

# Η ΕΥΡΩΠΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Του Δρος Γ. ΜΠΑΚΑΤΣΙΑΝΟΥ

Ειδ. Επιστ. ΥΠΕΞ

Το θέμα του Συνεδρίου, «Après la Conférence Intergouvernementale, les gouvernements des Pays Membres vont - ils s'orienter ou non dans les sens de l'Europe des Citoyens et des Peripheries», προσφέρεται<sup>1</sup> για έναν ευρύτερο προβληματισμό και ένα ελεύθερο διανοητικό γύμνασμα για το ρόλο των πολιτών και των περιφερειών στα πλαίσια των σχεδιασμών για την μελλοντική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην παρέμβασή, μου επέλεξα να συγκεκριμενοποιήσω, κάπως το θέμα και να αναφερθώ στο πώς αυτό τίθεται ενόψει της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, που συγκαλείται το 1996 για την αναθέωση της Συνθήκης του Maastricht, καθώς και στις θέσεις που προτίθεται να υποστηρίξει η Ελλάδα. Βεβαίως, μέσω αυτής της προσέγγισης διαγράφεται και ο γενικότερος προσανατολισμός της Χώρας επί του θέματος, προσανατολισμό τον οποίο σημειωτέον συμμαρτίζεται η μεγάλη πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων και της κοινής γνώμης.

Ας δούμε όμως, κατ' αρχάς, σε πιο σημείο εξέλιξης του θέματος βρισκόμαστε.

Τέσσερις δεκαετίες μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει καταστεί σχεδόν αμετάκλητη. Πριν απ' όλα, συνετέλεσε, λίγα χρόνια μετά τη λήξη του Β' παγκοσμίου πολέμου, στη δημιουργία ενός αισθήματος ειρήνης, ασφάλειας και συνεργασίας μεταξύ των Λαών της Ευρώπης, ακόμη και μεταξύ χθεσινών εχθρών. Συγχρόνως, εισχώρησε βαθιά στην πολιτική και οικονομική πραγματικότητα του κάθε Κράτους-Μέλους και επέφερε σημαντικές αλλαγές στην καθημερινή ζωή και την προοπτική ανάπτυξης του ευρωπαϊού πολίτη. Οι επιλογές του έχουν διευρυνθεί, οι ελευθερίες του έχουν ενισχυθεί, το επίπεδο διαβίωσης και οι ελπίδες του έχουν εμπλουτισθεί με την συμμετοχή του σε ένα σύνολο που αποσκοπεί στη σύγκλιση των εθνικών προσπαθειών σε υψηλότερα πρότυπα ζωής.

Προς τούτο, δεν έχουμε παρά να θυμηθούμε την ολοκλήρωση των τεσσάρων λεγομένων οικονομικών ελευθεριών της κοινής, και μετέπειτα εσωτερικής, αγοράς, δηλ. την ελεύθερη και χωρίς περιορισμούς διακίνηση των προϊόντων, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων στον Κοινοτικό χώρο, την ορατή πλέον προοπτική υ-

*1. Το κείμενο αποτελεί ανακοινωθείσα παρέμβαση στο σχετικό Συνέδριο, που έγινε τον Νοέμβριο του έτους 1995 στην Θεσσαλονίκη.*

λοποίησης της νομισματικής ένωσης με την κυκλοφορία του ενιαίου νομίσματος, καθώς και τις λοιπές Κοινοτικές πολιτικές, δράσεις και προγράμματα, που προάγουν την ιδιότητα του πολίτη στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, της προστασίας του περιβάλλοντος, της υγείας, του καταναλωτή, του ανταγωνισμού και της ασφάλειας στις μεταφορές, της εκπαίδευσης και της πρόσβασης στην μόρφωση. Την εικόνα αυτή συμπληρώνει η πολιτική παρουσία του κοινοτικού πολίτη με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, κάθε πέντε χρόνια, για την ανάδειξη των αντιπροσώπων του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τελευταία με την θέσπιση, από τη Συνθήκη του Maastricht, της ευρωπαϊκής ιθαγένειας η οποία, χωρίς να υποκαθιστά, συμπληρώνει την εθνική ιθαγένεια. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια παρέχει στον πολίτη της Ένωσης τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των Κρατών-Μελών, του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές και ευρωεκλογές στο Κράτος-Μέλος της κατοικίας του, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας στο έδαφος τρίτων χωρών από κάθε Κράτος-Μέλος και της αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Σε ότι αφορά, τώρα, τις Περιφέρειες, θα πρέπει πρώτα να επισημανθεί ότι τα σύγχρονα Κράτη χαρακτηρίζονται από έντονες αποκεντρωτικές τάσεις και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις περιφερειακές και τοπικές αρχές, προκειμένου να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικότερα τα επιτοπίως αναφερόμενα προβλήματα. Τούτο συμβάλλει συγχρόνως στον εκδημοκρατισμό των κοινωνιών τους, μέσω της καταπολέμησης της αποξένωσης του πολίτη από τον κρατικό μηχανισμό και της ενίσχυσης της συμμετοχής του στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Στο πλαίσιο της Κοινότητας, δεδομένων των διαπεριφερειακών προβλημάτων που αναφέρονται σε διαρθρωτικές κυρίως, ανισότητες, αλλά και του γεγονότος, ότι το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης βασίσθηκε πρωτίστως στην οικονομική συνεργασία των Κρατών-Μελών, η έννοια της «περιφέρειας» παραπέμπει σε μια οικονομικογεωγραφική κατηγορία. Ωστόσο, παράλληλα καταβλήθηκε προσπάθεια διαμόρφωσης και σταδιακής βελτίωσης ενός σχήματος αντιπροσώπευσης των Οργανισμών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στο θεσμικό σύστημα της Κοινότητας.

Έτσι, η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας αναπτύχθηκε με στόχο την «αρμονική ανάπτυξη των οικονομιών μειώνοντας τις υφιστάμενες ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων», όπως διακηρυσσόταν από την ιδρυτική, ήδη, Συνθήκη της ΕΟΚ. Η υλοποίηση αυτού του στόχου επιχειρήθηκε με τον συντονισμό των εθνικών περιφερειακών πολιτικών και την χρηματοδοτική στήριξη των μειονεκτουσών περιοχών μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και, στη συνέχεια, των ολοκληρωμένων αναπτυξιακών ενεργειών των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (τα γνωστά ΜΟΠ), του α' και του β' πακέτου Delors. Σταδιακά, η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας άρχισε να μην περιορίζεται στην απλή μεταφορά πόρων για τη στήριξη των λιγότερο ευνοημένων περιοχών αλλά να περιλαμβάνει έναν ευρύ και πολύπλευρο διαρθρωτικό προγραμματισμό της χρηματοδότησης των περιφερειών στη βάση της συνεργασίας κοινοτικών, εθνικών και περιφερειακών αρχών (της λεγόμενης τριγωνικής εταιρικής σχέσης). Ο προγραμματισμός αυτός άρχισε να υλοποιείται στα πλαίσια του α' πακέτου Delors με την κατάρτιση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Η προβλεφθείσα

δυνατότητα συμμετοχής των περιφερειακών ή τοπικών αρχών στον καθορισμό και υλοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, στην πράξη, κυμαίνεται σε διαφορετικά επίπεδα ανάλογα με τις θεσμικές δομές και το βαθμό αποκέντρωσης κάθε Κράτους-Μέλους.

Σταδιακά επίσης, αναπτύχθηκε και ο αντιπροσωπευτικός ρόλος των Περιφερειών στην θεσμική οργάνωση και λειτουργία της Κοινότητας. Από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργάνων Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης περάσαμε στην κατοχύρωση της συμμετοχής των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων με την ίδρυση, από τη Συνθήκη του Maastricht, της Επιτροπής των Περιφερειών η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους των «οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης», έχει θητεία τέσσερα χρόνια και διαθέτει κοινή οργανωτική δομή με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών έγκειται στην παροχή γνωμοδοτήσεων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο Υπουργών όταν της το ζητείται ή και με δική της πρωτοβουλία, οι δε τομείς δράσης της επεκτείνονται πέραν των θεμάτων της περιφερειακής και διαρθρωτικής πολιτικής στο χώρο της εκπαίδευσης, του πολιτισμού, της δημόσιας υγείας και των διευρωπαϊκών δικτύων.

Όμως, παρά το ευρύ φάσμα των θεμάτων που καλύπτει η δράση της Επιτροπής των Περιφερειών, η καθεαυτή εκπροσώπηση των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη διαδικασία λήψης των κοινοτικών αποφάσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική απάντηση στο αίτημα της κατοχύρωσης του ρόλου τους στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης. Όπως προαναφέρθηκε, η Συνθήκη του Maastricht προικίζει την Επιτροπή των Περιφερειών με συμβουλευτικές απλώς αρμοδιότητες και δεν διευκρινίζει εάν τα μέλη της θα πρέπει να είναι αιρετοί αντιπρόσωποι των Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης. Τίθεται έτσι θέμα ποιότητας της «αντιπροσώπευσης», που αποδεικνύεται εξαιρετικά κρίσιμο για το μελλοντικό ρόλο της Επιτροπής, καθότι προσκρούει στην ανομοιογένεια των διοικητικών συστημάτων των Κρατών-Μελών, τα οποία με τη σειρά τους είναι αποτέλεσμα διαφορετικών ιστορικών, πολιτισμικών και πολιτικών παραδόσεων κάθε κρατικής οντότητας.

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω οι έννοιες του ευρωπαϊού πολίτη και της ευρωπαϊκής περιφέρειας αποτελούν δύο αλληλένδετες κατηγορίες που προσδιορίζουν το βαθμό και την ποιότητα του εκδημοκρατισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι γεγονός, ότι η Συνθήκη του Maastricht σημείωσε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της κάλυψης του λεγομένου δημοκρατικού ελλείμματος, κυρίως με την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λήψη των αποφάσεων (για παράδειγμα, διαδικασία συναπόφασης με το Συμβούλιο Υπουργών, διεύρυνση των εξουσιών ελέγχου) καθώς και με τη θέσπιση του θεσμού του «διαμεσολαβητή» (Obudsman) και της Επιτροπής των Περιφερειών, χωρίς ωστόσο να επιλύει τα προβλήματα, που συνδέονται με την δημοκρατική νομιμοποίηση του νέου θεσμικού πλαισίου που εγκαθιδρύει. Αυτός είναι και ένας από τους βασικούς λόγους που η Συνθήκη προσέκρουσε σε μία ισχυρή δυσφορία της κοινής γνώμης και συνάντησε τις γνωστές δυσκολίες επικύρωσης από διάφορα Μέλη κατά το 1992 (υπενθυμίζουμε, εδώ, το αρνητικό αποτέλεσμα του α' δημοψηφίσματος στη Δανία, την οριακή πλειοψηφία, μόλις 51% υπέρ, στην

Γαλλία αλλά και τα προβλήματα επικύρωσης στη Βρετανία, την Γερμανία και την Ιρλανδία).

Η μετά-Maastricht εποχή αναδεικνύει, εκ των πραγμάτων, την ενίσχυση της ιδιότητας του ευρωπαϊκού πολίτη και την αποκέντρωση του κοινοτικού συστήματος συνεργασίας με την αναβάθμιση των περιφερειακών και τοπικών αρχών ως σημαντικότερη συμβολή στη δημοκρατική νομιμοποίηση της ενοποιητικής διαδικασίας. Τα αιτήματα για λιγότερο τεχνοκρατικό χαρακτήρα και περισσότερο εκδημοκρατισμό και διαφάνεια του θεσμικού συστήματος της Ένωσης μέσω της ανάδειξης μίας Ευρώπης των Πολιτών και των Περιφερειών έχουν ήδη καταγραφεί ως θέματα, που θα απασχολήσουν την Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996.

Στα πλαίσια αυτής της προβληματικής προσανατολίζονται οι θέσεις της Ελληνικής Πολιτείας που πρόκειται να υποστηρίξει κατά την Διακυβερνητική Διάσκεψη. Βασική αρχή της ευρωπαϊκής πολιτικής της Ελλάδας είναι η προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε όλους τους τομείς, της ενίσχυσης του πνεύματος της κοινοτικής αλληλεγγύης και συνοχής καθώς και της δημιουργίας προϋποθέσεων, που θα επιτρέψουν στον Ευρωπαίο πολίτη να συμπράξει ενεργά στο εγχείρημα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κεντρικές επιδιώξεις της Χώρας, σε σχέση με το θέμα μας, είναι η μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων και η ενίσχυση της διαφάνειας και του εκδημοκρατισμού της λειτουργίας της Ένωσης, της εδραίωσης των δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη στους τομείς των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως εξάλλου και του σεβασμού της γλώσσας και της πολιτισμικής ταυτότητας κάθε λαού.

Η στήριξη που παρέχει η Ελλάδα στην Ευρώπη των Πολιτών και Περιφερειών απορρέει από την υιοθέτηση της ομοσπονδιακής κατεύθυνσης, προς την οποία, πιστεύει, ότι θα πρέπει να κινηθεί η πολιτική οργάνωση της Ευρώπης, με ανάλογη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, υπό την έννοια ότι καμιά εξουσία δεν ανατίθεται σε ανώτερο επίπεδο παρά μόνο εάν δεν μπορεί να ασκηθεί ικανοποιητικά σε κατώτερο. Έτσι, προτείνεται η θεσμική αναβάθμιση της Επιτροπής των Περιφερειών, ως συμβολή στην κάλυψη τόσο του δημοκρατικού, όσο και του θεσμικού ελλείμματος της μελλοντικής Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παράλληλα, η πρόταση της Ελλάδας για την ουσιαστικοποίηση της Ευρώπης των Πολιτών συγκεκριμενοποιείται στην ενίσχυση του νομοθετικού και ελεγκτικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και τις σχέσεις του με τα εθνικά κοινοβούλια, τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής απασχόλησης για την αντιμετώπιση του μείζονος προβλήματος της ανεργίας και την εκπόνηση ενός συνταγματικής τάξεως καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη, που θα ενσωμάτωνε τη γνωστή Χάρτα των Κοινωνικών Δικαιωμάτων, του 1989, και θα συμπεριελάμβανε διατάξεις κατά των διακρίσεων, της ξενοφοβίας και του ρατσισμού.

Εν κατακλείδι θα έλεγα, ότι προϋπόθεση εκ των ουκ άνευ για την επίτευξη μίας γνήσιας Ευρώπης των Πολιτών και των Περιφερειών αποτελεί η εκδήλωση του ενδιαφέροντος του ίδιου πολίτη, ο οποίος παραμένει ο τελικός κριτής, αλλά θα πρέπει να αναδειχθεί και διαμορφωθεί, κάθε νέου εγχειρήματος πολιτικής οργάνωσης της ευρωπαϊκής κοινωνίας.