

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

---

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ  
ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

**Οι Διαθεσμικές - Διοργανικές Συμφωνίες**

**(Interinstitutional Agreements)**

**πολιτικές, θεσμικές και διαδικαστικές διαστάσεις**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Γεωργία Θ. Φλωράτου**

Αθήνα, 2025

## **Τριμελής Επιτροπή**

Αργύρης Πασσάς, Επίτιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, κάτοχος έδρας Jean Monnet Κρατικής Διοίκησης και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης (Επιβλέπων)

Διονύσιος Δημητρακόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, κάτοχος έδρας Jean Monnet Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Χρήστος Κουρτέλης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Γεωργία Θ. Φλωράτου, 2025

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*Στον Πλούταρχο, στη Στέλλα και στη Μάρλεν*

## Δήλωση περί μη λογοκλοπής

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα διπλωματική εργασία είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιεί πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία μου αποτελεί προϊόν λογοκλοπής ή προϊόν τρίτων.

Η Δηλούσα

Γεωργία Θ. Φλωράτου



# Περιεχόμενα

Περίληψη .....	8
Abstract.....	10
Συνοτομογραφίες.....	12
<b>1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....</b>	<b>13</b>
<b>2 ΟΙ ΔΙΑΘΕΣΜΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ .....</b>	<b>17</b>
2.1 Εισαγωγή .....	17
2.2 Οι Διαθεσμικές Συμφωνίες ως πηγή δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ..	19
2.3 Το Νομικό Καθεστώς των Διαθεσμικών Συμφωνιών .....	23
2.3.1 Η αντιμετώπιση των Διαθεσμικών Συμφωνιών από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	28
2.3.2 Το πεδίο δεσμευτικότητας των Διαθεσμικών Συμφωνιών.....	31
2.4 Συμπεράσματα Κεφαλαίου.....	33
<b>3 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΤΥΠΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ (2016).....</b>	<b>35</b>
3.1 Εισαγωγή .....	35
3.2 Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας .....	38
3.2.1 Η αντιμετώπιση της αρχής της θεσμική ισορροπίας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	42
3.3 Η Κοινοτική Μέθοδος.....	47
3.3.2 Τα βασικά χαρακτηριστικά της Κοινοτικής Μεθόδου.....	49
3.4 Το συνταγματικό έθιμο.....	51
3.5 Η θεμελιώδης δημοκρατική αρχή.....	53
3.6 Η Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (2016) .....	56
3.6.1 Καίρια Σημεία της Διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου .....	56
3.6.2 Η Θεσμική Βαρύτητα της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου: Ένα Εργαλείο Άτυπης Συνταγματοποίησης; .....	59
3.7 Συμπεράσματα Κεφαλαίου.....	62

<b>4 Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΔΙΑΘΕΣΜΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΜΙΚΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (1997).....</b>	<b>65</b>
4.1 Εισαγωγή .....	65
4.2 Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ .....	67
4.2.1 Ο θεσμικό ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ .....	67
4.2.2 Η επιδίωξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ .....	68
4.3 Η προοδευτική εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ διαμέσου Διοργανικών Συμφωνιών .....	75
4.4 Η Διοργανική Συμφωνία για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ .....	77
4.5 Ο ρόλος της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ στην ενίσχυση της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	80
4.6 Η Διοργανική Συμφωνία για την πρόσβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ευαίσθητες πληροφορίες του Συμβουλίου στον τομέα της ΚΠΑΑ .....	83
4.7 Συμπεράσματα Κεφαλαίου .....	85
<b>5 ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....</b>	<b>87</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>90</b>

## Περίληψη

Η εξέλιξη της ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν συνιστά πρόσφατο φαινόμενο, αλλά αποτελεί μια συνεχή και δυναμική διαδικασία που διατρέχει ολόκληρη την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ήδη από τα πρώτα στάδια συγκρότησης της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η μορφή του λεγόμενου «θεσμικού τριγώνου» έχει μεταβληθεί τόσο μέσω των διαδοχικών αναθεωρήσεων των Συνθηκών όσο και μέσα από την πρακτική που ανέπτυξαν τα ίδια τα θεσμικά όργανα.

Ιδιαίτερο ρόλο στην πορεία αυτή διαδραματίζουν οι Διοργανικές (ή Διαθεσμικές) Συμφωνίες, οι οποίες, ως μέσα άτυπης συνταγματοποίησης, αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του συνταγματικού οικοδομήματος της Ένωσης. Οι εν λόγω Συμφωνίες, δεν περιορίζονται απλώς στη ρύθμιση και εξειδίκευση των σχέσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων· επηρεάζουν άμεσα την *αρχή της θεσμικής ισορροπίας* και, σε ορισμένες περιπτώσεις, επιφέρουν μεταβολές συγκρίσιμες με εκείνες που προκύπτουν από επίσημες αναθεωρήσεις των Συνθηκών.

Από την πρώτη τους εμφάνιση, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες παρουσίαζαν ποικιλομορφία ως προς την ονομασία, τη μορφή και τη διαδικασία σύναψής τους. Παρά τη ρητή νομική τους θεμελίωση στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ, το καθεστώς τους εξακολουθεί να παραμένει αμφιλεγόμενο. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες κινούνται στο μεταίχμιο μεταξύ δικαίου και πολιτικής, χωρίς να είναι πάντοτε σαφές αν αποτελούν μέσα για την εκπλήρωση της *αρχής της καλόπιστης συνεργασίας* των θεσμικών οργάνων ή αν λειτουργούν κυρίως ως εργαλεία πολιτικού συντονισμού.

Μέσω της ανάλυσης χαρακτηριστικών παραδειγμάτων Διαθεσμικών Συμφωνιών αναδεικνύεται η πολυδιάστατη σημασία τους. Ειδικότερα, πέραν της τυπολογικής τους κατηγοριοποίησης, διαφωτίζεται η σχέση τους, μεταξύ άλλων, με την *αρχή της θεσμικής ισορροπίας* -έννοια η οποία, κατά πολλούς, συνιστά θεμελιώδη συνταγματική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά της οποίας το περιεχόμενο και η λειτουργία παραμένουν ασαφή και ερμηνευτικά αμφισβητούμενα. Παράλληλα, καταδεικνύεται ο τρόπος με τον οποίο οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δύνανται να διευρύνουν ουσιαστικά τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων, εν προκειμένω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενισχύοντας τη θεσμική του παρουσία και τη συμμετοχή του στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ιδίως στον τομέα του προϋπολογισμού.

Λέξεις κλειδιά: Διαθεσμικές Συμφωνίες, αρχή της θεσμικής ισορροπίας, άτυπη συνταγματοποίηση, άρθρο 295 ΣΛΕΕ, καλόπιστη συνεργασία, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προϋπολογισμός

## Abstract

The evolution of the balance between the institutions of the European Union is not a recent phenomenon; rather, it constitutes a continuous and dynamic process that runs through the entire course of European integration, from the earliest stages of the then European Community. The shape of the so-called “institutional triangle” has been altered both through successive Treaty revisions and through the practice developed by the institutions themselves.

A particularly significant role in this process is played by Interinstitutional Agreements, which, as instruments of “informal constitutionalisation”, form an integral part of the Union’s constitutional architecture. These agreements are not limited to regulating and specifying relations between institutions; they directly affect the *principle of institutional balance* and, in certain cases, bring about changes comparable in significance to those resulting from formal Treaty revisions.

From their inception, Interinstitutional Agreements have exhibited considerable diversity in terms of title, form, and procedure of conclusion. Despite their explicit legal basis in Article 295 TFEU, their status has remained controversial. This is mainly due to the fact that Interinstitutional Agreements operate in the interstice between law and politics, making it unclear whether they are indispensable instruments for the *principle of sincere cooperation* of the institutions or primarily tools of political coordination.

Through the analysis of selected examples of Interinstitutional Agreements, their multidimensional significance is highlighted. In particular, beyond their typological categorisation, their relationship with the *principle of institutional balance* is elucidated -a concept regarded by many as a fundamental constitutional principle of the European Union, yet one whose content and function remain ambiguous and subject to interpretative dispute. At the same time, the analysis demonstrates how Interinstitutional Agreements can substantially expand the powers of institutional bodies, in this case of the

European Parliament, by enhancing its institutional presence and participation in decision-making processes, especially in the field of the budgetary procedure.

Keywords: Interinstitutional Agreements, principle of institutional balance, “informal constitutionalisation”, Article 295 TFEU, principle of sincere cooperation, European Parliament, budgetary procedure

## Συντομογραφίες

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΠΣ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
ΕΥΕΠ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

# 1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι Διοργανικές ή Διαθεσμικές συμφωνίες μπορούν να οριστούν ευρέως ως κάθε άτυπη ή ημιεπίσημη διμερής ή πολυμερής συμφωνία μεταξύ δύο ή περισσότερων θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποτυπώνει συγκεκριμένες μορφές διαθεσμικής συνεργασίας.<sup>1</sup> Οι Συμφωνίες αυτές καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεματικών πεδίων, όπως η δημοσιονομική και ελεγκτική πολιτική, η νομοθετική διαδικασία, η διαφάνεια, η επικουρικότητα, η επιτροπολογία (“comitology”), ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, καθώς και ζητήματα που σχετίζονται με τη δημοκρατία.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε για πρώτη φορά ρητή νομική βάση για τη σύναψη Διαθεσμικών Συμφωνιών, ενσωματώνοντάς την στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ:

*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 Συνθηκών, να συνάπτουν διοργανικές συμφωνίες οι οποίες ενδέχεται να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.*

Τα τρία θεσμικά όργανα, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να χρησιμοποιούν αυτές τις Συμφωνίες για να ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες της συνεργασίας τους. Δύνανται δηλαδή να διευκρινίζουν ή να εξειδικεύουν την εφαρμογή διαδικασιών που προβλέπονται στο πρωτογενές δίκαιο, ήτοι τις Συνθήκες, χωρίς στην πραγματικότητα να τις τροποποιούν ή να αλλάζουν την θεσμική ισορροπία που αυτές προβλέπουν. Η εν λόγω προϋπόθεση αποτυπώνεται ρητώς στο ίδιο το άρθρο 295 ΣΛΕΕ, μέσω της διατύπωσης «τηρουμένων των Συνθηκών».

---

<sup>1</sup> Cini, M. (2013). EU decision-making on inter-institutional agreements: Defining (common) rules of conduct for European lobbyists and public servants. *West European Politics*, 36(6), σελ. 1143–1158

Ο Βασίλειος Σκουρής, στην *Ερμηνεία κατ' άρθρον* της Συνθήκη της Λισσαβώνας αναδεικνύει τη θεμελιώδη σημασία του άρθρου 295 ΣΛΕΕ, υπογραμμίζοντας πως η διάταξη αυτή ενισχύει ουσιαστικά τη θεσμική συνεργασία εντός της Ένωσης.<sup>2</sup> Με την καθιέρωση νομικής βάσης για τη σύναψη Διαθεσμικών Συμφωνιών, καθιερώνεται εμμέσως η υποχρέωση των τριών βασικών θεσμικών οργάνων να συνεργάζονται συντονισμένα με στόχο την αποτελεσματική επίτευξη των σκοπών της Ένωσης. Συνεπώς, κάθε πράξη ή παράλειψη που παρεμποδίζει αυτή τη συνεργασία αντίκειται στην ίδια τη Συνθήκη. Μάλιστα, παρά την αρχική ασάφεια στη νομολογία του ΔΕΕ, η δεσμευτική ισχύς των διαθεσμικών συμφωνιών έχει πλέον εδραιωθεί. Η εξέλιξη αυτή δεν αναδεικνύει απλώς τη χρησιμότητα των εν λόγω Συμφωνιών, αλλά επιβεβαιώνει και την υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να προβαίνουν σε ουσιαστική διαβούλευση και να προσδιορίζουν με σαφήνεια το πλαίσιο της μεταξύ τους συνεργασίας. Ως συνέπεια, καλλιεργείται η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των οργάνων, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από την πρόληψη ενδεχόμενων συγκρούσεων αρμοδιοτήτων.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, πέρα από τη ρητή σχετική διάταξη του άρθρου 295 ΣΛΕΕ, η νομολογία έχει αναγνωρίσει και μια έμμεση νομική βάση για τη σύναψη Διαθεσμικών συμφωνιών. Η πρώτη τέτοια αναγνώριση προήλθε από την απόφαση *Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*<sup>3</sup>, στην οποία κρίθηκε ότι το πρώην άρθρο 5 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας επιβάλλει στα κράτη μέλη και στα θεσμικά όργανα της Κοινότητας το καθήκον της καλόπιστης συνεργασίας. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο τόνισε ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών οφείλουν, σύμφωνα με τον κανόνα που επιβάλλει αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας να σέβονται την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου να ρυθμίζει την εσωτερική του οργάνωση. Το καθήκον της καλόπιστης συνεργασίας, το οποίο θα αναλυθεί εκτενέστερα στη συνέχεια,

---

<sup>2</sup> Βλ. Άρθρο 295 σε Σκουρής, Β. (Επιμ.). (2020). *Συνθήκη της Λισσαβώνας: Ερμηνεία κατ' άρθρον. Συνθήκη για την ΕΕ – Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ – Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*. Νομική Βιβλιοθήκη.

<sup>3</sup> Υπόθεση C- 230/81 *Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* [1983] EU:C:1983:32, παρ.37

αποτελεί έκτοτε την πιο σημαντική, έμμεση γενική νομική βάση για τη δυνατότητα σύναψης τέτοιων συμφωνιών. Υπό το πρίσμα αυτό, ακόμη και πριν από την καθιέρωση ρητής νομικής βάσης για τη σύναψη Διαθεσμικών Συμφωνιών, αυτή η μορφή συνεργασίας ήταν ήδη διαδεδομένη στην ΕΕ, αν και παρουσίαζε ορισμένες διαφοροποιήσεις. Αφενός, τέτοιες συμφωνίες δεν συνάπτονταν αποκλειστικά από τα τρία βασικά θεσμικά όργανα που κατονομάζονται σήμερα στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ, αλλά και από άλλα θεσμικά όργανα και φορείς της Ένωσης.<sup>4</sup> Αφετέρου, το περιεχόμενό τους δεν περιοριζόταν στη ρύθμιση της μεταξύ τους συνεργασίας, αλλά εκτεινόταν και σε ευρύτερα θεσμικά ή λειτουργικά ζητήματα.<sup>5</sup>

Καταληκτικά, οι διοργανικές συμφωνίες αποτελούν συμφωνίες μεταξύ τουλάχιστον δύο οργάνων, με στόχο τη θέσπιση διαδικαστικών, ερμηνευτικών και συμπληρωματικών ρυθμίσεων που διασφαλίζουν την ομαλή και αποτελεσματική συνεργασία τους. Σε κάθε περίπτωση το άρθρο 295 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά αποκλειστικά τα τρία βασικά θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντάσσεται στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη νομοθετική και εκτελεστική διαδικασία της ΕΕ και λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης, όπως η αρχή της συνεργασίας μεταξύ των οργάνων και η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της Ένωσης.

Με αφετηρία τα παραπάνω δεδομένα, η παρούσα εργασία επιδιώκει να αναδείξει τις βασικές διαστάσεις των Διαθεσμικών Συμφωνιών, με έμφαση στις πολιτικές, θεσμικές και διαδικαστικές πτυχές τους. Σε μεθοδολογικό επίπεδο, η προσέγγιση βασίζεται στη σύνθεση πρωτογενών και

---

<sup>4</sup> Συγκεκριμένα, υπάρχουν πολυάριθμες Διαθεσμικές Συμφωνίες που περιλαμβάνουν και άλλα θεσμικά όργανα, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η Ευρωπόλ. Βλ. Eiselt, I., & Slominski, P. (2006) Sub-constitutional engineering: Negotiation, content, and legal value of interinstitutional agreements in the EU. *European Law Journal*, 12(2), σελ. 209–225 και Lenaerts, K., & van Nuffel, P. (2005). *Constitutional law of the European Union* (2η έκδ.) R. Bray (Επιμ.). Sweet & Maxwell.

<sup>5</sup> Για παράδειγμα, αναφέρονται Κοινές Δηλώσεις και Συμφωνίες μεταξύ θεσμικών οργάνων σχετικά με επιμέρους νομοθετικές διαδικασίες, τη δημοσιονομική διαδικασία, τη χρηματοδότηση, καθώς και κοινές δηλώσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις δημοκρατικές αρχές. Βλ. Lenaerts & van Nuffel P. (2005).

δευτερογενών πηγών. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο, μέσω της αξιοποίησης κυρίως πρωτογενών πηγών -όπως η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι προτάσεις των Γενικών Εισαγγελέων- αλλά και δευτερογενών πηγών, όπως επιστημονικά άρθρα και μελέτες, επιχειρείται η εννοιολογική οριοθέτηση, η ανάδειξη της λειτουργίας και η αποτύπωση του νομικού καθεστώτος των Διαθεσμικών Συμφωνιών. Στη συνέχεια, το επόμενο κεφάλαιο αποσκοπεί στην ανάλυση της κατηγοριοποίησης των Διαθεσμικών Συμφωνιών, διερευνώντας κατά πόσο αυτές μπορούν να θεωρηθούν εκφάνσεις συνταγματικού εθίμου, της αρχής της δημοκρατίας ή της Κοινοτικής Μεθόδου (“community method”). Κεντρική υπόθεση του κεφαλαίου αποτελεί η θέση ότι, μολονότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες παρουσιάζουν ομοιότητες με τις συνταγματικές συμβάσεις και παρότι συνδέονται στενά με τη θεμελιώδη δημοκρατική αρχή, εντούτοις δεν μπορούν να ενταχθούν πλήρως σε ένα τέτοιο κανονιστικό πλαίσιο. Προς ενίσχυση του επιχειρήματος, εξετάζεται η Διαθεσμική Συμφωνία για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας, η οποία αναδεικνύει τον ουσιώδη ρόλο των Διαθεσμικών Συμφωνιών στη διασφάλιση της *αρχής της θεσμικής ισορροπίας*, καθώς και στη διατήρηση και την αποτελεσματική εφαρμογή της Κοινοτικής Μεθόδου. Το τελευταίο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην ανάδειξη της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω των Διαθεσμικών Συμφωνιών. Κεντρική θέση αποτελεί η άποψη ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες λειτουργούν ως εργαλείο άτυπης διαμόρφωσης του συνταγματικού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό το πρίσμα αυτό, μπορούν να θεωρηθούν αναπόσπαστο στοιχείο της σταδιακής συνταγματικής εξέλιξης της Ένωσης. Προς ενίσχυση του επιχειρήματος περί ενδυνάμωσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως στον τομέα της δημοσιονομικής διαδικασίας, αναλύεται η Διαθεσμική Συμφωνία σχετικά με τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, η οποία καταδεικνύει τη μετατόπιση της ισορροπίας υπέρ του Κοινοβουλίου σε ζητήματα ελέγχου και διαφάνειας.

## 2 ΟΙ ΔΙΑΘΕΣΜΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

### 2.1 Εισαγωγή

Προτού επιχειρηθεί η ένταξη των Διαθεσμικών Συμφωνιών στο σύστημα πηγών του Ενωσιακού δικαίου, καθίσταται αναγκαία μια σαφής κατανόηση της ιεραρχικής διάρθρωσης των κανόνων δικαίου, ήτοι της κατάταξης των νομικών πράξεων κατά βαθμίδα τυπικής ισχύος εντός του πλαισίου της ενωσιακής έννομης τάξης.

Η ιεραρχία αυτή θεμελιώνεται στην αρχή ότι οι κανόνες κατώτερης βαθμίδας οφείλουν να συμμορφώνονται με τους ανώτερης ισχύος και κατ' επέκταση να μην έρχονται σε αντίθεση με αυτούς.<sup>6</sup> Παρόλο που ούτε η αρχή της υπεροχής του Ενωσιακού δικαίου<sup>7</sup> ούτε η μεταξύ των πηγών του δικαίου σχέση προβλέπονται ρητά στις Συνθήκες, ύπαρξη ιεραρχικής διάρθρωσης αντικατοπτρίζεται ως θεμελιώδης παραδοχή του Ενωσιακού νομικού οικοδομήματος.<sup>8</sup> Η αντίληψη αυτή επιβεβαιώνεται και από τις αρμοδιότητες

---

<sup>6</sup> EUR-Lex. Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ. *Ιεραρχία των κανόνων της ΕΕ*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/eu-hierarchy-of-norms.html>

<sup>7</sup> Υπόθεση C-6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] EU:C:1964:66, 1197-1198 : «[...]η Συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών από της θέσεως της Συνθήκης σε ισχύ και δεσμεύει τα δικαστήριά τους. [...] Αυτή η ενσωμάτωση διατάξεων που προέρχονται από κοινοτική πηγή στο δίκαιο κάθε κράτους μέλους και, γενικότερα, το γράμμα και το πνεύμα της Συνθήκης έχουν ως αναγκαία συνέπεια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται κατά διατάξεων της εννόμου τάξεως την οποία έχουν αποδεχθεί με βάση την αρχή της αμοιβαιότητας μεταγενέστερο μονομερές μέτρο, το οποίο, ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να αντιτάσσεται στην έννομη αυτή τάξη.»

<sup>8</sup> Ενοποιημένη απόδοση της ΣΛΕΕ - Δηλώσεις προσαρτημένες στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισαβόνας (13 Δεκεμβρίου 2007). Βλ. Δήλωση σχετικά με την υπεροχή: «*Η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι Συνθήκες και το δίκαιο που θεσπίζεται από την Ένωση βάσει των Συνθηκών υπερισχύουν του δικαίου των κρατών μελών, υπό τους όρους που ορίζονται στην εν λόγω νομολογία*» και Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου της 22ας Ιουνίου 2007: «*Κατά την πρώτη απόφαση στο πλαίσιο αυτής της πάγιας νομολογίας (Costa/ENEL 6/64) δεν υπήρχε μνεία της υπεροχής στη Συνθήκη, πράγμα που εξακολουθεί να συμβαίνει και σήμερα. Το γεγονός ότι η αρχή της υπεροχής δεν θα*

δικαστικού ελέγχου που έχουν ανατεθεί στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Υπό το πρίσμα αυτό, αξίζει να αναφερθεί ότι στην κορυφή της ιεραρχίας των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται το πρωτογενές δίκαιο, το οποίο περιλαμβάνει τις ιδρυτικές Συνθήκες της Ένωσης, μαζί με τα σχετικά πρωτόκολλα, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και τις γενικές αρχές δικαίου που έχει διαμορφώσει το ΔΕΕ. Αμέσως μετά στην ιεραρχία τοποθετούνται οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες δεν ανήκουν ούτε στο πρωτογενές ούτε στο παράγωγο δίκαιο, αλλά αποτελούν μια ξεχωριστή κατηγορία νομικών πηγών. Κατώτερα στην ιεραρχία βρίσκεται το παράγωγο δίκαιο, το οποίο περιλαμβάνει όλες τις νομοθετικές και μη νομοθετικές πράξεις που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Η ακριβής θέση των Διαθεσμικών Συμφωνιών στην ιεραρχία των πηγών του Ενωσιακού δικαίου παραμένει ζήτημα θεωρητικού προβληματισμού. Με αφετηρία αυτή την αβεβαιότητα, το παρόν κεφάλαιο επιδιώκει να προσδιορίσει τα βασικά χαρακτηριστικά των Διαθεσμικών Συμφωνιών, να φωτίσει το νομικό τους καθεστώς και να αναδείξει τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από αυτές.

Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, η πρώτη ενότητα εστιάζει στον εντοπισμό της θέσης των Διαθεσμικών Συμφωνιών στο σύστημα των πηγών δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ανάλυση εκκινεί με μια ιστορική αναδρομή, η οποία καταδεικνύει ότι από τα πρώτα στάδια εμφάνισής τους, η κατηγοριοποίησή τους-και ακόμη περισσότερο ο εντοπισμός τους- δεν ήταν εύκολη υπόθεση. Η δυσχέρεια αυτή οφειλόταν σε ποικίλους παράγοντες, όπως η απουσία ρητής πρόβλεψής τους στις Συνθήκες, καθώς και η μη υποχρεωτική δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επόμενη ενότητα εστιάζει στη νομική φύση των Διαθεσμικών Συμφωνιών, κυρίως μέσω της ερμηνείας του άρθρου 295 ΣΛΕΕ, το οποίο λειτουργεί ως ρητή νομική βάση για τη σύναψή τους. Το εν λόγω άρθρο προβλέπει μεν τη

---

*περιληφθεί στη μελλοντική Συνθήκη ουδόλως μεταβάλλει την ύπαρξη της αρχής και την υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου.»*

δυνατότητα σύναψης Διαθεσμικών Συμφωνιών, πλην όμως ορίζει ότι αυτές *ενδέχεται* να είναι δεσμευτικές, αφήνοντας περιθώρια προβληματισμού. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της διερεύνησης της ιδιαίτερης φύσης αυτών, εξετάζεται κατά πόσο οι Διαθεσμικές Συμφωνίες μπορούν να χαρακτηριστούν ως «ήπιο δίκαιο», «Συμφωνίες κυρίων», ακόμη και ως συμβάσεις μεταξύ θεσμικών οργάνων. Ιδιαίτερη βαρύτητα για την κατανόηση της νομικής τους φύσης έχει η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), τόσο του Δικαστηρίου όσο και του Γενικού Δικαστηρίου (πρώην Πρωτοδικείο). Παρόλο που οι σχετικές αποφάσεις δεν είναι πάντοτε ομοιογενείς, προσφέρουν σημαντικά ερμηνευτικά εργαλεία για την αποτίμηση του βαθμού δεσμευτικότητας των Διαθεσμικών Συμφωνιών. Η καταληκτική ενότητα του κεφαλαίου εστιάζει στο πεδίο δεσμευτικότητας αυτών, μέσα από τη χρήση θεωρητικών προσεγγίσεων αλλά και της Νομολογίας του ΔΕΕ. Ειδικότερα, αναλύεται κατά πόσο οι συμφωνίες αυτές παράγουν έννομα αποτελέσματα αποκλειστικά έναντι των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και ποιοι είναι οι λόγοι που θεμελιώνουν ή περιορίζουν αυτή τη δεσμευτικότητα.

## **2.2 Οι Διαθεσμικές Συμφωνίες ως πηγή δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Η ιδιαίτερη φύση των Διαθεσμικών Συμφωνιών αναδεικνύεται ήδη από τα πρώτα στάδια της εμφάνισής τους, ιδίως αν αναλογιστούμε ότι τότε απουσίαζε οποιαδήποτε ρητή νομική βάση για τη σύναψη αυτών. Ωστόσο, ακόμη και σήμερα, παρά την ύπαρξη του άρθρου 295 ΣΛΕΕ που παρέχει σαφή νομική θεμελίωση, η φύση των Συμφωνιών αυτών δεν έχει αποσαφηνιστεί πλήρως. Μάλιστα, μέχρι και τη δεδομένη χρονική στιγμή, δεν υπάρχει ένας πλήρης και επίσημος κατάλογος των Διαθεσμικών Συμφωνιών που έχουν υιοθετηθεί.<sup>9</sup> Αυτό οφείλεται, τουλάχιστον εν μέρει, στο γεγονός

---

<sup>9</sup> Στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUR-Lex) αναφέρονται ορισμένα παραδείγματα Διοργανικών Συμφωνιών, όπως η Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη

ότι κατά το παρελθόν οι Διαθεσμικές Συμφωνίες ήταν δύσκολο να εντοπιστούν.

Πράγματι, οι Συμφωνίες αυτές εμφανίζονταν υπό διάφορες μορφές και ονομασίες. Συγκεκριμένα, αν και ο όρος «Διαθεσμική Συμφωνία» χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1988<sup>10</sup>, οι Συμφωνίες εμφανίζονται και ως Κοινές Δηλώσεις, ανταλλαγές επιστολών, σημειώματα του Συμβουλίου ή αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πλην όμως, αξίζει να σημειωθεί ότι η ονομασία μιας Διαθεσμικής Συμφωνίας αποτελεί ίσως το λιγότερο ουσιώδες κριτήριο για την κατάταξη αυτής, καθώς όπως έχει διαμορφωθεί μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ, η εξωτερική μορφή μιας πράξης δεν είναι το καθοριστικό στοιχείο για την εκτίμηση της δεσμευτικότητας αυτής.<sup>11</sup> Η δυσκολία εντοπισμού των Διαθεσμικών Συμφωνιών εντείνεται περαιτέρω από την απουσία ρητής πρόβλεψης στις Συνθήκες σχετικά με τη δημοσίευσή τους. Ως εκ τούτου, ένα σημαντικό μέρος αυτών δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη και μεταξύ των δημοσιευμένων Συμφωνιών, παρατηρείται έλλειψη ομοιομορφίας, καθώς η πλειονότητα καταχωρίζεται στη σειρά C, ενώ ορισμένες εμφανίζονται και στη σειρά L της Εφημερίδας.<sup>12</sup> Τέλος, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δεν περιορίζονται σε έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, αλλά χρησιμοποιούνται σε πλήθος πεδίων, όπως η διαδικασία του προϋπολογισμού, η επιτροπολογία, καθώς και οι νομοθετικές διαδικασίες. Κατά τη γνώμη του συγγραφέα, το άρθρο 295 ΣΛΕΕ δεν φαίνεται να παρέχει ικανοποιητική λύση στα προαναφερθέντα, καθώς, παρά το γεγονός ότι

---

χρηστή δημοσιονομική διαχείριση καθώς και τους νέους ιδίους πόρους, συμπεριλαμβανομένου ενός οδικού χάρτη για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων (ΕΕ L 433I της 16.12.2020), η Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις διαβαθμισμένες πληροφορίες του Συμβουλίου (ΕΕ C 95 της 1.4.2014) και η Διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων (ΕΕ L 123 της 12.5.2016). Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/interinstitutional-agreements.html>

<sup>10</sup> Εφαρμογή της διοργανικής συμφωνίας της 29ης Ιουνίου 1988 για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ΕΕ, L 185/33 1988.

<sup>11</sup> Snyder, F. (1996). *Interinstitutional agreements: Forms and constitutional limitations*. Στο G. Winter (Επιμ.), *Sources and categories of European Union law: A comparative and reform perspective*. Baden-Baden: Nomos.

<sup>12</sup> Eiselt, I., & Slominski, P. (2006). Sub-constitutional engineering: Negotiation, content, and legal value of interinstitutional agreements in the EU. *European Law Journal*, 12(2), σελ. 209–225

αποτελεί τη ρητή νομική βάση των Συμφωνιών, δεν διασφαλίζει ούτε την ενιαία ονομασία τους αλλά ούτε και την υποχρεωτική δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ.

Προχωρώντας στο σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες χαρακτηρίζονται ως εσωτερικές πράξεις αυτής, οι οποίες εντάσσονται στην ευρύτερη κατηγορία των άτυπων νομικών πράξεων (“Atypical Legal Acts”). Οι εσωτερικές πράξεις της Ένωσης αναγνωρίζονται από το ΔΕΕ ως νομικά μέσα (“legal instruments”) και, ως εκ τούτου, αποτελούν μέρος του συστήματος πηγών δικαίου.<sup>13</sup>

Ως γενικός κανόνας, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες κατατάσσονται σε κατώτερη βαθμίδα σε σχέση με το πρωτογενές δίκαιο στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Παρόλα αυτά, δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από αυτό, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα και οι διαδικασίες για την έκδοση πράξεων παράγωγου δικαίου καθορίζονται ρητά από τις ίδιες τις Συνθήκες. Υπό το πρίσμα αυτό, ανακύπτει το ερώτημα ποιοι λόγοι εμποδίζουν τις Διαθεσμικές Συμφωνίες να χαρακτηριστούν ως πράξεις παράγωγου δικαίου.

Αρχικά, το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ, συνίσταται στη νομοθεσία που εκδίδεται βάσει των Συνθηκών αυτής. Το άρθρο 288 ΣΛΕΕ προσδιορίζει τα πέντε είδη νομικών πράξεων που μπορούν να εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Πρόκειται για τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις, οι οποίες έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα<sup>14</sup>, καθώς και για τις συστάσεις και τις γνώμες, που είναι μη δεσμευτικές. Ωστόσο, υπάρχουν και άλλες πράξεις που δεν αναφέρονται ρητά στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι χαρακτηριζόμενες «άτυπες νομικές πράξεις», όπως εν προκειμένω οι Διαθεσμικές Συμφωνίες, οι οποίες μπορούν υπό προϋποθέσεις να παράγουν έννομες συνέπειες σε εσωτερικό θεσμικό επίπεδο.<sup>15</sup> Η ιδιαίτερη

---

<sup>13</sup> Riesenhuber, K. (2012). *Legal instruments of the EU (Others)*. Max-EuP. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Legal\\_Instruments\\_of\\_the\\_EU\\_\(Others\)](https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Legal_Instruments_of_the_EU_(Others))

<sup>14</sup> Εφόσον οι δεσμευτικές πράξεις εκδίδονται μέσω της νομοθετικής διαδικασίας κατά το άρθρο 289 ΣΛΕΕ, χαρακτηρίζονται ως νομοθετικές πράξεις.

<sup>15</sup> EUR-Lex. Σύνοψη της Νομοθεσίας της ΕΕ. *Το παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=legisum%3Aai0032>

φύση των Συμφωνιών αυτών αναδεικνύεται περαιτέρω εάν εξεταστεί η θέση των σχετικών διατάξεων στη ΣΛΕΕ. Αν και τόσο το άρθρο 288 ΣΛΕΕ όσο και το άρθρο 295 ΣΛΕΕ περιλαμβάνονται στο ίδιο Κεφάλαιο 2 της ΣΛΕΕ, με τίτλο «Οι νομικές πράξεις της Ένωσης, διαδικασίες θέσπισης και άλλες διατάξεις», εντούτοις κατατάσσονται σε διαφορετικά τμήματα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 288 ΣΛΕΕ εντάσσεται στο Τμήμα 1 με τίτλο «Νομικές πράξεις της Ένωσης», ενώ το άρθρο 295 ΣΛΕΕ τοποθετείται στο Τμήμα 2 με τίτλο «Διαδικασίες θέσπισης των πράξεων και άλλες διατάξεις». Η διάκριση αυτή επιβεβαιώνει ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δεν αποτελούν τυπικές νομικές πράξεις της Ένωσης με γενική ισχύ ή εφαρμογή σε τρίτους εκτός των θεσμικών οργάνων που τις συνάπτουν. Αντιθέτως, λειτουργούν ως «*παρεπόμενος νομικός μηχανισμός*», ο οποίος χρησιμεύει στο πλαίσιο των διαθεσμικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων για την ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.<sup>16</sup>

Σε πλήρη συμφωνία με τα προαναφερθέντα, η γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα La Pergola επιβεβαιώνει την ιδιαίτερη φύση αλλά ταυτόχρονα και τη σημαντικότητα των Διαθεσμικών Συμφωνιών, καθώς κατά τον ίδιο οι Συμφωνίες αυτές αποτελούν σημαντικά νομοθετικά εργαλεία, τα οποία λειτουργούν συμπληρωματικά του πρωτογενούς δικαίου.<sup>17</sup> Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της ανάλυσης της μεθόδου συνεργασίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά τη διαδικασία θέσπισης του προϋπολογισμού της Ένωσης, ο Γενικός Εισαγγελέας χαρακτήρισε τις Διοργανικές Συμφωνίες ως «*το νομικό μέσο [...] η διαδικασία εφαρμογής των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης*». Με άλλα λόγια, οι Συμφωνίες αυτές δεν τροποποιούν τους ρόλους και τις αρμοδιότητες που έχουν απονεμηθεί στα θεσμικά όργανα από τη Συνθήκη· αντιθέτως, αποσκοπούν στην οργάνωση και εξειδίκευση της μεταξύ τους συνεργασίας και κατ' επέκταση λειτουργούν

---

<sup>16</sup> de Witte, B. (2008). Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty. Στο S. Griller & J. Ziller (Επιμ.), *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* σελ.79–108. Springer-Verlag Wien. (European Community Studies Association of Austria (ECSA Austria) Publication Series, Vol. 11)

<sup>17</sup> Υπόθεση C-41/95 *Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* [1995] EU:C:1995:382 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα La Pergola της 14ης Νοεμβρίου 1995, I – 4423, παρ.16

συμπληρωματικά προς τις διατάξεις της Ένωσης, δίνοντάς τους πλήρες νόημα και συμβάλλοντας ουσιαστικά στην εφαρμογή τους στην πράξη.

### 2.3 Το Νομικό Καθεστώς των Διαθεσμικών Συμφωνιών

Όσον αφορά τη νομική ισχύ των Διαθεσμικών Συμφωνιών, σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 295 ΣΛΕΕ, αυτές «ενδέχεται να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα». Επομένως, κατά βάση τα έννομα αποτελέσματα, άλλως η δεσμευτική ισχύς, των Διαθεσμικών συμφωνιών απορρέουν από την ίδια την Συνθήκη. Από τη χρήση του απρόσωπου ρήματος «ενδέχεται», προκύπτει ότι τα έννομα αυτά αποτελέσματα εξαρτώνται σε τελική ανάλυση από τη βούληση των συμβαλλομένων θεσμικών οργάνων κατά τον χρόνο σύνταξής αυτών. Με άλλα λόγια, η νομική ισχύς μιας Διαθεσμικής Συμφωνίας εξαρτάται από το κατά πόσο τα θεσμικά όργανα είχαν πρόθεση να είναι δεσμευτική.<sup>18</sup>

Ιδιαίτερα κατά το παρελθόν, περίοδο κατά την οποία οι Διαθεσμικές Συμφωνίες εμφανίζονταν υπό ποικίλες ονομασίες και μορφές, η πρόθεση των θεσμικών οργάνων ως προς τη δεσμευτικότητα αυτών αποτυπωνόταν, ενδεικτικά, στον τίτλο που επιλεγόταν, π.χ. *δήλωση, κώδικας δεοντολογίας ή συμφωνία*<sup>19</sup>, στην ορολογία που υιοθετούνταν στο σώμα του κειμένου<sup>20</sup>, καθώς και στην ύπαρξη διάταξης κατά την οποία η συμφωνία μπορεί να τροποποιηθεί μόνο κατόπιν κοινής συμφωνίας όλων των εμπλεκόμενων θεσμών.<sup>21</sup> Σε βαθύτερη ανάλυση, παρότι δεν υπάρχει εκτενής νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τις Διαθεσμικές Συμφωνίες, μπορεί να λεχθεί ότι τα συμβαλλόμενα μέρη επιδιώκουν ρητά να δεσμευτούν όταν η διατύπωση είναι

---

<sup>18</sup> Υπόθεση C-25/94 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου (FAO)* [1996] EU:C:1996:114, παρ. 49

<sup>19</sup> Η ονομασία «συμφωνία» υποδηλώνει υψηλότερο βαθμό δεσμευτικότητας. Βλ. Eiselt, I., & Slominski, P. (2006), σελ.209-212

<sup>20</sup> Το τροπικό ρήμα “shall”, το οποίο απαντάται συστηματικά στις περισσότερες διατάξεις των διαθεσμικών συμφωνιών, καταδεικνύει την πρόθεση δημιουργίας έννομων συνεπειών μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Βλ. Eiselt, I., & Slominski, P. (2006)

<sup>21</sup> Υποστηρίζεται ότι η ύπαρξη τέτοιας διάταξης σηματοδοτεί την πρόθεση δεσμευτικότητας των μερών. Βλ. Eiselt, I., & Slominski, P. (2006)

«σαφής»<sup>22</sup> ή «επαρκώς ακριβής και ανεπιφύλακτη»<sup>23</sup>. Εν αντιθέσει, διατάξεις Διαθεσμικών Συμφωνιών που είναι αόριστες ή αμφίσημες ενδέχεται να υποδηλώνουν ότι τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα δεν προτίθενται να δεσμευτούν νομικά, αλλά επιδιώκουν μόνο να συντονίσουν τις θέσεις τους μέσω της Συμφωνίας. Τέτοιου είδους Συμφωνίες δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα και εφόσον δεν έχουν δεσμευτική ισχύ, εμπίπτουν στην κατηγορία του «ήπιου δικαίου» (“soft law”).<sup>24</sup>

Το παραπάνω πλαίσιο φαίνεται να υιοθετεί και ο καθηγητής Alberto Alemanno, ο οποίος διακρίνει δύο βασικές κατηγορίες Διαθεσμικών Συμφωνιών: εκείνες που απορρέουν άμεσα από τις διατάξεις της Συνθήκης και θεωρούνται νομικά δεσμευτικές, και τις «υπόλοιπες» Διαθεσμικές Συμφωνίες.<sup>25</sup> Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει πιο σύνθετες συμφωνίες, οι οποίες «πληρούν μερικά, αλλά όχι όλα, τα ουσιώδη στοιχεία που απαιτούνται για τη δημιουργία δεσμευτικής νομικής υποχρέωσης βάσει των Συνθηκών». Ως παράδειγμα τέτοιας συμφωνίας θα μπορούσε να αποτελέσει η Κοινή Δήλωση της Συνελεύσεως, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την καθιέρωση διαδικασίας διαβουλεύσεων μεταξύ του

---

<sup>22</sup> Υπόθεση C-106/96 *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής* [1998] EU:C:1998:218, παρ. 25 «[...]...το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή επιβεβαίωσαν την προσήλωση τους στις αρχές αυτές, αναλαμβάνοντας ταυτόχρονα την υποχρέωση να βελτιώσουν τον τρόπο εφαρμογής τους.»

<sup>23</sup> Υπόθεση C-204/86, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1988] EU:C:1988:259, Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini, παρ. 9 «[...] τέτοιου είδους έγγραφα [...] γ) μπορούν, αν οι απορρέουσες απ’ αυτά υποχρεώσεις είναι αρκούντως ακριβείς και ανεπιφύλακτες, να ενταχθούν στην κατηγορία των πράξεων που θεσπίζονται προς εφαρμογή της Συνθήκης και να καταστήσουν ακυρώσιμους τους κανόνες του παραγώγου δικαίου που συγκρούονται με αυτά [...] Με όλα αυτά ως δεδομένα, παραμένει εντούτοις αδιαμφισβήτητο ότι οι κοινές δηλώσεις και οι παρόμοιες πράξεις εξακολουθούν να αποτελούν απλό *droit de complément* [συμπληρωματικό δίκαιο], το οποίο δεν μπορεί, επί ποινή ακυρότητας, να παρεκκλίνει από το πρωτογενές δίκαιο [...]»

<sup>24</sup> Η ήπια νομοθεσία, το επονομαζόμενο «soft law» δεν ανήκει ούτε στο πρωτογενές ούτε στο δευτερογενές δίκαιο της ΕΕ, αλλά καταλαμβάνει μια ενδιάμεση θέση. Παρά τη μη δεσμευτικότητά του, συχνά παράγει έντονα πρακτικά και πολιτικά αποτελέσματα, ενώ μπορεί να επηρεάσει τη νομολογία και την ερμηνεία του δεσμευτικού δικαίου, όπως και οι διαθεσμικές συμφωνίες.

<sup>25</sup> Alemanno, A. (2017). *Legal Opinion on the Proposed Inter-Institutional Agreement for a Mandatory Transparency Register in the European Union*. HEC Paris Research Paper No. LAW-2017-1218., σελ.3

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.<sup>26</sup> Μάλιστα, σε απάντηση σε γραπτή ερώτηση του Κοινοβουλίου, όταν ρωτήθηκαν για τα νομικά αποτελέσματα τέτοιων Κοινών Δηλώσεων, η Επιτροπή τις χαρακτήρισε ως «δηλώσεις που υπέχουν πολιτική και ηθική δέσμευση», ενώ το Συμβούλιο τις περιέγραψε απλώς ως «πολιτικές δεσμεύσεις»<sup>27</sup>. Ως εκ τούτου, οι συμφωνίες αυτές καταλαμβάνουν ένα ενδιάμεσο νομικό καθεστώς, ήτοι το ήπιο δίκαιο, το οποίο βρίσκεται ενδιάμεσα της απλής πολιτική δέσμευσης και της νομικής υποχρέωσης.<sup>28</sup>

Αξίζει, ωστόσο, να επισημανθεί πως έχει διατυπωθεί και η άποψη ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δεν μπορούν να ενταχθούν στο πλαίσιο του λεγόμενου ήπιου δικαίου, και αυτό τεκμηριώνεται βάσει των ακόλουθων επιχειρημάτων. Υπό στενή έννοια, το ήπιο δίκαιο περιορίζεται στη διαμόρφωση προσδοκιών ως προς τη μελλοντική συμπεριφορά των εμπλεκομένων, και παρότι μπορεί να ενέχει έναν βαθμό δεσμευτικότητας, δεν εντάσσεται στις παραδοσιακές νομικές κατηγορίες. Ο όρος *ήπιο δίκαιο*, επομένως, αναφέρεται σε εκείνα τα κανονιστικά μέσα που, ενώ ενδέχεται να προκαλούν έννομες συνέπειες ή να επηρεάζουν την ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου, δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να θεωρηθεί ότι διαθέτουν νομικό χαρακτήρα. Το ήπιο δίκαιο δύναται να αφορά, μεταξύ άλλων αποφάσεις Γενικής Συνέλευσης, δηλώσεις υπουργικών συναντήσεων ή και κώδικες δεοντολογίας.<sup>29</sup> Το φαινόμενο αυτό αναδεικνύεται κυρίως σε νομικά συστήματα που στερούνται κεντρικού νομοθέτη ή υποχρεωτικής δικαιοδοτικής αρχής, όπως ενδεικτικά συμβαίνει στο πεδίο του δημοσίου

---

<sup>26</sup> Κοινή δήλωση της Συνελεύσεως, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την καθιέρωση διαδικασίας διαβουλεύσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, *EE C 89 της 22.4.1975*, σ. 1-2

<sup>27</sup> Monar, J. (1994). Interinstitutional agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht. *Common Market Law Review*, 31(4), σελ. 698. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/31.4/COLA1994037>

<sup>28</sup> Ο καθηγητής Alemanno υποστηρίζει ότι η νομική βάση των «υπολοίπων» διαθεσμικών συμφωνιών μπορεί να ανιχνευθεί στο άρθρο 4(3) ΣΕΕ, το οποίο θεσπίζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών. Βλ. επίσης Kietz, D., & Maurer, A. (2005). Interinstitutional agreements in the CFSP: Parliamentarization through the back door? *European Foreign Affairs Review*, 10(2), σελ. 175–195

<sup>29</sup> Klabbbers, J. (1996). The Redundancy of Soft Law. *Nordisk Journal of International Law* 65.2, σελ.167–182

διεθνούς δικαίου.<sup>30</sup> Το επιχείρημα επομένως όσων απορρίπτουν τον χαρακτηρισμό των Διαθεσμικών Συμφωνιών ως ήπιο δίκαιο εδράζεται στην ιδιαίτερη φύση του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε αντίθεση με το δημόσιο διεθνές δίκαιο -από το οποίο αντλείται ο όρος ήπιο δίκαιο- η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει ένα θεσμικά κατοχυρωμένο και σαφώς διαρθρωμένο νομοθετικό σύστημα, με καθορισμένα όργανα αρμόδια για την παραγωγή δεσμευτικών κανόνων, καθώς και με υποχρεωτική δικαιοδοσία. Ως εκ τούτου, η έννοια του ήπιου δικαίου δεν μπορεί να μεταφερθεί αυτούσια ούτε να εφαρμοστεί αναλογικά στο θεσμοθετημένο νομικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>31</sup>

Περαιτέρω, θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα κατά πόσο οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δύνανται να χαρακτηριστούν ως άτυπες και νομικά μη δεσμευτικές συμφωνίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων, οι οποίες παράγουν αποτελέσματα αποκλειστικά σε πολιτικό ή ηθικό επίπεδο -με άλλα λόγια, ως «Συμφωνίες Κυρίων» (“Gentlemen's agreements”). Τη σκέψη αυτή υιοθετούν, μεταξύ άλλων, η Επιτροπή και το Συμβούλιο στις απαντήσεις τους σε έγγραφη ερώτηση σχετικά με τη νομική ισχύ της Κοινής Δήλωσης της 4ης Μαρτίου 1975<sup>32</sup>, ενώ παρόμοια άποψη εντοπίζεται και στη σχετική θεωρητική βιβλιογραφία.<sup>33</sup> Ωστόσο, η κρατούσα θεωρητική προσέγγιση απορρίπτει τον χαρακτηρισμό των Διαθεσμικών Συμφωνιών ως «Συμφωνιών Κυρίων», κρίνοντάς τον μεθοδολογικά αδόκιμο.<sup>34</sup> Αναλυτικότερα, όπως επισημαίνει ο Monar J., οι Διαθεσμικές Συμφωνίες, πρώτον, συνάπτονται από θεσμικά όργανα τα οποία, μολονότι στερούνται αυτοτελούς νομικής προσωπικότητας, αναγνωρίζεται ότι διαθέτουν την ικανότητα να

---

<sup>30</sup> Hummer, W. (2007). From “Interinstitutional Agreements” to “Interinstitutional Agencies/Offices”? *European Law Journal*, 13(1), σελ. 47–74. Blackwell Publishing Ltd.

<sup>31</sup> Klabbers, J. (1996). “The Redundancy of Soft Law.” *Nordisk Journal of International Law* 65.2, σελ.167–182

<sup>32</sup> Βλ. Hummer, W. (2007).

<sup>33</sup> Zangl, P. (1989). The interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. *Common Market Law Review*, 26(4), σελ. 675–685. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://kluwerlawonline.com.ludwig.lub.lu.se/journalarticle/Common+Market+Law+Review/26.4/COLA1989034>

<sup>34</sup> Monar, J. (1994). Interinstitutional agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht. *Common Market Law Review*, 31(4), σελ. 698-699 και Grabitz, E., & Läufer, T. (1980). *Das Europäische Parlament*. Union Verlag, σελ. 174

αναλαμβάνουν δεσμεύσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που τους απονέμουν οι Συνθήκες και σύμφωνα με τις εσωτερικές τους διαδικασίες. Δεύτερον, θεσπίζουν κανόνες ή αρχές που περιορίζουν τη μελλοντική διακριτική ευχέρεια δράσεως των οργάνων. Τρίτον, συνοδεύονται από την επίσημη αναγνώριση της ισχύος και δεσμευτικότητας των κανόνων αυτών από τα ίδια τα όργανα. Συνεπώς, αν και δεν θεμελιώνουν αυστηρές νομικές υποχρεώσεις, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες υπερβαίνουν το επίπεδο μιας απλής πολιτικής δέσμευσης και κατ' επέκταση δεν εμπίπτουν στο πεδίο των «Συμφωνιών Κυριών».

Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη τον κατεξοχήν συμβατικό χαρακτήρα των Διαθεσμικών Συμφωνιών, ανακύπτει ευλόγως το ερώτημα κατά πόσον αυτές μπορούν να χαρακτηριστούν ως «συμβάσεις». Για να απαντηθεί το ερώτημα αυτό, απαιτείται προηγουμένως η εξέταση του αν τα συμβαλλόμενα μέρη, δηλαδή τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, διαθέτουν νομική προσωπικότητα και, κατ' επέκταση, δικαιοπρακτική ικανότητα προς σύναψη συμβάσεων. Το άρθρο 47 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχει απάντηση στο ζήτημα αυτό, καθώς αναγνωρίζει ρητά νομική προσωπικότητα αποκλειστικά στην ίδια την Ένωση, καθιστώντας την αυτοτελή και ανεξάρτητη νομική οντότητα. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργεί ως μία ενιαία οντότητα με νομική προσωπικότητα, που μπορεί να αναλαμβάνει και να εκπληρώνει όλες τις διεθνείς της δεσμεύσεις. Αυτό σημαίνει ότι διαπραγματεύεται και υπογράφει συμφωνίες αλλά και εκπροσωπείται σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς. Αντιθέτως, τα θεσμικά της όργανα δεν διαθέτουν ίδια νομική προσωπικότητα και κατ' επέκταση η ικανότητά τους να συνάπτουν συμφωνίες περιορίζεται εγγενώς στο πλαίσιο της εσωτερικής θεσμικής λειτουργίας και των κανόνων που διέπουν τη συνταγματική τάξη της Ένωσης.

### 2.3.1 Η αντιμετώπιση των Διαθεσμικών Συμφωνιών από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Όπως ήδη εκτέθηκε, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει κληθεί να αντιμετωπίσει το φαινόμενο των Διαθεσμικών Συμφωνιών και, συγκεκριμένα, να εξετάσει τα νομικά τους αποτελέσματα. Ωστόσο, η σχετική Νομολογία είναι περιορισμένη, τόσο ποσοτικά όσο και ως προς την έκταση της ανάλυσης που παρέχει. Παρ' όλα αυτά, ακόμη και από το μικρό αριθμό σχετικών αποφάσεων, προκύπτει ότι το ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ) τάσσεται από νωρίς υπέρ του δεσμευτικού χαρακτήρα των συμφωνιών αυτών. Ήδη από το 1973, το Δικαστήριο αναγνώρισε τη δεσμευτικότητα συγκεκριμένων κανόνων, ως έκφραση της πρόθεσης των θεσμικών οργάνων να δεσμευτούν νομικά, θεμελιώνοντας τη σχετική κρίση στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.<sup>35</sup>

Περίπου μια δεκαετία αργότερα, το 1986, στην Υπόθεση *Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 30ης Ιουνίου 1982 είχε θεσπίσει μια δεσμευτική διοργανική διαδικασία συμβιβασμού, και ότι τα σχετικά προβλήματα θα μπορούσαν να επιλυθούν στο πλαίσιο αυτό.<sup>36</sup> Η εν λόγω υπόθεση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς, παρόλο που το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε ρητώς τη δεσμευτικότητα της συγκεκριμένης Κοινής Δήλωσης, εντούτοις κατέδειξε την ουσιαστική σημασία της, αναδεικνύοντας τον ρόλο και την αξία τέτοιων Συμφωνιών στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης. Όπως θα φανεί και στη συνέχεια, η συλλογιστική του Δικαστηρίου εξελίχθηκε σταδιακά, διαμορφώνοντας τη βάση για την αποδοχή του δεσμευτικού χαρακτήρα των Διαθεσμικών Συμφωνιών. Πράγματι, η προσέγγιση αυτή ενισχύθηκε δύο έτη αργότερα, σε μεταγενέστερη απόφαση του

---

<sup>35</sup> Υπόθεση C-81/72 *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1973] EU:C:1973:60, παρ. 60

<sup>36</sup> Υπόθεση C-34/86 *Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* [1986] EU:C:1986:291, παρ. 50: «[...]τα προβλήματα οριοθέτησεως των μη υποχρεωτικών δαπανών σε σχέση με τις υποχρεωτικές δαπάνες αποτελούν το αντικείμενο διοργανικής διαδικασίας συμβιβασμού, η οποία έχει θεσπιστεί με την κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1982 ( *EE C 194* ), και στο πλαίσιο της οποίας τα προβλήματα αυτά είναι δυνατό να λυθούν.»

Δικαστηρίου<sup>37</sup>, όπου έγινε ρητή αναφορά στην προαναφερθείσα υπόθεση. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο εστίασε στη σημασία του *διαθεσμικού διαλόγου* ως έκφραση της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, ιδίως στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαδικασίας. Μέσω της συλλογιστικής του, το Δικαστήριο προσέδωσε, έστω και εμμέσως, δεσμευτική ισχύ στην εν λόγω Συμφωνία.<sup>38</sup> Επιπρόσθετα, στην Υπόθεση *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής*, το Δικαστήριο ανέδειξε ότι η Διαθεσμική Συμφωνία της 29ης Οκτωβρίου 1993 για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού<sup>39</sup> αποτελεί συμφωνία δεσμευτική για τα θεσμικά όργανα, και ότι μπορεί ακόμη και να περιλαμβάνει δεσμευτικούς ορισμούς σχετικά με τη διαδικασία του προϋπολογισμού.<sup>40</sup> Τέλος, το 1996, στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*<sup>41</sup>, το Δικαστήριο για πρώτη φορά αναγνώρισε ρητώς ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή είχαν συνάψει Διαθεσμική Συμφωνία με πρόθεση να δεσμευθούν νομικά μεταξύ τους, και έκρινε επίσης ότι μεταγενέστερη πράξη του Συμβουλίου παραβίαζε τη Διαθεσμική Συμφωνία και έπρεπε να ακυρωθεί.<sup>42</sup>

Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι η Νομολογία του Δικαστηρίου παρουσιάζει σε ορισμένα σημεία αντιφάσεις αναφορικά με το ζήτημα της δεσμευτικότητας των Διαθεσμικών Συμφωνιών. Ειδικότερα, το Γενικό

---

<sup>37</sup> Υπόθεση C-204/86 *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1988]

<sup>38</sup> Υπόθεση C-204/86 *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1988] EU:C:1988:450, παρ. 16: «Πρέπει σχετικώς να υπομνηστεί ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 3ης Ιουλίου 1986 (υπόθεση 34/86, Συμβούλιο κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1986, σ. 2155), τα προβλήματα οριοθέτησης των μη υποχρεωτικών δαπανών σε σχέση με τις υποχρεωτικές δαπάνες αποτελούν το αντικείμενο διοργανικής διαδικασίας συμβιβασμού, η οποία έχει θεσπιστεί με την κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1982, και στο πλαίσιο της οποίας τα προβλήματα αυτά είναι δυνατό να επιλυθούν. Πράγματι, η λειτουργία της διαδικασίας του προϋπολογισμού, όπως προβλέπεται στις δημοσιονομικές διατάξεις της Συνθήκης, στηρίζεται ουσιαστικά στο διάλογο μεταξύ των οργάνων. Στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου πρυτανεύουν τα ίδια αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας που, όπως έχει δεχτεί το Δικαστήριο, διέπουν τις σχέσεις κρατών μελών και κοινοτικών οργάνων.»

<sup>39</sup> Διοργανική συμφωνία της 29ης Οκτωβρίου 1993 για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, *EE C 331* της 7.12.1993, σ. 1-10

<sup>40</sup> Υπόθεση C-106/96 *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής* [1998] EU:C:1998:218, παρ. 25

<sup>41</sup> Υπόθεση C-25/94 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου (FAO)* [1996] EU:C:1996:114

<sup>42</sup> Υπόθεση C-25/94 *Επιτροπή κατά Συμβουλίου (FAO)* [1996] EU:C:1996:114, παρ. 49: «Στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να θεωρηθεί ότι το σημείο 2.3 του διακανονισμού, ο οποίος συνήφθη μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, συνιστά την υλοποίηση εντός της ΟΤΓ της ανωτέρω υποχρέωσης συνεργασίας μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών της. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τους όρους του διακανονισμού, τα δύο θεσμικά όργανα δεσμεύθηκαν αμοιβαίως...»

Δικαστήριο (πρώην Πρωτοδικείο) απέρριψε το ενδεχόμενο του δεσμευτικού χαρακτήρα στη υπόθεση *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής*<sup>43</sup>, η οποία αφορούσε το δικαίωμα των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να υποβάλλουν ατομικά ερωτήσεις προς την Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 197 (3) ΕΚ, και τους ενδεχόμενους περιορισμούς που ενδέχεται να εισάγει η Διαθεσμική Συμφωνία της 5ης Ιουλίου 2000 για τις σχέσεις μεταξύ Κοινοβουλίου και Επιτροπής. Στο πλαίσιο της προσφυγής ακύρωσης και αποφαινόμενο επί αιτήματος αναστολής εφαρμογής ορισμένων διατάξεων της Διαθεσμικής Συμφωνίας, με Διάταξή του της 15ης Ιανουαρίου 2001<sup>44</sup>, ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου έκρινε ότι η Διαθεσμική Συμφωνία θεωρείται "*πράξη του Κοινοβουλίου*", αλλά ότι "*περιορίζεται στη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ Επιτροπής και Κοινοβουλίου*", και ως εκ τούτου "*δεν τροποποιεί τη νομική θέση των μεμονωμένων μελών του Κοινοβουλίου*".<sup>45</sup> Με νεότερη Διάταξη της 8ης Οκτωβρίου 2001<sup>46</sup>, ο Πρόεδρος προσέθεσε ότι "*τα νομικά αποτελέσματα της Διαθεσμικής Συμφωνίας δεν υπερβαίνουν τα όρια της εσωτερικής οργάνωσης του έργου του Κοινοβουλίου*".<sup>47</sup> Εν συνεχεία, με Διάταξή του της 17ης Ιανουαρίου 2002<sup>48</sup>, το Γενικό Δικαστήριο υιοθέτησε την άποψη του Προέδρου του και απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη, επισημαίνοντας πάντως ότι η Διαθεσμική Συμφωνία, εάν παρήγαγε ή σκόπευε να παραγάγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, θα μπορούσε πράγματι να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακύρωσης.<sup>49</sup>

Όπως γίνεται αντιληπτό, η νομολογιακή προσέγγιση -περιορισμένη σε έκταση και εν μέρει αντικρουόμενη- καθιστά δύσκολη τη διαμόρφωση μιας

---

<sup>43</sup> Υπόθεση T-236/00 *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2002] ECR II-135

<sup>44</sup> Υπόθεση T-236/00 R *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2001] ECR II-15

<sup>45</sup> Υπόθεση T-236/00 R *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2001] ECR II-15, παρ. 44-51

<sup>46</sup> Υπόθεση T-236/00 R II *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2001] ECR II-2943

<sup>47</sup> Υπόθεση T-236/00 R II *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2001] ECR II-2943, παρ.55

<sup>48</sup> Υπόθεση T-236/00 *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2002] ECR II-135

<sup>49</sup> Case T-236/00 R II *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής* [2001] ECR II-2943, παρ. 53 και 56

ενιαίας θέσης ως προς τον νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα των συμφωνιών αυτών. Έτσι, από πλευράς της Νομολογίας, επιβεβαιώνεται ότι η ερμηνεία της νομικής φύσης και κατ' επέκταση των εννόμων αποτελεσμάτων αυτών θα πρέπει να εξετάζεται *ad hoc*, εφόσον εξαρτάται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε υπόθεσης.<sup>50</sup>

### 2.3.2 Το πεδίο δεσμευτικότητας των Διαθεσμικών Συμφωνιών

Η δεσμευτική ισχύς των συμφωνιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων είχε ήδη υπογραμμιστεί στο παρελθόν στο πλαίσιο της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας (άλλως καλής πίστης), μέσω της Δήλωσης 3 επί του Άρθρου 10 της Συνθήκης ΕΚ, η οποία προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας και προέβλεπε την υιοθέτηση Διαθεσμικών Συμφωνιών.<sup>51</sup>

Η κρατούσα άποψη υποστηρίζει ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δεσμεύουν αποκλειστικά τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και, κατά περίπτωση, τα κράτη μέλη, στη βάση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ.<sup>52</sup> Με άλλα λόγια, μια Διαθεσμική Συμφωνία μπορεί να είναι δεσμευτική στο μέτρο που αποτελεί έκφραση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας.<sup>53</sup> Συγκεκριμένα, η αρχή αυτή συνεπάγεται δύο βασικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη: αφενός, την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση της

---

<sup>50</sup> Hummer, W. (2007). From “Interinstitutional Agreements” to “Interinstitutional Agencies/Offices”? *European Law Journal*, 13(1), σελ. 47–74. Blackwell Publishing Ltd.

<sup>51</sup> Συνθήκη της Νίκαιας, Δήλωση σχετικά με το άρθρο 10 της Συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Επίσημη Εφημερίδα 080, 10/03/2001, σ. 0077–0077): «*Η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι το καθήκον ειλικρινούς συνεργασίας, που απορρέει από το άρθρο 10 της Συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διέπει τις σχέσεις μεταξύ των Κρατών Μελών και των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, διέπει επίσης τις σχέσεις μεταξύ των ίδιων των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας. Στις σχέσεις μεταξύ αυτών των οργάνων, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο, στο πλαίσιο του εν λόγω καθήκοντος ειλικρινούς συνεργασίας...*»

<sup>52</sup> Riesenhuber, K. (2012). *Legal instruments of the EU (Others)*. Max-EuP. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Legal\\_Instruments\\_of\\_the\\_EU\\_\(Others\)](https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Legal_Instruments_of_the_EU_(Others))

<sup>53</sup> Άρθρο 4(3) ΣΕΕ: «*Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.*»

εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή από τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (θετική διάσταση), και αφετέρου, την υποχρέωση αποχής από κάθε ενέργεια που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της Ένωσης (αρνητική διάσταση).

Η άποψη ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες είναι δεσμευτικές ως προς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης υποστηρίζεται και από τη Snyder F., σύμφωνα με την οποία η σύναψη των Συμφωνιών αυτών δεν συνεπάγεται απαραίτητα ότι είναι νομικά δεσμευτικές για όλους (“*erga omnes*”), αλλά αντιθέτως ο ρόλος τους μπορεί να περιορίζεται στην έκφραση γενικών αρχών και στη λειτουργία τους ως εργαλείο ερμηνείας του δικαίου από τα δικαστήρια.<sup>54</sup> Κατά την ίδια, οι Συμφωνίες αυτές δύνανται να είναι τουλάχιστον δεσμευτικές μεταξύ των θεσμικών οργάνων (“*inter partes*”), το οποίο αποτελεί λογική συνέπεια του γεγονότος ότι τα θεσμικά όργανα έχουν το δικαίωμα να δεσμεύονται μονομερώς. Για την ακρίβεια, τα θεσμικά όργανα δύνανται να θεσπίζουν κανόνες και κατ’ επέκταση είναι υποχρεωμένα να τους τηρήσουν, ακόμα και αν δεν είχαν νομική υποχρέωση για τη θέσπιση αυτών.<sup>55</sup> Εν συνεχεία, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο περιορισμός της δεσμευτικότητας των Διαθεσμικών Συμφωνιών αποκλειστικά στα θεσμικά όργανα της Ένωσης αντανάκλα την πρόθεσή τους να συμμορφώνονται με κανόνες που τα ίδια έχουν θέσει, γεγονός που προσδίδει μια μορφή πολιτικής δεσμευτικότητας. Πράγματι, η πρακτική αποτελεσματικότητα (“*effet utile*”) των Συμφωνιών αυτών θα υπονομευόταν, εάν τα ίδια τα όργανα παρέκκλιναν από αυτές.

Τέλος, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες παράγουν έννομα αποτελέσματα τα οποία να μπορούν να επικαλεστούν τρίτοι. Πράγματι, στην υπόθεση *Gabriele Stauner και λοιποί κατά*

---

<sup>54</sup> Snyder, F. (1996). *Interinstitutional agreements: Forms and constitutional limitations*. Στο G. Winter (Επιμ.), *Sources and categories of European Union law*. Nomos Verlag.

<sup>55</sup> Υπόθεση T-1/89 *Rhône-Poulenc v. Commission* [1991], EU:T:1991:56, Προτάσεις του Δικαστή Bo Vesterdorf που ορίστηκε για να ασκήσει καθήκοντα γενικού εισαγγελέα, II-88 «[...]το εν λόγω κοινοτικό όργανο οφείλει να τους τηρεί, ακόμη και αν δεν ήταν νομικώς υπόχρεο για τη θέσπιση τέτοιων κανόνων.[...]»

*Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής*<sup>56</sup>, η οποία αναλύθηκε παραπάνω, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια Διαθεσμική Συμφωνία σχετικά με τη διαβίβαση εμπιστευτικών πληροφοριών περιοριζόταν στη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου χωρίς να μεταβάλλει τη νομική θέση των μεμονωμένων μελών του Κοινοβουλίου.<sup>57</sup>

## **2.4 Συμπεράσματα Κεφαλαίου**

Συνοψίζοντας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι ολοένα και αυξανόμενες Διαθεσμικές Συμφωνίες λειτουργούν ως ένας συμπληρωματικός νομικός μηχανισμός, ο οποίος εντάσσεται στο πλαίσιο των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας και του θεσμικού συντονισμού μεταξύ των οργάνων της Ένωσης. Παρά τη λειτουργική τους σημασία, το νομικό καθεστώς που τις διέπει παραμένει σε μεγάλο βαθμό ασαφές -γεγονός που αντικατοπτρίζεται τόσο σε ορισμένες αντιφατικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη δεσμευτικότητά τους, όσο και στη θεωρητική αμφισημία αναφορικά με τη νομική τους φύση. Ωστόσο, η αβεβαιότητα αυτή τείνει να περιοριστεί σταδιακά, μέσω της εδραίωσης σχετικής Νομολογίας εκ μέρους του ΔΕΕ.

Σε κάθε περίπτωση, από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες καταλαμβάνουν μια ενδιάμεση θέση μεταξύ του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τη νομική τους φύση να καθορίζεται κάθε φορά από το περιεχόμενό τους. Όταν φέρουν δεσμευτικό χαρακτήρα, προσεγγίζουν τις πράξεις του παράγωγου δικαίου, ενώ αντιθέτως, όταν στερούνται δεσμευτικότητας, μπορούν να θεωρηθούν ως εκφάνσεις του ήπιου δικαίου ή ακόμη και ως απλές πολιτικές δηλώσεις. Ως γενικός κανόνας, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αποτελούν άτυπες νομικές πράξεις που έχουν προκύψει μέσα από την καθιερωμένη πρακτική των θεσμών και αναγνωρίζονται ρητά στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ ως μέσα

---

<sup>56</sup> Υπόθεση T-236/00 *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [2002] EU:T:2002:8

<sup>57</sup> Υπόθεση T-236/00 *Gabriele Stauner*, παρ. 62: «Εξ αυτού έπεται ότι η συμφωνία πλαίσιο, που περιορίζεται στο να διέπει τις σχέσεις μεταξύ Επιτροπής και Κοινοβουλίου, δεν τροποποιεί τη νομική κατάσταση των βουλευτών, ενεργούντων ατομικώς, σε σχέση με το δικαίωμά τους [...]»

ενίσχυσης της θεσμικής συνεργασίας. Η εκτίμηση του δεσμευτικού τους χαρακτήρα πραγματοποιείται κατά περίπτωση, με βάση το περιεχόμενο και τη διατύπωση της εκάστοτε συμφωνίας, αλλά και τη βούληση των οργάνων που συμμετείχαν στη διαπραγμάτευση και υπογραφή της. Τέλος, σημαντικό είναι ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δεσμεύουν αποκλειστικά τα θεσμικά όργανα που τις έχουν συνάψει, και, υπό προϋποθέσεις, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας. Η δεσμευτικότητα των συμφωνιών «inter partes» βασίζεται αφενός στην ικανότητα των θεσμικών οργάνων να δεσμεύονται αυτοβούλως μέσω κανόνων που θεσπίζουν τα ίδια, και αφετέρου στη βούλησή τους να τηρούν τους συμφωνηθέντες κανόνες. Η διπλή αυτή βάση προσδίδει στις Διαθεσμικές Συμφωνίες έναν έντονο πολιτικό χαρακτήρα δεσμευτικότητας, ενισχύοντας ταυτόχρονα την προβλεψιμότητα και τη συνέπεια στη μεταξύ τους συνεργασία.

### **3 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΤΥΠΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ (2016)**

#### **3.1 Εισαγωγή**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο επιχειρήθηκε η κατάταξη των Διαθεσμικών Συμφωνιών εντός του πλαισίου των πηγών του Ενωσιακού δικαίου, ενώ παράλληλα αναδείχθηκε το νομικό τους καθεστώς. Στο παρόν κεφάλαιο, η ανάλυση μετατοπίζεται στον ρόλο που επιτελούν στο «συνταγματικό σύστημα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως στο κατά πόσο συμβάλλουν στη διατήρηση της θεσμικής ισορροπίας -έννοια ιδιαίτερης σημασίας για τη συνολική επιχειρηματολογία, η οποία αναλύεται εκτενώς στην ενότητα 3.2. Υπό αυτό το πρίσμα, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αναδεικνύονται ενδεχομένως σε εργαλείο άτυπης συνταγματοποίησης, αποτυπώνοντας τη δυναμική τους επί της θεσμικής εξέλιξης της Ένωσης. Προς διερεύνηση αυτής της διάστασης, τίθενται τρία κρίσιμα ερωτήματα, τα οποία εξετάζονται στις ενότητες 3.3, 3.4 και 3.5 αντιστοίχως: Ποια είναι η σχέση των Διαθεσμικών Συμφωνιών με την Κοινοτική Μέθοδο; Σε ποιο βαθμό μπορούν να προσεγγιστούν ως μορφή συνταγματικού εθίμου; Και, τέλος, κατά πόσο αποτελούν έκφραση της *θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής*;

Όσον αφορά στην ενότητα 3.3, αναδεικνύεται ότι οι αποφάσεις εντός της ΕΕ λαμβάνονται δια της Κοινοτικής Μεθόδου, η οποία στηρίζεται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, η Κοινοτική Μέθοδος στηρίζεται στη συνεργασία και στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κύριων υπερεθνικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέχει το αποκλειστικό προνόμιο υποβολής προτάσεων νομοθετικού περιεχομένου και είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ασκούν από κοινού τη νομοθετική

λειτουργία, συμμετέχοντας ισότιμα στη διαδικασία θέσπισης των νομοθετικών πράξεων.<sup>58</sup> Η σχέση των Διαθεσμικών Συμφωνιών με την Κοινοτική Μέθοδο εδράζεται στο γεγονός ότι, στον βαθμό που οι Συμφωνίες αυτές αξιοποιούνται για να καλύψουν τα κενά του πρωτογενούς δικαίου και να ρυθμίσουν τις σχέσεις μεταξύ των τριών βασικών θεσμικών οργάνων, σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας και επί τη βάση της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας, συμβάλλουν ουσιαστικά στη διασαφήνιση του τρόπου με τον οποίο η Κοινοτική Μέθοδος εφαρμόζεται στην πράξη, στην καθημερινή λειτουργία των θεσμικών μηχανισμών της Ένωσης.

Σε μια προσπάθεια κατηγοριοποίησης των Διαθεσμικών Συμφωνιών, καθώς και την αξιολόγηση του ρόλου που διαδραματίζουν στο συνταγματικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ενότητα 3.4 εστιάζει στη διερεύνηση του κατά πόσο οι Διαθεσμικές Συμφωνίες μπορούν να θεωρηθούν ως συνταγματικές συμβάσεις, δηλαδή ως μια μορφή εθίμου με ιδιαίτερη σημασία στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης. Ακολούθως, στην ενότητα 3.5, το ενδιαφέρον μετατοπίζεται στη σχέση των Διαθεσμικών Συμφωνιών με τη *θεμελιώδη δημοκρατική αρχή*. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης συνιστά θεμελιώδες στοιχείο της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, την οποία επιδιώκει να διασφαλίσει το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Πρόκειται, ουσιαστικά, για θεσμική έκφραση μιας δημοκρατικής αρχής στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας δεν μπορεί να εναπόκειται αποκλειστικά σε εκτελεστικά όργανα, αλλά απαιτεί τη συμμετοχή ενός άμεσα εκλεγμένου αντιπροσωπευτικού θεσμού. Υπό το πρίσμα αυτό, τίθεται το ερώτημα κατά πόσον οι Διαθεσμικές Συμφωνίες, στον βαθμό που ενισχύουν και εξειδικεύουν τον ρόλο των θεσμικών οργάνων εντός της ενωσιακής έννομης τάξης, ενσαρκώνουν ουσιαστικές εκφάνσεις της δημοκρατικής αρχής. Εφόσον

---

<sup>58</sup> EUR-Lex. Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ. *Κοινοτικές και διακυβερνητικές μέθοδοι*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:community\\_intergovernmental\\_methods](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:community_intergovernmental_methods)

αυτό ισχύει, εγείρεται συνακόλουθα το ζήτημα των συνεπειών που απορρέουν από τη μη τήρηση αυτών.

Η διεξοδική ανάλυση αυτών των ζητημάτων συμπληρώνεται εν προκειμένω με την μελέτη της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου, η οποία, όπως παρουσιάζεται στην ενότητα 3.6, προσφέρει ένα γόνιμο πεδίο εφαρμογής και αξιολόγησης των παραπάνω θεωρητικών προβληματισμών. Κύρια υπόθεση του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η θέση ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες έχουν επιφέρει μια ποιοτική μεταβολή στη θεσμική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνυόμενες, σε τελική ανάλυση, σε μια «υποσυνταγματική» κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.<sup>59</sup> Ο μετασχηματιστικός τους ρόλος προκύπτει από τη διττή τους λειτουργία. Αφενός, συμβάλλουν ενεργά στην εμπέδωση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, η οποία, εντός του πλαισίου του Ενωσιακού δικαίου, επιτελεί λειτουργία ανάλογη προς εκείνη της αρχής της διάκρισης των εξουσιών στα εθνικά συνταγματικά συστήματα.<sup>60</sup> Αφετέρου, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες λειτουργούν ως εγγυητές της Κοινοτικής Μεθόδου, ενισχύοντας την εφαρμογή και τη διατήρησή της στον πυρήνα της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης.<sup>61</sup>

Πράγματι, η Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου θέτει τις βάσεις για μια στενότερη και ουσιαστικότερη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>62</sup> Η ανάλυσή της αποκαλύπτει ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες μπορούν να λειτουργήσουν ως μηχανισμοί εξομάλυνσης και ενίσχυσης των διαθεσμικών σχέσεων,

---

<sup>59</sup> Πλήθος θεωριών, προερχόμενων κυρίως από τα πεδία της πολιτικής επιστήμης και των διεθνών σχέσεων, έχουν αναπτυχθεί για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Βλ. αναλυτικότερα Hatton, L. (2015). *Theories of European integration* (Civitas OS.16). Civitas: Institute for the Study of Civil Society.

Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://www.civitas.org.uk/content/files/OS.16-Theories.pdf>

<sup>60</sup> Jacqué, J.-P. (2004). The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, 41(2), σελ. 383–391. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/41.2/COLA2004012>.

<sup>61</sup> Bray, R. (2017). *Interinstitutional agreements – A discussion*. LUISS Guido Carli University, σελ. 193

<sup>62</sup> Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 123/1, 13.04.2016)

προσφέροντας απαντήσεις στις προκλήσεις που απορρέουν από την ιδιότυπη και συχνά ασαφή σχέση μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας στο Ενωσιακό πλαίσιο. Υπό το πρίσμα αυτό, αναδεικνύονται ως εργαλεία που προάγουν την αποτελεσματικότητα, ενισχύουν τη διαφάνεια και θωρακίζουν τη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης.

### 3.2 Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας

Η έννοια της θεσμικής ισορροπίας, εντοπίζεται στο άρθρο 13(2) ΣΕΕ, κατά το οποίο: «Κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν». Επιπλέον, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, οι Συνθήκες έχουν θεσπίσει ένα σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αναθέτοντας σε κάθε όργανο τον δικό του ρόλο στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης και στην εκπλήρωση των αποστολών που έχουν ανατεθεί σε αυτή.<sup>63</sup> Ωστόσο, η έννοια αυτή, συχνά αποκαλούμενη και ως «αρχή της θεσμικής ισορροπίας», δεν έχει μείνει στο απυρόβλητο της ακαδημαϊκής κριτικής.<sup>64</sup> Η ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων μπορεί να προσεγγιστεί με δύο διαφορετικούς τρόπους: αφενός νομικά και αφετέρου πολιτικά. Πράγματι, με βάση τη νομική προσέγγιση, η θεσμική ισορροπία αποτελεί συνταγματική αρχή, η οποία δεσμεύει τόσο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και τα Κράτη Μέλη αυτής. Υπό πολιτική οπτική, η έννοια αυτή μπορεί να ιδωθεί ως μέσο περιγραφής του τρόπου με τον οποίο οργανώνονται οι σχέσεις μεταξύ των θεσμών.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Υπόθεση C-316/91 *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου* [1994] EU:C:1994:76, παρ.11

<sup>64</sup> Chamon, M. (2015). The institutional balance, an ill-fated principle of EU law? *European Public Law*, 21(2), σελ. 371–391. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://kluwerlawonline.com.ludwig.lub.lu.se/journalarticle/European+Public+Law/21.2/EURO2015018>

<sup>65</sup> Lenaerts, K., & Verhoeven, A. (2002). Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance. Στο C. Joerges & R. Dehousse (Επιμ.), *Good governance in Europe's integrated market* (Collected Courses of the Academy of European Law), σελ. 34-88. Oxford University Press.

Σε αυτό το πλαίσιο, διάφοροι μελετητές έχουν επιχειρήσει να ερμηνεύσουν την έννοια της θεσμικής ισορροπίας, με τις προσεγγίσεις τους να παρουσιάζουν αξιοσημείωτες διαφοροποιήσεις. Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα αν η θεσμική ισορροπία μπορεί να αναγνωριστεί ως νομική αρχή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Τριδήςμας Τ. προτείνει δύο βασικά κριτήρια. Πρώτον, εξετάζεται η εγγενής αξία του δικαιώματος που ενσωματώνει η αρχή, δηλαδή η σημασία και το θεμελιώδες περιεχόμενό της για το συνολικό νομικό σύστημα. Δεύτερον, αξιολογείται η ικανότητα της αρχής να καθοδηγεί τη δικαστική κρίση -πόσο χρήσιμη είναι δηλαδή για τους δικαστές στην ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων του δικαίου.<sup>66</sup> Ο ίδιος υπογραμμίζει ότι μια αρχή μπορεί να θεωρηθεί νομική μόνο όταν διαθέτει σαφές και λειτουργικό περιεχόμενο. Επιπλέον, υπογραμμίζει η αρχή αυτή δεν αρκεί να διαθέτει θεωρητική αξία ή αφηρημένο χαρακτήρα, αντιθέτως πρέπει να αποδεικνύεται εμπράκτως ότι θεμελιώνει και στηρίζει συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, επηρεάζοντας κατά αυτόν τον τρόπο ουσιαστικά το νομικό πλαίσιο.

Ο von Bogdandy αναγνωρίζει τη σημασία της θεσμικής ισορροπίας, η οποία εξασφαλίζει την ορθή τήρηση των διαδικαστικών κανόνων, ωστόσο εκφράζει την άποψη ότι αυτή δεν μπορεί ακόμη να θεωρηθεί ως πλήρως διαμορφωμένη και σαφής νομική αρχή. Το θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και τη συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων παραμένει, κατά την κρίση του, ιδιαίτερα πολύπλοκο και ανομοιογενές.<sup>67</sup> Ο Chalmers D. από την άλλη, έχει ασκήσει έντονη κριτική απέναντι στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το γεγονός ότι δεν αντιμετωπίζει την έννοια της θεσμικής ισορροπίας ως θεμελιώδη νομική αρχή.<sup>68</sup> Υποστηρίζει πως το Δικαστήριο οφείλει να υιοθετήσει μια πιο σαφή και αποφασιστική στάση απέναντι στις διαθεσμικές συγκρούσεις, προκειμένου να διαφυλάξει ενεργά αυτή την ισορροπία. Παράλληλα, υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να επιδεικνύει μεγαλύτερη αποδοχή στην επίκληση της θεσμικής ισορροπίας

---

<sup>66</sup> Tridimas, T. (2006). *The general principles of EU law* (2nd ed.). Oxford University Press.

<sup>67</sup> von Bogdandy, A., & Bast, J. (Επιμ.). (2009). *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge* (2η πλήρως ενημερωμένη έκδ.). Springer.

<sup>68</sup> Chalmers, D. (2008). *Justifying institutional accommodation*. *European Law Review*, 33(3), σελ. 455–456

στο πλαίσιο των προδικαστικών παραπομπών, εφόσον επιθυμεί να της αποδώσει τον χαρακτήρα μιας αυθεντικής νομικής αρχής και όχι απλώς να την αντιμετωπίζει ως ένα «όπλο» στα χέρια των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, τα οποία επιδιώκουν να επιβάλλουν τη βούλησή τους το ένα επί του άλλου.

Σύμφωνα με τον de Witte, οι Συνθήκες παρέχουν πολύ λεπτομερή καθοδήγηση σε σχέση με τις οριζόντιες σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων<sup>69</sup>, σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην υπάρχει περιθώριο για μια δικαστικής προέλευσης αρχή, όπως η αρχή της θεσμικής ισορροπίας, που να διέπει αυτές τις σχέσεις. Κατά τον ίδιο, η θεσμική ισορροπία δεν αποτελεί αρχή, αλλά έναν απλό σύντομο τρόπο αναφοράς στους κανόνες που ισχύουν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση.<sup>70</sup> Παρόμοιες επιφυλάξεις διατυπώνει και η S. Prechal, η οποία πάραυτα δεν παύει να αναγνωρίζει στη θεσμική ισορροπία έναν σημαντικό ρόλο.<sup>71</sup> Συγκεκριμένα, η ίδια αντιμετωπίζει τη θεσμική ισορροπία ως αρχή με ερμηνευτική αξία, ικανή να καλύπτει θεσμικά κενά, ιδίως σε περιπτώσεις όπου οι κανόνες που ρυθμίζουν τη θέση και τις μεταξύ τους σχέσεις των ευρωπαϊκών οργάνων δεν είναι επαρκώς σαφείς.

Τέλος, οι Lenaerts K. και Verhoeven A. θεωρούν την αρχή της θεσμικής ισορροπίας ως θεμελιώδη παράμετρο της διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέρα από την αναγνώριση της σημασίας της, επισημαίνουν ότι η δυναμική της αναπτύσσεται κυρίως στο πεδίο της πολιτικής λειτουργίας των θεσμών, παρά ως νομική αρχή.<sup>72</sup> Κατά την άποψή τους: «*Η πολιτική αυτή αρχή απαιτεί από τους συντάκτες του ευρωπαϊκού συντάγματος να διαμορφώσουν τους θεσμούς και τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις κατά τέτοιο τρόπο ώστε κάθε συμφέρον και κάθε εκπροσώπηση που υπάρχει στην Ένωση*

---

<sup>69</sup> Στο πλαίσιο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οριζόντιες σχέσεις αναφέρονται στις σχέσεις μεταξύ των βασικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ που βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο, δηλαδή χωρίς ιεραρχική υπαγωγή του ενός στο άλλο.

<sup>70</sup> De Witte, B. (2000). Institutional principles: A special category of general principles of EC law. Στο U. Bernitz & J. Nergelius (Επιμ.), *General principles of European Community law*, σελ. 143–159. Kluwer Law International.

<sup>71</sup> Prechal, S. (1998). Institutional balance: A fragile principle with uncertain contents. Στο Heukels, E., Blokker, P., & Brus, S. (Επιμ.), *The European Union after Amsterdam*, σελ. 273–294. Kluwer Law International.

<sup>72</sup> Lenaerts, K., & Verhoeven, A. (2001). Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance. Στο C. Joerges & R. Dehousse (Επιμ.), *Good governance in Europe's integrated market*, σελ. 34–88. Oxford University Press.

να αντιπροσωπεύεται δεόντως και να συνεργάζεται με τα υπόλοιπα στο πλαίσιο ενός θεσμοθετημένου διαλόγου, που αποσκοπεί στη διαμόρφωση του κοινού καλού. Ταυτόχρονα, η διαμόρφωση του κοινού καλού δεν θα πρέπει ποτέ να οδηγεί σε άνιση και αχρείαση θυσία της ατομικής ελευθερίας.»<sup>73</sup> Η προσέγγισή τους αναδεικνύει την πολυδιάστατη και διαρκώς εξελισσόμενη σχέση μεταξύ της αρχής της θεσμικής ισορροπίας και της παραδοσιακής διάκρισης των εξουσιών. Οι Lenaerts και Verhoeven προτείνουν την ύπαρξη μιας αφηρημένης, αλλά ουσιώδους ισορροπίας, την οποία οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη οι συντάκτες των Συνθηκών κατά τη διαδικασία θέσπισης ή αναθεώρησής τους.<sup>74</sup> Σε ό,τι αφορά τη νομική διάσταση της αρχής, οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι ο ρόλος της είναι συγκριτικά περιορισμένος σε σχέση με την πολιτική της εκδοχή. Επισημαίνουν, ωστόσο, ότι από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αναλύεται εκτενέστερα στη συνέχεια, αναδεικνύονται τρεις βασικοί κανόνες: Πρώτον, κάθε θεσμικό όργανο οφείλει να διαθέτει επαρκή ανεξαρτησία για να ασκεί αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές του.<sup>75</sup> Δεύτερον, τα θεσμικά όργανα δεν πρέπει να εκχωρούν άνευ όρων τις εξουσίες τους σε άλλα

---

<sup>73</sup> Μετάφραση του συγγραφέα από το πρωτότυπο αγγλικό κείμενο: "That political principle requires the makers of the European constitution to shape institutions and the interactions between them in such a manner that each interest and constituency present in the Union is duly represented and co-operates with others in the frame of an institutionalized debate geared towards the formulation of the common good. At the same time the formulation of the common good should never lead to an unequal and unnecessary sacrifice of individual liberty." Lenaerts, K., & Verhoeven, A. (2001). Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance. Στο C. Joerges & R. Dehousse (Επιμ.), *Good governance in Europe's integrated market*, σελ.47. Oxford University Press.

<sup>74</sup> Ωστόσο, σύμφωνα με τον Chamon M., οι συγγραφείς δεν αποσαφηνίζουν με ποιον τρόπο η θεσμική ισορροπία, ως πολιτική αρχή, θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη.

Chamon, M. (2015). The institutional balance, an ill-fated principle of EU law? *European Public Law*, 21(2), σελ. 371–391. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/21.2/EURO2015018>

<sup>75</sup> Κατά συνέπεια, κάθε θεσμικό όργανο έχει το δικαίωμα να ρυθμίζει την εσωτερική του οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας του (συμπεριλαμβανομένων των εσωτερικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων), εντός των ορίων που καθορίζονται από τους κανόνες των Συνθηκών. Βλ. για παράδειγμα: Υπόθεση C-5/85 *AKZO Chemie BV και AKZO Chemie UK Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1986] EU:C:1986:328, παρ. 37. Επιπλέον, το Άρθρο 4(3) ΣΕΕ (πρώην άρθρο 10 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) απαιτεί από τα κράτη μέλη να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου που θα μπορούσε να παρεμποδίσει την εσωτερική λειτουργία των θεσμικών οργάνων. Βλ. για παράδειγμα Υπόθεση C-345/95, *Γαλλία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* [1997] EU:C:1997:450, παρ. 32: «Στη συνέχεια, πρέπει να υπενθυμιστεί η νομολογία κατά την οποία τα κράτη μέλη, ασκώντας την αρμοδιότητα τους προς καθορισμό της έδρας των κοινοτικών οργάνων, έχουν την υποχρέωση να σέβονται την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου όσον αφορά την εσωτερική του οργάνωση και να μεριμνούν ώστε οι αποφάσεις αυτές να μην παρακωλύουν την εύρυθμη λειτουργία του εν λόγω οργάνου»

όργανα.<sup>76</sup> Τρίτον, κανένα θεσμικό όργανο δεν επιτρέπεται, κατά την άσκηση των δικών του αρμοδιοτήτων, να επεμβαίνει στις αρμοδιότητες και τα προνόμια άλλων θεσμών.<sup>77</sup> Αυτό ισχύει ιδιαίτερος όσον αφορά στην εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης. Με μια σειρά αποφάσεων το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει κριθεί ότι η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνιστά ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που επιδιώκεται από τη Συνθήκη. Ο λόγος είναι ότι, αντανακλά σε ενωσιακό επίπεδο την *θεμελιώδη δημοκρατική αρχή* σύμφωνα με την οποία οι λαοί πρέπει να συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω ενός αντιπροσωπευτικού σώματος.<sup>78</sup> Οι εν λόγω αποφάσεις αναλύονται εκτενέστερα στην ενότητα 3.4, όπου τίθεται το ερώτημα κατά πόσον οι Διαθεσμικές Συμφωνίες συνιστούν έκφραση της *δημοκρατικής αρχής*. Σε κάθε περίπτωση, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύει με σαφήνεια, στο σημείο αυτό, τον σκοπό της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, δηλαδή την ανάγκη διατήρησης μιας ισορροπημένης και εύρυθμης αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαφόρων συμφερόντων στο πλαίσιο της διακυβέρνησης της Ένωσης.

### **3.2.1 Η αντιμετώπιση της αρχής της θεσμική ισορροπίας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Ως απόρροια του άρθρου 13(2) ΣΕΕ, τα θεσμικά όργανα δεν δύνανται να επεκτείνουν μονομερώς τις αρμοδιότητές τους εις βάρος άλλων οργάνων. Η αρχή αυτή δικαιολογεί και την προσθήκη της Δήλωσης αριθ. 3 από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη στην τελική πράξη της Συνθήκης της Νίκαιας, καθώς είχε συναφθεί Διαθεσμική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού

---

<sup>76</sup> Υπόθεση C-9/56 *Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής* [1958] EU:C:1958:7.

<sup>77</sup> Υπόθεση C-149/85, *Roger Wybot κατά Edgar Faure και άλλων* [1986] EU:C:1986:310, παρ. 23: «Πράγματι, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από τις Συνθήκες ισορροπίας εξουσιών μεταξύ των οργάνων, η πρακτική που ακολουθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν πρέπει να στερεί από τα άλλα όργανα ένα προνόμιο που τους παρέχουν οι ίδιες οι Συνθήκες»

<sup>78</sup> Υπόθεση C-138/79 *SA Roquette Frères κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1980] EU:C:1980:249, παρ. 33 και Υπόθεση C-139/79 *Maizena GmbH κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1980] EU:C:1980:250, παρ. 34

Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, με τον αποκλεισμό του Συμβουλίου. Η Επιτροπή μάλιστα ήταν απρόθυμη να δεσμευτεί εκ των προτέρων ότι θα υιοθετεί τις νομοθετικές προτάσεις του Κοινοβουλίου βάσει του άρθρου 225 ΣΛΕΕ<sup>79</sup>, καθώς κάτι τέτοιο θα υπονόμεινε το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας που διαθέτει.

Ο όρος της θεσμική ισορροπίας αναφέρθηκε για πρώτη φορά από το ΔΕΕ στην υπόθεση *Meroni*: «[...] επιτρέπει να θεωρηθεί η εξισορρόπηση των εξουσιών, χαρακτηριστικό της θεσμικής δομής της Κοινότητας, ως θεμελιώδης εξασφάλιση της Συνθήκης, ιδίως υπέρ των επιχειρήσεων και ενώσεων επιχειρήσεων στις οποίες εφαρμόζεται. Η μεταβίβαση διακριτικής εξουσίας, με την ανάθεσή της σε αρχές άλλες από αυτές που όρισε η Συνθήκη για να εξασφαλίζουν και να ελέγχουν την άσκησή της, στο πλαίσιο των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, θα έθιγε την εξασφάλιση αυτή».<sup>80</sup> Με τη διατύπωση αυτή, το ΔΕΕ εδραίωσε το δόγμα *Meroni*, σύμφωνα με το οποίο αποκλείεται η ανάθεση αρμοδιοτήτων σε όργανα διαφορετικά από αυτά που προβλέπονται στις Συνθήκες, με το σκεπτικό ότι κάτι τέτοιο θα διατάρασσε τη θεμελιώδη εγγύηση (“fundamental guarantee”) που συνιστά η ισορροπία των εξουσιών μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών.<sup>81</sup>

Αρκετά αργότερα από την υπόθεση *Meroni*, το 1990, στο πλαίσιο της υπόθεσης *Chernobyl*, το ΔΕΕ έλαβε την ευκαιρία να αποσαφηνίσει περαιτέρω την έννοια της θεσμικής ισορροπίας: «Ο σεβασμός της μεταξύ των θεσμικών οργάνων ισορροπίας σημαίνει ότι κάθε όργανο ασκεί τις αρμοδιότητες του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των άλλων [...]».<sup>82</sup> Είναι επίσης ιδιαίτερα σημαντικό ότι η υπόθεση αυτή διευκρίνισε πως η παραβίαση της

---

<sup>79</sup> Άρθρο 225 ΣΛΕΕ: «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία των μελών που του απαρτίζουν, να ζητάει από την Επιτροπή να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις για θέματα για τα οποία χρειάζεται κατά τη γνώμη του να εκπονηθούν πράξεις της Ένωσης προκειμένου να υλοποιηθούν οι Συνθήκες. Εάν η Επιτροπή δεν υποβάλλει πρόταση, γνωστοποιεί τους λόγους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.»

<sup>80</sup> Υπόθεση C-9/56 *Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής* [1958] EU:C:1958:7, σελ. 193

<sup>81</sup> Lenaerts, K., & Verhoeven, A. (2002). Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance. Στο C. Joerges & R. Dehousse (Επιμ.), *Good governance in Europe's integrated market* (Collected Courses of the Academy of European Law), σελ. 34-88. Oxford University Press.

<sup>82</sup> Υπόθεση C-70/88 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1990] EU:C:1990:217, παρ.22

θεσμικής ισορροπίας δύναται να επιφέρει κυρώσεις.<sup>83</sup> Το ζήτημα που προέκυψε στην υπόθεση αυτή ήταν κατά πόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε το δικαίωμα να ασκήσει αίτηση ακύρωσης κατά των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, καθώς πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 230) δεν αναγνώριζε τέτοιο δικαίωμα. Το ΔΕΕ στην εν λόγω απόφαση υποστήριξε ότι: *«η μη ύπαρξη στις Συνθήκες διατάξεως παρέχουσας στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, καίτοι είναι δυνατό να αποτελεί δικονομικό κενό, δεν μπορεί, ωστόσο, να υπερισχύσει του κεφαλαιώδους σημασίας συμφέροντος που αποτελεί η διατήρηση και ο σεβασμός της μεταξύ των οργάνων ισορροπίας που ορίζουν οι ιδρυτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Συνθήκες»*.<sup>84</sup>

Εντούτοις, το ΔΕΕ θεώρησε ότι η διασφάλιση του σεβασμού της θεσμικής ισορροπίας αποτελεί θεμελιώδη αποστολή του, προκειμένου να εξασφαλίζεται ο σεβασμός του κράτους δικαίου (“rule of law”).<sup>85</sup> Οι αρχές του κράτους δικαίου και της θεσμικής ισορροπίας είναι αλληλένδετες καθώς η αναγόρευση της αρχής του Κράτους Δικαίου σε «*συνταγματική*» αρχή της έννομης τάξης της ΕΕ επέτρεψε στο ΔΕΕ να υιοθετήσει μια «*ευρεία και δυναμική ερμηνεία, ακόμη και αντίθετη με το γράμμα της Συνθήκης, προκειμένου να εξασφαλίσει ότι η εξέλιξη των εξουσιών των κοινοτικών οργάνων δεν υπονομεύει το Κράτος Δικαίου και τη θεσμική ισορροπία*».<sup>86,87</sup>

---

<sup>83</sup> Υπόθεση C-70/88 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1990] EU:C:1990:217, παρ.22: «Αυτό σημαίνει επίσης ότι κάθε τυχόν παράβαση του κανόνα αυτού πρέπει να κολάζεται».

<sup>84</sup> Υπόθεση C-70/88 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1990] EU:C:1990:217, παρ.26

<sup>85</sup> Το κράτος δικαίου συνιστά πάγια αρχή. Παρότι τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές εθνικές ταυτότητες και παραδόσεις, η βασική έννοια του κράτους δικαίου είναι η ίδια σε όλα τα κράτη μέλη και μπορεί να οριστεί με βάση έξι αρχές: νομιμότητα, η οποία συνεπάγεται διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία για τη θέσπιση νόμων· ασφάλεια δικαίου· απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης εκτελεστικής εξουσίας· αποτελεσματική δικαστική προστασία από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, με αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων· διάκριση των εξουσιών· και ισότητα έναντι του νόμου. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: [https://commission.europa.eu/index\\_el](https://commission.europa.eu/index_el)

<sup>86</sup> Υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως* [2002] EU:C:2002:197, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs, παρ.71

<sup>87</sup> Χρυσομάλλης, Μ. Δ. (2018). *Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Ωστόσο, είναι άξιο αναφοράς ότι στην υπόθεση *Vreugdenhil κατά Επιτροπής* το ΔΕΕ έκρινε ότι η Ένωση δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη απέναντι σε εμπόρους μόνο και μόνο λόγω της παράλειψης τήρησης της θεσμικής ισορροπίας· για να θεωρηθεί ότι υπέχει ευθύνη, θα έπρεπε να έχει εκδοθεί κάποιο μέτρο, το οποίο, να παραβιάζει έναν ανώτερο κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες.<sup>88</sup> Στην εν λόγω υπόθεση λοιπόν, το ΔΕΕ υποστηρίξε ότι η παραβίαση της θεσμικής ισορροπίας δεν συνεπάγεται αυτομάτως και ως ευθύνη της ΕΕ απέναντι σε ιδιώτες. Θα μπορούσε κανείς αρχικά να υποθέσει ότι, με αυτή την απόφαση, το ΔΕΕ τείνει να μειώσει τη σημασία που αποδίδει στην αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Ωστόσο, η πρακτική εφαρμογή και η στάση τόσο του Δικαστηρίου όσο και των θεσμικών οργάνων καταδεικνύουν το ακριβώς αντίθετο, ότι δηλαδή αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στη διαφύλαξη της εν λόγω αρχής. Αυτό διαφαίνεται ιδίως από την ιδιαίτερη προσοχή που δίνεται στην επιλογή της νομικής βάσης κάθε νομοθετικής πράξης, καθώς η νομική βάση καθορίζει τη διαδικασία υιοθέτησης της εκάστοτε πράξης (τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, διαβούλευση, έγκριση κ.λπ.).<sup>89</sup> Μάλιστα, κατά τον Jean-Paul Jacqué, αυτός ήταν ο λόγος για τον οποίο στην προαναφερόμενη υπόθεση *Chernobyl* το ΔΕΕ έκρινε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να έχει το δικαίωμα άσκησης προσφυγής ακυρώσεως προς υπεράσπιση των θεσμικών του αρμοδιοτήτων.<sup>90</sup>

Παρά τις διευκρινίσεις που έχουν παρασχεθεί από το ΔΕΕ, η ακριβής έννοια της θεσμικής ισορροπίας παραμένει μέχρι και σήμερα ασαφής. Μάλιστα,

---

<sup>88</sup> Υπόθεση C-282/90 *Vreugdenhil κατά Επιτροπής*, Υπόθεση C-282/90 [1992] EU:C:1992:124, I -1946: «Η *Vreugdenhil* δεν απέδειξε ότι ο κανόνας περί αρμοδιότητας που υποστηρίχθηκε ότι παρεβίασε η Επιτροπή ( κανόνας του οποίου ο πρωταρχικός σκοπός ήταν η διασφάλιση της θεσμικής ισορροπίας και η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών) είχε επίσης ως σκοπό την προστασία των συμφερόντων των ιδιωτών όπως η *Vreugdenhil*. Δεν απέδειξε επίσης ούτε ότι η Επιτροπή, παραβαίνοντας τον κανόνα αυτόν, έβλαψε αυτά τα συμφέροντα. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, αν η αρχή του άρθρου 4 της Συνθήκης ΕΟΚ θεωρηθεί ως υπέρτερος κανόνας δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες, κάθε υπέρβαση εξουσίας στοιχειοθετεί ευθύνη της Κοινότητας. Όμως, τελείως διαφορετική είναι η τάση της νομολογίας.»

<sup>89</sup> Bray, R. (2017). *Interinstitutional agreements – A discussion*. LUISS Guido Carli University, σελ. 199

<sup>90</sup> Υπόθεση C-70/88 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1990] EU:C:1990:217

συχνά επιχειρείται ένας παραλληλισμός μεταξύ της θεσμικής ισορροπίας και του δόγματος της διάκρισης των εξουσιών, η οποία γίνεται αντιληπτή ως οργανική διάκριση μεταξύ της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας. Παρόλο που στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν υφίσταται οργανική διάκριση των εξουσιών, εντούτοις μπορεί να διαπιστωθεί ένας ορισμένος λειτουργικός διαχωρισμός, ιδίως μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής δραστηριότητας.<sup>91</sup> Πράγματι, σύμφωνα με τον Jean-Paul Jacqué, η αρχή της θεσμικής ισορροπίας λειτουργούσε ως «υποκατάστατο της διάκρισης των εξουσιών κατά Montesquieu», καθώς παρείχε στις επιχειρήσεις την εγγύηση ότι τυχόν αλλαγές στην ισορροπία μεταξύ των θεσμών δεν θα έθεταν σε αμφισβήτηση τη διαδικασία λήψης αποφάσεων όπως προβλέπουν οι Συνθήκες.<sup>92</sup> Την ίδια άποψη φαίνεται να έχει και η de Búrca, κατά την οποία, η θεσμική ισορροπία αντικαθιστά την έννοια της διάκρισης των εξουσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>93</sup> Τέλος, δεν μπορεί να παραληφθεί το γεγονός ότι η θεσμική ισορροπία διακατέχεται από ένα δυναμικό χαρακτήρα, γεγονός που απορρέει από τις σημαντικές αλλαγές στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Ειδικότερα, με την υιοθέτηση νέων Συνθηκών, οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχουν επεκταθεί σημαντικά, δίνοντάς του το δικαίωμα συννομοθέτησης μαζί με το Συμβούλιο, μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, σε πλειοψηφία τομέων πολιτικής της ΕΕ. Μάλιστα, αυτό που παρατηρείται με την πάροδο του χρόνου, είναι η μετατόπιση της εξουσίας, με την τάση να δείχνει ότι η Επιτροπή έχει απωλέσει μέρος της ισχύος της υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδιαίτερα λόγω της πρακτικής υιοθέτησης νομοθεσίας μέσω

---

<sup>91</sup> Lenaerts, K. (1991). Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(1), σελ. 11–35. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/28.1/COLA1991004>

<sup>92</sup> Jacqué, J.-P. (2004). The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, 41(2), σελ. 383–391. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/41.2/COLA2004012>.

<sup>93</sup> de Búrca, G. (1999). The institutional development of the EU: A constitutional analysis. Στο P. Craig & G. de Búrca (Επιμ.), *The evolution of EU law*, σελ. 58. Oxford University Press.

συμφωνιών πρώτης και δεύτερης ανάγνωσης μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

### 3.3 Η Κοινοτική Μέθοδος

Η Κοινοτική Μέθοδος αποτελεί τον «ιδεατό τύπο» της νομοθετικής διαδικασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, χαρακτηριζόμενη από την προνομιακή πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τη συννομοθέτηση μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, αλλά και την ύπαρξη του δικαστικού ελέγχου. Υπό το πρίσμα αυτό, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες λειτουργούν ως ουσιαστικά εργαλεία εφαρμογής της Κοινοτικής Μεθόδου, καθώς διασφαλίζουν την ισότητα των συννομοθετών, επισημαίνοντας τη σημασία της ισότιμης συμμετοχής του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στη νομοθετική διαδικασία. Παράλληλα, συμβάλλουν στην ενίσχυση της συνεργασίας και της αποτελεσματικότητας, καθορίζοντας κοινές διαδικασίες και εργαλεία για την ομαλή και αποδοτική συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων, ενισχύοντας έτσι τη συνολική λειτουργικότητα της νομοθετικής διαδικασίας.

Εν προκειμένω, ως Κοινοτική Μέθοδος, ορίζεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων που επιτρέπει στην Ευρωπαϊκή Ένωση να λειτουργεί κατά τρόπο διαφανή, αποτελεσματικό και δημοκρατικό<sup>94</sup> και κατ' επέκταση στηρίζεται στη συνεργασία τριών βασικών θεσμικών οργάνων που είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους: της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου των Υπουργών, συχνά αναφερόμενων ως το «θεσμικό τρίγωνο». Η Κοινοτική Μέθοδος αποτέλεσε θεμέλιο λίθο για την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμβάλλοντας ουσιαστικά στη διαμόρφωση του σημερινού θεσμικού της πλαισίου και η σημασία της προκύπτει από μια σειρά χαρακτηριστικών, τα οποία συντελούν στην ενίσχυση της

---

<sup>94</sup> Επίσημος ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002). *Επεξηγηματικό σημείωμα για τη «μέθοδο της Κοινότητας»* (MEMO/02/102). Διαθέσιμο στη διεύθυνση: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/memo\\_02\\_102](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/memo_02_102)

δημοκρατικής νομιμότητας (“democratic legitimacy”) εντός αυτής.<sup>95</sup> Πριν περάσουμε στην ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών της Κοινοτικής Μεθόδου, είναι χρήσιμο να εξηγήσουμε με λίγα λόγια το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης.

### 3.3.1.1 Το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η άσκηση από την Ένωση των παραχωρημένων αρμοδιοτήτων ανατίθεται στο αυτόνομο από τα κράτη-μέλη θεσμικό σύστημα της Ένωσης. Επιπλέον, το θεσμικό σύστημα της Ένωσης υπόκειται στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας και στην αρχή της θεσμικής ισορροπίας, σύμφωνα με την οποία: «Κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες».<sup>96</sup>

Ειδικότερα, το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτό διαμορφώνεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της Ένωσης, την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων της, καθώς και στην προάσπιση των συμφερόντων τόσο των πολιτών όσο και των κρατών-μελών.<sup>97</sup> Παράλληλα, αποβλέπει στη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και δράσεών της. Η νομοθετική εξουσία στην Ένωση ασκείται από τρία βασικά θεσμικά όργανα: την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η εκτελεστική λειτουργία ανατίθεται στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο, ενώ η δικαστική εξουσία ανήκει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τέλος, κάθε όργανο ασκεί τις αρμοδιότητές του εντός των ορίων που του έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις καθορισμένες διαδικασίες, όρους και επιδιώξεις που αυτές προβλέπουν.

---

<sup>95</sup> Smilders, K., & Eisele, K. (2012). *Reflections on the institutional balance, the Community method and the interplay between jurisdictions after Lisbon* (College of Europe Research Paper in Law No. 04/2012). College of Europe.

<sup>96</sup> Άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ

<sup>97</sup> Άρθρο 13 παρ. 1 ΣΕΕ: «Η Ένωση διαθέτει θεσμικό πλαίσιο που αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της, στην επιδίωξη των στόχων της, στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, των συμφερόντων των πολιτών της και των συμφερόντων των κρατών μελών, καθώς και στη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και των δράσεών της».

### 3.3.2 Τα βασικά χαρακτηριστικά της Κοινοτικής Μεθόδου

Η Κοινοτική Μέθοδος, αν και δεν ορίζεται ρητά στις Συνθήκες ή σε κάποιο επίσημο έγγραφο, αντιπαραβάλλεται συχνά με τη διακυβερνητική μέθοδο<sup>98</sup> και χρησιμοποιείται ευρέως για να περιγράψει τη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>99</sup> Πρόκειται για μια θεμελιώδη αρχή που διαφοροποιεί την ΕΕ τόσο από άλλους διεθνείς οργανισμούς<sup>100</sup> όσο και από τα ομοσπονδιακά κράτη, καθώς ενσωματώνει στοιχεία υπερεθνικής συνεργασίας. Συγκεκριμένα, η Κοινοτική Μέθοδος χαρακτηρίζεται από το ότι οι αποφάσεις μπορούν να λαμβάνονται κατά πλειοψηφία, ένα μοναδικό ανεξάρτητο όργανο διασφαλίζει το γενικό συμφέρον<sup>101</sup>, οι πολίτες της υπερεθνικής πολιτικής οντότητας εκπροσωπούνται άμεσα σε ένα Κοινοβούλιο με πραγματικές αποφασιστικές εξουσίες και η πολιτική διαδικασία υπόκειται στη δεσμευτική δικαιοδοσία ενός Δικαστηρίου.<sup>102</sup> Ως αποτέλεσμα, τόσο στη δημιουργία όσο και στην εφαρμογή του δικαίου, η έννομη τάξη της ΕΕ είναι πολύ πιο προηγμένη από την αποκεντρωμένη διεθνή έννομη τάξη.<sup>103</sup>

Συνολικά, η Κοινοτική Μέθοδος αποτελεί το βασικό πλαίσιο άσκησης της ευρωπαϊκής πολιτικής, με χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν την ισορροπία

---

<sup>98</sup> Η Κοινοτική Μέθοδος εφαρμόζεται επί του παρόντος σε θέματα που υπάγονται στον «πρώτο πυλώνα (κυρίως οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα, περιλαμβανομένων διεθνών υποθέσεων όπως το εμπόριο). Η εν λόγω μέθοδος δεν εφαρμόζεται στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας και στη Δικαιοσύνη και στις Εσωτερικές υποθέσεις, τομείς που περιλήφθηκαν ως ξεχωριστοί «πυλώνες» στη συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1992. Στους τομείς αυτούς το δικαίωμα της πρωτοβουλίας το μοιράζονται στις περισσότερες περιπτώσεις όλα τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ υπερισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας για τη λήψη των αποφάσεων.

<sup>99</sup> von Bogdandy, A., Arndt, F., & Bast, J. (2004). Legal instruments in European Union law and their reform: A systematic approach on an empirical basis. *Yearbook of European Law*, 23(1), σελ. 91–136.

<sup>100</sup> Devuyt, Y. (2008). The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: 'Community method' and 'democratic deficit' reassessed. *Georgetown Journal of International Law*, 39, σελ. 247–325.

<sup>101</sup> Dehousse, R. (2011). *The 'Community Method': Obstinate or obsolete?* Palgrave Macmillan.

<sup>102</sup> Chamon, M. (2016). Institutional balance and Community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 53(6), σελ. 1501–1543. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/53.6/COLA2016141>

<sup>103</sup> FitzGerald, G. F. (1967). *Principles of International Law*. Hans Kelsen. (2<sup>η</sup> έκδοση). Robert W. Tucker (Επιμ). New York: Holt, Rinehart and Winston.

μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών. Τα βασικά γνωρίσματά της μπορούν να συνοψιστούν στα εξής κεντρικά σημεία.

Ένα από τα βασικότερα στοιχεία της Κοινοτική Μεθόδου είναι ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών», έχει το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας, το οποίο της παρέχει το μονοπώλιο για την έναρξη της νομοθετικής διαδικασίας. Επιπλέον, διαθέτει την αρμοδιότητα να τροποποιεί και να αποσύρει νομοθετικές προτάσεις. Οι ειδικές αυτές αρμοδιότητες της προσδίδουν μια ανεξάρτητη θεσμική θέση, επιτρέποντάς της να διαμορφώνει και να προωθεί τα γενικά συμφέροντα της Ένωσης, μακριά από μεμονωμένες εθνικές επιδιώξεις, γεγονός καθοριστικό προκειμένου να αναπτυχθεί εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών.

Εν συνεχεία, η διαδικασία λήψης αποφάσεων υλοποιείται κυρίως μέσω του Συμβουλίου των Υπουργών, το οποίο εκπροσωπεί τα κράτη μέλη και αποφασίζει, κατά κανόνα, με ειδική πλειοψηφία.

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως άμεσα εκλεγμένος θεσμός από τους πολίτες της Ένωσης, συμμετέχει ισότιμα ως συννομοθέτης, ή τουλάχιστον καλείται να εκφράσει τη γνώμη του. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέχει κεντρική θέση στην Κοινοτική Μέθοδο, ενισχύοντας τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης εν συνόλω. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως το μόνο άμεσα εκλεγμένο κοινοβουλευτικό όργανο της Ένωσης, αποτελείται από εκπροσώπους των πολιτών της.<sup>104</sup>

Σημαντικό είναι επίσης ότι το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιήσει τις προτάσεις της Επιτροπής μόνο με ομοφωνία των μελών του, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα αυθαίρετων αλλαγών. Επιπρόσθετα, η εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής ανατίθεται κυρίως στα κράτη μέλη, τα οποία έχουν την ευθύνη της υλοποίησης των κοινών αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο. Εκτός των άλλων, η Κοινοτική Μέθοδος ενσωματώνει πλήρως το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως την ανώτατη δικαστική αρχή, η οποία έχει την

---

<sup>104</sup> Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύθηκαν περαιτέρω από το καθεστώς της Λισαβόνας, το οποίο προβλέπει την ενεργή και, κατά κανόνα, ισότιμη συμμετοχή του εντός της οικείας νομοθετικής διαδικασίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 294 της ΣΛΕΕ.

αρμοδιότητα να διασφαλίζει την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Τέλος, είναι αξιοσημείωτο ότι η Κοινοτική Μέθοδος καθιστά τη νομοθετική διαδικασία σε επίπεδο Ένωσης πιο δημοκρατική, ενσωματώνοντας τη συμμετοχή όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Η απουσία της Κοινοτικής Μεθόδου θα είχε σημαντικές συνέπειες για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καταρχάς, θα περιοριζόταν η ισορροπία εξουσιών που σήμερα χαρακτηρίζει τη διαδραστική σχέση μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων, μια ισορροπία που αποτελεί θεμελιώδες γνώρισμα των σύγχρονων δημοκρατιών. Επιπλέον, ο δικαστικός έλεγχος στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας θα γινόταν λιγότερο αυστηρός, όπως ήδη παρατηρείται σε τομείς όπως η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας.

### **3.4 Το συνταγματικό έθιμο**

Ο A. V. Dicey ήταν ο πρώτος που έκανε λόγο για συμβάσεις, συμφωνίες, συνήθειες ή πρακτικές, οι οποίες -παρότι μπορεί να ρυθμίζουν τη συμπεριφορά των διαφόρων μελών της κυρίαρχης εξουσίας ή της κυβέρνησης- δεν αποτελούν πραγματικά νόμους, καθώς δεν επιβάλλονται από τα Δικαστήρια.<sup>105</sup> Οι συνταγματικές συμβάσεις είναι πραγματιστικοί κανόνες που ρυθμίζουν την πολιτική συμπεριφορά ορισμένων κρατικών οργάνων, οι οποίοι πρέπει να γίνονται σεβαστοί όσο το εκτελεστικό σκέλος του θεσμού αναγνωρίζει την αναγκαιότητά τους.<sup>106</sup> Αυτοί οι κανόνες προσεγγίζονται συχνά ως μια ιδιαίτερη κανονιστική κατηγορία, τοποθετημένη ανάμεσα στο συνταγματικό δίκαιο και το συνταγματικό έθιμο, με εμφανή ροπή προς το δεύτερο και ορισμένοι συγγραφείς έχουν επιχειρήσει

---

<sup>105</sup> Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution*. (10<sup>η</sup> έκδοση) E. C. S. Wade (Επιμ.) London: MacMillan.

<sup>106</sup> Doeker, G. (1969). Review of Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien. Band I: Parlament - Regierung - Parteien. XXXVI, 584 S. DM 98,60; Band II: Justiz - Verwaltung - Bürgerrechte, K. Loewenstein. *Der Staat*, 8(4), σελ. 526-530.

Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.jstor.org/stable/43640012>

να τους επικαλεστούν στο πλαίσιο μιας ευρύτερης προσπάθειας ταξινόμησης και ερμηνείας των Διαθεσμικών Συμφωνιών.<sup>107</sup>

Έθιμο, γενικότερα στο δίκαιο, θεωρείται ο άγραφος κανόνας δικαίου ο οποίος δημιουργείται από συγκεκριμένη και ομοιόμορφη άσκηση σε συνείδηση του υποχρεωτικού του χαρακτήρα και αναπτύσσεται για να καλύψει ένα συνταγματικό κενό. Παρατηρείται λοιπόν ότι στα Κράτη Μέλη που ακολουθούν το Σύστημα Γουεστμίνστερ, το οποίο είναι επικεφαλές του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού, η οργάνωση της κρατικής εξουσίας και η λειτουργία των κυβερνητικών οργάνων ρυθμίζονται σε μεγάλο βαθμό μέσω τέτοιων άτυπων διαδικαστικών συμφωνιών και εθιμικών πρακτικών.<sup>108</sup> Αξίζει να αναφερθεί εν προκειμένω ότι στο ελληνικό συνταγματικό σύστημα, ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος δεν επιτρέπει την αναγνώριση του συνταγματικού εθίμου ως πηγή δικαίου όταν αυτό επιδιώκει την κατάργηση ή τροποποίηση συνταγματικών διατάξεων. Ωστόσο, το συνταγματικό έθιμο μπορεί να γίνει δεκτό ως συμπληρωματική πηγή του συνταγματικού δικαίου, εφόσον πληρούνται ορισμένες βασικές προϋποθέσεις, ήτοι αυτό να προκύπτει από διαρκή, ομοιόμορφη και παγίως εφαρμοζόμενη πρακτική, η οποία ασκείται με τη συνείδηση ότι έχει δεσμευτική ισχύ, να μην αντίκειται στο γράμμα ή το πνεύμα του ισχύοντος Συντάγματος, και να καλύπτει ουσιαστικό και πραγματικό συνταγματικό κενό, το οποίο δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ούτε μέσω ερμηνευτικής προσέγγισης των υφιστάμενων διατάξεων.

Το κρίσιμο ερώτημα που ανακύπτει, ωστόσο, είναι κατά πόσο οι Διαθεσμικές Συμφωνίες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να χαρακτηριστούν ως συνταγματικές συμβάσεις, δηλαδή ως κανόνες που εντάσσονται σε μια κατηγορία πλησίον του συνταγματικού εθίμου. Η κρατούσα άποψη υποστηρίζει ότι η έννοια των συνταγματικών συμβάσεων δεν είναι συμβατή

---

<sup>107</sup> Βλ. Bothe, M. (1981). *Soft Law in den Europäischen Gemeinschaften?*. Στο I. Münch (Επιμ.), *Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981*, σελ. 761-776. Berlin, Boston: De Gruyter και Bieber, R. (1981). *Kooperation und Konflikt—Elemente einer Theorie des internen Organisationsrechts der EG*. Στο R. Bieber & D. Nickel (Επιμ.), *Das Europa der zweiten Generation: Gedächtnisschrift für Sasse*. Engel.

<sup>108</sup> Bray, R. (2017). *Interinstitutional agreements – A discussion*. LUISS Guido Carli University, σελ. 200

με τη φύση του ενωσιακού συστήματος. Πράγματι, η εν λόγω έννοια αντλεί την καταγωγή της από τη βρετανική συνταγματική παράδοση, στην οποία απουσιάζει ένα ενιαίο, γραπτό σύνταγμα και, κατά συνέπεια, οι συνταγματικές συνήθειες λειτουργούν ως ουσιώδες συμπλήρωμα των θεσμικών δομών. Αντιθέτως, το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζεται -αν όχι σε ένα τυπικό σύνταγμα- στις ιδρυτικές της Συνθήκες οι οποίες έχουν μια πλήρη νομική υπόσταση βάσει του διεθνούς δικαίου.<sup>109</sup> Επιπλέον, ένα πρόσθετο επιχείρημα κατά της κατηγοριοποίησης των Διαθεσμικών Συμφωνιών στο πλαίσιο των συνταγματικών συμβάσεων αφορά τη διαφορετική τους φύση και έγκειται στο γεγονός ότι οι συνταγματικές συνήθειες δεν συνίστανται σε μονομερείς δηλώσεις ή αμοιβαίως διατυπωμένες συμφωνίες, αλλά αναδύονται από τη σταθερή και επαναλαμβανόμενη πολιτική πρακτική εντός ενός συγκεκριμένου πολιτειακού πλαισίου.<sup>110</sup>

### 3.5 Η θεμελιώδης δημοκρατική αρχή

Η άσκηση υπερεθνικής εξουσίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση, προϋποθέτει τη νομιμοποίησή της. Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτή η εξουσία δεν ταυτίζεται με την κρατική πρωτογενή εξουσία, η νομιμοποίηση πρέπει να στηρίζεται σε πολλαπλές βάσεις, εξαιτίας της ιδιαιτερότητας του πολιτικού συστήματος της Ένωσης. Για τον λόγο αυτό, η δημοκρατική αρχή εισήχθη ρητά ως θεμελιώδης οργανωτική αρχή στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και περαιτέρω εξειδικεύεται στο άρθρο 10 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου ορίζεται ότι *«η λειτουργία της Ένωσης βασίζεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία»*. Πρόκειται για μια έμμεση δημοκρατία, καθώς η εκπροσώπηση των πολιτών γίνεται μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Παράλληλα, διασφαλίζεται η αντιπροσωπευτικότητα σε δύο επίπεδα: σε συνταγματικό επίπεδο, όπου οι

---

<sup>109</sup> Läufer, T. (1979). Das Europäische Parlament als Partner im interinstitutionellen Dialog Law in the Making? *Integration*, 2(1), σελ. 19–32. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.jstor.org/stable/24217582>

<sup>110</sup> Hummer, W. (2007). From “Interinstitutional Agreements” to “Interinstitutional Agencies/Offices”? *European Law Journal*, 13(1), σελ. 47–74. Blackwell Publishing Ltd.

πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και σε διεθνικό επίπεδο, όπου τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τους αρχηγούς τους και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους. Με αυτόν τον τρόπο, αποτυπώνεται μια μορφή ομοσπονδιακής δομής της Ένωσης, η οποία προϋποθέτει διπλή νομιμοποίηση.

Εν προκειμένω, η έκφραση της δημοκρατικής αρχής διατρέχει σταθερά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο έχει τονίσει ότι θεμέλιο της δημοκρατικής αρχής αποτελεί η συμμετοχή των πολιτών στην άσκηση της εξουσίας μέσω δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσωπευτικών οργάνων.<sup>111</sup>

Στις πρώτες αποφάσεις όπου το ΔΕΕ αναφέρθηκε στη θεμελιώδη δημοκρατική αρχή, υιοθέτησε έναν συγκρατημένο τόνο, συνοδεύοντας την

---

<sup>111</sup> Υπόθεση C-138/79 *SA Roquette Frères κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1980] EU:C:1980:249, παρ.33: «[...] Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη. Αποτελεί την αντανάκλαση, έστω και περιορισμένη, στο επίπεδο της Κοινότητας, θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής κατά την οποία οι λαοί μετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως»,

Υπόθεση C-139/79 *Maizena GmbH κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1980] EU:C:1980:250, παρ. 34: «Η διαβούλευση που προβλέπει το άρθρο 43, παράγραφος 2, εδάφιο 3, όπως και άλλες παράλληλες διατάξεις της Συνθήκης, είναι το μέσο που επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να μετέχει πραγματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη. Αποτελεί την αντανάκλαση, έστω περιορισμένη, στο επίπεδο της Κοινότητας, μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής σύμφωνα με την οποία οι λαοί μετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω μιας αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως.»

Υπόθεση C-300/89 *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1991] EU:C:1991:244, παρ.20: «Κατ' αυτόν τον τρόπο θα κινδύνευε το ίδιο το αντικείμενο της διαδικασίας συνεργασίας που συνίσταται στην ενίσχυση της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας [...] η συμμετοχή αυτή αποτελεί την απήχηση, στο επίπεδο της Κοινότητας, μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής, της αρχής ότι οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω συνελεύσεως των αντιπροσώπων τους.»

Υπόθεση C-65/93 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [1995] EU:C:1995:91, παρ.21,

Υπόθεση C-21/94 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [1995] EU:C:1995:220, παρ.17: «η νομότυπη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις αποτελεί ουσιώδη τύπο του οποίου η μη τήρηση συνεπάγεται την ακυρότητα της οικείας πράξεως [...] η αποτελεσματική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία αποτελεί, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες, ουσιώδες στοιχείο της μεταξύ των κοινοτικών οργάνων ισορροπίας που επιδιώκει η Συνθήκη. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί την έκφραση μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής, σύμφωνα με την οποία οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω μιας αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως.»

Υπόθεση C-392/95 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [1997] EU:C:1997:289, παρ.14

αναφορά του με τον χαρακτηρισμό «έστω περιορισμένη».<sup>112</sup> Ειδικότερα, το Δικαστήριο επισήμανε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οφείλει να μετέχει ουσιαστικά στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, καθώς η αρμοδιότητα αυτή συνιστά ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που αποσκοπούσε να διασφαλίσει η Συνθήκη. Πρόκειται, όπως σημείωσε, για αντανάκλαση - έστω περιορισμένη- μιας θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής στο επίπεδο της Ένωσης. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν αντιμετώπισε τη δημοκρατική αρχή ως αυτόνομη έννοια, αλλά μάλλον ως έμμεση έκφραση των διατάξεων των ιδρυτικών Συνθηκών, και ειδικότερα όσον αφορά το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης.

Ορισμένοι μελετητές έχουν υποστηρίξει στο παρελθόν ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες, καθώςον ενισχύουν τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, συνιστούν έκφραση της δημοκρατικής αρχής.<sup>113</sup> Υπό το πρίσμα αυτό, «η παραβίασή τους δεν αποτελεί απλώς θεσμική παρέκκλιση, αλλά συνιστά παράβαση ουσιώδους τυπικής προϋπόθεσης κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ (το οποίο σήμερα αντιστοιχεί στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ), με αποτέλεσμα να θεμελιώνεται λόγος ακύρωσης της οικείας πράξης».<sup>114</sup> Ωστόσο, το εν λόγω συμπέρασμα δεν μπορεί να γίνει πλήρως αποδεκτό, καθώς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζει τη θεμελιώδη δημοκρατική αρχή μόνον εντός των ορίων των διαδικασιών που προβλέπονται από τις ίδιες τις Συνθήκες («σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες»)<sup>115</sup> Η προσέγγιση αυτή

---

<sup>112</sup> Υπόθεση C-138/79 *SA Roquette Frères κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1980] EU:C:1980:249, παρ. 33, Υπόθεση C-139/79 *Maizena GmbH κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1980] EU:C:1980:250, παρ. 34 και Υπόθεση C-300/89 *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* [1991] EU:C:1991:244, παρ.20

<sup>113</sup> Bleckmann, A. (1986). *Das Demokratieprinzip der Europäischen Gemeinschaft*. Στο A. Bleckmann (Ed.), *Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht* (σελ.175). Heymanns

<sup>114</sup> Η επίκληση της «παραβίασης ουσιώδους τυπικής προϋπόθεσης», συνιστά έναν από τους θεμελιώδεις λόγους ακύρωσης πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Κατά το παραπάνω επιχείρημα, όταν μια πράξη εκδίδεται κατά παράβαση κρίσιμων διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η μη τήρηση των Διαθεσμικών Συμφωνιών που διασφαλίζουν τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία, η παράλειψη αυτή μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωσή της από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. Picod F. (2019). *Action for Annulment: Court of Justice of the European Union (CJEU)*. Στο *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law (MPEiPro)*. Oxford University Press.

<sup>115</sup> Hummer, W. (2007). From “Interinstitutional Agreements” to “Interinstitutional Agencies/Offices”? *European Law Journal*, 13(1), σελ. 47–74. Blackwell Publishing Ltd

καθίσταται ιδιαιτέρως εμφανής μέσα από τη διατύπωση που υιοθετήθηκε σε μεταγενέστερες αποφάσεις στις οποίες γίνεται αναφορά στη θεμελιώδη δημοκρατική αρχή, όπου το Δικαστήριο απέδωσε έμφαση στον θεσμικά καθορισμένο χαρακτήρα της δημοκρατικής συμμετοχής: *«Πράγματι, η αποτελεσματική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία αποτελεί, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες, ουσιώδες στοιχείο της μεταξύ των κοινοτικών οργάνων ισορροπίας που επιδιώκει η Συνθήκη»*.<sup>116</sup>

Κατά συνέπεια, η δημοκρατική αρχή δεν μπορεί να εκληφθεί ως βάση για μια διαρκώς διευρυνόμενη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία. Το όριο αυτής της συμμετοχής καθορίζεται από την αναγκαιότητα διαφύλαξης της θεσμικής ισορροπίας, όπως αυτή προβλέπεται και κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες.

### **3.6 Η Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (2016)**

#### **3.6.1 Καίρια Σημεία της Διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου**

Έχοντας πλέον αναλύσει τις έννοιες της θεσμικής ισορροπίας και της Κοινοτικής Μεθόδου, μπορούμε μέσα από τη μελέτη της Διοργανικής Συμφωνίας για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, να διερευνήσουμε: σε ποιο βαθμό οι Διαθεσμικές Συμφωνίες συμβάλλουν ουσιαστικά στη διατήρηση της θεσμικής ισορροπίας, αν συνιστούν συμπλήρωμα και αναγκαίο απότοκο της Κοινοτικής Μεθόδου και, τέλος -εφόσον αποδειχθεί ότι είναι ικανές να επηρεάσουν την πραγματική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων- αν μπορούν να θεωρηθούν ως εργαλείο

---

<sup>116</sup> Υπόθεση C-65/93 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [1995] EU:C:1995:91, Υπόθεση C-21/94 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [1995] EU:C:1995:220, παρ. 17, Υπόθεση C-392/95 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [1997] EU:C:1997:289, παρ.14

άτυπης συνταγματοποίησης στο πλαίσιο του θεσμικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου, η οποία υπογράφηκε στις 13 Απριλίου 2016, καλύπτει τόσο τον ετήσιο όσο και τον πολυετή προγραμματισμό, αγγίζοντας όλες τις φάσεις του κύκλου χάραξης πολιτικής.<sup>117</sup> Η συμφωνία αυτή θέτει τις βάσεις για μια στενότερη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό την κατάρτιση νομοθεσίας υψηλής ποιότητας, ήτοι μιας αποτελεσματικής και απλής στη χρήση νομοθεσίας. Παράλληλα, στοχεύει στη μείωση της περιττής γραφειοκρατίας, περιορίζοντας το διοικητικό βάρος για τους πολίτες, τις δημόσιες αρχές και τις επιχειρήσεις.

Η συμφωνία διατυπώνει, καταρχάς, τη κοινή δέσμευση των τριών θεσμικών οργάνων -της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου- να προάγουν την απλότητα, τη σαφήνεια και τη συνοχή στη νομοθεσία της ΕΕ, καθώς και τη μέγιστη δυνατή διαφάνεια στη νομοθετική διαδικασία. Επιπλέον, προβλέπει ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των θεσμών όσον αφορά τον πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό. Ο τελευταίος περιλαμβάνει ανταλλαγές απόψεων, τόσο πριν όσο και μετά την έγκριση του *Προγράμματος Εργασιών της Επιτροπής*, καθώς και διοργανικές διαβουλεύσεις σχετικά με τυχόν προθέσεις της Επιτροπής να αποσύρει νομοθετικές προτάσεις. Η εν λόγω Διοργανική Συμφωνία απαιτεί, επιπλέον, από την Επιτροπή να αιτιολογεί επαρκώς την πρόθεσή της να αποσύρει τυχόν νομοθετικές προτάσεις, καθώς και να λαμβάνει δεόντως υπόψη τις θέσεις των συννομοθετών.<sup>118</sup> Επιπρόσθετα, όπως διατυπώνεται στην παρ. 10 της συμφωνίας, «η Επιτροπή θα λαμβάνει εγκαίρως και λεπτομερώς υπόψη αιτήματα για προτάσεις ενωσιακών πράξεων που υποβάλλουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 225 ή το άρθρο 241 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντίστοιχα».

---

<sup>117</sup> Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 123/1, 13.04.2016)

<sup>118</sup> Διοργανική συμφωνία (2016), παρ.9

Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι, σύμφωνα με την εν λόγω Διοργανική Συμφωνία, τα τρία θεσμικά όργανα αναγνωρίζουν από κοινού ότι η ανοιχτή διαβούλευση με το κοινό και τους ενδιαφερομένους, η εκ των υστέρων αξιολόγηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, καθώς και η εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων των νέων πρωτοβουλιών αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία για την επίτευξη του στόχου της βελτίωσης του νομοθετικού έργου.<sup>119</sup> Μάλιστα, προκύπτει ότι η ανάλυση επιπτώσεων λειτουργεί ως εργαλείο ενίσχυσης της τεκμηρίωσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, οι διαβουλεύσεις με τα εμπλεκόμενα μέρη προάγουν τη διαφάνεια, και τέλος, η εκ των υστέρων αξιολόγηση επιτρέπει τη συστηματική επανεξέταση της νομοθεσίας για την αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς της. Επιπρόσθετα, η Συμφωνία υπογραμμίζει τον σημαντικό ρόλο της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και καλεί την Επιτροπή να ενθαρρύνει την άμεση συμμετοχή των «τελικών χρηστών» της νομοθεσίας, και ιδίως των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων.<sup>120</sup>

Περαιτέρω, χρήζει ιδιαίτερης μνείας ότι για κάθε νομοθετική πρόταση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω της αιτιολογικής έκθεσης που τη συνοδεύει, οφείλει να παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σαφείς διευκρινίσεις σχετικά με τη νομική βάση και τον τύπο νομικής πράξης που επέλεξε. Παράλληλα, η Επιτροπή διευκρινίζει αφενός τον τρόπο με τον οποίο τα προτεινόμενα μέτρα συμμορφώνονται με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και αφετέρου τεκμηριώνει πώς τα εν λόγω μέτρα διασφαλίζουν τον σεβασμό και την προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων.<sup>121</sup> Τέλος, η Διοργανική Συμφωνία προβλέπει πλέον ρητά τη διεξαγωγή τριμερούς ανταλλαγής απόψεων σε περίπτωση που υπάρχει

---

<sup>119</sup> Διοργανική Συμφωνία (2016), παρ.6: «Τα τρία θεσμικά όργανα θεωρούν ότι η διαβούλευση με το κοινό και με τους ενδιαφερομένους, η εκ των υστέρων αξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας και οι εκτιμήσεις επιπτώσεων των νέων πρωτοβουλιών θα συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου της βελτίωσης του νομοθετικού έργου».

<sup>120</sup> Διοργανική Συμφωνία (2016), παρ.19 «Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει ιδίως την άμεση συμμετοχή ΜΜΕ και άλλων τελικών χρηστών στις διαβουλεύσεις»

<sup>121</sup> Διοργανική Συμφωνία (2016), παρ.25

πρόταση αλλαγής της νομικής βάσης, η οποία συνεπάγεται μετάβαση από την κανονική νομοθετική διαδικασία σε ειδική ή μη νομοθετική διαδικασία.

Η ακόλουθη ενότητα αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο η εν λόγω Διοργανική Συμφωνία συνδέεται άμεσα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και, κατ' επέκταση, με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Παράλληλα, αναδεικνύεται και μια ακόμη θεμελιώδης αρχή, άρρηκτα συνδεδεμένη με την καλόπιστη συνεργασία: η *αρχή της αποτελεσματικότητας* στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αν και η Διοργανική Συμφωνία έχει ως άμεσο στόχο τη βελτίωση της ποιότητας του νομοθετικού έργου, μέσω αυτής εξυπηρετείται ο βαθύτερος σκοπός μιας τέτοιας συμφωνίας, ο οποίος σχετίζεται με τη διασφάλιση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών όσο και με την ενίσχυση της Κοινοτικής Μεθόδου.

### **3.6.2 Η Θεσμική Βαρύτητα της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου: Ένα Εργαλείο Άτυπης Συνταγματοποίησης;**

Εξετάζοντας τη σημασία της Διοργανικής συμφωνίας για τη Βελτίωση του νομοθετικού έργου, αξίζει να επισημανθούν εκ προοιμίου ορισμένα θεμελιώδη στοιχεία που αναδεικνύουν τη θεσμική της βαρύτητα.

Αρχικά, η εν λόγω συμφωνία υπογραμμίζει εκ νέου την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, εδραιώνοντας τη σημασία της ανταλλαγής πληροφοριών και του διαλόγου. Παράλληλα, επισημαίνεται με σαφήνεια ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως συννομοθέτες, ασκούν τις αρμοδιότητές τους επί ίσοις όροις, γεγονός που ενισχύει τη θεσμική ισορροπία εντός της Ένωσης. Ακόμη πιο σημαντική είναι η ρητή δέσμευση των τριών θεσμικών οργάνων για ενίσχυση της διαφάνειας στη νομοθετική διαδικασία, με ιδιαίτερη έμφαση στη διεξαγωγή των τριμερών διαπραγματεύσεων με κατάλληλο και θεσμικά ορθό τρόπο. Περαιτέρω, επιδιώκεται η ενίσχυση της επικοινωνίας με το ευρύτερο κοινό σε όλα τα στάδια του νομοθετικού κύκλου. Ιδίως, όταν επιτυγχάνεται συμφωνία στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, τα θεσμικά όργανα δεσμεύονται να ανακοινώνουν από κοινού την έκβαση της

διαδικασίας, μέσω κοινών συνεντεύξεων τύπου ή άλλων κατάλληλων μέσων.<sup>122</sup>

Εν συνεχεία, μία ακόμη θεμελιώδης αρχή που διασφαλίζεται στην εν λόγω Διοργανική Συμφωνία είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Πριν από την ανάλυση του τρόπου με τον οποίο αποτυπώνεται αυτή η αρχή στη συμφωνία, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας συνδέεται άρρηκτα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Πράγματι, η τελευταία αποτελεί θεμέλιο και προϋπόθεση για την πλήρη εφαρμογή και την αποτελεσματική λειτουργία του δικαίου της Ένωσης (“*effet utile*”).<sup>123</sup> Η αρχή αυτή απαιτεί την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων της Ένωσης και, γενικότερα, την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα εθνικά δικαστήρια.<sup>124</sup> Η ιδιαιτερότητα της μάλιστα έγκειται στο γεγονός ότι δεν βασίζεται άμεσα στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών, αλλά απορρέει από τα διακριτικά χαρακτηριστικά του ενωσιακού δικαίου, ήτοι την *υπεροχή* έναντι των νόμων των κρατών μελών<sup>125</sup> και την *άμεση εφαρμογή (ισχύ)* των διατάξεων της ΕΕ.<sup>126</sup>

Εν προκειμένω, τα τρία θεσμικά όργανα συμφωνούν ως προς τη σημασία μίας πιο δομημένης συνεργασίας μεταξύ τους για την αξιολόγηση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης, με στόχο τη βελτίωσή του μέσω μελλοντικής νομοθεσίας. Με γνώμονα την ανάγκη

---

<sup>122</sup> Διοργανική Συμφωνία (2016), παρ.38

<sup>123</sup> Lang, J. T. (2018). Article 10 EC: The Most Important ‘General Principle’ of Community Law (Κεφάλαιο 1.4). Στο U. Bernitz, J. Nergelius & C. Cardner (Επιμ.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*. Kluwer Law International.

<sup>124</sup> Tridimas, T. (2006). The principle of effectiveness. Στο *The general principles of EU law* (Online ed., Oxford Academic, 31 Oct. 2023).

<sup>125</sup> Υπόθεση C-6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] EU:C:1964:66, 1198: «[...] εφόσον το δίκαιο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου, δεν είναι δυνατόν, λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπου χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας.»

<sup>126</sup> Υπόθεση C-26/62 *van Gend & Loos* [1963] EU:C:1963:1, 867: «[...] το έργο του Δικαστηρίου στα πλαίσια του άρθρου 177, σκοπός του οποίου είναι να εξασφαλίζει την ενότητα της ερμηνείας της Συνθήκης από τα εθνικά δικαστήρια, επιβεβαιώνει ότι τα κράτη έχουν αναγνωρίσει στο κοινοτικό δίκαιο ισχύ την οποία μπορούν οι πολίτες να επικαλούνται ενώπιον αυτών των δικαστηρίων. Από τις προηγούμενες σκέψεις πρέπει να συναχθεί ότι η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιρισμένους έστω τομείς, και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοι τους.»

ταχείας και ορθής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης σε εθνικό επίπεδο, «τα θεσμικά όργανα καλούν τα Κράτη Μέλη όταν θεσπίζουν μέτρα για να μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο ή να εφαρμόσουν τη νομοθεσία της Ένωσης ή για να εξασφαλίσουν την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης, να ανακοινώνουν με σαφήνεια στο κοινό τα εν λόγω μέτρα».<sup>127</sup>

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα προαναφερθέντα, μπορούν να εξαχθούν ορισμένα κρίσιμα συμπεράσματα. Παρόλο που η Διοργανική Συμφωνία επικεντρώνεται στην επίτευξη του στόχου της βελτίωσης της Νομοθεσίας, καθίσταται σαφές ότι οι απώτεροι στόχοι της σχετίζονται με τη διαμόρφωση των σχέσεων των θεσμικών οργάνων –μέσω της ενίσχυσης της θεσμικής ισορροπίας και της Κοινοτικής μεθόδου- κάτι το οποίο την καθιστά ως μια αναπόσπαστο στοιχείο της σταδιακής συνταγματικής οικοδόμησης της ΕΕ.

Πράγματι, σε μια προσπάθεια αποκωδικοποίησης της Διοργανικής Συμφωνίας, μπορούν να εντοπιστούν ορισμένα καίρια στοιχεία που αναδεικνύουν τους προαναφερθέντες στόχους. Ένα πρώτο και θεμελιώδες στοιχείο αφορά την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων, με σκοπό τη διασφάλιση της θεσμικής ισορροπίας, ιδίως στο πλαίσιο του πολυετούς και ετήσιου προγραμματισμού. Επιπρόσθετα, η υποχρέωση της Επιτροπής να αιτιολογεί ρητά τις αποφάσεις της για την απόσυρση νομοθετικών προτάσεων και να λαμβάνει δεόντως υπόψη τις θέσεις των συννομοθετών αποτελεί εξειδίκευση μιας ουσιώδους διάστασης της Κοινοτικής Μεθόδου, η οποία έχει διαμορφώσει τους θεσμικούς ρόλους εντός της Ένωσης με βάση την ισόρροπη συμμετοχή και την υπερεθνική συνεργασία. Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι η Διοργανική Συμφωνία φαίνεται να κωδικοποιεί την προσέγγιση που υιοθετήθηκε στην απόφαση του Δικαστηρίου στην *Συμβούλιο κατά Επιτροπής*<sup>128</sup>, στην οποία επίσης αναφέρεται ρητά η αρχή της καλόπιστης

---

<sup>127</sup> Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 123/7, παρ.43, *Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου*.

<sup>128</sup> Υπόθεση C-409/13 *Συμβούλιο κατά Επιτροπής* [2015] EU:C:2015:217, παρ 83: «Πρέπει, πράγματι, να γίνει δεκτό ότι, όταν μία εξεταζόμενη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τροποποίηση αλλοιώνει την πρόταση νομοθετικής πράξεως κατά τρόπο που εμποδίζει την επίτευξη των επιδιωκόμενων από την Επιτροπή σκοπών και, ως εκ τούτου, την καθιστά άνευ λόγου υπάρξεως, η Επιτροπή δικαιούται να την αποσύρει. Τούτο όμως μπορεί να το πράξει μόνον αφού λάβει προσηκόντως υπόψη, στο πνεύμα ειλικρινούς συνεργασίας το οποίο,

συνεργασίας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τέλος, τόσο η πρόβλεψη για τριμερή ανταλλαγή απόψεων σε περιπτώσεις προτεινόμενης τροποποίησης της νομικής βάσης -η οποία συνεπάγεται μετάβαση από τη συνήθη σε ειδική ή μη νομοθετική διαδικασία- όσο και η ρητή αναγνώριση ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως συννομοθέτες, οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους επί ίσοις όροις, συνδέονται στενά με την κατοχύρωση της θεμελιώδους αρχής της θεσμικής ισορροπίας.

Εν κατακλείδι, το κείμενο της Διοργανικής συμφωνίας διαπνέεται από την επιδίωξη μιας καλόπιστης και διαφανούς συνεργασίας και κατ' επέκταση η διαφύλαξη της θεσμικής ισορροπίας αλλά και της Κοινοτικής Μεθόδου διατρέχουν ολόκληρη τη συμφωνία και αναδεικνύουν τη σημασία του ισόρροπου καταμερισμού εξουσιών και της εποικοδομητικής συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Υπάρχουν λοιπόν ισχυρά επιχειρήματα ότι η εν λόγω συμφωνία αφενός λειτουργεί ως μηχανισμός ενίσχυσης της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της δημοκρατικής λειτουργίας της Ένωσης, αφετέρου δε, μπορεί να θεωρηθεί ουσιώδες μέσο που συμβάλλει στη σταδιακή διαμόρφωση ενός άτυπου συνταγματικού πλαισίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **3.7 Συμπεράσματα Κεφαλαίου**

Οι Διαθεσμικές Συμφωνίες μεταξύ των τριών κύριων θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστούν ένα ιδιαίτερος ενδιαφέρον και δυναμικό στοιχείο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, έχουν επιφέρει ποιοτικές μεταβολές στη θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης, αναδεικνυόμενες σε μια υποσυνταγματική κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς συνάπτονται με σκοπό να καλύψουν ερμηνευτικά κενά και αβεβαιότητες που αφήνουν οι Συνθήκες. Γίνεται επίσης αντιληπτό ότι οι

---

δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, πρέπει να διέπει τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, τις ανησυχίες του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου λόγω των οποίων θέλησαν να τροποποιήσουν την εν λόγω πρόταση.»

Διαθεσμικές Συμφωνίες κινούνται σε μια γκρίζα ζώνη της Ενωσιακής έννομης τάξης, καθιστώντας ιδιαίτερα δύσκολη την ένταξή τους σε ένα αυστηρά οριοθετημένο κανονιστικό πλαίσιο. Αφού οριοθετήθηκε κατά πόσο δύναται να κατηγοριοποιηθούν ως μορφή συνταγματικού εθίμου ή έκφραση της δημοκρατικής αρχής, η προβληματική εστιάστηκε αφενός στο κατά πόσον οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αποτελούν αναγκαίο συμπλήρωμα της Κοινοτικής Μεθόδου, και αφετέρου στο αν συνιστούν μια αντανάκλαση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, συμβάλλοντας καθοριστικά στη σταθερότητα και την εξέλιξη της θεσμικής συνεργασίας εντός της Ένωσης.

Από την μια, όσον αφορά στην έννοια θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δύναται να προσεγγιστεί από διαφορετικές οπτικές. Συγκεκριμένα, μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματικό γεγονός, δηλαδή ως η υφιστάμενη κατανομή εξουσιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων, όπως αυτή αποτυπώνεται στην πράξη, είτε ως κανονιστική αρχή, που υποδεικνύει πώς θα έπρεπε να διαρθρώνεται η ισορροπία μεταξύ των θεσμών.<sup>129</sup> Τέλος, μπορεί να νοηθεί ως νομική αρχή, ικανή να τύχει επίκλησης και εφαρμογής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν και παραμένει αντικείμενο επιστημονικής συζήτησης κατά πόσον η αρχή της θεσμικής ισορροπίας συνιστά αυθεντική νομική αρχή του Ενωσιακού δικαίου, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει καταδείξει ότι την αντιμετωπίζει ως αρχή αμοιβαίου σεβασμού μεταξύ των θεσμικών οργάνων, ιδίως όσον αφορά την άσκηση και τον σεβασμό των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους.

Από την άλλη πλευρά, η Κοινοτική Μέθοδος αποτελεί την επιτομή της υπερεθνικής συνεργασίας και το βασικό πρότυπο διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά κανόνα, οι αποφάσεις της Ένωσης λαμβάνονται με βάση αυτή τη μέθοδο, η οποία διασφαλίζει έναν διαφανή, αποτελεσματικό και δημοκρατικό τρόπο λειτουργίας του ενωσιακού συστήματος. Η Κοινοτική Μέθοδος θεμελιώνει την ιδιαιτερότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διακρίνοντάς την τόσο από τα εθνικά κράτη όσο

---

<sup>129</sup> Platon, S. (2022). The principle of institutional balance: Rise, eclipse and revival of a general principle of EU constitutional law. Στο K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen, & V. Moreno-Lax (Επιμ.), *Research handbook on general principles in EU law*, σελ.136–155. Edward Elgar Publishing.

και από τους παραδοσιακούς διεθνείς οργανισμούς. Παράλληλα, εξασφαλίζει τη συνεργασία και την ισορροπία μεταξύ των βασικών θεσμικών οργάνων, διαμορφώνοντας ένα σταθερό πλαίσιο θεσμικής «συνύπαρξης» και αμοιβαίου ελέγχου, το οποίο ενισχύει τη νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.<sup>130</sup>

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό εργαλείο για την εμβάθυνση των παραπάνω ερωτημάτων αποτέλεσε η Διοργανική Συμφωνία για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου. Αν και ο διακηρυγμένος σκοπός της είναι η ενίσχυση της ποιότητας της ενωσιακής νομοθεσίας, έγινε εμφανές ότι αυτό ίσως να αποτελεί μόνο την επιφάνεια, ενώ σε βαθύτερο επίπεδο η συμφωνία επιτελεί μια λειτουργία συμπληρωματική προς το πρωτογενές δίκαιο, καλύπτοντας κενά και ασάφειες των Συνθηκών. Τα συμπεράσματα που αναδείχθηκαν από τη μελέτη της είναι ιδιαίτερα εύγλωττα. Παρά την άτυπη και μη δεσμευτική τους φύση, ρυθμίσεις όπως οι Διαθεσμικές Συμφωνίες ασκούν ουσιαστική θεσμική επίδραση, καθώς δύνανται να μεταβάλουν την πραγματική ισορροπία εξουσιών μεταξύ των θεσμών, χωρίς να απαιτείται τροποποίηση των Συνθηκών. Επιπλέον, οι συμφωνίες αυτές μπορούν να νοηθούν ως αναγκαίο επακόλουθο τόσο της αρχής της θεσμικής ισορροπίας όσο και της Κοινοτικής Μεθόδου, λειτουργώντας ως ευέλικτο εργαλείο θεσμικής συνεργασίας και προσαρμογής εντός του ενωσιακού πλαισίου.

---

<sup>130</sup> Σκιαδάς, Δ. Β. (2019). *Δημοσιονομική διακυβέρνηση της ΕΕ και κοινοβουλευτική δημοκρατία: Θεσμικές και πολιτικές πτυχές*. Jean Monnet Chair on EU Budgetary Governance & Audit, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://jeanmonnetchair.eubga.uom.gr/wp-content/uploads/2019/12/Notebook-on-EU-Budgetary-Governance-Parliamentary-Democracy.pdf>

## **4 Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΔΙΑΘΕΣΜΙΚΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΜΙΚΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (1997)**

### **4.1 Εισαγωγή**

Η ιστορική πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταδεικνύει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί έναν θεσμό που έχει υποστεί ουσιαστικές μεταβολές στον ρόλο του. Από τη σύστασή του μέχρι σήμερα, η θέση του στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης έχει ενισχυθεί σημαντικά, λόγω της διεύρυνσης των εξουσιών του. Η διαδικασία αυτή, ωστόσο, δεν υπήρξε γραμμική ούτε απαλλαγμένη από προκλήσεις. Το Κοινοβούλιο χρειάστηκε να διεκδικήσει ενεργά τα δικαιώματά του και, πρωτίστως, να αντιμετωπίσει την υφιστάμενη ανισορροπία έναντι του Συμβουλίου, το οποίο διατηρούσε τον κυρίαρχο ρόλο, εν προκειμένω στον τομέα του προϋπολογισμού.

Κεντρική θέση του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η παραδοχή ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αποσκοπούν κυρίως στη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην αποτροπή πιθανών συγκρούσεων μεταξύ τους. Ωστόσο, η σημασία τους υπερβαίνει την απλή αντιμετώπιση θεσμικών δυσλειτουργιών. Η ανάλυση της Διαθεσμικής Συμφωνίας για τη Χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της 22ας Σεπτεμβρίου 1997 καταδεικνύει πως οι συμφωνίες αυτές διαδραματίζουν ουσιώδη ρόλο στην ενίσχυση της θεσμικής θέσης των οργάνων και εν προκειμένω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η επιλογή της συγκεκριμένης συμφωνίας –η οποία αργότερα ενσωματώθηκε στη Διαθεσμική Συμφωνία της 6ης Μαΐου 1999 και στη συνέχεια αντικαταστάθηκε από νεότερες– δικαιολογείται από

το γεγονός ότι αποτέλεσε ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία για την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ιδιαίτερη σημασία έχει, επίσης, ότι η ολοκλήρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ την ίδια χρονική περίοδο συνδέθηκε άμεσα με την υπογραφή της εν λόγω Συμφωνίας.

Η ανάλυση ξεκινά με την ενότητα 4.2, όπου σημειώνεται ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιούργησε ένα πεδίο θεσμικής αντιπαράθεσης, εισάγοντας το ζήτημα της χρηματοδότησης των δράσεων εξωτερικής πολιτικής και, κατ' επέκταση, εντάσσοντας θέματα εξωτερικής πολιτικής στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου, δηλαδή στον προϋπολογισμό. Επρόκειτο για μία ιδιότυπη αντίφαση: το Κοινοβούλιο, μολονότι έφερε σημαντική ευθύνη στον τομέα του προϋπολογισμού, δεν διέθετε αντίστοιχη αρμοδιότητα –βάσει πρωτογενούς δικαίου– στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στους διακυβερνητικούς πυλώνες. Στο πλαίσιο αυτό, μέσω της δημοσιονομικής διαδικασίας, το Κοινοβούλιο κατέβαλε συνεχείς προσπάθειες για να διευρύνει τα δικαιώματά του και να αποτρέψει την περιθωριοποίηση της δράσης του έναντι του Συμβουλίου.

Στην ενότητα 4.3 επισημαίνεται ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δύνανται να λειτουργήσουν ως μοχλός πίεσης και σταδιακής αναδιαμόρφωσης της θεσμικής ισορροπίας των οργάνων. Εν προκειμένω, μέσω αυτών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατόρθωσε να ενισχύσει την επιρροή του χωρίς την ανάγκη άμεσης τροποποίησης των Συνθηκών. Πράγματι, η ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου δεν αποτέλεσε αποτέλεσμα μιας και μόνης διαπραγμάτευσης, αλλά συνιστά προϊόν συστηματικής διαδικασίας θεσμικής εμπάθυνσης διαχρονικά. Κατά συνέπεια, η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του δεν μπορεί να ερμηνευτεί επαρκώς χωρίς την αναγνώριση της σημασίας των άτυπων μηχανισμών, όπως η Διαθεσμική Συμφωνία του 1997 για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ, η οποία αναλύεται στην ενότητα 4.4.

Στην ενότητα 4.5, αναδεικνύεται ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες παρέχουν τη δυνατότητα στο Κοινοβούλιο, παρά την απουσία επίσημου χαρακτήρα αντίστοιχου με εκείνον των διαδικασιών αναθεώρησης των Συνθηκών, να εδραιώσει ισχυρότερη και πιο ενεργό παρουσία στο θεσμικό οικοδόμημα της

Ένωσης. Τέλος, αφιερώνεται μια ενότητα στην εξέταση των μεταγενέστερων εξελίξεων μετά την αντικατάσταση της εν λόγω Διαθεσμικής Συμφωνίας από νεότερες.

## **4.2 Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ**

### **4.2.1 Ο θεσμικό ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ**

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας οικοδόμησης του Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η σταδιακή «κοινοβουλευτοποίηση» (“parliamentarization”), δηλαδή η αυξημένη εκχώρηση εποπτικών, δημοσιονομικών και νομοθετικών αρμοδιοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ολοένα και περισσότερους τομείς πολιτικής, γεγονός που παρατηρείται από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987<sup>131</sup> και έπειτα.<sup>132</sup>

Παρά την τάση ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του με την πάροδο του χρόνου, ο τομέας της ΚΕΠΠΑ παραμένει από την ίδρυσή του ένας χώρος που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζει έναν περιορισμένο ρόλο. Αυτό είναι ένα γεγονός που οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στη φύση της ίδιας της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Συγκεκριμένα, οι τομείς αυτοί διακρίνονται από χαρακτηριστικά που δύσκολα συνάδουν με την παραδοσιακή λειτουργία ενός κοινοβουλευτικού θεσμού. Η εξωτερική πολιτική θεωρείται ένας τομέας που άπτεται των ζωτικών συμφερόντων των κρατών-μελών και, ως εκ τούτου, αντιμετωπίζεται ως πεδίο όπου η εθνική κυριαρχία πρέπει να διαφυλάσσεται με ιδιαίτερη προσοχή. Τρεις κύριοι λόγοι συχνά επισημαίνονται ως εξηγήσεις για το γεγονός ότι μια πλήρως ενιαία

---

<sup>131</sup> Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, *EE L 169 της 29.6.1987, p. 1–28*, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 169, 29 Ιούνιος 1987

<sup>132</sup> Kietz, D., & Maurer, A. (2005). Interinstitutional agreements in the CFSP: Parliamentarization through the back door? *European Foreign Affairs Review*, 10(2), σελ. 175–195. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/10.2/EERR2005011>

ευρωπαϊκή εξωτερική και αμυντική πολιτική παραμένει ακόμη ένας μακρινός στόχος.<sup>133</sup> Πρώτον, η εξωτερική πολιτική αποτελεί την κατεξοχήν έκφραση της κυριαρχίας του κράτους-έθνους, και τα περισσότερα κράτη-μέλη της Ένωσης διατηρούν βαθιά ριζωμένες εθνικές παραδόσεις στον τομέα αυτό. Δεύτερον, η ιστορική συγκυρία του Ψυχρού Πολέμου καθόρισε σε μεγάλο βαθμό την πορεία της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς η εξωτερική πολιτική των κρατών-μελών λειτουργούσε εν πολλοίς αντιδραστικά, με γνώμονα τον γεωπολιτικό διπολισμό της εποχής. Τρίτον, η ίδια η φύση της εξωτερικής πολιτικής -απρόβλεπτη, ταχύτατα εξελισσόμενη και συχνά κρίσιμη- την καθιστά δύσκολα συμβατή με τις προβλέψιμες και θεσμικά σταθερές διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Έτσι, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και τα εθνικά κοινοβούλια δεν διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση συναίνεσης επί ζητημάτων εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πέραν τούτων, κάθε ανάλυση του θεσμικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ πρέπει να λαμβάνει υπόψη και το φαινόμενο της «διάχυσης» (“spill-over”), δηλαδή της μεταφοράς διακυβερνητικών πρακτικών ακόμη και στον κοινοτικό πυλώνα, αλλοιώνοντας έτσι εν μέρει τη δυναμική της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Αυτό αποτυπώνεται, όπως θα αναδειχθεί στη συνέχεια, στη δυνατότητα κάλυψης συγκεκριμένων δαπανών από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό και στη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω διαδικασιών συναπόφασης.

#### **4.2.2 Η επιδίωξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ**

Όπως προαναφέρθηκε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιδίωξε από νωρίς την ενεργό συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, ήδη από την περίοδο ενσωμάτωσης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συγκεκριμένα, η Ενιαία Ευρωπαϊκή

---

<sup>133</sup> Μαμμωνάς Δ. Ν. (2017). Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 19(1), σελ. 59–106

Πράξη θέσπισε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, η οποία αποτέλεσε τον πρόδρομο της ΚΕΠΠΑ. Στις βασικές διατάξεις της περιλαμβάνονται η δημιουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, καθώς και η ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων, μεταξύ άλλων και σε ό,τι αφορά τη συνεργασία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.<sup>134</sup> Όσον αφορά τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε αυτό το πλαίσιο, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία θεμελιωνόταν σε διακυβερνητική δομή, τα δικαιώματα που του απονέμονταν ήταν γενικά αόριστα και περιορισμένα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 30(4) της ΕΕΠ απλώς υποχρέωνε τα κράτη-μέλη να διασφαλίζουν ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα είναι στενά συνδεδεμένο με την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία και ότι οι απόψεις του για θέματα ΕΠΣ θα λαμβάνονται *δεόντως* υπόψη, χωρίς όμως να διευκρινίζεται ο τρόπος επίτευξης αυτού.<sup>135</sup>

Τα παραπάνω δεν άφησαν αμέτοχο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο επεσήμανε ότι κανένα κράτος-μέλος της Ένωσης δεν μπορεί, από μόνο του, να ανταποκριθεί στις πολύπλοκες και συνεχώς μεταβαλλόμενες προκλήσεις της σύγχρονης διεθνούς πολιτικής σκηνής.<sup>136</sup> Ακριβώς γι' αυτό το λόγο, τάχθηκε υπέρ της ανάπτυξης μιας ουσιαστικής και αποτελεσματικής κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής, αντάξιας του ρόλου και των φιλοδοξιών της Ένωσης. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε ανησυχίες για το δημοκρατικό έλλειμμα που υφίσταται στον εν λόγω τομέα, τονίζοντας ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος σε αυτόν

---

<sup>134</sup> Το άρθρο 30 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης προβλέπει ότι «... τα συμβαλλόμενα μέρη, μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προσπαθούν να διατυπώνουν και να εφαρμόζουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική...». Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της αλληλοενημέρωσης και αλληλοδιαβούλευσης των κρατών μελών, πάνω σε θέματα εξωτερικής πολιτικής που παρουσιάζουν γενικό ενδιαφέρον, με σκοπό να εξασφαλίζεται ο συντονισμός τους, η σύγκλιση των θέσεών τους και η ανάληψη κοινών δράσεων.

<sup>135</sup> Ενιαία Ευρωπαϊκής Πράξη, *EE L 169 της 29.6.1987, σ. 1–28*, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 169, 29 Ιούνιος 1987, Άρθρο 30 παρ.4: «*Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη μεριμνούν για τη στενή σύνδεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την ευρωπαϊκή πολιτική Συνεργασία. Προς το σκοπό αυτό, η Προεδρία ενημερώνει τακτικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τα θέματα εξωτερικής πολιτικής που εξετάζονται στα πλαίσια των εργασιών της πολιτικής Συνεργασίας, και φροντίζει ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη στις εργασίες αυτές οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.*»

<sup>136</sup> Μαμμωνάς Δ. Ν. (2017). Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 19(1), σελ. 59–106

τον χώρο δεν ανταποκρίνονται στις αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας που πρέπει να διέπουν τη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>137</sup>

Απέναντι στην ξεκάθαρη βούληση των κρατών μελών να διατηρήσουν τον τομέα αυτό σε διακυβερνητικό επίπεδο, αποκλείοντας την ενεργή συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το τελευταίο αναζήτησε εναλλακτικούς τρόπους άσκησης επιρροής. Ο ρόλος του στο πλαίσιο του κοινοτικού προϋπολογισμού αναδείχθηκε ως το πιο πρόσφορο μέσο για τη διεκδίκηση ουσιαστικής εμπλοκής στον τομέα αυτό.

Αφετηρία της σχετικής προσπάθειας δύναται να θεωρηθεί η Συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας θεσμοθετήθηκε ως ο δεύτερος πυλώνας της Ένωσης<sup>138</sup> και προβλέφθηκε η μερική χρηματοδότησή της από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Συγκεκριμένα, Η Συνθήκη του Μάαστριχτ με τον τίτλο V (Άρθρα I-I.11), θεσμοθετεί την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας<sup>139</sup>, που αποτελεί τον δεύτερο πυλώνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, και μαζί με τις διατάξεις που αφορούν την Ευρωπαϊκή Κοινότητα («πρώτος πυλώνας») και τη Συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων («τρίτος πυλώνας») δίνουν την μορφή «*περίστυλου αρχαίου ελληνικού ναού*» στην Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>140</sup>

Συνολικά, η Συνθήκη του Μάαστριχτ θεμελίωσε ένα νέο νομικό πλαίσιο για τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, αναγνωρίζοντας την ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου του θεσμικού αυτού οργάνου. Υπό το πρίσμα αυτό, το ΕΚ, απέκτησε το δικαίωμα να θέτει ερωτήσεις, να προτείνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και να ενημερώνεται

---

<sup>137</sup> Μαμμωνάς Δ. Ν. (2017).

<sup>138</sup> Το ΕΚ έχει ασκήσει κριτική στη δομή των «τριών πυλώνων» της Συνθήκης του Μάαστριχτ, υπογραμμίζοντας ότι η συγκεκριμένη διάρθρωση διατηρεί την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας εκτός του κοινοτικού συστήματος λήψης αποφάσεων.

<sup>139</sup> Συνθήκη ΕΕ (Μάαστριχτ 1992), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10/11/1997 σ. 0155 - Ενοποιημένη έκδοση, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29/07/1992 σ. 0058* Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ενοποιημένη απόδοση) - Τίτλος V: Διατάξεις σχετικά με μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας - Άρθρο 11

<sup>140</sup> Πασσάς, Α. Γ. (1995). Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Ν. Μαραβέγιας & Μ. Τσινισιζέλης (Επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Μέρος Δεύτερο: Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Κεφάλαιο 10<sup>ο</sup>). Θεμέλιο.

«τακτικά» από την Προεδρία του Συμβουλίου και την Επιτροπή για την πρόοδο της ΚΕΠΠΑ. Το πόσο τακτική έπρεπε να είναι αυτή η ενημέρωση παρέμενε, ωστόσο, ασαφές και ανοιχτό σε ερμηνείες. Επιπλέον, κατά το τότε Άρθρο 1.7 της ΣΕΕ –το οποίο αναριθμήθηκε σε Άρθρο 21 ΣΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και, κατόπιν, σε Άρθρο 36 ΣΕΕ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας- το δικαίωμα του ΕΚ να συμβουλευέται περιοριζόταν στις «κύριες πτυχές» της ΚΕΠΠΑ, με την Προεδρία του Συμβουλίου να αποφασίζει μόνη της για την έκταση, το περιεχόμενο και τον χρόνο παροχής των πληροφοριών.<sup>141</sup>

Είναι αξιοσημείωτο ότι ακόμη και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας -όπου ενισχύθηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον προϋπολογισμό της ΕΕ<sup>142</sup>- οι εν λόγω διατάξεις που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ δεν έχουν υποστεί ριζικές αλλαγές, γεγονός που καταδεικνύει ότι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα αυτό δεν κατέχει κυρίαρχη θέση. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 36 ΣΕΕ (πρώην άρθρο 21 ΣΕΕ), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκφράζει τη γνώμη του αποκλειστικά επί των κύριων πτυχών και των βασικών επιλογών της ΚΕΠΠΑ και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης μεριμνά ώστε οι απόψεις του Κοινοβουλίου να λαμβάνονται «δεόντως» υπόψη. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης, καθώς και διεξάγει δύο φορές κατ' έτος συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ). Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ.3 ΣΕΕ, «η οργάνωση και η

---

<sup>141</sup> Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C 191, 29 Ιούλιος 1992, ΤΙΤΛΟΣ V — Διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας: «Άρθρο 1.7 Η Προεδρία ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρία και την Επιτροπή για τις εξελίξεις της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο. Διεξάγει κάθε χρόνο συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας».

<sup>142</sup> Η δυνατότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να εγκρίνει από κοινού με το Συμβούλιο το σύνολο του προϋπολογισμού της ΕΕ αποτυπώνεται στο Άρθρο 314 ΣΛΕΕ. Εξίσου σημαντικό είναι ότι το ΕΚ αποφασίζει σχετικά με το σύνολο του προϋπολογισμού και όχι μόνο για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες.

λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EYED) καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου, το οποίο αποφασίζει κατόπιν πρότασης του Υπατού Εκπροσώπου, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής». Η ρύθμιση αυτή υποδηλώνει ότι το Συμβούλιο διατηρεί τον καθοριστικό λόγο στη χάραξη και διαχείριση της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 41 ΣΕΕ (πρώην άρθρο 28 ΣΕΕ), οι δαπάνες που σχετίζονται με την ΚΕΠΠΑ διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: οι διοικητικές, οι οποίες βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, και οι λειτουργικές, οι οποίες επίσης χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, με εξαίρεση τις δαπάνες που απορρέουν από ενέργειες με στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες, καθώς και τις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα διαφορετικά. Όταν οι δαπάνες δεν καταλογίζονται στον προϋπολογισμό της Ένωσης, αυτές «καλύπτονται από τα κράτη μέλη βάσει της κλείδας του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος», εκτός αν το Συμβούλιο λάβει ομόφωνα άλλη απόφαση. Η διάταξη αυτή καταδεικνύει εκ νέου την ουσιαστική επιρροή του Συμβουλίου στις δημοσιονομικές πτυχές της ΚΕΠΠΑ.

Υπό αυτό το πρίσμα, τα εξής ζητήματα αποτέλεσαν την κύρια αφορμή έντασης μεταξύ των δύο σκελών της προϋπολογιστικής αρχής, ήτοι του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το πρώτο ζήτημα αποτέλεσε η άνιση θεσμική θέση στην οποία βρισκόταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναντι του Συμβουλίου, και συγκεκριμένα η διακύβευση του «ορθού» ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.<sup>143</sup> Συγκεκριμένα, παρά το γεγονός ότι η ΚΕΠΠΑ υπαγόταν στον «δεύτερο πυλώνα», στον οποίο η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων ανήκε αποκλειστικά στο Συμβούλιο Υπουργών (ενώ το Κοινοβούλιο περιοριζόταν σε ενημερωτικό και γνωμοδοτικό ρόλο) η χρηματοδότησή της προερχόταν εντούτοις από τον κοινοτικό προϋπολογισμό του «πρώτου πυλώνα». Η διαχείριση και εκτέλεση του εν λόγω προϋπολογισμού αποτελούσαν αντικείμενο αρμοδιότητας και

---

<sup>143</sup> Monar, J. (1997). The finances of the Union's intergovernmental pillars: Tortuous experiments with the Community budget. *Journal of Common Market Studies*, 35(1), σελ. 59-60

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, γεγονός που δημιουργεί την ιδιότυπη κατάσταση κατά την οποία το όργανο αυτό, χωρίς να διαθέτει αντίστοιχη αρμοδιότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στους διακυβερνητικούς πυλώνες –και συγκεκριμένα επί των πράξεων της ΚΕΠΠΑ-, έχει μια σημαντική ευθύνη για τον προϋπολογισμό, αφού φέρει ευθύνη για την έγκριση των σχετικών δαπανών. Με άλλα λόγια, προκύπτει το εξής «συνταγματικό» παράδοξο<sup>144</sup>: τα κοινοτικά κονδύλια μπορούν να δαπανώνται για μέτρα που δεν ανήκουν στους θεσμοθετημένους σκοπούς ή στις αρμοδιότητες της Κοινότητας («πρώτος πυλώνας»). Η κατάσταση αυτή είναι άρρηκτα συνυφασμένη με το φαινόμενο του “spillover effect”, υπό την έννοια ότι, μέσω της δυνατότητας κάλυψης συγκεκριμένων δαπανών της ΚΕΠΠΑ από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, παρατηρείται μεταφορά διακυβερνητικών πρακτικών του «δεύτερου» πυλώνα στον κοινοτικό πυλώνα, με αποτέλεσμα την αλληλοδιείσδυση των δύο θεσμικών πεδίων.

Το δεύτερο ζήτημα που ανέκυψε αφορά τη διάκριση μεταξύ διοικητικών και λειτουργικών δαπανών. Η μόνη ουσιαστική διαφοροποίηση που προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις έγκειται στο ότι, για τις διοικητικές δαπάνες, γίνεται ειδική μνεία σε δαπάνες που «συνεπάγονται για τα όργανα» οι διατάξεις που αφορούν την «Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας» καθώς και τη «Συνεργασία στους Τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων». Αντιθέτως, για τις λειτουργικές δαπάνες γίνεται λόγος για δαπάνες που προκύπτουν από την «εφαρμογή» των ίδιων διατάξεων.<sup>145</sup> Το εύλογο ζήτημα που ανακύπτει είναι το πού ακριβώς οριοθετούνται οι διοικητικές δαπάνες και από ποιο σημείο αρχίζουν να θεωρούνται λειτουργικές.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Βλ. Monar, J. (1997).

<sup>145</sup> Βλ. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C 191, 29 Ιούλιος 1992. Άρθρο 1.11 (Τίτλος V διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας) και Άρθρο Κ.8 (Τίτλος VI διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων).

<sup>146</sup> Σύμφωνα με τον Monar J., το ζήτημα αυτό δεν είναι εύκολο να απαντηθεί, καθώς οι διοικητικές δαπάνες μπορούν να ερμηνευθούν τόσο ευρέως όσο και στενά. Με μια ευρεία ερμηνεία, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, δεδομένου πως η εξουσία λήψης αποφάσεων στους διακυβερνητικούς πυλώνες ανήκει στο Συμβούλιο, κάθε μορφή δαπάνης θα μπορούσε στην πράξη να θεωρηθεί ότι «συνεπάγεται» για το Συμβούλιο από τις διατάξεις της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, καθώς και από εκείνες που αφορούν τη Συνεργασία στους Τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Αντιθέτως, με

Το τρίτο ζήτημα που ανέκυψε σχετίζεται με τη διαδικασία που έπρεπε να εφαρμοστεί στη περίπτωση των διοικητικών και λειτουργικών δαπανών. Στην περίπτωση των λειτουργικών δαπανών, γινόταν ξεκάθαρο από τη ΣΕΕ ότι το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ότι και οι λειτουργικές δαπάνες χρεώνονται στον προϋπολογισμό της Κοινότητας, και σε αυτήν την περίπτωση εφαρμόζεται η κοινοτική δημοσιονομική διαδικασία (εκτός από περιπτώσεις όπου οι δράσεις έχουν στρατιωτικό ή αμυντικό χαρακτήρα ή όπου το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα να τις καλύψουν τα κράτη-μέλη απευθείας).<sup>147</sup> Στην περίπτωση όμως των διοικητικών δαπανών, απλώς αναφέρεται ότι αυτές «βαρύνουν τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», αφήνοντας ανοιχτό το ερώτημα αν αυτό σημαίνει ότι οι διοικητικές δαπάνες δεν εντάσσονται στην ίδια διαδικασία.<sup>148</sup> Βέβαια, αξίζει να σημειωθεί ότι ορισμένα κράτη-μέλη θεωρούσαν ότι οι διοικητικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ ανήκαν στις ίδιες δαπάνες της διοίκησης του Συμβουλίου, πάνω στις οποίες -βάσει μιας ανεπίσημης Συμφωνίας Κυριών (“Gentlemen's Agreement”) μεταξύ Συμβουλίου και ΕΚ- το ΕΚ δεν ασκεί έλεγχο.<sup>149</sup> Πράγματι, κατά την κοινοτική πρακτική, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ελέγχει τις διοικητικές δαπάνες της Επιτροπής, αλλά, βάσει μιας άτυπης Συμφωνίας Κυριών, Κοινοβούλιο και Συμβούλιο αποφεύγουν να παρεμβαίνουν στις διοικητικές δαπάνες ο ένας του άλλου. Έτσι, η απουσία ρητής αναφοράς στην κοινοτική δημοσιονομική διαδικασία για τις

---

για στενή ερμηνεία, ακόμη και έξοδα που συνήθως θεωρούνται καθαρά διοικητικά –όπως η οργάνωση συναντήσεων– θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «προκύπτοντα από την εφαρμογή» των εν λόγω διατάξεων και, κατά συνέπεια, να υπαχθούν στην κατηγορία των λειτουργικών δαπανών

<sup>147</sup> Έγγραφο C:1992:191:TOC, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C 191, 29 Ιούλιος 1992 Άρθρο 1.11: «2. Οι διοικητικές δαπάνες που συνεπάγονται για τα όργανα οι διατάξεις για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας βαρύνουν τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης: είτε να αποφασίσει ομόφωνα ότι οι λειτουργικές δαπάνες που συνεπάγεται η εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων βαρύνουν τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζεται η διαδικασία του προϋπολογισμού που προβλέπεται από τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.»

<sup>148</sup> Σύμφωνα με τον Monar J., η απάντηση είναι αρνητική, γιατί όλα τα έσοδα και οι δαπάνες της Κοινότητας μπαίνουν σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό, και αυτός υπόκειται υποχρεωτικά στη διαδικασία του άρθρου 203 της Συνθήκης ΕΚ. Άρα, ακόμη κι αν αναφέρεται ρητά, οι διοικητικές δαπάνες ακολουθούν την ίδια διαδικασία με τις λειτουργικές, δηλαδή την κοινοτική δημοσιονομική διαδικασία.

<sup>149</sup> Kietz, D., & Maurer, A. (2005). Interinstitutional agreements in the CFSP: Parliamentarization through the back door? *European Foreign Affairs Review*, 10(2), σελ. 175–195

«διοικητικές δαπάνες» των διακυβερνητικών πυλώνων δεν είναι τυχαία. Αντίθετα, δείχνει ότι τα κράτη μέλη ήθελαν αυτές οι δαπάνες του Συμβουλίου να εμπίπτουν σε αυτήν την άτυπη συμφωνία, ώστε να μένουν εκτός του συνήθους κοινοβουλευτικού ελέγχου στη διάρκεια της δημοσιονομικής διαδικασίας.<sup>150</sup>

#### **4.3 Η προοδευτική εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ διαμέσου Διοργανικών Συμφωνιών**

Όπως γίνεται αντιληπτό, η Συνθήκη του Μάαστριχτ άφησε στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ένα ευρύ φάσμα ερωτημάτων, ιδιαίτερα όσον αφορά τους ρόλους και τις αρμοδιότητές τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Το 1996, ξεκίνησε Διακυβερνητική Διάσκεψη με σκοπό την αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η μετέπειτα Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς Πράξεις, υπογράφηκε στο Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999.

Κατά το διάστημα αυτό, ήτοι από την καθιέρωση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι τη σύναψη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιδίωξε να επεκτείνει τις αρμοδιότητές του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ μέσω του προϋπολογισμού. Για το σκοπό αυτό, προέβη σε σειρά προτάσεων, με τα οποία άσκησε πιέσεις προς το Συμβούλιο, ζητώντας να του ανατεθούν περισσότερα δικαιώματα στη διαβούλευση και στη συνδιαχείριση των σχετικών δαπανών. Συνολικά, από το 1993, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τάχθηκε ανοιχτά και επανειλημμένα υπέρ της σύναψης Διαθεσμικής Συμφωνίας για θέματα χρηματοδότησης, εφαρμογής και πληροφόρησης που σχετίζονται με την ΚΕΠΠΑ -αίτημα που απορρίφθηκε αρκετές φορές από το

---

<sup>150</sup> Monar, J. (1997). The finances of the Union's intergovernmental pillars: Tortuous experiments with the Community budget. *Journal of Common Market Studies*, 35(1), σελ.60

Συμβούλιο.<sup>151</sup> Μάλιστα, τον Φεβρουάριο του 1994, το Συμβούλιο ενημέρωσε το ΕΚ ότι δεν επιθυμούσε να εισέλθει σε διαπραγματεύσεις.<sup>152</sup>

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε καμία περίπτωση δεν επιδίωξε να εμποδίσει την πρόοδο της ΚΕΠΠΑ. Εν αντιθέσει, σκόπευε να διατηρήσει ουσιαστικό ρόλο στη χρηματοδότηση και στον πολιτικό έλεγχο του περιεχομένου των δράσεων, με στόχο τη δημοκρατική νομιμοποίηση και αποτελεσματική εφαρμογή της. Ωστόσο, η Έκθεση του Συμβουλίου για τη Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>153</sup> ήταν ιδιαίτερα επικριτική ως προς την παραχώρηση περισσότερων αρμοδιοτήτων, είτε προϋπολογιστικών είτε πληροφοριακών, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Έκθεση μάλιστα ανέφερε ότι η εμπειρία που αποκτήθηκε στον τομέα της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ αναδεικνύει την αναντιστοιχία ανάμεσα στις εξουσίες πολιτικού ελέγχου και την προϋπολογιστική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς το ίδιο προσπαθεί να αυξήσει τη συμμετοχή του στην ΚΕΠΠΑ μέσω της άσκησης των προϋπολογιστικών του εξουσιών.

Όσον αφορά τα ζητήματα χρηματοδότησης, η πλειονότητα των κρατών-μελών επιθυμούσε τη χρηματοδότηση των δράσεων της ΚΕΠΠΑ από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, προκειμένου να αποφευχθεί η επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών.<sup>154</sup> Επίσης, τα κράτη-μέλη ήθελαν να αλλάξει η φύση των δαπανών της ΚΕΠΠΑ, χαρακτηρίζοντάς τις ως υποχρεωτικές, γεγονός που θα έδινε στο Συμβούλιο την τελική αρμοδιότητα. Η κατάταξη των δαπανών της ΚΕΠΠΑ ως υποχρεωτικών όμως, όχι μόνο θα αφαιρούσε την προϋπολογιστική εξουσία από το ΕΚ, αλλά ερχόταν και σε αντίθεση με μακροχρόνιο αίτημα του Κοινοβουλίου για κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών.

---

<sup>151</sup> European Parliament, 'Draft Interinstitutional Agreement on the CFSP', PE 207.087, Δεκέμβριος 1993

<sup>152</sup> Kietz, D., & Maurer, A. (2005). Interinstitutional agreements in the CFSP: Parliamentarization through the back door? *European Foreign Affairs Review*, 10(2), σελ. 185

<sup>153</sup> Έκθεση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1995). Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://aei.pitt.edu/view/eusubjects/H034.html>

<sup>154</sup> Διακυβερνητική Διάσκεψη, Ενημερωτικό Σημείωμα Αρ. 17, 21 Σεπτεμβρίου 1995, Θέματα Προϋπολογισμού και η Διακυβερνητική Διάσκεψη. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: [https://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche17\\_en.htm#](https://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche17_en.htm#)

Σε αυτό το πλαίσιο, το Κοινοβούλιο συνέχιζε να ασκήσει πιέσεις για τη σύναψη μιας Διαθεσμικής Συμφωνίας σχετικά με τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ εκτός του επίσημου πλαισίου μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Η συμφωνία επιτεύχθηκε αμέσως μετά την ολοκλήρωση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, συνδέοντας τη διατήρηση της υπάρχουσας ταξινόμησης των δαπανών με την υπογραφή της Διοργανικής Συμφωνίας για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ. Πράγματι, η αλλαγή σε αυτή την θεσμική ένταση σημειώθηκε λίγο μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, με τη σύναψη της πρώτης Διοργανικής Συμφωνίας στον τομέα του προϋπολογισμού, το 1997.<sup>155</sup>

#### **4.4 Η Διοργανική Συμφωνία για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ**

Η Διοργανική Συμφωνία για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ<sup>156</sup>, δομείται σε τέσσερα κύρια τμήματα. Το πρώτο περιλαμβάνει τις «Γενικές διατάξεις», καλύπτοντας τα άρθρα Α και Β. Ακολουθούν οι «Δημοσιονομικές ρυθμίσεις», οι οποίες αναλύονται στα άρθρα Γ, Δ, Ε, ΣΤ και Ζ. Στη συνέχεια, περιγράφεται η «Διαδικασία συνεννόησης *ad hoc*», όπως ορίζεται στα άρθρα Η, Θ, Ι και ΙΑ. Τέλος, το τέταρτο τμήμα εστιάζει στη «διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την ενημέρωσή του», που αναπτύσσεται στα άρθρα ΙΒ, ΙΓ και ΙΔ.

Εν πρώτοις, στις «Γενικές διατάξεις», καθορίζεται ρητά ότι οι δαπάνες της ΚΕΠΠΑ που βαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό θα αντιμετωπίζονται ως μη υποχρεωτικές δαπάνες, δίνοντας έτσι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον τελευταίο λόγο για αυτές.<sup>157</sup>

Περαιτέρω, στις «Δημοσιονομικές ρυθμίσεις» καθορίζεται πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν σε ετήσια βάση συμφωνία

---

<sup>155</sup> Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας, *EE C 286 της 22.9.1997*, σ. 80

<sup>156</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997)

<sup>157</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Άρθρο Β. «Οι δαπάνες ΚΕΠΠΑ θεωρούνται δαπάνες που δεν απορρέουν αναγκαστικά από τη Συνθήκη»

σχετικά με το ποσό των επιχειρησιακών δαπανών ΚΕΠΠΑ που βαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό και την κατανομή του στα άρθρα του κεφαλαίου του προϋπολογισμού που αφορά την ΚΕΠΠΑ.<sup>158</sup> Το ποσό που θα διατίθεται για τις επιχειρησιακές δαπάνες θα κατανέμεται σε δύο κατηγορίες, αφενός για καλύψεις προβλεπόμενων αναγκών και αφετέρου για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων ενεργειών.<sup>159</sup> Συγκεκριμένα, βάσει της συμφωνίας, απαγορεύεται να εισάγονται επιχειρησιακές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ σε αποθεματικό, αποκλείοντας έτσι τη δυνατότητα του Κοινοβουλίου να απορρίψει μια προτεινόμενη μεταφορά σε αποθεματικό. Παράλληλα, επαναβεβαιώνεται το δικαίωμα της Επιτροπής να κάνει μεταφορές πιστώσεων μεταξύ των άρθρων στο κεφάλαιο του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ, προσφέροντας την απαραίτητη ευελιξία στην υλοποίηση του προϋπολογισμού. Επιπλέον, προτείνονται έξι προϋπολογιστικές γραμμές (*«παρακολούθηση και διοργάνωση εκλογών/συμμετοχή σε διαδικασίες μετάβασης στη δημοκρατία, απεσταλμένοι ΕΕ, πρόληψη διενέξεων/διαδικασίες ειρήνευσης και ασφαλείας, χρηματοδοτική αρωγή στις διαδικασίες αφοπλισμού, συνεισφορές σε διεθνείς διασκέψεις και επείγουσες δράσεις»*), στις οποίες θα καταχωρίζονται οι πιστώσεις που αφορούν τις δράσεις της ΚΕΠΠΑ.<sup>160</sup> Ακόμα, στο ίδιο άρθρο αναγράφεται πως τρία θεσμικά όργανα έχουν συμφωνήσει ότι το ποσό που θα διατίθεται για επείγουσες δράσεις δεν θα υπερβαίνει το 20% του συνολικού προϋπολογισμού του κεφαλαίου

---

<sup>158</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Άρθρο Γ. *«Βάσει του προσχεδίου προϋπολογισμού που συνέταξε η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν σε ετήσια βάση συμφωνία σχετικά με το ποσό των επιχειρησιακών δαπανών ΚΕΠΠΑ που βαρύνουν τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων και σχετικά με την κατανομή του ποσού αυτού μεταξύ των άρθρων του κεφαλαίου για τον προϋπολογισμό ΚΕΠΠΑ (για τα σχετικά άρθρα: βλ. προτάσεις στο σημείο Ζ). Ελλείψει συμφωνίας, λαμβάνεται ως δεδομένο ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα συμφωνήσουν τουλάχιστον να εγγράψουν στον προϋπολογισμό της ΚΕΠΠΑ το ποσό που περιέχεται στον προηγούμενο προϋπολογισμό, εκτός εάν η Επιτροπή προτείνει να μειωθεί το ποσό αυτό.»*

<sup>159</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Άρθρο Δ. *«Το συνολικό ποσό των επιχειρησιακών δαπανών ΚΕΠΠΑ εγγράφεται ολόκληρο σε ένα κεφάλαιο του προϋπολογισμού (ΚΕΠΠΑ), στα άρθρα του κεφαλαίου αυτού (όπως προτείνεται στο σημείο Ζ). Το ποσό αυτό καλύπτει τις πραγματικές προβλεπόμενες ανάγκες και ένα λογικό περιθώριο για απρόβλεπτες δράσεις. Δεν εγγράφονται κεφάλαια σε αποθεματικό. Κάθε άρθρο θα καλύπτει κοινές στρατηγικές ή κοινές δράσεις που έχουν ήδη εγκριθεί, μέτρα τα οποία έχουν προβλεφθεί αλλά δεν έχουν ακόμη εγκριθεί, καθώς και όλες τις μελλοντικές -δηλαδή απρόβλεπτες- δράσεις που θα εγκριθούν από το Συμβούλιο κατά τη διάρκεια του συγκεκριμένου οικονομικού έτους.»*

<sup>160</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Άρθρο Ζ

ΚΕΠΠΑ.<sup>161</sup> Με αυτόν τον τρόπο, το Συμβούλιο δεσμεύεται εκ των προτέρων να μην μπορεί, χωρίς τη συναίνεση του Κοινοβουλίου, να αυξήσει μονομερώς τις δαπάνες για επείγουσες δράσεις, ούτε μέσω μεταφοράς πιστώσεων στο εσωτερικό του ίδιου κεφαλαίου της ΚΕΠΠΑ.

Ένα ακόμη βασικό επίτευγμα της συμφωνίας είναι η επέκταση της «*διαδικασίας συνεννόησης*» (“concertation procedure”) και στην ΚΕΠΠΑ, για τις περιπτώσεις που το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν μπορούν να συμφωνήσουν άμεσα για το συνολικό ποσό των δαπανών ή για την κατανομή τους στα διάφορα προϋπολογιστικά στοιχεία.<sup>162</sup> Επομένως, η διαδικασία εφαρμόζεται για τον καθορισμό του ανώτατου ορίου και την κατανομή των δαπανών της ΚΕΠΠΑ ανά άρθρο, σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία μέσω της κανονικής προβλεπόμενης διαδικασίας. Ειδικότερα, όπως προβλέπεται από τα άρθρα Θ, Ι, και ΙΑ, η διαδικασία αυτή ενεργοποιείται κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου, ειδικά όταν κάποιο από αυτά τα θεσμικά όργανα επιθυμεί να παρέκκλιση από το προσχέδιο προϋπολογισμού που έχει καταρτίσει η Επιτροπή. Η «*διαδικασία συνεννόησης ad hoc*» ολοκληρώνεται πριν από την προθεσμία που ορίζει το Συμβούλιο για την κατάρτιση του σχεδίου προϋπολογισμού. Επιπλέον, κάθε αρμόδιο όργανο για τον προϋπολογισμό λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα ώστε τα αποτελέσματα που προκύπτουν από αυτή τη διαδικασία να γίνουν σεβαστά σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

Επιπρόσθετα, η συμφωνία θεσπίζει μια επίσημη διαδικασία *διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο* για τα βασικά ζητήματα της ΚΕΠΠΑ. Συγκεκριμένα, απαιτεί από το Συμβούλιο να διαβουλευέται ετησίως με το Κοινοβούλιο για τα βασικά στοιχεία της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών επιπτώσεων στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το

---

<sup>161</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Άρθρο Ζ. «*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφωνούν ότι το ποσό για δράσεις που εγγράφονται στο άρθρο που αναφέρεται στην έκτη περίπτωση, δεν μπορεί να υπερβαίνει το 20% του συνολικού ποσού του κεφαλαίου για τον προϋπολογισμό ΚΕΠΠΑ.*»

<sup>162</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Η. «*Δημιουργείται μια ad hoc διαδικασία συνεννόησης προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των δύο σκελών της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής όσον αφορά το ως άνω ποσό των δαπανών ΚΕΠΠΑ και την κατανομή του ποσού αυτού στα άρθρα του κεφαλαίου για τον προϋπολογισμό ΚΕΠΠΑ.*»

άρθρο ΙΒ: «Σε ετήσια βάση, η Προεδρία του Συμβουλίου ζητεί τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με έγγραφο που καταρτίζει το Συμβούλιο για τα κύρια θέματα και τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών επιπτώσεων στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων». Μέσω του εν λόγω άρθρου λοιπόν γίνεται εμφανές ότι ενισχύεται ο ρόλος του Κοινοβουλίου μέσω της δυνατότητας να υποβάλλει γνώμες και να λαμβάνει εκ των υστέρων ενημερώσεις σχετικά με τα σημαντικά ζητήματα και τις βασικές κατευθύνσεις της ΚΕΠΠΑ. Παράλληλα, καθιερώνεται η σημαντική υποχρέωση άμεσης κοινοποίησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για κάθε απόφαση που λαμβάνεται στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, λεπτομερούς οικονομικής εκτίμησης των σχετικών δαπανών, συνοδευόμενης από όλες τις απαραίτητες και συναφείς πληροφορίες. Συγκεκριμένα, στο Άρθρο ΙΓ της συμφωνίας, καθορίζεται ότι κάθε φορά που το Συμβούλιο λαμβάνει απόφαση που συνεπάγεται δαπάνες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, πρέπει «αμέσως και για κάθε περίπτωση» να αποστέλλει στο Κοινοβούλιο μια εκτίμηση του κόστους (“fiche financière”), «ειδικότερα όσον αφορά το χρονικό πλαίσιο, το απασχολούμενο προσωπικό, τη χρήση χώρων και άλλων έργων υποδομής, τα μέσα μεταφοράς, τις ανάγκες κατάρτιση και τις ρυθμίσεις ασφαλείας».<sup>163</sup> Τέλος, η Επιτροπή υποχρεούται να ενημερώνει το Κοινοβούλιο τουλάχιστον σε τριμηνιαία βάση για την υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ και να παρέχει οικονομικές προβλέψεις για το υπόλοιπο διάστημα.<sup>164</sup>

#### **4.5 Ο ρόλος της Διοργανικής Συμφωνίας για τη Χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ στην ενίσχυση της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**

Συνολικά, η Διοργανική Συμφωνία του 1997 επέκτεινε ουσιαστικά τα δικαιώματα ενημέρωσης και διαβούλευσης του Κοινοβουλίου και επιβεβαίωσε τις προϋπολογιστικές αρμοδιότητες αυτού.

---

<sup>163</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). Άρθρο ΙΓ.

<sup>164</sup> Διοργανική Συμφωνία (1997). ΙΔ. «Η Επιτροπή ενημερώνει την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή σχετικά με την εκτέλεση των δράσεων ΚΕΠΠΑ και των δημοσιονομικών προβλέψεων για την εναπομένουσα περίοδο του έτους σε τριμηνιαία βάση.»

Ειδικότερα, η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναδεικνύεται σε ουσιώδες και αναπόσπαστο στοιχείο σε κάθε στάδιο της οικονομικής διαχείρισης των δαπανών στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Η συμμετοχή του Κοινοβουλίου καθίσταται καίρια τόσο κατά τον καθορισμό του ανώτατου ποσού και την κατανομή των σχετικών δαπανών όσο και κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες το εγγεγραμμένο ποσό στον προϋπολογισμό της ΚΕΠΠΑ αποδεικνύεται ανεπαρκές για την κάλυψη των αναγκαίων δαπανών κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, τα δύο θεσμικά όργανα -το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο- δεσμεύονται να αναζητήσουν άμεσα κοινή λύση, γεγονός που υπογραμμίζει τη θεσμική βαρύτητα και την ενεργό εμπλοκή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία.

Επιπλέον, με βάση τη συμφωνία ορίζεται ρητώς ότι το ποσό που προορίζεται για δράσεις εντασσόμενες στην έκτη κατηγορία άρθρων δεν μπορεί να υπερβαίνει το 20% του συνολικού προϋπολογισμού του κεφαλαίου ΚΕΠΠΑ. Η πρόβλεψη αυτή συνιστά ουσιαστική δέσμευση εκ μέρους του Συμβουλίου, καθώς περιορίζει τη δυνατότητα μονομερούς μεταβολής των σχετικών δαπανών χωρίς τη συναίνεση του Κοινοβουλίου.

Ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν καθίσταται δυνατή η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των βασικών θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο της προβλεπόμενης διαδικασίας, προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής σε ειδική διαδικασία *ad hoc διαπραγμάτευσης*, με στόχο την εξεύρεση συναινετικής λύσης. Πρόκειται για έναν επιπλέον μηχανισμό θεσμικής ισορροπίας, που κατοχυρώνει τον ουσιαστικό ρόλο του Κοινοβουλίου στη χάραξη και τον έλεγχο της κοινής εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Επιπροσθέτως, η θεσμοθετημένη υποχρέωση αποστολής από το Συμβούλιο αναλυτικών οικονομικών εκτιμήσεων και ενημερωτικών στοιχείων για κάθε μεμονωμένη απόφαση που αφορά δράση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, συνιστά ουσιαστικά μία μορφή *εκ των προτέρων* ενημέρωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η ενημέρωση αυτή δεν περιορίζεται πλέον σε γενικές αναφορές επί της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, αλλά επεκτείνεται στα κύρια ζητήματα και στις βασικές επιλογές που σχετίζονται με την ΚΕΠΠΑ,

προσδίδοντας στο Κοινοβούλιο ενισχυμένο ρόλο επί της ουσίας της πολιτικής αυτής.

Μάλιστα, τον Μάιο του 1999 το κείμενο της Διαθεσμικής Συμφωνίας του 1997 ενσωματώθηκε σε μια νέα, ολοκληρωμένη Διαθεσμική Συμφωνία για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας προϋπολογισμού, για λόγους διαφάνειας και συνοχής.<sup>165</sup> Η Διοργανική Συμφωνία του 1999, αφενός καθόριζε τις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2000-2006 και παρέθετε λεπτομέρειες για την εφαρμογή τους (Μέρος I), αφετέρου επικεντρωνόταν στη βελτίωση της διοργανικής συνεργασίας κατά τη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού (Μέρος II). Παράλληλα, η εν λόγω Συμφωνία λειτούργησε ως ανακεφαλαιωτικό εργαλείο, συγκεντρώνοντας τις βασικές δημοσιονομικές ρυθμίσεις που είχαν τεθεί σε ισχύ μέσω άλλων Διαθεσμικών Συμφωνιών.<sup>166</sup>

Πλέον, η Διοργανική Συμφωνία του 1999 έχει αντικατασταθεί από μεταγενέστερες συμφωνίες<sup>167</sup>, ενώ σήμερα σε ισχύ βρίσκεται η Διοργανική

---

<sup>165</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, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 172 της 18/06/1999 σ. 0001 - 0022*

<sup>166</sup> Διοργανική συμφωνία (1999), παρ.7 «*Η παρούσα συμφωνία αντικαθιστά:*

- την κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1982, όσον αφορά διάφορα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί καλύτερη λειτουργία της διαδικασίας του προϋπολογισμού,

- τη 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,

- τη δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 6ης Μαρτίου 1995 σχετικά με την εγγραφή δημοσιονομικών διατάξεων στις νομοθετικές πράξεις,

- την κοινή δήλωση της 12ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τη βελτίωση της ενημέρωσης της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής σχετικά με τις συμφωνίες αλιείας,

- τη διοργανική συμφωνία της 16ης Ιουλίου 1997 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας,

- τη διοργανική συμφωνία της 13ης Οκτωβρίου 1998 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τις νομικές βάσεις και την εκτέλεση του προϋπολογισμού.»

<sup>167</sup> Η Διοργανική Συμφωνία του 1999 αντικαταστάθηκε από τη Διοργανική Συμφωνία του 2006 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση – Δηλώσεις, ΕΕ C 139 της , σ. 1-17 . Η τελευταία αντικαταστάθηκε από τη Διοργανική Συμφωνία της 2ας Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (2013/C 373/01), ΕΕ C 373, σ. 1-11

Συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, η οποία καλύπτει τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα, τη χρηστή διαχείριση, καθώς και τους νέους ιδίους πόρους, περιλαμβάνοντας έναν οδικό χάρτη για την εισαγωγή τους.<sup>168</sup> Συνοπτικά, η συμφωνία αυτή αποσκοπεί στη διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού, καθώς και στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής σε θέματα οικονομικής διαχείρισης.<sup>169</sup> Επιπλέον, θέτει τις βάσεις για υπεύθυνη διαχείριση των πόρων και προβλέπει την ανάπτυξη ενός πλαισίου και οδικού χάρτη για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027, ώστε να εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση για την αποπληρωμή του Μέσου Ανάκαμψης της ΕΕ, όπως ορίζεται στον Κανονισμό (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου.<sup>170</sup>

#### **4.6 Η Διοργανική Συμφωνία για την πρόσβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ευαίσθητες πληροφορίες του Συμβουλίου στον τομέα της ΚΠΑΑ**

Για λόγους πληρότητας, είναι χρήσιμο να αναφερθεί ότι λίγα χρόνια αργότερα από τη Διοργανική Συμφωνία για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ, συνήφθη η Διοργανική Συμφωνία της 20ής Νοεμβρίου 2002 μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου<sup>171</sup>, με αντικείμενο την πρόσβαση του Κοινοβουλίου σε διαβαθμισμένες πληροφορίες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.

---

<sup>168</sup> Διοργανική συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και τους νέους ιδίους πόρους, συμπεριλαμβανομένου ενός οδικού χάρτη για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων, ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 28-46

<sup>169</sup> Διοργανική Συμφωνία (2020), παρ.1

<sup>170</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19, ΕΕ L 433I της , σ. 23-27

<sup>171</sup> Διοργανική συμφωνία της 20ής 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 (ΕΕ C 298 της 30.11.2002, σ. 1

Η συμφωνία αυτή, η οποία είναι σε ισχύ, καθορίζει το πλαίσιο μέσω του οποίου το Κοινοβούλιο δύναται να λαμβάνει γνώση ευαίσθητων στοιχείων, καταταγμένων ως «άκρως απόρρητα», «απόρρητα» ή «εμπιστευτικά», ανεξαρτήτως της προέλευσής τους, του φορέα αποθήκευσης ή του βαθμού πληρότητας, και ρυθμίζει τον τρόπο διαχείρισής τους. Η συγκεκριμένη Συμφωνία δεν παρουσιάζει άμεση συνάφεια με το πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΚΕΠΠΑ, καθώς περιορίζεται στη ρύθμιση των όρων πρόσβασης και του τρόπου διαχείρισης ευαίσθητων πληροφοριών. Παρ' όλα αυτά, η σημασία της είναι ιδιαίτερος αξιοσημείωτη, δεδομένου ότι ενισχύει θεσμικά τη δυνατότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ενημερώνεται επί ζητημάτων που άπτονται της ΚΕΠΠΑ, συμβάλλοντας έτσι στην περαιτέρω κατοχύρωση της διαφάνειας και του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ενημερώνεται και να διατυπώνει γνώμη επί ζητημάτων που άπτονται της ΚΕΠΠΑ ενισχύθηκε περαιτέρω με τη Δήλωση της Ύπατης Εκπροσώπου του 2010 σχετικά με την πολιτική λογοδοσία<sup>172</sup>, η οποία προσαρτήθηκε στο ψήφισμα του Κοινοβουλίου που αφορούσε τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ).<sup>173</sup> Η Δήλωση προβλέπει τη διατήρηση θεσμών διαλόγου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την ΚΕΠΠΑ, όπως κοινές συνεδριάσεις και ανταλλαγές απόψεων με αξιωματούχους και αρχηγούς αποστολών, καθώς και την υποχρέωση του Ύπατου Εκπροσώπου να ενημερώνει το Κοινοβούλιο δύο φορές το χρόνο για την κατάσταση της ΚΕΠΠΑ. Μεταξύ άλλων, η παράγραφος 4 της εν λόγω Δήλωσης επιβεβαιώνει το δικαίωμα της «Ειδικής Επιτροπής» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να έχει πρόσβαση σε εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικά με τις αποστολές και τις επιχειρήσεις της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και

---

<sup>172</sup> Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Ιουλίου 2010 σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (08029/2010 – C7-0090/2010 – [2010/0816\(NLE\)](#)).

Διαθέσιμο στη διεύθυνση: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280\\_EL.html#def\\_4\\_1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280_EL.html#def_4_1)

<sup>173</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2025). *Εξωτερική πολιτική: στόχοι, μέσα και επιτεύγματα*. Σημειώματα για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Διαθέσιμο στη διεύθυνση: [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU\\_5.1.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU_5.1.1.pdf)

Άμυνας (ΚΠΑΑ), που εντάσσεται στην ΚΕΠΠΑ, διασφαλίζοντας ότι το υφιστάμενο πλαίσιο ανταλλαγής πληροφοριών, όπως ορίζεται στη Διοργανική Συμφωνία του 2002 για την πρόσβαση του Κοινοβουλίου σε ευαίσθητα έγγραφα του Συμβουλίου, θα συνεχίσει να εφαρμόζεται.

#### **4.7 Συμπεράσματα Κεφαλαίου**

Το παρόν κεφάλαιο επικεντρώθηκε στην ανάλυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ο συγκεκριμένος τομέας, γνωστός ως «δεύτερος πυλώνας» της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αποτέλεσε διαχρονικά χαρακτηριστικό παράδειγμα διακυβερνητικής συνεργασίας: ένα πεδίο στο οποίο, σύμφωνα με τη λογική των υποστηρικτών του διακυβερνητισμού, τα κράτη μέλη διατηρούν τον πλήρη έλεγχο των αποφάσεων, προστατεύοντας παράλληλα την εθνική τους κυριαρχία. Υπό αυτό το πρίσμα, θα ήταν αναμενόμενο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να περιορίζεται σε έναν συμπληρωματικό και δευτερεύοντα ρόλο. Ωστόσο, όπως αναδείχθηκε, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες έχουν αποδειχθεί ως καθοριστικό εργαλείο ενίσχυσης της θεσμικής επιρροής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ακόμη και σε τομείς με έντονα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, όπως η ΚΕΠΠΑ.

Η μελέτη της Διαθεσμικής Συμφωνίας του 1997 για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ ανέδειξε τον τρόπο με τον οποίο το Κοινοβούλιο, χωρίς να προσφύγει στην επίσημη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών μέσω Διακυβερνητικών Διασκέψεων, κατόρθωσε να διευρύνει τα δικαιώματά του στην πληροφόρηση και στη διαβούλευση, υποβάλλοντας παράλληλα την ΚΕΠΠΑ σε μια διαφανή και αξιόπιστη δημοσιονομική διαδικασία. Επιπλέον, εξασφάλισε τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης σε έναν τομέα όπου, βάσει των Συνθηκών, δεν διέθετε ουσιαστικές αρμοδιότητες, επιτυγχάνοντας παράλληλα να διατηρήσει ισορροπημένη σχέση με τον ρόλο του Συμβουλίου.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η σύνδεση που επιχειρούν αρκετοί μελετητές μεταξύ της εξελικτικής πορείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της θεωρίας της «τροχιάς εξάρτησης» (*“path dependency”*), σύμφωνα με την

οποία οι αρχικές θεσμικές επιλογές καθορίζουν πορείες που, με την πάροδο του χρόνου, καθίστανται όλο και δυσκολότερο να ανατραπούν ή να εγκαταλειφθούν.<sup>174</sup> Η σταδιακή ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου δεν υπήρξε προϊόν μίας και μόνης διαπραγμάτευσης, αλλά αποτέλεσμα μιας συστηματικής και πολυεπίπεδης διαδικασίας. Εν τοις πράγμασι, η τελική μορφή της Διαθεσμικής Συμφωνίας του 1997 στηρίχθηκε σε προηγούμενες, ανεπιτυχείς προσπάθειες σύναψής της καθώς και σε πολυάριθμες κριτικές εκθέσεις του Κοινοβουλίου που επανειλημμένα ζητούσαν μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι, παρόλο που οι Διαθεσμικές Συμφωνίες δεν αποτελούν μέρος του σκληρού πυρήνα του πρωτογενούς δικαίου, εντάσσονται σε έναν άτυπο αλλά πολιτικά ουσιαστικό χώρο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, ο οποίος συμβάλλει στη σταδιακή μεταβολή της ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

---

<sup>174</sup> Kietz, D., & Maurer, A. (2005). Interinstitutional agreements in the CFSP: Parliamentarization through the back door? *European Foreign Affairs Review*, 10(2), σελ. 181, 183 και 195. Βλ. επίσης European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies. (2020). *The European Parliament's right of initiative* (PE 655.134), σελ.24. Requested by the AFCO committee.

Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL\\_STU\(2020\)655134\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)

## 5 ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Διαθεσμικές Συμφωνίες μεταξύ των τριών κύριων θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστούν ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, το οποίο έχει συμβάλει ουσιαστικά στη διαμόρφωση της θεσμικής της αρχιτεκτονικής. Οι εν λόγω Συμφωνίες έχουν καταστεί, στην πράξη, ένας υποσυνταγματικός μηχανισμός προώθησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, παρότι εξακολουθούν να παραμένουν σε μεγάλο βαθμό εκτός του πεδίου συστηματικής μελέτης τόσο στη νομική, όσο και στην πολιτική επιστήμη. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην παραδοχή ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αποσκοπούν πρωτίστως στην κάλυψη ερμηνευτικών κενών των ιδρυτικών Συνθηκών.

Η παρούσα μελέτη ανέδειξε, αρχικά, ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες εντάσσονται σε μια «ενδιάμεση» κατηγορία κανόνων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία στη θεωρία έχει χαρακτηριστεί μεταξύ άλλων ως ήπιο δίκαιο, συνταγματικό έθιμο ή ακόμη και έκφανση της *θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής*. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι οι Συμφωνίες αυτές, ως πηγή εγγύς του παράγωγου δικαίου, λειτουργούν ως «*παρεπόμενοι νομικοί μηχανισμοί*», οι οποίοι υπηρετούν το πλαίσιο των διαθεσμικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων, ενισχύοντας τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Δεύτερον, μέσα από το παράδειγμα της Διαθεσμικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση του Νομοθετικού Έργου διαπιστώθηκε ότι οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αφενός λειτουργούν ως συμπλήρωμα της αρχής της θεσμικής ισορροπίας και της Κοινοτικής Μεθόδου και, αφετέρου, χωρίς να επιφέρουν τυπική τροποποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών, διαθέτουν ουσιαστική θεσμική βαρύτητα, ικανή να αναδιαμορφώσει την πραγματική ισορροπία δυνάμεων εντός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης. Ως εκ τούτου, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της σταδιακής συνταγματικής οικοδόμησης της Ένωσης.

Τρίτον, μέσω της μελέτης της Διαθεσμικής Συμφωνίας για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ, επιβεβαιώθηκε η κύρια υπόθεση ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αξιοποίησε τις Διαθεσμικές Συμφωνίες ως στρατηγικά μέσα για την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του. Συγκεκριμένα, το Κοινοβούλιο κατάφερε να κατοχυρώσει τον έλεγχο του επί του προϋπολογισμού και να ενισχύσει τα δικαιώματά του στη πληροφόρηση και διαβούλευση, τα οποία στη Συνθήκη παρέμεναν ασαφή και ουδέποτε εφαρμόστηκαν πλήρως από το Συμβούλιο. Αξίζει να προστεθεί ότι στο σήμερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζει ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση και την εποπτεία της ΚΕΠΠΑ. Συμμετέχει κυρίως μέσω του ελέγχου των δραστηριοτήτων των βασικών θεσμικών φορέων που εμπλέκονται στον τομέα αυτό, όπως ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, ο οποίος είναι παράλληλα Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, οι Ειδικοί Εντεταλμένοι της ΕΕ, καθώς και οι αντιπροσωπείες της Ένωσης ανά τον κόσμο. Επιπλέον, μέσω των αρμοδιοτήτων του στον τομέα του προϋπολογισμού, το Κοινοβούλιο ασκεί επιρροή στο εύρος, στις προτεραιότητες και στους οικονομικούς πόρους που διατίθενται για την ΚΕΠΠΑ.

Τέταρτον, ο άτυπος θεσμικός χώρος που διαμορφώνεται μέσω των Διαθεσμικών Συμφωνιών αναδείχθηκε ως ένα ευνοϊκό πλαίσιο για την προώθηση των αιτημάτων και των θέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ιδιαίτερα, δεδομένου ότι οι διατάξεις των Συνθηκών αποτελούν προϊόν διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων και συχνά χαρακτηρίζονται από ασάφεια στη διατύπωσή τους, δημιουργούνται περιθώρια για διαφορετικές και συχνά αντικρουόμενες ερμηνείες. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αξιοποίησε συστηματικά αυτές τις ασάφειες, προωθώντας ερμηνείες που συμβάλλουν στην ενίσχυση των κοινοβουλευτικών του αρμοδιοτήτων.

Τέλος, η παρούσα εργασία ανέδειξε εν συνόλω τον πολυδιάστατο ρόλο των Διαθεσμικών Συμφωνιών ως μέσων άτυπης συνταγματοποίησης, των οποίων όμως η φύση και η λειτουργία εξακολουθούν να εγείρουν ουσιώδη ερωτήματα. Κατ' αρχάς, παραμένει ανοιχτό το ζήτημα κατά πόσο οι

Διαθεσμικές Συμφωνίες μπορούν πράγματι να αποτελέσουν το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση ζητημάτων με σαφή συνταγματική διάσταση – όπως εν προκειμένω το θεσμικό χάσμα μεταξύ της νομοθετικής και της δημοσιονομικής αρμοδιότητας του Κοινοβουλίου<sup>175</sup>- ή αν ο ρόλος τους περιορίζεται, στην ουσία, στη ρύθμιση τεχνικών διαδικασιών και στην «εκτόνωση» εντάσεων μεταξύ θεσμικών οργάνων.

Περαιτέρω, αν και η ενίσχυση της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνδέεται κατ' αρχήν με την εμβάθυνση της *δημοκρατικής αρχής* υπό το αντιπροσωπευτικό μοντέλο, μια κριτική οπτική υποδεικνύει ότι η υπέρβαση των ορίων που θέτουν οι Συνθήκες μέσω άτυπων μηχανισμών μπορεί να δημιουργήσει προβληματισμούς ως προς τον σεβασμό των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών, όπως το κράτος δικαίου.<sup>176</sup> Σε ένα περιβάλλον όπου το πρωτογενές δίκαιο παραμένει ασαφές, οι Διαθεσμικές Συμφωνίες ενδέχεται να λειτουργούν ως αναγκαίο συμπληρωματικό εργαλείο, αλλά ταυτόχρονα να υποκαθιστούν τις προβλεπόμενες διαδικασίες επίσημης τροποποίησης των Συνθηκών. Το κρίσιμο ερώτημα που μένει να απαντηθεί είναι αν η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας μπορεί να οικοδομηθεί επάνω σε άτυπους θεσμικούς μηχανισμούς ή αν, τελικά, η πραγματική της θεμελίωση απαιτεί τον δύσκολο, αλλά καθαρό δρόμο της επίσημης συνταγματικής αναθεώρησης.

---

<sup>175</sup> Eiselt, I., Pollak, J., & Slominski, P. (2007). Codifying temporary stability? The role of interinstitutional agreements in budgetary politics. *Journal of European Public Policy*, 13(1), σελ. 91

<sup>176</sup> Puntischer Riekmann, S. (2007). The cocoon of power: Democratic implications of interinstitutional agreements. *European Law Journal*, 13(1), σελ. 4

# Βιβλιογραφία

## A. Πρωτογενείς Πηγές

### 1. Νομοθεσία

Ενιαία Ευρωπαϊκής Πράξη, ΕΕ L 169 της 29.6.1987, σ. 1–28, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 169, 29.6.1987

Συνθήκη ΕΕ (Μάαστριχτ 1992), Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10/11/1997 σ. 0155 - Ενοποιημένη έκδοση, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29/07/1992 σ. 0058 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ενοποιημένη απόδοση)

Συνθήκη της Νίκαιας, Τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, των Συνθηκών που ιδρύουν τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες και ορισμένων συναφών πράξεων, ΕΕ C 080, 10.03.2001.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), Ενοποιημένη απόδοση, ΕΕ C 202/13, 7.6.2016, σ. 13-46.

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), Ενοποιημένη απόδοση, ΕΕ C 202/47, 7.6.2016, σ. 47-360.

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19, ΕΕ L 433I της , σ. 23-27

### 2. Διοργανικές Συμφωνίες

Κοινή δήλωση της Συνελεύσεως, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την καθιέρωση διαδικασίας διαβουλεύσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ C 89 της 22.4.1975, σ. 1-2

Διοργανική συμφωνία της 29ης Ιουνίου 1988 για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ΕΕ L 185/33, 15.07.1988.

Διοργανική συμφωνία της 29ης Οκτωβρίου 1993 για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ΕΕ C 331/1, 07.12.1993, σ. 1-10

Διοργανική συμφωνία της 22ας Σεπτεμβρίου 1997 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας, ΕΕ C 286 της 22.9.1997, σ. 80

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, ΕΕ C 172 της 18.06.1999, σ. 0001 – 0022

Διοργανική συμφωνία της 20ής 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, ΕΕ C 298 της 30.11.2002, σ. 1

Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση – Δηλώσεις, ΕΕ C 139 της , σ. 1-17

Διοργανική Συμφωνία της 2ας Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, ΕΕ C 373/1 , 20.12.2013, σ. 1-11

Διοργανική συμφωνία της 12ης Μαρτίου 2014 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διαβίβαση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον χειρισμό από αυτό διαβαθμισμένων πληροφοριών του Συμβουλίου σε θέματα πλην εκείνων του τομέα της κοινής

εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ΕΕ C 95/1, 01.04.2014, σ. 1-7

Διοργανική Συμφωνία της 13ης Απριλίου 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, ΕΕ L 123, 12.5.2016, σ. 1-14

Διοργανική συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και τους νέους ιδίους πόρους, συμπεριλαμβανομένου ενός οδικού χάρτη για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων, ΕΕ L 433I της , σ. 28–46

### **3. Νομολογία**

#### **Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA κατά Ανωτάτης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα*, Υπόθεση C-9/56, EU:C:1958:7.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Φεβρουαρίου 1963, *Van Gend en Loos κατά Nederlandse Administratie der Belastingen*, Υπόθεση C-26/62, EU:C:1963:1.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1964, *Flaminio Costa κατά Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)*, Υπόθεση C-6/64, EU:C:1964:66.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου 1973, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-81/72, EU:C:1973:60.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Οκτωβρίου 1980, *SA Roquette Frères κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-138/79, EU:C:1980:249.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Οκτωβρίου 1980, *Maizena GmbH κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-139/79, EU:C:1980:250.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Φεβρουαρίου 1983, *Μεγάλο Λουκάτο του Λουξεμβούργου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Υπόθεση C-230/81, EU:C:1983:32.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Ιουλίου 1986, *Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Υπόθεση C-34/86, EU:C:1986:291.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1986, *Roger Wybot κατά Edgar Faure και άλλων*, Υπόθεση 149/85, EU:C:1986:310.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 23ης Σεπτεμβρίου 1986.

*AKZO Chemie BV και AKZO Chemie UK Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-5/85, EU:C:1986:328

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-204/86, EU:C:1988:450.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1990, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-70/88, EU:C:1990:217.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουνίου 1991, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση C-300/89, EU:C:1991:244.

ΔΕΕ, Απόφαση της 13ης Μαρτίου 1992, *Vreugdenhil κατά Επιτροπής*, Υπόθεση C-282/90, EU:C:1992:124.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Μαρτίου 1994, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, Υπόθεση C-316/91, EU:C:1994:76.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Μαρτίου 1995, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Υπόθεση C-65/93, EU:C:1995:91.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουλίου 1995, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Υπόθεση C-21/94, EU:C:1995:220.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 1996, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, Υπόθεση C-25/94, EU:C:1996:114.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουνίου 1997, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Υπόθεση C-392/95, EU:C:1997:289.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Οκτωβρίου 1997, *Γαλλία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* [1997], Υπόθεση C-345/95, EU:C:1997:450.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Μαΐου 1998, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής*, Υπόθεση C-106/96, EU:C:1998:218.

ΔΕΕ, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 14ης Απριλίου 2015, *Συμβούλιο κατά Επιτροπής*, Υπόθεση C-409/13, EU:C:2015:217.

Διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 15ης Ιανουαρίου 2001, *Gabriele Stauner και λοιποί κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Υπόθεση T-236/00, EU:T:2002:8.

### **Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα**

Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini στην Υπόθεση C-204/86, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, EU:C:1988:259.

Προτάσεις του δικαστή Bo Vesterdorf, ο οποίος ορίστηκε για να ασκήσει καθήκοντα γενικού εισαγγελέα, στην Υπόθεση T-1/89, *Rhône-Poulenc κατά Επιτροπής*, EU:T:1991:56.

Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα La Pergola στην Υπόθεση C-41/95, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, EU:C:1995:382.

Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs στην Υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως EU:C:2002:197

#### **4. Επίσημα Έγγραφα**

Διακυβερνητική Διάσκεψη, Ενημερωτικό Σημείωμα Αρ. 17, 21 Σεπτεμβρίου 1995, Θέματα Προϋπολογισμού και η Διακυβερνητική Διάσκεψη. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche17\\_en.htm#](https://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche17_en.htm#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Προσχέδιο διακυβερνητικής συμφωνίας για τη χρηματοδότηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας ('Draft Interinstitutional Agreement on the CFSP'), PE 207.087, 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1993

Έκθεση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1995). Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://aei.pitt.edu/view/eusubjects/H034.html>

Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Ιουλίου 2010 σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (08029/2010 – C7-0090/2010 – [2010/0816\(NLE\)](#)). Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280\\_EL.html#def\\_4\\_1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280_EL.html#def_4_1)

## 5. Επίσημες Ιστοσελίδες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Επίσημος ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002). *Επεξηγηματικό σημείωμα για τη «μέθοδο της Κοινότητας»* (MEMO/02/102). Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/memo\\_02\\_102](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/memo_02_102)

EUR-Lex. Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ. *Ιεραρχία των κανόνων της ΕΕ*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/eu-hierarchy-of-norms.html>

EUR-Lex. Σύνοψη της Νομοθεσίας της ΕΕ. *Το παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=legisum%3Aai0032>

EUR-Lex. Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ. *Κοινοτικές και διακυβερνητικές μέθοδοι*. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:community\\_intergovernmental\\_methods](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:community_intergovernmental_methods)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2025). *Εξωτερική πολιτική: στόχοι, μέσα και επιτεύγματα*. Σημειώματα για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

[https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU\\_5.1.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU_5.1.1.pdf)

## **B. Δευτερογενείς Πηγές**

### **ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

#### **1. Βιβλία**

Μαραβέγιας, Ν., Τσινισιζέλης, Μ. (1995). Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεμέλιο. Μέρος Δεύτερο. Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. κεφ. 10. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Α. Γ. Πασσάς

Σκουρής, Β. (Επιμ.). (2020). Συνθήκη της Λισσαβόνας: Ερμηνεία κατ' άρθρον. *Συνθήκη για την ΕΕ – Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ – Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Χρυσομάλλης, Μ. Δ. (2018). *Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

#### **2. Δημοσιεύσεις**

Μαμμωνάς Δ. Ν. (2017). Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 19(1), 59–106. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14998>

Σκιαδάς, Δ. Β. (2019). *Δημοσιονομική διακυβέρνηση της ΕΕ και κοινοβουλευτική δημοκρατία: Θεσμικές και πολιτικές πτυχές*. Jean Monnet Chair on EU Budgetary Governance & Audit, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

<https://jeanmonnetchair.eubga.uom.gr/wp-content/uploads/2019/12/Notebook-on-EU-Budgetary-Governance-Parliamentary-Democracy.pdf>

## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### 1. Βιβλία

Chamon, M. (2015). The institutional balance, an ill-fated principle of EU law? *European Public Law*, 21(2). <https://kluwerlawonline.com.ludwig.lub.lu.se/journalarticle/European+Public+Law/21.2/EURO2015018>

de Búrca, G. (1999). The institutional development of the EU: A constitutional analysis. Στο P. Craig & G. de Búrca (Επιμ.), *The evolution of EU law*. Oxford University Press.

Dehousse, R. (2011). *The 'Community Method': Obstinate or obsolete?* Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230305601>

Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution*. E. C. S. Wade (Επιμ.) 10th ed. London: MacMillan.

FitzGerald, G. F. (1967). *Principles of International Law*. Hans Kelsen. (2<sup>η</sup> έκδ) Robert W. Tucker (Επιμ). New York: Holt, Rinehart and Winston.

Lang, J. T. (2018). Article 10 EC: The Most Important ‘General Principle’ of Community Law,” Στο U. Bernitz, J. Nergelius & C. Cardner (Επιμ.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*. Kluwer Law International.

Lenaerts, K., & van Nuffel, P. (2005). *Constitutional law of the European Union* (2η έκδ.) R. Bray (Επιμ.). Sweet & Maxwell.

Lenaerts, K., & Verhoeven, A. (2002). Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance. Στο C. Joerges & R. Dehousse (Επιμ.), *Good governance in Europe's integrated market* (Collected Courses of the Academy of European Law). Oxford University Press.

<https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1093/acprof:oso/9780199246083.003.0002>

Loewenthal, P.-J. (2019). Article 295 TFEU. Στο M. Kellerbauer, M. Klamert, & J. Tomkin (Επιμ.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (διαδικτυακή έκδοση). Oxford University Press. Διαθέσιμο στη διεύθυνση:

<https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1093/oso/9780198759393.003.440>

Patrin, M. (2024). Decision-making: European Council, Council and Commission. Στο F. Fabbrini & C. A. Petit (Επιμ.), *Research handbook on post-pandemic EU economic governance and NGEU law*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035328161.00024>

Patrin, M. (2024). The legal sources of collegiality between legal rules and institutional practices. Στο *Collegiality in the European Commission* (διαδικτυακή έκδοση). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198873723.003.0003>

Platon, S. (2022). The principle of institutional balance: Rise, eclipse and revival of a general principle of EU constitutional law. Στο K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen, & V. Moreno-Lax (Επιμ.), *Research handbook on general principles in EU law* (136–155). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784712389>

Snyder, F. (1996). Interinstitutional agreements: Forms and constitutional limitations. Στο G. Winter (Επιμ.), *Sources and categories of European Union law*. Nomos. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen (ZERP); 22.

Tridimas, T. (2006). The general principles of EU law (Online ed., Oxford Academic, 31 Oct. 2023). <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.003.0009>

## **2. Ακαδημαϊκά Άρθρα/Επιστημονικές Μελέτες**

Alemanno, A. (2017). *Legal Opinion on the Proposed Inter-Institutional Agreement for a Mandatory Transparency Register in the European Union*.

HEC Paris Research Paper No. LAW-2017-1218.  
<https://ssrn.com/abstract=2996619> ή <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2996619>

Alemanno, A. (2021). *Legal study on an EU ethics body*. HEC Paris.

[https://www.greensefa.eu/files/assets/docs/legal\\_study\\_eu\\_ethics\\_body\\_web\\_11012021.pdf](https://www.greensefa.eu/files/assets/docs/legal_study_eu_ethics_body_web_11012021.pdf)

Alemanno, A. (2024). *The EU interinstitutional body for ethical standards: A legal and policy analysis*. *European Law Journal*, 2024, 1–14.  
<https://doi.org/10.1111/eulj.12532>

Bieber, R. (1981). *Kooperation und Konflikt—Elemente einer Theorie des internen Organisationsrechts der EG*. Στο R. Bieber & D. Nickel (Επιμ.), *Das Europa der zweiten Generation: Gedächtnisschrift für Sasse*. Engel.

Bleckmann, A. (1986). Das Demokratieprinzip der Europäischen Gemeinschaft. Στο A. Bleckmann (Ed.), *Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht*. Heymanns.

Bothe, M. (1981). *Soft Law in den Europäischen Gemeinschaften?* Στο I. Münch (Επιμ.), *Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer (761–776)*. De Gruyter.  
<https://doi.org/10.1515/9783110876390-041>

Bunea, A. (2020). Understanding the European Commission's use of politicisation in the negotiation of interinstitutional agreements: The role of consultations and issue framing. *Journal of European Public Policy*, 27(3), 439–459.

<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712461>

Chalmers, D. (2008). *Justifying institutional accommodation*. *European Law Review*, 33(3), 455–456.

Chamon, M. (2016). Institutional balance and Community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 53(6), 1501–1543.

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/53.6/COLA2016141>

Cini, M. (2013). EU decision-making on inter-institutional agreements: Defining (common) rules of conduct for European lobbyists and public servants. *West European Politics*, 36(6), 1143–1158. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.826022>

De Witte, B. (2000). *Institutional principles: A special category of general principles of EC law*. Στο U. Bernitz & J. Nergelius (Επιμ.), *General principles of European Community law* (σσ. 143–159). Kluwer Law International.

de Witte, B. (2008). Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty. Στο S. Griller & J. Ziller (Επιμ.), *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* (79–108). Springer-Verlag Wien. (European Community Studies Association of Austria (ECSA Austria) Publication Series, Vol. 11)

Devuyst, Y. (2008). The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: 'Community method' and 'democratic deficit' reassessed. *Georgetown Journal of International Law*, 39, 247–325.

Doeker, G. (1969). [Review of *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien. Band I: Parlament - Regierung - Parteien. XXXVI, 584 S. DM 98,60; Band II: Justiz - Verwaltung - Bürgerrechte*, by K. Loewenstein]. *Der Staat*, 8(4), 526–530. Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.jstor.org/stable/43640012>

Eiselt, I., Pollak, J., & Slominski, P. (2007). Codifying temporary stability? The role of interinstitutional agreements in budgetary politics. *Journal of European Public Policy*, 13(1), 75–91. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00353.x>

Eiselt, I., & Slominski, P. (2006). Sub-constitutional engineering: Negotiation, content, and legal value of interinstitutional agreements in the

EU. *European Law Journal*, 12(2), 209–225. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2006.00316.x>

Føllesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>

Grabitz, E., & Läufer, T. (1980). *Das Europäische Parlament*. Union Verlag.

Hatton, L. (2015). *Theories of European integration* (Civitas OS.16). Civitas. <https://www.civitas.org.uk/content/files/OS.16-Theories.pdf>

Hummer, W. (2007). From “Interinstitutional Agreements” to “Interinstitutional Agencies/Offices”? *European Law Journal*, 13(1), 47–74.

Jacqué, J.-P. (2004). *The principle of institutional balance*. *Common Market Law Review*, 41(2), 383–391.

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/41.2/COLA2004012>

Kietz, D., & Maurer, A. (2005). Interinstitutional agreements in the CFSP: Parliamentarization through the back door? *European Foreign Affairs Review*, 10(2), 175–195.

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/10.2/EERR2005011>

Klabbers, J. (1996). *The Redundancy of Soft Law*. *Nordisk Journal of International Law*, 65(2), 167–182.

<https://doi.org/10.1163/15718109620294889>

Läufer, T. (1979). Das Europäische Parlament als Partner im interinstitutionellen Dialog Law in the Making? *Integration*, 2(1), 19–32.

<http://www.jstor.org/stable/24217582>

Lenaerts, K. (1991). Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(1), 11–35.

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/28.1/COLA1991004>

Lenaerts, K., & Verhoeven, A. (2001). Institutional balance as a guarantee for democracy in EU governance. Στο C. Joerges & R. Dehousse (Επιμ.), *Good governance in Europe's integrated market* (34–88). Oxford University Press.

Martínez Iglesias, M. J. (2020). *Better law-making and the interinstitutional (dis)agreements: Some comments*. *European Law Journal*, 26, 108–113. <https://doi.org/10.1111/eulj.12364>

Monar, J. (1994). Interinstitutional agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht. *Common Market Law Review*, 31(4), 693–719.

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/31.4/COLA1994037>

Monar, J. (1997). The finances of the Union's intergovernmental pillars: Tortuous experiments with the Community budget. *Journal of Common Market Studies*, 35(1), 57–78. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00050>

Moravcsik, A. (2002). *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legacy in the European Union*. *JCMS*, 40.

Picod F. (2019). Action for Annulment: Court of Justice of the European Union (CJEU). Στο *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law (MPEiPro)*. Oxford University Press.

Prechal, S. (1998). *Institutional balance: A fragile principle with uncertain contents*. Στο E. Heukels, P. Blokker & S. Brus (Επιμ.), *The European Union after Amsterdam* (273–294). Kluwer Law International.

Puntscher Riekmann, S. (2007). *The cocoon of power: Democratic implications of interinstitutional agreements*. *European Law Journal*, 13(1), 4–19. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00349.x>

Riesenhuber, K. (2012). *Legal instruments of the EU (Others)*. Max-EuP.

[https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Legal\\_Instruments\\_of\\_the\\_EU\\_\(Others\)](https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Legal_Instruments_of_the_EU_(Others))

Slominski, P. (2007). *The fabric of governance: Interinstitutional agreements in the EU*. *European Law Journal*, 13(4), 552–570.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00348.x>

Snyder, F. (1996). *Interinstitutional agreements: Forms and constitutional limitations*. Στο G. Winter (Ed.), *Sources and categories of European Union law: A comparative and reform perspective*. Nomos.

von Bogdandy, A., Arndt & Bast, J. (Επιμ.). (2009). *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge* (2η έκδ.). Springer.

von Bogdandy, A., Arndt, & Bast, J. (2004). Legal instruments in European Union law and their reform: A systematic approach on an empirical basis. *Yearbook of European Law*, 23(1), 91–136.

Διαθέσιμο στη διεύθυνση: <https://doi.org/10.1093/yel/23.1.91>

Zangl, P. (1989). The interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. *Common Market Law Review*, 26(4), 675–685.

<https://kluwerlawonline-com.ludwig.lub.lu.se/journalarticle/Common+Market+Law+Review/26.4/COLA1989034>

### 3. Δημοσιεύσεις

Bray, R. (2017). *Interinstitutional agreements – A discussion*. LUISS Guido Carli University.

Ferreira, N. (2015). *The European Parliament's practice in the adoption of international trade agreements: The creation of an institutional parallelism to the unilateral dimension?* (Maastricht Centre for European Law Master Working Paper No. 2015/2) [Διπλωματική Εργασία, Maastricht University].

Szudoczky, R. (2013). *The sources of EU law and their relationships: Lessons for the field of taxation* [Διπλωματική Εργασία, Universiteit van Amsterdam].

Smilders, K., & Eisele, K. (2012). *Reflections on the institutional balance, the Community method and the interplay between jurisdictions after Lisbon* (College of Europe Research Paper in Law No. 04/2012). College of Europe.

European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies. (2020). *The European Parliament's right of initiative* (PE 655.134). Requested by the AFCO committee.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL\\_STU\(2020\)655134\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)