

Διάλεξη 2: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο κύριος θεσμός στο πλαίσιο της ΕΕ. Θα προχωρήσουμε σε μια **λειτουργική ανάλυση** της Επιτροπής (περιγραφή των λειτουργιών της Επιτροπής). Θα μελετήσουμε επίσης τη **διαδικασία διορισμού των Επιτρόπων**, τους **Γενικούς Διευθυντές**, που είναι οι βασικές μονάδες της γραφειοκρατίας (διάρθρωση και λειτουργία τους), καθώς και τη **Νομική Υπηρεσία της Επιτροπής**.

Από το 1957, η Επιτροπή βρίσκεται στην πηγή της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Κοινοτική Μέθοδος (ΚΜ) έχει ως κεντρικό στοιχείο την Επιτροπή και τις λειτουργίες της. Δεν υπάρχει ΚΜ χωρίς η Επιτροπή να έχει κεντρικό ρόλο σε αυτήν. Η Επιτροπή είναι μια υπερεθνική αρχή (δεν χαρακτηρίζεται από εθνικότητες, ούτε λαμβάνει υπόψη τα εθνικά συμφέροντα). Από την αρχή, αφοσιώθηκε στην προώθηση του κοινοτικού/ευρωπαϊκού συμφέροντος, πέρα και πάνω από τα διάφορα εθνικά συμφέροντα. Έτσι, οι στόχοι της είναι: 1) το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον και 2) η προώθηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα, η Επιτροπή θα ήταν η εκτελεστική εξουσία, δηλαδή η ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Ωστόσο, υπάρχουν αρκετές λειτουργίες μιας κυβέρνησης που *πράγματι εκπληρώνονται* από την Επιτροπή, αλλά υπάρχουν και άλλες που *εκπληρώνονται μόνο εν μέρει* από αυτήν (υπάρχει σχεδιαστικό έλλειμμα σε ορισμένες κυβερνητικές λειτουργίες, τις οποίες τα εθνικά κράτη δεν ήθελαν να παραδώσουν στην ΕΕ), πρωτίστως η λειτουργία της εκτέλεσης/εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, η οποία δεν διασφαλίζεται από υπηρεσίες της ΕΕ, αλλά από τις επιμέρους εθνικές διοικήσεις.

Η Επιτροπή έχει διπλή λειτουργία/αποστολή στην ΚΜ: μια πολιτική και μια τεχνοκρατική. Η Επιτροπή είναι, ταυτόχρονα, πολιτικός και τεχνοκρατικός θεσμός. **Πολιτική αποστολή:** Ο πυρήνας της θα μπορούσε να οριστεί ως η σύνθεση μεταξύ πολλών ανταγωνιστικών απόψεων και συμφερόντων και η χάραξη κοινών πολιτικών για την ΕΕ. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή καταγράφει και συγκεντρώνει τις διαφορετικές απόψεις/συμφέροντα που διατυπώνονται και σχεδιάζει μια κοινή δράση, δηλαδή κάνει επιλογές μεταξύ διαφορετικών συμφερόντων και απόψεων και θέτει τις βάσεις για δράσεις κοινής πολιτικής. Η Επιτροπή έχει επίσης μια **τεχνοκρατική αποστολή**, υπό την έννοια ότι όλες οι προτάσεις που απορρέουν από αυτήν (για παράδειγμα, προτάσεις νομοθεσίας, των οποίων έχει το μονοπώλιο) βασίζονται σε επιστημονικές και τεχνικές εκτιμήσεις (νομοθετικά δεδομένα, αριθμοί και γεγονότα, επιστημονικά γεγονότα και τεχνικές εκτιμήσεις αυτών των αριθμών). Σε αυτό το σημείο, κρίσιμο ρόλο παίζουν οι εκτιμήσεις επιπτώσεων, που η Επιτροπή ετοιμάζει και που περιέχουν προηγμένες επιστημονικές και τεχνικές αξιολογήσεις ενόψει της διαμόρφωσης νέων πολιτικών, συνήθως (αλλά όχι αποκλειστικά) με τη μορφή δεσμευτικής Ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

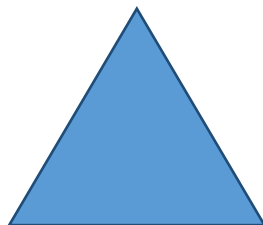
Οι εθνικές κυβερνήσεις υποτίθεται ότι έχουν τις ίδιες λειτουργίες με την Επιτροπή στη θεωρία, αλλά η πράξη διαφέρει: Η Επιτροπή είναι και τεχνοκρατική και πολιτική τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη. Αντιθέτως, οι εθνικές κυβερνήσεις τείνουν να υποβαθμίζουν την τεχνοκρατική προς όφελος της πολιτικής τους πτυχής, κάτι που δεν ισχύει για την Επιτροπή. Ο λόγος είναι ότι οι εθνικές κυβερνήσεις εκλέγονται, ενώ η Επιτροπή όχι. Η δύναμη των εθνικών κυβερνήσεων είναι η πολιτική τους νομιμοποίηση μέσω εκλογών. Αντίθετα, η πολιτική νομιμοποίηση της Επιτροπής

είναι η ποιότητα της επιστημονικής και τεχνοκρατικής λήψης αποφάσεων. Αυτή η ιδέα ονομάζεται «νομιμοποίηση δια της διαδικασίας» και περιγράφει μια νομιμοποίηση η οποία δεν είναι πολιτική (δεν προέρχεται από εκλογές), αλλά αντλείται από την τήρηση καλών διαδικασιών (δηλαδή καλών μεθόδων να αναλαμβάνεις δράσεις).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) και το Συμβούλιο συζητούν και ψηφίζουν επί των προτάσεων νομοθεσίας, που καταρτίζει και τους αποστέλλει η Επιτροπή, με βάση τα δικά τους πολιτικά κριτήρια. Το Συμβούλιο έχει τη διακυβερνητική του φιλοσοφία, αφού κάθε κυβέρνηση προσπαθεί να επιδιώξει το εθνικό της συμφέρον. Και το ΕΚ έχει τη δική του φιλοσοφία, καθώς δομείται από πολιτικά κόμματα με διαφορετικές πολιτικές ιδεολογίες και ατζέντα, που είναι το κριτήριο πολιτικής δράσης του ΕΚ. Επομένως, τα δύο όργανα που συναποφασίζουν κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (ΕΚ και Συμβούλιο) είναι πολιτικά.

Τις περισσότερες φορές, η Επιτροπή είναι υπέρ των μικρότερων και μεσαίων χωρών (καθώς προωθεί την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον). Υπάρχουν τρεις χώρες με πολλή οικονομική δύναμη και τις περισσότερες ψήφους στο Συμβούλιο: η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία. Τα μεγαλύτερα κράτη, σκεπτόμενα με διακυβερνητικούς όρους, συχνά δεν προωθούν την επέκταση της ΕΕ διότι εισφέρουν περισσότερα στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό από όσα εισπράττουν από αυτόν και αυτό το γεγονός γεννά πολιτική πίεση για περικοπές δαπανών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πολιτική και τεχνοκρατική)



Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (πολιτικό)

Συμβούλιο της ΕΕ (πολιτικό)

Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα και φιλοσοφία Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Διακυβερνητική φιλοσοφία

Ένα άλλο διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της Επιτροπής είναι ότι τις περισσότερες φορές συνάπτει συμμαχία με το ΕΚ έναντι του Συμβουλίου. Η Επιτροπή και το ΕΚ αντιπροσωπεύουν αμφότερα το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον. Το Συμβούλιο, εξ ορισμού, δεν το κάνει. Όσον αφορά τον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό και τη χρηματοδότηση έργων από αυτόν, το ΕΚ τάσσεται πάντα στο πλευρό της Επιτροπής για περισσότερα Ευρωπαϊκά κονδύλια και περισσότερες δαπάνες, ενώ το Συμβούλιο επιθυμεί να δαπανηθούν λιγότερα χρήματα. Έτσι, η Επιτροπή έχει δύο διαρθρωτικές συμμαχίες: 1) μία με τα μικρότερα και οικονομικά ασθενέστερα κράτη μέλη της ΑΕΕ και 2) μία με το ΕΚ έναντι του Συμβουλίου.

Διαδικασία διορισμού των Επιτρόπων (27 Επίτροποι, ένας ανά κράτος μέλος):

Πρώτος κανόνας, ως πρωτογενές δίκαιο, είναι ότι κάθε κράτος μέλος εκπροσωπείται από έναν Επίτροπο. Άρα, τα κράτη εκπροσωπούνται σε αυστηρά ισότιμη βάση. (Υπάρχει μία ρήτρα στη Συνθήκη της Λισαβόνας σύμφωνα με την οποία οι Επίτροποι, με ειδική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μπορούν να μειωθούν στα 2/3 των κρατών μελών, αλλά αυτή δεν έχει ενεργοποιηθεί). Ο κανόνας «ένας Επίτροπος ανά κράτος μέλος» είναι ο πολιτικός καρπός του συμβιβασμού μεταξύ μεγαλύτερων και μικρότερων κρατών μελών. Τα μεγαλύτερα κράτη πιστεύουν ότι οι 27 Επίτροποι είναι πάρα πολλοί, αλλά θυσιάζουν αυτήν την πεποίθηση για να αναλάβουν τα πιο σημαντικά χαρτοφυλάκια (π.χ. η Γερμανίδα Επίτροπος έχει την Προεδρία της Επιτροπής. Σημαντικά χαρτοφυλάκια της Επιτροπής είναι ο προϋπολογισμός, το ψηφιακό χαρτοφυλάκιο, που σχετίζεται με την ψηφιακή οικονομία, το ενεργειακό χαρτοφυλάκιο κ.ο.κ.).

Μετά τις ευρωεκλογές, που διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια, γνωρίζουμε τη σχετική ισχύ κάθε Ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος (δηλαδή πόσες ψήφους και πόσες έδρες στο ΕΚ διαθέτει κάθε Ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα). Ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα οριστεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (δηλαδή τους αρχηγούς των εθνικών κυβερνήσεων) «λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών» (δηλαδή θα προέρχεται από το Ευρωπαϊκό πολιτικό κόμμα που έχει κερδίσει τις περισσότερες έδρες στο ΕΚ) και κατόπιν θα εκλεγεί από το ΕΚ. Ενώ όλα τα Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα προτείνουν τον ηγέτη τους για υποψήφιο Πρόεδρο της Επιτροπής (*Spitzenkandidaten*), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν είναι υποχρεωμένο να ορίσει κάποιον από αυτούς, απλώς θα πρέπει να επιλέξει ένα πρόσωπο από την πολιτική παράταξη του Ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος που απέσπασε τη σχετική πλειοψηφία των εδρών στο ΕΚ. Αυτό το πρόσωπο θα εμφανιστεί ενώπιον της Ολομέλειας του ΕΚ και θα παρουσιάσει μια πολιτική πλατφόρμα για πέντε χρόνια, προσπαθώντας να συνάψει συμμαχίες με άλλα Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα προκειμένου να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από την πλειοψηφία στο ΕΚ. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής εκλέγεται από την πλειοψηφία των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ευρωβουλευτές), εφόσον τηρείται η απαρτία. Αφού εκλεγεί, ο Πρόεδρος προσπαθεί να βρει μέλη για να σχηματίσει «κυβέρνηση» (Κολέγιο Επιτρόπων). Σε αυτή την περίπτωση, έχουμε έναν σταθερό αριθμό μελών του «υπουργικού συμβουλίου» (27 επίτροποι από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ), τα οποία «επιβάλλονται» στον Πρόεδρο από τις εθνικές κυβερνήσεις. Ο Πρόεδρος τα τοποθετεί σε κάθε θέση και τους δίνει ένα χαρτοφυλάκιο. Τα προσόντα τους δεν σχετίζονται αναγκαστικά με το χαρτοφυλάκιο που τους δίνεται, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις δεν γνωρίζουν εκ των προτέρων τι χαρτοφυλάκιο πρόκειται να δοθεί στα προτεινόμενα από αυτές πρόσωπα. Αντιθέτως, στις εθνικές κυβερνήσεις, ο Πρόεδρος ή ο Πρωθυπουργός ορίζει τα χαρτοφυλάκια και μετά επιλέγει το πιο κατάλληλο άτομο για το καθένα. Πρόκειται για έλλειμμα όσον αφορά τη δομή της Επιτροπής. Υπάρχει επίσης έλλειμμα γνώσεων, καθώς οι νέοι Επίτροποι μερικές φορές δεν είναι προετοιμασμένοι για τα νέα τους χαρτοφυλάκια.

Για να εκλεγεί κάποιος Επίτροπος, πρέπει να εκλεγεί από το ΕΚ. Αυτό συμβαίνει σε δύο φάσεις: Η πρώτη λαμβάνει χώρα τον Οκτώβριο και Νοέμβριο, όταν συνεδριάζει το ΕΚ και οι διάφορες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές του. Κάθε Επίτροπος θα παρουσιαστεί ενώπιον της κοινοβουλευτικής επιτροπής που είναι πιο κοντά στα καθήκοντά του και που θα ψηφίσει υπέρ ή κατά του διορισμού του μετά από δημόσια ακρόαση του υποψήφιου Επιτρόπου. Μετά την εκλογή όλων των Επιτρόπων, θα παρουσιαστούν στην ολομέλεια του Στρασβούργου το Νοέμβριο για ψήφο

εμπιστοσύνης προς το σύνολο της Επιτροπής από το ΕΚ (αν το ΕΚ δεν υπερψηφίσει την Επιτροπή, θα υπάρξει μεγάλη συνταγματική κρίση – δεν έχει συμβεί ποτέ μέχρι τώρα).

Οι φάσεις λοιπόν είναι (από Ιούνιο έως Νοέμβριο):

- 1) Ορισμός του Προέδρου της Επιτροπής,
- 2) Ψήφος εμπιστοσύνης του Προέδρου από την Ολομέλεια του ΕΚ,
- 3) Έγκριση των Επιτρόπων από τις πλησιέστερες συναφείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές,
- 4) Ψήφος εμπιστοσύνης σε ολόκληρη την Επιτροπή από την Ολομέλεια του ΕΚ.

Οι **Γενικοί Διευθυντές (ΓΔ)** είναι τα σημαντικότερα πρόσωπα στην Επιτροπή. Οι ΓΔ είναι δημόσιοι υπάλληλοι σταδιοδρομίας. Δεδομένου ότι βρίσκονται στο υψηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας, μετρούν γενικά περίπου 25-30 χρόνια εμπειρίας. Εδώ, η Κοινοτική Μέθοδος εφαρμόζεται ως μείγμα πολιτικών και τεχνοκρατικών στοιχείων: η στενή συνεργασία μεταξύ ενός πολιτικού (του Επιτρόπου) και ενός καθαρού γραφειοκράτη (του Γενικού Διευθυντή). Οι δυο τους συντάσσουν ένα προσχέδιο του σχεδίου δράσης της Επιτροπής. Ο ΓΔ παρέχει διοικητική καθοδήγηση στον Επίτροπο και του υπενθυμίζει ό,τι έχει ήδη γίνει νομοθεσία και εφαρμόζεται, καθώς και ποιοι είναι οι διαθέσιμοι ανθρωπίνι και υλικοί πόροι για κάθε δράση, προκειμένου ο Επίτροπος να κατανοήσει ποια είναι τα περιθώρια της πολιτικής του δράσης. Μέσα από αυτή τη συνεργασία ο Επίτροπος γίνεται λιγότερο πολιτικός, απαλύνει την πολιτική του φιλοσοφία. Κάθε φορά που ο Επίτροπος θέλει να ξεκινήσει μια πολιτική δράση (π.χ. να παρουσιάσει μια νέα νομοθετική πρόταση στους τομείς αρμοδιότητάς του), χρειάζεται να συνεργαστεί με τον ΓΔ του και να συντάξουν από κοινού τη νομοθετική πρόταση. Το πρώτο ερώτημα που συζητείται είναι γιατί να πρέπει να προτείνουν νομοθεσία εξαρχής. Πρέπει να είναι κάτι που δεν έχει γίνει ποτέ πριν και να έχει σχεδιαστεί διεξοδικά με τους διαθέσιμους πόρους. Συνήθως οι Επίτροποι ασκούν πίεση για περισσότερη νομοθεσία για να αφήσουν πίσω τους μια κληρονομιά, ενώ ο ΓΔ αντιστέκεται για να εξοικονομήσει ανθρώπινους και υλικούς πόρους. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο στην ΕΕ παράγεται πολύ λιγότερη νομοθεσία από ό,τι στις εθνικές κυβερνήσεις. Αλλά η Ευρωπαϊκή νομοθεσία είναι γενικά πολύ πιο προσεκτικά προετοιμασμένη από ό,τι οι εθνικές νομοθεσίες. Έτσι, ο ΓΔ είναι κοντά στον Επίτροπο σε όλη τη νομοθετική διαδικασία (θα είναι στο ΕΚ, θα διαπραγματευτεί με τους εκπροσώπους του Συμβουλίου και τους ευρωβουλευτές που θα συντάξουν την έκθεση για τη νομοθετική πρωτοβουλία).

Η **Νομική Υπηρεσία (ΝΥ)**: Η Επιτροπή χωρίζεται σε Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ/DGs) (π.χ. ΓΔ Ενέργειας, ΓΔ Μεταφορών, ΓΔ Γεωργικών Υποθέσεων κ.λπ.). Υπάρχουν τρεις διακριτές ΓΔ που λογοδοτούν μόνο στον Πρόεδρο: 1) Η Eurostat (η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία, που είναι ανεξάρτητη), 2) η Υπηρεσία Εκδόσεων στο Λουξεμβούργο και 3) η Νομική Υπηρεσία: οι νομικοί της τελευταίας έχουν πολύ υψηλά προσόντα και η ΝΥ είναι μέρος της προνομοθετικής διαδικασίας. Ο βασικός της ρόλος είναι ότι κάθε νομοθετική πρόταση, σε συνεργασία με τον αρμόδιο Επίτροπο και τον ΓΔ, πριν υποβληθεί στο Κολέγιο των Επιτρόπων για έγκριση και κατόπιν αποσταλεί στα δύο νομοθετικά σώματα (ΕΚ και Συμβούλιο) για συζήτηση και ψήφιση, πρέπει να έχει αποσπάσει θετική γνώμη από τη Νομική Υπηρεσία. Ουσιαστικά, η ΝΥ έχει δικαίωμα βέτο σε όλες τις νομοθετικές πρωτοβουλίες, αποκλειστικά όμως για νομικούς λόγους. Όταν μια τέτοια πρωτοβουλία είναι αντίθετη με κάποιο άρθρο των Συνθηκών, δηλαδή η ΝΥ την θεωρεί αμφίβολη ή

αντίθετη με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, δεν πρόκειται ποτέ να φτάσει στο ΕΚ και στο Συμβούλιο της ΕΕ. Θα πρέπει να επιστρέψει στη ΓΔ και να ξαναγραφτεί, ακολουθώντας τις σημειώσεις/παρατηρήσεις που θα έχει κάνει η ΝΥ. Άρα, η ΝΥ είναι μια υπηρεσία ανεξάρτητη από την πολιτική και έχει τη δύναμη να μπλοκάρει πολιτικές πρωτοβουλίες πριν αυτές γίνουν νομοθετικές πράξεις. Η ΝΥ είναι ο εγγυητής της καλής προετοιμασίας των νομοθετικών πρωτοβουλιών. Αντιπροσωπεύει τη σφραγίδα έγκρισης των τεχνοκρατών έτσι ώστε να προλάβει το Δικαστήριο της ΕΕ στο Λουξεμβούργο απ' το να βρει νομοθεσία αντίθετη με τις Συνθήκες στο μέλλον. Η ΝΥ αποτελεί υπόδειγμα της ασφάλειας δικαίου.

Σύγκριση με τις εθνικές κυβερνήσεις: Υπάρχουν Συντάγματα, σύμφωνα με τα οποία οι Νομικές Υπηρεσίες είναι πιο ανεξάρτητες και υπάρχουν αρχές που λειτουργούν όπως η ΝΥ. Αλλά σε όλες τις περιπτώσεις δεν μπορούμε εύκολα να εντοπίσουμε κάτι με την μεγάλη εξουσία που έχει η ΝΥ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Σχέδια νομοθετικών προτάσεων στην Ελλάδα: Υπάρχει κάποια υπηρεσία ανάλογη με τη ΝΥ της Επιτροπής, που να προστατεύει τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων και να αποτρέπει πιθανές συγκρούσεις μεταξύ του Συντάγματος και της μελλοντικής νομοθεσίας στη φάση της σύνταξης και όχι μετά την ψήφιση; Υπάρχει θεσμός που να σταματάει ένα νομοσχέδιο απ' το να εισαχθεί στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση λόγω της αντισυνταγματικότητας του; Ας δούμε ορισμένα συναφή όργανα:

1) **Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ)** (το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο). Το ΣτΕ διαθέτει προληπτική γνωμοδοτική λειτουργία διότι το Σύνταγμα αναφέρει ότι γνωμοδοτεί για τη μελλοντική νομοθεσία, αλλά μόνο για τα προεδρικά διατάγματα και όχι για τα σχέδια νόμου. Ακόμη και για τα προεδρικά διατάγματα, η γνώμη του δεν είναι δεσμευτική, αλλά ενδεικτική, δηλαδή δεν διαθέτει κανενός είδους βέτο για κανενός είδους μελλοντική τυπική νομοθεσία.

2) **Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)** (το συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης). Για τα νομικά κείμενα που υποβάλλονται στην κυβέρνηση σε αυτόν τον θεσμό αυτό θα δοθεί μια γνωμοδότηση. Η κυβέρνηση ζητά τη γνωμοδότηση του ΝΣΚ μόνο όταν το θέλει και δεν είναι υποχρεωμένη να ξαναγράψει τη νομοθεσία αν το ΝΣΚ εντοπίσει αντισυνταγματικότητες. Έτσι, πολύ συχνά συμβαίνει οι νόμοι να είναι αντισυνταγματικοί και αυτό δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου (π.χ. κάνει τους επενδυτές να καθυστερούν τις επενδύσεις τους).

3) **Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής**, έργο του οποίου είναι να συμβουλευεί για τη συνταγματικότητα των νομοσχεδίων, όμως αφού αυτά κατατεθούν στη Βουλή. Αλλά και η γνώμη της Επιστημονικής Υπηρεσίας δεν είναι δεσμευτική για την κυβέρνηση.

Στη Γαλλία έχουμε επίσης το **Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'Etat)**, το οποίο πάντα γνωμοδοτεί προληπτικά για όλα τα νομοσχέδια. Κάθε νομοσχέδιο εξετάζεται νομικά από αυτό. Και πάλι όμως, η γνωμοδότησή του είναι απλώς συμβουλευτική και όχι δεσμευτική (απλή και όχι σύμφωνη γνώμη). Ωστόσο, η γνώμη του λαμβάνεται συνήθως υπόψη από τη γαλλική κυβέρνηση. Η βασική διαφορά με την Ελλάδα είναι η ύπαρξη **Συνταγματικού Δικαστηρίου** με εξουσία προληπτικού δικαστικού ελέγχου της νομοθετικής πρότασης. Αφού ψηφιστεί και πριν εφαρμοστεί, ένας νέος νόμος μπορεί να σταλεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο για να εξεταστεί η συνταγματικότητά του. Η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι δεσμευτική. Επομένως, το γαλλικό σύστημα μοιάζει περισσότερο με την Επιτροπή. Η ασφάλεια δικαίου στην Επιτροπή σχετίζεται με το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν

εκλέγεται. Δεδομένου ότι δεν διαθέτει πολιτική νομιμοποίηση από την προέλευση (input legitimacy), προσπαθεί να θεσπίσει πολύ καλοχτισμένους και αδιαπέραστους νόμους για να αποκτήσει νομιμοποίηση διασφαλίζοντας καλή ποιότητα νομοθεσίας.

Οι δύο περιπτώσιολογικές μελέτες (των ΓΔ και της Νομικής Υπηρεσίας) δείχνουν το ίδιο πράγμα, δηλαδή ότι μια καλή προετοιμασία και οι εγγυήσεις καλής ποιότητας παίζουν ρόλο στην αντιστάθμιση της έλλειψης νομιμοποίησης εισροής (input legitimacy). Όταν δεν έχουμε νομιμοποίηση από την εισροή ενός συστήματος, την κερδίζουμε από την εκροή του συστήματος, δηλαδή από τα αποτελέσματα που αυτό φέρνει στις ζωές των ανθρώπων. Έτσι, το δημοκρατικό έλλειμμα, στην περίπτωση της Επιτροπής, είναι παραδόξως επίσης καλό, διότι ωθεί προς καλή νομοθέτηση, κάτι που δεν συμβαίνει πάντα στα εθνικά κράτη.

Οι βασικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

1) **Αποκλειστικότητα στις νομοθετικές πρωτοβουλίες:** Η Επιτροπή προετοιμάζει και παρουσιάζει σχέδια νομοθετικών προτάσεων στο Συμβούλιο και στο ΕΚ. Όλη η δουλειά γίνεται τεχνοκρατικά από την Επιτροπή. Η αιτιολογική έκθεση, τα παραρτήματα (κείμενα που επισυνάπτονται στο βασικό νομοθετικό κείμενο) και το κείμενο που συντάχθηκε υπό μορφή άρθρων, παρουσιάζονται από την Επιτροπή. Η ΕΚ είναι ο *θεματοφύλακας των Συνθηκών*, καθώς είναι ο υπερεθνικός θεσμός που εκπροσωπεί το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον (δηλαδή η νομοθεσία που προτείνει επιδιώκει το Ευρωπαϊκό συλλογικό συμφέρον).

2) **Καθαρά εκτελεστική αρμοδιότητα:** Η Επιτροπή εφαρμόζει ήδη ψηφισμένα κείμενα, όπως κάνει κάθε κυβέρνηση. Ωστόσο, υπάρχει μια διαφορά που καθιστά την Επιτροπή ελλειμματική έναντι των εθνικών κυβερνήσεων. Δεν έχει την ικανότητα να εφαρμόζει *άμεσα* τη δική της νομοθεσία. Δεν υπάρχουν εδαφικά αποκεντρωμένα γραφεία της Επιτροπής που να εφαρμόζουν από μόνα τους το δίκαιο της ΕΕ. Επιπλέον, δεν έχουμε δικαστήρια της ΕΕ ή αστυνομική δύναμη της ΕΕ για την εφαρμογή της νομοθεσίας (όπως υπάρχουν ομοσπονδιακά δικαστήρια και ομοσπονδιακή αστυνομία σε όλες τις πολιτείες των ΗΠΑ). Η Επιτροπή εξαρτάται από τις εθνικές διοικήσεις για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Αυτή είναι μια μορφή δημοκρατικού ελλείμματος, που ήθελαν οι εθνικές κυβερνήσεις, καθώς δεν ήθελαν να παραδώσουν στην ΕΕ την εκτελεστική εξουσία της νομοθεσίας και να χάσουν το προνόμιο να το κάνουν οι ίδιες (ή να αναβάλουν και να χειριστούν εσφαλμένα τη νομοθεσία που δεν τους αρέσει), διατηρώντας έτσι τον πολιτικό έλεγχο.

3) **Αρμοδιότητα του πορτοφολιού (εκτέλεσης δαπανών):** Ό,τι δαπανάται σε επίπεδο ΕΕ εγκρίνεται από την Επιτροπή. Η Επιτροπή διαθέτει την αρμοδιότητα της γενικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ (δηλαδή εκτελεί τον προϋπολογισμό της ΕΕ).

4) **Γενική αρμοδιότητα σύστασης (γενική εντολή έκδοσης συστάσεων):** «Γενική αρμοδιότητα» σημαίνει ότι, ακόμη και όταν οι Συνθήκες δεν περιέχουν ρητή/ειδική ρήτρα που να επιτρέπουν στην Επιτροπή να εκδίδει συστάσεις προς τις εθνικές κυβερνήσεις (π.χ. σχετικά με το ΑΕΠ, το έλλειμμα κ.λπ.), είναι ευθύνη της να διασφαλίσει ότι η νομοθεσία της ΕΕ εφαρμόζεται σωστά (καθώς είναι ο θεματοφύλακας των Συνθηκών). Αυτό είναι ένα όπλο ήπιας ισχύος, καθώς δεν μπορεί να εφαρμόσει άμεσα η ίδια την Ευρωπαϊκή νομοθεσία.

5) **Αρμοδιότητα διεθνών συνθηκών:** Η Επιτροπή διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα να διαπραγματεύεται δεσμευτικές διεθνείς συνθήκες ή συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και άλλων («τρίτων») κρατών ή πολυμερών οργανισμών. Αυτή είναι

μια διαδικασία σε τρεις φάσεις: Α. Η Επιτροπή λαμβάνει πολιτική εντολή από τα κράτη μέλη (δηλαδή από το Συμβούλιο, συγκεκριμένα τους Υπουργούς Εμπορίου) να διαπραγματευτεί (π.χ. όρια τιμών σε γεωργικά ή βιομηχανικά προϊόντα), Β. Μετά από επιτυχή διαπραγμάτευση, ο Επίτροπος Εμπορίου θα υπογράψει μια συνθήκη ή συμφωνία στο όνομα της ΕΕ. Η υπογραφή του είναι δεσμευτική για την ΕΕ και όλα τα κράτη μέλη της, και Γ. Ο Επίτροπος Εμπορίου παρουσιάζει τη συνθήκη ή τη συμφωνία στο Συμβούλιο και στο ΕΚ προκειμένου αυτή να επικυρωθεί. Και τότε, σε πολλές περιπτώσεις, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει επίσης να επικυρώσουν τη συμφωνία. Από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας (δηλαδή από το 2009), η ΕΕ διαθέτει νομική προσωπικότητα και μπορεί νόμιμα να εγκρίνει διεθνείς συμφωνίες.