

## Περίληψη

Στην εργασία αυτή παρουσιάζεται η άποψη των συγγραφέων (A. Alesina & R. Perotti) για την πρόσφατη εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

Αρχικά παρουσιάζονται τα θεσμικά χαρακτηριστικά και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), με ιδιαίτερη προσοχή στο διάλογο μεταξύ των **Φεντεραλιστών** και των **Διακυβερνητιστών**.

Κατόπιν η εργασία εστιάζει σε δύο βασικά θέματα της διαδικασίας ολοκλήρωσης, τα οποία εμφανίζονται ως τα κύρια προβλήματα της διαδικασίας αυτής:

1. Η έμφαση στη «Θεσμική Εξισορρόπηση», η οποία βασίζεται σε ένα πολύπλοκο θεσμικό δίκτυο υπέρθετης δικαιοδοσίας.

2. Η διαμάχη μεταξύ μιας **καθοδηγητικής** και μιας **Μη παρεμβατικής** διακυβερνητικής προσέγγισης.

Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι,

1. Το πρώτο πρόβλημα οδηγεί:

α) Σε μια **ασαφή κατανομή ισχύος** μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών,

β) Σε σύγχυση σχετικά με τον **επιμερισμό των αρμοδιοτήτων** μεταξύ των

θεσμών της ΕΕ και των κρατών μελών,

γ) Σε έλλειψη διαφάνειας και υπευθυνότητας (λογοδοσίας)

2. Το δεύτερο πρόβλημα -η καθοδηγητική κουλτούρα- παράγει μια φλύαρη ρητορική, η οποία οδηγεί το διάλογο για την Ευρωπαϊκή πολιτική σε λανθασμένη κατεύθυνση.

Έπειτα, εξετάζεται πως αυτά τα δύο προβλήματα επηρεάζουν:

- Την πολιτική για την εργασία
- Την πολιτική για τον πολιτισμό και την επιστημονική έρευνα
- Την εξωτερική και αμυντική πολιτική
- Τη δημοσιονομική πολιτική.

Τέλος, εξετάζεται το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως δυνητικό μέσο επίλυσης αυτών των δύο προβλημάτων.

## 1. Εισαγωγή

Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί έχουν θεσπιστεί (σχηματοποιηθεί) προσπαθώντας να συγκεράσουν δύο αντικρουόμενες τάσεις (προοπτικές):

- Εκείνων που επιθυμούν την ΕΕ ως μια υπερεθνική οντότητα (Φεντεραλιστές – Υπερ-εθνικιστές) και
- Εκείνων που προτιμούν να παραμείνει μια ένωση ανεξάρτητων κρατών (Διακυβερνητιστές).

Η αφετηρία για τη μελέτη της διαδικασίας ολοκλήρωσης είναι η «κατανομή ισχύος» (δηλ. ποιοι έχουν, πόση δύναμη και σε ποια πεδία μπορούν να δράσουν). Αυτό το δυσεπίλυτο πρόβλημα της κατανομής ισχύος, η ΕΕ προσπάθησε να το παρακάμψει μέσω ενός συστήματος «θεσμικής εξισορρόπησης» βασισμένο στην **αρχή της υπέρθετης** δικαιοδοσίας. Με βάση την αρχή αυτή, η νομοθετική, η εκτελεστική και η ρυθμιστική ισχύς επιμερίζεται σε διάφορους θεσμούς, με τέτοιο τρόπο ώστε ακόμα και η διάκριση μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής δράσης να είναι ασαφής.

Οι ιδρυτικές χώρες έχοντας διαφορετικές ιστορικές αναφορές, με αλληλοεξοντωτικούς πολέμους και διαφορετικούς θεσμούς, φοβόντουσαν ότι ένας απλός (μη σύνθετος) ευρωπαϊκός θεσμός θα απορροφούσε πολύ από την εθνική τους κυριαρχία και για το λόγο αυτό έδωσαν έμφαση στην εξισορρόπηση.

Όμως, η θεσμική εξισορρόπηση και η υπέρθετη δικαιοδοσία οδηγούν σε διαμάχες:

- μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών,
  - μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των κρατών μελών
- και τελικά σε έλλειψη διαφάνειας. Έτσι, λοιπόν, η εξισορρόπηση μέσω της υπέρθετης δικαιοδοσίας εμφανίζεται ως το πρώτο από τα προβλήματα που θα εξεταστούν εδώ.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προσκρούει και σ' ένα δεύτερο σημαντικό παράγοντα που έχει να κάνει με τις διαφορετικές απόψεις (νοοτροπίες – αντιλήψεις) περί της διακυβέρνησης:

- Την **καθοδηγητική νοοτροπία** (εμφανίζεται συχνότερα στη Νότια και στην Ηπειρωτική Ευρώπη).
- Τη **Μη παρεμβατική** διακυβερνητική **νοοτροπία** (Αγγλοσαξονική)

**Όταν η καθοδηγητική νοοτροπία κρατιέται υπό έλεγχο (είναι περιορισμένη), το αποτέλεσμα δεν είναι μόνο η πολιτική απραξία αλλά επίσης και η παραγωγή μιας φλύαρης ρητορικής.**

Η Συντακτική Συνέλευση, μέσω της διαδικασίας «θεσμικής διασαφήνισης», προσπαθεί να επιλύσει το πρώτο πρόβλημα. **Βέβαια, για την επίλυση δεν πρέπει να εναποθέσουμε όλες μας τις ελπίδες –αποκλειστικά- στον θεσμικό σχεδιασμό. Το κλειδί για την επίλυση βρίσκεται στο εάν η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση θα στηριχθεί στην καθοδηγητική προσέγγιση ή στο αγγλοσαξονικό -Μη παρεμβατικό- μοντέλο, πιθανόν με την προσθήκη της Γερμανικής ευαισθησίας περί του ομοσπονδιακού συστήματος.**

## **2. Υπάρχουσα Θεσμική Μορφή και Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων στην ΕΕ.**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάακεν, το Δεκέμβριο του 2001, δημιούργησε τη Συντακτική Συνέλευση, αντικείμενο της οποίας ήταν η ενοποίηση των Συνθηκών και η ρύθμιση της λειτουργίας της ΕΕ. Η εντολή αυτή, εξελίχθηκε σε προετοιμασία για τη δημιουργία του περιγράμματος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η Συντακτική Συνέλευση ξεκίνησε την εργασία της το Φεβρουάριο του 2002 και παρέδωσε το σχέδιο του Συντάγματος τον Ιούνιο του 2003. Το σχέδιο εξετάστηκε και μετά από βελτιώσεις εγκρίθηκε σε διακυβερνητική διάσκεψη τον Οκτώβριο του 2003. Κατόπιν, θα έπρεπε να επικυρωθεί και από τα 25 μέλη της ΕΕ. Όμως, το Δεκέμβριο του 2003 δημιουργήθηκε θέμα σχετικά με το σύστημα καταμερισμού των ψήφων στο Συμβούλιο ...

→ *την περίοδο που γράφτηκε η παρούσα εργασία (Ιανουάριος 2004), τα κράτη μέλη δεν είχαν έρθει σε συμφωνία σχετικά με την κατανομή των ψήφων. Συνεχίζουν την μελέτη τους αναφερόμενοι στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών θεσμών, προκειμένου να γίνει κατανοητή η κυρίαρχη άποψή τους για την Πολιτικά Ανορθολογική Όψη της ΕΕ:*

Η ΕΕ είναι ένας οργανισμός-ομπρέλα, ο οποίος περιλαμβάνει τρία μέρη ή «τρεις πυλώνες». Ο πρώτος πυλώνας είναι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΚ), αποτελούμενες από τις τρεις κοινότητες που ιδρύθηκαν τη δεκαετία του '50 και του '60<sup>1</sup>. Στην καρδιά του πυλώνα αυτού εμφωλεύουν οι «τέσσερις ελευθερίες διακίνησης»: **των προσώπων, των αγαθών, του κεφαλαίου και των υπηρεσιών**, επιπρόσθετα περιλαμβάνονται η ενιαία

<sup>1</sup> Οι τρεις κοινότητες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι : Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) 1952, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) 1958 και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) 1958 -η οποία αργότερα μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα-. Οι δύο τελευταίες ιδρύθηκαν με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1958.

αγορά και τα θέματα ανταγωνισμού. Ο πυλώνας αυτός καλύπτει επίσης έναν αριθμό άλλων θεμάτων όπως αγροτικής και εμπορικής πολιτικής, πολιτικής ανταγωνισμού και κάποια προσφάτως ενταγμένα θέματα πολιτικής για τη visa και το άσυλο.

Οι άλλοι δύο πυλώνες είναι μέρος της ΕΕ αλλά δεν ανήκουν στις ΕΚ. Ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Ο τρίτος πυλώνας είναι οι Δικαστικές και Εσωτερικές Υποθέσεις (ΔΕΥ), που περιλαμβάνει κυρίως την αστυνομική και δικαστική συνεργασία των κρατών μελών.

Υπάρχει μια θεμελιώδης διαφορά μεταξύ του πρώτου και των άλλων δύο πυλώνων: **Για τα θέματα του πρώτου πυλώνα**, οι θεσμοί της ΕΕ μπορούν να φτιάξουν νόμους, οι οποίοι είναι άμεσα εφαρμοστέοι και έχουν υπέρτερη ισχύ των νόμων των ανεξάρτητων κρατών μελών. Σε αντίθεση με αυτό, η όποια απόφαση αφορά τους δύο άλλους πυλώνες απαιτεί ομοφωνία και πρέπει να εγκριθεί από τα εθνικά κοινοβούλια προκειμένου να ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη τους.

## **Οι κύριες αρμοδιότητες και ο ρόλος του κάθε ευρωπαϊκού θεσμού:**

### **2.1. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ΕΣ)**

Συμμετέχουν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ καθώς και ο πρόεδρος της Commission. Το ΕΣ δεν έχει τυπική ισχύ λήψης αποφάσεων, **όμως είναι το σημαντικότερο όργανο της ΕΕ.**

Το ΕΣ θέτει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις και λαμβάνει τις αποφάσεις για όλα τα κρίσιμα και μεγάλα θέματα. Συγκαλείται τουλάχιστον κάθε έξι (6) μήνες και όλες τις αποφάσεις της λαμβάνει με ομοφωνία. Η προεδρία ασκείται κυκλικά και για έξι (6) μήνες από όλα τα κράτη μέλη.

### **2.2. Συμβούλιο της ΕΕ.**

Το όργανο αυτό έχει τόσο εκτελεστικές όσο και νομοθετικές αρμοδιότητες (μεγάλο μέρος των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων το έχει μεταβιβάσει στην Commission). Όλοι οι **κανονισμοί** και οι **οδηγίες** (είναι οι σημαντικότερες νομοθετικές δράσεις των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) πρέπει να εγκριθούν από το Συμβούλιο, είτε από κοινού με το Κοινοβούλιο είτε μετά από διαβούλευση με αυτό.

Το Συμβούλιο συγκροτείται από έναν αντιπρόσωπο για κάθε χώρα, συνήθως τους υπουργούς, οι οποίοι έχουν στο χαρτοφυλάκιό τους το υπό συζήτηση θέμα. Παρότι λοιπόν είναι (ένα όργανο) ένας θεσμός, το Συμβούλιο έχει διάφορες συνθέσεις.

Από τα πιο γνωστά είναι το **ECOFIN**, όπου συναντιούνται οι υπουργοί οικονομικών και συζητούν, παρακολουθούν και συντονίζουν θέματα του προϋπολογισμού. Το Συμβούλιο συγκαλείται κατά μέσο όρο 80 με 90 φορές τον χρόνο. Αποφασίζει τα πιο ευαίσθητα θέματα (περιλαμβανομένων και κάποιων του πρώτου πυλώνα) με ομοφωνία, ενώ στις περισσότερες των περιπτώσεων αποφασίζει με ενισχυμένη πλειοψηφία (QMV). Το εφαρμοζόμενο σύστημα ενισχυμένης πλειοψηφίας, αφορά ένα συγκεκριμένο αριθμό ψήφων που έχει κάθε κράτος μέλος. Αυτός ο αριθμός είναι συνάρτηση του πληθυσμού του κράτους και μιας στάθμισης που γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να ευνοούνται οι μικρές χώρες (δεν είναι δηλαδή ένα σύστημα αυστηρής –σε σχέση με τον πληθυσμό– αναλογικότητας).

### 2.3. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission).

Η Commission έχει διάφορες αρμοδιότητες (ρόλους), εκ των οποίων οι σημαντικότερες είναι:

(1) **Το δικαίωμα εισήγησης νομοθεσίας.** Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δεν μπορούν να εγκρίνουν καμία νομική δράση, αν αυτή δεν έχει προταθεί από την Commission.

(2) **Διοικητική (εκτελεστική) ισχύ.** Παρακολουθεί την εφαρμογή της (κύριας) νομοθεσίας, που έχει υιοθετηθεί από την ΕΕ.

(3) **Ρυθμιστική ισχύ.**

(4) **Επιβλέπει την τήρηση της Κοινοτικής νομοθεσίας.** Είναι ο «θεματοφύλακας των Συνθηκών». Σε περίπτωση που διαπιστώσει παραβίαση των Συνθηκών, μετά από προσπάθεια συμμόρφωσης των παρεκκλινόντων, καταφεύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

(5) **Είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού (της ΕΕ).** Παρακολουθεί την συμμόρφωση με την οικονομική πολιτική που συμφωνήθηκε στην αρχή του έτους και σε περίπτωση παρέκκλισης εισηγείται στο Συμβούλιο τρόπους δράσης.

Η Commission και ο πρόεδρός της, πρώτα προτείνονται και κατόπιν διορίζονται από τα κράτη μέλη, μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με τα ισχύοντα, κάθε κράτος μέλος έχει έναν επίτροπο, εκτός των 5 μεγαλύτερων που έχουν από δύο. Στο σύνολό τους υπάρχουν είκοσι (20) επίτροποι.

Μια κοινή διαπίστωση είναι ότι η **Commission** είναι ένα μη εκλεγμένο Όργανο (Σώμα) το οποίο δεν λογοδοτεί, με άλλα λόγια είναι η **πεμπτούσια του τεχνοκρατικού θεσμού**. Βέβαια η εικόνα αυτή είναι μόνο κατά ένα μέρος σωστή. Η Commission είναι συλλογικά υπεύθυνη προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Αν το Κοινοβούλιο εκφράσει τη δυσπιστία του προς αυτή, τότε η Commission θα πρέπει να παραιτηθεί ως σύνολο. Οι Επίτροποι δεν είναι ατομικά -πολιτικά- υπεύθυνοι, όμως ο πρόεδρός της μπορεί να απολύσει έναν επίτροπο όταν η πλειοψηφία (του Σώματος) συμφωνεί.

Η Commission αρχικά σχεδιάστηκε για να λειτουργεί ως η ευρωπαϊκή “Think-Tank” και ο ρόλος της θα ήταν να προτείνει νομοθετικές ρυθμίσεις σε ένα (άλλο) Σώμα με πραγματική νομοθετική ισχύ. Ως “Think-Tank” η ανεξαρτησία της θα έπρεπε να είναι εκ των ον ουκ άνευ και η έλλειψη λογοδοσίας θα ήταν ένα επιπρόσθετο θετικό μέτρο. Όμως στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η Commission μεταλλάχθηκε και επιφορτίστηκε με όλο και περισσότερες αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων και εκτελεστικών. Αυτό περιέπλεξε την κατάσταση: **Η ανεξαρτησία και η έλλειψη λογοδοσίας είναι απαραίτητα για μια Think-Tank, αλλά όχι για ένα εκτελεστικό όργανο**. Για το λόγο αυτό, ο πολυδιάστατος ρόλος της Commission βρίσκεται στο επίκεντρο του διαλόγου της θεσμικής αναμόρφωσης της ΕΕ.

#### 2.4. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες των κρατών μελών για πέντε (5) έτη και μοιράζεται τις νομοθετικές αρμοδιότητες καθώς και αυτές του προϋπολογισμού, με το Συμβούλιο. Η άποψη του Συμβουλίου είναι επικρατέστερη σε θέματα «επιτακτικών (αναγκαστικών) δαπανών» - κυρίως θέματα ΚΑΠ- ενώ η άποψη του Κοινοβουλίου είναι επικρατέστερη στα άλλα θέματα. **Αυτή η διαφοροποίηση είναι ένα ακόμα παράδειγμα του συστήματος θεσμικής εξισορρόπησης της ΕΕ**. Μέχρι σήμερα το Κοινοβούλιο ΔΕΝ θεωρείται ως ένα από τα ιδιαίτερος σημαντικά όργανα της ΕΕ.

#### 2.5. Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (ΕΔ).

Το ΕΔ ερμηνεύει τους νόμους της ΕΕ και ερευνά τον τρόπο εφαρμογής τους. Στο ΕΔ μπορούν να προσφύγουν είτε κυβερνήσεις είτε ιδιώτες. **Αντίθετα με την αμερικανική πρακτική, στην ΕΕ η όποια δικαστική απόφαση δεν έχει την ισχύ νόμου (την ιδιότητα του νόμου)**. Το ΕΔ έχει αποκτήσει ένα αξιοσημείωτο κύρος, μεταξύ των οργάνων της ΕΕ,

για παράδειγμα η εμπλοκή του σε θέματα ανταγωνισμού τυγχάνει εκτενούς δημοσιότητας.

## 2.6. Λήψη Αποφάσεων στην ΕΕ.

Η έννομη τάξη της ΕΕ έχει δύο (2) πηγές. Οι Συνθήκες είναι το «**πρωτογενές**» δίκαιο και απαιτείται η επικύρωσή τους από όλες τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Το «**δευτερογενές**» ή «παράγωγο» δίκαιο της ΕΕ έχει τρεις κύριους δεσμευτικούς τύπους: τους **Κανονισμούς**, τις **Οδηγίες** και τις **Αποφάσεις**.

Αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα (Ευρωπαϊκές Κοινότητες), υπάρχουν δύο βασικές διαδικασίες για να νομοθετηθούν οι Κανονισμοί και οι Οδηγίες: η «**διαβούλευση**» και η «**συν-απόφαση**». Μια τρίτη διαδικασία, η «**συνεργασία**», είναι κάτι ενδιάμεσο και τείνει προς κατάργηση από την Συνέλευση. Σε όλες τις περιπτώσεις η Commission είναι αυτή που έχει το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

**Η «διαβούλευση» εφαρμόζεται στα πλέον ευαίσθητα θέματα του πρώτου πυλώνα:** ΚΑΠ, πολιτική ανταγωνισμού, φορολογική πολιτική, βιομηχανική πολιτική, πολιτική για την απασχόληση. **Το κοινοβούλιο περιορίζεται σε έναν συμβουλευτικό ρόλο.** Η ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου απαιτείται σε όλα τα θέματα, εκτός από την ΚΑΠ και την πολιτική ανταγωνισμού.

Η διαδικασία της «**συν-απόφασης**» εισήχθη το 1993 -με την Συνθήκη του Μάαστριχτ- με σκοπό την αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου. **Η πρόταση της Commission πρέπει να εγκριθεί τόσο από το Κοινοβούλιο (με απλή πλειοψηφία) όσο και από το Συμβούλιο (με ενισχυμένη πλειοψηφία, ενώ για θέματα πολιτισμού, κοινωνικής ασφάλισης και ελευθερίας διακίνησης απαιτείται ομοφωνία).** Στην περίπτωση που η πρόταση της Commission τροποποιηθεί, τότε ακολουθεί μια εξαιρετικά περίπλοκη διαδικασία. Κάποιοι θεωρητικοί που εξέτασαν επισταμένως τη διαδικασία, κατέληξαν στο ότι είναι αδύνατο να καθοριστεί ακόμα και το ποιος έχει την agenda setting power.

## 2.7. Συγκεντρωτικές παρατηρήσεις.

Η κατασκευή της ΕΕ είναι το αποτέλεσμα μιας λεπτής εξισορρόπησης μεταξύ δύο διαφορετικών θεσμικών τύπων και μεθόδων λήψης αποφάσεων.

(1) Οι **Διακυβερνητικοί θεσμοί**, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ, που είναι forums στα οποία προβάλλονται οι απαιτήσεις της κάθε χώρας.

(2) Οι **Υπερ-εθνικοί θεσμοί**, όπως η Commission, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, των οποίων οι αρμοδιότητες (εντολές και εξουσίες) υπερβαίνουν αυτές των ανεξάρτητων κρατών.

**Τα δίπολα που αναπτύσσονται είναι δύο: Μεταξύ των Κοινοτικών και των Διακυβερνητικών μεθόδων και μεταξύ των μικρών και των μεγάλων κρατών.** Συνήθως οι μικρές χώρες βλέπουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ ως θεσμούς κυριαρχούμενους από τα μεγάλα κράτη μέλη. Για το λόγο αυτό οι μικρές χώρες τείνουν να είναι πιστές (αφοσιωμένες) στην υποστήριξη της Commission (*γενικότερα στους υπερεθνικούς θεσμούς*).

Παράλληλα, αναπτύσσονται και περιορισμοί μεταξύ του πρώτου πυλώνα από τη μια πλευρά και του δεύτερου και τρίτου πυλώνα από την άλλη, αλλά και ανάμεσα στην ομοφωνία και την ενισχυμένη πλειοψηφία: **Εκείνοι που τάσσονται υπέρ των Υπερ-εθνικών θεσμών, επιθυμούν να επικρατήσουν οι κοινοτικοί θεσμοί και η ενισχυμένη πλειοψηφία εις βάρος της ομοφωνίας.**

Οι συγγραφείς πιστεύουν ότι έχει υπερεκτιμηθεί η διάκριση μεταξύ ομοφωνίας και ενισχυμένης πλειοψηφίας. Στην πραγματικότητα οι μεγάλες χώρες μπορούν πάντα να εκφράζουν τη δύναμη της αρνησικυρίας τους, σε θέματα που τους ενδιαφέρουν, εν αντιθέσει με τις μικρές χώρες οι οποίες δεν έχουν ουσιαστικά αυτή τη δύναμη ούτε και κάτω από την απαίτηση της ομοφωνίας. Βέβαια, μπορούν να εκβιάσουν κάποια ανταλλάγματα με το να κωλυσιεργούν την ψηφοφορία. Στις παρατηρήσεις αυτές θα πρέπει να σημειώσουμε και τον **Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου**. Αυτός είναι μια άτυπη συμφωνία, η οποία εφαρμόζεται στο Συμβούλιο κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σύμφωνα με αυτόν, αν κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας της ενισχυμένης πλειοψηφίας μια χώρα επικαλεστεί λόγους ζωτικής σημασίας, τότε το Συμβούλιο θα προσπαθήσει «**εντός εύλογου χρονικού διαστήματος να επιλύσει το θέμα με τέτοιο τρόπο ώστε η λύση να είναι αποδεκτή από όλα τα μέλη του Συμβουλίου, και να σέβεται αμοιβαία, τα συμφέροντα τόσο της Κοινότητας όσο και των Κρατών μελών**». Εκ των πραγμάτων λοιπόν η ενισχυμένη πλειοψηφία εξασθενεί την ισχύ της αρνησικυρίας των μικρών κρατών, τα οποία σε κάθε περίπτωση δεν επιθυμούν να την εκφράσουν. Όμως, η εξασθένιση του veto δε μεταβάλλει τη διάδραση μεταξύ των μεγάλων κρατών: π.χ. η ΚΑΠ, η οποία κανονικά δεν αποτελεί θέμα προς ομοφωνία, όμως παρόλα αυτά καμία ουσιαστική απόφαση δεν παίρνεται χωρίς την συναίνεση της Γαλλίας και της Γερμανίας.



### 3. Προβλήματα.

Εντοπίζονται δύο κύρια προβλήματα στην πολιτική λειτουργία της ΕΕ:

1<sup>ο</sup> πρόβλημα: **Θεσμική εξισορρόπηση βασισμένη σε ένα πολύπλοκο σύστημα θεσμών υπέρθετης δικαιοδοσίας.**

2<sup>ο</sup> πρόβλημα: **Διαμάχη (σύγκρουση) μεταξύ μιας καθοδηγητικής και μια Μη παρεμβατικής κυβερνητικής προσέγγισης.**

#### 3.1. 1<sup>ο</sup> πρόβλημα: Υπέρθετη δικαιοδοσία.

**α) Έλλειψη ενός σαφούς μοντέλου κατανομής ισχύος** (μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών).

Το μοντέλο λήψης των αποφάσεων στην ΕΕ οδηγεί σε σύγχυση σχετικά με την κατανομή ισχύος μεταξύ της Commission (υπερεθνικό όργανο) και του Συμβουλίου της ΕΕ (διακυβερνητικό όργανο) καθώς και για το ρόλο και την θεσμική υπόσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Ένα σύστημα υπέρθετης δικαιοδοσίας, θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι, μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά στο βαθμό που θα συνοδεύονταν από ένα ομαλό («στρωτό» - εύληπτο) σύστημα ελέγχου και εξισορρόπησης (checks and balances), όπως π.χ. στις ΗΠΑ. Αντίθετα όμως, στην ΕΕ η σύγχυση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων δεν έχει αντιμετωπιστεί με επιτυχία.

**β) Κατανομή των προνομίων (υπεροχή) μεταξύ των κυβερνήσεων (των κρατών μελών) και των ευρωπαϊκών θεσμών.**

Μια συνέπεια του ασαφούς πλαισίου των θεσμικών προνομίων (δικαιωμάτων) είναι ότι η ΕΕ σφετερίζεται κάποιες εθνικές αρμοδιότητες. Για το λόγο αυτό, η όποια εν δυνάμει αύξηση της ισχύος των ευρωπαϊκών θεσμών θα πρέπει να σχεδιαστεί και να εγκριθεί από όλα τα κράτη μέλη. Όμως υπάρχει και κάτι παραπάνω. Στη βιβλιογραφία, η ομοσπονδιακή διακυβέρνηση υιοθετεί μια ξεκάθαρη αρχή κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και της ΕΕ: **Η ΕΕ θα πρέπει να εμπλέκεται σε εκείνα τα πεδία πολιτικής όπου οι οικονομίες κλίμακας και οι εξωτερικότητες είναι μεγάλες, ενώ η ετερογένεια των προτιμήσεων -μεταξύ των κρατών μελών- είναι μικρή.**

Η αρχή αυτή δεν εφαρμόζεται με εύληπτο και κατανοητό τρόπο. Τα όργανα της ΕΕ, όλο και περισσότερο εμπλέκονται σε μια ποικιλία θεμάτων στα οποία ουσιαστικά ούτε οι

οικονομίες κλίμακας ούτε οι εξωτερικότητες εμφανίζονται, ενώ η διαφοροποίηση των προτιμήσεων (των κρατών) είναι έντονη. Τέτοια πολιτικά πεδία είναι το επίπεδο κοινωνικής πρόνοιας (ευημερίας) και η προστασία των πολιτών, τα οποία απέχουν παρασάγγας από τις αρχικές επιδιώξεις των ευρωπαϊκών θεσμών.

### **γ) Έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας.**

Η αρχή της θεσμικής εξισορρόπησης -που εφαρμόζεται στην ΕΕ- και η παρεπόμενη συγκεχυμένη φύση των ευρωπαϊκών θεσμών, δημιουργεί ένα κατηγορητήριο για:

- έλλειψη νομοθεσίας,
- δημοκρατικό έλλειμμα και
- έλλειψη λογοδοσίας. (είναι χαρακτηριστικό ότι το 74% των ευρωπαίων πολιτών θέτουν ως προτεραιότητα της ΕΕ, το να έρθει πλησιέστερα στον πολίτη με το να τον ενημερώνει για τις λειτουργίες της).

**Άποψη των συγγραφέων είναι ότι με την υφιστάμενη προσέγγιση θεσμικής εξισορρόπησης δεν υπάρχει λύση στα προβλήματα της νομοθεσίας και της λογοδοσίας. Αναμφίβολα, η νομοθετική εξουσία της ΕΕ θα πρέπει να ασκείται από το Κοινοβούλιο στο βαθμό που αυτό αντιπροσωπεύει άμεσα τα «θέλω» των ευρωπαίων πολιτών. Όμως κρίνεται απίθανο, στην βραχυμεσοχρόνια περίοδο, οι ευρωπαίοι πολίτες να δουν το Κοινοβούλιο ως πραγματικό αντιπρόσωπό τους.**

Επιπροσθέτως, δεν είναι ξεκάθαρο –ούτε καν στη θεωρία- πόσα και ποια θεσμικά όργανα **θα πρέπει να είναι** υπόλογα (να λογοδοτούν). Αυτή η σύγχυση προέρχεται από τους πολλαπλούς ρόλους που ενσαρκώνει το κάθε σώμα. Για παράδειγμα η Commission: εστιάζοντας κάποιος στο ρόλο της ως Think-Tank, θα ήθελε να είναι όσο το δυνατόν πιο ανεξάρτητη από το Κοινοβούλιο (άλλωστε, η ανεξαρτησία μιας γραφειοκρατικής Think-Tank είναι μέρος του ορισμού της). Όμως, εστιάζοντας κάποιος στο διοικητικό της ρόλο (εκτελεστική εξουσία), είναι ξεκάθαρο ότι θα πρέπει να είναι υπόλογη και να λογοδοτεί για τις πράξεις και παραλείψεις της. Εξαρτάται, λοιπόν, το ποια πλευρά της Commission θεωρεί κάποιος ως την πιο σημαντική –την εκτελεστική, τη νομοθετική ή τη ρυθμιστική- ώστε η περισσότερη υπευθυνότητα, πολιτικοποίηση και νομιμοποίησή της να μπορούν να χαρακτηριστούν ως καλές ή κακές.

### **3.2. 2<sup>ο</sup> πρόβλημα: Καθοδήγηση και Ρητορική.**

Το δεύτερο πρόβλημα είναι η σύγκρουση μεταξύ μιας **καθοδηγητικής** και μιας **Μη παρεμβατικής** διακυβερνητικής κουλτούρας, καθώς και -το παραγόμενο αυτής της σύγκρουσης αποτέλεσμα που είναι- η εκτεταμένη ρητορική.

**Παρά το ότι η έχει δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη διαμάχη μεταξύ των Φεντεραλιστών και των Διακυβερνητιστών, οι συγγραφείς πιστεύουν ότι μια δεύτερη κρίσιμη διαιρετική τομή είναι αυτή μεταξύ των δύο πολύ διαφορετικών αντιλήψεων άσκησης πολιτικής (καθοδηγητική – μη παρεμβατική). Οι διαφορετικές αυτές αντιλήψεις θα αντιμάχονται η μια την άλλη, ανεξάρτητα από το όποιο θεσμικό υπόβαθρο (την όποια θεσμική μορφή).**

**Μια καθοδηγητική και ρυθμιστική προσέγγιση στην οικονομία, με έμφαση στη συνεργασία, στη διαμεσολάβηση και στους μετρήσιμους στόχους, είναι ακόμα κυρίαρχη στην πολιτική λειτουργία της ΕΕ.**

Αυτή η έμφαση στη «συνεργασία» και στον «προγραμματισμό» είχε έως σήμερα περιορισμένη επίδραση, επειδή η πολιτική ισχύς των ευρωπαϊκών θεσμών –σε πολλά πολιτικά πεδία- είναι ακόμα περιορισμένη. Αλλά ακριβώς επειδή η έκταση της πραγματικής διαμεσολάβησης είναι περιορισμένη, το αποτέλεσμα της σύγκρουσης των διαφορετικών διακυβερνητικών αντιλήψεων είναι συχνά η αδράνεια (μη δράση) και μια πομπώδης ρητορική.

Δύο ερωτήσεις έρχονται στο μυαλό: Γιατί η ρητορική είναι καθοδηγητική και όχι μη παρεμβατική; Και γιατί θα πρέπει να ανησυχούμε γι' αυτό;

Στην πρώτη ερώτηση η απάντηση έχει δύο πτυχές. Από τη μία υπάρχουν βαθιές πολιτιστικές ρίζες: ο πραγματισμός της αγγλοσαξονικής κουλτούρας ενάντια στη ροπή προς τη διεξοδικότητα και τη φλυαρία της λατινικής κουλτούρας. Ο δεύτερος λόγος έχει να κάνει με το ότι είναι φυσικό να έχει να πει πολλά κάποιος που πιστεύει στον κοινωνικό μετασχηματισμό, στη συνεργασία, στους δημόσιους σκοπούς (στόχους) και στη ρύθμιση της αγοράς παρά κάποιος που απλά πιστεύει ότι πρέπει η αγορά να αφεθεί να λειτουργήσει αδιατάραχτη. Η μη δράση, λοιπόν, λόγω της καθοδηγητικής αποθάρρυνσης είναι πιθανότερο να παράξει ένα μεγάλο αριθμό από Λευκές Βίβλους οι οποίες περιγράφουν προγράμματα ενός ονειρεμένου κόσμου.

Η δεύτερη ερώτηση είναι σημαντικότερη. Από μια άποψη αυτή η ρητορική είναι ακατάλληλη ή ακόμα και πολύ χρήσιμη, επειδή επιτρέπει σε αποφασισμένους πολιτικούς

διαμορφωτές (policymakers) να «εργαστούν» (δηλ. να παράξουν ουσιαστική πολιτική) μιας και οι γραφειοκράτες είναι απασχολημένοι γράφοντας άσχετες Λευκές Βίβλους. Αυτή την άποψη την βλέπουμε ως απλοϊκή. Όμως, **μια κενού περιεχομένου ρητορική μπορεί να γίνει μια καλή δικαιολογία για βαθιές και λανθασμένες παρεμβατικές (κυβερνητικές) πολιτικές και μπορούν να παρασύρουν το δημόσιο διάλογο, δημιουργώντας ανορθολογικές απαιτήσεις, οι οποίες υψώνουν εμπόδια στους αποφασισμένους policymakers στο να κάνουν επίπονες (αλλά επωφελείς) επιλογές.**

#### 4. Το έργο των θεσμών της ΕΕ.

Στο κεφάλαιο αυτό δίνονται παραδείγματα από τέσσερα πολιτικά πεδία, στα οποία απεικονίζονται τα προβλήματα που περιγράψαμε παραπάνω.

##### 4.1. Πολιτικές για την Εργασία.

Το Δεκέμβριο του 1991 όλα τα κράτη μέλη, εκτός της Βρετανίας, συμφώνησαν σε ένα «Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών δικαιωμάτων» -τον οποίο κατόπιν επικύρωσε η κυβέρνηση των Εργατικών και στη Βρετανία-. Ο Χάρτης έγινε ένα νέο κεφάλαιο της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997, μετατρέποντας την ενδυνάμωση των δικαιωμάτων αυτών σε προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης. Εδρασμένη σε αυτό το υπόβαθρο, η συνάντηση εργασίας στο Λουξεμβούργο το 1997 σχεδίασε την **Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Εργασία** με μια σειρά αναφορών για ένα σημαντικό εύρος θεμάτων – από την εργασιακή εκπαίδευση έως τη βελτίωση του κοινωνικού διαλόγου-.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Μάρτιος 2000) στη Λισσαβόνα (ένα meeting που έχει πάρει μυθικές διαστάσεις στους κόλπους της ΕΕ) έθεσε μια σειρά από κριτήρια και πολιτικές προτάσεις για την επίτευξη των νέων στρατηγικών στόχων της επόμενης δεκαετίας: **«να γίνει η ΕΕ η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».**

Η στρατηγική της Λισσαβόνας και οι στόχοι για το 2010:

#### **Η Ιδανική, βασισμένη στη γνώση, Κοινωνία**

- Ποσοστό εργαζομένων: **Συνολικά 67% (2005) 70%, Γυναίκες 57% (2005) 60%, γηραιότεροι εργαζόμενοι 50%**
- Παρεμπόδιση της μακροχρόνιας ανεργίας: σε κάθε νέο και ενήλικο άνεργο θα πρέπει να προσφέρεται η ευκαιρία για μια νέα αρχή εντός 6 και 12 μηνών αντίστοιχα.
- Συμμετοχή των ανέργων σε μέτρα ένταξης :20%

- Αύξηση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης κατά 5 έτη.
- Μείωση του ποσοστού εγκατάλειψης της βασικής εκπαίδευσης κατά 10% στην ΕΕ και μείωση στο μισό του ποσοστού του 2000 για κάθε κράτος μέλος.
- Αύξηση της εκπαίδευσης στις ηλικίες από 25 έως 64 κατά 80%
- Συμμετοχή των ενηλίκων στην εκπαίδευση και στην επαγγελματική κατάρτιση: 15% σε ευρωπαϊκό επίπεδο και κανένα κράτος μέλος κάτω από 10%.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέστησε τη μέθοδο της «**Ανοιχτής Συνεργασίας**», η οποία αρχικά σχεδιάστηκε για να επιτρέψει κάποιας μορφής συντονισμό, στη βάση της άσκησης ισότιμης πίεσης -στην περίπτωση απουσίας νομοθετικών εργαλείων- σε όλα τα πεδία της πολιτικής ατζέντας της ΕΕ.

**Αποτελείται από ένα πολύπλοκο σύστημα συντονισμού και παρακολούθησης των πολιτικών για την εργασία:** Κάθε χρόνο το Συμβούλιο εκδίδει τον «Οδηγό Εργασίας» και τις «Συστάσεις του Συμβουλίου προς τα κράτη μέλη για την πολιτική της εργασίας», βασιζόμενο διαδοχικά στις συστάσεις της Commission. Τα κράτη μέλη κατόπιν συντάσσουν το «Πρόγραμμα Εθνικής Δράσης» για την πολιτική της εργασίας, στο οποίο αναφέρονται τα προσήκοντα μέτρα για την εφαρμογή του «Οδηγού Εργασίας». Το Συμβούλιο, κατόπιν εκδίδει την «Κοινή Αναφορά Εργασίας» με λεπτομερή αποτίμηση του τρόπου ανταπόκρισης των κρατών μελών στις συστάσεις του «Οδηγού Εργασίας».

Κάποιος μπορεί να διαφωνεί σχετικά με το κατάλληλο επίπεδο συντονισμού των πολιτικών για την εργασία, όμως έχει ενδιαφέρον να σημειώσουμε τρία χαρακτηριστικά αυτής της στρατηγικής.

→ Χαρακτηριστικά της στρατηγικής της «ανοιχτής συνεργασίας»:

- (1) Καθορισμός (αριθμητικών) **μετρήσιμων στόχων**, οι οποίοι είναι αδιαφοροποίητοι μεταξύ των κρατών μελών.
- (2) Εμμονή στις **αντιφατικές πολιτικές** (ως αυταπόδεικτα «καλές»)
- (3) Ρητορική, που περιλαμβάνει από τις βαρύγδουπες διακηρύξεις («κοινωνία βασισμένη στη γνώση») έως μια μυριάδα από ασήμαντες αλλά πομπώδεις ανακοινώσεις<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Για παράδειγμα, η εισήγηση της Commission προς το Συμβούλιο για τις συστάσεις του τελευταίου προς τις Ιταλικές αρχές σχετικά με τις πολιτικές του 2002 για την εργασία: «[Οι Ιταλικές αρχές θα πρέπει] να πάρουν μέτρα για να αυξήσουν την ελαστικότητα στην αγορά εργασίας και να εκσυγχρονίσουν την οργάνωση της εργασίας, προωθώντας τη συνέργια μεταξύ ελαστικότητας και ασφάλειας, αποφεύγοντας την περιθωριοποίηση των μη προνομιούχων».

Η πλειάδα των δραστηριοτήτων τις οποίες αναλαμβάνει η ΕΕ, για την οικοδόμηση της «κοινωνίας της γνώσης», θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι είναι μια αβλαβής (χωρίς συνέπειες) άσκηση ευρω-φλυαρίας. Όμως αυτή η άσκηση δεν είναι μόνο μια **αμφισβητήσιμη** ως προς την αποτελεσματικότητά της χρήση του χρόνου και των πόρων. Συμβάλει επίσης στην οπισθοδρόμηση τόσο του δημοσίου διαλόγου όσο και του επιπέδου αντίληψης (κατανόησης) των πολιτών, γιατί δίνει την εντύπωση ότι μερικοί θεσμοί της ΕΕ στην πραγματικότητα γνωρίζουν πώς να επιλύσουν το πρόβλημα της ευρωπαϊκής ανεργίας, και το μόνο που πρέπει να κάνουν τα κράτη μέλη είναι να συνεργαστούν.

→ Αμφισβητήσιμη:

- (1) Καμία κυβέρνηση κράτους μέλους δε θεωρεί τις κατευθύνσεις της πολιτικής για την εργασία που εκπορεύονται από την ΕΕ –«Οδηγός Εργασίας»- ως έναν εξ' αποστάσεως δεσμευτικό περιορισμό.
- (2) Καμιάς χώρας το «Πρόγραμμα Εθνικής Δράσης» δεν έχει επηρεάσει την καθοδηγητική πολιτική της ΕΕ για την εργασία.

→ Γιατί οι κυβερνήσεις συμμετέχουν σε αυτή τη διαδικασία;

Οι κυβερνήσεις μοιάζουν να συμμετέχουν λόγω του γενικότερου ενθουσιασμού και της προσοχής των Media στους στόχους της Λισσαβόνας. Είναι με άλλα λόγια εγκλωβισμένες σε μια κακή κατά Nash ισορροπία, όπου η όποια αποχώρηση θα τις στιγματίσει ως... ευρω-μπαγάσα (ευρω-κατεργάρη).

Το δεύτερο πρόβλημα (καθοδηγητική ρητορική) είναι εμφανέστατο –σε αυτό το πεδίο πολιτικής-: **Η ανικανότητα για δράση υποκαθίσταται από πομπώδη φλυαρία.**

#### 4.2. Πολιτιστική Πολιτική

Οι πόροι της ΕΕ για την έρευνα διαχέονται μέσω των **Framework Programmes (F.P)**. Το πιο πρόσφατο (6<sup>ο</sup>) ξεκίνησε το 2003 και είχε προϋπολογισμό 17,5 δισεκ. € (ή 4% του Π/Υ της ΕΕ) για χρονικό διάστημα πέντε (5) ετών.

Το 6<sup>ο</sup> F.P. υιοθετήθηκε με τη διαδικασία της συν-απόφασης από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο στη βάση των συστάσεων της Commission. Περιλαμβάνει επτά (7) θεματικές προτεραιότητες και για κάθε μια από αυτές το Συμβούλιο παρέχει μια λίστα με λεπτομέρειες για το που θα πρέπει να εστιάσει η έρευνα της θεματικής.

Οι συγγραφείς αναφέρονται στη θεματική: «Πολίτες και διακυβέρνηση στην κοινωνία της γνώσης», η οποία καλύπτει τις κοινωνικές επιστήμες. Κατόπιν περιγράφουν τις κατευθύνσεις που δίνει η ΕΕ προς τους ερευνητές της θεματικής και καταλήγουν στις εξής διαπιστώσεις:

- (1) Οι οδηγίες, προς τους ερευνητές, είναι αρκετά ανακριβείς και χρησιμοποιούνται αμφίσημοι (διφορούμενοι) χωρίς ουσία όροι.
- (2) Οι συντάκτες των κατευθύνσεων αντιλαμβάνονται την έρευνα ως μια εκπορευόμενη από κάποιες κατευθύνσεις διαδικασία, η οποία θα οδηγήσει σε κάποια συγκεκριμένα συμπεράσματα. Αυτό όμως έρχεται σε ασυμφωνία με την επικρατέστερη (αγγλοσαξονική) αντίληψη περί της επιστημονικής έρευνας η οποία είναι απρόβλεπτη (τόσο ως προς τη μεθοδολογία όσο και ως προς τα συμπεράσματα).

Το δεύτερο πρόβλημα (της καθοδηγητικής ρητορικής) απεικονίζεται και σε αυτό το πεδίο πολιτικής.

#### 4.3. Εξωτερική και Αμυντική Πολιτική

##### α. Σύντομο ιστορικό της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής

Η εξωτερική και η αμυντική πολιτική είναι πεδία με προφανείς οικονομίες κλίμακας. Έτσι το 1969 –μετά από μια περίοδο αποτυχημένων προσπαθειών- στη Σύνοδο Κορυφής στη Χάγη δημιουργήθηκε η «Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία», με την οποία καθορίστηκαν κάποιες συναντήσεις των υπουργών εξωτερικών και των διπλωματών, με αντικείμενο τη συζήτηση και την ανταλλαγή απόψεων για θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Το αποτέλεσμα δεν ήταν εντυπωσιακό: η συζήτηση διεξαγόταν για περιφερειακά θέματα και για θέματα όπου δεν υπήρχαν διαφορετικές αντιλήψεις.

Το επόμενο μεγάλο βήμα ήταν η Συνθήκη του Μάαστριχ (1991-92) όπου δημιουργήθηκε –ο δεύτερος πυλώνας- η «Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας» [ΚΕΠΠΑ]. Με εξαίρεση κάποιες δηλώσεις -οι οποίες έμειναν μόνο στα λόγια- για την εμπλοκή της Commission σε θέματα ΚΕΠΠΑ, ήταν ξεκάθαρο από την αρχή ότι αυτά τα πεδία πολιτικής βρίσκονταν αποκλειστικά και μόνο στα «χέρια» των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Υιοθετήθηκαν μια σειρά από κοινές θέσεις, οι οποίες όμως «έρχονταν συνήθως μια ή δύο βδομάδες μετά την επίδραση των γεγονότων»<sup>3</sup>.

Η εξωτερική πολιτική της ΕΕ απέτυχε παταγωδώς στην πρώτη πραγματική δοκιμασία: Στη Γιουγκοσλαβία. Η αποτυχία αποκαλύπτεται από το γεγονός και μόνο ότι διαπραγματευτής για το θέμα, ήταν απεσταλμένος της κυβέρνησης Clinton, καταδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό την αδυναμία της ευρωπαϊκής διπλωματίας να επιλύσει ένα σημαντικό πρόβλημα που αφορούσε τη «γειτονιά» της.

Η αιτία της αποτυχίας είχε δύο πτυχές:

- (1) **Έλλειψη κοινών επιδιώξεων στην ευρωπαϊκή πολιτική** (Η Γερμανία -κατά παράδοση- υποστήριζε τους Κροάτες, ενώ η Γαλλία και η Βρετανία τους Σέρβους).
- (2) **Την απροθυμία των ευρωπαίων να χρησιμοποιήσουν τις στρατιωτικές τους δυνάμεις.**

Ως αντίδραση, λοιπόν, στην αποτυχία αυτή δημιουργήθηκε (με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ) «**Ο Υψηλός Αντιπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ**» με σκοπό τη δημιουργία και την επίτευξη κοινών θέσεων για τα θέματα της εξωτερικής πολιτικής. Η θέση του Υψηλού Αντιπροσώπου για θέματα ΚΕΠΠΑ καλύπτεται από τότε από τον υπουργό εξωτερικών της Ισπανίας Χαβιέ Σολάνα.

Οι ευρωπαίοι χαρακτήριζαν την θέσπιση της θέσεως αυτής ως μια σημαντική επιτυχία. Όμως, μετά τη βαλκανική κρίση, το επόμενο σοβαρό test έδειξε ότι ο Σολάνα είχε πρόβλημα ακόμα και να συναντηθεί με τον ομόλογό του, των ΗΠΑ, Colin Powell. Προφανώς γιατί δεν υπήρχε μια κοινή εξωτερική πολιτική στην ΕΕ και άρα δεν υπήρχαν πολλά σημεία τα οποία θα μπορούσε -ο Σολάνα- να υποστηρίξει.

**Η θέση του Υψηλού Αντιπροσώπου για θέματα ΚΕΠΠΑ συνυπάρχει με αυτή του Επιτρόπου για τις Εξωτερικές Σχέσεις, υπό μια αόριστη κατανομή των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων. Αυτή η σύγχυση αρμοδιοτήτων ήρθε στην επιφάνεια και κατά την σύγκρουση στο Ιράκ.**

<sup>3</sup> Έκφραση του Chris Patten, επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις.



β. Ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική.

**Μια ισχυρή και αποτελεσματική εξωτερική πολιτική χρειάζεται έναν ισχυρό στρατό** και οι ευρωπαϊκές χώρες είναι πολύ μικρές για να επιτύχουν από μόνες τους μια αξιόπιστη στρατιωτική ισχύ. Όμως, η διαδικασία προς μια στενότερη στρατιωτική συνεργασία και ολοκλήρωση πάντοτε παρακωλύονταν από το γεγονός ότι οι ευρωπαϊκές χώρες βλέπουν αυτή τη διαδικασία, σε σχέση με το NATO, από δύο αμοιβαία αποκλειόμενες οπτικές:

- Διαδικασία συμπληρωματική του NATO (Βρετανία)
- Διαδικασία υποκατάστασης ή ακόμα και ανταγωνιστική ως προς το NATO (Γαλλία, και πιθανόν και Γερμανία).

Με την πτώση του τοίχους του Βερολίνου και την αναβίωση της άποψης της ισχυρής Ευρώπης, αναδύθηκε το θέμα της σχέσης της ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής με το NATO.

Το 1991 στο Μάαστριχ, οι δύο αμοιβαία αποκλειόμενες οπτικές δε μπόρεσαν να εναρμονιστούν και τελικά ο συμβιβασμός ήταν η συμφωνία ότι η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (WEU) θα ήταν «ο ευρωπαϊκός πυλώνας του Ατλαντικού Συμφώνου» και «ο αμυντικός βραχίονας της ΕΕ», παρόλα αυτά η πρακτική επίπτωση αυτής της συμφωνίας δεν ήταν ξεκάθαρη. Τον ίδιο χρόνο οι ευρωπαίοι δημιούργησαν την «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας» [ESDP] μέσα στους κόλπους του NATO.

Οι ευρωπαίοι διαπίστωσαν επίσης ότι το πρώτο που θα έπρεπε να φτιάξουν ήταν μια στρατιωτική δύναμη ταχείας αποκρίσεως [Fast Response Force, FRF], η οποία θα είχε τη δυνατότητα αναπτύξεως σε σύντομο χρονικό διάστημα σε περίπτωση κάποιας κρίσης. Στους στόχους που τέθηκαν στο Ελσίνκι, ήταν η δημιουργία μιας δύναμης 60.000 στρατιωτών, η οποία θα είχε την δυνατότητα να βρίσκεται σε πλήρη ανάπτυξη εντός 60 ημερών και να μπορεί να συντηρηθεί για τουλάχιστον ένα χρόνο.

Η στάση που τήρησε η κυβέρνηση Clinton για την FRF και την ESDP ήταν τα γνωστά «3D's»: Η όποια κοινή ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική δεν θα πρέπει να στηρίζεται στο έμψυχο και άψυχο δυναμικό του NATO, δεν θα πρέπει να κάνει διακρίσεις κατά των μελών του NATO τα οποία δεν είναι μέλη της ΕΕ και δεν θα πρέπει να προβαίνει σε ενέργειες που θα οδηγήσουν στην αποσύνδεση της ΕΕ από τις ΗΠΑ.

Η κρίση στη Βοσνία έκανε τους ευρωπαίους να συνειδητοποιήσουν ότι χωρίς την υποστήριξη του NATO δεν θα ήταν σε θέση να χρηματοδοτήσουν μια σημαντική

στρατιωτική επιχείρηση και έτσι το πρόβλημα του «πώς θα απεμπλακούμε από το NATO» έγινε «πώς θα ολοκληρωθούμε μέσα στο NATO». Για το λόγο αυτό, μεταξύ του 1994 και του 1996 οι χώρες του NATO συμφώνησαν στην ανάπτυξη κοινών στρατιωτικών δυνάμεων μεταξύ του NATO και της WEU, ενώ με τη συμφωνία του Βερολίνου το 1996 η WEU θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει το έμψυχο και άψυχο δυναμικό του NATO για στρατιωτικές αποστολές των κοινών δυνάμεων.

Παρόλα αυτά η συμφωνία του Βερολίνου αποδείχτηκε ότι δεν ήταν και τόσο χρήσιμη. Οι ευρωπαίοι διαπίστωσαν ότι το πρόβλημα δεν ήταν η πρόσβαση στο ενεργητικό του NATO αλλά η πρόσβαση στο ενεργητικό των ΗΠΑ: Στο βαθμό που οι ΗΠΑ δε συμφωνούσαν σε κάποια στρατιωτική επιχείρηση, έχοντας πρόσβαση στο ενεργητικό του NATO -χωρίς τη συνδρομή των ΗΠΑ- η κοινή ανάπτυξη δυνάμεων (NATO – WEU) δε θα είχε μεγάλη σημασία.

Τελικά το Νοέμβριο του 2003 η Γαλλία, η Γερμανία και η Βρετανία φάνηκε ότι ήρθαν σε συμφωνία για μια κοινή αμυντική πολιτική: **Η βασική επιδίωξη (πρόνοια) ήταν η δυνατότητα ανάπτυξης στρατιωτικών επιχειρήσεων κάτω από την ταμπέλα της ΕΕ**, μια κίνηση η οποία για καιρό συναντούσε την αντίσταση της Βρετανίας.

Πριν καλά-καλά αναγγελθεί η συμφωνία, η γνωστή ποικιλία αντικρουόμενων ερμηνειών έλαβε χώρα: Η Βρετανία υποστήριζε ότι αυτή η λειτουργία της ΕΕ δε θα εξασθενούσε το ρόλο του NATO ως τον κυριότερο στρατιωτικό οργανισμό στην Ευρώπη, ενώ η Γαλλία και η Γερμανία ερμήνευαν τη συμφωνία ως το πρώτο βήμα για την ανεξαρτητοποίηση της ΕΕ από το NATO.

γ. Είναι εφικτή μια κοινή ευρωπαϊκή εξωτερική και αμυντική πολιτική;

Κατά την άποψη των συγγραφέων είναι απίθανο να αναπτυχθεί στη ΕΕ μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας στο ορατό μέλλον, για τέσσερις κυρίως λόγους:

(1) **Γιατί υπάρχει απόκλιση στις προτιμήσεις και στους στόχους της εξωτερικής πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών:** Οι ευρωπαίοι πολίτες επιθυμούν μια κοινή εξωτερική πολιτική. Αυτή η επιθυμία εκπορεύεται από μια αντιαμερικανική κουλτούρα η οποία είναι κυρίαρχη στην ηπειρωτική Ευρώπη. Αντίθετα, ο αντιαμερικανισμός είναι μια μειονοτική στάση στις αγγλοσαξονικές χώρες και στις πρώην κομμουνιστικές, που έγιναν πρόσφατα μέλη της ΕΕ.

Είναι δύσκολο να σκεφτούμε το πώς αυτές οι δύο αντίθετες οπτικές της εξωτερικής πολιτικής μπορούν να συμβιβαστούν σε μια κοινή εξωτερική πολιτική.

(2) **Εξαιτίας της** (πανταχού παρούσας) **αρχής της θεσμικής εξισορρόπησης:** Στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής στις ΗΠΑ είναι ξεκάθαρο ότι είναι κυρίαρχη η εκτελεστική εξουσία, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια κρίσεων. Αντίθετα στην ΕΕ, ακόμα και αν αποφασίσουν τα κράτη μέλη να παραχωρήσουν την εθνική τους κυριαρχία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής –κάτι το οποίο είναι απίθανο- οι διάφοροι ευρωπαϊκοί θεσμοί θα έχουν πάντα κάτι να πουν ή να κάνουν, απεμπολώντας με τον τρόπο αυτό την δυνατότητα ανάπτυξης μιας κοινής γραμμής.

(3) **Εξαιτίας της απροθυμίας τους για αμυντικές δαπάνες:** Η Ευρώπη δαπανά περίπου το 2% του ΑΕΠ της για την άμυνα, ενώ οι ΗΠΑ 3,5% -με ανοδική τάση-. Σε αυτό θα πρέπει να συνεκτιμήσουμε και τις τεράστιες επενδύσεις που έκανε η Αμερική σε αυτόν τον τομέα μετά τον β' παγκόσμιο πόλεμο. Ένα χαρακτηριστικό στοιχείο είναι ότι οι ΗΠΑ δαπανούν περίπου 26.800\$ για κάθε στρατιώτη για (αμυντικά) προγράμματα Έρευνας και Ανάπτυξης, όταν το αντίστοιχο ποσό για την ΕΕ είναι περίπου 4.000\$.

(4) **Εξαιτίας της αποστροφής, των μεγάλων κρατών μελών της ΕΕ, για εμπλοκή σε στρατιωτικές δράσεις** (και στο να χαθούν ζωές από μια τέτοια εμπλοκή).

Εν κατακλείδι, η ιστορία και ο πρόσφατος σχεδιασμός της εξωτερικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο αντανακλά τα δύο βασικά προβλήματα που εξετάζονται σε αυτή την εργασία: (1<sup>ο</sup> πρόβλημα) η διαμάχη μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών, η ασαφής κατανομή ισχύος μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των ευρωπαϊκών θεσμών. Το δεύτερο πρόβλημα δεν εμφανίζεται τόσο στην κατεύθυνση της καθοδήγησης όσο στη φλύαρη ρητορική που χαρακτηρίζει το διάλογο για την εξωτερική πολιτική.

#### 4.4. Η Συνθήκη του Μάαστριχ και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

→ Τι είναι το Σύμφωνο Σταθερότητας;

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ (εν ενεργεία από το 1993) καθορίστηκε ότι τα μέλη της ΕΕ που επιθυμούσαν να ενταχθούν στην ΟΝΕ (Οικονομική και Νομισματική Ένωση) έπρεπε να επιδείξουν σημαντική δημοσιονομική πειθαρχία έως το 1998. Ειδικότερα, από το 1993 και έπειτα το έλλειμμα στο προϋπολογισμό και το εθνικό χρέος έπρεπε να είναι μικρότερα από 3% και 60% του ΑΕΠ, αντίστοιχα. Τα ίδια όρια θα ίσχυαν για τα μέλη της

ONE και μετά το 1998, αλλά θα επιτρεπόταν η απόκλιση του ελλείμματος από το όριο (3%) μόνο «κατ' εξαίρεση και προσωρινά». Εκ των πραγμάτων, η απαίτηση για το χρέος δεν έγινε προσπάθεια να επιβληθεί και για το λόγο αυτό θα επικεντρωθούμε στο κριτήριο του ελλείμματος.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (1997, τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 1999) σχεδιάστηκε για να δώσει συμπαγές περιεχόμενο στη Συνθήκη του Μάαστριχ στα θέματα που αφορούσαν την οικονομική πολιτική στην ONE. Μια πρόσφατη ψήφος του Συμβουλίου το Νοέμβριο του 2003 ανέστειλε την εφαρμογή (των κυρώσεων) του Συμφώνου για τη Γαλλία και τη Γερμανία παρά την ανοιχτή παραβίασή του.

Ας δούμε τι είναι το Σύμφωνο Σταθερότητας: Αρχικά παρουσιάστηκε η αντίληψη ότι ο προϋπολογισμός των κρατών μελών (της ONE) θα πρέπει να είναι ισορροπημένος ή πλεονασματικός, παρόλα αυτά διαπιστώθηκε σύντομα ότι τελικά δεν υπήρχε συμφωνία ως προς την ερμηνεία αυτής της αντίληψης. Το Σύμφωνο κατόπιν προσπάθησε να δώσει λειτουργικό περιεχόμενο στην έννοια της «**κατ' εξαίρεση και προσωρινής**» απόκλισης (του ελλείμματος από το όριο του 3%). Μπορεί λοιπόν να είναι το αποτέλεσμα μιας οικονομικής ύφεσης. Δηλαδή, αυτή η απόκλιση να οφείλεται στη πτώση του ΑΕΠ κατά (περισσότερο) του 2%. Βέβαια μια χώρα θα μπορούσε να επικαλεστεί ότι και μια μικρότερη οικονομική ύφεση μπορεί να οδηγήσει σε αυτή την (κατ' εξαίρεση και προσωρινή) απόκλιση. **Τελικά τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν ότι η αύξηση του ελλείμματος πάνω από το καθορισμένο όριο (3% του ΑΕΠ) δε δικαιολογείται όταν το ΑΕΠ μειωθεί λιγότερο από 0,75%.**

Η Συνθήκη και το Σύμφωνο ενεργοποίησαν ένα **σύστημα πολυμερούς εποπτείας**. Κάθε χρόνο κατόπιν των συστάσεων της Commission, το Συμβούλιο υιοθετεί τον «Οδηγό Οικονομικής Πολιτικής». Κάθε μέλος της ONE υποβάλει ένα «Πρόγραμμα Σταθερότητας» με τις μεσοπρόθεσμες προβλέψεις του προϋπολογισμού του. Κατόπιν το Συμβούλιο – μετά από τις συστάσεις της Commission- εκφράζει την άποψή του για το «Πρόγραμμα Σταθερότητας» της κάθε χώρας. Σε περίπτωση πραγματικής ή αναμενόμενης απόκλισης, ξεκινά η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος. Αυτή η μακροχρόνια Διαδικασία προβλέπει μια σειρά από συστάσεις και προειδοποιήσεις αυξανόμενης αυστηρότητας. Σε περίπτωση επαναλαμβανόμενης μη συμμόρφωσης επιβάλλεται ποινή έως και 0,5% του ΑΕΠ.

→ Γιατί υιοθετήθηκε το Σύμφωνο;

Οι οικονομολόγοι προσπάθησαν για χρόνια να εξηγήσουν την οικονομική ορθολογικότητα της πρόβλεψης του Μάαστριχ και του Συμφώνου, για το έλλειμμα, με λίγη επιτυχία. **Στην πραγματικότητα τα κίνητρα ήταν πολιτικά.**

Η Γερμανία εγκαταλείποντας τον έλεγχο της νομισματικής της πολιτικής, φοβόταν ότι θα εκτιθόταν σε κίνδυνο η μακροχρόνια νομισματική της σταθερότητα. Ως συνέπεια αυτού ήθελε να μη γίνουν μέλη της ΟΝΕ, χώρες των οποίων η οικονομική πολιτική θα χαρακτηριζόταν από χυδαία κακοδιαχείριση. Το έλλειμμα (του Π/Υ) και το χρέος ήταν τα δύο πιο εύκολα παρατηρήσιμα (ορατά) στοιχεία για τη διαπίστωση της οικονομικής κακοδιαχείρισης.

→ Πως εξελίχθηκε:

Η πορεία προς την ΟΝΕ συνέπεσε με μια απότομη μείωση του ευρωπαϊκού ελλείμματος: Για κάποιες χώρες (κυρίως για την Ιταλία και την Ελλάδα) ο φόβος του αποκλεισμού από την αρχική φάση της ΟΝΕ επέδρασε ως ισχυρό κίνητρο. Ένας δεύτερος σημαντικός παράγοντας ήταν το γεγονός ότι τη δεκαετία του '90 ο παγκόσμιος οικονομικός κύκλος ήταν ευνοϊκός, κάνοντας έτσι ευκολότερη την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων. Καθώς όμως η πίεση για τη σύγκλιση προς το Ευρώ εξασθένησε και η παγκόσμια οικονομία βρέθηκε σε φάση ύφεσης, η διατήρηση των όρων του Συμφώνου αποδείχτηκε μια πρόκληση. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης πολεμήθηκε από πολιτικούς και ακαδημαϊκούς σε δύο μέτωπα:

- (1) Το Σύμφωνο εμποδίζει τις κυβερνήσεις από το να χρησιμοποιήσουν την δημοσιονομική πολιτική για αντικυκλικούς σκοπούς, ακριβώς τότε που τα δημοσιονομικά εργαλεία χρειάζονταν περισσότερο και ειδικότερα όταν έχουν εγκαταλειφθεί τα εργαλεία νομισματικής πολιτικής.
- (2) Το Σύμφωνο πίεζε προς την κατεύθυνση της περικοπής του ρυθμού ανάπτυξης των δημοσίων επενδύσεων.

→ Αξιολόγηση.

**Το μεγαλύτερο πρόβλημα με την εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχ και του Συμφώνου είναι ότι άφησαν ανοιχτή την πόρτα για την αύξηση της ισχύος της Commission πολύ πέρα από τις αρχικές επιδιώξεις.** Μάλιστα αυτή η αυξημένη ισχύ εκφράζεται μέσω της προσπάθειας της Commission να συντονίσει και να ρυθμίσει τη

δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών σε τέτοια έκταση που είναι εκτός των επιδιώξεων και των δυνατοτήτων οποιουδήποτε ευρωπαϊκού θεσμού.

Παράδειγμα για την αυξημένη ισχύ της Commission αποτελεί η αυστηρή επίπληξη προς την Ιρλανδία το 2001: Η Ιρλανδία μετά από μια δεκαετία πρωτοφανούς ανάπτυξης, είχε το μεγαλύτερο πλεόνασμα και το μικρότερο χρέος στη ζώνη του Ευρώ. Με βάση ένα πλεόνασμα 4,5% του ΑΕΠ, στο «Πρόγραμμα Σταθερότητας» του 2001, η Ιρλανδική κυβέρνηση πρότεινε τη μείωση του πλεονάσματος κατά 0,3% και κατά ένα μηδαμινό ποσό το 2002. Αυτό θα το επιτύγχανε μειώνοντας τα έσοδα και τους έμμεσους φόρους και αυξάνοντας ελαφρώς τις δημόσιες επενδύσεις, τα οποία έρχονταν σε αντίθεση με τις κατευθύνσεις του προγράμματος σταθερότητας του προηγούμενου έτους. Το ECOFIN το Φεβρουάριο του 2001 προέβη σε μια πρωτοφανή επίπληξη προς την Ιρλανδία με την εξής διατύπωση: «... Το Συμβούλιο θεωρεί ότι αυτή η προκλητική φύση του προϋπολογισμού για το 2001 θέτει σε κίνδυνο την ανάπτυξη και τον πληθωρισμό... η στρατηγική της αύξησης της απασχόλησης μέσω της ελάφρυνσης των άμεσων φόρων που συστήθηκε το 2000 από τον «Οδηγό Οικονομικής Πολιτικής» ... μπορεί να έχει μικρότερη αποτελεσματικότητα απ' ό τι στο παρελθόν, επειδή έλαβε χώρα σε ένα περιβάλλον επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής... επιπλέον, η μείωση των έμμεσων φόρων έχει μια για πάντα επίδραση στο επίπεδο των τιμών και πιθανόν δε θα έχει επίδραση μόνο στον πληθωρισμό αλλά και στη (πρόσθετη αναζωογόνηση στη) ζήτηση. Βέβαια η αυστηρή σύσταση προς την Ιρλανδία δεν είχε καμία επίπτωση για την Ιρλανδία.

Το παράδειγμα αυτό απεικονίζει τη λανθάνουσα εφαρμογή του Συμφώνου και γενικότερα την καθοδηγητική κουλτούρα των ευρωπαϊκών θεσμών, οι οποίοι εμπλέκονται με την οικονομική πολιτική. [Με ειρωνική διάθεση] Θα πρέπει κάποιος να σταθεί στην «ικανότητα» [των ευρωπαϊκών θεσμών] καθορισμού ποσοτικών συνεπειών από απειροελάχιστες μεταβολές στον έναν ή στον άλλο τύπο δαπανών ή στους φόρους. Σημειώστε επίσης τα αντιφατικά συμπεράσματα της αναφοράς όσον αφορά την επίδραση του πληθωρισμού στους φόρους και στις μεταβολές του ελλείμματος του Π/Υ.

Μια δεύτερη εκδήλωση της προσπάθειας οικονομικής καθοδήγησης είναι η επιμονή στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, όπως αυτή απεικονίζεται σε πρόσφατη πρόταση της Commission για τον ανασχεδιασμό της ΕΕ: «Με τον πολιτικό συντονισμό θα πρέπει να γίνει εφικτή η κοινή αποτίμηση της οικονομικής κατάστασης, να υπάρχει συμφωνία ως προς τον προσανατολισμό της πολιτικής και της παρακολούθησης

της εφαρμογής της. Ο συντονισμός θα πρέπει να είναι ο κανόνας και όχι η εξαίρεση σε ειδικές περιπτώσεις... Τα εργαλεία της συντονισμένης οικονομικής πολιτικής και ειδικότερα οι βασικές κατευθυντήριες γραμμές και οι γνώμες για το πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης θα πρέπει να καθορίζονται στη βάση των προτάσεων της Commission και να μη λαμβάνονται υπόψη (αυτές οι γνώμες) ως απλές συστάσεις από τις οποίες το Συμβούλιο θα μπορεί να τις απορρίπτει με ενισχυμένη πλειοψηφία.

→ Η Εγκατάλειψη του Συμφώνου.

Στις 25 Νοεμβρίου του 2003 το Συμβούλιο αποφάσισε για τη περίπτωση της Γαλλίας και της Γερμανίας, οι οποίες παραβίαζαν το όριο του ελλείμματος για αρκετό καιρό. Οι παραβιάσεις αυτές ήταν πολύ σοβαρότερες από ότι της Ιρλανδίας. Το Συμβούλιο απέρριψε την εισήγηση της Commission σύμφωνα με την οποία αυτές οι δύο χώρες θα έπρεπε να πάρουν έκτακτα μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος κατά 0,4% και 0,8% του ΑΕΠ αντίστοιχα. **Παρόλα αυτά με μια απόφαση αμφίβολης νομιμότητας, τέθηκε σε αναστολή η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος για τις δύο αυτές χώρες.** Η πρωτοφανής αυτή απόφαση οδηγεί ουσιαστικά στην κατάργηση του Συμφώνου και οδήγησε σε δριμύτατες κατηγορίες που αντάλλαξαν το Συμβούλιο και η Commission. Μάλιστα η τελευταία, έκανε αγωγή κατά του Συμβουλίου στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Είναι ξεκάθαρο ότι το Σύμφωνο δεν πρόκειται να εφαρμοστεί για καμία άλλη χώρα.

Το περιστατικό αυτό αποδεικνύει ότι όποιου είδους εθνική κυριαρχία και αν εκχωρήσουν οι μεγάλες χώρες προς την Commission, σε θέματα δημοσιονομικής πολιτικής, μπορούν να την πάρουν πίσω –νόμιμα ή λιγότερο νόμιμα-. Έτσι λοιπόν είναι εποικοδομητικό να αναγνωρίσουμε το στοιχείο της real politic (της πολιτικής του εφικτού), συμφωνώντας να τερματίσει το Σύμφωνο και να επιστρέψει η δημοσιονομική σύνεση στις εθνικές κυβερνήσεις. Η ενασχόληση της Commission με ασήμαντα δημοσιονομικά ζητήματα των κρατών μελών είναι αδικαιολόγητη, προκαλεί σύγχυση και είναι αντιπαραγωγική.

**Η Commission μπορεί να συνεχίσει να διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο, κυρίως όμως ως η Think-Tank των ευρωπαϊκών θεσμών.** Μπορεί να αξιώνει από τις εθνικές κυβερνήσεις να αναφέρουν με τον πλέον σαφή τρόπο το τι πρόκειται να κάνουν σε θέματα δημοσιονομικής πολιτικής, μπορεί να λειτουργεί ως κέρβερους της δημιουργικής πολιτικής και επίσης να αξιώνει από τις κυβερνήσεις να παρουσιάζουν τους κατάλληλους

τρόπους δράσης στη βάση των δικών τους εκτιμήσεων για τη δημογραφική και άλλες τάσεις. Αυτή η άποψη είναι σημαντική επειδή προωθεί μια διαδικασία που βασίζεται κυρίως στην ισότιμη πίεση και στην κακή φήμη (στο φόβο για κακή φήμη) ώστε να επιτευχθεί από τις κυβερνήσεις τις ΕΕ η επιθυμητή δημοσιονομική πειθαρχία.

→ Συγκεντρωτικά για το Σύμφωνο Σταθερότητας

Είδαμε μια ασυνήθιστη ένταση καθοδηγητικής ρητορικής, η οποία συνόδευε την ύπαρξη του Συμφώνου. Η ύπαρξή του είναι ένα ακόμα παράδειγμα της ασαφούς κατανομής ισχύος μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών (πρόβλημα 1α) και μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών από την μια και των κρατών μελών από την άλλη (πρόβλημα 1β).

*Οι συγγραφείς, συνεχίζουν, εξετάζοντας το πώς και το εάν το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα μπορεί να επιλύσει και σε ποιο βαθμό τα δύο βασικά προβλήματα που εντοπίζουν στη δομή και στη λειτουργία της ΕΕ.*

#### 5.1. Το Σύνταγμα και η κατανομή της ισχύος μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών.

Το Σύνταγμα προβλέπει την κατάργηση της κυκλικής Προεδρίας. Ο Πρόεδρος της ΕΕ θα επιλέγεται, στο εξής, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για μια περίοδο δυόμισι (2,5) ετών. Θα αντιπροσωπεύει την ΕΕ στο εξωτερικό σε ένα ισοδύναμο επίπεδο με τους προέδρους των άλλων κρατών (π.χ. τον πρόεδρο των ΗΠΑ).

Σε αντίθεση με την αρχή της θεσμικής εξισορρόπησης, το Σύνταγμα προβλέπει την οριακή ενίσχυση (ενδυνάμωση) του προέδρου της Commission.

Στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, δημιουργείται η θέση του «Υπουργού Εξωτερικών της ΕΕ», η οποία συνδυάζει τη θέση του Υψηλού Αντιπροσώπου για θέματα ΚΕΠΠΑ και του Επιτρόπου των Εξωτερικών Σχέσεων. Ως αντιπρόσωπος του Συμβουλίου θα προεδρεύει στις συναντήσεις των υπουργών εξωτερικών (των κρατών μελών) και θα είναι υπόλογος στα κράτη μέλη και όχι στην Commission. Επίσης -και πάλι σε αντίθεση με την αρχή της θεσμικής εξισορρόπησης- το Σύνταγμα καθορίζει ότι « με εξαίρεση τα θέματα της ΚΕΠΠΑ... [η Commission] θα επιτελεί τη λειτουργία της αντιπροσώπευσης της ΕΕ στο εξωτερικό».

**Ο σημαντικός ρόλος που αποδίδεται στο Πρόεδρο της ΕΕ, ο Υπουργός Εξωτερικών της ΕΕ και ο ρόλος της Commission, αποτελούν μια τριμερή εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε**



## **Θέματα εξωτερικών σχέσεων, η οποία για άλλη μια φορά αποτελεί τη συνταγή για την ανάπτυξη ενδοθεσμικών εμφύλιων πολέμων.**

Συνολικά, αυτές οι αλλαγές εμφανίζονται να ενισχύουν τη θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε βάρος της Commission. Ως τέτοιες, είναι το αποτέλεσμα μιας καθαρά διακυβερνητικής επιλογής. Στη πραγματικότητα τις αλλαγές αυτές υποστήριξαν οι πέντε μεγάλες χώρες με τη συγκατάθεση της Δανίας και της Σουηδίας, ενώ αντιτάχθηκαν οι υπόλοιπες χώρες και η Commission.

Όμως, κάποιες άλλες αλλαγές μάλλον οδηγούν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Μια πρόβλεψη με πιθανές σημαντικές επιδράσεις είναι η αλλαγή στη διαδικασία της ενισχυμένης πλειοψηφίας στο Συμβούλιο. Ειδικότερα, το νέο σύστημα ενισχυμένης πλειοψηφίας που προβλέπεται στο Σύνταγμα, απλοποιεί τη διαδικασία και εκ των πραγμάτων μειώνει το όριο των ψήφων της ενισχυμένης πλειοψηφίας.

Η οσμή του Συντάγματος δεν είναι γενικότερα ευνοϊκή για την Commission. Βέβαια είναι δύσκολο να υποδειχτούν εκείνα τα σημεία στα οποία η Commission χάνει ή κερδίζει έδαφος (ισχύ) σε σχέση με τους άλλους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αλλά αυτό μάλλον δεν ενδιαφέρει και τόσο πολύ. **Κατά την άποψη των συγγραφέων η κατανομή ισχύος, μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών, καθοδηγείται περισσότερο από το πολιτικό κλίμα και την επίδραση των διαφόρων κρατών και συνασπισμών που αναπτύσσονται και λιγότερο από τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που τώρα βρίσκονται στο τραπέζι.**

Ως παράδειγμα [για την τεκμηρίωση της άποψης αυτής] αναφέρεται η ιστορική πορεία της Commission. Τη δεκαετία του `70 και του `80, η Commission διαδραμάτισε ένα σημαντικό ρόλο, ως φορέας που εξωθούσε στην αυξανόμενη ολοκλήρωση. Ο σημαντικός ρόλος της εξασθένησε τη δεκαετία το `90, για διάφορους λόγους;

(1) Αναμφισβήτητα επήλθε μια Ευρω-κόπωση μετά από μια δεκαετή προσπάθεια ασθμαίνουσας ολοκλήρωσης. (2) Η Γαλλο-γερμανική συνεννόηση, η οποία παρείχε το στέρεο πολιτικό υπόβαθρο για τις περισσότερες πρωτοβουλίες της Commission, ατόνησε μετά την επανένωση της Γερμανίας και αυτό οφείλονταν τόσο σε πολιτικές όσο και σε προσωπικές αιτίες (ο **Schroeder** και ο **Chirac** δεν επεδίωξαν την επανάληψη της χημείας που έφερε πλάι-πλάι τον **Kohl** και τον **Mitterrand**). (3) Η Commission του **Santer** ενεπλάκη σε κατηγορίες για διαφθορά και παραιτήθηκε το 1999. (4) Η Commission του **R. Prodi** περιστοιχίζονταν από (αρχηγία και) προβλήματα σε πολλές χώρες, και (5) η ίδια η

Commission δημιουργούσε εκνευρισμό με τη συνεχή προσπάθειά της να διεκδικεί ισχύ σε πολιτικά πεδία που καμία μεγάλη χώρα δεν επρόκειτο να παραχωρήσει σε υπερεθνικούς θεσμούς.

Το Σύνταγμα και η κατανομή ισχύος μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών από τη μια και των κρατών μελών από την άλλη. (πρόβλημα 1β).

Ένας σημαντικός στόχος για το Σύνταγμα θα έπρεπε να είναι ο επιμερισμός (η κατανομή) των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των εθνικών κυβερνήσεων καθώς και η οριοθέτηση του ρόλου της ΕΕ. Πράγματι, σε μια προσπάθεια ικανοποίησης των Διακυβερνητιστών, το Σύνταγμα προωθεί ένα μακροσκελή διάλογο, σε όλα τα πολιτικά πεδία, για το ρόλο της ΕΕ σε σχέση με αυτόν των εθνικών κυβερνήσεων και κάνει μια προσπάθεια διαχωρισμού μεταξύ των αποκλειστικών και των κοινών αρμοδιοτήτων.

Το Σύνταγμα παραθέτει μια λίστα πέντε πεδίων όπου η ΕΕ έχει αποκλειστικές αρμοδιότητες: Νομισματική πολιτική, εμπορική πολιτική, τελωνιακή ένωση, προστασία των φυσικών πόρων, διεθνείς συμφωνίες.

Όμως, παραθέτει και μια λίστα με 10 πολιτικά πεδία όπου η ΕΕ έχει κοινές αρμοδιότητες με τα κράτη μέλη. Στη λίστα αυτή περιλαμβάνονται ευρείς και ασαφείς ορισμοί όπως «οικονομική, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή» και «ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη». Επιπρόσθετα, το Σύνταγμα δίνει μια γενναιόδωρη ερμηνεία στην έννοια των κοινών αρμοδιοτήτων: «Τα κράτη μέλη θα ασκούν τις [κοινές] αρμοδιότητες στο βαθμό που η Ένωση δεν τις έχει ασκήσει, ή έχει αποφασίσει να παύσει να τις ασκεί» (άρθρο 11). Επίσης, προβλέπει ακαθόριστα μια «υποστηρικτική, συντονιστική ή συμπληρωματική δράση» σε πέντε ακόμα περιοχές μεταξύ των οποίων η βιομηχανία, ο πολιτισμός, η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση (άρθρο 16).

Τέλος, καθορίζει μάλλον στα «κρυφά» ότι «Η Ένωση θα έχει αρμοδιότητα στο να προωθεί και στο να συντονίζει την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης των κρατών μελών» (άρθρο 11). Αυτή η πρόβλεψη κρίνεται ως ακατάλληλη. Η νομοθετική ερμηνεία του Συντάγματος (νομολογία), σε τόσες διαφορετικές γλώσσες, πρόκειται στο μέλλον να δώσει μια περισσότερο ή λιγότερο ασαφή προέκταση προς κάθε πιθανή κατεύθυνση.

Το 3<sup>ο</sup> μέρος του Συντάγματος, είναι μια συλλογή από άρθρα που περιγράφουν με λεπτομέρειες τη λειτουργία της Ένωσης σε όλες τις πολιτικές περιοχές, από την ΚΑΠ και

την αλιεία ως τις μεταφορές και από τη δικαστική συνεργασία ως την ανθρωπιστική βοήθεια. Το μέρος αυτό περιλαμβάνεται στο Σύνταγμα λόγω της επιμονής των συντηρητικών κομμάτων και κυβερνήσεων που ήθελαν να κατοχυρώσουν ότι οι αρμοδιότητες και τα όρια των ευρωπαϊκών θεσμών θα προφυλάσσονταν με σαφή τρόπο, στο συνταγματικό επίπεδο. Παρόλα αυτά η προσπάθεια ήταν αποτυχημένη: Η αμφιλεγόμενη διατύπωση του πρώτου μέρους του Συντάγματος μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να δικαιολογηθεί κάθε **de facto** κατανομή αρμοδιοτήτων στους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

### Το Σύνταγμα και το 1<sup>ο</sup> πρόβλημα (έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας).

Στο πεδίο αυτό το Σύνταγμα έχει κάνει κάποια πρόοδο. Ξεδιαλύνει τη σύγχυση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της ΕΕ. Όλες οι Συνθήκες και οι νόμοι βρίσκονται κάτω από την ΕΕ και το σημαντικότερο είναι ότι η ίδια η ΕΕ αποκτά **ξεχωριστή νομική προσωπικότητα**. Ειδικότερα αυτό σημαίνει ότι όπως στο πρώτο πυλώνα, έτσι και στο δεύτερο και τρίτο οι νομοθετικές πράξεις θα ισχύουν χωρίς να απαιτείται η έγκρισή τους από τα κοινοβούλια των κρατών μελών και η ενσωμάτωσή τους στο εθνικό δίκαιο αυτών. Επίσης σημαίνει ότι η ΕΕ θα μπορεί να συμμετέχει στα διεθνή fora ως ανεξάρτητη νομική οντότητα. Όμως στο βαθμό που αυτές οι αποφάσεις καθώς και η εξωτερική πολιτική είναι θέματα που απαιτούν ομοφωνία, είναι περιορισμένη η πρακτική τους επίδραση.

### 5.2. Καθοδηγητική ρητορική και Σύνταγμα.

Το Σύνταγμα έχει κάνει βήματα προς τα πίσω σε αυτό το πρόβλημα. Ξεκινά κάνοντας μια Ευρωκεντρική και ιστορικά ανακριβή αναφορά λέγοντας ότι «Η Ευρώπη προήγαγε τον πολιτισμό». Οι συγγραφείς πιστεύουν ότι ο πολιτισμός (ό,τι και αν σημαίνει αυτό) γεννήθηκε στη Μεσοποταμία, στην Αίγυπτο ή ίσως στην Κίνα.

Μετά από αυτή τη δυσίωνα αρχή, το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει 54 άρθρα με θεμελιώδη και άλλα δικαιώματα. Μετρήσαμε τουλάχιστον 91 ξεχωριστά δικαιώματα σε αυτά τα 54 άρθρα. Αμφιβάλλουν (οι συγγραφείς) αν πολλά από αυτά μπορούν να ειπωθούν ως δικαιώματα. Σε περίοπτη θέση στα δικαιώματα είναι η πρόσβαση στην ελεύθερη εγκατάσταση για την παροχή υπηρεσιών. Αυτό είναι ένα από τα έντεκα (11) άρθρα κάτω από το κεφάλαιο της κοινωνικής δικαιοσύνης, μαζί με άλλες πολλές και ειδικότερες αναφορές σε δικαιώματα κοινωνικής πρόνοιας. Από την άλλη πλευρά το

άρθρο 17 αναφέρει ότι «η χρήση της ιδιοκτησίας μπορεί να ρυθμίζεται... για το γενικότερο συμφέρον».

**Έτσι το δεύτερο μέρος του Συντάγματος κρατά τις ρίζες του από την παράδοση της ηπειρωτικής Ευρώπης, η οποία είναι αντίθετη της αγγλοσαξονικής και δείχνει μια ροπή (κλίση) προς τη μικρο-διαχείριση.**

Αυτό λοιπόν το μέρος του Συντάγματος δίνει μεγάλη ποικιλία δικαιολογιών προς τους μελλοντικούς policymakers για να εμπλέξουν την ΕΕ σε ήσσονος σημασίας κοινωνικές πολιτικές.

## 6. Συμπεράσματα.

Δύο είναι τα προβλήματα που μαστίζουν τους θεσμούς της ΕΕ:

Το πρώτο είναι η επίδραση της υπέρθετης δικαιοδοσίας που προκαλείται από τις πολυεπίπεδες συμφωνίες με ιδιαίτερη έμφαση στην εξισορρόπηση.

Το δεύτερο είναι η ροπή για καθοδήγηση, με μεγάλη πίστη στη διαμεσολάβηση και στον πολιτικό συντονισμό, τα οποία τελικά οδηγούν σε μια πομπώδη και κενού περιεχομένου ρητορική.

Το Σύνταγμα προσπαθεί να δώσει λύση στο πρώτο πρόβλημα. Το αν δίνει ή όχι εξαρτάται από τον παρατηρητή («το ποτήρι είναι μισογεμάτο και μισοάδειο»). Το δεύτερο πρόβλημα, που κατά τους συγγραφείς είναι και σημαντικότερο, έχει να κάνει με την κουλτούρα και την πρόβλεψη για το ρόλο των κυβερνήσεων. Το Σύνταγμα αντί να το αντιμετωπίζει, μάλλον το επιτείνει.

Βέβαια (οι συγγραφείς) δεν υποστηρίζουν ότι η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι εν γένει εσφαλμένη. **Αντίθετα, υπάρχουν πολλά πλεονεκτήματα από την εσωτερικοποίηση (ενσωμάτωση) των εξωτερικοτήτων και από τις οικονομίες κλίμακας, οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν από υπερεθνικές κατασκευές.**

Στην πραγματικότητα σε εκείνες τις περιοχές όπου τα δύο προβλήματα αποφεύχθηκαν, υπήρξαν θετικά αποτελέσματα για την Ευρώπη.

Δύο παραδείγματα τέτοιων «περιοχών» είναι:

- (1) Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και η κοινή νομισματική πολιτική. Στα θέματα αυτά, η θεσμική πολυπλοκότητα και ο «εμφύλιος» πόλεμος (μεταξύ των θεσμών) έχει αποφευχθεί. Η ΕΚΤ είναι πράγματι ένας ανεξάρτητος θεσμός και δεν υπάρχει σύγχυση σχετικά με το ποιος κάνει τι. Η παραδοσιακή ευρωπαϊκή

φλυαρία έχει κατά πολύ αποφευχθεί: Παρά το ότι της ανατέθηκαν πολλοί στόχοι – από την πλήρη εργασία, τη συναλλαγματική σταθερότητα και την ανάπτυξη- η ΕΚΤ έχει έναν ξεκάθαρο στόχο:Τη σταθερότητα των τιμών.

- (2) Το δεύτερο παράδειγμα είναι η ενιαία αγορά και η πολιτική ανταγωνισμού. Η ΕΕ έπαιρνε πάντα θέση (σταθερά) υπέρ της αγοράς, αποτρέποντας τις κυβερνητικές επιδοτήσεις και τα εμπόδια στο εσωτερικό εμπόριο και αυτό είχε ευεργετικά αποτελέσματα. Αλλά για μια ακόμα φορά, κανένας θεσμικός μετασχηματισμός δε μπορεί να αποτρέψει τη Γαλλία και τη Γερμανία από το να προστατεύσουν τους δικούς τους αγρότες, με κόστος την ευημερία των αγροτών των αναπτυσσόμενων χωρών και πάντα βέβαια με τη συνοδεία της απαραίτητης υπέρ του τρίτου κόσμου ρητορικής.