



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

**Ο «θεσμός» της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της Ένωσης και
η συμβολή της στο ενωσιακό θεσμικό σύστημα**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΙΩΑΝΝΑ ΓΑΡΑΝΤΖΙΩΤΗ

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Νέδα Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου

Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Αργύρης Πασσάς, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Βασίλης Χατζόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ιωάννα Γαραντζιώτη, 2019

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 το συγγραφέα.

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

Συντμήσεις & Συντομογραφίες

α.:	άρθρο
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας/ ΕΥΡΑΤΟΜ
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΜΑ	Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠΣ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
ΕΣΚ	Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
ΗΔ	Ημερήσια Διάταξη
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΜ	Κράτη Μέλη
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
ΜΕΑ ΕΕ	Μόνιμη Εθνική Αντιπροσωπεία στην ΕΕ
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΕ	Ομάδες Εργασίας
παρ.	παράγραφος
ΣΓΥ	Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΕΕ	Στρατιωτικό Επιτελείο της ΕΕ
ΣΕΚ	Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΕΥ	Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΥΕ	Ύπατος Εκπρόσωπος
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
AGRIFISH	Agriculture and Fisheries
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate

CivCom	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
COMPET	Competitiveness
COREPER	Comité des représentants permanents
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
DG	Directorate General
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
ENVI	Environment
EPSCO	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council
ERAC	European Research Area and Innovation Committee
EUMC	European Union Military Staff
EYCS	Education, Youth, Culture and Sport Council
FAC	Foreign Affairs Council
GAC	General Affairs Council
JAY	Justice and Home Affairs
SATCEN	European Union Satellite Centre
SITCEN	European Union Intelligence and Situation Centre
PSC	Political and Security Committee
TTE	Transport, Telecommunications and Energy

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερος την επιβλέπουσα Αναπληρώτρια Καθηγήτρια κα Νέδα Κανελλοπούλου-Μαλούχου για τη βοήθειά της και τις κατευθύνσεις της στο πλαίσιο εκπόνησης της παρούσας εργασίας καθώς και τον Καθηγητή κ. Αργύρη Πασσά για τις σημαντικές επισημάνσεις του. Τυχόν ελλείψεις ή σφάλματα βαρύνουν αποκλειστικά εμένα.

Περιεχόμενα

Συντμήσεις & Συντομογραφίες.....	3
Πίνακες	8
Διαγράμματα.....	9
Σχήματα	10
Εικόνες.....	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
1. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ - ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ.....	16
2. ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ	18
2.1 Οι λειτουργίες του Συμβουλίου	18
2.2 Οι συνθέσεις του Συμβουλίου	19
3. Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ	24
3.1 Τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου της ΕΕ.....	24
3.1.1 <i>Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ)</i>	24
3.1.2 <i>Οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου</i>	26
4. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ	30
4.1 Ιστορική εξέλιξη της Γενικής Γραμματείας	30
4.2 Η διοικητική δομή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου	32
4.3 Η Νομική Υπηρεσία & η Υπηρεσία Τύπου της Γενικής Γραμματείας.....	36
4.4 Η Υπηρεσία Μετάφρασης της Γενικής Γραμματείας	38
5. Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ	41
5.1 Ιστορική αναδρομή της θέσης του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου	41
5.2 Οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα.....	43
6. Η ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ	45
6.1 Οι αρμοδιότητες της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ.....	45
6.2 Η άσκηση επιρροής της Προεδρίας του Συμβουλίου	50
6.3 Η συμβολή της Γραμματείας στην Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ	54
6.4 Η συνήθης νομοθετική διαδικασία και ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας.....	57

7. ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	59
7.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις	59
7.2 Η Γενική Γραμματεία στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων	62
7.2.1 <i>Πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας</i>	62
7.2.2 <i>Στη μετα- Λισαβόνα εποχή</i>	68
8. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ.....	70
8.1 Η Γενική Γραμματεία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	70
8.2 Η συμμετοχή της Γενικής Γραμματείας στις Διακυβερνητικές Διασκέψεις	72
9. Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ.....	76
9.1 Η θεμελίωση της αρχής της διαφάνειας στο ενωσιακό θεσμικό σύστημα.....	76
9.2 Η διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου- Ιστορικά στοιχεία	76
9.3 Η διάσταση της διαφάνειας στο Συμβούλιο σε σχέση με τη δημοκρατική νομιμοποίηση.....	79
9.4 Η νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τη διαφάνεια.....	89
9.5 Διαφάνεια vs μυστικότητα	91
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	95
Πηγές- Βιβλιογραφία.....	100
Ελληνόγλωσση.....	100
Ξενόγλωσση	106
Παράρτημα	115
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α'	115
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β'	116
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ'.....	117
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ'	118
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ε'	119
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΣΤ'	120
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ζ'	121

Πίνακες

Πίνακας 1: Οι Γενικοί Γραμματείς του Συμβουλίου της ΕΕ.....	43
Πίνακας 2 : Η άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ.....	46
Πίνακας 3:Διοικητικές διαφορές ανάμεσα στις παλιές και νέες δομές της Γραμματείας του Συμβουλίου.....	65

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Οι Συνθέσεις του Συμβουλίου της ΕΕ και ο αντίστοιχος αριθμός των τυπικών συνόδων του (2015-2018).....	22
Διάγραμμα 2 : Κατανομή προσωπικού της ΓΓΣ ανά ΚΜ της ΕΕ.....	36
Διάγραμμα 3: Αποτύπωση των αποτελεσμάτων της μελέτης των Juncos & Pomorska (2010) – Κατάταξη των καθημερινών αρμοδιοτήτων των στελεχών της Γενικής Γραμματείας βάση σειράς προτεραιότητας.....	67
Διάγραμμα 4 : Σύγκριση συνολικού αριθμού αρχικών αιτήσεων εγγράφων που ζητήθηκαν τα έτη 2014-2018 και του αντίστοιχου συνολικού αριθμού εγγράφων που δημοσιοποίησε η ΓΓΣ σε αρχικό στάδιο.....	85
Διάγραμμα 5: Τομέας πολιτικής των ζητούμενων εγγράφων.....	86
Διάγραμμα 6: Επαγγελματικό προφίλ των αιτούντων (επιβεβαιωτικές αιτήσεις).....	87
Διάγραμμα 7 : Γεωγραφική κατανομή των αιτούντων (επιβεβαιωτικές αιτήσεις).....	88

Σχήματα

Σχήμα 1: Οι Συνθέσεις του Συμβουλίου σε σχέση με το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	20
Σχήμα 2 : Απεικόνιση της δομής των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου της ΕΕ.....	28
Σχήμα 3:Απεικόνιση λειτουργίας του Συμβουλίου της ΕΕ και των προπαρασκευαστικών οργάνων του.....	29

Εικόνες

Εικόνα 1: Γενικό Οργανόγραμμα Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου.....	33
Εικόνα 2: Η «ταχεία διαδικασία» του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή.....	84

Περίληψη

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στο να περιγράψει αναλυτικά τη δομή, την οργάνωση και τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της ΕΕ ως υπηρεσίας συμφυής με τη λειτουργία του Συμβουλίου της ΕΕ. Μέσω μιας ιστορικής αναδρομής διερευνάται καταρχάς ο υποστηρικτικός ρόλος της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου ως διοικητικός μηχανισμός που υπηρετεί το Συμβούλιο της ΕΕ, την Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ καθώς και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Εξετάζεται η συμβολή της στη νομοπαραγωγική διαδικασία καθώς και στο πλαίσιο των διακυβερνητικών διασκέψεων. Διερευνάται ακόμη σε ποιο βαθμό και πότε δύναται να ασκεί επιρροή στα μέλη του Συμβουλίου σε σημείο που να υπερβαίνει τη θέση που της έχει απονεμηθεί ως «φύλακας των θεσμικών διαδικασιών» και να αποκτά μέσα από τις παραινέσεις ή οδηγίες της οιονεί πολιτικό ρόλο.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η οποιαδήποτε μορφή άσκησης ήπιας επιρροής τελείται σε παρασκηνιακό επίπεδο επιχειρείται η προσέγγιση της λειτουργίας της Γραμματείας υπό τη διάσταση της διαφάνειας στο Συμβούλιο της ΕΕ, έννοια άμεσα συνδεδεμένη με το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα νομοθετικά έγγραφα, παρακολούθησης της νομοθετικής διαδικασίας και ενίσχυσης της συμμετοχής τους στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Για την έρευνα και τη συγγραφή αυτής της εργασίας μελετήθηκε εγχώρια και ξενόγλωσση βιβλιογραφία και αρθρογραφία, καθώς και πρωτογενείς πηγές ενωσιακού δικαίου όπως Συνθήκες, Εγχειρίδια, Εκθέσεις, Αποφάσεις του ΔΕΕ.

Εν τέλει, διαπιστώνεται ότι το Συμβούλιο παραμένει μέχρι σήμερα το πιο «σκοτεινό» όργανο ως προς τις διεργασίες του συγκριτικά με άλλα όργανα, στοιχείο που οφείλεται στην κουλτούρα και στις πρακτικές διαπραγμάτευσης για την επίτευξη συναίνεσης που γίνεται κεκλεισμένων των θυρών και όχι δημοσίως. Ενόψει της τρέχουσας συζήτησης περί διαφάνειας των ενωσιακών οργάνων, παρατίθενται προτάσεις προσαρμογής του Συμβουλίου σε ένα πιο διαφανές καθεστώς λειτουργίας.

Λέξεις κλειδιά: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, Συμβούλιο της ΕΕ, Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, διαφάνεια

Abstract

The purpose of this study is to describe in detail the structure, the organization and the competences of the General Secretariat of the Council (GSC), which is a service closely interwoven with the Council of the European Union.

The supportive role of the GSC since its inception as an administrative mechanism assisting the Council of the EU, the Presidency and the European Council is approached through a historical overview. It is also examined the contribution of the GSC to the EU law-making process as well as to the support of the intergovernmental conferences. It is also assessed whether the GSC may influence the Council members beyond its foreseen role as the “guardian of procedures” and if so, whether the extent of the interferences covered as guidance or instructions may lead to a quasi political role of the GSC.

Since the GSC acts behind the scenes, it is attempted to approach its role through the concept of transparency in the Council of the EU. The concept of transparency is linked with the right of citizens to access legislative documents, monitor the legislative process and strengthen their participation in the European Union.

In order for this study to be realized, native and foreign language bibliography and articles, as well as primary sources of EU law such as the Treaties, Manuals, Reports, Decisions of the CJEU were thoroughly examined.

Finally, it is found that the Council remains to this day “a black box” as far as its processes are concerned when compared to other institutions. This is due to its culture and negotiation practices taking place behind closed doors and not in public in order to reach a consensus. In view of the current debate on the transparency of the Union institutions, proposals for a Council adaptation to a more transparent operating regime are made.

Keywords: General Secretariat of the Council, EU Council, EU Council Presidency, European Council, transparency

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής και ΕΕ) αποτελεί ένα *sui generis* οργανισμό οικονομικής και πολιτικής συνεργασίας που από την ίδρυσή της έως σήμερα μετεξελίσσεται θεσμικά, λειτουργικά και πολιτισμικά ακολουθώντας μια κοινή πορεία στη βάση της συλλογικής συναίνεσης και δράσης των 28 κρατών μελών¹ που τη συναποτελούν. Στο πλαίσιο της οικοδόμησής της δημιουργήθηκαν θεσμικά όργανα για την εκπλήρωση του ενωσιακού έργου, με αποφασιστικό ή επικουρικό ρόλο, με διακυβερνητικό ή υπερεθνικό χαρακτήρα με στόχο να συμβάλουν στην υλοποίηση πολιτικών προς εξυπηρέτηση των πολιτών της ΕΕ και με όραμα την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, η παρούσα εργασία εξετάζει τη θέση της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου², μιας υπηρεσίας που δεν έχει ιδιαιτέρως μελετηθεί από την ακαδημαϊκή κοινότητα. Η παρουσία της στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το Συμβούλιο της ΕΕ, το οποίο επικουρεί διοικητικά συμμετέχοντας σε όλες τις συνθέσεις του και στα προπαρασκευαστικά του όργανα. Πρόκειται για τη «θεσμική μνήμη του» και προς τούτο συνδράμει την εξαμηνιαία Προεδρία του Συμβουλίου, και ιδίως τα κράτη που υπολείπονται ως προς τις απαραίτητες ικανότητες να ανταποκριθούν στον απαιτητικό ρόλο της Προεδρίας, ενώ υποστηρίζει ακόμη και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το συγκεκριμένο θέμα επιλέχθηκε λόγω ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως θεσμικό οικοδόμημα και ιδιαίτερα για τη διερεύνηση του ρόλου μιας Γραμματείας που επικουρεί κομβικά ευρωπαϊκά όργανα (το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), αλλά και τα κράτη μέλη λειτουργώντας μέσα σε ένα σχεδόν «αφανές» πλαίσιο δράσης.

Επιδιωκόμενοι **στόχοι** της παρούσας εργασίας είναι: α) η εξέταση της σταδιακής εξέλιξης της ΓΓΣ από την σύστασή της έως σήμερα και ο εντοπισμός των βασικότερων αλλαγών της,

β) η αναλυτική παρουσίαση της ΓΓΣ με έμφαση στη συγκρότηση, την οργάνωση και τη λειτουργία της και το ρόλο που ασκεί στη σχέση της με το Συμβούλιο της ΕΕ, με ειδικό σημείο αναφοράς την ενεργή ανάμειξή της στο

¹ Ενόψει BREXIT θα είναι 27 τα κράτη μέλη.

² Ο επίσημος ορισμός είναι Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της ΕΕ, στην εργασία θα χρησιμοποιούνται χάριν συντομίας εναλλακτικά οι όροι Γενική Γραμματεία ή Γραμματεία ή ΓΓΣ.

Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων την περίοδο 1999-2009, όταν ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ήταν και Υπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης,

γ) η συμβολή της ΓΓΣ στη διεξαγωγή των διακυβερνητικών διασκέψεων και η αρωγή της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο,

δ) η προσέγγιση του Συμβουλίου της Ένωσης, και κατ' επέκταση της ΓΓΣ υπό το πρίσμα της διαφάνειας και της προαγωγής της δημοκρατικής αρχής της Ένωσης.

Μεθοδολογικά η εργασία στηρίχθηκε στην επισκόπηση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών, στη μελέτη της σχετικής ελληνικής, αγγλικής και γαλλικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, και στην αξιοποίηση της επίσημης ιστοσελίδας θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Επιπλέον, έγιναν και συζητήσεις με υπαλλήλους που συμμετέχουν στις προπαρασκευαστικές ομάδες του Συμβουλίου, προετοιμάζουν τις εθνικές θέσεις για το Συμβούλιο, και είχαν εργαστεί στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας αναφορικά με την εμπειρία τους από τη συνεργασία τους με το Συμβούλιο.

Η υπόθεση εργασίας της παρούσης εργασίας είναι ότι η δράση της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου δεν οριοθετείται μόνο εντός του διοικητικού πλαισίου υποστήριξης του Συμβουλίου, αλλά ότι δύναται υπό ειδικές συνθήκες να ασκήσει επιρροή στο πλαίσιο της διαμόρφωσης ενωσιακών πολιτικών ενεργώντας ως «πολιτικός δρών» σε σημείο που υπερβαίνει τις αρμοδιότητες που της έχουν απονεμηθεί από το θεσμικό πλαίσιο.

Η εργασία διαρθρώνεται συνοπτικά στα κάτωθι κεφάλαια:

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνονται ορισμένες **εισαγωγικές παρατηρήσεις** για τη ΓΓΣ και για τους βασικούς άξονες ανάλυσης του θέματος της εργασίας, δηλαδή τη λειτουργία της ως «αφανή θεσμού» στο πλαίσιο της λειτουργίας του Συμβουλίου και τη δυνητική επιρροή που ασκεί, διευκρινίζοντας ότι **δεν αποτελεί διακριτό όργανο της Ένωσης, αλλά πρόκειται «για ανοικτή, αποτελεσματική, ανεξάρτητη και μόνιμη ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία» (Διακήρυξη Καθηκόντων της ΓΓΣ).**

Το δεύτερο και το τρίτο κεφάλαιο εστιάζουν **στη δομή και την λειτουργία του Συμβουλίου** με έμφαση στις αρμοδιότητές του, στις συνθέσεις του, στην εσωτερική ιεραρχική του οργάνωση (προπαρασκευαστικά όργανα) και διερευνά τις μορφές σύνδεσης της ΓΓΣ με αυτό.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται **η διοικητική δομή της ΓΓΣ** από την σύστασή της (1952) έως σήμερα, περιγράφονται η αποστολή της, οι αρμοδιότητές

της, το προσωπικό της, με σημείο αναφοράς το σημαντικό ρόλο της Νομικής της Υπηρεσίας και της Υπηρεσίας Μετάφρασης. Στο ίδιο πνεύμα, στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται **η θέση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου** μέσα από μια ιστορική αναδρομή που καταδεικνύει την εξέλιξη του ρόλου του.

Το έκτο κεφάλαιο, προσεγγίζει το **ρόλο της Προεδρίας του Συμβουλίου** στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, και δη της συναπόφασης και εξετάζεται η δυναμική σχέση αλληλόδρασης μεταξύ των στελεχών της ΓΓΣ και των εθνικών εκπροσώπων που ασκούν την Προεδρία με κοινό στόχο την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος της εξαμηνιαίας Προεδρίας.

Το έβδομο κεφάλαιο εστιάζει σε μια διαφορετική πτυχή της ΓΓΣ, που άπτεται της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ με χρονικό σημείο αναφοράς τη δεκαετία 1999-2009. Παρουσιάζονται **οι εξελίξεις που συνέβησαν στη διοικητική δομή της και οι αλλαγές πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας.**

Το όγδοο κεφάλαιο εξηγεί πως η ΓΓΣ συνδράμει στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όχι μόνο για θέματα διοικητικής φύσεως, αλλά και ως «έντιμος διαμεσολαβητής» (*honest broker*) στην διεξαγωγή **των Διακυβερνητικών Διασκέψεων.**

Το ένατο κεφάλαιο αναφέρεται στην παράμετρο **της διαφάνειας** στο εσωτερικό του Συμβουλίου (πλαίσιο λειτουργίας προπαρασκευαστικών ομάδων, διαδικασία ψηφοφορίας, πρόσβαση στα έγγραφα, τρίλογοι), ως παράγοντα δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνονται και της δυνατότητας άσκησης ελέγχου από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Γίνεται σχετική αναφορά σε εκθέσεις άλλων ενωσιακών οργάνων (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και σε νομολογία του ΔΕΕ, και κατατίθενται προτάσεις βελτίωσης.

Στο τέλος, καταγράφονται **τα συμπεράσματα** της παρούσας μελέτης αναφορικά με τη δράση της ΓΓΣ εντός του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διατυπώνονται προβληματισμοί για την δυνατότητα εναρμόνισης των εκ φύσεως μυστικών διαπραγματεύσεων του Συμβουλίου με διαφανείς διαδικασίες.

1. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ - ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (εφεξής ΓΓΣ) δεν είναι επίσημα αναγνωρισμένος θεσμός της ΕΕ, υπό τον ορισμό που δίνεται στο α. 13 της ΣΕΕ, αντιθέτως προσδιορίζεται ως «*ανοικτή, αποτελεσματική, ανεξάρτητη και μόνιμη ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία που εξασφαλίζει την απρόσκοπτη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (εφεξής ΕΣ) και του Συμβουλίου («Διακήρυξη Καθηκόντων» της)*. Παρόλα αυτά, η θέση της στο ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα σταδιακά εξελίσσεται, και μάλιστα «η άτυπη θεσμοθέτησή της» (*informal institutionalization*) (Juncos and Pomorska, 2011: 1097) συμβάλλει στο να συμμετέχει ουσιαστικά στην ενωσιακή διακυβέρνηση. Η προσέγγιση της ΓΓΣ ως «θεσμός» (*institution*) αποδίδεται χάρη στα χαρακτηριστικά που φέρει ως υπηρεσία άμεσα συνδεδεμένη με τη λειτουργία του Συμβουλίου της ΕΕ, με στοιχεία όπως η σταθερότητα, η παγιωμένη και διαχρονικά αποδεκτή λειτουργία της που προσιδιάζουν στην έννοια ενός θεσμού.

Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δεν έχει συγκεντρώσει ιδιαίτερα το ενδιαφέρον της ακαδημαϊκής έρευνας καθώς η δράση της εντοπίζεται στο παρασκήνιο του Συμβουλίου, μακριά από δημοσιεύματα του Τύπου και τη δημοσιότητα της κοινής γνώμης. Το παράδοξο είναι πως μολονότι δεν της αποδίδονται επίσημα ουσιαστικές αρμοδιότητες στη διαδικασία λήψης απόφασης και τα στελέχη της έχουν αποφύγει να δημιουργήσουν «θόρυβο» έχει καταφέρει να αναπτύξει σημαντικό ρόλο σε διαφορετικούς τομείς διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ (Christiansen, 2002: 81). Πρόκειται για ένα «αόρατο χέρι» το οποίο καθοδηγεί τους υπουργούς, τους πρέσβεις και τους αντιπροσώπους των ΚΜ παρέχοντας συμβουλές και κατευθύνσεις.

Σημαντική μεταβλητή στην εξέλιξη της πορείας της ΓΓΣ ήταν η χρονική συγκυρία και η ευαισθησία απέναντι στις αλλαγές του Συμβουλίου της ΕΕ. Υπό αυτή την έννοια, η διεύρυνση της ΕΕ με τα νέα κράτη μέλη και η περαιτέρω ενσωμάτωση νέων πολιτικών αποτέλεσε πρόκληση για τη Γραμματεία καθώς βρέθηκε σε «κρίσιμο σημείο» (*critical juncture*) (Christiansen and Vanhoonacker, 2006) ως προς την ανάγκη προσαρμογής σε νέα δεδομένα.

Το βασικό ερώτημα που τίθεται αναφορικά με τη λειτουργία της ΓΓΣ και θα εξετασθεί περαιτέρω είναι εάν και σε ποιο βαθμό δύναται να ασκήσει κάποια επιρροή

στο έργο του Συμβουλίου και δη της Προεδρίας. Σημειώνεται ότι *η επιρροή ενός θεσμού δεν είναι πάντα ανάλογη με τις επίσημες εξουσίες που του έχουν αποδοθεί από τις Συνθήκες* καθώς η ΕΕ βρίθει με παραδείγματα οργάνων που παρά την έλλειψη επίσημων εξουσιών κατορθώνουν εντούτοις να ασκούν σημαντική επιρροή για να επηρεάζουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής (Christiansen, 2002: 80). Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της ΕΕ συνιστά μια ενδεικτική περίπτωση οργάνου που ασκεί ήπια επιρροή στο βαθμό που της επιτρέπει η φύση των αρμοδιοτήτων της και η ανάμειξή της στη διαμόρφωση των ενωσιακών πολιτικών με τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα.

Ακολούθως, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικότερες παραμέτρους που περιλαμβάνει η νομοθετική διαδικασία, όπως η συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ενωσιακών παρατηρείται αφενός ότι κανείς από τους μετέχοντες δεν μπορεί να ελέγξει το σύνολο της διαδικασίας ούτε να επιβάλει μονομερώς τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του. Επιπλέον, το γεγονός ότι πρόκειται για μια ρευστή, χρονοβόρα, και απρόβλεπτη διαδικασία, στην οποία καίριο ρόλο διαδραματίζει η ανάπτυξη και συντήρηση δικτύων για την οικοδόμηση συμμαχιών, γίνεται αντιληπτό ότι δεν είναι εύκολη η πρόβλεψη συμπερασμάτων αναφορικά με την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

Συνεπώς, η διαδικασία λήψης απόφασης μετατρέπεται σε μια διαρκή διαπραγμάτευση, είναι ανοικτή στο συμβιβασμό, δηλαδή στη συμπερίληψη των προτιμήσεων όσο το δυνατό περισσότερων αν όχι όλων των δρώντων της διαδικασίας προκειμένου να παραχθεί απόφαση στη βάση της «συναίνεσης». Σε αυτή τη σύνθετη διεργασία, η ΓΓΣ αναδεικνύεται ως ο μεσάζων που εμφιλοχωρεί στο πλαίσιο της λειτουργίας του Συμβουλίου και επιχειρεί να προάγει τη νομοπαραγωγική διαδικασία προς εξυπηρέτηση του ενωσιακού συμφέροντος.

2. ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ

2.1 Οι λειτουργίες του Συμβουλίου

Ένα από τα σημαντικότερα θεσμικά όργανα για τη λειτουργία της ΕΕ με στοιχεία διακυβερνητικής φύσεως είναι το Συμβούλιο της ΕΕ. Αποτελεί βασικό χώρο συνάντησης των εθνικών κυβερνήσεων των ΚΜ και φέρει στη μετα-Λισαβόνα εποχή διττό χαρακτήρα. Αφενός πρόκειται για πολιτικό-εκτελεστικό όργανο και αφετέρου λειτουργεί ως νομοθετικό σώμα είτε αυτοτελώς είτε μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (εφεξής ΕΚ). Στο Συμβούλιο συμμετέχουν σε ισότιμη βάση εκπρόσωποι των κρατών μελών σε επίπεδο υπουργών με βασική αρμοδιότητα την άσκηση νομοθετικών και δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων, καθώς και τη διαμόρφωση ευρωπαϊκών πολιτικών.

Σύμφωνα με τις Hayes-Renshaw & Wallace (2006) οι λειτουργίες του Συμβουλίου ταξινομούνται σε τέσσερις βασικές κατηγορίες: α) *νομοθετική* (ανάπτυξη και κατάρτιση νομοθεσίας), β) *εκτελεστική* (ανάληψη άμεσης αρμοδιότητας σε ορισμένους τομείς πολιτικής για την άσκηση πολιτικής εξουσίας), γ) *κατευθυντήρια* («επεξεργασία των μεγάλων συμφωνιών που προσανατολίζουν το μελλοντικό έργο της Ένωσης» (Hayes-Renshaw & Wallace, 2006: 325) και δ) *παροχή ενός χώρου διαλόγου* μέσω του οποίου οι κυβερνήσεις των κρατών μελών αναζητούν κοινά σημεία σε τομείς πολιτικής στους οποίους η Ένωση δεν διαθέτει (Hayes-Renshaw & Wallace, 2006: 322-327).

Ειδικότερα, η άσκηση του νομοθετικού έργου από το Συμβούλιο διαφοροποιείται ανάλογα με τον τομέα πολιτικής, το είδος των αποφάσεων που λαμβάνονται, καθώς και τον τρόπο λήψης αποφάσης (ομοφωνία, ειδική πλειοψηφία και απλή πλειοψηφία). Στις περιπτώσεις εφαρμογής της «κοινοτικής μεθόδου» και της άσκησης νομοθετικής λειτουργίας κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής και συναπόφασης του Συμβουλίου με το ΕΚ, σαφώς το περιθώριο ελεύθερης δράσης του Συμβουλίου είναι μικρότερο σε σχέση με άλλους τομείς πολιτικής, όπως η εξωτερική πολιτική και η πολιτική άμυνας.

Πράγματι, στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής άμυνας εντοπίζεται η εκτελεστική δραστηριότητα του Συμβουλίου μέσα από τις δηλώσεις που εκδίδει και που στην ουσία πρόκειται για εκτελεστικές αποφάσεις που θέτουν σε

εφαρμογή θέσεις αρχών που αναπτύχθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών (Nugent,2010: 212).

Επιπροσθέτως, κατά τον Nugent (2010) οι δυο τελευταίες λειτουργίες του Συμβουλίου της ταξινόμησης των Hayes-Renshaw & Wallace συγκεράζονται στην **άσκηση της διαμεσολάβησης** ανάμεσα στους αντιπροσώπους των κρατών μελών με στόχο την επίτευξη της μέγιστης δυνατής συναίνεσης όλων των μερών για την αποτελεσματική προαγωγή των πολιτικών. Ο ρόλος του καθίσταται ολοένα και πιο καίριος με την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την αύξηση των πεδίων πολιτικής ενασχόλησης. *Πρόκειται δε για διαμεσολάβηση με διττή κατεύθυνση καθώς αφορά τη σύγκλιση των διαφορετικών εθνικών και ιδεολογικών συμφερόντων που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο, αλλά και μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και του Συμβουλίου και των μη θεσμικών ομάδων συμφερόντων* (Nugent,2010: 213).

Σε αυτό το πλαίσιο, είναι ανάγκη να σημειωθεί ότι ένα μεγάλο μέρος της διαδικασίας διαμεσολάβησης επιμερίζεται στην εκάστοτε εξαμηνιαία Προεδρία του Συμβουλίου, καθώς και στη Γενική Γραμματεία (Nugent, 2010: 213) που λόγω της εμπειρογνωμοσύνης που διαθέτει ως μόνιμη υπηρεσία του Συμβουλίου και της πληροφόρησης καταφέρνει να διατυπώνει εποικοδομητικές προτάσεις για συναίνεση.

2.2 Οι συνθέσεις του Συμβουλίου

Το Συμβούλιο της ΕΕ είναι μια ενιαία νομική οντότητα που συνεδριάζει σε διαφορετικές συνθέσεις κατ' αντιστοιχία των τομέων πολιτικής της Ένωσης. Τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του θεσμού, ο μεγάλος αριθμός των συνθέσεων του Συμβουλίου³ δημιούργησε προβλήματα συντονισμού ως προς τη συνοχή των εργασιών του ως ενιαίο συλλογικό όργανο. Στην παρούσα φάση το Συμβούλιο λειτουργεί σε δέκα διαφορετικούς σχηματισμούς (*Σχήμα 1*) που αφορούν συγκεκριμένους τομείς πολιτικής οι οποίοι καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Εξάιρεση συνιστούν το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων (εφεξής ΣΓΥ) και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (εφεξής ΣΕΥ) που θεσπίζονται ρητά στην Συνθήκη της Λισαβόνας (α.16 της ΣΕΕ).

³ «Το Συμβούλιο συνεδριάζε παλαιότερα υπό 20 συνθέσεις, αριθμός ο οποίος μειώθηκε στις 16 με απόφαση του ΕΣ του Ελσίνκι (1999) προκειμένου να βελτιωθεί η συνεκτικότητα και η συνοχή των εργασιών του. Ο αριθμός μειώθηκε περαιτέρω στις 9 με απόφαση της Συνόδου Κορυφής της Σεβίλλης το 2002» (Nugent, 2010: 214)

Σχήμα 1: Οι Συνθέσεις του Συμβουλίου σε σχέση με το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο



Πηγή: Αναδημοσίευση από Kaczynski, P.M. & Byrne, A., (2011) “The General Affairs Council, The Key to Political Influence of Rotating Presidencies”, Annex, CEPS Policy Briefs, No 246, July 2011, pp.1-6

Μολονότι δεν υπάρχει ιεράρχηση μεταξύ των συνθέσεων του Συμβουλίου, το **Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων** κατέχει ειδικό συντονιστικό ρόλο εφόσον «εξασφαλίζει σε συνεργασία με την Επιτροπή τη συνοχή και τη συνέχεια των εργασιών των υπολοίπων συνθέσεων του Συμβουλίου» στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού (α. 16, παρ.6 ΣΕΕ). Είναι επίσης υπεύθυνο για θεσμικά, διοικητικά και οριζόντια θέματα. Αυτό σημαίνει ότι σε περίπτωση θεμάτων οριζόντιας πολιτικής που αφορούν τις τηλεπικοινωνίες και τον ανταγωνισμό, θέματα οικονομικής πολιτικής και περιβάλλοντος ή το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, αρμόδιο είναι το ΣΓΥ για το συντονισμό. Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΓΣ μεριμνά για τη παροχή όλων των πρόσφορων μέτρων για τη διοργάνωση και καλή διεξαγωγή των εργασιών του Συμβουλίου (α. 3 της Απόφασης 2009/881/ΕΕ).

Αναλυτικότερα, μέσα από μια ενδελεχή μελέτη της λειτουργίας του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων διαπιστώνεται ότι οι αλλαγές που επήλθαν με την Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως η θέσπιση μόνιμου προέδρου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και ο διαχωρισμός του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων, που αποτελούσε βασικό φόρουμ λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο οποίο οι υπουργοί εξωτερικών των ΚΜ κατείχαν κεντρικό ρόλο (Kaczynski and

Byrne, 2011: 2), έδρασαν ανασταλτικά στην σημερινή αποτελεσματική λειτουργία του. Μετά τη συνθήκη της Λισαβόνας ο παραδοσιακά ισχυρός ρόλος του απομειώθηκε δεδομένου ότι υπό την παλιά σύνθεση οι υπουργοί Εξωτερικών προετοίμαζαν τις συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ήταν αρμόδιοι για θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Άμυνας (εφεξής ΚΕΠΠΑ) και ασχολούνταν με τον οριζόντιο συντονισμό των υπολοίπων συνθέσεων του Συμβουλίου.

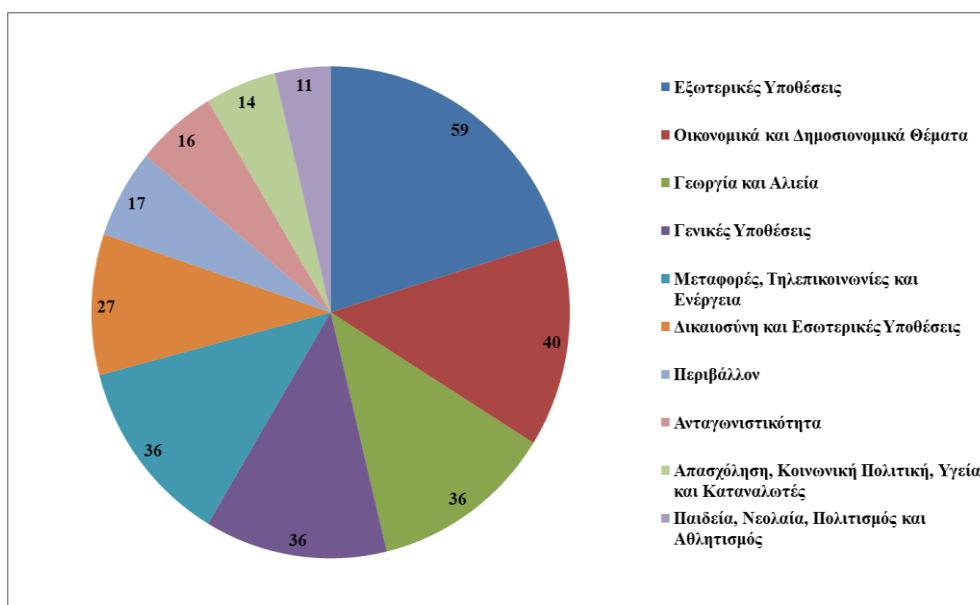
Ένας βασικός λόγος εντοπίζεται στην ετερογενή και διαφόρων επιπέδων ιεραρχίας εκπροσώπηση του ΣΓΥ, καθώς οι αντιπρόσωποι σε αυτό είναι μεν ανώτεροι αξιωματούχοι (Αναπληρωτές Υπουργοί/ Υφυπουργοί/Γενικοί Γραμματείς / Εκπρόσωποι της ΜΕΑ ΕΕ) υπεύθυνοι για ευρωπαϊκά θέματα, αλλά χαμηλότερης βαθμίδας για να συντονίσουν αποτελεσματικά τις υπόλοιπες συνθέσεις του Συμβουλίου όπου μετέχουν κυβερνητικοί αξιωματούχοι (Υπουργοί) (Kaczynski and Byrne, 2011: 2). Συνεπώς, η χαμηλής ιεραρχικής βαθμίδας εκπροσώπηση που απορρέει και από την ενασχόληση των Υπουργών Εξωτερικών με ζητήματα που άπτονται του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων έχει ως αποτέλεσμα πρώτον ο συντονισμός να γίνεται σε επίπεδο EMA/COREPER (Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων), και δεύτερον η επιρροή του μόνιμου Πρόεδρου του ΕΣ σε θέματα συντονισμού των συνθέσεων του Συμβουλίου να αυξάνεται σε βάρος της εκ περιτροπής Προεδρίας του ΣΓΥ.

Αναφορικά με τις συναντήσεις του Συμβουλίου της ΕΕ, συνέρχεται συνήθως σε τυπικές και άτυπους συνόδους σε κάθε εξαμηνιαία Προεδρία στις οποίες παρίστανται οι αρμόδιοι για το εκάστοτε θέμα της ημερήσιας διάταξης υπουργοί/ αναπληρωτές υπουργοί ή υφυπουργοί των κρατών μελών ή αντιπρόσωποι έχοντας την εξουσιοδότηση να αναλαμβάνουν δεσμεύσεις εξ ονόματος της κυβέρνησης που εκπροσωπούν.

Το πλήθος των συνόδων εξαρτάται από το πρόγραμμα της Προεδρίας, ενδεχομένως και από τις τρέχουσες εξελίξεις σε θέματα πολιτικής, Ενδεικτικά, αναφορικά με την τακτικότητα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου διαπιστώνεται από το Διάγραμμα 1 (αναλυτικά στοιχεία στο Παράρτημα Α') ότι στα έτη 2015-2018, το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων και Οικονομικών-Δημοσιονομικών Θεμάτων συνεδρίασε περισσότερες φορές, στοιχείο που αντικατοπτρίζει τη μείζονα σημασία και το ενδιαφέρον για τους συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, ακολουθούν το

Συμβούλιο για Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια, ενώ το Συμβούλιο Παιδείας, Νεολαίας, Πολιτισμού και Αθλητισμού συνεδρίασε τις λιγότερες φορές .

Διάγραμμα 1: Οι Συνθέσεις του Συμβουλίου της ΕΕ και ο αντίστοιχος αριθμός των τυπικών συνόδων του (2015-2018).



Πηγή: Αναδημοσίευση και επεξεργασία από EUROPEAN PARLIAMENT, 2019: 15 και <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/calendar/?filters=2019&filters=2020&filters=2021&filters=2022&filters=2023&filters=2024&filters=2025&filters=2026&filters=2027&filters=2028>

Στις συνόδους του Συμβουλίου καλούνται επίσης και οι αρμόδιοι ανά τομέα Επίτροποι, ενώ η Προεδρία ασκείται από τον υπουργό του ΚΜ που ασκεί την εξαμηνιαία Προεδρία του Συμβουλίου, με εξαίρεση το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων στο οποίο προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος.

Όσον αφορά **τη δημοσιότητα των συνόδων του**, «το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης» (α. 16 παρ. 8 ΣΕΕ) με εγγραφή στην ημερήσια διάταξη ως «Νομοθετικές διαβουλεύσεις». Διεξάγονται επίσης τακτικά δημόσιες συζητήσεις για σημαντικά ζητήματα που άπτονται των συμφερόντων της ΕΕ και των πολιτών της, όπως για παράδειγμα η συζήτηση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων για το 18μηνο πρόγραμμα και τις προτεραιότητες των άλλων συνθέσεων καθώς και η συζήτηση για το πενταετές πρόγραμμα της Επιτροπής.

Ωστόσο, πολλές συνεδριάσεις του Συμβουλίου παραμένουν μυστικές, πρακτική που εγείρει ερωτήματα αναφορικά με τη διαφάνεια κατά τη λήψη των αποφάσεων, καθώς η έλλειψη δημοσιότητας δημιουργεί αμφισημία ως προς την δημοκρατική λειτουργία του και ευρύτερα ως προς την ποιότητα του παραγόμενου νομοθετικού έργου. Συμπληρωματικά, προστίθεται ότι ο μεγάλος αριθμός συμμετεχόντων ιδίως μετά τη διεύρυνση της ΕΕ προσέδωσε ένα χαρακτήρα περισσότερο τυπικό παρά ουσιαστικό στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου με τους υπουργούς στις δημόσιες διαβουλεύσεις να περιορίζονται σε μια ανάγνωση των θέσεων που έχουν ήδη προετοιμάσει και όχι σε ένα πραγματικό διάλογο.

3. Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

Η οργάνωση και η υλοποίηση των εργασιών του Συμβουλίου πραγματοποιείται με τη σημαντική αρωγή δυο διοικητικών σωμάτων: **πρώτον**, τα «προπαρασκευαστικά όργανα» δηλαδή α) την «Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΕ» (EMA/ COREPER) που είναι υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών /διπλωμάτες, και β) τις επιτροπές και τις ομάδες εργασίας (ΟΕ), οι οποίες απαρτίζονται από δημόσιους υπαλλήλους, διπλωμάτες και εμπειρογνώμονες προερχόμενους από τα καθ' ύλην υπηρεσία, ή αποσπασμένους υπαλλήλους στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες, ή ακόμη διοικητικά στελέχη που μετακινούνται για τις συνεδριάσεις απευθείας από το κράτος μέλος και **δεύτερον**, τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου που συγκροτείται κυρίως από μόνιμους υπαλλήλους της ΕΕ, τους κοινώς επονομαζόμενους «ευρωκράτες».

3.1 Τα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου της ΕΕ

3.1.1 Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA)

Το κύριο προπαρασκευαστικό όργανο των εργασιών του Συμβουλίου είναι η EMA, ένα «φόρουμ διαλόγου» (Nugent, 2010:217) ανάμεσα στους πρέσβεις των ΚΜ στην ΕΕ, που συνεδριάζει σε επίπεδο κατώτερο του Συμβουλίου. Σύμφωνα με το α. 240 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και το α. 16 παρ. 7 της ΣΕΕ διακρίνεται σε δυο τμήματα (EMA I / EMA II) με διαφορετικό αντικείμενο επεξεργασίας θεμάτων χωρίς να υπάρχει μεταξύ τους ιεραρχική σχέση και είναι υπεύθυνη για το συντονισμό και την προετοιμασία των εργασιών όλων των συνόδων του Συμβουλίου (ΕΚΣ, α. 19, παρ. 1).

Ειδικότερα, η EMA I απαρτίζεται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπρόσωπους (σε βαθμό αναπληρωτή πρέσβη) και είναι επιφορτισμένη με τα τεχνικά ζητήματα⁴, ενώ η EMA II συγκροτείται από τους μόνιμους αντιπρόσωπους (σε βαθμό πρέσβη) και ασχολείται με πολιτικά, εμπορικά, οικονομικά και θεσμικά

⁴ Η EMA I προετοιμάζει τις εργασίες έξι συνθέσεων του Συμβουλίου: 1. Γεωργία και αλιεία, 2. Ανταγωνιστικότητα, 3. Παιδεία, νεολαία, πολιτισμός, και αθλητισμός, 4. Απασχόληση, κοινωνική πολιτική, υγεία και καταναλωτές, 5. Περιβάλλον, 6. Μεταφορές, τηλεπικοινωνίες και ενέργεια.

θέματα («υψηλής πολιτικής»), τα οποία εμπίπτουν στις συνθέσεις του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, Εξωτερικών Υποθέσεων, Οικονομικών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ή αφορούν την ατζέντα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Προκειμένου να υπάρχει συντονισμός ανάμεσα στις συνόδους του Συμβουλίου, για την επεξεργασία της ημερήσιας διάταξης (ΗΔ) και την συζήτηση των επιφυλάξεων των κρατών μελών ή ακόμη και για την προσθήκη τυχόν νέων προτάσεων της Επιτροπής λαμβάνουν χώρα τακτικές εβδομαδιαίες συναντήσεις της επονομαζόμενης ομάδας «Antici» (Geoffrey, 1996: 141) που αποτελείται από αξιωματούχους των Μονίμων Αντιπροσωπειών των κρατών μελών στην ΕΕ (ΜΑΕΕ) για θέματα ΕΜΑ ΙΙ, και τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Ανάλογη ομάδα υπάρχει και για την ΕΜΑ Ι (Ομάδα «Mertens») στην οποία διαβιβάζονται ζητήματα κυρίως τεχνικής φύσεως. *Στη συνέχεια, η ΓΓΣ συντάσσει και αποστέλλει στις ΜΑΕΕ την ημερήσια διάταξη της ΕΜΑ μετά από συνεννόηση με την προεδρία και την ομάδα στενών συνεργατών/ Antici-/Mertens* (Στεφάνου, 2001: 249).

Υπογραμμίζεται ότι **η ΕΜΑ δεν αποτελεί όργανο λήψης απόφασης της ΕΕ, καθώς κάθε συμφωνία που επιτυγχάνει μπορεί να αμφισβητηθεί από το Συμβούλιο, το οποίο έχει την αποκλειστική εξουσία λήψης αποφάσεων.** Συνιστά όμως το νευραλγικό κέντρο λειτουργίας του Συμβουλίου τόσο για τον οριζόντιο συντονισμό των διαφόρων συνθέσεων του όσο και για τον κάθετο συντονισμό των πολυάριθμων ΟΕ με στόχο τη σύνοψη των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης (Nugent, 2012: 217). *Λειτουργεί ως φίλτρο από όπου περνούν όλα τα θέματα και όπου το πολιτικό συναντά το τεχνικό* (Hayes-Renshaw & Wallace 2006: 77) μέσα από μια σύνθετη διαδικασία διαπραγμάτευσης κατά την οποία ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος και ο Αναπληρωτής του έχουν τον πρωταγωνιστικό ρόλο. Στόχος είναι καταρχάς η επεξεργασία συμφωνιών και η επίτευξη συμβιβαστικών λύσεων επί της θεματικής ατζέντας ή σε άλλη περίπτωση η αναπομπή του ζητήματος στις ΟΕ με σχόλια βελτίωσης ή άλλως η διαβίβαση στο υπουργικό συμβούλιο ιδίως όταν πρόκειται για σύνθετο και ευαίσθητο ζήτημα πολιτικής.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια η δημιουργία υψηλόβαθμων επιτροπών του Συμβουλίου ιδίως στους τομείς εξωτερικής πολιτικής και οικονομικών υποθέσεων που λειτουργούν σε αντίστοιχο επίπεδο με την ΕΜΑ και διαθέτουν σημαντικό βαθμό διακριτικής ευχέρειας (Nugent, 2010: 218) υποβάθμισε το ρόλο και την αποτελεσματικότητα της δράσης της ΕΜΑ.

3.1.2 Οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου

Στο πρώτο επίπεδο λειτουργίας του Συμβουλίου υπάρχει ένα μεγάλο δίκτυο υποστήριξης από επιτροπές και ομάδες εργασίας, με στόχο την προεργασία των θεμάτων πριν διαβιβαστούν στην ΕΜΑ.

Υπάρχουν **επιτροπές** που έχουν συσταθεί βάσει των Συνθηκών⁵ ή με διακυβερνητική απόφαση⁶ ή με πράξη του Συμβουλίου⁷ με μόνιμη σταθερή δομή και πρόεδρο, ή ακόμη από την ΕΜΑ με αντικείμενο την ενασχόληση με ειδικά θέματα⁸. Πρόεδρος των επιτροπών είναι ο αντιπρόσωπος του κράτους που ασκεί την εξάμηνη Προεδρία του Συμβουλίου, εκτός και εάν προβλέπεται διαφορετικά ή εάν το Συμβούλιο αποφασίσει διαφορετικά με ειδική πλειοψηφία (α 19, παρ. 4 του ΕΣΚ). Μπορεί δηλαδή να αναθέσει την προεδρία μιας επιτροπής ή μιας ΟΕ σε μέλος αντιπροσωπείας για ορισμένο χρονικό διάστημα ή ακόμη και σε πρόσωπο που δεν είναι αντιπρόσωπος ΚΜ, όπως δηλαδή σε μέλος του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου (Σχολιασμός του ΕΚΣ :30).

Υπάρχουν βέβαια και επιτροπές όπως η **Επιτροπή Ασφαλείας⁹ η ομάδα «Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας»** στις οποίες προεδρεύει μόνιμως μέλος του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου. Συστήνονται ακόμη και ad hoc επιτροπές του Συμβουλίου στις οποίες συμμετέχουν ανώτεροι αξιωματούχοι των εθνικών διοικήσεων με συμβουλευτικό ρόλο και πολιτική χροιά σε σημαντικά ζητήματα πολιτικής (High Level Working Groups) (Nugent, 2010: 220). Επιπλέον, λειτουργούν και μόνιμες συμβουλευτικές επιτροπές του Συμβουλίου

5 Μεταξύ αυτών αναφέρονται η ΕΜΑ, η Επιτροπή Απασχόλησης (α. 150 της ΣΛΕΕ), η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (α. 134 της ΣΛΕΕ), η Επιτροπή Εμπορικής Πολιτικής (α. 217 παρ. 3 της ΣΛΕΕ), η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (απόφαση Συμβουλίου 2013/488/ΕΕ της 23ης Σεπτεμβρίου 2013), Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (α. 160 της ΣΛΕΕ)

6 Πρόκειται για την Ειδική Επιτροπή Γεωργίας (απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των ΚΜ στις 12 Μαΐου 1960 για να προετοιμάζει τις αποφάσεις του Συμβουλίου Γεωργίας.

7 Πρόκειται για την Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ (EUMC) (Απόφαση 2001/79/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 2001, ΕΕ L 27,30.01.2001 (σ.4), την Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom)(Απόφαση 2000/354/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2000, ΕΕ L 127,27.5.2000 (σ.1), την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (Απόφαση 2000/604/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, ΕΕ L 67,12.03.2003 (σ.17) και ad hoc Ομάδα για το α. 50 της ΣΕΕ (Απόφαση 2017/900/ΕΚ της 22ας Μαΐου 2017, ΕΕ L 138, 25.5.2017, σ. 138

8 Ενδεικτικά αναφέρονται η Ομάδα Antici, η Ομάδα Mertens, και η Ομάδα «Φίλοι της Προεδρίας».

9 Απόφαση 2013/488/ΕΕ του Συμβουλίου, της 23ης Σεπτεμβρίου 2013 σχετικά με τους κανόνες ασφαλείας για την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών της ΕΕ (ΕΕ L 274, 15.10.2013)

(*consultative/advisory committees*) προκειμένου να συνδράμουν το Συμβούλιο στη νομοθετική διαδικασία ή να βοηθήσουν την Επιτροπή κατά το στάδιο διαμόρφωσης της νομοθετικής της πρότασης (πχ. η Επιτροπή Παιδείας για την προετοιμασία των θεμάτων του Συμβουλίου, η Επιτροπή Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας και Καινοτομίας (ERAC) ή ακόμη να δώσουν κάποια πολιτική κατεύθυνση.

Από την άλλη πλευρά, οι ομάδες εργασίας (*working groups/parties*) (σήμερα αριθμούν τουλάχιστον τις 150) έχουν ως αρμοδιότητα τη ζύμωση όλων των νομοθετικών προτάσεων που έχει υποβάλλει η Επιτροπή και τη διερεύνηση μιας κοινής θέσης. Δεν προβλέπονται από τις Συνθήκες, αλλά από τον ΕΚΣ και συνιστώνται με απόφαση της ΕΜΑ. Στο πλαίσιο των συνεδριάσεών τους συμμετέχουν εκπρόσωποι των εθνικών διοικήσεων που έχουν λάβει «τη διαπραγματευτική εντολή» από τις κυβερνήσεις, και οι οποίοι στην πλειονότητά τους είναι διοικητικοί υπάλληλοι που μεταβαίνουν απευθείας από το κέντρο για τη συμμετοχή στις συνεδρίες, είτε διπλωμάτες ή υπάλληλοι από τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία, αποσπασμένοι στη ΜΑΕΕ (*attaches*) στις Βρυξέλλες.

Οι συναντήσεις των ΟΕ γίνονται κεκλεισμένων των θυρών, μόνο τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέλη δηλαδή οι εθνικοί εκπρόσωποι, η Επιτροπή και η ΓΓΣ μπορούν να παραβρεθούν, ενώ διεξάγονται σε κλίμα συνεργασίας, ανταλλαγής απόψεων και διερεύνησης κοινών σημείων σύγκλισης. *Η ΓΓΣ επιδιώκει πάντα να επιτυγχάνεται πρόοδος και προσπαθεί να διασφαλίζει ότι μια ΟΕ δεν χρειάζεται να συνεδριάσει περισσότερες από τέσσερις φορές για να εξετάσει μια πρόταση.* (Nugent, 2010: 228) Αρχικά γίνεται μια γενική συζήτηση επί των βασικών σημείων της πρότασης, ενώ στη συνέχεια εξετάζεται γραμμή προς γραμμή το έγγραφο εργασίας. Η ΓΓΣ συντάσσει η ίδια ή υπό την καθοδήγηση της Προεδρίας ένα τελικό έγγραφο με τα βασικά σημεία συμφωνίας ή διαφωνίας, τις επιφυλάξεις των κρατών που δεν επιθυμούν να δεσμευτούν ακόμη, το οποίο στη συνέχεια παραπέμπεται στην ΕΜΑ (Nugent, 2010: 228).

Σημειώνεται ότι ο αριθμός των συναντήσεων που ορίζεται από τη ΓΓΣ με την συμφωνία της Προεδρίας, υποδηλώνει τη σημασία που αποδίδεται από τη ΓΓΣ για ένα θέμα πολιτικής.

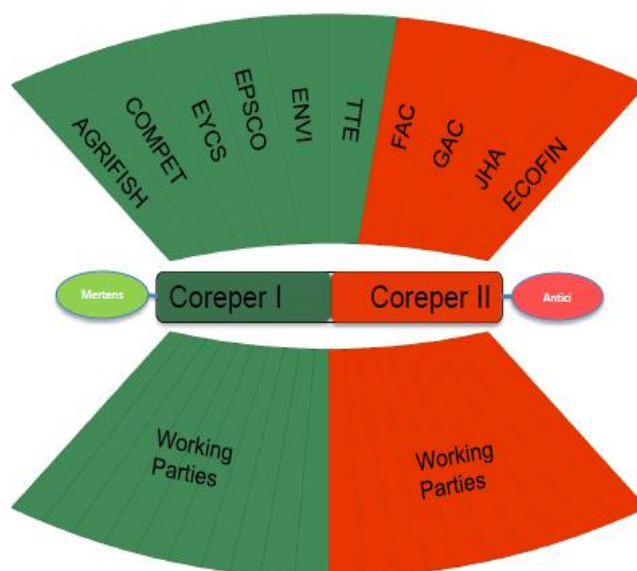
Η έρευνα των Juncos & Pomorska (2010) κατέδειξε ότι η πλειοψηφία των αντιπροσώπων συμβουλευεται τους ομολόγους τους από τα άλλα ΚΜ τουλάχιστον μια φορά το μήνα και η επικοινωνία γίνεται με τη χρήση επίσημων καναλιών όπως το

COREU Terminal System ή το δίκτυο CORTESY ή με ηλεκτρονική αλληλογραφία. Η συνήθης επαφή ενισχύει τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των αντιπροσώπων και ευνοεί την καλλιέργεια υιοθέτησης κοινής θέσης για την επίλυση των θεμάτων πολιτικής.

Η μείζονα σημασία των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου αναδεικνύεται και από το πλήθος των αποφάσεων που λαμβάνονται σε αυτά. *Ειδικότερα, υπολογίζεται ότι μόλις το 1/3 των αποφάσεων λαμβάνεται σε επίπεδο υπουργικής συνόδου, το 15-20% σε επίπεδο EMA και περίπου το 40-45% των αποφάσεων λαμβάνεται σε επίπεδο ΟΕ του Συμβουλίου* (Hayes-Renshaw and Wallace, 2006:53). Αυτό βέβαια εγείρει ερωτήματα αναφορικά με την λογοδοσία των ατόμων που συμμετέχουν καθώς τα 2/3 των αποφάσεων λαμβάνονται χωρίς την εμπλοκή των υπουργών.

Παρατηρείται λοιπόν, ότι **κοινό στοιχείο στη λειτουργία των ανωτέρω προπαρασκευαστικών ομάδων και της EMA (Σχήμα 2) είναι αφενός η απαραίτητη παρουσία και η ουσιαστική συμμετοχή της ΓΓΣ στην προετοιμασία των εργασιών τους, στην αποστολή της πρόσκλησης και της ΗΔ καθώς και στην ενημέρωση των συμμετεχόντων, και αφετέρου η διακριτική ανάμειξή της όταν προκύπτει διαφωνία.**

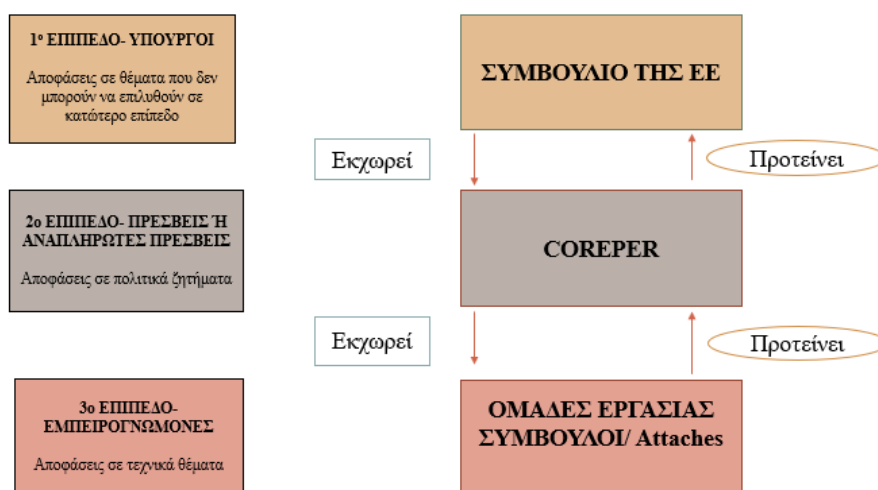
Σχήμα 2 : Απεικόνιση της δομής των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου της ΕΕ



Πηγή: Korcheva M., (2019)

Συνοψίζοντας, εάν επιχειρήσουμε μια σχηματική απεικόνιση του Συμβουλίου αυτή θα περιλαμβάνει τρία επίπεδα (Σχήμα 3): τη βάση - πρώτο επίπεδο όπου εδράζονται οι διάφορες ΟΕ και επιτροπές επιφορτισμένες με την επίλυση κυρίως τεχνικών ζητημάτων, το μεσαίο επίπεδο της ΕΜΑ που αποτελείται από τους πρέσβεις και τους αναπληρωτές πρέσβεις στο οποίο λαμβάνονται αποφάσεις σε πολιτικά ζητήματα και το ανώτερο επίπεδο, το Συμβούλιο που συγκροτείται από τους υπουργούς- εκπροσώπους των ΚΜ, που φέρουν την τελική ευθύνη και την ικανότητα δέσμευσης ως προς την απόφαση.

Σχήμα 3: Απεικόνιση λειτουργίας του Συμβουλίου της ΕΕ και των προπαρασκευαστικών οργάνων του.



Πηγή: Αναπροσαρμογή από Kopcheva M., *Presentation Information Day for New Delegates from the Permanent Representations, The General Secretariat of the Council 2018, May 2019*

4. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

4.1 Ιστορική εξέλιξη της Γενικής Γραμματείας

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή (Valls, 2016) αναφορικά με τη ΓΓΣ διαπιστώνεται ότι η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ, 1951) δεν προέβλεπε τη σύσταση Γραμματείας για το Ειδικό Συμβούλιο των Υπουργών. Σύντομα, ωστόσο διαπιστώθηκε η ανάγκη για την ίδρυσή της (1952)¹⁰ απονέμοντας σε αυτήν αρχικά την εκτέλεση επικουρικών καθηκόντων υποστήριξης προς το Συμβούλιο υπό την καθοδήγηση και εποπτεία της Προεδρίας. Κατόπιν πρωτοβουλίας του Γερμανού καγκελάριου και προέδρου του Συμβουλίου Konrad Adenauer, πρώτος Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ορίστηκε ο Λουξεμβουργιανός Christian Calmes με αρμοδιότητες σχετικές με την οργάνωση και την διαχείριση των οικονομικών του Συμβουλίου.

Στη συνέχεια (1954), η Γραμματεία αναδιοργανώθηκε με τη δημιουργία τμημάτων αρμοδίων για νομικά, διοικητικά και οικονομικά ζητήματα καθώς και θέματα εξωτερικού εμπορίου, και άρχισε να παγιώνεται η θέση της ως όργανο υποστήριξης της εκ περιτροπής Προεδρίας του Συμβουλίου.

Μολονότι οι Συνθήκες της Ρώμης για την ίδρυση της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ (1957) δεν προέβλεπαν διατάξεις για την δημιουργία Γραμματείας αποφασίστηκε κατόπιν κοινής συμφωνίας για την εξυπηρέτηση αμιγώς οργανωτικών αναγκών των Κοινοτήτων η λειτουργία μιας ενιαίας Γραμματείας για τα Συμβούλια και των τριών Κοινοτήτων (ΕΟΚ-ΕΚΑΕ-Ευρατόμ) στελεχωμένης από τον ίδιο αριθμό υπαλλήλων και με επικεφαλής το Γενικό Γραμματέα που διοριζόταν με ομοφωνία από το Συμβούλιο.¹¹ Το 1958 η Γραμματεία των Συμβουλίων αποτελείτο από πέντε τμήματα (ένα με αρμοδιότητα για διοικητικά και οικονομικά θέματα και τα υπόλοιπα τέσσερα για πολιτικές της Κοινότητας), ενώ διέθετε επίσης Νομική Υπηρεσία και Γραφείο Τύπου.

¹⁰ Η σύσταση της ΓΓΣ είναι μία από τις πρώτες αποφάσεις της εναρκτήριας συνάντησης του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΚΑΧ στο Λουξεμβούργο το Σεπτέμβριο του 1952. (Christiansen, and Vanhoonaeker, 2006:6)

¹¹ Αναφορά στη ΓΓΣ και στο Γενικό Γραμματέα γινόταν στον ΕΣΚ, αν και αναγνωρίστηκε επισήμως στη ΣΕΚ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και αργότερα στη Συνθήκη για την ΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Εν συνεχεία, η Γενική Γραμματεία των Συμβουλίων μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1967), έχοντας αρχικά κατεξοχήν διοικητικά και οργανωτικά καθήκοντα (τήρηση μητρώου, πρακτικών των συναντήσεων των προπαρασκευαστικών οργάνων) και ακολούθως επιτελώντας ρόλο συμβούλου στην Προεδρία χάρη στην εμπειρογνομosύνη που είχε ήδη αποκτήσει. Παρακολουθούσε την πρόοδο των θεμάτων πριν από την σύνοδο κάθε Συμβουλίου, κατηύθυνε το μηχανισμό της λειτουργίας, και δημιουργούσε κατάλληλες συνθήκες για την ομαλή διεξαγωγή των εργασιών του, καθήκοντα που κατά γενική ομολογία δεν χαίρουν υψηλού κύρους ωστόσο είναι ουσιαστικά για την αποτελεσματική χάραξη των πολιτικών της Ένωσης.

Η σταδιακή αύξηση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας και η πρώτη διεύρυνση (1973) οδήγησαν στην ενίσχυση του διοικητικού ρόλου της ΓΓΣ, με αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων Γενικών Διευθύνσεων και την αύξηση του προσωπικού της. Συναφώς, το Συμβούλιο αναγνώρισε το ρόλο της ΓΓΣ (1980)¹² ως βοηθητικού βραχίονα στις εργασίες του Συμβουλίου με αναφορά στη συνέχεια, στο συντονισμό και στη συνοχή της δράσης της ΓΓΣ που λειτουργούσε και ως συνδετικός κρίκος ανάμεσα στις εκ περιτροπής Προεδρίες.

Η σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προσέδωσε μια νέα διάσταση στο ρόλο της ΓΓΣ καθώς εκτός από καθήκοντα Γραμματείας ανέλαβε (1982) και την κατάρτιση των σχεδίων Συμπερασμάτων κάθε Προεδρίας. *Σε αυτό συνέβαλε η μακρόχρονη εμπειρία που είχε αποκομίσει από τις διαπραγματεύσεις με τις εθνικές αντιπροσωπείες, στοιχείο που την καθιστούσε ικανή να παράγει ένα κείμενο που θα γινόταν αποδεκτό από την πλειοψηφία των ΚΜ.* (Christiansen, and Vanhoonacker, 2006: 7)

Σημείο τομή στην μετεξέλιξη του θεσμού αποτέλεσε η επίσημη αναγνώριση της ΓΓΣ στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης / Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) και της θέσης του Γενικού Γραμματέα αρμόδιου για τη λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων για την ομαλή λειτουργία του οργανισμού της Γραμματείας. Η θέση της ΓΓΣ ενδυναμώθηκε ακόμη περισσότερο μέσα από την ανάμειξή της στην λειτουργία της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας καθώς και τη συνεργασία

¹² Τα ανωτέρω στοιχεία της δράσης του έργου της ΓΓΣ αναφέρονται στην Απόφαση 80/918/ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚΑΧ του Συμβουλίου, της 26ης Σεπτεμβρίου 1980, περί ονομασίας του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 261 της 04/10/1980 σ. 0016 - 0016

στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων ιδίως το 1993 όταν η προγενέστερη αρμόδια Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας/ΕΠΣ (European Political Cooperation Secretariat) έπαυσε να λειτουργεί ως αυτόνομο σώμα και ενσωματώθηκε στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

Ακολούθως, η απονομή στο Γενικό Γραμματέα του πρόσθετου ρόλου του Έπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ από τη μεταρρυθμιστική Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέδωσε στη ΓΓΣ στοιχεία πολιτικής φύσεως δεδομένου ότι ο Έπατος Εκπρόσωπος για θέματα ΚΕΠΠΑ / Γενικός Γραμματέας επικουρούσε το Συμβούλιο για ζητήματα αναφορικά με την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας. Επίσης, συμμετείχε στην διατύπωση, προετοιμασία και υλοποίηση των αποφάσεων πολιτικής, και ενεργούσε εκ μέρους του Συμβουλίου και κατόπιν αιτήματος της Προεδρίας διεξάγοντας πολιτικό διάλογο με τρίτα μέρη.

Τέλος, η Συνθήκη της Λισαβόνας όπως θα παρουσιαστεί στη συνέχεια ενίσχυσε τη θέση της ΓΓΣ στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας (συν-απόφαση) αναδεικνύοντάς την **σε κομβικό συντονιστή των διαπραγματεύσεων** μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου (Προεδρίας) και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Εν κατακλείδι, παρατηρείται ότι **η ιστορική εξέλιξη της ΓΓΣ αποτελεί προϊόν προσαρμογής της στις χρονικές συγκυρίες και στις θεσμικές αλλαγές που συνέβησαν στο περιβάλλον της ΕΕ, και δεν είναι απόρροια κάποιας επίσημης απόφασης ευρωπαϊκού οργάνου ή συγκεκριμένης θεσμικής μεταρρύθμισης.** Η εικόνα της ΓΓΣ από το 1952 έως σήμερα έχει μεταβληθεί τόσο από άποψη μεγέθους αρμοδιοτήτων, αριθμού στο προσωπικό, εύρους ενασχόλησης πολιτικών, αλλά και αναγνώρισης στο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης. Τα ανωτέρω αποδεικνύουν τη διαχρονική δυναμική της Γραμματείας, την ευελιξία προσαρμογής της στις αλλαγές και την αναγκαιότητα της παρουσίας της στις εργασίες του Συμβουλίου ως αναπόσπαστο μέρος του.

4.2 Η διοικητική δομή της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου

Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δεν αποτελεί διακριτό όργανο του ενωσιακού συστήματος, αλλά όπως αναφέρεται στη «Διακήρυξη Καθηκόντων» της πρόκειται για *«ανοικτή, αποτελεσματική, ανεξάρτητη και μόνιμη ευρωπαϊκή δημόσια υπηρεσία η οποία εξασφαλίζει την απρόσκοπτη λειτουργία του Ευρωπαϊκού*

Συμβουλίου και του Συμβουλίου και τους παρέχει κάθε αναγκαία βοήθεια για την εκτέλεση των αποστολών που τους έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες για να προάγουν την ανάπτυξη της Ένωσης». Επικεφαλής της είναι ο Γενικός Γραμματέας, δομείται σε επτά τομεακές και τέσσερις οριζόντιες Γενικές Διευθύνσεις, και έχει έδρα τις Βρυξέλλες. (Εικόνα 1).

Εικόνα 1: Γενικό Οργανόγραμμα Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου.



Πηγή: <https://www.consilium.europa.eu/media/35512/gsc-organisation-chart-en.pdf>

Βασική αποστολή της ΓΓΣ σύμφωνα με τον Εσωτερικό Κανονισμό λειτουργίας του Συμβουλίου είναι να υποστηρίζει τα δυο βασικά θεσμικά όργανα της ΕΕ -το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ συμπεριλαμβανομένης και της Προεδρίας του, της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων και των υπόλοιπων επιτροπών και ομάδων του Συμβουλίου - παρέχοντας την προσήκουσα βοήθεια κατά την εκπλήρωση του έργου τους όπως ορίζεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας (α. 240

παρ. 2 της ΣΛΕΕ)¹³ και στον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου (α. 23 παρ. 1 του ΕΚΣ).

Οι κύριες αξίες που διέπουν την οργάνωσή της ως διοικητικό μηχανισμό και το προσωπικό που την συγκροτεί είναι ο επαγγελματισμός, το ομαδικό πνεύμα (« esprit de corps») και η ακεραιότητα, ενώ σύμφωνα με τον Κώδικα Δεοντολογίας της, τα στελέχη της διαπνέονται από υπευθυνότητα, πίστη, ανεξαρτησία, αμεροληψία και αντικειμενικότητα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Ειδικότερα, οι σημαντικότερες αρμοδιότητες της ΓΓΣ συνοψίζονται στα εξής κάτωθι σημεία:

- Μεριμνά για την οργάνωση και το συντονισμό των εργασιών του Συμβουλίου σε όλες του τις συνθέσεις και στην εφαρμογή του δεκαοκτάμηνου προγράμματός του:
 - i. Κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων, η ΓΓΣ ενημερώνει την Προεδρία για τις διαδικασίες που ισχύουν και φέρει την ευθύνη για την επεξεργασία όλων των κειμένων και τη σύνοψη των αποτελεσμάτων σε κάθε φάση της διαδικασίας λήψης απόφασης (ομάδες εργασίας, επιτροπές, ΕΜΑ και Συμβούλιο)
 - ii. παρέχει σημαντική υλικοτεχνική υποστήριξη και αναλαμβάνει δραστηριότητες, όπως η κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης και της ημερομηνίας σύγκλισης των συναντήσεων, η ενημέρωση πριν από την συνάντηση, η μετάφραση, η διανομή και η αρχειοθέτηση των εγγράφων και κάθε είδους γραμματειακής φύσεως εργασία του Συμβουλίου
 - iii. παρέχει τις νομικές συμβουλές
 - iv. παραλαμβάνει την κοινοποίηση των ονομάτων και της ιδιότητας των υπαλλήλων που συνοδεύουν τα μέλη του Συμβουλίου και της Επιτροπής (α. 5 παρ. 3 του ΕΚΣ)

¹³ Άρθρο 240 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 207 της ΣΕΚ) {...} 2. Το Συμβούλιο επικουρείται από Γενική Γραμματεία, υπό την ευθύνη Γενικού Γραμματέα ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο. Το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία σχετικά με την οργάνωση της Γενικής Γραμματείας. 3. Το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία επί των διαδικαστικών θεμάτων, καθώς και για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού.

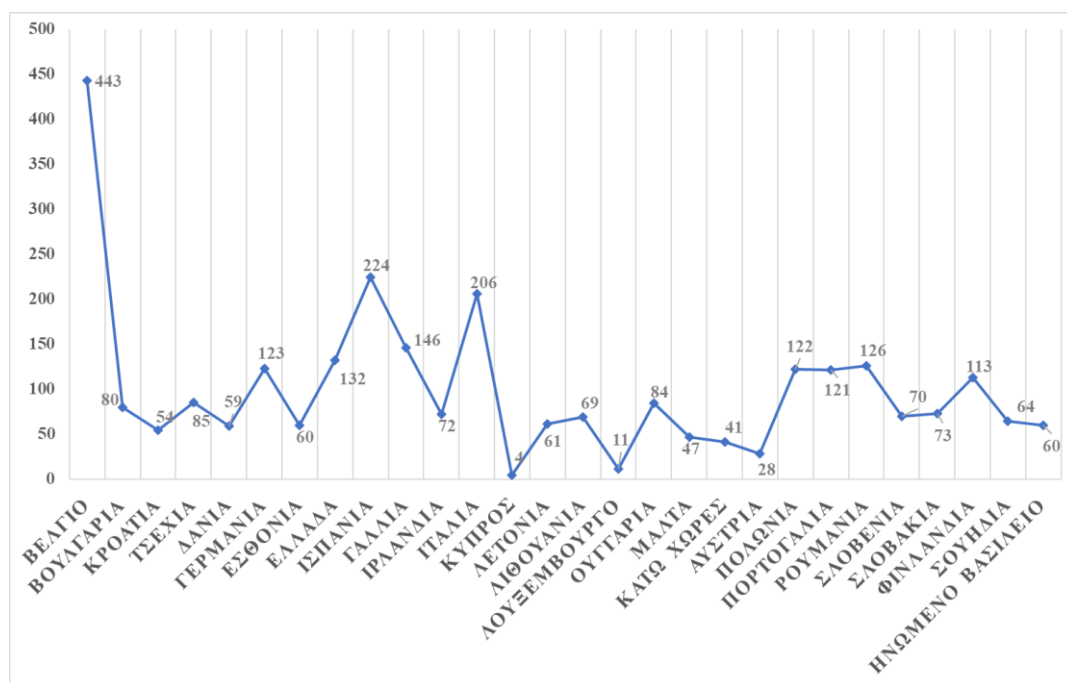
- λειτουργεί ως υποστηρικτικός βραχίονας της Προεδρίας του Συμβουλίου κατά τις διαπραγματεύσεις με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της ΕΕ, παρέχοντας οδηγίες και συμβουλές στην Προεδρία του Συμβουλίου για την αναζήτηση λύσεων (α. 23 παρ.3 του ΕΚΣ)
- εξασφαλίζει την ομαλή μετάβαση μεταξύ των Προεδριών λειτουργώντας ως συνδετικός κρίκος με τους υπαλλήλους των χωρών της προηγούμενης, της τρέχουσας και της επόμενης Προεδρίας («τρίο» Ομαδικής Προεδρίας)
- παρακολουθεί τις εξελίξεις κάθε τομέα πολιτικής προσδίδοντας ένα στοιχείο συνέχειας και συντονισμού στις εργασίες του Συμβουλίου
- παρέχει διοικητική υποστήριξη και εξασφαλίζει τη συνοχή των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, επικουρώντας παράλληλα και τον Πρόεδρό του
- λειτουργεί ως το μητρώο και η θεσμική μνήμη του Συμβουλίου και των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Αναφορικά με **το προσωπικό της**, η ΓΓΣ απαρτίζεται από περίπου 3.042 υπαλλήλους¹⁴ από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, μεταξύ των οποίων υπάρχουν ανώτεροι υπάλληλοι διπλωμάτες, μόνιμοι διοικητικοί υπάλληλοι, έκτακτοι, αποσπασμένοι εθνικοί εμπειρογνώμονες, αλλά και συμβασιούχοι που εργάζονται στις Γενικές Διευθύνσεις με χαρτοφυλάκιο σε διάφορους τομείς πολιτικής.

Με βάση τα τρέχοντα στοιχεία, ο μεγαλύτερος αριθμός υπαλλήλων προέρχεται από το Βέλγιο (η έδρα της ΓΓΣ είναι στις Βρυξέλλες), ενώ ακολουθούν η Ισπανία και η Ιταλία. *(Διάγραμμα 2)*

¹⁴ Στοιχεία Μαΐου 2019 από παρουσίαση που έκανε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στις ΜΑΕ στην ΕΕ. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι το 10% των υπαλλήλων είναι διοικητικοί υπάλληλοι, το 16% υποστηρικτικό προσωπικό για το Συμβούλιο, το 25% είναι προσωπικό που απασχολείται στη Νομική Υπηρεσία και στις Γενικές Δ/νσεις που ασχολούνται με δημόσιες πολιτικές, και 49% προσωπικό στην Υπηρεσία Μετάφρασης. (Monika Kopcheva, Presentation Information Day for New Delegates from the Permanent Representations, The General Secretariat of the Council)

Διάγραμμα 2 : Κατανομή προσωπικού της ΓΓΣ ανά ΚΜ της ΕΕ.



Πηγή: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/gsc-staff-nationality/>

4.3 Η Νομική Υπηρεσία & η Υπηρεσία Τύπου της Γενικής Γραμματείας

Η Νομική Υπηρεσία της ΓΓΣ αποτελεί ειδική υπηρεσία επιφορτισμένη με το να επικουρεί το Συμβούλιο και τα προπαρασκευαστικά του όργανα, την Προεδρία καθώς και τις υπόλοιπες Διευθύνσεις της Γραμματείας παρέχοντας γνωμοδοτήσεις προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι πράξεις του Συμβουλίου είναι νόμιμες και ορθά διατυπωμένες (Σχολιασμός ΕΚΣ: 30). Σύμφωνα με το α. 22 του ΕΚΣ και τη διοργανική συμφωνία της 22ας Δεκεμβρίου 1998 για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας¹⁵, η Νομική Υπηρεσία είναι υπεύθυνη να ελέγχει εγκαίρως την ποιότητα της διατύπωσης των προτάσεων και των σχεδίων πράξεων προκειμένου να υποβάλει εισηγήσεις συντακτικού χαρακτήρα. Ομοίως, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας όσοι υποβάλλουν κείμενα οφείλουν να μεριμνούν ιδιαίτερως για την ποιότητα της διατύπωσης τους¹⁶ (α. 22 του ΕΣΚ).

¹⁵ ΕΕ C 73 της 17.3.1999:1

¹⁶ Σχετικά με το α. 22 αναφέρεται ότι: «Ανατίθεται επίσης στη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου η παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη από τα οποία προέρχεται μια πρωτοβουλία κατά την έννοια του άρθρου 76 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ, προκειμένου ιδίως να εξακριβώνει την ποιότητα της

Στο πλαίσιο αυτό, η **Νομική Υπηρεσία έχοντας την ιδιότητα του νομικού συμβούλου του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι απολύτως ανεξάρτητη ως προς τις γνωμοδοτήσεις που δίνει**. Επιπλέον, οι εκπρόσωποι της υπηρεσίας παρευρίσκονται στις συνεδριάσεις των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου, στο Συμβούλιο και στο ΕΣ επιφορτισμένοι με την επίλυση κάθε νομικού ζητήματος που ανακύπτει στο πλαίσιο της συζήτησης ή τη διασφάλιση της νομικής ακρίβειας των κειμένων που υιοθετούνται από το Συμβούλιο. Δύναται ακόμη να συνεισφέρει στις εργασίες της Προεδρίας και των αντιπροσωπειών προφορικά και ενίοτε γραπτώς, ενώ όταν της ζητηθεί παρέχει συμβουλές και κατά τις διακυβερνητικές διασκέψεις των ΚΜ.¹⁷

Τέλος, εκπροσωπεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και το Συμβούλιο ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ, του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης για ζητήματα που αφορούν την ερμηνεία και την ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης και ζητά σχετικές οδηγίες ή τυχόν παρατηρήσεις από τα ΚΜ σε θέματα που ενδεχομένως θίγουν τα συμφέροντα τους.

Λειτουργεί ακόμη και η **Υπηρεσία Τύπου της Γενικής Γραμματείας** υπεύνη για την έκδοση ανακοινωθέντων τύπου τα οποία συντάσσονται για κάθε πράξη που εκδίδεται με γραπτή διαδικασία (Σχολιασμός του ΕΚΣ, 2016: 65), για ενημερωτικά σημειώματα, εκθέσεις προόδου και εκθέσεις για την πορεία των συζητήσεων στο Συμβούλιο ή σε κάποιο από τα προπαρασκευαστικά όργανα. Ασχολείται με την οπτικοακουστική μετάδοση των συνεδριάσεων και κάθε πρακτικό μέτρο που αφορά την προώθηση της διαφάνειας στα τεκταινόμενα της λειτουργίας του Συμβουλίου.

Βασικό στοιχείο διαφάνειας των εργασιών του Συμβουλίου είναι η έγκαιρη και ορθή πληροφόρηση για τις εργασίες του προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα παρακολούθησης και συμμετοχής των πολιτών καθώς και πρόσβασης στα έγγραφα που διακινούνται. Για το σκοπό αυτό, η ΓΤΣ διαχειρίζεται την ιστοσελίδα του

διατύπωσης των πρωτοβουλιών αυτών, εφόσον το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ζητεί τη βοήθεια αυτή».

17 «Η Νομική Υπηρεσία δικαιούται και οφείλει να παρεμβαίνει οσάκις το κρίνει αναγκαίο, προφορικά ή εγγράφως, τόσο σε επίπεδο ομάδων και επιτροπών όσο και σε επίπεδο ΕΜΑ ή Συμβουλίου παρέχοντας απολύτως ανεξάρτητες γνωμοδοτήσεις επί οιοδήποτε νομικού ζητήματος, είτε κατόπιν αιτήματος του Συμβουλίου είτε με δική της πρωτοβουλία.». (Σχολιασμός ΕΚΣ: 30)

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου¹⁸, η οποία συνδέεται και με την αντίστοιχη ιστοσελίδα της εκάστοτε Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ (General Secretariat of the Council, 2012: 16), ενώ τα τελευταία χρόνια προβάλλει και την παρουσία του Συμβουλίου στα κοινωνικά δίκτυα. Τέλος, η Υπηρεσία Τύπου αναλαμβάνει τη δημοσιοποίηση των εγγράφων του Συμβουλίου και του ΕΣ στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ.

4.4 Η Υπηρεσία Μετάφρασης της Γενικής Γραμματείας

Η θέση της ΕΕ υπέρ της πολυγλωσσίας και της γλωσσικής ετερότητας των πολιτών της ΕΕ είναι σαφής και διατυπωμένη (Τσίγκου, 2009: 288). Αποτελεί μέρος της γλωσσικής πολιτικής της που αποτυπώνεται στα κείμενα και στην πρακτική που εφαρμόζουν καθημερινά τα όργανά της. *Η Συνθήκη της Λισαβόνας συγκαταλέγει μεταξύ των στόχων της Ένωσης (α. 3 παρ. 3 της ΣΕΕ) «τον σεβασμό στον πλούτο της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας» (Κανελλοπούλου-Μαλούχου, 2012: 102), ενώ «όλοι οι πολίτες της ΕΕ έχουν το δικαίωμα να απευθύνονται γραπτώς στο ΕΣ και το Συμβούλιο ή σε οποιαδήποτε άλλο θεσμικό όργανο ή οργανισμό της ΕΕ σε μια από τις επίσημες γλώσσες και να λαμβάνουν την απάντηση στην ίδια γλώσσα» (α. 41 παρ. 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ).* Επιπλέον, οι αντιπρόσωποι που συμμετέχουν στις συζητήσεις του Συμβουλίου και του ΕΣ θα πρέπει να μπορούν να εργάζονται και να διατυπώνουν τις θέσεις τους στις εθνικές τους γλώσσες.

Αρμόδια για το γλωσσικό καθεστώς του Συμβουλίου και του ΕΣ είναι η Διεύθυνση Μετάφρασης της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου η οποία έχοντας μικρότερο μέγεθος συγκριτικά με την αντίστοιχη Γενική Διεύθυνση Μετάφρασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την Γενική Διεύθυνση Μετάφρασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναλαμβάνει τη μετάφραση των κειμένων του Συμβουλίου και των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποστέλλοντάς τα στα ενδιαφερόμενα μέρη, έχοντας ως πρωταρχική προτεραιότητα την διασφάλιση της ποιότητας.

Συγκεκριμένα, η Διεύθυνση Μετάφρασης είναι δομημένη σε 24 Τμήματα (Units), ένα για κάθε επίσημη γλώσσα της ΕΕ τα οποία υποστηρίζουν τις ανάγκες τόσο του Συμβουλίου της ΕΕ όσο και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. *Το έργο της*

¹⁸ Πρόκειται για την ιστοσελίδα <https://www.consilium.europa.eu/el/> . Σημειώνεται ότι από το 1999 τα έγγραφα για τις συνόδους του Συμβουλίου ή των προπαρασκευαστικών του οργάνων αναρτώνται στο δημόσιο μητρώο για να είναι προσβάσιμα σε όλους.

γίνεται ακόμη πιο σύνθετο δεδομένου ότι αναλαμβάνει την μετάφραση των κειμένων που επεξεργάζονται οι εμπειρογνώμονες στις ΟΕ και στις επιτροπές πριν την επίσημη υιοθέτησή τους (Hanzl, & Beaven, 2017: 140), με στόχο την επίτευξη ομοιομορφίας στην ορολογία σε ένα ή περισσότερα κείμενα.

Μια από τις πιο σημαντικές αρμοδιότητες της **Διεύθυνσης Μετάφρασης** είναι το κείμενο των **Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου**, για τη μετάφραση του οποίου είναι αποκλειστικά υπεύθυνη εν αντιθέσει με τα υπόλοιπα κείμενα νομοθετικών πράξεων στα οποία εμπλέκονται μεταφραστές και από άλλες υπηρεσίες. Πρόκειται για έγγραφο μείζονος σημασίας το οποίο γίνεται αντικείμενο ενδελεχούς επεξεργασίας ως προς τη μετάφρασή του επειδή υπόκειται σε έλεγχο από τους πολιτικούς, δημοσιογράφους και αναλυτές.

Ειδικότερα, από το 2012 ακολουθείται η διαδικασία της «πρώτης ανάγνωσης» του σχεδίου Συμπερασμάτων του ΕΣ, σύμφωνα με την οποία το εν λόγω έγγραφο αφού μεταφραστεί από την Διεύθυνση Μετάφρασης αποστέλλεται στα κράτη μέλη μια εβδομάδα πριν από την σύνοδο κορυφής προκειμένου να συνεισφέρουν με τυχόν σχόλια ως προς την επιλογή της ορθής ορολογίας έτσι ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε αμφισημία εντός του κειμένου. Η εν λόγω πρακτική συνέβαλε στην περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας του αρχικού κειμένου εντοπίζοντας λάθη και αμφιλεγόμενα σημεία σε πρώιμο στάδιο καθώς και παρέχοντας ένα υψηλό επίπεδο μετάφρασης από άποψης ποιότητας και ομοιόμορφης ερμηνείας του κειμένου με την ορθή χρήση της ορολογίας. Η ποιότητα εξασφαλίζεται μέσα από την επικοινωνία των μεταφραστών με τους εισηγητές των πρωτότυπων εγγράφων, ενώ η συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση με δείκτες ποιοτικής επίδοσης του έργου της Διεύθυνσης Μετάφρασης αποτελεί παράγοντα συνεχούς βελτίωσης.

Υπογραμμίζεται πως ο διοικητικός ρόλος της ΓΓΣ που σχετίζεται με την διόρθωση των τυπογραφικών ή συντακτικών λαθών, την ορθή μετάφραση και έγκαιρη διακίνηση των ευρωπαϊκών εγγράφων στους ευρωπαίους αξιωματούχους και στους εκπροσώπους των ΚΜ είναι καίριος, γιατί αφενός μπορεί να επηρεάσει ή να τροποποιήσει τις αποφάσεις του Συμβουλίου και αφετέρου μπορεί να διακινδυνεύσει την ακεραιότητα, τον επαγγελματισμό και την ορθή λειτουργία της υπηρεσίας.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, είναι απαραίτητο να γίνει αναφορά στην υπόθεση C- 13/86 *Ηνωμένο Βασίλειο κατά του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στην οποία το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι η Οδηγία 86/113/ΕΟΚ

για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες είναι ακυρώσιμη διότι διαφέρει από το σχέδιο που υπεβλήθη στο Συμβούλιο. *Επεσήμανε δε ότι η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου δεν έχει την εξουσία να τροποποιεί τα κείμενα που ψηφίζονται από το Συμβούλιο εκτός αν πρόκειται απλώς για διόρθωση τυπογραφικών ή συντακτικών λαθών.* (Υπόθεση C- 13/86, σκέψη 31)

Το ΔΕΚ υπενθύμισε αρχικά ότι σύμφωνα με τον ΕΚΣ ούτε ο Γενικός Γραμματέας ούτε το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας μπορούν να επιφέρουν αλλαγές στα κείμενα που εγκρίνει το Συμβούλιο. Πρόσθεσε ότι η διόρθωση ορθογραφικών ή γραμματικών σφαλμάτων είναι πράγματι συμφυής στα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα όμως η δυνατότητα αυτή δεν καλύπτει και το ίδιο το περιεχόμενο της συγκεκριμένης πράξης (Υπόθεση C- 13/86, Σκέψη 33). Τελικά, το Δικαστήριο απεφάνθη κατά της ΓΓΣ υποστηρίζοντας ότι οι τροποποιήσεις που έγιναν στο κείμενο της εν λόγω οδηγίας και συγκεκριμένα στην αιτιολογία της πράξεως υπερβαίνουν τα όρια των απλών ορθογραφικών ή γραμματικών διορθώσεων (Υπόθεση C- 13/86, σκέψη 38)

Η ανωτέρω υπόθεση είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα του νευραλγικού ρόλου της Διεύθυνσης Μετάφρασης καθώς ηθελημένα ή όχι μπορεί να επηρεάσει το περιεχόμενο των πράξεων του Συμβουλίου με συνέπειες για τα ΚΜ και την αξιοπιστία της υπηρεσίας.

5. Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

5.1 Ιστορική αναδρομή της θέσης του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου

Η θέση του Γενικού Γραμματέα θεσπίστηκε το 1952 από το Ειδικό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Πρώτος Γενικός Γραμματέας χρίστηκε ο *Christian Calmes*, με βασικό καθήκον να προετοιμάζει την έκθεση των Πρακτικών των Συνεδριάσεων που μετεξελίχθηκαν στις σημερινές περιλήψεις των αποφάσεων του Συμβουλίου.

Στη συνέχεια, ακολούθησε ο διπλωμάτης *Nicolas Hommel*, και στη συνέχεια ο Δανός *Niels Ersboll* ο οποίος χάρη στη διπλωματική του σταδιοδρομία και προσωπικότητα τοποθέτησε τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της θητείας του σε διαφορετική τροχιά πορείας. Έχοντας βαθιά γνώση των ευρωπαϊκών υποθέσεων έχαιρε της αναγνώρισης από τις εθνικές αντιπροσωπείες και της εμπιστοσύνης των Προεδριών στοιχείο που τον βοήθησε στην επίτευξη συμβιβασμών. Ο ίδιος ο *Niels Ersboll* είχε αναφέρει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1992 ότι είχε εποπτεύσει

«...μια σταδιακή μεταμόρφωση της Γραμματείας από ένα σώμα το οποίο έπαιζε κυρίως ρόλο “notaire”¹⁹ του Συμβουλίου σε μια Γραμματεία που προσφέρει πολιτικές συμβουλές, διατυπώνει συμβιβαστικές προτάσεις και γενικά φέρει εις πέρας μια μεγάλη γκάμα δραστηριοτήτων, οι οποίες είναι απαραίτητες για να εξασφαλίσουν ότι λαμβάνονται αποφάσεις στο Συμβούλιο».²⁰

Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει να γίνει στην περίοδο άσκησης καθηκόντων Γενικού Γραμματέα από τον *Javier Solana*, κατά την οποία ο ρόλος της ΓΓΣ ανεδείχθη σημαντικά εξαιτίας της πολιτικής ιδιότητας που είχε ως τέως Γενικός Γραμματέας του NATO (1995-99) και Υπουργός Εξωτερικών Υποθέσεων της Ισπανίας (1992-95). Ο *Javier Solana* (1998-2009), άτομο με υψηλό πολιτικό προφίλ κατείχε ταυτόχρονα σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ τρία αξιώματα: ήταν Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, Ύπατος Εκπρόσωπος για θέματα Εξωτερικών Υποθέσεων, και

¹⁹ Με τη λέξη “notaire” (συμβολαιογράφος) υποδηλώνεται ότι είχε μόνο την αρμοδιότητα του νομικού συμβούλου και της τήρησης των πρακτικών.

²⁰ Westlake and Galloway, 2006: 342. Βλ. επίσης και Ersboll, 1998, και Βουγιούκα, 2015: 211

Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Άμυνας και της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης²¹. Έχοντας το καθήκον να επικουρεί την Προεδρία στο σχεδιασμό, προετοιμασία και υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ (α.26 ΣΕΕ²²), ο *Javier Solana* αποφάσισε να εστιάσει περισσότερο στα θέματα εξωτερικής πολιτικής και να αφήσει την διαχείριση των καθημερινών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου στον Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα *Pierre de Boissieu* θέλοντας να ασκήσει μεγαλύτερη επιρροή κατά το νέο του λειτούργημα (Christiansen and Vanhoonacker, 2008). Έτσι, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου από «κέντρο συνεδριάσεων» (*conference centre*) απέκτησε «πολιτικές εξουσίες» (Dijkstra, 2008:149)

Σε αυτό το εγχείρημα, και στο πλαίσιο της παρακολούθησης των διεθνών εξελίξεων ο *Javier Solana* επικουρείτο από τη «Μονάδα Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης» (*Policy and Early Warning Unit*) που συμμετείχε ενεργά στις συναντήσεις της ΚΕΠΠΑ. Το ανθρώπινο δυναμικό της αποτελείτο κυρίως από αποσπασμένους διπλωμάτες και ειδικούς εμπειρογνώμονες, ενώ η Γραμματεία έγινε η έδρα του Στρατιωτικού Επιτελείου της ΕΕ και του Κέντρου Διαχείρισης Κρίσεων της ΕΕ (SITCEN) τα οποία βρίσκονταν υπό την εποπτεία του *Javier Solana*.

Μετά το *Javier Solana* καθήκοντα Γενικού Γραμματέα ανέλαβε ο Γάλλος *Pierre de Boissieu* τον οποίο διαδέχθηκε ο Γερμανός *Uwe Corsepius*, και στη συνέχεια ο σημερινός επικεφαλής της είναι ο Δανός διπλωμάτης *Jeppe Tranholm-Mikkelsen* (1η Ιουλίου 2015 έως τις 30 Ιουνίου 2020) (αναλυτικά Πίνακας 1)

Σημειώνεται ότι η ανάληψη της θέσης του Γενικού Γραμματέα από εθνικά υψηλόβαθμα στελέχη και διπλωμάτες των ΚΜ αντί ευρωπαϊών γραφειοκρατών που υπηρετούν στους κόλπους των ενωσιακών οργάνων εξισορροπεί την αριθμητική

21 Η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ) ήταν ένας διεθνής οργανισμός και μια στρατιωτική συμμαχία, επιφορτισμένη με την εφαρμογή της Τροποποιημένης Συνθήκης των Βρυξελλών (1954), μια τροποποιημένη έκδοση της αρχικής συνθήκης των Βρυξελλών (1948). Μετά το τέλος του Ψυχρού πολέμου, τα καθήκοντα και τα θεσμικά όργανα της ΔΕΕ σταδιακά μεταφέρθηκαν στην Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας της ΕΕ. Η διαδικασία αυτή ολοκληρώθηκε το 2009, όταν μια ρήτρα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, η οποία ήταν παρόμοια (αλλά όχι πανομοιότυπη) με τη ρήτρα αμοιβαίας άμυνας της ΔΕΕ, τέθηκε σε ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στις 30 Ιουνίου 2011, η ΔΕΕ διαλύθηκε και επίσημα (https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE_%CE%88%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7, 15.06.2019)

22 Α. 26 παρ. 2 και 3 της ΣΕΕ: «2.(...) Το Συμβούλιο και ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας μεριμνούν για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης. 3. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας υλοποιείται από τον ύπατο εκπρόσωπο και από τα κράτη μέλη με τη χρησιμοποίηση των εθνικών μέσων και των μέσων της Ένωσης».

υπεροχή των «ευρωκρατών» σε υψηλά αξιώματα της ΕΕ. Ωστόσο, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ο διαχωρισμός του αξιώματος του Υπατου Εκπροσώπου από τη θέση του Γενικού Γραμματέα απομείωσε την πρώτιστη εμβέλεια του ρόλου του ιδίως ως προς την πολιτική χροιά που είχε.

Πίνακας 1: Οι Γενικοί Γραμματείς του Συμβουλίου της ΕΕ.

Όνομα	Θητεία	Χώρα
Christian Calmes	9.09.1952- 14.06. 1973	Λουξεμβούργο
Nicolas Hommel	1.07.1973-7.10.1980	Λουξεμβούργο
Niels Ersbøll	8.10.1980-1.08.1994	Δανία
Jürgen Trumpf	1.09.1994-17.10.1999	Γερμανία
Javier Solana	18.10.1999- 1.12.2009	Ισπανία
Pierre de Boissieu	1.12.2009-26.06.2011	Γαλλία
Uwe Corsepius	26.06.2011-30.06.2015	Γερμανία
Jeppe Tranholm-Mikkelsen	1.07.2015- έως 30.06.2020	Δανία

Πηγή: https://en.wikipedia.org/wiki/Secretary-General_of_the_Council_of_the_European_Union

5.2 Οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα

Επικεφαλής της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου είναι **ο Γενικός Γραμματέας, ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία (α. 240 παρ. 2 της ΣΛΕΕ και α. 23 παρ. 1 του ΕΚΣ)**. Καταρχάς, είναι υπεύθυνος για την εύρυθμη λειτουργία της Γραμματείας λαμβάνοντας όλες τις απαραίτητες δράσεις.

Επιπλέον, επικουρεί το Συμβούλιο (α.240 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και μεριμνά για τη συνέχεια και την ομαλή πορεία των εργασιών σε όλα τα προπαρασκευαστικά του όργανα και σε όλες τις δραστηριότητές του²³ (αρχή της ενιαίας οντότητας του Συμβουλίου). Συνδράμει ακόμη την Προεδρία στην αναζήτηση λύσεων υπό την ευθύνη και καθοδήγησή της και υποβάλλει στο Συμβούλιο το σχέδιο προϋπολογισμού και δαπανών της λειτουργίας του.

²³ «Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου συμμετέχει στενά και διαρκώς στην οργάνωση, τον συντονισμό και τον έλεγχο της συνοχής των εργασιών του Συμβουλίου καθώς και στην εφαρμογή του 18μηνου προγράμματός του» (α. 23 του ΕΚΣ)

Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου φέρει ακόμη την ιδιότητα του «θεματοφύλακα των συμφωνιών» (α. 25 του ΕΚΣ) που συνάπτει η ΕΕ ή η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και από ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να καταθέσει τα έγγραφα επικύρωσης, αποδοχής ή έγκρισης των συμφωνιών στην έδρα του Συμβουλίου και να λάβει κάθε σχετική μέριμνα αναφορικά με την δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, όπου θα αναγράφεται και η ημερομηνία έναρξης των συμφωνιών.

Παράλληλα, επιτελεί και άλλα καθήκοντα, μεταξύ των οποίων είναι τα εξής:

- Υπογράφει τα πρακτικά των συνόδων του Συμβουλίου (α. 13 παρ. 1 του ΕΣΚ)
- Ενημερώνει τον Πρόεδρο της ΕΜΑ πριν από κάθε σύνοδο του Coreper
- Διαβιβάζει επίσημα τις πράξεις προς δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα (α. 17 του ΕΣΚ)
- Κοινοποιεί ορισμένες οδηγίες, αποφάσεις και συστάσεις στους αποδέκτες τους και αποστέλλει στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και στην Επιτροπή επίσημα αντίγραφα των οδηγιών και αποφάσεων του Συμβουλίου που αναφέρονται στο α. 297 παρ. 2 τρίτο εδάφιο της ΣΛΕΕ και των συστάσεων του Συμβουλίου (α. 18 του ΕΣΚ)
- Είναι υπεύθυνος για την ανά έτος έγκαιρη υποβολή του σχεδίου πρόβλεψης των δαπανών του Συμβουλίου (α. 23 παρ. 4 του ΕΣΚ) και έχει την πλήρη ευθύνη για τη διαχείριση των πιστώσεων του προϋπολογισμού λαμβάνοντας κάθε απαιτούμενο μέτρο προκειμένου να εξασφαλισθεί η χρηστή διαχείρισή τους. Εκτελεί τις πιστώσεις σύμφωνα με το δημοσιονομικό κανονισμό (α. 23 παρ. 5 του ΕΚΣ){..}

Είναι απαραίτητο ακόμη να υπογραμμισθεί ότι **ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου επιτελεί επίσης καθήκοντα Γενικού Γραμματέα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου**, συμμετέχοντας στις συνόδους και λαμβάνοντας κάθε απαιτούμενο μέτρο για την ορθή και αποτελεσματική οργάνωση των εργασιών του (α. 13 ΕΣΚ).

Τέλος, επισημαίνεται ότι ο Γενικός Γραμματέας ή οι ανώτεροι υπάλληλοι της **Γενικής Γραμματείας** με εξουσιοδότηση της Προεδρίας εκπροσωπούν το Συμβούλιο **ενώπιον των επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** (α. 26 του ΕΚΣ), ενώ το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων δύναται να εκπροσωπείται από υπαλλήλους της ΓΓΣ (α. 26 του ΕΣΚ) σε περίπτωση που δεν συμμετέχουν ανώτεροι υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης.

6. Η ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

6.1 Οι αρμοδιότητες της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ

Η ανάληψη της άσκησης της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ από ένα ΚΜ συνιστά καταρχάς σημαντική ευκαιρία προβολής του προεδρεύοντος κράτους σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό επίπεδο καθώς και ευκαιρία προώθησης θεμάτων που σχετίζονται με εθνικές προτεραιότητες με άμεσο ή έμμεσο τρόπο. Αποτελεί όμως και για μεγάλη πρόκληση καθώς συνεπάγεται υψηλό γραφειοκρατικό και οικονομικό κόστος, και ενεργοποίηση του εθνικού διοικητικού μηχανισμού που ενίοτε ένα ΚΜ αδυνατεί να καλύψει μόνο του.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΓΣ αντιμετωπίζεται πρωτίστως ως ένας φορέας εξοικονόμησης του πρόσθετου διοικητικού βάρους της Προεδρίας και πηγή πληροφόρησης για την διευκόλυνση της διάδρασης ανάμεσα στα ΚΜ. Χαρακτηρίζεται ως ο «αφοσιωμένος στο σύστημα δρών» (Peters, 1997:27) που στοχεύει στην αποτελεσματική λειτουργία της εξαμηνιαίας Προεδρίας με έμβλημα την εξυπηρέτηση των κοινών ευρωπαϊκών στόχων.

Αναλυτικότερα, βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας και σχετικών αποφάσεων που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²⁴ η Προεδρία των συνθέσεων του Συμβουλίου²⁵, με εξαίρεση τη σύνθεση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται σύμφωνα με το ισχύον σύστημα της ισότιμης εξάμηνης εκ περιτροπής εναλλαγής των ΚΜ (α. 16 παρ.9 της ΣΕΕ) στο πλαίσιο της ομαδικής προεδρίας (Πίνακας 2) από έναν αντιπρόσωπο ΚΜ συνήθως υπουργό.

Ακολουθείται δηλαδή το πρόγραμμα που έχει σχεδιασθεί από προκαθορισμένες ομάδες τριών κρατών μελών στη λογική της κοινής προσέγγισης και στενής συνεργασίας για διάστημα 18 μηνών (« τριάδα των Προεδριών» / «τρίο») (α. 20 παρ. 2 του ΕΣΚ). **Σκοπός του κοινού προγράμματος είναι η επίτευξη συνέχειας και συνέπειας στις εργασίες του Συμβουλίου για την κατάρτιση**

²⁴ Απόφαση 2009/908/ΕΕ του Συμβουλίου της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου και σχετικά με την προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου (ΕΕ L 322 της 9.12.2009) και Απόφαση 2009/881/ΕΕ του Συμβουλίου της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2009 για την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου.

²⁵ Σύμφωνα με το α. 236 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει με ειδική πλειοψηφία απόφαση σχετικά με την Προεδρία των συνθέσεων του Συμβουλίου εκτός εκείνης των εξωτερικών υποθέσεων σύμφωνα με το α. 16 παρ. 9 της Συνθήκης για την ΕΕ.

μακροπρόθεσμων προτεραιοτήτων της Ένωσης και η διευκόλυνση των τριών κρατών μελών προκειμένου να υλοποιηθεί μια κοινή στρατηγική σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πίνακας 2 : η άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ.

Ρουμανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2019
Φινλανδία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2019
Κροατία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2020
Γερμανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2020
Πορτογαλία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2021
Σλοβενία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2021
Γαλλία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2022
Τσεχική Δημοκρατία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2022
Σουηδία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2023
Ισπανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2023
Βέλγιο	Ιανουάριος-Ιούνιος	2024
Ουγγαρία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2024
Πολωνία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2025
Δανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2025
Κύπρος	Ιανουάριος-Ιούνιος	2026
Ιρλανδία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2026
Λιθουανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2027
Ελλάδα	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2027
Ιταλία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2028
Λετονία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2028
Λουξεμβούργο	Ιανουάριος-Ιούνιος	2029
Κάτω Χώρες	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2029
Σλοβακία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2030
Μάλτα	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2030

Πηγή: Απόφαση (ΕΕ) 2016/1316 του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 2016.

Η καθιέρωση της **ομαδικής προεδρίας στο πρότυπο του «τρίο»** λαμβάνοντας υπόψη κριτήρια όπως η πολυμορφία των κρατών, και οι γεωγραφικές ισορροπίες εντός της Ένωσης (κράτη του Βορρά- κράτη του Νότου) έγινε υπό τη λογική της βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ μικρών και μεγάλων κρατών, παλαιών και νέων, από το Βορρά και το Νότο. (Σχολιασμός του ΕΚΣ, 2016: 24). Λειτουργεί προς όφελος ιδίως των κρατών που αντιμετωπίζουν εσωτερικά προβλήματα (πχ. ελληνικής προεδρίας τον Ιανουάριο 2014 λόγω οικονομικής κρίσεως), καθώς και των

νεοεισερχομένων κρατών στην ΕΕ που χάρη στην εμπειρία των παλαιότερων μπορούν να αντιμετωπίσουν τυχόν δυσκολίες (κράτη της Ανατολικής Ευρώπης). Ο κανόνας είναι να υπάρχει ένα μεγάλο κράτος ή και ιδρυτικό μέλος της ΕΕ, το οποίο θα διαθέτει πείρα, ένα μεταγενέστερο κράτος και ένα νέο μέλος.

Σημειώνεται ακόμη ότι για την κατάρτιση του προγράμματος της «τρόικα» απαιτείται στενή συνεργασία μεταξύ των τριών ΚΜ, ενώ η εναρμόνιση των προτεραιοτήτων πολιτικής και των πρωτοβουλιών αποτελεί προϋπόθεση για την ομαλή έκβαση του προγράμματος. Σε περίπτωση που υπάρχει ισχυρή επιθυμία από ένα ΚΜ να προωθήσει τα εθνικά του συμφέροντα ή ένα ΚΜ δεν συμμετέχει επαρκώς στο σχεδιασμό τότε εγκυμονεί ο κίνδυνος να μην ευοδωθεί σε ενωσιακό επίπεδο το ομαδικό πρόγραμμα του «τρίο».

Ομολογουμένως η άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ σε μια Ευρώπη των 28 (και μετά το Brexit των 27) είναι αρκετά απαιτητικό έργο και μάλιστα συνυφαίνεται με την εκπλήρωση πολλών **αρμοδιοτήτων** που αφορούν την λειτουργία του Συμβουλίου. Σύμφωνα με τον Letzek τα βασικά καθήκοντα της Προεδρίας του Συμβουλίου μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες: **διαχείριση, διαμεσολάβηση και ηγεσία** (Letzek,2011:9)

Αναφορικά με τη **διαχείριση**, η Προεδρία είναι υπεύθυνη μεταξύ άλλων για την οργάνωση των συναντήσεων των ΟΕ, των επιτροπών, των συνόδων της ΕΜΑ και του Συμβουλίου, για την προετοιμασία των σχεδίων των νομοθετικών πράξεων και των αποφάσεων, και τη συμπερίληψη σε αυτά των θέσεων όλων των ΚΜ, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Προεδρεύει στα περισσότερα προπαρασκευαστικά όργανα και στις επιτροπές, καθήκον ιδιαίτερα απαιτητικό λαμβάνοντας υπόψη ότι σύμφωνα με πρόσφατο απολογισμό το προηγούμενο έτος (2018) πραγματοποιήθηκαν 3 500 συναντήσεις ομάδων εργασίας, 100 συναντήσεις ΕΜΑ και 70-80 σύνοδοι Συμβουλίου²⁶.

Σημαντική παράμετρος για την αποτελεσματική οργάνωση του έργου της Προεδρίας είναι η συνεργασία της με την ΓΓΣ και τα διοικητικά στελέχη της Επιτροπής, *ενώ χρειάζεται να διαθέτει όλες τις αναγκαίες ικανότητες, σε επίπεδο*

²⁶ Kopcheva M., Presentation Information Day for New Delegates from the Permanent Representations, The General Secretariat of the Council 2018, May 2019

διπλωματίας, ηγεσίας, και τεχνογνωσίας προκειμένου να ευοδωθεί λυσιτελώς το έργο της (Letzek,2011:9).

Ως προς το ρόλο που ασκεί η Προεδρία ως **διαμεσολαβητής**, σημειώνεται σε πρώτη φάση ότι το πεδίο δράσης της εντοπίζεται στη σχέση της με τα ΚΜ της ΕΕ και ιδίως στην ικανότητα του Συμβουλίου να καταλήξει σε συναίνεση (*Consensus*) μετά από χρονοβόρες και δύσκολες διαπραγματεύσεις έχοντας την αρωγή της ΓΓΣ και της Νομικής Υπηρεσίας καθώς και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στόχος της Προεδρίας είναι η υλοποίηση των προτάσεων της σε όσα περισσότερα θέματα μπορεί με ομοφωνία ή συμφωνία.

Επιπλέον, σημαντική είναι η σχέση της με τους θεσμούς της ΕΕ στη διαδικασία λήψης απόφασης δεδομένου ότι η Προεδρία συνιστά το σημείο επαφής για την Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, *αλλά και εκπροσωπεί την ΕΕ στον υπόλοιπο κόσμο και στις τρίτες χώρες - ρόλος που κατά κοινή αντίληψη θεωρείται ότι περιορίστηκε αρκετά μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας* (Letzek , 2011:9).

Η ικανότητα της να προτείνει συμβιβαστικές λύσεις που γίνονται αποδεκτές από όλα τα μέρη (ΚΜ και ευρωπαϊκούς θεσμούς) παρά τα αντικρουόμενα συμφέροντα προσδίδει στην Προεδρία έναν **ηγετικό ρόλο** (Letzek,2011:10) Βέβαια, είναι απαραίτητο να υπογραμμισθεί ότι μολονότι επισήμως και τυπικώς τα ΚΜ είναι ισότιμα μεταξύ τους, καθένα ξεχωριστά φέρει διαφορετικό πολιτικό βάρος και δύναμη στον ευρωπαϊκό διάλογο.

Συναφώς, αξίζει να σημειωθεί αναφορικά με την διασφάλιση της αξιοπιστίας και της ακεραιότητας του έργου της εκάστοτε Προεδρίας ότι «*κατά την άσκηση των καθηκόντων της η χώρα που ασκεί την Προεδρία λειτουργεί ως θεσμός της Ένωσης και όχι ως εκπρόσωπος της χώρας που την ασκεί περιοδικά*» (Κρεμμύδας, 2014: 12), δεδομένου ότι η εν λόγω χώρα συνεχίζει να συμμετέχει στις εργασίες του Συμβουλίου με την εθνική της αντιπροσωπεία. Με άλλα λόγια,

«η Προεδρία προσλαμβάνει την ιδιότητα του εντολοδόχου των θεσμικών οργάνων, των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των πολιτών της Ένωσης έναντι των οποίων είναι πολιτικά υπόλογη. Η ευρωενωτική της υπόσταση επιβάλλει να προτάσσει το κοινοτικό συμφέρον, ανεξάρτητα από τις εθνικές της επιλογές» (Κρεμλής & Κωνσταντόπουλος, 1994: 30,59)

Προς επίρρωση των ανωτέρω, επισημαίνεται ότι **η Προεδρία οφείλει να διαπνέεται από τις αρχές της ουδετερότητας και αμεροληψίας** κατά τον καθορισμό σειράς προτεραιοτήτων στο χειρισμό των φακέλων και των πολιτικών

πρωτοβουλιών. Γνώμονας θα πρέπει να είναι η προώθηση των ενωσιακών συμφερόντων και όχι των εθνικών, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις διατυπωθείσες απόψεις και επιδιώκοντας το συμβιβασμό μεταξύ των αντικρουόμενων συμφερόντων, στοιχείο ωστόσο που στην πράξη δεν γίνεται πάντα σεβαστό καθώς η Προεδρία προσεγγίζεται ενίοτε από τα ΚΜ ως ευκαιρία να προάγουν εθνικές στρατηγικές υψηλής προτεραιότητας σε ευθυγράμμιση με το ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Μια ακόμη παράμετρος αναφορικά με το ρόλο της Προεδρίας σχετίζεται με το εάν το ΚΜ υιοθετεί το **συγκεντρωτικό μοντέλο προεδρίας /«με έδρα την πρωτεύουσα του ΚΜ» (capital-based)** είτε το **αποκεντρωμένο μοντέλο «με έδρα τις Βρυξέλλες» (Brussels-based)**.

Στην περίπτωση του **συγκεντρωτικού** μοντέλου προεδρίας, η διαχείριση όλων των αποφάσεων στρατηγικής και τεχνικής φύσεως πραγματοποιείται από το Υπουργείο Εξωτερικών Υποθέσεων, το Γραφείο του Πρωθυπουργού ή του Προέδρου της χώρας. Το πλεονέκτημα του συγκεντρωτικού μοντέλου είναι ότι υπάρχει συνεχής και διαρκής ανάμειξη της ανώτερης πολιτικά ιεραρχίας στις διαπραγματεύσεις, ενώ το μειονέκτημα είναι ότι η χώρα που ασκεί την Προεδρία μπορεί να απομονωθεί από την καθημερινή ροή των εξελίξεων στις Βρυξέλλες και στο Στρασβούργο και να θελήσει να προβάλλει περισσότερο τα εθνικά της συμφέροντα (Letzek.,2011:11). Επιπλέον, η αναγκαστική μετακίνηση των υπαλλήλων προκαλεί καθυστέρηση στις διαπραγματεύσεις στοιχείο που ενδεχομένως μπορεί να αποτελέσει παράγοντα υποχώρησης της Προεδρίας στις προτάσεις της Γενικής Γραμματείας προκειμένου να ευοδωθούν οι διαπραγματεύσεις κατά τη νομοθετική διαδικασία.

Από την άλλη πλευρά, στο **αποκεντρωτικό** μοντέλο προεδρίας, οι αποφάσεις μείζονος σημασίας λαμβάνονται από τον Πρωθυπουργό (ή Πρόεδρο του κράτους) και την κυβέρνηση, ενώ άλλα θέματα και ιδίως οι διαπραγματεύσεις και η διαμεσολάβηση αποτελούν αρμοδιότητα της Μόνιμης Αντιπροσωπείας στην ΕΕ (ΜΑΕΕ), που λειτουργεί ως «μικρή κυβέρνηση» στο εξωτερικό και καθίσταται αισθητήρας που αντιλαμβάνεται και μεταφέρει στην πρωτεύουσα τα όσα διατελούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πλεονέκτημα του αποκεντρωτικού μοντέλου είναι η ικανότητα ταχείας ανταπόκρισης και η καλύτερη κατανόηση ως προς την ανεύρεση συμβιβαστικής λύσης (Letzek, 2011:11), ενώ αδύναμο σημείο είναι ότι ο ρόλος της ΜΑΕΕ καθίσταται ιδιαιτέρως κρίσιμος ως προς την ορθή εκτέλεση των διαπραγματεύσεων απέναντι στην εθνική κυβέρνηση.

6.2 Η άσκηση επιρροής της Προεδρίας του Συμβουλίου

Το ερώτημα εάν τα ΚΜ που ασκούν την Προεδρία της ΕΕ μπορούν να ασκήσουν επιρροή κατά τη λήψη αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και να αντλήσουν οφέλη για τα εθνικά τους συμφέροντα έχει αποτελέσει αντικείμενο ευρείας ακαδημαϊκής έρευνας χωρίς ωστόσο να υιοθετείται κοινή θέση από τη βιβλιογραφία. **Από τη μια πλευρά, υποστηρίζεται η άποψη ότι τα ΚΜ δεν χρησιμοποιούν την Προεδρία για να ασκήσουν επιρροή** (Dewost, 1984; Ludlow, 1993; Hayes-Renshaw & Wallace, 2006; Vida, 2010; Culley, Neisse, & Raik, 2011), **ενώ προτάσσεται και η αντίθετη γνώμη ότι τα ΚΜ επωφελούνται κατά την περίοδο ασκήσεως της Προεδρίας της ΕΕ** (Arter, 2000; Bjurulf, 2001; Tallberg, 2004; Schalk et al., 2007; Warntjen, 2007; Thomson, 2008; Bunse, 2009).

Σχετική μελέτη²⁷ που πραγματοποιήθηκε βάσει της μεθόδου της ποιοτικής συγκριτικής ανάλυσης (*Qualitative Comparative Analysis*) κατέληξε στο ότι οι παράγοντες για την άσκηση επιρροής της Προεδρίας **σχετίζονται με τρεις παραμέτρους που δεν συντρέχουν απαραίτητα σωρευτικά:** α) ειδικές συνθήκες της χώρας, β) συνθήκες που συνδέονται με πολιτικές ή γ) ειδικότερα θέματα και συνθήκες που σχετίζονται με το εξωτερικούς παράγοντες και ιδίως το πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον (Van Hecke & Bursens, 2011: 25).

Αναφορικά με τις **ειδικές συνθήκες που θα πρέπει να συντρέχουν στη χώρα** σημειώνονται μεταξύ άλλων:

- η κατάλληλη προετοιμασία (Arter, 2000; Bunse, 2009) υπό την έννοια του αποτελεσματικού σχεδιασμού, της εκπαίδευσης του προσωπικού και της ορθής διατύπωσης των προτεραιοτήτων
- ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην ΜΑΕΕ και στην πρωτεύουσα²⁸

²⁷Vandecasteele, B., Bossuyt, B., & Orbie, J., “A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of the Hungarian, Polish and Lithuanian Presidencies and European Union Eastern Partnership Policies”, in EUROPEAN POLITICS AND SOCIETIES, 22 May 2015

²⁸ Ο Bunse (2009) πιστεύει ότι η Προεδρία που παραχωρεί μεγάλη αυτονομία δράσης στην ΕΜΑ ασκεί περισσότερη επιρροή από αυτή που είναι στην πρωτεύουσα καθώς οι διπλωμάτες της ΕΜΑ γνωρίζουν ποιοι συμβιβασμοί είναι εφικτό να γίνουν και ποιες είναι οι αδυναμίες που πρέπει να καλυφθούν.

- η φήμη της χώρας που θα ασκήσει την Προεδρία (Metcalf, 1998, Bjurulf, 2001; Baun, 2009; Bunse, 2009). Οι χώρες με «καλή φήμη»²⁹ απολαμβάνουν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη μεταξύ των ΚΜ και των θεσμών της ΕΕ, στοιχείο που λειτουργεί θετικά για την άσκηση περισσότερης επιρροής
- το μέγεθος του κράτους που αναλαμβάνει την Προεδρία. Μολονότι δεν υπάρχει σαφής απάντηση στην βιβλιογραφία ως προς την σύνδεση μεγέθους χώρας και επιρροής της Προεδρίας υποστηρίζεται εν μέρει η άποψη ότι οι μεγάλες χώρες ασκούν μεγαλύτερη επιρροή στο Συμβούλιο από τις μικρότερες (Tallberg, 2008). Στις εξωτερικές υποθέσεις τα μεγάλα κράτη λειτουργούν περισσότερο αυτόνομα σε σχέση με τα μικρά και διαθέτουν περισσότερο χώρο για ελιγμούς. Επιπλέον, τα μεγάλα κράτη δύνανται να αναλάβουν περισσότερες πρωτοβουλίες και να προωθήσουν θέματα που τους αφορούν άμεσα, σε αντίθεση με τα μικρά που δείχνουν μεγαλύτερο ευρωπαϊκό προσανατολισμό.

Από την άλλη πλευρά, επισημαίνεται ότι τα μικρά κράτη μπορούν να χρησιμοποιήσουν την Προεδρία ως «όχημα» προκειμένου να αυξήσουν την επιρροή τους κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης στην ΕΕ, καθώς δεν αναμένεται να προωθήσουν τα συμφέροντά τους με τον ίδιο τρόπο όπως τα μεγάλα κράτη (Nanhoonacker, Pomorska, & Maurer, 2010). Η παράμετρος του μεγέθους του κράτους συναρτάται με την υπεροχή του στην διοικητική ικανότητα του και ιδίως στην υλικοτεχνική υποδομή, στις διοικητικές ικανότητες του αρχηγού του κράτους, των ατόμων σε θέσεις κλειδιά της προεδρίας συγκριτικά με τα μικρά κράτη.

- η έγκαιρη προετοιμασία από το κράτος μέλος πολλούς μήνες πριν από την έναρξη της Προεδρίας και η χρονική συγκυρία ανάληψης της προεδρίας σε εσωτερικό επίπεδο (να υπάρχει σταθερό πολιτικό και διοικητικό περιβάλλον

²⁹ Για τους συγγραφείς της μελέτης “A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of the Hungarian, Polish and Lithuanian Presidencies and European Union Eastern Partnership Policies”, η έννοια της «καλής φήμης» προσεγγίζεται υπό την διάσταση της χώρας που χειρίζεται επιτυχώς τα εσωτερικά της θέματα, που η πολιτική ηγεσία της επιδεικνύει θετική στάση απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και που διαθέτει αντιπροσώπους με δεξιότητες διαπραγμάτευσης, διαχείρισης, οργάνωσης, εμπειρία σε πολυπολιτισμικά περιβάλλοντα, ομαδική εργασία και ικανότητες δικτύωσης, Vandecasteele, B., Bossuyt, B., & Orbie, J., 2015:4)

και όχι περίοδος εκλογικών αναμετρήσεων που συνήθως δεν ευνοεί) και σε διεθνές (να μην προκύψουν κρίσεις)³⁰

- η εμπειρία που υπάρχει σε κυβερνητικό και διοικητικό επίπεδο για τις διαδικασίες της ΕΕ είναι εξίσου σημαντική. Η γνώση των διαδικασιών είναι απαραίτητη ώστε να υπάρχουν οι σωστοί χειρισμοί στις κατάλληλες στιγμές με στόχο τον συγκερασμό των διαφορετικών απόψεων και την αποτελεσματική λήψη των αποφάσεων
- ο ιδεολογικός προσανατολισμός της προεδρεύουσας χώρας και η προσήλωσή της στην ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Σχετικά με τις ειδικές συνθήκες σε ειδικότερα θέματα πολιτικής επισημαίνονται μεταξύ άλλων:

- η βαρύτητα (*salience*) ενός θέματος πολιτικής για την Προεδρία και η βούληση της χώρας να δαπανήσει πόρους προκειμένου να πετύχει τους στόχους της σε αυτό τον τομέα³¹
- η ταύτιση των προτεραιοτήτων και της σημασίας των θεμάτων πολιτικής της προεδρεύουσας χώρας με τους άλλους θεσμικούς δρώντες στη διαδικασία λήψης απόφασης (ΚΜ, θεσμούς)³²

Τα συμπεράσματα της ανωτέρω μελέτης³³ δεν μπορούν να αποτελέσουν ένα γενικευμένο μοντέλο αξιολόγησης της επιρροής που ασκεί κάθε Προεδρία καθώς υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που δεν έχουν προσμετρηθεί, ενώ σημαντικό ρόλο

³⁰ Οι Hayes -Renshaw και Wallace υποστηρίζουν ότι «καμία Προεδρία δεν μπορεί να ελέγξει τη ροή των γεγονότων: μια ξαφνική νομισματική κρίση, μια σοβαρή διεθνής κρίση ή μια αναπάντεχη εσωτερική κρίση. Πολλές προεδρίες με ένα πολύ καλά προετοιμασμένο φάκελο, διαπίστωσαν ότι το εξάμηνό τους εξανεμίστηκε σε μια σειρά συνεδριάσεων για απροσδόκητες εξελίξεις». Hayes -Renshaw και Wallace, 1997: 146)

³¹ Υψηλή βαρύτητα σε ένα θέμα πολιτικής συνεπάγεται κινητοποίηση περισσότερων πόρων και τεχνογνωσίας μεταξύ των πολιτικών και υπαλλήλων μιας χώρας το οποίο καταλήγει σε υψηλή επιρροή, σε αντίθεση με την χαμηλή βαρύτητα που συνεπάγεται χαμηλή γνώση. (Schalk, Torenvlied, Weesie, & Stokman, 2007, Warntjen, 2007)

³² Όσο χαμηλότερη βαρύτητα έχει ένα θέμα πολιτικής για τους άλλους δρώντες, η χώρα που ασκεί την Προεδρία έχει περισσότερο χώρο να ασκήσει ελιγμούς (Bjurulf, B.,2001). Υποστηρίζεται ωστόσο και η αντίθετη άποψη ότι (Fernández, 2009, Bursens, & Van Hecke, 2011) ότι η χώρα που ασκεί την Προεδρία μπορεί να υλοποιήσει τις εθνικές της προτεραιότητες μόνο εάν υπάρχει ένα ορισμένο ποσοστό ομοιογένειας ανάμεσα στην ατζέντα της Προεδρίας και των άλλων δρώντων στην ΕΕ. (Vandecasteele, Bossuyt & Orbie, 2015:5)

³³ Η συγκριτική μελέτη της άσκησης της Προεδρίας της ΕΕ από την Ουγγαρία, την Λιθουανία και την Πολωνία ανέδειξε ότι η παράμετρος βαρύτητα στην Προεδρία είναι αναγκαία για την άσκηση της επιρροής, και είναι εφικτή ακόμα και αν λείπουν άλλες προϋποθέσεις. Μια προεδρία μπορεί να ασκεί επιρροή εάν έχει κακή φήμη (πχ η Προεδρία της Ουγγαρίας), το μέγεθος του κράτους δεν παίζει ρόλο στην άσκηση επιρροής και μια Προεδρία που έχει έδρα στις Βρυξέλλες δεν σημαίνει πάντα ότι θα ασκεί επιρροή (περιπτώσεις Πολωνίας και Λιθουανίας)

διαδραματίζουν και οι αλληλοσυσχετισμοί μεταβλητών που επηρεάζουν ad hoc κάθε Προεδρία.

Ωστόσο, είναι κοινός τόπος ότι μια άρτια προετοιμασμένη Προεδρία, με ξεκάθαρους στόχους και στρατηγικές πολιτικής, θα εκπληρώσει επιτυχώς το πρόγραμμα δράσης της. Ενδεικτικά παραδείγματα επιτυχημένων Προεδριών στο Συμβούλιο της ΕΕ αποτελούν η Προεδρία της Δανίας που οδήγησε στην επιτυχή ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης με 10 υποψήφιες χώρες το Δεκέμβριο του 2002, και η Γερμανική Προεδρία το 2007 που κατέληξε σε ένα συμβιβασμό αναφορικά με την διαδικασία θεσμικής μεταρρύθμισης που κατέληξε στη Συνθήκη της Λισαβώνας.

Τέλος, η αξιολόγηση του έργου της Προεδρίας της ΕΕ από μια χώρα μπορεί να γίνει βάσει των ακόλουθων κριτηρίων: (Letzek, 2011: 18)

- η αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των εργασιών του Συμβουλίου
- η ουδετερότητα στην τήρηση των διαδικασιών
- ο βαθμός υλοποίησης του προγράμματος της προεδρίας
- ο αποτελεσματικός τρόπος διαχείρισης των έκτακτων κρίσεων και των απρόβλεπτων γεγονότων και της ικανότητάς της να επιλύσει μη αναμενόμενες διαφωνίες

Συνοψίζοντας, θεωρείται ότι οι πιο επιτυχημένες προεδρίες ήταν εκείνες που είχαν στενή συνεργασία με την Επιτροπή και το ΕΚ, και ειδικότερα με τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Τα μεγάλα κράτη λόγω επάρκειας διοικητικού μηχανισμού είθισται να ασκούν την Προεδρία από την πρωτεύουσα τους εν αντιθέσει με τα μικρά που βασίζονται στη συνεργασία με τα υπόλοιπα όργανα και μάλιστα με τη ΓΓΣ.

Αν και δεν είναι απολύτως ορθό ότι οι πιο επιτυχημένες Προεδρίες είναι των μικρών κρατών, ωστόσο είναι αλήθεια ότι τα μικρά κράτη είναι πιο συντηρητικά καθώς έχουν μικρότερο αριθμό συμφερόντων να προασπιστούν σε σχέση με τα μεγαλύτερα και συνεπώς ισχυρότερα κίνητρα για να υποστηρίξουν την ανεύρεση λύσης μέσω συναίνεσης, στοιχείο ενθαρρυντικό για μια επιτυχημένη προεδρία. (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 52)

Κοινός τόπος ωστόσο είναι ότι όσο πιο αποτελεσματική είναι η Προεδρία τόσο πιο αποτελεσματικά γίνονται τα κράτη στο να κατευθύνουν και να ελέγχουν την ροή των πολιτικών εξελίξεων στην ΕΕ. Αντιθέτως μια Προεδρία με αδύναμο ρόλο μπορεί να μειώσει την ηγετική θέση των ΚΜ αυξάνοντας είτε την παρουσία των

άλλων θεσμών όπως της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του ΔΕΕ, είτε μειώνοντας συνολικά την εικόνα της ΕΕ (Letzek.,2011: 7).

6.3 Η συμβολή της Γραμματείας στην Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που επιτελεί η ΓΓΣ καίριος είναι μεταξύ άλλων ο ρόλος της ως **επικουρικός βραχίονας της Προεδρίας του Συμβουλίου**, θέση που της αναγνωρίστηκε από τις απαρχές της λειτουργίας του ενωσιακού συστήματος. Ήδη, η Γενική Γραμματεία από τη δεκαετία του '60 αποκτά την αρμοδιότητα να λειτουργεί ως αρωγός του Προέδρου του Συμβουλίου στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την εξεύρεση συμβιβαστικής λύσης, ιδίως μετά την κρίση της «κενής καρέκλας» (1965-66), όπου η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως μεσάζον όργανο υπέστη πλήγμα και η Προεδρία απέκτησε μεγαλύτερο πλεονέκτημα στην εκπλήρωση αυτού του ρόλου (Christiansen and Vanhhoonacker, 2006: 6).

Επιπλέον, η εμπειρογνομosύνη της ΓΓΣ σε νομικά και διαδικαστικά ζητήματα συνιστά χρήσιμο εργαλείο προκειμένου να υποδείξει πιθανές συμβιβαστικές λύσεις στον Πρόεδρο του Συμβουλίου για τον σχεδιασμό προτάσεων ή τη διατύπωση θέσεων στρατηγικής σημασίας. **Αυτό δεν σημαίνει ότι μπορεί θεσμικά και επίσημα να διατυπώσει τη δική της θέση, καθώς αφενός κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται από τις Συνθήκες και αφετέρου κατά κανόνα οι υπάλληλοί της είναι αμερόληπτοι και υπηρετούν το ευρύτερο ενωσιακό συμφέρον με στόχο την διευκόλυνση της διεκπεραίωσης της διαδικασίας.**

Αναλυτικότερα, αναφορικά με τις αρμοδιότητες της ΓΓΣ ως διοικητικός στυλοβάτης της Προεδρίας σημειώνονται τα εξής:

1. Η ΓΓΣ **ενημερώνει** την Προεδρία σε κάθε φάση και στάδιο της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης των αποφάσεων επικουρώντας τη στο συντονισμό των εργασιών και στην εξεύρεση συμβιβαστικών λύσεων. Επιπλέον, είναι υπεύθυνη για την πληροφόρηση των αρμόδιων εθνικών αντιπροσώπων της χώρας που ασκεί την Προεδρία και συνεργάζεται στενά μαζί τους προκειμένου να αποσαφηνισθούν κρίσιμα ζητήματα αναφορικά με την ημερήσια διάταξη.

2. Μεριμνά για τη συνέχεια των εργασιών του Συμβουλίου, και λειτουργεί ως η «θεσμική μνήμη του». Λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος του νομοθετικού έργου και ότι τα θέματα στο Συμβούλιο μπορεί να συζητιούνται κατά μέσο όρο για περισσότερα από δυο χρόνια, γίνεται αντιληπτό ότι ένας σημαντικός αριθμός νομοθετικών προτάσεων δεν ολοκληρώνεται στο πλαίσιο μιας Προεδρίας και η ΓΓΣ λειτουργεί ως **συνδετικός κρίκος με την επόμενη Προεδρία για την επίσπευση του νομοθετικού κύκλου.**

Προς τούτο, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή συνεργασία μεταξύ ΓΓΣ και Προεδρίας είναι να υπάρχει **εμπιστοσύνη** από τα κράτη που ασκούν την Προεδρία προς τη Γραμματεία του Συμβουλίου. Το γεγονός ότι *πρόκειται για ένα «διακυβερνητικό» θεσμό (Intergovernmental)* (Christiansen, T., και Vanhoonacker, 2008) που εξελίχθηκε παράλληλα με τις αλλαγές που συνέβησαν διαχρονικά στην ΕΕ χωρίς να προηγηθεί οποιαδήποτε επίσημη μεταρρύθμιση συμβάλλει θετικά στην αποδοχή του ρόλου της. Ωστόσο, επαναλαμβάνεται η γενική αρχή ότι *είθισται τα μικρά κράτη να στηρίζονται περισσότερο στη Γραμματεία λόγω των περιορισμένων τους πόρων (διοικητικών/ ανθρώπινων) και των ικανοτήτων* (Christiansen, 2002, Elgstrom 2003, Schout and Vanhoonacker 2003, Tallberg 2003), ενώ τα μεγάλα κράτη αντλούν όφελος χρησιμοποιώντας τους πόρους και τη γνώση της ιδίως όταν οι οδηγίες της φαίνονται να είναι πιο αποτελεσματικές σε σύνθετες περιστάσεις.

Από την άλλη πλευρά, ο βασικότερος ενδοιασμός που έχουν οι χώρες κατά την άσκηση της Προεδρίας ως προς την χρήση των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας έγκειται στο ότι επιθυμούν να στηρίζονται περισσότερο στους κρατικούς υπαλλήλους για την ολοκλήρωση των στόχων της εξάμηνης θητείας της.

Η προβληματική που τίθεται από την ανάμειξη της ΓΓΣ στο έργο της Προεδρίας είναι ότι η αρωγή της ερμηνεύεται ενίοτε

ως πηγή ανάπτυξης «ηγετικής» πολιτικής ικανότητας η οποία αν και αναπτύσσεται στην «σκιά» της Προεδρίας, εντούτοις λειτουργώντας ως αυτοτελής παίκτης (bureaucratic actor) ενεργεί και με βάση ιδιοτελή συμφέροντα που αφορούν στην ενίσχυση του ρόλου του Συμβουλίου και της ίδιας ατομικά έναντι των υπολοίπων θεσμών (Πασσάς, 2009: 56).

Μια μορφή ενδεχόμενης άσκησης πολιτικής επιρροής της ΓΓΣ γίνεται στο πλαίσιο εγγραφής προτάσεων στην θεματική ατζέντα του Συμβουλίου (Christiansen, 2011: 84), καθώς και στην προώθηση όσων κρίνονται βαρύνουσας

σημασίας. Επιπλέον, μολονότι τα θέματα εντός του «τρίο» δεν αλλάζουν, μέσα από **την τακτικότητα και την συχνότητα των συνεδριάσεων** για κάθε θέμα διαφαίνεται η προτεραιότητα που αναλογεί σε καθένα από αυτά και πως προσαρμόζεται η ατζέντα σε σχέση με το πρόγραμμα της Προεδρίας. Η στενή σχέση της ΓΓΣ με την Προεδρία αποτυπώνεται και χωροταξικά στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου εφόσον ο Πρόεδρος πλαισιώνεται από ανώτατους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας και της Νομικής Υπηρεσίας της και από ανώτατους υπαλλήλους της χώρας του.

Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι η Γενική Γραμματεία δεδομένου ότι συνιστά μόνο μια διοικητική δομή που συνδράμει τα ενωσιακά όργανα, **τηρεί ουδέτερη και αμερόληπτη στάση**, αμιγώς γραφειοκρατική όταν αναμειγνύεται στο έργο της Προεδρίας. Η μακρόχρονη πορεία της στο «πλευρό» της Προεδρίας του Συμβουλίου ως στυλοβάτης του έργου της οδήγησε στην μετεξέλιξή της σε ένα σώμα με θεσμική συνέχεια που το ανθρώπινο δυναμικό της εργαζόταν περισσότερο «στην σκιά» απ' ότι στο φως δίνοντας έτσι περισσότερο έμφαση στον υποστηρικτικό ρόλο και στην ακεραιότητά της ως υπηρεσία (Beach, 2004 και Christiansen, 2002).

Στην πραγματικότητα, **η ανάμειξη της Γενικής Γραμματείας** στα εσωτερικά ζητήματα του Συμβουλίου **εξαρτάται κυρίως από την ελαστικότητα της προεδρεύουσας χώρας** να αφήσει «χώρο» στη Γραμματεία να παρέμβει και να εμπλακεί με τρόπο που ενίοτε υπερβαίνει το όριο του «αυτοτελή παίκτη» (*Bureaucratic actor*) και ομοιάζει σε ρόλο πολιτικού καθοδηγητή.

Συμπεραίνεται κατ' επέκταση ότι η Γενική Γραμματεία **έχει μη ευδιάκριτο και περιορισμένο ρόλο** και η «επιρροή» που ασκεί στο πεδίο διαμόρφωσης των ενωσιακών πολιτικών συνδέεται με την στρατηγική κάθε Προεδρίας, το πρόγραμμά της, και τα όρια που θέτει. Ενδέχεται ακόμη να είναι απόρροια άσκησης πίεσης που έχει προηγηθεί προς τη ΓΓΣ από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή άλλα όργανα που δεν θέλουν να αποκλίνουν από τις στρατηγικές προτεραιότητες που έχουν προγραμματισθεί. Σαφώς, η εμπλοκή της ΓΓΣ ενισχύεται όταν καλλιεργεί συμμαχίες στο πλαίσιο των επιτροπών, στο Συμβούλιο ή στις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καθώς και όταν η φύση των νομοθετικών προτάσεων είναι ιδιαίτερα σύνθετη για τη χώρα που προεδρεύει.

6.4 Η συνήθης νομοθετική διαδικασία και ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας

Μια σημαντική αλλαγή που επήλθε στον τομέα της διαδικασίας λήψης απόφασης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας είναι η εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (α.294 της ΣΛΕΕ) για την πλειονότητα των πολιτικών της Ένωσης, που καθιστά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συννομοθέτη από κοινού με το Συμβούλιο της ΕΕ. Ειδικότερα, η συναπόφαση έφερε αλλαγές στη νομοθετική ισορροπία, καθώς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) έγιναν συννομοθέτες με κοινό συμφέρον να καταλήξουν σε συμφωνία (Shakleton, 2006), ενώ η γόνιμη συνεργασία Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτελεί πλέον αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία μιας Προεδρίας.

Η συναπόφαση αύξησε τις συνδιαλλαγές της Γενικής Γραμματείας με το Συμβούλιο και το ΕΚ, ενώ η γνώση της επί των θεμάτων τα οποία μετακυλίωνταν από την μια Προεδρία στην επόμενη την κατέστησε **ισχυρή γεφυροποιό δύναμη** μεταξύ των Προεδριών και των ενωσιακών οργάνων ως προς τη σύνθετη διαδικασία λήψης απόφασης. Επιπλέον, δημιουργήθηκε και **η Ειδική Μονάδα Συναπόφασης**, Γενική Διεύθυνση που υπάγεται άμεσα στο Γενικό Γραμματέα, γνωστή ως υπηρεσία «ραχοκοκαλιά» (dorsale) στην οποία οι ανώτεροι υπάλληλοι παρακολουθούν όλες τις νομοθετικές πράξεις με τους αντίστοιχους ομολόγους τους στο ΕΚ και στην Επιτροπή (Πασσάς, 2012: 66).

Η Μονάδα Συναπόφασης προσέδωσε στη ΓΓΣ διττό ρόλο, αφενός να παρακολουθεί την Προεδρία ως προς την τήρηση της συναινετικά διαμορφωμένης εντολής διαπραγμάτευσης - όταν αυτή υπάρχει ιδίως μετά την πρώτη ανάγνωση όπου οι θέσεις των επί μέρους κρατών είναι πλέον γνωστές - και αφετέρου να διασφαλίζει την ανταλλαγή των πληροφοριών στα κράτη μέλη για την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων. (Πασσάς, 2017: 364)

Η συνήθης νομοθετική διαδικασία περιλαμβάνει τρία στάδια (πρώτη ανάγνωση, δεύτερη ανάγνωση και τρίτη ανάγνωση με συνδιαλλαγή) μπορεί δε να περατωθεί σε καθένα από αυτά τα στάδια εάν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καταλήξουν σε συμφωνία. *Ενώ η διαδικασία μπορεί να απαιτήσει μέχρι τρεις αναγνώσεις, η αυξημένη προσφυγή στους τριμερείς διαλόγους δείχνει ότι συχνά επιτυγχάνεται συμφωνία κατά την πρώτη ανάγνωση (απόφαση T-710/14, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, σκέψη 57).*

Ειδικότερα, αναφορικά με τους **τριλόγους** σημειώνεται ότι πρόκειται για άτυπες ή ημιθεσμισμένες πρακτικές που διεξάγονται με την παρουσία του προέδρου της EMA και του προέδρου της ΟΕ εκ μέρους του Συμβουλίου, οι οποίοι επικουρούνται στο έργο τους από τη **Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου** και συγκεκριμένα τη Μονάδα Συναπόφασης και **εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας**. (Πασσάς, 2009: 66). Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπεί ο αρμόδιος εισηγητής (rapporteur), ο πρόεδρος της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, ένας εκ των αντιπροέδρων αρμόδιων για τη συναπόφαση και οι «σκιώδεις εισηγητές» (rapporteurs fictifs/shadow) ή/και οι συντονιστές από τις διάφορες πολιτικές ομάδες, ενώ παρούσα είναι και η Επιτροπή που εκπροσωπείται από τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή ή αντιπρόσωπό του (Πασσάς, 2009).

Οι τρίλογοι αποτελούν ένα σημαντικό στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας καθώς η συμφωνία που επιτυγχάνεται μετά την ολοκλήρωσή τους προορίζεται να εγκριθεί, συνήθως χωρίς ουσιώδεις τροποποιήσεις από τους συννομοθέτες (υπόθεση T-540/15, *De Capitani κατά ΕΚ*, σκέψη 109). Λαμβάνοντας δε υπόψη ότι οι τρίλογοι είναι περιορισμένης πρόσβασης συνεδριάσεις, που απευθύνονται αποκλειστικά μόνο στη διαπραγματευτική ομάδα και στο προσωπικό υποστήριξης γίνεται αντιληπτό ότι **ο ρόλος της ΓΓΣ στη διαδικασία των τριλόγων αναδεικνύεται καίριος** καθώς η πλειοψηφία των συμφωνιών επιτυγχάνεται κατά την πρώτη ανάγνωση και μάλιστα σε πρώτο επίπεδο (ομάδες εργασίες/επιτροπές) ιδίως όταν πρόκειται για τεχνικής φύσεως ζητήματα. Συνεπώς, η επίτευξη των συμφωνιών εξαρτάται από τους ελιγμούς των συμμετεχόντων στην διαδικασία, αλλά και από την ικανότητα της ΓΓΣ να προτείνει στην Προεδρία κοινά αποδεκτές από όλους λύσεις με γνώμονα το ευρωπαϊκό συμφέρον.

Τέλος, η προβληματική που προκύπτει από την ανωτέρω πρακτική για την ΕΕ είναι ότι οι τριμερείς διάλογοι πραγματώνονται σε ένα περίπλοκο και «θολό» πλαίσιο, με τη συμμετοχή τεχνοκρατών και όχι αιρετών ατόμων. Επιπλέον, το γεγονός ότι η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα που διακινούνται εντός των τριλόγων είναι δύσκολη (υπόθεση T-540/15, *De Capitani κατά ΕΚ*) εγείρονται ζητήματα ως προς την ποιότητα των αποφάσεων και τον δημοκρατικό έλεγχο αυτών.

7. ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

7.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (ΣΕΥ) προβλέπεται από τη ΣΕΕ ως αρμόδιο για τη διαμόρφωση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (α. 205-227 ΣΛΕΕ) στην οποία συμπεριλαμβάνονται η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) (Τίτλος V της ΣΕΕ, α. 21-46 και Μέρος Πέμπτο, α. 205-222), η κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας (ΚΠΑΑ), η κοινή εμπορική πολιτική (Τίτλος II - α. 206-207 της ΣΛΕΕ), η αναπτυξιακή συνεργασία (Τίτλος III, Κεφάλαιο I, α. 208-213) και η ανθρωπιστική βοήθεια (Κεφάλαιο 3. α. 214). Ακολουθεί τις κατευθυντήριες αρχές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προκειμένου να διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης (α. 16 παρ. 6 ΣΕΕ).

Αναλυτικότερα, η στρατηγική της Ένωσης στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ «καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου και του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα»(α.24 της ΣΕΕ)

Επιπλέον, στον τομέα της ΚΠΑΑ η Ένωση επιδιώκει «να διαδραματίσει πλήρως το ρόλο της στη διεθνή σκηνή και να αναλάβει τις ευθύνες της έναντι των κρίσεων». Η ΚΠΑΑ προστίθεται στο φάσμα των μέσων της ΕΕ ως «αυτόνομη ικανότητα λήψεως αποφάσεων και δράσης στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας». Το Συμβούλιο μπορεί να δρομολογήσει δράσεις για τη διαχείριση κρίσεων (στρατιωτικών και μη), καθώς και για τη διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας, ή ακόμη και να επιβάλλει κυρώσεις ακολουθώντας τις κατευθυντήριες οδηγίες του ΕΣ. Σημαντική πρόνοια στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ συνιστά η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ).

Αναφορικά με την κοινή εμπορική πολιτική της ΕΕ (αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ), σημειώνεται ότι εστιάζει σε τομείς όπως οι επενδυτικές και εμπορικές σχέσεις, τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και οι άμεσες ξένες επενδύσεις.

Επιπλέον, υπογραμμίζεται ότι «η ΚΕΠΠΑ διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες, και υλοποιείται από το ΕΣ και το Συμβούλιο τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως» (α. 24 ΣΕΕ). Το ΕΚ δεν συμμετέχει στην διαδικασία λήψης απόφασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν καλείται να εκτελέσει τις αποφάσεις που παίρνονται από τα νομοθετικά όργανα και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να επιλύει τις διαφορές και να ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων. Οποιοσδήποτε ΚΜ μπορεί να αποκλείσει μια κοινή θέση ή μια κοινή δράση, παρά τη θέληση των υπολοίπων καθώς και οποιοδήποτε ΚΜ μπορεί να παρεκκλίνει από μια ληφθείσα απόφαση τερματίζοντας μια κοινή δράση. Μάλιστα, οι δυο προσαρτημένες Δηλώσεις στη Συνθήκη της Λισαβόνας (υπ. αριθ. 13 και 14) διατυπώνουν την ευθύνη των ΚΜ για τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής, τις σχέσεις τους με τρίτες χώρες καθώς και τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας των ΚΜ.

Ανάλογα με τα θέματα της ημερήσιας διάταξης (ΗΔ) στο Συμβούλιο συμμετέχουν οι υπουργοί Εξωτερικών Υποθέσεων για θέματα εξωτερικής πολιτικής, οι υπουργοί Άμυνας για την κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας, οι υπουργοί Ανάπτυξης για την αναπτυξιακή συνεργασία, οι υπουργοί Εμπορίου για την κοινή εμπορική πολιτική. Στις συνόδους προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΥΕ)³⁴, αξίωμα που στο νέο θεσμικό κύκλο θα ασκήσει ο *Josep Borrell Fontelles* διαδεχόμενος τις *Federica Mogherini* (2014-2020) και *Catherine Ashton* (2009-2014).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε σημαντικές αλλαγές στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής προκειμένου «να φέρει συνοχή στην εξωτερική της δράση»,³⁵ «για τη διασφάλιση επίσης της αποτελεσματικότητας και της συνέχειας των πολιτικών και των δράσεων της» (α. 13 παρ. 1 ΣΕΕ) με στόχο να ενισχυθούν οι συνέργειες ανάμεσα στους πολλαπλούς φορείς εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και να αποφευχθεί μια σύγκρουση που θα μπορούσε να βλάψει την ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο.

Μεταξύ αυτών των αλλαγών, μείζονα θέση καταλαμβάνουν η δημιουργία της θέσης του **Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφαλείας** και Αντιπροέδρου της Επιτροπής (ΥΕ), της **Ευρωπαϊκής**

³⁴ Ωστόσο, όταν στην ημερήσια διάταξη εγγράφονται θέματα κοινής εμπορικής πολιτικής προεδρεύει ο εκπρόσωπος του ΚΜ που ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ.

³⁵ European Council, “Presidency Conclusions”, Brussels, 14 December 2007, 16616/1/07, 14 February 2008.

Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), και του μονίμου προέδρου του ΕΣ που εστιάζουν αποκλειστικά στην ενίσχυση της εξωτερικής εικόνας της Ένωσης στο διεθνές περιβάλλον. Ειδικότερα, ο Ύπατος Εκπρόσωπος οφείλει «να μεριμνά για την συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης» (α. 18, παρ.4 ΣΕΕ) και προς τούτο «επικουρείται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, από την ευρωπαϊκή υπηρεσία εξωτερικής δράσης» (α. 27, παρ. 3 ΣΕΕ).

Η θεσμοθέτηση του ΥΕ και της ΕΥΕΔ αποτελούν δυο σημαντικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας που μπορούν να ενισχύσουν την συνεκτικότητα, την αποτελεσματικότητα και την ορατότητα της ΕΕ στο διεθνές σύστημα (Ιωακειμίδης, 2008: 102).

Καταρχάς, **μετά τη Λισαβόνα, ο ΥΕ δεν φέρει πλέον την ιδιότητα του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου**, λειτουργεί ως αυτόνομος παίκτης ο οποίος μπορεί να υποβάλλει προτάσεις όπως και τα ΚΜ και ασκεί εκτελεστικό ρόλο (Missiroli, 2010: 430, 431). Φέρει διττή ιδιότητα (*double hat*) καθώς αφενός διορίζεται στο αξίωμα του ΥΕ από το ΕΣ με ειδική πλειοψηφία και έχοντας τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Επιτροπής και αφετέρου υπηρετεί ταυτόχρονα ως ένας από τους Αντιπροέδρους της Επιτροπής έχοντας λάβει την έγκριση του ΕΚ. Είναι επιφορτισμένος με το να διασφαλίζει τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και καθίσταται πολιτικά υπόλογος στο ΕΚ εφόσον υποχρεούται να το ενημερώνει για το συντονισμό και την εφαρμογή των δράσεων της ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ.

Σημαντικό ρόλο επίσης στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης αναλαμβάνει να διαδραματίσει από το Δεκέμβριο του 2010, **η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης**. Πρόκειται για μια *suí generis* υπηρεσία που διαθέτει αυτονομία στη λειτουργία της, ικανότητα δικαίου που είναι απαραίτητη για την εκτέλεση των καθηκόντων της και την επίτευξη των στόχων της και έχει ως βασική αποστολή την παροχή υποστήριξης στον ΥΕ, στον Πρόεδρο του Συμβουλίου και στα μέλη της Επιτροπής κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (α. 27. παρ. 3 ΣΕΕ).

Η ΕΥΕΔ συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των ΚΜ και συγκροτείται διοικητικά από τους υπαλλήλους των αρμόδιων Διευθύνσεων της ΓΓΣ και της Επιτροπής καθώς και με αποσπασμένο προσωπικό των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών. Η κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ περιλαμβάνει

γεωγραφικές μονάδες που καλύπτουν όλες τις χώρες του κόσμου και οι οποίες συντονίζονται με τη ΓΤΣ και τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Βασική στρατηγική της είναι να εξασφαλίσει το συντονισμό στην εξωτερική δράση της Ένωσης, ενώ ακόμη προετοιμάζει προτάσεις πολιτικής και τις εφαρμόζει κατόπιν έγκρισής τους από το Συμβούλιο. Στο πλαίσιο υλοποίησης μιας ενιαίας πολιτικής ΚΕΠΠΑ, η ΕΥΕΔ υποστηρίζει τη ΓΤΣ και συνεργάζεται μαζί της προκειμένου να υπάρχει συνοχή ανάμεσα στους διάφορους φορείς εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης.

Υπό αυτό το πρίσμα και αναφορικά με τη λειτουργία του ΣΕΥ, η εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ υποστηρίζει τις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Προεδρεύει της ΕΜΑ II ³⁶ που είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία όλων των συνόδων, καθώς και των άλλων ομάδων εργασίας του Συμβουλίου,³⁷ όπως η Ομάδα «Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων» (RELEX), η Ομάδα «Συνεργασία για την Ανάπτυξη» (CODEV), η Ομάδα «Αφρική, Καραϊβική και Ειρηνικός» (ΑΚΕ), και όλες οι Ομάδες εργασίας που ασχολούνται με εμπορικά θέματα όπως η Επιτροπή Εμπορικής Πολιτικής (ΕΕΠ). Επιπλέον, παρέχει την αρωγή της στον ΥΕ της Ένωσης που προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων πολιτικής που έχει προγραμματίσει στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ, την ενίσχυση των σχέσεων με εταίρους από τρίτες χώρες και την επίλυση των κρίσεων.

7.2 Η Γενική Γραμματεία στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων

7.2.1 Πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή διαπιστώνεται ότι μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1960 η οποιαδήποτε διοικητική υποστήριξη στις ομάδες εργασίας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας / European Political Cooperation (EPC) (ΕΠΣ)

³⁶ Άρθρο 2 της Απόφασης ΕΣ 2009/881/ΕΕ, 1^η Δεκεμβρίου 2009

³⁷ Ειδικότερα, η προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων του ΣΕΥ οργανώνεται σε τέσσερις κατηγορίες: α) προπαρασκευαστικά όργανα στον τομέα του εμπορίου και ανάπτυξης (προεδρεύει εκπρόσωπος της εκ περιτροπής προεδρίας), β) προπαρασκευαστικά σώματα ανά γεωγραφική ενότητα (προεδρεύει εκπρόσωπος του ΥΕ), γ) οριζόντια προπαρασκευαστικά σώματα, κυρίως θεμάτων ΚΕΠΠΑ, προεδρεύει εκπρόσωπος του ΥΕ, με εξαίρεση την ΟΕ RELEX που προεδρεύει εκπρόσωπος ΚΜ, δ) προπαρασκευαστικά σώματα για θέματα ΚΠΑΑ, που προεδρεύονται από τον ΥΕ. (European Parliament, 2013: 40)

και των συναντήσεων των υπουργών εξωτερικών παρεχόταν από την εκ περιτροπής Προεδρία, με συνέπεια όλα τα αρχεία και το λιγοστό ανθρώπινο δυναμικό της ΕΠΣ να μεταφέρονται κάθε έξι μήνες σε διαφορετική πρωτεύουσα, συνθήκη που δεν ευνοούσε τη συνοχή στο έργο της. Η ΕΠΣ ασχολείτο με τη διενέργεια διαβουλεύσεων ανάμεσα στα ΚΜ επί θεμάτων εξωτερικής πολιτικής και με τη θέσπιση κοινών δράσεων έχοντας τη στήριξη του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ).

Στη συνέχεια, η Συνθήκη για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) προέβλεπε τη σύσταση μιας μόνιμης μικρής ανεξάρτητης Γραμματείας προς εξυπηρέτηση των αναγκών της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας. Σε πρώτη φάση, ο ρόλος της Γραμματείας της ΕΠΣ ήταν όμοιος με τους άλλους τομείς πολιτικής, δηλαδή έπρεπε να υποστηρίζει την Προεδρία και το Συμβούλιο οργανώνοντας τις συναντήσεις, τις διαπραγματεύσεις και το συντονισμό μεταξύ των ΚΜ. Στο πλαίσιο αυτό, η εκάστοτε Προεδρία ενημερωνόταν από τη Γραμματεία μέσα από ένα υπόμνημα που ετοίμαζε η τελευταία αναφορικά με τις διαδικασίες που θα έπρεπε να τηρηθούν καθώς και σχετικές οδηγίες, ή συμβουλές για την επίτευξη συναίνεσης. Η Προεδρία μπορούσε να ακολουθήσει ή όχι τις συστάσεις της Γραμματείας, αν και στην πραγματικότητα τα μικρά ΚΜ δεν παρέκκλιναν ιδιαίτερα από τις προτάσεις της.

Σημείο τομή στην ιστορική εξέλιξή της αποτελεί η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1991) βάσει της οποίας η Γραμματεία της ΕΠΣ³⁸ που στελεχωνόταν αρχικά με απεσταλμένους διπλωμάτες από τα εθνικά κράτη συγχωνεύθηκε με τη ΓΔ για Εξωτερικές Υποθέσεις- (ΓΔ Ε) της Γραμματείας του Συμβουλίου. Η απόφαση να στελεχωθεί και με αποσπασμένους εθνικούς υπαλλήλους οφειλόταν στην άρνηση των κρατών να εγκαταλείψουν την κυριαρχία τους στον ευαίσθητο τομέα της εξωτερικής πολιτικής, δεδομένου ότι σε αυτό το πεδίο πολιτικής οι αποφάσεις λαμβάνονταν με ομοφωνία κατ' εφαρμογή της διακυβερνητικής συνεργασίας, ενώ η διατύπωση πολιτικών και η υλοποίησή τους ανήκε στην ευθύνη των κρατών μελών και της Προεδρίας και όχι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτή η συνένωση είχε στοιχεία συμβολικού χαρακτήρα καταδεικνύοντας ότι η εξωτερική πολιτική αποτελούσε κοινή ευθύνη της Ένωσης, και σύμφωνα με την Συνθήκη η Επιτροπή «συνδεόταν πλήρως με

³⁸Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) ιδρύθηκε η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) ως ο δεύτερος πυλώνας της ΕΕ που διαδέχτηκε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία

την ΚΕΠΠΑ, αλλά η βαρύτητα των αποφάσεων ενέπιπτε στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου των Υπουργών» (Thym, 2006:111, Christiansen, 2002: 89)

Εν συνεχεία, η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) αποτελεί ορόσημο στην πορεία της ΓΓΣ καθώς επέφερε μια βαθύτατη αλλαγή στις δομές της στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κολονία (Ιούνιος 1999) να δημιουργήσει την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας³⁹ και να διορίσει τον Javier Solana ως Υπάτο Εκπρόσωπο και Γενικό Γραμματέα της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου⁴⁰ προσέδωσε μια πολιτική λειτουργία στην πρότερη διοικητική φύση της ΓΓΣ (Howarth, 2001).

Ο νέος Γενικός Γραμματέας έχοντας την ιδιότητα και του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ ήταν επιφορτισμένος με τρεις κύριες λειτουργίες: α) να επικουρεί το Συμβούλιο και την Προεδρία στη διαχείριση της ΚΕΠΠΑ, β) να συμβάλλει στη διατύπωση, προπαρασκευή και εφαρμογή των αποφάσεων πολιτικής και γ) να διεξάγει πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες, μετά από σχετικό αίτημα της Προεδρίας του Συμβουλίου (Ιωακειμίδης, 2001: 584)

Αποτέλεσμα των ανωτέρω αλλαγών ήταν η ΓΓΣ να αποκτήσει επιχειρησιακό ρόλο στο πλαίσιο της διαχείρισης της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ στοιχείο που σηματοδότησε αλλαγή στην παραδοσιακή λειτουργία που μέχρι τότε ασκούσε. Κατά τον Christiansen (2001) δημιουργήθηκαν δυο διαφορετικές διοικητικές δομές που ενώνονταν στην κορυφή της ιεραρχίας.

Από τη μια πλευρά, βρισκόταν η «νέα» ΓΓΣ με επικεφαλής τον ΓΓρ/ ΥΕ για θέματα ΚΕΠΠΑ που περιλάμβανε την Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης (Policy Planning and Early Warning Unit), το Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων της ΕΕ (SITCEN), το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMS), τη Μη Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδιασμού και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (CPCC) - δομές που υπάγονταν απευθείας στο ΓΓρ/ΥΕ. Επιπλέον, το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMS) με αποστολή την έγκαιρη προειδοποίηση, το σχεδιασμό και τη διατύπωση συστάσεων για τη διαχείριση

³⁹ Η ΕΠΑΑ αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης και εφαρμογής της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ. Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας (1.12.2009) μετονομάστηκε σε ΚΠΑΑ.

⁴⁰ Η συγκέντρωση στο ίδιο πρόσωπο του αξιώματος του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου και του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ υπήρξε το αποτέλεσμα έντονων διαπραγματεύσεων που κατέληξαν στην ανάθεση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου και στη σύσταση θέσης αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα υπεύθυνου για τις τρέχουσες λειτουργίες της Γραμματείας του Συμβουλίου.

κρίσεων και γενικότερα τη στρατιωτική στρατηγική στηριζόταν στη ΓΓΣ παρέχοντας στρατιωτική εμπειρογνωμοσύνη στο ΓΓρ/ΥΕ⁴¹ (α. 4. Παράρτημα Απόφασης Συμβουλίου 2001/80/ ΚΕΠΠΑ), ενώ η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (PSC) και η Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC) παρέμεναν διακυβερνητικά σώματα.

Από την άλλη πλευρά, η «παλιά» ΓΓΣ με επικεφαλής τον Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα αποτελείτο από τις νομικές υπηρεσίες και τις τομεακές Γενικές Διευθύνσεις που συνέδραμαν την Προεδρία, τα πολλά Συμβούλια και τις ομάδες εργασίας. Μολονότι υπάγονταν στην ίδια διοικητική δομή υπήρχε μεταξύ τους μια διακριτή γραμμή (Christiansen, 2001:757) σε ότι αφορούσε τη διοικητική τους λειτουργία, το περιεχόμενο πολιτικής, το βαθμό ιεραρχίας και το βαθμό διαφάνειας στις εσωτερικές διαδικασίες του έργου τους (Πίνακας 3).

Πίνακας 3: Διοικητικές διαφορές ανάμεσα στις παλιές και νέες δομές της Γραμματείας του Συμβουλίου

	«Παλιά» Γραμματεία	«Νέα» Γραμματεία
Διοικητική λειτουργία	Σύνταξη νομοθετικών κειμένων / Παροχή συμβουλών σε τομείς πολιτικής	Επιχειρησιακή διαχείριση/ διαχείριση πολιτικών
Περιεχόμενο πολιτικής	«Γραφειοκρατικό»: αρμοδιότητες που αφορούν νομικίστικο και με έμφαση στον κανόνα περιβάλλον	«Διπλωματικό»: αρμοδιότητες που αφορούν σχετικά μη ρυθμισμένο περιβάλλον
Βαθμός ιεραρχίας στις εσωτερικές διαδικασίες	Σχετικά χαμηλός: σημαντικός ο ρόλος των άτυπων δικτύων	Σχετικά υψηλός: ανάγκη για επίσημες δομές διαχείρισης
Βαθμός διαφάνειας στις εσωτερικές διαδικασίες	Παραδοσιακά χαμηλός, αλλά χρειάζεται περισσότερο ανοικτός χαρακτήρας	Πολύ χαμηλός, με πρόβλεψη για περισσότερο απόρρητο

Πηγή: Αναδημοσίευση του Πίνακα «Διοικητικές διαφορές ανάμεσα στις παλιές και νέες δομές της Γραμματείας του Συμβουλίου» (Christiansen, 2001 :757)

⁴¹ «Το Στρατιωτικό Επιτελείο πρέπει να διασφαλίζει την έγκαιρη προειδοποίηση, την εκτίμηση καταστάσεων και το στρατηγικό σχεδιασμό για τις αποστολές και τα καθήκοντα που ορίζονται στο άρθρο 17, παράγραφος 2 της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προσδιορίζονται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής ασφάλειας» (α. 3, 4 της Απόφασης 2008/298/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 7ης Απριλίου 2008 για τροποποίηση της απόφασης 2001/80/ΚΕΠΠΑ για τη σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Την εν λόγω χρονική περίοδο η Γραμματεία ανέλαβε για πρώτη φορά εκτελεστικά καθήκοντα, λειτουργίες σχεδιασμού και εκτέλεσης, όπως συμμετοχή σε ανθρωπιστικές και ειρηνευτικές αποστολές, καθήκοντα διάσωσης, και διαχείριση κρίσεων. Η ανάμειξη της ΕΕ στη διαχείριση των κρίσεων είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της θέσης της Γενικής Γραμματείας με τη δημιουργία νέων διοικητικών δομών (Γενική Διεύθυνση Ε) για τη διαχείριση των ανθρωπιστικών κρίσεων και την στρατιωτική πλευρά της ΚΕΠΠΑ.⁴² Από την άλλη πλευρά, τα στελέχη της άρχισαν να αναμειγνύονται στη διαμόρφωση της ατζέντας, και στην υλοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονταν καθώς συμμετείχαν ενεργά στην ανάπτυξη της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Η «νέα» ΓΓΣ συνέβαλε ακόμη στο να διαδοθούν οι αξίες της ΕΕ παγκοσμίως, γεγονός που επέδρασε στην εσωτερική συνοχή του θεσμού, τόσο σε οργανωτικό όσο και σε λειτουργικό επίπεδο (Juncos & Pomorska, 2010: 3).

Στην ίδια κατεύθυνση, η μελέτη των Juncos & Pomorska (2010)⁴³ για το ρόλο της ΓΓΣ την περίοδο πριν την Συνθήκη της Λισαβόνας, καταδεικνύει καταρχάς ότι υπήρξε μια μετατόπιση της ενασχόλησης των στελεχών της ΓΓΣ από τις απλές διοικητικές αρμοδιότητες σε περισσότερο εκτελεστικά και πολιτικά καθήκοντα. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της σχετικής έρευνας, παρατηρώντας την κλίμακα ιεράρχησης των καθημερινών καθηκόντων, **διαπιστώνεται ότι η παραδοσιακή ενασχόληση της Γραμματείας για παροχή γραφειοκρατικής υποστήριξης στις συνόδους του Συμβουλίου κατατάσσεται στην έκτη θέση της επιλογής των ερωτηθέντων υπαλλήλων της ΓΓΣ μεταξύ των προβλεπόμενων καθηκόντων.**

Ως πιο σημαντικό καθήκον αναδείχθηκε «η παροχή ενημέρωσης και ανάλυσης», στη συνέχεια «η υποστήριξη της Προεδρίας» και έπειτα «η αναγνώριση των νέων προβλημάτων πολιτικής και η χάραξη νέων πολιτικών».

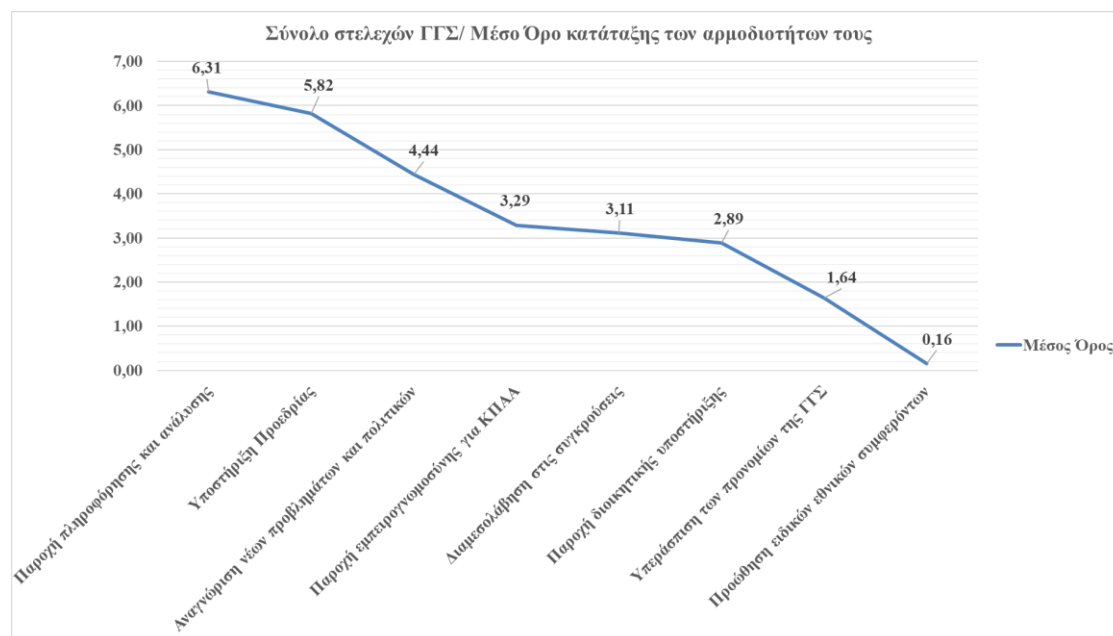
Κατά τους Juncos & Pomorska μέσα από τη μελέτη διαφαίνεται η φιλοδοξία και η επιθυμία των υπαλλήλων της ΓΓΣ να αποκτήσουν ενεργό ρόλο στο

⁴² Η σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της ΕΕ (EUMS) το 2001, η εγκαθίδρυση της Μη Στρατιωτικής Δυνατότητας Σχεδιασμού και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (CPCC) και η Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Σχεδιασμού (CMPD) συνέβαλαν στην αύξηση των δυνατοτήτων σχεδιασμού και των επιχειρησιακών ικανοτήτων της ΓΓΣ στους τομείς της στρατιωτικής πολιτικής και πολιτικής διαχείρισης κρίσεων. (Juncos & Pomorska, 2011: 1101)

⁴³ Η έρευνα των Juncos & Pomorska έγινε σε δείγμα 45 στελεχών της ΓΓΣ στους οποίους ζητήθηκε να κατατάξουν σε κλίμακα από 0-8 (0: λιγότερο σημαντικό, 8: πάρα πολύ σημαντικό) τα καθήκοντα που επιτελούν καθημερινά με σειρά προτεραιότητας. (Juncos & Pomorska, 2011: 1104)

σχεδιασμό της εξωτερικής πολιτικής μέσα από μια «άτυπη θεσμοθέτηση» και απόκτηση νέων καθηκόντων που δεν προβλέπεται από τις Συνθήκες.

Διάγραμμα 3: Αποτύπωση των αποτελεσμάτων της μελέτης των Juncos & Pomorska (2011) – Κατάταξη των καθημερινών αρμοδιοτήτων των στελεχών της Γενικής Γραμματείας βάση σειράς προτεραιότητας (Σύνολο ατόμων-45 /Μέσο όρο απαντήσεων)



Πηγή: Προσαρμογή μελέτης των Juncos & Pomorska (2011)(αναλυτικά Παράρτημα Β')

Άμεση απόρροια των ανωτέρων εξελίξεων ήταν η **πολυμορφία του ανθρωπίνου δυναμικού στο εσωτερικό της ΓΓΣ** που άλλαξε τις ισορροπίες καθώς οι απεσταλμένοι εθνικοί εμπειρογνώμονες δεν διέθεταν την ίδια διοικητική κουλτούρα και εμπειρία με τους μόνιμους υπαλλήλους και η προσαρμογή τους στο ευρωπαϊκό περιβάλλον απαιτούσε περισσότερο χρόνο. Συνεπώς, η συνύπαρξη και η συνεργασία μεταξύ των διπλωματών και του στρατιωτικού προσωπικού με τους νομικούς-διοικητικούς υπαλλήλους κατέστη προβληματική εξαιτίας της διαφορετικής κλίμακας αξιών και κανόνων που είχαν.

Συνοψίζοντας, οι αλλαγές που επήλθαν στην Γενική Γραμματεία μετά το 1999 - δημιουργία θέσης ΥΕ/ΓΓραμ, στελέχωση με στρατιωτικό προσωπικό/διπλωμάτες, διεύρυνση με νέα κράτη μέλη - αποτέλεσαν σημεία τομής για την μετατροπή της σε μια σχεδόν «πολιτικοποιημένη εκτελεστική υπηρεσία» (*quasi executive agency*) σε σχέση με τον παραδοσιακό της ρόλο να ασκεί διακριτική επιρροή στη νομοθετική

διαδικασία (Christiansen, 2002: 89). Κατ' επέκταση, η εσωτερική της αναδιάρθρωση και ιδίως η αύξηση του μεγέθους της και η πολιτικοστρατιωτική φύση των αρμοδιοτήτων της αναπόφευκτα δημιούργησαν εντάσεις και κατακερματισμό στη δομή της που οξύνθηκαν από την έλλειψη πόρων και εσωτερικού συντονισμού.

7.2.2 Στη μετα- Λισαβόνα εποχή

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η ΓΓΣ απώλεσε καταρχάς ένα σημαντικό μέρος των διοικητικών δομών της (ΓΔ-Ε) και το πολιτικό – στρατιωτικό προσωπικό της μετακινήθηκε στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. Αρμόδια πλέον για τα θέματα ΣΕΥ είναι η ΓΔ Εξωτερικών Υποθέσεων, Διεύρυνσης και Πολιτικής Προστασίας (RELEX) που υποστηρίζει την οργάνωση και λειτουργία ορισμένων προπαρασκευαστικών ομάδων του Συμβουλίου. Βασικός λόγος που η προεδρία της συγκεκριμένης ΟΕ εξακολουθεί να ασκείται από εθνικό εκπρόσωπο είναι επειδή τα ΚΜ δεν ήθελαν να χάσουν πλήρως την κυριαρχία τους σε τομείς όπου πραγματεύονταν ευαίσθητα ζητήματα. Συναφώς, ορισμένες ΟΕ ιδίως στους τομείς τους εμπορίου και της ανάπτυξης εξακολουθούν να προεδρεύονται από την εκ περιτροπής Προεδρία. **Σε αυτές διαπιστώνεται ότι υπάρχει πεδίο άσκησης συμβουλευτικού και ενεργητικού ρόλου εκ μέρους της ΓΓΣ, ιδίως στην περίπτωση ανάληψης Προεδρίας από μη έμπειρα ΚΜ.**

Ο καίριος ρόλος και η μείζονα θέση που κατέχει η ΓΓΣ στη διοργάνωση του Συμβουλίου διαφαίνεται έμμεσα από τη μελέτη του ΕΚ⁴⁴ για την λειτουργία της ΕΥΕΔ. Διαπιστώθηκε καταρχάς, ότι η ΕΥΕΔ υπολείπεται σημαντικά στην διαμόρφωση της ατζέντας και στην ομαλή διεξαγωγή των συναντήσεων των ΟΕ με αποτέλεσμα την ανεπαρκή προετοιμασία των συμμετεχόντων μερών. Επιπλέον, επισημάνθηκε η μη σύνδεση των θεμάτων ανάμεσα στην ατζέντα των ΟΕ και του ΣΕΥ, καθώς και η προσθήκη ad hoc θεμάτων από τα ΚΜ σε έκτακτες συνθήκες.

Επιπλέον, η σχέση των στελεχών της ΓΓΣ και της ΕΥΕΔ δημιουργεί προβληματισμό καθώς ενέχει στοιχεία υφέρπουσας αντιπαλότητας. Σύμφωνα με την εν λόγω μελέτη του ΕΚ, τα στελέχη της ΓΓΣ αξιολόγησαν καταρχήν θετικά τη σχέση τους με τους ομολόγους τους στην ΕΥΕΔ με προοπτικές βελτίωσης, παρά τα τρέχοντα προβλήματα που απορρέουν από το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο

⁴⁴ European Parliament, (2013)

συνεργασία⁴⁵ και την απουσία μόνιμων δομών πληροφόρησης. Εν αντιθέσει, τα στελέχη της ΕΥΕΔ εξέφρασαν δυσaráεσκεια από τη συνεργασία τους με τη ΓΤΣ και ιδίως τη Νομική της Υπηρεσία υποστηρίζοντας ότι δεν λαμβάνουν επαρκή στήριξη.

Κοντολογίς, **διαπιστώνεται ότι ο ρόλος της ΓΤΣ στο πλαίσιο της λειτουργίας του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων διαφέρει σημαντικά από τις υπόλοιπες συνθέσεις του Συμβουλίου.** Μια πρώτη διαφορά εντοπίζεται στη νομοθετική διαδικασία καθώς στην εξωτερική και αμυντική πολιτική δεν χρησιμοποιούνται πρωτίστως νομοθετικά εργαλεία, δεδομένου ότι η συνήθης πρακτική είναι η Προεδρία να εκδίδει τις «δηλώσεις ΚΕΠΠΑ» εξ' ονόματος του Συμβουλίου. Ο μεγάλος αριθμός αυτών των δηλώσεων και συνήθως σε καθημερινή βάση προϋποθέτει την στενή συνεργασία μεταξύ των ΚΜ και την ανεύρεση μιας κοινής συνισταμένης των θέσεων τους. Η εμπλοκή της ΓΤΣ καθίσταται καθοριστική σε αυτό ιδίως για την διατύπωση των δηλώσεων με ορθή διπλωματική ορολογία.

Επιπλέον, στον τομέα της σχέσης της ΕΕ με τις τρίτες χώρες, η ΓΤΣ έχει μηδενική ανάμειξη καθώς δεν συμμετέχει σε διπλωματικές αποστολές, δεν διαθέτει όπως η Επιτροπή αντιπροσωπεΐες σε τρίτες χώρες στοιχείο που εγγράφεται ως αδυναμία στη λειτουργία της καθώς εξαρτάται από την μέριμνα των κρατών μελών και της Επιτροπής για την πληροφόρηση στον τομέα αυτό. Η δράση της περιορίζεται στη συνεργασία με την Επιτροπή και τα ΚΜ που έχουν αντιπροσωπεΐες/πρεσβείες στις χώρες αυτές, ενώ ο ρόλος της έχει απομειωθεί καθώς η Συνθήκη της Λισαβόνας αναθέτει εν μέρει ή μεταθέτει την αρμοδιότητα (*outsourcing*) της εξωτερικής πολιτικής και διαχείρισης της κρίσης στην ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (Christiansen and Vanhoonacker, 2008: 767).

Κατ' επέκταση, υπό αυτή την προσέγγιση εκτιμάται ότι ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου είναι διακριτός στο πλαίσιο της ενασχόλησης με **θέματα ΚΕΠΠΑ**, ενώ το προσωπικό που στελεχώνει τη ΓΔ Εξωτερικών Υποθέσεων θα πρέπει να είναι σε μεγαλύτερη ετοιμότητα προκειμένου να ανταποκριθεί σε συνθήκες που μεταβάλλονται συνεχώς, να δρα άμεσα και να έχει ένα περισσότερο εξωστρεφές προφίλ, στοιχείο που αντιτίθεται στον παραδοσιακό εσωστρεφή ρόλο της ΓΤΣ.

⁴⁵ Απόφαση του Συμβουλίου 2010/427/ΕΕ - α.2 (1) «*Η ΕΥΕΔ υποστηρίζει τον ύπατο εκπρόσωπο στην επιτέλεση των καθηκόντων του, στην ιδιότητά του ως προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, χωρίς να θίγονται τα συνήθη καθήκοντα της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου*» και α. 4 (5) «*Ο ύπατος εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ επικουρούνται, εφόσον συντρέχει λόγος, από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου*»

8. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

8.1 Η Γενική Γραμματεία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγορεύει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ΕΣ) σε αυτοτελές ενωσιακό όργανο με πολιτικό και στρατηγικό ρόλο το οποίο *«παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξη της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες»* (α. 15 ΣΕΕ). Αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των ΚΜ της Ένωσης, και από τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σημειώνεται ότι κατά τις συνεδριάσεις του ΕΣ συμμετέχει ο Ύπατος Εκπρόσωπος, ενώ όταν προβλέπεται από την ημερήσια διάταξη δύνανται να παρευρίσκονται και υπουργοί, ενώ ο Πρόεδρος της Επιτροπής μπορεί να συνοδεύεται και από έναν Επίτροπο.

Βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας, το ΕΣ αποφασίζει όταν οι Συνθήκες δεν ορίζουν άλλως με συναίνεση (α. 15 παρ. 4 ΣΕΕ), ενώ το χαρτοφυλάκιο των θεμάτων του είναι εκτενές δεδομένου ότι περιλαμβάνει ζητήματα όπως η γενική κατεύθυνση της ΕΕ, θεσμικά θέματα όπως η αναθεώρηση των Συνθηκών, η οικονομική και νομισματική πολιτική της Ένωσης, η ένταξη νέων χωρών, οι σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες καθώς και ειδικότερα θέματα εσωτερικής πολιτικής, όπως η κρίση μετανάστευσης και η τρομοκρατία. Επίσης, προβλέπεται η εκλογή μόνιμου Προέδρου με θητεία δυόμιση ετών η οποία είναι άπαξ ανανεώσιμη.

Ο Πρόεδρος του ΕΣ μεταξύ άλλων (α) προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του ΕΣ, (β) προετοιμάζει και διασφαλίζει τη συνέχεια των εργασιών του σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής και το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων⁴⁶, (γ) ενημερώνει το ΕΚ έπειτα από κάθε Σύνοδο του ΕΣ και, (δ) *υπό την ιδιότητά του και στο επίπεδό του ασκεί την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ* (Nugent, 2012: 240).

Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, **η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου έχει επιφορτισθεί με τη διοικητική υποστήριξη του έργου του Ευρωπαϊκού**

⁴⁶ Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων προετοιμάζει τις συνόδους του ΕΣ και διασφαλίζει τη συνέχειά τους σε επαφή με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή (α. 16 παρ. 6 (β) της ΣΕΕ). Αποτελείται από τους υπουργούς Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των ΚΜ και έχει ως βασικό στόχο τη συνοχή των εργασιών στις υπόλοιπες συνθέσεις του Συμβουλίου, καθώς και χειρίζεται οριζόντια θέματα πολιτικής της Ένωσης όπως το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, και τη διεύρυνση της ΕΕ της με νέα κράτη μέλη, η πολιτική συνοχής, το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ.

Συμβουλίου. Ειδικότερα, επικουρεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τον Πρόεδρό του κατά τη διάρκεια των εργασιών του με την αρωγή και του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου (α.13, Εσωτερικός Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου), ο οποίος συμμετέχει στις συνόδους του ΕΣ και έχει την πλήρη ευθύνη για την διαχείριση των οικονομικών του θεμάτων.

Η σχέση της ΓΓΣ με το ΕΣ ιστορικά άρχισε να αναπτύσσεται το 1982 όταν επιφορτίστηκε με το έργο της οργάνωσης της προετοιμασίας των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τη σύνταξη μεταξύ άλλων των σχεδίων Συμπερασμάτων της Προεδρίας του ΕΣ (Bulmer and Wessels, 1987, Werts, 1992, Mangenot, 2002). Η μακρόχρονη εμπειρία της ΓΓΣ στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις την καθιστούσε καταλληλότερη για τη διατύπωση ενός κειμένου το οποίο θα απολάμβανε της αποδοχής της πλειοψηφίας των εθνικών αντιπροσώπων σε υψηλό πολιτικό επίπεδο.

Μάλιστα, λαμβάνοντας υπόψη ότι τα Συμπεράσματα του ΕΣ θα έπρεπε τηρουμένων των αναλογιών να συνάδουν με εκείνα της τρέχουσας εξαμηνιαίας Προεδρίας της ΕΕ, κατέστη προφανές ότι το ΕΣ χρειαζόταν μια αυτόνομη διοικητική δομή που θα λειτουργεί εντός της ΓΓΣ και θα είναι υπεύθυνη να το ενημερώσει για τις θέσεις των άλλων μερών, δηλαδή της εξαμηνιαίας Προεδρίας, του ΕΚ, και των ΚΜ. Έτσι, η Γραμματεία αναγορεύτηκε ως το ενδιάμεσο όργανο (*real interface*) ανάμεσα στη μόνιμη Προεδρία του ΕΣ και την εξαμηνιαία Προεδρία αποκτώντας σημαντικότερο ρόλο από ότι στο παρελθόν.⁴⁷

Συμπερασματικά, και έχοντας ως σημείο αναφοράς την παρούσα χρονική περίοδο, διαπιστώνεται ότι στο πλαίσιο της καλής συνεργασίας μεταξύ ΕΣ και Συμβουλίου, **η ΓΓΣ συνεισφέρει παρέχοντας πληροφόρηση και κατευθύνσεις ώστε να υπάρχει εναρμόνιση ορισμένων από τις βασικές προτεραιότητες της ατζέντας του Προέδρου του ΕΣ κατά την περίοδο της θητείας του με το 18μηνο πρόγραμμα εργασιών του ‘τρίο’ της Προεδρίας της ΕΕ.** Προς τούτο, ο ρόλος της αναδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικός για την αποτελεσματική διαβούλευση μεταξύ του Προέδρου του ΕΣ, των αντιπροσώπων της εκ περιτροπής Προεδρίας, του Υπατου Εκπροσώπου, του Προέδρου της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου.

⁴⁷ Joint Study CEPS, EGMONT THE ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS and EPC (2007) ‘The Treaty of Lisbon : Implementing the Institutional Innovations’, November 2007

Τέλος, υπογραμμίζεται η ουσιαστική αρωγή της στις Διακυβερνητικές Διασκέψεις (επόμενη υπο-ενότητα) καθώς θεωρείται «το αόρατο χέρι» στις μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών ασκώντας συχνά υψηλή επιρροή που παραβλέπεται (Beach, 2004), ενώ σήμερα η διοικητική και τεχνική βοήθεια που παρέχει την καθιστούν πλέον απαραίτητη για την αποτελεσματική έκβαση των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

8.2 Η συμμετοχή της Γενικής Γραμματείας στις Διακυβερνητικές Διασκέψεις

Οι Διακυβερνητικές Διασκέψεις (ΔΔ) τελούνται πάντα σε υψηλό θεσμικό επίπεδο με την συνδρομή πολλών δρώντων, και συνήθως κεκλεισμένων των θυρών. Παρατηρώντας τις εξελίξεις που σημειώθηκαν στη διεθνή και ευρωπαϊκή σκηνή από τη δεκαετία του 1990 (Μάαστριχτ-1991, Άμστερνταμ- 1997, Νίκαια-2000, Συνταγματική Συνθήκη-2004, Λισαβόνα-2007 και έπειτα) διαπιστώνεται ότι η συμβολή της ΓΓΣ σε ότι αφορά τη συμμετοχή της στην διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών, διεύρυνσης της ΕΕ με νέα ΚΜ και εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης υπήρξε ιδιαίτερος σημαντική δημιουργώντας πεδίο ευκαιριών για την θέση της.

Ο Beach (2004), χαρακτηρίζει τη ΓΓΣ ως το «αόρατο χέρι» στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης που αξιοποιώντας το προνόμιο να έχει πρόσβαση στην πληροφορία και να λειτουργεί ως διαμεσολαβητής ασκεί επιρροή στις αντιπροσωπείες των κυβερνήσεων κατά το σχεδιασμό της αναθεώρησης των συνθηκών και την επεξεργασία των συμβιβαστικών λύσεων. Πράγματι, απαραίτητο στοιχείο για την επιτυχή άσκηση του διαμεσολαβητή (*brokerage/mediation*) είναι: α) η κατοχή επαρκούς και αξιόπιστης πληροφόρησης για το περιεχόμενο και την ένταση των εθνικών προτιμήσεων, β) η φήμη ότι ενεργεί ως «έντιμος διαμεσολαβητής» (*honest broker*) και γ) η ισχυρή θεσμική θέση⁴⁸ (Beach, 2004: 414)

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω κριτήρια, διαπιστώνεται ότι η Γενική Γραμματεία στο πλαίσιο των ΔΔ έχει πλήρη εικόνα των θέσεων όλων των μερών, αξιολογεί τι είναι πολιτικά εφικτό να γίνει, εξετάζει τις «κόκκινες γραμμές» που θέτουν οι κυβερνήσεις, τις τροπολογίες που καταθέτουν επί του σχεδίου κειμένου με στόχο να διαμορφώσει ένα τελικό κείμενο που θα ικανοποιεί τα συμβαλλόμενα μέρη.

⁴⁸ Εκ των ανωτέρων κριτηρίων εκτιμάται ότι η ΓΓΣ πληροί τουλάχιστον τα α) και β).

Εν ολίγοις, δεδομένου ότι συνιστά τη θεσμική μνήμη του ΕΣ και του Συμβουλίου, δύναται να έχει εύκολη πρόσβαση σε παρελθούσες συζητήσεις και έγγραφα, ενώ η εμπειρία και η δικτύωση του προσωπικού της που εμπλέκεται στις διαπραγματεύσεις μπορεί να κατευθύνει την εξέλιξη της διάσκεψης.

Σε αυτό συμβάλλει ενεργά και «η Νομική Υπηρεσία της ΓΓΣ που ορίζεται ως η αρμόδια για τη διάσκεψη, έχοντας προνομιακή θέση εάν όχι το μονοπώλιο αναφορικά με την ερμηνεία των νέων ή αναθεωρημένων άρθρων που συζητούνται» (Christiansen, 2011:86), «καθώς και το προσωπικό της το οποίο από το 1985 ασχολείται με κάθε ΔΔ, διαθέτει πολύτιμη γνώση και απaráμιλλη εμπειρία συγκριτικά με κάθε άλλο δρώντα» (Christiansen, 2002 : 47, Galloway, 2001: 38).

«Το ενδεχόμενο της άσκησης επιρροής της ΓΓΣ στο πλαίσιο των διακυβερνητικών διασκέψεων δεν έχει διερευνηθεί ενδελεχώς καθώς τόσο οι διακυβερνητικές διασκέψεις όσο και η ΓΓΣ λειτουργούν στο παρασκήνιο οπότε οποιαδήποτε επιρροή της εμφίλοχωθεί στην λεπτομέρεια των κειμένων» (Deloche-Gaudez, 2004: 44). Εξετάζοντας τις ΔΔ το 1996-97 (Ιταλική/ Ιρλανδική Προεδρία)⁴⁹ διαπιστώνεται ότι η ΓΓΣ είχε κεντρική θέση και επεξεργάστηκε όλα τα κείμενα και τα υπομνήματα της Προεδρίας ως νομικός σύμβουλος, εν αντιθέσει με τις ΔΔ του 2000 (διαπραγμάτευση για τη Συνθήκη της Νίκαιας) όπου η Πορτογαλική Προεδρία (άνοιξη 2000) δεν της επέτρεψε να έχει κεντρικό ρόλο καθώς θεώρησε ότι δεν θα ήταν αμερόληπτη στις συμβουλές της, ενώ η Γαλλική Προεδρία της απένειμε έναν ακόμη πιο περιορισμένο ρόλο (Beach, 2004: 426).

Εν αντιθέσει, στις ΔΔ για την επεξεργασία και τη θέσπιση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, η ΓΓΣ δεν εκπλήρωσε μόνο διοικητική λειτουργία ούτε ήταν μόνο «ουδέτερος παίκτης» (*acteur neutre*) καθώς οι προτάσεις της επηρέασαν την τελική διατύπωση ορισμένων διατάξεών του.⁵⁰ (Deloche-Gaudez, 2004: 44)

⁴⁹ Η Ιταλική κυβέρνηση ήταν εν μέσω εθνικών εκλογών (άνοιξη 1996) οπότε στηρίχθηκε πολύ πάνω στην ΓΓΣ, ενώ η Ιρλανδική όχι σε όλα τα θέματα. Στη Δανική Προεδρία (δεύτερο μισό του 1997) σε ζητήματα που δεν αφορούσαν σοβαρά εθνικά συμφέροντα η ΓΓΣ απολάμβανε μεγαλύτερη ευελιξία, ενώ σε άλλα θέματα όπως η ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στην ΕΕ, η Προεδρία αποφάσισε να ζητήσει τη βοήθεια της Επιτροπής. Ακόμη και το 2000 όπου οι πιθανότητες η ΓΓΣ να ασκήσει επιρροή εξαιτίας της περιθωριοποιημένης θέσης της ήταν μικρές κατάφερε να επηρεάσει άλλους τομείς πολιτικής.

⁵⁰ Τα Συμπεράσματα της Προεδρίας στο Λάκεν κατέληγαν στο ότι στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2004 συστήθηκε «η Γραμματεία της Συνέλευσης» από τον Valéry Giscard d'Estaing με επικεφαλής τον Sir John Kerr με εμπειρία στην διπλωματία και την προσδοκία ότι θα ετύγχανε αποδοχής από τις εθνικές αντιπροσωπείες και το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου συμμετείχαν μέλη της ΓΓΣ,

Ένα ακόμη παράδειγμα ΔΔ στην οποία η ΓΓΣ άσκησε κάποια μορφή επιρροής είναι η προετοιμασία του κειμένου της Συνταγματικής Συνθήκης/ Συντάγματος. Σύμφωνα με τη Deloche-Gaudez που μελέτησε το ρόλο της «Γραμματείας της Συνέλευσης» που συστάθηκε για την σύνταξη του κειμένου Συντάγματος, -το οποίο στη συνέχεια εγκρίθηκε από το ΕΣ (18 Ιουνίου 2004), αλλά δεν επικυρώθηκε από όλα τα ΚΜ - και τη συμβολή της ΓΓΣ κατά τη διαδικασία επεξεργασίας του σχεδίου διαπιστώνεται ότι παρά τον ad hoc χαρακτήρα της σύστασης της «Γραμματείας της Συνέλευσης», το βαθμό ετερογένειας των συμμετεχόντων, το εύρος των διοικητικών αρμοδιοτήτων (οργάνωση συναντήσεων, διερμηνεία, διαπιστεύσεις, διαχείριση αιτημάτων παρέμβασης, ατζέντας, αλληλογραφίας, ετοιμασία ομιλίας Προέδρου και Αντι-προέδρου) και την εποπτεία του έργου της από τόσους φορείς που περιόριζαν τα περιθώρια ελιγμών της, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου κατάφερε να διαμορφώσει τη βάση του κειμένου επηρεάζοντας στα σημεία που ήθελε.

Επιπροσθέτως, είναι ανάγκη να προστεθεί ότι **οι παράγοντες που δύνανται να συνδράμουν θετικά στην άσκηση επιρροής της ΓΓΣ στο πλαίσιο των Διακυβερνητικών Διασκέψεων** συνδέονται με α) τη φύση των εξεταζόμενων θεμάτων, β) την εμπειρογνωμοσύνη του δυναμικού της, γ) το χρόνο και δ) την εφαρμογή του κανόνα της συναίνεσης.

Όταν τα θέματα είναι περίπλοκα και σύνθετα και υπάρχει πίεση χρόνου, η ΓΓΣ διαθέτει μεγαλύτερα περιθώρια ελιγμών να διατυπώσει τη θέση της καθώς η τεχνογνωσία που διαθέτει της δίνει συγκριτικό πλεονέκτημα στους χειρισμούς. Επιπλέον, η σταθερή στρατηγική θέση που κατέχει στη διαδικασία απόφασης και η σύνταξη του σχεδίου κειμένου της προσδίδουν καίριο ρόλο στις ΔΔ, σε σημείο που αντιλαμβάνεται κανείς **«πως σε ένα σύστημα που περιλαμβάνει πολλούς δρώντες και διέπεται από συναίνεση, αυτός που κρατά «την πένα» ασκεί πάντα επιρροή»** (Deloche-Gaudez,2004:55).

Εν κατακλείδι, επισημαίνεται ότι *οποιαδήποτε άσκηση δυννητικής επιρροής στις διαπραγματεύσεις εκ μέρους της ΓΓΣ αφορά κυρίως τον καθορισμό των λεπτομερειών του αναθεωρημένου κειμένου των συνθηκών και όχι τις αποφάσεις που σχετίζονται με τους γενικούς άξονες της μεταρρύθμισης* (Deloche-Gaudez,2004: 87), χωρίς ωστόσο

της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΕΚ. Ωστόσο, παρά τον ανοικτό χαρακτήρα της Διάσκεψης με ευρεία συμμετοχή πολλών δρώντων, αποδείχθηκε ότι η παροχή νομικών συμβουλών της ΓΓΣ ήταν καθοριστική όπως και η συμβολή της στη διαδικασία.

αυτό να απομειώνει τη σημασία της ιδίως ως προς τυχόν επιπτώσεις σε πολιτικό επίπεδο.

9. Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ

9.1 Η θεμελίωση της αρχής της διαφάνειας στο ενωσιακό θεσμικό σύστημα

Το ευρωπαϊκό σύστημα δομείται σε δυο βασικούς άξονες, εκ των οποίων ο πρώτος αφορά την ύπαρξη αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (α. 10 παρ. 1 & 2 της ΣΕΕ), που σημαίνει ότι οι αντιπρόσωποι μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι για τις νομοθετικές αποφάσεις που λαμβάνουν (T-540/15, σκέψη 41)⁵¹ καθώς και την συμμετοχική δημοκρατία (α. 10. παρ. 3 της ΣΕΕ και Κανονισμός 1048/2001, αιτ. σκέψη 2) η οποία παρέχει στους πολίτες της Ένωσης τη δυνατότητα να γίνονται κοινωνοί της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.

Η αρχή της διαφάνειας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις ανωτέρω διαστάσεις και συνυφασμένη με τη δημοκρατική αρχή (α. 10 παρ. 1 της ΣΕΕ). Αποτελεί προαπαιτούμενο στο τρόπο λήψης των αποφάσεων των θεσμικών οργάνων (Καραγεώργου, 2013: 42), και χρησιμεύει ως δικλείδα ασφαλείας και ελέγχου της διοικητικής λειτουργίας της ΕΕ. Ακόμη, λειτουργεί ως εχέγγυο νομιμοποίησης της δράσης των ευρωπαϊκών θεσμών και λογοδοσίας των προσώπων που εμπλέκονται. *Οι αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας είναι συμφυείς με τις νομοθετικές διαδικασίες της Ένωσης* (T-540/15, σκέψη 81) και ενισχύουν τη δημοκρατία και την εμπλοκή των πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι (Στεφάνου, 2008:30) καθώς ο πολίτης γνωρίζοντας τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως μπορεί να ασκεί αποτελεσματικά τα δημοκρατικά του δικαιώματα.

9.2 Η διαφάνεια των εργασιών του Συμβουλίου- Ιστορικά στοιχεία

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα εάν ικανοποιούνται οι συνθήκες διαφάνειας στο Συμβούλιο και σε ποιο βαθμό κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης, είναι σημαντικό να γίνει μια ιστορική αναδρομή στο θεσμικό πλαίσιο με κριτικό πνεύμα διερευνώντας τους λόγους που προώθησαν ή ανέκοψαν την διαφάνεια. Οι Hillebrandt και Meijer (2014) διακρίνουν τρία ιστορικά επίπεδα διαφάνειας (σταθερό επίπεδο διαφάνειας πριν το 1992, αύξηση διαφάνειας μεταξύ

⁵¹ Υπόθεση T-540/15, Emilio De Capitani κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υποστηριζόμενου από το Συμβούλιο της ΕΕ και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

1992 και 2006, σταθερό επίπεδο διαφάνειας μετά το 2006)(αναλυτικά Παράρτημα Γ') κατά τα οποία παρατηρήθηκε αλλαγή στη λειτουργία του Συμβουλίου ως προς τη διαφάνεια εξαιτίας τριών παραγόντων: α) των προτιμήσεων και της ισχύς των μερών (*preferences and power*) β) των εξωτερικών παραγόντων που άσκησαν καταλυτική επιρροή (*catalysts*) και γ) των κοινωνικών δομών (*social structures*) του ρευστού ευρωπαϊκού συστήματος (Hillebrandt και Meijer, 2014:17-20).

Αρχικά, οι ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ δεν περιέλαβαν κάποια πρόβλεψη για την ανάγκη ύπαρξης καθεστώτος διαφάνειας στο πλαίσιο των εργασιών των ευρωπαϊκών οργάνων. Μάλιστα, ο προσωρινός Κανονισμός του Συμβουλίου της ΕΚΑΧ (Σεπτέμβριος 1952) καθώς και του Συμβουλίου της ΕΟΚ (Μάρτιος 1958) διευκρίνιζε ότι οι συναντήσεις του Συμβουλίου δεν ήταν δημόσιες (άρθρα 5 και 3 αντιστοίχως) καθώς και ότι τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της ΕΟΚ διατυπώνονταν υπό το πέπλο επαγγελματικής μυστικότητας (άρθρο 18 αντιστοίχως του ΕΚ).⁵² Ωστόσο, το 1958 η ΓΓΣ δημιούργησε ένα Γραφείο Τύπου προκειμένου να παρέχει στους δημοσιογράφους περισσότερη πληροφόρηση για τις δράσεις του θεσμού το οποίο μετεξελίχθηκε σε Γενική Δ/ση Επικοινωνίας.

Εν συνεχεία, η περίοδος πριν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν η εποχή της «σταθερής μυστικότητας» (Hillebrandt and Maijer, 2014: 9) κατά την οποία το Συμβούλιο εργαζόταν με ένα *modus operandi* που στηριζόταν στη συναίνεση βάσει διαπραγματεύσεως ευρέως αποδεκτό από τα μέλη του, με εξαίρεση κάποια ΚΜ όπως η Ολλανδία και η Δανία.⁵³

Τα πρώτα δείγματα διαφάνειας εντοπίζονται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη *Δήλωση για το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία*⁵⁴ και το θεσμό του *Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή* που είχε ως βασικό στόχο να διασφαλίσει ότι οι θεσμοί θα λειτουργούν αποτελεσματικά, με διαφάνεια και λογοδοσία. Επιπλέον, στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Μπέρμιγχαμ (Οκτώβριο 1992), του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992) και της

⁵² Όσον αφορά τα αρχεία της ΕΟΚ και της Ευρατόμ το Συμβούλιο υιοθέτησε τον Κανονισμό (ΕΟΚ, Ευρατόμ) 354/83 βάσει του οποίου οι δυο θεσμοί θα έπρεπε να κρατούν ιστορικό αρχείο το οποίο μετά το πέρας τριακονταετίας θα καθίσταται προσβάσιμο στο κοινό.

⁵³ Η Ολλανδία και η Δανία θεωρούσαν ότι ο τρόπος με τον οποίο εξελισσόταν το Συμβούλιο στο νομοθετικό έργο και στην πράξη ως υπερεθνικός δρών σε μια πολιτική ένωση απαιτούσε περισσότερη δημοκρατική νομιμοποίηση που δεν διέθετε δεδομένου ότι ήταν διακυβερνητικό όργανο (Hillebrandt and Maijer, 2014: 9)

⁵⁴ Πρόκειται για την 17^η Δήλωση στο Παράρτημα της Συνθήκης του Μάαστριχτ, στην οποία γινόταν αναφορά «στην ανάγκη να ενδυναμωθεί η δημοκρατική φύση της ΕΕ» και «η εμπιστοσύνη του κόσμου» (Hillebrandt and Maijer, 2014:10)

Κοπεγχάγης (1993) υπογραμμίστηκε η ανάγκη να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη πρόσβαση στο έργο του Συμβουλίου **μέσω των ανοικτών συνεδριάσεων στο κοινό και της δημοσίευσης της καταγραφής της ψηφοφορίας**, να υπάρχει ενημέρωση για το ρόλο του Συμβουλίου και των αποφάσεών του καθώς και να απλοποιηθεί η πρόσβαση στη νομοθεσία της Κοινότητας (Sangaletti, 2016 :2).

Καταλυτικός παράγοντας για την εγγραφή της έννοιας της διαφάνειας στην ατζέντα του Συμβουλίου αποτέλεσε **η ενσωμάτωση των Σκανδιναβικών χωρών** (Σουηδία, Φιλανδία, 1995) στην ΕΕ που δημιούργησε ένα συνασπισμό εντός του Συμβουλίου υπέρ της διαφάνειας. Η συμβολή τους στο πλαίσιο των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων (1996-97) είχε ως απόρροια να κατοχυρωθεί στη Συνθήκη του Άμστερνταμ το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών για πρόσβαση στο περιεχόμενο των αποφάσεων των ευρωπαϊκών οργάνων, τα οποία όφειλαν να διαμορφώσουν Εσωτερικό Κανονισμό με σχετική διάταξη για την πρόσβαση .

Παρόλα αυτά, η «Απόφαση Σολάνα» (2000)⁵⁵ να εφαρμόσει «γενικό αποκλεισμό» (*blanket exclusion*) στην πρόσβαση όλων των εγγράφων του Συμβουλίου προκάλεσε αρχική οπισθοχώρηση στην επέκταση της διαφάνειας. *Μάλιστα, η ενίσχυση της μυστικότητας στο εσωτερικό της Γενικής Γραμματείας αποτυπώνεται και στη μετακόμιση του προσωπικού της που ασχολείτο με ευαίσθητα θέματα σε άλλο κτίριο σε συνδυασμό με τη δημιουργία ενός ιδιαίτερου καθεστώτος ταξινόμησης των απόρρητων ευρωπαϊκών εγγράφων.* (Βουγιούκα, 2011: 209)

Ωστόσο, η θέσπιση του Κανονισμού 1049/2001 παρά τις νομικές ασάφειες και τις εξαιρέσεις έθεσε το πλαίσιο για περισσότερη διαφάνεια την οποία προσεγγίζει ως *«παράμετρο διασφάλισης της μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και παράλληλα ως στοιχείο που εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα».* (Καν. 1049/2001, αιτ. σκέψη 2)

Τέλος, η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει τη διαφάνεια μέσα από τις διατάξεις για την συμμετοχή των πολιτών στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης (άρθρα 8B, 10 παρ. 3 της ΣΕΕ), τον ανοικτό τρόπο λήψης αποφάσεων και λειτουργίας των

55 Πρόκειται για την τροποποιητική πράξη της Απόφασης 93/731/ΕΚ που προέβλεπε ότι κάθε έγγραφο του Συμβουλίου από το οποίο θα μπορούσαν να συναχθούν συμπεράσματα διαβαθμισμένων πληροφοριών από τρίτο, θα κοινοποιούνταν μόνο ύστερα από γραπτή συγκατάθεση του τρίτου. Αιτιολογία για αυτή την απόφαση ήταν ο φόβος μήπως οι τρίτοι δεν παρείχαν πληροφορίες στους ευαίσθητους τομείς της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων χωρίς να έχουν εχέγγυο ασφαλείας περί μη διαρροής τους.

ευρωπαϊκών οργάνων (άρθρο 15 ΣΛΕΕ), τη σημασία οικοδόμησης μιας δημοκρατικής Ένωσης με θεμέλια την χρηστή διοίκηση και την διαφάνεια που εντοπίζεται και σε άλλα νομοθετικά κείμενα και δηλώσεις.⁵⁶

9.3 Η διάσταση της διαφάνειας στο Συμβούλιο σε σχέση με τη δημοκρατική νομιμοποίηση

Το ζήτημα της διαφάνειας στη λειτουργία του Συμβουλίου αποτελεί σημείο αιχμής στη βιβλιογραφία άρρηκτα συνδεδεμένο με τη χρηστή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται. Έχει απασχολήσει τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, μεταξύ των οποίων διακρίνεται η **Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια O'Reilly⁵⁷** που απηύθυνε στην ετήσια έκθεσή της (2018),⁵⁸ αλλά και σε ειδική έκθεση προς το ΕΚ σχετικά με τη **λογοδοσία του Συμβουλίου της ΕΕ (2017), συγκεκριμένες συστάσεις⁵⁹**.

Ειδικότερα, η έρευνα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή εστίαζε στη διαφάνεια των νομοθετικών διαδικασιών στο εσωτερικό των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου και ειδικότερα **στον τρόπο με τον οποίο η ΓΓΣ υποστηρίζει διοικητικά τη νομοθετική διαδικασία μέσω της καταγραφής των συζητήσεων που διεξάγονται μεταξύ των ΚΜ και μέσω της καταχώρισης, διαχείρισης και δημοσίευσης των σχετικών εγγράφων** (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2017: 5).

⁵⁶ Άλλα κείμενα στα οποία γίνεται αναφορά στη διαφάνεια είναι μεταξύ άλλων τα εξής: η Απόφαση του Συμβουλίου (93/731/ΕΚ) της 20^{ης} Δεκεμβρίου 1993 για την δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου, τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, ο Κανονισμός 1049/2001 του ΕΚ και του Συμβουλίου της 30 Μαΐου 2001 που αφορά την δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα του ΕΚ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και η Απόφαση του ΕΚ της 14^{ης} Απριλίου 2014/2010 (ACI) για την τροποποίηση της διυπουργικής συμφωνίας για το Μητρώο διαφάνειας.

⁵⁷ Ο θεσμός του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή κατοχυρώνεται στα άρθρα 24 και 228 της ΣΛΕΕ, ενώ το α. 24 ΣΛΕΕ και το α. 43 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ προβλέπουν το δικαίωμα υποβολής καταγγελίας στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής είναι αρμόδιος να ελέγχει περιπτώσεις κακοδιοίκησης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ή οργανισμών της.

⁵⁸ Η έκθεσή της υποβλήθηκε στον Πρόεδρο του ΕΚ στις 2 Οκτωβρίου 2019. Τα βασικότερα θέματα της έρευνάς της αφορούσαν τη διαφάνεια, την λογοδοσία, την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες και έγγραφα, τη παροχή υπηρεσιών και το σεβασμό των διαδικαστικών δικαιωμάτων. Το ΕΚ εξέφρασε την πλήρη στήριξή του προς τις συστάσεις της Διαμεσολαβήτριας (ΕΚ, 2019: 6)

⁵⁹ Οι συστάσεις αφορούν την συστηματική καταγραφή των ταυτοτήτων των ΚΜ που λαμβάνουν θέση στα προπαρασκευαστικά όργανα, την ανάπτυξη σαφών κριτηρίων για την εφαρμογή της διαβάθμισης LIMITE στα έγγραφα, την επανεξέταση του καθεστώτος στα έγγραφα σε πρώιμο στάδιο πριν την έκδοση μιας νομοθετικής πράξης και ειδικότερα στο πλαίσιο των τριλόγων. (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2018: 8)

Το Συμβούλιο δεν έλαβε υπόψη του τις συστάσεις και συνεχίζει να διατηρεί μια επιφυλακτική στάση που αποτυπώνεται σε πολλές εκφάνσεις των εργασιών του, όπως είναι **η λειτουργία των προπαρασκευαστικών του ομάδων, η διαδικασία της ψηφοφορίας, η πρακτική των τριλόγων και η πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου.**

➤ **το πλαίσιο λειτουργίας των προπαρασκευαστικών ομάδων του Συμβουλίου**

Η συμβολή των ομάδων εργασίας και της EMA στη διαδικασία λήψης απόφασης του Συμβουλίου είναι καίρια καθώς στοχεύουν στην ομαλή διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων και στην ώσμωση των θέσεων των ΚΜ προκειμένου να επιτευχθεί η βέλτιστη συμβιβαστική λύση που θα ικανοποιεί όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Ωστόσο, είναι τόσο σύνθετος και αδιαφανής ο μηχανισμός λειτουργίας των προπαρασκευαστικών ομάδων που σε πολλές περιπτώσεις είναι αδύνατο να διακρίνουμε τις νομοθετικές πράξεις που καθένα επεξεργάζεται ξεχωριστά και αυτές που παραπέμπονται απευθείας στο Συμβούλιο (Lewis, 2005).

Δεδομένου ότι οι συνεδριάσεις των προπαρασκευαστικών ομάδων γίνονται μη δημοσίως, είναι αυτονόητο ότι το δικαίωμα των πολιτών να παρακολουθούν τις νομοθετικές συζητήσεις ικανοποιείται αποκλειστικά μέσω της πρόσβασης στα πρακτικά τους υπό την προϋπόθεση σαφώς ότι αυτά καταγράφονται. Μάλιστα, **βάσει της έρευνας της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας,⁶⁰ διαπιστώθηκαν σοβαρές ανακολουθίες στα έγγραφα της ΓΓΣ στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών οργάνων.**

Συγκεκριμένα, παρατηρείται διαφοροποίηση ως προς το βαθμό καταγραφής των εργασιών σε κάθε προπαρασκευαστικό όργανο και δεν ακολουθείται μια ενιαία και συνεπής προσέγγιση σε όλα τα έγγραφα του Συμβουλίου, στοιχεία που καθιστούν μη εφικτή την παρακολούθηση της πορείας της νομοθετικής διαδικασίας. (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2017 :7). Κατ' επέκταση, διαπιστώνεται εκτός από την έλλειψη διαφάνειας στο εσωτερικό των ΟΕ και της EMA, και απουσία δυνατότητας άμεσου ελέγχου των εθνικών εκπροσώπων από τα εθνικά κοινοβούλια σε βαθμό που η

⁶⁰ European Ombudsman (2017), Special Report of the European Ombudsman on the strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process, Strasbourg/ Ειδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας στο πλαίσιο της στρατηγικής έρευνας OI/ 2/ 2017/ TE σχετικά με τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας του Συμβουλίου.

εμπλοκή των ευρωπαϊών γραφειοκρατών εγείρει ερωτήματα αναφορικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων του Συμβουλίου (Lewis, 2005: 942).

Η θέση αυτή υπογραμμίζεται και από την Διαμεσολαβήτρια που υποστηρίζει ότι «οι αντιπρόσωποι των ΚΜ που συμμετέχουν στο νομοθετικό έργο αποτελούν μέρος του νομοθετικού σώματος της ΕΕ και ως εκ τούτου θα πρέπει να καθίστανται υπόλογοι». Επιπλέον, η δυνατότητα των πολιτών να ενημερώνονται για τις μεταβολές στις θέσεις των αντιπροσώπων και τους επακόλουθους συμβιβασμούς αποτελεί καίριο στοιχείο της λογοδοσίας (T-233/09 Access Info Europe κατά Συμβουλίου ΕΕ, σκέψη 69). Η γνωστοποίηση συνεπώς των θέσεων των κυβερνήσεων στα προπαρασκευαστικά όργανα και η καταγραφή της ταυτότητας τους αποτελεί ένα πρώτο μέτρο ενίσχυσης της διαφάνειας.

➤ Διαφάνεια κατά τη διαδικασία της ψηφοφορίας

Σύμφωνα με το α. 16 παρ. 8 της ΣΕΕ και το α. 9 του ΕΚΣ, «η διαδικασία της ψηφοφορίας καθίσταται δημόσια όταν το Συμβούλιο λειτουργεί ως νομοθέτης, αλλά τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας έρχονται στο φως μόνο όταν η τελική πράξη υιοθετείται, ενώ δεν υπάρχουν δεδομένα για τις πράξεις που απορρίπτονται».⁶¹ Συνήθης πρακτική του Συμβουλίου είναι οι θέσεις των εκπροσώπων να μην αποκαλύπτονται λόγω ενδοιασμών των υπουργών για τυχόν αντιδράσεις σε εθνικό επίπεδο καθώς και επειδή ευνοείται η ευελιξία των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ των ομοτίμων τους (υπόθεση T-233/09, Access Info Europe κατά Συμβουλίου της ΕΕ, σκέψη 4,). Επιπλέον, η Προεδρία του Συμβουλίου αποφεύγει την προσφυγή σε ψηφοφορία από φόβο μην προσβληθούν οι εκπρόσωποι των οποίων οι θέσεις δεν περάσουν και συνεπώς αυτό επηρεάσει τη δυναμική και την έκβαση των διαπραγματεύσεων.

Βασική αρχή συνεπώς παραμένει ότι οι μη νομοθετικές συσκέψεις του Συμβουλίου γίνονται κεκλεισμένων των θυρών, καλύπτονται από «επαγγελματικό απόρρητο» (α. 6 παρ. 1 ΕΚΣ) και «με εξαίρεση τις περιπτώσεις που οι συζητήσεις του Συμβουλίου είναι ανοικτές στο κοινό (...) οι συσκέψεις που οδηγούν σε ενδεικτικές ψηφοφορίες ή στην έκδοση προπαρασκευαστικών πράξεων δεν δημοσιοποιούνται». (α.9 παρ. 3 ΕΣΚ). Το Συμβούλιο δηλαδή παραμένει ένα φόρουμ όπου οι

⁶¹ Για την εύρυθμη λειτουργία της νομοθετικής διαδικασίας ισχύει η αρχή «δεν υπάρχει συμφωνία για τίποτα εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία για όλα» και αποφεύγεται η δημοσιοποίηση κειμένων πριν την τελική συμφωνία.

συνδιαλλαγές παραμένουν καταρχήν μυστικές έως ότου υπάρξει τελική συμφωνία (Rozenberg, 2019: 33).

Μάλιστα, σύμφωνα με τον ΕΣΚ (α. 11, παρ. 4 , στοιχείο του Παραρτήματος II ΕΚ) *η ΓΓΣ δεν μπορεί να δημοσιοποιεί προληπτικά έγγραφα που «αντικατοπτρίζουν τις κατ' ιδίαν θέσεις των αντιπροσωπειών» όσο βρίσκονται σε εξέλιξη συζητήσεις, αλλά και τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν να μην είναι απευθείας προσβάσιμα για το κοινό έγγραφα τα οποία αποκαλύπτουν την κατ' ιδίαν τους θέση* (άρθρο 11, παρ. 6 , του Παραρτήματος II του ΕΚ). Επιπλέον, η κοινοποίηση εγγράφων όπως και των συμβουλών της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας θα έθιγε την ανεξαρτησία της Νομικής Υπηρεσίας και οποιαδήποτε δημοσιοποίηση θα πρέπει να σταθμίζεται σε συνάρτηση με το υπέρμετρο δημόσιο συμφέρον βάσει του Κανονισμού 1049/2001 (Τ-710/14, σκέψη 44).

Επισημαίνεται ωστόσο ότι, η καταγραφή και γνωστοποίηση των θέσεων των ΚΜ είναι απαραίτητη για τον έλεγχο που δύνανται να ασκούν οι πολίτες και τα εθνικά κοινοβούλια στο πλαίσιο της λογοδοσίας των ενεργειών των κυβερνήσεων. Υπό μια άλλη οπτική, η δημοσιοποίηση των εθνικών θέσεων θα λειτουργήσει θετικά για το «κέντρο αποφάσεων των Βρυξελλών» καθώς οι κυβερνήσεις δεν θα επιρρίπτουν πλέον ευθύνη στις Βρυξέλλες για ζητήματα που συν-αποφασίζουν.

➤ Η πρακτική των τριλόγων

Οι τρίλογοι αποτελούν μια δυναμική και ευέλικτη πρακτική για τη διαχείριση της περιπλοκότητας της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας καθώς επιτρέπουν στους εκπροσώπους από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το ΕΚ να προ-διαπραγματευθούν πολιτικά σε καίρια νομοθετικά ζητήματα. Ταυτόχρονα όμως είναι ένα «μαύρο κουτί» (*black box*)(Boronska-Hryniewecka, 2015) καθώς υπάρχουν ελάχιστα στοιχεία για τις συναντήσεις, την ατζέντα, τη σύνθεση των εισηγητών που επεξεργάζονται νομοθετικές προτάσεις πίσω από κλειστές πόρτες. Μολονότι, *επιταχύνουν το νομοπαραγωγικό μηχανισμό δεδομένου ότι το 80% των νόμων αποφασίζεται πριν την πρώτη ανάγνωση* (Boronska-Hryniewecka, 2015:5), θεωρούνται αδιαφανής διαδικασία αφού δεν υπάρχει δημόσια πρόσβαση ούτε έλεγχος σε αυτούς.

➤ Διαφάνεια στην πρόσβαση στα έγγραφα

Ο «νομοθέτης της ΕΕ» πρέπει να καθιστά καταρχήν τα νομοθετικά έγγραφα διαθέσιμα προκειμένου να διασφαλίζεται η όσο το δυνατόν ευρύτερη πρόσβαση του κοινού. Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί αναφαίρετο δικαίωμα κάθε ευρωπαίου πολίτη που απορρέει από τη δημοκρατική αρχή και το δικαίωμα ελευθερίας της έκφρασης και επομένως θεμελιώνεται και υποχρέωση της Ένωσης για συμμόρφωση και λογοδοσία (α. 15 παρ. 3 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με α. 42 του ΧΘΔΕΕ, νομολογία του ΔΕΕ⁶² και ΕΚ, 2019: 9). Η πρόσβαση μπορεί να περιορίζεται μόνον όταν συντρέχουν περιπτώσεις οι οποίες καλύπτονται από τις «εξαιρέσεις» του α. 4 του Κανονισμού 1049/2001. Στο πλαίσιο αυτό, μολονότι υπάρχει πρόταση της Επιτροπής για Διοργανική Συμφωνία μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων με σκοπό την καθιέρωση υποχρεωτικού **Μητρώου Διαφάνειας** (2016), προς το παρόν φαίνεται να έχει αδρανήσει κάθε βήμα.

Παρόλα αυτά, η Επιτροπή διατηρεί το δικό της «Μητρώο Διαφάνειας» (Ιούνιος 2012) προβαίνοντας στη δημοσιοποίηση πληροφοριών και στην εφαρμογή διαβουλεύσεων και αναφορών των πολιτών, ενώ το ΕΚ τηρεί το δικό του «Μητρώο Διαφάνειας» και «Μητρώο Εγγράφων»⁶³ και προβλέπει και Κώδικα Δεοντολογίας για τα μέλη του ΕΚ⁶⁴. Από την άλλη πλευρά, το Συμβούλιο παραμένει ουραγός καθώς το υφιστάμενο δημόσιο «**Μητρώο Εγγράφων**» του παρουσιάζει ελλείψεις και δεν είναι φιλικό προς το χρήστη, ενώ επιπλέον αρνείται να ενσωματωθεί στο «Μητρώο Διαφάνειας» της ΕΕ.

Επιπροσθέτως, η κατά κανόνα **επισήμανση των εγγράφων** που διακινούνται μεταξύ της Γενικής Γραμματείας, των προπαρασκευαστικών οργάνων, και του COREPER με την ένδειξη «μόνο για εσωτερική χρήση» «**LIMITE**» -όπως επισημάνθηκε και από την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια αντιβαίνει⁶⁵ στην αρχή της ευρύτερης πρόσβασης του κοινού σε νομοθετικά έγγραφα. Ο χαρακτηρισμός των

⁶² Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, βασιλείο της Σουηδίας κατά Association de la presse internationale ASBL (API) και Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-514/07P), Association de la presse internationale ASBL (API) κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-528/07P) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07P).

⁶³ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/transparency>

⁶⁴ Σε ισχύ βρίσκεται η Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του ΕΚ και της Επιτροπής που ορίζει κανόνες και αρχές στις οποίες βασίζεται «το Μητρώο Διαφάνειας» (ΕΛ, L 277/11, 19.9.2014)

⁶⁵ Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05P και C-52/05 P Σουηδία και Turco Κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, ECLI: EU:C:2008: 374, σκέψη 34 και υπόθεση C-280/11 P Συμβούλιο κατά Access Info Europe, Συλλογή 2013, ECLI: EU:C:2013: 671, σκέψη 27)

προπαρασκευαστικών εγγράφων με την ένδειξη «LIMITE» συνιστά δυσανάλογο περιορισμό στο δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα νομοθετικά έγγραφα.

Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει αναπτύξει την «ταχεία διαδικασία», μια πλατφόρμα υποβολής αιτημάτων για περιπτώσεις καθυστέρησης ή άρνησης πρόσβασης σε έγγραφα ευρωπαϊκών οργάνων που συνιστά και σημαντικό εργαλείο καταγραφής της μη πρόσβασης στα έγγραφα.

Εικόνα 2: Η «ταχεία διαδικασία» του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.



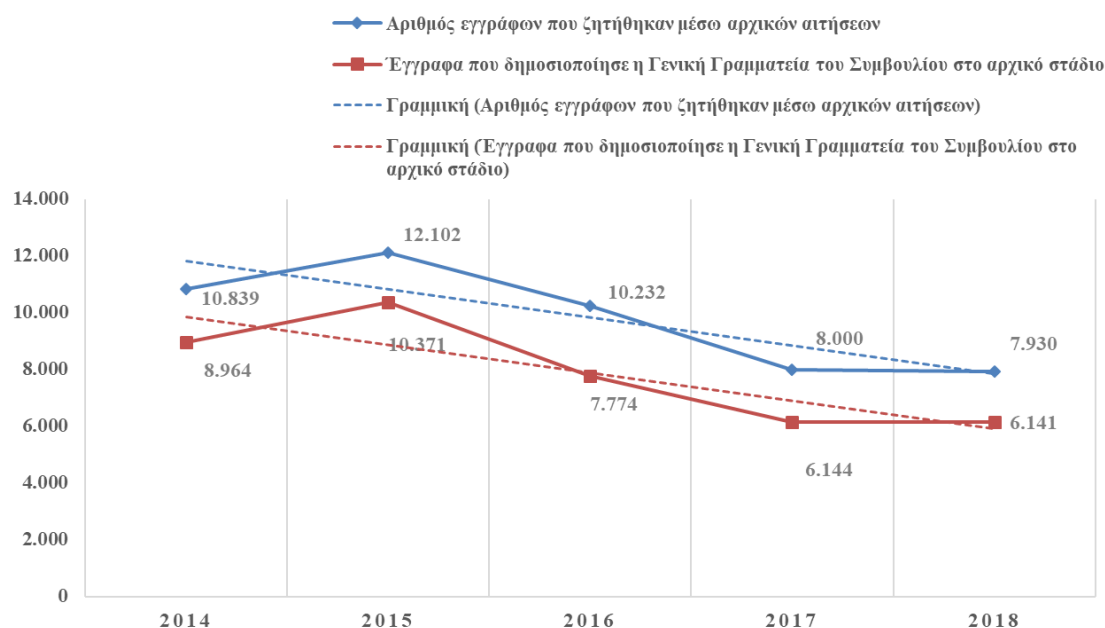
Πηγή: Αναδημοσίευση από Ετήσια Έκθεση 2018 Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή

Επιχειρώντας μια πολύ συνοπτική ανάλυση της πρόσφατης έκθεσης του Συμβουλίου⁶⁶ διαπιστώνεται ότι το 2018 το Συμβούλιο έλαβε συνολικά 2 474 αρχικές αιτήσεις πρόσβασης σε έγγραφα και 29 επιβεβαιωτικές αιτήσεις για τις οποίες χρειάστηκε ανάλυση 7 930 εγγράφων. Στο αρχικό στάδιο δόθηκε πλήρης πρόσβαση σε 5 728 έγγραφα (72, 2%) και μερική πρόσβαση σε 413 έγγραφα (5,2%) (συνολικά 6141 έγγραφα)(Διάγραμμα 4)(αναλυτικά Πίνακες 4,5 στο Παράρτημα), ενώ δεν

⁶⁶ Δέκατη έβδομη ετήσια έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού τα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (7917/19, 2 Μαΐου 2019)

επιτράπηκε η πρόσβαση σε 1789 έγγραφα (22,5%). Κατόπιν επιβεβαιωτικών αιτήσεων πλήρης πρόσβαση δόθηκε μόνο σε 41 έγγραφα και μερική πρόσβαση σε 9 έγγραφα.

Διάγραμμα 4 : Σύγκριση συνολικού αριθμού αρχικών αιτήσεων εγγράφων που ζητήθηκαν τα έτη 2014-2018 και του αντίστοιχου συνολικού αριθμού εγγράφων που δημοσιοποίησε η ΓΤΣ σε αρχικό στάδιο.



Πηγή: Συμβούλιο της ΕΕ ,7917/19 της 2ας Μαΐου 2019

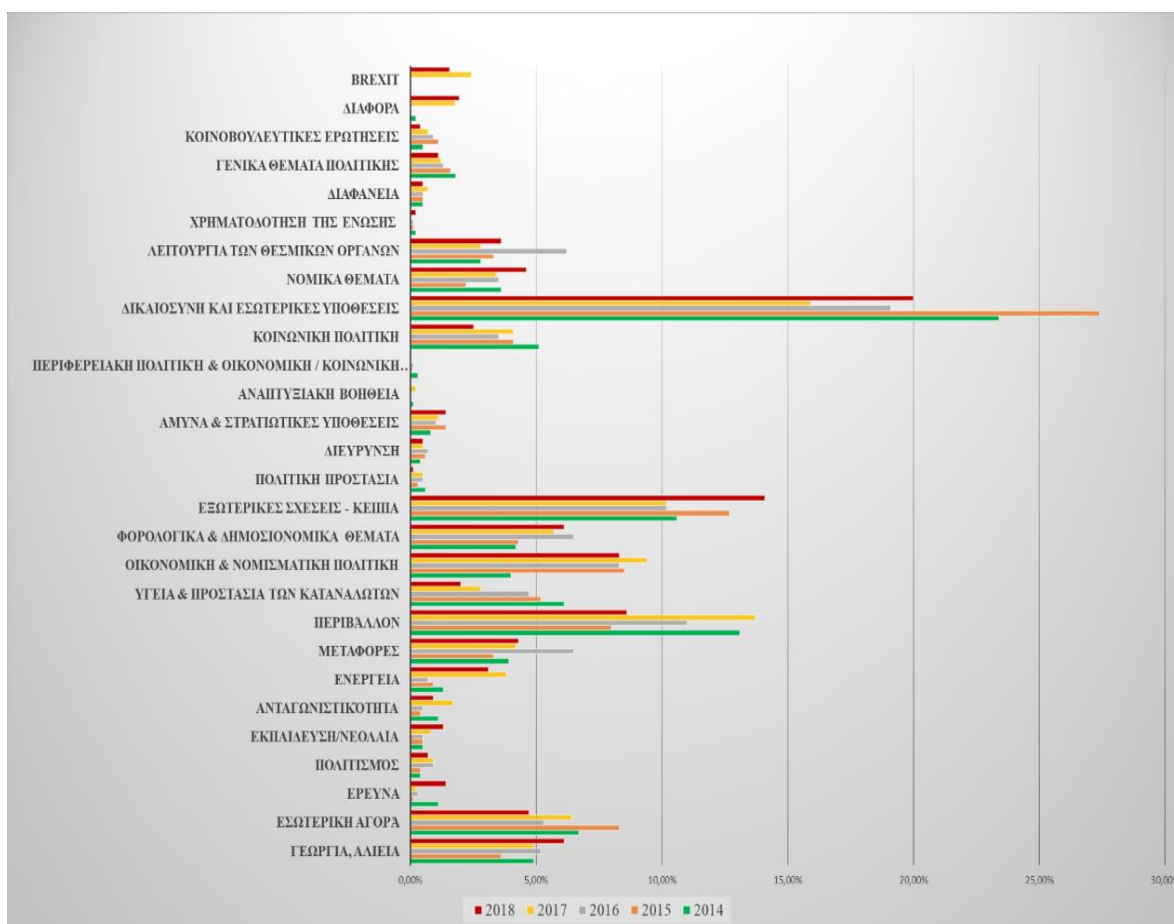
Συγκρίνοντας το συνολικό αριθμό αρχικών αιτήσεων εγγράφων που ζητήθηκαν τα έτη 2014-2018 και τον αντίστοιχο συνολικό αριθμό εγγράφων που δημοσιοποίησε η ΓΤΣ σε αρχικό στάδιο, παρατηρείται ότι ο αριθμός των αιτήσεων σταδιακά μειώνεται (με εξαίρεση το 2015-αύξηση), στοιχείο που επιτρέπει να υποθέσουμε ότι υπήρχε κάποια βελτίωση ως προς την ανοικτή πρόσβαση στα έγγραφα. Από την άλλη όμως, ο αριθμός των εγγράφων που δημοσιοποίησε η ΓΤΣ, με εξαίρεση το 2015, ακολουθεί πτωτική πορεία και η τάση διαχρονικά και στις δυο περιπτώσεις είναι φθίνουσα.

Οι βασικότεροι λόγοι άρνησης πρόσβασης στα έγγραφα που εξετάστηκαν από τη ΓΤΣ ήταν η προστασία των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων (32%), το δημόσιο συμφέρον όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις (30,6%) ή λόγοι δημόσιας ασφάλειας

(4,5%). Στο 30% των περιπτώσεων η πρόσβαση απορρίφθηκε βάσει συνδυασμού εξαιρέσεων.

Αναφορικά με το περιεχόμενο των εγγράφων το μεγαλύτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνουν σταθερά τα τελευταία χρόνια ζητήματα σχετικά με τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις (20%), τις εξωτερικές σχέσεις (14,1%) και το περιβάλλον (8,6%), ενώ παρατηρείται συνολική αυξομείωση με τα προηγούμενα έτη. (Διάγραμμα 5 και αναλυτικά Παράρτημα Ε')

Διάγραμμα 5: Τομέας πολιτικής των ζητούμενων εγγράφων στις αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου της ΕΕ (2014-2018)

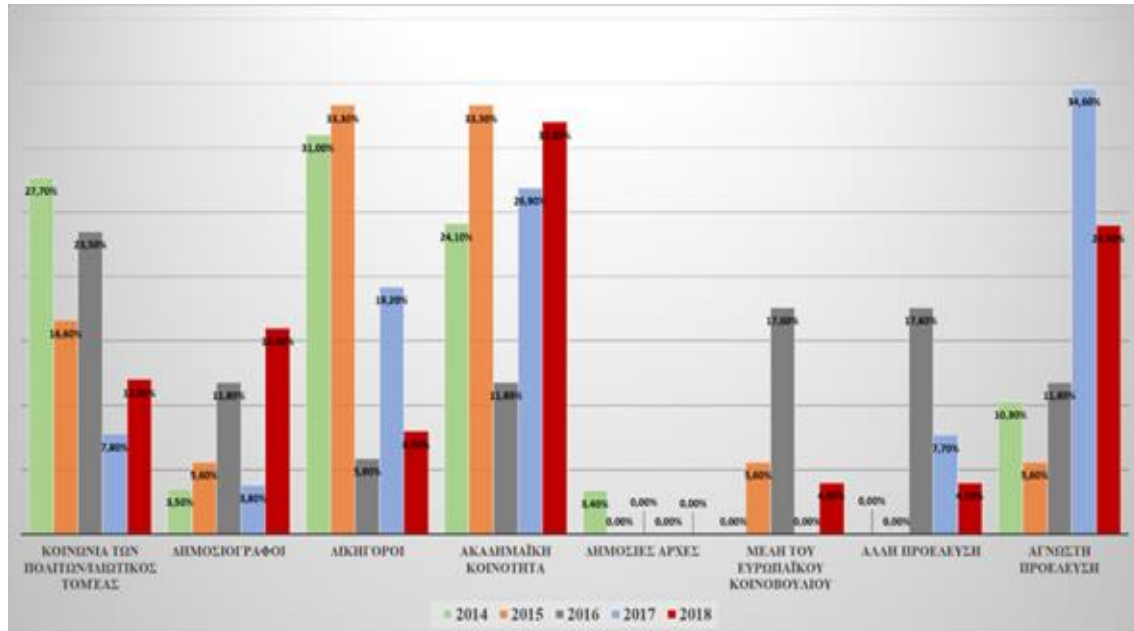


Πηγή: Συμβούλιο της ΕΕ, 7917/19 της 2ας Μαΐου 2019

Οι αιτούντες προέρχονται κυρίως από την ακαδημαϊκή κοινότητα (32%), ενώ το υψηλό ποσοστό (24%) άγνωστης προέλευσης επαγγέλματος εξηγείται από το

γεγονός ότι δεν είναι υποχρεωτική η δήλωση της ταυτότητας στην ηλεκτρονική αίτηση πρόσβασης στα έγγραφα. (Διάγραμμα 6 και αναλυτικά Παράρτημα ΣΤ')

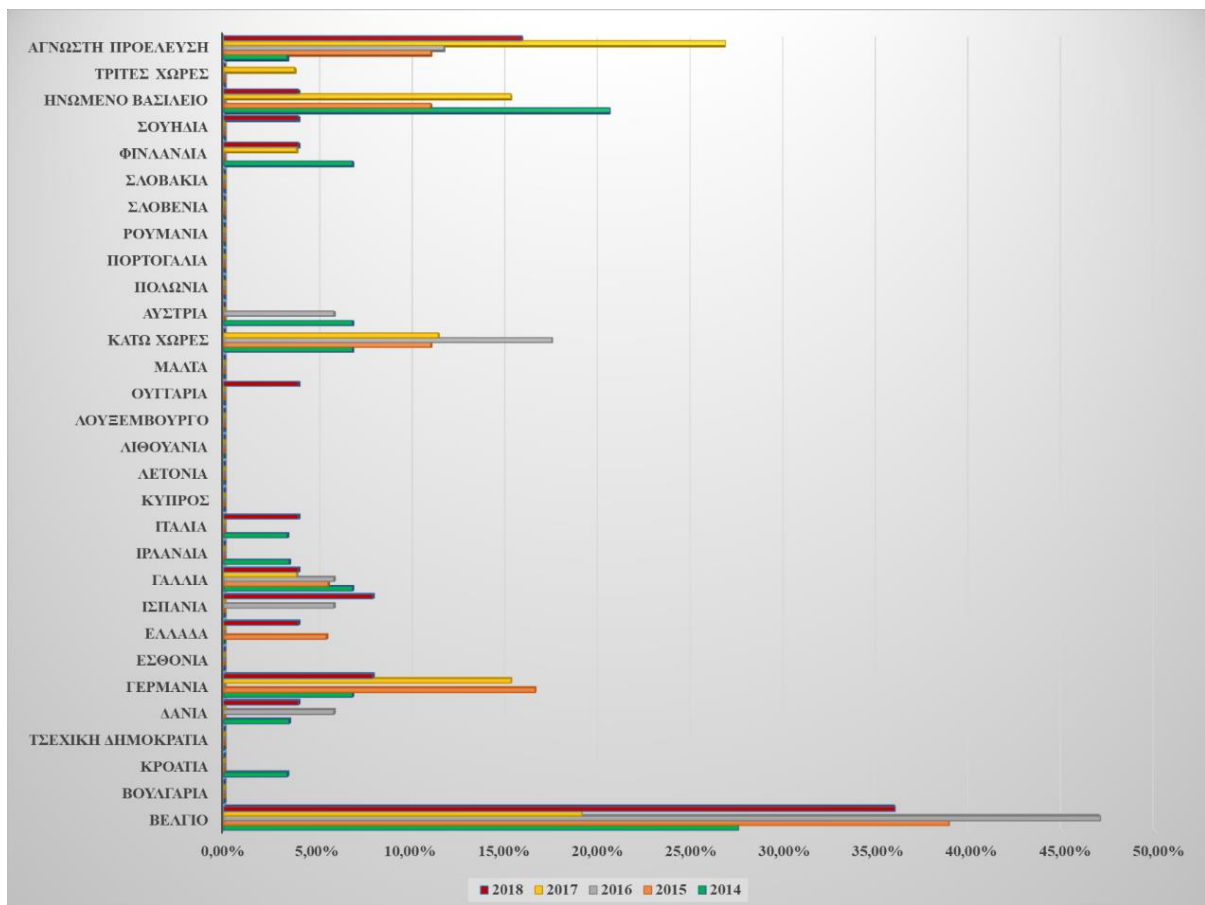
Διάγραμμα 6: Επαγγελματικό προφίλ των αιτούντων (επιβεβαιωτικές αιτήσεις)



Πηγή: Συμβούλιο της ΕΕ ,7917/19 της 2ας Μαΐου 2019

Όσον αφορά τη γεωγραφική κατανομή των αιτούντων οι περισσότερες αιτήσεις προέρχονται κυρίως από το Βέλγιο (36%) όπου είναι συγκεντρωμένες οι περισσότερες πολυεθνικές επιχειρήσεις, τα λόμπι που εκπροσωπούν βιομηχανίες, οικονομικούς φορείς και μεγάλα οικονομικά συμφέροντα, από άγνωστης προέλευσης χώρα (16%) και σε μικρότερα ποσοστά από το Ηνωμένο Βασίλειο, τις Κάτω Χώρες, τη Γερμανία. (Διάγραμμα 7, αναλυτικά Παράρτημα Ζ')

Διάγραμμα 7 : Γεωγραφική κατανομή των αιτούντων (επιβεβαιωτικές αιτήσεις)



Πηγή: Συμβούλιο της ΕΕ, 7917/19 της 2ας Μαΐου 2019

9.4 Η νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τη διαφάνεια

Η ύπαρξη διατάξεων με αμφισημία στη διατύπωση του **Κανονισμού 1049/2001** αποτέλεσαν τη βάση παραγωγής πλούσιας νομολογίας⁶⁷ από το Δικαστήριο της ΕΕ για τη διαφάνεια. Ενδεικτικά αναφέρονται ορισμένες αποφάσεις που προσεγγίζουν πτυχές της μυστικής διεξαγωγής των εργασιών του Συμβουλίου.

Στην υπόθεση *T-84/03, Turco κατά Συμβουλίου της ΕΕ* ένας Ιταλός ευρωβουλευτής άσκησε προσφυγή κατά του Συμβουλίου επειδή του απαγορεύθηκε η πρόσβαση στη νομική γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου. Μολονότι το Πρωτοδικείο δικαίωσε αρχικά το Συμβούλιο, το ΔΕΕ είχε διαφορετική άποψη καθώς αποφάνθηκε κατόπιν έφεσης, υπέρ του *Turco* αναγνωρίζοντας τη δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα που καταθέτουν τα ΚΜ στους θεσμούς καθώς και στις γνωμοδοτήσεις της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου και τονίζοντας ότι «η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και παράλληλα εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα».⁶⁸ Αυτό σήμαινε ότι η αποσφράγιση των εγγράφων δεν μπορούσε να θεωρηθεί εκ των προτέρων εξαιρούμενη.

Αργότερα ωστόσο, το Δικαστήριο έκανε μια μεταστροφή αναφορικά με τη δημοσιοποίηση των γνωμοδοτήσεων της Νομικής Υπηρεσίας στην υπόθεση *T-710/14 Herbert Smith Freehills LLP κατά Συμβουλίου της ΕΕ* με τον ισχυρισμό ότι η σχετική δημοσιοποίησή τους θα μπορούσε να έχει σημαντικές συνέπειες επί της ελευθερίας της Νομικής Υπηρεσίας να εκφράζει απόψεις και θα μπορούσε να θίξει τη δυνατότητα του Συμβουλίου (και άλλων οργάνων) να ζητά και να λαμβάνει νομικές συμβουλές «ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις» (σκέψη 9). Επιπλέον, υποστήριξε ότι ο κίνδυνος να θιγεί η ανεξαρτησία της Νομικής Υπηρεσίας θα πρέπει να σταθμίζεται

⁶⁷ Άλλες σχετικές αποφάσεις Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής, C-514/07P, C-528/07P και C-532/07P, EU:C:2010:541, και Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής, C-506/08P, EU:C:2011:496

⁶⁸ Επιπλέον, το ΔΕΕ στην απόφασή του προσεγγίζει την διαφάνεια υπό την έννοια του «υπερισχύοντος δημοσίου συμφέροντος», κρίνοντας ότι η διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και η ενίσχυση των δημοκρατικών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών είναι δυνατό να αποτελούν υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί την κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεων. (Απόφαση του Δικαστηρίου της 1^{ης} Ιουλίου 2008, συνεκδ. Υποθ. C-39/05 και C-52/05P, Σουηδία και Maurizio Turco Κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σελ. I-4723

σε συνάρτηση με τα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που αποτελεί τη βάση του Κανονισμού 1049/2001 (σκέψη 44).

Μια εμβληματική υπόθεση είναι η *T-233/09, Access Info Europe κατά Συμβουλίου της ΕΕ*⁶⁹ στην οποία το Δικαστήριο απέρριψε την άρνηση του Συμβουλίου να αποκαλύψει τις θέσεις των ΚΜ κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας. Συγκεκριμένα, η *Access Info*, μια οργάνωση που υπερασπίζεται τη διαφάνεια ζήτησε πρόσβαση στα πρακτικά μιας ΟΕ του Συμβουλίου και πληροφορίες για τις θέσεις των ΚΜ. Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι «η δυνατότητα των πολιτών να ενημερώνονται για τις θέσεις των εθνικών αντιπροσώπων, τις επερχόμενες μεταβολές τους και τους συμβιβασμούς που επιτυγχάνονται αποτελεί καίριο στοιχείο λογοδοσίας» (*T-233/09: σκέψη 89*) και προς τούτο θα πρέπει να έχουν πρόσβαση. Παρά την απόφαση του Δικαστηρίου, το COREPER σε απάντηση προς τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή διατύπωσε την άποψη ότι η δικαστική απόφαση δεν καθιέρωνε υποχρέωση καταγραφής και ταυτοποίησης των θέσεων των ΚΜ παρά μόνο «εάν κρίνεται σκόπιμο». (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2017: 7)

Τέλος, χρήζει αναφοράς η πρόσφατη υπόθεση *T-540/15, De Capitani κατά ΕΚ*, υποστηριζόμενο από την Επιτροπή και το Συμβούλιο σχετικά με την ακύρωση αποφάσεως του ΕΚ που απαγόρευε την πρόσβαση πολίτη στα έγγραφα των τριμερών διαλόγων. Το Γενικό Δικαστήριο επανέλαβε ότι *οι αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας είναι συμφυείς με τις νομοθετικές διαδικασίες της Ένωσης* (*T-540/15, σκέψη 81*) και ότι οι τρίλογοι αποτελούν μια «*πάγια διαδικασία μέσω της οποίας εγκρίνεται η νομοθεσία της ΕΕ κατά μέγα μέρος*» (σκέψη 70). Συνεπώς, δεν μπορούν να έχουν διαφορετική μεταχείριση από τα άλλα νομοθετικά έγγραφα (σκέψη 74) και θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα.

Η νομολογία συνέβαλε σημαντικά σε μια ευρεία ερμηνεία του Κανονισμού 1049/2001 υποχρεώνοντας τις επιφυλακτικές προς τη διαφάνεια χώρες να συμμορφωθούν στα νέα δεδομένα. Υπογραμμίζεται ότι κρίσιμο ζήτημα στην ερμηνεία του Κανονισμού 1049/2001 είναι το θέμα των ορίων στο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, δεδομένου ότι υπάρχουν συμφέροντα που χρήζουν προστασίας όπως η δημόσια ασφάλεια, η άμυνα, οι στρατιωτικές υποθέσεις, η

⁶⁹ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *T-233/09 Access Info Europe κατά Συμβουλίου της ΕΕ*, Συλλογή 2011, ECLI:EU:T:2011:105, σκέψη 69

δημοσιονομική πολιτική της Ένωσης, καθώς και τα εμπορικά συμφέροντα ενός φυσικού ή νομικού προσώπου.

9.5 Διαφάνεια vs μυστικότητα

Η διαφάνεια είναι έννοια άρρηκτα συνδεδεμένη με τη δημοκρατική αρχή και τη λογοδοσία των ατόμων που επιλαμβάνονται των διαπραγματεύσεων (Naurin, 2007), ενώ η μυστικότητα των διαδικασιών ευνοεί την ταχύτητα και την αποτελεσματική έκβαση του ευρωπαϊκού νομοθετικού έργου. Το διακύβευμα που τίθεται είναι η επιλογή ανάμεσα σε ένα πιο ανοικτό χαρακτήρα διαδικασιών και στη χορήγηση άδειας πρόσβασης σε μητρώα νομικών εγγράφων ή στην απόκρυψή τους προκειμένου να διασφαλισθεί ο αμιγώς διακυβερνητικός χαρακτήρας της διαδικασίας λήψης απόφασης.

Κατά τον Lewis (2005) οι κανόνες συνεργασίας και συμβιβασμού λειτουργούν καλύτερα πίσω από κλειστές πόρτες, ενώ οι Hayes-Renshaw και Wallace (2006) υπογραμμίζουν ότι

«οι συμμετέχοντες στις διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου συχνά επιθυμούν να μιλήσουν με ανεπιτήδευτους όρους και να χρησιμοποιήσουν επιχειρήματα που δεν θα διατύπωναν άνετα ρητώς και δημοσίως καθώς κεκλεισμένων των θυρών οι υπουργοί και οι αξιωματούχοι τους οικοδομούν συνασπισμούς, κάνουν συμφωνίες και επωφελούνται από ευρύτερο πέπλο μυστικότητας που καλύπτει τις πράξεις τους».

Συνεπώς, από μια πρώτη προσέγγιση η μέχρι σήμερα μυστική πρακτική του Συμβουλίου ευνοεί την αποτελεσματικότητα και προωθεί τη νομοθετική διαδικασία. Ωστόσο, οι αιτιάσεις των υπολοίπων θεσμικών οργάνων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών αναφορικά με την υιοθέτηση ενός περισσότερο ανοικτού χαρακτήρα του Συμβουλίου καλλιεργούν ένα γόνιμο προβληματισμό ως προς την αποτελεσματική ενσωμάτωση εργαλείων διαφάνειας στις εργασίες του.

Ειδικότερα, το ΕΚ προτείνει στο Συμβούλιο να προσαρμόσει τις μεθόδους του στα πρότυπα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και να πάψει να λειτουργεί ως ένα διπλωματικό φόρουμ. Ακόμη, επισημαίνει ότι η ενίσχυση της διαφάνειας θα αυξήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στα θεσμικά όργανα και επιπλέον θα διευκολύνει την άσκηση ελέγχου των κυβερνήσεων από τους πολίτες μέσω εργαλείων λογοδοσίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, εκτιμά ακόμη ότι θα πρέπει να ληφθεί ειδική μέριμνα για το Eurogroup, την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή και τις άτυπες

συνεδριάσεις του Συμβουλίου του Ecofin καθώς και τις συνόδους κορυφής της ευρωζώνης, αναφορικά με τη θεσμοθέτηση των αποφάσεων που λαμβάνουν και την ευθύνη που φέρουν (σχετικά υπόθεση T-680/13, Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC κατά Συμβουλίου της ΕΕ κ.α.). Είναι απαραίτητο να γίνεται δημοσιοποίηση των ΗΔ και των πρακτικών τους, ώστε να υπάρχει ισορροπία μεταξύ της διαφάνειας και της απαραίτητης προστασίας της δημοσιονομικής, νομισματικής και οικονομικής πολιτικής της Ένωσης ενός ΚΜ (ΕΚ, 2017, σημείο 55)

Στην ίδια κατεύθυνση, το ΔΕΕ υποστηρίζει ότι η υποχρέωση διασφάλισης διαφάνειας απορρέει από τη δημοκρατική φύση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και η πρόσβαση σε διαβαθμισμένες πληροφορίες (εμπορικές διαπραγματεύσεις) θα πρέπει να είναι εφικτή για τους βουλευτές προκειμένου να ασκούν έλεγχο εκ μέρους των πολιτών. (ΕΚ, 2017, σημείο 50)

Μέσα από μια σταχυολόγηση των προτάσεων που κατέθεσαν η **Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια**, Έμιλι Ο'Ρέιλι⁷⁰, η Διάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων - **COSAC**⁷¹ και το **Γραφείο της Διεθνούς Διαφάνειας στην ΕΕ**⁷² για την αντιμετώπιση της έλλειψης διαφάνειας στην λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμών στο πλαίσιο σχετικής έρευνας που διενήργησαν, παρατίθενται κάτωθι **ορισμένες προτάσεις που θα συνέβαλαν στη βελτίωση του φαινομένου στο εσωτερικό του Συμβουλίου.**

- *συστηματική καταγραφή της ταυτότητας των κυβερνήσεων των ΚΜ που εκφράζουν θέσεις στα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου*
- *ανάπτυξη σαφών κριτηρίων για την ταξινόμηση των εγγράφων ως «εσωτερικής χρήσης»/ «Limite» σε εναρμόνιση με το δίκαιο της ΕΕ*
- *κατηγοριοποίηση όλων των εγγράφων του Συμβουλίου στο δημόσιο μητρώο με τρόπο φιλικό προς το χρήστη*

⁷⁰ European Ombudsman (2017), Special Report of the European Ombudsman on the strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process, Strasbourg/ Ειδική έκθεση της Ευρωπαϊάς Διαμεσολαβήτριας στο πλαίσιο της στρατηγικής έρευνας OI/ 2/ 2017/ TE σχετικά με τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας του Συμβουλίου

⁷¹ European Parliament, (2019) “The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary chamber” Study for the AFCE committee, Policy Department for Citizens Rights and Constitutional Affairs, January 2019 Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union-COSAC- Διάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

⁷² Γραφείο Διεθνούς Διαφάνειας στην ΕΕ, Yannick Bendel, Overfishing in the Darkness. A case study in Council transparency, Transparency International EU, 2016

- επικαιροποίηση του ΕΚΣ προκειμένου τα νομοθετικά έγγραφα που περιέχουν τις θέσεις των ΚΜ να γίνουν διαθέσιμα στο κοινό
- η υιοθέτηση από το Συμβούλιο ειδικών και συγκεκριμένων κανόνων όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων για τις νομοθετικές διαβουλεύσεις
- η δημοσίευση των πρακτικών από τις συναντήσεις του Συμβουλίου
- η παροχή λεπτομερούς πληροφόρησης αναφορικά με τη διαπραγμάτευση μεταξύ των ΚΜ, τους συμβιβασμούς που επιτυγχάνονται και της ψηφοφορίας που διεξάγεται
- η αύξηση της διαφάνειας των συναντήσεων στους τριλόγους μέσω της δημοσίευσης της ημερήσιας διάταξης, των ατόμων που συμμετέχουν, των θέσεων υπό διαπραγμάτευση και των προτάσεων για συμβιβασμό
- η επέκταση της ζωντανής διαδικτυακής μετάδοσης των συνεδριάσεων του Συμβουλίου και των τριλόγων
- γενίκευση των βέλτιστων πρακτικών σε κάθε στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης (Ομάδες Εργασίας, ΕΜΑ, και Συμβούλιο) και σε όλους τους σχηματισμούς του Συμβουλίου συμπεριλαμβανομένων των «άτυπων» σχηματισμών όπως το Eurogroup.

Συνοψίζοντας, οι βασικές προτεραιότητες από τις ανωτέρω προτάσεις εντοπίζονται στην ενίσχυση της κυκλοφορίας των εγγράφων διαπραγμάτευσης και στην ύπαρξη μεγαλύτερης διαφάνειας στα προπαρασκευαστικά στάδια του Συμβουλίου και των τριλόγων.

Κοινή επισήμανση και στις τρεις έρευνες είναι η διαπίστωση ότι η αρχή της διαφάνειας φέρει ορισμένους περιορισμούς μεταξύ των οποίων αναφέρεται και ο χειρισμός ευαίσθητων θεμάτων. Μεταξύ διαφάνειας και μυστικότητας στο Συμβούλιο, προτείνεται ανά περίπτωση η αντικειμενική **στάθμιση της δημοσιότητας με την αποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου (C-280/11, σκέψη 37) ιδίως όταν πρόκειται για σύνθετες, διαθεσμικές και διπλωματικές διαπραγματεύσεις κατά τις οποίες απαιτείται άτυπη συνεργασία και διάλογος προκειμένου να εντοπιστούν σημεία συμβιβασμού.**

Οι προοπτικές για το μέλλον της διαφάνειας στο εσωτερικό του Συμβουλίου δεν φαίνονται να είναι δυσοίωνες καθώς οι σύγχρονες εξελίξεις- ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας, ψηφιακή διοίκηση, η προστασία των προσωπικών δεδομένων, η

αυξανόμενη παραπληροφόρηση- γενικότερα προβλήματα όπως η οικονομική κρίση, παγκοσμιοποίηση, αλλά και η πίεση της κοινωνίας των πολιτών θα υποχρεώσουν το Συμβούλιο να γίνει περισσότερο ελαστικό σε περισσότερους διαφανείς μεθόδους εργασίας.

Τέλος, ο ανοικτός χαρακτήρας του Συμβουλίου αναμένεται να βελτιώσει την εμπιστοσύνη στην ΕΕ και να μειώσει τον ευρωσκεπτικισμό. Μάλιστα, η βέλτιστη λειτουργία των θεσμικών οργάνων της Ένωσης σύμφωνα με τις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, και της διαφάνειας καθώς και η επανεξέταση των μεθόδων εργασίας των θεσμικών οργάνων αποτελούν βασική στρατηγική προτεραιότητα στο «**Νέο Στρατηγικό Θεματολόγιο 2019-24**», ενώ σχετικό χαρτοφυλάκιο έχει ανατεθεί σε Αντι-πρόεδρο της Επιτροπής.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος της παρούσας εργασίας ήταν να παρουσιαστεί η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και να αναδειχθούν σημαντικοί παράμετροι της λειτουργίας της ως υπηρεσίας συμφυής με το Συμβούλιο της ΕΕ, από τη σύστασή της (1952) έως σήμερα, καθώς και του ρόλου της σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σαφώς, η εξέταση της θέσης της ΓΓΣ στο εσωτερικό του Συμβουλίου δεν εξαντλείται στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, καθώς επιδέχεται να μελετηθεί σε συνάρτηση και με άλλες διαστάσεις. Κοινός παρονομαστής ωστόσο κάθε προσέγγισης αποτελεί ότι η συνεισφορά της ΓΓΣ στη λειτουργία του Συμβουλίου είναι καίρια, αλλά λιγότερο αναγνωρίσιμη σε σχέση με τα επίσημα ευρωπαϊκά όργανα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο της ΕΕ, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο).

Τα βασικότερα συμπεράσματα της εργασίας συνοψίζονται στα κάτωθι σημεία.

- ✚ Καταρχάς, διαπιστώνεται πως πρόκειται για διοικητική δομή με φαινομενικά **ήπια παρουσία** που εξελίσσεται διαχρονικά παράλληλα με το Συμβούλιο προκειμένου να πραγματώνει καθήκοντα που έχουν οριστεί από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης αμιγώς διαδικαστικά, απαραίτητα ωστόσο για την ομαλή διεξαγωγή των εργασιών του Συμβουλίου.
- ✚ Λειτουργεί **υπό καθεστώς «αφάνειας» και «υπό τη σκιά»** (Christiansen, 2002) των επίσημων οργάνων που επικουρεί (Συμβούλιο της ΕΕ, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) ή φορέων πολιτικής / οργάνων με τα οποία έρχεται σε διάδραση και συνεργασία (Προεδρία του Συμβουλίου, προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή), χωρίς ωστόσο αυτό να απομειώνει την δυνατότητά της να ασκήσει κάποια επιρροή στο πλαίσιο των ζυμώσεων της νομοθετικής διαδικασίας.
- ✚ Μολονότι, πρόκειται για μια διοικητική επί της ουσίας υπηρεσία (**«φύλακας των θεσμικών διαδικασιών»**) παρατηρείται μέσα από μια περισσότερο κριτική σκοπιά ότι η ΓΓΣ κατά τη διαμόρφωση συσχετισμών μεταξύ των πολιτικών φορέων και τις τυπικές ή άτυπες διαδικασίες, υιοθετεί ενίοτε έναν «ιδιότυπο θεσμικό» ρόλο που υπερβαίνει τα όρια της Γραμματείας. Με άλλα λόγια, αναλαμβάνει να προτείνει, να συμβουλεύσει, να βγάλει από το αδιέξοδο την Προεδρία του Συμβουλίου -χωρίς να επιβάλλει- ασκώντας όμως μια ήπια

επιρροή προς αυτήν ιδίως όταν οι συνθήκες το επιτρέπουν (μικρό ΚΜ, λίγοι πόροι, έλλειψη εμπειρογνωμοσύνης) και ενεργώντας αυτόνομα είτε υπό την πίεση άλλων πολιτικών οργάνων όπως το ΕΣ.

- ✚ Οι **αξίες** που διέπουν την οργάνωση της ΓΓΣ και τη συμπεριφορά του προσωπικού της (επαγγελματισμός, ομαδικό πνεύμα, ακεραιότητα, εμπειρογνωμοσύνη) συγκροτούν το δυνατό της σημείο καθώς **χαίρει της εμπιστοσύνης και αναγνώρισης** για το έργο της από τα υπόλοιπα ενωσιακά όργανα, στοιχείο που της επιτρέπει να έχει πληροφόρηση και ευκολότερη ανάμειξη στις διαδικασίες.
- ✚ Ασκεί **περιορισμένο, αλλά ουσιαστικό ρόλο** όταν συμμετέχει στην διενέργεια των **διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων** (μεταρρύθμιση Συνθηκών, σύναψη διεθνών συμφωνιών). Είναι το «αόρατο χέρι» που αξιοποιώντας το προνόμιο να έχει πρόσβαση στην πληροφορία και να λειτουργεί ως **διαμεσολαβητής** ασκεί επιρροή στις αντιπροσωπείες των κυβερνήσεων κατά το σχεδιασμό της αναθεώρησης των συνθηκών και την επεξεργασία των συμβιβαστικών λύσεων (Beach,2004). Ενδεικτικά παραδείγματα που αναφέρονται στη βιβλιογραφία για τη σημαντική της συμβολή είναι η θεσμοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, και το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης (Deloche-Gaudez,2004).
- ✚ Βασικό σημείο αναφοράς **στη συνήθη νομοθετική διαδικασία** είναι ότι διαπιστώνεται ότι τόσο στα τυπικά στάδια (τρεις διαδοχικές αναγνώσεις μεταξύ Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) όσο και στις άτυπες ή ημιθεσμισμένες πρακτικές (τριμερείς διάλογοι ή τρίλογοι) για τη θέσπιση των νομοθετικών πράξεων η ΓΓΣ συμμετέχει παρέχοντας όπου δύναται κατευθύνσεις για τη διαδικασία και το περιεχόμενο των υπό εξέταση ζητημάτων πολιτικής
- ✚ Η ανάμειξη της ΓΓΣ στη νομοπαραγωγική διαδικασία, μετα τη Λισαβόνα, όπως πραγματοποιείται εντός του «θεσμικού τριγώνου» χάραξης και λήψης αποφάσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο της ΕΕ, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και στο πλαίσιο της συναπόφασης έγινε περισσότερο ουσιαστική. Αφενός, αύξησε τις συνδιαλλαγές της Γενικής Γραμματείας με το Συμβούλιο και το ΕΚ, καθώς η γνώση των θεμάτων τα οποία μετακυλίωνταν από την μια Προεδρία στην επόμενη κατέστησε **τη ΓΓΣ ισχυρή γεφυροποιό δύναμη**

μεταξύ των Προεδριών και των ενωσιακών οργάνων και αφετέρου, με τη δημιουργία της Ειδικής Μονάδας Συναπόφασης η ΓΓΣ παρακολουθεί την Προεδρία ως προς την τήρηση της συναινετικά διαμορφωμένης εντολής διαπραγμάτευσης (μετά την πρώτη ανάγνωση) και διασφαλίζει την ανταλλαγή των πληροφοριών στα κράτη μέλη για την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων.

✚ Η ΓΓΣ είναι ο **επικουρικός βραχίονας της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ** παρέχοντας την τεχνογνωσία της, την εμπειρογνωμοσύνη της σε νομικά και διαδικαστικά ζητήματα, με στόχο τη συνέχεια και τη συνοχή των εργασιών του Συμβουλίου και την επίτευξη συμβιβασμού (consensus) μεταξύ των ΚΜ. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στον νευραλγικό ρόλο της **Νομικής Υπηρεσίας** της ΓΓΣ, που είναι ο σύμβουλός του Συμβουλίου σε όλες τις φάσεις της νομοθετικής διαδικασίας. Έχει βαρύνουσα θέση και λόγο μέσω των γνωμοδοτήσεων της στα όργανα του Συμβουλίου, ενώ βασικό μέλημά της είναι η νομική επιμέλεια, η πληρότητα, η σαφήνεια, και η αντικειμενικότητα των κειμένων που παράγονται.

✚ Η πιθανότητα άσκησης οποιαδήποτε επιρροής της ΓΓΣ προς την Προεδρία επαφίεται από την ελαστικότητα της τελευταίας να αποδεχθεί την παρέμβασή της βάσει της στρατηγικής που ακολουθεί και της προγραμματικής ατζέντας που έχει. Αν και δεν είναι ο γενικός κανόνας, η βιβλιογραφία καταδεικνύει ότι οι μικρές χώρες που ασκούν την Προεδρία, όσες δεν έχουν προηγούμενη εμπειρία ή υπολείπονται σε διοικητικούς και ανθρώπινους πόρους στηρίζονται περισσότερο στη ΓΓΣ κατά την άσκηση της Προεδρίας υιοθετώντας τις κατευθυντήριες οδηγίες της στο πλαίσιο διαμόρφωσης της ατζέντας του Συμβουλίου, της επεξεργασίας των θεμάτων πολιτικής και κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την επίτευξη συναίνεσης

✚ Η ανάμειξη της ΓΓΣ στο έργο της Προεδρίας εξαρτάται και από ανεξάρτητους παράγοντες όπως η χρονική στιγμή άσκησης της Προεδρίας (αρχή ή τέλος του θεσμικού κύκλου), η βαρύτητα του νομοθετικού έργου, ή και εξωτερικούς παράγοντες όπως η πρόκληση μιας κρίσης

✚ Η δεκαετία 1999-2009 ήταν μια περίοδος στην οποία η ΓΓΣ ανέπτυξε δυναμικό ρόλο στην ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική αναλαμβάνοντας επιχειρησιακή δράση χάρη στη συμβολή του ΥΕ/ΓΓΣ *J.Solana*. Η δημιουργία της θέσης του ΥΕ/ Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου, η ίδρυση του Στρατιωτικού

Επιτελείου της ΕΕ, η ενσωμάτωση στην ΕΕ νέων κρατών μελών οδήγησαν την ΓΓΣ σε αλλαγή πορείας μεταμορφώνοντάς την σε ένα πολιτικοποιημένο εκτελεστικό οργανισμό. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τις αλλαγές που έγιναν (σύσταση του μόνιμου Προέδρου του ΕΣ, της θέσης του ΥΕ/Αντιπροέδρου της Επιτροπής επικεφαλής του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, και της συγκρότησης της ΕΥΕΔ), η ΓΓΣ επανήλθε στις «παραδοσιακές» της αρμοδιότητες.

✚ Η λειτουργία του Συμβουλίου σε καθεστώς μη επαρκούς **διαφάνειας** δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες για την ανάπτυξη πίεσης και άσκησης επιρροής από τα συμμετέχοντα μέρη και εν δυνάμει από τη ΓΓΣ στο πλαίσιο σχεδιασμού πολιτικών και της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Επιπλέον, συνιστά σημείο αιχμής αναφορικά με την ύπαρξη **χρηστής ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και δημοκρατικής νομιμοποίησης** των αποφάσεων που λαμβάνονται. Το Συμβούλιο ακολουθεί μια επιφυλακτική στάση απέναντι στη διαφάνεια, που αποτυπώνεται σε πολλές εκφάνσεις της λειτουργίας του όπως είναι **η οργάνωση των προπαρασκευαστικών ομάδων του Συμβουλίου, η διαφάνεια κατά τη διαδικασία της ψηφοφορίας, η πρακτική των τριλόγων και η πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου**. Σημειώνεται ακόμη ότι η έλλειψη διαφάνειας και ορατότητας στις ΟΕ και στην ΕΜΑ ως προς την λειτουργία τους και τις αποφάσεις που λαμβάνονται προκαλεί διάχυση της πολιτικής ευθύνης και αδυναμία ελέγχου εκ μέρους των πολιτών.

✚ Είναι απαραίτητο λοιπόν να γίνει **στάθμιση μεταξύ της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας ιδιαίτερα σε συνθήκες σύνθετων, δια-θεσμικών και διπλωματικών διαπραγματεύσεων κατά τις οποίες απαιτείται άτυπη συνεργασία, μυστικότητα και διάλογος προκειμένου να εντοπιστούν σημεία συμβιβασμού**. Από την άλλη θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το Συμβούλιο χειρίζεται ορισμένα ευαίσθητα ζητήματα που χρήζουν προστασίας και δεν εμπίπτουν στην αρχή της καθολικής διαφάνειας.

Εν κατακλείδι, διαπιστώνεται ότι η **ΓΓΣ αποτελεί μια υπηρεσία -κλειδί** στο διοικητικό σύστημα της ΕΕ, με αυξανόμενα σημαντικό ρόλο στη διαμεσολάβηση μεταξύ των ΚΜ και στη διαχείριση της νομοθετικής διαδικασίας του Συμβουλίου. Η νομική γνώση που διαθέτει σε τεχνικά και σύνθετα ζητήματα σε συνδυασμό με τη γραφειοκρατική μνήμη των νομοθετικού έργου και την εμπειρογνωμοσύνη της σε

ζητήματα διαδικασιών αποτελούν προστιθέμενη αξία στη λειτουργία του Συμβουλίου. Τέλος, επισημαίνεται ότι οποιαδήποτε μορφή πίεσης προς τους συμμετέχοντες δρώντες που ενδεχομένως ερμηνεύεται ως έκφανση άσκησης «επιρροής» απορρέει συνήθως από πολιτικές δυνάμεις και δεν φαίνεται να συνιστά αυτούσια πρωτοβουλία της Γραμματείας.

Συνοψίζοντας, ένα γενικότερο συμπέρασμα μέσα από την μελέτη του ρόλου της ΓΓΣ στο ενωσιακό γίνεσθαι είναι πως στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διαδικασίας τα θέματα πολιτικής προσεγγίζονται με τεχνοκρατικό τρόπο, δίνοντας προτεραιότητα και αρμοδιότητες σε διοικητικούς μηχανισμούς. Η κατεξοχήν όμως αντιμετώπιση των θεμάτων πολιτικής από την υπαλληλία της Ένωσης μέσα από την επίτευξη του συμβιβασμού των εθνικών προτιμήσεων με απουσία δημοκρατικού ελέγχου των όσων αποφασίζονται «εν κρυπτώ» καταδεικνύει ένα έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Αντιβαίνει ακόμη στις βασικές αρχές της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας αποκαλύπτοντας ένα ακόμη τρωτό σημείο στη θεσμική κατασκευή του ενωσιακού οικοδομήματος το οποίο στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα πρέπει να απαλειφθεί.

Πηγές- Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- **Νομοθεσία-λοιπά κείμενα**

ΑΠΟΦΑΣΗ (93/731/ΕΚ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 20ης Δεκεμβρίου 1993, για την δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου

ΑΠΟΦΑΣΗ (80/918/ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ, ΕΚΑΧ) του Συμβουλίου, της 26ης Σεπτεμβρίου 1980, περί ονομασίας του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 261 της 04/10/1980 σ. 0016 – 0016

ΑΠΟΦΑΣΗ (2000/354/ΚΕΠΠΑ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 22ας Μαΐου 2000, για τη σύσταση επιτροπής πολιτικής διαχείρισης κρίσεων, ΕΕ L 127,27.5.2000

ΑΠΟΦΑΣΗ (2000/604/ΕΚ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, σχετικά με τη σύνθεση και το καταστατικό της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής, ΕΕ L 67,12.03.2003

ΑΠΟΦΑΣΗ (2001/79/ΚΕΠΠΑ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 22ας Ιανουαρίου 2001, για τη σύσταση της στρατιωτικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 27,30.01.2001

ΑΠΟΦΑΣΗ (2008/298/ΚΕΠΠΑ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 7ης Απριλίου 2008 για τροποποίηση της απόφασης 2001/80/ΚΕΠΠΑ για τη σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΑΠΟΦΑΣΗ (2009/881/ΕΕ) ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 1ης Δεκεμβρίου 2009 για την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου (L 315/50), 2.12.2009

ΑΠΟΦΑΣΗ (2009/908/ΕΕ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου και σχετικά με την προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου (ΕΕ L 322 9.12.2009)

ΑΠΟΦΑΣΗ (2010/427/ΕΕ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουλίου 2010, για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (L 201/30, 3.8.2010)

ΑΠΟΦΑΣΗ (2013/488/ΕΕ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 23ης Σεπτεμβρίου 2013 σχετικά με τους κανόνες ασφαλείας για την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών της ΕΕ (ΕΕ L 274, 15.10.2013)

ΑΠΟΦΑΣΗ (2016/1316/ΕΕ) ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουλίου 2016 για την τροποποίηση της απόφασης 2009/908/ΕΕ για τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου και σχετικά με την προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου

ΑΠΟΦΑΣΗ (2017/900/ΕΚ) της 22ας Μαΐου 2017, όσον αφορά τη σύσταση της ad hoc ομάδας για το άρθρο 50 της ΣΕΕ υπό την προεδρία της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, ΕΕ L 138, 25.5.2017, σ. 138

ΕΠΙΣΗΜΗ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΕΕ (2010/C 83/01) «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» 30 Μαρτίου

ΕΠΙΣΗΜΗ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΕΕ (ΕΛ, L 277/11) Διοργανικές Συμφωνίες- «Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το Μητρώο Διαφάνειας για οργανώσεις και αυτοαπασχολούμενα άτομα που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ»

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ (2018) «Ετήσια έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας» (2018/2097(INI), 26.11.2018

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ (2017) «Διαφάνεια, λογοδοσία και ακεραιότητα στα θεσμικά όργανα της ΕΕ» (P8_TA (2017)0358 (2015/2014 (INI) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0133_EL.html

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ (2019) «ΕΚΘΕΣΗ σχετικά με τις δραστηριότητες του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή- ετήσια έκθεση 2018» (2019/2134 (INI)(18.11.2019) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0032_EL.html

ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ, Ετήσια έκθεση 2018

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, «Νέο στρατηγικό θεματολόγιο 2019-24», <https://www.consilium.europa.eu/media/39926/a-new-strategic-agenda-2019-2024-el.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (2018), «Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου», 6 Ιουλίου 2018 (10925/18)

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, L 145/43

ΟΔΗΓΙΑ 88/166/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 7ης Μαρτίου 1988 που αφορά την εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση 131/86 (ακύρωση της οδηγίας 86/113/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Μαρτίου 1986 για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες)

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, (2019) «Δέκατη έβδομη ετήσια έκθεση του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ.1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής», (7917/19), 2 Μαΐου 2019.

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ της 3ης Μαΐου του 2006 – Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια [[COM \(2006\) 194](#) τελικό – Επίσημη Εφημερίδα C 151 , 29.6.2006].

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ (2014) «Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου» (5312/14), 14 Ιανουαρίου 2014

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ (2016) «Σχολιασμός του Εσωτερικού Κανονισμού του ΕΣ και του Συμβουλίου/ Εσωτερικός Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου»

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, (2018) «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 14 Δεκεμβρίου 2007, Συμπεράσματα Προεδρίας» (16616/1/07 REV 1)

COM (2016) 627 final, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Πρόταση Διοργανική συμφωνία σχετικά με Υποχρεωτικό Μητρώο Διαφάνειας, 28.9.2016

COUNCIL OF THE EU, Presidency Report on the seminar on the future of EU transparency -24 September 2019 (12876/19)

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>

(τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

EUROPEAN COUNCIL, (2007) “Presidency Conclusions”, Brussels, 14 December 2007, 16616/1/07, 14 February 2008.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION (2019) “Human Resources Report 2018”, July 2019

EUROPEAN OMBUDSMAN (2017), Special Report of the European Ombudsman on the strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process, Strasbourg, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461>, (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

EUROPEAN PARLIAMENT, (2013) “The Organization and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities”, STUDY February 2013

EUROPEAN PARLIAMENT, (2019) “The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary chamber” Study for the AFCD committee, Policy Department for Citizens Rights and Constitutional Affairs, January 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608855/IPOL_STU\(2019\)608855_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608855/IPOL_STU(2019)608855_EN.pdf) (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

GSC MISSION STATEMENT/ DECLARATION DE MISSION DU SGC - <https://www.consilium.europa.eu/media/29311/gsc-mission-statement.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

GSC GUIDE TO ETHICS AND CONDUCT - <https://www.consilium.europa.eu/media/29592/gsc-guide-conduct-en.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy /The European External Action Service, November 2009 https://www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative_en.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, “Handbook of the Presidency of the Council of the European Union”, European Union, July 2012, <https://www.asktheeu.org/en/request/709/response/2305/attach/4/PRESIDENCY%20HANDBOOK%20July%202012.pdf> (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

2018 Annual Activity Report European External Action Service, 1 July 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_annual_activity_report_2018_final.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

2017 Annual Activity Report European External Action Service, 11 July 2018, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/151581/Annual%20Activity%20Report%20\(without%20letter\).pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/151581/Annual%20Activity%20Report%20(without%20letter).pdf) (τελευταία πρόσβαση στις 10.12.2019)

Transparency International, Leo Hoffmann-Axthelm, European Union Integrity System report 18 April, 2014 http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/EU_Integrity_System_Report.pdf

- **Νομολογία Δικαστηρίου της ΕΕ**

ΑΠΟΦΑΣΗ ΔΕΚ, C- 13/86 *Ηνωμένο Βασίλειο κατά του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 17ης Οκτωβρίου 2013, C-280/11, *Access Info Europe κατά Συμβουλίου της ΕΕ*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, T-710/14, *Herbert Smith Freehills LLP κατά Συμβουλίου της ΕΕ*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 22ας Μαρτίου 2018, T-540/15 *Emilio De Capitani κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ 1ης Ιουλίου 2008, C-39/05P και C-52/05P, *Βασίλειο της Σουηδίας και Maurizio Turco, κατά του Συμβουλίου της ΕΕ, του Βασιλείου της Δανίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας, και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, T-710/14, *Herbert Smith Freehills LLP, κατά Συμβουλίου της ΕΕ υποστηριζομένου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, C-514/07P, C-528/07P και C-532/07P, *Βασίλειο της Σουηδίας κατά Association de la presse internationale ASBL (API) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 21ης Ιουλίου 2011, C-506/08P, *Βασίλειο της Σουηδίας, κατά MyTravel Group plc και Ευρωπαϊκής Επιτροπής*

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ της 13ης Ιουλίου 2018, T-680/13, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), Ευρωομάδας (Eurogroup), και Ευρωπαϊκής Ένωσης*

- **Βιβλία**

Αυλωνίτης, Δ., (2014) *«Οι στόχοι της Προεδρίας της Ελλάδος στο Συμβούλιο Υπουργών της ΕΕ το πρώτο εξάμηνο του 2014, τα προβλήματα και οι προοπτικές στο δυσχερές οικονομικό περιβάλλον σε Ελλάδα και Ευρώπη»* (Τελική εργασία), ΕΣΔΔΑ, Αθήνα

Βουγιούκα Ε.,(2015), *«Το Συμβούλιο της ΕΕ»* (Διδακτορική διατριβή), Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσ/νικη

Ιωακειμίδης Π.Κ (2001)- *Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ, στο Κ Στεφάνου- Αρ Φατουρος- Θ. Χριστοδουλίδης Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές* Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Τόμος Α,

Ιωακειμίδης Π.Κ (2008) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο

Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Ν. (2012) *Η χειραφέτηση της Ευρώπης Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Καραγεώργου Β., (2013) *Η Αρχή της Διαφάνειας στην Ενωσιακή Έννομη τάξη*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα

Λάβδας, Κ. (2002) *Ευρωπαϊκά ιδεολογικά ρεύματα κατά το β' μισό του 20ού αι. και τη μετασοβιετική περίοδο: Δημιουργία και εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Μούσης, Ν., (2011). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήση

Νικολάου, Ε-Α., (2012) *«Ο θεσμός του Υπατου Εκπροσώπου της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ): θεσμικό πλαίσιο και πρακτική»*, (διπλωματική εργασία ΠΜΣ) Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα

Νικολάου, Χ., (2018) *«Το δικαίωμα πρόσβασης σε δημόσια-ιδιωτικά, προπαρασκευαστικά και διαπραγματευτικά έγγραφα όπως αυτό προκύπτει από το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και την Ευρωπαϊκή διοικητική πρακτική. Η περίπτωση της Διατλαντικής Εταιρικής Σχέσης Εμπορίου και Διαπραγματεύσεων»*, (διπλωματική εργασία ΠΜΣ) Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Πασσάς, Α., (2009). «Η εθνική διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Πασσάς, Α. – Τσέκος, Θ. (επιμ.), *«Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία»*: 27 – 90, Αθήνα: Παπαζήση

Πασσάς, Α. (2007). Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. στο Ν. Μαραβέγιας και Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.). *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 345-378

Πασσάς, Α. (2012). *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Αθήνα Εκδόσεις Παπαζήσης

Στεφάνου, Κ (1996) *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Στεφάνου, Κ, Καταπόδης, Γ., (2008) *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, Αθήνα -Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα

Στεφάνου, Κ., Φατούρος, Αρ., Χριστοδουλίδης, Θ., (2001) *Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές*, Τόμος Α' Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο, Αθήνα, Εκδόσεις Σιδέρης

Χριστοδουλίδης, Θ. (1993) Το μετέωρο βήμα. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας στην ΕΕ. Στο Θ. Χριστοδουλίδης και Κ. Στεφάνου (επιμ.) *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ: Συνθετική θεώρηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, σελ. 289-323

Χρυσοφάκη, Ε.,(2004) *«Ο θεσμός της Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ: η περίπτωση της τέταρτης ελληνικής προεδρίας»*, (διπλωματική εργασία ΠΜΣ) Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα

• **Αρθρογραφία**

Τσίγκου, Μ., (2009), «Η πολυγλωσσία στην ΕΕ: Μύθος και Πραγματικότητα», Επιστημονική Επετηρίδα 2007-2008, Ιόνιο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Ξένων Γλωσσών, Μετάφρασης και Διερμηνείας, 277-296

Ξενόγλωσση

ο **Αγγλική**

Beach, D. (2005) *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions matter*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Bulmer, S. and Wessels, W. (1987), *The European Council: decision-making in European politics* Basingstoke: Macmillan
- Bunse, S. (2009) *Small states and EU governance: leadership through the Council presidency*, New York: Palgrave Macmillan
- Bursens, P., & Van Hecke, S. (2011) «Caretaker at Home, Successful Administrator in Europe» στο S.Van Hecke & P. Bursens (Eds.) *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*, pp. 245-268 (Brussel: ASP).
- Council of the European Union, (2006) *Council Guide. I. The Presidency Handbook*. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC
- Elgstrom, O., ed. (2003). *European Union Council Presidencies. A comparative Perspective*. London: Routledge.
- Galloway, D. (2001). *The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU* Sheffield: Sheffield University Press
- Geoffrey, E., «National sovereignty vs integration? The Council of Ministers» στο “*European Union: Power and policy-making*”, ed: Richardson Jeremy J., Routledge Taylor and Francis Group, London and New York 1996
- Häge, F. M. (2012). *Bureaucrats as Law-Makers: Committee Decision-Making in the EU Council of Ministers*. London: Routledge.
- Hanzl, J. & Beaven, J. (2017). *Quality assurance at the Council of the EU’s Translation Service*, in Tomas Svoboda Lucja
- Hayes-Renshaw, F., & Wallace, H. (2006) *The Council of Ministers*, London: Palgrave Macmillan
- Hix, S. (2009) *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο
- Naurin, D. (2007), *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*, Colchester: UK: ECPR Press.
- Nugent, N., (2012). *Πολιτική και διακυβέρνηση στην ΕΕ*, Αθήνα: Σαββάλα
- Olsen, I. (2011). *Council working groups: Advisors of de facto decision makers?* Aarhus: Politica.
- Shackleton, M. (2006), ‘The European Parliament’, in J. Peterson and M. Shackleton, *The institutions of the European Union*, Oxford : Oxford University Press

Tonra, B., (2000) «Committees in Common: Committee Governance and CFSP». *Europe in Change. Committee governance in the European Union*, eds. Christiansen, Thomas and Kirchner, Emil. Manchester: Manchester University Press, 145-60.

Valls, R., (2016), «*The origin and development of the General Secretariat of the Council*», in https://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/9/720c00aa-0728-4a9b-8459-36b0f27df250/publishable_en.pdf

Van Hecke, S., & Bursens, P. (Eds.) (2011) *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussel: ASP

Werts, J. (1992), *The European Council*, Amsterdam: North Holland

- **Αρθρογραφία**

- *Αγγλική*

Arter, D. (2000) “Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'” *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 677-697.

Baillie, S. (1998) “A Theory of Small State Influence in the European Union”, *Journal of Development and International Cooperation*, 1(3-4), pp. 195-219.

Bart Van Vooren (2011) “A Legal Institutional Perspective on the European External Action Service”, *Common Market Law Review*, 48, no.2 (2011): 475-502

Baun, M. (2009) “Czech Foreign Policy and EU Membership: Europeanization and Domestic Sources” Paper presented at the Eleventh Biennial Conference of the European Studies Association, Los Angeles, CA.

Beach, D. (2004), “The unseen hand in treaty reform negotiations: the Role and Influence of the Council Secretariat”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.3, pp.408-439.

Beach, D. (2006), “Oiling the wheels of compromise – the role and impact of the Council Secretariat in EU Treaty reform” . Paper presented at the 47th annual international studies association convention, San Diego, C.A., 22-25 March

Bendel, Y. (2016) “Overfishing in the Darkness. A case study in Council transparency”, *Transparency International EU*

Björkdahl, A. (2008) “Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU», *Journal of European Public Policy*, 15(1), pp. 135-154

Bjurulf, B. (2001) “*How did Sweden Manage the European Union?* ”, ZEI Discussion Papers, C 96

Boronska-Hryniewiecka, K., (2015) “The black box of european legislation: the motivation (or lack of it) behind transparency in EU policy making“, *the Polish Institute of International Affairs* No 4 (106) March 2015

CEPS (Sebastian Kurpas and Ben Crum), EGMONT-THE ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS (Sebastian Kurpas and Ben Crum), EPC (Sebastian Kurpas and Ben Crum) (2007) “The Treaty of Lisbon : Implementing the Institutional Innovations“, Joint Study, November 2007

Christiansen, T., (2001) “Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance? ” *Journal of European Public Policy*, February 2011, 8:5, 747-769

Christiansen, T. (2002) “The role of supranational actors in EU treaty reform”, *Journal of European Public Policy* 9(1): 33–53.

Christiansen T., (2002) “Out of the shadows : the General Secretariat of the Council of Ministers” *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 8, no 4:

Christiansen, T., EIPA and Vanhoonacker, S., (2006), “At a Critical Juncture? Present and Future Challenges Facing the Council Secretariat”, Maastricht Paper prepared for the Connex Thematic conference ‘Towards a European Administrative Space, London, 16-18 November 2006

Christiansen T., and Vanhhoonacker, S., (2008) “At a critical juncture? Change and continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat”, *West European Politics*, July 2008, Vol. 31, No. 4 , 751-770

Christiansen, T., (2011) “Out of the shadows: The general secretariat of the Council of Ministers”, *The Journal of Legislative Studies*

Cross, J. (2013) “Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union” *European Journal of Political Research*, 52(3), pp. 291-315.

Dijkstra, H., (2008) “The Council Secretariat’s Role in the Common Foreign and Security Policy» *European Foreign Affairs Review*, No 13: pp. 149–166

Dijkstra, H., (2008) “Commission versus Council Secretariat: an analysis of bureaucratic rivalry in European foreign policy” working paper presented at the conference of the EPCR standing group of the EU in Riga, Latvia, 25-27 September 2008

Dijkstra, H. (2010) “Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in the first and second pillar policy-making”, *Journal of European Public Policy* 17(4): 527–44.

Dijkstra, H. (2011) “EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe? ” *European Integration online Papers*, 15(Article 1). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-001a.html>

Duke, S., and Vanhoonacker S., (2006) “Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice”, *European Foreign Affairs Review* 11: 163–182

Duke, S., (2009) “Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service” *The Hague Journal of Diplomacy* 4 (2009) pp: 211-233

Hall P., Taylor R., (1996) “Political Science and the The New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957

Hage, F., (2008) “Who decides in the Council of the EU?” In *JCMS* vol.246, No 3 pp. 533-558

Hayes-Renshaw, F., & Wallace, H. (1997). “The Council of Ministers”. New York: St. Martin’s Press. Hayes-Renshaw and Wallace Helen, “The Council of Ministers”, Basing-stoke; Macmillan 1997σελ 52

Heisenberg, D. (2005) “The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council” *European Journal of Political Research*, 44(1)

Howorth, J. (2001), “European Defence and the changing Politic of the EU: Hanging Together or hanging separately? ” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, 4, pp. 765-789.

Hyvarinen, A., and Raunio, T., (2014), “Who decides what EU issues Ministers Talk about? Explaining governmental EU policy co-ordination in Finland”, *JCMS*, Vol. 52, No 5, pp.1079-1034

Juncos A.E., and Reynolds, C., (2007) “The Political and Security Committee: Governing in the Shadow”, *European Foreign Affairs Review* 12: 127–147

Juncos, A.E., and Pomorska K., (2007). “The Deadlock that never Happened: The Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Working Groups” *European Political Economy Review*, 6, 4-30.

Juncos, A.E., Pomorska, K., (2010) “Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat”, *European Integration online Papers* Vol. 14 Art. 7

Juncos, A.E., Pomorska, K., (2011) “Invisible and unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU foreign policy”, *Journal of European Public Policy*, 18:8, pp. 1096-1114

Kaczynski, P.M. & Byrne, A., (2011) “The General Affairs Council, The Key to Political Influence of Rotating Presidencies”, *CEPS Policy Briefs*, No 246, July 2011, pp.1-6

Kajnič, S. (2009) “Channels of Cooperation: A Case Study of Slovenia’s Presidency of the EU”, *EPIN Working Paper* (21).

Karoliewski, I. P., & Sus, M. (2011) “The Polish EU Council Presidency”, Friedrich Erbert Stiftung -Perspective.

Leszek, J. (2011) “The European Union Presidency”, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, April 2011, pages 5-19

Lewis, J. (2005) “The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union”, *International Organization*, 59(4), pp. 937-971

Lewis, J. (2006). “Where informal rules rule: the Council General Secretariat and Presidency in everyday EU decision making”, Paper presented at the 2006 International Studies Association Conference, San Diego, 22–25 March.

Ludlow, P. (1993) “The UK Presidency: A View from Brussels”, *Journal of Common Market Studies*, 31(2), pp. 246-260.

Metcalfe, D. (1998) “Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council”, *International Negotiation* (3), pp. 413-434.

Missiroli, A. (2010) “The new EU ‘Foreign Policy’ system after Lisbon: a work in progress”: *Foreign Affairs Review*, 15, 4, pp. 427-452

Pollack, M. (1997) “Delegation, agency and agenda-setting in the European Community”, *International Organization* 51(1): 99–134.

Rozenberg, O., (2019) “The Council of the EU: from the Congress of Ambassadors to a genuine Parliamentary Chamber?” study commissioned by the European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs at the request of the AFCO Committee,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608855/IPOL_STU\(2019\)608855_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608855/IPOL_STU(2019)608855_EN.pdf)

Sangaletti, S. (2016), “Transparency in the Council of the European Union”, CVCE. European Navigator,

Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J., & Stokman, F. N. (2007) “The Power of the Presidency in EU Council Decision-making” *European Union Politics*, 8(2), pp. 229-250.

Schout, A. and Vanhoonacker, S. (2006), “Evaluating Presidencies of the Council of the EU. Revisiting Nice”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.5

Tallberg, J. (2002) “Delegation to supranational institutions: why, how and with what consequences? ”, *West European Politics* 25(1): 23–46.

Tallberg, J. (2003), “The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency” *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No.1, p 1-19.

Tallberg, J. (2004) “The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations”, *Journal of Common Market Studies*, 42(5), pp. 999-1022.

Tallberg, J. (2008) “Bargaining Power in the European Council”, *Journal of Common Market Studies*, 46(3), pp. 685-708.

Thomson, R. (2008) “The Council Presidency in the EU: Responsibility with Power”, *Journal of Common Market Studies*, 46(3), pp. 593-617.

Thorhallsson, B., & Wivel, A. (2006) “Small States in the EU: What Do We Know and What Would We Like To Know? ” *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), pp. 651-668.

Thym, D., (2006), “Beyond Parliament’s Reach? The role of the European Parliament in the CFSP” ”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11 p.111

Vanhoonacker, S., Pomorska, K., & Maurer, H. (2010) “The Council presidency and European Foreign Policy; Challenges for Poland in 2011” Maastricht: Center for International Relations

Vanhoonacker, S., Pomorska, K., et Maurer, H., (2011) “The Presidency in EU external relations: who is at the helm? ” L’Harmattan, “Politique européenne” no 35, pages 139 a 164

Vida, K. (2010) Introduction: a theoretical approach in: K. Vida (Ed.), “The Impact of the 10 New Member States on EU Decision-Making: The Experience of the First Years”, pp. 4-11 Budapest: Foundation for European Progressive Studies

Wallace, H., (2002) “The Council: An Institutional Chameleon”, *Governance*, vol.15, no 3, July

Warntjen, A. (2007) “Steering the Union: The Impact of the EU Presidency on the Legislative Activity in the Council”, *Journal of Common Market Studies*, 45(5), pp. 1135-1157.

Whitman, R., and Juncos, A.E., (2009). “The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification”, *European Foreign Affairs Review*, 14(1): 25-46.

Wish, N., (1980) “Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions”, *International Studies Quarterly*, 24(4): 532-554.

○ *Γαλλική*

Culley, P., Neisse, J., & Raik, E. (2011) «Le trio de présidences» V. Charléty & M. Mangenot (Eds.) *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne*, pp. 79-91, Strasbourg: École nationale d'administration

Charlety, V. (2011) «Préparer une présidence: logique domestiques et transferts de pratiques», *Politique européenne*, 2011/3 (no 35), pp 115-138

Deloche-Gaudez, F., (2004), «Le Secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent», *L'Harmattan /politique européenne*, no 13, p.43-67

Dewost, J.-L. (1984) «La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes», *Revue du Marché Commun* (273), pp. 31-34.

Ersboll, N., « Le Secrétariat général du Conseil», SN/4593/98. Bruxelles : Conseil de l'UE-Secrétariat général, Direction générale F, Politique de l'information, transparence et relations publiques, 05.10.1998.

https://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/5/ca9a26af-9cd3-408e-b4f7-658430e50d0f/publishable_en.pdf

Fernández Pasarín, A. M. (2009) «La présidence du Conseil de l'UE: du pouvoir de la responsabilité à la responsabilité du pouvoir»

Gonzalez-Sanchez, E., (1992) «La negociation des decisions communautaires par les fonctionnaires nationaux: les groupes de travail du Conseil», *Revue française d'administration publique*, no 63, juillet-septembre

Gonzalez-Sanchez, E., (1992) «La negociation des decisions communautaires par les fonctionnaires nationaux: les groupes de travail du Conseil», *Revue française d'administration publique*, no 63, juillet-septembre

Mangenot, M. (2002). «L'affirmation du Secrétariat du Conseil de l'Union européenne: les transformations du rôle d'une institution non codifiée». Paper presented at the "VIIe congrès de l'Association française de la science politique. Lille, 18-21 September 2002

Mangenot, M. (2002). « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union européenne », *La gouvernance externe de l'Union européenne*, IEP de Strasbourg, 29 mai 2002

Mangenot, M., (2003) «UNE «CHANCELLERIE DU PRINCE» Le Secrétariat Général du Conseil dans le processus de décision bruxellois» *L'Harmattan | « Politique européenne »*, 2003/3 n° 11 | pages 123 à 142

Michel, H., (2018) «La transparence dans l'Union européenne: réalisation de la bonne gouvernance et redefinition de la démocratie» *la Revue française d'administration publique*, 2018/1 No 165, pages 109-126, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique.htm>

- **Λοιπές πηγές**

<https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/>

<https://www.ombudsman.europa.eu/el/home>

<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

<http://www.rtve.es/alacarta/videos/informe-semanal/informe-semanal-solana-hombre-miraba-horizonte/643936/?pais=GR>

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=el&action=prepareView>

<https://data.europa.eu/euodp/el/about>

https://europa.eu/european-union/documents-publications/official-documents_en

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/el/

Παράρτημα

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄: Οι Συνθέσεις του Συμβουλίου της ΕΕ και ο αντίστοιχος αριθμός των τυπικών συνόδων του (2015-2018).

Συνθέσεις Συμβουλίου	2015	2016	2017	2018	Σύνολο
Εξωτερικές Υποθέσεις	13	15	14	17	59
Οικονομικά και Δημοσιονομικά Θέματα	10	10	10	10	40
Γεωργία και Αλιεία	10	8	9	9	36
Γενικές Υποθέσεις	8	9	10	9	36
Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια	7	3	6	6	36
Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις	10	8	5	4	27
Περιβάλλον	5	5	3	4	17
Ανταγωνιστικότητα	5	4	3	4	16
Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές	4	3	4	3	14
Παιδεία, Νεολαία, Πολιτισμός και Αθλητισμός	2	3	3	3	11

Πηγή: Αναδημοσίευση και επεξεργασία από EUROPEAN PARLIAMENT, 2019: 15 και <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/calendar/?filters=2019&filters=2020&filters=2021&filters=2022&filters=2023&filters=2024&filters=2025&filters=2026&filters=2027&filters=2028>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄: Πίνακας –Αποτύπωση των αποτελεσμάτων της μελέτης των Juncos & Pomorska (2010) - Καθημερινές αρμοδιότητες των στελεχών της Γενικής Γραμματείας σε κατάταξη με βάση σειρά προτεραιότητας (Σύνολο ατόμων:45 /Μέσο όρο απαντήσεων)

Table 1 Individual tasks of officials in Council Secretariat ranked in order of priority

	<i>Provide with information and common analysis</i>	<i>Support the Presidency</i>	<i>Identify new problems and policies</i>	<i>Provide expertise for CSDP operations</i>	<i>Mediate conflicts</i>	<i>Provide administrative support</i>	<i>Defend the Council Secretariat prerogatives</i>	<i>Promote specific national interests</i>
Mean	6.31	5.82	4.44	3.29	3.11	2.89	1.64	0.16
N	45	45	45	45	45	45	45	45

Source: Authors' own data.

Note: Values represent mean of importance: 8 = most important; 1 = less important; 0 = N/A.

Πηγή: Juncos, A.E., Pomorska, K., (2010) «Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat», European Integration online Papers Vol. 14 Art. 7

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ’: Πίνακας – Αλλαγή και στάση στο Συμβούλιο της ΕΕ ως προς τη διαφάνεια.

	Σταθερό επίπεδο διαφάνειας πριν το 1992	Αύξηση διαφάνειας μεταξύ 1992 και 2006	Σταθερό επίπεδο διαφάνειας μετά το 2006
Προτιμήσεις και ισχύς (preferences and power)	-Καμία ένδειξη για δυνατή προτίμηση μέχρι την Διακυβερνητική Διάσκεψη το 1991 -καμία χρήση πόρων ισχύς μέχρι την προεδρία της Δανίας	-σχηματισμός συνασπισμού υπέρ της διαφάνειας -Προεδρίες -αδιάφορη στάση της πλειοψηφίας του Συμβουλίου	-εμφάνιση μιας συντονισμένης πλειοψηφίας με σκεπτικισμό προς τη διαφάνεια -αναδιατύπωση των κανόνων διαδικασίας -μειοψηφία των χωρών υπέρ της διαφάνειας
Καταλυτικοί παράγοντες (catalysts)	-Διακυβερνητική Διάσκεψη 1991	-ενσωμάτωση της Σουηδίας και της Φιλανδίας -αλλαγή κυβέρνησης στο HB -ανάδυση της πληροφορικής	
Κοινωνικές δομές (social structures)	-Αδύναμη θεσμική θέση του ΕΚ, αδιαφορία για Ψηφίσματα -αδιαμφισβήτητη παραδοσιακή διπλωματική μέθοδος εργασίας του Συμβουλίου	-μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών -Νομολογία Δικαστηρίου για Καν.1041/2001 -άσκηση δημόσιας πίεσης των μελών του ΕΚ -αύξηση του νομικού / θεσμικού ρόλου του ΕΚ και του Συμβουλίου	-Συνθήκη της Λισαβόνας- διατάξεις για διαφάνεια -η Επιτροπή αναδιατυπώνει την πρόταση για τη διαφάνεια -ευρεία πλειοψηφία του ΕΚ υπέρ μιας προοδευτικής μεταρρύθμισης

Πηγή: Προσαρμογή από τους Hillebrandt και Meijer, 2014:180

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ’: Συνολικός αριθμός αρχικών αιτήσεων εγγράφων που ζητήθηκαν τα έτη 2014-2018 (Πίνακας 1) και αντίστοιχος συνολικός αριθμός εγγράφων που δημοσιοποίησε η ΓΓΣ σε αρχικό στάδιο. (Πίνακας 2).

Πίνακας 1: Αριθμός εγγράφων που ζητήθηκαν μέσω αρχικών αιτήσεων

2014	2015	2016	2017	2018
10 839	12 102	10 232	8 000	7 930

Πίνακας 2: Έγγραφα που δημοσιοποίησε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στο αρχικό στάδιο

2014		2015		2016		2017		2018	
8 964		10 371		7 774		6 144		6 141	
Μερική	Πλήρης	Μερική	Πλήρης	Μερική	Πλήρης	Μερική	Πλήρης	Μερική	Πλήρης
776	8 188	1 094	9 277	501	7 273	678	5 466	413	5 728

Πηγή: ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, 7917/19, 2 Μαΐου 2019.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7917-2019-INIT/el/pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ε΄: Αναλυτικός πίνακας με το αναλυτικό προφίλ των αιτούντων αιτήσεις πρόσβασης (επιβεβαιωτικές) στα έγγραφα του Συμβουλίου της ΕΕ (2014-2018)

		2014	2015	2016		2017		2018	
Κοινωνία των πολιτών/ Ιδιωτικός τομέας	Σύμβουλοι	27,7%	16,6%	0%	23,5 %	0%	7,8%	0%	12%
	Ομάδες πίεσης για περιβαλλοντικά θέματα			5,9%		0%		0%	
	Λοιπές ομάδες συμφερόντων			5,9%		3,9%		4%	
	Βιομηχανικός/ Εμπορικός τομέας			11,7 %		0%		4%	
	ΜΚΟ			0%		3,9%		4%	
Δημοσιογράφοι		3,5%	5,6%	11,8%		3,8%		16%	
Δικηγόροι		31%	33,3%	5,9%		19,2%		8%	
Ακαδημαϊκή κοινότητα		24,1%	33,3%	11,8%		26,9%		32%	
Δημόσιες αρχές (όργανα εκτός ΕΕ, εκπρόσωποι τρίτων χωρών κτλ.)		3,4%	0%	0%		0%		0%	
Μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και βοηθοί τους		0%	5,6%	17,6%		0%		4%	
Άλλη προέλευση		0%	0%	17,6%		7,7%		4%	
Άγνωστη προέλευση		10,3%	5,6%	11,8%		34,6%		24%	

Πηγή: ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, 7917/19, 2 Μαΐου 2019.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7917-2019-INIT/el/pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΣΤ’: Αναλυτικός πίνακας με τη γεωγραφική κατανομή των αιτούντων αιτήσεις πρόσβασης (επιβεβαιωτικές) στα έγγραφα του Συμβουλίου της ΕΕ (2014-2018)

Χώρα	2014	2015	2016	2017	2018
Βέλγιο	27,6%	38,9%	47%	19,2%	36%
Βουλγαρία	0%	0%	0%	0%	0%
Κροατία	3,4%	0%	0%	0%	0%
Τσεχική Δημοκρατία	0%	0%	0%	0%	0%
Δανία	3,5%	0%	5,9%	0%	4%
Γερμανία	6,9%	16,7%	0%	15,4%	8%
Εσθονία	0%	0%	0%	0%	0%
Ελλάδα	0%	5,5%	0%	0%	4%
Ισπανία	0%	0%	5,9%	0%	8%
Γαλλία	6,9%	5,6%	5,9%	3,9%	4%
Ιρλανδία	3,5%	0%	0%	0%	0%
Ιταλία	3,4%	0%	0%	0%	4%
Κύπρος	0%	0%	0%	0%	0%
Λετονία	0%	0%	0%	0%	0%
Λιθουανία	0%	0%	0%	0%	0%
Λουξεμβούργο	0%	0%	0%	0%	0%
Ουγγαρία	0%	0%	0%	0%	4%
Μάλτα	0%	0%	0%	0%	0%
Κάτω Χώρες	6,9%	11,1%	17,6%	11,5%	0%
Αυστρία	6,9%	0%	5,9%	0%	0%
Πολωνία	0%	0%	0%	0%	0%
Πορτογαλία	0%	0%	0%	0%	0%
Ρουμανία	0%	0%	0%	0%	0%
Σλοβενία	0%	0%	0%	0%	0%
Σλοβακία	0%	0%	0%	0%	0%
Φινλανδία	6,9%	0%	0%	3,9%	4%
Σουηδία	0%	0%	0%	0%	4%
Ηνωμένο Βασίλειο	20,7%	11,1%	0%	15,4%	4%
Τρίτες χώρες	0%	0%	0%	3,8%	0%
Άγνωστη προέλευση	3,4%	11,1%	11,8%	26,9%	16%

Πηγή: ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, 7917/19, 2 Μαΐου 2019.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7917-2019-INIT/el/pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ζ': Αναλυτικός πίνακας με τον τομέα πολιτικής των ζητούμενων εγγράφων στις αιτήσεις πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου της ΕΕ (2014-2018)

Πολιτική	2014	2015	2016	2017	2018
Γεωργία, Αλιεία	4,9%	3,6%	5,2%	4,9%	6,1%
Εσωτερική αγορά	6,7%	8,3%	5,3%	6,4%	4,7%
Ερευνα	1,1%	0,1%	0,3%	0,2%	1,4%
Πολιτισμός	0,4%	0,4%	0,9%	0,9%	0,7%
Εκπαίδευση/Νεολαία	0,5%	0,5%	0,5%	0,8%	1,3%
Ανταγωνιστικότητα	1,1%	0,4%	0,5%	1,7%	0,9%
Ενέργεια	1,3%	0,9%	0,7%	3,8%	3,1%
Μεταφορές	3,9%	3,3%	6,5%	4,2%	4,3%
Περιβάλλον	13,1%	8%	11%	13,7%	8,6%
Υγεία και προστασία των	6,1%	5,2%	4,7%	2,8%	2%
Οικονομική και νομισματική πολιτική	4%	8,5%	8,3%	9,4%	8,3%
Φορολογικά - Δημοσιονομικά θέματα	4,2%	4,3%	6,5%	5,7%	6,1%
Εξωτερικές σχέσεις - ΚΕΠΠΑ	10,6%	12,7%	10,2%	10,2%	14,1%
Πολιτική προστασία	0,6%	0,3%	0,5%	0,5%	0,1%
Διεύθυνση	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,5%
Αμυνα και στρατιωτικές υποθέσεις	0,8%	1,4%	1%	1,1%	1,4%
Αναπτυξιακή βοήθεια	0,1%	0%	0%	0,2%	0%
Περιφερειακή πολιτική και οικονομική και κοινωνική συνοχή	0,3%	0%	0,1%	0%	0%
Κοινωνική πολιτική	5,1%	4,1%	3,5%	4,1%	2,5%
Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις	23,4%	27,4%	19,1%	15,9%	20%
Νομικά θέματα	3,6%	2,2%	3,5%	3,4%	4,6%
Λειτουργία των θεσμικών οργάνων	2,8%	3,3%	6,2%	2,8%	3,6%
Χρηματοδότηση της Ένωσης (Προϋπολογισμός, κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης)	0,2%	0,1%	0,1%	0%	0,2%
Διαφάνεια	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,5%
Γενικά θέματα πολιτικής	1,8%	1,6%	1,3%	1,2%	1,1%
Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις	0,5%	1,1%	0,9%	0,7%	0,4%
Διάφορα	0,2%	0%	0%	1,77%	1,94%
BREXIT				2,42%	1,56%

Πηγή: ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, 7917/19, 2 Μαΐου 2019.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7917-2019-INIT/el/pdf>