατάξεις, δύο ζητήματα αποτέλεσαν την κύρια αφορμή σύγκρουσης μεταξύ του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου σχετικά με τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ. Πρώτον, η άνιση θέση στην οποία βρίσκεται τόσο το Κοινοβούλιο όσο και η Επιτροπή έναντι του Συμβουλίου, με δεδομένο ότι αν και η ΚΕΠΠΑ ανήκει στον β' πυλώνα, στον οποίο μόνο το Συμβούλιο έχει εξουσία λήψης αποφάσεων, χρηματοδοτείται εντούτοις από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (α' πυλώνας) η διαχείριση και εκτέλεση του οποίου ανήκει και στο Κοινοβούλιο και στην Επιτροπή, με αποτέλεσμα τα δύο αυτά όργανα χωρίς να έχουν την πραγματική αποφασιστική εξουσία και ευθύνη για τις εγκρινόμενες πράξεις της ΚΕΠΠΑ, να έχουν εντούτοις μόνο ευθύνη για τις δαπάνες που θα χορηγηθούν για τις πράξεις αυτές<sup>232</sup>. Το δεύτερο ζήτημα είναι ο εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων διοικητικές και λειτουργικές δαπάνες, το τι μπορεί ή δε μπορεί να περιέχει η κάθε κατηγορία και το σε ποιο τίτλο του προϋπολογισμού θα υπάγονται οι μεν και οι δε. Στο σημείο αυτό οφείλει να σημειωθεί ότι με βάση άτυπη συμφωνία κυρίων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, το κάθε ένα από τα όργανα αυτά έχει δεσμευθεί να μη προβαίνει σε έλεγχο των διοικητικών δαπανών του άλλου, κατάσταση που ισχύει και για τη δημοσιονομική διάσταση της ΚΕΠΠΑ<sup>233</sup>.

#### Γ. Η σταδιακή συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ μέσα από τις διοργανικές συμφωνίες

<sup>232</sup> Monar J. (1997), οπ.π. σελ 59

<sup>233</sup> Ομοίως, σελ 58, Σύμφωνα με τον ίδιο, το ίδιο δεν ισχύει για τις διοικητικές δαπάνες της Επιτροπής τις οποίες ελέγχει το Κοινοβούλιο.

Από τη θεσμοθέτηση της ΚΕΠΠΑ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως και τη σύναψη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Κοινοβούλιο προκειμένου να διευρύνει τις εξουσίες του στην ΚΕΠΠΑ μέσω του προϋπολογισμού, προέβη σε μια σειρά προτάσεων, επιστολών και ψηφισμάτων, με σκοπό να πιέσει ενίοτε το ίδιο το Συμβούλιο και ενίοτε την Επιτροπή, αντ' αυτού, να του εκχωρήσουν περισσότερα δικαιώματα και δυνατότητες διαβούλευσης και συνδιαχείρισης των σχετικών δαπανών<sup>234</sup>. Κατά την ίδια περίοδο οι προσπάθειες του Κοινοβουλίου περιέλαβαν και δύο προτάσεις για σύναψη διοργανικής συμφωνίας για το ζήτημα αυτό, οι οποίες όμως απερρίφθησαν<sup>235</sup>. Η στροφή στην τεταμένη αυτή διοργανική κατάσταση σημειώθηκε, λίγο μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ με τη σύναψη της πρώτης διοργανικής συμφωνίας στον τομέα αυτό, το 1997<sup>236</sup>. Η σχετική αλλαγή επήλθε μετά από τις συνεχείς πιέσεις του Κοινοβουλίου αφενός αλλά και μετά από τη διαπίστωση του ίδιου του Συμβουλίου αφετέρου, ότι πολλές επιχειρησιακές δράσεις του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ τα προηγούμενα έτη αντιμετώπιζαν δυσκολίες εκτέλεσης, είτε λόγω των πρακτικών δυσχερειών που ενείχε η χρηματοδότησή τους από τα κράτη μέλη (κυρίως καθυστερήσεις και μη δυνατότητα πίεσης τους να εκπληρώσουν τη σχετική τους υποχρέωση εγκαίρως), είτε λόγω του ύψους του ποσού που απαιτείτο, το οποίο δεν ήταν πάντα εύκολα να διατεθεί ούτε από τα κράτη μέλη ούτε όμως και από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η θέση του Κοινοβουλίου τον καιρό εκείνο μπορεί να συνοψιστεί στην εξής: βούληση αύξησης της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ με σκοπό τη στήριξη της κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, αλλά με μεγαλύτερο έλεγχο από το Κοινοβούλιο ταυτόχρονα.

#### I. Διοργανική συμφωνία για την χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ 1997 (και 1999)

---

<sup>234</sup> Ομοίως, αναλυτικά σελ 64-72

<sup>235</sup> Η πρώτη απόπειρα του Κοινοβουλίου για σύναψη διοργανικής συμφωνίας σχετικά με την ΚΕΠΠΑ σημειώθηκε τον Δεκέμβριο του 1993 (PE. 207.087) και απερρίφθη από το Συμβούλιο, το 1994. Η εν λόγω πρόταση συμπεριλάμβανε μεταξύ άλλων δικαίωμα «εκ των προτέρων διαβούλευσης του Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο πριν αυτό αποφασίσει να προβεί σε διακοπή οικονομικών σχέσεων με τρίτο κράτος σύμφωνα με το άρθρο 228<sup>A</sup> ΣυνθΕΚ», στο Monar J. (1994), οπ.π. σελ 716-717. Η δεύτερη αποτυχημένη απόπειρα σημειώνεται το 1995, στο Monar J. (1997), οπ.π. σελ 70

<sup>236</sup> Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με διατάξεις που αφορούν τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 286 της 22/09/1997 σ. 0080*

Η διοργανική συμφωνία του 1997, χωρίζεται σε τέσσερα κατά σειρά τμήματα: πρώτον γενικές διατάξεις, δεύτερον δημοσιονομικές ρυθμίσεις, τρίτον διαδικασία συνεννόησης ad hoc και τέταρτον διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ενημέρωσή του. Μερικώς επαναλαμβάνει τις διατάξεις των άρθρων της Συνθήκης, και κατά τα λοιπά προσθέτει και διευκρινίζει περαιτέρω ζητήματα.

Αρχικά, διασαφηνίζει ότι οι συνολικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ που βαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό θεωρούνται μη υποχρεωτικές (άρθρο Β), συνεπώς το Κοινοβούλιο πάντα θα μετέχει στη διαχείρισή τους αλλά και «θα έχει και τον τελευταίο λόγο γι' αυτές<sup>237</sup>». Το Κοινοβούλιο μαζί με το Συμβούλιο θα αποφασίζουν σε ετήσια βάση το ποσό των επιχειρησιακών δαπανών και την κατανομή του στα άρθρα του κεφαλαίου του προϋπολογισμού που αφορά την ΚΕΠΠΑ (άρθρο Γ). Σε περίπτωση μη συμφωνίας θα εφαρμόζονται τα ποσά εγγραφής του αμέσως προηγούμενου έτους(άρθρο Γ). Το ποσό που θα αποδίδεται στις επιχειρησιακές δαπάνες θα χωρίζεται σε δύο κατηγορίες, για πραγματικές προβλεπόμενες ανάγκες αφενός και για απρόβλεπτες δράσεις αφετέρου (άρθρο Δ).. Η Επιτροπή ωστόσο, θα μπορεί -βάσει απόφασης του Συμβουλίου-, αν χρειαστεί για λόγους ευελιξίας, να μεταφέρει πιστώσεις μεταξύ άρθρων του κεφαλαίου της ΚΕΠΠΑ. Η διοργανική προβλέπει επίσης έξι (6) ενδεικτικές κατηγορίες άρθρων υπό τα οποία θα εγγράφονται οι πιστώσεις για τις δράσεις της ΚΕΠΠΑ (άρθρο Ζ).. Τα τρία όργανα συμφωνούν το ποσό που αφορά τις επείγουσες δράσεις να μη ξεπερνά το 20% του συνολικού προϋπολογισμού για το κεφάλαιο της ΚΕΠΠΑ (άρθρο Ζ).. Το Συμβούλιο δηλαδή, ουσιαστικά δεσμεύεται εκ των προτέρων να μη μπορεί μονομερώς -χωρίς τη συμφωνία του Κοινοβουλίου-να αυξήσει τις δαπάνες για επείγουσες δράσεις, ούτε με μεταφορά πιστώσεων εντός του ίδιου κεφαλαίου της ΚΕΠΠΑ. Η συμφωνία, θεσμοθετεί επίσης -κατά το πρότυπο των δημοσιονομικών διοργανικών κι εκείνων της συναπόφασης-μια διαδικασία «τριλόγου», (ad hoc συνεννόησης), μεταξύ των τριών οργάνων όσον αφορά τον προσδιορισμό του ανώτατου ποσού και την κατανομή των δαπανών για την ΚΕΠΠΑ ανά άρθρο, σε περίπτωση μη συμφωνίας υπό την προβλεπόμενη διαδικασία(άρθρα Η,Θ,Ι,ΙΑ). Τέλος, ενισχύονται τα δικαιώματα υποβολής γνώμης και ex post ενημέρωσης του Κοινοβουλίου για «τα κύρια θέματα και τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ» (άρθρο ΙΒ).. Διευκρινίζεται ότι θα γίνεται τακτική ενημέρωση από την Προεδρία για τις εξελίξεις και την εφαρμογή των δράσεων ΚΕΠΠΑ, ενώ ετησίως θα ζητείται η γνώμη του Κοινοβουλίου από το

---

<sup>237</sup> Kietz D., Maurer A., Völkel C. (2005), σελ 10

Συμβούλιο για τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ, οι οποίες πια θα συνοδεύονται από έγγραφη εκτίμηση των δημοσιονομικών επιπτώσεών της στο κοινοτικό προϋπολογισμό. Παράλληλα, εισάγεται μια ακόμα σημαντική καινοτομία: το Συμβούλιο αναλαμβάνει την υποχρέωση να κοινοποιεί πάραυτα στο Κοινοβούλιο, για κάθε απόφαση που λαμβάνει στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, συνεπαγόμενη δαπάνες, μια οικονομική εκτίμηση (δημοσιονομικό δελτίο) των σχετικών προβλεπόμενων εξόδων, μαζί με συναφείς πληροφορίες (χρονικό πλαίσιο, απασχολούμενο προσωπικό, χρήση χώρων και άλλων έργων υποδομής, μέσα μεταφοράς, ανάγκες κατάρτισης, ρυθμίσεις ασφαλείας) (άρθρα ΙΓ,ΙΔ)

Συμπερασματικά, η συμφωνία με το Κοινοβούλιο αναδεικνύεται σε απαραίτητο στοιχείο σε κάθε στάδιο οικονομικής διαχείρισης των δαπανών της ΚΕΠΠΑ, τόσο στο σχεδιασμό του καθορισμού ανώτατου ποσού και της κατανομής των δαπανών, όσο και κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού (με τη μορφή δεσμεύσεων του Συμβουλίου για το τι δε μπορεί να αλλάζει μονόπλευρα) αλλά και στις περιπτώσεις αδυναμίας συμφωνίας μεταξύ των δυο οργάνων και *ad hoc* νέας διαπραγματεύσεως προς εύρεση εναλλακτικής. Επίσης, η υποχρέωση του Συμβουλίου να αποστέλλει οικονομικούς προϋπολογισμούς και ενημέρωση ανά κάθε μία απόφαση για δράση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, αποτελεί ένα είδος *ex ante* ενημέρωσης<sup>238</sup> του Κοινοβουλίου για συγκεκριμένες δράσεις πια, και όχι απλά για τις «γενικές πτυχές» της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής. Επομένως, η συμφωνία αναβάθμισε σημαντικά το ρόλο του Κοινοβουλίου, που εμμέσως κατάφερε να έχει λόγο σε τομέα, στη χάραξη πολιτικών του οποίου, παραδοσιακά, δεν έχει εξουσία συμμετοχής.

Όμως, και το Συμβούλιο κέρδισε αντίστοιχα κάτι από τη συμφωνία αυτή. Αρχικά, θέλοντας να αποφύγει την περαιτέρω επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών των κρατών-μελών του με τις δαπάνες της ΚΕΠΠΑ, ήθελε αυτές να χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ως *υποχρεωτικές* (όχι ως μη υποχρεωτικές, για να αποφεύγεται η ανάμιξη του Κοινοβουλίου), και αυτή την αλλαγή στην κατηγοριοποίηση των δαπανών είχε επιχειρήσει να ζητήσει να περάσει με την αναθεώρηση της Συνθήκης, πριν τη διακυβερνητική του Άμστερνταμ κάτι που όμως τελικά, μετά από έντονες αντιδράσεις του Κοινοβουλίου, δεν επετεύχθη<sup>239</sup>. Το Συμβούλιο αποδέχθηκε ότι είχε συμφέρον να χρηματοδοτείται η ΚΕΠΠΑ από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, ακόμα και αν τελικά αυτό σήμαινε περισσότερα

<sup>238</sup> Σίγουρα όμως, όχι και *ex ante* διαβούλευσης

<sup>239</sup> Kietz D., Maurer A., Völkel C. (2005), οπ.π. σελ 14-15

δικαιώματα ενημέρωσης/ανάμιξης του Κοινοβουλίου στη σχετική διαδικασία, επειδή ταυτόχρονα, από την άλλη, με την διοργανική συμφωνία του 1997 πέτυχε, την εξασφάλιση μιας μεγαλύτερης «σταθερότητας στο σχεδιασμό της λειτουργίας (της ΚΕΠΠΑ), απαραίτητη για επείγοντα ζητήματα, όπως οι δράσεις της ΚΕΠΠΑ»<sup>240</sup>.

Η διοργανική συμφωνία του 1997, λίγο αργότερα ενσωματώθηκε στη γενική δημοσιονομική «Διοργανική Συμφωνία του 1999 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού<sup>241</sup>», η οποία περιελάμβανε τις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2000-2006, και η οποία ως προαναφέρθη και ανωτέρω είχε επιτελέσει ανάμεσα σε άλλα και ρόλο κωδικοποιητικό, δημοσιονομικών διατάξεων που ενυπήρχαν σε άλλες επιμέρους διοργανικές συμφωνίες (όπως η συγκεκριμένη).

## II. Διοργανική συμφωνία για την χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ 2002

Λίγα χρόνια αργότερα και συγκεκριμένα το 2002, η διοργανική συμφωνία για την χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ του 1997, συμπληρώθηκε από μια νέα διοργανική δήλωση του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής<sup>242</sup>. Με τη νέα αυτή δήλωση, προστέθηκαν συγκεκριμένες ημερομηνίες και προθεσμίες (χρονικά πλαίσια) για τα διάφορα στάδια διαδικασίας της ενημέρωσης του Κοινοβουλίου από το Συμβούλιο σχετικά με τις δράσεις και τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ, για να διευκολυνθεί προφανώς η διεξαγωγή της. Με τον τρόπο αυτό το Συμβούλιο επί της ουσίας δεσμεύτηκε να ενημερώνει το Κοινοβούλιο μέσα σε λογικά και προκαθορισμένα χρονικά πλαίσια, για να μην υπονομεύεται ο ρόλος του στη διαδικασία. Επίσης, προστέθηκε και ένας «μηχανισμός έγκαιρης ειδοποίησης» του Κοινοβουλίου, για αποφάσεις του Συμβουλίου που πιθανολογείται πως θα έχουν σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις (σημείο 4).

Συναφής αν και όχι άμεσα σχετική με τη δημοσιονομική διαχείριση της ΚΕΠΠΑ, είναι και μια ακόμα διοργανική συμφωνία του 2002, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την πρόσβαση του

---

<sup>240</sup> Ομοίως, σελ 16

<sup>241</sup> Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 172 της 18.6.1999 σ. 1

<sup>242</sup> Κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας σύμφωνα με τη Διοργανική Συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999, 2466th EcoFin AFFAIRS (BUDGET) Council meeting, 14610/02 Presse 73465, διαθέσιμο στην εξής ιστοσελίδα:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/gr/02/st14/st14742el02.pdf>, ημ. 29/9/2007

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ευαίσθητες πληροφορίες του Συμβουλίου στον τομέα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας<sup>243</sup>. Η συμφωνία αυτή καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα διεξάγεται η κοινοποίηση απόρρητων εγγράφων της ΚΕΠΠΑ στο Κοινοβούλιο αλλά και πότε αυτή θα απαγορεύεται στα πλαίσια της επίσημης διαδικασίας ενημέρωσης του. Συμπληρώνει (κατ' επιταγήν του) τον κανονισμό 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής<sup>244</sup>.

## **Γ. Συμπεράσματα**

Η δημοσιονομική διαδικασία είναι το πεδίο όπου ίσως περισσότερο από κάθε άλλο το Κοινοβούλιο κατάφερε να ενδυναμώσει τον ρόλο του έναντι του Συμβουλίου μέσα από τις διοργανικές συμφωνίες. Αύξησε σταδιακά τον βαθμό συμμετοχής του στη διαδικασία, και απέκτησε επίσης δυνατότητες να επηρεάζει πολιτικές για τις οποίες δεν έχει επίσημα καμία αρμοδιότητα βάσει των Συνθηκών. Χωρίς να φτάνει ποτέ στο σημείο να υποσκελίζει το Συμβούλιο, γεγονός παραμένει ότι με άλλοτε μικρότερες και άλλοτε μεγαλύτερες παραχωρήσεις άλλαξε, μέσα από τις διοργανικές συμφωνίες το status του, χωρίς καν ανάγκη προσφυγή σε αναθεώρηση πρωτογενούς δικαίου. Ωστόσο, διαπιστώνουμε ότι δεν κέρδισε μόνο το Κοινοβούλιο από τη χρήση των εν λόγω συμφωνιών. Χάρης σε αυτές, οι διοργανικές συγκρούσεις για τον προϋπολογισμό μειώθηκαν αισθητά και ιδίως χάρις στην στο κείμενό τους ένταξη των δημοσιονομικών προοπτικών από το 1988 κι έπειτα, επήλθε μεγαλύτερη δημοσιονομική σταθερότητα και δυνατότητα προγραμματισμού, από την οποία επωφελούνται ομοίως και το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

## **Γ. ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Στην παρούσα εργασία, εξετάσαμε πως οι διοργανικές συμφωνίες, ένα ανεπίσημο εργαλείο διοργανικής συνεργασίας με ασαφές νομικό καθεστώς και δεσμευτικότητα, χρησιμοποιήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως μέσα πίεσης

---

<sup>243</sup> ΕΕ C 298, της 30.11.2002, σελ 1

<sup>244</sup> ΕΕ L 145 της 31.5.2001, σελ. 43



και αλλαγής της δυναμικής της θέσης και του ρόλου του στο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΚ/ΕΕ. Αναζητήσαμε τη σταδιακή επίδρασή τους σε καθεμία από τις βασικές, θεσμικές λειτουργίες του, ήτοι τη νομοθετική, την ελεγκτική και τη δημοσιονομική. Από τη μελέτη αυτή, προκύπτουν κάποια κοινά συμπεράσματα, έστω και αν υπάρχουν διαφοροποιήσεις ανά εκάστη λειτουργία.

Πρώτον, οι διοργανικές συμφωνίες ακόμα και αν δεν μεταβάλλουν από μόνες τους το νόμιμο και επίσημο θεσμικό status του Κοινοβουλίου, συμβάλλουν οίγουρα κατ' ελάχιστον στην πραγματική αύξηση του πολιτικού του ρόλου στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

Δεύτερον, ακόμα και αν πολλοί συγγραφείς θεωρούν ότι οι διοργανικές συμφωνίες απαγορεύεται να αλλάζουν τη θεσμική ισορροπία μεταξύ των οργάνων έτσι όπως αυτή προκύπτει από το κείμενο των Συνθηκών, εντούτοις η πλειοψηφία κάνει δεκτή την παραδοχή ότι μέσω αυτών η θεσμική ισορροπία τείνει να αλλάζει και τις περισσότερες φορές υπέρ του Κοινοβουλίου. Η παραδοχή αυτή συμφωνεί με την άποψη εκείνη της θεωρίας που ενστερνίζεται μια δυναμική ερμηνεία της έννοιας της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των οργάνων.

Τρίτον, οι διοργανικές συμφωνίες αποτελούν το ισχυρότερο από τα ανεπίσημα μέσα/θεσμούς τα οποία δύνανται να χρησιμοποιούν τα θεσμικά όργανα προκειμένου να δρομολογούν αλλαγές στη διοργανική θεσμική ισορροπία και μακροπρόθεσμα και στις διατάξεις των συνθηκών, ακριβώς επειδή είναι το μόνο εξ αυτών που δεσμεύει και τα τρία βασικά θεσμικά όργανα, ήτοι το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή ή έστω δύο μόνο εξ αυτών, στις περιπτώσεις των διμερών διοργανικών συμφωνιών. Ωστόσο, παρά την υπεροχή τους αυτή, συνήθως δεν επαρκούν από μόνες τους για να επιφέρουν τις επιθυμούμενες αλλαγές. Τις περισσότερες φορές είναι η στενή αλληλοσύνδεση της χρήσης των διοργανικών συμφωνιών με άλλα μέσα, ανεπίσημα (όπως ψηφίσματα, και οι κανονισμοί λειτουργίας των οργάνων) ή και επίσημα (όπως δικαστικές αποφάσεις και αναθεωρήσεις των Συνθηκών), που θα οδηγήσει σε αυτές. Ενδεικτικό στοιχείο αυτής της έντονης αλληλοσύνδεσης είναι και το γεγονός ότι, αν και πολλοί συγγραφείς έχουν κάνει λόγο για τη σημασία των ανεπίσημων μέσων/θεσμών στις διοργανικές σχέσεις, λίγοι μόνο έχουν εστιάσει στη σημασία της επίδρασης συγκεκριμένα των διοργανικών συμφωνιών σε αυτές, τουλάχιστον μέχρι σήμερα.

Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αναπτύξει σταδιακά, μια στρατηγική συνδυασμού των συμφωνιών αυτών με τα υπόλοιπα μέσα, προκειμένου

να αναβαθμίσει το status του στις διοργανικές σχέσεις και να αυξήσει τις εξουσίες του σε διάφορους τομείς πολιτικής. Στην προσπάθειά του αυτή έχει βρει πολλές φορές ως σύμμαχο την Επιτροπή. Στις περισσότερες περιπτώσεις, το αποτέλεσμα της προσπάθειάς του αυτής είναι θετικό, αν και όχι απαραίτητα πάντα θεαματικό. Με την στρατηγική των «μικρών βημάτων<sup>245</sup>», όπως έχει αποκληθεί, καταφέρνει να κερδίζει λίγο λίγο, ολοένα και περισσότερες εξουσίες, δικαιώματα και παραχωρήσεις. Συνήθως μάλιστα, κάθε διοργανική συμφωνία την οποία συνάπτει αποκτά χαρακτήρα «κεκτημένου δικαιώματος» και το περιεχόμενό της με όλα τα πλεονεκτήματα που ενδεχομένως αποδίδει στο Κοινοβούλιο δεν καταργείται, τουναντίον μάλιστα, θα ανανεώνεται με μια νέα συμφωνία ή θα ενσωματώνεται είτε σε πράξη του δευτερογενούς δικαίου είτε στο ίδιο το πρωτογενές δικαίο επί αφορμή επόμενων αναθεωρήσεων.

Τέταρτον, η όποια εύνοια υπέρ του Κοινοβουλίου μέσω της χρήσης των διοργανικών συμφωνιών, δε σημαίνει ότι είναι απαραίτητα και μονομερής. Πολλές φορές και το Συμβούλιο όπως και η Επιτροπή επωφελούνται επίσης ή και εξίσου, και κυρίως, επειδή μέσω αυτών διασφαλίζεται η επίτευξη συμβιβασμών και ως εκ τούτου μιας κάποια σταθερότητας στις διοργανικές σχέσεις. Αδιαμφισβήτητο γεγονός αποτελεί το ότι χάρη στη μακρά και σε ολοένα και περισσότερους τομείς χρήση των διοργανικών συμφωνιών αναπτόχθηκε αισθητά η κουλτούρα των τριμερών συνεδριάσεων των θεσμικών οργάνων, η οποία φαίνεται πια να αποτελεί έναν χρυσό κανόνα στη μεταξύ τους συνεργασία.

Πέμπτον, η δημοκρατική απαίτηση για διαφάνεια στη λειτουργία της ΕΚ/ΕΕ και ιδίως η υπεράσπιση της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διατηρεί ζωντανό και επίκαιρο το αίτημα για μια πλήρη καταγραφή και δημοσίευσή τους από τα αρμόδια θεσμικά όργανα.

Τέλος, μια μελλοντική εκτίμηση, βάσει των ανωτέρω, είναι ότι, όσο η διάκριση των εξουσιών στην ΕΚ/ΕΕ θα παραμένει ανομοιόμορφα μοιρασμένη ανάμεσα στα θεσμικά της όργανα, τόσο περισσότερο θα εξακολουθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να προσφεύγει στη χρήση των διοργανικών συμφωνιών, ανάμεσα σε άλλα μέσα, για να διασφαλίζει σταδιακά την επέκταση της πραγματικής του εξουσίας.

---

<sup>245</sup> M. et D. Waelbroeck (1989) « Les déclarations communes en tant qu' instruments d' un accroissement des compétences du Parlement Européen » εν Louis J. -V. et Waelbroeck D. ed. "Le Parlement Européen dans l' évolution institutionnelle", Editions de l' Université de Bruxelles, σελ 86

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## ΕΠΙΣΗΜΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

1. COM (2002) 275 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: «Καλύτερη νομοθέτηση»
2. COM (2002) 276 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002 σχετικά με την αξιολόγηση του αντίκτυπου
3. COM (2002) 278 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002, Σχέδιο Δράσης: «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»
4. COM (73) 999, Annex 1, Communication de la Commission, 30 mai 1973 «Mesures pratiques destinées à réaliser le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement et à améliorer les rapports entre cette Institution et la Commission”
5. COM (81) 581 Final, Communication of the Commission 7 October 1981 «The Institutional System of the Community. Restoring the Balance»; Bulletin of the European Community, Supplement 3/82
6. COM (85) 310 final, June 1985, “Completing the internal market - White Paper from the Commission
7. COM(2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25<sup>ης</sup> Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος», *Επίσημη Εφημερίδα αριθ C 287 της 12.10.2001, σελ.1*
8. Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on the institution of a conciliation procedure of 4 March 1975, Official Journal C 89, 22.4.1975, p. 1-2
9. Resolution on questions of comitology relating to the entry into force of the Treaty on European Union, *Official Journal N. C 020 , 24/01/1994 p. 0176*
10. Solemn Declaration on the European Union, European Council, Stuttgart 19 June 1983, *Bulletin of the European Communities, No. 6/1983*
11. Απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ L 184, της 17.7.1999, σελ.203*

12. Απόφαση 2002/620/EC του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των Περιφερειών, και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή της 25ης Ιουλίου 2002 θεσιπίζουσα ένα Γραφείο Επιλογής Προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EPSO) - Δήλωση του Γραφείου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 197 της 25.7.2002, σελ. 53*
13. Απόφαση 2006/512/EK του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 2006, για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/EK περί καθορισμού των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ L 200 της 22.7.2006, σελ. 11*
14. Απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ L 197 της 18.7.1987, σελ. 33 έως 35*
15. Έγγραφο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, De Giovanni Report Doc. A3-417/93
16. Έγγραφο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Roumeliotis Report A3-310/90
17. Έκθεση A5-0313/2003 «σχετικά με τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (2003/2131(ACI)) της 23 Σεπτεμβρίου 2003, Εισηγήτρια Monica Frassoni, Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων
18. Κανονισμός Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 16η Έκδοση, Σεπτέμβριος 2006
19. Κοινή δήλωση της Συνελεύσεως, του Συμβουλίου και της Επιτροπής Σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Βασικών Ελευθεριών, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 103 της 27/04/1977 σ. 0001 -0002*
20. OJ 1977, Annex Debates, C 180/18, 28.7.1977 (Response to Written Question No.170/77)
21. OJ 1977, Annex Debates, C 259/5, 27.10.1977 (Response to Written Questions 16/77 and 128/77)
22. Συμπεράσματα Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 21/22 Ιουνίου 2007, 11177/07, CONLC 2
23. Σχέδιο συνθήκης για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, CIG 1/1/07, REV 1, της 5ης Οκτωβρίου 2007
24. Ψήφισμα σχετικά με τη νέα διαδικασία συναπόφασης μετά το Άμστερνταμ, A4-0271/98, *Επίσημη Εφημερίδα, C 292, της 21.9.98, σελ 140*

25. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1998, Β4-0801/98, για την αναθεώρηση του τρόπου άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην Επιτροπή - «επιτροπολογία» (Απόφαση του Συμβουλίου της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 1987), Επίσημη Εφημερίδα αριθ C 313, της 12.10.1998, σελ. 54 και 101

## BIBΛΙΑ - ΑΡΘΡΑ

1. Bieber R. (1984), "The settlement of institutional conflicts on the basis of article 4 of the EEC Treaty", *Common Market Law Review* 21, p. 505 -523
2. Blumann C. (1996), "Le Parlement européen et la comitologie: une compilation pour la Conférence intergouvernementale de 1996", *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 32 (1), p. 1-23
3. Bobbert C. (2000), "Interinstitutionelle Vereinbarungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht", Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Peter Lang - Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien
4. Christiansen T. & Kirchner E. editors (2000), *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press, Manchester and New York
5. Corbett R. (1998), "The European Parliament's role in closer EU integration", Palgrave, New York
6. Corbett R. MEP, Jacobs F. and Shackleton M. (2003), "The European Parliament", fifth edition, John Harper Publishing 1990
7. Diedrichs U. (2004) «The European Parliament in CFSP: More than a marginal player ? », *The International Spectator*, σελ. 31-46, διαθέσιμο στην εξής ιστοσελίδα: <http://www.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf> (ημερομηνία 20 Αυγούστου 2007)
8. Eiselt I. and Slominski P. (2004), "The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity", *EIF Working Paper series*, Working Paper No.4, p. 2-15
9. Eiselt I. and Slominski P. (2006), "Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU", *European Law Journal*, Vol 12, No. 2, p.209-225
10. Eiselt I., Pollak J. and Slominski P. (2007), "Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, p. 75-91

11. Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez O. and Ritter R. (2005), " The EU Budget: How much scope for institutional reform?" *European Central Bank's Occasional Paper Series*, Working Paper No. 27 (April 2005), p. 4-31
12. Farrell H. and Heritier A. (2002), "Formal and informal institutions under codecision: Continuous constitution building in Europe", *European Integration Online Papers (EioP)* Vol.6 (2002), No 3 , p. 1-22
13. Gaelle M. (2005), "Les accords interinstitutionnels: source du droit constitutionnel de l'Union Européenne?", *VI eme Congrès français de droit constitutionnel - AFDC, Montpellier, 9, 10, et 11 juin 2005, Atelier 3 , Europe et Constitution*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes3/MARTI>, ημερομηνία 15 Ιουνίου 2007
14. Garman J. and Hilditch L. (1998), "Behind the scenes: an examination of the informal processes at work in conciliation", *Journal of European Public Policy* 5:2 June 1998, p. 271-284
15. Godet R. (2000), "Le nouveau "code de procédure" de l'Union Européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 36(2), σελ.273-298
16. Hartley T.C. (2003), "The foundations of European Community Law - Fifth edition", Oxford University Press Inc, New York
17. Hix S. (2002), "Constitutional Agenda-Setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 32, p. 259-280
18. Hummer W. (2007), "Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the period 1958-2005", *European Law Journal*, Vol 13, No. 1, p.92-109
19. Hummer W. (2007), "From "Interinstitutional Agreements" to "Interinstitutional Agencies/Offices"?", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, p. 47-74
20. Kietz D., Maurer A. (2007), " The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol.13, No 1, p. 20-46
21. Kietz D., Maurer A., Völkel C. (2005), 'Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?' *10 European Foreign Affairs Review* pp. 175-195
22. Klabbers J. (1994), "Informal Instruments before the European Court of Justice", *Common Market Law Review*, Vol. 31, p, 997-1023
23. Laffan B. (2000), "The big budgetary bargains: From negotiation to authority", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7:5 Special Issue: p.725-743

24. Lewis J. (2003), "Integration and construction of the Council", *Journal of European Public Policy*, 10:6 December 2003, p 996-1019
25. Lewis J. (2005), "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization* 59, Fall 2005, pp 937-971
26. Lindner J. (2003), "Institutional stability and change: Two sides of the same coin", *Journal of European Public Policy*, 10:6, December 2003, p.912-935
27. Louis J.-V. et Waelbroeck D. ed. (1989) "Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle", Editions de l'Université de Bruxelles
28. Monar J. (1994), "Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its new dynamics after Maastricht", *Common Market Law Review*, Vol. 31, p. 693-719
29. Monar J. (1997), "The finances of the Union's intergovernmental pillars: Tortuous experiments with the Community Budget", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No.1, March 1997, σελ 57-78
30. Moravcsik A., (1995), «Liberal Intergovernmentalism and Integration: A rejoinder», *Journal of Common Market Studies* Vol 33, No 4, σελ 611-628
31. Nicol W. (1988), "L' accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire", *Revue du Marché Commun*, No 319, Juillet - Aout, p 373-380
32. Nugent N. (2004), "Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση", επι. Μενδρινού Μ. Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα
33. Pierson P. (1998), "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", in Sandholtz W. and Stone Sweet A. (Editors) *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, p. 27-57
34. Pollack A. M. (1997), "Delegation and Agenda Setting in the EC", *International Organization* Vol 51, No 1 σελ 100-131
35. Puntcher-Riekman S. (2007), "The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements", *European Law Journal*, Vol. 13, No.1, p. 4-19
36. Reich C. (1994), "La mise en oeuvre du Traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, No 375 février, p.81-85
37. Rideau J. (2002), *Droit institutionnel de l' Union et des Communautés Européennes*, 4e édition, LGDJ

38. Schaefer A. (2006), "Resolving Deadlock: Why international organizations introduce soft law", *European Law Journal*, Vol 12, No.2, March 2006, p.194-208
39. Schakleton M. (2000), "The politics of Codecision", *Journal of Common Market Studies*, Vol 38, No 2, pp 325-342
40. Senden L. (2005), "Soft law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol.9.1, p. 1-27
41. Snyder, F. (1996), 'Interinstitutional Agreements: Form and Constitutional Limitations', in *Sources and Categories of European Union Law: A Comparative and Reform Perspective* (ed.Gerd Winter), Nomos, Baden-Baden, 1996, pp. 453-466
42. Thym D. (2006), "Beyond Parliament' s Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP", *European Foreign Affairs Review* 11, p 109-127
43. Thym D. (2005), "Weiche Konstitutionalisierung Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung", *Integration, Online Version* s.307-315, διαθέσιμο στην κάτωθι ιστοσελίδα (ημερομηνία πρόσβασης 7.9.2007): [http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09\\_Publikationen/integration\\_2005/Thym.pdf](http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2005/Thym.pdf)
44. Tournepiche A.-M. (2002), "La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels", *Revue trimestrielle de droit européen* no2/2002, pp 209-222
45. Wallace H. Wallace W. and Pollack M.A. Ed. (2005), "Policy-Making in the European Union", fifth edition, Oxford University Press
46. Γεωργιάδης Α. (1997), «Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου», δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 1995
47. Κατσούφρος Θ. (2003) «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κοινοτικός Δικαστής», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Τόμος V No 20/2003, σελ 1107 - 1135

## ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

1. Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 310 της 16ης Δεκεμβρίου 2004*
2. Συνθήκη της Νίκαιας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 80 της 10ης Μαρτίου 2001*



3. Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)
4. Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (παγιωμένη έκδοση)  
*Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 325 της 24ης Δεκεμβρίου 2002*
5. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (παγιωμένη έκδοση)  
*Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 325 της 24ης Δεκεμβρίου 2002*
6. Συνθήκη συγχωνεύσεως (1965), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. 152 της 13ης Ιουλίου 1967*
7. Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 248 της 16.9.2002, σελ. 14*

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

1. ΔΕΚ - Απόφαση του Δικαστηρίου της 10<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1983 επί της υπόθεσης C-230/83, *Μέγα Δουκάτο του Λουξεμβούργου εναντίον Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλογή της Νομολογίας 1983, σελίδα 00255
2. ΔΕΚ- Απόφαση του Δικαστηρίου της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1988 επί της υπόθεσης C-204/86, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1988, σελίδα 05323
3. ΔΕΚ-Απόφαση του Δικαστηρίου της 3<sup>ης</sup> Ιουλίου 1986 επί της υπόθεσης C-34/86. - *Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εναντίον Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλογή της Νομολογίας 1986, σελίδα 02155
4. ΔΕΚ - Απόφαση της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 1987 του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης C 281/85 και των συνεκδικαθεισών υποθέσεων 283, 284, 285 και 287/85, *Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και Γαλλική Δημοκρατία, Βασίλειο των Κάτω Χωρών, Βασίλειο της Δανίας και Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1987, σελίδα 03203
5. Case 22/70, Judgment of the Court of 31 March 1971, *Commission v Council*, European Court Reports, Page 1969-1971 (*υπόθεση γνωστή ως "AETR"* (Ευρωπαϊκή Συμφωνία επί των οδικών μεταφορών)
6. Case 44/79, Judgment of the Court of 13 December 1979, *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, European Court reports 1979, Page 03727, Greek special edition, Page 00749
7. ΔΕΚ -Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1986 επί της υπόθεσης C-222/84, *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1986, σελίδα 01651

8. ΔΕΚ-Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 1996 επί της υπόθεσης C-25/94, - Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1996, σελίδα I-01469
9. ΔΕΚ- Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 29<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1985 επί της υπόθεσης C 147/83, *Muencher Import -Weinkellerei Herold Binderer GmbH* κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1985, σελίδα 00257
10. Case 43/75, Judgment of the Court of 8 April 1976, *Defrenne c/Sabena*, European Court reports 1976, Page 00455, (Greek special edition Page, 00175)
11. Case 138/79, Judgment of the Court of 29 October 1980. - *SA Roquette Frères v Council of the European Communities*, European Court reports 1980 Page 03333, Greek special edition, Page 00313
12. ΔΕΚ- Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1989, επί της υπόθεσης 322/88, *Salvatore Grimalid vs Fonds des Maladies Professionnelles*, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989, σελίδα 04407

## ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

1. Ιστοσελίδα:<http://www.euractiv.com/en/future-eu/mixed-emotions-eu-budget-deal/article-154206>, ημερομηνία 30/9/2007

## ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ

### Διοργανικές Συμφωνίες σχετικά με τη διαδικασία συναπόφασης – συνδιαλλαγής

1. Resolution on democracy, transparency and subsidiary and the Interinstitutional Agreement on procedures for implementing the principle of subsidiarity; the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman' s duties; the arrangements for the proceedings of the Conciliation Committee under Article 189 b EC, *Official Journal No C 329, 06.12.1993 P. 0014, 0132, 141*
2. Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της νέας διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 148 της 28.5.1999, σελ. 01*
3. Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της νέας διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 145 της 30.6.2007, σελ. 02*

#### Διοργανικές Συμφωνίες σχετικά με το πρόγραμμα καλύτερης νομοθέτησης

4. Διοργανική Συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 που αφορά την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 102 της 4.4.1996, σελ. 02*
5. Διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 - Εντατική μέθοδος εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ C 293 της 8.11.1995, σελ. 2 έως 2*
6. Διοργανική Συμφωνία της 22ας Δεκεμβρίου 1998 για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη διατύπωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 73 της 17.3.1999, σελ.1*
7. Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 321 της 31.12.2003, σελ. 1*
8. Διοργανική Συμφωνία της 28ης Νοεμβρίου 2001 για μια πλέον συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C77 της 28.3.2002, σελ.1*

#### Διμερείς διοργανικές συμφωνίες για τις σχέσεις Επιτροπής- Κοινοβουλίου

9. Code of Conduct on improving Interinstitutional relations between the EP and the Commission, *Official Journal Annex No.388, Bull-EC 4-1990, p.82f, pt1.6.1*
10. Ψήφισμα B4-0501/95 σχετικά με το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής το οποίο εγκρίνει το συνημμένο κώδικα συμπεριφοράς τον οποίο διαπραγματεύθηκε με την Επιτροπή - Παράρτημα Κώδικας Συμπεριφοράς *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C089 της 10.4.1995, σελ. 0069*
11. Συμφωνία Πλαίσιο για τις Σχέσεις μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής, C5-0349/2000, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C121 της 24.4.2001, σελ. 122*
12. P6\_TA (2005) 0194, Συμφωνία πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής - Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την αναθεώρηση της συμφωνίας πλαισίου για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής (2005/2076 (ACI))

#### Διοργανικές συμφωνίες σχετικά με την Επιτροπολογία

13. Διοργανική Συμφωνία Plumb- Delors, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής Επιστολή του Προέδρου Plumb (PE 123.217 της 11.12.1987) και Επιστολή του Προέδρου Delors (Com.Doc.SG(88) D/03026 της 14.3.1988),

Μη δημοσιευμένες, Πηγή: Hummer W. (2007), "Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the period 1958-2005", *European Law Journal*, Vol 13, No. 1, σελ 97

14. Modus vivendi που συνήφθη στις 20 Δεκεμβρίου 1994, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως προς τα εκτελεστικά μέτρα που θα ισχύουν για όσες πράξεις εκδίδονται με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β της συνθήκης ΕΚ, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 102 της 4.4.1996 σελ. 0001 - 0002*
15. Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά τις λεπτομέρειες εφαρμογής της απόφασης 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 256 της 10.10.2000, σελ 19*
16. Δήλωση 2006/512/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την απόφαση του Συμβουλίου της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006 "για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468 περί καθορισμού των όρων άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή", *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 255 της 21.10.2006, σελ.1*

#### Διοργανικές συμφωνίες σχετικά με την ΚΕΠΠΑ

17. Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με διατάξεις που αφορούν τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 286 της 22/09/1997 σελ. 0080*
18. Διοργανική Συμφωνία της 6<sup>ης</sup> Μαΐου 1999, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 172 της 18.6.1999 σελ. 1*
19. Κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας σύμφωνα με τη Διοργανική Συμφωνία της 6<sup>ης</sup> Μαΐου 1999 , 2466th EcoFin AFFAIRS (BUDGET) Council meeting, 14610/02 Presse 73465, διαθέσιμο στην εξής ιστοσελίδα: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/gr/02/st14/st14742el02.pdf>.
20. Διοργανική Συμφωνία της 20<sup>ης</sup>1 Νοεμβρίου 2002, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ευαίσθητες πληροφορίες του Συμβουλίου στον τομέα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας., *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 298 της 30.11.2002 σελ. 1*

## Δημοσιονομικές διοργανικές συμφωνίες

21. Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά διάφορα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί καλύτερη λειτουργία της διαδικασίας του προϋπολογισμού, *Επίσημη Εφημερίδα C 194 της 28.7.1982, σελ. 1 έως 3*
22. Διοργανική Συμφωνία της 29ης Ιουνίου 1988 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 185 της 15.07.1988 σελ. 0033*
23. Διοργανική Συμφωνία της 29ης Οκτωβρίου 1993, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 331 της 7.12.1993 σελ. 1-10*
24. Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 6ης Μαρτίου 1995 σχετικά με την εγγραφή δημοσιονομικών διατάξεων στις νομοθετικές πράξεις, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 293 της 8.11.1995, σελ 4*
25. Διοργανική Συμφωνία της 13ης Οκτωβρίου 1998 σχετικά με τις νομικές βάσεις και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C344, της 12.1.98, σελ 1*
26. Διοργανική Συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 172 της 18.6.1999 σελ. 1*
27. Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και δημοσιονομική διαχείριση, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C139 της 14.6.2006, σελ. 1*