**PHILIPPE C. SCHMITTER***

# ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Προτού ακόμη επιχειρήσουμε να φανταστούμε τις πολιτικές αποφάσεις που είναι πιθανότερο να επιλέξει στο μέλλον η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) ή να κατανοήσουμε τον τρόπο με τον οποίο θα επιδιώξει την υλοποίησή τους, θα ήταν ίσως σκοπιμότερο να εξετάσουμε το είδος της πολιτικής συγκρότησης που ήδη επιχειρείται στους κόλπους της Κοινότητας. Κανείς πια δεν αμφιβάλλει (ειδικά εφόσον όλες σχεδόν οι ευρωπαϊκές χώρες επιδιώκουν να γίνουν μέλη της) ότι η Ε.Ε. πρόκειται να αποτελέσει έναν κυρίαρχο πολιτικό θεσμό σε υπερεθνικό επίπεδο. Ποια όμως θα είναι τα χαρακτηριστικά του; Και πόση σχέση θα έχει με τους ήδη γνωστούς τύπους κυρίαρχης πολιτικής εξουσίας, όπως είναι για παράδειγμα το εθνικό κράτος ή οι διεθνείς οργανισμοί; Μήπως αναφαίνεται στην περίπτωση της Ε.Ε. κάτι ριζικά διαφορετικό, που θα ήταν μάλιστα σε θέση να εφαρμόσει καινοφανή σχήματα διακυβέρνησης και διαχείρισης της νόμιμης εξουσίας του;

## 1. Η ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΑΙ Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΙΑΣ

Σ' αυτό το κείμενο θα υποστηριχθεί ότι ο σύγχρονος ευρωπαϊκός μετασχηματισμός δεν πρόκειται να είναι μια απλή «επαναπροβο-

* Καθηγητής στο Stanford University.

** Το κείμενο που ακολουθεί περιέχει αναθεωρημένες και, αναλυτικότερα, ανεπτυγμένες θέσεις που έχουν πρωτοεμφανιστεί σε άλλο άρθρο με τίτλο «Interests, Functions and Powers: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity» και περιέχονται στο υπό έκδοση βιβλίο των Garry Marks - Peter Lange (επιμ.), *The Emerging Euro-Polity*, Νέα Υόρκη, Cambridge University Press.

λή» της ίδιας διαδικασίας η οποία κατέληξε στην επιβολή του εθνικού κράτους ως του σημαντικότερου πολιτικού θεσμού στην Ευρώπη και στον υπόλοιπο κόσμο. Ούτε όμως φαίνεται πιθανό να προκύψει ως τελικό αποτέλεσμα μια απλή «συνομοσπονδία» κρατών ή ένα «περιφερειακό διακυβερνητικό όργανο», έστω εφοδιασμένο με ασυνήθιστα ενισχυμένες εξουσίες και ευρύ πολιτικό βεληνεκές. Όπως ήδη φαίνεται από την πορεία των πραγμάτων, η Ε.Ε. θα είναι ένα πολιτικό φαινόμενο με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Αυτό και μόνο το γεγονός αναμένεται να επηρεάσει σημαντικά τον τρόπο άσκησης της πολιτικής σε όλα τα επίπεδα, το εθνικό, το υπερ-εθνικό και το υπο-εθνικό.

Ποιες λοιπόν θα είναι οι νέες ιδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Και ποιες λέξεις μπορούν να τις εκφράσουν καλύτερα; Δυστυχώς, καμία από τις καταστατικές πράξεις οι οποίες αποτελούν το θεμέλιο και δίνουν την κατεύθυνση της κοινοτικής πολιτικής (όπως είναι η Συνθήκη της Ρώμης, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η συνακόλουθη Συνθήκη του Μάαστριχτ) δε δίνει ικανοποιητική απάντηση στις παραπάνω ερωτήσεις. Αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στα επιμέρους εθνικά συντάγματα, οι κοινοτικές πράξεις αποφεύγουν να δεσμεύσουν τα κράτη-μέλη ως προς έναν καταστατικό χάρτη που θα είναι λογικώς ακόλουθος, αν όχι και θεσμικά οριστικός. Ίσως όμως μπορέσουμε να αντιληφθούμε καλύτερα τη μορφή και το περιεχόμενο της νέας πολιτικής κυριαρχίας που τείνει να εμφανιστεί στην Ενωμένη Ευρώπη εάν αντιπαραβάλουμε το πνεύμα τέτοιων συνολικών πράξεων με το γράμμα άλλων, μικρότερης σημασίας, διατάξεων, οι οποίες έχουν θεσπιστεί κατά την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Το προβληματικό σημείο μιας τέτοιας κυριαρχίας βρίσκεται στην ολοένα αυξανόμενη αναντιστοιχία ανάμεσα στην εκ των άνω κατανομή οικονομικών πόρων, τις επιμέρους εδαφικές αρμοδιότητες, και τις διαφορές που ανακύπτουν κατά την άσκηση λειτουργικής δικαιοδοσίας. Το κλασικό θεωρητικό σχήμα περί κράτους (όχι όμως απαραίτητα και η πρακτική που το συνόδευσε) προϋποθέτει τη σύμπτωση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και εδαφικού χώρου. Για να το θέσω διαφορετικά, κάθε κράτος μπορεί να εκτείνει την άσκηση της καταναγκαστικής εξουσίας του μόνο μέσα στα όρια της επικράτειάς του. Σύμφωνα δε με το ισχύον διεθνές δίκαιο, καμία ξένη (εθνική) εξουσία δεν έχει δικαίωμα να παρεμβαίνει στα εσωτερικά άλλου κράτους απαιτώντας υπακοή, ούτε όμως και αναγνωρίζεται

κάποια θεσμική υπερδύναμη ικανή να επιβάλλει την εξουσία της σε περισσότερα του ενός κράτη.

Τι πρόκειται λοιπόν να συμβεί στην περίπτωση που η αντιστοιχία ανάμεσα σε λειτουργικές ή εδαφικές περιοχές δικαιοδοσίας και ενός μοναδικού κέντρου εξουσίας πάψει να υπάρχει; Τι θα γίνει εάν στο εσωτερικό τέτοιων περιοχών δικαιοδοσίας συγκρουστούν περισσότερες της μιας πολιτικές αρχές, οι οποίες μάλιστα μπορεί να έχουν συγκροτηθεί σε διαφορετικά επίπεδα οργάνωσης (εθνικό, υπερ-εθνικό ή υπο-εθνικό); Ποιο θα είναι το αποτέλεσμα εάν τέτοιες αλληλοσυγκρουόμενες εξουσίες πάψουν πλέον να αντιστοιχούν με τις παραδοσιακές λειτουργίες τους ή όταν καταρρεύσει η ιεράρχηση των μεταξύ τους σχέσεων; Θα είναι άραγε δυνατή μια αναδιαπραγμάτευση των σφαιρών εξουσίας και η επίλυση των προβλημάτων που πρόκειται να ανακύψουν; Τι μπορεί να επιφέρει η έκλειψη της εθνικής κυριαρχίας, η εξαφάνιση δηλαδή ενός αναμφισβήτητου κέντρου για την επίλυση διαφορών και την κατανομή δημόσιων αγαθών; Και πώς τέλος μπορεί κάποιος να κατανοήσει το γεγονός ότι οι πρωταγωνιστές των παραπάνω διαδικασιών δε θα είναι πια ένας ορισμένος αριθμός εθνικών κρατών, αλλά μια τεράστια ποικιλία αποτελούμενη από υπο-εθνικά σύνολα και δίκτυα, υπερ-εθνικές συσσωματώσεις και κινήματα, δι-εθνικές εταιρείες και πολιτικά κόμματα;

## 2. Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΝΕΟ ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ ΚΑΙ ΝΕΟΥΣ ΙΔΕΟΤΥΠΟΥΣ

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι υπάρχει ανάγκη κατάλληλης πολιτικής ορολογίας. Χρειαζόμαστε με άλλα λόγια χαρακτηριστικές ονομασίες τόσο για τους καινοφανείς θεσμούς της Ε.Ε. αυτούς καθ' εαυτούς όσο και για εκείνες τις σχέσεις που πρόκειται να καθορίσουν τη λήψη και εφαρμογή των αποφάσεων στα πλαίσια μιας σχετικά σταθερής πολιτικής συγκρότησης. Ο όρος «ομοσπονδία», που έχει χρησιμοποιηθεί μέχρι τώρα για να εκφράσει την πορεία ενοποίησης των κρατών-μελών της Ε.Ε., δεν εκφράζει την πραγματικότητα με ακρίβεια. Είναι μάλλον παραπλανητικός, καθότι συσκοτίζει ένα ολόκληρο πλήθος επιμέρους πολιτικών διακανονισμών υποκείμενων της «ομόσπονδης» ρύθμισης, αλλά και λανθασμένος, αφού φαίνεται να προϋποθέτει την ύπαρξη μιας ενιαίας, κυρίαρχης κρατικής οντότητας —μετά την αφαίρεση βέβαια από το ολικό ποσό

**ΣΧΗΜΑ 1**

*Εδαφικά και λειτουργικά στοιχεία*
*κατά τη διαμόρφωση πολιτικής συγκρότησης*

| | *Εδαφική δικαιοδοσία* | |
|---|---|---|
| *Λειτουργική αρμοδιότητα* | μεταβλητή<br>εφαπτόμενη<br>εξισωτική<br>ανισότιμη<br>αναστρεπτή | καθορισμένη<br>συνεχόμενη<br>ιεραρχική<br>ισότιμη<br>ανέκκλητη |
| μεταβλητή<br>αποσυγκεντρωμένη<br>κατανεμημένη<br>επικαλυπτόμενη | ΣΥΓΚΥΡΙΑΡΧΙΑ<br>(CONDOMINIO) | ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ<br>(CONSORTIO) |
| καθορισμένη<br>σωρευτική<br>ανεξάρτητη<br>συμπίπτουσα | ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ<br>(CONFEDERATIO) | ΚΡΑΤΟΣ/ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ<br>(STATO/ FEDERATIO) |

κεντρικής εξουσίας ενός μέρους, προορισμένου να ανακατανεμηθεί στις γεωγραφικές περιφέρειες.[1]

Έχω την εντύπωση ότι, αντί να επιχειρήσουμε τη συναρμολόγηση παλαιότερων θεωρητικών κατασκευών που έχουν περισσότερη σχέση με τη δημιουργία του έθνους-κράτους ή την ενοποίηση περιφερειών, θα ήταν προσφορότερο για το θέμα μας να αναζητήσουμε νέους ιδεότυπους. Ο αναγνώστης θα αντιληφθεί καλύτερα το ου-

1. Από αυτή την οπτική γωνία, η αλλεργία που νιώθουν οι Βρετανοί στην προοπτική μιας ομόσπονδης λύσης (η οποία φαίνεται τόσο «φυσιολογική» στους Αμερικανούς ή τους Γερμανούς) είναι μάλλον δικαιολογημένη. Η αντίδρασή τους προέρχεται κυρίως από την πιθανότητα δημιουργίας σε πανευρωπαϊκό επίπεδο ενός κράτους, ή κάποιου τέλος πάντων πολιτικού μορφώματος, που θα το χαρακτήριζε η συμπύκνωση κυρίαρχων εξουσιών σε ένα κοινό θεσμικό πλαίσιο. Πρβλ. τη συζήτηση μεταξύ των Ian Davidson, «New era for EC family» και Martin Wolf, «Federalism before a fall» στους *Financial Times*, 3 Δεκεμβρίου 1991. Ο Samuel Brittan («Let fools contend about the forms», *Financial Times*, 21 Νοεμβρίου 1991), στην προσπάθειά του να αποσαφηνίσει το θέμα και απευθυνόμενος σε βρετανικό ακροατήριο, καταλήγει λέγοντας ότι «το πραγματικό πρόβλημα δε βρίσκεται ούτε στις διαφορές μεταξύ των ίδιων των κρατών ούτε στην αντίθεση των φεντεραλιστών με τους ευρω-εθνικιστές. Βρίσκεται στις πολλές και αντιθετικές απόψεις που υπάρχουν για το ρόλο του κράτους».

σιαστικό περιεχόμενο αυτών των ιδεότυπων από τους νεολατινικούς όρους στις παρενθέσεις.

Η κεντρική υπόθεση στο σχήμα 1 είναι ότι όλες οι σύγχρονες μορφές άσκησης πολιτικής εξουσίας προϋποθέτουν αντιπροσώπευση. Ωστόσο, στο βαθμό που μια τέτοια εξουσία αφορά ολοένα μεγαλύτερες και πολυπληθέστερες περιοχές καθώς και πολυποίκιλα κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα, οι μηχανισμοί αντιπροσώπευσης μεταξύ αρχών και αρχομένων αποβάλλουν σταδιακά τον άμεσο χαρακτήρα τους και αποκτούν έναν περισσότερο έμμεσο. Σε γενικές γραμμές, τέτοιοι δεσμοί σχηματίζονται με κριτήρια είτε *εδαφικής* είτε *λειτουργικής* φύσεως. Οι ενδιάμεσοι φορείς (όπως είναι, για παράδειγμα, τα κόμματα, οι ενώσεις πολιτών, τα κινήματα, τα πελατειακά δίκτυα, σημαίνοντες πολιτικοί ηγέτες, κ.ά.) προσδιορίζονται με βάση τις επί μέρους δικαιοδοσίες που σχετίζονται με αυτές τις αρχές κι έχουν σκοπό να *ανα*-τείνουν τα συμφέροντά τους προς την εξουσία. Οι τύποι πολιτικής συγκρότησης που θα προσπαθήσω να αναλύσω στη συνέχεια προκύπτουν από τους δυνατούς συνδυασμούς εδαφικής και λειτουργικής δικαιοδοσίας καθώς και τις αντίστοιχές τους σχέσεις πολιτικής εξουσίας και ευθύνης.

Παρόμοια μπορούν να λεχθούν σχετικά με τη διαμορφούμενη πολιτική συγκρότηση της Ε.Ε. Η αρχική στρατηγική του Jean Monnet και της παρέας του εμπεριείχε μια διττή προδιάθεση: αφενός μεν να διευκολύνει την αποκλειστική αντιπροσώπευση περιφερειακών συμφερόντων από τις κατά τόπον κυβερνήσεις των κρατών-μελών, αφετέρου δε να ενθαρρύνει την αντιπροσώπευση λειτουργικών συμφερόντων από υπερ-εθνικές ενώσεις οργανωμένες σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Επειδή ο πρώτος από αυτούς τους τύπους αντιπροσώπευσης είχε θεωρηθεί ως αναγκαίο κακό στο νέο διεθνές σύστημα, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην ενίσχυση της λειτουργικής αντιπροσώπευσης. Ούτε όμως αυτή η τακτική απέδωσε τα αναμενόμενα. Το διάστημα από τα μέσα της δεκαετίας του '60 μέχρι και τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας χαρακτηρίστηκε από έντονο «διακυβερνητισμό», στη διάρκεια της οποίου ακόμη και τα λειτουργικά συμφέροντα της κοινότητας προωθούνταν διαμέσου επιμέρους εθνικών φορέων.[2] Καθώς δε τα όρια μεταξύ εδαφι-

2. Για μια περιεκτική ανάλυση της αποτυχίας του κορπορατισμού στην Ε.Ε. βλ. Philippe C. Schmitter - Wolfgang Streeck, «Organized Interests and the Europe of 1992», στο N. J. Ornstein - M. Perlman (επιμ.), *Political Power and Social Change* (Washington, DC, the AEI Press, 1991), σ. 46-67.

κής και λειτουργικής δικαιοδοσίας ουδέποτε αποσαφηνίστηκαν, όλες οι προβλέψεις που μπορούμε να κάνουμε για το μέλλον θα είναι αβέβαιες και παρακινδυνευμένες.

**α. Stato/Federatio**

Όπως φαίνεται στο σχήμα 1, για να αποκτήσει η Ε.Ε. πολιτική συγκρότηση του τύπου stato/federatio (κράτος/ομοσπονδία) πρέπει η σφαίρα εδαφικής δικαιοδοσίας να συμπίπτει (ή τουλάχιστον να εφάπτεται) με τη σφαίρα που αντιστοιχεί στις λειτουργικές αρμοδιότητες. Το γεωγραφικό πλαίσιο εξουσίας αυτού του τύπου είναι αυστηρά προσδιορισμένο και περιλαμβάνει έναν αδιαίρετο και συνεχόμενο χώρο. Η ιδιότητα του μέλους είναι τελεσίδικη και μη ανακλητή, καθώς η κεντρική εξουσία επιζητεί να αποφύγει παρεκκλίσεις από γενικούς κανόνες αλλά και επειδή τυχόν ακούσιες αποσκιρτήσεις μελών εμπεριέχουν μεγάλο κόστος για την ευημερία του συνόλου. Διάφορες εθνικές η άλλες κοινωνικές υπο-ομάδες είναι δυνατό να συνυπάρξουν (ειδικά στην περισσότερο ομόσπονδη εκδοχή αυτού του σχήματος), έχοντας η καθεμιά εξασφαλίσει ξεχωριστή και ισότιμη θέση μέσα όμως σε ένα ιεραρχικό σύστημα εξουσίας. Από την άλλη μεριά, η διεκπεραίωση των λειτουργικών αρμοδιοτήτων ανήκει σε μια πλειάδα ανεξάρτητων (υπερκρατικών) υπηρεσιών, οι οποίες έχουν να επιτελέσουν ένα προσυμφωνημένο έργο και συνήθως εξαρτώνται από έναν κοινό προϋπολογισμό. Εάν η γενική πολιτική συγκρότηση της Ε.Ε. που θα προκύψει τείνει να έχει τα χαρακτηριστικά αυτού του τύπου, τότε φαίνεται πιθανότερη κάποια εκδοχή «πολιτικής συγχώνευσης» (*Politikverflechtung*) και «συνεργατικής ομοσπονδίας», όπως αυτή έχει ήδη παρουσιαστεί στην Ελβετία αλλά και στη Γερμανία.[3]

3. Η Alberta Spragia, στο άρθρο της «Thinking about the European Future: The Uses of Comparison» που περιέχεται στο A. Spragia (επιμ.), *Euro-Politics*, σ. 257-292, εξετάζει με ιδιαίτερη προσοχή την ελβετική και τη γερμανική εκδοχή του ομόσπονδου τύπου, κυρίως λόγω της θεσμικά κατοχυρωμένης αλλά και ουσιαστικής αντιπροσώπευσης των υπο-εθνικών συμφερόντων στα αντίστοιχα κοινοβούλια των δύο αυτών χωρών. Οι σαφείς παραλληλισμοί μεταξύ του ομόσπονδου γερμανικού συστήματος και της Ε.Ε. αναλύονται στο Fritz Scharpf, «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration» στο *Public Administration*, τόμ. 66 (Φθινόπωρο 1988), σ. 239-278.

**β. Confederatio**

Ο τύπος του confederatio (συνομοσπονδία) αποτελεί μια περισσότερο χαλαρή ρύθμιση στην οποία τόσο η ταυτότητα όσο και ο ειδικός ρόλος των γεωγραφικών περιφερειών έχουν μικρότερη σημασία από τον καταμερισμό λειτουργικών δικαιοδοσιών και αρμοδιοτήτων. Αυτός καθορίζεται με τρόπο αυστηρό και ανεξάρτητο έτσι ώστε να αποτρέπεται η κεντρική εξουσία από τυχόν καταπατήσεις των δικαιωμάτων των μελών. Είναι προφανές ότι σε μια τέτοια πολιτική ρύθμιση δεν μπορούν να ισχύσουν τεκμήρια εδαφικής συνέχειας, ενώ η ατομική εξουσία κάθε μέλους περιορίζεται κυρίως στο εσωτερικό του. Τα μέλη μιας τέτοιας συνομοσπονδίας διατηρούν την αυτονομία τους και είναι σχετικά ελεύθερα να αποχωρούν όποτε το θελήσουν. Κάθε μέλος διαπραγματεύεται τους όρους σύνδεσής του με τη συνομοσπονδία, είναι ωστόσο υποχρεωμένο να ακολουθεί τους γενικούς κανόνες συμπεριφοράς που θεσπίζουν τα κεντρικά όργανα, όπως για παράδειγμα ρυθμίσεις που αφορούν το κοινό νόμισμα, την απελευθέρωση του εμπορίου, την προστασία του περιβάλλοντος, συγκοινωνιακούς ελέγχους, ή την κοινή ασφάλεια. Τέτοιου είδους πολιτική συγκρότηση πραγματοποιήθηκε πολύ σπάνια και για σύντομα μόνο διαστήματα, όπως στις Ηνωμένες Πολιτείες μεταξύ 1871 και 1879, στην Ελβετία από το 1815 έως το 1848 και στη Γιουγκοσλαβία από το θάνατο του Τίτο, το 1980, μέχρι το 1991. Τα ελαττώματα φάνηκαν όταν η κεντρική εξουσία βρέθηκε σε αδυναμία να προασπίσει τα εδάφη των συνομόσπονδων μελών από καταπατήσεις ξένων δυνάμεων ή να κατανείμει δίκαια τους (πολιτικούς και οικονομικούς) πόρους, προκαλώντας έτσι η ίδια αποσκιρτήσεις και αποστασίες. Δεν είναι όμως καθόλου απίθανο οι σύγχρονες εξελίξεις σε θέματα διεθνούς οικονομικής ανάπτυξης και ασφάλειας να αναδείξουν τον τύπο συνομόσπονδης πολιτικής συγκρότησης ως μια περισσότερο ελκυστική πρόταση για το μέλλον.

**γ. Consortio**

Είναι μια μορφή συναινετικής συλλογικής δράσης περισσότερο γνωστής σε οικονομικές παρά σε πολιτικές συναλλαγές. Οι κυβερνήσεις ενός συγκεκριμένου αριθμού εθνικών κρατών συμφωνούν να συνεργαστούν μεταξύ τους προκειμένου να προωθήσουν σκοπούς με περιεχόμενο μεταβλητό, όχι πάντοτε προσδιορισμένο, και

πολλές φορές αλληλοεπικαλυπτόμενο. Οι μέτοχοι μιας τέτοιας πολιτικής κοινοπραξίας, η οποία συνήθως παίρνει τη μορφή γεωγραφικού συνασπισμού όμορων κρατών, διατηρούν τον εθνικό τους χαρακτήρα και αποδέχονται από κοινού μια εσωτερική ιεράρχηση εξουσίας. Κάθε μέλος έχει όμως δικαίωμα να χρησιμοποιήσει αυτοδύναμα τη συλλογική ισχύ που απορρέει από το συνασπισμό για να επιτύχει τους δικούς του ξεχωριστούς σκοπούς. Επειδή αυτός ο τύπος πολιτικής συγκρότησης υπονομεύει την εθνική ανεξαρτησία των εμπλεκόμενων χωρών, δεν έχει κάποιο σημαντικό ιστορικό προηγούμενο. Υπάρχουν πάντως αρκετές περιπτώσεις όμορων κρατών τα οποία συνάπτουν διμερείς σχέσεις μεταξύ τους, συγκροτώντας μάλιστα «περιφερειακές» επιτροπές και άλλες ειδικές ομάδες για την επίλυση επιμέρους προβλημάτων, δίχως έτσι να θέτουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία των συμβαλλόμενων κρατών. Στην περίπτωση που μια τέτοια συνεργασία αποκτήσει περισσότερο επίσημο και τακτικό χαρακτήρα (όπως, για παράδειγμα, η σχέση των ΗΠΑ με τον Καναδά ή της Νορβηγίας με τη Σουηδία), ίσως να ήταν πια σωστότερο να μιλάμε όχι για απλές διακρατικές σχέσεις, αλλά μάλλον για κοινοπραξία μεταξύ κρατών.

**α. Condominio**

Ο τύπος του condominio (συγκυριαρχία) είναι ο δυσκολότερα κατανοήσιμος λόγω της σημαντικής παρέκκλισης που παρουσιάζει από τον τύπο του έθνους-κράτους. Αντίθετα από αυτόν, στη συγκυριαρχία οι λειτουργικές και εδαφικές δικαιοδοσίες δε συμπίπτουν αλλά διαχωρίζονται, παράγοντας έτσι απρόβλεπτα αποτελέσματα. Η υπερίσχυση αυτού του τύπου θα απέκλειε τη δημιουργία μιας Ευρώπης με σύνορα συνεχόμενα και ευκρινή. Στη δε θέση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής κυριαρχίας με οργανωτικά διακριτές και πολιτικά συγχρονισμένες λειτουργίες, θα επέτρεπε την ύπαρξη άπειρων περιφερειακών οργάνων ικανών να δρουν αυτόνομα προς επίλυση των προβλημάτων τους αλλά και παραγωγή ιδίου οφέλους. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι τόσο η έλλειψη σχεδίου ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων όσο και οι αναπόφευκτες εντάσεις που αναμένεται να δημιουργηθούν ανάμεσα στα μέλη θα κατέληγαν σε ανταγωνισμούς και συγκρούσεις που δεν έχουν καμία σχέση με τον (έστω τυπικά) σαφή καθορισμό αρμοδιοτήτων και ιεραρχημέ-

νης εξουσίας που χαρακτηρίζουν το σύγχρονο έθνος-κράτος. Φυσικά, δεν υπάρχει κανένα ιστορικό προηγούμενο μιας τέτοιας συγκυριαρχίας. Ίσως να μην επιχειρηθεί κιόλας στο μέλλον. Είναι όμως πράγματι απίθανη η πρακτική υλοποίηση ενός τέτοιου συγκυριάρχου σχήματος, το οποίο εμφανίζεται μεν μέσα σε ένα ομιχλώδες και αβέβαιο πολιτικό τοπίο, φαντάζει όμως ελκυστικό ακριβώς επειδή δεν υπάρχουν καλύτερες προοπτικές; Από την (ομολογουμένως προκατειλημμένη) ανάγνωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ που έχω κάνει, σχηματίζω την εντύπωση ότι αυτή ίσως να είναι η πιθανότερη πορεία που θα ακολουθήσει η Ε.Ε. στο μέλλον. Εννοείται βέβαια ότι δε θα πρέπει να υπάρξουν δραματικές αλλαγές στη ροή των γεγονότων.

## 3. ΟΙ ΑΝΑΚΡΙΒΕΙΕΣ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ

Καμία από τις επικρατούσες θεωρίες για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν είναι προς το παρόν σε θέση να προβλέψει ποιος από τους παραπάνω ιδεότυπους θα εκφράζει με μεγαλύτερη ακρίβεια το οριστικό πολιτικό σκηνικό που πρόκειται να διαμορφωθεί στην Ε.Ε. Μέχρι τώρα, όλοι οι θεωρητικοί των ευρωπαϊκών πραγμάτων εστιάζουν την προσοχή τους όχι σε αποτελέσματα, αλλά σε διαδικασίες. Όλοι δε προδικάζουν ότι η ολοκλήρωση πρόκειται να οδηγήσει τελικά σε κάποια σταθερή θεσμική ισορροπία, αλλά κανείς δεν είναι σε θέση να βεβαιώσει με ποιον τρόπο ή σε πόσο χρόνο κάτι τέτοιο αναμένεται να συμβεί.

Οι νέοι οπαδοί του λειτουργισμού, ανιχνεύοντας τις συντελούμενες διαδικασίες, προβλέπουν κυρίως τη μετάθεση της κυρίαρχης εξουσίας σε ένα μοναδικό και συγκεντρωτικό σημείο. Γι' αυτούς η δημιουργία ενός τύπου stato/federatio φαίνεται πιθανότερη —αφού βεβαίως ξεπεραστεί το στάδιο της αρχικής απραξίας και ενδοσκόπησης. Ποιος όμως είναι σε θέση να προβλέψει τι ενδέχεται να μεσολαβήσει ανάμεσα στη βέβαιη αρχική ακινησία των κρατών-μελών και στην αβέβαιη προσδοκία της κρατικής ομοσπονδίας που οι ίδιοι εύχονται και αναμένουν;[4]

4. Για να είμαστε βέβαια δίκαιοι, θα πρέπει να αναφερθούμε στη θεωρητική προσπάθεια του Donald Puchala να περιγράψει ένα σύστημα βασισμένο σε «διακρατικά συμφωνητικά» (concordance system), κάτι όχι ολότελα ξένο προς τη συνομοσπονδία. Αρκετό επίσης ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι σκέψεις των Leon

Παρ' όλη την ειρωνεία του γεγονότος, οι παλαιότεροι οπαδοί του λειτουργισμού θα είχαν προτείνει μια διαφορετική θεωρητική κατεύθυνση. Ας πάρουμε για παράδειγμα τον όρο «αυτοδιάθεση της τεχνικής» που είχε εισαγάγει ο David Mitrany για να υποδηλώσει τη θέση ότι:

> «...είναι ο καθέκαστα σκοπός που καθορίζει τα αναγκαία όργανα. Η ίδια η προσπάθεια πραγμάτωσης του σκοπού εξάλλου υποδεικνύει τη φύση της πράξης καθώς και τις κινήσεις που είναι αναγκαίες για την πραγμάτωσή του. Θα μπορούσαμε έτσι να πούμε ότι ο σκοπός καθορίζει τα όργανα εκείνα που γίνονται αναγκαία για την επιτέλεσή του. Είναι δε αυτονόητο ότι κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας υποδεικνύονται και βελτιώσεις στη λειτουργία των οργάνων».[5]

Ακολουθώντας αυτόν το συλλογισμό, ο Mitrany έθεσε υπό αμφισβήτηση «τη συνηθισμένη παραδοχή [...] ότι η διεθνής δράση προϋποθέτει το συντονισμό κάποιας υπερκείμενης πολιτικής αρχής» (σ. 75), εισάγοντας έτσι έμμεσα και σε παγκόσμια κλίμακα την ιδέα του consortio.[6]

---

Lindberg - Stuart Scheingold για ένα υπερεθνικό σύστημα που θα κατάφερνε να ενοποιήσει όλους τους τομείς δραστηριότητας σε ενιαίο σύνολο (και το οποίο θυμίζει αρκετά την ιδέα της κοινοπραξίας), καθώς και οι θεωρητικοί ρεμβασμοί του Ernst B. Haas για «κομούνες των περιφερειών» (επίσης σχετικό με κοινοπραξία) και «ασύμμετρες περιφερειακές επικαλύψεις» (που μάλλον φέρνει στο νου αυτό που εγώ περιγράφω ως «συγκυριαρχία»). Βλ. τα Donald Puchala, «Of Blind Men, Elephants and International Integration», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. X, τχ. 3, Μάρτιος 1972, σ. 267-285· Leon Lindberg - Stuart Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, σ. 307-310 (όπου οι συγγραφείς αποδίδουν τις έννοιες που χρησιμοποιούν στον Walter Yondorf)· Ernst B. Haas, «The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing», στο L. Lindberg και S. Scheingold (επιμ.), *Regional Integration: Theory and Research*, σ. 31.

5. *A Working Peace System*, σ. 72-73.

6. Ο ίδιος ο Mitrany απέρριψε ως πλάνη την ιδέα ότι προβλήματα λειτουργικού χαρακτήρα θα επιλύονταν ευχερέστερα από μια υπο-ομάδα κρατών τα οποία (υποτίθεται ότι) διαθέτουν πολιτισμική ομοιογένεια και γεωγραφική εγγύτητα. Εξέφρασε αντίθετα το φόβο ότι μια ενωμένη Ευρώπη θα μπορούσε κάλλιστα να αναπαράγει, σε εντονότερο μάλιστα βαθμό, τις ιστορικά ανεπτυγμένες παθολογίες των μελών της, αναρωτώμενος μάλιστα «ποιοι είναι οι λόγοι που μας κάνουν ξαφνικά να πιστέψουμε ότι η ομόσπονδη Ευρώπη μπορεί να αποκτήσει από τη μια μέρα στην άλλη σωφροσύνη και αυτοσυγκράτηση», *A Working Peace System*, σ. 174-212.

Τόσο η διαδικασία «σύνδεσης» νέων μελών όσο και αυτή της «διεύρυνσης» της Ε.Ε. εμπεριείχε πάντα ένα βαθμό ασάφειας ως προς την εδαφική έκταση της κοινοτικής εξουσίας. Οι μεταγενέστερες δε συμφωνίες περί Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου, σύμφωνα με τις οποίες ακόμη και κράτη μη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν αρχές και οδηγίες των Βρυξελλών, περιπλέκουν ακόμη περισσότερο τα πράγματα.

Σα να μην ήταν αρκετά τα προβλήματα της γεωγραφίας, η έννοια της *επικουρικότητας*, η οποία σχετίζεται με τα επίπεδα απόφασης και εφαρμογής των κοινοτικών επιλογών, έρχεται να προσθέσει ακόμη περισσότερα. Έως πρόσφατα (και παρά τις προφανείς ανισότητες πληθυσμού και εκτάσεως) κανείς δεν αμφισβητούσε το κυρίαρχο έθνος-κράτος σαν την πλέον αποδεκτή πολιτική και γεωγραφική ενότητα.[7] Αυτό εξάλλου έδινε και το μέτρο για τον καθορισμό του αριθμού ψήφων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, του μεγέθους οικονομικής συνεισφοράς στο κοινοτικό ταμείο, του ποσοστού εδρών στα υπουργικά συμβούλια, και ένα σωρό ανάλογα ζητήματα. Εξάλλου, η άποψη ότι η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα ενδυνάμωνε στην πραγματικότητα το ρόλο των εθνικών κρατών εις βάρος διάφορων υπο-εθνικών πολιτικών ομάδων και οργανώσεων ήταν για ένα διάστημα πολύ δημοφιλής.[8]

Οι εξελίξεις όμως ακολούθησαν εντελώς διαφορετική πορεία. Τα κοινοτικά κονδύλια που έχουν διατεθεί για την ανάπτυξη των περιφερειών[9] προξένησαν σημαντικές μετατοπίσεις εξουσίας στο εσωτερικό των χωρών-μελών της Ε.Ε., συνήθως εις βάρος του εθνικού πολιτικού κέντρου και προς όφελος μικρότερων ομάδων.[10]

7. Σε αυτόν το γενικό κανόνα υπάρχει μια πολύ σημαντική εξαίρεση. Από πολύ νωρίς, τα Γερμανικά *Länder* επέτυχαν να πληροφορούνται και (έστω εμμέσως) να συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις του υπουργικού συμβουλίου για όσα θέματα προσδιόριζε το ομοσπονδιακό σύνταγμα. Rudolf Hrbek - Uwe Thaysen (επιμ.), *Die Deutsche Länder und die Europäische Gemeinschaften* (Baden-Baden, Nomos, 1986).

8. Πρβλ. L. J. Sharpe, «Fragmentation and Territoriality in the European State System», *International Political Science Review*, τόμ. 10, Ιούλιος 1989, σ. 223-238.

9. Για μια γενική ανάλυση βλ. Gary Marks, «Structural Policy in the European Community», στο A. Spragia (επιμ.), *Euro- Politics*, σ. 191-224.

10. Πρβλ. S. Tarrow - P. Katzenstein - L. Graziano (επιμ.), *Territorial Politics in Industrial Nations* (Νέα Υόρκη, Praeger, 1978)· Yves Mény, *Dix Ans de régionalisation en Europe: Bilan et perspectives (1970-1980)* (Παρίσι, Editions Cujas, 1982), και Michael Keating, *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State* (Λονδίνο, Harvester-Wheatleaf, 1988).

Γεωγραφικά διαμερίσματα, επαρχίες, δήμοι, κοινότητες, ακόμη και ολόκληρα «έθνη στερούμενα αντιπροσώπευσης» (όπως είναι οι Βάσκοι, οι Ουαλλοί, και οι Βρετόνοι) δημιούργησαν και έκτοτε διατηρούν μόνιμες αποστολές στις Βρυξέλλες, επιδιώκοντας έτσι να έχουν μονιμότερη επαφή με το ευρωπαϊκό κέντρο και να επηρεάζουν προς το δικό τους συμφέρον τις αποφάσεις για τα διαρθρωτικά προγράμματα και τις προτεραιότητες ανά τομέα πολιτικής δράσης. Ήδη δε έχει αναπτυχθεί μεγάλος αριθμός συνεργασιών, συμμαχιών και συμπράξεων στις οποίες μετέχουν γειτονικές περιοχές, που μπορεί μεν να βρίσκονται σε διαφορετικές χώρες, επιδιώκουν όμως τη μεταξύ τους συνεργασία έτσι ώστε να αποκομίσουν και τα ειδικά οφέλη που προσφέρει η Ε.Ε. για να ενθαρρύνει τη δημιουργία τέτοιου είδους διακρατικών σχέσεων.[11] Είναι σαφέστατα πρόωρο να προβλέψουμε εάν αυτή η άνθηση των πολλών και άτυπων μέσων υπο-εθνικής αντιπροσώπευσης μπορεί στο τέλος να καταλήξει σε κάποιου είδους condominio, στο οποίο θα υπάρχει αλληλεπίδραση ποικίλων και επικαλυπτόμενων γεωγραφικών συνόλων με ποικίλες και επικαλυπτόμενες λειτουργικές αρμοδιότητες. Ας σημειωθεί ωστόσο ότι και μόνη η αναφορά στην πρόσφατη Συνθήκη του Μάαστριχτ περί ενός «Συμβουλίου των Περιφερειών» θα έπρεπε λογικά να είναι ενισχυτική μιας τέτοιας πρόβλεψης.[12]

11. Για μια οξυδερκή ανάλυση των τρόπων με τους οποίους γίνονται οι διαπραγματεύσεις μεταξύ εθνικών και υπο-εθνικών πολιτικών μονάδων βλ. Leonardo Parri, «Territorial Political Exchange in Federal and Unitary Countries», *West European Politics*, τόμ. 12, Ιούλιος 1989, σ. 197-219.

12. Μια σειρά εύστοχες παρατηρήσεις σχετικά με την πιθανότητα δημιουργίας τελικά μιας «Ευρώπης των περιφερειών» (*Europe des Régions*) αντί μιας «Ευρώπης των κρατών» (*Europe des Etats*) διατυπώνονται στο άρθρο του Gary Marks, «Structural Policy in the European Community», που περιέχεται στο Alberta Spragia (επιμ.), *Euro- Politics*, σ. 212-224, και A. Spragia, «Structural Policy, European Integration, and the State», αδημοσίευτη εργασία, Μάρτιος 1991. Σχετικό επίσης είναι το Jeffrey Alexander, «Skeptical Reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany and the ERDF», *Journal of Public Policy*, τόμ. 10, τχ. 4 (1991), σ. 417-447. Μια από τις πλέον προφανείς δυσχέρειες είναι ο ασύμμετρος τρόπος με τον οποίο κυβερνώνται οι διάφορες περιοχές της Ευρώπης. Στη Μεγάλη Βρετανία, για παράδειγμα, δεν υπάρχουν ενδιάμεσοι φορείς μεταξύ κεντρικής και περιφερειακής εξουσίας. Η εμπειρία τόσο της Πορτογαλίας όσο και της Ελλάδας για θέματα περιφερειακής ανάπτυξης είναι αρκετά πρόσφατη και έχει κυρίως να κάνει με τη διάθεση κοινοτικών πόρων. Δυστυχώς για την επιδιωκόμενη οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρώπης, τυχαίνει να είναι πάντοτε οι πιο αναπτυγμένες πε-

## 4. ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Ούτε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ούτε η Συνθήκη του Μάαστριχτ πρόκειται βέβαια να υλοποιηθούν από μόνες τους. Όπως άλλωστε έχει ήδη λεχθεί, καμία τους δεν περιέχει ένα συγκεκριμένο πλάνο δράσης. Ο ουσιαστικός ρόλος τους στη συγκρότηση της ευρωπαϊκής πολιτικής θα εξαρτηθεί κατά μεγάλο μέρος από προϋπάρχουσες αλλά και νέες συνθήκες, μια από τις οποίες αφορά και την ταχέως αυξανόμενη πολιτικοποίηση των κοινοτικών ζητημάτων. Μέχρι πρόσφατα, η στρατηγική της ενοποίησης ήταν αρκετά δυσδιάκριτη και ελάχιστα διαφιλονικούμενη, έτεινε δε προς τη σταδιακή ενσωμάτωση ειδικών (για να μην πω, εξειδικευμένων) κατηγοριών συμφερόντων. Φυσικά υπήρξαν περιοδικές κρίσεις (οι οποίες ξεπεράστηκαν με αγωνιώδεις συμβιβασμούς και περίπλοκες ειδικές συμφωνίες). Αυτές όμως πολύ σπάνια έγιναν αντιληπτές από τους ίδιους τους πολίτες. Τα πράγματα όμως άλλαξαν μετά την επικύρωση της συμφωνίας του Μάαστριχτ από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Ακόμη κι αυτό το θέμα της «διεύρυνσης», που στο παρελθόν απασχολούσε μόνο σε κορυφαίο διακυβερνητικό επίπεδο, έχει πρόσφατα μετατραπεί σε εσωτερικό ζήτημα πολλών από τα εμπλεκόμενα μέρη. Με δεδομένη λοιπόν την αναταραχή που προξενήθηκε σχετικά με την εισδοχή στην Ε.Ε. τεσσάρων νέων (και πλούσιων) χωρών και τη συνακόλουθη επαύξηση των απαιτούμενων ψήφων αρνησικυρίας από 24 σε 27, δεν είναι δα δύσκολο να φανταστεί κανείς τι πρόκειται να συμβεί όταν επιχειρηθεί και νέα διεύρυνση, με την εισδοχή μάλιστα των πολύ περισσότερων και φτωχότερων χωρών της Ανατολικής Ευρώπης.

Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. πρόκειται να επανεξετάσουν μέσα στο

---

ριοχές εκείνες που έχουν και τη μεγαλύτερη δυνατότητα να εκμεταλλευθούν τις διασυνδέσεις τους στις Βρυξέλλες. Οι αναφορές που ακολουθούν δεν είναι παρά ενθουσιώδεις οπισθογραφήσεις όσων ήδη έχουν εκτεθεί: Riccardo Petrella, *La Renaissance des cultures régionales en Europe* (Παρίσι, Editions Entente, 1978)· Georges Pierret, *Vivre l'Europe ... autrement. Les Régions entrent en scène* (Παρίσι, Jean Picollec, 1984)· Jean-Pierre Raffarin, *92 Europe: Nous sommes tous des régioneaux* (Poitiers, Projets Editions, 1988)· Colin Ward, «All Power to the Regions!», *New Statesman & Society*, 6 Δεκεμβρίου 1991, σ. 30-32, Wolfgang Clement, «Auf dem Weg zum Europa der Regionen», στο J. J. Hesse- W. Renzsch (επιμ.), *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1991), σ. 15-28.

1996 το θεσμικό πλαίσιο της Κοινότητας. Παράλληλα όμως αυξάνονται και οι φόβοι όσων βλέπουν τα χρονικά όρια να στενεύουν, επιδιώκοντας έτσι την αναβολή αυτού του ραντεβού. Η αυξανόμενη πολιτικοποίηση και τα προβλήματα της διεύρυνσης από τη μία μεριά, και η χωλαίνουσα εφαρμογή των ήδη συμφωνηθέντων σε συνδυασμό με τη δυσαρμονία εξωτερικής πολιτικής ως προς τη Βοσνία από την άλλη, έχουν δημιουργήσει σωρεία προβλημάτων στην Ε.Ε. Τέτοιες δυσλειτουργίες όμως θέτουν σε κίνδυνο τη νομιμότητα ολόκληρου του εγχειρήματος.

Παρ' όλα αυτά, τα ακόλουθα χαρακτηριστικά γνωρίσματα κατά τη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων μοιάζουν ήδη να είναι αρκετά παγιωμένα και μάλλον θα επιβιώσουν άσχετα από το γενικό πολιτικό σχήμα που θα προκύψει.

α) Στο βαθμό που η δημιουργία μιας ενιαίας Ευρώπης δε φαίνεται πιθανή, είναι εξίσου απίθανο να υπάρξει ένας μοναδικός και αποκλειστικός τρόπος λήψης των αποφάσεων. Η τάση είναι μάλλον για συνύπαρξη πολλών, διακριτών, μα και αλληλοεπικαλυπτόμενων ευρωπαϊκών πραγματικοτήτων (μια Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων) καθώς και για ιδιαίτερους τρόπους συλλογικής πολιτικής δράσης ανάλογα με τον εκάστοτε υπάρχοντα συνδυασμό λειτουργικών και εδαφικών δικαιοδοσιών. Η επιλογή δε θα περιορίζεται πλέον σε ένα από τα δύο «κλασικά» υποδείγματα, μεταξύ δηλαδή ενός confederatio, που είναι αποτέλεσμα διπλωματικών χειρισμών, ή μιας federatio, που προϋποθέτει εδαφικά προσδιορισμένα κράτη. Στην περίπτωση όμως που θα προέκυπτε κάποιο είδος consortio ή condominio, αυτό χρειάζεται να διαθέτει μεγαλύτερο εύρος δράσης, περισσότερη ευκαμψία και λιγότερη ομοιογένεια από τα ατομικά έθνη-κράτη που το συνιστούν.

β) Είναι πάντως βέβαιο πως, ό,τι κι αν ήθελε προκύψει, αυτό θα έχει εντελώς διαφορετική πολιτική μορφή και συγκρότηση από εκείνη των κρατών-μελών που το απαρτίζουν. Στο νέο αυτό σχήμα οι πολιτικές προτεραιότητες θα καθορίζονται περισσότερο από τον εκάστοτε συνδυασμό λειτουργικών και εδαφικών αρμοδιοτήτων παρά από τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα, τις τοπικές συνήθειες και τις προτιμήσεις όσων τυχαίνει να βρίσκονται στα κέντρα αποφάσεων. Δύο κυρίως λόγοι υποβοηθούν μια τέτοια εξέλιξη: Πρώτον, αποκλείεται η περίπτωση μιας ηγεμονεύουσας χώρας ικανής να επιβάλλει τις επιλογές της σε συγκεκριμένους τομείς, βασιζόμενη είτε σε υπέρτερα οικονομικά πλεονεκτήματα είτε σε τολ-

μηρές πολιτικές πρωτοβουλίες.[13] Δεύτερον, ο συνεχώς αυξανόμενος όγκος των διοικητικών πράξεων είναι ήδη τόσο μεγάλος που καμία εθνική γραφειοκρατία δε θα μπορούσε από μόνη της να διεκπεραιώσει.[14] Πρέπει τέλος να υπενθυμίσουμε ότι ο λεγόμενος «πολιτικός χώρος» της Ε.Ε. κοντεύει να αποκτήσει μεγαλύτερο δημογραφικό εύρος και πλουσιότερη πολιτισμική και γλωσσική ποικιλία ακόμη και από τις Ηνωμένες Πολιτείες.

γ) Εκτός κι αν η Ε.Ε. αποκτήσει οριστικά και αμετάκλητα τη μορφή του stato (πράγμα που σημαίνει ότι θα έπρεπε να βελτιωθεί ως προς τη δυνατότητά της για αναπαραγωγή πόρων, αλλά και ως προς την ικανότητα εφαρμογής των αποφάσεών της), η πληθώρα των εθνικών και υπο-εθνικών διοικητικών οργάνων θα συνεχίσουν να επιβάλλουν τις δικές τους εξουσιαστικές σχέσεις τόσο με τους πολίτες όσο και με τις επιχειρήσεις. Όσο κι αν οι κοινοτικές οδηγίες, νόμοι και διατάξεις παίζουν έναν συνεχώς αυξανόμενο ρόλο στον καθορισμό γενικών πολιτικών επιλογών, παραμένει το γεγονός ότι η αποτελεσματική εφαρμογή τους εξαρτάται κυρίως από την καλή θέληση ενός μεγάλου πλήθους εθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων. Σε αυτές τις συνθήκες, το «έλλειμμα» που παρουσιάζει η εφαρμογή των αποφάσεων μπορεί να αποδειχθεί περισσότερο καθοριστικής σημασίας για τη θεσμική νομιμοποίηση της Ε.Ε. από το ήδη πολυσυζητημένο «δημοκρατικό έλλειμμα» που εμφανίζεται στη λειτουργία των κοινοτικών οργάνων.

δ) Ανεξάρτητα όμως από εθνικές ιδιαιτερότητες ή κινήσεις σκο-

13. Δεν αναφέρομαι εδώ στα αρχικά στάδια της πορείας προς ενοποίηση, στα οποία ήταν εμφανέστατη η επίδραση της γαλλικής διοικητικής σκέψης. Η γοητεία του κρατισμού (που έπαιρνε κύρος και ιδέες από τις *grandes écoles*) έχει πια χαθεί, ενώ αντίθετα η διεύρυνση των μελών της Ε.Ε. επιφέρει και τον πολλαπλασιασμό των προτάσεων για τον τρόπο εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής. Τέλος, στο βαθμό που το αποτέλεσμα της ενοποίησης έχει λιγότερο «συγκεντρικό» (concentric) χαρακτήρα, ακριβώς λόγω της μειούμενης ικανότητας συντονισμού από τις Βρυξέλλες, θα πρέπει φυσιολογικά τα διάφορα θεσμικά κοινοτικά όργανα που βρίσκονται διάσπαρτα στην Ευρώπη να αναλάβουν τη διεκπεραίωση κάποιου τουλάχιστον μέρους των διοικητικών καθηκόντων που ανήκουν στις περιφέρειες εγκατάστασής τους.

14. Σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, αυτή η μετατόπιση κλίμακας επιδρά σημαντικά στο διαμορφούμενο σύστημα αντιπροσώπευσης των συμφερόντων. Φαίνεται μάλιστα να το ωθεί προς μια περισσότερο πλουραλιστική κατεύθυνση, όπως στο αμερικάνικο σύστημα, εγκαταλείποντας παράλληλα το εθνικό κράτος ως τη βασική μονάδα καταμερισμού διοικητικών καθηκόντων. Βλ. σχετικά το άρθρο των Schmitter- Streeck που αναφέρεται στην υποσημείωση 2.

πιμότητας, παραμένει το γεγονός ότι οι αποφάσεις που συνιστούν την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική θα συνεχίσουν να λαμβάνονται μετά από παρατεταμένες διαπραγματεύσεις σε επιτροπές και συμβούλια διαφόρων ειδών, μεγεθών και αρμοδιοτήτων. Σε τέτοιες συνθήκες γίνεται εξαιρετικά δύσκολο για τα συμμετέχοντα μέλη να επιτυγχάνουν συμφωνίες, εκτός ίσως από τα ανώτατα συμβούλια και για ορισμένα μόνο θέματα. Έτσι δημιουργείται η ανάγκη για συμβιβασμούς και αμοιβαίες παραχωρήσεις, μερικές μάλιστα φορές παρακάμπτοντας τον τύπο των σχετικών διατάξεων. Τα μέλη συναινούν κατ' αναλογίαν με τα συμφέροντά τους ή επιδιώκουν τη σύναψη συνολικών συμφωνιών που αφορούν πολλά ζητήματα μαζί και συνομολογούνται επ' αμοιβαία ωφελεία. Σημαντικό επίσης ρόλο αναμένεται να παίξει ένα πολύπλοκο και εξειδικευμένο σώμα συμβούλων, δεδομένου μάλιστα ότι οι αποφάσεις του θα επηρεάζουν άμεσα σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα. Αρκεί να αναλογιστούμε, σύμφωνα κιόλας με όλες τις υπάρχουσες ενδείξεις, το βαθμό διείσδυσης των οργανωμένων οικονομικών συμφερόντων αλλά και ανεξάρτητων οικονομικών παραγόντων στις Βρυξέλλες. Όσο λοιπόν κι αν αυξηθούν οι προσπάθειες για «διαφανείς» διαδικασίες, είναι πλέον εντελώς αδύνατο να υπάρξει συνολικός έλεγχος σε όλα τα στάδια λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων. Και σίγουρα παραμένει ένα ανοιχτό (και σοβαρό) θέμα το κατά πόσον μια τέτοια πληθώρα ειδικών και αντιπροσώπων (στους άπειρους μάλιστα συνδυασμούς εδαφικών και λειτουργικών αρμοδιοτήτων που μπορούν να συσταθούν) είναι πράγματι σε θέση να εξασφαλίσει τη συναίνεση των πολιτών. Το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» έχει ήδη προκαλέσει πολλές θεωρητικές αναλύσεις, αλλά λίγες μόνο πρακτικές αντιδράσεις. Ακόμη όμως κι αν αυτό το έλλειμμα μπορούσε να αναπληρωθεί (αυξάνοντας, ας πούμε, τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), θα ήταν μάλλον αδύνατο για τα υπόλοιπα εκτελεστικά όργανα της Ε.Ε. να λειτουργήσουν χωρίς την πληροφόρηση και συνεργασία που τους εξασφαλίζουν οι παραπάνω ακριβώς εκπρόσωποι των ειδικών συμφερόντων.

ε) Στο μέλλον οι ενδοκοινοτικές συγκρούσεις θα αφορούν λιγότερο την Ε.Ε. ως ενιαίο όλον, και περισσότερο τα όργανά της ξεχωριστά. Με άλλα λόγια, καθένα από τα κοινοτικά όργανα θα επιδιώκει να επιλύει μόνο του τις διαφορές που ανακύπτουν μέσα στο προκαθορισμένο πεδίο δράσης του και αφορούν τα μέλη του,

έτσι ώστε να προσπορίζεται το ίδιο τα οφέλη που προκύπτουν μεταβιβάζοντας ταυτόχρονα τυχόν ζημίες σε άλλα όργανα. Παραμένει λοιπόν προβληματικό (ειδικά μετά την αποδυνάμωση της Επιτροπής όσον αφορά την εισήγηση νέων προτάσεων) κατά πόσον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα διατηρήσει την ικανότητά του να καθορίζει την ενιαία κοινοτική πολιτική, εφόσον κιόλας δεν υπάρχουν ισχυρά και πειθαρχημένα πανευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα που θα ευνοούσαν τη δημιουργία μιας πραγματικής ευρω-κυβέρνησης.

Μπορεί ωστόσο κανείς να διακρίνει τρεις τρόπους λήψης των αποφάσεων σε συλλογικό επίπεδο, οι οποίοι είναι δυνατό να οδηγήσουν σε λύσεις των τύπων consortio ή condominio, δίχως μάλιστα κίνδυνο σημαντικής παρέκκλισης και τελικής αποτυχίας:

*i. Ηγεμονική στάση*

Μια συγκεκριμένη χώρα ή (ακόμη πιθανότερο) μια ευρύτερη γεωγραφική περιοχή της Ευρώπης αναλαμβάνει καθοδηγητικό ρόλο, επιβάλλοντας μάλιστα τις δικές της λύσεις στις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων που ανακύπτουν στους κόλπους της Κοινότητας. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι ο Γαλλογερμανικός άξονας, έστω κι αν η ενοποίηση της Γερμανίας έβλαψε τελικά τη συνοχή του. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι ούτε από αυτή τη συνεργασία απουσίασαν οι τεράστιες διαφοροποιήσεις που κυρίως οφείλονται τόσο σε διαφορές εθνικού χαρακτήρα όσο και σε ειδικότερες διαφορές περί τα εμπλεκόμενα συμφέροντα.

*ii. Νομική δικαιοδοσία (Verrechtligung)*

Οι συγκρούσεις που αναφύονται στο εσωτερικό των κοινοτικών οργάνων παραπέμπονται για επιδίκαση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και αποτελούν έκτοτε νομικά προηγούμενα. Παρά το γεγονός πάντως ότι τέτοιου είδους δικαιοδότηση αποτελεί πλέον καθιερωμένη πρακτική στους κόλπους της Κοινότητας, η αποτελεσματικότητά της θα εξαρτηθεί τελικά από την κοινή αποδοχή του κοινοτικού δικαίου ως του υπέρτατου νόμου από όλα ανεξαιρέτως τα ευρωπαϊκά όργανα.

### *iii. Κοινοβουλευτική διαδικασία*

Εάν οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορούσαν να αυξηθούν σε σημαντικό βαθμό και εάν υπήρχε τρόπος να υποχρεωθούν τα μέλη όλων των κοινοτικών θεσμών σε συμμόρφωση προς τις αποφάσεις που λαμβάνονται, τότε θα έμπαινε σε κίνηση μια συνεχής νομοθετική διαδικασία, ικανή να διασφαλίσει έναν ελάχιστο βαθμό πολιτικής συνοχής. Τέτοιες σκέψεις φέρνουν όμως στην επιφάνεια το ακόμη πιο σύνθετο πρόβλημα της κατανομής εδρών και εκλογικών δικαιωμάτων σε αναφορά με μια τεράστια ποικιλία ζητημάτων προς επίλυση. Να συμπληρώσω επίσης ότι η «κοινοβουλευτική κυριαρχία» παραμένει ακόμη ζητούμενο σε αρκετές από τις χώρες-μέλη της Ε.Ε.

Στην περίπτωση που η Ενωμένη Ευρώπη ακολουθήσει πορεία μετασχηματισμού σε ένα είδος consortio ή condominio (πράγμα που εγώ τουλάχιστον τείνω να πιστέψω), είναι αναγκαίο να καινοτομήσει, ενδεχομένως συνδυάζοντας και τους τρεις τρόπους λήψης αποφάσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω. Οι δοκιμασμένες συνταγές του αυστηρού διαχωρισμού των προβλημάτων (όπως συμβαίνει στους συνομόσπονδους τύπους πολιτικής οργάνωσης) ή του ιεραρχικού συντονισμού των αρμόδιων φορέων (που είναι το κύριο χαρακτηριστικό ομόσπονδης οργάνωσης) έχουν παύσει πια να είναι αποδοτικές. Ούτε εξάλλου φαίνεται ότι μπορούν να ανταποκριθούν στην πρακτική εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής. Ο τύπος που μοιάζει να βρίσκεται πλησιέστερα σε αυτήν είναι η «πολιτική συγχώνευση» *(Politikverflechtung)* που χαρακτηρίζει τη «συνεργατική ομοσπονδία» της Γερμανίας και της Ελβετίας.[15]

15. Στον Fritz Scharpf οφείλουμε την έννοια του *Politikverflechtung*. Βλ. F.W. Scharpf - B. Reissert - F. Schnabel (επιμ.), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (Kronberg, Scriptor, 1976). Ο ίδιος έχει αναλύσει διεξοδικά τις αναλογίες ανάμεσα στη Γερμανική Ομοσπονδία και την Ε.Ε. στο «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, τόμ. 66, Φθινόπωρο 1988, σ. 239-278, αλλά και στα «Kann es in Europe eine stabile föderale Balance geben?», στο R. Wildenmann (επιμ.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union* (Baden-Baden: Nomos, 1991), σ. 415-428 και «Autonomieschonend und gemeinschaftsvertraeglich: Zur Logik der europäische Mehrebenenpolitik», Cologne, MPIFG Discussion Paper 93/9 (1993). Για μια εξέταση της ιστορικής εμπειρίας που προσφέρει η Ελβετία βλ. Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Die Schweiz-Vorbild für Europa?», *Neue Zürcher Zeitung*, Δεκέμβριος 14-15, 1991, και

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα «μαύρο κουτί» και τέτοιο θα παραμείνει μέχρι να αντιληφθούμε τι ακριβώς είδος πολιτικής συγκρότησης χρειάζεται να αποκτήσει. Είναι κατ' αρχήν ανάγκη να αποκατασταθεί η ισορροπία ανάμεσα σε γεωγραφικά προσδιορισμένα εθνικά κράτη και λειτουργικά καθορισμένους οικονομικούς τομείς. Πρέπει επίσης να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα τόσο των περιοχών εκείνων που, δίχως καν να έχουν εθνική κρατική υπόσταση, προωθούν δυναμικά τα δικά τους τοπικά συμφέροντα, όσο και των δι-εθνικών οικονομικών εταιρειών, οι οποίες, με όχι λιγότερη επιθετικότητα, επιζητούν τη δημιουργία προνομιακών δεσμών με τις Βρυξέλλες. Εάν κρίνουμε από το παρελθόν, το πιθανότερο αποτέλεσμα στην Ε.Ε. θα είναι μια συμβιβαστική πρόταση ανάμεσα στα συγκρουόμενα συμφέροντα και τις προτεινόμενες λύσεις, που μπορεί μεν να μην είναι η καλύτερη δυνατή, θα έχει όμως την ανοχή των περισσοτέρων (η ακόμη και όλων) των κρατών-μελών. Το γεγονός βέβαια ότι οι πολίτες της Ε.Ε. συνεχίζουν να εμμένουν στα εθνικά (ή υπο-εθνικά) χαρακτηριστικά τους, να αδιαφορούν για το μέλλον της «ενωμένης» Ευρώπης, και να μην κατανοούν την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική είναι δυσοίωνο και αποθαρρυντικό. Γιατί είναι ένα πράγμα να καταλήξουμε με μια συμβιβαστική λύση, που να γίνεται όμως αποδεκτή προς το παρόν από τις συμμετέχουσες κυβερνήσεις και τα μεγάλα συμφέροντα, και εντελώς άλλο να έχουμε μια κατάσταση η οποία θα έχει την ανάγκη συνεχούς και αδιάλειπτης νομιμοποίησης από τους πολίτες ατομικά αλλά και από μικρότερες κοινωνικές ομάδες, που όμως στερούνται άμεσης πρόσβασης στο κοινοτικό πολιτικό γίγνεσθαι.

Κάποιος τύπος πολιτικής συγκρότησης θα πάρει προβάδισμα πριν από το τέλος αυτής της δεκαετίας. Ακόμη πιο σίγουρο είναι ότι το ποτάμι δεν πρόκειται να γυρίσει πίσω. Κανείς πια δεν επιθυμεί την επιστροφή σε ξεπερασμένες πολιτικές επιταγές, όπως ήταν η εθνική αυτοδυναμία, η οικονομική αυτάρκεια και η (εθνική) εδαφική ασφάλεια. Το εθνικό κράτος φαίνεται να έχει πια ξεπερα-

---

επίσης Charlotte Muret, «The Swiss Pattern for a Federated Europe», στο *International Political Communities* (Garden City, NJ, Anchor Books, 1966), σ. 149-174.

στεί από την ιστορία και δίνει τη θέση του σε κάποιου είδους υπερεθνική εξουσία. Μόνο που ακόμη δεν ξέρουμε ποια θα είναι τα χαρακτηριστικά της. Μέχρι να τα μάθουμε, κάθε πρόβλεψη σχετικά με τον τρόπο που θα λαμβάνονται οι κοινοτικές αποφάσεις ώστε να είναι νόμιμες και δεσμευτικές παραμένει παρακινδυνευμένη και υπόκειται σε αναθεώρηση.

**Μετάφραση: Τάκης Παππάς**