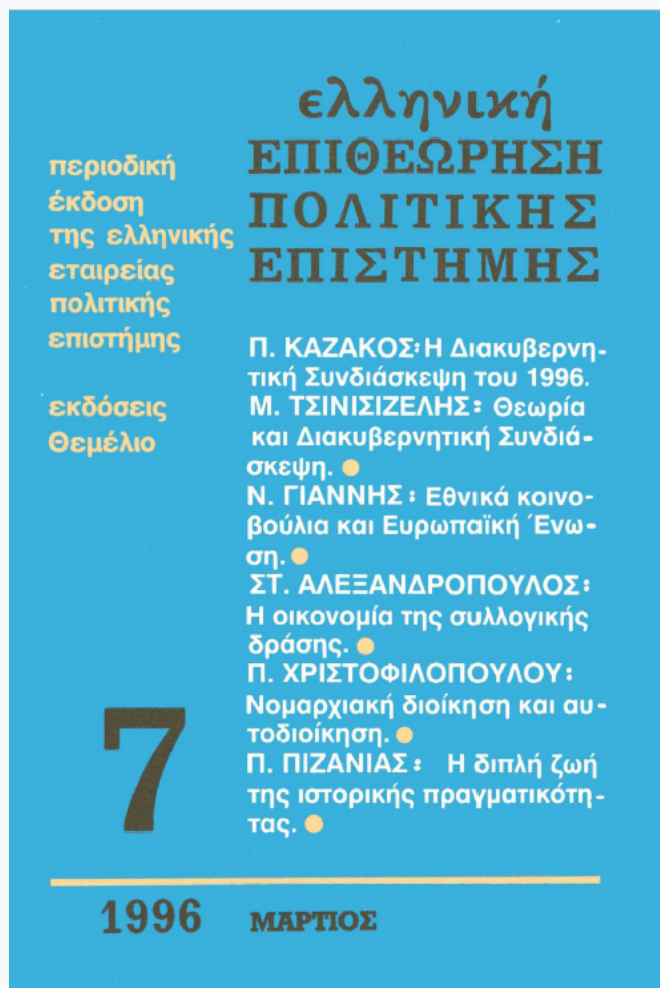


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 7, Αρ. 1 (1996)



Θεωρία και Αναθεώρηση. Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης

doi: [10.12681/hpsa.15252](https://doi.org/10.12681/hpsa.15252)

Copyright © 2017, Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Τσινισιζέλης Μ. Ι. (2017). Θεωρία και Αναθεώρηση. Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης;. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7(1), 35–61. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15252>

## ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ. ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ;

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο σκοπός αυτού του άρθρου είναι διττός: από τη μια παρουσιάζει μια νέα προσέγγιση του φαινομένου της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, και από την άλλη ενημερώνει για τις νεότερες εξελίξεις στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Συνεργασίας εν όψει της Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης του 1996 για την αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση της 7ης Φεβρουαρίου 1992 (σε ισχύ από το Νοέμβριο του 1993).

### 2. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ: Η ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΗ ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ

Τα τελευταία χρόνια, ιδιαιτέρως μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) του 1987 και τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 1993, έχει αναζωογονηθεί και έχει αυξηθεί κατακόρυφα το ενδιαφέρον για τη Θεωρία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η Πολιτική Επιστήμη εξακολουθεί να προσπαθεί να απαντήσει σε δύο βασικά ερωτήματα σχετικά με την αιτιοκρατία της ενοποιητικής άσκησης: ποιες είναι οι δυνάμεις που την κινούν και ποια είναι η τελική της κατάληξη. Ο «ελέφαντας» του D. Puchala<sup>1</sup> είναι σήμερα είκοσι περίπου χρόνια πιο ηλικιωμένος, όμως η συζήτηση όχι μόνον διατηρείται αλλά έχει αναπτυχθεί με πρωτοφανείς ρυθμούς. Σε παλαιότερες αναφορές μας είχαμε την ευκαιρία να παραπέμψουμε σε μερικές από τις νεότερες (μετα)θεωρητικές και προ-θεωρητικές προσεγγίσεις/αναζητή-

\* Ο Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης είναι Επίκουρος Καθηγητής στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

1. D. Puchala, «On blind man, elephants and European Integrations», *Journal of Common Market Studies*, τχ. 23, 1973.

σεις της βιβλιογραφίας.<sup>2</sup> Εν τούτοις, και παρό τις επισημάνσεις του Hix,<sup>3</sup> για τη μεταστροφή της βιβλιογραφίας προς την κατεύθυνση της Συγκριτικής Πολιτικής, οι ρεαλιστικές και οι νεολειτουργικές προσεγγίσεις των Διεθνών Σχέσεων διατηρούν σταθερή τη θέση τους στη σχετική βιβλιογραφία. Η τάση όμως του Συνεργατικού Ομοσπονδισμού και η επαναφορά στη σχετική συζήτηση των παλαιότερων επεξεργασιών του Taylor για τη Συναινετική Δημοκρατία ή ακόμα και η μεταφορά της συζήτησης για το Νεο-κροταλισμό σε επίπεδο Ε.Ε. αποτελούν, χωρίς αμφιβολία, γόνιμες όσο και ελπιδοφόρες προσεγγίσεις, για να αναφέρω μόνο μερικές από τις προσεγγίσεις της Συγκριτικής Πολιτικής. Όπως, δε, παρατήρησε και η Sbragia, «Είναι ίσως καλύτερο να σκεφτόμαστε την Ε.Ε. ως ένα εν εξελίξει πείραμα για μια νέα δομή διακυβέρνησης, μια μορφή η οποία αποδέχεται μεγάλες πολιτισμικές διαφοροποιήσεις, και της οποίας η πολιτική πρακτική εντάσσεται τόσο στο υπόδειγμα κράτους-κοινωνίας όσο και σε εκείνα των Διεθνών Σχέσεων».<sup>4</sup>

Η νεολειτουργική προσέγγιση, παρό τις συχνές αναθεωρήσεις της, επανέρχεται στο προσκήνιο με τη θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ)<sup>5</sup> και διατηρεί το δυναμισμό της και με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Σε αντίθεση με τη διαδικασία η οποία οδήγησε στην ΕΕΠ το 1987, όπου και εγένετο εμφανής η παρέμβαση των οργανωμένων συμφερόντων μαζί με εθνικές κυβερνητικές επιλογές και τους θεσμούς της Ε.Ε. σε διάφορα στάδια της ανάπτυξης της ΕΕΠ, στην περίπτωση της εμφάνισης της Συνθ.Ε.Ε. αυτή θα πρέπει να αναζητηθεί περισσότερο στην παρέμβαση των θεσμών και κυρίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε απλουστευμένους όρους, ακολουθώντας τον Wessels,<sup>6</sup> εκτός

2. Βλ. ενδεικτικά Μ. Ι. Τσινιζέλης, «Θεωρία Πολιτικής Ενοποίησης», στο Ν. Μαραβέγιας - Μ. Τσινιζέλης (επιμ.), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*, Θεμέλιο, 1995.

3. S. Hix, «The Study of the European Community. A Challenge to Comparative Politics», *West European Politics*, τόμ. 17, τχ. 1, 1994, σ. 23.

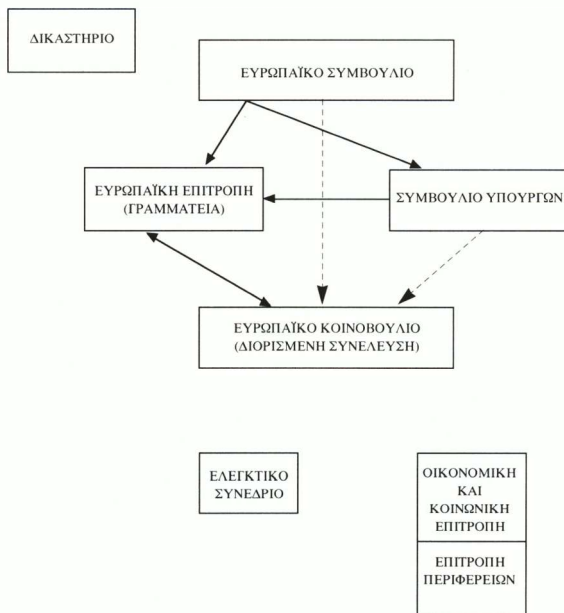
4. A. Sbragia, «The European Community. A Balancing Act», *Publius*, καλοκαίρι 1993, σ. 24.

5. Βλ. S. Hoffmann - R. Keohane, «Conclusions», στο S. Hoffmann - R. Keohane (επιμ.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, 1991.

6. W. Wessels, «The Evolution of the European Community/European Union. Institutional Trends towards the Constitution of a state-like System», mimeo, Βόννη 1993, σ. 28 κ.ε.

## ΣΧΗΜΑ 1

*Το διακυβερνητικό υπόδειγμα*

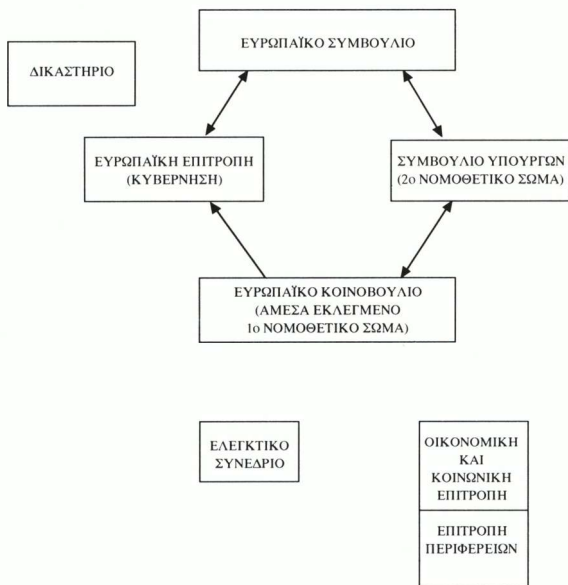


από το νεολειτουργισμό και τα υποδείγματα της αλληλεξάρτησης, τρία είναι τα επικρατέστερα υποδείγματα για την ανάλυση αλλά και για την εξέλιξη της Ε.Ε.: το Διακυβερνητικό/Συνομοσπονδιακό, το Ομοσπονδιακό, και εκείνο του Συνεργατικού Ομοσπονδισμού. Σ' αυτά θα προσθέσω και εκείνο της Συναινετικής Συνομοσπονδίας. Τα Σχήματα 1, 2 και 3 αποτελούν απεικονίσεις των προαναφερθέντων υποδειγμάτων.

Μια ελάχιστη μόνον εξήγηση απαιτείται για τα υποδείγματα αυ-

## ΣΧΗΜΑ 2

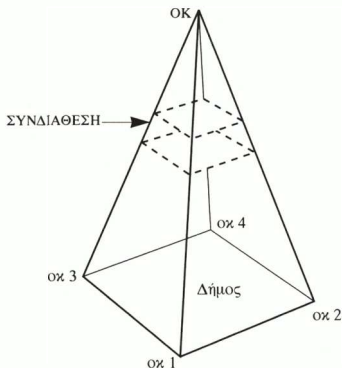
*Το ομοσπονδιακό υπόδειγμα*



τά. Το διακυβερνητικό υπόδειγμα έλκει την καταγωγή του από τη ρεαλιστική σχολή των διεθνών σχέσεων και αποτελεί ένα *ex post* (διαπιστωτικό) υπόδειγμα καθώς βασίζεται στην εκ των υστέρων εμπειρία από τη λειτουργία των θεσμών της Ε.Ε. Πέρα από την ανάλυση της Ε.Ε., το υπόδειγμα αυτό χρησιμοποιείται για την περιγραφή των παραδοσιακών διεθνών οργανισμών αλλά και των ενδοκρατικών σχέσεων με αναφορά στη συζήτηση για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στα «κατώτερα» κρατικά όργανα και το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρουσιάζει, στο επίπεδο των Διεθνών Σχέσεων, μια μονολιθική εικόνα του διεθνούς συστήματος κρατών

## ΣΧΗΜΑ 3

Ο Συνεργατικός Ομοσπονδισμός – Η Συνεργατική πυραμίδα



Επεξηγήσεις: οκ 1, 2, 3, 4: ομοσπονδιακά κρατίδια  
ΟΚ: Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση

Πηγή: M.J. Tsinisizelis - D.N. Chryssochoou, «Between Federal State and Federal Union of States. The EU as a Confederal Consociation», *ECPR*, Bordeaux 1995.

με τις κυβερνήσεις να έχουν τον πρωταρχικό και τον τελευταίο λόγο στη λήψη των αποφάσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.) και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) θα είναι περισσότερο διακοσμητικού χαρακτήρα όργανα και οι αποφάσεις του Συμβουλίου θα απαιτούν συναίνεση (ομοφωνία) στη βάση του χαμηλότερου κοινού παρονομαστή.

Από την άλλη μεριά, το «αυστηρώς» ομοσπονδιακό υπόδειγμα<sup>7</sup> αποτελεί μια ουσιαστική αντίστροφη του διακυβερνητικού υποδείγματος με το Ε.Κ. σε κυρίαρχη θέση, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ρόλο κυβέρνησης και το Συμβούλιο σε ρόλο δεύτερου νομοθετικού σώματος.

Το υπόδειγμα του Συνεργατικού Ομοσπονδισμού βασίζεται στην έννοια της διπλής νομιμοποίησης (dual legitimacy), δηλαδή και του κράτους-μέλους αλλά και της Ένωσης. Όλες οι κρίσιμες αποφά-

7. Ακολουθώ την ανάλυση του Wessels, «The Evolution...», ό.π., σ. 30 κ.ε.

σεις λαμβάνονται από κοινού από το Συμβούλιο και το Ε.Κ. Η κατ' αναλογία εφαρμογή του εν λόγω υποδείγματος διαφέρει από το αυστηρό ομοσπονδιακό πρότυπο του διττού ομοσπονδισμού τύπου ΗΠΑ λόγω της έλλειψης ενιαίου Δήμου σε επίπεδο Ένωσης, δηλαδή βάσης νομιμοποίησης αλλά και Συντάγματος. Όπως φαίνεται από την παρουσίαση της συνεργατικής πυραμίδας του Σχήματος 3, η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής είναι αποτέλεσμα της από κοινού εμπλοκής (Politikverflektung) διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης.

Έχει υποστηριχθεί όμως αυτό το υπόδειγμα με αναφορά στον τρόπο λειτουργία του Συμβουλίου των Υπουργών στη βάση ενός *effet d'engrenage*. Στην ουσία του το υπόδειγμα αυτό αποτελεί μια περιγραφή της τάσης των εξελίξεων στη θεσμική συγκρότηση του ομοσπονδιακού συστήματος της Γερμανίας. Ακριβώς για τους προαναφερθέντες λόγους, την απουσία δηλαδή Συντάγματος και Δήμου, προχωρήσαμε στην ανάπτυξη της Συναινετικής Συνομοσπονδίας, την οποία θεωρούμε ως ένα σύστημα διακρατικής συνεργασίας που δανείζεται στοιχεία από τη θεωρία της Συναινετικής Δημοκρατίας όπως την εισήγαγε ο Lijphart<sup>8</sup> αλλά και όπως εμπλουτίστηκε στη συνέχεια από άλλους συγγραφείς,<sup>9</sup> σε συνδυασμό με την «κλασική» αλλά και νεότερη θεωρία της Συνομοσπονδίας.<sup>10</sup> Το πρώτο χαρακτηριστικό της θεωρητικής αυτής κατασκευής αναφέρεται στη διαδικασία επίλυσης συγκρούσεων του συστήματος, ενώ το δεύτερο χαρακτηριστικό αναφέρεται στις βασικές ιδιότητες της δομικής του υπόστασης όπως αυτές προκύπτουν από την ανάγνωση του Πίνακα 1.

Η όλη αναθεωρητική διαδικασία με τη ΔΣ'96 δεν μπορεί παρά να αναφέρεται στο ευρύτερο πλαίσιο ανάλυσης της Συναινετικής Συνομοσπονδίας, όπως αυτό εμφανίζεται παρακάτω. Χρησιμοποιώντας την ορολογία του Forsyth,<sup>11</sup> θεωρούμε ότι η σημερινή Ε.Ε. είναι μια Ομοσπονδιακή Ένωση Κρατών (ΟΕΚ) και όχι ένα

8. A. Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968.

9. M.C.P.M. Van Scendelen, «The views of Arendt Lijphart and collected criticisms», *Acta Politica*, Ιανουάριος 1984, σ. 19-55.

10. M. Forsyth, «The Modern Concept of Confederation», *European Commission for Democracy Through Law*, Report IV, 1994.

11. M. Forsyth, *Unions of States. Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, 1981.



Ομοσπονδιακό Κράτος, ένα είδος θεσμικά ελεγχόμενου πλουραλισμού, δηλαδή μια κατάσταση πραγμάτων κατά την οποία το κεντρικό πολιτικό σύστημα και τα κράτη-μέλη ευρύνονται σε μια αμοιβαίως υποστηριζόμενη θέση συμβίωσης<sup>12</sup> —όπου το ένα μέρος χρειάζεται το άλλο για την επιβίωσή του— και το οποίο ορίζεται από τις εξής ιδιότητες:

α) το σύστημα καθοδηγείται από μια συμμαχία ηγετικών ομάδων η οποία προωθεί λύσεις είτε στη βάση «φιλικών διευθετήσεων» είτε στη λογική των «αναστρέψιμων διαφωνιών». Σε πρόσφατη αποκαλυπτική αρθρογραφία της βρετανικής εφημερίδας *Independent* της 23.6.1995,<sup>13</sup> η οποία βασίστηκε σε απόρρητη έκθεση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, αποκαλύπτεται ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου δεν εφαρμόζονται επακριβώς ή/και αλλοιώνονται στα πρακτικά των υπουργικών συναντήσεων μετά από μυστικές συμφωνίες μεταξύ υπουργών και ούτε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ούτε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνονται για τις συμφωνίες αυτές(!!!), παρά το γεγονός ότι πολλές από τις οδηγίες αυτές έχουν ψηφισθεί με το άρθρο 189β Συνθ.Ε.Ε. δηλαδή τη διαδικασία της συν-απόφασης. Πρόκειται δηλαδή για ένα είδος «Συμφωνίας Κυρίων» που δεν έχουν καμιά νομική βάση αλλά με πραγματικές επιπτώσεις στην καθημερινή ζωή των ευρωπαίων πολιτών. Εξίσου ενδιαφέρουσα είναι και η αναφερόμενη στην εφημερίδα απάντηση «κύκλων» του βρετανικού Υπουργείου των Εξωτερικών οι οποίοι θεωρούν ότι με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται η επιρροή των κεντρικών θεσμών της Ε.Ε.!

β) Η δομή του συστήματος *τείνει* να είναι συνομοσπονδιακού χαρακτήρα, όπως έχει παρατηρηθεί από πολλούς συγγραφείς στην πρόσφατη σχετική βιβλιογραφία.<sup>14</sup> Τούτο προκύπτει και από την παρατήρηση της καθημερινής λειτουργίας των κεντρικών θεσμών της Ε.Ε. αλλά και ενισχύεται από φαινόμενα όπως αυτά τα οποία αναφέρθηκαν παραπάνω. Το σύστημα είναι ένα είδος *οριζοντίως*

12. D.N. Chryssochoou, «European Union and the Dynamics of Confederal Consociation: Problems and Prospects for a Democratic Future», *Journal of European Integration*, τόμ. XVIII, τχ. 2-3, 1995, σ. 279-305.

13. Sarah Helm, «EU faces Legal Storm over backroom deals», *Independent*, 23.6.1995, σ. 13.

14. R.O. Keohane - S. Hoffmann, «Conclusions. Community Politics and Institutional Change», στο W. Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter, RIIA, 1990.



*kooperative Staaten* όπου η πολιτική εξουσία τείνει να διαχέεται όσο το δυνατόν προς τις εθνικές ηγετικές ομάδες παρότα στους «κεντρικούς» πολιτικούς θεσμούς, και με αυτήν την έννοια αποτελεί ένα είδος αντίστροφου ομοσπονδισμού.

γ) Το σύστημα αντλεί την έμπνευσή του από τις αρχές της Συναινετικής Δημοκρατίας και στηρίζεται στη λειτουργία των εξής, κυρίως, παραμέτρων:

(i) στην ύπαρξη και λειτουργία μιας «Μεγάλης Συμμαχίας», δηλαδή στην ύπαρξη και λειτουργία ενός forum κορυφής μεταξύ των εθνικών ηγετικών ομάδων το οποίο στην περίπτωση της Ε.Ε. παίρνει τη μορφή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή/και του Συμβουλίου των Υπουργών·

(ii) στις πρακτικές της «αναστρέψιμης διαφωνίας» και της «αρνησικυρίας διευθέτησης», οι οποίες χαρακτηρίζουν τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στα Συμβούλια των Υπουργών αλλά και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο·

(iii) στην ύπαρξη ενός συνόλου από εθνικούς δήμους και όχι στην ύπαρξη ενός ενιαίου διεθνικού δήμου καθώς και στη μη ύπαρξη συνταγματικού καταστατικού χάρτη αλλά σε ένα σύστημα διεθνών συνθηκών·

(iv) τέλος, στη μεταστροφή της έννοιας της «αυτοδιάθεσης», δηλαδή του τι δύναται και τι δε δύναται να πράξει ένα κράτος στο διεθνές σύστημα, προς εκείνη της «συνδιάθεσης», δηλαδή την από κοινού άσκηση των επιμέρους κυριαρχιών των κρατών-μελών μέσω συναινετικά προκαθορισμένων μέσων και στόχων.

(v) Η Ε.Ε., και με την επιφύλαξη ότι η ΔΣ'96 θα δώσει μια σημαντική ώθηση προς ομοσπονδιακού χαρακτήρα λύσεις (όσο και αν κάτι τέτοιο δε φαίνεται ρεαλιστικό), αντιπροσωπεύει τη μετάβαση προς την «Τέταρτη Ευρώπη» με αναφορά στα στάδια εξέλιξης της Ε.Κ. από το 1958 (1η Ευρώπη 1958-1965, 2η Ευρώπη 1965-1987, 3η 1987-1996, 4η 1996- ).

Ο επόμενος Πίνακας 1 παρέχει τις λεπτομέρειες και παραπέμπει σε ορισμένες προβλέψεις για το αποτέλεσμα της ΔΣ'96 με βάση την οποία η αναλυτική προσέγγιση μπορεί να ελεγχθεί ή/και να αναθεωρηθεί ως προς ορισμένες τουλάχιστον από τις συνθήκες της. Τα περιεχόμενα του Πίνακα 1 παρουσιάζουν μια συνολική ανάγνωση της σημερινής πολιτικής φυσιογνωμίας της Ε.Ε. η οποία δεν αναμένεται να τροποποιηθεί, τουλάχιστον ως προς τις πιο σημαντικές μεταβλητές της (1-8).

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

## Στοιχεία της Συναινετικής Συνομοσπονδίας

Βασικές ιδιότητες	Συναινετική Συνομοσπονδία
1. Κεντρικοί δρώντες	Εθνικές ηγετικές ομάδες
2. Βασική διάρθρωση	Διεθνής συνθήκη
3. Καθεστώς	Συναινετική δημοκρατία
4. Πολιτική εξουσία	Συνασπισμός ηγετικών ομάδων
5. Διάδραση	Οριζόντια διεθνική συνεργασία
6. Λήψη αποφάσεων	Αναστρέψιμη διαφωνία
7. Είδος πολιτικής	Εναρμόνιση, αμοιβαία αναγνώριση
8. Αποτελέσματα συγκρούσεων	Ελεγχόμενος πλουραλισμός
9. Νομιμοποίηση	Μεγάλη συμμαχία
10. Συστήματα αξιών	Συνυπάρχοντα ή διευθετούμενα
11. Κοινωνία	«Διαχειριζόμενη κοινωνία»
12. Πολιτικά κόμματα/Ομάδες συμφερόντων	Συνομοσπονδίες

Πηγή: Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία. Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, Σιδέρης, 1995, σ. 37.

## 3. Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΔΙΑΣΚΕΨΗ ΤΟΥ 1996

Για την προετοιμασία της ΔΣ'96 έχει συσταθεί ειδική ομάδα –γνωστότερη και ως «Reflection Group» ή/και «Ομάδα Προβληματισμού» (Ο.Π.)–, αποτελούμενη από τους εκπροσώπους των υπουργών Εξωτερικών των κρατών-μελών, η οποία με την ευθύνη του Προέδρου της τον Αύγουστο του 1995 παρουσίασε την Ενδιάμεση Έκθεση (Interim Report)<sup>15</sup> και το Δεκέμβριο του 1995 παρουσίασε την Τελική της Έκθεση.<sup>16</sup> Η ομάδα δεν είχε εντολή να διαπραγματευθεί, αλλά μόνον να καταγράψει τις τάσεις και τις απόψεις που αναπτύσσονταν στα κράτη-μέλη εν όψει της Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης. Όπως παρατηρείται και στην Έκθεση αυτή, η ΔΣ'96 πρόκειται να διεξαχθεί σε ένα ρευστό πολιτικό κλίμα στα διάφορα κράτη-μέλη, κάτι που ενισχύεται από το γεγονός ότι θα υπάρχουν

15. Ενδιάμεση Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, SN 509/95, Μαδρίτη, 24 Αυγούστου 1995.

16. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, SN 520/95 REV1, Νέο Κείμενο, Βρυξέλλες, 5.12.1995.

εκλογές σε μερικά από αυτά κατά το 1997 και το 1998.<sup>17</sup> Η Ομάδα Προβληματισμού όρισε ως βασικούς στόχους των εργασιών της: (α) τη βελτίωση της λειτουργίας της Ένωσης, και (β) την ικανότητα της Ένωσης να αντιμετωπίσει επιτυχώς τις εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η νέα διεύρυνση.<sup>18</sup> Η Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού περιστρέφεται γύρω από τρεις άξονες/στόχους οι οποίοι θα πρέπει να επιδιωχθούν κατά τη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη: *Δημοκρατία, Αποτελεσματικότητα, Ευελιξία*. Η «Ευελιξία», μαζί με τις αυτονόητες προϋποθέσεις εφαρμογής της, αποτελεί την κυρίαρχη επιχειρησιακή κατεύθυνση στη λειτουργία της Ένωσης.<sup>19</sup> Εάν η έννοια αυτή ερμηνευθεί ως ένας ευφημισμός της «μεταβλητής Γεωμετρίας» ή της «Ευρώπης των πολλών ταχυτήτων», θα πρέπει να επισημανθεί ότι αποτελεί μια εκδήλωση πολιτικού ρεαλισμού εκ μέρους της Ομάδας Προβληματισμού. Έχει από καιρού εισαχθεί στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Συνεργασίας με τη μορφή του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος ή ακόμη και με την πιο πρόσφατη Συμφωνία Shengen. Στην ουσία δηλαδή, η Ομάδα Προβληματισμού δεν εισάγει «καινά δαιμόνια» στο σύστημα, αλλά απλώς νομιμοποιεί παλαιές πρακτικές. Εάν βεβαίως η εφαρμογή της «ευελιξίας» στην πράξη αποκλείσει τη δημιουργία μιας «Ευρώπης à la carte» και αποτελέσει ένα πλαίσιο δράσης ορισμένων κρατών-μελών σε πρόσκαιρη μόνον βάση, με σαφείς και από κοινού αποφασισμένους μηχανισμούς συνδρομής και απάλυνσης των προβλημάτων τα οποία θα ανακύψουν de facto για τους μη συμμετέχοντες, και μέχρις ότου οι τελευταίοι κριθούν ικανοί να συμμετάσχουν, στη βάση από κοινού προκαθορισμένων και δεσμευτικών κριτηρίων, τότε η επιχειρησιακή αυτή λογική θα πρέπει να τύχει εφαρμογής. Σε κάθε όμως περίπτωση, η εφαρμογή μιας τέτοιας αρχής αναστέλλει την ομοσπονδιακή εξέλιξη του συστήματος και τείνει να επιβεβαιώσει τη θέση της Συναινετικής Συνομοσπονδίας. Η έννοια της αποτελεσματικότητας του συστήματος είναι μια θολή έννοια η οποία από μόνη της δε βοηθάει ιδιαίτερος στην κατανόηση των προβληματισμών της Ομάδας. Σε συνδυασμό με τη νεοεισαγόμενη αρχή της ευελιξίας ίσως να παραπέμπει στη δυνατότητα του

17. Ένα από τα πολλά σενάρια θέλει τη ΔΣ'96 να μην τελειώνει πριν από τις βρετανικές εκλογές του 1997.

18. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 1.

19. Στο ίδιο, σ. 6-7 κ.ε.

διευρυνμένου συστήματος απλώς να παράγει πολιτική, χωρίς όμως να προϋποθέτει και αξιολόγηση της ποιότητάς της. Η κατάσταση περιπλέκεται με την εισαγωγή στη συζήτηση του τρίτου άξονα, της Δημοκρατίας. Στο χώρο της Επιστήμης της Διοίκησης, η σχέση μεταξύ Δημοκρατίας και Αποτελεσματικότητας είναι μια δύσκολα συμβατή σχέση. Η Έκθεση, βεβαίως, δεν κάνει τον κόπο να προτείνει και ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο να εμπεριέχει αυτές τις συνθήκες.

Η Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού<sup>20</sup> αναφέρει ότι η ΔΣ'96 προκύπτει από τα ακόλουθα:

1. Την πέμπτη περίπτωση του άρθρου Β Συνθ.Ε.Ε. το οποίο ορίζει ότι για «να διατηρήσει [η Ένωση] στο αμέραιο το κοινοτικό κεκτημένο», η Δ.Σ. θα πρέπει να ορίσει τον βαθμό κατά τον οποίο «οι πολιτικές και οι μορφές συνεργασίας» οι οποίες αναφέρονται στην παρούσα Συνθήκη θα πρέπει να αναθεωρηθούν προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των οργάνων της Κοινότητας».

2. Το άρθρο 189Β παρ. 8 με το οποίο παρέχεται η δυνατότητα επέκτασης της διαδικασίας της συναπόφασης.

3. Τα άρθρα Ι.4 παρ. 6 και Ι.10 τα οποία προβλέπουν τη δυνατότητα αναθεώρησης των διατάξεων για την ΚΕΠΠΑ.

4. Οι προσαρτημένες στη Συνθ.Ε.Ε. Δηλώσεις 1 και 16.

5. Σε αυτά θα πρέπει να προσθέσουμε και το άρθρο Α των Κοινών Διατάξεων και ιδιαιτέρως το ζήτημα της αναθεώρησης της τριπολικής δομής της Ένωσης, καθώς και τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων των Βρυξελλών και των Ιωαννίνων (Συμβιβασμός των Ιωαννίνων).

6. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθούν οι λεγόμενες διαθεσμικές συμφωνίες του Οκτωβρίου 1993 για τη Δημοκρατία, τη Διαφάνεια και την Επικουρικότητα, καθώς και για τη δημοσιονομική πειθαρχία και την αναθεώρηση των διαδικασιών του προϋπολογισμού, όπως και εκείνη του Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την επιτροπολογία.

Η Τελική Έκθεση αναφέρει ότι η έμφασή της κατευθύνεται σε δύο τομείς της ζωής της Ένωσης, τη σχέση της Ευρώπης με τους πολίτες της και την ΚΕΠΠΑ.<sup>21</sup>

Η Ε.Ε. ευρίσκεται σε μια κρίσιμη καμπή. Η Συνθήκη για την Ευ-

20. Στο ίδιο, σ. 1.

21. Στο ίδιο, σ. 3.

ρωπαϊκή Ένωση έχει διαμορφώσει ένα εξαιρετικά λεπτό πλαίσιο ισορροπιών, το οποίο εν πολλοίς καλύπτει όλους τους συμμετέχοντες αν και σε διαφορετικό βαθμό. Η ίδια όμως η γέννηση της Συνθ.Ε.Ε. προδικάζει και το αποτέλεσμα της αναθεώρησής της. Ήδη, όπως αναφέρει ο Ιωακείμης,<sup>22</sup> έχουν διαμορφωθεί τρεις ομάδες κρατών στην Ε.Ε. αναλόγως των θέσεων τις οποίες προβάλλουν εν όψει της αναθεώρησης. Η μία αποτελείται από τις χώρες εκείνες οι οποίες τείνουν προς μια ομοσπονδιακής κατεύθυνσης αναθεώρηση (λ.χ. Γερμανία), η δεύτερη από τις χώρες εκείνες οι οποίες επιθυμούν αναθεώρηση αλλά σε διακυβερνητικές βάσεις (λ.χ. Γαλλία), και η τρίτη από εκείνες οι οποίες επιθυμούν μια ελάχιστη μόνον αναθεώρηση (λ.χ. Βρετανία). Υποθέτοντας ότι αυτή η τυπολογία εκφράζει και τις προτιμήσεις των κρατών-μελών,<sup>23</sup> σε πρώτο επίπεδο ανάλυσης, οι βασικές συνθήκες οι οποίες διέπουν το σύστημα θα παραμείνουν σταθερές εάν το καθεστώς αντλεί την έμπνευσή του από τις αρχές της συναινετικής Δημοκρατίας και εάν το *modus operandi* και *decidendi* του συστήματος ακολουθεί τη λογική των μεταβλητών 2, 4, 6 και 8 του Πίνακα 1.

Έτσι, η βασική σύσταση του συστήματος θα ακολουθεί τη λογική της σύναψης διεθνών συνθηκών κατά το Διεθνές Δίκαιο, χωρίς να τίθεται δηλαδή τυπικό ζήτημα ως προς την έδρα της κυριαρχίας· δεύτερον, το σύστημα θα εξακολουθήσει να κυριαρχείται από μια συναινετικού τύπου Μεγάλη Συμμαχία, έναν συνασπισμό ηγετικών ομάδων ο οποίος άλλωστε διευθύνει τη διαδικασία της αναθεώρησης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω και των εκπροσώπων των υπουργών Εξωτερικών στην Ομάδα Προβληματισμού (βλ. παρακάτω) αλλά και από το γεγονός ότι η ΔΣ'96 θα εξελισσεται μέσω μηνιαίων συναντήσεων των υπουργών Εξωτερικών των κρατών-μελών της Ε.Ε. συμφώνως προς την απόφαση της Συνόδου Κορυφής της Μαδρίτης· τρίτον, ότι η επίλυση συγκρούσεων του συστήματος θα εξακολουθήσει να κυριαρχείται από την πρακτική της αναστρέψιμης διαφωνίας στη νεολειτουργική παρά-

22. Βλ. Π. Κ. Ιωακείμης, «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα. Η Αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ», *Επίκαιρα Θέματα*, τχ. 10, IOBE, 1995.

23. Βλ. και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ομάδα Εργασίας της Γενικής Γραμματείας Task Force Conference Intergovernmental, «Note on the Positions of the member states of the EU with respect to the 1996 Intergovernmental Conference», Doc. 279/279849, 31, Ιούλιος 1995.



δοση της συμφωνίας πακέτων, και τέλος, κατά συνέπεια, η συνολική εικόνα του συστήματος θα είναι εκείνη του ελεγχόμενου πλουραλισμού, μια εικόνα του ευρωπαϊκού συστήματος η οποία λαμβάνει υπ' όψιν της το πλήθος των πολιτικών δρώντων στην Ε.Ε.

Με βάση το άρθρο Ν παρ. 3 Συνθ.Ε.Ε., «το 1996 θα συγκληθεί Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των κρατών-μελών για να εξεταστούν, συμφώνως με τα άρθρα Α και Β των Κοινών Διατάξεων, οι διατάξεις της παρούσας Συνθήκης για τις οποίες προβλέπεται Αναθεώρηση».<sup>24</sup>

Οι διατάξεις της Συνθ.Ε.Ε. για τις οποίες προβλέπεται ρητώς η αναθεώρησή τους κατά τη ΔΣ'96 είναι οι ακόλουθες:

(i) Πολιτική Άμυνα, Ενέργεια, Τουρισμός (Δήλωση αρ. 1 Συνθ.Ε.Ε.).

(ii) Ελέκταση διαδικασίας συναπόφασης (189B, παρ. 8).

(iii) ΚΕΠΠΑ (άρθρο Ι.10), και γενικότερα τα θέματα της άμυνας και της ασφάλειας (άρθρο 14 παρ. 6).

(iv) Ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων (Δήλωση αρ. 16 Συνθ.Ε.Ε.).

Τα θέματα όμως τα οποία θα απασχολήσουν τελικώς τη ΔΣ'96 δεν έχουν ακόμη οριστικοποιηθεί τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές. Τούτο, και ενώ αναμένετο να διευκρινισθεί στη Σύνοδο της Μαδρίτης στις 19.12.1995, αφέθηκε στους υπουργούς Εξωτερικών. Φαίνεται όμως ότι η αναθεωρητέα ύλη θα είναι κυρίως εκείνη η οποία αναφέρεται στη λειτουργία των θεσμών. Σ' αυτήν τη θεματική περιοχή υπάρχουν μια σειρά από σημαντικά ζητήματα: (α) η διαφάνεια της Ένωσης και η αρχή της επικουρικότητας· (β) το δημοκρατικό έλλειμμα· (γ) Η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής· (δ) Η επιτροπολογία· (ε) η ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων· (στ) η ορθολογικοποίηση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων· (ζ) οι σχέσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τα Συμβούλια των Υπουργών· (στ) η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)· (ζ) Η συνεργασία σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών (ΣΔΕ), και τέλος (η) η λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών εν όψει των μελλοντικών διευρύνσεων της Ε.Ε.

24. Κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ. και Π. Κ. Ιωακειμίδης, «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης...», ό.π.

#### 4. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

Ένα από τα σημαντικά ζητήματα τα οποία καλείται να βελτιώσει η ΔΣ'96 είναι και εκείνο της διαφάνειας στην καθημερινή λειτουργία της Ε.Ε. Ο όρος περιλαμβάνει και το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών αλλά και μια διαδικασία απλοποίησης της Συνθ.Ε.Ε. καθώς και την αρχή της επικουρικότητας. Έδη έχουν γίνει βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, τα οποία όμως κατά την Ομάδα Προβληματισμού πρέπει να ενισχυθούν. Κατά πλειοψηφία, η Ο.Π. προτείνει την αναγνώριση του δικαιώματος πληροφόρησης του πολίτη μέσω ειδικής διάταξης της Συνθήκης. Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Συνθ.Ε.Ε. αναφέρεται ότι έγιναν συνολικά 22 δημόσιες συνεδριάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών, οι περισσότερες από τις οποίες έλαβαν χώραν κατά τη Δανική Προεδρία το πρώτο εξάμηνο του 1993,<sup>25</sup> στη συντριπτική τους όμως πλειοψηφία αφορούσαν δευτερεύοντα ζητήματα. Ομοίως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έλαβε 220 αιτήσεις για πρόσβαση στα έγγραφα της από τις οποίες οι 53,7% έγιναν δέκτες και οι 17,9% απορρίφθηκαν, ενώ οι 28,4% αφορούσαν σε κείμενα ήδη δημοσιευμένα ή είχαν εκδοθεί από άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης.<sup>26</sup>

Η αρχή της επικουρικότητας αναφέρεται στο άρθρο 3β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συμπερίληψή της στη Συνθ.Ε.Ε. ως νομικά δεσμευτικής διάταξης έδωσε τροφή για αντιδικίες μεταξύ των μελών της νομικής κοινότητας, κυρίως στη βάση ότι δεν μπορεί να τύχει ελέγχου από το Δικαστήριο της Ε.Ε. (ήδη υπάρχουν δύο σχετικές υποθέσεις σε εκκρεμότητα ενώπιον του ΔΕΚ).

Η αρχή έλκει την καταγωγή της από τις Παλικές Εγκυκλίους «Rerum Novarum» του 1891 και «Quatragessimio Anno» του 1931 και τη σταδιακή διαμόρφωση της καθολικής κοινωνικής φιλοσοφίας.<sup>27</sup> Σε συνταγματικό πλαίσιο χρησιμοποιείται ως μηχανισμός κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στα ομοσπονδιακά συστήματα αν και δεν αναφέρεται ρητώς σε όλα τα σχετικά Συντάγματα. Για παράδειγμα το άρθρο 10 (X) του Συντάγματος των ΗΠΑ αναφέρει ότι «όποιες αρμο-

25. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση», SEC (95) 731 Τελικό, 10.5.1995, Παράρτημα Νο 10, σ. 110.

26. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση...», ό.π., Παράρτημα 13, σ. 115.

27. Για το ζήτημα αυτό βλ. Μ. Ι. Τσινιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π., σ. 78-83.



διότητες δεν ανήκουν στην Ομοσπονδία ή δεν απαγορεύονται στα κράτη, ανήκουν στα κράτη [πολιτείες]». Αντίστοιχες ρυθμίσεις ενυπάρχουν και στα αλλά συνταγματικά κείμενα των ομοσπονδιακών κρατών. Το Σύνταγμα της Ελβετίας, για παράδειγμα, αφιερώνει 63 άρθρα στο ζήτημα αυτό (άρθρα 7-70), όπως άλλωστε και ο Βασικός Νόμος της Γερμανίας (άρθρα 38 και επ.). Από την άποψη αυτή, η επικουρικότητα δεν αποτελεί κάτι το καινοφανές.

Η ΔΣ'96 θα πρέπει να αποσαφηνίσει την έννοια αυτή ιδίως σε ό,τι αφορά στην πρακτική της εφαρμογή.<sup>28</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκθεση της για την εφαρμογή της Συνθ.Ε.Ε.<sup>29</sup> αναφέρει ως προς την αρχή της επικουρικότητας τα εξής: «Οι έννοιες της οδηγίας, της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της εταιρικής σχέσης ήδη απηχούσαν αυτόν τον προβληματισμό [της επικουρικότητας]...». Ίσως όμως η αρχή της επικουρικότητας να παραπέμπει σε διαφορετικά ζητήματα από αυτά τα οποία παρουσιάζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η αρχή της επικουρικότητας παραπέμπει σε συντρέχουσες αρμοδιότητες –μια άγνωστη έννοια στο Κοινοτικό Δίκαιο– και άρα σε διαπραγματεύσεις (δηλαδή σε ένα είδος *Politikverflechtung*) μεταξύ δύο διαφορετικών αλλά ισοδύναμων επιπέδων διακυβέρνησης<sup>30</sup> τα οποία παρεμβαίνουν με τον ίδιο βαθμό εξουσίας την ίδια χρονική στιγμή για την επίλυση του ίδιου προβλήματος. Όπως παρουσιάζεται από την Επιτροπή, η αρχή της επικουρικότητας ουσιαστικά αποτελεί έναν εξωραϊσμό των ουσία διακυβερνητικών μορφών συνεργασίας οι οποίες αναφέρονται πιο πάνω με την πιθανή εξαίρεση της εταιρικής σχέσης στα πλαίσια της Περιφερειακής Πολιτικής, αν και αυτή, *ρητώς*, δεν αποτελεί σχέση διαπραγμάτευσης.<sup>31</sup> Προς την κατεύθυνση της *Politikverflechtung* συνηγορεί αποφασιστικά, κατά τη γνώμη μου, και το γεγονός ότι η Ε.Ε. στηρίζεται στις εθνικές γραφειοκρατίες για την εφαρμογή των συμφωνημένων πολιτικών, όπως ακριβώς και η Γερμανία στηριζόταν στις γραφειοκρατίες των *Länder*.

Η Ενδιάμεση και η Τελική Έκθεση, ως αναμένετο, ασχολήθηκαν

28. Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα A.G. Bermann, «Subsidiarity and the European Community», στο M.P. Lutzeler, *Europe after Maastricht. American and European Perspectives*, Berghahn Books, 1994, σ. 139-159.

29. SEC (95) 731 Τελικό, 10 Μαΐου, σ. 29-31.

30. Βλ. A.G. Toth, «The principle of subsidiarity in the Treaty of Maastricht», *Common Market Law Review*, τχ. 29, 1992, σ. 1079.

31. Βλ. Α. Μητσός, *Η Ελληνική Βιομηχανία στη Διεθνή Αγορά*, Θεμέλιο, 1988.

και με το ζήτημα αυτό, αναγνωρίζοντας το πρόβλημα και προτείνοντας *ex ante* και *ex post* μορφές ελέγχου της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Προτείνεται μάλιστα, αν και με επιφυλάξεις, η δημιουργία ενός Ανώτατου Συμβουλευτικού Οργάνου ειδικά για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, όμως η σύνθεσή του και η υπόστασή του παραμένουν προς το παρόν ασαφείς, αν και γίνεται μια ενδιαφέρουσα προσπάθεια εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στο όργανο αυτό. Στην Τελική Έκθεση της Ο.Π. αναφέρεται ότι «τα περισσότερα μέλη της Ομάδας δεν επιθυμούν τροποποίηση του άρθρου 3B Συνθ.Ε.Ε. αλλά μόνον την εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας της εν λόγω αρχής στην πράξη».<sup>32</sup> Τούτο σημαίνει ότι προτείνεται η μέση λύση μέσω διοργανικών συμφωνιών και *ex ante* ελέγχων αλλά και ενός νέου οργάνου το οποίο θα αποτελείται από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων με ασαφείς προς το παρόν αρμοδιότητες.

## 5. Η ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Το ζήτημα της ιεράρχησης των Κοινοτικών Πράξεων είχε τεθεί και απορριφθεί κατά τις «δίδυμες» Διακυβερνητικές Συνδιασκέψεις του 1990-1991, οι οποίες οδήγησαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Συνθ.Ε.Ε. όμως αναφέρεται σε αυτό το θέμα στη Δήλωση υπ' αριθμόν 16 η οποία και αναφέρει τα εξής: «Η Συνδιάσκεψη συμφωνεί ότι η διακυβερνητική συνδιάσκεψη που θα συγκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρόπευσα ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων». Παρά τον «τεχνικό» χαρακτήρα μιας τέτοιας εξέλιξης, το ζήτημα είναι εν τούτοις βαθύτατα πολιτικό με σημαντικές πολιτικές προεκτάσεις, καθώς παραπέμπει σε μια *de jure* ιεράρχηση μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, όπως επίσης και σε μια *de facto* ιεράρχηση θεσμών καθώς οι εθνικοί θεσμοί θα εμφανίζονται ως υποτελείς των αντίστοιχων θεσμών της Ε.Ε.

Τέσσερις τύποι κοινοτικών πράξεων έχουν προταθεί: (α) συνταγματικές πράξεις· (β) οργανικοί νόμοι· (γ) κανονικοί νόμοι· (δ) κανονισμοί. Για κάθε μία από αυτές τις περιπτώσεις κοινοτικών πράξεων θα ισχύουν διαφορετικές πλειοψηφίες αναλόγως της υπό

32. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 21.

έκδοση πράξεως, κατά μήκος της κλίμακας από (α) προς (δ). Η πηγή αυτής της κατάταξης των κοινοτικών πράξεων είναι η Επιτροπή των Θεσμικών Θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>33</sup> και συμφώνως με αυτήν οι συνταγματικές πράξεις αναφέρονται στην αναθεώρηση των Συνθηκών, οι οργανικοί νόμοι αναφέρονται στη δημιουργία και τη λειτουργία των θεσμών της Ένωσης, οι κανονικοί νόμοι αναφέρονται στην κανονική νομοπαραγωγική διαδικασία της Ένωσης και τέλος οι κανονισμοί αναφέρονται στην εφαρμογή της νομοθεσίας (εφαρμοστικοί κανονισμοί). Στην Ενδιάμεση Έκθεση υπάρχει μια ελαφρώς διαφοροποιημένη πρόταση σχετικά με το ζήτημα αυτό καθώς οι τέσσερις κατηγορίες κοινοτικών πράξεων μειώνονται σε τρεις (κανόνες συνταγματικής φύσης –αναθεώρηση των Συνθηκών–, κανόνες νομοθετικής φύσης –με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία–, και κανόνες ρυθμιστικής ανάπτυξης –εφαρμοστικοί κανονισμοί)<sup>34</sup> αν και εμφανίζονται αντιδράσεις ανάλογες με εκείνες κατά τη Δ.Σ. του 1991 για την Πολιτική Ένωση. Η Ο.Π. δεν κατέληξε σε συμφωνία γύρω από το θέμα αυτό για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, ότι δηλαδή μια τέτοια διαδικασία παραπέμπει ευθέως σε ένα ενιαίο κράτος και σε μια ιεράρχηση των θεσμών.

## 6. Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ

Πρόκειται για μια εξέλιξη η οποία έχει την αφετηρία της στην απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1987, αλλά και η οποία έχει άμεση σχέση με τη βασική διαίρεση μεταξύ διακυβερνητισμού και υπερεθνικότητας. Σε συνδυασμό με τις άλλες επιτροπές στην ιεραρχία του Συμβουλίου, έχει διαμορφωθεί ένα ισχυρότατο δίκτυο εκπροσώπων των κρατών-μελών με αποφασιστικές αρμοδιότητες το οποίο τείνει να ελέγξει τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (όπου αυτό έχει σημαντικές αρμοδιότητες) προς όφελος των εθνικών κυβερνήσεων. Οι Εκθέσεις της Ο.Π. αναφέρονται σε αυτό το ζήτημα και χωρίς να λαμβάνουν θέση το παραπέμπουν στη ΔΣ'96.<sup>35</sup>

33. Αναφέρεται στο F. Vibert, «A Core Agenda for the 1996 Intergovernmental Conference», *European Policy Forum*, 1995, σ. 28.

34. Ενδιάμεση Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 33.

35. Στο ίδιο, σ. 16.

## 7. Η ΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΛΗΨΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε ένα περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο βασισμένο στην ήδη αμφισβητούμενη λογική των τριών πόλων, ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο κατά το άρθρο Γ, υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα –ο όρος συμπεριλαμβάνει και τις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΟΚ, ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ), Τίτλοι 2, 3 και 4– αποτελεί τον πλέον σημαντικό πόλο, αν και οι άλλοι δύο αφορούν κρίσιμα ζητήματα της εθνικής κυριαρχίας, την εξωτερική πολιτική, οργανωμένη σε επίπεδο Ένωσης ως ΚΕΠΠΑ καταλαμβάνοντας τον δεύτερο πόλο, και ΣΔΕ, τον τρίτο πόλο, δηλαδή τη συνεργασία σε ζητήματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών.

Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων με είκοσι εννέα διαφορετικούς τρόπους αναλόγως του πόλου αλλά και του χώρου πολιτικής. Υπάρχουν δηλαδή διαδικασίες λήψης αποφάσεων οι οποίες απαιτούν τη διαβούλευση με το Ε.Κ. ή με αλλά θεσμικά όργανα ανάλογα με την περίπτωση και που το Συμβούλιο αποφασίζει με πλειοψηφία ή με ειδική πλειοψηφία, με ή και χωρίς πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κτλ., οι οποίες όλες μαζί συνθέτουν μια εξαιρετικά σύνθετη πραγματικότητα. Η πραγματικότητα αυτή γίνεται ακόμη πιο περίπλοκη λόγω του λεγόμενου «Συμβιβασμού των Ιωαννίνων», ο οποίος απαιτήθηκε λόγω της τέταρτης διεύρυνσης της Ε.Ε. και των διαφωνιών της Μεγάλης Βρετανίας για το μέγεθος της αναστέλλουσας μειοψηφίας, όταν το Συμβούλιο των Υπουργών αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Συμφώνως με αυτόν το Συμβιβασμό, όταν ορισμένα μέλη του Συμβουλίου των Υπουργών, τα οποία, μαζί, εκπροσωπούν 23 με 25 ψήφους, δηλώσουν ότι θα αντιτεθούν στη λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο θα πρέπει να καταβάλει το μέγιστο των δυνάμεων του προκειμένου να ευρεθεί μια ικανοποιητική λύση. Σε αυτή την περίπτωση θα απαιτούνται 65 ψήφοι υπέρ (και όχι 62) προκειμένου να ληφθεί μια απόφαση.

Για τους σκοπούς του άρθρου αυτού θα επικεντρώσουμε το ενδιαφέρον μας μόνον σε ορισμένες από αυτές τις διατάξεις· εκείνες οι οποίες προκάλεσαν και τις περισσότερες συζητήσεις.

Μία από τις νεωτεριστικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση υπήρξε και η εισαγωγή της διαδικασίας συναπό-

φασης στο άρθρο 189B. Όπως έχουμε υποστηρίξει και αλλού,<sup>36</sup> η διαδικασία αυτή, παρά το γεγονός ότι έλκει το Ε.Κ. πιο κοντά στον πυρήνα της λήψης των αποφάσεων, εν τούτοις χρησιμοποιείται σε ελάχιστους χώρους πολιτικής (14 συνολικά) αν και σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως εκείνες των άρθρων 189Γ (διαδικασία συνεργασίας –συνολικά εφαρμόζεται σε 15 χώρους πολιτικής) και 228-3, Ξ,130Δ (διαδικασία σύμφωνης γνώμης –σε 5 χώρους πολιτικής), αποτελεί μια σχετική αναβάθμιση της θέσης του Ε.Κ. στις διαθεσμικές ισορροπίες της Ε.Ε.

Η Ενδιάμεση Έκθεση αναφέρει για το Ε.Κ. ότι υπάρχει συμφωνία μεταξύ των μελών της υπέρ της διατήρησης του status quo, δηλαδή τη μη περαιτέρω ενίσχυση του Ε.Κ. στη νομοπαραγωγική διαδικασία, αν και φαίνεται η διάθεση να απλουστευθεί η διαδικασία λήψης των αποφάσεων συμφώνως προς τα αιτήματα του Ε.Κ. Πιο συγκεκριμένα όμως, η Τελική Έκθεση φαίνεται ότι προσανατολίζεται προς ένα όριο στον αριθμό των μελών του Ε.Κ. στα 700 μέλη σε μια διευρυμένη Ένωση, τα οποία θα πρέπει να εκλέγονται με όμοιο εκλογικό σύστημα. Ως προς τις νομοθετικές αρμοδιότητες του Ε.Κ. διαμορφώθηκε μια πλειοψηφία για μια ουσιαστική απλοποίηση του πλήθους των διαδικασιών με τις οποίες το Ε.Κ. εμπλέκεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τρεις (διαβούλευση, συνεργασία, συναπόφαση) καθώς και την επέκταση και απλοποίηση της διαδικασίας της συναπόφασης. Συγχρόνως δεν προκρίνεται από την Ο.Π. η επέκταση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Ε.Κ., ενώ δε φαίνεται να προδιαγράφεται συμφωνία για την ερμηνεία του άρθρου 138B Συνθ.Ε.Ε., το οποίο αναφέρεται στο δικαίωμα της έμμεσης νομοθετικής πρωτοβουλίας του Ε.Κ. Ως προς τις εξουσίες πολιτικού και εκτελεστικού ελέγχου του Ε.Κ., οι μεν πρώτες προτείνεται να παραμείνουν ως έχουν, οι δε δεύτερες προτείνεται να ενισχυθούν με στόχο την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των κοινοτικών ταμείων. Εις ό,τι αφορά στο ρόλο του Ε.Κ. στην ΚΕΠΠΑ και τη ΣΔΕ δε φαίνεται να υπάρχει συναίνεση στην Ο.Π.<sup>37</sup>

Όπως φαίνεται από την Τελική Έκθεση της Ο.Π., δεν υπάρχει η απαραίτητη πολιτική βούληση για την έστω και μερική επίλυση του

36. Βλ. Μ. Ι. Τσινιαιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχουν, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π.

37. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 30.



δημοκρατικού ελλείμματος της Ε.Ε.<sup>38</sup> Η Τελική Έκθεση όμως προτείνει τη μεγαλύτερη εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στην ενοποιητική διαδικασία, αλλά ουσιαστικά αφήνει το χειρισμό του ζητήματος στα ίδια τα κοινοβούλια, χωρίς ταυτοχρόνως να προσδιορίζει την ποιότητα ή/και το βαθμό εμπλοκής τους.

Σε κάθε περίπτωση όμως, όπως είχαμε την ευκαιρία να αναφέρουμε αλλού,<sup>39</sup> η κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ε.Ε. θα πρέπει να οδηγήσει στην ανάδειξη ενός ρεπουμπλικανικού συστήματος ελέγχων και ισορροπιών με τη ΔΣ'96, ένα μεταβατικό στάδιο, κάτι που δε φαίνεται όμως εφικτό κρίνοντας από τις εκθέσεις της Ομάδας Προβληματισμού.

Δεύτερο ζήτημα το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει η ΔΣ'96 σχετικά με τη διάθεση ορθολογικοποίησης της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων αλλά και με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. είναι εκείνο των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δε φαίνεται από την Έκθεση της Ο.Π. καμιά διάθεση να μεταβληθεί το καθεστώς το οποίο διέπει τη θέση και το ρόλο της στο σύστημα. Με αλλά λόγια, η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και ειδικότερα το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας προτείνεται να παραμείνει ως έχει στον Πρώτο Πυλώνα και χωρίς σημαντική αναβάθμιση στους άλλους δύο.

Ένα τρίτο ζήτημα το οποίο καλείται να επιλύσει η ΔΣ'96 είναι εκείνο της στάθμισης των ψήφων των κρατών-μελών στο Συμβούλιο των Υπουργών, αλλά και το συναφές ζήτημα της συμμετοχής τους στα άλλα όργανα της Ε.Ε. –κυρίως στην Επιτροπή και το Ε.Κ.– εν όψει, ιδιαιτέρως, της επικείμενης διεύρυνσης της Ε.Ε. με 12 ή και περισσότερα επιπλέον μέλη. Η υπάρχουσα στάθμιση των ψήφων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών ενισχύει τα μικρότερα κράτη-μέλη καθώς ο αριθμός των σταθμισμένων ψήφων τους στο Συμβούλιο δεν ακολουθεί ακριβώς το μέγεθος του πληθυσμού τους. Είναι προφανές ότι η ένταξη νέων μελών στην Ε.Ε., οι οποίες είναι στην πλειοψηφία τους μικρές χώρες, θα οδηγήσει σε μια σχετική, έστω, περιθωριοποίηση

38. Βλ. για το ζήτημα αυτό Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσόχου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία...*, ό.π.

39. Βλ. Μ.Ι. Tsinisizelis - D.N. Chrysoschoou, «Between federal state and federal union of states. The European Union as a Confederal Consociation», *ECPR*, Bordeaux 1995.

τις μεγάλες πληθυσμιακά χώρες. Για να αποτραπεί αυτός ο κίνδυνος απαιτείται αλλαγή του συστήματος στάθμισης των ψήφων ούτως ώστε η έκδοση μιας πράξης από το Συμβούλιο να αντανακλά και την πλειοψηφία του πληθυσμού της Ε.Ε., ένα σύστημα δηλαδή συντρεχουσών πλειοψηφιών κατά την αναλυτική παράδοση του Calhoun. Εναλλακτικά, θα ήταν ίσως δυνατόν να αντικατασταθεί ή/και να συμπληρωθεί ο πληθυσμός των κρατών-μελών ως παράγων στάθμισης των ψήφων με εκείνον του ΑΕΠ, κάτι που εκ πρώτης όψεως θα ενίσχυε τη θέση των ήδη υπαρχόντων μελών της Ε.Ε. εν όψει της οικονομικής κατάστασης των υπό ένταξη μελών. Μια τέτοια όμως εκδοχή απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση.

Ο Vibert<sup>40</sup> παρουσίασε μια επεξεργασία ενός συστήματος συντρεχουσών πλειοψηφιών, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί παραπλήσιο εκείνου εις το οποίο θα καταλήξει, συμφώνως με τη συζήτηση στην Ο.Π.,<sup>41</sup> η ΔΣ'96. Συμφώνως με αυτό το σύστημα, η Ε.Ε. μετά από δύο αλληπάλληλα κύματα διευρύνσεων θα αποτελείται από 30 μέλη. Ο Vibert προτείνει ένα σύστημα διπλών συντρεχουσών πλειοψηφιών διότι στηρίζεται στην εύλογη υπόθεση ότι εάν συνυπολογισθεί μόνον ο αριθμός των κρατών, θα λαμβάνονται αποφάσεις χωρίς την πλειοψηφία του πληθυσμού. Εάν πάλι λαμβάνεται υπ' όψιν μόνον ο πληθυσμός, κάτι τέτοιο δε θα είναι αποδεκτό από τις μικρές χώρες διότι θα οδηγεί σε αποφάσεις από ένα μικρό αριθμό κρατών. Επομένως απαιτείται ένα σύστημα διπλών συντρεχουσών πλειοψηφιών, όπου μια απόφαση η οποία απαιτεί το 70% (2/3) των ψήφων θα απαιτεί ταυτοχρόνως και το 70% των κρατών-μελών αλλά και το 70% του πληθυσμού κ.ο.κ. Τούτο διευκολύνεται με την κατάταξη των κρατών-μελών κατά τάξη μεγέθους, ενώ η αναστέλλουσα μειοψηφία απαιτεί τη συμμετοχή αριθμού κρατών από κάθε τάξη μεγέθους.

## 8. Η ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΕΠΠΑ)

Ο δεύτερος πόλος της Συνθ.Ε.Ε. είναι αφιερωμένος στη δημιουργία ενός πλαισίου για την οργάνωση της εξωτερικής πολιτικής των

40. F. Vibert, «A Core Agenda for the 1996 Intergovernmental Conference», *European Policy Forum*, 1995, σ. 54, παράρτημα Νο 5.

41. Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 28-29.



κρατών-μελών. Πρόκειται, με βάση τη Συνθ.Ε.Ε., για μια αμιγώς διακυβερνητικού χαρακτήρα συνεργασία, η οποία θεσπίζει προαιρετικούς μηχανισμούς εναρμόνισης των εξωτερικών πολιτικών των κρατών-μελών.

Η τυποποιημένη φράση για την πολιτική παρέμβαση της Ε.Ε. στο διεθνές σύστημα ότι πρόκειται «για έναν οικονομικό γίγαντα, έναν τραυλό διπλωμάτη και έναν πολιτικό νάνο», δεν είναι διόλου κολακευτική για την ΚΕΠΠΑ. Σε επίπεδο πολιτικής πρακτικής έδειξε την ανεπάρκειά της και με τον Πόλεμο στον Περσικό Κόλπο αλλά, πολύ περισσότερο, και με την εμφύλια διαμάχη στην πρώτη Γιουγκοσλαβία. Εάν υπάρχει κάτι το οποίο μπορεί να ειπωθεί για την ΚΕΠΠΑ, είναι ότι οι σχετικές διατάξεις του Τίτλου V της Συνθ.Ε.Ε. έφτιαξαν ένα σύστημα το οποίο είναι πολύ εύκολο να παρερμηνευθεί διότι είναι εξαιρετικά ασαφές, όπως άλλωστε και ολόκληρη η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ασάφεια επιτείνεται από τη διατύπωση των σχετικών διατάξεων όπως εκείνης του άρθρου Α Συνθ.Ε.Ε., το οποίο ορίζει ότι «η Ένωση και τα κράτη-μέλη [...] θα εφαρμόζουν μία ΚΕΠΠΑ». Η ίδια η έννοια της «ένωσης» είναι γενικώς προβληματική, αλλά στην περίπτωση της ΚΕΠΠΑ ακόμη περισσότερο αφού η Ε.Ε. δεν έχει διεθνή νομική προσωπικότητα όπως υπεδείχθη και από μια μειοψηφούσα γνώμη στην Τελική Έκθεση της Ο.Π. Χειρότερα, όπως παρατηρεί ο Σταυρίδης,<sup>42</sup> το Maastricht δημιουργεί μια διάκριση μεταξύ αρχών και κοινών δράσεων (Άρθρο Ι.3). Στην πρώτη περίπτωση, οι αποφάσεις θα συνεχίσουν να παίρνονται με βάση τον κανόνα της ομοφωνίας. Παρ' όλα αυτά, άπαξ και ληφθούν ομόφωνες αποφάσεις, ο τρόπος με τον οποίο αυτές θα εφαρμοσθούν θα καθορίζεται, αν όλα τα κράτη συμφωνούν, με αποφάσεις που απαιτούν ειδική πλειοψηφία. Ένας τέτοιος μηχανισμός αποσκοπεί στο να διευκολύνει την εμφάνιση κοινών δράσεων μόλις οι ομόφωνες αποφάσεις έχουν αναγνωρίσει περιοχές κοινού ενδιαφέροντος. Αυτή δεν μπορεί να νοηθεί ως μια ικανοποιητική ρύθμιση. Ως τώρα, μετά δύο χρόνια εφαρμογής των σχετικών διατάξεων του Τίτλου 5, ελάχιστες και διόλου συγκρουσιακές αποφάσεις έχουν λάβει το χαρακτήρα της «κοινής δράσης»<sup>43</sup> ανεξαρτήτως του αν μια σειρά από

42. Σ. Σταυρίδης, «Κουitzοντας στο παρελθόν για να δούμε στο μέλλον. Η ΚΕΠΠΑ υπό το φως της εμπειρίας της ΕΠΣ», στο Μ. Ι. Τσινισιζέλης (επιμ.), *Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Σιδέρης, υπό έκδοση.

43. Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της Συνθήκης

Ευρωπαϊκά Συμβούλια<sup>44</sup> έχουν ορίσει χώρους πολιτικής στους οποίους οι κοινές δράσεις θα ηδύναντο να διαμορφωθούν, όπως λ.χ. στην περίπτωση της Νέας Μεσογειακής Πολιτικής και των ζητημάτων τα οποία άπτονται της παρέμβασης της Ε.Ε. στην περιοχή γενικότερα.

Η υφιστάμενη διχοτόμηση μεταξύ υποθέσεων της Ε.Κ. και της ΕΠΣ δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική και κατά τη ΔΣ'96 πρέπει να επιτευχθεί συμφωνία για την (περαιτέρω) «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ, πιθανώς με την επέκταση του δικαιώματος της συμπρωτοβουλίας που παραχωρήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ταυτοχρόνως με τις αντικειμενικές προϋποθέσεις οι οποίες απαιτούνται για την ουσιαστικοποίηση της πρωτοβουλιακής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο χώρο της ΚΕΠΠΑ.<sup>45</sup> Από τις συζητήσεις στην Ο.Π. πάντως προκύπτει ότι υπάρχει διάθεση να παραμείνει η ΚΕΠΠΑ μια διακυβερνητικής μορφής συνεργασία καθώς διαφαίνεται περιορισμένη υποστήριξη για αναβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής στο χώρο αυτόν, ενώ απορρίφθηκε και η ανάμιξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ήδη η Ενδιάμεση Έκθεση αναφέρεται στο ζήτημα αυτό παρατηρώντας ότι: «[Η ομάδα Προβληματισμού] αναγνωρίζει την ανεπάρκεια του Τίτλου 5 καθώς και την ύπαρξη προβλημάτων γενικής συνοχής για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων» ... αλλά «η Ομάδα δε συμφωνεί σε μια κοινή ανάλυση για τα αίτια αυτών των ανεπαρειών και προβλημάτων».<sup>46</sup> Η Τελική Έκθεση εν τούτοις προτείνει τη δημιουργία μιας μονάδας ανάλυσης, πρόβλε-

---

του Maastricht (SEC [95] 731 Τελικό της 10.5.1995) αναφέρονται τα εξής ως προς το ζήτημα αυτό: Με βάση το άρθρο 1.3 Συνθ.Ε.Ε., οκτώ κοινές δράσεις έχουν αποφασισθεί για την πρώην Γιουγκοσλαβία (αποστολή ανθρωπιστικής βοήθειας), δύο για το Σύμφωνο Σταθερότητας, και από μία για τις ρωσικές κοινοβουλευτικές εκλογές, τη Νότια Αφρική, τις νάρκες εναντίον προσωπικού, τη διαδικασία ειρήνευσης στη Μέση Ανατολή, τη μη διάδοση των πυρηνικών όπλων, και τον έλεγχο εξαγωγών των αγαθών διπλής χρήσης.

44. Βλ. για παράδειγμα τα συμπεράσματα των Συνόδων της Λισαβόνας (Ιούνιος 1992), Κέρκυρας (Ιούνιος 1994) και Έσσην (Δεκέμβριος 1994) για την παρέμβαση της Ε.Ε. στον πολιτικό και οικονομικό χώρο της Μεσογείου.

45. Η Ενδιάμεση Έκθεση αναφέρεται στο ζήτημα αυτό και θέτει το θέμα της δημιουργίας ενός οργάνου ανάλυσης, πρόβλεψης σχεδιασμού και υποβολής προτάσεων για την ΚΕΠΠΑ και μάλιστα με γενική συναίνεση. Βλ. Ενδιάμεση Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού, ό.π., σ. 26.

46. Στο ίδιο, σ. 25.

ψης, συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης και σχεδιασμού, αλλά υπάρχει διαφωνία ως προς τη δομή στην οποία θα υπαχθεί αυτή η μονάδα, εάν θα ενταχθεί δηλαδή στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου ή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ως προς την εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ και για την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, η Ο.Π. επικεντρώθηκε στη συζήτηση τριών εναλλακτικών λύσεων οι οποίες βεβαίως δεν είναι πολιτικά ουδέτερες. Είτε θα πρέπει να «προσωποποιηθεί» η ΚΕΠΠΑ με το διορισμό ενός «κυρίου» η «κυρίας» ΚΕΠΠΑ!!!, ενός Ανωτάτου Αντιπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ, είτε με διευθετήσεις για την υποστήριξη του ρόλου της Προεδρίας με την ένταξη αυτού του ρόλου στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, είτε τέλος με την ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστω και προσωρινά.

Η έλλειψη της Ε.Ε. σε μέσα (συνήθως στρατιωτικά και οικονομικά) έχει θεωρηθεί στο παρελθόν ως ένας από τους λόγους που δεν έδωσαν τη δυνατότητα στην πραγματικότητα να ταιριάζει με τη θεωρία. Από την άλλη μεριά, εάν η ΔΣ'96 αναβαθμίσει την ΚΕΠΠΑ τότε το «αγκάθι» σε αυτόν τον τομέα θα σχετίζεται με τον κοινοτικό προϋπολογισμό και το ζήτημα της χρηματοδότησής της. Για το σκοπό αυτόν ίσως θα πρέπει να αναθεωρηθούν τα άρθρα I.11 και 199 προκειμένου να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, κάτι το οποίο φαίνεται να συναντά την υποστήριξη μιας πλειοψηφίας στην Ο.Π.

Είναι αλήθεια ότι το Maastricht σημαίνει κατάργηση των ταμπού για αμυντικά θέματα. Αλλά παραμένει γεγονός ότι η Συνθήκη στερείται σαφήνειας όσον αφορά τη φύση των μελλοντικών αμυντικών ρυθμίσεων. Αυτή η αοριστία συνοδεύεται από κάποιες που σημαίνουν πρόβλημα για τη μελλοντική συνεργασία σ' αυτόν τον τομέα. Η χωρίς όρια φύση της δέσμευσης να επιτευχθεί τελικά ο σχηματισμός μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, που μπορεί εν καιρώ να οδηγήσει σε μια κοινή άμυνα (Άρθρο I.4.1.), επαυξάνει την αβεβαιότητα. Το κείμενο της Συνθήκης περιλαμβάνει επίσης ένα συμφυές παράδοξο. Αφενός η ΔΕΕ γίνεται αναπόσπαστο μέρος της Ένωσης και της ανατίθεται το έργο να αναπτύξει και να εφαρμόσει τις αποφάσεις και τις πράξεις της Ένωσης που έχουν επιπτώσεις στην άμυνα (Άρθρο I παρ. 2). Αφετέρου, η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου δηλώνει ότι η ΚΕΠΠΑ δε θα βλάπτει τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφαλείας και της αμυντικής πολιτικής ορισμένων κρατών-μελών, θα σέβεται τις υποχρεώσεις ορισμένων

κρατών-μελών που απορρέουν από το Βορειοατλαντικό Σύμφωνο και θα είναι συμβατή με την κοινή ασφάλεια και αμυντική πολιτική που καθιερώνεται μέσα σ' αυτή την οργάνωση. Αυτή η τελευταία διάσταση διατηρήθηκε και στην Ο.Π., καθώς τα κράτη-μέλη τα οποία δεν ανήκουν σε στρατιωτικές συμμαχίες δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες συλλογικής άμυνας αλλά μόνον σε ανθρωπιστικού χαρακτήρα αποστολές (αποστολές Petersberg).

Η όλη συζήτηση περιπλέκεται δραστικά με τη δυστοκία αποφάσεων οι οποίες σχετίζονται με το ρόλο και το μέλλον του NATO και της ΔΕΕ, προβλήματα που ανακύπτουν από τη διαφορετική σύνθεση των δύο οργανισμών και από το γεγονός ότι η Συνθήκη των Βρυξελλών (ΔΕΕ) λήγει το 1998. Ίσως θα πρέπει να ενταχθεί η Δήλωση υπ' αριθμ. 30 ως νέος Τίτλος της Συνθήκης, τροποποιώντας ταυτοχρόνως και το Δεύτερο μέρος της Δήλωσης, εισάγοντας την απαίτηση ότι μόνον πλήρη μέλη του NATO μπορούν να γίνουν πλήρη μέλη της ΔΕΕ. Η Ο.Π. πάντως ετάχθη υπέρ της σταδιακής ενσωμάτωσης της ΔΕΕ στην Ε.Ε. Ουσιαστικά, δηλαδή, το ζήτημα το οποίο τίθεται αφορά στο μέλλον των ευρω-αμερικανικών σχέσεων τουλάχιστον στον τομέα της ασφάλειας.

Η Συνθ.Ε.Ε. εισάγει μια διάκριση μεταξύ αρχών και δράσεων η οποία συνίσταται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ. Το πιο σημαντικό πρόβλημα είναι φυσικά ο μη ρεαλιστικός και τεχνητός χαρακτήρας της διάκρισης μεταξύ αρχών και δράσεων. Ρεαλιστικά μιλώντας, μια τέτοια διάκριση δεν είναι δυνατόν να διατηρηθεί. Η ουσία της διαφοράς έγκειται στο ότι οι αποφάσεις σε ζητήματα αρχών απαιτούν ομοφωνία, ενώ οι αποφάσεις υλοποίησης οι οποίες στηρίζονται σε ήδη αποδεκτές με ομοφωνία αρχές απαιτούν ειδική πλειοψηφία. Θα πρέπει να επισημανθεί όμως ότι, όπως και στον πρώτο Πυλώνα, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν η ειδική πλειοψηφία ενεργοποιείται. Εν πάση περιπτώσει, η διάκριση αυτή εισάγει ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και σχεδόν δυσλειτουργικό πλαίσιο, το οποίο μόνον προσκόμματα είναι δυνατόν να δημιουργήσει. Εν όψει δε και της επικείμενης διεύρυνσης της Ε.Ε., το ζήτημα αυτό θα αποτελεί μια σημαντικότερη εκκρεμότητα στη λειτουργία της ΚΕΠΠΑ διότι, όπως και αλλού, η διεύρυνση της Ε.Ε. με 12 (πιθανώς) χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, στη συντριπτική τους πλειοψηφία μικρές και οικονομικά αδύνατες, θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη πίεση στη συνοχή της Ε.Ε. και κατ' επέκταση στην ΚΕΠΠΑ. Τουλάχιστον αυτό είναι το μάθημα το οποίο μας

προσέφεραν οι διευρύνσεις της Ε.Ε. για την πρόγνο της ΚΕΠΠΑ, την ΕΠΣ. Εις ό,τι αφορά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η Ο.Π. δεν κατέληξε σε συναινετική θέση. Ορισμένες χώρες επέμειναν στη διατήρηση του δικαιώματος της αρνησικυρίας, άλλες ετάχθησαν υπέρ των αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία για λόγους αποτελεσματικότητας της ΚΕΠΠΑ, ενώ συζητήθηκαν και ενδιάμεσες λύσεις.

## 9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Με βάση τις συζητήσεις στην Ομάδα Προβληματισμού, διαφαίνεται η πρόθεση για μια περιορισμένη διαχειριστικού τύπου αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με οριακές μόνον βελτιώσεις κυρίως για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος. Το ζήτημα της εμβάθυνσης της ενοποιητικής άσκησης, ιδιαιτέρως εν όψει ενός πέμπτου κύματος διεύρυνσης, παραπέμπεται *ad calendas Graecas* ή το πιθανότερο σε μια νέα Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη κατά την έναρξη της τρίτης φάσης της ΟΝΕ, κάπου στην αυγή της επόμενης χιλιετίας.

Αναμφιβόλως όμως, η ΔΣ'96 θα είναι μια κρίσιμη συνδιάσκεψη καθώς πολλές από τις εξελίξεις επηρεάζονται από την εκάστοτε συγκυρία και ως εκ τούτου τίποτε δεν μπορεί να αποκλεισθεί εκ των προτέρων. Μάρτυρας αυτής της δήλωσης δεν είναι άλλος από τη γέννηση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος το 1979. Εάν πάντως τα δεδομένα διατηρηθούν ως έχουν, δε θα πρέπει να αναμένουμε σημαντικά ποιοτικά άλματα από τη Συνδιάσκεψη αυτή.

Με βάση τις προαναφερθείσες θεωρίες, αυτή είναι μια λογική εξέλιξη. Από αυτήν την άποψη, το υπόδειγμα της Συναινετικής Συνομοσπονδίας εισάγει μια αίσθηση ορθολογισμού στην προσέγγιση του φαινομένου. Εάν μια συμμαχία ηγετικών ομάδων κυριαρχεί στο σύστημα και αναλαμβάνει, υπό συνθήκες εντόνως ελεγχόμενου πλουραλισμού, τη διαδικασία της αναθεώρησής του, είναι λογικό να αναμένει κανείς ότι δεν πρόκειται να απεμπολήσει τα δικαιώματά της. Αντιθέτως θα προσπαθήσει να κρατήσει τις ισορροπίες σταθερές, κάτι το οποίο ήδη αντανακλάται στην Τελική Έκθεση της Ομάδας Προβληματισμού με βάση την ανάγνωση αυτή.

Ίσως τελικά το πρότυπο το οποίο διαμορφώνεται για τα αμέσως επόμενα χρόνια, ιδιαιτέρως μετά από ένα ενδεχόμενο πέμπτο ή και έκτο κύμα διεύρυνσης, να ακολουθήσει την ιστορική εμπει-



ρία μερικών εκ των κρατών-μελών: μία οικονομική ένωση, μία νομισματική ένωση αλλά όχι μία πολιτική ένωση, ενδεχομένως δηλαδή κατά το πρότυπό της BENELUX.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΔΣ'96:	Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη 1996
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΚΕΠΠΑ:	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΣΔΕ:	Συνεργασία σε Θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
Συνθ.Ε.Ε.:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.:	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ε.Ε.:	Ευρωπαϊκή Ένωση