ΜΙΧΑΛΗΣ Ι. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ - ΔΗΜΗΤΡΗΣ Ν. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ*

ΟΡΙΟΘΕΤΩΝΤΑΣ ΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΟ ΧΩΡΟ[1]

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στο πρόβλημα του ποιοτικού μετασχηματισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης από έναν ατελή και ασαφή πολιτικό χώρο σε μια δημοκρατικά οργανωμένη res publica. Ο μετασχηματισμός αυτός πρέπει να στηρίζεται στις αρχές της διαβουλευτικής δημοκρατίας και της ουσιαστικής εμπλοκής των πολιτών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η έμφαση του άρθρου είναι στις κανονιστικές ιδιότητες των διαδικασιών μετασχηματισμού προς μια δημοκεντρική ευρωπαϊκή πολιτεία. Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι ένας ευρωπαϊκός πολιτειακός χώρος θα μπορούσε να αναδυθεί ως αποτέλεσμα της εμβάθυνσης των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη διεθνική ιθαγένεια και τη θεσμοθέτηση της αρμοδιότητας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το άρθρο αυτό αποτελεί μια πρόσκληση για τη θεσμοθέτηση των αρμοδιοτήτων του «Πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης»: Ο όρος «αρμοδιότητα των πολιτών» (civic competence) παραπέμπει στη θεσμική ικανότητα των μελών ενός οργανωμένου Δήμου να εμπλέκονται άμεσα και αποτελεσματικά στη διακυβέρνηση της πολιτείας στην οποία ανήκουν. Μεταφέροντας τη συζήτηση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) το άρθρο αυτό ισχυρίζεται ότι απαιτείται μια νέα προσέγγιση για τη «θεραπεία» των θεσμικών και κοινωνι-

* Ο Μ. Ι. Τσινισιζέλης είναι καθηγητής στο Πανεπιστήμια Αθηνών και ο Δ. Ν. Χρυσοχόου είναι αναπληρωτής καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Exeter.

1. Οι συγγραφείς του άρθρου οφείλουν να ευχαριστήσουν δύο ανώνυμους αξιολογητές για τα σχόλιά τους. Προσπαθήσαμε να ακολουθήσουμε τις υποδείξεις τους όσο αυτό ήταν δυνατό. Το άρθρο αυτό αποτελεί μέρος μιας από τις συνεισφορές των συγγραφέων σε υπό εξέλιξη έρευνα με τη συμμετοχή δέκα πανεπιστημιακών τμημάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις ΗΠΑ.

κοψυχολογικών πτυχών της δημοκρατικής παθολογίας της Ε.Ε. μέσω της ανάδυσης μιας δημόσιας σφαίρας.[2] Πρέπει δηλαδή να δημιουργηθεί αλλά και να διατηρηθεί μια νέα κανονιστική τάξη που να διευκολύνει την κοινωνική νομιμοποίηση της Ένωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνεται ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΣΑΜ) του 1997 απέτυχε να μετατρέψει το θολό και ασαφές πολιτικό τοπίο της Ε.Ε. σε ένα διεθνικό πολιτειακό χώρο, στη βάση μιας δημοκρατικά οργανωμένης res publica (κοινοπολιτείας).[3] Χωρίς να διαθέτει μια «αφετηρία ουσίας» και ένα κοινό δημοκρατικό όραμα, η διαχειριστικού τύπου αναθεώρηση του Άμστερνταμ δεν κατόρθωσε να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές τόσο στο εύρος όσο και στο επίπεδο της «αρμοδιότητας των πολιτών», ικανές να κατευθύνουν τους κανονιστικούς προσανατολισμούς της ευρωπαϊκής κοινωνίας.

Ένα από τα παράδοξα γύρω από τη μελέτη της Ε.Ε. είναι ότι, αν και η τελευταία δεν επιδέχεται ακριβή ορισμό, σε κανένα άλλο σύστημα διακυβέρνησης δεν έχουν αποδοθεί τόσο πολλοί και διαφορετικοί νεολογισμοί, όπως: μικτή πολιτεία, συνομοσπονδίωση, καθεστώς συνδιάθεσης, ένωση κρατών, συμπολιτεία, ρυθμιστικό κράτος, περιφερειακό καθεστώς, διαχειριζόμενη κοινωνία, συναινετική συνομοσπονδία, μικτή κοινοπολιτεία, διεθνές κράτος, République Fédérative, Staatenverbund, κ.ά. Ανεξάρτητα από το αν οι αποδόσεις αυτές φαίνεται ότι είναι «προσκολλημένες σε μια μέθοδο σκέψης με εθνικό-κρατικό προσανατολισμό»,[4] η σχετική βιβλιογραφία αποδέχεται ότι είναι σε θέση να συλλάβουν μέρος μόνο μιας περισσότερο σύνθετης πραγματικότητας, καθιστώντας την Ε.Ε. ένα «αγνώστου ταυτότητας πολιτικό αντικείμενο».[5] Ως αποτέλεσμα, η σύγχρονη έρευνα εξακολουθεί να αναζητά μια αξιόπιστη

2. Για τη σχετική συζήτηση, βλ. J. Habermas, «Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe», *Praxis International*, τόμ. 12, τχ. 1, σ. 1-19.

3. Σχετικά με την εφαρμογή του νεορεπουμπλικανικού (neo-republican) υποδείγματος στην κατανόηση των πολιτειακών ιδιοτήτων της Ε.Ε., βλ. R. Bellamy - D. Castiglione, «Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe», *Law and Philosophy*, τόμ. 16, τχ. 4, 1997, σ. 421-445, και N. MacCormick, «Democracy, Subsidiarity and Citizenship in the "European Commonwealth"», *Law and Philosophy*, τχ. 16, 1997, σ. 331-356.

4. M. Jachtenfuchts - T. Diez - S. Jung, «Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Order», *European Journal of International Relations*, τόμ. 4, τχ. 4, 1998, σ. 417.

5. Η φράση αυτή ανήκει στον J. Delors, πρώην Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

θεωρία ενοποίησης, ως βάση για το μέλλον του περιφερειακού συστήματος διακυβέρνησης.

Γιατί όμως τόσοι πολλοί διακεκριμένοι μελετητές, συμπεριλαμβανομένων τόσο θεωρητικών όσο και εμπειριστών (και συχνά ενός συνδυασμού και των δύο), δεν έχουν ακόμη καταφέρει να φτάσουν σε μια «εννοιολογική συναίνεση» γύρω από τη μελέτη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, συνεχίζοντας, αντιθέτως, να διαφωνούν σε τόσο βασικά θέματα όπως είναι οι πολιτικές και θεσμικές της ιδιότητες; Μια πιθανή απάντηση είναι ότι η προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού της Ε.Ε. βρίσκεται στο συγκερασμό διαφορετικών κανονιστικών τάξεων που, με τη σειρά τους, εμπεριέχουν διαφορετικές «νοηματικές δομές».[6] Γι' αυτό όμως και η μελέτη της Ε.Ε. παραμένει μια τόσο γοητευτική άσκηση στην κατασκευή θεωρίας, τη δημιουργία νέων υποδειγμάτων διακυβέρνησης αλλά και την οικοδόμηση εναλλακτικών ερμηνευτικών προτύπων με τη βοήθεια της μεταθεωρίας.[7] Όλα τα παραπάνω αποτελούν, αν και σε διαφορετική έκταση, μια άσκηση στο χώρο των εννοιολογικών κατασκευών η οποία, όπως παρατηρεί ο Taylor, βοηθά στην ανάδειξη μιας «ιεραρχίας πραγματικοτήτων».[8] Όπως σωστά σημειώνει ο Church, «απαιτείται να είμαστε γνώστες των εννοιών που χρησιμοποιούμε μιας και καθορίζουν τη δική μας θεώρηση των πραγμάτων».[9] Μέρος του εννοιολογικού προβλήματος πηγάζει από τις διαφορετικές προσεγγίσεις «γενικών εννοιών», όπως κυριαρχία, αυτονομία, αλληλεπίδραση, διαφοροποίηση. Ποιες όμως από τις διαφορετικές ερμηνείες που συνεπάγονται οι θεωρήσεις αυτές πρέπει να χρησιμοποιήσουμε ώστε να βελτιώσουμε την αξιοπιστία της έρευνας για την κατανόηση ενός τόσο δυναμικού συστήματος όπως η Ε.Ε.; Η τελευταία αυτή ιδιότητα είναι ιδιαίτερης σημασίας όταν προσπαθούμε «να υπερβούμε την [απλή] παρατήρηση συγκεκριμένων γεγονότων».[10]

6. M. Jachtenfuchts - T. Diez - S. Jung, ό.π., σ. 411.

7. D.N. Chryssochoou, «Metatheory and the Study of the European Union: Capturing the Normative Trend», *Journal of European Integration*, τχ. 23, 2000, σ. 1-22. Επίσης M. I. Τσινισιζέλης, «Εισαγωγικές παρατηρήσεις», στο M. Τσινισιζέλης - Κ. Υφαντής (επιμ.), *Σύγχρονα προβλήματα διεθνών σχέσεων*, Σιδέρης, Αθήνα 2000.

8. P. Taylor, *International Co-operation Today: The European and Universal Patterns*, Elek, Λονδίνο 1971, σ. 149.

9. R.T. Church, *European Integration Theory in the 1990s*, European Dossier Series, αρ. 33, University of North London, 1996, σ. 8.

10. R.J. Lieber, *Theory and World Politics*, George Allen and Unwin, Λονδίνο 1973, σ. 4.

Τόσο οι κανονιστικές όσο και οι περιγραφικές ερμηνείες της Ε.Ε., με το να προσπαθούν να εξηγήσουν τη λογική μιας ιδιόμορφης περίπτωσης «περιφερισμού»[11] (regionalism) και τις επιπτώσεις του για τα συστατικά μέρη, τείνουν να υποτιμούν το ρόλο των κεντρικών θεσμών ή να υπερβάλλουν στην επιρροή των εθνοκεντρικών παραγόντων στη διαμόρφωση της ημερησίας ενοποιητικής διάταξης. Αυτή η «μάχη των θεωριών» έχει συχνά οδηγήσει σε «μηδενικού αθροίσματος» αποτελέσματα στη σχέση μεταξύ της Ε.Ε. και των συστατικών της μερών, τα οποία όμως δε δικαιολογούνται ούτε από τον τρόπο λειτουργίας ούτε από τη γενικότερη διάθεση του πολιτικού της συστήματος.

2. ΘΕΩΡΙΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ

Κάθε αξιόπιστη θεωρία ενοποίησης πρέπει να είναι ικανή να συλλάβει τη δυναμική δύο αλληλοσυμπληρούμενων στόχων: την ενδυνάμωση της πολιτικής βιωσιμότητας διαφορετικών συνταγματικών τάξεων και τη θεσμοθέτηση της αρχής της «συγκυριαρχίας». Κι αυτό διότι σήμερα έχει αντιστραφεί η λογική του Mitrany ως προς τη διεθνή ενοποίηση: αντί «η μορφή [να] ακολουθεί τη λειτουργία»,[12] είναι οι δομικές ιδιότητες του ευρύτερου συστήματος διαχείρισης που καθορίζουν τόσο τις τάσεις εξέλιξης όσο και την ποικιλομορφία του ευρωπαϊκού περιφερισμού. Ανακύπτει έτσι μια πρόσθετη ανησυχία σε σχέση με τα όρια και τις δυνατότητες διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτείας: η επέκταση του «πεδίου» και του «επιπέδου» της ενοποίησης δε συμπίπτουν αναγκαστικά. Από την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) (1986) και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) (1992) –αντιληπτής ως «οιονεί Συντάγματος Συνθήκης» της Ε.Ε.– τόσο το πεδίο λειτουργίας (χώροι πολιτικής) όσο και η εδαφική κλίμακα (διεύρυνση συμμετοχής) της ενοποιητικής διαδικασίας μπορούν να επεκταθούν σημαντικά, αν όχι σε βάρος του επιπέδου της ενοποίησης (μέθοδοι διαχείρισης), χωρίς να μεταβάλλουν την έδρα της κυριαρχίας ή να έχουν οποιαδήποτε σημαντική επίπτωση στον τρόπο

11. B. Laffan, «The European Union: a Distinctive Model of Internationalisation», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 5, τχ. 2, 1998, σ. 239.

12. D. Mitrany, *A Working Peace System*, Royal Institute of International Affairs, Λονδίνο 1943.

άσκησης της πλειοψηφικής ψήφου στο Συμβούλιο των Υπουργών. Η ΕΕΠ (άρθρο 100Α Ε.Κ.) και η εισαγωγή μιας πολύπλοκης διαδικασίας συναπόφασης από τη ΣΕΕ (άρθρο 189β Ε.Κ.) –και στις δύο περιπτώσεις σε χώρους «χαμηλής πολιτικής»– καθιστούν σαφές αυτό το επιχείρημα. Το ίδιο όμως συμβαίνει και με τις μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ (ΣΑΜ), οι οποίες θυμίζουν περισσότερο άσκηση συστημικής εμπέδωσης παρά πολιτειακό μετασχηματισμό.

Αμέσως προκύπτει ένα άλλο ακανθώδες πρόβλημα από το γεγονός ότι δεν έχουμε ξεπεράσει το ζήτημα του πώς ακριβώς να ορίσουμε το πολιτικό σύστημα της Ε.Ε. Το τελευταίο μπορεί να εννοηθεί τόσο με θεωρητικούς όσο και με εμπειρικούς όρους, χωρίς όμως αυτά τα δύο απαραίτητα να συμπίπτουν. Γράφοντας γύρω από τη θεώρηση της Ε.Ε. ως έναν «ενδιάμεσο χώρο», η Laffan τονίζει ότι «ταλαντεύεται ανάμεσα στην πολιτική και τη διπλωματία, ανάμεσα στα κράτη και τις αγορές και ανάμεσα στην κυβέρνηση και τη διακυβέρνηση».[13]

Τα ακόλουθα παραδείγματα πιστοποιούν ακριβώς αυτό. Αν και από μια διακυβερνητική θεώρηση η Ε.Ε. στηρίζεται στις ξεχωριστές συνταγματικές τάξεις των κρατών-μελών, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) έχει υποστηρίξει ότι οι ιδρυτικές πράξεις της Κοινότητας ήδη αντιπροσωπεύουν ένα «Συνταγματικό Χάρτη».[14] Επιπλέον, πρακτικές αναζήτησης συναίνεσης στο Συμβούλιο εφαρμόζονται όλο και πιο συχνά, ακόμα κι όταν οι σχετικές νομοθετικές πράξεις απαιτούν επίσημα την καταφυγή στον έλεγχο της ειδικής πλειοψηφίας. Παρομοίως, κάποιος μπορεί εύλογα να ισχυριστεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) ασκεί λειτουργίες που ακόμη και τα νομοθετικά σώματα των κρατών-μελών θα ζήλευαν, ενώ κάποιος άλλος μπορεί εξίσου εύκολα να αποφανθεί ότι η έλλειψη ελεγκτικών και νομοθετικών εξουσιών από πλευράς ΕΚ αποτελεί επαρκή απόδειξη για να υποστηριχτεί η φιλολογία γύρω από το περίφημο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ε.Ε. Στο ίδιο πνεύμα, η απόκτηση από τους πολίτες των κρατών-μελών της ευρωπαϊκής ιθαγένειας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένα ουσιαστικό βήμα προς τη διαμόρφωση ενός Διεθνικού Δήμου, αν και το νέο αυτό καθεστώς ιθαγένειας συνδέεται περισσότερο με την ε-

13. B. Laffan, ό.π., σ. 236.

14. Βλ. «*Les Verts» vs. the European Parliament, 1986, ECR 1339* και Opinion 1/91, *Draft Agreement on a European Economic Area, ECR* I-6079.

λεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μέσα στα όρια ενός ενιαίου οικονομικού χώρου, παρά με τη δημιουργία μιας κοινής πολιτικής (civic) ταυτότητας βασισμένης σε ένα ουσιαστικό «*σώμα*» δημοκρατικών δικαιωμάτων. Επιπλέον, ενώ το πεδίο της ενοποίησης μπορεί να επεκταθεί σημαντικά, η έδρα των αποφάσεων των νέων χώρων πολιτικής εξακολουθεί να ελέγχεται από ομάδες που κινούνται μέσα και γύρω από την εκτελεστική εξουσία. Τέλος, η επικουρικότητα, ενσωματωμένη στη ΣΕΕ και τη ΣΑΜ ως βασική επιχειρησιακή αρχή για τον (κάθετο) διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στη συλλογικότητα (Ε.Ε.) και τα τμήματα (κράτη, υποκρατικές μονάδες), έχει ταυτόχρονα ανοίξει το δρόμο για δυο ξεχωριστές κατευθύνσεις: την προστασία της εθνικής δημοκρατικής αυτονομίας των κρατών-μελών ενάντια σε έναν υπέρμετρο θεσμικό συγκεντρωτισμό, και την επέκταση της υπερεθνικής νομοθετικής εξουσίας.

Έτσι, δεν προκαλεί έκπληξη ότι για πολλούς από τους μελετητές της, η Ε.Ε. εμπεριέχει σχεδόν αξιολογικά μια «ανοιχτή πολιτική τελεολογία» (finalité politique).[15] Με άλλα λόγια, μια «ενδιάμεση κατάσταση» ανάμεσα σε μια ομόσπονδη πολιτεία και μια «ένωση κρατών», ή ακόμα σε έναν περιφερισμό που, περισσότερο από οποιαδήποτε «μορφή εντατικού περιφερισμού στο διεθνές σύστημα, έχει μεταβάλει τη σχετική ταύτιση ανάμεσα στην επικράτεια, την ταυτότητα και τη λειτουργία που χαρακτήριζε το εθνικό κράτος».[16] Αν και η Ε.Ε. συχνά νοείται ως κάτι περισσότερο από το σύνολο των συστατικών της μερών, η κυριαρχία (και η «τελική ευθύνη» στη λήψη των αποφάσεων) δεν έχει ακόμη κινηθεί προς ένα νέο περιφερειακό κέντρο με μία και μοναδική *έδρα* λήψης αποφάσεων. Από μια διαφορετική σκοπιά, η κυριαρχία δεν έχει ακόμη γίνει οργανικό μέρος των συστημικών ιδιοτήτων της Ε.Ε. Όπως όμως επισημάνθηκε και πιο πάνω, το ίδιο πολύπλοκη παραμένει η νομική/συνταγματική της φυσιογνωμία: για κάποιους, η Ε.Ε. στηρίζεται σε ένα δυναμικό σύστημα κανόνων προερχόμενων από μια διεθνή συνθήκη, ενώ για άλλους, σε ένα συνταγματικό σύστημα σε εμβρυακή μορφή καθοδηγούμενο από εμπνεύσεις όμοιες με εκείνες που συναντούμε στην οικοδόμηση του παραδοσιακού εθνικού κράτους. Παρομοίως, αν και η Ε.Ε. υπερβαίνει μια «πλουραλιστική

15. W. Wessels, «The Amsterdam Treaty in View of Fusion Theory», αδημοσίευτη ανακοίνωση, British International Studies Association, University of Leeds, 15-17 Δεκεμβρίου 1997, σ. 12.

16. B. Laffan, ό.π., σ. 238.

κοινότητα ασφάλειας» σε όρους Deutsch, δεν έχει ενσωματώσει τους κοινωνικοψυχολογικούς όρους συλλογικής διακυβέρνησης για κάθε ουσιαστική μεταφορά δημόσιας νομιμοφροσύνης, ή ακόμη τις συνθήκες εκείνες που συνδέονται με τη δημιουργία μιας «πολιτικής κοινότητας», εμπνευσμένης από τον νεολειτουργισμό του Haas.[17]

Διαφορετικές θεωρητικές παραδόσεις των Διεθνών Σχέσεων που ποικίλλουν από τα πλουραλιστικά παραδείγματα διακρατικής συμπεριφοράς ως τις νεορεαλιστικές ερμηνείες συντονισμένης κρατικής δράσης, συνοδευόμενες από άλλες ερμηνευτικές προσεγγίσεις δανεισμένες από το χώρο της Συγκριτικής Πολιτικής –η οποία αντιλαμβάνεται την Ε.Ε. ως ένα «πολιτικό σύστημα»– φαίνεται να έχουν εξαντλήσει το αναλυτικό φάσμα μέσα στο οποίο η μελέτη του ενοποιητικού φαινομένου μπορεί να αποδώσει καρπούς. Πρόσφατα πάντως παρατηρείται μια προτίμηση στη Συγκριτική Πολιτική, υποδεικνύοντας ότι τροποποιημένα σχέδια διακυβερνητικής συνεργασίας –με τη μορφή των συναινετικών συστημάτων (consociationalism)– έχουν επιβιώσει των τάσεων του υπερεθνισμού. Όπως τονίζει ο de Areilza: «Η μονάδα του κράτους παραμένει η βασική κανονιστική αρχή στη νομική και πολιτική διαδικασία της ενοποίησης».[18]

Ένα ακόμη καίριο ερώτημα είναι αν οι βασικές θεωρίες της περιφερειακής ενοποίησης όπως ο λειτουργισμός, ο νεολειτουργισμός και ο ομοσπονδισμός, είναι σε θέση να προσφέρουν μια συγκεκριμένη κατεύθυνση για το μέλλον της Ε.Ε., είτε ως μια «αναδυόμενη πολιτεία» είτε ως ένα «σύστημα διακυβέρνησης». Ο λειτουργισμός έχει επικεντρωθεί στο ρόλο των διεθνών οργάνων ως μέσων εγκαθίδρυσης της παγκόσμιας ειρήνης σε έναν «μη εδαφικά προσδιορισμένο» χώρο άσκησης πολιτικής, ο νεολειτουργισμός στη δυναμική μιας αυτοπροσδιοριζόμενης πλουραλιστικής κοινωνίας, και ο ομοσπονδισμός στην οικοδόμηση πολιτειακών θεσμών. Όλες αυτές οι θεωρίες προσπάθησαν να δώσουν απάντηση στο ερώτημα «ποιος κυβερνά και πώς». Συγκεκριμένα, στόχευσαν στο

17. Βλ. αντίστοιχα, K.W. Deutsch, κ.ά., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton 1957, και E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stevens, Stanford 1958.

18. J. de Areilza, *Sovereignty or Management? The Dual Character of the EC's Supranationalism Revisited*, Jean Monnet Papers, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts 1995, σ. 3.

να ρίξουν φως στη σχέση ανάμεσα στις εθνικές και τις διεθνείς δυναμικές, στο πώς διαφορετικές πολιτικές ασκούνται σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, στο αν το κοινό σύστημα είναι ικανό να λύσει εσωτερικές κρίσεις κλπ. Στην πορεία αυτής της διαδικασίας, όμως, απέτυχαν να θέσουν το πιο κρίσιμο ίσως ερώτημα: «ποιος κυβερνάται;». Η μετα-θεωρητική αυτή εστίαση είναι ικανή να καθοδηγήσει την έρευνα τόσο στην εξήγηση όσο και στην κατανόηση ενός ακόμη παράδοξου: αν και οι παραδοσιακές θεωρήσεις δημοκρατικής διακυβέρνησης χάνουν την κανονιστική τους γοητεία όταν εφαρμόζονται στην Ε.Ε., η τελευταία επιδεικνύει μια αξιοσημείωτη δυνατότητα για δημοκρατική αυτοεξέλιξη, με το να υπερβαίνει ζητήματα αμιγώς οικονομικού περιεχομένου και να αγγίζει «ευαίσθητους χώρους κρατικής εξουσίας». Ως αποτέλεσμα, ο ευρωπαϊκός περιφερισμός έχει περιγραφεί ως «ο μοναδικός περιφερισμός στο διεθνές σύστημα όπου υπάρχει μια προσπάθεια εκδημοκρατισμού της πολιτικής πέρα από το κράτος, για να επιτευχθεί μια ουσιαστική στροφή από τη διπλωματία στην πολιτική».[19]

Οι διαφορετικές φάσεις της ενοποιητικής διαδικασίας και οι αντίστοιχες θεωρίες για την ερμηνεία τους προτείνουν ότι η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτείας, η οποία διαφοροποιείται τόσο από τη δημιουργία ενός νέου περιφερειακού κράτους όσο και από την παγίωση ενός χαλαρά θεσμοθετημένου «περιφερειακού καθεστώτος», μοιάζει με μια ασύμμετρη σύνθεση διαφορετικών προσεγγίσεων.[20] Η ενότητα που ακολουθεί εξετάζει την εμφάνιση μιας νέας δυναμικής έντασης ανάμεσα στον εκδημοκρατισμό και τη πολιτική διαχείριση της Ε.Ε., τόσο κατά τη διάρκεια όσο και μετά το πέρας των διαπραγματεύσεων που οδήγησαν στη ΣΑΜ.

3. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Οι αναφορές που είδαν το φως της δημοσιότητας αμέσως μετά το πέρας της Συνάντησης Κορυφής του Άμστερνταμ, αναδεικνύουν

19. B. Laffan, ό.π., σ. 247 και 249.

20. Βλ. D.N. Chyssochoou - M.J. Tsinisizelis - S. Stavridis - K. Ifantis, *Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester 1999. Για την έννοια του «περιφερειακού καθεστώτος» (regional regime). βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα P. Taylor, *International Organization in the Modern World*, Pinter, Λονδίνο 1993, σ. 8.

τη μετριοπαθή φύση των μεταρρυθμίσεων της νέας Συνθήκης, βάσει της οποίας το ευρωπαϊκό οικοδόμημα δεν υπέστη καμία ουσιαστική πολιτειακή μεταβολή. Όπως έγραψε το περιοδικό *Economist*, το Άμστερνταμ «ώδινεν όρος και έτεκεν μύν».[21] Ή, όπως επισήμανε η εφημερίδα *Guardian*: «η Ευρώπη παραμένει σε μεγάλο βαθμό η ίδια αυτή τη βδομάδα όπως ήταν και την προηγούμενη».[22] Η ΣΑΜ κατάφερε να παγιώσει τις κρατικές αρμοδιότητες με το να διατηρήσει τη βασική δομή της Ε.Ε. και μαζί με αυτή τους δύο ξεχωριστούς νομικούς μηχανισμούς στη λήψη των αποφάσεων: την Κοινοτική Μέθοδο και τη διακυβερνητική συνεργασία. Σε αυτό συνέβαλε το γεγονός ότι, κατά την εκτίμηση του Devuyst, οι διαπραγματεύσεις του Άμστερνταμ «περισσότερο από το να επικεντρωθούν στη νέα θεσμική διάχυση [spillover] κατά την προετοιμασία για διεύρυνση», χαρακτηρίστηκαν από μια «τάση διατήρησης του εθνικού ελέγχου».[23] Το ζήτημα που ακόμη μένει ανοικτό αφορά την κατάλληλη θεσμική δομή η οποία θα στηρίξει τα διαδοχικά κύματα διεύρυνσης της Ε.Ε. Το μόνο που συμφωνήθηκε ήταν ότι μετά την πρώτη διεύρυνση τα μεγάλα κράτη θα χάσουν τον δεύτερο Επίτροπό τους εφόσον αποζημιωθούν μέσα από έναν επαναπροσδιορισμό των ψήφων στο Συμβούλιο, οδηγώντας έτσι προς μια ακόμη συναινετικής μορφής διευθέτηση μεταξύ των κρατών.

Στη βάση αυτού του εν πολλοίς ελλιπούς αποτελέσματος της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΔ) του 1996-97, υπάρχει εμφανώς μια προτίμηση προς μια διαχειριστικού τύπου αναθεώρηση για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της Ε.Ε. στις εκροές πολιτικής. Η αρχή της «ευελιξίας» αποτελεί ήδη μια επιχειρησιακή ιδιότητα του συστήματος, και η εμβάθυνση της ενοποίησης έχει παραπεμφθεί στις «ελληνικές Καλένδες». Παρ' όλη όμως τη θεσμοθέτηση της «ρήτρας ευελιξίας», η ίδια η Συνθήκη δεν οδηγεί άμεσα στη δημιουργία μιας Ευρώπης à la carte. Κι αυτό διότι εισάγει αυστηρούς όρους για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής, με πιο σημαντικό το ότι κάθε αντίρρηση από ένα κράτος-μέλος στη βάση «σημαντικών και δεδηλωμένων αιτιών εθνικής πολιτικής» έχει ως αποτέλεσμα το όλο θέμα να παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για μια απόφαση με ομοφωνία. Αυτή είναι μια κλασική περίπτωση κρατών

21. *The Economist*, «Mountains still to Climb», 21 Ιουνίου 1997, σ. 37.

22. *The Guardian*, «The Real Lesson of Amsterdam», 18 Ιουνίου 1997.

23. Y. Devuyst, «Treaty Reform in the European Union: The Amsterdam Process», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 5, τχ. 4, 1998, σ. 615.

που επιθυμούν να διατηρήσουν τον πολιτικό έλεγχο σε ιδιαίτερα ευαίσθητα, αν όχι μη διαπραγματεύσιμα, ζητήματα. Για να δανειστούμε ξανά τα λόγια του Devuyst: «Σε αμφιλεγόμενα θέματα, αυτοί που διαπραγματεύονταν αποδείχθηκαν ικανοί να φτάσουν σε μια συμβιβαστική φόρμουλα μόνο εφόσον οι απρόθυμες κυβερνήσεις ήταν σίγουρες ότι θα μπορούσαν να διατηρήσουν τον έλεγχο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στους εν λόγω χώρους πολιτικής (μέσω των δικαιωμάτων της αρνησικυρίας ή γενικών ασφαλιστικών δικλείδων εναντίον της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στην Ε.Ε.)».[24] Παρατηρεί ακόμη ο Devuyst ότι για πρώτη φορά στην ιστορία της αναθεώρησης των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, «η γαλλική ερμηνεία του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου θεσμοθετήθηκε επίσημα σε έναν αριθμό τμημάτων της Συνθήκης...».[25]

Στην πραγματικότητα, εκείνοι που συνέδεσαν το αποτέλεσμα της ΔΔ 1996-97 με τη δημιουργία μιας δημοκρατικά οργανωμένης ευρωπαϊκής πολιτείας δεν έχουν λόγους να πανηγυρίζουν. Ο πολιτικός ρεαλισμός τελικά επικράτησε χωρίς όμως να φέρει σε πέρας την απαραίτητη διασάφηση των ιδιοτήτων του συστήματος προς μια «συντεταγμένη πολιτεία». Αντιθέτως, το τελικό προϊόν της αναθεωρητικής διαδικασίας συνδέεται με τη γνωστή γαλλική ρήση «ότι όσο αλλάζει τόσο παραμένει το ίδιο» (plus ça change, plus c'est la même chose). Η ΣΑΜ θα μπορούσε έτσι να μείνει στην ιστορία της αναθεώρησης των Ευρωπαϊκών Συνθηκών ως η «δειλή Συνθήκη» μιας που, σε αντίθεση με τις δύο προηγούμενες αναθεωρήσεις (ΕΕΠ και ΣΕΕ), χαρακτηρίζεται από μια εμφανή έλλειψη οράματος τόσο για το πολιτειακό μέλλον της Ε.Ε., όσο και για την επικράτηση μιας περισσότερο «δημόκεντρης διαδικασίας» ενοποίησης, προσανατολισμένης στην ανάπτυξη των πολιτικών δικαιωμάτων του ευρωπαϊκού Δήμου. Αν και θα επανέλθουμε στο ζήτημα αυτό αργότερα, αξίζει να σημειώσουμε ότι η διαδικασία του Άμστερνταμ επικέντρωσε το ενδιαφέρον της περισσότερο στις θεσμικές παρά στις κοινωνικοψυχολογικές πτυχές του «δημοκρατικού ελλείμματος». Οι τελευταίες αφορούν την οικοδόμηση μιας ενεργούς κοινωνίας πολιτών, τα μέλη της οποίας διαπνέονται από κοινό αίσθημα περί δημόσιας σφαίρας αλλά και από σεβασμό προς τις θεμελιώδεις αρχές της «καλής διακυβέρνησης».

24. Στο ίδιο, σ. 623.
25. Στο ίδιο, σ. 629.

Η ΔΔ 1996-97 αποτέλεσε μέρος μιας διαδικασίας προαναθεώρησης η οποία συμπεριέλαβε 40 συναντήσεις των αντιπροσώπων των υπουργών Εξωτερικών, 16 συναντήσεις των ίδιων των υπουργών Εξωτερικών και 5 συναντήσεις κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών-μελών. Παρ' όλες τις συναντήσεις, είναι κάπως ειρωνικό το ότι τα θέματα που δε συζητήθηκαν κατά τη διάρκεια της ΔΔ, όπως η θεσμοθέτηση της «αρμοδιότητας των πολιτών», αποδείχθηκαν τελικά πιο σημαντικά για το μέλλον της Ε.Ε. Το ζήτημα εδώ δε βρίσκεται στην αποκρυστάλλωση ενός φιλελεύθερου δημοκρατικού προτύπου στο πολιτικό «Σύνταγμα» της Ευρώπης, αλλά μάλλον στην αναζήτηση ενός διεθνικού πολιτειακού χώρου ικανού να παρέχει, κατά τα λόγια του Lehning, «τους συνεκτικούς δεσμούς της κοινωνίας».[26] Η άποψη ότι η δημοκρατική μεταρρύθμιση –η εισαγωγή δηλαδή στο κοινό σύστημα νέων προτύπων, κανόνων και διαδικασιών– δεν αποτελεί την αιτία αλλά τη συνέπεια των προσδοκιών για δημοκρατική διακυβέρνηση, υπογραμμίζει την παραπάνω κανονιστική πρόταση.

Συνολικά, τρεις κυρίως επιλογές συνταγματικής αλλαγής ήταν εφικτές στη ΔΔ 1996-97.[27] Το αρχικό δίλημμα ήταν μεταξύ μιας πραγματιστικής και μιας κανονιστικής προσέγγισης, αν και στο τελικό στάδιο των διαπραγματεύσεων μια «μικτή» προσέγγιση επικράτησε, στη λογική της Συναινετικής Συνομοσπονδίας.[28] Σύμφωνα με την πρώτη επιλογή, η Ε.Ε. παραμένει μια «ένωση κρατών», ένα υπόδειγμα διακυβέρνησης το οποίο πλησιάζει σε μια δυναμική σύλληψη συνομοσπονδίας,[29] από την οποία όμως δεν μπορεί να προκύψει μια νέα ευρωπαϊκή κυριαρχία. Η δεύτερη επιλογή τονίζει τη σημασία μιας ομοσπονδιακού τύπου ένωσης, μέσω της οποίας τα επιμέρους σώματα πολιτών είναι ικανά να κατευθύνουν τα δημοκρατικά τους αιτήματα προς, και μέσω, των κεντρικών θε-

26. P.B. Lehning, «Towards a Multicultural Civil Society: The Role of Social Capital and Democratic Citizenship», *Government and Opposition*, τόμ. 33, τχ. 2, 1998, σ. 224.

27. Βλ. επίσης M.J. Tsinisizelis - D.N. Chryssochoou, «The European Union: Trends in Theory and Reform», στο A. Weale - M. Netwich (επιμ.), *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choise and Citizenship*, Routledge, Λονδίνο 1998, σ. 83-97.

28. Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσοχόου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και δημοκρατία: Δομικές συνθήκες και πολιτική διαδικασία*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1995.

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

σμών. Τέλος, η τρίτη επιλογή υπονοεί ότι η Ε.Ε. συνεχίζει να παραμένει in limbo ανάμεσα σε ένα «περιφερειακό καθεστώς» και την εμφάνιση μιας νέας διεθνικής πολιτείας.

Οι επιπλοκές από την υπεροχή της μικτής προσέγγισης σχετίζονται με τη συνεχιζόμενη σύγχυση που περιβάλλει τη συνταγματική φύση της Ε.Ε., η οποία αντιπροσωπεύει ένα συνδυασμό στοιχείων Gesellschaft (κοινωνίας) και Gemeinschaft (κοινότητας), που έχει ως αποτέλεσμα ένα συντονισμένο σύστημα δημοκρατιών: μια «συμπολιτεία» βάσει της οποίας τα συστατικά μέρη αποτελούν μεν τμήματα ενός ευρύτερου όλου, χωρίς όμως να έχουν απεμπολήσει την πολιτειακή τους ταυτότητα και αυτονομία. Μια τέτοια μικτή προσέγγιση, η οποία αναμφισβήτητα αποτελεί εμπόδιο στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας, διατηρεί μια εύθραυστη ισορροπία μεταξύ κράτους και περιφερειακού οργανισμού, ανοίγοντας έτσι το δρόμο σε ένα σύστημα αμοιβαίας διακυβέρνησης βασισμένο στην από κοινού άσκηση των επιμέρους κυριαρχιών, παρά σε ένα ξεπερασμένο υπόδειγμα το οποίο εκλαμβάνει την κυριαρχία ως μια «αδιαμφισβήτητη εθνική πραγματικότητα». Εν ολίγοις, η Ε.Ε. «δεν έχει καμιά δική της κλασική βλέψη... [αλλά] παραείναι πολύπλοκη και άμορφη για να παρουσιαστεί σαν να αναδύεται από μια νέα αφηρημένη συντακτική εξουσία».[30] Η ευθύνη για την κατασκευή μιας τέτοιας «μη κρατικής πολιτείας», αλλά με μια ημερήσια διάταξη η οποία προσομοιάζει όλο και περισσότερο της κρατικής, επαφίεται στα συστατικά της μέρη, η συνεργασία των οποίων οδηγεί σε συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις.

Η συναινετική φύση του πολιτικού συστήματος της Ε.Ε. είναι το κλειδί για την κατανόηση του τελικού αποτελέσματος της πρόσφατης ΔΔ, η οποία και επιβεβαίωσε τα ακόλουθα: Πρώτον, η Ε.Ε. ακόμα θεωρείται μια «συμβασιακή ένωση κρατών»· με άλλα λόγια, ένα «πολιτικό σώμα βάσει συνθήκης», που δεν είναι απόρροια «μιας μονομερούς πράξης *ενός* λαού [...] θεωρούμενου ως ομογενούς οντότητας».[31] Δεύτερον, η πολιτική εξουσία στην Ε.Ε. δεν πηγάζει απευθείας από τους πολίτες της –αξίζει να θυμηθούμε εδώ, ότι η εθνική ιθαγένεια αποτελεί προαπαιτούμενο της ευρωπαϊκής–, αλλά από τη δημοκρατική νομιμοποίηση των συστατικών των κυ-

30. J. de Areilza, *ό.π.*, σ. 9.

31. M. Forsyth, «Towards a New Concept of Confederation», *στο The Modern Concept of Confederation*, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe, 1995, σ. 64.

βερνήσεων, κάθε μια από τις οποίες αντιπροσωπεύει και έναν ιστορικά διαμορφωμένο Δήμο. Τρίτον, τα διαφορετικά τμήματα που απαρτίζουν τη διεθνική κοινωνία διατηρούν τις επιμέρους πολιτικές, πολιτισμικές και πολιτειακές τους ταυτότητες, συνεχίζοντας εθελοντικά να συνδέονται μαζί στο κοινό σύστημα μέσω «αμοιβαίας συμφωνίας», παραμένοντας έτσι ελεύθερα να αποχωρήσουν όταν αυτά το κρίνουν αναγκαίο.[32] Τέταρτον, η συνταγματική ταυτότητα της Ε.Ε., και μαζί μ' αυτήν η αμφιλεγόμενη διεθνής νομική της προσωπικότητα, παραμένουν εξαρτημένες από τις συστατικές πολιτείες.[33] Τέλος, η «πολιτεία» της Ε.Ε. αποτελείται από αυθύπαρκτες οντότητες, παρά το γεγονός ότι η Ε.Ε. αντιπροσωπεύει το πλέον προωθημένο σύστημα σχετικά με την από κοινού άσκηση θεμελιωδών εξουσιών.

Όπως συνέβη στην περίπτωση της διπλής αναθεωρητικής ΔΔ που οδήγησε στη ΣΕΕ, έτσι και στο Άμστερνταμ, η θέση του Lejeune ότι τα κράτη διατηρούν την κυριαρχία τους παρά τη δημιουργία ενός «ενοποιημένου διακρατικού χώρου» παραμένει έγκυρη.[34] Το ίδιο όμως συμβαίνει και με την άποψη της Laffan ότι «το σύστημα στηρίζεται στα κράτη-μέλη αλλά δουλεύει στη βάση της από κοινού εμπλοκής μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών δομών [και vice versa]».[35] Με άλλα λόγια, η Ε.Ε. ενεργεί ως κρίσιμος σύνδεσμος ανάμεσα στη δυναμική εθνικών και περιφερειακών συστημάτων διαχείρισης της κυριαρχίας, λειτουργώντας έτσι ως ένα σημείο τομής μεταξύ δύο διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Υπό αυτή τη λογική, το να διατηρηθεί η συνταγματική αυτονομία των κρατών μέσω της εμπλοκής τους –τόσο ως «Κύριοι των Συνθηκών» («Herren der Verträge» κατά το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο) όσο και ως παράγοντες στη διαμόρφωση της ευρύτερης πολιτείας– σε περαιτέρω συνεργατικές διαδικασίες, αποτελεί μέρος του διαπραγματευτικού χαρακτήρα του συστήματος. Συνοψίζοντας, η ενοποίηση, αλλά όχι η συσσωμάτωση, διαφορετικά οργανωμένων

32. Βλ. R. Bellamy - A. Warleigh, «From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union», *Millennium*, τόμ. 27, τχ. 3, 1998, σ. 452.

33. R.A. Wessel, «The International Legal Status of the European Union», *European Foreign Affairs Review*, τόμ. 2, 1997, σ. 109-129.

34. Βλ. *The Modern Concept of Confederation*, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe, 1995, σ. 140.

35. B. Laffan, ό.π., σ. 242.

πολιτειών αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης διαδρομής προς έναν διεθνικό πολιτειακό χώρο ο οποίος δεν εντάσσεται σε μια «νέα ιεραρχία» εξουσιαστικών κανονισμών,[36] ούτε σε μια κυβερνητική δομή που «πλησιάζει μια ρεαλιστική εικόνα του σύγχρονου κράτους».[37] Παράλληλα, η πραγματιστική αυτή εκτίμηση δεν πρέπει να αποτελέσει εμπόδιο στην προσπάθεια για μια κανονιστικού τύπου ερμηνεία των δημοκρατικών δυνατοτήτων της υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκής πολιτείας. Αλλιώς, το οντολογικό αίνιγμα της Ε.Ε., αντί να είναι μέρος μιας ανοιχτής θεωρητικής πρόκλησης, θα αποτελεί ένα σύνολο υποθέσεων εργασίας ή/και εμπειρικών πραγματικοτήτων.

4. ΜΙΑ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ

Έχει προταθεί ότι «μέχρι σήμερα, η διαδικασία ενοποίησης δεν έχει αναδείξει μια νέα πολιτική συνείδηση η οποία θα απαιτούσε περαιτέρω θεσμικούς και δημοκρατικούς μετασχηματισμούς».[38] Αυτό εξηγεί την εμβρυακή ακόμη κατάσταση του ευρωπαϊκού Δήμου. Παρά την αντίθετη ρητορική, τόσο η διαδικασία του Άμστερνταμ όσο και το τελικό της αποτέλεσμα δεν αντιμετώπισαν αποτελεσματικά την έλλειψη ουσιαστικής κοινωνικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. και τη διαμόρφωση μιας κοινής ταυτότητας των πολιτών. Αντιθέτως μάλιστα, ο χαρακτήρας της Ε.Ε. έγινε πιο τεχνοκρατικός, αντανακλώντας την ένταση ανάμεσα στη νέα ρυθμιστική αιτιολογία της «μετα-κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης»[39] και την έλλειψη ουσιαστικών δομών δημοκρατικής ευθύνης μέσω της άσκησης αποτελεσματικού δημοσίου ελέγχου επί της ενοποιητικής διαδικασίας. Αυτή την κατάσταση υπογραμμίζει η ιδέα της «διακυβέρνησης μέσω επιτροπών διαχείρισης»,[40] που βασίζεται στην πρακτι-

36. R.O. Keohane - S. Hoffmann, «Conclusions: Community Politics and Institutional Change», στο W. Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Royal Institute of International Affairs, 1990, σ. 281.

37. Στο ίδιο, σ. 279.

38. J. de Areilza, *ό.π.*, σ. 9.

39. Βλ. S.S. Andersen - T. Burns, «The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance», στο S.S. Andersen - K.A. Eliasen (επιμ.), *The European Union: How Democratic is it?*, Sage, Λονδίνο 1996, σ. 227-252.

40. Βλ. M.P.C.M. van Schendelen, «The Council Decides: Does the Council Decide?», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, τχ. 4, 1996, σ. 531-548.

κή της «επιτροπολογίας». Προκύπτει έτσι ότι η σχέση ανάμεσα στην Ε.Ε. και τους πολίτες της παραμένει περισσότερο προβληματική από ποτέ. Όπως και με την «εκ των άνω» διαδικασία οικοδόμησης πολιτείας του Maastricht, έτσι και οι όροι περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας του Άμστερνταμ, αν και πιστοί στη συνταγματική παράδοση των κρατών, απέτυχαν να προσδώσουν στην Ε.Ε. τόσο μια ανεξάρτητη πηγή κοινωνικής νομιμοποίησης, όσο και μια αίσθηση ταύτισης των πολιτών με έναν ευρωπαϊκό πολιτειακό χώρο.

Πριν εξετάσουμε εκτενέστερα το βαθμό στον οποίο η ΣΑΜ ενίσχυσε τις δημοκρατικές ιδιότητες της Ε.Ε., θα προσπαθήσουμε να διαγράψουμε μια κανονιστική προοπτική στο ζήτημα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Το πρώτο σημείο που πρέπει να τονίσουμε είναι ότι η ιθαγένεια, γενικότερα, συμβολίζει μια «εσωτερικά προσανατολισμένη σχέση» την οποία έχουν οι πολίτες με τους θεσμούς της πολιτείας στην οποία ανήκουν.[41] Παρά τον καθαρά συμβασιακό της χαρακτήρα και τις σχετικές θεσμικές παραλείψεις, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια φέρει ένα αδιαμφισβήτητο πολιτικό βάρος, πιθανώς με τις πλέον εκτεταμένες πολιτικές συνέπειες για τη δημιουργία μιας δημοκρατικά οργανωμένης ευρωπαϊκής Gemeinschaft. Κι αυτό διότι η πιο διάσημη ιδιότητα της ιθαγένειας είναι η ποικιλία και το βάθος των ευκαιριών συμμετοχής που προσφέρει στα μέλη μιας πολιτικής κοινότητας. Αυτή η άποψη συμφωνεί με την ιδέα της ιθαγένειας ως «ολοκληρωμένης» συμμετοχής στα κοινά, εμπεριέχοντας ένα κεντρικό χαρακτηριστικό της δημοκρατίας, αυτό της «αρμοδιότητας των πολιτών»: τη θεσμική τους ικανότητα να έχουν πρόσβαση στο χώρο της πολιτικής επιρροής.

Η δημοκρατική δυναμική της ευρωπαϊκής ιθαγένειας βασίζεται σε μια διττή διαπίστωση: Πρώτον, ότι η εγκαθίδρυση ενός υπερεθνικού συστήματος πολιτικών δικαιωμάτων μπορεί να ενισχύσει το λαϊκό αίσθημα προς υψηλότερα επίπεδα ενοποίησης, ενεργοποιώντας έτσι μεγαλύτερη δημοκρατική συμμετοχή. Δεύτερον, ότι ενισχύει τους δεσμούς του ανήκειν σε μια «ενεργό πολιτεία», διευκολύνοντας τη διαδικασία της διαμόρφωσης μιας ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί απλώς μια ανακατάταξη των υπαρχόντων πολιτικών δικαιωμάτων των συμμετεχόντων Δήμων, ή αν αποδίδει πράγματι μια αποτελεσματική «αρμοδιότητα των πολιτών» βασι-

41. P. Clause, *Citizenship, Europe and Change*, Macmillan, Λονδίνο 1995, σ. 2-3.

σμένη σε ένα νέο «πολιτειακό συμβόλαιο» μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Η οργανική αυτή άποψη δείχνει ότι ο διαμοιρασμός της αρμοδιότητας των πολιτών περνάει μέσα από τη δυνατότητα των τελευταίων να καθορίζουν τις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας στην οποία ανήκουν. Σε αντίθετη περίπτωση, η νομιμοποίηση συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων αμφισβητείται, προβάλλοντας έτσι ένα καθεστώς πολιτικής ανομίας.

Η διπλή ιθαγένεια προσφέρει την ευκαιρία της ένταξης, αλλά μη απορρόφησης, των ξεχωριστών εθνικών «πολιτειακών συμβολαίων» των συστατικών μερών σε μια διεθνική δημόσια σφαίρα, όπου η συγκατάθεση των πολιτών για τις αποφάσεις της Ε.Ε. οργανώνεται «από τη βάση». Κάτι τέτοιο, σημειώνει ο Neunreither, απαιτεί την ποιοτική μετεξέλιξη του «εθνικού πολίτη», από έναν «λειτουργικά προσδιορισμένο πολίτη» σε έναν «έμμεσο πολίτη», και κατόπιν σε έναν «αλληλεπιδρώντα πολίτη».[42] Η μετάβαση όμως από το ένα στάδιο στο άλλο θα «έπρεπε να αποτελεί μια συνειδητή πράξη «πολιτικής αυτοεξέλιξης» ή «πολιτικής αυτοαναγνώρισης».[43] Όπως χαρακτηριστικά τονίζει ο Herzog: «Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρέπει να αναβλύζει από την επιθυμία και τη δυνατότητα των ενδιαφερόμενων προσώπων να ιδρύσουν μια ενεργό κοινότητα προς εξυπηρέτηση κοινών στόχων...».[44] Πιθανά μέτρα για την οικοδόμηση μιας τέτοιας διεθνικής ταυτότητας είναι η τοποθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας σε μια ανεξάρτητη σφαίρα πολιτικών δικαιωμάτων, η θεσμοθέτηση του δικαιώματος των πολιτών για ενημέρωση γύρω από όλα τα ζητήματα της Ε.Ε., η δημιουργία προστατευτικών νομικών μηχανισμών εναντίον κάθε πιθανού περιορισμού ατομικών ή ομαδικών ελευθεριών, ο εμπλουτισμός των κοινωνικο-οικονομικών δικαιωμάτων των πολιτών σε σχέση με την ελεύθερη διακίνηση, την κοινωνική πρόνοια και τις εργασιακές συνθήκες και η αναγνώριση των πολιτικών δικαιωμάτων σε υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στην Ε.Ε., κάτι το οποίο απαιτεί την απόρριψη μιας «δημοκρατίας αποσχιστικού

42. K. Neunreither, «Citizens and the Exercise of Powers in the European Union: Towards a New Social Contract?», στο A. Rosas - E. Antola (επιμ.), *A Citizen's Europa: In Search of a New Order*, Sage, Λονδίνο 1995, σ. 10.

43. Στο ίδιο, σ. 13.

44. Βλ. European Parliament, «Report on the Functioning of the Treaty on European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference», Μάιος 1995, σ. 67.

τύπου» (dissotiational-type democracy) σε ευρωπαϊκό επίπεδο.[45]

Το σύνολο των δικαιωμάτων της ευρωπαϊκής ιθαγένειας θα πρέπει να προστεθούν σε αυτά της εθνικής ιθαγένειας, έτσι ώστε να οδηγήσουν, σύμφωνα με τον Close, «σε ένα καθεστώς ιθαγένειας». Μόνο έτσι θα μπορούσε το νέο σύνολο δικαιωμάτων που απορρέουν από τη Συνθήκη να θεσμοθετήσει τους δεσμούς ανάμεσα στα μέλη ενός αναδυόμενου σώματος πολιτών και της διεθνικής πολιτείας. Όπως η ΣΕΕ, έτσι και η ΣΑΜ απέφυγε την ένταξη οποιασδήποτε ομάδας δικαιωμάτων του πολίτη σε ένα «Συνταγματικό Χάρτη», αντανακλώντας την εμμονή των κρατών να κωδικοποιήσουν την υπάρχουσα νομοθεσία. Οι προοπτικές όμως της «αρμοδιότητας των πολιτών» σε επίπεδο Ε.Ε. εξαρτάται τόσο από νομικές απαιτήσεις και διαδικασίες, όσο και από την ανταπόκριση της κοινής γνώμης στο θεσμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και, άρα, την υιοθέτηση οριζόντιων δεσμών μεταξύ αυτών που αποτελούν τη «συστατική δύναμη» του ευρωπαϊκού πολιτειακού χώρου. Από αυτή την άποψη, η σχέση μεταξύ ευρωπαϊκής ιθαγένειας και δημοκρατίας είναι συνεργατική, εμπεριέχοντας τη δημιουργία υψηλότερων επιπέδων συνδιάθεσης σε επίπεδο πολιτών.[46]

Συνοπτικά, θα λέγαμε ότι το τρίπτυχο *συμβίωση-συνέργεια-όσμωση* αντιστοιχεί στα τρία στάδια διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού Δήμου: το πρώτο, περιγράφοντας την υπάρχουσα σχέση ανάμεσα στη συλλογικότητα και τα συστατικά μέρη· το δεύτερο επισημαίνοντας την ανάπτυξη οριζόντιων δεσμών μεταξύ των επιμέρους Δήμων των κρατών-μελών· και το τρίτο αντιπροσωπεύοντας τον δημιουργικό συγκερασμό και των δύο σε μια δημοκρατικά οργανωμένη ευρωπαϊκή πολιτεία. Εν συντομία, η διαλεκτική σχέση ανάμεσα στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια και τη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού Δήμου έγκειται στο ότι μια διεθνική δημοκρατική τάξη πρέπει να διαμορφωθεί στα καθημερινά δίκτυα ενασχόλησης με τα κοινά, αντί να οικοδομηθεί «εκ των άνω». Γι' αυτόν το λόγο, ο σχηματισμός ενός ευρωπαϊκού κράτους δε θα πρέπει να συγχέεται με τη δημιουργία ενός διεθνικού πολιτειακού χώρου, ο οποίος θα καθορίζεται από τους ίδιους τους πολίτες. Όπως δείχνει η παρακάτω

45. Βλ. A. Geddes, «Immigrant and Ethnic Minorities and the EU's "Democratic Deficit"», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 33, τχ. 2, σ. 67.

46. D.N. Chryssochoou, *Democracy in the European Union*, I.B. Tauris, Λονδίνο 1998. Βλ. επίσης, D.N. Chryssochoou, *Theorizing European Integration*, Sage, Λονδίνο, 2001, υπό έκδοση.

θεματική, η ΣΑΜ παραλείπει πολλά ως προς τη δημοκρατική κατεύθυνση της Ε.Ε. από τον «πατερναλισμό στην ιθαγένεια» ή από την κυριαρχία των ηγετικών ομάδων προς ένα νέο πλαίσιο συμμετοχικής δημοκρατίας.[47] Περιληπτικά, ο αγώνας για μια πιο δημοκρατική διαδικασία ενοποίησης θα κερδηθεί όταν τα μέλη του ευρωπαϊκού Δήμου αποκτήσουν συνείδηση της διεθνικής τους υπόστασης και δουν το στόχο των δραστηριοτήτων τους μέσα στο ευρύτερο πολιτειακό σύστημα της Ε.Ε. Αλλά όσο το ευρωπαϊκό σώμα πολιτών δρα μόνο ως παθητικός δέκτης ενοποιητικών πρωτοβουλιών, το ιδιότυπο αυτό σχήμα «συναινετικής διακυβέρνησης μέσω ηγετικών ομάδων» (consensus elite government) θα συνεχίσει να καθοδηγεί το πολιτειακό μέλλον της Ε.Ε.[48] Η παρακάτω τυπολογία του Πίνακα 1 μάς βοηθά να κατανοήσουμε τη μορφή διακυβέρνησης της κοινωνίας πολιτών.

Μετά τη θέση σε ισχύ της ΣΑΜ η Ένωση βρίσκεται στο στάδιο της κοινωνίας πολιτών (civil society), με τη λειτουργική έννοια του όρου, εφόσον υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ανάπτυξης μιας διαχειριζόμενης συναλλακτικής κοινωνίας μεγάλης κλίμακας ή, κατά Taylor, «managed Gesselschaft»[49] (διαχειριζόμενης κοινωνίας), αποτελούμενης από διεθνικές κοινότητες πολιτικής, δομές λειτουργικής εκπροσώπησης και διαμεσολάβησης συμφερόντων, διεθνικές δικτυώσεις και συνεταιρικές διαμορφώσεις. Αν και η βιβλιογραφία στα θέματα αυτά διακρίνεται από μια σημαντική αμφισημία, εντούτοις τα παραπάνω στοιχεία φαίνεται ότι αποτελούν σημαντικούς παράγοντες διαμόρφωσης και ανάπτυξης πολιτικής στην Ε.Ε.[50] Επιπλέον, φαίνεται μάλλον ορθό ότι η μετατροπή των διεθνικών πολιτικών κομμάτων[51] σε «κανονικά» πολιτικά κόμματα, μια διαδικασία που ξεκίνησε, έστω κατ' όνομα, με τη ΣΕΕ, θα διευ-

47. R. Bellamy - A. Warleigh, ό.π., σ. 456.

48. Βλ. ανάμεσα σε άλλα Ν. Μαριάς, *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των πολιτών και της αλληλεγγύης. Η πορεία προς το Άμστερνταμ*, Τυποθείτω, Αθήνα 1997.

49. P. Taylor, «The Politics of the European Communities: The Confederal Phase», *World Politics*, τόμ. 27, τχ. 3, 1975, σ. 336-360.

50. Βλ. ανάμεσα σε άλλα την ενδιαφέρουσα (αδημοσίευτη) διδακτορική διατριβή του Ν. Αλεξόπουλου, «The Commission of the European Union as Policy Innovator. Towards a Theory of Institutional Involvement», Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο, Φλωρεντία, Οκτώβριος 2000.

51. Βλ. ανάμεσα σε άλλα, J. Gaffney (επιμ.), *Political Parties and the European Union*, Routledge, Λονδίνο 1996, καθώς και S. Hix - C. Lord (επιμ.), *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Λονδίνο 1997.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

*Τυπολογία διακυβέρνησης της κοινωνίας πολιτών**

Ταυτότητα των πολιτών	*Αρμοδιότητα των πολιτών* Λανθάνουσα	Θεσμοποιημένη
Υπό διαμόρφωση	**Κοινωνία Πολιτών** (λειτουργικός δήμος)	**Πολιτειακός Χώρος** (αλληλεπιδρών δήμος)
Μορφοποιημένη	**Δημόσια Σφαίρα** (διαβουλευτικός δήμος)	**Πολιτική Κοινότητα** (οργανικός δήμος)

* Οι συγγραφείς του άρθρου οφείλουν να ευχαριστήσουν τον Arend Lijhpart του Πανεπιστημίου της Καλιφόρνιας San Diego για τα σχόλιά του επί της παραπάνω τυπολογίας.

κολύνει την ανάδειξη επιπλέον «διόδων» εμπλοκής των πολιτών στις διεθνικές πολιτικές διαδικασίες. Αλλά είναι εξίσου σημαντικό να σημειωθεί ότι μια ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα είναι πιο πιθανό να βασίζεται σε νέες, μη ιεραρχικές μορφές διακυβέρνησης αντανακλώντας τη συνειδητή επιθυμία των πολιτών να καθοδηγήσουν το ευρύτερο πολιτικό σύστημα. Αυτή η παρατήρηση όμως δεν πρέπει να εκληφθεί ως άρνηση ή απαξίωση των πολιτικών κομμάτων στη δημοκρατική οργάνωση της ευρωπαϊκής πολιτείας, αντιθέτως θα πρέπει να εκληφθεί ως έκφραση της ενδεχόμενης κανονιστικής διάθεσης των πολιτών στην πολιτική οικοδόμηση της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.

Το στάδιο όμως εκείνο της πολιτικής εξέλιξης στο οποίο η Ε.Ε. δεν έχει φτάσει ακόμη, ορίζεται από το σημείο τομής της εμβρυακής πολιτικής ταυτότητας των επιμέρους εθνικών Δήμων με τη θεσμοθέτηση της «αρμοδιότητας των πολιτών» στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Όπως φαίνεται και στην παραπάνω τυπολογία του Πίνακα 1, αυτό το μίγμα μεταβλητών απαιτείται για την ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού πολιτειακού χώρου που να στηρίζεται σε έναν διαδρώντα και αλληλεπιδρώντα διεθνικό Δήμο. Αλλά πρέπει να σημειωθεί ότι η Ε.Ε. δεν πληροί ακόμη ούτε τις συνθήκες για τη δημιουρ-

γία μιας ευρωπαϊκής πολιτικής δημόσιας σφαίρας, της οποίας οι πολίτες διαλέγονται για την ποιοτική βελτίωση και την καθοδήγηση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Το κανονιστικό περιεχόμενο της προτεινόμενης διεθνικής Δημοκρατίας αναφέρεται σε διαδικασίες άρθρωσης πολιτικού λόγου οι οποίες είναι ενσωματωμένες στην πολιτική διαδικασία.

Είτε διαθέτουν θεσμική έκφραση είτε όχι, αυτές οι διαδικασίες συνεισφέρουν στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, εφόσον οδηγούν τα δημοκρατικά αιτήματα των πολιτών προς τα κέντρα λήψης αποφάσεων. Με άλλα λόγια, απουσία μιας συζήτησης επί της αρχής για την καθοδήγηση του δημοκρατικού προσανατολισμού της ευρωπαϊκής πολιτείας, θα ήταν εξαιρετικά αφελές να αναμένει κανείς σημαντικές δομικές μεταβολές των θεσμικών και πολιτικών της ιδιοτήτων.

Αυτή είναι και η μεγαλύτερη πρόκληση για όσους ασχολούνται με τις συστατικές νόρμες της διεθνικής δημοκρατικής οικοδόμησης. Από την άλλη πλευρά, κάθε συστηματική προσπάθεια να απαντηθούν αυτά τα θεμελιώδη ερωτήματα, αποτελεί ένα βήμα προς την κατεύθυνση της μετατροπής του θολού πολιτικού τοπίου της Ε.Ε. σε μια res publica. Η διαδικασία αυτή μπορεί να λειτουργήσει ως αντίδοτο στην αυξανόμενη υποβάθμιση της εθνικής πολιτικής ζωής, όπου η απουσία δημόσιας συζήτησης συνοδεύεται από τη σχετική συρρίκνωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης του πολιτικού χώρου.

5. ΜΙΑ ΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Η συνεχής έμφαση σε θέματα διαμόρφωσης πολιτείας στο πολιτικό πρόγραμμα της Ε.Ε., από τις αρχές τουλάχιστον της δεκαετίας του '90, δεν κατάφεραν να αντικαταστήσουν την επιθυμία των κρατών-μελών να διασφαλίσουν τα εθνικά τους συμφέροντα, ακόμη κι όταν τα ίδια αυτά θέματα έγιναν απολύτως αναγκαία για την πολιτική βιωσιμότητα του συστήματος. Επομένως, αντί να εμπλουτιστεί το πρόγραμμα της ΔΔ 1996-67 με θέματα που αποτελούν την ουσία μιας καλά σχεδιασμένης διαδικασίας δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων, η χωρίς φαντασία ποιότητα των προτάσεων που υποβλήθηκαν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων συνηγόρησε εξαρχής στην απουσία ενός ξεκάθαρου δημοκρατικού οράματος. Όπως

διαπιστώνει η Shaw: «Δεν υπάρχουν ισχυρά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η ΣΑΜ αντιμετώπισε τα βασικά θέματα νομιμοποίησης [της Ε.Ε.] τα οποία προέκυψαν ξεκάθαρα στις αρχές της δεκαετίας του '90».[52] Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και ο Weiler, λέγοντας ότι, «ενώ στην εποχή ίδρυσής της η Ευρώπη αποτέλεσε την απάντηση στην κρίση εμπιστοσύνης, 50 χρόνια αργότερα έχει μετατεθεί ως μια από τις αιτίες αυτής της κρίσης».[53]

Το Άμστερνταμ απέτυχε από όλες αυτές τις σκοπιές, και ιδιαίτερα σε ζητήματα σχετικά με την έδρα της δημοκρατικής ευθύνης για σύνθετες διαδικασίες αποφάσεων, κυρίως λόγω έλλειψης καινοτομιών γύρω από τις δυνατότητες διαμόρφωσης ενός ευρωπαϊκού πολιτειακού χώρου. Αντ' αυτού, η προσοχή των κρατών συγκεντρώθηκε σε «διανεμητικούς συμβιβασμούς» ώστε να συμπεριληφθούν τα ιδιαίτερα συμφέροντα των επιμέρους εθνικών αντιπροσωπιών, προσκαλώντας έτσι τους διαπραγματευτές να θυσιάσουν μια ποιοτική αναβάθμιση της «αρμοδιότητας των πολιτών» στη διαχείριση του συστήματος για μεγαλύτερη αποδοτικότητα σε επίπεδο «εκροών πολιτικής».[54] Η Shaw παρατηρεί χαρακτηριστικά: «Όπως πολλά γίνονται προφανώς για την αύξηση της νομιμότητας της Ε.Ε. [...] (το Άμστερνταμ) αφορά περισσότερο τη «διευθέτηση» των αντιδράσεων προς την Ε.Ε. παρά την προσπάθεια για συμμετοχή του πολίτη...».[55] Από αυτή την άποψη, εκείνο που λείπει από τη ΣΑΜ είναι η εκ νέου ανακάλυψη «μιας αίσθησης διαδικασίας» με συγκεκριμένες θεσμικές κατευθύνσεις, όπως ο ποιοτικός μετασχηματισμός μιας πλειονότητας εθνικών Δήμων σε ένα διεθνικό πλουραλιστικό Δήμο ως την «ύστατη αναφορά νομιμότητας της [Ευρω-] πολιτείας».[56] Αυτό άλλωστε είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με έναν ακόμα σημαντικό μετασχηματισμό που πρέπει να υποστεί η Ε.Ε.: «από μια ηθική ενοποίησης σε μια ηθική συμμετοχής», με

52. J. Shaw, «The Emergence of Post-national Constitutionalism in the European Union», στο Exeter Political Theory Workshop, 23 Νοεμβρίου 1998.

53. J.H.H. Weiler, «Bread and Circus: The State of European Union», *Columbia Journal of European Law*, τόμ. 4, 1998, σ. 230.

54. Βλ. F.W. Scharpf, «Interdependence and Democratic Legitimation», Max Planck Institute for the Study of Societies, Working Paper, αρ. 98/2, 1998.

55. J. Shaw, «The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy», *European Law Journal*, τόμ. 4, τχ. 1, 1998, σ. 85.

56. J.H.H. Weiler, «Legitimacy and Democracy of Union Governance», στο G. Edwards - A. Pijpers (επιμ.), *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Pinter, Λονδίνο 1997, σ. 250.

άλλα λόγια, σε «μια διαδικασία μέσω της οποίας οι πολίτες καταλήγουν σε αμοιβαία αποδεκτές συμφωνίες ικανές να ισορροπήσουν τις ποικίλες δεσμεύσεις προς τις επιμέρους κοινότητές τους με τρόπους που αντανακλούν έναν κοσμοπολίτικο σεβασμό για τη δικαιοσύνη».[57] Κατά τον Μény: «Υπάρχει ανάγκη για μια νέα πολιτική κουλτούρα [...] που θα επιτρέπει πολλαπλές νομιμοφροσύνες, και η οποία θα συνδυάζει το "δικαίωμα στις ρίζες" με το "δικαίωμα στις επιλογές"...».[58]

Τα πεδία όμως στα οποία η ΔΔ 1996-97 συγκέντρωσε την προσοχή της αφορούσαν τον εξορθολογισμό/απλοποίηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο (επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας), την ιεράρχηση των Κοινοτικών Πράξεων, και γενικώς τα μέτρα που αφορούν την αποτελεσματικότητα της Ε.Ε. ως μιας επιχειρησιακής προϋπόθεσης για τη μελλοντική λειτουργία, αλλά όχι νομιμοποίηση, του κοινού συστήματος. Και αποτελεί μάλλον ειρωνεία το ότι η σύνθετη αυτή άσκηση «θεσμικού εξορθολογισμού» αρχικά αποσκοπούσε στη διόρθωση μιας μακρόχρονης κριτικής επί της Κοινότητας ως ένα «από κοινού σύστημα λήψης αποφάσεων», το οποίο πέφτει συχνά στην «παγίδα της συναπόφασης».[59] Αυτό που ακολουθεί είναι μια προσπάθεια χαρτογράφησης μερικών ουσιαστικών θεσμικών αλλαγών που επέφερε η ΣΑΜ και υπόδειξης μερικών βασικών θεωρητικών συμπερασμάτων για τις δημοκρατικές της ιδιότητες ή την έλλειψή τους.

Ο Dehousse περιγράφει σαφώς έναν από τους λόγους για την «ασταθή ισορροπία» της Ε.Ε.: «Αν και το κοινοβουλευτικό σύστημα παραμένει καθαρά το κυρίαρχο υπόδειγμα στο ζήτημα της μεταρρύθμισης των ευρωπαϊκών θεσμών, η τελευταία δεκαετία έχει σταθεί μάρτυρας σε μια σταδιακή ανάδειξη θεμάτων και οργάνων που δεν ανταποκρίνονται στην κοινοβουλευτική παράδοση».[60] Παρ' όλα αυτά, ένα από τα θετικά στοιχεία της ΣΑΜ είναι ότι έθε-

57. R. Bellamy - A. Warleigh, ό.π., σ. 452.

58. Y. Mény, «The People, the Elites and the Populist Challenge», Jean Monnet Chair Papers RSC, αρ. 98/47, European University Institute, 1998, σ. 9.

59. F.W. Scharpf, «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, 1998, σ. 239-278.

60. R. Dehousse, «European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?», Working Paper RSC, αρ. 11, European University Institute, 1998, σ. 13.

σε το ΕΚ πλησιέστερα στην έδρα των αποφάσεων του συστήματος τόσο μέσω της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης (αντικαθιστώντας κυρίως τη διαδικασία συνεργασίας) όσο και μέσω της απλοποίησής της (κυρίως στο διαδικαστικό μέρος που αφορά την Επιτροπή Συνδιαλλαγής). Με τον τρόπο αυτό, η ΣΑΜ προσπάθησε να αντιμετωπίσει το «κοινοβουλευτικό έλλειμμα» της Ε.Ε. και να διευκολύνει έτσι την ανάδειξη ενός «δικοινοβουλευτικού» (bicameral) ευρωπαϊκού συστήματος. Αν και η συναπόφαση «αφορά μόνο τις 8 από τις 36 νέες ρυθμίσεις/αρμοδιότητες που αποδόθηκαν στην Κοινότητα μέσω της ΣΑΜ... υπάρχουν 22 νέα ζητήματα υπό καθεστώς συναπόφασης τα οποία προστίθενται στα 15 που είχαν ήδη καθοριστεί με τη ΣΕΕ».[61] Επίσης, η ΣΑΜ απέτυχε να εξισορροπήσει τις νέες εξουσίες συναπόφασης του ΕΚ με την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο,[62] να καθιερώσει το δικαίωμα του ΕΚ να νομοθετεί σε θέματα τρίτου πυλώνα (Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων) και να εκχωρήσει στο ΕΚ το δικαίωμα τροποποίησης των Συνθηκών (συνταγματική αρμοδιότητα).

Έχοντας την ευκαιρία να κρίνουμε τις δημοκρατικές ιδιότητες και συνέπειες της αρχής της επικουρικότητας αλλού,[63] αξίζει να αναφερθούμε στο ζήτημα της διαφάνειας επειδή υπάρχει τάση συνεπειών που επικαλύπτουν τη σχέση ανάμεσα στην Ε.Ε. και τους πολίτες. Αυτή η αρχή, εμπνευσμένη από ιδέες «ανοικτής διακυβέρνησης» και διαφάνειας της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων, είναι ζωτικής σημασίας αν η Ε.Ε. επιθυμεί να καλύψει το κενό ανάμεσα στην όλο και πιο πολύπλοκη λειτουργία των θεσμικών της μηχανισμών και στον τρόπο με τον οποίο οι πολίτες της μπορούν να ταυτιστούν με τις νέες δομές διακυβέρνησης. Ο όρος συνδέεται με την εκχώρηση του δικαιώματος πληροφόρησης προς τους πολίτες της Ε.Ε., καθώς επίσης και με την ανάγκη για μια απλουστευμένη και κατανοητή Συνθήκη. Αν και το Άμστερνταμ πέτυχε την πρώτη προϋπόθεση με την ίδρυση ενός (προαιρετικού) δικαιώματος δημόσιας

61. M. Netwich - G. Falkner, «The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance», *European Integration Online Papers*, τόμ. 1, 1997, σ. 4.

62. Βλ. A. Duff (επιμ.), *The Treaty of Amsterdam: Context and Commentary*, Sweet and Maxwell, Λονδίνο 1997.

63. M.J. Tsinisizelis - D.N. Chryssochoou, «From "Gesellschaft" to "Gemeinschaft?", Confederal Consociation and Democracy in the European Union», *Current Politics and Economics of Europe*, τόμ. 5, τχ. 4, 1995, σ. 1-33.

πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα –και κατά τον Dehousse, με την κάλυψη «των πρακτικών στοιχείων της πρόσβασης»[64]– δεν κατάφερε πολλά για τη δεύτερη: η απλούστευση κάποιων νομοθετικών διαδικασιών συνοδεύτηκε από την παράλληλη θεσμοθέτηση πολύπλοκων πρακτικών –όπως ευελιξία, εξαιρέσεις, επιφυλάξεις, διασφαλίσεις, πρωτόκολλα, κλπ.– οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν ως μια άσκηση στη «γνωστική δυσκολία».[65] Υπάρχει πάντως μια σημαντική αλλαγή σχετικά με την αρχή της διαφάνειας: η de jure ένταξή της στο πλαίσιο της Συνθήκης, σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς όπου οι σχετικές ρυθμίσεις περί διαφάνειας καθορίζονταν βάσει διοργανικών συμφωνιών και διαδικαστικών κανονισμών. Αυτό επιτρέπει στο ΔΕΚ να ελέγχει τη διαδικασία της εφαρμογής τους. Υπάρχουν πάντως στοιχεία που υποδεικνύουν ότι ένας θεσμός «καλής διακυβέρνησης» όπως η διαφάνεια έχει αναγνωριστεί επισήμως ως μια από τις γενικές επιχειρησιακές αρχές της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, παρά το ότι χρειάζεται ακόμη να δοκιμαστεί στην πράξη. Παρά τις ελλείψεις τους, κυρίως στο ότι συμβιβάζονται με το ρυθμιστικό παρά το κοινοβουλευτικό υπόδειγμα, οι νέοι κανονισμοί διαφάνειας θα πρέπει να θεωρούνται οργανικό μέρος του συμβασιακού πλαισίου της Ε.Ε.

Πριν προχωρήσουμε σε κάποια συμπεράσματα, αξίζει να σημειώσουμε ότι το μεγαλύτερο μειονέκτημα της διαδικασίας του Άμστερνταμ ήταν η αποτυχία να εντάξει στο πρόγραμμα των μεταρρυθμίσεών της ζητήματα που αφορούν την ανάπτυξη μιας έννομης πολιτικής τάξης κατά το υπόδειγμα της δημιουργίας δομών αμοιβαίας κοινωνικής νομιμοποίησης. Η έμφαση δόθηκε σε ζητήματα πολιτικής πρακτικής παρά πολιτείας, στην αποτελεσματικότητα παρά στη δημοκρατία, στο (διανεμητικό) συμβιβασμό μεταξύ των κυρίαρχων ηγετικών ομάδων παρά στην (ενοποιητική) διευθέτηση, στην εκλογικευμένη άσκηση των αρμοδιοτήτων παρά στην αρχή της συμβίωσης. Το αποτέλεσμα του Άμστερνταμ αναδύεται ως μία ακόμη διαχειριστικού τύπου αναθεώρηση, όπου η συμμετοχική δυναμική των πολιτών παραμένει για την ώρα αναξιοποίητη. Ο κεντρικός πυρήνας της ΣΑΜ δεν έγκειται στην ανάγκη εμπέδωσης των κανονιστικών (ή διαλεκτικών) δομών ενός πολυκεντρικού πολιτειακού χώρου ως προϋπόθεση για την ενεργό ενασχόληση των

64. R. Dehousse, ό.π., σ. 10.

65. Για τον όρο αυτό, βλ. R.A. Dahl, «The Future of Democratic Theory», Working Papers, Instituto Juan Mars, αρ. 90, 1996, σ. 13-14.

πολιτών με τα κοινά, αλλά μάλλον σε μια πολιτική που καθορίζεται από τις επιμέρους συναλλαγές των συμμετεχόντων κρατών σε ένα πολύπλοκο σύστημα διαπραγμάτευσης.

Αν και είναι εξαιρετικά νωρίς για να κρίνει κανείς με ασφάλεια, και η τρέχουσα ΔΔ 2000 ακολουθεί εν πολλοίς την ίδια συνταγή, σύμφωνα με την οποία το κεντρικό ζήτημα των διαπραγματεύσεων φαίνεται ότι εξαντλείται σε μια διαχειριστικού τύπου μεταρρύθμιση των θεσμών για τη διευθέτηση της νέας διεύρυνσης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, παρά τον σχετικό πλούτο της συζήτησης που διεξάγεται σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Πράγματι, η νέα ΔΔ ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2000 και αναμένεται να περατωθεί το Δεκέμβριο του 2000 στο τέλος της Γαλλικής Προεδρίας με τη Σύνοδο της Νίκαιας. Σε Πρωτόκολλο για τα θεσμικά όργανα το οποίο ενσωματώθηκε στη ΣΑΜ αναφέρεται: *«Τουλάχιστον ένα έτος πριν ο αριθμός των μελών της Ένωσης υπερβεί τα είκοσι, θα συγκληθεί μια νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη προκειμένου να προβεί σε μια συνολική αναθεώρηση των διατάξεων της Συνθήκης που αναφέρονται στη σύνθεση και τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων».*

Στην πραγματικότητα, η τρέχουσα Διακυβερνητική Διάσκεψη ασχολείται με τα «υπόλοιπα του Άμστερνταμ», δηλαδή όλες εκείνες τις διατάξεις για τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων οι οποίες θα έπρεπε να είχαν αποφασιστεί κατά την προηγούμενη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών. Άλλωστε, η αδυναμία της Ε.Ε. να επιλύσει τα ζητήματα αυτά ήταν από τις κυριότερες αιτίες που η ΣΑΜ δεν έτυχε ιδιαιτέρως ευμενούς υποδοχής από ένα μεγάλο μέρος της βιβλιογραφίας. Να υπενθυμίσουμε εδώ ότι το ζήτημα της μεταρρύθμισης της λειτουργίας και της σύνθεσης των θεσμικών οργάνων είναι στην κορυφή της ημερησίας διάταξης της Ένωσης για δύο κυρίως (αλλά σχετικούς μεταξύ τους) λόγους: Ο πρώτος έχει να κάνει με το γεγονός ότι το σύστημα λήψης των αποφάσεων –η Κοινοτική Μέθοδος– έχει σχεδιαστεί για τα έξι αρχικά μέλη της τότε ΕΟΚ και χρειάζεται αναπροσαρμογές. Ο δεύτερος λόγος έχει να κάνει με το γεγονός ότι, εάν το σύστημα λήψης των αποφάσεων παραμείνει ως έχει, σε όλα του τα στοιχεία αλλά κυρίως ως προς τη «μεροληψία» του προς τα μικρά κράτη, ανατρέπονται οι ισορροπίες μεταξύ «μικρών» και «μεγάλων» κρατών εφόσον η συντριπτική πλειοψηφία των υπό ένταξη κρατών από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη ανήκει στην κατηγορία των «μικρών» κρα-

τών.[66] Όπως μας πληροφορεί σχετική έκθεση προόδου της Πορτογαλικής Προεδρίας η οποία κατατέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira,[67] στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας,[68] αποφασίστηκε η σύγκλιση της ΔΔ 2000. Τα θέματα της ημερησίας Διάταξης ήταν τα εξής:

1. Το μέγεθος και η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

2. Η βαρύτητα των ψήφων στο Συμβούλιο των Υπουργών.

3. Η πιθανή επέκταση της «ειδικής πλειοψηφίας» στη λήψη των αποφάσεων, ενώ με τη Σύνοδο του Ελσίνκι,[69] προστέθηκε εξουσιοδότηση για τη συζήτηση όποιων άλλων σχετικών θεμάτων.

4. Τη συζήτηση για την αναβάθμιση της αρχής της «ευελιξίας» ή «ενισχυμένης συνεργασίας» (το θέμα αυτό συμπεριλήφθηκε στη ΔΔ 2000 μετά τη Σύνοδο της Feira).[70]

Οι συζητήσεις διεξάγονται σε επίπεδο υπουργών Εξωτερικών και οι σχετικές προετοιμασίες έχουν ανατεθεί σε ομάδα εκπροσώπων τους από τα 15 κράτη-μέλη. Παράλληλα, εκτός διαδικασιών Διακυβερνητικής Διάσκεψης, διεξάγονται συζητήσεις σε συνταγματικά κρίσιμα θέματα για την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας –μετεξέλιξη της ΚΕΠΠΑ– και για ένα Σχέδιο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων με βάση τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κολωνία και το Ταμπερέ.[71] Εάν οι σχετικές συζητήσεις καταλήξουν, και τα δύο αυτά ζητήματα θα ενσωματωθούν στις Συνθήκες κατά τη Σύνοδο του Δεκεμβρίου 2000 στη Νίκαια.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Σε μια εποχή που η Ε.Ε. παραμένει μια αρκετά συγκεχυμένη πολιτική οντότητα, η ίδια η δυναμική της είναι παγιδευμένη, από τη μια

66. Για τη ΔΔ 2000 έχουν δει το φως της δημοσιότητας πλήθος κειμένων. Η Ε.Ε. στη λογική της διαφάνειας έχει δημοσιοποιήσει τα περισσότερα κείμενα στο Internet στο site http://europa eu. Int/inst.eu.htm

67. Βλ. «Intergovernmental Conference on Institutional Reform. Presidency Report to the Feira European Council», CONFER 4750/00, 14 Ιουνίου 2000.

68. Βλ. *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, SN 150/95, Κολωνία 3/4 Ιουνίου 1999.

69. Βλ. *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, SN 300/99, Ελσίνκι 10/11 Δεκεμβρίου 1999.

70. Βλ. *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, SN 200/00, Feira 19/20 Ιουνίου 2000.

71. Βλ. *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, SI 1999/800 Commission des Communautés Europeènnes, S 4, Secrétariat Général, 19 Οκτωβρίου 1999.

πλευρά, ανάμεσα σε ομοσπονδιακές φιλοδοξίες για τη δημιουργία μιας συνταγματικά προσδιορισμένης πολιτείας βασισμένης σε αντίστοιχα συναισθήματα του ανήκειν από τους συστατικούς Δήμους, και από την άλλη, σε έναν τροποποιημένο τύπο διακυβερνητικής συνεργασίας –εμπνευσμένο από το συναινετικό υπόδειγμα διακυβέρνησης– επιβεβαιώνοντας την κεντρικότητα των κρατών στη διαδικασία οικοδόμησης των κοινοτικών θεσμών και άσκησης ευρωπαϊκής πολιτικής. Στο επίκεντρο αυτής της σχεδόν χαοτικής κατάστασης θεωρητικής ενασχόλησης –η οποία ακόμη επηρεάζεται από αυτό που οι Bressand και Nicolaïdis ονόμασαν «διάσπαση της αρχιτεκτονικής ισχύος»[72]– η κοινωνικά νομιμοποιημένη διακυβέρνηση, ο «μετα-εθνικός συνταγματισμός»,[73] και ο σταδιακός εξευρωπαϊσμός της ευρύτερης κοινωνίας πολιτών αύξησαν τις προσδοκίες της διαδικασίας του Άμστερνταμ για την απόδοση στην Ε.Ε. μιας πιο ξεκάθαρης πολιτειακής φυσιογνωμίας. Με την εμπέδωση όμως της εθνικής αυτονομίας και διαφορετικότητας, όχι μόνο στο επίπεδο της πολιτικής ρητορικής, αλλά και σε αυτό της πολιτικής πρακτικής, η ΣΑΜ αποκάλυψε τα όρια του μετασχηματισμού μιας «ένωσης κρατών» σε μια δημοκρατική «ένωση πολιτών». Αυτό δεν αποτελεί ένα εύκολο συμπέρασμα, ούτε όμως και μια θέση χωρίς σοβαρές συνέπειες τόσο για το πολιτειακό μέλλον της Ε.Ε. όσο και για τη σχέση ανάμεσα στην τελευταία και τους πολίτες της. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, μακράν τού να ανοίγουν το δρόμο προς μια Διεθνική Δημοκρατία, αριθμούν σε μια ακόμη διαπραγματευόμενη συμφωνία μεταξύ των κυρίαρχων ηγετικών ομάδων. Κι αυτό διότι η ΣΑΜ, όχι μόνο απέτυχε να διαμορφώσει ένα κοινό δημοκρατικό όραμα για την ευρωπαϊκή κοινωνία, αλλά ακόμη και να κλονίσει την ίδια την ιδέα ότι ένα τέτοιο όραμα παραμένει απλησίαστο, τουλάχιστον στο εγγύς μέλλον.

Η παραπάνω επίκριση δικαιολογείται περαιτέρω αν θεωρήσουμε το τελικό προϊόν του Άμστερνταμ ως αποτέλεσμα ενός κυρίως ωφελιμιστικού υπολογισμού μεταξύ διαφορετικών συμφερόντων στη λογική μιας ορθολογικής διευθέτησης μεταξύ των ηγετικών ομάδων. Μια τέτοια δυναμική ένταση ανάμεσα στη δημοκρατία και την ενοποίηση στα τέλη της δεκαετίας του '90 έχει δείξει ότι είναι μάλλον απίθανο να εισάγουμε ουσιώδεις δημοκρατικές μεταρρυθ-

72. A. Bressand - K. Nicolaïdis, «Regional Integration in a Networked World Economy», στο W. Wallace κ.ά. (επιμ.), *ό.π.*, σ. 32.

73. J. Shaw, *ό.π.*

μίσεις χωρίς τη συμμετοχή των πολιτών στο πολιτικό γίγνεσθαι της Ε.Ε., τώρα που η κάποτε αδιαμφισβήτητη «συγκαταβατική συναίνεση» της δεκαετίας του '80 δεν μπορεί να ενεργοποιήσει την αναγκαία δημόσια δέσμευση σε μια στρατηγική η οποία βασίζεται σε αποτελέσματα οικονομικής πολιτικής, όπου «η παροχή δημόσιας πρόνοιας αντιμετωπίζεται καλύτερα μέσω μιας διαδικασίας κατευθυνόμενης από τις ηγετικές ομάδες».[74] Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι το αποτέλεσμα του Άμστερνταμ ήταν ακριβώς το αντίθετο από αυτό που οι νεολειτουργιστές είχαν κάποτε ελπίσει να επιτύχουν: αντί η αυξανόμενη (και συχνά μη ελεγχόμενη) πολιτικοποίηση να προστεθεί στο στρατηγικό οπλοστάσιο των δυνάμεων που υπεραμύνονται της ενοποίησης, ουσιαστικά να χρησιμοποιείται από τους περισσότερο σκεπτικιστές, κάνοντας έτσι ακόμη πιο δύσκολη τη σχέση μεταξύ της Ε.Ε. και των πολιτών της, και κατά συνέπεια το συγκερασμό της δημοκρατικής αυτονομίας των μερών με την πολιτική ενότητα του όλου. Οτιδήποτε λιγότερο, θα εξακολουθεί να διαιωνίζει μια ελιτιστική αντίληψη περί ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, αντιτασσόμενη στη λογική της σύγχρονης δημοκρατικής διαδικασίας, βάσει της οποίας ένας πολιτικά συνειδητοποιημένος Δήμος θα καθοδηγεί τους κανονιστικούς προσανατολισμούς της κοινωνίας μέσω μιας δημόσιας συζήτησης που θα διέπεται από αρχές.

74. R. Bellamy - A. Warleigh, ό.π., σ. 453.