

Η θεσμική αλλοίωση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σπόρου Α. Παππά, Δικηγόρου, Senior Adviser European Policy Public Affairs, Πρώην Γενικού Διευθυντή Ευρωπαϊκής Επιτροπής

1. Ισχύον δίκαιο: Το μονοπώλιο της Επιτροπής

Ένα από τα βασικά δικαιώματα-προνόμια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι και το δικαίωμα πρωτοβουλίας (ΔΕΚ 26.2.1976, SADAM, υπόθ. 88, 90/75, Rec. 323). Χάρη στο δικαίωμα αυτό η Επιτροπή όχι μόνο μετέχει στην παραγωγή της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλ' έχει και το αποκλειστικό προνόμιο για την «κίνηση» της νομοθετικής διαδικασίας. Έτσι, η Επιτροπή, εκτιμώντας το κοινοτικό συμφέρον, μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να προτείνει νέους κανονισμούς και νέες οδηγίες και, ακόμη, να αποσύρει τις σχετικές προτάσεις της, σε περίπτωση που, αιτιολογημένα, μεταβάλλει γνώμη ή που η νομοθετική διαδικασία οδηγεί ενδεχομένως σε ουσιαστική απόκλιση από τις αρχικές της προτάσεις. Πράγματι, σύμφωνα με τα άρθρα 251 παρ. 2¹ και 252 παρ.2² της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) το Συμβούλιο από μόνο του ή, ανάλογα με τις προβλέψεις της ΣΕΚ από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν μπορεί να προβεί σε νομοθετικές ρυθμίσεις χωρίς προηγούμενη πρόταση της Επιτροπής. Κανονισμοί και οδηγίες, για την έκδοση των οποίων προβλέπεται στη ΣΕΚ προηγούμενη πρόταση της Επιτροπής, όπως ήδη συμβαίνει κατά κανόνα, σε περίπτωση που εκδίδονται χωρίς τέτοια πρόταση θα μπορούσε, κατόπιν προσφυγής, να ακυρωθούν από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για παράβαση ουσιαστικού τύπου.³ Επί πλέον, αν το Συμβούλιο θέλει να παρεκκλίνει από την πρόταση της Επιτροπής, μπορεί μεν να το αποπειραθεί, πλην όμως, στην περίπτωση αυτή, πρέπει να

¹ Άρθρο 251 ΣΕΚ «1. Όταν η παρούσα Συνθήκη παραπέμπει στο παρόν άρθρο για την έκδοση μιας πράξης, ακολουθείται η εξής διαδικασία. 2. Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο...».

² Άρθρο 252 ΣΕΚ «Όταν η παρούσα Συνθήκη παραπέμπει στο παρόν άρθρο για την έκδοση μιας πράξης, ακολουθείται η εξής διαδικασία: α) Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτάσει της Επιτροπής, και μετά από γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθορίζει μια κοινή θέση...».

³ Άρθρο 230 ΣΕΚ που, μεταξύ άλλων, απαρριθμεί τους λόγους ακυρώσεως και, ειδικότερα, άρθρο 253 ΣΕΚ «Οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, πρέπει να αιτιολογούνται και να αναφέρονται στις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά την παρούσα Συνθήκη». Βλ. και Christian Runge, Εισαγωγή εις το Δίκαιον των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκδ. Α.Σάκκουλα, 1978, σελ.57.

αποφασίσει, σχετικά, με ομοφωνία όλων των μελών του⁴, ενώ, γενικά, «Για να αποφασίσει το Συμβούλιο απαιτούνται:

-εξήντα δυο ψήφοι, όταν κατά την παρούσα Συνθήκη το Συμβούλιο αποφασίζει προτάσει της Επιτροπής.

-εξήντα δυο ψήφοι που περιλαμβάνουν τις ψήφους δέκα τουλάχιστον μελών, στις άλλες περιπτώσεις»⁵.

Κατά συνέπεια, η πρόταση της Επιτροπής δεν είναι απλά η τυπική προϋπόθεση για την εκκίνηση της διαδικασίας, αλλά και η ουσιαστική βάση, πάνω στην οποία το Συμβούλιο μπορεί να στηρίζει την απόφασή του. Είναι σαφές, ότι, εκτός από τις περιπτώσεις, όπου η ίδια η Συνθήκη τάσσει κάποια δεσμευτική προθεσμία, η Επιτροπή νομιμοποιείται να αποφασίσει, εάν και πότε ακριβώς θα διατυπώσει μια πρόταση. Ακόμη, η Επιτροπή μπορεί, υπό προϋποθέσεις, είτε να τροποποιεί⁶ -ιδιαίτερα αφού λάβει υπόψη της τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου- είτε και να αποσύρει⁷ μια πρότασή της. Πρόκειται για μια περίπτωση **ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας**, που δικαιολογείται από την καταστατική βούληση εξασφάλισης του κοινοτικού συμφέροντος από ένα ανεξάρτητο υπερεθνικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ωστόσο, στα πλαίσια της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, η ΣΕΚ προβλέπει τη δυνατότητα τόσο για το Συμβούλιο, όσο και για το Κοινοβούλιο να «παροτρύνουν» ή να «εμπνέουν» την υποβολή νομοθετικών προτάσεων από την Επιτροπή⁸. Για την ακρίβεια, η άσκηση του δικαιώματος αυτού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή από το Συμβούλιο, κατά την ορθή εν προκειμένω ερμηνεία της Συνθήκης, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μετατροπή του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής σε υποχρέωσή της προς συμμόρφωση για τη διατύπωση νομοθετικής πρότασης. Με άλλα λόγια, αν δε συμμορφωθεί η Επιτροπή, δε στοιχειοθετείται προσφυγή για παράλειψη ενέργειας⁹. Στην αντίθετη εκδοχή, το δικαίωμα πρωτοβουλίας θα καταντούσε απλός τύπος και η Επιτροπή θα περιοριζόταν σε μια τυπική συνεργασία για τη θεσμοθέτηση ειλημμένων από

⁴ Άρθρο 250 παρ. 1 ΣΕΚ «Όταν, δυνάμει της παρούσας Συνθήκης θεσπίζεται πράξη του Συμβουλίου προτάσει της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί την πρόταση αυτή μόνο ομόφωνα, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 251 παράγραφοι 4 και 5».

⁵ Άρθρο 205 παρ. 2 ΣΕΚ

⁶ Άρθρο 250 παρ. 2 ΣΕΚ «Εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει, η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών που οδηγούν στη θέσπιση κοινοτικής πράξης». Παράδειγμα, η πρόταση για το πρόγραμμα Erasmus είχε αποσυρθεί από την Επιτροπή (Δεκ. 87/327 Ε.Ε. 1987 L 166/20) και στη συνέχεια υποβλήθηκε εκ νέου (WQ 2421/86 (Herman) Ε.Ε. 1987 C 157/40).

⁷ Παράδειγμα, η πρόταση για τη σοκολάτα/ζελατίνη, λόγω αντίθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: WQ 145/86 (Cortell) Ε.Ε. 1987 C 31/5.

⁸ Άρθρο 192 εδ. β' «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία των μελών του, να ζητάει από την Επιτροπή να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις για θέματα για τα οποία χρειάζεται κατά τη γνώμη του να εκπονηθούν κοινοτικές πράξεις προκειμένου να υλοποιηθεί η παρούσα Συνθήκη» και άρθρο 208 ΣΕΚ «Το Συμβούλιο δύναται να ζητήσει από την Επιτροπή να διεξαγάγει τις κατά την άποψή του πρόσφορες έρευνες για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών και να του υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις».

⁹ Αντίθετος ο C.Runge, βλ. παραπ. Το ίδιο και η πρακτική: Όταν το 1962 το Συμβούλιο, κατ' επίκληση της οικείας διάταξης, ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση, που να εξαιρεί τις μεταφορές από την εφαρμογή του γενικού καθεστώτος του ανταγωνισμού, η Επιτροπή, αν και διαφωνούσε, στο τέλος υποχώρησε, προφανώς θεωρώντας την εν λόγω διάταξη ως δεσμευτική. Βλ. και WQ 865/82 (Radoux) Ε.Ε. 1982 C 298/5.

τους άλλους δυο θεσμούς αποφάσεων. Κάτι τέτοιο, όμως, αντιστρατεύεται στο πνεύμα και το γράμμα των Συνθηκών, που θέλει τους θεσμούς να συνεργάζονται επί ίσοις όροις¹⁰. Εξαιρέση από το βασικό αυτόν κανόνα θα απαιτούσε ρητή σχετικά διατύπωση στις διατάξεις των άρθρων 192 εδ. β' και 208 ΣΕΚ¹¹. Συμπερασματικά, το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι μια αποκλειστική της αρμοδιότητα, ένα μονοπώλιο, που της εξασφαλίζει ένα μεγάλο και ιδιαίτερα κρίσιμο μερίδιο στη διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών κι ένα ρόλο άκρως πολιτικό. Όχι μόνο η επιλογή του χρόνου υποβολής της πρότασης, όχι μόνο η διατύπωση του περιεχομένου, που προκαθορίζει τα όρια μέσα στα οποία μπορούν, καταρχήν, να κινηθούν οι άλλοι δυο θεσμοί, αλλά και οι δυνατότητες παρέμβασης, κατά τη διαδικασία συναπόφασης ή συνεργασίας, και επηρεασμού των μεν και των δε ανάλογα με τις διάφορες εθνικές ή θεσμικές ισορροπίες, η ενεργός δηλαδή παρουσία και θεσμοθετημένη δράση της Επιτροπής, κατά τις πολιτικές διαπραγματεύσεις, για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων, την αναγάγουν, σε τελική ανάλυση, σε ένα είδος *primus inter pares*. Μπορεί άραγε να εξακολουθεί να δικαιολογείται ένας τέτοιος ρόλος; Αντιστοιχεί στη νέα πραγματικότητα;

2. Η αλλοίωση του δικαιώματος

Είναι γεγονός ότι η σημασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το ευρωπαϊκό εγχείρημα υπήρξε καθοριστική. Όχι άδικα, χαρακτηρίστηκε, ως η κινητήρια δύναμη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κι αυτό οφείλεται κατεξοχήν στην άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας. Κάποιος έπρεπε να ανοίξει τον κοινοτικό δρόμο. Σε κάθε τύπο νέας κρατικής οργάνωσης είναι απαραίτητο να γίνονται τομές. Ήταν, συνεπώς, πολύ ευφύες που της ανατέθηκε ένας τέτοιος ρόλος, ιδιαίτερα, κατά την περίοδο, που ακόμη το δίλημμα «εθνική κυριαρχία-υπερεθνικό κράτος» ετίθετο με μεγάλη συγκίνηση και ένταση. Γι' αυτό, ίσως, δεν έλειψαν και οι περίοδοι έντονης δραστηριοποίησης ή υποτονικότητας της Επιτροπής, ανάλογα με τις τάσεις που επικρατούσαν κάθε φορά και το όραμα του εκάστοτε Προέδρου της. Την παρακμιακή, από την εξεταζόμενη άποψη, δεκαετία του 1970 διαδέχθηκε η ευρω-ευφορία των Επιτροπών Delors και Santer, για να ακολουθήσει και πάλι η ανάκρουση πρύμνας της παρούσας Επιτροπής Prodi. Πρόκειται, άραγε, για εναλλασσόμενες φάσεις μιας επαναλαμβανόμενης ιστορίας στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ή για μια μετεξέλιξη, με τον ίδιο πάντα στόχο, διά μέσου όμως διαφορετικών κατευθύνσεων; Μια βαθύτερη θεώρηση των γεγονότων δεν μπορεί, παρά να οδηγήσει στο συμπέρασμα, ότι στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για κάποιες συμπτωματικές εναλλαγές, αλλά για μια συνεχή, από το 1970 και μετά, διάβρωση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής, καθώς και της

¹⁰ Βλ. άρθρο 15 Συνθήκης Συγχώνευσης

¹¹ Βλ. P.J.G. Kapteyn and P. Verloren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, 1990, Kluwer Law and Taxation Publishers, NL, p.253.

διαπραγματευτικής της εξουσίας¹². Είναι αλήθεια, ότι, στο ξεκίνημα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Επιτροπή είχε τόσο τη νομική βάση, για να διαδραματίσει το ρόλο του πρωταγωνιστή, μέσα σ' ένα γενικότερο κλίμα ευρωπαϊκού ιδεαλισμού, κυρίως από τους «μεγάλους», μετά μάλιστα και την τραγική εμπειρία ενός δεύτερου παγκόσμιου πολέμου, όσο και την τεχνική υποδομή και τη σχετική τεχνοκρατική γνώση. Σε αντιδιαστολή, στα Κράτη-μέλη η έννοια της εθνικής κυριαρχίας εξακολουθούσε να είναι πάντα δεσπύζουσα, οι εθνικές πολιτικές να προηγούνται πολιτικά των κοινοτικών και, το κυριότερο, να μην υπάρχει η απαραίτητη εξοικείωση των εθνικών Διοικήσεων με τις κοινοτικές διαπραγματεύσεις και τις δαιδαλώδεις διαδικασίες για τη διαμόρφωση των κοινοτικών αποφάσεων. Στο πέρασμα του χρόνου, αφενός αποκτήθηκε η εν λόγω κοινοτική εμπειρία και αφετέρου έγινε αντιληπτό, ότι οι κοινοτικές πολιτικές δεν είναι τρίτες σε σχέση με τις εθνικές, αλλ' ότι συμπλέκονται και ότι, σε κάθε περίπτωση, έχουν πολιτικό αντίκρισμα στο εθνικό επίπεδο. Έτσι, την εθνική «έλλειψη ενδιαφέροντος» και «παράλειψη ενέργειας» αντικατέστησε ένας συνεπής συναγωνισμός των Κρατών-μελών στο στίβο επικράτησης των εθνικών συμφερόντων πριν την τελική διατύπωση του κοινοτικού συμφέροντος, μέσα από μια «ευγενή» και συνάμα αδυσώπητη διαπραγματευτική άμιλλα¹³. Από το κενό ελευθερίας, μέσα στο οποίο πρωτολειτούργησε, η Επιτροπή βρέθηκε σταδιακά σε ένα νέο περιβάλλον, όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο άρχισαν να διεκδικούν τους θεσμικούς τους ρόλους, ενώ τα Κράτη-μέλη ενσωματώθηκαν κι αυτά στο μηχανισμό, διεκδικώντας την πρωτοκαθεδρία. Η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη πολιτική σημασία, γίνεται το εργαστήρι των κοινοτικών πολιτικών, με αποτέλεσμα να πολιτικοποιείται ακόμη περισσότερο η γραφειοκρατία και να γραφειοποιείται η πολιτική, δέσμια της τεχνοκρατίας και των διαμορφούμενων στους κοινοτικούς διαδρόμους ισορροπιών του μικρού ή μεγάλου παζαριού¹⁴. Μπροστά στις νέες αυτές συνθήκες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην προσπάθειά της να περάσει πειστικά τις προτάσεις της, εισάγει μια νέα φάση, ένα νέο στάδιο στις ήδη φορτικά επιβαρυνμένες κοινοτικές διαδικασίες, άτυπο αλλά εξαιρετικά ουσιαστικό, που είναι το στάδιο της προ-διαπραγμάτευσης. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιεί, ως μέσο, πέρα από τις διάφορες έγχρωμες βίβλους, λευκές ή πράσινες, τις «ανακοινώσεις», τα άτυπα συνέδρια, που χρησιμεύουν, για να διερευνά τις τάσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, καθώς και τα κείμενα εργασίας των υπηρεσιών της (*document de travail*), τα οποία συζητούνται στη Μόνιμη Επιτροπή των Αντιπροσώπων ή στις υπο-επιτροπές της και στις καθ' ύλην αρμόδιες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το αποτέλεσμα είναι

¹² J.L.Devost, *Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de la décision communautaire*, R.M.C. 1980.289. Αντίθετος ο Marie-Françoise Labouz, *Le système communautaire européen*, 2^{ème} éd., Berger-Levrault, 1988, p. 191, με την επίκληση της περιόδου J.Delors.

¹³ Βλ. S.Pappas, *Europe will find itself at the crossroads to integration in Nice*, *New Europe*, Dec. 3-9 2000.

¹⁴ Σ.Παππά, *Μπροστά στη νέα Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, *Επενδυτής*, 30-31 Δεκεμβρίου 2000.

αφενός η καθυστέρηση στην πρόοδο των εργασιών¹⁵ και αφετέρου η υποχώρηση του κοινοτικού συμφέροντος –που μέχρι τότε αποτελούσε τον άξονα, γύρω από τον οποίο γινόντουσαν οι όποιες διαπραγματεύσεις- στην επιδίωξη επίτευξης πάση θυσία κάποιου συμβιβασμού, που με τη σειρά του σχετίζεται με κάποια άλλη επιδιωκόμενη ισορροπία σε κάποιο άλλο τομέα κοινοτικής πολιτικής. Η φιλοσοφία του «δίνω εδώ, παίρνω εκεί» κι αντίστροφα, αντί για τη συσπείρωση πίσω από εκείνο που αντικειμενικά εκφράζει το συμφέρον της Κοινότητας, αποδυναμώνει την ικανότητα της Επιτροπής να οδηγεί τις διαπραγματεύσεις¹⁶, ευτελίζει την παρέμβασή της και την καθιστά όμηρο άλλων πρόσκαιρων συμμαχιών. Το πρόσφατο παρελθόν είναι πλούσιο σε παραδείγματα. Ένα από αυτά είναι η απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 1997 σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής πολιτιστικής δράσης¹⁷. Με την απόφαση αυτή το Συμβούλιο, κατ' επίκληση του άρθρου 152, ήδη 208, ΣΕΚ «Ζητεί από την Επιτροπή να διεξαγάγει μελέτη σχετικά με τη δυνατότητα να καταρτισθεί κατευθυντήρια, συνεκτική και διαφανής προσέγγιση για την πολιτιστική δράση στην Κοινότητα, προκειμένου να εφαρμοσθεί το άρθρο 128 της συνθήκης, καθώς και να υποβάλει προτάσεις σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής πολιτιστικής δράσης, περιλαμβανομένης, μεταξύ άλλων, της θέσπισης ενιαίου μέσου προγραμματισμού και χρηματοδότησης, με σκοπό την εφαρμογή του άρθρου 128, δεδομένου, ότι, ο οπτικοακουστικός τομέας διαθέτει ήδη τα δικά του μέσα, λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω σκέψεις και την περαιτέρω αξιολόγηση των συναφών (υπο)προγραμμάτων, έως την 1^η Μαΐου 1998 το αργότερο». Εξ άλλου, στις «σκέψεις» αυτές γίνεται ρητή «παραπομπή στα συμπεράσματα του Συμβουλίου και των Υπουργών Πολιτισμού που συνήλθαν στα πλαίσια του Συμβουλίου στις 12 Νοεμβρίου 1992, σχετικά με κατευθυντήριες αρχές για την πολιτιστική δράση της Κοινότητας σύμφωνα με τα οποία...», ενώ, μεταξύ άλλων «συστάσεων» που περιλαμβάνονται στο προοίμιο διατυπώνεται και η εκτίμηση ότι «θα ήταν σκόπιμο για την Επιτροπή, με όποιον τρόπο θεωρήσει κατάλληλο, να ερωτήσει (τα Κράτη μέλη) ποιές είναι οι απόψεις τους για την ευρωπαϊκή πολιτιστική συνεργασία». Πρέπει να σημειωθεί, ότι η Επιτροπή, στη συνέχεια, όχι μόνο συμβουλευτήκε τα Κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τυπικά και άτυπα, με τη διοργάνωση του Α΄ Ευρωπαϊκού Συνεδρίου για τον Πολιτισμό και με αφορμή τα διάφορα Συμβούλια Υπουργών Πολιτισμού και προφορικές ανακοινώσεις στην αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά και τήρησε με θρησκευτική ευλάβεια τη «δεσμευτική» προθεσμία που της έταξε το Συμβούλιο. Εκείνο, όμως, που προκαλεί ακόμη μεγαλύτερη εντύπωση είναι το γεγονός ότι η Επιτροπή, ενώ στην αρχή είχε διατυπώσει την ορθή άποψη, που ήταν και σύμφωνη με τις αρχικές δηλώσεις

¹⁵ Π.χ. στο τέλος του 1982 δεν είχε διατυπωθεί καμιά πρόταση σε σχέση με την Πράσινη Βίβλο του 1978 για τις «Προοπτικές χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού».

¹⁶ Βλ. Guy Isaac, *Droit Communautaire général*, 3^{ème} éd., MASSON, 1990, p.55

¹⁷ Ε.Ε. Αριθ. C 305 της 07/10/1997 σ. 0001-0001.

και των άλλων δύο θεσμών, να επικεντρωθεί η κοινοτική ενίσχυση μόνο σε μεγάλα προγράμματα ευρωπαϊκής εμβέλειας και ορατότητας –κάτι που θα ήταν σύμφωνο με την αρχή της επικουρικότητας και τις διοικητικές και διαχειριστικές δυνατότητες της Επιτροπής-, εντούτοις, όταν «ήρθε ο κόμπος στο χτένι» και διαπιστώθηκε ότι έτσι δε θα υπήρχε πλέον η δυνατότητα ικανοποίησης μικρο-πελατειακών αιτημάτων, ανακαλύφθηκε οψίμως η επιτακτική ανάγκη διατήρησης κι ενίσχυσης της πολιτιστικής ιδιαιτερότητας, που δεν μπορεί παρά να θεραπεύεται μέσω των μικρο-προγραμμάτων (!), για να δοθεί τελικά η έμφαση στον κατακερματισμό και πάλι της κοινοτικής επιχορήγησης μεταξύ περισσότερων πολιτιστικών δράσεων. Μόνο, χάρη στον πατριωτισμό ορισμένων τεχνοκρατών μπόρεσε να διασωθεί κι ένα κομμάτι για δράσεις συμβολικής σημασίας, που να δικαιολογούν την κοινοτική παρέμβαση. Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή «χόρευε» τότε στο ρυθμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τότε στο ρυθμό του Συμβουλίου. Το χειρότερο, βέβαια, συνέβη στην περίπτωση των πολιτιστικών πρωτεουσών της Ευρώπης. Η αρχική πρόταση της Επιτροπής, με την οποία μια διακυβερνητική πρωτοβουλία, που είχε υιοθετηθεί το 1985 ύστερα από πρόταση της τότε Υπουργού Πολιτισμού Μελίνας Μερκούρη, μετατρέπόταν τύποις και ουσία σε κοινοτικό πρόγραμμα, «βιάστηκε» κατά τέτοιο τρόπο από το Συμβούλιο, ώστε στη θέση ενός αξιοκρατικού συστήματος επιλογής της πολιτιστικής πρωτεύουσας να υπεισέλθει μια προσυμφωνημένη λίστα πόλεων και κρατών ανά έτος, μέχρι και το 2018, αφαιρώντας έτσι την ευρωπαϊκή διάσταση του προγράμματος και περιορίζοντας ριζικά την παρέμβαση της Επιτροπής¹⁸ στο ρόλο του εκτελεστικού χρηματοδότη. Η κάποια αντίσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κάμφθηκε σχετικά εύκολα με την υποχώρηση μελών του, των οποίων οι πόλεις ήταν στη λίστα, αλλά και για λόγους τακτικής, ενόψει του μείζονος θέματος, που ήταν το ξεμπλοκάρισμα από το Συμβούλιο του προϋπολογισμού για το υπό συζήτηση πολιτιστικό πρόγραμμα πλαίσιο. Η Επιτροπή, ωστόσο, ούτε στην κραυγαλέα αυτή περίπτωση τόλμησε να αποσύρει την πρότασή της. Το ίδιο και σε μείζονα θέματα, όπως η Ατζέντα 2000. Αντί να υποβάλει την πρότασή της, εκτιμώντας αποκλειστικά το κοινοτικό συμφέρον, η Επιτροπή επεξεργάστηκε περισσότερα σενάρια, προσπαθώντας να προκαταλάβει ενδεχόμενη απόρριψη του Συμβουλίου. Το κείμενο πήγε και ήρθε κάμποσες φορές, προτού πάρει την τελική του μορφή, αποδεκτή εκ των προτέρων από τα Κράτη μέλη. Αν και, στη συγκεκριμένη αυτή περίπτωση, η τακτική αυτή θάπρεπε να θεωρηθεί μάλλον ως επιτυχία της Επιτροπής, μιας και, μεταξύ άλλων, άνοιξε το δρόμο για τη διεύρυνση, ανεξάρτητα από το ότι δεν πρόκειται για λεωφόρο. Απεικονίζει, ωστόσο, αδρά μια πραγματικότητα, η οποία σφραγίστηκε τον τελευταίο καιρό, με την πανηγυρική, πλην αντικοινοτική-μη σύμφωνη με τη ΣΕΚ, καταδίκη της αρχής της

¹⁸ Απόφαση 1419/1999/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης} Μαΐου 1999, για τη θέσπιση κοινοτικής δράσης όσον αφορά την εκδήλωση «Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης» για το διάστημα 2005 έως 2019. Ε.Ε. Αριθ. L 166 της 01/07/1999 σ. 0001-0005.

συναδελφικότητας μεταξύ Επιτρόπων και μάλιστα από τους ίδιους, όταν υπέγραφαν δήλωση εκ των προτέρων αποδοχής παραίτησής τους, ύστερα από προτροπή του Προέδρου, υπείκοντος στις πιέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ήδη, ο μεγάλος αριθμός τους καθιστούσε δυσχερή την ενιαία αντιμετώπιση μείζονων θεμάτων. Η προσφυγή στη ψηφοφορία μέσα στο Κολλέγιο των Επιτρόπων άρχισε να γίνεται όλο και πιο συχνή και να αντικαθιστά την παραδοσιακή επιζήτηση της κοινής συναίνεσης. Το ίδιο και στο επίπεδο των υπηρεσιών. Η αύξηση του αριθμού των κοινοτικών πολιτικών και κατ' επέκταση των υπηρεσιών καθιστά αδύνατο ή τουλάχιστον πολύ δύσκολο το συντονισμό τους¹⁹. Η απουσία συναδελφικότητας, που επιτάθηκε ακόμη περισσότερο με τη γεωγραφική απομάκρυνση των Επιτρόπων από το ίδιο κτίριο, όπου μέχρι και την Επιτροπή Santer συστεγαζόντουσαν, και το έλλειμμα διοικητικού συντονισμού αφαιρούν από την Επιτροπή τη δυνατότητα εντοπισμού του κοινοτικού συμφέροντος. Ο κάθε Επίτροπος, ο κάθε Γενικός Διευθυντής μοιραία περιορίζονται στο χαρτοφυλάκιό τους. Για όλους αυτούς τους λόγους, ήδη, από αρκετά νωρίτερα είχε δημιουργηθεί σε πολλούς η αντίληψη, η οποία συν τω χρόνω διογκώθηκε, ότι η Επιτροπή δεν ήταν πλέον σε θέση να εκπληρώσει το θεσμικό της ρόλο²⁰.

3. Συμπέρασμα: Στο κατώφλι της νέας διακυβέρνησης

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι το δικαίωμα πρωτοβουλίας δεν ασκείται από την Επιτροπή, με τον τρόπο που προβλέπει σχετικά η ΣΕΚ, και ότι στην πράξη έχει περιέλθει στα όργανα που έχουν την εξουσία απόφασης. Η λεγόμενη ισορροπία των θεσμών υπάρχει μόνο στη θεωρία. Στην πράξη ούτε υπήρξε, ούτε υπάρχει. Παλιότερα η πλάστιγγα έγερνε σαφώς προς την πλευρά της Επιτροπής, από την Επιτροπή Prodi και μετά έχει αμετάκλητα γείρει προς την πλευρά του Συμβουλίου και εν μέρει του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η μετακύλιση αυτή είναι καθ' όλα φυσιολογική και δε θα έπρεπε να προκαλεί εντύπωση ή ανησυχία. Είναι ενδεικτική της δημοκρατικής ομαλοποίησης ενός συστήματος ένωσης Κρατών, που αν είχε ξεκινήσει διαφορετικά, δε θα είχε την ίδια επιτυχία. Ήρθε η ώρα, η σκυτάλη να περάσει στα χέρια εκείνων που νομιμοποιούνται να την κρατούν. Το Συμβούλιο διαθέτει όλες τις προϋποθέσεις, ώστε να αποβεί εν τέλει το εργαστήριο της κοινοτικής διεργασίας και όχι της διακυβερνητικής αντιπαράθεσης, όπως συχνά εικάζεται²¹. Πρόκειται για μια θεσμική εξέλιξη, η οποία επικυρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την αδικαιολόγητη κατά τα λοιπά μομφή κατά της προηγούμενης Επιτροπής και η

¹⁹ Marie-Françoise Labouz, βλ. παραπ. Σ.190

²⁰ P.J.G. Kapteyn and P. Verloren van Themaat, βλ. παραπ. σ. 254: "There is the inescapable impression that the Commission has gradually allowed itself to be maneuvered into a position in which it can no longer play to the full the role envisaged for it in the Treaties". Βλ. ακόμη Conclusions of the "Three Wise Men" in Bull. EC 11-1979 : "The role and authority of the Commission have declined in recent years".

²¹ Βλ. Σ. Παππά, Μετά τη Νίκαια: Πιο «διακυβερνητικά» ή πιο «κοινοτικά», Οικονομική Βιομηχανική Επιθεώρηση, Φεβρουάριος 2001, σ. 32.

οποία παγιώθηκε με την οριστική απο-πολιτικοποίηση της παρούσας Επιτροπής. Με άλλα λόγια, πρόκειται για μια αλλοίωση των Συνθηκών στην πράξη, που δεν είναι εξ ορισμού αρνητική. Αντίθετα, καθόσον έτσι, μέσω των κοινοβουλευτικών ελέγχων των κυβερνήσεων των Κρατών μελών, υπόλογων πλέον και για τις κοινοτικές τους πρωτοβουλίες, θα μπορέσει να υπάρξει περισσότερος δημοκρατικός έλεγχος στο εθνικό επίπεδο και κατ' επέκταση μεγαλύτερη προσέγγιση με τον πολίτη, ο οποίος τελευταία όλο και περισσότερο αισθάνεται απόμακρος από το κέντρο των Βρυξελλών. Αντίστοιχα, η Επιτροπή θα μπορέσει να ανακτήσει το τρωθέν κύρος της, με την επικέντρωσή της στον άλλο σημαντικό της ρόλο, εκείνο του φύλακα των Συνθηκών, καθώς και εκείνον τον παραμελημένο, αλλά τόσο κρίσιμο, του συντονιστή των εθνικών Διοικήσεων, κατά την εκτέλεση των κοινοτικών πολιτικών: Η πολιτική για τους πολιτικούς με διαφάνεια και λογοδοσία, η εφαρμογή των πολιτικών για τους τεχνοκράτες. Μετά την τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου η διαφοροποίηση αυτή προσλαμβάνει και πάλι τη σημασία της. Η τεχνοκρατική γνώση δε θα μπορεί στο εξής να προηγείται της πολιτικής. Εκείνο, ωστόσο, που προκαλεί απορία, είναι το γεγονός ότι, ενώ όλοι συμφωνούν για την ανάγκη καλύτερης διοίκησης και διαχείρισης από την Επιτροπή, για την ανάγκη ομοιογενούς εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών, κανείς δε διερωτήθηκε, αν πρέπει, παράλληλα, να συνεχίσει να έχει το αποκλειστικό δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Σημειωτέον ότι ένα τέτοιο δικαίωμα δε συναντάται σε άλλη περίπτωση κρατικής οργάνωσης στον ίδιο τουλάχιστον βαθμό. Στην ανακοίνωσή του «Διοικητική Μεταρρύθμιση-Στρατηγικές ερωτήσεις»²² προς την Επιτροπή, ο αρμόδιος αντιπρόεδρος Ν. Κίννοκ, παρά το ότι διαπιστώνει, ως απόλυτη προτεραιότητα τη βελτίωση της απόδοσης της Επιτροπής σε σχέση με τα διοικητικά της καθήκοντα²³, στη συνέχεια, στο κεφάλαιο για την αποστολή της, ενώ ξαναδιαπιστώνει την αμετάκλητη στροφή σε εκτελεστικές αρμοδιότητες²⁴, μολαταύτα, εμμένει δογματικά στην εξακολούθηση της άσκησης του δικαιώματος πρωτοβουλίας²⁵. Αυτή η εμμονή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και οφείλεται προφανώς στην αίγλη και την εξουσία που συνοδεύουν την άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας, ενδεχομένως και στην προοπτική μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης, στην οποία φυσιολογικά, κατά πολλούς, θάπρεπε να αναχθεί η Επιτροπή. Παραγνωρίζει, όμως, την αντιφατικότητα μεταξύ της νομοθετικής και της διοικητικής-εκτελεστικής

²² Communication de M. Kinnock, Reforme Administrative-Questions Strategiques, SEC (1999) 1917/2, 15.11.1999

²³ «However, the Commission itself has not given sufficient attention to its own priorities and its internal management and structure. Now it must. The European Union need a Commission with the strengths necessary to fulfil its modern tasks with maximum effectiveness...It is essential in order to serve the current Union and to deal with fresh obligations as Enlargement approaches”.

²⁴ «With the passage of time, the Commission has had to concentrate more and more on a third obligation – managing significant budgets and operational programmes-...”.

²⁵ “It is clear that the Commission should always continue to fulfil the European public service tasks...That means exercising the right of initiative to contribute to the creation of an ever closer Union among the peoples of Europe...”

αρμοδιότητας, ως παράλληλων-ισοδύναμων προτεραιοτήτων, -λαμβάνομένου υπόψη ότι η άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας βαίνει πολύ μακρύτερα από τη σχετική αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων, που περιορίζονται στην πρόταση, χωρίς τη διαπραγματευτική-παρεμβατική εξουσία, που έχει η Επιτροπή- και επιτείνει τη σχετική σύγκριση εξουσιών στο κοινοτικό επίπεδο, παρά τη συχνή, πλην δημαγωγική, αναφορά στην έννοια του Κράτους Δικαίου σε κείμενα της Επιτροπής²⁶. Σφάλλει δε, κατά το ότι υπολαμβάνει, ότι η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος από την Επιτροπή, πλησιάζει την Ένωση στους πολίτες της. Ο προβληματισμός για την αναζήτηση ενός αναθεωρημένου ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που να ανταποκρίνεται στα νέα δεδομένα, ξεκίνησε για πρώτη φορά από τον Πρόεδρο Santer στα πλαίσια του διαλόγου για την «Ευρώπη του αύριο». Μια από τις βάσεις για τη συζήτηση εκείνη ήταν και η αρχή «λιγότερη δράση, για καλύτερη δράση»²⁷, πάνω στη διαπίστωση της σταθερής ανά έτος κάθεται πτώσης του αριθμού των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής από πλέον των 60 το 1990 σε λιγότερες από 10 το 1997. Ήταν, τουλάχιστον, μια αρχή προς τη σωστή κατεύθυνση, που δυστυχώς διακόπηκε πριν απολήξει σε οριστικά συμπεράσματα. Ήδη, η ευθύνη περιέρχεται στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση. Είναι μια μοναδική ευκαιρία για το ξεκαθάρισμα πολλών ερωτηματικών και την αναθεώρηση «ποιός κάνει τί» τόσο μεταξύ εθνικού και κοινοτικού επιπέδου (αρχή της επικουρικότητας)²⁸, όσο και μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών. Από τις απαντήσεις θα εξαρτηθεί, αν όχι η βιωσιμότητα, πάντως το «ευ ζην» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ένα από τα ειδικότερα ζητήματα θα είναι και αυτό του δικαιώματος πρωτοβουλίας. Ίσως, ως μια πρώτη ένδειξη, ως ένα πρώτο βήμα να μπορούσε να θεωρηθεί η αντίστοιχη ρύθμιση στα πλαίσια του τρίτου πυλώνα, ή, ακόμη, η διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 48 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου το κατά τα άλλα αποκλειστικό μονοπώλιο της Επιτροπής μοιράζεται στην περίπτωση αυτή με κάθε μια από τις κυβερνήσεις των Κρατών μελών. Βέβαια, μεταξύ αναθεώρησης των Συνθηκών και εφαρμογής τους υπάρχει μια μεγάλη ποιοτική διαφορά. Ενώ στην πρώτη περίπτωση ανακύπτει κυρίως η ευθύνη των συντακτικών οργάνων, στη δεύτερη προέχουν τα συντεταγμένα όργανα. Κατά συνέπεια, εκείνο που χρήζει εν προκειμένω διευκρίνισης είναι, με ποιόν τρόπο η Επιτροπή θα πρέπει στο μέλλον να «συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου...για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς»²⁹. Ένα είναι βέβαιο από την εξεταζόμενη άποψη, ότι, για να

²⁶ Βλ. π.χ. COM(2001)428 τελικό, 25.07.2001, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Μια Λευκή Βίβλος

²⁷ COM (1998)345/2, 26.05.1998, O.J.1388-point 9, « Agir moins pour agir mieux: les faits », Communication de M. le PRESIDENT : « agir moins : ...le nombre de propositions de la Commission dans son ensemble diminue et en particulier celui des propositions de législation nouvelle...agir mieux : une meilleure consultation, une législation plus claire, plus simple, plus accessible... »

²⁸ Βλ. εναρκτήριος λόγος του Προέδρου V. Giscard d' Estaing στη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης, 28.02.2002

²⁹ Βλ. άρθρο 211 περ. γ' ΣΕΚ

επιτευχθεί κάτι τέτοιο, θα χρειασθεί σίγουρα «εν-θουσιασμός», με την έννοια που τον επικαλέστηκε ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης κ. V. Giscard d'Estaing κατά την εισαγωγική του ομιλία προς τη Συνέλευση, δηλαδή «έμπνευση από θεό»³⁰.

³⁰ “Permettez-moi, en conclusion, de faire appel à l'enthousiasme, Un mot venu de la langue grecque, “enthousia”, qui signifiait “inspiré par un dieu”. Dans notre cas, ce serait inspiré par une déesse, l'Europe”.