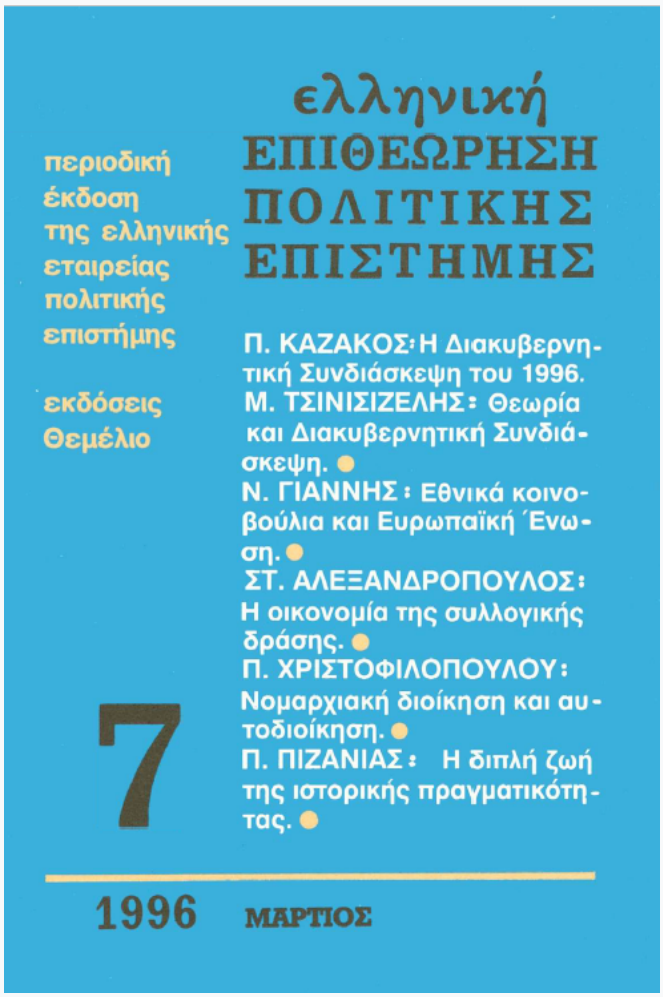
ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 7, Αρ. 1 (1996)



Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 και η θεσμική μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Πάνος Καζάκος

doi: 10.12681/hpsa.15251

Copyright © 2017, Πάνος Καζάκος

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Καζάκος Π. (2017). Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 και η θεσμική μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, *7*(1), 5–34. https://doi.org/10.12681/hpsa.15251

ΠΑΝΟΣ ΚΑΖΑΚΟΣ*

Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΔΙΑΣΚΕΨΗ ΤΟΥ 1996 ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 (στο εξής ΔΣΔ'96) συγκαλείται για μια νέα μεταρρύθμιση της Ε.Ε. σε συνθήκες γενικευμένης *αβεβαιότητας* για την τωρινή κατάσταση και τη μελλοντική κατεύθυνση της Ε.Ε.

Οι αιτίες της αβεβαιότητας είναι πολλές και αλληλένδετες. Ανάμεσά τους ξεχωρίζω τις εξής: Πρώτον, τα επίμονα οικονομικά προβλήματα όπως η ανεργία και η τύχη του κράτους πρόνοιας. Τα προβλήματα αυτά κάνουν την τωρινή κατάσταση να διαφέρει από τη «χρυσή εποχή» των δεκαετιών του '50 και '60, κατά τη διάρκεια των οποίων διαμορφώθηκαν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί, το εθνικό κράτος είχε σαφώς προσδιορισμένους ρόλους, οι κοινωνικές του λειτουργίες επεκτείνονταν και η οικονομία επέδειχνε υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, ενώ οι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι δεν είχαν ακόμη πάρει απειλητικές διαστάσεις.

Δεύτερον, το τέλος του ψυχρού πολέμου, που εξαφάνισε ό,τι η Δυτική Ευρώπη θεωρούσε ως κοινή απειλή, φέρνοντας στην επιφάνεια παραδοσιακές συμπεριφορές των εθνικών κρατών και «τοπικά» διαφοροποιημένους κινδύνους. Υπάρχει σήμερα μια προφανής αναγέννηση της παραδοσιακής αντίληψης για την εθνική κυριαρχία και το εθνικό συμφέρον.

Τρίτον, η ίδια η προοπτική της διεύρυνσης,[1] η οποία δεν αμφι-

* Ο Πάνος Καζάκος είναι καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. Η Ε.Ε. έχει ήδη διαμορφώσει ένα πλαίσιο πολιτικής για τη διεύρυνση. Περιλαμβάνει αφενός τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες και αφετέρου τις προϋποθέσεις που πρέπει να εκπληρώνει κάθε χώρα για να ενταχθεί στην Ε.Ε. Οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες με δέκα συνολικά χώρες της ΚΑ Ευρώπης, προσδιορίζουν το είδος της συνεργασίας και οικονομικής ολοκλήρωσης κατά το *προενταξιακό* στάδιο, δηλαδή πριν από οποιαδήποτε συμφωνία ένταξης, ενώ ταυτόχρονα αναγνωρίζουν ότι ο

σβητείται φανερά από κανέναν, αφού συνδέεται με πολιτικά οφέλη και με τη διάχυτη προσδοκία ότι θα δώσει ένα νέο δυναμισμό στην ευρωπαϊκή οικονομία, θέτει δυσεπίλυτα θεσμικά και οικονομικά ζητήματα, ακόμη και αν δεχθούμε ότι θα πραγματοποιηθεί σταδιακά. Πώς θα μπορέσει να λειτουργήσει μια Ε.Ε. με 20, 25 ή 30 μέλη; Με ποιο κόστος; Εδώ ελλοχεύει ένας πραγματικός κίνδυνος. Όπως τόνιζε ο Fr. Mitterand,[2] όσο περισσότερο επιτυγχάνει η Ε.Ε. τόσο μεγαλύτερη έλξη ασκεί στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. *Η δυσκολία έγκειται στο ότι πρέπει να γίνει η διεύρυνση και να μην εξασθενήσει αυτό που υπάρχει.* Το πρόβλημα είναι δύσκολο να λυθεί και συμφωνημένες συνταγές δεν υπάρχουν.

Τέταρτον, ως πηγή αβεβαιότητας αναδείχθηκε η ίδια η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση («το Μάαστριχτ»). Πολλές διατάξεις της δεν έχουν δοκιμασθεί πραγματικά (ΟΝΕ), ενώ άλλες έμειναν μετέωρες (ΚΕΠΠΑ). Επίσης τα κράτη-μέλη αμφιβάλλουν για τις πιθανές επιπτώσεις σε αυτά από τις ρυθμίσεις του Maastricht, δηλαδή εν τέλει για την κατανομή κερδών και ζημιών μεταξύ τους.

Ας προσθέσουμε, τέλος, ότι δεν υπάρχει κάποια γενικότερη συμφωνία για την κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο μέλλον. Αντίθετα μάλιστα, στις σημερινές ρευστές συνθήκες, ενδυναμώθηκε η αντιπαλότητα διαφορετικών φιλοσοφιών για τη μελλοντική οργάνωση της Ευρώπης.

Στο επίκεντρο της ΔΣΔ'96 βρίσκονται οι θεσμοί και οι διαδικασίες αποφάσεων στην Ε.Ε. Ακόμη και στο ζήτημα της ΚΕΠΠΑ, η οποία εμφανίζεται ως ξεχωριστό σημείο της ημερήσιας διάταξης, τα

τελικός στόχος είναι η ένταξη. Πέντε χώρες με τέτοιες συμφωνίες έχουν ήδη υποβάλει σχετική αίτηση, ενώ άλλες έχουν αναγγείλει την πρόθεσή τους να κάνουν το ίδιο. Επίσης, αίτηση ένταξης υπέβαλαν η Μάλτα, η Κύπρος και η Τουρκία. Για την τελευταία, το θέμα δε συζητάται για οικονομικούς, πολιτικούς και πολιτιστικούς λόγους, αν και η Ε.Ε. επιδιώκει τη συνεχή βελτίωση των σχέσεων της Ε.Ε. με τη χώρα αυτή. Η Κύπρος και η Μάλτα αντίθετα θα περιληφθούν στον κύκλο διαπραγματεύσεων για την επόμενη διεύρυνση μετά τη ΔΣΔ'96. Η Ε.Ε. έχει επίσης καθορίσει και τις προϋποθέσεις για την ένταξη των χωρών της ΚΑ Ευρώπης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Ιούνιος 1993) ως εξής: Σταθεροί δημοκρατικοί θεσμοί, λειτουργούσα οικονομία της αγοράς, ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων εντός της Ένωσης και ικανότητα εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η ιδιότητα του κράτους-μέλους.

2. Βλ. τελευταία ομιλία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μεταφρασμένη και δημοσιευμένη με τον τίτλο «Ο πόλεμος δεν είναι μόνο το παρελθόν για την Ευρώπη, αλλά και το μέλλον», στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 27 Ιουλίου 1995.

μείζονα θέματα αφορούν σε θεσμούς (ενσωμάτωση της ΔΕΕ στην Ε.Ε.) και διαδικασίες αποφάσεων σ' αυτή την ιδιαίτερη περιοχή πολιτικής.

Πρέπει όμως να τονισθεί ότι η θεσμική μεταρρύθμιση δεν είναι το μόνο ζήτημα που απασχολεί σήμερα την Ευρώπη και την Ε.Ε. Σ' αυτό πρέπει να προσθέσουμε ζητήματα που «τρέχουν» σε παράλληλες διαδικασίες, όπως είναι η εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος και των νέων κεντρικών νομισματικών θεσμών («μία αγορά, ένα νόμισμα») και το μέλλον των κοινών πολιτικών (π.χ. της διαρθρωτικής πολιτικής που συνδέθηκε με το όνομα του J. Delors).

Η πρόταξη κατά κάποιον τρόπο της θεσμικής μεταρρύθμισης στη ΔΣΔ'96 γίνεται με το επιχείρημα ότι η Ε.Ε. πρέπει να ανανεώσει τους θεσμούς και τις διαδικασίες αποφάσεων ακριβώς για να αντιμετωπίσει τα υπόλοιπα ζητήματα. Άλλωστε για τη νομισματική ένωση υπάρχει ένα χρονοδιάγραμμα και συμφωνημένοι μηχανισμοί, ενώ η χρηματοδότηση των κοινών πολιτικών ακολουθεί το επίσης συμφωνημένο πλαίσιο ώς το 1999. Όμως, δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι *από την έκβαση της θεσμικής διαπραγμάτευσης (και συνεπώς τη νέα ισορροπία ανάμεσα στα κράτη-μέλη) θα εξαρτηθούν οι απαντήσεις που θα δίνει στο μέλλον η Ε.Ε. σε θέματα ουσίας.* Στο σημείο αυτό θα σταθούμε αργότερα.

2. ΤΑ ΜΕΓΑΛΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ

Οι τεχνικές λεπτομέρειες της θεσμικής και της πολιτικής συζήτησης τείνουν συχνά να συγκαλύψουν το κύριο ερώτημα, το οποίο τίθεται επειγόντως εξαιτίας της προοπτικής της διεύρυνσης: θα διατηρηθεί το ίδιο (έστω sui generis) «πρότυπο» ενοποίησης όπως το γνωρίσαμε ώς τώρα, βασικό χαρακτηριστικό του οποίου ήταν η συμμετοχή όλων σε όλα τα όργανα κι όλες τις πολιτικές; Ή μήπως η Ε.Ε. όπως τη γνωρίσαμε ήταν ένα μεταβατικό ιστορικό στάδιο στην οργάνωση της Ευρώπης που τελειώνει, γιατί άλλαξαν οι συνθήκες; Και τότε τι θα πάρει τη θέση της;

Στη συζήτηση για τη μελλοντική μορφή της Ευρώπης, συγκρούονται εκ νέου οι διαφορετικές φιλοσοφίες, οι οποίες συνόδευσαν ώς τώρα την πορεία ολοκλήρωσης:

– το ομοσπονδιακό όραμα·
– η ιδέα μιας χαλαρής συνομοσπονδίας στη βάση της απέραντης

«εσωτερικής αγοράς», η οποία δε διαφέρει και πολύ από την κατάσταση που επικρατούσε το «1913»·

– η ενδιάμεση ιδέα μιας «Ευρώπης των πολλών ταχυτήτων», και

– η ιστορική αντίληψη της «Ευρώπης των Συνθηκών», που συνδέεται με τα βασικά χαρακτηριστικά και τις αρχές της τωρινής (και sui generis) Ε.Ε., αλλά δέχεται ότι χρειάζονται μεταρρυθμίσεις μεγαλύτερης ή μικρότερης κλίμακας για να λειτουργήσει καλύτερα υπό συνθήκες διεύρυνσης.

Αυτή η διαπάλη βασικών αντιλήψεων για τη μελλοντική μορφή της Ευρώπης διαπερνά όλα τα επιμέρους ζητήματα.

Επιχειρήματα για μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία υπάρχουν.[3] Το σπουδαιότερο: Η ομοσπονδιακή συγκρότηση είναι αναγκαία προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αυξανόμενες εξωτερικές απειλές. Την ομοσπονδιακή οργάνωση της Ευρώπης υποστηρίζουν κυρίως η Γερμανία, το Βέλγιο και η Ελλάδα, έχοντας όμως διαφορετικά κίνητρα.

Τουλάχιστον από το 1989, όταν κατατέθηκε η πρώτη «Έκθεση» για την εξέλιξη της Κοινότητας στη Βουλή των Ελλήνων,[4] *η επίσημη Ελλάδα τοποθετείται στο ομοσπονδιακό στρατόπεδο – για λόγους ιστορίας, θέσης στα σύνορα κόσμων, ασταθούς περίγυρου και διαρθρωτικών υστερήσεων.* Μια ομοσπονδιακή Ευρώπη θα 'ναι από τη φύση της μια περισσότερο αλληλέγγυα Ευρώπη, τόσο στον τομέα της οικονομίας όσο και στον τομέα της ασφαλείας. Αυτή είναι η προσδοκία μας. Ωστόσο, συχνά τονίζεται η ανάγκη προστασίας των ζωτικών εθνικών συμφερόντων στην Ε.Ε. και, συνεπώς, του δικαιώματος αρνησικυρίας (veto).[5]

3. Μέρος της σχετικής επιχειρηματολογίας περιέχει με συστηματικό τρόπο η «έκθεση Herman». Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Έκθεση της Επιτροπής Θεσμικών Θεμάτων για το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 9 Φεβρουαρίου 1994.

4. Βλ. Υπουργείο Εξωτερικών, *Έκθεση του Υπουργείου προς τη Βουλή των Ελλήνων για την εξέλιξη των κοινοτικών υποθέσεων*, Αθήνα 1989. Επίσης στη συνάντηση των ηγετών των σοσιαλιστικών κομμάτων στη Μαδρίτη το Δεκέμβριο 1990, ο πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου είχε υποστηρίξει ότι «η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να έχει ομοσπονδιακό χαρακτήρα». Βλ. κείμενο της ομιλίας του στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 18 Μαΐου 1995. Η Ν.Δ. έχει από καιρό υιοθετήσει την ομοσπονδιακή ιδέα. Επανεπιβεβαίωσε τη θέση της σε πρόσφατη συνάντηση της ηγεσίας στους Δελφούς, βλ. εφημ. *η Καθημερινή*, 14.6.1995.

5. Βλ. πολιτική επιχειρηματολογία που δε συμβιβάζεται με τον πρωτύτερο ομοσπονδισμό ανάμεσα σε πολλά άλλα στο «προγραμματικό» κείμενο του Ε. Βενιζέλου, «Επτά θέσεις για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του '96», *Ελευθεροτυπία*, 30.4.1995.

Αλλά η Ομοσπονδία δεν είναι ρεαλιστική προοπτική. Μπορεί στρατηγικές και μακροχρόνιες ανάγκες να απαιτούν ομοσπονδιακές μορφές, όμως οι πολιτικές πραγματικότητες στην Ευρώπη, που χαρακτηρίζονται από την παράδοση του εθνικού κράτους, θέτουν στενά όρια στο τι μπορεί να γίνει στο προβλεπτό μέλλον.

Από πολιτική άποψη βαρύνουσες είναι οι αρνητικές στάσεις της Γαλλίας και του Ενωμένου Βασιλείου. Για τον προηγούμενο γάλλο πρωθυπουργό Ε. Balladur,

> «η σημερινή Ευρώπη διευρυμένη με μεγαλύτερο αριθμό κρατών δε θα μπορούσε να είναι ομοσπονδιακή. Αυτό θα σήμαινε ότι [...] τα πέντε μεγάλα κράτη που αντιπροσωπεύουν τα 4/5 του πληθυσμού και του πλούτου, θα μπορούσαν να περιέλθουν σε μειοψηφία, πράγμα το οποίο δε θα αποδέχονταν. Πώς για παράδειγμα μπορεί κανείς να φαντασθεί ότι ένα κράτος θα δεχόταν να του επιβληθεί η αποστολή στρατιωτών σε ένα θέατρο εξωτερικών επιχειρήσεων; Τα κράτη της Ευρώπης είναι πολύ διαφοροποιημένα στη γλώσσα και τον πολιτισμό τους [...] Μόνον ευέλικτες μορφές και διαδικασίες οργάνωσης ενός τέτοιου συνόλου μπορεί να έχουν αποτέλεσμα. Η επαναφορά του ζητήματος της ομοσπονδιοποίησης δε θα επιφέρει παρά δυσκολίες».[6]

Η πρόσφατη πολιτική αλλαγή στη Γαλλία, που σημαδεύθηκε με την άνοδο των γκωλικών, μάλλον ενδυνάμωσε τη γενική αυτή κατεύθυνση της ευρωπαϊκής της πολιτικής. Επίσης, ο πρωθυπουργός του Ενωμένου Βασιλείου John Major τονίζει με κάθε ευκαιρία τη βαθιά δυσπιστία της χώρας του έναντι του «συγκεντρωτικού οράματος» (centralizing vision),[7] εκφράζοντας με τον τρόπο αυτό και τη δυσπιστία άλλων μικρότερων κρατών.

Το Ενωμένο Βασίλειο ειδικά στοχεύει σε μια απέραντη *ζώνη ελευθέρων ανταλλαγών από τον Ατλαντικό ώς τη Βαλτική και τη Μαύρη Θάλασσα*, η οποία θα συμπληρώνεται με διαφορετικές μορφές συνεργασίας ανάμεσα σε διαφορετικές ομάδες κρατών. Έ-

6. *Le Monde*, 30.11.1994. Ολόκληρο το κείμενο Balladur δημοσιεύθηκε μεταφρασμένο στο περιοδικό *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 16, Αθήνα 1995, σ. 17-21.

7. John Major, «Paise your Eyes, there is a Land beyond», άρθρο μετά από πρόσκληση στο *The Economist*, 25.9.1993, σ. 19-29. Την ομοσπονδιακή προοπτική απορρίπτει κατηγορηματικά και το Εργατικό Κόμμα. Βλ. Tony Blair, «Britain in Europe: An Agenda for Reform», στο *Politik und Gesellschaft/International Politics and Society*, Friedrich-Ebert-Stiftung, τχ. 3/1995, σ. 268-272.

να χάσμα χωρίζει την ιδέα μιας μεγάλης ζώνης ελευθέρου εμπορίου από την ιδέα των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης.

Ως διέξοδος από αυτά έχει προταθεί *«η Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων»*, μια μέση οδός κάπου ανάμεσα σε ομοσπονδία και στη σημερινή Ένωση. Η ιδέα είναι ότι αν μια μικρή ομάδα κρατών-μελών θέλει να προχωρήσει γρηγορότερα σε βήματα ολοκλήρωσης, τότε θα επιτρέπεται να προχωρεί. Σε πρόσφατη κοινή επιστολή προς την ισπανική Προεδρία της Ε.Ε. για το β΄ εξάμηνο 1995, ο γάλλος Πρόεδρος και ο γερμανός Καγκελάριος υιοθετούν την ιδέα των πολλών ταχυτήτων και προτείνουν την ενσωμάτωση στη Συνθήκη της Ε.Ε. μιας γενικής ρήτρας, η οποία «θα δίνει τη δυνατότητα στις χώρες που το επιθυμούν και δύνανται να αναπτύξουν μια ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ τους, διατηρώντας το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης».[8]

Μπορεί κανείς να φαντασθεί την ιδέα σαν ένα καραβάνι, η ταχύτητα του οποίου όμως δεν επηρεάζεται από τους βραδυπορούντες. Είναι ίσως ο πιθανότερος δρόμος. Έτσι όμως μπορεί να καταλήξουμε στη διάλυση του καραβανιού.

Η επίσημη Ελλάδα λέγει όχι στην ιδέα των πολλών ταχυτήτων. Θεωρεί ότι θα οδηγήσει σε

> «μια αυθαίρετη διαίρεση [της Ευρώπης], μια προσπάθεια αυταρχικής επιβολής της άποψης των ισχυροτέρων [...] Έρχεται σε πλήρη σύγκρουση με τις ίδιες τις αρχές της Κοινότητας, ενέχει τον κίνδυνο της περιθωριοποίησης όσων για διαφόρους λόγους δεν έχουν καταφέρει να συμμετάσχουν στο σκληρό πυρήνα». Είναι η λογική «ενός θεσμοθετημένου διευθυντηρίου».[9]

Απομένει η σημερινή Ευρώπη, η «Ευρώπη των Συνθηκών» (με την ομοσπονδία ως «τέλος»), όπως διαμορφώθηκε ιστορικά με αλλεπάλληλες συνθήκες. Ξεχωριστό χαρακτηριστικό της αναδείχθηκε ο ιδιότυπος συγκερασμός υπερεθνικότητας και διακυβερνητικής

8. Βλ. εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, 8 Δεκεμβρίου 1995.

9. Κείμενο ομιλίας του Γιάννου Κρανιδιώτη στην Ένωση Ανταποκριτών Ξένου Τύπου, Αθήνα 28.9.1994. Βλ. επίσης συνέντευξη του Α. Παπανδρέου στην εφημερίδα *η Καθημερινή*, 23.1.1994· Α. Θεοδωράκης, «Ένα νέο σχήμα για την Ευρώπη», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τχ. 16, 1985· ΥΠΕΞ, *Για μια Ευρώπη των πολιτών, της δημοκρατίας και της ανάπτυξης*, υπόμνημα ομάδας εργασίας για τη ΔΣΔ του 1996, Αθήνα, Ιανουάριος 1995, σ. 15 κ.α.· Βουλή των Ελλήνων-ΕΕΚΥ, *Σχέδιο έκθεσης και σχέδιο ψηφίσματος σχετικά με τη ΔΣΔ 1996* (εισηγητής Μ. Κεφαλογιάννης), 10.4.1995, σ. 20 κ.α.

συνεργασίας, οικονομικής ολοκλήρωσης και αλληλεγγύης. Αναμφίβολα οφείλει να προσαρμοσθεί στη νέα ευρωπαϊκή και παγκόσμια κατάσταση. Αλλά πού τελειώνει η προσαρμογή και πού αρχίζει η μετατροπή της σε μια κατασκευή διαφορετικής φύσης;

Οι βασικές αντιλήψεις που εκθέσαμε επηρεάζουν το διαπραγματευτικό τοπίο για τους μελλοντικούς θεσμούς της Ένωσης.

3. Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ ΓΙΑ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Σύμφωνα με τις *επίσημες* δηλώσεις, οι προτάσεις για θεσμικές αλλαγές στοχεύουν, κατά κύριο λόγο, στην αποτελεσματικότερη λειτουργία και, δευτερευόντως, στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας των θεσμών της Ε.Ε.

Η τωρινή κριτική στους θεσμούς πηγάζει από διαφορετικές πηγές. Μια είναι η εμπειρική παρακολούθηση των κοινοτικών οργάνων σε συνδυασμό με την «ομοσπονδιακή αναλογία», δηλαδή από συγκεκριμένη αντίληψη για τη θεσμική δομή μιας «καλής κυβέρνησης».[10] Στη θεωρητικά συνεκτικότερη ανάλυση του David Coombes, το επιχείρημα είναι απλά ότι *η θεσμική δομή και οι διαδικασίες αποφάσεων στην Ε.Ε. αποκλίνουν σημαντικά από τις βασικές αρχές μιας «καλής κυβέρνησης»* (good government), παρόμοιες φεύ' ειπείν με εκείνες που ενέπνευσαν τους ιδρυτές της αμερικανικής ομοσπονδίας. Με άλλα λόγια οι ενωσιακοί θεσμοί δεν ανταποκρίνονται στο δόγμα της διάκρισης των εξουσιών, οι εκτελεστικές εξουσίες είναι ασαφώς κατανεμημένες και δεν υπάρχει ένα μοναδικό locus ευθύνης.[11] Για το λόγο αυτόν είναι αναποτελεσματικοί.

10. *The Intergovernmental Conference of the European Union 1996*, Federal Trust, Λονδίνο 1995. Βλ. επίσης από την απέραντη βιβλιογραφία: A. Duff - J. Pinter - Roy Pryce (επιμ.), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, Routledge, Λονδίνο 1994, ιδιαίτερα το τρίτο μέρος· Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, Bertelsmann, Gütersloh 1994. Στην Ελλάδα την κριτική για την αναποτελεσματικότητα των ενωσιακών θεσμών διατυπώνει με σαφήνεια ο Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht*, Θεμέλιο, 1995. Αμφιβολίες για τη λειτουργικότητα της τωρινής δομής βρίσκει κανείς διάχυτες στην ελληνική βιβλιογραφία. Σύγκρινε ενδεικτικά Ι. Αναστόπουλος, «Νέες θεσμικές ισορροπίες των κοινοτικών οργάνων μετά το Μάαστριχτ», στον τόμο Θ. Χριστοδουλίδης - Κ. Στεφάνου (επιμ.), *Η συνθήκη του Μάαστριχτ - συνθετική θεώρηση*, Σιδέρης, 1993, σ. 127-138.

11. Βλ. David Coombes, «Problems of Governance in the Union», στο A. Duff -

Ωστόσο δεν πρέπει να παραβλέψουμε και την κριτική που ασκείται με αφετηρία εντελώς διαφορετικές αντιλήψεις για την «καλή *διεθνή* διακυβέρνηση» που έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές της ομοσπονδίας, τονίζοντας περισσότερο την ανάγκη να μειωθεί η ενωσιακή γραφειοκρατία και να αφαιρεθούν από τους κεντρικούς θεσμούς της Ε.Ε. αρμοδιότητες, οι οποίες δεν τους ανήκουν ή τις οποίες δεν μπορούν να εκπληρώσουν.[12] Στο πλαίσιο της κριτικής αυτής προσέγγισης,[13] ο τρόπος λειτουργίας των τωρινών θεσμών είναι σχεδόν εφιαλτικός.

Από τα προηγούμενα γίνεται εμφανές ότι *η επιλογή θεωρίας επηρεάζει κρίσιμα τόσο το περιεχόμενο της κριτικής όσο και τις προτάσεις για την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών*. Δυσλειτουργίες όμως υπάρχουν και η διεύρυνση θα τις επιτείνει. Το μέγεθος των οργάνων π.χ. δεν μπορεί να αυξάνεται απεριόριστα, ενώ θα πρέπει να γίνουν αλλαγές στις διαδικασίες αποφάσεων για να είναι αποτελεσματικές σε μια Ε.Ε. των 25 ή 30 μελών.

Πρέπει να τονισθεί ότι καμιά μεταρρύθμιση δεν πρόκειται να λύσει όλα τα προβλήματα της Ε.Ε. Πολλά από αυτά είναι εγγενή, πηγάζουν δηλαδή ακριβώς από τον ίδιο τον sui generis χαρακτήρα της Ένωσης.[14] Πρέπει να συνηθίσουμε στην ιδέα ότι δε θα ξεπερασθούν και να δεχθούμε ότι απλώς αντισταθμίζονται από τα πλεονεκτήματά της. Η Ε.Ε. δεν είναι ούτε ένας συνήθης διεθνής οργανισμός ούτε μια ομοσπονδία, αλλά η ασάφεια αυτή στη διεθνή ταυτότητα δεν αίρει το γεγονός ότι ήταν και παραμένει η πλέον επιτυ-

---

J. Pinter - Roy Pryce (επιμ.), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, ό.π., σ. 157-178. Παρόμοια επιχειρηματολογεί και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις Δομές (Europäische Strukturkommission) στη Γερμανία. Στην επιτροπή αυτή συμμετέχουν ακαδημαϊκοί και πολιτικοί. Βλ. Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, Bertelsmann, Gütersloh, 1994.

12. Βλ. ενδεικτικά Margaret Thatcher, *The Dowing Street Years*, Harper Collins, Λονδίνο 1993.

13. Η θεωρητική της αφετηρία είναι η αρχή της αλληλεξάρτησης, της εθνικής προσαρμογής στις νέες συνθήκες και της διακρατικής συνεργασίας για την εμπέδωση των αναγκαίων κανόνων του παιχνιδιού. Βλ. A.S. Milward, κ.ά., *The Frontier of National Sovereignty, history and theory 1945-1992*, Routledge, Λονδίνο 1993.

14. Στις παλαιότερες συζητήσεις για τη φύση της Ε.Κ. στο διεθνές σύστημα προστέθηκε από ελληνικής πλευράς και η απόπειρα των Μ. Τσινισιζέλη - Δ. Χρυσοχόου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία*, Σιδέρης, Αθήνα 1995. Η πρότασή τους συνοψίζεται στον όρο «συναινετική συνομοσπονδία» (confederal consociation).

χημένη διεθνής καινοτομία στη μεταπολεμική περίοδο, κινδυνεύοντας μάλιστα να γίνει θύμα της επιτυχίας της αφού όλοι τώρα επιζητούν την είσοδό τους σε αυτήν.

Κατά τη διάρκεια της προηγούμενης Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης (Maastricht), ο J. Delors υπενθύμιζε ακατάπαυστα στα κράτη-μέλη ότι βασικά στοιχεία των θεσμών και των διαδικασιών αποφάσεων (το μονοπώλιο της Επιτροπής να αναλαμβάνει νομοθετικές πρωτοβουλίες, η πρόβλεψη ότι μια πρότασή της μπορούσε να τροποποιηθεί μόνο με ομοφωνία από το Συμβούλιο κτλ.) είχαν παίξει κρίσιμο ρόλο στην επιτυχία της «κοινοτικής μεθόδου» και ότι τελικά το «θεσμικό τρίγωνο της συνθήκης της Ρώμης, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, λειτούργησε καλά».[15]

Αναφέραμε ήδη όμως και θα επανέλθουμε σε αυτό αργότερα,[16] ότι στον θεσμικό τομέα εκτυλίσσεται ένα παιχνίδι ανακατανομής δύναμης, από την έκβασή του οποίου θα εξαρτηθεί εν μέρει και η εξέλιξη των πολιτικών της Ε.Ε. Αποτελεσματικότητα και δημοκρατική νομιμοποίηση δεν είναι οι μόνοι πραγματικοί στόχοι.

Στη συνέχεια εξετάζουμε τις σπουδαιότερες από τις προτεινόμενες αλλαγές.

α. Η ισορροπία ανάμεσα σε θεσμούς της Ε.Ε. και εθνικά κράτη (επικουρικότητα)

Ένα από τα σημεία της γενικής κριτικής στις Συνθήκες είναι ότι δρομολόγησαν εξελίξεις στην Ε.Ε. που ανέτρεψαν ή τείνουν να ανατρέψουν μια υποτιθέμενη επιθυμητή ισορροπία (= καταμερισμό των έργων) ανάμεσα στα δύο επίπεδα διακυβέρνησης –την Ε.Ε. και τις κυβερνήσεις– προς όφελος των ενωσιακών θεσμών.

Γεγονός είναι ότι από τη δεκαετία του '70 μέχρι σήμερα, η Ε.Κ. μετασχηματίσθηκε σε Ε.Ε. με νέα μέλη, νέες αρμοδιότητες και νέα όργανα. Η εξέλιξη ήταν σχεδόν συνεχής. Ήδη όμως στις διαπραγματεύσεις για τη Συνθ.Ε.Ε. έγιναν προσπάθειες από ορισμένα κράτη-μέλη να τεθούν όρια στην εξέλιξη αυτή, ανάμεσα σε άλλα με την εισαγωγή στις Συνθήκες της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με το κείμενο της Συνθ.Ε.Ε.,

15. David Coombes, «Problems of Governance in the Union», στο A. Duff - J. Pinter - Roy Pryce (επιμ.), *Maastricht and Beyond, Building the European Union*, ό.π., σ. 184.

16. Βλ. παρακάτω: Το σύστημα ψηφοφοριών.

«η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, *η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπομένης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.* Η δράση της κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης».[17]

Παρά όμως την ενσωμάτωσή της στη Συνθ.Ε.Ε., η αρχή της επικουρικότητας παραμένει λόγω της φύσης της περισσότερο μια πολιτική αρχή παρά δεσμευτικός νομικός κανόνας.

Οι συζητήσεις στο Maastricht για την επικουρικότητα και, αργότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου απέφεραν μεν κάποια αποτελέσματα με τη μορφή του εξορθολογισμού των δραστηριοτήτων της Επιτροπής (και της γραφειοκρατίας της), αλλά δεν οδήγησαν σε ανατροπή της τωρινής ισορροπίας ανάμεσα σε κεντρικούς θεσμούς και κυβερνήσεις. Όπως σωστά προείδε ο Fritz Scharpf, το άρθρο 3Β της Συνθ.Ε.Ε. δεν μπορούσε να περιορίσει τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων για δύο κυρίως λόγους: Πρώτον, δεδομένων των μεγάλων διαφορών ανάπτυξης μεταξύ των κρατών-μελών, θα είναι πάντοτε εύλογο το επιχείρημα ότι οι στόχοι μιας προτεινόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά από τα κράτη-μέλη. Δεύτερον, δύσκολα θα εντοπίζεται τομέας πολιτικής, στον οποίο δε θα είναι προφανής η σύν-

17. Άρθρο 3Β της Συνθ.Ε.Ε., (οι υπογραμμίσεις δικές μου). Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι στην επικουρικότητα αναφέρεται και το άρθρο Α. Σύμφωνα με το τελευταίο, οι αποφάσεις της Ένωσης πρέπει να λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες». Όμως η επικουρικότητα του άρθρου Α διαφέρει από την επικουρικότητα του άρθρου 3Β, χωρίς πάντως να είναι ασύμβατη προς αυτή. Η πρώτη αποτελεί για πολλούς θεμελιώδη αρχή της Δημοκρατίας. Συνεπώς, μπορεί να ερμηνευθεί ως έκκληση για αποκέντρωση και ως ένα μέσο για τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ε.Ε. Η δεύτερη όμως (του άρθρου 3Β Συνθ.Ε.Ε.) δίνει έμφαση στην αρχή της αποτελεσματικότητας και, υπό όρους, μπορεί να έχει συγκεντρωτικά αποτελέσματα. Βλ. Χρ. Παρασκευόπουλος, *Η αρχή της επικουρικότητας και η νέα περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε.*, 1995, κείμενο προς δημοσίευση.

δεση με τις τέσσερις ελευθερίες και συνεπώς με τους κεντρικούς θεσμούς της Ένωσης.[18]

Η αρχή της επικουρικότητας παραμένει πάντως άρρηκτα συνδεδεμένη αφενός με το δίλημμα μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης και αφετέρου με την αναζήτηση μιας ισορροπίας ανάμεσα σε αποτελεσματικότητα και δημοκρατικότητα στην άσκηση πολιτικής στην Ε.Ε. Ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώθηκε στη Συνθ.Ε.Ε., αντανακλά ακριβώς τα διλήμματα αυτά. Εν όψει της νέας διακυβερνητικής, η συζήτηση θα αναθερμανθεί. Γερμανική ερευνητική ομάδα[19] πρότεινε πρόσφατα την εισαγωγή ενός καταλόγου αρμοδιοτήτων προκειμένου να οριοθετηθούν κατά το δυνατόν περιοριστικά οι αρμοδιότητες της Ε.Ε. και να αποσαφηνισθεί δεσμευτικά ποιος μπορεί να κάνει τι ακριβώς.

Ωστόσο η εισαγωγή ενός ή περισσοτέρων καταλόγων θα έκανε την Ε.Ε. περισσότερο άκαμπτη από όσο είναι σήμερα. Όπως παρατηρήθηκε, «*καμιά συνθήκη και κανένα σύνταγμα δεν μπορεί να αποδίδει πλήρη και αξιόπιστη δικαιοδοσία πάνω σε κάθε δυνατό θέμα επ' άπειρον, και σε κάθε υγιή πολιτειακή συγκρότηση πρέπει να υπάρχει περιθώριο για την αλληλεπίδραση των πολιτικών δυνάμεων να επαναπροσδιορίζουν τα σύνορα μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης όταν οι περιστάσεις αλλάζουν*».[20] Οι κατάλογοι θα 'φερναν νέες ακαμψίες στο σύστημα, όταν το αίτημα είναι για μεγαλύτερη ευκαμψία.

Συμπερασματικά, η προσπάθεια να εφαρμοσθούν ομοσπονδιακές αρχές σ' ένα σύστημα διακυβέρνησης sui generis, όπως αυτό της Ε.Ε., το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία υπερεθνικότητας (ομοσπονδίας) και στοιχεία διακυβερνητικής συνεργασίας, συναντά αναπόφευκτα μεγάλες δυσκολίες. Οι δυσκολίες αντικατοπτρίζονται και στο τελευταίο κείμενο της Επιτροπής Προβληματισμού, το οποίο δεν απαντά στο ερώτημα, προς ποια τελικά κατεύθυνση θα κινηθεί η Ε.Ε. στο μέλλον, αν δηλαδή θα ακολουθήσει το δρόμο της ολοκλήρωσης και της υπερεθνικότητας ή το δρόμο της διακρατικής συνερ-

18. Το επιχείρημα πρωτοδιατυπώθηκε στο κείμενο του Fr. Scarpf, «Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?», στον τόμο R. Weidenmann (επιμ.), *Staatswerdung Europas-Optionen für eine Europäische Union*, Nomos, Baden-Baden, 1991, σ. 415-428.

19. Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, ό.π.

20. *Στο ίδιο*, σ. 18.

γασίας.[21] Η προσπάθεια παραμένει εν τούτοις χρήσιμη κατά το βαθμό που συνεισφέρει στην «οργάνωση» των διαπραγματεύσεων γύρω από θέματα ουσιαστικής πολιτικής, υπενθυμίζοντας επιτακτικά ότι κάθε φορά πρέπει να ζυγίζονται τα βασικά κριτήρια της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε σε μερικές από τις σημαντικότερες προτάσεις, που αφορούν ειδικά κάθε όργανο της Ένωσης.

β. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών

Τα κύρια προβλήματα που τίθενται σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών είναι η προεδρία και το σύστημα ψηφοφορίας.

Τα τελευταία χρόνια, η σημασία της προεδρίας έχει αυξηθεί σημαντικά με την υιοθέτηση μέτρων για τη βελτίωση της λειτουργίας της. Π.χ. καθιερώθηκε ο θεσμός της «τρόικας», ενισχύθηκε η Γραμματεία του Συμβουλίου κτλ. Πολλοί θεωρούν ότι η εξέλιξη αυτή δεν επαρκεί για την αντιμετώπιση προβλημάτων λειτουργικότητας της προεδρίας. Από τις προτεινόμενες αλλαγές ξεχωρίζουμε εδώ αυτές που αναφέρονται στη διάρκεια και στην εκ περιτροπής άσκηση της προεδρίας.

Η διάρκεια της θητείας και η περιστροφή στην προεδρία συνδέονται με τα προβλήματα συνέχειας στην πολιτική, αποτελεσματικότερης διοίκησης στην Ε.Ε. και «αυθεντικής» εκπροσώπησης της Ένωσης προς τα έξω. Μια πρόταση είναι να αυξηθεί η διάρκεια της θητείας σε ένα έτος με το σκεπτικό ότι η βραχεία διάρκεια του εξαμήνου που ισχύει σήμερα εμποδίζει την εφαρμογή πολιτικών προγραμμάτων και διακόπτει τη συνέχεια στο Ε.Σ. και Σ.Υ. Το μειονέκτημα θα ήταν βέβαια ότι η προεδρία ενός έτους θα επιβάρυνε ακόμη περισσότερο τις περιορισμένες διοικητικές ικανότητες μικρότερων κρατών-μελών, συχνά όμως και των μεγάλων. Συνεπώς, οποιαδήποτε απόφαση σχετικά με το θέμα αυτό θα πρέπει να συνδεθεί με άλλες που αφορούν στον τρόπο λειτουργίας του Σ.Υ. (αριθμός συμβουλίων κτλ.).

Το ένα εξάμηνο έχει πλεονεκτήματα. Πρώτον, έχει πλέον δοκιμασθεί. Δεύτερον, δίνει τη δυνατότητα σε κάθε κράτος-μέλος να αναλαμβάνει ευθύνες και ταυτόχρονα λειτουργεί ως διαδικασία μάθησης για μικρά και μεγάλα κράτη. Άλλωστε οι επιδόσεις των

21. *Reflection Group's Report*, Βρυξέλλες, 5.12.1995.

προεδριών δεν εξαρτώνται από το μέγεθος του κράτους που αναλαμβάνει την προεδρία, όπως έδειξε η ώς τώρα εμπειρία. Η προεδρία είναι σημαντική για κάθε κράτος και για λόγους εσωτερικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. Φέρνει την Ε.Ε. και τους θεσμούς της πιο κοντά στις τοπικές εθνικές κοινωνίες. Η αξία της είναι ανεκτίμητη. Δεν τη χάνει ακόμη και σε μια Ε.Ε. με 20 ή 25 μέλη.

Η αρχή της εκ περιτροπής προεδρίας πρέπει συνεπώς να διατηρηθεί. Είναι ένα στοιχείο της έως τώρα επιτυχίας της Ε.Ε., όχι των προβλημάτων της. Μπορεί όμως να συμπληρωθεί με την καθιέρωση του θεσμού των αντιπροέδρων και εδώ είναι που θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες των μεγάλων, χωρίς να ανατραπούν βασικά δεδομένα της κοινοτικής ιστορίας. Δηλαδή ένα μεγάλο κράτος να συμμετέχει οπωσδήποτε σε μια αντιπροεδρία, με σαφείς αρμοδιότητες κτλ. Αυτό θα έδινε αναμφίβολα πρόσθετο βάρος στην τριανδρία εκπροσώπησης και δε θα προκαλούσε ανησυχίες στα μικρά κράτη. Μια ακόμη εναλλακτική δυνατότητα προσφέρει η σύσταση ειδικής Γραμματείας για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, στα οποία τα μεγάλα κράτη-μέλη επιθυμούν να ενδυναμώσουν θεσμικά το ρόλο τους στο μέλλον. Η ιδέα της Γραμματείας ενέχει τον κίνδυνο αποδυνάμωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ πραγματοποιούμενη μπορεί να αποτελέσει πηγή νέων θεσμικών αντιπαλοτήτων στην Ένωση.

Το κείμενο της Ομάδας Προβληματισμού δέχεται ότι πρέπει να αναβαθμισθεί η εκπροσώπηση της Ε.Ε. προς τα έξω σε ζητήματα ΚΕΠΠΑ και ότι το ρόλο αυτό πρέπει να διατηρήσει η προεδρία. Η τελευταία οφείλει όμως να συμπληρωθεί με ένα στοιχείο που θα διασφαλίζει τη συνέχεια και θα αξιοποιεί το ειδικό βάρος των μεγάλων κρατών-μελών στη διεθνή σκηνή.[22]

Στην πραγματικότητα, τα μεγάλα κράτη-μέλη παίζουν και σήμερα πρωταγωνιστικό ρόλο λόγω του πολιτικού βάρους και των πόρων που διαθέτουν. Πολλές πρωτοβουλίες εξωτερικής πολιτικής ξεκινούν και κατευθύνονται εξωθεσμικά, κάπου ανάμεσα σε Βόννη, Βρυξέλλες, Παρίσι και Λονδίνο. Για το λόγο αυτό υπάρχει θέμα ενσωμάτωσης των σχετικών διεργασιών στους θεσμούς της Ένωσης. Η Ελλάδα απέκτησε πικρή εμπειρία από τέτοιες πρωτοβουλίες, όταν από την εποχή της προεδρίας της το α΄ εξάμηνο 1994 ώς τα τέλη 1995 παρακολουθούσε χωρίς δυνατότητες αντίδρασης τις διαβου-

22. *Reflection Group's Report*, Βρυξέλλες, 5.12.1995, σημείο 43 κ.ε.

λεύσεις των μεγάλων με την Τουρκία εκτός ενωσιακών θεσμών.

Μια διαφορετική (αλλά όχι οπωσδήποτε αντίθετη με τις προηγούμενες) πρόταση, την οποία θα μπορούσε να εξετάσει ευμενώς η Ελλάδα, είναι να καθιερωθούν οι *«ομαδικές προεδρίες»* εκ περιτροπής. Δηλαδή τα κράτη-μέλη να διαιρεθούν σε 4-5 ομάδες και κάθε μια να αναλαμβάνει την προεδρία για ένα έτος ή 18 μήνες, προχωρώντας σε ένα εσωτερικό καταμερισμό έργων και αρμοδιοτήτων. Σε κάθε ομάδα θα πρέπει όμως να αντικατοπτρίζονται διαφορετικά χαρακτηριστικά και συμφέροντα της Ε.Ε. –να αντιπροσωπεύονται Ανατολή και Δύση, Βορράς και Νότος.[23]

Η πρόταση συνιστά ουσιαστικά μια εναλλακτική δυνατότητα για το θεσμό της αντιπροεδρίας. Το κύριο πλεονέκτημά της είναι ότι διασφαλίζει τη συμμετοχή όλων εκ περιτροπής στην προεδρία, με άλλα λόγια κατοχυρώνει τη συνέχεια σε ένα θεσμό σημαντικό τόσο για λόγους ισορροπίας στην Ε.Ε. όσο και για λόγους νομιμοποίησής της στα εθνικά πλαίσια. Εν τούτοις, δε λύνει το πρόβλημα του ρόλου των μεγάλων κρατών-μελών, το οποίο τίθεται επιτακτικά ιδίως σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Η ελληνική κυβέρνηση δε δέχεται την «οργάνωση της προεδρίας του Συμβουλίου [...] χωρίς να διασφαλίζεται η εναλλαγή και η ισοτιμία των κρατών-μελών».[24]

Το σύστημα ψηφοφοριών στο Συμβούλιο έχει αναμφίβολα πρωταρχική σημασία για το μέλλον της Ε.Ε. Από αυτό εξαρτάται όχι τόσο η αποτελεσματική λειτουργία των θεσμών σε μια διευρυμένη Ένωση όσο η κατεύθυνση, την οποία θα πάρουν οι πολιτικές και συνεπώς ο προϋπολογισμός της. Κράτη-μέλη που συνεισφέρουν καθαρά στον προϋπολογισμό της Ένωσης, φοβούνται ότι η διατήρηση του τωρινού συστήματος θα οδηγήσει σε ανεξέλεγκτες και ανεπιθύμητες γι' αυτά εξελίξεις των πολιτικών της Ένωσης.[25]

23. Peter Ludlow - N. Ersboell, *Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference*, Βρυξέλλες 1994, σ. 42. Την πρόταση έχει υιοθετήσει και ο Douglas Hurd, «Ein stärkeres Europa aufbauen- britische Perspektiven einer Weiterentwicklung der EU», κείμενο δημοσιευμένο στην ελβετική εφημερίδα *Neue Zürcher Zeitung*, 24, 25 Ιουνίου 1995.

24. Ε. Βενιζέλος, «Επτά θέσεις για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του '96», στην εφημ. *Ελευθεροτυπία*, 30.4.1995.

25. Χαρακτηριστική για τις σχετικές ανησυχίες είναι η ομόφωνη απόφαση του γερμανικού Bundesrat να ζητήσει από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση να συμπεριλάβει στα προς συζήτηση θέματα της ΔΣΑ'96 το πρόβλημα της γερμανικής εισφοράς στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Η μείωση ή σταθεροποίησή της μπορεί να

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο Υπουργών

Χώρα	Αριθ. ψήφων	ΕΟΚ 6	ΕΟΚ 9	ΕΟΚ 12	Ε.Ε. 15
Βέλγιο	5	5	5	5	5
Δανία	3	–	3	3	3
Γερμανία	10	10	10	10	10
Ελλάδα	5	–	–	5	5
Γαλλία	10	10	10	10	10
Ιρλανδία	3	–	3	3	3
Ιταλία	10	10	10	10	10
Λουξεμβούργο	2	2	2	2	2
Ολλανδία	5	5	5	5	5
Μ. Βρετανία	10	–	10	10	10
Ειδική Πλειοψηφία	45/63 (19)				
Ισπανία	8	–	–	8	8
Πορτογαλία	5	–	–	5	5
Ειδική Πλειοψηφία	54/76 (23)				
Αυστρία	4	–	–	–	4
Σουηδία	4	–	–	–	4
Φινλανδία	3	–	–	–	3
Ειδική Πλειοψηφία	62/87 (26)				

Σημείωση: Σε παρένθεση ο αριθμός ψήφων ο οποίος απαιτείται προκειμένου να μην περάσει μια πρόταση.

Πηγή: Μ. Ι. Τσινισιζέλης, «Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η λειτουργία τους», στο Μ. Τσινισιζέλης - Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα 1995, σ. 73.

Τρία στοιχεία του συστήματος ψηφοφορίας ενδιαφέρουν εδώ: (α) Η αρχή της ομοφωνίας, που δίνει τυπικά ίδιες εξουσίες σε όλα τα κράτη-μέλη, επιτρέποντας σε καθένα (ακόμη και στο Λουξεμβούργο) να εμποδίσει τη λήψη αποφάσεων στις προβλεπόμενες περιπτώσεις. (β) Η «αναστέλλουσα μειοψηφία» (blocking minority) στις περιπτώσεις φυσικά που εφαρμόζεται η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας. Για να υιοθετηθεί μια πρόταση απαιτείται στις περιπτώσεις αυτές να μην αντιταχθούν χώρες με 31% των ψήφων ή περισσότερο. (γ) Η κα-

γίνει είτε με αλλαγή των κριτηρίων με βάση τα οποία καθορίζονται οι συνεισφορές είτε με τον καθορισμό ανωτάτου ορίου καταβολών για κάθε κράτος-μέλος. Βλ. εφημ. *η Καθημερινή*, 13.5.1994.

τανομή των δικαιωμάτων ψήφου, που σήμερα ευνοεί τα μικρά κράτη (βλ. Πίν. 1). Στη συνέχεια εξετάζουμε κάθε ένα από τα προαναφερθέντα στοιχεία.

(i) Η αρχή της ομοφωνίας

Η ολοσχερής κατάργηση ή δραστική μείωση του πεδίου εφαρμογής της αρχής της ομοφωνίας[26] (που συνεπάγεται ότι κάθε κράτος-μέλος μεγάλο ή μικρό έχει δικαίωμα «veto» στα θέματα όπου εφαρμόζεται) έχει ήδη προταθεί από διάφορες πλευρές, αλλά και με διαφορετικούς στόχους. Ορισμένες χώρες επιζητούν κυρίως να αποκλείσουν την ομοφωνία σε θέματα φορολογίας, άλλες σε θέματα «υψηλής πολιτικής».

Οπωσδήποτε η κατάργηση ή δραστική συρρίκνωση του πεδίου εφαρμογής της ομοφωνίας θα έχει σημαντικές συνέπειες στις μελλοντικές διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο, γιατί είναι προφανές ότι διαπραγμάτευση που γίνεται με το ενδεχόμενο κάποιο κράτος-μέλος να ασκήσει το δικαίωμα του veto διαφέρει ουσιωδώς από μια διαπραγμάτευση σε ένα θέμα, στο οποίο έχει αποκλεισθεί η χρήση του.[27]

Η Συνθ.Ε.Ε. βελτίωσε ήδη τις δυνατότητες λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου επεκτείνοντας την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, η οποία πλέον καλύπτει μεγάλο μέρος των τομέων δράσης της Κοινότητας (του πρώτου πυλώνα). Οι βελτιώσεις αυτές συνέβαλαν, όπως διαπιστώνει έκθεση του ίδιου του Συμβουλίου, στην επιτάχυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, όχι μόνον γιατί επέτρεψαν την αντιμετώπιση ορισμένων αδιεξόδων, αλλά και γιατί η προοπτική να μειοψηφήσουν οι διαφωνούντες οδηγεί συχνά στην αναζήτηση των αναγκαίων συμβιβαστικών λύσεων.[28]

26. Πρέπει να διαχωρίζουμε σαφώς την αρχή της ομοφωνίας, που ισχύει κατά τις Συνθήκες σε σειρά θεμάτων και, συνεπώς, είναι δικαίωμα κάθε μέλους, από το «συμβιβασμό του Λουξεμβούργου», που επιτρέπει σε ένα μέλος να σταματήσει τη διαδικασία απόφασης σε ένα θέμα, αν μπορεί να αποδείξει ότι θίγεται «ζωτικό εθνικό συμφέρον» του. Σήμερα προβλέπεται ομοφωνία ανάμεσα σε άλλα σε τομείς που δε χρηματοδοτούνται από τις λεγόμενες «υποχρεωτικές» δαπάνες (δηλαδή αυτές που προβλέφθηκαν στις αρχικές συνθήκες), θέματα εσωτερικής αγοράς (φορολογία, κρατικές βοήθειες κ.ά.), νέων πολιτικών και ΟΝΕ, αναθεώρησης των Συνθηκών και προσχώρησης νέων μελών, θέματα ΚΕΠΠΑ (π.χ. ο καθορισμός κοινών θέσεων) κτλ.

27. Βλ. *Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της Συνθ.Ε.Ε.*, 1995.

28. *Στο ίδιο*, σ. 11. Η Ελλάδα έχει ταχθεί υπέρ της διατήρησης του veto για την προάσπιση ζωτικών της συμφερόντων. Σ' αυτό υπάρχει συναίνεση των κομμάτων.

Η οριζόντια κατάργηση εφ' όλης της ύλης της αρχής της ομοφωνίας δε φαίνεται σήμερα εφικτή. Έτσι προκύπτουν ως εναλλακτικά προσφερόμενες πρακτικές λύσεις η κατάργησή της σε ορισμένους από τους τομείς, όπου ισχύει σήμερα, και η καθιέρωση της απλής και της ειδικής (ενισχυμένης) πλειοψηφίας σε αυτούς.

(ii) Η αναστέλλουσα μειοψηφία

Το θέμα έχει τεθεί ήδη το 1994 κατά το τελικό στάδιο των διαπραγματεύσεων για την ένταξη των χωρών της ΕΖΕΣ. Το Ενωμένο Βασίλειο επέμενε τότε στη διατήρηση του αριθμού των ψήφων που απαιτούνταν (στην Ε.Ε. των 12) για το σχηματισμό της αναστέλλουσας μειοψηφίας στους 23 παρά τη διεύρυνση. Κανονικά θα 'πρεπε να αυξηθεί σε 27 όπως και τελικά συνέβη.

Η σκληρή εκείνη στάση ήταν και μια προειδοποίηση για τις δυσκολίες που θα αντιμετώπιζε η Ε.Ε. στις διευρύνσεις που θα ακολουθούσαν, παρά το γεγονός ότι ήταν εσωτερικοί κυρίως λόγοι που προσδιόρισαν τη βρετανική στάση και κυρίως η ανάγκη γεφύρωσης του χάσματος που χωρίζει το Συντηρητικό Κόμμα σε θέματα Ευρωπαϊκής ενοποίησης.[29]

Κατά παράδοξο τρόπο, στο μεταξύ η συζήτηση για την αναστέλλουσα μειοψηφία φαίνεται ότι περιήλθε σε νάρκη. Προφανώς το κέντρο βάρους της συζήτησης, εν όψει της ΔΣΔ'96, μεταφέρθηκε στην κατανομή των ψήφων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και στην ομοφωνία.

(iii) Η κατανομή των ψήφων (ή δικαιωμάτων ψήφου)

Κατά την εκτίμησή μας πρόκειται για το κρισιμότερο σημείο της θεσμικής μεταρρύθμισης. Οποιαδήποτε αλλαγή της κατανομής των ψήφων (ή άλλη ρύθμιση) θα έχει συνέπειες και για το πρόβλημα της αναστέλλουσας μειοψηφίας. *Οι ψήφοι προσδιορίζουν την κα-*

29. Στη δημόσια συζήτηση γύρω από τη βρετανική στάση έχουν αναφερθεί και άλλοι λόγοι, όπως είναι η επιθυμία της βρετανικής κυβέρνησης να διατηρήσει τις δυνατότητες προάσπισης του οικονομικού φιλελευθερισμού και να εμποδίσει τη μετατόπιση της ισορροπίας ανάμεσα σε «κοινοτική» και «διακυβερνητική» μέθοδο προς όφελος της πρώτης. Βλ. *Neue Zürcher Zeitung*, 13-14.3.1994· *The Times*, 16 Μαρτίου 1994, και αλλού. Αλλά οι εξηγήσεις αυτές πάσχουν με δεδομένη τη φιλελεύθερη παράδοση των Σκανδιναβών και την πρακτική του Συμβουλίου να αποφασίζει κατά κανόνα ομόφωνα.

τανομή δύναμης (μαζί με άλλους παράγοντες) και συνεπώς τις πολιτικές επιλογές. Η κατανομή τους θα είχε όμως μικρότερη σημασία αν υπήρχε (ή προβλεπόταν ότι θα σχηματισθεί) ευρεία συναίνεση για τις πολιτικές επιλογές της Ε.Ε. Η πραγματική τάση (όχι οι επιθυμίες) είναι προς το ακριβώς αντίθετο, δηλαδή να μειωθεί η συναίνεση λόγω αυξανόμενης οικονομικής και κοινωνικής ετερογένειας στην Ένωση και λόγω της έλλειψης μιας άμεσης *κοινής* απειλής. Στο βάθος του τοπίου διακρίνουμε παραδοσιακά εγωιστικές συμπεριφορές των ηγετικών ελίτ.

Ας ξεκινήσουμε υποθέτοντας ότι η κατανομή ψήφων δεν αλλάζει. Ουδείς μπορεί να προβλέψει με ακρίβεια τις συνέπειες που θα είχε η απόφαση αυτή στην Ε.Ε. των 20, 25 ή 30 μελών.

Γεγονός είναι ότι στο παρελθόν, τα κράτη-μέλη χρησιμοποιούσαν τη δύναμή τους (που στηριζόταν είτε στην κατανομή ψήφων είτε στην οικονομία είτε σε άλλους «διαπραγματευτικούς πόρους») για να πετύχουν ιδιαίτερους στόχους πολιτικής. Είναι πιθανόν π.χ. ότι για να εξασφαλίσουν την αποδοχή της ΟΝΕ από το «Νότο» (Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία), οι υπόλοιποι έπρεπε να δεχθούν το διπλασιασμό των διαρθρωτικών πόρων και να ιδρύσουν το Ταμείο Συνοχής. Άλλο παράδειγμα: η Γαλλία συνηθίζει να χρησιμοποιεί την (πολιτική κυρίως) δύναμή της για να αυξάνει ή να διατηρεί την προστασία των αγροτών της, ενώ το Ενωμένο Βασίλειο κάνει το ίδιο για να μειώσει τη συνεισφορά του στον προϋπολογισμό. Κατά κάποιο τρόπο, οι μεγάλοι είναι σε θέση να πετύχουν δικούς τους στόχους με τους «διαπραγματευτικούς πόρους» (οικονομικούς ή πολιτικούς) που διαθέτουν, οι μικροί (και λιγότερο αναπτυγμένοι) με τη θεσμική τους δύναμη στο ενωσιακό σύστημα.

Υποθέτουμε ότι τα νέα κράτη-μέλη δε θα συμπεριφερθούν διαφορετικά. Αν αυτό συμβεί, τότε βέβαια θα χρησιμοποιούν τα δικαιώματα ψήφου για να αντλήσουν πάσης φύσης οφέλη, συνασπιζόμενα ενδεχομένως με κάποια από τα σημερινά κράτη-μέλη.

Όλα αυτά ανησυχούν τους καθαρούς συνεισφορείς στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Για το λόγο αυτόν η Ολλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία και άλλα κράτη-μέλη προτείνουν την τροποποίηση της κατανομής των ψήφων (και άρση της ομοφωνίας) ως σημαντικό στοιχείο της θεσμικής μεταρρύθμισης. Όπως δηλώνει χαρακτηριστικά ο Ε. Balladur, «τα δικαιώματα ψήφου που έχουν κατανεμηθεί σε κάθε κράτος-μέλος στο πλαίσιο τόσο της Συνέλευσης όσο

και του Συμβουλίου, θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο μεταρρύθμισης επί το δικαιότερον».[30] Η γενική κατεύθυνση των ιδεών που κυκλοφορούν είναι να υπάρξει αμεσότερη σύνδεση ανάμεσα σε δικαιώματα ψήφου και πληθυσμό κάθε χώρας. Αυτό μπορεί να γίνει είτε με απ' ευθείας ανακατανομή, που σημαίνει *συρίκνωση του «πρωμ»* υπέρ των μικρών κρατών, είτε με την καθιέρωση της *διπλής πλειοψηφίας*.

Η διπλή πλειοψηφία θα σημαίνει ότι μια πρόταση στους προκαθορισμένους τομείς θα γίνεται δεκτή στο Συμβούλιο όχι μόνον αν συγκεντρώνει (την απλή ή ειδική) πλειοψηφία με βάση τις σταθμισμένες ψήφους αλλά και την πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών. Αλλά η εισαγωγή της διπλής πλειοψηφίας ενέχει τον κίνδυνο νέων εμπλοκών στις διαδικασίες αποφάσεων. Αυτό είναι το κυριότερο μειονέκτημά της. Με άλλα λόγια μια ομάδα κρατών με αρκετές σταθμισμένες ψήφους θα μπορεί να σταματά μια πρόταση και μια άλλη με αρκετό πληθυσμό άλλη πρόταση κτλ.

Από άποψη ισορροπίας δύναμης οπωσδήποτε τα πράγματα είναι σαφή: Αν π.χ. εισέλθουν στην Ε.Ε. η Ουγγαρία και η Τσεχία και αν αποκτήσουν τον αριθμό ψήφων που τους αναλογεί με το σημερινό σύστημα, τα φτωχά κράτη-μέλη συνολικά διαθέτουν αρκετές ψήφους για να είναι αναστέλλουσα μειοψηφία.[31] Η θέση τους ενισχύεται φυσικά πολύ περισσότερο με την είσοδο των υπολοίπων υποψηφίων. Αν εισέλθουν όλες οι χώρες της ΚΑ Ευρώπης, τότε σχηματίζουν μόνες τους, δηλαδή χωρίς τη συμμετοχή των τωρινών «νοτίων», αναστέλλουσα μειοψηφία (βλ. Πίν. 2).

Η μεθοδολογία, στην οποία στηρίζεται η έρευνα που αναφέραμε είναι αμφισβητήσιμη. Το ίδιο ισχύει και για τα βασικά δεδομένα και, κυρίως, για την περιοριστική οπτική της. Παραβλέπει π.χ. ότι οι δαπάνες του προϋπολογισμού είναι μέρος ευρύτερων υπολογισμών και καθαρών οφελών για τους πληρωτές από άλλα μέρη του ενωσιακού συστήματος –π.χ. και κυρίως από την εσωτερική αγορά. Συνεπώς, οι δαπάνες δεν είναι μηχανικό αποτέλεσμα της κατανομής ψήφων. Οπωσδήποτε όμως οι σχετικές έρευνες αναδείχνουν τις *πολιτικές* ανησυχίες των καθαρών συνεισφορέων. Από την άλλη μεριά, μπορούμε να υποθέσουμε ότι τα τωρινά κράτη-μέλη που ευνοούνται από το σύστημα κατανομής των ψήφων θα αντιτα-

30. Βλ. Ε. Balladur, *Η γαλλική άποψη*, ό.π., σ. 19.

31. R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, CEPR, 1994, σ. 187.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Υποθετικοί συνασπισμοί και σενάρια διεύρυνσης της Ε.Ε. βασισμένα στην Ε.Ε.-15 (Ε.Ε.-12+Αυστρία, Φινλανδία, Σουηδία)

	Σύνολο ψήφων στο Συμβούλιο	Ψήφοι των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών	Ψήφοι Ανατολικών χωρών	Ψήφοι που απαιτούνται για αναστέλλουσα μειοψηφία
Ε.Ε.-12	76	21	0	23
Ε.Ε.-15	87	21	0	26
Ε.Ε.-15+Τσεχία ή Ουγγαρία	92	26	5	27
Ε.Ε.-15+Τσεχία και Ουγγαρία	97	31	10	29
Ε.Ε.-18=Ε.Ε.-15 και Τσεχία, Ουγγαρία, Πολωνία	105	39	18	31
Ε.Ε.-19=Ε.Ε.-18+Σλοβακία	109	43	22	32
Ε.Ε.-20=Ε.Ε.-19+Σλοβενία	112	46	25	33
Ε.Ε.-23=Ε.Ε.-20+Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία	122	56	35	35
Ε.Ε.-25=Ε.Ε.-23+Βουλγαρία, Ρουμανία	134	68	47	39

Πηγή: R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, ό.π.

χθούν σε μια τροποποίηση που μειώνει την επιρροή τους. Λογικά, αυτό μπορεί να αποτρέψει τη διεύρυνση!

Συνοψίζουμε: Η προσαρμογή των διαδικασιών αποφάσεων στις νέες συνθήκες οφείλει να ικανοποιήσει δύο σχεδόν ασυμβίβαστους μεταξύ τους στόχους: Αφενός μεν να λάβει υπόψη τις ιστορικά θεμελιωμένες ανησυχίες των μικρών κρατών και το γεγονός ότι ώς τώρα το σύστημα λειτούργησε και αφετέρου να βρει μιαν απάντηση στην επιθυμία των μεγάλων να μη μετατραπούν σε ακόμη μικρότερη μειοψηφία σε μια Ε.Ε., στην οποία αυξάνεται ο αριθμός των μικρών κρατών-μελών.

Κατά τη γνώμη μου πάντως, δεν είναι τόσο η διένεξη μικρών-μεγάλων η κρίσιμη διάσταση, όσο η υποκρυπτόμενη αντίθεση ανάμεσα σε πλούσια και φτωχά κράτη-μέλη. Οι επερχόμενες διευρύνσεις αλλάζουν ακριβώς την ισορροπία ανάμεσα σ' αυτές τις ομάδες. Το χάσμα ανάμεσα στα εύπορα και αναπτυγμένα και στα φτωχά και βαρυνόμενα με τεράστια διαρθρωτικά προβλήματα κράτη-μέλη θα μεγαλώσει δραματικά. Η Ε.Ε. των 20, 24 ή 30 μελών θα εί-

ναι ετερογενής. Υπό τις συνθήκες αυτές αναμένεται να ενταθούν οι πιέσεις (και είναι δυνατοί αντίστοιχοι συνασπισμοί κρατών) για διεύρυνση των μηχανισμών μεταφοράς πόρων. Η προοπτική αυξημένων αναδιανεμητικών πιέσεων εξηγεί γιατί μικρές, αλλά εύπορες χώρες συντάσσονται με τις μεγάλες σε σημαντικά θεσμικά ζητήματα (π.χ. η Ολλανδία). Κατά μια ατυχή σύμπτωση, η συντριπτική πλειοψηφία των υποψηφίων κρατών-μελών ανήκει στην κατηγορία των μικρών κρατών. Αλλά το μείζον είναι τα προβλήματά τους. Η διένεξη αφορά την «πίτα» και, ας προσθέσουμε, τη φιλοσοφία ανάπτυξης. *Υποβόσκει, συνεπώς, μια μάχη αναδιανομής.*[32]

Σε πρόσφατη μελέτη, ο R. Baldwin καταλήγει στο (προσωρινό) συμπέρασμα ότι συσχετίζονται θετικά αφενός ο βαθμός στον οποίο η κατανομή των ψήφων ευνοεί τα (μικρά) κράτη-μέλη και αφετέρου οι καθαρές κατά κεφαλήν μεταβιβάσεις πόρων προς αυτά.[33] Η προβολή των υπολογισμών του στο μέλλον είναι ικανή να προκαλέσει εφιάλτες στους καθαρούς συνεισφορείς στον ενωσιακό προϋπολογισμό.[34]

Σε κάπως αιχμηρή διατύπωση: Αν το θέμα μπορούσε να τεθεί ευθέως και να ρυθμισθεί εκ προοιμίου, δηλαδή ποιους πόρους θα διαθέτει η Ε.Ε. για ποιους σκοπούς και με ποιους μηχανισμούς (τροποποιώντας αναγκαστικά τους υπάρχοντες), τότε ένα μεγάλο μέρος της ΔΣΑ'96 θα μετατρεπόταν σε φιλική διευθέτηση μικροδιαφορών. Όσο αυτό μένει μετέωρο, θα διογκώνεται η αντιπαράθεση σε πεδία όπως το θεσμικό, από το οποίο θα εξαρτηθεί στο μέλλον η έκβαση της μάχης αναδιανομής.

32. Ο Ed. Balladur το έχει πάντως επισημάνει: «Η άμεση μεταφύτευση στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης των κοινών πολιτικών θα διπλασίαζε τη συνεισφορά της Γαλλίας στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η εισφορά αυτή θα ξεπερνούσε στην περίπτωση αυτή το 2% του εθνικού προϊόντος, θα αυξανόταν περίπου κατά 854 δισ. φράγκα, πράγμα ασυμβίβαστο με τον στόχο της μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων». Βλ. E. Balladur, «Η γαλλική άποψη», ό.π., σ. 19. Το συμπέρασμα: Πρέπει να αλλάξουν οι διαδικασίες αποφάσεων και να «εξελιχθούν» οι πολιτικές της Ε.Ε., στο ίδιο.

33. R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, ό.π., σ. 183-184.

34. Υπολογισμοί έχουν γίνει επίσης για την ΚΑΠ, που θεωρείται πηγή των λιγότερο δικαιολογημένων από οικονομική άποψη δαπανών. Βλ. ενδεικτικά St. Tangermann - T. Josling, *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union, Final Report to the European Commission, DG I*, Göttingen-Stanford, 1994.

γ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Ο ρόλος της Επιτροπής είναι ζωτικός για το θεσμικό σύστημα της Ε.Ε. και η ανεξαρτησία της ουσιαστικό στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας. Η Επιτροπή οφείλει να δρα «για το γενικό καλό της Κοινότητας»[35] και, ιδεατά, συνιστά τη «συνείδηση της Κοινότητας». Η πραγματικότητα είναι βέβαια κάπως διαφορετική.[36]

Τα τελευταία 10-12 χρόνια, η Επιτροπή έπαιξε σημαντικό πολιτικό ρόλο αναλαμβάνοντας μεγάλες πρωτοβουλίες, επεξεργαζόμενη προτάσεις και επισημαίνοντας προβλήματα που βρίσκονται στην καρδιά της εξέλιξης της Ένωσης: Εσωτερική αγορά (για την οποία μάλιστα υποστηρίζεται πλέον αξιόπιστα ότι ήταν μάλλον δικό της προϊόν παρά ενός Συμβουλίου σε σύγχυση), η ΟΝΕ, η κοινωνική διάσταση, η βοήθεια προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, η προετοιμασία των διευρύνσεων, η στρατηγική για την ανάπτυξη και την απασχόληση.[37] Η δραστηριοποίηση αυτή συνδέθηκε με την προεδρία του J. Delors («σύνδρομο Delors»).

Ίσως για το λόγο αυτό εντάθηκε τα τελευταία χρόνια η κριτική κατά της Επιτροπής από τους «αντισυγκεντρωτικούς».[38] Η κριτική αυτή τονίζει μεν συμπτώματα γραφειοκρατικής ακαμψίας και επεκτατικότητας, αλλά είναι κυρίως πολιτική: Η Επιτροπή, λέγει το επιχείρημα, σε συνεργασία με άλλους παράγοντες του υπερεθνικού πλέγματος επιζητεί να επεκτείνει συνεχώς τις δικαιοδοσίες των κεντρικών θεσμών (και το δικό της ρόλο) και αναμειγνύεται ολοένα και περισσότερο σε θέματα που δεν ανήκουν σε αυτό το επίπεδο διακυβέρνησης της Ευρώπης.

Η εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθ.Ε.Ε. καθώς και οι νέες ρυθμίσεις που αφορούν στις σχέσεις Επιτροπής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι εν μέρει απόρροια της κριτικής αυτής καθώς και της επιθυμίας να διευκρινισθεί ο καταμερισμός

35. Άρθρο 157 παρ. 2 Συνθ.Ε.Κ.

36. Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, Λονδίνο 1994, σ. 121.

37. *Στο ίδιο*, σ. 122.

38. Βλ.. ανάμεσα σε άλλα John Major, «Raise your Eyes, there is a Land beyond», στον *The Economist*, 25.9.1993, σ. 19-29. Στην ίδια κατεύθυνση, Tony Blair, «Britain in Europe: An Agenda for Reform», στο *Politik und Gesellschaft/International Politics and Society*, Friedrich-Ebert-Stiftung, τχ. 3/1995, σ. 268- 272.

των έργων ανάμεσα σε υπερεθνικούς θεσμούς, εθνικές κυβερνήσεις και περιφερειακές αρχές. Ταυτόχρονα όμως η Επιτροπή έδειξε μετά το Maastricht ότι μπορεί να προσαρμόζεται σε νέα δεδομένα.

Όσον αφορά τις μελλοντικές *αρμοδιότητες* της Επιτροπής, συγκρούεται εμφανώς η τάση αποδυνάμωσης με την τάση ενίσχυσής της. Το μείζον ερώτημα εδώ είναι αν θα βελτιωθούν οι δυνατότητες συμμετοχής στον «διακυβερνητικό τομέα» της ΚΕΠΠΑ και της ΔΕΠ. Η βελτίωση του ρόλου της στους τομείς αυτούς θα συνιστούσε μέρος της «κοινοτικοποίησής» τους και θα 'δινε περισσότερη ουσία στο «ενιαίο θεσμικό πλαίσιο» της Ε.Ε.

Σε κάθε περίπτωση η Επιτροπή δε θα 'πρεπε να αποδυναμωθεί. Άλλωστε ως μικρή χώρα, η Ελλάδα βλέπει στο όργανο αυτό ένα θεσμό που κατ' εξοχήν οφείλει να αντιπροσωπεύει το «γενικό συμφέρον» της Ε.Ε. Την ίδια γενική τάση διακρίνω και σε άλλα μικρά κράτη-μέλη.

Σημαντικό από πολιτική άποψη είναι επίσης το θέμα του αριθμού των μελών της Επιτροπής γιατί συνδέεται άμεσα με την *εκπροσώπηση όλων των κρατών-μελών* στο κρίσιμο αυτό όργανο. Σήμερα αναπτύσσονται δύο λογικές σχετικά. Η μια τονίζει την ανάγκη *«αποεθνικοποίησης»* της Ε.Ε. και ταυτόχρονα τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα που θα 'φερνε ένα μικρότερο και ευέλικτο σχήμα.[39] Η άλλη τονίζει την αρχή της *ίσης μεταχείρισης όλων* των κρατών-μελών ακριβώς επειδή η Επιτροπή οφείλει να προστατεύει το γενικό συμφέρον μάλλον παρά τα εθνικά συμφέροντα. Μια Επιτροπή στην οποία συμμετέχουν όλοι, είναι ο καλύτερος τρόπος για να αναζητηθεί το «ευρωπαϊκό συμφέρον εν πλήρει συνειδήσει της ύπαρξης επιμέρους εθνικών απόψεων και πολιτισμικών εκφάνσεων».[40] Αυτή είναι και η ελληνική θέση.

δ. Αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εθνικά κοινοβούλια και δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε.

Η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προτείνεται από πολλά κράτη-μέλη προκειμένου να αυξηθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε., δηλαδή ο βαθμός ανταπόκρισης των θεσμών και

39. Βλ. P. Weilemann, κ.ά., *Parlament, Rat und Kommission in einer erweiterten Europäischen Union, Arbeitspapier*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Μάρτιος 1994, σ. 6.

40. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Έκθεση της Επιτροπής Θεσμικών Θεμάτων για το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 9 Φεβρουαρίου 1994 (έκθεση Martin), σ. 5.

διαδικασιών λήψης αποφάσεων προς τις δοκιμασμένες αρχές λειτουργίας δημοκρατικών πολιτευμάτων. Αφετηρία είναι η σύγκριση των θεσμών της Ε.Ε. προς αυτούς των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών.

Η σταθερή και σύμφωνη με το ομοσπονδιακό πρότυπο λύση είναι η ενίσχυση της ήδη υπάρχουσας τάσης στην Ε.Ε. προς ένα σύστημα διπλής εκπροσώπησης με συνέπεια τη βαθμιαία μετατροπή του τωρινού συστήματος σε ένα σύστημα δύο βουλών. Σ' αυτό τα δύο όργανα θα συναποφασίζουν (= νομοθετούν) –το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Στο πρώτο εκπροσωπούνται τα κράτη-μέλη, στο δεύτερο οι ευρωπαϊκοί λαοί. Η ιδέα είναι λοιπόν ότι για όλα τα θέματα, στα οποία τα όργανα της Ε.Ε. έχουν αρμοδιότητα, πρέπει να υπάρχει γνήσια συναπόφαση. Σήμερα όμως η διαδικασία της συναπόφασης βρίσκεται σε εμβρυακή κατάσταση.

Το σκεπτικό μπορεί να συνοψισθεί ως εξής: Με τη συνεπή εξέλιξη προς ένα σύστημα δύο βουλών, πρώτον, θα ικανοποιηθεί η αρχή της δημοκρατικότητας, και δεύτερον, θα ελέγχονται αποτελεσματικότερα οι αποφάσεις του Συμβουλίου, οι οποίες εκ των πραγμάτων είναι αδύνατον να ελεγχθούν αποτελεσματικά με άλλο τρόπο (δηλαδή στο εθνικό επίπεδο).[41] Οι «ευρωπαϊκές» δικαιοδοσίες πρέπει να ελέγχονται κυρίως στο «ευρωπαϊκό» επίπεδο. Η εξέλιξη προς ένα σύστημα δύο βουλών ικανοποιεί όμως επίσης και την ομοσπονδιακή αρχή: Η επιρροή των κρατών-μελών διασφαλίζεται υπό τις συνθήκες αυτές τόσο στο Συμβούλιο όσο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στην «Άνω Βουλή») που καθορίζει και τις κατευθυντήριες γραμμές της ενωσιακής πολιτικής.

Η άποψη ότι το σημερινό σύστημα έχει στοιχεία ενός συστήματος δύο Βουλών και πρέπει να αναπτυχθεί με συνέπεια περισσότερο προς την κατεύθυνση αυτή, υποστηρίζεται κυρίως από τη Γερμανία. Για τον καγκελάριο H. Kohl, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα 'πρεπε να εξελιχθεί στο κύριο νομοθετικό όργανο της Ε.Ε., ενώ το Συμβούλιο Υπουργών οφείλει να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά μιας «Άνω Βουλής». Στη λογική του προτεινόμενου συστήματος η Επιτροπή θα αναλαμβάνει βαθμιαία εντατικότερα την εκτελεστική λειτουργία, εξελισσόμενη ουσιαστικά προς μια ευρωπαϊκή κυβέρνηση. Πρόκειται προφανώς για μια διαφανή και κατανοητή δομή, δεδομένου ότι στηρίζεται σε προϋπάρχουσες εμπειρίες.

41. Werner Weidenfeld (επιμ.), *Europa '96, Reformprogramm für die Europäische Union*, Bertelsmann, Gütersloh 1994, σ. 34.

Ωστόσο, άλματα προς την κατεύθυνση αυτή δεν πρέπει να αναμένονται. Πρώτον γιατί το ρεύμα σήμερα είναι εναντίον της αναβάθμισης της Επιτροπής, στην κλίμακα που απαιτεί η πρόταση, και δεύτερον γιατί η ευρωπαϊκή πολιτική επίσης δεν είναι έτοιμη να δεχθεί την οριζόντια εφ' όλης της ύλης επέκταση της αρχής της συναπόφασης. Η γαλλική κυβέρνηση π.χ. κινείται λιγότερο από τη λογική της «δημοκρατικής σταυροφορίας» στην Ευρώπη και επιθυμεί την παραμονή της πραγματικής δύναμης στο Συμβούλιο των Υπουργών, όπου οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών κρατούν τα ηνία, και να διατηρήσει το δικαίωμα του veto για σημαντικές αποφάσεις. Κάπως απλά: Έναντι του γερμανικού ομοσπονδιακού προτύπου, η Γαλλία αντιπαρατάσσει το πρότυπο μιας Ένωσης Εθνικών Κρατών.[42]

Τέλος, μπορεί να γίνεται σύγκριση του Ε.Κ. με τα εθνικά κοινοβούλια και το ρόλο τους και με βάση αυτά να αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της δημοκρατικότητας στο επίπεδο της Ένωσης; Κατά τη γνώμη μου η προσέγγιση αυτή έχει όρια. Η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. δε συναρτάται τόσο με το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο μπορεί να μην είναι απλά και μόνο μια ιδιόμορφη τελετουργία στο πλαίσιο της υπερεθνικότητας, όπως σε άλλους διεθνείς θεσμούς (ΝΑΤΟ!), αλλά *η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. υπάρχει εκ των πραγμάτων, αφού στα όργανά της συμμετέχουν δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις*. Η δημοκρατική νομιμοποίηση πηγάζει από το τοπικό-εθνικό επίπεδο και εκεί πρέπει να αναζητηθεί και στο μέλλον. Δεν υπάρχει «ευρωπαϊκή» κοινή γνώμη, ούτε «ευρωπαϊκά κόμματα», ούτε «ευρωπαϊκά συνδικάτα» κτλ. Οι κοινοτικοί θεσμοί φαντάζουν απόμακροι από τις τοπικές κοινωνίες και χωρίς ουσιαστικούς διαύλους επικοινωνίας με αυτές. Τα ΜΜΕ επίσης έχουν εθνικές προτεραιότητες. Άλλωστε μάλλον μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Ε.Ε. βρίσκεται σε μια πορεία μειούμενης παρά αυξανόμενης αλληλεγγύης. Οι προωθημένες γερμανικές ιδέες προϋποθέτουν μια Ευρώπη που δεν υπάρχει.

Ακριβώς επειδή η αναβάθμιση του Ε.Κ. έχει όρια, η ΔΣΔ'96 δεν πρόκειται να επιφέρει κάποια μεγάλη «δημοκρατική μεταρρύθμιση» της Ε.Ε. Βελτιώσεις θα υπάρξουν πάντως δεδομένου ότι η διατήρηση της τωρινής κατάστασης φαίνεται μάλλον αδύνατη μετά α-

42. Βλ. ανάλυση στον *The Economist*, 6.5.1995.

πό όσα έχουν ειπωθεί για το δημοκρατικό έλλειμμα της Ε.Ε.[43] Και επειδή η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε. συναρτάται με τα δρώμενα σε εθνικό πλαίσιο, συμπληρωματικές σκέψεις κατευθύνονται προς την αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές υποθέσεις.[44] Υποστηρίζεται δηλαδή, ότι η μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος πρέπει να επιδιωχθεί στο εθνικό επίπεδο. Τα εθνικά κοινοβούλια οφείλουν να ελέγχουν καλύτερα τις κυβερνήσεις τους, οι οποίες πάντως θα πρέπει να είναι σε θέση να αναλαμβάνουν δεσμεύσεις στα κοινοτικά όργανα.

Η Ελλάδα γενικά υποστηρίζει την πορεία συγκρατημένης αναβάθμισης του Ε.Κ. Σύμφωνα με την επίσημη εκτίμηση, στο χώρο αυτό υπάρχει ευνοϊκότερο έδαφος για τα μείζονα ελληνικά συμφέροντα, τόσο στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής όσο και στον τομέα του προϋπολογισμού και της πολιτικής συνοχής.[45] Όμως, δεν είναι βέβαιο πώς θα λειτουργεί το Ε.Κ. αν αποκτήσει αποφασιστικές αρμοδιότητες.

43. Οι κυριότερες προτάσεις στο ενδιάμεσο πεδίο ανάμεσα σε ακινησία και μαξιμαλισμούς συνοψίζονται ως εξής: (α) Δραστική μείωση των διαφόρων διαδικασιών (σήμερα είναι σχεδόν 20)· (β) απλοποίηση της διαδικασίας συναπόφασης· (γ) επέκταση της αρχής της συναπόφασης (που σημαίνει επέκταση των νομοθετικών εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)· (δ) υποκατάσταση της «διαβούλευσης» από τη διαδικασία της συνεργασίας· (ε) συνεργασία και καλύτερη επικοινωνία με τα εθνικά κοινοβούλια· (στ) «ουσιαστικότερο» ρόλο σε θέματα ΟΝΕ και ΚΕΠΠΑ· (ζ) βελτίωση του ρόλου σε θέματα προϋπολογισμού· (η) απόκτηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας σε ορισμένους τουλάχιστον τομείς· (θ) αναλογικότερη εκπροσώπηση των ευρωπαϊκών πληθυσμών.

44. Στο πολύπλοκο διαπραγματευτικό πλαίσιο της Ε.Ε., το αίτημα για ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων εντάσσεται μερικές φορές σε μια στρατηγική που στρέφεται εναντίον της ομοσπονδιακής τάσης και της συγκέντρωσης περισσοτέρων εξουσιών από τα υπερεθνικά όργανα της Ε.Ε. Τέτοια είναι η στρατηγική που έχει φερ' ειπείν υιοθετήσει το σουηδικό Κόμμα των Πρασίνων. Βλ. *Europe*, 8 Απριλίου 1995. Ο αντίποδας θα 'ταν το επιχείρημα ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση «για να διατηρεί την ωστική της δύναμη προς την κατεύθυνση της υπερεθνικής οργάνωσης, δεν μπορεί παρά να παραβλέπει σε ένα βαθμό τη "διαδικαστική τροχοπέδη" μιας πλήρως νομιμοποιητικής και τελικά δημοκρατικής εθνικής λειτουργίας όπως αυτή θα μπορούσε να εκφράζεται μέσα από τα εθνικά κοινοβούλια». Βλ. Νίκος Γιαννής, *Η συμμετοχή των εθνικών αντιπροσωπευτικών οργάνων στην ευρωπαϊκή πολιτική. Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα 1995. Βλ. επίσης την παρέμβαση του Ν. Γιαννή στο παρόν τεύχος της *Επιθεώρησης Πολιτικής Επιστήμης*.

45. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση - θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1993, σ. 435 κ.ε.

Η Ελλάδα θα πρέπει ειδικότερα να είναι έτοιμη να δεχθεί ένα ανώτατο όριο εδρών στο Ε.Κ. και ταυτόχρονα αναλογικότερη εκπροσώπηση. Η αλήθεια είναι ότι το ένα δε συνδέεται υποχρεωτικά με το άλλο. Μπορεί κανείς, προκειμένου να διατηρήσει το Ε.Κ. σε ένα λογικό μέγεθος, να υποστηρίξει απλώς μια «οριζόντια» περικοπή των εδρών χωρίς ουσιαστική αλλαγή της κλείδας κατανομής. Και εδώ όμως οι επιλογές πρέπει να ιδωθούν όχι per se αλλά σε στενή σύνδεση με άλλες. Έτσι η αναλογικότερη εκπροσώπηση μπορεί να γίνει δεκτή, αφού άλλωστε ανταποκρίνεται στη γενική δημοκρατική επιταγή, ικανοποιώντας με τον τρόπο αυτό εν μέρει την ανησυχία των μεγάλων για τη θέση τους στο ενωσιακό σύστημα. Η θέση αυτή πρέπει να ιδωθεί ως ένα από περισσότερα στοιχεία μιας συνολικής θεσμικής δέσμης, που θα πρέπει να περιλαμβάνει θέσεις σε σχέση με τα λοιπά όργανα της Ε.Ε.: Εκπροσώπηση όλων στην Επιτροπή, διατήρηση της τωρινής κατανομής ψήφων στο Συμβούλιο σε συνδυασμό πάντως με την καθιέρωση της διπλής πλειοψηφίας κτλ.

Και τα δύο –αναλογικότερη εκπροσώπηση των μεγάλων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και διπλή πλειοψηφία στο Συμβούλιο– θα πρέπει λογικά να ικανοποιούν τους μεγάλους. Είναι το όριο στο οποίο μπορούν να φθάσουν οι μικροί.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη συγκαλείται σε μια περίοδο αβεβαιότητας για τη μελλοντική κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αβεβαιότητα οφείλεται σε ένα σύνθετο πλέγμα παραγόντων, που περιλαμβάνει inter alia την επίμονη ανεργία και την ανησυχία για την τύχη του κράτους πρόνοιας, την επιστροφή σε παραδοσιακότερους ορισμούς του εθνικού συμφέροντος, την εν πολλοίς αναπόφευκτη διεύρυνση και τα προβλήματα που συνδέονται με το φιλόδοξο πρόγραμμα νομισματικής ενοποίησης. Πρόκειται συνεπώς για μια *επιχείρηση θεσμικής μεταρρύθμισης υπό συνθήκες γενικευμένης αβεβαιότητας*. Την τελευταία επιτείνει η έλλειψη κάποιου «μεγάλου σχεδίου» (όπως ήταν η «εσωτερική αγορά» κατά την αναθεώρηση των Συνθηκών το 1985 και η «οικονομική και νομισματική ένωση» στο Maastricht το 1991) και οι ανταγωνιστικές φιλοσοφίες για την ευρωπαϊκή οργάνωση. Η έκβαση της διαπραγμά-

τευσης για την αναθεώρηση των Συνθηκών είναι κατά προέκταση αβέβαιη.

Στο επίκεντρο της ΔΣΔ'96 βρίσκεται η ανανέωση των θεσμών και διαδικασιών αποφάσεων της Ε.Ε., ενώ ζητήματα ουσιαστικής πολιτικής εξετάζονται σε παράλληλες διαδικασίες ή απλώς αναβάλλονται. Η προτεραιότητα που δίνεται στη θεσμική μεταρρύθμιση οφείλεται σε διαφορετικά κίνητρα. Μερικοί προσδοκούν ότι η Ε.Ε. με ανανεωμένους θεσμούς θα καταφέρει να αντιμετωπίσει τις οικονομικές, περιβαλλοντικές και πολιτικές προκλήσεις των επομένων δεκαετιών. Άλλοι επιζητούν να τραβήξουν μια γραμμή άμυνας για την αποτροπή μελλοντικών αξιώσεων αναδιανεμητικού χαρακτήρα. Τέλος, οι μεγάλες χώρες επιθυμούν να αναβαθμίσουν το ρόλο τους στα θεσμικά όργανα ή να δημιουργήσουν νέα προκειμένου να επηρεάσουν περισσότερο τις μελλοντικές πολιτικές. Όπως όμως και να έχει το πράγμα, από τη θεσμική μεταρρύθμιση θα εξαρτηθεί και η εξέλιξη των πολιτικών της Ε.Ε. και, συνεπώς, η μελλοντική φυσιογνωμία της Ευρώπης.

Η συζήτηση για τη θεσμική ανανέωση της Ε.Ε., παρά την πολυπλοκότητα και τον «τεχνικό» εν πολλοίς χαρακτήρα της, έφερε στην επιφάνεια το πρόβλημα που συνόδευσε εξαρχής την ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία και που συνίσταται στην «κατάλληλη» ισορροπία ανάμεσα στην αρχή της υπερεθνικότητας (που συνδέθηκε με την προοπτική της ομοσπονδίας) και στην αρχή της διακυβερνητικής συνεργασίας. Το πρόβλημα περιγράφεται πάλι στην έκθεση της Ομάδας προβληματισμού.[46]

Όπως σημειώσαμε, ο συγκερασμός των δύο αρχών παραμένει το ιδιαίτερο θεσμικό χαρακτηριστικό της Ένωσης (της «Ευρώπης των Συνθηκών») και ουσιαστικά συνιστά την κύρια συνεισφορά της στη διαμόρφωση του καθεστώτος περιφερειακής ολοκλήρωσης και συνεργασίας στην Ευρώπη μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Με την καθίδρυσή της η Ένωση σημάδεψε, λόγω των υπερεθνικών χαρακτηριστικών, μια εποχή περιορισμού της παραδοσιακής αρχής της ισορροπίας δύναμης και της εθνικής κυριαρχίας.

Η εξέλιξη της ισορροπίας ανάμεσα στις δύο αρχές δεν ήταν γραμμική ούτε μετατοπιζόταν *συνεχώς* προς όφελος μόνο μιας. Όμως, περίπου από το 1984-1985 η αρχή της υπερεθνικότητας αναζωογονείται και οι κεντρικοί θεσμοί της Ε.Ε. διεισδύουν σε το-

46. *Reflection Group's Report*, ό.π.

μείς, όπου ώς τότε τα εθνικά κράτη είχαν σχεδόν αποκλειστικές δικαιοδοσίες. Ως αποκορύφωμα της εξέλιξης αυτής πρέπει να εκτιμηθεί η συμφωνία για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση όπως ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για την Ε.Ε. (Maastricht) το 1991-1992.

Το ερώτημα είναι τώρα, αν το Maastricht πήγε μακρύτερα από όσο μπορούσε να δεχθεί η ευρωπαϊκή πραγματικότητα των περήφανων εθνικών κρατών και αν έκτοτε βρισκόμαστε σε ένα στάδιο, στο οποίο η κατεύθυνση του εκκρεμούς αντιστρέφεται, ευνοώντας τώρα την κλασική διακρατική συνεργασία, τους αυτοτελείς ορισμούς εθνικών συμφερόντων (ό,τι και αν σημαίνουν σήμερα), την εγωιστική-μυωπική συμπεριφορά και την αρχή της ισορροπίας δύναμης, την οποία βλέπουν παντού οι ρεαλιστές. Παραμονεύει λοιπόν στο βάθος η ιστορία;

Οι ενδείξεις μιας τέτοιας αντίστροφης πορείας είναι πολλές. Ενδεικτικά μόνον σημειώνουμε στο θεσμικό επίπεδο την τάση αποδυνάμωσης της Επιτροπής, την αντίδραση σε κάθε ιδέα «κοινοτικοποίησης» της ΚΕΠΠΑ, παρά το γεγονός ότι μέρος της επιτυχίας της Ε.Ε. οφείλεται στην κοινοτική μέθοδο με τα χαρακτηριστικά της στοιχεία (μονοπώλιο της Επιτροπής στη νομοθετική πρωτοβουλία κτλ.), την προσπάθεια ανάληψης ειδικού ρόλου από τα μεγάλα κράτη στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (παρά τις μεταξύ τους αντιπαλότητες), τις ιδέες για δήθεν αποεθνικοποίηση της Επιτροπής, που θα κατέληγαν σε περιοδικό αποκλεισμό αριθμού μικρών κρατών από το όργανο αυτό, την αναβίωση των ιδεών και, κυρίως, των πρακτικών μιας «Ένωσης εθνικών κρατών» κτλ. Οι ενδείξεις αυτές συμπληρώνονται από άλλες στο επίπεδο της συγκεκριμένης πολιτικής, π.χ. από την αδυναμία ορισμού και ιεράρχησης των «κοινών συμφερόντων» (όπου βέβαια το πρώτο και ζωτικότερο κοινό συμφέρον είναι να θεωρηθεί η επίθεση εναντίον ενός μέλους ως επίθεση εναντίον όλων[47]) και από την αυξανόμενη αντίδραση εναντίον της αρχής της αλληλεγγύης στον οικονομικό τομέα.

Όπως τόνιζαν παλαιότεροι θεωρητικοί διαφορετικού χρώματος, *η μεταβίβαση εξουσιών και πόρων σε θεσμούς πάνω από το εθνικό κράτος, όπως το απαιτεί η αρχή της υπερεθνικότητας, δεν μπορεί να αναπτύσσεται χωρίς την ταυτόχρονη ενδυνάμωση των*

47. Alvaro Vasconcellos, «Unity with Diversity - notes on CFSP and Institutional Reform», κείμενο που παρουσιάσθηκε στην TEPSA, *Conference on the Revision of the Treaty: Building a Democratic Europe*, Sesimbra, 23-25 Μαρτίου 1995, σ. 6.

στοιχείων μιας «κοινωνικοψυχολογικής κοινότητας», δηλαδή αν οι ευρωπαϊκοί λαοί και οι πολιτικές τους ελίτ δεν έχουν την πεποίθηση ότι ανήκουν μαζί, ότι έχουν κοινά συμφέροντα και καθήκοντα και ότι μοιράζονται κοινές αξίες. Οι εξελίξεις μετά το «1989» δείχνουν ότι μάλλον αυτό συνέβη στην Ευρώπη: Αυξήθηκαν τα φαινόμενα που μπορούν αυθεντικά να ερμηνευθούν ως συμπτώματα μιας εξασθενίζουσας αίσθησης κοινής μοίρας.