

DUSAN SIDJANSKI

Η ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΤΟΜΟΣ Α΄

*Η ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΩΣ
ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ*

Μετάφραση:
Αριέλλα Ασέρ

© Copyright Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Νικηταρά 2, Αθήνα
τηλ. 38.22.496 - 38.09.150

© Presses Universitaires de France, 1992,
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris
Dépôt légal - 1^{re} édition: 1992, novembre
ISBN (γαλλικό) 2-13-0-44-944-1

Στοιχειοθεσία: Αγγελική Κουτσούκου, Ιπποκράτους 58, Αθήνα
τηλ. 36.03.546

ISBN 960-02-1145-0

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΑΘΗΝΑ 1996

Στη Macha και στη Clarina

Στον Sacha, στον Antoine και στον Patrick

Ευχαριστήρια

Εκφράζω την ευγνωμοσύνη μου στο πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Ευρωπαϊκών Σπουδών, στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου της Γενεύης και στο Ίδρυμα Λάτση για τη σταθερή τους στήριξη. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους φοιτητές, συνεργάτες και φίλους που με ενθάρρυναν σ' όλη τη διάρκεια αυτής της ευρωπαϊκής διαδρομής. Χωρίς τη συνεργασία της Anne Gyger και της Therese Rolle, και τη βοήθεια των Marie-Helene Houze και Sandrine Chollet, αυτό το βιβλίο θα είχε παραμείνει ένα χειρόγραφο. Έχω ένα ιδιαίτερο χρέος απέναντι στην Dusica Franke και στην Elisabeth Mariaud που με βοήθησαν στις έρευνές μου και στη διόρθωση αυτού του έργου.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΤΟΜΟΣ Α'

Η ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΩΣ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ

Πρόλογος στην ελληνική έκδοση	15
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΦΕΝΤΕΡΑΛΙΣΜΟ	17

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΠΑΡΧΕΣ ΕΩΣ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ

Πρώτο Τμήμα

ΟΙ ΔΙΑΔΡΟΜΕΣ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: Η ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΗ ΩΡΙΜΑΝΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΑΝΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ	27
1. Η γέννηση της ευρωπαϊκής ιδέας (XIIIος-XXος αι.)	27
2. Η Πανευρωπαϊκή Ένωση και το Σχέδιο Briand (1924-1930) ..	29
3. Η Ενωμένη Ευρώπη κατά τη διάρκεια της αντίστασης (1939- 1945)	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ: Ο ΑΠΟΦΑΣΙΣΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΙΝΗΣΕΩΝ ..	35
1. Η εκκρόαψη των ευρωπαϊκών κινήσεων (1946-1947)	35
2. Το Συνέδριο του Moutreux: Denis de Rougemout και Maurice Allais (1947)	38
3. Το Συνέδριο της Χάγης και η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κίνησης ..	41
4. Το Συνέδριο της 40ής επετείου (1988)	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ: ΓΕΝΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ	50
1. Από την σύλληψη στα πρώτα έργα	50
2. Ο ρόλος των ευρωπαϊκών προσωπικοτήτων	56
3. Η δυναμική των κρίσεων: 1963 και 1965	60
4. Ο συμβιβασμός ως προς την «κοινή ασυμφωνία» του Λουξεμ- βούργου (1966)	68

*Δεύτερο τμήμα***ΧΑΜΕΝΕΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: ΕΝΑ ΣΧΕΔΙΟ ΕΝΩΣΗΣ ΠΟΥ ΠΡΟΠΟΡΕΥΕΤΑΙ ΤΗΣ ΕΠΟΧΗΣ ΤΟΥ (1949)	75
1. Προεδρικό και ομοσπονδιακό μοντέλο	75
2. Αποστολή της Ένωσης	76
3. Οργάνωση της Ένωσης	77
ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: ΜΙΑ ΑΚΑΡΙΠΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ	82
1. Από τη Διακήρυξη Scruman στο σχέδιο μιας ειδικής (ad hoc) Συνέλευσης (1950-1953)	82
2. Πρωτοτυπία του σχεδίου: Κοινοβούλιο δύο βουλών, διορισμός του Συμβουλίου και πλειοψηφική ψήφος	86
3. Αρμοδιότητες της Πολιτικής Κοινότητας	91
4. Ένα σχέδιο φεντεραλιστικής έμπνευσης	93
ΚΕΦΑΛΑΙΟ III: ΜΙΑ ΓΚΩΛΛΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ: ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ FOUCHET (1960-1962)	96
1. Η Ευρώπη των Κρατών κατά της υπερεθνικής Ευρώπης	96
2. Ποια ευρωπαϊκή ένωση;	99
3. Τα χαρακτηριστικά του σχεδίου Fouchet	100
4. Οι προεδρικές επεμβάσεις	103
5. Η πολιτική Ένωση σε αφασία	105
ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: ΜΙΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΔΙΧΩΣ ΑΥΡΙΟ: Η ΕΚΘΕΣΗ TINDEMANS (1975)	109
1. Η ευρωπαϊκή ταυτότητα	109
2. Θεσμική ισορροπία και ενίσχυση της Επιτροπής	112

*Τρίτο τμήμα***ΑΠΟ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΕΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ (1984)
ΣΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (1987)**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ, ΕΠΟΝΟΜΑΖΟΜΕΝΟ ΣΧΕΔΙΟ SPINELLI, 1981-1984	119
1. Άπαρχες και πρωταγωνιστές	119
2. Γενική φιλοσοφία και βασικές αρχές	122
3. Ενίσχυση των κοινών θεσμών και εξουσιών	124
4. Εξωτερικές σχέσεις και ασφάλεια	128

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: ΜΙΑ ΑΠΟΦΑΣΙΣΤΙΚΗ ΣΤΡΟΦΗ: Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (1987)	130
1. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και διαπραγμάτευση δια της συνέργειας	130
2. Εσωτερική αγορά και συνοδευτικές πολιτικές	136
3. Επανενεργοποίηση της διαδικασίας συναρμογής και αναπροσαρμογή των θεσμών	143
4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η πολιτική συνεργασία και η στήριξη της κοινής γνώμης	148
5. Μια στροφή: μια νέα φεντεραλιστική προσέγγιση	152

*ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ***ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ***Πρώτο τμήμα***ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΧΩΡΟΣ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΥΠΟ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ	163
ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ: ΜΕΓΑΛΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΜΕ	168
ΚΕΦΑΛΑΙΟ III: ΔΙΚΤΥΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ	172
ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ, ΗΓΕΤΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ	181

*Δεύτερο τμήμα***ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ ΤΟΥ ΠΕΛΙΟΥ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ	189
1. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων: Γενικό σχήμα σύμφωνα με τη συνθήκη της Ρώμης (1957)	189
2. Ενιαία Πράξη: βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ..	195
3. Ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	198
ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΤΥΠΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ	203
1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νέος στόχος των ομάδων συμφερόντων	203
2. Θεσμικοποιημένη και εθιμική συμβουλευτική διαδικασία	208
3. Ατυπη συμμετοχή	215

Πρόλογος στην ελληνική έκδοση

Να είσαι εκ πεποιθήσεως Ευρωπαίος, σημαίνει να είσαι Έλληνας από κληρονομιά. Η Ευρώπη γεννήθηκε στην Αρχαία Ελλάδα, η πολιτισμός της έχει τη ρίζα του στην αρχαία σκέψη και πολιτεία. Ο Σωκράτης, ο Πλάτων, έπειτα ο Αριστοτέλης, ο Θουκυδίδης και πολλοί άλλοι έδωσαν μορφή στο αρχέτυπο της ευρωπαϊκής κουλτούρας και επιστήμης. Η δημοκρατία και ο φεδερализμός για τα οποία περηφανεύεται η Ευρώπη κατάγονται από την αθηναϊκή πολιτεία και τις ελληνικές αμφικτυονίες. Ασφαλώς αυτές οι αμφικτυονικές συνομοσπονδίες είναι οι πρώτες ομοσπονδιακές εμπειρίες, αλλά οι πολύ χαλαροί, δεσμοί τους, η ανεπαρκής αλληλεγγύη, δεν μπόρεσαν ν' αντισταθούν στην δύναμη της Ρώμης. Αυτή είναι μία προειδοποίηση για την Ευρωπαϊκή Ένωση που στέκεται διστακτική στο κατώφλι μίας ομοσπονδιοποιημένης Ευρώπης.

Εάν είναι προφανώς βέβαιο ότι η αρχαία δημοκρατία αν και γέννησε την ισοπολιτεία ένωνε πολίτες και σκλάβους, δεν είναι λιγότερο βέβαιο ότι οι στωϊκοί επινόησαν πρώτοι την έννοια της ατομικής υπόστασης, της αξιοπρέπειας και της ισότητας των ανθρώπων. Στη συνέχεια ο χριστιανισμός θα διαδώσει την ιδέα της αναγνώρισης της ατομικής υπόστασης που, συμπληρωμένη από την αναγνώριση των ανθρώπινων κοινοτήτων, θ' αποτελέσει τη βάση του φεδερализμού.

Προερχόμενες από την Αρχαία Ελλάδα οι μεγάλες κινήσεις και ρεύματα της ευρωπαϊκής κουλτούρας εμπλουτίζονται από την συνεισφορά της Ιερουσαλήμ, της Ρώμης, του Βυζαντίου χωρίς να ξεχνάμε την αρχιτεκτονική και τα δίκτυα του Μεσαίωνα, πρωτού ανθίσουν κατά την Αναγέννηση, την αστική επανάσταση και στην συνέχεια την τεχνολογική επανάσταση. Μακριά από την δημιουργία τομών ανάμεσα σε περιφερειακές, και αργότερα εθνικές και ευρωπαϊκές κουλτούρες, οι κινήσεις σφυρηλατούν, σε μία εκπληκτική συμβίωση δημιουργίες στη διασταύρωση Ανατολής και Δύσης — από τους Έλληνες, τους Λατίνους, τους Γερμανούς και τους Σλάβους — την ενότητα και την ποικιλία της ευρωπαϊκής κουλτούρας. Σύμφωνα με τον Denis de Rougemont η κοινή κουλτούρα και ο πλούτος της πολυμορφίας συγκροτούν τα θεμέλια του ευρωπαϊκού φεδερализμού. Εξου η ανάδυση μίας ευρωπαϊ-

κής ταυτότητας που ενώνει χωρίς να καταστρέφει τις εθνικές και τις περιφερειακές ταυτότητες. Ταυτότητα που η ποικιλία της και κάποτε οι εντάσεις της συνιστούν τον ξεχωριστό χαρακτήρα και τον αληθινό πλούτο της Ευρώπης. Από εκεί γεννιέται η ζωτική ανάγκη της «ένωσης μέσα στην διαφορετικότητα».

Μνημένος στην ελληνική σκέψη από τα νεανικά μου χρόνια, έμαθα να γνωρίζω και ν' αγαπώ την Ελλάδα αφού έζησα έναν χρόνο, το 1956, εκεί και δημιούργησα πολλές φιλικές σχέσεις. Μ' αυτήν την ευκαιρία, δεν αντιστέκομαι στον πειρασμό ν' αναφερθώ σ' ένα επεισόδιο που σημάδεψε τη ζωή μου. Νωρίς όλα τα πρωινά πήγαινα στο μάθημα των ελληνικών, πράγμα το οποίο επέσυρε μία παρατήρηση από την πλευρά της μητέρας μου: τι χρειάζεται να μάθεις μία τόσο δύσκολη γλώσσα που μιλιέται από έναν τόσο μικρό αριθμό ανθρώπων; Απαντούσα ότι μου ήταν ανυπόφορο να ζω, έστω για ένα μικρό χρονικό διάστημα, σε μία χώρα χωρίς να μπορώ να επικοινωνήσω άμεσα με τους κατοίκους της. Δύο χρόνια αργότερα έχοντας ξεκινήσει ένα ερευνητικό έργο με θέμα την Κοινή Αγορά για να γίνω υφηγητής στο Πανεπιστήμιο της Γενεύης, βρήκα ένα μέσω επιβίωσης εργαζόμενος μαζί με τον Γιάγκο Σιώτη, για το Carnegie Endowment πάνω στο Κυπριακό. Βρήκα αυτή την δουλειά χάρη στις γνώσεις μου στα ελληνικά που μου επέτρεψαν να μελετήσω τις πρωτότυπες πηγές. Με άλλα λόγια έχω ένα μεγάλο χρέος στην Ελλάδα και στους Έλληνες φίλους μου.

Στη διάρκεια της παραμονής μου στην Αθήνα, είχα έναν ενεργητικό ρόλο στις προσπάθειες της Ελληνικής Ευρωπαϊκής Κίνησης πλάι στον καθηγητή Σπύρο Καλογερόπουλο-Στράτη, την Κατερίνα Δούκα, τον Στέλιο Κάστανο και τον Δημήτρη Παπασταύρου. Πολλά άρθρα δημοσιευμένα στο Περιοδικό της Ελληνικής Ευρωπαϊκής Κίνησης και στην Ελληνική Επιθεώρηση διεθνούς δικαίου καθώς και πλήθος διαλέξεων το μαρτυρούν. Αυτή η δραστηριότητα συνεχίστηκε αδιάλειπτα με σεμινάρια, αρθρογραφία και διαλέξεις η τελευταία των οποίων έγινε τον Ιούνιο 1994 με θέμα τις ευρωπαϊκές εκλογές που οργανώθηκε από την Ελληνική Ευρωπαϊκή Κίνηση.

Δεν μου μένει παρά να εκφράσω τις ευχαριστίες μου σε όλους εκείνους που συνέβαλαν στην ελληνική έκδοση αυτού του βιβλίου και ιδιαίτερα στον φίλο μου Καθηγητή Κωσταντίνο Στεφάνου καθώς και στον εκδότη Βίκτωρα Παπαζήση. Εκφράζω επίσης την ευγνωμοσύνη μου στην οικογένεια Λάτση και στο Ίδρυμα Λάτση που με στήριξαν στις εργασίες που είχαν ως κατάληξη αυτό το σύγγραμμα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΦΕΝΤΕΡΑΛΙΣΜΟ

Ο φεντεραλισμός είναι το μέλλον μας. Αυτό είναι το συμπέρασμα της διαδρομής μέσα από τα σχέδια και τα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ένωσης από το ξεκίνημά της ως τις μέρες μας. Συμπέρασμα που σημαδεύει την έναρξη μιας νέας εποχής του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού. Θεωρούμενος επί μακρόν ως απειλή της ενότητας του Έθνους, ο φεντεραλισμός εμφανίζεται σήμερα ως η μοναδική μορφή κοινωνικής οργάνωσης ικανή να εγγυηθεί τις εθνικές και περιφερειακές ταυτότητες εναρμονιζόμενες με τις απαιτήσεις της αλληλεξάρτησης και της παγκοσμιοποίησης. Έχοντας άλλοτε θεωρηθεί από τις κυβερνήσεις κατάλληλος για τους «άγριους», αναδύεται σήμερα χάρη στα δίκτυα της πληροφορικής και εμφανίζεται ως αντίδοτο στο Κράτος-Έθνος, το οποίο επανέρχεται δυναμικά έχοντας ως υπόβαθρο δομικούς εθνικισμούς. Για μια ακόμη φορά, οι Ευρωπαίοι βρίσκονται αντιμέτωποι σε μια επιλογή ανάμεσα στην ευρωπαϊκή ένωση και στη βαλκανοποίηση της Ευρώπης.

Ανακτώντας την ελευθερία τους, πολλά παλαιά ή νέα Κράτη της Ανατολικής Ευρώπης, αν και έλκονται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δυσκολεύονται ν' αντισταθούν στον πειρασμό της ανασύστασης ενός Κράτους-Έθνους. Πως λοιπόν να ταυτισθούν Κράτος και Έθνος σε μια περιοχή της Ευρώπης όπου πληθυσμοί, πολιτισμοί και θρησκείες είναι αδιαχώριστα αναμειγμένοι και ορισμένες φορές αντιτιθέμενοι. Σ' αυτά τα πλαίσια το Κράτος-Έθνος ενέχει, περισσότερο από αλλού, τη θέληση να επιβάλει, αν χρειαστεί με τη βία, την κουλτούρα και την κυριαρχία του μεγαλύτερου Έθνους. Αυτή η λογική της αφομοίωσης οδηγεί συχνά σε διακρίσεις, αν όχι σε συγκρούσεις. Με τις αντιδράσεις που προκαλεί, πυροδοτεί, αντιστροφή με τη διαδικασία της ένωσης, τη διαπλοκή της διάλυσης με τις βίαιες συγκρούσεις. Έτσι η πτώση του τείχους του Βερολίνου δεν ανέδειξε μόνον ένα χάσμα ανάμεσα στην οικονομία της Δύσης και της Ανατολής, αλλά ακόμα περισσότερο, μιαν άβυσσο, όταν δεν πρόκειται για μια αντιπαράθεση αξιών, στάσεων και συμπεριφορών, των μεν και των δε. Η εκμάθηση της δημοκρατίας και του φεντεραλισμού είναι μια μακρόχρονη διαδικασία ωρίμανσης.

Απέναντι σ' αυτήν την αναγέννηση των εθνικισμών, θεώρησα επείγον να κάνω μία αναδρομή στην ιστορία της ευρωπαϊκής ένωσης και στις απαρχές της ομοσπονδίας πριν εξετάσω τη σημασία της συνθήκης του Μάαστριχτ. Η Ιστορία των ιδεών και των σχεδίων ένωσης των ευρωπαϊκών χωρών είναι εξαιρετικά πλούσια. Τα σχέδια όμως για μίαν Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία έχουν τις ρίζες τους στη μαύρη περίοδο της κατοχής. Ουτοπία θεμελιωμένη στην ελεύθερη ένωση ανθρώπων και Κρατών στο εσωτερικό μιας δημοκρατικής κοινότητας, διαδόθηκε από τους αντιστασιακούς μετά το Φεντεραλιστικό Μανιφέστο του Vendotene. Ήταν ένας πόλεμος της δημοκρατικής Ευρώπης κατά της επιδρομής της ηγεμονικής Ευρώπης. Διαπερνώντας εκατοντάδες ευρωπαϊκά κινήματα αμέσως μετά τη λήξη του πολέμου, η ιδέα της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας αναπτύχθηκε στο συνέδριο του Montreux πριν υλοποιηθεί στο Ευρωπαϊκό Μανιφέστο της Χάγης. Έκτοτε, το Ευρωπαϊκό Μανιφέστο συνιστά τον αντίποδα του Μαρξιστικού Μανιφέστου.

Η σύμπλευση της τάσης που εκπροσωπούσαν οι υποστηρικτές της Ευρωπαϊκής Κίνησης και της πρωτοβουλίας του Jean Monnet και του Robert Schuman, με τη στήριξη των Ηνωμένων Πολιτειών, συνιστά την απαρχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι παραδοσιακοί εχθροί έγιναν —πέντε μόλις χρόνια μετά το τέλος του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου— κύριοι εταίροι, πριν μετατραπούν στο γαλλο-γερμανικό δίδυμο, δυναμικό πυρήνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έφερε ειρήνη και ευημερία ευνοώντας την αναζωογόνηση των Εθνών και των Περιφερειών. Έτσι επαληθεύθηκε η προειδοποιητική έκκληση που απηύθυνε ο Τσώρτσιλ στην ομιλία του στο Συνέδριο της Χάγης σχετικά με την ένωση και τον επιμερισμό των εθνικών κυριαρχιών, που μόνον αυτές είναι σε θέση να εγγυηθούν την προστασία της ποικιλίας των χαρακτήρων, των εθίμων και των παραδόσεων των Εθνών. Αυτή η πραγματιστική διαπίστωση δεν είναι άγνωστη στην αλληλουχία που οδηγεί από την Ομοσπονδιακή Αρχή του Proudhon στην αναγγελία των αρχών της ομοσπονδίας του Denis de Rougemont, έναν αιώνα αργότερα, στο Ομοσπονδιακό Συνέδριο του Montreux.

Σύμφωνα με τον Denis de Rougemont, ο φεντεραλισμός είναι η άρνηση της ηγεμονίας, διότι ομοσπονδοποιώ σημαίνει συνενώνω διαφορετικά στοιχεία σε μια δυναμική ισορροπία, σημαίνει διαφύλαξη του χαρακτήρα κάθε μειονότητας, κάθε Περιφέρειας ή Έθνους, είναι το αντίθετο του απλουστευτικού ολοκληρωτισμού, της επιβεβλημένης από το συγκεντρωτικό Κράτος-Έθνος ομοιομορφίας, είναι ένας χώρος ελευθερίας, δημοκρατίας και συμμετοχής σ' έναν πλουραλισμό ιδεών, πολιτισμών, πεποιθήσεων καθώς και κομμάτων, επιχειρήσεων και ομάδων συμφερόντων, που εξελίσσονται μέσα σε έναν πολύπλοκο και ποικιλόμορφο κοινωνικό ιστό. Βασισμένος στην α-

ναγνώριση του υποκειμένου, στο σεβασμό του ελεύθερου και υπεύθυνου ανθρώπου, στην ανοχή, ο πολιτικός φεντεραλισμός αναπτύσσεται σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας, της αυτονομίας και της συμμετοχής που επιτρέπουν να υπερκεραστεί το Κράτος ταυτόχρονα από πάνω, από την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία, και από κάτω, από την Κοινότητα και την Περιφέρεια.

Ο φεντεραλισμός προσφέρει τη δυνατότητα δημιουργίας μιας συνέργειας ανάμεσα σε δύο αντίθετους πόλους έλξης, τόσο με τις θεμελιακές όσο και με τις κατευθυντήριες αρχές του και την εύκαμπτη μέθοδό του: αφενός την έλξη της παγκοσμιοποίησης, κάτω από την πίεση της νέας τεχνολογικής επανάστασης και της γοητείας της πολιτισμικής, εθνικής και τοπικής ιδιαιτερότητας και της αλληλεγγύης μέσω του καταμερισμού της εργασίας, της αλληλεξάρτησης που τείνει προς την παγκοσμιοποίηση και προς τις ηπειρωτικές συσπειρώσεις, και αφετέρου την αλληλεγγύη λόγω ομοιότητας, που σχηματίζεται γύρω από μια πολιτισμική ταυτότητα, εθνική ή εθνοτική, βασισμένη στη θρυλική ή πραγματική ιστορία. Αυτή η διπλή πίεση εκτονώνεται με την αποδοχή της αρχής της «ενότητας μέσω της πολυμορφίας» που επιτρέπει τη σύζευξη των μεγάλων οικονομικών χώρων με τα πλούτη των ανθρώπων και των χωρών. Μία Ένωση που στηρίζεται σ' έναν ιστό αλληλεγγυών, εντάξεων, και πολλαπλών πεποιθήσεων. Παραδόξως, το κράμα που σχηματίστηκε από τις δύο ανταγωνιστικές τάσεις τείνει να ισχυροποιηθεί χάρι στην απρόβλεπτη συνδρομή της υψηλής τεχνολογίας πληροφόρησης, των δικτύων επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης. Το μέλλον του φεντεραλισμού εντάσσεται στην ανάπτυξη των μικρο-υπολογιστών οι οποίοι, πολλαπλασιάζοντας τα οριζόντια δίκτυα, μεταμορφώνουν την εξουσία και αντιστρέφουν την πυραμίδα.

Παρά την τάση αυτή και τη δυναμική διεύρυνση του πεδίου της ολοκλήρωσης, τίποτα δεν έχει κατακτηθεί οριστικά. Ως προειδοποίηση, η έκπληξη ήλθε από την Ανατολή με τη διάλυση της Σοβιετικής Αυτοκρατορίας, την εσωτερική κατάρρευση της Γουγκοσλαβίας και τη διάλυση του κομμουνιστικού μπλοκ. Το μεγάλο φρούριο της Σοβιετικής Αυτοκρατορίας διασπάστηκε σε Έθνη-Κράτη, σε μικρο-Κράτη, σε Εθνοτικά-Κράτη. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν είναι μόνιμα ανοσιοποιημένη απέναντι στις παιδικές ασθένειες που απειλούν να αναζωπυρώσουν τις παραδοσιακές εθνικές αντιπαλότητες και τους εθνικούς, θρησκευτικούς ή πολιτισμικούς αλτρωτισμούς. Αν και περιθωριακά στην Δυτική Ευρώπη, αυτά τα κινήματα θα μπορούσαν να διογκωθούν ξυπνώντας φιλοδοξίες εθνικού μεγαλείου. Απέναντι στην απειλή του εθνικιστικού ιού, η Δυτική Ευρώπη, ακόμη και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, θα μπορούσαν να αποκαλυφθούν εύθραυστες και τρωτές. Η γιουγκοσλαβική κρίση αποκάλυψε σκληρά τις ελλείψεις μιας Κοινότητας

που, μεθυσμένη από την επιτυχία της και από την οικονομική της δύναμη, έφτασε στο σημείο να παραγνωρίζει την πολιτική της αδυναμία. Η συνθήκη για την ευρωπαϊκή ένωση επιδιώκει να συγκαλύψει αυτή την ανεπάρκεια: ενισχύει τη συνοχή και την αλληλεγγύη της Κοινότητας και βαδίζει στην ομοσπονδιακή οδό οργανώνοντας τη συνεργασία στις εσωτερικές υποθέσεις και εντείνοντας τη συνοχή των κοινών εξωτερικών δράσεων. Συνιστά μια αδιαμφισβήτητη, ανεπαρκής όμως, πρόοδο για την αντιμετώπιση της απειλής. Έχω την πεποίθηση, περισσότερο από ποτέ, ότι έχουμε ανάγκη, στην Ανατολή στο Κέντρο και στη Δύση, μιας ισχυρής Κοινότητας ομοσπονδιακής κατεύθυνσης. Μια πολυ-εθνική κοινότητα, πλούσια σε διδάγματα για την Ανατολική Ευρώπη και ικανή να αναλάβει την ευθύνη της στην Ευρώπη και στον κόσμο.

★ ★ ★

Τέσσερις κύριες προσεγγίσεις χρησιμοποιήθηκαν για τη μελέτη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι φεντεραλιστικές προσεγγίσεις, οι νεο-φονξιοναλιστικές, η συστημική και η προσέγγιση της επικοινωνίας. Η φεντεραλιστική προσέγγιση, συμπληρωμένη από τις άλλες οπτικές ανάλυσης σύμφωνα με τις ανάγκες, αποτελεί την κατευθυντήρια γραμμή του έργου αυτού. Έχει το πλεονέκτημα ότι είναι σφαιρική, πολιτική: αυτονομία και συμμετοχή πάνω στις οποίες βασίζονται η διπλή αντιπροσώπευση των Κρατών ή των Περιφερειών και των πολιτών, καθώς και κατανομή των εξουσιών σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Όμως προμηδοτώντας τη θεσμική άποψη στη διευθέτηση της πολιτικής εξουσίας, έχει την τάση να παραβλέπει τις διαδικασίες και τους πραγματικούς δρώντες. Για το λόγο αυτό η νεο-φονξιοναλιστική προσέγγιση καθώς και οι άλλες αναλύσεις εμπλουτίζουν τη σφαιρική και θεσμική θεώρηση. Ο νεο-φονξιοναλισμός του Ernest B. Haas επέτρεψε μέσω της ανάλυσης των διαδικασιών απόφασης την ταυτόχρονη ανάδειξη της ποικιλίας των λειτουργιών, των δρώντων οι οποίοι εμπλέκονται, καθώς και της μετακίνησης της αφοσίωσής τους. Το σύνολο των δρώντων — ηγετών, ομάδων συμφερόντων, πολιτικών κομμάτων και της κοινής γνώμης — συνεισφέρουν με τις ενέργειες και τις αλληλεπιδράσεις τους στη δυναμική της ολοκλήρωσης, ευρύτερα γνωστής με τον όρο «spill over» ή εκχείλιση λειτουργιών.

Ο νεο-φονξιοναλισμός χρησιμοποιείται συχνά σ' ένα γενικό πλαίσιο το οποίο παρέχει η συστημική άποψη η οποία εισάγει την έννοια της ανάδρασης στη διαδικασία των αιτημάτων και των απαντήσεων. Πράγματι, το πολιτικό σύστημα είναι, υπό την οπτική αυτή, ένα όργανο επιφορτισμένο με την επιλογή και το μετασχηματισμό των αιτημάτων σε αποφάσεις και προγράμματα δράσης. Ευνοώντας τη διαδικασία εις βάρος του περιεχομένου

και των ουσιαστικών προβλημάτων, ο David Easton συνέβαλε, μέσω σφαιρικών προσεγγίσεων, στην κατανόηση των πολιτικών συστημάτων, καθώς και στην ερμηνεία τους κάτω από το φως του περιβάλλοντός τους. Μ' αυτόν τον τρόπο η πολύ εσωτερικευμένη θεώρηση του Haas μπόρεσε να συμπληρωθεί με μια εξωτερική διάσταση.

Παράλληλα, η προσέγγιση των επικοινωνιών του Karl W. Deutsch έκανε φανερή τη σημασία της άτυπης ολοκλήρωσης μέσω της ανάλυσης της ροής των συναλλαγών και των δοσοληψιών. Στην προοπτική αυτή, το Έθνος ή μια Κοινότητα Εθνών όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι ένας προνομιακός χώρος επικοινωνιών και ανταλλαγών. Αν και επεξεργασμένη στη δεκαετία του 40, και στη συνέχεια τελειοποιημένη στη διάρκεια των επόμενων δεκαετιών, η οπτική αυτή υποσχόταν ένα λαμπρό μέλλον με την ανάπτυξη των μέσων επικοινωνίας και της πληροφορικής.

Στο σύνολο αυτών των προσεγγίσεων κατάλληλα προσαρμοσμένων βασίζεται το παρόν έργο.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

**ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΩΣ ΤΗΝ
ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ**

Πρώτο τμήμα

*ΟΙ ΔΙΑΔΡΟΜΕΣ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ*

Κεφάλαιο I

Η ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΗ ΩΡΙΜΑΝΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΑΝΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ

1. Η γέννηση της ευρωπαϊκής ιδέας (XIIIος-XXος αι.)

Οι θεσμοί της ένωσης που σχηματίζουν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και ο δυναμικός τους πυρήνας αντλούν την καταγωγή τους από τις ευρωπαϊκές κινήσεις. Πρόκειται για ένα στοιχείο που διακρίνει αυτή τη διαδικασία ένωσης από άλλες προσπάθειες συσπείρωσης Κρατών ανά τον κόσμο. Είτε πρόκειται για διεθνείς, είτε για περιφερειακές οργανώσεις, πράγματι, η δημιουργία τους οφείλεται στην πρωτοβουλία κυβερνήσεων ή άλλων επίσημων οργανώσεων. Ασφαλώς, αυτά τα στοιχεία δεν είναι απόντα στην δυτική Ευρώπη, ωστόσο η πορεία προς την ένωση που εγκαινιάσθηκε με τη δημιουργία του Συμβουλίου της Ευρώπης, την οποία συνέχισε και εμβάθυνε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ξεκίνησε από τις ευρωπαϊκές κινήσεις.

Η καταγωγή των σχεδίων και των μεγάλων ευρωπαϊκών σχεδιασμών ανάγεται στο Μεσαίωνα και στο De Monarchia του Δάντη που επικαλείται μια υπερεθνική εξουσία η οποία οφείλει να σέβεται τις διαφορές των λαών και των εθίμων και στη Χριστιανική Δημοκρατία του Pierre du Bois. Έκτοτε, τα σχέδια διαδέχονται το ένα το άλλο, προτείνοντας Συνομοσπονδίες προικισμένες με κοινούς θεσμούς, συνελεύσεις, ακόμη και στρατιές. Όμως, αυτοί οι μεγάλοι σχεδιασμοί δεν βρήκαν ανταπόκριση στους ισχυρούς στους οποίους έκαναν έκκληση και επομένως δεν έφθασαν ποτέ στο στάδιο της πραγματοποίησης. Ωστόσο, η προσφορά τους είναι αποφασιστική: συνέβαλαν στη δημιουργία ενός κλίματος και στη διάδοση της ιδέας μιας Ενωμένης Ευρώπης^{1*}.

Πολιτική σύλληψη, που αντανάκλα ταυτόχρονα τα προβλήματα της εποχής τους, τη φύση της πολιτικής εξουσίας και τους οραματισμούς για αρμο-

* Οι παραπομπές αναφέρονται στις σημειώσεις του συγγραφέα, που ακολουθούν στο τέλος κάθε τμήματος του βιβλίου (σ.π.Ε.).

νία και ειρήνη, αυτό το ρεύμα της σκέψης εξαπλώνεται και διογκώνεται με την συμβολή των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τη διαδικασία εκδημοκρατισμού. Εμπλουτίζεται με τη Διαρκή Ειρήνη του Καντ όπου δηλώνεται η αρχή και η αναγκαιότητα των δημοκρατικών πολιτευμάτων των Κρατών μελών πριν ακόμη ενσαρκωθεί στην ιδέα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας ή στο ιδεώδες των Ηνωμένων-Κρατών της Ευρώπης από διανοητές, ποιητές ακόμα και από ορισμένους ανθρώπους της δράσης όπως ο Hugo, ο Proudhon, ο Lamartine, ο Mazzini. Αυτά τα σχέδια στηρίζονται στα ανθρώπινα δικαιώματα και στην ενεργητική συμβολή του λαού και όλων των μελών του σε μια ελεύθερη ένωση. Έκτοτε, αντιτίθενται σε μια ευρωπαϊκή ένωση δια της βίας, όπως θα επιδιώξουν να την επιβάλλουν ο Ναπολέων ή ο Χίτλερ, και εξυμνούν μια ομοσπονδία στη βάση της ελεύθερης συγκατάθεσης. Με αυτό τον τρόπο, σφυρηλατούν τις φεντεραλιστικές ιδεολογίες και το λεξιλόγιο που θα εμπνεύσουν στοχαστές όπως ο Denis de Rougemont και οι φεντεραλιστικές κινήσεις ως τις μέρες μας. Το φεντεραλιστικό αυτό ρεύμα κατέληξε στο Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης των Φεντεραλιστών στο Montreux το 1947 και ένα χρόνο αργότερα, στο Συνέδριο της Ευρώπης στη Χάγη.

Σ' αυτή τη φεντεραλιστική και πολιτική διάσταση, ο Saint Simon θα προσθέσει μια οικονομική και τεχνική διάσταση που φέρει το γνώρισμα της εκβιομηχάνισης του XIXου αιώνα. Το σχέδιό του στηρίζεται στην οικονομία προβλέποντας μια σφαιρική οργάνωση της ευρωπαϊκής κοινωνίας. Τοποθετεί το ευρωπαϊκό πρόβλημα στο πεδίο των κοινών συμφερόντων και των σταθερών δεσμεύσεων. Πράγματι, διαπιστώνει πως «ό,τι αφορά τα κοινά συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας μπορεί ν' αποδοθεί στις επιστήμες, τις τέχνες, τη νομοθεσία, το εμπόριο, τη διοίκηση και τη βιομηχανία». Στο κέντρο της οργάνωσής του, ένα ευρωπαϊκό κοινοβούλιο: αν όλα τα έθνη «το καθένα κυβερνώμενο από ένα κοινοβούλιο, αναγνώριζαν την υπεροχή ενός γενικού κοινοβουλίου τοποθετημένου επάνω από όλα τα εθνικά κοινοβούλια και εξουσιοδοτημένου να εκδικάζει τις διενέξεις τους... Κάθε εκατομμύριο ανθρώπων που γνωρίζουν ανάγνωση και γραφή στην Ευρώπη, θα έπρεπε να εκπροσωπείται στη βουλή των κοινοτήτων του μεγάλου κοινοβουλίου από ένα διαπραγματευτή, ένα σοφό, ένα διοικητικό και ένα δικαστή. Οι εκλογές του κάθε μέλους θα γίνονται από τη συντεχνία στην οποία ανήκει». Ακόμη και αν η ερμηνεία αυτής της διαδικασίας μπορεί να προκαλέσει σύγχυση λόγω της επιλογής των ευρωπαίων βουλευτών συγχρόνως από τις εκλογικές περιφέρειες ενός εκατομμυρίου εκλογέων αλλά και από τα επαγγέλματα που αυτοί εκπροσωπούν, προκύπτει μια διπλή μέριμνα εκπροσώπησης του λαού και των επαγγελματιών συμφερόντων που ενσαρκώνεται στο ευρωπαϊκό κοινοβούλιο υπεράνω των εθνικών κυβερνήσεων. Οι ι-

δέες του Saint Simon παρά τις όποιες διαφορές, είναι πρόδρομοι της μεθόδου ή της φονξιοναλιστικής προσέγγισης που θα προσανατολίσει τη δράση του Jean Monnet στη δημιουργία της ΕΚΑΧ (1952), της ΕΚΑΕ (Euratom) και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1957). Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 τοποθετείται, αν και με δειλό ακόμη τρόπο, στη συμβολή αυτών των δύο ρευμάτων, του φονξιοναλιστικού και του φεντεραλιστικού, που σχηματίζουν το θεμέλιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Έτσι στη διάρκεια των αιώνων τα διάφορα αυτά προγράμματα προετοιμάζουν τους ανθρώπους στην έλευση της Ενωμένης Ευρώπης. Μόνον μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο, την αντίσταση και στη συνέχεια τον δεύτερο ευρωπαϊκό εμφύλιο πόλεμο, αυτές οι ιδέες παίρνουν την μορφή μιας πολιτικής δράσης ή πολιτικών κινήσεων.

2. Η Πανευρωπαϊκή Ένωση και το Σχέδιο Briand (1924-1930)

Το πέρασμα από την ιδέα στη δράση σηματοδοτείται με την έκδοση του Pan-Europe του Richard Coudenhove-Kalergi το 1923, τη δημιουργία της Πανευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και από τη διάδοση του Πανευρωπαϊκού Μανιφέστου το 1924. Το πρώτο αυτό σύγχρονο κίνημα υπέρ της ευρωπαϊκής ένωσης —του οποίου μακρινός πρόδρομος είναι το κίνημα των ευρωπαίων αγωνιστών που εισήγαγε ο Giuseppe Mazzini μετά την υιοθέτηση του Χάρτη του το 1834 στη Βέρνη— διεξήγαγε το πρώτο του Συνέδριο στη Βιέννη το 1926 με επίτιμο προεδρείο αποτελούμενο από τους Seipel, Benes, Loebe, Caillaux, Sforza και Politis και με την παρουσία 2000 συμμετεχόντων από 24 Κράτη². Το Συνέδριο ενέκρινε το Πανευρωπαϊκό Μανιφέστο και εξέδωσε τις βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας: εγγύηση της ισοσύτητας, της ασφάλειας, και της συνομοσπονδιακής κυριαρχίας, της στρατιωτικής συμμαχίας, της σταδιακής δημιουργίας της τελωνειακής ένωσης, της από κοινού αξιοποίησης των αποικιών των Ευρωπαϊκών Κρατών, του κοινού νομίσματος, του σεβασμού των εθνικών πολιτισμών και της προστασίας των εθνικών μειονοτήτων, της συνεργασίας της Ευρώπης με άλλες ομάδες Κρατών στο πλαίσιο της Κοινωνίας των Εθνών. Η στρατηγική της συνίστατο στη διάδοση των ιδεών της σε κοινοβουλευτικούς και διανοούμενους, αλλά κυρίως στο να πετύχει την στήριξή τους από κυβερνητικούς αξιωματούχους. Στα 1927 ο Aristide Briand, υπουργός Εξωτερικών, και επίτιμος Πρόεδρος της Ένωσης, συγκαλεί το Κεντρικό της Συμβούλιο στο Παρίσι για να καθορίσει τις γραμμές μίας πολιτικής δράσης. Δύο χρόνια αργότερα, αφού έγινε πρόεδρος του Συμβουλίου, εκφώνησε, εξ ονόματος της

Γαλλίας μια εντυπωσιακή ομιλία ενώπιον της Συνέλευσης της Κοινωνίας των Εθνών στη Γενεύη, καλώντας τους λαούς της Ευρώπης να εγκαινιάσουν ένα «είδος ομοσπονδιακού δεσμού». Απ' όσο μπορώ να γνωρίζω, αυτή υπήρξε η πρώτη επίσημη πρόταση μιας κυβέρνησης εμπνευσμένης από την πρώτη ευρωπαϊκή κίνηση.

Επιφορτισμένη με τη διευκρίνιση αυτής της πρότασης, η γαλλική κυβέρνηση δημοσιεύει το *Memorandum sur l'organisation d'un regime d'union federale europeenne* [Μνημόνιο για την οργάνωση ενός καθεστώτος ευρωπαϊκής ομοσπονδιακής ένωσης], τον Μάιο του 1930 την εποχή που ο Χίτλερ γιόρταζε την πρώτη του εκλογική νίκη. Ο θάνατος του Stresemann, η άνοδος του Χίτλερ και η κρίση του 1929/30 ήταν κακοί οιοι όσοι αφορά στην πραγματοποίηση αυτής της ομοσπονδιακής ένωσης. Αν και καταδικασμένο πριν ακόμη δει το φως, το πρώτο αυτό επίσημο σχέδιο που έχει σίγουρα ενδιαφέρον για τους ιστορικούς, είχε παρά ταύτα μια βαθιά επιρροή λόγω των ιδεών που πρότεινε επισήμως και της επινόησης του «ευρωπαϊκού λεξιλογίου». Γεγονός που δεν μας εκπλήσσει διόλου όταν γνωρίζουμε ότι ο δημιουργός του δεν ήταν άλλος από τον Alexis Leger, κοντινό συνεργάτη του Briand, γενικό γραμματέα του γαλλικού υπουργείου εξωτερικών και μεγάλου ποιητή γνωστού ως Saint-John Perse. Ορισμένα παραδείγματα εκφράσεων και ιδεών που είναι τρέχουσες πλέον στον ευρωπαϊκό λόγο: «ένας υπερεθνικός ομοσπονδιακός οργανισμός» πρώτη χρήση αυτού του όρου σε πρόλογο ενός επίσημου εγγράφου, «κοινή αγορά», «τελωνειακή ένωση», «κυκλοφορία εμπορευμάτων, κεφαλαίων και προσώπων», «αξιοποίηση των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομικά περιφερειών της Ευρώπης», «έμπρακτη αλληλεγγύη», «η κοινότητα των ευρωπαϊκών λαών», «διαρκής δημιουργία», έννοιες που μετά το Σχέδιο Schuman μας έγιναν οικείες. Το πρόγραμμα Briand εγγράφεται στη μακριά παράδοση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων που απλώνεται από τον Δάντη ως τον Saint-John Perse, αναπαράγοντας από τις απαρχές του τα όνειρα και τις επινοήσεις των οραματιστών και των ποιητών. Το πρόγραμμα Briand υποχωρεί, αλλά οι ιδέες του σημαδεύουν το ευρωπαϊκό πνεύμα και λόγο.

3. Η Ενωμένη Ευρώπη κατά τη διάρκεια της αντίστασης (1939-1945)

Απέναντι στη θέληση του Φύρερ να ενώσει την Ευρώπη δια της βίας, τα αντιστασιακά κινήματα αντιπαραθέτουν το ιδεώδες μια ομοσπονδιακής Ευρώπης που στηρίζεται στην ελεύθερη προσχώρηση των δημοκρατικών λα-

ών. Παρά τον πόλεμο και την κατοχή οι αντιστασιακοί αποδεικνύουν τη ζωτικότητα της ευρωπαϊκής ιδέας. Στην αρχή του πολέμου το 1939, ο Leon Blum παίρνει θέση στο *Le Populaire* υπέρ μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης³.

«Οι λύσεις στις οποίες προσβλέπουμε, εμείς οι σοσιαλιστές, είναι εκείνες που θα επέτρεπαν την ενσωμάτωση της Γερμανίας σε μια ευρωπαϊκή οργάνωση η οποία θα παρείχε αφεαυτής ανθεκτικές εγγυήσεις κατά της επιστροφής των επεισοδίων βίας και θα προσέφερε τα στοιχεία μιας αληθινής ασφάλειας και μιας διαρκούς ειρήνης. Έτσι επανερχόμαστε πάντοτε στις ίδιες διατυπώσεις, στο ίδιο συμπέρασμα: την ανεξαρτησία των εθνών στο εσωτερικό μιας ομοσπονδιακής και αφοπλισμένης Ευρώπης. Αυτός είναι «ο στόχος του πολέμου» που σημαίνει ότι αυτές είναι για μας οι προϋποθέσεις της ειρήνης».

Στη διάρκεια του πολέμου, η Ομοσπονδιακή Ένωση (Federal Union) στην Αγγλία διεξάγει από μέρους της μελέτες για την αναγκαιότητα και τους όρους μιας ομοσπονδιακής οργάνωσης των δημοκρατικών χωρών.

Από τον Ιούνιο του 1941, ο Altiero Spinelli, κομμουνιστής μεταστραφής στον φεντεραλισμό, και ο Ernesto Rossi, και οι δύο εξόριστοι στη νήσο Βεντοτένε, κυκλοφορούν παράνομα το «Μανιφέστο του Βεντοτένε» και ιδρύουν την Ευρωπαϊκή Φεντεραλιστική Κίνηση (ΕΦΚ). Κατά τη διάρκεια της συνόδου της στο Μιλάνο, τον Αύγουστο του 1943, η ΕΦΚ αποκτά μια οργάνωση και επεξεργάζεται το πρόγραμμά της καθώς και την στρατηγική δράσης της. Στο πρόγραμμά της προτείνει ως μοναδική δυνατή λύση για την αποφυγή της διεθνούς αναρχίας και τη διάσωση της ελευθερίας στην Ευρώπη «τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας στην οποία να έχουν μεταβιβασθεί κυριαρχικές εξουσίες που αφορούν τα κοινά συμφέροντα όλων των Ευρωπαίων...» Δηλώνεται στη συνέχεια ότι «οι κάτοικοι των διαφόρων Κρατών θα πρέπει να έχουν ευρωπαϊκή ιθαγένεια, άρα το δικαίωμα να εκλέγουν και να ελέγχουν τις ομοσπονδιακές κυβερνήσεις και να υπόκεινται άμεσα στους ομοσπονδιακούς νόμους»⁴.

Παράλληλα στη Γαλλία, το «COMBAT» (ΑΓΩΝ), που δημιουργήθηκε το 1941, περιβάλλεται από πολλούς συνεργάτες που τα ονόματά τους, με παράδειγμα τον Spinelli, θα σημαδέψουν την ιστορία της ευρωπαϊκής ένωσης: ο Henri Frenay, ο Georges Bidault, ο Albert Camus, ο Henri Teitgen, ο Edmond Michelet, ο Francois de Menthon και πολλοί άλλοι που συναντήθηκαν στην αντίσταση και στον κοινό αγώνα για την Ενωμένη Ευρώπη. «Η ευρωπαϊκή αντίσταση θα είναι η πρώτη ύλη των μελλοντικών ενώσεων» δήλωνε ο Frenay, σε κύριο άρθρο τον Δεκέμβριο του 1943 με τίτλο «Αντίσταση.... ελπίδα της Ευρώπης»⁵. Τον ίδιο χρόνο, ο Jean Moulin, γενικός απεσταλμένος του Στρατηγού Ντε Γκώλ, δημιουργεί μια «Γενική Επιτροπή μελετών» που περιλαμβάνει, εκτός από πολλά ονόματα που ήδη μνημονεύσα-

με, τον Paul Bastid, τον Robert Lacoste, τον Alexandre Parodi, τον καθηγητή Rene Courtin και λίγο αργότερα τον Michel Debré. Το πρώτο τεύχος του περιοδικού «Cahiers Politiques» (Πολιτικά Τετράδια), που δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 1943, είναι αφιερωμένο στη «Γαλλία και την Ευρωπαϊκή Ιδέα». Στο ίδιο πνεύμα τα «Cahiers» του Ιανουαρίου 1944 αναγγέλλουν: «η πολιτική πρέπει να πάψει να κλείνεται στα στενά σύνορα των μεμονωμένων Κρατών... Ένα από τα πρώτα έργα θα είναι η δημιουργία των Ηνωμένων Ευρωπαϊκών Πολιτειών. Δεν πρόκειται για ουτοπία: οι Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης δρομολογούνται...»⁶

Τις εκκλήσεις αυτές απηχούν πλήθος γραπτών και δηλώσεων από την αντίσταση στο Βέλγιο, την Ολλανδία, την Γερμανία, την Πολωνία.

Τον Ιανουάριο του 1943, ο Thomas Mann απευθύνεται στους Ευρωπαίους από το ραδιόφωνο της Νέας Υόρκης: «... Το μεγάλο ιδεώδες της Ευρώπης εκφυλίστηκε και διεφθάρη με τρομακτικό τρόπο. Έπεσε στα χέρια του ναζισμού που, εδώ και δέκα χρόνια, κατέκτησε την Γερμανία και κατόρθωσε — χάρη στην έλλειψη ενότητας εκ μέρους σας — να υποτάξει ολόκληρη την ήπειρο. Η κατάκτηση της ηπείρου παρουσιάζεται από τους ναζί ως η ενοποίηση της Ευρώπης, ως “η νέα τάξη”, σύμφωνα με τους νόμους της ιστορίας. Από όλα τα ψεύδη του Χίτλερ, το πλέον αυθάδες είναι το ευρωπαϊκό ψεύδος, η διαστροφή της ευρωπαϊκής ιδέας...» «Θα πρέπει να γνωρίζετε ευρωπαίοι ακροατές... η αληθινή Ευρώπη θα δημιουργηθεί από εσάς τους ίδιους, με τη βοήθεια των ελευθέρων δυνάμεων»⁷.

Στη ναζιστική Γερμανία, ο Carl Friedrich Goerdeler, αρχηγός μιας συννομωσίας κατά του Χίτλερ, εκφράζει την ευρωπαϊκή του σκέψη σ' ένα μυστικό υπόμνημα τον Μάρτιο του 1943: «Ενοποίηση της Ευρώπης στη βάση ανεξάρτητων Ευρωπαϊκών Κρατών: αυτή η ενοποίηση θα πραγματοποιηθεί σταδιακά! Μια ευρωπαϊκή οικονομική ένωση, με ένα μόνιμο οικονομικό συμβούλιο, θα δημιουργηθεί άμεσα. Η πολιτική ενοποίηση δεν θα προηγηθεί, αλλά θ' ακολουθήσει την οικονομική ένωση»⁸.

Μερικούς μήνες αργότερα, συμπληρώνει το σχέδιό του προβλέποντας επιπλέον ένα Ευρωπαϊκό υπουργείο Οικονομίας, έναν Ευρωπαϊκό στρατό και ένα Ευρωπαϊκό υπουργείο Εξωτερικών. Η ιδέα της συμμετοχής της δημοκρατικής Γερμανίας στην ολοκλήρωση κερδίζει βαθμιαία έδαφος στο εσωτερικό της αντίστασης, ιδίως στη Γαλλία. Υπενθυμίζεται ότι ο αγώνας κατά της ναζιστικής Γερμανίας γίνεται από κοινού με τη γερμανική αντίσταση και ότι αφού απελευθερωθεί από τον Χίτλερ, ο γερμανικός λαός, θα πρέπει να συμμετάσχει στην οικοδόμηση μιας ελεύθερης και δημοκρατικής Ευρώπης. Ήδη δηλώνεται η ιδέα ότι η ένταξη της Γερμανίας σε μια δημοκρατική κοινότητα θα είναι η μεγαλύτερη εγγύηση απέναντι σε οποιαδήποτε άλλη πολεμική περιπέτεια.

Σ' όλη τη διάρκεια του αγώνα, τα αντιστασιακά κινήματα σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες ετοιμάζουν, με δημοσιεύσεις και συγκλίνουσες ενέργειες, την έλευση της Ενωμένης Ευρώπης. Την πρώτη συνάντηση των αντιστασιακών εννέα χωρών όπου παρευρίσκεται και εκπρόσωπος μιας ομάδας γερμανών αντιναζιστών, στις 31 Μαρτίου 1944 στη Γενεύη, ακολουθούν τέσσερις ακόμα συναντήσεις οι οποίες θα καταλήξουν σε ένα σχέδιο διακήρυξης της ευρωπαϊκής αντίστασης. Πρόκειται για την πρώτη πολιτική πράξη των ευρωπαίων φεντεραλιστών και το πρώτο κάλεσμα σε συντονισμό των αντιστασιακών κινήματων. Θα έχει ως αποτέλεσμα την ίδρυση ενός διαρκούς γραφείου επιφορτισμένου με τον συντονισμό των προσπαθειών για την απελευθέρωση των χωρών, για την οργάνωση της φεντεραλιστικής ένωσης των ευρωπαϊκών λαών και την εγκαθίδρυση της ειρήνης και της δικαιοσύνης στον κόσμο.

Σ' αυτή τη διακήρυξη, τα κινήματα της αντίστασης «δεσμεύονται να θεωρήσουν τα αμοιβαία εθνικά τους προβλήματα ως ιδιαίτερες όψεις του ευρωπαϊκού προβλήματος στο σύνολό του». Η ευρωπαϊκή ένωση θα πρέπει να θεμελιωθεί στη βάση μιας διακήρυξης των αστικών, πολιτικών και οικονομικών δικαιωμάτων η οποία θα εγγυηθεί την ελεύθερη ανάπτυξη της ανθρωπίνης προσωπικότητας και τη φυσιολογική λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών: επίσης τα Κράτη θα πρέπει να παραχωρήσουν αμετακλήτως στην ομοσπονδία τις αρμοδιότητες της κυριαρχίας τους όσον αφορά την άμυνα του εδάφους, τις σχέσεις με δυνάμεις εκτός της Ομοσπονδιακής Ένωσης, τις διεθνείς συναλλαγές και επικοινωνίες.

Η ομοσπονδιακή ένωση θα πρέπει ουσιαστικά να διαθέτει:

1. «Μια κυβέρνηση υπεύθυνη όχι απέναντι στις διάφορες κυβερνήσεις των Κρατών μελών, αλλά απέναντι στους λαούς τους, μέσω των οποίων θα μπορεί να ασκεί μια άμεση δικαιοδοσία εντός των ορίων της αρμοδιότητάς της.

2. Ένα στρατό υπαγόμενο στις διαταγές αυτής της κυβέρνησης ο οποίος θα αποκλείει κάθε άλλον εθνικό στρατό.

3. Ένα ανώτατο δικαστήριο που θα εκδικάζει όλα τα σχετικά με την ερμηνεία του Ομοσπονδιακού Συντάγματος ζητήματα και θα επιλύει τις ενδεχόμενες διαφορές ανάμεσα στα Κράτη μέλη ή ανάμεσα στα Κράτη της Ομοσπονδίας».

«Όσον αφορά τη Γερμανία και τους δορυφόρους της, θα πρέπει να συμμετάσχουν στην οικονομική ανοικοδόμηση των περιφερειών που αφάνισαν, αλλά η Γερμανία θα πρέπει να βοηθηθεί, και αν χρειαστεί να υποχρεωθεί, στον μετασχηματισμό της πολιτικής και της οικονομικής της δομής, ώστε να μπορέσει να ενταχθεί στην Ομοσπονδιακή Ένωση. Γι αυτό, θα πρέπει να

είναι εντελώς αποπλισμένη και να υπαχθεί για ένα διάστημα σ' έναν ομοσπονδιακό έλεγχο ο οποίος θα έχει τα παρακάτω καθήκοντα:

- Να εμπιστευθεί την εξουσία σε ειλικρινώς δημοκρατικά στοιχεία που έχουν αναμφιβόλως αγωνιστεί κατά του ναζισμού.
- Να ανοικοδομήσει ένα δημοκρατικό και αποκεντρωμένο Κράτος όπου δεν θα υπάρχουν πλέον ίχνη της πρωσικής γραφειοκρατίας και μιλιταρισμού.
- Να απαιτήσει τη ριζική αποδόμηση του φεουδαρχικού αγροτικού και βιομηχανικού συστήματος.
- Να εντάξει τη βαριά και χημική βιομηχανία της Γερμανίας στην ευρωπαϊκή βιομηχανική οργάνωση, ώστε να μην μπορεί πλέον να χρησιμοποιηθεί για εθνικιστικούς γερμανικούς στόχους.
- Να εμποδίσει τη διάδοση των μιλιταριστικών και ολοκληρωτικών ναζιστικών θεωριών στην εκπαίδευση της γερμανικής νεολαίας»⁹.

Η ευρωπαϊκή φεντεραλιστική κίνηση δεν είναι η μοναδική κίνηση που εμψυχώνει την αντίσταση. Διαφορετική από την κομμουνιστική και την εθνικιστική αντίσταση, καθώς είναι το ρεύμα εκείνο που άσκησε μέσω των κυβερνήσεων που προήλθαν από την αντίσταση, μια καθοριστική επίδραση στη νέα κατεύθυνση της ευρωπαϊκής τους πολιτικής. Πράγματι, πολλοί αρχηγοί της αντίστασης και μαχητές που ανέλαβαν κυβερνητικές ευθύνες, κατόρθωσαν να επωφεληθούν από τα δίκτυα επαφών και αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Βγαίνοντας από την παρανομία, αυτοί οι δρώντες και οι ευρωπαϊκές τους κινήσεις θα παίξουν έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στο ξεκίνημα της ενοποιητικής διαδικασίας.

Κεφάλαιο II

Ο ΑΠΟΦΑΣΙΣΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΙΝΗΣΕΩΝ

1. Η εκκόλαψη των ευρωπαϊκών κινήσεων (1946-1947)

Αμέσως μετά το τέλος του πολέμου, ανάμεσα στο 1946 και στο 1947, οργανώνονται οι βασικές κινήσεις ευρωπαίων αγωνιστών. Η ανασυσταθείσα Πανευρωπαϊκή Ένωση και η συναρτώμενη σ' αυτήν οργάνωση Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Ένωση διοργανώνουν συνέδρια και αναλαμβάνουν ενέργειες υπέρ της ευρωπαϊκής ένωσης. Οι δύο αυτές Ενώσεις είναι τυπικά παραδείγματα ομάδων προώθησης της ευρωπαϊκής ιδέας που διαπνέονται από μια υπερεθνική ιδεολογία, ξεπερνώντας τις εθνικές ή κομματικές ιδεολογίες. Επιδιώκοντας την ένωση, οι κινήσεις αυτές συσπειρώνουν τις ελίτ και τους αγωνιστές, με βάση το πρόγραμμά τους όσον αφορά στην ένωση, χωρίς κομματική ή εθνική διάκριση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση των Φεντεραλιστών (UEF-ΕΕΦ) που ιδρύθηκε τον Δεκέμβριο του 1946 στο Παρίσι ανήκει σ' αυτή την κατηγορία των «αμιγώς» ευρωπαϊκών οργανώσεων. Παράλληλα μ' αυτή την υπερεθνική και πολυκομματική κίνηση, σχηματίζονται ομάδες προώθησης κομματικής έμπνευσης οι οποίες συσπειρώνουν, γύρω από ένα ευρωπαϊκό ιδεώδες και υπεράνω εθνικών συνόρων, τα μέλη μιας πολιτικής ή ιδεολογικής οικογένειας: το Σοσιαλιστικό Κίνημα για τις Ηνωμένες-Πολιτείες της Ευρώπης (MSEUE-ΣΚΕΚΕ) και οι Νέες Διεθνείς Ομάδες (NEI-ΝΔΟ) προερχόμενες από χριστιανοδημοκρατικά κόμματα ή αποτελούμενες από προσωπικότητες προσκείμενες σ' αυτά¹⁰.

Τα δύο κύρια κινήματα υπερεθνικής κατεύθυνσης προσβλέπουν στον ίδιο στόχο, δηλαδή στην άμεση εκλογή μιας ευρωπαϊκής συντακτικής συνέλευσης¹¹. Διαφοροποιούνται ως προς ορισμένες αποχρώσεις και ακόμη περισσότερο ως προς τα μέσα που χρησιμοποιούν για να πετύχουν τον στόχο τους. Έτσι, ενώ ο κοινός τους στόχος είναι η επεξεργασία του Ευρωπαϊκού Ομοσπονδιακού Συντάγματος, η Πανευρωπαϊκή Ένωση διευκρινίζει ότι το συνταγματικό σχέδιο θα υποβληθεί στην επικύρωση των λαών, είτε μέσω

των κοινοβουλίων των εθνών που συμμετέχουν είτε μέσω δημοψηφίσματος. Σήμερα, πάνω από 40 χρόνια μετά, οι ίδιοι στόχοι αναμένεται ακόμη να πραγματοποιθούν. Το σχέδιο Συνθήκης της ευρωπαϊκής ένωσης που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1984 με την ώθηση από τον Altiero Spinel- li όφειλε, σύμφωνα με το πνεύμα των συντακτών του, να επικυρωθεί από τα κοινοβούλια των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ωστόσο οι κυβερνήσεις, αναγκάιοι διαμεσολαβητές, προτίμησαν να επεξεργασθούν το δικό τους σχέδιο Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης που, αν και λιγότερο φιλόδοξο, εμπνέεται από ορισμένες ιδέες του σχεδίου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ταυτόχρονα, η «διακομματική ομάδα» φεντεραλιστών για την ευρωπαϊκή ένωση δεν καταθέτει τα όπλα: εξακολουθεί να συνιστά να δοθεί εντολή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ώστε να προετοιμάσει σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Σύμφωνα με σχετική δημοσκόπηση αυτή η πρόταση εγκρίνεται από την κοινή γνώμη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με μια ισχυρή πλειοψηφία 60% υπέρ, 13% κατά, ενώ το 27% δεν εκφράστηκε. Η κοινή γνώμη όλων των χωρών δίνει την στήριξή της, με εξαίρεση την αγγλική που εμφανίζεται πιο διστακτική (38% υπέρ, 27% κατά και 35% δεν απαντούν) και την ευρέως αρνητική γνώμη των Δανών (29% υπέρ, 45% κατά και 25% δεν απαντούν). Η γνώμη των Ιταλών με 78% υπέρ, των Βέλγων με 73% και των Γάλλων με 72%, είναι οι πλέον ευνοϊκά διακείμενες.

Αυτή η ιδέα που εισήγαγε και διέδωσε η Πανευρωπαϊκή Ένωση και η ΕΕΦ (UEF) λειτούργησε στην κοινή γνώμη. Έπρεπε όμως να εμπνεύσει και τις κυβερνήσεις. Η Πανευρωπαϊκή Ένωση επιδόθηκε σ' αυτό το καθήκον και προσπάθησε να επηρεάσει τις κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια χωρίς όμως να παραμελήσει την κοινή γνώμη. Από τη μεριά της, η ΕΕΦ ανέλαβε να κινητοποιήσει επ' αυτού τις ζωντανές δυνάμεις των εθνών προσφεύγοντας σε διάφορα μέσα: διερεύνηση των διαφορών κοινωνικών χώρων, δημοσίευση δελτίων και φυλλαδίων, οργάνωση εκπαιδεύσεων (ενέργεια την οποία θα συνεχίσει το Διεθνές Κέντρο Ευρωπαϊκής Κατάρτισης — [CIFE] που η ΕΕΦ ίδρυσε το 1955) και, τέλος, εκστρατεία συλλογής υπογραφών. Η ΕΕΦ, που απαριθμούσε πάνω από 100.000 μέλη και μια δεκάδα ομόσπονδες κινήσεις και τμήματα, είχε ως σκοπό, σύμφωνα με τα καταστατικά της, να ενεργήσει για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας — βασικό στοιχείο μιας παγκόσμιας συνομοσπονδίας στην οποία θα έπρεπε να μεταβιβασθούν οι κυρίαρχες εξουσίες, απαραίτητες για τη διαφύλαξη των κοινών συμφερόντων των ευρωπαίων πολιτών και των ευρωπαϊκών Κρατών. Αυτή η ευρωπαϊκή ομοσπονδία θα έπρεπε να εγγυάται τις θεμελιώδεις ελευθερίες — συμπεριλαμβανομένης και της ελευθερίας της οργανωμένης αντιπολίτευσης — και να διαθέτει αποτελεσματικές εξουσίες όσον αφορά στις διεθνείς συναλλαγές, το νόμισμα, την εξωτερική πολιτική και την άμυνα.

Την ίδια εποχή αναδύονται από την αντίσταση ευρωπαϊκές κινήσεις κομματικού προσανατολισμού. Έτσι οι χριστιανοδημοκράτες οργανώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο στις Νέες Διεθνείς Ομάδες (ΝΔΟ-ΝΕΙ) οι οποίες στηρίζονται σε εθνικές ομάδες δέκα χωρών και κυρίως στις έξι ιδρυτικές χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι ΝΔΟ συνέστησαν ένα δίκτυο επικοινωνίας και επιρροής στο οποίο τα κυβερνητικά μέλη — αρχηγοί των χριστιανοδημοκρατικών κομμάτων ή προσωπικότητες συνοδοιπόροι — έπαιξαν ένα σημαντικό ρόλο στην προώθηση των ευρωπαϊκών ιδεών και στη δημιουργία των ευρωπαϊκών θεσμών. Παράλληλα, η ΣΚΕΚΕ (MSEUE) αναλαμβάνει, επί προεδρίας Paul-Henri Spaak, μια δράση υπέρ των Ηνωμένων Σοσιαλιστικών Πολιτειών της Ευρώπης. Αυτή η ιδέα μιας σοσιαλιστικής Ευρώπης θα παραχωρήσει το 1948 τη σκυτάλη, σε μια δημοκρατική και πλουραλιστική Ευρώπη, που το πολιτικό της χρώμα θα καθορίζεται από τις εκλογικές επιλογές. Στο εξής, η ίδια η κίνηση θα είναι σοσιαλιστική, όπου η δημοκρατική Ευρώπη υπερισχύει κάθε κομματικής θεώρησης. Η ΣΚΕΚΕ είχε ως στόχο να προωθήσει τη δημιουργία των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης μέσω των σοσιαλιστικών κομμάτων και των συνδικάτων και ν' ακολουθήσει μια σοσιαλιστική πολιτική στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης Ευρώπης επιδιώκοντας να συνενώσει τις δυνάμεις της ευρωπαϊκής αριστεράς. Μέσω του Andre Philip, προέδρου του εκτελεστικού της γραφείου, τέως υπουργού της γαλλικής κυβέρνησης, και των εθνικών της παραρτημάτων σε δέκα χώρες, η ΣΚΕΚΕ θα παίξει βαρύνοντα ρόλο στη πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αυτές οι δύο κομματικές κινήσεις στις οποίες θα προστεθεί αργότερα η φιλελεύθερη Κίνηση για μια Ενωμένη Ευρώπη, θα αποτελέσουν το πρόπλασμα των ομοσπονδίων των κομμάτων που ανήκουν στις τρεις παραδοσιακές πολιτικές οικογένειες. Τα κόμματα αυτά θα σχηματίσουν στο εσωτερικό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έναν δυναμικό πυρήνα και μια ευρωπαϊκή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Οι τρεις αυτές πολιτικές οικογένειες, διεσπαρμένες στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συγκεντρώνουν τα δύο τρίτα των ευρωπαίων που εξελέγησαν στις εκλογές του Ιουνίου του 1989 και συνιστούν τον σκληρό και δυναμικό πυρήνα στον οποίο στηρίχθηκε το εμπνευσμένο από τον Spinelli Σχέδιο Ένωσης.

Οι διάφορες ιδεολογικές και πολιτικές ενέργειες των ευρωπαϊκών κινήσεων υποστηρίζονται από Επιτροπές με πιο εξειδικευμένους στόχους, ιδίως οικονομικούς και κοινωνικούς. Ο Ευρωπαϊκός Σύνδεσμος *Η Ευρωπαϊκή Λέγκα Οικονομικής Συνεργασίας* (LECE), που ιδρύθηκε το 1947 με πρωτοβουλία του Paul van Zeeland, απαρτίζεται από ένα συμβούλιο προέδρων δέκα εθνικών επιτροπών και από προσωπικότητες του οικονομικού χώρου. Έχει ως στόχο να ευνοήσει την πολιτισμική και οικονομική προσέγγιση και τη συνεργασία ανάμεσα στα Ευρωπαϊκά Κράτη. Για το στόχο αυτό, διεξή-

γαγε ένα μεγάλο αριθμό μελετών και εισηγήθηκε λύσεις στον τομέα της κίνησης των κεφαλαίων, των συμπράξεων και των μονοπωλίων, καθώς και των νομισμάτων. Οι εξειδικευμένες ομάδες εργασίας της και το δίκτυο επαφών της με επίσημα όργανα και ιδιωτικούς οικονομικούς χώρους συνιστούν τα προνομιακά κανάλια επιρροής της.

Από τον πίνακα των κύριων ευρωπαϊκών κινήσεων τις παραμονές του Συνεδρίου της Χάγης προκύπτουν τα παρακάτω στοιχεία: 1ο με διαφορετικά μέσα οι κινήσεις αυτές τείνουν προς τον ίδιο στόχο, την πολιτική και ομοσπονδιακή ένωση της Ευρώπης· 2ο η οικονομική και κοινωνική διάσταση, κύριο θεμέλιο και συστατικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εκφραστής της οποίας είναι η LECE, εμφανίζεται ως ένα στοιχείο του συνολικού πολιτικού σχεδίου· 3ο απουσιάζει όμως μια άλλη ουσιαστική διάσταση: η πολιτισμική και εκπαιδευτική δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο· 4ο οι κινήσεις αυτές που αντιπροσωπεύουν διάφορες προσεγγίσεις της πολιτικής ένωσης, παρουσιάζονται και ενεργούν ασυντόνιστα. Το Συνέδριο της Χάγης έχει ως καθήκον να συγκαλύψει αυτά τα κενά καθώς και την απουσία συντονισμού σε ευρωπαϊκή κλίμακα μετά το Συνέδριο του Montreux που καθόρισε τις αρχές του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού.

2. Το Συνέδριο του Montreux: Denis de Rougemont και Maurice Allais (1947)

Το Συνέδριο του Montreux, που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Ένωση Φεντεραλιστών (UEF) από τις 27 έως τις 31 Αυγούστου 1947, αποτέλεσε τη συμβολή των ευρωπαίων φεντεραλιστών στην έννοια μιας φεντεραλιστικής Ευρώπης και συνεπώς, στην προετοιμασία του Συνεδρίου της Χάγης. Ξαναδιαβάζοντας τις εκθέσεις και τις εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν στο Συνέδριο, επεσήμανα δύο, λόγω της εμβέλειας και της επικαιρότητάς τους: Την φεντεραλιστική στάση του Denis de Rougemont και τις Οικονομικές όψεις του φεντεραλισμού του Maurice Allais, βραβείο Νόμπελ οικονομίας¹². Αναγνωρίζοντας πάντοτε τη σημασία των φεντεραλιστικών θεσμών, ο Denis de Rougemont προτείνει στους συμμετέχοντες να προβληματιστούν πάνω σε έξι αρχές (ή αρετές σύμφωνα με τον Montesquieu) στις οποίες εδραϊώνεται μια ομοσπονδία:

Πρώτη αρχή. Η ομοσπονδία δεν μπορεί να γεννηθεί παρά μόνο στη βάση της άρνησης κάθε ιδέας ηγεμονικής οργάνωσης. Η αποτυχία του Ναπολέοντα, και στη συνέχεια του Χίτλερ, στις απόπειρές τους να φτιάξουν μια ενιαία Ευρώπη, είναι μια χρήσιμη προειδοποίηση.

Δεύτερη αρχή. Ο φεντεραλισμός δεν μπορεί να γεννηθεί μόνο στη βάση της άρνησης κάθε έννοιας συστήματος. Ομοσπονδοποιώ σημαίνει απλούστατα διευθετώ από κοινού, συνθέτω όσο αυτό είναι δυνατόν τις συγκεκριμένες και ετερόκλητες αυτές πραγματικότητες που είναι τα έθνη, οι οικονομικές περφόρεσιες, οι πολιτικές παραδόσεις.

Τρίτη αρχή. Ο φεντεραλισμός δεν γνωρίζει πρόβλημα μειονοτήτων. Στην Ελβετία, αυτός ο σεβασμός των ιδιοτήτων δεν μεταφράζεται μόνον στον τρόπο εκλογής του Συμβουλίου των Κρατών, αλλά κυρίως, και με πολύ πιο αποτελεσματικό τρόπο, στα έθιμα της πολιτικής και πολιτιστικής μας ζωής, όπου βλέπουμε τη γαλλόφωνη Ελβετία και την ιταλόφωνη Ελβετία να παίζουν έναν ρόλο δυσανάλογο με τον αριθμό των κατοίκων τους ή των τετραγωνικών τους χιλιομέτρων. Η παρατήρηση έχει σήμερα νόημα όσον αφορά στα μικρά Κράτη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ειδικότερα το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο.

Τέταρτη αρχή. Η ομοσπονδία δεν έχει ως στόχο να σβήσει τις διαφορές και να αφομοιώσει όλα τα έθνη σε ένα ενιαίο μπλοκ, αλλά αντίθετα, να διατηρήσει τις ιδιαιτερότητές τους. Κάθε έθνος που απαρτίζει την Ευρώπη αντιπροσωπεύει εδώ μια ιδιαίτερη λειτουργία, αναντικατάστατη, όπως ακριβώς κάθε όργανο του σώματος.

Πέμπτη αρχή. Ο φεντεραλισμός βασίζεται στην αγάπη της συνθετότητας, σε αντιδιαστολή με την χονδροειδή απλούστευση που χαρακτηρίζει το ολοκληρωτικό πνεύμα. Η Ελβετία σχηματίστηκε από μια πληθώρα ομάδων και πολιτικών, διοικητικών, πολιτισμικών, γλωσσικών, θρησκευτικών, οργανισμών, που δεν έχουν τα ίδια σύνορα, και που διασταυρώνονται με εκατό διαφορετικούς τρόπους.

Έκτη αρχή. Μια ομοσπονδία σχηματίζεται βαθμηδόν μέσω ανθρώπων και ομάδων, και όχι με αφετηρία ένα κέντρο ή μέσω κυβερνήσεων. Η αναγκαιότητα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας είναι εμφανής: η ιστορική ωρίμανση έχει προχωρήσει πολύ, οι δομές έχουν ήδη χαραχθεί. Δεν λείπει πια παρά ένας ομοσπονδιακός χάρτης, όργανα εκπροσώπησης, και μια τελευταία ορμή, μια λαϊκή ώθηση που θα εξαναγκάσει τις κυβερνήσεις. Ο Denis de Rougemont το διαπιστώνει ήδη από το 1947. Ωστόσο, περισσότερα από σαράντα χρόνια μετά, η γέννηση της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας εμφανίζεται αργής, διότι τα έθνη ανθίστανται στην πολύ ασθενή λαϊκή πίεση παρά την ευνοϊκή εξέλιξη της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Αυτή ακριβώς η αντίσταση των εθνών ανάγκασε τον Denis de Rougemont να υιοθετήσει απέναντι στο Κράτος-Έθνος μια στάση που θεωρήθηκε ορισμένες φορές υπερβολική. Η επιθετική αυτή στάση αμβλύθηκε πολύ αργότερα στην κατεύθυνση μιας φεντεραλιστικής αρχής σύμφωνα με την οποία μια ομοσπονδία οικοδομείται στη βάση των συγκεκριμένων πραγματικοτήτων, δηλαδή των εθνών, τα ο-

ποία πρέπει «να βρίσκουν τη θέση τους ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, τα οποία θα χαίρουν σεβασμού, και ταυτόχρονα θα αρθρώνονται σε ένα σύνολο»¹³.

Αναπτύσσοντας τις οικονομικές όψεις της Ομοσπονδιακής Ένωσης, ο Maurice Allais υπενθυμίζει ότι η Ομοσπονδιακή Ένωση πρέπει να διαθέτει εξουσίες εφ' όλων των οικονομικών ζητημάτων που μπορούν να χωρίσουν τα ομόσπονδα κράτη. Παράδειγμα ομοσπονδιακών εξουσιών: διακανονισμός των νομισματικών όρων (κοινή λογιστική μονάδα), νομοθεσία στον τομέα του εμπορίου, στην κίνηση κεφαλαίων και προσώπων κ.λπ. Αυτή η κατανομή εξουσιών πραγματοποιείται σύμφωνα με τις ακόλουθες αρχές: α) να αφήνεται σε κάθε ομόσπονδο Κράτος η μέγιστη δυνατή ελευθερία· β) να μην γίνονται παρεμβάσεις παρά μόνον για αποφάσεις που είναι δυνατόν να δημιουργήσουν δυσκολίες ανάμεσα στα ομόσπονδα Κράτη, δεδομένου ότι ο έσχατος στόχος της οικονομικής ομοσπονδίας είναι 1) η πραγματοποίηση της άριστης οικονομικής ομοσπονδίας και 2) η παραγματοποίηση της όσον είναι δυνατόν δικαιότερης κατανομής η οποία δεν θα διακυβεύσει την μεγιστοποίηση του πραγματικού εισοδήματος. Αυτό προϋποθέτει ως τελικό στόχο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (αγορές οργανωμένες στη βάση του ανταγωνισμού), των κεφαλαίων και των ανθρώπων στο πλαίσιο μιας ελεύθερης κυκλοφορίας πληροφοριών.

Καταλήγοντας, ο Maurice Allais δίνει έμφαση σε τρία βασικά σημεία καθώς και στις προοπτικές του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού: α) Δεν μπορεί να υπάρξει βιώσιμη πολιτική ομοσπονδία δίχως οικονομική ομοσπονδία. β) Η οικονομική ομοσπονδία δεν μπορεί να εφαρμοσθεί εάν δεν προϋπάρχει μια πολιτική ομοσπονδία. γ) Η οικονομική ομοσπονδία ενισχύει την πολιτική και η πολιτική την οικονομική. Η οικονομική ομοσπονδία και η πολιτική ομοσπονδία εμφανίζονται έτσι αδιαχώριστες και κάθε απόπειρα ομοσπονδιακής ένωσης πρέπει να δημιουργήσει εξαρχής τους όρους για την ταυτόχρονη πραγματοποίησή τους. Η ταυτόχρονη πραγματοποίηση είναι ασφαλώς ευχής έργον, ωστόσο η εμπειρία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μαρτυρεί ότι αυτός ο παραλληλισμός στον οποίο απέβλεπαν οι πρωτεργάτες της δεν υλοποιήθηκε στην πράξη. Μετά τις αποτυχίες της CED (ΕΑΚ) το 1954, του Σχεδίου Fouchet το 1960, και παρά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η πολιτική συνεργασία καθυστέρησε σε σχέση με την οικονομική ολοκλήρωση. Η διαδρομή της ευρωπαϊκής ένωσης αγνοεί τα «προκαταρκτικά».

Τα οικονομικά πλεονεκτήματα του φεντεραλισμού δεν θα μπορούσαν να υπερτιμηθούν στην περίπτωση της Ευρώπης. Η ομοσπονδία θα μείωνε σημαντικά τα στρατιωτικά βάρη και θα επέτρεπε μια βελτίωση του πραγματικού εθνικού εισοδήματος της τάξης του 50%· ομοίως, η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των συντελεστών παραγωγής θα επέτρεπε να παραγ-

ματοποιηθεί αύξηση τουλάχιστον 100% του εθνικού εισοδήματος. Συνολικά, ο Maurice Allais εκτίμησε ότι το βιοτικό επίπεδο θα πολλαπλασιαζόταν μ' ένα συντελεστή μεταξύ 2, 5 και 3 μέσα σε μια δεκαετία.

Ο ευρωπαϊκός φεντεραλισμός με τις τεράστιες οικονομικές δυνατότητες που θα πρόσφερε, θα ξανάδινε μια νέα ζωτικότητα και θα δεκαπλασίαζε το επινοητικό και επιχειρηματικό πνεύμα και οι ανεξάντλητοι πόροι της Ευρώπης θα αξιοποιούντο πλήρως. «Η Ευρώπη έχει ένα χαρτί στα χέρια της που είναι το τελευταίο, αλλά και το καλύτερο... Αυτή η ανέλπιστη τύχη, είναι ο φεντεραλισμός. Από εκείνη μόνο εξαρτάται αν θα το αξιοποιήσει από σήμερα κιόλας. Ας ελπίσουμε ότι θα το αντιληφθεί πριν να είναι πολύ αργά»¹⁴. Αυτές οι δύο παρεμβάσεις στο Συνέδριο του Montreux καθορίζουν τις μεγάλες γραμμές των θέσεων που θα υποστηρίξουν οι φεντεραλιστές εννέα μήνες αργότερα στο Συνέδριο της Χάγης.

3. Το Συνέδριο της Χάγης και η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κίνησης

Απέναντι στην ποικιλία και στην πληθώρα των κινήσεων υπέρ της ένωσης, το βασικό πρόβλημα ήταν να εξασφαλισθεί ο συντονισμός τους ώστε να καταστούν πιο αποτελεσματικές οι ενέργειές τους για την προώθηση την ενωμένης Ευρώπης. Στις αρχές του 1947, η UEF (ΕΕΦ) αποφασίζει να συγκαλέσει το πρώτο συνέδριο ευρωπαίων φεντεραλιστών στο Montreux τον Αύγουστο του 1947. Στη διάρκεια αυτού του Συνεδρίου οι φεντεραλιστές υιοθετούν το σχέδιο των Γενικών Συνελεύσεων της Ευρώπης ώστε να δώσουν ένα ευρύτερο υπόβαθρο στη δράση τους. Την ίδια εποχή, ο Ούνιστον Τσώρτσιλ παραμένοντας στο πνεύμα της ομιλίας του στη Ζυρίχη όπου έκανε έκκληση για την ένωση των Κρατών της Ευρώπης — στην οποία η Αγγλία θα ήταν απλώς μια εγγυήτρια δύναμη — προτείνει τη σύγκληση ενός συνεδρίου για την ενωμένη Ευρώπη. Αυτές οι δύο ανεξάρτητες πρωτοβουλίες, η μια φεντεραλιστική και η άλλη ενωτική, θα καταλήξουν στο Συνέδριο της Χάγης το οποίο θα φέρει τη σφραγίδα τους. Η προετοιμασία του είναι έργο της Επιτροπής Συντονισμού των κινήσεων για την Ευρωπαϊκή Ενότητα που στηρίζεται σε τρεις επιτροπές — πολιτική, οικονομική, πολιτισμική — και σε εθνικές επιτροπές επιφορτισμένες να υποδείξουν τους αντιπροσώπους όλων των «ζωντανών δυνάμεων» που προτίθενται να συνεργασθούν: κοινοβούλια, πολιτικά κόμματα, συνδικαλιστικές και επαγγελματικές οργανώσεις, εκκλησίες, γυναικείοι σύνδεσμοι, πανεπιστήμια, χώροι διανουμένων και καλλιτεχνών. Η Επιτροπή Συντονισμού συγκέντρωνε τα εξής κινή-

ματα: UEF (ΕΕΦ) (Brugmans), United Europe Committee (Churchill), LECE (van Zeeland), Conseil Français pour l'Europe Unie (Dautry), NEI (Bichet, γενικός γραμματέας του MRP) και Union Parlementaire européenne (Coudenhove-Kalergi).

Χázιοι περίπου αντιπρόσωποι προερχόμενοι από όλους τους γεωγραφικούς και πολιτικούς ορίζοντες ήταν παρόντες στην ευρωπαϊκή συνάντηση από τις 7 ως τις 10 Μαΐου του 1948. Ανάμεσά τους, δώδεκα παλιοί πρόεδροι του υπουργικού συμβουλίου είκοσι εν ενεργεία υπουργοί, και εκατό βουλευτές διαφόρων τάσεων —χριστιανοδημοκράτες όπως ο Adenauer, φιλελεύθεροι, σοσιαλιστές, συντηρητικοί— που ήρθαν όλοι με δική τους πρωτοβουλία: πολλοί διάσημοι συγγραφείς —ο Jules Romain, ο Etienne Gilson, ο Raymond Silva, ο Raymond Aron, ο Salvador de Madariaga, ο Denis de Rougemont— και μεγάλος αριθμός πανεπιστημιακών, συνδικαλιστικών και θρησκευτικών προσωπικοτήτων. Μια μαζική εκδήλωση των ευρωπαϊκών ελίτ.

Οι συζητήσεις σηματοδεύτηκαν από τη σύγκρουση ανάμεσα στις ενωτικές και τις φεντεραλιστικές τάσεις. Συνολικά, στο Συνέδριο δεν κυριάρχησαν οι εθνικές ή κομματικές θεωρήσεις, με μια μόνον εξαίρεση: τους Άγγλους, που τόσο οι συντηρητικοί όσο και οι εργατικοί —με εξαίρεση τον Mackay— σχημάτιζαν ένα ενωμένο μέτωπο υποστηρίζοντας την ενωτική θέση κατά οποιασδήποτε φεντεραλιστικής ιδέας. Ήταν υποστηρικτές μιας χαλαρής ένωσης, βασισμένης στην ιδέα της διεθνούς συνεργασίας η οποία θα σεβόταν πλήρως την κυριαρχία των Κρατών. Ακόμη και σήμερα, παρά την προσχώρησή τους στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και μια αργή εξέλιξη των στάσεων, οι Άγγλοι δεν έπαψαν να είναι επιφυλακτικοί απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η στάση της τέως πρωθυπουργού τους, Κας Θάτσερ, δεν απέχει πολύ, θυμίζοντάς μας τα κατάλοιπα της ενωτικής προσέγγισης, προσεκτικής και πραγματιστικής.

Η εχθρότητα των Άγγλων συμμετεχόντων απέναντι στους θεσμούς φεντεραλιστικού τύπου επιβεβαιώθηκε από πολλούς μάρτυρες. Γράφει σχετικά ο Denis de Rougemont: «Μια εμφανής επιθυμία να καταλήξουμε κάπου, γεννημένη από το γενικό αίσθημα της σοβαρότητας του διακυβεύματος, θα είχε αναμφισβήτητα οδηγήσει το Συνέδριο πολύ πιο πέρα, αν δεν υπήρχαν οι Βρετανοί. Πολλοί πίστευαν, πριν από τη Χάγη, ότι η κύρια σύγκρουση θα δημιουργείτο ανάμεσα στους Εργατικούς και τους Συντηρητικούς. Σαν να μην γνωρίζαμε καλά τους Άγγλους. Η μόνη βαθιά σύγκρουση που χώρισε το Συνέδριο ήταν η υπόγεια αντιπαράθεση του κοινού μετώπου των Νησιωτών με τις διάσπαρτες (από άποψη τακτικής) πρωτοβουλίες των Ηπειρωτικών. Η αντιπαράθεση μπορεί να συνοψισθεί σε δύο κουβέντες, που σημείωσα στη διάρκεια των συζητήσεων της πολιτικής επιτροπής: The Rt. Hon.

Harold MacMillan: θυμηθείτε τη γαλλική σας παροιμία: Σπεύδε βραδέως. M. Paul Reynaud: Περίεργο σλόγκαν για να το προτείνει κανείς σε κάποιον που πνίγεται»¹⁵.

Οι ηπειρωτικοί φεντεραλιστές, ενωμένοι ως προς τον επιδιωκόμενο στόχο, διαχωρίστηκαν όσον αφορά στις μεθόδους που θα χρησιμοποιούσαν. Οι μεν πρότειναν τη σύσταση ενός ομοσπονδιακού δεσμού και ενός οικονομικού συνόλου που προϋπέθετε μια μερική μεταβίβαση των εθνικών κυριαρχιών. Σύμφωνα με την έκφραση του Denis de Rougemont, επιθυμούσαν «την ένωση μέσα στην πολυμορφία». Οι άλλοι, συνοδοιπόροι των απόλυτων φεντεραλιστών, στήριζαν την ιδέα που είχαν προτείνει οι προηγούμενοι για μια Ευρωπαϊκή Συνέλευση, διαφοροποιούνταν όμως ως προς τους τρόπους ανάδειξής της. Στην πραγματικότητα ζητούσαν να προκύψει η Ευρωπαϊκή Συνέλευση από τις κοινότητες εκείνες που, σύμφωνα με τη διατύπωση του Robert Aron, εκπροσωπούσαν καλύτερα από τις κοινοβουλευτικές συνελεύσεις την βαθύτερη ζωή των χωρών, δηλαδή να προέλθει από τις φυσικές κοινότητες, επαγγελματικές και πνευματικές, την οικογένεια, το συνδικάτο, την εκκλησία κλπ.¹⁶.

Αν και η αρχή μιας Ευρωπαϊκής Συνέλευσης δεν αμφισβητήθηκε, οι συμμετέχοντες διχάστηκαν ως προς τη μορφή που θα έπρεπε να λάβει. Η πρόταση του Paul Reynaud για εκλογή, με καθολική ψηφοφορία, και αναλογία ενός βουλευτή ανά εκατομμύριο κατοίκων, μιας Συντακτικής Συνέλευσης της Ευρώπης, η οποία προκάλεσε αίσθηση, συγκέντρωσε μόνον εννέα ψήφους και προσέκρουσε σε μια σχεδόν ομόφωνη αντίθεση. Οι μεν την θεώρησαν πρόωγη και απραγματοποίητη· οι δε εκτίμησαν ότι έρχεται σε αντίθεση με την φεντεραλιστική αρχή που ευνοεί τη συμμετοχή των μικρών εθνών και των μειονοτήτων. Άλλοι πάλι την αντιπολιτεύτηκαν από σκεπτικισμό ή για λόγους αρχής. Ο Denis de Rougemont συνοψίζει ως εξής την κατάσταση: «Οι Βρετανοί έκαναν μέτωπο κατά της ιδέας, η ψήφος του Συνεδρίου κατά του συγκεκριμένου Σχεδίου»¹⁷. Πάνω από σαράντα χρόνια αργότερα, αυτή η ιδέα μιας Συντακτικής Συνέλευσης προχώρησε στις αντιλήψεις αλλά όχι στις πράξεις.

Παρά τις αποκλίσεις και τις συγκρούσεις ιδεών, τάσεων και ανθρώπων, το Συνέδριο τη Χάγης επιτέλεσε έναν ρόλο καθοριστικό με την ώθηση που έδωσε στην πραγμάτωση της ευρωπαϊκής ιδέας. Χάρη στους ανθρώπους που το εμπνύχωσαν και που κατόρθωσαν να αντλήσουν απ' αυτό μια πλούσια σύνθεση, το Συνέδριο της Χάγης σημειώνει μια αποφασιστική στροφή: 1ο από αυτές τις συχνά έντονες συζητήσεις αναδύθηκε ένα ευρωπαϊκό μανιφέστο που, εμπνευσμένο από την μακριά παράδοση των σχεδίων της Ενωμένης Ευρώπης και των θεμελιωδών αξιών, ερχόμενο αντιμέτωπο με τη σκληρή μεταπολεμική πραγματικότητα, καθόρισε ένα πρόγραμμα σφαιρικής συνολι-

κής δράσης για την Ενωμένη Ευρώπη. 2ο Δημιούργησε την Ευρωπαϊκή Κίνηση και αποτέλεσε την απαρχή του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πολιτισμού, του Κολλεγίου της Ευρώπης, του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρώπων Δικαιωμάτων. 3ο Συνέβαλε στη δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Τρεις αποφάσεις εκφράζουν το πρόγραμμα του Συνεδρίου: πολιτική απόφαση, οικονομική και κοινωνική απόφαση και πολιτισμική απόφαση¹⁸.

Η ουσία τους συνοψίζεται στο μήνυμα προς τους Ευρωπαίους του Denis de Rougemont το οποίο εγκρίθηκε από το Συνέδριο.

Αν και δηλώνει την αναγκαιότητα δημιουργίας μιας οικονομικής και πολιτικής ένωσης, η απόφαση παραμένει στο πνεύμα των διεκδικήσεων της αντίστασης και των φεντεραλιστών. Ο συμβιβασμός ανάμεσα στις δύο μεγάλες τάσεις διαφαίνεται καθαρά σε μια διπλή γλώσσα η οποία χρησιμοποιεί την έκφραση «Ένωση ή Ομοσπονδία». Ασφαλώς, το Συνέδριο ζητά την μεταβίβαση ορισμένων κυριαρχικών δικαιωμάτων, την ανεξαρτησία της Ευρώπης απέναντι σε οποιαδήποτε δύναμη και την εγγύηση της ασφάλειας των λαών, αναθέτει ως αποστολή στην Ενωμένη Ευρώπη την προοδευτική πραγματοποίηση της κοινωνικής δημοκρατίας και εξαγγέλει ότι η μοναδική λύση των γερμανικών προβλημάτων παρέχεται από την Ένωση ή την Ομοσπονδία. Ωστόσο, καμία στιγμή δεν αναφέρει την αναγκαιότητα δημιουργίας μιας Αρχής ή μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης. Αυτή η απαίτηση των φεντεραλιστών, που μοιάζει να υπονοείται στόν όρο Ομοσπονδία δεν θα δηλωθεί από την Ευρωπαϊκή Κίνηση παρά μόνον το 1950 μετά από ορισμένους δισταγμούς. Αντίθετα, το Συνέδριο ορίζει δύο άξονες ανάπτυξης προτείνοντας μια Ευρωπαϊκή Συνέλευση καθώς και έναν Χάρτη και ένα Δικαστήριο ανθρώπων δικαιωμάτων. Απέναντι στις απειλές των ολοκληρωτισμών της δεξιάς και της αριστεράς, εξαγγέλει τις βασικές αξίες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Στη θέση της «επαναστατικής» πορείας που πρότεινε ο Paul Reynaud, το Συνέδριο κάνει μια πρόταση πιο φρόνιμη και πιο μετριοπαθή: «ζητά να συγκληθεί, επειγόντως, μια Ευρωπαϊκή Συνέλευση η οποία, εκλεγμένη εντός ή εκτός των κοινοβουλίων των εθνών που συμμετέχουν:

α) θα συμβάλλει στη δημιουργία και την έκφραση της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης

β) θα συστήσει τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν αμέσως για να εγκαθιδρυθεί σταδιακά, τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, η αναγκαία ενότητα της Ευρώπης

γ) θα εξετάσει τα νομικά και συνταγματικά προβλήματα που θέτει η δημιουργία μιας Ένωσης ή μιας Ομοσπονδίας, καθώς και τις οικονομικές και κοινωνικές τους συνέπειες

δ) θα προετοιμάσει σχέδια γι' αυτό τον σκοπό».

Ανοίγει το δρόμο, καθορίζει στόχους, αλλά δεν ορίζει τα μέσα.

Στον τομέα ωστόσο των ανθρώπινων δικαιωμάτων το Συνέδριο διατυπώνει μια τολμηρή και συγκεκριμένη πρόταση: αναθέτει σε μια επιτροπή την άμεση ανάληψη ενός διπλού ρόλου: να προπαρασκευάσει τον Χάρτη και να προτείνει τα κριτήρια στα οποία πρέπει να ανταποκρίνονται τα δημοκρατικά καθεστώτα, κριτήρια που καθορίζουν τις ελευθερίες της σκέψης, της συνάθροισης και της έκφρασης, καθώς και την ελεύθερη άσκηση της πολιτικής αντιπαράθεσης. Για να προασπίσει τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις αρχές της ελευθερίας, η Συνέλευση θα πρέπει να προτείνει τη δημιουργία ενός Δικαστηρίου ανοικτού στις προσφυγές των πολιτών των συμβεβλημένων χωρών και ικανού να επιβάλει κυρώσεις. Αυτές οι πρωτοβουλίες θα αποτελέσουν την απαρχή του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου. Πράγματι, στη συνέχεια των διαβημάτων μιας αντιπροσωπείας της Επιτροπής συντονισμού που διηύθυνε ο Andre Philip, και στη βάση του υπομνήματός του στο οποίο πρότεινε τη δημιουργία ενός Συμβουλίου της Ευρώπης προικισμένου με μια Ευρωπαϊκή Συνέλευση και μια Επιτροπή υπουργών, οι κυβερνήσεις ίδρυσαν το 1949 το Συμβούλιο της Ευρώπης. Αυτό αντανάκλα ακόμη μια φορά τον συμβιβασμό ανάμεσα στη βρετανική θέση και την πρόταση των κυβερνήσεων της Γαλλίας και του Βελγίου.

Στη θέση μιας ευρωπαϊκής συνέλευσης και μιας οργάνωσης προικισμένης με περιορισμένες αλλά πραγματικές εξουσίες, το Συμβούλιο της Ευρώπης περιλαμβάνει μια Συμβουλευτική Συνέλευση και μια Επιτροπή υπουργών που υιοθετούν αποφάσεις με ομοφωνία. Παρά την γρήγορη επιτυχία που είχε η Ευρωπαϊκή Κίνηση και την αξιοσημείωτη ανάπτυξη στον τομέα των ανθρώπινων δικαιωμάτων, αυτή η ανισορροπία ανάμεσα στις συμβουλευτικές εξουσίες της Συνέλευσης και στις αποφασιστικές εξουσίες της διακυβερνητικής Επιτροπής δεν μπορούσε παρά να καταλήξει σε αδιέξοδο τον δρόμο προς μια ενωμένη Ευρώπη. Εντούτοις, το Συμβούλιο της Ευρώπης θα επικυρώσει τις βασικές αρχές της ευρωπαϊκής ένωσης: τον σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών κανόνων καθώς και την εκπροσώπηση των λαών. Η ιδέα μιας Ευρωπαϊκής Συνέλευσης όπως αυτή προτάθηκε στο Συνέδριο της Χάγης θα ακολουθήσει την πορεία της μέσω του πρώτου αντιπροσωπευτικού θεσμού, στη συνέχεια μέσω της Ευρωπαϊκής Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πριν καταλήξει αργότερα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλεγμένο με άμεση καθολική ψηφοφορία αλλά προικισμένο με ανεπαρκείς ακόμη εξουσίες. Έτσι, βαθμιαία, οι ουτοπικές ιδέες μιας προηγούμενης εποχής έγιναν πραγματικότητα.

Ενόψει της εγκαθίδρυσης της οικονομικής ένωσης, το Συνέδριο προτεί-

νει άμεσα μέτρα και διατυπώνει μακροπρόθεσμους στόχους. Οι στόχοι αυτοί προβλέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και των εργαζομένων, τη νομισματική ενοποίηση, την υγιή διαχείριση όσον αφορά στις πολιτικές προϋπολογισμού και πιστώσεων, την πλήρη τελωνειακή ένωση με ένα χαμηλό εξωτερικό δασμολόγιο για να μην παρεμποδίσει τα φυσιολογικά ρεύματα και την ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου, την εναρμόνιση των κοινωνικών νομοθεσιών και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών ώστε να ευνοηθεί η πλήρης απασχόληση στην Ευρώπη. Σ' αυτή την προοπτική, το Συνέδριο στοχεύει στην πραγματοποίηση μιας σύνθεσης ανάμεσα στους προσωπικούς οραματισμούς και στις νέες οικονομικές αναγκαιότητες. Για να αποφύγει κάθε ολοκληρωτική τάση και να εγγυηθεί την οικονομική ανεξαρτησία κάθε ανθρώπου, το Συνέδριο κρίνει απαραίτητη τη στενή σύνδεση των εργαζομένων και των οργανώσεων που τους εκπροσωπούν για τη δημιουργία και την ανάπτυξη της οικονομίας της ενωμένης Ευρώπης. Πολλές απ' αυτές τις προτάσεις έχουν πραγματοποιηθεί ή βρίσκονται σ' έναν δρόμο πραγματοποίησης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Στην πολιτιστική απόφαση, την οποία σύνεταξε ο Denis de Rougemont, το Συνέδριο θεωρεί ότι η ευρωπαϊκή ένωση έπαψε να είναι μια ουτοπία και έγινε μια αναγκαιότητα που στηρίζεται στην βαθιά ενότητα της κουλτούρας της. Προκειμένου ν' αποκτήσει λόγο η ευρωπαϊκή συνείδηση, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πολιτισμού θα αναλάβει μια σειρά καθηκόντων: να προωθήσει το συναίσθημα της ευρωπαϊκής κοινότητας μέσω πληροφόρησης, πρωτοβουλιών και εκπαίδευσης· να προσφέρει έναν χώρο συνάντησης, να ευνοήσει την ελεύθερη κυκλοφορία των ιδεών και το συντονισμό ερευνών, να στηρίξει τις προσπάθειες που στοχεύουν στην ομοσπονδίωση των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων και στην συνεργασία των εκπαιδευτικών ιδίως όσον αφορά στην αναθεώρηση των εγχειριδίων της ιστορίας. Η ευρωπαϊκή Συνδιάσκεψη του Πολιτισμού, που έλαβε χώρα στη Λωζάνη τον Δεκέμβριο του 1949, διατύπωσε το πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Κέντρου το οποίο εγκαινιάστηκε στη Γενεύη τον Οκτώβριο του 1950.

Μετά το Συνέδριο της Χάγης, η Διεθνής Επιτροπή συντονισμού των κινήσεων για την ενότητα της Ευρώπης μετασχηματίζεται σε Ευρωπαϊκή Κίνηση, με επίτιμους προέδρους τους Churchill, De Gasperi, Coudenhove-Kalergi, Spaak, Adenauer και Robert Schuman. Πλατεία οργάνωση η οποία συγκεντρώνει και συντονίζει το σύνολο των ευρωπαϊκών κινήσεων, η Ευρωπαϊκή Κίνηση επιτελεί λειτουργία ομάδας επιρροής, ασκώντας πιέσεις στις κυβερνήσεις και στα εθνικά κοινοβούλια, καθώς και στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αξιοποιεί για την επίτευξη αυτού του στόχου ένα σύνθετο δίκτυο οργανώσεων μελών και προσωπικοτήτων ενταγμένων σε πολυεπίπεδες δομές που οι ενέργειές τους συγκλίνουν στην πραγματοποίηση κοινών στόχων. Ε-

κτός του Συνεδρίου, η Ευρωπαϊκή Κίνηση έχει ένα Ομοσπονδιακό Συμβούλιο απαρτιζόμενο κυρίως από τους εκπροσώπους των εθνικών Συμβουλίων οι οποίοι, σε εθνικό επίπεδο, συγκεντρώνουν διάφορα εθνικά και τοπικά κινήματα, και Εκτελεστική Επιτροπή που εκλέγεται από το πρώτο. Αυτή η ομοσπονδιακή και σύνθετη δομή της επέτρεψε να ασκήσει μια καθοριστική επιρροή στην αρχική φάση της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η Ευρωπαϊκή Κίνηση εξάλλου, ήταν εκείνη που προετοίμασε και στήριξε την πρωτοβουλία Monnet-Schuman που αποτέλεσε τον θεμέλιο λίθο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Πρόκειται για τη συγκεκριμένη κατάληξη μιας μακρόχρονης ακολουθίας ιδεών και σχεδίων ένωσης. Σ' αυτή την πορεία, παρατηρούμε μίαν απόκλιση ανάμεσα, από τη μια πλευρά στα σχέδια και τις δηλώσεις που είναι φορείς ιδεών ένωσης, και από την άλλη πλευρά στα προγράμματα δράσης και τις εφαρμογές τους. Έτσι, για παράδειγμα το πρόγραμμα δράσης που εκπονήθηκε στο Συνέδριο της Χάγης εμφανίζεται πιο φιλόδοξο από τα μεγάλα ουτοπικά σχέδια που προετοίμασαν το δρόμο για την ένωση στη διάρκεια των προηγούμενων αιώνων.

Διαβάζοντας εκ νέου τα Ψηφίσματα υπό το φως των σημερινών προόδων της ολοκλήρωσης, είμαστε υποχρεωμένοι να δεχτούμε ότι, στο σύνολό τους, το μεγαλύτερο μέρος των προτάσεων του 1948 μοιάζουν να έχουν πραγματοποιηθεί. Το ευρωπαϊκό μανιφέστο έχει εξαντληθεί.

4. Το Συνέδριο της 40ής επετείου (1988)

Το Συνέδριο της 40ής επετείου επιβεβαίωσε αυτήν την εκτίμηση, δεν είχε όμως την έμπνευση ούτε το θάρρος να διατυπώσει ένα πρόγραμμα για το επόμενο στάδιο. Μεγάλη επετειακή εκδήλωση, δεν υιοθέτησε την πρόταση για τη διεξαγωγή ενός ευρωπαϊκού δημοψηφίσματος και άλλων μέσων που απέβλεπαν να εντείνουν την λαϊκή συμμετοχή. Δεν έστρεψε την προσοχή του στις μορφές που θα μπορούσε ή θα έπρεπε να λάβει η υπό σχηματισμό ευρωπαϊκή ομοσπονδία, ούτε στους τρόπους διάρθρωσης των δομών και των εθνικών, περιφερειακών και κοινοτικών εξουσιών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αποσιώπησε κάθε πρωτοβουλία που θα μπορούσε να διεγείρει τις ευαισθησίες των κυβερνήσεων, χωρίς να λάβει υπόψη τις ευνοϊκότερες στάσεις εκ μέρους της κοινής γνώμης. Έτσι, τον Απρίλιο της ίδιας χρονιάς, το 76% της κοινής γνώμης της Κοινότητας δεχόταν — το 82% στη Δανία και το 76% στην Αγγλία! — ένα δημοψήφισμα για την ευρωπαϊκή ένωση¹⁹. Έχανε μίπως η Ευρωπαϊκή Κίνηση τον προωθητικό της ρόλο, αφήνοντας την πρωτοβουλία στις κυβερνήσεις, στην Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και

στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο; Έχει ακόμη τα απαραίτητα εφόδια για να ξαναβρεί τη ζωτικότητα και τη δημιουργικότητα που επέδειξε στο Συνέδριο της Χάγης; Το μέλλον θα δείξει.

Σαράντα χρόνια πέρασαν από το πρώτο εκείνο Συνέδριο της Χάγης, το Μάιο του 1948. Συγκεντρωμένοι στην ίδια αίθουσα του «Ridderzaal» Binnenhof, ακούμε με συγκίνηση τις ομιλίες του R.von Weizsacker, προέδρου της ΟΔΓ, και του Jacques Delors, προέδρου της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που πραγματεύονται τη θεμελιακή πολιτιστική ενότητα και την εξελικτική πορεία από την ένωση προς την ομοσπονδία. Είχα την τύχη να κάθω στο κέντρο της δεύτερης σειράς στη θέση που η Κα Simone Veil άφησε ελεύθερη όταν κλήθηκε από τον πρόεδρο Mitterand να καθήσει πλάι του.

Είχα μπροστά μου επώνυμους αυχένες και πλάτες. Αυτός ο στιβαρός αυχένας καλοστημένος πάνω στους ώμους ανήκει στον Πρόεδρο Mitterand. Λίγο πιο πέρα, το σκυμμένο κεφάλι του G.Andreotti, υπουργού Εξωτερικών της Ιταλίας, το προφίλ της Simone Veil, και διαγωνίως, ο νεανικός ακόμα λαιμός του βετεράνου των ευρωπαϊκών υποθέσεων, του Henri Brugmans, που μετείχε σ' όλες τις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες. Ακόμη πιο πέρα, ένας αυχένας αγωνιστή, του Cheysson, έπειτα το μουσάτο προφίλ του Pisani και το ευγενές ανάστημα του R. von Weizsacker, τα κυματιστά μαλλιά του R.Lubbers, πρωθυπουργού της Ολλανδίας. Με τον Jacques Delors απέναντί μου, ήταν σαν να ξετυλίγεται μια ταινία μπροστά στα μάτια μου, από το Συνέδριο του Churchill έως την Κοινοτική Ευρώπη. Η γεμάτη επώνυμους ανθρώπους ατμόσφαιρα με βύθισε ξανά στο όραμα που περιγράφει ο Denis de Rougemont στο βιβλίο του *L'Europe en jeu* αφιερωμένο στο Συνέδριο της Χάγης στα 1948. «Κάθομαι πίσω από δύο σειρές από συναρπαστικούς ώμους και αυχένες που ξεπερνούν τις πλάτες των καθισμάτων. Αυτός ο πολύ φαρδύς και κόκκινος αυχένας είναι ο Ramadier, αυτός ο ανοικτόχρωμος και πράος αυχένας είναι ο Van Zeeland, και αυτή η απουσία αυχένα είναι ο Paul Reynaud... Ένας αυχένας λευκός και διογκωμένος πάνω από ένα μαύρο φράκο, ο Winston Churchill». Ο διάκοσμος είναι ίδιος, αλλά οι δρώντες και το κλίμα έχουν αλλάξει. Ενώ οι πρώτοι επρόκειτο ν' ανοίξουν το δρόμο προς την Ένωση κωδικοποιώντας τις πηγές και τους προορισμούς στο «Ευρωπαϊκό Μανιφέστο» και προωθώντας τους στόχους της Ένωσης, οι σημερινοί δρώντες είναι άμεσα δεσμευμένοι από την πραγματικότητα.

Μετά την ομιλία του, αναφορά στις αναμνήσεις του από το Συνέδριο του 1948 και την ομολογία ευρωπαϊκής πίστης, ο Γάλλος Πρόεδρος κατευθύνθηκε προς τη θέση του. Ήταν μια ευκαιρία να ζητήσω τη γνώμη του σχετικά με το ενδεχόμενο ενός δημοψηφίσματος για την ευρωπαϊκή ένωση. Πα-

ρά την κούρασή του λόγω της προεδρικής προεκλογικής εκστρατείας που είχε ολοκληρωθεί μόλις την προηγούμενη, έδωσε μια απάντηση μετρίασμένη όπου, με την οποία άφηνε να εννοηθεί ότι συμφωνούσε επί της αρχής αλλά διατηρούσε αμφιβολίες για τον τρόπο υλοποίησης.

Αναρωτιόμουν αν, με τις προσόδους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την πραγματοποίηση πολλών σχεδίων της, η Ευρωπαϊκή Κίνηση δεν είχε χάσει ένα μέρος της δημιουργικότητάς της και της ικανότητάς της επιρροής.

Κεφάλαιο III

ΓΕΝΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

1. Από την σύλληψη στα πρώτα έργα

Ανάμεσα σε πολλές πρωτοβουλίες κινήσεων και στοχαστών, καθώς και διαφόρων κυβερνητικών οργανώσεων που σφράγισαν την πορεία της ευρωπαϊκής ένωσης μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, μπορούμε να ξεχωρίσουμε δύο μεγάλα ρεύματα: το πρώτο ρεύμα διαπερνά τα σχέδια και τα επιτεύγματα ευρωπαϊκής ένωσης κάτω από δύο διαφορετικούς φωτισμούς: ένα φεντεραλιστικό όραμα και μια φονξιοναλιστική οπτική. Το δεύτερο ρεύμα, των διακυβερνητικών οργανώσεων, υποδιαιρείται σε οργανώσεις ατλαντικές ή ευρω-αμερικανικές και σε καθαρά ευρωπαϊκές οργανώσεις. Πολλά παραδείγματα εικονογραφούν τις δύο αυτές αστερισμούς οργανώσεων που οι λειτουργίες τους επικαλύπτονται σε δύο επίπεδα, το ατλαντικό και το ευρωπαϊκό. Το Σχέδιο Marshall, εισφέροντας την αμερικανική βοήθεια για την ανόρθωση της δυτικής Ευρώπης, αποτέλεσε με τα κίνητρα που έδωσε, την απαρχή της συνεργασίας των ελεύθερων ευρωπαϊκών χωρών στο εσωτερικό της ΟΕΟΣ. Χάρη σ' αυτή την «υποχρεωτική» συνεργασία επιτελέστηκαν τα πρώτα βήματα στη κατεύθυνση της κατάργησης των ποσοστώσεων και της προώθησης του ενδο-ευρωπαϊκού εμπορίου. Αυτό το ανεκτίμητο αμερικανικό δώρο, καθώς και η υποστήριξη στην Ευρωπαϊκή Κίνηση πρόσφεραν αποφασιστική βοήθεια στην ενθάρρυνση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ενώ αυτή η ενθάρρυνση στον τομέα της οικονομικής συνεργασίας βρήκε στη συνέχεια μια ανταπόκριση στο αυτόνομο ευρωπαϊκό ρεύμα, δεν ίσχυσε το ίδιο στο τομέα της ασφάλειας. Πράγματι, η Ατλαντική Συμμαχία (και η οργάνωσή της το NATO) συνεχίζει να επωμίζεται τα κύρια καθήκοντα στον τομέα της άμυνας της δυτικής Ευρώπης. Σ' αυτόν τον κατεχόμενη πολιτικό τομέα, η Ευρώπη πορευόμενη προς την ένωση δεν έχει ακόμη κατακτήσει την αυτονομία της. Παρά την αποσύνθεση του Ανατολικού μπλοκ και τη διάλυση του Συμφώνου της Βαρσοβίας, που συνέπεσαν με

τη σχετική κάμψη της αμερικανικής οικονομικής δύναμης και κατ' επανάληψη εκπεφρασμένες επιθυμίες, μερικής τουλάχιστον, αποχώρησης των αμερικανικών δυνάμεων από την Ευρώπη, η ευρωπαϊκή ασφάλεια παραμένει μια κοινή αμερικανο-ευρωπαϊκή υπόθεση, την κύρια ευθύνη της οποίας επωμίζεται το NATO. Εξ ου η διαρκώς επίκαιρη συζήτηση για τη συγκρότηση ενός ευρωπαϊκού πυλώνα στο εσωτερικό του NATO — ιδέα που πρότεινε ο John Kennedy — και μιας μεγαλύτερης αυτονομίας της Ευρώπης στον τομέα της ασφάλειας. Πρόκειται για ένα από τα θεμελιώδη ζητήματα που προβληματίζουν περιοδικά τους διαπραγματευτές της πολιτικής Ένωσης. Σε αντίθεση με την κεκτημένη αυτονομία στα οικονομικά και τεχνολογικά ζητήματα, ο τομέας της ασφάλειας θέτει το ζήτημα της αλληλεξάρτησης που, ως ομφάλιος λώρος, συνδέει τη δυτική Ευρώπη και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Αυτή η σχέση «εξάρτησης» ήταν συχνά στο επίκεντρο των συζητήσεων για την πολιτική Ένωση και λειτούργησε ως κίνητρο ή πρόσχημα για την καθυστέρηση της υλοποίησής της. Στο βαθμό που δεσμοί εξάρτησης τείνουν να μετασχηματισθούν σε μια πραγματική εταιρική σχέση βασισμένη στο διάλογο ανάμεσα στις δύο δυνάμεις, την Αμερική και την Ευρώπη, το ευρωπαϊκό ρεύμα έχει την τάση να βαθιάει και να μεγενθύνεται γύρω από τον δυναμικό πυρήνα που σχηματίζει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Παράλληλα, το κατεχοχίν ευρωπαϊκό ρεύμα παρουσιάζει δύο εκφάνσεις, δύο αντιλήψεις που ενσαρκώνουν την ίδια θέληση ένωσης: η σύγκλιση των δύο αυτών μεθόδων, εκ των οποίων, η μια συγγενεύει με τη σφαιρική πολιτική προσέγγιση που διαπνέεται από τις φεντεραλιστικές αρχές και εμπειρίες, και η άλλη εμπνέεται από τη λειτουργική μέθοδο. Η μέθοδος αυτή την οποία επινόησαν οι Mitrani και Scelle προς όφελος των εξειδικευμένων διεθνών οργανώσεων, δοκιμάστηκε σε εμπειρίες ενδοσυμμαχικής συνεργασίας στη μεταπολεμική Γερμανία και στο πρώτο γαλλικό πρόγραμμα ανασυγκρότησης υλοποιήθηκε υπό τη διεύθυνση του Jean Monnet. Το πρώτο ρεύμα διαδόθηκε μέσω των ευρωπαϊκών κινήσεων και άφησε έντονα ίχνη: οι ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες είναι έργα ομάδων πίεσης, και διαμορφωτών της κοινής γνώμης, η δε προέλευσή τους ανάγεται στα αντιστασιακά κινήματα που μεταλλάχθηκαν στη συνέχεια σε δίκτυα ανθρώπων οργανωμένων πέραν από τα σύνορα των χωρών τους και στρατευμένων σ' ένα κοινό στόχο: τη δημιουργία μιας δημοκρατικής ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Αυτά τα σχέδια και οι πρωτοβουλίες, διαμορφωμένα από προσωπικότητες προερχόμενες από διαφορετικούς χώρους, «κωδικοποιήθηκαν» στο Συνέδριο της Χάγης το 1948, πριν υιοθετηθούν από τα κυβερνητικά όργανα με την παρότρυνση της Ευρωπαϊκής Κίνησης. Το Συνέδριο της Χάγης κατέληξε στη δημιουργία του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πολιτισμού και του Κολλεγίου της Ευρώπης στη Bruges.

Η ώθηση αυτή, την οποία εμφύσησαν οι ευρωπαϊκές ελίτ και οι διάφορες φιλοευρωπαϊκές κινήσεις, η οποία αποτέλεσε την απαρχή της διαδικασίας ένωσης, συνιστά ακόμη και σήμερα ένα από τα πρωταρχικά χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι πρωτοβουλίες των ομάδων που αναφέρθηκαν συμπληρώθηκαν στη συνέχεια από τις δραστηριότητες πολλών πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών δυνάμεων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι δραστηριότητες και οι δομές αυτές συγκροτούν ένα από τα κοινωνικά θεμέλια της Κοινότητας.

Το πέρασμα από τον ιδιωτικό τομέα των πρωτοβουλιών των ομάδων πίεσης στον δημόσιο τομέα, συντελείται τη στιγμή της δημιουργίας του Συμβουλίου της Ευρώπης. Θεμελιωμένο στις αρχές της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το Συμβούλιο της Ευρώπης ενσάρκωσε την ελπίδα των ευρωπαίων φεδεραλιστών. Αν και εγκλωβισμένο από την αρχή ήδη σε ένα χωλό συμβιβασμό, είναι επηρεασμένο από αντιλήψεις περί ενώσεως εκπροσωπούμενες κυρίως από τη βρετανική κυβέρνηση: η Επιτροπή των Υπουργών, διακυβερνητικός θεσμός, διαθέτει διευρυμένες εξουσίες σε σχέση με την Κοινοβουλευτική Συνέλευση που, αν και εκπροσωπεί τα κοινοβούλια των χωρών μελών, διαθέτει μόνον εξουσία διαβούλευσης. Αυτή η διακυβερνητική πρωτοκαθεδρία οδήγησε σύντομα σε αδιέξοδο. Μόνον η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, προικισμένη με μια Επιτροπή και ένα Δικαστήριο μπόρεσε να αποφύγει την ακινησία του Συμβουλίου της Ευρώπης. Και μόνο χάρις στις θεμελιώδεις του αρχές το Συμβούλιο της Ευρώπης μπόρεσε να βρει μια δεύτερη πνοή, μετά την πτώση του τοίχους του Βερολίνου και τη μετάβαση των χωρών της τέως κομμουνιστικής Ευρώπης στη δημοκρατία. Παρά το γεγονός ότι παρέχει ένα γενικό πλαίσιο δράσης, το Συμβούλιο της Ευρώπης στερείται την κρίσιμη οικονομική και κοινωνική ισχύ που συνιστά την ουσία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Από τα πρώτα βήματα της ολοκλήρωσης, το Συμβούλιο της Ευρώπης υποδηλώνει μια τεχνητή αποσύνδεση ανάμεσα στο πολιτικό και στο οικονομικό, αποσύνδεση που επιτελείται προς όφελος των γενικών πολιτικών αρχών, η εφαρμογή των οποίων έχει ανατεθεί σε μια ανίσχυρη διακυβερνητική δομή.

Στην αυγή της δεκαετίας του '50, λίγες ενδείξεις προμηνύουν μια ταχεία σύσταση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η απογοήτευση που προκάλεσε η ανικανότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης να πραγματοποιήσει το σχέδιο ευρωπαϊκής ένωσης συμπίπτει με μια οικονομική κρίση χαρακτηριζόμενη από ενεργειακή έλλειψη και άτακτη υπερπαραγωγή χάλυβα. Μόνον μια ισχυρή πολιτική βούληση στην βάση μιας πρότασης ανταποκρινόμενης σε πραγματικές ανάγκες ήταν σε θέση να επανασυνδέσει τα διασκορπισμένα νήματα των εθνικών συμφερόντων, συχνά αντιφατικών, των ευρωπαϊκών χωρών.

Η σπίθα άναψε με τη συνάντηση του Robert Schuman, ενός πολιτικού οραματιστή αλλά ταυτόχρονα πραγματιστή, και ενός πρωτεργάτη συνεργιών προικισμένου με τεχνικο-λειτουργική φαντασία, του Jean Monnet. Χάρη στη συνεργασία τους, η πολιτική πρόθεση πήρε τη μορφή μιας συγκεκριμένης πρότασης που κατέληξε στη σύσταση της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Σ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διακρίνουμε ανάγλυφα μια πολιτική θέληση που, ανάλογα με τις εποχές, παίρνει μια απόχρωση περισσότερο ή λιγότερο σαφή. Ο στόχος είναι μια σφαιρική πολιτική ένωση, μια ομοσπονδία ή μια κοινότητα ομοσπονδιακού τύπου. Όποια κι αν είναι η μορφή της, η ένωση στοχεύει να διαμορφώσει μια δυναμική ισορροπία ανάμεσα σε θεσμούς προικισμένους με κοινές εξουσίες και θεσμούς των Κρατών μελών και των περιφερειών. Αυτή η πολιτική βούληση, αν και διατυπώνεται σαφώς στα γραπτά των Robert Schuman και Jean Monnet, παρουσιάζεται με μια μορφή περισσότερο τομεακή και λιγότερο καταφατική στη Διακήρυξη της 9ης Μαΐου του 1950. Εμπνευσμένη από την πολιτική και προσωπική εμπειρία του Robert Schuman και την εμπειρία του πρώτου γαλλικού σχεδίου του Jean Monnet, η Διακήρυξη αυτή προτείνει τη συνδιάθεση των δύο βασικών τομέων, του άνθρακα και του χάλυβα και την κοινή τους διαχείριση από μια Ανώτατη Αρχή. Η κατευθυντήρια ιδέα είναι ότι οι δύο αυτοί τομείς, που ήταν στο επίκεντρο των γαλλο-γερμανικών πολέμων και συνιστούν το θεμέλιο της δύναμης των Εθνών, είναι ικανοί να δημιουργήσουν στενούς δεσμούς αλληλεγγύης σε μια Κοινότητα βασισμένη στην ενότητα της μεγάλης βιομηχανικής λεκάνης. Σφυρηλατώντας μια έμπρακτη αλληλεγγύη η οποία θα εξαπλωθεί βαθμιδόν σε άλλους τομείς, η νέα Κοινότητα θα προξενήσει μια ανατροπή των εξωτερικών πολιτικών, και θα εξασφαλίσει ταυτόχρονα την ειρήνη και την ευημερία όλων των μελών της. Σήμερα, δεν μπορούμε παρά να θαυμάζουμε αυτό το σχέδιο των οραματιστών που πέτυχε να μεταφράσει την ιδέα της ένωσης σε πράξη.

Στη διάρκεια της διαπραγμάτευσης υπό την προεδρία του Jean Monnet, η πολιτική βούληση βρίσκει μια θεσμική έκφραση χάρις στην πρωτοβουλία του Μπενελούξ. Πράγματι, το κοινοτικό σύστημα που προέκυψε απ' αυτήν ξεπερνά τις ανάγκες διαχείρισης των τομέων άνθρακα και χάλυβα. Προβλέπει όχι μόνο μια Ανώτατη Αρχή που θα διαθέτει υπερεθνικές εξουσίες, επικουρούμενη από μια συμβουλευτική επιτροπή αντιπροσωπεύουσα τους κύριους ενδιαφερόμενους, καθώς και από ένα ειδικό Συμβούλιο Υπουργών που θα εξασφαλίζει τη διασύνδεση με τις εθνικές κυβερνήσεις, και κυρίως από μια Κοινή Συνέλευση και από ένα Δικαστήριο. Έτσι, το σύστημα της ΕΚΑΧ φέρνει στο νου ένα παραμορφωμένο και ατελές αλλά σφαιρικό πολιτικό σύστημα.

Η πολιτική βούληση επιβεβαιώνεται με την πρόταση που κατέθεσε ο René Pleven, μόλις τρεις μήνες μετά τη Διακήρυξη Schuman, για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας. Η αποτυχία της ΕΑΚ και της φυσικής της προέκτασης, της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας (βλ. πιο κάτω) θα προξενήσει την πρώτη μεγάλη ευρωπαϊκή κρίση συντρίβοντας την ορμή της ένωσης και ακρωτηριάζοντας τις εξουσίες της ΕΚΑΧ. Το δε μέγιστον, η αποτυχία αυτή παρέλυσε τις προσπάθειες πολιτικής ένωσης και διέλυσε τον απαραίτητο παραλληλισμό ή τη συμπληρωματικότητα ανάμεσα στην οικονομική ένωση και την πολιτική ένωση. Έφερε εξάλλου στο φώς τη στάση της Αγγλίας, καθώς και τις δυσκολίες της πολιτικής ένωσης που προκύπτουν από την εξάρτηση της Ευρώπης από τις Ηνωμένες Πολιτείες στον τομέα της άμυνας και τον ηγεμονικό τους ρόλο στο ΝΑΤΟ και στον κόσμο. Αν και μετριάσθηκε εν μέρει, αυτή η αμφίσημη προβληματική δεν παύει να βαρύνει ακόμη και σήμερα στις στάσεις των κυβερνήσεων και στη διαπραγμάτευση που, ακόμη μια φορά στοχεύει στην επανασύνδεση των νημάτων της πολιτικής ένωσης. Το χτύπημα που προκάλεσε η αποτυχία της ΕΑΚ γέννησε τη δυσπιστία των πολιτικών αρχηγών απέναντι στην υπερεθνικότητα και τους επέβαλε μια πιο συγκρατημένη στάση στην ευρωπαϊκή τους πορεία. Αυτή η εθνικιστική αντίδραση δεν εμπόδισε ωστόσο τις κυβερνήσεις των Έξι να αναθερμάνουν στη Μεσσήνη, μόλις εννέα μήνες αργότερα, την ιδέα μιας οικονομικής Κοινότητας και μιας ατομικής Κοινότητας. Αυτό το ιστορικό γεγονός δεν επισημάνθηκε την εποχή εκείνη, εκτός από ορισμένες περιθωριακές αναφορές στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η Συνδιάσκεψη της Μεσσήνης, της 1ης και 2ας Ιουνίου 1955, αποφάσισε τη σύσταση μιας Διακυβερνητικής Επιτροπής που, υπό την καθοδήγηση του Paul Henri Spaak, επεξεργάσθηκε την Έκθεσή της, προτείνοντας την εγκαθίδρυση μιας γενικής κοινής αγοράς και τη σύμπραξη στον τομέα της ατομικής βιομηχανίας²⁰. Η Έκθεση αυτή, που κοινοποιήθηκε τον Απρίλιο του 1956, θα χρησιμοποιηθεί ως βάση στη διαπραγμάτευση που θα καταλήξει στην υπογραφή των συνθηκών της Ρώμης, στις 27 Μαρτίου του 1957, και στην έναρξη ισχύος τους στην αρχή του 1958. Έτσι, τρία χρόνια μετά τον τραυματισμό της ΕΑΚ, η ΕΟΚ και η Ευρατόμ επιβεβαιώνουν την αναγκαιότητα και τη ζωντικότητα της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης απόρροια της δημιουργίας της ΕΚΑΧ.

Αυτή η ανάκαμψη της διαδικασίας ενοποίησης μετά από μια βραχεία περιόδο στασιμότητας, αξίζει να μελετηθεί. Ανάλογα με την ανάγνωση που κάνει κανείς, η διαδικασία ολοκλήρωσης φαίνεται να πορεύεται με μια εντυπωσιακή ταχύτητα ή με μια υπερβολική βραδύτητα. Κάτω από μια ιστορική οπτική, αυτή η επαναστατική διαδικασία εκπλήσσει με την ταχύτητά της: τρία χρόνια μετά το τέλος των εχθροπραξιών, οι Ευρωπαίοι, φίλοι και

τέως εχθροί, συγκεντρώνονται στη Χάγη το 1948 για να καθορίσουν το σχέδιό τους. Δύο χρόνια αργότερα, η ιδέα της ΕΚΑΧ διακηρύσσεται επισήμως, οδηγώντας στη γέννηση της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας προικισμένης με περιορισμένες σε έκταση αλλά πραγματικές εξουσίες. Όλα μοιάζουν να διακυβεύονται το 1954, όμως η συνέχεια εξασφαλίζεται με την ίδρυση της οικονομικής και της ατομικής Κοινότητας το 1958. Τριάντα χρόνια αργότερα, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη εμφυσά μια νέα πνοή στη διαδικασία ενοποίησης και επικυρώνει την πολιτική συνεργασία. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου, το πεδίο δράσης επεκτείνεται, η διαδικασία επιβεβαιώνεται με την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την ώθηση που δίνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενώ η Ευρωπαϊκή Κοινότητα διευρύνεται με την προσχώρηση της Αγγλίας, της Δανίας και της Ιρλανδίας το 1973, της Ελλάδας το 1981, και της Ισπανίας και Πορτογαλίας το 1986. Πόσο γρήγορες εξελίξεις, αν ληφθεί υπόψη η πορεία διαμόρφωσης μιας πολυεθνικής-πολυθρησκευτικής ομοσπονδίας, όπως η Ελβετία που γιόρτασε το 1991 την 700η της επέτειο.

Στα μάτια όμως των Ευρωπαίων αγωνιστών, η πορεία προς την ένωση φάνηκε απελπιστικά αργή στο πλαίσιο της αλλαγής της παγκόσμιας συγκυρίας. Η επιτάχυνση της ιστορίας, η ταχύτητα της τεχνολογικής εξέλιξης σε συνδυασμό με αλλαγές όπως οι ανατροπές στην Ανατολική Ευρώπη είναι επίσης παράγοντες που δεν επιδέχονται αναβολές αλλά απαιτούν μια επιτάχυνση της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Σ' αυτή την προοπτική, ο ρυθμός της ολοκλήρωσης δεν πρέπει να εξετάζεται κάτω από το φως του παρελθόντος, αλλά σύμφωνα με το σημερινό πλαίσιο των επικοινωνιών και των ταχέων αλληλεπιδράσεων που σχεδόν δημιουργούν έναν συγχρονισμό με γεγονότα που άλλοτε τα χώριζε μια απόσταση μηνών ή ετών. Αυτή ωστόσο η επιτάχυνση των γεγονότων και των υλικών μετασχηματισμών εγείρει το ερώτημα του κατά πόσον οι στάσεις και οι συμπεριφορές ακολουθούν και προσαρμόζονται στο ρυθμό αυτής της εξωτερικής εξέλιξης. Σ' αυτήν την οπτική, η εξέλιξη των ευρωπαϊκών κινήσεων και ο σχηματισμός μιας Κοινότητας βασισμένης κατά κύριο λόγο στην γαλλο-γερμανική συνεννόηση φαίνονται ως ιστορικό θαύμα. Όπως ακριβώς και η μεταστροφή της εξωτερικής πολιτικής της Γαλλίας μετά το Σχέδιο Schuman, η υποκατάσταση των δεσμών εμπιστοσύνης στα εχθρικά αισθήματα, καθώς και η βαθιά αλλαγή των απόψεων των πολιτικών και οικονομικών αρχηγών, και των ευρύτερων στρωμάτων του πληθυσμού. Η ισχύς της διαδικασίας ενοποίησης, παρά τον τραυματισμό της ΕΑΚ, η διάρκειά της και αποφασιστικότητά της παρά τις sporadικές στασιμότητες, καταμαρτυρούν το βάθος και την έκταση αυτής της διαδικασίας απόρροια των ευρωπαϊκών κινήσεων και των πρωτοβουλιών των Ευρωπαίων ηγετών.

Μετά τη Μεσσήνη, οι προσπάθειες ολοκλήρωσης επικεντρώθηκαν στην οικονομία και την τεχνολογία αποσιωπώντας, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις, τα προβλήματα της πολιτικής ένωσης και των δύο βασικών παραμέτρων τους, της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας. Χρειάστηκε να περιμένουμε την Ενιαία Πράξη ώστε η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία να επισφραγισθεί με μια μάλλον άτολμη μορφή και η ασφάλεια να περιλαμβάνεται σε μια επίσημη συμφωνία. Ωστόσο, η ανισορροπία ανάμεσα στην οικονομική ένωση και την εμβρυώδη πολιτική ένωση διαιωνίστηκε έως τη νέα πρωτοβουλία του 1990.

2. Ο ρόλος των ευρωπαϊκών προσωπικοτήτων

Η δημιουργία της ΕΚΑΧ και η ίδρυση των δύο νέων Κοινοτήτων μαρτυρούν τον πρωταρχικό ρόλο των μεγάλων πολιτικών προσωπικοτήτων στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ένωσης. Δημιουργήματα του διδύμου Schuman-Monnet, η ΕΚΑΧ φέρει από τα πρώτα της βήματα τη σφραγίδα της δυναμικής προσωπικότητας του Jean Monnet και της λειτουργικής και πραγματιστικής επινοήσεώς του. Η κρίση της ΕΑΚ τον οδήγησε στην εγκατάλειψη της προεδρίας της Ανώτατης Αρχής για να αφιερωθεί, ιδρύοντας την Επιτροπή Δράσης για τις Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης, στην προώθηση και υλοποίηση της Κοινής Αγοράς και της Ευρατόμ, καθώς και στη συνέχιση και την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης²¹. Παίρνοντας τη σκυτάλη της Ευρωπαϊκής Κίνησης η οποία είχε χάσει το δυναμισμό της εξαιτίας της τομεακής ολοκλήρωσης, η Επιτροπή Monnet επιδιώκει να ανταποκριθεί με τις διακηρύξεις της και τις επίκαιρες ενέργειές της στα άμεσα και συγκεκριμένα αιτήματα. Η εξουσία και η επιρροή της Επιτροπής αυτής έγκεινται στην ικανότητα πειθούς του Προέδρου της καθώς και στις πενήντα προσωπικότητες που την απαρτίζουν: φιλοευρωπαίοι πολιτικοί ηγέτες των σοσιαλιστικών κομμάτων, χριστιανο-δημοκράτες και φιλελεύθεροι, καθώς και εργατικά συνδικάτα. Με τις θέσεις της, η Επιτροπή παρείχε την υποστήριξη της στο έργο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και πρότεινε λύσεις στα επίκαιρα προβλήματα που έθετε η πολιτική Ένωση, η διεύρυνση της Κοινότητας και οι σχέσεις Ευρώπης - Ηνωμένων Πολιτειών. Γι' αυτό το σκοπό, η Επιτροπή Monnet ανέπτυξε μια έντονη δραστηριότητα υπέρ της επικύρωσης των συνθηκών της Ρώμης, ιδίως στη γαλλική εθνοσυνέλευση καθώς και στο Bundestag (Βουλή της ΟΔΓ), σύμφωνα με τη μαρτυρία του βουλευτή του SPD Mellies, τώως μέλους της Επιτροπής Monnet²². Η Επιτροπή Δράσης, άμεσα συνδεδεμένη με τη προσωπικότητα του Jean Monnet, διαλύθηκε από

τον πρόεδρό της την παραμονή του θανάτου του. Σε αντίθεση με την Επιτροπή Monnet, η Ευρωπαϊκή Κίνηση συνέχισε τη δραστηριότητά της παρά τις διακυμάνσεις που είχε στη διαδρομή της.

Ο ρόλος των προσωπικοτήτων λαμπρύνεται από τη σημαντική επιρροή του Paul-Henri Spaak στην ευρωπαϊκή πολιτική: είναι εκείνος που παρακίνησε, μαζί με τον Fernand Dehousse, μια πλειοψηφία βέλγων βουλευτών της σοσιαλιστικής παράταξης να ψηφίσουν υπέρ της ΕΚΑΧ. Φλογερός υποστηρικτής της ΕΑΚ και της πολιτικής Κοινότητας, αρνήθηκε οποιαδήποτε παραχώρηση ζήτησε ο Mendes-France ο οποίος πρότεινε μια μεταβατική περίοδο και μια άμβλυνση ορισμένων εξουσιών που θεωρήθηκαν ιδιαζόντως υπερεθνικές. Στο όνομα της ίδιας λογικής της υπερεθνικότητας ο Paul-Henri Spaak θα απορρίψει, οκτώ χρόνια αργότερα, το γκωλικό σχέδιο πολιτικής ένωσης. Αντ' αυτού, στη διάρκεια της επεξεργασίας της Έκθεσης Spaak, που χρησίμευσε ως βάση στη διατύπωση των συνθηκών της Ρώμης, είχε υιοθετήσει μια εύκαμπτη στάση στις προσπάθειές του να προστατεύσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέναντι στις επεκτατικές εξουσίες του Συμβουλίου. Χάρη σ' αυτή τη στρατηγική διαπνεόμενη από φρόνηση και στη στήριξη της Επιτροπής Monnet, η θεσμική διάσταση των δύο νέων συνθηκών δεν εμπόδισε την επικύρωσή τους. Την εποχή εκείνη η υπερεθνικότητα ήταν ένα ευρωπαϊκό ταμπού. Εάν οι μεγάλες στιγμές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης φέρουν το αποτύπωμα τα χαρακτηριστικά μεγάλων προσωπικοτήτων όπως του Adenauer, του De Gasperi, του Hallstein, πρώτου προέδρου της Επιτροπής της ΕΟΚ, του στρατηγού de Gaulle, του Giscard d'Estaing και του Schmidt, του Mitterand και του Kohl ή της Κας Thatcher και του Delors, η διαδικασία ολοκλήρωσης, ως συνεχές ρεύμα, μεταβλητό αλλά βαθύ, φέρνει επί σκηνής ένα πλήθος δρώντων: ηγέτες και πολιτικά κόμματα, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, ως και πολίτες και την εκάστοτε κοινή γνώμη.

Οι κοινοβουλευτικοί και τα πολιτικά κόμματα ανέλαβαν τήν πρωταρχική ευθύνη στη διάρκεια της επικύρωσης των συνθηκών ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, επικυρώνοντας τη συνθήκη της ΕΚΑΧ και εγκρίνοντας την υπερεθνική δομή της. Από την άλλη πλευρά, οι γάλλοι βουλευτές δεν κατόρθωσαν να επιτύχουν μια πλειοψηφία υπέρ της ΕΑΚ και καταψήφισαν τη συνθήκη η οποία είχε ωστόσο επικυρωθεί από τα κοινοβούλια των εταίρων τους. Στη συνέχεια, η επικύρωση των συνθηκών της Ρώμης θεωρήθηκε, ορθώς, σαν μια ευρωπαϊκή δοκιμή όσον αφορά στη συμπεριφορά των πολιτικών κομμάτων στα εθνικά κοινοβούλια. Οι ψήφοι έγκρισης χωρίς να προκαλέσουν κάποια έκπληξη και στα έξι κοινοβούλια χαρακτηρίστηκαν από μια ευρωπαϊκή μεταστροφή των σοσιαλιστικών κομμάτων της Γερμανίας και της Ιταλίας η οποία σχετίζεται με τη δράση της Επιτροπής Monnet²³. Αυτή η μεταστροφή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη φιλο-ευρωπαϊκή στάση των

εργατικών συνδικάτων που, όπως το γερμανικό DGB, θα επηρεάσουν τα κόμματα της αριστεράς. Έτσι, μερικά χρόνια αργότερα, το ιταλικό συνδικάτο που πρόσκειται στο κομμουνιστικό κόμμα θα το παρασύρει στον δρόμο του ευρωκομμουνισμού.

Η έγκριση των δύο Κοινοτήτων από τις κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των έξι χωρών μελών επιτεύχθηκε με μια νέα κατανομή των εξουσιών: σ' αυτή τη διευθέτηση, το Συμβούλιο, θεσμός που αντιπροσωπεύει τις εθνικές κυβερνήσεις, καταλαμβάνει μια κεντρική θέση επιφορτισόμενο την κύρια εξουσία λήψεως αποφάσεων. Η ολίσθηση αυτή προς διακυβερνητικά σχήματα πραγματοποιήθηκε βαθμιαία στην ΕΚΑΧ όπου η Ανώτατη Αρχή, ελλείψει ενός πιο σταθερού ερείσματος, αναγκάστηκε να ζητήσει τη στήριξη του Συμβουλίου Υπουργών των Κρατών μελών. Το νέο κοινοτικό σύστημα επικυρώνει την εμπειρία της ΕΚΑΧ ενισχύοντας την, υπό την πίεση μιας αρκετά δυσμενούς συγκυρίας για την αποκατάσταση και τη διεύρυνση των εξουσιών του υπερεθνικού θεσμού. Οι Επιτροπές των δύο νέων Κοινοτήτων κατέλαβαν την κεντρική θέση της Ανώτατης Αρχής. Εντούτοις, με τη λιγότερο προκλητική ονομασία τους ως Επιτροπές, οι συνθήκες της Ρώμης τους ανέθεσαν έναν κινήτήριο ρόλο, αν και φαινομενικά περιορισμένο. Οι Επιτροπές — η Επιτροπή μετά τη συγχώνευση των οργάνων εκτελεστικής εξουσίας το 1967 — υπεύθυνες ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προικίζονται με μια εξουσία πρωτοβουλιών και προτάσεων. Αναλαμβάνουν επίσης να εξασφαλίσουν τη λειτουργία και την ανάπτυξη της κοινής αγοράς και των πυρηνικών βιομηχανιών. Αλλά το Συμβούλιο είναι εκείνο που αποφασίζει με ομοφωνία και αργότερα με ειδική πλειοψηφία. Αυτή η προβλεπόμενη μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία επρόκειτο να τονίσει τον κοινοτικό χαρακτήρα του Συμβουλίου. Εκτός από το δημοκρατικό έλεγχο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει μια ευρύτατη συμβουλευτική εξουσία, ενώ το Δικαστήριο αποκτά πιο εκτεταμένες αρμοδιότητες που του επιτρέπουν ν' ασκεί έναν δικαστικό έλεγχο στο ευρύ κοινοτικό πεδίο που συνδέεται με τη γενική Κοινή Αγορά. Οι κοινοτικές πράξεις, όπως οι κανονισμοί και οι αποφάσεις περιβάλλονται από μια υποχρεωτική ισχύ και εκτελεστικότητα, και έχουν μια άμεση εφαρμογή στα πρόσωπα και τις ομάδες. Η οδηγία, που θεωρείται «ένα ήπιο δίκαιο» («soft law»), είναι υποχρεωτική ως προς τους στόχους που καθορίζει αλλά εναποθέτει την επιλογή των μέσων στα εθνικά όργανα. Στον απολογισμό του κοινοτικού συστήματος που προσπάθησα να καταρτίσω στις αρχές του 1961, διαπίστωσα ότι παρόλο που διαθέτει μια διακυβερνητική δομή πιο προφανή απ' ό,τι η ΕΚΑΧ, η ΕΟΚ προβλέπει μια σημαντική επέκταση των εξουσιών στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και της κοινής εμπορικής πολιτικής — λογική προέκταση της τελωνειακής ένωσης — και αποδίδει στη συνθήκη μια απεριόριστη διάρκεια. Σε πολλούς τομείς, οι συν-

θήκες της Ρώμης διευρύνουν και ενδυναμώνουν τον κοινοτικό χαρακτήρα του ευρωπαϊκού συστήματος. Ιδού τα συμπεράσματα του απολογισμού:

Η συμβολή των νέων Κοινοτήτων είναι αποφασιστική κυρίως σε πρακτικό επίπεδο. Όχι μόνο διευρύνουν το πεδίο της κοινής δράσης και τον αριθμό των θεματικών περιοχών, αυξάνοντας τη βαρύτητα των τριών Κοινοτήτων, αλλά διανοίγουν — ιδίως η Κοινή Αγορά — τη διαδικασία ολοκλήρωσης²⁴. Με αφετηρία την ΕΚΑΧ, αυτή η διαδικασία ολοκλήρωσης πήρε μια απρόβλεπτη έκταση στη γενικευμένη Κοινή Αγορά²⁵. Συνιστά μια εκτενή αλυσίδα ενεργειών και αντενεργειών: καταρχήν οι οικονομικοί παράγοντες αντέδρασαν στο «γεγονός» της Κοινής Αγοράς. Η προσαρμογή τους ακολούθησε, και στη συνέχεια ξεπέρασε το ρυθμό της προβλεπόμενης ολοκλήρωσης, καθιστώντας αναγκαία την επιτάχυνση της Κοινής Αγοράς: απ' αυτόν τον τομέα, η κίνηση, μεταδόθηκε στα συνδικάτα τα οποία μη ακούμενα πλέον στο να αντιδρούν, προσπάθησαν να συμμετάσχουν οργανώνοντας την κοινή τους δράση σε κοινοτικό επίπεδο. Τα πολιτικά κόμματα δεν έμειναν στο περιθώριο. Ανασυντάχτηκαν πέραν των εθνικών συνόρων και, για να ανταποκριθούν στον νέο τους προορισμό, επεδίωξαν να αποκτήσουν ένα οργανικό σχήμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Όμως, το σημαντικότερο είναι ότι με την Κοινή Αγορά, η Ευρώπη «κατέβηκε στο δρόμο»: η ΕΚΑΧ και η Ευρατόμ δρουν κατά κάποιον τρόπο στο περιθώριο της καθημερινής ζωής και των άμεσων συμφερόντων της μεγάλης πλειοψηφίας των 165 εκατομμυρίων ανθρώπων οι οποίοι επηρεάζονται άμεσα από τις συνέπειες της Κοινής Αγοράς. Εξαιτίας, ακριβώς, των συγκεκριμένων τους συμφερόντων μπαίνουν οι πολίτες στο παιχνίδι, και με βάση αυτά θα κληθούν να ασκήσουν έλεγχο στην κοινή διαχείριση, και στη συνέχεια να συμμετάσχουν σ' αυτήν. Από τον έλεγχο στη συμμετοχή μέσω μιας Συνέλευσης προερχόμενης από άμεση καθολική ψηφοφορία, αυτή είναι η αρχική συναρμογή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Με βάση αυτούς τους παράγοντες, σε διάδραση μεταξύ τους, υπεράνω εθνικών συνόρων και ενεργώντας υπέρ μιας στενότερης αλληλεγγύης, θα μπορέσει να οικοδομηθεί μια νέα κοινωνική κοινότητα. Αυτή η έμπρακτη αλληλεγγύη, υπαγόμενη στους κοινούς κανόνες και θεσμούς, και διαποτισμένη με την περισσότερο ή λιγότερο συνειδητή συγκατάθεση διαφόρων κοινωνικών παραγόντων, προοικονομίζει το πολιτικό θεμέλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Διότι, στην υπάρχουσα «οικονομική ομοσπονδία» λείπει ένα μόνον ουσιαστικό στοιχείο: η πολιτική της προέκταση.

Επιχειρήσαμε ν' αναδείξουμε μια πλευρά αυτής της πολύπλοκης διαδικασίας: το θεσμικό της μηχανισμό. Αυτή η αποσπασματική έρευνα μας οδήγησε σ' ένα περιορισμένο συμπέρασμα: οι υπερεθνικές Κοινότητες «επικαλύπτουν», σύμφωνα με την έκφραση του προέδρου Schuman, «μία μεταβλη-

τή πραγματικότητα». Συνεπώς, μπορεί ν' αξίζει να διατηρηθεί η χρήση του όρου «υπερεθνικές», και τούτο για δύο λόγους: για να διακρίνουμε τις Κοινότητες είτε από διεθνείς οργανώσεις, είτε από τη Συνομοσπονδία Κρατών ή το Ομοσπονδιακό Κράτος, αναδεικνύοντας έτσι τα πρωτότυπα χαρακτηριστικά αυτής της νέας μορφής διεθνούς συνεργασίας. Όμως, η υπερεθνικότητα δεν είναι φτιαγμένη από ένα μεμονωμένο στοιχείο, αλλά από την ταυτόχρονη συνδρομή πολλών χαρακτηριστικών και παραγόντων²⁶.

Αυτή η διαδικασία ολοκλήρωσης που ξεκίνησε με την ΕΚΑΧ, διευρύνει από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, θεωρήθηκε σύντομα μη αναστρέψιμη παρά το πλήθος απειλών και εντάσεων που επέφερε. Όντως, αυτή η διαδικασία δεν ακολούθησε μια ευθύγραμμη πρόοδο αλλά μάλλον μια κυμαινόμενη πορεία, λόγω των πολλών κρίσεων και πληγμάτων στα οποία εκτέθηκε από τα πρώτα της χρόνια.

3. Η δυναμική των κρίσεων: 1963 και 1965

Οι διαδοχικές κρίσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθυστέρησαν, χωρίς να καταφέρουν καίριο πλήγμα τη διαδικασία της ενοποίησης. Η αποτυχία της ΕΑΚ προκάλεσε την αποσύνδεση ανάμεσα στην πολιτική και στη οικονομική ολοκλήρωση. Παρά τη διπλή κρίση της ΕΚΑΧ, από την οποία βγήκε εξασθενημένη, και την κρίση της ΕΑΚ, η Συνδιάσκεψη της Μεσσήνης θα αναζωογονήσει την οικονομική ολοκλήρωση, το 1954, μόλις εννέα μήνες μετά το αδρανοποιητικό γεγονός της αποτυχίας του 1954: η Επιτροπή εμπειρογνομόνων, με πρόεδρο τον Spaak, και η διακυβερνητική διαπραγμάτευση, που πραγματοποιήθηκε στη βάση της εκθέσεώς της, θα καταλήξουν ταχέως στην υπογραφή των συνθηκών της Ρώμης, στις 25 Μαρτίου 1957, οι οποίες θα τεθούν σε ισχύ το 1958. Τρία χρόνια μετά την πιο βαθιά κρίση από τις απαρχές της ευρωπαϊκής ένωσης, οι δύο Ευρωπαϊκές Κοινότητες, η Κοινή Αγορά και η Ευρατόμ, θα ενταχθούν κάτω από την ίδια στέγη. Αυτή είναι η καλύτερη απόδειξη της βαθύτατης ανάγκης για ενοποίηση παρά τις αποτυχίες στον τομέα της άμυνας και των εξωτερικών υποθέσεων.

Ασφαλώς, η νέα αποτυχία της απόπειρας πολιτικής ένωσης το 1962 (βλ. πιο κάτω), διαιωνίζει την ανισορροπία ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την ολοκλήρωση στα κατεξοχήν πολιτικά ζητήματα. Αυτές οι επαναλαμβανόμενες απόπειρες δείχνουν την αναγκαιότητα και ταυτόχρονα τη δυσκολία μιας συμφωνίας για τη μορφή και την υπόσταση της πολιτικής Ένωσης. Παρά τις διαφορές, είναι προφανής η συγγένεια ανάμεσα στις απο-

τυχίες της ΕΑΚ και του σχεδίου Fouchet, που αποσκοπούσαν να προικοδοτήσουν τη Κοινότητα με μια σφαιρική πολιτική δομή που θα συμπλήρωνε την τομεακή ολοκλήρωση της ΕΚΑΧ και των δύο νέων Κοινοτήτων. Αυτές εξάλλου οι αποτυχίες αποκαλύπτουν τις σχέσεις ανάμεσα στην ολοκλήρωση και τους εξωτερικούς παράγοντες που συνδέονται με την επιρροή των Ηνωμένων Πολιτειών και με τα προβλήματα της συμμετοχής της Αγγλίας στη Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Οι δύο αυτοί παράγοντες συνεχίζουν να υφίστανται στον ευρωπαϊκό ορίζοντα. Σε τέτοιο βαθμό που ο Στρατηγός de Gaulle δεν παρέλειψε να μιλήσει για «εξωτερικό ομοσπονδιστή» και να ευχηθεί τη δημιουργία μιας «ευρωπαϊκής Ευρώπης».

Η άρνηση εισόδου της Αγγλίας, τον Ιανουάριο του 1963, συνδέεται οπωσδήποτε με τον ρόλο των ΗΠΑ. Ασφαλώς και άλλοι λόγοι έπαιξαν ρόλο στη λήψη αυτής της απόφασης: η στάση των Άγγλων, ο νησιώτικος χαρακτήρας της Αγγλίας, η διαφορούμενη στάση της σε σχέση με το Σχέδιο Fouchet και μια σειρά προβλήματα που παρέμειναν άλυτα. Σύμφωνα με τη μαρτυρία του Jean-Francois Deniau²⁷, κύριου κοινοτικού διαπραγματευτή, το 50% περίπου των προβλημάτων ήταν ακόμα σε εκκρεμότητα στα τέλη του 1962. Τέλος, επανειλημμένα η Αγγλία θεωρήθηκε, λόγω των ιδιαίτερων σχέσεων της με τις ΗΠΑ, σαν ένας δούρειος ίππος που οι Αμερικάνοι επιθυμούσαν να εισάγουν στο κοινοτικό φρούριο. Ένα σωρό υπονοούμενα και παρερμηνείες ανάμεσα στον de Gaulle και τον Macmillan, καθώς και η συμφωνία του Nassau ανάμεσα στον Macmillan και τον Kennedy σε σχέση με τους πυραύλους Skybolt, επέσπευσαν το όχι του Στρατηγού.

Διαφορετικής φύσεως, η εσωτερική κρίση της «άδειας καρέκλας» το 1965 είχε μακροπρόθεσμα ένα βαθύτερο αποτέλεσμα όσον αφορά στη λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμών, αναστέλλοντας την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας και διατηρώντας εν ισχύ τον κανόνα της ομοφωνίας στο Συμβούλιο. Η κρίση απέδειξε ωστόσο, το ακαταμάχητο της πορείας ολοκλήρωσης που ξεκίνησε από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και έφερε στο φως την έμπρακτη αλληλεγγύη ανάμεσα σε χώρες και κοινωνικο-οικονομικούς δρώντες.

Χωρίς ν' ανοίξουμε ξανά τη συζήτηση σχετικά με τα αίτια της κρίσης, διαπιστώνουμε ότι η πρόταση της Επιτροπής Hallstein είχε ένα διπλό στόχο: να εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση της γεωργικής πολιτικής και να αυξήσει τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Προκειμένου να δώσει μια στέρεη βάση στην οικονομική υποστήριξη της κοινής γεωργικής πολιτικής, προέβλεπε τη δημιουργία ενός «κοινού ταμείου» τροφοδοτούμενου ταυτόχρονα από τελωνειακούς δασμούς και τις αντισταθμιστικές εισφορές στα εισαγόμενα αγροτικά προϊόντα. Αυτή η αυτονομία του προϋπολογισμού έπρεπε να συμπληρωθεί από έναν κοινοβουλευτικό έλεγχο. Η πρόταση της

Επιτροπής Hallstein, ικανοποιώντας τη Γαλλία όσον αφορά την χρηματοδότηση της γεωργίας, προέβλεπε μια αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αυτή η λογική παρουσίαζε ένα μόνο ελάττωμα: την υπεροχή που απέδιδε ο Στρατηγός de Gaulle στην πολιτική διάσταση. Εξ ου η αρνησή του που εκφράστηκε με την πολιτική της άδειας καρέκλας, η οποία εφαρμόστηκε από τα τέλη του Ιουνίου του 1965 που, εγκλωβίζοντας τις πρωτοβουλίες και την ανάπτυξη της Κοινότητας, έμελλε να παραλύσει τη λειτουργία της και να χαλινάγωνήσει την ορμή της. Τα κίνητρα αυτής της στάσης εντοπίζονται σαφέστερα κάτω από το φως της συνέντευξης τύπου του Στρατηγού de Gaulle το Σεπτέμβριο του 1965. Στην ανάλυσή της, η Επιτροπή παρουσιαζόταν ως ένα μελλοντικό κέντρο οικονομικής εξουσίας, μια μελλοντική ευρωπαϊκή κυβέρνηση προικισμένη με ίδιους πόρους, η οποία θα διέθετε επίσης ένα ευρύ δικαίωμα πρωτοβουλίας. Αυτή δεν ήταν όμως η φιλοδοξία του Προέδρου Hallstein που οι αξιώσεις του και ο συμβολισμός του κόκκινου τάπητα παρότρυναν τον Στρατηγό να προασπισθεί το δικαίωμα του Κράτους-Εθνους απέναντι στη νεογέννητη εξουσία μιας υπερεθνικής Κοινότητας. Επίσης, κάθε αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συνοδευόμενη από ένα ουσιαστικό οικονομικό αντιστάθμισμα, δεν μπορούσε παρά να προσκρούσει στη γκωλική λογική που επιχειρούσε να ενισχύσει στη Γαλλία την εκτελεστική εξουσία σε βάρος των εξουσιών της εθνικής Συνέλευσης. Πώς θα μπορούσε λοιπόν να δεχτεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο εκείνο που καταπολεμούσε επιμόνως σε εθνικό επίπεδο; Εν ολίγοις, κάτω απ' αυτές τις διαφορετικές ερμηνείες διαφαινόταν η βούληση να αντιταχθεί σε κάθε ευρωπαϊκή ή διεθνή εξουσία που ήταν δυνατό να ανταγωνισθεί, δηλαδή ν' απειλήσει το εθνικό μεγαλείο και τη δύναμη της Γαλλίας. Αυτή η στάση εγγραφόταν στη λογική του αγώνα που έκανε ο Στρατηγός de Gaulle στη διάρκεια και μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Η πολιτική της άδειας καρέκλας προκάλεσε μια κρίση που παρέλυσε την Κοινότητα, ενώ ταυτόχρονα δημιουργούσε αβεβαιότητα για το μέλλον της και κινδύνευε να συντρίψει την οικονομική ώθηση που είχε προκαλέσει. Η πολιτική της «άδειας καρέκλας» προκάλεσε πολλές αντιδράσεις εκ μέρους των κυβερνήσεων των εταίρων της Γαλλίας όσο και εκ μέρους κοινοτικών και γαλλικών ομάδων συμφερόντων. Οι αντιδράσεις των διαφόρων κοινωνικο-οικονομικών δρώντων αποκάλυψαν το ρόλο που εκείνοι διαδραματίζουν στο σχηματισμό ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού ιστού και στη λειτουργία της Κοινότητας. Η αντίδραση των γεωργών, όπως και των άλλων ομάδων, εκδηλώνεται ταχύτατα. Ήδη από τις 8 Ιουλίου, η COPA εκφράζει τη βαθιά ανησυχία του αγροτικού κόσμου σε σχέση με τη κρίση και καλεί τις έξι κυβερνήσεις να επιλύσουν τις διαφορές τους σεβόμενες τη συνθήκη της Ρώμης. Τις επόμενες μέρες, έγιναν διαβουλεύσεις ανάμεσα στην COPA, την UNICE

(εργοδοσία) και των δύο ευρωπαϊκών συνδικαλιστικών γραμματειών. Οι διαβουλεύσεις αυτές θα καταλήξουν σε μια κοινή διακήρυξη που στοχεύει στην εξασφάλιση μιας κοινής γραμμής δράσης, για την υπεράσπιση της ΕΟΚ, και στην απαίτηση να συνεχισθεί η ανάπτυξή της.

Οι κοινοτικές ομάδες πίεσης στον τομέα της γεωργίας (COPA, COGECA, οργανισμοί εργαζομένων στη γεωργία) έλαβαν επανειλημμένα θέση υπέρ της ολοκλήρωσης. Ωστόσο, δεν μπορούμε να αποσιωπήσουμε το γεγονός ότι, στο εσωτερικό του COPA ήλθαν στο φως, λιγότερο ή περισσότερο διακριτικά ορισμένες παραδοσιακές διαφωνίες. Πράγματι, εάν οι γαλλικές επαγγελματικές οργανώσεις και ιδιαίτερα η FNSEA, εντάχθηκαν στην πάλη για την προάσπιση της συνθήκης της Ρώμης, η γερμανική αγροτική οργάνωση (Deutscher Bauernverband) φαίνεται να άδραξε την ευκαιρία αυτή για να επαναδιατυπώσει την παραδοσιακή της θέση. Πάντως, μετά το ξέσπασμα της κρίσης, οι πέντε εταίροι της Γαλλίας είχαν καθορίσει μια κοινή θέση όσον αφορά στη χρηματοδότηση της γεωργικής πολιτικής. Συνεπώς, το κομβικό σημείο στο οποίο έπρεπε να επικεντρωθούν οι πιέσεις ώστε να δοθεί ένα τέλος στη κρίση, ήταν η ευρωπαϊκή πολιτική της γαλλικής κυβέρνησης. Στην πράξη, οι γερμανικές αξιώσεις είχαν μια περιορισμένη εμβέλεια, ενώ η δράση των γαλλικών γεωργικών οργανώσεων, που συνέπιπτε με τις θέσεις των άλλων γαλλικών επαγγελματικών οργανισμών και των ομάδων που είχαν συσταθεί σε κοινοτικό επίπεδο, ήταν σε θέση να επηρεάσει άμεσα και καθοριστικά την εξέλιξη των γεγονότων και την επίλυση της κρίσης.

Από πλευράς εργοδοτικών οργανώσεων η UNICE πήρε δύο φορές θέση, στις 6 Ιουλίου και στις 7 Οκτωβρίου του 1965. Μερικές μέρες μετά το ξέσπασμα της κρίσης, η UNICE δημοσίευσε ένα ανακοινωθέν υπενθυμίζοντας ότι η ολοκλήρωση είναι ένα δυναμικό φαινόμενο: συνακόλουθα, κάθε σταμάτημα της εξέλιξής της θα ζημίωνε ανεπανόρθωτα το κεκτημένο και το ίδιο το μέλλον της Κοινότητας. Η UNICE εκτιμούσε επίσης ότι μια τέτοια κατάσταση θα είχε σοβαρές επιπτώσεις, όχι μόνο στη βιομηχανία αλλά στο σύνολο των οικονομικών και κοινωνικών δυνάμεων. Γι' αυτό ακριβώς απήρθη «στις κυβερνήσεις και τους κοινοτικούς θεσμούς ένα κάλεσμα να δώσουν προτεραιότητα στο ανώτερο συμφέρον της Κοινότητας, και σ' αυτό το πνεύμα, να βρεθεί σύντομα μια λύση στην κρίση».

Το δεύτερο ανακοινωθέν της UNICE στις 7 Οκτωβρίου του 1965 ήταν πολύ πιο σαφές. Ήταν το αποτέλεσμα μιας απόφασης του Συμβουλίου των προέδρων που συνήλθε στο Παρίσι γι' αυτό το σκοπό. Μετά μια σύντομη υπόμνηση της αφοσίωσης της εργοδοσίας στη Κοινότητα, παράγοντα οικονομικής μεγέθυνσης, καθώς και των σοβαρών συνεπειών που θα μπορούσε να συνεπάγεται η ανακοπή της ανάπτυξής της, η UNICE δήλωνε, την αλληλεγ-

γύη της με τις αντιδράσεις που είχαν εκδηλωθεί στις επιχειρήσεις. Κατά τη γνώμη της, η οικονομική ολοκλήρωση έφερε στο φως μια κοινότητα συμφερόντων και δημιούργησε νέους δεσμούς, γεγονός που πιστοποιούσε το πλήθος των πρωτοβουλιών στην κατεύθυνση της συνεργασίας. Εδώ και πολλά χρόνια, οι αποφάσεις των επιχειρήσεων και οι επιλογές οικονομικής πολιτικής για το μέλλον λαμβάνονταν στην προοπτική της αποπεράτωσης της Κοινής Αγοράς. Κάθε αβεβαιότητα ως προς το μέλλον αυτής της ολοκλήρωσης διακινδύνευε να θέσει ξανά σε αμφιβολία τους διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς που θα επέτρεπαν στη βιομηχανία να προσαρμοσθεί στον διαρκώς εντονότερο διεθνή ανταγωνισμό. Γι' αυτό η UNICE έκρινε απαραίτητο οι κυβερνήσεις των Κρατών να σέβονται τα καθορισμένα στάδια για την πραγματοποίηση του κοινοτικού σχεδίου, ώστε οι ίδιες οι επιχειρήσεις να μπορούν να ακολουθήσουν ένα πρόγραμμα. Η εργοδοσία ήταν πρόθυμη να κάνει θυσίες, στην προοπτική αύξησης της ευημερίας λόγω της διεύρυνσης της αγοράς. Όμως, η βιομηχανία δεν θα μπορούσε να δεχτεί η προοπτική αυτή να ζημιωθεί από πολιτικές διαμάχες που θα είχαν την τάση να επαναλαμβάνονται.

Από τις 7 Ιουλίου του 1965, μια δήλωση της γραμματείας της Διεθνούς Συνομοσπονδίας Ελευθέρων Συνδικάτων (CISL) πρόβαλε την έντονη ανησυχία των συνδικάτων απέναντι στην ευρωπαϊκή κρίση. Στις 26 του ίδιου μηνός, σε γράμμα τους προς τον πρόεδρο του Συμβουλίου των υπουργών, ο L. Rosenberg και ο H. Buiter απηύθυναν έκκληση στα μέλη του Συμβουλίου ζητώντας τους να συνέλθουν, στο πλαίσιο των θεσμών της ΕΟΚ «προκειμένου να εξακολουθήσουν τις διαπραγματεύσεις που θα επιτρέψουν τη συνέχιση του έργου της ολοκλήρωσης και της ενίσχυσης των δημοκρατικών θεσμών της Κοινότητας». Στις 30 Σεπτεμβρίου, στη διάρκεια μιας έκτακτης συνάντησης όπου ο πρόεδρος της Επιτροπής W. Hallstein πήρε το λόγο, η Εκτελεστική Επιτροπή επιβεβαίωσε την αποφασιστική αντίθεσή της σε κάθε επιστροφή «στο ξεπερασμένο σύστημα των διμερών ή πολυμερών σχέσεων μεταξύ κυβερνήσεων» και δηλώνει ότι τα συνδικάτα «θα υπερασπισθούν με όλες τους τις δυνάμεις τον σεβασμό των διατάξεων της συνθήκης και τη διατήρηση των υπερεθνικών αρμοδιοτήτων που ασκούν τα όργανα των Κοινοτήτων». Στη δήλωσή του, της 27ης Οκτωβρίου, ο H. Buiter, εκφράζοντας την ικανοποίησή του για τη συνάντηση των πέντε του Συμβουλίου της 25ης και 26ης, υπογραμμίζει ότι μια διάσκεψη του Συμβουλίου χωρίς την Επιτροπή είναι αποδεκτή μόνον εάν «η ημερήσια διάταξη μιας τέτοιας συνεδρίας δεν θίγει την προσήλωση στις συνθήκες (...)».

Για να υποστηρίξει τη δράση της, η γραμματεία συγκαλεί στο Παρίσι, στις 19 Νοεμβρίου, μια νέα διάσκεψη της Εκτελεστικής Επιτροπής σχετικά με την εξέλιξη της κρίσης — διάσκεψη την οποία ακολούθησε μια «ευρω-

παϊκή διαδήλωση» οργανωμένη από τα συνδικάτα CGT-FO. Στη διακήρυξή τους επ' ευκαιρία της διαδήλωσης, τα συνδικάτα, αφού απαίτησαν του «ακέραιο σεβασμό» των συνθηκών και ζήτησαν την «αποφασιστική εφαρμογή τους», δήλωναν την αντίθεσή τους «σε κάθε απόπειρα να λυθούν τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά ζητήματα του καιρού μας με αυταρχικές και εθνικιστικές μεθόδους του 19ου αιώνα».

Η στάση της Διεθνούς Συνομοσπονδίας Χριστιανικών Συνδικάτων (CISC) δεν διέφερε από εκείνη της γραμματείας CISL. Στο ψήφισμά του της 15ης Ιουλίου του 1965, το Εκτελεστικό Γραφείο δήλωνε ότι η «ολοκλήρωση είναι μια απόλυτη αναγκαιότητα για τους λαούς της Ευρώπης που έχουν ήδη στρατευθεί στην κατεύθυνση αυτή» και ότι η εμπειρία αυτή «πρέπει να επιτύχει διότι αποτελεί παράδειγμα για τις χώρες της Ευρώπης καθώς και για τις άλλες περιφέρειες του κόσμου.» Επίσης, προκύπτει από το ψήφισμα ότι η οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση επιτάσσει την πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης σύμφωνα με δημοκρατικές διαδικασίες. Στις 4 Νοεμβρίου, η διευθύνουσα επιτροπή της οργάνωσης επικυρώνει το ψήφισμα που υιοθετήθηκε από το Εκτελεστικό Γραφείο και απευθύνει κάλεσμα στις κυβερνήσεις των χωρών μελών «να αποκαταστήσουν την ενότητα των Εξη χωρίς να εγκαταλείψουν τίποτα από τις συνθήκες της Ρώμης και των Παρισίων». Αυτή η σύγκλιση θέσεων θα οδηγήσει τις δύο οργανώσεις σε κοινά διαβήματα, ανάμεσα στα οποία σημαντικότερο είναι η συνάντηση της 27ης Ιανουαρίου, την παραμονή της δεύτερης έκτακτης διάσκεψης του Συμβουλίου των υπουργών. Στην λογική της υπεράσπισης της Κοινότητας, διενεργήθηκαν επαφές με αφορμή την κρίση από τις πιο πάνω συνομοσπονδίες με την COPA και την UNICE, και μια συνάντηση αυτών των τεσσάρων οργανισμών έγινε στις Βρυξέλλες στις 16 Ιουλίου του 1965. Στην ανακοίνωση που εκδόθηκε διαπιστώνεται η ανησυχία που έχει κυριεύσει τους συμμετέχοντες και την επιθυμία τους να δοθεί συνέχεια στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εκφράζοντας ταυτόχρονα τη θέληση των τεσσάρων φορέων να παραμείνουν σε επαφή «προκειμένου να παρακολουθήσουν από κοινού την εξέλιξη της κατάστασης».

Οι αντιδράσεις του κοινοτικού δικτύου ομάδων συμφερόντων δέχτηκαν μια συμπαγή στήριξη από πολλές εθνικές ομάδες. Έτσι, για παράδειγμα, η βέλγικη και γερμανική εργοδοσία έκαναν γνωστή την θέση τους, ενώ η γαλλική εργοδοσία ανέλαβε μια ενεργητική δράση υπέρ της Κοινότητας. Τον Σεπτέμβριο, η Ομοσπονδία των Βελγικών Βιομηχανιών (FIB) απευθύνει έκκληση στη βελγική κυβέρνηση ζητώντας της να διαφυλάξει το μέλλον της ΕΟΚ για το ζωτικό συμφέρον της βελγικής οικονομίας και να κάνει ό,τι είναι δυνατόν ώστε η Κοινότητα να εξέλθει το γρηγορότερο από την κρίση: «η σημερινή αβεβαιότητα — αναφέρει το ανακοινθέν — ζημιώνει την οικο-

νομική εξέλιξη και την κοινωνική πρόοδο της ΕΟΚ». Από τη μεριά της, η Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) και η ηγεσία της θα εκφέρουν επανειλημμένα τη γνώμη τους για τη επίλυση της κρίσης. Την 1η Οκτωβρίου, σε μια δήλωση δέκα σημείων, η Ομοσπονδία ζητά να επαναληφθούν οι διαπραγματεύσεις: έχοντας εξετάσει τα κύρια προβλήματα προς επίλυση υπογραμμίζει τη σημασία που αποδίδεται από την γερμανική βιομηχανία στην ολοκλήρωση της Ευρώπης. Το δε Εθνικό Συμβούλιο της Γαλλικής Εργοδοσίας (CNPF) δηλώνει ότι μια παρατεταμένη στάση των δραστηριοτήτων της Κοινότητας δεν είναι επιθυμητή, ότι θα «έχει για όλους τις χειρόστες επιπτώσεις». Όμως τα διαβήματα της CNPF δεν περιορίζονται σε δηλώσεις και ανακοινωθέντα στον τύπο. Έχοντας συνείδηση ότι η εθνική βιομηχανία απειλείται, η γαλλική εργοδοσία ανέθεσε στους εμπειρογνώμονές της να μελετήσουν τις επιπτώσεις της κρίσης στη γαλλική οικονομία και ν' αναλύσουν τις συνέπειες των αδιεξόδων στην εγκαθίδρυση της Κοινής Αγοράς. Όσον αφορά στα εμπορικά προβλήματα, οι εμπειρογνώμονες σημείωσαν ότι, από το 1958 έως το 1964, οι βιομηχανικές εξαγωγές της Γαλλίας προς την ΕΟΚ αυξήθηκαν κατά 95% και προς τρίτες χώρες κατά 40%. Ως προς τις γεωργικές εξαγωγές προς την ΕΟΚ, αυξήθηκαν κατά 253% και προς τρίτες χώρες κατά 52%. Οι αριθμοί αυτοί έδιναν μια συγκεκριμένη ιδέα των κινδύνων που διέτρεχε η γαλλική οικονομία στην περίπτωση που η ανάπτυξη της Κοινής Αγοράς αμβλυνθεί. Εξάλλου, οι εμπειρογνώμονες διαπίστωσαν ότι η αδράνεια της Κοινής Αγοράς θα καθυστερούσε σίγουρα τη λήψη αποφάσεων όσον αφορά στα μέτρα του αγώνα κατά του ντάμπινγκ, τα πριμ ή τις επιδοτήσεις καθώς και τη διαμόρφωση κοινών πολιτικών.

Από την έκθεση συνάγεται η άποψη ότι η αβεβαιότητα ως προς την τύχη της Κοινής Αγοράς θα μπορούσε να οδηγήσει αρκετά γρήγορα τους διευθυντές των γαλλικών επιχειρήσεων να αναβάλουν ή να συρρικνώσουν τα προγράμματα επενδύσεων ή αναδιάρθρωσης, λόγω της αξιοσημείωτης επιρροής της Κοινής Αγοράς στον τομέα αυτό. Ασφαλώς, η έκθεση αυτή που απευθυνόταν στη γαλλική κυβέρνηση δεν ήταν μια γενική πολιτική διακήρυξη, αλλά έκφραση μιας αναλυτικής πολιτικής θέσης περιέχουσας την αξιολόγηση των αρνητικών συνεπειών που θα μπορούσε να έχει η επέκταση της κρίσης σε όλους τους τομείς της γαλλικής οικονομίας. Όπως ήταν προβλέψιμο, οι πιο ενεργητικές αντιδράσεις προήλθαν από τον χώρο των γαλλικών γεωργικών επαγγελματικών οργανώσεων. Η πιο σαφής αντίθεση στην πολιτική της γαλλικής κυβέρνησης προήλθε από τον πρόεδρο της Μόνιμης Συνέλευσης των Γεωργικών Βουλών. Ωστόσο, η Εθνική Ομοσπονδία Συνδικάτων Ιδιοκτητών Γεωργικών Εκμεταλλεύσεων (FNSEA) που, παρά την αρχική της σύσταση, που θα εκδηλώσει εκ νέου στη διάρκεια της συνεδρίασης του Διοικητικού Συμβουλίου στις 16 Σεπτεμβρίου, θα επιδοθεί πιο άμεσα

στη δράση κατά των αρχών αξιοποιώντας την εκστρατεία για τις προεδρικές εκλογές της 5ης Δεκεμβρίου 1965. Μια διάσκεψη του Εθνικού Συμβουλίου, συγκαλούμενη για να συζητήσει τις τιμές των γεωργικών προϊόντων, αποτέλεσε το έναυσμα αυτού του αγώνα. Η εφημερίδα Le Monde, στις 23 Οκτωβρίου του 1965, κάνει μια σύνθεση των αποτελεσμάτων αυτής της συνεδρίας του Συμβουλίου με πρωτοσέλιδο τίτλο: «Η FNSEA παρακινεί τους αγρότες να μην ψηφίσουν στις εκλογές της 5ης Δεκεμβρίου». Το ψήφισμα του Εθνικού Συμβουλίου της FNSEA κατέληξε ως εξής: «(...) Το Εθνικό Συμβούλιο, σεβόμενο τη μη ανάμειξη του συνδικαλισμού στα γενικότερα πολιτικά ζητήματα η οποία του απαγορεύει να υποστηρίξει έναν υποψήφιο, θεωρεί ωστόσο καθήκον του να γνωστοποιήσει πανηγυρικά στους αγρότες τις συνέπειες της ψήφου τους στις προσεχείς εκλογές, και ιδίως στις προεδρικές εκλογές της 5ης Δεκεμβρίου: οι αγρότες σε μια τέτοια ψηφοφορία επιλέγουν ως πολίτες και όχι σε σχέση με την επαγγελματική τους ιδιότητα, θα πρέπει όμως να αναλάβουν τις ευθύνες τους εν πλήρει συνειδήσει του γεγονότος ότι θα ήταν εντελώς ασυνεπές εκ μέρους τους να ζητούν από τους συνδικαλιστικούς ηγέτες τους να καταπολεμήσουν μια πολιτική που οι ίδιοι θα έμοιαζαν να αποδέχονται με την ψήφο τους».

Τον Οκτώβριο του 1965, ξεκίνησε η εκστρατεία για την πρώτη εκλογή προέδρου με άμεση καθολική ψηφοφορία στην οποία εγγράφεται το ψήφισμα της FSNEA. Μ' αυτόν τον συγκεκριμένο τρόπο η προεδρική εκλογή και η εσωτερική πολιτική της Γαλλίας συναρθρώνονταν με την ευρωπαϊκή πολιτική. Έτσι, δινόταν μια χειροπιαστή απόδειξη ότι η Κοινότητα δεν ήταν ένα ζήτημα εξωτερικής πολιτικής αλλά εντασσόταν στην γαλλική πολιτική. Πόσο μάλλον που οι κοινοτικές αποφάσεις και πολιτικές είχαν άμεσες επιπτώσεις στον κοινοτικό χώρο οι οποίες αγγίζουν ευθέως κυβερνήσεις, ομάδες συμφερόντων, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, και κυρίως τα πολιτικά κόμματα και την κοινή γνώμη. Αυτά τ' αποτελέσματα ξεπερνούσαν τα εθνικά σύνορα καθώς και τους αρχικούς στόχους που είχαν τεθεί. Έτσι, μια συζήτηση για την χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και των θεσμικών προεκτάσεών της μετατρεπόταν σε μια γενική πολιτική συζήτηση σχετικά με την εμβέλεια και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συζήτηση στην οποία εμπλέκονταν καταρχήν άμεσα θιγόμενες κοινωνιο-οικονομικές ομάδες, έπειτα λόγω της σύμπτωσης με τις προεδρικές εκλογές, τα κόμματα και οι υποψήφιοι. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, η υποψηφιότητα του τρίτου ανθρώπου, του Jean Lecanuet, προήλθε από ένα ευρωπαϊκό και ατλαντικό ρεύμα κεντρώας τοποθέτησης αντιπολιτευόμενο την πολιτική του Στρατηγού de Gaulle. Η συνέχεια είναι γνωστή σε όλους: ο υποψήφιος de Gaulle δεν κατόρθωσε να συγκεντρώσει την πλειοψηφία στον πρώτο γύρο των Προεδρικών εκλογών. Στη συνέχεια η ευρωπαϊκή πολιτική

του De Gaulle, που αποτέλεσε αντικείμενο συνέντευξης μπροστά στο τζάκι εμφανίστηκε λιγότερο αδιάλλακτη.

4. Ο συμβιβασμός ως προς την «κοινή ασυμφωνία» του Λουξεμβούργου (1966)

Οι επανάληψη των επαφών μεταξύ των εταίρων στη διάρκεια του Δεκεμβρίου 1965, και οι συνεδριάσεις που έγιναν στη συνέχεια, καταλήγουν στο συμβιβασμό, ή μάλλον στην «κοινή ασυμφωνία» του Λουξεμβούργου στις 30 Ιανουαρίου 1966. Αυτή η συμφωνία ως προς την ασυμφωνία φράζει στην πραγματικότητα τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της Κοινότητας και ειδικότερα τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία σε πολλούς τομείς ανάμεσα στους οποίους η κοινή γεωργική πολιτική. Το κείμενο του «συμβιβασμού του Λουξεμβούργου» είναι αποκαλυπτικό των πραγματικών προθέσεων του Προέδρου de Gaulle:

«1. Όταν, στις περιπτώσεις αποφάσεων που είναι δυνατόν να ληφθούν με πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής, διακυβεύονται πολύ σημαντικά συμφέροντα ενός ή περισσότερων εταίρων, τα μέλη του Συμβουλίου θα προσπαθήσουν, εντός εύλογης προθεσμίας, να καταλήξουν σε λύσεις που θα μπορέσουν να υιοθετηθούν από όλα τα μέλη του Συμβουλίου με σεβασμό των συμφερόντων τους καθώς και των συμφερόντων της Κοινότητας, σύμφωνα με το άρθρο 2 της συνθήκης.

2. Όσον αφορά στην προηγούμενη παράγραφο, η γαλλική αντιπροσωπεία θεωρεί πως, όταν πρόκειται για πολύ σημαντικά συμφέροντα, η συζήτηση θα πρέπει να συνεχίζεται έως ότου επιτευχθεί ομοφωνία.

3. Οι έξι αντιπροσωπείες διαπιστώνουν ότι υπάρχει μια διαφωνία σε σχέση μ' εκείνο που θα έπρεπε να γίνει στην περίπτωση που η συνδιαλλαγή δεν ολοκληρωθεί.

4. Οι έξι αντιπροσωπείες κρίνουν εντούτοις ότι η διαφωνία αυτή δεν εμποδίζει τη φυσιολογική επανάληψη των εργασιών της Κοινότητας.»

Έτσι, αυτή η κοινοτική κρίση επέτρεψε στη Γαλλία να καθυστερήσει, επί μήνες, την προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία, χωρίς ωστόσο να την αποτρέψει πλήρως. Από την πλευρά τους τα νέα μέλη, με επικεφαλής τη Μεγάλη Βρετανία, ήταν μάλλον ευνοϊκά στην επίκληση ενός «ζωτικού συμφέροντος» που θα εξασφάλιζε χάρις στη διατήρηση της ομοφωνίας, μια αποτελεσματική προστασία των εθνικών τους συμφερόντων. Στο σημείο αυτό μια μάλλον ασυνήθης αλλά «αντικειμενική» σύμπτωση διαγραφόταν ανάμεσα στις θέσεις της Γαλλίας και της Αγγλίας. Όμως, ακόμη μια φορά, η αρχική

πρόθεση της Γαλλίας ήταν η προστασία των συμφερόντων της, ιδίως στον γεωργικό τομέα, επέφερε το αντίστροφο του προεξοφλούμενου αποτελέσματος. Αντί να εξασφαλίσει την προστασία της κοινής γεωργικής πολιτικής, το όπλο της ομοφωνίας χρησιμοποιήθηκε από τη Μεγάλη Βρετανία για να εμποδίσει ορισμένες αποφάσεις που καθόριζαν τις κοινές τιμές γεωργικών προϊόντων. Είκοσι χρόνια μετά την «κρίση της άδειας καρέκλας», η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θα επιτρέψει να επεκταθεί η προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία.

Αυτή η παρατεταμένη καθυστέρηση βάρυνε επί δύο δεκαετίες τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς το πέραςμα στην Κοινότητα των Εννέα, το 1973, κατέστησε ακόμη πιο δύσκολη την επίτευξη ομοφωνίας. Ασφαλώς, στην κοινοτική πρακτική, το Συμβούλιο επέδωκε το συχνότερο δυνατό να λαμβάνει αποφάσεις με συναίνεση, με αποτέλεσμα η διαφορά ανάμεσα στην ομοφωνία και στην ειδική πλειοψηφία να επισκιάζεται. Στην πραγματικότητα η ειδική πλειοψηφία διευκολύνει την αναζήτηση ενός συμβιβασμού, επιφυλάσσοντας μια θέση ισχύος στην πλειοψηφούσα ομάδα: η μειοψηφούσα ομάδα προτίθεται να συμβιβασθεί, έχοντας συνείδηση ότι μια απόφαση μπορεί να ληφθεί χωρίς εκείνη. Από τη μεριά της η πλειοψηφούσα ομάδα διατίθεται να κάνει παραχωρήσεις ενόψει μιας δυνατότητας συναίνεσης, θεωρώντας ότι τα σημαντικότερα ζητήματα απαιτούν τη συμφωνία του μεγαλύτερου αριθμού των μελών για την εφαρμογή των υιοθετημένων μέτρων. Η διαφορά ανάμεσα στην διαδικασία ομοφωνίας και στην διαδικασία πλειοψηφίας είναι λοιπόν θεμελιώδης: η πρώτη επιβραδύνει, όταν δεν αδρανοποιεί, τη διαδικασία απόφασης, η δεύτερη την επιταχύνει και διευκολύνει τους συμβιβασμούς. Με την αύξηση του αριθμού των μελών η ομοφωνία θα γίνεται ολοένα και πιο προβληματική.

Από την άλλη πλευρά, το δημοσιονομικό πρόβλημα, φαινομενικά τεχνικό αλλά με σημαντικές πολιτικές προεκτάσεις, βρήκε μια ταχύτερη λύση μετά την ψήφιση της απόφασης για τους ίδιους πόρους της Κοινότητας το 1970. Αυτό το νέο σύστημα τροποποιήθηκε και στη συνέχεια επεκτάθηκε με τη συνθήκη των Βρυξελλών το 1975 η οποία χορήγησε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μια εξουσία συναπόφασης στα ζητήματα προϋπολογισμού, περιορισμένη αλλά πραγματική. Ακόμη ταχύτερη ήταν η συγχώνευση των εκτελεστικών οργάνων των τριών Κοινοτήτων, που υλοποιήθηκε το 1967. Έτσι, παρά τις καθυστερήσεις, η διαδικασία ολοκλήρωσης προχωράει ακατάπαυστα. Μετά από μια κλιμάκωση αρνήσεων και αδιεξόδων που προξένησαν διαδοχικές κρίσεις και συσσωρευμένες καθυστερήσεις, η διαδικασία ολοκλήρωσης, επέδειξε μια απροσδόκητη συνέχεια και δύναμη. Πράγματι, αυτή η διαδικασία συνεχίστηκε και μάλιστα αναπτύχθηκε στη δεκαετία του '70, όπως καταμαρτυρεί η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974, και η εκλογή

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που αποφασίστηκε το 1976 και πραγματοποιήθηκε το 1979. Η διαδικασία ολοκλήρωσης εμβαθύνεται και συμπεριλαμβάνει νέους τομείς (και τούτο παρά τη διεύρυνση που συνέπεσε με οικονομικές και νομισματικές κρίσεις στη διάρκεια αυτής της δεκαετίας). Παρατηρώντας εκ των υστέρων αυτή τη διαδικασία που εξελίσσεται με διακυμάνσεις, δεν μπορούμε παρά να εκφράσουμε τη λύπη μας για όλη την ενέργεια που καταναλώθηκε για να καταπολεμηθεί η πορεία ενοποίησης. Μπροστά στο δυναμισμό της πολλοί παρατηρητές αναγκάστηκαν ν' αναγνωρίσουν τον νομοτελειακό χαρακτήρα αυτής της πορείας.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

(ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ - ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ)

1. «Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961», Denis de Rougemont σε συνεργασία με τον Dusan Sidjanski, Γενεύη, *Bulletin du Centre Europeen de la Culture*, 1960-61.
2. R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe*, (Coll. de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève), Παρίσι, P.U.F., 1988, επίλογος του V. Pons, σσ. 139-140.
3. Hubert Halin, *L'Europe unie objectif majeur de la Resistance*, Πρόλογος του Paul-Henri Spaak, Παρίσι-Βρυξέλλες, Editions des résistants pour une Europe Unie (U.R.P.E.), 1967, σ. 19.
4. Οπ.π., σσ. 37-39.
5. Οπ.π., σσ. 22-23.
6. Οπ.π., σ. 13.
7. Οπ.π., σσ. 47 & 48.
8. Οπ.π., σ. 49.
9. *L'Europe de demain*, Centre d'action pour la fédération européenne, Neuchatel, Éditions de la Baconnière, 1945, σσ. 73-75.
10. Jean Meynaud και Dusan Sidjanski, *Verso l'Europa Unita, strutture e compiti dei gruppi di promozione*, Coll. «Europa una», Milano, Ferro Edizioni, 1968, σσ. 42-45.
11. Centre Europeen de la Culture, Methodes et mouvements pour unir l'Europe, *Bulletin du Centre Europeen de la Culture* Μάιος 1958, σσ. 47 & 99.
12. Ευρωπαϊκή Ένωση Φεντεραλιστών. Έκθεση του Πρώτου Ετήσιου Συνεδρίου της Ε.Ε.Φ. (U.E.F.), 27-31 Αυγούστου 1947, Montreux (Ελβετία), σσ. 8-16 και 33-57.
13. Οπ.π., σ.13.: Δεύτερη αρχή.
14. Οπ.π., σ. 56.
15. Denis de Rougemont, *L'Europe en jeu*, Neuchatel, Editions de la Baconnière, 1948, σσ. 134 και 135.
16. Olivier Philip, *Le problème de l'Union européenne*, Paris-Neuchatel, Éditions de la Baconnière, 1950, σ. 205
17. Denis de Rougemont, οπ.π., σ. 139.

18. Αποφάσεις, Συνέδριο της Ευρώπης, Χάγη-Μάιος 1948, έκδοση της Διεθνούς Επιτροπής συντονισμού των κινήσεων για την ευρωπαϊκή ενότητα, Παρίσι-Λονδίνο, 1948.
19. Eurobarometre, Μάρτιος-Απρίλιος 1988. Ερώτηση που τέθηκε με αίτημα της διαφεντε-ραλιστικής ομάδας του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου.
20. Έκθεση των Αρχηγών των Αντιπροσωπειών στους Υπουργούς Εξωτερικών, από τη Δια-κυβερνητική Επιτροπή που δημιουργήθηκε από τη Συνδιάσκεψη της Μεσσήνης, Βρυξέλλες, 21 Απριλίου 1956.
21. Jean Meynaud και Dusan Sidjanski, «La Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe», *Annuaire européen*, τόμος XIII, 1965, σ.27.
22. Verhandlungen de Deutschen Bundestages, 1953-1957. σ. 13348.
23. Βλ. τις διευκρινήσεις στο άρθρο μου «Partis politiques face à l'integration européenne», *Res Publica*, Βρυξέλλες, no 1. 1961. σσ. 54-57.
24. Βλ. το συνθετικό άρθρο μας «Un tabou europeen: la supranationalite», *Bulletin du Centre Europeen de la Culture*, Φεβρουάριος 1961.
25. Βλ. τη μελέτη μας με θέμα *Les aspects matériels des Communautés européennes*, Παρίσι, LGDJ, 1961.
26. Βλ. το άρθρο μου «L'originalité des Communautés européennes et la repartition de leurs pouvoirs», *Revue générale du droit international public*, Ιανουάριος-Μάρτιος 1961, σσ. 56 & 57.
27. Μαρτυρίες που συνέλεξα προσωπικά από τον Valery Giscard d'Estaing και τον Jean-Francois Deniau στη διάρκεια των χριστουγεννιάτικων και πρωτοχρονιάτικων εορτών 1962-1963 στο Verbier.

Δεύτερο τμήμα

*ΧΑΜΕΝΕΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ
ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ*

Κεφάλαιο I

ΕΝΑ ΣΧΕΔΙΟ ΕΝΩΣΗΣ ΠΟΥ ΠΡΟΠΟΡΕΥΕΤΑΙ ΤΗΣ ΕΠΟΧΗΣ ΤΟΥ (1949)

1. Προεδρικό και ομοσπονδιακό μοντέλο

Πρίν σαράντα χρόνια, ο Michel Debré ήταν ένας ένθερμος Ευρωπαίος προπορευόμενος της εποχής του αλλά ακόμη και σε σχέση με τις σημερινές ιδέες: στο έργο του Σχέδιο Συμφώνου για μια Ένωση των Ευρωπαϊκών Κρατών¹, συνιστούσε ένα προεδρικό και ομοσπονδιακό μοντέλο, που περιλάμβανε «ένα διαιτητή εκλεγμένο για πέντε χρόνια με καθολική ψηφοφορία ανδρών και γυναικών», μια Γερουσία αποτελούμενη από υπουργούς των ευρωπαϊκών Κρατών και επιτρόπους διορισμένους από τον διαιτητή καθώς και «μια Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Εθνών αποτελούμενη από βουλευτές εκλεγμένους σε αναλογία ενός βουλευτού ανά εκατομμύριο κατοίκων»². Αυτή η επαναστατική πρόταση διατυπώθηκε το 1949.

Από την έκδοση του βιβλίου του το 1950, η αντίληψη του Michel Debré για την ενωμένη Ευρώπη έχει σημαντικά εξελιχθεί. Ασφαλώς, κάθε πολιτικός άνδρας, όπως κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα ν' αλλάζει απόψεις. Δεν παύουν όμως να έχουν ενδιαφέρον οι αντιλήψεις ενός πολιτικού άνδρα πρώτης γραμμής, που ενώ άλλοτε ήταν παθιασμένος υποστηρικτής της Ευρωπαϊκής ένωσης, σήμερα είναι εξίσου παθιασμένος αντίπαλός της.

Εκφράζοντας σαφώς την ευρωπαϊκή του πεποίθηση³, ο Michel Debré, καλεί να αντιδράσουμε πριν να είναι αργά. Αλλά, αυτή η αντίδραση θα είναι δυνατή μόνον εάν οι λαοί δεχτούν να συνεργασθούν. «Κάθε έθνος είναι πολύ αδύνατο για να συγκρατήσει τα εδάφη του ή απλώς τους συνεταιζόμενους του. Η ένωση όλων των ενδιαφερομένων εθνών ας υποκαταστήσει την απομόνωση του καθενός, ακόμη και των πιο μεγάλων: νέες ευκαιρίες μας προσφέρονται. Είναι καταρχήν δυνατόν να εγκαθιδρύσουμε μια κοινή πολιτική που θα πάρει τη θέση των διχονοιών και των εσωτερικών φιλονικιών που, στην Ανατολή όπως και στην Άπω Ανατολή, εξασθενούν τη θέση των Δυτικών. Επίσης, ο συνεταιρισμός αυτός αποκαθιστά τη δύναμη έλξης των

εθνών που το καθένα, δίχως στήριξη δεν μπορεί πλέον να ασκήσει»⁴. Όπως ο Paul Reynaud, ο Michel Debré είναι πεπεισμένος ότι «πρέπει να βιαστούμε. Ο Churchill είπε, καθώς φαίνεται, προσφάτως: "Η Ευρώπη πρέπει να φτιαχτεί βήμα-βήμα". Εάν ο μεγάλος πολιτικός άνδρας εκφράστηκε μ' αυτό τον τρόπο, αυτή τη φορά έχει άδικο, χίλιες φορές άδικο. Με γοργά βήματα πρέπει να φτιάξουμε την Ευρώπη διότι αυτή δεν είναι παρά ένας σταθμός σε μια πορεία που έχει ήδη καθυστερήσει»⁵.

Ανυπόμονος απέναντι στην καθυστέρηση της ενοποιητικής διαδικασίας ο Michel Debré επικαλείται ως οραματιστής τις αλλαγές που υφίσταται ο κόσμος του 20ού αιώνα: «Ας μη μιλάμε μόνον για επαναστάσεις στον τομέα της επιστήμης και της τεχνικής. Ας δούμε τις ανθρώπινες ανακατατάξεις. Από την αδιαφιλονίκητη κυριαρχία των μεγάλων δυνάμεων, ως τη σημερινή φάση όπου η ύπαρξή τους καθώς και η ύπαρξη των πολιτών τους τίθενται σε κίνδυνο. Από μια λευκή φυλή στο ξενίθ της, κυρίαρχη στην οικονομία και την πολιτική ως την εκπληκτική ανάπτυξη των ασιατικών λαών: την ιαπωνική αστραπή που άφησε ανεξίτηλα ίχνη, την εξέγερση μιας νέας Κίνας που παρασύρει στο αυλάκι της τα έγχρωμα έθνη, το Ισλάμ σε αναβρασμό, αύριο ίσως τη μαύρη Αφρική: κάθε πολιτισμός ξεσηκώνεται με το δίκαιό του, την ηθική του, τη θρησκεία του. Η γη μας μοιάζει να εγκυμονεί έναν νέο κόσμο που δεν θα συγκρίνεται με τον παλιό. Κι εμείς τι κάνουμε στα υπέροχα μικρά μας κράτη;» Και καταλήγει με ένα κάλεσμα: «Ας εγκαταλείψουμε την επαρχία μας, εννοώ το έθνος μας»⁶. Ο Michel Debré προτείνει ένα ιδρυτικό σύμφωνο ανάμεσα στα ευρωπαϊκά Κράτη: τέσσερα άρθρα ακολουθούμενα από ένα σχόλιο, καθώς και έναν οργανικό νόμο που περιέχει 5 τίτλους και 31 άρθρα που συμπληρώνονται με ένα σχόλιο του συγγραφέα. Σήμερα που η συζήτηση εισέρχεται στο ζήτημα των μορφών και της υπόστασης που πρέπει να δοθεί στην ευρωπαϊκή ένωση, θεωρήσαμε χρήσιμο να αναπαράγουμε προς χρήση των πολιτικών υπευθύνων και των ευρωπαίων πολιτών αυτό το θαρραλέο σχέδιο του Δεκεμβρίου 1949, που προηγήθηκε λίγους μήνες της Διακήρυξης του Robert Schuman στις 9 Μαΐου 1950.

2. Αποστολή της Ένωσης

Σε συνάρτηση με την αποστολή που της έχει ανατεθεί, η Ένωση, μέσω της αντιπροσωπείας κάθε Κράτους που συμμετέχει, θα έχει αρμοδιότητα και εξουσία για να εξασφαλίσει την άμυνα, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των λαών, την οικονομική ανάπτυξη και την ελευθερία του εμπορίου.

καθώς και την ενοποίηση των δικαιικών θεσμών. Εκτός από τους τομείς που σήμερα καλύπτονται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ο Michel Debré θεωρεί απαραίτητο να συμπεριλάβει την άμυνα ως πρώτιστο καθήκον της Ένωσης.

Ένα λιγότερο σημαντικό μέρος επιφυλάσσεται στην εξωτερική πολιτική που «αντιμετωπίζεται μ' έναν τρόπο που θα μπορούσε να φανεί επικουρικός», εντάσσεται επίσης στην αρμοδιότητα και την εξουσία της Ένωσης: η πολιτική των μελών σ' αυτόν τον τομέα θα «ενοποιηθεί μέσω ενός συντονισμού». Αυτή η αμφίσημη ορολογία εξηγείται από τις ευαισθησίες που προκαλεί η ενοποίηση της εξωτερικής πολιτικής. Κάθε κράτος θα μπορεί να διατηρεί «το προνόμιο μιας αυτόνομης οργάνωσης της εξωτερικής πολιτικής του, σημάδι μιας διεθνούς προσωπικότητας που παραμένει αδιαμφισβήτητη. Οι αρχές της Ένωσης θα έχουν την ευθύνη να εξασφαλίσουν έναν συντονισμό στον οποίο κανένα Κράτος δεν θα μπορεί να αντιταχθεί χωρίς αυτό να συνεπάγεται την ανάκληση της υπογραφής του»⁷. Ωστόσο, οι σχέσεις ανάμεσα στα Κράτη μέλη παύουν να έχουν, σύμφωνα με τον συγγραφέα του σχεδίου, τον συνήθη διπλωματικό χαρακτήρα. Καταλήγει δε ο Michel Debré τονίζοντας ότι: «τα έθνη δεν θέλουν να εγκαταλείψουν την κυριαρχία τους την οποία συγχέουν με την ελευθερία των πολιτών τους. Αν και πρόκειται για ψευδαίσθηση πρέπει να διαφυλαχθεί διορθώνοντας μόνον τις επιζήμιες συνέπειές της».

Στον τομέα αυτό, η προσέγγιση του Michel Debré δεν διαφέρει στη βάση της από εκείνη που συνιστάται στην Έκθεση για την ευρωπαϊκή ένωση του Leo Tindemans ο οποίος προτείνει να δεσμεύονται τα Κράτη μέλη ν' ασκούν μια κοινή εξωτερική πολιτική σε ορισμένους συγκεκριμένους τομείς, επιλεγμένους αναλόγως της σημασίας τους και των πρακτικών δυνατοτήτων πραγματοποίησης.

3. Οργάνωση της Ένωσης

Η οργάνωση της Ένωσης αντανάκλα το προεδρικό και ομοσπονδιακό μοντέλο. Η ευθύνη διακυβέρνησης της Ένωσης ανατίθεται σ' ένα Διαιτητή εκλεγμένο με καθολική ψηφοφορία και βοηθούμενο από μια Γερουσία. Η Γερουσία, εμπνεόμενη από την ομοσπονδιακή ιδέα, περιλαμβάνει, αφενός υπουργούς, σε αναλογία ενός υπουργού ανά Κράτος μέλος, οι οποίοι συνιστούν την Επιτροπή των υπουργών υπό την προεδρία του Διαιτητή, επιφορτισμένη με το συντονισμό της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και αφετέρου μια δεκάδα επιτρόπων διορισμένων από τον Διαιτητή, ώστε να εξα-

σφαλισθεί η λειτουργία των υπηρεσιών της Ένωσης. Η Γερουσία, έτσι όπως παρουσιάζεται στην πρόταση, δίνει αφορμή σε συγχύσεις διότι, τόσο λόγω της σύνθεσής της, όσο και λόγω της προεδρίας της, συγγενεύει περισσότερο μ' ένα εκτελεστικό παρά μ' ένα νομοθετικό όργανο. Αυτός ο εκτελεστικός χαρακτήρας επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι η Γερουσία προεδρεύεται από τον Διαιτητή, δηλαδή τον αρχηγό του εκτελεστικού εκλεγμένο με καθολική ψηφοφορία. Το τελευταίο αποτελείται από τους επίτροπους που διορίζονται, κατά το παράδειγμα των μελών του αμερικανικού εκτελεστικού, από το Διαιτητή, για να εξασφαλισθεί η λειτουργία των υπηρεσιών ή της διοίκησης της Ένωσης. Όσον αφορά την Επιτροπή των υπουργών, σε αναλογία ενός υπουργού ανά Κράτος διορισμένου από την κυβέρνηση του κάθε Κράτους, η κύρια εκτελεστικού τύπου λειτουργία της συνίσταται στον συντονισμό της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Οι υπουργοί συνέρχονται ως Επιτροπή υπουργών υπό την προεδρία του Διαιτητή. Τελικά, «ο συντονισμός των εξωτερικών υποθέσεων των Κρατών μελών της Ένωσης εμπίπτει στην προσωπική αρμοδιότητα του Διαιτητή». Το Σχέδιο Συμφώνου δεν αφήνει να πλανάται καμία αμφιβολία όσον αφορά στον κύριο ρόλο αυτού που ορίζει ως Γερουσία: η Γερουσία βοηθά τον Διαιτητή. Μ' αυτήν την ιδιότητα, «έχει την αρμοδιότητα α) να μελετά τις συστάσεις κοινής δράσης που επεξεργάζεται ο διαιτητής ή παρουσιάζει ένα Κράτος μέλος της Ένωσης β) να δίνει υποχρεωτικά μια γνωμοδότηση για τα σχέδια τα οποία περιέχουν μια απόφαση αρχής ή που πρέπει να υποβληθούν στη Συνέλευση γ) να εγκρίνει το σχέδιο προϋπολογισμού και όλες τις οργανικές διατάξεις που αφορούν τις υπηρεσίες της Ένωσης»⁸. Έτσι, η Γερουσία της Ένωσης αποτελεί στην πραγματικότητα μέρος του εκτελεστικού που διευθύνει ο Διαιτητής ή ο Πρόεδρος της Ένωσης.

Ο πολιτικός έλεγχος των αρμοδίων οργάνων της Ένωσης εξασφαλίζεται από τη Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Εθνών εκλεγμένη με άμεση καθολική ψηφοφορία. Σύμφωνα με τον Michel Debré: στην Ευρώπη δεν αρμόζει πια παρά μόνον καθολική ψηφοφορία, διότι μόνον η καθολική ψηφοφορία (άμεση ή σε δύο βαθμίδες...) διασφαλίζει την απαραίτητη νομιμοποίηση μιας αρχής. Εξού και η ταυτόχρονη εκλογή του Διαιτητή και της Συνέλευσης των Ευρωπαϊκών Εθνών. Αποτελούμενη από «βουλευτές εκλεγμένους σε αναλογία ενός βουλευτή ανά εκατομμύριο κατοίκων», αυτή η Συνέλευση αποκλείει κάθε εκπροσώπηση του Λουξεμβούργου και αδικεί τα μικρά και μεσαία Κράτη διότι δεν εφαρμόζει την αρχή του φεντεραλισμού που συνίσταται ακριβώς στην ευνόηση της εκπροσώπησης των μικρών και μεσαίων Κρατών μελών σύμφωνα με το παράδειγμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Συνέλευση «δεν έχει την αρμοδιότητα να δράσει» πόσο μάλλον αφού η ευρωπαϊκή κοινωνία είναι πολύμορφη και διχασμένη, η Συνέλευση

αντανανλά εκ των πραγμάτων τις πολυμορφίες και τους διχασμούς της κοινωνίας αυτής. Σ' αυτό το σύστημα η Συνέλευση δεν κυβερνά αλλά ελέγχει και παρεμβαίνει πριν από κάθε σημαντική απόφαση⁹.

Έτσι, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση της Ένωσης εκπληρώνει ορισμένες λειτουργίες αντίστοιχες μ' εκείνες των εθνικών κοινοβουλευτικών συνελεύσεων: ασκεί δημοκρατικό έλεγχο στη δράση της κυβέρνησης, εξετάζει και ψηφίζει τον προϋπολογισμό και αποφαινεται σχετικά με σχέδια νόμου ή προγραμμάτων που προπαρασκευάζει η κυβέρνηση. Σ' αυτήν υποβάλλονται υποχρεωτικά όλα τα μέτρα που επιβάλλουν υποχρεώσεις στα κράτη μέλη της Ένωσης ή αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα. «Η Συνέλευση της Ένωσης εισακούει την έκθεση δραστηριότητας του Διαιτητή και απαντά δίνοντας μια κατεύθυνση». Έχει επίσης τη δυνατότητα να θέτει ερωτήματα στον Διαιτητή¹⁰.

Οι αποφάσεις που υιοθετούνται από την Συνέλευση δημοσιεύονται από τον Διαιτητή που διαθέτει εντούτοις ένα ανασταλτικό βέτο. Ο Διαιτητής μπορεί επίσης να αντιπαραθέσει ένα βέτο στην απόφαση αναθεώρησης που έχει υιοθετηθεί από την Συνέλευση μετά από απόφαση της Επιτροπής των υπουργών. Εάν η Συνέλευση διατηρεί το κείμενό της, η σύγκρουση λύνεται με δημοψήφισμα που διεξάγεται σ' όλα τα εδάφη της Ένωσης¹¹.

Αυτοί οι τρεις κύριοι θεσμοί υποβοηθούνται από το Συμβούλιο της Ένωσης που επιτελεί μια συμβουλευτική λειτουργία. Το Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από 4 τομείς διασφαλίζει την εκπροσώπηση: (1) της παραγωγής και της εργασίας (2) της εκπαίδευσης και των πανεπιστημίων (3) των πόλεων και των οικισμών και (4) των δημοσίων ή ιδιωτικών φορέων κοινωνικής αλληλεγγύης. Πρόκειται για ένα διευρυμένο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του οποίου η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν είναι παρά μια μερική αντανάκλαση. Τέλος, ένα Δικαστήριο της Ένωσης μεριμνά για την εφαρμογή των κοινών υποχρεώσεων και αποφάσεων που επιβάλλονται τόσο στην Ένωση, όσο και στα Κράτη μέλη. Το Δικαστήριο της Ένωσης περιλαμβάνει οκτώ έως είκοσι δικαστές εκ των οποίων το ένα τέταρτο διορίζεται από τον διαιτητή, ένα τέταρτο υποδεικνύεται από την Επιτροπή των υπουργών, ένα τέταρτο εκλέγεται από τη Συνέλευση και οι υπόλοιποι διορίζονται από το τμήμα Εκπαίδευσης του Συμβουλίου της Ένωσης. Στο Δικαστήριο μπορεί να προσφύγει κάθε Κράτος μέλος καθώς και ο Διαιτητής. Αντίθετα με την κοινοτική διαδικασία, το προτεινόμενο δικαστήριο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από άλλους θεσμούς της Ένωσης ούτε από φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου είναι εκτελεστές με ευθύνη του διαιτητή¹².

Η πρωτότυπη οργάνωση που προτείνει ο Michel Debré έχει δύο πρωτοφανή χαρακτηριστικά: τον Διαιτητή και τη Συνέλευση της Ένωσης, και οι

δύο εκλεγμένοι με καθολική ψηφοφορία. Ο Διαιτητής συνιστά την κεντρική εξουσία. Απέναντι στην ποικιλία και στους διχασμούς της ευρωπαϊκής κοινωνίας, ο Michel Debré θεωρεί απαραίτητο να τοποθετήσει στην κορυφή του οικοδομήματός του «έναν άνθρωπο του οποίου το ηθικό και πολιτικό κύρος δεν μπορεί να αμφισβητηθεί λόγω του τρόπου με τον οποίο έχει αναδειχθεί»¹³. Ο Διαιτητής περιβάλλεται από τους πολιτικούς ηγέτες των Κρατών μελών που αντιστοιχούν στο Συμβούλιο των υπουργών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και από επιτρόπους που ασφαλώς θυμίζουν τα μέλη ενός εκτελεστικού οργάνου σ' ένα προεδρικό καθεστώς. Η κύρια πρωτοτυπία του σχεδίου του Michel Debré συνίσταται στο ότι τα δύο αυτά όργανα που συναπαρτίζουν τη Γερουσία διευθύνονται και προεδρεύονται από έναν άνθρωπο «εκλεγμένο για πέντε έτη με την απόλυτη πλειοψηφία των εκφρασμένων ψήφων ανδρών και γυναικών που γνωρίζουν ανάγνωση και γραφή και έχουν την εθνικότητα ενός Κράτους μέλους της Ένωσης»¹⁴. Μόνον η εκλογή του Διαιτητή με καθολική ψηφοφορία του είναι ικανή να διασφαλίσει τη νομιμοποίηση ενός νέου πόλου εξουσίας.

Στην ίδια προοπτική, η νομιμοποίηση της Συνέλευσης βασίζεται σε εκλογή με καθολική ψηφοφορία. Αυτή την ευρωπαϊκή εκλογή που συνιστά το 1950 ο Michel Debré, το 1976 δεν την αποδέχεται. Η αλλαγή της στάσης του εξηγείται ακόμη πιο δύσκολα καθώς η Συνέλευση που σχεδίασε ο ίδιος ο Michel Debré διαθέτει σαφώς ευρύτερες εξουσίες από εκείνες που διέθετε αρχικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πράγματι, η αντιπροσωπευτική Συνέλευση των λαών της Ένωσης διαθέτει εξουσίες προϋπολογισμού, πρωτοβουλίας και ελέγχου.

Αν και χρονολογείται από το 1949, αυτό το σχέδιο δεν έχασε την επικαιρότητά του, δεδομένου ότι η Ευρώπη χτίζεται βήμα προς βήμα, σύμφωνα με την παρατήρηση του Churchill, και όχι με τα γιγαντιαία βήματα που ευχόταν ο Michel Debré. Ξαναδιαβάζοντας σήμερα αυτό το σχέδιο, δεν παύει να μας εκπλήσσει η δύναμη και η λογική της επιχειρηματολογίας του συγγραφέα. Συνακόλουθα δεν μπορούμε να μην αναρωτηθούμε για τα αίτια της βαθιάς αλλαγής που οδήγησε τον Michel Debré στο στρατόπεδο των πιο εμπιστευτικών και απόλυτων αντιπάλων της εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αρνούμενος αυτήν την άμεση νομιμοποίηση, ο Michel Debré απορρίπτει στην πραγματικότητα, στο όνομα ενός απηρχαιωμένου εθνικισμού, την ίδια την ιδέα της ευρωπαϊκής ένωσης. Αντίθετος προς το ρεύμα το 1950 όταν ζητούσε, στο όνομα της Ευρώπης, να επιβληθεί μια εξουσία και να εξαναγκαστούν οι λαοί να δώσουν τη συναίνεσή τους¹⁵, βρίσκεται πάλι στην ίδια θέση επιδιώκοντας να ανακόψει τις συνετές προσπάθειες των κυβερνήσεων ερχόμενος σε αντίθεση με την κοινή γνώμη η οποία είναι ευνοϊκή στην ευρωπαϊκή ένωση. Ωστόσο, παρά τη θέλησή του ο Michel Debré συ-

νεχίζει να τρέφει, χάρι στο σχέδιο που συνέταξε το 1949, τον προβληματισμό για το μέλλον της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Αλλά το 1991, το δικό του σχέδιο για την Ένωση μοιάζει, παρόλο που μερικές πλευρές του έχουν ήδη πραγματοποιηθεί ή ξεπερασθεί, πιο προχωρημένο από τα σημερινά σχέδια και προτάσεις. Έτσι, για πολλούς λόγους, αυτή η νεανική αμαρτία αποτελεί σταθμό στον προβληματισμό για την ευρωπαϊκή ένωση και γενικότερα στην μακρά πορεία των σχεδίων για την ευρωπαϊκή ένωση.

Κεφάλαιο II

ΜΙΑ ΑΚΑΡΠΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ

1. Από τη Διακήρυξη Schuman στο σχέδιο μιας ειδικής (ad hoc) Συνέλευσης (1950-1953)

Από τις απαρχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αμέσως μετά το τέλος του πολέμου, οι πολιτικοί υπεύθυνοι και οι ευρωπαίοι ηγέτες επεδίωξαν να προωθήσουν την πολιτική ένωση στη δυτική Ευρώπη. Αυτή η ώθηση που δόθηκε το 1948 με το Συνέδριο της Χάγης θα έχει ως συνέχεια το Σχέδιο Schuman, πρώτου συντριβεί με την αποτυχία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (CED) το 1954 που θα παρασύρει στην πτώση της το Σχέδιο Πολιτικής Κοινότητας. Αυτό το σχέδιο, ξεχασμένο από καιρό, θαμμένο στα αρχεία, επισύρει σήμερα την προσοχή μας. Πράγματι, 40 χρόνια αργότερα, εμφανίζεται πιο σύγχρονο από ποτέ λόγω της πρωτότυπης σύλληψής του, πολύ πιο τολμηρής από τις άτολμες συλλήψεις από τις οποίες φαίνεται να εμπνέονται οι διαπραγματευτές στους οποίους το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης ανέθεσε τον Δεκέμβριο του 1990 το έργο της επεξεργασίας μιας συνθήκης Πολιτικής Ένωσης.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα του 1953 στόχευε, σύμφωνα με την αρχή του παραλληλισμού της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης και της διαδικασίας πολιτικής ένωσης, να συγκεντρώσει όλα τα στοιχεία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης κάτω από μια πολιτική στέγη. Επίσης τα σχέδια της ΕΑΚ (CED) και της Πολιτικής Κοινότητας δεν παύουν να εκφράζουν και να επιβεβαιώνουν την πολιτική βούληση που αποτελεί τον κύριο κινητήρα της ένωσης και τον καταλύτη των ώσεων υπέρ της ενωμένης Ευρώπης. Από το 1950, η Διακήρυξη Schuman αποκρυσταλλώνει πολυάριθμες προσπάθειες που αν και διάσπαρτες συγκλίνουν στον ίδιο στόχο: τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Πράγματι, τοποθετούμενοι στις συμβολές των φεντεραλιστικών και φονξιοναλιστικών κινήσεων καθώς και των μεγάλων πολιτικών ρευμάτων, ο Jean Monnet και ο Robert Schuman βάζουν τα πρώτα

λιθάρια του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Οι βάσεις της μελλοντικής ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, στέρεες αν και ατελείς, έχουν τεθεί.

Αυτή η φεντεραλιστική σκοπιμότητα είναι εγγεγραμμένη στη Διακήρυξη του Robert Schuman της 9ης Μαΐου 1950: «Η κοινή διαχείριση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα, θα εξασφαλίσει άμεσα την εγκαθίδρυση κοινών βάσεων οικονομικής ανάπτυξης, πρώτου σταδίου της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας, και θ' αλλάξει τη μοίρα των περιφερειών που ήταν επί χρόνια καταδικασμένες στην κατασκευή πολεμικών όπλων των οποίων οι ιδιες ήταν τα μόνιμα θύματα... Με την κοινή διαχείριση των βασικών παραγωγών και τη θεσμοθέτηση μιας νέας Ανώτατης Αρχής που οι αποφάσεις της θα συνδέουν τη Γαλλία, τη Γερμανία και τα κράτη που θα προσχωρήσουν, η πρόταση αυτή θα θέσει τις πρώτες έμπρακτες βάσεις μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας απαραίτητης για τη διατήρηση της ειρήνης»¹⁶.

Ο Jean Monnet συνηγόρησε με τη σειρά του στην ίδια κατεύθυνση, δίνοντας έτσι την ακλόνητη απόδειξη της θέλησής του να καταλήξει, με μια πραγματιστική και τμηματική προσέγγιση, στη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας: η ΕΚΑΧ (CECA) «ιχνιλατεί τη κατεύθυνση στην οποία η μελλοντική Ευρώπη θα πρέπει ν' αναζητήσει το δρόμο της προς μια ειρηνική ομοσπονδιακή Κοινότητα, ευρύτερη, ακμαιότερη, μέσα στην οποία τα ευρωπαϊκά έθνη θα αξιοποιήσουν από κοινού τους πόρους τους και τις ικανότητές τους και θα μπορέσουν έτσι, μέσα στην ελευθερία και στη πολυμορφία, να ζήσουν στο ρυθμό του σύγχρονου κόσμου». Μια από τις θεμελιώδεις αρχές του φεντεραλισμού είναι σαφώς διατυπωμένη σ' αυτό το κείμενο, όχι με την μορφή μιας έννοιας αλλά, με την πρακτική της χρησιμότητα. Η ομοσπονδιακή Κοινότητα διασφαλίζει ταυτόχρονα τη διάσταση που ανταποκρίνεται στο σύγχρονο κόσμο με την συνδιαχείριση των πόρων αφενός και την πολυμορφία των εθνών αφετέρου.

Αυτή την κεντρική ιδέα την ξαναβρίσκουμε πιο κάτω: «Εξείνο που τελικά διακυβεύεται, είναι η σύζευξη ανάμεσα στα δικαιώματα που διατηρούν τα Κράτη και σε μια κοινή αγορά όπου εντοπίζονται οι παραγωγές τους και οι συναλλαγές τους. Αυτό το βασικό πρόβλημα θα τεθεί σε κάθε ευρωπαϊκή δομή που δεν θα είναι η ανασύσταση ενός ενωτικού και συγκεντρωτικού Κράτους: εάν η Ευρώπη πετύχει τη δημιουργία αυτής της ομοσπονδίας, της οποίας η Κοινότητα Ανθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), σύμφωνα με τη Διακήρυξη της 9ης Μαΐου 1950 της γαλλικής κυβέρνησης, πρέπει να είναι ο πρώτος σταθμός, η συγκεκριμένη εμπειρία θα έχει ετοιμάσει εκ των προτέρων τις λύσεις στα πλέον δύσκολα προβλήματα που μπορεί να εγείρει μια ομοσπονδιακή δομή»¹⁷. Είναι προφανές ότι το φεντεραλιστικό ρεύμα εκπροσωπούμενο από τον Denis de Rougemont, τον Alexandre Marc, τον Henri Brugmans, και το φονξιοναλιστικό ρεύμα, όπως το όρισαν και το εφάρμο-

σαν οι Robert Schuman και Jean Monnet, συγκλίνουν προς τον ίδιο στόχο, μια Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία.

Με την πρόθεση να συμπληρώσει το Σχέδιο Schuman και να ανταποκριθεί σε μια πιεστική ανάγκη προάσπισης της δυτικής Ευρώπης συνδέοντας σ' αυτή τη Δυτική Γερμανία, ο René Pleven προτείνει της δημιουργία μιας Αμυντικής Κοινότητας, έξι μήνες μετά τη Διακήρυξη Schuman, στις 24 Οκτωβρίου 1950, και τέσσερις μήνες μετά το ξέσπασμα του πολέμου της Κορέας. Τον Σεπτέμβριο του 1951, οι τρεις δυτικοί σύμμαχοι εγκρίνουν τη δημιουργία μιας ηπειρωτικής ευρωπαϊκής κοινότητας. Με τη σειρά της, το Δεκέμβριο της ίδιας χρονιάς, η Συμβουλευτική Συνέλευση, επιδιώκοντας να ταράξει την παθητικότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης, συνιστά στην Επιτροπή των Υπουργών να «ευνοήσουν την σύντομη σύναψη, ανάμεσα στα διατιθέμενα Κράτη μέλη, μιας συμφωνίας η οποία θα θεσμοθετούσε μια πολιτική αρχή υποκείμενη στον δημοκρατικό έλεγχο μιας κοινοβουλευτικής συνέλευσης που η αρμοδιότητά θα ήταν περιορισμένη στους τομείς εκείνους της άμυνας και των εξωτερικών υποθέσεων στους οποίους η από κοινού άσκηση της κυριαρχίας έχει καταστεί απαραίτητη από την οργάνωση ενός ευρωπαϊκού στρατού και τη χρήση του στο ατλαντικό πλαίσιο»¹⁸. Τα πνευματικά ρεύματα, η πίεση της Ευρωπαϊκής Κίνησης, η συγκυρία των χριστιανοδημοκρατικών κομμάτων που κυβερνούν στη Γαλλία, στη Γερμανία και στην Ιταλία με επικεφαλής τους Schuman, Adenauer και De Gasperi, καθώς και η υποστήριξη των σοσιαλιστών ηγετών όπως των Paul Henri Spaak και Guy Mollet, όλοι αυτοί οι παράγοντες συνέβαλαν στη διαμόρφωση μιας ευνοϊκής πολιτικής συγκυρίας για τη συνέχιση των προσπαθειών ένωσης στην τροχιά του Σχεδίου Schuman.

Στο άρθρο 38 της συνθήκης της ΕΑΚ (CED), που υπογράφηκε στο Παρίσι στις 30 Μαΐου 1952, διαγράφονται οι βασικές δομές της μελλοντικής ομοσπονδιακής ή συνομοσπονδιακής κοινότητας και ανατίθεται στην Συνέλευση της ΕΑΚ η μελέτη για τη σύσταση μιας Συνέλευσης εκλεγμένης σε δημοκρατική βάση και επιφορτισμένης με τον καθορισμό των τελικών διευθετήσεων της αμυντικής Κοινότητας. Σ' αυτήν ακριβώς τη στιγμή η Συμβουλευτική Συνέλευση θα παίξει έναν αποφασιστικό ρόλο. Στη λογική της προγενέστερης σύστασής της, θεωρεί τον καθορισμό των συνταγματικών θεμελίων της Κοινότητας ως θέμα προτεραιότητας.

Οι προτάσεις της Συμβουλευτικής Συνέλευσης έγιναν δεκτές από τις έξι κυβερνήσεις που με την απόφασή τους στο Λουξεμβούργο (10 Σεπτεμβρίου 1952), κάλεσαν τα μέλη της Συνέλευσης της ΕΚΑΧ να ορίσουν εννέα εκπροσώπους και να προβούν στην επεξεργασία ενός σχεδίου συνθήκης το οποίο θα εγκαθίδρυε μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα. Αυτή είναι η φύση της εντολής που ανατίθεται στην ad hoc Συνέλευση υπό την προεδρία

του Paul-Henri Spaak, εντολή πολύ ευρύτερη από εκείνη που ορίζει το άρθρο 38 στην Συνέλευση της ΕΑΚ. Η απόφαση αυτή έδινε επίσης υποδείξεις όσον αφορά στη φύση και στα όρια των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας στον τομέα των ανθρώπινων δικαιωμάτων, της άμυνας, της εξωτερικής πολιτικής, και της οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης. Έτσι, ανέκανε να δράσει μέσα στον θεσμικό κλοιό του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Συμβουλευτική Συνέλευση αποτέλεσε, με τις πρωτοβουλίες που ανέλαβε, την απαρχή της ad hoc Συνέλευσης βασιζόμενη στη βούληση των Έξι. Στην ομιλία του ενώπιον της ad hoc Συνέλευσης στις 9 Μαρτίου 1953, ο Georges Bidault, Πρόεδρος του Συμβουλίου, εξέφρασε, σε μια λακωνική διατύπωση, την κατάσταση και τις προοπτικές της Ευρώπης: «Αναλάβαμε να φτιάξουμε μια Ευρώπη. Την θελήσαμε μέσα στα γεωγραφικά της σύνορα. Εδώ, στο Στρασβούργο, τη δεχτήκαμε μέσα στα σύνορα της ελευθερίας. Αυτή τη στιγμή, χωρίς να ξεετάζουμε αν τα όρια αυτά μπορούν να έχουν κάποια διάρκεια, την ξεκινάμε εντός των συνόρων της βούλησης»¹⁹.

Έτσι ελάχιστο καιρό μετά το τέλος του πολέμου και πιο συγκεκριμένα στη διάρκεια της μικρής περιόδου από το Συνέδριο της Χάγης το 1948 και τη Διακήρυξη Schuman το 1950 ως το Σχέδιο της συνθήκης της ad hoc Συνέλευσης το 1953, οι έξι ευρωπαϊκές χώρες, συμπεριλαμβανομένης της Δυτικής Γερμανίας, προχωρούν, με επικεφαλής τη Γαλλία, προς την ένωση με έναν εντυπωσιακό ρυθμό. Σε έξι μήνες, η ad hoc Συνέλευση επεξεργάστηκε και υιοθέτησε ένα σχέδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας που διεβίβασε στις έξι κυβερνήσεις στις 9 Μαρτίου 1953. Η απόφαση της γαλλικής Συνέλευσης το 1954 να μην ξεετάσει το ζήτημα, αν και η συνθήκη είχε επικυρωθεί από τα κοινοβούλια των εταίρων της Γαλλίας, εσήμανε το θάνατο της πολιτικής Ένωσης. Σύμφωνα με τον R. Aron, μια τριπλή εξέλιξη έλαβε χώρα σ' αυτό το μεσοδιάστημα: 1) μια προοδευτική ενίσχυση των αντιθέτων στην ΕΑΚ έλαβε χώρα στο Κοινοβούλιο και στην κοινή γνώμη· 2) η διεθνής ύφεση που λειτούργησε κατά του επανεξοπλισμού της Γερμανίας· 3) η ενισχυόμενη επιρροή της θέσης των αντιθέτων στην ΕΑΚ στην κυβερνητική πλειοψηφία²⁰. Σ' αυτό το δυσμενές κλίμα, «η εσωτερική πολιτική, σύμφωνα με τον Jacques Fauvet, σκότωσε την ευρωπαϊκή πολιτική»²¹. Στο εξής, μετά από αυτό το πλήγμα που ανέκοψε τη διαδικασία πολιτικής ολοκλήρωσης, μια μακριά περίοδος θα ξεκινήσει, που σηματοδοτείται από βαθμιαίες αλλά σταθερές προσόδους στον τομέα της οικονομικής ολοκλήρωσης, από τη διεύρυνση και την εμβάθυνση των υπαρχουσών Κοινοτήτων που εναλλάσσονται με πολλές αποτυχημένες πρωτοβουλίες με στόχο τη δημιουργία μιας πολιτικής Ένωσης.

Η αποτυχία της ΕΑΚ και της φυσικής πολιτικής της προέκτασης προκάλεσε ένα πολιτικό τραύμα. Μια σειρά μεταγενέστερες απόπειρες δεν είχαν

καμία κατάληξη: 8 χρόνια αργότερα, έχουμε την απόρριψη του σχεδίου Fouchet, ακόμη λιγότερο φιλόδοξου, εμπνευσμένου από τον Στρατηγό Ντε Γκωλ (1960-1962), έπειτα, 21 χρόνια αργότερα, την χωρίς συνέχεια απόπειρα της Έκθεσης Tindemans στα πλαίσια εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (1975-1976). Χρειάστηκε να περάσουν 25 χρόνια για να δούμε, το 1979, την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα των Εννέα με καθολική ψηφοφορία, 30 χρόνια για να γεννηθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Σχέδιο Συνθήκης για την ευρωπαϊκή ένωση (1984) στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και 35 χρόνια για να ξανασυζητηθεί, την παραμονή των εκλογών του 1989, χωρίς επιτυχία εξάλλου, η ανάθεση μιας εντολής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την επεξεργασία του Συντάγματος της κοινοτικής Ευρώπης.

2. Πρωτοτυπία του σχεδίου: Κοινοβούλιο δύο Βουλών, διορισμός του Συμβουλίου και πλειοψηφική ψήφος

Σήμερα, το 1992, αυτό το εκπληκτικό κείμενο, πρωτότυπο ως προς το περιεχόμενό και τη δομή του, που είναι το Σχέδιο μιας Πολιτικής Κοινότητας του 1953, εντυπωσιάζει με την επικαιρότητά του. Τοποθετείται στο μεσοδιάστημα ανάμεσα στα σχέδια εισηγητών ή ομάδων ιδιωτικού χαρακτήρα και τις επίσημες πράξεις κυβερνήσεων. Αν και ακολούθησε μια επίσημη διαδικασία, το σχέδιο αυτό, που διαβιβάστηκε πανηγυρικά στις έξι κυβερνήσεις, δεν μπόρεσε ποτέ να υιοθετηθεί μετά την κρίση της ΕΑΚ. Αποτελεί, ωστόσο, έναν σημαντικό σταθμό στην πορεία προς την Ένωση και στον προβληματισμό σχετικά με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Ο πρόλογός του αρχίζει με «Εμείς, οι λαοί της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, του Βασιλείου του Βελγίου, της Γαλλικής Δημοκρατίας...» και καταλήγει με το εξής: «αποφασίσαμε να δημιουργήσουμε μια Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Συνεπώς οι κυβερνήσεις μας... υιοθέτησαν την παρούσα συνθήκη»²². Εκτός απ' αυτή τη αναφορά στη λαϊκή βάση, ο πρόλογος εμπεριέχει γνωστά ζητήματα και στόχους: την ειρήνη, τον κοινό πολιτισμό και κληρονομιά, την οικονομική ανάπτυξη και την ανύψωση του επιπέδου ζωής, τις ελευθερίες και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Τις προαιώνιες αντιπαλότητες, οι λαοί των έξι χωρών είναι αποφασισμένοι να υποκαταστήσουν με μια συγχώνευση των βασικών συμφερόντων τους, εγκαθιδρύοντας θεσμούς ικανούς να κατευθύνουν στο εξής έναν κοινό προορισμό. Γι' αυτό τον σκοπό, «εγκαθιδρύεται με την παρούσα Συνθήκη μια ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ υπερεθνικού χαρακτήρα» που, όπως υπενθύμισε ο Paul-Henri Spaak και ο H. von Brentano, δεν

είναι ούτε «ομοσπονδία, ούτε συνομοσπονδία». Αυτή η Κοινότητα εμπνέεται από ορισμένους κανόνες που η εμπειρία άλλων κατέστησε έγκυρους, αλλά εμπεριέχει επίσης καινοτόμες ιδέες, πρωτότυπες, και ειδικές προσαρμοσμένες στις σημερινές περιστάσεις. Το Σχέδιο προβλέπει μια πλήρη θεσμική δομή προικισμένη με περιορισμένες εξουσίες στον τομέα της άμυνας, των εξωτερικών σχέσεων και της οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης. Οι δομές της συνιστούν τον πυρήνα της ομοσπονδιακής ένωσης: το Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Εκτελεστικό Συμβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών, το Δικαστήριο και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο.

Η πλέον πρωτοποριακή ιδέα του σχεδίου είναι, σύμφωνα με τον εισηγητή F. Dehousse, η εκλογή με καθολική ψηφοφορία μιας λαϊκής Συνέλευσης, δηλαδή η συμμετοχή των ιδίων των λαών στην οικοδόμηση και στη διαχείριση της ενωμένης Ευρώπης. Το Κοινοβούλιο με δύο βουλές, τη Βουλή των Λαών και τη Γερουσία, είναι το νομοθετικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ψηφίζει νόμους, συστάσεις — όρος που χρησιμοποιείται την εποχή εκείνη για τις οδηγίες — τον προϋπολογισμό, και ασκεί τον δημοκρατικό έλεγχο. Τα τρία μεγάλα Κράτη έχουν 63 βουλευτές το καθένα στους οποίους προστίθενται 7 βουλευτές που εκπροσωπούν τους νομούς και τα υπερπόντια εδάφη της Γαλλίας, τα μεσαία κράτη έχουν 30 βουλευτές το καθένα και το Λουξεμβούργο 12. Αυτή η κατανομή ευνοεί πολύ τα μικρά και μεσαία Κράτη μέλη απέχοντας από το σύστημα της αναλογικής εκπροσώπησης που εφαρμόζεται για την εκλογή του Εθνικού Συμβουλίου της Ελβετίας. Έτσι, αν και διαπνεόμενο από τις ιδέες διαφόρων ευρωπαϊκών κινήσεων και από την πρόταση του Paul Reynaud που απορρίφθηκε από το Συνέδριο της Χάγης, το σχέδιο της συνθήκης προβλέπει 12 έδρες για το Λουξεμβούργο που, σύμφωνα με μια πιο αυστηρή αναλογική κατανομή, θα δικαιούτο το πολύ μια έδρα.

Σε σχέση με τους 268 βουλευτές, η Γερουσία που απαριθμεί 87 γερουσιαστές εκλεγμένους από τα εθνικά κοινοβούλια δεν εξασφαλίζει, αντίθετα με τη αμερικανική Γερουσία ή το Συμβούλιο των Κρατών της Ελβετίας, μια ισοτιμία στην εκπροσώπηση, αλλά εφαρμόζει το ίδιο αναλογικό σύστημα που προβλέπεται για τη Βουλή των Λαών: τα μεγάλα Κράτη εκπροσωπούνται από 21 Γερούσιαστές εν συγκρίσει με τους 4 του Λουξεμβούργου. Πρόκειται για την ίδια αναλογία σε ένα άθροισμα τρεις φορές χαμηλότερο από εκείνο της Βουλής των Λαών. Αυτός ο μαθηματικός τύπος που υιοθετήθηκε από τη Γερουσία προσεγγίζει εκείνον της Μπουντεσράτ (Bundesrat) της ΟΔΓ όπου τα Λέντερ (Länder) έχουν από 3 έως 5 ψήφους ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Οι δύο Βουλές έχουν τις ίδιες εξουσίες: οι νόμοι ψηφίζονται διαδοχικά από κάθε Βουλή με σχετική πλειοψηφία.

Το Κοινοβούλιο ασκεί δημοκρατικό έλεγχο στο Ευρωπαϊκό Εκτελεστι-

κό Συμβούλιο: αφενός η Γερουσία καταψηφίζει το Εκτελεστικό Συμβούλιο εκλέγοντας ένα νέο Πρόεδρο, και αφετέρου η Βουλή των Λαών μπορεί να υιοθετήσει πρόταση μομφής με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της. Και στις δύο περιπτώσεις οι ευρωπαίοι υπουργοί παραιτούνται συλλογικά. Ένα πρωτότυπο χαρακτηριστικό αυτής της κατασκευής: το Εκτελεστικό Συμβούλιο μπορεί με τη σειρά του να κηρύξει τη διάλυση της Βουλής των Λαών όταν η πρόταση μομφής δεν συγκεντρώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία. Σ' αυτή τη περίπτωση δηλαδή οφείλει το Εκτελεστικό Συμβούλιο να εκτιμήσει εάν πρέπει να παραιτηθεί ή να κηρύξει τη διάλυση της Βουλής. Η συνθήκη ακολουθεί το κοινοβουλευτικό σύστημα: θεσπίζει την ευθύνη του Εκτελεστικού απέναντι στο Κοινοβούλιο αλλά τη συνδυάζει με μια ενισχυμένη πλειοψηφία που δύσκολα επιτυγχάνεται, όπως το δείχνει η κοινοτική εμπειρία από το 1958. Εξισορροπεί αυτή την εξουσία του Κοινοβουλίου με την εξουσία της διάλυσης με την οποία προικοδοτεί το εκτελεστικό. Με μια κοινοβουλευτική μορφή που παρεκκλίνει τόσο από το ελβετικό μοντέλο, όπου το Εκτελεστικό δεν μπορεί να ανατραπεί από το Κοινοβούλιο και όπου το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να διαλυθεί από το Εκτελεστικό, όσο και από το αμερικανικό μοντέλο που εφαρμόζει την αρχή της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών, το σχέδιο προβλέπει μια θεσμική ισορροπία που μοιάζει ικανή να εγγυηθεί μια μεγάλη σταθερότητα στο ευρωπαϊκό Εκτελεστικό. Τέλος, το σχέδιο προβλέπει ένα δικαίωμα έρευνας σε καθεμία από τις δύο Βουλές, μέσο ελέγχου ιδιαίτερα αναπτυγμένο από το αμερικανικό Κογκρέσο και το οποίο χρησιμοποιήθηκε συχνά στην πρακτική του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, συμπεριλαμβανομένου και του ελβετικού²³.

Το δεύτερο πρωτότυπο χαρακτηριστικό του Σχεδίου Πολιτικής Κοινότητας σημειώνεται στο Ευρωπαϊκό Εκτελεστικό Συμβούλιο. Αποτελούμενο από ευρωπαίους υπουργούς, «το Εκτελεστικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξασφαλίζει την κυβέρνηση της Κοινότητας». Το Συμβούλιο δεν μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερα από δύο μέλη της ίδιας εθνικότητας, διατύπωση που θα χρησιμοποιηθεί ξανά στη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, στη συνέχεια θα εφαρμοσθεί στην περίπτωση της σημερινής Επιτροπής κοινής και στις τρεις ευρωπαϊκές Κοινότητες. Στην πράξη με βάση την φόρμουλα αυτή αντιστοιχούν δύο Επίτροποι στο καθένα από τα μεγάλα Κράτη, συμπεριλαμβανομένης και της Ισπανίας και ένας Επίτροπος σε καθένα απ' τα μικρά και μεσαία Κράτη. Το Εκτελεστικό Συμβούλιο προοιονίζει μια Ευρωπαϊκή Επιτροπή που αναλαμβάνει καθήκοντα κυβέρνησης στην ευρωπαϊκή ένωση.

Η διαδικασία διορισμού του Εκτελεστικού Συμβουλίου είναι εξίσου πρωτότυπη όσο και τολμηρή: η Γερουσία εκλέγει τον Πρόεδρο του Ευρω-

παϊκού Εκτελεστικού Συμβουλίου με μυστική ψηφοφορία και με την πλειοψηφία των μελών που την απαρτίζουν. Ο Πρόεδρος όμως είναι εκείνος που διορίζει τα μέλη του Συμβουλίου του. Στην πλήρη σύνθεσή του το Εκτελεστικό Συμβούλιο πρέπει να εγκριθεί από το Κοινοβούλιο, κάθε Βουλή του οποίου παρέχει «ψηφο εμπιστοσύνης» με την πλειοψηφία των μελών που την απαρτίζουν. Αυτή η διαδικασία εγγυάται μια ομοιογένεια του συλλογικού Εκτελεστικού και ενδυναμώνει τον ρόλο του Προέδρου, δίνοντάς του την ελευθερία επιλογής των υπουργών του, υποβάλλοντας όμως την επιλογή του στην κοινοβουλευτική έγκριση. Η σημασία της λειτουργίας του Προέδρου επιβεβαιώνεται από το δυνατότητα που έχει να ανακαλεί ή να αντικαθιστά κάθε μέλος του Συμβουλίου, απόφαση που πρέπει να εγκριθεί από τη Βουλή των Λαών και τη Γερουσία. Αναθέτοντας στον Πρόεδρο την εκπροσώπηση της Κοινότητας στις διεθνείς σχέσεις, το σχέδιο ενδυναμώνει τελικά την κεντρική θέση της προεδρίας. Στη σημερινή Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η λειτουργία αυτή περιέρχεται αναλόγα με την περίπτωση είτε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου των Υπουργών, είτε στον Πρόεδρο της Επιτροπής. Έτσι, για παράδειγμα, ο Πρόεδρος της Επιτροπής παρίσταται εκ μέρους της Κοινότητας στις συνεδριάσεις των Επτά μεγάλων δυτικών χωρών.

Για την εκτέλεση των αποστολών που του ανατίθενται από τη Συνθήκη, το Εκτελεστικό Συμβούλιο είναι προικισμένο με σημαντικές εξουσίες: διαθέτει το δικαίωμα πρωτοβουλίας για την επίτευξη των γενικών στόχων που ορίζονται από τη συνθήκη, δικαίωμα το οποίο εξασκεί είτε με δική του πρωτοβουλία είτε κατόπιν μιας πρότασης μομφής του Κοινοβουλίου ή μιας από τις Βουλές του. Λαμβάνει αποφάσεις που είναι υποχρεωτικές ως προς όλα τα στοιχεία τους, διατυπώνει συστάσεις που, όπως οι οδηγίες στις συνθήκες της Ρώμης, είναι υποχρεωτικές ως προς τους στόχους που θέτουν, αφήνοντας ελεύθερη την επιλογή των κατάλληλων μέσων για την επίτευξη αυτών των στόχων και εκδίδει μη δεσμευτικές γνωμοδοτήσεις.

Οι ποικίλες αυτές διατάξεις που αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Εκτελεστικό Συμβούλιο έχουν μεγάλη σημασία για πολλούς λόγους. Αυτοί οι ορισμοί των πράξεων του Εκτελεστικού Συμβουλίου επαναλαμβάνονται στις συνθήκες της Ρώμης και αποτελούν από καιρό μέρος του κοινοτικού δικαίου. Άλλες πτυχές που αναφέρονται στον διορισμό του Εκτελεστικού Συμβουλίου, στο ρόλο του Προέδρου, των δύο Βουλών — πτυχές που δεν είχαν προβλεφθεί από τις συνθήκες της Ρώμης — συνεχίζουν ωστόσο να τροφοδοτούν τον προβληματισμό για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και να δίνουν τροφή στις ευρωπαϊκές φιλοδοξίες και σχέδια. Το Δικαστήριο, σχεδιασμένο σαν ένα είδος ομοσπονδιακού Δικαστηρίου, ανοικτό στις προσφυγές φυσικών ή νομικών προσώπων, και το Οικονομικό και

Κοινωνικό Συμβούλιο, έχοντας μια συμβουλευτική λειτουργία ως εκπρόσωπος των παραγωγικών τάξεων της Κοινότητας, συμπληρώνουν το θεσμικό σύστημα της Κοινότητας. Αυτό το σύστημα προσχεδιάζει μια ομοσπονδιακή ένωση παρά τον διφορούμενο ρόλο του Συμβουλίου των εθνικών υπουργών. Κατά το παράδειγμα του ειδικού Συμβουλίου των υπουργών της ΕΚΑΧ, έχει ως λειτουργία την εναρμόνιση της δράσης του Ευρωπαϊκού Εκτελεστικού Συμβουλίου με εκείνη των κυβερνήσεων των Κρατών μελών. Ο ρόλος του γίνεται κεντρικός στη διαδικασία της υλοποίησης της κοινής αγοράς, αφού το Εκτελεστικό Συμβούλιο εκπονεί σχέδια με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου των εθνικών υπουργών αποφασίζοντας με ομοφωνία στη διάρκεια της πρώτης περιόδου πέντε ετών, και με πλειοψηφία στη συνέχεια. Τα σχέδια που υιοθετούνται μ' αυτό τον τρόπο λαμβάνουν τη μορφή νόμων της Κοινότητας. Σε αντίθεση όμως με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της σημερινής Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τον τελευταίο λόγο στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα τον έχει το Κοινοβούλιο και όχι το Συμβούλιο των υπουργών. Το Συμβούλιο των υπουργών έχει επίσης ένα σημαντικό ρόλο στο τομέα του συντονισμού των εξωτερικών πολιτικών και στον τομέα της αποδοχής νέων μελών και της κοινοτικής φορολόγησης. Επιπλέον, η εμπειρία της ΕΚΑΧ αποτελεί μια προειδοποίηση ως προς την αύξηση των πραγματικών εξουσιών του ειδικού Συμβουλίου παρά τον φαινομενικά ταπεινό ρόλο που του αποδίδει η συνθήκη. Αυτή η εξέλιξη οφείλεται στο ότι οι βασικές εξουσίες, οικονομικές και κοινωνικές, και ακόμη περισσότερο, οι πολιτικές εξουσίες και οι εξουσίες επί του προϋπολογισμού παραμένουν στα χέρια των εθνικών Κρατών ακόμη και όταν εκείνα έχουν χάσει ένα μέρος της ικανότητάς τους να τις ασκούν αποτελεσματικά. Αυτή η πραγματικότητα, ή αυτή η αντίληψη της πραγματικότητας, αντανakλάται σήμερα στο ρόλο-κλειδί που εκπληρώνει το Συμβούλιο μέσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, παρά τις αλλαγές που επέφερε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη: έχει τον τελικό λόγο στα νομοθετικά ζητήματα και ασκεί από κοινού με την Επιτροπή εκτελεστικές αρμοδιότητες σε διάφορες κοινές πολιτικές καθώς και στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

Για πολλούς λόγους, το σχέδιο της Πολιτικής Κοινότητας επεξεργασμένο από την ad hoc Συνέλευση είναι ένας πρόδρομος, ένα πρότυπο δράσης και ένας στόχος προς επίτευξη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα που έχει επιδείξει μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση μ' αυτό. Η προπόρευση της σε θεσμικό επίπεδο ανακτήθηκε μερικώς μόνο με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974, με την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, καθώς και με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986, που τέθηκε σε ισχύ το 1987. Το τελευταίο αυτό βήμα αποτελεί μια σημαντική πρόοδο που επέτρεψε να ανακάμψει η κοινοτική δυναμική χάρις στο δυναμικό που αντιπρο-

σωπεί ο στόχος του 1993, με την έκδοση οδηγιών που αποβλέπουν στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς χωρίς σύνορα, και μια διευρυμένη γκάμα κοινών πολιτικών. Αυτή η εμβάθυνση στηρίζεται επομένως σε μια βελτιωμένη διαδικασία απόφασης με την οποία συνδέεται στενότερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, χωρίς ωστόσο ο ρόλος του να μπορεί να συγκριθεί μ' εκείνον των δύο βουλών της πολιτικής Κοινότητας του 1953. Παρομοίως, το σημερινό σύστημα δεν έχει ακόμα φθάσει το επίπεδο της θεσμικής ολοκλήρωσης που είχε σκιαγραφήσει το Σχέδιο της ad hoc Συνέλευσης, παρά την σαφή θέληση προσέγγισης και συντονισμού των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και παρά τις προσπάθειες στον τομέα της πολιτικής συνεργασίας, θέληση που εκδηλώνεται σαφώς στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Οι δύο πτυχές ενωμένες μ' αυτό τον τρόπο δεν θα μετριάσουν, ωστόσο, την απόσταση που χωρίζει την ολοκλήρωση από τη συνεργασία. Αντίθετα, το Σχέδιο Συνθήκης προέβλεπε ήδη στην εποχή του την ολοκλήρωση της ΕΚΑΧ και της ΕΑΚ σ' ένα θεσμικό πλαίσιο που περιλάμβανε τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς βασισμένης στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων και συμπληρωμένης με το συντονισμό της νομισματικής, δημοσιονομικής και πιστωτικής πολιτικής των Κρατών μελών (άρθρο 82), καθώς και από τις κοινές αρμοδιότητες στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

3. Αρμοδιότητες της Πολιτικής Κοινότητας

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η Κοινότητα έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει δημόσιες υπηρεσίες ή αυτόνομους οργανισμούς για να εκπληρώσουν διάφορες λειτουργίες υπό τον έλεγχό της (άρθ. 88). Ο προϋπολογισμός της Κοινότητας προτείνεται από το Εκτελεστικό Συμβούλιο και ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο (άρθ. 76). Ωστόσο, ο προσδιορισμός της φορολογικής βάσης, του ποσοστού και των όρων είσπραξης των Φόρων της Κοινότητας, αποτελούν αντικείμενο σχεδίων που καταρτίζει το Εκτελεστικό Συμβούλιο, με την σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου των εθνικών υπουργών που αποφασίζει με ομοφωνία, πριν υποβληθούν στο Κοινοβούλιο για έγκριση. Έτσι, ο άξονας της νομοθετικής διαδικασίας συγκροτείται από τους κοινοτικούς νόμους που προτείνονται από το Εκτελεστικό Συμβούλιο με σύμφωνη γνώμη, σε ορισμένες περιπτώσεις ουσιαστικής πολιτικής σημασίας, και ψηφισμένους διαδοχικά από κάθε μια από τις δύο Βουλές με απλή πλειοψηφία (άρθρο 52). Εκδίδονται από τον Πρόεδρο του Εκτελεστικού Συμβουλίου, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα και γίνονται αμέσως εκτελε-

στοί στα Κράτη μέλη. Αν και υιοθετούνται σύμφωνα με μια διαφορετική διαδικασία, οι γενικοί κανονισμοί της σημερινής Ευρωπαϊκής Κοινότητας έχουν την ίδια εμβέλεια και την ίδια σημασία με τους νόμους που προβλέπεται από το σχέδιο της Πολιτικής Κοινότητας.

Η υποχρεωτική εκτέλεση των νόμων, των αποφάσεων του Εκτελεστικού Συμβουλίου και των αποφάσεων του Δικαστηρίου διασφαλίζεται από τα Κράτη μέλη κατά το παράδειγμα των ελβετικών καντονίων που είναι οι εγγυητές και οι εκτελεστές των νόμων και των αποφάσεων την ομοσπονδιακής αρχής (άρθρο 106). Η ίδια διαδικασία ομοσπονδιακού τύπου ισχύει και στη σημερινή Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Αντ' αυτού, το σχέδιο εμπεριέχει μια πρωτότυπη ρήτρα την οποία συναντάμε στην Ελβετική Συνομοσπονδία όπως και στη Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας: τα Κράτη μέλη μπορούν να ζητούν από το Ευρωπαϊκό Εκτελεστικό Συμβούλιο να τους χορηγεί τη βοήθειά του ώστε να εξασφαλίζεται στο έδαφός τους ο σεβασμός της συνταγματικής τάξης και των δημοκρατικών θεσμών. Οι όροι με τους οποίους η Κοινότητα έχει την ικανότητα να παρέμβει με δική της πρωτοβουλία, καθορίζονται από το Εκτελεστικό Συμβούλιο με ομόφωνη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου των υπουργών και υποβάλλονται στην έγκριση του Κοινοβουλίου της Κοινότητας (αρθ. 104). Αυτές οι διατάξεις υποκινούνται από την έγνοια της προάσπισης των δημοκρατικών καθεστώτων των Κρατών μελών απέναντι στην ολοκληρωτική κομμουνιστική απειλή. Η άμυνα, αλλά και ο σεβασμός και η τήρηση των δημοκρατικών αρχών καθώς και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, είναι ταυτόχρονα τα θεμέλια και ο στόχος της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Σ' αυτή τη δημοκρατική λογική, η Πολιτική Κοινότητα είναι ανοικτή στην προσχώρηση των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και κάθε ευρωπαϊκού κράτους που εγγυάται την άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών. Η Πράξη Προσχώρησης καταρτίζεται από το Εκτελεστικό Συμβούλιο με σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου των υπουργών και υποβάλλεται προς έγκριση στο Κοινοβούλιο της Κοινότητας (αρθ. 116).

Το σχέδιο είναι επίσης καινοτόμο στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων της Κοινότητας. Προβλέπει ότι, μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων που της παρέχονται, η Κοινότητα μπορεί να συνάψει διεθνείς συνθήκες ή συμφωνίες σύνδεσης. Σ' αυτό το πλαίσιο, το Εκτελεστικό Συμβούλιο διαπραγματεύεται και συνάπτει συνθήκες που δεσμεύουν την Κοινότητα (άρθ. 67 και 68). Προκειμένου να κατορθώσει να εκτελέσει την αποστολή της, η Κοινότητα διαθέτει ένα δικαίωμα εκπροσώπησης ενεργητικό και παθητικό στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της (άρθ. 74). Αυτή η δυνατότητα εκπροσώπησης, που επανέρχεται σαφώς στο Σχέδιο Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1984, ισχύει στην Ευ-

ρωπαϊκή Κοινότητα στους τομείς της αρμοδιότητάς της. Αν και δεν αναφέρεται σ' αυτό ρητώς η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη επιδιώκει να εφαρμόσει αυτή την πρακτική στο μέτρο που προβλέπει τον συντονισμό των εξωτερικών πολιτικών των Κρατών μελών. Ωστόσο, η συμμετοχή στη δημιουργία μιας νέας διεθνούς τάξης, όσο και η κρίση του Κόλπου επανέφεραν στην επιφάνεια την επιτακτική αναγκαιότητα μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, όρου *sine qua non* της αποτελεσματικής παρουσίας της Ευρώπης, ή τουλάχιστον του κοινοτικού της πυρήνα, στην παγκόσμια σκηνή.

Ένα από τα κριτήρια μιας ομοσπονδιακής κοινότητας είναι η ικανότητά της να αναθεωρεί το σύνταγμά της αυτόνομα. Το Σχέδιο προβλέπει δύο περιπτώσεις υποκειμένες σε διαφορετικούς όρους: η τροποποίηση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας απέναντι στα Κράτη μέλη, ή η τροποποίηση του ορισμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών εγγυημένων από την Κοινότητα υποβάλλονται στις αυστηρότερες απαιτήσεις: το σχέδιο του Εκτελεστικού Συμβουλίου έχοντας λάβει τη σύμφωνη γνώμη με ομοφωνία του Συμβουλίου των εθνικών υπουργών, πρέπει να εγκριθεί ταυτόχρονα από το Κοινοβούλιο της Κοινότητας και από τα Κοινοβούλια των Κρατών μελών. Αυτή η ευρύτερα συνομοσπονδιακή διαδικασία αναθεώρησης γίνεται εύκαμπτη όταν η τροποποίηση επηρεάζει τις σχέσεις ανάμεσα στους θεσμούς της Κοινότητας ή τις εγγυήσεις που παρέχονται στα Κράτη μέλη από τη σύνθεση ή τους κανόνες λειτουργίας των θεσμών. Σ' αυτές τις περιπτώσεις δεν απαιτείται η έγκριση των εθνικών Κοινοβουλίων. Σε μια τρίτη τέλος περίπτωση που διαφέρει από τους δύο τύπους τροποποίησης που αναφέρθηκαν, η διαδικασία καθίσταται αυτόνομη: το σχέδιο τροπολογίας του Εκτελεστικού Συμβουλίου υποβάλλεται προς έγκριση στο Κοινοβούλιο της Κοινότητας. Στις τρεις αυτές περιπτώσεις, οι τροποποιήσεις δημοσιεύονται με ευθύνη του Ευρωπαϊκού Εκτελεστικού Συμβουλίου (άρθ. 111-113).

4. Ένα σχέδιο φεντεραλιστικής έμπνευσης

Το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας, επεξεργασμένο από την *ad hoc* Συνέλευση φέρει σαφώς το αποτύπωμα του φεντεραλισμού. Εγγράφεται στη σύλληψη μιας ευρωπαϊκής Ένωσης βασισμένης στον παραλληλισμό ανάμεσα στην οικονομική και στη πολιτική ένωση, δηλαδή στην αναγκαιότητα ολοκλήρωσης διαφόρων πρωτοβουλιών ένωσης σε μια πολιτική δομή και στην άρθρωσή τους γύρω από μια ευρωπαϊκή πολιτική αρχή. Αυτό το σχέδιο εκφράζει και τυποποιεί τις πρωτοβουλίες και τις προσπά-

θειες ένωσης που έγιναν με αφετηρία το Συνέδριο της Χάγης. Διαφέροντας από τη σημερινή Κοινότητα, αυτό το φιλόδοξο Σχέδιο συγκέντρωνε διάφορα στοιχεία και τομείς όπως την κοινή αγορά, τους βασικούς τομείς του άνθρακα και του χάλυβα αλλά, και την άμυνα, τον ευρωπαϊκό στρατό, τις εξωτερικές σχέσεις. Επιζητούσε να συσπειρώσει και να οργανώσει, σε διάφορα επίπεδα, τους τομείς όπου ασκούνται κατεξοχήν οι εξουσίες μιας ομοσπονδιακής κοινότητας. Με την ευρύτητα και την φεντεραλιστική του μέθοδο, το Σχέδιο αυτό δίνει το μέτρο της συσσωρευμένης καθυστέρησης και της τμηματικής και ατελούς φύσης της τρέχουσας διαδικασίας ολοκλήρωσης. Δίνει τη δυνατότητα να εκτιμήσουμε το βάθος της απογοήτευσης που προκάλεσε η αποτυχία της ΕΑΚ που παρέσυρε στην πτώση της το Σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας. Ταυτόχρονα όμως, μας βοηθά να καταλάβουμε πως, μετά από μια τέτοια κρίση της ευρωπαϊκής ένωσης αυτή η ορμή που συνετρίβη απότομα, αναζωογονήθηκε με την ανάκαμψη της Μεσοσηνης μόλις εννέα μήνες αργότερα, ασφαλώς με μια μορφή πιο ταπεινή και πιο συνετή. Απογυμνωμένες από αυτά τα στοιχεία στο πεδίο της άμυνας και των εξωτερικών σχέσεων καθώς και τις φεντεραλιστικές φιλοδοξίες, θα γεννηθούν δύο χρόνια αργότερα το 1957 δύο νέες Κοινότητες, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας. Έτσι, από ένα ατύχημα της ιστορίας, η διαδικασία ενοποίησης θα ακολουθήσει, στο περιθώριο της πολιτικής, τον δρόμο των οικονομικών ή τεχνικών αναγκαιοτήτων της ένωσης. Γι' αυτό η σφαιρική προσέγγιση που διακήρυσσαν οι φεντεραλιστές παραχώρησε τη θέση της, για μια αρκετά μεγάλη περίοδο, στην πραγματιστική και λειτουργική (φονξιοναλιστική) προσέγγιση. Όμως, αυτό το ρεύμα της οικονομικής ένωσης —παρά τον τομεακό χαρακτήρα του— καταλαμβάνει ένα σημαντικό μέρος του χώρου και της ουσίας του πολιτικού. Χάρη στη συνέχεια της διαδικασίας ολοκλήρωσης, στη στήριξη των ανεπίσημων δικτύων και της αλληλοδιείσδυσης των οικονομιών, αναπτύχθηκε πολύμορφη και πολλαπλή αλληλεγγύη που συνιστά τις βάσεις της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Όντως, η ολοκλήρωση και η αλληλεπίδραση ανάμεσα σε δρώντες, επιχειρήσεις, κοινωνικο-οικονομικές ομάδες, συνέβαλαν στις αλλαγές των αξιών, των στάσεων, των κοινωνικών δομών, στο κοινό θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο. Έτσι, στην οικονομική αλληλοδιείσδυση και στο υψηλό επίπεδο των εμπορικών συναλλαγών προστέθηκαν στάσεις και συμπεριφορές που ευνοούσαν την ευρωπαϊκή ένωση. Επίσης, η δραστηριότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και κυρίως η άμεση εκλογή του επανενεργοποίησαν τον ρόλο των πολιτικών ομάδων και των ομοσπονδιών πολιτικών κομμάτων, ρόλος που εκ των πραγμάτων θ' αναπτυχθεί ανάλογα με την ενδυνάμωση των πραγματικών εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εάν οι βασικοί όροι συνυπάρχουν όπως φαίνεται τη στιγμή αυτή, η

Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τα Κράτη μέλη της δεν είναι ακόμα σε θέση να προικισθούν από κοινού με θεσμούς και πολιτικές αρμοδιότητες, σφαιρικούς, που θα συμπεριλάμβαναν εκτός των κοινωνικο-οικονομικών τομέων, τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και ιδιαίτερα τον τομέα της ασφάλειας. Κάτω απ' αυτή την οπτική γωνία, η σημερινή Κοινότητα παρουσιάζει μια καθυστέρηση σε σχέση με το σχέδιο του 1953, παρά τις ουσιαστικές προόδους που επιτέλεσε έκτοτε.

Στο εξής μια τελευταία ερώτηση έρχεται στο νου: μπορεί η ξεχασμένη πλέον Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα να αποτελέσει μοντέλο για την πολιτική Ένωση που η διακυβερνητική συνδιάσκεψη έχει αναλάβει να επεξεργασθεί; Τα δύο κοινοβούλια που απεικονίζονται στο σχέδιο μου φαίνονται αναμφισβήτητα ένα καλό παράδειγμα εάν θέλουμε να συνεχίσουμε τις προσπάθειές ένωσης σε μια φεντεραλιστική κατεύθυνση²⁴. Τουναντίον, πρέπει να αποφύγουμε πάσει θυσία να αδρανοποιήσουμε το σύνολο απαιτώντας τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου των υπουργών. Γι' αυτό το σκιαγράφημά μου για μια ομοσπονδιακή Ευρωπαϊκή Κοινότητα προτείνει ένα δικέφαλο εκτελεστικό απαρτιζόμενο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο θα υποβοηθείται από τη μια πλευρά από το Συμβούλιο των υπουργών πλευρά, και από την άλλη πλευρά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εμπνεόμενο από το γαλλικό σύστημα, το ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιτελεί τη λειτουργία μιας συλλογικής προεδρίας ενώ η Επιτροπή αναλαμβάνει τον ρόλο μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης²⁵. Αυτή η νέα κατασκευή θα πρέπει να ενσωματώσει μέσα σε μια πολιτική Κοινότητα το σύνολο των λειτουργιών και των δραστηριοτήτων των υπαρχουσών Κοινοτήτων, την οικονομική και νομισματική ένωση των οποίων οι διαπραγματεύσεις έχουν ξεκινήσει καθώς και τους τομείς της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Μ' αυτό τον τρόπο, το σχέδιο μιας πολιτικής Κοινότητας που είχε ξεχαστεί εδώ και καιρό θα μπορέσει να μετενσαρκωθεί σε μια ζωντανή Κοινότητα φεντεραλιστικής κατεύθυνσης.

Κεφάλαιο III

ΜΙΑ ΓΚΩΛΛΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ: ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ FOUCHET (1960-1962)

1. Η Ευρώπη των Κρατών κατά της υπερεθνικής Ευρώπης

Οι πρώτες επιτυχίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προετοιμάζουν τις βάσεις μιας πολιτικής κοινότητας. Αλλά όποιο κι αν είναι το πολιτικό βάρος της οικονομίας, η οικονομική ολοκλήρωση δεν καταλήγει αυτόματα στην πολιτική ολοκλήρωση. Για να προάγουν το έργο τους, οι Κοινοότητες χρειάζονται μια πολιτική ώθηση και έναν πολιτικό εξοπλισμό. Με το πέρασμα του χρόνου, κάθε αποτυχία, δηλαδή κάθε στασιμότητα στην ανοικοδόμηση της πολιτικής ένωσης μπορεί ν' αποτελέσει μια χαριστική βολή στην νεαρή Κοινότητα και να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη στο οικονομικό μέλλον της Ευρώπης. Η καθυστέρηση που γνωρίζει ο πολιτικός τομέας προκαλεί μια κάποια ανισορροπία ανάμεσα στις πολιτικές δυνάμεις και στους κυοφορούμενους ευρωπαϊκούς κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες. Ασφαλώς, οι ιστορικές περιστάσεις ανάγκασαν τους Έξι, μετά την απόρριψη της ΕΑΚ το 1954, να καταφύγουν σε οικονομικούς και τεχνικούς ελιγμούς. Αυτό όμως το ατύχημα της ιστορίας δεν πρέπει, διαιωνίζοντας το πολιτικό κενό, αφήνοντας ανεξέλεγκτη την ανάπτυξη «οικονομικής» και της «τεχνοκρατικής εξουσίας».

Εξάλλου, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ευρώπη δεν ανάγονται στην παραγωγή και την κατανάλωση. Το θαύμα της κοινοτικής εμπειρίας, όχι μόνο δεν μεταμφιέζει την πραγματικότητα αλλά φωτίζει τα άλυτα ακόμη ζωτικά προβλήματα. Ήδη από την αρχή της δεκαετίας του 1960, οι ευρωπαίοι ηγέτες, αντιμετωπίζουν προβλήματα που διατηρούν και σήμερα την επικαιρότητά τους. Πώς να προσεγγίσουν το πρόβλημα της κοινής άμυνας; Το πρόβλημα του πυρηνικού εξοπλισμού και την απόφαση για την χρήση του; Το πρόβλημα της κατάκτησης του διαστήματος; Ή ακόμη τα πιο καθημερινά, αλλά όχι λιγότερο επείγοντα προβλήματα, μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και μιας ευρωπαϊκής δράσης απέναντι στις Ανατολικές χώρες ή

υπέρ των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών; Και αν ακόμα κατορθώνουμε, πεισμένοι από την αναγκαιότητα, να προοδεύουμε σε ορισμένους τομείς, πώς θα εξασφαλίσουμε μια καλύτερη διαχείριση των κοινών πόρων και πολιτικών; Τα κομμάτια αυτού του μωσαϊκού θα μπορέσουν να ξαναβρούν τη θέση τους μόνον σ' ένα σφαιρικό πλαίσιο, δηλαδή πολιτικό.

Ευαισθητοποιημένες σ' αυτά τα ζητήματα και ερωτήματα, οι κυβερνήσεις των Έξι εξαντλήθηκαν, από το 1960, σε συζητήσεις πάνω στο γαλλικό σχέδιο ένωσης των ευρωπαϊκών Κρατών²⁶. Παρά τις προσπάθειές τους, αναγκάστηκαν να διαπιστώσουν την αποτυχία της συνδιάσκεψης των υπουργών Εξωτερικών, που έλαβε χώρα στη Ρώμη τον Απρίλιο του 1962. Ο Paul-Henri Spaak και ο ολλανδός συνάδελφός του Joseph Luns αντιτάχθηκαν ρητά στην Ευρώπη των Κρατών, στο όνομα της ένωσης των ευρωπαϊκών λαών και της υπερεθνικής Ευρώπης. Ο Paul-Henri Spaak ασπαζόμενος τη θέση του Luns υποστήριζε από διετίας: «Εάν θέλουμε να συνεχίσουμε στη βάση της ολοκλήρωσης και της υπερεθνικότητας, ας μείνουμε μεταξύ μας, διότι το Λονδίνο δεν είναι έτοιμο να μας ακολουθήσει. Τίποτα όμως απ' ό,τι προτάθηκε δεν εμποδίζει από τη φύση του μια αγγλική προσχώρηση...» Σ' αυτή την περίπτωση έλεγαν οι δύο αντίπαλοι, δεν υπάρχει δυνατότητα να οικοδομηθεί η πολιτική Ευρώπη χωρίς την Αγγλία. Και εισηγήθηκαν την αναμονή της εισαγωγής της στην οικονομική Κοινότητα ή την άμεση σύνδεσή της «στις διαπραγματεύσεις».

Η αναμονή της Αγγλίας, σήμαινε έναν κίνδυνο έκθεσης σε τρεις αρνητικές συνέπειες: 1ο Τη δημιουργία ενός συναισθήματος πολιτικής ανασφάλειας μεταξύ των μελών και των πολιτών της οικονομικής κοινότητας. 2ο Εξασθένηση της διαπραγματευτικής θέσης των Έξι. 3ο Υποταγή σε μια ένωση ασφαλώς όχι πιο ολοκληρωμένη, αλλά πιθανότατα ακόμη πιο χαλαρή και από το πρώτο σχέδιο Fouchet. Πράγματι, η Αγγλία δεν μπορούσε παρά να ενισχύσει το στρατόπεδο των «μινιμαλιστών». Δεν ήταν ευκαίριο, για το ευρωπαϊκό συμφέρον — με ή χωρίς την Αγγλία — να δεσμευτούμε σε μια όσο είναι δυνατόν πιο στέρεη πολιτική ένωση; Σε κάθε περίπτωση, θέτοντας τις βάσεις της πολιτικής ένωσης το ταχύτερο δυνατό θα εξασφαλιζόμασταν τουλάχιστον από ένα διπλό κίνδυνο: τον κίνδυνο από την αναποφασιστικότητα και την αναμονή και την πιθανότητα να καταλήξουμε, με τη συμμετοχή της Αγγλίας, σε μια κλασσική συμμαχία. Πράγματι, ήταν πιθανόν ότι, ως μέλος της κοινής αγοράς, καμία αγγλική κυβέρνηση — οποιασδήποτε απόχρωσης — δεν θα αποδεχόταν περιορισμούς στην «πολιτική κυριαρχία». Μήπως λοιπόν η ταχύτερη οικοδόμηση της ένωσης των Έξι, θα διευκόλυνε το μελλοντικό έργο της αγγλικής κυβέρνησης και θα εξυπηρετούσε με μεγαλύτερη βεβαιότητα το συμφέρον της Ευρώπης; Εξάλλου, αυτό το πρώτο βήμα δεν έθετε την Αγγλία ενώπιον ενός τετελεσμένου γεγονότος, το πρόπλασμα

της πολιτικής συνεργασίας όπως διατυπώνεται στο σχέδιο Fouchet που δεν προδίδε άλλωστε τη μορφή της πολιτικής οργάνωσης της Ευρώπης. Αφηνε ένα παράθυρο ανοικτό στο μέλλον: μετά από μια τριετή πείρα, τα μέλη ήταν διατεθειμένα να αναθεωρήσουν τη Συμφωνία τους κάτω από το φως της εμπειρίας τους στην κατεύθυνση μιας μεγαλύτερης ολοκλήρωσης. Η Αγγλία είχε έτσι τη δυνατότητα να συμμετάσχει στη θεμελιώδη συμφωνία που, στο τέλος του προ μεταβατικού σταδίου της, θα προσδιόριζε τη μορφή και το περιεχόμενο της πολιτικής Ένωσης.

Ακόμη και χωρίς την Αγγλία, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα των Έξι, μπορούσε άραγε στις συνθήκες αυτές να δημιουργήσει σε μικρό χρονικό διάστημα μια ολοκληρωμένη και υπερεθνική ένωση; Ας δεχτούμε ότι, όπως υποστήριζαν ορισμένοι, το κύριο εμπόδιο ήταν ο Στρατηγός ντε Γκωλ, που σίγουρα δεν ήταν ένθερμος υποστηρικτής της υπερεθνικότητας. Θα ήταν ευκαίριο, σ' αυτή την περίπτωση, να περιμένουμε την αποχώρησή του για να προχωρήσουμε; Ανεξάρτητα από τα μειονεκτήματα που ήδη τονίσαμε, αυτή η αναμονή επρόκειτο να διαρκέσει ως το 1969. Ήταν λοιπόν φρόνιμο να θυσιαστεί το εφικτό στο υποθετικό, δηλαδή η δειλή αλλά πραγματοποιήσιμη ένωση στο όραμα που έφερε την ονομασία υπερεθνική Ευρώπη;

Οι διαφωνίες ανάμεσα στους Έξι δεν συνοψίζονταν στην εναλλακτική πρόταση Ευρώπη των Κρατών ή υπερεθνική Ευρώπη, που έγινε ένα λαϊμοτίβ. Καμία κυβέρνηση δεν έδινε την εντύπωση ότι ήταν έτοιμη να δεχτεί μια πραγματική ομοσπονδία όπως εκείνες των Ηνωμένων Πολιτειών ή της Ελβετίας. Καμία δεν έμοιαζε αποφασισμένη να διαβεί το Ρουβίκωνα που χωρίζει τούς συνομοσπονδιακούς δεσμούς από μια πραγματική ομοσπονδία. Οι περισσότεροι αναφέρονταν σ' αυτή την ολοκληρωμένη μορφή ως ένα περισσότερο ή λιγότερο μακρινό στόχο. Αυτήν την εντύπωση έδινε η στάση τους στο πεδίο των διαπραγματεύσεων, απαλλαγμένη από ευρωπαϊκές ομολογίες πίστης και προθέσεων. Παρακάμπτοντας τα θεωρητικά ζητήματα η απλή ανάλυση ορισμένων κυβερνητικών δηλώσεων, επιβεβαιώνει αυτές τις υποθέσεις. Έτσι, για παράδειγμα όταν ο Paul-Henri Spaak επικαλείτο την υπερεθνική Ευρώπη, αναφερόταν σχεδόν αποκλειστικά στην αντικατάσταση της ομοφωνίας από την πλειοψηφία. Είναι αναγκαίο να διαπιστώσουμε ότι δεν άγγιζε παρά μια πλευρά του ζητήματος, αφήνοντας στην άκρη δύο βασικά χαρακτηριστικά της υπερεθνικότητας: την ανεξαρτησία απέναντι στις εθνικές κυβερνήσεις ενός ευρωπαϊκού εκτελεστικού οργάνου προικισμένου με εξουσία λήψης αποφάσεων και την άμεση υπαγωγή των πολιτών σ' αυτή την εξουσία χωρίς κρατικές διαμεσολαβήσεις. Αυτή η υπερεθνικότητα που ενσάρκωνε η Ανώτατη Αρχή στην αρχική της μορφή κακοποιήθηκε στην Κοινή Αγορά και στην Ευρατόμ με την υπαγωγή της σ' ένα Συμβούλιο εθνικών υπουργών. Κανείς, ούτε ένας ασυμβίβαστος Ευρωπαίος όπως ο Spaak, δεν

έλπιζε να ανακτήσει το χαμένο έδαφος σε έναν τομέα όπου οι εθνικές κυριαρχίες είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες. Συνολικά, οι διαφωνίες ανάμεσα στους Έξι αφορούσαν λιγότερο τη φύση της προς επίτευξη ένωσης απ' όσο την ένταση αυτού του συνομοσπονδιακού και χαλαρού δεσμού.

Αργότερα, οι απόψεις των Έξι έτειναν να προσεγγίσουν γύρω από κάποια πρακτικά προβλήματα. Ο Spaak, πιθανόν σε συμφωνία με τον Ολλανδό συνάδελφό του, αναθεώρησε τις απόψεις του, σημειώνοντας έτσι μια επιστροφή στην εποχή που, σε συνεννόηση με τον Jean Monnet, παρότρυνε τη γερμανική κυβέρνηση να δεχτεί τις γαλλικές προτάσεις. Η εξαιρετικά άκαμπτη και όχι ιδιαίτερα ευρωπαϊκή στάση του άγγλου Gaitskill, στη διάρκεια της ευρωπαϊκής συνδιάσκεψης των σοσιαλιστικών κομμάτων στις Βρυξέλλες, καθώς και οι συσκέψεις με τους πατέρες της Ευρώπης — όπως τον Jean Monnet — δεν είναι άσχετες μ' αυτή την μεταστροφή. Στο μεσοδιάστημα, με τη βοήθεια της απόφασης του των Βρυξελλών, το βρετανικό πρόβλημα έπαψε να είναι καθοριστικό. Ο δρόμος για τη συνάντηση κορυφής των Έξι έμοιαζε στο εξής ανοικτός.

2. Ποια ευρωπαϊκή ένωση;

Αφού αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα πολιτικής ένωσης, ποια είναι η Ευρώπη που οι Έξι επιδίωκαν να οικοδομήσουν; Σε ποια μορφή κυβέρνησης προσέβλεπαν; Στο σύνολό τους, οι προτάσεις και οι αντι-προτάσεις τους διαπνέονταν, περισσότερο ή λιγότερο συνειδητά, από τις φεντεραλιστικές εμπειρίες. Αποποιούνταν όλοι το μοντέλο ενός συγκεντρωτικού Κράτους όπου τα έθνη μέλη θα συρρικνώνονταν στο ρόλο των απλών επαρχιών, και επέλεγαν μια φόρμουλα που εξασφάλιζε την ενεργή συμμετοχή των αντόνομων εθνών στο κοινό εγχείρημα. Σύνθημά τους: «η ένωση μέσα από τη διαφορετικότητα». Η υπερδομή της διαβλεπόμενης ένωσης, η «επιβλητική Συνομοσπονδία», έμοιαζε ν' αποκτά πιο ταπεινές διαστάσεις. Ασφαλώς, η ιστορία μας διδάσκει ότι είναι επικίνδυνο να απαιτούμε πολλά δια μιας, δημιουργώντας από διάσπαρτα κομμάτια ένα ομοσπονδιακό Κράτος χωρίς επαρκείς κοινωνιολογικές βάσεις το οποίο θα κινδύνευε να τινάξει στον αέρα το κοινό οικοδόμημα. Είναι όμως εξίσου επικίνδυνο να κάνει κανείς πολύ λίγα: το να κατασκευάσει έναν μηχανισμό πολύ εύθραυστο και αναποτελεσματικό μπορούσε να καθυστερήσει επικίνδυνα την ένωση, αν όχι και να την εκθέσει σε κίνδυνο. Η απογοήτευση, η αποθάρρυνση είναι εξίσου απειλητικές όσο και ο υπέρμετρος ιδεαλισμός. Το σχέδιο Fouchet ήταν άραγε μια εγγύηση απέναντι στα δύο αυτά άκρα;

Ελλείπει ενός ισχυρού λαϊκού κινήματος, δύο δρόμοι ανοίγονταν για τη οικοδόμηση της πολιτικής ένωσης: οι ευρωπαϊκές εκλογές και η βούληση των κυβερνήσεων. Οι εκλογές με την μορφή που προβλέπει η συνθήκη της Ρώμης υπάγονταν σ' έναν διπλό περιορισμό: αφενός θα κατέληγαν στο διορισμό των μελών ενός Κοινοβουλίου με περιορισμένες εξουσίες και αφετέρου από την άλλη πλευρά, ακόμη και αν μια κοινοβουλευτική επανάσταση υποσχόταν τη μεταμόρφωση του σώματος σ' ένα αληθινό Κοινοβούλιο, η πραγματοποίηση αυτού του σχεδίου εξαρτιόταν από ένα απαιτούμενο: την ομόφωνη συμφωνία των έξι κυβερνήσεων και την επικύρωση των εθνικών κοινοβουλίων. Δηλαδή, χωρίς τη θέληση των κυβερνήσεων και τη συμφωνία των κοινοβουλίων, ούτε οι εκλογές, ούτε η ευρωπαϊκή ένωση ήταν δυνατές.

Για μια ακόμη φορά, η Γαλλία, μέσω του Προέδρου ντε Γκωλ, προτείνει τον Σεπτέμβριο του 1960, την ιδέα μιας συνομοσπονδίας των ευρωπαϊκών Κρατών. Η θέση της προκάλεσε πλήθος αντιδράσεων. Οι μεν κατηγορούσαν τον Στρατηγό ντε Γκωλ για ένοχες προθέσεις: ότι ήθελε να «υποτάξει» τις Κοινότητες σ' ένα Συμβούλιο εθνικών κυβερνήσεων, να εξασθενήσει την ατλαντική Συμμαχία οργανώνοντας την άμυνα στο επίπεδο των Έξι, ότι επεδίωκε να επιβάλλει την «αρχηγία» της Γαλλίας. Οι άλλοι, εντούτοις, προσδίδοντας λιγότερη σημασία στις προθέσεις απ' ότι στα πιθανά αποτελέσματα, αναγνώριζαν ότι αυτή η πρόταση αναθέρμανε επισήμως την πολιτική Ευρώπη. Ένας ολόκληρος χρόνος δύσκολων διεργασιών και μια συνάντηση κορυφής των Έξι θα κυοφορήσουν, στις 18 Ιουλίου του 1961 στη Βόννη, μια διακήρυξη προθέσεων. Με το κείμενο αυτό, οι Έξι δημοσιοποιούν την απόφασή τους να δώσουν μια καταστατική μορφή στην, ήδη σιωπηρή εντός των Κοινοτήτων, πολιτική βούληση, να δημιουργήσουν με τη συνεργασία τους τους όρους για μια κοινή πολιτική, να συνεχίσουν το έργο των Κοινοτήτων και να προωθήσουν την πολιτική ένωση. Γι' αυτό το λόγο επιφόρτισαν μια επιτροπή υπό την προεδρία του πρέσβη Fouchet να επεξεργασθεί ένα σχέδιο ένωσης. Το σχέδιο της επιτροπής Fouchet συνιστά, με ελάχιστες τροποποιήσεις, τη βάση των συζητήσεων των Έξι.

3. Τα χαρακτηριστικά του σχεδίου Fouchet

Ο ίδιος ο τίτλος του κείμενου που κατάρτισε η επιτροπή Fouchet θυμίζει το «Σχέδιο Συμφώνου για μια ένωση των ευρωπαϊκών Κρατών» που δημοσίευσε ο γεροισιαστής Michel Debré το 1950, ενώ το περιεχόμενό του υστερεί σημαντικά απέναντι στην επαναστατική πρότασή του. Το προοίμιο επιβεβαιώνει ξανά τις αρχές της ελευθερίας και της δημοκρατίας οι οποί-

ες, ακολουθώντας το παράδειγμα του Συμβουλίου της Ευρώπης, θ' αποτελούσαν απαράβατους όρους για την αποδοχή νέων μελών. Επιπλέον, οι χώρες μέλη δηλώνουν αποφασισμένες να εξακολουθήσουν να εργάζονται στην κατεύθυνση της προσέγγισης των βασικών τους συμφερόντων, που αποτελεί ήδη το αντικείμενο των υπαρχουσών Κοινοτήτων, «ώστε να προετοιμάσουν ένα πεπρωμένο που έχει ήδη καταστεί αμετάκλητα κοινό». Το πρώτο άρθρο ορίζει ότι η Ένωση είναι αδιάρρηκτη. Συνεπώς, δεν δέχεται το δικαίωμα της απόσχησης που αναγνωρίζουν γενικά οι συνομοσπονδίες αλλά δεν δέχονται ως αρχή τα ομοσπονδιακά Κράτη.

α) Στόχοι. — Η Ένωση έχει ως στόχο να πετύχει, στα ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος, την υιοθέτηση κοινής εξωτερικής πολιτικής καθώς και μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, να εξασφαλίσει μια στενή συνεργασία στον τομέα της επιστήμης και του πολιτισμού, να συνεισφέρει στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας στα Κράτη μέλη της. Η τελευταία αυτή τοποθέτηση επιβεβαιώνει την ερμηνεία μας σύμφωνα με την οποία όλα τα μέλη πρέπει να είναι Κράτη όπου όντως εφαρμόζεται η δημοκρατία. Αξίζει τον κόπο να προσέξουμε ένα σημείο ακόμη: το κείμενο δεν αναφέρεται απλώς σε έναν συντονισμό των εξωτερικών πολιτικών των χωρών μελών αλλά, ακόμη πιο τολμηρό, θέτει ως στόχο την «υιοθέτηση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής».

β) Θεσμοί. — Περισσότερο από τους αντικειμενικούς του στόχους, η αυτονομία των θεσμών και των εξουσιών της Ένωσης αποκαλύπτει εδώ την πραγματική της σημασία. Η Ένωση διαθέτει τρεις θεσμούς: ένα Συμβούλιο, ένα Κοινοβούλιο και μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Επιτροπή. Το Συμβούλιο, που κατέχει το μονοπώλιο της εξουσία λήψεως αποφάσεων, συνέρχεται σε επίπεδο αρχηγών Κρατών ή κυβερνήσεων κάθε τέσσερις μήνες και στα μεσοδιαστήματα, τουλάχιστον μια φορά σε επίπεδο υπουργών εξωτερικών. Σε κάθε συνεδρίαση κορυφής του Συμβουλίου, διορίζει έναν πρόεδρο του οποίου η εντολή έχει διάρκεια τεσσάρων μηνών. Είναι ασφαλώς ένα πολύ σύντομο διάστημα. Το σχέδιο Debré προέβλεπε έναν Διαιτητή εκλεγμένο με καθολική ψηφοφορία για πέντε έτη. Σύμφωνα με την εμπειρία των Συμβουλίων των Κοινοτήτων, ένα ελάχιστο διάστημα έξι μηνών ήταν απαραίτητο. Όμως η διαδικασία ψήφισης του Συμβουλίου της Ένωσης έφερε στην επιφάνεια ένα ζωτικότερο ερώτημα. Σύμφωνα με την βούληση καθώς φαίνεται, της πλειοψηφίας των Έξι, το Συμβούλιο «υιοθετεί με ομοφωνία τις αναγκαίες για την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης αποφάσεις». Στο προτεινόμενο σύστημα, το Κράτος που δεν θεωρεί μια απόφαση «αναγκαία», μπορεί να επιλέξει ανάμεσα στην αρνησικυρία και την αποχή. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 6, η απουσία ή η αποχή ενός ή δύο μελών δεν αποτελεί εμπόδιο στο σχηματισμό της απόφασης. Έτσι, η παραλύουσα

πλευρά της ομοφωνίας — που στη πρωταρχική της μορφή προϋποθέτει τη θετική ψήφο όλων — μετριάσθηκε σ' αυτό το σύστημα: η ομοφωνία εξομοιώθηκε με την αρνησικυρία με την ουσιαστική της έννοια που προϋποθέτει την έκφραση μιας αρνητικής θέλησης. Κι όμως έχει ορισθεί ένα όριο στις απουσίες και στις αποχές: πρέπει τουλάχιστον τέσσερα μέλη να είναι παρόντα και η ψήφος τους να είναι θετική. Οι συγγραφείς του σχεδίου έλπιζαν να περιορίσουν την παράλυση που προκαλεί η ομοφωνία, πιο απειλητική στην «κορυφή» παρά στο κοινοτικό σύνολο όπου οι πλειοψηφίες και η ομοφωνία εξισορροπούνται. Αφού ληφθεί η απόφαση, ποια είναι η εμβέλειά της; Είναι ωστόσο υποχρεωτική μόνο για τα μέλη που την έχουν ψηφίσει. Αυτή η διαδικασία, ενδεχομένως αποδεκτή στις περιπτώσεις αποχής, είναι απαράδεκτη στις περιπτώσεις απουσίας διότι θα πριμοδοτούσε τα μέλη που θα επιθυμούσαν να αποφύγουν την επεξήγηση και την υποχρέωση. Το παρόν μέλος που απέχει, συμμετέχει στη συζήτηση, υποστηρίζει την άποψή του και διαλέγεται με τους άλλους. Η απουσία είναι φυγή απέναντι στις κοινές ευθύνες. Ένα άλλο ερώτημα είναι το κατά πόσον πρέπει να γίνονται δεκτές οι συμφωνίες που δεν έχουν υποχρεωτικές συνέπειες για τον απέχοντα. Κατά τη γνώμη ορισμένων ειδικών στο δημόσιο δίκαιο, αυτό θα κατέληγε στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού μειώνοντας τα περιθώρια παγώματος. Αυτή η πρακτική μπορεί να γίνει δεκτή σε εξαιρετικές περιπτώσεις, αρκεί η εξαίρεση να μην γίνει κανόνας. Ασφαλώς, η αλληλεγγύη των Έξι έδινε την εντύπωση εγγύησης κατά της κατάχρησης. Θα ήταν όμως επαρκής σ' αυτόν τον τομέα της πολιτικής τον τόσο πρωταρχικό και ευαίσθητο;

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει σε όλα τα ζητήματα που αναφέρονται στους στόχους της Ένωσης, οι εξουσίες του όμως είναι αυστηρά περιορισμένες. Το ευρωπαϊκό εκτελεστικό όργανο του παρουσιάζει εκθέσεις δραστηριότητας υπόκειται στον δημοκρατικό έλεγχο και τη λογοκρισία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο μπορεί να του απευθύνει ερωτήσεις και συστάσεις, δηλαδή να ερευνά τη συνέχεια που έδωσε το Συμβούλιο στις συστάσεις του. Το Κοινοβούλιο όμως στερείται κάθε λειτουργίας που χαρακτηρίζει μια πραγματική συνέλευση: έλεγχο του προϋπολογισμού και νομοθετικές λειτουργίες. Ακόμη χειρότερα, το έμβρυο αυτό λαϊκής εκπροσώπησης δεν εξουσιοδοτείται να γνωμοδοτεί όσον αφορά στην αναθεώρηση της συνθήκης ένωσης, παρά μόνο μετά από πρόσκληση του Συμβουλίου. Έτσι, από θέμα σε θέμα, το Συμβούλιο επεκτείνει την ηγεμονία του σε όλο το μηχανισμό της Ένωσης.

Για να συμπληρώσει αυτή τη σύγχυση, η Πολιτική Επιτροπή, απαρτίζεται από ανώτερους κρατικούς λειτουργούς του Υπουργείου Εξωτερικών. Πρόκειται για μια αντίφαση ως προς την ορολογία και μια ριζική αλλαγή

σε σχέση με την κοινοτική αντίληψη που εξασφαλίζει την αυτονομία του εκτελεστικού, το οποίο απαρτίζεται από ανεξάρτητες προσωπικότητες που διαφεύγουν των οδηγιών των εθνικών τους κυβερνήσεων αν όχι της επιρροής τους. Άρα, η πολιτική Ένωση απομακρύνεται από αυτό ακριβώς που συνιστά την πρωτοτυπία και εξασφαλίζει τον δυναμισμό των Κοινοτήτων. Η Πολιτική Επιτροπή καταλαμβάνει τη θέση μιας απλής συλλογικής γραμματείας εκτεθειμένης στα καπρίτσια των εθνικών κυβερνήσεων. Μ' αυτόν τον τρόπο, το σχέδιο της Γαλλίας, της οποίας ο Πρόεδρος ετοιμόλογα είχε κατηγορήσει για αναποτελεσματικότητα το σύστημα του ΟΗΕ, προτείνει, στο πλαίσιο μιας στενής κοινοτικής αλληλεγγύης, ένα μηχανισμό πολύ πιο οπισθοδρομικό από εκείνον των διεθνών αυτόνομων γραμματειών, προστατευμένων θεωρητικά από τις κρατικές παρεμβάσεις. Πρόκειται για μια επιστροφή στη σύλληψη του Briand, σαφώς ξεπερασμένη από τις δομές των διεθνών οργανώσεων. Αυτή είναι αναμφίβολα η πιο αρνητική πλευρά του σχεδίου της επιτροπής Fouchet.

γ) Αναθεώρηση — Τίποτα απολύτως, ούτε ο αδιάρρηκτος χαρακτήρας τού δεσμού, ούτε ακόμη η προοδευτικότητα, δεν αρκεί για να αντισταθμισθούν οι συνέπειες αυτού του προπατορικού αμαρτήματος. Ωστόσο, κατά τη γνώμη πολλών Ευρωπαίων που συμμετείχαν στη συζήτηση, αυτή η υποχρεωτική προοδευτικότητα ήταν ένα εξαιρετικά θετικό στοιχείο του σχεδίου. Η αναθεώρηση έπρεπε πράγματι να πραγματοποιηθεί σε συνάρτηση με τις προόδους που θα είχαν συντελεστεί. Σύμφωνα με το κείμενο του σχεδίου, αυτή η αναθεώρηση έπρεπε να έχει ως βασικούς στόχους την εγκαθίδρυση μιας ενοποιημένης εξωτερικής πολιτικής και την προοδευτική διαμόρφωση μιας οργάνωσης στην οποία θα υπάγονταν οι Ευρωπαϊκές Κοινοότητες.

*

4. Οι προεδρικές επεμβάσεις

Το σχέδιο της πολιτικής Ένωσης επεξεργασμένο από την επιτροπή Fouchet έπρεπε να συζητηθεί στη συνεδρίαση των υπουργών Εξωτερικών στις αρχές του 1962, όταν ο Πρόεδρος ντε Γκωλ επέφερε επαναδιατυπώσεις που αναστάτωσαν εταίρους της Γαλλίας. Αυτό το γραπτό δεν έθετε ένα απλό ζήτημα στιλ γραφής, αλλά σηματοδοτούσε μια επιστροφή στις αρχικές αντιλήψεις που είχαν ήδη προκαλέσει ζωηρές κριτικές. Ανάμεσα στις λειτουργίες του Συμβουλίου, εκείνες της προσέγγισης, του συντονισμού και της πολιτικής και οικονομικής ενοποίησης επανεμφανίζονταν ενώ είχαν καταργηθεί κατ' απαίτηση των Πέντε. Μ' αυτόν τον τρόπο, η Ένωση έτεινε να

πλαισιώσει, να καθυποτάξει τις δραστηριότητες των τριών Κοινοτήτων. Έτσι, αντί να καλυφθεί η καθυστέρηση στην πολιτική οικοδόμηση, υπήρχε ο κίνδυνος να επεκταθεί στον κοινοτικό τομέα. Στους θεσμούς που είχαν αποδείξει την αξία τους θα επιβάλλονταν μηχανισμοί που εμπεριείχαν περισσότερους κινδύνους παραλυσίας παρά εγγυήσεις αποτελεσματικότητας. Επίσης, μια σωπή λίγο πολύ διφορούμενη πλανιόταν πάνω από την ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική στις σχέσεις της με το ΝΑΤΟ, παρά τις διαβεβαιώσεις που δόθηκαν στην πρώτη εκδοχή του κειμένου από τη γαλλική κυβέρνηση. Επιπλέον η Ένωση δεν θα είχε απεριόριστη διάρκεια. Η άποψη του Προέδρου ντε Γκωλ επεξηγείται και επαναλαμβάνεται στη συνέντευξη τύπου που έδωσε στις 15 Μαΐου του 1962 όπου διακηρύσσει ότι η δυτική Ευρώπη πρέπει να συγκροτηθεί πολιτικά. Εξάλλου, παρατηρεί, αν δεν πετύχαινε αυτό το στόχο, η ίδια η οικονομική Κοινότητα δεν θα μπορούσε επί μακρόν ν' αναπτυχθεί, ούτε ακόμα να διατηρηθεί.

«Τί προτείνει η Γαλλία στους πέντε εταίρους της; Το επαναλαμβάνω για μια ακόμη φορά: για να οργανωθούμε πολιτικά, ας αρχίσουμε από την αρχή. Ας οργανώσουμε την συνεργασία μας. Ας θεσπίσουμε περιοδικές συναντήσεις των αρχηγών Κρατών ή κυβερνήσεων για να λαμβάνουν εν ονόματί τους αποφάσεις που θα είναι οι αποφάσεις της Ευρώπης. Ας σχηματίσουμε μια Πολιτική Επιτροπή, μια Επιτροπή Άμυνας και μια Επιτροπή Πολιτισμού, καθώς έχουμε ήδη μια Οικονομική Επιτροπή στις Βρυξέλλες που μελετά τα κοινά ζητήματα και προετοιμάζει τις αποφάσεις των έξι κυβερνήσεων. Φυσικά, η Πολιτική Επιτροπή και οι άλλες θα ενεργούν σύμφωνα με τους κανόνες που αντιστοιχούν στους δικούς τους τομείς. Επιπροσθέτως, οι αρμόδιοι υπουργοί θα συνεδριάζουν όποτε χρειάζεται για να εφαρμόζουν συλλογικά τις αποφάσεις που θα έχουν ληφθεί από το Συμβούλιο. Τέλος, έχουμε μια ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Συνέλευση που εδρεύει στο Στρασβούργο και απαρτίζεται από αντιπροσωπείες των έξι εθνικών μας κοινοβουλίων. Ας καταστήσουμε αυτή τη Συνέλευση ικανή να συζητά κοινά πολιτικά ζητήματα, όπως ήδη συζητά τα οικονομικά ζητήματα. Μετά απ' αυτή τη δοκιμή θα δούμε σε τρία χρόνια τι μπορούμε να κάνουμε για να συσφίξουμε τους δεσμούς μας. Αλλά, τουλάχιστον, θα έχουμε αρχίσει να αποκτάμε τη συνήθεια να ζούμε και να δρούμε μαζί. Αυτά έχει προτείνει η Γαλλία. Πιστεύει ότι η πρότασή της διατυπώνει ότι το πιο πρακτικό μπορεί να γίνει».

Αυτό το θεμελιώδες κείμενο που συνοψίζει τις αντιλήψεις του ντε Γκωλ για την πολιτική Ένωση, φέρει διευκρινίσεις όσον αφορά τη φύση των Επιτροπών. Ο Στρατηγός ντε Γκωλ αρνείται να συναινέσει στη δημιουργία θεσμών που θα τοποθετούνταν υπεράνω των ήδη υπάρχοντων εκτελεστικών οργάνων. Ασφαλώς, διαπιστώνει στη συνέντευξή τύπου, οι Έξι ασκούν ή-

δη πολιτική συγκαθορίζοντας τα δασμολογία τους, συνδιαμορφώνοντας τη γεωργική τους πολιτική, ή διαπραγματευόμενοι με τη Μεγάλη Βρετανία. Κατά τη γνώμη του, είναι αυθαίρετο να διατείνεται κανείς ότι εξαιρεί τον οικονομικό τομέα από τις συνεδριάσεις των αρχηγών Κρατών και κυβερνήσεων ενώ, για τον καθένα απ' αυτούς, αυτό είναι το κύριο καθημερινό ζήτημα. Αναγνωρίζει όμως το ρόλο της Επιτροπής των Βρυξελλών και προτείνει να θεσπισθούν τρεις νέες επιτροπές που θα είχαν ως κύριο έργο την προετοιμασία των αποφάσεων του Συμβουλίου. Στη συνέχεια, ο Πρόεδρος ντε Γκωλ υπογραμμίζει τη διαφορά ανάμεσα στις Επιτροπές, των οποίων οι μέθοδοι και τα μέσα πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στους ιδιόζουσες για κάθε τομέα συνθήκες.

Στην πραγματικότητα, στη διάρκεια αυτής της συνέντευξης τύπου, ο Πρόεδρος ντε Γκωλ, επισφραγίζει επί της ουσίας, και με ορισμένες παραλλαγές, τις γαλλικές θέσεις και αντιλήψεις που περιέχονται στο δεύτερο γαλλικό σχέδιο που υποβλήθηκε στην επιτροπή Fouchet στις 18 Ιανουαρίου 1962. Μετά απ' αυτή την συνεδρίαση, οι πέντε αντιπροσωπείες επεξεργάστηκαν με τη σειρά τους ένα αντι-σχέδιο συνθήκης που προέβλεπε, ανάμεσα σε άλλα, την προσθήκη ενός Δικαστηρίου και ενός Γενικού Γραμματέα, καθώς και εγγυήσεις για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και την Ατλαντική Συμμαχία. Επίσης, το αντι-σχέδιο που όριζε ως σκοπό της αναθεώρησης την αυτόνομη ανάπτυξη των θεσμών της Ένωσης και την αύξηση των εξουσιών τους, διατύπωσε τους παρακάτω στόχους: την εκλογή και την ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την εισαγωγή του πλειοψηφικού συστήματος στο Συμβούλιο, τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου εκτελεστικού οργάνου και την επέκταση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου²⁷.

5. Η πολιτική ένωση σε αφασία

Η διαφωνία της Γαλλίας με τους πέντε εταίρους της συνεχίστηκε και στη διάρκεια των συνεδριάσεων της 20ης Φεβρουαρίου και της 15ης Μαΐου του 1962. Οι Πέντε φοβόντουσαν ότι το Συμβούλιο των Αρχηγών Κρατών και κυβερνήσεων θα συρρίκνωνε προοδευτικά τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (μέσω της υπαγωγής της οικονομίας στις αρμοδιότητες της Ένωσης) καθώς και των αναφορών στην Ατλαντική Συμμαχία και στη ρήτρα αναθεώρησης. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, η επιτροπή Fouchet υιοθέτησε ένα σχέδιο συνθήκης που περιλάμβανε, για ορισμένα άρθρα, εναλλακτικές διατυπώσεις. Αυτό το κείμενο καθιστούσε εμφανή τα σημεία σύγκλισης και απόκλισης ανάμεσα στη Γαλλία και στους πέντε εταίρους της.

Αν και παρέμεναν διαφορές στο επίπεδο των θεσμών (Δικαστήριο και Γενική Γραμματεία), επιτεύχθηκε ωστόσο συμφωνία για τη δημιουργία τριών επιτροπών υπουργών, δηλαδή: μια Επιτροπή Υπουργών Εξωτερικών, μια Επιτροπή Υπουργών Άμυνας και Εν. Δυνάμεων και μια Επιτροπή Υπουργών Εθνικής Παιδείας ή αρμοδίων υπουργών για τις διεθνείς πολιτιστικές σχέσεις. Μπορούμε σχετικά να διαπιστώσουμε τριάντα χρόνια μετά ότι, ενώ οι Υπουργοί Εξωτερικών καθώς και οι Υπουργοί Παιδείας συνεδριάζουν συστηματικά στο πλαίσιο της πολιτικής συνεργασίας, δεν υπάρχει Επιτροπή ή Συμβούλιο Υπουργών Άμυνας. Η προσφυγή στον κανόνα της ομοφωνίας αποτελεί αντικείμενο μιας χαρακτηριστικής προσθήκης εκ μέρους των πέντε Κρατών μελών: για καθορισμένους λόγους, το Συμβούλιο μπορεί να αναιρέσει την αρχή της ομοφωνίας με ομόφωνη απόφαση. Για τα υπόλοιπα, οι ίδιες διαφωνίες που προαναφέρθηκαν, εμποτισμένες με φόβους και προστιθέμενες υπόνοιες απέναντι στον Πρόεδρο ντε Γκωλ, στα προβλήματα που έθεσε η βρετανική υποψηφιότητα, προκάλεσαν την αποτυχία της δεύτερης αυτής απόπειρας να αποκτήσουν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες μια πολιτική στήριξη.

Παρά τις προσπάθειες της ιταλικής κυβέρνησης και του πρέσβη Cattani, νέου προέδρου της επιτροπής διαπραγματεύσεως, ο ίδιος ο ντε Γκωλ έδωσε στην πραγματικότητα τέλος στις διαπραγματεύσεις του Σχεδίου Fouchet στη συνέντευξή του στις 15 Μαΐου 1962. Στην συνέντευξη αυτή, αναφέρει τις βασικές κατευθύνσεις της γαλλικής πρότασης και υπενθυμίζει ότι η Γαλλία δεν μπορεί να αρκεσθεί στην Ευρώπη της Κοινής Αγοράς. «Η δυτική Ευρώπη — είτε πρόκειται για τη δράση της απέναντι στους άλλους λαούς, είτε για την ίδια της την άμυνα, ή ακόμη για τη συμβολή της στην ανάπτυξη των περιφερειών που έχουν ανάγκη, ή τέλος το καθήκον της για διεθνή ισορροπία και ύφεση — πρέπει να συγκροτηθεί πολιτικά». Και καταλήγει: «Στην πραγματικότητα δεν μπορούμε να εξασφαλίσουμε την οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης χωρίς την πολιτική της ένωση και, σε σχέση μ' αυτό το ζήτημα, υπενθυμίζω πόσο αυθαίρετη είναι μια άποψη που ακούστηκε στο Παρίσι σε πρόσφατες συζητήσεις η οποία θεωρούσε ότι είναι δυνατό να εξαιρεθεί ο οικονομικός τομέας από τις συνόδους των αρχηγών Κρατών η κυβερνήσεων, ενώ, για καθεμιά απ' αυτές, στη χώρα της, αυτό είναι καθημερινά το βασικό ερώτημα»²⁸.

Όπως συνέβη συχνά στη διαδικασία ένωσης, η άρνηση ορισμένων μελών της Κοινότητας, από τους δισταγμούς των μεν, ή την προκατάληψη των δε κατά της υπερεθνικότητας, καθυστέρησε ακόμη και τη στοιχειώδη πραγματοποίηση της πολιτικής ένωσης²⁹. Δέκα χρόνια μετά τη δεύτερη αυτή αποτυχία, οι σύνοδοι των αρχηγών Κρατών ή κυβερνήσεων επέτρεψαν όχι μόνο να επιτευχθεί η είσοδος στην Κοινότητα της Αγγλίας και στη συνέχεια

της Δανίας και της Ιρλανδίας, αλλά και να εγκαθιδρυθεί ένα Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1974. Έτσι, η ιστορία δικαίωσε τον Στρατηγό ντε Γκωλ όσον αφορά τον αναπόφευκτο ρόλο, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Σήμερα, τριάντα χρόνια αργότερα, η συζήτηση ξαναρχίζει μετά τη γαλλο-γερμανική πρόταση πολιτικής ένωσης με άξονα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αυτή τη φορά, οι Κάτω-Χώρες δε φοβούνται τη γαλλική ηγεμονία αλλά τη γαλλο-γερμανική ηγεμονία. Αυτός ο φόβος δεν είναι βάσιμος αν εξετάσει κανείς την εμπειρία του Συμβουλίου το οποίο συνέβαλε συχνά στην απεμπλοκή καταστάσεων που είχαν θεωρηθεί ανεπίλυτες, όπως διένεξη σχετικά με τον προϋπολογισμό με την Αγγλία της Κας Θάτσερ, καθώς και στην προώθηση πολλών νέων πολιτικών (έρευνα, περιφέρειες) και πρωτοβουλιών αναζωογόνησης, όπως η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η διπλή διαπραγμάτευση του 1990-1991 για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και την Πολιτική Ένωση.

Αυτή η διπλή άρνηση των Ολλανδών και των Βέλγων το 1962 επιτρέπει ένα διπλό προβληματισμό: όπως στην περίπτωση της αποτυχίας της ΕΑΚ, διαπιστώνουμε ότι μια μαξιμαλιστική και άκαμπτη στάση έχει συχνά το νοσηρό αποτέλεσμα να καθυστερεί την πορεία προς την ένωση. Μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις, να βλάψει την ευρωπαϊκή υπόθεση αντίθετα από τις προθέσεις των εισηγητών τους, εκτός αν η επίκληση ενός στόχου ασφαλώς ευκαίρου αλλά δύσκολα επιτεύξιμου, αποτελεί ένα απλό πρόσχημα ή ένδειξη πολιτικής μυωπίας. Το μάθημα της ΕΑΚ δεν φαίνεται να κατανοήθηκε: η ΕΑΚ είχε ως στόχο να προάγει έναν ευρωπαϊκό στρατό στον οποίον θα έπρεπε να συμπεριληφθεί ο ανασυγκροτούμενος γερμανικός στρατός. Η συζήτηση σε σχέση με τον ευρωπαϊκό στρατό και τις γερμανικές μονάδες του προκάλεσε, σύμφωνα με τον Raymond Aron, τη μεγαλύτερη ιδεολογική διένεξη στην Γαλλία από την εποχή της υπόθεσης Ντρέφους. Αυτή η σύγκρουση διαίρεσε τις πολιτικές οικογένειες και τους αρχηγούς τους.³⁰ Οι υπερασπιστές της ΕΑΚ και της πολιτικής της προέκτασης διέβλεπαν σ' αυτήν το καλύτερο μέσον για να προλάβουν την ανασυγκρότηση του γερμανικού στρατού που προαγγελλόταν αναπόφευκτη απέναντι στη σοβιετική απειλή, υπό την πίεση των Ηνωμένων Πολιτειών. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, η ΕΑΚ και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα προσέφερε, κατά την απόψή τους, την καλύτερη εγγύηση κατά της αναγέννησης της γερμανικής δύναμης με την πρόδοση της Γερμανίας σε μια εύρωστη Κοινότητα. Είναι ανάγκη να υπενθυμίσουμε ότι η ενοποίηση των δύο Γερμανιών έθεσε ξανά με παρόμοιους όρους το γερμανικό ζήτημα; Αντίθετα μ' αυτό το ευρωπαϊκό όραμα, οι αντίπαλοι της ΕΑΚ, εθνικιστές, κομμουνιστές, αντι-ευρωπαίοι και αντι-γερμανοί, όλων των τάσεων, συσπείρωσαν στις προσπάθειές τους παρά τα διαφορετικά τους κίνητρα, στον ίδιο ίδιο στόχο, δηλαδή την παρεμπόδιση της ε-

πανεμφάνισης του γερμανικού στρατού. Από ένα παράδοξο της ιστορίας, η νίκη τους κατέληξε σε αποτέλεσμα αντίθετο από τις επιδιώξεις τους, δηλαδή την αναγέννηση ενός ανεξάρτητου γερμανικού στρατού.

Όπως και η αποτυχία της ΕΑΚ, που είχε το επίφοβο για τους αντιπάλους της αποτέλεσμα —την αναγέννηση του γερμανικού στρατού— το όχι στο γκωλικό σχέδιο το οποίο αντιστρατεύτηκαν οι πλέον Ευρωπαίοι πολιτικοί αρχηγοί, Spaak και Luns, ζημίωσε την ευρωπαϊκή υπόθεση που εκείνοι υπερασπιζόνταν καθυστερώντας, ή ακόμη καθιστώντας εύθραυστη, τη διαδικασία ολοκλήρωσης.

Οι ενοχές και οι μεταγενέστερες πρωτοβουλίες δεν επέφεραν κανένα αποτέλεσμα. Πράγματι, της γερμανικής και της ιταλικής πρωτοβουλίας του 1964 προηγήθηκε το σχέδιο Spaak που επανελάμβανε τις κύριες γραμμές του σχεδίου Fouchet προσθέτοντας σ' αυτό μια Πολιτική Επιτροπή κοινοτικού τύπου. Εξάλλου, παρακολούθησα πολλές διαλέξεις του Paul-Henri Spaak στη διάρκεια των οποίων δεν παρέλειπε να εκφράζει τη λύπη του σε σχέση με την καθυστέρηση που προξένησε η αποτυχία του σχεδίου Fouchet. Μια καθυστέρηση ακόμη πιο θλιβερή καθότι το σχέδιο Fouchet προέβλεπε μια αναθεώρηση της αρχικής συνθήκης μετά από μια δοκιμαστική περίοδο τριών ετών. Τέλος, η άρνηση μιας οργανωμένης πολιτικής συνεργασίας των έξι οδήγησε, επαγωγικά και σύμφωνα με μια γκωλική λογική, στην επεξεργασία μιας γαλλο-γερμανικής συνθήκης, από τον Σεπτέμβριο του 1962, και στην υπογραφή της, στις 22 Ιανουαρίου 1963. Έτσι, τα μαξιμαλιστικά προαπαιτούμενα και οι πεισματικές αντιρρήσεις υποκινούν πρωτοβουλίες που εγγράφονται σε ένα φαινόμενο συρρίκνωσης ως προς το είδος ή των αριθμό των χωρών που εμπλέκονται.

Αυτό το συρρικνωτικό φαινόμενο είναι εξίσου οφθαλμοφανές και ορισμένες φορές ακόμη πιο τονισμένο, όταν συγκρίνουμε τη διαδρομή των ιδεών και των σχεδίων με τις προτάσεις και τα σχέδια των κυβερνήσεων, με εξαίρεση το Σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας που επεξεργάστηκε η ad hoc Συνέλευση. Η αλληλεπίδραση ιδεών, επίσημων σχεδίων και επιτευγμάτων, ενέχεται για το φαινόμενο συρρίκνωσης που αναδύεται από την παρατήρηση της εξέλιξης της ευρωπαϊκής πραγματικότητας. Η απόρριψη του Σχεδίου Fouchet για την οποία έγινε λόγος πιο πάνω αποτέλεσε την αρχή μιας σειράς ευρωπαϊκών κρίσεων.

Κεφάλαιο IV

ΜΙΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΔΙΧΩΣ ΑΥΡΙΟ: Η ΕΚΘΕΣΗ TINDEMANS (1975)

1. Η ευρωπαϊκή ταυτότητα

Εκτελώντας την αποστολή που του εμπιστεύτηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ο Leon Tindemans, τότε πρωθυπουργός του Βελγίου, προέβη σ' έναν ευρύτερο κύκλο διαβουλεύσεων των πολιτικών, κοινωνιο-οικονομικών και επιστημονικών χώρων των χωρών μελών, σε αναζήτηση όσο το δυνατόν ευρύτερης συναίνεσης γύρω από τις μεγάλες κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής ένωσης³⁰. Η Έκθεση, που περιείχε πολλές συστάσεις ορισμένες από τις οποίες υλοποιήθηκαν στη συνέχεια επιλεκτικά και άλλες απλώς αποσιωπήθηκαν, είχε μια τύχη ανάλογη με εκείνην που η γαλλική Εθνοσυνέλευση είχε επιφυλάξει στην ΕΑΚ είκοσι χρόνια νωρίτερα: κατέληξε στα αρχεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των κυβερνήσεων. Πολλές ωστόσο από τις ιδέες που περιέχονταν στην Έκθεση εισχώρησαν στη σκέψη των ιθυνόντων πριν τραβήξουν την προσοχή των κυβερνήσεων και επανεγγραφούν στους ευρωπαϊκούς προγραμματισμούς³¹.

Ευθύς εξαρχής, ο Leon Tindemans διαπίστωσε ότι οι περισσότεροι από τους συνομιλητές του επέμεναν στη σημασία της προβολής μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας, έννοια που έκτοτε έγινε ένας κοινός τόπος του ευρωπαϊκού λόγου. Από την άλλη πλευρά, σε εσωτερικό επίπεδο, η Έκθεση βλέπει την εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης με τη μορφή μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης, πρόγραμμα που εγγράφεται στην προέκταση της συνθήκης της Ρώμης και στη λογική του σχεδίου Werner. Το πρόγραμμα αυτό συνιστούσε τη δημιουργία μιας νομισματικής ζώνης χαρακτηριζόμενης μεταξύ άλλων από μια σταθερή ισοτιμία των ευρωπαϊκών νομισμάτων, από τη κοινή τους διακύμανση σε σχέση με νομίσματα εκτός της ζώνης, καθώς και από ένα κοινό στην Κοινότητα ισοζύγιο πληρωμών. Σ' αυτή τη σύλληψη, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας ήταν προορισμένο να γίνει ένα «Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Έκθεση Tindemans καινοτομεί ιδίως στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας, καθώς και στο θεσμικό τομέα. Πρόκειται για μια λογική επιλογή που προμοδοτεί την εξωτερική διάσταση της Κοινότητας η οποία, έχοντας ταλαιπωρηθεί από την αποτυχία της ΕΑΚ και του Σχεδίου Fouchet, έμοιαζε μ' ένα ατροφικό κλαδί του κοινοτικού δένδρου. Η ευρωπαϊκή οικονομική ταυτότητα είχε συμπληρωθεί μερικώς στο επίπεδο των εξωτερικών σχέσεων. Κατά τη γνώμη των συνομιλητών του Leon Tindemans, έπρεπε κάποιος να ομιλεί εξ ονόματος της κοινοτικής Ευρώπης. Σε σχέση μ' αυτό, ο εισηγητής εκφράσθηκε με τον παρακάτω τρόπο: «έκανα συγκεκριμένες προτάσεις, εισηγήθηκα να επιλέξουμε τους τομείς στους οποίους θα δεχόμασταν να μιλήσουμε με μια φωνή. Στους τομείς αυτούς, θα έπρεπε επίσης να αποδεχτούμε ως επακόλουθο ότι η ομοφωνία δεν θα είναι πια απαραίτητη για να καθορίζονται οι κοινές θέσεις. Ασφαλώς, θα μπορούσαν να προκύψουν διαφωνίες σε σχέση με το ένα ή το άλλο πρόβλημα. Στις περιπτώσεις αυτές η μειοψηφία θα έπρεπε θεωρητικά να προσχωρήσει στην άποψη της πλειοψηφίας. Δεν πρόκειται, κατά τη γνώμη μου για μια διαδικασία ψηφοφορίας όπου η πλειοψηφία θα υπερίσχυε της μειοψηφίας. Στην πραγματικότητα, η διαδικασία αυτή θα προσέγγιζε κατά κάποιον τρόπο την κυβερνητική πρακτική στις χώρες μας όταν εκδηλώνονται διαφωνίες στο Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά τίποτα δεν εμποδίζει την κυβέρνηση να καταλήξει σε μια θέση που θα συσπειρώνε τους διαφωνούντες. Αυτό το πρόβλημα μιας Ευρώπης ομιλούσας με μια φωνή τίθεται μ' έναν ιδιαίτερα οξύ και σαφή τρόπο απέναντι στις Ηνωμένες Πολιτείες. Ήδη ο Πρόεδρος Κέννεντυ ευχόταν έναν ατλαντικό συνεταιρισμό όπου οι Ηνωμένες Πολιτείες θα ήταν αντιμέτωπες μ' έναν μοναδικό Ευρωπαϊκό συνομιλητή. Όπως το βλέπω και ο ίδιος, Αμερικανοί και Ευρωπαίοι εταίροι πρέπει να συζητούν σε ισότιμη βάση».

«Έκρινα επίσης ότι ήταν πρόωρο να προσεγγίσουμε ζητήματα άμυνας, αν και κάποια μέρα αυτό θα έπρεπε να ξαναγίνει ένα από τα κεφαλαιώδη ζητήματα της ευρωπαϊκής ένωσης. Για την ώρα, υφίστανται κατά τη γνώμη μου υπερβολικά μεγάλοι κίνδυνοι για μια συζήτηση και μια διαπραγμάτευση στον τομέα αυτό, λόγω των επίμονων διαφωνιών ανάμεσα στις χώρες μέλη: η Γαλλία δεν συμμετέχει στην Οργάνωση του Βορειοατλαντικού Συμφώνου, παραμένει όμως στη Συμμαχία, η Ιρλανδία είναι ουδέτερη και παραμένει εκτός της οργάνωσης αυτής, ενώ οι άλλες χώρες συνηγόρησαν υπέρ του ΝΑΤΟ. Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, θεώρησα προτιμητέο ν' αποσιωπήσω το πρόβλημα αυτό. Παρόλα αυτά, θεώρησα ότι δεν μπορούσαμε να αδιαφορήσουμε για ένα άλλο θεμελιώδες ζήτημα που συνδέεται άμεσα μ' αυτό, δηλαδή την ασφάλεια. Στον τομέα αυτό, υπάρχουν προηγούμενα: στη διάρκεια της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώ-

πη, που συνήλθε στο Ελσίνκι, οι Εννέα κατόρθωσαν να καθορίσουν κοινές θέσεις και να μιλήσουν με μια φωνή μέσω του Α.Μορο, Προέδρου του Συμβουλίου των Υπουργών. Κατ' εμέ, αυτά τα ζητήματα ασφάλειας, τα οποία διαχωρίζω από τα κυρίως προβλήματα άμυνας, πρέπει να αποτελέσουν από σήμερα κίβλας αντικείμενο από κοινού συζητήσεων και προβληματισμών στο εσωτερικό της Κοινότητας. Με την ίδια έννοια, μου φαίνεται αδιανόητο οι χώρες της Κοινότητας να αδιαφορούν για τις ενδεχόμενες διενέξεις που μπορούν να ανακύψουν στη Μέση Ανατολή ή σε άλλες περιοχές του κόσμου»³².

Για να εξασφαλισθεί μια μεγαλύτερη συνοχή, η Έκθεση περιλαμβάνει τις παρακάτω προτάσεις: την υπέρβαση της διάκρισης ανάμεσα στις υπουργικές συνεδριάσεις που ασχολούνται με την πολιτική συνεργασία και εκείνες που ασχολούνται με ζητήματα που καλύπτονται από συνθήκες. Πρόκειται για την ιδέα ενός ενιαίου κέντρου αποφάσεων. Σημαίνει ότι οι θεσμοί της Ένωσης θα έχουν ως προορισμό να συζητούν όλα τα προβλήματα αφής στιγμής σχετίζονται με τα συμφέροντα της Ευρώπης και είναι της δικαιοδοσίας της Ένωσης. Οι μηχανισμοί της πολιτικής συνεργασίας και οι κοινοτικοί μηχανισμοί πρέπει να αναπτύσσονται σ' ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο. Οι αλληλεξαρτήσεις ανάμεσα στο οικονομικό, το κοινωνικό και το πολιτικό, επιβάλλουν μια τέτοια ενότητα.

Στο πλαίσιο του ενιαίου κέντρου απόφασης, διάφορες διαδικασίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν, σύμφωνα με τη φύση των ζητημάτων που τίγονται. Σε σχέση μ' αυτή επιβάλλεται μια τριπλή διάκριση:

1) Στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων που προβλέπονται από τις ευρωπαϊκές συνθήκες, στον οποίο πρέπει να προστεθούν, με βάση την απόφαση ΑΕΤΡ, οι εξωτερικές προεκτάσεις των νέων κοινών πολιτικών, οι κοινοτικές διαδικασίες θα πρέπει να εφαρμόζονται πλήρως.

2) Σε ορισμένους ιδιαίτερους τομείς, πρέπει να υπάρχει δέσμευση για την πραγματοποίηση μιας κοινής πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι το Συμβούλιο υποχρεούται να εγκρίνει κοινές αποφάσεις, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ασφαλώς ότι οι μειοψηφούσες τάσεις συντάσσονται με την πλειοψηφία μετά το πέρας των συζητήσεων. Αυτοί οι προνομιακοί τομείς είναι: α) η νέα διεθνής οικονομική τάξη β) οι σχέσεις μεταξύ Ευρώπης και Ηνωμένων-Πολιτειών γ) η ασφάλεια δ) οι κρίσεις που ανακύπτουν στο άμεσο γεωγραφικό περίγυρο της Ευρώπης.

3) Στους άλλους τομείς, θα συνεχίσουμε να εφαρμόζουμε προσωρινά το σύστημα της πολιτικής συνεργασίας, όπως διατυπώθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας Davignon, υπενθυμίζοντας όμως ότι εντάσσεται σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο.

Σ' αυτό το ενιαίο κέντρο απόφασης συνυπάρχουν και αναπτύσσονται

κοινοτικές μέθοδοι καθώς και μέθοδοι συνεργασίας προκειμένου να εξασφαλισθεί μια αυξημένη αποτελεσματικότητα του θεσμικού οργάνου, η Έκθεση συνιστά μια συχνότερη προσφυγή στην τεχνική των εξουσιοδοτήσεων που πρέπει να επιτρέψει (χωρίς ωστόσο να καταλύσει τη θεσμική ισορροπία) την ελάφρυνση των μηχανισμών λήψης αποφάσεων και τη διευκόλυνση ορισμένων διαπραγματεύσεων. Γι αυτό ακριβώς η εκτέλεση και η διαχείριση των κοινών πολιτικών θα έπρεπε να οδηγεί σε μια ευρύτερη προσφυγή στο άρθρο 155 της συνθήκης που προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή η οποία μ' αυτόν τον τρόπο θα αναβαθμισθεί.

Στο όνομα αυτής της αποτελεσματικότητας, δηλώνεται ξανά, στη γραμμή όσων αποφασίστηκαν στη σύνοδο κορυφής στο Παρίσι το 1974, ότι η προσφυγή στην λήψη πλειοψηφικών αποφάσεων από το Συμβούλιο πρέπει να καθιερωθεί ως τρέχουσα πρακτική στο κοινοτικό πεδίο³³.

Στην προοπτική αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που με την ίδρυσή του το 1974, συνιστά μια καινοτομία στο σύνολο του κοινοτικού συστήματος, καλείται να ενδυναμώσει τα στοιχεία μιας ευρωπαϊκής αρχής. Ο Jean Monnet και η δική του Επιτροπή δράσης διαπίστωσαν, μ' αυτή την ευκαιρία, ότι αυτό που έλειπε κυρίως στην Ευρώπη ήταν ακριβώς μια πολιτική αρχή και, κατά συνέπεια, αν οι αρχηγοί των Κρατών και των κυβερνήσεων ήταν αποφασισμένοι να αναλάβουν το ρόλο αυτό από κοινού, αυτό έπρεπε να έχει το μέγιστο όφελος για την Ευρώπη.

2. Θεσμική ισορροπία και ενίσχυση της Επιτροπής

Αν και το Συμβούλιο ενισχύει το διακυβερνητικό σκέλος του κοινοτικού συστήματος, διατηρεί την ικανότητα να προωθεί την πρόοδο της ολοκλήρωσης με τις πρωτοβουλίες του, την πραγματοποίηση των οποίων αναθέτει στους κοινοτικούς. Για ν' αποφύγει τη διασάλευση των κοινοτικών δομών, ο Leon Tindemans βασίστηκε καταρχήν στις συνθήκες της Ρώμης και επεδίωξε να τις συμπληρώσει και να τις ενισχύσει, προσθέτοντας σ' αυτές τη διάσταση της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας, προτείνοντας ταυτόχρονα την ανάθεση μεγαλύτερης ευθύνης στην Επιτροπή μέσω μιας νέας διαδικασίας ορισμού του Προέδρου της και μια εξουσία πρωτοβουλίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλεγμένο με άμεση ψηφοφορία. Αποφεύγοντας να εγκαθιδρύσει ένα συνομοσπονδιακό σύνολο, ο Leon Tindemans έθεσε ως στόχο να διαφυλάξει και να αναπτύξει το κοινοτικό κεκτημένο διαπνεόμενος από την αρχή της θεσμικής ισορροπίας ανάμεσα, αφενός στους θε-

σμούς όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Coreper [Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων] που, σε διαφορετικά επίπεδα, είναι επιφορτισμένοι με την συλλογική έκφραση των εθνικών συμφερόντων και, αφετέρου, τους κατεξοχήν κοινοτικούς θεσμούς: την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο που έχουν ως προορισμό να εκφράζουν, να παραγματώνουν και να εγγυώνται το κοινό συμφέρον. Αυτή η θεσμική ισορροπία που συνιστά το σημείο διάκρισης και τη βασική αρχή κάθε ομοσπονδιακού συστήματος, στηρίζεται στη δυναμική των αυτόνομων κοινοτικών θεσμών και τη συμμετοχή των εκπροσώπων διαφόρων συμφερόντων στη λήψη των κοινών αποφάσεων.

Με την πρόθεση να διατηρηθεί αυτή η απαραίτητη για την καλή λειτουργία της Κοινότητας ισορροπία, ο Leon Tindemans υποστήριξε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκτός από τις εξουσίες που ήδη είχε στα χέρια του, ιδιαίτερα στον τομέα του προϋπολογισμού, θα έπρεπε να αναγνωριστεί μια αρμοδιότητα πρωτοβουλίας, που στη συνέχεια θα εξελισσόταν σε δικαίωμα, το οποίο θα του επέτρεπε να προσφέρει μια θετική συμβολή στη χάραξη των κοινών πολιτικών.

Κατά δεύτερο λόγο, η πρότασή του στοχεύει στην ενδυνάμωση της ισχύος της Επιτροπής που, σ' εκείνη την περίοδο γενικής κρίσης, έδινε ενδείξεις αδυναμίας και ανικανότητας να χρησιμοποιήσει, σε πολλές περιπτώσεις, το δικαίωμα πρωτοβουλίας που η Συνθήκη της παρείχε. Ο Πρόεδρος που θα αναδείκνυε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έπρεπε να εγκρίνεται με την ψήφο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εγκεκριμένος από τον αντιπροσωπευτικό θεσμό, ο Πρόεδρος θα είχε την αρμοδιότητα να επιλέγει τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής, διαβουλευόμενος με το Συμβούλιο και λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ισορροπίες.

Ο Tindemans δέχτηκε ορισμένες κριτικές, ιδίως από την πλευρά του D.P. Spiereburg ο οποίος τον κατηγορήσε ότι ευνόησε πρόωρα τη διεθνή διάσταση της ολοκλήρωσης, προτείνοντας μια σφαιρική θεώρηση της εξωτερικής πολιτικής αντί να αρχασθεί στην εξωτερίκευση των εσωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας³⁴. Πράγματι, η Κοινότητα στηριζόμενη στις εσωτερικές της αρμοδιότητες αποδείχθηκε ικανή να ασκήσει μια δράση με συνοχή και αποτελεσματικότητα. Οι διαπραγματεύσεις του Γύρου Κένεντυ της συμφωνίας του Lomé με τις αναπτυσσόμενες χώρες της Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού και ο διάλογος με την αμερικάνικη διοίκηση το αποδεικνύουν. Όμως, στερούμενη μιας νομισματικής ένωσης, η Κοινότητα αποδεικνύεται αναποφάσιστη και διασπασμένη, στις παρεμβάσεις της σχετικά με την αναθεώρηση του διεθνούς νομισματικού συστήματος. Ασφαλώς, η ολοκλήρωση και η εσωτερική συνοχή επιτρέπουν την ανάπτυξη των μέσων και, συνεπώς, την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής πολιτικής. Όμως η ε-

Εξωτερική πολιτική δεν είναι μια απλή προβολή της εσωτερικής πολιτικής. Η αποχώρηση των Ηνωμένων Πολιτειών από το Βιετνάμ, η σοβιετική επέκταση στην Αφρική προκαλούσαν ανησυχίες όσον αφορά στην απουσία της Ευρώπης. Η αναγκαιότητα μιας επιστροφής της Ευρώπης στις σφαίρες της «υψηλής πολιτικής» δεν βρίσκει εξήγηση, ούτε ανάγεται στα αιτήματα εσωτερικής πολιτικής. Η διάσταση της εξωτερικής πολιτικής που στηρίζεται σε στοιχεία της εσωτερικής πολιτικής τελεί σε αλληλεπίδραση μ' αυτά, εντάσσεται όμως στο ειδικό πεδίο σχέσεων ανάμεσα στους δρώντες του διεθνούς συστήματος. Μπορούμε, λοιπόν, να δικαιολογήσουμε την απουσία της Ευρώπης στην αναζήτηση λύσεων στις διεθνείς συγκρούσεις με την απουσία εσωτερικών αρμοδιοτήτων στους τομείς που σχηματίζουν το αντικείμενο αυτών των συγκρούσεων; Η εξωτερική πολιτική που συχνά ονομάζεται «αμιγής πολιτική» ή «κατεξοχήν πολιτική» επιβάλλεται ως μια ιδιαίτερη διάσταση της ζωής των Κρατών και των Κοινοτήτων Κρατών που η αποτελεσματισμός τους εξαρτάται ταυτόχρονα από την ικανότητα να χειρίζονται διεθνείς καταστάσεις και διεθνή όργανα και να χρησιμοποιούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους διαθέσιμους πόρους. Αν η Ευρώπη κατορθώσει να έχει ενιαίο λόγο στις διεθνείς υποθέσεις και να αυξήσει το διεθνές της κύρος με την κοινή διάθεση των ανθρωπίνων και υλικών πόρων, τίθεται τότε το ζήτημα κατά πόσον η ικανότητα επιρροής και πίεσης, το πολιτικό της κύρος μπορούν να της επιτρέψουν να παίξει έναν καθοριστικό ρόλο σε παγκόσμιο επίπεδο και ιδίως στις άλλοτε τεταμένες σχέσεις μεταξύ Ανατολής και Δύσης. Την εποχή εκείνη, η ανάλυση του Stanley Hoffmann τον οδήγησε σε ένα συμπέρασμα παρόμοιο μ' εκείνο του Henry Kissinger: η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν είναι παρά μια περιφερειακή δύναμη, ένας δευτερεύων δρών με έναν συμπληρωματικό αλλά μη καθοριστικό ρόλο στις διεθνείς υποθέσεις. Και καταλήγει ο Stanley Hoffman με έναν πεσιμιστικό τόνο: «Μια Ευρώπη τεμαχισμένη και στερούμενη οργάνωσης δεν κυβερνά τις τύχες της. Κι όμως, ο διστακτικός χαρακτήρας των προσπαθειών της στο ζήτημα της ενοποίησης εξηγείται εν μέρει με την επώδυνη συνειδητοποίηση ότι η Ένωση της Ευρώπης δεν θα άλλαζε πολλά πράγματα»³⁵.

Αυτή η περιστασιακή κρίση δεν έλαβε υπόψη της — κάτω από την εκτυφλωτική επίδραση της μεγάλης αμερικανικής δύναμης — τις τάσεις της σχετικής, αλλά ουσιαστικής, άμβλυνσης της οικονομικής ισχύος των Ηνωμένων Πολιτειών ενώπιον της ανάδυσης της Ιαπωνίας και της αναγέννησης της οικονομικής δύναμης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εξάλλου, όπως παρατηρεί ο Paul Kennedy, μια μεγάλη στρατιωτική και πολιτική δύναμη δεν μπορεί να επιβληθεί επί μακρόν χωρίς μια εύρωστη οικονομία. Οι κριτικές που εντοπίζονται στην απλή εξωτερική των εσωτερικών λειτουργιών δίνουν έμφαση στην οικονομική ολοκλήρωση, ενώ κριτικές στηριζόμενες στις συ-

γκυριακές αξιολογήσεις της στιγμής υποτίμησαν τη δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και υπερέτιμωσαν την προβλεπόμενη δύναμη των Ηνωμένων Πολιτειών, αν και ήδη διένυαν μια πτωτική πορεία μετά την εμπειρία του Βιετνάμ. Τουναντίον, αν και η έκθεση Tindemans δεν είχε συγκεντρώσει την προσοχή των κυβερνήσεων της εποχής, οι ιδέες και οι πρωτοβουλίες που έφερε στο προσκήνιο διέγραψαν μια αργή διαδρομή μέσα στη σκέψη και άφησαν τα ίχνη τους στη μετέπειτα πορεία του ευρωπαϊκού διαλόγου.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

(ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ - ΔΕΥΤΕΡΟ ΤΜΗΜΑ)

1. Michel Debré, *Projet de Pacte pour une Union d'Etats européens* [Σχέδιο Συμφωνίας για την Ένωση των ευρωπαϊκών Κρατών], Les Éditions Nagel, 1950, σ.60
2. Στο ίδιο, σσ. 34 & 35
3. Δεν ξεχωρίζω τον εαυτό μου, και σαν όλους είμαι κι εγώ ευρωπαίος.
4. Στο ίδιο, σ.18.
5. Στο ίδιο, σ.28.
6. Στο ίδιο, σ. 18.
7. Στο ίδιο, σ. 40
8. Στο ίδιο, σσ.48 & 49.
9. Στο ίδιο, σσ.41 & 42.
10. Στο ίδιο, σσ.49 & 50.
11. Στο ίδιο, σσ.53 & 54.
12. Στο ίδιο, σ.53.
13. Στο ίδιο, σ. 41.
14. Στο ίδιο, σ. 34, άρθ. 3.
15. Στο ίδιο, σ. 22.
16. Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Paris, Edit. Nagel, 1963, σσ. 202 & 203.
17. Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont 1955, σσ. 17 & 110. Υπογράμμιση δική μας.
18. Συνέλευση ad hoc, Έκθεση της συνταγματικής Επιτροπής, Παρίσι, 20 Δεκεμβρίου 1952, σ.7. Υπογράμμιση δική μας.
19. Ad hoc Συνέλευση, Σχέδιο Συνθήκης εν είδει καταστατικού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Παρίσι, γραμματεία της συντακτικής Επιτροπής, Μάρτιος-Απρίλιος 1953, σ.119.
20. *La Querelle de la CED*, Παρίσι, A. Colin, 1956, σ. 13.
21. *La Querelle*, οπ.π., σ.57.
22. Ad hoc Συνέλευση, Σχέδιο Συνθήκης, οπ.π., σσ.21 & 22. Η υπογράμμιση είναι δική μας.
23. D.Sidjanski, «Auditions au Parlement européen: experience et avenir» Res Publica, 1976, no 1, σσ. 5-32. Βλέπε επίσης τις έρευνες για την υπόθεση των μικράς και την υπόθεση Korpp, Εθνικό Συμβούλιο και Συμβούλιο των Κρατών στην Ελβετία.

24. D.Sidjanski, «Actualité et dynamique du federalisme europeen», *Revue du Marché commun*, Παρίσι, Νοέμβριος 1990.
25. D.Sidjanski, «Objectif 1993: une communauté federale européenne», *Revue du Marché commun*, Παρίσι, Νο 342, Δεκέμβριος 1990.
26. Βλ. τα άρθρα μου: «Vers l'Union politique», *Revue politique des idées et des institutions*, Paris, Νοέμβριος 1962 και «l'Europe du possible», *Revue générale belge*, Δεκέμβριος 1963, άρθρα που αποσκοπούσαν στην αναθέρμανση της διαπραγμάτευσης για την πολιτική Ένωση.
27. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο φάκελλος της Πολιτικής Ένωσης, Λουξεμβούργο, Ιανουάριος 1964, σσ.19-23.
28. Συνέντευξη τύπου της 15ης Μαΐου 1962. Η υπογραμμίση είναι δική μας.
29. Οι πρωτοβουλίες της ιταλικής κυβέρνησης και του πρεσβευτή Cattani που αποσκοπούσαν στην αναθέρμανση του σχεδίου Fouchet επιδιώκοντας μια γενική συναίνεση είχαν επίσης λίγες πιθανότητες επιτυχίας διότι συνέπεσαν με μια ατυχή διαπραγμάτευση για την είσοδο της Αγγλίας.
30. Η ευρωπαϊκή ένωση, Έκθεση του Leon Tindemans, Πρωθυπουργού του Βελγίου, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες 1976.
31. Στη διάρκεια μιας εκ των διαβουλευτικών συνεδριάσεων στις Βρυξέλλες υπό την προεδρία του Leon Tindemans, πρότεινα, ανάμεσα σε άλλα την προσφυγή σ' ένα ευρωπαϊκό δημοψήφισμα, ιδέα που είχε κατατεθεί και άλλοτε από τον στρατηγό ντε Γκωλ, για να εξασφαλισθεί μια ευρεία λαϊκή νομιμοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
32. Ομιλίες του Leon Tindemans, Πρωθυπουργού του Βελγίου, συγκεντρωμένες από τον D. Sidjanski, *Journal de Genève*, 7 και 8 Δεκεμβρίου 1976.
33. Η ευρωπαϊκή ένωση, σσ.37 και 38.
34. Ο D. P. Spierenburg, «Het Rapport Tindenmans, een Kritische beschonroing», *International Spectator*, Μάρτιος 1976, το παραθέτει ο Ch. Frank, «La capacité européenne d'une politique extérieure commune», στο *Autour du rapport Tindemans*, Γενεύη, Association des Instituts d'études européennes, σ.40.
35. S. Hoffmann, «Douze paradoxes pour une absence», *Ésprit*, Νοέμβριος 1975, σ. 620.

Τρίτο τμήμα

ΑΠΟ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΕΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ (1984) ΣΤΗΝ ΕΝΛΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (1987)

Κεφάλαιο I

ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ, ΕΠΟΝΟΜΑΖΟΜΕΝΟ ΣΧΕΔΙΟ SPINELLI, 1981-1984

1. Απαρχές και πρωταγωνιστές

Το Σχέδιο Συνθήκης της ευρωπαϊκής ένωσης που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Φεβρουάριο του 1984, εντάσσεται στη λογική των σφαιρικών σχεδίων της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας και της Ένωσης των Ευρωπαϊκών Κρατών, προεδρικής ή συνομοσπονδιακής γκαλικής έμπνευσης. Αυτά τα τρία σχέδια διαφορετικής φύσης και δομής έχουν ως κοινό σκοπό να προσφέρουν μια πολιτική πανοπλία στο σύνολο των δραστηριοτήτων που φυσιολογικά εντάσσονται στο πεδίο αρμοδιοτήτων μιας ομοσπονδίας. Σε διαφορετικό βαθμό και με διάφορους τρόπους το σχέδιο του ΕΚ, επονομαζόμενο σχέδιο Spinelli, προτείνει επίσης μια σφαιρική προσέγγιση των παλαιότερων και νέων κοινοτικών τομέων στους οποίους προστίθενται και τα κατεξοχήν πολιτικά ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας.

Τρεις κύριοι παράγοντες έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην προώθηση και την επεξεργασία του Σχεδίου ευρωπαϊκής ένωσης: ο Altiero Spinelli, η Λέσχη του Κροκοδείλου, το ΕΚ και η θεσμική του Επιτροπή.

Στις απαρχές του Σχεδίου Συνθήκης βρίσκονται ο Altiero Spinelli και η ομάδα, που συστάθηκε το 1980, από τους εννέα πρώτους Ευρωπαίους κοινοβουλευτικούς με την επωνυμία Λέσχη του Κροκοδείλου, ονομασία που δανείστηκε από ένα φημισμένο εστιατόριο του Στρασβούργου όπου συνήλθε για πρώτη φορά¹. Δεν είναι τυχαίο το ότι ο Spinelli υπήρξε ο εμπνευστής του Σχεδίου αυτού. Νεαρός κομμουνιστής, φυλακίσθηκε από τον Μουσολίνι στη νήσο Βεντοτένε στις παραμονές του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Εκεί ο Spinelli μεταστράφηκε στον φεντεραλισμό και συνέταξε το 1941, σε συνεργασία με τον Rossi, το Μανιφέστο του Βεντοτένε και έκτοτε δεν έπαψε να μάχεται υπέρ της δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας. Η ευρωπαϊκή διαδρομή του διήρκησε πάνω από σαράντα χρόνια, ως τον θάνα-

τό του το 1986: ιδρυτής της Ευρωπαϊκής Φεντεραλιστικής Κίνησης, υποστήριξε φλογερά κατά τη δεκαετία του '50, ως γενικός εκπρόσωπος του Συνεδρίου του Ευρωπαϊκού Λαού, την οδό της συντακτικής συνέλευσης². Η προσφυγή στον λαό του φαινόταν τότε ως η μοναδική μέθοδος που θα επέτρεπε να υπερνικηθούν οι αντιστάσεις των παραδοσιακών κρατικών δομών. Αυτός ο ευρωπαίος επαναστάτης, φεντεραλιστής και δημοκράτης θα αφιερώσει, ελλείψει συγκεκριμένων και άμεσων αποτελεσμάτων της δράσης του, πολλά χρόνια ερευνών στα ζητήματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας πριν γίνει μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 1967. Πιστός στις ιδέες του, θα επιχειρήσει να προωθήσει μια στενότερη συνεργασία στο τεχνολογικό και βιομηχανικό τομέα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και θα προσπαθήσει να διαποτίσει με ένα φεντεραλιστικό πνεύμα τα κοινοτικά σχέδια.

Έπειτα θα ακολουθήσει η επιστροφή στις ρίζες, ο Spinelli εκλέγεται βουλευτής συνεργαζόμενος με το κομμουνιστικό κόμμα (PCI) που ενέπνευσε το ευρωκομμουνιστικό ρεύμα, αλλά, πιστός στην ευρωπαϊκή του τάση, θα εκλεγεί βουλευτής στο ΕΚ στις πρώτες κιόλας εκλογές, του 1979. Εκεί θα εργασθεί συστηματικά για την πραγματοποίηση της αρχικής του ιδέας: να συντελεστεί μια εις βάθος κοινωνική και δημοκρατική επανάσταση μέσω μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Γι' αυτό το λόγο, εντάσσεται στην μικρή αυτή ομάδα βουλευτών που είναι εξαρχής πεπεισμένοι για την αναγκαιότητα να επιτελέσει το Κοινοβούλιο ένα συντακτικό έργο. Πράγματι, πιστεύει ακράδαντα ότι, παρά τις ρήξεις μεταξύ φρατριών, ήταν δυνατό να συγκροτηθεί μια ευρωπαϊκή πλειοψηφία στο εσωτερικό του ΕΚ. Η πρόβλεψή του θα επιβεβαιωθεί με την ψήφιση του Σχεδίου της Συνθήκης-Σύνταγμα, τέσσερα χρόνια μετά το κάλεσμα που απηύθυνε στους κοινοβουλευτικούς και τις πολιτικές ομάδες που διάκινται υπέρ της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Είχε τότε προτείνει να ξεκινήσει μια μεγάλη συζήτηση σχετικά με την θεσμική κρίση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, να αναθέσουν σε μια ομάδα εργασίας την προετοιμασία ενός σχεδίου θεσμικής μεταρρύθμισης, να θέσουν αυτό το σχέδιο σε συζήτηση και στη συνέχεια σε ψηφοφορία στο ΕΚ και τέλος να προτείνουν την υιοθέτησή του στις εθνικές κυβερνήσεις και κοινοβούλια.

Η Λέσχη του Κροκοδείλου, απαρτιζόμενη αρχικά από εννέα κοινοβουλευτικούς, είχε λίγους μήνες αργότερα εβδομήντα. Ξεκίνησε συζητήσεις πάνω στις μεγάλες επιλογές και κυρίως στην εκλογή ανάμεσα στην επιστροφή στις συνθήκες των Παρισίων και της Ρώμης και τη σύνταξη μιας νέας συνθήκης. Όπως συνέβη επανειλημμένα στην ιστορία της Ένωσης, δημιουργήθηκε μια ρήξη ανάμεσα στους μινιμαλιστές πραγματιστές και τους μαξιμαλιστές που θεωρούσαν τους εαυτούς τους ρεαλιστές. Η πλειοψηφία των

μελών συντάχτηκε υπέρ μιας συνθήκης-συντάγματος αντίθετα με τη μέθοδο των παρεμβάσεων στις συνθήκες που προϋπήρχαν. Η θεσμική μεταρρύθμιση έπρεπε να συνοδευτεί από μια αναθεώρηση των αρμοδιοτήτων της ευρωπαϊκής ένωσης ώστε να περιφρουρηθεί το κοινοτικό κεκτημένο, να ολοκληρωθεί το έργο που είχε αναληφθεί και να αναπτυχθούν από κοινού νέες πολιτικές³.

Η πρόταση της Λέσχης του Κροκοδείλου συζητήθηκε στο ΕΚ που αποφάσισε, τον Ιούλιο 1981, να δημιουργήσει μια θεσμική επιτροπή επιφορτισμένη με την επεξεργασία των τροποποιήσεων των εν ισχύ συνθηκών⁴. Αυτό το ψήφισμα του ΕΚ εγγράφεται σε μια μακρόχρονη παράδοση πρωτοβουλιών, μανηφέστων και σχεδίων, που αποσκοπούσαν στη δημιουργία μιας ομοσπονδίας, ή σεμνότερα μιας ευρωπαϊκής ένωσης. Οι πρώτες μεταπολεμικές κινήσεις έγιναν με το Συνέδριο της Χάγης στη διάρκεια του οποίου, όπως μας υπενθυμίζει ο Denis de Rougemont στο *Europe en jeu*, ήρθαν αντιμέτωποι οι υποστηρικτές της ομοσπονδίας (Ηπειρωτικοί) και οι υποστηρικτές της διακυβερνητικής συνεργασίας (Βρεταννοί)⁵.

Για να επιτύχει την αποστολή της, η επιτροπή μελέτησε διάφορα σχέδια ένωσης και μεταρρυθμίσεων καταχωρημένα στη Συλλογή εγγράφων της Κοινότητας από το 1950 έως το 1982. Έτσι, η επιτροπή δεν παρέλειψε να λάβει υπόψη της τις διάφορες απόπειρες και εμπειρίες που χάραξαν, τη συχνά τεθλασμένη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Πράγματι, η διαδικασία αυτή χαρακτηρίστηκε, σ' όλη τη διάρκεια της πορείας της, από ένα αδιάκοπο πήγαινε-έλα ανάμεσα, από τη μια πλευρά, στις πρωτοβουλίες που εγκαινίασαν ομάδες πίεσης όπως η Ευρωπαϊκή Κίνηση ή προσωπικότητες όπως ο Jean Monnet και από την άλλη πλευρά, επίσημες ή κυβερνητικές ενέργειες και εγχειρήματα, συχνά περιοριστικά αλλά θετικά στο σύνολό τους. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες είναι ήδη φορείς των στοιχείων μιας πολιτικής δομής, αν και μερικώς μόνον διότι τα στοιχεία αυτά εφαρμόζονται κυρίως στους κοινωνικο-οικονομικούς και τεχνικούς τομείς. Εξ ου ένα πλήθος εγχειρημάτων με στόχο, άλλα να εμβαθύνουν το έργο που έχει ήδη ξεκινήσει, και άλλα να επεκτείνουν το πεδίο κοινοτικής δραστηριότητας στους τομείς των εξωτερικών σχέσεων και ιδίως της ασφάλειας. Κατά την περίοδο αυτή η Ευρωπαϊκή Κοινότητα επιφέρει πολλές καινοτομίες: την ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική (Περιφερειακό Ταμείο), το ευρωπαϊκό νομισματικό σύστημα (ΕΝΣ), τη συμφωνία με τις χώρες ΑΚΕ (66 χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού), τη μερική συναπόφαση επί του προϋπολογισμού που χορηγήθηκε στο ΕΚ το 1975, την εκλογή του ΕΚ. Με βάση τις υποδείξεις που περιέχονται στην έκθεση Tindemans (1975)⁶ και στην έκθεση των Τριών Σοφών⁷, το ΕΚ αποφάσισε να τελειοποιήσει το κοινοτικό οικοδόμημα εισηγούμενο το Σχέδιο Συνθήκης της ευρωπαϊκής ένωσης⁸. Πα-

ρά την πρόοδο στον οικονομικό τομέα και με το πρόσχημα των άμεσων εκλογών του ΕΚ, πλήθος σχεδίων και πρωτοβουλιών στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και της ασφάλειας καταλήγουν σε διαδοχικές αποτυχίες.

Παράλληλα, η Επιτροπή εξέφρασε επανειλημμένα την ανησυχία της για την εξασθένηση των κοινοτικών θεσμών και διατύπωσε προτάσεις, ιδίως στην έκθεση της τής 14ης Οκτωβρίου 1981 στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο σχετικά με τις σχέσεις ανάμεσα στους θεσμούς της Κοινότητας⁹. Τον Μάιο του 1984, στη διάρκεια μιας διάλεξης στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Gaston Thorn εξέφρασε απόψεις παραπλήσιες με τις κατευθύνσεις του Σχεδίου Συνθήκης Ένωσης: Ευρωπαϊκή Ένωση ή παρακμή: ύπαρξη ή ανυπαρξία¹⁰.

2. Γενική φιλοσοφία και βασικές αρχές

Το Σχέδιο Συνθήκης χαρακτηρίζεται από μια σφαιρική προσέγγιση, καθώς και από αναφορές σε ορισμένες βασικές φεντεραλιστικές αρχές. Στην πραγματικότητα, μετά τη Διακήρυξη Schuman (1950), η οδός που επιλέχθηκε για την ένωση των ευρωπαϊκών εθνών ήταν η λειτουργική και τομεακή μέθοδος που πρότεινε ο Jean Monnet, σε σύγκριση με τη σφαιρική μέθοδο η οποία διακρίνει τη φεντεραλιστική και τη συντακτική προσέγγιση.

Αν και οι δύο στόχευαν στο σχηματισμό των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης, η λειτουργική άποψη είναι εκείνη που ενέπνευσε την Διακήρυξη της 9ης Μαΐου 1950, όπως συνάγεται από τον πρόλόγό της: «Η Ευρώπη δεν οικοδομήθηκε διότι είχαμε πόλεμο. Η Ευρώπη δεν θα οικοδομηθεί διαμιάς, ούτε με μια συνολική οικοδόμηση. Θα γίνει μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα, δημιουργώντας καταρχήν μια έμπρακτη αλληλεγγύη». Και ασφαλώς, η κοινοτική Ευρώπη που κτίζεται είναι η Ευρώπη της ΕΚΑΧ, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, της Ευρατόμ, που εξασφαλίζουν μια ολοκλήρωση λειτουργιών και τομέων. Άνθρακας, χάλυβας, πυρηνική ενέργεια, οικονομικές δραστηριότητες προοδευτικά ενοποιούνται. Βαθμιαία, ό,τι συνιστά την ίδια την υπόσταση των εθνικών πολιτικών θα τεθεί προοδευτικά κάτω από μια κοινή κυριαρχία. Η κυριαρχία αυτή θα πρέπει λοιπόν να είναι προικισμένη στο μέλλον με πολιτικές εξουσίες, με μια πολιτική αρχή που θα επικαλύψει το σύνολο των ήδη ενσωματωμένων τομέων¹¹. Έτσι, σύμφωνα μ' αυτή τη μέθοδο και τη στρατηγική ένωσης που ακολουθήθηκε μετά την αποτυχία πολλών πολιτικών σχεδίων, η πολιτική ένωση θα προωθηθεί προοδευτικά και ανεπαίσθητα («ανώδυνη ολοκλήρωση» σύμφωνα με τη διατύπωση του Raymond Aron), με διαδοχικούς σταθμούς και συγκεκριμέ-

νες πραγματοποιήσεις. Η βασική αδυναμία αυτής της μεθόδου, που κατέληξε στην οικονομική ολοκλήρωση είναι ότι δεν οδήγησε, όπως προβλεπόταν, στην εγκαθίδρυση μιας πολιτικής κοινότητας. Ο Jean Monnet, πρωτεργάτης στην ίδρυση της Κοινοτικής Ευρώπης, αναγνώρισε καθώς φαίνεται, στο τέλος της ζωής του, τα όρια της μεθόδου του τιμώντας τον Denis de Rougemont, πρωτεργάτη της πολιτισμικής Ευρώπης: «εάν επρόκειτο να ξεκινήσω από την αρχή, θα ξεκινούσα από τον πολιτισμό». Η ενότητα με σεβασμό της πολιτισμικής διαφορετικότητας συνιστούν, σύμφωνα με τον Denis de Rougemont, τη βάση της πολιτικής ένωσης και της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

Έχοντας πλήρη συνείδηση των ορίων του κοινοτικού οικοδομήματος, οι συντάκτες του Σχεδίου Συνθήκης επέλεξαν αποφασιστικά τη σφαιρική προσέγγιση αποφασίζοντας να συγκεντρώσουν, κάτω από μια ενιαία συνταγματική στέγη το κοινοτικό κεκτημένο και να αναθερμάνουν το έργο της δημοκρατικής ένωσης της Ευρώπης (Προοίμιο). Το Σχέδιο Ένωσης αντικαθιστά μ' ένα συνταγματικό κείμενο τις τρεις συνθήκες ίδρυσης των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, και τις αποφάσεις που επέτρεψαν τη διαχείριση, εκτός συνθηκών, πολλών σημαντικών θεμάτων στη βάση μιας ad hoc συνεργασίας. Έτσι, οι τρεις συνθήκες, το ευρωπαϊκό νομοματικό σύστημα, η πολιτική συνεργασία και οι νέοι τομείς συγκεντρώνονται σ' ένα ενιαίο και συναφές θεσμικό πλαίσιο¹². Το Σχέδιο Ένωσης στοχεύει να επιτελέσει ένα ποιοτικό άλμα εισάγοντας νέους τομείς: το περιβάλλον, τον πολιτισμό και την πληροφόρηση, αλλά κυρίως τις διεθνείς σχέσεις και την ασφάλεια¹³.

Η Ένωση βασίζεται στις παρακάτω ομοσπονδιακές αρχές: καταρχήν, την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με την οποία δεν πρέπει ποτέ να ανατίθεται σε μια μεγάλη οντότητα εκείνο που μπορεί να γίνει από μια μικρότερη¹⁴. Σ' αυτό το πνεύμα, «η Ένωση δεν θα αναλάβει παρά μόνο τα καθήκοντα που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα από κοινού απ' ότι από το κάθε Κράτος μεμονωμένα ή εκείνα που η λύση τους απαιτεί τη συνεισφορά της Ένωσης». (Ψήφισμα του ΕΚ, 6 Ιουλίου 1982). Η αρχή αυτή είναι εγγεγραμμένη στο Προοίμιο του Σχεδίου Ένωσης: Έχοντας την πρόθεση να εμπιστευθούν σε κοινούς θεσμούς, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον όσες αρμοδιότητες είναι αναγκαίες για να επιτευχθούν έργα τα οποία οι θεσμοί αυτοί θα μπορούσαν να πραγματοποιήσουν με ικανοποιητικότερο τρόπο απ' ότι τα μεμονωμένα Κράτη¹⁵.

Η δεύτερη αρχή αφορά τη διπλή συμμετοχή των λαών και των Κρατών στη λειτουργία της Ένωσης. Στα ομοσπονδιακά Κράτη, η συμμετοχή αυτή φέρει το θεσμικό σχήμα μιας Βουλής αντιπροσώπων ή βουλευτών εκλεγμένων κατ' αναλογία με τον πληθυσμό των Κρατών Μελών, και από μια Γερουσία που αντιπροσωπεύει τα Κράτη Μέλη καθεαυτά. Η Ένωση περιέχει τους ίδιους θεσμούς μ' εκείνους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Κοινοβού-

λιο, Συμβούλιο, Επιτροπή και Δικαστήριο) στους οποίους προστίθεται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συγκεντρώνει τους Αρχηγούς Κρατών ή κυβερνήσεων των Κρατών Μελών, καθώς και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Όμως η κατανομή των εξουσιών των θεσμών, και σε ορισμένες περιπτώσεις η σύνθεσή τους και η διαδικασία διορισμού τους, τροποποιούνται. Έτσι, το Σχέδιο Ένωσης προβλέπει μια αύξηση των εξουσιών του ΕΚ. Στο πλαίσιο της Ένωσης, το ΕΚ επιτελεί μια νομοθετική λειτουργία την οποία μοιράζεται με το Συμβούλιο. Από κοινού, οι δύο θεσμοί σχηματίζουν τη νομοθετική και δημοσιονομική αρχή της Ένωσης. Έτσι, επανερχόμαστε στην παλαιά ερμηνεία των θεσμικών δομών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύμφωνα με την οποία το ΕΚ αντιστοιχεί στη Βουλή των αντιπροσώπων ενώ το Συμβούλιο αντιπροσωπεύει τη Γερουσία, και αμφότερα συνιστούν ένα είδος Κογκρέσου που αντικατοπτρίζει την αρχή της διπλής συμμετοχής.

Η Ένωση στηρίζεται στην παρακάτω δημοκρατική αρχή: μόνο ένα δημοκρατικό Ευρωπαϊκό Κράτος μπορεί να γίνει δεκτό ως μέλος της. Η Ένωση προστατεύει την ατομική αξιοπρέπεια και αναγνωρίζει σε κάθε πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία της τις θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα. Τουναντίον, το Σχέδιο αναφέρεται υποτονικά στη συμμετοχή των περιφερειών που, σύμφωνα με τον Denis de Rougemont, όφειλαν να αποτελέσουν το θεμέλιο της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Κάτω απ' αυτή την οπτική ο Denis de Rougemont είχε εισηγηθεί τη δημιουργία μιας Γερουσίας των περιφερειών¹⁶. Δεν υπάρχει τίποτα παρόμοιο στο Σχέδιο Ένωσης το οποίο δεν προβλέπει κανένα σχήμα αντιπροσώπευσης των περιφερειών. Αντίθετα το Προοίμιο περιέχει μια αναφορά στις περιφέρειες: Τα Συμβαλλόμενα Μέρη δηλώνουν «πεπεισμένα για την αναγκαιότητα να επιτραπεί η συμμετοχή, ακολουθώντας κατάλληλα σχήματα, των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση».

3. Ενίσχυση των κοινών θεσμών και εξουσιών

Το Σχέδιο ενισχύει τους κοινοτικούς θεσμούς¹⁷: το ΕΚ είναι προικισμένο με αυξημένες εξουσίες, η διαδικασία του Συμβουλίου είναι πιο εύκαμπτη και η αποτελεσματικότητά του βελτιωμένη, λόγω της — δυνατότητας — προσφυγής στην ειδική πλειοψηφία. Η Επιτροπή γίνεται μια πραγματική εκτελεστική αρχή: ο ρόλος της έχει ενισχυθεί και η διαδικασία διορισμού της έχει μετασχηματισθεί. Έτσι, αντί τα μέλη της Επιτροπής να διορίζονται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των Κρατών Μελών — στην πραγματικότητα κάθε κυβέρνηση διόριζε το ή τα μέλη της υπό τον όρο να αποδέχεται

εκείνα που διορίζουν οι άλλες κυβερνήσεις — στο εξής το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι εκείνο που διορίζει τον Πρόεδρο της Επιτροπής, ο οποίος με τη σειρά του σχηματίζει την Επιτροπή κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αυτή η φόρμουλα στοχεύει να εγγυηθεί μια μεγαλύτερη ομοιογένεια της ομάδας που συνθέτει την Επιτροπή ενισχύοντας ταυτόχρονα τον ρόλο του Προέδρου. Η Επιτροπή υποβάλλει στη συνέχεια το πρόγραμμά της στο ΕΚ και δέχεται το χρίσμα του πριν αναλάβει τα καθήκοντά της. Έτσι η εξουσία του βασίζεται στην έγκριση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και στο χρίσμα του ΕΚ, ιδέα που περιλαμβάνεται στις προτάσεις της έκθεσης Tindemans του 1975. Όσον αφορά στις λειτουργίες της Επιτροπής, είναι εκείνες ενός οργάνου εκτελεστικής εξουσίας και αντιστοιχούν ουσιαστικά στις προβλεπόμενες από τις συνθήκες της Ρώμης λειτουργίες. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά στην ευθύνη της απέναντι στο ΕΚ, με μια θεμελιώδη διαφορά όμως, διότι το Σχέδιο Συνθήκης αναθέτει στην Επιτροπή το σύνολο των καθηκόντων ενός Οργάνου Εκτελεστικής Εξουσίας που στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα κατανέμονται ανάμεσα στην Επιτροπή και το Συμβούλιο. Στη σύγχυση των εκτελεστικών και νομοθετικών λειτουργιών του Συμβουλίου, το Σχέδιο αντιπαραθέτει τη διάκριση των εξουσιών πράγμα το οποίο θυμίζει το αμερικάνικο πρότυπο. Στη νέα αυτή κατανομή των εξουσιών, το Συμβούλιο αναλαμβάνει από κοινού με το ΕΚ, την νομοθετική και την επί του προϋπολογισμού λειτουργία και αποφαινεται με πλειοψηφία στις περισσότερες περιπτώσεις.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που γίνεται θεσμός της Ένωσης, διατηρεί το ρόλο του προωθητή της συνεργασίας. Αποφασίζει για τη διεύθυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, και επιπλέον δρομολογεί ένα διάλογο με το ΕΚ. Μια άλλη καινοτομία αφορά στο διορισμό των δικαστών στο Δικαστήριο ισότιμα από το Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο, καθώς και τη διεύθυνση του δικαιώματος προσφυγής των ιδιωτών, την ενίσχυση της προδικασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και γενικότερα του δικαστικού ελέγχου. Παρά στα υπάρχοντα όργανα, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ή το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Σχέδιο προβλέπει τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου το οποίο θα έχει ως έργο την εγγύηση της νομισματικής σταθερότητας.

Ορισμένες άλλες καινοτομίες αξίζει επίσης να υπογραμμισθούν. Το Σχέδιο προβλέπει τη θέσπιση νόμων που προσδιορίζουν τους εφαρμοζόμενους στην κοινή δράση κανόνες, διακρίνοντάς τους από τους κανονισμούς και τις αποφάσεις¹⁸. Οι δύο τελευταίες πράξεις εμπίπτουν στο εξής στην εξουσία της Επιτροπής η οποία τις εκδίδει εφαρμόζοντας τους νόμους της Ένωσης. Επίσης, το Σχέδιο ορίζει ακριβώς τη διαδικασία και τις προθεσμίες για την ψήφιση των νόμων από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Επίσης, γενικεύ-

ει την πρακτική της ακρόασης προσώπων από τους θεσμούς της Ένωσης¹⁹. Τέλος, το Σχέδιο ενισχύει την εξουσία επιβολής κυρώσεων. Σε περίπτωση σοβαρής και κατ' εξακολούθηση παραβίασης των δημοκρατικών δικαιωμάτων ή άλλων υποχρεώσεων εκ μέρους ενός Κράτους μέλους, μπορούν να λάβουν μέτρα που να φθάνουν έως και την αναστολή της συμμετοχής του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο της Ένωσης.

Έτσι, χωρίς να συντελείται μια συνταγματική επανάσταση, το Σχέδιο στοχεύει στη στερέωση των δημοκρατικών θεμελίων της Ένωσης και στην βελτίωση της ικανότητας των θεσμών της, καθώς και της αποτελεσματικότητας των εξουσιών τους όσον αφορά στις αποφάσεις, την εκτέλεση και τον έλεγχο. Στην πράξη, το Σχέδιο Ένωσης αντιπροσωπεύει μια σημαντική πρόοδο στην τροχιά μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας. Σ' αυτό το πνεύμα, καθιερώνει, στο άρθρο 3, την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης που απολαμβάνουν οι υπήκοοι των κρατών μελών, διευρύνοντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα προσφυγής του πολίτη ενώπιον του Δικαστηρίου. Η θέσπιση ενός ευρωπαϊκού διαβατηρίου εγγράφεται στην προοπτική ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Η ενίσχυση των κοινών πολιτικών είναι μια επιπλέον απόδειξη αυτής της δημιουργικής βούλησης που υποστηρίζει το Σχέδιο Ένωσης.

Το Σχέδιο διακρίνει τις κοινές ενέργειες από τη συνεργασία και το συντονισμό των εθνικών ενεργειών. Στην διάκριση αυτή προστίθεται η διάκριση μεταξύ των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Ένωση και των συντρέχουσών αρμοδιοτήτων που ασκεί παράλληλα μ' εκείνες των Κρατών Μελών. Οι μεν και οι δε εφαρμόζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπουν, παράλληλα με την εξισοροποιημένη ανάπτυξη του συνόλου της Ένωσης, τη βαθμιαία εξάλειψη των ανισορροπιών που υφίστανται ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της.

Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες ανατίθενται στην Ένωση για να ολοκληρώσει την κοινή αγορά και την ελεύθερη κυκλοφορία, καθώς και την πολιτική του ανταγωνισμού στο επίπεδο της Ένωσης. Η Ένωση θεσμοθετεί επίσης, με νόμο, ένα καθεστώς ευρωπαϊκής εταιρείας και παίρνει τα αναγκαία μέτρα στοχεύοντας να προσεγγίσει τις σχετικές με τις επιχειρήσεις νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις.

Η πλειοψηφία των κοινοτικών πολιτικών χαρακτηρίζεται από συντρέχουσες αρμοδιότητες που η Ένωση αναπτύσσει σε διάφορους τομείς: τη συγκυριακή και οικονομική πολιτική, τη νομισματική πολιτική και την πιστωτική πολιτική, που προϋποθέτουν τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής επιτροπής αγοράς και κεφαλαίων, μιας ευρωπαϊκής αρχής ελέγχου των τραπεζών, και ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, όργανο του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος. Ο στόχος αυτής της νομισματικής πολιτικής είναι να κα-

ταλήξει σταδιακά στην πραγματοποίηση της Νομισματικής Ένωσης. Μια σειρά τομεακών πολιτικών προβλέπονται στους παρακάτω τομείς: γεωργία, αλιεία, μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, έρευνα και ανάπτυξη, βιομηχανία, ενέργεια. Στους τομείς αυτούς, η Ένωση διαθέτει αρμοδιότητες συντρέχουσες μ' εκείνες των Κρατών Μελών για να ασκήσει τομεακές πολιτικές στο επίπεδο της Ένωσης. Εξειδικευμένες ανεξάρτητες αρχές μπορούν να δημιουργηθούν σε κάποιους ιδιαίτερους τομείς που υπάγονται στην κοινή δράση. Θα πρέπει ίσως να υπενθυμίσουμε ότι η ιδέα των ανεξάρτητων αρχών αντιστοιχεί σ' ένα παλαιό σχέδιο του Denis de Rougemont, το οποίο επανέλαβε αργότερα στο έργο του *L'avenir est notre affaire* [Το μέλλον είναι δική μας υπόθεση], σχέδιο εμπνευσμένο από τις ομοσπονδιακές αρχές των Ηνωμένων Πολιτειών²⁰.

Κάτω από το τίτλο «Πολιτική της κοινωνίας», το Σχέδιο περιγράφει το σύνολο των διαφορετικών πολιτικών που αντικατοπτρίζουν έναν ορισμένο αριθμό επιλογών και ενσαρκώνουν κοινές για τους Ευρωπαίους αξίες. Πρόκειται για πολιτικές όπου η Ένωση ασκεί συντρέχουσες αρμοδιότητες: κοινωνική πολιτική και πολιτική της υγείας, πολιτική προστασίας των καταναλωτών, περιφερειακή πολιτική, πολιτική για το περιβάλλον, εκπαιδευτική πολιτική και πολιτική για την έρευνα, πολιτιστική πολιτική και πολιτική πληροφόρησης. Ορισμένες απ' αυτές τις πολιτικές είναι νέες, όπως η πολιτιστική πολιτική, ενώ άλλες, για παράδειγμα η περιφερειακή πολιτική, έχουν ήδη δρομολογηθεί στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Το Σχέδιο τις ενσωματώνει στη Συνθήκη-Σύνταγμα και προβλέπει την ανάπτυξή τους. Παράλληλα αν και υποτονικά, διακηρύσσει στο Προοίμιο της την αναγκαιότητα να προωθηθεί η συμμετοχή, με κατάλληλες μορφές εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση. Ασφαλώς, απέχουμε ακόμη πολύ από την Ευρώπη των περιφερειών που εκθείαζε ο Denis de Rougemont. Κατά τη γνώμη του, η περιφέρεια είναι πάνω απ' όλα ένας χώρος συμμετοχής του πολίτη αποτελούμενος από συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων. Εκτιμώντας ότι μια «Ευρώπη των Εθνών» ήταν δύσκολο αν όχι αδύνατον να πραγματοποιηθεί, ο Denis de Rougemont πίστευε ότι μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία θα μπορούσε να χτιστεί μόνον στη βάση περιφερειακών και τοπικών κοινοτήτων. Σήμερα, τα Κράτη επιδιώκουν να διατηρήσουν τον έλεγχο στις περιφέρειές τους, καθώς και στις σχέσεις των περιφερειών αυτών με τα κοινοτικά όργανα. Εξ ου η προνοητικότητα που εκφράζεται στο Σχέδιο το οποίο εξάλλου ενθαρρύνει τη διασυνοριακή συνεργασία των περιφερειών.

Οι ίδιοι πόροι συνιστούν τη λυδία λίθο των ομοσπονδιακών θεσμών. Όντως, η καθιέρωση ενός ομοσπονδιακού φόρου είναι ένα ουσιαστικό στοιχείο της αυτονομίας και της ικανότητας δράσης των κεντρικών αρχών. Στην

ιστορία των ομοσπονδιών, το ζήτημα της φορολογίας προξένησε συχνά, όπως στις Ηνωμένες Πολιτείες, συγκρούσεις μεταξύ φεντεραλιστών και συνομοσπονδιστών. Η κρίση του 1965 είχε ως αφορμή τους ίδιους πόρους που ήταν απαραίτητοι για τη χρηματοδότηση της γεωργικής πολιτικής και την αύξηση του εξουσιών επί του προϋπολογισμού του ΕΚ. Μ' αυτή την αφορμή, ο Στρατηγός ντε Γκωλ επιτέθηκε κατά της εξουσίας της Επιτροπής, ιδίως κατά της εξουσίας πρωτοβουλίας και της οικονομικής της εξουσίας. Ευτυχώς, κατά το τέλος της δεκαετίας του '60, η Κοινότητα κατόρθωσε να σταθεροποιήσει την οικονομική της κατάσταση, και το 1975 το ΕΚ απέκτησε, μέσω μιας ειδικής συνθήκης, ένα μερικό δικαίωμα συναπόφασης σε ζητήματα προϋπολογισμού. Έτσι διαπιστώνουμε ότι η διαδικασία προχώρησε παρά τις διακοπές και τις κρίσεις.

Η Ένωση διαθέτει τους δικούς της πόρους όπως ακριβώς οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Το Σχέδιο διευκρινίζει ότι το ΕΚ και το Συμβούλιο της Ένωσης, οι νομοθετικοί θεσμοί συνιστούν την αρχή επί του προϋπολογισμού. Μια ακόμη διπλή καινοτομία πρέπει να υπογραμμισθεί: η Ένωση μπορεί να τροποποιήσει, με έναν οργανικό νόμο, τη φύση ή τη βάση των υπαρχόντων εσόδων ή να δημιουργήσει νέα έσοδα. Εισάγεται ένα σύστημα δημοσιονομικής εξισορρόπησης.

4. Εξωτερικές σχέσεις και ασφάλεια

Το Σχέδιο προτείνει φιλόδοξους στόχους στον τομέα των διεθνών σχέσεων. Οι προσπάθειες της Ένωσης αποβλέπουν στη διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας, της ύφεσης, της αμοιβαίας, εξισορροπημένης και υπό ελεγχόμενης μείωσης των στρατιωτικών δυνάμεων και των εξοπλισμών. Οι προσπάθειες της αναφέρονται επίσης στον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την ανάπτυξη του Τρίτου Κόσμου, τη βελτίωση των εμπορικών, νομισματικών και οικονομικών διεθνών σχέσεων. Για να πραγματοποιήσει τους στόχους αυτούς, η Ένωση προσφεύγει είτε στη μέθοδο της κοινής δράσης, είτε στη μέθοδο της συνεργασίας. Για να διεξάγει την κοινή της δράση στον τομέα του εξωτερικού εμπορίου, η Ένωση είναι προικισμένη με μια αποκλειστική αρμοδιότητα. Όμως, η πολιτική βοήθειας της ανάπτυξης θα πρέπει, μετά από μια μεταβατική περίοδο δέκα ετών, να αποτελέσει βαθμιαία αντικείμενο μιας κοινής δράσης. Η δράση αυτή διεξάγεται από την Επιτροπή εν ονόματι της Ένωσης και, όταν πρόκειται για διαπραγμάτευση, διεξάγεται σύμφωνα με τις κατευθυντήριες αρχές που της απευθύνει το Συμβούλιο της Ένωσης. Άλλες υποθέσεις υπάγονται στο τομέα της συνεργασίας

ας και η ευθύνη τους εμπίπτει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στους τομείς αυτούς, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να προτείνει πολιτικές και δράσεις στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Όπως προκύπτει απ' αυτές τις κατευθύνσεις και αρμοδιότητες στις διεθνείς σχέσεις, το Σχέδιο προτείνει μια πραγματική και βαθμιαία μέθοδο. Ευαίσθητοι τομείς κατονομάζονται, ωστόσο ο τρόπος χειρισμού τους αφήνεται στην επιλογή των θεσμών της Ένωσης. Έτσι, οι θεσμοί έχουν τη δυνατότητα να διευρύνουν βαθμιαία το πεδίο των κοινών δράσεων. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να επεκτείνει τον τομέα της συνεργασίας, ιδίως στο ζήτημα των εξοπλισμών, της πώλησης όπλων σε τρίτες χώρες, της αμυντικής πολιτικής, του αφοπλισμού. Το Σχέδιο προβλέπει επίσης ένα δικαίωμα διπλωματικής εκπροσώπησης: Επιτροπή μπορεί, με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου, να εγκαταστήσει αποστολές σε Τρίτα Κράτη και σε εθνικές οργανώσεις. Οι αντιπροσωπείες αυτές έχουν αρμοδιότητες στις υποθέσεις που αφορούν στην κοινή δράση. Μπορούν επίσης να λαμβάνουν μέρος στον συντονισμό των διπλωματικών ενεργειών των Κρατών Μελών σε τομείς που έχουν σχέση με τη συνεργασία. Δεσμεύοντας βαθμιαία τα Κράτη Μέλη στο δρόμο της συνεργασίας και της κοινής δράσης, το Σχέδιο Ένωσης παραμένει ταυτόχρονα οπισθοδρομικό σε σχέση με τα Ομοσπονδιακά Κράτη που η άμυνά τους, η ασφάλεια και η εξωτερική πολιτική τους υπάγονται στην αρμοδιότητα των ομοσπονδιακών αρχών. Η ιδέα μιας Ενωμένης Ευρώπης με μια φωνή, προβλήθηκε συχνά κατά τη διαδικασία της Ένωσης, και τονίσθηκε ζωηρά στην Έκθεση Tindemans. Προς το παρόν, τα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας φαίνεται να μεριμνούν, πλην κάποιων εξαιρέσεων, για τη διασφάλιση της κυριαρχίας τους στους τομείς αυτούς, έχοντας ταυτόχρονα συνείδηση του υποβαθμισμένου ρόλου που, εξαιτίας του γεγονότος αυτού, είναι αναγκασμένα να παίζουν. Η απώλεια της επιρροής τους είναι αποτέλεσμα των μεμονωμένων και συχνά ασυντόνιστων ενεργειών τους στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας.

Μ' αυτά τα δεδομένα δεν προκαλεί καμία έκπληξη το ότι το Σχέδιο Ένωσης, διαπνεόμενο από τη φεντεραλιστική μέθοδο δεν είχε απήχηση στις κυβερνήσεις. Ήταν η φεντεραλιστική του όψη, αν και πολύ μετριασμένη στην πραγματικότητα, που έδωσε την εντύπωση ότι το ΕΚ είχε την πρόθεση να εγκαταστήσει το κύτταρο ενός ομοσπονδιακού Κράτους; Το αποτέλεσμα είναι ότι, εν πάσει περιπτώσει, οι κυβερνήσεις, πιστές στην παράδοσή τους, προτίμησαν να βελτιώσουν τις ισχύουσες συνθήκες παρά να ενστερνιστούν το Σχέδιο Ένωσης του ΕΚ.

Κεφάλαιο II

ΜΙΑ ΑΠΟΦΑΣΙΣΤΙΚΗ ΣΤΡΟΦΗ: Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (1987)

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη εγγράφεται στο γενικό προσανατολισμό του Σχεδίου Συνθήκης του ΕΚ. Η πρωτοβουλία του ΕΚ χρησίμευσε ως κίνητρο και αναφορά στις κυβερνήσεις που προτίμησαν εντέλει μια μερική και λιτή μεταρρύθμιση των εν ισχύ συνθηκών. Έτσι, για μια ακόμη φορά στην ιστορία της ενοποιητικής διαδικασίας μια δυναμική πρωτοβουλία μετατράπηκε τελικά σε μια σχετικά περιορισμένη αλλά ουσιαστική πρόοδο.

Κάτω από την πίεση των πρωτοβουλιών και των εργασιών του ΕΚ και την πίεση της αδυναμίας λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς και υπό την υψηλή διεύθυνση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, οι κυβερνήσεις διαπραγματεύτηκαν και υιοθέτησαν την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στις 17 Φεβρουαρίου στο Λουξεμβούργο και στις 28 Φεβρουαρίου του 1986 στην Χάγη²¹. Υπό την προεδρία της μικρότερης χώρας της Κοινότητας, του Λουξεμβούργου, ένα μεγάλο έργο συντελέστηκε το Δεκέμβριο του 1985. Οι επικυρώσεις ολοκληρώθηκαν πριν από το τέλος του 1986, αλλά η Ενιαία Πράξη τέθηκε εν ισχύ τον Ιούλιο του 1987²².

1. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και διαπραγμάτευση δια της συνέργειας

Από τις αρχές της δεκαετίας του '60, οι εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είχαν διαβρωθεί ενώ συνεχιζόταν η διολίσθηση από την κοινοτική εξουσία προς τη διακυβερνητική εξουσία. Πράγματι, πολλά γεγονότα σημάδεψαν αυτή την υποχώρηση της κοινοτικής εξουσίας: η εξασθένηση της ικανότητας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου με την προσφυγή στην ομοφωνία, με αφετηρία τη Συμφωνία (ή μάλλον τη διαπίστωση ασυμφωνίας) στο Λουξεμβούργο του 1966. Έκτοτε, αρκούσε σ' ένα Κράτος μέλος να επικαλεσθεί το ζωτικό του συμφέρον για να επιβάλλει την ομόφωνη απόφαση που ευνοεί το εθνικό συμφέρον σε σχέση με το κοινοτικό συμφέρον και ενισχύ-

ει τον έλεγχο των κυβερνήσεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Παράλληλη ήταν η διάβρωση της ικανότητας πρωτοβουλίας της Επιτροπής που έτεινε να συμβουλευτείται προηγουμένως τις κυβερνήσεις των Κρατών Μελών για τα σχέδια πρωτοβουλιών, πριν τα διατυπώσει επισήμως. Η περίσκεψη, υποκαθιστώντας το δυναμισμό και το θάρρος, έγινε έτσι το βασικό χαρακτηριστικό της δράσης της Επιτροπής. Η ανισορροπία υπέρ των διακυβερνητικών θεσμών στο εσωτερικό της Κοινότητας, επισφραγιζόταν από τη θεσμοποίηση, μετά το 1974, των συνόδων Κορυφής των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρώπης ως Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Παρά τον καθοδηγητικό και διαιτητικό ρόλο του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεισέφερε στην ενδυνάμωση του ελέγχου των εθνικών κυβερνήσεων στην κοινοτική διαδικασία. Η εκλογή του ΕΚ με άμεση καθολική ψηφοφορία δεν ανταποκρίθηκε στις ελπίδες που είχε γενήσει και δεν συνέβαλε παρά ελάχιστα στη θεσμική εξισορρόπηση. Όντως, αν και αναπτειρωμένο λόγω της νομιμοποίησης και του κύρους που αντλεί από τις πηγές της δημοκρατίας, το ΕΚ έμεινε δέσμιό της γνωμοδοτικής κυρίως εξουσίας του. Εξάλλου, οι διαδοχικές διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (1973: Μεγάλη Βρετανία, Δανία, Ιρλανδία, 1981: Ελλάδα, 1986: Ισπανία, Πορτογαλία), συνέβαλαν στην δυσκαμψία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Στο εξής, η εμβάθυνση και η ενίσχυση της ενοποιητικής διαδικασίας αποτέλεσαν αντικείμενο πλήθους αιτημάτων, ανάμεσα στα οποία εκείνα της Επιτροπής υπό τον Ζάκ Ντελόρ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επεδίωξε ν' αναθερμάνει την ευρωπαϊκή ένωση ανατρέχοντας στο Σχέδιο Genscher-Colombo (1981). Το σχέδιο αυτό προτείνει μια σφαιρικότερη προσέγγιση της ολοκλήρωσης με μια αντίληψη που αποσκοπεί στην συγκέντρωση των κοινοτικών δραστηριοτήτων και των δραστηριοτήτων που τα Κράτη Μέλη της Κοινότητας αναπτύσσουν στα πλαίσια άλλων υποσυστημάτων. Τα τελευταία αυτά αφορούν ιδίως την πολιτική συνεργασία που, εκτός από τις εξωτερικές σχέσεις, έπρεπε να περιλαμβάνει την ασφάλεια, τις πολιτισμικές δραστηριότητες, τις εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και τα όργανα καταπολέμησης της τρομοκρατίας και της εγκληματικότητας. Ο κύριος θεσμός που έπρεπε να επιληφθεί της «πολιτικής διεύθυνσης» αυτού του συνόλου ήταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, επικουρούμενο από το Συμβούλιο. Μετά από μακρόχρονες διαβουλεύσεις το ευρωπαϊκό σχέδιο που πρότειναν οι υπουργοί Genscher και Colombo πήρε τη μορφή της Πανηγυρικής Διακήρυξης για την ευρωπαϊκή ένωση που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στουτγάρδη τον Ιούνιο του 1983. Η Διακήρυξη χαράσσει τον δρόμο του προβληματισμού και των διαπραγματεύσεων που θα καταλήξουν στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986. Βασισμένη στο Σχέδιο Genscher-Colombo, η Διακήρυξη έχει

ως στόχο την αποκατάσταση μιας κάποιας ενότητας δράσης, διατηρώντας ταυτόχρονα τη διάκριση ανάμεσα στις κοινοτικές πολιτικές και την πολιτική συνεργασία. Η συνοχή αυτού του δυσδιάστατου συνόλου έπρεπε να διασφαλισθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Η ιδέα της θεσμοποίησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου γίνεται έτσι επισήμως δεκτή. Πρόκειται για τη λογική κατάληξη μιας διαδικασίας την οποία εγκαινίασε η πράξη γέννησης που επισφραγίστηκε στη Διάσκεψη Κορυφής των Παρισίων το 1974, με την παρότρυνση του Προέδρου Giscard d'Estaing και του Καγκελάριου Schmidt²³. Με μια διαφορά όμως: η Διακήρυξη της Στουτγάρδης συμπληρώνει τη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και καθιερώνει τη συμμετοχή του Προέδρου της Επιτροπής στην πράξη: «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συγκεντρώνει τους Αρχηγούς των Κρατών και των κυβερνήσεων των Κρατών Μελών καθώς και τον Πρόεδρο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αυτοί επικουρούνται από τους Υπουργούς Εξωτερικών και από ένα μέλος της Επιτροπής». Έτσι, η Διακήρυξη επικυρώνει την πλήρη συμμετοχή της Επιτροπής στην πολιτική συνεργασία, σύμφωνα με την Έκθεση του Λονδίνου του 1981 σχετικά με την πολιτική συνεργασία. Επικυρώνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ως κύριο θεσμό της ευρωπαϊκής ένωσης και σύνδεσμο ανάμεσα στις κοινοτικές υποθέσεις και την εξωτερική πολιτική. Τέλος, η Διακήρυξη εκφράζει την επιθυμία επιστροφής στην εφαρμογή των διαδικασιών λήψης αποφάσεων που προβλέπονται στις συνθήκες των Παρισίων και της Ρώμης, ώστε να βελτιωθεί η ικανότητα δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σε αντίθεση μ' αυτή τη διαβεβαίωση, τα πέντε από τα δέκα Κράτη Μέλη δήλωσαν πίστη στον «συμβιβασμό του Λουξεμβούργου». Ωστόσο, ενώ η Γαλλία και η Ιρλανδία δέχονται να καθυστερεί η ψηφοφορία, τα τρία άλλα μέλη έχουν τη γνώμη ότι η συζήτηση πρέπει να συνεχίζεται έως ότου επέλθει μια συμφωνία, όταν ένα Κράτος θεωρεί ότι πολύ σημαντικά ή ζωτικά συμφέροντά του διακυβεύονται. Οι εν λόγω θέσεις δίνουν το μέτρο της πορείας που διανύθηκε ανάμεσα στο 1983 και στο 1985, έτος της επανένταξης της ειδικής πλειοψηφίας με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Μετά τη Στουτγάρδη, η σύνοδος των Αθηνών τον Δεκέμβριο του 1983, προσέκρουσε στις απαιτήσεις της Μεγάλης Βρετανίας σε σχέση με τον προϋπολογισμό, φέρνοντας ταυτόχρονα στην επιφάνεια τα ζητήματα της αύξησης των ιδίων πόρων και της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προς την Ιβηρική χερσόνησο.

Τα προβλήματα αυτά λύθηκαν ουσιαστικά στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες, τον Μάρτιο, και στο Fontainebleau, τον Ιούνιο του 1984. Λίγους μήνες αργότερα, η Επιτροπή Dooge, απαρτιζόμενη από προσωπικούς αντιπροσώπους των Αρχηγών Κρατών και κυβερνήσεων, παρουσίαζε την τελική της έκθεση, τα συμπεράσματα της οποίας ήταν σαφώς

λιγότερο φιλόδοξα από τις κατευθύνσεις του ΕΚ. Η επιτροπή υπό την προεδρία του κυρίου Dooge, παρουσίασε εκθέσεις αναφερόμενες στους θεσμούς, ανάμεσα στις οποίες μια έκθεση του Maurice Faure, ενώ η επιτροπή υπό την προεδρία του κυρίου Adonnino μια έκθεση αφορώσα την «Ευρώπη των πολιτών». Η τελική έκθεση Dooge είχε ως στόχο τη δημιουργία μιας πραγματικής πολιτικής οντότητας προτείνοντας την εκπλήρωση ενός ποιοτικού άλματος. Για τον λόγο αυτό, πρότεινε μια σειρά προτεραιοτήτων: έναν ομοιογενή οικονομικό χώρο ο οποίος θα περιλαμβάνει ανάμεσα σε άλλα, μια Τεχνολογική Κοινότητα και ένα ενισχυμένο ΕΝΣ (Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα), την προώθηση των κοινών αξιών: προστασία του περιβάλλοντος, ευρωπαϊκός κοινωνικός χώρος, πολιτισμικές αξίες, πολιτική συνεργασία στηριζόμενη σε μια διαρκή γραμματεία και αφορώσα ταυτόχρονα την εξωτερική πολιτική, πολιτική ασφάλειας και άμυνας, βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με την προσφυγή σε πλειοψηφικές αποφάσεις, ενδυνάμωση της αυτονομίας και των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής και συμμετοχή του ΕΚ στη νομοθετική διαδικασία. Όσον αφορά στην διακυβερνητική διαπραγμάτευση μιας συνθήκης Ένωσης, έπρεπε να βασίζεται στο κοινοτικό κεκτημένο, τη Διακήρυξη της Στουτγάρδης και το Σχέδιο Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υιοθετήθηκε από το ΕΚ. Μ' αυτόν τον τρόπο, η Έκθεση συνδέει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπου το ένα προσφέρει ένα νομικό υπόβαθρο και το άλλο μια επεξεργασμένη σύλληψη. Σχετικά μ' αυτό ο Giulio Andreotti, Ιταλός Υπουργός Εξωτερικών, δήλωσε: «Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Μιλάνο (τον Ιούνιο 1985), πετύχαμε, ενθαρρυμένοι από την εργασία όσων προηγήθηκαν από εμάς στην προσπάθεια ανάδειξης του περιγράμματος της ευρωπαϊκής ένωσης και ειδικότερα από την εργασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να χαράξουμε τον δρόμο στον οποίο δυνάμεθα να στρατευθούμε»²⁴. Στη διάρκεια της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Μιλάνο, οι προτάσεις έδωσαν αφορμή για πολλές επιφυλάξεις, με επτά μόνον Κράτη Μέλη να υποστηρίζουν την άποψη μιας διακυβερνητικής διάσκεψης για την τροποποίηση των εν ισχύ συνθηκών και την ενσωμάτωση της πολιτικής συνεργασίας σε μια συνθήκη. Αν και η πρόταση γι' αυτή τη διάσκεψη δεν υιοθετήθηκε στην επόμενη συνεδρία παρά μόνον από επτά μέλη — το γεγονός αυτό αξίζει να σημειωθεί — παρά την αντίθεση ή τους δισταγμούς της Αγγλίας, της Δανίας και της Ελλάδας, το σύνολο των Κρατών Μελών, συμπεριλαμβανομένων της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, συμμετείχαν στην διάσκεψη που συγκάλεσε η λουξεμβουργιανή προεδρία. Δύο ξεχωριστές ομάδες ανέλαβαν τις προπαρασκευαστικές εργασίες: οι διευθυντές των εξωτερικών υποθέσεων — υπεύθυνοι για την πολιτική συνεργασία — επεξεργάστηκαν την κωδικοποίηση του συστήματος

πολιτικής συνεργασίας, ενώ μια προπαρασκευαστική επιτροπή, υπό την προεδρία του γενικού γραμματέα Dondelinger, συνέταξε με βάση της προτάσεις της Επιτροπής τις τροπολογίες των συνθηκών της Ρώμης. Μετά από πολυάριθμες συνεδριάσεις της Επιτροπής Dondelinger και των Υπουργών, οι διαπραγματεύσεις ολοκληρώνονται τον Δεκέμβριο του 1985. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να συγκεντρώσει τα δύο σκέλη των διαπραγματεύσεων, πολιτική συνεργασία και τροπολογίες, σε μια ενιαία πράξη, εξ ου η διατύπωση «Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη».

«Η πολιτική επινόηση» της Επιτροπής Ντελόρ Ι έγκειται στο ταρακούνημα που προκαλεί η Λευκή Βίβλος προκαλώντας άμεσα μια ευρεία συναίνεση γύρω από την πρόταση που στοχεύει στην ολοκλήρωση μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς σε μια προθεσμία ορισμένη εκ των προτέρων: την Ευρώπη του 1993. Εγκεκριμένη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον Μάρτιο του 1985, η πρόταση αυτή θυμίζει ασφαλώς την επιλογή του Jean Monnet: έχει ένα καταλυτικό αποτέλεσμα καθορίζοντας τους στόχους που είναι δυνατόν να συσπειρώσουν τις επιμέρους βουλήσεις, παρεμβαίνει την κατάλληλη στιγμή και θέτει συγκεκριμένες προθεσμίες. Επίσης, χάρη στη δυναμική που κατορθώνει να εμφυσήσει μέσω της προοπτικής ενός χώρου δίχως σύνορα, της ενίσχυσης των συνοδευτικών πολιτικών και της τεχνολογικής Ευρώπης — βασικών παραγόντων του παγκόσμιου ανταγωνισμού με τις Ηνωμένες Πολιτείες και την Ιαπωνία — η πρόταση συμπαρασύρει πολλές θεσμικές μεταρρυθμίσεις απαραίτητες για την καλή λειτουργία της κοινοτικής οικονομίας. Έτσι δημιουργείται, σύμφωνα με τον Emile Noel, μια συνέργεια ανάμεσα στη οικονομική δυναμική και τη λογική της προέκτασης, τη θεσμική δομή²⁵. Είναι προφανές ότι η δυναμική της εσωτερικής αγοράς κινδύνευε να παγιδευτεί σ' ένα συχνά εξουδετερωμένο από την κατάχρηση την ομοφωνίας θεσμικό σύστημα. Αντίθετα με την πρακτική του «package deal» («ενιαίου πακέτου προτάσεων προς συζήτηση»), που καταλήγει σε σφαιρικές συμφωνίες, η συνέργεια επιφέρει μια δυναμική διαδικασία που επιτρέπει τη δημιουργία, μέσω της συσσωρευτικής σύνδεσης θετικών στοιχείων, μιας αθροιστικής και προοδευτικής κίνησης. Σε αντίθεση με το «πακέτο», που είναι ένα στατικό εγχείρημα, η συνέργεια επιφέρει μια δυναμική διαδικασία, και γεννά μια πραγματική κίνηση προς την πρόοδο. Η ανάπτυξη της συνέργειας ανάμεσα σε δύο ή περισσότερους φακέλους, ανεξάρτητους κατά τ' άλλα μεταξύ τους, θα έχει ως αποτέλεσμα η πρόοδος του ενός απ' αυτούς να συμβάλει στην προαγωγή του άλλου, γεγονός το οποίο, σε αντάλλαγμα, θα βοηθήσει πολιτικά στην επιτυχία του πρώτου φακέλου. Το «package deal» αντιστοιχεί σε μια διαδικασία εξίσωσης — η συνέργεια γεννά μια αθροιστική διαδικασία, μια διαδικασία εμπλοκής που αποβλέπει στο μέγιστο αποτέλεσμα σε όλους τους υπό διαπραγμάτευση τομείς²⁶.

Η αναζωογόνηση της ολοκλήρωσης πραγματοποιείται χάρη στη δημιουργική πρωτοβουλία της Επιτροπής η οποία, στη βάση μιας έκθεσης σχετικής με τα εμπόδια που παρακωλύουν την ελευθερία κυκλοφορίας, προτείνει τον στόχο 1992, ήτοι την πραγματοποίηση μιας «εσωτερικής αγοράς, χωρίς δίκως σύνορα» τον οποίο ενέκρινε το Συμβούλιο του Μιλάνου με τη Λευκή Βίβλο. Με επίκεντρο τη συναίνεση που δημιουργήθηκε απ' αυτή την «πολιτική επινόηση» θα αναπτυχθεί η διαδικασία συνέργειας με αφετηρία το Συμβούλιο του Μιλάνου. Πράγματι, οι φλογερότεροι υποστηρικτές της εσωτερικής αγοράς, η Μεγάλη Βρετανία και η Δανία, δύσκολα μπορούσαν να διατηρήσουν την αντίθεσή τους στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που οι χώρες της Μπενελούξ θεωρούσαν απαραίτητες για την καλή λειτουργία του χώρου δίχως σύνορα. Η συναίνεση ανάμεσα στις δύο ανταγωνιστικές ομάδες προξένησε μια συνέργεια (που παρέσυρε τη Γαλλία και τη Γερμανία) ενισχυμένη από τη θέληση της ιταλικής προεδρίας να δεσμευθεί πιο αποφασιστικά, ώστε το Συμβούλιο του Μιλάνου να αποβεί επιτυχές.

Στη συνέχεια η κίνηση αυτή επεκτάθηκε με την προσθήκη από την Επιτροπή νέων προτάσεων σε τομείς ελκυστικούς όπως η τεχνολογία και το περιβάλλον. Με τη σειρά της η λουξεμβουργιανή προεδρία προσανατολίστηκε σε μια τακτική δημιουργικής φαντασίας καλώντας, το Σεπτέμβριο του 1985, την Επιτροπή να παρουσιάσει, σύμφωνα με τη στρατηγική που σχεδιάστηκε από τον Πρόεδρο Ντελόρ, ένα σύνολο προτάσεων με στόχο την τροποποίηση ή τη συμπλήρωση της συνθήκης σε έξι τομείς: εσωτερική αγορά, οικονομική και κοινωνική συνοχή, τεχνολογική έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, περιβάλλον, πολιτισμός και νομισματική πολιτική²⁷. Έτσι, η Επιτροπή κατόρθωσε να επιδείξει όλες τις κινητήριες και καταλυτικές της ικανότητες χάρη στη συνεχή εργασία της, στη σφαιρική σύλληψη των προβλημάτων. Πέτυχε έτσι σταδιακά μια σύγκλιση απόψεων γύρω από ένα σύνολο αλληλεπιδρώντων στόχων και συμφερόντων. Ένα παράδειγμα αυτής της δυναμικής συνάρθρωσης παρείχε η πρόταση της Δανίας — πολύ επιφυλακτικής αρχικά — που κατέληξε στην προσθήκη ενός κεφαλαίου στην κοινωνική πολιτική, προικίζοντας την Κοινότητα με μια νέα διάσταση η οποία συνέβαλε στην επανενεργοποίηση της συμμετοχής της Ευρωπαϊκής Συνδικαλιστικής Συνομοσπονδίας στις κοινοτικές δραστηριότητες. Από την πλευρά της, η Ελλάδα τάχθηκε υπέρ της οικονομικής συνοχής, έκφραση της αλληλεγγύης μεταξύ πλουσίων και φτωχών περιφερειών την οποία έθεσε ως όρο της τελικής της συγκατάθεσης. Έτσι, αναπτύχθηκε βαθμιαία μια σπειροειδής κίνηση που επέτρεψε όχι μόνον την επικύρωση των εκτός συνθήκης πολιτικών, αλλά και τη δημιουργία νέων πολιτικών, τον καθορισμό νέων στόχων όπως η οικονομική και νομισματική ένωση, ένα σύνολο παρεμβάσεων που απαίτησαν με τη σειρά τους μια μερική μεταρρύθμιση των διαδικασιών

λήψης αποφάσεων, καθώς και τη θεσμοποίηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Προκειμένου να αποπερατωθεί αυτή η νέα οικοδόμηση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέγραψε το κεφάλαιο της πολιτικής συνεργασίας στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Στο προοίμιο, τα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δηλώνουν ομόφωνα τη βούλησή τους να μετασχηματίσουν το σύνολο των σχέσεών τους σε μια ευρωπαϊκή ένωση σύμφωνα με την πανηγυρική διακήρυξη της 19ης Ιουνίου της Στουτγάρδης και αποφασισμένα να θέσουν σε λειτουργία αυτή την ευρωπαϊκή ένωση στη βάση των Κοινοτήτων που λειτουργούν σύμφωνα με ίδιους κανόνες και της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και να προικιστούν αυτή την Ένωση με τα αναγκαία μέσα δράσης. Επίσης, δηλώνουν αποφασισμένα να προωθήσουν από κοινού τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς και να βελτιώσουν την οικονομική και κοινωνική κατάσταση, εμβαθύνοντας τις κοινές πολιτικές και επιδιώκοντας νέους στόχους, και να εξασφαλίσουν την καλύτερη λειτουργία των Κοινοτήτων, επιτρέποντας στους θεσμούς ν' ασκήσουν τις εξουσίες τους στις πλέον σύμφωνες με το κοινοτικό συμφέρον συνθήκες.

2. Εσωτερική αγορά και συνοδευτικές πολιτικές

Ένας από τους βασικούς στόχους της Ενιαίας Πράξης είναι η ολοκλήρωση του έργου της κοινής αγοράς με την εγκαθίδρυση μιας αληθινής εσωτερικής αγοράς δίχως εμπόδια και σύνορα²⁸. Η σφαιρική αυτή στρατηγική που βασίζεται στους στόχους της συνθήκης της Ρώμης συνιστά επέκταση της δράσης που ξεκίνησε το 1958 και ταυτόχρονα προσαρμογή στις νέες συνθήκες όπως καταμαρτυρούν οι πολιτικές στον τομέα της τεχνολογίας και του περιβάλλοντος. Προσαρμογή στο εσωτερικό του κοινοτικού χώρου, αλλά και εκτός αυτού ώστε ν' αυξηθεί η ανταγωνιστική ικανότητα της Κοινότητας απέναντι στους δύο μεγάλους ανταγωνιστές, τις Ηνωμένες Πολιτείες και την Ιαπωνία.

Η κοινή αγορά έθεσε τις βάσεις της νέας στρατηγικής που στοχεύει καταρχήν στην απολύτως ελεύθερη κυκλοφορία στον χώρο των 340 εκατομμυρίων κατοίκων, συνοδευόμενη από τα μέτρα που επιτρέπουν την αποφυγή ή τη διόρθωση των ανισορροπιών που θα μπορούσαν να βλάψουν τον ανταγωνισμό και την ανάπτυξη του συνόλου. Σιωπηρώς αναγνωρίζεται ότι πολλά εμπόδια συνεχίζουν να παρακωλύουν την ελεύθερη κυκλοφορία που προβλέπεται από τη συνθήκη της Ρώμης. Μεταξύ των εμποδίων, οι διοικητικοί φραγμοί που δημιουργούνται από τις πολύπλοκες διατυπώσεις, καθώς και

μια σειρά μη δασμολογικοί φραγμοί μάλλον έμμεσοι: τεχνικές προδιαγραφές παραγωγής, σύνθεσης και παρουσίας των προϊόντων, προδιαγραφές υγείας, ασφάλειας, δεοντολογίας, έλεγχοι συχνά απαραίτητοι για τη προστασία των συλλογικών αγαθών που μπορούν όμως να χρησιμοποιηθούν εύκολα για την προστασία της εθνικής αγοράς. Εξ ου μια πανοπλία μέτρων προβλεπόμενων από την Ενιαία Πράξη ώστε να εξασφαλισθεί η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και προσώπων.

Αυτή η προσπάθεια φιλελευθεροποίησης αγγίζει επίσης ένα παραδοσιακά στεγανό κύκλωμα, τις δημόσιες αγορές. Μπορούμε να υπολογίσουμε τη δυσκολία του έργου αν το εξετάσουμε σε σχέση με τις εμπειρίες των τοπικών δημοσίων αγορών σε διάφορες χώρες, και ιδίως τις δημόσιες αγορές των *Lander* της Γερμανίας, των ελβετικών Καντονιών ή των Πολιτειών των Ηνωμένων Πολιτειών. Ωστόσο, το άνοιγμα των δημοσίων αγορών, συνοδευόμενο από έναν έλεγχο των ενισχύσεων, εξασφαλίζει τις συνθήκες ενός θεμιτού ανταγωνισμού μέσα στον κοινοτικό χώρο. Απαλλαγμένη από πάσης φύσεως εμπόδια, η μεγάλη αγορά θα συνέβαλε στην επίτευξη των κύριων στόχων οικονομικής πολιτικής, όπως καθορίζονται από το άρθρο 2 της συνθήκης της Ρώμης: «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με την εγκαθίδρυση μιας κοινής αγοράς και τη βαθμιαία προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών των Κρατών Μελών, την προώθηση μιας αρμονικής ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, μια διαρκή και εξισορροπημένη επέκταση, μια αυξημένη σταθερότητα, μια επιταχυνόμενη ανόδο του επιπέδου ζωής και στενότερες σχέσεις ανάμεσα στα Κράτη που συνενώνει». Βασισμένη σ' αυτή την αντίληψη, η Επιτροπή έθεσε από το 1987, τρεις προτεραιότητες στην οικονομική πολιτική της: «Την αναζήτηση μιας μεγαλύτερης σταθερότητας (πάλι κατά του πληθωρισμού και των εξωτερικών ανισορροπιών), την άριστη κατανομή των πόρων για να αξιοποιηθούν οι συνέπειες του μεγέθους της Κοινότητας και να τονωθεί η καινοτομία και η ανταγωνιστικότητα, και την ισόρροπη κατανομή του πλούτου που είναι επίσης συνάρτηση των ικανοτήτων του καθενός»²⁹.

Η κεντρική αυτή ιδέα είναι φορέας μιας σφαιρικής αντίληψης της ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Συγγενής, υπό την οπτική αυτή, με την Έκθεση Spaak, διαφοροποιείται ωστόσο από εκείνη. Από τη σκοπιά της Έκθεσης Spaak, η οποία συνιστά μια καινοτομία, η Λευκή Βίβλος και η Ενιαία Πράξη είναι μια ανακαίνιση και μια πρωτότυπη προσαρμογή του ίδιου έργου. Εξάλλου, ανατρέχοντας στην πορεία των σχεδίων Ένωσης, δεν διαπιστώσαμε μια ασυνήθιστη διάρκεια και επίδραση ορισμένων κυρίαρχων ιδεών; οι έννοιες της «κοινής αγοράς» και της «διαρκούς δημιουργίας» που διατυπώνονται στο Σχέδιο Briand γνωρίζουν μια δίχως προηγούμενο διαδρομή που, εγγραφόμενες στη δυναμική του καπιταλισμού³⁰, κατέληξαν

μέσα από διάφορους δρόμους στην κοινή αγορά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στην ανανέωση της από την Ενιαία Πράξη. Εκείνη με τη σειρά της εμφανίζεται ως ένας κρίκος της «διαρκούς δημιουργίας».

Προκειμένου η εσωτερική αυτή αγορά ν' αναπτύξει όλο το δυναμικό της, η ελεύθερη κυκλοφορία και ο θεμιτός και υγιής ανταγωνισμός συνοδεύονται από ένα σύνολο πολιτικών και προγραμμάτων. Η μεγάλη αγορά κινδυνεύει, παρότα μεγαλύτερα οικονομικά οφέλη, να οξύνει ανισότητες μεταξύ περιφερειών ή κοινωνικών ομάδων και να δημιουργήσει έτσι ανισορροπίες, ασταθείς, δηλαδή συγκρουσιακές, καταστάσεις. Η περιφερειακή πολιτική εφαρμοσμένη με τη μορφή μιας διαρθρωτικής πολιτικής δεν περιορίζεται σε απλές ανακατανομές δημοσίων πόρων, αλλά επιδιώκεται να έχει μια πραγματική επίδραση στις περιφέρειες με μη προσαρμοσμένες ή μετασχηματιζόμενες δομές. Τα κοινοτικά όργανα καλούνται να παίξουν, συμπληρώνοντας τις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές, ένα σημαντικό ρόλο στη σύγκλιση των οικονομιών. Ούτως ώστε να συμβάλλουν στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αυτός ο σφαιρικός προσανατολισμός και οι στόχοι του θα καταστήσουν δυνατή την εξασφάλιση μιας μεγαλύτερης αρμονίας και συμπληρωματικότητας των κοινοτικών προγραμμάτων και δράσεων σε σύνδεση με τις πολιτικές που ασκούνται σε διάφορους τομείς από τα Κράτη Μέλη. Πρόκειται ιδίως για δράσεις που επιχειρούν τα διαρθρωτικά Ταμεία: όπως για παράδειγμα το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Feder-ΕΤΠΑ) και το FEOGA (ΕΓΤΠΕ). Μια νέα προσέγγιση προβάλλει στη δράση των διαρθρωτικών οργάνων της Κοινότητας, η οποία διαμορφώνεται γύρω από δύο κεντρικές ιδέες: «Καταρχήν, η μέθοδος των προγραμμάτων θα επιτρέψει ταυτόχρονα: την αποτελεσματική σύζευξη των εξειδικευμένων παρεμβάσεων που προωθούν τα διάφορα όργανα (επιδότησεων, δανείων κ.λπ.) το καθένα από τα οποία εκπροσωπεί μια αρμοδιότητα και εμπειρία που αντιστοιχούν στην χωροταξία του εδάφους, την πολιτική της απασχόλησης και τις γεωργικές τεχνικές, τη μεθόδευση της αποκέντρωσης της κοινοτικής δράσης, δίνοντας το μέγιστο δυνατό χώρο στις τοπικές ή περιφερειακές πρωτοβουλίες, που είναι οι πλέον αποτελεσματικές όσον αφορά στις επενδύσεις και την απασχόληση. Τα προγράμματα υλοποιούνται μέσω συμβολαίων ανάμεσα στην Κοινότητα, τα Κράτη Μέλη και τις περιφέρειες. Βασισμένα, στην από κοινού προετοιμασία, παρακολούθηση και αξιολόγηση των δράσεων, θα εγκαθιδρύσουν μια πραγματική εταιρική σχέση.»³¹

Άλλες πολιτικές στήριξης ή ανάπτυξης ακολουθούν την ίδια λογική: η πολιτική των μεταφορών, επανενεργοποιημένη ιδίως χάρι στα σχέδια κοινοτικού ενδιαφέροντος, προγράμματα μεγάλων δικτύων υποδομής και πολιτικές ανάπτυξης των συναλλαγών, η κοινή πολιτική επιστημονικής και τε-

χνολογικής ανάπτυξης που οι ενέργειές τους, συγκεντρωμένες σε ένα τετραετές πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και τεχνολογικής συνεργασίας, επικεντρώνονται στο ουσιαστικό, δηλαδή στις ενέργειες που εισάγουν με βεβαιότητα ένα αξιόλογο αποτέλεσμα. Αυτές οι πολιτικές ανάπτυξης στοχεύουν στην κινητοποίηση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών ιδρυμάτων στις διάφορες χώρες, εξασφαλίζουν την κοινή διάθεση των πόρων και τον καθορισμό των κοινών προδιαγραφών στο στάδιο της προανταγωνιστικής έρευνας και τέλος, ενθαρρύνουν τη γεωγραφική κινητικότητα πανεπιστημιακών και επιστημόνων.

Η Ενιαία Πράξη ανοίγεται στην κοινωνική διάσταση που προσεγγίστηκε μόνον περιθωριακά στη συνθήκη ΕΟΚ, υπερβολικά επικεντρωμένη στην οικονομική ανάπτυξη, όπου το κοινωνικό εμφανίζεται ως παράρτημα της οικονομικής ανάπτυξης η οποία συνιστούσε τον κύριο άξονα της ΕΟΚ. Αυτή η αντίληψη θά μπορούσε να εξηγηθεί εάν την εντάξουμε σ' έναν κόσμο κυριαρχούμενο, την εποχή εκείνη, από την ανάπτυξη του ΑΕΠ και την ανοικοδόμηση της ευρωπαϊκής οικονομίας. Το ζητούμενο ήταν η ανοικοδόμηση, η ανακαίνιση και όχι η καινοτομία. Εξ ου η περιθωριακή σημασία που αποδόθηκε επίσης στην έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη και όχι στις κοινωνικές πλευρές της οικονομικής δραστηριότητας. Όσον αφορά στο περιβάλλον, απλώς δεν αναφερόταν ή συνιστούσε μια αμελητέα παράμετρο. Η Ενιαία Πράξη εκσυγχρονίζει τη συνθήκη του 1957 εισάγοντας τις τρεις νέες πολιτικές της. Έτσι, όχι μόνον πλατύνει τη δράση της Κοινότητας, αλλά επίσης υποκινεί ή εντείνει τη συμμετοχή κοινωνικών και επιστημονικών δρώντων στο κοινό έργο. Έτσι διευρύνεται ο κύκλος των δρώντων και επανισχυροποιείται η δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Συνδικάτων (CES-ΕΣΣ) που μέχρι τότε δεν είχε πραγματική επαφή με την κοινοτική ζωή. Ακόμη μια φορά επιβεβαιώνεται ο «νόμος» σύμφωνα με τον οποίο υπάρχει μια συσχέτιση ανάμεσα στο επίπεδο ανάπτυξης των κοινοτικών εξουσιών και το βαθμό δραστηριότητας ομάδων και δρώντων σε τομείς προσδιοριζόμενους από τις εξουσίες της Κοινότητας. Ο διάλογος με τους κοινωνικούς εταίρους, τα προβλήματα της απασχόλησης και της αγοράς εργασίας, η ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων και η μεταναστευτική πολιτική συνδεδεμένες με τη μέριμνα για την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση και τις συνθήκες ζωής είναι επίσης τομείς όπου αναπτύσσεται στο εξής η συνδικαλιστική δράση η οποία έρχεται να στηρίξει την παρέμβαση, όσο μικρή κι αν είναι αυτή, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

Αυτή η αναβάθμιση της κοινωνικής πολιτικής ενισχύει τη συνοχή και την αλληλεγγύη που σχηματίζουν μια νέα διάσταση της Κοινότητας. Συνδέοντας μ' αυτόν τον τρόπο πιο άμεσα τους κοινωνικούς δρώντες με το κοινοτικό έγχειρημα, η Ενιαία Πράξη συνεισφέρει στην αποκατάσταση της αρμονίας α-

νάμεσα στους κοινωνικούς εταίρους και, επομένως, στην αύξηση της ανταγωνιστικής ικανότητας του κοινοτικού συνόλου. Οι θετικές εμπειρίες που παρέχουν παραδείγματα οικονομικής επιτυχίας και υψηλής ανταγωνιστικότητας, πολύ διαφορετικά μεταξύ τους όπως αυτά της Ελβετίας και της Ιαπωνίας φαίνεται να ενισχύουν αυτή τη διαπίστωση.

Στο ίδιο πνεύμα, οι νέες προτεραιότητες επιβεβαιώνονται από τις κοινοτικές δράσεις στον τομέα της διαρκούς ή ανώτερης επαγγελματικής κατάρτισης, με τη μορφή ανταλλαγών και συνεργασιών ανάμεσα σε φοιτητές, καθηγητές και επιστημονικούς ερευνητές. Δράσεις που, αν και περιορισμένες αριθμητικά στο παρόν, εκφράζουν την κοινοτική μέριμνα σχετικά μ' έναν πρωταρχικό για το μέλλον πόρο, τον ανθρώπινο πόρο, που είναι ο σημαντικότερος πλούτος της Ευρώπης. Παράλληλα δηλώνεται η βούληση να διαφυλαχθεί ο φυσικός πλούτος, βούληση που εκφράζεται στην περιβαλλοντική διάσταση την οποία η Ενιαία Πράξη εισάγει στη σφαίρα των κοινοτικών δραστηριοτήτων. Η νέα αυτή πολιτική αποτελεί ένα παράδειγμα της καινοτομικής προσέγγισης της κοινοτικής δράσης. Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που διατυπώθηκαν στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Δουβλίνο, η δράση που ανέλαβε η Κοινότητα και τα Κράτη Μέλη αναπτύσσεται με συντονισμό και με σεβασμό στις αρχές μιας βιώσιμης ανάπτυξης και μιας κατά προτίμηση προσφυγής στα προληπτικά μέτρα. Ορίζοντας τις δράσεις προτεραιότητας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσδιόρισε τις κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος για τα επόμενα χρόνια. Η πολιτική αυτή φέρει τη σφραγίδα της αρχής της επικουρικότητας και της λειτουργίας του συντονισμού. Είναι πρωτίστως συμπληρωματική των εθνικών πολιτικών: επιβάλλει μια ελάχιστη προστασία — που τα Κράτη έχουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν — και επιτελεί μια λειτουργία συντονισμού των μέτρων που λαμβάνονται από τις χώρες μέλη. Έτσι η κοινή πολιτική καθορίζει τους κοινούς στόχους και τις συνολικές προτεραιότητες και έχει ως συνέπεια να συμπαρασύρει τα καθυστερούντα μέλη χωρίς ωστόσο, ν' αποτελεί τροχοπέδη για τις χώρες που βρίσκονται στην αιχμή της προόδου σε περιβαλλοντικά θέματα, όπως αποδεικνύουν οι πλέον αυστηρές προδιαγραφές όσον αφορά στη ρύπανση που εφαρμόζονται σε ορισμένες χώρες.

Μια άλλη στρατηγική συνίσταται στην ένταξη της περιβαλλοντικής παραμέτρου στις άλλες πολιτικές, διαρθρωτικές δράσεις και οικονομικά και φορολογικά εργαλεία. Η ενσωμάτωση της προστασίας των φυσικών πόρων είναι μια υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 130Ε της Ενιαίας Πράξης. Επιπλέον, η προτεραιότητα των διαρθρωτικών δράσεων αφορά έναν ορισμένο αριθμό περιφερειών ή ευαίσθητων περιοχών — παράκτιες ή γεωργικές περιοχές — οι οποίες δικαιούνται κοινοτική στήριξη ή κίνητρα. Για

παράδειγμα, 34.000 αγρότες αποζημιώθηκαν με επιδότηση για την εφαρμογή πρακτικών παραγωγής συμβατών με τις απαιτήσεις του φυσικού χώρου³². Από μια διαφορετική άποψη, η κοινοτική προσέγγιση στον τομέα του περιβάλλοντος είναι επίσης υποδειγματική: η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Γραφείου για το Περιβάλλον εγκαινιάζει μια στροφή για την αντίληψη της κοινοτικής διαχείρισης σε ορισμένους ειδικούς τομείς. Η νέα προσέγγιση επιτρέπει την αποσυμφόρηση ορισμένων κοινοτικών δραστηριοτήτων με τη μορφή γραφείων, κέντρων ή εξειδικευμένων παρατηρητηρίων, τα οποία αν και αυτόνομα λειτουργούν σε διασύνδεση με τους κοινοτικούς θεσμούς και στο πλαίσιο των κατευθύνσεων και των προδιαγραφών που καθορίζουν οι θεσμοί αυτοί. Με τον πολλαπλασιασμό των τομέων κοινοτικής δράσης, εγκαθίσταται βαθμιαία, και με μια πραγματιστική θεώρηση, μια νέα κοινοτική προσέγγιση με μια ευρύτερα φεντεραλιστική μεθοδολογία.

Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση εγγράφεται στη λογική προέκταση της εσωτερικής αγοράς και των κοινών πολιτικών. Η ανάπτυξη της νομισματικής ικανότητας της Κοινότητας βασίζεται σε εμπειρίες αποκτημένες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ) και χάρη στην εξέλιξη του ECU. Οι πρωτοβουλίες υπέρ της σταδιακής δημιουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης δεν αντλούν την καταγωγή τους από την Ενιαία Πράξη. Χρονολογούνται από τη Διάσκεψη Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων που συνήλθε στη Χάγη το 1969 μετά την αποχώρηση του Στρατηγού Ντε Γκωλ, η οποία εισηγήθηκε την έναρξη διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Αγγλίας και αποφάσισε τη δημιουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Η πρωτοβουλία αυτή συμπίπτει με το τέλος της μεταβατικής περιόδου που κατέληξε στην τελωνειακή ένωση, και στην εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής και ενός συστήματος ιδίων πόρων. Η Διάσκεψη της Χάγης συμπίπτει επίσης με μια περίοδο όπου το σύστημα του Bretton Woods αρχίζει να δίνει ενδείξεις εξασθένησης. Στο εξής ανοίγει η μακρά πορεία που, περνώντας από πολλές φάσεις, οδηγεί στην Ενιαία Πράξη και στην διακυβερνητική διάσκεψη που ξεκίνησε το Δεκέμβριο του 1990. Το θεμέλιο λίθο του οικοδομήματος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (UEM-ONE) συνιστά η έκθεση Werner που, το 1970, χάραξε τις κατευθυντήριες γραμμές της νομισματικής ένωσης και προσδιόρισε τους σταθμούς της. Η «πολιτική βούληση για την εγκαθίδρυση μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης» που δηλώθηκε από τα Κράτη Μέλη μετά την έκθεση Werner γέννησε το «νομισματικό φίδι» το 1972, καθώς και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας (Fecom-ETNS) το 1973. Το επόμενο έτος, το Συμβούλιο υιοθέτησε μια απόφαση σχετική με τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών και μια οδηγία για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την πλήρη απασχόληση. Οι προσπάθειες αυτές προσέκρου-

σαν στην κρίση του πετρελαίου και του δολαρίου η οποία προκάλεσε αντιδράσεις στα Κράτη Μέλη: την επιθυμία σύγκλισης, αντικατέστησε μια έμπρακτη διαφωνία.

Θα πρέπει να περιμένουμε το 1979 για να παρακολουθήσουμε την επαναδρομολόγηση της διαδικασίας νομισματικής ολοκλήρωσης με τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ) και της ευρωπαϊκής νομισματικής μονάδας (ΕCΥ). Το ΕCΥ, συγχρόνως γαλλικό νόμισμα κατά τον Μεσαίωνα και European currency unit, είναι μια λογιστική μονάδα υπολογισμού βασισμένη σ' ένα «καλάθι» νομισμάτων των Κρατών Μελών. Η επιτυχία την οποία κατέγραψε το ΕΝΣ που επέτρεψε να εξασφαλισθεί μια μεγαλύτερη σταθερότητα των νομισμάτων στο εσωτερικό του συστήματος εξηγεί την αναθέρμανση της διαδικασίας ένωσης στο πλαίσιο της δυναμικής της Ενιαίας Πράξης. Μετά τις περιόδους στασιμότητας δηλαδή ύφεσης, η διαδικασία τέθηκε ξανά σε κίνηση από το 1987. Αυτή η μακριά και ελικοειδής πορεία της νομισματικής ένωσης, παράλληλα με τις διακυμάνσεις της διαδικασίας ολοκλήρωσης και της οικονομικής και πολιτικής συγκυρίας δεν θα φανεί εξαιρετικά αργή εάν εξετάσουμε, σε μια ιστορική προοπτική, τη σημασία που ανέκαθεν απέδιδαν τα Κράτη Μέλη στη διατήρηση της νομισματικής τους κυριαρχίας. Πράγματι, εδώ και αιώνες το νόμισμα ήταν το σύμβολο της ενότητας και της κυριαρχίας. Παρά την ιστορική επιβάρυνση, που οξύνει τις δυσκολίες της προόδου προς την νομισματική ένωση και την αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων μ' ένα ευρωπαϊκό νόμισμα, οι πρόοδοι που συντελέστηκαν δίνουν το πλήρες μέτρο της ελκτικής δύναμης της κίνησης ολοκλήρωσης, η αναγκαιότητα της οποίας επιβάλλεται βαθμιαία απέναντι στις ευαισθησίες για την εθνική κυριαρχία. Έτσι, όσο η αλληλεξάρτηση αυξάνεται και το σύμβολο της εθνικής νομισματικής κυριαρχίας χάνει το νόημά του, η κίνηση προς τη νομισματική ένωση ενισχύεται. Οι αντιστάσεις τείνουν να εξαλειφθούν μπροστά στη βούληση να ξαναβρεθεί από κοινού η νομισματική δυναμικότητα και αυτονομία. Ακόμη και η επίμονη αντίθεση της Κας Θάτσερ χρειάστηκε να υποχωρήσει απέναντι στη διαπιστωμένη αδυναμία και τα πρώτα αποδεδειγμένα αποτελέσματα τα οποία επιτεύχθηκαν χάρη στις προσπάθειες των εταίρων της Μεγάλης Βρετανίας με την ανάκτηση μιας «επιμερισμένης κυριαρχίας». Η «επιμερισμένη κυριαρχία» είναι απεικόνιση της αρχής της επικουρικότητας που επιτρέπει την ενδυνάμωση της πραγματικής ικανότητας δράσης μέσω της από κοινού άσκησης των εξουσιών που, μεμονωμένα, χάνουν το αρχικό τους δυναμικό, μερικώς τουλάχιστον. Θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι μια από τις τελευταίες πράξεις της κυβέρνησης της Κας Θάτσερ ήταν η απόφαση να προσχωρήσει στο ΕΝΣ τον Οκτώβριο του 1990. Πρόκειται για ένα πρώτο βήμα της Αγγλίας προς την πλήρη συμμετοχή της στη σύλληψη και στην εφαρμογή της

Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης. Η συναρμογή ξεκίνησε αλλά, ο δρόμος είναι δύσκολος και στενός η είσοδος που οδηγεί στη νομισματική ένωση και στο αναγκαίο συμπλήρωμά της που είναι η Κεντρική Τράπεζα και το ενιαίο νόμισμα. Πόσο μάλλον όταν πρόκειται για μια μερική αλλά ουσιαστική μεταφορά κυριαρχικών δικαιωμάτων και συνεπώς, για ένα ποιοτικό άλμα που εγγράφεται στη λογική της οικονομικής ολοκλήρωσης.

3. Επανενεργοποίηση της διαδικασίας συναρμογής και αναπροσαρμογή των θεσμών

Η σύντομη αυτή παρουσίαση των προόδων που ξεκίνησαν με την Ενιαία Πράξη σκιαγραφεί ενδεικτικά την εφαρμογή της μεθόδου του Jean Monnet: πρόκειται για μια σφαιρική στρατηγική που βασίζεται στη λειτουργική διασύνδεση του ενός τομέα από τον άλλον και τη προοδευτική διεύρυνση του πεδίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η μέθοδος αυτή επιτρέπει ν' απαντηθούν, συχνά εκ των προτέρων, τα αιτήματα και οι ανάγκες των τομέων αυτών, μερμηνώντας για την αποτελεσματική εκπλήρωση των έργων, την ενίσχυση της έμπρακτης αλληλεγγύης και τη συνοχή του συνόλου. Η Ενιαία Πράξη θέτει ξανά σε κίνηση τη διαδικασία συναρμογής στο επίπεδο των προδιαγραφών, των εξουσιών και της λειτουργίας των κοινοτικών θεσμών. Ανασυγκροτεί μέσω τελειοποιήσεων και καινοτομιών, μια συνολική θεώρηση που συμπεριλαμβάνει ένα πλήθος αλληλεξαρτώμενων και επάλληλων στοιχείων μέσα σ' ένα συνεκτικό σύνολο. Τα στοιχεία αυτά παράγουν, με τη δυναμική τους, ένα αποτέλεσμα εφέλκυσης που μεταδίδεται προοδευτικά και μέσω της συνεργείας, σε άλλα μέρη του συνόλου. Η Ενιαία Πράξη στοχεύει στην επίτευξη μιας μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και μιας επανξημένης συνοχής, στην προοπτική της μείωσης του κόστους σε σχέση μ' εκείνο της μη-Ευρώπης. Τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται ή προβλέπονται μ' αυτόν τον τρόπο, ακόμη κι αν είναι μερικά, είναι κίνητρα και παράγοντες που προωθούν ταυτόχρονα την ανταγωνιστική και τη διαπραγματευτική ικανότητα της Κοινότητας. Έτσι, η εσωτερική αγορά, οι συνοδευτικές πολιτικές ευνοώντας μια μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική συνοχή στο εσωτερικό της Κοινότητας, κινητοποιούν μια δυναμική που προβάλλεται στη διεθνή σκηνή. Αυτή η συνοχή, που θα ενισχυθεί με τις επιπτώσεις της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, θα συμβάλει στη στερέωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και στην αύξηση της επιρροής της Κοινότητας απέναντι στους κύριους ανταγωνιστές της στη διεθνή αγορά καθώς και στο εσωτερικό της GATT (ΓΣΔΕ) και του FMI (ΔΝΤ). Έτσι ώστε η Κοινότητα να

διαθέτει αυξημένη ικανότητα στον τομέα των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων, και ιδιαίτερα στις διεθνείς οικονομικές οργανώσεις. Αυτή η σχέση ανάμεσα στην εσωτερική ολοκλήρωση και συνοχή, και τις προεκτάσεις τους στο εξωτερικό επίπεδο, επισημασθήκε σαφώς από το Δικαστήριο: η εξωτερική ικανότητα της Κοινότητας ασκείται εντός των ορίων και σε συνάρτηση με τις εσωτερικές αρμοδιότητές της.

Από την άλλη πλευρά η οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση, ενισχύοντας τη συνοχή, παράγει αποτελέσματα που αντανakλώνται πέραν από τις οικονομικές και κοινωνικές σφαίρες. Η οικονομική ένωση δε συνιστά μόνο ένα από τα κύρια στοιχεία της ικανότητας επιρροής αλλά και ένα από τα βασικά θεμέλια της ασφάλειας και μιας αποτελεσματικής εξωτερικής πολιτικής. Έτσι, μέσα από διαφορετικούς αλλά συγκλίνοντες δρόμους, υφαίνεται σταδιακά ο ιστός της εξωτερικής πολιτικής της οποίας η εμπορική και οικονομική πολιτική αποτελούν αδιαχώριστα μέρη, και χτίζονται προοδευτικά οι βάσεις της ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εξ ου, η επιμονή της Ενιαίας Πράξης στην αναγκαιότητα μιας εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας συναφούς με την οικονομική και κοινωνική πολιτική της Κοινότητας. Έτσι ανασυγκροτούνται βήμα προς βήμα, η απαραίτητη ενότητα και η συμπληρωματικότητα μεταξύ της οικονομικής ολοκλήρωσης και της πολιτικής συσσωμάτωσης της ευρωπαϊκής ένωσης.

Ο Στρατηγός Ντε Γκωλ δεν έκαμε λάθος όταν δήλωνε στη γνωστή συνέντευξη τύπου της 15ης Μαΐου 1962: «Κάνουμε πολιτική όταν διαχειριζόμαστε από κοινού τα δασμολόγια, όταν μετατρέπουμε τα ανθρακωρυχεία, όταν κατορθώνουμε οι μισθοί και οι κοινωνικές επιβαρύνσεις να είναι κοινά και στα έξι Κράτη, όταν κάθε Κράτος επιτρέπει στους εργαζόμενους των πέντε άλλων να εγκατασταθούν στο έδαφός του, όταν εκδίδουμε τις απαραίτητες πράξεις εφαρμογής, όταν ζητάμε από το Κοινοβούλιο να ψηφίσει αναγκαίους νόμους, πιστώσεις και κυρώσεις. Κάνουμε πολιτική όταν προωθούμε την ένταξη της γεωργίας στην κοινή αγορά, και τα έξι Κράτη, και μόνον αυτά, κατόρθωσαν κάτι τέτοιο τον περασμένο Ιανουάριο μέσω των πολιτικών τους οργάνων. Κάνουμε πολιτική όταν μελετάμε τη σύνδεση της Ελλάδας, ή των αφρικανικών Κρατών ή της Δημοκρατίας της Μαγδαλασκάρης. Κάνουμε πολιτική όταν διαπραγματευόμαστε με τη Μεγάλη Βρετανία την αίτηση της να γίνει μέλος της Κοινής Αγοράς. Κάνουμε επίσης πολιτική όταν εξετάζουμε τις υποψηφιότητες που έχουν καταθέσει άλλα Κράτη με αντικείμενο τη συμμετοχή τους ή τη σύνδεσή τους. Επίσης, όταν εξετάζουμε τα αιτήματα των Ηνωμένων Πολιτειών όσον αφορά στις οικονομικές τους σχέσεις με την Κοινότητα». Καταλήγει δε ο Στρατηγός Ντε Γκωλ ότι δεν μπορούμε να εξασφαλίσουμε την οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης δίχως την πολιτική της ένωση. Παρά το πολιτικό της βάρος και την πολιτική της

σημασία η διαδικασία οικονομικής ολοκλήρωσης αναπτύσσεται ανεξάρτητα, φαινομενικά τουλάχιστον, από την πολιτική διαδικασία, της οποίας η συσσωρευμένη καθυστέρηση κινδύνευε να βλάψει τα κεκτημένα και τις προόδους στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα. Αυτός ο τεχνητός διαχωρισμός, που κατέστη αναγκαίος λόγω της πολιτικής συγκυρίας, χαρακτηρίστηκε από τον πρύτανη Brugmans ως αντεστραμμένος φεντεραλισμός. Πράγματι, ενώ τα ομοσπονδιακά Κράτη παρεμβαίνουν κυρίως σε τομείς που αφορούν κυριαρχικά δικαιώματα — άμυνα, εξωτερικές σχέσεις, νόμισμα... — η Ευρωπαϊκή Κοινότητα επιστατεί τομείς που ενδιαφέρουν άμεσα την «πολιτική κοινωνία»: γεωργία, σιδηροοδία, ελεύθερη κυκλοφορία, περιβάλλον, μεταφορές...³³ Αυτή η παράδοξη κατάσταση εξηγείται εύκολα: καταρχήν, τα ομοσπονδιακά Κράτη έχουν ασφαλώς την ευθύνη της υψηλής πολιτικής, ασκούν όμως και αρμοδιότητες στον τομέα της οικονομικής πολιτικής, του περιβάλλοντος ή των μεταφορών. Από την άλλη πλευρά, τα ομοσπονδιακά αυτά συστήματα αντιπροσωπεύουν ένα προχωρημένο στάδιο της πολιτικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης στο οποίο κατέληξε μια λίγο έως πολύ μακρόχρονη διαδικασία ένωσης. Σε σύγκριση μ' αυτά τα συγκροτημένα Κράτη, η Κοινότητα δεν είναι ακόμη παρά σε μια φάση σχηματισμού: το ξεκίνημά της και η εξέλιξή της θυμίζουν, παρά την πολυεθνική ποικιλία και την τεχνολογική της διάσταση, ορισμένα χαρακτηριστικά σημεία της τελωνειακής ένωσης (Zollverein) που υπήρξε η αρχή της ολοκλήρωσης της Γερμανίας. Τέλος, το γεγονός ότι η διαδικασία ολοκλήρωσης ξεκίνησε αντίστροφα σε σύγκριση με τα ομοσπονδιακά Κράτη μπορεί να θεωρηθεί μάλλον θετικό στο βαθμό που αυτή η μορφή ολοκλήρωσης συνέβαλε στην οικοδόμηση της «πολιτικής κοινωνίας» που είναι, εξ ορισμού, το θεμέλιο κάθε ανθρώπινης κοινότητας. Δημιουργώντας τις συνθήκες που ευνοούν και υποκινούν τις αλληλεπιδράσεις, τη συνεργασία και τη συνέργεια ανάμεσα σε πολλούς κοινωνικούς δρώντες, η Κοινότητα υφαίνει δίκτυα αλληλεγγύης σε διάφορα επίπεδα της πολιτικής κοινωνίας. Είναι βέβαιο ότι, όσο αυτή η ολοκλήρωση προχωρά, η ανάγκη πολιτικής ένωσης γίνεται πιο πιεστική. Εν τέλει, η προνοητικότητα και η ελπίδα που ενέπνευσαν τη στρατηγική του Jean Monnet, άρχισαν να επιβεβαιώνονται.

Η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στηριζόμενη σε μια πανοπλία κοινών πολιτικών και οργάνων, αποκτά μια κατάλληλη θεσμική δυναμική. Αποδεκτή από τα Κράτη μέλη, αυτή η απαίτηση συνέβαλε στη βελτίωση των θεσμών και της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων της Κοινότητας, επισφραγίζοντας έτσι τη λογική της συναρμογής και τη σχέση ανάμεσα στους καθορισμένους από την Ενιαία Πράξη στόχους και τους θεσμικούς πόρους που είναι σε θέση να εξασφαλίσουν την πραγματοποίησή της. Η συνέργεια ανάμεσα στην εσωτερική αγορά, τις κοινές πολιτικές και τους θεσμούς της

Κοινότητας έδωσε τη δυνατότητα κάποιων θεσμικών μεταρρυθμίσεων: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποκτά τη θέση του ανάμεσα στους κοινοτικούς θεσμούς. Η ειδική πλειοψηφία επαναμφανίζεται στο Συμβούλιο των Υπουργών. Το ΕΚ συνδέεται στενότερα με τη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Ο ρόλος της Επιτροπής στην εκτέλεση των αποφάσεων ενδυναμώνεται. Οι οδηγίες γίνονται το κύριο εργαλείο της πραγματοποίησης των στόχων της Ενιαίας Πράξης. Τέλος, δημιουργείται ένα πρωτοδικείο. Στις μεταρρυθμίσεις αυτές προστίθεται μια βασική καινοτομία που είναι η ενσωμάτωση, σε μια συνθήκη με τίτλο Ενιαία Πράξη, της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας που, δίχως να αποτελεί μέρος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αποσυνδέεται και ανασυνδέεται μ' αυτήν μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου, και μ' έναν λιγότερο εμφανή αλλά πραγματικό τρόπο με την Επιτροπή καθώς και με το ΕΚ.

Μετά το τραύμα που αποτέλεσε η κρίση της «άδειας καρέκλας» η ειδική πλειοψηφία χρησιμοποιήθηκε φειδωλά μόνον σε δέκα περίπου περιπτώσεις έως το 1974. Η πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας που αύξησε τον αριθμό των μελών της σε εννέα, κατέστησε πιο δύσκολη τη συναίνεση εξασθενώντας την εσωτερική συνοχή που χαρακτήριζε την Κοινότητα των Έξι, παρά τις περιστασιακές της κρίσεις. Παραδόξως, παρά την παρουσία της Αγγλίας και της προσκόλλησής της στον κανόνα της ομοφωνίας, ή ακριβώς γι' αυτό τον λόγο, η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας θα γίνει συχνότερη. Καταγράφονται, ανάμεσα στο 1974 και 1984, 130 περίπου αποφάσεις ληφθείσες με ειδική πλειοψηφία, ο δε ρυθμός τους αυξάνεται σαφώς από το 1980. Έκτοτε, βαθμιαία, τα Κράτη Μέλη αναγκάζονται να προσφύγουν στην ειδική πλειοψηφία για να διασφαλίσουν την απαραίτητη λειτουργία των θεσμών και να διευκολύνουν το Συμβούλιο στη λήψη αποφάσεων. Αυτή η διαρκώς επεκτεινόμενη πρακτική πλειοψηφικής ψήφου συνέβαλε στην απομυθοποίηση της ειδικής πλειοψηφίας καθιστώντας την περισσότερο αποδεκτή από τα Κράτη Μέλη. Όντως, αυτή η πρακτική έφερε στο φώς τα πλεονεκτήματά του πλειοψηφικού κανόνα, ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα τα μειονεκτήματά του. Χάρη στην προσφυγή στην ψηφοφορία ή στη δυνατότητα προσφυγής, η λήψη απόφασης γίνεται ταυτόχρονα ταχύτερη και αποτελεσματικότερη: κατέληξε επανειλημμένα σ' έναν συμβιβασμό που δεν εξέφραζε αναγκαστικά τις πλέον μινιμαλιστικές θέσεις.

Τουναντίον, το πρόβλημα της διάσπασης του Συμβουλίου μεταξύ του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και των εξειδικευμένων Συμβουλίων δεν φαίνεται να βρήκε μια ικανοποιητική λύση, καθώς το Συμβούλιο δεν διέθετε έναν αποτελεσματικό μηχανισμό συντονισμού. Με την προσθήκη νέων τομέων δραστηριότητας και εμβάθυνσης των υφιστάμενων πολιτικών, το Συμβούλιο υπερφορτώνεται και διασπάται ακόμη περισσότερο. Αυτή η αύξηση

ευθυνών θα κινδύνευε να οξύνει τις αδυναμίες του Συμβουλίου στερώντας του τη δυνατότητα σφαιρικής θεώρησης. Αυτός ο κίνδυνος γίνεται ακόμη πιο απειλητικός όσο τα καθήκοντα του επιφέρουν νέες ευθύνες με τη μορφή της οικονομικής και νομοσποτικής πολιτικής αλλά και της πολιτικής συνεργασίας. Έτσι, η κρίση του Κόλπου απέδειξε ταυτόχρονα την ανεπάρκεια των πολιτικών μηχανισμών και την έλλειψη της κινητοποίησης που απαιτεί μια τέτοια κατάσταση εκ μέρους των υπουργών Εξωτερικών της Κοινότητας, και ειδικότερα της προεδρίας της.

Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες το ερώτημα είναι εάν το Συμβούλιο, ή πιο συγκεκριμένα αυτή η πανσπερμία Συμβουλίων, είναι σε θέση να έχει μια σφαιρική θεώρηση, δηλαδή μια πολιτική θεώρηση, και ν' ασκήσει μια συγκροτημένη δράση. Διασπασμένο και ασυνεχές, το Συμβούλιο, αποδέκτης αυξανόμενων αιτημάτων, δίνει την εντύπωση ότι δεν είναι πλέον στο ύψος των νέων του καθηκόντων. Η διάσπαση ανάμεσα στις πολλαπλές ευθύνες του, η περιορισμένη δραστηριότητά του και η έλλειψη μιας συνολικής θεώρησης θα μπορούσε να καταλήξει σε μια παραχώρηση των λειτουργιών του Συμβουλίου σε άλλους θεσμούς ή κοινοτικά όργανα. Αυτές οι εξουσίες θα μπορούσαν αναμφίβολα να περάσουν στο Coreper (ΕΜΑ: Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων) και στην Επιτροπή, καθώς και τα δύο συνεδριάζουν μόνιμα και ασκούν λειτουργίες-κλειδιά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ασφαλώς, αυτές οι δύο υποθέσεις γεννούν ερωτήματα. Στηριζόμενο σημαντικά στο Coreper που τα μέλη του είναι μόνιμα μεν αλλά σχετικά περιορισμένα ως προς τον αριθμό, το Συμβούλιο δέχεται μια πιο έντονη τεχνοκρατική επιρροή. Είναι όντως πολύ πιθανόν ότι τα περιορισμένα μέσα του Coreper σε σχέση με τα αυξημένα καθήκοντα και υπευθυνότητες που θα επωμιζόταν, θα το ανάγκαζαν εκ των πραγμάτων να στηριχθεί ακόμη περισσότερο σε ομάδες εργασίας και εμπειρογνώμονες που οι δραστηριότητές τους θα διέφευγαν από τον έλεγχό του. Έτσι, σιγά σιγά, οι ευθύνες που ανατίθενται αρχικά στους μόνιμους αντιπροσώπους, θα περνούσαν στα χέρια υποδεέστερων υπαλλήλων και εμπειρογνομώνων. Η διεύθυνση των εργασιών θα έφευγε από την ευθύνη ανωτέρων υπαλλήλων περνώντας σε εξειδικευμένους υπαλλήλους και εμπειρογνώμονες. Έτσι θα προέκυπτε μια διασπασμένη θεώρηση κάτω από το πρίσμα πιο τεχνικών προσεγγίσεων που θα είχαν την τάση να συρρικνώνουν τη σφαιρική θεώρηση και τον πολιτικό ρόλο του Συμβουλίου και του Coreper υπέρ μιας υπέρμετρης τεχνοκρατικής εξουσίας.

Διαφαίνεται, στο εξής, ότι η ολίσθηση των εξουσιών του Συμβουλίου προς την Επιτροπή, αν και λιγότερο πιθανή στο παρόν σύστημα, θα παρουσίαζε πολλά πλεονεκτήματα, ιδίως ένα μεγαλύτερο έλεγχο των συγκεκριμένων υποθέσεων σε συνάρτηση με το γενικό συμφέρον και στο πλαίσιο μιας

σφαιρικής θεώρησης που διαθέτει μόνον η Επιτροπή από κοινού με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αυτή η μεταφορά των εξουσιών σε κέντρα δραστηριότητας πολωμένα γύρω από την Επιτροπή θα προϋπέθετε διευθετήσεις. Αναφέρομαι ιδίως στο «αντίβαρο» με τη λογική μιας αύξησης των πολιτικών ευθυνών της Επιτροπής ενώπιον του ΕΚ. Μια δεύτερη διευθέτηση θα συνίστατο στην υιοθέτηση διάκρισης ανάμεσα στους κοινοτικούς νόμους που εγκρίνονται με συναπόφαση του Συμβουλίου και του ΕΚ και στους κανονισμούς που ψηφίζονται στο πλαίσιο αυτών των νόμων από την Επιτροπή. Οποια κι αν είναι η λύση, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για ν' αποφευχθεί η διάβρωση και η πολυδιάσπαση των πολιτικών, νομοθετικών και κυβερνητικών εξουσιών, καθώς και η σύγχυσή τους.

Στη νέα αυτή διάρθρωση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαγράφεται στον κοινοτικό ορίζοντα ως υπέρτατος πολιτικός θεσμός λόγω του πολιτικού βάρους των μελών του, της σφαιρικής του θεώρησης και του αυξανόμενου ρόλου που καλείται να διαδραματίσει στο εσωτερικό της Κοινότητας. Μιά απλή ματιά στην XXIV Γενική Έκθεση της Επιτροπής μας επιτρέπει να διαπιστώσουμε ότι δεν υπάρχει ούτε ένα κεφάλαιο σημαντικής δραστηριότητας όπου το Συμβούλιο να μην έχει λάβει αποφασιστικό μέρος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβάλλεται ως κεντρικός θεσμός που κατευθύνει τις δραστηριότητες της Κοινότητας και επιβεβαιώνει τον αποφασιστικό του ρόλο στο πλαίσιο της πολιτικής συνεργασίας.

4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η πολιτική συνεργασία και η στήριξη της κοινής γνώμης

Θεσμοποιημένο κατά τη διακήρυξη κορυφής του Δεκεμβρίου 1974, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προικοδοτείται από την Ενιαία Πράξη με μια νομική υπόσταση η οποία το καθιερώνει ως κοινοτικό θεσμό. Η Ενιαία Πράξη επικυρώνει το ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σε αντίθεση με τον παλαιό φόβο απέναντι σ' έναν ανώτατο διακυβερνητικό θεσμό που θα επικάλυπτε τις Κοινότητες και θα διέθετε ένα είδος δικαιώματος προσανατολισμού ή ελέγχου απέναντι στις Κοινότητες και στην πολιτική συνεργασία. Στην πραγματικότητα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όπου συνέρχονται τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο οι ανώτεροι πολιτικοί υπεύθυνοι των Κρατών Μελών — κατά το παράδειγμα των ανωτάτων θεσμών των περιφερειακών ολοκληρώσεων ανάμεσα σε αναπτυσσόμενες χώρες — και ο Πρόεδρος της Επιτροπής (άρθ. 2), δίνει, όπως κατά το παρελθόν, ωθήσεις, κατευθύνσεις, ορίζει προτεραιότητες και αναθέτει αποστολές σε κοινοτικούς θεσμούς. Το

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δε δίστασε ν' ασκήσει διαιτησία σε μεγάλες συγκρούσεις, αποτρέποντας έτσι την παράλυση του συστήματος λήψης αποφάσεων της Κοινότητας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαθέτει εξουσίες που του επιτρέπουν να κατευθύνει τις κοινές πολιτικές όπως καταμαρτυρεί η δράση του, ιδίως σε νέους τομείς, όπως η οικονομική και νομισματική πολιτική, η κοινωνική πολιτική (κοινωνικός χάρτης) και η πολιτική για το περιβάλλον. Τα μέλη του μπορούν να δράσουν ως Συμβούλιο της Κοινότητας σύμφωνα με το άρθρο 146 της συνθήκης ΕΟΚ εάν εκδηλωθεί η πολιτική βούληση σ' αυτή την κατεύθυνση.

Τέλος, φαίνεται δύσκολο να γίνει μια διάκριση νομικής κατηγορίας όταν, πρακτικά και δικαιωματικά, οι Πρόεδροι και οι Πρωθυπουργοί δίνουν στους υπουργούς που μετέχουν στο Συμβούλιο των Κοινοτήτων οδηγίες για τα ζητήματα πρωταρχικής σημασίας. Από την άλλη πλευρά, αν και η πολιτική συνεργασία εξαρτάται κυρίως από τα Κράτη Μέλη, η Ενιαία Πράξη εγκαθιδρύει έναν οργανικό δεσμό με το Συμβούλιο: οι Υπουργοί Εξωτερικών και ένα μέλος της Επιτροπής συνεδριάζουν τουλάχιστον τέσσερις φορές το χρόνο στο πλαίσιο της πολιτικής συνεργασίας. Μπορούν ωστόσο να επεξεργασθούν επίσης ζητήματα εξωτερικής πολιτικής στο πλαίσιο της πολιτικής συνεργασίας με αφορμή τις συνεδρίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθ. 30, παραγ. 3, α). Επίσης, η Ενιαία Πράξη επιβεβαιώνει ότι η Κοινότητα είναι απολύτως συνδεδεμένη με τις εργασίες της πολιτικής συνεργασίας (άρθ. 30, παραγ. 3, β). Έτσι, δίχως να επεξεργασθεί μια συνολική διάρθρωση κατά το παράδειγμα του Σχεδίου Ένωσης του ΕΚ το 1984, η Ενιαία Πράξη προβλέπει επισήμως την ύπαρξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ορίζει τα όρια και τα όργανα της πολιτικής συνεργασίας. Μ' αυτόν τον τρόπο, επιτελεί μια πρόοδο, ασφαλώς δειλή αλλά πραγματική, η οποία επιτρέπει την προσέγγιση της κοινοτικής οικοδόμησης και της πολιτικής συνεργασίας που ωστόσο είναι δομικά ανεξάρτητες. Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώνεται στη διάταξη που προβλέπει ότι οι εξωτερικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (εμπορική πολιτική, σχέσεις με τις αναπτυσσόμενες χώρες και τις χώρες ΑΚΕ, κλπ.) και οι συμφωνημένες στα πλαίσια της ευρωπαϊκής συνεργασίας πολιτικές οφείλουν να είναι συνεκτικές μεταξύ τους³⁴. Χωρίς να προβλέπει κυρώσεις, η Ενιαία Πράξη αποδίδει στην Προεδρία και στην Επιτροπή την ευθύνη να μεριμνήσουν για την αναζήτηση και τη διατήρηση αυτής της συνεκτικότητας.

Κωδικοποιώντας τις πρακτικές πολιτικής συνεργασίας οι οποίες εφαρμόστηκαν από το 1969, η Ενιαία Πράξη εισάγει καινοτομίες που αφορούν την ασφάλεια και τα όργανα της πολιτικής συνεργασίας. Έκτοτε, τα ζητήματα ευρωπαϊκής ασφάλειας αποτελούν μέρος του πεδίου δράσης της πολιτικής συνεργασίας. Τα Κράτη Μέλη εκτιμούν ότι μια στενότερη συνεργα-

σία στα ζητήματα της ευρωπαϊκής ασφάλειας έχει τη δυνατότητα να συνεισφέρει, με ουσιαστικό τρόπο, στην ανάπτυξη μιας ταυτότητας της Ευρώπης στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων (άρθρ. 30, παράγ. 6α). Πρόκειται για μια διστακτική επιστροφή στα θέματα ασφάλειας και άμυνας που είχαν παραμερισθεί μετά το τραύμα που προξένησε η αποτυχία της ΕΑΚ και η απόρριψη του σχεδίου Fouchet. Τα Κράτη Μέλη δηλώνουν ότι προτίθενται να συντονίσουν περισσότερο τις θέσεις τους στις πολιτικές και οικονομικές πλευρές της ασφάλειας. Αυτή η πρόθεση συμπίπτει με μια νέα αντίληψη της ασφάλειας που εμπεριέχει, εκτός από τη στρατιωτική πτυχή, μια πολιτικο-οικονομική διάσταση. Αυτή η διάσταση συνιστά ένα θεμελιώδες στοιχείο της ασφάλειας και επιβεβαιώνει την απόφαση των Κρατών Μελών να διαφυλάξουν τις αναγκαίες για την ασφάλειά τους τεχνολογικές και βιομηχανικές συνθήκες (άρθρ. 30, παράγ. 6 β). Τα Κράτη Μέλη δεσμεύονται να εργασθούν στην κατεύθυνση αυτή, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των αρμοδίων θεσμών και οργάνων. Τίποτα δεν εμποδίζει, άλλωστε, ορισμένα Κράτη να αναπτύξουν μια στενότερη συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας, στο πλαίσιο της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΥΕΟ-ΔΕΕ) και της Ατλαντικής Συμμαχίας στην οποία ωστόσο δεν μετέχουν όλα τα Κράτη μέλη (άρθρ. 30, παράγ. 6 γ).

Όσον αφορά στους θεσμούς και στα όργανα της συνεργασίας, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναφέρεται στα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη που, στην πράξη, συνεδριάζουν με τον Πρόεδρο της Επιτροπής, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με τη συνδρομή των Υπουργών Εξωτερικών και ενός μέλους της Επιτροπής. Επίσης καθορίζει τον ρόλο της Προεδρίας, θεσμοθετεί την Πολιτική Επιτροπή, την ομάδα των ανταποκριτών, ομάδες εργασίας και εγκαθιστά μια Μόνιμη Γραμματεία. Η Προεδρία της πολιτικής συνεργασίας (άρθρ. 30, παράγ. 10α και β), που συμπίπτει με την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έχει ευθύνη στο τομέα πρωτοβουλιών, συντονισμού και εκπροσώπησης των Κρατών Μελών απέναντι σε τρίτες χώρες και στο στο πλαίσιο διεθνών οργανώσεων, για δραστηριότητες που απορρέουν από την ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία. Η Προεδρία είναι επίσης υπεύθυνη για τη διαχείριση, την πολιτική συνεργασία και τη λειτουργία της Γραμματείας. Η Πολιτική Επιτροπή (άρθρ. 30, παράγ. 10γ και δ) αποτελείται από πολιτικούς διευθυντές των Υπουργείων Εξωτερικών, που συνέρχονται τακτικά για να δώσουν την απαραίτητη ώθηση στην πολιτική συνεργασία, να εξασφαλίσουν τη συνέχειά της και να προετοιμάσουν τις εργασίες των υπουργών. Η ομάδα των ευρωπαίων ανταποκριτών (άρθρ. 30, παράγ. 10ε) έχει ως καθήκον να παρακολουθεί, σύμφωνα με τις οδηγίες της πολιτικής επιτροπής, την εφαρμογή της πολιτικής συνεργασίας και να μελετά τα προβλήματα γενικής οργάνωσης. Όσο για τις ομάδες εργασίας (άρθρ. 30, πα-

ράγ. 10ζ), συνέρχονται αναλόγως των οδηγιών της Πολιτικής Επιτροπής. Τέλος, πέραν του ότι οι θεσμοί και τα όργανα καθιερώνονται τυπικά, η θεσμική καινοτομία συνίσταται κυρίως στην εγκαθίδρυση μιας μόνιμης γραμματείας στις Βρυξέλλες (άρθρ. 30, παράγ. 10η). Η Γραμματεία βοηθά την Προεδρία στην προετοιμασία και την πραγματοποίηση δράσεων που απορρέουν από την πολιτική συνεργασία, καθώς και σε διοικητικά ζητήματα. Ασκεί το έργο της υπό την εξουσία της Προεδρίας. Τέλος, οι χώρες που υπέγραψαν την Ενιαία Πράξη δεσμεύονται να εξετάσουν εάν χρειάζεται να αναθεωρηθούν οι σχετικές με την πολιτική συνεργασία διατάξεις κάτω από το φως της κεκτημένης εμπειρίας. Η ανεπάρκεια των εργαλείων της πολιτικής συνεργασίας, που ήταν αντιληπτή εξαρχής, έγινε εμφανής με τον πόλεμο του Κόλπου. Από το 1990, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να επιχειρήσει μια πλήρη αναθεώρηση αυτών των οργάνων με την πρόθεση να εγκαθιδρύσει μια πολιτική Ένωση.

Όπως προκύπτει απ' αυτήν τη σύνοψη, η Ενιαία Πράξη αποτελεί μια έμπρακτη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων μέσω της γενίκευσης της ειδικής πλειοψηφίας στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Επίσης, ενσωματώνει μια σειρά νέων πολιτικών στη συνθήκη της ΕΟΚ και εμβαθύνει το κοινοτικό έργο εγκαθιδρύοντας όργανα που θα επιτρέψουν την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Τέλος, η Ενιαία Πράξη θέτει τις θεσμικές προϋποθέσεις της πολιτικής Ένωσης. Μ' αυτήν την ιδιότητα, θυμίζει σε πολλά σημεία, και με απλουστευτικό τρόπο, το σχέδιο Fouchet που προτάθηκε το 1960 από τον Στρατηγό ντε Γκωλ. Το Σχέδιο αυτό στόχευε να καλύψει, πέραν του οικονομικού τομέα, τον πολιτικό τομέα, την άμυνα και τον πολιτισμό. Σε σύγκριση με την Ενιαία Πράξη, που υιοθετήθηκε πάνω από 25 χρόνια αργότερα, το Σχέδιο Fouchet πρότεινε ένα ευρύτερο πεδίο δραστηριότητας. Όχι μόνον προσέγγιζε πιο άμεσα τα ζητήματα άμυνας, αλλά επίσης επεδίωκε να αναπτύξει τη δράση του στον πολιτισμικό τομέα. Ο τομέας αυτός, που δεν παραμελείται εντελώς στην κοινοτική δράση, δεν περιλαμβάνεται εντούτοις τυπικά στην Ενιαία Πράξη.

Από την άποψη των θεσμών, το Σχέδιο Fouchet φαίνεται ως ένας πρόδρομος θεσμών και οργάνων επιφορτισμένων με την πολιτική συνεργασία: πράγματι, ο ανώτατος θεσμός έπρεπε να είναι το Συμβούλιο των Αρχηγών Κρατών και κυβερνήσεων, δηλαδή το αντίστοιχο του σημερινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Από την άλλη πλευρά, το Σχέδιο Fouchet πρότεινε τη θέσπιση μιας πολιτικής Επιτροπής απαρτιζόμενης από τους διευθύνοντες τις πολιτικές υποθέσεις και μια μόνιμη γραμματεία. Χρειάστηκε δηλαδή να περιμένουμε πάνω από ένα τέταρτο του αιώνα για να φτάσουμε σε ένα αντίστοιχο αποτέλεσμα και, πιθανόν σε μια λιγότερο δομημένη ένωση. Το ουσιώδες όμως είναι ότι υπήρξε μια πρόοδος, ασφαλώς αργή και περιορισμέ-

νη, αλλά υπαρκτή και αναγκαία. Η Ένωση της Ευρώπης είναι, σύμφωνα με τον Aristide Briand, «μια διαρκής δημιουργία». Έτσι με τη σειρά της, η Ενιαία Πράξη συνέβαλε στην προώθηση των νέων διαπραγματεύσεων για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και για την Πολιτική Ένωση.

Αυτό το στάδιο της ολοκλήρωσης στηριζόταν σε μια ευρεία συγκατάθεση της κοινής γνώμης. Υπήρχε στην Κοινότητα μια πολύ ισχυρή πλειοψηφία, κατά μέσον όρο 8 άτομα στα 10, υπέρ των προσπαθειών για την ένωση της Δυτικής Ευρώπης³⁵. Σ' αυτό το έδαφος γενικής στηρίξης εγγράφονταν η αποδοχή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ένωσης, καθώς και η ευρέως θετική γνώμη στις κοινές δράσεις μιας πολιτικής κοινότητας. Παρά τις όποιες αντιρρήσεις, 6 άτομα στα 10 ενέκριναν τον κανόνα της πλειοψηφίας. Η αντίθεση όπως καταγραφόταν στην Πορτογαλία, αλλά κυρίως στην Ελλάδα και στη Δανία, δεν εμπόδισε την επικύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, η οποία επιβεβαιώθηκε μάλιστα με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος στη Δανία. Ακολουθώντας το παράδειγμα των κοινών πολιτικών, το κεντρικό σχέδιο της Ενιαίας Πράξης, στοχεύοντας στην αποπεράτωση ενός ευρωπαϊκού χώρου δίχως εσωτερικά σύνορα, συγκέντρωνε μια μαζική αποδοχή: 83% θετικές γνώμες, με μέγιστο ποσοστό 96% στην Πορτογαλία και ελάχιστο 67% στη Δανία. Έτσι διαπιστώνεται ότι συνολικά, η κοινή γνώμη των Δώδεκα ήταν πολύ ευνοϊκή στις ουσιαστικές καινοτομίες που επέφερε αυτή η μεταρρύθμιση των κοινοτικών συνθηκών. Ακόμη και οι λιγότερο επιρρεπείς στο να αποδεχτούν την ειδική πλειοψηφία χώρες μέλη, έδωσαν τη συγκατάθεσή τους σ' αυτήν τη μεταρρύθμιση. Αν και συχνότατα λιγότερο τολμηρές από την κοινή γνώμη, οι κυβερνήσεις υιοθέτησαν μεταρρυθμίσεις που εναρμονίζονταν με τις επιθυμίες της πλειοψηφίας των Ευρωπαίων.

5. Μια στροφή: μια νέα φεντεραλιστική προσέγγιση

Η στροφή που συντελέστηκε με την Ενιαία Πράξη πέρασε σχεδόν απαρατήρητη. Κι όμως, αυτή η φεντεραλιστική στροφή είχε αναγγελθεί με πολλούς τρόπους. Η Λευκή Βίβλος και η Ενιαία Πράξη επιβεβαίωναν επισήμως αυτή την κατεύθυνση που εγκαινιάστηκε δειλά από το τέλος της δεκαετίας του '70. Εμπνεόμενη στα πρώτα της βήματα από τη συγκεντρωτική γαλλική παράδοση, η Κοινότητα επεδίωξε να προικισθεί με κοινούς κανόνες, κατά προτίμηση ομοιόμορφους, για όλες τις χώρες μέλη. Η ίδια η έννοια της εναρμόνισης έφερε τη σφραγίδα της ομογενοποίησης και συναντούσε γι' αυτό το λόγο ισχυρές αντιστάσεις. Οι κανονισμοί, πράξεις υποχρεωτικές ως προς όλα τα στοιχεία τους και άμεσα εφαρμόσιμες δέσποζαν σαφώς στην

κοινοτική νομοθεσία. Αυτή η αρχική προσέγγιση που στόχευε στη δημιουργία ενός συστήματος κοινών κανόνων, ει δυνατόν ομοιόμορφων, αλλοιώθηκε ερχόμενη σε επαφή με την ανομοιόμορφη πραγματικότητα. Σιγά σιγά, η έννοια της ενότητας μέσω της διαφορετικότητας, βασική αρχή του φεντεραλισμού, επιβλήθηκε! Η αναγνώριση του πλούτου που προσφέρει η ποικιλία της Ευρώπης επιτέλεσε μια πραγματική ανατροπή του αρχικού ρεύματος που, εκτρεπόμενο από τις αρχικές του επιδιώξεις, αντανάκλαται ταυτόχρονα σε μια νέα προσέγγιση της διαφορετικότητας και σε μια πιο εύκαμπτη μέθοδο συγγενείς της φεντεραλιστικής φιλοσοφίας και προσέγγισης: την αναζήτηση μιας άριστης, από κοινού, διαχείρισης της διαφορετικότητας των Κρατών και περιφερειών της Κοινότητας. Η προφανέστερη απόδειξη αυτής της ριζικής αλλαγής δεν ήταν η διατύπωση, εκ μέρους των Γάλλων εκπροσώπων, της έννοιας της διαφοροποίησης στη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Ενιαίας Πράξης; Σε σχέση μ' αυτό, δεν έλλειψαν τα πρόδρομα σημεία ξεκινώντας από την περιφερειακή πολιτική και φθάνοντας ως την πολιτική ανάπτυξης της έρευνας και της τεχνολογίας. Η περιφερειακή πολιτική στηρίζεται σε μέτρα συντονισμού και κίνητρα που εφαρμόζονται σε διάφορες περιφέρειες αναλόγως των ειδικών αναγκών τους. Η «Ευρώπη των περιφερειών» είναι, εξ ορισμού, μια Κοινότητα βασισμένη στη διαφορετικότητα των περιφερειών, χώρων ανάπτυξης και συμμετοχής που προσφέρει τη δυνατότητα μιας καλύτερης ανάκαμψης στο εσωτερικό μιας ένωσης η οποία ευνοεί ταυτόχρονα την αλληλεγγύη και τη σύζευξη των δυνάμεων ανάπτυξης σε διάφορα επίπεδα. Αυτή είναι μια συγκεκριμένη απεικόνιση της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας που, κυριολεκτικά, εξερράγη στο εσωτερικό της Κοινότητας με τον κίνδυνο να γίνει μια «κοινοτική ιδεολογία» ή ένα είδος παγκόσμιας οργανωτικής αρχής και ένας παγκόσμιος προσανατολισμός. Στον τομέα του περιβάλλοντος, για παράδειγμα, η αρχή της επικουρικότητας βρίσκει, χωρίς καν να δηλώνεται, έναν προνομιακό χώρο εφαρμογής: «Η Κοινότητα ενεργεί στον τομέα του περιβάλλοντος στο βαθμό που οι στόχοι στους οποίους αποβλέπει η παράγραφος 1 μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο απ' ό,τι στο επίπεδο των μεμονωμένων Κρατών Μελών.» (άρθ. 130 Π της Πράξης). Οι στόχοι αυτοί είναι οι εξής: διαφύλαξη, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος· συνεισφορά στην προστασία της υγείας των προσώπων και εξασφάλιση της συνετής και ορθολογικής χρησιμοποίησης των φυσικών πόρων (άρθ. 130 Π, παρ. 1).

Άλλες έννοιες και μέθοδοι ήλθαν να επιβεβαιώσουν αυτή την νέα τάση: έτσι ο συντονισμός και η συνεργασία γίνονται κομβικές έννοιες, ιδίως στον τομέα της οικονομικής πολιτικής, της έρευνας και της τεχνολογίας, των μεταφορών καθώς και της περιφερειακής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Σε

σχέση μ' αυτό η Κοινότητα δηλώνει ξεκάθαρα: «Δεν τίθεται ζήτημα μεταβίβασης όλων των εξουσιών της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής σε ευρωπαϊκή κλίμακα»³⁶. Μ' αυτόν τον τρόπο, η Κοινότητα τείνει ν' αποτελέσει ένα κέντρο συντονισμού που δίνει κατευθύνσεις και ωθήσεις και εισάγει επιλεκτικές δράσεις συνοδευόμενες με μέτρα για την παροχή κινήτρων και στήριξης. Επιχειρεί ν' αφήνει ένα μεγαλύτερο περιθώριο χειρισμών στις αποκεντρωμένες δράσεις που αναπτύσσονται σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, προσπαθώντας ταυτόχρονα να περιορίσει τον πολλαπλασιασμό των παρεμβάσεων και των κανονισμών που αποτελούν και το «προπατορικό αμάρτημα» της Κοινότητας.

Αυτή η ρεαλιστικότερη μέθοδος επιβάλλεται στην προοπτική μιας εσωτερικής αγοράς που επανενεργοποιεί τον αρχικό στόχο της φιλελευθεροποίησης, σε συνδυασμό μ' έναν υγιή ανταγωνισμό που δεν αποδέχεται τις προστατευμένες αγορές και στηρίζεται σε μια σειρά επιλεκτικές δράσεις μηχανισμών ελέγχου και συνοδευτικών πολιτικών.

Η συνέργεια αναζωογονημένη μ' αυτό τον τρόπο, ενισχυμένη από αναδιορθώσεις και αναπροσαρμογές, απολαμβάνει μέτρων υποστήριξης και κινήτρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και από διάφορα κοινοτικά προγράμματα. Μ' αυτόν το συνδυασμό κανονιστικών κατευθύνσεων, επιλεκτικών δράσεων υποστήριξης και συντονισμένων προγραμμάτων, η Κοινότητα στοχεύει στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των πολιτικών που προορίζονται να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη αποκεντρωμένων δραστηριοτήτων. Η αναμόρφωση των ΔΤ στοχεύει σ' ένα διπλό σκοπό: να πετύχει μια αυξημένη αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων μέσω διαθέσιμων οργάνων και μια μεγαλύτερη συνοχή ανάμεσα στις παρεμβάσεις αυτές και άλλες κοινοτικές πολιτικές. Σ' αυτή τη στρατηγική εγγράφεται η εταιρικότητα που προώθησε η Επιτροπή σε συνεργασία με εθνικές και περιφερειακές αρχές, με τη μορφή κοινοτικών πλαισίων στήριξης (CCA-ΚΠΣ) και οι δώδεκα κοινοτικές πρωτοβουλίες εκ των οποίων οι οκτώ έχουν περιφερειακή εμβέλεια, τρεις εφαρμόζονται στους ίδιους τους πόρους και μια στην αγροτική ανάπτυξη. Εάν προσθέσουμε τα υπό πραγματοποίηση προγράμματα όπως το STAR, το σύνολο των προγραμμάτων κοινοτικών πρωτοβουλιών για την περίοδο 1989-1993 αντιπροσωπεύει ένα ποσό ύψους περίπου 5500 εκατομμυρίων Ecu εκ των οποίων τα 3800 προορίζονται στις δώδεκα κοινοτικές πρωτοβουλίες. Χάρη στο συντονισμό των διαφόρων δράσεων που προωθούνται από την Επιτροπή και πραγματοποιούνται σε συνεργασία με τους κρατικούς και περιφερειακούς συλλογικούς φορείς, η Κοινότητα επωφελείται από ένα πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα, από μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ενισχυμένη συνοχή που εξασφαλίζουν αυξημένη εμβέλεια και επιπτώσεις στις δράσεις

της, που παραμένουν πάντως στο σύνολό τους αρκετά περιορισμένες σε σύγκριση με τους πόρους που διατίθενται από τα Κράτη Μέλη. Το παράδειγμα αυτό, όπως τόσα άλλα, απεικονίζει τις διαφορές όψεις της αρχής της επικουρικότητας που εκφράζει ταυτόχρονα μια συμπληρωματική δράση και μια δράση εφέλκησης συσπείρωσης και συντονισμού με ισχυρή προστιθέμενη αξία.

Ο νέος αυτός προσανατολισμός, συγκεκριμενοποιείται επίσης με τη γενικευμένη προσφυγή σε δύο βασικά εργαλεία: τον κανόνα της αμοιβαίας αναγνώρισης και την οδηγία. Ο πρώτος κανόνας θα έχει ευρεία εφαρμογή στον τομέα της πιστοποίησης και της έγκρισης των προϊόντων στην Κοινότητα καθώς και στο πλατύ πεδίο ελεύθερης επαγγελματικής δραστηριότητας με την αναγνώριση των διπλωμάτων και της επαγγελματικής κατάρτισης. Και στις δύο περιπτώσεις, η Κοινότητα ορίζει ένα ελάχιστο όριο κοινών απαιτήσεων που εγγυώνται αφενός την ποιότητα και τη μη επικινδυνότητα των προϊόντων και αφετέρου μια κατάλληλη κατάρτιση των Ευρωπαίων επαγγελματιών και στελεχών. Κάτω απ' αυτές ακριβώς τις συνθήκες η μεγάλη αγορά θα κατορθώσει ν' ανοιχθεί στα προϊόντα, τις υπηρεσίες και τους ανθρώπους.

Για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς και των συνοδευτικών πολιτικών, η Ενιαία Πράξη πέτυχε όχι μόνο μια επιστροφή στην ειδική πλειοψηφία αλλά, προέβλεψε μια γενικευμένη προσφυγή στην οδηγία. Ο όρος κανονισμός, αντίθετα με τον όρο οδηγία, δεν απαντάται στην Ενιαία Πράξη. Ωστόσο, το άρθρο 18 της Ενιαίας Πράξης, που συμπληρώνει το άρθρο 100 της συνθήκης της Ρώμης, προβλέπει ότι «το Συμβούλιο, θεσπίζοντας την ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο και κατόπιν διαβούλευση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποφασίζει μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών διακονομικών και διοικητικών διατάξεων των Κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Ο όρος μέτρο είναι σαφής και δεν είναι δυνατόν να εξισωθεί σε πρώτη προσέγγιση με τον κανόνα, παρά μόνον στην δήλωση που συναντάμε στην τελική πράξη απ' όπου προκύπτει ότι: «η Επιτροπή θα ευνοήσει, στις προτάσεις της, με το άρθρο 100Α, παράγραφος 1, την προσφυγή στο εργαλείο της οδηγίας εφόσον η εναρμόνιση συνεπάγεται, σ' ένα ή περισσότερα Κράτη Μέλη, την τροποποίηση νομοθετικών διατάξεων». Συνεπώς, τα μέτρα, σε αντιδιαστολή με τους κανονισμούς δεν θα έπρεπε να επιβάλουν μια εναρμόνιση μέσω νομοθετικών τροποποιήσεων, θα μπορούσαν όμως να τροποποιήσουν τις κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των Κρατών Μελών.

Η οδηγία διακρίνεται από τον κανονισμό λόγω μιας μεγαλύτερης ευκαμψίας και ποικιλίας στην επιλογή των μέσων, που επαφίενται στα Κράτη Μέ-

λη, για την πραγματοποίηση των καθοριζόμενων από την οδηγία κοινών στόχων. Όντως, οι οδηγίες δεσμεύουν κάθε Κράτος μέλος αποδέκτη όσον αφορά το προς επίτευξη αποτέλεσμα, αφήνουν όμως στα εθνικά όργανα την επιλογή της μορφής και των μέσων. Παρά τα αδιαμφισβήτητα αποτελέσματα, η ευκαμψία της οδηγίας έχει το μειονέκτημα να προσφέρεται σε κάθε είδους καταχρήσεις. Έτσι, πολυάριθμες καθυστερήσεις οδήγησαν την Επιτροπή να παραισάγει στις οδηγίες μια ρήτρα σύμφωνα με την οποία εκείνες θα ήταν άμεσα εφαρμόσιμες αμέσως μετά την εκπνοή μιας καθορισμένης εκ των προτέρων προθεσμίας. Από το 1970, το Δικαστήριο, επικαλούμενο τους σκοπούς της συνθήκης της Ρώμης, αναγνώρισε την εγκυρότητα του αυτόματου μετασχηματισμού, μετά τη λήξη μιας ορισμένης προθεσμίας, των οδηγιών σε άμεσα εφαρμόσιμους κανόνες στα Κράτη Μέλη. Ο αυτόματος μετασχηματισμός μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον εάν τα μέσα επίτευξης του καθοριζόμενου από την οδηγία στόχου προβλέπονται σαφώς. Ωστόσο, η απαίτηση σαφήνειας στον καθορισμό των μέσων εφαρμογής τείνει να πλησιάζει την οδηγία στον κανονισμό, ελαχιστοποιώντας το χαρακτηριστικό της ευκαμψίας. Το ζήτημα της πρακτικής εμβέλειας των οδηγιών στο μέλλον μένει ανοικτό. Η εμβέλεια όμως αυτή θα εξαρτηθεί εν πολλοίς από την αποφασιστικότητα που θα επιδείξουν τα εθνικά κοινοβούλια στο να αναλάβουν την ευθύνη της επιλογής των μέσων που τους αναθέτουν οι οδηγίες. Η παθητικότητα των εθνικών κοινοβουλίων, και μάλιστα η θέληση να ανακόψουν την εφαρμογή ορισμένων οδηγιών, θα επιβεβαιώσουν σίγουρα την ορθότητα της επιλογής που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή και υποστηρίχθηκε από το Δικαστήριο. Ενώπιον των συσσωρευμένων καθυστερήσεων στην εφαρμογή των οδηγιών η στάση που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή αναδεικνύεται ως η μόνη ικανή να εγγυηθεί την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς.

Η φεδεραλιστική στροφή αναγγέλεται λοιπόν από μια σειρά διατάξεων και μεθόδων που εμπνέονται από τη φεντεραλιστική προσέγγιση. Μόνον η εφαρμογή και η ανάπτυξη τους θα επιτρέψουν να επιβεβαιωθεί στο μέλλον η τάση αυτή. Η πρόγνωση μου είναι ότι η επιστροφή σε συγκεντρωτικές μεθόδους δεν είναι πολύ πιθανή. Πράγματι, η έκταση των σημερινών και μελλοντικών κοινοτικών δραστηριοτήτων, η πολυπλοκότητά τους και η υπερφόρτωση που αντιπροσωπεύουν, αφήνουν μικρά περιθώρια για την ανάπτυξη συγκεντρωτικών παρεμβάσεων. Αντίθετα, η Κοινότητα θα υποχρεωθεί να στηριχθεί περισσότερο σε κοινοτικούς οργανισμούς και γραφεία, στις ικανότητες των Κρατών Μελών και των διοικήσεών τους, των περιφερειών και των τοπικών αυτοδιοικήσεων καθώς και να προσφεύγει στη βοήθεια κοινωνιο-οικονομικών οργανώσεων, ερευνητικών ιδρυμάτων και εξωτερικών εμπειρογνομόνων. Εξ ου η ανάπτυξη ποικίλων δικτύων, δημοσίων και

ιδιωτικών, που αρθρώνονται γύρω από την Κοινότητα και από την κατευθυντήρια δράση της, μέσα σ' ένα σύνολο σχέσεων συνέργειας. Εάν το μέλλον της εγγράφεται σ' αυτή την εξέλιξη, η Κοινότητα θα πρέπει να συγκεντρώσει την ενέργειά της στο να δίνει κατευθύνσεις και ωθήσεις, να συντονίζει και να υποκινεί τη συμμετοχή παρά να τη σπαταλά σε άκαιρες και γραφειοκρατικές παρεμβάσεις αντίθετα προς τη δυναμική της ευρωπαϊκής κοινωνίας.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

(ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ - ΤΡΙΤΟ ΤΜΗΜΑ)

1. Πολλά τεύχη του «Lettre aux membres du Parlement européen», Crocodile, δημοσιεύθηκαν από τον Altiero Spinelli και τον Felice Ippolito, από το 1980.
2. *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Γενεύη, Centre européen de la Culture, Μάιος 1958, σσ. 55-56.
3. A. Spinelli, *Vers l'Union européenne*, Έκτη Διάλεξη Jean Monnet, 13 Ιουνίου 1983, Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο, Φλωρεντία, 1983.
4. Η Πρόταση ψηφίσματος της Θεσμικής Επιτροπής σχετικά με τους προσανατολισμούς του ΕΚ όσον αφορά στη μεταρρύθμιση των συνθηκών και την πραγματοποίηση της ευρωπαϊκής ένωσης, παρουσιασμένη από τον εισηγητή και συντονιστή της Altiero Spinelli (ΕΚ, Εγγραφα των συνεδριάσεων, 1982-83, 21 Ιουνίου 1982), εγκρίθηκε τον Ιούλιο 1982 με 258 ναι, 37 όχι και 21 αποχές.
5. *L'Europe en jeu*, Neuchatel, La Baconniere, 1948.
6. Βλ. πιο πάνω υποσημείωση
7. Έκθεση σχετική με τους Ευρωπαϊκούς Θεσμούς, που παρουσιάστηκε στο Συμβούλιο από την Επιτροπή των Τριών (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin)
8. Έκθεση εξ ονόματος της Θεσμικής Επιτροπής με βάση το προσχέδιο συνθήκης θεσπίζουσας την ευρωπαϊκή ένωση, Εισηγητής-Συντονιστής Altiero Spinelli, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εγγραφα συνεδριάσεων 1983-1984, 19 Δεκεμβρίου 1984.
9. Le système institutionnel de la Communauté: un équilibre à établir, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 3/82.
10. Έβδομη Διάλεξη Jean Monnet, Φλωρεντία, 24 Μαΐου 1984.
11. *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, ο.π., σ. 4. (François Fontaine).
12. Τον Φεβρουάριο του 1984, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε το Σχέδιο Συνθήκης Ένωσης με 237 ναι, 31 όχι και 43 αποχές.
13. Για μια εις βάθος ανάλυση του Σχεδίου Ένωσης, βλ. Fr. Capotorti, M. Hilf, Fr. Jacobs, J.-P. Jacqué, *Le traité d'Union européenne* (Commentaire du projet adopté par le Parlement européen), Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, Etudes européennes, Collection dirigée par l'Institut d'Études européennes, 1985. Επίσης Chr. Bidegaray J. Rideau, *La réforme de la construction européenne, Annuaire d'administration publique*, Vol. VIII, 1985.
14. D. Sidjanski, «Penser avec les mains» in Denis de Rougemont, *Cadmos*, σ.51.

15. Fr. Capotorti et al., οπ. π., σσ. 25-27. Le Projet, Preamble, και αρθρ.1-11, Fr. Capotorti et al., οπ.π., σσ. 25-66. Le Projet, αρθ.14-33, Fr. Capotorti et al., σσ. 76-129.
16. D. de Rougemont, L'avenir est notre affaire, 1977, σσ. 352-355.
17. Fr. Capotorti et al., οπ. π., αρθ.14-33, σσ. 76-129. Βλ. την ανάλυση της λειτουργίας των κοινοτικών θεσμών από τον E. Noel, ο οποίος διετέλεσε Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής, στο *Les institutions de la Communauté européenne*, Λουξεμβούργο, Γραφείο Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1985.
18. Σχέδιο, αρθ. 34-44, Fr. Capotorti et al., οπ.π., σσ. 130-174.
19. Σχέδιο, αρθ. 41. Βλ. μελέτη μας, «Auditions au Parlement européen: experience et avenir», *Res Publica*, no 1, 1976, που πρότεινε τη θεσμοποίηση των ακροάσεων.
20. L'avenir est notre affaire, οπ. π., σ.353.
21. Acte unique européen, *Bulletin des CE*, Suppl. 2/86. H.-J. Glaesner, L'Acte unique européen, *Revue du Marché commun*, no 298, Ιούνιος 1986.
22. Πράγματι, μετά την προσφυγή ενός ιδιώτη, το Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας έκρινε ότι η επικύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης από το Κοινοβούλιο του Δουβλίνου δεν ήταν σύμφωνη με το Σύνταγμα. Κατά το Δικαστήριο, ο τίτλος ΙΙΙ σχετικά με την πολιτική συνεννοήσασαν να εγγραφεί να ξεπεράσουν την αντίθεση του Ανώτατου Δικαστηρίου, οι Ιρλανδοί αναγκάστηκαν να εγκρίνουν με δημοψήφισμα την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (το 1972, οι Ιρλανδοί αποφάνθηκαν με ποσοστό πάνω από 75% υπέρ της προσχώρησης της χώρας τους στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα).
23. Στη συνάντηση Κορυφής στο Παρίσι οι αρχηγοί Κρατών και κυβερνήσεων των Εννέα αποφάσισαν να «συνεδριάζουν τρεις φορές το χρόνο, και όποτε είναι αναγκαίο, συνοδευόμενοι από τους Υπουργούς Εξωτερικών, με την ιδιότητα του Συμβουλίου της Κοινότητας και της πολιτικής συνεργασίας».
24. *L'Union européenne: un personnage en quete d'auteur*, Όγδοη διάλεξη Jean Monnet, Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο, Φλωρεντία, 23 Νοεμβρίου 1985, σ.23.
25. Emile Noel, Πρόεδρος του Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου της Φλωρεντίας, ήταν τότε Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής και ο Εκπρόσωπός της στη Διακυβερνητική Διάσκεψη υπό την προεδρία του Jean Dondelinger που εκείνη την εποχή ήταν Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εξωτερικών του Λουξεμβούργου και σήμερα μέλος της Επιτροπής αφού διετέλεσε επί καιρό μέλος της Coreper.
26. Emile Noel, «L'Acte unique européen et le développement de la Communauté européenne», έκθεση που παρουσιάστηκε στο Συνέδριο του Διεθνούς συνδέσμου πολιτικής επιστήμης, στην Ουάσιγκτον, 1988, σ.4.
27. Emile Noel, στο ίδιο, σσ. 6 και επόμενες.
28. Βλ. άρθρα 13-19 ΕΕΠ.
29. Reussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/87, σ.7.
30. Fernand Braudel, *Η δυναμική του καπιταλισμού*, μτφ...Εκδόσεις Αλεξάνδρεια
31. Reussir l'Acte unique, οπ.π., σ. 14.
32. XXIV Γενική Έκθεση - 1990, σσ. 244 & 245.
33. Jean-Louis Quermonne, «Existe-t-il un modele politique européen?», *Revue française de science politique*, Απρίλιος 1990, σ. 197.
34. Στο ίδιο., (άρθρ. 30, παράγ. 5). Η παράγραφος 4 του άρθρου 30 προβλέπει, εξάλλου, τη στενή σύνδεση του ΕΚ με την ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία: το Κοινοβούλιο πρέπει να είναι ενημερωμένο και οι απόψεις του να λαμβάνονται υπόψη.
35. Eurobarometre, no 24, Δεκέμβριος 1985.
36. Reussir l' Acte unique, οπ.π., σ. 7.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ

Πρώτο τμήμα

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΧΩΡΟΣ

Κεφάλαιο I

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΥΠΟ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ

Η ευρωπαϊκή κοινωνία υφαίνει τον ιστό της κατα το παράδειγμα των εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών κοινωνιών, μέσω δικτύων επικοινωνίας που συνδέουν τους ανθρώπους και τις οργανώσεις τους. Ο Karl Deutsch, στη μελέτη του σχετικά με το έθνος, ορίζει αυτή την κοινότητα ως ένα πυκνό δίκτυο προνομιακών επικοινωνιών. Το ίδιο ισχύει για τη Ευρωπαϊκή Κοινότητα η οποία εγκαθιδρύει βαθμιαία, γύρω από τους θεσμούς της, και με τη συμμετοχή των Κρατών Μελών και των περιφερειών, ένα ευρύ δίκτυο επικοινωνίας και έναν πυκνό ιστό ανθρώπινης αλληλεγγύης. Η «έμπρακτη αλληλεγγύη» είναι στην πραγματικότητα μία αλληλεγγύη μεταξύ ανθρώπων που αντιλαμβάνονται, βιώνουν και δημιουργούν τα δικά τους επιτεύγματα. Η *κάθετη σχέση* είναι μία ροή που διαδίδεται από τους κοινοτικούς θεσμούς στις εθνικές διοικήσεις, περιφερειακές ή τοπικές, καθώς και στα σωματεία και καταλήγει τέλος, στους κύριους παραλήπτες που είναι οι άνθρωποι. Με τη σειρά της, μία ροή με τη μορφή δράσης ή ανάδρασης οδεύει από τη βάση προς τα κέντρα λήψης αποφάσεων. Οι κάθετες αυτές σχέσεις, πολιτικής φύσεως, συμπληρώνονται από κυψελοειδείς ιστούς σχηματιζόμενους από *δίκτυα οριζόντιων σχέσεων*, απαρτιζόμενα από οργανώσεις, σωματεία και διάφορες δι-οργανωσιακές και διαπροσωπικές επικοινωνίες. Συνδεδεμένες οι δύο αυτές μορφές σχέσεων, που σχηματίζουν την ανθρώπινη πολιτική κοινότητα, κατευθύνουν το σύνολο των ενεργειών και των πόρων που από κοινού συγκεντρώνουν και συνδιαθέτουν. Ο Bertrand de Jouvenel αποκάλεσε πολιτική δράση αυτή την ικανότητα συσπείρωσης ανθρώπων, θεμελειώδη λειτουργία που συνδυάζει τη δραστηριότητα δημοσίων θεσμών και μικτών ή ιδιωτικών ενώσεων. Στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορούμε να διακρίνουμε, χωρίς να τις διαχωρίσουμε, την επίσημη ή θεσμική ολοκλήρωση και την άτυπη ολοκλήρωση. Με μία πιο πολύπλοκη μορφή εμφανίζεται κι εδώ η παραδοσιακή διάκριση ανάμεσα στο Κράτος και στην κοινωνία. Η πρωτοτυπία της Κοινότητας βασίζεται ακριβώς σε μία πολύμορφη και πολύπλοκη ένωση, δίχως συγχώνευση, Κρατών και κοινωνιών σ'ένα έργο πολιτικής δημιουργίας. Εάν ένα μεγάλο μέρος της βιβλιογραφίας πραγματεύεται τους

ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις *κάθετες σχέσεις*, σπάνιες είναι οι εργασίες που ρίχνουν κάποιο φως στις *οριζόντιες σχέσεις* καθώς και στην εμφάνιση ενός πλήθους δρώντων και μίας νέας κοινωνικής δομής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η *ζωντανή Ευρώπη* σχηματίζεται γύρω από τον βασικό - και ασφαλώς όχι μοναδικό - πυρήνα που αντιπροσωπεύει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Οι δύο αυτές μορφές αλληλεγγύης αναπτύσσονται με μία στενή ανταπόκριση, όντας ταυτόχρονα φορείς ευρύτερων ρευμάτων αυτονομίας και ελευθερίας. Σ' αυτή την λεπτή και δυναμική ισορροπία κρύβεται το μυστικό και η δύναμη της δημοκρατίας και του φεντεραλισμού.

Στο επίκεντρο αυτού του συνόλου, που απαρτίζεται από ένα πλήθος διαφοροποιημένων υπο-συνόλων, βρίσκεται ο άνθρωπος, κύριος δρών και έσχατος παραλήπτης. Μορφοποιημένος από την ίδια την κοινωνία, αναπτύσσει μέσα σ' αυτήν μύριες δραστηριότητες, επιτελεί πλήθος λειτουργίες και αναπτύσσει πολλαπλές εντάξεις: είναι ταυτόχρονα παραγωγός, καταναλωτής και διαμεσολαβητής, ταυτίζεται με μία εθνότητα, ένα έθνος ή με μία κοινότητα, συμμετέχει σε μία θρησκευτική ή ιδεολογική κοινότητα, είναι μέλος μίας οικογένειας, μίας ή πολλών επαγγελματικών οργανώσεων (εργοδοσία ή εργατικό συνδικάτο, ελεύθερο επάγγελμα), επιστημονικών, αθλητικών σωματείων, είναι επίσης ψηφοφόρος, πολίτης, ανήκει σε κάποιο κόμμα, σε μία παράταξη, είναι στρατευμένος σε κάποιο κίνημα, οπαδός ή ψηφοφόρος. Ο André Siegfried, στο βιβλίο του για την Ελβετία¹, είχε ήδη τονίσει την πολλαπλή αυτή ένταξη. Σύμφωνα με τον Denis de Rougemont, η παρατήρηση αυτή «επιτρέπει να αντιληφθούμε τη συνθήκη των πολιτικών ελευθεριών σ' ένα ομοσπονδιακό καθεστώς, που είναι ακριβώς αυτή η ταυτόχρονη ένταξη σε πολλές ομάδες ή κοινότητες που τα όριά τους δεν συμπίπτουν»². Ασφαλώς, η πολλαπλή ένταξη υφίσταται σε επίπεδο δραστηριοτήτων, συμφερόντων και πεποιθήσεων στις πλουραλιστικές δημοκρατίες, ή στις «πολυαρχίες» σύμφωνα με την διατύπωση του Robert Dahl, όμως η ιδιαιτερότητα των ομοσπονδιακών συστημάτων είναι η ύπαρξη πολλαπλών επιπέδων. Έτσι, για παράδειγμα, η πατρίδα στην Ελβετία μπορεί να έχει μία τοπική διάσταση, χωρίς ωστόσο να αποκλείει την προσήλωση σε ευρύτερες κοινότητες όπως τα καντόνια, πόσο μάλλον την ομοσπονδία. Οι ποικίλες μορφές ένταξης ή αφοσίωσης κατανέμονται στα επίπεδα αυτά, με διαφορετικές σίγουρα εντάσεις, δίχως όμως να προκαλούν αντιφάσεις. Οι διάφορες μορφές αφοσίωσης αλληλοσυμπληρώνονται και συνυπάρχουν αρμονικά. Έτσι, μπορεί να είναι κανείς Βρετόνος, Γάλλος και Ευρωπαίος, και η ένταξη στο καθένα απ' αυτά τα επίπεδα να συνεπάγεται μία δέσμη ιδιαίτερων αξιών.

Παρά την έλλειψη δεδομένων ως προς την κατανομή των εντάξεων, είναι ωστόσο δυνατόν να προσεγγίσουμε το πρόβλημα υπό το πρίσμα της υποστήριξης της Κοινότητας από την κοινή γνώμη, καθώς και από την οπτι-

κή γωνία της ασυμβατότητας ή της συμπληρωματικότητας ανάμεσα στην ευρωπαϊκή ταυτότητα και την εθνική ταυτότητα. Η *ένταξη* στην Κοινότητα κρίνεται καλή από το 69% και κακή από το 7% το 1990, ενώ τα ποσοστά το 1985 είναι αντιστοίχως 60% και 11%³. Μία πρώτη ομάδα 7 χωρών μελών τοποθετείται στην ψαλίδα ανάμεσα στο 73% (Γερμανία και Βέλγιο) και στο 82% (Κάτω Χώρες). Η Γαλλία τοποθετείται μόλις κάτω από το μέσο όρο με ποσοστό 66% θετικών κρίσεων ακολουθεί η Δανία με 58% και το Ηνωμένο Βασίλειο, με ελάχιστο ποσοστό 53%. Στις δύο τελευταίες χώρες παρατηρείται ένα ανεβασμένο ποσοστό αρνητικών κρίσεων, δηλαδή ένα μέγιστο ποσοστό 19% στη Δανία και 16% στο Ηνωμένο Βασίλειο, σε αντίθεση με τη Γαλλία όπου οι αρνητικές κρίσεις φθάνουν στο 7%. Ο βαθμός αφοσίωσης στην Κοινότητα μπορεί επίσης να μετρηθεί σε συνάρτηση με τη απογοήτευση ή την ανακούφιση σε περίπτωση εγκατάλειψης της Κοινής Αγοράς: μεγάλη απογοήτευση θα ένοιωθε το 42% το 1985 και το 49% το 1990, αδιαφορία αντιστοίχως το 38% και το 34%, και ζωνή ανακούφιση το 9% το 1985 και μόνον το 6% το 1990. Η αύξηση της υποστήριξης προς την Κοινότητα ανάμεσα στο 1985 και 1990 επιβεβαιώνει την αφοσίωση της κοινής γνώμης στην Κοινότητα.

Η δεύτερη διάσταση αφορά τη διατήρηση ή την εξαφάνιση των εθνικών ταυτοτήτων των χωρών μελών σε μία πραγματικά ενωμένη Ευρώπη. Αναδεικνύει το πρόβλημα της πολυμορφίας μέσα σε μία ένωση, της συμβατότητας ανάμεσα στην εθνική ταυτότητα και την ευρωπαϊκή ενότητα. Συνολικά, για το 1988, μία πλειοψηφία 53% εκτιμά ότι η προάσπιση της εθνικής, ιστορικής και πολιτιστικής τους ταυτότητας και των εθνικών οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας απέναντι στις προκλήσεις των μεγάλων παγκοσμίων δυνάμεων, είναι δυνατή μόνον χάρη στην ένωση.

Τουναντίον, το 23% εκτιμά ότι η πραγματοποίηση της ευρωπαϊκής ένωσης θα σήμαινε τον αφανισμό των εθνικών, ιστορικών και πολιτισμικών τους ταυτοτήτων, και τη θυσία των εθνικών οικονομικών τους συμφερόντων. Το υπόλοιπο 15% τοποθετείται σ' ένα ουδέτερο σημείο ανάμεσα στις δύο αυτές απόψεις. Σ' αυτόν τον συνολικό πίνακα, δύο πράγματα τραβούν την προσοχή μας: οι παραλλαγές από χώρα σε χώρα και οι ταλαντεύσεις της κοινής γνώμης στις περισσότερες χώρες μέσα σε μία πολύ σύντομη περίοδο, από την άνοιξη του 1987 έως το φθινόπωρο του 1988. Η συμπληρωματικότητα συγκεντρώνει μία πλειοψηφία που ξεπερνά τον κοινοτικό μέσο όρο στη Γαλλία, την Ιταλία, την Ιρλανδία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και το Βέλγιο, με μέγιστο ποσοστό 69% στη Γαλλία και 67% στην Ιταλία το φθινόπωρο του 1988. Οι απόψεις που εκφράζουν ανησυχία για την απώλεια της εθνικής ταυτότητας ξεπερνούν τον κοινοτικό μέσον όρο σε τέσσερις χώ-

ρες: 47% στη Δανία, 44% στη Μεγάλη Βρετανία, 35% στην Ιρλανδία και 28% στη Γερμανία.

Στα ζητήματα συμπληρωματικότητας ή ασυμφωνίας, οι διακυμάνσεις που, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι εντυπωσιακές δείχνουν ταυτόχρονα την αστάθεια των απόψεων και την ευαισθησία τους σε εξωτερικές επιρροές. Έτσι, στη Μεγάλη Βρετανία, η «συμπληρωματικότητα» πέφτει από 44% σε 32%, ενώ η «ασυμφωνία» κάνει ένα άλμα από 35% σε 44%. Στο Λουξεμβούργο και στη Γερμανία, η «συμπληρωματικότητα» μειώνεται από 61% σε 44% και από 52% σε 39%. Αντίθετα, στην Ισπανία και στη Πορτογαλία, η τάση είναι αντίστροφη: από 45% σε 53% και από 43% σε 52%. Η πιό εντυπωσιακή περίπτωση είναι η Γαλλία όπου η κοινή γνώμη επιδεικνύει μία μεγάλη σταθερότητα υπέρ της συμπληρωματικότητας, γεγονός που μπορεί να φαίνεται σχετικά απρόσμενο εάν λάβουμε υπόψη τη συζήτηση που αναστατώνει κατά καιρούς τον πολιτικό κόσμο και τους διανοούμενους ως προς τον κίνδυνο απώλειας της γαλλικής ταυτότητας.

Η επικρατούσα άποψη στη Γαλλία είναι ακόμη πιό εντυπωσιακή, καθώς η χώρα αυτή αντιπροσώπευε το πρότυπο του Κράτους-έθνους που έχει αφομοιώσει με επιτυχία τις περιφερειακές διαφορές. Μήπως όμως αυτή η εμπιστοσύνη στην γαλλική ταυτότητα εξηγεί, σε μεγάλο βαθμό, και την θετική στάση της κοινής γνώμης; Όπως και να έχουν τα πράγματα, το πραγματικό ποσοστό των διαφοροποιήσεων στο εσωτερικό της ευρωπαϊκής ένωσης θά εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την περισσότερη ή λιγότερη ομοσπονδιακή μορφή που θ' αποκτήσει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Δεν είναι τυχαίο το ότι ο Ernst Haas χρησιμοποίησε την έννοια των πολυλατλών επιπέδων αφοσίωσης, στο κλασικό έργο του για την Ευρώπη, που παραμένει σύγχρονο για πολλούς λόγους. Η αφοσίωση που, έως την σύσταση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ήταν επικεντρωμένη κυρίως στους εθνικούς θεσμούς μετακινείται, τείνει να μετατοπιστεί, σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την γέννηση της Κοινότητας. Το ερώτημα που θέτει ο Haas είναι σε ποιό βαθμό θα συντελούνται οι μετατοπίσεις αφοσίωσης από τους εθνικούς στους κοινοτικούς θεσμούς, θεωρώντας αυτές τις μετατοπίσεις ως δείκτες ολοκλήρωσης. Αυτή η προσέγγιση που διατυπώθηκε το 1958 διατηρεί όλη της την αξία στις μέρες μας. Στο σημείο αυτό συγγενεύει με τη θέση του Denis de Rougemont ο οποίος τοποθετεί τον άνθρωπο και τις εντάξεις του στο επίκεντρο της ανάλυσής του. Ωστόσο μία βασική διαφορά τους χωρίζει: ενώ ο Haas χρησιμοποιεί τον όρο μετατόπιση, ο Rougemont αναφέρεται στο μίσγασμα και στην κατανομή των εντάξεων σε διαφορετικά επίπεδα. Η τελευταία αυτή σύλληψη, φαινομενικά λιγότερο λογική, που δεν ανταποκρίνεται σε ένα δυαδικό σύστημα ούτε «στο παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος», αναπαράγει πιστότερα την πραγματικότητα μίας ομοσπονδιακής κοινότητας.

Στη σημερινή Ευρωπαϊκή Κοινότητα όπου οι εξουσίες αφορούν κυρίως τους οικονομικούς, κοινωνικούς και τεχνικούς δρώντες, ο παράγων άνθρωπος, ο πολίτης, θα επηρεασθεί άμεσα: καταρχήν, ο πολίτης ως παραγωγός αγαθών και παρέχων υπηρεσίες, αλλά και γενικότερα ως καταναλωτής στην εσωτερική αγορά και, κατά συνέπεια, στις διάφορες λειτουργίες του ως εργοδότης, ως στέλεχος, ως εργαζόμενος αλλά και με την ιδιότητά του ως μέλος επαγγελματικών σωματείων ή σωματείων χρηστών και καταναλωτών. Όσο διευρύνει το πεδίο δράσης της, η Κοινότητα ενσωματώνει ευρύτερες σφαίρες ευρωπαϊκών δραστηριοτήτων και συμφερόντων. Έτσι, μέσω της άμεσης ψηφοφορίας για την ανάδειξη του ΕΚ, οι πολίτες της Κοινότητας ασκούν θεμελιώδεις πολιτικές λειτουργίες επιλέγοντας τους εκπροσώπους τους. Οι σημαντικές αυτές λειτουργίες δεν είναι ακόμη πλήρεις λόγω των περιορισμένων προς το παρόν εξουσιών του ΕΚ. Ωστόσο, η νέα αυτή διάσταση του ευρωπαίου πολίτη μπορεί να αναπτυχθεί μέσα στην Πολιτική Ένωση θεμελιώνοντας την άμεση δημοκρατική νομιμότητά της.

Όμως η διάσταση αυτή παραμένει σχετικά αόρατη σε σχέση με άλλους δείκτες που επιβεβαιώνουν στην κοινή γνώμη την πραγματικότητα της Κοινότητας και της Ευρώπης των πολιτών. Η δυνατότητα ελεύθερης διέλευσης των συνόρων (51%), η δυνατότητα αγοράς ξένων προϊόντων δίχως τελωνειακούς δασμούς (42%) η δυνατότητα των νέων να σπουδάζουν στις χώρες επιλογής τους (44%), η αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (39%), η ύπαρξη κοινοτικού δικαίου (26%)⁴, δεν είναι παρά ορισμένοι εμφανείς δείκτες που δείχνουν το εύρος της κοινοτικής δράσης. Οι κοινοτικοί και πολιτικοί κανονισμοί επιφέρουν αλλαγές και συχνά ανατροπές σε πολλούς τομείς, ενώ ταυτόχρονα κινητοποιούν τους οικονομικούς συντελεστές, υποκινούν την γέννηση κοινωνικο-οικονομικών δομών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ωθούν τα πολιτικά κόμματα να δημιουργήσουν ένα κύτταρο κοινών οργάνωσεων, στο νέο πλαίσιο μίας σχηματιζόμενης ευρωπαϊκής κοινής γνώμης.

Κεφάλαιο II

ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ: ΜΕΓΑΛΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΜΕ

Οι παροτρύνσεις σε προσαρμογή απορρέουν, αφενός από τη θέσπιση των ελευθεριών και τη διεύρυνση ενός χώρου δίχως σύνορα και αφετέρου από κοινές πολιτικές που διαμορφώνουν κοινούς προσανατολισμούς και υποκινούν συνέργειες. Οι κανόνες ανταγωνισμού που διέπουν την μεγάλη αγορά συνέβαλαν στην ενθάρρυνση των προσπαθειών εξορθολογισμού, στη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων, στη σύναψη συμφωνιών συνεργασίας καθώς και στις αποφάσεις συμμετοχής ακόμη και συγχώνευσης. Οι χειρισμοί που έγιναν όσον αφορά στη Société Générale του Βελγίου αποτελέσαν μία δημόσια επείδειξη των πρωτοβουλιών, των ανταγωνισμών και των συμμαχιών ανάμεσα στους ευρωπαϊκούς χρηματοοικονομικούς γίγαντες. Σ' ένα υποβάθρο ανταγωνισμού και αλληλεξάρτησης, σχηματίζονται δίκτυα συνεργασίας και συγκεντρώσεις ικανές να ανταγωνιστούν τις αμερικάνικες και ιαπωνικές πολυεθνικές. Στη δεκαετία του 60, επικαλούμασταν την πρόκληση και την απειλή που αντιπροσώπευαν οι Ηνωμένες Ευρώπη φάνηκε ικανή να τις αντικρούσει με επιτυχία αφομοιώνοντας την αμερικάνικη εισφορά αλλά με την σειρά τους, οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις προχωρούν ορμητικά στην κατάκτηση της Αμερικής. Το μάθημα ήταν ευεργετικό. Η σχέση με την Ιαπωνία δεν είναι συγκρίσιμη λόγω των πολιτισμικών διαφορών αλλά και των εμποδίων που ύψωσε η Ιαπωνία στη διείσδυση ξένων κεφαλαίων. Το «Ιαπωνικό φρούτο» επένδυσε στις Ηνωμένες Πολιτείες και επιδιώκει σήμερα να εγκαταστήσει γέφυρες με την Ευρώπη. Ασφαλώς, η κίνηση συγκεντρώσεων στο εσωτερικό της Κοινότητας βρήκε μία νέα πνοή διπλασιάζοντας μέσα σε τέσσερα χρόνια τον αριθμό των επιχειρημάτων: από 500 το 1984, έφτασαν σε περισσότερα από 1000 το 1988. Παρόλη αυτή την ώθηση και τα παραδείγματα επιτυχιών όπως η περίπτωση του Agiame⁶ ή του Airbus, δύο από τους σημαντικότερους τομείς, το αυτοκίνητο και η ηλεκτρονική, παρουσιάζουν σοβαρές δυσκολίες.

Αντίθετα, η ευρωπαϊκή χημεία καταγράφει τις μεγαλύτερες επιτυχίες σε

διεθνές επίπεδο, αν και ο αριθμός των φορέων είναι ακόμη πάρα πολύ μεγάλος. Αντιπροσωπεύει το 27% της παγκόσμιας παραγωγής απέναντι στο 25% των ΗΠΑ, στο 17% της Ανατολικής Ευρώπης και στο 14% της Ιαπωνίας. Το 10% περίπου της παραγωγής της προορίζεται σε εξαγωγές. Η ενιαία αγορά ευνοεί την επιτάχυνση της προόδου και προεξοφλεί την επιτάχυνση της συγκέντρωσης: το 1988 έλαβαν χώρα στην Ευρώπη 24 συγχωνεύσεις ύψους 134 εκατομμυρίων δολλαρίων, 100 εκ των οποίων σε εθνικό επίπεδο (60 εκατομμύρια \$), 130 μεταξύ Ευρώπης και Βόρειας Αμερικής (53 εκατομμύρια \$), 15 μεταξύ Ευρώπης και Ασίας (19 εκατομμύρια \$) και μόνο 24 συγχωνεύσεις ανάμεσα σε ευρωπαϊκές χώρες που ανέρχονται σε 13 εκατομμύρια \$. Η αναδιάρθρωση αυτού του τομέα, που προωθείται στην Ιταλία και τη Γαλλία, επιχειρείται κυρίως σε εθνικό επίπεδο κάτω από την ώθηση όμως του ανοίγματος της κοινοτικής αγοράς και στην προοπτική του διεθνούς ανταγωνισμού. Σ' αυτή τη νέα διάσταση, οι επιχειρήσεις φαίνεται να εφαρμόζουν φυσικά την αρχή της επικουρικότητας θέτοντας σε κοινή διαχείριση τους πόρους τους ώστε να εξασφαλισθεί μ' αυτόν τον τρόπο μία καλύτερη προσαρμογή των δυνατοτήτων τους σ' αυτό το διευρυμένο και εξαιρετικά ανταγωνιστικό περιβάλλον. Ωστόσο, παρά την αναδιάρθρωση που επιχειρήθηκε στη Γαλλία και τις συμφωνίες που συνάφθηκαν με την γερμανική χημική βιομηχανία, κατά το παράδειγμα της βιομηχανικής συνεργασίας ανάμεσα στην Rhone-Poulenc και την Hoechst, η γαλλική χημική βιομηχανία δεν έφθασε στο ύψος των εταίρων ή των ανταγωνιστών της. Στη Γερμανία, οι τέσσερις μεγαλύτερες επιχειρήσεις εκπροσωπούν το 39% της γερμανικής χημικής βιομηχανίας, σε σύγκριση με το 25% και το 12% των πέντε μεγαλύτερων επιχειρήσεων των ΗΠΑ και της Μεγάλης Βρετανίας αντίστοιχως, ενώ οι τέσσερις μεγάλες γαλλικές χημικές βιομηχανίες δεν συγκεντρώνουν περισσότερο από 14%⁷. Ανάμεσα στις πέντε μεγαλύτερες παγκόσμιες χημικές εταιρείες, τρεις είναι γερμανικές (BASF, BAYER και HOECHST) και μία αγγλική (ICI). Οι εταιρείες αυτές επικεντρώνονται στον τομέα της υψηλής τεχνολογίας που απαιτεί τεράστιες επενδύσεις για την είσοδό τους στην διεθνή αγορά. Στον τομέα της χημικής βιομηχανίας, όπως και σε πολλούς άλλους τομείς, η δράση της Κοινότητας στοχεύει στη δημιουργία ενός γενικού περιβάλλοντος που θα ευνοεί τα βιομηχανικά επιχειρήματα και τη συγκέντρωση και θα θέσει στη διάθεση των επιχειρήσεων ανθρώπινους, οικονομικούς και τεχνολογικούς πόρους. Ο ρόλος της συνίσταται στη δημιουργία βασικών προϋποθέσεων, στον προσανατολισμό και την κινητοποίηση των δραστηριοτήτων και πρωτοβουλιών των οικονομικών συντελεστών. Η δράση της Κοινότητας αναπτύσσεται επίσης στο ζωτικό ιστοί που σχηματίζουν οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, οι ΜΜΕ. Το μέγεθος αυτών των επιχειρήσεων, που έχουν μάξιμουμ 500 υπαλλήλους, τις κα-

Κεφάλαιο III

ΔΙΚΤΥΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

Στον ευρύ ιστό επιχειρήσεων και οικονομικών παραγόντων σχηματίζονται κοινωνικο-οικονομικές ομάδες που, συνενώνοντας τις προσπάθειες και τα συμφέροντά τους, έχουν ως αντικείμενο νά στρέψουν προς όφελός τους τις πολιτικές και τις αποφάσεις των κοινοτικών θεσμών. Υπό διαμόρφωση ακόμη οι νέες αυτές δομές διάρθρωσης και επικοινωνίας συνιστούν πολύπλοκα και εύκαμπτα δίκτυα διασύνδεσης ανάμεσα σε ηγέτες και οργανισμούς προσανατολισμένους στη διαδικασία ολοκλήρωσης ή επηρεαζόμενους απ' αυτήν. Οι ευρωπαϊκές ενώσεις δημιουργήθηκαν με απώτερο στόχο την ανάδειξη μίας πολιτικής και οικονομικής ευρωπαϊκής δύναμης. Με την σύστασή τους και τις δραστηριότητές τους οι ενώσεις αυτές καταδεικνύουν την εμβέλεια και την επιρροή των θεσμών της Κοινότητας. Όσο το πεδίο δράσης της Κοινότητας επεκτείνεται, νέοι τομείς δημιουργούνται γύρω από κοινοτικά κέντρα αποφάσεων, δίκτυα ενώσεων και μέλη ομάδων πίεσης, νομικοί και άλλοι σύμβουλοι που παίζουν ρόλο διαμεσολαβητών, καθώς και υπερασπιστές ποικίλων συμφερόντων. Το 1990, καταμετρούνται 525 κοινωνικο-οικονομικές ομάδες σέ κοινοτικό επίπεδο, εκ των οποίων το 50% περίπου στόν βιομηχανικό τομέα, περισσότερες από 40% στόν τομέα των υπηρεσιών που καταγράφει μία ταχεία ανάπτυξη, και το υπόλοιπο 10% κατανέμεται σε αγροτικές ομάδες και διάφορους φορείς ελευθέρων επαγγελμάτων καθώς και στίς ομάδες δημοσίου συμφέροντος. Από την άποψη των κοινωνικών εταίρων, ο κόσμος της εργασίας έχει μία διάρθρωση πολύ πιο ομοιογενή απ' ότι οι εργοδοσίες. Η βιομηχανία διαθέτει το ευρύτερο δίκτυο οργανισμών το οποίο αρθρώνεται σύμφωνα με τον καταμερισμό και τούς κλάδους εργασίας. Το σύνολο του ιδιωτικού τομέα εκπροσωπείται από την UNICE (ΕΒΕΚ- Ένωση Βιομηχανιών της ΕΚ) που συγκεντρώνει τις εργοδοσίες των χωρών μελών σέ ανώτατο επίπεδο. Το αντίστοιχό της στο δημόσιο τομέα είναι το CEEP (ΕΣΔΕ-Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δημοσίων Επιχειρήσεων). Εάν οι μεγάλοι κλάδοι, όπως εκείνος τη χημικής βιομηχανίας και της υφαντουργίας, ομαδοποιήθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο από τις απαρχές της ολοκλήρωσης, πολλοί υπο-κλάδοι και εξειδικευμένες δραστηριότη-

τες δημιούργησαν κοινούς οργανισμούς στο βαθμό που τα συμφέροντά τους επηρεάζονταν άμεσα από τις κοινοτικές αποφάσεις. Εξου η παράλληλη ανάπτυξη κοινοτικών πολιτικών και μέτρων και νέων ομάδων κοινοτικών συμφερόντων. Από πολλές απόψεις, οι οργανισμοί αυτοί αντικατοπτρίζουν την ανάπτυξη των βασικών στοιχείων της κοινοτικής εξουσίας: συνιστούν μία περισσότερο ή λιγότερο πιστή αντανάκλασή της¹⁰. Αυτή η αντιστοιχία αναπαράγει ασφαλώς την εθνική εμπειρία: οι νομοθεσίες, το Κράτος, η διοίκησή του και οι παραδόσεις του αφήνουν ένα εμφανές αποτύπωμα στις δομές και στις συμπεριφορές των φορέων και των ομάδων συμφερόντων με αποτέλεσμα οι δομές αυτές να επιβαρύνουν, με τη σειρά τους, την εξέλιξη της πολιτικής εξουσίας.

Η προοπτική της ελεύθερης κυκλοφορίας και της ελεύθερης εγκατάστασης που προβλέπονται από την Ενιαία Πράξη επιταχύνει τις ομαδοποιήσεις στον τομέα των υπηρεσιών. Με την εξαφάνιση της COCCEE, ένα είδος συνομοσπονδίας του εμπορίου, το 1978, διαμορφώθηκε ένα πιο εύκαμπτο και διαφοροποιημένο σύστημα το οποίο περιλαμβάνει πολλούς κεντρικούς οργανισμούς. Από τη άλλη πλευρά, η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, η αναγνώριση των διπλωμάτων και η ελεύθερη άσκηση των επαγγελματιών έδωσαν μία νέα ώθηση στά σωματεία των ελευθέρων επαγγελματιών. Μόνον ο γεωργικός τομέας, ο πλέον οργανωμένος μετά την επεξεργασία και την εφαρμογή της γεωργικής πολιτικής - που είναι πιο ολοκληρωμένη κοινή πολιτική - δεν γνώρισε μεγάλες αλλαγές. Πράγματι η COPA και οι εξειδικευμένες οργανώσεις διακρίνονται ταυτόχρονα λόγω του υψηλού βαθμού αντιπροσωπευτικότητάς τους και της ικανότητας επιρροής τους. Τή στιγμή της μεταρρύθμισης της γεωργικής πολιτικής, η COPA διοργάνωσε γενική κινητοποίηση των γεωργικών δυνάμεων για την υπεράσπιση του εισοδήματος των γεωργών. Όπως και στο παρελθόν, είναι αναμενόμενο να χρησιμοποιήσει και στο μέλλον μία πληθώρα μορφών πίεσης όπως τεχνικές εργασίες, κοινές αποφάσεις, διαδηλώσεις γεωργών στις Βρυξέλλες και σε άλλες πρωτεύουσες.

Η συνδικαλιστική πλευρά εκπροσωπείται από τη Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων που, παρά τα σαράντα εκατομμύρια μέλη της, κράτησε μία διακριτική στάση απέναντι στην μάλλον υποβαθμισμένη κοινωνική πολιτική της Κοινότητας. Ωστόσο, η πρόσφατη δραστηριότητά της πιστοποιεί τις νέες προοπτικές που ανοίγονται στην CES (ΟΚΕ) με την αναβάθμιση της κοινωνικής πολιτικής, την υιοθέτηση του Κοινωνικού Χάρτη, καθώς και τίς δυνατότητες συλλογικών διαπραγματεύσεων σε κοινοτικό επίπεδο. Αυτό το άνοιγμα, που έχει ως αποτέλεσμα τη σύσταση ομοσπονδιών σε διάφορους κλάδους, θα συμπληρώσει τη συνομοσπονδιακή διάρθρωση με συνδικαλιστικές ομοσπονδίες και επιτροπές που αυτή τη στιγμή δεν περιλα-

βάνουν περισσότερους από είκοσι οργανισμούς, ανάμεσα στους οποίους και την ισχυρή Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Μεταλλουργών που ιδρύθηκε το 1971. Στις κλαδικές συνδικαλιστικές επιτροπές, κατά το παράδειγμα της Συνδικαλιστικής Επιτροπής του τομέα υφαντουργίας, προστίθενται συνδικαλιστικές επιτροπές μεγάλων επιχειρήσεων όπως η Philips ή η Airbus. Όλα οδηγούν στην πεποίθηση ότι ο πολλαπλασιασμός των μεγάλων δι-εθνικών δραστηριοτήτων θα προκαλέσει μίαν επέκταση των διαφόρων συνδικαλιστικών οργανώσεων αντίστοιχη των πολυεθνικών και ευρωπαϊκών εταιρειών. Πρόκειται για ένα συγκεκριμένο παράδειγμα της διεύρυνσης του πεδίου που γεννά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στον τομέα του κοινωνικού διαλόγου. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Στελεχών το 1989 ανταποκρίνεται στις ανάγκες στελεχειακού δυναμικού και στην κινητικότητα των στελεχών καθώς και στη δυνατότητα συμμετοχής τους στον κοινωνικό διάλογο με την εργοδοσία. Με την μεγάλη αύξηση των στελεχών και κάτω από την επίδραση της Ενιαίας Πράξης, το ευρωπαϊκό πεδίο επιρροής και δράσης εξαπλώνεται προοδευτικά σε πολύ ευρύτερες σφαίρες¹¹. Όπως τα δίκτυα ομάδων συμφερόντων των κοινοτήτων και περιφερειών εντάσσονται στα εθνικά δίκτυα, με τη σειρά της η ένταξη αυτών των δικτύων στα ευρωπαϊκά δίκτυα έχει την τάση να εκδηλώνεται παράλληλα με τη διεύρυνση των πεδίων κοινοτικών και ευρωπαϊκών δραστηριοτήτων γύρω από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Η διαδικασία ομαδοποίησης δεν παραβλέπει τον τομέα των νέων ομάδων δημοσίου συμφέροντος όπου διαγράφονται δύο δίκτυα που αφορούν αντίστοιχα τους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος (BEE) και των καταναλωτών (BEUC). Παρά την χαλαρή δομή του, το BEE κατορθώνει να κινητοποιεί τους πλέον δυναμικούς δρώντες και να ευνοεί συμμαχίες ανάμεσα σε εθνικές οργανώσεις και στην ομάδα των Πράσινων στο ΕΚ. Οι διαφορές των εθνικών συνθηκών δεν απέτρεψαν την συλλογή θετικών αποτελεσμάτων στον αγώνα κατά της ρύπανσης ιδίως από καυσαέρια αυτοκινήτων. Οι στόχοι του BEE συμπίπτουν εξάλλου ευρύτερα με τις ανησυχίες της κοινής γνώμης που δημιουργεί ένα ευνοϊκό κλίμα στην υιοθέτηση ορισμένων μέτρων στον τομέα του περιβάλλοντος. Από την άλλη πλευρά, το BEUC και τα μέλη του καλούνται να επιτελέσουν ένα έργο εξίσου μεγάλης σημασίας, καθώς στην εσωτερική αγορά η εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνώρισης κινδυνεύει να μειώσει το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών, ιδίως στις χώρες που επωφελούνται μίας πιο προωθημένης προστασίας. Εξου και η ανάγκη καθιέρωσης ορισμένων κοινών ρυθμίσεων που θα εγγυώνται ένα μίνιμουμ προστασίας για το σύνολο της ενιαίας αγοράς. Επιπλέον, εμφανίζονται νέες μορφές προώθησης οι οποίες θυμίζουν την Επιτροπή Δράσης του Jean Monnet ή τον Ευρωπαϊκό Σύνδεσμο για την Οικονομική Συνεργα-

σία. Έτσι, πολλοί διευθυντές των σημαντικότερων ευρωπαϊκών πολυεθνικών (Volvo, Fiat, Philips) συναντήθηκαν γύρω από μία στρογγυλή τράπεζα για να υποστηρίξουν την πραγματοποίηση των μεγάλων ευρωπαϊκών στόχων όπως η ενιαία αγορά δίχως σύνορα¹². Μία άλλη ενέργεια υπέρ του Ecu και της Κεντρικής Ευρωπαϊκής Τράπεζας ανέλαβε ο Σύνδεσμος για την Νομισματική Ένωση στην Ευρώπη που, έχοντας στη διάθεσή του μία καταλληλότερη δομή, αφιερώνεται στη προώθηση ενός πιο συγκεκριμένου, αλλά κεφαλαιώδους για το μέλλον της Κοινότητας, στόχου. Ο Σύνδεσμος αυτός συγκεντρώνει περισσότερες από 170 μεγάλες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που απασχολούν περίπου 3,5 εκατομμύρια εργαζομένους στις δώδεκα χώρες μέλη. Προέδρος του είναι ο τέως πρόεδρος της Philips και αντιπρόεδρος ο Giovanni Agnelli. Η δράση αυτού του συνδέσμου διεξάγεται σε συνεργασία με την Επιτροπή για την Νομισματική Ένωση της Ευρώπης που συσπειρώνει, υπό την συμπροεδρία των Ζισκάρ Ντεσταίν και Χέλμουτ Σμίτ, 17 ανώτερους υπεύθυνους της Τράπεζας με τον ίδιο τρόπο κατανομής που ισχύει για τα μέλη της Επιτροπής. Εφαρμόζοντας ο καθένας τις δικές του μεθόδους, οι δύο αυτοί σύνδεσμοι προώθησης ασκούν συγκλίνουσες δραστηριότητες υπέρ της νομισματικής ένωσης, παροτρύνοντας και στηρίζοντας τη δράση των κυβερνήσεων και των κοινοτικών θεσμών.

Αυτά τα δίκτυα επιρροής, που αρχικά είχαν τη δομή των παραδοσιακών οργανισμών, εξελίχθηκαν από πολλές απόψεις: καταρχήν αναπτύχθηκαν σε εξειδικευμένους τεχνικούς τομείς και επιδίωξαν να προσαρμοσθούν στην πολυμορφία και στις πολύπλοκες πραγματικότητες των χωρών της Κοινότητας, στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ποικίλων δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση των στόχων τους, στους τρόπους οργάνωσής τους, στα μέλη και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και οι ικανότητες επιρροής ποικίλουν σημαντικά από τη μιά οργάνωση στην άλλη. Ενώ αρχικά ο κανόνας της συναίνεσης ήταν αυστηρός για την διατήρηση μίας συνοχής ανάμεσα στα μέλη και στα διαφορετικά συμφέροντα, η πρακτική αυτή αποδείχθηκε πολλές φορές αναποτελεσματική στο βαθμό που οι συμβιβασμοί, συχνά ασαφείς, που προέκυπταν δεν μπορούσαν παρά να έχουν περιορισμένη επίδραση στις κοινοτικές αποφάσεις. Εκτοτε σημειώθηκε μία διπλή εξέλιξη στην πρακτική πλειοψηφικών αποφάσεων ή στη μέθοδο των εισηγήσεων πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Έτσι μία καλύτερη προσαρμογή στα αιτήματα της Κοινότητας επέτρεπε στα δίκτυα αυτά να αυξήσουν την επιρροή τους στα κέντρα λήψης αποφάσεων.

Ταυτόχρονα οι ομάδες συμφερόντων διεύρυναν βαθμιαία τον κύκλο των μελών τους ανάλογα με την αύξηση των δραστηριοτήτων τους και με τις προοπτικές διεύρυνσης της Κοινότητας. Έτσι οι ομάδες συμφερόντων γειτονικών χωρών και ιδίως των χωρών ΕΖΕΣ, συνδέθηκαν με τις εργασίες και τις

αποφάσεις των κοινοτικών ομάδων στις περισσότερες περιπτώσεις. Μιά άλλη τάση φαίνεται να διαγράφεται με τη δημιουργία πιά ευκίνητων μορφών οργάνωσης ικανών να αξιοποιήσουν το δίκτυο επικοινωνίας και να κινητοποιήσουν τους πόρους των μελών του ανάλογα με τις ανάγκες. Στη νέα αυτή κατεύθυνση η επικοινωνία και η κινητικότητα εμφανίζονται ως παράγοντες κλειδιά καθώς συναρμολογούνται στο πλήθος των τομέων που απασχολούν τις κοινοτικές δομές και κατά συνέπεια στις, μεγαλύτερης ή μικρότερης διάρκειας, διασταυρούμενες μορφές συνεργασίας. Η ταχύτητα των οικονομικών και τεχνολογικών αλλαγών αποκτά πιά προσαρμοσίμες και δυναμικές μορφές οργάνωσης που ευνοούν πιά εύκαμπτα δίκτυα επιρροής ικανά ν' ασκήσουν ταχύτερες δράσεις. Έτσι, οι δομές τείνουν να είναι λιγότερο άκαμπτες, λιγότεροι ιεραρχικές και ευνοούν μιά επέκταση των οριζόντιων σχέσεων χάρις στη λειτουργία συντονισμού, προσανατολισμού και στήριξης των μονίμων γραμματειών στις Βρυξέλλες. Λιγότερο αργές και λιγότερο γραφειοκρατικές, οι γραμματείες αυτές, δεν είναι λιγότερο αποτελεσματικές λόγω της ικανότητας τους να περιβάλλονται από πολλές επιτροπές εμπειρογνομόνων που προέρχονται από εθνικούς οργανισμούς, και να εκμεταλλεύονται τα πολλαπλά δίκτυα επιρροής και αρμοδιότητας συντονίζοντας τη δράση τους. Οι σχέσεις εντατικοποιούνται και οι συνεδριάσεις πολλαπλασιάζονται αποφεύγοντας συγχρόνως μιά υπερβολική συγκέντρωση στις Βρυξέλλες. Παράλληλα, οι ομάδες αυτές αναπτύσσουν δίκτυα επικοινωνίας με την Κοινότητα και τις κυβερνήσεις μέσω προσωπικών επαφών και σχέσεων. Ασφαλώς, η έκρηξη των τηλετύπων (Fax) και της διασύνδεσης των μικρο-υπολογιστών επιταχύνουν την διεπικοινωνία και τα συμβούλια συντομεύοντας το χρόνο απάντησης χωρίς, ωστόσο, να μειώνουν το ρόλο των διαπροσωπικών σχέσεων, περισσότερο επιλεκτικών, που επικεντρώνονται στο ουσιαστικό. Επιπλέον τα τελειοποιημένα μέσα επικοινωνίας διευκολύνουν το χειρισμό της πολύπλοκης πραγματικότητας και επιτρέπουν να ξεπεραστούν οι ακραίες απλουστεύσεις και ισοπεδώσεις. Με τον τρόπο αυτό η πολυπλοκότητα γίνεται βιώσιμη και η πολιτισμική ποικιλία ξαναγίνεται πλούτος και πλεονέκτημα μέσα σ' έναν κόσμο που διαρκώς αλλάζει.

Η αλλαγή των γενεών επιδρά άμεσα στους θεσμούς και την κοινωνία. Η επιρροή της είναι ήδη αισθητή στο δίκτυο των ευρωπαϊκών ομάδων: η νέα γενιά ηγετών αποτελούμενη από νέα δυναμικά και αποτελεσματικά στελέχη, αντικατέστησε τους πρωτεργάτες. Η έλευση της στο πιλοτήριο του ευρωπαϊκού δικτύου σημείωσε μια νέα ορμή και ένα νέο ύψος: νέοι διαχειριστές καταλαμβάνουν θέσεις κλειδιά σε διάφορους οργανισμούς και συμβάλουν στην εξάλειψη των παραδοσιακών διακρίσεων ανάμεσα στους διευθύνοντες στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα, ανάμεσα στις οργανώσεις εργοδοτών και στις οργανώσεις εργαζομένων. Τα σύνορα δεν τείνουν να κα-

ταρρηθούν μόνον ανάμεσα στα Κράτη, αλλά και ανάμεσα στο δημόσιο και στο ιδιωτικό, ανάμεσα στην εργοδοσία και στο συνδικάτο στο βαθμό που τα ψυχολογικά εμπόδια αμβλύνονται και το ύψος της διοίκησης καθώς και οι μορφές διαχείρισης ολοένα προσεγγίζονται.

Η ικανότητα επιρροής των ευρωπαϊκών ομάδων ποικίλει, σύμφωνα με το γενικό πρότυπο των ομάδων συμφερόντων, σε συνάρτηση με τους διάφορους παράγοντες και τις αλληλεξαρτήσεις τους. Η γενική επιρροή είναι ανάλογη της σημασίας του τομέα ή των τομέων όπου αναπτύσσεται η δράση της ομάδας. Προφανώς, ο τομέας του αυτοκινήτου ή της χημικής βιομηχανίας δεν έχουν την ίδια βαρύτητα με τον τομέα του ποδηλάτου. Παρά ταύτα, η σχετική αποτελεσματικότητα της ομάδας παραγωγών ποδηλάτων -ομοιογενής και πιά ενωμένη- έχει τη δυνατότητα να είναι μεγαλύτερη στον συγκεκριμένο τομέα. Αξίζει να σημειωθούν κι άλλοι δείκτες, κυρίως η συνοχή και η οργάνωση της ομάδας συμφέροντος, καθώς και το επίπεδο της ικανότητας της και της αντιπροσωπευτικότητας της. Σ' αυτά τα στοιχεία προστίθενται οι ανθρωπίνι και υλικοί πόροι που διαθέτει η ομάδα. Ασφαλώς ο πλούτος είναι παράγων επιρροής, ακόμα κι αν δεν είναι το μοναδικό κριτήριο σ' έναν κόσμο υψηλής τεχνολογίας όπου η γνώση είναι επίσης μιά μορφή εξουσίας. Ένα παράδειγμα φωτίζει την πρόταση αυτή: οι ομάδες για την προστασία του περιβάλλοντος, που συνήθως δεν είναι εφοδιασμένες με υλικά μέσα, κατορθώνουν συχνά να συσπειρώνουν γύρω τους επιστήμονες πρώτης γραμμής. Η ικανότητα των ηγετών είναι ένα από τα κλειδιά της επιτυχίας, αλλά παραδόξως η προσωπικότητα δεν παίζει δευτερεύοντα ρόλο. Εκτός απ' όσους μνημονεύθηκαν, κι άλλοι παράγοντες έχουν μιά δεσπόζουσα βαρύτητα όσον αφορά την επιρροή μιάς ομάδας συμφέροντος: τα μέσα πρόσβασης της στις αρχές, η χρήση των πόρων της και των μέσων πίεσης καθώς και η ικανότητα της να χτίζει συμμαχίες μ' άλλες ομάδες. Παρά την αξιοπιστία τους τα εργαλεία αυτά επιτρέπουν να εκτιμηθεί η δυναμική αλλά όχι η πραγματική επιρροή των ομάδων συμφερόντων, διότι μόνον εμπειρικές αναλύσεις μπορούν να προσκομίσουν στοιχεία αξιολόγησης της πραγματικής επιρροής μιάς ομάδας συμφέροντος. Ασφαλώς, η αξιολόγηση αυτή μπορεί να γίνει πιά εύκολα σ' έναν περιορισμένο τομέα απ' ότι σ' ευρύτερες κατηγορίες δραστηριοτήτων. Μιά βεβαιότητα προκύπτει από πολλές μελέτες: οι ευρωπαϊκοί θεσμοί και ιδίως η Επιτροπή είναι σε διαρκή σχέση με τις ευρωπαϊκές ομάδες που παρέχουν πληροφορίες και μελέτες αλλά και δείκτες όσον αφορά τη κατανομή των συμφερόντων και των δυνάμεων μέσα στην Κοινότητα. Με τη σειρά τους, οι ευρωπαϊκές ομάδες δέχονται πληροφορίες σχετικά με τα σχέδια και τις πολιτικές της Κοινότητας. Έτσι δημιουργείται μιά διαρκής ροή πληροφοριών που σχηματίζει μιά σφαίρα γύρω από τους θεσμούς: αυτοί, με συναντήσεις και ανταλλαγές, λαμβά-

νουν τις απαιτούμενες πληροφορίες και διευκρινήσεις, σφυρηλατούν συναινέσεις και εξασφαλίζουν στηρίγματα. Σε συνθήκες διαπραγματεύσεων ή κρίσεων, η Επιτροπή θα μπορέσει, όπως συνέβη και στο παρελθόν, να καρπωθεί της στήριξης των ευρωπαϊκών αυτών δικτύων.

Στο ξεκίνημα των ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Επιτροπή ευνόησε κυρίως, τα κανάλια διαβουλεύσεων των ευρωπαϊκών ομοσπονδιών, παρέχοντάς τους την αποκλειστικότητα. Σε ορισμένες περιπτώσεις προώθησε μάλιστα τη δημιουργία ευρωπαϊκών ομάδων, όπως στην περίπτωση της ομάδας των καταναλωτών. Αλλά τις περισσότερες φορές, η Επιτροπή χορήγησε οικονομική στήριξη σε ορισμένες ομάδες προκειμένου να εξασφαλίσει μιά καλή ισορροπία στην αντιπροσώπευση των διαφόρων συμφερόντων σε κοινοτικό επίπεδο. Για καιρό η άμεση διαβούλευση που εφάρμοζε η Επιτροπή αφορούσε αποκλειστικά τις κοινοτικές ομάδες. Η αύξηση των εξουσιών και η επέκταση της κοινοτικής νομοθεσίας ώθησαν την Επιτροπή να συγκαλεί συμβούλια, μ' ένα μεγαλύτερο αριθμό κοινωνικο-οικονομικών οργανώσεων. Ασφαλώς, οι εθνικές οργανώσεις, ακόμα και οι περιφερειακές, είναι παρούσες σε πολλές συμβουλευτικές επιτροπές αφιερωμένες στην γεωργική αλλά και στην περιφερειακή ή την κοινωνική πολιτική, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική επιτροπή. Όμως, κατά την επεξεργασία των προτάσεων της Επιτροπής, οι οργανώσεις αυτές ήταν παρούσες μόνον κατ' εξαίρεση. Η συμβουλευτική αυτή διαδικασία βασίζεται σε μια εθιμική πρακτική, που δεν έχει τη θεσμική μορφή των μονίμων συμβουλευτικών επιτροπών, συνιστά ωστόσο έναν από τους βασικούς άξονες της κοινοτικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Για παράδειγμα, αν η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ομοσπονδία παρουσιασθεί ενώπιον της Επιτροπής, εκείνη δεν θα διστάσει ν' ακούσει και τη γνώμη της British Bankers Association με την οποία έχει τακτικές επαφές. Το ίδιο ισχύει για την Confindustria και άλλες εθνικές ερгодотικές συνομοσπονδίες, ή τη γαλλική Μόνιμη Συνέλευση των Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων (APCCI), που εγκατέστησαν γραφεία στις Βρυξέλλες. Αυτές οι άμεσες επαφές επιτρέπουν στην Επιτροπή να έχει μιά πύο λεπτομερή εικόνα των θέσεων των εθνικών ομάδων μέσα στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς, οι οποίες δεν κατορθώνουν πάντοτε να συνενώνουν διαφοροτικά συμφέροντα ή να υιοθετούν κοινές θέσεις που ν' αντανακλούν με πιστό και ουσιαστικό τρόπο τις απόψεις των μελών της. Η τάση διαφοροποίησης των επαφών και διεύρυνσης του κύκλου των συνομιλητών συμβαδίζει με την τάση των μεγάλων εθνικών και πολυεθνικών επιχειρήσεων να προσεγγίσουν τα κοινοτικά κέντρα λήψης αποφάσεων στις Βρυξέλλες. Εδώ και κάποιο καιρό μεγάλες επιχειρήσεις όπως οι Fiat, Mercedes-Benz, Rhone-Poulenc, Philips, ICI έχουν παραρτήματα στις Βρυξέλλες και δίκτυα επαφών σ' όλα τα επίπεδα ιδίως με την Επιτροπή. Η παρουσία τους

πλάι σε πολλές αμερικανικές πολυεθνικές αποτελεί μιά πρόσθετη απόδειξη του δεσπόζοντος ρόλου της Κοινότητας. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η γαλλική ηλεκτρική εταιρία (EDF), που διαθέτει το δικό της πυρήνα παρέμβασης στην Κοινότητα: μπορεί να προβάλει άμεσα την άποψη της χωρίς ωστόσο να παρακάμψει τα συνήθη κανάλια που συνιστούν τη Διεθνή Ένωση Παραγωγών και Διανομέων Ηλεκτρικής Ενέργειας (UNI-PEDE) και το Κέντρο Ευρωπαϊκών Δημόσιων Επιχειρήσεων (CEPE). Έτσι, η πρόσβαση με τη διαμεσολάβηση αυτών των ευρωπαϊκών ομάδων και της γαλλικής κυβέρνησης, συμπληρώνεται με την άμεση προσβάση.¹³

Οι περιφερειακές οργανώσεις παρασύρονται με τη σειρά τους στο ρεύμα της δυναμικής αυτής που αναπτύσσεται παράλληλα με την επέκταση και την ενίσχυση των κοινοτικών εξουσιών. Έτσι, από τότε που συνδέθηκαν με την κοινοτική δράση, τα γερμανικά Lander εγκατέστησαν τις αντιπροσωπείες τους στις Βρυξέλλες. Οι περιφερειακοί φορείς άλλων χωρών επιχείρησαν επίσης να αναπτύξουν άμεσες σχέσεις με την Επιτροπή για να υποστηρίξουν καλύτερα τα συμφέροντά τους ενώπιον των υπευθύνων της περιφερειακής πολιτικής και της FEDER. Αυτό ισχύει για δώδεκα γαλλικές περιφέρειες, τέσσερις βρετανικούς τοπικούς φορείς, και πέντε αυτόνομες ισπανικές περιφέρειες¹⁴. Το 1982, η Γενική Περιφέρεια της Καταλονίας δημιούργησε μάλιστα εκ των προτέρων την «Patronat Catala pro Europa», οργανισμό μελέτης και προώθησης, που με την είσοδο της Ισπανίας στην Κοινότητα, εγκατέστησε γραφείο στις Βρυξέλλες¹⁵. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 80, αλλά κυρίως μετά την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Πράξης, καταγράφηκε μιά ταχύτατη αύξηση των ανθρώπων των λόμπυ, νομικών και οικονομικών συμβουλίων, συμβούλων και εξειδικευμένων γραφείων. Το δυναμικό των ειδικών στις κοινοτικές υποθέσεις προσφέρει μιά ευρύτατη γκάμα υπηρεσιών ξεκινώντας από νομικές και οικονομικές συμβουλευτικές δραστηριότητες και φθάνοντας έως τις δημόσιες σχέσεις. Αυτό το δίκτυο επαγγελματιών που προέρχονται από διάφορες χώρες της Κοινότητας, αλλά και των ΗΠΑ, επιτρέπει στις εμπορικές επιχειρήσεις που συναντούν δυσκολίες οφειλόμενες στην απόσταση τους, στην έλλειψη γνώσης ή που δεν έχουν το απαραίτητο μέγεθος για να αναλάβουν άμεσες ενέργειες με δική τους ευθύνη, να προσεγγίσουν τους κοινοτικούς θεσμούς και να εξοικειωθούν με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Οι εκτιμήσεις ως προς τον αριθμό των ανθρώπων των λόμπυ που είναι εγκατεστημένοι στις Βρυξέλλες ποικίλουν, το περιοδικό Fortune του Ιουνίου 1990 ισχυρίζεται ότι είναι γύρω στους 3000.¹⁶

Στον εντυπωσιακό αυτό αριθμό προστίθενται οι 66 διπλωματικές αντιπροσωπείες των Κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής, και του Ειρηνικού, η γενική γραμματεία των χωρών ΑΚΕ καθώς και πάνω από 100 διπλωματι-

κές αποστολές τρίτων Κρατών. Έτσι διαδοχικά, ευρωπαϊκές, εθνικές και περιφερειακές ομάδες, επιχειρήσεις και διευθυντές ή εκπρόσωποι τους, άνθρωποι των λόμπυ και κάθε είδους συμβούλια συνιστούν δίκτυα δρώντων και παρατηρητών του μεγάλου ευρωπαϊκού παιχνιδιού που κατανέμονται σε σφαίρες ή υποσύνολα ανάλογα με τις λειτουργίες τους και τις διαφορές συμπεριφέροντων.

Κεφάλαιο IV

ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ, ΗΓΕΤΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ

Οι αρχικές και σποραδικές παρεμβάσεις των πολιτικών κομμάτων περιορίζονται στις ψηφοφορίες επικύρωσης των συνθηκών της Ρώμης και της Ενιαίας Πράξης. Επί μακρόν η δράση τους στις ευρωπαϊκές υποθέσεις εκτυλίσσεται κυρίως σε εθνικό πλαίσιο, όπου συμμετέχουν στις κοινοτικές αποφάσεις, είτε με την συμμετοχή τους στις κυβερνήσεις, είτε με τις παρεμβάσεις τους στη διάρκεια των συζητήσεων στα εθνικά κοινοβούλια σε ζητήματα που αφορούν την Κοινότητα, καθώς και με την ψήφο τους στις πράξεις μεταφοράς των ευρωπαϊκών οδηγιών στη χώρα τους. Έως τις Ευρωπαϊκές εκλογές του 1979, τα κόμματα έχουν έναν σχετικά υποβαθμισμένο ρόλο, μέσω των αντιπροσώπων τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Βεβαίως, τα πολιτικά κόμματα που σχηματίστηκαν μετά την δημιουργία της κοινής Συνέλευσης της ΕΚΑΧ, που έγινε στη συνέχεια Ενιαίο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο των τριών Κοινοτήτων, συνιστούν τους πυρήνες των μελλοντικών ομοσπονδιών των κομμάτων, καθώς και τα εργαλεία ευρωπαϊκής παιδείας και κοινωνικοποίησης, η συμμετοχή τους όμως στη διαδικασία λήψης αποφάσεων παραμένει ισχνή, ιδίως λόγω των περιορισμένων και συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σε γενικές γραμμές, η συμμετοχή των πολιτικών κομμάτων στις ευρωπαϊκές υποθέσεις ήταν ανάλογη της περιορισμένης εξουσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι ευρωπαϊκές εκλογές του 1979 επέτρεψαν να γίνει ένα βήμα στην ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο άρχισε να γίνεται πιά ελκυστικό για τα πολιτικά κόμματα. Η διοργάνωση των εκλογών αυτών έδωσε νέα ώθηση στη διακομματική συνεργασία που ξεπερνά την απλή συνεργασία στο εσωτερικό των πολιτικών ομάδων. Εκτοτε, το ενδιαφέρον για τις κοινοτικές υποθέσεις ξεφεύγει από τους περιορισμένους κύκλους ορισμένων ειδικών στα ευρωπαϊκά ζητήματα βουλευτών και αρχίζει να κατακτά τα πλατύτερα στρώματα των πολιτικών κομμάτων, των ηγετών τους και, σε μικρότερο βαθμό, τα μέλη τους, πόσο μάλλον τούς εκλογείς που τα κόμματα επιδιώκουν να κινητοποιήσουν κατά την προεκλογική τους εκστρατεία. Οι άμεσες εκλογές υποκινούν τη δημιουργία διακρατικών ομοσπονδιών ή

ενώσεων κομμάτων που ανήκουν στην ίδια πολιτική οικογένεια και έχουν έναν ευρωπαϊκό προσανατολισμό. Έτσι ιδρύεται η Ένωση Σοσιαλιστικών Κομμάτων, το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα (PPE) και η Ομοσπονδία Φιλελεύθερων Κομμάτων.¹⁷ Στόχος τους είναι να παρέχουν μία θεσμική στήριξη στη συνεργασία των κομμάτων τους, στην προετοιμασία της εκλογικής εκστρατείας και στην επεξεργασία κοινών προγραμμάτων. Στην πράξη, η συνεργασία τους για το στόχο αυτό προβλεπόταν δυσκολότερη: βεβαίως, το PPE και η Ομοσπονδία Φιλελεύθερων Κομμάτων διαμόρφωσαν με φιλοευρωπαϊκά προγράμματα, εμπνευσμένα από τις αντιλήψεις τους για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντίθετα, η Ένωση Σοσιαλιστών δεν κατόρθωσε ν' αποφύγει την παγίδα των γενικοτήτων και προτίμησε, από το 1984, να περιοριστεί σε μία κοινή διακήρυξη. Από την άλλη πλευρά, με εξαίρεση κάποιες ευκαιριακές συνεργασίες, οι εκστρατείες διεξήχθησαν κυρίως από τα εθνικά κόμματα σε εθνικό επίπεδο. Συνηθισμένη κατάσταση αν την συγκρίνουμε μ' εκείνη των ομοσπονδιακών κομμάτων στις ΗΠΑ ή στην Ελβετία. Πράγματι, τα αμερικανικά κόμματα ξαναπαίρνουν ζωή σε ομοσπονδιακό επίπεδο στη διάρκεια της προετοιμασίας των προεδρικών και ομοσπονδιακών εκλογών, ενώ η κομματική τους δραστηριότητα είναι κυρίως οργανωμένη στο εσωτερικό των Κρατών μελών. Η κατάσταση δεν είναι ριζικά διαφορετική στην Ελβετία όπου η κομματική ζωή εκτυλίσσεται στα καντόνια. Παρατηρούμε επίσης ότι στο εσωτερικό των ομοσπονδιακών κομμάτων συνέχίζουν να υπάρχουν διαφορές από κράτος σε κράτος, από καντόνι σε καντόνι, μετά από τόσα χρόνια ύπαρξης ομοσπονδιακού κράτους. Είναι αισθητές σ'αυτά τα προγράμματα των κομμάτων, και οι εκστρατείες αντανakλούν πρωτίστως τις έγνοιες των εκλογέων των ομοσπονδών κρατών ή των καντονιών. Στα ομοσπονδιακά αυτά κράτη όπως και στην Κοινότητα, η στενότερη και αποτελεσματικότερη συνεργασία μεταξύ κομμάτων ασκείται στο εσωτερικό των κοινοβουλευτικών κομμάτων και των ηγετικών κύκλων. Η κινητοποίηση μελών και οπαδών είναι πολύ αργή και γνωρίζει διαλείψεις παρά το υψηλό ποσοστό στήριξης της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης στην ένωση και την Κοινότητα. Ωστόσο, παρατηρούμε ότι το ευρωπαϊκό ζήτημα αποκτά μιά αυξανόμενη βαρύτητα στα προγράμματα και στις συζητήσεις στο εσωτερικό των κομμάτων, καθώς και στο διάλογο με τους συμμάχους τους και στις διαφωνίες με αντιπάλους και αντιπολιτευομένους. Στο βαθμό που τα ευρωπαϊκά προβλήματα έχουν την τάση να θετούν καθημερινά ζητήματα διακυβέρνησης και διαχείρισης, τα κόμματα καλούνται, αν όχι υποχρεώνονται, να τα εντάξουν στην ημερήσια διάταξη τους. Πόσο μάλλον που, από την αρχή της ολοκλήρωσης, ο διαχωρισμός υπέρ ή κατά της ένωσης δεν διαιρούσε μόνο τα κόμματα μεταξύ τους, αλλά δημιουργούσε αποκλίσεις και στο εσωτερικό των κομμάτων, με κλασική περίπτωση τη διαμάχη για την ΕΑΚ στη Γαλ-

λία. Ακόμη και σήμερα, στο εσωτερικό του γαλλικού σοσιαλιστικού κόμματος υπάρχουν λιγότερο ή περισσότερο φιλοευρωπαϊκά ρεύματα, γεγονός που δεν εμποδίζει ωστόσο το PS να παίζει έναν ενεργό ρόλο στα ευρωπαϊκά ζητήματα. Ένα άλλο παράδειγμα είναι ο διχασμός της αντιπολίτευσης στη Γαλλία: οι δύο μεγάλοι πολιτικοί σχηματισμοί της, RPR και UDF, έχουν διαφορές αποχρώσεων όσον αφορά το μέλλον της Κοινότητας. Συνολικά όμως, η πλειοψηφία των πολιτικών κομμάτων στην ΕΚ, με λίγες εξαιρέσεις, είναι μαζικά διακεείμενη υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακολουθώντας σε τούτο, στις περισσότερες περιπτώσεις, την φιλοευρωπαϊκή τάση των ψηφοφόρων τους. Προς το παρόν, όπως έχουμε ήδη επισημάνει, η κινητοποίηση των πολιτικών δρώντων και των κομμάτων παραμένει σχετικά ασθενής σε σχέση μ' εκείνη των κοινωνικο-οικονομικών δρώντων.

Οι Ευρωπαίοι ηγέτες διαχειρίζονται θεσμούς και επιχειρήσεις σε κοινωνικά, εθνικά και περιφερειακά επίπεδα. Είναι ευρωπαίοι στο βαθμό που αναλαμβάνουν ευρωπαϊκές υποθέσεις και αφιερώνονται σε δραστηριότητες που απορρέουν από ευρωπαϊκές και κυρίως κοινοτικές πολιτικές και αποφάσεις. Τα πορτραίτα των θεσμών διαγράφουν δύο είδη ηγετών των θεσμών της Κοινότητας: εκείνοι που αφοσιώνονται πλήρως στα καθήκοντα αυτά (μέλη της Επιτροπής, ευρωβουλευτές, δικαστές και υπάλληλοι) και εκείνοι που συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο των Υπουργών, καθώς και στην προετοιμασία και τον προσανατολισμό των κοινοτικών αποφάσεων στα διακυβερνητικά όργανα. Στην άσκηση των ευρωπαϊκών καθηκόντων τους, οι ηγέτες αυτοί βοηθούνται από εκατοντάδες υπαλλήλους, μέλη των μονίμων αντιπροσωπειών, κυβερνητικούς εμπειρογνώμονες, υπευθύνους των ευρωπαϊκών πυρήνων στα υπουργεία ή στους μηχανισμούς συντονισμού. Οι ηγέτες των Länder και των περιφερειών συμμετέχουν, με κυμαινόμενη συχνότητα στις διάφορες διαδικασίες. Ο πίνακας των κοινωνικών ηγετών έχει μιά συμμετρία με το δίκτυο των επισήμων ηγετών: διευθυντές επιχειρήσεων ενταγμένοι στην ευρωπαϊκή διαδικασία, ηγέτες ομάδων προώθησης και ευρωπαϊκών συμφερόντων, εθνικών ή περιφερειακών, εκπρόσωποι των λόμπυ και ειδήμονες σ'αυτά ευρωπαϊκά ζητήματα, επαγγελματίες εμπειρογνώμονες και σύμβουλοι, καθηγητές, ερευνητές, βουλευτές και ηγέτες πολιτικών κομμάτων, ανήκουν όλοι τους στην «Ευροσφαίρα» στο βαθμό που εμπλέκονται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο χρόνος που αφιερώνεται στις ευρωπαϊκές υποθέσεις, η ένταση της δραστηριότητας και το είδος των ευθυνών αποτελούν τα κύρια κριτηρίων κατάταξης των εν λόγω ηγετών σε λιγότερο ή περισσότερο πυκνά ευρωπαϊκά δίκτυα, με την πυκνότητα να μειώνεται προοδευτικά όσον απομακρύνονται από τα εθνικά και κοινοτικά κέντρα, και πλησιάζουν τις περιφερειακές σφαίρες. Έτσι, οι διαμορφωτές γνώμης ή οι περιστασιακοί

παρεμβαίνοντες τοποθετούνται στις περιφερειακές σφαίρες των ευρωπαϊκών δικτύων. Τα δίκτυα αυτά κατακλύζονται από κόμβους επικοινωνίας όπου συγκεντρώνονται οι ηγέτες που ανήκουν σε διασταυρούμενες ομάδες, όπως ηγέτες προερχόμενοι από επαγγελματικούς χώρους ή ομάδες συμφερόντων οι οποίοι ασκούν παράλληλα λειτουργίες ευρωβουλευτού ή μέλους της Επιτροπής προσκείμενοι σε πολιτικά κόμματα.¹⁸ Ένα πλήθος ποικιλόμορφων δικτύων ενταγμένα σ' ένα ευρύ πεδίο όπου κάθε στοιχείο περιστρέφεται γύρω από διάφορους πόλους σε περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Οι πολλαπλές ενέργειες δείχνουν να παρασύρονται από νέα ρεύματα που δημιουργούν καινοτόμες συνέργειες.

Υπάρχει μία ευρωπαϊκή κοινή γνώμη; Αναμφίβολα το ίδιο ερώτημα θα μπορούσε να τεθεί για την εθνική κοινή γνώμη. Η εθνική κοινή γνώμη απαρτίζεται από επί μέρους κοινές γνώμες, συγκεντρωμένες ανά κατηγορίες ή επίπεδα που χαρακτηρίζονται από μία κάποια συνοχή και έχουν μία χρονική διάρκεια. Υπ' αυτούς τους όρους, ποιά η ευρωπαϊκή κοινή γνώμη; Για παράδειγμα, τα επίπεδα υποστήριξης της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης που καταγράφηκαν στις διάφορες χώρες μέλη παρουσιάζουν αυξημένο βαθμό ομοιογένειας στους Δώδεκα: με μέσο όρο 81% υπέρ της Ένωσης, οι αποκλίσεις είναι μικρές, με εξαίρεση τα μέγιστα ποσοστά 87% και 84% στην Ιταλία και την Ισπανία και τα ελάχιστα 74% και 64% στην Αγγλία και τη Δανία. Το γενικό επίπεδο υποστήριξης το οποίο μόλις υπερέβαινε το 60% το 1973, αυξάνεται σταδιακά για να περάσει από το 75% κατά προσέγγιση το 1978 στο 81% στα τέλη του 1990. Η σχετική σταθερότητα και οι συγκλίνομενες τάσεις των εθνικών κοινών γνώμων διαγράφουν το προφίλ μίας ευρωπαϊκής ή μάλλον μίας κοινοτικής κοινής γνώμης. Τα πορίσματα που προκύπτουν από την ανάλυση της υποστήριξης της συμμετοχής στην Κοινότητα από την κοινή γνώμη (εκτιμώμενη ως θετική από το 69%), η εκτίμηση του όφελους που αντλήθηκε από τη συμμετοχή αυτή (59%), καθώς και η απογοήτευση που θα προκαλούσε η κατάργηση της Κοινότητας (49% έναντι ενός ποσοστού 34% αδιάφορων), συμβαδίζουν. Παρόμοιες τάσεις εμφανίζονται και σε σχέση με ορισμένες θεμελιώδεις αξίες ή με την προσήλωση στους δημοκρατικούς θεσμούς. Φαίνεται πως, με την πάροδο του χρόνου, η συνεργασία, στο εσωτερικό ενός σταθερού κοινοτικού πλαισίου, δρώντων και ομάδων που αλληλεπηρεάζονται μέσω ενός ολοένα πυκνότερα δικτύου επικοινωνιών, συμβάλλει στη βαθμιαία διάπλαση των κοινών γνώμων οι οποίες συγκλίνουν και διαμορφώνουν εκείνο που θα χαρακτηρίζαμε, χάριν ευκολίας, αναδυόμενη ευρωπαϊκή κοινή γνώμη.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ (ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ - ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ)

1. *La Suisse, Democratie temoin*, 4η έκδοση, Neuchatel, 1969.
2. *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Παρίσι, Hachette, 1965, σ.109.
3. Eurobarometre, no 34, Δεκέμβριος 1990, σσ. 10-15 και Eurobarometre no 30, Δεκέμβριος 1988, B 67 και B 89.
4. Eurobarometre no 31, Ιούνιος 1989, «Perception d'une Europe des citoyens», σσ. 41 & 42.
5. J. Meynaud και D. Sidjanski, *L'Europe des affaires*, Παρίσι, Payot, 1968.
6. Για παράδειγμα η Επιτροπή συνεργάζεται με το Ευρωπαϊκό Διαστημικό Γραφείο αφενός μέσω πέντε ομάδων εργασίας που επεξεργάζονται ζητήματα ερευνών και τεχνολογίας και αφετέρου μέσω των ερευνητικών της προγραμμάτων Brite, Esprit και Bridge. Το δε Airbus, αποτελεί ένα από τα αντικείμενα αντιπαράθεσης ΕΚ-ΗΠΑ στη GATT (ΓΣΔΕ).
7. «La chimie europeenne doit se concentrer» του A. Dessot, σύνθεση των εργασιών του ευρωπαϊκού παρατηρητή της Εταιρείας Χημικής Βιομηχανίας (SCI), Συνέδριο της Βενετίας, εφημερίδα *Le Monde*, 4 Οκτωβρίου 1989.
8. Η Κοινότητα και οι επιχειρήσεις: πρόγραμμα δράσης για τις ΜΜΕ, Επιτροπή, νο 3, 1988, σσ. 3. κ. ε.
9. XXIVη Γενική Εκθεση, ο.π., σσ. 124-129.
10. D. Sidjanski και U. Ayberk, «Le nouveau visage des groupes d'interet communautaire», *L'Europe du Sud dans la Communaute europeenne*, Παρίσι, PUF, 1990, σσ. 43 κ.ε. J. Meynaud D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communaute europeenne*, Bruxelles, ULB, 1971. B. Kohler-Koch, *Westgerman Lobbying in Brussels*, Univeritat Mannheim, 1992.
11. Αν και η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία στελεχών δεν καταγράφει παρά 800.000 περίπου μέλη, ο αριθμός των στελεχών είναι σε πλήρη εξάπλωση και φθάνει σχεδόν τα 2 εκατομμύρια στη Μεγάλη Βρετανία και περίπου 1, 5 εκατομμύριο στη Γερμανία και στη Γαλλία, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ένωσης για την απασχόληση στελεχών (APEC), *Le Monde* της 13ης Ιουλίου 1989.
12. Η Philips εκτιμά ότι το συνοριακό κόστος ανέρχεται στο 3% του ύψους των συναλλαγών της. (M. Petit, ο.π. σ. 98).
13. M. Petite, «Les lobbies europeenes», *Pouvoirs*, 1989, σ. 99.
14. A. Melich, «Problematic centre-peripherie en Espagne: integration des groupes catalans a la CE», στο D. Sidjanski & U. Ayberk, *L'Europe du Sud dans la CE*, ο.π., σσ. 169 κ.ε.
15. S. Mazey & J. Richardson, «Lobbying styles and European integration», *European Consortium for Political Research*, 1991, σ.5.
16. S. Mazey & J. Richardson, ο.π., σ.7.
17. D. Sidjanski, *De la democratie Europeenne*, Παρίσι, Stanke, 1979 σ. 324-347.
18. D. Sidjanski, «Les groupes d'interet au Parlement Europeen», Απολογισμός, στο συλλογικό έργο *Parlement Europeen. Bilan-Perspectives, 1979-1984*, υπό τη διεύθυνση των R. Herbek, J. Jamar, W. Wessels, College d' Europe, Bruges, De Tempel, σσ.527-532.

Δεύτερο τμήμα

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ
ΤΗΣ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ**

Κεφάλαιο I

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Με ποιό τρόπο οι θεσμοί και οι δρώντες παρεμβαίνουν στη διαδικασία έγκρισης κανονισμών, πολιτικών και αποφάσεων στην Κοινότητα; Η διαδικασία αυτή στηρίζεται κυρίως στην ενεργό εξουσία της δυάδας Επιτροπή-Συμβούλιο που εξασφαλίζει τη λειτουργία των θεσμικών μηχανισμών και των συμβουλευτικών δικτύων. Αν και αρκετά πιστή στο αρχικό μοντέλο, δέχτηκε αλλαγές όσον αφορά τις ψηφοφορίες στο Συμβούλιο και τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και τροποποιήσεις ως προς τις συμβουλευτικές διαδικασίες. Ενώ ο συμβιβασμός του Λουξεμβούργου διατήρησε την αρχή της ομοφωνίας, η Ενιαία Πράξη επανεισάγει την ειδική πλειοψηφία και εγκαινιάζει μιά νέα εποχή «συνεργασίας» μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Εξάλλου, θεσπίζοντας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η Ενιαία Πράξη επικύρωσε μιά ήδη κατεστημένη πρακτική. Κατά τη διάρκεια της εξέλιξης αυτής η Επιτροπή διεύρυνε τον κύκλο των συμβουλευτικών ομάδων και των δρώντων αυξάνοντας τον αριθμό και την ποικιλία των συμβουλευτικών οργάνων. Μ' αυτόν τον τρόπο επιδιώκει να εδραιώσει της εξουσίας της σε όσο είναι δυνατόν ευρύτερα στηρίγματα και συμβολές.

1. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων: Γενικό σχήμα σύμφωνα με τη συνθήκη της Ρώμης (1957)

Στο σημείο αυτό περιγράφεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων όπως αναπτύχθηκε μετά τη συνθήκη της Ρώμης. Αποτελεί τη μακρύτερη διαδρομή για τη λήψη μιάς απόφασης, δηλαδή τις φάσεις προετοιμασίας και συμβουλευτικών προσφυγών που εξαρτώνται από την Επιτροπή, μέχρι την τελική φάση της λήψης απόφασης από το Συμβούλιο. Στη διάρκεια των σχεδίων απόφασης ή πρότασης η Επιτροπή συμβουλευεται τις ευρωπαϊκές ομάδες. Αναθέτοντας την προετοιμασία των σχεδίων αυτών σε μιά Γενική Διεύθυνση, η Επιτροπή μπορεί να προχωρήσει σε μελέτες ή να χρησιμοποιήσει εξωτε-

ρικές υπηρεσίες εμπειρογνομώνων ή ομάδων εμπειρογνομώνων. Κατά τη διάρκεια της προκαταρκτικής φάσης ενημέρωσης, η Επιτροπή μπορεί ν' απευθύνει ερωτηματολόγια και αιτήματα πληροφοριών στις εθνικές διοικήσεις όπως και στους αντιπροσώπους ευρωπαϊκών και εθνικών επαγγελματικών οργανώσεων και να προβεί σε πάσης φύσεως έρευνες και μελέτες. Μετά το τέλος της προκαταρκτικής εργασίας όπου η Επιτροπή επιδιώκει να συγκεκριμενοποιήσει τη σύλληψη της, ξεκινά μία αρκετά μακριά περίοδος συμβουλευτικών διαδικασιών. Πλήθος επαφές και συνεδριάσεις διεξάγονται με τους αντιπροσώπους της Ένωσης Βιομηχανιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (EBEK-UNICE), της COPA, της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Συνδικάτων και των επαγγελματικών ομοσπονδιών, κυρίως όμως με τους εθνικούς εμπειρογνώμονες. Έχοντας κληθεί προσωπικά από την Επιτροπή, οι τελευταίοι παρευρίσκονται σ' αυτές τις συνεδριάσεις χωρίς επίσημη εντολή, εκφράζουν ωστόσο, τις απόψεις των εθνικών διοικήσεων διατηρώντας μία κάποια ελευθερία ελιγμών η οποία τους επιτρέπει να λαμβάνουν μέρος στην επεξεργασία των προπαρασκευαστικών κειμένων της Επιτροπής. Στη διάρκεια αυτής της συμβουλευτικής φάσης οι ομάδες προσπαθούν να αξιοποιήσουν στο μέγιστο τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους για την προώθηση των συμφερόντων τους σε επίπεδο ανεπίσημων αλλά και επισήμων επαφών που δεν είναι πάντοτε αποτελεσματικές. Παρά ταύτα, η φάση αυτή ευνοεί τις ευρωπαϊκές ομάδες που διαθέτουν την αποκλειστική σχεδόν δυνατότητα άμεσης επιρροής, επικρατέστερη (και συχνότερη) σε σύγκριση με τις εθνικές ομάδες.

Ο συμβουλευτικός ρόλος των ευρωπαϊκών ομάδων παρουσιάζει πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα έγκειται στο ότι η Επιτροπή αφήνει τις ευρωπαϊκές ομάδες ν' ασκούν έναν ρόλο διατηρητή στις διαφορετικές θέσεις και συμφέροντα των εθνικών ομάδων που τις απαρτίζουν. Όμως η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει και μειονεκτήματα, ιδίως στο ζήτημα της σύμπλευσης διαφορετικών συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Δεδομένης μάλιστα της θεμελιώδους αδυναμίας των συνομοσπονδών ευρωπαϊκών οργανισμών, η σύμπλευση αυτή σε ανώτατο επίπεδο δεν επιτρέπει τον καθορισμό σαφών θέσεων αλλά οδηγεί συχνά σε συμβιβασμούς. Ωστόσο, ορισμένες φορές τα μέλη μίας ευρωπαϊκής οργάνωσης επιλέγουν τον δρόμο της έγκρισης δύο εκθέσεων: μίας πλειοψηφούσας και μίας μειοψηφούσας. Έτσι, αντί της διατύπωσης αορίστων συμβιβασμών, ορισμένες οργανώσεις προβαίνουν σε εκλογές όπου αναδεικνύεται μία πλειοψηφούσα θέση έναντι μίας μειοψηφούσας. Θυσιάζουν την ενότητα της πρόσφορου θέσης έναντι μίας μειοψηφούσας. Ασφαλώς, ψηφιστό όνομα σαφέστερων και ακριβέστερων γνωμοδοτήσεων. Ασφαλώς, υπ' αυτές τις προϋποθέσεις η Κοινότητα μπορεί ν' αναλάβει έναν ρόλο διατηρητή ανάμεσα στις θέσεις που της υποβάλλονται. Από την άλλη πλευρά, η

ευρωπαϊκή ομάδα συμφέροντος έχει περισσότερες πιθανότητες να επηρεάσει την απόφαση της Επιτροπής με τη λήψη θέσεων που αντανακλούν πιστά την κατανομή των χαρακτηριστικών των μελών της. Η συμβουλευτική διαδικασία μέσω ευρωπαϊκών ομάδων εννόησε την επέκταση τους απλουστεύοντας σ' έναν πρώτο χρόνο το έργο της Επιτροπής. Όμως η πρακτική αυτή ασκήθηκε ορισμένες φορές εις βάρος μίας πολύπλευρης ενημέρωσης που θα μπορούσε να φανεί χρήσιμη στις εργασίες της Επιτροπής. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή απέκτησε τη συνήθεια να δέχεται επιπροσθέτως τις γνώμες εθνικών ομάδων και αντιπροσωπευτικών επιχειρήσεων ειδικά σε περίπτωση διχογνωμίας μεταξύ εθνικών οργανισμών. Στην περίπτωση αυτή είναι πράγματι προς το συμφέρον της Επιτροπής να γνωρίζει τη γνώμη των διαφωνούντων οργανισμών. Μία άλλη αρνητική πλευρά της διαδικασίας αυτής αφορά την συχνά τυχαία άν όχι αυθαίρετη επιλογή των οργανισμών που συμμετέχουν στην συμβουλευτική διαδικασία. Εξού και η αναγκαιότητα καθορισμού ορισμένων αρχών ή κριτηρίων επιλογής. Τέλος, το σύνολο της διαδικασίας εκτυλίσσεται μακριά από το κοινό, σ' ένα κλειστό διάλογο μεταξύ εμπειρογνομώνων και αντιπροσώπων της Επιτροπής και των ομολόγων τους στις επαγγελματικές οργανώσεις. Επίσης, η Επιτροπή προβαίνει, αν και σπάνια, σε ακροάσεις ενδιαφερομένων σε ευαίσθητους τομείς ή σε τομείς εν κρίσει όπως: η ατομική ενέργεια, η σιδηροοργία και η υφαντουργία.

Σε μία δεύτερη φάση, η διαδικασία εκτυλίσσεται σε επίπεδο Συμβουλίου και Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper). Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής παρεμβαίνουν, με συμβουλευτικό ρόλο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Στο στάδιο αυτό παρατηρούμε ωστόσο ότι οι ευρωπαϊκές ομάδες δεν παίζουν παρά έναν περιθωριακό ρόλο: έτσι, η δράση του COPA περιορίζεται στην οργάνωση διαδηλώσεων των αγροτών κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων των γεωργικών Συμβουλίων στις Βρυξέλλες ή στο Λουξεμβούργο και στην αποστολή μηνυμάτων και τηλεγραφημάτων στο Συμβούλιο. Η δεύτερη αυτή φάση χαρακτηρίζεται ουσιαστικά από τον καθοριστικό ρόλο της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων και των ομάδων εργασίας της που απαρτίζονται από επίσημους εμπειρογνώμονες. Αυτό σημαίνει ότι τα Κράτη μέλη μπορούν ν' αναπτύξουν μία αξιοσημείωτη ικανότητα επιρροής κατά τη διάρκεια της διαδικασίας διαπραγμάτευσης στην οποία συμμετέχει και ένας εκπρόσωπος της Επιτροπής. Εάν δε η συμφωνία έχει συναφθεί σε επίπεδο εμπειρογνομώνων ή μονίμων αντιπροσώπων, εγγράφεται στον κατάλογο Α και είναι, κατά κανόνα, αυτόματα επικυρώνεται από το Συμβούλιο. Λόγω μάλιστα του πρωταρχικού ρόλου που έχουν τα κράτη μέλη, οι εθνικές ομάδες βρίσκουν τις παραδοσιακές τους προσβάσεις στις αρχές των χωρών τους. Στον γεωργικό τομέα λόγου χάρη, η σύμπτωση θέσεων των γεωργικών οργανώσεων

και της γαλλικής κυβέρνησης δείχνει την ικανότητα επιρροής των οργανώσεων αυτών στα εθνικά κέντρα λήψης αποφάσεων τα οποία συμμετέχουν ευθέως στη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων. Τελικά, η διαιτησία πραγματοποιείται στο Συμβούλιο χάραξη στο συμβιβασμό που επιζητείται από τα Κράτη μέλη μετά από πρόταση της Επιτροπής. Εντούτοις, ακόμα και στη γαλλική περίπτωση, οι θέσεις των επαγγελματικών οργανώσεων και ειδικά της FNSEA δεν συμπίπτουν πάντα μ' εκείνες της κυβέρνησης: μία τέτοια διάσταση κυβέρνησης και επαγγελματικών οργανώσεων παρατηρήθηκε στη διάρκεια της κρίσης του 1965.

Στη διάρκεια της πρώτης φάσης, η Επιτροπή αναλαμβάνει εισηγητικό και καθοδηγητικό ρόλο: επεξεργάζεται τις προτάσεις συνδιαλεγόμενη με τις κυβερνήσεις, τις διοικήσεις, τους εμπειρογνώμονες, και συμβουλευόμενη κυρίως τις συσταθείσες σε ευρωπαϊκό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικές ομάδες. Στη φάση αυτή τα μέλη του Συμβουλίου, οι αντιπρόσωποι τους και οι επίσημοι εμπειρογνώμονες τους, παίρνουν τις τελικές αποφάσεις στη βάση προτάσεων ή συμβιβασμών που έχει επεξεργασθεί η Επιτροπή. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 70, η προβλεπόμενη αρχική ισορροπία των δύο θεσμών τροποποιήθηκε προς όφελος του Συμβουλίου: η αυξανόμενη εξουσία των Κρατών μελών συνέβαλε στο να του δοθεί ένας προεξάρχων ρόλος μέσα στο κοινοτικό σύστημα. «Καμένη» από τις κρίσεις του 1963 και 1965, η Επιτροπή έγινε πιο επιφυλακτική ζητώντας την εγγύηση του Συμβουλίου, πρώτου εισάγει τις δικές της πρωτοβουλίες, και πολλαπλασιάζοντας τις προκαταρκτικές επαφές με τα Κράτη μέλη και τις διοικήσεις τους. Οι πρωτοβουλίες της περιορίστηκαν και ο δυναμισμός της χάθηκε. Βεβαίως, η Επιτροπή επωφελείται από τα πλεονεκτήματα που της προσφέρει η υψηλή αρμοδιότητα και το πολιτικό και προσωπικό κύρος των μελών της, όμως η διοίκηση της, παρά τις αναντίρρητες αρετές της, υπερφορτώνεται συχνά από τον αναδομήθηκε μετά την συγχώνευση των εκτελεστικών οργάνων των τριών Κοινοτήτων το 1967 και την είσοδο της Μεγάλης Βρετανίας στην Κοινότητα το 1973.

Κάτω από την επίδραση των παραγόντων αυτών, η θέση της Επιτροπής εξασθενεί, πόσο μάλλον όταν, εμφανέστατα, υπάρχει έλλειψη σημαντικών στηρίξεων: ορισμένα Κράτη μέλη που της παρέχουν συνήθως στήριξη, εκδηλώνουν κάποιους ενδοιασμούς αναλόγα με τα συμφερόντά τους. Οι κοινωνικο-οικονομικές ομάδες που την περιστοιχίζουν δεν έχουν σταθερές θέσεις καθώς οι δομές τους είναι ακόμα εύθραυστες σε σύγκριση με τις εθνικές ομάδες. Ο παλαιός της σύμμαχος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αφενός δεν έχει αρκετή εξουσία, και αφετέρου ορισμένες φορές ασκεί μία πιο κριτική λειτουργία απέναντί της. Στερούμενη ενός σταθερού πυρήνα η Επιτροπή δεν αντισταθμίζει τις εξουσίες των Κρατών μελών. Έτσι, για να καλύ-

ψει το πολιτικό κενό που εμποδίζει τη δράση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή, υπολογίζοντας στη στήριξη του Δικαστηρίου, στρέφεται αποφασιστικά προς το ΕΚ και αναζητεί στηρίγματα στις οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις και σε νέους πολιτικούς δρώντες.

Στη διάρκεια των περίπλοκων διαπραγματεύσεων της δεύτερης φάσης, η Επιτροπή αναλαμβάνει τον ρόλο του τηρητή της συνθήκης και του διαμεσολαβητή ενώπιον των Κρατών μελών που επιδιώκουν την επικράτηση των δικαιωμάτων τους ποντάροντας στη ισχύ τους. Πράγματι, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει τη συνθήκη με την πρόταση της, η οποία δεν μπορεί να τροποποιηθεί παρά μόνο με ομοφωνία των μελών του Συμβουλίου, αλλά και με τη μόνιμη δράση της και τη στήριξη που είναι δυνατόν να της παρέχουν ορισμένα Κράτη και ομάδες συμφερόντων. Σχεδόν πάντοτε βρίσκονται ένα ή περισσότερα Κράτη που ένα βασικό τους συμφέρον συμπίπτει με τη γραμμή που έχει προταθεί από την Επιτροπή: η Γαλλία και η Ιταλία στο γεωργικό τομέα, η Γερμανία στο βιομηχανικό τομέα, η Αγγλία στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής. Συνήθως οι αποφάσεις είναι αποτέλεσμα μακροχρόνιων διαπραγματεύσεων και διαιτησιών ανάμεσα σε κοινοτικές προτεραιότητες και στα συμφέροντα των Κρατών μελών σε διάφορους τομείς. Το «πακέτο» ή η σφαιρική συμφωνία είναι η σαφέστερη έκφραση τους.

Η διαδικασία αυτή έγινε ακόμη πιο πολύπλοκη αφής στιγμής, μετά την κρίση του 1965, η εφαρμογή του κανόνα της ομοφωνίας διατηρήθηκε για τις υποθέσεις εκείνες που ένα Κράτος θεωρούσε ότι αγγίζουν ζωτικά του συμφέροντα. Ασφαλώς, μέσα στην κοινοτική πρακτική, δεδομένου ότι το Συμβούλιο επιδιώκει συνήθως να λαμβάνει συναινετικές αποφάσεις, η διαφορά μεταξύ ομοφωνίας και πλειοψηφίας απαλείφθηκε. Στην πραγματικότητα, η ειδική πλειοψηφία διευκολύνει την αναζήτηση ενός συμβιβασμού επιφυλάσσοντας μία ισχυρή θέση στην πλειοψηφούσα ομάδα: η μειοψηφούσα ομάδα είναι έτοιμη να συμβιβαστεί γνωρίζοντας ότι μία απόφαση μπορεί κάλλιστα να ληφθεί χωρίς εκείνην. Από την πλευρά της η πλειοψηφούσα ομάδα είναι διατεθειμένη να κάνει παραχωρήσεις εν όψει μιάς συναίνεσης, γνωρίζοντας ότι οι σημαντικότερες αποφάσεις χρειάζονται τη συμφωνία όσο είναι δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού μελών για την εφαρμογή των υιοθετούμενων μέτρων. Υπό το φως της κοινοτικής εμπειρίας, η διαφορά μεταξύ προσφυγής στην ομοφωνία και προσφυγής στην ειδική πλειοψηφία είναι θεμελιώδης: η πρώτη επιβραδύνει όταν δεν παραλύει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η δεύτερη την επιταχύνει και διευκολύνει τους συμβιβασμούς. Με την είσοδο των τριών νέων μελών και την προοπτική μιάς νέας διεύρυνσης, η διαφορά μεταξύ των δύο διαδικασιών κινδυνεύει να πάρει μεγαλύ-

αία μετά το πλήγμα της «άδειας καρέκλας» και της «κοινής ασυμφωνίας» του Λουξεμβούργου. Αυτή όμως η μερική επιστροφή στο πνεύμα των πρωτογενών επιτελέστηκε με καθυστέρηση είκοσι πέντε ετών. Αναπόφευκτη, σίγουρα, επιστροφή καθώς στην Κοινότητα των Δώδεκα, το σύστημα λήψης αποφάσεων διατρέχει ακόμη μεγαλύτερο κίνδυνο ν' αδρανοποιηθεί. Στο ίδιο μεταρρυθμιστικό πνεύμα, τα Κράτη μέλη αναγνώρισαν την ανάγκη να διασυνδέσουν πιο στενά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το Συμβούλιο, στις ρυθμίσεις της εσωτερικής αγοράς: έκτοτε οι οδηγίες και οι αποφάσεις υιοθετούνται με ειδική πλειοψηφία «σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Μέσα στο πλαίσιο της νέας αυτής διαδικασίας, το ΕΚ μπορεί να προτείνει τροπολογίες με την πλειοψηφία των μελών του. Κατά το παράδειγμα του Συμβουλίου που δεν μπορούσε να αποστασιοποιηθεί από τις προτάσεις της Επιτροπής παρά μόνο με προσφυγή στην ομοφωνία, απαιτείται επίσης ομοφωνία όταν το Συμβούλιο απορρίπτει τις τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η διαδικασία αυτή ευνοεί και στις δύο περιπτώσεις την ενίσχυση των κοινοτικών θεσμών.

Οι τροποποιήσεις στην πρώτη φάση είχαν ήδη εισαχθεί στην πράξη. Λόγω της αύξησης των καθηκόντων της και του φόρτου εργασίας, η Επιτροπή διεύρυνε την προσφυγή σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες του οποίους συνδέει ολόένα και στενότερα με το έργο της επεξεργασίας εμπιστευόμενης σ' αυτούς «πακέτα» καθηκόντων. Το επίπονο έργο της εφαρμογής της Ενιαίας Πράξης ανάγκασε την Επιτροπή ν' αναπτύξει περισσότερο τις συμβουλευτικές πρακτικές και να εμπιστευθεί ορισμένες εργασίες σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες που παρέχουν ορισμένες φορές υπηρεσίες στην κοινοτική διοίκηση. Επίσης, συχνά ανατίθενται ορισμένα καθήκοντα μελέτης ή καινοτομίας σε γραφεία εμπειρογνομόνων. Η πρακτική αυτή, που αποδείχτηκε χρήσιμη, εγείρει ωστόσο ένα θεμελιώδες ερώτημα: θα μπορέσει η Επιτροπή να κρατήσει τον έλεγχο του δικτύου των εξωτερικών εμπειρογνομόνων ή θα κατακτηθεί προοδευτικά απ' αυτούς και θα καταστεί πιο διαπερατή σε υπόγειες ισχυρές επιδράσεις που ενεργούν στο εσωτερικό της;

Ασφαλώς, θα μπορούσαμε να επικαλεστούμε το πλεονέκτημα μιάς μεγαλύτερης διαφάνειας. Προς το παρόν υπάρχει διαφάνεια προς όφελος μόνον ορισμένων εμπειρογνομόνων ή συμβουλευτικών γραφείων που οι υπηρεσίες τους είναι επίσης στην διάθεση όποιου προσφέρει τα περισσότερα. Δεν ασκούμε κριτική σε μιά μέθοδο που φαίνεται να έχει ένα λαμπρό μέλλον σε διάφορους τομείς, επισημαίνουμε απλώς τις ανωμαλίες που θα μπορούσε να γεννήσει η έλλειψη αποτελεσματικού ελέγχου, κατεύθυνσης των εργασιών των εμπειρογνομόνων και αποφασιστικότητας όσον αφορά τις διάφορες προτεινόμενες επιλογές.

Η ίδια ανάγκη ενημέρωσης και ποικίλων πληροφοριών ωθεί την Επιτροπή να διευρύνει τον κύκλο των συμβουλευτικών πρακτικών με επαγγελματικούς οργανισμούς, πληθαίνοντας τις ανταλλαγές της ιδίως με τις κοινωνικο-οικονομικές ομάδες. Έτσι, απέκτησε τη συνήθεια να συμβουλευτείται όχι μόνον κοινοτικές ομάδες, αλλά και εθνικές ομάδες και μεγάλες επιχειρήσεις. Παράλληλα, εφαρμόζει την πολιτική της διαφάνειας ευνοώντας τις ανταλλαγές: δέχεται περισσότερα πληροφορίες, γνώσεις και εμπειρίες, και εγκαθιστά με τη σειρά της, καθημερινές και πολύμορφες επαφές ώστε να μην υποχρεώνεται να κατασκευάζει κοινοτικούς νόμους κλεισμένη στον γυάλινο πύργο της. Έχει επίσης τη δυνατότητα να έλθει σε πιο άμεση επαφή με την πραγματικότητα που της προσφέρει μιά πιστότερη εικόνα των εθνικών και τοπικών διαφορών. Ταυτόχρονα όμως, εκτίθεται περισσότερο σε πιο άμεσες επιρροές όπως και στον κίνδυνο μιάς κάποιας σύγχυσης καθώς οι γνώμες και οι γνωμοδοτήσεις τείνουν να υποκαταστήσουν, σε μεγάλο μέρος, έναν αυτόνομο και βαθύ προβληματισμό. Καθώς ο χρόνος και οι δυνατότητες δεν μπορούν νά ανταποκριθούν επαρκώς στην αύξηση των απαιτήσεων και των αναγκών, η Επιτροπή υιοθετεί πιο πραγματιστικές και πολύμορφες λύσεις ανάλογες με τους τομείς δραστηριότητας έως ώτου επανεξετάσει την ουσία του κάθε προβλήματος για να βρει μιά ισορροπημένη λύση. Η αναζήτηση αυτή επιφέρει επίσης μιά εσωτερική αναδιάρθρωση ώστε να καταπολεμηθούν τα στεγανά που δημιουργούν ρήξεις στις γενικές κατευθύνσεις. Απελευθέρωση από τα στεγανά μέσα και έξω από την Επιτροπή, δημιουργία οριζοντίων δικτύων ώστε να υπερπηδηθούν τα διοικητικά εμπόδια, εγκατάσταση πιο λεπτών διαδικασιών, λιγότερο ιεραρχημένων και περισσότερο προσαρμόσιμων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, αυτές να είναι οι έγνοιες της Επιτροπής. Όσον αφορά στην αποτελεσματική διοίκηση, η Επιτροπή οφείλει, κατά τα πρότυπα των γιγαντιαίων επιχειρήσεων, να «αντιστρέψει την πυραμίδα». Η ανεστραμμένη πυραμίδα έχει ως συνέπεια τον πολλαπλασιασμό των οριζοντίων ανταλλαγών, των πολλαπλών δικτύων, αλλά και μιά αποφασιστική ηγεσία. Αν προς το παρόν κανείς δεν αμφισβητεί την ηγεσία της Επιτροπής που ασκείται από τον Πρόεδρο της Ζάκ Ντελόρ, είναι σίγουρο ότι η νέα αυτή προσέγγιση επαναθέτει με οξύτητα το πρόβλημα του διορισμού και της λειτουργίας του προέδρου, της στήριξης που έχει, ακόμη και της προσωπικότητας του αρχηγού. Έτσι, οι διάφοροι αυτοί παράγοντες, σε συνδυασμό με τα δίκτυα που αναπτύσσονται εντός όπως και εκτός της διοίκησης, ασκούν συγκλίνουσες πιέσεις προς την κατεύθυνση μιάς ευρωπαϊκής κυβέρνησης.

3. Ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η δεύτερη φάση δέχεται ένα ριζικότερο μετασχηματισμό: η πρόταση της Επιτροπής συνοδευόμενη από τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (χωρίς να εξαιρούνται άλλες γνώμες και απόψεις) περνά από το «μύλο» του Συμβουλίου, δηλαδή της Coreper και των ομάδων εργασίας της στις οποίες συμμετέχουν και αντιπρόσωποι της Επιτροπής. Έτσι το Συμβούλιο καταλήγει σε μία κοινή θέση που επαναδιαβιβάζεται ξανά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο παρουσιάζει και εξηγεί την κοινή θέση στο ΕΚ. Το ίδιο γίνεται και με την Επιτροπή η οποία είναι υποχρεωμένη να διορθώσει την αρχική της πρόταση για να επιτρέψει στο Συμβούλιο να υιοθετήσει μία κοινή θέση.

Ακολουθεί μία δεύτερη ανάγνωση καταρχήν από το Κοινοβούλιο και έπειτα από το Συμβούλιο. Κατά τη διάρκεια της δεύτερης αυτής φάσης το Κοινοβούλιο αποφασίζει επί της κοινής θέσης του Συμβουλίου. Εάν σε μία προθεσμία τριών μηνών εγκρίνει την κοινή πρόταση ή αν δεν αποφανθεί, το Συμβούλιο υιοθετεί οριστικά την κοινή θέση με ειδική πλειοψηφία. Κατά τη διάρκεια όμως της προθεσμίας αυτής το ΕΚ μπορεί ν' αποφασίσει, με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών που το συνθέτουν, είτε να τροποποιήσει, είτε ν' απορρίψει την κοινή θέση. Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απορρίψει την κοινή θέση το Συμβούλιο δεν μπορεί ν' αποφασίσει παρά με ομοφωνία: μόνο μ' αυτήν την προϋπόθεση αυτή θα μπορέσει να εγκρίνει, χωρίς τροποποιήσεις, την κοινή θέση. Για μία ακόμη φορά η ομοφωνία είναι μία ασπίδα που προστατεύει τους κοινοτικούς θεσμούς.

Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίσει με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του να τροποποιήσει την κοινή θέση, η Επιτροπή έχει στη διάθεσή της έναν μήνα για να επανεξετάσει την πρόταση και τις τροπολογίες και να διατυπώσει μία «αναθεωρημένη πρόταση». Η Επιτροπή είναι ελεύθερη να τροποποιήσει την πρόταση της, ακολουθώντας εδώ ένα γενικό κανόνα της Κοινοτητας, και να διατηρήσει τις τροπολογίες που της φαίνονται δικαιολογημένες. Η τροποποιημένη πλέον πρόταση μπορεί να υιοθετηθεί από το Συμβούλιο που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και δεν μπορεί να διαφοροποιηθεί απ' αυτήν παρά μόνο με ομοφωνία. Με την ίδια λογική, το Συμβούλιο είναι αρμόδιο να επανεξετάσει τις τροπολογίες που προτάθηκαν από το Κοινοβούλιο και δεν έγιναν δεκτές από την Επιτροπή. Η Επιτροπή λοιπόν, έχει το ρόλο ενός φίλτρου των κοινοβουλευτικών τροπολογιών και η απόφασή της προστατεύεται από την ομοφωνία. Κατά συνέπεια διαθέτει μία εξουσία σημαντικότερη απ' εκείνη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με την αρχική κατανομή των εξουσιών μέσα στην Κοινότητα. Παρά

τον κυρίαρχο ρόλο της η Επιτροπή είναι ανοικτή στις προτάσεις τροπολογιών του Κοινοβουλίου: από το 1987, σε σύνολο 1724 τροπολογιών έγιναν δεκτές 1052, εκ των οποίων 719 υιοθετήθηκαν οριστικά από το Συμβούλιο.¹

Προφανώς, η νέα αυτή διαδικασία «συνεργασίας» αυξάνει το κύρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου χωρίς ωστόσο να του αποδίδει μία πραγματική εξουσία συναπόφασης που θά ήταν αποτελεσματική μόνο σε περίπτωση προσχώρησης, διασύνδεσης και με κάποιο μέτρο σε ζητήματα προϋπολογισμού. Ως προς την εσωτερική αγορά, το Κοινοβούλιο είναι άμεσα συνδεδεμένο με την Επιτροπή και το Συμβούλιο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η επιρροή του έχει αναμφισβήτητα αυξηθεί, όπως παράλληλα και η ευθύνη του και ο φόρτος εργασίας του. Πράγματι, η διπλή ανάγνωση ενός αυξανόμενου αριθμού οδηγιών, ρυθμίσεων και αποφάσεων, αντιπροσωπεύει μία βαριά υπερφόρτωση την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην σημερινή μορφή του και με τα μέσα που διαθέτει, δυσκολεύεται να επωμισθεί. Πόσο μάλλον, όταν ταυτόχρονα με την αύξηση του αριθμού των πράξεων και την επέκταση των πεδίων δραστηριοτήτων, οι προθεσμίες διαρκώς στενεύουν.

Η ικανότητα του σε ζητήματα ανάλυσης δεν είναι στο ύψος των απαιτήσεων. Η δε υποστήριξη των εμπειρογνομόνων από τους οποίους περιστοιχίζεται δεν είναι επαρκής σε σχέση με τόν όγκο και την ποικιλία των χειριζομένων υποθέσεων. Πράγματι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει μία ασθενή υποδομή σε σύγκριση με τα εθνικά κοινοβούλια και πολύ περισσότερο με το Αμερικανικό Κογκρέσο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί μία πολύ πυκνή νομοθετική δραστηριότητα, σ' ένα καινοτόμο έργο που απευθύνεται σε δώδεκα χώρες οι οποίες, παρά τα κοινά τους στοιχεία, διαθέτουν μία μεγάλη ποικιλία νομοθεσιών, συνηθειών και συμπεριφορών. Μπορεί άραγε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εκπληρώσει αποτελεσματικά τη λειτουργία του στις τρέχουσες συνθήκες; Δεν κινδυνεύει να ξεπερασθεί από ζητήματα υψηλών τεχνικών απαιτήσεων ή να κατακλυσθεί από ρυθμιστικές λεπτομέρειες και να χάσει την ουσία; Η διάχυση των δραστηριοτήτων αυτών γίνεται σε βάρος της ικανότητας του να χαράξει θεμελιώδεις επιλογές πάνω στα πρωτεύοντα ερωτήματα; Δεδομένου του όγκου των υποθέσεων που χειρίζεται οι ευρωβουλευτές και οι βοηθοί τους, πως θά κατορθώσουν να δαμάσουν αυτή τη διαδικασία που διαρκώς διογκώνεται κατακλυζόμενη από τεχνικές τις περισσότερες φορές ρυθμίσεις;

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν θα μπορέσει ν' αποφύγει επί πολύ το παρακάτω δίλημμα: είτε θα προσφεύγει συχνότερα σε εμπειρογνώμονες αναλυτές και σε βοηθούς όπως το Αμερικανικό Κογκρέσο, είτε θα πρέπει να δεχθεί την ιδέα ότι δεν θα μπορέσει να κυριαρχεί και να ελέγχει στά πά-

ντα και θά επικεντρωθεί στο ουσιαστικό. Οποια κι αν είναι η επιλογή του, φαίνεται ότι σύντομα θα υποχρεωθεί να δεχθεί ότι ο νομοθετικός του ρόλος πρέπει να περιοριστεί στην επεξεργασία των νόμων και των οδηγιών (νόμοι-πλαίσια) αφήνοντας τα εκτελεστικά όργανα την εξουσία να συμπληρώσουν τους νόμους με ρυθμίσεις εκτέλεσης, και τα εθνικά κοινοβούλια να μεταφέρουν τις οδηγίες στις εθνικές νομοθεσίες. Για να μην αφεθούν οι ρυθμίσεις στη διακριτική ευχέρεια του κοινοτικού εκτελεστικού οργάνου, μπορούν να επινοηθούν δύο κατηγορίες: η πρώτη κατηγορία θά εξαρτάται αποκλειστικά από την Επιτροπή, η δεύτερη θά είναι υποχρεωμένη να δεχθεί ένα κοινοβουλευτικό έλεγχο με αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για παράδειγμα με αίτημα πενήντα βουλευτών περίπου ή μιάς ομάδας συνδεδεμένης με μιά ευρωπαϊκή ομοσπονδία, ή δύο άλλων ομάδων τουλάχιστον. Έτσι αντί να διασκορπίζονται οι ευρωπαίοι βουλευτές θα μπορούσαν να επικεντρώνονται περισσότερο στα πρωταρχικά ζητήματα και στον προσδιορισμό των μεγάλων επιλογών, διατηρώντας όμως την δυνατότητα να παρεμβαίνουν σε τεχνικά ή επιμέρους ζητήματα όταν το κρίνουν απαραίτητο. Έτσι παύουν να δίνουν την ψευδαίσθηση ενός αποτελεσματικού δημοκρατικού ελέγχου, ενισχύοντας την εξουσία και την αξιοπιστία τους. Πάντως, αν δεν γίνουν μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό υπάρχει ο κίνδυνος η ψευδαίσθηση μιάς δημοκρατικής συμμετοχής να διαιωνίζεται με τέτοιο μάλιστα τρόπο ώστε, η αύξηση των εξουσιών του Κοινοβουλίου να μην κατορθώνει να αναπληρώσει το δημοκρατικό έλλειμμα. Την αύξηση των εξουσιών του ΕΚ θα πρέπει να συνοδεύει μιά αναθεώρηση των μεθόδων εάν δεν θέλουμε να πνιγούν οι ευρωπαίοι βουλευτές από μιά χιονοστιβάδα δύσκολων αν όχι ανεξέλεγκτων υποθέσεων.

Βεβαίως, παρά τις δυσκολίες αυτές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προορίζεται, ως έκφραση της λαϊκής νομιμοποίησης, ν' αναλάβει τη νομοθετική εξουσία και να ασκήσει τον δημοκρατικό έλεγχο μέσα στην Κοινότητα. Η πληθώρα όμως των θεμάτων και των τομέων αφήνει να πλανώνται αβεβαιότητες για την πραγματική του ικανότητα να επωμισθεί πλήρως, υπό τις υπάρχουσες συνθήκες, τις ευθύνες του οι οποίες θα αυξάνονται διαρκώς από το μέγεθος των εξωτερικών σχέσεων και της ασφάλειας στο πλαίσιο της Πολιτικής Ένωσης. Η Επιτροπή μάλιστα, αν και καλύτερα δομημένη, δεν βρήκε ακόμη μιά σταθερή λύση για ν' απαλλαγεί από την υπερφόρτωση με την οποία την επιβαρύνει η εσωτερική αγορά και οι νέες της διαστάσεις. Εξού και η ανάγκη να προσαρμοστούν οι λειτουργίες της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου στην αύξηση των καθηκόντων και των απαιτήσεων. Είναι ακόμα απαραίτητο να εφοδιασθούν οι κοινοτικοί θεσμοί με τα μέσα άσκησης καθηκόντων που, υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες, τα Κράτη μέλη δεν μπορούν να ασκήσουν μεμονομένα με την ίδια αποτελεσματικότητα. Ο-

ταν οι κοινοτικοί θεσμοί, όπως όλοι οι άλλοι δημόσιοι θεσμοί, στερούνται επαρκών πόρων δηλαδή ανθρώπων και μέσων, καθίστανται περισσότερο διαβλητοί και τρωτοί και είναι πιο εκτεθειμένοι στην επιρροή των ομάδων συμφερόντων. Εάν οι θεσμοί έχουν ανάγκη να αναπτύξουν γύρω τους δίκτυα ομάδων και εμπειρογνομόνων, έχουν επίσης την ανάγκη να διασφαλίσουν την αυτονομία τους. Η αυτονομία αυτή παρουσιάζει κάποιο κόστος. Πράγματι, από τότε που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει πιο αποτελεσματικές εξουσίες χάρη στο σύστημα «συνεργασίας», έχει γίνει στόχος των διαφόρων ομάδων συμφερόντων. Το ΕΚ άρχισε ουσιαστικά να τραβά την προσοχή των διαφόρων ομάδων συμφερόντων μετά την απευθείας εκλογή του το 1979. Αυτή η προσέγγιση διευκολύνθηκε από την παρουσία πολλών ευρωβουλευτών που, όπως συμβαίνει και στα εθνικά κοινοβούλια, προέρχονται από επαγγελματικές οργανώσεις ή πρόσκεινται σ' αυτές. Εξάλλου, οι επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ομαδοποιούν τους βουλευτές ανάλογα με τις προσηλώσεις τους, τις γνώσεις ή τα συμφέροντά τους, συνιστούν προνομιακούς στόχους για τους κοινωνικούς δρώντες και τις ομάδες συμφερόντων. Στόχοι που έχουν κάθε λόγο να επιδιώκονται για την διεκπεραίωση της σημαντικής προκαταρκτικής εργασίας που επιτελείται στις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Σε τέτοιο βαθμό ώστε, κάποια κοινοβούλια αποφάσισαν, σε επίπεδο κανονισμού αλλά και στην πρακτική τους, ότι οι τεχνικές ή οι κρινόμενες ως δευτερεύουσες πράξεις εξαρτώνται από την αρμοδιότητα των επιτροπών. Η μέθοδος αυτή θα μπορούσε σίγουρα να εφαρμοσθεί και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μέσα σε σαφή πλαίσια, και κάτω από τον έλεγχο των ευρωβουλευτών οι οποίοι, θα έχουν, δοθείσης ευκαιρίας, τη δυνατότητα να φέρουν στην ολομέλεια μιά υπόθεση την οποία χειρίζεται μιά επιτροπή. Όπως βλέπουμε ορισμένες φαινομενικά τεχνικές υποθέσεις, εγείρουν κάποτε προβλήματα αρχών ή πολιτικών επιλογών. Στο βαθμό που οι ομάδες συμφερόντων κατευθύνουν τις ενέργειές τους προς ένα θεσμό επιδιώκοντας να επηρεάσουν τις αποφάσεις του, μπορούν ν' αποτελέσουν πολύτιμους δείκτες για το ρόλο και τις εξουσίες του θεσμού αυτού πόσο μάλλον που, αρνούμενες συνήθως να επιδοθούν σε άσκοπες πράξεις, σκοπεύουν γενικά στο μέγιστο της αποτελεσματικότητας. Έτσι, η μελέτη των ομάδων συμφερόντων επιτρέπει να εκτιμηθεί η επιρροή τους αλλά και η σημασία που αποδίδουν σ' ένα θεσμό μέσα στο πολιτικό σύστημα. Έτσι, η απ' ευθείας εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και η ενίσχυση της εξουσίας του συνέβαλαν στην μεταμόρφωση των σχέσεων του Κοινοβουλίου με τις ομάδες συμφερόντων. Παρά την απόσταση ανάμεσα στα εθνικά κοινοβούλια που διαθέτουν νομοθετική εξουσία, εξουσία επι του προϋπολογισμού, και εξουσία πολιτικού ελέγχου, και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που δεν διαθέτει ακόμη τόσο εκτεταμένες εξουσίες, οι ομάδες συμ-

φερόντων έχουν υιοθετήσει μία αντίστοιχη προσέγγιση και στρατηγική. Εκτός από την παραδοσιακή δράση που ασκούν εκ των έξω, η προσέγγιση τους συνίσταται στην τοποθέτηση αντιπροσώπων τους στους θεσμούς προωθώντας την εκλογή των ηγετών των ομάδων ή των προσώπων που ανήκουν στο περιβάλλον τους. Αυτοί οι «εντεταλμένοι» των ομάδων συμφερόντων είναι μέλη των κοινοβουλευτικών ομάδων των κομμάτων με τα οποία διατηρούν προνομιακές σχέσεις. Επίσης είναι μέλη επιτροπών που η δραστηριότητά τους συνδέεται άμεσα με τους στόχους των ομάδων συμφερόντων. Αυτή η στρατηγική διείσδυσης στηρίζεται σε μία σειρά ενεργειών που αποβλέπουν στην εκ των έξω παρέμβαση στις κοινοβουλευτικές πράξεις. Όπως οι κλασσικές μέθοδοι πίεσης, η δραστηριότητα αυτή είναι πολύπλευρη: αποστολή μελετών και ειδικευμένων τεκμηριώσεων, εκθέσεων και επιστολών, διατύπωση γνώμων και λήψη θέσεων, συστηματικές επαφές με την χρήση πλαγίων μέσων επιρροής, μέσω των ΜΜΕ και της κοινής γνώμης, οργάνωση μαζικών διαδηλώσεων. Αξιοποιώντας τις δυνατότητες πίεσης ανάλογα με πόρους τους, οι ομάδες συμφερόντων χρησιμοποιούν επίσης τα δίκτυα των σχέσεων τους με τα πολιτικά κόμματα και τους ηγέτες τους, με τις κοινοβουλευτικές ομάδες και τους βουλευτές. Τέλος, ασκούν επιρροή και μέσω των ακροάσεων που οργανώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και με την διαμεσολάβηση εμπειρογνομόνων, τους οποίους συμβουλευεται το ΕΚ, που σε πολλές περιπτώσεις, έχουν στενούς δεσμούς με τις ομάδες συμφερόντων.²

Κεφάλαιο II

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΤΥΠΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νέος στόχος των ομάδων συμφερόντων

Η εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τράβηξε το ολοένα αυξανόμενο ενδιαφέρον των ομάδων συμφερόντων. Το παράδειγμα των γεωργικών τιμών είναι ενδεικτικό ως προς αυτό. Αμέσως μετά την απόρριψη του προϋπολογισμού του 1979, το Κοινοβούλιο αποφάνθηκε, μέσω της έκθεσης Delatte, σχετικά με τον έλεγχο των πλεοναζόντων προϊόντων. Επέμενε να δοθεί προτεραιότητα στο ερώτημα αυτό και αρνιόταν να προγραμματίσει οιαδήποτε αύξηση τιμών. Οι γεωργικοί οργανισμοί αντέδρασαν ζωντανά. Το 1981 οργανώθηκαν μεγάλες διαδηλώσεις. Οι αγρότες άρχισαν να εγκαταλείπουν τις εκμεταλλεύσεις τους επειδή τα έσοδά τους μειώνονταν εξαιτίας της πολιτικής ελέγχου των τιμών. Η πολιτική αυτή ήταν, στην πραγματικότητα, ο μόνος συμβιβασμός στον οποίο είχε κατορθώσει να καταλήξει το Συμβούλιο. Οι προσπάθειες του κ. Gundelach να συνδέσει την πολιτική των τιμών με τα εισοδήματα και να προτείνει μία εισφορά επί της συγκομιδής των πλεοναζόντων προϊόντων εξανεμίσθηκαν από τις ενέργειες των διαδηλωτών. Τρομοκρατημένοι από τις βίαιες αντιδράσεις, οι βουλευτές του ΡΡΕ, του φιλελεύθερης ομάδας και της ομάδας ΔΕΡ συμφώνησαν στη συνέχεια να στηρίξουν μία κοινή άνοδο των τιμών.³

Ένα άλλο παράδειγμα αποτελεί η πρόταση οδηγίας για την ενημέρωση και διαβούλευση των εργαζομένων σε επιχειρήσεις με σύνθετη δομή, που συζητήθηκε στα 1981-1982. Φοβούμενες την υιοθέτηση της οδηγίας Vredeling, η UNICE και η εργοδοσία άσκησαν ισχυρές πιέσεις, κυρίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης και των αντιμαχόμενων επιρροών που έφερε στην επιφάνεια το σχέδιο οδηγίας, οι ενδιαφερόμενες οργανώσεις και χώροι προσέφυγαν σε κάθε είδους τακτική, από ανασταλτικά μέτρα έως απειλές. Έτσι, κύκλοι ευρωπαϊκών και αμερικανικών επιχειρήσεων απείλησαν ν' αναθεωρήσουν τα επενδυτικά τους σχέδια

αν η Κοινότητα τους επέβαλε την υποχρέωση πληροφόρησης των εργαζομένων για τα στρατηγικά σχέδια της εταιρείας και την προσμέτρηση της γνώμης τους. Όσο για τα μετριοπαθή συνδικάτα της CES απείλησαν με τη σειρά τους ν' αποσύρουν την εμπιστοσύνη τους από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς σε περίπτωση υποχώρησης στο σημείο τούτο. Αντίθετα, η θέση της ευρωπαϊκής εργοδοσίας ωφελήθηκε από τη στήριξη οργανισμών, ομάδων συμφερόντων και πολλών επιχειρήσεων. Έτσι, για παράδειγμα, η γαλλική θυγατρική μιάς αμερικανικής πολυεθνικής, σε επιστολή της στον πρόεδρο του ΕΚ, επισύρει την προσοχή του στους κινδύνους που ενέχει η πρόταση οδηγίας και στις απορρέουσες υποχρεώσεις οι οποίες θα μπορούσαν να απειλήσουν την αυτονομία και την ελευθερία λήψης αποφάσεων του εργοστασίου τους στη Γαλλία.

Η ομάδα των ταμειωτηρίων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εκτίμησε ότι ήταν «επιτακτικό να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των πιστωτικών ιδρυμάτων». Καταλήγουν δε στο εξής: «τα Ταμειωτήρια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα επιθυμούσαν να τροποποιήσει η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων την πρόταση της παίρνοντας υπόψη, από τη μία πλευρά την ιδιαίτερη κατάσταση του πιστωτικού τομέα και, από την άλλη, το άσκοπο κάποιων διατάξεων και υποχρεώσεων της πρότασης. Ορισμένες οργανώσεις μέλη, πράγματι, είναι θεωρητικά αντίθετες με κάθε οδηγία στα θέματα αυτά».⁴ Η επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων και απασχόλησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διοργάνωσε ακρόαση για την πρόταση της Επιτροπής, την 21η Οκτωβρίου 1981. Αν και μεσολάβησε μιά συμφωνία αρχής ως προς τη σπουδαιότητα της πληροφόρησης και της συμβουλευτικής λειτουργίας των εργαζομένων σχετικά με τα ζητήματα που έχουν μείζονες συνέπειες στις δραστηριότητές τους, η ανταλλαγή αυτή, μολονότι δεν πέτυχε μιά συναίνεση, κατέδειξε τις αποκλίσεις όσον αφορά τους στόχους και τις προτεινόμενες λύσεις. Για παράδειγμα, η UNICE επιβεβαίωσε την πεποίθηση της ότι οι θεμελιώδεις αρχές πάνω στις οποίες η Κοινότητα οικοδόμησε τις προτάσεις της θα έπρεπε να εξετασθούν σε βάθος. Ο Γενικός Γραμματέας της εξάλλου υποστήριξε, σε επιστολή του στον Πρόεδρο της επιτροπής κοινωνικών υποθέσεων και απασχόλησης, πώς δεν τον εξέπληττε το ότι το σχέδιο της Επιτροπής αντί να ρίχνει γέφυρες προσέγγισης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, θα προκαλούσε αντίστροφα αποτελέσματα λόγω της λαθεμένης του σύλληψης.⁵ Καταλήγοντας, εξέφραζε την ελπίδα ότι η κοινοβουλευτική επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσαν να προετοιμάσουν το έδαφος για την επανάληψη σοβαρών διαβουλεύσεων με την Επιτροπή. Κατά την UNICE, τέτοιες διαβουλεύσεις υποστηριζόμενες στις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προσφέρουν την ευκαιρία μιάς βαθύτερης εξέτασης των προβλημάτων και τη δυνατότητα μιάς λύσης μέσω της οδού της

οδηγίας. Κατά βάθος, η UNICE αμφισβητούσε τη χρησιμότητα και τη σκοπιμότητα της ίδιας της οδηγίας, ζητώντας την επανεξέταση της κατά τη διάρκεια νέων διαβουλεύσεων.

Σ' ένα παράρτημα της επιστολής η UNICE επιχειρεί νά προσδιορίσει τα προβλήματα κλειδιά που παρουσίαζαν κατά τη γνώμη της ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων και απασχόλησης: η οδηγία αφορούσε ένα σημαντικό αριθμό επιχειρήσεων, ήτοι 46644 επιχειρήσεις με περισσότερους από 100 υπαλλήλους. Τα ήδη ισχύοντα εργαλεία σε κοινοτικό και διεθνές επίπεδο θα έπρεπε να εξετασθούν σε βάθος (ιδιαίτερα ο κώδικας συμπεριφοράς του ΟΟΣΑ), η απαίτηση του επαγγελματικού απορρήτου και η αναποτελεσματικότητα των μέτρων κατοχύρωσης όπως είχαν προταθεί από την Επιτροπή, η δυνατότητα «αγνόησης» που τείνει να επιβάλλει ως αξιόπιστη τη λανθασμένη άποψη σύμφωνα με την οποία οι κύριες αποφάσεις δεν λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο από τις θυγατρικές αλλά, από την μητρική επιχείρηση που ασκεί την κεντρική εξουσία, άποψη που αντιφάσκει εξάλλου με την τρέχουσα τάση αποκέντρωσης. Όσο για την υποχρέωση διαβούλευσης και κατάληξης σε μιά συμφωνία, κινδύνευε να οδηγήσει στην παραλυσία τη διαδικασία λήψης απόφασης στις αφορούμενες επιχειρήσεις. Οποια κι αν είναι η εγκυρότητα των επικαλούμενων επιχειρημάτων η UNICE επεδίωκε ν' αναπτύξει μια αναβλητική τακτική και να εξασθενίσει, αν όχι να εξουδετερώσει τα αποτελέσματα της οδηγίας. Μετά από μιά μακροχρόνια διαδικασία σηματοδοτημένη από διαβουλεύσεις, από εργασίες επιτροπής, από ακροάσεις και συζητήσεις στη βάση των τριών εκθέσεων, το ΕΚ υιοθέτησε τη γνώμη της τον Δεκέμβριο του 1982. Τον Ιούλιο του 1983, η Επιτροπή θα μεταφέρει στο Συμβούλιο την «τροποποιημένη πρόταση οδηγίας για την πληροφόρηση και τον συμβουλευτικό ρόλο των εργαζομένων», η οποία είχε προετοιμασθεί κάτω από το φώς των γνωμοδοτήσεων της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (79 ψήφοι υπέρ, 61 κατά και 11 αποχές) και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (161 ψήφοι υπέρ, 61 κατά και 84 αποχές), συνυπολογίζοντας και τις συμβουλευτικές ανταλλαγές με τους ενδιαφερομένους χώρους, τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο 1983.⁶ Στα στοιχεία που παρουσιάζονται στην έκθεση των κινήτρων, η Επιτροπή αναφέρεται διαρκώς στις προταθείσες από το Κοινοβούλιο τροπολογίες, που επιβεβαιώνουν την επίδραση που άσκησε η γνώμη του Κοινοβουλίου στην Επιτροπή. Σε πολλά πράγματι σημεία, η Επιτροπή ακολούθησε τη γνώμη του Κοινοβουλίου. Μιά εκτίμηση που αφορά την σημασία των προσβάσεων στους κοινοτικούς θεσμούς φανερώνει ότι πλάι στην Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έγινε, μετά την εκλογή του, προνομιακός στόχος των ομάδων συμφερόντων στο βαθμό που αυξήθηκε η συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η συχνότητα και η έκταση των σχέσεων μ' ένα

θεσμός είναι ένας δείκτης που επιτρέπει να εκτιμηθεί η σημασία του αποδίδουν στο θεσμό οι ομάδες. Προφανώς, οι ομάδες συμφερόντων επικεντρώνουν τις προσπάθειες τους στους θεσμούς τα ελπίζοντας να επηρεάσουν τα χαρακτηριστικά και τη συμπεριφορά τους ώστε να ωφεληθούν τα μέγιστα. Ο δείκτης αυτός δεν επιτρέπει ωστόσο να προσδιορισθεί η πραγματική εξουσία την οποία διαθέτουν οι θεσμοί μέσα στην Κοινότητα. Η επιλογή των ομάδων συμφερόντων υπαγορεύεται από δύο κριτήρια: την πραγματική ή εκτιμώμενη σημασία των κέντρων λήψης απόφασης και την δυνατότητα των ομάδων συμφερόντων ν' αποκτήσουν πρόσβαση σ' αυτούς και να πιέσουν λιγότερο ή περισσότερο αποτελεσματικά τους μεν ή τους δε, δηλαδή πολλά από τα κέντρα αποφάσεων. Η συμπεριφορά των ομάδων συμφερόντων απέναντι στους θεσμούς παραμένει εν τούτοις ένας πολύτιμος δείκτης για να εκτιμηθεί το κύρος των θεσμών και η κατανομή των εξουσιών τους μέσα στην Κοινότητα.

Ενισχύοντας την εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Ενιαία Πρόψη συνέβαλε στην ανάπτυξη του δικτύου των σχέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τις ομάδες συμφερόντων. Έτσι, όσες κοινοτικές ή εθνικές ομάδες συμφερόντων δεν ικανοποιήθηκαν από την πρόσβαση τους στην Επιτροπή κατευθύνουν τις προσπάθειες τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ελπίζοντας σε μία τροπολογία της κοινής θέσης, αν όχι στην απόρριψή της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στις αρχές του 1991, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δέχτηκε μία εισβολή, μεγαλύτερη απ' ό,τι στο παρελθόν, από τις μεγάλες επιχειρήσεις και από πολλές ενώσεις: αντικείμενο ήταν η προστασία του copyright των λογισμικών (software) σε μία αγορά περίπου 11 δισεκατομμυρίων δολλαρίων. Η κοινή θέση ήταν ένας συμβιβασμός για το «reverse engineering», η επιτροπή των νομικών υποθέσεων υιοθέτησε μία σειρά από τροπολογίες που προσέβλεπαν στη διεύρυνση της χρήσης του «reverse engineering». ⁷ Οι τροπολογίες αυτές ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις χρηστών και πολλών παραγωγών και πωλητών συγκεντρωμένων γύρω από την IBM. Αν οι τελευταίοι δέχονται ότι η κοινή θέση, λόγω μιάς περιορισμένης προσφυγής στο «reverse engineering», είναι ένας λογικός συμβιβασμός ανάμεσα στις αντίπαλες φάτριες και σωματεία, αντίθετα, πολλά μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Αμφικατεργάσιμα Συστήματα καθώς και η Ευρωπαϊκή Ένωση Χρηστών Υπολογιστών εκτιμούν ότι η πρόταση της οδηγίας είναι άτολμη.

Το Κοινοβούλιο, εγκλωβισμένο εν μέσω διασταυρούμενων πυρών, επέλεξε τελικά τη μέση οδό μὴν υιοθετώντας τροπολογίες σε συνεδρία ολομέλειας. Προτίμησε να επικυρώσει το συμβιβασμό που επετεύχθη με δυσκολία από την Επιτροπή και το Συμβούλιο. Η πρακτική αυτή είναι γνωστή στο ελβετικό κοινοβούλιο το οποίο διστάζει συχνά να τροποποιήσει τα στοιχεία

ενός συμβιβασμού επίτονα καταστρωμένου από τις αρχές και τις κύριες ομάδες συμφερόντων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρουσιάζεται πάντα ως ένας δημόσιος χώρος όπου εκτυλίσσονται συζητήσεις, αντιπαραθέσεις που επιτρέπουν να ριχθεί ένα νέο φως στα αντικείμενα διχογνωμίας και υποχρεώνουν τις αρχές όπως και τις ομάδες συμφερόντων να εκφράσουν ανοικτά τις θέσεις τους. Ως προς αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη επιτελεί μια ζωτική λειτουργία μέσα σε μία υπό διαμόρφωση δημοκρατία.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναλαμβάνει επίσης σημαντικό ρόλο στην προώθηση ορισμένων ιδεών και προτάσεων, όπως στην περίπτωση του περιβάλλοντος. Χάρη σε πρωτοβουλίες του, που ανελήφθησαν αρχικά από δανικές και γερμανικές ομάδες ενεργώντας μαζί με τους Πράσινους, και που στη συνέχεια είχαν την στήριξη και των σοσιαλιστών, χριστιανοδημοκρατών και ορισμένων φιλελευθέρων βουλευτών, άνοιξε ο δρόμος για την κοινοτική αντιρρυπαντική νομοθεσία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με το ενδιαφέρον που επέδειξε σχετικά με το περιβάλλον, παρέσυρε την Επιτροπή στη γραμμή του προετοιμάζοντας ένα θετικό έδαφος για την πρόταση του προέδρου της που απέβλεπε στη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Γραφείου Περιβάλλοντος. Στο σημείο αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν πιστός ερμηνευτής των οραμάτων και των ενασχολήσεων της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Τα προβλήματα αυτά γίνονται ασφαλώς αισθητά με λιγότερο ή περισσότερο οξύ τρόπο από την κοινή γνώμη των χωρών μελών, αλλά μία πλειοψηφία του 66% εκτιμά ότι θα έπρεπε ν' αποτελέσουν αντικείμενο κοινοτικών αποφάσεων. ⁸ Ο μίαντας μετάδοσης που είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, χάρη στην αρχή της επικουρικότητας, επιτρέπει την επεξεργασία ορισμένων εθνικών προβλημάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς ωστόσο να προσπαθεί να επιβάλει μία πολύ άκαμπτη ρύθμιση, προσμετρώντας την ποικιλία και τον πλουραλισμό που χαρακτηρίζουν την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι από το 1987 προικισμένο με πραγματική εξουσία συναπόφασης υπό τη μορφή μιάς σύμφωνης γνώμης η οποία παρεμβαίνει στο τέλος της διαδικασίας διαπραγματεύσεως πριν το Συμβούλιο αποφανθεί με ομοφωνία και οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων υπογράψουν συνθήκες προσχώρησης (αρθ. 237 της ΕΟΚ). Όσο για τις συμφωνίες σύνδεσης (αρθ. 238 της ΕΟΚ), είναι εξίσου αναγκαία μία σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου πριν συμπεριληφθούν στην απόφαση του Συμβουλίου και στην υπογραφή της συμφωνίας. Και στις δύο περιπτώσεις, η απαραίτητη αυτή έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο μπορεί επίσης ν' απορρίψει το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων, συγγενεύει με μια «κοινοβουλευτική επικύρωση» η οποία μπορεί να επιτευχθεί με την πλειοψηφία των μελών που το συνθέτουν. Συμπερασματικά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εντάσσεται στο κύκλωμα λήψης αποφάσεων της Κοινότητας, τόσο

με τις πρωτοβουλίες του, όσο και με τη συμμετοχή του στη διαδικασία αποφάσεων. Με την τελειοποίηση των νέων μηχανισμών, τα γρανάζια συμπλέκονται και λειτουργούν συνολικά με ικανοποιητικό τρόπο. Έτσι, οι καινοτομίες της Ενιαίας Πράξης, μπολιασμένες στην κανονική λειτουργία των θεσμών, επέτρεψαν να ανακάμψει η κοινοτική μηχανή. Η ώθηση που δόθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όχι μόνο συνέβαλε στην εφαρμογή της Ενιαίας Πράξης, αλλά άνοιξε νέους δρόμους εγκαινιάζοντας τις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις για την Πολιτική Ένωση των οποίων προσδιόρισε τις κατευθυντήριες γραμμές. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνεται εξίσου στο ρόλο του ως αναλήπτη πρωτοβουλιών όσο και ως αρχιτεχνίτη της μεγάλης ευρωπαϊκής επιχείρησης.

Οι εκτελεστικές αρμοδιότητες δεν ασκούνται με αυτόνομο τρόπο από την Επιτροπή όπως λογικά θα άφηνε να υποτεθεί η διαίρεση της εργασίας μεταξύ των θεσμών. Έτσι, το κοινοτικό εκτελεστικό δεν διαθέτει αρμοδιότητες εκτέλεσης παρά μόνο στο βαθμό που εκείνες του ανατίθενται από το Συμβούλιο μέσω των πράξεων που υιοθετεί. Διατηρώντας την αρχή αυτή που αποδίδει στο Συμβούλιο το ουσιαστικό μέρος των εκτελεστικών εξουσιών, πέραν των νομοθετικών εξουσιών και των εξουσιών λήψης αποφάσεων, η Ενιαία Πράξη επιβεβαιώνει πάντως εκείνο που ήδη προέκυπτε από την πρακτική και τη νομολογία, δηλαδή ότι η Επιτροπή είναι το φυσικό εκτελεστικό όργανο της Κοινότητας. Έχει εξάλλου καθορισθεί ότι το Συμβούλιο δεν θα μπορεί να διατηρεί την απευθείας άσκηση αρμοδιοτήτων εκτέλεσης παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις. Μ' άλλα λόγια η Ενιαία Πράξη καθιστά την εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής γενικό κανόνα.⁹

2. Θεσμοποιημένη και εθιμική συμβουλευτική διαδικασία

Η γενική πρακτική των επίσημων και ανεπίσημων συμβουλευτικών επιτροπών, καθώς και των ομάδων συμφερόντων σχηματίζει έναν από τους βασικούς άξονες της λειτουργίας της Κοινότητας.

Από την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Πράξης, το Συμβούλιο καθόρισε τους τρόπους άσκησης των ανατεθειμένων στην Επιτροπή αρμοδιοτήτων και προσδιόρισε τις λειτουργίες των συμβουλευτικών επιτροπών αποτελούμενες από αντιπροσώπους των Κρατών μελών και προεδρευόμενες από τον αντιπρόσωπο της Επιτροπής.¹⁰ Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στις επιτροπές τα σχέδια των μέτρων που πρέπει να ληφθούν. Οι επιτροπές διατυπώνουν τη γνώμη τους με ψήφο ειδικής πλειοψηφίας σε μιά προθεσμία την οποία ο πρόεδρος είναι αρμόδιος να ορίσει, αναλόγως του επείγοντος

των ερωτήσεων. Η Επιτροπή θεωρείται ότι θα λάβει σοβαρά υπόψη της τις γνωμοδοτήσεις αυτές στην υιοθέτηση των μέτρων. Αν τα μέτρα που έχουν ληφθεί δεν είναι σύμφωνα με τις γνώμες των επιτροπών, το Συμβούλιο μπορεί να λάβει μία διαφορετική απόφαση με ειδική πλειοψηφία. Η απόφαση του Συμβουλίου καθορίζει πολλές διαδικασίες, αλλά κατά κανόνα, το Συμβούλιο επιφυλάσσεται του δικαιώματος να παρέμβει όταν τα μέτρα της Επιτροπής δεν είναι σύμφωνα με τις γνώμες των επιτροπών. Μιά παρόμοια αρχή διέπει τη λειτουργία των γεωργικών επιτροπών διαχείρισης οι οποίες, παρά την ονομασία τους, είναι μιά μορφή παρουσίας του Συμβουλίου στην Επιτροπή. Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή διαχειρίζεται τους διάφορους γεωργικούς τομείς και λαμβάνει τις αποφάσεις. Αν η επιτροπή της διαχείρισης αντιτίθεται στην απόφαση της Επιτροπής με ειδική πλειοψηφία, η Επιτροπή οφείλει να μεταφέρει την απόφαση της στο Συμβούλιο το οποίο μπορεί να υιοθετήσει μιά διαφορετική απόφαση. Αν το Συμβούλιο δεν αποφανθεί σε μιά ορισμένη προθεσμία, η απόφαση της Επιτροπής συνεχίζει να έχει τις συνέπειές της. Στο εν λόγω σύστημα η Επιτροπή επιβαρύνεται με την διαχείριση των διαφόρων γεωργικών τομέων, υπό τον έλεγχο των επιτροπών διαχείρισης και τελικά, του Συμβουλίου, η εξουσία του οποίου περιορίζει την αυτονομία της Επιτροπής.

Πλήθος επιτροπών και χιλιάδες εμπειρογνώμονες περιφέρονται γύρω από τους δύο κύριους θεσμούς που ενσαρκώνουν την ενεργό εξουσία λήψης αποφάσεων, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Είναι φανερό ότι, τηρουμένων όλων των αναλογιών, οι επιτροπές είναι εδώ πιά σημαντικές, τόσο λόγω του αριθμού τους όσο και του ρόλου τους, απ' ότι στα Κράτη μέλη. Οι λόγοι είναι πολλοί: αρχικά, πολλές επιτροπές αποτελούμενες από εθνικούς εμπειρογνώμονες, υπαλλήλους των εθνικών διοικήσεων των χωρών μελών ή των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων μελών, προστίθενται σ' άλλες επιτροπές που ασκούν εξουσίες ανάλογες μ' εκείνες των συμβουλευτικών επιτροπών οι οποίες είναι συνδεδεμένες με τη δράση των εθνικών δημοσίων αρχών. Πράγματι, σε μιά πολυεθνική Κοινότητα, η συμβουλευτική λειτουργία των ομάδων συμφερόντων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας απόφασης συμπληρώνεται από μιά λειτουργία συμμετοχής των εθνικών διοικήσεων, απαραίτητη για τη προετοιμασία των φακέλων και το σχηματισμό συναινέσεων σε διάφορα επίπεδα. Η λειτουργία αυτή, που υφίσταται επίσης στα ομοσπονδιακά Κράτη, λαμβάνει διάφορες μορφές στην Κοινότητα, είτε αυτό γίνεται στις συνελεύσεις ή τις επιτροπές των εθνικών εμπειρογνομόνων σε επίπεδο Επιτροπής, είτε στις ομάδες εργασίας της Coreper στο επίπεδο του Συμβουλίου.

Κατά δεύτερο λόγο, ο κοινοτικός οργανισμός, μή διαθέτοντας μακροχρόνια μνήμη και παράδοση, είναι υποχρεωμένος να εξασφαλίσει τη συν-

δρομή ενός πυκνού δικτύου επιτροπών ικανών να του παρέχουν πληροφορίες, δεδομένα και μελέτες για κανόνες και πρακτικές που συχνά ποικίλουν από μιά χώρα στην άλλη, πόσο μάλλον από τη μιά περιοχή στην άλλη. Απέναντι στην ποικιλία αυτή παραδόσεων, αντιλήψεων ή και προσεγγίσεων και συμπεριφορών, η συμβολή των εθνικών εμπειρογνομόνων, των ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή και αντιπροσώπων των ομάδων συμφερόντων είναι χρήσιμη στην Επιτροπή ώστε να χαράξει μιά κοινοτική γραμμή. Σχετικά με τις διμερείς επαφές, η εργασία στο εσωτερικό των επιτροπών προσφέρει το πλεονέκτημα μιάς αντιπαράθεσης προσεγγίσεων και οπτικών που επιτρέπει ν' αναδειχθούν, χάρη σε μιά κοινή προσπάθεια, τα ουσιαστικά συστατικά του κοινοτικού συμφέροντος καθώς και τα όρια των εθνικών ή τομεακών αντιστάσεων.

Κατά τρίτο λόγο, οι ίδιοι λόγοι υποκινούν τις κρατικές μηχανές να συνδέσουν τις δραστηριότητες τους με κοινωνικο-οικονομικές ομάδες και εξωτερικούς εμπειρογνώμονες οι οποίοι συνιστούν την αφετηρία των συμβουλευτικών διαδικασιών στην ΕΚ. Εκ των πραγμάτων, οι κοινωνικο-οικονομικοί αυτοί παράγοντες παρέχουν στην Κοινότητα τις τεχνικές τους γνώσεις στους ειδικούς τομείς της δραστηριότητάς τους. Εκτός από τις γνώσεις, τις γνωμοδοτήσεις και τις αποφάσεις τους, συμβουλευούν τους κοινοτικούς θεσμούς, και πρωτίστως την Κοινότητα, σχετικά με την κατανομή των δυνάμεων επί ενός ειδικού προβλήματος ή μιάς προσχεδιαζόμενης κοινής λύσης. Η διπλή τους συμβολή στην επεξεργασία των αποφάσεων και στο σχηματισμό συναινέσεων ή συγκλίσεων συμβάλλει στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης κοινών αποφάσεων και στην εγγύηση της εκτέλεσής και της αποτελεσματικότητάς τους. Οι διάφοροι αυτοί προβληματισμοί καταλήγουν σ' ένα θεμελιώδες ερώτημα, που είναι στο επίκεντρο του ανησυχών μας: ποιός είναι ο ρόλος των επιτροπών κατά τη διάρκεια της επεξεργασίας και της λήψης κοινοτικών αποφάσεων, καθώς και κατά την εκτέλεσή τους;

Σύμφωνα με το γενικό σχήμα, η Επιτροπή αναλαμβάνει έναν ενεργό και πρωτεύοντα ρόλο στη διάρκεια της φάσης επεξεργασίας. Παρομοίως, συμμετέχει ενεργά στη φάση λήψης απόφασης από το Συμβούλιο που αποφασίζει σε συνεργασία με το ΕΚ, αφού έχει λάβει τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Αφού διατυπωθούν οι πράξεις, η Επιτροπή αναλαμβάνει το καθήκον να εξασφαλίσει τη διαχείριση και να ελέγξει την εκτέλεσή τους. Το κλασικό αυτό σχήμα παρουσιάζει ωστόσο μια έλλειψη: αποσιωπεί τη συμβολή των επιτροπών και των κοινωνικο-οικονομικών δρώντων. Γι αυτό είναι απαραίτητο να σκιαγραφηθεί, εκτός του ρόλου των ομάδων συμφερόντων, εκείνος των επιτροπών της ΕΚ με σκοπό να εκτιμηθεί η συμβολή τους στην κοινοτική διαδικασία.

Στην επεξεργασία των κοινοτικών κανονισμών καθώς και στην εκτέλε-

ση τους, η Επιτροπή στηρίζεται σε τρεις τύπους επιτροπών: στις συμβουλευτικές επιτροπές με κοινωνικο-οικονομική σύνθεση, στις μικτές επιτροπές αποτελούμενες από εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων και των δημόσιων αρχών, καθώς και στις επιτροπές εθνικών εμπειρογνομόνων. Σ' αυτό το δίκτυο συμβουλευτικών επιτροπών προστίθενται δύο μικτές επιτροπές διαχείρισης, το Συμβούλιο διοίκησης του ευρωπαϊκού κέντρου για την ανάπτυξη και την επαγγελματική κατάρτιση, και δύο μικτές επιτροπές σχεδιασμού, η Μόνιμη Επιτροπή Εργασίας και η Τριμερής Συνδιάσκεψη. Η Μόνιμη Επιτροπή Εργασίας περιλαμβάνει σε ισότιμη βάση κοινοτικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων (UNICE για τη βιομηχανία, COPA για τη γεωργία, CEEP για τις δημόσιες επιχειρήσεις, CES- Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων). Η Τριμερής Συνδιάσκεψη, που συνέρχεται τακτικά χωρίς να είναι θεσμοθετημένη, περιλαμβάνει εκτός από τις ίδιες κοινωνικο-επαγγελματικές οργανώσεις, τέσσερις αντιπροσώπους της Επιτροπής (2 αντιπροέδρους και 2 μέλη), τον Πρόεδρο και το Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, καθώς και τους υπουργούς των Κρατών μελών. Ο πίνακας στον οποίο έχουμε ήδη αναφερθεί, αναπαριστά τα δίκτυα των επιτροπών που έχουν συσταθεί, οι οποίες στο επίπεδο του Συμβουλίου και της Επιτροπής αποτελούνται από περίπου τριακόσιους οργανισμούς.¹¹ Εκτός των επαγγελματικών ή μικτών επιτροπών, περιλαμβάνουν πολλές επιτροπές των οποίων τα μέλη είναι εθνικοί ή κυβερνητικοί εμπειρογνώμονες, υπάλληλοι και ανώτεροι υπεύθυνοι δημοσίων οργανισμών όπως οι κεντρικές τράπεζες. Η πυκνότητα των δικτύων ποικίλει ανάλογα με τους κοινοτικούς τομείς δραστηριότητας και αντιστοιχεί στην ένταση και τον όγκο της κοινοτικής δραστηριότητας σε διάφορους τομείς. Η συσχέτιση αυτή μεταξύ της έντασης της κοινοτικής εξουσίας και της πυκνότητας των δικτύων των συμβουλευτικών επιτροπών παρατηρήθηκε επίσης με την ευκαιρία της ανάπτυξης των δικτύων των ομάδων συμφερόντων σε κοινοτικό επίπεδο.

Παρά την ύπαρξη του πυκνού αυτού δικτύου επιτροπών το οποίο, σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις, θα γνωρίσει μιά νέα άνθηση με την προοπτική του 1992, η Επιτροπή εφαρμόζει μιά ευρεία συμβουλευτική πρακτική κατά τη διάρκεια της επεξεργασίας των προτάσεων της.¹² Στη συμβουλευτική αυτή διαδικασία που έχει γίνει εθιμική, διασυνδέονται, από τη μιά, επαγγελματικές οργανώσεις συσταθείσες σε κοινοτικό επίπεδο (UNICE, COPA, CES, οργανισμοί κατά τομέα και κατά κλάδο) και, από την άλλη, εθνικοί εμπειρογνώμονες που καλούνται ανεπισημως από την Επιτροπή. Η διπλή και κατά μέτωπο αυτή συμβουλευτική διαδικασία, συμπληρώνει την πιο επίσημη συμβουλευτική πρακτική των συμβουλευτικών επιτροπών μέσα στις οποίες οι κοινοτικές επαγγελματικές οργανώσεις ασκούν καθήκοντα υποστήριξης και συντονισμού. Εν τούτοις, είτε πρόκειται για συμβουλευτικές

επιτροπές, κοινοτικές επαγγελματικές οργανώσεις ή εθνικούς εμπειρογνώμονες, όποια κι αν είναι η σημασία της προσφοράς τους, περιορίζονται σε γνωμοδοτήσεις με συμβουλευτική σημασία. Κατ' εξοχήν συλλογικός θεσμός, η Επιτροπή αναλαμβάνει μόνη την ευθύνη των προτάσεων ή των αποφάσεων της, αφού έχει ακούσει τις γνώμες πολλών εμπειρογνομόνων, συμβουλευτικών επιτροπών και ομάδων συμφερόντων.

Ο ρόλος των επιτροπών στο επίπεδο του Συμβουλίου χαρακτηρίζεται από την ευθεία και επίσημη παρέμβαση στη διαδικασία λήψης απόφασης. Κατόπιν αυτού, δεν μας εκπλήσσει η διαπίστωση ότι με εξαίρεση τις επιτροπές των επαγγελματικών οργανώσεων, τα δίκτυα των επιτροπών ή των ομάδων εργασίας δίνουν μιά πυκνότητα συγκρίσιμη μ' εκείνη που χαρακτηρίζει τον ιστό δικτύων που έχει αναπτυχθεί γύρω από την Επιτροπή, πόσο μάλλον όταν πολλές επιτροπές λειτουργούν ταυτόχρονα και στα δύο επίπεδα.

Δίνοντας ένα γενικό και μόνιμο χαρακτήρα στη συμβουλευτική διαδικασία η παρέμβαση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής δεν τροποποιεί με ουσιαστικό τρόπο τις παραμέτρους της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Πράγματι, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι ένα συμβουλευτικό όργανο που κάτω από μιά θεσμοθετημένη και γενική μορφή, συνδέει διάφορες κατηγορίες κοινωνικο-οικονομικών εθνικών εθνικών δρώντων στην επεξεργασία των κανόνων και των κοινοτικών πολιτικών. Μπορούμε ν' αναρωτηθούμε αφενός, αν οι πολλές συμβουλευτικές επιτροπές ασκούν μιά πρωτεύουσα συμβουλευτική λειτουργία εις βάρος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και αφετέρου, αν εκείνη δεν θα όφειλε να αναλάβει, μέσα στο δίκτυο των συμβουλευτικών επιτροπών, ένα συντονιστικό ρόλο, δηλαδή έναν ρόλο επίβλεψης. Σχετικά με το πρώτο ερώτημα, έχω τη γνώμη ότι η λειτουργία της θεσμοθετημένης και γενικής συμβουλευτικής δραστηριότητας της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής συμπληρώνεται με χρήσιμο τρόπο από τα περιορισμένα τομεακά καθήκοντα που έχουν ανατεθεί σε πολλές συμβουλευτικές επιτροπές δεδομένου ότι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή δεν είναι σε θέση να καλύψει, λόγω της σχετικά περιορισμένης σύνθεσής της, την πολλαπλότητα των κοινωνικών και οικονομικών τομέων. Η γενική δράση της στοχεύει στις μεγάλες κοινοτικές αποφάσεις, είτε πρόκειται για γενικούς κανονισμούς, είτε για οδηγίες με τις οποίες δίνει την επίσημη και δημόσια γνώμη της. Από την πλευρά τους, οι διάφορες επιτροπές, λειτουργώντας πρακτικά κεκλεισμένων των θυρών, αναλαμβάνουν σταθερά τομεακά καθήκοντα, συνήθως πολύ εξειδικευμένα και τεχνικά. Είναι επίσης προφανές ότι ο ένας δεν μπορεί να υποκαταστήσει τους άλλους και αντίστροφα, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και οι διάφορες συμβουλευτικές επιτροπές εκπληρώνουν διαφορετικά καθήκο-

να η κάθε μιά. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, μου φαίνεται ότι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι ήδη αρκετά απασχολημένη με τα καθήκοντα της για να εξασφαλίσει μιά λειτουργία συντονισμού η οποία επιπλέον δεν δικαιολογείται κοθόλου μεταξύ επιτροπών πολύ διαφορετικών, τόσο λόγω της σύνθεσής και της λειτουργίας τους, όσο και λόγω της εξειδίκευσής τους. Συνεπώς, κάθε επίβλεψη δεν θα μπορούσε να οδηγήσει παρά σε συγκεντρωτισμό με αρνητικά αποτελέσματα που καταλήγουν στην εξασθένιση των πολύτιμων και πολλαπλών συνεισφορών των επιτροπών και των εμπειρογνομόνων που σχηματίζουν το νήμα αυτού του πολυεπίπεδου δικτύου. Φαίνεται αντίθετα απαραίτητο ν' αναπτυχθεί η αμοιβαία επικοινωνία μεταξύ των επιτροπών και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Πως μπορούμε λοιπόν να αξιολογήσουμε το φαινόμενο των επιτροπών μετά την προηγούμενη ανάλυση; Ένα πρώτο συμπέρασμα αφορά την αποτελεσματικότητα του πολιτικού ελέγχου στις επιτροπές τις οποίες μπορούμε να διαιρέσουμε σε δύο κατηγορίες, συμβουλευτικές επιτροπές και επιτροπές εθνικών ή κυβερνητικών εμπειρογνομόνων. Οι κοινωνικο-οικονομικές συμβουλευτικές επιτροπές θεσμοθετημένες ή όχι, συνιστούν μιά προνομούχο πρόσβαση για τις κοινοτικές ή εθνικές ομάδες συμφερόντων. Η επιρροή των επιτροπών αυτών που απαντώνται σε διάφορα επίπεδα στην Επιτροπή, είναι μεταβλητή, πράγμα δύσκολο να εκτιμηθεί, πιδό εμφαντική ωστόσο σε τομείς εξειδικευμένους και τεχνικούς απ' ότι σε γενικό επίπεδο.¹³ Οι διάφορες αναλύσεις παρουσίασαν, με κάποιες εξαιρέσεις, την επιρροή των εθνικών εμπειρογνομόνων ή των κυβερνητικών αντιπροσώπων σε τεχνικούς ή εξειδικευμένους τομείς. Οι τελευταίοι φαίνεται να έχουν αυξήσει πράγματι την επιρροή τους στις θεωρούμενες λιγότερο σημαντικές αποφάσεις, περισσότερο τεχνικές ή ρουτίνας. Επιπλέον, η συμβολή τους στις σημαντικές αποφάσεις δεν είναι ασήμαντη όπως το μαρτυρεί ο ρόλος της Coreper στην προετοιμασία των αποφάσεων και στην αναζήτηση συμβιβασμών. Το οικονομικό και τεχνικό πεδίο της Κοινότητας τείνει να ενισχύσει την τεchnοκρατική τάση των ανεπτυγμένων κοινωνιών. Υπ' αυτούς τους όρους αυτές, πως μπορεί να εξισορροπισθεί το βάρος των τεchnοκρατικών δομών, είτε είναι εθνικής, είτε κοινοτικής προέλευσης; Η απάντηση βρίσκεται κυρίως στην ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και του πολιτικού ελέγχου στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε βεβαίως μιά αυξημένη εξουσία και κύρος χάρη στην απ' ευθείας εκλογή του και στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη — δεν γνωρίζουμε όμως αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι επιτροπές του διαθέτουν την ικανότητα και τα αποτελεσματικά μέσα ελέγχου αποφάσεων οικονομικού και τεχνικού περιεχομένου. Προς το παρόν, εξαιρουμένων των αποφάσεων γενικής εμβέλειας ή όσων ενέχουν πολιτικές ε-

πιλογές, έχουμε αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του εν λόγω ελέγχου. Από τη άλλη πλευρά, ελλείψει μέσων ή χρόνου, το Συμβούλιο οδηγήθηκε συχνά να αναθέσει μία ολόκληρη σειρά αποφάσεων στις επιτροπές του, καθώς και σε ομάδες εργασίας αποτελούμενες από αντιπροσώπους των εθνικών διοικήσεων, με εξαίρεση τους ευαίσθητους πολιτικούς τομείς ή εκείνους που αποτελούν αντικείμενο εμφανών αντιγνώμων. Οι κυβερνητικές επιτροπές ασκούν στο επίπεδο αυτό σημαντική επιρροή. Μόνον η Επιτροπή, θεσμός συγχρόνως πολιτικός και τεχνικός, διαθέτει δικαίωμα πρότασης και εξασφαλίζει το συνεχές της διαδικασίας απόφασης, ειδικά στο εσωτερικό του δικτύου επιτροπών και ομάδων εργασίας του Συμβουλίου. Σ' αυτό όμως το επίπεδο, οι υποθέσεις που θεωρούνται λιγότερο σημαντικές ή τεχνικές ανατίθενται στους υπαλλήλους της Επιτροπής και υποβάλλονται σε μία εντατική έγγραφη διαδικασία. Αντίθετα, οι σφαιρικές αποφάσεις και τα ευαίσθητα ζητήματα μελετώνται σε ανώτατο επίπεδο μέσα στο συλλογικό θεσμό. Η κάποτε εύθραυστη αυτή διάκριση μεταξύ αποφάσεων λιγότερο ή περισσότερο σημαντικών, πολιτικών ή τεχνικών, παράγει εντούτοις, συνεχή αποτελέσματα καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας απόφασης. Μπορούμε ωστόσο, να ισχυρισθούμε ότι υπάρχει μία κυβέρνηση επιτροπών μέσα στην Κοινότητα;

Πώς μπορούμε να αξιολογήσουμε το κοινοτικό σύστημα ως προς μία σειρά λιγότερο σημαντικές αποφάσεις τομεακής ή τεχνικής τάξης; Πράγματι, θεμελιώδεις αποφάσεις, όπως η υιοθέτηση της Ενιαίας Πράξης, η αναθεώρηση της γεωργικής πολιτικής ή αποφάσεις συνολικής πολιτικής εξαρτώνται από τις υψηλές πολιτικές αρχές της Επιτροπής, του Συμβουλίου, και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το ίδιο ισχύει για αποφάσεις που καθορίζουν μία νέα κατεύθυνση, προσεγγίζουν νέους τομείς, ή δίνουν ώθηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ένωσης. Πρόκειται για παραδείγματα που δείχνουν τον αποφασιστικό ρόλο που έπαιξαν οι Ντελόρ, Μιτεράν, Κόλ, ή Θάτσερ, ή άλλοι πολιτικοί ηγέτες που ανέλαβαν την προεδρία των Συμβουλίων και των επιτροπών τους.

Η επιρροή τους και η παρότρυνση τους έχουν αποτυπωθεί, στην υιοθέτηση όπως και στην εφαρμογή της Ενιαίας Πράξης, στην ολοκλήρωση του χώρου χωρίς σύνορα, στην ανάπτυξη των κοινών πολιτικών, στις διαπραγματεύσεις για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση ή την Πολιτική Ένωση. Έτσι, σε πολλούς και ποικίλους τομείς, όπου η παρότρυνση και η πολιτική θέληση είναι ουσιώδεις, οι επιτροπές είναι δομές στήριξης που συμβάλλουν στην προετοιμασία των φακέλων και στο σχηματισμό συναινέσεων γύρω από σαφώς προσδιορισμένες κατευθύνσεις. Η συμβολή τους είναι σημαντική, καθ' όσον η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού συστήματος στηρίζεται λιγότερο στην εξουσία εξαναγκασμού και περισσότερο στην ε-

ξουσία παρότρυνσης, συντονισμού ή συνέργειας των παραγωγικών δυνάμεων. Εξού και η ανάγκη διασύνδεσης των επιτροπών αυτών με τα διάφορα στάδια της διαδικασίας απόφασης. Η κοινοτική δράση, επικυρώνοντας μία γενική τάση, προεικονίζει μία νέα σύλληψη της κοινοτικής πολιτικής εξουσίας. Την εξέλιξη αυτή έχει προ πολλού διακηρύξει ο Bertrand de Juvenel στον ορισμό του για την πολιτική ως πρόσθεση ή σύζευξη βουλήσεων. Το δικό μου συμπέρασμα εκφράζει τελικά μία διτότητα: αναγνωρίζοντας τη σημασία των επιτροπών μέσα στην κοινοτική διαδικασία, αποκλείει την υπόθεση μιάς κυβέρνησης επιτροπών, υπόθεση λιγότερο αξιόπιστη, όσο η Κοινότητα προσεγγίζει μία νέα δυναμική φάση ευρέως υποκείμενη στην πολιτική βούληση και υποστήριξη, καθώς και στη συμμετοχή των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων.

3. Άτυπη συμμετοχή

Η διαδικασία ολοκλήρωσης προϋποθέτει μία ενεργό συμμετοχή πολλών κύκλων και δικτύων ενδιαφερομένων κάτω από διάφορες μορφές σε κοινοτικά, εθνικά και τοπικά επίπεδα. Στα διάφορα αυτά επίπεδα, ή χώρους συμμετοχής, αντιστοιχούν θεσμοί γύρω από τους οποίους αναπτύσσονται κύκλοι κοινωνικο-οικονομικών συμμετεχόντων, λιγότερο ή περισσότερο πυκνοί: ομάδες συμφερόντων, επιχειρήσεις, οικονομικοί παράγοντες, άνθρωποι των λόμπυ, εμπειρογνώμονες, ερευνητές και διδάσκοντες οι οποίοι συμμετέχουν λιγότερο ή περισσότερο άμεσα στην διαδικασία αυτή, αναλόγως του βαθμού και της έντασης των συμφερόντων τους. Εκτός των εθνικών κυβερνήσεων ή των τοπικών αρχών, τα εθνικά κοινοβούλια, αλλά κυρίως οι εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις λαμβάνουν ενεργά και συνεχώς μέρος στην συμβουλευτική κοινοτική διαδικασία και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Όλα τα κοινοβούλια έχουν ένα εσωτερικό όργανο επιφορτισμένο με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, είτε πρόκειται για μία επιτροπή, είτε μία υποεπιτροπή ή μία αντιπροσωπεία όπως το γαλλικό κοινοβούλιο, ωστόσο, η συμμετοχή και η επιρροή τους ποικίλουν από τη μία χώρα στην άλλη. Σ' όλα τα κοινοβούλια, οι επιτροπές παίζουν το ρόλο του μάντα μετάδοσης πληροφοριών οι οποίες κινούνται προς δύο κατευθύνσεις, είναι δηλαδή όργανα επαφής με τους κοινοτικούς θεσμούς, ιδιαίτερα την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως και με τις κυβερνήσεις και τις διοικήσεις τους. Συμμετέχουν στη μεταφορά των οδηγιών, στην εξέταση των κοινοτικών φακέλων καθώς και, τις περισσότερες φορές, στη διατύπωση γνώμων και θέσεων υπόψη της Κοινότητας. Στην Αγγλία, όσο το κοινοβούλιο εξετάζει μια πρόταση της

Επιτροπής και δεν έχει εκφέρει τη γνώμη του, ο υπουργός που αντιπροσωπεύει την κυβέρνηση στο Συμβούλιο της Κοινότητας δεν δίνει την οριστική έγκριση του. Η συνεργασία του Δανικού κοινοβουλίου με την κυβέρνηση στον Κοινοτικό τομέα καθορίζεται από μία παλιά παράδοση. Η επιτροπή ΕΟΚ συγκαλείται τακτικά για να εξετάσει όλα τα μείζονα ζητήματα που διαπραγματεύεται η κυβέρνηση στο εσωτερικό του Συμβουλίου. Αν η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να μετακινηθεί από την αρχική της θέση η οποία έχει εγκριθεί από την Επιτροπή της ΕΟΚ, πρέπει να συμβουλευτεί εκ νέου με την επιτροπή ΕΟΚ πριν καταλήξει σε οποιαδήποτε οριστική συμφωνία στο Συμβούλιο των υπουργών. Ένας κατάλογος με κοινοτικές νομοθετικές προτάσεις συνοδευόμενος από σημειώματα σύνθεσης υποβάλλεται τακτικά στην επιτροπή ΕΟΚ. Η κυβέρνηση της απευθύνει επίσης τους φακέλους που αφορούν την ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου, τους συζητά με την επιτροπή ΕΟΚ και της μεταφέρει τις εκθέσεις που ακολουθούν κάθε συνέλευση του Συμβουλίου. Οι διάφορες αυτές πρακτικές ευνόησαν μία στενή συνεργασία μεταξύ της κυβέρνησης και της επιτροπής ΕΟΚ του Δανικού κοινοβουλίου που παίζει έναν ενεργό ρόλο, ειδικά στη μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών.

Το γερμανικό Κοινοβούλιο δύο βουλών παρουσιάζει ένα πρωτότυπο χαρακτηριστικό λόγω μίας μεγαλύτερης συμμετοχής των Länder μετά την επικύρωση της Ευρωπαϊκής Ενιαίας Πράξης. Λόγω μάλιστα των μεταφορών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα που τείνουν να μειώσουν τις εξουσίες τους και χάση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μέσα στο γερμανικό ομοσπονδιακό κράτος, τα Länder συνδέθηκαν στενότερα με τη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών αποφάσεων. Στην πραγματικότητα, φαίνεται ότι οι εξουσίες που μεταφερθηκαν με τον τρόπο αυτό στο νομοθετικό τομέα δεν είναι πλέον της δικαιοδοσίας των δύο βουλών, αλλά της ομοσπονδιακής κυβέρνησης η οποία αντιπροσωπεύει την Γερμανία στο Συμβούλιο των Υπουργών. Η συμφωνία που συνάφθηκε στο ζήτημα αυτό επιβάλλει την υποχρέωση στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση να συμβουλευθεί τη Bundesrat για όλες τις κοινοτικές αποφάσεις που «εξαρτώνται από την αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα των Länder ή θίγουν τα ιδιαίτερα συμφεροντά τους». Η κυβέρνηση οφείλει να λάβει υπόψη τη γνώμη της Bundesrat και, σε περίπτωση που είναι υποχρεωμένη να διαφοροποιηθεί για μείζονες λόγους εξωτερικής πολιτικής, οφείλει να της ανακοινώσει τα κίνητρα. Υπ'αυτούς τους όρους οι αντιπρόσωποι των Länder πρέπει να συνδεθούν, μετά από αίτημα τους, με τις εργασίες των συμβουλευτικών επιτροπών στην Επιτροπή και το Συμβούλιο. Είναι επίσης ενδιαφέρον να υπενθυμίσουμε ότι, απαντώντας στο αίτημα της Bundesrat η γερμανική κυβέρνηση δεσμεύεται να διαφυλάξει και να προωθήσει τις ομοσπονδιακές αρχές και τις αρχές της ε-

πικουρικότητας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Εξάλλου, η συμφωνία τονίζει και την ευθύνη των Länder όσον αφορά τα μέτρα ανάκαμψης της οικονομίας, την κύρια ευθύνη τους σε θέματα εκπαίδευσης και πολιτισμού, και επιβεβαιώνει τη συμπληρωματικότητα των κοινοτικών αρμοδιοτήτων μέσα στις νέες πολιτικές έρευνας, ανάπτυξης και περιβάλλοντος. Στους τομείς αρμοδιότητάς τους, τα Länder, έχουν έγκριση πολλές οδηγίες. Έτσι, μέσα στο πλαίσιο των προγραμμάτων «Erasmus» και «Comet», τα Länder έχουν αναπτύξει μία απευθείας δράση στην Κοινότητα, στις Βρυξέλλες όπου έχουν ανοίξει γραφείο ενημέρωσης και διασύνδεσης. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα Länder έχουν καταρτίσει ένα κοινό κατάλογο επιτροπών και ομάδων εργασίας όπου τα Länder θα μπορούν να εκπροσωπούνται στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο στο βαθμό που θα συζητούνται εκεί θέματα της αποκλειστικής τους νομοθεσίας ή που αφορούν ουσιαστικά τους συμφέροντα.¹⁴ Τα Länder επιδιώκουν ακόμα, με διάφορα μέσα, ν' αντισταθμίσουν την επέκταση των αρμοδιοτήτων του ομοσπονδιακού κράτους, συνέπεια της επέκτασης των κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Η αντίληψη των Länder εκφράζεται καθαρά στην απόφαση της Bundesrat της 31ης Ιανουαρίου 1986: «Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να έχει ομοσπονδιακή δομή. Οφείλει να εγγυάται τη συνταγματική θέση των Länder της ομοσπονδιακής Γερμανίας, όπως και την παραδοσιακή διαφοροποίηση και τα δικαιώματα των περιφερειών ως κατοχυρωμένη συνιστώσα μίας κρατικής ευρωπαϊκής τάξης. Το δικαίωμα των κοινοτήτων να αυτοδιοικούνται οφείλει να γίνει σεβαστό. Τα κύρια όργανα λήψης αποφάσεων δεν πρέπει να διαθέτουν αρμοδιότητες παρά μόνο σε τομείς που η μεταφορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι απολύτως απαραίτητη για την πραγματοποίηση της πολιτικής Ένωσης και σε προβλήματα που δεν μπορούν να ρυθμιστούν με συνεκτικό και αποτελεσματικό τρόπο παρά μόνο σε επίπεδο της Κοινότητας, ή ακόμα της Ένωσης. Άλλωστε, τα Κράτη μέλη και οι περιφέρειες τους πρέπει να παραμείνουν αρμόδια για τις υποθέσεις που τα αφορούν, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κρατών μελών, ακόμα των περιφερειών τους, πρέπει να είναι αναμφίβολα οριοθετημένες. Πρέπει να συνυπολογίζεται η ομοσπονδιακή δομή ορισμένων Κρατών μελών και κυρίως η βασική σφαίρα της κυρίαρχης κρατικής εξουσίας, που στην ομοσπονδιακή Γερμανία αποδίδεται στα Länder, να διατηρηθεί με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες. Εξάλλου, πρέπει να τους χορηγηθεί ένα ευρύ δικαίωμα συμμετοχής στις αποφάσεις της Ένωσης ανάλογο της σημασίας τους στο εσωτερικό της δομής του ομοσπονδιακού Γερμανικού κράτους».

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ
(ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ - ΔΕΥΤΕΡΟ ΤΜΗΜΑ)

1. The Economist, 10 Νοεμβρίου 1990, των Mazey & Richardson, οπ.π., σ.10.
2. Βλ. την εργασία μου «Le Parlement europeen et les groupes d'interet», *Parlement Europeen, Bilan-Perspectives*, οπ.π., σσ. 550-553.
3. Αποσπάσματα της παρέμβασης του κ. Woltjer εκπροσώπου της σοσιαλιστικής ομάδας και μέλους της επιτροπής της γεωργίας, Συζητήσεις του ΕΚ no L 295 της 7ης Μαρτίου 1983 σ. 17.
4. Γνωμοδότηση πάνω στην πληροφόρηση και την διαβούλευση των εργαζομένων στις επιχειρήσεις με πολύπλοκη δομή. Βρυξέλλες. 29 Απριλίου 1982, σ. 2.
5. Επιστολή στο γενικό γραμματέα της UNICE της 6ης Νοεμβρίου 1981.
6. D. Sidjanski οπ.π., σ. 552.
7. B. James, «Software protection is lobbied hard at EC Parliament», *International Herald Tribune*, 16 Απριλίου 1991, σ. 13.
8. Eurobarometre no 33, Ιούνιος 1990, πίνακας Α 15.
9. J. de Ruyt, *L' Acte unique europeen*, οπ.π., σ. 139.
10. Απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1987.
11. Επιτροπές Λουξεμβούργου, Γραφείο επισήμων εκδόσεων της Κοινότητας.
12. D. Sidlanski, «Les groupes de pression dans la CE», *Il politico*, 1982.
13. D. Sidjanski, «La Comite economique et sociale et les acteurs sociaux», *Revista Relacoes internationales*, no 2.
14. Συμφωνία μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των κυβερνήσεων των Λέντερ, εκτέλεση του άρθ. 2 του νόμου της 19ης Δεκεμβρίου 1986 σχετικά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πρόξη.