

NO: 1554L  
KW: 15410



Διδακτορική Διατριβή με θέμα:

Οι Ομάδες Πίεσης και η Δράση τους στο  
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

της Ευθαλίας-Ελίας Χατζηγιάνη

Επιβλέπων Καθηγητής: καθ. Θεόδωρος Α. Χριστοδουλίδης

Μέλη Εισηγητικής Επιτροπής: καθ. Κωνσταντίνος Στεφάνου  
καθ. Βασίλης Φίλιας

Πάντειο Πανεπιστήμιο  
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών  
Αθήνα, Ιούνιος 2002

*Η έγκριση διδακτορικής διατριβής από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν υποδηλοί αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.*

*N5343, Άρθρο 202, Παράγραφος 2*



*Στους γονείς μου, Τζούλη και Νίκο.*

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ανήκω στην κατηγορία εκείνη των ανθρώπων που έχουν την τύχη να έχουν γύρω τους πολύτιμους συμπαραστάτες, που με βοηθούν σε όλες τις δύσκολες και εύκολες στιγμές της ζωής μου, που χαίρονται με τις επιτυχίες μου και παλεύουν μαζί μου τις δυσκολίες μου.

Στο δύσκολο έργο εκπόνησης της παρούσας διατριβής, οι άνθρωποι αυτοί έδωσαν ένα δυναμικό παρόν. Δε με άφησαν ούτε στιγμή να εγκαταλείψω τη μάχη, με ενθάρρυναν τις στιγμές της απογοήτευσης και με επιβράβευαν κάθε στιγμή για την προσπάθειά μου με την εκτίμησή και το χαμόγελό τους.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω αρχικά τον καθηγητή μου και επιβλέποντα της διδακτορικής διατριβής κ. Θεόδωρο Α. Χριστοδουλίδη. Με τις συμβουλές του και την αδιάκοπη ηθική και ψυχολογική υποστήριξη που μου παρείχε τα έξι αυτά χρόνια με έμαθε να μην απογοητεύομαι στις δύσκολες καταστάσεις και να προσπαθώ για να πετύχω το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα.

Επίσης, τον καθηγητή κ. Κωνσταντίνο Στεφάνου για τη σημαντική συμβολή του στη συγγραφή της διατριβής. Οι παρατηρήσεις του με βοήθησαν πολλάκις να αντεπεξέλθω στα θεωρητικά διλήμματα του θέματος.

Ο καθηγητής κ. Βασίλης Φύλιας δεν υπήρξε για μένα μόνο δάσκαλος αλλά ένας ένθερμος υποστηρικτής των προσπαθειών μου στην πορεία της ζωής μου. Με έμαθε να σκέφτομαι και να δημιουργώ, με έπεισε να έχω πίστη και εμπιστοσύνη στον εαυτό μου και μου έδειξε πώς να μην εγκαταλείπω μία μάχη που ξεκίνησα.

Θα ήθελα, επίσης, να εκφράσω τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου σε όλους εκείνους που ανταποκρίθηκαν στις απαιτήσεις μου για τη διεξαγωγή του εμπειρικού μέρους της παρούσας διατριβής, θυσιάζοντας τον πολύτιμο χρόνο τους: σε όλους τους συνεντευξιαζόμενους όπως επίσης και στο προσωπικό των βιβλιοθηκών της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις Βρυξέλλες, του Ελεύθερου Πανεπιστημίου των Βρυξελλών, του Πανεπιστημίου του Cambridge, του Πανεπιστημίου του Εδιμβούργου και του Παντείου Πανεπιστημίου. Τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου θα ήθελα να εκφράσω προς τους Ευρωβουλευτές Glynn Ford, Γιώργο Αναστασόπουλο, Αλέκο Αλαβάνο, David Bowe και Βασίλη Εφραιμίδη και τα στελέχη των προσωπικών τους γραφείων στις Βρυξέλλες όπως και προς το προσωπικό του Γραφείου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Αθήνα.

Η οικογένειά μου και οι φίλοι μου ήταν εκεί στην πορεία συγγραφής της παρούσας διατριβής. Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερος την Κατερίνα Μακρή-Καρώνη, τους Απόστολο, Ανδριανή και Φάνη Καρώνη, την Ντίνα Χατζηγιάνη, τους Βασίλη, Κωνσταντίνο και Ανδρέα Δυοήλη, την Ευθαλία Μακρή, τη Βέτα Σαββίδου και τους Madeleine και Roger Agonie.

Επίσης, το Δημήτρη Πανέρα, την Έλια Δικαίου, τις Μαρία και Άλκηστη Γιαννούλη, τον Άγγελο Συρίγο, το Θεόδωρο Κούκη και την Τούλα Τσουτσουλιάνη.

Θερμά ευχαριστώ στο ακαδημαϊκό και διοικητικό προσωπικό του Παντείου Πανεπιστημίου, και ιδιαίτερα στην Αθηνά Τσακανίκα και τον Αριστείδη Τζέμη και το προσωπικό της Γραμματείας του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών.

Τη διδακτορική αυτή διατριβή την αφιερώνω στους γονείς μου, τη Τζούλη Μακρή και το Νίκο Χατζηγιάνη που με έμαθαν να αγωνίζομαι για ό,τι πιστεύω, να μη φοβάμαι την προσπάθεια και να σέβομαι και να αγαπώ τη ζωή. Τους ευχαριστώ ιδιαίτερος γιατί είμαι υπερήφανη που είναι γονείς μου.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>0. ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>1</b>
<b>0.1. Εισαγωγικές επισημάνσεις σχετικά με το θεωρητικό υπόβαθρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....</b>	<b>6</b>
0.1.1. Οι “παραδοσιακές” θεωρίες ολοκλήρωσης.....	8
0.1.2. Η διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	16
<b>0.2. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο .....</b>	<b>20</b>
0.2.1. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	24
<b>0.3. Μεθοδολογική Προσέγγιση του θέματος.....</b>	<b>30</b>
<b>0.4. Η παρούσα μελέτη.....</b>	<b>34</b>

### ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

<b>1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ.....</b>	<b>39</b>
<b>1.1. Ορισμός lobbying.....</b>	<b>39</b>
1.1.1. Ορισμός lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες.....	40
1.1.2. Υιοθέτηση Ορισμού με βάση την τρέχουσα βιβλιογραφία και τις απόψεις των συντελεστών του lobbying.....	41
<b>1.2. Ορισμός Ομάδων Πίεσης/Συμφερόντων.....</b>	<b>45</b>
<b>1.3. Οι Ομάδες Συμφερόντων ως έκφραση της Κοινωνίας των Πολιτών.....</b>	<b>50</b>
1.3.1. Ομάδες Συμφερόντων και Κοινωνία των Πολιτών: η σχέση τους με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα .....	50
1.3.2. Ομάδες Συμφερόντων και “Κοινωνία των Πολιτών” .....	51
<b>2. ΟΙ ΟΜΑΔΕΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΘΕΩΡΙΩΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑΤΟΣ .....</b>	<b>54</b>
<b>2.1. Οι Ομάδες Συμφερόντων στο πλαίσιο των θεωριών της ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.....</b>	<b>54</b>
2.1.1. Η λειτουργική θεωρία της περιφερειακής ολοκλήρωσης.....	56
2.1.2. Η νεο-λειτουργική θεωρία της περιφερειακής ολοκλήρωσης (neo-functionalism) .....	58
2.1.3. Η κριτική της νεο-λειτουργικής θεωρίας.....	60
2.1.4. Η συστημική προσέγγιση της νεο-λειτουργικής θεωρίας : από τον David Easton στους Lindbergh και Scheingold .....	61
2.1.5. Η νέο-θεσμική προσέγγιση (new institutionalism) .....	66
<b>2.2. Οι Ομάδες Συμφερόντων στο θεωρητικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....</b>	<b>69</b>
<b>2.3. Η διαχείριση της εξουσίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (governance) και ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων: υπερεθνική ή πολυ-επίπεδη διαχείριση της εξουσίας (Supranational or Multi-level Governance).....</b>	<b>72</b>
2.3.1. Υπερεθνικό μοντέλο διακυβέρνησης .....	72
2.3.2. Το πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών.....	75
<b>2.4. Σύγχρονες προσεγγίσεις δημόσιας πολιτικής και Ομάδες Συμφερόντων.....</b>	<b>78</b>

2.4.1.	Τα δίκτυα πολιτικής ως εργαλείο ανάλυσης της ευρωπαϊκής πολιτικής ( <i>network approach</i> ).....	78
2.4.2.	Οι επιστημονικές κοινότητες.....	81
2.4.3.	Οι συμπράξεις προαπίσεως συμφερόντων.....	83
<b>2.5.</b>	<b>Θεωρίες διαμεσολάβησης συμφερόντων.....</b>	<b>83</b>
2.5.1.	Μοντέλα εκπροσώπησης συμφερόντων.....	83
2.5.2.	Το κορπορατιστικό μοντέλο.....	84
<b>3.</b>	<b>ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΩΣ ΠΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ.....</b>	<b>88</b>
3.1.	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: εκλογές, πολιτικά κόμματα και Ομάδες Συμφερόντων.....	88
3.1.1.	Τρόπος Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	89
3.1.2.	Η επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στην εκλογική διαδικασία.....	91
3.1.3.	Τα Πολιτικά κόμματα και η επίδραση των Ομάδων Συμφερόντων.....	93
3.2.	Ο σύγχρονος χαρακτήρας της πολιτικής εκπροσώπησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	94
3.3.	Η φύση και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και η σχέση τους με τις Ομάδες Συμφερόντων.....	95
3.4.	Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων στον τρόπο επιλογής των Υποψηφίων Ευρωβουλευτών.....	98
3.5.	Η σχέση των Ομάδων Συμφερόντων με τις υπερεθνικές κομματικές ομοσπονδίες ( <i>transnational party federations</i> ).....	99
3.6.	Η επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στον τρόπο ψηφοφορίας των Ευρωβουλευτών.....	102
<b>4.</b>	<b>ΟΜΑΔΕΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ.....</b>	<b>105</b>
4.1.	Κατηγοριοποίηση των παραγόντων που επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying στο πλαίσιο της Ε.Ε. ....	106
4.1.1.	Εθνικές Κυβερνήσεις Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	108
4.1.2.	Περιφερειακές και τοπικές Αρχές ( <i>regional and local authorities: subnational government</i> ). ....	108
4.1.3.	Οργανώσεις- Ομπρέλα ( <i>peak associations</i> ).....	110
4.1.4.	Ενώσεις που εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους τομείς ( <i>τομεακές ενώσεις-sectoral associations</i> ).....	113
4.1.5.	Ομάδες Ειδικών και Εταιρείες Συμβούλων.....	116
4.1.6.	Εκπρόσωποι των Κρατών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	117
4.2.	Χαρακτηριστικά των Εκπροσώπων των ΟΣ που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο του ΕΚ.....	118
4.2.1.	Η περίπτωση του εκπροσώπου των ΟΣ που δραστηριοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	121
4.3.	Άσκηση Πίεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Σε ποιον απευθύνεται το lobbying.....	126
4.3.1.	Η περίπτωση του Εισηγητού ( <i>rappporteur</i> ).....	127
4.3.2.	Οι Ομάδες πολλαπλής συνθέσεως ( <i>Intergroups</i> ).....	129
4.4.	Η διαδικασία υιοθέτησης Κώδικα Συμπεριφοράς για τους Εκπροσώπους των ΟΣ στο πλαίσιο του ΕΚ.....	130
4.4.1.	Οι πρώτες προσπάθειες σύνταξης Κώδικα Συμπεριφοράς.....	131

4.4.2.	<i>Η πρόσφατη διαδικασία για τη Σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς</i> .....	133
4.4.3.	<i>Βασικά σημεία του Κώδικα Συμπεριφοράς των lobbyists</i> .....	139

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ**

<b>5.</b>	<b>Η ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΥΡΚΙΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ</b> .....	<b>144</b>
<b>5.1.</b>	<b>Ιστορικό πλαίσιο των σχέσεων Τουρκίας-Ευρωπαϊκής Ένωσης</b> .....	<b>145</b>
5.1.1.	<i>Η πορεία προς την Τελωνειακή Ένωση</i> .....	146
5.1.2.	<i>Η Συμφωνία Σύνδεσης</i> .....	146
5.1.3.	<i>Η αίτηση ένταξης της Τουρκίας στην Ε.Κ. το 1987</i> .....	148
5.1.4.	<i>Τελωνειακή Ένωση Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας</i> .....	149
<b>5.2.</b>	<b>Υπόβαθρο σχέσεων Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου-Τουρκίας</b> .....	<b>150</b>
5.2.1.	<i>Η περίοδος μέχρι το 1994</i> .....	150
5.2.2.	<i>Η επικύρωση της Τελωνειακής Ένωσης</i> .....	151
<b>5.3.</b>	<b>Το Lobbying στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο</b> .....	<b>154</b>
5.3.1.	<i>Παράγοντες που επιδόθηκαν σε δραστηριότητες lobbying</i> .....	155
5.3.2.	<i>Το lobbying υπέρ της Τελωνειακής Ένωσης</i> .....	157
<b>6.</b>	<b>Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΗΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ ΚΑΠΝΟΥ</b> .....	<b>167</b>
6.1.	<b>Ιστορικό της διαδικασίας</b> .....	<b>168</b>
6.2.	<b>Το Lobbying των Ομάδων Συμφερόντων</b> .....	<b>175</b>
6.3.	<b>Η Άσκηση Πίεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο</b> .....	<b>177</b>
6.4.	<b>Η Επιχειρηματολογία των Ομάδων Συμφερόντων</b> .....	<b>178</b>
6.4.1.	<i>Οι Ομάδες Υγείας</i> .....	179
6.4.2.	<i>Οι «Ομάδες Καπνού»</i> .....	179
6.5.	<b>Δραστηριότητες των Ομάδων Συμφερόντων</b> .....	<b>183</b>
6.5.1.	<i>«Οι Ομάδες Καπνού»</i> .....	183
6.5.2.	<i>Οι Ομάδες Υγείας</i> .....	189
6.6.	<b>Καταληκτικές παρατηρήσεις</b> .....	<b>193</b>
<b>7.</b>	<b>ΓΕΝΕΤΙΚΑ ΜΕΤΑΛΛΑΓΜΕΝΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ (GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS-G.M.O.'s)</b> .....	<b>195</b>
7.1.	<b>Η Συζήτηση στην Ευρώπη σχετικά με τους Γενετικά Μεταλλαγμένους Οργανισμούς</b> .....	<b>196</b>
7.2.	<b>Ιστορικό της διαδικασίας</b> .....	<b>197</b>
7.3.	<b>Η δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων</b> .....	<b>199</b>
7.3.1.	<i>Βασικά σημεία συζήτησης</i> .....	200
7.4.	<b>Οι Ομάδες που απαιτούν την υιοθέτηση της αρχής της πρόληψης στην τροπολογία της Οδηγίας</b> .....	<b>201</b>
7.4.1.	<i>Οι περιβαλλοντολογικές Ομάδες</i> .....	201
7.4.2.	<i>Οι Ομάδες των Καταναλωτών</i> .....	203
7.5.	<b>Οι Ομάδες της “βιοτεχνολογίας”</b> .....	<b>205</b>
7.6.	<b>Άλλες Ομάδες</b> .....	<b>206</b>
7.7.	<b>Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ</b> .....	<b>208</b>
7.7.1.	<i>Η συζήτηση στην Επιτροπή Περιβάλλοντος</i> .....	208
7.7.2.	<i>Η Συζήτηση στην Ολομέλεια</i> .....	209
7.7.3.	<i>Η συνέχεια της διαδικασίας</i> .....	211

<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b> .....	213
<b>ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	237
Βιβλία και Συλλογές .....	237
Άρθρα και Τύπος.....	238
Άλλες Πηγές.....	238
<b>ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	239
Βιβλία και Συλλογές .....	239
Άρθρα και Τύπος.....	243
Άλλα Έντυπα.....	248
<b>ΠΡΟΣΩΠΙΚΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ</b> .....	250
<b>ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ</b> .....	252

## **0. ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα χαρακτηρίζεται από την πορεία προς την ενοποίηση του μεγαλύτερου μέρους των ευρωπαϊκών χωρών στο θεσμικό μάρφωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε ένα σύντομο, από ιστορική άποψη, χρονικό διάστημα, η ΕΕ θα κληθεί να υπηρετήσει την επιθυμία των πολιτών της ευρωπαϊκής ηπείρου για συνεργασία και συμμετοχή στο πλαίσιο της και να ανταποκριθεί στις αυξημένες ανάγκες που θα παρουσιασθούν με την εισαγωγή δέκα επιπλέον χωρών σε αυτήν. Οι δυσκολίες που έχουν παρουσιασθεί ως σήμερα στη διακυβέρνηση της ΕΕ αναμφισβήτητα θα πολλαπλασιασθούν και η κατανόηση των διαδικασιών χάραξης και εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής από το σύνολο των ευρωπαίων πολιτών θα αποτελέσει σημαντική πρόκληση για τους ευρωπαίους ηγέτες.

Η «Ευρώπη των 25» θα πραγματοποιηθεί σε μία περίοδο εξαιρετικά κρίσιμη για την ΕΕ στο επίπεδο της αποδοχής της από τους πολίτες. Η διαπιστωμένη, σήμερα, αποστασιοποίηση του πολίτη από την ΕΕ δύναται στο άμεσο μέλλον να καταλήξει σε πλήρη διάσταση των κυβερνώντων από τους κυβερνώμενους και αποξένωση του πολίτη από το ευρωπαϊκό σύστημα. Το γεγονός αυτό, το οποίο εγκυμονεί σημαντικό κίνδυνο αμφισβήτησης του θεσμού σε μία περίοδο που η αποδοχή του από τους πολίτες θα είναι ιδιαίτερα αναγκαία, οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στην έλλειψη κατανόησης του τρόπου διακυβέρνησης της ΕΕ και των μηχανισμών που τον διέπουν από τους πολίτες. Για το λόγο αυτό απαιτείται η ενδελεχής μελέτη όλων των παραγόντων που επηρεάζουν την ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η παρούσα διδακτορική διατριβή αποσκοπεί στη διασαφήνιση μέρους της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων που σχετίζεται με τις Ομάδες Πίεσης και τη δράση τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στα εθνικά κράτη που απαρτίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση (με την εξαίρεση της Μεγάλης Βρετανίας), οι πολίτες είναι συνηθισμένοι στην παραδοσιακή πολιτική επιρροή που ασκείται μέσα από τα κόμματα, τους βουλευτές και τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης. Οι παραδοσιακές αυτές ομάδες πολιτικής επιρροής έχουν εδώ και δεκαετίες βρει τη θεσμική τους θέση μέσα στα δημοκρατικά και



φιλελεύθερα συντάγματα των χωρών-μελών της ΕΕ. Βεβαίως δίπλα σε αυτές τις θεσμοθετημένες ομάδες υπάρχουν και άλλες Ομάδες Συμφερόντων οι οποίες, με την εξαίρεση των θεσμοθετημένων συνδικαλιστικών ομάδων, δρουν συνήθως στο παρασκήνιο. Οικονομικοί παράγοντες και ποικίλα συμφέροντα ανιχνεύονται σε δημοσιεύματα στον τύπο, εντοπίζονται μέσα από τροπολογίες που κατατίθενται την τελευταία στιγμή σε νομοσχέδια στο Κοινοβούλιο, ιχνηλατούνται σε πολιτικές επιθέσεις κατά βουλευτών ή κομμάτων. Πουθενά όμως δεν εμφανίζονται στο προσκήνιο, ενώ η δράση τους δεν είναι αποδεκτή ή αναγνωρισμένη, τουλάχιστον σε ρητορικό επίπεδο.

Τα παραπάνω συμβαίνουν σε εθνικό επίπεδο στις χώρες μέλη της ΕΕ. Δεν ισχύουν όμως τα ίδια και στο επίπεδο της λήψης αποφάσεων και της χάραξης πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ. Η διαμόρφωση της πολιτικής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αρχικά, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη συνέχεια, είναι αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης πολλών παραγόντων. Η δράση των παραγόντων αυτών, σε ορισμένες περιπτώσεις είναι θεσμοθετημένη και αναμενόμενη ενώ σε άλλες εκδηλώνεται, τουλάχιστον επιφανειακά, απρόβλεπτα και παρασκηνακά. Συνεπώς, το αποτέλεσμα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας αποτελεί προϊόν συνεργασίας της πλειονότητας των άμεσα ενδιαφερομένων παραγόντων. Ήδη το 1983, η Helen Wallace σημειώνει ότι ο απλούστερος ορισμός που μπορεί να δοθεί σχετικά με τον τρόπο που διαμορφώνεται η πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι ο ακόλουθος:

*“...η χάραξη πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αποτελεί διαδικασία στην οποία συμμετέχουν ποικίλες Ομάδες, άτομα και παράγοντες με σκοπό την εκπλήρωση συγκεκριμένων αποστολών και τη διαχείριση κοινών προβλημάτων...”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Wallace, Helen, Wallace, William, Webb, Carole, *Policy-Making in the European Community*, 2nd edition, John Wiley and Sons, London, 1983, σελ. 45.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μεταξύ άλλων, κινούνται *Ομάδες Πίεσης/Συμφερόντων* που η δράση τους δεν είναι επισήμως νομοθετημένη. Παρ' όλα αυτά η παρουσία και επιρροή τους είναι απολύτως αποδεκτή και η δραστηριότητά τους θεωρείται αυτονόητη για τη χάραξη πολιτικής. Χωρίς υπερβολή μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι πλέον απαραίτητες στο σύστημα λήψης αποφάσεων εντός της ΕΕ με αποτελέσματα ορατά τόσο στην νομοπαραγωγική διαδικασία όσο και στην εφαρμογή της.

Ερέθισμα για τη συγγραφή της διατριβής αυτής αποτέλεσε η διαρκώς αυξανόμενη παρουσία των Ομάδων Συμφερόντων στα πλαίσια των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η δραστηριότητα στην οποία επιδίδονται, το *lobbying*. Αν και θεσμός ξένος προς την πολιτική παράδοση του συνόλου των ευρωπαϊκών χωρών, με την εξαίρεση της Μεγάλης Βρετανίας όπου η δράση των Ομάδων Συμφερόντων αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής πραγματικότητας, το *lobbying*, χαρακτηρίζει τη σημερινή υπερ-ευρωπαϊκή πραγματικότητα, και αποτελεί αναπόσπαστο σημείο της καθημερινής λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών. Η παρατήρηση και κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των μηχανισμών του *lobbying*, απαιτεί σημαντική, και αρκετά συχνά, επίπονη προσπάθεια. Στο βαθμό, όμως, που η διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής απαιτεί την καλύτερη δυνατή εκπροσώπηση όλων των συμφερόντων στο πλαίσιο της, η προσπάθεια αυτή κρίνεται ως αναγκαία.<sup>2</sup>

Θέμα της διατριβής είναι η ύπαρξη αυτών των ομάδων συμφερόντων και η “παρασκηνιακή” δράση τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η επιλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από όλα τα όργανα της ΕΕ σχετίζεται με το γεγονός ότι το συγκεκριμένο όργανο σταδιακά λαμβάνει μέσα στον σύγχρονο ευρωπαϊκό πολιτικό χάρτη, τη θεσμική θέση που έχουν τα αντίστοιχα εκλεγμένα νομοθετικά όργανα σε εθνικό επίπεδο. Ο στόχος της έρευνας είναι διττός. Η μελέτη της φύσης και δραστηριότητας των ομάδων συμφερόντων που εμπλέκονται σε πρακτικές άσκησης επιρροής (*lobbying*) στα πλαίσια

---

<sup>2</sup> Χατζηγιάννη Ευθαλία-Ελια, Η Δύναμη του Ευρω-lobbying, *Επίκεντρα*, τεύχος 5, Φεβρουάριος 2000, σελ.30-31.

της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το θεωρητικό πλαίσιο που περιβάλλει τη δραστηριότητά τους είναι ο ένας πυλώνας της διατριβής. Εξίσου κρίσιμη είναι η δράση τους και τα αποτελέσματα που παράγει, ή δεν παράγει, στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αποτελεί και το δεύτερο στόχο της διατριβής.

Το Γραφείο των Επίσημων Δημοσιεύσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εξέδωσε το 1996 τον πρώτο “Κατάλογο Ομάδων Συμφερόντων” στην εισαγωγή του οποίου αναφέρεται ότι με την έκδοση του καταλόγου αυτού:

*“η Επιτροπή, επιθυμεί να συμβάλει στη διατήρηση του ανοικτού και διαφανούς χαρακτήρα των σχέσεών της μαζί τους [των Ομάδων Συμφερόντων] και να εγνηθεί σε όλες τις ομάδες ίση μεταχείριση, αναγνωρίζοντας τη ζωντική σημασία προσφορά τους [των Ομάδων Συμφερόντων] στις εργασίες της”<sup>3</sup>.*

Ο κατάλογος αυτός περιελάμβανε 700 παν-ευρωπαϊκές, μη κερδοσκοπικές Οργανώσεις. Ο αριθμός που και την εποχή της έκδοσης του οδηγού δεν μπορεί να θεωρείται πλήρης, υπολείπεται σήμερα κατά πολύ του πραγματικού μεγέθους που δραστηριοποιείται στις Βρυξέλλες. Ήδη, το 1987 (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη – Ε.Ε.Π.), η παρουσία 659 αντιπροσώπων Ενώσεων ευρωπαϊκού επιπέδου στις Βρυξέλλες και η ύπαρξη 6000 στελεχών τους (“*lobbyists*”) αποτελεί γεγονός. Το Μάρτιο του 1993, ο αριθμός των Ομάδων ειδικών συμφερόντων διαφόρων μορφών που δρουν στις Βρυξέλλες είχε αυξηθεί και έφτανε τις 3000.<sup>4</sup> Περίπου 10000 υπαλλήλους εργάζονταν “για την εξασφάλιση επαφών και επιρροών”.<sup>5</sup> Αυτή η αύξηση συνδυάζεται με τις αυξανόμενες αρμοδιότητες των θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

---

<sup>3</sup> European Commission, *Directory of Interest Groups*, Brussels, 1996, σελ.iii.

<sup>4</sup> Ευρωπαϊκές Κοινότητες, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 5 Μαρτίου 1993.

<sup>5</sup> Όπως υποσημείωση 3.

Όσον αφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η δράση των Ομάδων σε αυτό δεν ήταν ιδιαίτερα έντονη μέχρι το 1987. Η ανάγκη της μείωσης του “δημοκρατικού ελλείμματος”, μέσω της Ε.Ε.Π., οδήγησε στην εισαγωγή της ‘διαδικασίας συνεργασίας’ (co-operation procedure) στις νομοθετικές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συνετέλεσε στην αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ως άμεσο αποτέλεσμα, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη τοποθετήθηκε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο στόχαστρο των Ομάδων Συμφερόντων που αύξησαν ραγδαία τη δράση τους σε αυτό. Το γεγονός αυτό οδήγησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην καθιέρωση “κώδικα συμπεριφοράς”, αναγνωρίζοντας και τυπικά τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων σε αυτό <sup>6</sup>.

Παρά τη θέσπιση του κώδικα, δεν μπορεί να προσδιορισθεί με σαφήνεια η δραστηριότητα ή το πραγματικό μέγεθος της δράσης των Ομάδων Συμφερόντων. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει στην ενδυνάμωση της άποψης ότι “το σύστημα της διαμεσολάβησης συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι σύνθετο και αδιαφανές”<sup>7</sup>. Συνακόλουθα, το lobbying εκλαμβάνεται ως διαδικασία, σε μεγάλο βαθμό, “απειλητική” για το δημοκρατικό τρόπο διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ η έλλειψη κατανόησης του τρόπου λειτουργίας του και των επιπτώσεων της στη νομοπαραγωγική διαδικασία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ενισχύει την καχυποψία του ευρωπαίου πολίτη απέναντι στον τρόπο λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της ΕΕ.

Η εκπροσώπηση των Ομάδων Συμφερόντων στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποιείται σε διάφορα στάδια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας της ΕΕ τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε ευρωπαϊκό.

Σε υπερεθνικό επίπεδο, οι Ομάδες ασκούν πίεση στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ξεχωριστά και στο σύνολό τους. Η παρούσα έρευνα θα ερευνήσει τη δραστηριότητα των

---

<sup>6</sup> Όπως υποσημείωση 3.

Ομάδων αυτών και την επίδραση που έχει στη νομοπαραγωγική διαδικασία ενός από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Πιο συγκεκριμένα, η παρούσα διατριβή αποσκοπεί να συμβάλει στην εξέταση και διασαφήνιση του τρόπου λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων σε μία χρονική περίοδο όπου η ανάγκη κατανόησης του ευρωπαϊκού μηχανισμού λήψης αποφάσεων από τους πολίτες παρουσιάζεται επιτακτική.<sup>8</sup> Στόχος της είναι η εξερεύνηση του οικοδομήματος που ονομάζεται “Ευρωπαϊκή Ένωση”, μέσω της διερεύνησης του ρόλου των Ομάδων Συμφερόντων στη νομοπαραγωγική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η μελέτη των Ομάδων Συμφερόντων, ως παράγοντα που κατέκτησε προοδευτικά σημαντική θέση στον τρόπο διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, χωρίς να αποτελεί ενδογενές στοιχείο του πολιτικού συστήματος των Μελών-Κρατών, αναμένεται να δια φωτίσει σημεία της ευρωπαϊκής νομοπαραγωγικής διαδικασίας που, ως ένα βαθμό θεωρούνται ακατανόητα — όσο βεβαίως αυτονότητα θεωρείται και η δράση τους.

### **0.1. Εισαγωγικές επισημάνσεις σχετικά με το θεωρητικό υπόβαθρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει αποτελέσει αντικείμενο συστηματικής έρευνας τις τελευταίες δεκαετίες. Συγγραφείς και ερευνητές έχουν προσπαθήσει να εξηγήσουν ή να προβλέψουν τη διαδικασία της ολοκλήρωσης, στη βάση του τι ορίζουν ως ολοκλήρωση, με ποιους τρόπους μπορεί να επιτευχθεί και ποια θα είναι η τελική μορφή της κρατικής διακυβέρνησης, όπως θα προκύψει από τη νέα μορφή της ευρωπαϊκής οργάνωσης.

---

<sup>7</sup> Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Macmillan Press, London, 1999, σελ.207

<sup>8</sup> Την κατανόηση του ευρωπαϊκού συστήματος λήψης αποφάσεων καθιστά αναγκαία το γεγονός ότι “...οι πολίτες δεν αισθάνονται ότι συμμετέχουν στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.”. Στεφάνου, Κωνσταντίνος, *Προς ένα Ευρωπαϊκό Συνταγματικό Σύμφωνο*, Θέσεις, Ευρωπαϊκό Forum, Τεύχος 1, Φεβρουάριος 2002.

Η μετάβαση στην “ενιαία Ευρώπη” χαρακτηρίζεται στον τομέα της δημόσιας πολιτικής από την εκχώρηση αρμοδιοτήτων και εξουσιών από τις κρατικές κυβερνήσεις στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει και την εκπροσώπηση της πληθώρας των, σχετικών με την εκάστοτε μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα και εξουσία, συμφερόντων, δημοσίων και ιδιωτικών, σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η εκπροσώπηση αυτή κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική λόγω του διαρκώς αυξανόμενου ‘δημοκρατικού ελλείμματος’ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ανάγκης για επαρκή ενημέρωση και επικοινωνία του κέντρου της λήψης αποφάσεων με την περιφέρεια. Άλλωστε, όπως έχει επισημανθεί από τον Haas από τη στιγμή της γέννησης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων και η εκπροσώπησή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα ‘διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη της, τότε, Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και θα συντελούσαν στην νομιμοποίηση των αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων’.<sup>9</sup>

Την αρχική αναγνώριση από τους θεμελιωτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης της ανάγκης εκπροσώπησης Ομάδων Συμφερόντων στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ακολούθησε αδιαφορία και αδράνεια. Οι ευρωπαίοι πρωταγωνιστές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1980, αγνόησαν, τουλάχιστον επίσημα, τη σημασία της δράσης των ομάδων συμφερόντων και δεν επεδίωξαν την επίσημη αναγνώριση και θεσμοθέτηση του ρόλου τους. Η έλλειψη δράσης στον τομέα αυτό συνδέεται άμεσα με την πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Την αρχική ευφορία για την ‘Ένωμένη Ευρώπη’ είχε αντικαταστήσει η δυσπιστία για την ένωση των ευρωπαϊκών κρατών και την πορεία προς το διεθνισμό είχε διακόψει η προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου του Έθνους-Κράτους στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

---

<sup>9</sup> Haas, Ernest, *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

Η κάμψη της ευφορίας προς μία ‘υπερεθνική’ πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος είχε ορατά αποτελέσματα και στον τομέα της εκπροσώπησης συμφερόντων. Ελλείπει του αναγκαίου θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία τους, οι Ομάδες κινήθηκαν άναρχα και ανεξάρτητα από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για να επιτύχουν τους στόχους τους και να κάνουν γνωστά τα αιτήματά τους. Με την εξαίρεση ορισμένων ομάδων κορπορατιστικού τύπου, που είχαν τη δυνατότητα εκπροσώπησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, λόγω της ύπαρξης του αναγκαίου θεσμικού πλαισίου, οι υπόλοιπες ομάδες αναζήτησαν τρόπους δράσης και εκπροσώπησης μέσω, κυρίως, ανεπίσημων διόδων επικοινωνίας και μηχανισμών δράσης.

Η κατάσταση άλλαξε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με την εισαγωγή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987) που σήμανε και το τέλος της απόλυτης κυριαρχίας του Έθνους-Κράτους απέναντι στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η ανάγκη για ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των οργάνων εκπροσώπησης της Ενωμένης Ευρώπης, ως αποτέλεσμα του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού συνετέλεσε και στην αναγνώριση του ρόλου των ομάδων συμφερόντων καθώς αποτελούσαν το πιο άμεσο και πρόσφορο κανάλι επικοινωνίας με τις ευρωπαϊκές κοινωνικοεπαγγελματικές ομάδες, που ήδη λειτουργούσε σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

### *0.1.1. Οι “παραδοσιακές” θεωρίες ολοκλήρωσης*

Οι προσπάθειες των Jean Monnet και του Robert Schuman για δημιουργία ευρωπαϊκής ομοσπονδίας από τη στιγμή της γέννησης της ενωμένης Ευρώπης, δεν έχουν καταλήξει παρά την παρέλευση μισού αιώνα.<sup>10</sup> Από τα πρώτα στάδια της και σε όλη την πορεία της, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα χαρακτηρίζεται από έλλειψη σαφούς προσανατολισμού σε ό,τι αφορά το χαρακτήρα και τη φύση του οικοδομήματος. Ήδη στην πρώτη δεκαετία της πορείας προς την ενωμένη Ευρώπη, είναι ορατή η σύγχυση, καθώς στα πρώτα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα συναντώνται στοιχεία φεδεραλιστικής, νεο-λειτουργικής και

διακυβερνητικής προσέγγισης. Στοιχεία της νεο-λειτουργικής σχολής αναζητώνται στην Ανώτατη Αρχή (High Authority) ως οργάνου διασφάλισης των υπερεθνικών αρμοδιοτήτων που είχαν παραχωρηθεί στους τομείς της εκμετάλλευσης του Άνθρακα και του Χάλυβα (ECSC), στην Κοινή Συνέλευση, που αποτελούσε τη δημοκρατική έκφραση της κοινότητας, και στο Δικαστήριο ενώ στην ίδρυση του Συμβουλίου των Υπουργών, ως θεσμικού οργάνου που θα αποτελούσε τροχοπέδη για την επιβολή του υπερεθνικισμού στην Κοινότητα αναγνωρίζεται η βασική θέση των διακυβερνητικών.<sup>11</sup> Στην ίδια την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τον Άνθρακα και το Χάλυβα, όπως και στην απόπειρα δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Άμυνα και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, είναι εμφανής η σκέψη και επιρροή των οπαδών του φεδεραλισμού<sup>12, 13</sup>.

Αν και στο αρχικό στάδιο η θέσπιση των τριών ευρωπαϊκών οργάνων, του Συμβουλίου, της Συνέλευσης (του μετέπειτα Κοινοβουλίου) και του Δικαστηρίου έμοιαζε ικανή να

---

<sup>10</sup> Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1996.

<sup>11</sup> Η πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη επιβεβαιώνει τη διακυβερνητική θεωρία, και αποτελεί έκφραση της άποψης που αντιτίθεται στην παραχώρηση μέρους της αυτονομίας του Έθνους-κράτους. Οι αποφάσεις λαμβάνονται από τις εθνικές Κυβερνήσεις σύμφωνα με τη συνομοσπονδιακή άποψη για την ολοκλήρωση. Simon Bulmer, *Domestic Politics and European Community Policy-Making, Journal of Common Market Studies*, Τόμος XXI, No 4, Ιούνιος 1983.

<sup>12</sup> Τόσο η Ε.Π.Σ. όσο και η Ε.Κ.Α. αποτελούσαν την απόλυτη έκφραση των φιλοδοξιών των φεντεραλιστών. Η αποτυχία τους ήταν ιδιαίτερη καθοριστική για την πορεία της Κοινότητας, που από τη στιγμή εκείνη έθεσε ως μοναδικό στόχο, και για πολλά χρόνια την λειτουργικά οικονομική ολοκλήρωση. Desmond Dinan, *Ever Closer Union*, Lynne Rienner Publishers & MacMillan Press, 1994, σελ.25-30.

<sup>13</sup> Παρόλα αυτά, στην πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος είναι δυνατό να αναζητηθούν φεδεραλιστικά στοιχεία. Ως πιο σημαντικά από αυτά μπορούν να χαρακτηρισθούν τα ακόλουθα: α) η καθιέρωση και διατήρηση ορισμένων υπερεθνικών δικαιοδοσιών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, παρόλη την, συχνά, αντίθετη θέση ορισμένων Κρατών-μελών, β) η καθιέρωση άμεσης και καθολικής ψηφοφορίας για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1979), το οποίο με την καθιέρωση της Ε.Ε.Π. ηύξησε σημαντικά τις αρμοδιότητές του στον τομέα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και προσβλέπει σε περαιτέρω διεύρυνσή τους, γ) η καθιέρωση του ευρωπαϊκού δικαστηρίου ως οργάνου για τη λύση διενέξεων νομικής φύσης στα πλαίσια της Ένωσης και δ) η ύπαρξη ιδίων πόρων για την Ε.Κ. και δυνατότητα διαχείρισής τους. David Coombes, *Problems of Governance in the Union, Maastricht and Beyond, Building the European Union*, ό.π., σελ.162.



δημιουργήσει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την δημιουργία των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης, η πορεία της Ε.Ο.Κ. απογοήτευσε εκείνους που ήλπιζαν σε ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης. Αυτό οφείλεται, κυρίως στο γεγονός, ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στερείται των εξουσιών εκείνων που είναι σε θέση να το καταστήσουν όργανο εκπροσώπησης όλων των ευρωπαϊών πολιτών μέσω της θέσπισης ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος. Οι ευρωπαίοι πολίτες εξακολουθούν και εκπροσωπούνται, ουσιαστικά, στην Ευρωπαϊκή Ένωση από τις εθνικές τους κυβερνήσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου, που αποτελεί διακυβερνητικό και όχι υπερεθνικό όργανο.<sup>14 15</sup>

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της προσπάθειας ομοσπονδιοποίησης της Ευρώπης και της θέσπισης ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι η ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως οργάνου εκπροσώπησης των Ευρωπαίων πολιτών και η μεταβίβαση εξουσιών από εθνικό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Προσπάθειες προς αυτή την κατεύθυνση, που συνδυάζονται με την αποδυνάμωση του Έθνους-Κράτους και εκφράζουν την άποψη της λειτουργικής και κυρίως, της νεο-λειτουργικής θεωρίας, έχουν λάβει χώρα στην, μέχρι τώρα, πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Η θεωρητική συζήτηση για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνδέεται άμεσα με τις θεωρητικές σχολές που εξετάζουν τη θέση του Έθνους-κράτους στην ενιαία Ευρώπη με άξονα το βαθμό ανάθεσης στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, και κυρίως στην Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αρμοδιοτήτων υπερεθνικού χαρακτήρα. Ο τρόπος και ο βαθμός παραχώρησης των εξουσιών αυτών από το Έθνος-Κράτος στο υπερεθνικό όργανο αποτελεί την κύρια εστία διαφωνίας ανάμεσα στις δύο κύριες θεωρητικές σχολές των προσεγγίσεων ολοκλήρωσης, την ιδεαλιστική παράδοση, όπως

---

<sup>14</sup> Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Τόμος Γ' Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1999.

<sup>15</sup> Οι πρόσφατες τοποθετήσεις του Γερμανού Υπουργού Εξωτερικών υπέρ της ομοσπονδιακής κατεύθυνσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος έχουν αναζωπυρώσει τις ελπίδες των οπαδών του φεντεραλισμού *From Confederancy to Federation, Thoughts on the Finality of the European*

αυτή εκφράζεται μέσα από τη φεντεραλιστική<sup>16</sup>, τη νεο-φεντεραλιστική<sup>17</sup>, τη λειτουργική και τη νεο-λειτουργική θεωρία και τη σχολή του πολιτικού ρεαλισμού όπως αυτός εκφράζεται μέσα από τη διακυβερνητική θεωρία<sup>18</sup> και το φιλελεύθερο διακυβερνητισμό<sup>19</sup>.

---

Integration, Speech by Joscha Fischer στο Humboldt University του Βερολίνου, 12 Μαΐου 2000. Στις θέσεις του Fischer θα γίνει αναφορά και σε επόμενο κεφάλαιο.

<sup>16</sup> Οι *φεντεραλιστές*, βλέπουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να οδηγείται σε ομοσπονδία Κρατών, στις Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης. Η πορεία προς αυτήν μπορεί να επιτευχθεί με πολιτικά μέσα, με τη μεταφορά δικαιοδοσίας από τις εθνικές Κυβερνήσεις στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεωρούν ότι τα προβλήματα της γραφειοκρατικής Ευρώπης μπορούν να ξεπεραστούν με την εκλογή Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία, στο οποίο η Επιτροπή θα είναι υπόλογη. (Pentland, Charles, *International Theory and European Integration*, σελ. 182-83.) Στην ουσία, η αλληλεπίδραση μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών Κυβερνήσεων αποτελεί το κεντρικό σημείο προβληματισμού της θεωρίας αυτής. Δύο διαφορετικά μοντέλα ομοσπονδιακών Κρατών προσφέρονται για σύγκριση: αυτό των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και αυτό της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. (Kirchner, Emil Joseph, *Decision making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1992, σελ.28). σε όλα τα επίπεδα της διακυβέρνησης της ένωσης. (Coombes, David, *Problems of Governance in the Union*, in Duff, Andrew, Pinder, John and Pryce, Roy (eds), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Routledge, London and New York 1994, σελ. 157-158.) Απαραίτητη προϋπόθεση στη λειτουργία της Ομοσπονδίας κρατών είναι η παραχώρηση εξουσιών σε ένα υπερεθνικό όργανο και η ύπαρξη ενιαίου Συντάγματος.

<sup>17</sup> Στη θεωρία αυτή βασίζεται η θέση του Βέλγου Πρωθυπουργού Tindemans για την “Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων”. Αποτελεί συνδυασμό της νεο-λειτουργικής και της φεντεραλιστικής θεωρίας. Βασίζεται στην άποψη ότι για την παραγωγή του τελικού προϊόντος, δηλαδή της ολοκλήρωσης, δεν αρκεί η πρόοδος μόνο στον οικονομικό τομέα αλλά απαιτείται συνεργασία και στους άλλους τομείς. (Στεφάνου, Κωνσταντίνος, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος γ', Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης*, όπως υποσημείωση 14, 1999.)

<sup>18</sup> Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εξαρτάται άμεσα από τη θέση του έθνους-κράτους σε αυτήν. Το διάστημα αυτό, η φύση και ο χαρακτήρας διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος χαρακτηρίζεται ως “διακυβερνητικός”. (Taylor, Paul, *The Limits of European Integration*, Groom Helm, London and Sydney, 1983.) Ο Robert Taylor υποστηρίζει, επίσης, ότι ο διακυβερνητικός χαρακτήρας του ευρωπαϊκού μορφώματος είχε άλλη μορφή στην αρχή της δεκαετίας του 1970 και άλλη στη συνέχεια, σελ. 60. Για τους υποστηρικτές του **διακυβερνητισμού**, και στα πλαίσια της ρεαλιστικής θεωρίας, διεθνή καθεστώτα (international regimes: ο όρος “διεθνές καθεστώς” αναφέρεται στο σύνολο των διακανονισμών διακυβέρνησης (governing arrangements) που καλλιεργούν σχέσεις αλληλοεξάρτησης βλ. Keohane, Robert, Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, 2<sup>nd</sup> edition, Center for International Affairs, Harvard University, Scott, Foresman and Company, 1989, σελ.19) του τύπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι σε θέση να διευκολύνουν τη συνεργασία μεταξύ των Κρατών, και το συντονισμό της πολιτικής τους, μειώνοντας το κόστος της πληροφόρησης, διαπραγμάτευσης και εκσυγχρονισμού (innovation) της πολιτικής τους ενώ, παράλληλα, συντελούν στην διατήρηση της πειθαρχίας μεταξύ των μελών τους και τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων τους. (Keohane, Robert O., *After Hegemony*, Princeton, Princeton

University Press, 1984). Ο Moravcsic θεωρεί την Ευρωπαϊκή Κοινότητα “προϊόν διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων” στα πλαίσια της οποίας γίνονται προσπάθειες συγκερασμού των συμφερόντων κάθε εθνικής Κυβέρνησης. Η προσοχή που εστιάζουν στη διαδικασία χάραξης συγκεκριμένων πολιτικών από τα όργανα της Κοινότητας όπως, η Επιτροπή, είναι σε άμεση συνάρτηση με την παραδοχή τους ότι οι αρχικοί στόχοι έχουν θεθεί από τις Εθνικές Κυβερνήσεις (Moravcsic, Andrew, “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 33, αρ. 4, Δεκέμβριος 1995, σελ. 611-628). Τα υπερεθνικά μορφώματα, όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν θέτουν σε αμφισβήτηση την εξουσία των εθνικών οργάνων – αντίθετα, την υπηρετούν, λειτουργώντας ως το πλαίσιο όπου επιτυγχάνεται συγκερασμός των εθνικών συμφερόντων, στην εποχή της αυξανόμενης διεθνούς αλληλοεξάρτησης (interdependence). Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει αυτονομία των μορφωμάτων αυτών. Στο πλαίσιο αυτό, η θεωρία της συνεργασίας (consociational theory) υποστηρίζει ότι ο κρατικός μηχανισμός λειτουργεί ως “διαιτητής” ανάμεσα στα υπάρχοντα συμφέροντα και δεν είναι σε θέση να εκφράσει ή να προωθήσει συγκεκριμένη ιδεολογία. Επίσης, θεωρεί ότι η πορεία της ΕΕ, επαληθεύει την άποψη αυτή, καθώς ο ρόλος του διαιτητή, για τα αντικρουόμενα συμφέροντα, που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή, αποκτά διαρκώς μεγαλύτερη σημασία ως αποτέλεσμα της πίεσης που ασκείται από τους ενδιαφερόμενους παράγοντες. (Taylor, Paul, “The European Community and the States: Assumptions, Theories and Propositions”, *Review of International Studies*, τόμ. 17, σελ. 109-125.) Ο ρόλος που τους αποδίδεται από τους οπαδούς του διακυβερνητισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι διοικητικός, ο ρόλος του “μεσάζοντα” που αρχικά, δέχεται τα μηνύματα του διεθνούς περιβάλλοντος, τα μεταφέρει στους εθνικούς εκπροσώπους, που με τη σειρά τους τα μεταφέρουν στις Εθνικές τους Κυβερνήσεις. Στη συνέχεια, οι τελευταίες, αφού καθορίσουν τις προτεραιότητές τους και τους στόχους τους (set their agendas), φέρνουν το θέμα προς συζήτηση στα πλαίσια της Κοινότητας για να διαπραγματευθούν και να καταλήξουν σε “συνένωση” (consolidation) των συμφερόντων τους και σε συμφωνία όπου δε θα τίθενται σε κίνδυνο τα ζωτικά συμφέροντα των χωρών που συμμετέχουν στη διαδικασία. (Moravcsic, Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 31, αρ. 4, Δεκέμβριος 1993, σελ. 473-524.)

<sup>19</sup> Στη δεκαετία του 1990, οι οπαδοί της διακυβερνητικής θεωρίας αναγκάστηκαν να αναπροσαρμόσουν τη θεωρία τους στη βάση της νέας ευρωπαϊκής πραγματικότητας. Οι νέες θέσεις τους εκφράστηκαν μέσα από το φιλελεύθερο διακυβερνητισμό (liberal intergovernmentalism), που αποτελεί τη νεότερη έκδοση του διακυβερνητισμού<sup>19</sup> και, παράλληλα, ασκεί κριτική στη θεωρία του νεο-λειτουργισμού βασισμένη σε θεωρητικά δεδομένα (Wincott, Daniel, “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism”, *Journal Of Common Market Studies*, τόμ. 33, αρ. 4, Δεκέμβριος 1995, σελ. 597-609.) (Η κριτική αυτή θα παρουσιαστεί παρακάτω, στο κεφάλαιο για τη νεο-λειτουργική θεωρία.). Η προσέγγιση του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού συνενώνει σε ένα πλαίσιο τη φιλελεύθερη θεωρία της διαμόρφωσης των εθνικών προτιμήσεων (formation of national preferences) και τη διακυβερνητική θέση περί διακρατικής διαπραγμάτευσης και θεσμικής δημιουργίας (interstate bargaining and institutional creation) (Moravcsic, Andrew, “A Liberal Intergovernmentalist Approach to EC”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 31, αρ. 4, Δεκέμβριος 1993, σελ.482.). Στο πλαίσιο αυτό, οι σημαντικές αποφάσεις της ΕΕ, παίρνονται από τις εθνικές Κυβερνήσεις με βάση τις εθνικές προτιμήσεις, οι οποίες καθορίζονται από τους ‘περιορισμούς και τις ευκαιρίες που επιβάλλουν οι κανόνες της οικονομικής αλληλεξάρτησης’ ενώ ‘τα αποτελέσματα των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων καθορίζονται από τη διαπραγματευτική δύναμη των κυβερνήσεων και τις λειτουργικές πρωτοβουλίες για θεσμοποίηση (institutionalization) όπως δημιουργούνται από τις υψηλές δαπάνες των συναλλαγών (high transaction costs) και την επιθυμία ελέγχου των εγχώριων ημερησίων διατάξεων (control domestic agendas)’. Τα θεσμικά όργανα της ΕΚ συμβάλλουν στην ‘αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαπραγματεύσεων προσφέροντας ένα σύνολο παθητικών, κανόνων που μειώνουν το κόστος των συναλλαγών’ και συνθέτουν ένα ‘παίχνιδι δύο επιπέδων’ (two-



Η δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετωπίζεται από την κάθε σχολή ανάλογα με το ρόλο που η κάθε σχολή προσδίδει στους πρωταγωνιστικούς παράγοντες της διαδικασίας λήψης αποφάσεων<sup>20</sup>. Η διαφοροποίηση στις θεωρίες επέρχεται από την αποστολή που αναγνωρίζουν στις Ομάδες Συμφερόντων. Οι θεωρίες που απορρέουν από τη ρεαλιστική και τη νεο-ρεαλιστική σχολή νομιμοποιούν την εκπροσώπηση συμφερόντων μόνο όταν αυτή πραγματοποιείται σε εθνικό επίπεδο και συμβάλλει στην δημιουργία εθνικής πολιτικής αντιπροσωπευτικής για το σύνολο των πολιτών του Έθνους-Κράτους.

Πιο συγκεκριμένα, η διακυβερνητική θεωρία, στην αρχική της έκφραση δεν πραγματεύεται, σχεδόν καθόλου, το φαινόμενο των Ομάδων Συμφερόντων και τη δυναμική τους ικανότητα να λειτουργήσουν ως πρωταγωνιστές στην ευρωπαϊκή πολιτική арένα. Το γεγονός αυτό δικαιολογείται από τη βασική θέση των διακυβερνητικών, σχετικά με την απόλυτη θέση του Έθνους-Κράτους και των εθνικών Κυβερνήσεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Στη νεώτερη προσέγγισή της, η διακυβερνητική θεωρία αναγνωρίζει τη λειτουργία ευρωπαϊκών Ομάδων Συμφερόντων στις έδρες της ΕΕ, την οποία, όμως δικαιολογεί σε συμφωνία με τη βασική θέση των διακυβερνητικών σχετικά με την υπεροχή του Έθνους-Κράτους και το μονοπώλιο των εθνικών συμφερόντων. Συγκεκριμένα, η θεωρία

---

level game), το οποίο ‘αυξάνει την πρωτοβουλία και επιρροή των εθνικών Κυβερνήσεων προσφέροντας νομιμότητα και εξουσία στο θέμα του καθορισμού των εγχώριων ημερησίων διατάξεων για τις πρωτοβουλίες τους’ (Moravscic Andrew, “A Liberal Intergovernmentalist Approach to EC”, ό.π., σελ. 517.) Η **κριτική** στη φιλελεύθερη-διακυβερνητική προσέγγιση εστιάζεται, κυρίως, σε δύο σημεία: στην διαφορούμενη βαρύτητα που έχει η εσωτερική πολιτική ζωή στις αποφάσεις της εθνικής Κυβέρνησης (Wincott, Daniel, “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism”, *Journal Of Common Market Studies*, τόμ. 33, αρ. 4, Δεκέμβριος 1995, σελ. 597-609.)

<sup>20</sup> Θεωρίες που μελετούν την διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής με κριτήρια ανάλογα με αυτά που μελετούν τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής δεν εξετάζονται. Σύμφωνα με τις θεωρίες αυτές, οι ευρωπαϊκές πολιτικές οργανώσεις (δηλαδή τα πολιτικά κόμματα, οι ομάδες συμφερόντων, τα κοινοβούλια) που εμπλέκονται στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής λειτουργούν με τον ίδιο τρόπο όπως στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής. (Βλ. για παράδειγμα, Bulmer, Simon, “Domestic

υποστηρίζει ότι ‘ακόμα και όταν τα κοινωνικά συμφέροντα είναι διεθνικά, η βασική μορφή της πολιτικής τους έκφρασης παραμένει εθνική’<sup>21</sup>. Αυτό συνεπάγεται ότι, για τους εθνο-κεντρικούς, η δημιουργία των ευρωπαϊκών ομάδων εκπροσώπησης συμφερόντων αποδίδεται στην ανάγκη των εθνικών συμφερόντων να εκπροσωπηθούν και μέσα από αυτές επειδή επιδιώκουν το μέγιστο θετικό αποτέλεσμα στην προσπάθεια επίτευξης των εθνικών τους στόχων και δεν αποτελεί στοιχείο του οικοδομήματος που οδηγεί σε “εξευρωπαϊσμό” του συστήματος. Ο ρόλος των Ομάδων αυτών, δηλαδή, αναγνωρίζεται και δικαιολογείται μόνο σε ό,τι αφορά στη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων. Αυτό συνεπάγεται, ότι οι ομάδες, ως κοινωνικοί δρώντες, ασκούν πίεση στις εθνικές κυβερνήσεις για να αναγκάσουν τις τελευταίες να προασπίσουν τα συμφέροντά των ομάδων στο πλαίσιο των διακυβερνητικών συσκέψεων, όπου συμμετέχουν.

Πιο συγκεκριμένα, ο Moravscic στη φιλελεύθερη διακυβερνητική προσέγγιση της ΕΚ, θεωρεί ότι οι ‘ομάδες εκφράζουν τις προτιμήσεις τους, και οι κυβερνήσεις τις συγκεντρώνουν (groups articulate preferences, governments aggregate them)’<sup>22</sup>. Οι πολιτικοί είναι υποχρεωμένοι να λάβουν υπόψη τους τις προτιμήσεις αυτές γιατί επιθυμούν να παραμείνουν στην εξουσία.<sup>23</sup> Οι Κυβερνήσεις υπόκεινται την πίεση των εγχώριων ομάδων Συμφερόντων και επιχειρούν να ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους, επειδή αυτά αντανακλούν τις απαιτήσεις της παγκόσμιας οικονομίας.<sup>24</sup> Στην περίπτωση των αποφάσεων ‘υψηλού κινδύνου’, όπου η κοινωνική πίεση είναι μεγάλη, για να υπάρχει αντανάκλαση των προτιμήσεων αυτών στις διεθνείς συμφωνίες, θα πρέπει να υπάρχει σύγκλιση συμφερόντων των κυρίαρχων εθνικών Ομάδων Συμφερόντων στις

---

Politics and European Community Policy-Making”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. XXI, αρ. 4, Ιούνιος 1983, σελ. 349-363.)

<sup>21</sup> Andrew Moravscic, “Negotiating the European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, τόμος 45, σελ. 651-8.

<sup>22</sup> Moravscic A, A liberal Intergovernmentalist Approach, όπως υποσημείωση 19, σελ. 483.

<sup>23</sup> Moravscic A, A liberal Intergovernmentalist Approach, όπως υποσημείωση 19, σελ. 486-8.

<sup>24</sup> Moravscic A, *The Choice for Europe*, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998, σελ. 473

διάφορες χώρες· στην αντίθετη περίπτωση, αποκλείεται να επέλθει συμφωνία μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>25</sup> Αντίθετα, στην περίπτωση των αποφάσεων ‘χαμηλού κινδύνου’, οι κοινωνικές ομάδες ασκούν μικρότερη πίεση και οι πολιτικοί έχουν τη δυνατότητα να λειτουργούν με μεγαλύτερη άνεση, τόσο στο θέμα της επιλογής των θέσεων τους<sup>26</sup> όσο και στο θέμα των μεταξύ τους διαπραγματεύσεων.

Σε πρακτικό επίπεδο, σύμφωνα με τα παραπάνω, αναγνωρίζεται στις Ομάδες η δυνατότητα να ασκήσουν lobbying στις Εθνικές τους Κυβερνήσεις και να επιδιώξουν με αυτό τον τρόπο να επιτύχουν την εκπροσώπηση των συμφερόντων τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Και αυτό πραγματικά συμβαίνει στο πλαίσιο Κρατών. Ειδικότερα οι μικρότερες Ομάδες που δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να δραστηριοποιηθούν στις Βρυξέλλες, αναπτύσσουν τη στρατηγική τους με κύριο άξονα την άσκηση επιρροής στους εθνικούς τους εκπροσώπους τόσο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και στο Συμβούλιο των Υπουργών. Για το λόγο αυτό, οι μεταγενέστερες προσεγγίσεις της διακυβερνητικής θεωρίας «υποχρεώνονται» να ασχοληθούν με τις Ομάδες Συμφερόντων οι οποίες έχουν, όμως, αποκλειστικά “εθνική δράση”.

Αντίθετα, η νεο-λειτουργική θεωρία και οι παράγωγες από αυτήν σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις, θεωρεί το ρόλο των Ομάδων Συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως ιδιαίτερα καθοριστικό για την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τον υπερ-εθνικισμό. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η νεο-λειτουργική θεωρία, με κυριότερο εκπρόσωπό της τον Ernest Haas, σε αντιδιαστολή με τη ρεαλιστική και τη νεο-ρεαλιστική προσέγγιση, θεώρησε ως αναγκαία για τη θεσμική υλοποίηση της Ενωμένης Ευρώπης τη μεταβίβαση εξουσιών από τα Έθνη-Κράτη στα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και

---

<sup>25</sup> Moravscic A, A liberal Intergovernmentalist Approach, ό.π., σελ. 486-8. Ο συγγραφέας χρησιμοποιεί το παράδειγμα των κοινοτικών διαπραγματεύσεων για τις τιμές των γεωργικών προϊόντων, όπου οι υπό διαπραγμάτευση θέσεις της ΕΚ είχαν υπαγορευθεί από τις ενδιαφερόμενες ομάδες πίεσης.

<sup>26</sup> Που σε αυτή την περίπτωση μπορούν να έχουν ιδεολογική χροιά. Moravscic A, A liberal Intergovernmentalist Approach, ό.π., σελ.487

προέβλεψε τη διαρκώς αυξανόμενη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων, ως 'πολιτικών παραγόντων' (policy actors) στη διαδικασία αυτή. Οι ρίζες της νεο-λειτουργικής θεωρίας βρίσκονται στη λειτουργική θεωρία της διεθνούς οργάνωσης, όπως εκφράστηκε από το David Mitrany.

Στο βαθμό που η διακυβερνητική θεωρία δεν αναγνωρίζει άλλον πρωταγωνιστή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πέραν του Έθνους-Κράτους, οι εκπρόσωποι της θεωρίας δεν πραγματεύονται τη δράση των Ομάδων σε ευρωπαϊκό επίπεδο με άξονα την καθιέρωση ενός πανευρωπαϊκού τρόπου διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Κατά συνέπεια, η εμφάνιση των Ομάδων και η δραστηριότητά τους στην εξέλιξη της και οι σύγχρονες συνέπειες αυτής της δραστηριότητας, δε δικαιολογείται στο πλαίσιο της θεωρίας αυτής.<sup>27</sup> Για το λόγο αυτό, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, το θεωρητικό πλαίσιο της δραστηριότητας των Ομάδων Συμφερόντων θα αναζητηθεί στη νεο-λειτουργική θεωρία και τις παράγωγές της, οι οποίες πραγματεύονται τη δράση των Ομάδων με άξονα την πορεία προς την καθιέρωση *ευρωπαϊκού τρόπου διακυβέρνησης* της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### 0.1.2. Η διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η πορεία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης έως σήμερα δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε ως αμιγώς «υπερεθνική» ούτε ως «διακυβερνητική». Είναι δυνατό, δε, να υποστηριχθεί ότι η πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη επιβεβαίωσε σε μεγάλο βαθμό την άποψη του Moravcsic και των υπολοίπων οπαδών του διακυβερνητισμού. Εάν θεωρηθεί ότι, στο πλαίσιο της εθνο-κεντρικής διακυβέρνησης ότι τα κράτη μέλη, μέσω των αντιπροσώπων τους είναι οι εντολείς και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας οι εντολοδόχοι, τότε η γκωλική προσέγγιση της διακυβερνητικής θεωρίας επικράτησε στην

---

<sup>27</sup> Οι παράγωγες από τη διακυβερνητική θεωρία προσεγγίσεις ασχολούνται με τη σύγχρονη δραστηριότητα των Ομάδων, όπως θα αναφερθεί στη συνέχεια.

ευρωπαϊκή πορεία από τις αρχές της δεκαετίας του 1960<sup>28</sup>, γεγονός που αποδεικνύουν η κρίση της “άδειας καρέκλας” (1965) και ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου” (1966). Το ερώτημα που απασχολεί τους ερευνητές σχετικά με τη φύση της διαχείρισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προηγείται της γέννησής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>29</sup>, συνεχίζει μέχρι σήμερα και φαίνεται ότι θα προβληματίζει για αρκετό καιρό ακόμα.

Σε σχέση με το ερώτημα αυτό, ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσδιορίζεται από τη λογική μεταβίβασης της εξουσίας στα υπερεθνικά Όργανα και από τη συγκαλυμμένη πρόθεση των Κρατών να διατηρήσουν κυριαρχικά δικαιώματα.

Όπως έχει ήδη σημειωθεί, στη πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέχρι τα μέσα του 1980, παρατηρείται συντήρηση της αυτονομίας του Έθνους-Κράτους στα πλαίσια της θεσμικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς, μέχρι τότε η εθνική κυριαρχία μπόρεσε να αντισταθεί επιτυχώς στις προκλήσεις και τα κεντρικά ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είχαν αποτύχει να αποκτήσουν υπερεθνικά χαρακτηριστικά.<sup>30</sup>

Η δεκαετία του 1980 έφερε ριζικές αλλαγές στον τρόπο διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Οι ευρωπαίοι ηγέτες συνειδητοποίησαν ότι η μέχρι τότε πορεία χαρακτηριζόταν από στασιμότητα και κωλυσιεργία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και υπήρχε ανάγκη ριζικών αλλαγών στη λειτουργία των θεσμών.<sup>31</sup>

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη σηματοδότησε μία καινούρια αρχή για την πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, δίνοντας στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση συγκεκριμένες διεθνικές

---

<sup>28</sup> Παναγιώτης Ήφαιστος, “Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης”, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα 1999, σελ.302.

<sup>29</sup> Alec Stone Sweet και Wayne Sandholtz, European Integration and Supranational Governance, *Journal of European Public Policy*, 4/3, σελ.?

<sup>30</sup> Paul Taylor, *The Limits of European Integration*, Croom Helm, London & Sydney, 1983, σελ.56.



(transnational) αρμοδιότητες. Η Helen Wallace παρομοιάζει την πορεία της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης με την κίνηση του εκκρεμούς (pendulum): χαρακτηρίζεται από την ταλάντωση ανάμεσα σε δύο μαγνητικά πεδία εκ των οποίων το ένα αντιπροσωπεύει το μοντέλο διακυβέρνησης που βασίζεται στην κυριαρχία του έθνους-Κράτους και το άλλο το διεθνικό μοντέλο<sup>32</sup>. Παρόμοια, οι Stone Sweet και Sandholtz (1997), στην ανάπτυξη της δικής τους θεωρίας, μιλάνε για μια συνεχή κίνηση (continuum) ανάμεσα σε δύο ιδανικά μοντέλα διακυβέρνησης, το διακυβερνητικό και το υπερεθνικό: θεωρούν ότι τα Έθνη-Κράτη παραμένουν σημαντικά ως παράγοντες δράσης αλλά, πλέον, στα πλαίσια διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που αποσκοπεί στη δημιουργία διεθνικής κοινωνίας με υπερεθνικά χαρακτηριστικά<sup>33</sup>. Καθώς τα υπό συζήτηση θέματα στα πλαίσια των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ποικίλλουν και αφορούν εξαιρετικά εκτενή αριθμό συμφερόντων, τα κανάλια εκπροσώπησης των συμφερόντων αυτών έχουν διαφοροποιηθεί και παρατηρείται η άμεση εκπροσώπηση υπο-εθνικών συμφερόντων στους κόλπους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Στους παράγοντες που συμμετέχουν στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, εκτός από τα έθνη-Κράτη, έχει προστεθεί ένας μεγάλος αριθμός εθνικών και υπερεθνικών πρωταγωνιστών. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αφορά τη διαμόρφωση πολιτικής (polity) και η Ευρωπαϊκή Ένωση εκλαμβάνεται ως 'πλαίσιο πολιτικών κανόνων το οποίο ρυθμίζει τον τρόπο που οι πολιτικοί πρωταγωνιστές συζητούν πολιτικές επιλογές που αφορούν δεσμευτικές αποφάσεις σε θέματα δημοσίου συμφέροντος'. Το ερώτημα δεν αφορά

---

<sup>31</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, The European Union Series, MacMillan, 3η έκδοση, 1994, σελ.431.

<sup>32</sup> Wallace Helen "Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance", *Policy-Making in the European Union*, Helen Wallace and William Wallace (eds), 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 1996.

<sup>33</sup> Οι συγκεκριμένοι ερευνητές θεωρούν την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως "μη αναστρέψιμη", αμφισβητούν την σημασία της διακυβερνητικής θεωρίας ως γενικής θεωρίας ολοκλήρωσης (η θεωρία του Morgansic κρίνεται ως "θεωρία διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων σε συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο", της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι στα συμφέροντα και την πολιτική των Κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών, μακροπρόθεσμα, θα αντιπαρατεθούν, ισότιμα, τα συμφέροντα της διεθνικής κοινωνίας, που προσδοκεί και κερδίζει περισσότερο από το υπερεθνικό μοντέλο διακυβέρνησης.

πλέον το «εάν η ευρωπαϊκή πολιτική είναι επιθυμητή» αλλά το «πώς σχεδιάζεται αυτή η πολιτική».<sup>34</sup>

Ο σύγχρονος τρόπος διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος διαθέτει τόσο διακυβερνητικά<sup>35</sup> όσο και υπερεθνικά στοιχεία. Στο πλαίσιο της εργασίας αυτής, θα παρουσιασθούν τα υπερεθνικά στοιχεία του οικοδομήματος τα οποία έχουν άμεση σχέση με τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων που λειτουργούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Liesbet Hooghe, *The Commission and Cohesion Policy*, από το *At the Heart of the Union*, Studies of the European Commission, ed. by Neil Nugent, MacMillan Press, 1997, σελ. 89-108.

<sup>35</sup> Σχετικά με την εθνο-κεντρική διαχείριση της εξουσίας: οι Marks, Liesbet και Blank σημειώνουν ότι ο όρος “κράτος” (state), μπορεί να αναφέρεται είτε στο Έθνος ως θεσμό και με αυτήν την έννοια στο σύνολο των κανόνων και συμπεριφορών που δομούν την εξουσία ανεξάρτητα από τους δεδομένους ανά κάθε χρονική στιγμή υπηρέτες της (σημασία του όρου που συναντάται στις πολιτικές επιστήμες), είτε στους διοικητικούς υπαλλήλους της κεντρικής εξουσίας, τις εθνικές Κυβερνήσεις ή τις χώρες ως πολιτικούς πρωταγωνιστές (σημασία του όρου που συναντάται στις διεθνείς σχέσεις). Θεωρούν τη διάκριση μεταξύ θεσμών και δρώντων (actors) ιδιαίτερα σημαντική και, κατά συνέπεια και τη διάκριση ανάμεσα στο Κράτος (Έθνος), εν προκειμένω την Ευρωπαϊκή Ένωση, ως σύνολο κανόνων και στο Κράτος ως παράγοντα δράσης. Βλ. σχετικά : Marks Gary, Hooghe Liesbet, Blank Kermit “European Integration from the 1980’s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 34/3, 1996 σελ. 342-378.

<sup>36</sup> Το πρώτο μοντέλο βρίσκεται σε συμφωνία με τις απόψεις των υποστηρικτών του διακυβερνητισμού. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εκλαμβάνεται ως “διεθνές καθεστώς” (international regime), αποτελούμενο από ανεξάρτητα Κράτη που αναζητούν τρόπους να αντεπεξέλθουν στις απαιτήσεις του σύγχρονου διεθνούς περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από αυξανόμενη οικονομική αλληλοεξάρτηση. Keohane Robert, Hoffmann Stanley, “Institutional Change in Europe in 1980’s The new European Community, Decision-making and Institutional Change, 1991, σελ. 1-40. Η συμμετοχή τους σε διεθνείς συνεργασίες αποσκοπεί στην εκπλήρωση του παραπάνω στόχου αλλά σε καμία περίπτωση δε θέτει σε κίνδυνο την “εθνο-κεντρική διακυβέρνηση”- η ύπαρξη υπερεθνικών δρώντων δικαιολογείται από την σύγχρονη ανάγκη για παροχή άμεσης και ακριβούς πληροφόρησης, που δεν θα ήταν εφικτή διαφορετικά. Beate Kohler-Kohl, *Journal of European Public Policy*, 3/3, 1996. Η παραχώρηση μέρους της αυτονομίας τους σε υπερεθνικά μορφώματα πραγματοποιείται, επίσης, επειδή εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους σε εθνικό επίπεδο: ενισχύεται η θέση τους απέναντι στους εσωτερικούς τους αντιπάλους (Moravscic, 1994). Οι διαπραγματεύσεις, οι οποίες πραγματοποιούνται από τις ίδιες τις Κυβερνήσεις με στόχο την ικανοποίηση της θεμελιώδους ανάγκης τους για συνεργασία, αποσκοπούν στην διανομή των κερδών (distribution of benefits) με βάση τη σχετική διαπραγματευτική δύναμη κάθε κυβέρνησης. Andrew Moravscic, *The Choice for Europe*, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, 2000, σελ.52.

Σύμφωνα με το μοντέλο της εθνο-κεντρικής διακυβέρνησης, οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται στον απόλυτο έλεγχο των Κρατών-Μελών, και κυρίως των πιο ισχυρών, και δεν είναι σε

## 0.2. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Στην παρούσα εργασία το θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα λειτουργήσει ως πλαίσιο για τη μελέτη της δραστηριότητας των ευρωπαϊκών Ομάδων Συμφερόντων είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Για τις ανάγκες της έρευνας αυτής, στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει σύντομη παρουσίαση της θέσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοπαραγωγική διαδικασία καθώς και του τρόπου λειτουργίας του.

Ο Νίκος Μούσης<sup>37</sup> θεωρεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως εκπρόσωπος 350 εκατομμυρίων πολιτών, είναι “κατεξοχήν ευρωπαϊκό βήμα” και “φυσικός εντολέας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος” γιατί είναι “εκείνο που ζητάει από τους άλλους δημιουργούς, την Επιτροπή και το Συμβούλιο, να αναπτύξει ή να τροποποιήσει τις κοινοτικές πολιτικές”. Για τον ίδιο συγγραφέα, το Κοινοβούλιο “είναι εκείνο που έδωσε την πολιτική ώθηση για τη νέα εκκίνηση της πολιτικής μεταφορών και για τις θεσμικές αλλαγές που οδήγησαν στην υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης”.

Η εκπροσώπηση των ευρωπαίων πολιτών στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων απασχόλησε καταρχήν τους πρωτοστάτες της ενωμένης Ευρώπης όχι μόνο για λόγους

---

θέση να παίξουν καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία ολοκλήρωσης. Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να αναζητήσουν πολιτική αυτονομία. Andrew Moravcsic, Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, τόμος 31, αρ.4, σελ. 473-524. Η λήψη αποφάσεων στηρίζεται στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης ανάμεσα στους κρατικούς εκπροσώπους (όχι στις λεπτομέρειες αλλά στις γενικές κατευθύνσεις) και καθορίζεται από τις πολιτικές πιέσεις που ασκούνται σε αυτούς στο εσωτερικό των Κρατών τους. Το γεγονός ότι οι Εκπρόσωποι των Κρατών αποφασίζουν, μεν, συλλογικά αλλά οι σημαντικές αποφάσεις παίρνονται στη βάση της ομοφωνίας, και διατηρούν το δικαίωμα του veto, είναι ιδιαίτερα ενδεικτικό: τα Κράτη έχουν τη δυνατότητα να ασκούν συλλογικό αλλά και ατομικό έλεγχο στα αποτελέσματα των πολιτικών που υιοθετούν, διατηρώντας στα πλαίσια αυτά την ουσιαστική αυτονομία τους. Marks Gary, Hooghe Liesbet, Blank Kermit, *Journal of Common Market Studies*, 34/3, 1996, όπως υποσημείωση 35, σελ. 349

Σχετικά με τη διακυβερνητική διάσταση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος: Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, ό.π., σελ. 432, Liesbet Hooghe, *The Commission and Cohesion Policy, At the Heart of the Union*, ed. by Neill Nugent, ό.π. σελ 89-108.

νομιμοποίησης της Ε.Ο.Κ., αλλά επειδή η δημιουργία θεσμικού Οργάνου για την εκπροσώπηση των πολιτών συνδεόταν με την ιδέα της ομοσπονδιακής Ευρώπης. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελούσε “ένα πρώτο βήμα προς την ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης” και έπρεπε να βασίζεται σε δημοκρατικές αρχές<sup>38</sup>.

Η υπογραφή της ιδρυτικής Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας του Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ-1951) σηματοδότησε και τη γέννηση του πρώτου κοινοβουλευτικού Οργάνου με υπερεθνικό χαρακτήρα, της “Κοινής Συνέλευσης” που απαρτιζόταν από 78 βουλευτές Εκπροσώπους των εθνικών Κοινοβουλίων των έξι κρατών που συμμετείχαν στην πρώτη ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η Συνθήκη της Ρώμης τη μετονόμασε σε “Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων” και την κατέστησε αρμόδιο κοινοβουλευτικό Όργανο όχι μόνο για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα αλλά και για τις δύο νέες Κοινότητες: την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ)<sup>39</sup>.

Η Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ονομάστηκε “Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο” το Μάρτιο του 1963, μετά από απόφαση των μελών της. Η ονομασία αυτή επικυρώθηκε τον Ιούλιο του 1987 από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Πράξη που συνέβαλε σημαντικά στον καθορισμό του σύγχρονου ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου .

Από Συνέλευση απαρτιζόμενη από εκπροσώπους των εθνικών Κοινοβουλίων, της οποίας οι αρμοδιότητες δεν ξεπερνούσαν το στάδιο της διαβούλευσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνιστά σήμερα ένα νομιμοποιημένο Κοινοβούλιο, που εκλέγεται από το

---

<sup>37</sup> Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή Κοινότητα-Θεσμοί και Πολιτικές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1991.

<sup>38</sup> Richard Corbett, παραθέτοντας τη διακήρυξη Schumann (9 Μαΐου 1950), *Representing the people, Maastricht and beyond, Building the European Union*, ed. by Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, Routledge, 1994, London and New York, σελ. 207.

<sup>39</sup> *Ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης*, 25 Μαρτίου 1957.

1979 με άμεσες εκλογές και έχει συγκεκριμένο νομοθετικό, δημοσιονομικό και ελεγκτικό έργο<sup>40</sup>.

Οι συζητήσεις που αφορούν στη λειτουργία, δράση και αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ατέρμονες. Το μοναδικό δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος εξακολουθεί μέχρι σήμερα να μην έχει τις αρμοδιότητες εκείνες που θα του επιτρέψουν να ασκεί εξουσία ανάλογη με αυτή που αρμόζει στο κοινοβουλευτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>41</sup>.

Σύμφωνα με τον Οδηγό lobbying του Club των Βρυξελλών<sup>42</sup>, ο καλύτερος τρόπος για να μελετήσει κανείς την αυξανόμενη σημασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι στη βάση του ποσοστού των τροποποιήσεων του Κοινοβουλίου που τελικά υιοθετήθηκαν: Μέχρι τον Απρίλιο του 1990, από τις 125 αποφάσεις της Κοινότητας που υιοθετήθηκαν με τη διαδικασία της Συνεργασίας, το 46% των τροποποιήσεων της πρώτης ανάγνωσης έγιναν αποδεκτές στο

---

<sup>40</sup> Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (A4-0347/97), Επιτροπή Θεσμικών Θεμάτων, Συνεισηγητές κ.κ. Inigo Mendez de Vigo και Δημήτρης Τσάτσος, 5 Νοεμβρίου 1997.

<sup>41</sup> Η πρώτη σημαντική προσπάθεια γνωστή με την ονομασία "Crocodile Initiative" από το όνομα του Εστιατορίου όπου σύχναζαν οι Ευρωβουλευτές στο Στρασβούργο, να καθοριστούν και να αυξηθούν οι αρμοδιότητές του από το ίδιο έγινε στα πλαίσια του πρώτου άμεσα εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η προσπάθεια αυτή, που κατέληξε στη ψήφιση κειμένου με την ονομασία "προσχέδιο Συνθήκης σχετικής με την Ευρωπαϊκή Ένωση" (project relative to the Treaty of the European Union - 14.02.1984), δεν καρποφόρησε. Η πρωτοτυπία του προσχεδίου αυτού, που αποτέλεσε και τη βάση της Έκθεσης Hermann σχετικά με το πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και συνεπερλήφθη στην ανάλογη Απόφαση του Ε.Κ. (10 Φεβρουαρίου 1994), έγκειται στο γεγονός ότι επιχείρησε να συμπεριλάβει στο ίδιο νομικό πλαίσιο την Ευρωπαϊκή Ένωση, το κοινοτικό θεσμικό κεκτημένο, ως αποτέλεσμα της στρατηγικής ολοκλήρωσης και το ανάλογο της πολιτικής συνεργασίας. Αρμόδια Επιτροπή ήταν η θεσμική Επιτροπή με Πρόεδρο τον Altiero Spinelli. Jean Louis Quermonne, *Le système politique de l' Union Européenne*, 2ieme edition, Montchrestien, Paris, 1994 σελ. 27-28. Σχετικά με το ιστορικό της διαδικασίας και τις λεπτομέρειες της Συνθήκης βλ. Juliet Lodge, *The European Community in search for a future*, St. Martin's Press, New York, 1986, σελ. 15-87.

<sup>42</sup> *Lobbying in Europe after Maastricht, How to keep Abreast and Wield Influence in the European Union*, Μελέτη του Club των Βρυξελλών, επιμέλεια Andy Stern, Βρυξέλλες, 1994.

τελικό κείμενο<sup>43</sup>. Το 1993, από τις 332 αποφάσεις, 43% υιοθετήθηκαν στο τελικό κείμενο, ποσοστό, σύμφωνα με το συγγραφέα, ιδιαίτερα ικανοποιητικό για κάθε Κοινοβούλιο.

Η άποψη αυτή, όμως, αμφισβητείται από τους περισσότερους ερευνητές της ΕΕ οι οποίοι θεωρούν ότι το ΕΚ δεν έχει τις αρμοδιότητες που ταιριάζουν σε ένα δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο<sup>44</sup>. Κατά συνέπεια, και καθώς ο πυρήνας κάθε αντιπροσωπευτικού συστήματος βρίσκεται στους κοινοβουλευτικούς του θεσμούς, η έλλειψη ενός ισχυρού και υπεύθυνου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θέτει θέμα δημοκρατικής νομιμότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο βαθμό που η Κοινοβουλευτική δημοκρατία ορίζεται ως το πολιτικό σύστημα στο οποίο κυβερνά ο λαός μέσω των εκλεγμένων Εκπροσώπων του και με το Κοινοβούλιο να αποτελεί το κεντρικό πολιτικό θεσμό, η απουσία ισχυρού Κοινοβουλίου συνεπάγεται την ύπαρξη σημαντικού δημοκρατικού ελλείμματος (*deficit démocratique*)<sup>45</sup>.

Σε αυτό το σημείο έγκειται για τους υποστηρικτές της μεταβίβασης εξουσιών στα υπερεθνικά όργανα που προσβλέπουν στην ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης και μία από τις πιο βασικές αδυναμίες της πορείας προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Το γεγονός ότι το

---

<sup>43</sup> Στατιστικός Πίνακας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, περίοδος μέχρι τον Απρίλιο του 1990.

<sup>44</sup> Για παράδειγμα, Finn Laursen, "The Lessons of Maastricht", *The Politics of European Treaty Reform*, ed. by Geoffrey Edwards and Alfred Pijpers, Pinter, London and Washington, 1997, σελ. 61-63

<sup>45</sup> Svein S. Andersen Kjell και A. Eliassen "Introduction: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy" από το *The European Union: How Democratic is it?*, ed. Svein S. Andersen Kjell A. Eliassen, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1996. Οι συγγραφείς συνδέουν την κοινοβουλευτική διάσταση της δημοκρατίας με τα ακόλουθα στοιχεία: τη συνταγματική βάση, το Κοινοβούλιο ως το πολιτικό κέντρο του συστήματος, την έκφραση των προτιμήσεων των ψηφοφόρων μέσω εκλογικών συστημάτων και την ύπαρξη πολιτικών συστημάτων. Όταν το πολιτικό σύστημα δεν έχει υψηλό βαθμό επιτυχίας σε όλα τα παραπάνω, τότε πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα. Στην πράξη, όλες οι σύγχρονες δημοκρατίες πάσχουν από δημοκρατικό έλλειμμα. Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έλλειψη ισχυρού Κοινοβουλίου αλλά και συγκεκριμένης ευρωπαϊκής πολιτικής χαρακτηρίζουν την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος, που αυξάνεται από την άρνηση των Κρατών-μελών να παραχωρήσουν μέρος της αυτονομίας τους. Κατά συνέπεια, το ισχυρό θεσμικό Όργανο της Ένωσης παραμένει το Συμβούλιο των Υπουργών.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν αποτελεί το νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οδηγεί στη διαπίστωση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πάσχει από σημαντικό δημοκρατικό έλλειμμα, με αποτέλεσμα να αμφισβητείται το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε σχέση με τη δημοκρατική νομιμοποίησή του.

Στον ισχυρισμό αυτό αντιτίθενται οι οπαδοί της διατήρησης της αυτονομίας του Έθνους-Κράτους στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι θεωρούν ότι μόνο τα εθνικά Κοινοβούλια νομιμοποιούνται να εκπροσωπούν τους Ευρωπαίους πολίτες. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η Ευρώπη πρέπει να κινηθεί προς την κατεύθυνση της συνομοσπονδίας και τη, συνακόλουθη, διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο πλαίσιο της ΕΕ.. Σε αυτή την περίπτωση, και στο βαθμό που οι προσπάθειες μεταβίβασης εξουσιών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνεται ότι λειτουργούν ανασταλτικά για την προστασία της δημοκρατίας και δεν εξυπηρετούν τα συμφέροντα των ευρωπαίων πολιτών, το δημοκρατικό έλλειμμα ορίζεται ως περιορισμός των αρμοδιοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων και ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού.<sup>46</sup>

Παρά την ύπαρξη αντιτιθέμενων απόψεων, τόσο η Ευρωπαϊκή Ενιαία Πράξη (1986), όσο και οι Συνθήκες του Μάαστριχτ (1992) και του Άμστερνταμ (1997) κινήθηκαν στην πορεία της κάλυψης του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με την ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.<sup>47</sup>

### *0.2.1. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, η νομοθετική δικαιοδοσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι περιορισμένη και δεν το καθιστά το νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς το Συμβούλιο των Υπουργών είναι αυτό που παίρνει τις τελικές αποφάσεις. Το γεγονός

---

<sup>46</sup> Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, τόμος Α': Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 5<sup>η</sup> αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.

<sup>47</sup> Την περίοδο συγγραφής της μελέτης αυτής, η Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν έχει τεθεί σε ισχύ γιατί δεν έχει επικυρωθεί ακόμα από τα εθνικά Κοινοβούλια.

αυτό, οδήγησε ερευνητές της πορείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης να του αποδώσουν το χαρακτηρισμό του συμβουλευτικού σώματος” (advisory body) περισσότερο και λιγότερο του “κοινοβουλίου” (parliament)<sup>48</sup>.

Σε σχέση με τα Εθνικά Κοινοβούλια, η εξουσία του είναι περιορισμένη — η συμμετοχή του, όμως, τόσο στη νομοθετική διαδικασία και στη διαδικασία της κατάρτισης του προϋπολογισμού όσο και στον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας, εξουσίες που πρέπει να έχουν όλα τα Κοινοβούλια, επεκτείνεται διαρκώς.

Σύμφωνα με τον Simon Bulmer, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί “...το καλύτερο και εμφανέστερο παράδειγμα θεσμικού Οργάνου του οποίου η θεσμική δύναμη αυξάνεται σταδιακά...”<sup>49</sup>. Και πραγματικά: από την εποχή της Συνθήκης της Ρώμης μέχρι σήμερα, οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξάνονται προοδευτικά με απώτερο σκοπό την μετατροπή του στο κοινοβουλευτικό όργανο που όχι μόνο είναι λαϊκά εκλεγμένο αλλά και εκπροσωπεί ουσιαστικά τον ευρωπαϊκό πολίτη στα πλαίσια της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει στη νομοπαραγωγική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη βάση των ακόλουθων διαδικασιών<sup>50,51</sup>:

- της διαδικασίας συνεργασίας (*co-operation procedure*, Άρθρο 189β)
- της διαδικασίας συν-απόφασης (*co-decision procedure*, Άρθρο 189γ)

<sup>48</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, The European Union Series, 3<sup>rd</sup> edition, The McMillan Press, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London, 1994, σελ.206.

<sup>49</sup> Simon Bulmer, “The Governance of the European Union”, *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, Volume 13, Part 4, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1993, σελ.360.

<sup>50</sup> Σχετικά με τις διαδικασίες βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Έκδοση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου – Γραφείο για την Ελλάδα, Richard Corbett, *Representing the People, Maastricht and Beyond, Building the European Union*, ed. by Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, for the Federal Trust, Routledge, London and New York, σελ. 207-228

<sup>51</sup> Συγκεκριμένα για τις διαδικασίες, βλ. *Αρμοδιότητες Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*.



Η εισαγωγή της διαδικασίας αυτής στη διαμόρφωση πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποσκοπούσε στην μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης και ήταν αποτέλεσμα πιέσεων που ήσκησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην προσπάθειά του να αυξήσει την επιρροή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

- της διαδικασίας σύμφωνης γνώμης (*assent procedure*)

Ο αριθμός των τροποποιήσεων που το ΕΚ είναι σε θέση να εισάγει στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας και της διαδικασίας συναπόφασης είναι απεριόριστος. Παρόλα αυτά, το ίδιο το ΕΚ έχει επιβάλει περιορισμούς στον αριθμό των τροποποιήσεων που μπορεί να εισαγάγει κατά τη διαδικασία της δεύτερης ανάγνωσης καθώς, σύμφωνα με τον κανονισμό του<sup>52</sup>, είναι δυνατή η παρέμβασή του μόνο σε μέρη του κειμένου που έχουν υποστεί αλλαγές από το Συμβούλιο και με σκοπό είτε την επίτευξη συμφωνίας με το Συμβούλιο είτε την ενίσχυση της θέσης του ΕΚ. Επίσης, η κατάθεση των νέων τροποποιήσεων για να γίνει αποδεκτή πρέπει να παρουσιασθεί από μία ομάδα 23, το λιγότερο, Ευρωβουλευτών.<sup>53</sup>

Σε μία προσπάθεια ενδυνάμωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1 Ιουλίου 1987), τροποποίησε τη Συνθήκη της Ρώμης, και επέκτεινε τις αρμοδιότητες του στους τομείς της κατάρτισης του προϋπολογισμού, της νομοθετικής διαδικασίας και του πολιτικού ελέγχου πάνω στα ευρωπαϊκά θεσμικά Όργανα. Πιο συγκεκριμένα, με την Ε.Ε.Π. οι αρμοδιότητες του διαμορφώθηκαν, σε γενικές γραμμές, ως ακολούθως<sup>54</sup>:

---

<sup>52</sup> Κανονισμός 72, 13η Έκδοση του *Κανονισμού Διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* (Rules of Procedure of the European Parliament)

<sup>53</sup> Σκοπός του Άρθρου αυτού του Κανονισμού είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας του ΕΚ, βλ. George Tsebelis, *The Power of European Parliament*, *American Political Science Review*, Μάρτιος 1994, τόμος 88, αρ. 1, σελ. 128-142.

<sup>54</sup> *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Το κοινοβουλευτικό Όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Γραφείο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Ελλάδα, 3η έκδοση, Αθήνα, Μάιος 1995.

- Στον τομέα του προϋπολογισμού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε δικαίωμα συναπόφασης στην κατάρτισή του και δικαίωμα απόφασης στην οριστική έγκρισή του
- Σε σχέση με τη νομοθετική διαδικασία, του δόθηκε το δικαίωμα της υποχρεωτικής διαβούλευσης, δεύτερης ανάγνωσης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, συναπόφασης στον νομοθετικό τομέα, ανάλογα με την υπό εξέταση νομικά πράξη
- Αναφορικά με τη δραστηριότητα των κοινοτικών Οργάνων, απέκτησε το δικαίωμα άσκησης πολιτικού ελέγχου στις πράξεις τους και, γενικότερα τις δραστηριότητες τους, και ιδιαίτερα σε αυτές των κοινοτικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η άσκηση πολιτικού ελέγχου αποτελεί, όμως, εξαιρετικά δύσκολο έργο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς, όπως έχει σημειωθεί<sup>55</sup>, ούτε οι εκπρόσωποι των κοινοτικών οργάνων επιθυμούν να επιτηρούνται κατά την εκτέλεση του έργου τους, ούτε οι ευρωβουλευτές κατέχουν τις απαραίτητες γνώσεις ή πηγές για να εποπτεύουν τις διαδικασίες.<sup>56</sup>

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ βελτίωσε τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία. Με την εισαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης σε σημαντικούς τομείς της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, καθώς και στον διορισμό της Επιτροπής, επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητές του, χωρίς όμως να του δίνουν τη θέση που του αρμόζει, ως το θεσμικό Όργανο που εκπροσωπεί τους ευρωπαίους πολίτες, απέναντι στο Συμβούλιο των Υπουργών. Με την καθιέρωση μιας σειράς πολύπλοκων διαδικασιών απέτυχε, επίσης, να δώσει στην νομοπαραγωγική διαδικασία τα χαρακτηριστικά της διαφάνειας και, κατά συνέπεια, αξιοπιστίας που απαιτούνται<sup>57 58</sup>.

---

<sup>55</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, τρίτη έκδοση, MacMillan Press, 1994, σελ. 182.

<sup>56</sup> Όπως θα παρουσιασθεί στη συνέχεια, οι Ομάδες Συμφερόντων παίζουν καθοριστικό ρόλο και στον τομέα αυτό της ενημέρωσης σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής.

<sup>57</sup> Richard Corbett, *Representing the People*, όπως υποσημείωση 38, σελ. 213-4.

<sup>58</sup> Στα πλαίσια της επικοινωνίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τον ευρωπαίο πολίτη, η Συνθήκη του Μάαστριχτ έκανε ένα σημαντικό βήμα, που συχνά δεν αναφέρεται, καθιερώνοντας το δικαίωμα

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύθηκε ιδιαίτερα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (2 Οκτωβρίου 1997). Η Συνθήκη αυτή το καθιστά “συννομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης” μαζί με το Συμβούλιο των Υπουργών εάν και δεν του δίνει το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης επεκτάθηκε στον τομέα της επιβολής κυρώσεων κατά των Κρατών-μελών που συστηματικά παραβιάζουν τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης. Η επέκταση της μόνο σε αυτόν τον τομέα θεωρήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως ελάχιστα ικανοποιητικό αποτέλεσμα καθώς είχε διεκδικήσει την επέκταση της σύμφωνης γνώμης στις διεθνείς Συμφωνίες που υπογράφονταν σύμφωνα με το Άρθρο 228, στην αναθεώρηση των Συνθηκών και στον τομέα των “ιδίων πόρων”<sup>59</sup>.

Οι νέες ρυθμίσεις και αρμοδιότητες που του ανατέθηκαν κρίθηκαν από το ίδιο ως ικανοποιητικές. Χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Έκθεση της Επιτροπής Θεσμικών Θεμάτων ότι:

“...το Κοινοβούλιο μπορεί να καταγράψει μία σημαντική επιμέρους επιτυχία στη βελτίωση των διαρθρωτικών προϋποθέσεων της ευρωπαϊκής δημοκρατίας...”<sup>60</sup>

Συγκεκριμένα<sup>61</sup>, το κεφάλαιο 14 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, τροποποιεί τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στους τομείς της νομοθετικής

---

της προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Charles Zorgbibe, *Histoire de la Construction Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, σελ.338.

<sup>59</sup> Έκθεση κ.κ. Inigo Mendez de Vigo, Δημ. Τσάτσου, *op.cit.*

<sup>60</sup> Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, (Α4-03447/97), Επιτροπή Θεσμικών Θεμάτων, Εισηγητές κ.κ. Inigo Mendez de Vigo και Δημήτρης Τσάτσος, 5 Νοεμβρίου 1997, σελ. 52.

διαδικασίας, της απλοποίησης της διαδικασίας συναπόφασης και της οργάνωσης και σύνθεσης του θεσμικού αυτού Οργάνου.

Ως “επιτυχίες” του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θεωρήθηκαν οι ρυθμίσεις που αφορούν στη μείωση των νομοθετικών διαδικασιών σε τρεις (συναπόφαση, σύμφωνη γνώμη, διαβούλευση), στον ορισμό του Προέδρου της Επιτροπής και στο καθεστώς των μελών του.

Η επέκταση της διαδικασίας συναπόφασης σε 23 νέους τομείς (8 που σχετίζονται με νέες διατάξεις και 15 με ήδη υπάρχουσες) θεωρήθηκε ως “πύρρεια νίκη” καθώς δεν ικανοποιήθηκε το αίτημά του για συναπόφαση με το Συμβούλιο σε όλους τους τομείς ενώ το γεγονός ότι η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης επεκτάθηκε μόνο στον τομέα της επιβολής κυρώσεων κατά των κρατών-μελών που παραβιάζουν συστηματικά τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης κρίθηκε ως ελάχιστα ικανοποιητικό<sup>62</sup>.

Στην Έκθεση της 5ης Νοεμβρίου οι Εισηγητές καθορίζουν και τους νέους στόχους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συνοψίζονται στην ακόλουθη φράση:

“...Στο μέλλον το Κοινοβούλιο θα πρέπει να αγωνισθεί για να επιβάλλει το ρόλο του στη διαδικασία καταρτίσεως Συντάγματος (δηλαδή στις αναθεωρήσεις της Συνθήκης) καθώς και κατά την κατάρτιση διεθνών Συνθηκών, να επεκτείνει τις αρμοδιότητες συναπόφασης στους τομείς της κοινοτικής νομοθεσίας που δεν καλύπτονται ακόμη από αυτή και να επιβάλλει μια διαδικασία ισότιμης συναπόφασης με το Συμβούλιο σε όλους τους τομείς του κοινοτικού προϋπολογισμού...”

---

<sup>61</sup> <http://www.europarl.ep.ec/dg7/treaty/report/en/part 2.htm> *The Institutions in a more democratic and efficient Union – First Pillar*, General Secretariat Working Party Task Force on the Intergovernmental Conference.

<sup>62</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε διεκδικήσει την επέκταση της απαίτησης της σύμφωνης γνώμης στις διεθνείς Συμφωνίες που υπογράφονταν σύμφωνα με το άρθρο 228, στην αναθεώρηση των Συνθηκών και στον τομέα των “ιδίων πηγών”.

### **0.3. Μεθοδολογική Προσέγγιση του θέματος**

Η κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών αποτελεί αναμφισβήτητα μία ιδιαίτερα δύσκολη υπόθεση. Η ανάλυση των ευρωπαϊκών θεσμών, η εξέλιξη και λειτουργία τους, δεν μπορεί να ερμηνευθεί από ένα από τα υπάρχοντα θεωρητικά σχήματα μεμονωμένα. Ο ερευνητής σύντομα ανακαλύπτει ότι απαιτείται η σύνθεση των υπάρχουσων θεωριών, χωρίς, όμως και η σύνθεση αυτή να έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα. Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η θεωρητική προσέγγιση δείχνει να αποκτά ουσιαστικό νόημα όταν συνδυάζεται με την άμεση μελέτη της πορείας της Ένωσης σε πρακτικό επίπεδο.

Το γεγονός αυτό οφείλεται στα ίδια τα συστατικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καταρχήν, οφείλεται στη φύση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η πραγμάτωση της ευρωπαϊκής ιδέας απαιτεί τη λειτουργική συνεργασία χωρών με διαφορετική πολιτισμική, και ως ένα βαθμό, πολιτική παράδοση στο πλαίσιο ενός θεσμού που επιβάλλει την υιοθέτηση κοινού κώδικα συμπεριφοράς από όλους τους πρωταγωνιστές. Επίσης, τα αποτελέσματα της συνεργασίας αυτής δεν είναι δυνατό να είναι εκ των προτέρων γνωστά καθώς ούτε οι προσδοκίες των χωρών από την συνεργασία αυτή είναι κοινές ούτε η πολιτική που ακολουθούν.

Οι θεωρητικές συζητήσεις σχετικά με την “ευρωπαϊκή ιδέα” [δηλαδή με τον τελικό στόχο, το πολιτικό οικοδόμημα στο οποίο θα οδηγήσει η πορεία της ενοποίησης των ευρωπαϊκών κρατών] και τις μεθόδους πραγμάτωσής της είναι αντιπροσωπευτικές των διαφορετικών απόψεων που υπάρχουν για το ποιά πρέπει να είναι η μορφή της “Ενωμένης Ευρώπης”. Η ιδέα μίας φεδεραλιστικής Ευρώπης στα πρότυπα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, εγκαταλείφθηκε και η διαμάχη επικεντρώθηκε ανάμεσα στους υποστηρικτές του διακυβερνητισμού και του νεο-λειτουργισμού. Τα βασικά σημεία της διαμάχης αυτής μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα δύο ερωτήματα: Η εξουσία που θα δοθεί στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα είναι ουσιαστική ή τυπική; Θα παραμείνει κυρίαρχο το έθνος-κράτος στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ενοποίησης ή όχι;

Μπορεί να θεωρηθεί ότι η συζήτηση σχετικά με τη φύση και την πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος θα ήταν λιγότερο εκτενής, εάν όλες οι παράμετροι αυτής της πορείας ήσαν εξ αρχής γνωστές. Τα πράγματα όμως εξελίσσονται δυναμικά και κανείς, δεν είναι σε θέση να προβλέψει το βαθμό αυτής της δυναμικής. Αυτό που ξεκίνησε ως οικονομική κοινότητα κάποιων κρατών με έμφαση στις βιομηχανίες άνθρακα και στο χάλυβα, προχώρησε αργότερα σε ενιαίο οικονομικό χώρο και σήμερα έχει παρεκκλίνει από τα γνωστά θεωρητικά και εμπειρικά δεδομένα. Η παρέκκλιση είναι σε τέτοιο βαθμό που δείχνει αναγκαία η διατύπωση θεωρίας που να είναι σε θέση να εξηγήει αποκλειστικά την πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Η απρόβλεπτη μορφή που έχει λάβει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στον τρόπο διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής. Τα συμφέροντα που εμπλέκονται σε αυτήν είναι πολλά και η εκπροσώπησή τους αναγκαία. Οι συζητήσεις και διαφωνίες των θεωρητικών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διαμορφώνουν τον ένα πυλώνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η πρακτική εξέλιξή του, όπως εκφράζεται και από τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων, αποτελεί αναμφισβήτητα τον άλλο. Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα αποτελούν ιδιαίτερα πρόσφορο έδαφος αλλά και επιβάλλουν τη δραστηριότητα των Ομάδων εκείνων που είναι σε θέση να προσφέρουν εμπεριστατωμένη άποψη, σε σύντομο χρονικό διάστημα, για τις κοινωνικές ομάδες που εκπροσωπούν.

Οι Ομάδες Συμφερόντων λειτουργούσαν για πολλά χρόνια στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αρχικά, και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη συνέχεια, χωρίς να έχει αξιολογηθεί αναλόγως η δραστηριότητά τους ή αναγνωρισθεί ο ρόλος τους στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγική διαδικασία. Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους και η πολυεπίπεδη δραστηριότητά τους κατέστησε, τα τελευταία χρόνια αναγκαία την αναγνώρισή τους από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, συμπεριλαμβανομένου του ΕΚ, και επέβαλε την νομιμοποίησή τους μέσω της καθιέρωσής ενός νομικού πλαισίου συμπεριφοράς.

Βάση της παρούσας διατριβής αποτελέσαν τα ακόλουθα ερωτήματα:

**Ερώτημα πρώτο:** Το υπάρχον θεωρητικό πλαίσιο είναι ικανό να δικαιολογήσει τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο;

**Ερώτημα δεύτερο:** Ποιο είναι το μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ που εναρμονίζεται με τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο;

**Ερώτημα τρίτο:** Πώς επηρεάζει η δράση των Ομάδων Συμφερόντων τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου;

**Ερώτημα τέταρτο:** Ποια αποτελέσματα έχει η Σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς για τους lobbyists στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου;

**Ερώτημα πέμπτο:** Ποια είναι η σχέση των Ομάδων Συμφερόντων με τις πολιτικές ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Είναι οι Ομάδες Συμφερόντων σε θέση να επηρεάσουν την κομματική συνοχή των Ευρωβουλευτών;

**Ερώτημα έκτο:** Ποιος είναι ο χαρακτήρας της εκπροσώπησης συμφερόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου;

**Ερώτημα έβδομο:** Ποια είναι η φύση των Ομάδων που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με ποιο τρόπο επιδιώκουν την επίτευξη των στόχων τους;

**Ερώτημα όγδοο:** Έχει ουσιαστικά αποτελέσματα η δράση των Ομάδων Συμφερόντων στη νομοπαραγωγική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Και εάν ναι, τότε είναι σε θέση οι Ομάδες Συμφερόντων να παραμορφώσουν τη διαδικασία συμβάλλοντας στη δημιουργία δημοκρατικού ελλείμματος;

Για να μπορέσουν να δοθούν πειστικές και επιστημονικά ορθές απαντήσεις στα συγκεκριμένα ερωτήματα, επιλέχθηκε η μελέτη του φαινομένου της δράσης των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μέσω της εμπειρικής μεθόδου. Η παρουσίαση

τριών σημαντικών περιπτώσεων δράσης των Ομάδων Συμφερόντων μέσα στο ΕΚ και η προσπάθεια ένταξή αυτών των περιπτώσεων σε ένα ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο, είναι ο στόχος της παρούσας έρευνας. Με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί πλέον κατανοητή η καθημερινή λειτουργία και νομοπαραγωγική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων σε αυτή.

Η ανάγκη για την καλύτερη κατανόηση της δράσης των Ομάδων Συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο εκ μέρους και των ίδιων των πρωταγωνιστών της διαδικασίας λήψης αποφάσεων παρουσιάστηκε με ευκρίνεια και κατά τη διάρκεια της εμπειρικής έρευνας που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής, η οποία συνάντησε σημαντικά προβλήματα στην εκπόνησή της λόγω της ‘επικινδυνότητας’, όπως αποδείχθηκε, του αντικειμένου της. Η άτυπη πολύχρονη δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποδώσει στις Ομάδες και τη δραστηριότητά τους αρνητικά χαρακτηριστικά με αποτέλεσμα να εκλαμβάνεται οποιαδήποτε προσπάθεια αναζήτησης στοιχείων της δράσης τους, ως δραστηριότητα lobbying. Το γεγονός αυτό οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στην έλλειψη διαφάνειας και στο ‘μυστικισμό’ που έχει χαρακτηρίσει τη, μέχρι τώρα, λειτουργία των Ομάδων Συμφερόντων. Για το λόγο αυτό, και στο πλαίσιο των προσωπικών Συνεντεύξεων, θεωρήθηκε σκόπιμη η σύνταξη Ερωτηματολογίου, το οποίο απεστάλη στους περισσότερους συνεντευξιζόμενους πριν τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν, μετά από αίτημά τους, για να ‘πεισθούν’ ότι επρόκειτο για επιστημονική έρευνα (και όχι για δραστηριότητα lobbying). Το Ερωτηματολόγιο περιελάμβανε ερωτήσεις με ελεύθερες απαντήσεις από τους συνεντευξιζόμενους οι οποίοι προέρχονταν από:

- το χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήτοι Ευρωβουλευτές και βοηθοί τους
- το χώρο των Ομάδων Συμφερόντων.

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειωθεί ότι η χρήση του Ερωτηματολογίου όπως και η ηχογράφηση των απαντήσεων σε κασέτα προκάλεσε την αντίδραση μέρους των συνεντευξιζομένων και ιδιαίτερα εκείνων που προέρχονταν από το ΕΚ. Για το λόγο



αυτό, υπήρξε δέσμευση εκ μέρους της γραφούσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, να μην δημοσιοποιηθούν οι απαντήσεις ενώ σε άλλες να μην δημοσιευθεί το όνομα του συνεντευξιζόμενου. Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να εξαχθούν επίσημα συμπεράσματα σε σχέση με τις απαντήσεις του Ερωτηματολογίου, το οποίο παρόλα αυτά, διευκόλυνε στην πλειονότητα των περιπτώσεων την έκβαση των συνεντεύξεων ή λειτούργησε ως 'εφαλτήριο' για τη συζήτηση που ακολούθησε.

#### **0.4. Η παρουσία μελέτη**

Η μελέτη που ακολουθεί χωρίζεται σε τέσσερα μέρη, την εισαγωγή, το θεωρητικό, το εμπειρικό και τα συμπεράσματα.:

Στην *εισαγωγή* θα παρουσιαστούν:

- οι δόκιμοι ορισμοί των εννοιών “Ομάδες Συμφερόντων” (που αναφέρονται συχνά και ως “Ομάδες Πίεσης”) και “lobbying”, σύμφωνα με την υπάρχουσα βιβλιογραφία και την καθημερινή πρακτική

Η εξέταση των επικρατέστερων δόκιμων ορισμών κρίνεται αναγκαία ώστε να είναι εφικτή η υιοθέτηση ορισμού που θα εκφράζει ουσιαστικά τη δράση των Ομάδων εκπροσώπησης συμφερόντων στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας

- γενικοί ορισμοί της αστικής κοινωνίας (civil society) στην οποία αναζητώνται η ιστορική και κοινωνική υποδομή των Ομάδων Συμφερόντων

Η παρουσίαση των ορισμών της αστικής κοινωνίας θα επιδιώξει να καταδείξει τη σχέση του φαινομένου των Ομάδων εκπροσώπησης συμφερόντων με την ευρωπαϊκή πολιτική παράδοση των ευρωπαϊκών χωρών.

Το *θεωρητικό μέρος*, που αποτελεί το θεωρητικό υπόβαθρο της ανάλυσης αυτής, χωρίζεται σε δύο μέρη και περιλαμβάνει:

στο πρώτο μέρος

- τις θεωρίες ολοκλήρωσης που πραγματεύονται, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, το φαινόμενο των Ομάδων Συμφερόντων

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι η παρούσα εργασία δεν αποσκοπεί στην ανάλυση των ευρύτερων θεωρητικών διλημμάτων που απασχολούν τους ερευνητές της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τη στιγμή της έναρξής της. Οι πραγματευόμενες θεωρίες αφορούν στη σχέση της διαδικασίας ολοκλήρωσης με τις Ομάδες Συμφερόντων και, πιο συγκεκριμένα, στην αναζήτηση των αποτελεσμάτων της δράσης τους στην ενίσχυση του ρόλου των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και την πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Κατά συνέπεια, και για ευνόητους λόγους, θεωρίες που κρίνεται ότι δεν προσφέρουν σημαντικά στη συγγραφή της παρούσας έρευνας, αν και χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα σημαντικές για την ευρύτερη θεωρητική περιπλάνηση στην πορεία της διαδικασίας ολοκλήρωσης, δεν εξετάζονται<sup>63</sup>.

- τα μοντέλα διακυβέρνησης της ΕΕ

Η δράση των Ομάδων Συμφερόντων εξετάζεται υπό την οπτική γωνία της λογικής της μεταβίβασης κυριαρχίας προς τον υπερεθνικό δρώντα χωρίς να εξετάζεται η περίπτωση Ομάδων που εν γένει αντιτίθενται ή συμφωνούν με την προώθηση της Ευρώπης<sup>64</sup>.

- τις θεωρίες διαμεσολάβησης συμφερόντων

στο δεύτερο μέρος

---

<sup>63</sup> Ο κατάλογος των βιβλίων που πραγματεύονται τις θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την πορεία της είναι πραγματικά ανεξάντλητος. Ενδεικτικά αναφέρονται: Κ. Στεφάνου, Π. Ηφαιστος κ.λ.π.

<sup>64</sup> Όπως για παράδειγμα η Λέσχη της Brugges, που έχει ταχθεί κατά της Ενωμένης Ευρώπης ή οι φεντεραλιστές, που εξ'ορισμού, δραστηριοποιούνται υπέρ της.

- την παρουσίαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και
- το ρόλο των ευρωπαϊκών πολιτικών ομάδων που λειτουργούν σε αυτό.

Η παρουσία και δραστηριότητα των Ομάδων εκπροσώπησης των συμφερόντων των ευρωπαίων πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενδυναμώνει τη θέση του ως δημοκρατικά εκλεγμένου οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποδεικνύει ότι δραστηριότητες άσκησης επιρροής πραγματοποιούνται στο μεγαλύτερο μέρος της καθημερινής πρακτικής του ΕΚ.

Το *εμπειρικό μέρος*, που αποτελείται από δύο μέρη, εξετάζει το χαρακτήρα και τον τρόπο λειτουργίας των Ομάδων Συμφερόντων

Συγκεκριμένα, εξετάζονται: στο *πρώτο* μέρος

- ο χαρακτήρας των Ομάδων Συμφερόντων
- ο τρόπος λειτουργίας και δράσης τους

ενώ στο *δεύτερο* μέρος παρουσιάζονται τρεις μελέτες περιπτώσεων (case studies)

- η περίπτωση της Τελωνειακής Σύνδεσης της Τουρκίας με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες
- η περίπτωση της απαγόρευσης της διαφήμισης των προϊόντων καπνού
- η περίπτωση των Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών (Οδηγία 90/220/ΕΚ)

Η επιλογή των παραπάνω περιπτώσεων έγινε με βάση τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

- Η περίπτωση της Τελωνειακής Σύνδεσης με την Τουρκία αποτέλεσε, κατά γενική ομολογία, περίπτωση επιτυχούς lobbying. Αν και το κλίμα στο ΕΚ ήταν εχθρικό απέναντι στην υποψήφια χώρα, για λόγους αρχής του ΕΚ, το οποίο είναι ιδιαίτερα ευαίσθητο σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το lobbying υπέρ της Τελωνειακής Σύνδεσης αποδείχθηκε εξαιρετικά αποτελεσματικό. Η διαδικασία επέβαλε τη σύμφωνη γνώμη του ΕΚ.

- Η διαμάχη για την απαγόρευση ή μη της διαφήμισης των προϊόντων καπνού διήρκεσε περίπου 10 χρόνια (διαδικασία συναπόφασης). Στο διάστημα αυτό το ΕΚ προχώρησε δύο φορές στη διαδικασία της πρώτης ανάγνωσης ενώ την τελική απόφαση αναίρεσε απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Έχει χαρακτηριστεί ως μία από τις πιο σημαντικές περιπτώσεις lobbying το ΕΚ.
- Η υπόθεση των Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών βρίσκεται σε εξέλιξη. Αποτελεί σύγχρονο, τεχνικό θέμα, το οποίο εκφράζει απόλυτα το ρόλο του ΕΚ στη νομοπαραγωγική διαδικασία της Ε.Ε.

Στα *Συμπεράσματα* δίνονται απαντήσεις στα ερωτήματα γύρω από τα οποία στρέφεται το ενδιαφέρον της έρευνας όπως προέκυψαν στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, και τα οποία συνοψίζονται στα ακόλουθα τέσσερα θεματικά πεδία :

- στην αναζήτηση θεωρητικής υποδομής για τη δραστηριότητα των Ομάδων Πίεσης/Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- στη μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως πλαισίου δράσης των Ομάδων Πίεσης/Συμφερόντων
- στη εξέταση των Ομάδων που δραστηριοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- στη μελέτη της δράσης των Ομάδων Πίεσης/Συμφερόντων και των αποτελεσμάτων της στη νομοπαραγωγική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι η όλη μελέτη αντιμετώπισε ένα σημαντικό πρόβλημα. Η μελέτη του τρόπου δράσης των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο δεν είναι ένα ιστορικό θέμα που έχει λήξει. Η δυναμική φύση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η συνεχιζόμενη διαδικασία εξέλιξής του καθιστούν ανάλογα εγχειρήματα εξαιρετικά δύσκολα. Αναφορικά με την παρούσα έρευνα, οι δυσκολίες πολλαπλασιάζονται από το γεγονός ότι αφορά στη μελέτη ενός φαινομένου που εξετάζει την προσπάθεια, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, έμμεσης και όχι άμεσης επιρροής της νομοπαραγωγικής διαδικασίας .

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

### **ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ**

## 1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ

### 1.1. Ορισμός lobbying

Η υιοθέτηση ορισμού για το lobbying και τις Ομάδες Συμφερόντων συναντά αρκετές δυσκολίες καθώς τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και σε πρακτικό, οι ορισμοί που έχουν αποδοθεί στον όρο “lobbying” διαφέρουν σημαντικά.

Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης έρευνας, η προσπάθεια υιοθέτησης ορισμού θα γίνει μέσω της επαγωγικής μεθόδου, δηλαδή της μελέτης διαφόρων ορισμών και της αναζήτησης των κοινών χαρακτηριστικών τους.

Οι διαδικασίες σύνταξης Κώδικα Συμπεριφοράς στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθυστερούσαν για μεγάλο χρονικό διάστημα λόγω της αδυναμίας των Ευρωβουλευτών να συμφωνήσουν στην υιοθέτηση ενιαίου ορισμού για το lobbying. Σε μεγάλο βαθμό, θεωρείται, ότι αυτή η έλλειψη συμφωνίας οφείλεται στο γεγονός ότι το lobbying αποτελεί πρακτική που δεν ανήκει στην πολιτική ιστορία ή δημόσια διοικητική παράδοση της πλειονότητας των ευρωπαϊκών χωρών και, κατά συνέπεια, οι προσπάθειες απόδοσης σε αυτό συγκεκριμένων χαρακτηριστικών που θα οδηγήσουν στην υιοθέτηση ενός ορισμού, βασίζονται περισσότερο στην αντιληπτική ικανότητα, ή και πολλές φορές τη διαίσθηση ή την καχυποψία, των Ευρωβουλευτών, και λιγότερο στη γνώση. Από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι η έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στηρίζεται, στη μελέτη της δράσης των αντίστοιχων Ομάδων στις Ηνωμένες Πολιτείες, καθιστά δυσχερέστερη την κατανόηση του φαινομένου, αφού όπως θα υποστηριχθεί σε αυτή την έρευνα, *το ευρωπαϊκό lobbying*

έχει δικό του χαρακτήρα και δεν αποτελεί ενδογενές χαρακτηριστικό του συστήματος, όπως συμβαίνει στη περίπτωση των Η.Π.Α.<sup>65</sup>

Το κεφάλαιο αυτό είναι αφιερωμένο στην αναζήτηση ορισμού για το lobbying βάσει της αμερικανικής αντίληψης, της διεθνούς βιβλιογραφίας και των απόψεων των συντελεστών του.

### 1.1.1. Ορισμός lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες

Ο όρος lobbying έχει τις ρίζες του στην αμερικανική νομοθεσία. Αρχικά περιέγραφε τις προσπάθειες άσκησης επιρροής ή πίεσης σε εκλεγμένα μέλη του Κογκρέσου. Ήδη το 1832 το lobbying είχε καθιερωθεί ως αναγνωρισμένη και εγκαθιδρυμένη πρακτική στην Ουάσινγκτον<sup>66</sup>.

Για τον Αμερικάνο νομοθέτη, “η δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων (lobbying) μπορεί να ορισθεί ως η διαδικασία επίτευξης στόχων δημόσιας πολιτικής, κυρίως ιδιωτικών συμφερόντων, μέσω της επιλεγμένης μορφής άσκησης πολιτικής πίεσης” ενώ το έργο του lobbyist είναι “να πείσει τους αρμοδίους να υιοθετήσουν έναν ορισμένο τρόπο δράσης για τη χάραξη της δημόσιας πολιτικής”<sup>67</sup>. Η έμφαση στον ορισμό αυτό δίνεται στην προώθηση των ιδιωτικών συμφερόντων στα πλαίσια της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής, χαρακτηριστικό του lobbying στις Η.Π.Α. αλλά όχι στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου σημαντικό μέρος του αποσκοπεί στην προώθηση εθνικών συμφερόντων ή περιφερειακών όπως, επίσης, και δημοσίου χαρακτήρα. Η διαφορά αυτή οφείλεται στη διαφορετική φύση των δύο πολιτικών συστημάτων και είναι ιδιαίτερα σημαντική: η προσπάθεια μελέτης του φαινομένου του lobbying με βάση τα

---

<sup>65</sup> Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, *Δραστηριότητες Ομάδων Πίεσης στις Ηνωμένες Πολιτείες- Ομοσπονδιακοί Νόμοι, Δεοντολογία και Κανονισμοί*, 2 Μαρτίου 1995.

<sup>66</sup> Malcolm Davies, *Politics of pressure, The Art of Lobbying*, British Broadcasting Corporation, London, 1985, σελ. viii.

χαρακτηριστικά του αμερικάνικου συστήματος μπορεί να λειτουργήσει αποπροσανατολιστικά για τον ερευνητή.

Αντίθετα, κοινά σημεία μπορούν να αναζητηθούν στη μελέτη των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων του lobbying, όπως για παράδειγμα αναφέρονται στον *Οδηγό για το Κογκρέσο*. Σύμφωνα με αυτόν, τα πλεονεκτήματα έγκεινται στο γεγονός ότι οι δραστηριότητες των Ομάδων Συμφερόντων συντελούν στην πληροφόρηση του κοινού και της νομοθετικής εξουσίας, την υπεράσπιση των δικαιωμάτων “των αδυνάμων” στα πλαίσια του Κογκρέσου, την τροφοδότηση της δημόσιας συζήτησης και την γνωστοποίηση στα μέλη του Κογκρέσου της πρακτικής πλευράς των υπό ψήφιση νόμων. Τα μειονεκτήματα, όπως παρουσιάζονται στον Οδηγό, απορρέουν από τον κίνδυνο κακής καθοδήγησης του νομοθετικού σώματος με συνέπεια την ψήφιση νόμων που είναι προ όφελος συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων, και όχι την κοινωνία στο σύνολό της καθώς η διαπραγματευτική ικανότητα των Ομάδων δεν βασίζεται στον αριθμό των μελών τους ή την οικονομική τους δυνατότητα αλλά στη δύναμη των επιχειρημάτων τους<sup>68</sup>.

### 1.1.2. Υιοθέτηση Ορισμού με βάση την τρέχουσα βιβλιογραφία και τις απόψεις των συντελεστών του lobbying.

Κατά έναν ορισμό<sup>69</sup>, το lobbying ορίζεται ως “**οι προσπάθειες και ενέργειες εκείνων που προσπαθούν να επιδράσουν στη νομοθεσία**” ενώ με τον όρο lobby “περιγράφονται τα πρόσωπα και οι οργανώσεις που βρίσκονται **εκτός** της νομοθετικής διαδικασίας και που επιθυμούν να την επηρεάσουν τόσο σε *μόνιμη βάση* (επαγγελματική) όσο και σε *προσωρινή*”. Τα σημαντικά στοιχεία που δίνει ο ορισμός αυτός είναι δύο: αφενός ότι τα πρόσωπα και οι οργανώσεις βρίσκονται εκτός της νομοθετικής διαδικασίας και αφετέρου ότι μπορεί να λειτουργούν είτε σε επαγγελματική είτε σε μη επαγγελματική βάση. Και τα

---

<sup>67</sup> Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως υποσημείωση 71.

<sup>68</sup> *The Guide to Congress*, Congressional Quarterly, 2<sup>nd</sup> edition, 1976.

<sup>69</sup> *A Dictionary of the Social Sciences*, υπό την αιγίδα της UNESCO, Tavistock Publications Ltd., Great Britain, 1964.



δύο αυτά σημεία οφείλονται στις ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του φορέα επί του οποίου ασκείται το lobbying.

Κατά μία άλλη άποψη, ο όρος “lobbying” αναφέρεται στις προσπάθειες άσκησης επιρροής κατά τη διαμόρφωση ή εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής.<sup>70</sup> Αποτελεί, δε, δραστηριότητα που τελείται από ένα σύνολο “δρώντων”, σύνολο που περιλαμβάνει από τις “Ομάδες Συμφερόντων” που εκπροσωπούν τα συμφέροντα μεγάλων εταιρειών μέχρι ξένες πρεσβείες. Lobbyist είναι εκείνος που “έχει προσληφθεί επαγγελματικά να ασκήσει επιρροή (to lobby) προς όφελος των πελατών του ή να συμβουλεύει τους πελάτες του πώς να κάνουν lobbying οι ίδιοι”. Η επιλογή χρήσης του συγκεκριμένου όρου ξεκινά από το “lobby” (προθάλαμος, αίθουσα αναμονής) με την έννοια ότι πρόκειται για χώρους προσκείμενους στην αίθουσα όπου συνεδριάζουν οι νομοθετικές συνελεύσεις και όπου είναι εύκολο να έρχεται κάποιος σε επαφή με τα μέλη των συνελεύσεων. Ο ορισμός αυτός αναφέρεται στο lobbying ως επαγγελματική αποκλειστικά διαδικασία που αποσκοπεί στην ικανοποίηση των αιτημάτων συγκεκριμένων ομάδων. Σύμφωνα με αυτόν, τα άτομα που ασχολούνται με τη διαδικασία του lobbying αποσκοπούν στην ικανοποίηση των αιτημάτων των ομάδων που εκπροσωπούν, σε τομείς που σχετίζονται με την οικονομία και την πολιτική στη σφαίρα της δημόσιας πολιτικής.

Σύμφωνα με έναν άλλο ορισμό, η κατανόηση του όρου “lobby”, απαιτεί τη χρήση δύο λεξικών: ενός κλασικού, όπου το λόμπι θα μεταφράζεται ως “ομάδα συμφέροντος” κι ένα αγγλο-γαλλικό, όπου το λόμπι θα μεταφράζεται, κυριολεκτικά, ως χώρος αναμονής, διάδρομος.<sup>71</sup> Έτσι, με βάση αυτές τις δύο μεταφράσεις, υπάρχει ένας συνδυασμός του δρώντα και του χώρου δράσης και το lobbying ορίζεται ως η διαδικασία κατά την οποία οι εκπρόσωποι ενός οικονομικού χώρου, μιας κυβέρνησης, μιας ένωσης ενδιαφέρονται να κάνουν γνωστά και να υπερασπίσουν τα συμφέροντά τους στους

<sup>70</sup> *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, ed. by Iain McLean, Oxford University Press, Oxford-New York, 1996, σελ.289.

διαδρόμους, στην περίπτωση μας, αυτούς των ευρωπαϊκών θεσμών. Η ορολογία που χρησιμοποιείται σε αυτόν τον ορισμό είναι αρκετά γενική και δεν προσδιορίζει με ποιον τρόπο συντελείται η διαδικασία.

Στην ελληνική βιβλιογραφία, το lobbying ερμηνεύεται ως “παρασκηνιακές ενέργειες” και ο lobbyist ως “διαδρομιστής”.<sup>72</sup> Ο όρος “παρασκηνιακός” περιορίζει τη διαδικασία προσπάθειας επίδρασης στη νομοπαραγωγική διαδικασία σε κεκαλυμμένες ενέργειες επιρροής, γεγονός που αμφισβητείται από τη σύγχρονη πολιτική πρακτική του lobbying και τις προσπάθειες επίσημης καθιέρωσης Κώδικα Συμπεριφοράς για τους lobbyists σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε επίπεδο συντελεστών lobbying, εκφράζεται η αντίληψη ότι το lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί δραστηριότητα που έγκειται στην ανταλλαγή επαρκών πληροφοριών σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή από ή προς τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο την εξουδετέρωση, τροποποίηση ή επίδραση επί του περιεχομένου των αποφάσεων των θεσμικών Οργάνων.<sup>73</sup> Ο ορισμός αυτός προσδιορίζει με σαφήνεια το αντικείμενο της δραστηριότητας του lobbying στο πλαίσιο της ΕΕ αλλά δεν αναφέρεται ούτε στον τρόπο που επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα ούτε στους παράγοντες που επιδίδονται σε αυτό.

Κατά την άποψη Έλληνο Ευρωβουλευτού, το lobbying αποτελεί :

*“δραστηριότητα από μη πολιτικά πρόσωπα ή πρόσωπα που διαθέτουν πρόσβαση στα Όργανα της Κοινότητας προς την κατεύθυνση εξυπηρέτησεως*

---

<sup>71</sup> *Dictionnaire de l' Union Européenne*, Christopher Degryse, ed. DeBoeck Université, DeBoeck et Larcier, Bruxelles, 1995

<sup>72</sup> Μπαμπινιώτης, Λεξικό Ελληνικής Γλώσσας, 1999.

<sup>73</sup> Emiliano Alonso Pelegrin, *El Lobby en La Unión Europea, manual sobre el buen uso de Bruselas*, ESIC Editorial, 1995.

*συγκεκριμένων συμφερόντων με στόχο τον άμεσο και προπαντός έμμεσο επηρεασμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων*"<sup>74</sup>.

Το σημαντικό στοιχείο σε αυτόν τον ορισμό αφορά στον έμμεσο χαρακτήρα της δραστηριότητας.

Ο Εισηγητής για τον κώδικα ηθικής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεωρεί ότι **οποιαδήποτε δραστηριότητα πραγματοποιείται στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτελεί lobbying**. Επίσης, υποστηρίζει ότι όποιος επισκέπτεται συχνά το χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι lobbyist.<sup>75</sup> Ο ορισμός αυτός είναι αναμφισβήτητα ασαφής αλλά και ενδεικτικός όσον αφορά στην παραδοχή ότι όλες οι δραστηριότητες που πραγματοποιούνται στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτελούν προσπάθειες επιρροής στη χάραξη πολιτικής: στο βαθμό που το lobbying δεν θεσμοθετείται ως διαδικασία και δεν της αποδίδονται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, δεν ελέγχεται και διατηρεί τον άναρχο χαρακτήρα της στα πλαίσια των ευρωπαϊκών θεσμών, δημιουργώντας προβλήματα τόσο ως προς τη διαφάνεια των διαδικασιών όσο και στην καθημερινή πρακτική της λειτουργίας.

Καναδός lobbyist θεωρεί το lobbying ως **τη διαδικασία που περιλαμβάνει τη χρησιμοποίηση όλων των νομίμων μέσων και πρακτικών με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών ή επιχειρηματικών στόχων στα πλαίσια των κέντρων λήψης αποφάσεων**<sup>76</sup>. Αυτός ο ορισμός είναι αρκετά ακριβής, γεγονός που οφείλεται τόσο στην εμπειρία του συγκεκριμένου lobbyist όσο και στην εθνικότητά του.

Οι παραπάνω ορισμοί έχουν ως κοινό σημείο το γεγονός ότι οριοθετούν το **lobbying** ως την **προσπάθεια επίδρασης στη νομοθετική ή εκτελεστική εξουσία**. Η μελέτη τους, σε

---

<sup>74</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τάκη Λαμπρία, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες, 25.02.97.

<sup>75</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Glynn Ford, Βρυξέλλες, 11.02.97.

<sup>76</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Philippe Gervais, Capital Hill Group, Σόφια, Βουλγαρία, 07.10.97.

συνδυασμό με την εμπειρία που αποκομίσθηκε από τη μελέτη του ευρωπαϊκού lobbying, οδήγησε στην υιοθέτηση του παρακάτω ορισμού:

ως ευρωπαϊκό lobbying ορίζεται:

*η δραστηριότητα που αναπτύσσεται είτε από τους εκπροσώπους ενός οικονομικού χώρου, μιας Κυβέρνησης, μιας Ένωσης, είτε από άτομα που ασχολούνται σε επαγγελματική βάση με την προώθηση των συμφερόντων των πελατών τους, ανεξαρτήτως αντικειμένου, και που αποσκοπεί, μέσω της χρησιμοποίησης όλων των απαραίτητων μέσων και πρακτικών, θεμιτών και, ορισμένες φορές, αθέμιτων, στην επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών και επιχειρηματικών στόχων στο πλαίσιο της λειτουργίας των θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>77</sup>.*

Στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής, οι όροι *lobbyist* και *διαδρομιστής* θα χρησιμοποιηθούν για τον εκπρόσωπο της ομάδας συμφερόντων.

## 1.2. Ορισμός Ομάδων Πίεσης/Συμφερόντων

Ο Ορισμός των Ομάδων Πίεσης/Συμφερόντων παρουσιάζει τα ίδια προβλήματα, και ίσως περισσότερα από τον ορισμό για το lobbying. Όπως αναφέρουν διάφοροι μελετητές των Ομάδων αυτών, ένα από τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζει ο ερευνητής αφορά στον ορισμό τους<sup>78</sup>. Οι όροι που αναφέρονται στον προσδιορισμό τους είναι πολλοί και όχι πάντοτε εννοιολογικά παράλληλοι: Ομάδες Πίεσης, Ομάδες Συμφερόντων,

<sup>77</sup> Οι λέξεις “επιρροή” και “επίδραση” δεν χρησιμοποιούνται στα πλαίσια υιοθέτησης τελικού ορισμού, αν και είναι εξαιρετικά δημοφιλείς σε σχέση με το συγκεκριμένο αντικείμενο, για να αποφευχθούν ασάφειες που η χρήση τους θα επέφερε. Επίσης, αντί της λέξεως “απαραίτητων” θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί η λέξη “νομίμων”. Η καθημερινή πρακτική των Βρυξελλών όπως και η απουσία συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου σχετικού με τη δραστηριότητα του lobbying στα πλαίσια των θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οδηγεί άμεσα στην επιλογή της πρώτης λέξης.

<sup>78</sup> Jeremy Richardson, *Pressure Groups*, 1993, σελ.1, Graham Wilson, *Interest Groups*, Basil Blackwell, Oxford, 1991, σελ.6.

εθελοντικές ενώσεις, μη-κερδοσκοπικές οργανώσεις, ομάδες ειδικών συμφερόντων, lobby, πολιτική ομάδα συμφερόντων, θεσμική ομάδα... Όλοι οι όροι αυτοί, φαινομενικά αναφέρονται σε ομάδες που έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά<sup>79</sup>.

Στην Αμερικάνικη βιβλιογραφία συναντώνται οι όροι interest groups, pressure groups, Political Action Committees (PACs)<sup>80</sup> κ.λ.π.

Κατά έναν ορισμό, ο όρος “Ομάδες Συμφερόντων” ερμηνεύεται ως οι “*Οργανώσεις που επιχειρούν να προαγάγουν συγκεκριμένα συμφέροντα ή σκοπούς χωρίς να επιδιώκουν να αποτελέσουν κυβέρνηση ή μορφή κυβέρνησης*”. Επισημαίνεται ότι ο όρος χρησιμοποιείται εναλλακτικά με τον όρο “Ομάδες Πίεσης”, ο οποίος, σε πολλές περιπτώσεις έχει αρνητική υφή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ο όρος “Ομάδες Πίεσης” συχνά υποδηλώνει αποδοκιμασία για την Ομάδα και τις μεθόδους που ακολουθεί στην προσπάθειά της να επηρεάσει τη νομοπαραγωγική και νομοθετική διαδικασία.<sup>81</sup>

Οι Οργανώσεις αυτές μπορούν να διακριθούν σε Ομάδες που προάγουν τα συμφέροντα των μελών τους που προέρχονται από συγκεκριμένες κατηγορίες πληθυσμού (sectional groups) και σε εκείνες που υπερασπίζονται και προάγουν γενικές ιδέες και στις οποίες μπορούν να γίνουν μέλη όσοι ενδιαφέρονται (promotional groups).<sup>82</sup>

Κατά άλλο ορισμό ο όρος “ομάδα πίεσης” ορίζεται ως η μετάφραση του αμερικανικού όρου “lobby” χωρίς περαιτέρω προσπάθεια ερμηνείας.<sup>83</sup> Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι

<sup>79</sup> Richard Kimber, Jeremy Richardson (eds), *Pressure Groups in Britain*, Dent & Co., London, 1974, σελ. i.

<sup>80</sup> Η δράση των Επιτροπών αυτών συνδυάζεται με την εξεύρεση οικονομικών πόρων (fund raising) για την πολιτική εκστρατεία των υποψηφίων βουλευτών. Βλ. σχετικά Jeffrey Birnbaum, *The Lobbyists*, Random House, 1992,1993, σελ. 161-166.

<sup>81</sup> *The Concise Oxford Dictionary of Politics* για τον όρο Ομάδες Πίεσης, σελ. 402.

<sup>82</sup> *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, ό.π., σελ.243-244, για τον όρο Ομάδες Πίεσης, σελ. 402.

<sup>83</sup> *Grande Dictionnaire Encyclopédique Larousse*, Librairie Larousse, Paris, 1984.

οι συγγραφείς δεν είναι σε θέση να αποδώσουν στον όρο σαφή εξήγηση. Επίσης, ότι θεωρούν ότι ο όρος αντανακλά, κατά κύριο λόγο, την αμερικανική πολιτική πραγματικότητα. Κατά συνέπεια, μπορεί να εκφρασθεί η υπόθεση ότι στη δεκαετία του 1980, υπήρχε αδυναμία αναγνώρισης του ρόλου των ομάδων αυτών στην ευρωπαϊκή πολιτική ζωή και, δεν ήταν δυνατή η απόδοση στις ομάδες αυτές συγκεκριμένων χαρακτηριστικών<sup>84</sup>.

Άλλη ερμηνεία θεωρεί ως “Ομάδα Πίεσης”<sup>85</sup> :

- οποιαδήποτε ομάδα αποτελείται από πολίτες που επιδιώκουν τους ίδιους στόχους και ακολουθούν την ίδια τακτική
- την ομάδα που αποσκοπεί στην επίτευξη αποφάσεων ευνοϊκών για τις αξίες και τους στόχους που έχει θέσει και μέσω όλων των μέσων που έχει στη διάθεσή τους, κυρίως μέσω της προσπάθειας πρόσβασης στην διαδικασία διακυβέρνησης”.

Ανάμεσα στους όρους “Ομάδα Πίεσης” και “Ομάδα Συμφερόντων” δεν υπάρχει εμφανής διαφοροποίηση καθώς και οι δύο χρησιμοποιούνται για να περιγράψουν τις ίδιες Ομάδες.<sup>86</sup> Η διαφορά, συνήθως, έγκειται σε ένα μόνο σημείο που σχετίζεται με την αρνητική υφή που συχνά αποδίδεται στη χρήση του πρώτου όρου.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Στα μέσα της δεκαετίας του 1980, οπότε και εκδόθηκε το εν λόγω λεξικό, ο όρος είχε αρχίσει μόλις να χρησιμοποιείται δημόσια στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η διαδικασία για την “επίσημη” αναγνώριση του ξεκίνησε ουσιαστικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν σε επίσημο ανακοινωθέν της σχετικά με τις ομάδες που δρούσαν στο πλαίσιο της (2 Δεκεμβρίου 1992), η Επιτροπή αναγνώρισε το ρόλο τους και τους απέδωσε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. [http://www.europa.eu.int/secretariat\\_general/soc/lobbies](http://www.europa.eu.int/secretariat_general/soc/lobbies)

<sup>85</sup> *A dictionary of Social Sciences*, op.cit.

<sup>86</sup> Στα σχετικά έγγραφα της Επιτροπής χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά ο όρος “Ομάδα συμφέροντος”.

<sup>87</sup> Όπως έχει σημειωθεί παραπάνω, η χρήση του όρου “Ομάδα Πίεσης” υποδηλώνει αρνητική κριτική για την Ομάδα και τις μεθόδους που ακολουθεί, όπως υποσημείωση 29.

Παρόλα αυτά, βιβλιογραφική ερμηνεία υποστηρίζει ότι οι Ομάδες Πίεσης διακρίνονται από τις Ομάδες Συμφερόντων επειδή οι πρώτες χρησιμοποιούν τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους για να πραγματοποιήσουν τους στόχους της κοινότητας που εκπροσωπούν και να ασκήσουν πίεση στη διοικητική ή πολιτική εξουσία, δραστηριότητα στην οποία δεν επιδίδεται αναγκαστικά η Ομάδα Συμφερόντος. Σύμφωνα με την ερμηνεία αυτή, η Ομάδα Πίεσης αποτελεί κατά μία έννοια πολιτική Ομάδα ενώ η Ομάδα Συμφερόντος μη πολιτική που εκφράζει γενικά συσπείρωση πολιτών με κοινά συμφέροντα ή, απλά, ενδιαφέροντα.<sup>88</sup>

Οι παραπάνω όροι διαφοροποιούνται συχνά, αλλά όχι πάντα, σε σχέση με τον όρο “lobby”. Σε γενικές γραμμές, η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι όποια οργανωμένη κοινωνική ομάδα αποσκοπεί να επηρεάσει τη συμπεριφορά των πολιτικών στελεχών και τη νομοπαραγωγική διαδικασία χωρίς να επιδιώκει να θέσει υπό τον έλεγχο της την Κυβέρνηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως Ομάδα Συμφερόντων/Πίεσης. Αντίθετα, ως lobby μπορεί να οριστεί η επαγγελματική Ομάδα Πίεσης, της οποίας οι εκπρόσωποι επιδιώκουν να ασκήσουν όποια επιρροή διαθέτουν άμεσα στους νομοθέτες, με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων.

Τον ισχυρισμό αυτό ενισχύει βιβλιογραφική αναφορά<sup>89</sup> που επισημαίνει, όσον αφορά τη σχέση Ομάδας Πίεσης - λόμπι, ότι “το λόμπι δεν είναι απαραίτητα μία ομάδα ατόμων — μπορεί να αποτελείται από ένα άτομο, το διαδρομιστή”. Και στη συνέχεια διευκρινίζει ότι ενώ οι Ομάδες Πίεσης δεν επιδίδονται, θεωρητικά, όλες σε δραστηριότητες lobbying<sup>90</sup>, τα lobbies αποσκοπούν στην άμεση εμπλοκή τους στην επιρροή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, και πολλές φορές για λογαριασμό, άλλης Ομάδας.

---

<sup>88</sup> *Dictionnaire Constitutionnel*, publié sous la direction de Olivier Duhamel et Yves Mény, με τη βοήθεια του Pascal Vennesson, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

<sup>89</sup> *Dictionnaire Constitutionnel*, όπως υποσημείωση 36.

<sup>90</sup> Η σύγχρονη πρακτική δείχνει ότι σχεδόν όλες οι Ομάδες Πίεσης επιδίδονται, πλέον, σε δραστηριότητες lobbying.

Οι εννοιολογικές επισημάνσεις που προηγήθηκαν αποσκοπούσαν να καταδείξουν τη θεωρητική συζήτηση αναφορικά με τους όρους lobby, Ομάδες Πίεσης και Ομάδες Συμφερόντων. Η διάκριση των όρων, σήμερα, παρουσιάζεται ιδιαίτερα άτονη με δεδομένο ότι και σε πρακτικό επίπεδο οι όροι χρησιμοποιούνται εναλλάξ, χωρίς ιδιαίτερη απόχρωση στη χρήση τους<sup>91</sup>. Αυτό αποδεικνύεται και από τις ονομασίες των διαφόρων Ομάδων που δραστηριοποιούνται στις Βρυξέλλες<sup>92</sup>.

Στην εξέλιξή του ο όρος “lobby” αρχίζει και διακρίνεται από την Ομάδα Πίεσης και στην ευρωπαϊκή θεματολογία, όπως δείχνει η βιβλιογραφική έρευνα στα σύγχρονα ευρωπαϊκά λεξικά., γεγονός που δείχνει να σχετίζεται άμεσα με την πορεία της Ομάδων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας, όλες οι Ομάδες, τις οποίες η Επιτροπή αποκαλεί “Ομάδες ειδικών Συμφερόντων διαφόρων μορφών”<sup>93</sup> θα θεωρηθούν **Ομάδες Συμφερόντων**. Αν και πρακτικά, όπως έχει ήδη επισημανθεί, ο όρος «Ομάδες Συμφερόντων» δεν διαφοροποιείται από τον όρο «Ομάδες Πίεσης», θα προτιμηθεί ο πρώτος όρος λόγω της αρνητικής σημασίας που συχνά αποδίδεται στον όρο «Πίεση».

Πιο συγκεκριμένα, ως ευρωπαϊκή Ομάδα Συμφερόντων, υπό τη μορφή του παράγοντος άσκησης πίεσης, θα ορισθεί η Οργάνωση που :

- αποτελείται από σημαντικό αριθμό μελών, με συγκεκριμένους στόχους και αιτήματα

<sup>91</sup> Χαρακτηριστική είναι η φράση εκπροσώπου Ομάδας Συμφέροντος του οποίου ελήφθη συνέντευξη στις Βρυξέλλες (04.03.97), και που απάντησε στην ερώτηση σε σχέση με το είδος της Ομάδας που εκπροσωπούσε: “Τι σημασία έχει αν πρόκειται για Ομάδα Πίεσης, Ομάδα Συμφέροντος, ή οτιδήποτε άλλο; Εμείς κάνουμε τη δουλειά μας. Η θεωρία δεν μας απασχολεί. Σημασία έχει οι ενέργειές μας να έχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα”.

<sup>92</sup> Ονομάζονται Ενώσεις (Associations), Ομοσπονδίες (Federations), Οργανώσεις (Organizations), Επιτροπές (Committees), Lobbies, Clubs ανεξάρτητα με το είδος των συμφερόντων που εκπροσωπούν. Βλ. Κεφ. “Ταξινόμηση των παραγόντων που επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης”.

<sup>93</sup> Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 5 Μαρτίου 1993.



- δραστηριοποιείται στις Βρυξέλλες στο πλαίσιο των Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ακολουθεί συγκεκριμένη στρατηγική και επιδίδεται σε πρακτικές lobbying (όπως ορίστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο).

Με δεδομένο ότι σε πρακτικές lobbying στα πλαίσια των διαδικασίας χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής δεν επιδίδονται, αποκλειστικά, συγκεκριμένες Οργανώσεις, που παραδοσιακά ορίζονται ως Ομάδες Πίεσης/Συμφερόντων αλλά και άλλες οντότητες, όπως Κράτη, Έθνη, Πρεσβείες, περιφερειακά Συμβούλια, θα πρέπει να διευκρινισθεί σε αυτό το σημείο, ότι η χρήση του παραπάνω όρου επεκτείνεται και στις οντότητες αυτές.

### **1.3. Οι Ομάδες Συμφερόντων ως έκφραση της Κοινωνίας των Πολιτών.**

#### *1.3.1. Ομάδες Συμφερόντων και Κοινωνία των Πολιτών: η σχέση τους με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα*

Η εμφάνιση στις θεωρητικές συζητήσεις του φαινομένου που ονομάζεται “Κοινωνία των Πολιτών”, συνδέεται με την τάση αποκέντρωσης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στη σύγχρονη πολιτική ζωή και την δυναμική εμφάνιση ενδιάμεσων μηχανισμών πολιτικής πρόσβασης και οργάνωσης. Η αποδυνάμωση του Κράτους, ως αποτέλεσμα του μετασηματισμού του σύγχρονου διεθνούς περιβάλλοντος, οδήγησε στην ενδυνάμωση της “Κοινωνίας των Πολιτών”, που εκφράζεται από δύο τάσεις- την αποδέσμευση από το Κράτος και την ακόλουθη αναδιοργάνωση της συμμετοχής του πολίτη στη δημόσια σφαίρα.

Η ερώτηση που τίθεται στις μέρες μας σε σχέση με την Κοινωνία των Πολιτών αφορά στο ερώτημα: “ Σε ποιο βαθμό η Κοινωνία των πολιτών είναι δημοκρατική;” Αυτή η ερώτηση προϋποθέτει την παραδοχή ότι η κοινωνία των πολιτών αποτελεί διαδικασία άμεσα συνδεδεμένη με τη δημοκρατία και ότι, σε μεγάλο βαθμό, σχετίζεται με τη μεταφορά εξουσίας στις κοινωνικές δυνάμεις. Έχει υποστηριχθεί ότι “η αναφορά στην κοινωνία των πολιτών είναι διαφορετική και θέτει ερωτήματα όσον αφορά στην ίδια την

ουσία της σύγχρονης δημοκρατίας, δηλαδή στην δυνατότητα πραγματοποίησής της και χειραφέτησής της.”<sup>94</sup>.

### 1.3.2. Ομάδες Συμφερόντων και “Κοινωνία των Πολιτών”

Με τον όρο “Κοινωνία των Πολιτών” (civil society), ορίζεται το σύνολο των ενδιάμεσων ενώσεων που κινούνται ανάμεσα στο κράτος από τη μία πλευρά και στην οικογένεια με την ευρύτερη δυνατή μορφή της από την άλλη. Κατά συνέπεια ο όρος περιλαμβάνει εθελοντικές ενώσεις, αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες και σωματεία. Ο όρος έχει μακρά ιστορία στην πολιτική θεωρία<sup>95</sup>.

Υποστηρίζεται ότι θα αποτελούσε, ούτως ή άλλως, λάθος να θεωρηθεί ότι η έννοια της “κοινωνίας των πολιτών” κατανοείται πάντα κατά τον ίδιο τρόπο σε όλες τους πολιτισμούς (culture) ή, πολλές φορές, και μέσα στην ίδια κοινωνία. Παρ’ όλα αυτά, η μελέτη των φιλοσόφων<sup>96</sup> που έχουν ασχοληθεί εις βάθος με το φαινόμενο της “κοινωνίας

<sup>94</sup> J.Yvon Theriault, “*La société civile est-elle démocratique?*” *Les formes modernes de la démocratie*, Les Presses universitaires de Montréal, Montréal, 1992, σελ. 67.

<sup>95</sup> Frits W. Hondius, “The Notion of ‘Civil Society’ in Greater Europe”, *Transnational Associations*, τόμος 3, 1995, σελ.130-135.

<sup>96</sup> Αρχικά απαντάται στον Κικέρωνα (societas civilis) και, στη συνέχεια στα γραπτά του Locke, του Rousseau και του Hegel, οι οποίοι τον χρησιμοποιούν για να περιγράψουν συγκεκριμένη άποψη του πολιτικού συστήματος, όπως για παράδειγμα τις μορφές των ενώσεων εκείνων που χαρακτηρίζονται ως “αυθόρμητες”, όπως διακρίνονται από το Κράτος. Στην καθιέρωσή του συνετέλεσε ιδιαίτερα ο Hegel, ο οποίος στη *Φιλοσοφία του Δικαίου* (Philosophy of Right), περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο η θέληση πορεύεται στο δρόμο προς την ελευθερία: μέσα από τη διαλεκτική κίνηση “αφηρημένα σωστό-ηθική-ηθική ζωή” (Abstract Right - Morality - Ethical Life, sittlichkeit: οι ηθικοί κανόνες που απορρέουν από την αλληλεπίδραση των ιδίων υποκειμενικών αξιών του ανθρώπου και των αντικειμενικών αξιών που είναι παρούσες στους θεσμούς μιας κοινωνίας, περνά από τα στάδια της οικογένειας, της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους. Αυτή η αλληλεπίδραση οδηγεί στη δημιουργία των θεσμών εκείνων που προσπαθούν να οδηγήσουν τη συγκεκριμένη και παγκόσμια θέληση σε μία αντιφατική ενότητα γιατί μόνο τότε οι άνθρωποι είναι πραγματικά ελεύθεροι.

Ο όρος συναντάται και στην σκέψη του Ιταλού φιλόσοφου Antonio Gramsci: στην μαρξιστική ανάλυση του κοινωνικού συστήματος διαφοροποιεί την “Κοινωνία των Πολιτών” (societa civile), που στηρίζεται στην πειθώ, από την “πολιτική κοινωνία” (societa politica), που στηρίζεται στον εξαναγκασμό. Ακολουθώντας τη σκέψη του Μαρξ, σύμφωνα με την οποία οι δομές του Κράτους αναζητούνται στις υλικές συνθήκες που εκφράζονται μέσα από την “κοινωνία των πολιτών”, θεωρεί ότι η βάση της κυριαρχίας της “θεμελιακής τάξης” βρίσκεται στην μορφή και οργάνωση της

των πολιτών”<sup>97</sup>, οδηγεί στην παραδοχή ότι τα μορφώματα, θεσμοθετημένα ή μη, που μεσολαβούν ανάμεσα στον πολίτη και το κράτος είναι ιδιαίτερα καθοριστικά στον τελικό τρόπο διακυβέρνησης.

Επιπλέον, ο βαθμός και ο τρόπος της συμμετοχής του πολίτη σε αυτά αντανακλά την μορφή του πολιτεύματος που εκφράζεται μέσα από την οργάνωση της κοινωνίας και του κράτους. Ο ρόλος των ενδιάμεσων μορφών συμμετοχής, της “κοινωνίας των πολιτών” δηλαδή, σε κάθε κοινωνία είναι ενδεικτικός του χαρακτήρα και της δομής του πολιτεύματος. Κατά συνέπεια, και σε σχέση με τα παραπάνω, μπορεί να διατυπωθεί η άποψη ότι η λειτουργία των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο της ΕΕ, είναι ενδεικτική του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης. Και όπως, τονίζεται επανειλημμένως, η λειτουργία αυτή είναι παραπάνω από αναγκαία σε ένα θεσμικό πλαίσιο στο οποίο όλες οι ομάδες που αποτελούν έκφραση της κοινωνίας των πολιτών είναι ‘ευπρόσδεκτες να συμμετάσχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων’.<sup>98</sup>

Η συζήτηση σχετικά με το σε ποιο βαθμό η λειτουργία των Ομάδων Συμφερόντων είναι αντιπροσωπευτική της “Κοινωνίας των Πολιτών” άπτεται θεμάτων που αφορούν στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής σε σχέση με τις απαιτήσεις της κοινωνίας των πολιτών από τα όργανα διακυβέρνησης του Κράτους. Αναμφισβήτητα, και όπως όλα τα κοινωνικά μορφώματα, τα αποτελέσματα της δραστηριότητας των Ομάδων Συμφερόντων

---

“κοινωνίας των πολιτών”, που αφορά στην ιδεολογία με όλες τις μορφές της, καθώς και στους θεσμούς που τη δημιουργούν και την εξαπλώνουν (Εκκλησίες, μέσα μαζικής ενημέρωσης, εκπαιδευτικό σύστημα) και στην οποία εκφράζεται η ιδεολογική και οικονομική κατεύθυνση της κυρίαρχης ιδεολογίας. Θεωρεί, δε, ότι η βάση κάθε κοινωνικού μορφώματος στηρίζεται στην πολιτική κοινωνία και συμπληρώνεται από τον πολιτικό έλεγχο, το Κράτος στην όποια μορφή του (πολιτική κοινωνία), Βασίλης Φίλιας, *Κοινωνικά Συστήματα του 20ου αιώνα*, τόμος α', Gutenberg, Αθήνα, 1988, σελ.65-7. Επίσης, G.Schwartzenberg, *Πολιτική Κοινωνιολογία*, Τόμος Ι, Παρατηρητής 1984, σελ.132-4.

<sup>97</sup>Anthony J N Judge, N.G.O.'S and civil society, *Transnational Associations*, τόμος 3, 1995, σελ. 156-180

<sup>98</sup> Simon Taylor, “Dawn of a new era for EU lobbyists”, *European Voice*, 17-23 Φεβρουαρίου 2000.

στον τρόπο διακυβέρνησης εξαρτώνται από το βαθμό συνειδητοποίησης μιας κοινωνίας και το στάδιο ανάπτυξης στο οποίο αυτή βρίσκεται.<sup>99</sup>

Στην παρούσα εργασία, δε θα γίνει περαιτέρω εξέταση της σχέσης της κοινωνίας των πολιτών με τις ομάδες συμφερόντων. Οι προηγηθείσες επισημάνσεις αποσκοπούσαν στο να τονίσουν το γεγονός ότι εάν και οι Ομάδες Συμφερόντων δεν αποτελούσαν χαρακτηριστικό της καθημερινής πολιτικής πρακτικής των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντούτοις αποτελούσαν και αποτελούν στοιχείο της θεωρητικής πολιτικής κληρονομιάς των ευρωπαϊών πολιτών. Το γεγονός αυτό είναι σε θέση να αμφισβητήσει τον ισχυρισμό που θεωρεί τις Ομάδες Συμφερόντων να αποτελούν 'εισαγόμενο προϊόν' από τις ΗΠΑ και τους αρνείται τη δική τους θέση στην σύγχρονη ευρωπαϊκή πολιτική πραγματικότητα.

---

<sup>99</sup> Σύμφωνα με τον Anthony J N Judge, *NGOs and civil society*, ό.π., σελ. 156-161, η συζήτηση σχετικά με το θέμα αυτό εστιάζεται στα ακόλουθα σημεία:

- στο βαθμό νομιμοποίησης της δράσης των Ομάδων Συμφερόντων (νομική προσέγγιση-legal approach)
- στην ικανότητά τους να λειτουργούν αντιπροσωπευτικά ως ενδιάμεσοι (mediators) στη σχέση κοινωνίας-πολίτη (αποτελεσματική λειτουργία κοινωνίας-effective functioning of society)
- στην αποτελεσματικότητά τους σε σχέση με τα εδραιωμένα κριτήρια της Κυβέρνησης (αποτελεσματική προσέγγιση-efficiency and effectiveness approach)

## 2. ΟΙ ΟΜΑΔΕΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΘΕΩΡΙΩΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑΤΟΣ

### 2.1. Οι Ομάδες Συμφερόντων στο πλαίσιο των θεωριών της ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων στη διαδικασία χάραξης της Ευρωπαϊκής πολιτικής συνδέεται αναμφισβήτητα με τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με τον τρόπο που λαμβάνονται οι αποφάσεις στα πλαίσιά της. Η χάραξη πολιτικής στα πλαίσια της Ένωσης πραγματοποιείται σε ένα ιδιαίτερα ασυνήθιστο θεσμικό σκηνικό: οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ένα ενοποιημένο, πολυ-επίπεδο περιβάλλον (integrated, multi-level decision-making). Ο ρόλος των ενδιάμεσων παραγόντων που επηρεάζουν την παραγωγή πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορεί να μελετηθεί στη βάση των παραδοσιακών μοντέλων, που έχουν ως σημείο αφετηρίας το Κράτος. Ο στόχος των Ομάδων Συμφερόντων δεν είναι ένας, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των Κρατών όπου ένα σώμα, δηλαδή η Κυβέρνηση και τα στελέχη της είναι υπεύθυνο για την διαμόρφωση και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, αλλά πολλοί: η διαμόρφωση πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από πλουραλισμό πρωταγωνιστών, θεσμικά κατοχυρωμένη αλληλεξάρτηση ανάμεσα σε εθνικούς και υπερεθνικούς θεσμούς και πολλαπλά σημεία πρόσβασης στη διαδικασία<sup>100</sup>. Ιδιαίτερα καθοριστική στη διαδικασία αυτή διαχείρισης της εξουσίας είναι η συμπεριφορά των υπευθύνων “παραγωγής πολιτικής” (policy makers) που έχουν τη δυνατότητα με τις ενέργειές τους να μειώσουν τα οφέλη μιας επιτυχημένης συνεργασίας ανάμεσα στα Κράτη-μέλη ή να μεγιστοποιήσουν τις επιπτώσεις περιπτώσεων χαμηλού ποσοστού συμμόρφωσης<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Edgar Grande, “The State and Interest groups in multi-level decision-making”, *Journal of European Public Policy*, 3/3, September 1996, σελ. 318-338.

<sup>101</sup> Helen Wallace, *The Challenge of Governance*, από το *Policy-Making in the European Union*, Ed. by Helen Wallace and William Wallace, 3η έκδοση, Oxford University Press, Oxford, 1996, σελ.3-36

Όπως παρατηρούν οι Streeck και Schmitter, η διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής χαρακτηρίζεται, από “έλλειψη ιεραρχίας και μονοπωλίου ανάμεσα σε ένα ευρύ φάσμα παικτών με διαφορετική, μη καθορισμένη, ιδιότητα (status)”<sup>102</sup>.

Το πολύπλευρο αυτό πλαίσιο μέσα στο οποίο πραγματοποιείται η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής, περιλαμβάνει “παιχνίδια” επιρροής, επίδρασης και κυριαρχίας, που δεν υπόκεινται σε συγκεκριμένους κανόνες και έχουν απρόβλεπτα αποτελέσματα. Οι συμμετέχοντες σε αυτά, προέρχονται από ποικίλους χώρους, και στην πλειονότητα των περιπτώσεων, έχουν χαρακτηριστεί ως “ειδικοί” σε κάποιο τομέα. Το αποτέλεσμα είναι η διαμόρφωση πολιτικής να αποτελεί διαδικασία διαπραγματεύσεων ανάμεσα σε συγκεκριμένους εθνικούς φορείς, εκπροσώπους των ευρωπαϊκών θεσμών και εκπροσώπους των Ομάδων Συμφερόντων.

Με το ρόλο των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο αυτό έχει ασχοληθεί ιστορικά, κυρίως, η νεο-λειτουργική θεωρία. Η αναζωπύρωση της θεωρίας αυτής με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη συνετέλεσε στην ενίσχυση της δραστηριότητας των Ομάδων Συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ενδεικτικά στοιχεία για το γεγονός αυτό αποτελούν:

- η αύξηση του αριθμού των Ομάδων Συμφερόντων και των εκπροσώπων τους που δραστηριοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο τέλος της δεκαετίας του 1980,
- οι διαδικασίες νομομοποίησης της δραστηριότητας των Ομάδων στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, όπως εκφράζονται από τις διαδικασίες που κίνησε

---

<sup>102</sup> W. Streeck, P. C. Schmitter, “ From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, 10/2: 133-64, 1991.

αρχικά η Επιτροπή και στη, συνέχεια το Ευρωκοινοβούλιο, την ίδια χρονική περίοδο.<sup>103</sup>

Η Συνθήκη του Maastricht αποτέλεσε το επόμενο μεγάλο βήμα που έδωσε στην ΕΕ υπερεθνικά στοιχεία διακυβέρνησης και ενίσχυσε έμμεσα, τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων. Επίσης, στοιχεία της νεο-λειτουργικής θεωρίας σχετικά με το ρόλο των ηγετικών ομάδων στον καθορισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής ανιχνεύονται στη σημαντική συμμετοχή των ευρωπαϊκών επιχειρηματικών ομάδων στον καθορισμό της ατζέντας για το Πρόγραμμα του 1992, και στην παρακολούθηση της εφαρμογής της.<sup>104</sup> Ως η πρώτη νίκη της λειτουργικής σχολής στην αρχή της οικοδόμησης της ενωμένης Ευρώπης στη δεκαετία του 1950, μπορεί να θεωρηθεί η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, οργανισμού με υπερεθνικά χαρακτηριστικά, που όμως, δεν ανταποκρινόταν στις προσδοκίες των ακραιφνών φεντεραλιστών, τόσο σε σχέση με τον τρόπο λειτουργίας της όσο και με την απόδοσή της. Παρόλα αυτά, η επιβίωσή της σε ένα εχθρικό πολιτικό κλίμα, το οποίο απέβλεπε στην προστασία της εθνικής αυτονομίας, διατήρησε την ιδέα του φεντεραλισμού ζωντανή στους κόλπους του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.<sup>105</sup>

### 2.1.1. Η λειτουργική θεωρία της περιφερειακής ολοκλήρωσης

Οι Ομάδες Συμφερόντων εμφανίσθηκαν στην ευρωπαϊκή βιβλιογραφία με τον Ernst Haas κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1950, στη βάση της νεο-λειτουργικής θεωρίας (functionalism) της διεθνούς ολοκλήρωσης, που προήλθε από τη λειτουργική θεωρία του David Mitrany.

---

<sup>103</sup> Εκτενέστερη αναφορά σε αυτά τα σημεία θα γίνει στα αντίστοιχα κεφάλαια

<sup>104</sup> Laura Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent (eds), *Developments in the European Union*, MacMillan Press, London, 1999, σελ. 13. Σύμφωνα με τους συγγραφείς ο ρόλος αυτός των επιχειρηματικών ομάδων δίνει μία νέα διάσταση στην αρχική θεωρία του νεο-λειτουργισμού, όπως διατυπώθηκε από το Haas.

<sup>105</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union, An Introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publishers and MacMillan Press, 1994, σελ.29.

Σύμφωνα με τη λειτουργική προσέγγιση της διεθνούς οργάνωσης, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί διαδικασία που μπορεί να επιτευχθεί μέσω “λειτουργικών μεθόδων” και με επίκεντρο τεχνικά ζητήματα (και όχι πολιτικά). Για το Mitrany, η πολυπλοκότητα των κυβερνητικών συστημάτων, έχει διευρύνει τα τεχνικά, μη πολιτικά καθήκοντα των κυβερνήσεων και η αντιμετώπιση των τεχνικών προβλημάτων επιβάλλει την δημιουργία οργανώσεων λειτουργικής συνεργασίας<sup>106</sup>. Η ολοκλήρωση :

*“πραγματοποιείται όταν διεθνείς οργανισμοί, που αρχικά βασιζόνταν στην εθνική υποστήριξη, σταδιακά αποκτούν την ικανότητα να εκτελούν τα λειτουργικά τους καθήκοντα αυτοτελώς και σε σχέση με το παγκόσμιο κοινωνικό σύστημα”<sup>107</sup>.*

Ο Mitrany θεώρησε ότι η λειτουργική συνεργασία των Κυβερνήσεων σε τεχνικά θέματα (low politics) θα οδηγούσε σε αλληλεξάρτηση των κρατών που θα κατέληγε στη μεταφορά εξουσιών από τις εθνικές Κυβερνήσεις σε υπερεθνικά όργανα. Η διαδικασία αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα την παγίωση της ειρήνης στην Ευρώπη και την ευημερία των λαών της.

Για το Mitrany, η διαδικασία ολοκλήρωσης δεν θα πρέπει να συντονίζεται από ισχυρά όργανα με υπερεθνικές εξουσίες. Η άποψή του αυτή βασίζεται στην πεποίθησή του ότι η ανάθεση υπερβολικών εξουσιών σε υπερεθνικές δομές διακυβέρνησης τις μετατρέπει αυτόματα σε ‘ισχυρό κεντρικό οργανισμό’ με χαρακτηριστικά ‘παγκόσμιας κυβέρνησης’ και τάση να διεκδικήσει (και να αποκτήσει) περισσότερες εξουσίες από αυτές που του είχαν, σκόπιμα, αρχικά ανατεθεί.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Ανταγωνιστικές θεωρίες διεθνών Σχέσεων*, Τόμος β', Εκδόσεις Παπαζήση, 1992, σελ.160.

<sup>107</sup> Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, σελ. 76.

<sup>108</sup> Laura Cram, *Policy-making in the EU*, London and New York, Routledge 1997, σελ.13.



Ως η πρώτη νίκη της λειτουργικής σχολής στην αρχή της οικοδόμησης της ενωμένης Ευρώπης στη δεκαετία του 1950, μπορεί να θεωρηθεί η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, οργανισμού με υπερεθνικά χαρακτηριστικά, που όμως, δεν ανταποκρινόταν στις προσδοκίες των ακραιφνών φεντεραλιστών, τόσο σε σχέση με τον τρόπο λειτουργίας της όσο και με την απόδοσή της. Παρόλα αυτά, η επιβίωσή της σε ένα εχθρικό πολιτικό κλίμα, το οποίο απέβλεπε στην προστασία της εθνικής αυτονομίας, διατήρησε την ιδέα του φεντεραλισμού ζωντανή στους κόλπους του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.<sup>109</sup>

### 2.1.2. Η νεο-λειτουργική θεωρία της περιφερειακής ολοκλήρωσης (neo-functionalism)

Σε συνέχεια της λειτουργικής θεωρίας, ο **νεο-λειτουργισμός** θεωρεί την ολοκλήρωση ως διαδικασία, που είναι αποτέλεσμα των ενεργειών ποικίλων παραγόντων. Οι παράγοντες αυτοί αποσκοπούν μέσω της διαδικασίας αυτής, στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους σύμφωνα με τους κανόνες λειτουργίας ενός πλουραλιστικού πολιτικού περιβάλλοντος<sup>110</sup>. Όπως και οι λειτουργιστές, οι νεο-λειτουργιστές έδωσαν έμφαση στις κοινωνικο-οικονομικές λειτουργικές ανάγκες του συστήματος. Σε αντίθεση με αυτούς, θεώρησαν ότι η τελική μορφή του θα είχε ως κύριο χαρακτηριστικό την υπερ-εθνικότητα (supra-nationality) των θεσμών με στοιχεία ομοσπονδιακού μορφώματος. Ο Haas αναφέρει ότι η δημιουργία υπερεθνικών θεσμών έρχεται ως απάντηση στο αίτημα συγκεκριμένων ελίτ, με πολιτικό κύρος, που επιδιώκουν τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό επίπεδο όταν αντιλαμβάνονται ότι η επίλυση των προβλημάτων τους σε εθνικό επίπεδο, στους τομείς που τις ενδιαφέρουν, είναι ασύμφορη για αυτές ή δύσκολα επιτεύξιμη. Οι ελίτ αυτές αναζητούν συμμάχους σε άλλες χώρες με τους οποίους χαράζουν κοινή πολιτική και ασκούν, ταυτόχρονα πίεση στις Εθνικές Κυβερνήσεις.

Ο Haas αναφέρει συγκεκριμένα, ότι,

“ η πολιτική ολοκλήρωση αποτελεί διαδικασία κατά την οποία οι πολιτικοί δρώντες στα διαφορετικά εθνικά περιβάλλοντα πείθονται να κατευθύνουν την αφοσίωσή τους (*loyalties*), τις προσδοκίες τους και τις πολιτικές τους δραστηριότητες προς ένα νέο κέντρο, του οποίου οι θεσμοί κατέχουν ή διεκδικούν δικαιοδοσία πάνω στα προϋπάρχοντα εθνικά Κράτη”.<sup>111</sup>

Η έννοια της υπερεθνικότητας για το Haas δεν είναι συνυφασμένη με την άσκηση εξουσίας στα Έθνη-Κράτη από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Δεν τη θεωρεί, δηλαδή, ως τον αντίποδα του διακυβερνητισμού. Τη θεωρεί, μάλλον, ως έκφραση της καλής διάθεσης των εκπροσώπων των Εθνών-κρατών, που αποφεύγουν να ασκήσουν το δικαίωμα του βέτο και αναζητούν τρόπους δράσης με βάση τα κοινά τους συμφέροντα.<sup>112</sup> Ο υπερεθνικισμός αναφέρεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και αποτελεί πολιτική συμπεριφορά με βάση την οποία επιδιώκεται η ικανοποίηση κοινών συμφερόντων και όχι σε απολιτική τεχνοκρατική μέθοδο λήψης αποφάσεων.<sup>113</sup>

Κεντρική θέση στη νεο-λειτουργική θεωρία κατέχει η έννοια της “εκχείλισης των λειτουργιών” (*spill-over theory*)<sup>114</sup>. Σύμφωνα με την θεωρία αυτή, η διαδικασία χάραξης πολιτικής αποτελεί διαδικασία που περιλαμβάνει όλους τους τομείς χάραξης πολιτικής και ξεκινά από τους τομείς που αφορούν τεχνικά θέματα για να προχωρήσει σε θέματα “υψηλής πολιτικής” με απώτερο σκοπό την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση. Με

<sup>109</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union, An Introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publishers and MacMillan Press, 1994, σελ.29.

<sup>110</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, 2000, σελ.55.

<sup>111</sup> Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press, Stanford, 1958, σελ. 16.

<sup>112</sup> Ernst Haas, *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, από το *A New Europe*, ed.by St.R.Graubard, Houghton Mifflin, Boston, 1964, σελ.64-6.

<sup>113</sup>, *Institutional Change in Europe in the 1980's*, από το *The New European Community, Decisionmaking and Institutional Change*, ed.by Robert Keohane and Stanley Hoffmann, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991, σελ. 1-40.

<sup>114</sup> Ernst Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford, Stanford University Press, σελ.48.

άλλα λόγια, η ολοκλήρωση σε ένα τομέα της οικονομικής σφαίρας θα οδηγήσει προοδευτικά και στην ολοκλήρωση σε άλλους τομείς της οικονομίας και της πολιτικής.

Πιο συγκεκριμένα, για τον Haas, η “εκχειλίση των λειτουργιών” αποτελεί διαδικασία που μπορεί να είναι λειτουργική (functional) ή πολιτική (political). Η ολοκλήρωση σε ένα τομέα θα οδηγήσει στην ολοκλήρωση και σε άλλους τομείς, διαδικασία που γίνεται αυτόματα. Η εκχειλίση των λειτουργιών μπορεί να είναι σκόπιμη ή όχι. Στην περίπτωση, όμως, που είναι σκόπιμη, είναι δυνατή η δράση μη-κρατικών παραγόντων<sup>115</sup>.

Σε αντίθεση με το Mitrany, ο Haas θεωρεί ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνίας τη στήριξη και ενδυνάμωση των υπερεθνικών θεσμικών οργάνων . Η ανάθεση αρμοδιοτήτων σε αυτά, τα καθιστά ικανά να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ολοκλήρωσης, συμβάλλοντας στην μετατόπιση του χώρου λήψης αποφάσεων από τις πρωτεύουσες των κρατών σε ένα (ευρωπαϊκό) κέντρο λήψης αποφάσεων.<sup>116</sup> Ο ρόλος τους θα περιλαμβάνει τη διευκόλυνση της ‘μεταβίβασης της αφοσίωσης των ελίτ’ στο νέο κέντρο και τη ‘διευκόλυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ανάμεσα στις Εθνικές Κυβερνήσεις’.<sup>117</sup>

### 2.1.3. Η κριτική της νεο-λειτουργικής θεωρίας

Δριμύτατη **κριτική** στη νεο-λειτουργική θεωρία ασκήθηκε από τους εκπρόσωπους της διακυβερνητικής θεωρίας και, κυρίως από τους δύο σημαντικότερους εκπρόσωπους της το A.Moravscic και το S. Hoffmann.

---

<sup>115</sup> Janne Haaland Matlary, *The Role of the Commission, At the Heart of the Union*, Studies of the Commission, MacMillan, 1997, σελ.265-282.

<sup>116</sup> Ernest Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, όπως υποσημείωση 111, 1958, σελ.29

<sup>117</sup> Ernest Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, όπως υποσημείωση 111, 1958, σελ. 524.

Η κριτική του A. Moravscic εστιάζεται στην εμπειρική διάψευση του νεο-λειτουργισμού. Ενώ ο νεο-λειτουργισμός προέβλεπε σταδιακή ολοκλήρωση και ενδυνάμωση της ‘υπερεθνικής αρχής’, η πορεία της ευρωπαϊκής Κοινότητας ήταν αποτέλεσμα διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων και η αυτόνομη επιρροή των εκπροσώπων της υπερεθνικής αρχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, εξαιρετικά μικρή.<sup>118</sup>

Σύμφωνα με το Hoffmann, ο ισχυρισμός των νεο-λειτουργιστών περί σταδιακής ολοκλήρωσης, η οποία θα ξεκινούσε από θέματα τεχνικής εναρμόνισης για να προχωρήσει σε θέματα υψηλής πολιτικής, δεν ευσταθούσε καθώς η ολοκλήρωση στη μετα-πολιτική Ευρώπη θα έπρεπε να προχωρήσει παράλληλα σε όλους τους τομείς. Στο βαθμό, όμως, που η αναγνώριση των κοινών συμφερόντων των ευρωπαϊκών κρατών σε θέματα “υψηλής πολιτικής” ήταν δύσκολο να πραγματοποιηθεί, η δυνατότητα “διάχυσης” της ολοκλήρωσης στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής της ασφάλειας, ήταν μηδαμινή.<sup>119</sup>

Επειδή, όμως, και οι ίδιοι οι εκπρόσωποι της νεο-λειτουργικής θεωρίας συνειδητοποίησαν ότι η διαδικασία της εκχείλισης, όπως απέδειξε η πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν εξελίχθηκε αυτόματα, αναπροσάρμοσαν τη θεωρία τους με βάση την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

#### 2.1.4. Η συστηματική προσέγγιση της νεο-λειτουργικής θεωρίας : από τον David Easton στους Lindbergh και Scheingold

Ο David Easton το 1965 κρίνοντας ως ανεπαρκείς τις μέχρι τότε θεωρίες της πολιτικής ζωής, θεώρησε αναγκαία την εξεύρεση μιας θεωρητικής προσέγγισης που να αναλύει

<sup>118</sup> A. Moravscic, A liberal Intergovernmentalist Approach to the EC, *Journal of Common Market Studies*, τόμος 35, αρ. 4, Δεκέμβριος 1993, 473-521.

<sup>119</sup> Jakob C. Oergaard, “Less than Supranational, More than Intergovernmental,; European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration”, *Millennium*, τόμος 26, αρ. 1, σελ.

πολιτικά φαινόμενα που έχουν τη δική τους δυναμική πορεία. Για το σκοπό αυτό υιοθέτησε τη θεωρία των πολιτικών συστημάτων, στα πλαίσια της οποίας καθόρισε το σύστημα ως οποιοδήποτε σύνολο μεταβλητών και ανεξάρτητα από το βαθμό αλληλοσχετίσής τους.<sup>120</sup> Ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του συστήματος έχει η δυνατότητα του συστήματος να ανταποκρίνεται σε καταστάσεις έντασης (stress). Η λειτουργία του συστήματος καθορίζεται από τα αιτήματα (demands) και τις υποστηρίξεις (supports), που αποτελούν τους δείκτες των εισροών (inputs), και τις εκροές (output) που αφορούν στις πολιτικές αποφάσεις και στις δραστηριότητες των αρχών (authorities) και εκφράζουν το βαθμό ανάδρασης (feedback) του συστήματος. Η διαδικασία ανάδρασης, δε, πραγματοποιείται σε διαρκή κυκλική πορεία (feedback loop) και εξαρτάται από το ποσοστό πληροφόρησης που έχουν οι αρχές σχετικά με την λειτουργία του συστήματος και τα αποτελέσματά της.<sup>121</sup>

Ο L. Lindbergh, ακολουθώντας τη μέθοδο της συστημικής ανάλυσης του Easton, προσπάθησε να ερμηνεύσει την πορεία της περιφερειακής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη. Ως μεταβλητές του συστήματος όρισε καταρχήν, τις θεσμικές του δυνατότητες, το λειτουργικό του πεδίο και τους πόρους και στη συνέχεια, τους παράγοντες που ενεργοποιούν το μηχανισμό της λήψης αποφάσεων στα πλαίσια του συστήματος, και πιο συγκεκριμένα, εκείνους που ενεργοποιούν τα αιτήματα και την καθοδήγηση από τις αρχές. Επίσης, ως απαραίτητες για την μελέτη του ευρωπαϊκού φαινομένου, μεταβλητές όρισε αυτές που εκφράζουν τη στήριξη και ανατροφοδότηση της λειτουργίας του

---

1-30. Επίσης, Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, New York, 2000, σελ. 75-81.

<sup>120</sup> "...we may define a system as any set of variables regardless of the degree of interrelationship among them..." Ο συγγραφέας εξηγεί ότι με βάση αυτόν τον ορισμό είναι δυνατόν να ορισθεί ένα σύνολο μεταβλητών ως σύστημα και να εξετασθεί ανάλογα με τη σημασία του αποφεύγοντας ερωτήματα γενικής φύσεως σχετικά με το εάν ένα πολιτικό σύστημα είναι στην πραγματικότητα σύστημα. David Easton, *Categories for the Systems Analysis of Politics, Varieties of Political Theory*, ό.π., σελ. 147.

<sup>121</sup> David Easton, ό.π., σελ 151-153.

συστήματος στο επίπεδο των κρατών , της κοινής γνώμης και των Ομάδων Συμφερόντων.<sup>122</sup>

Στη βάση των δύο παραπάνω θεωρητικών προσεγγίσεων, οι Lindbergh και Scheingold προχώρησαν το 1970 σε μία συστημική προσέγγιση της νεο-λειτουργικής θεωρίας.<sup>123</sup> Στην προσέγγισή τους αυτή, στην οποία παρουσιάζονται με σαφήνεια τα χαρακτηριστικά του πιθανού μελλοντικού ευρωπαϊκού πολιτεύματος και ο τρόπος λειτουργίας του, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αντιμετωπίζεται ως πολιτικό σύστημα.<sup>124</sup> Ο σκοπός της ανάλυσης τους αυτής είναι να εξηγήσουν την ικανότητα ενός συστήματος να είναι σε θέση από μόνο του να μετασχηματίζεται ή να διατηρεί ένα σχετικό βαθμό ισορροπίας. Η ικανότητα αυτή του συστήματος εξαρτάται τόσο από τις μεταβλητές που χαρακτηρίζονται ως εξωτερικές σε ένα σύστημα – δηλαδή τις απαιτήσεις, τις υποστηρίξεις και την ηγεσία – όσο και από τα ίδια τα χαρακτηριστικά του συστήματος – το υπάρχον λειτουργικό πεδίο και τη δυναμική θεσμική του ικανότητα.<sup>125</sup> Οι Lindbergh και Scheingold προχώρησαν στην ανάλυση αυτή επειδή παρατήρησαν ανισότητες στην ΕΚ στον τομέα της ολοκλήρωσης στους διάφορους τομείς πολιτικής όσο και ασυμμετρίες στο επίπεδο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.<sup>126</sup>

Βασισμένοι στη θεωρία του David Easton σχετικά με τη συστημική ανάλυση της πολιτικής ζωής<sup>127</sup>, ανέπτυξαν η δική τους θεωρητική προσέγγιση σε μία προσπάθεια να

<sup>122</sup> Κ.Στεφάνου, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, ό.π., σελ.278-279.

<sup>123</sup> Leon Lindbergh, S.Scheingold, *Europe's Would-Be-Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1970.

<sup>124</sup> Ο Donald Puchala θεωρεί ότι οι συγγραφείς δίνουν μία ξεκάθαρη εικόνα της φύσης του μελλοντικού ευρωπαϊκού πολιτεύματος, σε αντίθεση με άλλους ερευνητές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Donald Puchala, *Institutionalism, Intergovernmentalism, European Integration*, ό.π., σελ.323

<sup>125</sup> L.N.Lindbergh and S.A. Scheingold, όπως υποσημείωση 123, 1970, σελ.114.

<sup>126</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, όπως υποσημείωση 119, σελ 90.

<sup>127</sup> David Easton, *Categories for the Systems Analysis of Politics, Varieties of Political Theories*, ed. by David Easton, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1966.

εξηγήσουν την εξέλιξη της ΕΚ. Υποστήριζαν ότι η λειτουργία του ευρωπαϊκού συστήματος βασίζεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (εκροών) οι οποίες είναι αποτέλεσμα των αιτημάτων και υποστηρίξεων του συστήματος (εισροών). Συνεπώς, οι διαφορές ως προς τον αριθμό και την ποιότητα των αιτημάτων που διατυπώνονται προς ο σύστημα όπως και ως προς τις πηγές που αυτό διαθέτει για να τις ικανοποιήσει, δηλαδή τις θεσμικές του δυνατότητες<sup>128</sup>, στις διάφορες φάσεις της πορείας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθορίζουν την εξέλιξη της ΕΚ και δικαιολογούν την έλλειψη συνέχειας που παρατηρείται σε αυτήν.

Το πολιτικό σύστημα της ΕΚ, όπως ορίζεται σε σχέση με τη λειτουργικό του πεδίο και τις θεσμικές του ικανότητες, βασίζεται στην αλληλεπίδραση των εισροών, δηλαδή των αιτημάτων, των συστημικών υποστηρίξεων, και των προσπαθειών της εθνικής ή υπερεθνικής ηγεσίας, και των εκροών, δηλαδή των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων της ΕΚ<sup>129</sup>.

Τα παραπάνω προσδιορίζουν την πορεία του συστήματος, η οποία πραγματοποιείται στη βάση εναλλακτικών διαδικαστικών μοντέλων<sup>130</sup>, εκ των οποίων το μοντέλο της ποσοτικής επέκτασης (incremental growth ή forward linkage model) και το μοντέλο της συστημικής μεταβολής (system's transformation model) εκφράζουν ουσιαστικά την εξέλιξη της ΕΕ.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Δηλαδή το υπάρχον πεδίο δραστηριοτήτων και οι θεσμικές αρμοδιότητες που του έχουν αποδοθεί από τα Έθνη-Κράτη, L.N. Lindbergh and S.A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, όπως υποσημείωση 123,σελ.111.

<sup>129</sup> L.N. Lindbergh and S.A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*,ό.π. σελ.113

<sup>130</sup> L.N. Lindbergh and S.A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*,ό.π. σελ.134-140.

<sup>131</sup> Κωνσταντίνος Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Τόμος γ': Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης, 4η αναθεωρημένη έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα 1999, σελ 88. Το μοντέλο της συστημικής επιβολής επιβεβαιώνεται και από την ανάλυση των Keohane και Hoffmann αναφορικά με την υιοθέτηση της ΕΕΠ. Οι συγγραφείς επισημαίνουν ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την

Η προσέγγιση αυτή της νεο-λειτουργικής θεωρίας αντιμετωπίζει την ΕΚ ως “σύστημα” που διαφοροποιείται από το “περιβάλλον” που επιδρά σε αυτό.<sup>132</sup> Το μοντέλο της ποσοτικής επέκτασης αποτελεί βελτιωμένη έκδοση του νεο-λειτουργικού μοντέλου σε σχέση με την “εκχείλιση λειτουργιών”. Η βασική διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι για το νεο-λειτουργικό μοντέλο οι πιέσεις που θα ασκούνται με σκοπό την κάλυψη των ελλείψεων που θα παρουσιάζονται στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα μετά τη λήψη ενός μέτρου που αποσκοπεί στην ολοκλήρωση, οδηγούν αυτόματα στην ολοκλήρωση. Αντίθετα, στα πλαίσια της ποσοτικής επέκτασης, η εκχείλιση καθορίζεται από την ποιότητα και την ποσότητα των αιτημάτων (demands) και των υποστηρίξεων (supports) του συστήματος.<sup>133 134</sup>

Το μοντέλο της ποσοτικής επέκτασης ασχολείται με τις μεταβολές που πραγματοποιούνται στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης του οικοδομήματος, δηλαδή στον τρόπο λειτουργίας των υπεύθυνων για τη λήψη αποφάσεων Οργάνων λήψης. Το μοντέλο αυτό συνεπάγεται σημαντικά οφέλη για τη θεσμική δυνατότητα του συστήματος αλλά εμπεριέχει σημαντικό κίνδυνο αποτυχίας. Η ποσοτική επέκταση είναι σε θέση να δικαιολογήσει την αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την επέκταση του αριθμού των αποφάσεων που απαιτούν τη σύμφωνη γνώμη του ΕΚ. Το μοντέλο της συστημικής μεταβολής αφορά στις αλλαγές που προϋποθέτουν προγραμματική συμφωνία των κρατών και τις αποφάσεις με ομοφωνία για θέματα που δεν περιγράφονται στις αρχικές συνθήκες (όπως για

---

επιτυχημένη εκχείλιση των λειτουργιών είναι η προγραμματική εκ των προτέρων συμφωνία των Κυβερνήσεων, σελ.89

<sup>132</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, ό.π., σελ.91

<sup>133</sup> Κ. Στεφάνου, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 88.

<sup>134</sup> Αντίστοιχα ο Alexis De Tocqueville, υποστηρίζοντας την άποψή του ότι ο τρόπος λειτουργίας του πολιτεύματος των Η.Π.Α. διευκολύνει περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο πολίτευμα στον κόσμο τη δράση των ΟΣ, θεώρησε τις ΟΣ ως εκφραστές αιτημάτων (εισροές) προς τους θεσμοθετημένους κυβερνητικούς μηχανισμούς, οι οποίοι παίρνουν τις πολιτικές αποφάσεις (εκροές) που αφορούν το έθνος, ενώ ανάμεσα στις ΟΣ και το έθνος δημιουργούνται αντιδράσεις που αποτελούν τις ανατροφοδοτήσεις του συστήματος. Π.Α. Πετρουλάκος, *Το Πολίτευμα των Η.Π.Α.*, Κριτική 1995, παραθέτει τον Alexis de Tocqueville, σελ. 244.



παράδειγμα, οι διευρύνσεις/ Συνθήκη ΕΚ, Συνθήκη ΕΚΑΕ). Τα κράτη δεσμεύονται σχετικά με την πολιτική που θα ακολουθήσουν, πολιτική που διευρύνει την ευρωπαϊκή ενοποίηση είτε σε γεωγραφικό επίπεδο είτε σε λειτουργικό. Η ΣΕΚ και η EURATOM αποτελούν δύο παραδείγματα συνθηκών που οδήγησαν το σύστημα σε συστημική μεταβολή του, αντίθετα με την ΕΠΣ και το Σχέδιο Fouchet<sup>135</sup>.

Κοινά σημεία με την παραπάνω διάκριση των Lindbergh και Scheingold σχετικά με τα θέματα που αφορούν στην ποσοτική μεταβολή του συστήματος και σε αυτά που συνεπάγονται συστημική μεταβολή μπορούν να αναζητηθούν στη διάκριση του Stanley Hoffmann των θεμάτων πολιτικής σε ‘τεχνικά θέματα που σχετίζονται με τη λειτουργική συνεργασία των κρατών’ (low politics) και σε ‘σημαντικά πολιτικά θέματα που αφορούν στη δημοσιονομική πολιτική της ΕΕ’ (high politics).<sup>136</sup> Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως θέματα υψηλής πολιτικής μπορούν να χαρακτηρισθούν αυτά που αφορούν στη συστημική μεταβολή του συστήματος – σύμφωνα με την ορολογία των Lindbergh και Scheingold – και ως τεχνικά θέματα, αυτά που οδηγούν στην ποσοτική επέκταση του συστήματος.

#### 2.1.5. Η νέο-θεσμική προσέγγιση (*new institutionalism*)

Σύμφωνα με τη νεο-θεσμική προσέγγιση, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο όρος “θεσμός” εκφράζει ‘συστήματα κανόνων’ και πιο συγκεκριμένα, ‘επίσημους θεσμούς, ανεπίσημους θεσμούς και συμφωνίες, ενσωματωμένους κανόνες και σύμβολα σε αυτούς

---

<sup>135</sup> Lindbergh και Scheingold, *Europe Would-be Polity*, όπως παραπάνω 123, σελ. 137.

<sup>136</sup> Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, τόμος 95, σελ. 862-915, 1966 και *The European Sisyphus, Essays in Europe 1964-94*, Westview Press, 1995.

και εργαλεία πολιτικής και διαδικασίες<sup>137</sup> οι οποίοι αποτελούν το πεδίο δράσης για την ‘αλληλεπίδραση εξωγενών, παραγόντων’<sup>138</sup>.

Η νέο-θεσμική προσέγγιση βασίζεται στον ισχυρισμό ότι ‘οι θεσμοί έχουν σημασία’.<sup>139</sup> Η άποψη αυτή στηρίζεται στο επιχείρημα ότι οι θεσμοί δεν αποτελούν παθητικούς δέκτες της πολιτικής πραγματικότητας αλλά συμμετέχουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Αυτό συμβαίνει, καταρχήν, επειδή παρέχουν το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο για την παραγωγή πολιτικής και αποτελούν πηγή πληροφόρησης για τους ‘πολιτικούς δρώντες’<sup>140</sup>. Παράλληλα, είναι σε θέση να προσφέρουν ένα δεδομένο σύστημα αρχών και αξιών, το οποίο γίνεται σεβαστό από όλους τους παράγοντες διαμόρφωσης πολιτικής που ενεργούν στο πλαίσιο του θεσμού.

Η νέο-θεσμική προσέγγιση στηρίζεται στα ακόλουθα δύο βασικά χαρακτηριστικά της κοινοτικής μεθόδου λήψης αποφάσεων:<sup>141</sup>

- τον ανταγωνισμό ανάμεσα στους θεσμούς και,
- τις μεθόδους λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο των κοινοτικών οργάνων, όπως έχουν καθιερωθεί μετά από επαναλαμβανόμενες διαδικασίες.

Η νέο-θεσμική προσέγγιση θεωρεί ότι οι υπερεθνικοί θεσμοί, για παράδειγμα η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έχουν το ρόλο ‘δρώντα’ στη νομοπαραγωγική

---

<sup>137</sup> Simon Bulmer, “The Governance of the European Union, *Journal of Public Policy*, τόμος 13, αριθμός 4, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1993, σελ. 351-380.

<sup>138</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, όπως υποσημείωση 119, 2000, σελ.119.

<sup>139</sup> Guy Peters, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, Euro-Politics*, ed, by Alberta Sbragia, The Brooking Institution, Washington DC, 1991, σελ. 75-122.

<sup>140</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, όπως υποσημείωση 119, 2000, σελ.113-122.

διαδικασία. Ο ρόλος αυτός τους επιτρέπει να λειτουργούν αυτούσια στο πλαίσιο της ΕΕ αποτελώντας, παράλληλα το μέρος ενός συνόλου. Η λειτουργία τους αυτή δημιουργεί τις προϋποθέσεις εκείνες που καθιστούν δυνατή τη δράση άλλων παραγόντων στο πλαίσιο τους, καθοριστικών για την διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής, όπως για παράδειγμα τα δίκτυα πολιτικής.<sup>142</sup>

Ο ανταγωνισμός ανάμεσα στους θεσμούς αποσκοπεί στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων κάθε θεσμού εις βάρος του άλλου. Για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει να αυξήσει τη δύναμή της απέναντι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, λειτουργώντας ως «εκφραστής» της ευρωπαϊκής ιδέας ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιδρά συχνά στις προτάσεις της Επιτροπής με το σκεπτικό ότι εκφράζει τη θέληση των ευρωπαίων πολιτών.

Με την ικανότητα των θεσμών να λειτουργούν ανεξάρτητα ως πλαίσιο για την παραγωγή πολιτικής συνδυάζεται η εξέλιξη του ευρωπαϊκού συστήματος λήψης αποφάσεων.<sup>143</sup> Από το βαθμό, δηλαδή, που τα ευρωπαϊκά θεσμικά μορφώματα είναι σε θέση να αποτελέσουν πυρήνα για την καθημερινή πολιτική πρακτική των πρωταγωνιστών της ΕΕ και να προσφέρουν ένα πλαίσιο δράσης με δεδομένους κανονισμούς και αξίες εξαρτάται τόσο η ανάδειξη των ιδίων σε αυτόνομους πρωταγωνιστές στη διαμόρφωση και εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής όσο και η ευρωπαϊκή κατεύθυνση στην εξέλιξη του συστήματος.

---

<sup>141</sup> John Peterson and Elizabeth Bomberg, Northern Enlargement and EU Decision making, *The State of the European Union, Deepening and Widening*, τόμος 4, ed. by Pierre-Henri Laurent and Marc Maresceau, Lynne Rienner Publishers, London, 1998, σελ. 43-66.

<sup>142</sup> Τα δίκτυα πολιτικής θα αναλυθούν περαιτέρω στη συνέχεια της εργασίας.

<sup>143</sup> Beate Kohler-Koch, Regional Integration as Social Process, *European Integration after Amsterdam*, ed. by Karlheinz Neunreither and Antje Wiener, Oxford University Press, σελ.68-92.

## 2.2. Οι Ομάδες Συμφερόντων στο θεωρητικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Σε σχέση με τις Ομάδες Συμφερόντων, η θεωρία του νεο-λειτουργισμού θεωρεί ότι κατέχουν σημαντική θέση στην πορεία προς την ολοκλήρωση. Όπως έχει σημειωθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, ιδιαίτερα στην περίπτωση της σκόπιμης εκχεύλισης λειτουργιών, μη κρατικοί δρώντες, και κατά συνέπεια, και οι Ομάδες Συμφερόντων, θεωρούνται ως σημαντικοί παράγοντες στη διαδικασία χάραξης πολιτικής.<sup>144</sup>

Για τον Haas (1958), οι Ομάδες αυτές είναι σε θέση να συντελέσουν στην ανάπτυξη του “κοινοτικού αισθήματος”, επειδή, τόσο οι Ομάδες Συμφερόντων<sup>145</sup> όσο και τα πολιτικά κόμματα, προτιμούν να λειτουργούν σε διεθνές επίπεδο και στο βαθμό που θέτουν μακροπρόθεσμους στόχους, είναι σε θέση να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά απέναντι στις εθνικές τους Κυβερνήσεις ή την κεντρική εξουσία, όταν οργανώνονται εκτός των εθνικών τους συνόρων<sup>146</sup>. Οι εθνικές και διεθνικές Ομάδες Συμφερόντων θα είχαν το περιθώριο να συμμετάσχουν ενεργά, σε ένα πρώτο στάδιο, στη διαδικασία εναρμόνισης που θα ξεκινούσε από θέματα τεχνικής φύσεως και θα οδηγούσε σε σταδιακή ολοκλήρωση σε όλους τους τομείς, επειδή τα θέματα αυτά δεν έθεταν σε άμεσο κίνδυνο την κυριαρχία των εθνικών Κυβερνήσεων.<sup>147</sup>

Σύμφωνα με το Leon Lindberg, η ανάπτυξη βασικών τομέων της οικονομίας, ως αποτέλεσμα της διαδικασίας ολοκλήρωσης, θα ωθούσε τις οικονομικές ελίτ να ασκήσουν πίεση για τη δημιουργία οικονομικού περιβάλλοντος, ανάλογου με τις απαιτήσεις τους, με αποτέλεσμα την επιδίωξη της μέγιστης δυνατής συμμετοχής τους στη διαδικασία

---

<sup>144</sup> Janne Haaland Matlary, *The Role of the Commission, At the Heart of the Union*, Studies of the European Commission, MacMillan Press, 1997, σελ. 265-282.

<sup>145</sup> Ο Haas χρησιμοποιεί τον όρο “interest group” και όχι “pressure group”.

<sup>146</sup> Ernst Haas, όπως υποσημείωση 111, σελ.9-10.

<sup>147</sup> Jakob C. Oergaard, “Less than Supranational, More than Intergovernmental; European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration”, *Millennium*, τόμος 26, αρ. 1, σελ. 1-30, σελ.5.

“εμβάθυνσης” της οικονομικής ολοκλήρωσης. Στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αποδίδει πιλοτικό ρόλο στις επιχειρηματικές ενώσεις, οι οποίες θα δραστηριοποιούνταν ως “πρώτοι υποκινητές” (για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση) εν όψει της “επικείμενης πραγματικότητας”.<sup>148</sup> Στη συνέχεια, και καθώς η ανάγκη για άσκηση επιρροής στα κεντρικά θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα αυξανόταν λόγω της εναρμόνισης της νομοθεσίας και της διαμόρφωσης κοινών πολιτικών, οι Ομάδες Συμφερόντων στο σύνολό τους θα απέδιδαν ιδιαίτερη σημασία στην έκφραση των συλλογικών τους αναγκών, τις οποίες θα επεδίωκαν να ικανοποιήσουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>149</sup>

Οι Lindberg και Scheingold, θεωρούν ότι η δημιουργία διεθνικών ομάδων συμφερόντων ήταν σε θέση να συμβάλει στην ταύτιση του ευρωπαίου με την νέα πολιτική κοινότητα – μέσω της συμμετοχής τους, δηλαδή σε ομάδες που θα λειτουργούσαν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ως σύμβουλοί της, με μέλη από όλα τα κράτη-μέλη που θα συνεργάζονταν για την επίτευξη των κοινών τους στόχων, η έννοια του πολίτη του Έθνους-Κράτους θα ξεπερνιόταν σταδιακά και θα προωθείτο η ιδέα του Ευρωπαίου πολίτη (identive support).

Σημειώνουν ότι η δημιουργία Ομάδων Συμφερόντων σε Ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν αποτέλεσμα της αποδοχής, από τις οικονομικές, πολιτικές και διοικητικές αρχές των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της τελευταίας, ως fait accompli, και της αναγνώρισης της αναγκαιότητας προώθησης των συμφερόντων τους σε αυτήν, μέσω ενός υπερεθνικού δικτύου. Χαρακτηριστικά αναφέρουν οι παραπάνω ότι οι ομάδες και ελίτ:

“...δεν πρέπει απαραίτητα να θεωρηθούν οπαδοί της ολοκλήρωσης (integrationists) ή όχι. Δεν ήταν υπέρ ή κατά της επέκτασης της διαδικασίας

<sup>148</sup> Leon L. Lindbergh, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963, σελ. 130-1.

<sup>149</sup> Leon Lindbergh, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, ό.π., σελ. 101.

κοινής λήψης αποφάσεων σε άλλους τομείς (*extending the scope of joint decision-making*). Σημασία είχε ότι η ύπαρξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας διαφοροποίησε την κατάστασή τους και έπρεπε να προσαρμόσουν τους στόχους και τις πολιτικές τους δραστηριότητες ανάλογα...” {πρακτική γέννηση όχι θεωρητική, η εξέλιξη ανταποκρίνεται στις ανάγκες}

Ως ένδειξη αυτής της αντιμετώπισης της Κοινότητας από τις οικονομικές ελίτ θεωρούν τη δημιουργία των Ομάδων Συμφερόντων: η γέννηση του καινούριου συστήματος λήψης αποφάσεων προκάλεσε την αναδιοργάνωση του μηχανισμού λειτουργίας των Ομάδων Συμφερόντων με έμφαση στη διεθνή τους λειτουργία. Σκοπός ήταν η δημιουργία δικτύου που θα συντελούσε στη διατήρηση των επαφών, την εξασφάλιση της πληροφόρησης και της αναζήτησης πρόσβασης στους παράγοντες διαμόρφωσης πολιτικής<sup>150</sup>.

Μία σειρά σύγχρονων ερευνητών θεωρεί ότι η διαδικασία αυτή βρίσκεται σε εξέλιξη και ότι, εξαρτάται από τα αποτελέσματα της επιρροής που ασκούν οι διάφορες Ομάδες Συμφερόντων τόσο στα κοινοτικά όργανα όσο και στις εθνικές τους Κυβερνήσεις. Ένα από τα παραδείγματα που αναφέρονται αφορά στην πίεση που ασκούν διάφορες ομάδες και σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας, ακόμα και βιομηχανικές: αντιτίθενται στην ελεύθερη μετάφραση της επειδή θεωρούν ότι η λειτουργία τους θα υποστεί σημαντικό πλήγμα στην περίπτωση που αρχίσει πάλι να υπόκειται στον έλεγχο των εθνικών Κυβερνήσεων<sup>151</sup>.

Η παραπάνω άποψη βρίσκεται σε συμφωνία με τη νεο-θεσμική προσέγγιση. Οι οπαδοί της θεωρούν ότι, οι Ομάδες Συμφερόντων διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην ενδυνάμωση των θεσμών επειδή θεωρούν ότι η δραστηριότητά των ΟΣ στο πλαίσιο της

<sup>150</sup> Leon N. Lindbergh, Scheingold, όπως υποσημείωση 123, σελ. 78-79

<sup>151</sup> S. Mazey, J. Richardson, Promiscuous Policy-Making: The European Community Style, *European Public Policy Institute Occasional Papers*, 2/94, σελ.2.

Επιτροπής ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λειτουργεί ενισχυτικά στη νομοπαραγωγική ικανότητα των θεσμικών οργάνων.

Πιο συγκεκριμένα, για τους νεο-θεσμικούς, βασικό χαρακτηριστικό των σύγχρονων πολιτικών θεσμών είναι η αλληλεπίδρασή ανάμεσά τους αλλά και η αλληλεπίδραση με την αστική κοινωνία. Κατά συνέπεια, η σημασία του ρόλου των Ομάδων Συμφερόντων στη λειτουργία των πολιτικών θεσμών είναι ιδιαίτερα μεγάλη καθώς διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στο σχηματισμό των θεσμών αυτών, τους κανόνες που διέπουν τον τρόπο λειτουργίας τους και το καθεστώς μέσα στο οποίο μεταβάλλονται. Ο τρόπος δράσης των Ομάδων προσαρμόζεται στο περιβάλλον και καθορίζεται από την υπάρχουσα πολιτική δομή και διαδικασίες.<sup>152</sup>

## 2.3. Η διαχείριση της εξουσίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (governance) και ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων: υπερεθνική ή πολυ-επίπεδη διαχείριση της εξουσίας (Supranational or Multi-level Governance)

### 2.3.1. Υπερεθνικό μοντέλο διακυβέρνησης

Σε αντιπαράθεση με το εθνο-κεντρικό μοντέλο διακυβέρνησης βρίσκεται το υπερεθνικό μοντέλο (supranational model), που έχει τις ρίζες του στη θεωρία του νεο-λειτουργισμού.<sup>153</sup>

Σύμφωνα με το υπερεθνικό μοντέλο, τα Έθνη- Κράτη μεταφέρουν σταδιακά τις αρμοδιότητες και εξουσίες τους στα θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία είναι σε θέση να λειτουργούν σε καθεστώς αυτονομίας.<sup>154</sup> Κατά συνέπεια, η άσκηση

<sup>152</sup> Jeremy Richardson, *Pressure Groups*, 1993. Ο συγγραφέας επικαλείται το Johan Olsen, σελ.3.

<sup>153</sup> Οι Lindberg και Scheingold, αντιμετωπίζουν την υπερεθνική ηγεσία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ως εξωγενή παράγοντα (input ή αντιγράφοντας τον Easton, withinput) που έχει εισαχθεί στο σύστημα, αν και δεν αποκλείουν την πιθανότητα να έχει τις ρίζες του και μέσα στο ίδιο το κοινοτικό σύστημα Lindberg, Scheingold, όπως υποσημείωση 123, σελ.112.

<sup>154</sup> Haas Ernest, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

ελέγχου περνά από τα Κράτη-Μέλη σε υπερεθνικό επίπεδο και η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά χαρακτηριστικά Ομοσπονδίας (federation)<sup>155</sup>.

Τόσο η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη όσο και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση εισήγαγαν ορισμένα στοιχεία υπερεθνικής διακυβέρνησης στη λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Ως υπερεθνικά στοιχεία στη λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμών μπορούν να χαρακτηρισθούν τα ακόλουθα:<sup>156 157</sup>

- *Ο θεσμός της ειδικής πλειοψηφίας έχει επεκταθεί σε ποικίλους τομείς στα πλαίσια του Συμβουλίου των Υπουργών στον τομέα χάραξης πολιτικής.*

Η επέκταση του θεσμού της ειδικής πλειοψηφίας, που δίνει τη δυνατότητα στην ΕΕ να υιοθετεί νόμους ενάντια στη θέληση ενός ή περισσότερων Κρατών-μελών, άρχισε να γίνεται αποδεκτή από τα Κράτη-μέλη τη δεκαετία του 1980. Προηγούμενη προσπάθεια για επέκτασή της είχε σημειωθεί κατά τη διάρκεια του 1960 και είχε οδηγήσει στο Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου (1966). Με τις τρεις σημαντικές πράξεις για την αναμόρφωση της ΣτΡ, η ΕΕΠ, η ΣΕΕ και η Συνθήκη του Άμστερνταμ, ο αριθμός των αποφάσεων για τις οποίες απαιτείται ομοφωνία στο πλαίσιο του ΣτΥ έχει μειωθεί σημαντικά.

- *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αυξήσει τις αρμοδιότητές του και, κυρίως με την εισαγωγή της διαδικασίας συναπόφασης (ΣΕΕ).*

---

<sup>155</sup> Κ. Στεφάνου, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 1996, Liesbet Hooghe, "Subnational Mobilisation in the European Union", από το *The Crisis of Representation in Europe*, Hayward Jack (ed), Frank Cass & CO. LTD, London, 1995.

<sup>156</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, ό.π., σελ.433.

<sup>157</sup> Neill Nugent, *Decision-making, Developments in the European Union*, ed. by Laura Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent, MacMillan, 1999, σελ.130-150.



Το δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο της ΕΕ, έχει σταδιακά αυξήσει τις αρμοδιότητές του σε βαθμό που να έχει αναχθεί από απλό συμβουλευτικό όργανο σε θεσμικό όργανο με δυνατότητα νετο σε αποφάσεις που αφορούν τη λειτουργία των ΕΚ στο πλαίσιο της ΕΕ.

- *Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο καλείται να αποτελέσει τον τελικό κριτή σε περιπτώσεις διαφωνίας ή διαφορετικής ερμηνείας των ευρωπαϊκών κανονισμών στα πλαίσια των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*

Από όλους τους ευρωπαϊκούς θεσμούς το Δικαστήριο έχει κάνει τα σημαντικότερα βήματα στον τομέα του περιορισμού της εθνικής αυτονομίας, με την υιοθέτηση των αρχών της ανωτερότητας του κοινοτικού νόμου και της υποχρέωσης των Κρατών-μελών να εφαρμόζουν δεσμευτικές εθνικές πράξεις, σύμφωνες με τις κοινοτικές οδηγίες.<sup>158</sup>

- *Η Επιτροπή αποτελεί σημαντικό παράγοντα στην χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής γιατί είναι σε θέση να πάρει πρωτοβουλία και να παίζει καθοριστικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία και την εφαρμογή της.*

Η σημαντικότερη αρμοδιότητα σε θέμα status της Επιτροπής αφορά την δικαιοδοσία της στην πολιτική του ανταγωνισμού, όπου είναι σε θέση να αντιδράσει άμεσα με την επιβολή ποινών στους τομείς του αθέμιτου ανταγωνισμού και της παράνομης παροχής οικονομικής κρατικής βοήθειας .

- *Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αποτελεί την έκφραση της ενιαίας οικονομικής και νομισματικής διακυβέρνησης της ΕΕ*

---

<sup>158</sup> Robert O.Keohane and Stanley Hoffmann, Institutional Change in the 1980's, *The New European Community*, Decision making and Institutional Change, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, σελ.1-40.

- Οι Ομάδες Συμφερόντων έχουν τη δυνατότητα να λειτουργούν είτε σε εθνικό είτε σε υπερεθνικό επίπεδο, αντιπαραθέτοντας, σε μερικές περιπτώσεις το ένα στο άλλο, ανάλογα με τις συνθήκες, και με απώτερο σκοπό την επίτευξη των στόχων τους<sup>159</sup>.

### 2.3.2. Το πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών

Στη σύγχρονη συζήτηση εμφανίσθηκε τα τελευταία χρόνια, και κερδίζει διαρκώς έδαφος, ως εργαλείο ανάλυσης του τρόπου λειτουργίας της ΕΕ, το πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης (multi-level ή multi-tiered, ή multi-layered system of governance)<sup>160</sup>. Τη θεωρητική υποδομή του μοντέλου αυτού προσφέρουν οι Lindbergh και Scheingold με τη συστημική τους προσέγγιση της νεο-λειτουργικής θεωρίας.<sup>161 162</sup>

Σύμφωνα με το πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης, η ΕΕ αποτελεί σύστημα στο οποίο υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων είναι παραπάνω από ένας δρώντες και σε διαφορετικά επίπεδα. Οι εθνικοί εκπρόσωποι παραμένουν σημαντικοί παράγοντες της διαδικασίας αλλά δεν την μονοπωλούν και θεωρείται απίθανη, σε αυτό το στάδιο τουλάχιστον, η αντικατάστασή τους από υπερεθνικούς θεσμούς. Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, διαδικασία που βρίσκεται σε εξέλιξη και δεν έχει αναστρέψιμη πορεία, έχει οδηγήσει στη ριζική μεταμόρφωση του Έθνους-Κράτους χωρίς, όμως να μπορεί να γίνει λόγος ακόμα για υπερεθνικό μοντέλο διακυβέρνησης. Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απολαμβάνουν σχετικής αυτονομίας από τις Κυβερνήσεις των Εθνών-Κρατών και είναι σε θέση να συνδιαλέγονται άμεσα με παράγοντες άλλους από τις Κυβερνήσεις των

<sup>159</sup> Alec Stone and Wayne Sandholtz, (1997) "European Integration and Governance", *Journal of European Public Policy*, τόμος 4, αριθμός 3, 1997.

<sup>160</sup> Marks Gary, Hooghe Liesbet, Blank Kermit, όπως υποσημείωση 35, Beate Kohler-Koch, όπως υποσημείωση 36, E.Grande, The State and Interest Groups in multi-level decision-making, *Journal of European Public Policy*, όπως υποσημείωση 100, σελ.318-38.

<sup>161</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, New York, 2000, σελ. 90.

<sup>162</sup> Σε πρόσφατο άρθρο τους, οι Marks και Hooghe αναζητούν το θεωρητικό υπόβαθρο της πολυ-επίπεδης προσέγγισης διακυβέρνησης της ΕΕ στην νεο-κλασική θεωρία (neo-classical theory). Gary Marks Liesbet Hooghe, A Critique of Neo-classical Theory, *Journal of Common Market Studies*, τόμος 38, αρ. 5, σελ. 795-816.

Κρατών-μελών που ενδιαφέρονται να επηρεάσουν τη διαδικασία χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής, όπως για παράδειγμα, οι Ομάδες Συμφερόντων<sup>163</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, το πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης στηρίζεται στα ακόλουθα σημεία:

- Οι υπερεθνικοί θεσμοί, και κυρίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες στη χάραξη πολιτικής της Ένωσης, και μπορούν να λαμβάνουν πρωτοβουλίες και να παίρνουν αποφάσεις, ανεξάρτητα από την πολιτική που ακολουθούν τα Έθνη-Κράτη. Σημαντικές είναι οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής σε σχέση με τον καθορισμό των θεμάτων προς συζήτηση<sup>164</sup>. Σε αυτόν τον τομέα της χάραξης πολιτικής δραστηριοποιούνται ιδιαίτερα, τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όσο και οι Ομάδες Συμφερόντων.

Η παραπάνω διαπίστωση στηρίζεται στη σημασία των θεσμών και εναρμονίζεται με την άποψη των νεο-θεσμικών για το ρόλο των Ομάδων Συμφερόντων στο σχηματισμό των πολιτικών θεσμών.<sup>165</sup>

- Το γεγονός ότι η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής έχει *συλλογικό* χαρακτήρα, καθώς με τη διαδικασία της συναπόφασης εμπλέκονται σε αυτήν τόσο το Συμβούλιο των Υπουργών όσο και η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, συνεπάγεται την απώλεια του απόλυτου ελέγχου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από τους εθνικούς εκπροσώπους.

---

<sup>163</sup> Gary Marks, Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, από το *The State of the European Community, Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond*, ed. by A.Cafruny, G. E.Rosenthal, Boulder, Colorado, 1993.

<sup>164</sup> Ο G. Tsebelis υποστηρίζει ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση πραγματοποιείται, κυρίως, επειδή, οι εθνικές Κυβερνήσεις απέδωσαν, υπό όρους, σε δεδομένη χρονική στιγμή, στους θεσμούς της Κοινότητας αρμοδιότητες, υπερεθνικού χαρακτήρα, και σε σχέση με τον καθορισμό των θεμάτων προς συζήτηση (agenda-setting). Tsebelis George, "The power of the European Parliament", *American Political Science Review*, 88/1, 1994, σελ.128-139.

<sup>165</sup> Jeremy Richardson, *Pressure Groups*, ό.π.,1993. Ο συγγραφέας επικαλείται το Johan Olsen, σελ.3

- Οι υπο-εθνικοί (subnational) παράγοντες που παρεμβάλλονται στη διαδικασία μπορεί να έχουν εθνικό ή διεθνικό χαρακτήρα: η γέννησή τους και η δράση τους στην πρώτη περίπτωση σχετίζεται με τις ανάγκες μιας συγκεκριμένης εθνικής κοινότητας ενώ στη δεύτερη έχει σύνθετο, διεθνικό χαρακτήρα και χαρακτηρίζεται από πολύπλοκες και αλληλένδετες σχέσεις.<sup>166</sup>

Στο μοντέλο αυτό εντοπίζονται ορισμένα κοινά στοιχεία τόσο με το εθνο-κεντρικό μοντέλο όσο και με το υπερεθνικό: τα Κράτη-Έθνη διατηρούν το σημαντικό ρόλο τους στη διαδικασία χάραξης και, κυρίως, εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής, η συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμικών Οργάνων σε αυτή, όμως, κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική. Αναγνωρίζεται, επίσης, η καθοριστική σημασία που έχουν οι δραστηριότητες άλλων παραγόντων που εμπλέκονται στη διαδικασία, ανάμεσά τους και των Ομάδων Συμφερόντων. Χαρακτηριστικά αναφέρει η Liesbett Hooghe (1995) ότι το αποτέλεσμα που προκύπτει, είναι “η εικόνα ενός πολιτεύματος με πολλαπλές, αλληλοδιαπλεκόμενες αρένες για πολιτικές διεκδικήσεις”<sup>167</sup>.

Σύμφωνα με αρκετούς μελετητές της ΕΕ, η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση της ΕΕ δημιουργεί τις αναγκαίες προϋποθέσεις για στενότερη συνεργασία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων μεταξύ τους, γεγονός που θα οδηγήσει σταδιακά στην μείωση της σημασίας του ρόλου των εθνικών κυβερνήσεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.<sup>168</sup>

Συμπερασματικά, και όσον αφορά στις Ομάδες Συμφερόντων, είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι, για την νεο-λειτουργική θεωρία, ο ρόλος τους είναι ιδιαίτερα καθοριστικός: οι Ομάδες που επιθυμούν να μεταφερθεί η ευθύνη της λήψης αποφάσεων

<sup>166</sup> Marks Gary, Hooghe Liesbet, Blank Kermit, όπως υποσημείωση 35.

<sup>167</sup> Liesbet Hooghe, Subnational Mobilization in the EU, Subnational mobilisation in the EU, *The Crisis of Representation in Europe*, ed. by Jack Hayward, Frank Cass, London, 1995, σελ.176.

<sup>168</sup> Laura Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent, Reconciling Theory and Practice, Developments in *the European Union*, eds. Laura Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent, Mac Millan Press, London, 1999, σελ. 3-19.

σε Όργανα πέρα των Εθνικών Κυβερνήσεων, αναζητούν συμμάχους εκτός συνόρων και επηρεάζουν τη διαδικασία προς την εγκαθίδρυση υπερεθνικών θεσμών. Οι Ομάδες, σε μερικές περιπτώσεις λειτουργούν αυτόνομα ενώ σε άλλες, ελέγχονται από τις Εθνικές Κυβερνήσεις. Χρησιμοποιούν τις Εθνικές Κυβερνήσεις ως κανάλι επιρροής στην ευρύτερη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την επίτευξη των στόχων τους, αν και δεν επαφίενται μόνο σε αυτές καθώς συνεργάζονται και με άλλες Οργανώσεις και έχουν θεσπίσει άμεσα κανάλια επικοινωνίας με τα Όργανα της Ε. Ένωσης<sup>169</sup>.

#### 2.4. Σύγχρονες προσεγγίσεις δημόσιας πολιτικής και Ομάδες Συμφερόντων

Σύμφωνα με τις σύγχρονες προσεγγίσεις δημόσιας πολιτικής, σημαντικό ρόλο στην διαμόρφωση και παραγωγή της ευρωπαϊκής πολιτικής παίζει η ύπαρξη συγκεκριμένων δικτύων πολιτικής (policy networks), επιστημολογικών κοινοτήτων (epistemic communities) και συμπράξεις προασπίσεως συμφερόντων (advocacy coalitions), των οποίων η προσφορά στον τομέα της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής (policy development) κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική<sup>170</sup>.

##### 2.4.1. Τα δίκτυα πολιτικής ως εργαλείο ανάλυσης της ευρωπαϊκής πολιτικής (network approach)

Ως δίκτυο πολιτικής (policy network) μπορεί να οριστεί το πεδίο μεσολάβησης των συμφερόντων μιας κυβέρνησης και των συμφερόντων των Ομάδων Συμφερόντων (arena for the mediation of the interests of government and interest groups)<sup>171</sup>. Η λειτουργία των δικτύων πολιτικής συνδυάζεται με την ικανότητα των παραγόντων που συμμετέχουν στη

---

<sup>169</sup> Wyn Grant, "Pressure Groups and the European Community: An overview", *Lobbying in the European Community*, S. Mazey, J. Richardson (eds), Oxford University Press, Oxford, 1993, σελ. 27-45.

<sup>170</sup> Helen Wallace, *The Challenge of Governance, Policy-Making in the European Union*, όπως υποσημείωση 32.

<sup>171</sup> John Peterson, "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 2/1, Μάρτιος 1995, σελ.76.

νομοπαραγωγική διαδικασία –και, κατά συνέπεια, και των Ομάδων Συμφερόντων- να προσαρμόζονται στο δεδομένο πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικής.<sup>172</sup>

Τα δίκτυα πολιτικής αποτελούν εργαλείο ανάλυσης στη μελέτη του τρόπου άσκησης της δημόσιας πολιτικής.<sup>173</sup>

Τα δίκτυα χάραξης πολιτικής αποτελούνται από κρατικούς παράγοντες, Ομάδες Συμφερόντων και ειδικούς σε συγκεκριμένα θέματα <sup>174</sup>. Τα δίκτυα αυτά διακρίνονται, όσον αφορά στους στόχους τους, σε : <sup>175</sup>

- δίκτυα που αποσκοπούν στη χάραξη πολιτικής σε μακρο-επίπεδο (policy networks),
- σε δίκτυα έρευνας (research networks) και
- σε δίκτυα που έχουν τοπικό ή περιφερειακό χαρακτήρα (community-based networks).

Ανάλογα με τη σταθερότητα και το βαθμό αλληλοεξάρτησης των μελών του δικτύου, καθώς και τη διαπερατότητά του, μπορεί να γίνει διάκριση των δικτύων πολιτικής σε “κοινότητες πολιτικής” (policy communities) και σε “θεματικά δίκτυα” (issue networks)<sup>176</sup>.

Η ύπαρξη δικτύων πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που λειτουργούν ανεξάρτητα από τον τρόπο διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο, εναντιώνεται στη βασική

<sup>172</sup> Richardson Jeremy, Government, Interest Groups and Policy Change, *Political Studies*, τόμ. 48, 2000, σελ. 1006-1025.

<sup>173</sup> Peterson John and Bomberg Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, MaMillan Press, 1999, σελ. 6-9.

<sup>174</sup> Promiscuous policy-making: European policy style?, J. Richardson, S. Mazey, *EPPI*, 2, 1994, σελ. 11

<sup>175</sup> Christa Altensetter, European Union responses to AIDS/HIV and policy networks in the pre-Maastricht era, *Journal of European Public Policy*, 1/3, 1994.

<sup>176</sup> Rhodes, R.A.W., “Policy networks: a British perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, 1990/2, σελ. 293-317. Οι κοινότητες πολιτικής χαρακτηρίζονται από σταθερό αριθμό μελών, υψηλό βαθμό αλληλοεξάρτησης των μελών τους και χαμηλό ποσοστό διαπερατότητας. Το αντίθετο συμβαίνει με τα θεματικά δίκτυα.

θέση του διακυβερνητισμού, που βλέπει το Έθνος-Κράτος ως κυρίαρχο παράγοντα στη διαμόρφωση πολιτικής.<sup>177</sup>

Αντίθετα, η ύπαρξη δικτύων πολιτικής δικαιολογείται από τη νεο-θεσμική προσέγγιση. Στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών θεσμών, η λειτουργία δικτύων στα οποία συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι για τη διαδικασία δημόσιοι και ιδιωτικοί παράγοντες, ξεχωριστών για κάθε τομέα πολιτικής, επιτρέπει την παραγωγή αποτελεσμάτων με σχετικά ανεπίσημες και ταχείς διαδικασίες. Η λειτουργία αυτή πραγματοποιείται σε υπο-συστημικό επίπεδο και σταδιακά συμβάλλει στην ενίσχυση των θεσμών.<sup>178</sup>

Η θεωρία του δικτύου σχετίζεται με την ανάλυση της πολιτικής δραστηριότητας με τρόπο που δεν επικεντρώνεται στο ρόλο του Κράτους, ως αποκλειστικού παράγοντα διαμόρφωσης και παραγωγής πολιτικής<sup>179</sup>. Με την προσέγγιση αυτή, είναι δυνατή η ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής της ευρωπαϊκής πολιτικής ανεξάρτητα με αυτήν της εθνικής πολιτικής και με τρόπο που τη διακρίνει από τις συμβατικές μεθόδους που παραδοσιακά ακολουθούνται στα πλαίσια του Έθνους-Κράτους. Η διακυβέρνηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαχωρίζεται από τη διακυβέρνηση σε εθνικό επίπεδο. Έμφαση δίνεται στη μελέτη όλων των παραγόντων που συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής, ανεξάρτητα από τη γενικότερη προέλευσή τους αλλά αποκλειστικά σε σχέση με το ρόλο που διαδραματίζουν στη συγκεκριμένη, κάθε φορά, διαδικασία και στο υπό εξέταση αντικείμενο.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Jaane Haaland Matrally, *The Role of the Commission*, από το *At the Heart of the Union*, ed. by Neill Nugent, MacMillan Press, 1997, σελ.265-82.

<sup>178</sup> John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Northern Enlargement and EU Decisionmaking*, *The State of the European Union*, Deepening and Widening, ed. by Pierre-Henri Laurent and Marc Maresceau, ό.π., 1998, σελ. 47.

<sup>179</sup> Beate Kohler-Koch, "Changing Patterns of interest intermediation in the European Union", *Government and Opposition*, τ.29, 1994, σελ. 166-80.

<sup>180</sup> Janne Haaland Matlary, όπως υποσημείωση 177.

Αξιίζει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι αν και ορισμένοι ερευνητές θεωρούν ότι η παραπάνω προσέγγιση μπορεί να συμπεριληφθεί στην κατηγορία των θεωριών ολοκλήρωσης, άλλοι την αντιμετωπίζουν ως αναλυτικό εργαλείο μελέτης της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι ως προσέγγιση είναι, μεν, ικανή να χαρακτηρίσει τους παράγοντες που δρουν σε ένα δεδομένο περιβάλλον και να αξιολογήσει τη δραστηριότητα τους, δεν είναι, όμως, σε θέση να προβλέψει τη συμμετοχή τους σε αυτό ή τους λόγους που την καθιστούν σημαντική και αναγκαία σε κάθε χρονική στιγμή.<sup>181</sup>

#### 2.4.2. Οι επιστημονικές κοινότητες

Το δίκτυο εκείνο που συνίσταται από επαγγελματίες, που είναι ευρύτερα αποδεκτοί και αναγνωρισμένοι ως αυθεντίες στον τομέα τους, ορίζεται ως “**επιστημονική κοινότητα**” (epistemic communities)<sup>182</sup>. Η συμμετοχή τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλεται στο γεγονός ότι υπάρχει σημαντική ανάγκη πληροφόρησης και παροχής εξειδικευμένων γνώσεων στο βαθμό που “εκείνοι που καθορίζουν την πολιτική συχνά λειτουργούν σε καθεστώς αβεβαιότητας...Ο ρόλος των επιστημονικών κοινοτήτων στη διαδικασία σχετίζεται με αυτό το καθεστώς αβεβαιότητας...”. Το γεγονός ότι τα μέλη τους θεωρούνται ειδικοί, προσδίδει κύρος στις αποφάσεις και ενέργειες των δικτύων πολιτικής<sup>183</sup>. Οι επαγγελματίες αυτοί είναι δυνατό να διαφέρουν ως προς τον τομέα της εξειδίκευσής τους και έχουν τα ακόλουθα κοινά

<sup>181</sup> Όπως αναφέρει η Matlary, είναι αδύνατη η μελέτη όλων των παραγόντων που δραστηριοποιούνται σε όλες τις διαδικασίες. Και σημειώνει, μελετώντας τα δίκτυα πολιτικής ότι, θα είναι δυνατή η συμπερίληψη της προσέγγισης αυτής στην κατηγορία των θεωριών όταν θα είναι σε θέση να εξηγήσει ποιοι παράγοντες και σε ποιες περιπτώσεις παραγωγής πολιτικής είναι σημαντικοί. Janne Haaland Matlary, *The Role of the Commission: A theoretical Discussion* από το *At the Heart of the Union*, Studies of the European Commission, ed. by Neill Nugent, MacMillan Press, 1997, σελ.265-282.

<sup>182</sup> Ο Peter Haas ορίζει την επιστημονική κοινότητα ως “a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy relevant knowledge within that domain or issue area”. Peter Haas, “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, 46/1, 1992, σελ. 1-35.

<sup>183</sup> Christa Altensetter, παραθέτοντας τον J. Richardson, όπως υποσημείωση 175, σελ. 416.



χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν την επιστημονική κοινότητα από τις άλλες κοινότητες<sup>184</sup>:

- μοιράζονται τα ίδια πιστεύω που προσφέρουν το ηθικό υπόβαθρο για την κοινωνική δράση των μελών της κοινότητας
- αποδέχονται την ίδια λογική αιτιότητας (causal beliefs = γενικά αποδεκτή παραδοχή) που απορρέει από την ανάλυση πρακτικών που οδηγούν ή συνεισφέρουν στον εντοπισμό των προβλημάτων που συναντούν στο χώρο τους και που λειτουργούν ως το σημείο αναφοράς στην διασάφηση των πολλαπλών δεσμών μεταξύ των πιθανών τρόπων δράσης και των πιθανών αποτελεσμάτων
- έχουν την ίδια άποψη για την έννοια της εγκυρότητας (αξιοπιστίας), δηλαδή εσωτερικά καθορισμένα κριτήρια για τον τρόπο αξιολόγησης της γνώσης στον τομέα της ειδικότητάς τους
- έχουν κοινούς τρόπους δράσης, δηλαδή κοινές πρακτικές σε σχέση με τα προβλήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν, ο καθένας στον δικό του τομέα, αποτέλεσμα της πεποίθησης ότι η κοινή δράση τους αποσκοπεί στην βελτίωση της ποιότητας ζωής των ανθρώπων.

Οι επιστημονικές κοινότητες διαφοροποιούνται από τις Ομάδες Συμφερόντων σε σχέση με τη λογική κατανόησης της σχέσης “αιτίας-αποτελέσματος”, και το βαθμό γνώσης του αντικειμένου τους<sup>185</sup>. Η συμμετοχή, όμως εκπροσώπων των Ομάδων Συμφερόντων σε αυτές, στο βαθμό που οι τελευταίοι μοιράζονται τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά με τα μέλη της κοινότητας, αλλά και η συμμετοχή των τελευταίων σε Ομάδες Συμφερόντων είναι ιδιαίτερα καθοριστική για τα αποτελέσματα της δράσης και των δύο κατηγοριών και του lobbying στο οποίο επιδίδονται.

---

<sup>184</sup> Peter Haas, όπως υποσημείωση 182.

<sup>185</sup> Peter Haas, ό.π., σελ.18.

### 2.4.3. Οι συμπράξεις προασπίσεως συμφερόντων

Οι “**συμπράξεις προασπίσεως συμφερόντων**” (advocacy coalitions) αποτελούν την τρίτη κατηγορία δικτύου που συμμετέχει στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της Ε.Ε.. Σε αντίθεση με τις επιστημολογικές κοινότητες που βασίζονται στην εξειδικευμένη γνώση των μελών τους, οι Συμπράξεις αυτές βασίζονται τόσο στις πολιτικές θέσεις των μελών τους όσο και στις γνώσεις τους. Αποτελούνται, δε, από εκπροσώπους Ομάδων Συμφερόντων, ειδικά επιλεγμένους υπαλλήλους, δημοσιογράφους και άλλους παράγοντες που μοιράζονται την ίδια κλίμακα αξιών<sup>186</sup>.

Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων στη λειτουργία των παραπάνω Ομάδων είναι εμφανής: Στα δίκτυα πολιτικής συμμετέχουν εκπρόσωποι των Ομάδων με σκοπό την λήψη μέτρων για την υιοθέτηση κοινής πολιτικής από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Πρόκειται για χώρους διαπραγματεύσεων, όπου παρουσιάζονται οι διαφορετικές θέσεις και απόψεις των ενδιαφερομένων με απώτερο σκοπό την αναζήτηση κοινών θέσεων.

Στις επιστημολογικές κοινότητες απευθύνονται οι ενδιαφερόμενοι για γνωμοδοτήσεις που περιβάλλουν με το κύρος τους οι κοινότητες αυτές (αρμόδιοι υπάλληλοι της Επιτροπής, Ομάδες Ευρωβουλευτών και Εθνικοί Εκπρόσωποι αλλά και Εκπρόσωποι των Ομάδων Συμφερόντων).

## 2.5. Θεωρίες διαμεσολάβησης συμφερόντων

### 2.5.1. Μοντέλα εκπροσώπησης συμφερόντων

Τα βασικά μοντέλα εκπροσώπησης συμφερόντων στη σφαίρα της αλληλεπίδρασης του δημόσιου τομέα με το ιδιωτικό συμφέρον στον τομέα της δημόσιας πολιτικής, είναι τα ακόλουθα: το *συγκεντρωτικό μοντέλο* (statism), σύμφωνα με το οποίο το ιδιωτικό συμφέρον δεν είναι σε θέση να ασκήσει καμία επιρροή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το *κορπορατιστικό* (corporatism), στο οποίο μόνο ορισμένες ομάδες

Συμφερόντων που εκπροσωπούν συνασπισμένα συμφέροντα έχουν τη δυνατότητα να συμμετάσχουν στη διαδικασία, όπως για παράδειγμα, τα βιομηχανικά και τα εργατικά συμφέροντα και το *πλουραλιστικό* (pluralist), που δικαιολογεί σε όλες τις ομάδες που ενδιαφέρονται να επηρεάσουν τη διαδικασία να συμμετάσχουν ενεργά σε αυτή<sup>187</sup>.<sup>188</sup> <sup>189</sup>

Στην περίπτωση της ΕΕ, η συζήτηση σχετικά με το ποιόν και τον τρόπο που εκφράζονται τα οργανωμένα συμφέροντα κυμαίνεται γύρω από το δεύτερο και το τρίτο μοντέλο· είναι φανερό, ότι το συγκεντρωτικό μοντέλο δε θα μπορούσε να ισχύει, σε καμία περίπτωση, σε μία δημοκρατική ένωση κρατών, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση.

### 2.5.2. Το κορπορατιστικό μοντέλο

Το κορπορατιστικό μοντέλο εκπροσώπησης συμφερόντων προσδιορίζει το πλαίσιο το οποίο καθορίζει τη σχέση συνεργασίας ανάμεσα στην κυβέρνηση και ορισμένες Ομάδες Συμφερόντων. Οι Ομάδες αυτές Συμφερόντων εκπροσωπούν, κυρίως, οικονομικά συμφέροντα. Σκοπός της συνεργασίας αυτής είναι η επίτευξη σταθερότητας και

---

<sup>186</sup> John Peterson, παραθέτοντας τους Sabatier και Jenkins-Smith, όπως υποσημείωση 171, σελ.79.

<sup>187</sup> Gerda Falkner, “ Policy Networks in a Multi-level System: Convergence Towards Moderate Diversity?”, *West European Politics*, τόμος 23, Οκτώβριος 2000, αρ. 4, σελ. 95-120.

<sup>188</sup> Στη σχετική βιβλιογραφία, αναφέρεται ένα ακόμα μοντέλο εκπροσώπησης συμφερόντων: το “μοντέλο της συνεργασίας” (consociationalism), σύμφωνα με το οποίο ένα καθορισμένο σύνολο κοινωνικών ομάδων έχει προνομιούχο πρόσβαση στην διαδικασία παραγωγής πολιτικής. Στο πλαίσιο του μοντέλου αυτού, το οποίο έχει καθιερωθεί σε χώρες όπου παρατηρούνται έντονες πολιτισμικές διαφορές, η κυριαρχία μίας ομάδας απέναντι στις άλλες είναι εξαιρετικά δύσκολη. Το σύστημα παραγωγής πολιτικής λειτουργεί στη βάση ενός συνόλου θεσμικών κανόνων που εγγυώνται την πολιτική ομοφωνία (consensus) και στο οποίο εκπροσωπούνται όλες οι πολιτισμικές ομάδες μέσω των αρχηγών τους, που είναι σε θέση να ασκήσουν βέτο σε θέματα που απειλούν την πολιτισμική ταυτότητα της ομάδας τους. Πρόκειται για ένα μοντέλο εκπροσώπησης συμφερόντων το οποίο αποσκοπεί στην διατήρηση της τάξης και της ισορροπίας σε χώρες που χαρακτηρίζονται από έντονη πολιτισμική διαφοροποίηση. Simon Hix, *The Political System of the European Union*, MacMillan Press, London, 1999, σελ. 190-1.

<sup>189</sup> Ορισμένοι συγγραφείς αναφέρονται και στο νεο-μαρξιστικό μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο οι ΟΣ, ως εκπρόσωποι των συμφερόντων της εργατικής τάξης, δεν έχουν σημαντικό κοινωνικό ρόλο εξαιτίας του απόλυτου ελέγχου που ασκούν οι καπιταλιστές στο κράτος και τη διανομή της εξουσίας. Βλ. για παράδειγμα, Clive Thomas, *First World Interest Groups*, Greenwood Press, 1993, σελ. 8-9.

Δυνατότητας πρόβλεψης στην πορεία της οικονομίας για την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών.<sup>190</sup>

Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, απαραίτητα στοιχεία για την αποτελεσματική λειτουργία των Ομάδων είναι η αυστηρή ιεράρχηση στο εσωτερικό τους και το μονοπώλιο στην εκπροσώπηση συγκεκριμένων συμφερόντων. Όπως αναφέρει ο Schmitter, στα στοιχεία αυτά πρέπει να προστεθούν ο ιεραρχικός συντονισμός ανάμεσα στις διάφορες Οργανώσεις, η λειτουργική διαφοροποίηση ανάμεσα σε αυστηρά οροθετημένες κατηγορίες Οργανώσεων, η επίσημη αναγνώριση ή ημι-δημόσιο καθεστώς, η αναγκαστική ή ημι-επιτακτική συμμετοχή, και ο σχετικός βαθμός ετερονομίας σε σχέση με την εκλογή των ηγετών και την άρθρωση των αιτημάτων.<sup>191</sup>

Σύγχρονοι ερευνητές της ΕΕ μιλούν για την ‘κορπορατιστική Ευρώπη’, στην οποία κορπορατιστικές ομάδες επιδιώκουν να ‘άλλοιώσουν’ τη χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής με δραστηριότητες lobbying και θεωρούν ότι ο κορπορατισμός έχει ‘δυσανάλογη πολιτική επιρροή’ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, επικίνδυνη για το μέλλον της Ευρώπης.<sup>192</sup>

Αντίθετα, ο Schmitter θεωρεί ότι ο κορπορατισμός, ως μοντέλο εκπροσώπησης συμφερόντων, δεν έχει μέλλον και αυτό γιατί δεν είναι σε θέση ούτε να ασκήσει επίδραση επάνω σε διεθνικές δυνάμεις, λόγω χαμηλής εκπροσώπησης, ούτε να συμβάλει

---

<sup>190</sup> Clive Thomas, *First World Interest groups: a comparative perspective*, Greenwood Press, Westport, 1993, σελ. 9.

<sup>191</sup> S. Mazey, J. Richardson, “Promiscuous Policy-Making: The European Policy-Style”, *European Public Policy Institute Occasional Papers*, 94/2, σελ.30 . Philippe C. Schmitter, “Corporatism is dead! Long live Corporatism, *Government and Opposition*, 24/1, Winter 1989, σελ. 54-73.

<sup>192</sup> Belen Balanya, Ann Doherty, Olivier Hoedeman, Adam Ma’ait and Erik Wesslius, *Europe Inc. Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Pluto Press, London and Sterling, 2000

στην αναδόμηση των περιφερειακών και τομεακών (sectoral) συμφερόντων – σε αυτή την περίπτωση λόγω υψηλού βαθμού εκπροσώπησης σε σχέση με αυτούς τους δύο τομείς<sup>193</sup>.

γ. Το πλουραλιστικό μοντέλο

Ο πλουραλισμός των συμφερόντων, των δημοσίων παραγόντων (public actors) και των θεσμών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ο πλουραλισμός, ως χαρακτηριστικό της δομής της εξουσίας και της ποικιλίας των συμφερόντων, ισοδυναμεί με την παροχή πολλαπλών σημείων πρόσβασης και την ενθάρρυνση του πολλαπλασιασμού των στρατηγικών επιρροής<sup>194</sup>. Σε αντίθεση με τον κορπορατισμό, όπου υπάρχει συγκεντρωτική, ιεραρχική και αυστηρά δομημένη σχέση μεταξύ των παραγόντων που συμμετέχουν στη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, ο πλουραλισμός αποτελεί στοιχείο ενός περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από ποικιλία συμφερόντων τόσο στη δομή τους όσο και στην εκπροσώπησή τους στα κέντρα λήψης αποφάσεων.

Η πραγματικότητα έχει αποδείξει ότι τέλειος πλουραλισμός στην εκπροσώπηση συμφερόντων δεν υφίσταται. Καταρχήν, όλες οι ομάδες δεν έχουν την ίδια δυνατότητα πρόσβασης στα κέντρα λήψης αποφάσεων· άλλες έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα και άλλες μικρότερη, ανάλογα με τα συμφέροντα που εκπροσωπούν. Στη συνέχεια, η συμμετοχή στις ομάδες εξαρτάται από το βαθμό και την ποιότητα του συμφέροντος των μελών τους ή, με άλλα λόγια, από τα οφέλη που αποκομίζουν από αυτές. Σύμφωνα με τη “λογική της συλλογικής δράσης” του Olsen, υπάρχει μεγάλο ενδιαφέρον συμμετοχής στις

---

<sup>193</sup> Philippe C. Schmitter, “Corporatism is dead! Long live Corporatism, *Government and Opposition*, 24/1, Winter 1989, σελ. 54-73.

<sup>194</sup> Edgar Grande, The State and Interest Groups in a framework of multi-level decision-making: the case of European Union, in *Journal of European Public Policy*, όπως υποσημείωση 100, 318-38, σελ.323

ομάδες που εκπροσωπούν ιδιωτικά συμφέροντα και, σχεδόν καθόλου, σε εκείνες που υπερασπίζονται το ‘δημόσιο συμφέρον’.<sup>195</sup>

Εάν και ως μοντέλο εκπροσώπησης συμφερόντων ο κορπορατισμός έδειχνε να κυριαρχεί, στη δεκαετία του 1970 και στις αρχές της δεκαετίας του 1980<sup>196</sup>, η υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987), που έδωσε αυξημένες αρμοδιότητες στα Όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συνέβαλε στην ενίσχυση του πλουραλιστικού μοντέλου στα πλαίσια ενός συστήματος που χαρακτηρίζεται από “ουσιαστική απουσία ιεραρχίας και μονοπωλίου ανάμεσα σε πληθώρα παικτών με διαφορετικό, αλλά απροσδιόριστο status”

197

---

<sup>195</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

<sup>196</sup> Philippe C. Schmitter, “Corporatism is dead! Long live Corporatism, *Government and Opposition*, όπως υποσημείωση 193.

<sup>197</sup> W. Streeck, P.Schmitter, 1991, ό.π., σελ.159.

### 3. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΩΣ ΠΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

#### 3.1. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: εκλογές, πολιτικά κόμματα και Ομάδες Συμφερόντων

Η κατανόηση του τρόπου λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι αναγκαία για την κατάδειξη του τρόπου δραστηριοποίησης των Ομάδων Συμφερόντων. Η δραστηριοποίηση αυτή χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι οι Ομάδες δύνανται να ασκήσουν επιρροή σε πολλαπλά σημεία της και έχουν πολλαπλά σημεία πρόσβασης. Η δυνατότητα αυτή είναι καταλυτική τόσο για τον τρόπο σύνθεσης και λειτουργίας των Ομάδων όσο και για τα αποτελέσματα της δράσης τους.

Το ΕΚ έχει μία έδρα και τη γραμματειακή υποστήριξή του στις Βρυξέλλες και δεύτερη έδρα στο Στρασβούργο. Η Ολομέλεια της Ευρωβουλής συνεδριάζει μία φορά το μήνα στο Στρασβούργο. Το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δύο έδρες, δημιουργεί δυσφορία σε μεγάλο αριθμό Ευρωβουλευτών, που θεωρούν ότι αποτελεί παράγοντα αρνητικό για τη λειτουργία του θεσμού και μειώνει την ήδη υποβαθμισμένη θέση του θεσμικού αυτού οργάνου<sup>198</sup>. Ανάλογη δυσφορία προκαλεί και στις Ομάδες Συμφερόντων, οι εκπρόσωποι των οποίων υποχρεούνται να ταξιδεύουν στο Στρασβούργο μία φορά το μήνα ώστε να είναι σε θέση να παρακολουθούν από κοντά τις Συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να δραστηριοποιούνται σε διαδικασίες επιρροής των Ευρωβουλευτών ανάλογα με την πορεία της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Η διπλή έδρα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι καθοριστική για τη δραστηριότητα των Ομάδων. Ομάδες με μικρότερη οικονομική επιφάνεια δυσκολεύονται να παρακολουθήσουν τη νομοπαραγωγική διαδικασία στο Στρασβούργο στο σύνολό της ή το κάνουν με μεγάλη οικονομική δυσφορία (ταξιδεύουν αυθημερόν στο Στρασβούργο).

---

<sup>198</sup> Το Στρασβούργο είχε επιλεγεί ως έδρα του, μετέπειτα Ευρ. Κοινοβουλίου, στη δεκαετία του 1950, επειδή συμβόλιζε την γάλλο-γερμανική συμφιλίωση. Βρίσκεται, δε, 300 μίλια μακριά από τη Γραμματεία του Συμβουλίου των Υπουργών και την Ευρ. Επιτροπή που εδρεύουν στις Βρυξέλλες. Desmond Dinan, *Ever Closer Union, An Introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publishers, Inc & MacMillan, 1994, σελ.14

Αντίθετα, οι επιφανέστερες οικονομικά Ομάδες είναι σε θέση να προβούν σε σημαντικές δραστηριότητες επιρροής στη δεύτερη έδρα του ΕΚ, ασκώντας lobbying στο σύνολο των Ευρωβουλευτών και διευκολύνονται από το γεγονός ότι οι εκπρόσωποι των Ευρωπαίων πολιτών βρίσκονται συγκεντρωμένοι όλοι την ίδια στιγμή στον ίδιο χώρο.

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπούνται σήμερα 12 πολιτικά κόμματα και οκτώ κομματικές Ομοσπονδίες. Τα μέλη τους εκλέγονται με άμεσες εκλογές κάθε 5 χρόνια. Μετά την εκλογή τους, εγγράφονται στις *Επιτροπές* του ΕΚ, ανάλογα με τα ενδιαφέροντά τους. Κάθε Επιτροπή έχει Πρόεδρο και Αντιπροέδρους. Τα πολιτικά κόμματα αποφασίζουν για αναλογική κατανομή των θέσεων των Προέδρων και των Αντιπροέδρων. Η κομματική σύνθεση της κάθε Επιτροπής εξαρτάται από τον αριθμό των Ευρωβουλευτών που έχει κάθε πολιτική παράταξη στο σύνολο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αφού καθορισθεί ο αριθμός των βουλευτών που έχουν δικαίωμα να έχουν οι πολιτικές παρατάξεις σε κάθε Επιτροπή, τα κόμματα αποφασίζουν σχετικά με τα μέλη (τακτικά και αναπληρωματικά) που θα ορίσουν σε κάθε Επιτροπή και ανάλογα με τις εκδηλωμένες προτιμήσεις<sup>199</sup>.

### 3.1.1. Τρόπος Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το ΕΚ έχει τους δικούς του εσωτερικούς κανονισμούς σύμφωνα με τους οποίους η λειτουργία του βασίζεται στην ακόλουθη δομή:

- στην εκλογή ενός Προέδρου και 14 Αντιπροέδρων
- σε τρεις ηγετικές Επιτροπές (leadership bodies), το *Γραφείο του Κοινοβουλίου* (Bureau), που διαχειρίζεται διοικητικά και οργανωτικά θέματα και αποτελείται από τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους, τη *Σύσκεψη των Προέδρων* (Conference of Presidents), το οποίο αποτελείται από τον Πρόεδρο, τους Αντιπροέδρους, τους Αρχηγούς των Πολιτικών Κομμάτων του ΕΚ και τον Πρόεδρο της Σύσκεψης των



Προέδρων των Επιτροπών και χειρίζεται πολιτικά θέματα, κυρίως αναφορικά με τις σχέσεις του ΕΚ με την Επιτροπή και το Συμβούλιο και την *Σύσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών* (Conference of Committee Chairmen) που χειρίζεται το πρόγραμμα των Επιτροπών και τις μεταξύ τους διαφορές.

- στα πολιτικά κόμματα
- στις κοινοβουλευτικές Επιτροπές, στις οποίες ανήκουν οι Ευρωβουλευτές, ανάλογα με τα ενδιαφέροντά τους. Οι Επιτροπές αυτές έχουν το καθήκον της μελέτης των Εκθέσεων και της Σύνταξης των Τροποποιήσεων.
- στους Εισηγητές (Rapporteurs) και τους σκιώδεις Εισηγητές (Shadow Rapporteurs), οι οποίοι έχουν το καθήκον της σύνταξης Εκθέσεων για τα υπό συζήτηση θέματα.
- στις Ενδο-ομάδες ή Ομάδες Πολλαπλής Σύνθεσης (Intergroups), οι οποίες συγκροτούνται από Ευρωβουλευτές και Εκπροσώπους των Ομάδων Συμφερόντων και αποτελούν πεδίο συζήτησης για τα υπό ψήφιση θεμάτων.

Η ένταξη των Ευρωβουλευτών στις Επιτροπές και τις Ενδο-ομάδες πραγματοποιείται σε μεγαλύτερο βαθμό ανάλογα με τα συμφέροντα που επιδιώκουν να εκπροσωπήσουν στο πλαίσιο του ΕΚ ή την προηγούμενη ασχολία τους και, λιγότερο, σε σχέση με την εθνική ή την κομματική τους προέλευση.<sup>200</sup>

Η βιβλιογραφία που αφορά τα πολιτικά κόμματα και το ρόλο τους στο ευρωπαϊκό πολιτικό σκηνικό, σε αντίθεση με τη βιβλιογραφία που ερευνά τη δράση άλλων παραγόντων σε αυτό, είναι εξαιρετικά περιορισμένης έκτασης γεγονός, που, όπως έχει σημειωθεί<sup>201</sup>, προκαλεί ιδιαίτερη έκπληξη. Στο βαθμό που τα πολιτικά κόμματα αποτελούν την έκφραση της λαϊκής βούλησης στις δημοκρατικές κοινωνίες, η μικρή

<sup>199</sup> Rita Cardoso and Richard Corbett, *The Crocodile Initiative, European Union- The European Community in search of a future*, ed. by Juliet Lodge, New York, 1986, όαε. 25.

<sup>200</sup> Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Mac Millan Press, 1999, σελ. 78.

<sup>201</sup> John Gaffney, Introduction, *Political Parties and the European Union*, ed. by John Gaffney, Routledge, London and New York, 1996, σελ. 1-32.

σημασία που αποδίδεται στη λειτουργία των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων δημιουργεί ερωτηματικά που συνδέονται με το χαρακτήρα και τη φύση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Καθώς τα πολιτικά κόμματα αποτελούν έναν από τους παράγοντες που καθορίζουν την διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, μάλιστα, νομιμοποιούνται από την ίδια τη φύση και τη λειτουργία της δημοκρατίας, στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει προσπάθεια, σε γενικές γραμμές :

- να διευκρινισθεί ο χαρακτήρας και η φύση της λειτουργίας τους, να προσδιορισθούν οι παράγοντες που καθορίζουν την εξέλιξή τους και να παρουσιασθεί η σχέση τους με τις Ομάδες Συμφερόντων
- να διευκρινισθεί η σημασία και ο ρόλος που διαδραματίζουν στην νομοπαραγωγική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω, της επίδρασης που ασκούν στους Ευρωβουλευτές και σε συνάφεια με τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων.

### *3.1.2. Η επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στην εκλογική διαδικασία*

Η ιστορία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου χαρακτηρίζεται από τις συνεχείς προσπάθειες των μελών του να αυξήσουν τις αρμοδιότητες του ευρωπαϊκού αυτού θεσμικού οργάνου. Το βασικό τους επιχείρημα σχετίζεται με το “δημοκρατικό έλλειμμα” (που έχει αναφερθεί παραπάνω) και την αναγκαιότητα αποκατάστασης της θεσμικής ισορροπίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Όπως έχει σημειωθεί, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται με άμεσες εκλογές από το 1979. Η καθιέρωση άμεσων εκλογών αποτελεί νίκη των οπαδών του υπερεθνικισμού που επεδίωκαν αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της Ε.Ο.Κ. . Παρόλα αυτά, η εκλογική αναμέτρηση για τις θέσεις στο ΕΚ,

δεν τυγχάνει ιδιαίτερης εκτίμησης από τους πολίτες της ΕΕ, όπως θα παρουσιασθεί στη συνέχεια αυτού του κεφαλαίου.<sup>202</sup>

Η εκλογική διαδικασία δεν είναι ίδια σε όλα τα Κράτη-μέλη. Οι διαδικαστικές διαφορές έγκεινται στον τρόπο επιλογής των υποψηφίων, στην εκτίμηση του εκλογικού αποτελέσματος, την επιλογή της ημέρας εκλογής, την προεκλογική εκστρατεία, τη σειρά των ονομάτων στο ψηφοδέλτιο και τον τρόπο διανομής των κενών θέσεων.<sup>203</sup>

Ο τρόπος διανομής των θέσεων της Ευρωβουλής στις διάφορες χώρες και ο βαθμός προσέλευσης των ευρωπαίων πολιτών στις κάλπες προκαλεί προβληματισμούς στους κόλπους της Ε.Ε. . Και ενώ το πρώτο σημείο αποτελεί εστία διαμάχης ανάμεσα στους εθνικούς εκπροσώπους και εναπόκειται σε αυτούς ο τρόπος επίλυσής του στα πλαίσια των ευρύτερων πολιτικών ισορροπιών, το δεύτερο σχετίζεται άμεσα με το λειτούργα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και το ρόλο του ως εκπροσώπου του συνόλου των ευρωπαίων πολιτών καθώς είναι ιδιαίτερα ενδεικτικό για την ευαισθητοποίηση και το ενδιαφέρον τους για την πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Η επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στην εκλογική διαδικασία δεν είναι η ίδια σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε σπάνιες περιπτώσεις μπορεί άμεσα να αποδειχθεί. Σε ορισμένες χώρες, όπως η Μεγάλη Βρετανία ή η Σουηδία, η εμπλοκή των Ομάδων έγκειται σε εκκλήσεις προς τους πολίτες για προσέλευση στις κάλπες. Στην πλειονότητα, όμως, των ευρωπαϊκών χωρών, όπως στην Ελλάδα, παρατηρείται αδιαφορία, ή εκφράζεται μέσω της υποστήριξης του ενός ή του άλλου κόμματος, όπως συμβαίνει και στις εθνικές εκλογές.

---

<sup>202</sup> Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στις δύο πρώτες εκλογικές αναμετρήσεις το ποσοστό των ψηφοφόρων κυμάνθηκε σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα: 50,7 το 1979 και 57,0 το 1984. Vermon Bogdanor, *The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community, Government and Opposition*, τόμος 24, Άνοιξη 1989, σελ. 199-214.

<sup>203</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union*, Lynne Rienner Publishers, MacMillan Press, σελ. 260, 1994

### 3.1.3. Τα Πολιτικά κόμματα και η επίδραση των Ομάδων Συμφερόντων

*Τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελούν σημαντικό παράγοντα ολοκλήρωσης μέσα στην Ένωση. Συνεισφέρουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ενημερότητας (forming a European awareness) και στην έκφραση της πολιτικής θέλησης των πολιτών της Ένωσης. Άρθρο 138α της Συνθήκης του Μάαστριχτ*

Η εξέλιξη των πολιτικών κομμάτων σύμφωνα με το δυτικοευρωπαϊκή πολιτική παράδοση συνδέεται άμεσα με την σταδιακή αναβάθμιση του ρόλου των κοινοβουλίων στο πολιτικό σύστημα κάθε χώρας και την σταδιακή επέκταση του δικαιώματος της ψήφου, ως αποτέλεσμα της γέννησης των ιδεών του “Έθνους-Κράτους” (nation-state) και της “λαϊκής κυριαρχίας” (popular sovereignty).<sup>204</sup> Ανάλογα, και η εξέλιξη των ευρωπαϊκών κομματικών οργανώσεων στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βαδίζει παράλληλα με το ρόλο που διαδραματίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, η αύξηση της σημασίας του ρόλου του οδηγεί και στην αναβάθμιση του τρόπου λειτουργίας και της δράσης των ευρωπαϊκών πολιτικών σχηματισμών. Επιπρόσθετα, ως ιδιαίτερα καθοριστικό γεγονός για την εξέλιξη των ευρωπαϊκών πολιτικών σχημάτων θεωρείται η καθιέρωση της εκλογής των μελών του Ευρωκοινοβουλίου με άμεση ψηφοφορία.

Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970, οι υπερεθνικές κομματικές οργανώσεις που εκπροσωπούσαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν δύο ειδών: οι πολιτικές ομάδες (party groups) και οι κομματικές ομοσπονδίες (party federations).

Το αδύνατο σημείο στη λειτουργία και δράση των ευρωπαϊκών κομμάτων οφειλόταν στην ίδια την υφή του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, το οποίο δεν τους έδινε περιθώρια για εκτεταμένη και καθοριστική δράση στο πλαίσιο της χάραξης της

ευρωπαϊκής πολιτικής. Από την άλλη μεριά, όμως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι ήταν σχετικά ανέφικτος, αλλά και αναίτιος, στόχος η παροχή εκτεταμένων ορίων δράσης στα ευρωπαϊκά κόμματα και ευρύτερων καθηκόντων από τη στιγμή που δεν υπήρχαν ευρωπαϊκά συμφέροντα να εκπροσωπηθούν. Η παρομοίωση του προβλήματος της 'κότας με το αυγό' με το πρόβλημα της λειτουργίας των ευρωπαϊκών λαϊκών κομμάτων μέχρι την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης είναι ιδιαίτερα ενδεικτική.<sup>205</sup>

Ανεξάρτητα από το ρόλο που διαδραματίζουν τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα στη νομοπαραγωγική διαδικασία της ΕΕ, οι Ομάδες Συμφερόντων επιδιώκουν να διατηρούν στενές σχέσεις τόσο με τους πολιτικούς εκπροσώπους όσο και με τους διοικητικούς υπαλλήλους των κομμάτων. Οι προσωπικές επαφές επιτρέπουν στους εκπροσώπους των ΟΣ να αποκτούν πληροφορίες σχετικά με τα τεκταινόμενα στο ΕΚ και, συνακόλουθα τους επιτρέπουν να επηρεάζουν τόσο τη διαδικασία των τροποποιήσεων στο πλαίσιο του ΕΚ όσο και την ευρύτερη νομοθετική διαδικασία.<sup>206</sup> Το γεγονός αυτό έχει συνέπειες στο σύγχρονο χαρακτήρα της πολιτικής εκπροσώπησης στην ΕΕ.

### 3.2. Ο σύγχρονος χαρακτήρας της πολιτικής εκπροσώπησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε ένα δημοκρατικό σύστημα και σύμφωνα με το δυτικο-ευρωπαϊκό μοντέλο άμεσης εκπροσώπησης, η εθνική διακυβέρνηση βασίζεται στις αποφάσεις και στη δράση κομματικών μηχανισμών εκλεγμένων από το σώμα των πολιτών, που σχηματίζουν Κυβερνήσεις. Οι πολίτες ψηφίζουν τα κόμματα που θεωρούν ότι εκφράζουν την πολιτική τους σκέψη και εκπροσωπούν τα συμφέροντά τους και στα οποία θεωρούν ότι μπορούν να εμπιστευθούν τη διαχείριση των πολιτειακών θεμάτων και την πορεία του Κράτους.

---

<sup>204</sup> Joseph La Palombara and Myron Weiner, *The Origin of Political Parties, The West European Party System*, ed. by Peter Mair, σελ. 25-30.

<sup>205</sup> Paul Taylor, *The Limits of European Integration*, Croom Helm, London and Sidney, 1983, σελ. 48

<sup>206</sup> Joel Rideau, *Groupes de Pression et Administration dans la Communauté Européenne, Annuaire Européen d'Administration Publique*, XV 1992, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1993, σελ. 203-247.

Κατά συνέπεια, σε εθνικό επίπεδο, τα κόμματα αποτελούν έκφραση της λαϊκής θέλησης και το συνδυαστικό κρίκο ανάμεσα στην Πολιτεία και των σώμα των πολιτών<sup>207</sup>.

Στη περίπτωση, όμως, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί κοινή παραδοχή των ερευνητών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι οι ευρωπαϊκοί πολιτικοί σχηματισμοί δε διαδραματίζουν στη λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος ρόλο ανάλογο με αυτόν των εθνικών πολιτικών κομμάτων στην πολιτική κάθε χώρας. Όπως δείχνουν τα στοιχεία προσέλευσης στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και οι μετρήσεις της ευρωπαϊκής στατιστικής υπηρεσίας<sup>208</sup>, οι ευρωπαίοι πολίτες δεν ενδιαφέρονται ή δείχνουν μικρό ενδιαφέρον για την ανάδειξη των εκπροσώπων τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η ψήφος τους είναι, συνήθως, αποτέλεσμα της κομματικής τους τοποθέτησης σε εθνικό επίπεδο και σε ορισμένες χώρες, αποτέλεσμα της δραστηριότητας των Ομάδων Συμφερόντων.

Μερικοί ερευνητές θεωρούν ότι το γεγονός αυτό αποτελεί άμεση συνέπεια του απροσδιόριστου χαρακτήρα των ευρωπαϊκών πολιτικών σχηματισμών και του τρόπου λειτουργίας τους ενώ άλλοι εκτιμούν ότι οφείλεται στη χαμηλής σημασίας θέση που κατέχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην νομοπαραγωγική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>209</sup>

### **3.3. Η φύση και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και η σχέση τους με τις Ομάδες Συμφερόντων**

Παραδοσιακά, και στο πλαίσιο της δημοκρατικής εκπροσώπησης των πολιτών, η αποστολή των πολιτικών κομμάτων συνίσταται στη συγκέντρωση στοιχείων σχετικών με

---

<sup>207</sup> Peter Mair, Introduction, *The West European Party System*, ed. by. Peter Mair, Oxford University Press, Oxford, 1990, σελ.2.

<sup>208</sup> European Commission, *Eurobarometer, Public opinion in the European Union*, νούμ. 4, Βρυξέλλες, Ιούλιος 1994, σελ. 1-3

<sup>209</sup> Rudy Andeweg, The Reshaping of National Party Systems, *West European Politics*, vol.18, no3, July 1995, σελ. 58-78.

τις επιθυμίες των πολιτών και στην έκφραση της λαϊκής θέλησης στο σύνολό της. Εναπόκειται, δηλαδή, σε αυτά, 'η συνάθροιση και έκφραση' των απόψεων του σώματος των πολιτών.<sup>210</sup>

Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όμως, η γενική αυτή παραδοχή δεν ισχύει. Αν και οι Ευρωπαίοι πολίτες ψηφίζουν για την ανάδειξη εκπροσώπων τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η επικοινωνία ανάμεσα στους Ευρωβουλευτές και τους πολίτες είναι ελάχιστη με αποτέλεσμα την έλλειψη ανταλλαγής βασικών πληροφοριών από τους μεν στους δε.

Η αδυναμία αυτή δεν οφείλεται στη φυσική απόσταση που χωρίζει τους ευρωπαίους πολίτες από την έδρα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αν και οπωσδήποτε παίζει και αυτή κάποιο ρόλο. Η ανάπτυξη της τεχνολογίας και ο σύγχρονος τρόπος διάχυσης των πληροφοριών έχουν οδηγήσει, στις μέρες μας, στην κάλυψη των φυσικών αποστάσεων και στη δημιουργία νέων δικτύων επικοινωνίας. Οφείλεται, κυρίως, στην άρνηση ή αδυναμία των πολιτικών κομμάτων να λειτουργήσουν ως "φερέφωνα" της ευρωπαϊκής λαϊκής θέλησης.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, το γεγονός αυτό είναι αποτέλεσμα της απουσίας ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρατηρείται το ακόλουθο παράδοξο: τα πολιτικά κόμματα που δρουν στην ευρωπαϊκή αρένα και που προέρχονται από την πολιτική πραγματικότητα των κρατών-μελών, λειτουργούν ως εθνικά κόμματα και σε ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>211</sup>. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι κατά την προεκλογική εκστρατεία, τα περισσότερα κόμματα που συναγωνίζονται για τις θέσεις της Ευρωβουλής εξαγγέλλουν πολιτικό πρόγραμμα που ανταποκρίνεται σε εθνικές απαιτήσεις και όχι σε

---

<sup>210</sup> Gijs Berends, *National Political Parties and European Integration: Mapping Functional Loss, Politics*, Vol. 20, N. 1, Φεβρουάριος 2000, σελ. 11-17.

<sup>211</sup> Rudy Andeweg, *The Reshaping of National Party Systems, West European Politics*, όπως υποσημείωση 209.

θέματα που αποτελούν μέρος της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας<sup>212</sup>. Επίσης, η δημιουργία και συμμετοχή σε διεθνικούς πολιτικούς σχηματισμούς του τύπου των “κομματικών ομοσπονδιών” δεν επαρκεί από μόνη της για να δημιουργήσει ευρωπαϊκή πολιτική συνείδηση στους εκπροσώπους των ευρωπαίων πολιτών. Σε γενικές γραμμές, αν και η δομή και οργάνωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποβλέπει στη λειτουργία του ως ‘νομοθετικού οργάνου ενός υπερεθνικού κράτους’, στην πραγματικότητα δεν αποτελεί το συνδυαστικό κρίκο ανάμεσα στους ευρωπαίους πολίτες και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς<sup>213</sup>.

Στη συνέχεια, ένας από τους παράγοντες που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι σε θέση να λειτουργήσει ως δημοκρατικό ευρωπαϊκό πολιτικό όργανο σχετίζεται με τον τρόπο που οι ευρωπαίοι πολίτες εκλέγουν τους εκπροσώπους τους. Καθώς οι Ευρωεκλογές αντιμετωπίζονται τόσο από τα κόμματα όσο και από τους πολίτες ως πολιτικό γεγονός που σχετίζεται άμεσα με την εθνική πολιτική κάθε κόμματος, οι ευρωπαίοι πολίτες ψηφίζουν ανάλογα με την κομματική τους τοποθέτηση σε εθνικό επίπεδο. Ως αποτέλεσμα, παρατηρείται απουσία συγκεκριμένων προγραμμάτων των κομμάτων με ευρωπαϊκή προοπτική, έλλειψη ενημέρωσης του πολίτη σχετικά με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα ενώ, παράλληλα, τα αποτελέσματα των Ευρωεκλογών, αποτελούν κριτήριο για την πολιτική πραγματικότητα στο εσωτερικό των Κρατών-μελών<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Simon Hix, *The Political System of the European Union*, MacMillan Press, 1999, σελ.166-8.

<sup>213</sup> John Gaffney, Introduction, *Political Parties and the European Union*, σελ. 17, όπως υποσημείωση 201.

<sup>214</sup> Gijts Berends, National Parties and European Integration: Mapping Functional Loss, *Politics*, όπως υποσημείωση 210. Ο συγγραφέας τονίζει, επίσης, ότι “...εάν οι εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πραγματοποιηθούν πριν από τις εθνικές εκλογές, αντιμετωπίζονται ως ο πρόλογος των τελευταίων, εάν πραγματοποιηθούν στην περίοδο ανάμεσα σε δύο εκλογικές περιόδους τα αποτελέσματα εκτιμώνται ως κριτική για το κυβερνούν κόμμα και εάν πραγματοποιηθούν αμέσως μετά, ο ψηφοφόρος κουράζεται από τις εκλογικές διαδικασίες και απέχει...” σελ.13



Το κενό ενημέρωσης και άμεσης επαφής των Ευρωβουλευτών με τους πολίτες είναι σε θέση να καλύψουν μερικώς οι Ομάδες Συμφερόντων. Οι τελευταίες, με το ρόλο τους, ως εκφραστές της θέλησης ομάδων πολιτών και προασπιστές των συμφερόντων τους, μπορούν - μέσω της δραστηριότητάς τους - να λειτουργούν ως διάλογος επικοινωνίας ανάμεσα στους ευρωπαίους πολίτες και τους εκλεγμένους εκπροσώπους τους στην Ευρωβουλή. Τη διαδικασία αυτή διευκολύνει το γεγονός ότι η πλειονότητα των Ομάδων Συμφερόντων, ανεξαρτήτου κατηγορίας, λειτουργεί παραρτήματα ως Γραφεία Ενημέρωσης των Πολιτών στις πρωτεύουσες των Κρατών-Μελών.<sup>215</sup>

### **3.4. Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων στον τρόπο επιλογής των Υποψηφίων Ευρωβουλευτών**

Ένας σημαντικός παράγοντας που δρα καταλυτικά στη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετίζεται με τον τρόπο που γίνεται η επιλογή των ευρω-εκπροσώπων τους. Έχει υποστηριχθεί ότι τα πολιτικά κόμματα εξαιτίας του τρόπου που επιλέγουν τους υποψηφίους τους, έχουν διαμορφώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε 'βήμα επαγγελματιών'.<sup>216</sup> Η ευρωπαϊκή συνέλευση έχει ως μέλη της μεγάλο αριθμό έμπειρων πολιτικών, οι οποίοι έχουν διατελέσει σε σημαντικές πολιτικές θέσεις στη χώρα τους, και που έθεσαν υποψηφιότητα για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά από αποτυχία τους στις εθνικές εκλογές, με αποτέλεσμα το ΕΚ να αντιμετωπίζεται ως καταφύγιο για τους πολιτικά εθνικά ηττημένους Ευρωπαίους. Πολλές φορές, η συμμετοχή τους στο ευρω-ψηφοδέλτιο αποτελεί συνέπεια του ρόλου που έχουν διαδραματίσει στην πολιτική ζωή της χώρας τους σε εθνικό επίπεδο ή ανταμοιβή του κομματικού μηχανισμού στον οποίο ανήκουν για τις υπηρεσίες που έχουν προσφέρει στο κόμμα. Η συμμετοχή τους

---

<sup>215</sup> Όπως για παράδειγμα, η Greenpeace, η UNICE, η ETUC και το BEUC. Εκτενέστερη αναφορά θα γίνει στη συνέχεια της διατριβής..

<sup>216</sup> Marc Abelès, *Η Καθημερινή Ζωή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, Εκδόσεις Δημ. Ν. Παπαδήμας, Αθήνα 1994, σελ.77.

στις ευρωπαϊκές εκλογές ως αποτέλεσμα του γνήσιου ενδιαφέροντος που επιδεικνύουν για τα ευρωπαϊκά πολιτικά δρώμενα, πραγματοποιείται σε ελάχιστες περιπτώσεις.<sup>217 218</sup>

Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων στη διαδικασία επιλογής των Ευρωβουλευτών έχει γίνει στις μέρες μας αρκετά σημαντικός. Ορισμένες Ομάδες προωθούν την υποψηφιότητα Ευρωβουλευτών που θεωρούν ότι είναι σε θέση να υποστηρίξουν τα συμφέροντά τους στο πλαίσιο της Ευρωβουλής. Η προώθηση της υποψηφιότητας αυτής πραγματοποιείται, κυρίως, με παρασκηνακές δραστηριότητες και μέσω των συμβατικών καναλιών των εθνικών κομμάτων.<sup>219</sup> Δεν λείπουν, επίσης, οι περιπτώσεις χρηματοδότησης της εκστρατείας των υποψηφίων από οικονομικά σθεναρές Ομάδες Συμφερόντων, όπως συμβαίνει στις Η.Π.Α..

### 3.5. Η σχέση των Ομάδων Συμφερόντων με τις υπερεθνικές κομματικές ομοσπονδίες (transnational party federations)

Οι υπερεθνικές κομματικές ομοσπονδίες δημιουργήθηκαν στα μέσα της δεκαετίας του 1970, λίγο πριν τις πρώτες άμεσες εκλογές για το ΕΚ, και προέρχονταν από τα εθνικά κόμματα. Η ίδρυσή τους απέβλεπε στην κατάρτιση πολιτικών προγραμμάτων που θα

<sup>217</sup> Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Ευρωβουλευτή των Χριστιανοδημοκρατών γάλλου βουλευτή Πιέρ Μπερνάρ-Ρεϋμόν, του οποίου η θητεία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν αποτέλεσμα της ήττας του στις εθνικές εκλογές της χώρας του (δύο φορές). Marc Abelès, *Η Καθημερινή Ζωή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, ό.π. σελ.75-6.

<sup>218</sup> Ο τρόπος επιλογής των υποψηφίων Ευρωβουλευτών, σε πολλές περιπτώσεις γίνεται με σκοπό την αύξηση της αξιοπιστίας και λαϊκής αποδοχής του κόμματος και γι' αυτό το λόγο επιλέγονται δημοφιλείς προσωπικότητες χωρίς πολιτική υποδομή. Christopher Lord and Simon Hix, *Political Parties in the European Union*, MacMillan Press, 1997, σελ. 85. Η επιλογή των υποψηφίων αποτελεί, επίσης, ένδειξη του τρόπου που λαμβάνονται οι αποφάσεις στο εσωτερικό του κόμματος. Οι συγγραφείς παραθέτουν τους Verney και Featherstone (από J.Lodge, *The 1994 Elections to the European Parliament*, Pinder, 1996, London), σύμφωνα με τους οποίους η επιλογή των υποψηφίων των σημαντικών ελληνικών κομμάτων στις εκλογές του 1994, του ΠΑ.ΣΟ.Κ. της Νέας Δημοκρατίας και της Πολιτικής Ανοξίης, έγινε με κριτήριο τις προσωπικές προτιμήσεις των αρχηγών τους, γεγονός που αντανάκλα την έλλειψη δημοκρατίας στο εσωτερικό του κόμματος (σε αντίθεση με την επιλογή των υποψηφίων στο Συνασπισμό και το Κ.Κ.Ε.), σελ. 85

<sup>219</sup> Η παρατήρηση αυτή ισχύει και για την Ελλάδα. Στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έλληνες Ευρωβουλευτές χαρακτηρίστηκαν ως "εκπρόσωποι των συμφερόντων των Τραπεζικών ή των Βιομηχάνων".

αφορούσαν το σύνολο της ευρωπαϊκής πολιτικής και είχε ως στόχο την διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού κοινοβουλευτικού περιβάλλοντος. Αν και η δημιουργία τους θεωρήθηκε σημαντική για την προώθηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης και την ενίσχυση του υπερεθνικισμού στη λειτουργία της ΕΕ<sup>220</sup>, η παρουσία τους παραμένει, έως σήμερα, μάλλον συμβολική και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας τους δεν ανταποκρίνεται στο ρόλο που τους έχει ανατεθεί.<sup>221</sup>

Οι υπερεθνικές κομματικές ομοσπονδίες που έχουν σχηματισθεί στο πλαίσιο του ΕΚ είναι οι ακόλουθες:

- το *Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα* (European People's Party – EPP – δημιουργήθηκε το 1976 / νέο καταστατικό το 1992) που αποτελεί το συνασπισμό των Χριστιανοδημοκρατικών ευρωπαϊκών κομμάτων
- το *Κόμμα των Ευρωπαίων Σοσιαλιστών* (Party of European Socialists – PES – δημιουργήθηκε το 1974 ως Συνομοσπονδία των Σοσιαλιστικών Κομμάτων /νέο καταστατικό το 1992)
- το *Ευρωπαϊκό Φιλελεύθερο, Δημοκρατικό και Μεταρρυθμιστικό Κόμμα* (European Liberal, Democratic and Reform Party – ELDR – που ιδρύθηκε το 1993)
- η *Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Κομμάτων των Πρασίνων* (European Federation of Green Parties – EFGP – που ιδρύθηκε το 1993)
- η *Συνομοσπονδιακή Ομάδα της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών* (Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left)

<sup>220</sup> Geoffrey Pridham and Pippa Prindham, “Transnational Parties in the European Community II: The Development of European Party Federations”, σελ. 278-296 από το *Political Parties in the European Community*, ed. by Stanley Henig, George Allen & Unwin Ltd, London, 1979.

<sup>221</sup> Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Mac Millan Press Ltd, 1999, σελ. 166-187. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι οι οργανώσεις αυτές, στην εξέλιξή τους, δεν λειτουργούν ως ‘υπερεθνικές Οργανώσεις ομπρέλα’ (transnational umbrella organizations) αλλά ως ‘επιπρόσθετες κοινοβουλευτικές κομματικές οργανώσεις’ (extra-parliamentary party organizations) ευρωπαϊκού επιπέδου. σελ. 174

- η Ομάδα Ένωση για την Ευρώπη των Εθνών (Union for a Europe of Nations Group)
- η Ομάδα Τεχνικού Συντονισμού των Ανεξαρτήτων Βουλευτών-Μικτή Ομάδα (Technical Group of Independent Members)
- η Ομάδα για την Ευρώπη της Δημοκρατίας και της Διαφοράς (Group for a Europe of Democracies and Diversities)

ενώ ένας μικρός αριθμός Ευρωβουλευτών δεν είναι εγγεγραμμένοι σε καμία Ομάδα.<sup>222</sup>

Η ίδρυση των παραπάνω ομοσπονδιών είναι ενδεικτική της πρόθεσης των εθνικών πολιτικών κομμάτων του ΕΚ να οργανωθούν με τρόπο που να τους επιτρέπει να συμμετάσχουν στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγική διαδικασία και να ενδυναμώσουν τον υπερεθνικό χαρακτήρα του ΕΚ. Η συμμετοχή στις Ομοσπονδίες εξαρτάται από τους στόχους του κάθε κόμματος ενώ, έχει υποστηριχθεί ότι η συμμετοχή των μικρότερων κομμάτων στις μεσαίου μεγέθους Ομοσπονδίες, αποτελεί παράγοντα καθοριστικό για την εξέλιξη σημαντικού αριθμού ψηφοφοριών. Επίσης, σε αρκετές ψηφοφορίες, παρατηρείται δημιουργία συνασπισμών ανάμεσα στις υπερεθνικές κομματικές Ομοσπονδίες του ΕΚ – συχνά, και ανάμεσα στις πιο ισχυρές ομοσπονδίες – ως ένδειξη ενότητας και αλληλεγγύης των μελών του ΕΚ απέναντι στα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

Έχει υποστηριχθεί ότι, η δημιουργία των παραπάνω κομματικών ομοσπονδιών, που περιλαμβάνουν τα “ισχυρά κόμματα” αναγκάζει τα κόμματα τα οποία δεν ανήκουν σε αυτές να συνάπτουν ‘τεχνητές’ συμμαχίες με άλλα κόμματα στο ΕΚ έτσι ώστε να είναι σε θέση να λειτουργούν στο πλαίσιο του ΕΚ.<sup>223</sup> Οι ‘τεχνητές’ αυτές συμμαχίες, πολλακίς, είναι προϊόν της δραστηριότητας των Ομάδων Συμφερόντων. Σε περιπτώσεις όπου απαιτείται η συμμαχία μίας κομματικής ομοσπονδίας με μικρότερα κόμματα για την

---

<sup>222</sup> [www.europa.eu.int/groups](http://www.europa.eu.int/groups)

εξασφάλιση επαρκούς αριθμού ψήφων στη νομοθετική διαδικασία, οι Ομάδες Συμφερόντων είναι σε θέση να “κατευθύνουν” τη σύνθεση της συμμαχίας αυτής.<sup>224</sup>

### 3.6. Η επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στον τρόπο ψηφοφορίας των Ευρωβουλευτών

Ο αριθμός των μελετών που εστιάζεται στον τρόπο ψηφοφορίας των Ευρωβουλευτών είναι σχετικά μικρός, συνέπεια της μικρής σημασίας που αποδίδεται από τους ειδικούς στην νομοπαραγωγική δύναμη του ΕΚ.

Η συμπεριφορά των Ευρωβουλευτών στις ψηφοφορίες εξετάζεται σε σχέση με την κομματική συνοχή και τις πολιτικές συμμαχίες που συνάπτονται ανάμεσα στις πολιτικές ομάδες.

Όσον αφορά, καταρχήν, τον έλεγχο των πολιτικών ομάδων στη συμπεριφορά των Ευρωβουλευτών, αυτός δείχνει να είναι αποτελεσματικός. Σύμφωνα με στατιστικές, η κομματική συνοχή στο πλαίσιο του ΕΚ διατηρείται σε υψηλά επίπεδα.<sup>225</sup>

Η πιο συνήθης πολιτική συμμαχία που συνάπτεται στο ΕΚ είναι ανάμεσα στις τρεις μεγάλες κομματικές ομοσπονδίες, γεγονός που αποδίδεται στην προσπάθεια εσωτερικής συνοχής του ΕΚ.<sup>226</sup> Τα μικρότερα κόμματα επιδιώκουν, επίσης τη σύναψη συμμαχιών ώστε να είναι σε θέση να συμμετάσχουν ουσιαστικά στη διαδικασία, αποτελώντας την

---

<sup>223</sup> Gijs Berends, *National Political Parties and European Integration: Mapping Functional Loss, Politics*, τόμος 20, αρ. 1, Φεβ. 2000, σελ.11-17. Ο συγγραφέας αναφέρει ενδεικτικά την περίπτωση των Ευρωπαίων Συντηρητικών και του Ιταλικού κόμματος Forza Italia.

<sup>224</sup> Προϊόν της εμπειρικής έρευνας.

<sup>225</sup> Simon Hix, *The Political System of the European Union*, όπως υποσημείωση 212, σελ 176-8.

<sup>226</sup> Simon Hix, *The Political System of the European Union*, ό.π., σελ 176-8.

“ευκαιριακή εναλλακτική” λύση για τους ισχυρούς συνασπισμούς, που, συχνά, αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα στις ψηφοφορίες τους ΕΚ.<sup>227</sup>

Η επιρροή των χωρών προέλευσης των Ευρωβουλευτών στον τρόπο που αυτοί ψηφίζουν αποτελεί, επίσης, αντικείμενο εξέτασης αναφορικά με τη συμπεριφορά των Ευρωβουλευτών. Η επιρροή αυτή δείχνει να είναι ανάλογη με τη σημασία του θέματος στην πολιτική των Κρατών-μελών και στις περιπτώσεις αυτές, υπάρχει σύγκρουση μεταξύ του εθνικού συμφέροντος και της θέσης που υποστηρίζουν οι υπερεθνικές ομοσπονδίες<sup>228</sup>.

Σε ένα γενικό επίπεδο, ο τρόπος λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική πραγματικότητα σε εθνικό επίπεδο. Ο Ευρωβουλευτής κινείται αρκετά συχνά, σε μεγαλύτερο βαθμό ως εκπρόσωπος των συμφερόντων που χαρακτηρίζουν την εθνική πραγματικότητα από την οποία προέρχεται και, σε μικρότερο βαθμό ως ευρωπαίος πολιτικός παράγοντας. Το γεγονός αυτό, παρά τις αρνητικές επιπτώσεις που δύναται να έχει στην ‘ευρωπαϊκή’ λειτουργία του Ευρωκοινοβουλίου, δίνει την ευκαιρία στις Ομάδες Συμφερόντων που δεν είναι σε θέση, κυρίως για οικονομικούς λόγους, να επιδιώξουν την εκπροσώπησή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να ασκήσουν επιρροή και να υπερασπίσουν τα συμφέροντά τους στον ευρωπαϊκό πολιτικό στίβο μέσω του εθνικού τους Εκπροσώπου.

Φαινομενικά, ο τρόπος εκλογής και δραστηριοποίησης των Ευρωβουλευτών δείχνει να λειτουργεί ανασταλτικά μόνο στην ευρωπαϊκή κατεύθυνση της ΕΕ, καθώς ο Ευρωβουλευτής παρουσιάζεται να είναι δέσμιος των εθνικά προερχόμενων συμφερόντων που καλείται να εκπροσωπήσει. Ουσιαστικά, όμως, στη παρούσα φάση εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διαδικασία μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα επικοδομητική για το

---

<sup>227</sup> Christopher Lord and Simon Hix, *Political Parties in the European Union*, Mac Millan Press Ltd, 1997, σελ. 102.

<sup>228</sup> Πόρισμα των προσωπικών συνεντεύξεων.

μέλλον της ΕΕ εάν ο Ευρωβουλευτής έχει συνείδηση του ρόλου που του επιβάλλει ο θεσμός που εκπροσωπεί. Οι Ομάδες Συμφερόντων που κάνουν αποκλειστική χρήση των εθνικών καναλιών εκπροσώπησής τους στις Βρυξέλλες πολλές φορές δεν έχουν άλλη δυνατότητα πρόσβασης στον ευρωπαϊκό μηχανισμό λήψης αποφάσεων και ενημέρωσής τους για το ευρωπαϊκό γίνεσθαι από τους εθνικούς τους εκπροσώπους. Κατά συνέπεια, επιδιώκουν ή αναγκάζονται να ενημερωθούν από αυτούς για τα ευρωπαϊκά δρώμενα ώστε να είναι σε θέση να τα επηρεάσουν, προσφέροντας έτσι στον Ευρωβουλευτή μοναδική ευκαιρία εκπαίδευσης των ψηφοφόρων του σε θέματα σχετικά με το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και συμβάλλοντας στην ευρύτερη εξοικείωση του πολίτη με τον ευρωπαϊκό μηχανισμό λήψης αποφάσεων. Με άλλα λόγια, ο Ευρωβουλευτής, ανάλογα με το βαθμό του ευρωπαϊκού προσανατολισμού του, έχει την ευκαιρία να εκμεταλλευθεί τη δυνατότητα που του προσφέρεται και να προσφέρει από τη μία μεριά στους ψηφοφόρους του τη δυνατότητα εκπροσώπησής των συμφερόντων τους στη ΕΕ και, από την άλλη, να συμβάλει στην πληροφόρησή τους σε θέματα ΕΕ.

#### 4. ΟΜΑΔΕΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί αντικείμενο συζητήσεων και προβληματισμού από την εποχή της γέννησης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ανεξάρτητα από τις συζητήσεις για τη φύση και το χαρακτήρα αυτής της διαδικασίας, και που δεν μπορούν να συζητηθούν στα πλαίσια αυτής της έρευνας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, παρόλο που δεν αποτελεί κράτος *per se*, έχει ένα από τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου Κράτους, την παραγωγή δημόσιας πολιτικής<sup>229</sup>. Και κατά συνέπεια, “έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει το μέγεθος, τη μορφή και την κατεύθυνση της δραστηριότητας των Ομάδων Συμφερόντων στα πλαίσιά της” (Wyn Grant, 1993).<sup>230</sup> Η πιθανότητα, όμως, να συμβεί το αντίθετο, δηλαδή η δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων να κατευθύνει την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι, επίσης, σημαντική. Στο παρελθόν, άλλωστε, η δραστηριότητα των Ομάδων έχει θεωρηθεί ότι εξέφραζε τόσο αποτελεσματικά τα ιδιωτικά και επαγγελματικά συμφέροντα που συνέβαλε στη «συντεχνιακή και γραφειοκρατική λοξοδρόμηση» του πολιτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.<sup>231</sup>

Στο βαθμό που το μέγεθος της επιρροής των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου διαχρονικά, δεν είναι εύκολο να διευκρινισθεί η ενδελεχής μελέτη των Ομάδων Συμφερόντων και του τρόπου λειτουργίας τους κρίνεται απαραίτητη για την βαθύτερη κατανόηση του ευρωπαϊκού μηχανισμού λήψης αποφάσεων.

---

<sup>229</sup> S. Mazey και J. Richardson, *Promiscuous Policy-Making: The European Policy Style?*, European Public Policy Institute, 1994/2.

<sup>230</sup> Wyn Grant, “Pressure Groups and the European Community” στο *“Lobbying in the European Community”*, S. Mazey, J. Richardson (eds), Oxford University Press, Oxford 1993: 27-46.

<sup>231</sup> Κωνσταντίνος Στεφάνου, Η συμμετοχή του Πολίτη στον Ευρωπαϊκό Δημόσιο Χώρο, *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τεύχος 17-18, Ιανουάριος-Δεκέμβριος 1994, σελ.11-23.



#### 4.1. Κατηγοριοποίηση των παραγόντων που επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying στο πλαίσιο της Ε.Ε.

Οι Svein και Andersen αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι:

*“καταρχήν, και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όποιος επιθυμεί να επιδοθεί σε δραστηριότητες lobbying, που να κατευθύνονται σε ένα ή περισσότερα από τα θεσμικά της όργανα, είναι ελεύθερος να το κάνει”<sup>232</sup>.*

Η πραγματικότητα με την οποία έρχεται σε επαφή ο ερευνητής στις Βρυξέλλες επιβεβαιώνει την παραπάνω διαπίστωση καθώς οι παράγοντες που επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών θεσμών, και σε καθημερινή βάση, είναι δύσκολο να αναζητηθούν και να μετρηθούν-μερικές φορές, αγνοούν και οι ίδιοι το γεγονός ότι ουσιαστικά, επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying <sup>233</sup>.

Οι ομάδες εκπροσώπησης συμφερόντων που λειτουργούν στην ΕΕ ποικίλλουν στο χαρακτήρα και στον τρόπο λειτουργίας τους. Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει προσπάθεια κατηγοριοποίησης σε ομάδες, των παραγόντων που επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying <sup>234</sup> στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατηγοριοποίησης που θα προσπαθήσει να απαντήσει στο ερώτημα που σχετίζεται με το χαρακτήρα της εκπροσώπησης συμφερόντων στο πλαίσιο της ΕΕ, και κατά επέκταση στο ΕΚ. (γίνει στη βάση του πλουραλιστικού μοντέλου, που θεωρείται το μοντέλο που έχει επικρατήσει

---

<sup>232</sup> Svein S. Andesen and Kjell A. Eliassen, “Complex Policy-Making: Lobbying the E.C.”, *Making Policy in Europe: the Europeification of National Policy-Making*, SAGE Publications, London, 1993.

<sup>233</sup> Έλληνας δικηγόρος σε νομική Εταιρεία των Βρυξελλών, κατά τη διάρκεια ιδιωτικής συνομιλίας, που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα το Δεκέμβριο του 1997, αρνήθηκε κατηγορηματικά ότι επιδίδεται σε δραστηριότητα που σχετίζεται με το lobbying αν και περιέγραψε την ουσία της εργασίας του ότι αφορά στην “εκπροσώπηση και προάσπιση των συμφερόντων των πελατών του” απέναντι στις αποφάσεις των Οργάνων της Ε.Ε..

<sup>234</sup> Η επιλογή των παραδειγμάτων που παρατίθενται όσον αφορά στη δράση τους στοχεύει στην απόδειξη της θέσης ότι ο πλουραλισμός στην εκπροσώπηση των συμφερόντων ισχύει στη περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

στους κόλπους της ΕΕ χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ομάδες κορπορατιστικού τύπου δε δραστηριοποιούνται στην ΕΕ).

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>235</sup>, οι Ομάδες Συμφερόντων διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες:

- σε φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, κατηγορία που περιλαμβάνει ευρωπαϊκές, διεθνείς, και εθνικές Ενώσεις και Ομοσπονδίες, και
- σε φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα, κατηγορία που περιλαμβάνει νομικούς Συμβούλους, Επιχειρήσεις Δημοσίων Σχέσεων/Δημοσίων Υποθέσεων και εν γένει Συμβούλους.

Προσωπική άποψη είναι ότι η παραπάνω διάκριση της Επιτροπής, εκτός από το γεγονός ότι είναι πολύ γενική, δε γίνεται στη σωστή βάση: από τη στιγμή που κάποια Ομάδα εφαρμόζει συγκεκριμένη πολιτική που αποσκοπεί στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, προσβλέπει σε συγκεκριμένο κέρδος. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνεται διάκριση με βάση αυτόν τον παράγοντα.

Μέχρι το 1987, οι παράγοντες που επεδίωκαν να επηρεάσουν την κοινοτική πολιτική ήταν οι ίδιοι με αυτούς που λειτουργούσαν στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών : εθνικές Ομάδες Συμφερόντων καθώς και οι Ευρωπαϊκές Ενώσεις για τη γεωργία, την αγορά εργασίας, το εμπόριο, την οικονομία, τη βιομηχανία και τις επιχειρηματικές δραστηριότητες<sup>236</sup>. Από την Ε.Ε.Π., όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, το σκηνικό άλλαξε, και κάνουν την δυναμική εμφάνισή τους και νέοι παράγοντες που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων στα πλαίσια χάραξης και εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής.

---

<sup>235</sup> *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 5 Μαρτίου 1993.

<sup>236</sup> Svein Andersen, Kjell Elliassen, *op.cit.* σελ.40.

#### 4.1.1. Εθνικές Κυβερνήσεις Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μέσω των Εθνικών Εκπροσώπων τους και όχι μόνο, τα Κράτη-Μέλη επιδιώκουν την επίτευξη των στόχων τους επιδιδόμενα, σε πολλές περιπτώσεις, σε σύνθετο και επίμονο lobbying που κατευθύνεται είτε στην Επιτροπή, είτε στο Ευρ. Κοινοβούλιο, είτε στο Συμβούλιο των Υπουργών. Ένα παράδειγμα επιτυχημένου εθνικού lobbying μας έδωσε ο Βρετανός Ευρωβουλευτής Philip Whitehead<sup>237</sup> και αφορά στην Ιρλανδία, η οποία “...έπεισε όλους ότι ανήκε στην Νότια Ευρώπη με αποτέλεσμα να λαμβάνει το ίδιο ποσό οικονομικής βοήθειας από την Ευρωπαϊκή Ένωση που λαμβάνει και η Ελλάδα παρόλο που το κατά κεφαλήν εισόδημα της είναι ίσο με της Αγγλίας και, ίσως, της Μεγάλης Βρετανίας... Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η Κυβέρνησή της ήξερε τους κανόνες για να παίζει τους Ευρωπαίους...”<sup>238</sup>

#### 4.1.2. Περιφερειακές και τοπικές Αρχές (regional and local authorities: subnational government).

Οι δραστηριότητες lobbying των τοπικών και περιφερειακών αρχών αυξήθηκαν σημαντικά με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής και οικονομικής αναβάθμισης και ενθαρρύνθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που αποσκοπούσε στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό των χωρών-μελών της Κοινότητας<sup>239</sup>. Οι δραστηριότητες του περιφερειακού lobbying κατευθύνονται κυρίως στην Επιτροπή, που έχει θεσπίσει και την Επιτροπή Περιφερειών, αλλά κατευθύνονται και στο Ευρ. Κοινοβούλιο (σε υπερεθνικό επίπεδο) και, λιγότερο,

---

<sup>237</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Philip Whitehead, Βρυξέλλες, 26.02.97.

<sup>238</sup> Γεγονός που οφείλεται αναμφισβήτητα, στην παράδοση που έχουν οι Αγγλόφωνες χώρες της Ευρώπης στο χώρο του lobbying, το οποίο προϋποθέτει πολύ καλή υποδομή και κατάρτιση στα υπό διαπραγμάτευση θέματα.

<sup>239</sup> Sonia Mazey, James Mitchell, “Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience”, *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, New York, 1993, σελ.95-121.

στις Εθνικές Κυβερνήσεις<sup>240</sup>. Σε πολλές περιπτώσεις, οι Περιφέρειες αναγκάζονται να ασκήσουν lobbying στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. επειδή οι εθνικές τους κυβερνήσεις αρνούνται να ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους.<sup>241</sup> Για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων, οι Περιφέρειες οργανώνονται μεταξύ τους σε *δίκτυα*.<sup>242</sup>

Ένα παράδειγμα lobbying Περιφερειών μας δίνουν οι Paul Mc Aleavey και James Mitchell<sup>243</sup> και αφορά στην αναδιανομή του Ταμείου Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (Structural Fund Reform) του 1988 και τη συντονισμένη προσπάθεια των 60 περιοχών που η Επιτροπή συγκαταλέγει στη δεύτερη κατηγορία (Objective 2 Regions), που δημιούργησαν δικό τους lobby<sup>244</sup> που τις εκπροσωπούσε στις συζητήσεις με τα αρμόδια

<sup>240</sup> Τα συμφέροντα των Περιφερειών εκπροσωπούνται στα πλαίσια της Επιτροπής από το Συμβουλευτικό Συμβούλιο Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών (Consultative Council of Regional and Local Authorities-1988), και αποτελείται από 42 μέλη που έχουν οριστεί από τις τρεις περιφερειακές Ενώσεις: τη Διεθνή Ένωση Τοπικών Αρχών (International Union of Local Authorities- I.U.L.A.), την Ευρωπαϊκή Συνέλευση Περιφερειών (European Assembly of Unions-A.R.E.) και το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions-C.E.M.R.). Τα συμφέροντα των Περιφερειών προασπίζει, επίσης στα πλαίσια της Επιτροπής, η Επιτροπή για την Ανάπτυξη και Επανασύγκλιση των Περιοχών (Committee for the Development and Reconversion of the Regions) που αντικατέστησε τον Ιανουάριο του 1989, την Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής.

Στο Συμβούλιο των Υπουργών τα συμφέροντα των Περιφερειών εκπροσωπούνται, κυρίως από τους Υπουργούς των χωρών. Στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποτελεί το βασικό χώρο άμεσης έκφρασης των περιφερειακών διεκδικήσεων, έχει θεσπισθεί Κοινοβουλευτική Ενδο-Ομάδα (European Parliamentary Intergroup), που ασχολείται με την υιοθέτηση και προώθηση κοινής θέσης στις συζητήσεις και αποφάσεις που αφορούν στα συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών Αρχών. Sonia Mazeu, James Mitchell, *Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: the Scottish Experience*, op. cit.

<sup>241</sup> Η Liesbett Hooghe αναφέρει ότι τα περιφερειακά συμφέροντα οργανώνονται γύρω από υπερεθνικούς θεσμούς, όπως η Εθνική Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, γιατί "...τα εθνικά κανάλια τείνουν να είναι εχθρικά..." απέναντί τους. Κατά συνέπεια, η δράση τους ενισχύει την εξουσία των υπερεθνικών θεσμών και αντιτίθεται στο εθνο-κεντρικό μοντέλο. Subnational mobilisation in the EU, *The Crisis of Representation in Europe*, όπως υποσημείωση 167, 1995.σελ. 177.

<sup>242</sup> Liesbett Hooghe, Subnational Mobilisation in the EU, *The Crisis of Representation in Europe*, όπως υποσημείωση 155, σελ.188-191.

<sup>243</sup> Paul Mc Aleavey, James Mitchell, "Industrial Regions, Lobbying and Structural Funds", *Journal of Common Market Studies*, 32/2, June 1994, σελ.237-248.

<sup>244</sup> 36 Περιοχές της Κοινότητας επέλεξαν τον Οκτώβριο του 1991 στη Φλωρεντία τις 8 που τις εκπροσωπούσαν στις συναντήσεις με τους Επίτροπους και τους άλλους εκπροσώπους των

όργανα της Ένωσης. Τα αποτελέσματα της δράσης τους εκφράζονται μέσα από τις αποφάσεις της Διάσκεψης Κορυφής του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992), με τις οποίες καθορίστηκε το συνολικό ποσό που θα εδιδότο στις λιγότερο αναπτυγμένες Περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης την περίοδο 1994-99<sup>245</sup>.

#### 4.1.3. Οργανώσεις- Ομπρέλα (*peak associations*)

Πρόκειται για τις Ενώσεις που παραδοσιακά εκφράζουν οργανωμένα βιομηχανικά, γεωργικά, εμπορικά, εργατικά και καταναλωτικά συμφέροντα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>246</sup>. Η δράση τους χρονολογείται σε πολλές περιπτώσεις από το 1958 και λειτουργούν σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο τρόπος λειτουργίας τους τις εντάσσει στην κατηγορία του κορπορατιστικού μοντέλου εκπροσώπησης συμφερόντων.

Ως χαρακτηριστικές κορπορατιστικές ομάδες θεωρούνται, ανάμεσα σε άλλες, η *Ένωση Βιομηχάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας* (Union des Industries de la Communaute Europeenne – UNICE – 1958), η *Επιτροπή Επαγγελματικών Αγροτικών Οργανώσεων* (Committee of Professional Agricultural Organizations – COPA – 1958), το *Ευρωπαϊκό*

---

κοινοτικών Οργάνων. Η επιτυχία των προσπαθειών τους αποδίδεται τόσο στην πολύ καλή ηγεσία από το Περιφερειακό Συμβούλιο του Strathclyde, όσο και στην πρωτοβουλία της Γενικής Διεύθυνσης XVI να προκαλέσει τη συσπείρωση των Περιφερειών που ενδιαφέρονταν για την προώθηση των συμφερόντων τους. Το Objective 2 Lobby, αργότερα μετονομάστηκε σε Ένωση Ευρωπαϊκών Περιοχών Βιομηχανικής Τεχνολογίας (Association of European Regions of Industrial Technology-R.E.T.I.). S. Mazey, J. Mitchell (1994), όπως υποσημείωση 239.

<sup>245</sup> Η διάθεση οικονομικών πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση εντείνει τις δραστηριότητες lobbying των Ομάδων Πίεσης, που πολλές φορές, δημιουργούνται με αυτό το σκοπό. Ανάλογα παραδείγματα συναντάμε και στις Η.Π.Α., όπου όπως αναφέρεται “νέες πρωτοβουλίες στον τομέα των ομοσπονδιακών εισφορών και ρυθμίσεων, έχουν προσδώσει στο χαρακτήρα των Οργανώσεων, παλαιότερων και μη, διάσταση δημόσια πολιτικής, ειδικότερα όταν αυτές οι Ομάδες χρησιμεύουν ως διοικητικοί μεσάζοντες...Η αύξηση του συνόλου των αντισταθμιστικών παρεμβάσεων (compensatory interventions) από την κυβέρνηση βοήθησε στη δημιουργία κλίματος αποδοχής από μεγαλύτερο αριθμό ομάδων για να επιμείνουν ότι τα πράγματα πρέπει να αξιολογηθούν σωστά προς όφελός τους”. Hugh Hecl, “Issue Networks and The Executive Establishment”, *The New American Political System*, ed. by Antony King, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 3<sup>rd</sup> printing 1980, σελ. 87-124.

<sup>246</sup> Wolfgang Streeck, Philippe Schmitter, “From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, 19/2, June 1991, σελ. 133-164.

Γραφείο της Ένωσης Καταναλωτών (Bureau Européen de l' Union des Consommateurs – BEUC – 1973), η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εμπορικών Ενώσεων (European Trade Union Confederation – ETUC – 1973), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Χημικής Βιομηχανίας (European Chemical Industry Council, CEFIC). Οι ευρωπαϊκές αυτές Ενώσεις, στην πλειοψηφία τους, είναι οργανωμένες στη βάση ισχυρών εθνικών ομάδων που κατευθύνουν και επηρεάζουν τις αποφάσεις τους. Το γεγονός αυτό τις εμπόδισε να αποκτήσουν κατά τη διάρκεια των πρώτων χρόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπερεθνικό ή ευρωπαϊκό χαρακτήρα<sup>247</sup>. Γνωστές και ως Ευρω-Ομάδες (Euro-groups), οι Οργανώσεις αυτές απέτυχαν να διαδραματίσουν τον πρωταγωνιστικό ρόλο που αναμενόταν στην διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής, ως η πιο αντιπροσωπευτική κατηγορία διαμεσολάβησης και εκπροσώπησης συμφερόντων (format of interest intermediation). Αυτό συμβαίνει παρά το ότι στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου οι Ομάδες αυτές είναι σε θέση, νομοθετικά, να διαδραματίζουν σημαντικό νομοπαραγωγικό ρόλο αντικαθιστώντας, σε ορισμένες περιπτώσεις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη διαδικασία.<sup>248</sup> Η αποτυχία τους αυτή οφείλεται, για πολλούς ερευνητές, και σε μεγάλο βαθμό, είτε στην αδύναμη εκπροσώπηση τους στα πλαίσια των θεσμικών Οργάνων είτε σε δυσκολίες συμφωνίας ανάμεσα στα μέλη τους<sup>249 250</sup>.

---

<sup>247</sup> Maria Green Cowles, "The EU Committee of AmCham: the powerful voice of American Firms in Brussels", *Journal of European Public Policy*, 3/3, 1996, σελ.340.

<sup>248</sup> Σύμφωνα με το πνεύμα της Συνθήκης, οι Οργανώσεις-Ομπρέλα εκπροσωπούν το λαϊκό συμφέρον και, κατά συνέπεια, στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου, σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορούν να αντικαταστήσουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ρόλο του. Η διαδικασία προϋποθέτει την καταγραφή της συμφωνίας των κοινωνικών Εταίρων και την αποδοχή της από το Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μένει εκτός διαδικασίας. Παράδειγμα αποτελούν οι Οδηγίες που αφορούν σε θέματα Υγιεινής και Ασφάλειας στους χώρους εργασίας.

<sup>249</sup> Ως "αδύναμες Ευρω-ομάδες" χαρακτηρίζονται από τους ερευνητές βλ. Jordan and Mc Laughlin (1993), Justin Greenwood, *Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups, Lobbying, Pluralism and European Integration*, eds. Claves P-H, Gobin Corinne, Smets Isabelle, Winand Pascaline, Series European Policy, Brussels, 1998.

<sup>250</sup> Εκτίμηση της γραφούσης είναι ότι, σε μεγάλο βαθμό, η αδύναμη παρουσία των Ευρω-ομάδων στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής οφείλεται στην έλλειψη εκσυγχρονισμού τους. Οι Ομάδες αυτές βασίζονται στο κορπορατιστικό μοντέλο, κατά συνέπεια χαρακτηρίζονται από αυστηρά ιεραρχημένη δομή όχι μόνο στην εσωτερική οργάνωσή τους αλλά και στην εκπροσώπησή

Παραδείγματα σε σχέση με τη δράση των παραπάνω Ομάδων, που είναι συχνά συγκρουόμενη, μπορεί να συναντήσει ο ερευνητής πολλά στην πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ένα από αυτά, που είναι και από τα λιγότερο γνωστά, αφορά στο lobbying που επιδόθηκαν τόσο η ETUC όσο και η UNICE (1989-92) σχετικά με το δικαίωμα των γυναικών στην άδεια εγκυμοσύνης με αποδοχές<sup>251</sup>, θέμα μείζονος σημασίας τόσο για τους εργαζομένους όσο και για τους εργοδότες. Η υιοθέτηση Οδηγίας στις 19 Οκτωβρίου 1992, κατά τη διάρκεια Συνάντησης του Συμβουλίου Αλιείας, στο Λουξεμβούργο, μπορεί να μην είχε τα αποτελέσματα που επιθυμούσε η ETUC, ικανοποίησε, όμως την UNICE<sup>252</sup>.

Ξεχωριστή είναι η περίπτωση, αν και θεωρητικά μπορεί να ενταχθεί στην κατηγορία των Οργανώσεων-Ομπρέλα, της, ιδιαίτερα δραστήριας, Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Αμερικανού Επιμελητηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής (American Chamber of Commerce), που με τη χρησιμοποίηση όλων των απαραίτητων πρακτικών και μέσων επιδίδεται σε επίμονες προσπάθειες επίδρασης στη χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής αποσκοπώντας στην επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών και, κυρίως επιχειρηματικών στόχων, που θέτουν οι Αμερικανικές Πολυεθνικές Εταιρείες, και σε μικρότερο βαθμό οι Νομικές και Εταιρείες Συμβούλων που την απαρτίζουν. Για πολλούς, η Επιτροπή αυτή

---

τους. Η δράση στα πλαίσια των ευρωπαϊκών θεσμών απαιτεί ευελιξία και πλουραλισμό εκπροσώπησης, και καθώς οι Ευρω-Ομάδες, που αποτελούν τις πρώτες ευρωπαϊκές Ομάδες Πίεσης, λειτουργούν με τον ίδιο τρόπο που λειτουργούσαν όταν δημιουργήθηκαν, δεν παρουσιάζουν ικανοποιητικά αποτελέσματα στη δράση τους.

<sup>251</sup> R.H.Pedler, "ETUC and the Pregnant Women", *Lobbying the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups*, R.H. Pedler, M.P.C.M. Van Schendelen, Dartmouth Publishing Company Ltd., Aldershot and Vermont, 1994, σελ.241-258.

<sup>252</sup> Η Οδηγία αποτέλεσε αποτέλεσμα σκληρών διαπραγματεύσεων τόσο ανάμεσα στις Εθνικές Κυβερνήσεις όσο και ανάμεσα στις Ομάδες Πίεσης. Η Κοινή θέση που υιοθετήθηκε είχε ως ακολούθως: η εργαζόμενη που έχει δικαίωμα σε άδεια εγκυμοσύνης 14 εβδομάδων πριν και/ή μετά τη γέννα και σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και/ή την πρακτική... Το επίδομα γέννας θεωρείται επαρκή εάν εγγυάται εισόδημα τουλάχιστον ίσο με αυτό που ο κάθε εργάτης θα λάμβανε στην περίπτωση που θα εξαναγκάζετο σε διακοπή εργασίας για λόγους υγείας, όπως καθορίζεται το όριο από κάθε εθνική νομοθεσία". P.H.Pedler, *ETUC and the Pregnant Women*, op.cit.

αποτελεί την πιο ισχυρή Οργάνωση lobbying των Βρυξελλών και ο τρόπος λειτουργίας της θα έπρεπε να αποτελεί παράδειγμα για τις άλλες Οργανώσεις<sup>253</sup>.

#### 4.1.4. *Ενώσεις που εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους τομείς (τομεακές ενώσεις-sectoral associations* <sup>254</sup>)

Οι τομεακές ενώσεις (sectoral associations) αποτελούν Οργανώσεις που ασχολούνται με συγκεκριμένα θέματα όπως, για παράδειγμα τα δικαιώματα των Γυναικών (European Women's lobby), την προστασία του περιβάλλοντος (Greenpeace, World Wide Fund for Nature), την προστασία των ζώων (Animal Welfare lobby), τις μικρές και μεσαίες μεγέθους Επιχειρήσεις (S.M.E.'s), το εμπόριο, βιομηχανικούς τομείς, την προώθηση ευρύτερων πολιτικών ιδεών (Union of European Federalists)<sup>255</sup>. Οι Οργανώσεις αυτές, που καλύπτουν σχεδόν όλους τους τομείς της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής και πολιτιστικής ζωής, κάνουν ιδιαίτερα αισθητή τα τελευταία χρόνια την παρουσία τους στις Βρυξέλλες, ο αριθμός τους έχει αυξηθεί σημαντικά και η δράση τους ενθαρρύνεται τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι περισσότερες εκπροσωπούνται και σε εθνικό επίπεδο, όπως για παράδειγμα το World Wide Fund for Nature με 14 Εθνικές Οργανώσεις εκ των οποίων οι 12, σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>256</sup>. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, σε πολλές περιπτώσεις, Ομάδες που ασχολούνται με συναφή αντικείμενα, ή έχουν κοινούς στόχους εντάσσονται σε ευρύτερες Ομάδες, χωρίς να χάνουν την αυτονομία τους. Η περίπτωση της "Ομάδας των

---

<sup>253</sup> Maria Green Cowles, "The EU Committee of AmCham: the powerful voice of American Firms in Brussels", *Journal of European Public Policy*, 3/3, 1996, σελ.339-357. Η συγκεκριμένη Επιτροπή εξέδωσε και ενημερωτικό φυλλάδιο σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία που περιέβαλε το προσχέδιο της Ενιαίας Αγοράς με την ονομασία *Countdown 1992*. Ήταν η πρώτη φορά που Ομάδα οργανωμένη στο χώρο της Ευρ. Ένωση προέβη σε τέτοιου είδους ενέργεια lobbying.

<sup>254</sup> Wolfgang Streeck, Philippe Schmitter, όπως υποσημείωση 246.

<sup>255</sup> Η αναφορά σε συγκεκριμένες Οργανώσεις στις παρενθέσεις είναι τυχαία.

<sup>256</sup> Προσωπική Συνέντευξη με τον Tony Long, Διευθυντή του Ευρωπαϊκού Γραφείου της WWF, Βρυξέλλες, 13.03.97.



επτά” (Group 7 – G7)<sup>257</sup> είναι χαρακτηριστική: πρόκειται για τις περιβαλλοντολογικές Ομάδες που δραστηριοποιούνται στις Βρυξέλλες και που, όταν παρίσταται ανάγκη ή όταν το υπαγορεύει το συμφέρον τους, προβαίνουν σε σειρά κοινών ενεργειών<sup>258</sup>.

Παράδειγμα lobbying Ομάδων, που λειτούργησαν σε συνεργασία αλλά και αυτόνομα, μας δίνουν οι περιβαλλοντολογικές Ομάδες και αφορά στη διανομή των δομικών Κεφαλαίων (Structural Funds) του 1986<sup>259</sup>: Τέσσερις Ομάδες (Greenpeace, EEB, Friends of the Earth, WWF) αναγνωρίζοντας τη σημασία που απέδωσε στα Δομικά Κεφάλαια, ως μέσο χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, συνεργάστηκαν, αναλαμβάνοντας η κάθε μία διαφορετικό τομέα δράσης, ανάλογα με την εξειδίκευσή της. Η WWF ανέλαβε τον τομέα της αναδιανομής των δομικών κεφαλαίων, οι Φίλοι της Γης (Friends of the Earth) τον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, Η Ευρωπαϊκή Μονάδα της Greenpeace τον τομέα των οικιακών αλλά και βιομηχανικών αποβλήτων, η EEB τον τομέα των κλασικών περιβαλλοντολογικών θεμάτων, όπως για παράδειγμα την εκπομπή καυσίμων στην ατμόσφαιρα. Η εκστρατεία τους ολοκληρώθηκε το 1993, με την έκδοση, καταρχήν, από την Επιτροπή των δικών της προτάσεων που περιελάμβαναν το μεγαλύτερο ποσοστό των προτάσεων των προαναφερομένων περιβαλλοντολογικών Ομάδων, και στη συνέχεια, με την υιοθέτηση του τελικού Κανονισμού, κατά την έναρξη της Βελγικής Προεδρίας: τα αιτήματά τους για “ανάπτυξη μη εχθρική προς το περιβάλλον, περιβαλλοντολογικό προγραμματισμό και ανάμειξη των περιβαλλοντολογικών αρχών στη διαδικασία έγκρισης

<sup>257</sup> Πρόκειται για τις ακόλουθες Ομάδες: Greenpeace- European Unit, World Wide Fund for Nature (WWF), Birdlife International, Climate Network Europe, European Environmental Bureau (EEB), European Federation for Transport and Environment (T&E), Friends of the Earth-Europe (FoEE).

<sup>258</sup> Όπως αποδεικνύει και η έκδοση ενημερωτικού φυλλαδίου το Νοέμβριο του 1995 για το οποίο συνεργάστηκαν και το οποίο υπογράφουν οι 7 Οργανώσεις του G7, με τίτλο: *Greening the Treaty II: Sustainable Development in a Democratic Union, Proposals for the Intergovernmental Conference*. Με το φυλλάδιο αυτό οι Ομάδες παρουσιάζουν, εν όψει της Διακυβερνητικής του 1996, τις προτάσεις τους για τα θέματα του περιβάλλοντος, και αποσκοπούν στην αναθεώρηση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

<sup>259</sup> Tony Long: “Shaping policy in the European Union: A case study of the Structural Funds”, *Journal Of European Public Policy*, 2/4, December 1995, σελ.672-9.

των δομικών κεφαλαίων” έγιναν αποδεκτά αλλά όχι και αυτά που στόχευαν στην “αύξηση της λαϊκής συμμετοχής” στις ενέργειές τους και σε “μεγαλύτερη διαφάνεια” στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στα πλαίσια των ευρωπαϊκών θεσμών.

Η τέταρτη αυτή Ομάδα Παραγόντων που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης μπορεί να διακριθεί σε δύο υποκατηγορίες<sup>260</sup>: τις *Ομάδες που εκπροσωπούν τα συμφέροντα των μελών τους*, (sectional, particular groups/cause), όπως η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Δημοσιογράφων (European Federation of Journalists) και η Επιτροπή Συντονισμού των Βιομηχανιών Κλωστοϋφαντουργίας (Coordination Committee of Textile Industries of the EEC), και εκείνες που *προωθούν κάποιο συγκεκριμένο σκοπό* (promotional groups), όπως την Προστασία των ζώων (Animal Welfare) και την Προστασία των Δικαιωμάτων της Γυναίκας, και που μπορεί να γίνει μέλος όποιος το επιθυμεί<sup>261</sup>.

<sup>260</sup> Βλ. Κεφάλαιο: “Ορισμός Ομάδων Πίεσης”.

<sup>261</sup> Ο Clive Thomas υποστηρίζει ότι το σύστημα των Ομάδων Πίεσης στις δυτικές δημοκρατίες εξελίχθηκε σε τέσσερα στάδια. Στο πρώτο στάδιο (1830-1870), γεννήθηκαν οι προ-βιομηχανικές Ομάδες όπως οι φιλανθρωπικές, μεταξύ των οποίων και οι εκκλησιαστικές, και στις οποίες συμμετείχαν εκπρόσωποι, κυρίως, της μεσαιας τάξης. Στο δεύτερο στάδιο (1860-1920), οι σημαντικές βιομηχανικές εξελίξεις σηματοδότησαν τη δημιουργία των πρώτων οικονομικών ομάδων, ομάδων παραγωγών και Οργανώσεων-Ομπρέλα (αγροτικών, εργοδοτών, εμπορικών). Η συμμετοχή σε αυτές γίνεται διαταξική. Κατά τη διάρκεια της τρίτης περιόδου, στις παραπάνω Ομάδες προστίθενται οι επαγγελματικές, όπως οι Ομάδες δασκάλων και ιατρών που αλλάζουν την ποιοτική σύνθεση των Ομάδων στο σύνολό τους. Την τέταρτη και σύγχρονη περίοδο, ο συγγραφέας τη βλέπει ως “προϊόν της μεταβιομηχανικής περιόδου”, που χαρακτηρίζεται από τη σύγκλιση διάφορων κοινωνικο-οικονομικών και πολιτικών παραγόντων και τη δημιουργία νέας κλίμακας αξιών, που προωθεί την ανάδειξη αξιών όπως η προσωπική ελευθερία και το περιβάλλον. Κατά συνέπεια, και στα πλαίσια του πλουραλιστικού μοντέλου που, κατά το συγγραφέα χαρακτηρίζει τις σύγχρονες μετα-βιομηχανικές κοινωνίες, δημιουργήθηκαν και οι ανάλογες Ομάδες προάσπισης και πρόωξης των αξιών αυτών (promotional groups). *Interest groups in Western Democracies, από το First World Interest Groups: a comparative perspective*, ed. by Clive S. Thomas, Greenwood Press, Westport, U.S.A., 1993

#### 4.1.5. Ομάδες Ειδικών και Εταιρείες Συμβούλων<sup>262</sup>

Στην κατηγορία αυτή εντοπίζεται ο κλασικός επαγγελματίας διαδρομιστής. Πρόκειται για Ομάδες Επαγγελματιών που λειτουργούν συμβουλευτικά και με αμοιβή. Προσφέρουν, δε, τις Υπηρεσίες τους τόσο στις Υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ( όπως, για παράδειγμα, στις Γενικές Διευθύνσεις που ζητάνε την τεκμηριωμένη άποψη ειδικών πάνω σε συγκεκριμένα θέματα για να συντάξουν τις Οδηγίες τους) όσο και σε ιδιώτες, Ομάδες Συμφερόντων, εθνικές Κυβερνήσεις, περιφερειακά Συμβούλια – σε γενικές γραμμές, σε όποιους έχουν ανάγκη των υπηρεσιών τους. Ορισμένες εξειδικεύονται σε συγκεκριμένα θέματα (π.χ. περιβάλλον) ενώ άλλες καλύπτουν περισσότερα από ένα. Σημαντικός αριθμός τους παρέχει αποκλειστικά νομικές συμβουλές (νομικές Εταιρείες). Σύμφωνα με τους ορισμούς που δόθηκαν στην αρχή του πρώτου μέρους της παρούσης, οι Ομάδες αυτές ανήκουν στην κατηγορία των κλασικών lobbyists.

Ως αντιπροσωπευτικά παραδείγματα του ρόλου που διαδραματίζουν οι παραπάνω Ομάδες και Εταιρείες στα πλαίσια της Ένωσης, χαρακτηρίζεται η ανάθεση από την Κυπριακή Κυβέρνηση της υπόθεσής της που αφορούσε στην ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Εταιρεία Συμβούλων “Bates Europe” με σκοπό την χάραξη συγκεκριμένης στρατηγικής και τη χρησιμοποίηση των απαραίτητων μέσων για την επίτευξη του στόχου της<sup>263</sup> και την επί σειρά ετών εκπροσώπηση της UNICE από τον διαδρομιστή Nick Philips και την Εταιρεία του, και ειδικά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>264</sup>. Στην πρώτη περίπτωση εντοπίζεται η ανάθεση χάραξης στρατηγικής, για συγκεκριμένο θέμα, από εθνική Κυβέρνηση εκτός Ε.Ε. σε Εταιρεία Συμβούλων, ενώ στη δεύτερη υπάρχει η περίπτωση μιας Οργανώσεως-Ομπρέλας, με παραδοσιακή δράση στις

---

<sup>262</sup> Οι Andersen και Eliassen(1993) αποδίδουν στην κατηγορία αυτή το χαρακτηρισμό του “individual lobbyist”, σελ.41.

<sup>263</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Eamonn Bates, Διευθύνοντα Σύμβουλο της Bates Europe και Bates Environment, Βρυξέλλες, 13.02.97.

<sup>264</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Nick Philips, lobbyist της UNICE, Βρυξέλλες, 13.02.97.

Βρυξέλλες, που στηρίζει τη χάραξη της πολιτικής της στη δράση ενός από τους παλαιότερους και ικανότερους διαδρομιστές των Βρυξελλών.

#### 4.1.6. Εκπρόσωποι των Κρατών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης

Περισσότερες από 140 χώρες διατηρούν Πρεσβείες στις Βρυξέλλες και επιδιώκουν μέσω αυτών να επηρεάσουν τη χάραξη πολιτικής στα πλαίσια της Ένωσης. Το lobbying στο οποίο επιδίδονται μπορεί να είναι είτε άμεσο (συναντήσεις των Υπαλλήλων της Πρεσβείας με τους Αρμόδιους για συγκεκριμένα θέματα, Εκπροσώπους των ευρωπαϊκών θεσμικών Οργάνων) είτε έμμεσο (προσλαμβάνουν επαγγελματίες-Συμβούλους που ανήκουν στην προηγούμενη κατηγορία).

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι Κράτη όπως οι Η.Π.Α. και η Ιαπωνία εκπροσωπούνται, όπως έχει ήδη αναφερθεί, και από Οργανώσεις που υποστηρίζουν τα συμφέροντα κυρίως Πολυεθνικών Εταιρειών.

Οι παραπάνω Ομάδες αποτελούν εξωτερικούς προς τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, παράγοντες Πίεσης. Όπως θα συζητηθεί και στις μελέτες περιπτώσεων, Ομάδες Συμφερόντων μπορούν να αποτελέσουν, ανά περίπτωση, και τα ίδια τα θεσμικά Όργανα, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών, ή Ομάδες μέσα από αυτά.

Η κατηγοριοποίηση αυτή των Παραγόντων, που με τη δράση τους αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων στα πλαίσια της λειτουργίας των θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποδεικνύει την αρχική θέση σχετικά με τον πλουραλισμό των συμφερόντων που εκπροσωπούνται στις Βρυξέλλες. Στην ευρύτερη έννοια τους, όλες αποτελούν *Ομάδες συμφερόντων*. Στο επόμενο κεφάλαιο θα εξετασθούν τα μέσα και οι τεχνικές που είναι σε θέση να το επιτύχουν τους στόχους των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

#### 4.2. Χαρακτηριστικά των Εκπροσώπων των ΟΣ που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο του ΕΚ.

Αποτελεί γεγονός ότι στους χώρους των θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κινούνται καθημερινά εκατοντάδες άτομα, από τα οποία η πλειοψηφία είναι Εκπρόσωποι των ΟΣ. Χαρακτηριστική είναι η έκφραση Βρετανού Ευρωβουλευτού: “Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, περπατά κανείς πάνω σε δύο πράγματα: το ένα είναι το χαλί, το άλλο είναι οι διαδρομιστές”<sup>265</sup>.

*Ο δεξιότηχνης του lobbying (master-lobbyist), μοιάζει με το δεξιότηχνη στο σκάκι (chess-master), που πρέπει να παίζει την ίδια ώρα, πολλά παιχνίδια σε διαφορετικά τραπέζια, τόσο στις Βρυξέλλες, στο Στρασβούργο και το Λουξεμβούργο όσο και στη πρωτεύουσα της χώρας του. Butt Philip, 1983.*<sup>266</sup>

Η παραπάνω διαπίστωση του P. Butt, δείχνει να είναι πραγματική: το έργο ενός αποτελεσματικού εκπροσώπου ΟΣ είναι εξαιρετικά περίτεχνο και, ανάλογα με τις συνθήκες στις οποίες το επιτελεί μπορεί να αποτελεί σύνθετη διαδικασία με αμφίβολα, αποτελέσματα.

Ο Robert Hull <sup>267</sup>, παρουσιάζει τον υπεύθυνο, για τη σύνταξη μιας πρότασης, υπάλληλο της Επιτροπής, στα πρώτα στάδια της διαδικασίας, ως “ένα πολύ μοναχικό υπάλληλο που έχει ένα λευκό χαρτί μπροστά του και αναρωτιέται τι να γράψει σε αυτό” και ο οποίος σε αυτή τη φάση “...έχει ανάγκη πληροφόρησης και ιδεών...” και κατά συνέπεια έχει ανάγκη από “ ένα διαδρομιστή που να χαίρει εμπιστοσύνης και να είναι σε θέση να παρέχει σωστές πληροφορίες”.

<sup>265</sup> Η ακριβής φράση ήταν : “*There are two things you walk over the whole Parliament: one is the carpet, the other is the lobbyists*”. Συνέντευξη με Philip Whitehead, Βρετανό Ευρωβουλευτή, P.S.E., Βρυξέλλες, 26.02.97

<sup>266</sup> E. Grande, όπως υποσημείωση 100, σελ.323.

Στο “εμπιστοσύνη” θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί και το “εκτίμηση”. Το γεγονός ότι στο πλαίσιο των θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δραστηριοποιείται μεγάλος αριθμός ατόμων που αναπτύσσει δραστηριότητα lobbying, έχει οδηγήσει σε θέσπιση υποκειμενικών κριτηρίων σχετικά με την ποιότητα του ικανού επαγγελματία, του οποίου οι πληροφορίες λαμβάνονται σοβαρά υπόψη. Η καθημερινή πρακτική των Βρυξελλών και του Στρασβούργου αποδεικνύει ότι δεν ενδιαφέρει μόνο η ποιότητα της πληροφόρησης που προσφέρεται αλλά σε μεγάλο βαθμό, και πολλές φορές, κυρίως, ο τρόπος που προσφέρεται.

Ιδιαίτερα στην περίπτωση του ΕΚ όπου οι διαπροσωπικές σχέσεις έχουν μεγαλύτερη σημασία, ο σωστός επαγγελματίας – εκπρόσωπος των ΟΣ, ανεξάρτητα από το ποιόν της ομάδας που εκπροσωπεί πρέπει να λειτουργεί στο πλαίσιο ορισμένων κανόνων που είναι σε θέση να τον κάνουν αποδεκτό από το συνομιλητή του από την πρώτη στιγμή που τον προσεγγίζει.

Το “πείθειν” αποτελεί τέχνη και απαιτεί συγκεκριμένη τεχνική από το διαδρομιστή. Σε μεγάλο βαθμό η επιτυχία του εξαρτάται από την επιλογή των μέσων και των πρακτικών που ο ίδιος έχει υιοθετήσει για την άσκησή του. Ο τρόπος χρησιμοποίησης των μέσων πειθούς από τον εκπρόσωπο των ΟΣ αποτελεί ενδεικτικό στοιχείο της ικανότητας που έχει να πείθει και, κατά συνέπεια, της καταλληλότητάς του για το επάγγελμα που έχει επιλέξει.

Οι διαπροσωπικές σχέσεις προϋποθέτουν ικανότητα προσέγγισης και τήρηση συγκεκριμένων κανόνων συμπεριφοράς. Οι τελευταίοι είναι δυνατοί, αν όχι αναγκαίοι, να διαφέρουν σε κάθε περίπτωση.

---

<sup>267</sup> Robert Hull, “Lobbying Brussels: A View from in within”, *Lobbying in the European Community*, Sonia Mazey and Jeremy Richardson (eds), Nuffield European Studies, Oxford University Press, 1993.

Για παράδειγμα, στο βαθμό που μία Εταιρεία Συμβούλων έχει ικανοποιητικό αριθμό πελατών, οι μέθοδοι και οι τεχνικές που χρησιμοποιεί είναι συγκεκριμένες και βασίζονται στην ποιότητα της πληροφόρησης. Προβλήματα ανακύπτουν στην περίπτωση των Εταιρειών που δεν έχουν εξασφαλίσει την βιωσιμότητά τους στο χώρο του ευρωπαϊκού lobbying: οι πρακτικές τους αποδεικνύονται, συχνά, “λιγότερο προσεγμένες”<sup>268</sup> από ότι είναι απαραίτητο για να εξασφαλισθεί το αναγκαίο επίπεδο στην παροχή της πληροφορίας. Τα προβλήματα που ανακύπτουν από αυτό τον τρόπο δράσης συγκεκριμένων Εταιρειών, και όχι μόνο αυτών, προσπαθεί να αντιμετωπίσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την υιοθέτηση του “Κώδικα Συμπεριφοράς”<sup>269</sup>.

Η διαφορετική προσέγγιση τόσο των Ευρωβουλευτών απέναντι στο lobbying όσο και των ίδιων των Ομάδων Συμφερόντων και των Εκπροσώπων τους οφείλεται και στο βαθμό εξοικειώσής τους με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Οι διαφορές στην πολιτική και πολιτιστική παράδοση των 15 χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνονται αισθητές και στο θέμα αυτό: τόσο στον τρόπο που ασκείται η πίεση όσο και στον τρόπο που αυτή η άσκηση πίεσης αντιμετωπίζεται.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί ένα χώρο όπου εκατοντάδες άτομα έρχονται καθημερινά σε επαφή και δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην προσωπική επαφή. Σε αντίθεση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όπου η εντύπωση της γραφειοκρατικής συμπεριφοράς και αντιμετώπισης των θεμάτων είναι διάχυτη, με ό,τι αυτό το γεγονός συνεπάγεται, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η ατμόσφαιρα είναι πιο φιλική (θα μπορούσε να ειπωθεί πιο χαλαρή) και, κατά συνέπεια, πιο πρόσφορη στην καλλιέργεια διαπροσωπικών σχέσεων.

Αποτελεσματικός, στις ενέργειές του, εκπρόσωπος των ΟΣ στο πλαίσιο του ΕΚ θεωρείται ο επαγγελματίας, που στο πλαίσιο της δραστηριότητάς του, είναι σε θέση να

---

<sup>268</sup> “moins rigoureuses”, Les Lobbies en question: du dialogue démocratique a la suspicion d’ influence, Guy Meyronneinc, *Revue des Affaires Européennes*, Απρίλιος 1996, αρ. 1, σελ. 50.

<sup>269</sup> Βλ. ανάλογο κεφάλαιο

εκμεταλλευθεί την φιλική ατμόσφαιρα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χωρίς να υπερβαίνει τα όρια, που, όπως συμβαίνει συχνά στις ανθρώπινες σχέσεις, είναι εξαιρετικά δυσδιάκριτα. Και αν θεωρηθεί ότι η άσκηση lobbying στο Κοινοβούλιο είναι δραστηριότητα με λιγότερες δυσχέρειες απ' ότι στην Επιτροπή, λόγω της ευκολίας που παρέχει στην άμεση επικοινωνία το πρώτο σε σχέση με τη δεύτερη, είναι λάθος: όταν τα όρια δεν είναι καθορισμένα με σαφήνεια, η πιθανότητα του λάθους είναι πολύ μεγαλύτερη και δύσκολα ανατρέψιμη.

Η εισαγωγή αυτή έγινε για να τονισθεί το γεγονός ότι ο αποτελεσματικός επαγγελματίας/εκπρόσωπος των ΟΣ δεν διαθέτει τα ίδια χαρακτηριστικά σε όλες τις περιπτώσεις άσκησης lobbying στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρακτική έρευνα έδειξε ότι ναι μεν υπάρχουν κοινά σημεία ανάμεσα σε όλους τους εκπροσώπους των ΟΣ και στον τρόπο δράσης τους, υπάρχουν, όμως και σημαντικά σημεία διαφοροποίησής τους, δε.

#### *4.2.1. Η περίπτωση του εκπροσώπου των ΟΣ που δραστηριοποιείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*<sup>270</sup>

Σύμφωνα με τον Πρόεδρο μιας από της πιο επιτυχημένες Εταιρείες Συμβούλων στις Βρυξέλλες, τα χαρακτηριστικά ενός σωστού επαγγελματία/εκπροσώπου των ΟΣ είναι η ειλικρίνεια, η ικανότητα διευκόλυνσης καταστάσεων και η ικανότητα στην επικοινωνία (sincere, facilitator, communicator)<sup>271</sup>. Στο σημείο αυτό δείχνουν να συμφωνούν και οι εκπρόσωποι της Ευρωβουλής οι οποίοι αναζητούν στο άτομο με το οποίο έρχονται σε επαφή για την αποκομιδή πληροφοριών σχετικά με το θέμα που τους ενδιαφέρει να διαθέτει, επίσης, υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, εξοικείωση με τα ευρωπαϊκά θέματα, άρτια και έγκαιρη ενημέρωση για ό,τι συμβαίνει αλλά και για ό,τι πρόκειται να συμβεί στο

---

<sup>270</sup> Το κεφάλαιο αυτό βασίζεται, κυρίως, σε εμπειρικό υλικό, συνεντεύξεις με Ευρωβουλευτές, lobbyists, Εκπροσώπους Ομάδων Πίεσης καθώς και σε προσωπικές παρατηρήσεις της γράφουσας.

<sup>271</sup> Συνέντευξη με Eamonn Bates, "Bates Environment"- "Bates Europe", Βρυξέλλες, 13.02.97.



πλαίσιο των θεσμικών Οργάνων που κινείται και ικανότητα προσαρμογής αλλά και ελιγμών, ανάλογα με την κάθε περίπτωση, στις καταστάσεις.<sup>272</sup>

Στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπάρχει ένα ακόμα χαρακτηριστικό που δείχνει να παίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο: η πολύχρονη παρουσία και δραστηριότητα του διαδρομιστή στα πλαίσια του συγκεκριμένου θεσμικού οργάνου. Το χαρακτηριστικό αυτό δείχνει να έχει μεγαλύτερη σημασία για τους Ευρωβουλευτές εκείνους που προέρχονται από χώρες που δεν έχουν ιδιαίτερη, ή καθόλου, παράδοση στο lobbying, γιατί η παλαιότητα στο χώρο δείχνει να συνδυάζεται με τη φερεγγυότητα<sup>273</sup> και την ηθική<sup>274</sup>.

Σε γενικές γραμμές, οι επιτυχημένοι επαγγελματίες/εκπρόσωποι των ΟΣ στις Βρυξέλλες προέρχονται με χώρες που έχουν ιδιαίτερη παράδοση στο lobbying: τη Μεγάλη Βρετανία και τις Ηνωμένες Πολιτείες αλλά και την Ιρλανδία: από τις χώρες με αγγλοσαξονική πολιτική παράδοση. Είναι εκείνοι που γνωρίζουν καλύτερα τους κανόνες του παιχνιδιού και βρίσκονται “έτη φωτός” μπροστά από τους άλλους συναδέλφους τους, Ευρωπαίους και μη, που εργάζονται στις Βρυξέλλες. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι χώρες που ήταν βρετανικές αποικίες, επίσης, δραστηριοποιούνται με μεγάλη επιτυχία στο χώρο, όπως για παράδειγμα η Σιγκαπούρη ή το Χονγκ Κονγκ<sup>275</sup>.

Ο σωστός επαγγελματίας πρέπει να διαθέτει, αναμφισβήτητα, πολύ καλό δίκτυο πληροφοριών. Ο “δικός μου άνθρωπος” στην Επιτροπή, στο Ευρωκοινοβούλιο, στο

---

<sup>272</sup> Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε για τη συγκεκριμένη διατριβή

<sup>273</sup> Συνέντευξη με Nick Philips, Εκπροσώπου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της Ένωσης Βιομηχανιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Union des Industries de la Communauté Européenne - UNICE), 13.02.1997, Βρυξέλλες. Ο κ. Nick Philips εργάζεται στις Βρυξέλλες και εκπροσωπεί την UNICE στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από το 1979, χρονιά όπου οι Ευρωβουλευτές εξελέγησαν με άμεσες Εκλογές.

<sup>274</sup> Όπως έδειξαν οι συνεντεύξεις, η φήμη του σωστού επαγγελματία δείχνει να συνδυάζεται με τη ηθική όταν η τελευταία αποτελεί έκφραση όχι μόνο της εντιμότητας αλλά και του σεβασμού του δημοσίου συμφέροντος.

Συμβούλιο είναι μία φράση που ακούγεται πολύ συχνά στις συνομιλίες με διαδρομιστές, ενώ ένα καλό δίκτυο επαφών, και εκτός προσωπικού Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι αναγκαίο και είναι δυνατό να έχει απροσδόκητα αποτελέσματα. Στις Βρυξέλλες, όλα είναι αλληλένδετα. Η πληροφορία, επιθυμητή ή όχι, προσδοκώμενη ή όχι, μπορεί να έρθει σε ανύποπτη χρονικά στιγμή.<sup>276</sup>

Στα χαρακτηριστικά του σωστού επαγγελματία πρέπει να προστεθεί και η κοινωνικότητα. Τα επαγγελματικά ή τα φιλικά (που συνήθως έχουν επαγγελματική υφή) πρωινά, γεύματα ή δείπνα, είναι καθημερινά και διαρκούν για αρκετή ώρα.

Καθώς οι πληροφορίες είναι δυνατό να μεταβιβασθούν ακόμα και κατά τη διάρκεια ενός καλού παιχνιδιού γκολφ ή τένις, ένας σωστός Επαγγελματίας πρέπει να είναι κατάλληλα, προετοιμασμένος<sup>277</sup>. Δεν είναι λίγοι εκείνοι που, για να επιτελέσουν σωστά το έργο τους, παίρνουν ιδιαίτερα μαθήματα σε συγκεκριμένα αθλήματα. Στην πρακτική τους είναι, μετά από ένα καλό παιχνίδι, να αφήνουν συχνά, τον αντίπαλο να κερδίζει, για να δημιουργηθεί κλίμα ευφορίας, κατάλληλο για τη συλλογή πληροφοριών<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> Συνέντευξη με Βασίλη Εφραμίδη, Ευρωβουλευτή του Κ.Κ.Ε., Βρυξέλλες, 28 Μαΐου 1998.

<sup>276</sup> “Η καλύτερη πληροφορία που είχα ποτέ; Η αναδιάρθρωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, που μου ανακοινώθηκε έξι μήνες πριν ακουστεί και η παραμικρή φήμη. Ήταν κατά τη διάρκεια ενός γεύματος, σε ένα εστιατόριο στις Βρυξέλλες, με τη μορφή μιας ιδιαίτερα ευχάριστης συζήτησης, με δύο επιτετραμμένους πρεσβειών, ένα Ολλανδό και ένα Ισπανό. Ο Ολλανδός ήταν ιδιαίτερα στενός συνεργάτης ενός φημισμένου Επιτρόπου. Όταν το διηγήθηκα σε ένα πελάτη μου από το τομέα της Γεωργίας, δεν με πίστεψε”. (F. Broussous, Euro Consultants, όπως το διηγήθηκε στον B. Pfeiffer). Michel Clamen, *Le lobbying et ses secrets, Guide des techniques d’Influence*, DUNOD, Paris, 1995, σελ. 25.

<sup>277</sup> Συνέντευξη με Nick Philips, όπως υποσημείωση 273.

<sup>278</sup> Συνέντευξη με Philippe Gervais, Καναδό lobbyist, Capitol Hill Group, Σόφια, 07.10.97.

Σε γενικές γραμμές, ο επιτυχημένος εκπρόσωπος ΟΣ στο ΕΚ χαρακτηρίζεται από τα ακόλουθα στοιχεία<sup>279</sup>:

- έχει πολιτική συνείδηση
- έχει αυστηρό κώδικα ηθικής στην εξάσκηση του επαγγέλματός του<sup>280</sup>
- είναι σε θέση να συγκεντρώνει πληροφορίες<sup>281</sup>
- είναι σε θέση να παρέχει πληροφορίες με την κατάλληλη επιχειρηματολογία
- έχει εικόνα φερέγγυου και σοβαρού προσώπου<sup>282</sup>
- είναι σε θέση να δημιουργεί και να διατηρεί τις συμμαχίες του<sup>283</sup>
- γνωρίζει τη νομοθετική διαδικασία όπως και τα πρόσωπα που τη διαμορφώνουν σε κάθε περίπτωση
- έχει ικανότητα στις δημόσιες σχέσεις

<sup>279</sup> Ο κατάλογος αυτός αποτελεί σύνθεση των αποτελεσμάτων της εμπειρικής έρευνας και της βιβλιογραφικής αναζήτησης.

<sup>280</sup> Για τον Jordi Xifra, η ηθική και η ικανότητα προστασίας του γενικού δημοσίου συμφέροντος απέναντι στο ειδικό, αποτελούν στοιχεία που χαρακτηρίζουν τον καλό lobbyist. Jordi Xifra, *Sujetos del lobbying*, από το *"Lobbying, como influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Publicas"*, Ediciones Gestión 2000 S.A, Barcelona, 1998

<sup>281</sup> Ο Gilles Lemarque αναφέρει ότι ιδιαίτερη σημασία στη δραστηριότητα του lobbyist έχει η μόνη συλλογή πληροφοριών ( ο lobbyist δεν είναι σε θέση να αγνοεί καμία από τις πληροφορίες που του παρέχονται- αντίθετα πρέπει να τις εξετάζει για να ανακαλύπτει τη σημασία τους ) και κατά συνέπεια, η εγκαθίδρυση σταθερών καναλιών επικοινωνίας. Gilles Lemarques, *Le lobbying communautaire*, από το *Le lobbying*, Συλλογή Que sais-je, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.

<sup>282</sup> Όπως επισημαίνεται και στο βιβλίο του Jordi Xifra (1998), αυτό το στοιχείο είναι εξαιρετικά σημαντικό γιατί "ο lobbyist δεν αγοράζει, ούτε πουλάει", σελ. 101. Κατά συνέπεια, αν και η δράση του μπορεί να έχει ομοιότητες με αυτή ενός καλού πωλητή ή αγοραστή, η προσωπικότητά του και η συμπεριφορά του πρέπει να μην θυμίζουν τίποτα από τα δύο.

<sup>283</sup> Στον Οδηγό για lobbyists του James Humphreys, ο συγγραφέας, χρησιμοποιώντας το παράδειγμα της Οδηγίας σχετικά με τη διάθεση των πυρηνικών αποβλήτων (1990), δίνει έμφαση στο γεγονός ότι οι συμμαχίες δεν πρέπει να θεωρούνται δεδομένες. Αντίθετα, σε πολλές περιπτώσεις, διαλύονται για λόγους στρατηγικής. Ακόμα και όταν πρέπει να συμβεί αυτό, όμως, είναι απαραίτητο να το γνωρίζουν όλες οι ενδιαφερόμενες πλευρές εκ των προτέρων, καθώς η εμπιστοσύνη αποτελεί στοιχείο σημαντικό όχι μόνο στην δημιουργία συμμαχιών, συγκεκριμένα αλλά στην καθημερινή πρακτική των Βρυξελλών, γενικότερα. James Humphreys, *Preparing your strategy*, από το *"Negotiating in the European Union: how to make the Brussels Machine work for you"*, Random House, 1996, 1997

- είναι σε θέση να κινείται σε διαφορετικά επίπεδα και με άνεση διπλωμάτη<sup>284</sup>
- έχει ικανότητα προσαρμογής στις καταστάσεις

Ιδιαίτερη σημασία έχουν η επαγγελματική προϋπηρεσία του εκπροσώπου των Ομάδων, οι σπουδές του, οι ξένες γλώσσες που γνωρίζει και ο χρόνος ενασχόλησης του με το συγκεκριμένο αντικείμενο ενώ λιγότερη η ιδεολογία και η οικογενειακή του κατάσταση.

Η σωστή στρατηγική και προετοιμασία αποτελεί σημαντικό στοιχείο στην αποτελεσματικότητα της δράσης του επαγγελματία της επιρροής. "Η άσκηση επιρροής είναι αλυσίδα"<sup>285</sup>, δηλαδή απαρτίζεται από σειρά συγκεκριμένων ενεργειών, απαραίτητων σε όλες τις περιπτώσεις. Η στρατηγική της επιρροής καταρτίζεται στη βάση τριών σταδίων: του σταδίου της προηγούμενης, το σταδίου της επιρροής, και του σταδίου της επομένης. Και για τα τρία στάδια είναι απαραίτητη η σωστή προετοιμασία όπως και η άρτια και έγκαιρη ανάλυση των πραγματικών δεδομένων<sup>286</sup>.

Η αποδοτική Ομάδα Συμφερόντων έχει χαρακτηριστικά ανάλογα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά του σωστού επαγγελματία. Ως καθοριστικός παράγοντας στην επιτυχημένη δράση μιας Ομάδας Συμφερόντων μπορεί να θεωρηθεί η συντονισμένη συνεργασία των μελών της. Ο σωστός καταμερισμός της εργασίας στα πλαίσια της

<sup>284</sup> Frank Farnel, *Le lobbying*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1994. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι σε μεγάλο βαθμό, ο lobbyist, ανεξάρτητα με την προέλευσή του, πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά ενός διπλωμάτη για να είναι αποδοκτός.

<sup>285</sup> Michel Clamen, *Le lobbying et ses secrets, Guide des Techniques d'Influence*, DUNOD, Paris, 1995, σελ. 26.

<sup>286</sup> "stade de la veille, stade de l' influence, stade du suivi". Michel Clamen, *Voyez loin*, op.cit. Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει συλλογή πληροφοριών και τη δημιουργία ή διατήρηση των κατάλληλων επαφών, την ανάλυση της πληροφορίας, την ενημέρωση πάνω στους "κανόνες του παιχνιδιού" και την πρόβλεψη των μελλοντικών επιπτώσεων. Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει τον καθορισμό του αντικειμένου, την ανάλυση της υπάρχουσας δυναμικής, τη σύνταξη της επιχειρηματολογίας αλλά συμμαχιών, την επιλογή των διόδων επικοινωνίας και συνδιαλλαγής, την εκτίμηση των αναγκαίων μέσων και τη μεταβίβαση απόψεων. Το τρίτο στάδιο αφορά στην ανάλυση των αποτελεσμάτων του δεύτερου τόσο στο "στόχο" όσο και στον τύπο και τις άλλες ομάδες πίεσης. Η "ανασύνταξη δυνάμεων" και κατάρτιση νέας επιχειρηματολογίας, εάν είναι αναγκαίο, περιλαμβάνονται σε αυτό το στάδιο.

δράσης της Ομάδας καθώς και η ανεμπόδιστη ροή πληροφοριών είναι στοιχεία απαραίτητα για την επιτυχία μιας Ομάδας<sup>287</sup>.

#### **4.3. Άσκηση Πίεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Σε ποιον απευθύνεται το lobbying .**

Όπως αναφέρθηκε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πάσχει στον τομέα της λαϊκής απήχησης και ευαισθητοποίησης των ευρωπαίων πολιτών. Τα ποσοστά προσέλευσης τους στις κάλπες είναι ιδιαίτερα ενδεικτικά και παρουσιάζουν έλλειψη ενδιαφέροντος ή γνώσεων σχετικά με τις δραστηριότητες του Ε.Κ..

Στον τομέα αυτό, η δράση των Ομάδων Συμφερόντων στα πλαίσια της Ευρωβουλής αποκτά καθοριστική σημασία. Ως χώροι εκπροσώπησης συμφερόντων των πολιτών, καλούνται και είναι σε θέση να αυξήσουν την αποδοχή του ΕΚ από τους πολίτες και, παράλληλα, να προσφέρουν στη δημοκρατική εικόνα του , καλύπτοντας, μερικώς, το κενό που παρατηρείται ανάμεσα στους ευρωπαίους πολίτες και τους εκλεγμένους εκπροσώπους τους.

Η διαδικασία μελέτης των προτάσεων της Επιτροπής στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει ως ακολούθως: Οι Προτάσεις της Επιτροπής μελετώνται σε ένα πρώτο στάδιο από την υπεύθυνη Επιτροπή, γνωστή ως “lead committee”, που επιλέγεται από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου, και από τον Εισηγητή (rapporteur). Ο Εισηγητής επιλέγεται από την “Επιτροπή συντονιστών” (committee coordinator) για να προετοιμάσει την εισηγητική έκθεση για την πρόταση της Επιτροπής. Οι Εισηγητές-Σκιά (shadow-rapporteurs) ορίζονται από κάθε πολιτική ομάδα του Κοινοβουλίου και ο ρόλος τους περιλαμβάνει την κινητοποίηση των δραστηριοτήτων της επικεφαλούς Επιτροπής και την ανάπτυξη των δικών τους προτάσεων πάνω στην πρόταση της Επιτροπής. Στο στάδιο

---

<sup>287</sup> Η επιτυχία μιας Ομάδας δεν εξαρτάται από τον αριθμό των μελών της. Υπάρχουν Ομάδες που τα γραφεία τους είναι επανδρωμένα με ένα ή δύο άτομα (όπως για παράδειγμα, η Διεθνής Ένωση κατά του Καρκίνου ή το Λόμπι για την Προστασία των Ζώων), και έχουν ιδιαίτερα αποτελεσματική

συζήτησης της Εισήγησης, ιδιαίτερα καθοριστικός είναι ο ρόλος της Γραμματείας στο θέμα της παροχής πληροφοριών.

#### 4.3.1. Η περίπτωση του Εισηγητού (*rapporteur*)

Το πιο σημαντικό πρόσωπο για όποιον θέλει να επηρεάσει τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ο Εισηγητής. Η επιλογή του Ευρωβουλευτού στη θέση του Εισηγητού, γίνεται με βάση την Επιτροπή στην οποία ανήκει, τα ενδιαφέροντά του και τη σημασία που έχει η υπό μελέτη πρόταση για αυτόν, την πολιτική του ομάδα, τη χώρα του ή την εκλογική του περιφέρεια. Ως παράδειγμα, μπορεί να εξετασθεί η περίπτωση του εισηγητού του Κώδικα Συμπεριφοράς, του Βρετανού Σοσιαλιστού Glynn Ford: μέλος της ανάλογης Επιτροπής, της Επιτροπής Κανονισμού (*rules' committee*), ήταν από εκείνους που πριν από επτά χρόνια, κατά τη διάρκεια της θητείας του προηγούμενου Κοινοβουλίου, συμμετείχε στην προσπάθεια που είχαν ξεκινήσει, μετά από πρωτοβουλία του Βέλγου Mart Galla, μερικοί Ευρωβουλευτές με σκοπό την προετοιμασία έκθεσης σχετικά με το lobbying. Μπορούμε να θεωρηθεί, λοιπόν, ότι η επιλογή του ως Εισηγητού καλύπτει τα ανεπίσημα κριτήρια: ήταν στην ανάλογη Επιτροπή, είχε γνώση σχετικά με το αντικείμενο και η πολιτική Ομάδα από την οποία προέρχεται έχει δείξει, στο παρελθόν, το μεγαλύτερο ενδιαφέρον στην καθιέρωση του Κώδικα Συμπεριφοράς. Επίσης, το γεγονός ότι προέρχεται από τη χώρα με τη μεγαλύτερη ευρωπαϊκή παράδοση στο θέμα του lobbying, τη Μεγάλη Βρετανία, σημαίνει ότι έχει και την ανάλογη παιδεία και εξοικείωση με το συγκεκριμένο χώρο. Και ο ίδιος άλλωστε δείχνει να θεωρεί ότι ήταν από τα ελάχιστα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ήταν σε θέση να αναλάβουν την εισήγηση για το συγκεκριμένο θέμα<sup>288</sup>.

---

δράση. Στις περιπτώσεις αυτές, οι Εκπρόσωποι τους συγκεντρώνουν σχεδόν όλα τα χαρακτηριστικά του καλού lobbyist.

<sup>288</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Glynn Ford, Βρυξέλλες 11.02.97

Όσον αφορά στο lobbying που του έγινε για την εισήγηση σχετικά με τον Κώδικα Συμπεριφοράς, ο ίδιος θεωρεί ότι δεν ήταν σημαντικό. Οι lobbyists δεν έχουν δείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην όλη διαδικασία<sup>289</sup>. Οι προσπάθειες lobbying περιορίζονται στις προσκλήσεις σε γεύμα ή δείπνο από διάφορες Οργανώσεις όπου ο Ευρωβουλευτής καλείται να μιλήσει για το lobbying και τον Κώδικα Συμπεριφοράς. Εντονότερο ενδιαφέρον φαίνεται ότι έχουν δείξει οι Ευρωβουλευτές στη καθιέρωση του Κώδικα Συμπεριφοράς, καθώς φαίνεται ότι το θέμα τους ενδιαφέρει ιδιαίτερα. Εκτενέστερη αναφορά γίνεται ως προς αυτό στο κεφάλαιο που πραγματεύεται τη σύνταξη του Κώδικα Συμπεριφοράς.

Αντίθετα, ο Ευρωβουλευτής της Νέας Δημοκρατίας και ένας από τους Αντιπροέδρους του Κοινοβουλίου, Γιώργος Αναστασόπουλος, μέλος της Νομικής και Θεσμικής Επιτροπής, ως Εισηγητής για την πρώτη Οδηγία για την προστασία των Πνευματικών Δικαιωμάτων που εξέδωσε η Κοινότητα περί Δανεισμού και άλλων, είχε να αντιμετωπίσει σε μεγάλο βαθμό τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων. Καθώς τα πνευματικά δικαιώματα αφορούν σε πολλές κατηγορίες, όπως συγγραφείς, σκηνοθέτες, ηθοποιούς, μουσικούς, σεναριογράφους, η δραστηριοποίησή όλων των κατηγοριών αυτών ήταν άμεση και κάλυπτε όλες τις πλευρές του αντικειμένου. Οι εκπρόσωποι των Ομάδων ήθελαν να διεκδικήσουν ο καθένας για την Ομάδα που εκπροσωπούσε ένα “μεγαλύτερο μερίδιο” στα πνευματικά δικαιώματα. Ήταν μία κλασική περίπτωση Ομάδων με αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα. Ο Εισηγητής, στον 1,5 χρόνο που χρειάστηκε για την προετοιμασία της Έκθεσης, είχε συναντήσεις με τους Εκπροσώπους όλων των Ομάδων ενώ, παράλληλα, δεχόταν σε καθημερινή σχεδόν βάση ενημερωτικά κείμενα από αυτές. Για το συγκεκριμένο Εισηγητή οι συναντήσεις του με τους Εκπροσώπους των Ομάδων αυτών, που τις θεωρούσε πιο κατατοπιστικές από τα

---

<sup>289</sup> Αξίζει να σημειωθεί εδώ, ότι η έλλειψη ενδιαφέροντος από την πλευρά των lobbyists, επιβεβαιώνεται και από τις μαρτυρίες των τελευταίων, όπως για παράδειγμα δείχνουν οι συνεντεύξεις των Nick Philips, Συμβούλου της UNICE (Βρυξέλλες, 13.02.97), Tony Long, Διευθυντού του Γραφείου Ευρωπαϊκής Πολιτικής του WWF (Βρυξέλλες, 13.03.97), Eamonn Bates, του Γραφείου Συμβούλων Bates Environment και Bates Europe (Βρυξέλλες

φυλλάδια, του έδωσαν μία καλύτερη εικόνα της κατάστασης και τον βοήθησαν να “κάνει μία σύνθεση” και να “επιχειρήσει να δώσει μία τομή” σε ένα “πραγματικά πολύ δύσκολο θέμα για εισήγηση”.<sup>290</sup>

#### 4.3.2. Οι Ομάδες πολλαπλής συνθέσεως (Intergroups)

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λειτουργούν Ομάδες πολλαπλής συνθέσεως, γνωστές ως Intergroups.

Σε αυτές συμμετέχουν Ευρωβουλευτές, Εκπρόσωποι των Ομάδων Συμφερόντων, Ειδικοί και όσοι έχουν νόμιμο ενδιαφέρον για τα θέματα που συζητούνται.

Οι απόψεις για τις Ομάδες αυτές δίστανται: άλλοι τις θεωρούν δημοκρατικές Οργανώσεις που προσφέρουν σημαντικό έργο στον τομέα της πληροφόρησης και άλλοι ‘σκιάδη σώματα’ στα πλαίσια των οποίων lobbyists και Ευρωβουλευτές ανταλλάσσουν απόψεις<sup>291</sup>.

Οι πρώτες Ομάδες Πολλαπλής Σύνθεσης λειτούργησαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αμέσως μετά τις πρώτες Εκλογές με άμεση καθολική ψηφοφορία (1979). Τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η λειτουργία τους σχετίζονται με την παροχή πληροφοριών και την προσφορά ανεπίσημου πεδίου ανταλλαγής απόψεων<sup>292</sup>.

Η γραμματειακή στήριξη προσφέρεται συχνά, από τα γραφεία των Ομάδων Συμφερόντων και η Προεδρία τους, ανάλογα με το θέμα, είναι δυνατό να ανατίθεται σε Ευρωβουλευτές.

---

<sup>290</sup> Συνέντευξη με το Γ. Αναστασόπουλο, Βρυξέλλες, 25.02.97

<sup>291</sup> Rory Watson, “MEP urges “intergroups” to become more accountable”, *European Voice*, 27 Φεβρουαρίου- 5 Μαρτίου 1997.

<sup>292</sup> Francis Jacobs, Richard Corbett and Michael Shackleton, *The European Parliament*, 3<sup>rd</sup> edition, Cartermill Publishing, 1996.



Πρόσφατα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να ξεκινήσει τη διαδικασία επισημοποίησης της λειτουργίας των Ομάδων αυτών, σε μία προσπάθεια αναγνώρισης του ρόλου τους αλλά και ελέγχου των δραστηριοτήτων τους. Στην προεισαγωγική Έκθεση του Εισηγητού Spiers (UK, PSE), καταγράφεται η λειτουργία 58 Ομάδων Πολλαπλής Σύνθεσης στο Ε.Κ., που καλύπτουν εξαιρετικά ευρύ πεδίο θεμάτων. Στην Έκθεση αυτή, ο Εισηγητής προβλέπει την ίδρυση ειδικού μητρώου εγγραφής των Intergroups, για την οποία θα απαιτείται η υποστήριξή τους από τρία πολιτικά κόμματα του Ε.Κ..<sup>293</sup>

#### 4.4. Η διαδικασία υιοθέτησης Κώδικα Συμπεριφοράς για τους Εκπροσώπους των ΟΣ στο πλαίσιο του ΕΚ.

Η καθημερινή πρακτική στις Βρυξέλλες κατέστησε την καθιέρωση Κώδικα Συμπεριφοράς ιδιαίτερα επιτακτική. Οι κανόνες καθορίζουν όχι μόνο τους ρόλους των παικτών αλλά και το ίδιο το παιχνίδι. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Stone Sweet and Sandholtz,

*“οι δρώντες συμπεριφέρονται ανάλογα με τα συμφέροντά τους αλλά τόσο τα συμφέροντα όσο και οι συμπεριφορές διαμορφώνονται σε δεδομένο κοινωνικό περίγυρο που καθορίζεται από συγκεκριμένους κανόνες. Οι πρωταγωνιστές προσπαθούν να εκμεταλλευθούν τους κανόνες προς όφελός τους, ή να τους αλλάξουν αλλά, σε κάθε δεδομένη στιγμή, δέχονται τους κανόνες ως έχουν... Η θεσμοθέτηση αποτελεί διαδικασία σύμφωνα με την οποία οι κανόνες δημιουργούνται, εφαρμόζονται, και ερμηνεύονται από εκείνους που ζουν σύμφωνα με αυτούς ”.*<sup>294</sup>

---

<sup>293</sup> Preliminary Draft Report on the financing and operation of groupings of Members, Committee of the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities, Rapporteur Shaun Mark Spiers PE 221.685/rev.II

<sup>294</sup> Alec Stone and Wayne Sandholtz, European Integration and Supranational Governance, *Journal of European Public Policy*, 4/3, 1997.

Η διαδικασία υιοθέτησης Κώδικα Συμπεριφοράς στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν αναγκαία αν και εξαιρετικά χρονοβόρα (διήρκτησε δύο κοινοβουλευτικές περιόδους), με ανάλογες αρνητικές συνέπειες για τη λειτουργία του θεσμού<sup>295</sup>. Η όλη πορεία της διαδικασίας οφείλεται σε μεγάλο βαθμό, στην άναρχη μορφή του lobbying στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και στον ερασιτεχνισμό που το χαρακτηρίζει. Οι σχετικές διαδικασίες καθιέρωσης, εκτός απ'το ότι ήταν εξαιρετικά χρονοβόρες, χαρακτηρίζονταν, μεν, από διαφάνεια αλλά και από ... *άγνοια*. Η εμπειρική έρευνα<sup>296</sup> έδειξε ότι στην πλειοψηφία τους οι παράγοντες που ασκούν lobbying στις Βρυξέλλες δεν είχαν ενημερωθεί σχετικά, δεν είχε ζητηθεί η γνώμη τους ή δεν το θεωρούσαν ιδιαίτερα σημαντικό, κατά συνέπεια δεν τους ενδιέφερε.

#### 4.4.1. Οι πρώτες προσπάθειες σύνταξης Κώδικα Συμπεριφοράς

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε τη δύναμή του με την εισαγωγή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, το 1987. Μέχρι τότε, παρόλο που ήταν το μοναδικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που εκλέγετο από το λαό, αντιμετώπιζόταν, όπως και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC), ως καθαρά συμβουλευτικό σώμα με ελάχιστη επιρροή στο αποτέλεσμα των νομοθετικών διαδικασιών.

Με την Ε.Ε.Π. το Κοινοβούλιο τοποθετήθηκε στο στόχαστρο των Ομάδων Συμφερόντων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την έναρξη των διαδικασιών για την καθιέρωση κώδικα συμπεριφοράς, στις οποίες πρωτοστάτης ήταν ο Ολλανδός Σοσιαλιστής Alman Metten. Για τους περισσότερους Ευρωβουλευτές το lobbying αποτελεί διαδικασία με θετικά αποτελέσματα στη λειτουργία του Ευρω-Κοινοβουλίου, διαδικασία, όμως που δεν πρέπει να ξεπερνά κάποια όρια που έχουν τεθεί από την αρχή. Η απάντηση του Βρετανού

---

<sup>295</sup> Ο ίδιος ο Εισηγητής Glyn Ford (PSE, UK), τόνισε στους Ευρωβουλευτές κατά της διάρκεια της τελικής συζήτησης που έγινε στην Ολομέλεια του Ε.Κ. για την υιοθέτηση του Κώδικα Συμπεριφοράς, ότι “η αποτυχία της προηγούμενης Έκθεσης είχε συντελέσει στην δημιουργία αρνητικής εικόνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου” <http://www.europarl.eu.int>.

Σοσιαλιστή ευρωβουλευτού, Philip Whitehead στην ερώτηση “εάν το lobbying έχει θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα στη λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμών” είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική, όσον αφορά στον τρόπο που αντιμετωπίζουν οι Ευρωβουλευτές το lobbying: “η απάντηση στην ερώτηση αυτή είναι σαν την απάντηση στην ερώτηση εάν η φωτιά είναι καλή ή κακή: είναι καλή για το κερί – είναι κακή εάν σε κάψει”<sup>297</sup>.

Στην απάντηση αυτή του Ευρωβουλευτού, εντοπίζεται σε μεγάλο βαθμό η αλήθεια σχετικά με τον τρόπο που οι Ευρωπαίοι Βουλευτές αντιμετωπίζουν το lobbying. Οι Ευρωβουλευτές δεν έχουν υιοθετήσει συνειδητά συγκεκριμένη συμπεριφορά σε σχέση με αυτό, στην πλειοψηφία τους δεν έχουν καταχωρήσει αυτή τη νέα για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, πολιτική δραστηριότητα, στην καθημερινή πρακτική τους, γεγονός που αντανακλάται και στην πορεία της νομοθετικής προσπάθειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την καθιέρωση Κώδικα Συμπεριφοράς για το lobbying.

Σε κάθε κοινωνία που θέλει να χαρακτηρίζεται ως δημοκρατική, είναι αναγκαία η καθιέρωση διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των κυβερνώντων και των κυβερνωμένων. Στο εσωτερικό των 15 χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης η επικοινωνία αυτή έχει καθιερωθεί και θεσμοθετηθεί ανάλογα με την πολιτική παράδοση, τις κοινωνικές συνήθειες και την καθημερινή πολιτική και κοινωνική πρακτική κάθε λαού. Πρόκειται, σαφώς, για δημοκρατικές χώρες που διαφέρουν όμως, σε σημαντικά σημεία της πολιτικής πρακτικής τους, καταρχήν λόγω της διαφορετικής τους ιστορίας και εξέλιξης του πολιτειακού τους συστήματος.

Αυτό το γεγονός έχει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά του. Σε σχέση με το υπό έρευνα θέμα, η διαφορετικότητα στην πολιτική υποδομή και παιδεία των Ευρωβουλευτών χαρακτηρίζει και τον τρόπο που αντιμετωπίζουν το lobbying.

---

<sup>296</sup> Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες από το Φεβρουάριο μέχρι τον Απρίλιο του 1997.

Αποτελεί πραγματικό γεγονός ότι, οι εκπρόσωποι των Ευρωπαίων είναι υποχρεωμένοι, σε πολλές περιπτώσεις, να συνεδριάζουν και να αποφασίζουν για θέματα που δεν τους είναι οικεία και είναι άσχετα τόσο με τις γνώσεις τους όσο και με τη υποδομή τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο διάλογος με ειδικούς είναι αναγκαίος για να μπορέσουν να αποκτήσει μία σχετική, έστω, γνώση του αντικειμένου και να είναι σε θέση να αποφασίσουν. Καλείται, κατά συνέπεια, ο διαδρομιστής για να παράσχει τις ανάλογες πληροφορίες.

Ο τρόπος παροχής αυτών των πληροφοριών αλλά και αποδοχής τους εξαρτάται τόσο από αυτόν που τις παρέχει όσο και από αυτόν που τις δέχεται. Οι προσπάθειες του ΕΚ για τη σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς, οι οποίες θα παρουσιασθούν στη συνέχεια, αποσκοπούσαν στον έλεγχο της διαδικασίας αυτής με βάση το παραπάνω δεδομένο.

#### 4.4.2. Η πρόσφατη διαδικασία για τη Σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς

Η διαδικασία για τη σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς ξεκίνησε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1991, ως αποτέλεσμα της αναγνώρισης:

- της σημασίας του ρόλου των Ομάδων Συμφερόντων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής,
- της ανάγκης επιβολής συγκεκριμένων κανόνων στη δραστηριότητά τους και
- της ανάγκης για διαφάνεια στις δραστηριότητες που σημειώνονταν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.<sup>298</sup>

---

<sup>297</sup> Συνέντευξη με Βρετανό Ευρωβουλευτή Philip Whitehead, P.S.E., Βρυξέλλες, 26.02.97

<sup>298</sup> Όπως αναφέρεται στη σύσταση που εξέδωσε η Επιτροπή ( για την οποία γίνεται λόγος στη συνέχεια), μετά από δημόσια ακρόαση στις Βρυξέλλες, στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι Ομάδων Πίεσης, αποδείχθηκε ότι το lobbying στο Κοινοβούλιο συντελεί στη δημοκρατική διαδικασία. Για αυτό το λόγο η άσκησή του δεν πρέπει να περιορισθεί αλλά να οριοθετηθεί μέσω συγκεκριμένων κανόνων έτσι ώστε όχι μόνο να αποφευχθούν παρανομίες αλλά και να έχουν όλοι οι lobbyists την ίδια μεταχείριση. PE 200.405/fin

Σε ένα πρώτο στάδιο, η προηγούμενη Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (1989-1994) ανέθεσε στον κ. Marc Galle (PSE, B)<sup>299</sup>, μέλος της Επιτροπής Κανονισμού, να “υποβάλει τις προτάσεις του σχετικά με τη σύνταξη Κώδικα Συμπεριφοράς και δημοσίου μητρώου” για τους lobbyists που δραστηριοποιούνταν στα πλαίσια του Ε.Κ.

Οι προτάσεις που υποβλήθηκαν από τον Εισηγητή και συζητήθηκαν σε τέσσερις συνεδρίες της Επιτροπής Κανονισμού<sup>300</sup>, εκδόθηκαν με τη μορφή σύστασης από την εν λόγω Επιτροπή προς το διευρυμένο γραφείο<sup>301</sup> σχετικά “με τους κανόνες που πρέπει να διέπουν την εκπροσώπηση των ομάδων ειδικών συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο”, την 8η Οκτωβρίου 1992<sup>302</sup>. Η σύσταση προέβλεπε τη σύνταξη μητρώου καταχωρήσεων και υιοθέτηση κώδικα συμπεριφοράς (με περιγραφή της διαδικασίας εφαρμογής του). Επίσης, παρουσίαζε τα δικαιώματα των εγγεγραμμένων στο μητρώο, τις υποχρεώσεις τους καθώς και πιθανές κυρώσεις<sup>303</sup>.

Η διαδικασία καθιέρωσης συγκεκριμένων μέτρων για την εκπροσώπηση των Ομάδων Συμφερόντων, σταμάτησε στα πλαίσια αυτής της κοινοβουλευτικής περιόδου, σε αυτό το

---

<sup>299</sup> Η Επιτροπή Κανονισμού όρισε τον Marc Galle ως Εισηγητή στις 21 Ιουνίου 1991

<sup>300</sup> 28 Ιανουαρίου, 26 Μαρτίου και 26 Ιουνίου 1992. Η τελική υιοθέτηση των προτάσεων έγινε στις 2 Οκτωβρίου 1992 (6 ψήφοι υπέρ, 3 κατά, 3 αποχές).

<sup>301</sup> PE 200.405/fin

<sup>302</sup> Σε αποσπάσματα της συζήτησης της 2ας Οκτωβρίου όπως δημοσιεύθηκαν από το Γραφείο Τύπου του Ε.Κ., φαίνεται ότι ο Εισηγητής στην τελική παρέμβασή του στη συζήτηση επεσήμανε τη σημασία του στοιχείου της πληροφόρησης (“information”) που προσφέρουν οι Ομάδες Πίεσης, στο Ε.Κ., στοιχείου ιδιαίτερα ζωτικού για τη λειτουργία του θεσμικού Οργάνου για δύο λόγους: γιατί το Ε.Κ. “έχει ανάγκη” τις Ομάδες και το αντίθετο και γιατί το Κοινοβούλιο πρέπει να διατηρήσει την ανεξαρτησία του απέναντι στην Επιτροπή. INFO MEMO SPECIAL Vers Une Réglementation du Euro-lobbying, Parlement Européen, Σεπτέμβριος 1994/ No 2.

<sup>303</sup> Όπως υποσημείωση 4.

σημείο, κυρίως επειδή η προσπάθεια υιοθέτησης ορισμού για το “λόμπι”, που θεωρήθηκε αναγκαία από τους Ευρωβουλευτές, δεν ευδοκίμησε<sup>304</sup>.

Η επόμενη Ολομέλεια του Ε.Κ.<sup>305</sup> (1994-99) ανέθεσε στη Γενική Διεύθυνση Έρευνας να διεξαγάγει μελέτη σε σχέση με τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στις Ηνωμένες Πολιτείες, μελέτη η οποία υποβλήθηκε στην Ολομέλεια στις 2 Μαρτίου 1995<sup>306</sup>.

Ως Εισηγητής για την “εκπροσώπηση συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο”, ορίστηκε από την Επιτροπή Κανονισμού ο Glynn Ford (UK, PSE)<sup>307</sup>.

Η πρώτη γνωμοδότηση σχετικά με τις Ομάδες Συμφερόντων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποβλήθηκε στην Επιτροπή Κανονισμού, Ελέγχου και Ασυλιών, από τον Ken Collins (UK, PSE) εκ μέρους της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών, στις 20 Φεβρουαρίου 1995<sup>308</sup>. Γνωμοδοτήσαν, επίσης, η

---

<sup>304</sup> Σχέδιο γνωμοδότησης της Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων και Απασχόλησης, Συντάκτης Jose Maria Gil-Robles Gil-Delgado, 1η Απριλίου 1995, PE 212.366.

<sup>305</sup> Στο διάστημα που μεσολάβησε είχε εκδοθεί ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη θεμελίωση “ενός ανοικτού και συγκροτημένου διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής και των Ομάδων ειδικών Συμφερόντων”, στην οποία αναγνωριζόταν η χρησιμότητα των Ομάδων συμφερόντων (“μπορούν να παρέχουν στις υπηρεσίες της - της Επιτροπής- τεχνικές πληροφορίες και εποικοδομητικές συμβουλές”) και περιγραφόταν η μελλοντική πολιτική της όπως και οι κατευθυντήριες γραμμές αυτής της πολιτικής. 93/C 63/02ελλ.

<sup>306</sup> Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας με θέμα: *Δραστηριότητες των Ομάδων Πίεσης στις Ηνωμένες Πολιτείες-Ομοσπονδιακοί νόμοι, δεοντολογία και κανονισμοί*, 2 Μαρτίου 1995. PE 212.083/ Παρ. Ελλ.

<sup>307</sup> Συμμετείχε και στην κατάρτιση της σύστασης προς το διευρυμένο γραφείο κατά την προηγούμενη κοινοβουλευτική περίοδο.

<sup>308</sup> PE 212.031. Στη γνωμοδότηση αυτή διατυπώνεται και ο πρώτος ορισμός του lobbyist που δρα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που είχε ως ακολούθως: “οποιοσδήποτε δρα κατόπιν οδηγιών τρίτου και επιδιώκει στην προώθηση των συμφερόντων του εν λόγου τρίτου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στα υπόλοιπα θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ο οποίος συχνά διασπείρει πληροφορίες ή επιδιώκει ή διατηρεί τακτικές επαφές, για το σκοπό αυτό, με τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και το προσωπικό που εργάζεται στο θεσμικό όργανο”.

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων<sup>309</sup>, η Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων και Απασχόλησης<sup>310</sup> και η Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής<sup>311</sup>.

Η Έκθεσή του<sup>312</sup> υποβλήθηκε στην αρμόδια Επιτροπή το Σεπτέμβριο του 1995<sup>313</sup>, και συζητήθηκε για πρώτη φορά σε αυτήν στις 25 Σεπτεμβρίου 1995<sup>314</sup>.

Με τη γνωμοδότηση αυτή ο Εισηγητής αποσκοπούσε στην εισαγωγή ρυθμίσεων σε σχέση με:

την *παραχώρηση δικαιώματος εισόδου* σε κάθε ξένο προς το Κοινοβούλιο πρόσωπο που θα επιθυμούσε να αποκτήσει το δικαίωμα τακτικής εισόδου σε αυτό και με στόχο την πληροφόρηση των μελών στα πλαίσια της εντολής τους και με το *δικαίωμα ατομικής πρόσβασης* σε ορισμένα τμήματα του Κοινοβουλίου καθώς και στο υλικό τεκμηρίωσης.

Ως αντιστάθμισμα, οι Εκπρόσωποι των Ομάδων Συμφερόντων που θα απολάμβαναν των παραπάνω δικαιωμάτων θα εγγράφονταν σε μητρώο έναντι καταβολής χρηματικού ποσού και θα έπρεπε να συντάσσουν κάθε χρόνο δήλωση δραστηριοτήτων, την οποία και θα υπέβαλαν στο αρμόδιο όργανο του Κοινοβουλίου.

---

<sup>309</sup> PE 212.411/τελ

<sup>310</sup> PE 212.366. Για το Συντάκτη της γνωμοδότησης κ. Gil-Delgado, ο Εισηγητής της Έκθεσης “λαμβάνει ριζικά αποστάσεις από την εργασία που πραγματοποίησε κατά την προηγούμενη κοινοβουλευτική περίοδο ο κ. Galla”.

<sup>311</sup> Όπως υποσημείωση 13

<sup>312</sup> Είχε προηγηθεί Έγγραφο Εργασίας του Εισηγητού, 15 Μαρτίου 1995, PE 212.085

<sup>313</sup> A4-0217/95. Έκθεση σχετικά με την Εκπροσώπηση Συμφερόντων στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Επιτροπή Κανονισμού, Ελέγχου της Εντολής και Ασυλιών. Εισηγητής Glynn Ford

<sup>314</sup> PE 212.411/τελ ελλ

Η Εισήγηση του Glyn Ford άλλαξε περιεχόμενο τρεις φορές<sup>315</sup> καθώς η Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δυσκολευόταν να προχωρήσει στην υιοθέτηση του οριστικού Κώδικα Συμπεριφοράς<sup>316</sup>, γεγονός που σε μεγάλο βαθμό οφειλόταν, σε θεωρητικό επίπεδο στη συζήτηση σχετικά με τον ορισμό του lobbying και του lobbyist<sup>317</sup> που επανήλθε και, σε πρακτικό, στην απουσία συγκεκριμένων κανονιστικών ρυθμίσεων για το lobbying στη νομοθεσία των Κρατών-μελών<sup>318</sup>.

Επίσης, η συζήτηση που ξεκίνησε παράλληλα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη διαφάνεια και τα οικονομικά συμφέροντα των βουλευτών<sup>319</sup>,

<sup>315</sup> Για τον Εισηγητή, ιδιαίτερη αναστάτωση προκάλεσε στο πρώτο προσχέδιο της Εισήγησής του το σημείο που αναφερόταν στην ενασχόληση των τέως Ευρωβουλευτών και του προσωπικού τους, ως λομππίστες και για το οποίο δέχθηκε ο ίδιος lobbying από τους συναδέλφους του. Πιο συγκεκριμένα, και σε σχέση με αυτό το θέμα, αναφερόταν ότι “μέλη του προσωπικού και Ευρωβουλευτές δε θα είναι σε θέση να εργασθούν ως lobbyists για δύο χρόνια μετά την ολοκλήρωση της θητείας τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο”. *Προσωπική Συνέντευξη* με Glyn Ford, Βρυξέλλες, 11.02.97.

<sup>316</sup> Η δεύτερη Έκθεση υποβλήθηκε την 11η Ιουνίου 1996, A4-0200/96

<sup>317</sup> Σύμφωνα με τον Εισηγητή, οι συζητήσεις για τον ορισμό ήταν συζητήσεις χωρίς νόημα, καθώς αφενός συντελούσαν στην καλυψεργία αφετέρου η διάκριση σε lobbies ή μη των Ομάδων που προσπαθούν να πείσουν προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση είναι σχεδόν αδύνατη. *Προσωπική Συνέντευξη* με Glyn Ford, 11.02.97.

<sup>318</sup> Με εξαίρεση τη Γερμανία, τη Δανία και τη Μεγάλη Βρετανία, η πλειοψηφία των εθνικών Κοινοβουλίων των Κρατών-Μελών έχει υιοθετήσει σύστημα καταχώρησης των Ομάδων Πίεσης και των εκπροσώπων τους ανάλογο με του Ε.Κ.: παραχωρούνται στους εκπροσώπους κάρτες εισόδου συγκεκριμένης διάρκειας μετά από αίτηση, όμως, των μελών των πολιτικών κομμάτων. Στη Γερμανία, υπάρχει σε ομοσπονδιακό επίπεδο διαδικασία εγγραφής σε μητρώο, ανοικτή σε όλες τις Οργανώσεις που εκπροσωπούνται σε αυτό το επίπεδο. Η διαδικασία αυτή, που επιβλέπεται από τον Πρόεδρο του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να είναι σε θέση οι εκπρόσωποι των Ομάδων Πίεσης να έχουν επαφές με τους κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους, να αποκτήσουν κάρτα Εισόδου στο Κοινοβούλιο και να έχουν δικαίωμα συμμετοχής στην προπαρασκευή της ομοσπονδιακής νομοθεσίας. Η δημοσίευση του Μητρώου γίνεται κάθε χρόνο. Στη Δανία, υπάρχει σειρά ρυθμίσεων που καθορίζουν τις επαφές των Εκπροσώπων των Ομάδων Πίεσης με τα μέλη του Κοινοβουλίου ενώ, στη Μεγάλη Βρετανία, τη χώρα με την μεγαλύτερη παράδοση στο lobbying, κυκλοφόρησε μόλις το 1995, ανεπίσημη πρόταση για τη δημιουργία μητρώου και Κώδικα Συμπεριφοράς και με κύριο αντικείμενο όσους επιδιώκουν επαφές με σκοπό την άσκηση επιρροής στα μέλη του Κοινοβουλίου. *Έγγραφο Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Ιούνιος 1995.

<sup>319</sup> Έκθεση Nordmann (L, F), A4-177/96, σχετικά με την τροποποίηση του παραρτήματος I του Κανονισμού που αφορά τη διαφάνεια και τα οικονομικά συμφέροντα των βουλευτών.



προκάλεσε επιπρόσθετες δυσχέρειες στην κατάρτιση της Έκθεσης για τις ομάδες ειδικών συμφερόντων<sup>320</sup>.

Στο τελικό στάδιο, η Επιτροπή Γνωμοδότησης δέχθηκε την αναφορά του Εισηγητού της<sup>321</sup> στη συνεδρίασή της που πραγματοποιήθηκε την 18η Μαρτίου 1997<sup>322</sup>.

Το προσχέδιο του Κώδικα Συμπεριφοράς που εγκρίθηκε, καλούσε τους lobbyists, να υιοθετήσουν συμπεριφορά “ειλικρινή, έννομη και απαλλαγμένη από οιαδήποτε απόκρυψη στοιχείων απέναντι στο Ε.Κ.”<sup>323</sup>. Οι λεπτομέρειες του Κώδικα Συμπεριφοράς των lobbyists, δηλαδή των “ατόμων που το όνομά τους περιλαμβάνεται στον κατάλογο Καταχωρήσεων”<sup>324</sup>, καθορίζονταν με τον νέο Κανονισμό ενώ αποφασίσθηκε ότι με το τίτλο του “βοηθού” μπορούν να εργάζονται στο Ε.Κ. και να έχουν πρόσβαση στα ανάλογα έγγραφα και δικαίωμα εισόδου στις Συνεδριάσεις μόνο όσα άτομα “είναι διαπιστευμένα και εργάζονται αποκλειστικά ως βοηθοί”<sup>325</sup>. Περιλήφθηκε, επίσης, διάταξη σχετικά με τις κυρώσεις που θα επιβάλλοντο στους lobbyists σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με το νέο Κανονισμό<sup>326</sup>.

---

<sup>320</sup> Πολλοί Ευρωβουλευτές είχαν την άποψη ότι η Έκθεση Ford και η Έκθεση Nordmann έπρεπε να συζητηθούν παράλληλα σε ότι αφορά τη διακρίρυξη σχετικά με τα προνόμια που μπορούν να απολαμβάνουν οι Ευρωβουλευτές. Συζήτηση στην Ολομέλεια την 12η Μαΐου 1997 <http://www.europarl.eu.int/scripts>

<sup>321</sup> A4-0107/97

<sup>322</sup> Η Εισήγηση εγκρίθηκε με 7 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 2 αποχές.

<sup>323</sup> “attitude franche, loyale et exempte de toute dissimulation à l’égard du PE” PE 219.668

<sup>324</sup> Σύμφωνα με το Άρθρο 9 του Κανονισμού

<sup>325</sup> Άρθρο 2, Παράρτημα ΙΧ του Κανονισμού

<sup>326</sup> Αφαίρεση της κάρτας “ελευθέρως εισόδου” στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα και, ανάλογα με την περίπτωση, στις Οργανώσεις που εκπροσωπούν.

Η συζήτηση στην Ολομέλεια πραγματοποιήθηκε την 12η Μαΐου και η ψηφοφορία την 13η Μαΐου 1997<sup>327</sup>. Η Ολομέλεια υιοθέτησε την Έκθεση του Εισηγητού της σύμφωνα με τη διαδικασία της πρώτης ανάγνωσης.

#### 4.4.3. Βασικά σημεία του Κώδικα Συμπεριφοράς των lobbyists

Ως τα βασικότερα σημεία του Κώδικα Συμπεριφοράς μπορούν να χαρακτηρισθούν τα ακόλουθα:<sup>328</sup>

- οι lobbyists έχουν την υποχρέωση να γνωστοποιούν με απόλυτη σαφήνεια την ταυτότητά τους αλλά και την ταυτότητα των συμφερόντων που εκπροσωπούν στα μέλη ή τους υπαλλήλους του Ε.Κ. που επιθυμούν να προσεγγίσουν
- οι lobbyists δεν πρέπει να εργάζονται στο ΕΚ ή σε κάποιο άλλο από τα όργανα της ΕΕ
- η αναζήτηση πληροφοριών από τους lobbyists πρέπει να γίνεται με άμεσο τρόπο και αφού ενημερώσουν τον Ευρωβουλευτή ή αρμόδιο υπάλληλο του ΕΚ για τα αιτήματά τους
- οι lobbyists έχουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του Κανονισμού του ΕΚ σε ό,τι αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των παλαιών μελών του όπως, επίσης, και την απόδοση δώρων στα μέλη του<sup>329</sup>
- η απόδοση ετήσιας αναφοράς από τους lobbyists σχετικά με τις δραστηριότητές τους στο ΕΚ είναι, σύμφωνα με τον Κανονισμό, αναγκαία.
- οι Ευρωβουλευτές και οι εργαζόμενοι στο ΕΚ είναι σε θέση να εργασθούν ως Εκπρόσωποι των ΟΣ μετά την πάροδο δύο χρόνων από τη λήξη της θητείας τους ή της εργασιακής τους σχέσης με το ΕΚ.

---

<sup>327</sup> R4-0107/97

<sup>328</sup> Ανάλογο περιεχόμενο έχουν και ο Κώδικας Συμπεριφοράς των Συμβούλων, ο οποίος έχει συνταχθεί από τους ίδιους τους lobbyists, η αντίστοιχη προσπάθεια της Επιτροπής. <http://europa.eu.int/comm/secretariat.../lobbies/communication/annexe/2-en.htm>

<sup>329</sup> άρθρο 2, παράρτημα 1 του Κανονισμού

Από τα παραπάνω σημεία γίνεται σαφές ότι ο Κανονισμός αυτός επιδιώκει να θέσει κάποια όρια στη δραστηριότητα του lobbying, χωρίς να επιβάλει αυστηρούς περιορισμούς ή απαγορεύσεις. Σύμφωνα με τον Εισηγητή της Έκθεσης, ο Κανονισμός αυτός αποτελεί 'ένα πρώτο βήμα' προς την κατεύθυνση οριοθέτησης της δραστηριότητας lobbying ενώ η επιβολή αυστηρών κανόνων δεν έχει νόημα στο βαθμό που η άσκηση αποτελεσματικού και διαρκούς ελέγχου τόσο στους Ευρωβουλευτές και το προσωπικό του ΕΚ όσο και στους Εκπροσώπους των Ομάδων είναι σχεδόν ανέφικτη<sup>330</sup>.

Τα πορίσματα πρόσφατης έρευνας<sup>331</sup> που πραγματοποιήθηκε, αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του Κώδικα Συμπεριφοράς για τους lobbyists (σε σχέση τόσο με τον παραπάνω Κώδικα όσο και με τις αντίστοιχων ρυθμίσεις της Επιτροπής και του Κώδικα Συμβούλων των ίδιων των lobbyists), οι lobbyists σέβονται ορισμένα σημεία του Κανονισμού ενώ άλλα δεν τα τηρούν. Πιο συγκεκριμένα, ενώ στο θέμα της δήλωσης της ταυτότητάς τους και της προσφοράς δώρων ή χρημάτων φαίνεται ότι συμμορφώνονται με τις ισχύουσες ρυθμίσεις, ενώ στα θέματα της γνωστοποίησης της ταυτότητας του πελάτη τους και των συμφερόντων που εκπροσωπούν παρατηρείται σχετική έλλειψη ακρίβειας.

Ανάλογα προβλήματα δείχνουν να αντιμετωπίζουν στην εφαρμογή του Κανονισμού ρύθμισης της Πρακτικής του Lobbying (Regulation of Lobbying Act), και οι Η.Π.Α.. Σύμφωνα με τον Κανονισμό αυτό, ο οποίος δημιουργήθηκε το 1946<sup>332</sup>, η δραστηριότητα

<sup>330</sup> Προσωπική Συνέντευξη με τον Εισηγητή της Έκθεσης, Glynn Ford, όπως υποσημείωση 288.

<sup>331</sup> <http://www.euractiv.com>, *Officials think that lobbyists do not fully respect their own Code of Conduct*, 10.03.2000

<sup>332</sup> Στις Η.Π.Α., ειδικότερα, όπου πρακτικές lobbying, φαίνεται να εφαρμόζονται και σε διάφορες μορφές από το 1783, οι απόπειρες ρύθμισης της δραστηριότητας αυτής έχουν την πρώτη ευτυχή κατάληξη το 1936, όταν με απόφαση του Εμπορικού Ναυτικού οι εργαζόμενοι σε Εταιρείες των οποίων η δράση στον τομέα της Ναυτιλίας επηρεαζόταν από μία σειρά Νόμων, κλήθηκαν να κοινοποιήσουν την ταυτότητά τους στο Γραφείο Εμπορίου πριν ξεκινήσουν να εργάζονται στον τομέα της προσπάθειας επιρροής στη νομοθεσία και στις διοικητικές αποφάσεις. Jeffrey H. Birnbaum, *The Lobbyists: how influence peddlers work their way in Washington*, Times Books, a division of Random House, New York, 1992, σελ.8-13. Η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου σχετικά με την υπόθεση United States vs. Harris περιόρισε την ισχύ του Κανονισμού στον έλεγχο

lobbying προϋποθέτει την εγγραφή των διαμεσολαβητών σε ειδικό μητρώο, τη δήλωση της ταυτότητας των πελατών τους, των ατόμων με τα οποία έρχονται σε επαφή για την επίτευξη των στόχων τους όπως και στο Ε.Κ., προϋπόθεση που δεν γίνεται πάντα σεβαστή, όμως, από τους επαγγελματίες.<sup>333</sup> Και στις Η.Π.Α., η σχετική νομοθεσία πραγματεύεται τις περιπτώσεις δωροδοκίας, άσκησης παράνομης επιρροής στους πολιτικούς και ενασχόλησης των ίδιων των πολιτικών με lobbying, χωρίς, όμως, να είναι σε θέση να προστατέψει απόλυτα το σύστημα από τις παράνομες δραστηριότητες.<sup>334 335</sup> Εντούτοις, η πιο αποτελεσματική άσκηση ελέγχου στις Ο.Σ. φαίνεται ότι πραγματοποιείται από τις αντίθετες τους Ομάδες, οι οποίες ελέγχουν τα επιχειρήματα και τη δράση των αντιπάλων τους, και προσφέρουν στο νομοθέτη δυνατότητα επιλογής και κρίσης μέσω του αντίλογου τους.<sup>336</sup>

---

των άμεσων επαφών των μελών του Κογκρέσου με άτομα ή Οργανώσεις που αποσκοπούν στην επιρροή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

<sup>333</sup> Ο Ομοσπονδιακός Κανονισμός για την Πράξη του Lobbying των Η.Π.Α., (1946) απαιτεί κάθε πρόσωπο ή οργάνωση που ζητά ή αποδέχεται χρήματα με σκοπό να χρησιμοποιηθούν “κυρίως για βοήθεια”, “ή για το βασικό σκοπό” τον οποίο το άτομο ή η Οργάνωση υπηρετούν, και επιδιώκουν την ψήφιση ή τη ματαίωση της νομοθετικής πράξης στο Κογκρέσο, να εγγράφονται στο ειδικό μητρώο που υπάρχει για αυτό το σκοπό στη Βουλή των Αντιπροσώπων των Η.Π.Α. (United States House of Representatives). *A dictionary of the Social Sciences*-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Tavistock Publications Ltd., First Published in Great Britain, 1964.

<sup>334</sup> Η ισχύς του Κανονισμού αυτού μειώθηκε σημαντικά το 1954, ως συνέπεια αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *United States v. Harriss* όπου το Δικαστήριο ερμήνευσε την Πράξη με τέτοιο τρόπο ώστε να απαιτείται καταγραφή και αναφορά των ατόμων εκείνων που ζητούσαν ή ελάμβαναν ποσά για lobbying, και περιόρισε την ισχύ του Κανονισμού στον έλεγχο των προσωπικών επαφών των μελών του Κογκρέσου με άτομα ή Οργανώσεις που αποσκοπούν στην άμεση επιρροή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation*, Annotations of Cases decided by the Supreme Court of the United States to June 29, 1972, Prepared by the Congressional Research Service, Library of Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1973.

<sup>335</sup> Τα αιτήματα για καθιέρωση πιο αυστηρού Νόμου για το lobbying προσκρούουν σε εκείνους που θεωρούν ότι η υιοθέτηση αυστηρότερων κανονισμών είναι σε αντίθεση με τις αρχές της “ελευθερίας της έκφρασης”(freedom of expression) και της “ιδιωτικότητας” (privacy). Πάραυτα, σημαντικό ποσοστό υποθέσεων που αφορά στις απόπειρες δωροδοκίας και στη διαφθορά καταλήγει στα δικαστήρια. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, ό.π.

<sup>336</sup> Π.Α. Πετρουλάκος, *Το Πολίτευμα των Η.Π.Α.*, Κριτική, Αθήνα, 1995, σελ. 273-274.

Όσον αφορά τον Κώδικα Συμπεριφοράς στην Ευρώπη, οι ίδιοι οι Εκπρόσωποι των ΟΣ, δείχνουν να μην πιστεύουν στην αποτελεσματικότητα του Κώδικα Συμπεριφοράς. Σε σχετική ερώτηση που τους απευθύνθηκε στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας έδειξαν άγνοια για τις προσπάθειες σύνταξής του – ο υπεύθυνος για τη σύνταξη του Κώδικα, Εισηγητής είχε ζητήσει να καταθέσουν στο Γραφείο του τις απόψεις τους σχετικά – ενώ, σε γενικές γραμμές, παρουσιάσθηκαν αδιάφοροι για το συγκεκριμένο θέμα. Ορισμένοι υποστήριξαν, επίσης, ότι κανείς από το ΕΚ δεν είχε ζητήσει επίσημα την άποψή τους.<sup>337</sup> Από τους ερωτηθέντες μόνο ένας Εκπρόσωπος ΟΣ, ο Nick Philips , υπεύθυνος για το lobbying στο ΕΚ της UNICE, είχε θετική άποψη για τον Κώδικα Συμπεριφοράς και είχε σχετικές διαβουλεύσεις με μέλη του ΕΚ.<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> Οι απαντήσεις αυτές δόθηκαν σε σχετικό ερώτημα του ερωτηματολογίου που τους δόθηκε για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας.

<sup>338</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Nick Philips, Σύμβουλο της UNICE σε θέματα του ΕΚ, Βρυξέλλες, 13 Φεβρουαρίου 1997.

**ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ**

**ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ**

## 5. Η ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΥΡΚΙΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Την 13η Δεκεμβρίου 1995, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε υπέρ της Τελωνειακής Ένωσης της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η θετική αυτή ψήφος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποτέλεσε το επιστέγασμα σειράς οργανωμένων προσπαθειών στις οποίες είχαν επιδοθεί οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες προκειμένου να επιτύχουν την Τελωνειακή Σύμβαση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Η επιλογή μελέτης της συγκεκριμένης περίπτωσης δεν ήταν τυχαία: βασίστηκε, καταρχήν, στο γεγονός ότι η όλη διαδικασία μπορεί να θεωρηθεί ως περίπτωση ιδιαίτερα επιτυχημένου lobbying, όχι μόνο σε σχέση με το αποτέλεσμα, που από αρκετούς από τους συντευξιαζόμενους χαρακτηρίστηκε ως αναμενόμενο αλλά, κυρίως, σε σχέση με τους παράγοντες που ενεπλάκησαν στη διαδικασία και τον τρόπο και τις μεθόδους που ακολούθηθηκαν.

Εάν και η Τελωνειακή Ένωση της Τουρκίας με την Ε.Ε. έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που την καθιστούν μοναδική ως περίπτωση στην ιστορία της πρώτης<sup>339</sup>, το γεγονός ότι οι μηχανισμοί lobbying υπέρ αυτής λειτούργησαν σε μεγάλο βαθμό με ιδιαίτερη επιτυχία, την καθιστά ικανή να αποτελέσει σημείο αναφοράς για όλες τις περιπτώσεις lobbying.

Ο ερευνητής, κατά τη διάρκεια της έρευνάς του, συναντά δυσκολίες, εκτός από τα συνηθισμένα προβλήματα που συναντώνται στις μελέτες περιπτώσεων lobbying, δυσκολίες που σχετίζονται με τους ακόλουθους παράγοντες:

ότι η περίπτωση της Τελωνειακής Ένωσης της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει σε μεγάλο βαθμό πολιτική χροιά, και για την επίτευξή της λειτούργησαν ευρύτερες διεθνείς ισορροπίες (π.χ. ο ρόλος που διαδραμάτισαν οι Η.Π.Α. )

---

<sup>339</sup>Που σχετίζονται με τη γενικότερη κοινωνικο-πολιτική δομή της Τουρκίας

ότι η παρούσα έρευνα πραγματοποιήθηκε μετά την απόρριψη της αίτησης της Τουρκίας για να γίνει αποδεκτή ως υποψήφιο μέλος από την Ε.Ε.

ότι οι σχέσεις της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκές χώρες χαρακτηρίζονται από αστάθεια και σημαντικές διακυμάνσεις.

Το lobbying ήταν χαρακτήρα πολιτικού(υπέρ/κατά), οικονομικού (υπέρ) και κοινωνικού (κατά).

### **5.1. Ιστορικό πλαίσιο των σχέσεων Τουρκίας-Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Οι σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την Τουρκία μέχρι την υπογραφή της Τελωνειακής Σύνδεσης το 1995 χαρακτηρίζονται από διακυμάνσεις. Σε γενικές γραμμές, μπορεί να γίνει διάκριση στις παρακάτω περιόδους:

- την περίοδο από το 1963, όταν υπογράφηκε η Συμφωνία της Άγκυρας, μέχρι το 1974, που τέθηκε σε ισχύ το Πρωτόκολλο του 1973. Η περίοδος αυτή, γνωστή και ως “χρυσή περίοδος” στις ευρωτουρκικές σχέσεις, χαρακτηρίζεται από την, σε μεγάλο βαθμό, μονόδρομη υποστήριξη της Τουρκίας από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.
- την περίοδο από το 1974 έως το 1980, περίοδο κρίσης για τις σχέσεις Ε.Κ.-Τουρκίας, αποτέλεσμα της οικονομικής πολιτικής της Τουρκίας και της επέμβασής της στην Κύπρο. Την περίοδο αυτή χαρακτηρίζουν η έναρξη των διαπραγματεύσεων για την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Κ. , η αδυναμία της τουρκικής οικονομικής πολιτικής να προσαρμοσθεί στις νέες διεθνείς συνθήκες που δημιουργήθηκαν από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις (1973,1979) και την κρίση στο Αφγανιστάν, και το πάγωμα των συναλλαγών ανάμεσα στην Τουρκία και την Ε.Κ..
- την περίοδο 1981-1986 όταν, μετά την εκδήλωση πραξικοπήματος στην Τουρκία η εξουσία πέρασε στα χέρια των στρατιωτικών με άμεση συνέπεια την επιδείνωση των σχέσεων Τουρκίας- Ε.Κ..



- την περίοδο 1987-1990, όταν οι σχέσεις Τουρκίας-Ε.Κ. αποκαταστήθηκαν μερικώς με την άνοδο του Οζάλ στην εξουσία που προωθούσε την ταχεία ένταξη της χώρας του στην Ε.Κ.. Ενδεικτικό στοιχείο για τις σχέσεις Ε.Κ. -Τουρκίας είναι το γεγονός ότι η γνωμάτευση της Επιτροπής (1989) σχετικά με την αίτηση ένταξης της Τουρκίας στην Κοινότητα (1987) αν και την απέρριπτε λόγω αδυναμίας της Κοινότητας να δεχθεί νέα μέλη στις τάξεις της, διακήρυξε τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας και την ανάγκη συνεργασίας των δύο μερών.
- την περίοδο 1991-1995, που κατέληξε στην Τελωνειακή Σύνδεση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

#### 5.1.1. Η πορεία προς την Τελωνειακή Ένωση

Η Τουρκία υπέβαλε υποψηφιότητα για σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα σχεδόν αμέσως μετά τη Συνθήκη της Ρώμης (1958). Η Συμφωνία Σύνδεσης που επικυρώθηκε στην Άγκυρα το 1963 (12 Σεπτεμβρίου)<sup>340</sup> και συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο που υπογράφηκε στις 23 Δεκεμβρίου 1970 και τέθηκε σε ισχύ το 1973, αποσκοπούσε στη δημιουργία ισχυρών οικονομικών και εμπορικών δεσμών μεταξύ της Ευρ. Κοινότητας και της Τουρκίας ενώ, παράλληλα προϋπόθετε μία μεταβατική περίοδο 22 ετών. Η μεταβατική περίοδος έληξε το 1995, όταν και τέθηκε σε ισχύ η Τελωνειακή Ένωση ΕΚ-Τουρκίας. Είχε προηγηθεί η απόφαση του Συμβουλίου Σύνδεσης Τουρκίας-Ευρωπαϊκής Ένωσης την 6η Μαρτίου 1995, να προωθήσει τη διαδικασία και να προχωρήσει στο τελικό στάδιο της Τελωνειακής Ένωσης.

#### 5.1.2. Η Συμφωνία Σύνδεσης

Στόχος της Συμφωνίας Σύνδεσης της Άγκυρας ήταν η ενίσχυση της τουρκικής οικονομίας, η ενδυνάμωση των σχέσεων Ευρωπαϊκής Κοινότητας-Τουρκίας μέσω της

---

<sup>340</sup> *Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey*, Ankara, 12 Σεπτεμβρίου 1963. <http://www.mfa.gov.tr>

προώθησης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών και η βελτίωση του επιπέδου απασχόλησης και των συνθηκών διαβίωσης του τουρκικού λαού<sup>341</sup>. Η επίτευξη του στόχου θα ήταν δυνατή με τη σταδιακή εγκαθίδρυση της Τελωνειακής Ένωσης<sup>342</sup> ενώ η τελική φάση της Σύνδεσης προϋπόθετε συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των συμβαλλόμενων μελών<sup>343</sup>.

Στη Συμφωνία Σύνδεσης είχαν προβλεφθεί τρεις φάσεις οι οποίες θα καθιστούσαν δυνατή την Τελωνειακή Σύνδεση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα: μία προπαρασκευαστική, μία μεταβατική και μία οριστική φάση.

Η *προπαρασκευαστική φάση*, αρχικής διάρκειας πέντε ετών (με δυνατότητα παράτασης άλλων πέντε), αποσκοπούσε στην ενίσχυση της Τουρκικής οικονομίας με τη βοήθεια της Κοινότητας έτσι ώστε να είναι σε θέση η Τουρκία να αντεπεξέλθει στις προβλεπόμενες υποχρεώσεις της κατά τη διάρκεια των δύο επόμενων φάσεων. Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα επιχορηγούσε την Τουρκία με 175 εκατομμύρια Ευρωπαϊκές Λογιστικές Μονάδες και θα υιοθετούσε μονομερείς δασμολογικές παραχωρήσεις στο θέμα των εξαγωγών παραδοσιακών προϊόντων της Τουρκίας (καπνός, φιστίκια κ.α.).<sup>344</sup>

Η *μεταβατική φάση* θα διαρκούσε διάστημα όχι μεγαλύτερο από δώδεκα έτη και θα αποσκοπούσε στην πραγματοποίηση της σταδιακής Τελωνειακής Ένωσης των ενδιαφερόμενων μελών, μέσω της προσέγγισης των οικονομικών πολιτικών τους και στη βάση αμοιβαίων και κοινών υποχρεώσεων. Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής, θα

---

<sup>341</sup> Άρθρο 2, Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey, 1963, όπως υποσημείωση 341.

<sup>342</sup> Άρθρο 2, παράγραφος 2, Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey, 1963, ό.π.

<sup>343</sup> Άρθρο 5, Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey, 1963, ό.π.

<sup>344</sup> Άρθρο 3, Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey, 1963, ό.π.

πραγματοποιείτο η κατάργηση των περιορισμών στον τομέα της διακίνησης των ατόμων, των προϊόντων και των υπηρεσιών.<sup>345</sup>

Κατά τη διάρκεια της *οριστικής φάσης* θα επιχειρείτο η ενίσχυση της συνεργασίας των δύο μερών στον τομέα της οικονομικής πολιτικής για να εξασφαλισθεί η Τελωνειακή Ένωση.<sup>346</sup>

Το *χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο του 1973*, όριζε τα χρονικά διαστήματα εφαρμογής των τεχνικών μέτρων που έπρεπε να ληφθούν σε χρονικό διάστημα 22 ετών για να γίνει δυνατή η πραγματοποίηση της Τελωνειακής Ένωσης το 1995. Τόσο η Συμφωνία Σύνδεσης το 1963, όσο και το Πρωτόκολλο του 1973 μαρτυρούν τις καλές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την Τουρκία την περίοδο 1963-1973/4.

### 5.1.3. Η αίτηση ένταξης της Τουρκίας στην Ε.Κ. το 1987

Στο διάστημα που μεσολάβησε από την Συμφωνία Σύνδεσης της Τουρκίας με την ΕΚ (1963) και την Τελωνειακή Σύνδεσή της (1995), και πιο συγκεκριμένα την 14η Απριλίου 1987 η Τουρκία είχε υποβάλει αίτηση για ένταξη της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αίτηση για την οποία η Επιτροπή εξέδωσε αρνητική γνωμοδότηση στις 18 Δεκεμβρίου 1989.<sup>347</sup> Η γνωμοδότηση της Επιτροπής βασιζόταν στη ευρύτερη πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας απέναντι σε τρίτες χώρες που επεδίωκαν την ένταξή τους στην ΕΟΚ, και βασιζόταν στη διαπίστωση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ήταν έτοιμη να δεχθεί στις τάξεις της ένα ακόμα μέλος. Με τη γνωμοδότησή της αυτή, η Επιτροπή προσπάθησε να εντάξει το συγκεκριμένο θέμα της ένταξης της Τουρκίας στη συνολική στρατηγική της Κοινότητας στον τομέα της διεύρυνσής της με τρίτες χώρες και ανέβαλε την προοπτική ένταξης της χώρας αυτής στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα επ' αόριστον αν και συνηγορούσε

---

<sup>345</sup> Άρθρο 4, Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey, 1963, ό.π.

<sup>346</sup> Άρθρο 5, Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey, 1963, ό.π.

<sup>347</sup> Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την Ένταξη της Τουρκίας στην Ε.Ε. , 18 Δεκεμβρίου 1989.

υπέρ της ανανέωσης της Συμφωνίας Σύνδεσης της με την Κοινότητα. Στο πολιτικό επίπεδο έκρινε ότι η Τουρκία είχε προχωρήσει στην κατεύθυνση εγκαθίδρυσης δημοκρατικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, μετά το πραξικόπημα του 1980, αλλά δεν ικανοποιούσε ακόμα τα κριτήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στον τομέα, επίσης, της παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του σεβασμού των μειονοτήτων, θέμα που αποτελεί σημαντικό σημείο προβληματισμού στις σχέσεις Ε.Ε.-Τουρκίας και το οποίο τίθεται σε μόνιμη βάση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση είχαν πραγματοποιηθεί θετικά βήματα, που δεν ικανοποιούσαν, όμως, τα κοινοτικά δεδομένα.

Σε γενικές γραμμές, η γνωμοδότηση της Επιτροπής είχε συνταχθεί με ιδιαίτερα προσεκτικό ύφος και σε πνεύμα που δεν προσέβαλε τις τουρκικές αρχές.

#### *5.1.4. Τελωνειακή Ένωση Ευρωπαϊκής Ένωσης - Τουρκίας*

Την 30η Οκτωβρίου 1995, το 37ο Συμβούλιο Σύνδεσης Ευρωπαϊκής Κοινότητας - Τουρκίας (Association Council) αποφάσισε ότι οι τεχνικές προϋποθέσεις για τη Ένωση είχαν εκπληρωθεί. Η Τελωνειακή Ένωση αποτελούσε, πλέον υπόθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο και την επικύρωσε τη 13η Δεκεμβρίου 1995.

Στο διάστημα που μεσολάβησε από τη συνάντηση του Συμβουλίου μέχρι την επικύρωση της Ένωσης, αναπτύχθηκε εντονότατη δραστηριότητα lobbying, υπέρ ή κατά της Τελωνειακής Ένωσης με την Τουρκία, από ποικίλους παράγοντες που είχαν ενδιαφέρον στη θετική ή αρνητική έκβαση της διαδικασίας.

Η Τελωνειακή Ένωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την Τουρκία τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 1996<sup>348</sup>.

## 5.2. Υπόβαθρο σχέσεων Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου-Τουρκίας

### 5.2.1. Η περίοδος μέχρι το 1994

Οι σχέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την Τουρκία από τη στιγμή που συστήθηκε ως το αντιπροσωπευτικό όργανο των Ευρωπαίων πολιτών (1979) ως την επικύρωση της Τελωνειακής Ένωσης, δεν ήταν, και εξακολουθούν να μην είναι, ομαλές.

Η Βουλή των Ευρωπαίων πολιτών ως ιδιαίτερα ευαίσθητοποιημένη σε θέματα που σχετίζονται με το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καταδίκασε με απόφασή της, για πρώτη φορά, το 1984 την έλλειψη σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Τουρκία, σε μία προσπάθειά της να εξαναγκάσει την Τουρκική Κυβέρνηση να υιοθετήσει πολιτική προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ανάλογη με τις διεθνείς συμβάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, πήρε απόφαση για διακοπή της οικονομικής ενίσχυσης στην Τουρκία και πάγωμα των πιστώσεων. Η απόφαση αυτή αγνοήθηκε από τα άλλα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. γεγονός που είχε ως συνέπεια να συμπεριληφθούν στον προϋπολογισμό του 1985 οι πιστώσεις προς την Τουρκία του Τρίτου Χρηματοδοτικού Πρωτοκόλλου και η οικονομική ενίσχυση της, στη βάση ειδικών ρυθμίσεων.

Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέθεσε στο R. Balfe τη σύνταξη Έκθεσης σχετικά με το βαθμό σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Τουρκία. Στην Έκθεση αυτή διαπιστώνεται μικρή πρόοδος στο συγκεκριμένο τομέα, που δεν ήταν ικανή, όμως να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω χώρα προσέγγιζε ικανοποιητικά τα κριτήρια των ευρωπαϊκών χωρών στον τομέα του σεβασμού των θεμελιωδών

---

<sup>348</sup> Text of Decision No 1/95 (Customs Union) of the EC-Turkey Association Council of 6 March 1995 on Implementation of the Final Phase of the Customs Union (Decision, 1/95). <http://www.mfa.gov.tr>

ελευθεριών του ανθρώπου.<sup>349</sup> Στη βάση της Έκθεσης αυτής, και μετά την υποβολή καταγγελίας εναντίον της Τουρκίας για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα αυτή από πέντε ευρωπαϊκές χώρες, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε τη διακοπή της λειτουργίας των εργασιών της Μεικτής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για την Τουρκία.<sup>350</sup>

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έθεσε εκ νέου το πρόβλημα της έλλειψης σεβασμού των ανθρωπίνων ελευθεριών στην Τουρκία το 1986, όταν με ψήφισμα της ολομέλειας του αποθάρρυνε την εξομάλυνση των σχέσεων Τουρκίας-Ευρωπαϊκής Κοινότητας.<sup>351</sup> Με το ψήφισμά της αυτό, η Ευρωβουλή επιθυμούσε να τονίσει τη δυσαρέσκεια των Ευρωπαίων πολιτών σε ό,τι αφορούσε την πολιτική κατάσταση στην Τουρκία, εν όψει της Συνόδου του Συμβουλίου Σύνδεσης.

Τον Ιανουάριο του 1987, ο νεοεκλεγείς Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρότεινε την επανάληψη των εργασιών της Μεικτής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής σε μία προσπάθεια εκτόνωσης του αρνητικού κλίματος που επικρατούσε στο Κοινοβούλιο σχετικά με την Τουρκία. Τον επόμενο μήνα, οι αρχηγοί των βασικών πολιτικών ομάδων του Ευρωκοινοβουλίου κατέθεσαν πρόταση για ανασύσταση της διακοινοβουλευτικής Επιτροπής για την Τουρκία. Η μεταστροφή αυτή της στάσης της Ευρωβουλής οφειλόταν στην προσπάθεια που κατέβαλλαν οι Κυβερνήσεις των σημαντικών ευρωπαϊκών κρατών οι οποίες επεδίωκαν τη μέγιστη δυνατή βελτίωση στις ευρωτουρκικές σχέσεις.

### 5.2.2. Η επικύρωση της Τελωνειακής Ένωσης

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλήθη το 1995 να δώσει τη σύμφωνη γνώμη του για την Τελωνειακή Σύνδεση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

---

<sup>349</sup> Έκθεση R.Balfe, Έγγραφο Συνεδρίασης, 9 Οκτωβρίου 1985, A2-117/85

<sup>350</sup> 14 Νοεμβρίου 1985

<sup>351</sup> Νοέμβριος 1986

Η αρχική Συμφωνία Σύνδεσης προέβλεπε “την εγκαθίδρυση της τελωνειακής Ένωσης, το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, τη σταδιακή απελευθέρωση στον τομέα των υπηρεσιών, την ελεύθερη μετακίνηση των εργατών και το δικαίωμα εγκατάστασης”<sup>352</sup>. Η βραδύτητα στην εφαρμογή της οφείλεται, σε ένα γενικό πλαίσιο και σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τόσο στην πολιτική αστάθεια της Τουρκίας, (σε χρονικό διάστημα 10 ετών πραγματοποιήθηκαν δύο πραξικοπήματα, το 1971 και το 1980), όσο και στην απροθυμία της Τουρκίας να προχωρήσει σε μείωση των τελωνειακών δασμών (ως μέσο προστασίας τομέων της βιομηχανίας της)<sup>353</sup>.

Οι τεχνικές λεπτομέρειες σύμφωνα με τη γνώμη της Επιτροπής<sup>354</sup> είχαν ρυθμιστεί στο διάστημα των 22 ετών. Σειρά πολιτικών ζητημάτων που σχετίζονταν με το θέμα των Κούρδων, το Κυπριακό το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την διαδικασία εκδημοκρατισμού και η επίλυση τους αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για να δώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τη σύμφωνη γνώμη του, όμως, δεν είχαν ρυθμιστεί. Κατά συνέπεια η Τουρκική Κυβέρνηση αλλά και άλλοι παράγοντες που είχαν άμεσο ή έμμεσο ενδιαφέρον για τη θετική κατάληξη της διαδικασίας επιδόθηκαν σε εντονότατο lobbying για να εξασφαλίσουν τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το σημαντικότερο εμπόδιο στην επικύρωση της Τελωνειακής Ένωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελούσε το γεγονός ότι η Τουρκία κατηγορείται από τη διεθνή κοινότητα για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο από τους ευρωπαίους πολίτες θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδεικνύει ιδιαίτερη ευαισθησία τόσο σε θέματα που αφορούν στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ελευθερία των πολιτών όσο και στην

---

<sup>352</sup> Συμφωνία Σύνδεσης Ε.Κ.-Τουρκίας, 12 Σεπτεμβρίου 1963.

<sup>353</sup> Γνωμοδότηση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων για την Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής, 20 Νοεμβρίου 1995. A4-0322/950

εγκαθίδρυση και ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών στο εσωτερικό των χωρών. Όσον αφορά στην περίπτωση της Τουρκίας, πιο συγκεκριμένα και σύμφωνα με το σχετικό Έγγραφο του, “η Ευρώπη και το Ευρ. Κοινοβούλιο ελπίζουν ότι η Τουρκία θα αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα του οικονομικού και πολιτικού συστήματος της ηπείρου, για προφανείς λόγους, αλλά δεν μπορούν να επιτρέψουν την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την υιοθέτηση στρατιωτικών ενεργειών που αποσκοπούν στην άρνηση της ύπαρξης των Κούρδων ή *de facto* καταστάσεις που έρχονται σε αντίθεση με το διεθνές δίκαιο να κυριαρχούν σε μία χώρα με την οποία επιδιώκουν να έχουν προνομιακές σχέσεις σε όλους τους τομείς”<sup>355</sup>. Θεωρεί, δε, ότι αν και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο “ουδέποτε ήταν αντίθετο στην Τελωνειακή Ένωση” για να πραγματοποιηθεί αυτή θα πρέπει “το Τουρκικό πολιτικό σύστημα να εξελιχθεί με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέψει την εξομάλυνση των σχέσεων των ενδιαφερομένων μερών”. Με το σκοπό αυτό, και σε μία σειρά από ψηφίσματά του, εξέθεσε “σειρά θεμάτων στα οποία θεωρεί ότι η πρόοδος είναι αναγκαία, εάν πρόκειται να αναπτύξει (η Ευρώπη) περαιτέρω σχέσεις, συμπεριλαμβανομένων και των οικονομικών, με την Τουρκία”.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όρισε ως εισηγητή για την Τελωνειακή Σύνδεση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα το μέλος της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής, τον Ισπανό Ευρωβουλευτή, Carlos Carnero, του κομμουνιστικού κόμματος. Ο συγκεκριμένος Ευρωβουλευτής, για ιδεολογικούς λόγους, τασσόταν κατά της Τελωνειακής Σύνδεσης. Όπως έχει αναφερθεί, η αριστερή πτέρυγα του Ευρωκοινοβουλίου αντετίθετο στη σύνδεση εξαιτίας της έλλειψης σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Τουρκία.

Στην Εισήγησή του, εντούτοις, απέφυγε να συστήσει στους Ευρωβουλευτές να ψηφίσουν κατά της τελωνειακής Ένωσης, που θα βρισκόταν στη λογική ευθεία των επιχειρημάτων του. Προτίμησε είτε λόγω της μεγάλης πολιτικής σημασίας του θέματος, είτε λόγω των

---

<sup>354</sup> SEC (95) 0541 - 95/0813 (AVC)



πιέσεων που είχε δεχθεί, να προτείνει στους Ευρωβουλευτές να ψηφίσουν κατά συνείδηση. Σημαντικό ρόλο στην απόφασή του αυτή έπαιξε και το γεγονός ότι οι χώρες της Δύσης προσπαθούσαν έμμεσα να στηρίξουν τη Τανσού Τσιλέρ, κατά τη διάρκεια της προεκλογικής της εκστρατείας, που πραγματοποιείτο την ίδια χρονική περίοδο.<sup>356</sup>

### 5.3. Το Lobbying στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>357</sup>

Η απόφαση του Συμβουλίου Σύνδεσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας την 6η Μαρτίου να προχωρήσει στην έναρξη των τελικών διαδικασιών για τη σύνδεση ή μη σύνδεση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με σχετική πλειοψηφία ήταν αναγκαία, σήμανε και την αρχή μιας περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας ασκήθηκε ισχυρότατο lobbying που κατευθυνόταν προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο οποίο επιδόθηκαν όλες οι ενδιαφερόμενες πλευρές.

Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είχε, αρχικά, αμφισβητηθεί από τις τουρκικές αρχές οι οποίες δεν την έκριναν ως αναγκαία. Η άποψη τους αυτή βασιζόταν στο επιχείρημα ότι η Τελωνειακή Ένωση προβλεπόταν ρητά στη Συμφωνία Σύνδεσης, που είχε ήδη επικυρωθεί από τα Εθνικά Κοινοβούλια και, κατά συνέπεια, δεν ήταν αναγκαία η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με το καθεστώς που επικρατούσε στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1993). Καθώς, όμως, η Συνθήκη καθιστούσε αναγκαία τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Τελωνειακή

---

<sup>355</sup> P.E. 214.240 Draft Report, P.E. 214.240/fin., A4-0322/95, σελ. 4

<sup>356</sup> Πηγή των Βρυξελλών που προτιμά να διατηρήσει την ανωνυμία της, αναφέρθηκε στην Τελωνειακή Ένωση ως το “δωράκι της Δύσης στην κ. Τσιλέρ”.

<sup>357</sup> Οι δυσκολίες που συναντά ο ερευνητής στην αναζήτηση των Ομάδων που επιδόθηκαν σε δραστηριότητες lobbying στην περίπτωση της Τελωνειακής Ένωσης της Τουρκίας, είναι ανάλογες αν όχι μεγαλύτερες με αυτές που συναντά στην μελέτη ανάλογων περιπτώσεων. Το “μεγαλύτερες” δεν αποτελεί απλό ισχυρισμό: η συγκεκριμένη περίπτωση τυγχάνει ιδιαίτερων χαρακτηριστικών (βλ. Εισαγωγή κεφαλαίου) και συνδυάζεται με την προσπάθεια της Τουρκίας να γίνει αποδεκτή ως υποψήφιο μέλος για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση (προσπάθεια που δεν κυοφόρησε).

Ένωση, η τουρκική πλευρά αναγκάστηκε να αποδεχθεί τη διαδικασία που αφορούσε “διαδικαστικά θέματα” στο εσωτερικό της Ένωσης.<sup>358</sup>

Η διαδικασία άσκησης πίεσης υπέρ της Τελωνειακής Σύνδεσης με την Τουρκία ξεκίνησε το Μάρτιο του 1995, εντάθηκε μετά το καλοκαίρι, κυρίως το Σεπτέμβριο και έφθασε στο εντονότερο σημείο της την περίοδο πριν την ψηφοφορία.<sup>359</sup>

### 5.3.1. Παράγοντες που επιδόθηκαν σε δραστηριότητες lobbying

Συνοπτικά, οι σημαντικότεροι παράγοντες που επιδόθηκαν σε δραστηριότητες lobbying, είναι οι ακόλουθοι:

Για την επίτευξη της τελωνειακής Ένωσης δραστηριοποιήθηκαν:

*Από την πλευρά της Τουρκίας:*

- *Εκπρόσωποι της Πολιτείας*, της Τουρκικής Κυβέρνησης και της Τουρκικής Διοίκησης.

Τόσο σε κυβερνητικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης (Διπλωματών, Επίσημων Αντιπροσώπων κ.λ.π.), η Τουρκική Διοίκηση κινητοποίησε όλο το μηχανισμό της για την επίτευξη του σκοπού της.

- *Εκπρόσωποι της Κοινωνίας*, με τη μορφή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα
- *Κυβερνήσεις άλλων χωρών*, ευρωπαϊκών και μη και ανάμεσά τους, η Κυβέρνηση των Η.Π.Α. και η Κυβέρνηση του Ισραήλ

---

<sup>358</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο Selim Yenel, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

<sup>359</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι σχέσεις της Τουρκίας με το Ισραήλ παρουσιάζουν βελτίωση. Στην προσπάθειά της να αποτρέψει την εξάπλωση του ισλαμικού κινήματος στην Τουρκία αλλά και να αναζητήσει Συμμάχους στην περιοχή, η Κυβέρνηση του Ισραήλ τάχθηκε στο πλευρό της Τουρκίας, καταρχήν, στην υπόθεση της Τελωνειακής Ένωσης αν και ιστορικά οι δύο χώρες δεν ήταν σύμμαχοι.<sup>360</sup> Ιδιαίτερη δραστηριότητα αναπτύχθηκε προς αυτή την κατεύθυνση και από το εβραϊκό λόμπι των Η.Π.Α..<sup>361</sup> Από την άλλη μεριά, αποτελεί γεγονός η ύπαρξη τουρκο-εβραϊκής κοινότητας στο Ισραήλ που, λίγο πριν τις εκλογές στην Τουρκία<sup>1</sup> διαβλέπει τον κίνδυνο της επικράτησης των φονταμενταλιστών- ισλαμιστών στη χώρα αυτή ως ιδιαίτερα ορατό. Η τουρκο-εβραϊκή κοινότητα αλλά και ο ισραηλινός λαός στο σύνολό του, δια στόματος της Κυβέρνησής του, ξεκίνησαν να προωθούν ενεργά την ιδέα του εξευρωπαϊσμού προς αποφυγή του πλήρους εξισλαμισμού της Τουρκίας- γεγονός που θα έθετε σε άμεσο κίνδυνο την εξαιρετικά εύθραυστη ισορροπία της Μέσης Ανατολής, σε μία εποχή που οι διαδικασίες της ειρηνευτικής διαδικασίας στη Μέση Ανατολή βρίσκονταν σε εξέλιξη. Και ενώ η δραστηριότητα lobbying για την Τελωνειακή Ένωση βρισκόταν στο αποκορύφωμά της, η ισραηλινή Κυβέρνηση αναζητούσε σύμμαχο στην περιοχή, τον οποίο θεωρούσε ότι ήταν δυνατό να βρει στην Τουρκία. Η πιθανότητα επικράτησης της RE.FA (των ισλαμιστών) στις επικείμενες εκείνη την περίοδο εκλογές στην Τουρκία, επικράτηση που θα οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός ότι οι ισλαμιστές χρησιμοποιούσαν ως επιχείρημα τις αντιδράσεις στην Τελωνειακή Ένωση που σημειώνονταν στα πλαίσια του

---

<sup>360</sup> Η Τουρκία είχε παράδοση στην στήριξη των Αράβων και το Ισραήλ την αντιμετώπιζε ως ισλαμική χώρα.

<sup>361</sup> Η στάση της Αμερικανικής Κυβέρνησης απέναντι στην τελωνειακή Ένωση αλλά και του εβραϊκού λόμπι των Η.Π.Α., σηματοδότησαν την αλλαγή στις τουρκο-ισραηλινές σχέσεις. Αναφορά στη στάση των Η.Π.Α. έχει ήδη γίνει. Όσον αφορά στο εβραϊκό λόμπι στη χώρα αυτή, η στάση του οφείλεται στο γεγονός ότι, ήδη το 1995, έχει αναπτύξει ιδιαίτερες σχέσεις με την Τουρκία στον τομέα των Επιχειρήσεων και των εμπορικών Συναλλαγών. Η ύπαρξη σημαντικού εβραϊκού πληθυσμού στην Τουρκία που ενεργοποιείται στους τομείς της βιομηχανίας και του εμπορίου ενίσχυσε τη στάση του αυτή.

Ευρωκοινοβουλίου, προκάλεσε την άμεση αντίδραση των Ισραηλινών: με την άσκηση πίεσης προς πάσα δυνατή κατεύθυνση, στην οποία επιδόθηκαν αποσκοπώντας στην αποδοχή της Τουρκίας στους κόλπους της Ευρώπης, καταρχήν μέσω της Τελωνειακής Ένωσης, εξεδήλωσαν και έμπρακτα την υποστήριξη τους στην τουρκική κοσμική κοινωνία.

- Εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα άλλων χωρών και ευρωπαϊκές μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

**Κατά** της τελωνειακής Σύνδεσης δραστηριοποιήθηκαν:

- Ευρωπαϊκές μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, που υπερασπίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα
- Η αριστερή πτέρυγα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- Οι Πράσινοι

### 5.3.2. Το lobbying υπέρ της Τελωνειακής Ένωσης

Από τη στιγμή που η τουρκική πλευρά αποδέχθηκε το γεγονός ότι το θέμα της Τελωνειακής Ένωσης θα ετίθετο για ψηφοφορία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έπρεπε να ληφθεί η απόφαση από τους υπεύθυνους παράγοντες σχετικά με το εάν θα δρομολογούσαν διαδικασίες άσκησης επιρροής στους Ευρωβουλευτές ή θα αντιμετώπιζαν το θέμα ως διαδικαστικό για την Ευρωπαϊκή Ένωση και θα ανέμεναν την απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου χωρίς να προβούν σε περαιτέρω ενέργειες. Η τελική απόφαση συνηγορούσε υπέρ της άσκησης πίεσης στα μέλη του Κοινοβουλίου και η στρατηγική που ακολουθήθηκε απαιτούσε την τήρηση συγκεκριμένου

χρονοδιαγράμματος και ενεργή εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων παραγόντων των οποίων οι ενέργειες θα έπρεπε να είναι απόλυτα συντονισμένες.<sup>362</sup>

### 5.3.2.1. Βασικά επιχειρήματα

Τα βασικά επιχειρήματα των υπέρμαχων της Τελωνειακής Ένωσης σχετίζονταν με τα ακόλουθα σημεία:

- με το γεγονός ότι η Τελωνειακή Σύνδεση με την Τουρκία είχε ιδιαίτερα πλεονεκτήματα για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα για οικονομικούς και εμπορικούς λόγους<sup>363</sup>
- με το επιχείρημα ότι η Τελωνειακή Σύνδεση θα βοηθούσε την Τουρκία να προχωρήσει με σταθερά βήματα στον τομέα της εξυγίανσης της οικονομίας της<sup>364</sup>
- με τη διαπίστωση ότι στα πλαίσια της νέας ευρω-μεσογειακής πολιτικής που έχει αποφασίσει να ακολουθήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το τέλος της περιόδου του Ψυχρού Πολέμου, η Τουρκία προέβαλε ως παράγοντας ικανός να στηρίζει την πολιτική αυτή στις περιοχές της Μέσης Ανατολής<sup>365</sup>
- με τη δυνατότητα της Τουρκίας να υποστηρίξει την ευρωπαϊκή πολιτική στην περιοχή του Καυκάσου<sup>366</sup>

---

<sup>362</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

<sup>363</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Sevki Mutevellioglu, Τουρκική Διπλωματική Αντιπροσωπεία Βρυξελλών, 27 Μαΐου 1998.

<sup>364</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

<sup>365</sup> Συνέδριο με θέμα: “Partners for Growth: New Trends in EC-Turkish Cooperation”, 7-8 Μαΐου 1993, που διοργανώθηκε από το Forum Europe σε συνεργασία με τη Ένωση των Τουρκικών Επιμελητηρίων Εμπορίου, Βιομηχανίας και Χρηματιστηρίου Αγαθών, Βρυξέλλες.

<sup>366</sup> Με άξονα τον ισχυρισμό αυτό, διοργανώθηκαν την περίοδο πριν την Τελωνειακή Ένωση σειρά εκδηλώσεων από την Κυβέρνηση της Τουρκίας, όπως θα παρουσιασθεί στη συνέχεια του κεφαλαίου.

- με τη γενική παραδοχή ότι η 22ετής πορεία προς αυτήν και οι συμφωνίες που έγιναν στο διάστημα αυτό, δεν ήταν αναστρέψιμη ή, τουλάχιστον, όχι χωρίς υψηλότερο κόστος και για τις δύο πλευρές<sup>367</sup>

Την εποχή που πραγματοποιήθηκε το lobbying της Τουρκίας στο ΕΚ, σημαντικές αλλαγές σημειώνονταν στον γεωπολιτικό χάρτη της περιοχής. Η κατάρρευση του σοσιαλιστικού συστήματος είχε οδηγήσει σε αποσταθεροποίηση την εποχή που οι νέες ανεξάρτητες δημοκρατίες της τέως Σοβιετικής Ένωσης προσπαθούσαν να χαράξουν την πορεία τους. Οι οπαδοί της τελωνειακής Ένωσης εκμεταλλεύτηκαν την συγκυρία και προέβησαν το επιχείρημα ότι η Τουρκία λόγω της γεωγραφικής της θέσης και των στενών της δεσμών με τους λαούς της περιοχής ήταν σε θέση να αναλάβει το ρόλο του σταθεροποιητικού παράγοντα στην περιοχή.

Άλλος παράγοντας, οικονομικής φύσης, που λειτουργούσε καταλυτικά υπέρ της ανάπτυξης ισχυρότερων δεσμών μεταξύ ΕΕ και της Τουρκίας αφορούσε την εκτέλεση σημαντικών ενεργειακών έργων σχετικά με την κατασκευή αγωγών πετρελαίου και φυσικού αερίου που θα ξεκινούσαν από τις νέες δημοκρατίες και μέσω της Τουρκίας θα εφοδίαζαν με πετρέλαιο και φυσικό αέριο τις χώρες της ΕΕ<sup>368</sup>.

#### 5.3.2.2. Στρατηγική

Η στρατηγική που ακολουθήθηκε στη διαδικασία άσκησης επιρροής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθορίστηκε από την τότε Κυβέρνηση της Τουρκίας, η οποία επιθυμούσε

---

<sup>367</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο, Διπλωματική Αντιπροσωπεία, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

<sup>368</sup> Η Τουρκία είχε υπογράψει συμφωνία με το Αζερμπαϊτζάν για την κατασκευή του Αγωγού Πετρελαίου Baku-Ceyhan την 9η Μαρτίου 1993. Ομιλία Mete Goeknel, Προέδρου της Boru Hatlari ile Petrol Tashima A.S., Botas, Turkey, Συνέδριο με θέμα: “Partners for Growth: New Trends in EC-Turkish Cooperation”, 7-8 Μαΐου 1993, ό.π.

διακαώς την Τελωνειακή Σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>369</sup> Η διαδικασία που ακολούθηθηκε ήταν η ακόλουθη:

Αρχικά, καθορίστηκαν οι Ομάδες των Ευρωβουλευτών, τις οποίες θα επεδίωκαν να επηρεάσουν. Η πιθανότητα άσκησης πίεσης στους Έλληνες Ευρωβουλευτές, στους Κομμουνιστές και σε ορισμένες μικρότερες ομάδες, αποκλείστηκε από την αρχή καθώς οι ομάδες αυτές ήταν εκ προοιμίου εναντίον της Τελωνειακής Σύνδεσης και η ψήφος τους ήταν σίγουρα αρνητική.

Στη συνέχεια, υπήρχαν οι Ομάδες των οποίων η ψήφος ήταν σίγουρα θετική και δεν χρειαζόταν να ασκηθούν μέθοδοι πίεσης.

Στο τέλος, καθορίστηκαν οι ομάδες των αναποφάσιστων, οι οποίες χωρίζονταν σε δύο κατηγορίες: σε αυτές οι οποίες είχαν τοποθετηθεί ενάντια στην Τελωνειακή Σύνδεση αλλά διατηρούσαν τις επιφυλάξεις τους σχετικά με την απόφασή τους και σε εκείνους, οι οποίοι θεωρούσαν ότι η Σύνδεση έπρεπε να πραγματοποιηθεί αλλά είχαν εκφράσει τις αμφιβολίες τους.

Οι Τούρκοι Εκπρόσωποι προχώρησαν σε συναντήσεις με τον κάθε Ευρωβουλευτή ξεχωριστά όπως, επίσης και με μέλη της Κοινωνικής και Οικονομικής Επιτροπής, τα οποία επιστράτευαν για την επίτευξη του σκοπού τους.<sup>370</sup>

### 5.3.2.3. Μέθοδοι

Οι παράγοντες που δραστηριοποιήθηκαν υπέρ της Τελωνειακής Ένωσης με την Τουρκία επιδόθηκαν σε συντονισμένες ενέργειες άμεσου και έμμεσου lobbying στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

---

<sup>369</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο, Διπλωματική Αντιπροσωπεία, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

Στο πλαίσιο του έμμεσου lobbying, διοργάνωσαν σειρά Συνεδρίων και Σεμιναρίων στις Βρυξέλλες στα οποία οι προσκεκλημένοι ομιλητές ήταν διακεκριμένοι επιστήμονες ή Επαγγελματίες στο χώρο τους, από την Τουρκία ή άλλες χώρες. Τόσο η Κυβέρνηση της Τουρκίας όσο και ο ιδιωτικός τομέας κατά την περίοδο 1992-96 είχαν αναθέσει σε Γραφεία Συμβούλων στις Βρυξέλλες την διοργάνωση Σεμιναρίων και Συνεδρίων για Επιχειρηματίες και Επιστήμονες, κατά τη διάρκεια των οποίων η Τουρκία παρουσιαζόταν ως χώρα ικανή να πρωτοστατήσει στην μεταρρυθμιστική προσπάθεια των χωρών της τέως Σοβιετικής Ένωσης. Ιδιαίτερη έμφαση δινόταν στον παράγοντα της κοινής καταγωγής και γλώσσας με ορισμένα από τα νεοσύστατα κράτη. Σχετικά με αυτό το θέμα, χαρακτηριστική είναι η συμμετοχή του ολλανδού Επιτρόπου Hans van de Broeck στο Συνέδριο με θέμα: *“Partners for Growth: New Trends in EC-Turkish Cooperation”* που διοργανώθηκε από το Γραφείο Συμβούλων Forum Europe σε συνεργασία με τη Ένωση των Τουρκικών Επιμελητηρίων Εμπορίου, Βιομηχανίας και Χρηματιστηρίου Αγαθών στις 8 και 9 Μαΐου 1993, στις Βρυξέλλες, όπου το ακροατήριο αποτελούσαν επιχειρηματίες, πολιτικοί και δημοσιογράφοι που είχαν κληθεί από το Βέλγιο και το εξωτερικό (με έξοδα των διοργανωτών).<sup>371</sup>

Στις μεθόδους έμμεσου lobbying συγκαταλέγεται και το ταξίδι Ευρωβουλευτών, μεταξύ των οποίων και του Εισηγητού της Έκθεσης στο ΕΚ, Carlos Carnero, στην Τουρκία. Σκοπός της επίσκεψης αυτής ήταν να “γίνει ο ίδιος ο Εισηγητής μάρτυρας των

---

<sup>370</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο Αξιωματούχο, Διπλωματική Αντιπροσωπεία, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

<sup>371</sup> Ο Επίτροπος εξεθεύασε την εκσυγχρονιστική προσπάθεια της Τουρκίας και παρουσίασε τις δυνατότητες συνεργασίας της Ε.Κ. με αυτήν στα πλαίσια της ανάπτυξης νέων σχέσεων, τόσο εμπορικών όσο και πολιτιστικών, με τις χώρες της τέως Σοβιετικής Ένωσης.



προοδευτικών αλλαγών” που είχαν πραγματοποιηθεί στην Τουρκία τα τελευταία χρόνια, προϋπόθεση για την Τελωνειακή Ένωση που είχε θέσει παλαιότερα το ΕΚ<sup>372</sup>.

Στις μεθόδους άμεσης άσκησης πίεσης, το βασικό επιχείρημα αφορούσε τα οφέλη που θα αποκόμιζε η ΕΕ με την Τελωνειακή Σύνδεση της Τουρκίας. Για το επιτυχές αποτέλεσμα, επιστρατεύθηκαν όλοι οι παράγοντες που θεωρήθηκαν ικανοί να επηρεάσουν τη διαδικασία. Ανάμεσα σε αυτούς συγκαταλέγονται:

Οι Πρέσβεις και οι Διπλωμάτες της Πρεσβείας της Τουρκίας στις Βρυξέλλες, οι οποίοι είχαν σειρά συναντήσεων με τους Ευρωβουλευτές τόσο στο πλαίσιο συναντήσεων στις Βρυξέλλες όσο και κατά τη διάρκεια των Συνόδων του ΕΚ στο Στρασβούργο. Ειδικότερα, ο Τούρκος Πρέσβης, κατά την περίοδο του lobbying, επισκεπτόταν το Στρασβούργο κάθε φορά που υπήρχε Γενική Συνέλευση

- Οι Πρέσβεις της Τουρκίας στις χώρες-μέλη της Ε.Ε. είχαν σειρά συναντήσεων με Υπουργούς και Ευρωβουλευτές τις κάθε χώρας.
- Οι Εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα της Τουρκίας είχαν συναντήσεις με συναδέλφους τους από τις χώρες της ΕΕ.

Οι Εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα ανέλαβαν σημαντικές ευθύνες στη διαδικασία άσκησης επιρροής. Επενέβησαν και συνεισέφεραν στις προσπάθειες των Τούρκων Διπλωματών, συντονίζοντας τις ενέργειές τους ενώ παράλληλα, στο πλαίσιο συναντήσεων και γευμάτων, παρουσίασαν τα επιχειρήματά τους τόσο σε Ευρωβουλευτές όσο και σε συναδέλφους από χώρες της ΕΕ, κυρίως από τη Γερμανία, την Ιταλία και τη Γαλλία, ζητώντας τους να επηρεάσουν τις εθνικές κυβερνήσεις τους.

---

<sup>372</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Sevki Mutevellioğlu, Τουρκική Διπλωματική Αντιπροσωπεία Βρυξελλών, 27 Μαΐου 1998.

- Επιχειρηματικές Οργανώσεις της Τουρκίας, όπως η I.D.P., που είχαν Γραφεία στις Βρυξέλλες χρησιμοποιούσαν και διέθεταν τα Γραφεία τους για συναντήσεις και Παρουσιάσεις.<sup>373</sup>
- Εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα άλλων χωρών, οι οποίοι ήταν σε θέση να ασκήσουν πίεση στους Ευρωβουλευτές στον τόπο εκλογής τους. Η πίεσή τους βασιζόταν, συχνά, στο γεγονός ότι αποτελούσαν τους ‘σπόνσορες’ του Ευρωβουλευτή.<sup>374</sup>

Για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων, η Κυβέρνηση της Τουρκίας χρησιμοποίησε ορισμένες Εταιρίες Συμβούλων στις Βρυξέλλες. Οι Εταιρίες αυτές είχαν επωμισθεί το καθήκον της *προετοιμασίας εντύπων*, στα οποία παρουσιάζονταν με σαφήνεια οι θέσεις της Τουρκίας και τα οφέλη που θα αποκόμιζε η ΕΕ με την Τελωνειακή Σύνδεση.<sup>375</sup>

#### 5.3.2.4. Τελική ψηφοφορία

Στην τελική ψηφοφορία 343 Ευρωβουλευτές ψήφισαν υπέρ της Τελωνειακής Σύνδεσης, 149 κατά, ενώ υπήρχαν 36 αποχές.

Συγκεκριμένα, σε σχέση με τις κομματικές Ομοσπονδίες σχεδόν το σύνολο της Ομάδας των Χριστιανοδημοκρατών ψήφισαν υπέρ της Σύνδεσης, όπως αναμενόταν, οι Σοσιαλιστές μοιράσθηκαν, οι Κομμουνιστές και οι Πράσινοι<sup>376</sup> έδωσαν αρνητική ψήφο, οι Εκπρόσωποι του UPE και των Φιλελευθέρων ψήφισαν κατά κύριο λόγο υπέρ, ενώ οι

---

<sup>373</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο αξιωματούχο, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.

<sup>374</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Sevki Mutevellioglu, Τουρκική Διπλωματική Αντιπροσωπεία Βρυξελλών, 27 Μαΐου 1998.

<sup>375</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Τούρκο αξιωματούχο, ό.π., 26 Μαρτίου 1998

<sup>376</sup> Οι Πράσινοι είχαν δηλώσει ότι είχαν κουραστεί ιδιαίτερα από τις προσπάθειες lobbying της Τουρκίας ενώ ο Εισηγητής C.Camero ‘δεν προσποιήθηκε ότι ήταν ευχαριστημένος με το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας’. Turkish Daily News [www.mta.gov.tr/grupf/HRArt/mta](http://www.mta.gov.tr/grupf/HRArt/mta)

μικρότερες Ομάδες, οι ριζοσπαστικοί (ARE), το EDN και οι μη εγγεγραμμένοι μοιράσθηκαν.<sup>377</sup>

Σε σχέση με τις χώρες, υπέρ της Τελωνειακής Σύνδεσης ψήφισαν κυρίως οι Γερμανοί, οι Ισπανοί, οι Άγγλοι, οι Αυστριακοί και οι Ιταλοί Ευρωβουλευτές, ακολουθώντας τη γραμμή της χώρας τους ενώ, για τον ίδιο λόγο, οι Έλληνες, και σε μικρότερο βαθμό, οι Σουηδοί ψήφισαν κατά.

---

<sup>377</sup> Σημειώνεται ότι οι Κομματικές Ομοσπονδίες στο ΕΚ την εποχή της Τελωνειακής Σύνδεσης με την Τουρκία ήταν διαφορετικές απ'ότι σήμερα.

**Πίνακας 1: Η ψηφοφορία για την Τελωνειακή Σύνδεση της Τουρκίας με την ΕΕ**

	PSE	PPE	UPE	ELDR	GUE/NGL	GREENS	ARE	EDN	NI	ΣΥΝΟΛΟ
	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0	+ - 0
<i>Αυστρία</i>	1 - 3	6 - -	1 - -						3 - -	11 - 3
<i>Βέλγιο</i>	4 1 -	6 - -		6 - -		- 1 -			- 3 -	16 5 -
<i>Γαλλία</i>	8 1 -	10 - -	11 - 2	1 - -	- 5 -		7 2 -	- 5 2	- 9 -	37 22 4
<i>Γερμανία</i>	15 22 -	46 - -				- 11 1				61 33 1
<i>Δανία</i>	2 1 -	3 - -		4 - -				- 2 -		9 3 -
<i>Ελλάδα</i>	- 10 -	- 9 -	- 2 -		- 3 1					24 1
<i>Ιρλανδία</i>	1 - -	4 - -	6 1 -	1 - -						12 1 -
<i>Ισπανία</i>	21 - -	26 1 -		2 - -	- 7 -		- - 1			49 8 1
<i>Ιταλία</i>	9 3 2	11 1 -	17 - -	- 5 -	- 3 -	- 3 -	1 - -		7 - -	45 15 2
<i>Λουξ/γο</i>	1 - 1	1 - 1		- - 1				- 1 -		2 1 3

Ολλανδία	4	1	1	7	-	1		7	-	3		-	1	-		2	-	-		20	2	5			
Πορλία	9	-	-	1	-	1	-1	-	3	-	1	-	2	-						13	3	1			
Σουηδία	2	4	-	4	-	-		2	1	-	-	3	-	4	-					8	12	-			
Φιλδία	2	2	-	4	-	-		5	-	-		1	-	-		-	1	-		11	3	-			
Σύνολο	109	60		145	12		34	4	2	34	6	5	-23	1	-	21	1	9	4	1	27	2	10	343	149
		21		3																	12	-	36		

\*Πηγή: Μόνιμη Διπλωματική Αντιπροσωπεία της Τουρκίας στις Βρυξέλλες

## 6. Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΗΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΙΟΝΤΩΝ ΚΑΠΝΟΥ

Την 6η Ιουλίου 1998, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών εξέδωσαν Οδηγία "για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των Κρατών-μελών όσον αφορά τη διαφήμιση και τη χορηγία υπέρ των προϊόντων καπνού"<sup>378</sup>. Η Οδηγία 98/43/ΕΚ εισήγαγε απαγόρευση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, όπου ως "προϊόντα καπνού" ορίζονται

*"όλα τα προϊόντα που προορίζονται για κάπνισμα, απορρόφηση από τη μύτη, εκμύζηση ή μάσηση, εφόσον αποτελούνται, έστω εν μέρει από καπνό"*

και "διαφήμιση"

*"κάθε μορφής εμπορικής ανακοίνωσης με σκοπό ή με άμεσο ή με έμμεσο αποτέλεσμα την προώθηση ενός προϊόντος καπνού, συμπεριλαμβανομένης της διαφήμισης η οποία, χωρίς να αναφέρεται άμεσα στα προϊόντα καπνού, προσπαθεί να παρακάμψει την απαγόρευση διαφήμισης χρησιμοποιώντας ονόματα, σήματα, σύμβολα ή άλλα διακριτικά στοιχεία προϊόντων καπνού".*

Η Οδηγία αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στηρίχθηκε στη πρόταση της Επιτροπής<sup>379</sup>, στη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>380</sup>, και τη Συνθήκη Ε.Ο.Κ. και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 57, παράγραφος 2 και τα άρθρα 66 και 100 Α.

---

<sup>378</sup> Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 30.07.1998, L 213/9.

<sup>379</sup> ΕΕ C 129, 21.05.1992, σελ. 5

<sup>380</sup> ΕΕ C 313, 30.11.1992, σελ. 27

Η διαδικασία που ακολουθήθηκε βασίστηκε στο Άρθρο 189 Β της Συνθήκης (διαδικασία συναπόφασης<sup>381</sup>). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε την πρώτη γνώμη του στις 11 Φεβρουαρίου 1992<sup>382</sup>, την επιβεβαίωσε στις 3 Δεκεμβρίου 1993, και εξέδωσε την απόφασή του στις 13 Μαΐου 1998<sup>383</sup>, μετά από την κοινή θέση που υιοθέτησε το Συμβούλιο στις 12 Φεβρουαρίου 1998 (Συζήτηση Δεκέμβριος 1997)<sup>384</sup>. Το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφασή του στις 22 Ιουνίου 1998. Η τελική απόφαση δημοσιεύθηκε την 6η Ιουλίου 1998<sup>385</sup>.

Η εθνική νομοθεσία στα μέλη-Κράτη πάνω στο θέμα της διαφήμισης των προϊόντων καπνού ποίκιλλε.

Η διαδικασία χρειάστηκε εννέα χρόνια να ολοκληρωθεί. Σε μεγάλο βαθμό αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι καταρχήν, τα Μέλη-Κράτη διαφωνούσαν στο θέμα της αξίας που είχε η ευρωπαϊκή θεσμοθέτηση της απαγόρευσης των προϊόντων καπνού και, στη συνέχεια, επειδή με την Οδηγία αυτή η Ε.Κ. επεδίωκε να εισέλθει σε θέματα που είχαν ρυθμιστεί σε εθνικό επίπεδο, μετά από διαβουλεύσεις ανάμεσα στις κυβερνήσεις και τις βιομηχανίες Καπνού<sup>386</sup>.

### 6.1. Ιστορικό της διαδικασίας

Το θέμα της απαγόρευσης της διαφήμισης του τσιγάρου έχει τις ρίζες του στη διαμάχη που ξεκίνησε για το κάπνισμα στα μέσα της δεκαετίας του 1980, σε μία εποχή όπου οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν ήταν ιδιαίτερα ευαισθητοποιημένοι απέναντι στην ιδέα της

---

<sup>381</sup> βλ. εισαγωγικό κεφάλαιο

<sup>382</sup> EE C 67, 16.03.1992, σελ. 35

<sup>383</sup> EE C 167, 01.06.1998

<sup>384</sup> EE C 91, 26.03.1998, σελ. 34

<sup>385</sup> 98L0043

<sup>386</sup> Geoff Meade, Euro-MEPs Set to Back Adverts Ban, *Press Association Newsfile*, 11.02.1992

Ενωμένης Ευρώπης και η πολιτική ηγεσία της Ευρώπης αναζητούσε τρόπους να προσεγγίσει τον ευρωπαϊό πολίτη.

Καθώς δεν υπήρχε νομική βάση στη Συνθήκη για θέματα Υγείας, η πολιτική κατά του καπνίσματος αποτέλεσε μέρος του Ευρωπαϊκού Προγράμματος κατά του καρκίνου (European Program against Cancer). Στη Σύνοδο Κορυφής στο Μιλάνο (1986) οι Ευρωπαίοι πολιτικοί συμφώνησαν να βάλουν σε εφαρμογή Πρόγραμμα κατά του καρκίνου και ξεκίνησε η διαδικασία υποβολής προτάσεων.

Το 1989 η Επίτροπος υπεύθυνη για θέματα Υγείας κ. Βάσω Παπανδρέου κατέθεσε προσχέδιο Προγράμματος δράσης για την "Ευρώπη κατά του καρκίνου" στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για πρώτη ανάγνωση, το 60% του οποίου αναφερόταν στην κατανάλωση καπνού .

Σε σχέση με τη διαφήμιση του καπνού η πρόταση Οδηγίας<sup>387</sup> που κατατέθηκε αφορούσε στον τύπο και με τη μορφή αφισών ή διαφημίσεων (posters). Οι εθνικές νομοθεσίες σχετικά με αυτό το θέμα ποίκιλλαν και η Πρόταση που υποβλήθηκε από την Επιτροπή<sup>388</sup> αποσκοπούσε σε μερική εναρμόνιση των ευρωπαϊκών νομοθεσιών. Ο σχεδιασμός της Πρότασης αυτής σχετικά με τον έλεγχο της εξουσιοδοτημένης διαφήμισης βασιζόταν, κυρίως, στην Ιρλανδική νομοθεσία<sup>389</sup>.

Τα σημαντικά σημεία της Πρότασης πρωτοβουλίας ήταν τα ακόλουθα:

- εμφάνιση προειδοποιητικών φράσεων σχετικών με τους κινδύνους του καπνίσματος στα σημεία διαφήμισης των προϊόντων καπνού (αναλόγων με αυτές που προβλέπονται για τα προϊόντα καπνού)

---

<sup>387</sup> COM(89)0163

<sup>388</sup> 18 Απριλίου 1989



- διατήρηση της απαγόρευσης έμμεσης διαφήμισης
- το περιεχόμενο της διαφήμισης των προϊόντων καπνού πρέπει να περιορίζεται στην επίδειξη των ιδίων των προϊόντων με σκοπό να αποφεύγονται συνειρμοί που συνδέουν το κάπνισμα με επαγγελματικά ή σεξουαλικά οφέλη, τον καθαρό αέρα, την περιπέτεια, την ελευθερία και την απόλαυση της υπαίθρου
- ολοκληρωτική απαγόρευση της διαφήμισης σε έντυπο υλικό που απευθύνεται σε νέους κάτω των 18 ετών, σε όλα τα μέλη-Κράτη της Ένωσης
- τα μέλη-Κράτη είναι ελεύθερα να υιοθετήσουν αυστηρότερα μέτρα κατά της διαφήμισης των προϊόντων καπνού στο βαθμό που δεν τροποποιούν τα βασικά σημεία της Οδηγίας σχετικά με το περιεχόμενο ή τη μορφή των διαφημίσεων των προϊόντων καπνού

Το Κοινοβούλιο αποφάσισε ότι το η Πρόταση της Επιτροπής δεν ήταν "αρκετά απαγορευτική" και το Προσχέδιο επέστρεψε στην Επιτροπή για τροποποιήσεις. Ανάμεσα σε άλλα, το Κοινοβούλιο ζήτησε ακριβή ορισμό του όρου "διαφήμιση" για να αποφευχθούν παρεκκλίσεις, προβλέψεις σχετικά με το δικαίωμα μιας εταιρείας να διαφημίζει με το όνομά της ή το σήμα της προϊόντα άλλα από αυτά του καπνού, το δικαίωμα για τα Κράτη-μέλη να έχουν το περιθώριο να υιοθετήσουν αυστηρότερα μέτρα υπό ορισμένες συνθήκες, την αναγνώριση του νομίμου του δικαιώματος των Οργανώσεων Καταναλωτών και αντι-καπνιστικών να δραστηριοποιούνται κατά των προϊόντων καπνού.<sup>390</sup>

Ακολούθησε η τροποποιημένη Πρόταση της Επιτροπής<sup>391</sup> η οποία απέτυχε να αποσπάσει την απαιτούμενη ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο των Υπουργών (Δεκέμβριος 1990). Η τροποποιημένη Πρόταση αποσκοπούσε στην πλήρη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών

---

<sup>389</sup> Η ιρλανδική νομοθεσία πάνω στον έλεγχο της εξουσιοδοτημένης διαφήμισης (authorized advertising), θεωρείται από τις πιο προοδευτικές . <http://www.europarl.eu.int/scripts>

<sup>390</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πρώτη Ανάγνωση, R3-0030/90, 14 Μαρτίου 1990.

<sup>391</sup> COM(90)0147

και προέβλεπε την καθολική απαγόρευση της άμεσης ή έμμεσης διαφήμισης των προϊόντων καπνού. Από την απαγόρευση εξαιρούντο τα σημεία αποκλειστικής πώλησης καπνού που βρίσκονται σε εσωτερικούς χώρους.

Η Επιτροπή υπέβαλε την τρίτη Πρότασή της, στα πλαίσια της διαδικασίας επαναδιαβούλευσης, την 6η Ιουνίου 1991<sup>392</sup>. Η Πρόταση αυτή περιείχε διατάξεις που προέβλεπαν την πλήρη απαγόρευση της διαφήμισης προϊόντων καπνού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Μοναδική εξαίρεση αποτελούν οι χώροι πώλησης καπνού. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την αποδέχθηκε την 11η Φεβρουαρίου 1992 με μικρές τροποποιήσεις, που αποσκοπούσαν στην εμβάθυνση της Οδηγίας<sup>393</sup>. Η Επιτροπή δέχθηκε μόνο μία από αυτές (30 Απριλίου 1992)<sup>394</sup>.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έδωσε τη γνώμη της στις 23 Σεπτεμβρίου 1992, σύμφωνα με την οποία ήταν αναγκαία η παραχώρηση στις βιομηχανίες καπνού χρόνου προσαρμογής στις καινούριες συνθήκες. Συγκεκριμένα στην Έκθεσή της προσέφερε τη δυνατότητα στις βιομηχανίες να υιοθετήσουν, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1994, “μέτρα αυτοπεριορισμού” στον τομέα της διαφήμισης που θα ήταν σύμφωνα με το πνέυμα της προτεινόμενης Οδηγίας. Η επίβλεψη τήρησης αυτού του Κώδικα Συμπεριφοράς θα ήταν ευθύνη των αρμοδίων αρχών κάθε μέλους-Κράτους.<sup>395</sup>

---

<sup>392</sup> COM(91)0111

<sup>393</sup> Πρώτη Ανάγνωση, R3-0348/91

<sup>394</sup> Πρόκειται για την τροπολογία που αφορούσε την πρόβλεψη για αλλαγή της υφιστάμενης νομοθεσίας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, για τις εταιρείες που επιδίδονται σε διαφήμιση προϊόντων άλλων των προϊόντων καπνού που κινούνται στο εμπόριο με την ίδια ονομασία με αυτή των προϊόντων καπνού. COM(92)0196.

<sup>395</sup> SEC1036/92.

Η τελική ψηφοφορία στα πλαίσια της πρώτης ανάγνωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πραγματοποιήθηκε στις 24 Νοεμβρίου 1993<sup>396</sup>.

Η εξέλιξη της διαδικασίας, στη συνέχεια, ήταν αργή. Καθοριστικής σημασίας ήταν το γεγονός ότι απαιτείτο ειδική πλειοψηφία (qualified majority) για να ψηφισθεί η Οδηγία στο Συμβούλιο των Υπουργών και υπήρχε σημαντικό ποσοστό χωρών που ήταν κατά της Πρότασης (blocking minority).

Η εκλογή των Εργατικών στην Κυβέρνηση της Μεγάλης Βρετανίας (1996) αναθέρμανε τη διαδικασία καθώς ένα από τα βασικά σημεία του προεκλογικού αγώνα του Tony Blair αφορούσε στην εκστρατεία κατά του καπνίσματος και πριν τις Εκλογές είχαν δηλώσει ότι θα ψήφιζαν υπέρ της Οδηγίας<sup>397</sup>.

Η Οδηγία συζητήθηκε στο Συμβούλιο των Υπουργών το Δεκέμβριο του 1997.

Στο διάστημα που είχε μεσολαβήσει μία ακόμα χώρα είχε αλλάξει τη θέση της εκτός της Μεγάλης Βρετανίας, η Ολλανδία, της οποίας, η υπουργός Υγείας<sup>398</sup> δήλωσε ότι θα ψήφιζε υπέρ της Οδηγίας, και πέτυχε τη συγκατάθεση της Κυβέρνησής της.

Η Σουηδία, επίσης είχε δηλώσει ότι θα ψήφιζε υπέρ της Οδηγίας<sup>399</sup>. Παρόλα αυτά οι χώρες που δήλωναν ότι θα έπαιρναν θέση κατά της Οδηγίας, δηλαδή η Γερμανία<sup>400</sup>, η

---

<sup>396</sup> A3-0365/93, PE 207.220. Η επιβεβαίωση της γνώμης δημοσιεύθηκε στις 2 Δεκεμβρίου 1993 (R3-0365/93).

<sup>397</sup> Η Μεγάλη Βρετανία ανήκε μέχρι τότε στην Ομάδα των χωρών που εμποδίζαν την ψήφιση της Οδηγίας (blocking minority).

<sup>398</sup> Θεωρείται ότι η Υπουργός Υγείας της Ολλανδίας κ. Bost επέλεξε αυτή τη στάση για εσωτερικούς πολιτικούς λόγους και, παρόλο που η Κυβέρνηση συνασπισμού της Ολλανδίας στο σύνολό της ήταν κατά της Οδηγίας, μετά από ενδο-κυβερνητικές διαβουλεύσεις, επέτυχε το στόχο της, δηλαδή να εξουσιοδοτηθεί από την Κυβέρνησή της να ψηφίσει κατά της Οδηγίας.

<sup>399</sup> Όπως αναμενόταν από χώρα που χαρακτηρίζεται από “πατερναλιστικό” μοντέλο διακυβέρνησης

Αυστρία, η Ελλάδα και η Δανία<sup>401</sup> είχαν ικανοποιητικό αριθμό ψήφων για να εμποδίσουν την υιοθέτηση της διαδικασίας από το Συμβούλιο.

Η συζήτηση στα πλαίσια του Συμβουλίου των Υπουργών διήρκησε την 4η Δεκεμβρίου 1997 όλη την ημέρα, κατά τη διάρκεια της οποίας έγιναν πολλές διαβουλεύσεις και το αποτέλεσμα ήταν εξαιρετικά απρόβλεπτο. Η ξαφνική αλλαγή της θέσης του Έλληνα Υπουργού Υγείας οδήγησε στην ψήφιση της Οδηγίας, με 25 ψήφους κατά και 62 υπέρ<sup>402</sup>. Η Γερμανία και η Αυστρία ψήφισαν κατά, ενώ η Ισπανία (απροσδόκητα) και η Δανία απείχαν της ψηφοφορίας<sup>403</sup>.

Η κοινή θέση υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για έκδοση γνώμης με τη διαδικασία της δεύτερης ανάγνωσης. Στη Συνεδρίασή του στις 12 Μαΐου 1998, η συζήτηση στο Σώμα επικεντρώθηκε σε δύο σημεία :

- στην πρόταση του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Σώματος (EPP) και της Γερμανίδας Σοσιαλιστή κ. Roth-Behrendt, για απόρριψη της κοινής θέσης του Συμβουλίου<sup>404</sup>
- στη τροπολογία που αποσκοπούσε στην αλλαγή της νομικής βάσης της Πρότασης.

---

<sup>400</sup> Η γερμανική Κυβέρνηση είχε ταχθεί κατά της Οδηγίας για συνταγματικούς λόγους και σε σχέση με την “ελευθερία της έκφρασης” και την “ελευθερία του τύπου”.

<sup>401</sup> Μετά από προσωπικές συζητήσεις με φορείς των ευρωπαϊκών θεσμικών Οργάνων (Μάρτιος 1999), η στάση της Δανίας θεωρήθηκε ότι αποτελούσε ένδειξη της ανεξαρτησίας της απέναντι στις Βρυξέλλες, τάση που χαρακτηρίζει, γενικότερα την πολιτική της Δανίας.

<sup>402</sup> Για να μην περάσει η Οδηγία ήταν αναγκαίοι 26 ψήφοι. Η Γερμανία είχε 10 ψήφους, η Αυστρία 4, η Δανία 3 και η Ισπανία 8 (η αποχή υπολογιζόταν ως ψήφος κατά της Οδηγίας). Η Ελλάδα είχε 5 ψήφους ενώ οι δύο άλλες χώρες που άλλαξαν στάση, η Ολλανδία και η Σουηδία, είχαν 5 και 4 ψήφους αντίστοιχα.

<sup>403</sup> Ερωτηματικά έχει προκαλέσει στον κύκλο των Βρυξελλών και η στάση του Πορτογάλου Υπουργού Υγείας.

<sup>404</sup> Την υπέγραφαν 28 ακόμα Ευρωβουλευτές

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέρριψε και τις δύο προτάσεις<sup>405</sup> και δέχθηκε την αναφορά του Εισηγητού του, Ευρωβουλευτού Christian Cabrol (UPE)<sup>406</sup> στο σύνολό της<sup>407</sup>: η κοινή θέση του Συμβουλίου έγινε δεκτή χωρίς τροπολογίες<sup>408</sup>.

Καθοριστικό για το αποτέλεσμα στοιχείο δείχνει να είναι το γεγονός ότι την ημέρα της ψηφοφορίας ήταν παρών ασυνήθιστα υψηλός αριθμός Ευρωβουλευτών, καθώς συζητείτο το θέμα των “τρελών αγελάδων”<sup>409</sup>.

Η Οδηγία θεσπίστηκε την 6η Ιουλίου 1998<sup>410</sup> και δημοσιεύθηκε στη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 30 Ιουλίου 1998<sup>411</sup>.

Ωστόσο, το θέμα της διαφήμισης των προϊόντων καπνού δεν έκλεισε σε αυτό το σημείο καθώς τόσο η Κυβέρνηση της Γερμανίας προσέφυγε στη δικαιοσύνη<sup>412</sup> <sup>413</sup>, όσο και

---

<sup>405</sup> Η πρώτη πρόταση απορρίφθηκε με 211 ψήφους σε σύνολο 314 και με 25 αποχές ενώ η δεύτερη με 214 ψήφους σε σύνολο 314 και 28 αποχές.

<sup>406</sup> Ο Christian Cabrol, στην Εισήγησή του υποστήριξε, στα πλαίσια της Συνεδρίασης της αρμόδιας Επιτροπής ότι “η Κοινή θέση υιοθετεί την αρχή της απαγόρευσης της διαφήμισης των προϊόντων καπνού” και ότι δεν υπάρχει λόγος αποδοχής των κατατεθειμένων τροπολογιών καθώς το κείμενο της κοινής θέσης αποτελεί τον καλύτερο δυνατό συμβιβασμό ανάμεσα στην ανάγκη της επιβολής απαγόρευσης της διαφήμισης των προϊόντων καπνού και του αναγκαίου χρόνου προσαρμογής των οικονομικών συμφερόντων στα νέα δεδομένα. 22/04/98 Απόφαση της Υπεύθυνης Επιτροπής <http://www.europarl.eu.int/oeil>

<sup>407</sup> A4-0150/98, 22 Απριλίου 1998.

<sup>408</sup> Δεύτερη Ανάγνωση, R4-0150/98, 13 Μαΐου 1998

<sup>409</sup> Σύμφωνα με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Κατασκευαστών Τσιγάρων, κ. Wilfried Dombach, στον ασυνήθιστα υψηλό αριθμό παρουσίας Ευρωβουλευτών οφείλεται σε μεγάλο βαθμό, η υπερπήφιση της κοινής θέσης του Συμβουλίου. Οι 214 ψήφους κατά που συγκεντρώθηκαν θα ήταν, σε άλλες περιπτώσεις, αριθμός ικανοποιητικός για να μην ψηφισθεί η πρόταση. *Προσωπική Συνέντευξη*, Βρυξέλλες, 1η Μαρτίου 1999.

<sup>410</sup> Τελική Πράξη, 98L0043

<sup>411</sup> L213, σελ. 9.

<sup>412</sup> Αγωγή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C376/98. Κατατέθηκε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 19.10.1998. Στο αίτημα της αγωγής της η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση της Γερμανίας ζητά την ακύρωση της Οδηγίας 98/43/EG του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Κοινοβουλίου

ιδιωτικές Εταιρείες, μεταξύ των οποίων η Εταιρεία Salamander AG, που παράγει και διακινεί στην αγορά τα υποδήματα Camel Boots<sup>414 415</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ακύρωσε την παραπάνω απόφαση τον Οκτώβριο του 2000 επειδή θεώρησε ότι δεν ενέκυπτε στη δικαιοδοσία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, της ελευθερίας εγκαθίδρυσης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών. Η Επιτροπή πρόσφατα ανακοίνωσε την πρόθεσή της να υποβάλει νέα πρόταση για την υιοθέτηση Οδηγίας σχετικά με διαφήμιση του καπνού για να αντικαταστήσει την Οδηγία 98/41/EC.<sup>416</sup>

## 6.2. Το Lobbying των Ομάδων Συμφερόντων

Η υπερψήφιση της Οδηγίας από το Συμβούλιο των Υπουργών τον Δεκέμβριο του 1997, χαρακτηρίστηκε από τους Εκπροσώπους των Ομάδων Συμφερόντων που έχουν τεθεί σαφώς κατά της Οδηγίας ως "απροσδόκητο γεγονός". Καθώς, όπως έχει ήδη αναφερθεί, το άθροισμα των ψήφων των χωρών που μέχρι το Δεκέμβριο του 1997 ανήκαν στην

---

“προς εναρμόνιση των νομοθετικών και διοικητικών διατάξεων των Κρατών-μελών για τη διαφήμιση και χορηγία των προϊόντων καπνού”.

<sup>413</sup> Υπάρχει περίπτωση να αλλάξει η θέση της Γερμανικής Κυβέρνησης μετά την άνοδο των Σοσιαλιστών στην εξουσία και την Κυβέρνηση Συνασπισμού με τους Πράσινους, που έχουν ταχθεί υπέρ της Οδηγίας. European Report, *Reuters Briefing*, 2 Δεκεμβρίου 1998.

<sup>414</sup> Αγωγή Αωνύμου Εταιρείας SALAMANDER AG, κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Κατατέθηκε στη Γραμματεία του Πρωτοβάθμιου Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων την 19.10.98 και πήρε αριθμό T172/98. Με την Αγωγή της η Εταιρεία ζητά είτε την ακύρωση της Οδηγίας στο σύνολό της, είτε επικουρικά την ακύρωση του άρθρου 3 της Οδηγίας (περί έμμεσης διαφήμισης).

<sup>415</sup> Άλλες Εταιρείες που προσέφυγαν στο Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο των Ε.Κ. είναι: η ελληνική Εταιρεία Alma Media, που έχει τα αποκλειστικά δικαιώματα διαφήμισης σε λεωφορεία στην Αθήνα, η Αυστριακή Εταιρεία Una Film, υπεύθυνη για τη διανομή κινηματογραφικών προϊόντων που περιέχουν διαφήμιση προϊόντων καπνού, η Ελβετική Εταιρεία Davidoff, που παράγει και διακινεί στο εμπόριο τη δική της μάρκα τσιγάρων. Η νομοθεσία στις χώρες όπου δραστηριοποιούνται οι συγκεκριμένες εταιρείες είναι λιγότερο αυστηρή σε σχέση με τις νομοθετικές διατάξεις που εισάγει η Οδηγία. EU Health Fine Lawsuits Launched against Tobacco Advertising, *Reuters EU Briefing*, 2 Δεκεμβρίου 1998.

<sup>416</sup> [www.europa.eu.int/oeil](http://www.europa.eu.int/oeil)

Ομάδα του blocking minority, ήταν αρκετό για να εμποδίσει την υπερψήφιση της Πρότασης Οδηγίας της Επιτροπής. Αυτή η μη αναμενόμενη εξέλιξη ανάγκασε τις Ομάδες Συμφερόντων να δραστηριοποιηθούν έντονα στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για να επηρεάσουν τις εξελίξεις. Από τον Ιανουάριο του 1998 μέχρι το Μάιο του ίδιου χρόνου ασκήθηκε στους Ευρωβουλευτές ισχυρότατο lobbying από μεγάλο αριθμό Ομάδων Συμφερόντων, όλων των κατηγοριών με σκοπό την κατάθεση τροπολογιών στην Οδηγία.

Η δραστηριότητά τους, η επιχειρηματολογία τους καθώς και τα αποτελέσματά της θα αναλυθούν στη συνέχεια.

Οι παράγοντες που επιδόθηκαν σε δραστηριότητες lobbying στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την απαγόρευση της διαφήμισης του καπνού ανήκαν στις ακόλουθες κατηγορίες:

- **Εθνικές Κυβερνήσεις** Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- **Οργανώσεις Ομπρέλα**, όπως για παράδειγμα η Ένωση Ευρωπαίων Καταναλωτών (Bureau Europeen des Consommateurs)
- **Οργανώσεις που εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους τομείς** (Ευρωπαϊκή Ένωση κατά του Καρκίνου, Ένωση βιομηχανιών Κατασκευαστών Προϊόντων Καπνού)
- **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή οι Οργανώσεις που ήσκησαν lobbying μπορούν να διακριθούν, σε γενικές γραμμές, σε δύο κατηγορίες: τις Ομάδες Υγείας (Health lobbies) και τις Ομάδες Καπνού (Tobacco lobbies)<sup>417</sup>.

---

<sup>417</sup> Τηλεφωνική Συνομιλία με Γραφείο John Ryan, υπευθύνου της Επιτροπής για τη νομοθεσία τη σχετική με τον καπνό και την Οδηγία ενάντια στη διαφήμιση κατά του καπνού, Λουξεμβούργο 02.03.99

### 6.3. Η Άσκηση Πίεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το lobbying που ασκήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλυπτε, κυρίως την περίοδο Φεβρουαρίου-Μαρτίου 1998, την περίοδο που μεσολάβησε μεταξύ της έκδοσης Κοινής θέσης του Συμβουλίου (12.02.98) και της Δεύτερης Ανάγνωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (13.05.98).

Οι Ομάδες που άσκησαν πίεση διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

- Ομάδες που επεδίωξαν να επιτύχουν τροπολογίες στην Οδηγία
- Ομάδες που στόχευαν στη ψήφιση της Οδηγίας χωρίς τροπολογίες

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι “Ομάδες Καπνού” ενώ στη δεύτερη οι “Ομάδες Υγείας”.

Οι Ομάδες Καπνού επεδίωκαν την κατάθεση τροπολογιών στην Οδηγία, ακόμα και εάν με αυτές τις τροπολογίες η Οδηγία γινόταν πιο αυστηρή, αποσκοπώντας στην τελική απόρριψή της. Η πρόσθεση τροπολογιών στην Οδηγία θα οδηγούσε προς αυτήν την κατεύθυνση, καθώς κάποιες από αυτές, όπως για παράδειγμα η τροπολογία για τη διαφήμιση προϊόντων καπνού στα πλαίσια των Αγώνων της Φόρμουλα 1, τροπολογία που θα έβρισκε αντίθετους τους Βρετανούς, οι οποίοι έχουν υψηλά οφέλη από τη διαφήμιση των τσιγάρων στη Φόρμουλα 1<sup>418</sup>, δε θα πετύχαινε την επιθυμητή ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο των Υπουργών<sup>419</sup>.

---

<sup>418</sup> Η υποστήριξη (sponsoring) των Αγώνων της Φόρμουλα 1 από τις Εταιρείες Τσιγάρων, πήρε αναβολή μέχρι το 2006.

<sup>419</sup> Σε συνέντευξή του στους Times, ο βουλευτής των Συντηρητικών της Μεγ. Βρετανίας, Λόρδος Monro of Langholm, είχε δηλώσει ότι “...η Κυβέρνηση δημιούργησε πολλά προβλήματα (εννοώντας με την αλλαγή της θέσης της σε ό,τι αφορά την απαγόρευση της διαφήμισης των προϊόντων καπνού)...Μεταχειρίστηκαν ένα άθλημα διαφορετικά από τα άλλα. Δημιούργησαν δυσφορία καθώς η Φόρμουλα 1 δίνει πάνω από 1 εκατομμύριο λίρες. Αλλά αν και επανειλημμένα υποστήριξαν ότι η Φόρμουλα 1 θα τύχει ειδικής μεταχείρισης, τώρα ανακαλύπτουμε ότι πρόκειται για προσωρινή



Στόχος των Ομάδων Υγείας ήταν να μην υποβληθεί η Οδηγία σε τροπολογίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έτσι ώστε να μη χρειασθεί να ξανασυζητηθεί στα πλαίσια του Συμβουλίου των Υπουργών. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η συζήτηση στο Συμβούλιο των Υπουργών, όπου ενεκρίθη η Οδηγία, το Φεβρουάριο του 1998, ήταν μαραθώνια και το αποτέλεσμα αμφίβολο μέχρι την τελική ψηφοφορία. Κατά συνέπεια, ήταν άγνωστα τα αποτελέσματα που θα είχε ανάλογη συζήτηση στα πλαίσια του Συμβουλίου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είχε ταχθεί σαφώς υπέρ των Ομάδων Υγείας και στο προαναφερόμενο διάστημα επικέντρωσε τις προσπάθειές της στη προσπάθεια να εξασφαλίσει την ψήφιση της Οδηγίας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, χωρίς τροπολογίες<sup>420</sup>.

#### 6.4. Η Επιχειρηματολογία των Ομάδων Συμφερόντων

Οι Ομάδες Συμφερόντων ανέπτυξαν μεγάλη δραστηριότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με στόχο την υποβολή ή όχι τροπολογιών στην Οδηγία.

Η δραστηριότητα αυτή στα πλαίσια του συγκεκριμένου θεσμικού Οργάνου σχετικά με την απαγόρευση της διαφήμισης δεν αναπτύχθηκε πρώτη φορά με αφορμή τη διαδικασία της δεύτερης ανάγνωσης. Ήδη, το 1992, και στα πλαίσια της πρώτης φάσης της διαδικασίας, αναφέρεται ότι, η συγκεκριμένη Πρόταση έχει σταθεί ως αφορμή για την έναρξη της πιο "άγριας" καμπάνιας lobbying στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>421</sup>.

---

εξαιρέση. ...Το αποτέλεσμα θα είναι να εγκαταλείψει η Φόρμουλα 1 τη Μεγάλη Βρετανία." *Times*, Παρασκευή 5 Δεκεμβρίου 1997.

<sup>420</sup> Τηλεφωνική Συνομιλία με γραφείο John Ryan, όπως υποσημείωση 419.

<sup>421</sup> Boris Johnson, Tobacco Lobby wins EC Reprieve, 17 Δεκεμβρίου 1992, *Daily Telegraph*, London.

#### 6.4.1. Οι Ομάδες Υγείας

Στις Ομάδες Υγείας συγκαταλέγονται αντικαπνιστικές Οργανώσεις και Οργανώσεις Υγείας.

Οι Ομάδες αυτές, είχαν σημαντικό πλεονέκτημα σε σχέση με τις Ομάδες Καπνού καθώς έχαιραν της πλήρους υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>422</sup>.

Τα επιχειρήματά τους βασίζονταν στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και, κυρίως των νέων ανθρώπων<sup>423</sup> και η βασική τους επιχειρηματολογία, σε σχέση με τη διαφήμιση αφορούσε στο περιεχόμενό της: το γεγονός ότι τα διαφημιστικά μηνύματα των προϊόντων καπνού έχουν σεξουαλική χροιά ή συνδυάζουν το κάπνισμα με την επαγγελματική ή άλλη επιτυχία, αποτελεί παραπλάνηση καθώς καλλιεργεί στη σκέψη των νέων ανθρώπων την πεποίθηση ότι ο καπνιστής είναι επιτυχημένος στη ζωή του και τους οδηγεί, ακόμα και ασυνείδητα, σε αυτό<sup>424</sup> <sup>425</sup>.

#### 6.4.2. Οι «Ομάδες Καπνού»

Κατά τη διάρκεια της συζήτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ο Εισηγητής της Επιτροπής Περιβάλλοντος Christian Cabrol, ζήτησε την έγκριση της Κοινής θέσης του Συμβουλίου χωρίς τροπολογίες γιατί, κατά την εκτίμησή του, η κοινή θέση ικανοποιούσε το Κοινοβούλιο. Εξέφρασε, δε, την άποψη ότι ορισμένες από τις τροπολογίες που είχαν

---

<sup>422</sup> Τηλεφωνική Συνομιλία με Γραφείο John Ryan, Υπευθύνου της Επιτροπής για την νομοθεσία σχετικά με το κάπνισμα και τις συναφείς δραστηριότητες (Smoking prevention activities, legislation relating to tobacco), DG V, Durection F, Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 1999.

<sup>423</sup> "Ο μαθητής του Γυμνασίου αποτελεί το βασικό στόχο μας". S.T.O.P., τεύχος 3, Απρίλιος 1998, Έκδοση της Διεθνούς Ένωσης κατά του Καρκίνου (International Union against Cancer) και της Ένωσης της Ευρωπαϊκής Αλυσίδας για τον Καρκίνο (Association of European Cancer Leagues).

<sup>424</sup> Συνέντευξη με Andrew Hayes, Διευθυντή της Διεθνούς Ένωσης κατά του Καρκίνου, Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 1999.

<sup>425</sup> Δε θα γίνει παρουσίαση των επιχειρημάτων που είναι άμεσα σχετικά με την υγεία καθώς οι επιπτώσεις του καπνίσματος στην υγεία είναι ευρύτατα γνωστές.

κατατεθεί από τις Ομάδες αποτελούσαν “αποτέλεσμα της πίεσης των καπνοβιομηχανιών”<sup>426</sup>.

Ο κλάδος των Καπνοβιομηχανιών και ο κλάδος της Διαφήμισης είναι οι παράγοντες που πλήττονται άμεσα από την Οδηγία για τη διαφήμιση των Προϊόντων Καπνού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και οι δύο Ομάδες δραστηριοποιήθηκαν έντονα σε συνεργασία αλλά και ξεχωριστά κατά της υιοθέτησης της Οδηγίας.

Η επιχειρηματολογία τους βασίστηκε στα ακόλουθα σημεία:

- στην έλλειψη σωστής νομικής βάσης της Οδηγίας
- στη προάσπιση των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων της “ελευθερίας της έκφρασης” και της “ελευθερίας του τύπου”
- στο γεγονός ότι δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ του καπνίσματος και της διαφήμισης προϊόντων καπνού.

#### 6.4.2.1. Η έλλειψη σωστής νομικής βάσης της Οδηγίας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Οδηγία στηρίχθηκε στο άρθρο 100α της Συνθήκης περί εναρμόνισης της κοινοτικής πολιτικής σε θέματα “θεμελίωσης και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς”. Οι παραπάνω Ομάδες υποστηρίζουν ότι το άρθρο 100α αποτελεί εσφαλμένη νομική βάση για Οδηγία σχετικά με την απαγόρευση της άμεσης ή έμμεσης διαφήμισης των προϊόντων καπνού και αυτό για τους ακόλουθους λόγους:

- Το Άρθρο 100α, αφορά στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων σε σχέση με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και όχι σε θέματα υγείας.
- Το Άρθρο 129 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, που μεσολάβησε στη διαδικασία, προβλέπει την εισαγωγή μέτρων ενθάρρυνσης της συνεργασίας των Κρατών-μελών

---

<sup>426</sup> Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων, Ανταπόκριση του Χρίστου Χαραλαμπίδου από Στρασβούργο, 16 Μαΐου 1998.

σε θέματα υγείας και αποκλείει την θέσπιση μέτρων εναρμόνισης της νομοθεσίας τους.

- Η προσθήκη των Άρθρων 57, πργρ 2 και 66, ως νομική βάση της Οδηγίας, κατέστησαν την τελευταία πιο αδύναμη καθώς τα δύο αυτά άρθρα αφορούν στην παροχή υπηρεσιών.

Η συλλογιστική των πολέμιων της Οδηγίας είναι η ακόλουθη:

Από το ξεκίνημα της διαδικασίας, οι αρμόδιοι φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης ισχυρίζονται ότι με την Οδηγία που αφορά στην απαγόρευση της διαφήμισης των προϊόντων καπνού, η Ένωση με την παρέμβασή της αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας υγείας. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τους Εκπροσώπους Πίεσης της Ομάδας Καπνού, υπάρχει πλήρης αναντιστοιχία μεταξύ της νομικής βάσης της Οδηγίας και του περιεχομένου της, παρόλο που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας άλλαξε ορισμένα σημεία στο Περιεχόμενο της Οδηγίας στην προσπάθειά της να αιτιολογήσει τη νομική της βάση<sup>427</sup>.

Η γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με την οποία το Άρθρο 100α της Συνθήκης δεν αποτελεί την αρμόζουσα νομική βάση για την απαγόρευση της διαφήμισης<sup>428</sup>, χρησιμοποιήθηκε από τις Ομάδες Καπνού ως επιχειρήματα για την Εκστρατεία τους.

---

<sup>427</sup> Δελτίο Τύπου των: Ένωσης Ιδιοκτητών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών (ΕΙΗΕΑ), Ένωσης Διαφημιστικών Εταιρειών Ελλάδος (ΕΔΕΕ), Συνδέσμου Διαφημιζομένων Ελλάδος (ΣΔΕ) σχετικά με την καθολική απαγόρευση της διαφήμισης των προϊόντων καπνού. Αθήνα 5 Μαΐου 1998.

<sup>428</sup> Η γνωμοδότηση της Επιτροπής (Απρίλιος 1998, Εισηγητής James Jannsen van Raaij), που υιοθετήθηκε με 12 ψήφους υπέρ και 7 κατά κινήθηκε στο ίδιο πνεύμα με την επιχειρηματολογία των Ομάδων σχετικά με τη νομική βάση της Συνθήκης.

#### 6.4.2.2. Η προώθηση της ελευθερίας του τύπου

Για τους Εκπροσώπους της Ομάδας Συμφερόντων των Προϊόντων Καπνού, η συγκεκριμένη Οδηγία αποτελεί πλήγμα στην ελευθερία του τύπου και στην ελευθερία της έκφρασης. Το γεγονός ότι εισάγεται Οδηγία σχετικά με την απαγόρευση της διαφήμισης ενός νομίμου προϊόντος που κυκλοφορεί χωρίς περιορισμό, και χωρίς προϋποθέσεις, είναι ανησυχητικό καθώς δεν υπάρχει καμία εγγύηση ότι στο μέλλον, και στα πλαίσια της ίδιας λογικής, δε θα εφαρμοσθεί ανάλογη νομοθεσία και σε άλλα προϊόντα όπως τα οιοπνευματώδη ή τα παιχνίδια.

Το γεγονός επίσης, ότι τα Συντάγματα της Γερμανίας, της Αυστρίας, της Ελλάδας και της Σουηδίας σε θέματα που αφορούν κεκτημένα αστικά δικαιώματα, όπως αυτά που σχετίζονται με την ελευθερία της έκφρασης και του τύπου, είναι διαμορφωμένα με τρόπο ώστε να μην επηρεάζονται από την κοινοτική νομοθεσία της μορφής της Οδηγίας, θα δημιουργούσε, σύμφωνα με τις Ομάδες Καπνού, επιπρόσθετα προβλήματα στην περίπτωση της υιοθέτησης της παραπάνω Οδηγίας ("τριβές μεταξύ της Κοινοτικής και των εθνικών έννομων τάξεων")<sup>429</sup>.

#### 6.4.2.3. Η σχέση μεταξύ του καπνίσματος και της διαφήμισης των προϊόντων καπνού

Η θέση αυτή αποτελεί το βασικό επιχείρημα των Ομάδων Υγείας. Οι Ομάδες Καπνού ισχυρίζονται ότι δεν υπάρχει σχέση μεταξύ των δύο καθώς η διαφήμιση απευθύνεται στο ποσοστό του πληθυσμού που είναι ήδη καπνιστές και δεν αποβλέπει στον προσηλυτισμό νέων ανθρώπων στο κάπνισμα.<sup>430</sup>

---

<sup>429</sup> Συνέντευξη Τύπου των ΕΔΕΕ, ΕΙΗΕΑ, ΣΔΕ σε δορυφορική Σύνδεση με το Συμβούλιο Εκδοτών Ευρώπης και της Τριμερούς Επιτροπής Διαφημίσεων Ευρώπης στις Βρυξέλλες με θέμα "Η Απαγόρευση της Διαφήμισης των Προϊόντων Καπνού", Ξενοδοχείο Athens Plaza, 5 Μαΐου 1998.

<sup>430</sup> <http://releases.twoten.press.net/releases/date/1997/12/04/EU-Tobacco-Rothmans.html>, Rothmans disappointed at Tobacco Advertising ban, Press Release on behalf of Rothmans International, Two-Ten News Network, 4 Δεκεμβρίου 1997.

## 6.5. Δραστηριότητες των Ομάδων Συμφερόντων

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιασθεί η δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων που ανήκουν στην κατηγορία των Οργανώσεων-Ομπρέλα και των Οργανώσεων που εκπροσωπούν συγκεκριμένα συμφέροντα. Αναφορά στις ενέργειες των Ομάδων Συμφερόντων που ανήκουν στην κατηγορία των Εθνικών Κυβερνήσεων και των Θεσμικών Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα γίνει μόνο στο βαθμό που συνδυάζονται με τη δράση αυτών των Οργανώσεων.

Στην παρουσίαση που θα ακολουθήσει θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στη δράση των Ομάδων Καπνού απ'ότι στη δράση των Ομάδων Υγείας καθώς, στην προσπάθειά τους να ανατρέψουν την πορεία των εξελίξεων, οι πρώτες ανέπτυξαν μεγαλύτερη δράση απ' ότι οι δεύτερες.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι προκαλεί εντύπωση η απουσία Ομάδων Αγροτών ή Καλλιεργητών Καπνού από την κατηγορία των Ομάδων Καπνού αν και η Οδηγία για την απαγόρευση της Διαφήμισης των Προϊόντων Καπνού έχει ερμηνευθεί και ως μία προσπάθεια της Ε.Κ. να μειώσει το ποσοστό των ευρωπαϊκών επιδοτήσεων στους καλλιεργητές καπνού στα πλαίσια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής<sup>431</sup>. Η απουσία αυτής των Ομάδων Αγροτών οφείλεται στην υιοθέτηση της άποψης ότι δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της καλλιέργειας καπνού και της διαφήμισης των προϊόντων του<sup>432</sup>.

### 6.5.1. «Οι Ομάδες Καπνού»

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στην κατηγορία των Ομάδων Καπνού που δραστηριοποιήθηκαν κατά της Οδηγίας ανήκουν Οργανώσεις που εκπροσωπούν τον κλάδο των

---

<sup>431</sup> Jennifer A. Lesny, Tobacco proves Addictive: The European Community's Stalled Proposal to Ban Tobacco Advertising, *Vanderbilt Journal of International Law*, Volume 26, April 1993, No 1.

<sup>432</sup> Προσωπική Συνέντευξη με J. Diogo Santiago Albuquerque, Policy Assistant, Vegetable Production-Structural Policies, COPA and COGECA, Βρυξέλλες 12 Μαρτίου 1999.

Καπνοβιομηχανιών και Οργανώσεις που εκπροσωπούν τον κλάδο της Διαφήμιση και τον Τύπο.

Ως πιο αντιπροσωπευτική Οργάνωση στην πρώτη κατηγορία μπορεί να θεωρηθεί η *Συνομοσπονδία Παραγωγών Προϊόντων Καπνού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας* (Confederation of European Community Cigarettes Manufacturers – CECCM).

Πρόκειται για Οργάνωση Εκπροσώπησης ειδικών Συμφερόντων, με 46 μέλη μεταξύ των οποίων Εταιρείες Παραγωγής Τσιγάρων, όπως η Philip Morris και η Rothmans, και εθνικά παραρτήματα, όπως η Ένωση Κατασκευαστών Τσιγάρων Ελλάδας.

Η βασική επιχειρηματολογία της στηρίχθηκε στην νομική βάση της Οδηγίας, με το ακόλουθο σκεπτικό<sup>433</sup>:

Η χρήση του Άρθρου 100α της Συνθήκης αποτελεί "κακή χρήση" (abuse) της Συνθήκης καθώς ενώ το θέμα της διαφήμισης των προϊόντων καπνού ανήκει στον τομέα υγείας η Επιτροπή το πραγματεύεται ως θέμα εσωτερικής αγοράς, όπως αποδεικνύεται από το προσχέδιο που κατέθεσε το 1992 και υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα υιοθέτησης Οδηγιών σε θέματα Υγείας, όπως σαφώς διευκρινίζεται στο Άρθρο 129 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που καθιστά σαφή την περιορισμένη αρμοδιότητα της Κοινότητας σε θέματα υγείας<sup>434</sup> και αποκλείει την εναρμόνιση των νόμων και κανονισμών των Κρατών-μελών στα θέματα

---

<sup>433</sup> *A Step Too Far, A Call to the European Parliament to Protect the Integrity Of The EC*, Common Position On the Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions of the Member States Relating to The Advertising and Sponsorship of Tobacco Products, Confederation of European Cigarettes Manufacturers, April 1998.

<sup>434</sup> "Η Κοινότητα θα συμβάλει στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας ενθαρρύνοντας τη συνεργασία ανάμεσα στα Μέλη-Κράτη και, εάν θεωρηθεί αναγκαίο, παρέχοντας υποστήριξη στις δραστηριότητές τους". Άρθρο 129 (1). Η ισχύς του σε θέματα υγείας θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

αυτά<sup>435</sup>. Η χρήση του Άρθρου 100α, κατά συνέπεια δεν δικαιολογείται καθώς υπάρχει η αναγκαία νομική βάση για θέματα Υγείας.

Το γεγονός, δε, ότι η Οδηγία είναι σε θέση να επηρεάσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, δε δικαιολογεί επαρκώς τη χρήση του 100α, όπως έχει καθορίσει, με σχετική απόφασή του<sup>436</sup>, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Σε σχέση με τις αρχές της αναλογικότητας (proportionality) και subsidiarity<sup>437</sup>, που θεωρούνται βασικές στην κοινοτική νομοθεσία, θεωρείται ότι η υπό συζήτηση Οδηγία τις "παραβιάζει" καθώς στην Κοινή Θέση, δε γίνεται καμία αναφορά σε αυτές.

Επιπρόσθετα, το γεγονός ότι η απαγόρευση της διαφήμισης και sponsorship δεν αποτελεί αποκλειστικά δια-συνοριακή δραστηριότητα, όπως αυτή ορίζεται από το 100α, αποτελεί στοιχείο αμφισβήτησης της χρήσης του.

Η χρήση των Άρθρων 57(2) και 66 ως νομική βάση της Συνθήκης, που εισήχθη στην πορεία της διαδικασίας σε μία προσπάθεια κάλυψης του νομικού κενού θεωρείται, επίσης, αβάσιμη καθώς τα συγκεκριμένα άρθρα αφορούν στην ελεύθερη διακίνηση προσώπων και προϊόντων.

Με βάση τα παραπάνω, η υιοθέτηση του άρθρου 100α της Συνθήκης για την απαγόρευση της διαφήμισης των προϊόντων καπνού θεωρήθηκε ως "προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να δημιουργήσει προηγούμενο αυθαίρετης επέμβασης της στη νομοθετική

---

<sup>435</sup> Διευκρινίζεται ότι με σκοπό "να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων που αναφέρονται σε αυτό το Άρθρο... το Συμβούλιο ... δρώντας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Άρθρο 189β, ... θα υιοθετήσει μέτρα πρωτοβουλίας, εξαιρώντας όποια εναρμόνιση των νόμων και κανονισμών των Κρατών-μελών...". Άρθρο 129 (4) της Συνθήκης ΕΚ.

<sup>436</sup> Υπόθεση C 300/89, Επιτροπή εναντίον Συμβουλίου (1991), σχετικά με την Επιλογή νομικής βάσης στα πλαίσια της Συνθήκης για νομοθεσία.

<sup>437</sup> Άρθρο 3β, Συνθήκη ΕΚ.



διαδικασία<sup>438</sup>", ενώ εκλήθη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να προστατεύσει την ακεραιότητα της Συνθήκης, με την Έκδοση της Γνώμης του, στα πλαίσια της διαδικασίας της δεύτερης ανάγνωσης<sup>439</sup>.

Για την υποστήριξη της θέσης της αυτής η CECCM, χρησιμοποίησε μεθόδους άμεσου και έμμεσου lobbying, και στρατολόγησε τις Οργανώσεις- μέλη της σε εθνικό επίπεδο.

Οι επαφές με τους Ευρωβουλευτές πραγματοποιήθηκαν, κυρίως, από τις Εθνικές Οργανώσεις, μέλη της CECCM. Κάθε Εθνική Οργάνωση προσέγγισε τους εκπροσώπους της χώρας της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εκτός από τις προσωπικές, επίσημες ή ανεπίσημες, συναντήσεις που πραγματοποίησαν με τους Ευρωβουλευτές, οι Ομάδες Καπνού έστειλαν επιστολές στο σύνολο των μελών της Ευρωβουλής που περιελάμβαναν την επιχειρηματολογία τους εναντίον της Οδηγίας. Στις Επιστολές που εστάλησαν, το βασικό περιεχόμενο των οποίων είχε συνταχθεί από την Οργάνωση των Βρυξελλών, τονίσθηκαν οι θεσμικές Επιπτώσεις σε περίπτωση υπερψήφισης της Οδηγίας και η αβάσιμη χρήση των Άρθρων 100α, 57(2) και 66. Για παράδειγμα, η ελληνική οργάνωση απέστειλε επιστολή στους Έλληνες Ευρωβουλευτές με θέμα: "Οι Έλληνες Ευρωβουλευτές δεν πρέπει να εγκρίνουν το κείμενο της Οδηγίας για την πλήρη απαγόρευση των Προϊόντων Καπνού", στην οποία εξηγούσαν τους λόγους για τους οποίους η ψήφιση της Οδηγίας δε συμφωνούσε με την κοινοτική νομοθεσία<sup>440</sup>.

Η έκδοση ειδικού τόμου από την CECCM με θέμα : *The Proposed Directive Banning Tobacco Advertising and Sponsorship: WHY THERE IS NO LEGAL BASIS*, στον οποίο περιλήφθησαν γνωμοδοτήσεις Καθηγητών Πανεπιστημίων διαφορετικών εθνικοτήτων

<sup>438</sup> Συνέντευξη με Wilfried Dembach, Πρόεδρο C.E.C.C.M, Βρυξέλλες 1 Μαρτίου 1999.

<sup>439</sup> A Step Too Far, όπως υποσημείωση 433.

<sup>440</sup> Ημερομηνία αποστολής 11 Μαρτίου 1998. Ανάλογες Επιστολές εστάλησαν από όλες τις Εθνικές Οργανώσεις στους Ευρωβουλευτές τους καθώς όπως έχει ειπωθεί στα πλαίσια του Ε.Κ., ο παράγοντας της εθνικής προσέγγισης στον Ευρωβουλευτή παίζει σημαντικό ρόλο (κεφάλαιο "Μέθοδοι και τεχνικές lobbying").

σχετικά με την μη εγκυρότητα της χρήσης των προαναφερόμενων Άρθρων ως νομική βάση για την Οδηγία, που διανεμήθηκε στους Ευρωβουλευτές, αποτέλεσε σημαντικό όργανο στην εκστρατεία των Ομάδων Καπνού κατά της ψήφισης της Οδηγίας<sup>441</sup>.

Οι προσπάθειες του κλάδου της Καπνοβιομηχανίας ενισχύθηκαν από τη δράση του διαφημιστικού κλάδου που εκπροσωπείται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης από την *Ένωση Διαφημιστικών Παραγόντων (European Agency of Advertising Agencies)*, και την *Επιτροπή Διαφημίσεων Ευρώπης (European Advertising Tripartite)*. Ο τομέας του Τύπου έκανε έκδηλη την παρουσία του με τη συμμετοχή του *Συμβουλίου Εκδοτών Ευρώπης (European Publishers Council)*, στις δραστηριότητες άσκησης Πίεσης των διαφημιστών.

Η δράση των Ομάδων αυτών βασίστηκε σε επιχειρήματα που αφορούν, στην νομική βάση της Οδηγίας (επιχειρήματα που ήδη παρουσιάστηκαν), στην ελευθερία της έκφρασης και στην ελευθερία του τύπου.

Πιο συγκεκριμένα, το γεγονός ότι με την καινούρια Οδηγία παρεμποδίζεται η ελεύθερη διαφήμιση νομίμων προϊόντων, οδήγησε στο χαρακτηρισμό της Οδηγίας ως επικίνδυνης "για τον πλουραλισμό του τύπου" λογική<sup>442</sup> και ότι αποτελεί στοιχείο "υπέρβασης της κοινοτικής εξουσίας" από τα θεσμικά Όργανα<sup>443</sup>.

Οι Οργανώσεις αυτές δηλώνουν ότι αν και επικροτούν όποια προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποσκοπεί στην μείωση του ποσοστού των καπνιστών, αρνούνται να δεχθούν ότι η απαγόρευση της διαφήμισης ανήκει σε αυτές. Και αυτό διότι η

---

<sup>441</sup> The proposed Directive Banning Tobacco Advertising and Sponsorship, WHY THERE IS NO LEGAL BASIS, ed. Professor Dr. Torsten Stein, The Confederation of European Cigarettes Manufacturers Limited, May 1998.

<sup>442</sup> European Publishers' Council, Δελτίο Τύπου, 5 Μαΐου 1998.

<sup>443</sup> Δελτίο Τύπου από την Δορυφορική Σύνδεση με Συνέντευξη Τύπου των ΕΙΗΕΑ, ΕΔΕΕ και ΣΔΕ, 5 Μαΐου 1998.

διαφήμιση "δεν μπορεί να πείσει τους καταναλωτές να αγοράσουν προϊόντα που δεν επιθυμούν"<sup>444</sup>.

Ειδικότερα οι διαφημιστές, θεωρούν την εφαρμογή του "Κώδικα Αυτοπεριορισμού" (self-regulatory) στον τομέα της διαφήμισης, που ίσχυε και θα ισχύει μέχρι την εφαρμογή της Οδηγίας, ως το κατάλληλο εργαλείο για την θέσπιση μέτρων στον τομέα της διαφήμισης<sup>445</sup>. Στη Γνώμη, δε, που είχε εκδώσει η Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή σχετικά με την Οδηγία αναφέρεται ότι η ευρωπαϊκή βιομηχανία Προϊόντων Καπνού θα έπρεπε να "έχει την ευκαιρία να ενισχύσει τα μέτρα αυτοπεριορισμού στον τομέα της άμεσης και έμμεσης διαφήμισης" πριν ψηφισθεί η Οδηγία<sup>446</sup>.

Άλλο στοιχείο στο οποίο στήριξαν την εκστρατεία τους οι Οργανώσεις αυτές σχετιζόταν με το γεγονός ότι σε τέσσερις κοινοτικές χώρες, δηλαδή στην Αυστρία, τη Γερμανία, την Ελλάδα και τη Σουηδία "τα Συντάγματα προστατεύουν τα αστικά δικαιώματα (στα οποία συμπεριλαμβάνονται το δικαίωμα της έκφρασης και της ελευθερίας του τύπου) κατά τρόπο που να μην επηρεάζονται από απλή νομοθεσία, όπως η Οδηγία"<sup>447</sup>.

Ένα ακόμα στοιχείο κατά της Οδηγίας δίνεται σε ανακοίνωση της *Ευρωπαϊκής Ένωσης Εκδοτών Εφημερίδων* (European Newspaper Publishers Association) όπου σημειώνεται ότι το γεγονός ότι στα πλαίσια της Οδηγίας η ευρωπαϊκή νομοθεσία δίνει διαφορετικό

---

<sup>444</sup> European Agency of Advertising Agencies, Statement on Tobacco Advertising. <http://www.eaaa.be>

<sup>445</sup> Συνέντευξη με κ. Μαρίνα Παπατσώνη, Αναπληρώτρια Διευθύντρια, Ένωση Διαφημιστικών Εταιρειών Ελλάδας, Αθήνα, 23 Φεβρουαρίου 1999

<sup>446</sup> CES 1036/92

<sup>447</sup> Δελτίο Τύπου για τη Δορυφορική Συνέντευξη, όπως υποσημείωση 443.

χρονικό όριο στους φορείς της άμεσης και έμμεσης διαφήμισης για να την εφαρμόσουν, είναι "μη αποδεκτό" από τον Τύπο<sup>448</sup>.

Οι Οργανώσεις που ανήκουν στον τομέα της διαφήμισης, εφήρμοσαν μεθόδους lobbying ανάλογες με αυτές του τομέα των Καπνοβιομηχανιών. Σε αυτές συγκαταλέγεται και η Συνέντευξη Τύπου που οργανώθηκε σε ευρωπαϊκές πρωτεύουσες από τις εθνικές Οργανώσεις σε δορυφορική σύνδεση με τις Ευρωπαϊκές Οργανώσεις στις Βρυξέλλες<sup>449</sup>.

### 6.5.2. Οι Ομάδες Υγείας

Όπως είναι αυτονόητο οι Ομάδες Υγείας στήριζαν την επιχειρηματολογία τους σε θέματα υγείας και, κυρίως σε σχέση με τους νέους.

Με το Σύνθημα "όχι τροπολογίες", οι Ομάδες αυτές επικέντρωσαν τη στρατηγική τους στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης σχετικά με το θέμα του καπνίσματος. Το βασικό επιχείρημα τους στη βάση του οποίου αναπτύχθηκε η στρατηγική τους, ήταν ότι υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της διαφήμισης των προϊόντων καπνού και του καπνίσματος. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι για την προσέλκυση νέων ανθρώπων στο κάπνισμα χρησιμοποιούνται από τους παράγοντες της διαφήμισης εικόνες που συνδέουν το κάπνισμα με τη σεξουαλική απόλαυση και την επαγγελματική επιτυχία<sup>450</sup>.

Καθώς, σε μεγάλο βαθμό η εκστρατεία τους απευθύνθηκε στον ευρωπαϊό πολίτη, μπορεί να εκφρασθεί ο ισχυρισμός ότι η στρατηγική τους λειτούργησε στο σκεπτικό της

---

<sup>448</sup> Η Οδηγία δίνει χρονικό διάστημα ενός έτους στον Τύπο για να εφαρμόσει τα νέα μέτρα σχετικά με την απαγόρευση της διαφήμισης ενώ δίνει 2 χρόνια στους φορείς sponsorship και στη Φόρμουλα 1 μέχρι το 2006, γεγονός που εκλαμβάνεται από τους Εκδότες των Εφημερίδων ως ένδειξη "ρατσιστικής" συμπεριφοράς κατά του τύπου. European Newspaper Publishers' Association, Press Release, 5. 03. 1999.

<sup>449</sup> Στην Αθήνα πραγματοποιήθηκε στις 5 Μαΐου 1998, με συνεργασία των ΕΙΗΕΑ, ΕΔΕΕ και ΣΔΕ σε εθνικό επίπεδο και του Συμβουλίου Εκδοτών Ευρώπης και της Τριμερούς Επιτροπής των Διαφημίσεων Ευρώπης σε ευρωπαϊκό.

<sup>450</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Andrew Hayes, Πρόεδρο της Διεθνούς Ένωσης κατά του Καρκίνου, Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 1999.

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που επιθυμούσε, όπως έχει αναφερθεί, μέσω της διαδικασίας για την υιοθέτηση της Οδηγίας σχετικά με τη διαφήμιση του τσιγάρου, να φέρει την Ευρώπη πιο κοντά στον πολίτη. Η Επιτροπή αποτελούσε, άλλωστε το σημαντικότερο σύμμαχο των Ομάδων Υγείας και σε μεγάλο βαθμό καθόρισε την πολιτική που έπρεπε να ακολουθήσουν<sup>451</sup>.

Στο θέμα της μη υποβολής τροπολογιών συνάντησαν ιδιαίτερες δυσκολίες στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς τόσο ο Εισηγητής επιθυμούσε να κάνει την Οδηγία πιο αυστηρή, όσο και η Επιτροπή Περιβάλλοντος, ως αρμόδια Επιτροπή<sup>452</sup>.

Τις δραστηριότητες lobbying των Ομάδων Υγείας, οριοθέτησε και συντόνισε η *Διεθνής Ένωση κατά του Καρκίνου* (International Union Against Cancer), που έχει ως έδρα τις Βρυξέλλες, και απασχολεί τρία άτομα μόνιμο προσωπικό και δύο stagiaires.

Στα πλαίσια της εκστρατείας τους, χρησιμοποίησαν επιχειρηματολογία που επεδίωκε να αντικρούσει ένα από τα βασικά επιχειρήματα των Ομάδων Καπνού, και πιο συγκεκριμένα το επιχειρήμα που αφορούσε στην επίδραση της διαφήμισης των προϊόντων Καπνού στη νεολαία.

Σύμφωνα με τις Ομάδες Υγείας, η απαγόρευση της διαφήμισης έχει θετικά αποτελέσματα, όπως αποδεικνύουν στατιστικές σε χώρες που έχουν εισάγει ανάλογη απαγόρευση, τα οποία αυξάνονται όταν η απαγόρευση αποτελεί μέρος ευρύτερης κοινωνικής πολιτικής ελέγχου του καπνίσματος<sup>453</sup>.

---

<sup>451</sup> Τηλεφωνική Συνομιλία με Γραφείο John Ryan, όπως υποσημείωση 417.

<sup>452</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Andrew Hayes, 450.

<sup>453</sup> *The effectiveness of banning advertising for Tobacco Products*, Luk Joosens, Consultant to the UICC/ ECL EO Liaison Office, International Union Against Cancer, October 1997. Μερικές από τις χώρες που έχουν εισάγει ανάλογη απαγόρευση όπως η Γαλλία (1.01.1993), η Νέα Ζηλανδία (17.02.1990), η Φινλανδία (1.03.1978), η Νορβηγία (1.07.1975) παρουσίασαν πτώση στην κατανάλωση των προϊόντων καπνού κυμαίνετο (μέχρι το 1996), μεταξύ 14 και 37%.

Για την επίτευξη των στόχων της εκστρατείας τους, χρησιμοποίησαν μεθόδους άμεσου<sup>454</sup> και έμμεσου lobbying.

Στα πλαίσια του έμμεσου lobbying προχώρησαν στην έκδοση ειδικού ενημερωτικού φυλλαδίου με τίτλο: Stop Tobacco Promotion (S.T.O.P). Στο φυλλάδιο αυτό περιγράφονται τα επιχειρήματα, η εκστρατεία και όλα τα στάδια της διαδικασίας υιοθέτησης της Οδηγίας<sup>455</sup>.

Επίσης, οι Ομάδες Υγείας χρησιμοποίησαν τη μέθοδο της Συλλογής Υπογραφών. Ο κατάλογος με τις υπογραφές, κυκλοφόρησε σε μορφή αφίσας. Ο τίτλος της αφίσας ήταν "Stop à la Publicité du Tabac/Stop Tobacco Advertising " και είχε ως βασικό της σύνθημα ότι "η υιοθέτηση της προτεινόμενης Οδηγίας χωρίς τροπολογίες είναι μείζονος σημασίας". Ο δημοσιευμένος κατάλογος Υπογραφών σε αυτήν περιελάμβανε 1300 υπογραφές ιατρών από όλες τις χώρες της Ε.Ε..<sup>456</sup> Η συλλογή υπογραφών ήταν αποτέλεσμα της συνεργασίας των παρακάτω ομάδων: National Coalitions against Tobacco of the European Union Member States (ENSP), International Union Against Cancer (UICC), Association of European Cancer Leagues (ECL), European Heart Network (EHN), European Respiratory Society (ERS).

Ο κατάλογος των υπογραφών διενεμήθη σε όλους τους Ευρωβουλευτές<sup>457</sup>. Η επίδραση που είχε σε αυτούς, όμως, ήταν πάρα πολύ μικρή.<sup>458</sup>

---

<sup>454</sup> Πραγματοποιήθηκε, σε μεγάλο βαθμό, από τους Υπευθύνους της Επιτροπής. Τηλεφωνική Συνομιλία με Γραφείο Υπευθύνου Επιτροπής.

<sup>455</sup> Stop Tobacco Promotion, News and Views from the campaign for a Smoke-Free Europe, ed. Andrew Hayes, EU Liaison Officer, The International Union Against Cancer and the Association of European Cancer Leagues on behalf of the campaign for a smoke-free Europe. Εκδόθηκαν από το Μάρτιο του 1998 έως τον Μάιο του 1998, πέντε τεύχη .

<sup>456</sup> Η συλλογή των υπογραφών πραγματοποιήθηκε μέχρι τις 10 Απριλίου 1998.

<sup>457</sup> Αναφέρεται στην εν λόγω αφίσα.

<sup>458</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Andrew Hayes , Βρυξέλλες, όπως υποσημείωση 450

Η Ομάδα των Ιατρών, πριν από την πρώτη ανάγνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, είχε προβεί σε κίνηση υπέρ της υιοθέτησης της Οδηγίας για το συγκεκριμένο θέμα. Συγκεκριμένα, η *Μόνιμη Επιτροπή Ευρωπαίων Ιατρών (Comite Permanent des Médecins Européens-Standing Committee of European Doctors)*, που έχει εθνικά παραρτήματα και στις 15 χώρες-μέλη, μετά από συνάντησή της στη Λισσαβόνα, και στο πλαίσιο του Προγράμματος “Προληπτική Ιατρική”, εξέδωσε διακήρυξη καλώντας της Ευρωπαϊκή Ένωση να ‘υιοθετήσει άμεσα την Οδηγία’ και να ‘ενδυναμώσει το Πρόγραμμα κατά του Καρκίνου’.<sup>459</sup>

Στο πλαίσιο της δεύτερης ανάγνωσης, όμως, αντίθετα απ’ότι θα αναμενόταν, η Ομάδα των Ιατρών δεν ανέπτυξε ιδιαίτερη δραστηριότητα επειδή η Οδηγία θα ‘έπληττε εθνικά συμφέροντα’ και κατά συνέπεια, τα μέλη της Επιτροπής των Ευρωπαίων Ιατρών θα ‘ήταν δύσκολο να καταλήξουν σε συμφωνία’.<sup>460</sup>

Οι ενέργειες της Επιτροπής τελικά, περιορίστηκαν στην έκδοση ανακοίνωσης. Σύμφωνα με την ανακοίνωση αυτή, η προαναφερόμενη Επιτροπή μετά από τη συνάντησή της την 4η Απριλίου 1998 αποφάσισε να υποστηρίξει την κοινή θέση του Συμβουλίου και την Εισήγηση του Ευρωβουλευτού Christian Cabrol, σχετικά με την απαγόρευση της διαφήμισης των προϊόντων καπνού. Στην ανακοίνωσή της, η CP, με την ευκαιρία αυτή, υπογράμμισε το γεγονός ότι οι γιατροί θα έπρεπε “να δώσουν το καλό παράδειγμα και να μην καπνίζουν”<sup>461</sup>.

Θα πρέπει να αναφερθεί σε αυτό το σημείο ότι σχετικά με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με την εγκυρότητα του Άρθρου 100α της Συνθήκης ως νομικής

<sup>459</sup> *Handbook of Policy Statements (1959-1998)*, Standing Committee of European Doctors, ed. by the Danish Medical Association.

<sup>460</sup> Σύμφωνα με την υπεύθυνη του Γραφείου στις Βρυξέλλες, κ. Bonnamour, η Μόνιμη Επιτροπή Ευρωπαίων Ιατρών δεν προέβη σε άλλες ενέργειες επειδή, καθώς η Οδηγία έπληττε εθνικά συμφέροντα και τα μέλη της Επιτροπής προέρχονται από τις χώρες-μέλη, θα ήταν δύσκολο να καταλήξουν σε συμφωνία. Προσωπική Συνέντευξη, Βρυξέλλες 3 Μαρτίου 1999.

βάσης της Οδηγίας, η θέση των Ομάδων Υγείας είναι ότι οι Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων δεν έλαβε υπ' όψη της τις γνωμοδοτήσεις των νομικών της Συμβούλων<sup>462</sup>.

#### 6.6. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η διαδικασία για την υιοθέτηση της Οδηγίας σχετικά με την απαγόρευση της διαφήμισης των Προϊόντων Καπνού κράτησε 9 χρόνια, γεγονός ενδεικτικό τόσο για την περιπλοκότητα της Οδηγίας όσο και για τη δύναμη των συμφερόντων που επηρεάζονται ή εμπλέκονται σε αυτή.

Σύμφωνα με μία άποψη, το επιχείρημα των Ομάδων Καπνού σχετικά με τη νομική βάση της Οδηγίας, δείχνει να είναι βάσιμο, καθώς τόσο η αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και του Συμβουλίου των Υπουργών κινήθηκαν προς αυτήν την κατεύθυνση. Στην περίπτωση αυτή η απόφαση της Ε.Ε. να προχωρήσει στην υιοθέτηση της Οδηγίας αποτελεί, όντως παραβίαση των Αρχών της Συνθήκης.

Η άλλη άποψη υποστηρίζει ότι η νομική βάση δεν έχει ιδιαίτερη σημασία σε έναν αγώνα όπως αυτόν που διεξάγουν οι Ομάδες Υγείας και ο οποίος αποσκοπεί στην προστασία της ανθρώπινης υγείας, γενικά, και της προστασίας νεολαίας, ειδικότερα.

Και οι δύο κατηγορίες Ομάδων επιδόθηκαν σε έντονη δραστηριότητα lobbying την περίοδο Ιανουαρίου-Μαΐου. Όπως έδειξε η εμπειρική έρευνα, οι παράγοντες που έπαιζαν καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία επιρροής περιελάμβαναν τόσο εθνικές παραμέτρους όσο και συνεργασία των Οργανώσεων σε υπερεθνικό επίπεδο.

Η απόφαση στο πλαίσιο του Συμβουλίου των Υπουργών βρήκε απροετοίμαστες τις Ομάδες Καπνού, με αποτέλεσμα η κινητοποίησή τους να είναι αρκετά πιο έντονη κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Οι Ομάδες Υγείας, είχαν ένα σημαντικό πλεονέκτημα, στην

---

<sup>461</sup> <http://www.cpme.be> *Motion sur le tabac*, Comité Permanent des Médecins Européens.

<sup>462</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Andrew Hayes, op.cit.



όλη διαδικασία: είχαν ως σύμμαχο την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, γεγονός που έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην εξέλιξη της διαδικασίας.

## 7. ΓΕΝΕΤΙΚΑ ΜΕΤΑΛΛΑΓΜΕΝΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ (GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS-G.M.O.'s)

Στις ημέρες μας οι επιστήμονες Ερευνητές είναι σε θέση να προσδιορίσουν με ακρίβεια το ατομικό γονίδιο που επιδρά στα κληρονομικά χαρακτηριστικά, να το αποσπάσουν, να το αντιγράψουν και να εισάγουν το αντίγραφο σε κάποιον άλλο οργανισμό. Σε αυτήν την περίπτωση ο οργανισμός στον οποίο εισάγεται το αντίγραφο θα έχει τα επιθυμητά κληρονομικά χαρακτηριστικά και η μείωση στο χρόνο της παραγωγικής διαδικασίας που απαιτούν οι παραδοσιακές τεχνικές γονιμοποίησης και διασταύρωσης αποτελεί γεγονός<sup>463</sup>.

Η διαδικασία αυτή ονομάζεται “γενετική μεταλλαγή” (genetic modification) ή “γενετική μηχανική” (genetic engineering) αν και συχνά χρησιμοποιείται ο όρος “μοντέρνα βιοτεχνολογία” (modern biotechnology). Η συζήτηση σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της δείχνει να βρίσκεται στο πιο σημαντικό, ίσως, σημείο της. Ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα η συζήτηση αυτή θα έχει, η γενετική μεταλλαγή και τα προϊόντα της αποτελούν μέρος της καθημερινής μας ζωής και, ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα της σύγχρονης επιστήμης. Η χρήση των μεταλλαγμένων Οργανισμών, που αποτελεί ήδη γεγονός στην παραγωγή τροφίμων, αναμένεται να φέρει επαναστατικές αλλαγές και στον τομέα της παραγωγής φαρμάκων<sup>464</sup>.

---

<sup>463</sup> Food for our Future, <http://www.foodfuture.org.uk>

<sup>464</sup> Η γενετική μεταλλαγή χρησιμοποιείται: α) στην παραγωγή του φαρμάκου Interferon, που χρησιμοποιείται για την προστασία των κυττάρων από ορισμένους ιούς, και στην ανάπτυξη πρωτεϊνών στο αίμα β) στην καθοδήγηση των ορμονών κατά τη διαδικασία παραγωγής φυσικών φαρμάκων μέσω της εισαγωγής γονιδίων αντιγραφής (copy-genes) σε έμβρυα-ζώα, για να καθοδηγήσουν τις ορμόνες στην παραγωγή φυσικών φαρμάκων γ) η εξέλιξη της μοντέρνας βιοτεχνολογίας θα βοηθήσει στην καταπολέμηση του καρκίνου και των καρδιο-αγγειακών παθήσεων, σύμφωνα με τις προβλέψεις των ειδικών. Όσον αφορά στην παραγωγή εμβολίων, τα πλεονεκτήματα σχετίζονται με την μείωση του κινδύνου μολύνσεων που προέρχονται από ιούς, το απεριόριστο της παραγωγής τους, καθώς δε θα είναι απαραίτητη η χρήση ζώων και στο γεγονός ότι, μερικά εμβόλια θα μπορούν να παραχθούν μόνο με γενετική μεταλλαγή. Η γενετική μεταλλαγή σχετίζεται επίσης, με την επέμβαση στον τομέα της ανθρώπινης αναπαραγωγής και, συγκεκριμένα στον τομέα της κληρονομικότητας μέσω της παρεμπόδισης της αναπαραγωγής ελαττωματικών

### 7.1. Η Συζήτηση στην Ευρώπη σχετικά με τους Γενετικά Μεταλλαγμένους Οργανισμούς

Το θέμα της καλλιέργειας και, κυρίως, διακίνησης προϊόντων που αποτελούν προϊόν γενετικά μεταλλαγμένων Οργανισμών αποτελεί αντικείμενο συζήτησης στην Ευρώπη την τελευταία δεκαετία. Κύρια αφορμή έχει σταθεί η εισαγωγή τροφίμων, που αποτελούν προϊόν γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών, στην Ευρώπη από τις Η.Π.Α. και η προσπάθεια διαμόρφωσης της κατάλληλης νομοθεσίας για αυτή<sup>465</sup>.

Η νομοθεσία των Κρατών-μελών για το θέμα της εισαγωγής και καλλιέργειας Γ.Μ.Ο. ποικίλλει. Στην Ισπανία και στη Γαλλία, υπάρχουν καλλιεργήσιμες εκτάσεις όπου οι σπόροι καλλιέργειας περιέχουν Γ.Μ.Ο. . Στη Δανία, υπάρχει μορατόριουμ για την εμπορευματοποίηση των προϊόντων Γ.Μ.Ο., στη Μεγάλη Βρετανία για την εμπορική καλλιέργεια, στην Αυστρία, στο Λουξεμβούργο και στη Γαλλία έχει εισαχθεί απαγόρευση για τους Γ.Μ.Ο. που έχουν “άγριους συγγενείς” στην Ευρώπη , στην Ελλάδα απαγορεύεται η εισαγωγή σπόρων κόλσα<sup>466</sup>. Δύο χώρες, η Αυστρία και το Λουξεμβούργο πρόσφατα απαγόρευσαν την εισαγωγή των φασολιών Monsanto, των οποίων η εισαγωγή έχει επιτραπεί στις χώρες της Ε.Ε. από το 1990 και αναμένεται η προσφυγή της Εταιρείας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο<sup>467</sup>.

Η συζήτηση που πρόσφατα απασχόλησε τα θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σχετικά με τους Γ.Μ.Ο, πραγματοποιόταν το θέμα της τροπολογίας της Οδηγίας 90/220/ΕΚ, σχετικά με την σκόπιμη απελευθέρωση των γενετικά μεταλλαγμένων Οργανισμών στο Περιβάλλον.

---

κντάρων. *Bio-medicine, Promises for health care*, European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations

<sup>465</sup> Τα πιο σημαντικά προϊόντα των Γ.Μ.Ο. που διακινούνται στην Ευρώπη είναι τα: καλαμπόκι Novartis, καλαμπόκι Monsanto, βαμβάκι Monsanto (δύο ποικιλίες), soyabeans Monsanto, γαρύφαλλα Florigene, τομάτες Zeneca, πατάτες Amylogene, πατάτες AVEBE

<sup>466</sup> Συνέντευξη με Jill Le Croix, Friends of Earth, 11 Μαρτίου 1999.

<sup>467</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Joseph Zac, American Soya-bean Association, Βρυξέλλες, 3 Μαρτίου 1999.

Η νομική βάση της Οδηγίας είναι το Άρθρο 100α της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. και η ακολουθούμενη διαδικασία είναι η διαδικασία συναπόφασης. Υπεύθυνος Εισηγητής στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ο David Robert Bowe (PSE, UK), από την Επιτροπή Περιβάλλοντος. Η διαδικασία βρίσκεται στο στάδιο της επανεξέτασης από την Επιτροπή ενώ αναμένεται, στον κύκλο των Βρυξελλών, ότι η συζήτηση στο Συμβούλιο των Υπουργών δε θα πραγματοποιηθεί στα πλαίσια της Γερμανικής Προεδρίας.

Για πολλούς η συζήτηση γύρω από το θέμα της χρήσης, παραγωγής και διακίνησης των γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών και των προϊόντων τους, είναι σε θέση να επηρεάσει με σοβαρές συνέπειες τόσο τη λειτουργία της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς όσο και το διεθνές εμπόριο και να κάνει την τρέχουσα διαφωνία για την μπανάνα, στα πλαίσια της Παγκόσμιας Οργάνωσης Εμπορίου<sup>468</sup> να μοιάζει με “καταιγίδα σε φλιτζάνι τσαγιού”<sup>469</sup>.

## 7.2. Ιστορικό της διαδικασίας

Η έναρξη της διαδικασίας σχετικά με την τροπολογία της Οδηγίας για την σκόπιμη απελευθέρωση των Γενετικά Μεταλλαγμένων Οργανισμών στο περιβάλλον αποφασίστηκε μετά από κατάθεση της σχετικής Έκθεσης (1996) της Επιτροπής για την αναθεώρηση της Οδηγίας.

Ως αντικείμενο της Πρότασης τροπολογίας<sup>470</sup> ορίστηκε από την Επιτροπή η

*“επέκταση και διευκρίνιση του αντικειμένου της Οδηγίας 90/220/ΕΚ σχετικά με την σκόπιμη απελευθέρωση των γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών, η βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών, η εναρμόνιση του μηχανισμού λήψης*

---

<sup>468</sup> World Trade Organization

<sup>469</sup> “EU split delays overhaul of GMO policy”, *European Voice*, 25 Φεβρουαρίου- 3 Μαρτίου 1999, τόμος 5, αρ. 8, σελ.2.

<sup>470</sup> COM(98)0085

*αποφάσεων στα Κράτη-Μέλη στη βάση των κοινών αρχών αποτίμησης κινδύνων (risk assessment), η βελτίωση της ευελιξίας της Οδηγίας 90/220/EK και η παράλληλη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος”.*

Η ουσία της Πρότασης έγκειται, σύμφωνα με την Επιτροπή, στην αναθεώρηση του περιεχομένου της με βάση τις νέες εξελίξεις στον τομέα της βιοτεχνολογίας. Πιο συγκεκριμένα, με το Προσχέδιο Πρότασης αναθεώρησης της Οδηγίας 90/220/EK, η Επιτροπή αποσκοπούσε:

- στην επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών τόσο στον τομέα της πληροφόρησης όσο και στον τομέα της τοποθέτησης των γενετικά μεταλλαγμένων προϊόντων στην αγορά
- στην αναθεώρηση της Οδηγίας έτσι ώστε να περικλείει όλες τις οικολογικές απόψεις του θέματος (άμεσες και έμμεσες)
- στην εισαγωγή ρήτρας υποχρεωτικής παρακολούθησης των προϊόντων γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών που διακινούνται στην αγορά
- στον καθορισμό συγκεκριμένου χρόνου άδειας διακίνησης των προϊόντων αυτών στην αγορά
- στην εξασφάλιση του δικαιώματος για την Επιτροπή, διαβούλευσης των επιτροπών της σε σχέση με την ηθική άποψη του θέματος της βιοτεχνολογίας καθώς και τις επιπτώσεις που η χρήση της μπορεί να έχει στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον
- στην βελτίωση του συστήματος “εξακρίβωσης κινδύνου” και διαφύλαξης της αρχής της διαφάνειας
- στον καθορισμό της μεθόδου “ετικετοποίησης” των προϊόντων.<sup>471</sup>

---

<sup>471</sup> <http://www.europarl.eu.int>

### 7.3. Η δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων

Η κινητοποίηση των Ομάδων Συμφερόντων σχετικά με τα γενετικά μεταλλαγμένα προϊόντα γίνεται εντονότερη σε καθημερινή βάση. Η δραστηριότητά τους κατευθύνεται τόσο απέναντι στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με σκοπό την επιρροή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων όσο και προς το ευρύ κοινό, με σκοπό την αναζήτηση λαϊκής υποστήριξης.

Σε σχέση με τις δραστηριότητες των Ομάδων που αποσκοπούν στην επιρροή του μηχανισμού λήψης αποφάσεων, η πρόσφατη δραστηριότητά τους αφορούσε στην, υπό εξέταση, τροπολογία 90/220/ΕΚ.

Οι Ομάδες που άσκησαν πίεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια της πρώτης ανάγνωση, στην πλειοψηφία τους Ομάδες ειδικών συμφερόντων λόγω των ειδικών γνώσεων που απαιτεί το συγκεκριμένο θέμα, μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες:

- στις Ομάδες που επεδίωξαν την τροπολογία της Οδηγίας με βάση το κριτήριο της πρόληψης (*precautionary principle*) στην εφαρμογή της βιοτεχνολογίας
- στις Ομάδες που επεδίωξαν την τροπολογία της Οδηγίας με βάση το κριτήριο της απρόσκοπτης εξέλιξης της βιοτεχνολογίας και ελεύθερης χρησιμοποίησης των προϊόντων της
- στις Ομάδες που υιοθέτησαν μετριοπαθή στάση σε σχέση με τις δύο προηγούμενες και οι οποίες επιθυμούσαν την τροπολογία της Οδηγίας στη βάση του *συνδυασμού* των παραπάνω κριτηρίων

Η άποψη της πρώτης κατηγορίας εκφράσθηκε, κυρίως, μέσα από τη δράση των περιβαλλοντολογικών Ομάδων και των Ομάδων Προστασίας των Καταναλωτών, της δεύτερης από τη δράση των Ομάδων που εκπροσωπούν τα συμφέροντα των βιομηχανιών Κατασκευαστών Γ.Μ.Ο. και στην τρίτη από τη δράση εκείνων που εκπροσωπούν τα συμφέροντα των Αγροτών και των Κατασκευαστών Τροφίμων.

Σε ένα γενικό πλαίσιο μπορεί να ισχυρισθεί κάποιος ότι οι Ομάδες της πρώτης κατηγορίας αντιμετωπίζουν τα Γ.Μ.Ο. ως “κάτι το επικίνδυνα άγνωστο” και προσπαθούν να προστατέψουν το ανθρώπινο είδος και το περιβάλλον από τις επιπτώσεις του ενώ της δεύτερης κατηγορίας αναζητούν τρόπους διακίνησης των προϊόντων τους στην ευρωπαϊκή αγορά αποτρέποντας την όποια άσκηση ελέγχου σε αυτές<sup>472</sup>.

Ο ίδιος ο Εισηγητής David Bowe, διοργάνωσε ημερίδα δημόσιας συζήτησης, στο τέλος Ιανουαρίου, στις Βρυξέλλες κατά τη διάρκεια της οποίας όλες οι ενδιαφερόμενες πλευρές είχαν την ευκαιρία να αναπτύξουν τις απόψεις τους<sup>473</sup>.

### 7.3.1. Βασικά σημεία συζήτησης

Συνοπτικά<sup>474</sup>, τα βασικά σημεία διαφωνίας των Ομάδων Συμφερόντων σε σχέση με την Οδηγία 90/220/ΕΚ αφορούσαν, κυρίως, στα ακόλουθα σημεία:

- το θέμα της *υπευθυνότητας* στην περίπτωση πρόκλησης ζημιάς στο περιβάλλον από τη σκόπιμη απελευθέρωση γενετικά μεταλλαγμένων προϊόντων σε αυτό
- στο *χρονικό διάστημα* που τα προϊόντα Γ.Μ.Ο. θα έχουν άδεια διακίνησης στην αγορά
- στον *τρόπο ετικετοποίησης* των Γ.Μ.Ο. και των προϊόντων τους
- στον *τρόπο ανίχνευσης* των Γ.Μ.Ο. στα παράγωγα προϊόντα
- στον *ορισμό* των Γ.Μ.Ο.
- στην *δημιουργία Επιτροπής* υπεύθυνης για τον έλεγχο και την άδεια διακίνησης των προϊόντων, αποτελούμενης από ειδικούς σε όλα τα γνωστικά αντικείμενα που άπτονται του αντικειμένου της χρήσης, παραγωγής και διακίνησης των Γ.Μ.Ο. στην αγορά.

---

<sup>472</sup> Συζήτηση με Γραφείο David Bowe, Βρυξέλλες, 4 Μαρτίου 1999.

<sup>473</sup> Συμμετείχαν η Greenpeace, Friends of the Earth, Europabio, EFPIA, BEUC.

<sup>474</sup> Περαιτέρω ανάλυση της συζήτησης και των επιχειρημάτων των Ομάδων θα γίνει στη συνέχεια του κεφαλαίου.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθεί ότι καθοριστικό ρόλο στη συζήτηση για τους Γενετικά Μεταλλαγμένους Οργανισμούς, διαδραματίζει η παρομοίωση του θέματος με την περίπτωση των τρελών Αγελάδων (B.S.E.). Ειδικότερα στη Μεγάλη Βρετανία, η αντίδραση των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης έχει φθάσει στο επίπεδο των “υστερικών επικεφαλίδων” και τα προϊόντα των Γ.Μ.Ο. αποκαλούνται “οι τροφές του Φρανκενστάιν” (Frankenstein foods)<sup>475</sup>.

#### **7.4. Οι Ομάδες που απαιτούν την υιοθέτηση της αρχής της πρόληψης στην τροπολογία της Οδηγίας**

Οι Ομάδες Συμφερόντων που απαιτήσαν την εφαρμογή της “αρχής της πρόληψης” στην τροπολογία της Οδηγίας ανήκουν, όπως έχει αναφερθεί στις περιβαλλοντολογικές Ομάδες και τις Ομάδες Προστασίας των Καταναλωτών.

Οι Ομάδες αυτές θεωρούν ότι η εξέλιξη της βιοτεχνολογίας έχει προχωρήσει σε τέτοιο βαθμό ώστε να θέτει σε άμεσο κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον, μέσω της γενετικής διάβρωσης που είναι σε θέση να προκαλέσει.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως γνωστό, δείχνει ιδιαίτερη ευαισθησία σε θέματα περιβάλλοντος και προστασίας των Καταναλωτών. Κατά συνέπεια, οι Ομάδες αυτές είχαν ελεύθερο το πεδίο να αναπτύξουν έντονη δράση τόσο στο τομέα του άμεσου lobbying (επαφές με Ευρωβουλευτές, συζητήσεις στα πλαίσια των Ομάδων Πολλαπλής Σύνθεσης (Intergroups) όσο και στο τομέα του έμμεσου lobbying.

##### **7.4.1. Οι περιβαλλοντολογικές Ομάδες**

Τα επιχειρήματα των περιβαλλοντολογικών Ομάδων είχαν ως σημείο αναφοράς τις βαλαβερές επιπτώσεις που είναι δυνατό να έχει η σκόπιμη απελευθέρωση των γενετικά μεταλλαγμένων προϊόντων στο περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, οι Ομάδες αυτές βλέπουν κινδύνους σε σχέση με την:



- δημιουργία νέων προβλημάτων και την αύξηση των επιπτώσεων των ήδη υπαρχόντων
- την καταστροφή της βιοποικιλότητας
- τις βλάβες σε άλλα είδη
- την αποδιοργάνωση φυσικών συστημάτων και διαδικασιών<sup>476</sup>.

Το θέμα των Γενετικά Μεταλλαγμένων Οργανισμών συνδέεται με τις ανεπιτυχείς διαπραγματεύσεις για την υιοθέτηση Διεθνούς Πρωτοκόλλου Βιοασφάλειας<sup>477</sup>.

Η Ομάδα, “*Φίλοι της Γης*” (Friends of the Earth) είναι η περιβαλλοντολογική Ομάδα που έχει αναπτύξει τη πιο σημαντική δραστηριότητα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Οι υπεύθυνοι της Ομάδας ήταν σε διαρκή επαφή με το Γραφείο του Εισηγητού και συμμετείχαν στις συζητήσεις και δημόσιες ακροάσεις που πραγματοποιήθηκαν γύρω από αυτό το θέμα. Ανέθεσαν, επίσης, στα εθνικά τους παραρτήματα να δημιουργήσουν δίκτυο επαφών με τους εθνικούς Αντιπροσώπους τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς ο παράγοντας της γλώσσας παίζει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία επιρροής, και ιδιαίτερα σε θέματα ελάχιστα γνωστά στο ευρύ κοινό<sup>478</sup>.

---

<sup>475</sup> Keep it plain, The Economist, 20 Φεβρουαρίου 1999, σελ. 38.

<sup>476</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Νίκο Χαραλαμπίδη, υπεύθυνο Επικοινωνίας Greenpeace, στην Αθήνα, Παρασκευή 26 Φεβρουαρίου 1999.

<sup>477</sup> Υποστηρίζεται ότι, οι διαπραγματεύσεις για το Πρωτόκολλο (12-24 Φεβρουαρίου, Cartagena) απέτυχαν σε μεγάλο βαθμό, λόγω της αδυναμίας επίτευξης συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Η.Π.Α. για την ετικετοποίηση και την τοποθέτηση των Γ.Μ.Ο. και των προϊόντων τους στην ευρωπαϊκή αγορά *International Biosafety Negotiations Fail*, FoEE Biotech Mailout, Friends of the Earth, Vol. 5, Issue 2, 15 Μαρτίου 1999, σελ 1-2.

<sup>478</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Jill Le Croix, Υπεύθυνη Γραφείου Friends of the Earth, Βρυξέλλες, 11 Μαρτίου 1999.

Με το Σύνθημα “Γενετική Χιροσίμα – Πειράματα με τη τροφή μας / Παιχνίδια με τη ζωή μας”, η περιβαλλοντολογική ομάδα, *Greenpeace*, συμμετέχει στις δραστηριότητες άσκηση πίεσης στα θεσμικά Όργανα της Ε.Κ.

Σε άμεση συνεργασία με τα εθνικά της παραρτήματα<sup>479</sup>, η παραπάνω Οργάνωση επιδιώκει την λαϊκή υποστήριξη στη δράση της μέσω της εμφάνισης των Υπευθύνων της σε τηλεοπτικές εκπομπές και τη διανομή διαφημιστικών εντύπων και φυλλαδίων<sup>480</sup>.

#### 7.4.2. Οι Ομάδες των Καταναλωτών

Το Γραφείο των Ευρωπαίων Καταναλωτών (*Bureau des Consommateurs Européens- BEUC*) είναι ο βασικός Εκπρόσωπος των συμφερόντων των Ευρωπαίων Καταναλωτών, σχετικά με την υπό εξέταση τροπολογία Οδηγίας. Η δραστηριότητα που αναπτύσσει αποσκοπεί τόσο στην επιρροή των θεσμικών Οργάνων, όσο και στην πλήρη ενημέρωση του πολίτη σχετικά με τα Γ.Μ.Ο.<sup>481</sup>. Στην εκστρατεία της για την “Επιλογή του Πολίτη”, δύο από τα βασικά συνθήματά της είναι: “Μην αναγκάζετε τους καταναλωτές να φάνε” και “οι καταναλωτές δεν είναι χήνες”<sup>482</sup>.

Σε άμεση συνεργασία με τα εθνικά της Γραφεία, η Οργάνωση αυτή αναπτύσσει ιδιαίτερη δράση σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, επειδή “οι καταναλωτές έχουν δικαίωμα να γνωρίζουν”. Σημαντική είναι η δραστηριότητα που αναπτύσσει και στην Ομάδα

---

<sup>479</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Υπεύθυνο Επικοινωνίας *Greenpeace*, όπως υποσημείωση 476.

<sup>480</sup> Το βασικό έντυπο στο οποίο περιγράφονται οι θέσεις της Οργάνωσης ονομάζεται: “*Γενετική Χιροσίμα, Πειράματα με την Τροφή μας, Παιχνίδια με τη ζωή μας*”, Έκδοση *Greenpeace*, Σεπτέμβριος 1997.

<sup>481</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Joanna Dober, Υπεύθυνη Επικοινωνίας του Ευρωπαϊκού Γραφείου Καταναλωτών, Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 1999

<sup>482</sup> “Do not force feed Consumers”, “Consumers are not geese”. Καμπάνια για την Επιλογή του Πολίτη, BEUC. <http://www.beuc.org/public/campaign>

Πολλαπλής Σύνθεσης (Intergroup) όπου συμμετέχει, με την ονομασία Consumer Forum<sup>483</sup>, στην οποία παρέχει και τη Γραμματειακή υποστήριξη<sup>484</sup>.

Πριν την ψηφοφορία στην Ολομέλεια, όλες οι παραπάνω Ομάδες έκαναν γνωστές τις θέσεις τους στους Ευρωβουλευτές με τη διανομή “Καταλόγων Ψηφοφορίας”<sup>485</sup>.

#### 7.4.2.1. Συγκεκριμένες Θέσεις σχετικά με την τροπολογία της Οδηγίας 90/220/ΕΚ

Με τη δραστηριότητά τους στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι Ομάδες επεδίωξαν την ψήφιση ή απόρριψη συγκεκριμένων τροπολογιών.

Οι βασικοί τους στόχοι, ήταν:

- ο καθορισμός των 7 χρόνων, ως χρονικού ορίου για την ισχύ της άδειας διακίνησης (marketing) των Γ.Μ.Ο. και των προϊόντων τους στην ευρωπαϊκή αγορά, χρονικού ορίου που είχε προτείνει και η Επιτροπή
- η πλήρης υπευθυνότητα των Εταιρειών Κατασκευής των Γ.Μ.Ο. όσον αφορά την πρόκληση περιβαλλοντολογικών καταστροφών και βλαβών στην ανθρώπινη υγεία
- η σαφής ετικετοποίηση των προϊόντων<sup>486</sup>
- ο περιορισμός του ορισμού των Γ.Μ.Ο. σε οργανισμούς με γενετικό ανσυνδυασμό DNA και πλασμίδια (εξαιρέση του ανθρώπινου οργανισμού),
- την εξαίρεση του γονιδίου-γενετικής σημειωτή από την σύσταση των Γ.Μ.Ο.

<sup>483</sup> Πρόεδρος του Consumer Forum είναι ο Ευρωβουλευτής Philip Whitehead (UK, PSE). Η ομάδα δέχεται χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενώ χαιρεί της υποστήριξης των ακολούθων κομμάτων: PSE, ELDR, EPP. *Preliminary Draft Report on the financing of groupings of Members*, Committee of the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities, Εισηγητής Shaun Mark Spiers, PE221.685/rev.Π

<sup>484</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Joanna Dober, όπως υποσημείωση 481.

<sup>485</sup> Voting lists, στις οποίες έκαναν γνωστές στους Ευρωβουλευτές ποιες τροπολογίες υποστήριζαν για την τροπολογία της 90/220/ΕΚ και ποιες όχι.

## 7.5. Οι Ομάδες της “βιοτεχνολογίας”

Σύμφωνα με τις Ομάδες της Βιοτεχνολογίας, το ερώτημα που τίθεται με την τροπολογία της Οδηγίας 90/220/EK σχετίζεται με τα πλεονεκτήματα που η μοντέρνα βιοτεχνολογία είναι σε θέση να προσφέρει στην ανθρωπότητα, πλεονεκτήματα που σχετίζονται με το περιβάλλον, την προστασία της ανθρώπινης υγείας, οικονομικούς παράγοντες και με τον τομέα της απασχόλησης, δηλαδή την προσφορά εργασίας<sup>487</sup>.

Τα συμφέροντα των Ομάδων της βιοτεχνολογίας, δηλαδή των Εταιρειών κατασκευής ή χρήσης γενετικά μεταλλαγμένων προϊόντων, εκπροσωπεί στα πλαίσια των θεσμικών Οργάνων της Ε.Κ. η Οργάνωση *BioEuropa*<sup>488</sup>, με έδρα τις Βρυξέλλες.

Με δήλωσή της, η παραπάνω Οργάνωση, ζήτησε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να τροποποιήσει την Οδηγία έτσι ώστε να εναρμονίσει τη νομοθεσία της Ε.Ε. σύμφωνα με το πνεύμα της πρόωθησης και εξέλιξης της βιοτεχνολογίας και της επιστημονικής έρευνας<sup>489</sup> και πιο, συγκεκριμένα:

- να εξασφαλίζει την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος
- να παρέχει συγκεκριμένο και ξεκάθαρο κανονισμό, έτσι ώστε η βιομηχανία να είναι σε θέση να λειτουργεί σε σταθερό και αυστηρά ρυθμισμένο περιβάλλον και οι Ευρωπαίοι να γνωρίζουν ότι χαίρουν της προστασίας των νόμων

---

<sup>486</sup> Το θέμα της ετικετοποίησης των Προϊόντων πραγματεύεται η Οδηγία 219/90/EK για τα “νέα τρόφιμα” (novel foods). Οι συγκεκριμένες Ομάδες ζητούν να αποτελέσει η ετικετοποίηση των Γ.Μ.Ο μέρος της Οδηγίας 220/90/EK.

<sup>487</sup> *A Vote of Vital Importance for Modern Biotechnology in Europe*, A Statement, EuropaBio. <http://www.europa-bio.be>

<sup>488</sup> Η Ευρωπαϊκή Ένωση των Βιο-Βιομηχανιών, με μέλη 45 Πολυεθνικές Εταιρείες και 12 εθνικές ενώσεις (σύνολο 600 Μικρο-μεσαίες Επιχειρήσεις).

<sup>489</sup> Mark Cantley, Personal View, Seeds of Self-destruction, *Financial Times*, 16 Δεκεμβρίου 1998

- να επιτρέπει στους ευρωπαίους αγρότες να έχουν πρόσβαση στην τεχνολογία για να είναι σε θέση να παράγουν τρόφιμα υψηλής ποιότητας και με τρόπο φιλικό προς το περιβάλλον<sup>490</sup>

Οι Ομάδες της βιοτεχνολογίας υποστηρίζουν τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την έγκριση των Γ.Μ.Ο. ενώ ζήτησαν οι άδειες διακίνησης των Γ.Μ.Ο. και των προϊόντων τους στην αγορά να έχουν απεριόριστη ισχύ<sup>491</sup>.

Στην κατηγορία των Ομάδων της Βιοτεχνολογίας που ανέπτυξαν δράση στο πλαίσιο της διαδικασίας της πρώτης ανάγνωσης στο Ε.Κ. ανήκει η *American Soybean Association*, που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των Αμερικάνων καλλιεργητών Γ.Μ.Ο. στην Ευρώπη. Στις δραστηριότητές της συγκαταλέγεται και η διανομή βιντεοκασέτας στους Ευρωβουλευτές, με θέμα "*Meeting Europe's Needs: Biotechnology Soybeans*".

Οι Εκπρόσωποί της υποβάλουν το αίτημα της απλούστευσης και επίσπευσης της διαδικασίας εισαγωγής των Γ.Μ.Ο. και των προϊόντων τους<sup>492</sup>.

## 7.6. Άλλες Ομάδες

Οι Ομάδες που συμμετείχαν στη διαδικασία άσκησης επιρροής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά κράτησαν μετριοπαθή στάση εκπροσωπούν *φαρμακευτικά*<sup>493</sup> και *αγροτικά* συμφέροντα.

---

<sup>490</sup> *Position Paper European Parliament: Need for a strong science-based regulatory framework for G.M.O.s*, EuropaBio, Βρυξέλλες 15 Φεβρουαρίου 1999

<sup>491</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Paul Mays, Υπεύθυνο Επικοινωνίας, EuropaBio, Βρυξέλλες 10 Μαρτίου 1999.

<sup>492</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Joseph Zac, Πρόεδρο της Soybean Association, Βρυξέλλες, 3 Μαρτίου 1999.

<sup>493</sup> Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι στον τομέα της φαρμακευτικής, η χρήση των Γ.Μ.Ο. στα εργαστήρια δεν αφορά στο τελικό προϊόν: η βάση είναι Γ.Μ.Ο. αλλά το τελικό προϊόν δεν είναι.

Οι φαρμακευτικές Εταιρείες εκπροσωπούνται στις Βρυξέλλες από την *Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Φαρμακευτικών Βιομηχανιών και Ενώσεων* (European Federation Of Pharmaceutical Industries and Associations – EFPIA), που είναι Οργάνωση-Ομπρέλα. Επειδή η Οδηγία 220/90 αφορά στον τομέα των τροφίμων και όχι των φαρμάκων, η κινητοποίησή τους ήταν ελάχιστη. Το αίτημά τους σχετικά με την τροπολογία της συγκεκριμένης Οδηγίας σχετίζεται με την δημιουργία Ευρωπαϊκού Οργανισμού ελέγχου της κατασκευής και χρήσης των Γ.Μ.Ο. και τη συμμετοχή ειδικών σε αυτόν, άλλα και στις άλλες παρόμοιες Επιτροπές που έχουν δημιουργηθεί για τα Γ.Μ.Ο., από τον κλάδο της Φαρμακευτικής<sup>494</sup>.

Τα αγροτικά συμφέροντα εκπροσωπούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο από την Οργάνωση-Ομπρέλα με την ονομασία *Επιτροπή Επαγγελματικών Αγροτικών Οργανώσεων* (Committee of Professional Agricultural Organizations – COPA).

Η άποψη που εκφράζουν, σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία για τους Γ.Μ.Ο. είναι ότι “η Ε.Ε. δεν μπορεί να απομονωθεί πολιτικά, οικονομικά και εμπορικά από τις εξελίξεις στον τομέα της βιοτεχνολογίας”<sup>495</sup>.

Η δράση που αναπτύσσουν συγκεκριμένα για την τροπολογία 90/220/ΕΚ είναι περιορισμένη, καθώς ο συγκερασμός των εθνικών συμφερόντων σχετικά με το θέμα είναι εξαιρετικά δύσκολος<sup>496</sup>.

Τη θέση τους γενικά για τη χρήση των Γ.Μ.Ο. στη Γεωργία την εξέφρασαν μέσω της δημοσίευσης της θέσης τους σχετικά με την βιοτεχνολογία και τη χρήση Γ.Μ.Ο. στη

---

<sup>494</sup> Σύμφωνα με την υπεύθυνη Εξωτερικών Σχέσεων της EFPIA, Magdalena R.de Azero, οι υπάρχουσες Επιτροπές αποτελούνται από ειδικούς σε θέματα διατροφής και του Περιβάλλοντος. Προσωπική Συνέντευξη, Βρυξέλλες, 5 Μαρτίου 1999.

<sup>495</sup> Προσωπική Συνέντευξη με Anton Reinl, Νομικό Σύμβουλο COPA-COGECA, Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 1999.

<sup>496</sup> Στην Ισπανία και στη Γαλλία χρησιμοποιούνται ήδη Γ.Μ.Ο. στην καλλιέργεια αγροτικών προϊόντων (20.000 και 2.000 εκτάρια καλλιεργήσιμης γης, αντίστοιχα).

Γεωργία. Με τη θέση τους αυτή ζητούν διαφάνεια στις διαδικασίες, την διασφάλιση των αγροτών και των καταναλωτών και την παροχή αδειών σε Γ.Μ.Ο. με βάση αυστηρά επιστημονικά κριτήρια <sup>497</sup>.

## 7.7. Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

### 7.7.1. Η συζήτηση στην Επιτροπή Περιβάλλοντος

Η αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή Περιβάλλοντος, συζήτησε το θέμα σε Συνεδρίασή της στις 21 Ιανουαρίου 1999. Η συζήτηση κυμάνθηκε γύρω από τα ακόλουθα σημεία:

- την υιοθέτηση της αρχής “η ασφάλεια πρώτη” (safety first) σε επίπεδο πρόβλεψης των αρνητικών συνεπειών της σκόπιμης απελευθέρωσης των γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον (αποτελεί υποχρέωση των Κρατών-μελών η λήψη άμεσης δράσης στην περίπτωση εξακρίβωσης της πρόκλησης αρνητικών συνεπειών)
- την εξαίρεση του ανθρώπου από τον ορισμό των “γενετικά μεταλλαγμένων οργανισμών”
- την καθιέρωση συστήματος εξακρίβωσης των Γ.Μ.Ο. <sup>498</sup> που διακινούνται στην αγορά (στην περίπτωση διακίνησης προϊόντων που περιέχουν Γ.Μ.Ο., η διευκρίνιση πρέπει να γίνεται με ακρίβεια στην ετικέτα <sup>499</sup>)
- την εισαγωγή ευρωπαϊκού νόμου “περιβαλλοντολογικής ευθύνης” (liability law).

---

<sup>497</sup> *Initial Position On Biotechnology and the Use of Genetically Modified Organisms in Agriculture within the EU*, COPA-GOGEA, Βρυξέλλες 14 Μαρτίου 1997.

<sup>498</sup> Το κριτήριο για την ύπαρξη ή όχι Γ.Μ.Ο. αποτελεί η ύπαρξη γενετικά τροποποιημένων πρωτεϊνών ή DNA A4-0024/99.

<sup>499</sup> Η Επιτροπή είχε προτείνει να εγγράφεται η λέξη “ίσως” (may) στην ετικέτα (δηλαδή “το προϊόν ίσως να περιέχει Γ.Μ.Ο.”) COM(98)0085.

Ο Εισηγητής είχε επιδιώξει με την Έκθεσή του<sup>500</sup> να εναρμονίσει τις αντικρουόμενες απόψεις που εκφράζονταν σχετικά με το θέμα, στα πλαίσια τόσο της Επιτροπής Περιβάλλοντος όσο και στα πλαίσια της Ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>501</sup>.

#### 7.7.2. Η Συζήτηση στην Ολομέλεια

Η Συζήτηση<sup>502</sup> στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πραγματοποιήθηκε στις 11 Φεβρουαρίου 1999, στα πλαίσια της διαδικασίας της πρώτης ανάγνωσης<sup>503</sup>, όπου και εγκρίθηκε η Εισήγηση Bowe.

Τα βασικά σημεία της απόφασης του Ε.Κ. ήταν τα ακόλουθα:

- η υιοθέτηση της *αρχής της πρόληψης* στην τροπολογία της Οδηγίας (τροπολογίες 17 και 57, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας Ομάδων*)
- ο περιορισμός του ορισμού των Γ.Μ.Ο. σε οργανισμούς με γενετικό ανασυνδυασμό DNA και πλασμίδια (εξαίρεση του ανθρώπινου οργανισμού) (τροπολογία 10, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*)
- η άδεια διακίνησης των Γ.Μ.Ο. να έχει ισχύ για 12 χρόνια (τροπολογίες 41 και 46, η *πρώτη κατηγορία είχε ζητήσει 7 χρόνια όπως ήταν και η πρόταση της Επιτροπής ενώ η δεύτερη είχε ζητήσει την μη επιβολή χρονικού ορίου*)
- η επιβολή αυστηρότερου συστήματος “ετικετοποίησης” των Γ.Μ.Ο. και των προϊόντων τους, που διακινούνται στην αγορά (τροπολογίες 37,38 και 67, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*),

---

<sup>500</sup> A4-0024/99. Στην εισήγηση είχαν τοιχοκολληθεί 188 τροπολογίες από τα μέλη της Επιτροπής Περιβάλλοντος.

<sup>501</sup> Συζήτηση με Γραφείο David Bowe, Βρυξέλλες, 4 Μαρτίου 1999. Το ένα ρεύμα ήθελε να υποβληθούν πιο αυστηρές τροπολογίες στην Πρόταση της Επιτροπής, και το άλλο λιγότερες. Η δυσανεμία των Ευρωβουλευτών εκφράστηκε μέσω της αποχής στην ψηφοφορία στην Επιτροπή Περιβάλλοντος (16 υπέρ, 0 κατά, 11 αποχές).

<sup>502</sup> Είχαν τοιχοκολληθεί 101 τροπολογίες από τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

<sup>503</sup> R4-0024/99



- να περιλαμβάνει ο ορισμός “εκτίμησης του περιβαλλοντολογικού κινδύνου” την εκτίμηση των μακροπρόθεσμων και δευτερογενών συνεπειών (τροπολογία 15, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*),
- να επιβάλλεται, σε περίπτωση πρόκλησης περιβαλλοντολογικής ζημιάς, στους παραγωγούς Γ.Μ.Ο. μέτρα υποχρεωτικής αποκατάστασης (τροπολογία 95, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*)
- σε σχέση με το περιεχόμενο των Γ.Μ.Ο. και τις επιπτώσεις του στην ανθρώπινη υγεία, αποφασίσθηκε να ζητηθεί από τις κατασκευάστριες εταιρείες, η απαγόρευση εισαγωγής του γονιδίου-σημειωτού (gene-marker) στα προϊόντα (τροπολογίες 90,91/PSE, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*)<sup>504</sup>,
- την απαγόρευση της εξαγωγής των Γ.Μ.Ο. από τις χώρες-μέλη της Ε.Ε. χωρίς προηγούμενη ενημέρωση και *συγκατάθεση της χώρας εισαγωγής* (τροπολογίες 19 και 21, 51, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*)
- την υιοθέτηση συγκεκριμένων μεθόδων ανιχνευσιμότητας των Γ.Μ.Ο. (63, 64,66, *αίτημα της πρώτης κατηγορίας*)
- τον περιορισμό στον αριθμό των λαϊκών διαβουλεύσεων (public consultation), που θεωρούνται συνυπεύθυνες για την καθυστέρηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (τροπολογία 74, *αίτημα της δεύτερης κατηγορίας*)
- τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Οργανισμού (Environmental Agency) για τον έλεγχο της κατασκευής ή διακίνησης των Γ.Μ.Ο. στην αγορά (τροπολογία 96, *αίτημα της δεύτερης και τρίτης κατηγορίας*)

Όπως δείχνει η απόφαση, η Ολομέλεια κινήθηκε στο πνεύμα του συμβιβασμού των αντικρουόμενων συμφερόντων στο υπό συζήτηση θέμα. Το ΕΚ κινήθηκε με βάση το σεβασμό της αρχής ‘η ασφάλεια πρώτη’, γεγονός που είναι ενδεικτικό της στάσης του ΕΚ απέναντι σε θέματα που αφορούν την προστασία των καταναλωτών και ικανοποίησε τις

---

<sup>504</sup> Το γονίδιο αυτό, που χρησιμοποιείται ως ένδειξη των Γ.Μ.Ο. από τις Εταιρείες, είναι ανθεκτικό στα αντιβιοτικά.

Ομάδες που απαιτούσαν την εφαρμογή της “αρχής της πρόληψης” στον τομέα της βιοτεχνολογίας χωρίς όμως να ταχθεί ενάντια στο πνεύμα της οδηγίας.

Αν και το ποσοστό των τροπολογιών που υποστηρίχθηκαν από τις Ομάδες της πρώτης κατηγορίας και ψηφίσθηκαν από την Ολομέλεια είναι μεγαλύτερο από αυτό των τροπολογιών που υποστηρίχθηκαν από τις άλλες κατηγορίες, όπως αναμενόταν<sup>505</sup>, όλες οι Ομάδες έχουν μείνει ευχαριστημένες<sup>506</sup>.

### 7.7.3. Η συνέχεια της διαδικασίας

Η Επιτροπή υιοθέτησε 40 από τις τροπολογίες του ΕΚ (16 Μαρτίου 1999), οι οποίες ήταν ενδεικτικές της μη σύμφωνης θέσης της με το ΕΚ στο συγκεκριμένο θέμα καθώς, όπως έχει προαναφερθεί, η αρχική πρότασή της ήταν θετικά διακείμενη στις θέσεις των Ομάδων της βιοτεχνολογίας. Στη συνέχεια το Συμβούλιο υιοθέτησε στην Κοινή Θέση 38 από τις 39 Τροπολογίες του ΕΚ όπως και μεγάλο αριθμό τροπολογιών που η Επιτροπή δεν είχε συμπεριλάβει. Η απόφαση του Συμβουλίου κινήθηκε σε πνεύμα ανάλογο με του ΕΚ, δηλαδή αποσκοπούσε στην ενδυνάμωση των κριτηρίων της διαδικασίας ‘εκτίμησης του κινδύνου’ στη χρήση των γενετικά τροποποιημένων προϊόντων, της συμβουλευτικής δραστηριότητας των ΟΣ στο θέμα αυτό και της ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τα συστατικά των προϊόντων Γ.Μ.Ο.

Η Επιτροπή, στην εκτίμηση της Κοινής Θέσης (13.01.2000), υιοθέτησε, τελικά, την αρχή της διαφάνειας στη χρήση των Γ.Μ.Ο. και της ενδυνάμωσης της διαδικασίας εκτίμησης του κινδύνου ενώ έκανε σύσταση περί επίστευσης της διαδικασίας. Το ΕΚ στη διαδικασία της δεύτερης ανάγνωσης (14 Απριλίου 2000), υιοθέτησε ακόμα αυστηρότερα κριτήρια, που αφορούσαν την σκόπιμη απελευθέρωση των Γ.Μ.Ο. στο περιβάλλον, τις εξαγωγές Γ.Μ.Ο. σε τρίτες χώρες καθώς και την εκτίμηση των ‘μακροπρόθεσμων

---

<sup>505</sup> Το Ε.Κ. είναι, όπως έχει αναφερθεί, φιλικά προσκείμενο σε θέματα περιβάλλοντος και προστασίας των Καταναλωτών

<sup>506</sup> Όπως φαίνεται από τις Προσωπικές Συνεντεύξεις των Εκπροσώπων τους.

συνεπειών' στη γλωρίδα και την πανίδα. Η απόφασή του κινείτο στο πνεύμα του Πρωτοκόλλου της Καρταγκένα <sup>507</sup> Η Επιτροπή (06 Μαΐου 2000) υιοθέτησε 4 τροπολογίες στο σύνολό τους, 9 καταρχήν ενώ 16 τροπολογίες του ΕΚ δεν έγιναν δεκτές. Η απόφαση της Επιτροπής συμβιβασμού (14 Δεκεμβρίου 2000), σε γενικές γραμμές συστήνει πληρέστερη ενημέρωση των πολιτών και επιτρέπει την εξαγωγή Γ.Μ.Ο. σε τρίτες χώρες όταν αυτές 'είναι ενημερωμένες'. Το ΕΚ, στην τρίτη ανάγνωση, (14 Φεβρουαρίου 2001) ψήφισε υπέρ της Πρότασης της Επιτροπής Συμβιβασμού με 338 ψήφους υπέρ, 52 κατά και 85 αποχές. <sup>508</sup>

---

<sup>507</sup> *Cartagena Biosafety Protocol*, Montreal, Ιανουάριος 2000.

<sup>508</sup> [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). The Observatory

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα έρευνα εξέτασε τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άξονα έρευνας τη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στη δραστηριότητα lobbying των πρώτων και τις αποφάσεις του τελευταίου. Επιχειρήθηκε, δηλαδή, η απόδειξη της υπόθεσης ότι υπάρχει άμεση ή έμμεση επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στη νομοπαραγωγική δραστηριότητα του θεσμικού αυτού οργάνου όπως επίσης ότι ο τρόπος λειτουργίας του ΕΚ και ο ρόλος του στην χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής επιτρέπει στις Ομάδες Συμφερόντων να επιδρούν στη διαδικασία.

Στη Γενική Εισαγωγή τέθηκαν μία σειρά από ερωτήματα, τα οποία διερευνήθηκαν στο θεωρητικό και εμπειρικό μέρος της παρούσας έρευνας. Τα ερωτήματα αυτά συνοπτικά αφορούσαν:

- στην αναζήτηση της θεωρητικής υποδομής για τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του μοντέλου διακυβέρνησης που υποστηρίζει τη δραστηριότητα αυτή
- στην μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως πλαισίου δράσης των Ομάδων Συμφερόντων
- στην εξέταση του χαρακτήρα και της φύσης των Ομάδων Συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- στην έρευνα της δράσης των Ομάδων και των αποτελεσμάτων που αυτή έχει στη νομοπαραγωγική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

### *Ερώτημα πρώτο: η αναζήτηση της θεωρητικής υποδομής για τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο του ΕΚ και του αναλόγου μοντέλου διακυβέρνησης*

Στα πρώτα κεφάλαια της διατριβής αυτής, παρουσιάστηκαν συνοπτικά οι βασικότερες θεωρίες ολοκλήρωσης, παραδοσιακές και σύγχρονες, οι οποίες δικαιολογούν την ύπαρξη και δράση των ΟΣ στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Τα θεωρητικά αυτά σχήματα επισημαίνουν ότι η ΕΚ και, μετέπειτα, ΕΕ καλείται να εξυπηρετήσει Ομάδες

Συμφερόντων, όπως εκφράζονται μέσα στους κόλπους της, από τη στιγμή της γέννησής της μέχρι σήμερα και που καθόρισαν την εξέλιξή της.

Όπως έχει επισημάνει και ο Andrew Moravscic 'η ολοκλήρωση έχει επέλθει στους τομείς όπου υπήρχε σύγκλιση συμφερόντων, κυρίως εμπορικών, ως συνέπεια δομικών αλλαγών στο παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον'<sup>509</sup>.

Η σύγχρονη δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων δε δικαιολογείται από τις παραδοσιακές θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η επέμβασή τους στον τρόπο διακυβέρνησης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος κατέδειξε σημαντικό θεωρητικό κενό στη σύλληψη των παραδοσιακών μελετών σχετικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το κενό αυτό επιχείρησαν να καλύψουν οι σύγχρονοι υποστηρικτές των παραδοσιακών θεωριών. Η διαμόρφωση υπο-θεωριών ή θεωρητικών μοντέλων στη βάση των παραδοσιακών θεωριών που να είναι σε θέση να ερμηνεύσουν την δράση όλων των πρωταγωνιστικών παραγόντων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής, αποτελεί προσπάθεια ερμηνείας του σύγχρονου ευρωπαϊκού πολιτικού γίνεσθαι στο ευρύτερο ιστορικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ο εθνο-κεντρικός τρόπος διακυβέρνησης της ΕΕ δέχθηκε ισχυρό πλήγμα από τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων. Συγκεκριμένα, η δράση των ομάδων αυτών έχει χαρακτηριστεί ως 'ευπρόσδεκτο αντίδοτο' στη δράση των εθνικών κυβερνήσεων στο πλαίσιο της ΕΕ που αποτελούσαν τον καθοριστικό παράγοντα στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής στη δεκαετία του 1980.<sup>510</sup> Πραγματικά, και όπως αποδεικνύεται από τη δεύτερη και τρίτη μελέτη περίπτωσης της παρούσας έρευνας, ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων στη διαδικασία ήταν ιδιαίτερα κρίσιμος για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και σημαντικότερος σε θέματα πληροφόρησης προς τους Ευρωβουλευτές από τον αντίστοιχο των εθνικών Κυβερνήσεων. Η έκβαση της

---

<sup>509</sup> Andrew Moravscic, *The Choice of Europe*, όπως υποσημείωση 24, σελ. 3-10.

νομοπαραγωγικής διαδικασίας αποτέλεσε σε μεγάλο βαθμό έκφραση των προσπαθειών των εκπροσώπων των Ομάδων Συμφερόντων.

Στην περίπτωση της Τελωνειακής Σύνδεσης με την Τουρκία, ο ρόλος των εθνικών Κυβερνήσεων που ήταν υπέρ της Σύνδεσης συνετέλεσε καθοριστικά στην τελική απόφαση. Η δραστηριότητα των ομάδων λειτούργησε αποτελεσματικά όταν είχε τον ίδιο στόχο με τις παραπάνω Κυβερνήσεις ενώ διαδραμάτισε ελάχιστο ρόλο στην αντίθετη περίπτωση.

Από τα παραπάνω επιβεβαιώνεται η άποψη που συνηγορεί υπέρ της ύπαρξης ενός πολυ-επίπεδου συστήματος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ. Τα εμπλεκόμενα στην κάθε διαδικασία συμφέροντα εκπροσωπούνται με ποικίλους τρόπους και σε διαφορετικά επίπεδα. Μελετώντας την πορεία και τον τρόπο λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, παρατηρείται ποικιλία στη φύση και το χαρακτήρα των συμφερόντων αυτών όπως, επίσης, και στο πεδίο δράσης τους. Στο γεγονός αυτό, που επηρέασε και επηρεάζει άμεσα τον τρόπο εξέλιξης της Ενωμένης Ευρώπης, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία από τους ερευνητές που επιχειρούν να εξηγήσουν την πορεία της Ε.Ε. ή να κάνουν προβλέψεις για το μέλλον της.

Η μελέτη του τρόπου λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του τρόπου εκπροσώπησης των ομάδων Συμφερόντων σε αυτό, αποτελεί για τον ερευνητή ιδιαίτερη πρόκληση προσφέρει, από την μία μεριά, ως πεδίο για έρευνα ένα θεσμό με ιδιαίτερη δυναμική που βρίσκεται εν εξέλιξη, ενώ από την άλλη, θέτει ερωτήματα που αφορούν τη σχέση “αιτίας-αιτιατού” στο πολιτικό γίγνεσθαι και τον τρόπο που αυτό διαμορφώνεται. Η τελευταία αυτή παρατήρηση σχετίζεται με τη δράση των ΟΣ στο ΕΚ, και πιο συγκεκριμένα, με το ερώτημα που τίθεται μέσα από τη μελέτη της δράσης αυτής: η ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως νομοθετικού οργάνου στο πλαίσιο της ΕΕ δημιουργεί τις προϋποθέσεις εκείνες που επιτρέπουν στις Ομάδες Συμφερόντων να

---

<sup>510</sup> Cram Laura, *Policy-making in the EU*, όπως υποσημείωση 108, σελ. 123.

επιδιώκουν τη δράση τους σε αυτό, η δράση των ΟΣ στο ΕΚ οδηγεί στην αύξηση των αρμοδιοτήτων του τελευταίου, ή, ισχύουν και τα δύο;

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, παρουσιάστηκαν σε σχέση με τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων οι πιο σημαντικές θεωρητικές προσεγγίσεις της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και προσεγγίσεις μοντέλων της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. Όπως παρουσιάστηκε, η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι θεσμοί της, λειτουργούν σε ένα, ακαθόριστου χαρακτήρα, πλαίσιο που τους προσφέρουν οι Συνθήκες και που περιλαμβάνει λειτουργικά, θεσμικά, εθνικά και υπερεθνικά στοιχεία στις μορφές εκπροσώπησης.<sup>511</sup>

Η σύγχρονη πραγματικότητα και η μέχρι σήμερα αμφίδρομη πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν επαληθεύει τις προβλέψεις μιας συγκεκριμένης θεωρίας: τα Έθνη-Κράτη έχουν ήδη προχωρήσει σε παραχώρηση μέρους της αυτονομίας τους και η λειτουργία των Ευρωπαϊκών θεσμών έχει σε κάποιο βαθμό υπερεθνικό χαρακτήρα. Η πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξακολουθεί να παραμένει αβέβαιη ενώ ο χαρακτήρας της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης δεν είναι ούτε αμιγώς εθνο-κεντρικός ούτε αμιγώς υπερεθνικός. Όπως παρουσιάστηκε στα προηγούμενα κεφάλαια της έρευνας αυτής, η πορεία προς την ενωμένη Ευρώπη ήταν σχετικά απρόβλεπτη και πραγματοποιήθηκε με ‘ξεπετάγματα’ και ‘ξεσπάσματα’.<sup>512</sup> Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα βρίσκεται διαρκώς σε εξέλιξη και διαθέτει στοιχεία τόσο από το εθνο-κεντρικό μοντέλο διακυβέρνησης όσο και από το υπερεθνικό.

Έχει υποστηριχθεί ότι η πορεία αυτή αποτελεί ένα “παραδοξολογικό φαινόμενο”, που οφείλεται στην ανάγκη για ‘διαρκείς διαπραγματεύσεις’ των εθνικών κυβερνήσεων

---

<sup>511</sup> “matrix of co-existing forms of representation”, Helen Drake, *The Commission and the Politics of Legitimacy, At the Heart of the Union*, Studies of the European Commission, ed. by Neill Nugent, MacMillan Press, 1997, σελ. 226-246.

σχετικά με μία μεγάλη εμβέλεια θεμάτων και την ανάγκη της ευρωπαϊκής διοίκησης να συντονίζει όλους τους παράγοντες της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των οργανωμένων συμφερόντων. Τα κεντρικά ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για να αντιμετωπίσουν την ποικιλομορφία αυτή των εμπλεκόμενων στη διαδικασία παραγόντων, προωθούν τον μεταξύ τους συντονισμό και τους ενθαρρύνουν να παίρνουν δικές τους πρωτοβουλίες.<sup>513</sup>

Τόσο οι παραδοσιακές θεωρίες ολοκλήρωσης όσο και οι πρόσφατες εκφράσεις τους αδυνατούν να παρέχουν μία ολοκληρωμένη εξήγηση του τρόπου εξέλιξης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Το ίδιο συμβαίνει με τα μοντέλα διακυβέρνησης που αυτές εισάγουν.

Παρόλα αυτά, η ανάλυση και κατανόηση και κυρίαρχων μοντέλων διακυβέρνησης βοηθούν σε μία εμπεριστατωμένη ανάλυση του τρόπου διακυβέρνησης της ΕΕ.

Για τους νεο-λειτουργιστές η πορεία προς την ολοκλήρωση θα οδηγούσε στην κατάλυση του Έθνους-Κράτους και την αντικατάστασή του από υπερεθνικούς θεσμούς, άποψη που αντανακλάται στο υπερεθνικό μοντέλο διακυβέρνησης. Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων, στο πλαίσιο αυτού του μοντέλου, είναι ιδιαίτερα καθοριστικός: η δράση τους συντελεί στην μεταφορά του κέντρου λήψης αποφάσεων στις Βρυξέλλες και τη μεταβίβαση εξουσίας στα ευρωπαϊκά κέντρα λήψης αποφάσεων.

---

<sup>512</sup> 'fits and starts'. Andrew Moravcsic, Negotiating the Single European Act, *The New European Community, Decision making and Institutional Change*, ed. by Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991, σελ.41-84.

<sup>513</sup> Alfred Piepers and Geoffrey Edwards, Epilogue, *The Politics of European Treaty Reform*, The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond, ed. by Geoffrey Edwards and Alfred Pijpers, Pinter, London and Washington, 1997, σελ. 340-348. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η πορεία αυτήτης ΕΕ δικαιώνει το Stanley Hoffmann, ο οποίος είχε προβλέψει ήδη από το 1966 ότι στην πορεία του το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, αν και θα ανέπτυξε υπερεθνικά χαρακτηριστικά, θα συντελούσε στην ενίσχυση του έθνους-κράτους.



Για τους διακυβερνητικούς, η Ευρωπαϊκή Ένωση, με εθνο-κεντρικό χαρακτήρα διακυβέρνησης, θα αποτελούσε διεθνές καθεστώς που θα εξυπηρετούσε τα συμφέροντα των Κρατών, με διοικητικού και όχι πολιτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες. Στο μοντέλο αυτό, οι ευρωπαϊκές Ομάδες Συμφερόντων λειτουργούν, μεν, καταλυτικά στη λειτουργία της Ε.Ε. στο βαθμό που οι λαοί δεν αποδέχονται μεταβίβαση της αυτονομίας τους στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα αλλά με εξαιρετικά περιορισμένες αρμοδιότητες.

Η πορεία της ΕΕ έχει καταστήσει άμεση την ανάγκη για τη δημιουργία νέων προοπτικών αναφορικά με την επεξήγηση και θεωρητική προσέγγιση της δράσης παραγόντων άλλων από τα Κράτη-Έθνη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς η διαρκής σταδιακή μεταβίβαση περισσότερων εξουσιών και αρμοδιοτήτων σε υπο-εθνικούς παράγοντες και στα υπερεθνικά θεσμικά όργανα αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της καθημερινής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το αποτέλεσμα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι με την εξέλιξη της, η δυναμική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιβεβαιώνει τους Lindbergh και Scheingold στη συστημική προσέγγιση της νεο-λειτουργικής θεωρίας. Στην παρέμβαση τους η οποία αφορούσε στο πολυδιάστατο της διαδικασίας της ολοκλήρωσης και στην πληθώρα των εμπλεκομένων, στη διαδικασία διακυβέρνησης, παραγόντων, αναζητήθηκε το αναγκαίο θεωρητικό υπόβαθρο για το πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης. Πρόκειται για συστημική προσέγγιση που είναι σε αρμονία με τον πρακτικό χαρακτήρα του μοντέλου αυτού. Οι συνέπειες της μεθόδου διακυβέρνησης αυτής δεν έχουν καίριες συνέπειες στο γενικότερο χαρακτήρα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γιατί η μέθοδος δεν αποσκοπεί στην μεταβολή του περιεχομένου των συνθηκών.

Στο βαθμό που οι αποφάσεις που παίρνονται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες – σε αυτές που αποσκοπούν στη μεταβολή των βασικών αρχών λειτουργίας του συστήματος και σε εκείνες που

οδηγούν σε αλλαγές στο εσωτερικό του συστήματος και στη διεύρυνση του ρόλου των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων – οι ΟΣ έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε θέματα που αφορούν την ποσοτική επέκταση του συστήματος και σύμφωνα με το μηχανισμό της ΕΕ που επιτρέπει την καθιέρωση δύο επιπέδων λειτουργίας στο σύστημα λήψης αποφάσεων ανάλογα με τα υπό συζήτηση θέματα. Όπως αποδείχθηκε από την εμπειρική έρευνα, οι Ομάδες που έχουν αναπτύξει κανάλια επιρροής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι εκείνες που επιδιώκουν να επηρεάσουν την νομοπαραγωγική διαδικασία σε τεχνικά, κυρίως, θέματα και λιγότερο σε σημαντικά πολιτικά θέματα. Συνεπώς, επιβεβαιώνεται και ο Stanley Hoffmann σχετικά με τη διάκριση των θεμάτων ευρωπαϊκής πολιτικής σε «low politics» και «high politics».

Στο παραπάνω σύστημα, η αναβάθμιση του ρόλου του ΕΚ προσφέρει μεγαλύτερο πεδίο δράσης στις ΟΣ και αντίστοιχα, η δράση των τελευταίων σε αυτό είναι σε θέση να συμβάλει καθοριστικά στην επέκταση των αρμοδιοτήτων του. Η δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο του ΕΚ, όπως απέδειξε η εμπειρική έρευνα, αποσκοπεί σε μεγαλύτερο βαθμό στην επιρροή της νομοθεσίας που σχετίζεται με τεχνικά θέματα και λιγότερο σε θέματα του πρώτου ή δεύτερου πυλώνα. Το γεγονός αυτό σχετίζεται, καταρχήν, με την νομοθετική αρμοδιότητα του ΕΚ καθώς η δυνατότητα καίριας παρέμβασής του σε θέματα «υψηλής πολιτικής» κυμαίνεται, απέναντι στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, σε χαμηλά επίπεδα.

Αντίθετα, σε τεχνικά θέματα το ΕΚ φαίνεται ότι επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό τη διαδικασία. Η λειτουργία των Ομάδων Πολλαπλής Σύνθεσης σε αυτό και η αποδεδειγμένη ανάγκη για τη συμβουλευτική συμβολή των δικτύων πολιτικής στη νομοπαραγωγική διαδικασία δίνουν σημαντικό πεδίο δράσης στις Ομάδες Συμφερόντων και καταστούν αναγκαία τη δράση τους.

Κατά συνέπεια, σε σχέση με τα παραπάνω, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος αποδεικνύει ότι το πολύ-επίπεδο μοντέλο έχει καθιερωθεί ως

μοντέλο διακυβέρνησης. Η δράση των Ομάδων σε διαφορετικά επίπεδα και με διαφορετικούς, ανά περίπτωση στόχους, είναι αντιπροσωπευτική του τρόπου που λαμβάνονται οι αποφάσεις στο πλαίσιο της ΕΕ. Στο πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης, τα αιτήματα των Ομάδων ή *εισροές* του συστήματος καθορίζουν την ποσότητα και ποιότητα των *εκροών* του συστήματος δηλαδή των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες επιδίδονται σε δραστηριότητες lobbying στα όργανα που θεωρούν ικανά να προασπίσουν τα συμφέροντά τους. Όπως παρουσιάστηκε στο πλαίσιο της εργασίας αυτής, ο τρόπος σύμφωνα με τον οποίο επιδιώκουν να ασκήσουν επιρροή καθώς και οι στόχοι της δράσης τους, εξαρτώνται από το χαρακτήρα και τη σημασία των συμφερόντων, των οποίων προωθούν.

Η καθιέρωση του πολυ-επίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης αναμένεται ότι θα έχει ιδιαίτερα σημαντικές επιπτώσεις στην αυτονομία του Έθνους Κράτους. Στο βαθμό που η άσκηση εξουσίας πραγματοποιείται σε διαφορετικά επίπεδα και είναι διαστρωματωμένη, η έννοια της αυτονομίας γίνεται πιο σχετική και η διατήρησή της στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και σύμφωνα με τις απόψεις των διακυβερνητικών, ανέφικτη.<sup>514</sup>

Υποστηρίζεται ακόμα, ότι η ίδια η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και, μετέπειτα, Ευρωπαϊκή Ένωση είναι οργανωμένη ως δίκτυο στα πλαίσια του οποίου πραγματοποιείται παραχώρηση και καταμερισμός μέρους της εθνικής αυτονομίας, ανά τομέα ή ανά περίπτωση, στους παράγοντες που συμμετέχουν στη διαδικασία χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής και όχι μεταβίβαση της αυτονομίας στους υπερεθνικούς θεσμούς όπως είχε προβλέψει η νεο-λειτουργική θεωρία.<sup>515</sup> Γεγονός παραμένει ότι οι παράγοντες που εμπλέκονται στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής, στην οποία παρατηρείται 'τεμαχισμός

---

<sup>514</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, MacMillan Press, σελ. 435.

<sup>515</sup> Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, Institutional Change in the 1980's, *The New European Community*, Decision making and Institutional Change, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, σελ.1-40.

ανά τομέα', λειτουργούν από κοινού, και περιλαμβάνουν εκπροσώπους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των εθνικών κυβερνήσεων και των Ομάδων Συμφερόντων.<sup>516</sup>

Η εμφάνιση και αναγνώριση του πολυ-επίπεδου μοντέλου διοίκησης συμβάλλει στην κάλυψη του θεωρητικού κενού που παρατηρείται στην προσπάθεια ερμηνείας της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και δύναται να έχει γενική θεωρητική εφαρμογή στα πλαίσια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Στο βαθμό που η διαδικασία λήψης αποφάσεων στα πλαίσια της Ένωσης παραμένει εξαιρετικά ασαφής και χαρακτηρίζεται από την παρεμβολή διαφόρων παραγόντων, ενδογενών ή εξωγενών του συστήματος, και σε διάφορα στάδια της διαδικασίας, που δεν είναι εύκολο να προκαθορισθούν, το πολυ-επίπεδο μοντέλο προσφέρει ένα πλαίσιο ερμηνείας, που βρίσκεται σε αρμονία με την πραγματικότητα. Μία πραγματικότητα που χαρακτηρίζει "...η ανάμειξη" στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής "πάνω από 500 διεθνικών ομάδων συμφερόντων, η αλληλεπίδραση αυτών με lobbyists τοπικών κυβερνήσεων, ένα εκλεγμένο κοινοβούλιο που αναζητά να παίζει το δικό του ρόλο" στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και "ένα νομικό μοντέλο ρύθμισης της συλλογικής διακυβέρνησης...."<sup>517</sup>.

Το πολυ-επίπεδο μοντέλο αποτελεί προσπάθεια συνδυασμού των κλασικών θεωριών διακυβέρνησης, αναζητώντας τα σημεία που έχουν επαληθευτεί ή διαψευστεί. Η προσφορά του, σε μεγάλο βαθμό, είναι καθαρά λειτουργική (πρακτική): αποτελεί μοντέλο διακυβέρνησης του οποίου οι ίδιοι οι υποστηρικτές αμφισβητούν τη

---

<sup>516</sup> Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, *Institutional Change in the 1980's*, ό.π., σελ.13.

<sup>517</sup> Simon Bulmer, *The Governance of the European Union*, *Journal of Public Policy*, Vol. 13, Part 4, October-December 1993, σελ.351-380. Ο συγγραφέας υποστηρίζει την καθιέρωση του πολυ-επίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης (multi-tiered).

βιωσιμότητα<sup>518</sup> αλλά που έχει άμεση εφαρμογή στην καθημερινή λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμών.

Υιοθετώντας τον ισχυρισμό του John Peterson, ότι “ως σύστημα διακυβέρνησης η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να συγκριθεί μόνο με τον εαυτό της”<sup>519</sup>, η έρευνα αυτή που μελέτησε τα αποτελέσματα που έχει η δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ειδικά, και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά συνέπεια, στο σύνολό της, θεωρεί ότι η δράση αυτή δικαιολογείται, στο σύνολό της και σε όλες τις μορφές της, από το τρίτο μοντέλο διακυβέρνησης που παρουσιάστηκε, το πολυ-επίπεδο.

#### *Ερώτημα δεύτερο: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως πλαίσιο δράσης των Ομάδων Συμφερόντων*

Η μελέτη του τρόπου λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έδειξε ότι οι Ομάδες Συμφερόντων έχουν τη δυνατότητα να δραστηριοποιηθούν σε περισσότερα από ένα σημεία της διαδικασίας. Ο τρόπος εκλογής των Ευρωβουλευτών αλλά και η δομή και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου – που βασίζεται στις πολιτικές ομάδες, στις επιτροπές, στις ενδο-ομάδες – δημιουργούν τις προϋποθέσεις εκείνες που επιτρέπουν την απρόσκοπτη δράση των Ομάδων Συμφερόντων.

#### *Επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στην ψηφοφορία των Ευρωβουλευτών*

Καταρχήν, ο τρόπος εκλογής των Ευρωβουλευτών και η άμεση εξάρτησή τους από το εκλογικό σώμα των χωρών τους επιτρέπει στις Ομάδες να ασκήσουν δραστηριότητες lobbying σε εθνικό επίπεδο για θέματα που αφορούν την ευρωπαϊκή νομοθεσία.

---

<sup>518</sup> Gary Liesbett, Liesbett Hooghe, Kermit Blank, όπως υποσημείωση 35, σελ.372. Αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι “είναι ελάχιστα πιθανό να αποτελέσει η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση μόνιμη κατάσταση γιατί δεν υπάρχει νόμιμο θεσμικό πλαίσιο και ελάχιστη συμφωνία όσον αφορά στους στόχους της ολοκλήρωσης”.

<sup>519</sup> John Peterson, “Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis”, *Journal of European Public Policy*, 2/1, 1995, σελ. 69-93.

Όπως κατέστησαν φανερό οι μελέτες περιπτώσεων, στις δραστηριότητες άσκησης πίεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να συμμετάσχει όποιος ενδιαφέρεται για το αποτέλεσμα της διαδικασίας. Οι δυνατότητες πρόσβασης είναι πολλές όπως και τα κανάλια επιρροής. Το γεγονός αυτό οφείλεται στη ίδια τη φύση του θεσμικού οργάνου. Οι Ευρωβουλευτές εκλέγονται από το λαό κατά συνέπεια, ο Ευρωβουλευτής έχει την υποχρέωση να έρχεται σε άμεση επικοινωνία μαζί του. Η επιλογή για τον τρόπο προσέγγισης εναπόκειται στους Εκπροσώπους των Ο.Σ.

Στο βαθμό, όμως, που στην τελική του ψήφο διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο η ευρωπαϊκή κομματική Ομοσπονδία στην οποία ανήκει όπως και η χώρα την οποία εκπροσωπεί στο ΕΚ, οι ΟΣ έχουν το καθήκον ενημέρωσης και, εν μέρει, προσηλυτισμού, ομάδων πολιτικών, καθήκον το οποίο απαιτεί συντονισμό και οργάνωση από την Ομάδα, σημαντικές επαφές και σχετική οικονομική ευρωστία. Για να είναι σε θέση, κατά συνέπεια, η ΟΣ να επηρεάσει τη νομοθετική διαδικασία μέσω των Ευρωβουλευτών, πρέπει να μπορεί να πείσει όχι μόνο με τα επιχειρήματά της αλλά και με τον πολύπλευρο τρόπο δράσης της και επέμβασής της. Η χάραξη της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι αποτέλεσμα πολλών παραγόντων, εθνικών και υπερεθνικών, ομάδων και ατόμων, γεγονός που γνωρίζουν οι ΟΣ και, ως εκ τούτου χρησιμοποιούν κάθε δυνατό εθνικό ή υπερεθνικό κανάλι για την επίτευξη των στόχων τους.

Η περίπτωση της Τελωνειακής Σύνδεσης με την Τουρκία αναμφισβήτητα αποτελεί παράδειγμα αριστοτεχνικού lobbying. Οι ιθύνοντες επιστράτευσαν όλους τους παράγοντες που μπορούσαν να δραστηριοποιηθούν προς όφελος τους και εκμεταλλεύθηκαν κάθε δυνατό κανάλι επιρροής μέχρι την ημέρα της τελικής ψηφοφορίας. Ως προς τα μέσα που χρησιμοποίησαν, είναι φανερό ότι σημαντικά χρηματικά ποσά χρησιμοποιήθηκαν σε μεθόδους έμμεσου και άμεσου lobbying.

Παρόλα αυτά, στην περίπτωση της Διαφήμισης των Προϊόντων Καπνού, το ισχυρότατο lobbying που ασκήθηκε από τις οικονομικά εύρωστες Ομάδες Καπνού, δεν είχε τα επιθυμητά για αυτές, αποτελέσματα. Η θέση των Ομάδων Υγείας, οι οποίες λειτούργησαν

με τα ελάχιστα μέσα που είχαν στη διάθεσή τους, έγινε σεβαστή από την Ευρωβουλή, η οποία αποφάσισε με γνώμονα το κοινό συμφέρον.

Στην περίπτωση των ΓΜΟ, οι 'αντίπαλες' ΟΣ ήταν σε θεωρητικά ισοδύναμη θέση. Επικράτησαν τελικώς εκείνες των οποίων το αντικείμενο εναρμονίζεται με τη γενικότερη στάση του ΕΚ σε θέματα προστασίας της υγείας του πολίτη και του περιβάλλοντος.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αλληλεπίδραση των δύο θεσμικών Οργάνων, της Επιτροπής και του ΕΚ. Στις δύο από τις τρεις μελέτες περιπτώσεων που παρουσιάστηκαν, η Επιτροπή είχε αντίθετη στάση από το ΕΚ ενώ σε όλες λειτούργησε ως παράγοντας lobbying στους Ευρωβουλευτές κατά τη διάρκεια της διαδικασίας.

#### ***Η δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων και ο Κώδικας Συμπεριφοράς του ΕΚ.***

Όπως παρουσιάστηκε στο ανάλογο κεφάλαιο, το ΕΚ συνάντησε σημαντικές δυσκολίες στην υιοθέτηση Κανονισμού Συμπεριφοράς για τους Εκπρόσωπους των Ομάδων Συμφερόντων. Οι δυσκολίες αυτές προέρχονται τόσο από την ιδιαίτερη φύση του θέματος όσο και από την έλλειψη εμπειρίας των Ευρωβουλευτών και αντίστοιχου νομοθετικού πλαισίου στις χώρες της Ε.Ε..

Προβλέψεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα του Κανονισμού είναι δύσκολο να γίνουν. Σε γενικές γραμμές, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, το ελάχιστο ενδιαφέρον και σε, αρκετές περιπτώσεις, η απαξιωτική συμπεριφορά των ερωτηθέντων, στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, για την Σύνταξη του Κανονισμού, αποτελεί ένδειξη μελλοντικού μη σεβασμού του.

Η υπόθεση αυτή έχει και πρακτική βάση καθώς, ο τρόπος λειτουργίας και το μέγεθος του ΕΚ καθιστούν σχεδόν αδύνατη την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου στις δραστηριότητες lobbying. Ελάχιστες περιπτώσεις άσκησης κακού lobbying έρχονται στο φως της δημοσιότητας και αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό, και στις δυσκολίες στην

τήρηση διαφάνειας που έχουν διαπιστωθεί στη λειτουργία των θεσμικών Οργάνων της Ε.Ε.<sup>520</sup>

Πιο αποτελεσματική φαίνεται ότι θα είναι, και στο πλαίσιο του ΕΚ, η άσκηση ελέγχου από τις αντίθετες Ομάδες Συμφερόντων μέσω της κατάθεσης αντίθετων επιχειρημάτων και ελέγχου του συστήματος. Η σύνταξη του Κώδικα Συμπεριφοράς των lobbyists, παρόλα αυτά, δεν ήταν χωρίς νόημα καθώς αποτέλεσε την πρώτη επίσημη αναγνώριση των δραστηριοτήτων lobbying που πραγματοποιούνται στο ΕΚ και βοήθησε σημαντικά στη σταδιακή εξοικείωση των εκπροσώπων της Ευρωβουλής με τη δραστηριότητα αυτή.

Σε γενικές γραμμές, όμως, η διαδικασία υιοθέτησης Κώδικα Συμπεριφοράς για τους lobbyists από το ΕΚ όπως και από την Επιτροπή εκφράζει, μεν, την ικανότητα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων να αναγνωρίζουν την ανάγκη προσαρμογής τους στον τρόπο εξέλιξης και διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος στο εσωτερικό του αλλά και την ανάγκη εξεύρεσης, αλλά δημιουργεί ερωτηματικά σε ό,τι αφορά την ευελιξία και ικανότητα λήψης γρήγορων αποφάσεων των ευρωπαϊκών οργάνων στη διαδικασία παραγωγής ευρωπαϊκής πολιτικής.

Οι μελέτες περιπτώσεων κατέδειξαν ότι η απουσία Κώδικα Συμπεριφοράς για τους εκπροσώπους των ΟΣ δεν έχει συνέπειες στη δραστηριότητά τους στο ΕΚ ή στην επαφή τους με τους Ευρωβουλευτές, μέχρι σήμερα. Η διαδικασία θεσμοθέτησης Κώδικα αποτελεί περισσότερο έκφραση νομιμοποίησης της δράσης των Ομάδων Συμφερόντων και λιγότερο ανάγκη άμυνας των Ευρωβουλευτών απέναντι στη δράση τους.

---

<sup>520</sup> Σε αναγνώριση του προβλήματος αυτού και για την ενίσχυση της διαφάνειας στις δραστηριότητες των θεσμικών Οργάνων της ΕΕ, η Συνθήκη του Άμστερνταμ έχει εισάγει νέους κανονισμούς, όπως για παράδειγμα αναφορικά με την δημόσια πρόσβαση στα Έγγραφα των θεσμικών Οργάνων, βλ. <http://www.statewatch.org/SECRET7.html>



### *Ο ρόλος των Ομάδων Συμφερόντων στη σχέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*

Η παρούσα μελέτη δεν είχε ως αντικείμενο μελέτης τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παρόλα αυτά, στο πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας παρουσιάστηκαν στοιχεία που αφορούσαν στη σχέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την Επιτροπή σε συνάρτηση με τη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων.

Η σχέση των δύο αυτών θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο της ΕΕ μπορεί να χαρακτηριστεί, σε κάποιο βαθμό, ως ανταγωνιστική. Το χαρακτηρισμό αυτό ενισχύουν, για μερικούς, οι χειρισμοί της Επιτροπής στο θέμα των Ομάδων Συμφερόντων. Οι προσπάθειες της Επιτροπής να ενισχύσουν το ρόλο των ΟΣ στο πλαίσιο της ΕΕ ερμηνεύεται από κύκλους στην ΕΕ ως τάση αποδυνάμωσης του ΕΚ καθώς οι ΟΣ καλούνται να διαδραματίσουν ρόλο παρόμοιο με αυτό των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και σε ανταγωνισμό με αυτά. Αποσκοπεί, δηλαδή, στη διεύρυνση του status quo του κοινωνικού διαλόγου και σε άλλους τομείς, με την αντικατάσταση των πολιτικών κομμάτων στη νομοθετική διαδικασία από τις Ομάδες Συμφερόντων.

Μολονότι δεν είναι ευχερής η τεκμηρίωση του ισχυρισμού αυτού, υπάρχουν πολλές ενδείξεις που συγκλίνουν στην κατεύθυνση αυτή, η οποία φαίνεται ότι αποσκοπεί στην ενίσχυση της Επιτροπής απέναντι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Για να συμβεί αυτό, όμως, είναι απαραίτητη η ενδυνάμωση των ομάδων κορπορατιστικού τύπου στο πλαίσιο της ΕΕ. Οι ομάδες αυτές αν και δραστηριοποιούνται σε μεγάλο βαθμό στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων δεν είναι σε θέση, όπως καταδείχθηκε στο κεφάλαιο “Κατηγορίες των Ομάδων Συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ” να αναδειχθούν, με τα σημερινά τουλάχιστον δεδομένα, σε ανεξάρτητο παράγοντα της ευρωπαϊκής νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

Επίσης, υπάρχει η άποψη ότι η ενδυνάμωση των Ομάδων Συμφερόντων σχετίζεται με την αποδυνάμωση των πολιτικών κομμάτων<sup>521</sup>. Η άποψη αυτή στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα σχετιζόταν με την αποδυνάμωση των υπερεθνικών κομματικών ομοσπονδιών υπέρ των Ομάδων Συμφερόντων. Η πραγματικότητα, όμως, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ομάδες Συμφερόντων* και στις Μελέτες Περιπτώσεων δείχνει να υπάρχει, στο παρόν στάδιο, ισορροπία στη σχέση των Ομοσπονδιών με τις Ομάδες και συνεργασία για την παραγωγή αποτελέσματος, και, κυρίως, ότι η δράση των Ομάδων Συμφερόντων λειτουργεί θετικά στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία.

*Ερώτημα τρίτο: ο χαρακτήρας και η φύση των Ομάδων Συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*

*Κορπορατισμός ή πλουραλισμός στην εκπροσώπηση συμφερόντων;*

Ένα από τα βασικά ερωτήματα που επεδίωξε να απαντήσει η παρούσα εργασία αφορούσε τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιείται η αλληλεπίδραση του δημόσιου με το ιδιωτικό συμφέρον στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το ΕΚ αποτελεί το πλαίσιο μέσα στο οποίο Ομάδες διαφορετικού χαρακτήρα επιδιώκουν να επηρεάσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο χαρακτήρας της εκπροσώπησης συμφερόντων σε αυτό είναι διττός: ομάδες κορπορατιστικού χαρακτήρα λειτουργούν παράλληλα με ομάδες πλουραλιστικού χαρακτήρα σε ένα σύστημα που αναμφισβήτητα προσφέρει εύκολη πρόσβαση σε όποια ομάδα ενδιαφέρεται να προασπίσει ή να προβάλλει τα συμφέροντά της.

Θα ήταν αβάσιμο να υποστηριχθεί ότι όλες οι ομάδες έχουν πάντα την ίδια πρόσβαση στους εκπρόσωπους του ΕΚ. Η πρόσβαση αυτή, όμως, δεν εξαρτάται από τη φύση της

---

<sup>521</sup> *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, 1996, σελ.243.

ομάδας. Στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, δεν διαπιστώθηκε υπεροχή στην πρόσβαση των ομάδων κορπορατιστικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του ΕΚ απέναντι σε εκείνες που χαρακτηρίζονται ως πλουραλιστικές. Μολονότι οι ομάδες κορπορατιστικού τύπου έχουν ευχερέστερη πρόσβαση στην Επιτροπή, την οποία χρησιμοποιούν ως βασικό διάλογο στη νομοπαραγωγική διαδικασία μέσω κυρίως της δραστηριοποίησής τους στο στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, δε συμβαίνει το ίδιο με το ΕΚ και τις ομάδες πλουραλιστικού τύπου.

Παρόλα αυτά, οι μελέτες περιπτώσεων έδειξαν ότι το ΕΚ λειτούργησε με περισσότερη ευαισθησία απέναντι στις ομάδες πλουραλιστικού χαρακτήρα, παρά στα οργανωμένα συμφέροντα, όπως εκφράζονται από τις ομάδες κορπορατιστικού τύπου. Στην περίπτωση της απαγόρευσης της διαφήμισης των προϊόντων καπνού, η πλειοψηφία των Ευρωβουλευτών τάχθηκε υπέρ των, θεωρητικά “ανίσχυρων”, Ομάδων Υγείας και ενάντια στις κορπορατιστικού τύπου, “ισχυρές” Ομάδες Καπνού. Στην περίπτωση των Γενετικά Μεταλλαγμένων Προϊόντων, οι Οργανώσεις που εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους τομείς, όπως οι “Φίλοι της Γης” και η Greenpeace, σε συνεργασία με το Γραφείο Προστασίας των Δικαιωμάτων των Καταναλωτών, έχουν αποτελέσει ισχυρό αντίπαλο για τις οικονομικά πιο σθεναρές και αυστηρά ιεραρχημένες. Ενώσεις και τα επιχειρήματά τους έχουν ληφθεί σοβαρά υπόψη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Κατά συνέπεια, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα, ότι στο πλαίσιο του ΕΚ επικρατεί πλουραλισμός στην εκπροσώπηση συμφερόντων, και ότι όλες οι Ομάδες απολαμβάνουν, τουλάχιστον, αξιοπρεπούς, αν όχι, ίσης, μεταχείρισης. Άλλωστε, η ίδια η εξέλιξη της ΕΕ, δε δικαίωσε τους υποστηρικτές του κορπορατιστικού μοντέλου εκπροσώπησης συμφερόντων καθώς, όπως έγινε φανερό από την κατηγοριοποίηση που παρουσιάστηκε στο σχετικό κεφάλαιο (κεφ. *κατηγοριοποίηση των Ομάδων Συμφερόντων*), το πλουραλιστικό μοντέλο εκπροσώπησης συμφερόντων τείνει να επικρατήσει στους κόλπους της ΕΕ.

Ερώτημα τέταρτο: Οι Ομάδες Συμφερόντων και η δραστηριότητα τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

*Η επιρροή των Ομάδων Συμφερόντων στη νομοπαραγωγική διαδικασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*

Στο κεφάλαιο *Η επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ* υποστηρίχθηκε ότι οι τροποποιήσεις του ΕΚ που υιοθετούνται, κυρίως, από την Επιτροπή και το Συμβούλιο αφορούν τεχνικές λεπτομέρειες και διευκρινίσεις. Όπως παρουσιάστηκε στην παρούσα εργασία και σε σχέση με τις μελέτες περιπτώσεων, το lobbying που ασκούν οι ΟΣ στους Ευρωβουλευτές βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην τεχνογνωσία που οι Ομάδες αυτές κατέχουν. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην έλλειψη ειδικών γνώσεων από τους εκπροσώπους της Ευρωβουλής, οι οποίοι καλούνται, λόγω του θεσμικού πλαισίου, να αποφασίσουν για τεχνικά θέματα που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις. Στην προσπάθειά τους να αποφασίσουν με σωστά κριτήρια, οι Ευρωβουλευτές και κυρίως, ο Εισηγητής μιας Έκθεσης επιζητούν τη βοήθεια των ειδικών επιστημόνων που τους παρέχουν οι ΟΣ.

Οι ΟΣ τείνουν να είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικές στο πλαίσιο του ΕΚ, σε θέματα με κοινωνική υφή – κυρίως σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας των καταναλωτών – γεγονός που οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στην αυξημένη ευαισθησία του ΕΚ σε αυτά. Το ΕΚ φαίνεται ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, ως δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο, αποφασίζει με γνώμονα την προστασία του πολίτη ενώ η κομματική συνοχή των ευρωβουλευτών δε φαίνεται να εξαρτάται σημαντικά από τη δράση των ΟΣ.

Στην περίπτωση της Τελωνειακής Ένωσης, το lobbying που ασκήθηκε κατέστησε δυνατή την Τελωνειακή Ένωση της Τουρκίας με την ΕΕ, παρόλη την παραδοσιακά αντίθετη στάση του ΕΚ (για τους λόγους που έχουν παρουσιασθεί στο αντίστοιχο κεφάλαιο) απέναντι στη συγκεκριμένη χώρα. Η συνδυασμένη προσπάθεια της Τουρκίας σε συνδυασμό με την πίεση του Συμβουλίου και της Επιτροπής (που οφειλόταν σε πολιτικούς λόγους) απέδωσε, οδηγώντας στο συμπέρασμα ότι οι αποφάσεις στο πλαίσιο

της ΕΕ παίρνονται ανάλογα με τις προσπάθειες πειθούς που καταβάλλουν οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες.

Η περίπτωση της διαφήμισης των προϊόντων καπνού παρουσιάζει ενδιαφέρον καθώς επρόκειτο για διαδικασία που παρέμενε ανοικτή επί σειρά ετών για να ακυρωθεί τελικά η απόφασή του ΕΚ και του Συμβουλίου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Το lobbying που άσκησαν σε αυτήν την περίπτωση οι Ομάδες Καπνού, παρόλο που η απόφαση του ΕΚ δεν τις δικαίωσε, ήταν ιδιαίτερα αποτελεσματικό· σε ένα θέμα που αποσκοπούσε στην προστασία της υγείας των καταναλωτών, θέμα στο οποίο το ΕΚ έχει δεδομένη στάση, επέτυχαν να καθυστερήσουν τη διαδικασία για μεγάλο χρονικό διάστημα και, τελικά, έχασαν στην τελική ψηφοφορία λόγω “ειδικών συνθηκών”. Η ακύρωση στη συνέχεια, της απόφασης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είναι ενδεικτική της ικανότητας των Ομάδων αυτών.

Στην περίπτωση των Γενετικά Μεταλλαγμένων Οργανισμών, οι τροπολογίες του ΕΚ, αποδεικνύουν την τάση του ΕΚ να νομοθετεί προς όφελος των ευρωπαϊών πολιτών. Πρόκειται για τροπολογίες οι οποίες αποσκοπούν στην μεγαλύτερη δυνατή προστασία του πολίτη από την χρήση των ΓΜΟ και στις οποίες είναι φανερή η δράση των ΟΣ. Λόγω της εξειδικευμένης φύσης του αντικειμένου, οι ΟΣ είχαν τη δυνατότητα να δραστηριοποιηθούν σε μεγάλη έκταση, προσφέροντας τις υπηρεσίες τους, ως Σύμβουλοι επί των τεχνικών θεμάτων και, παράλληλα, εκμεταλλευόμενοι την τεχνογνωσία τους αυτή να ασκήσουν άμεση επιρροή στους Ευρωβουλευτές. Η παροχή πληροφόρησης είχε θετικά αποτελέσματα και για τις δύο κατηγορίες ΟΣ : οι ΟΣ που επεδίωκαν την εφαρμογή του ‘κριτηρίου ασφάλειας’ στην Οδηγία, μέσω του lobbying που άσκησαν ήταν σε θέση να παρακολουθήσουν τη διαδικασία στην εξέλιξή της και να διασφαλίσουν το μέγιστο όφελος από αυτήν ενώ οι ομάδες της βιοτεχνολογίας επέτυχαν, ουσιαστικά, την συναίνεση της Ευρωβουλής στις δραστηριότητές τους και κατά κάποιο τρόπο, νομιμοποιήθηκαν από αυτήν.

Η συνέχεια της διαδικασίας απέδειξε τη νομοθετική δυνατότητα του ΕΚ καθώς οι προσπάθειες της Επιτροπής να ελαττώσει τον αριθμό τροπολογιών του, συνάντησε την αντίσταση του Συμβουλίου, το οποίο δικαίωσε το ΕΚ.

### *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ομάδες Συμφερόντων*

Συμπερασματικά, από την ανάλυση των τριών Περιπτώσεων μπορούν να εξαχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα όσον αφορά στη δραστηριότητα των Ομάδων Συμφερόντων στη νομοθετική διαδικασία:

- οι Ομάδες Συμφερόντων καλύπτουν την έλλειψη της ύπαρξης θεσμικών Συμβούλων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ασκώντας συμβουλευτικό ρόλο στη νομοπαραγωγική διαδικασία του ΕΚ και προσφέροντας την αναγκαία τεχνογνωσία στους Ευρωβουλευτές μέσω της επίσημης συμμετοχής των εκπροσώπων τους στις ενδο-ομάδες, τις επιστημολογικές κοινότητες και τα δίκτυα πολιτικής
- η δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δε θέτει σε κίνδυνο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων – αντίθετα ενισχύει την νομοπαραγωγική ικανότητα του θεσμικού αυτού οργάνου και συμβάλλει στη δημοκρατική νομιμοποίησή του
- η άτυπη δραστηριότητα των Ομάδων εκδηλώνεται σε διάφορα σημεία της διαδικασίας ενώ οι Ομάδες χρησιμοποιούν συντονισμένες μεθόδους παρέμβασης στις αποφάσεις των Ευρωβουλευτών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο
- οι Ομάδες που δραστηριοποιούνται, κυρίως, στο ΕΚ είναι εκείνες που συμβάλλουν στην λαϊκή νομιμοποίηση του θεσμικού αυτού οργάνου, όπως για παράδειγμα οι περιβαλλοντολογικές οργανώσεις
- η έλλειψη θεσμικού πλαισίου για τη συμπεριφορά των εκπροσώπων των ΟΣ στο ΕΚ δεν επηρεάζει τη δραστηριότητά τους ή την απρόσκοπτη επικοινωνία τους με τους Ευρωβουλευτές
- οι Ομάδες Συμφερόντων δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο του πολυ-επίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης της ΕΕ και συμβάλλουν στην καθιέρωσή του

## Η επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

Όπως παρουσιάστηκε, η δυνατότητα επιρροής του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ εξαρτάται από τη θέση και τις αρμοδιότητες που κατέχει το θεσμικό αυτό όργανο στην ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία. Η εισαγωγή της διαδικασίας συνεργασίας και της διαδικασίας συναπόφασης στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγική λειτουργία έχει διευρύνει το θεσμικό πεδίο, μέσα στο οποίο λειτουργεί το ΕΚ. Ως αποτέλεσμα, η δυνατότητα νομοθετικής επιρροής του έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, χωρίς όμως, να υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να είναι σε θέση να αποδείξουν τα ακριβή αποτελέσματα της επιρροής του αυτής.

Η επίδραση του ΕΚ στη νομοπαραγωγική διαδικασία μελετάται σε σχέση με τον αριθμό των τροποποιήσεων που υιοθετούνται από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο και με το είδος των τροποποιήσεων αυτών. Σε γενικές γραμμές, οι τροποποιήσεις του ΕΚ δείχνουν να υιοθετούνται από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο των Υπουργών στις περιπτώσεις που αποσκοπούν στην επεξήγηση στοιχείων ή στη διευκρίνιση τεχνικών λεπτομερειών. Αυτό σημαίνει ότι το ΕΚ έχει ουσιαστική δυνατότητα επιρροής όταν εισάγει στο κείμενο της Επιτροπής τροποποιήσεις που επιδιώκουν την αποσαφήνιση των τεχνικών σημείων της προτεινόμενης νομοθεσίας. Ο ρόλος του αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός καθώς τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν το καθήκον να παράγουν νόμους για θέματα που απαιτούν υψηλά ποσοστά τεχνογνωσίας και επιστημονικής γνώσης.<sup>522</sup>

Η παρέμβαση του ΕΚ σε θέματα που θεωρούνται 'υπερεθνικά' ή 'λιγότερο επικίνδυνα' για την πολιτική των κρατών-μελών, φαίνεται να έχει ανάλογη επιτυχία, καθώς το ΕΚ έχει ευρύτερο και λιγότερο ελεγχόμενο από τα Κράτη-μέλη, πεδίο δράσης.<sup>523</sup> Αντίθετα, οι προσπάθειες του ΕΚ που αποσκοπούν στην διεύρυνση του νομοθετικού πεδίου της ΕΕ,

---

<sup>522</sup> Amie Kreppel, An analysis of the Success of EP Amendments, *Journal of Common Market Studies*, τόμος 37, αρ. 3, σελ. 521-38.

δεν δείχνουν να ευδοκimoύν. Η ικανότητα επιρροής του στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας της ΕΕ, και στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας, υποστηρίζεται ότι είναι ελάχιστος σημασίας, γεγονός που αποδεικνύει ότι η νομοθετική πρωτοβουλία στο πλαίσιο της ΕΕ ανήκει στην Επιτροπή, κατά κύριο λόγο, και στη συνέχεια στο Συμβούλιο.<sup>524</sup> Αντίθετα, στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, σε περιπτώσεις όπου οι περιορισμοί που επιβάλλονται στο ΕΚ αναιρούνται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εξαιτίας απρόσμενων εξελίξεων στο θεσμικό ή νομικό πλαίσιο, το ΕΚ φαίνεται να χρησιμοποιεί επιτυχώς το δικαίωμα του για τροποποιήσεις κατά τη φάση της δεύτερης ανάγνωσης.<sup>525</sup>

Η ενιαία θέση του ΕΚ απέναντι στα άλλα θεσμικά όργανα φαίνεται να έχει ιδιαίτερη σημασία σε θέματα πολιτικής σημασίας, κυρίως. Τροποποιήσεις, οι οποίες τυγχάνουν της ευρείας υποστήριξης του ΕΚ, είτε μετά από συμβιβασμό των μελών του είτε λόγω της επιστημονικής τους εγκυρότητας, τείνουν να γίνονται επιτυχώς αποδεκτές από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο.<sup>526</sup>

---

<sup>523</sup> Amie Kreppel, An Analysis of the Success of EP Amendments, *Journal of Common Market Studies*, ό.π.

<sup>524</sup> Για να είναι σε θέση το ΕΚ να επηρεάσει τη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας θα πρέπει να τηρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: να έχει αποδεχθεί τις τροποποιήσεις του ΕΚ η Επιτροπή και να τις έχει υπερψηφίσει το Συμβούλιο. Βλ. George Tsebelis, The Power of the European Parliament, *American Political Science Review*, όπως υποσημείωση 53.

<sup>525</sup> Claudia Hubschmid and Peter Moser, Co-operation Procedure in the EU: Car Emission Standards, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, n 2, σελ.225-242. Οι συγγραφείς χρησιμοποιούν ως παράδειγμα την περίπτωση της εκπομπής καυσαερίων των αυτοκινήτων, όπου κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στην περίπτωση 302/86, Επιτροπή εναντίον Δανίας [ECR]4607, πήρε απόφαση που δικαιολογούσε την εφαρμογή αυστηρότερου κανονισμού σχετικά με τις εμπορικές ρυθμίσεις, που αποσκοπούσε στην προστασία του περιβάλλοντος. Με αφορμή την απόφαση αυτή του Δικαστηρίου, τα Κράτη-μέλη ήταν σε θέση να εφαρμόσουν πιο αυστηρούς εθνικούς νόμους για τον έλεγχο των καυσαερίων από τους ελαστικούς της ΕΕ. Μπροστά στον κίνδυνο να προκληθεί 'διάβρωση' στην κοινή αγορά στον τομέα των αυτοκινήτων η Επιτροπή αναγκάστηκε να δεχθεί τις αυστηρότερες ρυθμίσεις για τον έλεγχο των καυσαερίων που ήθελε, αρχικά, να εισαγάγει το ΕΚ.

<sup>526</sup> Amie Kreppel, An analysis of the Success of the EP Amendments, *Journal of Common Market Studies*, όπως υποσημείωση 522.



Η δυνατότητα επιρροής του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ είναι ανάλογη με τα υπό συζήτηση θέματα ενώ η ψήφος των Ευρωβουλευτών καθορίζεται από την επιρροή που ασκείται σε αυτούς στο πλαίσιο των κομματικών συνασπισμών, Επιτροπών και Ενδο-ομάδων όπου ανήκουν. Στο βαθμό που η επιρροή αυτή είναι συνέπεια τόσο της θέσης του πολιτικού κόμματος/συνασπισμού στον οποίο ανήκουν οι Ευρωβουλευτές, όσο και της σημασίας που έχει το υπό συζήτηση θέμα για τη χώρα προέλευσης των Ευρωβουλευτών η πίεση που ασκούν οι ενδιαφερόμενοι, για τη διαδικασία, παράγοντες και, συγκεκριμένα, οι Ομάδες Συμφερόντων, εξαρτάται άμεσα από την ικανότητα επιρροής τους σε συλλογικό (στα κόμματα και τους πολιτικούς συνασπισμούς) και ατομικό επίπεδο (στους Ευρωβουλευτές).

### **Η χάραξη πολιτικής στην Ε.Ε.**

Συμπεράσματα ως προς τον τελικό χαρακτήρα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος είναι δύσκολο να εξαχθούν. Η ενωμένη Ευρώπη βρίσκεται σε αέναη κίνηση και λειτουργεί με απρόβλεπτους ρυθμούς. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων και παραγωγής πολιτικής στο πλαίσιο της ΕΕ είναι χαρακτηριστική της κατάστασης αυτής καθώς συνθέτει μία περίπλοκη και σύνθετη εικόνα την οποία η δράση των ΟΣ καθιστά πιο προσιτή στους Ευρωπαίους πολίτες.

Ο τρόπος παραγωγής της ευρωπαϊκής πολιτικής δείχνει να κινείται προς την υιοθέτηση θεωρίας που θα αφορά αποκλειστικά την ΕΕ. Η ευρωπαϊκή πολιτική πραγματικότητα, όπως έχει διαμορφωθεί, αποτελεί περίπτωση χωρίς προηγούμενο στη διεθνή θεωρία. Τα κύρια χαρακτηριστικά της, η έλλειψη ουσιαστικής ιεραρχίας, η πολύ-επίπεδη πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το καθεστώς αλληλεξάρτησης των εμπλεκόμενων στη διαδικασία παραγόντων, η λειτουργία δικτύων πολιτικής – στα οποία το εθνικό αλληλεπιδρά με το υπερεθνικό και το συλλογικό με το ιδιωτικό συμφέρον – και ένα θεσμικό πλαίσιο που παρέχει τη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία όποιου έχει ενδιαφέρον σε αυτήν συνηγορούν με τον παραπάνω ισχυρισμό.

Η δράση των Ομάδων Συμφερόντων αποτελεί στις ημέρες μας αναγκαιότητα λόγω αδυναμίας άμεσης πρόσβασης των πολιτών στα Κέντρα λήψης αποφάσεων. Οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν ανάγκη ενημέρωσης για τα τεκταινόμενα στην ΕΕ ώστε να είναι σε θέση να υποστηρίξουν την ενοποιητική διαδικασία. Το ρόλο της ενημέρωσης θα μπορούσε να είναι σε θέση να διαδραματίσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι Εκπρόσωποί του. Η έλλειψη εμπιστοσύνης όμως σε αυτό, η άγνοια των πολιτών σχετικά με τη λειτουργία του, η αδιαφορία ή έλλειψη ικανότητας μεγάλου αριθμού Ευρωβουλευτών αλλά και η περιορισμένη, ακόμα και σήμερα, δυνατότητα της νομοθετικής του δικαιοδοσίας, καθιστούν εξαιρετικά δύσκολη την εκπλήρωση του ρόλου που, θεωρητικά, έχει ένα Κοινοβούλιο.

Η αλληλεπίδραση των Ομάδων Συμφερόντων με το ΕΚ τείνει να καλύπτει τις ελλείψεις στη λειτουργία του θεσμικού οργάνου τόσο σε θέματα πληροφόρησης όσο και επικοινωνίας με τους πολίτες. Οι Ομάδες επιδιώκουν να προασπίσουν τα συμφέροντα ή ενδιαφέροντά τους μέσω των αποφάσεων της Ευρωβουλής και, παράλληλα, η δραστηριότητά τους στηρίζει τη θέση του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία, συμβάλλοντας καθοριστικά στην ενίσχυση των δραστηριοτήτων του και την ενίσχυση της δημοτικότητάς του.

Όπως έχουν υποστηρίξει οι Lindbergh και Scheingold, στη συστημική προσέγγιση της νεο-λειτουργικής θεωρίας, οι αποφάσεις στο ΕΚ, και στο πλαίσιο της ποσοτικής επέκτασης, αποτελούν συνέπεια των εισροών και των εκροών του συστήματος. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως τμήμα του κέντρου (σύστημα), αποτελεί μέρος του ρυθμιστικού μηχανισμού και συμμετέχει καθοριστικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι Ομάδες (εισροές) εκφράζουν αιτήματα σχετικά με θέματα του ενδιαφέροντός τους και επιδιώκουν να επηρεάσουν τις αποφάσεις των Οργάνων διαχείρισης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (εκροές). Η πολυ-επίπεδη φύση διακυβέρνησης της ΕΕ, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται σε διαφορετικά επίπεδα και από ποικίλους δρώντες παρέχει στις Ομάδες Συμφερόντων το

κατάλληλο πεδίο για να αναπτύξουν τη δραστηριότητά τους και να συμμετάσχουν ενεργά στη διαδικασία.

Η συμμετοχή τους στις ενδο-ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή στις Ομάδες Εργασίας της Επιτροπής τους δίνει ένα είδος “θεσμικού ρόλου” στο οικοδόμημα. Παρέχουν τις πληροφορίες στο Κέντρο λήψης αποφάσεων ώστε να μπορεί να παράγει έργο. Κατά συνέπεια, όσο αναβαθμίζεται ο ρόλος του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία, αυξάνεται και ο ρόλος των ΟΣ σε αυτή καθώς διευρύνεται το πεδίο δράσης τους και η δυνατότητα επιρροής τους.

Όπως έχει διευκρινισθεί στην Εισαγωγή, η παρούσα έρευνα αποσκοπούσε στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Στόχος της ήταν να διαφωτίσει σημεία της νομοπαραγωγικής διαδικασίας όπως αυτή διαμορφώνεται μέσα από τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το βασικό συμπέρασμα της διατριβής είναι ότι, ανεξάρτητα από την αμφισβήτηση ή την κριτική που επιδέχεται, το lobbying των Ομάδων Συμφερόντων έχει καθοριστικά αποτελέσματα σε αποφάσεις κρίσιμες για το μέλλον των ευρωπαίων πολιτών και ότι η διαδικασία χάραξης ευρωπαϊκής πολιτικής χαρακτηρίζεται από τη δράση των Ομάδων Συμφερόντων όπως και αντανακλάται μέσα από αυτήν.

Η σύγχρονη ευρωπαϊκή πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα έχει καταστήσει αναγκαία τη μελέτη όλων των παραγόντων που επιδρούν στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγική διαδικασία όπως και του τρόπου λειτουργίας τους. Στο βαθμό που στο άμεσο μέλλον αναμένεται να υπάρχει μεγαλύτερη συμμετοχή του ευρωπαίου πολίτη στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, η σύγχρονη πολιτική επιστήμη καλείται να συμμετάσχει στην εξοικείωση του πολίτη με τον τρόπο λειτουργίας του ευρωπαϊκού μηχανισμού λήψης αποφάσεων, στον οποίο αναμφισβήτητα, όπως καταδείχθηκε από την παρούσα έρευνα, οι Ομάδες Συμφερόντων διαδραματίζουν ένα σημαίνοντα ρόλο.

## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Βιβλία και Συλλογές

1. Ένωση Νέων Επιστημόνων για την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, *Είκοσι Χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολογισμός και Προοπτικές*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002.
2. Ήφαιστος, Παναγιώτης, *Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα 1999.
3. Καλογεράτος, Παναγιώτης, *Η Ευρώπη και η Βουλή της*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1979.
4. Μούσης, Νίκος, *Ευρωπαϊκή Κοινότητα-Θεσμοί και Πολιτικές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1991.
5. Πασσάς Αργύρης, *Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία και τα όρια της διακυβέρνησης*, Διατριβή, Αθήνα, 1988.
6. Περράκης, Στέλιος, Ληξουριώτης Γιάννης, *Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χώρος και Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης*, η διεθνής, κοινοτική και ελληνική διάσταση των ρυθμίσεων, ΕΚΕΜ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1990.
7. Πετρούλακος, Π.Α., *Το Πολίτευμα των Η.Π.Α.*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 1995.
8. Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος, *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 1993.
9. Στεφάνου, Κωνσταντίνος, *Η θεσμική Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1996.
10. Στεφάνου, Κωνσταντίνος, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Γ', Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1999.
11. Στεφάνου Κωνσταντίνος, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α', Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 5<sup>η</sup> Έκδοση*, Αθήνα, 2001.
12. Φίλιας Βασίλης, *Κοινωνικά Συστήματα του 20ου αιώνα*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1988.
13. Φίλιας Βασίλης, *Κοινωνία και Εξουσία στην Ελλάδα, Τόμος Α', Η Νόθα Αστικοποίηση 1800-1864*, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 1985.
14. Χριστοδουλίδης Θεόδωρος, *Θεωρία Διεθνών Οργανισμών*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1982.

## Άρθρα και Τύπος

15. Στεφάνου Κωνσταντίνος, Η Συμμετοχή του Πολίτη στον Ευρωπαϊκό Δημόσιο Χώρο, *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τεύχος 17-18, Ιανουάριος-Δεκέμβριος 1994, σελ. 11-23.
16. Στεφάνου, Κωνσταντίνος, Προς ένα Ευρωπαϊκό Συνταγματικό Σύμφωνο, Θέσεις, *Ευρωπαϊκό Forum*, Τεύχος 1, Φεβρουάριος 2002.
17. Τσιμισιζελής Μιχάλης, Ομάδες Συμφερόντων, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τεύχος 17-18, Ιανουάριος-Δεκέμβριος 1994, σελ. 145-161.
18. Χατζηγιάννη Ευθαλία-Ελια, Η Δύναμη του Ευρω-Lobbying, *Επίκεντρα*, Τεύχος 5, Φεβρουάριος 2000, σελ. 30-32.

## Άλλες Πηγές

19. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Γραφείο για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: το νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 3η έκδοση, 1995.
20. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας, Δραστηριότητες Ομάδων Πίεσης στις Ηνωμένες Πολιτείες - Ομοσπονδιακοί Νόμοι, Δεοντολογία και Κανονισμοί, 2 Μαρτίου 1995.
21. Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 5 Μαρτίου 1993.
22. Επιτροπή Θεσμικών Θεμάτων Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Έκθεση του ΕΚ σχετικά με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, Α4-0347/97, 5 Νοεμβρίου 1997.
23. Άλλα σχετικά έγγραφα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

## ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## Βιβλία και Συλλογές

24. Abeles, Marc, *Η Καθημερινή Ζωή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, Εκδόσεις Δημ. Ν. Παπαδήμας, Αθήνα 1994.
25. Andersen, Cecilia, *Influencing the European Community: Guidelines for a successful business strategy*, Kogan, 1992.
26. Andersen, Svein S., Eliassen, Kjell A., *Making Policy in Europe: the Europeanization of National Policy-making*, SAGE Publications, London, 1993.
27. Andersen, Svein S., Eliassen, Kjell A., *The European Union: How Democratic is it?*, Sage Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1996.
28. *Annuaire Européen d'Administration Publique*, Editions du CNRS, Paris, 1992.
29. Balanya Belen, Doherty Ann, Hoedeman Olivier, Ma'anit Adam, Wesselius Erik, *Europe Inc: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Pluto Press, London, 2000.
30. Birnbaum Jeffrey, *The Lobbyists: How Influence Peddlers Work their Way to Washington*, Times Books, New York, 1992.
31. Cafruny A., Rosenthal G.E. *The State of the European Community, Volume 2: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, Colorado, 1993.
32. Clamen, Michel, *Le lobbying et ses secrets (Guide des techniques d'influence)*, DUNOD, Paris 1995.
33. Clayes P.H., Gobin Corine, Smets Isabelle, Winand Pascaline, *Lobbying, Pluralism and European Integration*, European Policy Series, Bruxelles, 1998.
34. Congressional Quarterly, *The Guide to Congress*, 2<sup>nd</sup> edition, 1976.
35. Cram, Laura, Dinan, Desmond, Nugent, Neill (eds), *Developments in the European Union*, Macmillan Press, London 1999.
36. Cram, Laura, *Policy Making in the European Union*, European Public Policy Series, Routledge, 1997.
37. Davies Malcolm, *Politics of Pressure, The Art of Lobbying*, British Broadcasting Corporation, London, 1985.
38. Dehousse, Renaud (ed), *Europe: The Impossible Status Quo*, European University Institute, Macmillan Press, 1997.

39. Dinan, Desmond, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, The European Union Series, The Macmillan Press Ltd, 1994.
40. Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Jr., Robert L., *Ανταγωνιστικές Θεωρίες Διεθνών Σχέσεων*, α' και β' Τόμοι, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1992.
41. Duff, Andrew, Pinder, John, Pryce, Roy (eds), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Routledge, London and New York, 1994.
42. Easton, David (ed), *Varieties of Political Theory*, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1966.
43. Edwards, Geoffrey, Pijpers, Alfred, *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Pinter, London and Washington, 1997.
44. Farnel Frank, *Le lobbying*, Les Editions d' Organisation, Paris, 1994.
45. Gaffney John (ed), *Political Parties in the European Union*, Routledge, London and New York, 1996.
46. Greenwood Justin, *Representing Interests in the European Union*, MacMillan Press, 1997.
47. Greenwood, Justin, Grote, Jurgen R., Ronit, Karsten (eds), *Organized Interests and the European Community*, SAGE Publications, London, Newbury Park, New Delhi, 1992.
48. Haas, Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
49. Hayward, Jack (ed), *Elitism, Populism and European Politics*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
50. Henig Stanley (ed), *Political Parties in the European Community*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1979.
51. Hix, Simon, Lord, Christopher, *Political Parties in the European Union*, Macmillan Press Ltd, 1997.
52. Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Macmillan Press, London, 1999.
53. Humphreys, James, *Negotiating in the European Union: How to make the Brussels Machine work for you*, Century Business Ltd, Random House, London, 1996, 1997.

54. Jacobs Francis, Corbett Richard, Shackleton Michael, *The European Parliament*, 3<sup>rd</sup> edition, Cartermill Publishing, 1996.
55. Keohane, Robert O., *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
56. Keohane, Robert O., Hoffmann, Stanley (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991.
57. Keohane, Robert, Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, 2<sup>nd</sup> edition, Center for International Affairs, Harvard University, Scott, Foresman and Company, 1989.
58. Kirchner, Emil Joseph, *Decision making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1992.
59. Kirchner, Emil, Schwaiger, Konrad, *The role of Interest Groups in the European Community*, Gower Publishing Limited, Aldershot, 1981.
60. Laurent Pierre-Henri and Maresceau Marc, *The State of the European Union, Deepening and Widening*, vol. 4, Lynne Rienner Publishers, London 1998.
61. Lemarque Gilles, *Le lobbying communautaire*, Que sais-je? Presses Universitaires de France, Paris, 1994.
62. Lindbergh, Leon N., Scheingold, Stuart A., *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1970.
63. Lindbergh, Leon, *The Political Dimensions of the European Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.
64. Lodge, Juliet (ed), *European Union: European Community in Search of a future*, St. Martin's Press, New York, 1986.
65. Mair Peter, *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990.
66. Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe C., Streeck, Wolfgang, *Governance in the European Union*, SAGE Publications, 1996.
67. Matlary Janne Haaland, *The Role of the Commission, At the Heart of the Union*, Studies of the Commission, MacMillan, 1997, σελ. 265-282.
68. Maynaud Jean, *Les Groupes de Pression Internationaux*, Etudes de Science Politique, Paris, 1961.



69. Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy, *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
70. Milward A, Ranieri, R. Romero F., Sorensen V., *The Frontier of National Theory: History and Theory, 1945-1992*, Routledge, New York, 1993.
71. Moravscic, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998.
72. Moravscic, Andrew, *The New European Community, Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.
73. Nelsen, Brent F., Stubb, Alexander C-G (eds), *The European Union, Readings and Practice of European Integration*, 2<sup>nd</sup> edition, Macmillan Press, 1998.
74. Nugent, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, 3<sup>rd</sup> edition, The European Union Series, Macmillan Press Ltd, 1994.
75. Olson Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
76. Pentland, Charles, *International Theory and European Integration*.
77. Peterson, John, Bomberg, Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, Macmillan Press Ltd, London, 1999.
78. Pedler R.H., Van Schendelen M.P.C.M., *Lobbying the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups*, Dartmouth Publishing Company Ltd, Aldershot and Vermont, 1994.
79. Pelegrin Emiliano Alonso, *El Lobby en La Union Europea*, manual sobre el buen uso de Bruselas, ESIC Editorial, 1995.
80. Puchala Donald, *Institutinalism, Intergovernmentalism, European Integration*
81. Quermonne, Jean-Louis, *Le Systeme Politique de l' Union Europeenne*, 2<sup>nd</sup> edition, Montchrestien, Paris, 1994.
82. Richardson, Jeremy (ed), *Pressure Groups*, Oxford University Press, 1993.
83. Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York, 2000.
84. Sbragia, Alberta (ed), *Europolitics*, The Brookings Institution, Washington DC, 1991.
85. Sidjanski, Dusan, *Η Ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης. Τόμος Α΄: Η Ομοσπονδιοποίηση ως ιστορικό φαινόμενο*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996.

86. Stern Andy (ed), *Lobbying in Europe after Maastricht, How to Keep Abreast and Wield Influence in the European Union*, Μελέτη του Club των Βρυξελλών, Bruxelles, 1994.
87. Taylor, Paul, *The Limits of European Integration*, Groom Helm, London and Sydney, 1983.
88. Thomas, Clive, *First world interest groups: a comparative perspective*, Greenwood Press, Westport, 1993.
89. Viotti, Paul R., Kauppi, Mark V., *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, 2<sup>nd</sup> edition, Macmillan Publishing Company, 1993.
90. Wallace Helen, Wallace William (eds), *Policy-making in the European Union*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 1996.
91. Wilson, Graham, *Interest Groups*, Basil Blackwell, Oxford/Massachusetts, 1990.
92. Xifra, Jordi, *Lobbying, Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones Publicas*, Gestion 2000 SA, Barcelona, 1998.
93. Zorgbibe, Charles, *Histoire de la Construction Europeenne*, Presses Universitaires de la France, 1993.
94. Wallace, Helen, Wallace, William, Webb, Carole, *Policy-Making in the European Community*, 2<sup>nd</sup> edition, John Wiley and Sons, London, 1983.

### Άρθρα και Τύπος

1. Adler, Emanuel, Haas, Peter, "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program", *International Organization*, τόμ. 46, αρ. 1, Χειμώνας 1992, σελ. 367-390
2. Altenstetter, Christa, "European Union responses to AIDS/HIV and Policy networks in the pre-Maastricht era", *Journal of European Public Policy*, τόμ.1, αρ. 3, 1994, σελ. 413-440.
3. Andeweg Rudy, *The Reshaping of National Party Systems, West European Politics*, τόμ. 18, αρ. 3, Ιούλιος 1995, σελ. 58-78.
4. Berends, Gijs, "National Political Parties and European Integration: Mapping Functional Loss", *Politics*, τόμ. 20, αρ. 1, Φεβρουάριος 2000, σελ. 11-17.

5. Bogdanor, Vernon, "The June 1989 European Elections and the Institution of the Community", *Government and Opposition*, τόμ. 24, αρ. 2, Άνοιξη 1989, σελ.199-214.
6. Bulmer, Simon J., "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, τόμ.13, αρ. 4, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1993, σελ. 351-380.
7. Bulmer, Simon, "Domestic Politics and European Community Policy-Making", *Journal of Common Market Studies*, τόμ. XXI, αρ. 4, Ιούνιος 1983, σελ. 349-363.
8. Bulmer, Simon, "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, τόμ. 13, μέρος 4, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1993, σελ. 351-380.
9. Cantley Mark, Personal view, Seeds of Self-Destruction, *Financial Times*, 16 Δεκεμβρίου 1998.
10. Coombes, David, *Problems of Governance in the Union*, in Duff, Andrew, Pinder, John and Pryce, Roy (eds), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Routledge, London and New York 1994, σελ. 157-158.
11. Dunlop, Claire, "Epistemic Communities: A Reply to Toke", *Politics*, τόμ. 20, αρ.3, σελ.137-144.
12. *Economist* (editorial), Keep it plain, February 20<sup>th</sup> 1999, σελ.38
13. Falkner, Gerda, "Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity?", *West European Politics*, τόμ. 23, αρ. 4, Οκτώβριος 2000, σελ. 94-120.
14. Grande, Edgar, "The State and Interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union", *Journal of European Public Policy*, τόμ.3, αρ. 3, Σεπτέμβριος 1996, σελ.318-338.
15. Green Cowles, Maria, "The EU Committee of AmCham: the powerful voice of American firms in Brussels", *Journal of European Public Policy*, τόμ. 3, αρ. 3, 1996, σελ.339-359.
16. Greenwood, Justin, "European Level Business Collective Action: The Study Agenda Ahead", *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, αρ. 3, Σεπτέμβριος 1996, 449-463.
17. Haas, Peter, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, τόμ. 46, αρ. 1, 1992, σελ. 1-35.

18. Hoffmann, Stanley, *Obstinate or Obsolete? France European Integration and the Fate of the Nation-State 1964-94*, The European Sisyphus, Essays in Europe 1964-94, Westview Press, 1995.
19. Hooghe, Liesbet, "Subnational Mobilisation in the European Union", *West European Politics*, Special Issue, τόμ. 18, αρ. 3, Ιούλιος 1995, σελ.175-198.
20. Hubschmid Claudia and Moser Peter, Co-operation in the EU: Car Emission Standards, *Journal of Common Market Studies*, τόμ.35, αρ.2, σελ.225-242.
21. Judge, Antony, J.N., "N.G.O.'s and civil society: some realities and distortions", *Transnational Associations*, τόμ.3, 1995, σελ. 156-180.
22. Kohler-Koch, Beate, Changing Patterns of interest intermediation in the European Union, *Government and Opposition*, τόμ. 29, 1994, σελ. 166-180.
23. Kohler-Koch, Beate, "Catching up with change: the transformation of governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, τόμ. 3, αρ. 3, 1996, σελ. 359-380.
24. Kreppel, Amie, "What affects the European Parliament's Legislative Initiative? An analysis of the success of EP amendments", *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 37, αρ. 3, σελ. 521-38.
25. Lesny Jennifer, Tobacco proves Addictive: The European Community's Stalled Proposal to Ban Tobacco Advertising, *Vanderbilt Journal of International Law*, τόμ. 26, Απρίλιος 1993, αρ. 1
26. Long, Tony, "Shaping public Policy in the European Union: a case study of the Structural funds", *Journal of European Public Policy*, 2/4, Δεκέμβριος 1995, σελ. 672-679.
27. Marks, Gary and Hooghe, Liesbett, "A Critique of Neo-classical Theory", *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 38, αρ. 5, Δεκέμβριος 2000, σελ. 795-815.
28. Marks, Gary and Hooghe, Liesbett, "Optimality and Authority, A Critique of Neo-classical Theory", *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 38, αρ. 5, σελ. 795-816.
29. Marks, Gary, Hooghe, Liesbett, Blank, Kermit, *European Integration from the 1980's: State-Centric v. Multi-level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, αρ. 3, Σεπτέμβριος 1996, σελ. 342-378.
30. Marsh David, Smith Martin, Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach, *Political Studies*, τόμ. 48, 2000, σελ. 4-21.

31. Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy, “Promiscuous Policy-Making: the European Policy Style?”, EPPI Occasional Papers, 1994/2.
32. Mc Laughlin, Andrew M., Greenwood, Justin, “The Management of Interest Representation in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 33, αρ. 1, Μάρτιος 1995, σελ. 143-156.
33. Meade Geoff, Euro-Meps to Back Adverts Ban, *Press Association Newsfile*, 11 Φεβρουαρίου 1992.
34. Meyronneinc, Guy, “Les Lobbies en question: Du Dialogue Démocratique à la suspicion d’ influence”, *Revue des Affaires Européennes*, αρ.1, Απρίλιος 1996, σελ. 47-51.
35. Moravscic, Andrew, “A Liberal Intergovernmentalist Approach to EC”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 31, αρ. 4, Δεκέμβριος 1993, σελ. 482.
36. Moravscic, Andrew, “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 33, αρ. 4, Δεκέμβριος 1995, σελ. 611-628.
37. Moravscic, Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 31, αρ. 4, Δεκέμβριος 1993, σελ. 473-524.
38. Moravscic, Andrew, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, τόμ. 45, σελ. 651-688.
39. Mueller-Graff, “The Treaty of Amsterdam”, *The European Union Review*, τόμ. 5, αρ. 2, 2000, σελ. 7-21.
40. Neunreither Karlheinz and Wiener Antje, *European Integration After Amsterdam*, Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford University Press, 2000.
41. Oergaard, Jakob C., “Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration”, *Millennium*, τόμ. 26, αρ. 1, σελ. 1-30.
42. Peters, Guy, “Agenda-setting in the European Community”, *Journal of European Public Policy*, τόμ.1, αρ. 1, 1994, σελ. 318-338.
43. Peterson, John, “Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis”, *Journal of European Public Policy*, τόμ.2, αρ.1, Μάρτιος 1995, σελ.69-93.

44. Pollack, Mark A. "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community", *International Organization*, τόμ. 51, αρ.1, Χειμώνας 1997, σελ. 99-134.
45. Rhodes R.A.W., "Policy networks: a british perspective", *Journal of Theoretical Politics*, τόμ. 2, 1990, σελ. 293-317.
46. Richardson Jeremy, "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, τόμ. 48, 2000, σελ. 1006-1025.
47. Rideau Joël, Les Groupes d'Intérêt dans le Système Institutionnel Communautaire, *Revue des Affaires Européennes*, αρ.3, 1993, σελ. 49-73.
48. Sanholtz, Wayne and Zysman, 1992: Recasting the european bargain, *World Politics*, τόμος 42, σελ. 95-128.
49. Schmitter, Philippe C., "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism", *Government and Opposition*, τόμ. 24, αρ. 1, σελ. 54-73.
50. Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne "European Integration and Supranational Governance", *Journal of European Public Policy*, τόμ. 4, αρ. 3, 1997.
51. Streeck, Wolfgang, Schmitter, Philippe C., "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics and Society*, τόμ. 19, αρ. 2, Μάρτιος 1991, σελ.133-164.
52. Taylor Simon, "Dawn of a new era for EU lobbyists", *European Voice*, 17-23 Φεβρουαρίου 2000.
53. Taylor, Paul, "The European Community and the States: Assumptions, Theories and Propositions", *Review of International Studies*, τόμ. 17, σελ. 109-125.
54. Toke, David, "Epistemic Communities and Environmental Groups", *Politics*, τόμ. 19, αρ.2, σελ. 97-102.
55. Tsebelis, George, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter", *American Political Science Review*, τόμ. 88, αρ. 1, σελ. 128-142.
56. Watson Rory, MEP urges Intergroups to become more accountable, *European Voice*, 27 Φεβρουαρίου - 5 Μαρτίου 1997.
57. Wincott, Daniel, "Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal Of Common Market Studies*, τόμ. 33, αρ. 4, Δεκέμβριος 1995, σελ. 597-609.

## Άλλα Έντυπα

1. Confederation of European Cigarettes Manufacturers, *A Step too far, A call to the European Parliament to Protect the integrity of the EC*, Απρίλιος 1998
2. COPA-COGECA, *Initial position on Biotechnology and the use of GMOs within the EU*, Βρυξέλλες 14 Μαρτίου 1997.
3. Danish Medical Association, *Handbook of Policy Statements*, Standing Committee of European Doctors, (1959-1998).
4. Degryse Christopher (ed), *Dictionnaire de l' Union Europeenne*, DeBoeck Universite, DeBoeck et Larcier, Bruxelles, 2995.
5. Duhamel Olivier et Yves Meny, *Dictionnaire Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
6. European Commission, *Directory of Interest Groups*, Brussels, 1996.
7. European Commission, *Eurobarometer*, Public opinion in the European Union, number 4, Bruxelles, July 1994.
8. European Parliament, *Preliminary Draft Report on the financing and operation of Groupings of Members*, PE221.685/rev.II
9. European Report, E Health Fine Lawsuits Launched Against Tobacco Advertising, *Reuters Briefing*, 2 Δεκεμβρίου 1998.
10. Fischer, Joschka, speech by, to Humboldt University, *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of the European Integration*, Βερολίνο, 12 Μαΐου 2000.
11. Friends of the Earth, *International Biosafety Negotiations Fail*, τόμ. 5, αρ. 2, 15 Μαρτίου 1999, σελ. 1-2.
12. Greenpeace, *Γενετική Χιροσίμα, Πειράματα με την Τροφή μας, Παιχνίδια με τη ζωή μας*, Σεπτέμβριος 1997.
13. Group G-7, *Greening the Treaty II: Sustainable Development in a Democratic Union, Proposals for the Intergovernmental Conference*, Νοέμβριος 199.
14. International Union Against Cancer, S.T.O.P., τεύχος 3, Απρίλιος 1998.
15. Johnson Boris, Tobacco Lobby Wins EC Reprieve, *Daily Telegraph*, 17 Ιανουαρίου 1992.

16. Joosens, Luk, *The effectiveness of banning advertising for Tobacco Products*, International Union Against Cancer, Οκτώβριος 1997.
17. Larousse, Grande Dictionnaire Encyclopedique, Librairie Larousse, Paris, 1984.
18. McLean Ian (ed), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1996.
19. Parliament Europeen, *Vers une Réglementation du Euro-lobbying*, Σεπτέμβριος 1994, αρ. 2.
20. Stein Torsten, *The Proposed Directive Banning Tobacco Advertising and Sponsorship, WHY THERE IS NO LEGAL BASIS*, The Confederation of European Cigarettes Manufacturers Limited, Μάιος 1998.
21. UNESCO, *A Dictionary of the Social Sciences*, Tavistock Publications Ltd, Great Britain, 1964



## ΠΡΟΣΩΠΙΚΕΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

*(Οι συνεντευξιαζόμενοι κατείχαν τις θέσεις που αναφέρονται την περίοδο διεξαγωγής των Συνεντεύξεων)*

1. Ανώνυμος, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998 (για τη μελέτη περιπτώσεως της Τουρκίας)
2. Albuquerque J. Diogo Santiago, Βοηθός στη χάραξη πολιτικής, Vegetable Production – Structural Policies, COPA και COGECA, Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 1999.
3. Bates Eamonn, Διευθύνων Σύμβουλος της Bates Europe και Bates Environment, Βρυξέλλες, 13 Φεβρουαρίου 1997.
4. Bowe David, Ευρωβουλευτής, Βρυξέλλες 4 Μαρτίου 1999.
5. De Azero Magdalena, Υπεύθυνη Εξωτερικών Σχέσεων EFPIA, Βρυξέλλες, 5 Μαρτίου 1999
6. Dembach Wilfried, Πρόεδρος της Ένωσης Σιγαροβιομηχάνων, Βρυξέλλες, 1 Μαρτίου 1999.
7. Dober Joanna, Υπεύθυνη Επικοινωνίας του Ευρωπαϊκού Γραφείου Καταναλωτών, Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 1999.
8. Ford Glynn, Βρετανός Ευρωβουλευτής, Εισηγητής Κώδικα Συμπεριφοράς, Βρυξέλλες, 11 Φεβρουαρίου 1997.
9. Gervais Philippe, lobbyist Capital Hill Group, Σόφια, Βουλγαρία, 7 Οκτωβρίου 1997.
10. Hayes Andrew, Διευθυντής της Ένωσης κατά του Καρκίνου, Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 1999.
11. Le Croix Jill, Υπεύθυνη Επικοινωνίας, Friends of Earth, 11 Μαρτίου 1999.
12. Long Tony, Διευθυντής Ευρωπαϊκού Γραφείου της WWF, Βρυξέλλες, 13 Μαρτίου 1997.
13. Mays Paul, Υπεύθυνος Επικοινωνίας, Europaio, Βρυξέλλες, 10 Μαρτίου 1999.
14. Mutevellioğlu Sevki, Τουρκική Μόνιμη Αντιπροσωπεία, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.
15. Philips Nick, Lobbyist για τη UNICE, Βρυξέλλες, 13 Φεβρουαρίου 1997.
16. Reinl Anton, Νομικός Σύμβουλος, COPA-COGECA, Βρυξέλλες 12 Μαρτίου 1999.
17. Ryan John, τηλεφωνική συνομιλία, Υπεύθυνος Επιτροπής για τη νομοθεσία σχετικά με τον Καπνό, Λουξεμβούργο, 2 Μαρτίου 1999.

18. Yenet Selim, Τούρκος Αξιωματούχος της Μόνιμης Αντιπροσωπείας της Τουρκίας, Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου 1998.
19. Whitehead Philippe, Βρετανός Ευρωβουλευτής, Βρυξέλλες, 26 Φεβρουαρίου 1997.
20. Zac Joseph, Manager, Πρόεδρος της American Soya-bean Association, Βρυξέλλες, 3 Μαρτίου 1999.
21. Αναστασόπουλος Γιώργος, Ευρωβουλευτής, Βρυξέλλες, 25 Φεβρουαρίου 1997.
22. Εφραιμίδης Βασίλης, Ευρωβουλευτής, Βρυξέλλες 28 Μαΐου 1998.
23. Λαμπρίας Τάκης, τ.Ευρωβουλευτής, Βρυξέλλες, 25 Φεβρουαρίου 1997.
24. Παπατσώνη Μαρίνα, Αναπληρώτρια Διευθύντρια, Ένωση Διαφημιστικών Εταιρειών Ελλάδος, Αθήνα, 23 Φεβρουαρίου 1999.
25. Χαραλαμπίδης Νίκος, Υπεύθυνος Επικοινωνίας Greenpeace, Αθήνα, 26 Φεβρουαρίου 1999.
26. Χαραλαμπίδης Χρίστος, Δημοσιογράφος, Στρασβούργο, 5 Δεκεμβρίου 1998
27. Ανώνυμος, Έλληνας δικηγόρος, Βρυξέλλες, Δεκέμβριος 1997.

## ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

1. <http://www.europarl.ep.ec/>
2. <http://www.europa.eu.int/>
3. <http://www.mfa.gov.tr/>
4. <http://www.releases.twoten.press.net/>
5. <http://www.eaaa.be/>
6. <http://www.cpme.be/>
7. <http://foodfuture.org.uk/>
8. <http://www.beuc.org/>
9. <http://www.europa-bio.be/>

