

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ — ΜΙΑ ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ

(COM(2001) 428 τελικό)

(2001/C 287/01)

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σήμερα, οι πολιτικοί ηγέτες της Ευρώπης βρίσκονται αντιμέτωποι με μια αντιφατική κατάσταση. Αφενός οι ευρωπαίοι πολίτες απαιτούν από αυτούς να επιλύσουν τα μείζονα προβλήματα που ταλανίζουν την κοινωνία μας, αφετέρου όμως οι πολίτες ολοένα και λιγότερο εμπιστεύονται τα όργανα και τις πολιτικές ή απλώς δεν ενδιαφέρονται για αυτά.

Η ύπαρξη του προβλήματος είναι γνωστή τόσο στα εθνικά κοινοβούλια όσο και στις κυβερνήσεις. Είναι ιδιαίτερα οξύ στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πολλοί πολίτες δεν πιστεύουν πλέον ότι ένα δυσνόητο και πολύπλοκο σύστημα είναι ικανό να εφαρμόσει τις πολιτικές που επιθυμούν. Συχνά, οι πολίτες εκτιμούν ότι η Ένωση είναι μεν μακριά από αυτούς αλλά ότι ταυτόχρονα επεμβαίνει υπερβολικά στη ζωή τους.

Το «όχι» της Ιρλανδίας υπογραμμίζει τον αντίκτυπο των προβλημάτων αυτών σε πολλούς πολίτες. Ο εν λόγω αντίκτυπος αντανάκλαται όχι μόνο στα τελικά αποτελέσματα του δημοψηφίσματος αλλά και στο χαμηλό επίπεδο συμμετοχής και ποιότητας του διαλόγου που προηγήθηκε.

Ωστόσο, οι πολίτες προσδοκούν από την Ένωση να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην εκμετάλλευση των ευκαιριών της παγκοσμιοποίησης όσον αφορά την οικονομική και ανθρώπινη ανάπτυξη και να αντιμετωπίσει τις περιβαλλοντικές προκλήσεις, την ανεργία, τις ανησυχίες σχετικά με την ασφάλεια των τροφίμων, το έγκλημα και τις περιφερειακές συγκρούσεις. Περιμένουν από την Ένωση να δρα το ίδιο δυναμικά όπως οι εθνικές κυβερνήσεις.

Τα δημοκρατικά όργανα και οι αντιπρόσωποι των λαών της Ευρώπης, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μπορούν και πρέπει να προσπαθήσουν να φέρουν πιο κοντά την Ευρώπη στους πολίτες της. Αυτή η προσπάθεια αποτελεί το σημείο εκκίνησης για την επίτευξη περισσότερο αποτελεσματικών και συνεκτικών πολιτικών.

Στις αρχές του 2000, η Επιτροπή καθόρισε την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ως έναν από τους τέσσερις στρατηγικούς της στόχους. Έκτοτε οι πολιτικές εξελίξεις έχουν καταστήσει σαφές ότι η Ένωση αντιμετωπίζει μια διπλή πρόκληση: όχι μόνο απαιτείται η ανάληψη επείγουσας δράσης για την προσαρμογή της διακυβέρνησης σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες αλλά επίσης απαιτείται η διεξαγωγή ευρύτερου διαλόγου για το μέλλον της Ευρώπης ενόψει της προσεχούς διακυβερνητικής διάσκεψης.

Ήδη, η Ένωση, με βάση τις ισχύουσες συνθήκες, πρέπει να αρχίσει να προσαρμόζει τα όργανά της και να προσδίδει μεγαλύτερη συνοχή στις πολιτικές της, προκειμένου να καταδείξει σαφέστερα τους στόχους και τα πιστεύω της. Μια Ένωση με μεγαλύτερη συνοχή θα κερδίσει έδαφος στο εσωτερικό της αλλά και θα διαδραματίσει καλύτερα τον ηγετικό της ρόλο στον κόσμο. Επομένως, θα μπορεί να αντιμετωπίσει την πρόκληση της διεύρυνσης.

Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση αφορά τον τρόπο με τον οποίο η Ένωση κάνει χρήση των εξουσιών που της αναθέτουν οι πολίτες της. Η αναμόρφωση πρέπει να αρχίσει σήμερα, ώστε οι πολίτες να αντιληφθούν τις αλλαγές πολύ πριν την περαιτέρω τροποποίηση των συνθηκών της ΕΕ.

Η Λευκή Βίβλος προτείνει τη διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων όσον αφορά την πολιτική προκειμένου να επιτύχει τη μεγαλύτερη συμμετοχή πολιτών και οργανώσεων στη χάραξη και την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής. Προωθεί τη μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδότηση και ευθύνη των συμμετεχόντων. Συνεπώς, οι πολίτες θα κατανοήσουν καλύτερα το γεγονός ότι τα κράτη μέλη, ενεργώντας από κοινού με την Ένωση, μπορούν να ανταποκριθούν αποτελεσματικότερα στις ανησυχίες τους.

Η Επιτροπή δεν μπορεί να προβεί σε αυτές τις αλλαγές από μόνη της, ούτε η παρούσα Λευκή Βίβλος μπορεί να θεωρηθεί πανάκεια για όλα τα προβλήματα. Η εισαγωγή των αλλαγών απαιτεί προσπάθειες εκ μέρους όλων των άλλων οργάνων, των κεντρικών κυβερνήσεων, των περιφερειών, των πόλεων και της κοινωνίας των πολιτών στα σημερινά και τα μελλοντικά κράτη μέλη. Η Λευκή Βίβλος απευθύνεται πρωταρχικά σε όλους αυτούς. Προτείνει μια δέσμη αρχικών δράσεων. Μερικές από αυτές τις δράσεις πρέπει να βοηθήσουν την Επιτροπή να επικεντρώσει τη δράση της στις σαφείς προτεραιότητες εντός των καθηκόντων που της ανατίθενται από τη συνθήκη, ήτοι του δικαιώματος πρωτοβουλίας, της εφαρμογής της πολιτικής, του ρόλου της ως θεματοφύλακα της συνθήκης και της διεθνούς εκπροσώπησης. Αυτά τα καθήκοντα θα προωθηθούν άμεσα. Επίσης, το παρόν έγγραφο εγκαινιάζει διαδικασία διαβούλευσης που θα διεξαχθεί έως το τέλος του Μαρτίου 2002 και η οποία θα αφορά την ανάγκη δράσης από τα άλλα όργανα και τα κράτη μέλη.

Έως το τέλος του 2002, η Επιτροπή θα έχει υποβάλει έκθεση σχετικά με την πρόοδο των εργασιών και θα έχει αντλήσει τα διδάγματα που θα έχουν απορρεύσει από τις διαβουλεύσεις αναφορικά με τη Λευκή Βίβλο. Αυτή η έκθεση θα αποτελέσει τη βάση για την προώθηση του προγράμματος εργασίας για τη διακυβέρνηση από τα άλλα όργανα.

Επίσης, η Επιτροπή θα συμμετάσχει ενεργά στην προετοιμασία του προσεχούς Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν και θα υποβάλει τις απόψεις της για τους πολιτικούς στόχους που θα πρέπει να επιδιωχθούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση, και για το θεσμικό πλαίσιο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων αυτών. Για την παρουσίαση αυτή θα χρησιμοποιήσει τις αρχές της παρούσας Λευκής Βίβλου.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΛΛΑΓΕΣ

Ακολουθώντας μια προσέγγιση λιγότερο ιεραρχική και συμπληρώνοντας τα μέσα εκτέλεσης των πολιτικών της με μη νομοθετικά μέσα — πράγμα αποτελεσματικότερο — η Ένωση θα ανανεώσει την κοινοτική μέθοδο.

Μεγαλύτερη συμμετοχή και διαφάνεια

Δεν έχει σημασία τόσο ο τρόπος προετοιμασίας και έγκρισης της πολιτικής της ΕΕ όσο ότι πρέπει να γίνεται με μεγαλύτερη διαφάνεια και να είναι ευκολότερα προσιτός και κατανοητός. Η Επιτροπή θα παρέχει:

— ενημερωμένη, ηλεκτρονική πληροφόρηση για την προετοιμασία της πολιτικής σε όλα τα στάδια της λήψης αποφάσεων.

Πρέπει να υπάρξει στενότερη αλληλεπίδραση με τις περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις και την κοινωνία των πολιτών. Στα κράτη μέλη εναπόκειται κυρίως η ευθύνη για την επίτευξη των προαναφερομένων. Όμως, η Επιτροπή, από την πλευρά της:

— θα θεσπίσει συστηματικότερο διάλογο με τους αντιπροσώπους περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων μέσω εθνικών και ευρωπαϊκών οργανώσεων στα πρώτα στάδια της χάραξης πολιτικής,

- θα προσδώσει μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας, ενώ θα λαμβάνει υπόψη της τις περιφερειακές και τοπικές προϋποθέσεις,
- θα θεσπίσει και θα δημοσιεύει ελάχιστες προδιαγραφές διαβούλευσης όσον αφορά την πολιτική της ΕΕ,
- θα θεσπίσει ρυθμίσεις για εταιρικές σχέσεις που θα υπερβαίνουν τις ελάχιστες προδιαγραφές σε επιλεγμένους τομείς και θα υποχρεώνουν την Επιτροπή σε πρόσθετες διαβουλεύσεις με αντάλλαγμα περισσότερες εγγυήσεις διαφάνειας και αντιπροσωπευτικότητας εκ μέρους των συμμετεχουσών οργάνωσεων.

Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, για να βελτιώσει την ποιότητα των πολιτικών της, πρέπει πρώτα να αξιολογήσει εάν απαιτείται δράση, και σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, εάν η δράση πρέπει να αναληφθεί στο επίπεδο της Ένωσης. Όπου απαιτείται δράση της Ένωσης, πρέπει να μελετάται ο συνδυασμός διαφόρων μέσων πολιτικής.

Όσον αφορά το νομοθετικό της έργο, η Ένωση πρέπει να εξεύρει τρόπους επιτάχυνσης της νομοθετικής διαδικασίας. Πρέπει να βρει τη σωστή ισορροπία μεταξύ της επιβολής ομοιόμορφης προσέγγισης, όταν και όπου χρειάζεται και της ευχέρειας μεγαλύτερης ευελιξίας στον τρόπο επιτόπιας εφαρμογής των κανόνων. Πρέπει να κερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών σχετικά προς τον τρόπο που η γνώμη των ειδικών επηρεάζει τη λήψη αποφάσεων για τις πολιτικές.

Η Επιτροπή:

- θα προωθήσει τη μεγαλύτερη χρήση διαφόρων μέσων πολιτικής (κανονισμοί, «οδηγίες-πλαίσιο», μηχανισμοί από κοινού ρύθμισης),
- θα απλουστεύσει περαιτέρω το υφιστάμενο κοινοτικό δίκαιο και θα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να απλουστεύσουν τους εθνικούς κανόνες που εφαρμόζουν τις κοινοτικές διατάξεις,
- θα δημοσιεύσει κατευθυντήριες γραμμές για τη συλλογή και χρήση της γνώμης των ειδικών ώστε να γίνεται σαφές ποια γνώμη δίδεται, από που προέρχεται, πως χρησιμοποιείται και εάν υπάρχουν άλλες εναλλακτικές απόψεις.

Η ουσιαστικότερη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου είναι απαραίτητη όχι μόνο για την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής αγοράς αλλά και για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της Ένωσης και των οργάνων της.

Η Επιτροπή:

- θα θεσπίσει κριτήρια για τον επαναπροσδιορισμό των εργασιών της προς τη διερεύνηση πιθανών παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου,
- θα καθορίσει τα κριτήρια για τη δημιουργία νέων ρυθμιστικών οργανισμών και το πλαίσιο λειτουργίας τους.

Παγκόσμια διακυβέρνηση

Η Λευκή Βίβλος δεν αφορά μόνο την Ευρώπη αλλά συμβάλλει και στο διάλογο για την παγκόσμια διακυβέρνηση. Η Ένωση πρέπει να προσπαθήσει να εφαρμόσει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης στην παγκόσμια παρουσία της. Στοχεύει στην προώθηση της αποτελεσματικότητας και των εξουσιών εκτέλεσης των διεθνών οργανισμών.

Η Επιτροπή:

- θα βελτιώσει το διάλογο με τους κυβερνητικούς και μη παράγοντες των τρίτων χωρών κατά την ανάπτυξη προτάσεων πολιτικής με διεθνή διάσταση,
- θα προτείνει την επανεξέταση της εκπροσώπησης της Ένωσης στο διεθνή χώρο προκειμένου να μπορεί να ενεργεί πιο συχνά με ενιαίο τρόπο.

Επαναπροσδιορισμός των οργάνων

Τα όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργασθούν για να δημιουργήσουν συνολική στρατηγική πολιτικής. Πρέπει να επαναπροσδιορίσουν τις πολιτικές της Ένωσης και να προσαρμόσουν τον τρόπο εργασίας τους.

Η Επιτροπή:

- θα ενισχύσει τις προσπάθειές της να διασφαλίσει τη συνοχή της πολιτικής και να καθορίσει μακροπρόθεσμους στόχους,
- θα προωθήσει στην προσεχή διακυβερνητική διάσκεψη προτάσεις για επαναπροσδιορισμό της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής.

Η Επιτροπή καλεί το Συμβούλιο να ενισχύσει την ικανότητά της λήψης αποφάσεων και να περιορίσει τα διάφορα τομεακά συμφέροντα. Επίσης, το Συμβούλιο πρέπει να δημιουργήσει στενό σύνδεσμο μεταξύ της κοινοτικής πολιτικής και της εθνικής δράσης. Το Συμβούλιο, αναλαμβάνοντας την πολιτική του ευθύνη, σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο, θα αποδεσμεύσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο θα θεσπίζει και θα ακολουθεί περισσότερο μακροπρόθεσμους στρατηγικούς προσανατολισμούς.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να επικεντρώσουν την προσοχή τους στον καθορισμό των βασικών στοιχείων πολιτικής και να ελέγχουν τον τρόπο εκτέλεσης των πολιτικών αυτών. Το Κοινοβούλιο πρέπει να ενισχύσει το ρόλο του όσον αφορά την τροφοδότηση του πολιτικού διαλόγου με τις απόψεις των εκλογέων του.

Τρόπος υποβολής παρατηρήσεων στη Λευκή Βίβλο

Οι παρατηρήσεις στην παρούσα Λευκή Βίβλο μπορούν να αποσταλούν απευθείας στην Επιτροπή **πριν την 31η Μαρτίου 2002**. Ο δικτυακός τόπος για τη διακυβέρνηση: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm θα προσφέρει ενημερωμένες πληροφορίες και συνδέσεις για ηλεκτρονικό διάλογο, συμπεριλαμβανομένου του διαλόγου σχετικά με τη διακυβέρνηση που έχει ξεκινήσει από θεσμικούς και μη κυβερνητικούς φορείς και του διαλόγου για το μέλλον της Ευρώπης, καθώς και την πύλη της Επιτροπής για την ηλεκτρονική χάραξη πολιτικής.

Οι παρατηρήσεις που απευθύνονται στην Επιτροπή πρέπει να αποσταλούν στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

`sg-governance@cec.eu.int`

ή ταχυδρομικά στη διεύθυνση:

**Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση
Ευρωπαϊκή Επιτροπή
C80 05/66
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Βρυξέλλες.**

Αντίγραφα των παρατηρήσεων που παραλήφθηκαν, θα ενσωματωθούν στο δικτυακό τόπο. Εάν δεν επιθυμείτε τη δημοσίευση των παρατηρήσεών σας πρέπει να υποβάλλετε σχετικό αίτημα εμπιστευτικότητας.

I. ΓΙΑΤΙ Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ;

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει επιτύχει 50 έτη σταθερότητας, ειρήνης και οικονομικής ευημερίας. Στο διάστημα αυτό, συνέβαλε στην ανύψωση του επιπέδου διαβίωσης, οικοδόμησε την εσωτερική αγορά και δυνάμωσε τη φωνή της Ένωσης στον κόσμο. Τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί δεν θα μπορούσαν ποτέ να επιτευχθούν από τα κράτη μέλη ξεχωριστά. Έχει προσελκύσει σειρά αιτήσεων για νέα μέλη και σε μερικά χρόνια θα επεκταθεί σε πανηπειρωτική κλίμακα. Επιπλέον, χρησιμοποιείται ως πρότυπο για την περιφερειακή ολοκλήρωση σε ολόκληρο τον κόσμο.

Πρόκειται για αποτελέσματα που προέκυψαν με δημοκρατικά μέσα. Η Ένωση είναι θεμελιωμένη σε κράτος δικαίου. Στηρίζεται στο χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και της έχει ανατεθεί διττή δημοκρατική εντολή αφενός από ένα Κοινοβούλιο που εκπροσωπεί τους πολίτες της ΕΕ και αφετέρου από ένα Συμβούλιο που εκπροσωπεί τις αιρετές κυβερνήσεις των κρατών μελών.

Παρά τα επιτεύγματά της όμως, πολλοί Ευρωπαίοι αισθάνονται αποξενωμένοι από το έργο της Ένωσης.

Το συναίσθημα αυτό δεν περιορίζεται μόνο στα ευρωπαϊκά όργανα. Επηρεάζει τις πολιτικές και τους πολιτικούς φορείς σε ολόκληρο τον κόσμο. Όσον αφορά την Ένωση όμως, αντικατοπτρίζει μια ειδικότερη ένταση και μια αβεβαιότητα σχετικά με το τί ακριβώς είναι η Ένωση και τί φιλοδοξεί να γίνει, σχετικά με τα γεωγραφικά της σύνορα, τους πολιτικούς της στόχους και τον τρόπο με τον οποίο μοιράζεται αυτές τις εξουσίες με τα κράτη μέλη.

Η όλο και χαμηλότερη συμμετοχή στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το «όχι» της Ιρλανδίας καταδεικνύουν επίσης το όλο και μεγαλύτερο χάσμα που δημιουργείται μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών που υπηρετεί:

- Είναι εμφανής η αδυναμία της Ένωσης να δρα αποτελεσματικά εκεί που υπάρχουν σαφείς ανάγκες, για παράδειγμα στην απασχόληση, την κρίση για την ασφάλεια των τροφίμων, την εγκληματικότητα, τις συγκρούσεις στα σύνορα της ΕΕ και το ρόλο της στο παγκόσμιο χώρο.
- Και όπου η Ένωση δρα αποτελεσματικά, σπάνια της αναγνωρίζεται. Οι πολίτες δεν κατανοούν ότι οι βελτιώσεις που σημειώνονται όσον αφορά τα δικαιώματά τους και την ποιότητα ζωής οφείλονται σε αποφάσεις που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό μάλλον παρά εθνικό επίπεδο. Ταυτόχρονα, περιμένουν από την Ένωση να δρα το ίδιο αποτελεσματικά και δυναμικά όπως οι εθνικές κυβερνήσεις.
- Τα κράτη μέλη αντίστοιχα δεν ανακοινώνουν επαρκώς τι ακριβώς κάνει η Ένωση και ποιός είναι ο δικός τους ρόλος στο πλαίσιο της Ένωσης. Με μεγάλη ευκολία τα κράτη μέλη επιρρίπτουν τις ευθύνες στις «Βρυξέλλες» για δύσκολες αποφάσεις στις οποίες έχουν συναινέσει, ή ακόμα τις οποίες έχουν τα ίδια ζητήσει να ληφθούν.
- Τέλος, πολλοί είναι οι πολίτες που δεν γνωρίζουν τη διαφορά μεταξύ των οργάνων. Δεν καταλαβαίνουν ποιοί λαμβάνουν τις αποφάσεις που τους αφορούν και δεν αισθάνονται ότι τα όργανα δρουν ως αποτελεσματικός αγωγός των απόψεών τους και των ανησυχιών τους.

Οι πολίτες δεν νιώθουν απαραίτητα λιγότερο Ευρωπαίοι. Αναμένουν πάντα πανευρωπαϊκές ενέργειες σε πολλούς τομείς, χωρίς ωστόσο να έχουν πλέον εμπιστοσύνη στο σύνθετο σύστημα που θα τους δώσει αυτά που επιθυμούν. Με άλλα λόγια, οι πολίτες είδαν τις προσδοκίες τους να διαψεύδονται, διατηρούν όμως πάντα προσδοκίες.

Ο διάλογος για το μέλλον της Ευρώπης και το πεδίο της Λευκής Βίβλου

Αυτή η απογοήτευση, και μαζί της τα θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης, θα αποτελέσουν το θέμα ζωής συζήτησης μέχρι την επόμενη διακυβερνητική διάσκεψη. Ωστόσο, για την προετοιμασία περαιτέρω θεσμικών αλλαγών, η Ένωση πρέπει ήδη από τώρα να αρχίσει τη διαδικασία της μεταρρύθμισης. Πολλά μπορούν να γίνουν στον τρόπο με τον οποίο εργάζεται η Ένωση υπό τις υφιστάμενες συνθήκες. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή αποφάσισε να εγκαινιάσει, στις αρχές του 2000, την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης⁽¹⁾ ως στρατηγικό στόχο, πολύ νωρίτερα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας.

Η αναμόρφωση της διακυβέρνησης αφορά τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιεί η ΕΕ τις εξουσίες που της έχουν αναθέσει οι πολίτες της. Εξετάζει πως μπορούν και πρέπει να γίνουν τα πράγματα. Στόχος είναι να διευρυνθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων ώστε να μπορούν να συμμετάσχουν περισσότεροι φορείς και να μπορεί να υπάρξει λογοδότηση. Η καλύτερη χρήση των εξουσιών θα προσεγγίσει την ΕΕ στους πολίτες και θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερες πολιτικές.

⁽¹⁾ «Διακυβέρνηση» σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικότερα όσον αφορά τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδότηση, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή.

Για να επιτευχθεί αυτό το όραμα, η Ένωση πρέπει να προβεί σε καλύτερο συνδυασμό των διαφόρων μέσων πολιτικής, όπως η νομοθεσία, ο κοινωνικός διάλογος, η διαρθρωτική χρηματοδότηση και τα προγράμματα δράσης, κάτι που αναμένεται ότι θα συμβάλλει στην ενδυνάμωση της κοινοτικής μεθόδου.

Η αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης συνεπάγεται επαναπροσδιορισμό της κεντρικής αποστολής της Επιτροπής. Οι προτάσεις που περιλαμβάνονται στο παρόν έγγραφο θα βελτιώσουν την ποιότητα της μεθόδου που χρησιμοποιείται για την έναρξη της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής. Θα εξασφαλίσουν μεγαλύτερη σαφήνεια και αποτελεσματικότητα στην εκτέλεση των πολιτικών, και θα μεγιστοποιήσουν την επίπτωση των ενεργειών της Επιτροπής ως θεματοφύλακα της συνθήκης.

Τι είναι η κοινοτική μέθοδος;

Η κοινοτική μέθοδος εγγυάται τόσο την ποικιλομορφία όσο και την αποτελεσματικότητα της Ένωσης. Εξασφαλίζει τη δίκαια μεταχείριση όλων των κρατών μελών, από το μεγαλύτερο έως το μικρότερο. Παρέχει το μέσο διαιτησίας στην περίπτωση διαφορετικών συμφερόντων εξετάζοντάς τα μέσα από δυο διαδοχικά πρίσματα: το γενικότερο συμφέρον στο επίπεδο της Επιτροπής, και τη δημοκρατική εκπροσώπηση, ευρωπαϊκή και εθνική, στο επίπεδο του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σε συνδυασμό με τη νομοθεσία της Ένωσης.

- Η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** είναι η μόνη που κάνει νομοθετικές προτάσεις και προτάσεις πολιτικής. Η ανεξαρτησία της ενισχύει την ικανότητά της να εκτελεί τις πολιτικές, να ενεργεί ως θεματοφύλακας της συνθήκης και να εκπροσωπεί την Κοινότητα στις διεθνείς διαπραγματεύσεις.
- Οι νομοθετικές και δημοσιονομικές πράξεις θεσπίζονται από το **Συμβούλιο των υπουργών** (που αντιπροσωπεύει τα κράτη μέλη) και το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** (που εκπροσωπεί πολίτες). Η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της μεθόδου αυτής. Η εκτέλεση των πολιτικών έχει ανατεθεί στην Επιτροπή και τις εθνικές αρχές.
- Το **Ευρωπαϊκό Δικαστήριο** εγγυάται την τήρηση του κράτους δικαίου.

Η Επιτροπή μόνη της δεν μπορεί να βελτιώσει την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, ούτε το παρόν έγγραφο μπορεί να προσφέρει ως δια μαγείας τη θεραπεία των πάντων. Η αλλαγή απαιτεί τη συντονισμένη δράση όλων των ευρωπαϊκών οργάνων, των σημερινών και των μελλοντικών κρατών μελών, των περιφερειακών και των τοπικών αρχών, και της κοινωνίας των πολιτών. Προς αυτούς απευθύνεται κυρίως αυτό το έγγραφο. Η δέσμευσή τους να προβούν στην αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης θα είναι καθοριστική ώστε να κερδηθεί εκ νέου η εμπιστοσύνη των πολιτών πριν από τον επόμενο γύρο θεσμικής μεταρρύθμισης. Οι αιρετοί άρχοντες στα διάφορα επίπεδα, ειδικότερα στο εθνικό, αναμένεται να διαδραματίσουν κρίσιμο ρόλο στη διαδικασία αυτή.

Η αξιοπιστία της Ένωσης θα κριθεί ενδεχομένως από την ικανότητά της να επιφέρει προστιθέμενη αξία στις εθνικές πολιτικές και να εγκύψει στα προβλήματα των πολιτών κατά τρόπο αποτελεσματικότερο, σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Η Λευκή Βίβλος επισημαίνει τα μέσα που χρειάζονται για να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή των πολιτικών της Ένωσης και να συμβάλλει στο έργο των διαφόρων οργάνων. Τονίζει την ανάγκη να είναι η ευρωπαϊκή δράση ισόρροπη και ανάλογη προς τους στόχους της πολιτικής που επιδιώκονται. Κάτι τέτοιο θα έχει ακόμα πιο καθοριστική σημασία στη διευρυμένη Ένωση. Τέλος, η αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης θα ενισχύσει την ικανότητα της ΕΕ να επηρεάζει τις παγκόσμιες εξελίξεις.

Πέρα από τη Λευκή Βίβλο

Η Λευκή Βίβλος προτείνει μια δέσμη αρχικών ενεργειών, μερικές των οποίων επαναπροσδιορίζουν το κύριο έργο της Επιτροπής. Οι ενέργειες αυτές θα γίνουν αμέσως αποδεκτές, και αναμένεται ότι θα εμπνεύσουν αλλαγές σε άλλα όργανα. Με τη Λευκή Βίβλο ξεκινά επίσης μια διαβουλευτική διαδικασία σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω δράσης, ειδικότερα από τα άλλα όργανα και κράτη μέλη.

Η δημόσια διαβούλευση για τη Λευκή Βίβλο θα διαρκέσει έως τις 31 Μαρτίου 2002. Θα εξακολουθήσει να αντλεί πληροφορίες από το δίκτυο των πάνω από 2 500 οργανώσεων και πολιτών που έχουν ήδη συμμετάσχει στο διάλογο για τη διακυβέρνηση που διεξάγεται σε όλα τα μέρη της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων και των υποψήφιων προς ένταξη χωρών⁽²⁾. Έως το τέλος του 2002, η Επιτροπή θα έχει υποβάλει έκθεση σχετικά με την πρόοδο των εργασιών και θα έχει αντλήσει τα διδάγματα που θα έχουν απορρεύσει από τη διαβούλευση. Αυτό θα επιτρέψει να θεμελιωθεί η περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των οργάνων για την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης στο πλαίσιο των ισχυουσών συνθηκών.

Στο μεταξύ, θα ενταθεί ο διάλογος για το μέλλον της Ευρώπης που θα καταλήξει σε θεσμικές αλλαγές κατά την προσεχή διακυβερνητική διάσκεψη. Η Επιτροπή θα συμμετάσχει ενεργά στην προετοιμασία του προσεχούς Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λάκεν, και θα υποβάλει τις απόψεις της για τους πολιτικούς στόχους που θα πρέπει να επιδιώξει η Ευρωπαϊκή Ένωση και για το θεσμικό πλαίσιο που είναι αναγκαίο για την επίτευξή τους. Με τον τρόπο αυτό, θα βασιστεί και στις αρχές της παρούσας Λευκής Βίβλου. Εκτός αυτού, η Λευκή Βίβλος καθορίζει σημεία αναφοράς για το μέλλον της Ευρώπης και επισημαίνει άλλα όπου οι νέοι τρόποι λειτουργίας θα ανακοπούν αν δεν υπάρξουν αντίστοιχες τροποποιήσεις των συνθηκών της ΕΕ.

II. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Πέντε αρχές υποστηρίζουν τη χρηστή διακυβέρνηση και τις αλλαγές που προτείνονται στο παρόν έγγραφο: διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή. Κάθε αρχή είναι σημαντική για την καθιέρωση περισσότερο δημοκρατικής διακυβέρνησης. Υποστηρίζουν τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, αλλά εφαρμόζονται σε όλα τα επίπεδα κυβέρνησης — παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό. Έχουν ιδιαίτερη σημασία για την Ένωση, προκειμένου αυτή να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις προκλήσεις που εκτέθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο.

- **Διαφάνεια.** Τα όργανα πρέπει να εργάζονται κατά τρόπο πιο διάφανο. Από κοινού με τα κράτη μέλη, πρέπει να κοινοποιούν τι ακριβώς κάνει η ΕΕ και ποιες αποφάσεις λαμβάνει. Πρέπει να χρησιμοποιούν γλώσσα εύληπτη και κατανοητή στο ευρύ κοινό. Κάτι τέτοιο είναι ιδιαίτερα σημαντικό για να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη προς τόσο πολύπλοκα όργανα.
- **Συμμετοχή.** Η ποιότητα, η σχετικότητα, και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών της ΕΕ εξαρτώνται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλη την πορεία της πολιτικής — από τη χάραξη της έως την εφαρμογή της. Η μεγαλύτερη συμμετοχή θα μπορέσει, κατά πάσα πιθανότητα, να δημιουργήσει καλύτερο κλίμα εμπιστοσύνης στο τελικό αποτέλεσμα και στα όργανα που χαράσσουν και εκτελούν πολιτικές. Η συμμετοχή εξαρτάται σε αποφασιστικό βαθμό από τις κεντρικές κυβερνήσεις που ακολουθούν ανοικτή προσέγγιση κατά την ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ.
- **Λογοδότηση.** Χρειάζεται να γίνουν σαφέστεροι οι ρόλοι στις νομοθετικές και εκτελεστικές διαδικασίες. Κάθε όργανο της ΕΕ πρέπει να εξηγήει και να αναλαμβάνει την ευθύνη για ό,τι κάνει στο πλαίσιο της Ευρώπης. Χρειάζεται όμως επίσης μεγαλύτερη σαφήνεια και υπευθυνότητα από τα κράτη μέλη και όλους όσους εμπλέκονται στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, σε οποιοδήποτε επίπεδο.
- **Αποτελεσματικότητα.** Οι πολιτικές πρέπει να είναι αποτελεσματικές και έγκαιρες, να παρέχουν ό,τι χρειάζεται βάσει σαφών στόχων, αξιολόγησης της μελλοντικής επίπτωσης και, όπου υπάρχει, βάσει παλαιότερης πείρας. Η αποτελεσματικότητα εξαρτάται και αυτή από την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ κατά τρόπο αναλογικό και από τη λήψη αποφάσεων στο πλέον κατάλληλο επίπεδο.

(2) Το έργο τροφοδοτείται περαιτέρω από δώδεκα εσωτερικές ομάδες εργασίας. Οι εκθέσεις τους δημοσιεύονται παράλληλα με τη Λευκή Βίβλο και είναι διαθέσιμες στο δικτυακό τόπο της διακυβέρνησης που αναφέρεται πιο πάνω. Το περιεχόμενο των εκθέσεων αυτών δεν αντικατοπτρίζει την επίσημη θέση της Επιτροπής. Επιπλέον, στην προπαρασκευή του παρόντος εγγράφου συνέβαλε δημοσκοπήση στα 15 κράτη μέλη και σε εννέα υποψήφιες χώρες.

- **Συνοχή.** Πολιτικές και δράση πρέπει να έχουν συνοχή και να γίνονται εύκολα κατανοητές. Η ανάγκη για συνοχή εντός της Ένωσης γίνεται όλο και μεγαλύτερη: το φάσμα της αποστολής έχει διευρυνθεί· η διεύρυνση θα εντείνει την ποικιλομορφία· προκλήσεις όπως οι κλιματικές και δημογραφικές μεταβολές υπερβαίνουν τα όρια των τομεακών πολιτικών βάσει των οποίων είχε οικοδομηθεί η Ένωση· οι περιφερειακές και οι τοπικές αρχές εμπλέκονται όλο και περισσότερο στις πολιτικές της ΕΕ. Η συνοχή απαιτεί πολιτική ηγεσία και ισχυρή αρμοδιότητα εκ μέρους των οργάνων για να εξασφαλιστεί μια συνεπής προσέγγιση εντός ενός πολυσύνθετου μηχανισμού.

Κάθε αρχή είναι αυτή καθαυτή σημαντική. Δεν μπορούν όμως να υλοποιηθούν χωρίς ξεχωριστές δράσεις. Οι πολιτικές δεν μπορούν πλέον να είναι αποτελεσματικές παρά μόνο αν ετοιμάζονται, εφαρμόζονται και επιβάλλονται με τρόπο που θα εμπλέκει όλο και περισσότερα μέρη.

Η εφαρμογή αυτών των πέντε αρχών ενισχύει την εφαρμογή των αρχών

- **της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.** Από τη στιγμή της χάραξης μιας πολιτικής έως την εφαρμογή της, η επιλογή του επιπέδου στο οποίο γίνονται οι ενέργειες (από το ευρωπαϊκό έως το τοπικό) και των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν πρέπει να είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους. Αυτό σημαίνει ότι, πριν εγκαινιαστεί μια πρωτοβουλία, είναι ουσιαστικής σημασίας να ελέγχεται συστηματικά α) αν είναι πράγματι αναγκαία η δημόσια δράση, β) αν το ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το πλέον κατάλληλο και γ) αν τα λαμβανόμενα μέτρα είναι αναλογικά προς τους εν λόγω στόχους.

Αλλά και η Ένωση μεταβάλλεται. Το πολιτικό της πρόγραμμα επεκτείνεται στην εξωτερική πολιτική και την άμυνα, τη μετανάστευση και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας. Διευρύνεται για να περιλάβει νέα μέλη. Δεν θα κρίνεται πλέον από την ικανότητά της να άρει εμπόδια στις συναλλαγές ή να ολοκληρώνει την εσωτερική αγορά. Η νομιμότητά της εξαρτάται σήμερα από την ανάμιξη και τη συμμετοχή. Αυτό σημαίνει ότι το γραμμικό πρότυπο της επιβολής πολιτικών εκ των άνω θα πρέπει να αντικατασταθεί από άλλο, που θα στηρίζεται στην ανάδραση, τα δίκτυα και τη συμμετοχή, από τη χάραξη της πολιτικής έως την εφαρμογή της σε όλα τα επίπεδα.

III. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΛΛΑΓΕΣ

Οι προτάσεις για αλλαγές χωρίζονται σε τέσσερις ομάδες. Η πρώτη επικεντρώνεται στη βελτίωση της ανάμιξης κατά τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ. Μια δεύτερη ομάδα αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας και την εκτέλεση των πολιτικών της ΕΕ. Η τρίτη αποβλέπει στη στενότερη διασύνδεση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης με τον ρόλο της Ένωσης στον κόσμο. Τέλος, η τέταρτη ομάδα εξετάζει τον ρόλο που διαδραματίζουν τα όργανα.

III.1. Μεγαλύτερη συμμετοχή

Να γίνει διαφανέστερος ο τρόπος που εργάζεται η Ένωση

Η δημοκρατία εξαρτάται από το αν οι πολίτες είναι σε θέση να συμμετέχουν στο δημόσιο διάλογο. Για να γίνει κάτι τέτοιο, οι πολίτες πρέπει να έχουν πρόσβαση σε αξιοπιστη πληροφόρηση σχετικά με τα ευρωπαϊκά θέματα, και να μπορούν να εξετάζουν ενδελεχώς τη διαδικασία της πολιτικής στα διάφορα στάδιά της. Σημαντικότερη πρόοδος σημειώθηκε κατά το 2001 με τη θέσπιση νέων κανόνων, με τους οποίους προσφέρεται στους πολίτες μεγαλύτερη δυνατότητα πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα.

Αλλά τα όργανα και τα κράτη μέλη χρειάζεται επίσης να **επικοινωνούν κατά τρόπο πιο ενεργό με το ευρύ κοινό όσον αφορά τα ευρωπαϊκά θέματα**. Η πολιτική επικοινωνίας της Επιτροπής και των άλλων οργάνων⁽³⁾ θα ενισχύσει τις προσπάθειες διάδοσης της πληροφορίας σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, και όπου αυτό είναι δυνατό κάνοντας χρήση των δικτύων, των οργανώσεων λαϊκής βάσης και των εθνικών, περιφερειακών και

⁽³⁾ Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής για νέο πλαίσιο συνεργασίας σχετικά με την πολιτική πληροφόρησης και επικοινωνίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2001) 354 της 27ης Ιουνίου 2001.

τοπικών αρχών. Η πληροφορία πρέπει να παρουσιάζεται κατά τρόπο προσαρμοσμένο στις τοπικές ανάγκες και ανησυχίες, και να διατίθεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, αν η Ένωση θέλει να περιλάβει μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού της — μια πρόκληση που θα γίνει ακόμα πιο έντονη υπό το πρίσμα της διεύρυνσης.

Οι τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνίας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Έτσι, ο εξυπηρετητής Europa της ΕΕ⁽⁴⁾, έχει σχεδιαστεί ώστε να εξελίσσεται σε διαδραστικό βήμα για πληροφορίες, ανάδραση και συζήτηση, και διασυνδέοντας με παράλληλα δίκτυα ολόκληρη την Ένωση.

Η παροχή μεγαλύτερης πληροφόρησης και η ουσιαστικότερη επικοινωνία είναι προϋπόθεση για τη δημιουργία της αίσθησης του ανήκειν στην Ευρώπη. Στόχος θα πρέπει να είναι η δημιουργία ενός διακρατικού «χώρου» όπου πολίτες διαφόρων χωρών θα μπορούν να ανταλλάσσουν απόψεις ως προς αυτά που θεωρούν μέγιστες προκλήσεις για την Ένωση. Αυτό αναμένεται ότι θα βοηθήσει να παραμείνουν οι φορείς λήψεως αποφάσεων κοντά στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, και θα μπορούσε να τους καθοδηγήσει στην αναζήτηση ευρωπαϊκών σχεδίων που θα τύχουν της στήριξης των πολιτών.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Τα Ευρωπαϊκά όργανα θα πρέπει από κοινού να συνεχίσουν, το 2002, την ανάπτυξη του EUR-LEX⁽⁵⁾, ως μοναδικού σημείου με απευθείας σύνδεση, σε όλες τις γλώσσες, όπου οι πολίτες θα μπορούν να παρακολουθούν την πορεία των προτάσεων πολιτικής σε όλη τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα πρέπει από τις αρχές του 2002, να καθιστούν ταχύτερα διαθέσιμες όλες τις φάσεις της διαδικασίας συναπόφασης, ιδιαίτερα όσον αφορά την τελική φάση, την λεγόμενη φάση συνδιαλλαγής.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρύνουν το δημόσιο διάλογο για τα ευρωπαϊκά θέματα.

Προσέγγιση των πολιτών μέσω της δημοκρατίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο

Η επέκταση της δραστηριότητας της Ένωσης κατά την τελευταία δεκαπενταετία την έχει φέρει πλησιέστερα στις περιφέρειες, τις πόλεις και τις κοινότητες, που είναι πλέον υπεύθυνες για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, από τη γεωργία και τη διαρθρωτική χρηματοδότηση έως τα περιβαλλοντικά πρότυπα. Η εντονότερη ανάμειξη των αρχών της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στις πολιτικές της Ένωσης αντικατοπτρίζει επίσης τόσο τις όλο και μεγαλύτερες αρμοδιότητές τους σε μερικά κράτη μέλη όσο και τη δυναμική ανάμειξη πολιτών και οργανώσεων λαϊκής βάσης στην τοπική δημοκρατία⁽⁶⁾.

Και όμως, ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί σήμερα η Ένωση δεν επιτρέπει επαρκώς διάδραση σε μια σύμπραξη πολλών επιπέδων, σε μια εταιρική σχέση όπου οι εθνικές κυβερνήσεις εμπλέκουν πλήρως τις περιφέρειες και τις πόλεις τους στη λήψη αποφάσεων ευρωπαϊκού επιπέδου. Οι περιφέρειες και οι πόλεις συχνά αισθάνονται ότι, παρά την όλο και μεγαλύτερη ευθύνη τους για την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης, δεν γίνεται εκμετάλλευση του ρόλου τους ως αιρετού και αντιπροσωπευτικού διαύλου μεταξύ πολιτών και πολιτικών της ΕΕ.

Άλλη επίκριση είναι ότι η νομοθεσία που θεσπίζεται από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι είτε εξαιρετικά λεπτομερής είτε ανεπαρκώς προσαρμοσμένη στις τοπικές συνθήκες και πείρα — συχνά έντονα αντίθετη από τις αρχικές προτάσεις που είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή.

Οι επικρίσεις δεν στρέφονται όμως μόνο προς την Ένωση. Η βασική ευθύνη για την ανάμειξη των αρχών της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στην πολιτική της ΕΕ παραμένει, και θα πρέπει να παραμείνει, στα χέρια της εθνικής διοίκησης. Οι εθνικές κυβερνήσεις όμως θεωρείται συχνά ότι δεν εμπλέκουν επαρκώς τους

⁽⁴⁾ www.europa.eu.int.

⁽⁵⁾ Η πύλη EUR-LEX προσφέρει ένα ενιαίο σημείο πρόσβασης στη πληροφόρηση σχετικά με την εκκρεμούσα και τη θεσπισθείσα κοινοτική νομοθεσία (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

⁽⁶⁾ Βλέπε γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών της 14 Δεκεμβρίου 2000 «Νέες μορφές διακυβέρνησης: Ευρώπη, ένα πλαίσιο για πρωτοβουλίες πολιτών» (CdR 186/2000).

περιφερειακούς και τοπικούς φορείς στην προπαρασκευή των θέσεων τους σχετικά με τις πολιτικές της ΕΕ. Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να προβλέπει τους κατάλληλους μηχανισμούς για ευρύτερες διαβουλεύσεις όταν συζητώνται αποφάσεις της ΕΕ και τίθενται σε εφαρμογή πολιτικές της Ένωσης με περιφερειακή διάσταση. Η διαδικασία χάραξης κοινοτικής πολιτικής, και ειδικότερα η χρονική διάσταση, θα πρέπει να αποτελέσει για τα κράτη μέλη το έναυσμα να ακούσουν με προσοχή και να αντλήσουν διδάγματα από την περιφερειακή και τοπική πείρα.

Για τη σύσταση καλύτερης σύμπραξης στα διάφορα επίπεδα χρειάζεται συμπληρωματική δράση στο ευρωπαϊκό, και συγκεκριμένα σε τρεις τομείς:

- **Ανάμειξη στη διαμόρφωση πολιτικής.** Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η Επιτροπή πρέπει να εξασφαλίσει ότι η πείρα της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης και οι συνθήκες στο επίπεδο αυτό λαμβάνονται υπόψη κατά την προετοιμασία των προτάσεων πολιτικής. Προς το σκοπό αυτό, θα πρέπει να διοργανώνεται συστηματικός διάλογος με ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης, ενώ παράλληλα θα τηρούνται οι εθνικές συνταγματικές και διοικητικές ρυθμίσεις. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τις εν εξελίξει προσπάθειες για στενότερη συνεργασία μεταξύ των εν λόγω ενώσεων και της επιτροπής των περιφερειών. Επιπλέον, η ανταλλαγή προσωπικού και η από κοινού κατάρτιση διοικητικών υπαλλήλων διαφόρων επιπέδων θα συνέβαλε στην αμοιβαία κατανόηση των στόχων πολιτικής, και την καλύτερη γνώση των μεθόδων εργασίας και των μέσων που χρησιμοποιεί κάθε διοίκηση.

- **Μεγαλύτερη ευελιξία.** Οι τοπικές συνθήκες μπορεί να καταστήσουν δύσκολη τη θέσπιση μίας και μόνης δέσμης κανόνων που θα καλύπτει ολόκληρη την Ένωση και δεν θα δεσμεύει τη νομοθετική διαδικασία με υπερβολικά πολύπλοκους μηχανισμούς. Θα πρέπει να υπάρξει μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τα μέσα που προσφέρονται για την εφαρμογή της νομοθεσίας και των προγραμμάτων με έντονο περιφερειακό αντίκτυπο, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι βασικές αρχές που διέπουν την εσωτερική αγορά.

Η Επιτροπή επίσης τάσσεται υπέρ του να εξεταστεί κατά πόσον, τηρώντας τις υφιστάμενες διατάξεις της συνθήκης, η εφαρμογή ορισμένων πολιτικών της ΕΕ θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα με στοχοθετημένες, τριμερείς συμβάσεις. Τέτοιου τύπου συμβάσεις θα μπορούσαν να συναφθούν μεταξύ κρατών μελών, των περιφερειών και τοπικών οντοτήτων που ορίζονται από τα κράτη μέλη προς τον σκοπό αυτό, και της Επιτροπής. Η κεντρική κυβέρνηση θα διαδραματίζει βασικό ρόλο στην εκπόνησή των συμβάσεων και θα παραμένει υπεύθυνη για την εφαρμογή τους. Στη σύμβαση θα προβλέπεται ότι η ορισθείσα περιφερειακή ή τοπική αρχή στα κράτη μέλη θα αναλαμβάνει την εφαρμογή συγκεκριμένων ενεργειών ώστε να υλοποιούνται οι ειδικοί στόχοι που ορίζονται στο πρωτογενές δίκαιο. Στη σύμβαση θα περιλαμβάνονται ρυθμίσεις σχετικές με την παρακολούθηση, και η προσέγγιση θα αφορά κανόνες ή οδηγίες σε τομείς όπου κρατικές αρχές περιφερειακού ή τοπικού επιπέδου είναι αρμόδιες για την εφαρμογή εντός του εθνικού δεσμικού ή διοικητικού μηχανισμού. Ο τομέας της περιβαλλοντικής πολιτικής, θα μπορούσε να αποτελέσει υποψήφιο τομέα για τη δοκιμαστική εφαρμογή αυτού του σχεδίου. Εκτός αυτού, η Επιτροπή έχει ήδη δεσμευτεί ως προς μια πιο αποκεντρωμένη προσέγγιση για τη μελλοντική περιφερειακή πολιτική⁽⁷⁾.

- **Γενικότερη συνοχή των πολιτικών.** Πρέπει να ληφθεί υπόψη ο τοπικός αντίκτυπος των κοινοτικών πολιτικών σε τομείς όπως οι μεταφορές, η ενέργεια ή το περιβάλλον. Οι πολιτικές αυτές πρέπει να αποτελούν τμήμα ενός συνεκτικού συνόλου, όπως αναφέρεται στη δεύτερη έκθεση συνοχής της ΕΕ: χρειάζεται να αποφευχθεί μια λογική που χαρακτηρίζεται από διαχωρισμό των τομέων. Με τον ίδιο τρόπο, αποφάσεις που λαμβάνονται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο πρέπει να συμβαδίζουν με ευρύτερο σύνολο αρχών που θα υποστηρίζουν διαρκέστερη και πλέον ισόρροπη τοπική ανάπτυξη εντός της Ένωσης.

Η Επιτροπή σκοπεύει να κάνει χρήση του ενισχυμένου διαλόγου με τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες και πόλεις τους για να εκπονήσει δείκτες που θα επισημαίνουν τα σημεία όπου υπάρχει ανάγκη συνοχής. Θα βασιστεί σε προηγούμενες εργασίες, όπως π.χ. η ευρωπαϊκή προοπτική χωροταξικής ανάπτυξης που θεσπίστηκε το 1999 από τους υπουργούς χωροταξίας και περιφερειακής ανάπτυξης. Οι εργασίες αυτές, που ενθαρρύνουν την καλύτερη συνοχή μεταξύ ενεργειών περιφερειακής ανάπτυξης σε διάφορα επίπεδα, θα πρέπει να τροφοδοτήσουν μεταξύ άλλων και την αναθεώρηση των πολιτικών ενόψει της στρατηγικής αειφόρου ανάπτυξης⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Δεύτερη έκθεση συνοχής, COM(2001) 21 τελικό της 31ης Ιανουαρίου 2001.

⁽⁸⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής: αειφόρος ανάπτυξη για ένα καλύτερο κόσμο, COM(2001) 264 τελικό της 15ης Μαΐου 2001.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα καθιερώσει, από το 2002 και εξής, συστηματικότερο διάλογο με ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης στα πρώτα στάδια της διαμόρφωσης των πολιτικών,
- θα εγκαινιάσει, από το 2002, δοκιμαστικές στοχοθετημένες συμβάσεις σε ένα ή περισσότερους τομείς, ως πλέον ευέλικτο μέσο για την εξασφάλιση της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ.

Η Επιτροπή των Περιφερειών θα πρέπει:

- να διαδραματίσει ενεργότερο ρόλο στην εξέταση της πολιτικής, για παράδειγμα με την προετοιμασία διερευνητικών εκθέσεων πριν από τις προτάσεις της Επιτροπής,
- να οργανώσει την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών ως προς τον τρόπο με τον οποίο εμπλέκονται, σε εθνικό επίπεδο, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στην προπαρασκευαστική φάση της κοινοτικής λήψης αποφάσεων,
- να επανεξετάσει τον τοπικό και περιφερειακό αντίκτυπο ορισμένων οδηγιών και να υποβάλει έκθεση στην Επιτροπή, πριν από το τέλος του 2002, σχετικά με τις δυνατότητες πιο ευέλικτων μέσων εφαρμογής. Η Επιτροπή θα εξετάσει στη συνέχεια μια συστηματικότερη προσέγγιση που θα επιτρέψει τη σχετική ευελιξία σε μερικά τμήματα του κοινοτικού δικαίου.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει:

- να εξετάσουν με ποίο τρόπο θα βελτιωθεί η ανάμιξη των τοπικών και περιφερειακών φορέων στη διαμόρφωση κοινοτικής πολιτικής,
- να ενθαρρύνουν τη χρήση συμβατικών ρυθμίσεων με τις περιφέρειες και την τοπική διοίκηση.

Ανάμιξη της κοινωνίας των πολιτών

Η κοινωνία των πολιτών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προβολή των ανησυχιών του πολίτη και την παροχή υπηρεσιών που εξυπηρετούν τις ανάγκες του λαού. Οι εκκλησιαστικές και θρησκευτικές κοινότητες θα συμβάλλουν και αυτές σημαντικά. Οι οργανώσεις που αποτελούν την κοινωνία των πολιτών κινητοποιούν άτομα και μέσα, όπως π.χ. εκείνους που δοκιμάζονται από διακρίσεις ή αποκλεισμό. Η Ένωση ενθαρρύνει την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών στις υποψήφιες χώρες, ως μέρος της προετοιμασίας τους για προσχώρηση. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις παίζουν σοβαρό ρόλο σε παγκόσμιο επίπεδο στην αναπτυξιακή πολιτική. Συχνά δρούν ως σήμα κινδύνου ως προς την κατεύθυνση που παίρνει η πολιτική συζήτηση⁽⁹⁾.

Ιδιαίτερο ρόλο και επίδραση ασκούν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και η εργοδοσία. Η συνθήκη της ΕΚ ζητά από την Επιτροπή να διαβουλευέται με τη διοίκηση και τους εργαζόμενους κατά την προετοιμασία των προτάσεων, ειδικότερα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Υπό ορισμένες συνθήκες, επιτυγχάνονται

⁽⁹⁾ Η κοινωνία των πολιτών περιλαμβάνει τα εξής: συνδικαλιστικές ενώσεις και οργανώσεις εργοδοτών («κοινωνικοί εταίροι»), μη κυβερνητικές οργανώσεις, επαγγελματικά επιμελητήρια, φιλανθρωπικές οργανώσεις, οργανώσεις λαϊκής βάσης, οργανώσεις στις οποίες πολίτες συμμετέχουν, υπό ιδιόμορφες καταστάσεις, στην τοπική και δημοτική ζωή, εκκλησιαστικές και θρησκευτικές κοινότητες. Για επακριβέστερο ορισμό της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, βλ. γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με τίτλο «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», (ΕΕ C 329 της 17.11.99, σ. 30).

δεσμευτικές συμφωνίες που στη συνέχεια μετατρέπονται σε κοινοτικό δίκαιο (στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου). Οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να ενθαρρυνθούν περαιτέρω ώστε να κάνουν χρήση της εξουσίας που τους παρέχεται από τη συνθήκη για να συνάπτουν εθελοντικές συμφωνίες.

Η κοινωνία των πολιτών βλέπει όλο και περισσότερο την Ευρώπη σαν το ιδανικό βήμα για την αλλαγή των πολιτικών προσανατολισμών και της κοινωνίας. Με τον τρόπο αυτό προσφέρονται πραγματικές δυνατότητες για να διευρυνθεί ο διάλογος σχετικά με τον ρόλο της Ευρώπης. Πρόκειται για μια ευκαιρία να εμπλακούν πιο ενεργά οι πολίτες στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης και να τους προσφερθεί ένα διαρθρωμένο πλαίσιο για ανάδραση, κριτική και διαμαρτυρία⁽¹⁰⁾. Αυτό γίνεται ήδη σε τομείς όπως το εμπόριο και η ανάπτυξη, και πρόσφατα προτάθηκε και για τον τομέα της αλιείας⁽¹¹⁾.

Η μεγαλύτερη ανάμειξη συμβαδίζει με τη μεγαλύτερη ευθύνη. Η κοινωνία των πολιτών πρέπει και αυτή να ακολουθήσει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης που περιλαμβάνουν τη λογοδότηση και τη διαφάνεια. Η Επιτροπή προτίθεται να συστήσει, πριν από το τέλος του έτους, μια ολοκληρωμένη ηλεκτρονική βάση δεδομένων με λεπτομέρειες σχετικά με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δρουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία θα δράσει ως καταλύτης για τη βελτίωση της εσωτερικής τους οργάνωσης.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πρέπει να διαδραματίζει ρόλο στην ανάπτυξη μιας νέας σχέσης αμοιβαίας ευθύνης μεταξύ των οργάνων και της κοινωνίας των πολιτών, που θα είναι συμβατή με τις τροποποιήσεις στο άρθρο 257 της συνθήκης ΕΚ⁽¹²⁾ όπως συμφωνήθηκαν στη Νίκαια. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να επανεξεταστεί η οργάνωσή της και ο ρόλος της. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν αυτή τη διάσταση υπόψη όταν διορίζουν τα μέλη τους στην ΟΚΕ.

Όπως η επιτροπή των περιφερειών, έτσι και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πρέπει δραστηριοποιηθεί εκδίδοντας γνώμες και διερευνητικές εκθέσεις, προκειμένου να συμβάλλει στη διαμόρφωση πολιτικών σε πολύ πρωιμότερο στάδιο απ' ό,τι σήμερα. Η συνθήκη προβλέπει σήμερα και για τις δύο επιτροπές να εκδίδουν γνώμη αφού, και όχι πριν, διαβιβαστούν οι προτάσεις στο νομοθετικό όργανο, γεγονός που ελαχιστοποιεί τον ρόλο τους. Επί του παρόντος ευρίσκονται στο τελικό στάδιο ρυθμίσεις εργασίας μεταξύ της Επιτροπής και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, παρόμοιες με εκείνες που συζητώνται με την επιτροπή των περιφερειών, ώστε να της δοθεί ένας πιο δραστήριος ρόλος.

Ουσιαστικότερη και διαφανέστερη διαβούλευση στο κέντρο της διαμόρφωσης κοινοτικής πολιτικής

Η Επιτροπή διαβουλεύεται ήδη με τα ενδιαφερόμενα μέρη και με διάφορα μέσα, όπως Πράσινα και Λευκά Βιβλία, ανακοινώσεις, συμβουλευτικές επιτροπές, ελεγκτικές μονάδες επιχειρήσεων⁽¹³⁾ και ειδικές διαβουλεύσεις. Επιπλέον, η Επιτροπή αναπτύσσει τη διαβούλευση σε απευθείας σύνδεση, με την πρωτοβουλία για τη διαδραστική χάραξη πολιτικών⁽¹⁴⁾.

Οι διαβουλεύσεις αυτές βοηθούν την Επιτροπή και τα άλλα όργανα να παρεμβαίνουν ως διαιτητές σε περιπτώσεις συγκρουόμενων απαιτήσεων και προτεραιοτήτων, και να αναπτύσσουν ορίζοντες πιο μακροπρόθεσμων πολιτικών. Συμμετοχή δεν σημαίνει παραπομπή της διαμαρτυρίας στα θεσμικά όργανα. Σημαίνει ουσιαστικότερη διαμόρφωση πολιτικής βάσει έγκαιρων διαβουλεύσεων και παρελθούσας πείρας.

⁽¹⁰⁾ Αυτό θα αποτελέσει ειδικότερα συνέχεια στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: Οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης» COM(2000) 11 τελικό της 18ης Ιανουαρίου 2001.

⁽¹¹⁾ Πράσινο Βιβλίο: Το μέλλον της κοινής αλιευτικής πολιτικής, COM(2001) 135 τελικό της 20ης Μαρτίου 2001.

⁽¹²⁾ «Η [Οικονομική και Κοινωνική] Επιτροπή συγκροτείται από αντιπροσώπους των διαφόρων συνιστωσών οικονομικής και κοινωνικής φύσεως της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, ιδίως των παραγωγών, των γεωργών, των μεταφορέων, των εργαζομένων, των εμπόρων, των βιοτεχνών, των ελευθερίων επαγγελματιών, των καταναλωτών, και άλλων κατηγοριών γενικού συμφέροντος».

⁽¹³⁾ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm.

⁽¹⁴⁾ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm.

Πώς διαβουλεύεται η Επιτροπή: Το παράδειγμα του «πακέτου για τις τηλεπικοινωνίες»⁽¹⁵⁾

Το πακέτο για τις τηλεπικοινωνίες, αποτελούμενο από έξι μέτρα ενώπιον του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί του παρόντος, αναπτύχθηκε μετά από ευρύτατες διαβουλεύσεις.

1998-1999 Άρχισαν μελέτες αξιολόγησης ορισμένων θεμάτων σχετικών με την αγορά καθώς και ρυθμιστικών θεμάτων. Ημερίδες εργασίας για την παρουσίαση και τη συζήτηση των μελετών.

Μάιος/Ιούνιος 1999 Υποβάλλεται προς διαβούλευση έγγραφο εργασίας σχετικό με τις ρυθμιστικές αρχές για την ανασκόπηση των τηλεπικοινωνιών.

Νοέμβριος 1999 Ανακοίνωση με την οποία εγκαινιάστηκε η ανασκόπηση των τηλεπικοινωνιών του 1999, καθορίζονται οι γενικοί προσανατολισμοί και ζητούνται αντιδράσεις των φορέων.

Ιανουάριο 2000 Δύο ημέρες δημόσιας ακρόασης με 550 συμμετέχοντες.

Απρίλιος 2000 Ανακοίνωση σχετικά με τα αποτελέσματα της ανασκόπησης του 1999. Πάνω από 200 απαντήσεις από εθνικούς κανονιστικούς φορείς, επαγγελματικά επιμελητήρια, ομάδες καταναλωτών, βιομηχανία και μεμονωμένα άτομα.

Μάιος 2000 Σχέδιο νομοθετικής πράξης υπό τη μορφή πέντε εγγράφων εργασίας για ταχείες διαβουλεύσεις.

Ιούλιος 2000 Θέσπιση από την Επιτροπή δέσμης έξι προτάσεων, επί του παρόντος υπό συζήτηση στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι επιτροπές του επιδιώκουν συχνά τη γνώμη του κοινού και των ειδημόνων με διαβουλεύσεις και δημόσια ακρόαση, βελτιώνοντας έτσι την ποιότητα της εξέτασης των πολιτικών. Μερικά κράτη μέλη προβαίνουν συστηματικά σε διαβουλεύσεις σε εθνικό επίπεδο σχετικά με προτάσεις που έχουν φθάσει ενώπιον του Συμβουλίου.

Σε όλους αυτούς τους τομείς, θα ήταν σκόπιμο και πρέπει να γίνουν περισσότερα.

Τα όργανα και οι εθνικές αρχές πρέπει να ενισχύσουν τις προσπάθειές τους ώστε να βελτιωθούν οι διαβουλεύσεις σχετικά με τις πολιτικές της ΕΕ. Βελτιωμένες διαβουλεύσεις συμπληρώνουν, και δεν υποκαθιστούν, τη λήψη αποφάσεων από τα όργανα.

Αυτό που χρειάζεται είναι **ένα ενισχυμένο κλίμα διαβούλευσης και διαλόγου**, μια στάση που θα ενστερνιστούν όλα τα ευρωπαϊκά όργανα, και η οποία θα αναμείξει ενεργότερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη συμβουλευτική διαδικασία, εφόσον ο ρόλος του είναι η εκπροσώπηση των πολιτών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να παίξει καίριο ρόλο, για παράδειγμα ενισχύοντας τη χρήση των δημόσιων ακροάσεων. Τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα αποτελούν σημαντικό παράγοντα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και συμβάλλουν στην συνειδητοποίηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και την προβολή της ανησυχίας των πολιτών.

Εξάλλου, θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί η ανάμειξη των εθνικών κοινοβουλίων και των ειδικευμένων σε ευρωπαϊκά θέματα επιτροπών τους, πρακτική που ακολουθεί ήδη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

⁽¹⁵⁾ Το πακέτο για τις τηλεπικοινωνίες αποτελείται από έξι μέτρα που αναθεωρούν το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις αγορές τηλεπικοινωνιών, με το οποίο εγκαινιάστηκε η ελευθεροποίηση από την 1η Ιανουαρίου 1998 και χρειάζεται τώρα ενημέρωση υπό το πρίσμα αρκετών ετών πραγματικού ανταγωνισμού. Τα μέτρα αφορούν ρυθμιστικές συνθήκες του πλαισίου και ρυθμιστικές δομές, αδειοδότηση διασύνδεση και πρόσβαση, παγκόσμιες υπηρεσίες, προστασία δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής και ραδιοσυχνότητα.

Επί του παρόντος δεν είναι σαφές πως γίνονται οι διαβουλεύσεις και ποιούς εισακούουν τα όργανα. Η Επιτροπή διαθέτει περίπου 700 ειδικούς φορείς διαβουλεύσεων σε πολλές πολιτικές. Η αύξηση του όγκου των διεθνών διαπραγματεύσεων δημιουργεί την ανάγκη περαιτέρω ειδικών διαβουλεύσεων. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να εξορθολογιστεί αυτός ο δύσκολος μηχανισμός, όχι για να φιμωθεί η έκφραση απόψεων αλλά, αντίθετα, για να καταστεί το σχήμα πιο αποτελεσματικό και υπεύθυνο, τόσο για εκείνους των οποίων ζητείται η γνώμη όσο και για εκείνους που λαμβάνουν τις σχετικές συμβουλές. Ως πρώτο βήμα, η Επιτροπή θα δημοσιεύσει ανασκόπηση των υφιστάμενων σε κάθε τομέα συμβουλευτικών φορέων.

Η δημιουργία της πρακτικής των διαβουλεύσεων δεν μπορεί να επιβληθεί με νομικούς κανόνες που θα προκαλούσαν υπερβολική δυσκαμψία και κινδύνους, δεδομένου ότι έτσι θα καθυστερούσε η θέσπιση ορισμένων πολιτικών. Θα ήταν προτιμότερο να υποστηριχθεί με ένα **δεοντολογικό κώδικα που θα ορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές**, και θα επικεντρώνεται στο θέμα, τον χρόνο και τον τόπο των διαβουλεύσεων, και θα ορίζει ποιοί θα εμπλέκονται στις διαβουλεύσεις. Οι προδιαγραφές αυτές θα περιορίζουν τον κίνδυνο της πληροφόρησης των φορέων λήψεως αποφάσεων από μονομερή επιχειρηματολογία ή συγκεκριμένες ομάδες με προνομιούχο πρόσβαση βάσει τομεακών συμφερόντων ή εθνικότητας — κάτι που αποτελεί σαφές μειονέκτημα της σημερινής μεθόδου ειδικών διαβουλεύσεων. Οι προδιαγραφές αναμένεται να βελτιώσουν την αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και να διαρθρώσουν τη συνομιλία τους με τα όργανα.

Σε μερικούς τομείς πολιτικής, όπου υπάρχουν ήδη καλά θεμελιωμένες πρακτικές διαβούλευσης, η Επιτροπή θα μπορούσε να αναπτύξει περισσότερο εκτεταμένες **ρυθμίσεις σύμπραξης**. Αυτό, από τη μεριά της Επιτροπής, θα απαιτήσει δέσμευση για περισσότερες διαβουλεύσεις σε σχέση με τις ελάχιστες προδιαγραφές. Ταυτόχρονα, οι ρυθμίσεις θα ωθήσουν τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να κάνουν αυστηρότερες τις εσωτερικές δομές τους, να παράσχουν εγγυήσεις ως προς τη διαφάνεια και την αντιπροσωπευτικότητα, και να αποδείξουν την ικανότητά τους να διαβιβάζουν πληροφορίες ή να διεξάγουν διάλογο στα κράτη μέλη.

Υπό το πρίσμα της πρακτικής πείρας από αυτές τις ρυθμίσεις σύμπραξης και τον κώδικα δεοντολογίας, η Επιτροπή θα καλέσει τα άλλα όργανα να συμβάλλουν και αυτά ώστε να επεκταθεί αυτή η νέα προσέγγιση στις δικές τους δραστηριότητες.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα θεσπίσει, προ του τέλους του έτους 2001, ελάχιστες προδιαγραφές διαβούλευσης και θα τις εκδόσει σε ένα κώδικα δεοντολογίας,
- θα αναπτύξει, από το 2002 και εξής, πιο εκτεταμένες ρυθμίσεις σύμπραξης σε ορισμένους τομείς.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή θα πρέπει να διαδραματίσει ενεργότερο ρόλο στην εξέταση των πολιτικών, για παράδειγμα με την προετοιμασία διερευνητικών εκθέσεων.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν με ποιο τρόπο θα βελτιώσουν τις διαδικασίες διαβούλευσης όσον αφορά τις πολιτικές της ΕΕ.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να αναθεωρήσουν τη σχέση τους με την κοινωνία των πολιτών και, με βάση τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαβουλεύσεις, να συμβάλλουν, πριν από το 2004, στη χάραξη γενικότερου πλαισίου αναφοράς για τις διαβουλεύσεις.

Διασύνδεση με δίκτυα

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι νέες τεχνολογίες, οι πολιτιστικές αλλαγές και η παγκόσμια αλληλεξάρτηση έχουν οδηγήσει στη δημιουργία εντυπωσιακής ποικιλίας ευρωπαϊκών και διεθνών δικτύων, επικεντρωμένων σε ειδικούς στόχους. Μερικά από αυτά έχουν τύχει κοινοτικής χρηματοδοτικής στήριξης. Τα δίκτυα αυτά διασυνδέουν επιχειρήσεις, κοινότητες, κέντρα ερευνών και αρχές της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρέχουν νέες βάσεις για ολοκλήρωση στο εσωτερικό της Ένωσης, και για την γεφύρωση με τις υποψήφιες χώρες και τον κόσμο. Ενεργούν επίσης ως πολλαπλασιαστικοί παράγοντες, κάνοντας εντονότερη την παρουσία της ΕΕ και προβάλλοντας τις εν εξελίξει πολιτικές της.

Παραδείγματα πρωτοβουλιών μέσω δικτύων

Κάθε χρόνο, στις 22 Σεπτεμβρίου, 800 πόλεις σε 25 ευρωπαϊκές χώρες συμμετέχουν επί εθελοντικής βάσης στην «Ημέρα χωρίς αυτοκίνητο».

Η πρωτοβουλία Netd@ys έχει συμβάλει στη μεγαλύτερη συνειδητοποίηση στο πλαίσιο σχολείων, μαθητών και διδασκόντων πληροφορικής. Κατά το περασμένο έτος, λειτούργησαν περίπου 300 έργα Netd@ys, στα οποία συμμετείχαν 150 000 οργανώσεις από 85 χώρες, ενώ η ευρωπαϊκή ιστοσελίδα δέχτηκε οκτώ εκατομμύρια επισκέψεις.

Και όμως, πολλά από τα δίκτυα αυτά, των οποίων οι ρίζες φθάνουν στην καρδιά της κοινωνίας, αισθάνονται αποκομμένα από τη διαδικασία της πολιτικής της ΕΕ. Καθιστώντας αυτά πιο προσβάσιμα και διαρθρώνοντας καλύτερα τη σχέση τους με τα όργανα, **τα δίκτυα θα μπορούσαν να συμβάλλουν ουσιαστικότερα στις πολιτικές της ΕΕ**. Πιο συγκεκριμένα, δίκτυα περιφερειών και πόλεων που υποστηρίζουν τη διακρατική και διασυνοριακή συνεργασία, π.χ. τα δίκτυα στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων, εμποδίζονται από τις αποκλίνουσες διοικητικές και νομικές προϋποθέσεις που εφαρμόζονται σε κάθε συμμετέχουσα υπηρεσία.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα αναπτύξει, προ του τέλους του 2002, μια συστηματικότερη και πιο ενεργό προσέγγιση εργασίας με τα βασικά δίκτυα ώστε να μπορέσουν να συμβάλλουν στη διαμόρφωση των αποφάσεων και την εκτέλεση των πολιτικών,
- θα εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο το πλαίσιο για τη διακρατική συνεργασία των περιφερειακών και τοπικών φορέων θα μπορούσε να στηριχθεί καλύτερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την προοπτική να υποβληθούν προτάσεις πριν από το τέλος του 2003.

III.2. Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα

Οι πολιτικές και η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνονται όλο και περισσότερο πολύπλοκες. Η απροθυμία του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να αφήσουν μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμών στην Επιτροπή για την εκτέλεση της πολιτικής συνεπάγεται ότι η νομοθεσία συχνά είναι υπέρ το δέον λεπτομερής. Στα εθνικά συστήματα, τα επιμέρους θέματα αντιμετωπίζονται με κανόνες εφαρμογής που ελέγχονται από τα εθνικά κοινοβούλια και όχι με νόμους που θεσπίζουν τα εν λόγω κοινοβούλια.

Το πλήθος λεπτομερειών στην κοινοτική νομοθεσία έχει ως αποτέλεσμα η προσαρμογή των κανόνων στις τεχνικές αλλαγές ή στις αλλαγές της αγοράς να είναι πολύπλοκη και χρονοβόρα. Συνολικά, το αποτέλεσμα εμφανίζει έλλειψη ευελιξίας και βλάπτει την αποτελεσματικότητα. Η αργή νομοθετική διαδικασία συνδυάζεται με την αργή εκτέλεση. Από τις 83 οδηγίες για την εσωτερική αγορά που έπρεπε να έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο το 2000, μόνο πέντε μεταφέρθηκαν από όλα τα κράτη μέλη.

Εάν οι κανόνες δεν στηρίζονται από τους πολίτες ή δεν εφαρμόζονται επαρκώς, τότε υπάρχει συνολική αμφισβήτηση των οργάνων. Η Ένωση χρειάζεται, εκτός από μια νέα, περισσότερο σφαιρική προσέγγιση της χάραξης πολιτικής, να βελτιώσει την εμπιστοσύνη στη γνώμη των ειδικών στην οποία βασίζει την πολιτική της. Πρέπει να βελτιώσει την ποιότητα της νομοθεσίας της και ειδικότερα την καλύτερη εφαρμογή και εκτέλεση.

Εμπιστοσύνη στη γνώμη των ειδικών

Οι επιστήμονες και οι άλλοι ειδικοί διαδραματίζουν ολοένα και μεγαλύτερο ρόλο στην προετοιμασία και τον έλεγχο των αποφάσεων. Σε θέματα που ποικίλλουν από την ευημερία των ανθρώπων και των ζώων έως την κοινωνική νομοθεσία, τα όργανα βασίζονται στην εμπειρογνωμοσύνη των ειδικών για την πρόβλεψη και τον εντοπισμό του είδους των προβλημάτων και αβεβαιοτήτων που αντιμετωπίζει η Ένωση, για τη λήψη αποφάσεων και για τη διασφάλιση της σαφούς και απλής εξήγησης των κινδύνων στο κοινό.

Η εξέλιξη των βιοτεχνολογιών τονίζει τα άνευ προηγουμένου ζητήματα ηθικής και δεοντολογίας που προκαλεί η τεχνολογία. Επομένως, είναι απαραίτητο ένα ευρύ φάσμα κλάδων και εμπειριών που υπερβαίνει τους καθαρά επιστημονικούς τομείς.

Οι πρόσφατες κρίσεις στα τρόφιμα τόνισαν τη σημασία της ενημέρωσης των πολιτών και αυτών που αποφασίζουν τις πολιτικές, σχετικά με τα δεδομένα που είναι γνωστά και τους τομείς όπου υπάρχει αβεβαιότητα. Επίσης, όμως οι κρίσεις υπονόμισαν την εμπιστοσύνη του κοινού στην χάραξη πολιτικής που να βασίζεται στη γνώμη των ειδικών. Οι εκτιμήσεις του κοινού ενισχύονται από την αδιαφάνεια του κοινοτικού συστήματος επιτροπών εμπειρογνομόνων και από την έλλειψη ενημέρωσης για τον τρόπο εργασίας τους. Συχνά δεν είναι σαφές ποιος λαμβάνει αποφάσεις στην πράξη: οι ειδικοί ή οι έχοντες πολιτική εξουσία. Ταυτόχρονα, ένα καλύτερα ενημερωμένο κοινό αμφισβητεί όλο και περισσότερο το περιεχόμενο και την ανεξαρτησία της γνώμης των ειδικών.

Αυτά τα θέματα γίνονται πιο έντονα όταν η Ένωση πρέπει να εφαρμόσει την αρχή της προφύλαξης και να διαδραματίσει το ρόλο της στην **αξιολόγηση και τη διαχείριση του κινδύνου**. Η Επιτροπή, για αρκετά χρόνια τώρα, ανταποκρίνεται σε αυτές τις προκλήσεις, για παράδειγμα με τη βελτίωση του συστήματος επιστημονικών επιτροπών κατά το 1997 και τη διασφάλιση της δημοσίευσης της επιστημονικής γνώμης των εν λόγω επιτροπών. Η πρόταση για την ευρωπαϊκή υπηρεσία τροφίμων θα ενδυναμώσει την επιστημονική ικανότητα, διαφάνεια και δικτύωση της Επιτροπής στον τομέα της ασφάλειας των τροφίμων.

Σε πολλούς άλλους τομείς, η δικτύωση σε ευρωπαϊκό και ακόμα σε παγκόσμιο επίπεδο αποφέρει σαφή οφέλη. Ωστόσο, η εμπειρογνομοσύνη συχνά οργανώνεται σε εθνικό επίπεδο. Οι πόροι πρέπει να συγκεντρώνονται και να χρησιμοποιούνται για το κοινό συμφέρον των πολιτών της ΕΕ. Αυτά τα διαρθρωμένα και ανοικτά δίκτυα πρέπει να δημιουργήσουν ένα επιστημονικό σύστημα αναφοράς για τη στήριξη της χάραξης πολιτικής στην ΕΕ⁽¹⁶⁾.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή, από τον Ιούνιο του 2002, θα δημοσιεύσει κατευθυντήριες γραμμές για τη συλλογή και χρήση της γνώμης των ειδικών στην Επιτροπή για να διασφαλίσει τη λογοδότηση, την πολυφωνία και την ακεραιότητα της χρησιμοποιηθείσας εμπειρογνομοσύνης. Επίσης, θα μπορούσε να δημοσιεύεται η γνώμη των ειδικών. Μακροπρόθεσμα, αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να αποτελέσουν τη βάση κοινής προσέγγισης για όλα τα όργανα και τα κράτη μέλη.

Καλύτερες και ταχύτερες ρυθμίσεις — συνδυασμός μέσων πολιτικής για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα συνεχίσει — δικαιολογημένα πάντα — να κρίνεται από τις συνέπειες των επιτόπιων ρυθμίσεών της. Πρέπει να μεριμνά συνεχώς για τη **βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των κανονιστικών πράξεων καθώς και την απλούστευσή τους**. Επίσης, η αποτελεσματική λήψη αποφάσεων απαιτεί το συνδυασμό διαφόρων πολιτικών μέσων (διαφορετικά είδη νομοθεσίας, προγράμματα, κατευθυντήριες γραμμές, χρήση διαρθρωτικής χρηματοδότησης, κ.λπ.) για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης. Η Επιτροπή, προκειμένου να κάνει πλήρη χρήση της συνθήκης, θα μπορούσε να υποβάλει προτάσεις για την προώθηση των στόχων της Ένωσης μέσω της ενισχυμένης συνεργασίας.

Ταυτόχρονα, η Ένωση πρέπει να μπορεί να αντιδρά ταχύτερα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς και σε νέα προβλήματα μειώνοντας τις μεγάλες καθυστερήσεις που συνδέονται με την έγκριση και εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων. Σε πολλές περιπτώσεις, οι καθυστερήσεις μπορεί να φθάσουν τα τρία έτη ή και περισσότερο. Η αντίθεση μεταξύ των ταχύτερων αποφάσεων και της καλύτερης αλλά χρονοβόρας διαβούλευσης δεν αποτελεί απαραίτητα πρόβλημα· η επένδυση στη σωστή «εκ των προτέρων» διαβούλευση μπορεί να προωθήσει καλύτερη νομοθεσία που εγκρίνεται ταχύτερα και της οποίας είναι ευκολότερη η εφαρμογή και η εκτέλεση.

Η επίτευξη των βελτιώσεων εξαρτάται από επτά παράγοντες.

- Πρώτον, οι προτάσεις πρέπει να προετοιμασθούν βάσει **ουσιαστικής ανάλυσης** της καταλληλότητας της παρέμβασης σε κοινοτικό επίπεδο και της αναγκαιότητας της κανονιστικής παρέμβασης. Εάν η καταλληλότητα και η αναγκαιότητα αποδειχθούν, η ανάλυση πρέπει επίσης να αξιολογήσει τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες, καθώς και το κόστος και το όφελος της συγκεκριμένης προσέγγισης. Ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία αυτής της αξιολόγησης έγκειται στη διασφάλιση του σαφούς καθορισμού των στόχων κάθε πρότασης.

⁽¹⁶⁾ Η δημιουργία ευρύτερης δέσμης επιστημονικών συστημάτων αναφοράς αποτελεί ένα από τους στόχους του ευρωπαϊκού χώρου έρευνας.

- Δεύτερον, **η νομοθεσία συχνά αποτελεί μέρος ευρύτερης λύσης** που συνδυάζει τυπικούς κανόνες με άλλα μη δεσμευτικά μέσα όπως συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές ακόμα και αυτορρυθμίσεις εντός συμφωνηθέντος από κοινού πλαισίου. Το γεγονός αυτό τονίζει την ανάγκη μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ της χρήσης διάφορων μέσων πολιτικής καθώς και την ανάγκη μεγαλύτερου προβληματισμού για την επιλογή των εν λόγω μέσων.
- Τρίτον, πρέπει να χρησιμοποιείται **το κατάλληλο είδος μέσου** όταν απαιτείται νομοθεσία για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης:
 - Στις περιπτώσεις όπου υπάρχει ανάγκη ομοιόμορφης εφαρμογής και ασφάλειας του δικαίου σε όλη την Ένωση, πρέπει να προβλέπεται η **χρήση κανονισμών**. Η χρήση αυτή μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντική για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και έχει το πλεονέκτημα ότι αποφεύγει τις καθυστερήσεις που συνδέονται με τη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.
 - Οι καλούμενες «**οδηγίες-πλαίσιο**» πρέπει να χρησιμοποιούνται συχνότερα. Τα εν λόγω κείμενα είναι λιγότερο δύσκαμπτα, παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την εφαρμογή τους και η έγκρισή τους από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τείνει να γίνεται ταχύτερα. Οποιαδήποτε μορφή νομοθετικού μέσου και εάν επιλέγεται, **πρέπει να γίνεται μεγαλύτερη χρήση του «πρωτογενούς δικαίου»** που να περιορίζεται στα ουσιαστικά στοιχεία (βασικά δικαιώματα και υποχρεώσεις, όροι εφαρμογής τους), ενώ στην εκτελεστική εξουσία εναπόκειται η μέριμνα των τεχνικών λεπτομερειών με την εφαρμογή «παράγωγων» κανόνων.
- Τέταρτον, υπό ορισμένες συνθήκες, τα μέτρα εφαρμογής μπορούν να προετοιμασθούν εντός του **πλαισίου της από κοινού ρύθμισης**. Η από κοινού ρύθμιση συνδυάζει δεσμευτική νομοθετική και κανονιστική δράση με ενέργειες που αναλαμβάνονται από τους περισσότερο ενδιαφερόμενους φορείς, οι οποίοι χρησιμοποιούν την πρακτική πείρα τους. Το αποτέλεσμα είναι η από κοινού πατρότητα των εν λόγω πολιτικών εφόσον στην προετοιμασία και την εφαρμογή τους συμμετέχουν αυτοί που θα επηρεαστούν περισσότερο από την εκτέλεση των κανόνων. Με αυτό τον τρόπο θα επιτευχθεί μεγαλύτερη συμμόρφωση, ακόμα και όπου οι λεπτομερείς κανόνες δεν έχουν δεσμευτική ισχύ.
 - Η από κοινού ρύθμιση έχει ήδη χρησιμοποιηθεί για παράδειγμα, σε τομείς όπως η εσωτερική αγορά (συμφωνία επί των προτύπων προϊόντων βάσει των καλουμένων οδηγιών «νέας προσέγγισης») και ο τομέας του περιβάλλοντος (μείωση των ρυπογόνων εκπομπών των αυτοκινήτων).
 - Η ακριβής μορφή της από κοινού ρύθμισης, ο τρόπος συνδυασμού των νομικών και μη νομικών μέσων και ο καθορισμός της πηγής της πρωτοβουλίας — ενδιαφερομένοι παράγοντες ή Επιτροπή — θα ποικίλλει ανάλογα με τον τομέα.

Η Επιτροπή θα μελετήσει τη χρήση της από κοινού ρύθμισης υπό τους ακόλουθους όρους όταν εκτιμά ότι αυτή θα συνιστά αποτελεσματικό τρόπο επίτευξης των στόχων της ΕΕ.

Όροι για τη χρήση της από κοινού ρύθμισης

Η από κοινού ρύθμιση συνεπάγεται ότι θα προβλεφθεί στη νομοθεσία ένα πλαίσιο συνολικών στόχων, θεμελιωδών δικαιωμάτων, μηχανισμών εφαρμογής και προσφυγής καθώς και όρων για τον έλεγχο της συμμόρφωσης.

Πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο όταν σαφώς προσθέτει αξία και εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον. Αρμόζει στις περιπτώσεις όπου δεν αφορούν θεμελιώδη δικαιώματα ή μείζονες πολιτικές επιλογές. Δεν πρέπει να χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σε κάθε κράτος μέλος. Επίσης, οι συμμετέχουσες οργανώσεις πρέπει να είναι αντιπροσωπευτικές, υπεύθυνες και ικανές να ακολουθήσουν τις ανοικτές διαδικασίες για τη διατύπωση και εφαρμογή των συμφωνηθέντων κανόνων. Ο παραπάνω όρος θα είναι σημαντικός για την εκτίμηση της προστιθέμενης αξίας της προσέγγισης της από κοινού ρύθμισης σε μια δεδομένη περίπτωση.

Επιπρόσθετα, η συνεργασία που θα προκύψει πρέπει να είναι συμβατή με τους ευρωπαϊκούς κανόνες ανταγωνισμού και οι συμφωνηθέντες κανόνες πρέπει να είναι επαρκώς διακριτοί ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν τους κανόνες που εφαρμόζονται και τα δικαιώματα που τους αναλογούν. Όπου η από κοινού ρύθμιση αποτυγχάνει να επιφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα ή όπου ορισμένοι ιδιωτικοί παράγοντες δεν ακολουθούν τους συμφωνηθέντες κανόνες, οι δημόσιες αρχές έχουν το δικαίωμα να επέμβουν και να θεσπίσουν τους ειδικούς κανόνες που απαιτούνται.

- Πέμπτον, σε άλλους τομείς, η κοινοτική δράση μπορεί να συμπληρωθεί ή να ενισχυθεί από τη χρήση της καλούμενης «**ανοικτής μεθόδου συντονισμού**», στην οποία μπορούν ήδη σε ορισμένες περιπτώσεις να συμμετέχουν οι υποψήφιοι προς ένταξη χώρες.
- Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού χρησιμοποιείται ανάλογα με την περίπτωση. Αποτελεί μέθοδο ενθάρρυνσης της συνεργασίας, της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών, της συμφωνίας επί κοινών στόχων και κατευθυντήριων γραμμών για τα κράτη μέλη και μερικές φορές στηρίζεται από εθνικά σχέδια δράσης, όπως στην περίπτωση της απασχόλησης και του κοινωνικού αποκλεισμού. Βασίζεται στον τακτικό έλεγχο της προόδου ως προς την επίτευξη αυτών των στόχων και επιτρέπει στα κράτη μέλη να συγκρίνουν τις προσπάθειές τους και να επωφελούνται από την πείρα των άλλων κρατών μελών.
Σε ορισμένους τομείς, όπως η απασχόληση και η κοινωνική πολιτική ή η πολιτική μετανάστευσης⁽¹⁷⁾, η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται παράλληλα με την νομοθετική προσέγγιση που βασίζεται σε κοινοτικό πρόγραμμα· σε άλλους τομείς, προσδίδει αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο όπου υπάρχει μικρό περιθώριο νομοθετικών λύσεων. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, με τις εργασίες που διεξάγονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τον καθορισμό μελλοντικών στόχων για τα εθνικά συστήματα εκπαίδευσης.
- Η Επιτροπή ήδη διαδραματίζει ενεργό συντονιστικό ρόλο και προτιμάται να συνεχίσει και στο μέλλον, αλλά η χρήση της εν λόγω μεθόδου δεν πρέπει να ταράξει τη θεσμική ισορροπία ούτε να αμβλύνει την επίτευξη των κοινών στόχων της συνθήκης. Ιδιαίτερα, δεν πρέπει να αποκλείσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από τη διαδικασία χάραξης ευρωπαϊκής πολιτικής. Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού πρέπει να συμπληρώνει και όχι να αντικαθιστά την κοινοτική δράση.

Περιπτώσεις χρήσης της ανοικτής μεθόδου συντονισμού

Η χρήση της ανοικτής μεθόδου συντονισμού δεν πρέπει να αμβλύνει την επίτευξη των κοινών στόχων της συνθήκης ούτε την πολιτική ευθύνη των οργάνων. Δεν πρέπει να χρησιμοποιείται όταν είναι δυνατή μια νομοθετική δράση που να υπάγεται στην κοινοτική μέθοδο. Πρέπει να διασφαλίζεται η συνολική ευθύνη σύμφωνα με τις ακόλουθες απαιτήσεις:

- πρέπει να χρησιμοποιείται για την επίτευξη καθορισμένων στόχων της συνθήκης,
 - πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο τακτικών εκθέσεων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
 - η Επιτροπή πρέπει να συμμετέχει στενά και να διαδραματίζει συντονιστικό ρόλο,
 - τα δεδομένα και οι πληροφορίες που απορρέουν από αυτή τη μέθοδο πρέπει να διαδίδονται ευρύτατα. Τα εν λόγω στοιχεία πρέπει να αποτελούν τη βάση προκειμένου να καθορισθεί εάν η νομοθετική ή η βασισμένη σε πρόγραμμα δράση είναι απαραίτητη για την επίλυση των ειδικών προβλημάτων που εντοπίστηκαν.
- Έκτον, χρειάζεται να ενισχυθεί η αντίληψη της **αξιολόγησης και της ανάδρασης**, προκειμένου να αποκομίζονται διδάγματα από τις επιτυχίες και τα σφάλματα του παρελθόντος. Αυτή η αντίληψη θα διασφαλίσει ότι οι προτάσεις δεν είναι υπέρ το δέον ρυθμιστικές και ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται και εφαρμόζονται στο κατάλληλο επίπεδο.
 - Έβδομον, η Επιτροπή δεσμεύθηκε να **αποσύρει προτάσεις**, όταν οι διοργανικές διαπραγματεύσεις υπονομεύουν τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας που ορίζονται στη συνθήκη ή τους στόχους της πρότασης. Αντίθετα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να επικεντρώνονται στα ουσιαστικά στοιχεία της νομοθεσίας που προαναφέρονται και να αποφεύγουν να επιβαρύνουν ή να περιπλέκουν αδικαιολόγητα τις προτάσεις.
Επίσης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να καταβάλλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για την **επιτάχυνση της νομοθετικής διαδικασίας**. Το Συμβούλιο, όπου είναι νομικά δυνατό, πρέπει να ψηφίζει αμέσως όταν επιτυγχάνεται η ειδική πλειοψηφία και να μην συνεχίζει τις συζητήσεις επιδιώκοντας την ομοφωνία. Σε κατάλληλες περιπτώσεις, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να επιχειρούν να συμφωνούν επί προτάσεων κατά την πρώτη ανάγνωση και όχι κατά τη δεύτερη με τη βοήθεια της Επιτροπής. Αυτή η πρακτική μπορεί να μειώσει το χρόνο που απαιτείται για την έγκριση νομοθετικής ρύθμισης κατά έξι έως εννέα μήνες.

⁽¹⁷⁾ Βλέπε πρόσφατα την ανακοίνωση για την ανοικτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, COM(2001) 387 τελικό της 11ης Ιουλίου 2001.

Το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να απλουστευθεί σε μεγάλο βαθμό

Απαιτείται **εκτεταμένο πρόγραμμα απλούστευσης** των υφιστάμενων κανόνων — που θα συνεχίσει το έργο που επιτελείται όσον αφορά την νομοθεσία για την ενιαία αγορά και τη γεωργία — και το οποίο θα περιλαμβάνει την κωδικοποίηση νομικών κειμένων, την ανάκληση περιττών ή παρωχημένων διατάξεων και την προσφυγή σε εκτελεστικά μέτρα για τις μη ουσιώδεις υποχρεώσεις.

Η απλούστευση σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει να συνοδεύεται από ανάλογη δέσμευση των κρατών μελών. Αυτό που προσδοκούν οι πολίτες περισσότερο από όλα είναι η μείωση της γραφειοκρατίας σε εθνικό επίπεδο — δεν ενδιαφέρονται εάν αυτή απορρέει από ευρωπαϊκές ή εθνικές αποφάσεις. Μια από τις μεγαλύτερες πηγές ανησυχίας είναι η τάση των κρατών μελών κατά την εκτέλεση των κοινοτικών οδηγιών να προσθέτουν νέες δαπανηρές διαδικασίες ή να περιπλέκουν την νομοθεσία. Πρέπει να δημιουργηθούν δίκτυα μεταξύ των υπευθύνων για την απλούστευση σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή θα παρουσιάσει σχέδιο δράσης για καλύτερες ρυθμίσεις στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, και μέσα σε αυτό το πλαίσιο:

- θα προωθήσει τη μεγαλύτερη χρήση διαφόρων μέσων πολιτικής (κανονισμών, οδηγιών-πλαίσιο, κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων, μηχανισμών από κοινού ρύθμισης). Αυτά τα μέσα μπορεί να συμπληρώνονται όπου χρειάζεται με τη χρήση της ανοικτής μεθόδου συντονισμού,
- θα περιορίσει τις προτάσεις της για πρωτογενή νομοθεσία στα ουσιώδη στοιχεία ενώ θα παρέχει μεγαλύτερο πεδίο επίτευξης των τεχνικών λεπτομερειών αυτών των προτάσεων με μέτρα εκτέλεσης,
- θα εγκαινιάσει φιλόδοξο πρόγραμμα για την αναθεώρηση και την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας που εγκρίθηκε πριν από το 2000, ενώ η εργασία αυτή θα στηριχθεί από ταχείες διαδικασίες στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να περιορίσουν την πρωτογενή νομοθεσία στα ουσιώδη στοιχεία.

Τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας πρέπει να αποφεύγουν την εισαγωγή υπερβολικών λεπτομερειών ή πολύπλοκων διοικητικών απαιτήσεων.

Καλύτερη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων μέσω των ρυθμιστικών οργανισμών

Υπάρχει ένα φάσμα εθνικών ρυθμιστικών οργανισμών στα κράτη μέλη σε τομείς όπου απαιτείται η λήψη συνεπών και ανεξάρτητων ρυθμιστικών αποφάσεων. Ολοένα και περισσότερο αυτοί οι φορείς πρέπει να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Σε κοινοτικό επίπεδο έχουν δημιουργηθεί δώδεκα ανεξάρτητοι οργανισμοί. Η πλειοψηφία αυτών των φορέων είτε έχει ως καθήκον τη συγκέντρωση πληροφοριών όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος στην Κοπεγχάγη είτε επικουρεί την Επιτροπή με την εφαρμογή ειδικών κοινοτικών προγραμμάτων και πολιτικών όπως το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης στο Τορίνο. Σε τρεις περιπτώσεις οι κοινοτικοί οργανισμοί διαδραματίζουν ρυθμιστικό ρόλο ⁽¹⁸⁾.

Η δημιουργία νέων αυτόνομων **κοινοτικών ρυθμιστικών οργανισμών** σε σαφώς προσδιορισμένους τομείς θα βελτιώσει τον τρόπο εφαρμογής και εκτέλεσης των κανόνων σε όλη την Ένωση. Σε αυτούς τους οργανισμούς πρέπει να χορηγηθεί η εξουσία να λαμβάνουν ατομικές αποφάσεις για την εφαρμογή ρυθμιστικών μέτρων.

⁽¹⁸⁾ Το Γραφείο Εναρμόνισης στην Εσωτερική Αγορά (Αλικάντε) και το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (Angers) λαμβάνουν ατομικές αποφάσεις όσον αφορά τη χορήγηση του ευρωπαϊκού σήματος και των δικαιωμάτων φυτικών ποικιλιών. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Αξιολόγηση των Φαρμακευτικών Προϊόντων (Λονδίνο) προβαίνει σε τεχνική αξιολόγηση των αιτήσεων έγκρισης νέων φαρμακευτικών προϊόντων πριν τη λήψη κοινοτικής απόφασης.

Πρέπει να λειτουργούν με ένα βαθμό ανεξαρτησίας και εντός σαφούς πλαισίου που καθορίζεται από τη νομοθεσία. Οι ρυθμίσεις με τις οποίες δημιουργείται κάθε οργανισμός πρέπει να προσδιορίζουν τα όρια των δραστηριοτήτων και εξουσιών τους, τις ευθύνες τους και τις απαιτήσεις διαφάνειας.

Το πλεονέκτημα των οργανισμών έγκειται συχνά στην ικανότητά τους να εκμεταλλεύονται την τομεακή τεχνογνωσία υψηλού τεχνικού επιπέδου, την αυξημένη διαφάνεια που παρουσιάζουν στους ενδιαφερόμενους τομείς (και μερικές φορές στο κοινό) και την εξοικονόμηση δαπανών που προσφέρουν στις επιχειρήσεις. Για την Επιτροπή, η δημιουργία οργανισμών αποτελεί επωφελές τρόπο για τη διασφάλιση της συγκέντρωσης των πόρων στα κύρια καθήκοντα.

Όροι για τη δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών σε κοινοτικό επίπεδο

Οι συνθήκες επιτρέπουν την άμεση εκχώρηση ορισμένων αρμοδιοτήτων στους οργανισμούς. Η εκχώρηση αυτή πρέπει να γίνεται με τρόπο που σέβεται την εξισορρόπηση εξουσιών μεταξύ των οργάνων και δεν παραβιάζει τους αντίστοιχους ρόλους και τις εξουσίες τους. Υπάγεται στους ακόλουθους όρους:

- Μπορεί να εκχωρηθεί στους οργανισμούς η εξουσία να λαμβάνουν μεμονωμένου χαρακτήρα αποφάσεις σε ειδικούς τομείς αλλά δεν μπορούν να εγκρίνουν γενικά ρυθμιστικά μέτρα. Ιδιαίτερα, μπορεί να τους εκχωρηθεί εξουσία λήψης αποφάσεων σε τομείς όπου υπερισχύει το δημόσιο συμφέρον και τα καθήκοντα που πρέπει να εκπληρωθούν απαιτούν ειδική τεχνική εμπειρογνωμοσύνη (για παράδειγμα αεροπορική ασφάλεια).
- Δεν μπορούν να δοθούν στους οργανισμούς αρμοδιότητες σχετικά με τις οποίες η συνθήκη έχει αναθέσει άμεση εξουσία λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή (για παράδειγμα στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού).
- Δεν μπορεί να εκχωρηθεί στους οργανισμούς εξουσία λήψης αποφάσεων σε τομείς όπου αυτοί θα έπρεπε να διατηρούν μεταξύ συγκρουόμενων συμφερόντων, να ασκούν πολιτική διακριτική ευχέρεια ή να διεξάγουν πολύπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις.
- Οι οργανισμοί πρέπει να υπόκεινται σε αποτελεσματικό σύστημα εποπτείας και ελέγχου.

Η Επιτροπή θα μελετήσει τη δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών ανάλογα με την περίπτωση. Επί του παρόντος, έχουν υποβληθεί προτάσεις στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τρεις οργανισμούς: ευρωπαϊκή υπηρεσία τροφίμων, οργανισμό θαλάσσιας ασφάλειας και οργανισμό αεροπορικής ασφάλειας· μόνο ο τελευταίος οργανισμός θα έχει σαφή εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις μεμονωμένου χαρακτήρα.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα καθορίσει, το 2002, τα κριτήρια για τη δημιουργία νέων ρυθμιστικών οργανισμών σύμφωνα με τους παραπάνω όρους και το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να λειτουργούν,
- θα καθορίσει την αρμοδιότητα εποπτείας της Κοινότητας σε αυτούς τους οργανισμούς.

Καλύτερη εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο

Σε τελική ανάλυση, ο αντίκτυπος των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαρτάται από τη βούληση και την ικανότητα των αρχών των κρατών μελών να διασφαλίσουν την μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο και την αποτελεσματική, πλήρη και έγκαιρη εκτέλεσή τους. Η καθυστερημένη μεταφορά, η μη ορθή μεταφορά και η μη ατελής εκτέλεση δίδουν στους πολίτες την εικόνα μιας Ένωσης που δεν επιτυγχάνει τους στόχους της. Η κύρια ευθύνη για αυτό εναπόκειται στις εθνικές διοικητικές υπηρεσίες και τα δικαστήρια.

Η ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων των υποψήφιων προς ένταξη χωρών αποτελεί ήδη σημαντικό στοιχείο της προενταξιακής στρατηγικής και οι σχετικές προσπάθειες πρέπει να συνεχισθούν και μετά την προσχώρηση. Τα σημερινά κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν τη βελτίωση των αποτελεσμάτων τους και να κινητοποιήσουν

επαρκείς διαθέσιμους πόρους σε αυτό τον τομέα. Η Ένωση μπορεί να εκμεταλλευθεί επωφελώς την πείρα που απέκτησε από τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, όπως «τις συμφωνίες αδελφοποίησης». Τα σημερινά και μελλοντικά κράτη μέλη μπορούν να μελετήσουν τη δημιουργία μονάδων συντονισμού στο πλαίσιο της κεντρικής κυβέρνησης για τη βελτίωση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Ταυτόχρονα, εξακολουθεί να υπάρχει η αίσθηση ότι οι κοινοτικοί κανόνες αποτελούν «ξένο δίκαιο». **Το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί μέρος της εθνικής έννομης τάξης** και επομένως πρέπει να εφαρμόζεται όπως το εθνικό δίκαιο. Παρά τη μακρά συνεργασία με το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι δικηγόροι και τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να εξοικειωθούν με το κοινοτικό δίκαιο και να αναλάβουν τη ευθύνη να εξασφαλίζουν τη συνεπή προστασία των δικαιωμάτων που παρέχει συνθήκη και την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να στηρίζει τη δικαστική συνεργασία και την κατάρτιση των δικηγόρων και δικαστών όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, αλλά και τα ίδια τα κράτη μέλη πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους σε αυτό τον τομέα.

Ο ρόλος και η αποτελεσματικότητα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και της Επιτροπής Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρέπει να συμπληρωθούν με τη δημιουργία δικτύων με τους αντίστοιχους υφιστάμενους φορείς στα κράτη μέλη που μπορούν να αντιμετωπίζουν διαφορές που αφορούν τους πολίτες και κοινοτικά θέματα. Τα δίκτυα αυτά πρέπει να βελτιώνουν τις γνώσεις των πολιτών ως προς την έκταση και τα όρια των δικαιωμάτων τους σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και να τους βοηθούν να βρουν ποιες αρχές του κράτους μέλους μπορούν να επιλύσουν τα προβλήματά τους. Σε ορισμένους εξειδικευμένους τομείς, η δημιουργία ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών όπως προτείνεται παραπάνω, θα συμβάλλει στην περισσότερο ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σε όλη την Κοινότητα.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στο κράτος δικαίου. Ο στενός έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου συνιστά ουσιώδες καθήκον της Επιτροπής προκειμένου να αποτελέσει η Ένωση απτή πραγματικότητα για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Επομένως, η Επιτροπή θα είναι αδιάλλακτη σε θέματα παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Σε αυτό το πλαίσιο οι ατομικές καταγγελίες για παραβάσεις αυτού του είδους είναι σημαντικές. Η Επιτροπή έχει ήδη θεσπίσει μέτρα για τη βελτίωση και την επιτάχυνση των εσωτερικών διαδικασιών για την επεξεργασία ανάλογων καταγγελιών και αυτά τα μέτρα πρέπει τώρα να κωδικοποιηθούν και να δημοσιευθούν.

Ωστόσο, όσον αφορά τις ατομικές καταγγελίες, μια μακρά νομική διαδικασία κατά ενός κράτους μέλους δεν αποτελεί πάντα την πιο πρακτική λύση. Ο κύριος στόχος της προσφυγής για παράβαση έγκειται στην υποχρέωση του εναγόμενου κράτους μέλους να επανορθώσει την παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Παρόλα αυτά και μετά την έκδοση απόφασης από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μπορεί να απαιτούνται νέες νομικές διαδικασίες από τον καταγγέλλοντα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για να επιτύχει τον σεβασμό των δικαιωμάτων του. Η Επιτροπή προκειμένου να μεγιστοποιήσει τον αντίκτυπο των εργασιών της για την επεξεργασία των καταγγελιών, θα επαναπροσδιορίσει τις τρέχουσες προσπάθειές της και θα θεσπίσει τα κριτήρια που θα εφαρμόσει για τον καθορισμό των υποθέσεων με προτεραιότητα. Πρόκειται μεταξύ άλλων για τα ακόλουθα κριτήρια:

Προτεραιότητα που αποδίδεται στην εξέταση πιθανών παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου

Η Επιτροπή θα επικεντρώσει την προσοχή της:

- στην αποτελεσματικότητα και την ποιότητα της μεταφοράς των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο ως τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο αποφυγής μεμονωμένων προβλημάτων που θα προκύψουν σε μετέπειτα στάδιο,
- σε περιπτώσεις που αφορούν τη συμβατότητα του εθνικού δικαίου με τις θεμελιώδεις κοινοτικές αρχές,
- σε υποθέσεις που επηρεάζουν σοβαρά το κοινοτικό συμφέρον (για παράδειγμα περιπτώσεις όπου υπάρχουν διασυννοριακές συνέπειες) ή τα συμφέροντα που η νομοθεσία σκόπευε να προστατέψει,
- σε υποθέσεις όπου ένα ειδικό μέσο ευρωπαϊκής νομοθεσίας δημιουργεί επανειλημμένα προβλήματα εφαρμογής σε ένα κράτος μέλος,
- σε υποθέσεις που αφορούν κοινοτική χρηματοδότηση.

Πρέπει να δίδεται προτεραιότητα στην εξέταση των υποθέσεων αυτών στο πλαίσιο των τυπικών διαδικασιών παράβασης. Σε άλλες υποθέσεις μπορεί να χρησιμοποιηθούν άλλα είδη παρέμβασης πριν την κίνηση τυπικών διαδικασιών παράβασης.

Τέλος, η Επιτροπή θα συνεχίσει να επιδιώκει ενεργό διάλογο με τα κράτη μέλη για την εφαρμογή του δικαίου. Αυτός ο διάλογος έχει το πλεονέκτημα ότι βελτιώνει τις πληροφορίες για τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων στην πράξη. Επίσης, μπορεί να οδηγήσει σε ταχύτερη επίλυση της ενδεχόμενης παράβασης απ' ό,τι μια διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και επομένως να προσφέρει ταχύτερη λύση στον καταγγέλλοντα.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα προτείνει το 2002 συμφωνίες αδελφοποίησης μεταξύ των εθνικών διοικήσεων προκειμένου να διαδοθούν οι βέλτιστες πρακτικές για την εφαρμογή μέτρων σε ειδικούς τομείς, να αντληθούν συμπεράσματα από την πείρα με τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες και να προωθηθεί η ευαισθητοποίηση των εθνικών δικαστηρίων και των δικηγόρων στο κοινοτικό δίκαιο,
- θα θεσπίσει το 2002 τα κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν για να δίδεται προτεραιότητα στη διερεύνηση των ενδεχόμενων παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου,
- θα κωδικοποιήσει τους τρέχοντες διοικητικούς κανόνες σχετικά με την εξέταση των καταγγελιών.

Τα κράτη μέλη πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να βελτιώσουν την ποιότητα της μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό και της εφαρμογής. Πρέπει να συμβάλλουν στη βελτίωση της γνώσης του κοινοτικού δικαίου, να ενθαρρύνουν τα εθνικά δικαστήρια ώστε να διαδραματίζουν περισσότερο ενεργό ρόλο κατά τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων. Πρέπει να αυξήσουν την ικανότητα επίλυσης διαφορών μέσω δικτύων διαμεσολαβητών.

III.3. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην παγκόσμια διακυβέρνηση

Οι προτάσεις σε αυτή τη Λευκή Βίβλο εκπονήθηκαν με την προοπτική της διεύρυνσης αλλά μπορούν επίσης να συμβάλλουν επωφελώς στην παγκόσμια διακυβέρνηση. Το πρώτο βήμα της Ένωσης πρέπει να έγκειται **στην επιτυχή αναμόρφωση της διακυβέρνησης στο εσωτερικό της ώστε να αυξήσει τις πιθανότητες αλλαγής σε διεθνές επίπεδο.**

Οι στόχοι της ειρήνης, της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής δικαιοσύνης που επιδιώκονται από την Ένωση πρέπει να προωθηθούν και στον υπόλοιπο κόσμο προκειμένου να επιτευχθούν τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και παγκόσμιο επίπεδο. Αυτό ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πολιτών για μια ισχυρή Ευρωπαϊκή Ένωση στην παγκόσμια σκηνή. Η επιτυχής διεθνής δράση ενισχύει την ευρωπαϊκή ταυτότητα και τη σημασία των κοινών αξιών της.

Η Ένωση, κατά την εφαρμογή των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης στην παρουσία της ΕΕ στο παγκόσμιο επίπεδο, πρέπει να είναι περισσότερο προσιτή στους κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς φορείς από άλλα μέρη του κόσμου. Αυτή η προσέγγιση αποτελεί ήδη μέρος της στρατηγικής της για την αειφόρο ανάπτυξη αλλά πρέπει να συμβαδίζει με τη δέσμευση των εν λόγω φορέων ότι θα παραμείνουν αντιπροσωπευτικοί και ότι θα αναλάβουν τις ευθύνες τους ως προς την αντιμετώπιση των παγκόσμιων προκλήσεων. Η Ένωση πρέπει να συνεκτιμά τη διεθνή διάσταση κατά την αξιολόγηση των συνεπειών των πολιτικών της, κατά τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για τη χρήση της εμπειρογνομosύνης, και κατά την υιοθέτηση μιας περισσότερο δυναμικής προσέγγισης σε ό,τι αφορά τα διεθνή δίκτυα.

Συνειδητοποιώντας την παγκόσμια διάσταση των πραγμάτων, η Ένωση θα ενισχύσει το ρόλο της στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις. Πρέπει να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα και τη νομιμότητα της παγκόσμιας διακυβέρνησης και να καταβάλλει προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό και τη μεταρρύθμιση των διεθνών και πολυμερών οργανισμών, μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα. Ο στόχος έγκειται στην προώθηση της αποτελεσματικότητας και της εκτελεστικής εξουσίας των πολυμερών οργάνων. Βραχυπρόθεσμα, η Ένωση πρέπει να δημιουργήσει εταιρικές σχέσεις με άλλες χώρες προκειμένου να προωθηθεί τη μεγαλύτερη συνεργασία και συνοχή μεταξύ των δραστηριοτήτων των υφιστάμενων διεθνών οργανισμών και να αυξήσει τη διαφάνειά τους.

Η διεθνής δράση πρέπει να συμπληρωθεί με νέα μέσα. Πολλές ιδέες αυτής της Λευκής Βίβλου μπορούν να δοκιμασθούν σε παγκόσμιο επίπεδο, όπως η από ομότιμους αξιολόγηση της προόδου που σημειώθηκε προς διεθνώς συμφωνηθέντες στόχους ή η ανάπτυξη μηχανισμών «από κοινού ρύθμισης» για την αντιμετώπιση ορισμένων πτυχών της νέας οικονομίας. Όπως και στο εσωτερικό της Ένωσης, οι προσεγγίσεις αυτές πρέπει να συμπληρώνουν επιτυχείς συνιστώσες του διεθνούς δημοσίου δικαίου, κυρίως τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου και το Διεθνές Δικαστήριο.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών η Ένωση πρέπει να προβάλλει ενιαία στάση. Πρέπει να ενισχύσει την εκπροσώπησή της στα διεθνή και περιφερειακά φόρα, κυρίως στους τομείς της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής διακυβέρνησης, του περιβάλλοντος, της ανάπτυξης και της πολιτικής ανταγωνισμού. Συχνά, μπορούν και πρέπει να εισάγονται σημαντικές βελτιώσεις σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες, οι οποίες θα βελτιώσουν σημαντικά τη διαφάνεια της δράσης της Ένωσης σε παγκόσμιο επίπεδο. Σε ορισμένους τομείς, όπως στον χρηματοοικονομικό, απαιτείται τροποποίηση της συνθήκης.

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα βελτιώσει το διάλογο με τους κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς φορείς τρίτων χωρών κατά την ανάπτυξη προτάσεων πολιτικής με διεθνή διάσταση,
- θα προωθήσει τη χρήση νέων μέσων σε παγκόσμιο επίπεδο ως συμπλήρωμα του «δεσμευτικού» διεθνούς δικαίου,
- θα προωθήσει το διάλογο κατά το 2002 για τον τρόπο συμβολής της Ένωσης στην εκτεταμένη μεταρρύθμιση των πολυμερών οργανισμών και τη βελτίωση της συνεργασίας και της διαφάνειας των διεθνών οργανισμών,
- θα προτείνει την επανεξέταση της εκπροσώπησης της Ένωσης στο διεθνή χώρο σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες προκειμένου αυτή να προβάλλει συχνότερα κοινή στάση και προτείνει αλλαγές στην επόμενη διακυβερνητική διάσκεψη.

III.4. Επαναπροσδιορισμός των πολιτικών και των οργάνων

Η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτών της απαιτεί τον καθορισμό σαφών πολιτικών και στόχων στο πλαίσιο σφαιρικού οράματος για το μέλλον της Ένωσης. Οι πολίτες πρέπει να κατανοήσουν καλύτερα το πολιτικό σχέδιο πάνω στο οποίο βασίζεται η Ένωση.

Αυτό το έργο αποδεικνύεται δυσχερές. Η σταδιακή ολοκλήρωση, που χαρακτήρισε την ανάπτυξη της Ένωσης, οδήγησε στον κατακερματισμό των πολιτικών σε τομείς με διαφορετικούς στόχους και διαφορετικά μέσα, και συνεπώς με την πάροδο του χρόνου μειώθηκε η ικανότητα διασφάλισης της συνοχής. Οι παρούσες μέθοδοι εργασίας των οργάνων και οι σχέσεις με τα κράτη μέλη εμποδίζουν τα εν λόγω όργανα να επιδείξουν τον αναγκαίο ηγετικό τους ρόλο.

Ως μερική απάντηση, η Ένωση εγκαινίασε διατομεακά προγράμματα δράσης όσον αφορά τις πολιτικές, όπως αυτό που αναπτύχθηκε στο Τάμπερε (1999) για θέματα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης· στη Λισαβόνα (2000) για την οικονομική και την κοινωνική ανανέωση που παρατείνεται ως το 2010 ή στο Γκέτεμποργκ (2001) για τη στρατηγική αειφόρου ανάπτυξης.

Αλλά πρέπει να γίνουν περισσότερα. Τα όργανα και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργασθούν για να καθορίσουν σφαιρική στρατηγική πολιτικής. Προς τούτο, πρέπει ήδη να επαναπροσδιορίσουν τις πολιτικές της Ένωσης και να προσαρμόσουν τον τρόπο εργασίας των οργάνων σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες.

Επαναπροσδιορισμός των πολιτικών της ΕΕ

Η εισαγωγή του ευρώ και η διεύρυνση θα είναι οι καταλύτες για θεμελιώδεις αλλαγές. Πολύ σύντομα το ευρώ θα τεθεί σε ουσιαστική κυκλοφορία και θα αυξήσει τη διαφάνεια της Ένωσης τόσο στην επικράτειά της όσο και στον κόσμο γενικότερα. Η διεύρυνση θα προκαλέσει ιδιαίτερα προβλήματα όσον αφορά το ευρύ χάσμα μεταξύ πλούσιων και φτωχών κρατών. Θα δημιουργήσει νέες προκλήσεις όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και τις σχέσεις με τους μέλλοντες γείτονες.

Ο επαναπροσδιορισμός των πολιτικών σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να **καθορίσει σαφέστερα τους μακροπρόθεσμους στόχους της**. Εντός του γενικού στόχου της αειφόρου ανάπτυξης, οι στόχοι αυτοί μπορεί να αφορούν τη βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού, των γνώσεων και των δεξιοτήτων, την ενίσχυση τόσο της κοινωνικής συνοχής όσο και του ανταγωνισμού, την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων, τη στήριξη της τοπικής πολυμορφίας, τη συμβολή στην περιφερειακή ειρήνη και σταθερότητα. Ο εν λόγω επαναπροσδιορισμός θα συμβάλλει στην καθοδήγηση της μεταρρύθμισης των πολιτικών ενόψει της προετοιμασίας για την επιτυχή διεύρυνση και θα διασφαλίσει ότι η επέκταση της Ένωσης δεν θα έχει ως αποτέλεσμα την εξασθένηση ή την άμβλυνση των υφιστάμενων πολιτικών.

Τα όργανα, κατά τον καθορισμό των προτεραιοτήτων και τη διασφάλιση της συνοχής, πρέπει να αποφεύγουν τη λήψη αποφάσεων επί μακροπρόθεσμων προκλήσεων εμπνεόμενα από βραχυπρόθεσμο προβληματισμό. Αυτός ο κίνδυνος είναι υπαρκτός αφού στο άμεσο μέλλον μπορούν να συμπέσουν χρονικά η θεσμική μεταρρύθμιση, σημαντικές επιλογές ως προς την πολιτική, οι διαπραγματεύσεις για τον προϋπολογισμό και η διεύρυνση. Συνεπώς η ικανότητα της Ένωσης να διαδραματίζει τον ηγετικό της ρόλο μέσω συνεκτικού οράματος για το μέλλον μπορεί να τεθεί υπό δοκιμασία. Επίσης, η Ένωση πρέπει να συνεχίσει να εξασφαλίζει τους κατάλληλους πόρους για την εκπλήρωση των καθηκόντων που της ανατέθηκαν.

Εντός της Επιτροπής, λήφθηκαν σημαντικά μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητάς της όσον αφορά τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής ως ένα από τους τρεις πυλώνες της τρέχουσας διοικητικής μεταρρύθμισης. Τα μέτρα αυτά αντανakλώνται κάθε χρόνο μέσω σημαντικών γεγονότων που προωθούν τον πολιτικό διάλογο εντός του πλαισίου των πενταετών στρατηγικών στόχων της Επιτροπής:

- Η ετήσια στρατηγική πολιτικής της Επιτροπής στις αρχές κάθε έτους επικεντρώνεται στον καθορισμό στρατηγικών προτεραιοτήτων για τα δύο ή τρία προσεχή έτη. Επιτρέπει τη μεσοπρόθεσμη, πιο συνεκτική προσέγγιση και παρέχει τη δυνατότητα επαλήθευσης της διαθεσιμότητας των αναγκαίων πόρων.
- Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, στην ετήσια ομιλία του προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πρόοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταρτίζει τον απολογισμό ως προς τις στρατηγικές προτεραιότητες της Επιτροπής και σημειώνει τις νέες προκλήσεις που θα φέρει το μέλλον. Αυτός ο απολογισμός συμπληρώνει την ετήσια συνοπτική έκθεση προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η οποία καλύπτει την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης.
- Επιπλέον, από το 2002 και μετά, η ετήσια έκθεση για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ για την επικουρικότητα και αναλογικότητα θα προσανατολίζεται προς τους κύριους στόχους των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα μελετά την έκταση της εφαρμογής των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας από την Ένωση κατά την επίδωξη των κύριων στόχων της.

Ωστόσο, οι προσπάθειες για τη δόμηση καλύτερων συζητήσεων για τη συνοχή της πολιτικής πρέπει να βασίζονται στο διοργανικό διάλογο επί των μελλοντικών στόχων και προτεραιοτήτων της Ένωσης. Ο ρόλος της Επιτροπής όσον αφορά το δικαίωμα ανάληψης πρωτοβουλιών για την πολιτική και τον έλεγχο του μακροπρόθεσμου προγράμματος δράσης μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματικός κατά την προετοιμασία των **Ευρωπαϊκών Συμβουλίων**. Σε αυτές τις συνόδους κορυφής που λαμβάνουν χώρα τέσσερις φορές κάθε έτος συγκεντρώνονται οι δεκαπέντε αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων και ο Πρόεδρος της Επιτροπής.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από κοινού με την Επιτροπή, πρέπει να διαδραματίζει σημαντικότερο ρόλο στη χάραξη της στρατηγικής κατεύθυνσης της Ένωσης. Δεν πρέπει να ασχολείται με τις καθημερινές λεπτομέρειες των πολιτικών της ΕΕ. Η απαίτηση για την επίτευξη συναίνεσης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συχνά εξαρτά τη χάραξη πολιτικής από διάφορα εθνικά συμφέροντα σε τομείς όπου το Συμβούλιο μπορεί και πρέπει να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία των κρατών μελών. Η παραπάνω περίπτωση αποτελεί παράδειγμα της αποτυχίας του Συμβουλίου να αναλάβει την πολιτική ευθύνη που υπέχει βάσει της κοινοτικής μεθόδου ως προς τη λήψη αποφάσεων.

Επαναπροσδιορισμός των οργάνων

Προκειμένου να επιτύχει καλύτερες πολιτικές, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να ανανεώσει την κοινοτική μέθοδο. Κάθε όργανο πρέπει να επαναπροσδιορίσει τα βασικά καθήκοντά του: η Επιτροπή αναλαμβάνει πρωτοβουλία και εφαρμόζει την πολιτική· το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζουν για τη νομοθεσία και τον προϋπολογισμό (όπου είναι δυνατό χρησιμοποιείται στο Συμβούλιο η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία)· το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ασκεί πολιτική καθοδήγηση και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και των πολιτικών της Ένωσης.

Επομένως, πρέπει να αλλάξει ο τρόπος εργασίας των οργάνων. Βραχυπρόθεσμα, θα μπορούσαν να γίνουν πολλές αλλαγές χωρίς την τροποποίηση των ισχυουσών συνθηκών. Απαιτείται μεγαλύτερη προσπάθεια για τη διασφάλιση της συνοχής των εργασιών των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου. Το **Συμβούλιο Υπουργών**, και ιδιαίτερα το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, που αποτελείται από τους υπουργούς Εξωτερικών, έχει απωλέσει την ικανότητα πολιτικής καθοδήγησης και διαιτησίας μεταξύ των τομεακών συμφερόντων, ειδικότερα όταν απαιτείται η επίλυση διαφορών μεταξύ των εθνικών υπουργείων ως προς τη θέση που θα στηριχθεί στις προτάσεις της Επιτροπής. Ήδη εισήχθησαν από το Συμβούλιο ορισμένες αλλαγές ως προς τον τρόπο εργασίας του. Τα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Γκέτεμποργκ καλούν εκ νέου για τον «ουσιαστικότερο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου». Είναι γενικότερα αποδεκτό ότι μέχρι σήμερα η πρόοδος είναι αργή.

Πρέπει να αναγνωριστεί ότι οι διαδικασίες της Ένωσης εξελίχθηκαν από διπλωματικές σε δημοκρατικές, και ότι οι πολιτικές της επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις εθνικές κοινωνίες και την καθημερινή ζωή. Το Συμβούλιο πρέπει να αναπτύξει την ικανότητά του να συντονίζει όλες τις πτυχές της κοινοτικής πολιτικής τόσο εντός αυτού όσο και στα κράτη μέλη. Αυτό θα επέτρεπε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να επαναπροσδιορίσει τη δράση του στη χάραξη στρατηγικών στόχων και στον αποτελεσματικότερο έλεγχο της επιτυχίας της Ένωσης ως προς την επίτευξή τους.

Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και όλα τα εθνικά κοινοβούλια** της Ένωσης και των υποψήφιων προς ένταξη χωρών πρέπει να ενεργοποιηθούν και να προωθήσουν το διάλογο για το μέλλον της Ευρώπης και των πολιτικών της⁽¹⁹⁾. Η αλληλεξάρτηση μεταξύ των αλλαγών σε εθνικό επίπεδο, των πολιτικών της ΕΕ και των παγκόσμιων εξελίξεων δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί μόνο από τις Βρυξέλλες. Οι εν λόγω αλλαγές πρέπει να συζητηθούν σε εθνικό επίπεδο και σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο. Η Επιτροπή εκφράζει θετική γνώμη για την διεξαγωγή διαλόγου σχετικά με τις πολιτικές της Ένωσης, που θα οργανώνεται από κοινού από το Ευρωπαϊκό και τα εθνικά κοινοβούλια.

Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να ενισχύσει τον έλεγχο της εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Αυτό όμως συνεπάγεται τη μετατόπιση του βάρους από τον λεπτομερή λογιστικό έλεγχο στον επικεντρωμένο στην πολιτική έλεγχο που θα βασίζεται σε πολιτικούς στόχους. Είναι απαραίτητη η επανεξέταση των τομέων στους οποίους εφαρμόζεται η συναπόφαση προκειμένου να ενισχυθεί ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η **Επιτροπή** πρέπει να επαναπροσδιορίσει τα προβλεπόμενα από τη ευνήκη καθήκοντά της, ήτοι το δικαίωμα πρωτοβουλίας για την πολιτική, την εφαρμογή της, το ρόλο της ως θεματοφύλακα της συνθήκης και τη διεθνή εκπροσώπηση της Κοινότητας. Τα μέτρα που προτείνονται από την παρούσα Λευκή Βίβλο, μεταξύ των οποίων ο ενισχυμένος διάλογος με τις ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων, οι καλύτερες και διαφανέστερες διαβουλεύσεις με την κοινωνία των πολιτών, η καλύτερη χρήση της γνώμης των ειδικών και η καλύτερη αξιολόγηση των συνεπειών, θα συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας των προτάσεων για πολιτικές.

⁽¹⁹⁾ Τα κράτη μέλη πρέπει να ανταλλάσσουν τις βέλτιστες πρακτικές τους για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου της συνθήκης του Άμστερνταμ σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο δεσμός μεταξύ της ευρωπαϊκής και της παγκόσμιας διακυβέρνησης πρέπει να οδηγήσει την Ένωση στη συχνότερη υιοθέτηση ενιαίας στάσης. Η προτεραιότητα που δόθηκε στην εξέταση των καταγγελιών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου θα μεγιστοποιήσει τον αντίκτυπο του έργου της Επιτροπής ως θεματοφύλακα της συνθήκης.

Οι προτάσεις για την περαιτέρω απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας, οι καλύτερες ρυθμίσεις με την μεγαλύτερη ποικιλία μέσων πολιτικής και τη συνδυασμένη χρήση τους και οι μηχανισμοί τριμερών συμβάσεων θα βελτιώσουν την ποιότητα εκτέλεσης της πολιτικής. Η αυξημένη χρήση ρυθμιστικών οργανισμών θα διασφαλίσει την καλύτερη εκτέλεση και εφαρμογή των πολιτικών σε ειδικές περιπτώσεις. Επίσης με αυτό τον τρόπο αποφεύγεται η διάθεση κοινοτικών πόρων σε υπερβολικά τεχνικά καθήκοντα.

Με την ίδια οπτική, η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει ανακοίνωση και κανονισμό για τον καθορισμό του πλαισίου εργασίας των «εκτελεστικών» οργανισμών υπό τον έλεγχο της Επιτροπής. Αυτό συνεπάγεται ότι για τα καθήκοντα διαχείρισης των προγραμμάτων δαπανών χρησιμοποιούνται εξωτερικοί εκτελεστικοί οργανισμοί αντί των κοινοτικών πόρων.

Επίσης, πρέπει να καταστεί σαφέστερο ποιος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση της πολιτικής. Αυτό αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου το κοινοτικό σύστημα να γίνει περισσότερο ανοικτό και αξιόπιστο για όλους τους ευρωπαίους πολίτες.

Η κύρια ευθύνη για την εκτέλεση της πολιτικής και της νομοθεσίας με τη θέσπιση κανονισμών εκτέλεσης ή αποφάσεων ανατίθεται συνήθως στην Επιτροπή. Πρέπει να επανεξετασθούν οι όροι σύμφωνα με τους οποίους η Επιτροπή θεσπίζει αυτά τα εκτελεστικά μέτρα.

Τελικά, αυτό οδηγεί σε κατάσταση όπου:

- η νομοθεσία θα καθορίζει τις προϋποθέσεις και τα όρια εντός των οποίων η Επιτροπή ασκεί τον εκτελεστικό της ρόλο και
- ένας απλός νομικός μηχανισμός θα επιτρέπει στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως νομοθέτες την παρακολούθηση και τον έλεγχο των δράσεων της Επιτροπής σύμφωνα με τις αρχές και τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές που θεσπίστηκαν στη νομοθεσία.

Η αλλαγή αυτή θα έκανε τη λήψη αποφάσεων απλούστερη, ταχύτερη και ευκολότερα κατανοητή. Θα βελτίωνε τη λογοδότηση και θα βοηθούσε το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην πολιτική εκτίμηση της ποιότητας εργασίας της εκτελεστικής διαδικασίας.

Εάν εφαρμοστούν αυτοί οι προσανατολισμοί, η ανάγκη διατήρησης των υφιστάμενων επιτροπών, κυρίως των κανονιστικών και διαχειριστικών επιτροπών⁽²⁰⁾, θα τεθεί υπό αμφισβήτηση. Επομένως, πρέπει να επανεξετασθούν οι υφιστάμενες επιτροπές και να αξιολογηθεί η συνέχεια της λειτουργίας τους. Η εν λόγω αξιολόγηση πρέπει να λάβει υπόψη της την ανάγκη συνεκτίμησης της γνώμης των ειδικών κατά την εκτέλεση των κοινοτικών πολιτικών.

Η προσαρμογή αυτή της ευθύνης των οργάνων, με την ανάθεση του ελέγχου της εκτελεστικής αρμοδιότητας στα δύο νομοθετικά όργανα και την επανεξέταση των υφιστάμενων κανονιστικών και διαχειριστικών επιτροπών κινεί το λεπτό θέμα της εξισορρόπησης αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων. Πρέπει να οδηγήσει στην τροποποίηση του άρθρου 202 της συνθήκης, το οποίο επιτρέπει μόνο στο Συμβούλιο να υπαγάγει τον τρόπο άσκησης της αρμοδιότητας εκτέλεσης της Επιτροπής σε ορισμένους όρους. Αυτό το άρθρο είναι πλέον παρωχημένο λόγω της διαδικασίας συναπόφασης που δίδει ίσες εξουσίες στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσον αφορά τη θέσπιση νομοθεσίας σε πολλούς τομείς. Συνεπώς, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να διαδραματίζουν ισοδύναμο ρόλο κατά την εποπτεία του τρόπου άσκησης του εκτελεστικού ρόλου της Επιτροπής. Η Επιτροπή σκοπεύει να εγκαινιάσει προβληματισμό σχετικά με το θέμα ενόψει της προσεχούς διακυβερνητικής διάσκεψης.

⁽²⁰⁾ Επιτροπές που αποτελούνται από μέλη των διοικητικών υπηρεσιών των κρατών μελών και συνεπικουρούν στην Επιτροπή κατά την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της (βλέπε απόφαση 1999/468/EK, «απόφαση επιτροπολογίας»).

ΣΗΜΕΙΑ ΔΡΑΣΗΣ

Η Επιτροπή:

- θα χρησιμοποιήσει το δικαίωμα πρωτοβουλίας της για να επικεντρώσει σταθερότερα το διάλογο στη συνοχή της πολιτικής και τον καθορισμό μακροπρόθεσμων στόχων, βασιζόμενη στις συνεχιζόμενες προσπάθειες για τον στρατηγικό σχεδιασμό και την υποβολή εκθέσεων,
- θα προωθήσει, στην προσεχή διακυβερνητική διάσκεψη, προτάσεις για τον επαναπροσδιορισμό της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής ενώ θα εκλογικεύσει τον έλεγχο από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του τρόπου άσκησης από την Επιτροπή των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων.

Το Συμβούλιο πρέπει να βελτιώσει το συντονισμό μεταξύ των διαφόρων συνθέσεων του καθώς και την ικανότητα πολιτικής καθοδήγησης και σύνδεσης της κοινοτικής και εθνικής δράσης που έχει.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να ενισχύσει τον επαναπροσδιορισμό των στρατηγικών στόχων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στην προώθηση του διαλόγου για το μέλλον της Ευρώπης και τις πολιτικές της.

IV. ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Η πρόκληση για την Ένωση είναι να ανανεώσει τα θέματα της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας. Τα ερωτήματα που τίθενται στην παρούσα Λευκή Βίβλο και οι απαντήσεις που δίνονται συνδέονται με την ανανέωση αυτή. Με το παρόν έγγραφο εγκαινιάζεται μια διαδικασία που ανταποκρίνεται στο αίτημα απογοήτευσης πολλών πολιτών της Ένωσης. Η αποξένωση από τα πολιτικά δρώμενα δεν είναι μόνο ευρωπαϊκό πρόβλημα· είναι παγκόσμιο, εθνικό, τοπικό. Για την Ένωση όμως αντιπροσωπεύει ιδιαίτερη πρόκληση. Δεδομένου του μεγάλου βαθμού ολοκλήρωσης που έχει πλέον επιτευχθεί, οι πολίτες έχουν από την Ένωση προσδοκίες παρόμοιες με αυτές που έχουν από τις κρατικές πολιτικές και τα εθνικά πολιτικά όργανα. Η Ένωση όμως δεν μπορεί να αναπτύξει και να εκτελέσει πολιτικές με τον ίδιο τρόπο όπως μια εθνική κυβέρνηση. Η Ένωση πρέπει να αναπτύξει εταιρικές σχέσεις, να βασιστεί σε μεγάλη ποικιλία φορέων. Οι προσδοκίες πρέπει να πληρωθούν με διαφορετικούς τρόπους.

Ο γενικότερος στόχος μας βασίζεται στην απλή αρχή που κατηύθυνε την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση από τη θεμελίωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας: να επιτευχθεί η ενσωμάτωση των λαών της Ευρώπης, με απόλυτο σεβασμό της εθνικής ταυτότητας του κάθε λαού. Οι μεταρρυθμίσεις που προτείνονται είναι δυνατές μόνο αν η Ένωση αναζωπυρώσει το αρχικό πνεύμα των συνθηκών της ΕΕ και κάνει πλήρη χρήση της ευελιξίας που παρέχουν.

Πέντε πολιτικές αρχές — **διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή** — υποστηρίζουν τις προτάσεις στη Λευκή Βίβλο. Αυτές θα πρέπει να κατευθύνουν την Ένωση στην οργάνωση του τρόπου εργασίας της και την περαιτέρω προώθηση των μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της ισχύουσας συνθήκης, αλλά πρέπει, εκτός αυτού, να παράσχουν σημεία αναφοράς για τον διάλογο σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης.

Οι αρχές αυτές μαζί καθιστούν δυνατή την καλύτερη χρήση των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Αυτό αντικατοπτρίζεται, για παράδειγμα, στο βάρος που δίνεται, στη Λευκή αυτή Βίβλο, στη χρησιμοποίηση του σωστού συνδυασμού των μέσων για την εκτέλεση των πολιτικών σε κατάλληλη συνάρτηση προς τους επιδιωκόμενους στόχους, στον περιορισμό της νομοθεσίας στα βασικά της στοιχεία, και στη χρήση συμβάσεων που θα λαμβάνουν περισσότερο υπόψη τις τοπικές συνθήκες.

Το μέλλον και το παρόν: ένα θέμα πολιτικής βούλησης

Βάσει αυτών των αρχών, οι προτάσεις που εκτίθενται στην παρούσα Λευκή Βίβλο:

- **Θα διαρθρώσουν τη σχέση της ΕΕ με την κοινωνία των πολιτών.** Ο δεοντολογικός κώδικας διαβουλεύσεων θα επισημάνει τις αρμοδιότητες και θα προβάλει την υπευθυνότητα όλων των εταίρων. Θα ενισχύσει το διάλογο, και θα συμβάλει στο άνοιγμα της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.
- **Θα κάνουν μεγαλύτερη χρήση των δεξιοτήτων και της πρακτικής πείρας των περιφερειακών και τοπικών φορέων.** Κατ' αρχάς, πρόκειται για θέμα που αφορά τις εθνικές αρχές σύμφωνα με τις εθνικές συνταγματικές και διοικητικές ρυθμίσεις. Παράλληλα, η Ένωση θα πρέπει να κάνει πληρέστερη χρήση των υφιστάμενων δυνατοτήτων ευελιξίας για να βελτιώσει τις μεθόδους επιτόπιας εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών.
- **Θα κερδίσουν την εμπιστοσύνη του κοινού σχετικά με τον τρόπο που οι φορείς διαμόρφωσης πολιτικής χρησιμοποιούν τις γνώμες των ειδικών.** Το πολυθεματικό σύστημα εμπειρογνωμοσύνης της ΕΕ θα ανοίξει προς ενδελεχέστερη δημόσια εξέταση και διάλογο, απαραίτητο για τον χειρισμό των προκλήσεων, των κινδύνων και των δεοντολογικών ζητημάτων που τίθενται από την εξέλιξη της επιστήμης και της τεχνολογίας.
- **Θα βοηθήσουν τον σαφέστερο προσδιορισμό των στόχων πολιτικής της ΕΕ και θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των κοινοτικών πολιτικών** συνδυάζοντας την τυπική νομοθεσία με μη νομοθετικές και αυτορρυθμιστικές λύσεις προκειμένου να επιτευχθούν καλύτερα οι στόχοι αυτοί.
- **Θα καθορίσουν τις προϋποθέσεις για τη σύσταση ρυθμιστικών οργανισμών της ΕΕ.** Οι οργανισμοί αυτοί μπορούν να βελτιώσουν τη γνώμη των επιχειρήσεων και του ευρέως κοινού για την ουσιαστικότητα και τη διαφάνεια του κοινοτικού δικαίου, προσεγγίζοντας τις αποφάσεις για ορισμένα από τα πλέον πολύπλοκα και τεχνικά θέματα στους τομείς που αφορούν.
- **Θα επαναπροσδιορίσουν τους ρόλους και τις αρμοδιότητες κάθε οργάνου.** Αυτό θα βοηθήσει τους πολίτες ώστε να θεωρούν υπόλογους τους πολιτικούς ηγέτες τους και τα όργανα για τις αποφάσεις που λαμβάνει η Ένωση.

Η προώθηση αυτών των ενεργειών δεν απαιτεί απαραίτητα νέες συνθήκες. Πρόκειται κατά πρώτο και κύριο λόγο για **θέμα πολιτικής βούλησης**. Είναι μέρος ευρύτερης διαδικασίας. Η αλλαγή του τρόπου εργασίας της Ένωσης απαιτεί την ανταπόκριση όχι μόνο της Επιτροπής αλλά και όλων των άλλων ενδιαφερόμενων, και ειδικότερα του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των κρατών μελών και των ευρωπαίων πολιτών.

Προσαρμόζοντας τη διακυβέρνηση στο δικό της χώρο, η Ένωση θα είναι σε θέση να συμβάλλει ουσιαστικότερα στις νέες μορφές παγκόσμιας διακυβέρνησης. Οι πολιτικές και τα διεθνή θεσμικά όργανα πρέπει να ανταποκριθούν στις ανησυχίες των λαών.

Νέο επίκεντρο των οργάνων της Ένωσης

Τι θα αλλάξει όμως πραγματικά αν εφαρμοστούν αυτές οι προτάσεις; Στο επίκεντρο της προτεινόμενης αναμόρφωσης της διακυβέρνησης ευρίσκεται ή επαναπροσδιορισμός του έργου των οργάνων — της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αυτό θα οδηγήσει στα ακόλουθα:

- **Περισσότερο εστιασμένη χρήση από την Επιτροπή του δικαιώματος πρωτοβουλίας.** Οι καλύτερες διαβουλεύσεις και συμμετοχή, η ευρύτερη χρησιμοποίηση της γνώμης των ειδικών και η νέα προσέγγιση για τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό θα επιτρέψουν στην Επιτροπή να εξετάζει ενδελεχέστερα τα αιτήματα που προέρχονται από τα όργανα και από ομάδες συμφερόντων σχετικά με νέες πολιτικές πρωτοβουλίες. Η Επιτροπή θα είναι σε θέση να ενεργεί καλύτερα προς το γενικότερο ευρωπαϊκό συμφέρον.

- **Νομοθεσία της ΕΕ μετά την επιστροφή της στις βασικές αρχές της, και πλαίσιο με κανόνες εφαρμογής της.** Η Λευκή Βίβλος υποδεικνύει πώς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα εστιάσουν την προσοχή τους περισσότερο στην πολιτική κατεύθυνση και το πολιτικό περιεχόμενο, αφήνοντας την εφαρμογή στην εκτελεστική εξουσία. Παράλληλα όμως, και τα δύο όργανα θα πρέπει να συντονίσουν τον έλεγχο σχετικά με τον τρόπο που ασκεί η Επιτροπή τις εκτελεστικές της αρμοδιότητες.
- **Ουσιαστικότερη συμμετοχή των εθνικών φορέων στη διαμόρφωση, την εφαρμογή και την επιβολή των κοινοτικών κανόνων και προγραμμάτων.** Αυτό θα απορρεύσει από τις προτάσεις για διάλογο, αποκέντρωση, στενότερη συνεργασία μεταξύ των διοικήσεων, και ουσιαστικότερη επιβολή του κοινοτικού δικαίου. Εξάλλου, όσο μεγαλύτερη είναι η συμμετοχή των εθνικών και των περιφερειακών φορέων στις ευρωπαϊκές πολιτικές, τόσο προθυμότεροι θα είναι οι φορείς αυτοί να ενημερώσουν το κοινό σχετικά με τις πολιτικές αυτές.

Αυτός ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου των οργάνων αποτελεί σημαντικό βήμα για την προετοιμασία και την επιτυχή διαχείριση της διεύρυνσης.

Η ανανεωμένη κοινοτική μέθοδος ως πρότυπο για το μέλλον

Τόσο οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου όσο και η προοπτική περαιτέρω διεύρυνσης οδηγούν προς μία κατεύθυνση: **αναζωογόνηση της κοινοτικής μεθόδου.** Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή προτείνει και εκτελεί τις πολιτικές, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνουν αποφάσεις, και οι εθνικοί και περιφερειακοί φορείς συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ.

Η κοινοτική μέθοδος ευρίσκεται άριστα στην υπηρεσία της Ένωσης επί μισό αιώνα. Μπορεί πάντα να συνεχίσει να προσφέρει τις υπηρεσίες της αφού προηγουμένως εκσυγχρονιστεί.

Καθορίζοντας τις συνέπειες που θα έχει μια καλύτερη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση στα όργανα, η Λευκή Βίβλος συμμετέχει στη σύζηση για το μέλλον της Ευρώπης. Η αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης χαράζει επίσης την πορεία προς μελλοντικές τροποποιήσεις της συνθήκης κατά την προσεχή διακυβερνητική διάσκεψη — παρουσιάζει το σχεδιάγραμμα ενός προτύπου για τη μελλοντική πολιτική οργάνωση της Ένωσης:

- **Μοιράζοντας τις εξουσίες μεταξύ της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας,** το πρότυπο ακολουθεί το αντίστοιχο των εθνικών δημοκρατικών συστημάτων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο διαχωρισμός αυτών των δύο ρόλων θα καταστήσει ευκολότερη την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Στο πλαίσιο της βαθμιαίας επέκτασης των τομέων όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται από κοινού από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (της λεγόμενης διαδικασίας συναπόφασης), τα δύο αυτά όργανα θα πρέπει να έχουν ισοδύναμους ρόλους, κάτι που δεν συμβαίνει σήμερα υπό την ισχύουσα συνθήκη. Παράλληλα, η αποσαφήνιση των ρόλων θα πρέπει να δώσει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αναλάβει πλήρη εκτελεστική αρμοδιότητα.
- **Η Ένωση χρειάζεται σαφείς αρχές που θα καθορίζουν πώς μοιράζονται οι αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της.** Κατ' αρχάς, αυτό θα δώσει απάντηση στο συχνό ερώτημα που τίθεται από τους πολίτες: «Ποιός κάνει τι στην Ευρώπη;» Για να απαντήσει κανείς στην ερώτηση αυτή πρέπει να υπάρχει μια κοινή θεώρηση. Η Λευκή Βίβλος προβάλλει μια Ευρώπη απτή, εν πλήρη εξέλιξη, μια Ένωση βασιζόμενη σε μια διακυβέρνηση πολλαπλών επιπέδων, όπου κάθε παράγοντας συμβάλλει στην επιτυχία του εγχειρήματος ανάλογα με τις ικανότητές του ή τις γνώσεις του. Σε ένα σύστημα πολλαπλών επιπέδων, η αληθινή πρόκληση είναι η θέσπιση σαφών κανόνων για το πώς μοιράζονται, και όχι πώς χωρίζονται, οι αρμοδιότητες. Μόνο μια τέτοια θεώρηση μη αποκλεισμού θα μπορέσει να εξασφαλίσει σε βέλτιστο βαθμό τα συμφέροντα όλων των κρατών μελών και όλων των πολιτών της Ένωσης.

Η Λευκή Βίβλος, εγκαινιάζοντας μια διαδικασία, ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πολιτών της Ένωσης. Θα πρέπει να τους δώσει τη δυνατότητα να δουν την Ένωση ως μέσο με το οποίο θα επιτύχουν αλλαγές. Ο προβληματισμός γύρω από τις μεταρρυθμίσεις αυτές θα συνεχιστεί, και οι μεταρρυθμίσεις θα συμπληρωθούν με μια ευρύτερη διαδικασία συνταγματικής αναμόρφωσης που θα αρχίσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, μια διαδικασία στην οποία θα συμβάλει ενεργά η Επιτροπή.