

Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την αναθεώρηση των Συνθηκών (με έμφαση στη λογική των πυλώνων)

Της κ. Παναγιώτας ΚΙΤΣΑΚΗ
Πτυχιούχου του Τμ. Πολιτικής Επιστήμης και Δημ. Διοίκησης

Το πρώτο βήμα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση έγινε με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) από τους Ζαν Μονέ και Ρομπέρ Σουμάν με επίκεντρο τη γαλλογερμανική συμφιλίωση. Η ΕΚΑΧ ιδρύθηκε με τη Συνθήκη των Παρισίων το 1952, η οποία υπεγράφη από τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και τις Κάτω Χώρες και έθεσε ως στόχους της τη δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών και την τοποθέτηση των θεμελίων για μια κοινή αγορά για ορισμένες από τις βασικές πρώτες ύλες της τότε κοινωνίας (άνθρακα, χάλυβα, μεταλλεύματα σιδήρου, κοκ, κ.λ.). Η ΕΚΑΧ διέθετε, επίσης, σημαντικά υπερεθνικά όργανα με καιριες αρμοδιότητες και τα οποία ήταν η Ανώτατη Αρχή, το Συμβούλιο των Υπουργών, η Κοινή Συνέλευση με μέλη επιλεγμένα από τα εθνικά Κοινοβούλια, το Δικαστήριο και τη Συμβουλευτική Επιτροπή.

Τα πρώτα χρόνια¹ λειτουργίας της η ΕΚΑΧ σημείωσε μεγάλη οικονομική επιτυχία, αλλά καθώς η σημασία του άνθρακα και του χάλυβα μειωνόταν σε σχέση με άλλες πηγές ενέργειας, γινόταν συνεχώς και περισσότερο αναγκαία η ανάπτυξη μιας συντονισμένης και αποτελεσματικής κοινοτικής ενεργειακής πολιτικής, η οποία δε θα αφορούσε μόνο τον άνθρακα και το χάλυβα.

Στην κατεύθυνση αυτή κινήθηκαν τα έξι Κράτη που αποτελούσαν την ΕΚΑΧ, και με τις δύο Συνθήκες της Ρώμης ίδρυσαν το 1957 την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ), οι οποίες περιείχαν σαφείς κανόνες για τις εμπορικές συναλλαγές, αλλά μόνο κατευθυντήριες αρχές για την κοινωνική και τη γεωργική πολιτική. Στόχοι της ΕΟΚ ήταν η δημιουργία μιας κοινής αγοράς, η προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των Κρατών-Μελών, η αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στην Κοινότητα, η ισόρροπη και συνεχής ανάπτυξη της οικονομίας και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου, ενώ κύρια όργανά της ήταν η Επιτροπή, η Συνέλευση, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Δικαστήριο.

1. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήναι, Α' έκδ. 1996. Νέα έκδοση 2006.

Οι πρώτες σημαντικές διατάξεις αναθεώρησης των εν λόγω ιδρυτικών συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ενσωματώθηκαν στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), που υπεγράφη τον Φεβρουάριο του 1986 στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Λουξεμβούργου και περιελάμβανε ένα ευρύ φάσμα μέτρων. Η ΕΕΠ επεξέτεινε το πεδίο δράσης της Κοινότητας όσον αφορά στις πολιτικές και τροποποιούσε ορισμένες πτυχές της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύοντας την ικανότητα του Συμβουλίου των Υπουργών να λαμβάνει αποφάσεις καθώς και την επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (πρώην Συνέλευση).

Η μετάβαση από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έγινε με την υπογραφή από τους τότε Υπουργούς Εξωτερικών και Οικονομικών της Συνθήκης του Μάαστριχτ ή Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1998. Ο νέος αυτός οργανισμός, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βασίζεται σε τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τη συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ). Σε γενικές γραμμές, προώθησε την πολιτική και θεσμική εμβάθυνση: με την πρώτη θέτει τις βάσεις μετάβασης στην ΟΝΕ και το ενιαίο νόμισμα και με τη δεύτερη επεκτείνει τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων με τη δημιουργία της διαδικασίας της συναπόφασης, η οποία συνεπάγεται το δικαίωμα άσκησης βέτο σε ορισμένες νομοθετικές προτάσεις από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στα πλαίσια της Συνθήκης αυτής, υιοθετήθηκαν δύο βασικές γενικές αρχές βάσει των οποίων θα λειτουργούσε το νέο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Οι αρχές αυτές είναι η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι πολιτικές πρέπει να αποφασίζονται σε εθνικό επίπεδο (ή και σε περιφερειακό ή και τοπικό επίπεδο όποτε αυτό είναι δυνατό) και μόνο εάν οι στόχοι των δράσεών τους δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα Κράτη-Μέλη, να επιλύονται σε κοινοτικό επίπεδο, και η αρχή της ιθαγένειας της Ένωσης (σύμφωνα με την οποία πολίτης της ΕΕ είναι κάθε πρόσωπο, που έχει την υπηκοότητα ενός Κράτους-Μέλους).

Οι περισσότερες διατάξεις της Συνθήκης αφορούσαν στους τρεις πυλώνες, γεγονός που στην περίπτωση του πρώτου πυλώνα σήμαινε τροποποίηση των Συνθηκών των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στην περίπτωση του δεύτερου και του τρίτου τη θέσπιση κατευθυντήριων αρχών και κανόνων λειτουργίας. Η ανάγκη για τη συγκεκριμένη μορφή της Ένωσης προκύπτει από την προσπάθεια οικοδόμησης μιας πολιτικής ένωσης και κατά συνέπεια, θα έπρεπε όλα τα θέματα να ενταχθούν στα πλαίσιά της. Η αδυναμία, όμως, να επιτευχθεί ταχεία ολοκλήρωση σε όλους τους τομείς, οδήγησε σε μια τρίπτυχη δομή, η οποία περιλαμβάνει υπερεθνικά και διακρατικά χαρακτηριστικά και, έτσι, η ΕΕ αποτελεί το συνολικό πλαίσιο εντός του οποίου συνυπάρχουν οι τρεις πυλώνες.

Ο πρώτος πυλώνας, των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, είναι πυλώνας της υπερεθνικής συνεργασίας, όπου αποφασιστικής σημασίας ρόλο κατέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο τρόπος με τον οποίο προωθείται η ενοποίηση αναφέρεται ως Κοινοτική Μέθοδος Ολοκλήρωσης (λήψης αποφάσεων), ενώ ο τρόπος με τον οποίο προωθείται η συνεργασία στον πυλώνα αυτό ιεραρχείται ως εξής:

α. Με την υιοθέτηση ενιαίας πολιτικής, μοναδικό παράδειγμα της οποίας αποτελεί η νομισματική πολιτική. Η ενιαία πολιτική ασκείται αποκλειστικά και μόνο από το υπερεθνικό κέντρο, ενώ το κράτος περιορίζεται μόνο στην εφαρμογή των διαμορφωθείσών πολιτικών και αποφάσεων.

β. Με την εφαρμογή κοινής πολιτικής (π.χ. Κοινή Αγροτική Πολιτική) κατά την οποία το κράτος δύναται να προβεί στη λήψη μέτρων, που, όμως, δεν αντιστρατεύονται με αυτά.

γ. Τρίτη μορφή ενοποίησης αποτελεί η Εναρμόνιση (π.χ. φορολογία), δηλαδή η εναρμόνιση -συνήθως στις ελάχιστες κοινές προδιαγραφές- διοικητικών, κανονιστικών ρυθμίσεων των Κρατών-Μελών.

δ. Τέταρτη μορφή αποτελεί ο συντονισμός πολιτικών, που αναφέρεται κυρίως στον καθορισμό κοινών στόχων και εφαρμόζεται στη μακροοικονομική πολιτική.

ε. Μέσω της εφαρμογής της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (Στρατηγική της Λισσαβώνας), η οποία στηρίζεται στην εκμάθηση μεταξύ των χωρών (benchmarking) από αυτές με τις καλύτερες επιδόσεις.

στ. Μέσω κοινών δράσεων, μέτρων ενθάρρυνσης και συνεργασίας, με τις πρώτες να έχουν ενωσιακό περιεχόμενο, τα δεύτερα να είναι μόνο υποστηρικτικά και την τελευταία να αναφέρεται στην ανταλλαγή πληροφοριών και απόψεων.

Ο δεύτερος πυλώνας, της ΚΕΠΠΑ, είναι αυτός της διακρατικής συνεργασίας και ορίζει ότι τα Κράτη-Μέλη καθορίζουν και εφαρμόζουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας συμπεριλαμβανομένης και της σταδιακής διαμόρφωσης κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα. Στην περίπτωση αυτή, δηλαδή, δεν υφίσταται μεταβίβαση εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής σε υπερεθνικά όργανα αλλά αυτή ασκείται από το κράτος. Οι μέθοδοι ολοκλήρωσης στο συγκεκριμένο πυλώνα είναι οι κάτωθι:

α. Κοινές δράσεις (Joint Actions), με τις οποίες αντιμετωπίζονται ειδικές καταστάσεις όταν απαιτείται επιχειρησιακή δράση, ενώ παράλληλα προσδιορίζονται οι στόχοι, τα μέσα, οι προϋποθέσεις εφαρμογής και η διάρκεια δράσης της ΕΕ.

β. Κοινές θέσεις που καθορίζουν τη στάση της Ένωσης πάνω σε συγκεκριμένα ζητήματα γεωγραφικής ή θεματικής φύσης.

γ. Κοινές στρατηγικές, οι οποίες εφαρμόζονται από την Ένωση στους τομείς εκείνους όπου τα Κράτη-Μέλη έχουν κοινά συμφέροντα. Οι κοινές στρατηγικές αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενώ η πραγματοποίησή τους γίνεται μέσω των κοινών δράσεων και θέσεων που υιοθετούνται από το τελευταίο.

Στα πλαίσια του τρίτου πυλώνα, που αφορά στη συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, θεσπίστηκαν εννέα τομείς κοινού ενδιαφέροντος, για τους οποίους ισχύει ότι όλα τα μέτρα που θα λαμβάνονται σχετικά με αυτούς θα πρέπει να συμβαδίζουν με τις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (αξιοπρέπεια, αλληλεγγύη, δικαιοσύνη, δικαιώματα πολίτη, ελευθερίες, ισότητα). Επί πλέον, η Συνθήκη υποχρέωνε τα Κράτη-Μέλη να θεσπίσουν μηχανισμούς συντονισμού μεταξύ των σχετικών υπηρεσιών των Διοικήσεών τους.

Η εγκαθίδρυση του τρίτου πυλώνα ήταν το αναγκαίο επιστέγασμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Κοινότητα. Συνεπώς, η δημιουργία ενός εσωτερικού χώρου εντός του οποίου θα κινούνται ελεύθερα τα πρόσωπα, χωρίς εσωτερικούς ελέγχους, γεννά την ανάγκη να διαμορφωθεί ένα πλαίσιο εγγυήσεων για την ελεύθερη και ασφαλή κινητικότητα. Για το λόγο αυτό, προωθήθηκε η συνεργασία σε τομείς όπως η πολιτική ασύλου, η μεταναστευτική πολιτική, η πολιτική για τη διέλευση προσώπων από τα εξω-

τερικά σύνορα της ΕΕ, η τελωνειακή και αστυνομική συνεργασία και η συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης.

Η διακυβερνητική συνεργασία, όμως, στον πυλώνα αυτό δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, κυρίως λόγω της περιορισμένης συμμετοχής της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, του αποκλεισμού του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) από τον έλεγχο των δραστηριοτήτων της Συνεργασίας σε ΔΕΥ, της λήψης αποφάσεων με ομοφωνία που την καθιστούσε δύσκολη, των νομικών αδυναμιών των μέσων δράσης και λόγω της αδιαφάνειας και του υπάρχοντος δημοκρατικού ελλείμματος.

Τελικά, για να ξεπεραστούν τα παραπάνω προβλήματα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, κοινοτικοποιήθηκε ένα σημαντικό μέρος των πολιτικών σε μια προσπάθεια να αποδεσμευθεί ο τρίτος πυλώνας από τη λογική της διακυβερνητικής συνεργασίας. Προκειμένου, λοιπόν, να εγκαθιδρυθεί ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το Συμβούλιο προβλέπεται ότι θεσπίζει μέτρα για:

α. την ελεύθερη διακίνηση των προσώπων, χωρίς ελέγχους, στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ και τον καθορισμό προδιαγραφών και διαδικασιών ελέγχων για τη διέλευση από τα εξωτερικά σύνορα,

β. την πολιτική του Ασύλου, στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει μέτρα για τα κριτήρια καθορισμού του Κράτους-Μέλους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει μια αίτηση ασύλου, για την υποδοχή αυτών που κάνουν αίτηση για άσυλο, για την αναγνώριση ως προσφύγων υπηκόων τρίτων Χωρών, για τις εθνικές διαδικασίες χορήγησης ή ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα κ.λ.,

γ. την πολιτική μετανάστευσης, κατά την οποία το Συμβούλιο μπορεί να λάβει μέτρα για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, για τη χορήγηση θεωρήσεων και αδειών παραμονής καθώς και για ζητήματα παράνομης μετανάστευσης και διαμονής και για την αντιμετώπιση φαινομένων ξενοφοβίας και ρατσισμού,

δ. τη Δικαστική Συνεργασία σε αστικές υποθέσεις,

ε. τη διοικητική συνεργασία, με την οποία προωθείται ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων και

στ. την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις (ΑΔΣΠΥ). Η κοινή δράση στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας περιλαμβάνει την επιχειρησιακή συνεργασία, τη συλλογή, αποθήκευση, ανάλυση και ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία για την ανάπτυξη τεχνικών έρευνας ενώ βασικό πλαίσιο συνεργασίας, η κοινή δράση περιλαμβάνει τη διευκόλυνση και επιτάχυνση της συνεργασίας ανάμεσα στα αρμόδια υπουργεία και τις δικαστικές αρχές, τη διασφάλιση της έκδοσης μεταξύ των Κρατών-Μελών και της συμβατότητας των κανόνων, την πρόληψη συγκρούσεων δικαιοδοσίας και την προοδευτική θέσπιση ελάχιστων κανόνων ως προς τα στοιχεία αξιόποινων πράξεων στους τομείς του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και των ναρκωτικών.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, που υπεγράφη το 1997, προώθησε, εν τέλει, την περαιτέρω πολιτική εμβάθυνση, την ενίσχυση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων σε ορισμένα θέματα του τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων και με την επέκταση της διαδικασίας της συναπόφασης και την κατάργηση της διαδικασίας συνεργασίας. Το νέο σημαντικό σχέδιο που ανέκυψε κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεών της, ήταν η προετοιμασία για την αναμενόμενη ένταξη των χωρών της Κεντρικής και

Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) ενώ περιείχε και ορισμένες σημαντικές αλλαγές για τη διακυβέρνηση της ΕΕ όσον αφορά:

α. στο «χώρο» ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης όπου περιλαμβάνονται ορισμένες από τις αρχές και τις αξίες της Ένωσης (ελευθερία, δημοκρατία, σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου), οι βάσεις για τη δημιουργία ενός χώρου στον οποίο θα επικρατεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, και η ανάπτυξη ενός ευρύτερου πλαισίου αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις,

β. στην Ένωση και τους πολίτες της, δηλαδή σε ζητήματα και πολιτικές που ενδιαφέρουν άμεσα τους πολίτες όπως η προώθηση της απασχόλησης, η διασαφήνιση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και

γ. σε μια αποτελεσματική και συνεκτική εξωτερική πολιτική μέσω παραδείγματος χάριν της θέσπισης ως κανόνα της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία, τη θέσπιση Εποικοδομητικής Αποχής, τον ορισμό του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ, η ρύθμιση του ζητήματος της χρηματοδότησης της τελευταίας κ.λ.,

δ. στα όργανα της Ένωσης και πιο συγκεκριμένα στη λειτουργία τους,

ε. στη στενότερη συνεργασία-ευελξία, η οποία επιτυγχάνεται με την ένταξη διατάξεων που δίνουν το δικαίωμα σε ορισμένα Κράτη-Μέλη -εφόσον αυτά συνιστούν τουλάχιστον μια πλειοψηφία Κρατών-Μελών- να μπορούν να καθιερώσουν στενότερη μεταξύ τους συνεργασία και για το σκοπό αυτό μπορούν να κάνουν χρήση των οργάνων, των διαδικασιών και των μηχανισμών της ΕΕ και, τέλος,

στ. στην απλούστευση και ενοποίηση των Συνθηκών σε μια προσπάθεια να καταστεί η Ευρώπη πιο συγκεκριμένη και πιο προσιτή στους πολίτες της.

Ζητήματα που είχε αφήσει σε εκκρεμότητα η Συνθήκη του Άμστερνταμ, είχε σκοπό να εξετάσει η Συνθήκη της Νίκαιας, που υπογράφηκε το Φεβρουάριο του 2000. Το πεδίο αρμοδιότητάς της ήταν η σύνθεση της Επιτροπής (ένανς Επίτροπος από κάθε Κράτος-Μέλος), η διαδικασία διορισμού του Σώματος των Επιτρόπων με την ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, η στάθμιση των ψήφων μεταξύ των μελών του Συμβουλίου, η επέκταση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και σε άλλους τομείς και η απλούστευση της βελτιωμένης από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ διαδικασίας της συνεργασίας και, πιο συγκεκριμένα της Ενισχυμένης Συνεργασίας, μέσω της μείωσης του ελάχιστου αριθμού των απαιτούμενων Κρατών-Μελών για την επίτευξη της συνεργασίας (απαιτούνταν πλέον τουλάχιστον 8 Κράτη) και μέσω της κατάργησης της δυνατότητας ενός μεμονωμένου Κράτους να ασκεί βέτο (αντί αυτού καθιερώθηκε η δυνατότητα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο και θα αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία).

Όλες, λοιπόν, οι εν λόγω προσπάθειες για την επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οδηγούν στο συμπέρασμα, το οποίο μπορεί και να αποτελεί έναν πιθανό ορισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ότι «η ΕΕ ορίζεται ως μια νέα μορφή πολιτικής οργάνωσης, βάσει της οποίας τα συστατικά της μέρη διατηρούν τις πολιτιστικές τους ιδιαιτερότητες χωρίς να θυσιάζονται οι συλλογικές τους ταυτότητες ή να υποτάσσεται η εθνική τους κυριαρχία ή δημοκρατική τους αυτονομία σε μια υπερκείμενη κεντρική εξουσία».