ΔΗΜΗΤΡΗΣ Ν. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ*

ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΙΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ**

«Η θεωρία της ενοποίησης θα αποτελέσει μία μάλλον πληθωρική αλλά όχι και τόσο προεξέχουσα υποσημείωση στην πνευματική ιστορία της κοινωνικής επιστήμης του εικοστού πρώτου αιώνα».

Donald J. Puchala (1984)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το άρθρο αυτό επικεντρώνεται στην αναζήτηση των σύγχρονων ιδιοτήτων της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, όπως αυτές διαμορφώνονται στα μέσα της δεκαετίας του '90. Το κεντρικό ερώτημα το οποίο τίθεται είναι εάν η πολιτική δυναμική της Συνθήκης του Maastricht είναι σε θέση να απαντήσει στα καίρια προβλήματα που συνδέονται με τη μελλοντική πολιτειακή φυσιογνωμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), ως ένα εν εξελίξει πείραμα συλλογικής διακυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα: Τι μας διδάσκει η εμπειρία του Maastricht για την πολιτική, θεσμική και συνταγματική δομή της κοινής περιφερειακής κατασκευής; Πώς διαγράφονται οι τάσεις εξέλιξης του συστήματος προς μία δημοκρατικά οργανωμένη πολιτεία; Τι αποτελεί σήμερα τον κινητήριο μοχλό της ενοποίησης; Και ακόμα, είναι δυνατό να εντάξουμε το πρωτότυπο αυτό διεθνικό μόρφωμα σε μία συγκεκριμένη αναλυτική λογική, ικανή να μας οδηγήσει στη διαμόρφωση –σε όρους τόσο εννοιολογικούς όσο και επιχειρησιακούς– ενός επιστημολογικά ανεκτού υποδείγματος περιφερειακής ενοποίησης;

* Ο Δ. Ν. Χρυσοχόου είναι Λέκτορας Πανευρωπαϊκής Πολιτικής στο Πανεπιστήμιο του Exeter.

** Ο συγγραφέας θα ήθελε να ευχαριστήσει τον καθηγητή Clive H. Church (Πανεπιστήμιο του Kent) για μια σειρά από δημιουργικά σχόλια στην ανάπτυξη του υποδείγματος της συναινετικής συνομοσπονδίας και στην ιδέα για τη διαμόρφωση ενός διεθνικού Δήμου.

Το παραπάνω πλέγμα ερωτημάτων αποτελεί ένα ελάχιστο μόνο δείγμα προβληματισμού στη διαρκώς αυξανόμενη φιλολογία για τη μελλοντική κατεύθυνση του κοινού συστήματος. Ταυτόχρονα όμως, θεωρούμε ότι ανταποκρίνεται έστω και στις ελάχιστες απαιτήσεις ενός πρώτου αφετηριακού πλαισίου ανάλυσης, των βασικών εκείνων δομικών και λειτουργικών συνθηκών της ενοποιητικής άσκησης που καθιστούν τη μελέτη των σύγχρονων ιδιοτήτων της επιτακτική.

2. ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Σε ιστορικούς όρους, το παρόν στάδιο εξέλιξης της Ε.Ε., αντί να ανταποκρίνεται στο πρότυπο του «συμβατικού» διακυβερνητισμού της δεκαετίας του '70 ή σε ένα ποιοτικό άλμα προς τη δημιουργία μιας κλασικού τύπου ομοσπονδίας –και πόρρω απέχει από κάτι τέτοιο–, αναφέρεται σε μία πολιτειακά ιδιότυπη μορφή «ένωσης» η οποία, μέσω της διαδικασίας της συνδιαχείρισης ενός κοινού corpus αρμοδιοτήτων των συμμετεχόντων κρατών, στοχεύει στην επίτευξη αμοιβαίως επωφελών διαδράσεων συνεργατικού χαρακτήρα.

Πράγματι, ειδοποιός διαφορά μεταξύ της σημερινής Ε.Ε. και των σύγχρονων ομοσπονδιακών συστημάτων είναι ότι, στα τελευταία, η διαδικασία της συνταγματικής μηχανικής –η τυπική, δηλαδή, μετατροπή ενός άμορφου συνόλου ανεξαρτήτων πολιτειών σε ενιαίο κράτος υπό κοινή κεντρική διοίκηση– είχε από την αρχή ευαισθητοποιηθεί στην κατεύθυνση της εξισορρόπησης των εντάσεων μεταξύ εδαφικής εκπροσώπησης και λαϊκής αντιπροσώπευσης. Ως αποτέλεσμα, όχι μόνο κρίθηκε αναγκαίο να αποσαφηνισθεί η έννοια και το περιεχόμενο της Δημοκρατίας, εντός των συνόρων της νέας ομοσπονδιακής αρχιτεκτονικής, αλλά επίσης να υπάρξουν σαφείς εγγυήσεις για την εφαρμογή των κανόνων της δημοκρατικής διαδικασίας, υπαγόμενες στην οργανωτική λογική μίας μεγάλης κλίμακας πολιτικής οντότητας. Έτσι, η ομοσπονδιοποίηση προηγουμένως ανεξαρτήτων πολιτειών συνεπάγετο τη δημιουργία νέας κυριαρχίας σε επίπεδο κεντρικών πολιτικών θεσμών.

Για παράδειγμα, το τελικό προϊόν της «Μεγάλης Συνέλευσης» του 1787 στη Φιλαδέλφεια δεν ήταν άλλο από την επίτευξη μίας αρκούντως ισόρροπης σχέσης μεταξύ των εδαφικών, πολιτικών

και συνταγματικών διαστάσεων της ομοσπονδιακής αρχής. Από την άλλη πλευρά όμως, η διαδικασία της οικοδόμησης κεντρικών πολιτικών θεσμών αποτέλεσε, εν μέρει, απάντηση στο πρόβλημα τού πώς να επιτευχθούν ικανοποιητικά επίπεδα δημοσίου ελέγχου, χωρίς παράλληλα να τεθεί σε κίνδυνο η ευρύτερη ομοσπονδιακή συνοχή της νέας αμερικανικής πολιτείας. Δεν είναι τυχαίο έτσι το γεγονός ότι στα βιώσιμα ομοσπονδιακά συστήματα της εποχής μας, αναπτύχθηκε μια αίσθηση δημοκρατικού πολιτισμού ab intra, οδηγώντας στη διαμόρφωση ενός πολιτικά υπεύθυνου Δήμου.

Εν αντιθέσει με την παραπάνω εξέλιξη, η ελαστικότητα της διαδικασίας οικοδόμησης των κοινοτικών θεσμών, σε συνδυασμό με την επιτακτική ανάγκη, από πλευράς εθνικών κυβερνήσεων, να διατηρήσουν τον διαχειριστικό έλεγχο της ενοποίησης –διασφαλίζοντας έτσι την υπόστασή τους ως κυριαρχικά αυθύπαρκτες οντότητες–, έθεσαν τα ίδια τα όρια του εκδημοκρατισμού της διεθνικής πολιτείας. Παρά τη σημαντική ποιοτική εξέλιξη του κοινού συστήματος, από την ίδρυση της πρώτης κατά σειρά Κοινότητας (ΕΚΑΧ) το 1951, ο διαχωρισμός μεταξύ εδαφικότητας (ως έκφραση της κρατικής κυριαρχίας) και Δήμου (ως αποτέλεσμα της διαμόρφωσης ενός ενιαίου σώματος πολιτών) παρέμεινε ενεργός, αναγκάζοντας μη εδαφικά προσδιορισμένους θεσμούς, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.) και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, να επιρρίπτουν ευθύνες για τη σημερινή δημοκρατική παθολογία της Ε.Ε. στην επικράτηση του «διακυβερνητικού» υποδείγματος έναντι του «υπερεθνικού». Ενισχυτική της άποψης αυτής είναι και η παρατήρηση της Sbragia, ότι «ακόμη και εάν οι εθνικές κυβερνήσεις δε συμμετείχαν στη διαδικασία διαμόρφωσης κοινοτικής πολιτικής, το πολιτικό τοπίο της Κοινότητας θα εξαρτάτο [...] από εδαφικού χαρακτήρα προβληματισμούς».[1]

Για την ώρα, η Ε.Ε. ανταποκρίνεται περισσότερο σε ένα σύστημα εθνικών δημοκρατιών, παρά σε ένα διεθνικό δημοκρατικό σύστημα. Μια πιθανή εξήγηση είναι ότι τα συμφέροντα του «εδαφικού κράτους» συνυπάρχουν με αυτά των κεντρικών πολιτικών θεσμών, στο βαθμό που αποτελούν προϊόντα συναινετικού τύπου διευθετήσεων μεταξύ των κυρίαρχων (εθνικών) ηγετικών ομάδων.

1. A. Sbragia, «Thinking about the European Future: The Uses of Comparison», στο A. Sbragia (επιμ.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, The Brookings Institution, Washington DC 1992, σ. 275.

Επιπλέον, εάν κάποιος λάβει υπόψη του ότι το σύστημα εξακολουθεί να ρυθμίζεται κυρίως από μία Διεθνή Συνθήκη μεταξύ κυρίαρχων κρατών, τα οποία κατέχουν το αποκλειστικό δικαίωμα της αποχώρησής τους από το σύστημα, εάν και όταν το κρίνουν σκόπιμο, είναι εύκολο να αντιληφθούμε το λόγο για τον οποίο το locus decidendi της Ε.Ε. κυριαρχείται από την παρουσία ομάδων που κινούνται μέσα και γύρω από την εκτελεστική εξουσία.

Η κατάσταση αυτή ελευθερώνει τους συμμετέχοντες από τις όποιες σκληρωτικές ιδιότητες του κλασικού ομοσπονδισμού, εφόσον η τρέχουσα ισορροπία των ενοποιητικών τάσεων ελαχιστοποιεί τις πιθανότητες για την εγκαθίδρυση μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης, με στόχο την πολιτική οργάνωση της Ε.Ε. σε ενιαίο κράτος. Ο τύπος αυτός της πολιτικής διάδρασης μοιάζει με εκείνον που ο Taylor χαρακτήρισε, στα μέσα της δεκαετίας του '70, ως «διαχειριζόμενη κοινωνία» (managed Gesellchaft): «Ένα αποκεντρωμένο, πλην όμως συντονισμένο, σύστημα, στο οποίο οι συμμετέχοντες δρώντες [...] χαρακτηρίζονται από υψηλά επίπεδα αλληλεξάρτησης μεταξύ τους, διατηρώντας παράλληλα, ή ακόμη και ενισχύοντας, την αυτονομία τους».[2]

Από μια διαφορετική οπτική, υπάρχουν ακόμη περιθώρια για αισιόδοξες προβλέψεις σχετικά με την ανάδυση μιας Ευρωπαϊκής Gemeinschaft, μέσα από την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, η μεγαλύτερη ίσως πρόκληση στην κυρίαρχη σήμερα σύνθεση μεταξύ ομοσπονδιακών αρχών και συνομοσπονδιακών δομών μπορεί να αναζητηθεί στα συστατικά στοιχεία αυτού που ο Groom ονομάζει «διεθνική "ψυχο-πολιτική κοινότητα"» (psycho-political community),[3] ως μία μορφή πολιτικά οργανωμένης Gemeinschaft σε επίπεδο Ένωσης. Κατά πόσο όμως θα μπορούσε το Maastricht, από μόνο του, να οδηγήσει προς αυτήν την κατεύθυνση, υπερβαίνοντας έτσι τα στοιχεία που συγκροτούν τη σημερινή Ευρωπαϊκή Gesellchaft, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί. Ενδεχομένως, η υλοποίηση του οράματος της «Ευρώπης των Περιφερειών», σε αντίθεση με την «Ευρώπη των Κρατών» η οποία στηρίζεται στην αρχή της «διακυβέρνησης

2. P. Taylor, «The Politics of the European Communities: The Confederal Phase», *World Politics*, Απρίλιος 1975, σ. 336.

3. A.J.R. Groom, «The European Community: building up, building down, and building across», στο Conference Proceedings, *People's Rights and European Structures*, Centre Unesco de Catalunya, 1993, σ. 47.

από ένα συνασπισμό ηγετικών ομάδων» (elite cartel)[4] – να ενισχύσει περαιτέρω τις δημοκρατικές αρετές του συστήματος.

Παρ' όλα αυτά, στον πραγματικό κόσμο της κοινοτικής πολιτικής, η επίτευξη ενός «άριστου υποδείγματος» εξισορρόπησης του δημοσίου αισθήματος με τις εκάστοτε στρατηγικές επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων εξαρτάται από την ύπαρξη ή μη της πολιτικής βούλησης, σε επίπεδο ηγετικών ομάδων. Ειδικότερα, η σημασία που αποδίδει το σύστημα σε αμοιβαίες διευθετήσεις μεταξύ των εθνικών ηγεσιών και σε in camera πρακτικές διαπραγμάτευσης, μειώνει τις πιθανότητες για την εμφάνιση μιας ευρωπαϊκής «πολιτικής κοινότητας». Ακολούθως, η δυνατότητα υπέρβασης της σημερινής διεθνικής Gesellchaft εξαρτάται πρωτίστως από τα πολιτικά κίνητρα των επιμέρους ηγεσιών, παρά από τη δημιουργία συνθηκών αντιπροσωπευτικής και υπεύθυνης διακυβέρνησης. Η τάση, με άλλα λόγια, δεν είναι η επίτευξη ισχυρών δεσμών ταύτισης των επιμέρους Δήμων των κρατών-μελών με μια νέα και ευρύτερη πολιτειακή μονάδα, αλλά η ικανοποίηση των βασικών αιτημάτων που προέρχονται από τα μέλη του συνασπισμού των ηγετικών ομάδων.

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι κάθε ουσιαστική αναχώρηση από το παρόν στάδιο εξέλιξης της Ε.Ε. απαιτεί το μετασχηματισμό του σημερινού «ημικυρίαρχου» ευρωπαϊκού σώματος πολιτών σε κάτι περισσότερο από το άθροισμα των συμμετεχόντων εθνικών Δήμων· δηλαδή, σε μία αμιγώς πολιτική (civic) ενότητα, η οποία θα συγκροτείται στη βάση ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού Δήμου ο οποίος έχει αποκτήσει συνείδηση της διεθνικής του υπόστασης, και ο οποίος είναι ικανός να μεταβιβάσει τα δημοκρατικά του αιτήματα προς και μέσω των κεντρικών πολιτικών θεσμών.

Και παρά το γεγονός ότι είναι δύσκολο να βρεθεί απάντηση στο ερώτημα εάν οι δεσμοί ενότητας που επικρατούν σήμερα στην Ε.Ε. θα αποδειχθούν αρκούντως ισχυροί, ώστε να αναζωπυρώσουν τις δυνάμεις της ενοποίησης προς την ανάδυση μιας αυθεντικής ευρωπαϊκής Gemeinschaft, εάν τελικά το επιτύχουν, τότε το όλο κίνημα θα ήταν ένα ακόμη βήμα προς τη διαμόρφωση ενός διεθνικού Δήμου. Κι αυτό, διότι η μεγαλύτερη ίσως πρόκληση που καλείται να αντιμετωπίσει η σημερινή Ε.Ε., δεν είναι τόσο η διατήρηση των μη-

4. A. Lijphart, «Consociational Democracy», *World Politics*, Ιανουάριος 1969, σ. 222.

χανισμών παραγωγής συναίνεσης στη διαχείριση των επιμέρους εθνικών κυριαρχιών, όσο η οικοδόμηση μιας συλλογικής πολιτικής (civic) ταυτότητας μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών.

3. ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ

Στα μέσα της δεκαετίας του '90, προκύπτει έτσι η άποψη ότι οι σύγχρονες ιδιότητες της ενοποίησης παραπέμπουν ευθέως σε μια νέα μορφή διαπολιτειακής οικοδόμησης, μέσα από ένα πλέγμα συμβασιακών σχέσεων με τη μορφή σύναψης διακρατικών συνθηκών –ενοποιητικού όμως χαρακτήρα–, όπως αυτές που αποτελούν το συνταγματικό πλαίσιο της Ένωσης· ιδιότητες οι οποίες, αξίζει να σημειωθεί, οδηγούν σε συνταγματική αυθυπαρξία των «μερών» (κράτη-μέλη) και σε μία έστω και περιορισμένη πολιτειακή συνοχή του «όλου» (Ε.Ε.). Ειδικότερα, το σημείο τομής μεταξύ της συλλογικότητας και των συστατικών της υπομονάδων αποτυπώνεται στη διαδικασία του (αυτο)περιορισμού της εθνικής κυριαρχίας, προς όφελος ενός πολυκεντρικού σχήματος διακυβέρνησης.

Σύγχρονες θεωρητικές προτάσεις, με πιο πρόσφατη ίσως αυτή της Συναινετικής Συνομοσπονδίας (Confederal Consociation),[5] συνδέονται περισσότερο με την περιγραφή των νέων επιχειρησιακών στοιχείων της ενοποίησης παρά με τη διατύπωση μιας «Μεγάλης Θεωρίας», ικανής να αποτυπώσει σφαιρικά τις δομικές και λειτουργικές της προϋποθέσεις. Το ενδιαφέρον επικεντρώνεται έτσι σε θέματα διαχείρισης των επιμέρους κυριαρχιών στο πλαίσιο ενός ευρύτερου *Καθεστώτος Συνδιάθεσης*, οριοθετώντας μια νέα αναλυτική αφετηρία βάση της οποίας η άποψη του Mitrany, που ήθελε τη δομή να ακολουθεί τη λειτουργία,[6] αντικαθίσταται από τη θεώρηση ότι η ίδια η δομή του συστήματος προσδιορίζει σε σημαντικό βαθμό τόσο το «εύρος» όσο και το «επίπεδο» της ενοποίησης.

5. Βλ. Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσοχόου, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία. Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1995, ιδιαίτερα κεφ. 2. Βλ. επίσης D. N. Chryssochoou, «Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?», *West European Politics*, Οκτώβριος 1994, σ. 1-14· του ιδίου, «European Union and the Dynamics of Confederal Consociation: Problems and Prospects for a Democratic Future», *Journal of European Integration*, Χειμώνας-Άνοιξη 1995, σ. 279-305.

6. D. Mitrany, *A Working Peace System*, Royal Institute of International Affairs, Λονδίνο 1943, σ. 72-73.

Ως αποτέλεσμα, δομή και διαδικασία συνυπάρχουν, στο βαθμό που η ένταξη νέων λειτουργικών χώρων στο ενοποιητικό σύστημα δε διαταράσσει την υπάρχουσα ισορροπία δυνάμεων μεταξύ εδαφικά και μη-εδαφικά προσδιορισμένων θεσμών και συμφερόντων. Από εδώ, άλλωστε, προκύπτει και η άποψη ότι η διαρκώς εντονότερη, κατά τα τελευταία χρόνια, πολιτικοποίηση της διαδικασίας της «λειτουργικής σύνδεσης» (spill over) έχει προσθέσει στα ήδη έντονα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης και αυτό της συνταγματικής σύγχυσης. Όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί ο Adonis: «Το "δημοκρατικό έλλειμμα" δεν είναι παρά μία μόνον πτυχή ενός περισσότερο χρόνιου προβλήματος του συνταγματικού χάους».[7]

Η βασική θέση της θεωρίας της συναινετικής συνομοσπονδίας είναι ότι, στο βαθμό που τα μέλη τα οποία απαρτίζουν την Ένωση αναγνωρίζουν την ύπαρξη μιας έστω και περιορισμένης «κοινότητας συμφερόντων», είναι πιθανότερη η επικράτηση συλλογικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων συναινετικού τύπου, στην προσπάθεια αντιμετώπισης κοινών προβλημάτων καθώς επίσης και στην επίτευξη κοινών στόχων. Η βασική, πάντως, διαφορά μεταξύ αυτού του σχήματος συνεργατικών διεργασιών και της σύγχρονης εμπειρίας του γερμανικού ομοσπονδιακού υποδείγματος είναι ότι στο δεύτερο αναπτύσσονται, κυρίως λόγω της ύπαρξης ενιαίου Συντάγματος, καθέτως δομημένες σχέσεις μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των ομόσπονδων κρατιδίων. Πιο συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες της Bundestag, εκπροσωπώντας τον γερμανικό δήμο ως ένα αδιαφοροποίητο σώμα πολιτών, προσδίδει στο πολιτικό «όλο» της γερμανικής πολιτείας το χαρακτήρα του ενιαίου Ομοσπονδιακού Κράτους. Αντίθετα, η Bundesrat, αποτελούμενη από τους εκπροσώπους των ομόσπονδων κρατιδίων, έχει το ρόλο του «εγγυητή» της σχετικής τους αυτονομίας, ως ξεχωριστών κρατικών οντοτήτων έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Παράλληλα όμως, το σύστημα διατηρεί ένα άτυπο πλαίσιο διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων (Politikverflechtung), οδηγώντας σε, οριζοντίως, δομημένες συνεργατικές διαδράσεις.

Θα λέγαμε λοιπόν, ότι προκύπτουν βάσιμοι λόγοι να υποθέσουμε ότι η «μεταφορά» του συστήματος των Συνεργαζομένων Κρα-

7. Βλ. A. Adonis, «Subsidiarity: Myth, Reality and the Community's Future», House of Lords Select Committee on the European Communities, 1990, σ. 11.

τών (Kooperative Staaten) σε διεθνικό επίπεδο είναι σε θέση να συμφιλιώσει αρμονικά την ιδεαλιστική με την πραγματιστική παράδοση των βασικών θεωριών της ενοποίησης, ελευθερώνοντας έτσι τις εθνικές κυβερνήσεις, τόσο από τις ανελαστικές τάσεις του «συμβατικού» διακυβερνητισμού (ως υποκατηγορία της κλασικής αντίληψης περί Συνομοσπονδίας) όσο και από τις εξίσου σκληρωτικές πτυχές του «διττού ομοσπονδισμού» αμερικανικού τύπου (ως μορφή οργάνωσης της ευρύτερης πολιτείας, στη βάση μιας συνταγματικά προσδιορισμένης διάκρισης των εξουσιών μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης). Ο παρακάτω πίνακας αποτυπώνει, συνοπτικά, τα βασικά θεωρητικά υποδείγματα ενοποίησης στη συγκριτική τους διάσταση.

Αναφερόμενοι σε μια περίοδο έντονου προβληματισμού για το μέλλον της Ε.Ε., φαίνεται ότι αναπτύσσεται μία αυτόνομη δυναμική μεταξύ κράτους και διεθνούς οργανισμού. Η διαλεκτική αυτή σχέση μεταξύ των «μερών», ως ξεχωριστών οντοτήτων, και του «όλου», ως ένα κοινό καθεστώς συνδιάθεσης, αποτελεί το νέο στοιχείο στην εξέλιξη του συστήματος, με τη Συναινετική Συνομοσπονδία να αναδεικνύει τις βασικές δομικές συνθήκες που καθορίζουν τη σχέση μεταξύ τών οριζοντίως, διαπλεκομένων «συντελεστών» άσκησης της δημόσιας πολιτικής σε διεθνικό επίπεδο.

Το κεντρικό επιχείρημα της θέσης αυτής είναι ότι οι ενοποιητικές τάσεις του συστήματος οδεύουν *μέσα* και όχι *πέραν* της αντικειμενικής ικανότητας των κρατών να μεταβιβάζουν μέρος των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων σε κοινούς θεσμούς και, έπειτα, να το «συνδιαχειρίζονται» με τα άλλα κράτη-μέλη, μέσα από συναινετικού τύπου διεργασίες. Την ιδιότυπη αυτή πρακτική, ως μια σύγχρονη αντικειμενική ιδιότητα της ενοποιητικής μηχανικής, ονομάζουμε διαδικασία της Συνδιάθεσης, στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη-μέλη διατηρούν τη δημοκρατική, πολιτειακή και πολιτιστική τους αυτονομία, οδεύοντας παράλληλα στην εγκαθίδρυση μιας συναινετικής μορφής «ένωσης», χωρίς να προσβάλλεται η ατομική τους κυριαρχία ή να αμφισβητείται η εθνική τους αυθυπαρξία· με τις κεντρικές αποφάσεις να καθορίζονται σε μία, μάλλον, *ad hoc* βάση παρά μέσω συνταγματικά κατοχυρωμένων διαδικασιών.

Η θεώρηση αυτή της Ένωσης ως ενός είδους *ελεγχόμενου πλουραλισμού*, έρχεται να καταδείξει μια πολιτική πραγματικότητα η οποία αποδέχεται τον πρωταγωνιστικό ρόλο των κρατών στην εξελικτική πορεία του συστήματος, υπονοώντας ότι η prima facie υ-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Θεωρητικά παραδείγματα ενοποίησης

ΙΔΙΟΤΗΤΕΣ	ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ						
	Ομοσπονδισμός	*Λειτουργισμός*	*Νεο-λειτουργισμός*	*Επικοινωνιακή διάδραση*	*Διεθνή καθεστώτα*	*Συνεργατικός ομοσπονδισμός*	*Συναινετική συνομοσπονδία*
Πρότυπα εφαρμογής	Διττή ομοσπονδιακή δομή (ΗΠΑ)	Διοίκηση της κοιλάδας του Tennessee	Προσαρμογή του πλουραλιστικού προτύπου	Διεθνείς σχέσεις	Ad hoc κατηγοριοποιήσεις	Βασικός Νόμος (Γερμανία)	Ευρωπαϊκή Ένωση
Βασικές αρχές	«Ενότητα μέσα στη διαφορετικότητα» (Montesquieu)	«Η μορφή ακολουθεί τη λειτουργία» (Mitrany)	«Η λειτουργική ενοποίηση απαιτεί πλουραλισμό» (Haas)	«Ειρηνική επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων» (Deutsch)	«Αποδοχή αμοιβαίων προσδοκιών και κανόνων» (Ruggie)	«Υπέρβαση του κάθετου διαχωρισμού εξουσιών» (Wessels)	«Τμηματική αυτονομία» και «αμοιβαίο veto» (Lijphart)
Επιχειρησιακό πλαίσιο	Τυπικός & σαφής διαχωρισμός κυβερνητικών αρμοδιοτήτων	Δίκτυα επιτροπών διαχείρισης («Ορθολογική επίλυση προβλημάτων»)	Αυτοπροσδιοριζόμενη πλουραλιστική κοινωνία («Κοινοτική μέθοδος»)	Συνεργασία σε χώρους «υψηλής» πολιτικής («Αντίληψη κοινότητας»)	Προσδιορίζεται απ' την εκάστοτε συμπεριφορά των συμμετεχόντων κρατών	Από κοινού εμπλοκή διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης	«Συνασπισμός ηγετικών ομάδων» (Ελεγχόμενος πλουραλισμός)
Δυναμική ενοποίησης	Οριζόντιες δημόσιες διαδράσεις (Δήμος)	«Τεχνικός αυτοπροσδιορισμός («Απο-πολιτικοποίηση»)	Μηχανισμός «λειτουργικής σύνδεσης» («Σύγκλιση αιτημάτων»)	Κοινωνική διάδραση («Διαδικασία εκμάθησης»)	Οριζόντια αλληλεξάρτηση (Απουσία ιεράρχησης θεσμών)	Συμμετοχική διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής («Κοινοί στόχοι»)	Συμβιωτικοί δεσμοί μεταξύ «όλου» και μερών (Συνδιάθεση)
Συνταγματικές συνέπειες	Δημιουργία κυριαρχίας	Διατήρηση κυριαρχίας	Μεταφορά κυριαρχίας	Υπέρβαση κυριαρχίας	Διάχυση κυριαρχίας	Διαμοιρασμός κυριαρχίας	Συνδιαχείριση κυριαρχίας
Τελικό προϊόν	Ενιαίο ομοσπονδιακό κράτος	Λειτουργικό σύστημα ειρήνης	Υπερεθνική πολιτική κοινότητα	Ενοποιημένη κοινότητα ασφαλείας	Δίκτυα τομεακής διασυνοριακής συνεργασίας	Ομοσπονδία ημιαυτόνομων κρατών	Σύστημα οριζοντίως συνεργαζομένων κρατών

πονόμευση της αρχής της αυτοδιάθεσης, από ένα κοινό σύστημα λήψης δεσμευτικών αποφάσεων, αντισταθμίζεται από την προοδευτική αναβάθμιση της ικανότητας των κρατών να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις των πολιτών τους. Ως αποτέλεσμα, η Ένωση συνεχίζει να αντλεί τη νομιμοποίηση των αποφάσεών της από τη συμμετοχή των εθνικών κυβερνήσεων στη κοινή νομοθετική διαδικασία, με την κυριαρχία να εδράζεται σε αυτές και όχι στο συλλογικό σώμα των ευρωπαίων πολιτών, το οποίο και παραμένει έτσι «ημικυρίαρχο».

Η δικαιολόγηση του χαρακτηρισμού αυτού είναι ότι η ουσιαστική ικανότητα λήψης των κεντρικών αποφάσεων, αντί να απορρέει από την ενωμένη πολιτική βούληση των πολιτών, ως ένας Ευρωπαϊκός Δήμος με κοινή πολιτική (civic) συνείδηση, βασίζεται σε μία «συμβασιακή» σχέση μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Πώς λοιπόν, τίθεται εύλογα το ερώτημα, θα μπορέσει η Ε.Ε. να αποκτήσει τον δικό της ενιαίο δήμο, ενισχύοντας έτσι τη λαϊ"κή νομιμοποιητική της βάση; Το ερώτημα αυτό παραπέμπει ευθέως στην επόμενη θεματική ενότητα.

4. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΝΟΣ ΔΙΕΘΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΥ

Διανύοντας μία περίοδο κατά την οποία ένα σημαντικό μέρος της συζήτησης για το «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ε.Ε. αναλώνεται στην εξέταση διαδικαστικών μηχανισμών και διοργανικών σχέσεων, η ανάγκη για την ανάδειξη της κοινωνικο-ψυχολογικής διάστασης του εν λόγω φαινομένου εμφανίζεται επιτακτική. Με βάση την παρατήρηση αυτή, στρέφουμε την αναλυτική μας προσοχή στην προβληματική γύρω από τη διαμόρφωση ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού Δήμου, τα μέλη του οποίου είναι ικανά να μετατρέψουν τα δημοκρατικά τους αιτήματα σε πράξεις πολιτικής, μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες.[8]

Η αλλαγή αυτή έμφασης, από τις κατεξοχήν θεσμικές συνθήκες του «δημοκρατικού ελλείμματος» σε ζητήματα που συνδέονται άμεσα με την πολιτική (civic) φυσιογνωμία του ευρωπαϊκού εκλογικού σώματος, συνεπάγεται την παράλληλη μεταστροφή του ερωτή-

8. D. N. Chryssochoou, *When «Demos» Met «Cracy»: Prospects for Democracy in the European Union*, Discussion Papers in European Politics, No. EP 96/2, Centre for European Politics and Institutions, University of Leicester, Ιούλιος 1996.

ματος «ποιος κυβερνά...» σε αυτό του «ποιος κυβερνάται...».[9] Παρά το ότι δε φιλοδοξούμε να παρουσιάσουμε τη μία και μοναδική «συνταγή» για την πλήρη εξάλειψη της τρέχουσας δημοκρατικής παθολογίας της Ε.Ε., πιστεύουμε εντούτοις ότι η παρούσα μελέτη εστιάζεται περισσότερο στη θεραπεία παρά στη διάγνωση των επιμέρους συμπτωμάτων της. Πιο συγκεκριμένα, στο γεγονός ότι οι πολίτες της Ένωσης πάσχουν από μια, πολιτικά (civic), ελλειμματική αίσθηση του ανήκειν σε μία διεθνική πολιτική κοινότητα.

Η αλλαγή αυτή εστίασης αντανακλά, επίσης, την ευρύτερη παραδοχή ότι η δημοκρατία προϋποθέτει την ύπαρξη ενός δήμου, ως της απαραίτητης εκείνης υποδομής πάνω στην οποία θα μπορέσουν να βρουν ανταπόκριση οι σύγχρονες ιδιότητές της, όπως για παράδειγμα η καθολική αποδοχή της αρχής της πλειοψηφίας από το σύνολο των (μειοψηφούντων) πολιτών· γιατί όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί ο Sartori: «Ο δήμος προϋπάρχει της διακυβέρνησης».[10] Η άποψη αυτή ενισχύει τη θέση για την ανάγκη διαμόρφωσης ενός διεθνικού Δήμου σε επίπεδο Ένωσης. Στην ίδια λογική κινείται και η αντίληψη ότι η ανυπαρξία μιας τέτοιας συλλογικής οντότητας είναι ικανή να διαιωνίζει την ταξινόμηση της Ένωσης, ως ενός «ενδιάμεσου χώρου» μεταξύ μιας πολλαπλότητας επιμέρους Δήμων και ενός ενιαίου Δήμου πολλαπλών ταυτοτήτων.[11]

Έως αυτή τη στιγμή όμως, και παρά την εισαγωγή του θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, οι συστατικοί δήμοι της Ένωσης εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από πολιτική πολυδιάσπαση. Πράγματι, και όταν ακόμη λαμβάνονται ως ενιαίο –αριθμητικά έστω– σύνολο πολιτών, στην ουσία δεν αποτελούν παρά μια «ημικυρίαρχη» συλλογή προσώπων, τα οποία στερούνται των μέσων για να επηρεάσουν ουσιαστικά τη σύνταξη της ημερήσιας διάταξης της Ένωσης.[12] Παρά τον αδιαμφισβήτητο σεβασμό που απολαμβάνει η

9. Βλ. D.N. Chryssochoou, «Europe's Could Be Demos: Recasting the Debate», *West European Politics*, Οκτώβριος 1996, σ. 787-801.

10. G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey, 1987, σ. 34.

11. D. N. Chryssochoou, «Rethinking Democracy in the European Union: The Case for a "Transnational Demos"», στο S. Stavridis κ.ά. (επιμ.), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth, Aldershot, 1996, σ. 67-85.

12. Δ. Ν. Χρυσοχόου, «Συναίνεση και Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η περίπτωση ενός "ημικυρίαρχου" Δήμου», στο Μ. Ι. Τσινισιζέλης (επιμ.), *Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1996, σ. 81-127.

αρχή της λαϊκής κυριαρχίας στο εσωτερικό των κρατών-μελών, δε φαίνεται να υπάρχει απόδειξη για τη δημιουργία αποτελεσματικών διαύλων έκφρασης της «κυριαρχίας» αυτής σε σχέση με το κοινό σύστημα.

Η επίτευξη του παραπάνω στόχου δεν προϋποθέτει την ύπαρξη ενός κατακερματισμένου σώματος πολιτών, με την έννοια της «πολυκρατίας», οριζομένης ως «μιας διαφοροποιημένης πολλαπλότητας αποτελούμενης από αυθύπαρκτες μονάδες»,[13] αλλά απαιτεί μια διαδικασία δημοκρατικού μετασχηματισμού μέσα από τη γέννηση και εξάπλωση νέων ιδεών, ικανών να φέρουν τους πολίτες εγγύτερα στα ευρωπαϊκά κέντρα λήψης των αποφάσεων. Σύμφωνα, μάλιστα, και με έναν αποκαλυπτικό συλλογισμό του Schattschneider, «η δημοκρατία είναι πρωτίστως μία κατάσταση σκέψης».[14] «Πολλοί λαοί, ένας δήμος», σε αντιδιαστολή με το επιχείρημα «πολλοί δήμοι, ένας λαός», συνθέτει τόσο το νοηματικό όσο και το επιχειρησιακό πλαίσιο του μετασχηματισμού ενός πολιτικά άμορφου αθροίσματος εθνικών υπηκόων σε έναν συνεκτικό ευρωπαϊκό δήμο, ικανό να θέσει τις βάσεις για μια διεθνική πολιτική ταυτότητα συμβατή με τις πολιτισμικές αξίες, πολιτειακές ιδιαιτερότητες και ιστορικές παραδόσεις των συμμετεχόντων μερών.

Σε όρους κανονιστικής δημοκρατικής θεωρίας, ο μετασχηματισμός της Ένωσης από *Δημοκρατίες* σε *Δημοκρατία*, θα πρέπει να βασίζεται στις ακόλουθες προϋποθέσεις: Πρώτον, ότι καμία μορφή δημοκρατίας, μικρής ή μεγάλης κλίμακας, δεν μπορεί να επιβιώσει χωρίς την ύπαρξη ενός ενιαίου δήμου. Δεύτερον, ότι το βασικό πλέγμα σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα στο πλαίσιο των κοινοτικών διαδράσεων θα πρέπει να βρίσκεται εγγύτερα στο πρότυπο μίας πολιτικά οργανωμένης Gemeinschaft, ικανής να συγκροτήσει την πολιτική ταυτότητα των μελών που την απαρτίζουν: μια «αίσθηση κοινότητας» αρκετά ισχυρής, ώστε να ξεπερνά τα όποια προβλήματα μπορούν να ανακύψουν μέσα από τη λειτουργία ενός πλειοψηφικού συστήματος αποφάσεων. Όπως σωστά υποστηρίζει ο Cohen, «δεν μπορεί να υπάρξει μια ευρύτερη "μονάδα", εκτός εάν αυτή και οι υπομονάδες της αποτελούν μέρη ενός όλου».[15] Και τρίτον, ότι τα αισθήματα των συμμετεχόντων μερών

13. G. Sartori, ό.π., σ. 23-24.

14. E.E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, Holt, Rinehart and Winston, Νέα Υόρκη 1969, σ. 42.

15. C. Cohen, *Democracy*, The University of Georgia Press, Αθήνα 1971, σ. 46.

θα πρέπει να είναι ισχυρότερα από οποιαδήποτε διαφωνία πολιτικής φύσεως, η οποία μπορεί να ανακύψει μέσα από τη διεθνική διαπραγματευτική διαδικασία.

Από την ανάγνωση του παραπάνω τριπτύχου προϋποθέσεων, προκύπτει η άποψη ότι όσο περισσότερο η ευρύτερη πολιτεία στηρίζεται σε γνήσια δημοκρατικές διαδικασίες, τόσο περισσότερο εξαρτάται αυτή από το βαθμό ενσωμάτωσης του «παράγοντα Gemeinschaft» στην κοινή ενοποιητική άσκηση, και ειδικότερα στη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ των συστατικών της δήμων. Η δυσκολία έγκειται λοιπόν στην αναγνώριση των μέσων για το μετασχηματισμό των ευρωπαίων πολιτών από έναν κατακερματισμένο δήμο σε ένα συνεκτικό πολιτικό σώμα, με τη συμβιωτική ερμηνεία του όρου: «έναν τρόπο συνύπαρξης, ο οποίος μεταφράζεται [...] σε μία υψηλή αίσθηση του ανήκειν».[16]

Οι προηγούμενες σκέψεις υποδηλώνουν, επίσης, ότι η λειτουργία του θεσμού της Δημοκρατίας στο πλαίσιο της Ένωσης συνδέεται τόσο με την κοινωνική της διάσταση, όσο και με την κοινοτική μορφή οργάνωσης της πολιτείας· πιο συγκεκριμένα, με την εμφάνιση νέων προτύπων συλλογικής ταύτισης, στηριζομένων στη δημιουργία ενός κοινού δημοκρατικού συστήματος πεποιθήσεων και αξιών. Συνδέεται, δηλαδή, με «την οικοδόμηση μιας αίσθησης του "εμείς", σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διαφορετικότητας»,[17] το οποίο θα αντανακλά τις κεντρικές αξίες των συμμετεχόντων μερών.

Η εννοιολογική αυτή σύλληψη της διεθνικής Gemeinschaft δε συνεπάγεται καμία διαδικασία καταναγκασμού ή «επιβαλλόμενης ομογενοποίησης». Αντίθετα, χρειάζεται μηχανισμούς ενσωμάτωσης διαφορετικών αιτημάτων και δομές αμοιβαίας νομιμοποίησης για την ενίσχυση των δημοκρατικών δεσμών μεταξύ των υπομονάδων. Επίσης, η διαμόρφωση ενός ενιαίου δήμου δεν μπορεί να αποτελεί προϊόν ενός σώματος νομικών ρυθμίσεων, οι οποίες θα απευθύνονται σε μια πολυεθνική κοινότητα πολιτών, αλλά ούτε και μιας διαδικασίας όμοιας με αυτή της εθνικής ολοκλήρωσης, στοχεύοντας στη δημιουργία αισθημάτων ταύτισης με εθνικούς θεσμούς, σύμβολα και αξίες. Εν συντομία, η διαμόρφωση μιας διεθνικής πολιτικής (civic) ταυτότητας έχει ως στόχο της τον εμβολιασμό «αισθημάτων κοινότητας» μεταξύ των ευρωπαίων πολι-

16. G. Sartori, ό.π., σ. 36.
17. C. Mouffe, *The Return of the Political*, Verso, Λονδίνο 1993, σ. 69.

τών μέσα από την ενεργό βούληση των τελευταίων να ανήκουν σε ένα ευρύτερο δημοκρατικό σύνολο.

Πράγματι, είναι δύσκολο να αναφέρεται κανείς στο θεσμό της δημοκρατίας με τη συμβατική έννοια του όρου –ως «κράτους του δήμου»– σε ένα σύστημα το οποίο αποτελείται από διαφορετικά οργανωμένες εθνικές πολιτείες, με ξεχωριστές ιστορικές, πολιτιστικές και συνταγματικές παραδόσεις. Απαιτείται, επομένως, υπέρβαση της αρχής της εδαφικότητας και δημιουργία ισχυρών οργανικών δεσμών μεταξύ των επιμέρους Δήμων, στηριζομένων σε έναν, έστω και ελάχιστο, παρονομαστή δημοκρατικών αρχών και αξιών. Η αναζήτηση έτσι ενός πλουραλιστικού δήμου πολλαπλών ταυτοτήτων, σε διεθνικό επίπεδο, θα πρέπει να στηρίζεται σε αυτό που ο Etzioni χαρακτήρισε ως «ένα σώμα από κοινές αξίες, ικανές να κρατήσουν τα μέλη του ενωμένα ως μία διακριτή οντότητα».[18]

Επιπλέον, εάν πράγματι αποτελεί αξίωμα η θέση ότι μόνο μια τέτοια συλλογική πολιτική οντότητα είναι ικανή να αποφύγει τις παγίδες του εθνικιστικού απομονωτισμού, τότε το νέο ευρωπαϊκό πολιτικό σώμα που θα προκύψει, μέσα από τη διαδικασία αυτή, θα είναι πράγματι σε θέση να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για να κατευθύνει το μέλλον της πολιτείας στην οποία ανήκει, και άρα να κυβερνά. Η παρατήρηση αυτή δεν αφορά μόνο στις προϋποθέσεις ταύτισης των πολιτών με την Ένωση, ως ένα νέο πολιτειακό σύνολο, αλλά κυρίως σε αυτό που ο Dahl περιγράφει ως «μία πλήρως δημοκρατική διαδικασία σε σχέση με έναν δήμο».[19]

Συνοψίζοντας, η επιτυχής κατάληξη της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός ευρωπαϊκού δήμου εξαρτάται από τις ακόλουθες δύο προϋποθέσεις: από το επίπεδο των αισθημάτων κοινότητας, το οποίο αναφέρεται στο βαθμό συνοχής των μελών του ευρύτερου δήμου, και από το βαθμό ικανότητας των κεντρικών πολιτικών θεσμών να ανταποκρίνονται στα δημοκρατικά αιτήματα, που προέρχονται από την ενιαία πλέον βάση της διεθνικής πολιτείας. Η διαλεκτική αυτή σχέση μεταξύ Δήμου, Ενοποίησης και Gemeinschaft είναι, πιστεύουμε, ικανή να αποτυπώσει καλύτερα τις βασικές προϋποθέσεις ανάπτυξης της διεθνικής δημοκρατίας, καθώς επίσης και την ιδιαίτερη βαρύτητα που αποδίδεται στη δημιουργία ο-

18. A. Etzioni, *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, Simon and Shuster, Νέα Υόρκη 1993, σ. 147-151.

19. R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven και Λονδίνο 1989, σ. 114.

ριζοντίων διαδράσεων μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών. Στο σημείο όμως αυτό, το κεντρικό ερώτημα το οποίο τίθεται είναι εάν η εμπειρία του Maastricht αποτελεί ενισχυτικό ή ανασταλτικό παράγοντα, τόσο στην ενίσχυση του «επιπέδου» της ενοποίησης, όσο και στον εκδημοκρατισμό της Ε.Ε. Ερώτημα στο οποίο επικεντρώνουμε αμέσως την προσοχή μας.

5. Η ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΗ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Για να προσφέρουμε μια ικανοποιητική απάντηση, είναι ανάγκη να συνδέσουμε την προηγούμενη θεωρητική μας συζήτηση με την πολιτική δυναμική της νέας Συνθήκης. Για λόγους οικονομίας, ή καλύτερα για να αποφύγουμε την παγίδα της λεπτομερούς αποκωδικοποίησης όλων των επιμέρους διατάξεων που, άμεσα ή έμμεσα, συνδέονται με την ανάλυσή μας, θα υιοθετήσουμε μια επιλεκτική προσέγγιση, εστιάζοντας την προσοχή μας στις νέες δομικές συνθήκες της ενοποίησης, καθώς επίσης και στα νέα «συνταγματικά» δεδομένα που προκύπτουν από τη Συνθήκη.

Ξεκινώντας με μια γενική παρατήρηση παρά την prima facie ενίσχυση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Ε.Κ. – με την εισαγωγή της νέας διαδικασίας συναπόφασης (Άρθρο 189β) και την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συνεργασίας (Άρθρο 1989γ) – το locus decidendi του συστήματος εξακολουθεί να παραμένει στο Συμβούλιο των Υπουργών, με κεντρικό κατευθυντήριο όργανο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Επιπλέον, το πολύπλοκο σύστημα της «επιτροπολογίας» διατηρείται άθικτο, ή και ενισχύεται ακόμη, προσφέροντας έτσι τη δυνατότητα σε επιτροπές τεχνικού χαρακτήρα να διαφοροποιούν το περιεχόμενο των κοινών νομοθετικών διατάξεων, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο, κατόπιν άτυπης διοργανικής συμφωνίας μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής.

Σχετικά, μάλιστα, με τις δυνατότητες εφαρμογής των διατάξεων της νέας Συνθήκης, το κοινό σύστημα στηρίζεται σε δύο διαφορετικούς νομικούς μηχανισμούς, γνωστούς ως «κοινοτική μέθοδος» και «διακυβερνητική συνεργασία». Η διατήρηση του διττού αυτού νομοπαρασκευαστικού συστήματος θέτει ξεκάθαρα το ερώτημα κατά πόσο, πράγματι, μπορεί να θεωρηθεί «ενιαίο» το σημερινό θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης. Από την άλλη πλευρά, ο Demaret παρατηρεί ότι «η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των δύο αυτών δι-

αφορετικών μηχανισμών και των εκάστοτε πεδίων εφαρμογής τους, σε αρκετές περιπτώσεις, είναι λιγότερο από σαφής».[20]

Από τις μάλλον δικαιολογημένες αυτές επιφυλάξεις, προκύπτει ότι η νομική και πολιτειακή φυσιογνωμία της Ένωσης, ιδίως όταν αναφερόμαστε σε θέματα θεσμικής συνοχής, διοργανικής συνεργασίας και συντονισμού πολιτικής, γεννούν περισσότερα προβλήματα από εκείνα τα οποία η νέα Συνθήκη αναμενόταν να επιλύσει, δικαιολογώντας έτσι το χαρακτηρισμό της από τον Pryce ως «πηγή αντιπαραθέσεων».[21] Όπως προσθέτει η Wallace: «Οι όροι του Maastricht [...] μπορούν να ερμηνευθούν με τον ίδιο βαθμό ευκολίας, είτε ως μια προσπάθεια να τεθούν τα όρια των δυνάμεων του υπερεθνισμού είτε ως μία προσπάθεια να ξεπεραστούν τα εμπόδια που οδηγούν σε μια ευρωπαϊκή διεθνική πολιτεία».[22]

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η σημερινή Ένωση στερείται ιδίας νομικής προσωπικότητας, με την ευρύτερη νομική της υπόσταση να καθορίζεται από τις προϋπάρχουσες Κοινότητες. Όπως εξηγεί ο Ress, «[η Ε.Ε.] πρέπει να ιδωθεί ως ένας νέος διεθνής οργανισμός sui generis, και άρα ως υποκείμενο του διεθνούς δικαίου».[23] Εάν βέβαια με τον όρο «διεθνής οργανισμός» αναφερόμαστε σε «μία τυπική και διαρκή δομή η οποία έχει εγκαθιδρυθεί μέσω συμφωνίας μεταξύ [...] δύο ή περισσοτέρων κυρίαρχων κρατών, με στόχο την προώθηση κοινών συμφερόντων»,[24] είναι μάλλον δύσκολο να αντιταχθεί κανείς στην παραπάνω θέση. Θα πρέπει όμως να υπογραμμισθεί εξίσου, ότι οι συγκεκριμένες ιδιότητες που καθορίζουν την ακριβή φύση της νομικής προσωπικότητας της Ένωσης αποτελούν θέμα αντιδικίας μεταξύ των μελών της διεθνούς νομικής κοινότητας. Αρκεί να παρατηρήσουμε μόνο ότι η σύγχυση

20. P. Demaret, «The Treaty Framework», στο D. O'Keeffe - P. M. Twomey (επιμ.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, Λονδίνο 1994, σ. 5.

21. R. Price, «The Maastricht Treaty and the New Europe», στο A. Duff κ.ά. (επιμ.), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Routledge, Λονδίνο, σ. 3.

22. H. Wallace, «European Governance in Turbulent Times», *Journal of Common Market Studies*, Ιούνιος 1994, σ. 294.

23. G. Ress, «Democratic decision-making in the European union and the role of the european parliament», στο D. Curtin - T. Heukels (επιμ.), *Institutional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, 2ος τόμος, Martinus Nijhoff, Dortrecht 1994, σ. 156.

24. C. Archer, *International Organizations*, 2η έκδοση, Routledge, Λονδίνο 1992, σ. 37.

η οποία επικρατεί γύρω από τη «συνταγματικότητα» της πρωτότυπης αυτής σύνθεσης, αποδεικνύει ότι το ερώτημα κατά πόσον η σημερινή Ε.Ε. βρίσκεται εγγύτερα στο υπόδειγμα ενός ομοσπονδιακού κράτους ή μιας κλασικής «ένωσης κρατών», παραμένει αναπάντητο. Ανεξάρτητα, πάντως, από το εάν το κοινό περιφερειακό σύστημα βρίσκεται σε μια κατάσταση στάσης ή δυναμικής εξέλιξης, ας συνταχθούμε με τους σχεδιαστές της Συνθήκης, που πιστεύουν ότι το νέο συμβασιακό πλαίσιο αντιπροσωπεύει «ένα νέο στάδιο για μια διαρκώς στενότερη ένωση μεταξύ των λαών της Ευρώπης». Ωστόσο, κατά πόσο το στάδιο αυτό ανταποκρίνεται επίσης στο προοίμιο της νέας Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο «οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες», αποτελεί θέμα περαιτέρω διερεύνησης.

Εξετάζοντας κανείς την εσωτερική λογική των νέων κεντρικών ρυθμίσεων, είναι πράγματι αξιοσημείωτη η επιμονή των κρατών-μελών να προστατεύσουν τα πολιτιστικά, πολιτικά και συνταγματικά τους χαρακτηριστικά. Αυτό, άλλωστε, διαφαίνεται και από την ίδια τη Συνθήκη, η οποία ορίζει ότι «η Ένωση θα σέβεται τις εθνικές ταυτότητες των κρατών-μελών, τα συστήματα διακυβέρνησης των οποίων θεμελιώνονται στις αρχές της δημοκρατίας». Η διάταξη αυτή, και, κυρίως, το πρώτο της σκέλος, αποτελεί σαφή απόδειξη της ανάγκης, από πλευράς των συμβαλλομένων μερών, να διατηρηθεί ο πλουραλιστικός χαρακτήρας της ευρύτερης πολιτείας. Επιπλέον, υπονοεί ότι κάθε είδους απειλή επί των συστατικών ταυτοτήτων των πολιτειών που απαρτίζουν το σύστημα, είναι νομικά και πολιτικά απαράδεκτη. Παράλληλα, αφήνει εμμέσως να εννοηθεί ότι η διαρκής αναζήτηση μιας περιφερειακής ενότητας, μέσω της επίτευξης ενός «ανήσυχου συμβιβασμού» μεταξύ ομοσπονδιακών και συνομοσπονδιακών επιλογών, προϋποθέτει μια σειρά από αμοιβαίες διακρατικές διευθετήσεις συναινετικού χαρακτήρα.

Οι παραπάνω σκέψεις συνηγορούν στο συμπέρασμα ότι, λόγω της σημασίας που αποδίδεται στη διατήρηση επαρχών επιπέδων τμηματικής διαφοροποίησης και εδαφικής αυτονομίας, στο ευρύτερο πλαίσιο μιας μάλλον εύθραυστης ακόμη πολιτικά ενότητας, η νέα Συνθήκη συμβάλλει στην ανάδειξη ενός μοναδικού δικτύου συναινετικών μηχανισμών, ικανού να αμβλύνει τις εντάσεις που προέρχονται από τα συμμετέχοντα συστήματα, στην προσπάθειά τους να διατηρήσουν άθικτα όλα εκείνα τα επιμέρους γνωρίσματα

που συνθέτουν την εθνική τους υπόσταση και φυσιογνωμία. Έτσι, η μορφή που λαμβάνει η διαδικασία της συνεύρεσης μεταξύ διαφορετικών, αλλά κυρίαρχων, οντοτήτων, υπό ένα κοινό θεσμικό καθεστώς που σέβεται τις ιδιαιτερότητες των τελευταίων, οδηγεί στην απόρριψη του προτύπου της οργανικής πολιτείας, χωρίς όμως να παραδίδεται στη λογική της «κατακερματισμένης διαφοροποίησης» (segmented differentiation).

Από εδώ, άλλωστε, προκύπτει και η θέση ότι η μεγαλύτερη αρετή του νέου αυτού πολιτειακού σχήματος είναι η δυνατότητα που παρέχει στους συμμετέχοντες να εκμεταλλεύονται πλήρως μία από τις πλέον παραδεκτές ιδιότητες της συναινετικής πολιτικής: την εξασφάλιση, ceteris paribus, ισότιμης συμμετοχής των μελών στο σύστημα και, ταυτόχρονα, την επικράτηση μιας περισσότερο συμμετοχικής αντίληψης για τη διαχείριση των επιμέρους κυριαρχιών. Αυτό έχει ήδη επιτευχθεί στα πλαίσια λειτουργίας της Ένωσης, μέσω της εφαρμογής ενός ιδιόμορφου συστήματος διακυβέρνησης, βασιζομένου τόσο σε συναινετικές όσο και σε πλειοψηφικές μεθόδους λήψης των αποφάσεων, κοντά σε αυτό που ο Forsyth ονομάζει «ομοφωνία στη βάση και πλειοψηφία στην υπερδομή».[25]

Όπως ακριβώς και σε προγενέστερες, χρονικά, προσπάθειες επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των μερών σε ένα κοινό ενοποιητικό προσχέδιο, η νέα Συνθήκη, η οποία δε χαρακτηρίσθηκε τυχαία από την Wallace ως «ένα κείμενο το οποίο αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε ένα δωμάτιο χωρίς παράθυρα»,[26] έφερε στην επιφάνεια μια σειρά διακρατικών διχογνωμιών, ως προς το τελικό προϊόν της αναθεωρητικής διαδικασίας (κάτι το οποίο, άλλωστε, επιβεβαιώνει η τρέχουσα Διακυβερνητική Διάσκεψη).[27] Ιδιαίτερα δε, η δυσκολία διευθέτησης των επιμέρους αιτημάτων κυριάρχησε μεταξύ αυτών που αντιτάχθηκαν στη μεταφορά κυριαρχικών δικαιωμάτων στους κεντρικούς θεσμούς, και εκείνων που υποστήριξαν τη δημιουργία μιας ομοσπονδιακής ιεράρχησης των ενοποιητικών λειτουργιών, υπερτονίζοντας την ανάγκη οικοδόμησης μιας

25. M. Forsyth, «Towards a new concept of confederation», στο *The Modern Concept of Confederation*, Science and Technique of Democracy, No. 11, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, 1995, σ. 66.

26. H. Wallace, ό.π., σ. 296.

27. Βλ. Μ. Ι. Τσινισιζέλης - Δ. Ν. Χρυσοχόου, «Η Δυναμική της Συνταγματικής Αλλαγής στην Ευρωπαϊκή Ένωση», *Διοικητική Επιθεώρηση*, Ιούνιος 1996, σ. 1-28.

αυτόνομης νομιμοποιητικής βάσης για την Ένωση. Όπως χαρακτηριστικά σημείωσε ο Neunreither: «[Η νέα Συνθήκη] αποτελεί ένα κείμενο για ειδικούς, όχι μόνο λόγω της δυσκολίας κατανόησής της, αλλά πολύ περισσότερο λόγω της πατερναλιστικής της προσέγγισης - τα πάντα έγιναν *για* το λαό, πολύ λιγότερα όμως *από* το λαό».[28]

6. ΜΕΡΙΚΑ ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ MAASTRICHT

Ένα από τα κεντρικά διδάγματα της εμπειρίας του Maastricht είναι ότι μόνο στο βαθμό που επικρατεί η λογική της συναίνεσης σε επίπεδο εθνικών ηγεσιών, ικανής να νομιμοποιήσει το πέρασμα από μία κατάσταση ελεγχόμενης αυτοδιάθεσης σε ένα δυναμικό καθεστώς συνδιάθεσης, είναι δυνατόν να επικρατήσουν πολιτικά βιώσιμα σχήματα ενοποίησης. Η θέση αυτή βρίσκεται σε πλήρη αρμονία με αυτό που, άμεσα ή έμμεσα, υποστηρίζουν οι περισσότεροι μελετητές της ενοποίησης στη δεκαετία του '90: ότι η επέκταση του «εύρους» (πεδίου εφαρμογής) και του «επιπέδου» (μέθοδος διαχείρισης) της ενοποίησης δε συμβαδίζουν αναγκαστικά μεταξύ τους, και ότι η επιτυχία κάθε νέας ενοποιητικής προσπάθειας κρίνεται από το βαθμό ικανότητας των κεντρικών θεσμών να συγκεράσουν την ανάγκη για ριζικές συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, με το αίτημα για θεσμική συνέχεια και πολιτική σταθερότητα του όλου.

Καταλήγουμε έτσι στο συμπέρασμα ότι, στα μέσα της δεκαετίας, «το τεκμήριο της απόδειξης» εναποτίθεται περισσότερο στην ομοσπονδιακή λογική παρά σε αυτή του διακυβερνητισμού, ως μεθόδου εσωτερικής οργάνωσης και πολιτικής διαχείρισης της ενοποιητικής διαδικασίας. Η διαπίστωση αυτή οδηγεί στην ταξινόμηση της θέσης για τη Συναινετική Συνομοσπονδία σε μία θεωρητική σχολή ενοποίησης, η οποία αναφέρεται σε μία περισσότερο ευνοϊκή έκφανση του διακυβερνητικού υποδείγματος. Σε μια προσπάθεια θεωρητικής επανεκτίμησης των σύγχρονων ιδιοτήτων της Ενοποίησης, θα λέγαμε ότι, από τα μέσα της δεκαετίας του '80 –περίοδος η οποία συνδέθηκε με την «επιστροφή του νεολειτουρ-

28. K. Neunreither, «The syndrom of democratic deficit in the European Community», στο G. Parry (επιμ.), *Politics in an Interdependent World: Essays Presented in Honour of Guita Ionescu*, Edwar Elgar, Λονδίνο 1994, σ. 96.

γισμού»[29]– μέχρι σήμερα, τα κράτη-μέλη δεν έχουν χάσει τίποτε από την αποφασιστικότητά τους να διατηρήσουν ακέραιη την κυριαρχική τους αυθυπαρξία, αντιτασσόμενα, με τον τρόπο αυτό, στις ανελαστικές πτυχές του κλασικού ομοσπονδισμού.

Ως αποτέλεσμα, οι αρχές της δεκαετίας του '90 χαρακτηρίσθηκαν από μια αυξανόμενη ένταση μεταξύ διεθνικής δημοκρατίας και περιφερειακής ενοποίησης: η ανάπτυξη της πρώτης συνδεόταν συχνά με την απώλεια της δημοκρατικής αυτονομίας των εθνικών αντιπροσωπευτικών θεσμών, οριζόμενη ως η θεσμική ικανότητα των επιμέρους δήμων να ασκούν ουσιαστικό έλεγχο επί των μηχανισμών παραγωγής διεθνικής νομοθεσίας, μέσω των εθνικών τους κοινοβουλίων. Επιπλέον, η αντίθεση μεταξύ των υποστηρικτών της ομοσπονδιακής και της διακυβερνητικής κατεύθυνσης προετοίμασε το έδαφος για τη δημόσια συζήτηση στο πλαίσιο της διαδικασίας επικύρωσης της νέας Συνθήκης, αποδεικνύοντας ότι κάθε ενοποιητική προσπάθεια μεταξύ διαφορετικά οργανωμένων πολιτειών ούτε αυτόματη μπορεί να είναι, ούτε όμως και να εκλαμβάνεται ως αυτοσκοπός. Αντίθετα, θα πρέπει να βασίζεται σε μία αλληλουχία λογικά συνδεδεμένων επιχειρημάτων επί του κόστους και των ωφελημάτων που έχουν να αποκομίσουν ή να θυσιάσουν τα κράτη, με το να συμμετέχουν σε ένα κοινό καθεστώς συνδιάθεσης. Ιδιαίτερα δε, όταν το αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής είναι προϊόν μιας, εν πολλοίς, υλιστικής διατύπωσης τού do-ut-des μεταξύ των εθνικών ηγεσιών.

Αν και σε δεύτερο χρόνο, η εμπειρία του Maastricht έδειξε επιπλέον ότι είναι αδύνατο να διατηρηθεί μια πολιτική δημοκρατικής «εμβάθυνσης» της ενοποίησης, χωρίς την ενεργό συμμετοχή των πολιτών. Πράγματι, η «συγκαταβατική συναίνεση» (permissive consensus) των παλαιότερων ετών δεν μπορεί να σηκώσει το βάρος του εκδημοκρατισμού ενός συστήματος εθνικών Δημοκρατιών, όπως αυτό της Ένωσης. Με άλλα λόγια, δεν είναι ικανή να ευαισθητοποιήσει τους πολίτες να απαιτήσουν μια περισσότερο συμμετοχική διαδικασία ενοποίησης. Κάτι το οποίο άλλωστε αποδείχθηκε με τις δυσκολίες που συνάντησε η διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης, εκεί όπου η τελική απόφαση ανατέθηκε όχι μόνο στα εθνικά κοινοβούλια αλλά και στους πολίτες, άμεσα, με τη μορφή δημοψηφισμάτων.

29. J. Tranholm-Mikkelsen, «Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC», *Millennium*, Άν. 1991, σ. 1-22.

Εν συντομία, η μετα-Maastricht εποχή επιβάλλει μια ριζική αλλαγή πορείας, από τις συνήθεις πρακτικές της διακυβερνητικής συνεργασίας προς μία περισσότερο δημοκρατική διαδικασία ένωσης, μέσω της ανάδυσης ενός διεθνικού δήμου Maastricht. Με άλλα λόγια, υπαγορεύει την υιοθέτηση ενός προτύπου εκδημοκρατισμού, το οποίο θα είναι αρκετά ευέλικτο ώστε να ενσωματώσει στην εσωτερική λογική της ενοποίησης το αίτημα για τη διατήρηση υψηλών επιπέδων εθνικής δημοκρατικής αυτονομίας, και αρκετά ισχυρό ώστε να αντισταθεί στην παγίωση της κυριαρχίας των εκάστοτε ηγετικών ομάδων στην πολιτική διαχείριση του συστήματος.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Παρά το γεγονός ότι ο θεσμός της δημοκρατίας εξακολουθεί να αποτελεί την κεντρική πολιτειακή επιλογή της οργάνωσης των κρατών-μελών, ο ίδιος αυτός θεσμός δεν υφίσταται per se στον πολιτικό κόσμο της Ένωσης. Αντίθετα, το καθεστώς το οποίο επικρατεί παραπέμπει σε ένα σύνολο ημι-δημοκρατικών ρυθμίσεων, προσανατολισμένο στη διατήρηση μιας μορφής «διακυβέρνησης θετικού αποτελέσματος» (positive-sum governing) μεταξύ των κυρίαρχων ηγετικών ομάδων, με στόχο την εμπέδωση ενός προτύπου ενοποίησης το οποίο αναπαράγει κάθετες μορφές διαδράσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών και των κεντρικών θεσμών.

Ας κλείσουμε όμως το σύντομο αυτό ταξίδι στις σύγχρονες ιδιότητες της ενοποίησης με μία δόση αισιοδοξίας, λέγοντας ότι η σημερινή Ένωση αντιπροσωπεύει ένα πλούσιο καλειδοσκόπιο από δημοκρατικά οργανωμένους λαούς, ικανούς να αντικαταστήσουν το σημερινό καθεστώς της δομικής εκτελεστικής κυριαρχίας με συνθήκες αντιπροσωπευτικής και υπεύθυνης διακυβέρνησης. Η υλοποίηση του δημοκρατικού αυτού οράματος θα πρέπει να αποτελέσει πρωταρχική πρόκληση για τους σπουδαστές της ενοποίησης, καθιστώντας έτσι την πρόβλεψη του Puchala,[30] όπως αυτή παρατίθεται στην αρχή του κειμένου, ως μια απλή υπόθεση εργασίας.

30. D.J. Puchala, «The Integration Theorists and the Study of International Relations», στο C. W. Kegley - E. Wittkopf (επιμ.), *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, Random House, Νέα Υόρκη 1984, σ. 198.