



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : ΣΙΟΥΣΙΟΥΡΑΣ ΠΕΤΡΟΣ  
ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ : ΣΚΟΡΔΙΑΗ ΜΑΡΙΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

***«Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ Ο  
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ  
ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ»***

**ΗΜΕΡ/ΝΙΑ ΠΑΡΑΔΟΣΗΣ: 18/09/2007**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6

### ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

#### Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ «ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ» ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΕ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ « ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ »: Η ΓΕΝΝΗΣΗ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ ΙΔΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....</b>	<b>9</b>
1.1. Εννοιολογικές καταβολές του όρου «ομοσπονδία» και «ομοσπονδισμός».....	9
1.2. Γένεση του ομοσπονδισμού.....	10
1.3. Διαφορές μεταξύ ομοσπονδίας και συνομοσπονδίας.....	10
1.4. Διαφορές ομοσπονδιακού κράτους και ενιαίου κράτους.....	11
1.5. Χαρακτηριστικά και αρχές του ομοσπονδισμού.....	13
1.6. Τα πρώτα ομοσπονδιακά κινήματα στην Ευρώπη.....	14
1.6.1. Συνέδριο του Montreux (1947) και Συνέδριο της Χάγης (1948) : οι πρώτες επίσημες συζητήσεις.....	16
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΟΡΑΜΑ ΜΙΑΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗΣ.....</b>	<b>18</b>
2.1. Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: από την οικονομική στην πολιτική ένωση.....	19
2.2. Εσωτερική δομή της ΕΕ: ομοσπονδιακή ή μη;.....	20
2.2.1. Ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της ΕΕ.....	21
2.2.2. Ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά που απουσιάζουν από το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.....	21
2.3. Μια εμπειρία πιλότος: η Ελβετική Ομοσπονδία.....	23
2.4. Θεσμικές αδυναμίες της ΕΕ: τροχοπέδη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.....	24
2.4.1. Κοινοτικό έλλειμμα δημοκρατίας: οι επιπτώσεις στο ευρωπαϊκό.....	24
2.5. Προτάσεις «θεσμικής αναζωογόνησης» για την ΕΕ.....	26
2.5.1. Ανακατανομή των εξουσιών μεταξύ υπερεθνικών και διακρατικών οργάνων της ΕΕ.....	27
2.5.2. ‘Ομοσπονδιακή φυσιολογία’ του πρώην ευρω-συντάγματος: αίτια αποτυχίας και προτάσεις.....	29
2.6. Η άλλη όψη του ‘ομοσπονδιακού νομίσματος’: προβληματισμοί και αμφιβολίες.....	31

**ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**  
**«ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ:**  
**ΔΥΟ ΑΛΛΗΛΕΝΔΕΤΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΕ»**

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ Ή ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ;</b> .....	34
<b>3.1.</b> Ιστορική αναδρομή της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης.....	34
<b>3.2.</b> Η διαλεκτική σχέση περιφερειακής αυτοδιοίκησης και ομοσπονδισμού.....	35
<b>3.3.</b> Προς μια «Ευρώπη των Περιφερειών» – πρόσφατες τάσεις στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.....	36
<b>3.4.</b> Διάχυση των αρμοδιοτήτων στην ΕΕ : ‘κατ’ εικόνα’ ενός ομοσπονδιακού κράτους.....	39
<b>3.5.</b> Η αναβάθμιση του ρόλου της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης: άμεση και έμμεση συμμετοχή.....	40
<b>3.5.1.</b> Η πορεία της θεσμικής κατοχύρωσης της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης.....	41
<b>3.5.2.</b> Άμεση συμμετοχή : η Επιτροπή των Περιφερειών.....	42
<b>3.5.3.</b> Έμμεση συμμετοχή της τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης.....	43
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΓΙΓΝΕΣΘΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΟΦΕΛΗ ΩΣ ΚΡΑΤΟΣ-ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΕΕ.</b>	47
<b>4.1.</b> Αδυναμίες του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος.....	48
<b>4.1.1.</b> Ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος.....	50
<b>4.2.</b> Ελληνικό αυτοδιοικητικό έλλειμμα: ευκαιρίες μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού.....	51
<b>4.3.</b> Η θέση της Ελλάδας στην ιδέα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.....	54
<b>4.3.1.</b> Θεσμική συγκρότηση της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας: η ελληνική πρόταση.....	56
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗΣ: ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΚΡΑΤΩΝ Η ‘ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΩΝ’;</b>	59
<b>5.1.</b> Η σταδιακή πραγμάτωση του ομοσπονδιακού προτύπου στους κόλπους της ΕΕ .....	60
<b>5.2.</b> «Συμπολιτεία πολλαπλών δημοκρατιών»: ένας αντίλογος στην ιδέα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.....	61
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ</b> .....	64

<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ</b> .....	66
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι</b> Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση .....	66
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ</b> Έκθεση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση.....	77
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ</b> Διεθνές Συνέδριο: “Federalizing the E.U. : Why do it?”.....	100
 <b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	 110

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

### *A) ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) συνιστά ένα ιδιότυπο πολιτικό μόρφωμα, καθώς για κάποιους φέρει χαρακτηριστικά ομοσπονδιακού κράτους ενώ για άλλους χαρακτηρίζεται ως συνομοσπονδία. Αναζητώντας την πολιτική της ταυτότητα, η ΕΕ οραματίζεται το μέλλον της ως μια ομοσπονδία κρατών-μελών. Ωστόσο, η προοπτική οικοδόμησης μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας προϋποθέτει την ύπαρξη αποκεντρωτικών δομών οργάνωσης, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Κατ' επέκταση, η ΕΕ προσανατολίζεται σε δράσεις που αφενός κατευθύνονται πέρα από την οικονομική και στην πολιτική ένωση των κρατών-μελών (ευρωπαϊκή ολοκλήρωση), αφετέρου δε σε δράσεις ενίσχυσης του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο.

Κύριος σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει ότι τόσο η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και η ενίσχυση του ρόλου της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης, συνιστούν αλληλένδετες πολιτικές της ΕΕ προς μια κοινή κατεύθυνση: την πραγμάτωση της ιδέας για μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Εν συνεχεία, η εργασία επικεντρώνεται στην περίπτωση της Ελλάδας ως χώρα-μέλος της ΕΕ, σε σχέση με την επιρροή που ασκούν οι εν λόγω πολιτικές της ΕΕ και κατά πόσο η επιρροή αυτή διαμορφώνει τη θέση της Ελλάδας αναφορικά με την προοπτική ομοσπονδίωσης της Ευρώπης. Η εργασία ολοκληρώνεται με ορισμένες παρατηρήσεις που αφορούν στο 'ομοσπονδιακό μέλλον' της Ευρώπης.

### *B) ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ(ΑΓΓΛΙΚΗ)*

The European Union (EU) recommends a typical political form as far as on the one hand it is considered as a federal form of states and on the other hand as a confederation of states. The EU seeks to its political identity. At the same time, the Union envisions its future as a federation of member-states. However, the prospect of constructing a european federation presupposes the existence of decentralizing types of organization at national and community levels. Consequently, the EU aims at the implementation of political – beyond the economic – union (european integration) of its member-states. At the same time, the EU aims at actions that enforce the role of local and regional authorities at national and super-national level.

The basic goal of the project is to highlight that as the process of the european integration as the enforcement of the european local government comprise two interrelated policies of the EU leading to a common direction: the implementation of a european federation. Furthermore, this project is focused on the case of Greece as a member-state of the EU. Particularly, it is analysed the influence that the european policies have over the greek opinion concerning the prospect of european federation. Finally, the project is completed by some connected comments regarding the "federal future" of Europe.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης βρίσκεται σ' ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Μετά από δεκαετίες προσπαθειών και επιτευγμάτων, στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα η ΕΕ έχει να διαπραγματευτεί νέες προκλήσεις και αιτήματα. Η ενδεχόμενη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) σε είκοσι πέντε ή και περισσότερα κράτη-μέλη με την ένταξη των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης και Μεσογείου, θέτει δυσκολίες προσαρμογής του ενωσιακού πολιτικού και θεσμικού οικοδομήματος σε όλους τους τομείς. Το θεσμικό σύστημα της ΕΕ που σχεδιάστηκε αρχικά για έξι κράτη-μέλη θα πρέπει τώρα να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα, σε μια ΕΕ που τώρα έχει φτάσει τα 25 κράτη-μέλη.

Μέχρι σήμερα, ο δρόμος για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει ήδη διαγράψει μια σημαντική πορεία: ενώ έχει πραγματωθεί η ολοκλήρωση της νομισματικής ένωσης με την κυκλοφορία του ενιαίου νομίσματος (ευρώ) στα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ, η νομισματική ένωση θέτει το πρόβλημα της προώθησης της οικονομικής ενοποίησης με τον κατάλληλο συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών και την ανάπτυξη των αναδιανεμητικών πολιτικών. Τίθεται ακολούθως το εξής κρίσιμο ερώτημα: είναι δυνατό να λειτουργήσει αποτελεσματικά η νομισματική ένωση χωρίς την αντίστοιχη πολιτική ένωση; (*Diez and Wiener., 2004, σελ. 293 επ.*) Η ιστορική εμπειρία έχει καταδείξει ότι η πολιτική ενοποίηση αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα της νομισματικής ενοποίησης (*Σημίτης, 2002, σελ. 15*).

Ένα άλλο ζήτημα το οποίο θα απασχολήσει την παρούσα μελέτη είναι η αναζήτηση πολιτικής ταυτότητας της ΕΕ. Όλο και περισσότερο ενισχύεται η πεποίθηση ότι η ΕΕ των 25 θα πρέπει να μετεξελιχθεί σε πολιτική ένωση προκειμένου να διασφαλίσει την επιβίωσή της αλλά και το ρόλο της στο διεθνές παγκοσμιοποιημένο οικονομικό και πολιτικό σύστημα. Το εν λόγω ζήτημα είναι πολύ σημαντικό καθόσον η πολιτική μετεξέλιξη της ΕΕ είναι αναγκαία στην οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση της ΕΕ (*Bulmer and Scott, 1994*). Τούτο διότι, προκειμένου να σταθεροποιηθεί η λειτουργία του ενιαίου νομίσματος και της νομισματικής ΕΕ, θα πρέπει να κλείσει το χάσμα μεταξύ οικονομίας και πολιτικής και να ενισχυθεί τόσο η αποτελεσματικότητα όσο και η δημοκρατία στην ΕΕ. Θα πρέπει δηλαδή να σταματήσει ο διχασμός της ΕΕ σε οικονομικό γίγαντα και πολιτικό νάνο (*Καραμάνου, 2005 σελ.1, www.karamanou.gr*).

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να αναδείξει τις υφιστάμενες τάσεις προς την πολιτική ολοκλήρωση (ευρωπαϊκή ολοκλήρωση) της ΕΕ και την προοπτική δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, υιοθετώντας πρακτικές από ήδη υπάρχοντα ομοσπονδιακά κράτη-

μέλη [όπως για παράδειγμα η Γερμανία (*Anderson, 1999*), Αυστρία κ.ο.κ]. Κατ' επέκταση, θα μελετηθεί η ιδέα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας σε συνδυασμό με τον εκσυγχρονισμό των Περιφερειών και το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (*Kellas, 1991, σελ.226 επ.*). Αυτές οι δύο πολιτικές- πολιτική ένωση και ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης – κινούνται παράλληλα χωρίς αυτό να σημαίνει ότι είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους. Είναι βέβαιο ότι για την πραγμάτωση της πολιτικής ενοποίησης στην ΕΕ, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ενθάρρυνση θεσμών όπως οι περιφέρειες και η τοπική αυτοδιοίκηση. Σε αυτό το πλαίσιο, θα γίνει αναφορά στην περίπτωση της Ελλάδας ως κράτος-μέλος της ΕΕ σε σχέση με τις αλλαγές που υπέστη θεσμικά, διοικητικά και πολιτικά μετά την ένταξή της. Εν συνεχεία, θα επιχειρήσουμε να προσεγγίσουμε αυτές τις μεταρρυθμίσεις για να εντοπίσουμε κατά πόσο ωφέλησαν τη χώρα μας και ακόμη κατά πόσο την επηρέασαν ώστε να τάσσεται υπέρ μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

Η εργασία ειδικότερα διαρθρώνεται ως εξής: το πρώτο και δεύτερο κεφάλαιο αποτελούν το γενικό μέρος της μελέτης. Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται μια θεωρητική προσέγγιση του 'ομοσπονδισμού' ως προς την προέλευσή του. Εν συνεχεία, θα γίνει αναφορά στις πρώτες επίσημες συζητήσεις που αφορούν την προοπτική της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναλυθεί εκτενέστερα η ιδέα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ*), η μετάβαση από τη νομισματική στην πολιτική ένωση, οι θεσμικές αλλαγές που απαιτούνται προκειμένου να επιτευχθεί αυτό το εγχείρημα, οι βασικές αρχές που συνιστούν το υπόβαθρο ενός ομοσπονδιακού συστήματος καθώς επίσης οι θετικές συνέπειες και οι αμφιβολίες που γεννά η προοπτική υιοθέτησής του στους κόλπους της ΕΕ.

Το τρίτο, τέταρτο και πέμπτο κεφάλαιο αποτελούν το ειδικό μέρος της παρούσας εργασίας. Ειδικότερα, το τρίτο κεφάλαιο συνιστά την κεντρική ιδέα της παρούσας μελέτης. Κατ' επέκταση, θα αναλυθεί η συσχέτιση δύο παράλληλων πολιτικών: από τη μία πλευρά οι τάσεις πολιτικής ένωσης που προωθεί η ΕΕ (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι*) με σκοπό τη μελλοντική δημιουργία μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και από την άλλη πλευρά οι δράσεις της ΕΕ προς τον εκσυγχρονισμό του ρόλου των περιφερειών και του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ*). Μέσα από τη συσχέτιση αυτή, βασική επιδίωξη είναι να διαφανεί ότι οι δύο πολιτικές της ΕΕ είναι αλληλένδετες, καθώς η μία αποτελεί προϋπόθεση της άλλης. Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην επιρροή που ασκούν οι εν λόγω πολιτικές στο πολιτικό, διοικητικό και θεσμικό σύστημα της Ελλάδας και κατά πόσο η επιρροή αυτή διαμορφώνει τη θέση της Ελλάδας αναφορικά με την προοπτική ομοσπονδίας της Ευρώπης. Τέλος, το πέμπτο κεφάλαιο αναφέρεται στο παρόν και το 'ομοσπονδιακό μέλλον' της ΕΕ καθώς και σε μια διαφορετική εκδοχή συγκρότησης της ΕΕ που αντιπαράκειται σε

αυτήν της ομοσπονδίας. Η παρούσα εργασία θα ολοκληρωθεί με ορισμένες συμπερασματικές παρατηρήσεις που συνοψίζουν, με βάση τα προαναφερθέντα, το μέλλον της ΕΕ και των κρατών-μελών της στο ενδεχόμενο μιας 'θεσμικής μεταμόρφωσής' της.



## **ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**

### **Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ «ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ» ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΕ.**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>:**

##### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ « ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΣΜΟΥ »: Η ΓΕΝΝΗΣΗ ΤΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ ΙΔΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

#### **1.1 Εννοιολογικές καταβολές του όρου «ομοσπονδία» και «ομοσπονδισμός»**

Οι εννοιολογικές καταβολές της έννοιας του «ομοσπονδισμού» (*Conlan, 1988, σελ.115*) παραπέμπουν στη λατινική λέξη *foedus* η οποία ερμηνεύεται είτε ως ‘συνθήκη’ είτε ως ‘πίστη’ ή ‘εμπιστοσύνη’ (*Χρυσόχου et al., 2007, σελ.93*). Κατά άλλη άποψη, η δημοκρατία και η ομοσπονδίαση (federalism-φεντεραλισμός), για τα οποία περηφανεύεται η Ευρώπη, κατάγονται από την αθηναϊκή πολιτεία και τις ελληνικές αμφικτιονίες (*Lister, 1999, σελ.37*). Οπωσδήποτε αυτές οι αμφικτιονικές συνομοσπονδίες αποτελούσαν τις πρώτες ομοσπονδιακές εμπειρίες, όμως λόγω των μεταξύ τους χαλαρών δεσμών και της ανεπαρκούς αλληλεγγύης δεν κατάφεραν να αποφύγουν τον εσωτερικό κατακερματισμό. Αυτή είναι μια προειδοποίηση για την ΕΕ η οποία στέκεται διστακτική μπροστά στο κατώφλι μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης (*Sidjanski, 1999, σελ. 21*).

Ο «ομοσπονδισμός» θα μπορούσε να οριστεί ως μια πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης η οποία βασίζεται σε ένα συνταγματικό σύστημα ανατιθέμενων, μη εκχωρητέων ή συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ σχετικά αυτόνομων μονάδων με στόχο την έκφραση της κυρίαρχης πολιτικής βούλησης του ομοσπονδιακού δήμου (*Chrysochoou, 1998, σελ. 1-20*). Κατ’ επέκταση, ο ομοσπονδισμός έχει ως σκοπό να εξισορροπήσει τόσο την απαίτηση για πολιτική ένωση από τη μια πλευρά όσο και την προαγωγή της αυτονομίας και της διαφορετικότητας από την άλλη. Συνεπώς, προωθεί την ενότητα μέσα στη διαφορετικότητα επιτρέποντας στις εθνικές, γλωσσικές και θρησκευτικές μειονότητες να αναπτύσσουν την ταυτότητά τους.

Η «ομοσπονδία» (*Χρυσόχοου et al., 2007, σελ.93*)<sup>1</sup> ορίζεται ως μια σύνθετη πολιτεία που αποτελείται από ισχυρά και συνεκτικά πολιτικά υποσυστήματα και ισχυρή γενική κυβέρνηση, καθεμία από τις οποίες φέρει εξουσίες που τις έχει αναθέσει ο λαός και είναι εξουσιοδοτημένη να διαπραγματεύεται απευθείας με το σώμα των πολιτών κατά την άσκηση των εξουσιών αυτών (*Elazar, 1994, σελ. 15 επ.*).

## 1.2 Γένεση του ομοσπονδισμού

Το ομοσπονδιακό πρότυπο γεννήθηκε ως μορφή πολιτειακής οργάνωσης ορισμένων κρατών που αντιτάχθηκαν στον πολιτισμό της κυριαρχίας και στο συγκεντρωτισμού της εξουσίας. Τα ομοσπονδιακά κράτη (*Μαυριάς, 2000, σελ. 86*) γεννήθηκαν με δύο τρόπους: α) είτε κατόπιν της θέλησης ενιαίων κρατών που συμφώνησαν στη συγκρότηση ομοσπονδιακού κράτους β) είτε κατόπιν διάσπασης ενός ενιαίου κράτους. Η πρώτη περίπτωση συνήθως συνιστά τον κανόνα. Κυρίως, ένα ομοσπονδιακό κράτος δημιουργείται για να αποφευχθεί η απόσχιση τοπικά συγκεντρωμένων εθνοτήτων ή κοινοτήτων με φυλετικά, γλωσσικά ή άλλα χαρακτηριστικά που τους φέρνουν σε αντίθεση με άλλες εθνότητες και καθιστούν επαχθή για αυτές τη συνύπαρξη σε ένα ενιαίο κράτος (*Καρβούνης, 2004, σελ. 141-142*).

Ως κλασικά ιστορικά παραδείγματα ανεξάρτητων εθνικών κρατών τα οποία συνειδητά παραχώρησαν μέρος ή/και σύνολο της εθνικής τους κυριαρχίας σε μια ευρύτερη διεθνική δομή θεωρούνται τα εξής: η παλαιά και η νέα Ελβετική Συνομοσπονδία(τέλος Μεσαίωνα έως το 1848), οι ενωμένες επαρχίες της Ολλανδίας(1579-1796), η Γερμανική Bund(1815-1866) (*Hughes, 1963, σελ.78 επ.*) και η Αμερικανική Συνομοσπονδία(1781-1789) (*Lister, 1996, σελ.57 επ.*).

## 1.3 Διαφορές μεταξύ ομοσπονδίας και συνομοσπονδίας

Σύμφωνα με τη θεωρία, η *συνομοσπονδία* (*Ράικος, 2000, σελ.181*) συνιστά τη με συνθήκη διαρκή ένωση κυρίαρχων κρατών για την επιδίωξη κοινών σκοπών και ιδίως την προστασία του εδάφους τους και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ειρήνης. Τα κράτη που συγκροτούν τη

---

<sup>1</sup> Παρά το γεγονός ότι έως το 1988 καταγράφηκαν περίπου 267 διαφορετικοί ορισμοί για τον «ομοσπονδισμό», πολύ λιγότεροι σε αριθμό παραμένουν οι ορισμοί της «ομοσπονδίας», ως η τυπική έκφραση της ομοσπονδιακής αρχής στην οργάνωση της πολιτείας.

συνομοσπονδία διατηρούν την εθνική τους κυριαρχία και αναλαμβάνουν την υποχρέωση, βάσει συνθήκης, να συνεργάζονται σε κάποιους τομείς (*Μαυριάς, 2000, σελ.80*). Η συνομοσπονδία κρατών δεν αποτελεί κράτος και δε θίγει την κυριαρχία των κρατών-μελών της (*Καρβούνης, 2004, σελ. 146-147*).

Η πρώτη διαφορά της συνομοσπονδίας από την ομοσπονδία εντοπίζεται στο σημείο ότι η ομοσπονδία βασίζεται σε μια συνταγματική πράξη η οποία γεννά μια ανώτερη έννομη τάξη, ενώ η συνομοσπονδία αποτελεί μια ένωση κρατών η οποία βασίζεται σε μια διεθνή συνθήκη (*Forsyth, 1995, σελ.16*).

Επιπλέον, σε μια συνομοσπονδία τα μέρη είναι ελεύθερα να αποχωρήσουν από την ένωση, ενώ στην ομοσπονδία χαρακτηρίζονται από δεσμούς ενότητας με την κυβέρνηση μέσω μιας σχέσης συνεργασίας. Ακόμη, στην ομοσπονδία οι κεντρικοί θεσμοί είναι ελεύθεροι να ασκήσουν αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί από το σύνταγμα απ' ευθείας από το εκλογικό σώμα. Αντίθετα, στη συνομοσπονδία οι κεντρικοί θεσμοί εξαρτώνται από την κοινή συμφωνία των περιφερειακών κυβερνήσεων σχετικά με την άσκηση κοινών πολιτικών. Τέλος, η ομοσπονδία έχει ως επιδίωξη να διατηρήσει ένα κράτος μέσω της αναγνώρισης της εσωτερικής του διαφορετικότητας. Αντίθετα η συνομοσπονδία επιδιώκει την εξασφάλιση κάποιου βαθμού ενότητας μεταξύ των μερών της χωρίς να στερεί από αυτά την κρατική τους υπόσταση (*Χρυσόχοου et al., 2007, σελ..129-133*).

Στο πλαίσιο της παραπάνω σύγκρισης, προκύπτει το ερώτημα αν η ΕΕ συνιστά ομοσπονδία ή συνομοσπονδία κρατών (*Forsyth, 1994, σελ. 58*). Η απάντηση βρίσκεται κάπου στη μέση: πρόκειται για ένα ιδιόμορφο μόρφωμα το οποίο φέρει τόσο χαρακτηριστικά συνομοσπονδίας (ο κανόνας της ομοφωνίας για τη λήψη αποφάσεων λόγω χάρη) όσο και ομοσπονδίας (άμεση ισχύς των κανονιστικών πράξεων στα κράτη-μέλη). Ωστόσο, οι σύγχρονες τάσεις καταδεικνύουν ότι η ΕΕ προσανατολίζεται προς μια ομοσπονδιακού τύπου δομή (*Καρβούνης, 2004, σελ. 148*).

#### 1.4 Διαφορές ομοσπονδιακού κράτους και ενιαίου κράτους

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθούν κάποιες βασικές διαφορές ανάμεσα στα ενιαία - συγκεντρωτικά- κράτη και στα ομοσπονδιακά κράτη. Καταρχάς, ένα ομοσπονδιακό κράτος απορροφά με μεγαλύτερη ευελιξία πιθανές συγκρούσεις στο εσωτερικό του μέσω της αποφυγής συγκέντρωσης ανταγωνισμών στο κέντρο. Επιπλέον, οι εντάσεις και οι συγκρούσεις αυτές μπορούν να βρουν τοπικές ή περιφερειακές λύσεις στο μέτρο που τα

διαφορετικά αυτά επίπεδα διαθέτουν εξουσίες τέτοιες που να μπορούν να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις (*Sidjanski, 1999, σελ.319*). Αντίθετα, σε ένα ενιαίο κράτος (*Μαυριάς, 2000, σελ.79*) με συγκεντρωτικές δομές οι συγκρούσεις και εξεγέρσεις, ακόμη κι αν εκδηλώνονται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, αντιμετωπίζονται σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας, η οποία είναι η μόνη που έχει την ικανότητα λήψης αποφάσεων (*Δαγτόγλου, 1986, σελ.16*). Αυτό συνεπάγεται τη δυσκαμψία εύρεσης άμεσων λύσεων ώστε να απορροφώνται αποτελεσματικά οι κραδασμοί πιθανών συγκρούσεων στο εσωτερικό περιβάλλον του κράτους. Επιπρόσθετα, ενώ το ενιαίο κράτος βασίζεται σε μια πυραμιδική μορφή κυβέρνησης που ξεκινάει από την κορυφή, το ομοσπονδιακό κράτος χαρακτηρίζεται από μια γαλαξιακή δομή αστέρων που έλκονται και περιστρέφονται γύρω από έναν ομοσπονδιακό πόλο ο οποίος τους αποστέλλει τις βασικές κατευθύνσεις και προσλαμβάνει τις επιμέρους αντιδράσεις.

Επιπλέον, η κατανομή των εξουσιών σε ένα ομοσπονδιακό κράτος βασίζεται στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Παρόλο που υφίσταται κάποια μορφή κάθετης κατανομής εξουσιών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων- ομόσπονδο κράτος, κρατίδια, περιφέρειες ή κοινότητες- η κατανομή αρμοδιοτήτων και καθηκόντων μεταξύ των επιπέδων αυτών βασίζεται στην ύπαρξη ενός ομοσπονδοποιού πόλου και πολυάριθμων κέντρων εξουσίας, δηλαδή ένα πολυκεντρικό σύστημα που ευνοεί την άριστη διανομή των καθηκόντων (*Παπαδοπούλου, 2000, σελ.69*). Αντίθετα, το συγκεντρωτικό σύστημα ενός ενιαίου κράτους ευνοεί τις κάθετες και ιεραρχικές σχέσεις οι οποίες χαρακτηρίζονται από ακαμψία και έλλειψη συντονισμού δράσεων και κατανομής αρμοδιοτήτων στα επιμέρους διοικητικά επίπεδα.

Ακόμη, σε αντίθεση με το υπόδειγμα του ενιαίου κράτους, ο βαθμός δημοκρατικής συμμετοχής σε μια ομοσπονδία συνδέεται με την κατοχύρωση της νομοθετικής αυτονομίας στα ομόσπονδα μέρη. Έτσι, η συμμετοχή στις υποθέσεις της ομοσπονδίας συνδέεται άμεσα με το βαθμό αυτόνομης δράσης που αποδίδεται σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης. Σε αντίθεση με το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης του ενιαίου κράτους, στο ομοσπονδιακό κράτος τα κρατίδια δεν αποτελούν απλώς περιοχές που διαθέτουν διοικητική αυτοτέλεια υπό την εποπτεία της κεντρικής εξουσίας αλλά οντότητες που διαθέτουν πραγματική αυτονομία, δηλαδή διαθέτουν εξουσία που περιλαμβάνει τη νομοθετική, εκτελεστική και διοικητική εξουσία (*Μαυριάς, 2000, σελ. 80*).

Σαν συμπέρασμα των ως άνω, τα ομοσπονδιακά κράτη επιδεικνύουν μεγαλύτερη ικανότητα προσαρμογής και ευελιξίας σε σχέση με τα ενωτικά κράτη. Κάτι τέτοιο δε συνεπάγεται απαραίτητα την αρτιότητα του ομοσπονδιακού προτύπου σε σχέση με το συγκεντρωτικό. Ωστόσο, οι γενικότερες τάσεις που επικρατούν σε ευρωπαϊκό και διεθνές

επίπεδο καταδεικνύουν τη μεγαλύτερη προτίμηση σε τέτοιου είδους πολιτικές δομές (Sidjanski, 2002, σελ. 65-67).

### 1.5 Χαρακτηριστικά και αρχές του ομοσπονδισμού.

Κύριο αξίωμα της ομοσπονδιακής διακυβέρνησης είναι η *αρχή της ενότητας μέσα και μέσω της πολυμορφίας (unity within diversity) (Duchacek, 1970)*. Η αρχή αυτή έχει δύο πτυχές: προϋποθέτει την ενότητα αλλά επιτρέπει την πολυμορφία και αντίστροφα (Καρβούνης, 2004, σελ. 145). Η ομοσπονδιακή οργάνωση συμβάλλει στη διατήρηση της ανομοιομορφίας των επιμέρους οντοτήτων-κρατιδίων εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ενότητα των κανόνων, των πολιτικών και των ενεργειών σε τομείς κοινού συμφέροντος. Η ενότητα μέσα στην πολυμορφία συμβάλλει στην καλύτερη ευημερία των μερών που την αποτελούν και στην ενθάρρυνση πρωτοβουλιών και συνεργιών μέσα σε ένα πολύμορφο περιβάλλον. Επιπλέον, η ομοσπονδιακή μέθοδος επιτρέπει στις ενότητες-μέλη να ρυθμίζουν αυτόνομα κάποια προβλήματα και να αυτό-διαχειρίζονται μερικούς τομείς, γεγονός που συμβάλλει στην επίλυση ή στην ελαχιστοποίηση των προβλημάτων των μειονοτήτων. Στη βάση αυτής της αρχής, στηρίζεται όλο το ομοσπονδιακό οικοδόμημα.

Το ομοσπονδιακό κράτος συνιστά σύνθεση αυτόνομων ομόσπονδων κρατών τα οποία υπάγονται στην υπερκείμενη έννομη τάξη του ομοσπονδιακού κράτους (Μαυριάς, 2000, σελ. 78). Ειδικότερα, μέσα από τη μελέτη της δομής ενός ομοσπονδιακού κράτους προκύπτει το συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα πολιτειακό μόρφωμα που αυτό-οικοδομείται 'από κάτω προς τα άνω' (Ράικος, 2000, σελ.177). Με άλλα λόγια, ο ομοσπονδισμός πρεσβεύει την *αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης (Dahl, 1986)* καθώς σαν οργανωτική δομή επιτρέπει την αντιπροσώπευση όλων των υπομονάδων (κρατιδίων, περιφερειών ή κοινοτήτων). Σε συνδυασμό με την παραπάνω αρχή, ο ομοσπονδισμός πρεσβεύει και την *αρχή της εγγύτητας*. Η κατανομή των εξουσιών σε επιμέρους πολιτικούς πόλους, επιτρέπει τη δυνατότητα ενεργούς συμμετοχής των πολιτών που συνιστά τη θεμέλιο βάση του ομοσπονδιακού κράτους. Η πολιτική εξουσία διασπάται στα επιμέρους επίπεδα- κρατίδια, περιφέρειες ή κοινότητες- συνεπώς οι πολίτες μπορούν να την επικαλεστούν ή να την επηρεάσουν πιο άμεσα. Κατ' επέκταση, η ομοσπονδιακή διακυβέρνηση δε σημαίνει μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τα πάνω αλλά αντίθετα, καταμερισμό αρμοδιοτήτων και άρα άσκησή τους κατά το δυνατό εγγύτερα στον πολίτη (Watts, 2001, σελ.31 επ.) .

Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί εδώ, ότι οι αρμοδιότητες σε ένα ομοσπονδιακό κράτος

διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: τις αποκλειστικές και τις συντρέχουσες. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες ανατίθενται στην ομοσπονδιακή εξουσία και συνιστούν κυρίως τις εξωτερικές υποθέσεις, την ασφάλεια και την άμυνα, τις διεθνείς συνθήκες και την εμπορική πολιτική, το νόμισμα και την μακρο-οικονομική πολιτική (από κοινού με τα ομόσπονδα κράτη). Οι παραπάνω αρμοδιότητες καθορίζονται από το σύνταγμα ή από τη συνταγματική συνθήκη, και με βάση αυτό, το ομοσπονδιακό κράτος ασκεί εκείνες τις εξουσίες που ρητά του έχουν ανατεθεί. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες περιλαμβάνουν τις υπόλοιπες αρμοδιότητες οι οποίες ασκούνται είτε από τα ομόσπονδα κρατίδια αποκλειστικά, είτε από κοινού με το κεντρικό κράτος.

Ακολούθως, στα διάφορα επίπεδα περιφέρειας ή κρατιδίου και ομοσπονδιακού κράτους, αντιστοιχούν αυτόνομες και αλληλοεξαρτώμενες εξουσίες των οποίων το πεδίο δράσης καθορίζεται από τη διάσταση των καθηκόντων τους. Στο μέτρο που αυξάνονται οι διαστάσεις των καθηκόντων και ξεπερνούν τη δυνατότητα καθενός ομόσπονδου κρατιδίου ξεχωριστά, τότε αναζητάται εκείνο το διοικητικό επίπεδο λήψης αποφάσεων το οποίο θα μπορέσει να ασκήσει με τρόπο πιο αποτελεσματικό αυτά τα καθήκοντα (*Sidjanski, 1999, σελ.301*). Αυτή η μέθοδος δε συνιστά τίποτα άλλο από την *αρχή της επικουρικότητας* (*Παπαγιάννης, 2005, σελ.78 επ.*), θεμελιώδη αρχή του ομοσπονδισμού, με την οποία ό,τι μπορούν να κάνουν τα κράτη δεν πρέπει να το κάνει η ομοσπονδία. Ο ίδιος κανόνας ισχύει για τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα. Η αρχή της επικουρικότητας οδηγεί στην αποφόρτιση του κράτους από την υπερφόρτωση καθηκόντων προς όφελος της ομοσπονδίας αλλά και των λοιπών διοικητικών επιπέδων (*Sidjanski, 2002, σελ. 25 επ.*). Ωστόσο, η αρχή της επικουρικότητας (*Κωστόπουλος, 1995, σελ.118-119*)<sup>2</sup> δε συμβάλλει από μόνη της στην οικονομικά και πολιτικά δικαιότερη κατανομή των αρμοδιοτήτων. Συνεπώς πρέπει να ερμηνευτεί σε συνάρτηση με τη θεωρία της ομοσπονδιακής επιλογής εάν θέλουμε να λειτουργήσει ως περιοριστικός παράγοντας του συγκεντρωτισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

---

<sup>2</sup> Βλ. εκτενέστερα και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, 7 Φεβρουαρίου 1992, άρθρο 3B. Σύμφωνα με αυτό το άρθρο «η ΕΕ δρα μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν σε κοινοτικό επίπεδο».

## 1.6 Τα πρώτα ομοσπονδιακά κινήματα στην Ευρώπη

Ο ομοσπονδισμός ως θεωρία πολιτικής ενοποίησης συνδέεται άρρηκτα με τη μελέτη της ευρωπαϊκής πολιτείας. Και αυτό για διάφορους λόγους: καταρχάς λόγω του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την κατανομή της εξουσίας στο πλαίσιο ενός σύνθετου πολιτικού περιβάλλοντος και για την έμφαση στις ενδογενείς δημοκρατικές δομές και διαδικασίες που συνδέουν διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (*Dahl, 1986*). Επιπλέον για την έμφαση στη διττή διάσταση της νομοθετικής εκπροσώπησης μεταξύ των επιμέρους πολιτειών και της κεντρικής ομοσπονδιακής διοίκησης, για το ρόλο του θεσμικού καταμερισμού των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών πεδίων πολιτικής, αλλά κυρίως για το ενδιαφέρον του ομοσπονδισμού να ικανοποιεί το αίτημα για *ενότητα στη διαφορετικότητα* (*Duchacek, 1970*). Στις μεταπολεμικές συνθήκες στη Δυτική Ευρώπη, η ομοσπονδιακή προοπτική αναδύθηκε ως μια αξιόπιστη λύση στα πολλαπλά προβλήματα εκείνης της περιόδου (*Bowie, 1987, σελ. 497*). Η εγκαθίδρυση μιας νέας, ομοσπονδιακά εμπνευσμένης κεντρικής εξουσίας απέκτησε το καθεστώς πολιτικής ιδεολογίας. Η ομοσπονδιακή λύση εμφανίστηκε ως μια εναλλακτική για τη μεταπολεμική Ευρώπη σε μια περίοδο αβεβαιότητας (*Baily, 1948, σελ.159 επ.*).

Ειδικότερα, οι ευρωπαίοι ομοσπονδιστές πρότειναν την υπέρβαση του εθνικού κράτους προτείνοντας στη θέση του μια ευρύτερη πολιτειακή οντότητα. Τόνιζαν επίσης την ανικανότητα των εθνικών κρατών να προσφέρουν νέους τρόπους δημοκρατικής συμμετοχής στην πολιτική διαδικασία. Ο ομοσπονδισμός παρείχε έτσι το μέσο όχι μόνο για να ξεπεραστεί η δομική κρίση του εθνικού κράτους στην Ευρώπη (*Duchacek, 1979*), αλλά και για να δώσει ένα αξιόπιστο πολιτικό κίνητρο προς την επέκταση της δημοκρατικής διαδικασίας. Προκειμένου να πεισθούν οι ευρωπαϊκοί λαοί για τα πλεονεκτήματα του ομοσπονδισμού ως μέσο διαφύλαξης των πολιτιστικών και πολιτικών τους παραδόσεων, οι ομοσπονδιστές εστίασαν την προσοχή τους στον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα των κεντρικών πολιτικών θεσμών (*King, 1993*). Η δυσκολία του όλου εγχειρήματος δεν ήταν να πεισθούν οι λαοί της Ευρώπης για την ανάγκη μιας νέας ομοσπονδιακής αρχιτεκτονικής, αλλά για το ότι η προτεινόμενη αυτή δομή θα έπρεπε να αποτελεί δημιούργημα των ιδίων και όχι των κυβερνήσεών τους (*Χρυσόχοου et al., 2007, σελ. 93 επ.*). Συνεπώς, ο σκοπός του ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κινήματος συνοψιζόταν στο «στόχο της αλλαγής του χαρακτήρα των εθνικών πολιτικών κοινοτήτων και της ενοποίησής τους σε μια ομοσπονδιακή ένωση, μεταμορφώνοντάς τις έτσι σε κράτη-μέλη μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας με τέτοιο τρόπο ώστε να συνυπάρχουν ειρηνικά μεταξύ τους μέσω της διατήρησης της αυτονομίας τους» (*Watts, 1981, σελ.4*).

### 1.6.1 Συνέδριο του Montreux (1947) και Συνέδριο της Χάγης (1948) : οι πρώτες επίσημες συζητήσεις

Η πρώτη ουσιαστική δοκιμή για την ομοσπονδιακή προοπτική της Ευρώπης έλαβε χώρα στο Συνέδριο της Χάγης (1948) (*Sidjanski, 1999, σελ. 49 επ.*) με τελικό προϊόν τη δημιουργία του Συμβουλίου της Ευρώπης (*Χρυσόχοου et al., 2007, σελ. 103*)<sup>3</sup>. Προηγούμενο σταθμό αποτέλεσε το Συνέδριο του Montreux (27-31 Αυγούστου 1947) που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Ένωση Φεντεραλιστών (UEF) το οποίο και αποτέλεσε τη συμβολή των φεντεραλιστών στην έννοια μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης.

Το Συνέδριο του Montreux καθόρισε τις αρχές του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού (*Rogers, 1935*). Οι δύο κύριες εισηγήσεις του Συνεδρίου ήταν του Denis de Rougemont και του Maurice Allais (1947). Σύμφωνα με τον Denis de Rougemont, έξι είναι οι βασικές αρχές στις οποίες εδραιώνεται μια ομοσπονδία: *Πρώτη αρχή*: Η ομοσπονδία δεν μπορεί να γεννηθεί παρά μόνο στη βάση της άρνησης κάθε ιδέας ηγεμονικής οργάνωσης. *Δεύτερη αρχή*: Ομοσπονδοποιώ σημαίνει ότι διευθετώ από κοινού, συνθέτω όσο το δυνατό τις συγκεκριμένες και ετερόκλητες πραγματικότητες που είναι τα κράτη, οι οικονομικές περιφέρειες, οι πολιτικές παραδόσεις. *Τρίτη αρχή*: Ο φεντεραλισμός αναγνωρίζει και σέβεται την ύπαρξη των μειονοτήτων και κατ' επέκταση το ρόλο των μικρότερων κρατών. *Τέταρτη αρχή*: Η ομοσπονδία δεν έχει ως στόχο να απαλείψει τις διαφορές των εθνών αλλά αντίθετα να διατηρήσει τις ιδιαιτερότητές τους. *Πέμπτη αρχή*: Ο φεντεραλισμός βασίζεται στην αγάπη της συνθετότητας σε αντιδιαστολή με τη χονδροειδή απλούστευση που χαρακτηρίζει το ολοκληρωτικό πνεύμα. *Έκτη αρχή*: Μια ομοσπονδία σχηματίζεται σταδιακά μέσω ανθρώπων και ομάδων και όχι με αφετηρία ένα κέντρο ή μέσω κυβερνήσεων.

Από την άλλη πλευρά, ο Maurice Allais (1947) δίνει έμφαση σε τρία βασικά σημεία καθώς και στις προοπτικές του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού. *Πρώτον*: Δεν μπορεί να υπάρξει βιώσιμη πολιτική ομοσπονδία δίχως οικονομική ομοσπονδία (*Bulmer and Scott, 1994*). *Δεύτερον*: Η οικονομική ομοσπονδία δεν μπορεί να εφαρμοστεί αν δεν προϋπάρχει μια πολιτική ομοσπονδία. *Τρίτον*: Η οικονομική ομοσπονδία ενισχύει την πολιτική και η πολιτική την οικονομική.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η οικονομική ομοσπονδία και η πολιτική ομοσπονδία εμφανίζονται αδιαχώριστες και κάθε απόπειρα ομοσπονδιακής ένωσης πρέπει να

---

<sup>3</sup> «...Το αποτέλεσμα αυτό δεν ανταποκρίθηκε στις φιλοδοξίες των ευρωπαίων φεντεραλιστών. Αντίθετα αποτέλεσε περισσότερο ένα «θρίαμβο των ενωτιστών» με κύριο εκφραστή τον Churchill».



δημιουργήσει εξαρχής τους όρους για την παράλληλη πραγμάτωσή τους (*Elazar, 1984*). Επιπλέον, ο ευρωπαϊκός φεντεραλισμός με τις τεράστιες οικονομικές δυνατότητες που θα προσέφερε θα ξανάδινε μια νέα ζωτικότητα, θα πολλαπλασίαζε το επιχειρηματικό πνεύμα και οι ανεξάντλητοι πόροι της Ευρώπης θα αξιοποιούντο πλήρως (*Burgess, 2000*). Αυτές οι δύο παρεμβάσεις στο Συνέδριο του Montreux αποτέλεσαν τις κατευθυντήριες γραμμές των θέσεων που θα υποστήριζαν οι φεντεραλιστές (*Elazar, 1987*) λίγο αργότερα στο Συνέδριο της Χάγης (*Sidjanski, 1999, σελ. 48-49,299 επ.*).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> :

### ΤΟ ΟΡΑΜΑ ΜΙΑΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗΣ

Το πρότυπο της τελικής μετεξέλιξης της ΕΕ που θεωρείται ότι θα διασφαλίσει αποτελεσματικά τους μείζονες πολιτικούς στόχους της, δύναται να είναι το ομοσπονδιακό πρότυπο (*Riker, 1996, σελ.10 επ.*). Η ομοσπονδιακή προσέγγιση ενσωματώνει με τη λειτουργία της την αλληλεγγύη, τη συνοχή, την ασφάλεια, την ισότιμη σχέση αυτών που μετέχουν (*Wheare, 1964, σελ. 2*). Επιτρέπει την οργάνωση της ΕΕ σε αποκεντρωμένες και δημοκρατικές βάσεις. Κατοχυρώνει το ρόλο των κρατών της ΕΕ. Προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες συμμετοχής των πολιτών στην άσκηση εξουσίας (*Nikolaidis and Howse, 2001*) . Οι αρχές της επικουρικότητας και ο σεβασμός του κοινοτικού προτύπου αποτελούν πρόσθετα μέσα για να γίνεται σεβαστός ο ρόλος των κρατών που συνθέτουν την ομοσπονδία. Το σχήμα της ομοσπονδίας προσφέρει παράλληλα στην ΕΕ τα μέσα για να διαδραματίσει έναν πιο σημαντικό ρόλο στο διεθνές σύστημα (*Wright, 1996*) . Παράλληλα, το θέμα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας βρίσκεται στην ημερήσια διάταξη. Παρατηρούνται αρκετές συγκλίνουσες πρωτοβουλίες προσωπικοτήτων από τη Γαλλία, τη Γερμανία και την Ιταλία, που αυτό δίνει τη δυνατότητα συζητήσεων τόσο με τα μέλη της ΕΕ όσο και με τα υποψήφια προς ένταξη κράτη-μέλη για τη σύνταξη ενός Ευρωπαϊκού Σχεδίου που θα χαράσσει την πορεία προς μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία (*Sidjanski, 2002, σελ. 20 & 1996, σελ.30*)<sup>4</sup> . Η συσπείρωση αυτών που θέλουν και μπορούν σε ένα ομοσπονδιακό μοντέλο είναι και η απάντηση στην ανάγκη μιας ισχυρής πολιτικής ατμομηχανής για το μέλλον της Ευρώπης (*Σημίτης, 2002, σελ. 17*).

---

<sup>4</sup> «..Το όραμα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας ανάγεται στην εποχή μετά τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο, ενώ μορφοποιείται και προβάλλεται εντονότερα κατά τη διάρκεια της αντίστασης κατά του ναζισμού και μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Οργανώσεις όπως η «Ευρωπαϊκή Φεντεραλιστική Κίνηση» των Altiero Spinelli και Ernesto Rossi, η «Ομοσπονδιακή Ένωση» στην Αγγλία, η «Ευρωπαϊκή Ένωση Φεντεραλιστών», «το Σοσιαλιστικό Κίνημα για τις Ενωμένες Πολιτείες της Ευρώπης», είναι μερικές μόνο από τις φεντεραλιστικού προσανατολισμού κινήσεις που δημιουργήθηκαν στη διάρκεια ή μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο».

## 2.1 Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: από την οικονομική στην πολιτική ένωση

Σαράντα χρόνια οικονομικής ολοκλήρωσης άνοιξαν το δρόμο προς την πολιτική ολοκλήρωση (*Bulmer and Scott, 1994*). Η κοινή διάθεση των πόρων, η οικονομική και νομισματική ένωση, η τελωνειακή ένωση, η πολιτική διάσταση των οικονομικών αποφάσεων και οι εξωτερικές οικονομικές σχέσεις αποτελούν κάποιους από τους κύριους παράγοντες που αποτυπώνουν την πολιτική διάσταση της ΕΕ (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι*). Οι παράγοντες αυτοί χωρίς αυτομάτως να καταλήγουν σε πολιτική ένωση, αποτέλεσαν ωστόσο το βασικό οικοδόμημα για αυτήν, δημιουργώντας συνήθειες δραστηριότητας από κοινού (*Sidjanski, 1999, σελ. 329*).

Αν και η οικονομική ολοκλήρωση δε συνιστά απαραίτητο όρο για την επιτυχή πορεία ενός κράτους σε οικονομικό ή και πολιτικό επίπεδο, ωστόσο η έκταση που έχει πάρει το φαινόμενο σε παγκόσμια κλίμακα δείχνει ότι τα αναμενόμενα οφέλη παραμένουν ισχυρά. Οποσδήποτε οι θετικές οικονομικές συνέπειες που επιφέρει η οικονομική ολοκλήρωση είναι: Καταρχάς, η δημιουργία οικονομικών κλίμακας, δεύτερον ο καλύτερος καταμερισμός της παραγωγικής διαδικασίας, τρίτον η ένταση του ανταγωνισμού και τέλος η επέκταση των τεχνολογικών μεταβολών που διευκολύνονται από την ελεύθερη μετακίνηση των παραγωγικών συντελεστών.

Από την άλλη πλευρά, η συμμετοχή σε μια οικονομική ολοκλήρωση δε σημαίνει απαραίτητα ότι όλα τα κράτη-μέλη θα επωφεληθούν από αυτήν, λόγω της ύπαρξης περιφερειακών ανισοτήτων που γεννώνται από τη γεωγραφική τους θέση. Άρα ως χαμένες χαρακτηρίζονται οι περιμετρικές χώρες σε αντίθεση με τις πιο ωφελημένες που είναι οι κεντρικές. Αν όμως η συμμετοχή σε μια οικονομική ολοκλήρωση δεν εγγυάται θετικές επιδράσεις σε όλα τα μέλη της, θα πρέπει να συνυπολογιστούν δύο σημαντικές παράμετροι: Καταρχάς η ισόρροπη διασπορά των ωφελειών της Ενιαίας Αγοράς και της Οικονομικής και Νομισματικής ένωσης σε όλα τα κράτη-μέλη μέσω μιας αποτελεσματικής αναδιανεμητικής κοινοτικής πολιτικής. Ήδη η ΕΕ έχει προβεί σε αυτή την κατεύθυνση μέσω της χρηματοδότησης από τα διαρθρωτικά ταμεία (*Μ.Ο.Δ, 2004, σελ. 46*)<sup>5</sup> προς τα κράτη-μέλη για την άμβλυνση των ανισοτήτων και την επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (*Παπαδάκη, 1995, σελ. 97-99*). Κατά δεύτερον, μια μεγαλύτερη αύξηση των πόρων της ΕΕ και συνεπώς μια ευρύτερη αναδιανεμητική κοινοτική πολιτική δε φαίνεται εφικτή παρά μόνο

---

<sup>5</sup> Σύμφωνα με την αναφερόμενη πηγή, τα Διαρθρωτικά Ταμεία συνιστούν χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ για την άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής.

εάν η ευρωπαϊκή ενοποίηση προχωρήσει περισσότερο προς μια πολιτική ενοποίηση ομοσπονδιακού χαρακτήρα (*Μαραβέγιας, 1999, σελ. 451*).

Κατά συνέπεια, η ΕΕ καλείται να εξαλείψει την παραλληλία μεταξύ οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης, η ανισόροπη κατάσταση των οποίων απειλεί την επιδίωξη της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής συνοχής της ΕΕ σε ζωτικής σημασίας τομείς - όπως η εξωτερική πολιτική, ασφάλεια και άμυνα (*Sidjanski, 2002, σελ.109*) - θέτει τον ευρωπαϊκό μηχανισμό σε εγρήγορση προκειμένου να υιοθετήσει άμεσα ένα ομοσπονδιακό πρότυπο διακυβέρνησης που θα οδηγήσει σε οικονομική και πολιτική εξισορρόπηση (*Elazar, 1979*) .

Ισχυρή πίεση προς την κατεύθυνση της πολιτικής μετεξέλιξης ασκεί και η ευρωπαϊκή κοινωνία λόγω της κλονισμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμών της ΕΕ (*Martin, 1990*) . Η πολιτική εμβάθυνση της ενοποίησης εμφανίζεται ως λύση που απαντά στο πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ (*European Commission, 2000*) . Από ακόμα ευρύτερη οπτική, η πολιτική μετεξέλιξη της ΕΕ απαντά και στο αίτημα για μεγαλύτερη συμμετοχή της ευρωπαϊκής κοινωνίας στη διαδικασία ολοκλήρωσης (*Καραμάνου, 2005, σελ.2, www.karamanou.gr*) . Προς αυτή την κατεύθυνση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ (9-10 Δεκεμβρίου 1991) αποτέλεσε τη βάση συζητήσεων για την πολιτική ολοκλήρωση της ΕΕ. Η τελευταία ενεπλάκη στη διαδικασία της από κοινού άσκησης ουσιωδών αρμοδιοτήτων της εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή εξωτερική πολιτική, ασφάλεια, κοινή άμυνα, οικονομική ένωση και ενιαίο νόμισμα, ευρωπαϊκή υπηκοότητα, δικαστική ασφάλεια και εσωτερικά θέματα (*Sidjanski, 1999, σελ.331*) .

## 2.2 Εσωτερική δομή της ΕΕ: ομοσπονδιακή ή μη;

Προκειμένου η ΕΕ να επιτύχει την πλήρη ολοκλήρωση - οικονομική και πολιτική ένωση - έχει επιδοθεί στην αναζήτηση μιας νέας μορφής οργάνωσης η οποία συγκλίνει προς αυτήν των ομοσπονδιακών κρατών (*Schmitter,1996, σελ.10 επ.*). Όπως άλλωστε προαναφέρθηκε, η ΕΕ συνιστά ένα ιδιόμορφο πολιτικό μόρφωμα που φέρει αρκετά ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά. Ωστόσο, τα χαρακτηριστικά αυτά δεν επαρκούν ώστε να μπορούμε- προς το παρόν τουλάχιστον- να ομιλούμε για μια ομοσπονδιακού τύπου ΕΕ.

Η ομοσπονδιοποίηση της ΕΕ έχει προχωρήσει σε σημαντικό βαθμό<sup>6</sup>, περιορίζεται όμως στο βαθμό της διαχείρισης επιμέρους αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών σε κοινοτικό επίπεδο. Ωστόσο τη διακρίνει μια αδυναμία ως προς τους θεσμούς δημοκρατικής νομιμοποίησης (*Moravcsik, 2002*). Προτού εμβαθύνουμε στις αδυναμίες και τα εμπόδια που δυσχεραίνουν την ιδέα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, θα ήταν χρήσιμο να αναφερθούμε σε αυτά τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά που επικρατούν ή απουσιάζουν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

### 2.2.1 Ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της ΕΕ

Η ΕΕ πραγματώνει την ομοσπονδία σε πολλούς τομείς δραστηριότητάς της χωρίς να το λέει ή να το ξέρει. Παρόλο που ο όρος της ομοσπονδίας δεν έχει ακόμη πλήρως αποκτήσει το δικαίωμα να αναφέρεται μέσα στην ΕΕ, ορισμένα χαρακτηριστικά της υποδηλώνουν την υποβόσκουσα ύπαρξή της (*Sidjanski, 1999, σελ. 312*). Συγκεκριμένα, τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της ΕΕ συνοψίζονται παρακάτω:

Καταρχάς, η εξουσία κατανέμεται μεταξύ των κεντρικών οργάνων λήψης αποφάσεων (Επιτροπή, Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κ.λ.π) (*Αποστολόπουλος et al., 2007, σελ.3 επ.*) και των περιφερειακών οργάνων λήψης αποφάσεων (οι κυβερνητικές αρχές στα κράτη-μέλη). Επιπλέον, η φύση της κατανομής αυτής προσδιορίζεται σε συνταγματικά κείμενα, τις συνθήκες, και υπάρχει μια ανώτατη δικαστική αρχή, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εξουσιοδοτημένη να αποφαινεται σε περιπτώσεις που υπάρξουν διαφορές σχετικά με την κατανομή της εξουσίας. Τέλος, και τα δύο επίπεδα διαθέτουν σημαντικές εξουσίες και αρμοδιότητες σε τομείς δημόσιων πολιτικών (*Marks, 1996*).

### 2.2.2 Ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά που απουσιάζουν από το ευρωπαϊκό οικοδόμημα

Την ίδια στιγμή, από άλλες πλευρές, η ΕΕ θα λέγαμε ότι δεν ανταποκρίνεται σε ένα ομοσπονδιακό πρότυπο. Ειδικότερα, παρατηρούνται τα εξής χαρακτηριστικά: παρόλο που η εξουσία κατανέμεται μεταξύ του κεντρικού επιπέδου και του περιφερειακού επιπέδου,

---

<sup>6</sup> Αναγνώριση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, έκδοση νομίματος, κοινή οικονομική πολιτική, παροχή ασύλου, δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις και τελωνειακή συνεργασία, προστασία θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών.

ορισμένες από τις αρμοδιότητες που ανατίθενται στο κέντρο -ΕΕ- εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη συγκατάθεση του περιφερειακού επιπέδου (κράτη-μέλη) για την άσκησή τους. Για παράδειγμα, η αρχή της ομοφωνίας στο Συμβούλιο όταν πρόκειται για αποφάσεις που αφορούν συνταγματική μεταρρύθμιση, διεύρυνση ή φορολογικά μέτρα. Επιπρόσθετα, η ισορροπία μεταξύ τομέων πολιτικής εξακολουθεί να κλίνει προς την πλευρά των κρατών-μελών. Τα κράτη-μέλη, με εξαίρεση τις οικονομικές πολιτικές, εξακολουθούν στις δημόσιες πολιτικές να έχουν τον πρώτο και τελευταίο λόγο στη λήψη αποφάσεων. Αυτό αντικατροπτίζεται στο γεγονός ότι τομείς πολιτικής που απαιτούν υψηλές δημόσιες δαπάνες- η παιδεία, η υγεία, η κοινωνική πρόνοια και η άμυνα- παραμένουν κατά κύριο λόγο εθνικές πολιτικές. Κάτι τέτοιο αντιτίθεται στο ομοσπονδιακό μοντέλο, καθώς οι τομείς πολιτικής που θεωρούνται ύψιστης σημασίας ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο και όχι σε επίπεδο κρατιδίων. Ακολουθώντας, οι τομείς πολιτικής που στα κλασικά ομοσπονδιακά συστήματα συνηθίζεται να θεωρούνται αρμοδιότητα των κεντρικών αρχών, στην ΕΕ συνιστούν πρωτίστως εθνικές αρμοδιότητες (*MacFarquhar, 1978*). Μόνο οι εξωτερικές υποθέσεις, η ασφάλεια, η άμυνα και τα δικαιώματα του πολίτη αναπτύσσονται και σε επίπεδο ΕΕ – για παράδειγμα η ΚΕΠΠΑ(Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας), η κοινή εμπορική πολιτική κ.ο.κ – και αυτό προς το παρόν γίνεται σε περιορισμένο βαθμό και σε διακυβερνητική κυρίως βάση (*Παπαγιάννης et al., 2007, σελ. 620-621*).

Κατ' επέκταση, οι περιορισμένες εξουσίες της ΕΕ ασκούνται κυρίως υπό μορφή ρυθμίσεων και υποδείξεων προς τα κράτη-μέλη. Η ΕΕ προσφεύγει συχνά σε Οδηγίες οι οποίες ναι μεν είναι υποχρεωτικές ως προς την εφαρμογή του αντικειμένου που προσδιορίζουν, ωστόσο αφήνουν ελεύθερες τις χώρες-μέλη στην επιλογή των μέσων αυτής. Για παράδειγμα, το ομοσπονδιακό κράτος στην Ελβετία, στη Γερμανία και στις Η.Π.Α ασκεί τις σπουδαιότερες εξουσίες, ενώ στην ΕΕ αυτές ανήκουν ουσιαστικά στα κράτη-μέλη τα οποία για λόγους αναγκαιότητας ή αποτελεσματικότητας έχουν αναθέσει κάποια τμήματα αυτών στα κοινοτικά όργανα (*Oliver, 2002*). Πρόκειται για συμμετοχική άσκηση τμημάτων της εθνικής τους κυριαρχίας μέσω της από κοινού διάθεσης. Όμως οι παραδοσιακές εξουσίες που κατέχουν τα κράτη-μέλη δε στέκονται πάντα στο ύψος των σημερινών ευθυνών τους ή των νέων καθηκόντων τους. Από το γεγονός αυτό προκύπτει η ανάγκη ενώσεων των κρατών, την οποία τα αμερικάνικα κράτη και τα ελβετικά καντόνια (*Church, 1993, σελ.53επ.*) συνειδητοποίησαν κάποια στιγμή ενώ τα ευρωπαϊκά κράτη σήμερα.

Αυτά τα ενδεικτικά χαρακτηριστικά υποδηλώνουν ότι η ΕΕ συνιστά μια υβριδική μορφή η οποία διαθέτει περιορισμένες αλλά πραγματικές εξουσίες σε κοινωνικό-οικονομικά και τεχνικά θέματα, λιγότερες ωστόσο από εκείνες μιας ομοσπονδίας (*Sidjanski, 1999, σελ.312*

επ.). Σύμφωνα με την αναφορά στα παραπάνω ομοσπονδιακά και μη χαρακτηριστικά της ΕΕ, διαφαίνεται ένα σύστημα το οποίο μπορεί να μην έχει όλα τα γνωρίσματα του παραδοσιακού ομοσπονδιακού προτύπου, αλλά δεν απέχει πολύ από αυτό. Το μόνο βέβαιο είναι ότι η ΕΕ ενσαρκώνει την ομοσπονδιακή αρχή στο βαθμό που από τη μια πλευρά συνδυάζει την ενότητα και από την άλλη πλευρά σέβεται τα συμφέροντα και τη μερική αυτονομία των περιφερειακών μονάδων (*Jones and Keating, 1995*). Επομένως, η ΕΕ δύναται να θεωρηθεί τουλάχιστον ως ένα ομοσπονδιακό σύστημα εν τω γίνεσθαι (*Παπαγιάννης et al., 2007, σελ. 620-621*).

### 2.3 Μια εμπειρία πιλότος: η Ελβετική Ομοσπονδία

Όπως είναι εύλογο, τα κύρια ερεθίσματα για την υιοθέτηση ενός ομοσπονδιακού μοντέλου στην ΕΕ προκύπτουν από ήδη υπάρχουσες εμπειρίες ομοσπονδιακών κρατών-μελών (*Γρηγορίου, 2007, [www.proeuro.gr](http://www.proeuro.gr)*)<sup>7</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, η εμπειρία από την ελβετική ομοσπονδία δείχνει ότι έχει αρκετά κοινά στοιχεία με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (*Church, 1993, σελ.15*), παρόλο που συνιστά έναν «ευρωπαϊκό μικρόκοσμο» σε σύγκριση με τις διαστάσεις της ΕΕ.

Όπως και η ΕΕ, η Ελβετία είναι πολυεθνική, πολυγλωσσική και πολυδογματική. Αυτή η δομική πολυμορφία συνδυασμένη με τις πολιτικο-κομματικές αντιπαραθέσεις εξηγεί την ύπαρξη συλλογικής κυβέρνησης, η σταθερότητα της οποίας αγκιστρώνεται στο διαχωρισμό των εξουσιών αλλά ταυτόχρονα ανανεώνει την ισορροπία της με τη χρήση δημοψηφίσματος και πρωτοβουλίας. Το σύστημα στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην εμπιστοσύνη και στη συνεχή αναζήτηση συναίνεσης. Η αναζήτηση αυτή απεικονίζεται στις εκτεταμένες νομο-παρασκευαστικές συμβουλευτικές διαβουλεύσεις με ειδικούς και οργανωμένες ομάδες συμφερόντων.

Πρόκειται για έναν από τους πιο εντυπωσιακούς παραλληλισμούς μεταξύ της ελβετικής και της Κοινοτικής πρακτικής. Για αυτό το λόγο, η Ελβετία προτάθηκε μερικές φορές ως πρότυπο για την ΕΕ και συνιστά, παρά τα κενά ή τα ελαττώματά της, εμπειρία-πιλότο και εργαστήριο σε μικρογραφία. Εκτός από το παράδειγμα της Ελβετίας, υπάρχουν πολλές ενδιάμεσες περιπτώσεις στους κόλπους της ΕΕ: κράτη που οδεύουν προς την

---

<sup>7</sup> Αξιοσημείωτη είναι η μελέτη της канаδικής περίπτωσης, που θεμελιώνεται πάνω στην ιδιότυπη ομοσπονδιακή σχέση Καναδά - Québec, σε συνάρτηση με τη διαγραφόμενη πορεία προς την ομοσπονδία της ΕΕ.

ομοσπονδοποίηση και την περιφερειοποίηση και που μαρτυρούν μια γενικότερη τάση (*Sidjanski, 2002, σελ. 40-41 & βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II*).

#### 2.4 Θεσμικές αδυναμίες της ΕΕ: τροχοπέδη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

Η εκτίμηση των εμπειριών των ομοσπονδιακών κρατών και η ανάλυση της ΕΕ (*Forsyth, 1995*) αποκαλύπτουν αφενός τα κοινά στοιχεία και αφετέρου την απόσταση που πρέπει να διανύσει προκειμένου να παγιώσει τον εκδημοκρατισμό και τη νομιμοποίησή της και να αυξήσει την ικανότητα δράσης και επιρροής της. Η ανομοιομορφία της καθιστά δυσκολότερη την πορεία της (*Βενιζέλος, 2002*), πολύ περισσότερο αφού ο πολυποικίλλος τόσο από άποψη ικανοτήτων όσο και γεωμετρικά ομοσπονδοποιός πυρήνας της δεν έχει, προς το παρόν τουλάχιστον, τη δύναμη έλξης που απαιτείται για να εξασφαλίσει μια δυναμική εξισορρόπηση μεταξύ του κέντρου και των περιφερειών, μεταξύ της πολιτικής εξωτερικών και άμυνας και της οικονομικής ολοκλήρωσης, μεταξύ των κεντρομόλων και των φυγόκεντρων δυνάμεων (*Sidjanski, 2002, σελ. 162*).

Επομένως, η ΕΕ θα πρέπει να υπερκεράσει τις αδυναμίες που τη χαρακτηρίζουν τη δεδομένη περίοδο προκειμένου να θέσει γερά θεμέλια προς την εκπλήρωση μιας ομοσπονδιακής δομής οργάνωσης. Οι ελλείψεις αυτές σχετίζονται κυρίως με την αδυναμία υπεράσπισης της αρχής της δημοκρατίας (*Στεφάνου, 2002, σελ. 142-144*), μέσα από τον τρόπο που λειτουργεί η ΕΕ. Η ανάγκη αντιμετώπισης αυτών των δημοκρατικών κενών (*Παπαδημητρίου, 1997, σελ. 29 επ.*) συνιστά προτεραιότητα της ΕΕ προκειμένου να βαδίσει ομαλότερα προς την πολιτική ένωση και προς την πραγμάτωση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας (*Hoskyns and Newman, 2001*). Άλλωστε, ας μην ξεχνούμε ότι οι αρχές που συνδέονται με τη δημοκρατία είναι θεμελιώδεις στα ομοσπονδιακά συστήματα (*Elazar, 1995, σελ. 475 επ.*).

##### 2.4.1 Κοινοτικό έλλειμμα δημοκρατίας: οι επιπτώσεις στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Η ενίσχυση του πολιτικού ρόλου των κοινοτικών αποφάσεων και η εκχώρηση όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων πολιτικού χαρακτήρα από το εθνικό στο κοινοτικό επίπεδο, θέτουν προβληματισμούς γύρω από τη νομιμοποίηση αυτών των δράσεων και κατά πόσο αυτές οι δράσεις πορεύονται με βάση την αρχή της δημοκρατίας (*Hoskyns and Newman,*



2001). Παράλληλα, διαπιστώνεται ότι οι κρίσιμοι τομείς της εθνικής πολιτικής εξουσίας απομακρύνονται μέσα από τη μεταβίβασή τους στην ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται την απομάκρυνση της πολιτικής εξουσίας από το εθνικό κράτος που συνιστά εξ' ορισμού μια αντιδημοκρατική ενέργεια (*European Commission, 2000*).

Ειδικότερα, παρατηρούνται τα εξής δεδομένα: καταρχάς, η ΕΕ καλείται να εκπληρώσει ένα ελάχιστο ποσοστό πολιτικών λειτουργιών. Όπως προαναφέρθηκε, τα κράτη-μέλη ασκούν από κοινού κυριαρχικές εξουσίες οι οποίες συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με τις εξουσίες που ανατίθενται σε κοινοτικό επίπεδο (*Hix, 1999, σελ. 201 επ.*). Όμως αντίθετα από ένα ομοσπονδιακό κράτος ή μια ομοσπονδιακή ένωση που εγγυάται την εξισορρόπηση μεταξύ θεσμών και λειτουργιών, η ΕΕ στηρίζεται σε διάσκορπους πυλώνες που με τη σειρά τους οδηγούν τόσο σε δυσλειτουργίες όσο και σε δημοκρατικό έλλειμμα (*Moravcsik, 2002*) και έλλειψη εξωτερικής επιρροής. Επιπλέον, η ΕΕ χαρακτηρίζεται από άνιση κατανομή μεταξύ των κοινοτικών και των κοινών θεσμών διακυβερνητικού χαρακτήρα (*Marks, 1996*). Ο καταμερισμός των εξουσιών σε νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές χαρακτηρίζεται από έλλειψη της διάκρισής τους στα επιμέρους κοινοτικά όργανα. Αυτό συνεπάγεται την αδυναμία της ΕΕ για την αποτελεσματική της αντιπροσώπευση στο εξωτερικό, γεγονός που ενισχύει το δημοκρατικό έλλειμμα (*Sidjanski, 2002, σελ. 164-165*). Ειδικότερα, οι αποκλίσεις από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών συνοψίζονται στα παρακάτω:

Καταρχάς, υπάρχουν δύο φορείς άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, το Συμβούλιο των Υπουργών και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με ιεραρχική σχέση μεταξύ τους στο βαθμό που η εκτελεστική εξουσία της Επιτροπής δεν απορρέει από τις συνθήκες αλλά στηρίζεται στις αναθέσεις του Συμβουλίου. Ακόμη, το Συμβούλιο των Υπουργών, ένας από τους δύο φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, είναι παράλληλα και φορέας νομοθετικής εξουσίας. Από την άλλη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμμετέχει και αυτή καθοριστικά στη νομοθετική διαδικασία (*Στεφάνου, 2002, σελ. 266-267*). Αξίζει βέβαια να σημειωθεί, ότι η διασταύρωση των λειτουργιών, και ιδίως μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, είναι ένα φαινόμενο που παρατηρείται συχνά στα κοινοβουλευτικά καθεστάτα.

Ακόμη, παρατηρείται η απουσία μιας θεσμοθετημένης ηγεσίας και η επιτακτική ανάγκη ύπαρξής της. Οι λόγοι είναι τρεις: καταρχάς, η διεύρυνση, οι σχέσεις με τις αναπτυσσόμενες χώρες και κυρίως το κύμα παγκοσμιοποίησης οδηγούν στην αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων και των φορέων και διογκώνουν την πολυπλοκότητα των σχέσεων και των δράσεων.

Επιπλέον, η πολιτική εξουσία στην ΕΕ διαχέεται σε πολλά και διαφορετικά όργανα λήψης αποφάσεων. Αυτό έχει ως επίπτωση οι πολίτες να μην έχουν γνώση από πού λαμβάνονται οι

αποφάσεις έτσι ώστε να μη δύνανται να καταλογίσουν και τις αντίστοιχες ευθύνες. Όπως αναφέρθηκε, τόσο η Επιτροπή όσο και το Συμβούλιο, ασκούν από κοινού κάποιες εξουσίες. Όμως από τη μια μεριά η Επιτροπή συνιστά υπερεθνικό όργανο και από την άλλη μεριά το Συμβούλιο είναι διακυβερνητικό και κοινοτικό όργανο ταυτόχρονα. Η κατάσταση αυτή εκτός ότι διαφοροποιεί την ΕΕ από τις υπάρχουσες ομοσπονδίες (*Duchacek, 1970, σελ. 230 επ.*), αφενός καλύπτει την ανάγκη ύπαρξης μιας ανεξάρτητης αρχής και την ανάγκη σύνδεσης των εθνικών κυβερνήσεων, αφετέρου όμως γεννά και ασάφειες οι οποίες είναι δυνατό να αρθούν με την εγκαθίδρυση μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης (*Schmidt, 1999*). Συνεπώς η ΕΕ έχει ανάγκη τη δημιουργία ενός ομοσπονδοποιού πυρήνα ο οποίος να ασκεί τις κυριότερες λειτουργίες μιας πολιτικής ένωσης (*Sidjanski, 2002, σελ.164 επ.*). Τέλος, οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παραμένουν, παρόλο που διευρύνονται, υποδεέστερες σε σχέση με τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου των Υπουργών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συνεπώς η δημοκρατική νομιμοποίηση της εξουσίας της ΕΕ εξακολουθεί να στηρίζεται έμμεσα και αντανακλαστικά στη νομιμοποίηση των κυβερνήσεων των μελών της (*Παπαδημητρίου et al., 1999, σελ.146*).

Σε συνδυασμό με τα παραπάνω θα μπορούσε να αναφερθεί ότι η εκτεταμένη θεσμική αυτονομία των υπερεθνικών οργάνων σε σχέση με τα κράτη γεννά προβληματισμούς, στο βαθμό που δεν αντισταθμίζεται από υπερεθνικούς μηχανισμούς δημοκρατικού ελέγχου. Οι ελεγκτικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα παραμείνουν τυπικές και όχι ουσιαστικές, όσο καιρό το ίδιο δε θα έχει απέναντί του μια πραγματική κυβέρνηση. Επιπρόσθετα, το πολιτικό έλλειμμα της ΕΕ εντοπίζεται και στην απουσία της θεμελιώδους διάκρισης ανάμεσα σε μια κυβερνώσα πλειοψηφία και μια ελέγχουσα μειοψηφία. Κατά συνέπεια, προβάλλει η αναγκαιότητα αναδιάρθρωσης του θεσμικού υπόβαθρου της ΕΕ (*Lister, 1996*) προκειμένου οι παραπάνω αδυναμίες να εξομαλυνθούν και η Ευρώπη να αποτελέσει το πρόσφορο έδαφος δημιουργίας μιας ‘ομοσπονδίας πολιτών’ έναντι μιας ‘ομοσπονδίας κρατών’.

## 2.5 Προτάσεις «θεσμικής αναζωογόνησης» για την ΕΕ

Η ΕΕ αναζητά ένα νέο τρόπο κατανομής εξουσιών και ευθυνών μεταξύ των θεσμών της που να παγιώνει επιτυχώς τη νομιμότητά της, να βελτιώνει τη διαφάνειά της και να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών (*Bache, 1998*). Πιο αντιπροσωπευτικοί και δημοκρατικοί θεσμοί πρέπει να αμβλύνουν το υφιστάμενο δημοκρατικό της έλλειμμα. Οι

προτάσεις αναδιάρθρωσης του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ έχουν δύο κύριες κατευθύνσεις:

- ❖ τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των εκτελεστικών, κυβερνητικών οργάνων ως αναγκαιότητα ενίσχυσης της δημοκρατικής αρχής και πραγμάτωσης της ομοσπονδιακής προοπτικής (*Σημίτης, 2002, σελ.18*) και
- ❖ τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συντάγματος ή μιας συνθήκης (*Βενιζέλος, 2002, σελ.11*), ως δυναμικό μέσο γέννησης της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

Οι παραπάνω κατευθύνσεις έχουν ένα κοινό σκοπό: να καθοριστεί σαφέστερα η κατανομή των εξουσιών και των ευθυνών μεταξύ των εθνικών αρχών και της ΕΕ (*Hayward, 1996*) καθώς και η μεταξύ τους κατανομή αρμοδιοτήτων (*Duchacek, 1979*). Έτσι, καθίσταται αναγκαία η πορεία μιας ομοσπονδιακής συγκρότησης καθώς άλλωστε οι τάσεις της ΕΕ αναδύουν κυρίαρχα στοιχεία ομοσπονδισμού όπως είναι ένα κοινό σύνταγμα ή μια συνταγματική συνθήκη για όλα τα κράτη-μέλη, η ενίσχυση της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης των πολιτών και η πιο ενεργός συμμετοχή τους στη λήψη των αποφάσεων, η καθορισμένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικού επιπέδου- ΕΕ- και περιφερειών - κράτη-μέλη - θεμελιώδη χαρακτηριστικά ενός ομοσπονδιακού συστήματος (*Burgess, 2000*) . Αποτέλεσμα των εν λόγω μεταρρυθμίσεων θα είναι να επιτρέψει στα κράτη- μέλη να ανακτήσουν ως σύνολο την ικανότητα δράσης που μεμονωμένα δεν είναι πια σε θέση να ασκήσουν (*Sidjanski, 2002, σελ.129*).

### 2.5.1 Ανακατανομή των εξουσιών μεταξύ υπερεθνικών και διακρατικών οργάνων της ΕΕ

Στο επίπεδο της πολιτικής της ΕΕ, όλο και περισσότερο φαίνεται να διαμορφώνεται η αντίληψη μιας ομοσπονδιακής οργάνωσης στους κόλπους της (*Burgess, 2000*). Με βάση αυτή, έχουν υποστηριχτεί απόψεις σχετικά με την κατανομή των εξουσιών εντός της ΕΕ οι οποίες να στηρίζονται στις ομοσπονδιακές αρχές της αυτονομίας και της διπλής αντιπροσώπευσης (*Wheare, 1964*), επιτυγχάνοντας έτσι μια πολύ στερεότερη δημοκρατική βάση για την ΕΕ (*Sidjanski, 2002, σελ.157*). Κάποιες προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις προέρχονται από τη θέση του Joschka Fischer<sup>8</sup> που διατύπωσε στο πανεπιστήμιο Χούμπολντ του Βερολίνου, προτείνοντας τη μετάβαση της ΕΕ σε μια ομοσπονδία (*Κωστόπουλος, 2000, σελ.12*). Κατά τον Fischer, τρεις είναι οι απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις:

Καταρχάς, η λύση του προβλήματος της δημοκρατίας μπορεί να αρθεί μέσω της

---

<sup>8</sup> Αρχηγός της γερμανικής διπλωματίας, Υπουργός Εξωτερικών.

μετάβασης από μια ένωση κρατών σε μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία (*Chrysochoou, 1998*) η οποία «δε σημαίνει τίποτε λιγότερο από ένα κοινοβούλιο και μία κυβέρνηση που ασκούν πραγματική νομοθετική και εκτελεστική εξουσία στο πλαίσιο της ομοσπονδίας».

Επιπρόσθετα, σημαντική επιταγή είναι η οριζόντια ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μέσω της διαίρεσης της κυριαρχίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών – μελών της (*Friedrich, 1968, σελ. 3 επ.*). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να εκπροσωπεί και την Ευρώπη των πολιτών. Πρέπει να αποτελείται από δύο σώματα: Το πρώτο να αποτελείται από εκλεγμένα μέλη που θα είναι μέλη και των εθνικών τους κοινοβουλίων. Το δεύτερο να αποτελείται είτε από εκλεγμένα μέλη κατά το πρότυπο της αμερικανικής Γερουσίας, είτε να είναι ‘ένα σώμα κρατών’. Ομοίως υπάρχουν δύο εναλλακτικές λύσεις για την εκτελεστική εξουσία: είτε να μετατραπεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε μια ευρωπαϊκή κυβέρνηση είτε να ληφθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως αφετηρία και η άμεση εκλογή του Προέδρου της. Ειδικότερα, η δεύτερη λύση στοχεύει να περάσει στην άμεση εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη ενός προέδρου εφοδιασμένου με ευρείες εκτελεστικές εξουσίες<sup>9</sup>. Ωστόσο, η ιδέα ενός προέδρου της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας εκλεγμένου με άμεση καθολική ψηφοφορία απέχει σε σχέση με την κοινοβουλευτική πολιτική παράδοση των κρατών-μελών της ΕΕ.

Τέλος, προτείνεται η κάθετη ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρώπης, των κρατών – μελών και των περιφερειών μέσω του πλήρους διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και των κρατών – μελών της η οποία και θα αποτυπωθεί σε ένα Συνταγματικό Χάρτη ή Συνθήκη. Έτσι, «μια ακριβής ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και των κρατών-εθνών στο πλαίσιο μιας συνταγματικής συνθήκης θα άφηνε στην ομοσπονδία τους ουσιώδεις τομείς κρατικής κυριαρχίας και κατά αποκλειστικότητα τα ζητήματα που απαιτούν επιτακτικά ρύθμιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενώ τα υπόλοιπα θα παρέμεναν στην αρμοδιότητα των κρατών-εθνών (*Frey and Eichenberger, 2004*). Με αυτό τον τρόπο θα προέκυπτε μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία ικανή να δράσει και απόλυτα κυρίαρχη, αν και αποτελούμενη από κυρίαρχα κράτη-έθνη» (*Sidjanski, 2002, σελ. 132-135,155*).

---

<sup>9</sup> Η ιδέα ενός ευρω-προέδρου εκλεγμένου με καθολική ψηφοφορία από τους πολίτες της ΕΕ εγκρίθηκε από την πλειοψηφία των ερωτηθέντων μεταξύ της 5<sup>ης</sup> και 20<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2000 σε 8 χώρες της ΕΕ, 53% υπέρ και 39% κατά. (Ινστιτούτο Louis Harris).

Η ιδέα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας επέτυχε μόνο το 41% υπέρ, έναντι του 40% των αντιτιθεμένων. Η έκπληξη ήρθε από τις ευνοϊκές γνώμες σε Ισπανία (56%), σε Γαλλία (55%) , σε **Ελλάδα (51%)** και στο Λουξεμβούργο (51%) , αλλά επίσης από τις επιφυλάξεις σε Γερμανία (41% υπέρ και 44% κατά) ,σε Ιταλία (37% έναντι 39%) και στις Κάτω Χώρες (35% έναντι 30%). Le Monde, 6 Ιανουαρίου 2001.

## 2.5.2 'Ομοσπονδιακή φυσιογνωμία' του πρώην ευρω-συντάγματος : αίτια αποτυχίας και προτάσεις

Η υιοθέτηση ενός «ευρω-συντάγματος» (*Fleiner and Schmitt, 1996*) υπήρξε κορυφαίο πολιτικό εγχείρημα για την ΕΕ και ως εκ τούτου ήταν λογικό να αποτελέσει αντικείμενο αντιπαράθεσης στο πλαίσιο της πολιτικής διαδικασίας (*Βενιζέλος, 2003*). Δύο απόψεις επικράτησαν: η μία υποστήριζε ότι το σχέδιο συντάγματος πρέπει να πεταχτεί «στο καλάθι των αχρήστων» και η άλλη ότι το σχέδιο συντάγματος ανατρέπει βασικές διαθεσμικές και διακρατικές ισορροπίες στην ΕΕ και προωθεί ακραίες μορφές διακυβερνητικής οργάνωσης στο θεσμικό σύστημά της.

Από μια άποψη, η 'συνταγματοποίηση' της ΕΕ (*Σωτηρέλης, 2003, σελ.175 επ.*) παρουσιάζει πλεονεκτήματα και δυνατότητες για την μετάβαση σε ένα περισσότερο δημοκρατικό -ομοσπονδιακό- πολιτικό σύστημα που θα προσομοιάζει με το σχήμα κράτους. Ακόμη υποστηρίζεται ότι η υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού συντάγματος θα κατευθύνει την ΕΕ προς την πραγμάτωση της πολιτικής ένωσης (*Ιωακείμης, 2004, σελ.38*). Από την άλλη πλευρά, η μη αποδοχή του 'ευρω-συντάγματος' από όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ για πολλούς σήμαινε την αποτυχία της ΕΕ για πολιτική ένωση. Ίσως η πραγματικότητα να βρίσκεται κάπου ανάμεσα στις δύο απόψεις. Πάντως, ακόμη και για τους πεπεισμένους ευρωπαίους και οπαδούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως ο Paul Margette<sup>10</sup>, υποστηρίζει την εγκατάλειψη, προς το παρόν, των συνταγματικών φιλοδοξιών και την επιστροφή στην δοκιμασμένη μέθοδο του «step by step», των μικρών βημάτων. «Η μόνη ρεαλιστική οδός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», γράφει, «είναι εκείνη των μερικών τομεακών διευθετήσεων, οι οποίες επέρχονται μετά από λεπτές διπλωματικές συνεννοήσεις και υπηρετούν τελικά την λειτουργική συνένωση των ευρωπαϊκών χωρών» (*Μανιτάκης, 2007, σελ.2-3, www.ekem.gr*).

Παρά τις αντιτιθέμενες απόψεις που επικρατούσαν και συνεχίζουν να επικρατούν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η ΕΕ, αν και χωρίς αποτέλεσμα, επιχείρησε να προωθήσει μια συνταγματική συνθήκη αποσκοπώντας στον καθορισμό των στόχων και των θεμελιωδών αρχών της. Ακόμη, επεδίωκε την κατοχύρωση της κατανομής των εξουσιών και των ευθυνών μεταξύ των εθνικών και υπερεθνικών της αρχών. Εν συντομία θα αναφερθούμε σε ορισμένα στοιχεία του σχεδίου συντάγματος που πιστοποιούσαν θα λέγαμε την ομοσπονδιακή 'διάθεση' της ΕΕ (*Fleiner and Schmitt, 1996*).

Πρώτο στοιχείο ήταν η αναγνώριση νομικής προσωπικότητας για την ΕΕ, γεγονός που θα

<sup>10</sup> Διευθυντής του Ινστιτούτου Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Ελεύθερο Πανεπιστήμιο των Βρυξελλών.

ενίσχυε το διεθνή ρόλο και την παρουσία της ως ενιαίο οιονεί κρατικό μόρφωμα. Επιπλέον, το σχέδιο συντάγματος προέβλεπε την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας ως μέσο για τη λήψη των αποφάσεων στο Συμβούλιο της ΕΕ. Ούτως ή αλλιώς όμως, από το 2009 αλλάζει οριακά ο τρόπος σχηματισμού της ειδικής πλειοψηφίας. Από το περίπλοκο σύστημα της κατανομής των ψήφων η ΕΕ θα ενστερνισθεί το σύστημα της «διπλής πλειοψηφίας» - πλειοψηφίας των κρατών και πλειοψηφίας του πληθυσμού (60%) για τη λήψη των αποφάσεων. Πρόκειται κατά βάση για δημοκρατικό αλλά και ομοσπονδιακής λογικής σύστημα. Ακόμη, προβλεπόταν η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με το σχέδιο συντάγματος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίστατο πραγματικός συνομοθέτης, σημαντική εξέλιξη στην ομοσπονδιακή προοπτική της ΕΕ, καθώς έτσι μετακινείτο αποφασιστικά η νομοθετική διαδικασία προς ένα υψηλότερο υπερεθνικό επίπεδο. Προβλεπόταν ακόμη η θέσπιση θέσης Υπουργού Εξωτερικών. Η ύπαρξη του Υπουργού Εξωτερικών δεν ενισχύει μόνο την εξωτερική παρουσία και το ρόλο της ΕΕ, αλλά εμπεδώνει και το θεσμικό σύστημα σε μια υπερεθνική ομοσπονδιακή προοπτική (*Watts, 1981*).

Επιπρόσθετα, η αναφορά στον ευρωπαϊό πολίτη ως πηγή νομιμοποίησης της ενοποιητικής διαδικασίας ενέχει ιδιαίτερη σημασία στη λογική της ομοσπονδιακής οικοδόμησης. Τέλος, η αναφορά στην εμπέδωση της αρχής της επικουρικότητας (*Follesdal, 1998, βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι*), καθώς η ίδια συνιστά αναπόσπαστο στοιχείο της ομοσπονδιακής συγκρότησης των πολιτικών συστημάτων, επιβεβαίωσε την ‘ομοσπονδιακή φυσιογνωμία’ του σχεδίου συντάγματος για την ΕΕ.

Παρά ταύτα, υποστηρίζεται ότι οι συνθήκες δεν ωρίμασαν ακόμη για την υποδοχή της συνταγματικής στιγμής της Ευρώπης. Με βάση αυτή την παραδοχή, ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα θα πρέπει να θεωρηθεί το επιστέγασμα και όχι η απαρχή της πολιτικής ενοποίησης της ΕΕ. Η συντακτική διαδικασία της Ευρώπης μόλις ξεκίνησε και έχει πολύ δρόμο ακόμη να διανύσει (*Ortega et al., 2002*). Επομένως, η απρόσμενη κατάληξη της απόρριψης του ευρωσυντάγματος ή αλλιώς, η «συνταγματοποίηση» (*Ιωακείμης, 2004, σελ.156 επ.*), νοούμενη κυρίως ως διαδικασία νομικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης, δε συνεπάγεται απαραίτητα την πολιτική ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών χωρών.

Η αποτυχία της ΕΕ έδειξε ότι η διαδικασία της πολιτικής ενοποίησης των χωρών της Ευρώπης δεν μπορεί να ξεκινήσει ούτε να συντελεστεί χωρίς τους λαούς των κρατών-μελών της, χωρίς τη συμμετοχή ή έστω τη συναίνεσή τους, τόσο κατά την οικοδόμηση της όσο κατά την λειτουργία της (*Μανιτάκης, 2007, σελ.3,6, www.ekem.gr*). Ωστόσο, η αποτυχία κατοχύρωσης ενός ευρωπαϊκού συντάγματος δεν αναιρεί τα πλεονεκτήματα που θα μπορούσε δυνάμει να επιφέρει στην περίπτωση αποδοχής του από όλα τα κράτη-μέλη (*Βενιζέλος, 2003,*

σελ.99 επ.). Για αυτό άλλωστε, και αυτό αποδεικνύουν οι πρόσφατες διαβουλεύσεις , η ΕΕ προσανατολίζεται προς μια νέα, απλούστερη Συνθήκη (light ή mini) με ταυτόχρονη απόσυρση του παραπλανητικού από νομική άποψη όρου «Σύνταγμα» (Καζάκος, 2007, σελ.3).

## 2.6 Η άλλη όψη του ‘ομοσπονδιακού νομίσματος’: προβληματισμοί και αμφιβολίες.

Η προοπτική μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης (Burgess, 1993) σίγουρα έχει να προσφέρει θετικά αποτελέσματα τόσο σε επίπεδο ευρωπαϊκό όσο και σε επίπεδο κρατών-μελών. Από την άλλη, δε λείπουν οι ‘φωνές’ που τάσσονται κατά της προοπτικής πολιτικής ένωσης και οικοδόμησης μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας (Schmidt, 1999). Αυτές οι αμφιβολίες είναι λόγου χάρη η ενδεχόμενη αποδυνάμωση του κράτους-έθνους λόγω της μεταβίβασης κύριων αρμοδιοτήτων του από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η ύπαρξη ενός υπερεθνικού κέντρου λήψης αποφάσεων με συγκεντρωτικό χαρακτήρα, η διάχυση της εξουσίας σε περισσότερα και διάσπαρτα πολιτικά κέντρα, η ενδεχόμενη κρίση των εθνικών ταυτοτήτων κ.ο.κ. Τέτοιοι προβληματισμοί προέρχονται κυρίως από τα ενιαία κράτη-μέλη που χαρακτηρίζονται από συγκεντρωτικές δομές. Διότι κράτη-μέλη όπως η Γερμανία (Παπαδοπούλου, σελ.9, [www.antigone.gr](http://www.antigone.gr)), η Ελβετία ή το Βέλγιο που ανήκουν στο ομοσπονδιακό πρότυπο, αντιμετωπίζουν την προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας με μεγαλύτερη ευελιξία, θα λέγαμε ότι διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην προώθησή της.

Επομένως, προκύπτουν τα εξής αλληλένδετα ερωτήματα:

- ✓ Μπορεί να δημιουργηθεί μια ομοσπονδιακή ένωση από κράτη-έθνη που ήδη έχουν διαμορφώσει συγκεκριμένο πολιτικό, κοινωνικό, πολιτισμικό υπόβαθρο και συνιστούν πλέον αυτοτελείς οντότητες της διεθνούς κοινωνίας; (Τσάτσου, 2000)
- ✓ Η ιστορία τι μας διδάσκει από τις μέχρι στιγμής ομοσπονδιακές ενώσεις (βλέπε ΗΠΑ, Γερμανία κ.ο.κ) , οι οποίες αποτελούν ενώσεις λαών με κοινά πολιτικά, κοινωνικά και ιστορικά χαρακτηριστικά;

Σύμφωνα με το πρώτο ερώτημα, οι σκεπτικιστές της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας θεωρούν ότι οι διαφορετικές ιστορικές, πολιτικές, πολιτιστικές παραδόσεις κάθε κράτους-μέλους είναι οι προσδιοριστικοί παράγοντες ενός ανομοιογενούς και δαιδαλώδους συστήματος που συνιστά το οικοδόμημα της ΕΕ. Αυτό το σύστημα χαρακτηρίζει τα ξεχωριστά κράτη-έθνη, που στη συνέχεια συγκροτούν το ανομοιογενές ευρωπαϊκό οικοδόμημα, κύριο εμπόδιο για την υπέρβαση των εθνικών κρατών και τη δημιουργία μιας ομοσπονδίας κρατών (Κωστόπουλος, 2000, σελ.13).

Σχετικά με το δεύτερο ερώτημα, η πολιτική ιστορία μάς διδάσκει ότι η ανθρωπότητα γνώρισε επιτυχή παραδείγματα ομοσπονδιακών κρατών, σε εκείνες τις περιπτώσεις όμως όπου τα κράτη αποτελούνταν από ένα αμιγές κράτος – βλέπε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Αυστρία, Η.Π.Α (*Bolick, 1994, σελ. 9*) κ.τ.λ. Επομένως, η προοπτική, για παράδειγμα, υιοθέτησης του αμερικανικού προτύπου στους κόλπους της ΕΕ, για πολλούς θεωρείται ανιστόρητη και ανέφικτη (*Beloff, 1950, σελ.89 επ.*)<sup>11</sup>. Μεταξύ των άλλων, διότι το ομοσπονδιακό κράτος των ΗΠΑ ανέλαβε και επιτέλεσε εκεί την αποστολή εθνικού κράτους και οργανώθηκε με βάση την «πολιτική ομοιογένεια» «ενός» λαού (*MacFarquhar, 1978, σελ.17-24*). Το ομοσπονδιακό κράτος είναι εξάλλου φορέας αποκλειστικός της εξωτερικής κυριαρχίας αλλά και με ακαταμάχητη τη δύναμη της κρατικής επιβολής, διαθέτει δικούς του μηχανισμούς κρατικής καταστολής και στρατό.

Άλλωστε, η προοπτική οικοδόμησης μιας τέτοιας μορφής κρατικής εξουσίας στην Ευρώπη δεν είναι απλώς πολιτικά ανέφικτη και μη ρεαλιστική, είναι και ανιστόρητη, διότι σε μια εποχή μετα-εθνική που ούτως ή άλλως τα εθνικά κράτη είναι αναγκασμένα να διαχειριστούν τον ‘κρατικό μαρασμό’ τους, η ‘κρατική ομοσπονδίωση’ προκαλεί το εθνικό παρελθόν των ευρωπαϊκών κρατών και κυρίως την προσήλωση των λαών και των πολιτών τους στις εθνικές και πολιτικές τους ταυτότητες, τις οποίες δικαιολογημένα δεν επιθυμούν να απαρνηθούν. Το ιστορικό προηγούμενο των ομοσπονδιακών κρατών δεν επαναλαμβάνεται ούτε μπορεί να γίνει αντικείμενο απομίμησης για την Ευρώπη που είναι η κοιτίδα των εθνικών κρατών, των εθνικών πολέμων και των εθνικών ταυτοτήτων και τέλος των εθνικών δημοκρατιών (*Μανιτάκης, 2007, σελ.8-10, www.ekem.gr*).

Επακόλουθα, ο προβληματισμός που επικρατεί στους κόλπους των κρατών-μελών της ΕΕ εν όψει μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, είναι η πιθανή ‘κρίση’ των εθνικών τους ταυτοτήτων. Τα εθνικά κράτη παρατηρούν διστακτικά την τάση της ΕΕ προς την πολιτική της ένωση και κατ’ επέκταση την προοπτική να αποτελέσει ένα ‘ευρωπαϊκό κράτος’. Διότι για να επιτευχθεί ένας τέτοιος στόχος- η Οικονομική και Νομισματική Ένωση το έχει αφήσει ήδη να διαφανεί - θα πρέπει τα κράτη της ΕΕ να υπακούσουν σε προκαθορισμένες πολιτικές κατευθύνσεις προκειμένου για τη σύγκλισή τους σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο (*Wright, 1996*) . Εδώ προκύπτει το εξής ερώτημα: μήπως η σύγκλιση που επιδιώκεται σε επίπεδο κρατών-μελών οδηγήσει σταδιακά στην ομογενοποίηση των εθνικών στοιχείων τους ταυτοτήτων;

Ωστόσο, μια τέτοια ανησυχία δε θα έπρεπε να πάρει υπερβολικές διαστάσεις καθώς

---

<sup>11</sup> Όπως παρατηρεί ο Μ. Beloff: «...αυτοί οι οποίοι πιστεύουν στην προώθηση της ευρωπαϊκής ενότητας, θα πρέπει να ψάξουν αλλού, και όχι στον αμερικάνικο ομοσπονδισμό».



άλλωστε θεμελιώδης αρχή του ομοσπονδισμού είναι η 'ενότητα μέσα στην πολυμορφία' (*Duchacek, 1970*). Παράλληλα, η ΕΕ πρεσβεύει την αρχή αυτή καθώς προάγει τη συλλογική διαχείριση μικρού μόνο τμήματος της εθνικής κυριαρχίας σε υπερεθνικό επίπεδο, εκεί όπου τα κράτη-μέλη δεν έχουν πια την ικανότητα να ασκήσουν μεμονωμένα (*Duchacek, 1979*). Κάτι τέτοιο, όχι μόνο δεν επισκιάζει τις εθνικές τους ταυτότητες, αντιθέτως προάγει την περιφερειακή τους δυναμική (*Sidjanski, 1999, σελ.295 επ.*). Οι περιφέρειες μέσα από την ενίσχυση του ρόλου τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα συνιστούν πυρήνες που διατηρούν αναλλοίωτη την εθνική φυσιογνωμία του κάθε κράτους. Άλλωστε ο ομοσπονδισμός, όπως θα αναλύσουμε στη συνέχεια, συνιστά έναν από τα κατ'έξοχην συστήματα που ενισχύουν τόσο το ρόλο των περιφερειών όσο και τους θεσμούς της αυτοδιοίκησης.

Κατά συνέπεια, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η αναζήτηση μιας πρωτότυπης και άγνωστης μέχρι τώρα «ομοσπονδίωσης» που θα βασίζεται στις ιδιομορφίες της Ευρώπης και στην εμπειρία της ΕΕ (*Wright, 1996*), δεν είναι μια οδός εκ των προτέρων καταδικασμένη, αντίθετα αποτελεί ένα εξαιρετικά γόνιμο πεδίο συζήτησης και αναζήτησης λύσης (*Μανιτάκης, 2007, σελ.10, www.ekem.gr*).

## **ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ:**

### **«ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΔΥΟ ΑΛΛΗΛΕΝΔΕΤΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΕ»**

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> :**

### **ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ Ή ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ;**

#### **3.1 Ιστορική αναδρομή της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης**

Η απαρχή του θεσμού της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης στη Δυτική Ευρώπη, εντοπίζεται για κάποιους στο τέλος του Μεσαίωνα που σηματοδότησε την εποχή της ανάδειξης των αστικών κέντρων και για άλλους στα μέσα του 18<sup>ου</sup> αιώνα στο θεσμό των ‘τοπικών θεσμών’ , στο ιδιαίτερο δηλαδή καθεστώς προνομίων που απολάμβαναν οι πόλεις, το οποίο είχε διαμορφωθεί μέσα από μια μακράιωνη ιστορική διαδικασία εκχώρησης εξουσιών αυτοκυβέρνησης σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες.

Αποφασιστικό βήμα στην πολιτική κατοχύρωση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης συντελέστηκε με τη Γαλλική Επανάσταση, κατά την οποία για πρώτη φορά ένα θεσμικό όργανο, η Γαλλική Εθνοσυνέλευση, αναγνώρισε την ύπαρξη Δημοτικής Εξουσίας (prouvoir municipal).

Οι μεγαλύτερες θεσμικές καινοτομίες παρατηρούνται στη Γερμανία και το Βέλγιο λόγω κυρίως της μακρόχρονης παράδοσης πολιτικού κατακερματισμού που χαρακτηρίζει τα δύο κράτη. Έτσι, κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα άρχισαν να παρακινούνται όλες οι χώρες της Δυτικής Ευρώπης στο να υιοθετήσουν με μικρές ή μεγάλες αποκλίσεις αντίστοιχους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Στεργίου, 2007, σελ. 10-11)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> «Οι αποκλίσεις αυτές είναι απόρροια τόσο των ιδιαίτερων πολιτικοκοινωνικών παραδόσεων κάθε κράτους, όσο και της ιδιαίτερης υπόστασης κάθε πολιτικού συστήματος. Όσο πιο δημοκρατικό είναι ένα πολίτευμα, τόσο πιο ανοιχτό είναι στην κατάτμηση της αποκέντρωσης της κεντρικής εξουσίας. Μη δημοκρατικά καθεστάτα υπήρξαν μονίμως αρνητικά ή επιφυλακτικά απέναντι στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, ο χαρακτήρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαμορφώνεται και σύμφωνα με το αν ένα πολιτικό σύστημα είναι ομοσπονδιακό ή όχι».

### 3.2 Η διαλεκτική σχέση περιφερειακής αυτοδιοίκησης και ομοσπονδισμού

Οι σύγχρονες τάσεις στην ΕΕ, αφήνουν να διαφανεί μια ροπή προς την ενίσχυση του ρόλου των περιφερειών και των θεσμών αυτοδιοίκησης (*Χλέπας, 1993*), ως μηχανισμοί αποκέντρωσης της εξουσίας και άμβλυνσης των συγκεντρωτικών δομών των εθνικών κρατών (*Hooghe and Marks, 1996*). Οι περιφέρειες και ο θεσμός της αυτοδιοίκησης, ως δομές οργάνωσης ενός κράτους, συνιστούν τα βασικά εργαλεία για την πραγμάτωση της αρχής της δημοκρατίας όπως και της αρχής της εγγύτητας διαμέσου της δυνατότητας για ενεργό και άμεση συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων (*Smyrl, 1997*). Η ολοένα και αυξανόμενη μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση προάγει το θεσμικό ρόλο αυτών των δομών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Παράλληλα, αν ανατρέξουμε στη φιλοσοφική βάση του ομοσπονδισμού η οποία προάγει το αίτημα για περισσότερη δημοκρατία (*Elazar, 1979, σελ.47 επ.*) διαμέσου της συμμετοχής των πολιτών, αλλά και στα θεμελιώδη στοιχεία του ομοσπονδιακού προτύπου όπου πραγματώνουν την πολιτική ελευθερία μέσω της συμμετοχής και την αποκέντρωση της εξουσίας σε σχέση με το κέντρο (*Παπαδοπούλου, σελ.26, www.antigone.gr*), οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η περιφερειακή αυτοδιοίκηση<sup>13</sup> συνιστά βασικό εργαλείο για την οικοδόμηση μιας ομοσπονδιακής δομής οργάνωσης (*Oliver, 2002*).

Αρχίζει να γίνεται κατανοητό ότι τόσο η αυτοδιοίκηση όσο και ο ομοσπονδισμός ως δομές οργάνωσης κουβαλούν κοινά χαρακτηριστικά στο θεσμικό τους οικοδόμημα (*Ortega et al., 2002*). Βάσει αυτού, η προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας για την πραγμάτωσή της προϋποθέτει ενισχυμένους περιφερειακούς και αυτοδιοικητικούς μηχανισμούς. Και αυτό καθίσταται λογικό, αν ανατρέξουμε στο θεσμικό πλαίσιο ενός ομοσπονδιακού κράτους, το οποίο βασίζεται στην κατάτμηση και αποκέντρωση της εξουσίας σε σχέση με το κέντρο, στοιχείο που παράλληλα συνιστά θεμέλιο λίθο για τη συγκρότηση οποιουδήποτε συστήματος περιφερειακής αυτοδιοίκησης (*Oliver, 2002*). Ακολούθως, θα λέγαμε ότι ο ομοσπονδισμός ως δομή οργάνωσης ενός κράτους κατανέμει την κυριαρχία και η αυτοδιοίκηση τη διαχειρίζεται (*Παπαδοπούλου, σελ.12, www.antigone.gr*). Κατά κάποιο τρόπο οι δύο μορφές οργάνωσης αλληλοσυνδέονται. Κατά συνέπεια, οι περιφέρειες και οι λοιποί θεσμοί αυτοδιοίκησης συνιστούν τη βάση πάνω στην οποία είναι δυνατό να θεμελιωθεί το όραμα

---

<sup>13</sup> Καθώς ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και η περιφερειακή διοίκηση παρουσιάζουν διαφορές από κράτος-μέλος σε κράτος-μέλος στην ΕΕ, η χρήση της έννοιας 'περιφερειακή αυτοδιοίκηση' στην παρούσα εργασία περιλαμβάνει τόσο την τοπική αυτοδιοίκηση όσο και τις περιφέρειες ως κρατικές δομές οργάνωσης.

μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Ιδίως οι περιφέρειες συνιστούν τους στυλοβάτες σε μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία σχηματίζοντας ένα νέο επίπεδο μεταξύ κοινοτήτων, κρατών-μελών και ΕΕ (*Kellas, 1991*).

Συνεπώς διαφαίνεται για το άμεσο μέλλον μια πιθανότητα υποχώρησης της σημασίας των κρατών, υπό την έννοια αποδυνάμωσης των συγκεντρωτικών δομών εξουσίας, και η ανάπτυξη μιας άλλης ενότητας, της περιφέρειας, που θα λειτουργεί παράλληλα με θεσμούς που προάγουν την ελευθερία και τη δημοκρατία όπως η τοπική ή περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Η γενικότερη τάση που διαφαίνεται πάντως δεν είναι η ενίσχυση της κεντρικής εθνικής εξουσίας αλλά η προώθηση περιφερειακών μορφών οργάνωσης (*Bache, 1998*). Έτσι, στο εσωτερικό της ΕΕ γεννάται μια ‘Ευρώπη των Περιφερειών’<sup>14</sup> η οποία σχηματίζεται σταδιακά μέσω δύο παράλληλων στόχων: την ενίσχυση των περιφερειακών δυνατοτήτων στο εσωτερικό της ΕΕ και των κρατών-μελών της και από την άλλη μεριά, την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Τόσο η διαδικασία περιφερειοποίησης (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ*) όσο και η διαδικασία ομοσπονδίωσης συνιστούν τάσεις οι οποίες αναπτύσσονται σταδιακά στο εσωτερικό της ΕΕ και των κρατών-μελών της (*Sidjanski, 1999, σελ.319*).

### 3.3. Προς μια «Ευρώπη των Περιφερειών» – πρόσφατες τάσεις στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα

Την ιδέα της «Ευρώπης των Περιφερειών» (*Κωστόπουλος, 1995*) εισήγαγε αρχικά ο Dennis de Rougemont στη δεκαετία του '60. Ο ίδιος θεωρούσε ότι η περιφέρεια συνιστά μια ζωντανή πραγματικότητα, ένα νέο χώρο δραστηριοτήτων και συμμετοχής που ανοίγεται στο εσωτερικό των κρατών και εντάσσεται στην ευρωπαϊκή πολυπλοκότητα (*Sidjanski, 1999, σελ.356*). Εξετάζοντας παράλληλα το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, εντοπίζεται μια τάση περιφερειοποίησής της ανάλογα σαφώς με τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές ανάγκες του κάθε κράτους. Απ' ό,τι φαίνεται, οι περιφέρειες πρόκειται να αποτελέσουν δομή-κλειδί για το μέλλον της Ευρώπης (*Jones and Keating, 1995*).

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η περιφερειακή διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση παρόλο που έχουν ορισμένες κοινές αρχές και αξίες- για παράδειγμα την αρχή της δημοκρατίας, της εγγύτητας αλλά και την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από κεντρικά σε αποκεντρωμένα διοικητικά επίπεδα - ωστόσο συνιστούν διακριτές δομές οργάνωσης.

---

<sup>14</sup> Βλ. Συνθήκη του Μάαστριχτ (07.02.1992), σύμφωνα με την οποία μια ολόκληρη σειρά κοινοτικών πολιτικών προσανατολίζεται στη βελτίωση της περιφερειακής ισορροπίας και στην ανάπτυξη των φτωχότερων περιφερειών

Ανεξάρτητα λοιπόν από την ιδιαίτερη μορφή που λαμβάνουν από κράτος σε κράτος<sup>15</sup>, οι δομές αυτές διακρίνονται ως εξής: Οι περιφέρειες συνιστούν τοπικούς οργανισμούς οι οποίοι κατέχουν μια οργανική θέση αμέσως κάτω από το κεντρικό κράτος και αποτελούν την πολιτική εκπροσώπηση των συμφερόντων της περιοχής που ασκείται από μια εκλεγμένη τοπική συνέλευση. Από την άλλη πλευρά, και σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία<sup>16</sup>, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ορίζονται ως «οι διοικητικοί φορείς οι οποίοι σύμφωνα με τη νομοθεσία κάθε κράτους- μέλους, έχουν όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν με δική τους ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα σε πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης» *(Παπαγιάννης, 2005, σελ.53 επ.)*.

Ειδικότερα, η εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο ρόλος των περιφερειών σε κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ, εξαρτάται τόσο από την ιδιαιτερότητα του πολιτικού του συστήματος (βαθμός συγκέντρωσης της εξουσίας) όσο και από την ομοσπονδιακή ή μη δομή οργάνωσής του *(Παπαδοπούλου, σελ.3 επ., www.antigone.gr)*. Συνεπώς, όσο πιο δημοκρατικό είναι ένα πολίτευμα, τόσο πιο ανοιχτό είναι στην κατάτμηση και αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας. Επιπρόσθετα, σε ένα ομοσπονδιακό κράτος, θεμελιώδες χαρακτηριστικό του είναι αποκέντρωση της εξουσίας σε σχέση με το κέντρο. Συνεπώς όσο πιο δημοκρατικό ή ομοσπονδιακό είναι ένα κράτος, τόσο ευχερέστερα αναπτύσσει αποκεντρωτικές δομές, όπως αυτές της τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Με βάση αυτούς τους παράγοντες θα μπορούσε να γίνει μια ομαδοποίηση των κρατών-μελών, με γνώμονα τις διαφορετικές μορφές αυτοδιοίκησης *(Παπαγιάννης, 2005, σελ.55)*<sup>17</sup> που έχουν αναπτύξει:

- ❖ Ομάδα του γαλλικού προτύπου. Περιλαμβάνει κράτη με παραδοσιακά συγκεντρωτικές δομές όπως η Γαλλία και η Ελλάδα και ο λόγος ύπαρξης τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κυρίως πολιτικός και λιγότερο λειτουργικός.
- ❖ Ομάδα του σκανδιναβικού προτύπου. Η έμφαση εδώ δίδεται στην αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού που έχει υψηλό βαθμό αυτοτέλειας ενώ ο ρόλος του είναι σαφώς υποδεέστερος, δηλαδή ασχολείται με θέματα ‘χαμηλής πολιτικής’. Περιλαμβάνονται

---

<sup>15</sup>Στα 25 κράτη-μέλη, ο θεσμός της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης σημειώνει σημαντικές διαφοροποιήσεις, τόσο ως προς το βαθμό αυτοδιοίκησης, όσο και ως προς τις αρμοδιότητες, τη χρηματοδότηση κτλ. Ωστόσο το κοινό χαρακτηριστικό των αυτοδιοικήτων συστημάτων στα κράτη-μέλη της ΕΕ είναι πως το σχήμα κράτος- περιφέρεια- τοπική αυτοδιοίκηση είναι περίπου γνωστό σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής ΕΕ.

<sup>16</sup> Κοινοτική Οδηγία, υπ’ αριθμόν 94/80/ΕΚ, άρθρο 2- ΕΕ 1994, L 368/38.

<sup>17</sup> Αν κανείς ανατρέξει στα 25 κράτη-μέλη θα διαπιστώσει ότι ο βαθμός αυτονομίας τον οποίο απολαμβάνουν οι ΟΤΑ στα κράτη-μέλη της ΕΕ, ο τρόπος της δημοκρατικής νομιμοποίησης με τη διενέργεια άμεσων εκλογών, το εύρος των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, οι προβλεπόμενοι βαθμοί αυτοδιοίκησης διαφέρουν σημαντικά από κράτος-μέλος σε κράτος μέλος της.

κράτη όπως η Ισπανία, Δανία, Ιταλία.

- ❖ Ομάδα χωρών με ομοσπονδιακή συγκρότηση όπως η Γερμανία, Αυστρία, το Βέλγιο (*Στεργίου, 2007, σελ.10-11 & Αποστολόπουλος et al., 2006, σελ.26-27*).

Αυτό που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια είναι η τάση πολλών κρατών-μελών με συγκεντρωτικές δομές να μεταβαίνουν από το γαλλικό στο σκανδιναβικό πρότυπο<sup>18</sup>, το οποίο συνεπάγεται την υιοθέτηση ή ενίσχυση των ήδη υπάρχουσών αυτοδιοικητικών θεσμών, με σκοπό την περαιτέρω αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και την ισόρροπη κατάτμηση της εξουσίας (*Jeffery, 1997*). Παραδείγματα τέτοιων κρατών είναι η Γαλλία<sup>19</sup>, η Ιταλία (*Παπαδοπούλου, σελ.13,16 επ., [www.antigone.gr](http://www.antigone.gr)*), η Πορτογαλία κ.ά. Με άλλα λόγια, παρατηρείται μια τάση ομοσπονδίωσης από κράτη-μέλη που κατά βάση χαρακτηρίζονται από συγκεντρωτική δομή. Τούτο προκύπτει από τη μελέτη ορισμένων χαρακτηριστικών συνταγματικών αναθεωρήσεων σε κράτη-μέλη της ΕΕ. Οι πιο πρόσφατες αναθεωρήσεις εθνικών συνταγμάτων καταδεικνύουν την τάση ενίσχυσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικά αυτών των αναθεωρήσεων είναι: καταρχάς η αποκέντρωση, δηλαδή η μετάθεση της αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους σε διορισμένες τοπικές αρχές. Εν συνεχεία η αυτοδιοίκηση, η οποία προϋποθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών αρχών μέσω εκλογών, και τέλος η ομοσπονδιακή συγκρότηση όπου η πολιτική εξουσία που ασκεί κάθε δημόσια αρχή, όχι μόνο απολαμβάνει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση αλλά και συνταγματική κατοχύρωση (*Comes, 2003, σελ.103 επ.*).

Μέσα από αυτήν την κίνηση των εθνικών συνταγμάτων προς την κατεύθυνση της παράλληλης διάχυσης των αρμοδιοτήτων προς «τα πάνω» και προς «τα κάτω», δημιουργείται μια πολυεπίπεδη επικράτεια άσκησης δημόσιας εξουσίας η οποία μέλλει σύντομα να οδηγήσει και προς την ανάδυση ενός πολυεπίπεδου συνταγματισμού.

Από τις μέχρι στιγμής αναφερθείσες σύγχρονες τάσεις, διαφαίνεται η επιθυμία ενίσχυσης της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο σε κλασσικά ενιαία κράτη (Γαλλία, Ελλάδα) όσο και σε κράτη που μέχρι τώρα ανέπτυσαν κεντρομόλες δυνάμεις (Βρετανία), τα οποία έρχονται να προστεθούν στον κατάλογο των παραδοσιακά ομοσπονδιακών κρατών (Γερμανία) ή ιδιότυπες σπονδυλωτών κρατών (Ισπανία) (*Παπαδοπούλου, σελ.24, [www.antigone.gr](http://www.antigone.gr)*).

---

<sup>18</sup> Δημιουργείται μια ενδιάμεση κατηγορία (provincial states) μεταξύ των ενιαίων και ομοσπονδιακών κρατών. Τα κράτη αυτά χαρακτηρίζονται από την αναγνώριση πολιτικής αυτονομίας των τοπικών οντοτήτων αλλά με τα νομικά χαρακτηριστικά ενός ενιαίου κράτους.

<sup>19</sup> Μέχρι την εισαγωγή των περιφερειών (régions) το 1982, υπήρχαν δύο τύποι διοικητικών μονάδων, οι δήμοι ή κοινότητες (communes) και τα διαμερίσματα (départements). Με τη μεταρρύθμιση του 1982 μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από τους διορισμένους Νομάρχες σε εκλεγμένα όργανα των διαμερισμάτων και δήμων. Η περιφέρεια αναγνωρίστηκε ως αυτόνομη σφαίρα δημόσιας εξουσίας και προβλέφθηκε άμεση εκλογή του Περιφερειακού Συμβουλίου.

### 3.4 Διάχυση των αρμοδιοτήτων στην ΕΕ : ‘κατ’ εικόνα’ ενός ομοσπονδιακού κράτους

Όπως αναπτύχθηκε παραπάνω, στους κόλπους της ΕΕ διαφαίνεται μια παράλληλη κινητικότητα σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο (*Nikolaidis and Howse, 2001*). Σε εθνικό επίπεδο, παρατηρείται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς περιφερειακές και τοπικές αρχές. Παράλληλα παρατηρείται διάχυση αρμοδιοτήτων από τα εθνικά όργανα προς ένα υπερεθνικό όργανο, την ΕΕ. Αυτή η αντίφαση συνιστά δύο όψεις του ίδιου νομίσματος και στην ουσία αντικατοπτρίζει τη σταδιακή εξέλιξη στη δομή της ΕΕ (*Ortega et al., 2002*). Με άλλα λόγια, μέσω της ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης επιτυγχάνεται ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων προς υπο-κρατικές ενότητες ενώ παράλληλα συντελείται η διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς μια υπερεθνική ενότητα, δηλαδή την ΕΕ. Η παράλληλη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τα ‘πάνω’ και προς τα ‘κάτω’ προσομοιάζει με τη λειτουργία και την οργάνωση ενός ομοσπονδιακού κράτους (*Ράικος, 2000, σελ.177 επ.*). Στην προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, αν θελήσουμε σχηματικά να το αποτυπώσουμε, σαν ομοσπονδιακό κράτος νοείται η ίδια η ΕΕ και σαν ομόσπονδα κρατίδια τα κράτη-μέλη της.

Οι δύο αυτές αντίρροπες δυνάμεις έχουν μια κοινή κατεύθυνση: την αμφισβήτηση της απόλυτης και απεριόριστης κρατικής κυριαρχίας (*Παπαδοπούλου, σελ.26, www.antigone.gr*). Προκειμένου όμως να λειτουργήσει αποτελεσματικά η δυναμική της παράλληλης κατανομής εξουσιών ‘προς τα κάτω’ και ‘προς τα πάνω’, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ενισχυμένων περιφερειών και θεσμών αυτοδιοίκησης. Αυτό είναι που εξηγεί και τις πρόσφατες δράσεις της ΕΕ προς μια ‘Ευρώπη των Περιφερειών’ (*Jeffery, 1997*).

Οι τάσεις ενίσχυσης της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης εντάσσονται σε μια αντίληψη περί ομοσπονδισμού στις σχέσεις μεταξύ κράτους, περιφερειών και ΕΕ (*Loughlin, 2001*), συνάδουν με τη θεμελιώδη συνταγματική αρχή της ΕΕ, την αρχή της επικουρικότητας, που επιτάσσει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατό εγγύτερα στον πολίτη και συντείνουν προς τη σταδιακή δημιουργία ενός πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης (*Παπαδοπούλου, 2000, σελ.26*). Κατ’ επέκταση η ίδια αρχή θα αποτελεί τη βάση σε μια μελλοντική ευρωπαϊκή ομοσπονδία η οποία ακολούθως θα πρέπει να επιφορτιστεί παρά μόνο με καθήκοντα που ξεπερνούν τις δυνατότητες καθενός κράτους-μέλους. Η αρχή της επικουρικότητας οδηγεί στην απαλλαγή του κράτους από την υπερφόρτωση καθηκόντων υπέρ της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας αλλά και προς όφελος των περιφερειών και των κοινοτήτων. Οδηγεί στην

αναζήτηση εκείνου του επιπέδου στο οποίο ασκείται η λειτουργία αποτελεσματικότερα λόγω των διαθέσιμων πόρων και ικανοτήτων. Συνεπώς, μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία οικοδομείται σταδιακά ‘εκ των κάτω προς τα άνω’ διαμέσου μεταφοράς καθηκόντων από τα κράτη-μέλη προς την ΕΕ, και ‘εκ των άνω προς τα κάτω’, από τα κοινοτικά όργανα προς τα κράτη-μέλη, τις περιφέρειες και τις κοινότητες (*Sidjanski, 1999, σελ.302 & 2002,σελ.26*).

Όσο εμβαθύνουμε στις δράσεις της ΕΕ, τόσο περισσότερο ωριμάζει η ιδέα ότι η περιφερειακή αυτοδιοίκηση και ο ομοσπονδισμός στηρίζονται σε κοινές αρχές και αξίες, όπως είναι η άμβλυνση της απόλυτης κυριαρχίας της κρατικής εξουσίας, η διάχυση των αρμοδιοτήτων από τα ανώτερα προς τα κατώτερα ιεραρχικά διοικητικά επίπεδα, η ενίσχυση της αρχής της δημοκρατίας μέσα από την αμεσότερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων κ.ο.κ.

Η ενίσχυση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών (**βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ**) σε συνδυασμό με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τείνουν να μεταμορφώνουν σταδιακά το πολιτικό σύστημα της ΕΕ. Ο πολιτικός διάλογος αρχίζει να γίνεται φορέας των ιδεών καταμερισμού της κρατικής κυριαρχίας, της από κοινού άσκησης των εξεχόντων εξουσιών (*Γιαννής, 2002*) και του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων στους κόλπους της ΕΕ. Όλες αυτές οι έννοιες αποτελούν μέρος των θεμελιωδών εννοιών της ομοσπονδίωσης (*Rogers, 1935, σελ. 337 επ.*). Ωστόσο, κάθε τέτοια εξέλιξη πρέπει να εξετάζεται κριτικά κάτω από το πρίσμα της έννοιας του ομοσπονδισμού που ασχολείται ταυτόχρονα με τη διάχυση της πολιτικής εξουσίας στο όνομα της ελευθερίας αλλά και με τη συγκέντρωσή της για το συμφέρον της ενότητας και της ενεργητικής διακυβέρνησης (*Παπαδοπούλου, 2000, σελ.26, 32-33 & Elazar, 1987, σελ.33*).

### 3.5 Η αναβάθμιση του ρόλου της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης: άμεση και έμμεση συμμετοχή

Όπως σταδιακά γίνεται κατανοητό, ο ρόλος των υπο-κρατικών ενοτήτων – περιφέρειες, τοπική αυτοδιοίκηση - μέσα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα συνιστά σημαντικό παράγοντα εξέλιξης της ΕΕ σε πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο και παράλληλα θεμέλιο λίθο μετάβασης της Ευρώπης από μια ένωση σε μια ομοσπονδία. Το όραμα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνο μέσα από την ενδυνάμωση του ρόλου των περιφερειών και των τοπικών αρχών (*Μπέσιλα-Βήκα, 2004, σελ.87 επ.*), ως απόδειξη ενίσχυσης της δημοκρατικής αρχής που εξασφαλίζει τόσο την εγγύτητα προς τους ευρωπαίους πολίτες (**βλ.ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ**) όσο και την άμεση συμμετοχή τους στη λήψη



των αποφάσεων. Συνεπώς, η ομοσπονδίωση της Ευρώπης θα μπορέσει να αποτελέσει γεγονός παρά μόνο μέσα από την αναβάθμιση του θεσμικού ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία (Χλέπας, 1993, σελ.89 επ.). Άρα, δεν αρκεί μονάχα η θεσμική κατοχύρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης σε εθνικό επίπεδο, αλλά και η δυνατότητα εκπροσώπησής της σε κοινοτικό επίπεδο, ενδυναμώνοντας έτσι το ρόλο της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης. Για αυτό το λόγο, θεωρείται σημαντική η αναφορά στις δράσεις της ΕΕ που αφορούν στη σύσταση θεσμικών οργάνων όπως για παράδειγμα είναι η Επιτροπή των Περιφερειών (Magone, 2003).

### 3.5.1 Η πορεία της θεσμικής κατοχύρωσης της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης

Οι ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ στη δεκαετία του '50 δεν προέβλεπαν καμία συμμετοχή των διαφόρων διοικητικών υποδιαιρέσεων (κρατίδια, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι) στις κοινοτικές διεργασίες καθώς η Συνθήκη της Ρώμης δεν αναγνώριζε παρά μόνο τα κράτη ως εταίρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Μεταγενέστερα, γεννήθηκε το πρόβλημα της θεσμικής κατοχύρωσης του ρόλου των διαφόρων διοικητικών υποδιαιρέσεων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Οι πρώτες απόπειρες ξεκίνησαν με τις προσπάθειες του Συμβουλίου Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης της Ευρώπης (Σ.Τ.Π.Ε) που συστήθηκε τη δεκαετία του '60. Ακολούθησε η σύσταση του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης το οποίο αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια απευθείας έκφρασης των τοπικών αρχών, οι οποίες δε συμμετείχαν άμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ αλλά δέχονταν άμεσα τις συνέπειες από τις διάφορες κοινοτικές πολιτικές.

Κατά τη δεκαετία του '80 έλαβε χώρα η πρώτη σοβαρή προσπάθεια αναβάθμισης του ρόλου των περιφερειών, των κρατιδίων και των διαφόρων οργανωτικών σχημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης. Το πρώτο σημαντικό βήμα πραγματοποιήθηκε με το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 13 Απριλίου 1984 «[γ]ια το ρόλο των περιφερειών στην οικοδόμηση μιας δημοκρατικής Ευρώπης». Ακολουθεί ένα δεύτερο ψήφισμα στις 18 Νοεμβρίου 1988 «[γ]ια την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ και το ρόλο των περιφερειών». Συμπληρωματική πράξη του ψηφίσματος αυτού αποτέλεσε η ψήφιση του Κοινοτικού Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης<sup>20</sup> (βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ). Με το άρθρο 2 του Κοινοτικού Χάρτη,

<sup>20</sup> Άρθρο 23, παράγραφος 1 (ΕΕ αριθ. C 326, της 19.12.1988).

το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλεί τα κράτη-μέλη να θεσμοθετήσουν ή να διατηρήσουν εκεί όπου υπάρχουν περιφέρειες. Επιπλέον, «οι περιφέρειες συμμετέχουν στη διαμόρφωση της θέσης των κρατών εντός των κοινοτικών οργάνων, στο πλαίσιο πάντοτε των αρμοδιοτήτων τους και συμμετέχουν ενεργά στους συμβουλευτικούς ή άλλους οργανισμούς που δημιουργούν τα κοινοτικά όργανα».

Η σημασία της ψήφισης του Κοινοτικού Χάρτη υπήρξε μεγάλη διότι ανέδειξε τον προβληματισμό που υπέβασκε στα όργανα της ΕΕ για θεσμική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και δρομολόγησε διάφορες θεσμικές διαδικασίες στον τομέα αυτόν. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντέδρασε θετικά αναγνωρίζοντας την ανάγκη συμμετοχής των ΟΤΑ στη χάραξη και την εφαρμογή περιφερειακής πολιτικής και υιοθέτησε στις 24.6.1988 μια απόφαση με την οποία συστήθηκε μια συμβουλευτική επιτροπή, το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το όργανο αυτό αποτέλεσε τον προπομπό της Επιτροπής των Περιφερειών.

Ωστόσο, και μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή, η απαίτηση δημιουργίας ενός ισχυρότερου οργάνου εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών ήταν κάτι που απασχολούσε το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Αυτό, σε συνδυασμό με το κοινοτικό δημοκρατικό έλλειμμα που χαρακτήριζε την ΕΕ (*Anderson, 1999*) οδήγησε στην αναζήτηση ενός θεσμικού οργάνου που θα έχει τη δυνατότητα ενεργούς εμπλοκής στην πολιτική διαδικασία και αναβάθμισης του ρόλου των περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης (*Αποστολόπουλος et al., 2006, σελ.15-18*).

### 3.5.2 Άμεση συμμετοχή : η Επιτροπή των Περιφερειών

Με τη Συνθήκη για την ΕΕ αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η αναγκαιότητα της προβολής του περιφερειακού και τοπικού συμφέροντος στην πολιτική διαδικασία και στη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων (*Committee of Regions, 2000*). Η αναγκαιότητα αυτή οδήγησε στην ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών (1994) (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ*), ως επίσημο διάυλο διάχυσης των απόψεων της ευρωπαϊκής περιφέρειας στο κοινοτικό γίγνεσθαι (*Παπαγιάννης, 2005, σελ.68*).

Η Επιτροπή αυτή συνιστά ένα συμβουλευτικό όργανο αποτελούμενο από αιρετούς εκπροσώπους των αρχών της περιφερειακής ή τοπικής αυτοδιοίκησης της Ευρώπης. Η γνωμοδότηση της Επιτροπής είναι επιβεβλημένη για θέματα που αφορούν την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Η χρησιμότητα της Επιτροπής συνίσταται στο ότι εκφράζει με

θεσμικό τρόπο τα τοπικά και περιφερειακά συμφέροντα στη διαδικασία σύνταξης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Ειδικότερα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ η οποία υποστήριζε ένθερμα την αρχή της εγγύτητας σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται πιο κοντά στους πολίτες<sup>21</sup>, θεσμοθέτησε ένα όργανο εκπροσώπησης ενός ' τρίτου επιπέδου' (*Αποστολόπουλος et al., 2006, σελ.14-15*) - πέρα από το κοινοτικό και εθνικό επίπεδο – στο οποίο η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά αξιώσεις δυναμικής συμμετοχής και για πρώτη φορά αντιπρόσωποι της μπορούν επίσημα και άμεσα να εκφράσουν τις απόψεις τους και να επηρεάσουν- στο βαθμό που μπορεί να επηρεάσει ο συμβουλευτικός τους ρόλος- τις πολιτικές της ΕΕ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σημαντικό ρόλο προς την σύσταση μιας τέτοιας επιτροπής διαδραμάτισαν οι διαπραγματευτικές προτάσεις της Γερμανίας σχετικά με το ζήτημα της πολιτικής ένωσης. Οι προτάσεις της Γερμανίας τόνιζαν τη σημασία της αντιπροσώπευσης των περιφερειών ως βασικής συνισταμένης στην οικοδόμηση της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας με βάση την αρχή της επικουρικότητας (*Anderson, 1999*). Αν και η Επιτροπή των Περιφερειών βρίσκεται μακριά ακόμα από μια πραγματικά ενεργή συμμετοχή της στη νομοθετική διαδικασία και ο ρόλος της περιορίζεται στη διατύπωση μη δεσμευτικών γνωμοδοτήσεων, η θεσμοθέτηση ενός οργάνου εκπροσώπησης των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών-μελών δημιουργεί μια ικανοποιητική πρόσβαση στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα (*Αποστολόπουλος et al., 2006, σελ.34 επ.*).

Πάντως, η θεσμική κατοχύρωση ενός αντιπροσωπευτικού οργάνου της ευρωπαϊκής περιφερειακής αυτοδιοίκησης αναδεικνύει το σημαντικό ρόλο των περιφερειών στην προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Οι περιφέρειες αντανάκλονται την πολιτισμική, οικονομική και γεωγραφική διαφοροποίηση, συμβάλλουν στη διαμόρφωση ενός προτύπου ομοσπονδιακής ένωσης, στους κόλπους της οποίας είναι δυνατό να επικυρωθεί η ταυτότητα εθνών και περιφερειών (*Hoskyns and Newman, 2001*). Ακόμη, ως χώροι αστικής συμμετοχής επιτρέπουν να μειωθεί η απόσταση που χωρίζει τους πολίτες από τους θεσμούς της ΕΕ (αρχή της εγγύτητας) (*Sidjanski, 1999, σελ.362*).

---

<sup>21</sup> Βλ. Συνθήκη ΕΕ, άρθρο 1 (πρώην άρθρο Α), εδάφιο 2.

### 3.5.3 Έμμεση συμμετοχή της τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Πέρα από τη συμμετοχή της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην παραγωγή του κοινοτικού δικαίου και στη λήψη αποφάσεων διαμέσου της Επιτροπής των Περιφερειών, τα κράτη-μέλη επεδίωξαν και την έμμεση συμμετοχή τους μέσα από το σχηματισμό ανεπίσημων επιτροπών. Ειδικότερα, μια μορφή έμμεσης συμμετοχής ανιχνεύεται στον κυκεώνα των επιτροπών που δημιουργούν τα κράτη-μέλη και που ονομάζονται συνήθως *ομάδες εργασίας* οι οποίες αποτελούνται από εκπροσώπους των κρατών-μελών και εθνικούς εμπειρογνώμονες που επιλέγονται από τις ίδιες τις χώρες. Το ενδιαφέρον όμως είναι η αποστολή αντιπροσώπων που προέρχονται από τις περιφέρειες και τους ΟΤΑ όταν συζητούνται θέματα που ενδιαφέρουν την αυτοδιοίκηση, γεγονός που συμβάλλει στη ορθή προπαρασκευή των προς έκδοση κοινοτικών πράξεων. Η άντληση στατιστικών στοιχείων το έτος 1996, καταδεικνύει τον ενισχυμένο ρόλο αυτών των ομάδων εργασίας καθώς έλαβαν χώρα σε κοινοτικό επίπεδο 2.500 συναντήσεις έναντι 117 συναντήσεων της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων και 125 συνεδριάσεων του Συμβουλίου των Υπουργών. Ως εναλλακτική μορφή συμμετοχής θα μπορούσε να αναφερθεί η προσπάθεια εκπροσώπησης του περιφερειακού-τοπικού συμφέροντος με τη δημιουργία γραφείων εκπροσώπησης, «ένα είδος προξενείου» (*Τσιόρτα, 2004, σελ.6*) στις Βρυξέλλες, με κύρια αποστολή την ενημέρωση για τα κοινοτικά τεκταινόμενα αλλά και την άσκηση πίεσης στην επιτροπή υπέρ του συγκεκριμένου συμφέροντος.

Πρωτοποριακό αναδείχθηκε το γερμανικό κρατίδιο (Land) Σάρλαντ το οποίο δημιούργησε το πρώτο γραφείο το 1985 και του οποίου το παράδειγμα ακολούθησαν μια σειρά περιφερειακών και τοπικών οργανισμών των κρατών-μελών, με αποτέλεσμα ο αριθμός των εν λόγω γραφείων να ξεπερνά σήμερα τα 300 εκ των οποίων περισσότερα από 20 ανήκουν στις γερμανικές περιφέρειες.

Η δημιουργία αυτών των γραφείων οφείλεται μάλλον στον ενθουσιασμό και τη φιλοδοξία μεμονωμένων περιφερειών που παρά τις ευεργετικές συνέπειες που μπορεί να έχει για τη συγκεκριμένη περιφέρεια, η λειτουργία του δε λύνει συνολικά και αποτελεσματικά το πρόβλημα. Αν είχε κάποιο νόημα η ίδρυση αυτών των γραφείων, θα έπρεπε να σχεδιαστούν κεντρικά στο βαθμό που υπάρχει και λειτουργεί παράλληλα και η Επιτροπή των Περιφερειών (*Hayward, 1996*). Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το ελληνικό όπου έχουν ιδρυθεί τρία γραφεία: το ένα ανήκει στην Αναπτυξιακή Εταιρία Ηρακλείου, το δεύτερο στην Κεντρική

Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας και το τρίτο στην Περιφέρεια Ηπείρου το οποίο και τελικά έκλεισε.

Τελευταία μορφή έμμεσης συμμετοχής είναι η ίδρυση διακρατικών οργανώσεων οι οποίες συνιστούν συνενώσεις υποεθνικών κυβερνήσεων, περιφερειών και ΟΤΑ για την προβολή των συμφερόντων που εκπροσωπούν. Οι σημαντικότερες από αυτές είναι: η Ένωση των Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιοχών, η Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης, η Ένωση Περιφερειών Παραδοσιακής Βιομηχανίας και η Οργάνωση Μεθοριακών Περιφερειών.

Παρά την επιθυμία των κρατών-μελών να ενισχύσουν την αντιπροσώπευση τόσο του εθνικού όσο και του περιφερειακού-τοπικού επιπέδου τους σε επίπεδο ΕΕ, η ίδρυση όλων αυτών των γραφείων και μη κυβερνητικών οργανισμών σε υποεθνικό επίπεδο οδηγεί ταυτόχρονα σε έναν πολυκερματισμό των προσπαθειών και προώθησης των συμφερόντων των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Η πολυδιάσπαση αυτή μπορεί να οφείλεται στα διαφορετικά συμφέροντα των επιμέρους περιφερειών που διεκδικούν εκπροσώπηση στο υπερεθνικό επίπεδο. Αυτός ο πολυκερματισμός αργά ή γρήγορα όμως οδηγεί στη γέννηση αντιπαλοτήτων και στην υποχώρηση της κοινής προσπάθειας για τη διασφάλιση της θέσης του υποεθνικού επιπέδου στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (*Loughlin, 2001*). Κατά συνέπεια, επιβάλλεται ο συντονισμός των προσπαθειών και η κοινή προβολή της ευρωπαϊκής περιφερειακής αυτοδιοίκησης, κάτι το οποίο επιτυγχάνεται προς το παρόν μόνο διαμέσου της Επιτροπής των Περιφερειών (*Παπαγιάννης, 2005, σελ.71-73*).

Συμπερασματικά μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι η ευρωπαϊκή περιφερειακή αυτοδιοίκηση βρίσκεται σε ένα εξελικτικά μεταβατικό στάδιο. Από «φτωχός συγγενής» (*Στεργίου, 2007, σελ.36*) των κεντρικών διοικήσεων ανάγεται σε πραγματικό πρωταγωνιστή και κύριο πολιτικό και κοινωνικό παράγοντα του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι. Ο ρόλος των ευρωπαϊκών περιφερειακών και τοπικών αρχών αναβαθμίζεται τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο και αυτό όχι τυχαία ή συγκυριακά. Η ΕΕ, ως ένα ιδιότυπο ακόμη πολιτικό μόρφωμα- για πολλούς χαρακτηρίζεται ομοσπονδιακό, για άλλους συνομοσπονδιακό μόρφωμα (*Καρβούνης, 2004, σελ.148*) - αναζητά μια ξεκάθαρη δομή οργάνωσης η οποία να εμπερικλείει τόσο την αρχή της δημοκρατίας, της εγγύτητας και της επικουρικότητας, ως θεμελιώδεις αρχές για την ισόρροπη κατανομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των τριών βασικών επιπέδων της: του υπερεθνικού- ΕΕ- , του εθνικού - κρατών-μελών - και του υπο-εθνικού- περιφερειακές και τοπικές αρχές (*Jeffery, 1997*). Με άλλα λόγια, η ΕΕ τείνει να προσομοιάσει σε ομοσπονδιακό κράτος και αυτό μπορεί να διαφανεί τόσο από την ήδη υπάρχουσα πορεία της- οικονομική ένωση - όσο και από τους

μελλοντικούς στόχους που κατευθύνονται προς την πολιτική της ένωση **(βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I)**.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η ΕΕ συνειδητοποίησε σχετικά νωρίς ότι για την πραγμάτωση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, παράγοντα-κλειδί συνιστά το τρίτο της επίπεδο, η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Για αυτό το λόγο, όπως αναφέραμε στο παρόν κεφάλαιο, η ΕΕ επιδιώκει την αναβάθμιση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, την ενίσχυση των κατώτερων διοικητικών ενοτήτων ως προϋπόθεση επιτυχίας της ομοσπονδίωσής της. Άλλωστε, όπως η μελέτη κλασικών ομοσπονδιακών κρατών μας έχει διδάξει<sup>22</sup>, θεμέλιος λίθος μιας ομοσπονδίας είναι ο ισχυρός πολιτικός ρόλος των περιφερειών μέσα από την ισόρροπη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο **(Oliver, 2002)**, αμβλύνοντας με αυτόν τον τρόπο το ενδεχόμενο της κατάχρησης της εξουσίας και των συγκεντρωτικών δομών, στοιχεία που δεν επιτρέπουν την άνθηση δημοκρατικών και συμμετοχικών διαδικασιών.

Εν κατακλείδι, η ΕΕ επιθυμεί να μεταβεί από μια ένωση κρατών σε μια ομοσπονδία κρατών σύμφωνα με τα κλασικά ομοσπονδιακά συστήματα, έχοντας οραματιστεί την εξής μορφή: τα κράτη-μέλη να συνιστούν τα ‘ομόσπονδα κρατίδια (Lands)’, δηλαδή τις περιφέρειες του ομοσπονδιακού κράτους - εδώ ΕΕ- χωρίς αυτό να αποδυναμώνει τις εθνικές ταυτότητες των επιμέρους κρατιδίων. Αντίθετα, ο ρόλος τους να είναι ισχυρός λόγω της πολιτικής ανεξαρτησίας που θα απολαμβάνουν. Το δε ‘ομοσπονδιακό κράτος’ να ασκεί τις γενικές πολιτικές που θα αφορούν όλα τα κρατίδια και να διαχειρίζεται τις αρμοδιότητες που έχουν ύψιστη σημασία- για παράδειγμα εξωτερική πολιτική, ασφάλεια και άμυνα κ.ο.κ **(Watts, 2001)**.

Ωστόσο, το εγχείρημα για την πραγμάτωση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας δε φαντάζει τόσο εύκολο. Τα εμπόδια είναι αρκετά και η καχυποψία για τις αμερόληπτες διαθέσεις της ΕΕ δεν απουσιάζουν **(Wright, 1996)**. Σχεδόν πάντοτε, μια επερχόμενη αλλαγή γεννά δυσπιστίες ως προς τη σκοπιμότητά της. Από ό,τι αναδύεται μέσα από τα δρώμενα της ΕΕ, η ομοσπονδιακή πορεία της δρομολογείται αν και ναυαγικά **(Παπαδημητρίου, 1997)**. Συνεπώς, αυτό που θα πρέπει κυρίως να μας ενδιαφέρει είναι η σχέση οφέλους-κόστους τόσο σε επίπεδο εθνικό **(Forsyth, 1995)** όσο και σε ατομικό επίπεδο, όντες ευρωπαίοι πολίτες. Με βάση αυτό το συλλογισμό, θα επικεντρωθούμε στην περίπτωση της Ελλάδας, σχετικά με τα οφέλη που έχει αποκομίσει ως κράτος-μέλος της ΕΕ και πώς αυτό παραλληλίζεται με τη θέση της υπέρ της προοπτικής μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

---

<sup>22</sup> Όπως είναι το παράδειγμα της Γερμανίας, της Αυστρίας και της Ελβετίας. Για τη συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα παραπάνω κράτη, βλέπε Λ. Παπαδοπούλου, [www.antigone.gr](http://www.antigone.gr), σελ. 8-10.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup> :

### Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΓΙΓΝΕΣΘΑΙ. ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΟΦΕΛΗ ΩΣ ΚΡΑΤΟΣ-ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΕΕ.

Η 26ετής συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ (1981-2007) δεν υπήρξε ούτε γραμμική ούτε απαλλαγμένη από εντάσεις, προβλήματα και απογοητεύσεις. Το αντίθετο. Για μεγάλο χρονικό διάστημα η Ελλάδα αντιμετώπισε σημαντικές δυσκολίες στην αποδοχή των «απαιτήσεων» του συστήματος της ΕΕ. Έτσι η διαδικασία της προσαρμογής υπήρξε δύσκολη και ασυνεχής.

Η «ευρωπαϊκή πολιτική» της χώρας μας υπήρξε επίσης για σημαντικό χρονικό διάστημα επιφυλακτική έως αρνητική απέναντι στις μεγάλες επιλογές της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Για μεγάλο χρονικό διάστημα η Ελλάδα εμφανίστηκε ως τροχοπέδη στη διαδικασία εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ενοποίησης ιδιαίτερα στον πολιτικό τομέα (πολιτική ένωση). Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η Ελλάδα θεωρήθηκε από πολλούς ως ο «μεγάλος ασθενής» της ΕΕ καθώς ήταν καταδικασμένη να διολισθήσει στο περιθώριο της ΕΕ, ακόμη και στην πλήρη έξοδό της.

Ωστόσο σήμερα, η χώρα μας ανήκει στην ομάδα των κρατών-μελών της ΕΕ που συμμετέχει στο σύνολο των ενοποιητικών διαδικασιών και, όπως θα αναφέρουμε στη συνέχεια, συνιστά ένθερμο υποστηρικτή της ομοσπονδιακής μετεξέλιξης της ΕΕ (*Ιωακείμης, 2002, σελ.203*). Κάτι τέτοιο γεννά δύο ερωτήματα: Καταρχάς, πώς η Ελλάδα ως χώρα αρνητική απέναντι στις πολιτικές ενοποίησης της ΕΕ και ενώ χαρακτηριζόταν από νωχελικούς ρυθμούς ‘εξευρωπαϊσμού’ της, σήμερα εμφανίζεται ως ενεργός συμμετοχος στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα<sup>23</sup>. Κατά δεύτερον, πώς η Ελλάδα ως ενιαίο κράτος με αναπτυγμένο τον πολιτικό και διοικητικό συγκεντρωτισμό, τον έντονα παρεμβατικό ρόλο του κράτους στην οικονομία, στοιχεία δηλαδή που αποστρέφονται τον πλουραλισμό και τη διαφορετικότητα, τάσσεται υπέρ ενός ομοσπονδιακού προτύπου οργάνωσης για την ΕΕ

---

<sup>23</sup>Η αναθεώρηση του 2001, επιβεβαίωσε την «ευρωπαϊκή ευρυχωρία» του ελληνικού συντάγματος. Η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή δεν έθιξε την ερμηνευτική αμφισημία του άρθρου 28 του ελληνικού συντάγματος. Μάλιστα, σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε υπό το άρθρο 28, καθίσταται επαρκής συνταγματική βάση για τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, χωρίς να προσδιορίζεται το τέλος αυτής της διαδικασίας.

(*Βενιζέλος, 2001, σελ.33,35*). Η Ελλάδα δεν υπήρξε ποτέ ένα ομοσπονδιακό κράτος. Για λόγους ιστορικούς, πολιτικούς, και οικονομικούς το νεοελληνικό κράτος οικοδομήθηκε επί τη βάσει μιας συγκεντρωτικής αντίληψης και δομής (*Καρβούνης, 2004, σελ.145-146*).

Η απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα προκύπτει από το γεγονός ένταξης της χώρας μας στην ΕΕ και κατ' επέκταση από τα οφέλη που αποκόμισε και ακόμη δύναται να καρπωθεί ως κράτος-μέλος της. Προτού όμως φτάσουμε εκεί, σημαντική είναι η αναφορά στις αδυναμίες που είχε να αντιμετωπίσει η Ελλάδα, κυρίως σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο, κατά το αρχικό στάδιο 'εξευρωπαϊσμού' της.

#### 4.1 Αδυναμίες του ελληνικού πολιτικού-διοικητικού συστήματος.

Προκειμένου να επιτευχθεί ο μελλοντικός στόχος της ΕΕ για ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (*Στεφάνου, 2001, σελ.183 επ.*) – πολιτική ένωση – αυτό προϋποθέτει όχι μόνο την οικονομική αλλά και την πολιτική-διοικητική σύγκλιση των κρατών-μελών της. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται την ύπαρξη μηχανισμών ικανών να στηρίζουν τις αναγκαίες πολιτικές και οικονομικές διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο (*Wright, 1994*). Η δημόσια διοίκηση συνεπώς, αποτελεί ιδιαίτερο πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης<sup>24</sup>.

Οι αδυναμίες που συνθέτουν το πολιτικό-διοικητικό σύστημα της Ελλάδας αποτελέσαν τον κύριο λόγο που η χώρα μας καθυστέρησε να ανταποκριθεί στις 'σιωπηρές' προσδοκίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (*Μακροδημήτρης et al., 2001, σελ.21 επ.*). Για αυτό και η πορεία που είχε να διανύσει προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους της ΕΕ, ήταν μακρά και δύσβατη. Οι βασικές αδυναμίες συνοψίζονται κυρίως στο χαμηλό βαθμό νομιμοποίησης τόσο του πολιτικού όσο και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας.

Ειδικότερα, το τεράστιο έλλειμμα δημοκρατίας που χαρακτηρίζει τη χώρα μας εντοπίζεται στο βαθμό συμμετοχής της λαϊκής αντιπροσωπείας- Βουλής- στο κοινοτικό γίγνεσθαι και στη διαμόρφωση γενικότερα των ελληνο-κοινοτικών σχέσεων. Αυτό που παρατηρείται είναι ότι η Βουλή, ως το άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένο πολιτειακό όργανο, ενώ έχει τις δυνατότητες, έχει αποξενωθεί από το συμμετοχικό της ρόλο σε ό,τι αφορά στις σχέσεις της Ελλάδας με την ΕΕ. Και αυτό προέκυψε λόγω των συνεχών εξουσιοδοτήσεων προς την εκτελεστική εξουσία, γεγονός που οδήγησε σταδιακά στην αποξένωση της Βουλής τόσο από τη νομοθετική διαδικασία όσο και από το να λαμβάνει γνώση των βαθιών αλλαγών που

---

<sup>24</sup> Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης είχε αναγνωριστεί ως ένας από τους τέσσερις βασικούς στόχους του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-1999.



συντελούνται. Κατά συνέπεια, το εθνικό έλλειμμα δημοκρατίας δεν οφείλεται στην κακή ή ελλιπή οργάνωση των θεσμών αλλά στη λειτουργία τους. Η λαϊκή αντιπροσωπεία, τα πολιτικά κόμματα, οι κοινωνικές οργανώσεις και κατ' επέκταση οι πολίτες, αποξενώθηκαν ουσιαστικά από τη διαμόρφωση και τη διαχείριση των ελληνοκοινοτικών σχέσεων **(Παπαδημητρίου, 1999, σελ.141 επ.)** .

Από την άλλη πλευρά, το ελληνικό διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται και αυτό από χαμηλό βαθμό νομιμοποίησης και θεσμοποίησης. Αυτό ερμηνεύεται από παράγοντες όπως η παραγμένη πολιτική ζωή, ο εμφύλιος πόλεμος και ο πολιτικός αυταρχισμός των μεταπολεμικών κυβερνήσεων. Το διοικητικό σύστημα που είναι παραδοσιακά συγκεντρωτικό και κυριαρχείται από το κυβερνών κόμμα είναι ανίκανο να εξασφαλίσει τη συνέχεια. Επιπρόσθετα, η πατρωνία, οι πελατειακές σχέσεις **(Σωτηρόπουλος, 2001)**, ο νομικισμός και η τυπολατρία είναι στοιχεία που συμπληρώνουν τη φυσιογνωμία του ελληνικού διοικητικού συστήματος **(Σπανού, 2001, σελ.62)**. Είναι πρόδηλο, από την παράθεση των ανωτέρω, ότι τα στοιχεία που συνθέτουν το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα **(Αθανοσοπούλου, 1983, σελ. 36 επ.)** λειτουργούν ως τροχοπέδη στην προσπάθεια της χώρας να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις της ΕΕ, η οποία επιτάσσει την εκπλήρωση συγκεκριμένων στόχων στα κράτη-μέλη της προκειμένου να πραγματοποιηθεί μελλοντικά η πολιτική ένωση **(Duchacek, 1979)**. Για να επιτευχθεί όμως αυτός ο μεγαλεπήβολος στόχος, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η διοικητική σύγκλιση μεταξύ των κρατών-μελών. Η Ελλάδα, με το εσωστρεφές και συγκεντρωτικό διοικητικό της σύστημα, καθυστέρησε εξαιρετικά στο να επιτύχει αυτό το στόχο.

Αναλυτικότερα, οι δυσχέρειες που μειώνουν την ανταπόκριση του πολιτικό-διοικητικού συστήματος οφείλονται σε σημαντικό βαθμό στην ανεπάρκεια της ρυθμιστικής και καθοδηγητικής λειτουργίας του κράτους. Αυτοδικάζεται έτσι η χώρα σε μια πολιτική εκ των υστέρων αντίδρασης σε πρωτοβουλίες άλλων, τη στιγμή που δύσκολα θα μπορούσε να τις ανατρέψει δεδομένου του μικρού της βάρους στο πλαίσιο της ΕΕ.

Επιπρόσθετα, η ανταπόκριση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στις προκλήσεις του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος εμφανίζεται αποσπασματική και καθυστερημένη. Τα χαρακτηριστικά αυτά ωστόσο δε συνεπάγονται απαραίτητα αποτυχία ή αρνητική έκβαση. Ο αντίλογος όμως είναι ότι, ακόμη κι αν η έκβαση είναι θετική, το είδος της διοικητικής ανταπόκρισης δεν επιτρέπει τη σταδιακή προσαρμογή του διοικητικού μηχανισμού και τη μεταβολή του τρόπου λειτουργίας του, αλλά αντίθετα την αναβάλλει διαρκώς.

Συνεπώς, το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα εμφανίζει ορισμένο επίπεδο ανταπόκρισης στις απαιτήσεις του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, χωρίς ωστόσο να απαρνείται

το ιδιαίτερο στυλ του: αυτοσχεδιαστικό, αποσπασματικό, ασυνεχές και παραδόξως, όχι απαραίτητα ανεπιτυχές (Σπανού, 2001, σελ.206-207).

#### 4.1.1 Ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος

Η ΕΕ, προκειμένου να επιτύχει την οικονομική, κοινωνική, διοικητική, πολιτική σύγκλιση στα κράτη-μέλη της, επιτάσσει περιορισμούς και συγκεκριμένες προδιαγραφές στον τρόπο λειτουργίας τους (Bulmer and Scott, 1994). Ωστόσο, οι ευρωπαϊκές πολιτικές δεν επιβάλλουν μόνο περιορισμούς, προσφέρουν και ευκαιρίες (Παπαδάκη, 1995): από τις περισσότερο ορατές (μεταφορά πόρων)<sup>25</sup> μέχρι τις λιγότερο ορατές και μάλλον μακροπρόθεσμες μεταβολές σε επίπεδο προτύπων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συμπεριφορών. Κατά συνέπεια, οι πολιτικές ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διαμορφώνουν και εκσυγχρονίζουν σταδιακά τη δομή οργάνωσης και λειτουργίας των κρατών-μελών και ιδίως εκείνων, όπως η Ελλάδα, που χαρακτηρίζονται από αναχρονιστικές δομές οργάνωσης.

Ειδικότερα η ΕΕ, επιθυμώντας να δημιουργήσει κοινούς παρανομαστές, προδιαγραφές και τρόπους λειτουργίας στα εθνικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα και προκειμένου να υπάρξει ένας αμοιβαίος συντονισμός σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έφερε αντιμέτωπα τα κράτη-μέλη με μια σειρά προκλήσεων οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν στη βελτίωση των εθνικών διοικητικών τους δομών (Wright, 1994). Σε αυτή την περίπτωση εμπίπτει και η χώρα μας η οποία σταδιακά άρχισε να εκσυγχρονίζεται διοικητικά (Βενετσανοπούλου, 2002, σελ 75 επ.), αμβλύνοντας αδυναμίες του παρελθόντος. Αναλυτικότερα, οι προκλήσεις που είχε να αντιμετωπίσει το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα και που υπήρξαν αφετηρία εκσυγχρονισμού του ήταν οι εξής:

Καταρχάς, οι σχέσεις διοίκησης με το πολιτικό σύστημα, κυρίως ως αποτέλεσμα της μεταβολής της διαδικασίας στη λήψη των αποφάσεων. Για παράδειγμα, οι διαδικασίες διακρατικής διαπραγμάτευσης εκτός στενού εθνικού πλούτου αλλάζουν τις προϋπάρχουσες πρακτικές αλλά και τις συγκεντρωτικές δομές στη διαδικασία απόφασης. Επιπλέον, οι σχέσεις διοίκησης με την κοινωνία και τις ομάδες συμφερόντων. Για παράδειγμα, η δυνατότητα να απευθύνονται οι τελευταίες και στα ευρωπαϊκά κέντρα αποφάσεων δημιουργούν διαφορετικές ευκαιρίες επιρροής. Η διαφορετική αντίληψη για τη διαμόρφωση της πολιτικής που χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό επίπεδο, τους επιτρέπει να διεκδικήσουν

---

<sup>25</sup> Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ στοχεύει στο να περιορίσει και να εξαλείψει την απόσταση που χωρίζει τις πλούσιες ή οικονομικά αναπτυγμένες περιοχές της ΕΕ από τις φτωχές ή οικονομικά υποβαθμισμένες περιοχές και ακόμη να προλάβει την εμφάνιση νέων ανισοτήτων.

ενδεχομένως συμμετοχή και επιρροή και σε εθνικό επίπεδο. Τέλος είναι οι σχέσεις μεταξύ επιπέδων διοίκησης. Τα συστήματα αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης αντιμετωπίζουν νέες απαιτήσεις σε σχέση με τη συμμετοχή της χώρας στο ευρωπαϊκό σύστημα. Ταυτόχρονα ενισχύονται οι τάσεις μεταφοράς εξουσίας από το κέντρο προς την περιφέρεια (**Σπανού, 2001, σελ.23-24**). Η πρόκληση αυτή συνιστά βασικό παράγοντα εκσυγχρονισμού του αποκεντρωτικού και αυτοδιοικητικού συστήματος όπως και παράγοντα άμβλυνσης του αυτοδιοικητικού ελλείμματος της χώρας μας όπως θα δούμε στη συνέχεια.

Συμπερασματικά, οι προκλήσεις αυτές μπορούν από τη μία να θεωρηθούν ως περιορισμοί στο περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών και στο 'ύφος' πολιτικής της χώρας μας. Από την άλλη πλευρά όμως, δεν μπορεί να αγνοηθεί η συμβολή τους στην 'αναζωογόνηση' του ελληνικού διοικητικού συστήματος (**Μακροδημήτρης et al., 2001**). Μια σειρά θετικών μεταβολών είναι η άμβλυνση των συγκεντρωτικών δομών όπως και η δυνατότητα συμμετοχής της κοινωνίας στη λήψη των αποφάσεων, σύμφωνα πάντα με την αρχή της δημοκρατίας. Κατ' επέκταση, τα νέα αυτά δεδομένα δημιουργούν φραγμούς σε φαινόμενα που για πολλά έτη ταλάνιζαν το ελληνικό διοικητικό σύστημα όπως οι πελατειακές σχέσεις (**Σωτηρόπουλος, 2001, σελ.83 επ.**), η κατάχρηση της εξουσίας, το έλλειμμα δημοκρατίας. Η Ελλάδα ως χώρα-μέλος της ΕΕ, ναι μεν υπόκειται σε περιορισμούς κατά τη λειτουργία της, παράλληλα όμως της δίνεται η ευκαιρία να απαλλαχθεί από τον αναχρονιστικό 'διοικητικό χιτώνα' που δεν της επιτρέπει να συμβαδίσει με τα υπόλοιπα αναπτυγμένα κράτη - μέλη της ΕΕ.

Όπως θα δούμε αναλυτικότερα στη συνέχεια, η ΕΕ μέσω των περιορισμών που επιβάλλει και των ευκαιριών που προσφέρει, επηρεάζει σημαντικά το πλαίσιο των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον αποδεικνύεται ικανό να διαρρήξει την απομόνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης (**Στεργίου, 2007, σελ.6**)<sup>26</sup> αλλά και των περιφερειών και να μειώσει την εξάρτησή τους από το κεντρικό κράτος (**Committee of Regions, 2000**). Πιο απλά, η επίδραση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ λαμβάνει τη μορφή ενός χειμάρρου προσαρμογών που διαθλώνται μέσα από τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος (**Σπανού, 2001, σελ.69-70**).

#### **4.2 Ελληνικό αυτοδιοικητικό έλλειμμα: ευκαιρίες μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού**

---

<sup>26</sup> «Η ΕΕ αποτελεί έναν προνομιακό χώρο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μόνο η Ευρώπη των 15 περιλαμβάνει περισσότερους από 80.000 ΟΤΑ».

Η πολιτική μεταρρύθμισης της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης ουσιαστικά συμπίπτει με την ένταξη της χώρας μας στην ΕΕ. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές εισήχθησαν ετεροχρονισμένα και χαρακτηρίστηκαν από αντιφάσεις και εσωτερικές δομικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να παρακολουθήσει τις ταχύρρυθμες περιφερειακές αναδιαρθρώσεις που έμμεσα προκρίνει η ΕΕ.

Στην Ελλάδα, μια πορεία μεταρρύθμισης των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης ουσιαστικά αρχίζει το 1982 όπου οι όροι αποκέντρωση, λαϊκή συμμετοχή, δημοκρατικός προγραμματισμός καταγράφονται στο καθημερινό πολιτικό λεξιλόγιο. Αυτή η προσπάθεια ανακόπτεται το 1989 με την αποχώρηση των ρεφορμιστικών πολιτικών δυνάμεων από την εξουσία. Επανέρχεται όμως και πάλι στην επικαιρότητα κατά τη διάρκεια της θητείας της οικουμενικής κυβέρνησης η οποία συγκροτήθηκε το τέλος του 1989. Στη συνέχεια ακολουθεί ένα τετραετές συντηρητικό διάλειμμα αυτοδιοικητικής απραξίας. Και φτάνουμε στο 1994 όπου η αυτοδιοίκηση επανέρχεται και πάλι στο πολιτικό προσκήνιο.

Ειδικότερα, η χώρα μας είχε να αντιμετωπίσει τις εξής δυσχέρειες: Καταρχάς την περιφερειακή κρίση. Η υπερσυγκέντρωση του πληθυσμού και των περισσότερων οικονομικών δραστηριοτήτων κατά κύριο λόγο στην περιοχή της πρωτεύουσας και της Θεσσαλονίκης είχε ως άμεση συνέπεια την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής της υπαίθρου. Η κατάσταση αυτή προέκυψε από την πολιτική οικονομικής μεγέθυνσης της χώρας, χωρίς όμως να λαμβάνεται υπόψη η ισόρροπη κατανομή της ανάπτυξης. Παράλληλα, η συγκεκριμένη περίοδος χαρακτηρίζεται και από την ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων (**Σωτηρόπουλος, 2001**) με αποτέλεσμα να αναπαράγονται με τρόπο στρεβλό κυρίαρχες κοινωνικές σχέσεις.

Το πρόβλημα λοιπόν της ελληνικής κοινωνίας να αναβαθμιστεί και να παρακολουθήσει με ίσους όρους την πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση (**Σπανού, 2001**), οδηγεί αναπόφευκτα τις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις να υιοθετήσουν μια πολιτική εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης. Συστατικά στοιχεία μιας τέτοιας πολιτικής είναι η αλλαγή απαρχαιωμένων διοικητικών δομών και η κάλυψη μιας σειράς ελλειμμάτων τα οποία δεν περιορίζονται μόνο στα οικονομικά προβλήματα αλλά επεκτείνονται και σε θεσμικές τομές του κράτους. Συνεπώς, άμεση προτεραιότητα συνιστά η κάλυψη του θεσμικού ελλείμματος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης το οποίο βρίσκεται σε δυσαρμονία με τις σύγχρονες τάσεις που επικρατούν στα αναπτυσσόμενα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Παράλληλα, η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική που ασκείται και εισδύει σταδιακά στους κόλπους όλων των κρατών-μελών, γεννά νέες προκλήσεις τόσο για την τοπική αυτοδιοίκηση όσο και για τις περιφέρειες. Οι ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού καλούνται να παίξουν

σημαντικό ρόλο αφού καθημερινά η ΕΕ τους αναθέτει την απευθείας διαχείριση μεγάλων αναπτυξιακών προγραμμάτων (*ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, 2001*). Για τη χώρα μας αυτές οι νέες συνθήκες αποτέλεσαν τον κύριο λόγο που οδήγησαν στη μεγαλύτερη αυτό-διοικητική μεταρρύθμιση, τη θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης το 1994 και στην εκλογή για πρώτη φορά αιρετού νομάρχη (*Κωστόπουλος, 2000, σελ.14-15,195-196*).

Όλα τα παραπάνω συνδυάζονται με τη συνεχιζόμενη τάση της ΕΕ προς την ενίσχυση του ρόλου των περιφερειών θεωρώντας ότι συνιστούν τις κινητήριες δυνάμεις ανάπτυξης καθώς και βασικούς παράγοντες συνοχής και άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο (*Στεργίου, 2007, σελ.5*). Έτσι η ΕΕ συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός αποκεντρωτικού προτύπου συγκρότησης του εθνικού κράτους με ευρύτερο ρόλο στις περιφέρειες και τους ΟΤΑ, προωθώντας τη δυνατότητα συμμετοχής των περιφερειακών κοινωνικών ομάδων και των πολιτών στην πολιτική διαδικασία (*Τσιόρτα, 2004*). Η ΕΕ συνεπώς, ενθαρρύνει με πολιτικά, θεσμικά και οικονομικά μέσα την ανάπτυξη της αυτόνομης δράσης των περιφερειών και των κοινωνικών ομάδων έξω από τον έλεγχο του εθνικού κράτους (*Ιωακειμίδης, 2002, σελ.207*). Η έμφαση λοιπόν στην ενδυνάμωση των περιφερειών οδήγησε σε αλλαγές των συστημάτων πολιτικής και διοίκησης καθώς και σε αλλαγές των εθνικών συνταγμάτων προς την κατεύθυνση της αυτοκυβέρνησης.

Η σύντομη αναφορά στην παρελθούσα και μετέπειτα πορεία του πολιτικού, διοικητικού και αυτοδιοικητικού ελληνικού συστήματος, έδωσαν τη δυνατότητα να αναδυθούν τα οφέλη που αποκόμισε η χώρα μας ως ενεργό μέλος στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Σε ευρύτερο πλαίσιο, η ίδια η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ οδήγησε σημαντικά τη χώρα στο δρόμο του εκσυγχρονισμού. Ειδικότερα, οι πρωτογενείς λόγοι ένταξης της Ελλάδας στην ΕΕ αφορούσαν κυρίως στα εξής: (α) στην εμπέδωση της δημοκρατίας<sup>27</sup>, (β) στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης-ενημερίας<sup>28</sup>, (γ) στην ενίσχυση της εξωτερικής ασφάλειας<sup>29</sup> και (δ) στην απόκτηση διεθνούς ρόλου (*Ιωακειμίδης, 2002, σελ.205 επ.*). Οι πρωτογενείς αυτές επιδιώξεις οδήγησαν τη χώρα σταδιακά σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις (*Βενετσανοπούλου, 2002*) αναπαράγοντας με τη σειρά τους οφέλη και νέες ευκαιρίες σε οικονομικό, πολιτικό,

---

<sup>27</sup> Κατ' επέκταση στην: (α) ενίσχυση της αυτονομίας και διαφάνειας των κοινωνικών θεσμών και δημιουργίας νέων, ανεξάρτητων κοινωνικών θεσμών, (β) συμμετοχή της χώρας σε διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής, (γ) εξασθένιση του «πελατειακού συστήματος», (γ) εξασθένιση ελέγχου της Αθήνας ως πολιτικού κέντρου πάνω στην περιφέρεια κ.ο.κ.

<sup>28</sup> Οι σημαντικές μεταφορές πόρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) έχουν συμβάλει στην ανάπτυξη της οικονομίας αλλά και στη βελτίωση των εισοδημάτων ιδιαίτερα του αγροτικού πληθυσμού της χώρας.

<sup>29</sup> Δεν μπορεί να διαφεύγει ότι η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα-μέλος της ΕΕ που βρίσκεται σε ένα ιδιαίτερα ασταθές περιφερειακό υποσύστημα (Βαλκάνια) το οποίο γνώρισε έντονες συγκρούσεις. Είναι επίσης χώρα-μέλος που «αισθάνεται» ότι η ανεξαρτησία και η εδαφική της ακεραιότητα απειλείται.

διοικητικό και κοινωνικό επίπεδο. Ωστόσο, από τις αλλαγές που υπέστη θεσμικά η Ελλάδα δεν έλειψαν τα εμπόδια, οι εσωτερικές πιέσεις και οι δισταγμοί σε εθνικό επίπεδο κυρίως για το φόβο ότι τα νέα δεδομένα ενδεχομένως να αλλοίωναν τη φυσιογνωμία του ελληνικού κράτους.

Χωρίς να χρειαστεί να αναλυθούν σε βάθος τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που προκύπτουν από τις ευρωπαϊκές πολιτικές (*Farell et al, 2002*), το βέβαιο είναι ότι συνιστούν κινητήριες δυνάμεις εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης σε τομείς που η Ελλάδα ως χώρα υστερούσε και χαρακτηριζόταν συντηρητική και αναχρονιστική. Επιπλέον η ΕΕ, μέσω της άσκησης περιφερειακής πολιτικής (*Bache, 1998*) και πολιτικών που κατευθύνονται προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση – οικονομική και πολιτική ένωση – παρέχει αξιόλογες ευκαιρίες για οικονομική, πολιτική και κοινωνική αναζωογόνηση στα έθνη-κράτη. Το ζήτημα συνεπώς είναι να αξιοποιηθούν κατάλληλα και να προσαρμοστούν αντίστοιχα με το οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό υπόβαθρο που χαρακτηρίζει το κάθε κράτος-μέλος. Η Ελλάδα, σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ, πιθανώς να είχε τη μεγαλύτερη ανάγκη για θεσμική αναδιάρθρωση (*Σπανού, 2001*). Αυτό άλλωστε μπορεί να καταφανεί και μέσα από την πορεία της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Οι δράσεις της, αν και κάποιες φορές σπασμωδικές, δηλώνουν τη θέληση της χώρας να συναγωνιστεί ήδη αναπτυγμένα κράτη-μέλη και να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Με άλλα λόγια, η χώρα μας έχει αντιληφθεί τα οφέλη που δύναται να αποκομίσει και αυτό κυρίως εξηγεί τη μετεξέλιξή της σε υποστηρικτή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και κατ' επέκταση της προοπτικής μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

#### 4.3 Η θέση της Ελλάδας στην ιδέα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας

Ο βασικός λόγος που εξηγεί τη μετεξέλιξη της Ελλάδας από μια χώρα επιφυλακτική σε υποστηρικτή της πολιτικής ενοποίησης της ΕΕ και κατ' επέκταση της προοπτικής ομοσπονδίωσής της, εντοπίζεται στην επιρροή που η διαδικασία του «εξευρωπαϊσμού» είχε πάνω στο πολιτικό σύστημα της χώρας αλλά και στη γενικότερη αλλαγή της νοοτροπίας και αντίληψης της ελληνικής κοινωνίας.

Ειδικότερα και με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που υπέστη το ελληνικό οικοδόμημα τόσο σε πολιτικο-διοικητικό (*Wright, 1994*) όσο και σε κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο, είχαν ως έκβαση τη σταδιακή αλλαγή στην ευρύτερη αντίληψη της χώρας και ειδικότερα της ελληνικής κοινωνίας σχετικά με τις πολιτικές της ΕΕ

για βαθύτερη ενοποίηση και για την εξέλιξή της από μια ένωση κρατών σε μια ομοσπονδία κρατών (*Elazar, 1984*). Άλλωστε, η συμμετοχή της χώρας μας στην ΕΕ δίνει ως γεγονός την απάντηση για το πού ανήκει η Ελλάδα. Η Ελλάδα ανήκει θεσμικά, πολιτικά, οικονομικά και πολιτιστικά στην Ευρώπη.

Η συναινετική αποδοχή του ευρωπαϊκού προσανατολισμού της χώρας δημιούργησε, όπως θα ήταν επόμενο για ένα κράτος με παράδοση σε συγκεντρωτικές δομές, νέου τύπου κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις (*Κωστόπουλος, 1996, σελ.106 επ.*). Η νέα αντιπαράθεση εστιάζεται ανάμεσα στους οπαδούς της επιτάχυνσης του εξευρωπαϊσμού της χώρας με την εισαγωγή των διαρθρωτικών αλλαγών στο οικονομικό, πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας και σε όσους αντιμετωπίζουν την προοπτική αυτή ως ‘απειλή’ για την εθνική ταυτότητα και τις παραδοσιακές δομές της ελληνικής κοινωνίας<sup>30</sup>.

Για την Ελλάδα, η μετάβασή της σε υποστηρικτική χώρα των πολιτικών που οδεύουν σε ένα πρότυπο ευρωπαϊκής ομοσπονδίας δεν έχει αμελητέο ενδιαφέρον. Για άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ που χαρακτηρίζονται περισσότερο από αποκεντρωτικές ή ομοσπονδιακές δομές (όπως η Γερμανία<sup>31</sup>, η Αυστρία, το Βέλγιο και άλλα), είναι εύλογο να τάσσονται χωρίς δισταγμούς ή επιφυλάξεις υπέρ μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας (*Κωστόπουλος, 2000, σελ.230*). Η χώρα μας προκειμένου να δύναται να αναγνωρίσει τα οφέλη ενός ‘ομοσπονδιακού εγχειρήματος’ στους κόλπους της ΕΕ, έπρεπε να υποστεί πρώτα έντονες ζυμώσεις τόσο θεσμικά όσο και σε επίπεδο νοοτροπίας, έτσι ώστε να μπορεί να χαρακτηρίζεται πλέον ως «φιλο-ενοποιητική χώρα (integrationist country)» (*Ιωακείμης, 2002, σελ. 211*).

Η θέση της Ελλάδας υπέρ της μετεξέλιξης της ΕΕ σε πολιτική ένωση με ομοσπονδιακό χαρακτήρα, προϋποθέτει μια σειρά επιδιώξεων:

Καταρχάς τη διασφάλιση της ισότιμης συμμετοχής της χώρας στο θεσμικό σύστημα που θα προκύψει και ιδιαίτερα στον εσωτερικό πυρήνα της ΕΕ. Επιπλέον, την εγγύηση για τις αναγκαίες αναδιανεμητικές πολιτικές συνοχής και αλληλεγγύης. Άλλωστε είναι ζήτημα κεντρικής σημασίας η καταπολέμηση των διαπεριφερειακών κοινωνικών ανισοτήτων (*Smyrl, 1997*). Ακόμη, την ανάπτυξη της κοινής εξωτερικής πολιτικής και κοινής άμυνας για την ενίσχυση της ασφάλειας όλων των κρατών-μελών (**βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι**). Τέλος, το δημοκρατικό χαρακτήρα της ενοποιητικής διαδικασίας της ΕΕ με τη διεύρυνση της

---

<sup>30</sup> Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως παρουσιάζεται σήμερα η ιστορική της πραγματικότητα, έχει δύο νομιμοποιητικές βάσεις: τους λαούς και τα κράτη. Σε συνδυασμό με την προοπτική ενός ‘ομοσπονδιακού κράτους’, γεννάται το ερώτημα: είναι όλοι οι λαοί της Ευρώπης έτοιμοι για κάτι τέτοιο;

<sup>31</sup> Για την προοπτική της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, τόνιζε ο Ηλίας Ηλιού στις 29 Απριλίου 1962 στην Ελληνική Βουλή: «... σιγά-σιγά η ‘υπερεθνική’ κεντρική ομοσπονδιακή διοίκηση, θα απογυμνώνει τις επιμέρους ομοσπονδιακές χώρες από ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες, με τελική κατάληξη την επικράτηση των γερμανικών σχεδίων».

συμμετοχής του πολίτη στις πολιτικές διαδικασίες (*Hoskyns and Newman, 2001*) .

Κατά συνέπεια η Ελλάδα έχει κατανοήσει ότι με την ενεργό συμμετοχή της στην ΕΕ, αναπτύσσει τις δυνατότητες και τις προοπτικές της. Άλλωστε η εμπειρία έχει δείξει ότι «όσο πιο κοντά πλησιάζουμε στον πυρήνα της πολιτικής εξουσίας της ΕΕ, τόσο περισσότερο αυξάνουμε την ικανότητα να επηρεάζουμε τις εξελίξεις και να μεγιστοποιούμε τα οφέλη για την ίδια την κοινωνία» (*Σημίτης, 2002, σελ.19-20*). Επιπρόσθετα και ως χώρα απομονωμένη γεωγραφικά, η πολιτική ολοκλήρωση αποτελεί μια εξασφάλιση της προόδου και της ανάπτυξης της διότι ανήκοντας σε έναν ‘δυνατό σχηματισμό’ που αποτελείται από ‘σημαντικούς παίκτες’ όπως αυτός της ΕΕ, το έδαφος είναι πρόσφορο για όλους τους συμμετέχοντες να αποκομίσουν σημαντικά οφέλη (*Diez and Wiener, 2004*). Έτσι, η συμμετοχή της Ελλάδας στις ευρωπαϊκές πολιτικές θα διευρύνει την εμβέλειά της στο διεθνές περιβάλλον και θα συμβάλει περαιτέρω στην επίλυση των τοπικών και περιφερειακών της ανισοτήτων (*Ροζάκης, 2002, σελ.68*) .

#### 4.3.1 Θεσμική συγκρότηση της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας: η ελληνική πρόταση

Σταδιακά ωριμάζει όλο και περισσότερο η ιδέα ότι το καταλληλότερο σύστημα που θα μπορέσει να αμβλύνει τις αδυναμίες της λειτουργίας της ΕΕ (*Βενιζέλος, 2002*) - νωχελικοί ρυθμοί , δυσκινησία, ανισοσκελές σχήμα ολοκλήρωσης, κοινοτικό δημοκρατικό έλλειμμα κ.ο.κ – αλλά και να διασφαλίσει αποτελεσματικά τους μείζονες πολιτικούς στόχους της ΕΕ – πολιτική ένωση, ανταπόκριση στα προβλήματα των ευρωπαίων πολιτών, θεσμική νομιμοποίηση κ.ο.κ – είναι το ομοσπονδιακό πρότυπο που θα στηρίζεται τόσο στο κοινοτικό σύστημα όσο και στην κοινοτική μέθοδο ολοκλήρωσης. Το κοινοτικό πρότυπο ολοκλήρωσης δοκιμάστηκε μέχρι σήμερα θετικά. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (*Αποστολόπουλος et al., 2006, σελ.6-7*) ως οργάνου υπερεθνικού και ανεξάρτητου που έχει ταχθεί να προάγει τους στόχους της συνθήκης, τις κοινές πολιτικές, τις μείζονες λειτουργίες αναδιανομής και σύγκλισης, συνέβαλε αποφασιστικά στην προώθηση μιας ισόρροπης ενοποιητικής διαδικασίας αλλά και στο σεβασμό της διαφορετικότητας και της πολιτιστικής πολυμορφίας (*Farell et al., 2002*) .

Σύμφωνα με την ελληνική θέση, στην πορεία της ομοσπονδιακής προοπτικής αλλά και της διεύρυνσης, γεννάται η ανάγκη για πιο αποτελεσματικά εκτελεστικά, κυβερνητικά όργανα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να αναλάβει σταδιακά το ρόλο αυτό. Να αναδειχθεί σε κυβερνητικό όργανο για την αποτελεσματική διαχείριση του ενιαίου νομίματος αλλά και της



κοινής εξωτερικής πολιτικής με τρόπο συνεκτικό και διαφανή. Να διατηρήσει ταυτόχρονα το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Να αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής ατμομηχανής για μια πιο ισχυρή Ευρώπη. Το Συμβούλιο των Υπουργών της ΕΕ ως θεσμός έκφρασης των κρατών-μελών, θα μπορούσε σταδιακά να μετεξελιχθεί σε δεύτερο νομοθετικό σώμα προάσπισης των συμφερόντων των κρατών-μελών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο<sup>32</sup> να παραμείνει ανώτατο όργανο πολιτικών αποφάσεων. Η ενδυνάμωση των δημοκρατικών βάσεων της ΕΕ (*Siedntop, 2001*) επιβάλλει την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (*Αποστολόπουλος et al., 2006, σελ.5 επ.*) και των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων. Το Κοινοβούλιο θα πρέπει να αποκτήσει ευρύτερες νομοθετικές και ελεγκτικές εξουσίες. Παράλληλα, τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να αποκτήσουν ευρύτερες δυνατότητες συμμετοχής και επηρεασμού της ενοποιητικής διαδικασίας (*Σημίτης, 2002, σελ.17-18*).

Επομένως, η Ελλάδα προτείνει ως προϋπόθεση για την πολιτική ένωση της ΕΕ το σχηματισμό ισχυρών υπερεθνικών οργάνων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κ.ο.κ) έτσι ώστε να μετεξελιχθεί σταδιακά σε μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Με βάση τις προτάσεις της, η Επιτροπή θα πρέπει να παραμείνει στο επίκεντρο του θεσμικού συστήματος της ΕΕ μετεξελισσόμενη σε ευρωπαϊκή κυβέρνηση, ενώ το Συμβούλιο θα μπορούσε να αναδειχθεί ως δεύτερο νομοθετικό σώμα (*second chamber*). Παράλληλα, η ελληνική προσέγγιση υποστηρίζει ότι θα πρέπει να υπάρξει εμβάθυνση της ενοποίησης τόσο στον τομέα της μακροοικονομικής πολιτικής διαχείρισης όσο και της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής άμυνας. Σχετικά με την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα και νομιμοποίησης της ΕΕ (*European Commission, 2000*), η Ελλάδα προτείνει την άμεση εκλογή των κύριων αξιωμάτων της ΕΕ όπως για παράδειγμα είναι ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επομένως, η οργανική σύνδεση της ΕΕ με την ευρωπαϊκή κοινωνία θα πρέπει να προκύπτει μέσω της ανάπτυξης πολιτικών που θα απαντούν στα προβλήματα των ευρωπαίων πολιτών (*Ιωακείμης, 2002, σελ.211*).

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί το όραμα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ισχυροποιημένων και κοινών θεσμικών οργάνων που θα εκπροσωπούν εξίσου τα εθνικά και κοινοτικά συμφέροντα με τέτοιο τρόπο που να επιτυγχάνεται ο συντονισμός και η αποτελεσματικότητα των δράσεων (*Lister, 1996*). Κυρίαρχο στοιχείο που θα πρέπει να χαρακτηρίζει τις δράσεις αυτές δεν είναι άλλο από το στοιχείο της δημοκρατίας με την παράλληλη διασφάλιση της συμμετοχής και

---

<sup>32</sup> Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελείται από τους αρχηγούς όλων των κρατών-μελών της ΕΕ και από τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και χαράσσει τις πολιτικές και θεσμικές κατευθύνσεις της ΕΕ.

της αυτοδιάθεσης των πολιτών στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (*Watts, 2001*). Το στοίχημα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας είναι να αποτελέσει τον ιχνηλάτη των αιτημάτων των ευρωπαίων πολιτών έχοντας ως αρωγούς δύο θεμελιώδεις αρχές, την αρχή της εγγύτητας και την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης.

Η ΕΕ αναζητά έναν νέο τρόπο κατανομής εξουσιών και ευθυνών μεταξύ των θεσμών της αφενός και παράλληλα μεταξύ των επιπέδων ευρωπαϊκού, περιφερειακού και τοπικού (*MacFarquhar, 1978*). Έναν τρόπο που να παγιώνει άριστα τη νομιμότητα της ΕΕ και να δύναται να καταστεί δεκτικός της συμμετοχής των πολιτών. Επομένως, τα θεσμικά όργανα που θα συγκροτούν μια μελλοντική ευρωπαϊκή ομοσπονδία δεν μπορούν να νομιμοποιούνται παρά μόνο από τη λαϊκή βάση, την ευρωπαϊκή κοινωνία. Η ΕΕ κατά τη διαδικασία μετάβασής της από ένωση σε ομοσπονδία (*Παπαδημητρίου, 1997*) μετατρέπεται αναπόφευκτα σε ένα ευρύτερο γεωγραφικά θεσμικό μόρφωμα. Για αυτό είναι σημαντικό να διατηρήσει ή να ενθαρρύνει το ρόλο της ευρωπαϊκής κοινωνίας επιτυγχάνοντας τη συνέχεια, διαμέσου της δυνατότητας συμμετοχής τους στη λήψη των αποφάσεων προκειμένου έτσι να αμβλύνει το κοινοτικό έλλειμμα δημοκρατίας που τη χαρακτηρίζει (*European Commission, 2000*).

Εν κατακλείδι, η αναγκαιότητα ύπαρξης μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης εντός της ΕΕ πηγάζει και από τις υπάρχουσες συνθήκες του ευρύτερου περιβάλλοντος. Έτσι, παρατηρείται ότι όσο η σφαίρα των φορέων και συμμετεχόντων διευρύνεται, αυξάνεται και η πολυπλοκότητα των κοινωνιών μας και η δυσκολία διακυβέρνησής τους. Η διεύρυνση, οι σχέσεις με τις αναπτυσσόμενες χώρες και κυρίως το κύμα παγκοσμιοποίησης το μόνο που κάνουν είναι να πολλαπλασιάζουν τον αριθμό των συμμετεχόντων και των φορέων και να μεγεθύνουν την πολυπλοκότητα των σχέσεων και δράσεων. Επομένως, όσο διογκώνεται η πολυπλοκότητα τόσο πιο αισθητή θα γίνεται στους κόλπους της ΕΕ η ανάγκη μιας θεσμοθετημένης ηγεσίας (*Sidjanski, 2002, σελ.153 επ.*).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup> :

### ΤΟ ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗΣ: ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΚΡΑΤΩΝ Ή ‘ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΩΝ’;

Αρκετοί επιστήμονες, φιλόσοφοι και άνθρωποι της δράσης έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το καταλληλότερο πρότυπο κοινωνικής οργάνωσης το οποίο σέβεται και προάγει τόσο την αυτονομία όσο και τη συμμετοχή του ατόμου στα κοινά, είναι το ομοσπονδιακό πρότυπο (*Elazar, 1987*). Αυτή η διττή αρχή αυτονομίας και συμμετοχής φαίνεται να αναδύεται ως νέα μορφή οργάνωσης στις ανθρώπινες κοινότητες αλλά και στις επιχειρήσεις. Η ομοσπονδία ως μορφή οργάνωσης πολυεθνικών κοινοτήτων (*Smith, 1995*) φαίνεται ως η καταλληλότερη να ενώσει τα κράτη μιας ένωσης δημιουργώντας μεγάλους οικονομικούς χώρους, να διαφυλάξει την ταυτότητα τους και να σεβαστεί την πολυμορφία τους (*Wallace and Ridley, 1985*). Αυτό μας κατευθύνει στην ιδέα ότι η ομοσπονδία δύναται να είναι το μέλλον για την ΕΕ (*βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ*). Αυτού του είδους η κοινωνική οργάνωση θα επιτρέψει στην ΕΕ να εγγυηθεί την ανταγωνιστική της ικανότητα και την επιρροή της Ευρώπης παγκοσμίως καθώς και την ικανότητά της να βοηθήσει τις αναπτυσσόμενες χώρες και τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης να παγιώσουν τη δημοκρατία τους και την οικονομία της αγοράς (*Wright, 1996*).

Ο πλούτος της ευρωπαϊκής πραγματικότητας και του πολιτισμού που βρίσκεται στη βάση της ‘ενότητας μέσα στην πολυμορφία’ (*Farell et al., 2002*) δεν μπορεί να ανθίσει παρά μόνο μέσα σε μια ομοσπονδία η οποία, διαφυλάττοντας πλήρως τις εθνικές ταυτότητες και την περιφερειακή πολυμορφία, έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει μια ευρύτερη κοινότητα που μοιραία θα ενώσει τους ευρωπαίους γύρω από ένα μεγαλόπνοο κοινό σκοπό. Γεγονός είναι ότι η ΕΕ και τα κράτη-μέλη της τείνουν προς την ομοσπονδιοποίηση ή την περιφερειοποίηση (*Sidjanski, 1999, σελ.318 επ.*)<sup>33</sup>. Ακόμη και οι επιχειρήσεις τείνουν να εφαρμόσουν στην πράξη την ομοσπονδιακή μέθοδο είτε εθελοντικά είτε χωρίς να το αντιλαμβάνονται.

---

<sup>33</sup> Η εξέλιξη η οποία παρατηρείται στις χώρες της ΕΕ προσανατολίζεται συνολικά προς μορφές οργάνωσης, αν όχι πάντοτε ή ήδη ομοσπονδιακές, τουλάχιστον πιο περιφερειακές ή αποκεντρωμένες. Η κεντρική τάση δεν είναι πλέον η ενίσχυση της κεντρικής εθνικής εξουσίας, αλλά η ανάπτυξη των περιφερειακών δυνατοτήτων.

Παράλληλα η ΕΕ, στερημένη από δημόσια δύναμη και ισχυρή εξουσία προς το παρόν<sup>34</sup>, είναι καταδικασμένη να καινοτομήσει δεδομένου ότι η εξουσία της στηρίζεται περισσότερο στην προώθηση, το συντονισμό, στην παρακίνηση και στην ένταξη, παρά στον εξαναγκασμό (*Hix, 1999*).

Αυτή η αναζήτηση μιας πρωτόλειας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας θεμελιώνεται πάνω στις ομοσπονδιακές αρχές (*Rogers, 1935*) και αξίες και εμπνέεται από εμπειρίες ομοσπονδιακές και την κοινοτική. Επομένως καθίσταται ανάγκη να οικοδομηθεί μια ομοσπονδιακή κοινότητα ικανή να ασκήσει πραγματική επιρροή πάνω στην παγκόσμια σκηνή και να διατηρήσει ταυτόχρονα τόσο την ευρωπαϊκή ταυτότητα όσο και τη διαφορετικότητα των χωρών και των περιφερειών που συγκροτούν τον πλούτο της Ευρώπης (*Sidjanski, 2002, σελ.176-177*).

### 5.1 Η σταδιακή πραγμάτωση του ομοσπονδιακού προτύπου στους κόλπους της ΕΕ

Η ΕΕ υπό την πίεση των εξωτερικών κρίσεων καλείται να εξαλείψει την παραλληλία μεταξύ οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης (*Στεφάνου, 2001*). Πράγματι, η έλλειψη συνοχής στην εξωτερική πολιτική και οι εντάσεις που μπορεί να προκαλέσει δεν είναι άμοιρες συνεπειών για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Επομένως προκύπτει η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής συνοχής καθώς η ΕΕ χαρακτηρίζεται από καταταμημένες πολιτικές, διάσπαρτες εξουσίες και ανομοιογένεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (*Sidjanski, 2002, σελ.109-110*). Αξιοσημείωτο είναι ότι στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ η ΕΕ πέρασε το κατώφλι της πολιτικής ολοκλήρωσης (**βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι**)<sup>35</sup>.

Σε ειδικότερο πλαίσιο, το ομοσπονδιακό πρότυπο φαίνεται να διεισδύει σταδιακά στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα (*Παπαδημητρίου, 1997 & ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ*). Όσο η ΕΕ οικοδομείται ‘από κάτω προς τα πάνω’, ασκεί επιρροή στις δομές των κρατών-μελών τα οποία είναι είτε ομοσπονδιακού είτε σχεδόν ομοσπονδιακού τύπου – όπως το Βέλγιο ή η Ισπανία – είτε περιφερειοποιημένα όπως η Ιταλία ή οδεύουν προς την περιφερειοποίηση όπως η Γαλλία (*Παπαδοπούλου, www.antigone.gr*). Οι αρχές της ομοσπονδίας (*Elazar,*

<sup>34</sup> Ασθενής κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, απουσία μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης κ.ο.κ

<sup>35</sup> Η ΕΕ ενεπλάκη στη διαδικασία για την κοινή άσκηση αρμοδιοτήτων που ασκούνταν μεμονωμένα από τα κράτη-μέλη και ειδικότερα στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, την κοινή άμυνα υπό όρους, την οικονομική ένωση και ενιαίο νόμισμα, την ευρωπαϊκή υπηκοότητα, τη δικαστική ασφάλεια και εσωτερικά θέματα.

1987) διαδίδονται τμηματικά στο εσωτερικό των περισσότερων κρατών-μελών της ΕΕ, εισχωρούν στις οικονομίες, τις επιχειρήσεις τους και μεταμορφώνουν τις ίδιες τις κοινωνίες τους.

Επιπρόσθετα, το ομοσπονδιακό πρότυπο ως δύναμι μορφή οργάνωσης της ΕΕ τείνει να συγκεντρώνει συλλογικά όργανα και δυνάμεις ενώ παράλληλα προκαλεί την εκκόλαψη των τοπικών, περιφερειακών, και εθνικών δυναμικών, τα οποία προσανατολίζει σε κοινούς στόχους. Αυτή η μέθοδος φαίνεται ταυτόχρονα να καλλιεργεί διάφορες συνεργίες με κοινό προσανατολισμό, στο επίπεδο των επιχειρήσεων και της διαχείρισης ανθρώπων. Έτσι δημιουργούνται και πολλαπλασιάζονται πολυάριθμα οριζόντια δίκτυα επικοινωνίας και συμμετοχής.

Σταδιακά, η ιδέα ενός υπέρτατου κράτους, απολύτως ανεξάρτητου και κυρίαρχου, σβήνει μπροστά στην εμπειρία των εξουσιών που κατανέμονται και ασκούνται από κοινού σε μια ένωση εθνικών κρατών η οποία φέρει το έμβλημα της αλληλεγγύης, της αλληλεξάρτησης (*Dahl, 1986*) και της ομοσπονδίωσης (*Παπαδημητρίου, 1997*). Το ομοσπονδιακό πρότυπο δύναται να προσφέρει στα κράτη-μέλη την αποφυγή υπερφόρτωσής τους σε καθήκοντα καθώς παρέχει τη δυνατότητα να ασκούν από κοινού κάποιες λειτουργίες στους κόλπους της ΕΕ ή αφήνοντας άλλες στις περιφέρειες, σύμφωνα πάντα με την αρχή της επικουρικότητας (*Heuglin, 1994*). Έτσι, ενωμένα τα κράτη μαζί προσπαθούν να αναλάβουν την ευθύνη της ασφάλειάς τους, το συντονισμό των εξωτερικών πολιτικών τους όπως επίσης και της οικονομικής, κοινωνικής και δημοκρατικής τους ανάπτυξης (*Sidjanski, 1999, σελ.320-321*).

## 5.2 «Συμπολιτεία πολλαπλών δημοκρατιών»: ένας αντίλογος στην ιδέα της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας

Η προοπτική της ευρωπαϊκής ομοσπονδίωσης και οι ενδείξεις που επιβεβαιώνουν ότι η ΕΕ τάσσεται προς αυτή την κατεύθυνση, δεν αποδεικνύει απόλυτα ότι το ομοσπονδιακό πρότυπο συνιστά την καταλληλότερη μορφή οργάνωσης προς την πραγμάτωση της πολιτικής ενοποίησης της ΕΕ (*Franck, 1968*). Για τους σκεπτικιστές της ευρωπαϊκής ομοσπονδίωσης το ομοσπονδιακό πρότυπο σημειώνει αδυναμίες και ελλείψεις (*Forsyth, 1995*), κυρίως γιατί δε λαμβάνει υπόψη σε σημαντικό βαθμό ένα θεμελιώδες στοιχείο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, τους λαούς των κρατών-μελών. Σύμφωνα με τη θέση αυτή που απορρέει από την ιστορική διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα πραγματικά υποκείμενα του ευρωπαϊκού γίνεσθαι εξακολουθούν να είναι τα κράτη-μέλη μαζί με τους λαούς τους. Τα

κράτη, παρόλο που έχουν την πρωτοβουλία των κινήσεων και τον έλεγχο της πορείας της πολιτικής συνένωσης των χωρών της Ευρώπης, δεν έχουν τον κυρίαρχο ρόλο. Κυρίαρχος είναι ο ρόλος των ευρωπαϊκών λαών τόσο στη διαδικασία εγκαθίδρυσης των νέων ευρωπαϊκών θεσμών όσο και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων που τους αφορούν. Σύμφωνα με τον P.Magnette, «Οι λαοί των χωρών της Ευρώπης συμμετέχουν στη διαδικασία πολιτικής ενοποίησης των χωρών της Ευρώπης, έτσι όπως υπάρχουν και είναι συνταγματικά οργανωμένοι στα κράτη τους, ως ενότητες πολιτικές και ως πολιτικά υποκείμενα, κάνοντας χρήση της λαϊκής κυριαρχίας, με την οποία είναι εξοπλισμένοι από τα εθνικά συντάγματα και από την άσκηση της οποίας αντλούν την πολιτική τους ταυτότητα, την υπόσταση και την νομιμοποίηση της συμμετοχής τους στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Μανιτάκης, 2007, σελ.6-7, [www.ekem.gr](http://www.ekem.gr)).

Επομένως, για τους υποστηρικτές αυτής της θέσης το κατάλληλο μόρφωμα για την ΕΕ βρίσκεται κάπου ανάμεσα στο «κοσμοπολίτικο κανονιστικό ιδεώδες του Καντ» - δηλαδή στο πρότυπο που στηρίζεται στη συνένωση κρατών και λαών ταυτόχρονα, με βάση την αρχή της ισοτιμίας και με την καθολική αναγνώριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλους τους πολίτες και λαούς- και στο ομοσπονδιακό ιδεώδες των φεντεραλιστών (*Karmis and Norman, 2003*). Το καντιανό ιδεώδες δε βασίζεται στην ύπαρξη μιας υπέρτατης ενότητας που θα ορίζει τα μέρη της, ούτε γεννά διλήμματα κυριαρχίας, δηλαδή αν τα κράτη είναι κυρίαρχα τότε η ΕΕ δε θα γίνει ποτέ κυρίαρχη, ή αν η ΕΕ γίνει κυρίαρχη τότε τα κράτη χάνουν την κυριαρχία τους.

Ουσιαστικά η θέση αυτή υποστηρίζει μια διεθνική πολιτική ένωση της ΕΕ παρά μια ένωση διακρατικού ή υπερεθνικού χαρακτήρα καθώς προάγει την προοπτική μιας μορφής «συμπολιτειακής αυτοκυβέρνησης των λαών» ή αλλιώς τη μέθοδο της «συναρχίας» (*Χρυσόχου, 2006, σελ.243 επ.*). Η μέθοδος της συναρχίας συνιστά τη 'συν-κυβέρνηση' και 'συν-άσκηση' μιας κοινής ή επιμερισμένης κυριαρχίας από τα επιμέρους εθνικά κράτη. Με βάση αυτό το πρότυπο διακυβέρνησης η ΕΕ δεν είναι αναγκασμένη να διαλέξει ανάμεσα σε ένα νέο ομοσπονδιακό μοντέλο ή σε μια νέας μορφής συνομοσπονδία κρατών (*Forsyth, 1994*), αλλά ανάμεσα σε μια ιεραρχικά διαρθρωμένη υπερεθνική ενότητα ή σε μια «ευρωπαϊκή δημον-κρατία» (*Νικολαΐδου, 2003, σελ.88 επ.*)<sup>36</sup>, στους κόλπους της οποίας οι εθνικές δημοκρατίες συνιστούν θεμελιώδη συστατικά της. Ακολούθως, η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει να είναι δημον-κρατία υποκείμενη στους κανόνες των λαών της και όχι μια απλή

---

<sup>36</sup> Σύμφωνα με τη συγγραφέα «...Η ΕΕ εγκαταστάθηκε ως μια νέα μορφή πολιτικής κοινότητας που βασιζόταν στην σταθερή πολλαπλότητα των λαών που την συνθέτουν: στους πολλαπλούς δήμους της...η ΕΕ είναι και πρέπει να συνεχίσει να είναι δημον-κρατία εν τω γίνεσθαι, υποκείμενη στους κανόνες των λαών της, για τους λαούς της, με τους λαούς της».

‘ένωση δημοκρατιών’ ή μια ‘ένωση δημοκρατική’. Η ΕΕ θα πρέπει να μεταβεί σε μια ένωση κρατών και λαών ή αλλιώς σε μια ‘συμπολιτεία κρατών και λαών’ (Τσάτσος, 2001, σελ.52 επ.)<sup>37</sup> όπου θα βασίζεται στην πολιτική διαφορετικότητα των ευρωπαϊκών λαών, των οποίων η βούληση θα συνιστά τη νομιμοποιητική της βάση.

Με βάση το παραπάνω πρότυπο, η συνένωση των εθνικών δημοκρατιών δε θεμελιώνεται σε μια κάθετη και ιεραρχημένη μορφή διακυβέρνησης στην οποία οι ευρωπαϊκοί θεσμοί είναι «ανώτεροι» των εθνικών. Αντίθετα βασίζεται στη συνεργασία και όχι στην ιεραρχία μεταξύ των εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων – για παράδειγμα το εθνικό και ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, η Επιτροπή και οι κυβερνήσεις των κρατών, τα συνταγματικά δικαστήρια και το ευρωπαϊκό δικαστήριο, συνεργάζονται στη βάση της ισοτιμίας και όχι της ιεραρχίας (Μανιτάκης, 2007, σελ.7 επ., [www.ekem.gr](http://www.ekem.gr)).

Συμπερασματικά, στην αντίπερα όχθη της ‘ομοσπονδίωσης των κρατών-μελών’ προβάλλεται μια άλλη εκδοχή για το μέλλον της ΕΕ, αυτό της ‘ομοσπονδίωσης των δημοκρατιών’. Όποια και αν είναι εν τέλει η υιοθέτηση του προτύπου που θα οδηγήσει την ΕΕ στην πολιτική ένωση των κρατών-μελών της (Beaud, 2004), θεμελιώδες στοιχείο του θα πρέπει να είναι ο σεβασμός στην πολιτική και εθνική ταυτότητα των κρατών και των λαών τους όπως αυτή αποτυπώνεται στη συνταγματική τους οργάνωση. Ο δρόμος προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δε θα πρέπει να αλλοιώσει το σύνθετο πολιτικό και πολιτισμικό περιβάλλον της ΕΕ εφόσον επιθυμεί να ενδυναμώσει τη δημοκρατική της βάση και να πρεσβεύει την ‘ενότητα μέσα στη διαφορετικότητα’ (Duchacek, 1987).

---

<sup>37</sup> Σύμφωνα με το συγγραφέα, αυτό που νοείται ως «συμπολιτεία κρατών και λαών» είναι: «ένωση λαών, επειδή βασίζεται στην πολιτική υποκειμενικότητα και ταυτότητα των λαών των χωρών της Ευρώπης, η βούληση των οποίων, άμεση έκφραση της κυριαρχίας τους, υπολογίζεται ως ύπατη πηγή νομιμοποίησης και ως βάση για την συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμών· ένωση κρατών που βασίζεται στη βούληση των διεθνών παραστατών και εκπροσώπων τους, των κυβερνήσεων των κρατών, φορέων κυριαρχίας την οποία δέχονται να μοιράζονται και να συναποφασίζουν με άλλα κράτη. Διπλή θα πρέπει να είναι άρα, προς το παρόν, αναγκαστικά, η νομιμοποίηση των κοινοτικών οργάνων».

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η προοπτική οικοδόμησης μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, η μετάβαση της ΕΕ από μια ‘ένωση κρατών’ σε μια ‘ομοσπονδία κρατών’, υπόσχεται να οδηγήσει σε πολλαπλά οφέλη τόσο σε επίπεδο κρατών-μελών όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Η ομοσπονδιακή δομή οργάνωσης δημιουργεί μια δυναμική που ξεκινά από τη βάση προς τα πάνω ενισχύοντας έτσι τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα μιας κοινωνικής οργάνωσης και ακολούθως η δυναμική αυτή διαχέεται και εξαπλώνεται σταδιακά προς τα πάνω φτάνοντας στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ. Σε αντιδιαστολή με τα συγκεντρωτικά κράτη στα οποία το ‘διοικητικό σώμα χαρακτηρίζεται ως υδροκέφαλο με αδύναμα άκρα’, η ομοσπονδιακή δομή επιφυλάσσει μια αντίθετη λογική: προάγει την ισομερή κατανομή της εξουσίας αμβλύνοντας το ενδεχόμενο συγκέντρωσης της εξουσίας στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα. Συνακόλουθα, ο ομοσπονδιακός τρόπος οργάνωσης ενδυναμώνει το ρόλο και τη συμμετοχή όλων αυτών των διοικητικών επιπέδων που συγκροτούν ένα εθνικό κράτος – περιφέρειες, δήμοι και κοινότητες. Σχηματικά, το συγκεντρωτικό κράτος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια πυραμίδα που αποτυπώνει τις ιεραρχικές σχέσεις μεταξύ των διαφόρων διοικητικών επιπέδων του σε αντίθεση με το ομοσπονδιακό κράτος που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένας αστεροειδής σχηματισμός με έναν πυρήνα και ισομερείς φυγόκεντρες δυνάμεις. Παράλληλα, το ομοσπονδιακό σύστημα καθίσταται η πλέον κατάλληλη μορφή οργάνωσης διότι ευνοεί την ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς βασίζεται θεμελιωδώς στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων ακολουθώντας την πορεία ‘από πάνω προς τα κάτω’. Ακολούθως συμβάλλει στην ενεργό συμμετοχή όλων των διοικητικών επιπέδων στη λήψη των αποφάσεων με βάση την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και την αρχή της εγγύτητας.

Η ΕΕ αδυνατεί πλέον να αποκρύψει το βαθύτερο σκοπό που εξυπηρετούν οι πολιτικές ενίσχυσης των περιφερειών και του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, η θεσμική κατοχύρωση οργάνων εκπροσώπησης της περιφερειακής ή τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικότερα η τάση της ΕΕ για ενίσχυση του τρίτου πόλου της - ο πρώτος είναι ο κοινοτικός, δεύτερος ο εθνικός και τρίτος ο τοπικός- δε συνιστά πολιτική αυθαίρετη χωρίς επιδιωκόμενο στόχο. Επομένως, πίσω από τις πολιτικές που ασκεί η ΕΕ,



απώτερος σκοπός είναι να προετοιμάσει τα έθνη-κράτη, σε οικονομικό, κοινωνικό, διοικητικό και πολιτικό επίπεδο, να υποδεχτούν ομαλά τη μετάβαση της ΕΕ σε μια ομοσπονδία κρατών-μελών. Εν τέλει, το όραμα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας εξυπηρετεί παράλληλα τη φιλοδοξία της ΕΕ για πολιτική ένωση, με άλλα λόγια εξυπηρετεί τον απώτερο στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη δημιουργία ομοσπονδιακού κράτους.

Εν κατακλείδι, η παρούσα εργασία επιχείρησε να συνδυάσει την πολιτική της ΕΕ για την ενίσχυση του ρόλου των περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης και από την άλλη πλευρά την προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, ούτως ώστε να αναδυθεί σχηματικά ότι οι πολιτικές αυτές συνιστούν μεταξύ τους 'δύο συγκοινωνούντα δοχεία'. Αυτό που προέκυψε από την διεισδυτική ανάλυση των θεμάτων που εξετάστηκαν στην εργασία είναι ότι η ενίσχυση και η αναβάθμιση της ευρωπαϊκής περιφερειακής αυτοδιοίκησης αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση πραγμάτωσης της ιδέας για μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Στην ουσία συνιστούν δύο παράλληλες δυναμικές οι οποίες διαθλούν το μέλλον της ευρωπαϊκής πραγματικότητας .

Μέχρι τώρα, ωστόσο, η ΕΕ με τις πολιτικές που ασκεί προς αυτή την κατεύθυνση αποδεικνύει εμπράκτως ότι τα οφέλη τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι σημαντικά. Αυτό όμως δεν αρκεί για να ταχθούμε αβίαστα προς μια ομοσπονδιακή προοπτική. Το εγχείρημα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας προϋποθέτει ότι τα κράτη- μέλη, άλλα λιγότερο και άλλα περισσότερο, θα υποστούν σημαντικές ζυμώσεις ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν σε μια τέτοια θεσμική και πολιτική αλλαγή. Αυτές οι ζυμώσεις προϋποθέτουν κυρίως αλλαγές στο πεδίο των εθνικών πολιτικών καθώς και στις παραδοσιακές αντιλήψεις κυρίως αυτών των κρατών-μελών που βρίσκονται μακριά από πρότυπα ομοσπονδιακού χαρακτήρα. Συνεπώς, η επιτυχής έκβαση της ιδέας μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας βασίζεται στο σεβασμό του σύνθετου θεσμικού, πολιτικού και κοινωνικού περιβάλλοντος που χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Ας μην ξεχνάμε άλλωστε τη φιλοσοφική βάση του ομοσπονδισμού που δεν είναι άλλη από την *'ενότητα στην πολυμορφία'*. Καταλήγοντας, η ΕΕ οφείλει να διαφυλάξει το χαρακτήρα κάθε μειονότητας, κάθε περιφέρειας ή κράτους προκειμένου να μπορέσει να συνθέσει όσο το δυνατό αρμονικά αυτές τις ετερόκλητες πραγματικότητες που είναι τα κράτη, οι οικονομικές περιφέρειες, οι πολιτικές παραδόσεις.

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

### ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

*(Οι διατάξεις με πλάγιους χαρακτήρες είναι διατάξεις της Συνθήκης της Νίκαιας)*

όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του **Άμστερνταμ**, η οποία υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ, 16-17 Ιουνίου 1997

και από τη Συνθήκη της **Νίκαιας**, η οποία υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, 7-9 Δεκεμβρίου 2000, και υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001.

Προοίμιο

9. Αποφασισμένοι να εφαρμόσουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, που συμπεριλαμβάνει την προοδευτική διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου Ι.7, ενισχύοντας έτσι την ευρωπαϊκή ταυτότητα και ανεξαρτησία για την προαγωγή της ειρήνης, της ασφάλειας και της προόδου στην Ευρώπη και ανά την υφήλιο,

Άρθρο Β

Η Ένωση θέτει ως στόχους:

.....

- να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου Ι.7,

Άρθρο Γ

2. Η Ένωση μεριμνά, ειδικότερα, για τη συνοχή του συνόλου της εξωτερικής της δράσης στα πλαίσια των πολιτικών της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, της ασφαλείας, της οικονομίας και της ανάπτυξης. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν την ευθύνη να - εξασφαλίζουν τη συνοχή αυτή και συνεργάζονται προς τούτο. Εξασφαλίζουν, στα πλαίσια των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, την υλοποίηση αυτών των πολιτικών.

Άρθρο ΣΤ

1. Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη.

(παρεμβάλλεται η ακόλουθη νέα παράγραφος 3)

3. Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της.

Άρθρο ΣΤ.1 [θα αριθμηθεί ως άρθρο 7]

**Συνθήκη Νίκαιας:** νέο άρθρο 7

1. Το Συμβούλιο δύναται, βάσει αιτιολογημένης προτάσεως του ενός τρίτου των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος αρχών που μνημονεύονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, και να του απευθύνει κατάλληλες συστάσεις. Το Συμβούλιο, προτού προβεί στη διαπίστωση αυτή, ακούει το εν λόγω κράτος μέλος και δύναται, αποφασίζοντας με την ίδια διαδικασία, να ζητήσει από ανεξάρτητες προσωπικότητες να υποβάλουν εντός εύλογης προθεσμίας έκθεση για την κατάσταση στο εν λόγω κράτος μέλος.

Το Συμβούλιο επαληθεύει τακτικά ότι εξακολουθούν να ισχύουν οι λόγοι που οδήγησαν στη διαπίστωση αυτή.

2. Το Συμβούλιο, συνεργώμενο υπό τη σύνθεση Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση του ενός τρίτου των κρατών μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύναται να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος αρχών που μνημονεύονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 6, αφού καλέσει την κυβέρνηση του εν λόγω κράτους μέλους να υποβάλει τις παρατηρήσεις της.

3. Εφόσον γίνει η αναφερόμενη στην παράγραφο 2 διαπίστωση, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή της παρούσας Συνθήκης ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του κράτους μέλους στο Συμβούλιο. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τις πιθανές συνέπειες μιας τέτοιας αναστολής στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων.

Οι υποχρεώσεις του εν λόγω κράτους μέλους, δυνάμει της παρούσας Συνθήκης, εξακολουθούν εντούτοις να δεσμεύουν αυτό το κράτος μέλος.

4. Το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει, εν συνεχεία, με ειδική πλειοψηφία, να μεταβάλει ή να ανακαλέσει μέτρα που έχουν ληφθεί σύμφωνα με την παράγραφο 3, ανάλογα με τις μεταβολές της καταστάσεως, η οποία οδήγησε στην επιβολή τους.

5. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, το Συμβούλιο αποφασίζει χωρίς να λαμβάνει υπόψη την ψήφο του αντιπροσώπου της κυβέρνησης του εν λόγω κράτους μέλους. Αποχές παρόντων ή αντιπροσωπευομένων μελών δεν εμποδίζουν τη θέσπιση αποφάσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται η αυτή αναλογία των σταθμισμένων ψήφων των αφορώμενων μελών του Συμβουλίου, όπως καθορίζεται στο άρθρο 205, παράγραφος 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η παρούσα παράγραφος ισχύει και στην περίπτωση κατά την οποία δικαιώματα ψήφου έχουν ανασταλεί σύμφωνα με την παράγραφο 3.

6. Για τους σκοπούς των παραγράφων 1 και 2, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με πλειοψηφία δύο τρίτων των ψηφισάντων, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των μελών του.”

## **Τίτλος V:**

### **Διατάξεις σχετικά με μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας**

Άρθρο 11 (Συνθ. Άμστ.: I.1) (Βλ. Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.1)

1. Η Ένωση καθορίζει και εφαρμόζει μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας η οποία καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και της οποίας στόχοι είναι:

- η διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών,
- η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης υπό όλες τις μορφές της,
- η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφαλείας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη των Παρισίων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα,
- η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας,
- η ανάπτυξη και η εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

2. Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ενεργά και ανεπιφυλάκτως την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, με πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης.

Τα κράτη μέλη εργάζονται ομού για την ενίσχυση και ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής τους αλληλεγγύης. Απέχουν από κάθε δράση αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή ικανή να θίξει την αποτελεσματικότητά της ως συνεκτικής δύναμης στις διεθνείς σχέσεις.

Το Συμβούλιο μεριμνά για την τήρηση αυτών των αρχών.

Άρθρο 12 (Συνθ. Άμστ.: I.2) (Συνθ. Μάαστ.: δεν υπήρχε)

Η Ένωση επιδιώκει τους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο I.1:

- καθορίζοντας τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας,- αποφασίζοντας για κοινές στρατηγικές,
- υιοθετώντας κοινές δράσεις,
- υιοθετώντας κοινές θέσεις,
- ενισχύοντας τη συστηματική συνεργασία μεταξύ κρατών μελών για την άσκηση της πολιτικής τους.

Άρθρο 13 (Συνθ. Άμστ.: I.3) (Συνθ. Μάαστ.: δεν υπήρχε)

1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων που έχουν συνέπειες στην άμυνα.

2. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει για κοινές στρατηγικές οι οποίες θα εφαρμόζονται από την Ένωση, στους τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα.

Οι κοινές στρατηγικές καθορίζουν τους στόχους τους, τη διάρκειά τους και τα μέσα που πρέπει να παρέχονται από την Ένωση και τα κράτη μέλη.

3. Το Συμβούλιο λαμβάνει τις απαραίτητες αποφάσεις για τον καθορισμό και την εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας βάσει των γενικών προσανατολισμών που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο συνιστά κοινές στρατηγικές στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τις εφαρμόζει, ιδίως υιοθετώντας κοινές δράσεις και κοινές θέσεις.

Το Συμβούλιο μεριμνά για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης.

Άρθρο 14 (Συνθ. Άμστ.: I.4) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.3)

1. Το Συμβούλιο υιοθετεί κοινές δράσεις. Οι κοινές δράσεις αντιμετωπίζουν ειδικές καταστάσεις όταν κρίνεται ότι απαιτείται επιχειρησιακή δράση εκ μέρους της Ένωσης. Προσδιορίζουν τους στόχους τους, το πεδίο εφαρμογής τους, τα μέσα που πρέπει να τεθούν στη διάθεση της Ένωσης, τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους και, εφόσον είναι απαραίτητο, τη διάρκειά τους.

2. Σε περίπτωση αλλαγής των περιστάσεων με σαφή επίπτωση στο θέμα το οποίο αποτελεί αντικείμενο κοινής δράσης, το Συμβούλιο αναθεωρεί τις αρχές και τους στόχους αυτής της δράσης και λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις. Η κοινή δράση εξακολουθεί να ισχύει ενόσω το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει.

3. Οι κοινές δράσεις δεσμεύουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τις θέσεις που υιοθετούν και τη διεξαγωγή της δράσης τους.

4. Το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να του υποβάλει οιοσδήποτε προτάσεις ενδείκνυται όσον αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας για να εξασφαλίσει την εφαρμογή μιας κοινής δράσης.

5. Κάθε θέση ή δράση κατ' ιδίαν κράτους μέλους η οποία σχεδιάζεται στα πλαίσια κοινής δράσης, γνωστοποιείται μέσα σε προθεσμίες οι οποίες επιτρέπουν, εάν είναι αναγκαίο, προηγούμενη συνεννόηση στα πλαίσια του Συμβουλίου. Η υποχρέωση της προηγούμενης ενημέρωσης δεν εφαρμόζεται στα μέτρα που αποτελούν απλή μεταφορά, σε εθνικό επίπεδο, των αποφάσεων του Συμβουλίου.

6. Σε περίπτωση επιτακτικής ανάγκης που οφείλεται σε μεταβολή της κατάστασης και ελλείψει αποφάσεως του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν, επείγοντως, τα μέτρα που επιβάλλονται στα πλαίσια των γενικών στόχων της κοινής δράσης. Το αφορώμενο κράτος μέλος ενημερώνει αμέσως το Συμβούλιο για τα ληφθέντα μέτρα.

7. Σε περίπτωση σοβαρών δυσχερειών κατά την εφαρμογή μιας κοινής δράσης, ένα κράτος μέλος προσφεύγει στο Συμβούλιο το οποίο τις συζητά και αναζητεί τις κατάλληλες λύσεις. Οι λύσεις αυτές δεν μπορούν να αντιβαίνουν προς τους στόχους της κοινής δράσης ούτε να βλάπτουν την αποτελεσματικότητά της.

Άρθρο 15 (Συνθ. Άμστ.: I.5) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.2.2)

Το Συμβούλιο υιοθετεί κοινές θέσεις. Οι κοινές θέσεις καθορίζουν τη στάση της Ένωσης επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσεως. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι εθνικές τους πολιτικές να συνάδουν προς τις κοινές θέσεις.

Άρθρο 16 (Συνθ. Άμστ.: I.6) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.2.1)

Τα κράτη μέλη αλληλοενημερώνονται και συνεννοούνται μεταξύ τους στα πλαίσια του Συμβουλίου για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον, ώστε να εξασφαλίζεται ότι η επιρροή της Ένωσης ασκείται με τον - αποτελεσματικότερο τρόπο μέσω συντονισμένης και συγκλίνουσας δράσης.

Άρθρο 17 (Συνθ. Άμστ.: I.7) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.4)

**Συνθήκη Νίκαιας:** νέο Άρθρο 17

1. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας περιλαμβάνει το σύνολο των θεμάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφασίσει. Στην περίπτωση αυτή, συστήνει στα κράτη μέλη την υιοθέτηση μιας τέτοιας απόφασης, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

Η πολιτική της Ένωσης κατά την έννοια του παρόντος άρθρου δεν θίγει την ιδιαιτερότητα της πολιτικής ασφαλείας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών και σέβεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν για ορισμένα κράτη μέλη τα οποία θεωρούν ότι η κοινή τους άμυνα υλοποιείται στα πλαίσια της Οργάνωσης της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού (Ν.Α.Τ.Ο.), δυνάμει της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού, και συμβιβάζεται με την κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας που διαμορφώνεται μέσα στο πλαίσιο αυτό.

Η προοδευτική διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής υποστηρίζεται, όπως τα κράτη μέλη το κρίνουν πρόσφορο, με τη συνεργασία τους στον τομέα των εξοπλισμών.

2. Τα θέματα τα οποία μνημονεύει το παρόν άρθρο περιλαμβάνουν τις ανθρωπιστικές αποστολές και τις αποστολές διάσωσης, τις αποστολές της διατήρησης της ειρήνης, της επέμβασης μάχιμων δυνάμεων στη διαχείριση των κρίσεων, καθώς και την αποκατάσταση της ειρήνης.

3. Οι αναφερόμενες στο παρόν άρθρο αποφάσεις που έχουν συνέπειες στον τομέα της άμυνας, λαμβάνονται με την επιφύλαξη των πολιτικών και των υποχρεώσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 1, δεύτερο εδάφιο.

4. Το παρόν άρθρο δεν εμποδίζει την ανάπτυξη στενότερης συνεργασίας μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών μελών, σε διμερές επίπεδο, στα πλαίσια της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και του Ν.Α.Τ.Ο., στο βαθμό που αυτή η συνεργασία δεν αντιβαίνει στη συνεργασία που προβλέπεται στον παρόντα Τίτλο ούτε την εμποδίζει.

5. Για την προώθηση των στόχων του παρόντος άρθρου, οι διατάξεις του θα επανεξεταστούν σύμφωνα με το άρθρο 48.

Άρθρο 18 (Συνθ. Άμστ.: I.8) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.5)

1. Η Προεδρία εκπροσωπεί την Ένωση στα θέματα που υπάγονται στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας.

2. Η Προεδρία έχει την ευθύνη της εφαρμογής των αποφάσεων που λαμβάνονται δυνάμει του παρόντος Τίτλου. Μ' αυτή της την ιδιότητα εκφράζει κατ' αρχήν τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις.

3. Η Προεδρία επικουρείται από τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, ο οποίος ασκεί τα καθήκοντα του Υπάτου Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας.

4. Η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στα καθήκοντα που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2.

2. Η Προεδρία επικουρείται εάν είναι αναγκαίο στα καθήκοντα αυτά από το κράτος μέλος που θα ασκήσει την επόμενη Προεδρία.

5. Το Συμβούλιο δύναται, όταν το κρίνει απαραίτητο, να διορίζει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα πολιτικής.

Άρθρο 19 (Συνθ. Άμστ.: I.9) (Βλ. Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.2.3 & I.5.3)

1. Τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους στα πλαίσια των διεθνών οργανισμών και στις διεθνείς διασκέψεις και υποστηρίζουν, στα πλαίσια αυτά, τις κοινές θέσεις.

Στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις στις οποίες δεν συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη, τα κράτη που συμμετέχουν υποστηρίζουν τις κοινές θέσεις.

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 και του άρθρου I.4, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη που εκπροσωπούνται σε διεθνείς οργανισμούς ή διεθνείς διασκέψεις όπου δεν συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη, τηρούν ενήμερα τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν για κάθε ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος.

Όσα κράτη μέλη είναι επίσης μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών θα συνεννοούνται μεταξύ τους και θα τηρούν πλήρως ενήμερα τα άλλα κράτη μέλη. Όσα κράτη μέλη είναι μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας φροντίζουν, κατά την εκτέλεση των - καθηκόντων τους, να υπερασπίζονται τις θέσεις και τα συμφέροντα της Ένωσης, με την επιφύλαξη των ευθυνών τους δυνάμει των διατάξεων του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Άρθρο 20 (Συνθ. Άμστ.: I.10) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.6)

Οι διπλωματικές και προξενικές αποστολές των κρατών μελών και οι αντιπροσωπίες της Επιτροπής σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς διασκέψεις, καθώς και οι αντιπροσωπίες τους σε διεθνείς οργανισμούς, συνεργάζονται προκειμένου να εξασφαλίζεται η τήρηση και η εφαρμογή των κοινών θέσεων και των κοινών δράσεων που έχει υιοθετήσει το Συμβούλιο. Οι ανωτέρω εντείνουν τη συνεργασία τους ανταλλάσσοντας πληροφορίες, προβαίνοντας σε κοινές αξιολογήσεις και συμβάλλοντας στην εφαρμογή των διατάξεων που αναφέρονται στο άρθρο 8 Γ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Άρθρο 21 (Συνθ. Άμστ.: I.11) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.7)

Η Προεδρία ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρία και την Επιτροπή για τις εξελίξεις της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο. Διεξάγει κάθε χρόνο συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

Άρθρο 22 (Συνθ. Άμστ.: I.12) (Βλ. Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.8.3 & 4)

1. Κάθε κράτος μέλος ή η Επιτροπή μπορούν να προσφεύγουν στο Συμβούλιο για κάθε θέμα που αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και να υποβάλλουν προτάσεις στο Συμβούλιο.

2. Στις περιπτώσεις που απαιτείται ταχεία λήψη απόφασης, η Προεδρία συγκαλεί, είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από σχετική αίτηση της Επιτροπής ή ενός κράτους μέλους, έκτακτη σύνοδο του Συμβουλίου, εντός προθεσμίας σαράντα οκτώ ωρών ή, σε περίπτωση απόλυτης ανάγκης, εντός βραχύτερου διαστήματος.

Άρθρο 23 (Συνθ. Άμστ.: I.13) (δεν υπήρχε στη Συνθ. Μάαστ. )

1. Οι αποφάσεις δυνάμει του παρόντος Τίτλου λαμβάνονται ομοφώνως από το Συμβούλιο. Οι αποχές μελών τα οποία είναι παρόντα ή αντιπροσωπεύονται δεν εμποδίζουν την θέσπιση αυτών των αποφάσεων.

Σε περίπτωση αποχής κατά την διεξαγωγή ψηφοφορίας, ένα μέλος του Συμβουλίου δύναται να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση, σύμφωνα με το παρόν εδάφιο. Σ' αυτή την περίπτωση, δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση, αλλά αποδέχεται ότι η απόφαση δεσμεύει την Ένωση. Εκφράζοντας πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, το εν λόγω κράτος μέλος απέχει από οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει τη δράση της Ένωσης που βασίζεται σ' αυτή την απόφαση, ενώ τα άλλα κράτη μέλη σέβονται

την θέση του. Εάν τα μέλη του Συμβουλίου που συνόδευσαν την αποχή τους με τέτοια δήλωση αντιπροσωπεύουν πλέον του ενός τρίτου των ψήφων που σταθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 148, παράγραφος 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η απόφαση δεν υιοθετείται.

2. Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις της παραγράφου 1, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία:

- όταν υιοθετεί κοινές δράσεις, κοινές θέσεις ή λαμβάνει οποιαδήποτε άλλη απόφαση βάσει κοινής στρατηγικής,

- όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης.

**Συνθήκη Νίκαιας:**

- όταν διορίζει ειδικό εντεταλμένο σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 5.

Αν μέλος του Συμβουλίου δηλώσει ότι, για σημαντικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, προτίθεται να αντισταχθεί στην θέσπιση απόφασης η οποία πρόκειται να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, δεν διεξάγεται ψηφοφορία. Το Συμβούλιο δύναται, με ειδική πλειοψηφία, να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να ληφθεί ομοφώνως απόφαση.

*Οι ψήφοι των μελών του Συμβουλίου σταθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 205, παράγραφος 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για τη θέσπισή τους, οι αποφάσεις απαιτούν τουλάχιστον εκατόν εξήντα εννέα ψήφους, που περιλαμβάνουν τις ψήφους υπέρ τουλάχιστον των δύο τρίτων των μελών. Όταν το Συμβούλιο λαμβάνει απόφαση με ειδική πλειοψηφία, κάθε μέλος του μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι τα κράτη μέλη τα οποία συνιστούν αυτή την ειδική πλειοψηφία αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 62 % του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Εάν αποδειχθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται, η εν λόγω απόφαση δεν θεσπίζεται.*

(Η παρούσα παράγραφος δεν ισχύει για αποφάσεις με στρατιωτικές συνέπειες ή με συνέπειες στην άμυνα.)

3. Όσον αφορά τα διαδικαστικά θέματα, το Συμβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών του.

Άρθρο 24 (Συνθ. Άμστ.: I.14) (δεν υπήρχε αντίστοιχο στη Συνθ. Μάαστ.)

**Συνθήκη Νίκαιας: Άρθρο 24**

1. Όταν είναι αναγκαίο να συναφθεί συμφωνία με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς κατ' εφαρμογή του παρόντος Τίτλου, το Συμβούλιο δύναται να εξουσιοδοτήσει την Προεδρία, επικουρούμενη, κατά περίπτωση, από την Επιτροπή, να αρχίσει εν προκειμένω διαπραγματεύσεις. Οι συμφωνίες αυτές συνάπτονται από το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Προεδρίας.

2. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομοφώνως όταν η συμφωνία αφορά θέμα ως προς το οποίο απαιτείται ομοφωνία για τη λήψη εσωτερικών αποφάσεων.

3. Όταν η συμφωνία αποσκοπεί να θέσει σε εφαρμογή κοινή δράση ή κοινή θέση, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 2.

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται και σε θέματα που εμπίπτουν στον Τίτλο VI. Όταν η συμφωνία αφορά θέμα ως προς το οποίο απαιτείται ειδική πλειοψηφία για τη λήψη εσωτερικών αποφάσεων ή μέτρων, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το άρθρο 34, παράγραφος 3.

5. Ένα κράτος μέλος του οποίου ο αντιπρόσωπος δηλώνει στο Συμβούλιο ότι στο κράτος του πρέπει να πληρωθούν συγκεκριμένες συνταγματικές επιταγές, δεν δεσμεύεται από τη συμφωνία αυτή. Τα άλλα μέλη του Συμβουλίου μπορεί να συμφωνήσουν ότι η συμφωνία θα εφαρμοσθεί εντούτοις προσωρινά.

6. Οι συμφωνίες που συνάπτονται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο παρόν άρθρο δεσμεύουν τα όργανα της Ένωσης.

Άρθρο 25 (Συνθ. Άμστ.: I.15) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.8.3)



### **Συνθήκη Νίκαιας: Άρθρο 25**

*Με την επιφύλαξη του άρθρου 207 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μια επιτροπή πολιτικής και ασφαλείας παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στους τομείς που εμπíπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και συμβάλλει στον καθορισμό των πολιτικών διατυπώνοντας γνώμες απευθυνόμενες στο Συμβούλιο, είτε μετά από αίτηση του Συμβουλίου είτε με δική της πρωτοβουλία. Η εν λόγω επιτροπή εποπτεύει επίσης την εφαρμογή των συμπεφωνημένων πολιτικών, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Προεδρίας και της Επιτροπής.*

*Στα πλαίσια του παρόντος Τίτλου, η εν λόγω επιτροπή ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων.*

*Το Συμβούλιο δύναται, για τους σκοπούς των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων και για τη διάρκειά τους, όπως προσδιορίζονται από το Συμβούλιο, να εξουσιοδοτεί την εν λόγω επιτροπή να λαμβάνει τις προσηκουσες αποφάσεις που αφορούν τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση της επιχείρησης, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 47.*

Άρθρο 26 (Συνθ. Άμστ.: I.16) (δεν υπήρχε αντίστοιχο στη Συνθ. Μάαστ.)

Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, Υπάτος Εκπρόσωπος για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, επικουρεί το Συμβούλιο σε θέματα που υπάγονται στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, συμβάλλοντας ιδίως στη διατύπωση, την - προπαρασκευή και την εφαρμογή αποφάσεων πολιτικής, και, όπου απαιτείται, ενεργώντας εξ ονόματος του Συμβουλίου κατ' αίτηση της Προεδρίας, διεξάγοντας πολιτικό διάλογο με τρίτους.

Άρθρο 27 (Συνθ. Άμστ.: I.17) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.9)

Η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στις εργασίες του τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

### **Συνθήκη Νίκαιας: Άρθρο 27α**

*1. Η ενισχυμένη συνεργασία σε έναν από τους τομείς που αναφέρονται στον παρόντα Τίτλο σκοπό έχει να διαφυλάξει τις αξίες και να υπηρετήσει τα συμφέροντα της Ένωσης στο σύνολό της, εδραιώνοντας την ταυτότητά της ως συνεκτικής δύναμης στη διεθνή σκηνή. Μια τέτοια συνεργασία σέβεται:*

— τις αρχές, τους στόχους, τους γενικούς προσανατολισμούς και τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, καθώς και τις αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής,

— τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και

— τη συνοχή μεταξύ του συνόλου των πολιτικών της Ένωσης και της εξωτερικής δράσης της.

*2. Τα άρθρα 11 έως 27 και τα άρθρα 27 Β έως 28 εφαρμόζονται στην ενισχυμένη συνεργασία, η οποία προβλέπεται στο παρόν άρθρο, εκτός αν άλλως ορίζεται στο άρθρο 27 Γ και στα άρθρα 43 έως 45.*

Άρθρο 27β

*Η ενισχυμένη συνεργασία δυνάμει του παρόντος Τίτλου αφορά την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης. Δεν μπορεί να αφορά θέματα που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας.*

Άρθρο 27γ

*Τα κράτη μέλη τα οποία προτίθενται να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία βάσει του άρθρου 27 Β απευθύνουν σχετική αίτηση προς το Συμβούλιο.*

*Η αίτηση διαβιβάζεται στην Επιτροπή και, προς ενημέρωση, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή δίνει τη γνώμη της, ιδίως σχετικά με τη συνοχή της σχεδιαζόμενης ενισχυμένης συνεργασίας με τις πολιτικές της Ένωσης. Η εξουσιοδότηση παρέχεται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει, σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 2, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, τηρουμένων των άρθρων 43 έως 45.*

#### *Άρθρο 27δ*

*Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Προεδρίας και της Επιτροπής, ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, Υπάτος Εκπρόσωπος για θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, μεριμνά ιδίως ώστε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και όλα τα μέλη του Συμβουλίου να ενημερώνονται πλήρως σχετικά με την εφαρμογή της ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.*

#### *Άρθρο 27ε*

*Κάθε κράτος μέλος, το οποίο επιθυμεί να συμμετάσχει σε ενισχυμένη συνεργασία, η οποία καθιερώνεται βάσει του άρθρου 27 Γ, κοινοποιεί την πρόθεσή του στο Συμβούλιο και ενημερώνει την Επιτροπή. Η Επιτροπή διαβιβάζει γνώμη στο Συμβούλιο, εντός προθεσμίας τριών μηνών από την ημερομηνία παραλαβής της κοινοποίησης. Εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία παραλαβής της κοινοποίησης, το Συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με το αίτημα καθώς και σχετικά με ενδεχόμενες ειδικές διατάξεις που τυχόν κρίνει αναγκαίες. Η απόφαση λογίζεται εγκριθείσα, εκτός αν το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, αποφασίσει, εντός της ίδιας προθεσμίας να παραμείνει εκκρεμές το αίτημα· στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο αιτιολογεί την απόφασή του και τάσσει προθεσμία για την επανεξέτασή της.*

*Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται η αυτή αναλογία των σταθμισμένων ψήφων και η αυτή αναλογία του αριθμού των αφορομένων μελών του Συμβουλίου, όπως καθορίζονται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο.”*

Άρθρο 28 (Συνθ. Άμστ.: I.18) (Βλ. κατ' αναλογία Συνθ. Μάαστ.: Άρθρο I.11)

1. Τα άρθρα 137, 138, 139 έως 142, 146, 147, 150 έως 153, 157 έως 163, 191Α και 217 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εφαρμόζονται στις διατάξεις σχετικά με τους τομείς που αποτελούν το αντικείμενο του παρόντος Τίτλου.
2. Οι διοικητικές δαπάνες τις οποίες συνεπάγονται για τα όργανα οι διατάξεις σχετικά με τους τομείς που αποτελούν το αντικείμενο του παρόντος Τίτλου, βαρύνουν τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
3. Οι λειτουργικές δαπάνες τις οποίες συνεπάγεται η εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων, βαρύνουν επίσης τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πλην των δαπανών που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα και των περιπτώσεων όπου το Συμβούλιο λαμβάνει ομόφωνα διαφορετική απόφαση. Στις περιπτώσεις που οι δαπάνες δεν καταλογίζονται στον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αυτές βαρύνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με την κλείδα Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, εκτός εάν το Συμβούλιο λάβει ομόφωνα διαφορετική απόφαση. Όσον αφορά τις δαπάνες που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα, τα κράτη μέλη, οι αντιπρόσωποι των οποίων στο Συμβούλιο προέβησαν σε τυπική δήλωση δύναμει του άρθρου I.13, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, δεν υποχρεούνται να συμβάλουν στην χρηματοδότησή τους.
4. Στις δαπάνες που βαρύνουν τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εφαρμόζεται η διαδικασία του προϋπολογισμού που ορίζεται στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

### **Συνθήκη Νίκαιας: Άρθρο 43**

*Τα κράτη μέλη τα οποία προτίθενται να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία μπορούν να κάνουν χρήση των οργάνων, διαδικασιών και μηχανισμών που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπό τον όρο ότι η σχεδιαζόμενη συνεργασία:*

- α) επιδιώκει να διευκολύνει την πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης και της Κοινότητας, να διαφυλάσσει και να υπηρετεί τα συμφέροντά τους και να ενισχύει τη διαδικασία ενοποίησης τους,*
- β) σέβεται τις εν λόγω Συνθήκες καθώς και το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης,*
- γ) σέβεται το κοινοτικό κεκτημένο και τα μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει των άλλων διατάξεων των εν λόγω Συνθηκών,*
- δ) παραμένει εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης ή της Κοινότητας και δεν αφορά τους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας,*
- ε) δεν θίγει την εσωτερική αγορά, όπως ορίζεται στο άρθρο 14, παράγραφος 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ούτε την οικονομική και κοινωνική συνοχή που καθιερώνεται σύμφωνα με τον Τίτλο XVII της ίδιας Συνθήκης,*
- στ) δεν συνιστά διάκριση ούτε φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε προκαλεί στρεβλώσεις του μεταξύ τους ανταγωνισμού,*
- ζ) συγκεντρώνει τουλάχιστον οκτώ κράτη μέλη,*
- η) σέβεται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μη συμμετεχόντων κρατών μελών,*
- θ) δεν επηρεάζει τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,*
- ι) είναι ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 43 Β.*

#### *Άρθρο 43α*

*Η ενισχυμένη συνεργασία επιλέγεται μόνον ως έσχατη λύση, εφόσον διαπιστωθεί στα πλαίσια του Συμβουλίου ότι είναι αδύνατον να επιτευχθούν οι στόχοι της, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, κατ' εφαρμογήν των σχετικών διατάξεων των Συνθηκών.*

#### *Άρθρο 43β*

*Η ενισχυμένη συνεργασία κατά την καθιέρωσή της είναι ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη. Είναι επίσης ανοικτή οποτεδήποτε, σύμφωνα με τα άρθρα 27 Ε και 40 Β της παρούσας Συνθήκης και με το άρθρο 11 Α της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπό την επιφύλαξη της τήρησης της αρχικής απόφασης, καθώς και των αποφάσεων που έχουν ληφθεί στο πλαίσιο αυτό. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε ενισχυμένη συνεργασία φροντίζουν να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού κρατών μελών.*

#### *Άρθρο 44*

*1. Για την υιοθέτηση των πράξεων και αποφάσεων, που απαιτούνται για την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας η οποία αναφέρεται στο άρθρο 43, ισχύουν οι σχετικές θεσμικές διατάξεις της παρούσας Συνθήκης και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ωστόσο, όλα τα μέλη του Συμβουλίου δύνανται να συμμετέχουν στις συζητήσεις, καίτοι στη θέσπιση των αποφάσεων λαμβάνουν μέρος μόνον οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία. Ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται η αυτή αναλογία των σταθμισμένων ψήφων και η αυτή αναλογία του αριθμού των αφορωμένων μελών του Συμβουλίου, όπως καθορίζονται στο άρθρο 205, παράγραφος 2 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στο άρθρο 23, παράγραφος 2, δεύτερο και τρίτο εδάφιο της παρούσας Συνθήκης όσον αφορά ενισχυμένη συνεργασία που καθιερώνεται δυνάμει του άρθρου 27 Γ. Η ομοφωνία νοείται μόνον μεταξύ των αφορωμένων μελών του Συμβουλίου.*

*Οι σχετικές πράξεις και αποφάσεις δεν αποτελούν τμήμα του κεκτημένου της Ένωσης.*

*2. Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν, στο βαθμό που τα αφορά, τις πράξεις και τις αποφάσεις που εκδίδονται για την εφαρμογή της ενισχυμένης συνεργασίας στην οποία συμμετέχουν. Οι εν λόγω πράξεις και αποφάσεις δεσμεύουν μόνο τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία και, ανάλογα με την περίπτωση, ισχύουν άμεσα μόνο στα κράτη αυτά. Τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία δεν εμποδίζουν την εφαρμογή της από τα κράτη μέλη τα οποία συμμετέχουν σ' αυτήν.*

*Άρθρο 44α*

*Οι δαπάνες που απορρέουν από την εφαρμογή μιας ενισχυμένης συνεργασίας, πέραν των διοικητικών εξόδων των οργάνων, βαρύνουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει άλλως, με ομοφωνία όλων των μελών του και έπειτα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.*

*Άρθρο 45*

*Το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξασφαλίζουν τη συνοχή των δράσεων που αναλαμβάνονται βάσει του παρόντος Τίτλου, καθώς και τη συνοχή των δράσεων αυτών με τις πολιτικές της Ένωσης και της Κοινότητας, και συνεργάζονται προς το σκοπό αυτό.*

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

### ΕΚΘΕΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΡΟΛΟ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ

# ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

1999



2004

---

*Έγγραφο συνόδου*

ΤΕΛΙΚΟ  
**A5-0427/2002**

4 Δεκεμβρίου 2002

## ΕΚΘΕΣΗ

σχετικά με τον ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή  
οικοδόμηση  
(2002/2141(INI))

Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### Σελίδα

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ.....	79
ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ.....	80
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....	86
ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΑΣ.....	94
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ.....	95
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΓΥΝΑΙΚΩΝ ΚΑΙ ΎΣΩΝ ΕΥΚΑΙΡΙΩΝ.....	<b>Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.</b>

## ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2002, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων εξουσιοδοτήθηκε να εκπονήσει έκθεση πρωτοβουλίας, σύμφωνα με το άρθρο 163 του Κανονισμού, σχετικά με τον ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση και ότι έγινε παραπομπή για γνωμοδότηση στην Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων και στην Επιτροπή Δικαιωμάτων των Γυναικών και Ίσων Ευκαιριών.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 18 Ιουνίου 2002, η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων όρισε εισηγητή τον Giorgio Napolitano.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 12 Σεπτεμβρίου 2002, 4 Νοεμβρίου 2002 και 28 Νοεμβρίου 2002, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο έκθεσης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε την πρόταση ψηφίσματος με 18 ψήφους υπέρ, 10 ψήφους κατά και καμία αποχή.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές Giorgio Napolitano, πρόεδρος και εισηγητής· Jo Leinen, αντιπρόεδρος· Ursula Schleicher, αντιπρόεδρος· Teresa Almeida Garrett, Elspeth Attwooll (αναπλ. Andrew Nicholas Duff, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Paolo Bartolozzi (αναπλ. Jean-Louis Bourlanges, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Juan José Bayona de Perogordo (αναπλ. Γιώργου Δημητρακόπουλου, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Margrietus J. van den Berg (αναπλ. Richard Corbett), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Paolo Costa, Jean-Maurice Dehousse, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Cristina Gutiérrez Cortines (αναπλ. Luigi Ciriaco De Mita, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Gerhard Hager, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (αναπλ. Johannes Voggenhuber), Nelly Maes (αναπλ. Monica Frassoni, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (αναπλ. Gérard Onesta), Carlos Ripoll y Martínez de Bedoya (αναπλ. Lord Inglewood, σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Konrad K. Schwaiger (αναπλ. Antonio Tajani), Mariotto Segni, Joan Vallvé (αναπλ. Lone Dybkjær), Joachim Wuermeling (αναπλ. Daniel J. Hannan).

Οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων και της Επιτροπής Δικαιωμάτων των Γυναικών και Ίσων Ευκαιριών επισυνάπτονται στην παρούσα έκθεση.

Με την ευκαιρία της ψηφοφορίας επί ολοκλήρου του κειμένου, ο κ. Georges Berthu δήλωσε την πρόθεσή του να ζητήσει να επισυναφθούν στη αιτιολογική έκθεση οι απόψεις της μειοψηφίας.

Η έκθεση κατατέθηκε στις 4 Δεκεμβρίου 2002.

## ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ

### Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τον ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση (2002/21241(INI))

*Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,*

- έχοντας υπόψη τη Συνθήκη που υπεγράφη στη Νίκαια στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και συγκεκριμένα το σημείο 6 της Δήλωσης αριθ. 23 σχετικά με το μέλλον της Ένωσης,
  - έχοντας υπόψη τη δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Laeken της 15ης Δεκεμβρίου 2001 σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
  - έχοντας υπόψη το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής σχετικά με την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση<sup>38</sup> καθώς και το ψήφισμά του της 29ης Νοεμβρίου 2001 σχετικά με το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής "Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση"<sup>39</sup>,
  - έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 16ης Μαΐου 2002 σχετικά με τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών<sup>40</sup>,
  - έχοντας υπόψη τη χωροταξική οργάνωση κάθε κράτους μέλους όπως αναφέρεται στα αντίστοιχα συντάγματά τους,
  - έχοντας υπόψη τον χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
  - έχοντας υπόψη τον κοινοτικό χάρτη περιφερειοποίησης<sup>41</sup>
  - έχοντας υπόψη το άρθρο 265 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,
  - έχοντας υπόψη τα άρθρα 53 και 163 του κανονισμού του,
  - έχοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών της 21ης Νοεμβρίου 2002 σχετικά με τον ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση<sup>42</sup>
  - έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων και τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων και της Επιτροπής Δικαιωμάτων των Γυναικών και Ίσων Ευκαιριών (A5-0427/2002),
- A. εκτιμώντας ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση στηρίζεται στην διπλή νομιμότητα κρατών και λαών· διαπιστώνοντας ότι κατά τις παρελθούσες δεκαετίες αλλά και παράλληλα με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, εκδηλώθηκε στα περισσότερα κράτη μέλη μία αυξανόμενη τάση περιφερειακής οργάνωσης ή αποκέντρωσης, γεγονός που ενίσχυσε τις ευθύνες των πολυάριθμων οντοτήτων τοπικής αυτοδιοίκησης σ'ό,τι αφορά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας και των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την εφαρμογή και τον

<sup>38</sup> EE C 287 της 12.10.2001, σ.1 COM(2001) 428 τελικό

<sup>39</sup> EE C 153 E/2002 της 27.06.2002, σελ. 314

<sup>40</sup> P5\_TA (2002)0247

<sup>41</sup> Κοινοτικός χάρτης περιφερειοποίησης, ο οποίος εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 18.11.1988, άρθρο 23, παράγραφος 1 (EE αριθ. C 326, της 19.12.1988).

<sup>42</sup> Έγγρ. Ε.Π. 237/2002



έλεγχό τους και τους έδωσε μία νέα συνείδηση του ρόλου τους στην Ευρώπη· διαπιστώνοντας επίσης ότι η θεσμική πρακτική υπερβαίνει συχνά τις νομικές διατάξεις,

- B. διαπιστώνοντας ότι το φαινόμενο αυτό παρουσίασε μία πλούσια ποικιλία εθνικής, πολιτιστικής και θεσμικής τάξης όπως μαρτυρά το συνταγματικό και διοικητικό δίκαιο των κρατών μελών,
- Γ. εκτιμώντας ότι, απέναντι στις προκλήσεις, τις δυνατότητες και τις αβεβαιότητες που γεννά η παγκοσμιοποίηση, η ΕΕ οφείλει να αναπτύξει ταυτόχρονα τις δυνατότητες γενικής παρέμβασής της και τις δυνατότητες συνοχής και συμμετοχής των πολιτών, που αποτελούν εγγύηση για τις περιφέρειες και τους δήμους,
- Δ. έχοντας υπόψη ότι τα κράτη μέλη ανέπτυξαν τα τελευταία χρόνια μεγαλύτερη συνείδηση σχετικά με τις λειτουργίες και την αυτονομία των διαφόρων περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων, ότι οι περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις μπορούν να συμβάλουν σημαντικότερα στην προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τους πολίτες της, βασικός στόχος της διαδικασίας της Νίκαιας, και ότι στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση ζητείται στενότερη συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων, των εθνικών κυβερνήσεων, των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων και της κοινωνίας των πολιτών,
- Ε. έχοντας την πεποίθηση ότι οι περιφέρειες συμβάλλουν με πολυποίκιλο τρόπο στην επιτυχία της ευρωπαϊκής ενοποίησης με την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου επί τόπου, με διεθνείς εταιρικές σχέσεις και στις μεθοριακές περιφέρειες με διαμεθοριακή συνεργασία,
- ΣΤ. υπενθυμίζοντας το προοίμιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που ορίζει ότι η “Ένωση συμβάλλει στη διαφύλαξη και στην ανάπτυξη των κοινών αξιών στα πλαίσια του σεβασμού της διαφοροποίησης των πολιτισμών και των παραδόσεων των λαών της Ευρώπης, καθώς επίσης της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών και της οργάνωσης των δημοσίων αρχών τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο”,
- Ζ. έχοντας επίγνωση ότι η προάσπιση και ενίσχυση της περιφερειακής και τοπικής αυτονομίας στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες αποτελεί σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση της Ευρώπης, θεμελιωμένη στις βασικές αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας,
- Η. διαπιστώνοντας ότι η δημοκρατική νομιμότητα που διαθέτουν τα όργανα σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, έχει τη δική της αξία και ποιότητα και ότι θα πρέπει να εγκαταλειφθεί η ιεραρχική και πυραμιδοειδής αντίληψη του θεσμικού συστήματος της Ένωσης,
- Θ. εκτιμώντας ότι είναι σκόπιμο η Ευρωπαϊκή Ένωση να καθιερώσει μία μεγαλύτερη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών οντοτήτων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, από την φάση ήδη της προετοιμασίας των πολιτικών της και των κοινοτικών πράξεων, και ότι θα πρέπει επίσης να διασφαλίσει καλύτερη συνεργασία με τα όργανα που εκ των πραγμάτων είναι επιφορτισμένα με την εκτέλεση των αποφάσεων της Ένωσης,
- Ι. σημειώνοντας ότι, ήδη σήμερα, το άρθρο 203 της Συνθήκης ΕΚ δίδει τη δυνατότητα στους υπουργούς των περιφερειακών κυβερνήσεων να συμμετέχουν στις αντιπροσωπείες των αντίστοιχων κρατών μελών στο Συμβούλιο, όπου αυτό είναι σύμφωνο με τη

συνταγματική κατανομή εξουσιών του συγκεκριμένου κράτους,

- ΙΑ. έχοντας συνείδηση του αιτήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης να ενισχυθεί ο ρόλος της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, κρίνοντας ότι το αίτημα αυτό θα πρέπει να ερμηνευθεί και να ικανοποιηθεί χωρίς να διακυβεύεται η θεσμική ισορροπία επί της οποίας έχει βασισθεί έως τώρα η επιτυχία της Κοινότητας και της Ένωσης και η οποία θα πρέπει να σταθεροποιηθεί έναντι της πρόκλησης της διεύρυνσης σε 25, και ενδεχομένως περισσότερα, κράτη μέλη,
- ΙΒ. επιβεβαιώνοντας τη νομιμότητα και τον θεμελιώδη ρόλο της Επιτροπής των Περιφερειών ως θεσμικού συνομιλητή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της Ένωσης,
- ΙΓ. εκτιμώντας τη σημασία του έργου της Συνδιάσκεψης Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (ΔΤΠΑΕ) της Συνέλευσης των Περιφερειών (ΣΠΕ), της Κοινότητας Εργασίας Ευρωπαϊκών Μεθοριακών Περιφερειών (ΚΕΕΜΠ), της Διάσκεψης Περιφερειακών Παράκτιων Περιφερειών (ΔΠΠΠ), του Συμβουλίου Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (ΣΔΠΕ), των ευρωπαϊκών, οι οποίες προωθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο δημοκρατικές τοπικές και περιφερειακές δομές και την διαμεθοριακή και διαπεριφερειακή συνεργασία,

#### Προσέγγιση της Ένωσης με τους πολίτες της

1. θεωρεί ότι, ενόψει της προσέγγισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τους πολίτες της, οφείλει η Ένωση να θεσπίσει νέες μεθόδους συμμετοχής που να αναγνωρίζουν το σημαντικό ρόλο που έχουν οι τοπικές και περιφερειακές οντότητες, ιδιαίτερα στη διαδικασία προετοιμασίας των κοινοτικών αποφάσεων και στην εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης, γεγονός που δεν μπορεί παρά να ενισχύσει την συγκατάθεση των πολιτών αυτών στην ανάπτυξη του σχεδίου της ευρωπαϊκής ενοποίησης·
2. ζητεί να επιβεβαιωθεί στις συνθήκες ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν πρέπει να διέπει μόνον τη σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κυβερνήσεων των κρατών μελών της, αλλά και άλλα επίπεδα διακυβέρνησης, και να προβλεφθούν καλύτερες μορφές εξουσιοδότησης των περιφερειακών και τοπικών αρχών να προσαρμόζουν σε ενδεχόμενες εξαιρετικές τοπικές περιστάσεις και ανάγκες τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζουν την κοινοτική νομοθεσία, σεβόμενες ταυτόχρονα την ακεραιότητα της νομοθεσίας και τη συνεκτικότητα της πολιτικής της ΕΕ· ζητεί, ως εκ τούτου, επίμονα από τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των συνταγματικών τους μηχανισμών να θεσπίσουν και, κατά περίπτωση, να ενισχύσουν τους εσωτερικούς μηχανισμούς συμμετοχής των περιφερειών και των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα εκείνων που διαθέτουν νομοθετικές αρμοδιότητες<sup>43</sup>, σε όλες τις διαδικασίες σύμφωνα με τις οποίες διαμορφώνεται η βούληση του κράτους στον τομέα των ευρωπαϊκών υποθέσεων, οι οποίες έχουν ιδιαίτερη σημασία για τις ως άνω οντότητες·

#### Συμμετοχική αντιπροσώπευση

3. υποστηρίζει την έκκληση των Επιτροπής των Περιφερειών για νέο συνταγματικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να ενσωματωθεί ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιαχείρισης στο κοινοτικό κεκτημένο με στόχο τη δημιουργία μιας Ένωσης που θα βασίζεται στις αρχές της δημοκρατίας και της διαφάνειας<sup>44</sup>, και τις μεθόδους διαλόγου

<sup>43</sup> Βλ. Συνέλευση, συνοπτική έκθεση, σύνοδος της ολομέλειας 3-4 Οκτωβρίου 2002 (Doc. CONV 331/02, σ.9)

<sup>44</sup> Επιτροπή Περιφερειών, Σχέδιο γνωμοδότησης (συντάκτης Lord Töpre) , 30.9.2002 (Έγγρ. Επιτροπή Περιφερειών 237/2002, σημείο 1.21, σελ. 7).

και συνεργασίας·

4. ζητεί από την Επιτροπή να συμπεριλάβει πλήρως και επί μονίμου βάσεως στην προετοιμασία των νομοθετικών πράξεων και τη διαμόρφωση κοινοτικών πολιτικών, εκείνους που καλούνται να τις εφαρμόσουν, στο βαθμό που το εθνικό πλαίσιο καθορίζει τις λεπτομέρειες συμμετοχής των περιφερειακών και τοπικών αρχών σε αυτό το προπαρασκευαστικό έργο· εύχεται η επιθυμία απλοποίησης της λειτουργίας της Ένωσης να είναι συμβατή με το άνοιγμα νέων οδών συμμετοχής σε όλους τους σημερινούς ή μελλοντικούς παράγοντες στην ευρωπαϊκή σκηνή·
5. επιβεβαιώνει την υποστήριξή του προς την ιδέα που περιέχεται στην Λευκή Βίβλο της Επιτροπής σχετικά με την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, σύμφωνα με την οποία οι περιφέρειες είναι οι συνδετικοί κρίκοι μεταξύ πολιτών και ευρωπαϊκών οργάνων· θα εγκρίνει τις προτάσεις της Συνέλευσης για την συμπλήρωση του άρθρου 5 ΣΕΚ με αναφορά στον ρόλο των συνταγματικών περιφερειών στα κράτη μέλη· θεωρεί ευχής έργον να λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα των περιφερειών και των κοινοτήτων κατά πρώτον μέσω διαβουλεύσεων με την Επιτροπή των Περιφερειών, ή των πλέον αντιπροσωπευτικών ευρωπαϊκών ενώσεων προάσπισης των περιφερειακών, αστικών και τοπικών συμφερόντων· ως εκ τούτου καλεί την Επιτροπή να δώσει συνέχεια στις αντίστοιχες προτάσεις αρχής που παρουσιάζει με την Λευκή Βίβλο σχετικά με την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση·
6. δέχεται με ικανοποίηση τη δέσμευση που ανέλαβε η Επιτροπή<sup>45</sup>, να διερευνήσει την οδό των "τριμερών συμβάσεων" μεταξύ Ενώσεως, κρατών μελών και οριζόμενων από τα τελευταία τοπικών οντοτήτων να κάνει να συμμετάσχουν το ταχύτερο δυνατόν και εκ του σύνεγγυς στην εφαρμογή των κοινοτικών αποφάσεων τα υπό το κράτος επίπεδα·
7. προτείνει ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των περιφερειακών συνελεύσεων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της Επιτροπής Περιφερειακής Πολιτικής, Μεταφορών και Τουρισμού

#### Πρόσβαση στο Δικαστήριο

8. προτείνει, να χορηγηθεί στις περιφερειακές και δημοτικές αρχές που διαθέτουν νομοθετικές αρμοδιότητες το δικαίωμα να προσφεύγουν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους· προτείνει, εξ άλλου, να δοθεί στην Επιτροπή των Περιφερειών, το δικαίωμα να προσφεύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε περίπτωση εικαζόμενης παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και για την προάσπιση των δικαιωμάτων της·
9. ζητεί από τη Συνέλευση να ασχοληθεί με τη δυνατότητα δέσμευσης είτε των ενδιαφερομένων κρατών μελών είτε της Επιτροπής των Περιφερειών να προασπίζονται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου τα δικαιώματα των περιφερειακών οντοτήτων, σε περίπτωση που κοινοτική πράξη θίγει άμεσα τα προνόμιά τους·

#### Διασυνοριακή συνεργασία

10. υπενθυμίζει ότι η διαμεθοριακή συνεργασία συνιστά αποστολή της Ευρώπης και πολιτικό στόχο της ΕΕ· καλεί την Επιτροπή, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, να ενθαρρύνει τη διασυνοριακή συνεργασία σε όλα τα

<sup>45</sup> Επιβεβαιωθείσα προσφάτως από τον Πρόεδρο της Επιτροπής, κ. Prodi (λόγος 02/344 της 15.7.20029:

επίπεδα και, προ πάντων μεταξύ όμορων περιφερειών· ζητεί από την Επιτροπή να συντάξει σχέδιο καταστατικού που θα διευκολύνει την εφαρμογή στην πράξη αυτής της διασυνοριακής συνεργασίας·

### Συνέλευση

11. καλεί τη Συνέλευση να εξετάσει με τον τρόπο που αυτή θα κρίνει προσφορότερο τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην οικοδόμηση της Ευρώπης·
12. προτείνει τις ακόλουθες τροπολογίες επί των Συνθηκών:
  - α. στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, να προστεθεί στο πρώτο εδάφιο ο στόχος της «προώθησης της εδαφικής συνοχής»·
  - β. το άρθρο 6, παράγραφος 3, της ΣΕΕ: «η Ένωση σέβεται τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές ταυτότητες των κρατών μελών της, καθώς και την ενδοκρατική τους δομή, την περιφερειακή διάρθρωση και την τοπική αυτονομία·
  - γ. στο άρθρο 5 δεύτερη παράγραφος της ΣΕΚ να παρεμβληθεί μετά από: «επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη»: «ή από τις περιφερειακές και τοπικές αρχές βάσει των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί από το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους», (το υπόλοιπο παραμένει αμετάβλητο)·
  - δ. το άρθρο 10, πρώτο εδάφιο της ΣΕΚ, να τροποποιηθεί ως εξής: «τα κράτη μέλη, καθώς και οι τοπικές και περιφερειακές τους αρχές, εφόσον το προβλέπουν οι συνταγματικές τους διατάξεις, λαμβάνουν στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας»·
  - ε. να προστεθεί στη ΣΕΚ το ακόλουθο νέο άρθρο 151α: "Η Κοινότητα, στους τομείς των αρμοδιοτήτων της, σέβεται και ενθαρρύνει την γλωσσική πολυμορφία στην Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών ή μειονοτικών γλωσσών, ως εκφράσεως της πολυμορφίας αυτής, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και χρησιμοποιώντας και τα άλλα ενδεδειγμένα για την επίτευξη του στόχου αυτού μέσα·
  - στ. στο άρθρο 158 ΣΕΚ να προστεθεί στο τέλος: «τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να προωθήσουν τη διαμεθοριακή συνεργασία στα εσωτερικά και εξωτερικά τους σύνορα και να δημιουργήσουν, προς τον σκοπό αυτό, το απαραίτητο νομικό πλαίσιο και να εφαρμόζουν το καθεστώς της διασυνοριακής συνεργασίας·
  - ζ. στο άρθρο 211 ΣΕΚ να προστεθεί στο τέλος: (η Επιτροπή...) «- αναπτύσσει τη δραστηριότητά της με πνεύμα αμοιβαίας συνεργασίας με τα κράτη μέλη και τις τοπικές και περιφερειακές οντότητες»·
  - η. στο άρθρο 230 ΣΕΚ να προστεθεί νέα παράγραφος μετά την παράγραφο 3: «το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δύναται επίσης να αποφανθεί επί αιτήσεων ακυρώσεως, οι οποίες εισάγονται από την Επιτροπή των Περιφερειών κατά πράξεων που ενδεχομένως θίγουν την αρχή της επικουρικότητας ή για την διατήρηση των προνομίων της»·
  - θ. στο άρθρο 265 ΣΕΚ να προστεθεί στο τέλος νέα παράγραφος: «το Συμβούλιο και η

Επιτροπή εγκρίνουν τακτικά αιτιολογημένη έκθεση σχετικά με τα μέτρα που έχουν ληφθεί εν συνεχεία των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής των Περιφερειών»·

13. ζητεί να ενοποιηθεί το άρθρο 299, δεύτερη παράγραφος της ΣΕΚ, που αφορά τις εξαιρετικά απομακρυσμένες περιφέρειες·
14. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο, την Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών, τα Κοινοβούλια των κρατών μελών και των υποψηφίων χωρών, καθώς και στη Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης.

## ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Πολλοί είναι οι λόγοι για τους οποίους ο διάλογος σχετικά με το μέλλον της Ένωσης πρέπει να επικεντρωθεί, μεταξύ άλλων, στον ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Αφενός πρέπει να αποτυπωθεί στις Συνθήκες και στη διακυβέρνηση της Ένωσης η διαδικασία που έλαβε χώρα στο εσωτερικό των κρατών μελών κατά την διάρκεια των ετών που προηγήθηκαν και ακολούθησαν την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ: μία διαδικασία «περιφερειοποίησης» (εάν αυτός ο όρος μπορεί να θεωρηθεί επαρκώς ενδεικτικός) ή μάλλον αυξανόμενης αναγνώρισης των αρμοδιοτήτων και της αυτονομίας των διαφόρων τοπικών οντοτήτων. Οι τελευταίες απέκτησαν κατά συνέπεια μεγαλύτερη βαρύτητα όσον αφορά τη μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας και τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων. Αφετέρου, αυτό που πρέπει επίσης να εξετασθεί προσεκτικά είναι η δυνατότητα συμβολής των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην επίτευξη του θεμελιώδους στόχου της σαφούς και πραγματικής προσέγγισης των πολιτών από την Ένωση. Όπως ορθώς παρατηρήθηκε, η παγκοσμιοποίηση προκαλεί ολοένα και μεγαλύτερη προσκόλληση των πολιτών στις ρίζες του τόπου τους, στους θεσμούς που βρίσκονται πλησιέστερα στο λαό, με τους οποίους ο λαός μπορεί να ταυτισθεί πιο εύκολα<sup>46</sup>. Πρέπει να αντιληφθούμε αυτό το συναίσθημα και αυτή την ανάγκη: η πρόκληση συνίσταται στην επίτευξη του στόχου, χωρίς να έρθουμε σε σύγκρουση με την άλλη θεμελιώδη επιταγή που πηγάζει από την παγκοσμιοποίηση και από την ανάγκη διαχείρισής της, δηλαδή την ενίσχυση των περιφερειακών διασυνοριακών συνασπισμών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, που υπήρξε απλώς ο πρώτος από τους συνασπισμούς που μπορούν να δημιουργηθούν στον σύγχρονο κόσμο. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω, και όχι να αποδυναμωθεί, η διαδικασία ολοκλήρωσης στην ολοένα και πιο διευρυμένη Ένωση που πρόκειται να δημιουργηθεί.

Η απάντηση στη διττή αυτή πρόκληση δίνεται εάν κατανοήσουμε με νέους όρους την εξέλιξη των θεσμικών οργάνων και των μεθόδων διακυβέρνησης της Ένωσης: εγκαταλείποντας την ιεραρχική και πυραμιδωτή θεώρηση των πραγμάτων, αναγνωρίζοντας διάφορες «σφαίρες διακυβέρνησης» που διασταυρώνονται μεταξύ τους και δημιουργούν ένα πραγματικό δίκτυο, ιδιαίτερος στον τομέα των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από κοινού, ο οποίος αποκτά ολοένα μεγαλύτερη σημασία. Ωστόσο, αυτό δεν πρέπει να αναιρέσει ή να περιορίσει το ρόλο των θεσμικών οργάνων που αναπόφευκτα βρίσκονται «λιγότερο κοντά» στους πολίτες, στην αρμοδιότητα των οποίων εμπίπτει ο προσδιορισμός του κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος και των στρατηγικών ανάπτυξης της Ένωσης, δηλαδή του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (με την ενεργό συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Η κοινοτική μέθοδος πρέπει να ενισχυθεί και όχι να απειληθεί. Είναι ανάγκη να αποφευχθούν η σύγχυση και οι αλληλοεπικαλύψεις ρόλων και εξουσιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, καθώς και οι περιοδικές εντάσεις μεταξύ εθνικής νομιμότητας και ευρωπαϊκής νομιμότητας.

Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές θα πρέπει να είναι σε θέση να συμβάλουν στη διαμόρφωση των θεσμικών, νομοθετικών επιλογών και επιλογών διακυβέρνησης της Ένωσης, καθώς και στη διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών, γεγονός που συνιστά θετική και δημιουργική συμβολή, εφόσον δεν αφορμάται από μια στάση δυσπιστίας και δεν

---

<sup>46</sup> "Cities and the Future Governance of Europe", έγγραφο της Εκτελεστικής Επιτροπής της Eurocities Association. Από το έγγραφο αυτό άντλησα ορισμένα από τα στοιχεία που ακολουθούν.

καταλήγει να λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, θεωρούμε ότι πρέπει να προτείνουμε τα εξής:

- την αναγνώριση, στη νέα Συνθήκη, της αρχής της τοπικής αυτοδιακυβέρνησης, όπως ορίζεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη τοπικής αυτονομίας που ενέκρινε το Συμβούλιο της Ευρώπης·
- τη διατύπωση αρχών, από τις οποίες θα προκύπτει ότι η επικουρικότητα δεν μπορεί να περιορίζεται σε επίπεδο κρατών ούτε σε επίπεδο περιφερειών·
- νέους τρόπους διαχείρισης της Ένωσης, οι οποίοι, βασισμένοι σε κριτήρια διαβούλευσης και εταιρικής σχέσης, θα διασφαλίζουν τη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών, ή/και της Επιτροπής των Περιφερειών, στη διαμόρφωση των πολιτικών και των νομοθετικών προτάσεων που είναι δυνατόν να έχουν συγκεκριμένο αντίκτυπο στις τοπικές οντότητες και στις αρμοδιότητές τους<sup>47</sup>.

Οι εν λόγω αλλαγές πρέπει να περιλαμβάνουν, ειδικότερα, νέες προσεγγίσεις εκ μέρους της Επιτροπής, αυξημένες δυνατότητες συμμετοχής των Περιφερειών, βάσει του άρθρου 203 της ΣΕΚ – εναρμονισμένες με τα συνταγματικά συστήματα των επιμέρους κρατών μελών - στις αποφάσεις του Συμβουλίου υπουργών, εντατικότερες μορφές συνεργασίας με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ενδεχομένως δικαιώματα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Αντιθέτως, δεν φαίνεται σκόπιμος και εφαρμόσιμος ο διαχωρισμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο ή περισσότερες κατηγορίες, αποδίδοντας, ειδικότερα, σε μία ορισμένη κατηγορία Περιφερειών ειδικό καθεστώς και αποκλειστικά προνόμια στο πλαίσιο της Ένωσης. Το ουσιαστικό αποτέλεσμα ακόμη και μιας επιφανειακής εξέτασης της υφιστάμενης πραγματικότητας και εξέλιξης των κρατών μελών και των υποψηφίων κρατών όσον αφορά αρμοδιότητες σε επίπεδο περιφερειακών και τοπικών αρχών, είναι ο εξαιρετικά μεγάλος αριθμός και η ποικιλομορφία των θεσμικών διακανονισμών και λύσεων. Για τον λόγο αυτό, θα υπήρχε κίνδυνος να αποβεί αυθαίρετη οποιαδήποτε ταξινόμηση και ομαδοποίηση σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Όπως είναι φυσικό, δεν μπορεί να αρνηθεί κανείς την ύπαρξη Περιφερειών - ακόμη και τοπικών αρχών - με μεγαλύτερες αρμοδιότητες, καταρχήν σε νομοθετικό επίπεδο. Επειδή όμως το εν λόγω προφίλ και ο συγκεκριμένος ρόλος τους εκφράζονται στο πλαίσιο της Επιτροπής των Περιφερειών και των σχέσεων με το ευρωπαϊκό σύστημα λήψης αποφάσεων και θεσμοθέτησης, δεν χρειάζεται να γίνει σαφής και διακριτή ομαδοποίησή τους, από τη στιγμή μάλιστα που αυτό θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ακούσια ριζική υποτίμηση του ευρύτερου και ποικίλου πεδίου των περιφερειακών και τοπικών αρμοδιοτήτων.

Όσον αφορά τον ρόλο της Επιτροπής των Περιφερειών, είμαι της γνώμης ότι μπορεί να ενισχυθεί, χωρίς να είναι απαραίτητο να αποδοθεί στην Επιτροπή των Περιφερειών καθεστώς ανάλογο με αυτό των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης, γεγονός που θα δημιουργούσε σοβαρά ερωτηματικά και προβλήματα και θα προκαλούσε ρήγμα στο ιστορικό, και πάντοτε έγκυρο, κοινοτικό «τρίγωνο». Συνεπώς, δεν ξεετάζω ιδιαίτερα το ενδεχόμενο εμπλοκής της Επιτροπής των Περιφερειών σε διαδικασίες νομοθετικής συναπόφασης.

Γενικά, σκοπός είναι να επιδιώξουμε την επεξεργασία των πολιτικών και των οδηγιών της Ένωσης «με μεγαλύτερη συμμετοχή από τη βάση», χωρίς ωστόσο να επιβαρύνουμε και να περιπλέξουμε σε υπερβολικό βαθμό τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της

<sup>47</sup> Βλέπε Συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση

Ένωσης. Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι αν η διαδικασία αυτή υφίστατο μια ορισμένη επιβράδυνση που να επέτρεπε την ευρύτερη συνεργασία εκ μέρους των υποεθνικών θεσμών, θα επιτυχανόταν η συναίνεση ακόμη και των πολιτών. Ωστόσο, αυτό αποτελεί επιχείρημα ή υπόθεση που πρέπει να εξετασθεί με μεγάλη προσοχή και αίσθηση μέτρου.

## 1. ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΟΠΟΙΗΣΗΣ

Στην Ευρώπη, κατά την τελευταία εικοσαετία, μπορούμε να διακρίνουμε μια γενικότερη τάση περιφερειοποίησης, περισσότερο ορατή σε ορισμένα κράτη μέλη σε σχέση με άλλα, χωρίς αυτό να δίνει αφορμή για την κοινή θεώρηση της έννοιας της «περιφέρειας», από πολιτική, νομική ή ακόμα και κοινωνιολογική σκοπιά.

Πράγματι, η έννοια της περιφέρειας καλύπτει, όταν εφαρμόζεται σε πολιτικές ή διοικητικές οντότητες, πολύ διαφορετικές αντιλήψεις : τα συντάγματα των κρατών μελών αναφέρονται σε *ομόσπονδα κρατίδια* (Γερμανία και Αυστρία), σε *περιφέρειες* ή *κοιότητες* (Βέλγιο), σε *αυτόνομες κοιότητες* (Ισπανία), σε *περιφέρειες με ειδικό ή κανονικό καθεστώς* (Ιταλία), σε *πόλεις-κράτη* (Γερμανία), σε *περιφέρειες* και σε *νομούς* (Γαλλία και Ελλάδα), σε *συμβούλια κομητειάς* (Ηνωμένο Βασίλειο και Σουηδία), σε *κοιότητες-κομητείες* (Ιρλανδία), σε περιφέρειες με ειδικό καθεστώς, περιφέρειες με κανονικό καθεστώς και σε *αυτόνομες επαρχίες* (Ιταλία), σε *επαρχίες* (Βέλγιο, Δανία, Ισπανία, Φινλανδία, Ιταλία, Κάτω-Χώρες), σε *περιφερειακά συνδικάτα κοινοτήτων* ή σε *συνδικάτα αστικής περιφέρειας* (Γερμανία), σε *διοικητικές περιοχές* (Γερμανία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία), ενίοτε με τη χρήση των ίδιων όρων που παραπέμπουν σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Μερικοί μάλιστα προτιμούν αντί της έννοιας της περιφέρειας εκείνη του *εσωτερικού έθνους* ως *εσωτερικής διεύρυνσης* σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποφεύγοντας επιμελώς τις λέξεις ανεξαρτησία και απόσχιση<sup>48</sup>. Άλλοι κάνουν αναφορά στην έννοια των *κοινοτήτων* ή των *εδαφικών ενότητων, αυτόνομων* ή *τοπικών*, ανάλογα με τη θέση τους στις διάφορες σφαίρες διακυβέρνησης· τα κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα αποτελούν το σημείο εκκίνησης για κάποιους, ενώ για άλλους η κουλτούρα και οι γλώσσες· σύμφωνα με μερικούς παρατηρητές, η Βόρεια Ρηνανία - Βεστφαλία και τα κράτη της Μπενελούξ αποτελούν μέρος της αυτής πολιτισμικής και οικονομικής περιφέρειας<sup>49</sup>, κατά το πρότυπο της ευρωπεριφέρειας· ορισμένες περιφέρειες ομαδοποιήθηκαν με βάση γεωγραφικά ή τομεακά κριτήρια, ενώ άλλες με βάση τις νομοθετικές τους αρμοδιότητες. Αυτό το εννοιολογικό εύρος μαρτυρεί τον πλούτο των ιστορικών και πολιτισμικών παραδόσεων των κρατών που απαρτίζουν τη σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση και μας διαφωτίζει επίσης όσον αφορά τόσο τη δυσκολία όσο και το άκαιρο του να θελήσει κάποιος να ορίσει με απόλυτη ακρίβεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο το περιφερειακό και τοπικό φαινόμενο που αναπτύχθηκε στα κράτη μέλη.

Η περιφερειοποίηση είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό καρπός μιας θεσμικής και πολιτικής δυναμικής που προσιδιάζει σε κάθε μια από τις αντίστοιχες χώρες. Ο ρόλος που διαδραμάτισαν οι Ευρωπαϊκές Κοιότητες σε αυτή την εξέλιξη ήταν περιορισμένος, αρχικά μέσω της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, στη συνέχεια μέσω της πολιτικής συνοχής, με στόχο τη διόρθωση των περιφερειακών ανισορροπιών: ευνοήθηκε η διοικητική περιφερειοποίηση σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη<sup>50</sup> – ακόμη και σε αυτά που δεν ήταν έτοιμα – ως κύριος μοχλός υλοποίησης των πολιτικών αυτών. Πρέπει επομένως να επαναβεβαιωθεί

<sup>48</sup> MacCORMICK, Neil, A Comment on the Governance Paper, (απόσπασμα βιβλίου), σσ. 204-205.

<sup>49</sup> CLEMENT, Wolfgang, Υπουργός - Πρόεδρος του κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, Πρόλογος στο "Europa gestalten - nicht verwalten", Βερολίνο, 12.2.2001.

<sup>50</sup> Εκτός από τη Σουηδία και την ειδική περίπτωση της Αγγλίας, λόγω της ύπαρξης άλλων αντικρουόμενων συνιστωσών στο Ηνωμένο Βασίλειο.



οριστικά η αρχή της μη ανάμιξης της Ένωσης στις συνταγματικές και νομοθετικές δομές των κρατών μελών, η κυριαρχία των οποίων πρέπει υπ' αυτήν την άποψη να είναι απολύτως σεβαστή, γεγονός που αναιρεί κάθε επιθυμία εκ μέρους της Ένωσης να την επηρεάσει και να την παραβιάσει.

## **2. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΘΕΜΑ ΤΗΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Στο σημείο αυτό υπενθυμίζονται μερικά δεδομένα που απορρέουν από τις τροποποιήσεις των Συνθηκών : μετά την επέκταση των αρμοδιοτήτων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κυρίως δε μετά την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Πράξης (1986), οι περιφέρειες, ιδίως εκείνες που είχαν νομοθετικές αρμοδιότητες, αποκτούν μεγαλύτερη επίγνωση του θέματος του καταμερισμού των εξουσιών ("power sharing"). Για τις περιφέρειες αυτές, η συμμετοχή σε κοινοτικό επίπεδο γίνεται πραγματικότητα, κυρίως με βάση τον διαφορετικό καθορισμό της σύνθεσης του Συμβουλίου (Συνθήκη του Μάαστριχτ, πρώην Άρθρο 146, νυν Άρθρο 203, Παράρτημα 1 ΕΚ). Η Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιούργησε, εξάλλου, την Επιτροπή των Περιφερειών, πολιτικό εκφραστή του φαινομένου της περιφερειοποίησης, αποτελούμενη από «αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης». Η ίδια αυτή Συνθήκη εισάγει τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

Σε γενικές γραμμές, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να κατανεμηθούν σε τέσσερις τύπους κρατών<sup>51</sup> :

- τα ομοσπονδιακά κράτη·
- τα ενιαία περιφερειοποιημένα κράτη·
- τα ενιαία αποκεντρωμένα κράτη·
- τα ενιαία συγκεντρωτικά κράτη.

Αυτές οι κατηγορίες απέχουν πάρα πολύ από το να είναι ομοιογενείς και συχνά οι συνταγματικές διατάξεις ορισμένων χωρών εμπεριέχουν στοιχεία που καλύπτουν αρκετές κατηγορίες. Ο πλέον διαδεδομένος τύπος περιφερειοποίησης είναι εκείνος που βασίζεται στους υφιστάμενους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (σε 7 κράτη επί συνόλου 15). Η θεσμοθετημένη ομοσπονδία και περιφερειοποίηση απαντούν σε 5 κράτη (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο, Ισπανία, Ιταλία).

Στα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, απουσιάζουν η περιφερειοποίηση με βάση τις ομόσπονδες μονάδες και η πολιτική περιφερειοποίηση· η διοικητική περιφερειοποίηση είναι ο κανόνας σε 6 κράτη. Μόνο στην Πολωνία και στην Δημοκρατία της Τσεχίας δρομολογήθηκε διαδικασία πραγματικής περιφερειοποίησης.

## **3. ΜΙΑ ΕΝΩΣΗ ΠΙΟ ΚΟΝΤΑ ΣΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ**

Όπως κατέστη πρόδηλο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας και εξής, η Ευρωπαϊκή Ένωση καλείται να δραστηριοποιηθεί για την επίτευξη μιας σοβαρής προσέγγισης ανάμεσα στα θεσμικά όργανα και τους πολίτες. Πολύαριθμα είναι επίσης τα εθνικά και υποεθνικά όργανα που υπενθυμίζουν αυτή την ανάγκη, επικαλούμενα βασικές αρχές όπως αυτές της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, και πιο πρόσφατα, της εγγύτητας. Δεδομένου ότι ο κανόνας της επικουρικότητας αναγνωρίστηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και εξής,

---

<sup>51</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, La démocratie régionale et locale dans l'Union européenne, [Η περιφερειακή και τοπική δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση], 1999, σ. 13.

ορισμένοι παρατηρητές επιμένουν να αναβιώσει<sup>52</sup> και να εκληφθεί κατά τρόπο δυναμικό ως μια ενεργός σχέση ανάμεσα στο τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>53</sup>. Είναι θετικό το γεγονός ότι όλες οι φωνές μπορούν να εκφραστούν στους κόλπους της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, προκειμένου να αναζητηθούν οι δέουσες απαντήσεις στο ακανθώδες ζήτημα του τρόπου προσέγγισης των πολιτών από την Ένωση, ώστε να επιτευχθεί ευρύτερη και περισσότερο συνειδητή αποδοχή του ευρωπαϊκού πολιτικού σχεδίου.

Παρά τη δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών, φόρουμ έκφρασης των πόλεων και των περιφερειών, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν πολύ συχνά - δικαίως ή αδικώς - την αίσθηση του αποκλεισμού. Καθώς η παρουσία και η προβολή του ρόλου των περιφερειών προωθήθηκε σημαντικά στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας ουσιαστικά σε ολόκληρη την ΕΕ, η εκπεφρασμένη στις Δηλώσεις της Νίκαιας και του Λάακεν δέσμευση για τον επαναπροσδιορισμό της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών βρίσκει αυτούς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ιδιαίτερα ευαίσθητους απέναντι στο εν λόγω ζήτημα. Πράγματι, τόσο στη Γερμανία, όσο και στην Αυστρία, τα *Länder* (*ομόσπονδα κρατίδια*) διεκδικούν μεγαλύτερη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές υποθέσεις και τη βούληση να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις που να ενισχύουν τη θέση τους στην εσωτερική έννομη τάξη. Αυτή την επιδίωξη μαρτυρούν οι παρεμβάσεις και οι συνεισφορές των **μελών της Συνέλευσης**, που μιλούν εξ ονόματος αυτών των περιφερειών. Σε ένα πρόσφατο ψήφισμα<sup>54</sup> για τη θεματική της Συνέλευσης, το **Bundesrat (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο)** «υπογραμμίζει ότι μια καλύτερη ανάθεση αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην ΕΕ και στα κράτη μέλη είναι επίσης προς το συμφέρον των Περιφερειών, οι δυνατότητες δράσης των οποίων σε εθνικό επίπεδο θα προστατεύονται καλύτερα κατ' αυτόν τον τρόπο». Η Επιτροπή των Περιφερειών, πιο συγκεκριμένα, «ζητεί οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, όπως αυτές διατυπώνονται στις συνθήκες, να συμπληρωθούν κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται ο σεβασμός των αρμοδιοτήτων των περιφερειών και των τοπικών αρχών»<sup>55</sup>.

Ορισμένα ερωτήματα που προέκυψαν από την Δήλωση του Λάακεν μας καλούν να εξετάσουμε αν θα ήταν σκόπιμο να αφεθεί «κατά τρόπο σαφέστερο η καθημερινή διαχείριση και η εκτέλεση της πολιτικής της Ένωσης στα κράτη μέλη και, όπου προβλέπεται από το Σύνταγμά τους, στις περιφέρειες», όπως εξέτασης χρήζουν και τα μέσα που θα διασφαλίσουν «ότι δεν θα θιγούν οι αρμοδιότητές τους».

Αντιθέτως, διαφορετική και μη αποδεκτή θα ήταν η αξίωση αναγνώρισης του δικαιώματος αυτοδιάθεσης των λαών για κάθε τοπική αυτοδιοίκηση στην ΕΕ, στην οποία το αίσθημα εθνικής, γλωσσικής ή περιφερειακής ταυτότητας είναι έντονο και κοινό μεταξύ των πολιτών. Η Ένωση δεν μπορεί να παρεμβαίνει σε επιλογές που ανήκουν αποκλειστικά στην ανεξάρτητη εκτίμηση των κρατών μελών.

Η προσέγγιση των πολιτών αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό σε όλες τις περιφέρειες και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις. Υπ' αυτήν την έννοια δεν μπορεί να γίνεται καμία διάκριση: αξιολογούνται στο ευρωπαϊκό πλαίσιο όλοι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης - κυβερνήσεις, καθώς και αιρετές συνελεύσεις, περιφερειακές και τοπικές - όσον αφορά τη δυνατότητα συμβολής τους στην επίτευξη του στόχου της εξοικείωσης των πολιτών με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης.

<sup>52</sup> CLEMENT, Wolfgang, *έ.α.*, σ. 3.

<sup>53</sup> BORE, Albert, *Ενημερωτικό κείμενο*, 16.7.2002, σ. 2.

<sup>54</sup> Απόφαση του Bundesrat της 12.7.2002 (Απόφαση 586/02).

<sup>55</sup> Συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών για την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, ΕτΠ 127/2002 τελικό, 8.7.2002.

Παραμένει θεμελιώδους σημασίας, προκειμένου να επιτευχθεί η συναίνεση των πολιτών, η διάδοση της γνώσης γύρω από τις πολιτικές της Ένωσης που στοχεύουν στη μείωση του χάσματος μεταξύ των Περιφερειών όσον αφορά τη δυνατότητα ανάπτυξης, το κατά κεφαλήν εισόδημα, καθώς και τις ευθύνες που προκύπτουν για τις Περιφέρειες και τις τοπικές αρχές. Η Επιτροπή των Περιφερειών τόνισε<sup>56</sup> «αφενός, την πραγματική συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης στην εφαρμογή ενός μεγάλου αριθμού πολιτικών που έχουν σχεδιαστεί από την Ένωση και, αφετέρου, την καθοριστική επίδρασή τους στην επιτυχία των πολιτικών αυτών».

#### 4. ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗ ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗ

Με βάση την αρχή ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζει την ύπαρξη και τη συμβολή των περιφερειών και των άλλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην επίτευξη κοινών στόχων, σημασία έχει να καταστεί πιο συγκεκριμένη η κοινοτική δέσμευση για ενεργό συμμετοχή των οργανισμών αυτών στην κοινοτική διαδικασία σε διάφορα στάδια, σε διάφορα επίπεδα και για διάφορους λόγους.

Κατ'αρχάς, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που ανήκουν σε κράτη μέλη θα μπορούσαν να συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των συνθηκών. Μια μορφή συμμετοχικής εκπροσώπησης θα μπορούσε επίσης να εφαρμοστεί κατά την επεξεργασία του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Μια **πρώμη** συμμετοχή **συμβουλευτικού χαρακτήρα** θα μπορούσε να βελτιώσει την ορθή και δυναμική εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου. Η συνεργασία σε ανώτερο επίπεδο αποτελεί εχέγγυο για την υλοποίηση σε κατώτερο επίπεδο<sup>57</sup>.

Ένας άλλος τομέας συμμετοχικής εκπροσώπησης είναι εκείνος της **νομοθετικής δραστηριότητας του Συμβουλίου**. Από το 1992, η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας κατήργησε το μονοπώλιο της εκπροσώπησης που κατείχαν μέχρι πρότινος οι κυβερνήσεις. Έκτοτε, το Συμβούλιο «απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του εν λόγω κράτους μέλους» (Άρθρο 203, εδάφιο 1, ΕΚ). Κάθε κράτος ορίζει, σύμφωνα με την εσωτερική συνταγματική του τάξη, ποιος είναι κατάλληλος να το εκπροσωπήσει. Οι λύσεις που δόθηκαν από τα διάφορα κράτη είναι ετερογενείς :

- στη Γερμανία, οι αντιπρόσωποι των **Länder** συμμετέχουν στις εργασίες του Συμβουλίου, δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 6, του Θεμελιώδους Νόμου ·
- το αυστριακό σύνταγμα θεσπίζει τη δυνατότητα, όχι την υποχρέωση, συμμετοχής ·
- στο Βέλγιο, η υποκατάσταση είναι ο κανόνας, όταν πρόκειται για θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ·
- στην Ισπανία, οι αυτόνομες κοινότητες δεν επωφελούνται αυτής της νέας διάταξης·
- η Ιταλία δεν εξουσιοδοτεί τις περιφέρειες να εκπροσωπούν το ιταλικό κράτος.

Υπενθυμίζουμε ότι, κάθε φορά που ένας υπουργός περιοχής που διαθέτει νομοθετική εξουσία συμμετέχει στο Συμβούλιο, εκπροσωπεί το ομοσπονδιακό κράτος και όχι την περιφέρειά του. Άλλωστε, το κράτος θεωρείται ως μόνος υπεύθυνος έναντι της Ένωσης για την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Μπορεί να του καταλογιστεί κάθε παραβίαση του ευρωπαϊκού δικαίου από τις περιφερειακές αρχές, όποια και αν είναι η αρχή σε ενέργεια της οποίας οφείλεται η παράβαση.

<sup>56</sup> Συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών για την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, σ. 5.

<sup>57</sup> DELPEREE, Francis, *Le fédéralisme en Europe*, PUF (Σειρά Que sais-je?), 2000, σ. 34.

Συνοψίζοντας, μόνο σε ορισμένα ομοσπονδιακά κράτη οι Περιφέρειες μπόρεσαν να επωφεληθούν από τη νέα διατύπωση του άρθρου 203 ΕΚ. Πιθανώς διότι μια τόσο δεσμευτική εκπροσώπηση απαιτεί σημαντικές προσπάθειες εσωτερικού συντονισμού και ενέχει τον κίνδυνο διαιώνισης των διαδικασιών συνεργασίας μεταξύ ομοσπονδιακών και ομόσπονδων οργάνων αλλά και μεταξύ των ίδιων των ομόσπονδων οργάνων. Τίποτα δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να ερμηνεύσουν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο το άρθρο 203 ΕΚ, κυρίως εκείνα που δεν έχουν ασχοληθεί ακόμη με το εν λόγω ζήτημα<sup>58</sup>. Κατά κανόνα, εκτιμούμε ότι όσο καλύτερα ενσωματώνονται τα περιφερειακά συμφέροντα στην εθνική διαδικασία λήψης αποφάσεων, τόσο καλύτερα θα εκπροσωπούνται στις Βρυξέλλες.

Μια άλλη δυνατότητα ενεργού συμμετοχής είναι μέσω της **κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης**. Επί του παρόντος, αποστολή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι η εκπροσώπηση, χωρίς τη διαμεσολάβηση τρίτων, των λαών ή των πολιτών της Ευρώπης. Εντούτοις, η εκπροσώπηση των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαμορφώνεται με διάφορους τρόπους: σε ορισμένες περιπτώσεις σε περιφερειακές βάσεις. Πρόκειται για επιλογές που εμπίπτουν στην δικαιοδοσία των μεμονωμένων κρατών, καθένα εκ των οποίων είναι σε θέση να αποφασίζει για την «περιφερειοποίηση» ή μη της εκπροσώπησής του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σεβόμενο τις αρχές που θεσπίστηκαν με άμεση καθολική ψηφοφορία στην Πράξη για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου της 26.6.2002.

Χρήζουν εμπειριστατωμένης μελέτης οι προτάσεις που αποσκοπούν στην ανάμιξη των περιφερειακών συνελεύσεων στις εργασίες της COSAC (Διάσκεψη των επιτρόπων ευρωπαϊκών υποθέσεων).

Πρέπει τέλος να εξετασθεί με ευρύτητα πνεύματος το πρόβλημα του τρόπου συμμετοχής των εκπροσώπων των αυτόνομων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης - ενδεχομένως μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών - στις εργασίες της Επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την περιφερειακή πολιτική.

## 5. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιούργησε την Επιτροπή των Περιφερειών, πολιτικό εκφραστή του περιφερειακού φαινομένου, αποτελούμενη από «εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης». Η Επιτροπή των Περιφερειών επαναβεβαίωσε προσφάτως τη νομιμότητά της ως αποκλειστικού θεσμικού συνομιλητή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης στο πλαίσιο της Ένωσης, απορρίπτοντας «κάθε προσπάθεια που στοχεύει στην υποκατάστασή της με διαφορετικές δομές που δεν θα ήταν αντιπροσωπευτικές του συνόλου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης»<sup>59</sup>.

Δεν λείπουν οι εντάσεις που προκαλούνται από την ίδια τη σύνθεση της Επιτροπής. Αυτό αποτελεί έναν καλό λόγο για το **Bundesrat**, για παράδειγμα, ώστε να υπενθυμίσει «την ανάγκη αύξησης της πολιτικής αντιπροσωπευτικότητας της Επιτροπής των Περιφερειών μέσω μιας κατανομής των εδρών προσανατολισμένης περισσότερο στον αριθμό του πληθυσμού των κρατών μελών (...) κυρίως για να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμότητα αυτού του θεσμικού οργάνου»<sup>60</sup>. Μένει ουσιαστικά ανοιχτή η συζήτηση γύρω από τις ελλείψεις και τις ανακολουθίες που μπορούν να θέσουν υπό αμφισβήτηση την αντιπροσωπευτικότητα της

<sup>58</sup> Πρβλ. McCORMICK, Neil, A Comment on the Governance Paper, σ. 203.

<sup>59</sup> Συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών για την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, σ. 2.

<sup>60</sup> Απόφαση του Bundesrat, σ. 10.

Επιτροπής των Περιφερειών και την ικανότητά της να εκφέρει άποψη για θέματα όπου δεν υπάρχει συναίνεση μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν αποτελεί, εξάλλου, έργο του παρόντος εγγράφου να υποβάλει προτάσεις σχετικά με την σύνθεση και τους τρόπους διορισμού της Επιτροπής.

Κρίνεται, επομένως, σκόπιμο να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο θα εκχωρηθούν στην Επιτροπή των Περιφερειών περισσότερες εξουσίες, ενισχύοντας, για παράδειγμα, τα τυπικά της δικαιώματα για υποχρεωτική διαβούλευση, κυρίως στους τομείς όπου διακυβεύονται τα συμφέροντα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Επιτροπή των Περιφερειών δεν έχει παρά συμβουλευτικό ρόλο και η σύνθεσή της τελεί υπό τον έλεγχο των κρατών μελών. Επομένως, δεν αμφισβητεί επισήμως τη θεσμική ισορροπία που θεσπίστηκε με τις ιδρυτικές συνθήκες. Ορισμένοι θα επιθυμούσαν να μετατρέψουν την Επιτροπή σε μια (δεύτερη; τρίτη;) Βουλή των Περιφερειών, δίπλα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (και στο Συμβούλιο), η πρόταση αυτή, ωστόσο, δεν τυγχάνει ευρείας αποδοχής ενώ παρουσιάζει σοβαρές αντενδείξεις.

Γι' αυτό, πολλοί πολιτικοί παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της ίδιας της Επιτροπής των Περιφερειών, φαίνεται να ενθαρρύνουν τη λύση της ανάπτυξης της συμβουλευτικής συνεργασίας της με το Κοινοβούλιο, το οποίο άλλωστε ήδη επωφελείται της δυνατότητας, που έχει θεσπιστεί στη Συνθήκη, να ζητά από την Επιτροπή των Περιφερειών να γνωμοδοτεί για θέματα που άπτονται ιδίως της εντολής της. Είναι επιπλέον επιθυμητό και προβλεπόμενο να εμπλέκεται η Επιτροπή των Περιφερειών, μέσω της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην προκαταρκτική φάση της επεξεργασίας νέων νομοθετικών επιλογών και νέων πολιτικών, που θα έχουν επιπτώσεις στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Διατυπώνουμε τέλος, μεταξύ των προτάσεων τροποποίησης των Συνθηκών, την πρόταση να δοθεί στην Επιτροπή των Περιφερειών δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τη διαφύλαξη των προνομίων της.

27 Νοεμβρίου 2002

### **ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΜΕΙΟΨΗΦΙΑΣ**

διατυπωθείσα, σύμφωνα με το άρθρο 161, παράγραφος 3 του Κανονισμού, από τον κ. Georges Berthu

Η έκθεση Napolitano εκμεταλλεύεται κάθε σχετική αμφισημεία της Συνθήκης για να δημιουργήσει άμεσους δεσμούς μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των περιφερειακών ή τοπικών αρχών εντός των κρατών μελών. Με την τακτική αυτή τείνει να παραμερίσει μία παλιά και θεμελιώδη αρχή: μέλη της Ένωσης είναι μόνο τα Κράτη· αυτά αποφασίζουν ελεύθερα ως προς την εσωτερική τους οργάνωση, ιδίως δε ως προς τον τρόπο συμμετοχής των τοπικών οντοτήτων τους στη λήψη αποφάσεων.

Η πρόθεση της έκθεσης είναι, βεβαίως, αξιέπαινη: εκφράζει ότι σε πολλές χώρες μέλη υπάρχει μία κίνηση αποκέντρωσης που αναθέτει αυξημένες εξουσίες στις περιφέρειες και, συνεπώς, η Ένωση οφείλει να καθιερώσει "νέες μεθόδους συμμετοχής".

Τα συμπεράσματα που συνάγουμε είναι πολύ διαφορετικά: οι πολιτικές αποκέντρωσης που ακολουθούν ορισμένες χώρες μέλη, σε συνδυασμό με τη διεύρυνση της Ένωσης, καθιστούν έτι ζωτικότερο για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το έργο συντονισμού των τοπικών οντοτήτων, το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν, έναντι της Ένωσης, να ασκούν. Αυτή η αρχέγονη αρχή της Κοινότητας θεωρούμε ότι καθίσταται ολοένα περισσότερο επίκαιρη.

Εάν η Ένωση επιθυμεί να επιδιώξει να έλθει πλησιέστερα στους πολίτες, θα έκανε πολύ καλύτερα να κάνει την αρχή από τα εθνικά κοινοβούλια, εργαζόμενη περισσότερο με αυτά, σύμφωνα με το πνεύμα της νόμιμης συνεργασίας.

## **ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

προς την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

**Σχετικά με το ρόλο των περιφερειών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση (2002/2141(INI))**

15 Νοεμβρίου 2002

Συντάκτρια γνωμοδότησης: Luciana Sbarbati

### **ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ**

Κατά τη συνεδρίασή της στις 9 Ιουλίου 2002, η Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων όρισε συντάκτρια γνωμοδότησης την κ. Luciana Sbarbati.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 30 Σεπτεμβρίου και 11/12 Νοεμβρίου 2002, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε τα κατωτέρω συμπεράσματα με 26 ψήφους υπέρ, και 2 αποχές.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Theodorus J.J. Bouwman, πρόεδρος· Marie-Hélène Gillig και Winfried Menrad, αντιπρόεδροι· Luciana Sbarbati, συντάκτρια γνωμοδότησης· Elspeth Attwooll, Hans Udo Bullmann (αναπλ. Jan Andersson), Chantal Cauquil (αναπλ. Sylviane H. Ainaridi), Luigi Cocilovo, Proinsias De Rossa, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Anne-Karin Glase, Lisbeth Grönfeldt Bergman (αναπλ. Regina Bastos), Richard Howitt (αναπλ. Enrico Boselli), Stephen Hughes, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Lennart Sacrédeus, Herman Schmid, Helle Thorning-Schmidt, Ieke van den Burg και Anne E.M. Van Lancker.

## ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων αποφάσισε να εκπονήσει και να προτείνει στην Ολομέλεια έκθεση σχετικά με το ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση, θέμα που αποτελεί το επίκεντρο της συζήτησης για το μέλλον της Ευρώπης.

Στο έγγραφο εργασίας, ο εισηγητής υπογραμμίζει ότι, ξεκινώντας από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, σημειώθηκε μία διαδικασία σταδιακής αναγνώρισης των καθηκόντων και της αυτονομίας των διαφόρων τοπικών κοινοτήτων, που όλο και συχνότερα εμπλέκονται στη μεταφορά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και στη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων.

Η διαπίστωση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική καθόσον αφορά θέματα που συνδέονται στενότερα με την απασχόληση και τις κοινωνικές υποθέσεις, όπως, μεταξύ άλλων, υπεγράμμισε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του της 30ής Νοεμβρίου 2000<sup>1</sup> σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο "Τοπική δράση για την απασχόληση – η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση" (COM(2000)196).

Το Κοινοβούλιο υπενθυμίζει στην έκθεσή του ότι οι τοπικοί φορείς διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη δημιουργία θέσεων εργασίας, τόσο λόγω της εγγύτητάς τους με τα άτομα που ζητούν απασχόληση, όσο και λόγω μεγαλύτερης γνώσης των αναγκών και των ελλείψεων σε τοπικό επίπεδο καθώς και των μέσων αντιμετώπισής τους. Επιπλέον, συμβάλλουν σημαντικά στην υλοποίηση πρωτοβουλιών οι οποίες, λόγω του ολοκληρωμένου χαρακτήρα τους, ενδείκνυνται ιδιαίτερα για την προώθηση της ένταξης των κοινωνικών ομάδων που απειλούνται από την περιθωριοποίηση και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Στην ανακοίνωσή της με τίτλο "Ενίσχυση της τοπικής διάστασης της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση" (COM(2001)629)<sup>2</sup>, η Επιτροπή διαπιστώνει εξάλλου την ύπαρξη ευρείας πολιτικής συναίνεσης ως προς τη σκοπιμότητα να ενισχυθεί η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Η συναίνεση αυτή, εξάλλου, ωρίμασε χάρη στην ευρεία αναγνώριση της σημαντικής συμβολής των τοπικών παραγόντων καθώς και στην εξάλειψη της πεποίθησης ότι η τοπική ανάπτυξη της απασχόλησης είναι περιθωριακό θέμα σε σχέση με τις μακροοικονομικές και διαρθρωτικές στρατηγικές.

Η δήλωση αυτή που αναφέρεται στη στρατηγική για την απασχόληση μπορεί εξάλλου να εφαρμοσθεί σε άλλα επίπεδα κοινωνικών υποθέσεων, όπως η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της περιθωριοποίησης, η χρησιμοποίηση των Διαρθρωτικών ταμείων και ιδιαίτερα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, η επιμόρφωση, η ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων κλπ.

Ακριβώς αυτοί είναι οι τομείς όπου είναι οξύτερη η ανάγκη να προσεγγιστούν οι πολίτες της Ένωσης χωρίς να τους παραβλεφθεί ούτε η προσήλωσή τους στην τοπική διάσταση και ρίζες, ούτε η διαδικασία της κοινοτικής ολοκλήρωσης. Όπως υπογραμμίζει το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, στόχος είναι να επαναπροσδιορισθεί η κατανομή αρμοδιοτήτων σε πλαίσιο Ένωσης, καθιστώντας συγκεκριμένη την κοινοτική δέσμευση να εξασφαλισθεί η ενεργός συμμετοχή των εδαφικών οντοτήτων.

<sup>1</sup> Δεν έχει δημοσιευθεί στην ΕΕ, Α5-2000/341

<sup>2</sup> Δεν έχει δημοσιευθεί στην ΕΕ



Υπό αυτήν την έννοια, η Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων δεν μπορεί παρά να δεχθεί ευνοϊκά την πρωτοβουλία της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, επαναλαμβάνοντας την ανάγκη πραγματοποιηθεί εις βάθος προβληματισμός σχετικά με την κατανομή των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης, των κεντρικών κυβερνήσεων και των περιφερειακών και τοπικών φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων. Η κατανομή αυτή δεν πρέπει να οδηγήσει στον κατακερματισμό των προσπαθειών που καταβάλλονται, αλλά στο στενότερο συντονισμό των δεσμεύσεων και των συνεισφορών προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνονται στον τομέα αυτό.

Πρόκειται ιδιαίτερα για την τροποποίηση των τρόπων διαχείρισης της Ένωσης, προκειμένου να διαπνέονται από τα κριτήρια διαβούλευσης και εταιρικής σχέσης, διασφαλίζοντας τη σύνδεση των περιφερειακών και τοπικών αρχών με την εκπόνηση των πολιτικών και των νομοθετικών πράξεων που έχουν συγκεκριμένες επιπτώσεις στις τοπικές κοινότητες και τις αρμοδιότητές τους. Οι αλλαγές αυτές, όπως παρατηρεί το έγγραφο εργασίας της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, θα πρέπει να συνεπάγονται νέες συμπεριφορές εκ μέρους της Επιτροπής και μορφές εντονότερης συνεργασίας με το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών.

Συνοπτικά, ο στόχος είναι η μεγαλύτερη συμμετοχή της βάσης στην εκπόνηση των πολιτικών και των οδηγιών της Ένωσης, χωρίς τούτο να επιβαρύνει και να περιπλέκει την κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων καλεί την Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, που είναι αρμόδια επί της ουσίας, να συμπεριλάβει στην πρόταση ψηφίσματος που θα εγκρίνει τα ακόλουθα στοιχεία:

### Παράγραφος 1

λαμβάνοντας υπόψη ότι το πεδίο των πολιτικών για την απασχόληση και τις κοινωνικές υποθέσεις εμπλέκει σε μεγάλο βαθμό τις εδαφικές οντότητες και ότι οι κοινοτικές στρατηγικές στον τομέα αυτό μπορούν να είναι αποτελεσματικές μόνο χάρη στην αποφασιστική τους συνεισφορά, τόσο όσον αφορά την εκτέλεση των προγραμμάτων όσο και τη μεταφορά του ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό·

### Παράγραφος 2

λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, μεταξύ άλλων και βάσει του Χάρτη των Δικαιωμάτων που για πρώτη φορά μνημονεύει τις περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές, έχει εφοδιασθεί με μια σειρά μέσων προκειμένου να προωθήσει τις τοπικές πρωτοβουλίες στον τομέα της απασχόλησης, τα μέσα αυτά εξακολουθούν όμως να εμφανίζονται ανεπαρκή στο θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η συνεισφορά των εδαφικών φορέων, η

συμμετοχή τους στην εκπόνηση των πολιτικών και στρατηγικών της Κοινότητας και οι ροές πληροφοριών·

#### Παράγραφος 3

λαμβάνοντας υπόψη ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης στις 21 και 22 Ιουνίου 2002 κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εμβαθύνουν όσον αφορά την εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου 299 της Συνθήκης ΕΚ που αναγνωρίζει την ιδιομορφία των εξαιρετικά απομακρυσμένων περιφερειών·

#### Παράγραφος 4

καλεί την Ένωση, τα κράτη μέλη και τους εκπροσώπους της Επιτροπής Περιφερειών, επ' ευκαιρία της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, να ξεκινήσουν έναν ευρύ προβληματισμό σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ Κοινότητας, κεντρικών κυβερνήσεων και περιφερειακών και τοπικών φορέων καθώς και όσον αφορά την κατανομή ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, π.χ. λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη τα κοινωνικά θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Ένωσης·

#### Παράγραφος 5

ζητεί από τα κράτη μέλη, λαμβάνοντας υπόψη τους ετήσιους γύρους συντονισμού για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης να αναφέρουν στα αντίστοιχα εθνικά προγράμματα για την απασχόληση και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού το βαθμό συμμετοχής των περιφερειακών και τοπικών φορέων, καθώς και την κατανομή ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και τοπικών φορέων στο πλαίσιο της εφαρμογής των σχετικών στρατηγικών·

#### Παράγραφος 6

ζητεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εμπλέκει συστηματικά τις τοπικές και περιφερειακές αρχές η χάραξη των κοινωνικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης που έχουν εδαφικές επιπτώσεις, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (ίσες ευκαιρίες, μετανάστευση, πρόσφυγες, νέα φτώχεια), με συνεχή διάλογο που θα επιτρέπει να επισπεύδεται η διαδικασία ενημέρωσης, συντονισμού, συνεργασίας και διαπραγμάτευσης που έχει καθιερωθεί από τα περισσότερα κράτη μέλη και να διασφαλίζεται ένας μεγαλύτερος συντονισμός των πρωτοβουλιών·

#### Παράγραφος 7

ζητεί από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να καθιερώσουν κυκλική ροή πληροφοριών και ανταλλαγής εμπειριών και ορθών πρακτικών στην εφαρμογή των μεθόδων ανοικτού συντονισμού που θα εμπλέκει άμεσα τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς και την εδαφική πραγματικότητα·

## Παράγραφος 8

ζητεί από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να απλουστεύσουν τις διαδικασίες πρόσβασης στους ευρωπαϊκούς πόρους να εμπλέξουν τις περιφερειακές αρχές στο σχεδιασμό των χρηματοδοτικών προγραμμάτων και να διασφαλίσουν την καλύτερη επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων των τοπικών και περιφερειακών φορέων όσον αφορά τα προγράμματα, τις πρωτοβουλίες και τις στρατηγικές της Ένωσης, ιδίως στους τομείς των κοινωνικών υποθέσεων και της απασχόλησης·

## Παράγραφος 9

καλεί τη Συνέλευση να προτείνει να έχει η Επιτροπή Περιφερειών άμεση πρόσβαση προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε θέματα όπου έχουν δικαιοδοσία στους τομείς της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων·

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

ΑΠΟΣΠΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΟ ΤΡΙΗΜΕΡΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΠΟΥ ΔΙΕΞΗΧΘΗ  
ΣΤΗΝ ΑΘΗΝΑ (ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΟ ΣΤΡΑΤΟΣ ΒΑΣΙΛΙΚΟΣ) ΣΤΙΣ 18-20 ΜΑΪΟΥ ΜΕ  
ΘΕΜΑ ΤΗΝ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΕΚΕΜ – HELLENIC CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES

1

*HELLENIC CENTRE FOR  
EUROPEAN STUDIES*

*2007 WORKSHOP ON EUROPEAN STUDIES*

*Federalizing the E.U.: Why do it?*

*Athens, 18 – 20 May 2007*

\*\*\*\*\*

2007 WORKSHOP ON EUROPEAN STUDIES, ATHENS, 18-20 MAY 2007

**18 MAY 2007**

**Prof. KAZAKOS:**

Europe has already a long history of liberal, democratic states successfully cooperating with each other. Compromising, balancing interests and ideas. The institutional framework with which Members States take collective decisions is indeed the most successful institutional innovation in international relations after the Second World War.

In the past, the Union became, let's use the wording, the official wording, "era closure" that is most of the borders disappear, new cooperative institutions were established, a common currency introduced, etc. At the same time the Union expanded to take in 27 Members States on the whole, until now. With the incorporation of the former communists countries in Central and Easter Europe, including of course Cyprus and Malta, Europe approached the old dream of being, as Zilonka once had said, one and united without any hegemonic force and without war. Despite past achievements, however, the future of the Union is loaded with uncertainties. This is why our reflections may be relevant. There is a feeling that the inherited institutional structure, and some prevailing policy ideas, are not well up to the main challenges that Europe encounters today. Europe it is said cannot be ranked using the machinery designed for a community of six, and there is further enlargement waive looming. Referring to the constitutional treaties there has been an attempt to adjust its institutions to the new situation, created by successful enlargements and other challenges. It has widely exploited federal symbolisms, for example, by using the word institution, but, it retained despite federal symbolisms, it retained the sully generic nature of the Union. The referendums, perhaps and other actions, showed how difficult it is to go beyond the present state of the Union. The debate that followed the referendums made clear that there is no consensus about the future of the Union on a longer term.

Now, the title of this meeting invites for normative approaches in analyzing European integration that is, answering the question, ***why it is desirable to have a federal Europe and like, why it is desirable, why we should wish to have a federal Europe***. Certainly, normative approaches are legitimate or useful. As you see I mentioned the debate, they may work as advocates for democracy, or as advocates for efficiency, normative approaches, I mean in the debates about the future of the European integration. But, equally important are questions on, first, ***whether federal visions can gain the support of the decision makers in national political and economic elites and peoples, if you want, if they are asked, and second, what really happens on the ground, why and what can be realistically expected in the future?*** This is the Greece attitude towards different set of questions. The first one, what is desirable on the basis of certain principles, if you want, and great and nice, of course, goals, and secondly what is realistically, what is happening on the ground and what can we reasonably predict for the future. Again we are in need of balancing normativism with realism, or positive approaches, balancing, not only making the one or the other set of questions. There is generally quite a leap - this is why I am saying that - between federal ideas and what is happening on the ground, therefore, what can reasonably be expected to emerge in practice. And this fact, which is we emerge in practice will be ultimately determined as James Buchanan once said, by a process of collective action, in which individuals organized interests groups, politicians, bureaucrats, interacting with each other, with their own

definitions of interests in a variety of non marketing political institutions, including the European ones.

**Dr. YANNIS:**

Let's go back to the legacy, the hidden legacy of European integration. Albert Cami wrote in his notebooks in 1942 about the French animosity against the British, 1942 "The rage and the low desire to see Sir Kobin, the one who has dared to resist to the power that has crushed, yourself". Who dares an act of resistance today, by saying openly that there is a lack of projects, leading directly towards the federal aspiration, which inspired Europe's founding fathers. Even the constitutional treaty itself, worried to be ratified, but not managed to alter the European political system, the European power system. For the time being, **the building of a European federal state is the only objective that can put Europe into motion again. And why is that so?** It is because, first, the transformation of the E.U. Inter-federal state is the necessary precondition for an efficient Europe as an economic and political entity, both within its own territories and in the international arena. And secondly, this federal state cannot be achieved simply through such a transformation of the existing E.U., providing that all 27 Members States agree on that, let alone and the future new members. Consequently, the only existing realistic way towards the dipping of European integration up to a European Federal state is the creation of a federal core, consisting of those Members States that are ready to take this step now and being open to others that may later be willing to adder. It is easy to proclaim such ideas, in fact, far too easy. Nevertheless, these ideas prove undoubtedly too complicated as far as the world of national politics is concerned. Let us now move to the officially accepted rhetoric of the current situation in the E.U. It seems that the vision for a united state of Europe has been moved far away, or is in need of revision. The initial concept to federalize the E.U. is undergoing a reevaluation, or even perhaps is dealt with increased skepticism, leading to a simple question, why do it, after all? The E.U. institutions and each decision making process are still viewed as distant, not transparent, intangible concepts, and are thus aggravating the democratic deficit syndrome. Emerging movements pretend that a nation as Europe, as Europe, is quite enough and there is no need to move further. Multiculturalism and enlargement set the background for a powerful debate. Human rights and the position of minorities in Europe, any kind of minority, are still being questioned. Would federalism be a solution to all these issues? Therefore, we consider it necessary, as well as a thought provoking exercise to create an on growing forum for debate on all these matters, especially the federalization issue, to reboost interest, and the vision of integration among politicians, senior administrators, ngos, and simple society organizations, students, academics, journalists and citizens, with the aim to revitalizing issues, such as European integration, governance, citizenship, enlargement, dialogue between peoples and cultures, security and human rights are ultimate and would be to establish a more positive and evolutionary vision of the future of Europe and the sense of European citizenship at all people of different cultures. There is still a great need to provide general information on the practical benefits that derive from E.U. membership, at state, institutional, or even international level. On the work of the community's institutions the sphere on competence between the E.U. and its Members States, the decision making process of the E.U. and the wider role of the European civil society organizations in the context of E.U. policy making.

**Prof. SIDJANSKI:**

We are, I think, on the crossroad, really, we generally in many occasions, we are saying it's a crossroad, we have not a choice, I believe really, today, we are confronting real choice between, and I will simplify it in few words, between the community method which is the federal effect methodology and method approach of the community, and intergovernmental and we know perfectly that these two methods are both functioning in the European Union and that the many problems that we are facing are the results of these two types of procedures, approaches and decision making. So, referring to your, you mentioned Buckanan, may I add that Buckanan wrote an article saying that Europe needs very much a constitution, that this is the framework, perfectly important for the future of Europe. ... yes, normative, but we need norms, you know, we cannot live with no norms, I think so, at least. I think our purpose is to see which way, for example, the community method of federal method could be generalized, not in normative way, as you said, but in practical way. If you take the case of energy and environment, you see that one state is opposing the policy in energy and it is stopping, it's being an obstacle to this policy. Therefore, President Barossa said in many cases, "I believe in the progress re-pragmatic policies we need to have and I think in this case energy and environment was a good invention". I would like also to mention that if we speak about these federal methods, we of course take in account the proposal of the Commission, the presence of the Commission, which is not the case in external or common policy, foreign policy, even less in defense. So, in this case we have to see what the role is for the future of the Commission, why is it so important? Because the Commission is the only institution, which is under the scrutiny of the European Parliament; if we don't have the presence of the Commission, you don't have democratic control on activities of the European Union. This is one of the main points. Now, regarding the present situation, I believe that we have to preserve all the positive aspects we have in constitution and to think that 18 Members ratified and that 2 are in agreement with those 18, so, 20 from 27 are in favour of most parts of the constitution, which means we have to preserve, for example, the principles, the heritage, culture heritage, which are the basis for European integration, which is in fact common culture, but also diversified culture, both of them are fundamental. We have to preserve the efficiency and democracy, we have to combine them. I believe that in long term democracy is efficiency and therefore we have to think in which way we can do the best and have some proposals for the future. So, in conclusion, it is not necessary to remember that they are consensus between Barossa and Menkel, and, this is a parenthesis, Barossa is learning German, the last time I saw him, he said "it's time, it's time", and I said why? And he said my German teacher is waiting for me, in fact, she was sitting there and was trying to give him lectures. It means that he believes that German is real – real cornerstone of the future of Europe. And both of them have a consensus, don't discuss, don't debate institutional aspects, they said it very clearly, because this is a very positive thing, so, I hope this will be also our approach, not only normative, as you said, looking at me probably, because I must confess that my normative approach is based on the facts, I studied political science and I analyzed the many – many facts, because if you don't combine facts and normative approach, you don't have European advances, in my view.

**Prof. STEFANO:**

My problems with Habermas is that this rationalization, which is quite logical I find for us, who read him, seems to be very far from the current situation in Europe, I mean the commitment to the nation state for example. I also believed at one time that identity building, demos building would lead us to some other states of affairs that public opinion could be convinced to have other allegiants, as you mentioned, a dual allegiants, the European allegiants and allegiants to the nation state. And we always said that allegiants to Europe is something different and doesn't; affect allegiants to the nation state and you can have both identification and allegiance. And there is skepticism now, ten – fifteen years after this first discussion, and there is skepticism about that. I believe that in the minds of people and the perceptions, then, which is quite different of course, they perceive European construction, at this point, as being at least they fear that it might threaten the nation state. It's a perception of the people, perhaps mainly rationalize, it's not like that, but it is perceived as that and, I don't see how by just continuing on this way building some kind of identity, I am not saying Erasmus, the flag, all these things, are very good, but let us lower our expectations. I mean, the nation state is still there and they are doing well, I think still and my second point is about the problem of normativism and normative theories. I think there might be here a misunderstanding, because it is not the way some people think commitment to norms, as the value of some kind norms or legal, it's not that, normativism, I think, even the functionalism are normativists. Federalists were in many cases but also the functionalists, they made some predictions about what would happen if this course was followed. So, I think, let us be a bit more fare with normativism and as you said there is a turn now towards normativism in theory. Federalism, I really don't worry about, if we are, or if we will have a federal state, or whatever, there is a very important federal key, at this point. I mean its ridiculous to ignore what has been already achieved in terms of the federal legitimacy, the decision, all these things, the competence sharing, which is typical of course it is not in the constitution, it isn't in the constitution, which might never be ratified, but in any case, there is a federal part sharing from many years now. And the Union has already referred to it as special purpose of federation or something like that.

So it is not a problem for me if it will become a federal state, it is federal in any case, and perhaps it will not become a state and it shouldn't actually. And this is also a point that has worried very much the old nation states Britain and France. We believe when they hear the word federal that it is about building a super state, because there is no experience as there is in Germany or in Switzerland that federalism is about multiculturalism, about respect of the component entities, about participation in the central authority, all these are ignored in Britain and France for that matter. I'm sure that Mr. Sarcovitch doesn't understand anything about federalism; he might be a good European in any case. The constitution, of course as Professor Kazakos mentioned, I think the word constitution is bound to be sacrificed, the problem is, what else is to be sacrificed. For the French it will be part 3, they don't like the policies, the liberal way that and of course when we, I mean, we know very well that the policies are a reflection of what already exists. And it is so stupid that they just now understood that state enterprises have to behave in a proper way, this is in the existing treaty, but they read part 3 of the constitution and they just realized

how things are, because they have never read their own treaty. And this, actually, this provision has never changed about state enterprises and the way they should behave, the competitive way and so on. So, the French will might ask to sacrifice part 3 and then of course U.K. will say, why don't we sacrifice part 2, which are the fundamentals rights, which is a nightmare to the British. Because at this point it doesn't affect the way rights are observed in Britain, but



there might be a case where there will be some influence, like there was in the United States, you have federal rights and then these federal rights also applied to state legislation and it constraint also the member states of the United States. So, this is a sort of nightmare for Britain. But if part 2 is eliminated, then of course, we are very much in the initial situation, the progress in political construction will be really hold, the rest is really insignificant, I think. To finish, about wider Europe, here perhaps Professor Kazakos was, this prediction about the difficulties that might lie ahead, I am not so sure with the experience we had with the ten new member states, was not a disaster. I could argue, for example, I am sure you will agree with me that the Greek participation in the early 80s was a disaster for the European Union ... yes, whereas the poor, the ten states are behaving, perhaps with one exception of course, Poland, which is not a medium or small state, but, sorry, I don't want to

offend you, but I'm sure you don't agree with the brothers, the Kamitski brothers. So, why be afraid, but on the other hand of course, is really a question of further enlargement, I mean not Croatia, is it really seen? I know that you are dealing very much, you are sort of focusing on Turkey in the last two years, but I am afraid that there was neither in Europe a serious consideration that Turkey would become a member, I mean, we might disagree on that, it is good to disagree, but I believe that really... ok, this means that of course what is being discussed now is to find some kind of status for all these large countries that are very important partners and a status of this sort has to be included in the treaty.

Perhaps this could be very important achievement if the new treaty, whatever, includes this kind of provision on an associate member ship, not association, is different, associate membership for countries like Turkey, Ukraine, perhaps Russia under other conditions. I am afraid with Bernard Coussnier in France relations with Russia will be very difficult. Thank you.

**Prof. Kazakos:**

I think you have to start with the stating that the European Union today is far away from becoming a genuine federal construction, yes, ok...like any other, history shows us the way to answer such questions. We have the United States, we have Canada, we have Australia, we have different federations, of course, different types of federations, my opinion is that Europe, the European Union is far away from being a federation of this kind. It is something of a mixture, it combines in other words, federal with co-federal let's say characteristics and this is my assertion in other stable way. But it is far way from what it exists in other federations can be shown in several characteristics, for example, the European Union exercises primarily regulatory functions, but, while the American and German central government exhibits strong distributive characteristics, which are not possible, not thinkable in the European Union. Particularly, if you hear a budget at about 1% of the gdp, then in no other constitution the member state or a member state has the right of veto in important questions, such as budget, or defense, all these things, no veto, distributing functions, which are very important in existing institutions and no veto. These are two important differences and I don't see any way in the next future, in the next 2 to 3 decades to overcome these limits, they are limits. In other words to put it more in political terms, the nation state in Europe has deep roots than eventually in other federations and this is, perhaps, the source of the specific character of the union, the innovative, if you want, character of the Union.

**Prof. FRAGAKIS:**

I wanted to react to what Prof. Kazakos said before, but his last intervention makes me to say something in addition to what I had in mind beforehand. Yes of course Europe will never be a classical type of federation; there is no doubt about it, the same way it was not a classical way in the governmental organization from the very beginning. It is due to be a ... international entity, now whether this is going to happen in the next 60 years, or after many years, this is of course bound to the fact that the political differences are very recruited and not only to the fact that the nation state is recruited. This of course is true, because after all the nation state is a European product of two centuries ago, but one may say that because and thanks of the European Community nation states, the Member states have already seeded a great path of exercise of the sovereignty to the community. Nevertheless, they are not prepared neither politically not culturally to give more, I think one of the main political problems is that member states have reached such a point that if they go any further they fear it is going to be a point of no return, whereas, until now, they have the, probably, fallacious impression that whatever they have seeded to the community Union so far, could be taken back. I think that the case of the Europe has been a very good example in this sense. When the whole experiment started, many people used to think that, ok this is an experiment, let's try it and perhaps, if it is not successful, 1 or 2 or 3 years later we may say that's it and we go back to our national currencies.

I wonder how realistic could be now to go back to national currencies. This is the one point I wanted to raise. The other point is that I was shocked by Kazakos' final statement in his speech, security versus identity. I find it very interesting because so far, especially from a point of view of human rights, the confrontation was between security and freedom, security ad liberties, so, what Kazakos said raises the question, is identity tantamount to freedom in human rights? Thank you.

***20 MAY 2007***

**MR. G. EDWARDS:**

I am simply worried, worried about some of the tendencies. And some of the tendencies that have been well-reflected I think in some of our discussions of trying in a way to fit new challenges, new problems, into old framework. New wine – old bottles, that sort of thing. I haven't actually been to a conference where I have heard so much about old-fashioned federalism. Almost unreconstructed federalism. And that worries me, that we seem not to be facing up to the possibilities that we need actually to think in terms of new types of political systems, polities and so on. And it worries me too that one thinks back to watch the motor, what the engine was, in a European Community of six, which was very clearly under strain in a community union of nine, which was even more under strain in a union of 15. And I think it is going to be not impossible, but I have severe doubts about whether a tandem of France and Germany can actually cope in a European Union of 27 or more. Certainly this is something that I think is a vital factor in the French referendum, that France actually recognises that a) then European Union wasn't actually in terms of economics what it thought it was, and it didn't like the fact that it was a neo-liberal exercise, although it has been on the cards since 1957. But more importantly I think France reckoned that it wasn't actually going to be able to

lead any longer in the way that it thought it had done since the beginning of the Europe Community. And I think it was that recognition that had as much effect. Ok, expressed in terms of opposition to the Polish plumber, opposition to Turkish enlargement and so on. I mean all those fears are in a sense symbolic of or symptomatic of this innate fear that France no longer has the same sort of power or position in the European Union that actually extends throughout Europe. That wasn't what I was actually intending to say. If I move back to the script that I thought of earlier looking through the papers of Panel 2, it is very difficult actually to try and draw those threads together, multiculturalism, integration and enlargement. There are a number of conclusions, though, that I took from that session. The first one perhaps is the significance of enlargement. Not just in terms of France, but it was the way in which there was a tendency in a number of our papers to blame in a sense the process, the weighing-in process if I take Paul's point, and blame the new member-states for it.

Another question simply of an enlarged Union, but here we have new member states, flushed perhaps with a renewed sense of national control in the aftermath of the Soviet domination. New member states looking particularly to the United States in gratitude and so on and therefore preventing the European Union from becoming a coherent international actor. And of course on the other hand you have got, as I was pointing to in terms of France, a reaction to enlargement. The Polish plumber, the immigration issue, the whole talk about the absorption capacity of the European Union and therefore the need somehow to reflect on quite what we've got, how far we can actually extend any further, whether it is an institutional capacity, an economic capacity, a psychological capacity. And in that consideration of absorption capacity of course it is poor old Turks that are going to suffer most. In one sense I think this is somewhat unfair on the poor old new member states, to blame them for all this, simply because I don't think there is any lack of parochialism among the existing or older member states. There is certainly no lack of division, if you like, over the finalité. There is no lack of division among the older member states over what attitude we should take towards the United States. I was reading a PhD thesis by a Greek, it so happened, often I read PhDs by Greeks, but it was looking at anti-Americanism and it took the position, what I find actually extraordinary, that anti-Americanism was so widespread after the invasion of Iraq, and of course that Greek anti-Americanism was just part of the general trend. It suddenly struck me that there was of course, I mean I was part of it, an anti-American, anti-invasion of Iraq among the majority of people I suspect throughout Europe. But the Greeks, the French, the Germans are actually the minority in terms of governments. Most European governments were actually in favour of supporting the United States, not just the new member states, but a majority among the old member states too. It struck me that that anti-Americanism came up very clearly yesterday in some of the talks, that there is still this division over attitudes towards the United States that may have been exacerbated by enlargement, but which certainly existed already. And again, in terms of the European Union as an international actor in relations with Russia. I don't think we really can blame the Poles for creating a problem about Russia. If you look back, I think the classic case was Mr. Putin's visit to Berlusconi. There he was, I think he was at the great villa in Sardinia after a meeting with Putin. Berlusconi took the press conference and there was a hostile question to Putin about democracy and so on. Berlusconi rushed forward and said let me be your advocate, to Putin, let me explain. The British, the Italians, the French, the Germans, you only have to think in terms of Schroeder. If anybody saw the BBC world news the other day, there was a fascinating slip, because Putin's spokesman gave a talk after the meeting, and he talked in terms of the future relationship between the French, Germans and Russia. But he spoke in terms of Sarkozy, Schroeder and Putin. It was a wonderful indicative slip, I think, that Schroeder really was the classic case of one of the European leaders seeking to accommodate Russia in a way

that was the envy of the French, the Italians and the British. So it is not surprising that Poles find themselves in a rather difficult position in trying to bring about a more serious common policy towards Russia. That was one of the conclusions I drew, that we were blaming enlargement wrongly for some of our own older problems. conformity, if The second point was the ambiguous role of law in the integration process. And I think that some of Adam's points about problems of translation and so on, the problems of socialisation, if you like, of the law and of lawyers. We have tended to see the law, and I suspect Richard could talk about this rather more, tended to see the law as one of the federating forces, if you like, or the centralizing forces or at least the integrative forces within Europe. And yet, I suspect, while that is the case, there is a considerable degree of lack of you like, that there are distinctions to be made, and these are reinforced, I suspect, within the new member states. But it is interesting the way in which the law works in both maintaining an integration process, but on the other hand also retaining a sense of national allegiance, national identity. And that led me on to thinking in terms of the degree of socialisation among different elites because very clearly you have on the part of the judges a process whereby they have to become socialised, relatively quickly, at least in terms of the formal nature of law, even if they don't actually then apply it in quite the same way. And one has this degree of functional integration through the elites in a good old neo-functional way. But it remains a real problem in terms of the people and the political elites to whom of course they still have to take account or be accountable to. So it is this question, insofar as there was meant to be a theoretical dimension here, there is this very clear, and one can see it in all the counter-terrorism stuff that I was talking about, that there is very clearly a growing or a continuing process of socialisation of particular elites.

There is a socialization process among police forces, there is a socialization process among intelligence forces and agencies and so on. They do know who they are talking to and they are talking to them continuously. This continues among officialdom, as it were, to an extraordinary degree. I remember Karen Smith coming to talk in Cambridge about the European Union and the promotion of human rights, and she was dealing particularly with the EU and the UN. One of her points was that EU officials spend something like seven hours a day talking to each other, either on the telephone, in meetings or whatever. Seven hours a day, she reckoned. It left absolutely no time of course then to talk to anybody else, which is why perhaps EU policy is less efficient than it might be. But in terms of the socialisation process, very clearly we do know, our officials know what the positions are of everybody else. They might then have to go back and try and explain what they have been doing, or receive new instructions from their political masters who bear allegiance perhaps to a different constituency, but this is fascinating, this tension between different sorts of elites, which I think is something that we need to focus yet again on. I think we tend to forget that critical insight that the neo-functionalists actually have. I suppose I am again talking about new wine and old bottles, which I was critical about in the first place.

The third point was the way in which this plays into the whole issue of identities. Clearly the whole idea of multiple identities is not new and we have been talking about it for a long time and not simply on the part of national minorities within dominant states and so on. But the way in which these multiple identities actually play out in terms of support for Europe is interesting and I think deserves a different sort of direction perhaps than we have seen so far in our discussions, because one of the ways in which very clearly our identities are constructed through the media, and media sort of appears sometimes, or has appeared sometimes in some of our discussion, but I don't think it is ever given the critical importance that I think it has, or certainly hasn't over the last couple of days.

Because very clearly we don't have a national demos in Switzerland, we don't have a European demos, we don't have a public space that might lead to the creation of a European

demos. That is obvious. On the other hand we do have overlapping public spaces. And we talk about the same sort of things. I can come to Greece and start talking about issues that you are very familiar with. You can go to France, you can go to any other member state. Ok, so we might be a highly exclusive elite but there are these overlapping spaces that I think we need to look rather more closely at and their implications. We might all read the Financial Times, we might all read the Economist and those might be a European voice, that might be the extent of the European public space as it were, but the implications of these overlapping public spaces, where we are talking in fact about similar issues, even if the way in which they are presented by the media might be rather different.

It is those within our societies who have allegiance to something else, that is beyond the state system. And that is I think where we are going to create new difficulties for both governments and for the European Union. I need to do enormously more research in order to actually explain that better. But I do think it makes an extraordinary complicated much more complicated situation even within a fairly complex situation already. But it does mean that on the one hand we do have to look very much more closely at the way in which we are so closely networked into different policies and processes within Europe, but that we have at the same time these different competing political discourses or religious discourses, that make for an extraordinarily difficult and problematic future, which is why I am worried rather than simply positive or negative.

**MR. D. CHRYSOCHOOU:**

Whether or not the Union finds itself on the road to federalism or federalisation, and I think that there has been a consensus that this is not the case, not now, not after the negative referenda, but also post-Nice, I would argue that this is not since the Nice Treaty, this has not been the case. Nevertheless we could all agree that the Union remains very much a stateless polity, and it is perhaps for this very reason that it continues to excite our interest in a search for a reliable theory or a set of theories about its future. Perhaps what this exercise involves is not really a certain idea of democracy but what Philip Pettit referred to as a democracy of ideas, and this is what I hope we have tried to achieve in this seminar. May I thank you all for your participation. I do hope to see you again on another occasion in the future and thank you all for your contributions, patience and for being with us.

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## Α] ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

### I. ΒΙΒΛΙΑ-ΑΡΘΡΑ

**Fischer, J. (2000)** *L'Europe unie selon Joschka Fischer, σε ομιλία με τίτλο Από τη Συνομοσπονδία στην Ομοσπονδία, Συλλογιστική επί της Τελείωσης της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης Le Monde 14-15 Μαΐου 2000.*

**Nugent, N. (2004)** *Πολιτική και Διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αθήνα Σαβάλλας*

**Sidjanski, D. (1996)** *Η Ομοσπονδίωση της Ευρώπης, τόμος I, Η Ομοσπονδίωση ως Ιστορικό Φαινόμενο Αθήνα Παπαζήσης*

**Sidjanski, D. (1999)** *Η Ομοσπονδίωση της Ευρώπης-Δυναμική και Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αθήνα Παπαζήσης*

**Sidjanski, D. (2002)** *Η Αναζήτηση μιας Πρωτότυπης Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίωσης Αθήνα Παπαζήσης*

**Αθανασοπούλου, Δ. (1983)** *Η Ελληνική Διοίκηση Αθήνα Παπαζήσης*

**Αποστολόπουλος, Δ., Λουκίσας, Χ., Στεργίου, Α. (2006)** *Συγκριτική Μελέτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον Ευρωπαϊκό Χώρο Αθήνα Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης- Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

**Βενετσανοπούλου, Μ. (2002)** *Η Θεσμική Διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Αθήνα-Θεσσαλονίκη Σάκκουλας*

**Βενιζέλος, Ε. (2003)** *Η Πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος Αθήνα-Θεσσαλονίκη Σάκκουλας*

**Βενιζέλος, Ε. Αναθεώρηση και Αυτοδιοίκηση Τα Νέα 02.10.2000**

**Βενιζέλος, Ε., Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως 'Διακυβερνητικό' Σύνταγμα και τα Πολιτικά Ελλείμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο: Κ. Γώγου (επιμ.)(2002) Η Πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η Πρόσφατη Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας**

**Γιαννής, Ν. (2002)** *Ο Φεντεραλισμός σε Αντίστιξη με τον Πολιτισμό της Κυριαρχίας: Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και Ευρωπαϊκή Ένωση τχ. 1 Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*

**Γρηγορίου, Π. (2007)** *Σύγχρονες Εκδοχές της Ομοσπονδίωσης. Από την Καναδική Εμπειρία στο Ευρωπαϊκό Όραμα (χωρίς βιβλιογραφική αναφορά στο [www.proeuro.gr](http://www.proeuro.gr), «Διαδικτυακός*

τόπος του γραφείου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Αθήνα, Τελευταία επίσκεψη 19 Αυγούστου 2007»)

**Δαγτόγλου, Π. (1986) *Περί Κυριαρχίας Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας***

**Ιωακειμίδης, Π.(2002) Το Μέλλον της Ευρώπης: Οι Θεσμικές και Πολιτικές Πτυχές στο: Σημίτης, Κ., Δαμανάκη, Μ., Ροζάκης, Χ., Ιωακειμίδης, Π., (επιμ.) *Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα* Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας**

**Ιωακειμίδης, Π. (2004) *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Η Κρίση της 'Συνταγματοποίησης' της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών Αθήνα Σάκκουλας**

**Καζάκος, Π. (2007) *Η Γερμανική Προεδρία και η Συνθήκη για το 'Σύνταγμα της Ευρώπης'* *Ευρωπαϊκές Εξελίξεις, τχ. 25 01/07***

**Καραμάνου, Α. (07.02.2005) Από τις Πολιτικές στην Πολιτική και από τη Διπλωματία στη Δημοκρατία, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών με τίτλο *Ευρωπαϊκές και Διεθνείς Σπουδές, Πανεπιστήμιο Αθηνών www. karamanou.gr*, «Η επίσημη ιστοσελίδα της ελληνίδας πολιτικού, μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Τελευταία επίσκεψη 20 Αυγούστου 2007».**

**Καρβούνης, Α.(2004) *Εισαγωγή στην Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους Αθήνα Πατάκης***

**Κωστόπουλος, Τ. (1995) *Ευρώπη των Περιφερειών και η Αρχή της Επικουρικότητας στο: Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (επιμ.), Επιστημονικό Συνέδριο (15-16 Δεκεμβρίου 1995) με τίτλο *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης, τόμος Ι, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη, Αθήνα - Πάντειο Πανεπιστήμιο ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών****

**Κωστόπουλος, Τ. (1996) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση Αθήνα Παπαζήσης***

**Κωστόπουλος, Τ. (2000) *Ευρωπαϊκή Οικονομική Ολοκλήρωση και Εθνικό Κράτος. Περιφέρειες και Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αθήνα Α. Κυριακίδη α.ε***

**Μακρυδημήτρης, Α., Σπανού, Κ., Τσούκας, Χ., Καρκατσούλης, Π. Τι Πρέπει να Αλλάξει στη Δημόσια Διοίκηση, *Οικονομικός Ταχυδρόμος, 17.11.2001***

**Μανιτάκης, Α., (16.04.2007) *Τα Αδιέξοδα Συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Προοπτική 'Ομοσπονδίασης' των Λαών της Ευρώπης www.ekem.gr* «Επίσημη Ιστοσελίδα του Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών, Τελευταία επίσκεψη 22 Αυγούστου 2007»**

**Μαραβέγιας, Ν. : Η Περιφερειακή Πολιτική στο: Μαραβέγιας, Ν. , Τσινισιζέλης, Μ. (1999) (επιμ.) *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, β' έκδοση Αθήνα Θεμέλιο***

**Μαυριάς, Κ. (2000) *Συνταγματικό Δίκαιο Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας***

**Μπέσιλα-Βήκα, Ε.(2004)** *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Θεσμικό Πλαίσιο-Ευρωπαϊκή Διάσταση Τόμος Α' Αθήνα Σάκκουλας*

**Παντελής, Π.(2005)** *Γεύση από...Βρυξέλλες Ελευθεροτυπία, 28.3.2005*

**Παπαγιάννης, Δ. (2005)** *Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση Αθήνα-Κομοτηνή Α. Σάκκουλας*

**Παπαγιάννης, Δ.:** Ενοιολόγηση και Θεωρητικοποίηση στο: **Παπαγιάννης Δ., Χρυσόχου Δ., Μαγκλιβέρας Γ.(2007)** *Ευρωπαϊκό Πολιτικό Σύστημα Αθήνα Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης - Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*

**Παπαδάκη, Ο. (1995)** *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Περιεχόμενο, Συνέπειες, Διασπορά στο: Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων (επιμ.), Επιστημονικό Συνέδριο (15-16 Δεκεμβρίου 1995) με τίτλο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης, τόμος Ι Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη, Αθήνα -Πάντειο Πανεπιστήμιο ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Αστικών και Περιφερειακών Μελετών*

**Παπαδημητρίου, Γ. (1997)** *Η Αργόσυρτη Πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας*

**Παπαδημητρίου, Γ. Η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και το Εθνικό Σύνταγμα στο: Μαραβέγιας, Ν. , Τσινιτσιζέλης, Μ. (1999) (επιμ.) Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, β' έκδοση Αθήνα Θεμέλιο**

**Παπαδοπούλου Α. (χ.χ)** *Η Τυποποίηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα Νέα Συντάγματα της 'Παλαιάς' Ευρώπης [www.antigone.gr](http://www.antigone.gr), « Ιστοσελίδα που αφορά σε θέματα ρατσισμού, οικολογίας, ειρήνης και καταπολέμησης της βίας. Τελευταία επίσκεψη 26 Αυγούστου 2007»*

**Παπαδοπούλου, Α. (2000)** *Προς μια Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Κοινωνία Πολιτών, τχ. 5*

**Ράικος, Α. (2000)** *Γενική Πολιτειολογία Αθήνα Σάκκουλας*

**Ροζάκης, Χ. (2002)** *Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα στο: Σημίτης, Κ., Δαμανάκη, Μ., Ιωακειμίδης, Π., (επιμ.), Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, Αθήνα-Κομοτηνή Α. Σάκκουλας*

**Σημίτης, Κ. (2002)** *Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα στο: Δαμανάκη, Μ., Ροζάκης, Χ., Ιωακειμίδης, Π., (επιμ.) Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα, από εναρκτήρια ομιλία του πρώην Πρωθυπουργού που διεξήχθη στο Ζάππειο Μέγαρο, υπό την αιγίδα του Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών στις 11.07.2001, Αθήνα-Κομοτηνή Α. Σάκκουλας.*

**Σπανού, Κ. (2001)** *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση Αθήνα Παπαζήσης*

**Στεργίου, Α.(2007)** *Συγκριτικά Συστήματα Πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αθήνα Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης -Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης*



**Στεφάνου, Κ. (2002)** *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, τόμος Ι, Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια* Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας

**Στεφάνου, Κ. Στόχοι και Μέθοδοι της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στο: Στεφάνου Κ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ.(επιμ.) (2001)** *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α' Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο* Αθήνα Ι. Σιδέρης

**Σωτηρέλης, Γ.(2003)** *Το Αβέβαιο Συνταγματικό Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης Γεωστρατηγική τχ.2*

**Σωτηρόπουλος, Δ.(2001)** *Η Κορυφή του Πελαταιακού Κράτους* Αθήνα Ποταμός

**Τσάτσος, Δ.(2001)** *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία* Αθήνα Καστανιώτης

**Τσάτσου, Δ.** *Η Ευρώπη στο μεγάλο σταυροδρόμι Τα Νέα, 1<sup>η</sup> και 2 Ιουλίου 2000*

**Τσιόρτα, Γ.(2004)** *Περιφερειακή Εκπροσώπηση: Εθνική Ανάγκη; Ελευθεροτυπία 30.6.2004*

**Χλέπας, Ν.(1993)** *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Το Σύνταγμα, τχ. 10*

**Χλέπας, Ν.(1994)** *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις* Αθήνα-Κομοτηνή Σάκκουλας

**Χρυσόχου, Δ. Θεωρίες της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης στο: Παπαγιάννης Δ., Χρυσόχου Δ., Μαγκλιβέρας Γ.(2007)** *Ευρωπαϊκό Πολιτικό Σύστημα* Αθήνα Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης-Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης

**Χρυσόχου, Δ. (2006)** *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία. Νέες μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας* Αθήνα Παπαζήσης

**Ferry, J. (2005)** *Το Ζήτημα του Ευρωπαϊκού Κράτους* Αθήνα Παπαζήσης

## **B| ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

### **I. BOOKS - ARTICLES**

**Abromeit, H. (1998) *Democracy in Europe: Legitimizing Politics in a Non-state Polity* New York: Berghahn**

**Andersen, S., Eliassen, K (eds.) (1995) *The European Union: How Democratic is it?* London: Sage**

**Anderson, J. (1995) The State of the European Union: from the Single Market to Maastricht. From Singular Events to General Theories *World Politics* 47, 3**

**Anderson, J. (ed.) (1999) *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience.* Lanham: Rowman & Littlefield**

**Anderson, J. The German Model and European Integration: Between Unification and Union in: Anderson, J. (ed.) (1999) *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience* Lanham, MD:Rowman & Littlefield**

**Aron, R. et Marc, A.(1948) *Principes du Federalisme.* Paris: Le Portulan**

**Bache, I. , 1998 *The Politics of European Union Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press**

**Baily, S. (1948) *United Europe: A Short History of the Idea,* London National News-Letter**

**Balchin, P., Sycora, L.(1999) *Regional Policy and Planning in Europe* London: Routledge**

**Beaud, O. (2004) *La Question de L'homogénéité dans une Fédération* Lignes 13/2004**

**Bellamy, R., Bufacci V. and Castiglione, D. (1995) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe* London: Lothian Foundation Press**

**Beloff, M. (1953) The 'Federal Solution' in its Application to Europe, Asia and Africa *Political Studies* 1, 1**

**Beloff, M. (1950) "False Analogies from Federal Example of United States", *The Times* 05/50**

**Bermeo, N. (2002) A New Look at Federalism: The Import of Institutions *Journal of Democracy***

**Bideleux, R., Taylor, R (eds.) (1996) *European Integration and Disintegration: East and West* London: Routledge**

**Bodenheimer, S. (1967) The 'Political Union' Debate in Europe: a Case Study in Intergovernmental Diplomacy *International Organization* 21, 1**

**Bornschiefer, V. (ed.) (2000) *State-building in Europe: the Revitalization of European Integration* Cambridge: Cambridge University Press**

- Borzel, T. (ed.) (2006)** *The disparity of regional integration: Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B. Haas* **New York: Taylor and Francis**
- Borzel, T. and Hosli, M. (2003)** **Brussels between Bern and Berlin. Comparative Federalism Meets the European Union** *Governance, 16*
- Bosco, A. (1996)** *What is Federalism? Towards a General Theory: The Theory, The History and its Application to European Unification* **South Bank European Papers 1/96 91996**
- Bowie, R.** The Process of Federating Europe στο: **Macmarchon A. (επιμ.) (1987)** *Federalism: Mature and Emergent* **Garden City, NY Doubleday**
- Bromley, S. (ed.) (2001)** *Governing the European Union* **London: Sage/Open University**
- Buchanan, J. (1995)** **Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform** *The Journal of Federalism*
- Budden, P. (2002)** **Observations on the Single European Act and the 'Relaunch of Europe': a Less 'Intergovernmental' Reading of the 1985 Intergovernmental Conference,** *Journal of European Public Policy, 9 (2002): 76-97.*
- Bulmer, S. and Scott, A. (eds.) (1994)** *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context,* **Oxford: Basil Blackwell**
- Burgess, M.** **Federalism and Federation: A Reappraisal** στο: **Burgess and Cagnon (επιμ.) (1993)** *Comparative Federalism and Federation* **Harvester Wheatsheaf**
- Burgess, M. (1989)** *Federalism and European Union: Political ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1986.* **Andover: Routledge**
- Burgess, M. (2000)** *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950 – 2000* **London Routledge**
- Burrows, B., Denton G. and Edwards, G. (eds.) (1978)** *Federal Solutions to European Issues* **New York: St. Martin's Press**
- Cappelletti, M., Seccombe, M., Weiler, J. (eds.) (1985-1988)** *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience. 4 vols.* **New York: De Gruyter**
- Checkel, J. (1999)** "Social Construction and Integration" *Journal of European Public Policy* 6, 4 (1999): 545-560.
- Chrysochoou, D. (1998)** "Federalism and Democracy Reconsidered" *Regional and Federal Studies, 8, no 2*
- Chrysochoou, D. (2001)** *Theorizing European Integration* **London SAGE Publications**
- Chrysochoou, D. (1994)** **Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?"** *West European Politics* 17, 4 (1994): 1-14.

- Chrysochoou, D.(1996) Europe could-be-demos: Recasting the Debate *West European Politics* 19, 4**
- Church, C. (1993) *The Not So Model Republic? The Relevance of Swiss Federalism to the European Community Discussion Papers in Federal Studies* no FW93/4 University of Leicester 11/93**
- Close, P. (2000) *The Legacy of Supranationalism* New York: St. Martin's Press**
- Cocks, P. (1980) Towards a Marxist Theory of European Integration *International Organization* 34, 1 (1980): 1-40**
- Comes, R., Devolution and England-what is offer? in: Bamforth,N. and Leyand,P.(ed.) (2003) *Public Law in a Multi-layered Constitution* Oxford UK Hart Publishing**
- Conlan, T. (1988) New Federalism Washington: *The Brookings Institution Constitutional Reform The Journal of Federalism***
- Crombez, C. (2003) The Democratic Deficit in the European Union *European Union Politics*, 4, 1**
- Curtin, D.(1997) *Postnational Democracy: the European Union in Search of a Political Philosophy* Kluwer The Hague**
- Dahl, R. (1986) *Federalism and the Democratic Process. In Democracy, Liberty, and Equality* Oslo: Norwegian University Press**
- De Villiers, B., (1994) *Evaluating Federal Systems. Dordrecht Kluwer Academic Publishers***
- Dehousse, R. (2005) *La fin de l'Europe* Flammarion**
- Diez, T. and Wiener, A (eds.) (2004) *European Integration Theory* Oxford: Oxford University Press**
- Dubrulle, M. (dir.) (1997) *Régionalisme, Fédéralisme, Ecologisme: L'union de l'Europe sur de Nouvelles Bases Economiques et Culturelles: un Hommage à Denis de Rougemont* Bruxelles: Presses interuniversitaires européennes**
- Duchacek, I. (1987) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics* Lanham MD: University Press of America**
- Duchacek, I. (1979) *Federalist Responses to Ethnic Demands: An Overview In Federalism and Political Integration* Jerusalem Turtledove Publishing**
- Egeberg, M. Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-making *Journal of European Public Policy* 6, 3 (1999): 456-474**

- Elazar, D.** Federalism στο: **Lipset, S. (επιμ.) (1995)** *The Encyclopaedia of Democracy, Vol. II* London Routledge
- Elazar, D. (1976)** *The Ends of Federalism: Notes toward a Theory of Federal Political Arrangements* Philadelphia: Center for the Study of Federalism, Temple University
- Elazar, D. (1987)** *Federalism As Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle* Lanham, MD: University Press of America
- Elazar, D. (1994)** *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2nd edition London Longman
- Elazar, D. (1994)** *Federalism and the Way to Peace* Kingston, Ontario: Queen's University Press
- Elazar, D. (ed.) (1984)** *Federalism and Political Integration.* Turtledove, Lanham: University Press of America
- Eltazar, D. (1997)** Althusius and Federalism as Grand Design *Rechtstheorie, Vol.14, Beiheft 16*
- Etzioni, A. (1962)** The Dialectics of Supernational Unification *American Political Science Review* 56, 4 (1962): 927-935
- Farrell, M., Fella, S. and Newman, M. (eds.) (2002)** *European Integration in the Twenty-first Century: Unity in Diversity?* London: Sage
- Fawcett, J. (1974)** The Council of Europe and Integration *International Affairs* 50, 2 (1974): 242-250
- Fedder, E. and Pearson, F. (1972)** Four Ambiguities of International Integration *Political Science Annual: an International Review* 3 (1972): 281-338
- Fleiner, T., Schmitt, N. (eds.) (1996)** *Towards European Constitution: Europe and Federal Experiences* Fribourg: Institute of Federalism
- Follesdal, A. (1998)** Subsidiarity *Journal of Political Philosophy*
- Forsyth, M. (1967)** The Political Objectives of European Integration *International Affairs* 43, 3 (July 1967): 483-497
- Forsyth, M. (1995)** *Political Science, Federalism and Europe Discussion Papers in Federal Studies*, no FS95/02 University of Leicester
- Forsyth, M.** The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches στο: **Hesse, J. and Wright, V. (επιμ.) (1995)** *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems* Oxford: Oxford University Press
- Forsyth, M. (1994)** Federalism and Confederalism στο: **Bacon, C. (επιμ.)** *Political Restructuring in Europe: Ethical Perspectives* London and New York Routledge

**Franck, T. (1968)** *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for Successful Federation* New York: New York University Press

**Frey, B. and Eichenberger, R. (2004)** *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions* Northampton: E. Elgar

**Frey-wouters, E.(1965)** **The Progress of European Integration** *World politics* 17, 3 (April 1965): 460-477

**Friedrich, C. (1968)** *Trends of Federalism in Theory and Practice* London Pall Mall Press

**Gagnon, G.** The Political Uses of Federalism in: **Burgess, M & Gagnon, A.(επιμ.) (1993)** *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions* Harvester Wheatsheaf

**Garrett, G. (1995)** **The Politics of Legal Integration in the European Union** *International Organization* 49, 1 (1995): 171-181

**Haas, E.** **Regionalism, Functionalism and Universal International Organizations** *World Politics* 8, 2 (1955): 238-263

**Hayward, J. (ed.) (1996)** *The Crisis of Representation in Europe* London: Frank Cass

**Heritier, A.(1999)** **Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective** *Journal of European Public Policy* 6, 2

**Heuglin, T. (1994)** **Federalism, Subsidiarity and the European Tradition** Paper presented to 2<sup>nd</sup> ECSA Conference, *Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union*, Bruxelles, May 1994

**Hindness, B.(2002)** **Deficit by Design** *Australian Journal of Public Administration*, 61, 1

**Hix, S. (1999)** *The Political System of the European Union* London Macmillan

**Hooghe, L. , Keating M.** **The Politics of European Union Regional Policy** *Journal of European Public Policy* 1, 2 (1994): 367-394.

**Hooghe, L. , Marks, G. (1996)** **Europe with the Regions: Channels of Subnational Representation in the European Union**, *Publius*, 26, 1

**Horeth, M. (1999)** **No way out for the beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance** *Journal of European Public Policy* 6, 2

**Hoskyns, C., Newman, M. (eds.) (2001)** *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-first Century* Manchester: Manchester University Press

**Hughes, C. (1963)** *Confederacies* Leicester: Leicester University Press

- Jeffery, C. (ed.) (1997).** *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* **Portland: F. Cass**
- Jones, B., Keating, M. (eds.) (1995)** *The European Union and the Regions* **New York: Oxford University Press**
- Karmis, D., Norman, W. (eds.) (2003)** *Theories of Federalism* **New York Palgrave.**
- Karp, J., Banducci, S., Bowler, S. (2003)** **To Know it is to Love it? Satisfaction with Democracy in the European Union, *Comparative Political Studies*, 36, 3**
- Kauppi, N. (2005)** *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union* **Manchester: Manchester University Press**
- Keating, M., Jones, B., (eds.) (1985)** *Regions in the European Community* **Oxford: Clarendon Press, 1985.**
- Kellas, J.(1991)** *European Integration and the Regions* **Parliamentary Affairs 44, 2**
- Kincaid, J. (1999)** **Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union** *West European Politics 22, 2*
- King, P.** *Federation and Representation* in: **Burgess & Gagnon (επιμ.)(1993)** *Comparative Federalism and Federation* **Harvester Wheatsheaf**
- Kymlicka, W. (1998)** *Is Federalism a Viable Alternative to Secession? In Theories of Secession* **Lehning, P.(ed.) New York Routledge**
- Le Hardÿ de Beaulieu, L. (dir.) (1994)** *Du D ficit D mocratique   l'Europe des Citoyens* **Namur: Presses Universitaires de Namur**
- Lister, F. (1996)** *The European Union, The United Nations and the Revival of Confederal Governance,* **Westport Greenwood Press**
- Lister, F. (1999)** *The Early Security Confederations: From the Ancient Greeks to the United Colonies of New England,* **London Westport Greenwood Press**
- Loughlin, J. (2001)** *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* **New York: Oxford University Press**
- MacFarquhar, R. (1978)** *The Community, the Nation State and Regions* στο: **Burrows B. et al. (επιμ.), Federal Solutions to European Issues** **London Macmillan**
- Magone, J. (ed.) (2003)** *Regional Institutions and Governance in the European Union* **Westport: Praeger**
- Majone, G. (1998)** **Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards** *European Law Journal 4*

- Marks, G. et al. (επιμ.) (1996) *Governance in the European Union* London Sage**
- Martin, D. (1990) *European Union and the Democratic Deficit* Broxburn: John Wheatley Center**
- Moravcsik, A. (2002) In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common market Studies*, 40, 4**
- Moravcsik, A. (2004) Is there a Democratic Deficit in World Politics? A framework for Analysis *Government and Opposition*, 39, 2**
- Newman, M. (1996) *Democracy, Sovereignty and the European Union* New York: St. Martin's Press**
- Nicolaidis, K., Howse R. (eds.)(2001) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU* Oxford: Oxford University Press**
- Oliver, D. Decentralisation and Federalism στο: G. Amato, G., Braibant, G., Veniselos, E. (eds) (2002) *The Constitutional Revision in Today's Europe* London: Esperia Publications Ltd**
- Olsen, J., Sbragia, A. and Sharpf, F. (2000) Symposium: Governing in Europe: Effective and Democratic? *Journal of European Public Policy* 7, 2**
- Ortega, I. , Nieto, E., Martin, I. Decentralisation, Regionalisation, Federalism, Form of State in: Amato,G., Braibant, G. and Venizelos,E. (επιμ.)(2002) *The Constitutional Revision in Today's Europe* London Esperia Publications**
- Radaelli, C. (2000) Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy *Governance* 13, 1**
- Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance* Boston: Little Brown**
- Riker, W. European Federalism: The Lessons of the Past Experience in: Hesse, J. and Rogers, N. (επιμ.) (1935) *The Political Principles of Federalism The Canadian Journal of Economics and Political Science Vol. 1, No. 3 08/35***
- Rohrschneider, R. (2002) The Democracy Deficit and Mass Support for an EU-wide Government *American Journal of Political Science* 46**
- Rousseau, J. (1917) *A Lasting Peace Through the Federation of Europe* London Constable**
- Schmidt, V. (1997) European Integration and Democracy: The Differences among Member-States *Journal of European Public Policy* 4, 1**
- Schmitt, H., Thomassen, J. (eds.) (1999) *Political Representation and Legitimacy in The European Union* New York: Oxford University Press**
- Schmitter, P. Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories in:**



- Schmitter, P. (2000)** *How to Democratize the European Union and why bother?* **Lanham: Rowman and Littlefield**
- Seers, D., Öström, K. (eds.) (1983)** *The Crises of the European Regions* **New York: St. Martin's Press**
- Siedentop, L. (2001)** *Democracy in Europe* **Princeton: Princeton University Press**
- Smith, G. (επιμ.)(1995)** *Federalism: the Multi-ethnic Challenge* **London Longman**
- Smyrl, M. (1997)** **Does European Community Regional Policy Empower the Regions?** *Governance* 10, 3
- Stepan, A. (1999)** **Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model** *Journal of Democracy* 10 (4):19-34
- Thielemann, E. (1999)** **Institutional Limits of a 'Europe with the regions': EC State-aid Control Meets German Federalism** *Journal of European Public Policy* 6, 3
- Wallace, H. , Ridley, A. (1985)** *Europe: The Challenge of Diversity.* **Boston: Routledge & Kegan Paul**
- Watts, A. (1981)** **Federalism, Regionalism and Political Integration in:** **Cameron, D.(ed.)** *Regionalism and Supernationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State of Canada and Europe* **Montreal The Institution of Research on Public Policy**
- Watts, R. (1998)** *Federalism, Federal Political Systems and Federations* **Annual Review of Political Science** 1:117-37
- Watts, R. (2001)** **Models of Federal Power-Sharing** **International Social Science Journal (March):23-32**
- Wheare, K. (1964)** *Federal Government 4th ed.* **Oxford: Oxford University Press**
- Woodward, S. (1995)** **The Simple Guide to the Federal Idea in:** *Federalism and Politics* **Ventone**
- Wright, V. (1994)** *Reshaping the State: The implications for Public Administration* **West European Politics**
- Wright, V. (επιμ.)(1996)** *Federalising Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems* **Oxford: Oxford University Press**
- Zürn, M. (2001)** **Democratic Governance beyond the Nation-state: the EU and other International Institutions** *European Journal of International Relations* 6, 2
- Νικολαΐδου, Κ.(2003)** *The New Constitution as European Demoi-cracy?* **The Federal Trust for Education and Research Online Paper 38/03, 12/03**



## **Γ] ΕΠΙΣΗΜΑ ΚΕΙΜΕΝΑ**

**Anderson, S., Cavanagh J.(2004) *Lessons of European Integration for the Americas*, Washington DC: Institute for Policy Studies**

**Barrera, M., and Haas, E. (1969) The Operazionalization of some Variables Related to Regional Integration: a Research Note *International Organization* 23, 1**

**Baun, M. The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration *Political Science Quarterly* 110, 4 (Winter 1995-96)**

**Bolick, C. (1994) *European Federalism: Lessons from America* Occasional Paper no 93 London: The Institute of Economic Affairs**

**Boyce, B. (1993) The Democratic Deficit of the European Community *Parliamentary Affairs* 46, 4**

**Committee of Regions, (2000) *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources* Committee of Regions**

**Efird, B. and Genna, G.(2002) Structural Conditions and the Propensity for Regional Integration *European Union Politics*, 3, 3 (2002): 293-314**

**European Commission (2000) *White Paper on European Governance.Enhancing Democracy in the European Union Work Program. Commission Staff Working Document, SEC (2000) 1547/7 final***

**Schmidt, V. (ed.) (2004) Is the EU Democratic, and does it Matter? *EUSA Review* 17, 1 (Winter 2004): 1-6.**

**Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (2004) *Ευρετήριο Όρων του Γ' ΚΠΣ* Αθήνα Μ.Ο.Δ Α.Ε**

**ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α (2001) *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Αθήνα ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α 10/2001**