



## Οι εξελίξεις μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Οι κύριες εξελίξεις των αρχικών συνθηκών αφορούν τη δημιουργία των ιδίων πόρων της Κοινότητας, την ενίσχυση των εξουσιών του Κοινοβουλίου επί του προϋπολογισμού, τις εκλογές των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω άμεσης και καθολικής ψηφοφορίας και τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που άρχισε να ισχύει από το 1986, επέφερε ουσιαστικές αλλαγές στη Συνθήκη της Ρώμης και ενίσχυσε την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέσω της δημιουργίας μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς.

### Τα κύρια επιτεύγματα στο πρώτο στάδιο της ολοκλήρωσης

Το άρθρο 8 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), γνωστής και ως Συνθήκη της Ρώμης<sup>[1]</sup>, προέβλεπε την ολοκλήρωση μιας κοινής αγοράς εντός μεταβατικής περιόδου δώδεκα ετών, η οποία θα πραγματοποιείτο σε τρία στάδια έως την 31η Δεκεμβρίου 1969. Ο πρώτος στόχος, η τελωνειακή ένωση, επιτεύχθηκε νωρίτερα από το αναμενόμενο. Η μεταβατική περίοδος για τη διεύρυνση των ποσοστώσεων και την προοδευτική κατάργηση των εσωτερικών τελωνείων είχε ήδη περατωθεί την 1η Ιουλίου 1968. Παρ' όλα αυτά, στο τέλος της μεταβατικής περιόδου εξακολουθούσαν να υπάρχουν σημαντικά εμπόδια όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία. Έως τη λήξη της χρονικής αυτής περιόδου, η Ευρώπη είχε εγκρίνει κοινό εξωτερικό δασμολόγιο για το εμπόριο με τις τρίτες χώρες.

Η δημιουργία μιας «πράσινης Ευρώπης» ήταν άλλο ένα μεγάλο σχέδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το 1962 εγκρίθηκαν οι πρώτοι κανονισμοί για την κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) και δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ).

### Οι πρώτες τροποποιήσεις της Συνθήκης

#### A. Βελτιώσεις των θεσμικών οργάνων

Η πρώτη θεσμική τροποποίηση, η οποία πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη Συγχώνευσης<sup>[2]</sup> των εκτελεστικών οργάνων, της 8ης Απριλίου 1965, και τέθηκε σε ισχύ το 1967, ίδρυσε ενιαίο Συμβούλιο και ενιαία Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) και εισήγαγε την αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού.

[1] Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, διαθέσιμη στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2] Συνθήκη Συγχώνευσης ΕΕ 152 της 13.7.1967, σ. 2-17, διαθέσιμη στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



## **B.** Ίδιοι πόροι και εξουσίες επί του προϋπολογισμού

Με την απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970<sup>[3]</sup> δημιουργήθηκε ένα σύστημα ιδίων πόρων για την Κοινότητα, το οποίο αντικατέστησε τις χρηματικές εισφορές των κρατών μελών (1.4.1).

- Η Συνθήκη του Λουξεμβούργου, της 22ας Απριλίου 1970<sup>[4]</sup>, έδωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορισμένες εξουσίες επί του προϋπολογισμού (1.3.1).
- Η Συνθήκη των Βρυξελλών, της 22ας Ιουλίου 1975<sup>[5]</sup>, έδωσε επίσης στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα απόρριψης του προϋπολογισμού και χορήγησης απαλλαγής στην Επιτροπή για την εκτέλεσή του. Με την ίδια Συνθήκη ιδρύθηκε επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο, όργανο αρμόδιο για τον έλεγχο των λογαριασμών της Κοινότητας και την οικονομική διαχείριση (1.3.12).

## **Γ.** Εκλογές

Η Πράξη της 20ής Σεπτεμβρίου 1976 έδωσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο νέα νομιμοποίηση και εξουσία χάρη στη θέσπιση της εκλογής του με άμεση και καθολική ψηφοφορία (1.3.4). Η Πράξη αναθεωρήθηκε το 2002, οπότε και θεσπίστηκαν η γενική αρχή της αναλογικής εκπροσώπησης και άλλες διατάξεις-πλαίσιο για τις νομοθεσίες των κρατών μελών σχετικά με τις ευρωπαϊκές εκλογές.

## **Δ.** Διεύρυνση

Το Ηνωμένο Βασίλειο προσχώρησε την 1η Ιανουαρίου 1973, μαζί με τη Δανία και την Ιρλανδία. Ο νορβηγικός λαός τάχθηκε κατά της προσχώρησης σε σχετικό δημοψήφισμα. Η Ελλάδα έγινε κράτος μέλος το 1981, η Ισπανία και η Πορτογαλία το 1986.

## **Ε.** Κοινοτικός προϋπολογισμός

Μετά την πρώτη διεύρυνση διατυπώθηκαν εκκλήσεις για μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία και για μεταρρύθμιση της ΚΓΠ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1979 κατέληξε σε συμφωνία ως προς σειρά συμπληρωματικών μέτρων. Οι συμφωνίες του Fontainebleau του 1984 πέτυχαν μια βιώσιμη λύση που βασιζόταν στην αρχή ότι θα μπορούσαν να λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα προς όφελος οποιουδήποτε κράτους μέλους επωμίζεται δυσανάλογο οικονομικό βάρος σε σχέση με την ευημερία του.

---

[3] 70/243/EKAX, ΕΟΚ, Ευρατόμ: Απόφαση τής 21ης Απριλίου 1970 περί αντικατάστασης των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών από ίδιους πόρους των Κοινοτήτων, διαθέσιμη στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj?locale=el>

[4] Συνθήκη περί τροποποιήσεως ορισμένων διατάξεων περί προϋπολογισμού, ΕΕ L 2 της 2.1.1971, σ. 1-12, διαθέσιμη στη διεύθυνση:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1558096159975&uri=CELEX%3A11970F%2FTEXT>

[5] Συνθήκη περί τροποποιήσεως ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των

Συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Συνθήκης

περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών

Κοινοτήτων, ΕΕ L 359 της 31.12.1977, σ. 1-19, διαθέσιμη στη διεύθυνση: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359.YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l)

[lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO\\_OJ%3D359.YEAR\\_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DB\\_COLL\\_OJ=oj-l](https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359.YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l)



## Η εμφάνιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Έπειτα από τις αρχικές επιτυχίες της οικονομικής κοινότητας, στις αρχές της δεκαετίας του 1960 ήρθε και πάλι στην επιφάνεια ο επιπλέον στόχος της δημιουργίας πολιτικής ενότητας μεταξύ των κρατών μελών, παρά την αποτυχία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ) τον Αύγουστο του 1954.

### A. Αποτυχία της προσπάθειας επίτευξης πολιτικής ένωσης

Στη διάσκεψη κορυφής της Βόννης, το 1961, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των έξι ιδρυτικών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ανέθεσαν σε μια διακυβερνητική επιτροπή, με πρόεδρο τον Γάλλο πρόεδρο Christian Fouchet, την υποβολή προτάσεων σχετικά με το πολιτικό καθεστώς μιας ένωσης των ευρωπαϊκών λαών. Η εν λόγω ερευνητική επιτροπή επιχείρησε μάταια δύο φορές, κατά την περίοδο 1960-1962, να υποβάλει στα κράτη μέλη ένα σχέδιο συνθήκης αποδεκτό από όλους, παρ' όλο που ο Fouchet βάσισε το σχέδιό του στον αυστηρό σεβασμό της ταυτότητας των κρατών μελών, με αποτέλεσμα την απόρριψη της δημιουργίας ενός ομοσπονδιακού συστήματος.

Ελλείψει συναίνεσης για μια πολιτική κοινότητα, δημιουργήθηκε, ως υποκατάστατο, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ). Στη διάσκεψη κορυφής της Χάγης τον Δεκέμβριο του 1969, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων αποφάσισαν να διερευνήσουν τον καλύτερο τρόπο επίτευξης προόδου όσον αφορά τον στόχο της πολιτικής ενοποίησης. Η έκθεση Davignon, που εγκρίθηκε από τους υπουργούς Εξωτερικών τον Οκτώβριο του 1970 και συμπληρώθηκε ακολούθως από περαιτέρω εκθέσεις, αποτέλεσε τη βάση της ΕΠΣ μέχρι την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Πράξης.

### B. Η κρίση του 1966

Σοβαρή κρίση σημειώθηκε κατά το τρίτο στάδιο της μεταβατικής περιόδου, εξαιτίας του σχεδίου τροποποίησης των διαδικασιών ψηφοφορίας στο Συμβούλιο από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία σε ορισμένους τομείς. Η Γαλλία αντιτάχθηκε σε μια σειρά από προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες περιελάμβαναν μέτρα για τη χρηματοδότηση της ΚΓΠ, και έπαψε να συμμετέχει στις κύριες κοινοτικές συνεδριάσεις (πολιτική της «κενής έδρας»). Τελικά, επιτεύχθηκε συμφωνία με τον λεγόμενο συμβιβασμό του Λουξεμβούργου (1.3.7), σύμφωνα με τον οποίο, όταν διακυβεύονται ζωτικά συμφέροντα ενός ή περισσότερων κρατών, τα μέλη του Συμβουλίου προσπαθούν να επιτύχουν λύσεις που μπορούν να εγκριθούν από όλα τα κράτη με σεβασμό των αμοιβαίων συμφερόντων τους.

### Γ. Η αυξανόμενη σημασία των ευρωπαϊκών «συνόδων κορυφής»

Οι διασκέψεις των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, μολοντί εκτός του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου, άρχισαν να παρέχουν πολιτική καθοδήγηση και να διευθετούν προβλήματα που το Συμβούλιο Υπουργών δεν μπορούσε να διαχειριστεί. Μετά τις πρώτες συνεδριάσεις του 1961 και του 1967, η σημασία αυτών των διασκέψεων ενισχύθηκε με τη σύνοδο κορυφής της Χάγης την 1η και 2α Δεκεμβρίου 1969, η οποία επέτρεψε την έναρξη διαπραγματεύσεων για τη διεύρυνση της Κοινότητας και κατέληξε σε συμφωνία σχετικά με το σύστημα χρηματοδότησης της Κοινότητας, καθώς και με τη σύνοδο κορυφής του Fontainebleau (Δεκέμβριος



του 1974), κατά την οποία ελήφθησαν σημαντικές πολιτικές αποφάσεις σχετικά με τις άμεσες εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο. Στην εν λόγω σύνοδο κορυφής, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων αποφάσισαν επίσης να συνέρχονται τρεις φορές τον χρόνο ως «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο» για να συζητούν τις κοινοτικές υποθέσεις και την πολιτική συνεργασία (1.3.6).

#### **Δ. Θεσμική μεταρρύθμιση και νομισματική πολιτική**

Προς τα τέλη της δεκαετίας του 1970 αναλήφθηκαν από τα κράτη μέλη διάφορες πρωτοβουλίες για τη σύγκλιση των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών. Για να λυθεί το πρόβλημα της νομισματικής αστάθειας και των αρνητικών συνεπειών της για την ΚΓΠ και για τη συνοχή μεταξύ των κρατών μελών, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Βρέμης και των Βρυξελλών το 1978 αποφάσισαν τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ). Το ΕΝΣ βασίστηκε στην εθελοντική και διαφοροποιημένη συμμετοχή (το Ηνωμένο Βασίλειο αποφάσισε να μη συμμετάσχει στον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών) και στηρίχθηκε στην ύπαρξη μιας κοινής λογιστικής μονάδας, του ECU.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λονδίνου το 1981, οι Υπουργοί Εξωτερικών της Γερμανίας και της Ιταλίας, Hans-Dietrich Genscher και Emilio Colombo, υπέβαλαν πρόταση «Ευρωπαϊκής Πράξης» που κάλυπτε διάφορα ζητήματα: Την πολιτική συνεργασία, τον πολιτισμό, τα θεμελιώδη δικαιώματα, την εναρμόνιση των νομοθεσιών πέραν των πεδίων που καλύπτονται από τις Συνθήκες, και τους τρόπους καταπολέμησης της βίας, της τρομοκρατίας και της εγκληματικότητας. Η πράξη αυτή δεν εγκρίθηκε στην αρχική της μορφή, ορισμένα όμως στοιχεία της επανεμφανίστηκαν στην «πανηγυρική διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση», που εγκρίθηκε στη Στουτγάρδη στις 19 Ιουνίου 1983.

#### **Ε. Το σχέδιο Spinelli**

Μερικούς μήνες μετά την πρώτη άμεση εκλογή του το 1979, το Κοινοβούλιο αντιμετώπισε μια σοβαρή κρίση στις σχέσεις του με το Συμβούλιο, με αφορμή τον προϋπολογισμό του έτους 1980. Με παρακίνηση του βουλευτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Altiero Spinelli, ιδρυτή του Ευρωπαϊκού Ομοσπονδιακού Κινήματος και πρώην Επιτρόπου, μια ομάδα εννέα ευρωβουλευτών συναντήθηκε τον Ιούλιο του 1980 για να συζητήσει τρόπους ανανέωσης της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων. Τον Ιούλιο του 1981 το Κοινοβούλιο συγκρότησε επιτροπή θεσμικών θεμάτων με συντονιστή εισηγητή τον κ. Spinelli, με στόχο να εκπονήσει σχέδιο τροποποίησης των υφισταμένων Συνθηκών. Η επιτροπή αποφάσισε να εκπονήσει σχέδιο για ένα μελλοντικό Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σχέδιο συνθήκης εγκρίθηκε με ευρεία πλειοψηφία στις 14 Φεβρουαρίου 1984. Η νομοθετική εξουσία θα ασκείτο στο πλαίσιο ενός κοινοβουλευτικού συστήματος δύο σωμάτων, παρόμοιου με το σύστημα ενός ομοσπονδιακού κράτους. Το σύστημα αυτό στόχευε στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αλλά δεν το αποδέχθηκαν τα κράτη μέλη.

## **Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**

Αφού διευθετήθηκε η διαφορά που ανέκυψε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 σχετικά με τον κοινοτικό προϋπολογισμό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε στη



συνεδρίασή του στο Fontainebleau, τον Ιούνιο του 1984, τη σύσταση ειδικής επιτροπής από προσωπικούς εκπροσώπους των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, γνωστής ως επιτροπή Dooge, από το όνομα του προέδρου της. Η επιτροπή αυτή είχε ως αποστολή να υποβάλει προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του κοινοτικού συστήματος και της πολιτικής συνεργασίας. Τον Ιούνιο του 1985, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνου αποφάσισε κατά πλειοψηφία (7 ψήφοι υπέρ έναντι 3 κατά), με έκτακτη διαδικασία για το εν λόγω θεσμικό όργανο, να συγκαλέσει διακυβερνητική διάσκεψη για να εξετάσει τις εξουσίες των θεσμικών οργάνων, την επέκταση των κοινοτικών δραστηριοτήτων σε νέα πεδία και τη δημιουργία μιας «πραγματικής» εσωτερικής αγοράς.

Στις 17 Φεβρουαρίου 1986, εννέα κράτη μέλη υπέγραψαν την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)<sup>[6]</sup>, και ακολούθησαν η Δανία (μετά από δημοψήφισμα), η Ιταλία και η Ελλάδα στις 28 Φεβρουαρίου 1986. Η Πράξη κυρώθηκε από τα κοινοβούλια των κρατών μελών το 1986, αλλά τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987, με έξι μήνες καθυστέρηση, λόγω προσφυγής ιδιώτη ενώπιον των ιρλανδικών δικαστηρίων. Η ΕΕΠ αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική τροποποίηση της Συνθήκης της Ρώμης. Οι βασικές της διατάξεις είναι:

#### **A.** Επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης

##### **1.** Μέσω της δημιουργίας μιας ευρείας εσωτερικής αγοράς

Ολοκλήρωση μιας πλήρως λειτουργικής εσωτερικής αγοράς μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1993, η οποία θα ενσωμάτωνε και θα διεύρυνε τον στόχο της κοινής αγοράς που είχε τεθεί το 1958 (2.1.1).

##### **2.** Μέσω της θέσπισης νέων αρμοδιοτήτων στους ακόλουθους τομείς:

- νομισματική πολιτική,
- κοινωνική πολιτική,
- οικονομική και κοινωνική συνοχή,
- έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη,
- περιβάλλον,
- συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής.

#### **B.** Βελτίωση της δυνατότητας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου Υπουργών

Η ειδική πλειοψηφία αντικατέστησε την απαίτηση για ομοφωνία σε τέσσερις από τους υπάρχοντες τομείς αρμοδιοτήτων της Κοινότητας: την τροποποίηση του κοινού δασμολογίου, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων και την κοινή πολιτική θαλάσσιων και εναέριων μεταφορών. Η ειδική πλειοψηφία θεσπίστηκε επίσης για διάφορες νέους τομείς αρμοδιοτήτων, όπως την εσωτερική αγορά, την κοινωνική πολιτική, την οικονομική και κοινωνική συνοχή, την έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη και την περιβαλλοντική πολιτική. Η εισαγωγή του συστήματος αυτού επέφερε επίσης μια τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, ώστε να συμφωνεί με προηγούμενη δήλωση της Προεδρίας, ότι στο μέλλον θα είναι δυνατή η ψηφοφορία εντός του Συμβουλίου όχι μόνο με πρωτοβουλία του Προέδρου

---

[6]Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ΕΕ L 169 της 29.6.1987, σ. 1-28, διαθέσιμη στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



του Συμβουλίου αλλά και κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής ή κράτους μέλους, εφόσον ταχθεί υπέρ η απλή πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου.

#### Γ. Ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η Ενιαία Πράξη ενίσχυσε τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου:

- οι συμφωνίες διεύρυνσης και οι συμφωνίες σύνδεσης απαιτούσαν πλέον τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου·
- η θέσπιση διαδικασίας συνεργασίας με το Συμβούλιο ([1.2.3](#)) παρείχε στο Κοινοβούλιο ουσιαστικές, αν και περιορισμένες, νομοθετικές εξουσίες· η εφαρμογή της διαδικασίας σε δώδεκα περίπου νομικές βάσεις εκείνη την εποχή αποτέλεσε σημείο καμπής για την εξέλιξη του Κοινοβουλίου σε πραγματικό συννομοθέτη.

Ina Sokolska  
11/2019

