

και (να) κατευθύνει την γενική (άρα και την εξωτερική) πολιτική της χώρας», η ευθύνη δε αυτή αναζητείται από την Βουλή, η οποία διαθέτει ακόμη και το έσχατο μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου, την πρόταση δυσπιστίας. Ως οιονεί αντιστάθμισμα, η κυβέρνηση μπορεί να επιτύχει την διάλυση της Βουλής, «προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας», ή να προσφύγει μέσω της κοινοβουλευτικής της πλειοψηφίας σε δημοψήφισμα «για κρίσιμο εθνικό θέμα». Το Σύνταγμα δηλαδή, εμπιστεύεται την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής στην κυβέρνηση, υπό τον έλεγχο της Βουλής, προβλέποντας παράλληλα – ειδικά μάλιστα για «εθνικά θέματα» – ακόμη και την διπλή εναλλακτική δυνατότητα άμεσης προσφυγής στην λαϊκή ετυμηγορία. Όλα αυτά είναι βεβαίως γνωστά ακόμη και στον πρωτοετή φοιτητή της Νομικής, αλλά φαίνεται πως δεν θεωρούνται και αυτονόητα στο πολιτικό μας στερέωμα. Ενώ το κοινοβουλευτικό πολίτευμα διαθέτει δημοκρατικούς θεσμούς ορατού επιμερισμού της πολιτικής ευθύνης, όπου η κυβέρνηση εφαρμόζει την πολιτική της και η αντιπολίτευση δημόσια την ελέγχει, η πολιτική ηγεσία του τόπου μας ανέδειξε την πρακτική του κογκλαβίου της σύσκεψης, όπου βασιλεύει η μυστικότητα και επικρατεί πλήρης σύγχυση ρόλων και ευθυνών: όλοι, συμπολίτευση και αντιπολίτευση, από κοινού και εξίσου υπεύθυνοι στην «χάραξη εθνικής γραμμής», δηλαδή, σε τελευταία ανάλυση, από κοινού και εξίσου ανεύθυνοι. Ούτε είναι, βέβαια, υποστηρίξιμη η δικαιολογία ότι στις συσκέψεις μπορούν να θιγούν «λεπτά» ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής, για τα οποία δεν προσφέρεται η δημοσιότητα των κοινοβουλευτικών συζητήσεων. Εάν όμως έτσι έχουν τα πράγματα, γιατί δεν μπορεί ο πρωθυπουργός να συζητήσει κατ' ιδίαν και χωριστά με τους ηγέτες των κομμάτων, προκειμένου να τους ενημερώσει για την πορεία των εθνικών θεμάτων, θέτοντας παράλληλα υπ' όψιν τους, όπως συμβαίνει σε όλες τις πολιτισμένες χώρες, τους αντίστοιχους φακέλους του Υπουργείου Εξωτερικών;

Η αιτία του άκρως αντικοινοβουλευτικού θεσμού των συσκέψεων είναι προφανής και πρέπει να αναζητηθεί αλλού. Στην γνω-

στή παθολογία που κατατρέπει τον πολιτικό βίο του τόπου μας: την λογική του «πολιτικού» – για την ακρίβεια, «κομματικού» – κόστους καθώς και το αναγκαίο συμπλήρωμά της: την δημαγωγία, που εν προκειμένω περιβάλλεται την άκρως επικίνδυνη γλώσσα της εθνικιστικής πλειοδοσίας. Με άλλα λόγια, η σύσκεψη χρησιμεύει για να επιμερισθεί, σε όλες τις πολιτικές δυνάμεις της Βουλής, το κόστος μιας μη δημοφιλούς πολιτικής. Εάν όμως αυτό δεν είναι εφικτό, διότι κάποιο ή κάποια κόμματα διαφωνούν, τότε προσφέρεται η δυνατότητα και στην κυβέρνηση να προσχωρήσει στην λογική της πλειοδοσίας. Έτσι, τον Απρίλιο του 1992 – λίγες μόλις βδομάδες μετά το συλλαλητήριο της Θεσσαλονίκης – η κυβέρνηση Μητσοτάκη, μη θέλοντας να επιμνησθεί μόνη της την πολιτική ευθύνη κάποιων συνδιαλλαγών με τα Σκόπια, προκάλεσε την σύγκληση της σύσκεψης. Ήταν όμως προβλέψιμο ότι εκεί θα επικρατούσε η πολιτική της εθνικής πλειοδοσίας, προκειμένου να μην υπολειφθεί κανείς σε «εθνική συνέπεια». Σήμερα δε πληροφορούμαστε από τον Κ. Μητσοτάκη μια εξωραϊσμένη εκδοχή της τότε πολιτικής του: ότι, μολοντί δεν συμμεριζόταν την αδιαλλαξία στο θέμα της ονομασίας, υπάκουσε εν τούτοις στην «εθνική εντολή» της σύσκεψης, διότι αλλιώς θα έπεφτε η κυβέρνησή του και συνεπώς οι εκλογές θα είχαν ως κρίσιμο αντικείμενο ένα εθνικό θέμα, που θα δίχαζε τον λαό. Εδώ, βέβαια, θα άξιζε να τον ρωτήσει κάποιος: ποιοι εξώθησαν ένα εκατομμύριο Έλληνες – λαϊκούς και κληρικούς να κραδαίνουν ομοθυμαδόν φραγγέλια, εξαπτερυγα και γαλανόλευκες – στους δρόμους της Θεσσαλονίκης; Αλλά θα μπορούσε να διατυπωθούν και άλλες μελαγχολικές σκέψεις, όπως λ.χ., πόσο ευρύ είναι το χάσμα που χωρίζει το συνταγματικό κείμενο από την τρέχουσα πολιτική πρακτική; γιατί άραγε να επαπειλείται εθνικός διχασμός, εάν κληθεί ο λαός να αποφανθεί για εθνικά ζητήματα, όταν το ίδιο το Σύνταγμα, εν όψει αυτών ακριβώς των ζητημάτων, επιτρέπει – και μάλιστα κατ' εξαίρεση – την πρόωρη λήξη της βουλευτικής περιόδου και την διεξαγωγή δημοψηφίσματος; Μήπως επειδή

όποιοι σπέρνουν ανέμους, φοβούνται πως θα θερίσουν θύελλες; Όπως και να έχει το πράγμα, το ζητούμενο σήμερα για την κυβέρνηση είναι μια «αξιοπρεπής» διέξοδος, στην οποία θα συμφωνήσουν τα κόμματα. Αυτό προφανώς είχε υπ' όψιν της η Β. Παπανδρέου, όταν ζήτησε προ ημερών την σύγκληση νέας σύσκεψης, μετά την πρόσφατη εμπειρία της μάχης που έδωσε για το όνομα, από κοινού με τους βουλευτές άλλων κομμάτων, στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Αλλά δεν είναι διόλου βέβαιο ότι η επόμενη σύσκεψη, εάν ποτέ συγκληθεί, θα δεχθεί να άρει τον κυβερνητικό σταυρό, επιωμιζόμενη την πολιτική ευθύνη μιας ενδεχόμενης συνθηκολόγησης με τα Σκόπια. Ο Αντ. Σαμαράς πάντως την ζητά επίμονα, ήδη από την επαύριο των εκλογών του Οκτωβρίου 1993 για να μπορεί έτσι να καταγγείλει με κάθε επισήμητητα, ενώπιον του Αρχηγού του Κράτους και, κατ' επέκταση, του λαού, τους μεταπράτες της «Μακεδονίας μας», πρωτίστως, βέβαια, την κυβέρνηση και την αξιωματική αντιπολίτευση.

Η πολιτική του κομματικού κόστους και της δημαγωγίας έχει λοιπόν τα όριά της, έστω και για ορισμένους. Από την σύσκεψη, όπου συμφωνήθηκε το «εθνικώς μείζον», έφυγαν ευχαριστημένοι, ήσυχoi ότι είχαν κρατήσει τα προσχήματα έναντι της εκλογικής πελατείας. Να δούμε όμως τι μέλλει γενέσθαι με την επόμενη σύσκεψη, που θα κληθεί να επικυρώσει το «εθνικώς έλασσον».

ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΔΙΑΣΚΕΨΗ ΤΟΥ 1996:

Η ΑΝΑΠΟΦΕΥΚΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

του Ξενοφώντα Α. Γιαταγάνη¹

ΜΕΤΑ από ένα και πλέον χρόνο εφαρμογής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕ), και λίγους μήνες μετά την προσχώρηση των νέων Κρατών Μελών (ΚΜ), είναι πλέον εμφανής η διάγνωση περί ανεπαρκείας των καταστατικών κειμένων των ΕΚ. (Α). Συγχρόνως διαγράφονται στον πολιτικό ορίζοντα οι πιθανές προσεγγίσεις για την αναθεώρησή της (Β). Το κείμενο αυτό

τάσσεται υπέρ της αναθεωρήσεως συνταγματικού χαρακτήρα και σκιαγραφεί τις βασικότερες κατευθύνσεις του εγχειρήματος (Γ).

A. Η διάγνωση

Κάτι που προκαλεί εντύπωση στη ΣΕ είναι η σχετική θεσμική ακινησία σε αντιδιαστολή με τα νέα σημαντικότερα πεδία δράσεως των ΕΚ: οικονομική και νομισματική ένωση (ΟΝΕ), κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (3ος πυλώνας), κοινωνική πολιτική, παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση και νεολαία (τίτλος VIII), πολιτισμός (τίτλος IX), δημόσια υγεία (τίτλος X), προστασία των καταναλωτών (XI), διευρωπαϊκά δίκτυα (XII), βιομηχανία (XIII), οικονομική και κοινωνική συνοχή (XIV), έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη (XV), περιβάλλον (XVI), συνεργασία για την ανάπτυξη των λιγότερο προηγμένων χωρών (XVII). Η Επιτροπή, διαισθανόμενη την επερχόμενη αδυναμία της κοινοτικής μηχανής να έλξει τον νέο εντυπωσιακό επιμηκυνθέντα συμπόμ, πρότεινε ορισμένους θεσμικούς νεωτερισμούς (νέα ιεραρχία των κοινοτικών κανόνων δικαίου, περαιτέρω αύξηση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του ΕΚοινβ., σαφέστερη περιχαράκωση των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων, νομική προσωπικότητα της Ενώσεως και ενιαίο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της (σε αντίθεση με τους τρεις πυλώνες), πράγματα όμως που δεν έγιναν αποδεκτά στο Μάαστριχτ. Προτιμήθηκε και πάλι η μέθοδος της εμπειρικής λειτουργικότητας, μέσω της ομοφώνου συμφωνίας στο από κοινού αποδεκτό επίπεδο, παρά μια τομή συνταγματικού χαρακτήρα, έστω και με κίνδυνο κάποιας διασπάσεως του κοινού εγχειρήματος, η οποία τελικά δεν απεφύχθη στα νομισματικά και κοινωνικά ζητήματα (Μ. Βρετανία).

Έτσι η ΣΕ εμφανίζεται ελλειμματική σε μια σειρά ζητημάτων, τα οποία μπορούμε να συνοψίσουμε ως εξής:

1. Ανυπαρξία νομικής προσωπικότητας και συγκεχυμένος χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (ΕΕ).
2. Αφόρητη πολυπλοκότητα της ΣΕ, η

ποία εμποδίζει την κατανόηση και την απρόσκοπτη εφαρμογή της.

3. Πολλαπλές και αδιαφανείς διαδικασίες, οι οποίες δυσκολεύουν τη λήψη των αποφάσεων.
4. Ασαφής διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.
5. Δημοκρατικό έλλειμμα στους μηχανισμούς λήψεως των αποφάσεων.
6. Αναποτελεσματικότητα των αποφάσεων που αφορούν το δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα.
7. Αβεβαιότητα στην κάθετη διαίρεση των εξουσιών με ασάφεια των ορίων μεταξύ κοινοτικών αρμοδιοτήτων και εκτελεστικών πράξεων, παρά την εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας.
8. Απουσία καταλόγου των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ.

Όλα τα παραπάνω ζητήματα θα επιδεινώσει αναπόφευκτα η ήδη συντελεσθείσα διεύρυνση, ενώ οι επόμενες διευρύνσεις, για τις οποίες υφίσταται ήδη πολιτικό consensus, θα τα καταστήσουν εκρηκτικά. Ακόμα και οι «ευρωσκεπτικιστές» συμφωνούν σήμερα ότι οι υφιστάμενοι θεσμοί δεν επαρκούν και ότι θα οδηγηθούμε σύντομα σε αδιέξοδα. Μάλιστα, τα αδιέξοδα αυτά ήδη αναδείχθηκαν κατά τη διάρκεια των εθνικών κοινοβουλευτικών διαδικασιών για την κύρωση της ΣΕ. Η συναινετική λειτουργικότητα εξήντησε τα όριά της, ιδίως σε ζητήματα υψηλής πολιτικής, που αποτελούσαν, μέχρι σήμερα, αποκλειστική αρμοδιότητα των ΚΜ. (νομισματική και εξωτερική πολιτική). Η συμφωνία, έστω και στον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή, απεδείχθη όρος ικανός για την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς, δεν μπορεί όμως να προωθήσει την οποιαδήποτε πολιτική ένωση. Αβίαστα βγαίνει, επομένως, το συμπέρασμα ότι η επόμενη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη (ΔΣ), ή θα είναι πολιτικού και συνταγματικού χαρακτήρα, ή δεν θα υπάρξει καθόλου. Άσχετα με τις προθέσεις των συμβαλλομένων μερών, η συνειδηση αυτή είναι γενικευμένη και ήδη κατατίθενται οι πρώτες αναλύσεις. Είναι δε ενδιαφέρον, ότι όλες προσπαθούν να απαντήσουν στα πολιτικά και συνταγματικά ζητήματα, προς τελειώς

όμως αποκλίνουσες κατευθύνσεις. Η αντιπαράθεση αναμένεται έντονη, ενδιαφέρουσα και – ως το ελπίζουμε – καταληκτική.

B. Οι προτεινόμενες λύσεις

Τρεις προτάσεις έχουν ήδη δει το φως. Δεν είναι τυχαίο ότι προέρχονται από τα τρία μεγαλύτερα κράτη και ότι ανταποκρίνονται σε τρεις διαφορετικές αντιλήψεις για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση: πρόκειται για το σχέδιο συνθήκης του European Constitutional Group, πλησιέστερα στις θέσεις της Μ. Βρετανίας, για την περίφημη πρόταση CDU/CSU γνωστή και ως εισήγηση Lamers, που αντικατοπτρίζει τις θέσεις της Ο. Δ. Γερμανίας, περιλαμβανομένων και των σοσιαλιστών, καθώς και για τα πρόσφατα κείμενα Balladur/Juppé/Lamassouge/Guigou, που προοιωνίζουν την εκκολλημένη γαλλική πρόταση μετά τις προεδρικές εκλογές του Μαΐου. Πρόκειται, αντιστοίχως, για το φιλελεύθερο/διακυβερνητικό πρότυπο, το ομοσπονδιακό πρότυπο και ένα συνδυασμό των δύο με ομοσπονδιακό σκληρό πυρήνα στα πλαίσια ενός ευρύτερου διακυβερνητικού και συνομοσπονδιακού μορφώματος. Ας διεξέλθουμε τα τρία αυτά πρότυπα περιληπτικά.

1. Φιλελεύθερο/διακυβερνητικό πρότυπο
Αποτελεί τη σαφή προτίμηση των Άγγλων συντηρητικών, την οποία υιοθετεί και ο πρωθυπουργός Major, και η οποία κινδυνεύει να υποθηκεύσει τη ΔΣ. Πρόκειται για ένα συνδυασμό οικονομικού φιλελευθερισμού και διακυβερνητικής πολιτικής προσεγγίσεως, λύση η οποία θεωρείται πλέον ενδεδειγμένη για μια Ευρώπη 25 ή και 30 ΚΜ. Η πρόταση αυτή εκφράζεται υπέρ μιας ταχείας διευρύνσεως χωρίς εμβάθυνση και συνοχή. Καταλήγει στο πρότυπο μιας χαλαρής Ενώσεως, που επιτρέπει επιλεκτικές συνεργασίες και κοινές ή μη δράσεις στους τομείς, οι οποίοι δεν θίγουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, πράγμα που παραμένει ο σκληρός πυρήνας του «κοινού» εγχειρήματος. Πρόκειται τελικώς για μια βελτιωμένη ζώνη ελευθέρων συναλλαγών, η οποία εμφανίζεται τελείως ανίκανη να απαντήσει στις εξωτερικές προκλήσεις, η οποία δεν συμβάλλει στην υπέρβαση των

διαρέσεων της γηραιάς ηπείρου και η οποία σίγουρα αποτελεί τη χειρότερη δυνατή απάντηση στους απανταχού ανερχόμενους καταπιεστικούς εθνικισμούς και πολιτικούς ηγεμονισμούς, εμπεριέχοντας συγχρόνως τα σπέρματα μιας διαρκούς πολιτικής αστάθειας με απρόβλεπτα αποτελέσματα. Η άποψη αυτή, διατυπωμένη με καθαρότητα, αποτελεί άρνηση αυτής καθεαυτής της ΔΣ, στο μέτρο που η διεύρυνση δεν προϋποθέτει περαιτέρω θεσμική υποστήριξη της Ενώσεως και αύξηση της συνοχής των σημερινών εταίρων. Η άποψη αυτή, αν δεν δυναμιτίζει τη ΔΣ, κινδυνεύει να θέσει σε απομόνωση τη Μ. Βρετανία, και γίνεται ήδη αντικείμενο οξείας κριτικής, τόσο από το εργατικό κόμμα, όσο και από πολλούς ορίσιον makers, μη υπόπτους για τις ομοσπονδιακές τους πεποιθήσεις, όπως το έγκριτο περιοδικό *Economist*. Η άποψη αυτή, μειοψηφική γενικώς, αλλά προπαγανδιστικά αξιοποιήσιμη και δημαγωγικά αποτελεσματική, διαθέτει οπαδούς στη Δανία, στη γαλλική και αυστριακή δεξιά, είναι επικίνδυνη και οφείλει να απομονωθεί και να ηττηθεί.

2. Ομοσπονδιακό πρότυπο

Πρόκειται για την εκπεφρασμένη προτίμηση της Γερμανίας στο πρόσφατο κείμενο CDU/CSU, που ευρίσκεται στο κέντρο των συζητήσεων και της οποίας υπενθυμίζουμε περιληπτικά την ουσία: εμβάθυνση της ΕΕ σαν απάντηση στη στρατηγική και επείγουσα αναγκαιότητα της διευρύνσεως της προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ). Η εμβάθυνση οφείλει να είναι άμεση για εκείνα τα ΚΜ που θέλουν και μπορούν να ανήκουν στο σκληρό πυρήνα της ΕΕ, ο οποίος απαρτίζεται αρχικά από την ίδια τη Γερμανία, τη Γαλλία και τις χώρες Μπενελούξ, ο οποίος παραμένει ανοικτός στην προσχώρηση και άλλων ΚΜ, μέσω της εφαρμογής απέναντί τους ελαστικότερων (flexibilité) ρυθμίσεων, ανάλογα με τα συγκεκριμένα προβλήματά τους (géometrie variable).

α) Προς τη Γαλλία και τις χώρες Μπενελούξ, που θα αποτελέσουν – μαζί της – το σκληρό πυρήνα, η διαπραγμάτευση αφορά την κατανομή των ηγετικών ρόλων ανάμεσα

στον οικονομικό και στον πολιτικό τομέα. Η πρόταση απευθύνεται κυρίως στη Γαλλία, στην οποία προσφέρεται ισότιμος ρόλος με τη Γερμανία, λόγω των αμυντικών της δυνατοτήτων και της εξωτερικής της πολιτικής και παρά τη σχετική οικονομική της αδυναμία. Οι σχέσεις των δύο κρατών οφείλουν να περάσουν σε ένα νέο ποιοτικό στάδιο, προκειμένου να κατακτήσει η ευρωπαϊκή ενοποίηση τον πολιτικό της προορισμό και στόχο. Με την έννοια αυτή, η Γαλλία και η Γερμανία οφείλουν να αποτελούν διηλεκτώς το κέντρο του σκληρού πυρήνα. Η πρόταση αυτή, πέρα από τις αναπόφευκτες θεσμικές δυσκολίες, υποκρύπτει τρεις επί μέρους σημαντικές διαπραγματεύσεις: μια επί των αρχών της οικονομίας της αγοράς με άρνηση της παρεμβατικής οικονομικής πολιτικής και τη δημιουργία κοινού οργανισμού πολιτικής του ανταγωνισμού (Kartellamt), την εκ βαθέων αναθεώρηση της ΚΑΠ εν όψει και της εισόδου των ΧΚΑΕ, και την από κοινού οργάνωση της ασφάλειας στην ευρύτερη ευρωπαϊκή ήπειρο.

β) Προς τις χώρες της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (Ε, ΙRL, Ρ, GR) και την Ιταλία, (ίσως τώρα και την Αυστρία), η πόρτα του σκληρού πυρήνα παραμένει ανοικτή, υπό τον όρο να υπερβούν το στάδιο των έντονα επιδοτούμενων χωρών, δεδομένου του ότι οι πόροι του κοινοτικού προϋπολογισμού θα πρέπει να συγκεντρωθούν κυρίως προς τις ΧΚΑΕ. Οι νέοι αυτοί εταίροι θα έχουν ισχυρές ανάγκες, τουλάχιστον κατά τα πρώτα έτη της εντάξεώς τους, ενώ ο όγκος των κοινοτικών πόρων – έστω και αν επανέλθουμε σε λογικούς ρυθμούς αναπτύξεως – θα παραμένει σχετικά ανελαστικός. Η πρόταση αυτή ξένισε ιδιαίτερως την Ιταλία, η οποία αποτελεί μέλος των 7 πλέον ανεπτυγμένων χωρών, ενώ έτυχε ήρεμης αποδοχής από την Ισπανία, η οποία έχει προ πολλού κατανοήσει ότι το 2ο πακέτο Ντελέρ αποτελεί την τελευταία ευκαιρία απολαυής του ζεστού χρήματος των διαρθρωτικών ταμείων. Για την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα τα πράγματα θα είναι δύσκολα και η πορεία τους θα εξαρτηθεί κυρίως από τη βούληση των εθνικών κυβερνήσεων να προβούν σε οικονομικές θυσίες με αντιστάθμισμα την ισότιμη

συμμετοχή στην Ένωση/μεγάλη δύναμη.

γ) Προς τις χώρες που διάκεινται εχθρικά στο ομοσπονδιακό πρότυπο (Μ. Βρετανία, Δανία, αλλά τώρα Σουηδία και Φινλανδία), προτείνεται να εγκαταλείψουν την ιδέα μιας επιλεκτικής Ευρώπης (à la carte), με αντιστάθμισμα την εγγύηση ότι ο σκληρός πυρήνας της ενοποίησης θα παραμένει ανοικτός και αδιάβροχος από μια δύναμη προστατευτική Νοτιοδυτική Ευρώπη υπό την ηγεσία της Γαλλίας.

Η γερμανική πρόταση, η οποία διαθέτει επιπροσθέτως το πλεονέκτημα να απευθύνεται σε όλα τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, πριν οι κυβερνήσεις εκκινήσουν τη ΔΣ, αποτελεί – παρά τα κενά – το πιο ολοκληρωμένο σχέδιο πλεύσης προς την αναθεώρηση του Μάαστριχτ και θα ευρεθεί αναμφισβήτητα στο επίκεντρο των συζητήσεων. Όχι μόνο εκφράζει με ειλικρίνεια ορισμένους μη διαπραγματεύσιμους όρους (όπως η διεύρυνση προς ανατολάς), αλλά προκαλεί μια συζήτηση για τη φύση και τους στόχους της Ενώσεως, πράγμα ακριβώς που δεν έγινε στο Μάαστριχτ. Στοχεύει μεσοπρόθεσμα να τεθούν όλα τα χαρτιά στο τραπέζι, ώστε να γίνει πολιτικά εμφανές εάν υψίσταται άλλη διαφορετική συνεκτική πρόταση με ευρύτερο consensus, και μακροπρόθεσμα να προλάβει – μέσω συνεχών διαπραγματεύσεων – την έκφραση αντιδιαμετρικών ή απλά καιροσκοπικών αποφάσεων σχετικά με την εμβέλεια του κοινού εγχειρήματος. Άμεσα αποσκοπεί στην τροφοδοσία ενός θεσμικού προβληματισμού με δυο άξονες: το συνταγματικό και λειτουργικό χαρακτήρα μιας Ενώσεως διευρυμένης και συνεκτικής, αποδεκτής από τις εθνικές ευαισθησίες, και τις περίπλοκες τεχνικές λεπτομέρειες των ελαστικών κανόνων προσαρμογής, των χωρών εκείνων που δεν θα ανήκουν – σε μια πρώτη φάση – στον σκληρό πυρήνα.

3. Ομοσπονδιακός πυρήνας σε διακυβερνητικό περίγυρο

Πρόκειται για την αντανάκλαση της γαλλικής αμηχανίας μπροστά στη γερμανική πρόταση, η οποία εκφράστηκε – και λόγω των προεδρικών εκλογών – σε αποσπασματικά κείμενα διαφόρων προσωπικοτήτων.

Θεωρητικά, όλες αυτές οι προτάσεις (Lamassoure, Balladur, Juppé, Guigou), αποσκοπούν να συμφιλιώσουν εκείνους που θέλουν μια σταθερή, ενιαία δομή για την κοινή διαχείριση του ενοποιητικού εγχειρήματος και αυτού που προτιμούν την ανοιχτή αγορά και το διακυβερνητικό πολιτικό πρότυπο. Είναι εμφανές ότι πρόκειται για τον τετραγωνισμό του κύκλου που δύσκολα κρύβει τις εκλογικές σκοπιμότητες όλων αυτών των κειμένων.

Βεβαίως, η Ευρώπη μπορεί να παραμείνει μια sui generis κατασκευή, χωρίς ιστό και ραχοκοκαλιά για πολλά ακόμα χρόνια. Είναι όμως εξίσου βέβαιο ότι η κατάσταση αυτή δημιουργεί κεντρόφυγες δυνάμεις, οι οποίες οδηγούν νομοτελειακά στη ρήξη. Με την έννοια αυτή, η ΔΣ είναι καταδικασμένη να φθάσει σε συμφωνία ως προς τις βασικές θεσμικές επιλογές, δεδομένης της διευρύνσεως, της αναγκαίας εμβαθύνσεως και του ενιαίου χαρακτήρα της Ενώσεως.

Γ. Οι αρχές της Ευρωπαϊκής Ενώσεως

Η ΕΕ οφείλει να είναι ενιαία στη φύση της, δημοκρατική στη λειτουργία της και αποτελεσματική στη δράση της. Η συμφωνία όμως στις βασικές αυτές αρχές δεν αρκεί. Όλο το πρόβλημα είναι η συγκεκριμένη υλοποίησή τους.

1. Η ενιαία φύση της ΕΕ έρχεται, prima facie, σε αντίθεση με την αναγκαία διαφοροποιημένη μεταχείριση των ΚΜ. Μια διαφοροποίηση όμως αποδεκτή μόνον ως αρχή ολοκληρώσεως, που αποβλέπει στη διευκόλυνση της προσαρμογής των ΚΜ, τα οποία συναντούν αντικειμενικές δυσκολίες. Άλλωστε, η διαφοροποιημένη ολοκλήρωση (intégration différenciée) είναι ήδη εγγεγραμμένη στις συνθήκες και γίνεται αποδεκτή από το κοινοτικό δίκαιο βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης και δεδομένου του ότι η ίδια μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων μπορεί να οδηγήσει σε διακρίσεις. Όμως, στην αναγκαία διαφοροποίηση οφείλει να θεθεί ένα πολιτικό όριο, πέρα από το οποίο υπάρχει κίνδυνος ρήξεως της ενότητας των θεσμών. Η δυνατότητα ενός ΚΜ να μην προχωρήσει σε μια κοινή πολιτική, ή να προχωρήσει μερικώς, όπως και η δυνατότητα άλλων ΚΜ να εμβραθύνουν πε-

ρισσότερο την ενότητά τους σε κάποιον τομέα, δεν πρέπει να υπονομεύει την ενότητα του θεσμικού συστήματος. Δεν πρόκειται για έναν δογματικό αφορισμό, αλλά για μια αρχή υψίστης πολιτικής σημασίας. Η ρήξη της θεσμικής ενότητας της ΕΕ, θα αποτελέσει την απαρχή της συνταγματικής απορρυθμίσεως, που θα οδηγήσει – με τη σειρά της – στην αμφισβήτηση της ήδη εύθραυστης δημοκρατικότητας των κοινωνικών θεσμών και στην όξυνση του πανθομολογούμενου πλέον δημοκρατικού ελλείμματος. Εδώ ίσως εντοπίζεται και το πιο ασθενές σημείο της γερμανικής προτάσεως, η οποία δεν θέτει συγκεκριμένα όρια στην πολιτική διαφοροποίησης. Με άλλα λόγια, η διαφοροποίηση μπορεί μεν να αφορά τους όρους και τις λεπτομέρειες συμμετοχής στις διάφορες κοινοτικές πολιτικές, δεν μπορεί όμως να εκτείνεται στους μηχανισμούς λήψεως των αποφάσεων, που οφείλουν να παραμείνουν ανελαστικά κοινά. Και πιο συγκεκριμένα: το περιεχόμενο και το εύρος των αναγκαιών διαφοροποιήσεων θα αποφασίζεται από ενιαία θεσμικά όργανα με ισόρροπη εκπροσώπηση όλων των μελών της Ενώσεως. Η διαφοροποίηση θα αποτελέσει, δηλαδή, κοινή απόφαση. Εικονογράφηση της θέσεως αυτής έχουμε και με την έναρξη της ΟΝΕ: το γεγονός ότι δεν είναι δυνατό να εισέλθουμε στο τρίτο στάδιο, παρά με διαφοροποιημένο τρόπο συμμετοχής των ΚΜ, δεν σημαίνει ότι τα πιο προχωρημένα εξ αυτών αποκτούν ipso facto το δικαίωμα να αποφασίζουν για τα υπόλοιπα. Αντιθέτως, σημαίνει ότι όλοι μαζί, με συνείδηση και υπευθυνότητα, αποφασίζουν τους όρους της κοινής, τελικά, διαδρομής, έστω και αν αυτή χρειασθεί να περάσει από αποκλίνοντες επί μέρους σταθμούς για τον έναν ή τον άλλον εταίρο. Η γερμανική πρόταση θα όφειλε να ενσωματώσει αυτή τη λογική, που συνάδει με τον ακρογωνιαίο λίθο της στρατηγικής ενότητας της γηραιάς ηπείρου. Διότι, και αν υποθεθεί ότι ο γαλλο-γερμανικός άξονας θα παραμείνει αρραγής στο κέντρο του εκάστοτε σκληρού πυρήνα, η θεσμική διαφοροποίηση είναι δυνατό να δημιουργήσει κεντρόφυγες τάσεις και να υποδαυλίσει τη σύσταση γαιοπολιτικών συνόλων με αποκλίνοντα, αν όχι, διαμετρι-

κά αντίθετα συμφέροντα. Κάτι τέτοιο όμως πρέπει να αποκλεισθεί.

2. Η δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ είναι αναγκαία για την ανάδειξη μιας κοινής ευρωπαϊκής γνώσης συνειδητών πολιτών. Αν το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν διαθέτει ισχυρό λαϊκό έρεισμα, είναι καταδικασμένο σε αποτυχία. Η σημερινή κατάσταση του δημοκρατικού ελλείμματος, της ασάφειας των εξουσιών, της αδιαφάνειας των διαδικασιών και της πολυπλοκότητας των μηχανισμών, τροφοδοτεί συνεχώς ογκούμενη δυσανεξία, που υποσκάπτει τα θεμέλια της ΕΕ.

Η θεσμική ενότητα, υπέρ της οποίας ταχθήκαμε παραπάνω, δεν σημαίνει καθόλου μια συγκεντρωτική/υπερκεντρική Ευρώπη, όπως ορισμένοι προσπαθούν να παρουσιάσουν τα πράγματα. Αντίθετα, η ελαστικότητα στην εφαρμογή των πολιτικών και η διαφοροποίηση κατά τη μεταχείριση των εταίρων, που αποφασίζονται κοινά, προσιδιάζει και άμεσα συναρτάται με έναν κώδικα αρμοδιοδοσίας, που αποδίδει σε κάθε μια από τις διάφορες βαθμίδες εξουσίας τα καθήκοντα που μπορεί να αναλάβει και να φέρει σε πέρας αποτελεσματικότερα. Κλειδί της δύσκολης αυτής ασκήσεως αποτελεί η χρηστή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (ΑΕ), η οποία αφορά τόσο τις σχέσεις μεταξύ δημοσίων εξουσιών διαφορετικού επιπέδου (κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό), όσο και μεταξύ δημόσιας εξουσίας και κοινωνίας των πολιτών (ιδιωτικής σφαίρας). Φυσικά, η ΔΣ οφείλει να αποφύγει τον πειρασμό της προσεγγίσεως – που κατακτά συνεχώς έδαφος – σύμφωνα με την οποία η ΕΕ δεν ασχολείται καθόλου με ό,τι μπορούν να κάνουν τα ΚΜ. Ακόμα όμως και στα πλαίσια αυτής της μιμησιατικής προσεγγίσεως, δεν πρέπει να διαφεύγει το τι πράγματι μπορούν να πράξουν αποτελεσματικότερα τα ΚΜ ή η περιφερειακή διοίκηση. Η συμβολή της ΑΕ θα είναι ανεκτίμητη ως προς τον ελαστικό και αποκεντρωμένο καθορισμό των αρμοδιοτήτων. Με άλλα λόγια, απαιτείται ριζική κατάργηση/μείωση διαφόρων νεφελωδών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, υπέρ του προσπορισμού/ενδυναμώσεως των εξουσιών εκείνων που είναι αναγκαίες για την κατάκτηση

των κοινών στόχων. Το πρόβλημα δεν είναι (όπως μέχρι προ τινος) η επέκταση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ως μονόδρομος ενισχύσεως της ΕΕ, αλλά αντιθέτως η διευκρίνιση των σημαντικότερων εξ αυτών και η αποσαφήνιση της αποφασιστικής διαδικασίας για την υλοποίησή τους. Η συλλογιστική αυτή κατατείνει σε ορισμένα πρακτικά συμπεράσματα: κατάργηση των τριών πυλώνων, σαφής οριοθέτηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, αλλαγή στην ιεραρχία των κανόνων του κοινοτικού δικαίου με την εισαγωγή του νόμου/πλαισίου και των κανονισμών εφαρμογής, κατά περίπτωση λαμβανομένων από τα ΚΜ ή την ΕΕ, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, καταργουμένων των οδηγιών. Μετατροπή του Συμβουλίου Υπουργών σε δεύτερο νομοθετικό σώμα (Γερουσία), στενότερα συνδεδεμένο με τα εθνικά κοινοβούλια, και ανάδειξη του Ευρωκοινοβουλίου σε κατεξοχήν νομοθέτη της ΕΕ. Ανάδειξη της Επιτροπής στο κατεξοχήν εκτελεστικό όργανο (κυβέρνηση της ΕΕ) διαφυλασσμένης της νομοθετικής πρωτοβουλίας, με παράλληλη μετατροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Σύνοδος Κορυφής) σε δεύτερο εκτελεστικό σώμα υπό τον τύπο της συλλογικής προεδρείας. Κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και των δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη. Σεβασμός στις πολιτισμικές διαφοροποιήσεις και κατοχύρωση των πολιτισμικών ιδιομορφιών, εθνικών ή τοπικών, βάσει της ΑΕ.

3. Ο κόσμος και η ίδια η ευρωπαϊκή ήπειρος διατρέχονται από ένα κλίμα ανασφαλείας και αβεβαιότητας, που προέκυψε από την κατάργηση του διπολισμού και τη ρήξη των ισορροπιών οι οποίες είχαν διαμορφωθεί μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αν η ΕΕ δεν σταθεί ικανή να παρέμβει αποτελεσματικά στους συσχετισμούς αυτούς θα δώσει μια εικόνα αδυναμίας και αποτυχίας, που γρήγορα θα οδηγήσει στην αποτελμάτωση του κοινού εγχειρήματος. Μακροχρόνια, η αποτελεσματικότητα της κοινής δράσεως στον εξωτερικό τομέα, αναδεικνύεται πιο σημαντική από τη διαχείριση των εσωτερικών πραγμάτων της ΕΕ. Δεν είναι, άλλωστε, τυχαίο ότι σε όλα τα ομοσπονδιακά κράτη, η εξωτερική πολιτική και

η πολιτική άμυνας αποτελούν αποκλειστικές αρμοδιότητες των κεντρικών ομοσπονδιακών οργάνων. Όμως, είναι εξίσου εμφανές ότι αυτός ακριβώς ο δεύτερος πυλώνας της ΣΕ, παρά την κατ' ουσίαν διακυβερνητική του ιδιοσυστασία – και ίσως εξαιτίας της – δεν μπόρεσε να λειτουργήσει καθόλου ικανοποιητικά. Από την άλλη μεριά, η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση, προορίζεται να διαλυθεί το 1998. Ποιες κοινές δράσεις και πώς θα μπορέσει να τις αναλάβει η ΕΕ; Ποιοι θα είναι οι κοινοί μηχανισμοί αμύνης; Πώς θα ασκείται ο δημοκρατικός έλεγχος των σχετικών αποφάσεων; Αν η ΔΣ δεν απαντήσει, έστω και μερικώς, στα ερωτήματα αυτά, θα μεγαλώσει ακόμα περισσότερο η απόσταση που χωρίζει την οιοειδή ανύπαρκτη πολιτική Ευρώπη με τις σκληρές πολιτικές πραγματικότητες που την κατακλύζουν, μέχρι τα κράσπεδα των εσωτερικών της συνόρων. Και η απόσταση αυτή θα είναι αδύνατο να καλυφθεί εκ των υστέρων, σε μια επόμενη ΔΣ. Αποτελεί επομένως πρώτη προτεραιότητα, η ανάγκη να καθορισθούν οι παράμετροι της ΚΕΠΠΑ, οι οποίες δεν μπορούν παρά να εδράζονται σε μια πραγματική κοινή εξωτερική πολιτική. Οι αποφάσεις στον τομέα αυτόν θα είναι εξαιρετικά επίπονες. Όλοι όμως πρέπει να έχουν κατά νουν, ότι δεν πρόκειται για μια συζήτηση περί κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά για την ίδια την ειρήνη και την ασφάλεια στην Ευρώπη και στον κόσμο. Όπως έγινε αργά και βασιανιστικά αποδεκτό ότι η ΟΝΕ είναι αναγκαία για την οικονομική μας διάσωση στο σύγχρονο κόσμο, έτσι θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) είναι αναγκαίες για την επιβίωσή μας. Και οι καιροί ου μενετοί!

Συμπεράσματα

Εφόσον η διεύρυνση προς ανατολάς είναι στρατηγικά αναγκαία, και η διαφοροποίηση θεσμικά αναπόφευκτη, το έργο της ΔΣ εμφανίζεται τεχνικά περίπλοκο και πολιτικά δύσκολο. Όσο όμως οι επιλογές θα είναι πολιτικά θαρραλέες, τόσο οι τεχνικές περιπλοκές θα αμβλύνονται και η καινούργια Συνθήκη που θα προκύψει θα κερδίσει σε διαφάνεια και δημοκρατικότητα. Για να συ-

νοψίσουμε τα όσα ελέχθησαν, η ΔΣ οφείλει να κάνει βαθείες τομές σε τρία ζητήματα: α) ενιαία νομική φύση της ΕΕ, με ενιαίο θεσμικό μηχανισμό αποφάσεων, ακόμα και κατά τον προσδιορισμό των αναγκαιών διαφοροποιήσεων, β) θεσμική και νομοθετική αναδιάρθρωση σε ομοσπονδιακή/κοινοβουλευτική/δημοκρατική κατεύθυνση, και γ) πραγματική εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας ενταγμένη στο ενιαίο θεσμικό πλαίσιο.

Και οι τρεις παραπάνω προσανατολισμοί προσδιορίζουν την αναγκαιότητα μιας συνταγματικής – και όχι μόνο τεχνοπολιτικής – αναθεώρησης του Μάαστριχτ. Επαληθεύεται έτσι, η βασική παραδοχή αυτού του κειμένου: αυτή η ΔΣ, ή θα έχει συνταγματικό χαρακτήρα ή δεν θα υπάρξει.

¹ Οι απόψεις που εκφράζονται στο κείμενο αυτό είναι αυστηρά προσωπικές.

ΠΕΡΙ ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΩΝ ΕΞΕΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΑ του Διονύση Βενιεράτου

ΚΑΘΕ χρόνο κατά το δίμηνο Αυγούστου-Σεπτεμβρίου, εκτός από τις διαφημίσεις των πάσης φύσεως ιδιωτικών εκπαιδευτικών μονάδων (ΙΕΚ και συναφών) κατακλυζόμεθα από δηλώσεις υπηρεσιακών παραγόντων ότι το σύστημα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση πάσχει και ότι χρειάζεται («ριζική») αλλαγή. Κατακλυζόμεθα όμως και από χειμάρρους άρθρων εκ μέρους πάσης φύσεως «διανοουμένων» και μη επαρκώς διανοουμένων τοιούτων, αλλά προς τούτοις και από μονολόγους δημοσιολόγων (αντί δημοσιογράφων), υπηρετούντων κυρίως τη ραδιοφωνία, που μεταξύ ασμάτων και σειρών διαφημιστικών spots, σερβίζουν και μία έτοιμη λύση στον ανήμπορο να αντιδράσει ακροατή. Είχα αποφασίσει να μη συμμετάσχω πλέον (ως αρθρογράφων «διανοούμενος») στη μονότονη αυτή διαδικασία, όχι γιατί δεν είχα απόψεις και επιχειρήματα, αλλά γιατί βαθύτατα πιστεύω ότι τα ζητήματα παιδείας πρέπει να συζητώνται σοβαρά και με