

Οικονομική, Θεσμική και Πολιτική Συγκρότηση της ΕΕ

IV. Ηγεσία στην ΕΕ: Ο Ρόλος της Προεδρίας

Γιώργος Οικονόμου
Διδάσκων Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Περιεχόμενα ενότητας

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
- Το σύστημα Προεδρίας της ΕΕ
 - Η Μόνιμη Προεδρία
 - Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου
 - Ο Ύπατος Εκπρόσωπος
 - Η κυλιόμενη προεδρία του Συμβουλίου
 - “Raison d’être”, χαρακτηριστικά των δύο τύπων, διαχρονική εξέλιξη, θέση στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ

Μαθησιακοί στόχοι – λέξεις κλειδιά

Οι σπουδαστές να είναι ικανοί:

- Να συζητούν τους λόγους συγκρότησης και μετεξέλιξης του **διπλού συστήματος προεδρίας** της Ε.Ε.
- Να αναδεικνύουν τον **διοργανικό και διεθνή** ρόλο της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου
- **Λέξεις-κλειδιά:**
 - Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Πρόεδρος Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κυλιόμενη προεδρία Συμβουλίου, Ύπατος Εκπρόσωπος ΕΕ, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (EEAS)

Η προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

- Απουσία ουσιαστικής αναφοράς στις ιδρυτικές συνθήκες των ΕΚ: ασάφεια αρμοδιοτήτων και συγκεχυμένο περιεχόμενο
 - Συνθήκη των Παρισίων (1951): η Προεδρία θα ασκούνταν εκ περιτροπής για διάστημα 3 μηνών
 - Συνθήκες της Ρώμης (1957): --> έξι μήνες
 - Βασικό χαρακτηριστικό: η **εκπροσώπηση** του Συμβουλίου στην Προεδρία θα γινόταν **από μεμονωμένα κ-μ** (αντί ενός συλλογικού οργάνου) και ο ρόλος θα εναλλάσσονταν μεταξύ των κ-μ
- Λόγοι γέννησης της Προεδρίας: αντιπροσώπευση του Συμβουλίου ως συλλογικού οργάνου στις σχέσεις του με άλλους θεσμούς, ΜΜΕ, κοινή γνώμη
 - 1970: εκπροσώπηση Συμβουλίου από την Προεδρία για συζητήσεις επί του προϋπολογισμού
 - Πρακτικά: **πραγματιστική προσαρμογή** vs ορθολογικός σχεδιασμός
 - Λειτουργικές ανάγκες Συμβουλίου ΕΕ παρά δημιουργία ηγετικού συντονιστικού κέντρου (Προεδρία) ως συνειδητή προσπάθεια θεσμοθέτησης

Η προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

- Η 1η ώθηση στο θεσμό της Προεδρίας: κρίση 1965-66 («κρίση άδειας καρέκλας»)
 - Γαλλία: διασφάλιση εθνικού συμφέροντος ως μέσο αποτροπής λήψης αποφάσεων με πλειοψηφία
 - Περιορισμός Επιτροπής, «ρυθμιστής» (διαφωνιών...) το Συμβούλιο
- Αρχές δεκαετίας 1970: πιέσεις στην παγκόσμια οικονομία + έλλειψη πολιτικής καθοδήγησης στην ΕΕ --> ενεργότερη εμπλοκή των ηγετών για συντονισμό πρωτοβουλιών και δράσεων
- Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ - πρόδρομος ΚΕΠΠΑ)
 - Πρωτοβουλία με διακυβερνητικά χαρακτηριστικά και την Προεδρία (ηγέτες) να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες (σε ρόλο Επιτροπής)
 - Εξάρτηση πρωτοβουλίας από την Προεδρία
- 2η δεκαετία της ΕΕ (1970-__): εξασθένιση επιρροής Επιτροπής, προσπάθεια κ-μ για έλεγχο κατεύθυνσης και ρυθμού της διαδικασίας ολοκλήρωσης
- Ουσιαστικά: **από άτυπη σε θεσμοθετημένη παρουσία**
- Νομιμοποιητικός μηχανισμός και ανώτατος θεσμός στη λήψη αποφάσεων

Η προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

- Δεκαετία 1980: ανάταση της διαδικασίας ολοκλήρωσης μετά τα χρόνια της «Ευρωσκλήρυνσης»
- Η διεκπεραίωση ΔΔ [ΕΕΠ (1986), Συνθήκη της ΕΕ (1992)] --> (αρχικά) άτυπη αύξηση καθηκόντων Προεδρίας, καθήκοντα διαπραγματεύσεων, «μεσολαβητής συμφερόντων», ευρύτερος συντονιστικός ρόλος
- Συνθήκη της ΕΕ (Μάαστριχτ): επισημοποίηση της πρακτικής με βάση την οποία προήδρευε του Ευρ. Συμβουλίου ο αρχηγός κράτους/ κυβέρνησης που ασκούσε την προεδρία στο Συμβούλιο
 - Κρίσιμο χρονικό σημείο εξέλιξης του ρόλου της προεδρίας
 - **Διακυβερνητικοί** πυλώνες: ΚΕΠΠΑ, ΧΕΑΔ
- Ενίσχυση Προεδρίας με επέκταση αρμοδιοτήτων: Συνθήκη του Άμστερνταμ, Συνθήκη της Νίκαιας
 - Συναπόφαση (νυν: «ΣΝΔ»)
- Σταδιακή απομάκρυνση της Προεδρίας από διεκπεραίωση διοικητικής φύσεως καθηκόντων σε ενεργότερη ανάμιξη με προσδιορισμό κατευθύνσεων, και στρατηγικής της ΕΕ

Πρόεδρος Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

- Επίσημη θεσμοθέτηση: Συνθήκη της Λισσαβώνας
 - Και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως επίσημου πλέον οργάνου της ΕΕ
- Πρόσωπο που εκλέγεται για θητεία 2,5 ετών
 - Ανανεώσιμη θητεία άπαξ
- Πριν τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, καθήκοντα ασκούσε ο επικεφαλής του κ-μ που είχε την προεδρία του Συμβουλίου
 - Συνδυασμός καθηκόντων: ηγεσία κ-μ και ευθύνη προετοιμασίας εργασιών του Ευρ. Συμβουλίου
 - Προβληματική κατάσταση, ιδίως μετά τη διεύρυνση
- Μετά τη Λισσαβώνα: διάθεση χρόνου του επικεφαλής αποκλειστικά για εστίαση σε θέματα **διαμεσολάβησης, διαπραγμάτευσης, σύνθεσης (αντι)θέσεων** σε επίπεδο ηγετών κ-μ της ΕΕ
- Καθήκοντα
 - Προετοιμασία εργασιών, διεξαγωγή συζητήσεων, έκδοση συμπερασμάτων, παρακολούθηση υλοποίησης

Καθήκοντα Προέδρου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

- Καθήκοντα
 - Προετοιμασία εργασιών
 - Αποστολή ατζέντας 4 εβδομάδες πριν στο Συμβούλιο (Γενικών Υποθέσεων)
 - Προηγούνται άτυπες συζητήσεις, εμπλοκή COREPER και προσωπικών συμβούλων ηγετών
 - Βάσει ενός τελικού κειμένου που προετοιμάζεται 5 ημέρες πριν τη Σύνοδο διεξάγεται συζήτηση στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων
 - » Εστίαση στα πολιτικά μείζονα, δυνατότητα συμπερίληψης άλλων θεμάτων (με σεβασμό στο ρόλο του Προέδρου)
 - Διεξαγωγή συζητήσεων
 - Κανονισμός λειτουργίας Ευρ. Συμβουλίου
 - Κανόνες: αποφάσεις βάσει ομοφωνίας
 - ΔΔ: απλή πλειοψηφία
 - Διορισμός Υπατου Εκπροσώπου: ενισχυμένη πλειοψηφία
 - Επίσημες ψηφοφορίες: αρκετά σπάνιο φαινόμενο
 - Έκδοση συμπερασμάτων, παρακολούθηση υλοποίησης

Καθήκοντα Προέδρου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο **συνέρχεται δις εξαμηνιαίως**, συγκαλούμενο από τον πρόεδρό του
 - Όταν το απαιτεί η κατάσταση, ο πρόεδρος συγκαλεί έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου
- Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μεριμνά για την **προετοιμασία και τη συνέχεια των εργασιών** του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου **σε συνεργασία με τον πρόεδρο της Επιτροπής και βάσει των εργασιών του Συμβουλίου γενικών υποθέσεων**
- Το Συμβούλιο **Γενικών Υποθέσεων προετοιμάζει τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου** και διασφαλίζει τη συνέχειά τους σε επαφή με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή
- Ο πρόεδρος καθιερώνει στενή συνεργασία και συντονισμό με την προεδρία του Συμβουλίου και τον πρόεδρο της Επιτροπής, κυρίως μέσω τακτικών συναντήσεων
- Οι τακτικές σύνοδοι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου διαρκούν δύο ημέρες κατ' ανώτατο όριο, εκτός εάν υπάρχει διαφορετική απόφαση
- Οι σύνοδοι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν είναι δημόσιες
- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, καθώς και από τον πρόεδρό του και τον πρόεδρο της Επιτροπής. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας συμμετέχει στις εργασίες του

Καθήκοντα Προέδρου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: λήψη αποφάσεων

- Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου
- Το μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που εκπροσωπεί το κράτος μέλος που ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τις προτεραιότητες της προεδρίας του και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν κατά τη διάρκεια του εξαμήνου
- Εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο **αποφασίζει με συναίνεση**
- Για την τέλεση της ψηφοφορίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, απαιτείται η **παρουσία των δύο τρίτων** των μελών του. Κατά την ψηφοφορία, ο πρόεδρος διαπιστώνει την ύπαρξη απαρτίας. Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο πρόεδρος της Επιτροπής δεν λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό της απαρτίας
- Για κάθε συνεδρίαση **καταρτίζονται πρακτικά** το σχέδιο των οποίων εκπονείται από τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου
 - Το σχέδιο αυτό υποβάλλεται προς έγκριση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Κυλιόμενη προεδρία του Συμβουλίου

- Για κάθε 18άμηνη περίοδο, η προκαθορισμένη ομάδα των τριών κρατών μελών ('trio') που ασκούν την προεδρία του Συμβουλίου εκπονεί σχέδιο προγράμματος δραστηριοτήτων
 - Το σχέδιο εκπονείται σε συνεργασία με τον Πρόεδρο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων
 - Επίσης, εκπονείται σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου
 - Υποβάλλεται ως ενιαίο έγγραφο το αργότερο ένα μήνα πριν από τη σχετική περίοδο, ούτως ώστε να το εγκρίνει το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων
 - Οι αρχικές, ανεπίσημες υπηρεσιακές επαφές της ομάδας των κρατών μελών συνήθως εκκινούν περίπου 4-5 χρόνια πριν την εκκίνηση του τυπικού 18μηνου (Raik, 2015).
- Η Προεδρία καταρτίζει, για κάθε σύνθεση του Συμβουλίου και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, σχέδια ημερήσιας διάταξης των συνόδων του Συμβουλίου που έχουν προγραμματισθεί για το προσεχές εξάμηνο
 - Ενδεικτική μνεία των προβλεπόμενων νομοθετικών εργασιών και αποφάσεων.
 - Τα εν λόγω σχέδια καταρτίζονται το αργότερο μία εβδομάδα πριν από το σχετικό εξάμηνο, βάσει του 18άμηνου προγράμματος και κατόπιν διαβουλεύσεων με την Επιτροπή

Κυλιόμενη προεδρία του Συμβουλίου

- Η Επιτροπή καλείται να συμμετέχει στις συνόδους του Συμβουλίου. Το ίδιο ισχύει και για την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, στις περιπτώσεις που ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας που διαθέτει. Πάντως, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει να συσκεφθεί χωρίς την παρουσία της Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
- Τα μέλη του Συμβουλίου και της Επιτροπής δύνανται να συνοδεύονται από υπαλλήλους που τους επικουρούν
- Το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης
- Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων διεξάγει δημόσια συζήτηση προσανατολισμού σχετικά με το 18άμηνο πρόγραμμα του Συμβουλίου. Οι συζητήσεις προσανατολισμού των λοιπών συνθέσεων του Συμβουλίου ως προς τις προτεραιότητές τους είναι επίσης δημόσιες

Κυλιόμενη προεδρία Συμβουλίου στην πράξη

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

Πηγή: Απόφαση (ΕΕ) 2016/1316 του Συμβουλίου (ΕΕ, L 208).

«Χαρακτηριστικά» Προεδρίας Συμβουλίου

- Πλεονεκτήματα
 - “Agenda setting”
 - Δίαυλος προώθησης (εθνικών) προτιμήσεων
 - Αβέβαιο αποτέλεσμα
- Μειονεκτήματα
 - Διοικητικός φόρτος εργασίας
 - Αναποτελεσματική προεδρία... (↓ prestige χώρας)

Ύπατος Εκπρόσωπος ΕΕ

- Η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου (ΥΕ) δημιουργείται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) (Γενικός Γραμματέας Συμβουλίου Υπουργών)
 - Ύπατος Εκπρόσωπος ΚΕΠΠΑ
 - Εν μέρει για ενίσχυση του ‘profile’ της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ
 - Εν μέρει για αύξηση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών
- Πρώτος μόνιμος ΥΕ, Javier Solana (για 10 χρόνια), από 1.12.2009 έως 1.11.2014 η Βαρώνη Cathrine Ashton, από 1.11.2014 έως 1.12.2019 η Federica Mogherini και από 1.12.2019 ο Josep Borrell
 - Λισαβόνα: συγχώνευση θέσης Επιτρόπου Εξωτερικών Σχέσεων με τη θέση του Ύπατου Εκπροσώπου ΚΕΠΠΑ
 - Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για θέματα Εξωτ. Πολ. & Πολ. Ασφάλειας
- Επιλογή ΥΕ: από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με διαδικασία ειδικής πλειοψηφίας (με συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής)
 - **Διττή θέση ΥΕ: θέση Αντιπροέδρου της Επιτροπής και Προεδρεύοντος στο Συμβούλιο** Εξωτερικών Υποθέσεων
- Σχετική –όχι όμως ριζική– αναβάθμιση της θέσης μετά τη Λισαβόνα (ΣΕΕ)

Αρμοδιότητες Υπατου Εκπροσώπου της ΕΕ

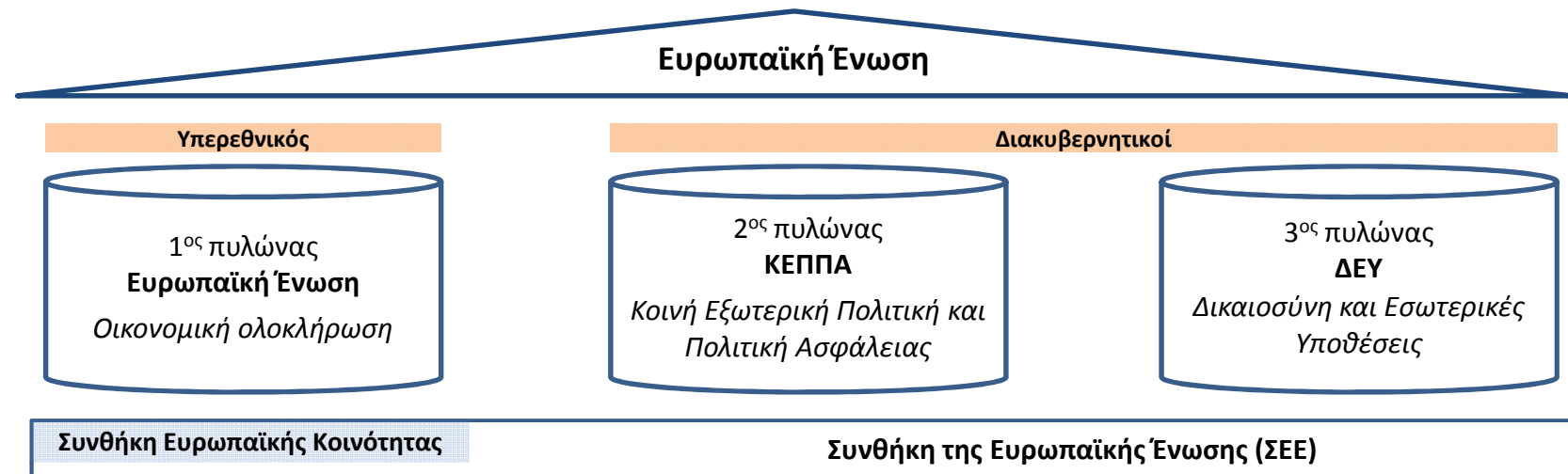
- Διαμόρφωση ΚΕΠΠΑ:
 - Υποβολή προτάσεων στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
- Μέριμνα για ενότητα, συνοχή, αποτελεσματικότητα δράσεων ΚΕΠΠΑ
- Εφαρμογή αποφάσεων Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Συμβουλίου
- Προεδρεύει του Συμβουλίου Υπουργών Εξωτερικών Υποθέσεων
- Αντιπρόεδρος της Ευρ. Επιτροπής
 - Υπεύθυνος για το συντονισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ

Επίσης:

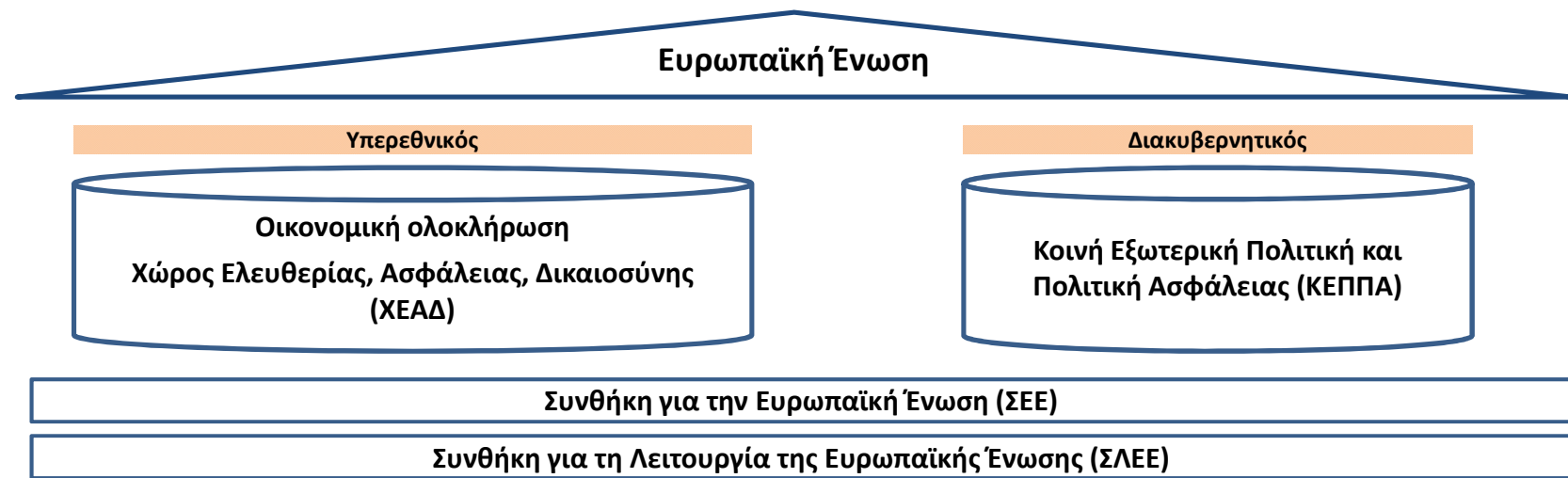
- Εκπροσωπεί την ΕΕ σε θέματα της ΚΕΠΠΑ, διεξάγει πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες, εκφράζει τη θέση της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις
- Διορίζει Ειδικούς Εντεταλμένους της ΕΕ (π.χ. Αφγανιστάν, Βοσνία-Ερζεγοβίνη)
- **Σημείο προσοχής:** «...την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπατου Εκπροσώπου...» ασκεί ο Πρόεδρος του Ευρ. Συμβουλίου (ΣΕΕ, άρθρο 15)
 - Σχετικά: **Και η Προεδρία του Συμβουλίου** ('trio') εκπροσωπεί την ΕΕ σε τομείς εκτός ΚΕΠΠΑ με σημαντικές εξωτερικές διαστάσεις (π.χ. ενέργεια, περιβάλλον)

Παράρτημα

Η εξέλιξη της «αρχιτεκτονικής» της ΕΕ

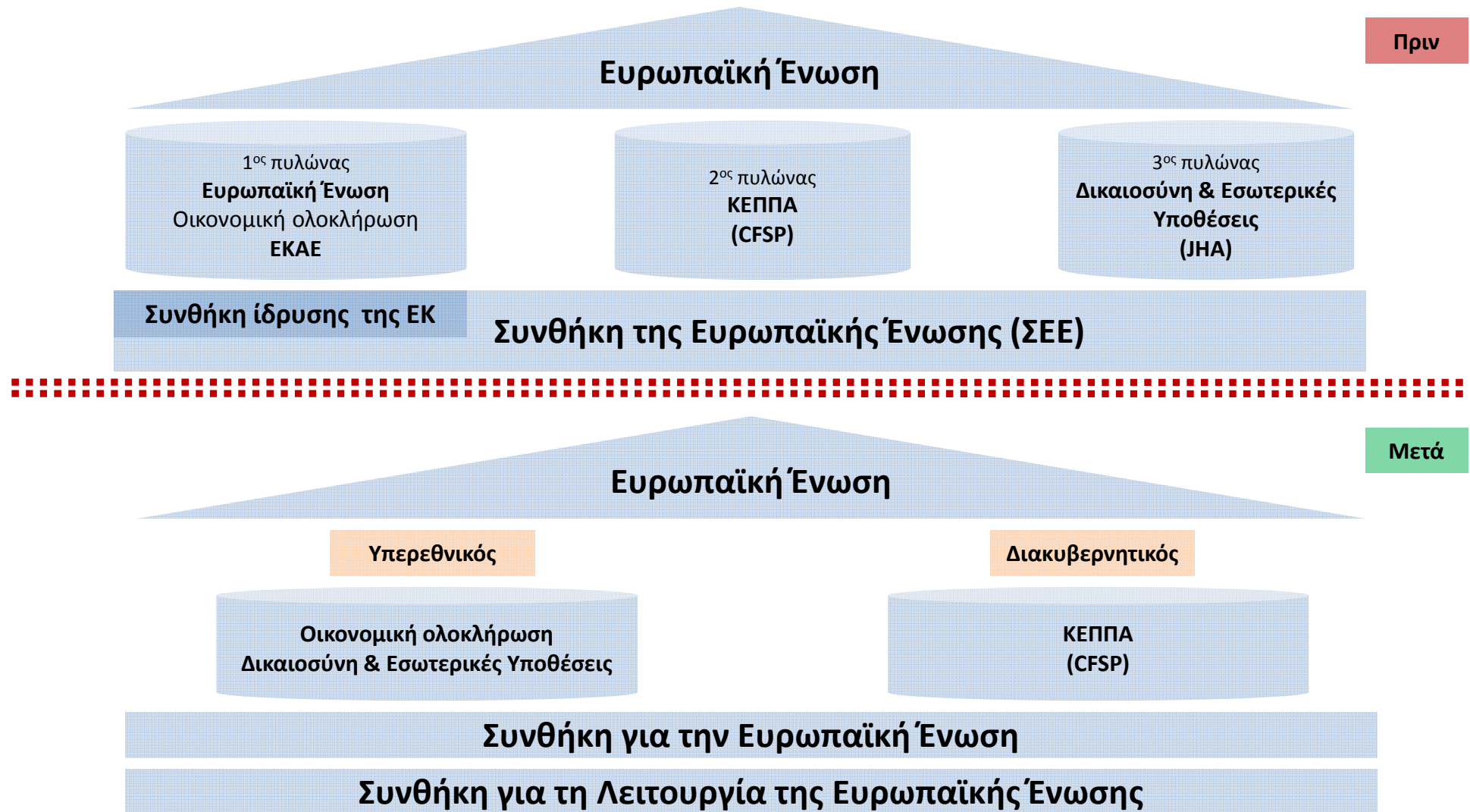


Πριν τη Λισσαβόνα



Μετά τη Λισσαβόνα

Δομή της ΕΕ (πριν και μετά τη Λισσαβόνα)



Πηγή: Προσαρμογή από Baldwin και Wyplosz (2018, σ. 63).

Διαδικασίες πολιτικής στην ΕΕ

