



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 3 Σεπτεμβρίου 2002 (05.09)
(OR. fr)

CONV 231/02

CONTRIB 80

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της : Γραμματείας

προς τη : Συνέλευση

Θέμα : **Εισήγηση των κκ. Barnier και Vitorino, μελών της Συνέλευσης :**
«Η κοινοτική μέθοδος»

Ο Γενικός Γραμματέας της Συνέλευσης έλαβε την επισυναπτόμενη εισήγηση των κκ. Barnier και Vitorino, μελών της Συνέλευσης.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 26 Ιουλίου 2002

COMM-1

Εισήγηση των κ.κ. Barnier και Vitorino στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση
σχετικά με την κοινοτική μέθοδο

Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ

Οι συζητήσεις της Συνέλευσης αναφέρονται πολύ συχνά στην «**κοινοτική μέθοδο**». Η κοινοτική μέθοδος είναι όντως το πιο πρωτότυπο στοιχείο και το βασικό στοιχείο της επιτυχίας του ευρωπαϊκού σχεδίου που ξεκίνησε τη δεκαετία του '50 με τη Δήλωση του Robert Schuman και τις συνθήκες για την ίδρυση των τριών Κοινοτήτων : της ΕΚΑΧ, της ΕΟΚ και της ΕΥΡΑΤΟΜ. Βασιζόμενες στην ανάγκη να δημιουργηθεί νέα μορφή σχέσεων, εντελώς διαφορετικών απ' ό,τι στο παρελθόν, αυτές οι συνθήκες προβλέπουν τη δημιουργία αυτόνομης έννομης τάξης, διοικούμενης από αυτόνομα θεσμικά όργανα τα οποία καλούνται να δρουν - το καθένα σύμφωνα με τα ειδικά καθήκοντά του - στο πλαίσιο ενός ισορροπημένου συστήματος για την εξυπηρέτηση ενός κοινού ύψιστου συμφέροντος.

Ύστερα από πενήντα χρόνια, η κοινοτική μέθοδος εξακολουθεί να είναι **το ουσιαστικό στοιχείο** για την καλή λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι πρωταρχικής σημασίας, αφενός, να ενισχυθεί και να εφαρμόζεται ορθά και, αφετέρου, να επεκταθεί σε ορισμένους τομείς στους οποίους δεν εφαρμόζεται ακόμη, για την υλοποίηση πράγματι κοινών πολιτικών και ενεργειών.

Η Επιτροπή εξέφρασε αυτές τις πεποιθήσεις της στο *λευκό βιβλίο της για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*, της 25ης Ιουλίου 2001, κατόπιν στην *ανακοίνωσή της σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, της 5ης Δεκεμβρίου 2001, και πρόσφατα στην *ανακοίνωσή της σχετικά με το σχέδιο για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, της 22ας Μαΐου 2002. Πολλοί αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων, καθώς και σημαντικός αριθμός μελών της Συνέλευσης και άλλες εξέχουσες προσωπικότητες διατύπωσαν παρόμοιες απόψεις.

Ωστόσο οι υπό εξέλιξη συζητήσεις σχετικά με το μέλλον της Ένωσης δείχνουν ότι υπάρχουν μερικές φορές αμφιβολίες, ή και παρανοήσεις όσον αφορά το πεδίο και τα χαρακτηριστικά αυτής της μεθόδου. Αυτό οφείλεται κυρίως στην έλλειψη ακριβούς ορισμού της έννοιας της «κοινοτικής μεθόδου» καθώς και στο γεγονός ότι οι συνθήκες προβλέπουν πολλούς τρόπους λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανάλογα με τους τομείς. Το αποτέλεσμα είναι ότι η απλή αναφορά στην κοινοτική μέθοδο είναι ανεπαρκής διότι μπορεί να κατανοηθεί, ανάλογα με τους συνομιλητές, κατά τρόπο αρκετά διαφορετικό.

Για το λόγο αυτό εκτιμούμε ότι είναι χρήσιμο να **διασαφηνίσουμε** αυτό το θέμα με την παρούσα εισήγησή μας. Στο πρώτο μέρος θα προσδιορισθούν τα στοιχεία που συνιστούν την έννοια της «κοινοτικής μεθόδου», κατόπιν θα παρουσιασθούν ορισμένα χαρακτηριστικά, κυρίως στο πλαίσιο συγκεκριμένων εμπειριών.

* * *

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ «ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ»

1.1. Η «καθαρή» κοινοτική μέθοδος

Η κοινοτική μέθοδος δηλώνει τη **διαδικασία λήψης αποφάσεων** στο πεδίο εφαρμογής της συνθήκης ΕΚ, ειδικότερα, **τη συνύπαρξη των θεσμικών οργάνων** στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας.

Σήμερα, λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες τροποποιήσεις που έγιναν στις συνθήκες όσον αφορά τους ρόλους των θεσμικών οργάνων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η «καθαρή» κοινοτική μέθοδος αντιστοιχεί σε σύστημα στο οποίο η Επιτροπή - θεσμικό όργανο που εκπροσωπεί το **γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον** - έχει το αποκλειστικό δικαίωμα ανάληψης νομοθετικών πρωτοβουλιών, δηλαδή υποβολής **προτάσεων** νομοθετικών πράξεων, και το **Συμβούλιο** - θεσμικό όργανο αποτελούμενο από τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των **κρατών μελών** - και το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** - θεσμικό όργανο που εκπροσωπεί τους **ευρωπαϊκούς λαούς** - εγκρίνουν αυτές τις πράξεις ακολουθώντας τη διαδικασία **συναπόφασης**. Ειδικότερα, το Συμβούλιο αποφασίζει με **ειδική πλειοψηφία**, ενώ η ομοφωνία απαιτείται όταν επιθυμεί να τροποποιήσει πρόταση της Επιτροπής.

Όταν οι πράξεις που εγκρίνονται κατά τον τρόπο αυτό πρέπει να **εφαρμοστούν** σε κοινοτικό επίπεδο, οι αντίστοιχες αρμοδιότητες ανατίθενται κανονικά στην Επιτροπή, η οποία τις ασκεί με τη βοήθεια επιτροπών αποτελούμενων από εκπροσώπους των κρατών μελών και υπό τον έλεγχο του Συμβουλίου και, σε ένα ορισμένο βαθμό, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το σύστημα συμπληρώνεται από το **Ευρωπαϊκό Δικαστήριο** - ανεξάρτητη δικαστική εξουσία, που εξασφαλίζει κατά τρόπο ολοκληρωμένο το σεβασμό του **κανόνα δικαίου** στις διάφορες διαδικασίες που προβλέπονται για το σκοπό αυτό.

1.2. Οι προσαρμογές της κοινοτικής μεθόδου και η διακυβερνητική μέθοδος στο σύστημα των συνθηκών

Η «καθαρή» κοινοτική μέθοδος δεν είναι η μόνη δυνατή προσέγγιση για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επειδή οι συνθήκες προβλέπουν **άλλους τρόπους** ανάλογα με τον τομέα. Συγκεκριμένα, η **συνθήκη ΕΚ** προβλέπει διάφορες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, που αποτελούν **προσαρμογές** της κοινοτικής μεθόδου. Έτσι στον τίτλο της συνθήκης ΕΚ σχετικά με τις θεωρήσεις διαβατηρίων, το άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και μάλιστα μέχρι την 1η Μαΐου 2004, **η Επιτροπή δεν έχει αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, αλλά το ίδιο δικαίωμα έχουν και τα κράτη μέλη**. Εξάλλου, πολλές νομικές βάσεις περιορίζουν τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού

Κοινοβουλίου στη διαδικασία έγκρισης των πράξεων στην απλή διαβούλευση. Επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκλείεται από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων όσον αφορά ορισμένες ενέργειες για τις οποίες χρειάζονται πράξεις νομοθετικού χαρακτήρα, όπως είναι, εν μέρει, η κοινή εμπορική πολιτική και η κοινή αγροτική πολιτική. Επιπλέον, περισσότερες από πενήντα νομικές βάσεις της συνθήκης ΕΚ, για παράδειγμα στους τομείς της φορολογίας, της κοινωνικής πολιτικής, της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και του δικαιώματος ψήφου, επιβάλλουν τη λήψη αποφάσεων με ομοφωνία στο Συμβούλιο. Τέλος, ο γενικά αναγνωρισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποτελεί ένα νέο στοιχείο σε σχέση με τη θεσμική δυναμική που χαρακτηρίζει την «καθαρή» κοινοτική μέθοδο.

Εξάλλου, ορισμένες αποφάσεις, όπως ο καθορισμός των εδρών των θεσμικών οργάνων καθώς και ο διορισμός των μελών του Δικαστηρίου ή του Διοικητικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, λαμβάνονται σαφώς σε διακυβερνητικό επίπεδο, από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

Το σύστημα και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο **δεύτερο και τρίτο πυλώνα** της συνθήκης ΕΕ, που αφορούν αντίστοιχα την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικά θέματα, έχουν επίσης ουσιαστικά **διακυβερνητικό χαρακτήρα**. Ακόμα και αν η εφαρμογή κατάλληλων ενεργειών σε αυτό τον τομέα αποτελεί συνολικά αρμοδιότητα των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζουν αρκετά δευτερεύοντα ρόλο σε σχέση με τα καθήκοντα που ανατίθενται στο Συμβούλιο, στα όργανά του (την προεδρία, το Γενικό Γραμματέα - Ύπατο Εκπρόσωπο για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας), ή απευθείας στα κράτη μέλη. Επίσης το Δικαστήριο διαθέτει περιορισμένες αρμοδιότητες στον τρίτο πυλώνα και δεν έχει καμία αρμοδιότητα σε ό,τι αφορά το δεύτερο πυλώνα.

2. ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Η κοινοτική μέθοδος εξασφαλίζει τη **διαφάνεια** της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, κυρίως μέσω της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και τη **συνοχή** κάθε ενέργειας με τις αρχές του συστήματος και τις άλλες ενέργειες, μέσω του ρόλου που διαδραματίζει η Επιτροπή καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Επιτρέπει τη **σύνθεση των κλαδικών συμφερόντων**, μέσω μηχανισμών προετοιμασίας και διαβουλεύσεων σε διάφορα στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Εξασφαλίζει την **αποτελεσματικότητα** της λήψης αποφάσεων χάρη στην εφαρμογή της αρχής της λήψης της αποφάσεων με πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών και τη συνεκτίμηση των θέσεων των κρατών που μπορεί να

αποτελούν μειοψηφία, κυρίως χάρη στην υποχρέωση της λήψης απόφασης με ομοφωνία στο Συμβούλιο όταν αυτό επιθυμεί να αποκλίνει από την πρόταση της Επιτροπής. Τέλος, διασφαλίζει το **σεβασμό του κανόνα δικαίου**, μέσω των εξουσιών του Δικαστηρίου.

2.1. Σύγκριση με τη διακυβερνητική μέθοδο

Ορισμένοι προβάλλουν το ενδιαφέρον που θα παρουσίαζε η **διακυβερνητική μέθοδος**, με άξονα μια διαδικασία λήψης αποφάσεων που βασίζεται καταρχήν σε διπλωματικές διαπραγματεύσεις μεταξύ κυρίαρχων κρατών μελών. Η μέθοδος αυτή θα επέτρεπε την πλήρη διαφύλαξη της **κυριαρχίας των κρατών μελών**. Εξάλλου αυτή η μέθοδος θα εξασφάλιζε τη δυνατότητα εφαρμογής πιο ευέλικτων μορφών συνεργασίας και, συνεπώς, το συνδυασμό της προστασίας των εθνικών συμφερόντων με την ανάπτυξη συντονισμένων πρωτοβουλιών στους «ευαίσθητους» πολιτικούς τομείς.

Η διακυβερνητική μέθοδος παρουσιάζει κάποιο ενδιαφέρον στους τομείς συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για τους οποίους το επίπεδο ολοκλήρωσης παραμένει, προς το παρόν, ασήμαντο. Δεν τίθεται θέμα ανταγωνισμού, ούτε ασυμβατότητας μεταξύ αυτής της μεθόδου και της κοινοτικής μεθόδου, εφόσον η κάθε μία έχει τα δικά της πλεονεκτήματα.

Εξάλλου είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η κοινοτική μέθοδος έχει αναμφισβήτητο νόμιμο χαρακτήρα και σέβεται τις **δημοκρατικές αρχές**, εφόσον οι αποφάσεις λαμβάνονται από τους εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου των Υπουργών και από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους των διαφόρων ευρωπαϊκών λαών. Το σύστημα λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και, συνεπώς, η δυνατότητα να ληφθεί απόφαση αντίθετη από τη βούληση ενός κράτους μέλους, δεν θίγει κατά κανένα τρόπο τη νομιμότητα αυτής της απόφασης, αλλά αποτελεί, αντίθετα, την υπέρτατη έκφραση της αρχής της δημοκρατίας σε μια σύγχρονη κοινότητα.

Τέλος, η κοινοτική μέθοδος μπορεί να συνυπάρξει με **ευέλικτες μορφές δράσης**. Εάν χρησιμοποιείται, αφενός, για την έκδοση νομικά δεσμευτικών αποφάσεων, δεν αποκλείει, αφετέρου, τη λήψη ευέλικτων μέτρων όταν το απαιτεί η κατάσταση: η δυνατότητα **ενισχυμένης συνεργασίας**, η εφαρμογή της **ανοικτής μεθόδου συντονισμού**, η χρήση ορισμένων μορφών **από κοινού ρύθμισης**, αποτελούν παραδείγματα που το αποδεικνύουν.

2.2. Συγκεκριμένες εμπειρίες

Το τελευταίο διάστημα η Ευρωπαϊκή Ένωση **επικρίθηκε** κυρίως λόγω της έλλειψης απτών αποτελεσμάτων σε ορισμένους τομείς δράσης. Εννοείται ότι αυτές οι κριτικές επικεντρώνονται σε τομείς στους οποίους η Ένωση **δεν μπορεί να δράσει σύμφωνα με την «καθαρή» κοινοτική μέθοδο** και στους οποίους επικρατούν στοιχεία διακυβερνητικού χαρακτήρα, για παράδειγμα στην εξωτερική πολιτική ή ακόμη στην αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε υποθέσεις ποινικού χαρακτήρα. Αυτές οι επικρίσεις οδηγούν στη σύσταση για την ευρύτερη χρήση της κοινοτικής

μεθόδου ώστε να επιτυγχάνονται αποδοτικά αποτελέσματα σε ανοικτό και δημοκρατικό πλαίσιο. Αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο στο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης.

Πρέπει να λαμβάνεται πράγματι υπόψη η πείρα πενήντα ετών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Πράγματι, τα παραδείγματα που αναφέρονται παρακάτω δείχνουν ότι η κοινοτική μέθοδος μπορεί να φέρει **ουσιαστικά και σταθερά αποτελέσματα**, ανταποκρινόμενη ταυτόχρονα στις **επιταγές της δημοκρατίας και της νομιμότητας**.

2.2.1. Κοινοτική δράση και διακρατική συνεργασία

Η ανάλυση των διαφόρων μορφών διεθνούς συνεργασίας μεταξύ κρατών δείχνει σαφώς ότι οι συνεργασίες που βασίζονται σε ανεξάρτητο ρυθμιστικό σύστημα, με αυτόνομα όργανα επιφορτισμένα με την εξασφάλιση της καλής λειτουργίας σε μόνιμη βάση, **επιηρεάζουν** κανονικά πολύ περισσότερο τη συμπεριφορά των συμβαλλομένων μερών απ' ό,τι οι κλασσικές διεθνείς συνεργασίες. Σε αυτό το θέμα αρκεί να συγκριθούν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένες διεθνείς συνθήκες, ακόμη και μερικές αρκετά πρόσφατες, των οποίων η εφαρμογή εξαρτάται ουσιαστικά από την καλή θέληση των συμβαλλομένων χωρών (βλ. για παράδειγμα το Πρωτόκολλο του Κιότο), με τις αδιαμφισβήτητες επιτυχίες της συνθήκης ΕΚ, η οποία βασίζεται σε ισχυρά θεσμικά όργανα με πραγματικές εξουσίες. Άλλες περιπτώσεις το καταδεικνύουν με μεγαλύτερη σαφήνεια. Η οργάνωση των **διασυνοριακών δραστηριοτήτων τηλεοπτικής μετάδοσης** αποτέλεσε, ουσιαστικά ταυτόχρονα, αντικείμενο μιας κλασσικής σύμβασης δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και μιας κοινοτικής οδηγίας¹: η οδηγία εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη από την 3η Οκτωβρίου 1991, ενώ η σύμβαση εφαρμόζεται μόνον σε επτά κράτη μέλη και σε ορισμένα από αυτά μόνον από το 1998 λόγω καθυστερήσεων ή επειδή δεν έγινε η απαιτούμενη επικύρωση.

Ένα ακόμη σημαντικότερο σημείο είναι ότι η κοινή δράση που βασίζεται στην κοινοτική μέθοδο είναι **πολύ αποτελεσματικότερη** απ' ό,τι η απλή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στα ίδια θέματα με τη βοήθεια άλλων μεθόδων που προβλέπονται στις συνθήκες. Σχετικά με το θέμα αυτό υπενθυμίζεται το παράδειγμα της **δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις**. Μια τέτοια συνεργασία ήταν ήδη δυνατή σε διακυβερνητικό πλαίσιο από την αρχή της συνθήκης ΕΚ (άρθρο 220 της συνθήκης ΕΚ, το οποίο έγινε άρθρο 293 ΕΚ). Αυτή η δυνατότητα επεκτάθηκε μέσω της συνθήκης του Μάαστριχ, στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα (άρθρο Κ.3 της συνθήκης ΕΕ που έγινε άρθρο 31 ΕΕ). Παρ' όλα αυτά, μόνο δύο συμβάσεις τέθηκαν σε ισχύ, λόγω των δυσκολιών

¹ [Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη Διασυνοριακή Τηλεόραση, Convention européenne sur la télévision transfrontière, Strasbourg](#) Στρασβούργο, 5 Μαΐου 1989 · οδηγία 89/552/CEE ΕΟΚ του Συμβουλίου της 3ης Οκτωβρίου 1989 για το συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων.

διαπραγμάτευσης και επικύρωσης των πράξεων αυτού του τύπου και των πράξεων που τις τροποποιούν¹. Από τότε όμως που το θέμα αυτό κοινοτικοποιήθηκε σύμφωνα με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, δηλαδή από την 1η Μαΐου 1999, εκδόθηκαν ήδη πέντε ειδικοί κανονισμοί και τέθηκαν σε ισχύ (ή θα τεθούν σύντομα σε ισχύ), σύμφωνα με την επιθυμία των ενδιαφερομένων κύκλων που ανέμεναν για μεγάλο χρονικό διάστημα την κοινή ρύθμιση αυτών των θεμάτων².

Η περίπτωση του συστήματος που εφαρμόζεται για τις πτωχεύσεις και άλλες διαδικασίες αφερεγγυότητας

- Δύο σχέδια σύμβασης αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών, το 1970 και το 1980 αντίστοιχα, αλλά το Συμβούλιο διέκοψε την εξέτασή τους λόγω πολιτικής ασυμφωνίας το 1985.
- Το 1999 συνάφθηκε σύμβαση στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά δεν τέθηκε σε ισχύ επειδή δεν επικυρώθηκε όπως απαιτείται.
- Πραγματοποιήθηκαν διαπραγματεύσεις και συνάφθηκε σύμβαση βάσει του άρθρου 220 της συνθήκης ΕΚ μεταξύ των κρατών το 1995, αλλά δεν τέθηκε ούτε αυτή σε ισχύ επειδή ένα κράτος μέλος αρνήθηκε να την υπογράψει.
- Ύστερα από την κοινοτικοποίηση της δικαστικής συνεργασίας σε αστικά θέματα, ο κανονισμός (ΕΚ) 1346/2000 εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 29 Μαΐου 2000· η διαδικασία έγκρισης διήρκεσε λιγότερο από ένα έτος· ο

¹ Οι δύο εν λόγω πράξεις είναι η σύμβαση των Βρυξελλών του 1968, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, και η σύμβαση της Ρώμης του 1980 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές υποχρεώσεις. Επισημαίνεται ότι εκδόθηκαν άλλες τρεις πράξεις αυτού του τύπου μερικές φορές ύστερα από μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις, αλλά δεν τέθηκαν σε ισχύ επειδή δεν επικυρώθηκε από όλα τα κράτη όπως απαιτείται: η σύμβαση σχετικά με τις διαδικασίες αφερεγγυότητας του 1995, η σύμβαση σχετικά με την επίδοση και κοινοποίηση δικαστικών και εξωδικαστικών πράξεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση του 1997, και η σύμβαση για τη διεθνή δικαιοδοσία, αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε γαμικές υποθέσεις του 1998.

Πρέπει επίσης να συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι σε κάθε προσχώρηση οι συμβάσεις στηρίζονται στο άρθρο 200 ΕΚ πρέπει να τροποποιούνται με νέα σύμβαση, πράγμα που έχει ως συνέπεια νέες πολύ μεγάλες προθεσμίες (συχνά πολλά έτη) προτού αρχίσει να εφαρμόζεται το ίδιο κείμενο σε όλη την Κοινότητα.

² Κανονισμός (ΕΚ) 1346/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, περί των διαδικασιών αφερεγγυότητας. Κανονισμός (ΕΚ) 1347/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, περί της διεθνούς δικαιοδοσίας, αναγνώρισης και εκτέλεσης αποφάσεων σε γαμικές διαφορές και διαφορές γονικής μέριμνας έναντι των κοινών τέκνων των συζύγων. Κανονισμός (ΕΚ) 1348/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, περί επιδόσεως και κοινοποίησεως στα κράτη μέλη δικαστικών και εξώδικων πράξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις. Κανονισμός (ΕΚ) 44/2001 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 2000, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις. Κανονισμός (ΕΚ) 1206/2001 του Συμβουλίου της 28ης Μαΐου 2001 για τη συνεργασία μεταξύ των δικαστηρίων των κρατών μελών κατά τη διεξαγωγή αποδείξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις.

Ένα άλλο εντυπωσιακό παράδειγμα είναι εκείνο της **προστασίας των οικονομικών συμφερόντων** της Κοινότητας. Στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΚ δημιουργήθηκε σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών, συνεργασίας και έρευνας για την καταπολέμηση της απάτης, το οποίο παρουσιάζει αρκετά μεγάλη συνοχή και αποτελεσματικότητα¹, ενώ στον τρίτο πυλώνα, η συνεργασία σε διακυβερνητικό επίπεδο σε ποινικές υποθέσεις παρουσιάζει ακόμη ελλείψεις επειδή δεν έχουν επικυρωθεί οι συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ των κρατών μελών².

Εκτός της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητάς της, η κοινοτική μέθοδος αποδεικνύεται επίσης **διαφανής και ανοικτή**. Αυτό αποδεικνύεται σαφώς από τη δράση για την **καταπολέμηση της απάτης**, που πραγματοποιείται τόσο στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΚ όσο και του τρίτου πυλώνα. Ειδικότερα, σε αυτό το τελευταίο πλαίσιο, η εν λόγω δράση χαρακτηρίζεται όχι μόνο από πολύ μικρή συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία, αλλά και από αρκετά ατελείς μηχανισμούς ελέγχου. Για παράδειγμα, ενώ οι δραστηριότητες της EUROPOL ελέγχονται μόνο από το διοικητικό της συμβούλιο - αποτελούμενο από εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών - οι δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Καταπολέμηση της Απάτης (OLAF), που ενεργεί στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΚ, ελέγχονται κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Δικαστήριο και την επιτροπή εποπτείας της OLAF.

2.2.2. Το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής

Μια βασική συνιστώσα της κοινοτικής μεθόδου είναι το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Όπως τονίστηκε ήδη, αυτό το στοιχείο αποτελεί εγγύηση **συνοχής**, εφόσον η Επιτροπή εξασφαλίζει την εναρμόνιση κάθε πρότασης με το πολιτικό και νομικό πλαίσιο αναφοράς.

Επιπλέον - και κυρίως - εξασφαλίζει τη συνεκτικότητα και τον **συνυπολογισμό όλων των συμφερόντων**, κυρίως των κρατών για τα οποία είναι δυσκολότερο να ακουσθεί η φωνή τους σε

¹ Βλ. κυρίως τον κανονισμό (ΕΚ) 2988/95 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων· τον κανονισμό (ΕΚ) 2185/96 του Συμβουλίου της 11ης Νοεμβρίου 1996 σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επιτόπου η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες· τον κανονισμό (ΕΚ) 515/97 του Συμβουλίου της 13ης Μαρτίου 1997 περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της συνεργασίας των αρχών αυτών με την Επιτροπή με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων· τον κανονισμό (ΕΚ) 1073/99 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) .

² Η σύμβαση της 26ης Ιουλίου 1995 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και τα πρωτόκολλά της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, της 29ης Νοεμβρίου 1996 και της 19ης Ιουνίου 1997.

διακυβερνητικό πλαίσιο ή τα οποία υπάρχει κίνδυνος να αποτελέσουν μειοψηφία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, λόγω του ότι το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει αποφάσεις ομόφωνα όταν σκοπεύει να αποκλίνει από την πρόταση της Επιτροπής. Πολλά παραδείγματα εξηγούν τα σημεία αυτά. Όσον αφορά τον κίνδυνο έλλειψης συνοχής, μπορεί να αναφερθεί ο τομέας του **χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης**, όπου τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν σε μεγάλο βαθμό την κοινή τους δυνατότητα να λαμβάνουν νομοθετικές πρωτοβουλίες. Ειδικότερα, μπορεί να αναφερθεί η αύξηση του αριθμού των δικτύων και άλλων ελάχιστα διαρθρωμένων μορφών συνεργασίας που είναι το αποτέλεσμα αυτών των εθνικών πρωτοβουλιών των οποίων η θεσμική δομή, ο τρόπος λειτουργίας και χρηματοδότησης και μερικές φορές η ίδια η χρησιμότητα είναι αρκετά αμφίβολα¹.

2.2.3. Λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και με ομοφωνία

Ένας άλλος βασικός παράγοντας της επιτυχίας της «καθαρής» κοινοτικής μεθόδου είναι η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, που επιτρέπει να αποφευχθούν κίνδυνοι αδιεξόδου στο σύστημα λήψης αποφάσεων με ομοφωνία, να συνεχισθεί η ολοκλήρωση και να επιτευχθούν πιο συγκεκριμένα αποτελέσματα, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται εκφράζουν την πολιτική βούληση των εκπροσώπων της μεγάλης πλειοψηφίας των ευρωπαίων πολιτών.

Συνεπώς, η μετάβαση από τη λήψη αποφάσεων με ομοφωνία στη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία ήταν, στους σημαντικούς τομείς, μια **πραγματική καμπή** στην κοινοτική δράση. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι αναμφίβολα εκείνο της προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών για την υλοποίηση της **εσωτερικής αγοράς**. Τα πρώτα τριάντα χρόνια της ύπαρξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το σχέδιο για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς δεν ολοκληρώθηκε επειδή η νομοθεσία - που εκδόθηκε με νομική βάση το άρθρο 100 της συνθήκης ΕΚ, που προβλέπει τη λήψη αποφάσεων με ομοφωνία² - δεν κατόρθωνε πάντοτε να εξαλείψει αποτελεσματικά τα ρυθμιστικά και τεχνικά εμπόδια στις συναλλαγές και να προσεγγίσει τους αντίστοιχους εθνικούς νόμους. Μετά την εισαγωγή από την ενιαία ευρωπαϊκή πράξης της νομικής βάσης του άρθρου 100 Α της συνθήκης ΕΚ, που έγινε το άρθρο 95 ΕΚ, το οποίο προβλέπει τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία - και ύστερα από τη νέα ώθηση που έδωσε το *λευκό βιβλίο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς* το 1985 - η νομοθετική δράση επέτρεψε την επίτευξη

¹ Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (ΕΕΕΚ L 336 της 30.12.00)· Ευρωπαϊκό δίκτυο πρόληψης της εγκληματικότητας (ΕΕΕΚ L 153 της 8.6.01)· δίκτυο κατάρτισης δικαστικών (ΕΕΕΚ C 18 της 19.1.01)· σχέδιο για δίκτυο προστασίας υψηλών προσώπων (έγγρ. Συμβουλίου 5361/02 ENFOPOL 9)· σχέδιο για δίκτυο αρμόδιων αρχών για τις υπηρεσίες ιδιωτικής ασφάλειας (έγγρ. Συμβουλίου 5135/02 ENFOPOL 5)· σχέδιο σχετικά με ινστιτούτο αστυνομικών μελετών υπό μορφή δικτύου (έγγρ. Συμβουλίου 5133/02 ENFOPOL 4)· σχέδιο για δίκτυο για τη δικαιοσύνη που προωθεί την αποκατάσταση.

² Εγκρίθηκαν περίπου 560 οδηγίες με βάση αυτό το άρθρο αλλά ένας σημαντικός αριθμός αφορούσε μόνο πολύ τεχνικές πτυχές ή ήταν απλώς ενημέρωση προηγούμενων οδηγιών.

του σημερινού επιπέδου ολοκλήρωσης, μια από τις μεγαλύτερες επιτυχίες της ευρωπαϊκής οικοδόμησης σε οικονομικό επίπεδο¹. Μπορούν να αναφερθούν και άλλα παραδείγματα, όπως **το περιβάλλον**: η μετάβαση από τη λήψη αποφάσεων με ομοφωνία στη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία με νομική βάση την παράγραφο 1 του άρθρου 130 S της συνθήκης ΕΚ, που έγινε το άρθρο 175 ΕΚ, που επικυρώθηκε από τη συνθήκη του Μάαστριχ, συμπίπτει με το ξεκίνημα και την ενίσχυση της κοινής δράσης σε αυτό τον τομέα, πράγμα που ικανοποίησε τους πολίτες και την κοινωνία των πολιτών.

Αντιθέτως, στον τομέα στον οποίο οι νομικές βάσεις εξακολουθούν να προβλέπουν την λήψη αποφάσεων **με ομοφωνία** στο Συμβούλιο, διαπιστώθηκε μερικές φορές **στασιμότητα** της κοινοτικής δράσης, ή **επιστροφή** σε διακρατικές μορφές συνεργασίας, οι οποίες, αφενός, δεν παράγουν συγκεκριμένα και διαρκή αποτελέσματα και, αφετέρου, δεν εξασφαλίζουν διαφάνεια ούτε συνοχή της δράσης. Το θέμα αυτό μπορεί να αναφερθεί στον τομέα της **φορολογίας**, του οποίου η νομική βάση είναι το άρθρο 99 της συνθήκης ΕΚ, που έγινε το άρθρο 93 ΕΚ. Σε αυτό τον τομέα, με εξαίρεση το φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν κατάφερε να αναπτύξει οργανικές και συνεκτικές ρυθμίσεις, παρά τα επίμονα αιτήματα των ενδιαφερόμενων οικονομικών κύκλων. Μια τέτοια κατάσταση δημιούργησε ακόμη και τον πολλαπλασιασμό πολιτικών μορφών συνεργασίας των κρατών μελών εκτός του κοινοτικού πλαισίου, οι οποίες αυξάνουν την πολυπλοκότητα και την αδιαφάνεια του συστήματος, αλλά οπωσδήποτε όχι την αποτελεσματικότητά του². Ωστόσο, ο βασικός λόγος αυτού του αδιεξόδου είναι η ανάγκη λήψης αποφάσεων με ομοφωνία, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι ορισμένες νομοθετικές προτάσεις εκκρεμούσαν ενώπιον του Συμβουλίου λόγω της αντίθεσης ενός μόνο κράτους μέλους.

Στη γνώμη της του Ιανουαρίου 2000 για τη διακυβερνητική διάσκεψη, που ολοκληρώθηκε με τη συνθήκης της Νίκαιας, η Επιτροπή είχε υποστηρίξει ότι η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο πρέπει να γίνει **γενικός κανόνας** στις συνθήκες και η λήψη αποφάσεων με ομοφωνία να ισχύει για ορισμένες κατηγορίες ειδικών αποφάσεων, τις οποίες προσδιόρισε³. Οι συλλογισμοί στους οποίους βασίζεται αυτό το αίτημα εξακολουθούν να ισχύουν όπως φαίνεται από τα συγκεκριμένα παραδείγματα που αναφέρονται παραπάνω.

¹ Συγκεκριμένα, σε διάστημα 7 ετών, έως το ορόσημο του 1992, εγκρίθηκαν 280 πράξεις (κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις) που επέτρεψαν να υλοποιηθεί το μεγαλύτερο μέρος της εσωτερικής αγοράς. Βεβαίως η νομοθετική δράση συνεχίστηκε με σκοπό να συμπληρωθεί και να εξασφαλισθεί η καλή λειτουργία του όλου συστήματος.

² Ο κώδικας της φορολογίας των επιχειρήσεων· η ομάδα φορολογικής πολιτικής· η ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου στο πλαίσιο της φορολογικής δέσμης.

³ Πρόκειται για πέντε κατηγορίες αποφάσεων: αποφάσεις που πρέπει να «επικυρωθούν» από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες· ουσιαστικής σημασίας θεσμικές αποφάσεις και αποφάσεις που επηρεάζουν τη θεσμική ισορροπία· αποφάσεις στους τομείς της φορολογίας και της κοινωνικής ασφάλισης που δεν συνδέονται με την καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς· παραλληλισμός μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών αποφάσεων· αποφάσεις που παρεκκλίνουν από τους κοινούς κανόνες της συνθήκης.