

ΑΡΓΥΡΟΥΛΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ

20/2/2012

RESEARCH PAPER

Η ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αυτή η ερευνητική εργασία ασχολείται με την ανάλυση της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσα από το πρίσμα των οργανωσιακών λογικών. Η πολιτικοποίηση και η γραφειοκρατικοποίηση του κάθε θεσμού συγκρίνονται ώστε να γίνει αντιληπτό ποιοι δρώντες πολιτικής είναι σε θέση ισχύος. Το επιχείρημα είναι ότι ενώ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή οι αντικρουόμενες λογικές ισορροπούν, στην περίπτωση του Συμβουλίου η λογική της γραφειοκρατικοποίησης υπερισχύει. Τέλος, δίνεται έμφαση στους άτυπους κανόνες και τα συμφέροντα όλων των βασικών εκτελεστικών και διοικητικών οργάνων των δύο θεσμών.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο πολύπλοκο και πολυεπίπεδο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δύο όργανα έχουν πρωταγωνιστικό ρόλο: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο. Σκοπός της παρούσας ερευνητικής εργασίας είναι η ανάδειξη του σύνθετου συστήματος λήψης αποφάσεων του καθενός από τους δύο θεσμούς. Η προσέγγιση που θα ακολουθηθεί υιοθετεί την αντίληψη ότι η λήψη των αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αποτέλεσμα συγκεκριμένων οργανωσιακών λογικών: της πολιτικοποίησης και της γραφειοκρατικοποίησης και θα προσπαθήσει να εξετάσει το βαθμό επιρροής της κάθε μίας στη λήψη των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Thomas Christiansen, «οι θεσμοί της Ένωσης δεν είναι ούτε μόνο πολιτικοί ούτε μόνο γραφειοκρατικοί – στοιχεία και των δύο οργανωσιακών λογικών είναι παρόντα» (1997: 76). Κάθε οργανωσιακή λογική όμως, επηρεάζει διαφορετικά τη συσχέτιση μεταξύ των βασικών δρώντων πολιτικής (policy actors), δηλαδή των πολιτικών, των γραφειοκρατών και των ομάδων συμφερόντων. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό να διερευνηθεί ποια λογική επικρατεί σε κάθε θεσμό.

Στην παρούσα εργασία θα επιχειρηθεί να αποδειχθεί ότι ενώ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή υφίσταται μια ισορροπία ανάμεσα στις λογικές της πολιτικοποίησης και της γραφειοκρατικοποίησης, στην περίπτωση του Συμβουλίου η οργανωσιακή λογική της γραφειοκρατικοποίησης δείχνει να υπερτερεί. Για να γίνει αυτό θα γίνει μια διεξοδική ανάλυση της λειτουργίας των βασικών εκτελεστικών και διοικητικών οργάνων που συγκροτούν τους δύο θεσμούς, αλλά και των σχέσεων μεταξύ τους. Η έμφαση δίνεται στους άτυπους κανόνες και τις αρχές που προσδιορίζουν τις ατομικές και συλλογικές συμπεριφορές.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο γίνεται η ανάλυση της λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στο δεύτερο η ανάλυση της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο. Το μέρος που ασχολείται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιλαμβάνει την εισαγωγή που παρέχει μία σύντομη περιγραφή του θεσμού, το κεφάλαιο «Πολιτικοποίηση» στο οποίο καταδεικνύονται οι πολιτικού χαρακτήρα λειτουργίες που επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων της Επιτροπής, το κεφάλαιο «Γραφειοκρατικοποίηση» που εμπεριέχει εκείνες τις γραφειοκρατικές διαδικασίες

που κατευθύνουν τη λήψη αποφάσεων της Επιτροπής προς την ομώνυμη λογική και ένα συμπέρασμα στο οποίο γίνεται η συγκριτική αποτίμηση της επιρροής των δύο λογικών στην Επιτροπή. Αντίστοιχη είναι η οργάνωση και του δευτέρου μέρους που αφορά το Συμβούλιο. Στο τέλος ακολουθεί το τελικό συμπέρασμα της εργασίας που προχωρά στη σύγκριση των δύο θεσμών με βάση την επιρροή των οργανωσιακών λογικών τους και συνοψίζει τα επιχειρήματα της έρευνας.

ΜΕΡΟΣ Ι: Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΟΙ ΔΥΟ ΒΡΑΧΙΟΝΕΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ένας πολύπλοκος οργανισμός που σε καμία περίπτωση δε μπορεί να θεωρηθεί ενιαίος δρών. Αντίθετα, όπως τονίζει και ο Thomas Christiansen, διακρίνονται σαφώς δύο βραχίονες: ο πολιτικός, που αναφέρεται στους Επιτρόπους, και ο γραφειοκρατικός, που αποτελείται από τους υπαλλήλους που στελεχώνουν τις διοικητικές υπηρεσίες (2001b: 96). Με τη διάκριση αυτή συμφωνεί και ο Simon Hix, ο οποίος αναφέρει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όντας οργανωμένη με τρόπο αντίστοιχο των εθνικών κυβερνήσεων, «διαθέτει ένα εκτελεστικό πυρήνα, το Κολέγιο των Επιτρόπων, που ασχολείται με τις πολιτικές αποφάσεις και μία γραφειοκρατία υπό τη μορφή των Γενικών Διευθύνσεων που συντάσσει την προτεινόμενη νομοθεσία, επιλαμβάνεται του διοικητικού έργου και διαθέτει ορισμένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες» (2005: 40-41). Η διαφορά των προτεραιοτήτων των πολιτικών και των γραφειοκρατών τους οδηγεί σε διαφωνίες και ασυνέχεια στις προωθούμενες πολιτικές (Wallace, 2010; Christiansen, 2001b). Αναδεικνύονται, λοιπόν, δύο διακριτές οργανωσιακές λογικές: αυτή της πολιτικοποίησης και αυτή της γραφειοκρατικοποίησης της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή (Christiansen, 1997: 77). Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να διερευνήσει πώς οι δύο αυτές οργανωσιακές λογικές επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Η Επιτροπή παρουσιάζεται σαν ένας έντονα πολιτικοποιημένος θεσμός με παρεμβατικό ρόλο στη χάραξη και διαχείριση της καθημερινής Ευρωπαϊκής πολιτικής (Versluis, van Keulen and Stephenson, 2011:33). Η ανάλυση του γιατί συμβαίνει αυτό ξεκινά αναπόφευκτα από τον εκτελεστικό πυρήνα της Επιτροπής, δηλαδή το Κολέγιο των Επιτρόπων. Τα μέλη του Κολεγίου είναι κατά κανόνα πολιτικοί καριέρας στις χώρες τους πριν αναλάβουν τα χαρτοφυλάκιά τους στην Επιτροπή (Hix, 2005: 44, Dinan, 2010: 178-180). Αυτό επιβεβαιώνεται και από τη σύνθεση της δεύτερης Επιτροπής Barroso (2010-2014) στην οποία μόλις πέντε Επίτροποι δεν είχαν διατελέσει Υπουργοί της εθνικής τους κυβέρνησης ή βουλευτές του εθνικού τους κοινοβουλίου πριν την ένταξή τους στην Επιτροπή (Πίνακας 1). Η επιλογή των Κρατών Μελών να τοποθετούν στην Επιτροπή στελέχη από το εγχώριο πολιτικό τους σύστημα μόνο τυχαία δεν είναι. Όπως επισημαίνει και ο Arndt Wonka, οι κυβερνήσεις έχουν κίνητρο να ορίσουν στην Επιτροπή ανθρώπους με τους οποίους έχουν κοινές αντιλήψεις ως προς τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής πολιτικής ώστε να είναι σίγουρες ότι αυτοί θα υπερασπιστούν τα πολιτικά τους συμφέροντα (Wonka, 2008: 1147). Έτσι, εφόσον οι επιλογές των προσώπων που συγκροτούν την Επιτροπή γίνονται κυρίως μέσα από τις τάξεις των εθνικών κομμάτων είναι αναμενόμενο ότι οι Επίτροποι -έστω και ατύπως- επηρεάζονται από τις βασικές πολιτικές προτιμήσεις που τα κόμματα αυτά διαθέτουν (Egeberg, 2006: 5). Άλλωστε κάτι τέτοιο αποτελεί συνήθη πρακτική στα εγχώρια κοινοβουλευτικά συστήματα των Κρατών Μελών της Ένωσης: τα πολιτικά κόμματα, όταν είναι στην κυβέρνηση, σε μεγάλο βαθμό πετυχαίνουν να συντονίζουν τη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία (Guy Peters, 2001: 84-85). Μοιάζει, λοιπόν, απόλυτα φυσιολογικό να επιχειρούν κάτι αντίστοιχο και στο υπερεθνικό επίπεδο. Συνεπώς η τυπικά αυστηρή αρχή της ανεξαρτησίας της Επιτροπής έναντι των εθνικών κυβερνήσεων στην πράξη χάνει τον απόλυτο χαρακτήρα της.

Εξάλλου η κολεγιακή φύση της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή και η σύστοιχη αρχή της συλλογικής ευθύνης για όλες τις αποφάσεις του Κολεγίου (Hix, 2005: 41) επιτρέπει στους Επιτρόπους να μην περιορίζουν τις προτάσεις τους στα όρια του χαρτοφυλακίου τους, αλλά να επεκτείνουν τη δραστηριότητά τους και σε θέματα άλλων χαρτοφυλακίων (Wonka, 2008: 1158). Επίσης, η παρεμβατικότητα των κυβερνήσεων στην ανάθεση των χαρτοφυλακίων και το ενδιαφέρον τους για

συγκεκριμένα χαρτοφυλάκια που σχετίζονται περισσότερο με τις ιδεολογικές τους προτιμήσεις πιστοποιούν την επικράτηση της πολιτικής λογικής στη συγκρότηση του Κολεγίου (Dinan, 2010: 181; Hix, 2005: 45).

Η πολιτικοποίηση της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή γίνεται περισσότερο εμφανής αν εξετάσει κανείς το ρόλο των ιδιαίτερων γραφείων των Επιτρόπων, των λεγόμενων «cabinets». Τα γραφεία αυτά αποτελούν το σημείο διασύνδεσης των Επιτρόπων με τις μόνιμες αντιπροσωπείες και δι' αυτών με τις κυβερνήσεις (Egeberg, 2010: 132). Τα γραφεία παρέχουν πληροφόρηση στις εθνικές κυβερνήσεις για τις επερχόμενες πρωτοβουλίες της Επιτροπής, ενώ παράλληλα ενημερώνονται και για τη στάση των κυβερνήσεων στα σχέδια που επεξεργάζονται οι υπηρεσίες (ibid.). Πολλές φορές τα γραφεία έχουν παρεμβατικό ρόλο στη διαχείριση του προσωπικού των υπηρεσιών φροντίζοντας να προωθούν τα πρόσωπα που είναι επιθυμητά από τις κυβερνήσεις (Peterson, 2006: 95-96). Επίσης, ο συμβουλευτικός ρόλος των μελών των γραφείων στους Επιτρόπους αλλά και η δυνατότητα των επικεφαλής των γραφείων (chefs des cabinets) να συσκέπτονται σε εβδομαδιαία βάση για τον καθορισμό της ατζέντας του Κολεγίου πιστοποιεί την ύπαρξη ενός συστήματος που παρακάμπτει την υπηρεσιακή γραφειοκρατία (Christiansen, 1997: 81). Αν και τώρα πια τα μισά από τα μέλη των γραφείων πρέπει οπωσδήποτε να προέρχονται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, εντούτοις η επιλογή τους δε γίνεται αξιοκρατικά, αλλά επιλέγονται λόγω της εμπιστοσύνης των Επιτρόπων σε αυτούς (Egeberg, 2010). Η επαγγελματική εξάρτηση των μελών των γραφείων από τους Επιτρόπους καθιστά τα γραφεία πολιτικούς θύλακες εντός της διοικητικής δομής της Επιτροπής. Δίνεται έτσι η δυνατότητα στους Επιτρόπους να χρησιμοποιούν τα γραφεία σαν υποκατάστατα της Ευρωπαϊκής διοίκησης (Guy Peters, 2001: 85).

Η πολιτικοποίηση είναι παρούσα και στο επίπεδο της γραφειοκρατίας (Hix, 2005: 46) καθώς «οι προαγωγές στα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης παραδοσιακά εμπεριέχουν ένα στοιχείο 'αλεξιπτωτισμού' – την επιλογή των ανώτερων στελεχών με βάση το εθνικό και κομματικό 'πατρονάρισμα' και όχι στη βάση αξιοκρατικών προαγωγών» (Christiansen, 2001b: 96). Αυτή τη διαπίστωση μοιράζεται και ο Desmond Dinan ο οποίος χαρακτηριστικά αναφέρει πως «[π]αρά τα ρητορικά σχήματα περί του αντιθέτου, οι κυβερνήσεις διαφύλαξαν με ζήλο αυτό που οι ίδιες αντιλαμβάνονταν ως δικαίωμά τους να επηρεάζουν την επιλογή των ανώτερων αξιωματούχων, ένας όχι ιδιαίτερα κομψός τρόπος προώθησης των εθνικών

συμφερόντων στην ΕΕ» (2010: 190). Στην περίπτωση των Γενικών Διευθυντών και των αναπληρωτών τους η εμπλοκή των κυβερνήσεων δεν περιορίζεται στον αρχικό διορισμό τους, αλλά επεκτείνεται και στη διαπραγμάτευση των λεγόμενων «πακέτων κινητικότητας» που δεν είναι τίποτα άλλο από τη μετακίνηση των αξιωματούχων από Γενική Διεύθυνση σε Γενική Διεύθυνση ανά τακτά χρονικά διαστήματα ώστε κανείς να μην υπηρετεί στην ίδια θέση πολλά χρόνια (Dinan, 2010: 187). Αυτή όμως η πρακτική οδηγεί στη δημιουργία εξαρτήσεων των Ευρωπαίων αξιωματούχων από τα κράτη και υποσκάπτει την αφοσίωσή τους στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς (Cini, 1996, αναφορά στο Ellinas and Suleiman, 2011: 927). Όπως, λοιπόν, συμβαίνει και με τους Επιτρόπους, οι ανώτεροι γραφειοκράτες γίνονται περισσότερο δεκτικοί στα κελεύσματα των εθνικών αντιπροσωπειών.

ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Παρά τις έντονες πολιτικές επιρροές, οι διοικητικές υπηρεσίες της Επιτροπής είναι εξίσου σημαντικές στη λήψη αποφάσεων (Ellinas and Suleiman, 2011: 926). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Esther Versluis, Mendeltje van Keulen και Paul Stephenson, «η πρακτική δουλειά προετοιμάζεται και εκτελείται από τους δημοσίους υπαλλήλους που εργάζονται στις εξειδικευμένες επί συγκεκριμένων πολιτικών Γενικές Διευθύνσεις» (2011: 34). Στις αρμοδιότητές τους ανήκει η ανάπτυξη των κοινών πολιτικών, η προετοιμασία της νομοθεσίας, η κατανομή των πόρων, ο έλεγχος της εφαρμογής της νομοθεσίας και η παροχή συμβουλών και υποστήριξης στην πολιτική ηγεσία. Κάθε Γενική Διεύθυνση είναι υπεύθυνη για συγκεκριμένο τομέα στα πλαίσια του οποίου αναλαμβάνει πρωτοβουλίες προώθησης πολιτικών και ασκεί διοίκηση. Οι υπάλληλοί της είναι μόνιμοι σε αντίθεση με τους Επιτρόπους και γι' αυτό το λόγο αντιμετωπίζονται ως «οι αποθήκες της συσσωρευμένης σοφίας της Επιτροπής» (Hooghe and Nugent, 2006, αναφορά στο Versluis, van Keulen and Stephenson, 2011: 34). Έτσι, οι περισσότερες Γενικές Διευθύνσεις έχουν αναπτύξει ξεχωριστές διοικητικές κουλτούρες (Hix, 2005: 47).

Αυτό το οργανωσιακό περιβάλλον μπορεί να επιβάλει στους Επιτρόπους συγκεκριμένες συμπεριφορές, όπως την υπεράσπιση των συμφερόντων των χαρτοφυλακίων τους έναντι των υπολοίπων Επιτρόπων στο Κολέγιο (Egeberg, 2006). Εφόσον κατά κανόνα τα χαρτοφυλάκια αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες Γενικές

Διευθύνσεις, οι Επίτροποι μπορεί να νοηθούν ως εκπρόσωποι των υπηρεσιών στο Κολέγιο. Όπως, όμως, υπογραμμίζει και η Helen Wallace, «[ο]ι εξουσίες και οι 'προσωπικότητες' των Γενικών Διευθύνσεων ποικίλουν (ανάλογα με τη Γενική Διεύθυνση), όπως και οι σχέσεις με τους Επιτρόπους τους» (Wallace, 2010: 71). Ορισμένες Γενικές Διευθύνσεις, όπως αυτή του Ανταγωνισμού, εμφανίζονται σχεδόν ανεξάρτητες από το πολιτικό επίπεδο με την αυτονομία αυτή να αποδίδεται στις εσωτερικές ρουτίνες της γραφειοκρατίας που θεσμοποιούνται σε τέτοιο βαθμό ώστε να καταλήγουν να θεωρούνται πιο σημαντικές από τα ίδια τα πολιτικά συμφέροντα (From, 2002). Σε αυτό συμφωνεί και ο Stephen Wilks ο οποίος αναφέρει ότι «[η] Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Επιτροπής παρέχει το κλασσικό παράδειγμα ανεξάρτητης Ευρωπαϊκής ρύθμισης, ίσως μια ακραία περίπτωση κανονιστικής δημιουργίας πολιτικής...» (2010: 153). Η επιρροή της γραφειοκρατικής κουλτούρας των Γενικών Διευθύνσεων στη λήψη αποφάσεων για ένα ζήτημα φαίνεται ότι είναι αντιστρόφως ανάλογη της πολιτικοποίησης αυτού του ζητήματος (Wonka, 2008: 1151).

Πέρα από τις διοικητικές κουλτούρες των Γενικών Διευθύνσεων αναδεικνύεται και μια κοινή κουλτούρα όλων των ανώτερων γραφειοκρατών της Επιτροπής ανεξάρτητα από το πού ακριβώς εργάζονται. Υφίσταται, δηλαδή, «ένα *esprit de corps* στην Επιτροπή, μια οργανωσιακή κουλτούρα που δεσμεύει τους πολυεθνικούς γραφειοκράτες ώστε να εργαστούν για ένα κοινό σκοπό» (Ellinas and Suleiman, 2011: 941). Ο σκοπός αυτός δεν είναι άλλος από την προώθηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τον μοιράζονται στην πλειοψηφία τους όλα τα στελέχη της Ευρωπαϊκής διοίκησης. Η τάση της κάθε γραφειοκρατίας για συνεχή επέκταση των δραστηριοτήτων της και ενίσχυση της εξουσίας της έχει αναλυθεί διεξοδικά από διανοητές του διαμετρήματος του Max Weber (Beetham, 1987: 58-62). Η γραφειοκρατία της Επιτροπής δεν αποτελεί εξαίρεση. Άλλωστε, η λογική της συνεχούς θεσμοποίησης με σκοπό την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής αποτέλεσε βασικό κομμάτι της λογικής του Jean Monnet και της ομώνυμης μεθόδου ολοκλήρωσης (Majone, 2009: 74-76). Είναι σαφές, λοιπόν, ότι η συνεχής διεύρυνση των εξουσιών της Επιτροπής είναι εμπεδωμένη στη συστημική λειτουργία της και ως εκ τούτου είναι αποδεκτή από τους μονίμους υπαλλήλους της. Μάλιστα, δεν είναι λίγοι αυτοί που θεωρούν ότι η παρούσα οικονομική κρίση θα δώσει τη δυνατότητα στη γραφειοκρατία να προωθήσει αποφασιστικά την υπόθεση της ολοκλήρωσης

εκμεταλλεζόμενη τις διαφορές που υπάρχουν μέσα στο Κολέγιο των Επιτρόπων (Ellinas and Suleiman, 2011: 942).

Η Ευρωπαϊκή γραφειοκρατία παίζει σημαντικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων αλλά οι δυνατότητές της περιορίζονται όχι μόνο από τα πολιτικά συμφέροντα των κυβερνήσεων και των Επιτρόπων αλλά και από τους περιορισμένους πόρους που διαθέτει (Thatcher, 2001: 312-313). Σε σύγκριση με άλλες γραφειοκρατίες η Επιτροπή διαθέτει μόνο 23.000 με 25.000 μόνιμους υπαλλήλους για τη διαχείριση των πολιτικών της, αριθμός εντυπωσιακά χαμηλός αν σκεφτεί κανείς το εύρος των δραστηριοτήτων της (Wallace, 2010: 74, Dinan, 2010: 184). Για να καλυφθεί αυτό το έλλειμμα δημιουργήθηκε μια συστηματική συνεργασία ανάμεσα στις υπηρεσίες της Επιτροπής και στις αντίστοιχες των Κρατών Μελών που ονομάζεται «επιτροπολογία» (comitology). Η συνεργασία αυτή έχει τη μορφή ενός «πυκνού δικτύου συμβουλευτικών, ρυθμιστικών και διαχειριστικών επιτροπών» (Wallace, 2010: 74) στις οποίες μετέχουν αξιωματούχοι από τα κράτη μέλη με τους γραφειοκράτες της Επιτροπής να τις συγκαλούν και να προεδρεύουν (Egeberg, 2010: 138). Αντικείμενο της επιτροπολογίας είναι η εφαρμογή της νομοθεσίας των Ευρωπαϊκών οργάνων μέσα από τον καθορισμό και την εξειδίκευση των τεχνικών λεπτομερειών της (Versluis, van Keulen and Stephenson, 2011: 168; European Parliament, 2010).

Το αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής είναι οι κρατικές γραφειοκρατίες να παρεμβαίνουν σε τέτοιο βαθμό στη λήψη των συγκεκριμένων αποφάσεων ώστε να επιτυγχάνεται ο πρακτικός έλεγχος της δραστηριότητας της Επιτροπής. Όπως σημειώνει και ο Simon Hix, «[η] Επιτροπή δεν είναι εντελώς ελεύθερη να διαμορφώνει τα αποτελέσματα των πολιτικών όταν εφαρμόζει την Ευρωπαϊκή νομοθεσία» (Hix, 2005: 52). Αυτό γίνεται εύκολα αντιληπτό εάν σκεφτεί κανείς ότι αρκετές από τις επιτροπές του συστήματος λαμβάνουν αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία και δεν έχουν μόνο συμβουλευτικό ρόλο. Επιπλέον, ακόμα και όταν η Επιτροπή περνάει τις απόψεις της είναι πιθανό να προωθεί προτάσεις που κρίνει ότι θα γίνουν αποδεκτές από τους κρατικούς αντιπροσώπους (Egeberg, 2010: 138). Αντίστοιχη είναι και η περίπτωση των συμβουλευτικών επιτροπών εμπειρογνώμων που είναι ένας ακόμα μηχανισμός συνεργασίας των κρατικών γραφειοκρατιών με τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Οι συμβουλευτικές επιτροπές ασχολούνται με την προετοιμασία και την αρχική διαμόρφωση των πρωτοβουλιών της Επιτροπής, αποτελούνται από εμπειρογνώμονες και αξιωματούχους των Κρατών Μελών και,

όπως και στην περίπτωση της επιτροπολογίας, προεδρεύονται από αξιωματούχους της Επιτροπής (Egeberg, 2010: 137). Πολύ συχνά η σύνθεση των συμβουλευτικών επιτροπών εμπειρογνομόνων και αυτών της επιτροπολογίας είναι η ίδια κάτι που καθιστά το διαχωρισμό τους δυσδιάκριτο (Blom-Hansen and Brandsma, 2009: 722; Versluis, van Keulen and Stephenson, 2011: 168). Συνεπώς, οι δύο αυτές περιπτώσεις καταδεικνύουν την επιβολή της γραφειοκρατικής λογικής, όχι μέσα από τους εσωτερικούς μηχανισμούς και τις διαδικασίες της Επιτροπής, αλλά μέσα από την εξάρτηση της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας από τις αντίστοιχες εθνικές.

Βεβαίως η ενίσχυση μιας οργανωσιακής λογικής στο σύστημα λήψης αποφάσεων μπορεί να επέλθει και με την εισαγωγή δρώντων που είναι έξω από τα στενά όριά του. Αυτό συμβαίνει με τις ομάδες συμφερόντων. Ακολουθώντας τη θεώρηση των Sonia Mazey και Jeremy Richardson, η ένταξη των ομάδων συμφερόντων στο σύστημα λήψης αποφάσεων της Επιτροπής μπορεί να νοηθεί ως μια στρατηγικού χαρακτήρα ορθολογική επιλογή της Ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας προκειμένου να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητά της και δι' αυτού του τρόπου να σταθεροποιήσει την θέση της στο Ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα (Mazey and Richardson, 2001: 218-219).

Συγκεκριμένα, η έλλειψη ικανοποιητικών πόρων για να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις παραγωγής πολιτικής είναι ένας βασικός λόγος για τον οποίο η Ευρωπαϊκή γραφειοκρατία είναι ανοιχτή στην επιρροή των ομάδων συμφερόντων (Greenwood, 1997, αναφορά στο From, 2002: 224). Εντάσσοντας τις ομάδες αυτές στο σύστημα λήψης αποφάσεων οι υπηρεσίες επιτυγχάνουν να αποκτήσουν μεγαλύτερη πρόσβαση σε πληροφορίες, συμβουλές και τεχνογνωσία (Mazey and Richardson, 2001: 227; Young, 2010: 120-121). Σύμφωνα με τον Jeremy Richardson, «[τ]ο κόστος απόκτησης και επεξεργασίας μεγάλων όγκων πληροφορίας είναι μικρό συγκριτικά με το πιθανό κόστος των αθέμιτων συνεπειών κακών (ή πολιτικά αντιδημοφιλών) αποφάσεων δημόσιας πολιτικής» (Richardson, 2007: 274). Επίσης, οι Γενικές Διευθύνσεις μέσα από τη διαβούλευση με τις ομάδες συμφερόντων έχουν τη δυνατότητα να υποστηρίξουν καλύτερα τη διαπραγματευτική τους θέση στο Συμβούλιο Υπουργών καθώς με τον τρόπο αυτό ενισχύουν τη νομιμοποίησή τους (From, 2002: 224; Μανουβέλος, 2010: 62). Παράλληλα, αποφεύγουν την ευθύνη για ενδεχόμενες αστοχίες και λάθη πολιτικής εφόσον εμπλέκουν εκ των προτέρων αρκετούς από τους ενδιαφερόμενους (Mazey and Richardson, 2001: 218). Οι

υπηρεσίες ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για την υποδοχή των απόψεων των Ευρωπαϊκών ομάδων συμφερόντων διότι είναι πολύ πιο πρακτική η διαπραγμάτευση με μία μόνο ομάδα που έχει αποκρυσταλλωμένες θέσεις από τη διαπραγμάτευση με πολλές ομάδες που μπορεί να έχουν σοβαρές εθνικές και τομεακές διαφορές (Μανουβέλος, 2010: 62; Egeberg, 2010: 137).

Από την πλευρά τους οι Επίτροποι αποδέχονται την επιρροή των ομάδων συμφερόντων στη λήψη αποφάσεων της Επιτροπής στο πλαίσιο της αποδοχής συμπεριφορών λόγω της γραφειοκρατικής κουλτούρας των υπηρεσιών αλλά και επειδή όλο και περισσότερες ομάδες συμφερόντων από τα κράτη εμπλέκονται με τη λήψη αποφάσεων της Επιτροπής (Mazey and Richardson, 2001: 221). Έτσι, οι Επίτροποι μέσα από τη θέση τους στον Ευρωπαϊκό οργανισμό μπορούν να ικανοποιήσουν τις επιδιώξεις των μελλοντικών ψηφοφόρων τους. Η διαδικασία διαβούλευσης των ομάδων με τους Επιτρόπους και τη γραφειοκρατία της Επιτροπής δεν τυποποιείται με νομικά αυστηρό τρόπο. Περιλαμβάνει ένα σύνολο θεσμοθετημένων ή έκτακτων συμβουλευτικών επιτροπών, άτυπες συναντήσεις και τηλεφωνικές συνομιλίες με Επιτρόπους και υπηρεσιακούς παράγοντες αλλά και γραπτές ανακοινώσεις (Kohler-Koch, 2007: 259; Μανουβέλος, 2010: 62-63). Έτσι, οι ομάδες συμφερόντων επιτυγχάνουν να προωθήσουν ταυτόχρονα και τις δύο διαφορετικές οργανωσιακές λογικές της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ: ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Συμπερασματικά, η ταυτόχρονη παρουσία των διαδικασιών της γραφειοκρατικοποίησης και της πολιτικοποίησης (Christiansen, 1997: 78) προκαλεί σύγχυση ως προς την κατεύθυνση της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή. Σίγουρα, η διασπορά των πολλών διαφορετικών γραφειοκρατικών δομών που διαμορφώνουν τις αποφάσεις από τα πρώτα στάδια της διαβούλευσης έως και τον έλεγχο της εφαρμογής της συνηγορούν πως η λήψη αποφάσεων στην Επιτροπή χαρακτηρίζεται από έντονη γραφειοκρατικοποίηση. Πράγματι, στις περισσότερες περιπτώσεις η απόφαση ουσιαστικά θα ληφθεί από τους υπερεθνικούς και εθνικούς γραφειοκράτες ακόμα και αν πρέπει να δοθεί η τελική έγκριση από το Κολέγιο των Επιτρόπων. Όμως το γεγονός ότι η πλειοψηφία των αποφάσεων καθορίζεται από γραφειοκρατικές διαδικασίες δε σημαίνει ότι σε αυτές περιλαμβάνονται και όλες οι σημαντικές

αποφάσεις. Η ανάπτυξη των γραφείων των Επιτρόπων σαν ένα παράλληλο, ανεξάρτητο από τη γραφειοκρατία δίκτυο με πραγματικές δυνατότητες ελέγχου και συντονισμού επιτρέπει στους πολιτικούς της Επιτροπής να αξιολογούν τη δραστηριότητα των υπηρεσιών και να επεμβαίνουν όταν θίγεται ένα πολιτικά ευαίσθητο θέμα. Η γραφειοκρατικοποίηση, λοιπόν, έχει επέλθει με την ανοχή του Κολεγίου και υπό τη διαρκή του παρακολούθηση. Άλλωστε, η επιδίωξη των πολιτικών για τον όσο το δυνατό μεγαλύτερο περιορισμό της ατζέντας που έχουν να συναποφασίσουν είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα και των εθνικών κυβερνήσεων. Επιπρόσθετα, η επιχείρηση των εθνικών κυβερνήσεων να πολιτικοποιήσουν τις διαδικασίες ανάδειξης της υπηρεσιακής ηγεσίας των γραφειοκρατών της Επιτροπής σε συνδυασμό με το πολιτικοποιημένο Κολέγιο των Επιτρόπων οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η γραφειοκρατικοποίηση επικρατεί στα χαμηλά και μεσαία κλιμάκια της διοικητικής πυραμίδας της Επιτροπής. Η δε πολιτικοποίηση είναι ισχυρότερη στα ανώτερα. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση της Επιτροπής οι δύο οργανωσιακές λογικές μοιάζουν αρκετά ισορροπημένες.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΤΑ ΠΟΛΛΑΠΛΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Το Συμβούλιο δεν είναι ένα μονολιθικό θεσμικό όργανο, αλλά ασφαλέστερα περιγράφεται ως ένα σύνθετο και πολυεπίπεδο σύστημα διαπραγμάτευσης στο οποίο μετέχουν με διαφορετικούς ρόλους και αρμοδιότητες υπουργοί των κρατών μελών, δημόσιοι υπάλληλοι, ακόμα και αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων (Versluis, van Keulen and Stephenson, 2011:37; Lewis, 2010b: 146-149; Christiansen, 2001a: 137). Αντί να είναι μια διακυβερνητική διάσκεψη –τυπική στους διεθνείς οργανισμούς– το Συμβούλιο έχει αποκτήσει μια δυναμική έντονης θεσμοποίησης (Christiansen, 2001a: 136). Η ανάδειξη του πρωταγωνιστικού ρόλου της γραφειοκρατίας του Συμβουλίου ασφαλέστατα επηρεάζει και τις διαδικασίες παραγωγής πολιτικής από το συγκεκριμένο θεσμό. Έχει ενδιαφέρον, λοιπόν, να ερευνηθεί πώς οι οργανωσιακές λογικές της πολιτικοποίησης και της γραφειοκρατικοποίησης επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο.

ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Το Συμβούλιο έχει σχεδιαστεί με τρόπο ώστε να εκπροσωπεί τα κράτη μέλη ευρισκόμενο στο επίκεντρο της λήψης αποφάσεων της Ένωσης (Lewis, 2010b: 142). «Οι [ε]θνικοί υπουργοί, συμμετέχοντας στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, καταλήγουν σε θέσεις που προέρχονται από εσωτερικές προτιμήσεις (των κρατών μελών) που αφορούν τα υπό συζήτηση θέματα» (Christiansen, 2001a: 136). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει και η Helene Wallace, «οι υπουργοί και οι αξιωματούχοι που συναντώνται στο Συμβούλιο είναι υπηρέτες των κυβερνήσεών τους, ανήκουν σε εθνικά πολιτικά κόμματα, και είναι υπεύθυνοι έναντι των εθνικών κοινοβουλίων και των εθνικών εκλογικών σωμάτων» (Wallace, 2010: 79). Στο πλαίσιο αυτό οι εκπρόσωποι των κρατών μελών λαμβάνουν συγκεκριμένες οδηγίες για το πώς θα τοποθετηθούν στα υπό συζήτηση ζητήματα. Οι οδηγίες αυτές είναι περισσότερο ή λιγότερο αυστηρές ανάλογα με το θέμα (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 213).

Η διαδικασία διαμόρφωσης των εθνικών θέσεων με τις οποίες οι υπουργοί προσέρχονται στο Συμβούλιο αποτελεί μια παράλληλη λειτουργία της εθνικής κυβέρνησης στην οποία εμπλέκονται οι ίδιοι οι υπουργοί αλλά και οι κρατικοί υπάλληλοι (Wallace, 2010: 78). Η υιοθέτηση της εθνικής θέσης απαιτεί το συντονισμό των διαφορετικών μονάδων παραγωγής πολιτικής. Η θεσμική αποτύπωση του συντονισμού αυτού εξαρτάται από τα ιδιαίτερα ιστορικά, πολιτιστικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του συστήματος διακυβέρνησης του κάθε κράτους μέλους (Kassim, 2001: 10-11; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 213-218). Το πολιτικό συμφέρον δεν απουσιάζει από τον προσδιορισμό της εθνικής θέσης καθώς σε αυτόν μετέχουν μεταξύ άλλων και οι ίδιοι οι υπουργοί που καλούνται να υποστηρίξουν την εθνική θέση ενώπιον των ευρωπαϊκών συναδέλφων τους. Όπως σημειώνει και η Helen Wallace, ο βαθμός συμμετοχής τους στην προετοιμασία αυτή «εξαρτάται από τις εθνικές πρακτικές και από την κλίμακα του πολιτικού ενδιαφέροντος κάθε θέματος στις επιμέρους χώρες» (Wallace, 2010: 78). Ο Simon Hix φτάνει στο σημείο να παρομοιάζει τους Υπουργούς στο Συμβούλιο με τους νομοθέτες κάθε κοινοβουλίου καθώς επισημαίνει πως και αυτοί, όπως και οι βουλευτές, «ζυγίζουν τα πιθανά οφέλη για ολόκληρη την κοινωνία (την Ευρωπαϊκή Ένωση) έναντι των ενδεχόμενων απωλειών για τους ψηφοφόρους τους. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων ανάμεσα σε υπουργούς της ίδιας χώρας» (Hix, 2005: 80). Πράγματι, φαίνεται πως η λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο επηρεάζεται, μέσω των μηχανισμών

καθορισμού της εθνικής θέσης, άμεσα και ουσιαστικά από τα πολιτικά κόμματα που στηρίζουν τις κυβερνήσεις καθώς και από τις απόψεις των ψηφοφόρων τους (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 237-240).

Η ύπαρξη συγκεκριμένων εθνικών θέσεων με τις οποίες οι υπουργοί προσέρχονται στο Συμβούλιο και το γεγονός ότι είναι υπόλογοι έναντι των κυβερνήσεων τους και του ευρύτερου εσωτερικού πολιτικού τους συστήματος για την επιτυχημένη υποστήριξή τους οδηγεί στο συμπέρασμα ότι κατά τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο προτεραιότητα έχει η προάσπιση του εθνικού συμφέροντος (Wallace, 2010: 79). Παράλληλα, όμως, το Συμβούλιο συλλογικά υπηρετεί το κοινό συμφέρον των κυβερνήσεων το οποίο δεν ταυτίζεται με συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές αλλά με την ύπαρξη ενός θεσμικού κεκτημένου που εγγυάται τη σταθερότητα και τη λειτουργικότητα της λήψης αποφάσεων από κράτη μέλη με μεγάλες διαφορές στις αντιλήψεις και τα συμφέροντα (Christiansen, 2001a: 137-138). Αυτό το κεκτημένο δεν είναι άλλο από τη διαρκή επιδίωξη για λήψη όλων των αποφάσεων με ομοφωνία ανεξαρτήτως της νομικής πρόβλεψης – ξεχωριστής για κάθε περίπτωση – που μπορεί να ορίζει ότι η απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία (Lewis, 2010a: 170-171). Η πολιτική λογική είναι και εδώ παρούσα καθώς η κουλτούρα της ομοφωνίας ευνοεί την «αλληλοϋποστήριξη με ανταλλαγή ψήφων σε ένα περιορισμένο αριθμό πρωτοβουλιών» ώστε κάθε κυβέρνηση να προχωρήσει στους αναγκαίους συμβιβασμούς για να προωθήσει τις αποφάσεις που αποτελούν για αυτήν προτεραιότητα (König and Junge, 2009: 528-529). Στο πλαίσιο αυτό, οι συμμαχίες που δημιουργούνται δεν έχουν να κάνουν με μόνιμους γεωγραφικούς διαχωρισμούς, με τη δημιουργία διευθυντηρίου ή με διάκριση παλαιών και νέων μελών, αλλά είναι προϊόν προσωρινών συμβιβασμών για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων στα επιμέρους ζητήματα (Hayes-Renshaw, 2006: 72-73).

Η πολιτική λογική πίσω από τους συμβιβασμούς γίνεται περισσότερο εμφανής εάν εξετάσει κανείς το πώς διαχειρίζονται τα κράτη μέλη την Προεδρία του Συμβουλίου. Μπροστά στην προοπτική της ενίσχυσης του κύρους της στη συνείδηση των πολιτών της ή και για να αποπροσανατολίσει την εσωτερική κοινή γνώμη, η κυβέρνηση που έχει την Προεδρία είναι κατά κανόνα περισσότερο διατεθειμένη να προβεί σε συμβιβασμούς ώστε να εμφανιστεί περισσότερο παραγωγική και επιτυχημένη (Dinan, 2010: 231-232). Από την άλλη, ο έλεγχος της ατζέντας του Συμβουλίου που είναι στην αρμοδιότητα της Προεδρίας μπορεί να αξιοποιηθεί για να καθυστερήσει τη

λήψη απόφασης σε ορισμένα αντιδημοφιλή θέματα (Versluis, van Keulen and Stephenson, 2011: 160). Ακόμα και η απόφαση της παραπομπής ορισμένων ζητημάτων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να εξυπηρετεί το σκοπό του επηρεασμού των εσωτερικών πολιτικών εξελίξεων εφόσον τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια είναι γεγονότα υψηλού προφίλ που συγκεντρώνουν μεγάλη διεθνή δημοσιότητα, ενώ σε αυτό το επίπεδο είναι δυνατό να επιτευχθούν οι περισσότερες συμφωνίες – πακέτο και να παραχωρηθούν τα περισσότερα ανταλλάγματα (Lewis, 2010b: 145, Christiansen, 2001a: 146).

ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Η πρώτη απόδειξη της γραφειοκρατικής επιρροής στη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου είναι η ίδια η ύπαρξη τομεακών Συμβουλίων. Αν και νομικά το Συμβούλιο είναι ένα, ανεξαρτήτως του ποιος υπουργός μετέχει σε αυτό, εντούτοις η πρόβλεψη για συμμετοχή υπουργών με τον ίδιο τομέα ευθύνει αναδεικνύει τα κοινά τους συμφέροντα έναντι των συναδέλφων τους στις εθνικές κυβερνήσεις και μπορεί να φτάσει μέχρι και την ανάπτυξη ενός «esprit de corps» και μιας κοινής ταυτότητας στους μετέχοντες υπουργούς (Christiansen, 2001a: 141-142). Αποτέλεσμα αυτού είναι η καλλιέργεια ξεχωριστής οργανωτικής κουλτούρας σε κάθε τομεακό Συμβούλιο (Lewis, 2010: 144) που τροφοδοτεί τους διαχωρισμούς ανάμεσα στα διαφορετικά Συμβούλια και τα μέλη τους (Christiansen, 2001a: 142). Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των Υπουργών Οικονομικών που μέσα από κύρος και την ισχύ των Συμβουλίων ECOFIN και Eurogroup πέτυχαν να αναβαθμίσουν την επιρροή τους στο συντονισμό της εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής των χωρών τους υποσκάπτοντας το ρόλο των Υπουργών Εξωτερικών (Dinan, 2010: 215). Βεβαίως, τέτοιου είδους γραφειοκρατικοί ανταγωνισμοί συντελούν στην γραφειοκρατικοποίηση της λήψης αποφάσεων ήδη από το αρχικό στάδιο της διαμόρφωσης της εθνικής θέσης καθώς αντί αυτή να ληφθεί στα πλαίσια των ιδεολογικών και πολιτικών προτεραιοτήτων της κυβέρνησης καταλήγει έρμαιο των αντιπαραθέσεων των υπουργών που υιοθετούν τις θέσεις των υπηρεσιών των οποίων προΐστανται.

Ένας πρόσθετος παράγοντας γραφειοκρατικοποίησης της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο είναι η εξάρτηση της Προεδρίας από τη Γενική Γραμματεία του

Συμβουλίου. Η τελευταία παρέχει τη λογιστική, διοικητική και τεχνική υποστήριξη που εξασφαλίζει τη λειτουργικότητα της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 100). Ο τυπικός ρόλος της Γενικής Γραμματείας είναι η διοργάνωση των συσκέψεων του Συμβουλίου και η παροχή οργανωτικής υποστήριξης στις συναντήσεις των επιτροπών που βρίσκονται κάτω από αυτό. Στην πραγματικότητα η Γραμματεία είναι πολύ πιο ισχυρός θεσμός και με σημαντική επιρροή στη λήψη αποφάσεων (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 101).

Η Γενική Γραμματεία βρίσκεται στην υπηρεσία της Προεδρίας και, όπως υπογραμμίζει και ο Desmond Dinan, η σχέση τους είναι «πολύ περισσότερο από στενή συνεργασία· είναι μια μορφή κοινής δράσης ή συμβίωσης σε ότι έχει να κάνει με την προετοιμασία και την εκτέλεση του προγράμματος της Προεδρίας» (Dinan, 2010: 232). Η εναλλαγή στην Προεδρία διαφορετικών κυβερνήσεων καθιστά τη Γενική Γραμματεία τη θεσμική μνήμη του Συμβουλίου (Lewis, 2010b: 154; Beach, 2010: 222). Έτσι, η Γενική Γραμματεία έχει τη δυνατότητα να καθοδηγεί την Προεδρία στις μεθόδους εργασίας, στις εσωτερικές διαδικασίες και στην καθιερωμένη πρακτική του Συμβουλίου (Christiansen, 2001a: 149). Μεγάλη συμβολή σε αυτό το ρόλο έχει η Νομική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας η οποία εγγυάται τη νομική συμβατότητα των αποφάσεων του Συμβουλίου με το Κοινοτικό (Ενωσιακό) Δίκαιο, κάτι που σε καμία περίπτωση δε μπορεί να θεωρηθεί δευτερεύον αν σκεφτεί κανείς τον όγκο και την πολυπλοκότητα του λεγόμενου «κοινοτικού κεκτημένου» (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 112). Επίσης, η μεγάλη εμπειρία των γραφειοκρατών της στη σύνταξη των κειμένων των Συμβουλίων αλλά και η φήμη της ως ανεξάρτητου διαμεσολαβητή ανάμεσα στις αντιπροσωπείες της επιτρέπουν να προτείνει συμβιβαστικές λύσεις που μετά υιοθετούνται από την Προεδρία (Lewis, 2010b: 154; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 118-119).

Η δραστηριότητα αυτή της Γενικής Γραμματείας συνεπάγεται και γραφειοκρατικοποίηση της λήψης αποφάσεων καθώς ενεργώντας στρατηγικά επιχειρεί μέσα από τις προτάσεις της να ενισχύσει το ρόλο του Συμβουλίου μέσα στο σύστημα της Ένωσης, γεγονός που εμμέσως ισχυροποιεί και τη δική της θέση (Beach, 2010: 226; Christiansen, 2001a: 150). Η ενίσχυση του Συμβουλίου, όμως, σε καμία περίπτωση δεν είναι προς το Συμφέρον όλων των κρατών μελών, ιδίως των μικρότερων που επιθυμούν μια πιο ισχυρή Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά συνέπεια, η

εξάρτηση της Προεδρίας του Συμβουλίου από τη Γενική Γραμματεία υπονομεύει μακροπρόθεσμες πολιτικές επιλογές των κρατών μελών της.

Η λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο που τυπικά διεξάγεται από τους Υπουργούς των κρατών μελών αποτελεί προϊόν μιας πολύ πιο σύνθετης διαπραγματευτικής διαδικασίας που στηρίζεται στην ενεργό διαπραγμάτευση μεταξύ των εθνικών γραφειοκρατιών. Ο Jeffrey Lewis χαρακτηριστικά σημειώνει πως εάν η διαπραγμάτευση «επρόκειτο μόνο για τις συναντήσεις των υπουργών μερικές μέρες το μήνα, η ΕΕ θα ήταν ένα ατελές και χαοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων» (Lewis, 2010b:144). Κάτι τέτοιο αποτρέπεται, όμως, λόγω της COREPER, της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων των κρατών μελών που προετοιμάζει την ατζέντα των επιμέρους Συμβουλίων. Αν και νομικά δεν έχει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, εντούτοις η COREPER είναι de facto από τα βασικότερα και αποτελεσματικότερα αποφασιστικά όργανα της Ένωσης (Dinan, 2010: 217; Lewis, 2006: 281; Hix, 2005: 83). Ως προς την ουσία των αρμοδιοτήτων της, οι Fiona Hayes-Renshaw και Helen Wallace αναφέρουν πως «η COREPER δρα σαν ένα φίλτρο για το Συμβούλιο, μειώνοντας όσο είναι δυνατό τον αριθμό και την πολυπλοκότητα των ζητημάτων που είναι προς συζήτηση για τους υπουργούς» (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 78). Στην πραγματικότητα η COREPER συστήνει και διαχειρίζεται ένα ολόκληρο δίκτυο από ομάδες εργασίας –μόνιμες ή περιστασιακές– αποτελούμενες από εξειδικευμένους εθνικούς γραφειοκράτες που πραγματοποιούν την τεχνική και λεπτομερειακή επεξεργασία των σχεδίων των αποφάσεων (Lewis, 2010b: 153; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 97-99). Η ίδια η COREPER ασχολείται μόνο με τα θέματα στα οποία υπάρχει διαφωνία σε επίπεδο ομάδας εργασίας, αλλά και με τις περισσότερο πολιτικές πτυχές αυτών των θεμάτων. Αυτό μετουσιώνεται σε μια ελάφρυνση των προς διαπραγμάτευση ζητημάτων του Συμβουλίου της τάξης του 80 με 85 τις εκατό (Wallace, 2010: 77) και είναι δηλωτικό της χρησιμότητας της δουλειάς των μονίμων αντιπροσώπων που παρεμβάλλονται ανάμεσα στο πολιτικό και το καθαρά τεχνικό επίπεδο λήψης αποφάσεων.

Παρ' όλο που οι μόνιμοι αντιπρόσωποι λαμβάνουν συγκεκριμένες οδηγίες από τις εθνικές τους κυβερνήσεις για το πώς θα πρέπει να τοποθετηθούν στην Επιτροπή (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 83), η διαπραγμάτευση στο συγκεκριμένο επίπεδο είναι μια αμφίδρομη διαδικασία κατά την οποία οι αντιπρόσωποι αξιοποιώντας την πληροφόρησή τους για τις θέσεις των άλλων και τη δυναμική της

διαπραγμάτευσης ενημερώνουν τους πολιτικούς προϊσταμένους τους για το ποιιά θέση έχουν περιθώριο να λάβουν (Christiansen, 2001a: 149). Η άμεση πρόσβαση που έχουν στους πρωθυπουργούς και τους υπουργούς τους οποίους ενημερώνουν και προφορικά τους δίνει τη δυνατότητα κάνουν αντιπροτάσεις για αλλαγές στη διαπραγματευτική θέση. Αυτές λαμβάνονται σοβαρά υπόψη ιδίως όταν ελλοχεύει ο κίνδυνος της απομόνωσης ή μιας ψηφοφορίας στο Συμβούλιο που θα καταλήξει σε αρνητικό αποτέλεσμα, καθώς και όταν η κυβέρνηση θέλει να αποφύγει να στείλει κάποιο συγκεκριμένο ζήτημα για διαπραγμάτευση στο Συμβούλιο (Lewis, 2006: 283). Μερικές φορές δε, όταν οι υπουργοί δε μπορούν ή δε θέλουν να αποφασίσουν, το βάρος του καθορισμού της διαπραγματευτικής θέσης πέφτει αποκλειστικά στο μόνιμο αντιπρόσωπο (στο ίδιο). Αυτή, λοιπόν, η εξάρτηση των Υπουργών από την πληροφόρηση, τις γνώσεις και την εμπειρία των μόνιμων αντιπροσώπων αποτελεί παράγοντα γραφειοκρατικοποίησης της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο.

Ακόμα μεγαλύτερος παράγοντας γραφειοκρατικοποίησης είναι η ίδια η θεσμική λειτουργία της COREPER που είναι εγγενώς διαφορετική από αυτήν των τομεακών Συμβουλίων. Αντί για μια επιτροπή από κρατικούς γραφειοκράτες εθνικών κρατών, η COREPER έχει μια διφυή υπόσταση καθώς τα μέλη της είναι αφοσιωμένα στην εξυπηρέτηση τόσο των εθνικών, όσο και των ευρωπαϊκών συμφερόντων (Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 81-82; Lewis, 2006: 289). Η COREPER σαν σύνολο αναπτύσσει δυναμικές ομάδες που δημιουργούν μια κοινή ταυτότητα στα μέλη της και ευνοούν τη βαθιά τους κοινωνικοποίηση (Christiansen, 2001a: 149). Το *esprit de corps* που αποκτούν οι μόνιμοι αντιπρόσωποι οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελούν μια διακριτή κοινότητα ανθρώπων: έχουν κοινό τρόπο ζωής με πολλές επαγγελματικές και διαπροσωπικές επαφές μεταξύ τους, είναι απομονωμένοι από τις εθνικές τους γραφειοκρατίες και συσκέπτονται για αρκετές ώρες κάθε εβδομάδα προσπαθώντας να καταλήξουν σε αποφάσεις (Lempp and Altenschmidt, 2008: 518-519; Hayes-Renshaw and Wallace, 1997: 79-82). Επιπλέον, οι μόνιμοι αντιπρόσωποι παραμένουν στη θέση τους για κάποια χρόνια, πράγμα που ενισχύει την κοινωνικοποίησή τους.

Αυτή ακριβώς η έντονη κοινωνικοποίηση των μελών της έχει επιτρέψει να αναπτυχθεί στην COREPER ένα «πυκνό κανονιστικό περιβάλλον» το οποίο περιλαμβάνει ανεπίσημες αρχές που έχουν επικρατήσει και καθορίζουν τις συμπεριφορές των μελών της (Lewis, 2000:267). Στο πλαίσιο αυτό, κανόνες όπως η

διάχυτη αμοιβαιότητα, η εμπιστοσύνη, η αμοιβαία κατανόηση, η προτίμηση της ομοφωνίας και η κουλτούρα του συμβιβασμού οριοθετούν τη δράση της Επιτροπής (Lewis, 2006: 282-283). Είναι αυτοί οι άτυποι κανόνες που την καθιστούν αποτελεσματική και λειτουργική. Ταυτόχρονα, όμως, αυτοί οι κανόνες την απομακρύνουν από τη στρατηγική συμπεριφορά και τη λογική των συνεπειών (κόστος-όφελος) που επικρατεί στις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις και την οδηγούν στη λήψη αποφάσεων με βάση τη λογική της καταλληλότητας ή τη λογική της επιχειρηματολογίας (Lewis, 2010a: 169-178). Αυτές οι λογικές επιτρέπουν στην COREPER να αγνοεί τις εθνικές διαπραγματευτικές θέσεις και να στηρίζεται στις εσωτερικές της προτεραιότητες για να λάβει αποφάσεις (Lewis, 2000: 272). Εξάλλου, είναι σύνηθες για τους μονίμους αντιπροσώπους να συνωμοτούν σκηνοθετώντας μια εικονική απομόνωση τους στην Επιτροπή ώστε να εξαναγκάσουν την κυβέρνησή τους να αλλάξει τις διαπραγματευτικές οδηγίες (Lewis, 2010a: 174). Η θεσμική αυτή συγκρότηση της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων έχει επιλεγεί γιατί ο οργανωσιακός σκοπός της είναι η κοινή ευθύνη των μονίμων αντιπροσώπων για την εύρεση λύσεων και την επίτευξη συμφωνιών ώστε οι εργασίες του Συμβουλίου να προχωρούν ομαλά και το σύστημα λήψεως αποφάσεων να είναι λειτουργικό (Lewis, 2000: 265). Συνεπώς, χάριν αυτού του υπέρτερου σκοπού η λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου γραφειοκρατικοποιείται υιοθετώντας τις αποφάσεις των στελεχών της COREPER.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ: ΎΠΕΡΤΕΡΟ ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Από τα παραπάνω προκύπτει το συμπέρασμα ότι η λογική της γραφειοκρατικοποίησης έχει εδραιωθεί στο Συμβούλιο. Η COREPER φιλτράρει και αναθεωρεί τις εθνικές θέσεις, τα τομεακά Συμβούλια αναπτύσσουν οργανωτικές κουλτούρες που εμποδίζουν τον αποτελεσματικό συντονισμό των Υπουργών της ίδιας κυβέρνησης για τη διαμόρφωση της εθνικής θέσης, ενώ η εξάρτηση της Προεδρίας του Συμβουλίου από τη Γενική Γραμματεία μειώνει τη δυνατότητά της να διαχειριστεί την ατζέντα του Συμβουλίου. Με τον τρόπο αυτό, η μεγάλη πλειοψηφία των αποφάσεων λαμβάνεται μέσα από γραφειοκρατικές και όχι πολιτικές λογικές.

Αυτό μοιάζει αρκετά παράδοξο για ένα θεσμό που είναι ταγμένος στην προάσπιση του εθνικού συμφέροντος των κρατών μελών έναντι των οργάνων με υπερεθνική φύση, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η πολιτική λογική δεν απουσιάζει, αφορά όμως μια μειοψηφία των αποφάσεων που είναι προσεκτικά επιλεγμένες από τους πολιτικούς των κυβερνήσεων ώστε να έχουν τη μέγιστη δυνατή επίδραση στο εσωτερικό εκλογικό ακροατήριο. Με τον τρόπο αυτό η λογική της γραφειοκρατικοποίησης επέβαλε τη σιωπηρή και ανεπίσημη παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε ένα θεσμό, την COREPER, που αν και διακυβερνητικός, προσέλαβε υπερεθνικά χαρακτηριστικά (Lempp and Altenschmidt, 2008: 516-517).

Από την άλλη δεν είναι παράλογο να υποτεθεί ότι η γραφειοκρατικοποίηση του Συμβουλίου και η σύστοιχη υπερεθνικοποίηση της COREPER αποτέλεσαν ορθολογικές επιλογές των κυβερνήσεων των κρατών μελών όταν αυτές αντιλήφθηκαν ότι μόνο μέσα από την κοινωνικοποίηση και το πυκνό κανονιστικό περιβάλλον είναι δυνατό να προωθηθούν μέθοδοι λήψεως αποφάσεων που να βασίζονται στη διαβούλευση και τους κανόνες καταλληλότητας (Lewis, 2010a: 179). Αυτές οι μέθοδοι θεωρήθηκαν αναγκαίες για την επίτευξη «επιθυμητών θεσμικών διευθετήσεων» που καταλήγουν σε «συλλογικά αποτελέσματα πολιτικών που είναι ανεκτά για τον καθένα» (στο ίδιο). Η γραφειοκρατικοποίηση ήταν, δηλαδή, το τίμημα για να μην καταρρεύσει το σύστημα λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο και να διατηρηθεί η κουλτούρα της ομοφωνίας που θεωρήθηκε ότι εξυπηρετεί καλύτερα τα εθνικά συμφέροντα μακροπρόθεσμα. Κατά συνέπεια, η ίδια η γραφειοκρατικοποίηση του Συμβουλίου βασίστηκε σε μια ορθολογική πολιτική επιλογή αποπολιτικοποίησης της λειτουργίας του από την πλευρά των κυβερνήσεων.

ΤΕΛΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η αξιολόγηση της επιρροής των οργανωσιακών λογικών της πολιτικοποίησης και της γραφειοκρατικοποίησης στη λήψη αποφάσεων της Επιτροπής και του Συμβουλίου επιβεβαίωσε, όπως ήταν αναμενόμενο, την συνύπαρξη των δύο λογικών και στα δύο θεσμικά όργανα της Ένωσης. Παράλληλα, όμως, έφτασε και σε ένα παράδοξο

συμπέρασμα: ενώ στην περίπτωση της Επιτροπής η πολιτικοποίηση ισορροπεί με τη γραφειοκρατικοποίηση, στην περίπτωση του Συμβουλίου η γραφειοκρατικοποίηση εμφανίζεται ως η επικρατούσα λογική και η πολιτικοποίηση δείχνει να φθίνει. Στα πλαίσια του Συμβουλίου μία σειρά από γραφειοκρατικές πρακτικές φαίνεται να αποκτούν τέτοια δυναμική που ουσιαστικά αμφισβητούν τη διακυβερνητική φύση του θεσμού. Ειδικότερα, η COREPER φέρεται να έχει διαμορφώσει υπερεθνικά χαρακτηριστικά που της δίνουν τη δυνατότητα να έχει μια σχετική αυτονομία από το Συμβούλιο. Ταυτόχρονα, οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν κατορθώσει να πολιτικοποιήσουν επαρκώς την Επιτροπή ώστε να μην υπολείπεται της γραφειοκρατικοποίησης. Αυτές οι σοβαρές ανακατατάξεις ασφαλώς και δεν έχουν επέλθει τυχαία. Ο υπαρκτός κίνδυνος της κατάρρευσης του συστήματος λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου μετά τις αλληπάλληλες διευρύνσεις μοιάζει να είναι μια πειστική εξήγηση για την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της γραφειοκρατίας. Η δε πολιτικοποίηση της Επιτροπής θα έμοιαζε λογική επιλογή για τους μελετητές των διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο που υποστηρίζουν ότι η εγγύτητα στη θέση της Επιτροπής είναι αυτή που καθορίζει το ποιος κερδίζει (Bailer, 2004: 115-116).

Συμπερασματικά, αυτή η έρευνα στις μεθόδους λήψης αποφάσεων των δύο κρίσιμων οργάνων της Ένωσης, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, επεδίωξε να αναδείξει την επιρροή των οργανωσιακών λογικών που κρύβονται πίσω από το σύνολο των πολλών κανόνων, ρυθμίσεων και πρακτικών που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία τους. Η έρευνα πιστοποίησε ότι και οι δύο θεσμοί στηρίζονται στις λογικές της πολιτικοποίησης και της γραφειοκρατικοποίησης, κυρίως δε, εντόπισε μια ανισορροπία σε βάρος της πολιτικοποίησης στο Συμβούλιο. Για να γίνει αυτό προηγήθηκε μια ουσιαστική ανάλυση των σχέσεων των εκτελεστικών και διοικητικών οργάνων κάθε θεσμού ώστε να διαφανούν τα συμφέροντα και οι εξαρτήσεις τους.

Αυτό που χρήζει, πλέον, περαιτέρω έρευνας, αλλά ξεφεύγει από τα όρια της συγκεκριμένης εργασίας είναι η μελέτη της επιρροής της γραφειοκρατικοποίησης και της πολιτικοποίησης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το ενδεχόμενο συσχέτισής τους με το έλλειμμα πολιτικοποίησης του Συμβουλίου ή αντίστοιχα την ισορροπία πολιτικοποίησης – γραφειοκρατικοποίησης στην Επιτροπή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας 1			
José Manuel Barroso	Portugal	Member of Parliament	Prime Minister, Minister for Foreign Affairs
Catherine Ashton	UK	Leader of the Lords	Parliamentary Under-Secretary of State in the Ministry of Justice, Parliamentary Under-Secretary of State in the Department for Education and Skills and in the Department for Constitutional Affairs
Viviane Reding	Luxembourg	Member of Luxembourg Parliament, Vice-President of the Christian-Social Party	
Joaquín Almunia	Spain	Member of the Spanish Parliament, Leader of the PSOE	Minister of Public Administration, Minister of Employment and Social Security
Siim Kallas	Estonia	Elected to the Estonian parliament three times, Chairman of the Estonian Reform Party	Prime Minister, Minister of Finance, Minister of Foreign Affairs
Neelie Kroes	Netherlands	Member of the Dutch Parliament	Minister for Transport, Public Works and Telecommunication
Antonio Tajani	Italy		
Maroš Šefčovič	Slovakia		
Olli Rehn	Finland	Member of the Parliament, Deputy	

		Chairman of the Centre Party of Finland	
Janez Potočnik	Slovenia		Minister for European Affairs
Andris Piebalgs	Latvia	Member of the Latvian Parliament	Minister of Education, Finance Minister, Deputy Prime Minister, Deputy Secretary of State for EU affairs
Michel Barnier	France	Senator of Savoie, Deputy of Savoie	Minister of Agriculture and Fisheries, Minister of Foreign Affairs, Minister of European Affairs
Androulla Vassiliou	Cyprus	Cypriot House of Representatives	
Algirdas Šemeta	Lithuania		Minister of Finance (2 periods)
Karel De Gucht	Belgium	Member of the Belgian House of Representatives, National President of the VLD, Member of the Flemish Parliament	Deputy Prime Minister, Minister for Foreign Affairs and European Affairs, Minister for International Trade,
John Dalli	Malta	Member of Parliament	Minister for Economy, Minister of Finance, Minister for Social Policy, Minister of Foreign Affairs and Investment Promotion, Minister of Finance and Economic Affairs
Máire Geoghegan-Quinn	Ireland	Member of Dáil Éireann (principal chamber of the Irish parliament)	Minister for Justice, Minister for Tourism, Transport and Communications, Minister for European Affairs
Janusz Lewandowski	Poland	Member of Parliament	Minister of Privatisation
Maria	Greece	Member of	

Damanaki		Parliament, President of the Coalition of Left and Progress	
Kristalina Georgieva	Bulgaria		
Günther Oettinger	Germany	Member of the State Parliament of Baden- Württemberg, Chairman of the Christian Democratic Union of Baden- Württemberg (CDU Baden- Württemberg)	Minister-President of Baden- Württemberg
Johannes Hahn	Austria	Member of Regional Parliament of Vienna	Federal Minister for Science and Research, Member of the Regional Government of Vienna
Connie Hedegaard	Denmark	Member of the Danish Parliament	Danish Minister for the Environment
Štefan Füle	Czech Republic		European Affairs Minister, First Deputy Defence Minister
László Andor	Hungary		
Cecilia Malmström	Sweden		Minister for EU Affairs
Dacian Cioloș	Romania		Agriculture and Rural Development Minister, Undersecretary of State for European Affairs with the Ministry of Agriculture and Rural Development

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενογλώσση

Bailer, S. (2004), “Bargaining Success in the European Union: The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources”, *European Union Politics* 5 (1), pp 99-23,

Beach, D. (2010), “The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat” in Daniel Naurin and Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, (Houndmills, Palgrave Macmillan),

Beetham, D. (1987), *Bureaucracy*, (Milton Keynes, Open University Press)

Blom-Hansen, J. and Brandsman, G.J. (2009), ‘The EU Comitology System: Intergovernmental Bargaining and Deliberative Supranationalism?’, *Journal of Common Market Studies* 47 (4), pp 719-740,

Christiansen, T. (1997), “Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission”, *Journal of European Public Policy* 4 (1), pp 73-90,

Christiansen, T. (2001a), “The Council of Ministers: The politics of Institutionalised Intergovernmentalism” in Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making* 2nd edition, (London, Routledge),

Christiansen, T. (2001b), “The European Commission: Administration in Turbulent Times” in Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making* 2nd edition, (London, Routledge),

Dinan, D. (2010), *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* 4th edition, (Houndmills, Palgrave Macmillan),

Egeberg, M. (2006), 'Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners', *Journal of European Public Policy* 13 (1), pp 1-15,

Egeberg, M. (2010), 'The European Commission' in Michelle Cini and Nieves-Solorzano Borrigan (eds.), *European Union Politics* 3rd edition, (Oxford, Oxford University Press),

Ellinas, A.A. and Suleiman E.N. (2011), 'Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission', *Journal of Common Market Studies* 49 (5), pp 923-947,

European Parliament (2010), *What Is Comitology and Does It Still Have a Role Under Lisbon Treaty?*, European Parliament, accessed at 17/12/2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20100406STO72095>,

From, J. (2002), 'Decision-making in a Complex Environment: A Sociological Institutional Analysis of Competition Policy Decision-making in the European Commission', *Journal of European Public Policy* 9 (2), pp 219-237,

Guy Peters, B. (2001), 'Agenda-setting in the European Union' in Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making* 2nd edition, (London, Routledge),

Hayes-Renshaw, F. (2006), "The Council of Ministers" in John Peterson and Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union* 2nd edition, (Oxford, Oxford University Press),

Hayes-Renshaw, F. and Wallace, H. (1997), *The Council of Ministers*, (Houndmills, Macmillan),

Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union* 2nd edition, (Houndmills, Palgrave Macmillan),

Kassim, H. (2001), "Introduction: Co-ordinating National Action in Brussels" in Hussein Kassim, Anand Menon, B. Guy Peters and Vincent Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, (Oxford, Oxford University Press),

- Kohler-Koch, B. (2007), 'The Organization of Interests and Democracy in the European Union' in Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, (Plymouth, Rowman & Littlefield),
- König, T. and Junge, D. (2009), 'Why Don't Veto Players Use Their Power?', *European Union Politics* 10 (4), pp 507-534,
- Lempp, J. and Altenschmidt, J. (2008), "The Prevention of Deadlock through Informal Processes of 'Supranationalization': The Case of Coreper", *European Integration* 30 (4), pp 511-526,
- Lewis, J. (2000), "The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure", *Journal of European Public Policy* 7 (2), pp 261-289,
- Lewis, J. (2006), 'National Interests: Coreper' in John Peterson and Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union* 2nd edition, (Oxford, Oxford University Press),
- Lewis, J. (2010a), "Strategic Bargaining, Norms and Deliberation" in Daniel Naurin and Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union: Game Governments Play in Brussels*, (Houndmills, Palgrave Macmillan),
- Lewis, J. (2010b), "The Council of the European Union" in Michelle Cini and Nieves Pérez-Solórzano Borragán (eds.), *European Union Politics* 3rd edition, (Oxford, Oxford University Press),
- Majone, G. (2009), *Europe as the Would-be World Power: The EU at Fifty*, (Cambridge, Cambridge University Press),
- Mazey, S. and Richardson, J. (2001), 'Interest Groups and EU Policy-making: Organisational Logic and Venue Shopping' in Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making* 2nd edition, (London, Routledge),
- Peterson, J. (2006), 'The College of Commissioners' in John Peterson and Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union* 2nd edition, (Oxford, Oxford University Press),

Richardson, J. (2007), ‘A Comment on Kohler-Koch’ in Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, (Lanham, Rowman & Littlefield Publishers),

Thatcher, M. (2001), ‘European Regulation’ in Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making* 2nd edition, (London, Routledge),

Verluis, E., van Keulen, M. and Stephenson, P. (2011), *Analyzing the European Policy Process*, (Houndmills, Palgrave Macmillan),

Wallace, H. (2010), “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes” in Hellen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union* 6th edition, (Oxford, Oxford University Press),

Wilks, S. (2010), “Competition Policy: Towards an Economic Constitution” in Hellen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union* 6th edition, (Oxford, Oxford University Press),

Wonka, A. (2008), ‘Decision-making Dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral?’, *Journal of European Public Policy* 15 (8), pp 1145-1163,

Young, A.R. (2010), “The Single Market: Deregulation, Reregulation, and Integration” in Hellen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union* 6th edition, (Oxford, Oxford University Press),

Ελληνική

Μανουβέλος, Ε.Γ. (2010), *Νέες Μορφές Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Πολιτικές Σύγκλισης και Πεδία Εφαρμογής*, (Νομική Βιβλιοθήκη),