

ΝΑΠΟΛΕΩΝ
ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ
Επιμέλεια

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Δημιουργία,
εξέλιξη,
προοπτικές

5η χιλιάδα

ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ
(επιμέλεια)

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές



ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΜΕΝΟ ΥΛΙΚΟ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΠΑΓΟΡΕΥΕΤΑΙ η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη, σύμφωνα με τον Ν. 2121/1993 και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με τον Ν. 100/1975).

Το βιβλίο τυπώθηκε σε χαρτί
Ελεγχόμενης Καλλιέργειας Δέντρων (fsc)

1η έκδοση: Σεπτέμβριος 2016

Ναπολέων Μαραβέγιας (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση – Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές*

© 2016, Εκδόσεις Κριτική ΑΕ

Εκδόσεις Κριτική
Κεντρική διάθεση: Νευροκοπίου 8, 118 55 Αθήνα, τηλ.: 210 82 11 470
e-mail: biblia@kritiki.gr
www.kritiki.gr

ISBN 978-960-586-114-8

λος, για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι ομάδες αποτελούν κατεξοχήν χώρους επιρροής των εκπροσώπων των εθνικών-κρατικών συμφερόντων και πολιτικών προτιμήσεων, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι όροι άσκησης ελέγχου επί της ενωσιακής διοίκησης σε πρώιμες φάσεις της διαδικασίας διαμόρφωσης της νομοθεσίας και περιθωριοποίησης των δημοκρατικών θεσμών (Πασσάς, 2012).

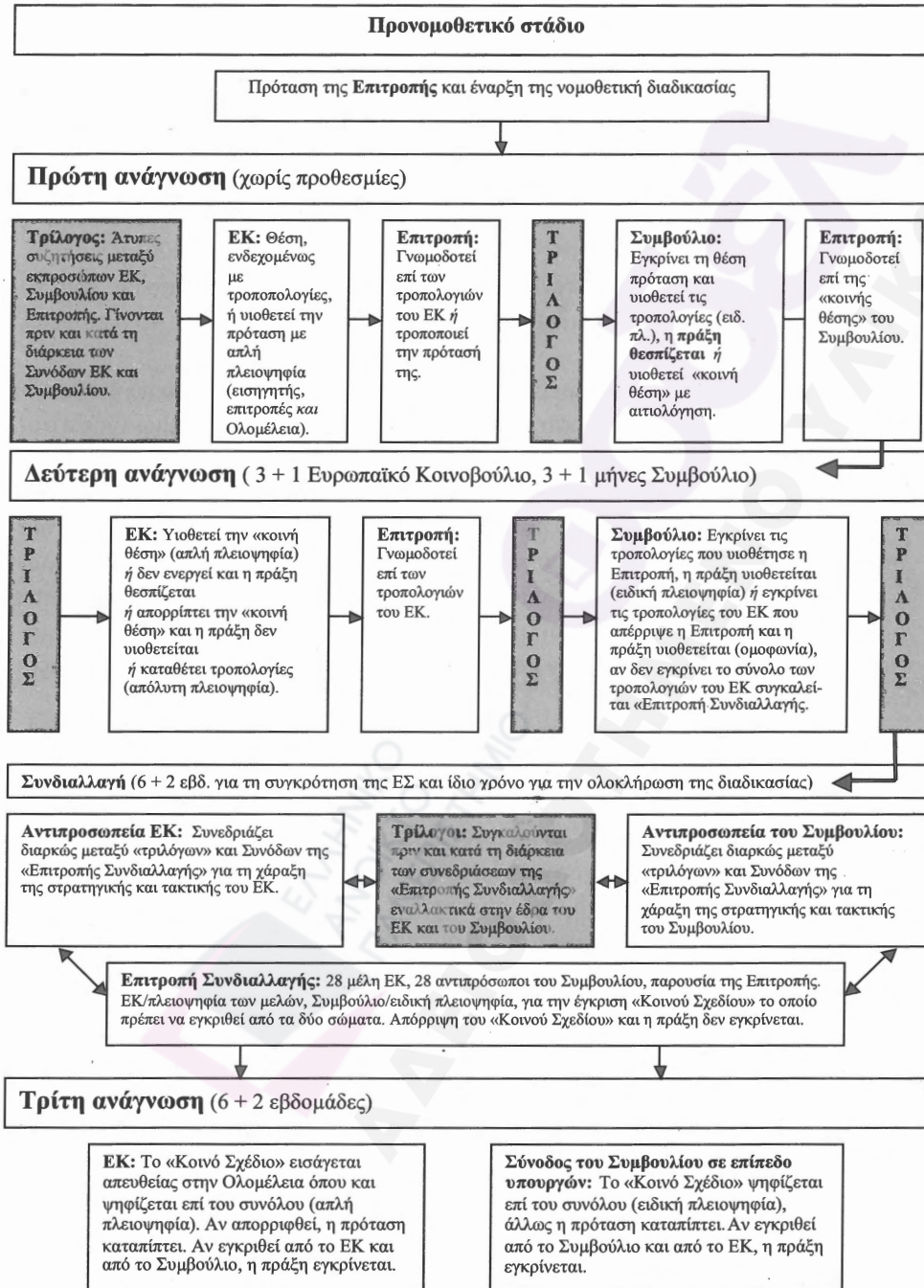
6.2 Η συνήθης νομοθετική διαδικασία (συναπόφαση)

Η πλήρης ανάπτυξη της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας περιλαμβάνει τόσο τυπικές διαδικασίες, τρεις διαδοχικές αναγνώσεις μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, όσο και άτυπες ή ημιθεσμισμένες πρακτικές (τριμερείς διάλογοι ή «τρίλογοι») για τη θέσπιση των νομοθετικών πράξεων. Οι «τρίλογοι» είναι άτυπες τριμερείς συναντήσεις επί νομοθετικών προτάσεων μεταξύ εκπροσώπων του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και διεξάγονται τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του ΕΚ και του Συμβουλίου και αποτελούν το βασικό πλαίσιο διαπραγμάτευσης και συνδιαμόρφωσης της νομοθεσίας. Για τη διενέργεια ενός «τριλόγου» κάθε όργανο ορίζει τους διαπραγματευτές του και την εντολή διαπραγμάτευσης. Οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται μεταξύ της Προεδρίας του Συμβουλίου (συνήθως Πρόεδροι των Coreper I και II, αλλά και των ομάδων εργασίας, και σπανίως υπουργοί), της ομάδας του Κοινοβουλίου (Πρόεδροι των εμπλεκόμενων κοινοβουλευτικών επιτροπών, εισηγητές και σκιώδεις εισηγητές) και των εκπροσώπων της Επιτροπής (Γενική Διεύθυνση). Εάν οι διαπραγματεύσεις οδηγήσουν σε ένα συμβιβαστικό κείμενο, αυτό πρέπει να οριστικοποιηθεί από την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο και στη συνέχεια να εγκριθεί από τα δύο νομοθετικά σώματα.

«Ενώ η συναπόφαση προϋποθέτει τρεις πιθανές αναγνώσεις, υπάρχουν τέσσερα στάδια κατά τα οποία, μετά τους “τριλόγους”, οι συννομοθέτες μπορούν να καταλήξουν σε συμφωνία και να ολοκληρώσουν τη νομοθετική διαδικασία (για την πλήρη ανάπτυξη της διαδικασίας, βλ. Πίνακα 1):

1. *Συμφωνία κατά την πρώτη ανάγνωση.* Οι συννομοθέτες καταλήγουν σε ένα συμβιβαστικό κείμενο πριν από την ψηφοφορία σε πρώτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου. Η συμφωνία εγκρίνεται από την Ολομέλεια (θέση του Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση) και κατόπιν από το Συμβούλιο (θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση).
2. *Συμφωνία σε πρώιμη δεύτερη ανάγνωση.* Οι συννομοθέτες καταλήγουν σε συμβιβαστικό κείμενο μετά τη θέση του Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, αλλά πριν από τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση. Στη συνέχεια, η συμφωνία εγκρίνεται από το Συμβούλιο (θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση) και κατόπιν από την Ολομέλεια του ΕΚ (θέση του Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Στάδια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και οι «τρίλογοι»



Πηγή: Stie (2013: 64), με προσθήκες του συγγραφέα.

[Τα υπό 1 και 2 αφορούν το φαινόμενο των πρώιμων συμφωνιών/early agreements ή fast track νομοθεσία.]

3. *Συμφωνία κατά τη δεύτερη ανάγνωση.* Οι συννομοθέτες καταλήγουν σε συμβιβαστικό κείμενο πριν από την ψηφοφορία σε δεύτερη ανάγνωση του ΕΚ. Η συμφωνία εγκρίνεται από την Ολομέλεια (θέση του Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση) και κατόπιν από το Συμβούλιο (θέση του Συμβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση).
4. *Συνδιαλλαγή.* Εάν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση, οι συννομοθέτες μπορούν να συμφωνήσουν σε ένα «κοινό σχέδιο» στο πλαίσιο της Επιτροπής Συνδιαλλαγής. Το κοινό σχέδιο πρέπει να εγκριθεί σε τρίτη ανάγνωση τόσο από το Κοινοβούλιο όσο και από το Συμβούλιο» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014β: 23, προσθήκες του συγγραφέα).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεψε τη δυνατότητα η νομοθεσία να υιοθετείται από την πρώτη ανάγνωση και από το 2000 αρχίζει να γίνεται εμφανής η αυξητική τάση υιοθέτησης της νομοθεσίας ήδη από την πρώτη ανάγνωση, το φαινόμενο δηλαδή των «πρώιμων συμφωνιών».²⁰ Η δυνατότητα αυτή επιβεβαιώθηκε και διευκολύνθηκε σημαντικά από τη διοργανική συμφωνία του 2007, η οποία τυποποίησε μερικώς και ενθάρρυνε την προσφυγή στη διαδικασία των «τριλόγων». Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τη διεύρυνση εφαρμογής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, οι «τριλόγοι» μετατράπηκαν στον βασικό χώρο διαπραγμάτευσης, οικοδόμησης των πολιτικών συμφωνιών και, εντέλει, της *de facto* διαμόρφωσης της νομοθεσίας.²¹

Η επίδραση της πρακτικής των «τριλόγων» μπορεί να συνοψισθεί στα ακόλουθα βασικά σημεία: (α) οδήγησε στη στρέβλωση των διαδικασιών συλλογικής διαμόρφωσης της βούλησης του ΕΚ (επιτροπές και ολομέλεια) ενισχύοντας τον ρόλο των εισηγητών, των Προέδρων των Επιτροπών και των μεγάλων πολιτικών ομάδων ως των βασικών διαπραγματευτών με το Συμβούλιο, (β) κρίσιμες φάσεις της νομοθετικής διαδικασίας διενεργούνται εκτός δημοσιότητας, πίσω από κλειστές πόρτες, και συνεπώς περιορίζονται οι προϋποθέσεις διαφάνειας και ορατότητας στις εκεί συντελούμενες πολιτικές διεργασίες («γραφειοκρατικοποίηση»), (γ) περιορίωσε τους μετόχους της νομοθετικής διαδικασίας, οι οποίοι στην πλει-

20. Κατά την κοινοβουλευτική περίοδο (2009-2014) το 85% των φακέλων συναπόφασης εγκρίθηκε κατά το στάδιο της πρώτης ανάγνωσης, το 8% κατά την πρώτη δευτέρα ανάγνωση. Δηλαδή το 93% ήταν πρώιμες συμφωνίες (54% την περίοδο 1999-2004 και 82% την περίοδο 2004-2009), ενώ μόλις το 2% κατέληξε σε συνδιαλλαγή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 10).

21. Κατά την περίοδο (2009-2014) πραγματοποιήθηκαν περισσότεροι από 1.500 «τριλόγοι» για περίπου 350 φακέλους (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 25· Brandsma, 2015).

οψηφία τους δεν είναι αιρετοί (υπουργοί, βουλευτές, επίτροποι), δηλαδή ενισχύθηκε, μεταξύ άλλων, ο ρόλος της εκ περιτροπής Προεδρίας ως οριζόντιου συντονιστή, καθώς και ο ρόλος των προπαρασκευαστικών βαθμίδων του Συμβουλίου (COREPER και Ομάδες Εργασίας), οι οποίες, εκτός από βασικά εσωτερικά «γρανάζια» της λειτουργίας του, μετατράπηκαν και σε εγγυητές της αποτελεσματικότητας της νομοθετικής διαδικασίας στο σύνολό της, (δ) η νομοθετική διαδικασία γίνεται δύσκολα κατανοητή από τον πολίτη και (ε) συνεπώς δυσκολεύουν, αν δεν αναιρούνται, ο πολιτικός έλεγχος και η λογοδοσία (Stie, 2013· Roederer-Ryning και Greenwood, 2015).

Η γενικευμένη εφαρμογή των «τριλόγων» και των πρώιμων συμφωνιών μετέβαλε τις σχέσεις μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, δηλαδή την ίδια τη νομοθετική διαδικασία από τυπική και σταδιακά εξελισσόμενη σε περισσότερο άτυπη και διάχυτη, καθιστώντας τις άτυπες νομοθετικές διαπραγματεύσεις και συμφωνίες εντός των «τριλόγων» σε ανταγωνιστικό προς το τυποποιημένο στη Συνθήκη σύστημα λήψης των αποφάσεων (Farrell και Héritier, 2004: 1197-1199). Η κυριαρχία των άτυπων διαδικασιών μπορεί να επέφερε την ανάπτυξη της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, τη διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών σωμάτων και, εντέλει, την «αποτελεσματικότητα» της νομοθετικής διαδικασίας,²² ταυτοχρόνως, όμως, προκάλεσε και έντονες ανισορροπίες²³ και αντιδράσεις κυρίως στους κόλπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁴ Η απουσία διαφάνειας και ορατότητας των πολιτικών διεργασιών διαμόρφωσε το πολιτικό παράδοξο της παραβίασης των αρχών της δημοσιότητας και του δημοκρατικού ελέγχου, αρχές οι οποίες αποτέλεσαν, στον ιστορικό χρόνο, τον κορμό των βασικών επιχειρημάτων του Κοινοβουλίου στην πολιτική αντιπαράθεση (θεσμικός ανταγωνισμός) για την ανάπτυξη του ρόλου του στο ενωσιακό θεσμικό και πολι-

22. Για παράδειγμα, ο χρόνος ολοκλήρωσης της νομοθετικής διαδικασίας μειώθηκε στους 19 μήνες (2009-2014) από 22 (1999-2004).

23. Ενδεικτικά, ενώ η Προεδρία του Συμβουλίου και η Επιτροπή μετέχουν ως συνομιλητές σε όλες τις συνεδριάσεις των οργάνων του ΕΚ και συνεπώς έχουν άμεση γνώση των ορίων και του περιεχομένου της διαπραγματευτικής εντολής, το ΕΚ δεν μπορεί να παρακολουθεί ή να έχει πρόσβαση στα έγγραφα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 15).

24. Το ΕΚ θέσπισε κώδικα δεοντολογίας σχετικά με τις διοργανικές νομοθετικές διαδικασίες, στοιχεία του οποίου ενσωμάτωσε στον αναθεωρημένο Κανονισμό του (άρθρο 73, 2012). Παρά τις τροποποιήσεις αυτές (π.χ. τυπική απόφαση επιτροπής πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων, υποχρέωση ενημέρωσης της διαπραγματευτικής ομάδας έπειτα από κάθε «τρίλογο» κ.ά.), το ΕΚ συνεχίζει να εκφράζει την ανησυχία του για τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και να προτείνει πρόσθετα μέτρα βελτίωσής της (π.χ. δημόσιο μητρώο «τριλόγων» κ.ά.) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014α: 55).

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΠΡΟΤΥΠΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

1. Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και το θεσμικό πλαίσιο υποστήριξης της πορείας της έχουν αποτελέσει και συνεχίζουν να αποτελούν κεντρικά ζητήματα για τους μελετητές των ευρωπαϊκών σπουδών. Ο όγκος και το εύρος των αναλύσεων που έχουν παραχθεί για την παρουσίαση, ερμηνεία και κατανόηση της οργάνωσης και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης από τις απαρχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέχρι σήμερα ξεπερνούν κατά πολύ κάθε άλλη θεματική μελέτη στις ευρωπαϊκές σπουδές.² Η παρούσα ανάλυση δεν επιχειρεί να συμβάλει με την εξαντλητική παρουσίαση και ανασκόπηση των σχετικών αναλύσεων για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, αλλά σκοπό έχει να συστηματοποιήσει τις κύριες εξελίξεις στις μορφές διακυβέρνησης που ισχύουν σήμερα στην ΕΕ. Η έμφαση είναι στην προβολή της δυναμικής και της συνθετότητας που αναπτύσσει η λειτουργία της Ένωσης.

Η ανάλυση διακρίνει δύο ενότητες. Η πρώτη παρουσιάζει σύντομα την εξέλιξη της αρχιτεκτονικής της Ένωσης από τις απαρχές της μέχρι και σήμερα. Πραγματεύεται τους θεσμικούς μετασχηματισμούς που έχουν συντελεστεί ως συνέπεια της συνεχούς ανάπτυξης των ευρωπαϊκών πολιτικών και της διασύνδεσής τους σε υπερεθνικό, εθνικό και τοπικό επίπεδο. Η δεύτερη ενότητα εστιάζει στα κύρια πρότυπα διακυβέρνησης στην ΕΕ. Η εξέλιξη της ΕΕ και της αρχιτεκτονικής της έχει συνοδευτεί με σημαντικό εμπλουτισμό των προτύπων διακυβέρνησης και κατ' επέκταση της συνθετότητας της ΕΕ.

1. Καθηγήτρια Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Πειραιά.

2. Ενδεικτικά για γενικές αναλύσεις για την ΕΕ και την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, βλ., μεταξύ άλλων, Nugent (2012), Μαραβέγιας και Τσινισιζέλης (2007), Μούσης (2011), Glencross (2014).

2. Η αρχιτεκτονική της Ένωσης και η εξέλιξή της

Οι αναθεωρήσεις των Συνθηκών εστίαζαν κατά κύριο λόγο στην ανάπτυξη τομέων πολιτικής ή/και στην περαιτέρω εξέλιξή τους, καθώς και στη διευθέτηση οργανωτικών ζητημάτων. Παρά ταύτα, δύο από τις αναθεωρήσεις προχώρησαν πολύ περισσότερο. Τόσο η Συνθήκη του Μάαστριχτ όσο και εκείνη της Λισαβόνας ουσιαστικά επαναπροσδιόρισαν την ίδια την αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου.

2.1 Η καινοτομία της «υπερεθνικότητας»

Από την ίδρυση της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα – ΕΚΑΧ) το ενδιαφέρον των μελετητών στράφηκε στο οργανωτικό σχήμα που προκρίθηκε για τη λειτουργία της. Οι επιλογές οργάνωσης της ΕΚΑΧ και λίγο αργότερα των δύο άλλων Κοινοτήτων τις διαφοροποίησαν από κάθε άλλη προηγούμενη διακρατική συνεργασία. Ο νεο-λειτουργισμός, κυρίαρχο ερμηνευτικό σχήμα της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τη δεκαετία του 1960, πρόβαλλε ως συστατικό χαρακτηριστικό της διαδικασίας ολοκλήρωσης τη συγκρότηση «κεντρικών οργάνων» ικανών να προωθούν την υλοποίηση των Συνθηκών. Το νέο οργανωτικό σχήμα διακρατικής συνεργασίας ορίστηκε ως «υπερεθνικό» και η έννοια της «υπερεθνικότητας» αποτέλεσε βασική συνιστώσα της διαδικασίας ολοκλήρωσης.

Το αρχικό οργανωτικό σχήμα λειτουργίας των Κοινοτήτων επιβεβαίωσε την πρόθεση των ιδρυτικών κρατών μελών για τη διαμόρφωση μιας *sui generis* αρχιτεκτονικής ικανής να συλλάβει το φιλόδοξο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η συνύπαρξη υπερεθνικών και διακυβερνητικών οργάνων στις κύριες πολιτικές διαδικασίες της συγκρότησης και εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών υπογράμμιζε την κρισιμότητα των διοργανικών σχέσεων μεταξύ των κεντρικών οργάνων. Η συνθετότητα του εγχειρήματος και η ρευστότητα των διοργανικών σχέσεων ήταν ιδιαίτερα υπογραμμισμένες στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), ως συνέπεια του εύρους των πεδίων πολιτικής που αυτή περιλάμβανε.

Οι Συνθήκες της Ρώμης είχαν διατηρήσει πολλά από τα οργανωτικά χαρακτηριστικά της ΕΚΑΧ, αλλά το πλαίσιο οργάνωσης ήταν λιγότερο συνεκτικό με αναφορά στις αρμοδιότητες των οργάνων και ιδιαίτερα της Επιτροπής. Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε διατηρήσει τον κεντρικό της ρόλο στην ΕΟΚ, αυτός εμφανιζόταν σχετικά υποβαθμισμένος σε σχέση μ' εκείνον της Ανώτατης Αρχής στην ΕΚΑΧ. Η υποχώρηση αυτή σε σημαντικό βαθμό είχε αντισταθμιστεί από την ενίσχυση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και της πολιτικής της επιρροής στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολο-

κλήρωσης. Το πολιτικό στοιχείο ενισχύθηκε περαιτέρω τόσο μετά τη Συνθήκη Ενοποίησης των Οργάνων (1965), που ενέταξε στην ΕΟΚ την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων για την υποστήριξη του Συμβουλίου στη λήψη αποφάσεων, όσο και από την άτυπη οργάνωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Μια σειρά από ειδικά χαρακτηριστικά έχουν συνδεθεί με την πρώτη αρχιτεκτονική των Κοινοτήτων. Το πρώτο αφορούσε την ιδιότυπη «τριγωνική» σχέση μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου στη λήψη αποφάσεων. Το δεύτερο συνίσταται στην πρόοδο των ευρωπαϊκών πολιτικών μέσω συναινέσεων και στη βάση της «εναρμόνισης». Η αναζήτηση συναινέσεων στη λήψη αποφάσεων είχε ως συνέπεια και την ανάδειξη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση της σταδιακής (incremental) εξέλιξης του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου, διαμορφώνοντας το τρίτο χαρακτηριστικό της λειτουργίας της ΕΕ. Τέλος, το τέταρτο χαρακτηριστικό αφορά τη συνύπαρξη της «εναρμόνισης» με τη δυναμική της «απελευθέρωσης/απορρύθμισης» (liberalization) ως συνέπεια της ερμηνείας του ευρωπαϊκού δικαίου από το Δικαστήριο. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου συνιστούν κρίσιμο καταλύτη «αρνητικής» ολοκλήρωσης που έχει συμβάλει καθοριστικά στην εξέλιξη της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (βλ. Alter, 1998· Scharpf, 2012· Höpner και Schäfer, 2012· Caporaso και Tarrow, 2009).

2.2 Αισιοδοξία και επιφυλακτικότητα: Η αρχιτεκτονική των «πυλώνων» και τα όρια της «υπερεθνικότητας»

Σε μια περίοδο μεγάλη ευφορίας για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η αρχική αρχιτεκτονική της ΕΚ εμφανίστηκε να έχει εξαντλήσει τη δυναμική της. Ειδικότερα η απόφαση επέκτασης των ευρωπαϊκών πολιτικών στα πεδία της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) απαιτούσε επιτακτικά ανανέωση, ιδιαίτερα καθώς οι πολιτικές αυτές άγγιζαν τα όρια της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η μέχρι τότε εμπειρία από τη λειτουργία της ΕΚ αξίωνε περαιτέρω καινοτόμες λύσεις ικανές να ανταποκρίνονται και να εξισορροπούν τις υπερεθνικές και τις διακυβερνητικές επιταγές στη λειτουργία των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Τον επαναπροσδιορισμό της αρχιτεκτονικής του ευρωπαϊκού οικοδομήματος επιχείρησε για πρώτη φορά η Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ) για την Πολιτική Ένωση που κατέληξε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η παρέλευση τεσσάρων δεκαετιών από την ίδρυση της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας αλλά και το θετικό κλίμα που είχε διαμορφωθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, με την απόφαση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και την πρώτη επιτυχή αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, δεν αποτελούσαν επαρκή εχέγγυα για την επιτυχή υλοποίηση των νέων εγχειρημάτων που υιοθετούσε η νέα Συνθήκη. Στη ΔΔ είχε διαφανεί ότι η επέκταση σε πεδία πολιτικής,

όπως η ΚΕΠΠΑ και η ΔΕΥ, θα αποτελούσε πρόκληση για την ολοκλήρωση. Η ανάπτυξη συνεργασίας με κοινοτικούς όρους σε αυτά τα κατεξοχήν διακυβερνητικού χαρακτήρα πεδία πολιτικής θα ήταν δυσεπίλυτη. Η προοπτική προόδου στα νέα πεδία πολιτικής εντοπίστηκε στη ρητή δέσμευση για διακυβερνητική συνεργασία. Την απαραίτητη διασφάλιση στα κράτη μέλη παρείχε η δομή των «πυλώνων» που υιοθέτησε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Τα διακριτά καθεστώτα συνεργασίας, καθώς και τα ειδικά οργανωτικά πλαίσια που διαμορφώθηκαν εξελίχθηκαν περαιτέρω στις αναθεωρήσεις των Συνθηκών στο Άμστερνταμ και στη Νίκαια.

Τα όρια της «κοινοτικής μεθόδου» καταγράφηκαν και στην περίπτωση της ΔΔ για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), που αποτέλεσε μέρος της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η συνθετότητα της νέας αρχιτεκτονικής των «πυλώνων» διευκόλυνε σημαντικά την ένταξη σε αυτή και του προτύπου του «πολυμερούς συντονισμού» που υιοθέτησε η διακριτή ΔΔ για την ΟΝΕ.

Η νέα αρχιτεκτονική των «πυλώνων», που με την απεικόνισή της πρόβαλε τη δυνατότητα συνύπαρξης στην ΕΕ πολλών διαφορετικών προτύπων διακυβέρνησης με σημαντικά διαφοροποιημένες αρμοδιότητες για τα όργανα της ΕΕ ανά πεδίο πολιτικής, κάλυψε μια από τις πιο δυναμικές περιόδους της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Οι δύο αναθεωρήσεις που ακολούθησαν ενίσχυσαν και συχνά εκλέπτυναν και εξειδίκευσαν τα διαθέσιμα πλαίσια συνεργασίας και συντονισμού στην ΕΕ. Η απόφαση των κρατών μελών να προχωρήσουν στον επαναπροσδιορισμό της αρχιτεκτονικής των Κοινοτήτων σηματοδότησε τον μετασχηματισμό τους σε Ευρωπαϊκή Ένωση και αποτέλεσε κεντρικό σημείο εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

2.3 Η «ατελής» συνταγματοποίηση και οι νέες προκλήσεις στην οργανωτική λειτουργία της Ένωσης

Σημαντική κριτική είχε ασκηθεί για την ατολμία και το ανεπαρκές εύρος της αναθεώρησης των Συνθηκών με τη Συνθήκη της Νίκαιας.³ Η πρόοδος στη διεύρυνση της ΕΕ με τις Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ), καθώς και η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος από δώδεκα από τα δεκαπέντε κράτη μέλη της τότε ΕΕ εμφάνιζαν τις επιλογές της αναθεώρησης ως ελλειμματικές. Η κριτική που δέχτηκε η Συνθήκη της Νίκαιας και οι διαφαινόμενες προοπτικές για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στη νέα ευρωπαϊκή πραγματικότητα καλλιέργησαν και

3. Η ΔΔ για την αναθεώρηση της Συνθήκης στη Νίκαια είχε πολύ περιορισμένη ατζέντα και έχει γίνει γνωστή ως «τα υπόλοιπα του Άμστερνταμ». Για τη Συνθήκη της Νίκαιας, βλ. Ιωακειμίδης (2001).

στη συνέχεια υποστήριξαν τη διενέργεια μιας πρωτοποριακής διαδικασίας για τη σύνταξη της επόμενης Ευρωπαϊκής Συνθήκης μέσω της Συνέλευσης (Convention). Η σύνταξη από τη Συνέλευση της Συνταγματικής Συνθήκης δημιούργησε νέα δεδομένα για την ΕΕ και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι διαπραγματεύσεις στη ΔΔ ήταν δύσκολες και, παρά το ενδιαφέρον της ΕΕ και των εθνικών κυβερνήσεων για την ολοκλήρωση της διαδικασίας επικύρωσης, δεν ευοδώθηκε.⁴

Η διαδικασία ουσιαστικά πάγωσε και το 2007 μια νέα ΔΔ επιφορτίστηκε να συντάξει μια «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη». Η νέα Συνθήκη υπεγράφη τον Δεκέμβριο του 2007 και έγινε γνωστή ως Συνθήκη της Λισαβόνας. Η νέα Συνθήκη περιέλαβε σημαντικό μέρος του αρχικού σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης εξαιρουμένων των συμβολισμών⁵ και φυσικά του «επιθετικού» προσδιορισμού «συνταγματική». Η νέα Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009, χωρίς όμως να λείψουν και στην περίπτωση αυτή οι δυσκολίες κατά την επικύρωση.⁶

Η προσπάθεια συνταγματοποίησης της ΕΕ άφησε το αποτύπωμά της στη νέα αρχιτεκτονική της Ένωσης που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η αλλαγή αρχιτεκτονικής ήταν ριζική και, εν μέρει, ριζοσπαστική για τα δεδομένα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Παρά την εξάλειψη του «επιθετικού» προσδιορισμού και των συμβόλων της Συνταγματικής Συνθήκης, η νέα αρχιτεκτονική της Ένωσης ακολούθησε εκείνη ομοσπονδιακών συστημάτων, καθώς στηρίζεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο επιπέδων διακυβέρνησης. Η επιλογή αυτή διευκόλυνε σημαντικά τη δυναμική ανάπτυξης προσαρμοσμένων προτύπων διακυβέρνησης, καθώς και τη μεταφορά και χρήση τους σε διαφορετικούς τομείς μιας πολιτικής. Επίσης προσαρμόστηκαν ανάλογα οι αρμοδιότητες και οι διαδικασίες που ακολουθούν τα κεντρικά όργανα της Ένωσης ανά τομέα πολιτικής, ενώ ενισχύθηκε και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων.

4. Αρκετά κράτη μέλη είχαν επιλέξει να γίνει η επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης μέσω δημοψηφίσματος. Η εναντίωση όμως στη Συνθήκη τόσο από τους γάλλους ψηφοφόρους (29/5/2005) όσο και από τους ολλανδούς ψηφοφόρους (1/6/2005) έθεσε υπό αμφισβήτηση τις αρχικά θετικές προοπτικές της. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αν και άφησε στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών κυβερνήσεων τη συνέχιση ή μη της διαδικασίας επικύρωσης στο εσωτερικό τους, αποφάσισε για μια «περίοδο προβληματισμού» μέχρι τις αρχές του 2006 (βλ. Nugent, 2012: 126-127).

5. Στη Δήλωση 52 της Συνθήκης, 15 κράτη μέλη αναγνωρίζουν τα σχετικά σύμβολα.

6. Χρειάστηκαν παραχωρήσεις στην Ιρλανδία για να ανατραπεί η απόρριψη της Συνθήκης από το δημοψήφισμα του Ιουνίου του 2008, καθώς και νομοθετικές ρυθμίσεις στη Γερμανία για να καλυφθεί η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας τον Ιούλιο του 2008 (βλ. Nugent, 2012: 129-132).

3. Τα πρότυπα διακυβέρνησης της ΕΕ και ο εμπλουτισμός τους

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και του θεσμικού και οργανωτικού της πλαισίου έχει συνοδευτεί από τη δημιουργία παράλληλων και συχνά συμπληρωματικών (και, ίσως, ανταγωνιστικών) προτύπων διακυβέρνησης. Η συζήτηση για την έννοια της «διακυβέρνησης» τη δεκαετία του 1990⁷ απέκτησε ειδική βαρύτητα στην περίπτωση της ΕΕ.⁸ Σημαντικές είναι οι διαφοροποιήσεις αναφορικά με την έννοια του όρου «διακυβέρνηση» (βλ. Wallace, 2003: 1), ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η σχετική θεωρητική συζήτηση (βλ. Wimmel, 2009). Αν και υπάρχουν πολλοί ορισμοί της έννοιας της διακυβέρνησης, όπως αυτός από τη Susana Borrás (2007: 288), η παρούσα ανάλυση για χρηστικούς λόγους προτείνει αυτόν της Tanja Börzel που στηρίζεται σε αναλύσεις της Renate Mayntz και του Fritz Scharpf. Βάσει αυτού του ορισμού, η «διακυβέρνηση νοείται ως θεσμοποιημένοι τρόποι συντονισμού μέσω των οποίων υιοθετούνται και εφαρμόζονται συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις» (Börzel, 2010: 194). Ως εκ τούτου, η διακυβέρνηση αναφέρεται σε δύο δυναμικές και αλληλοτροφοδοτούμενες διαστάσεις. Η πρώτη αφορά τις δομές και τὰ θεσμικά πλαίσια και η άλλη τις διαδικασίες για την επίτευξη των εκάστοτε στόχων. Με αναφορά στις δύο αυτές διαστάσεις μπορούν να διακριθούν τα επιμέρους πρότυπα διακυβέρνησης που έχουν αναπτυχθεί στην ΕΕ ως συνέπεια του συνεχούς εμπλουτισμού των πεδίων ευρωπαϊκής πολιτικής. Στην ΕΕ συναντώνται τέσσερα κύρια πρότυπα διακυβέρνησης: η κοινοτική μέθοδος ή υπερεθνική συνεργασία, η κεντρική ρύθμιση, η διακυβερνητική συνεργασία και ο πολυμερής συντονισμός.

3.1 Κοινοτική μέθοδος – Υπερεθνική συνεργασία

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση παραδοσιακά έχει συνδεθεί με την «κοινοτική μέθοδο» ή «υπερεθνική συνεργασία» (Barnier και Vitorino, 2002). Οι ειδικές διοργανικές σχέσεις μεταξύ των κεντρικών οργάνων της ΕΚ, στη βάση της «διαβούλευσης» ή «συμβουλευτικής» διαδικασίας που εισήγαγε η Συνθήκη της Ρώμης για τη

7. Το ζήτημα της «διακυβέρνησης» αποτέλεσε κεντρικό αντικείμενο διερεύνησης σε όλα τα επίπεδα ανάλυσης, προβάλλοντας τη συνθετότητά του. Οι μορφές, τα επίπεδα, οι σχέσεις, τα πρότυπα διακυβέρνησης συνθέτουν κύριες θεματικές μελέτης. Βλ., μεταξύ άλλων, γενικές μελέτες όπως αυτές των Bevir (2007), Kooiman (2003), Pierre και Peters (2000), καθώς και μελέτες στο πεδίο των διεθνών σχέσεων, όπως αυτή των Rosenau και Czempiel (1992).

8. Οι διαστάσεις της διακυβέρνησης στην ΕΕ συγκέντρωσαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον από τους μελετητές, ενώ ειδική ανάλυση διενέργησε η ίδια η ΕΕ εκδίδοντας τη *Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001). Για αναλύσεις, βλ., μεταξύ άλλων, Scharpf (1999), Marks κ.ά. (1996), Jachtenfuchs (1995), Kohler-Koch και Eising (1999).

λήψη αποφάσεων στην ΕΟΚ, διαμόρφωσαν αυτό το πρότυπο διακυβέρνησης. Έκτοτε συνιστά συστατικό στοιχείο όλων των επόμενων αναθεωρήσεων των Συνθηκών ακόμη και μετά την εισαγωγή νέων διαδικασιών λήψης αποφάσεων, όπως αυτή της «συνεργασίας» από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), της «συναπόφασης» από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,⁹ που με βάση την ισχύουσα Συνθήκη της Λισαβόνας αποκαλείται «συνήθης διαδικασία».

Η κοινοτική μέθοδος παράγει δεσμευτικό δικαίο και κατά συνέπεια υποχρεώσεις και δικαιώματα για τα κράτη μέλη και τους πολίτες τους. Στην ευρωπαϊκή παράδοση αποτελεί την επιτομή της «θετικής» ολοκλήρωσης που προάγει την εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών μελών στα νέα δεδομένα που διαμορφώνει η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Την ευθύνη υλοποίησης (implementation) των οδηγιών και εφαρμογής (application) των κανονισμών και των αποφάσεων που παράγονται έχουν τα κράτη μέλη και οι εθνικές τους διοικήσεις, ενώ την εποπτεία της συμμόρφωσης ασκεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Δικαστήριο. Το δε κύρος (validity) της στηρίζεται στην τήρηση των οριζόμενων από τη διαδικασία κανόνων και αρχών.¹⁰

Ο υπερεθνικός χαρακτήρας του προτύπου προκύπτει από την ικανότητά του να συνθέτει και να εκπροσωπεί όλους τους παράγοντες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, ήτοι το λεγόμενο κοινοτικό συμφέρον, τα κράτη μέλη και τους πολίτες της ΕΕ. Στον πυρήνα αυτής της μεθόδου βρίσκονται από τη μία πλευρά οι ιδιαίτερες διοργανικές σχέσεις μεταξύ των κεντρικών οργάνων της ΕΕ, όπως αυτές διαμορφώνονται από τα οριζόμενα στις Συνθήκες, και από την άλλη τα εκάστοτε κριτήρια λήψης απόφασης.

Τα ειδοποιά στοιχεία των διοργανικών σχέσεων συνδέονται με τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την ιδιαίτερη και μετεξελισσόμενη σχέση μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην κοινοτική μέθοδο η Επιτροπή έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία και με την ικανότητα και την τεχνική επάρκεια που διαθέτει επιτυγχάνει τη σύνθεση των εκάστοτε κοινωνικο-οικονομικών συμφερόντων, ενώ λειτουργεί διαμεσολαβητικά μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τροφοδοτώντας τη δυναμική εύρεσης κοινά αποδεκτών λύσεων ώστε να διευκολύνεται η λήψη απόφασης. Ο ρόλος της Επιτροπής συνεχίζει και μετά, καθώς έχει την ευθύνη για τη λήψη τυχόν εκτελεστικών μέτρων είτε στο πλαίσιο της «Επιτροπολογίας» είτε, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, με τις «κατ' εξουσιοδότηση πράξεις». Το Συμβούλιο, μέχρι την υιοθέ-

9. Οι αλλαγές στη διαδικασία της συναπόφασης από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ συνέβαλαν σημαντικά στον επαναπροσδιορισμό των διοργανικών σχέσεων, με την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

10. Για τα ζητήματα της νομιμότητας, νομιμοποίησης και δημοκρατικής λογοδοσίας στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση εν γένει, βλ. Wimmel (2009).

τηση και σταδιακή επέκταση της διαδικασίας «συναπόφασης» στα περισσότερα πεδία πολιτικών της ΕΕ, ήταν το μόνο όργανο τελικής απόφασης στην κοινοτική μέθοδο υπό την αίρεση να έχει λάβει υπόψη του τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σταδιακά μέσω των αναθεωρήσεων των Συνθηκών από γνωμοδοτικό όργανο κατέστη και αυτό όργανο λήψης απόφασης. Η εξέλιξη αυτή ενίσχυσε σημαντικά τη δημοκρατικότητα των αποφάσεων, αλλά παράλληλα αύξησε τη σημασία της τεχνικής διαμεσολαβητικής παρουσίας της Επιτροπής στο πλαίσιο των ιδιότυπων διοργανικών σχέσεων της κοινοτικής μεθόδου.

Αρχικά, και για μια μεταβατική περίοδο, είχε οριστεί ότι η λήψη αποφάσεων στην ΕΚ θα απαιτούσε «ομοφωνία». Η κρίση του 1965, που διευθετήθηκε με τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου, το 1966, διατηρώντας άτυπα την αρχή της ομοφωνίας μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 1980, επηρέασε την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η πρόκληση της ομοφωνίας συνέβαλε σημαντικά στην προαγωγή του συναινετικού και σταδιακής εξέλιξης (incremental) υποδείγματος στη συγκρότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών και ενίσχυσε τη σημασία του διαμεσολαβητικού ρόλου της Επιτροπής. Επιπτώσεις είχε και στην ποιότητα των αποφάσεων, καθώς συχνά συνέτεινε στην ανεπάρκεια και την ατολμία των παραγόμενων νομοθετικών πράξεων, διευκολύνοντας την προαγωγή της «αρνητικής» ολοκλήρωσης, ιδιαίτερα μέσω των αποφάσεων του Δικαστηρίου, καθιστώντας τες αποφασιστικό μέσο ανάπτυξης πολλών πεδίων ευρωπαϊκής πολιτικής της.

Η απόφαση για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και η ανανέωση του ενδιαφέροντος για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που τη συνόδευσε σταδιακά περιόρισαν τα πεδία πολιτικής στα οποία εφαρμοζόταν η ομοφωνία. Η ΕΕΠ υιοθέτησε την αρχή της ενισχυμένης ή ειδικής πλειοψηφίας ως βάση λήψης αποφάσεων, αντικαθιστώντας ουσιαστικά τον αριθμό των κρατών μελών με το πληθυσμιακό κριτήριο στη βάση του οποίου γίνεται ο υπολογισμός της πλειοψηφίας. Σταδιακά η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας επεκτάθηκε στα περισσότερα πεδία πολιτικής της ΕΕ που διέπονται από την κοινοτική μέθοδο, εκτός αν ρητά αναφέρεται διαφορετικά. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επαναπροσδιόρισε την αρχή εισάγοντας το σύστημα της «διπλής πλειοψηφίας», βάσει του οποίου η ειδική πλειοψηφία επιτυγχάνεται με τη συγκέντρωση του 55% των κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν συγχρόνως το 65% του πληθυσμού της ΕΕ.

3.2 Κεντρική ρύθμιση

Ένα από τα παλαιότερα πρότυπα διακυβέρνησης στην ΕΕ είναι η «κεντρική ρύθμιση». Πρόκειται για ένα καθαρά ιεραρχικού χαρακτήρα πρότυπο που στηρίζεται στην πλήρη μεταβίβαση της αρμοδιότητας από το εθνικό επίπεδο στο υπερεθνικό επίπεδο. Στους τομείς οικονομικής δραστηριότητας που εμπίπτουν στο πρό-

τυπο αυτό την αρμοδιότητα φέρει εφεξής η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι αποφάσεις της είναι δεσμευτικές για εκείνους στους οποίους απευθύνονται, είτε πρόκειται για κράτη μέλη είτε για επιχειρήσεις ή άλλους φορείς. Για την αντίκρουση της απόφασης της Επιτροπής, οι εκάστοτε ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να προσφύγουν στο Δικαστήριο. Η κεντρική ρύθμιση εφαρμόστηκε αρχικά στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και στην ΕΕ στην περίπτωση της πολιτικής ανταγωνισμού. Στην κατηγορία της κεντρικής ρύθμισης εντάσσονται και αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής της ΕΕ.

3.3 Διακυβερνητική συνεργασία

Οι τέσσερις πρώτες δεκαετίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ανέδειξαν ως κυρίαρχο πρότυπο διακυβέρνησης αυτό της «κοινοτικής μεθόδου», συνδέοντάς το άρρηκτα με την πρωτοτυπία του ίδιου του εγχειρήματος. Παρά ταύτα, δεν κατάφεραν να απεμπολήσουν το σύνηθες πρότυπο διακρατικών συνεργασιών που συναντάται μεταξύ εθνικών κρατών σε διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς. Αν και τυπικά δεν προβλεπόταν από τις Συνθήκες, οι ευρωπαϊκές πολιτικές ηγεσίες δεν πείστηκαν να απεμπολήσουν τη δυνατότητα για διακυβερνητική συνεργασία.¹¹

Αρχικά η διακυβερνητική συνεργασία συμπεριλήφθηκε στην ΕΚ με άτυπο τρόπο. Συγκεκριμένα, τον Φεβρουάριο του 1961 στο Παρίσι, έπειτα από πρόσκληση του γάλλου προέδρου Σαρλ ντε Γκολ, διοργανώθηκε η πρώτη Σύνοδος Κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, εγκαινιάζοντας την πρακτική των εξαμηνιαίων Συνόδων.¹² Η άτυπη αυτή πρακτική τον Δεκέμβριο του 1974 στο Παρίσι μετεξελίχθηκε σε Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο τυπικά εντάχθηκε σε κείμενο Συνθήκης με την ΕΕΠ. Στις αναθεωρήσεις που ακολούθησαν, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απέκτησε αρμοδιότητες στα νέα πεδία πολιτικής που υιοθετήθηκαν και αναπτύχθηκαν στην ΕΕ. Ειδικότερα, ενισχύθηκε το πρότυπο της «διακυβερνητικής συνεργασίας», όπως στην περίπτωση της Κοινής Εξωτερικής Πο-

11. Η ανάπτυξη διεθνών και περιφερειακών οργανισμών αποτέλεσε κεντρική δυναμική τη δεκαπενταετία μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), αρχικά ως Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ), το Βορειοατλαντικό Σύμφωνο (ΝΑΤΟ), η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) κ.ά. είναι μερικοί από αυτούς.

12. Βλ. την επετειακή ενημερωτική έκδοση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (2012) για την εξέλιξη των Συνόδων Κορυφής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο οργανωτικό πλαίσιο της ΕΕ.

λιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), και επίσης αναπτύχθηκε εκείνο του «διακυβερνητικού συντονισμού» στην περίπτωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Τη διακυβερνητική συνεργασία επανάφερε με έμφαση η διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών, λαμβάνοντας τη μορφή των Διακυβερνητικών Διασκέψεων (ΔΔ). Οι αναθεωρήσεις των Συνθηκών διενεργούνται από ΔΔ. Ακόμη και η πρωτοποριακή Συνταγματική Συνθήκη, που συντάχθηκε από τη «Συνέλευση» (Convention), αλλά στη συνέχεια η τελική αναθεώρηση συζητήθηκε και αποφασίστηκε από ΔΔ. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας των αναθεωρήσεων ήταν δικαιολογημένος, καθώς αφορούσαν τη σύνταξη και υπογραφή διεθνών Συνθηκών που απαιτούσαν στη συνέχεια επικύρωση με την εκάστοτε διαδικασία που ορίζει το Σύνταγμα του κάθε κράτους μέλους.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υιοθέτησε και τυπικά το διακυβερνητικό πρότυπο στην ΕΕ. Η νέα αρχιτεκτονική των πυλώνων επέτρεπε διαφοροποιήσεις στα πρότυπα διακυβέρνησης, ιδιαίτερα καθώς, παρά την πρόοδο και την αισιοδοξία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση την περίοδο αυτή, οι επιφυλάξεις των κρατών μελών για την προώθηση σε υπερεθνικό επίπεδο πεδίων πολιτικής που ήταν κατεξοχήν συνδεδεμένα με κυρίαρχα κράτη παρέμεναν. Η δυνατότητα «στεγανών» θεσμικών πλαισίων στη νέα δομή της ΕΕ επέτρεψε την καθιέρωση τόσο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) όσο και του πεδίου πολιτικών της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ). Και στα δύο νέα πεδία πολιτικής προκρίθηκε η χρήση της διακυβερνητικής συνεργασίας ως βάση ανάπτυξής τους. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο είναι τα κύρια όργανα λήψης απόφασης, ενώ προβλέπεται και η αρχή της ομοφωνίας. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι υποβοηθητικός, ενώ καμία πρόβλεψη δεν υπάρχει για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο. Η αναθεώρηση της Συνθήκης στο Άμστερνταμ διευκόλυνε τη λήψη αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ, αντικαθιστώντας το βέτο με την πρόβλεψη επίκλησης «εποικοδομητικής αποχής», δηλαδή της δυνατότητας ενός κράτους να απέχει από τις συνέπειες μιας απόφασης χωρίς όμως να εμποδίζει τη λήψη της απόφασης από τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Επίσης, η νέα Συνθήκη προέβλεψε τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ και από το Συμβούλιο, περιλαμβάνοντας όμως τη διαδικασία της «πέδησης ανάγκης» («emergency brake»), όπου ένα κράτος μέλος, όταν θεωρεί ότι η απόφαση θίγει ζωτικό του συμφέρον, μπορεί να ζητήσει τη μετάθεση της συζήτησης του θέματος στο ανώτατο επίπεδο, ήτοι στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε ό,τι αφορά, τέλος, την περίπτωση της ΔΕΥ, η διακυβερνητική συνεργασία διατηρήθηκε χωρίς αλλαγές σε επόμενες αναθεωρήσεις, αλλά το πεδίο αυτό συρρικνωνόταν συνεχώς, καθώς επιμέρους πολιτικές του εντάσσονταν στον πυλώνα της ΕΚ.

3.4 Διακυβερνητικός συντονισμός

Η δυναμική εξέλιξη των πολιτικών της ΕΕ από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 επηρέασε πλήθος άλλων πεδίων πολιτικής στο εθνικό επίπεδο, καθώς συνδέονταν άμεσα με ευρωπαϊκές πολιτικές. Η απόφαση για τη μεγάλη διεύρυνση και η επίλυση του δίπολου «διεύρυνση-εμβάθυνση» με τη θεσμοποίηση της δυνατότητας για «ενισχυμένες συνεργασίες» μεταξύ κρατών μελών που το επιθυμούν άνοιξαν τον δρόμο για τη συμπερίληψη και άλλων πιο ευέλικτων προτύπων διακυβέρνησης. Τα πρότυπα διακυβέρνησης που αναπτύχθηκαν ανταποκρίνονταν στις νέες απαιτήσεις που είχε σηματοδοτήσει η επέκταση των πολιτικών της ΕΕ και των συνεργασιών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ πρόβαλλαν τον χαρακτήρα «εθελοντικής» συμμετοχής των κρατών μελών. Ως βάση προκρίθηκε το πρότυπο του «διακυβερνητικού συντονισμού». Όπως υποδηλώνει ο επιθετικός του προσδιορισμός, έχει διακυβερνητικό χαρακτήρα αλλά είναι σημαντικά διαφοροποιημένο από εκείνο της «διακυβερνητικής συνεργασίας», καθώς επιδέχεται πλήθος από εκδοχές προσαρμοσμένες στις εκάστοτε ανάγκες και ιδιαιτερότητες των πεδίων πολιτικής στα οποία εφαρμόζεται.

Το πρότυπο αυτό αρχικά είχε συνδεθεί με τα διεθνή καθεστώτα που χαρακτηρίζονται από εξειδίκευση ως προς τις θεματικές τους και από δεσμεύσεις ήπιου δικαίου. Οι εκδοχές διακυβερνητικού συντονισμού εμπεριέχουν δυνητικά διαφορετικούς βαθμούς έντασης της δέσμευσης των συμβαλλόμενων μερών, καθώς και διαφορετικής αυστηρότητας μηχανισμούς επιτήρησης (Chayes και Chayes, 1995· Μενδρινού, 2010, 2011). Στην πραγματικότητα, το πρότυπο του διακυβερνητικού συντονισμού διαμορφώνει ένα συνεχές επιμέρους εκδοχών, όπου στο ένα άκρο βρίσκονται οι πιο χαλαρές μορφές και στο άλλο οι πιο δεσμευτικές, με αυστηρούς μηχανισμούς επιτήρησης για τα συμβαλλόμενα μέρη. Στην περίπτωση της ΕΕ, η πιο γνωστή από τις ήπιες μορφές διακυβερνητικού συντονισμού είναι η λεγόμενη Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ), ενώ οι πιο δεσμευτικές μορφές συναντώνται στην Ευρωζώνη (ΕΖ) και συνεπάγονται «πολυμερή εποπτεία». Η παρούσα ανάλυση διακρίνει ως μια ενδιάμεση εκδοχή αυτή του «συνεργατικού διακυβερνητικού συντονισμού», που συναντάται στην πολιτική της διεύρυνσης και της καλής γειτονίας της ΕΕ.

3.4.1 Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)

Το κλίμα αισιοδοξίας που διαμόρφωσε η απόφαση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς δεν επέτρεπε την προσήλωση των εθνικών κυβερνήσεων στα στεγανά του παρελθόντος, ιδιαίτερα καθώς η διασύνδεση και διείδυση των πολιτικών μεταξύ υπερεθνικού και εθνικού επιπέδου δυναμικά υλοποιούνταν. Παρά ταύτα, οι επιφυλάξεις για περαιτέρω μεταβίβαση αρμόδιοιτων παρέμεναν και εμπόδιζαν τη συμπερίληψη νέων πολιτικών στις Συνθήκες. Αντίστοιχα παρέ-

μεναν και οι δυσκολίες στη λήψη αποφάσεων, ακόμη και για πεδία πολιτικής που είχαν ήδη περιληφθεί στις Συνθήκες, όπως και οι προκλήσεις από τη συχνή μη συμμόρφωση των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή ανέλαβε πρωτοβουλίες, όπως με τις Εκθέσεις «βελτίωσης της νομοθεσίας» που αποφάσισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου τον Δεκέμβριο του 1992, προετοιμάζοντας την υιοθέτηση της ΑΜΣ.

Η σημασία της ΑΜΣ διαφάνηκε άμεσα, καθώς την περίοδο αυτή υπήρχε επίταση των ανισοροπιών, διάχυτη ανησυχία για την εκδήλωση του φαινομένου του κοινωνικού ντάμπινγκ και αντίσταση από κράτη μέλη για την προώθηση της κοινωνικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο.¹³ Ακόμη και μετά την ένταξη του Κοινωνικού Πρωτοκόλλου στο σώμα της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η εύρεση της απαραίτητης συναίνεσης για τη συγκρότηση πολιτικών στα πεδία που αφορούσε παρέμενε δύσκολη. Ο υψηλός βαθμός διαφοροποίησης των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών καθιστούσε δύσκολη την εναρμόνιση. Η «Ατζέντα 2000» που πρότεινε η Επιτροπή με αναφορά σε πεδία κοινωνικής πολιτικής και άλλα συναφή πεδία εισήγαγε την ΑΜΣ, που αποτελεί εφεξής ένα διακριτό πρότυπο διακυβέρνησης στηριγμένο στον «διακυβερνητικό συντονισμό». Το Πρόγραμμα ανανεώθηκε και προσαρμόστηκε στα νέα δεδομένα το 2000, ως «Στρατηγική της Λισαβόνας», για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Το 2010 το Πρόγραμμα, παρά τις αδυναμίες που είχε καταγράψει ήδη από το 2005 (βλ. Μπαρόσο, 2005), ανανεώθηκε ως «Ευρώπη 2020» για τη στήριξη της ανάπτυξης και της απασχόλησης.¹⁴

Τα χαρακτηριστικά αυτού του προτύπου συνδέονται στενά με τα πλεονεκτήματα που πρόβαλε απέναντι στην κοινοτική μέθοδο. Στηρίζεται στην επιλογή πεδίων πολιτικής και επιμέρους δράσεων, αρχικά σε επίπεδο ΕΕ, και στη συνέχεια όσα κράτη μέλη επιθυμούν να συμμετάσχουν συντάσσουν εξειδικευμένα εθνικά Σχέδια Δράσης.¹⁵ Ως εκ τούτου, οι στόχοι που τίθενται σε αυτά τα Σχέδια ήταν προσαρμοσμένοι στις εκάστοτε εθνικές πραγματικότητες. Είναι στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών τόσο να θέσουν τους στόχους όσο και να παράγουν τα απαραίτητα εκείνα μέσα για την επίτευξή τους με ευελιξία, λαμβά-

13. Το 1989 ψηφίζεται η Έκθεση για τα «Δικαιώματα των Εργαζομένων». Το 1990, αν και συμπεριλήφθηκε στην ατζέντα της ΔΔ για την Πολιτική Ένωση, αποτέλεσε κρίσιμο σημείο τριβής κατά τη διαπραγμάτευση. Η Βρετανία αντιτάχθηκε στην υιοθέτησή της στο σώμα της Συνθήκης, επιβάλλοντας την πολιτική των «απαλλαγών/εξαιρέσεων».

14. Βλ. αναλυτικά για το Πρόγραμμα σχετικές ιστοσελίδες, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm [28.7.2015], http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm [28.7.2015].

15. Αν και στα πρώτα Προγράμματα συμμετείχαν όλα τα κράτη μέλη, ο εθελοντικός τους χαρακτήρας επέτρεψε τη μη συμμετοχή της Βρετανίας στο Πρόγραμμα «Ευρώπη 2020».

νοντας υπόψη τυχόν εθνικές ιδιαιτερότητες, και χωρίς να απαιτείται η σύνταξη σε υπερεθνικό επίπεδο δεσμευτικών ρυθμίσεων για την εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεπικουρεί τη διαδικασία διευκολύνοντας τον συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών. Η παρακολούθηση της προόδου επίτευξης των στόχων διενεργείται στη βάση συμφωνημένων χρονοδιαγραμμάτων με ενδιάμεσους και τελικούς στόχους. Βάση παρακολούθησης είναι οι επιμέρους εθνικές εκθέσεις που συντάσσουν τα κράτη μέλη και στη βάση των οποίων συντάσσονται οι εκθέσεις προόδου της Επιτροπής. Καθώς η διαδικασία διέπεται από ήπιο δίκαιο, δεν προβλέπονται μηχανισμοί εποπτείας και εφαρμογής, ενώ καμία εμπλοκή δεν έχει το Δικαστήριο. Η μη επιτυχημένη ανταπόκριση ενός κράτους μέλους στους στόχους που έχει θέσει, αν και δεν συνεπάγεται καμία κύρωση ή συνέπεια, το φέρουν αντιμέτωπο με άτυπες διαδικασίες και τεχνικές που με έμμεσο και συχνά πιο αποτελεσματικό τρόπο ασκούν πίεση στα κράτη μέλη για συμμόρφωση. Η ικανότητα, η αποτελεσματικότητα και η αξιοπιστία μιας εθνικής κυβέρνησης δοκιμάζονται στο πλαίσιο της ΑΜΣ απέναντι σε ομότιμους. Κεντρική συνιστώσα είναι η τεχνική της «ευθύνης/κατηγορίας και ντροπής» («blame and shame»), που διευκολύνει την ανάπτυξη στερεότυπων για τα κράτη μέλη, τα οποία είναι ικανά να εκθέτουν τα κράτη μέλη και τις κυβερνήσεις τους και σε εθνικό και σε υπερεθνικό επίπεδο. Τέλος, κρίσιμο συστατικό της διαδικασίας είναι η πρόβλεψη για την ανταλλαγή καλών πρακτικών και υποδειγμάτων μεταξύ των κρατών μελών.

3.4.2 Συνεργατικός διακυβερνητικός συντονισμός

Ο διακυβερνητικός συντονισμός δεν περιορίστηκε μόνο στην ΑΜΣ αλλά υιοθετήθηκε, αν και με διαφορετική μορφή, και σε άλλες περιπτώσεις στην ΕΕ. Καθώς αυτό το πρότυπο διακυβέρνησης δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην επίτευξη του στόχου, έχει αποτελέσει κρίσιμο εργαλείο σε πεδία πολιτικής που κρίνονται από το αποτέλεσμα. Ο «συνεργατικός διακυβερνητικός συντονισμός» εφαρμόζεται σε τρεις κρίσιμες για την ΕΕ διαδικασίες: Η πρώτη αφορά την ένταξη κρατών μελών στην ΕΖ, η δεύτερη την ένταξη νέων κρατών μελών στην ΕΕ, ενώ η τρίτη συνδέεται με το καθεστώς της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας. Πρόκειται για την εθελούσια δέσμευση υλοποίησης και επίτευξης συγκεκριμένων στόχων με σκοπό την έγκριση συμμετοχής σε συγκεκριμένη ομάδα κρατών και την απόκτηση των ωφελειών που απορρέουν.

Η ένταξη κράτους μέλους στην ΕΖ κατά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 109 Ι παρ. 1, ΣΕΚ και Πρωτόκολλο 6) προϋποθέτει την επιτυχή πλήρωση των τεσσάρων κριτηρίων σύγκλισης. Το πρώτο αφορά τον βαθμό σταθερότητας τιμών όπως προκύπτει από τη σχέση του ποσοστού πληθωρισμού του ενδιαφερόμενου κράτους με το ποσοστό των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδό-

σεις. Το δεύτερο αφορά τη δημοσιονομική σταθερότητα όπως αυτή προκύπτει από τον περιορισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος.¹⁶ Το τρίτο κριτήριο συνδέεται με τη συναλλαγματική σταθερότητα που επιδεικνύει το εθνικό νόμισμα τα τελευταία δύο τουλάχιστον χρόνια πριν από την ένταξη. Τέλος, το τέταρτο κριτήριο αναφέρεται στα επιτόκια που έχει το κράτος μέλος για τη συμμετοχή του στον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών.

Την πρώτη περίοδο για την ένταξη στην ΕΖ, την παρακολούθηση της προόδου των κρατών μελών είχαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΙ) μέσω της υποβολής σχετικών εκθέσεων στο Συμβούλιο. Βάση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και έπειτα από σύσταση της Επιτροπής προχωρούσε στην τελική κρίση. Την απόφαση της ένταξης λάμβανε στη συνέχεια το Συμβούλιο με σύνθεση αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, αφού είχε λάβει υπόψη του τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Μετά την ένταξη των πρώτων κρατών μελών το 1999 και το 2000, η διαδικασία για τα κράτη σε παρέκκλιση προσαρμόστηκε στα νέα δεδομένα που διαμορφώθηκαν. Ειδικότερα, την ευθύνη παρακολούθησης και σύνταξης των σχετικών εκθέσεων έχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Το Συμβούλιο αποφασίζει για την ένταξη του κράτους μέλους λαμβάνοντας υπόψη την πρόταση της Επιτροπής και την απόφαση των μελών της ΕΖ, αφού έχει προηγηθεί διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο 140 ΣΛΕΕ).

Η επίλυση του διλήματος «διεύρυνσης-εμβάθυνσης» στις αρχές της δεκαετίας του 1990 δρομολόγησε τη διαδικασία για την ένταξη στην ΕΕ των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ). Η δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης την περίοδο αυτή αλλά και οι ιδιαιτερότητες μιας τέτοιας διεύρυνσης συνέβαλαν στον μετασχηματισμό του χαρακτήρα της διαδικασίας σε πολιτική της ΕΕ. Το πλαίσιο τέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του 1993 που όρισε τρία κριτήρια για ένταξη στην ΕΕ. Το πρώτο είναι το «πολιτικό» και αφορά τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Το δεύτερο είναι το «οικονομικό» και αναφέρεται στη συγκρότηση μιας λειτουργούσας οικονομίας της αγοράς ικανής να προσαρμοστεί στην ευρωπαϊκή οικονομική πραγματικότητα. Τέλος, το τρίτο αφορά την ικανότητα του εθνικού διοικητικού και δικαστικού πλαισίου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου. Την ευθύνη παρακολούθησης της προσαρμογής στη βάση του συμφωνημένου χρονοδιαγράμματος έχει η Επιτροπή με τη σύνταξη ετήσιων εκθέσεων προόδου. Στη βάση αμερισμότητας (conditionality), η θετική άποψη της Επιτροπής σε ετήσια έκθεση

16. Αρχικά η έμφαση ήταν στην αποτροπή των υπερβολικών δημόσιων ελλειμμάτων. Το ζήτημα του δημόσιου χρέους είχε περιληφθεί στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ενώ μετά την οικονομική κρίση του 2008 συνιστά κρίσιμο ζήτημα.

προόδου της ενταξιακής διαδικασίας ενεργοποιεί την εξέτασή της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στη βάση των θέσεων των δύο αυτών οργάνων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει για την ένταξη στην ΕΕ. Η επιτυχής ολοκλήρωση της διεύρυνσης με τις χώρες της ΚΑΕ συνέβαλε στην καθιέρωσή της. Εφεξής εφαρμόζεται σε όλα τα υποψήφια κράτη.

Η επιτυχία της μεθόδου αυτής οδήγησε στη χρήση της και στη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ). Αν και ευλόγως χαλαρότερη, θεωρήθηκε πρόσφορο μέσο για την ανάπτυξη των σχέσεων της ΕΕ με γειτονικά της κράτη. Η ΕΕ στη βάση κοινών σχεδίων δράσης αναπτύσσει τις εταιρικές της σχέσεις συνδυάζοντας την επίτευξη των πολιτικο-οικονομικών της συμφερόντων με την προαγωγή των βασικών αρχών της στα κράτη αυτά. Ειδικότερα, οι στόχοι που προτάσσει ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας είναι: η προαγωγή της δημοκρατίας και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ενσωμάτωση και στήριξη των κανόνων της οικονομίας της αγοράς και του ανοίγματος των αγορών και η διασφάλιση της ασφάλειας και της αειφόρου ανάπτυξης. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΕ έχει συνδέσει τους κεντρικούς αυτούς στόχους με χρηματοδοτική στήριξη, υιοθετώντας την αρχή «μαστίγιο και καρότο» και για την προώθηση αυτής της πολιτικής. Συγκεκριμένα, παρέχει οικονομική και τεχνική στήριξη και παράλληλα πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά και κινητικότητα των προσώπων για τα κράτη που έχουν ενταχθεί στην ΕΠΓ [βλ. http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (1/8/2015)]. Η ιδιαιτερότητα στην προκειμένη περίπτωση βρίσκεται στον συνδυασμό της «κοινοτικής μεθόδου» μ' εκείνες του «συνεργατικού διακυβερνητικού συντονισμού» και της «διακυβερνητικής συνεργασίας». Η πολιτική των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, αν και ανήκει στις παλαιότερες που αναπτύχθηκαν στην ΕΕ, έχει σταδιακά συμπεριλάβει και τα άλλα πρότυπα διακυβέρνησης. Παρέχει έναν ιδιότυπο συνδυασμό δεσμευτικών και μη δεσμευτικών κανόνων, ενώ στο πλαίσιο της έχουν αναπτυχθεί ειδικές σχέσεις και δυναμικές που έχουν εγείρει κριτικές για την αποτελεσματικότητά της. Επίσης έχει αναδείξει τις ιδιαιτερότητες και την πολυπλοκότητα των σχέσεων δικτύων που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο της ΕΠΓ (Smith, 2011· Lavenex και Wichmann, 2009· Lavenex και Schimmelfennig, 2009).

3.4.3 Πολυμερής συντονισμός

Η κυκλοφορία του ευρώ έθεσε και τυπικά σε ισχύ το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Όπως όριζε η Συνθήκη, βάση της οικονομικής διακυβέρνησης είναι η «πολυμερής εποπτεία». Τα κράτη μέλη της ΕΖ διατήρησαν την ευθύνη της οικονομικής πολιτικής αλλά τα περιθώρια ευελιξίας τους κατά την άσκησή της μειώθηκαν σημαντικά. Εξέλιξη που ενισχύθηκε περαιτέρω ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης και των θεσμικών αλλαγών που έχουν συντελεστεί. Η νομική βάση της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης και της

λειτουργίας της ΕΖ προκύπτει από τις Συνθήκες, τα σχετικά Πρωτόκολλα, τις Δηλώσεις, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης με τις αναθεωρήσεις του, καθώς και από επιμέρους Συμβάσεις και Σύμφωνα που έχουν υπογραφεί από τα κράτη μέλη για την περαιτέρω ενίσχυση του συντονισμού.¹⁷

Κεντρικό ρόλο στην οικονομική διακυβέρνηση έχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, που μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τυπικά ορίστηκε ως η Ευρωομάδα. Σημαντικός επίσης είναι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των κρατών της ΕΖ, που καλείται να έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες, όπως και εκείνος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), που σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) έχουν την ευθύνη της νομισματικής πολιτικής.

Ο συντονισμός επιτυγχάνεται στο πλαίσιο των Εθνικών Μεταρρυθμιστικών Προγραμμάτων (National Reform Programmes – NRPs) και/ή των Προγραμμάτων Σταθεροποίησης και Σύγκλισης (Stability & Convergence Programmes – SCPs) που συντάσσονται από τα κράτη μέλη στη βάση των κύριων κατευθύνσεων που έχουν τεθεί. Την παρακολούθηση των στοιχείων των εθνικών οικονομικών ασκεί η Επιτροπή και με τις εκθέσεις της επιχειρεί τόσο να στηρίζει και να ενημερώνει το Συμβούλιο, αλλά και τα άλλα αρμόδια όργανα, όσο και να συνεπικουρεί τα κράτη μέλη στη διαχείριση των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών τους.

Το πρότυπο συντονισμού που έχει αναπτυχθεί στην ΕΖ διαφέρει σημαντικά από όλα τα υπόλοιπα. Ειδικότερα, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, που επέτρεπε ρήτρα εξαίρεσης από την ΕΖ, και με δεδομένη τη μετέπειτα «υποχρεωτικότητα» της ένταξης στην ΕΖ των νέων κρατών μελών, το πρότυπο απώλεσε τον εθελοντικό χαρακτήρα που συναντάται στις περιπτώσεις προτύπων συντονισμού. Με εξαίρεση τις αρχικές περιπτώσεις μη συμμετοχής, τα υπόλοιπα κράτη μέλη που δεν έχουν ενταχθεί στην ΕΖ λογίζονται ως κράτη σε «παρέκκλιση». Επιπρόσθετα, η ρητή αναφορά στον «αμετάκλητο» χαρακτήρα της σύνδεσης ενός νομί-

17. Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 ανέδειξε την ατελή θεσμική ανάπτυξη της ΕΖ. Οι αναθεωρήσεις των Συνθηκών είχαν ελάχιστα συμβάλει στην ανάπτυξη της οικονομικής διακυβέρνησης, ενώ οι θεσμικές παρεμβάσεις ήταν σταδιακές και συχνά αποσπασματικές, όπως δείχνει η περίπτωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και των αναθεωρήσεών του [http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm (6/8/2015)]. Παράλληλα, οι νέες απαιτήσεις που δημιούργησε η οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις της σε σειρά κρατών μελών διαμόρφωσαν πρόσθετους μηχανισμούς, όπως ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ-ESM) [http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/intergovernmental_support/index_en.htm (6/8/2015)], ενώ συνέβαλαν και στη συγκρότηση ειδικών καθεστώτων μεταξύ συμβαλλόμενων κρατών, όπως στην περίπτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

σματος με το ευρώ ενισχύει περαιτέρω τη θέση για απομάκρυνση από το πρότυπο του εθελοντικού στοιχείου.

Η άρση του εθελοντικού χαρακτήρα συνοδεύεται με τον μετασχηματισμό των ήπιων δεσμεύσεων σε δεσμευτικά διορθωτικά μέτρα και κυρώσεις [http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm (3/8/2015)]. Από την άλλη πλευρά, εξίσου προβληματισμό έχει δημιουργήσει η ευελιξία με την οποία διενεργούνταν κατά την πρώτη πενταετία του κοινού νομίσματος η παρακολούθηση των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας σχετικά με το «υπερβολικό έλλειμμα». Στην περίπτωση αυτή η λογική του προτύπου του συντονισμού έτεινε να υποκατασταθεί με την καθαρά διακυβερνητική λογική στη διεθνή πολιτική, καθώς έχασε την αξιοπιστία που απαιτεί ο συντονισμός. Η σύγκρουση είχε διαφανεί και από την προσφυγή στο Δικαστήριο σχετικά με την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας (Υπόθεση C-27/04, *Commission v Council*). Το Δικαστήριο ενδέχεται στο μέλλον να χρειαστεί να επαναπροσδιορίσει τον ρόλο του, καθώς και να παρέχει την ερμηνεία του για την ΕΖ με αφορμή το *Δημοσιονομικό Σύμφωνο*. Αν και το *Δημοσιονομικό Σύμφωνο* προβάλλει ως κεντρική του επιδίωξη την αποτροπή, η πρόβλεψη (άρθρο 8 παρ. 2) για τη διαδικασία του άρθρου 260 ΣΛΕΕ από την Επιτροπή, με σκοπό την εκδίκαση από το Δικαστήριο ποινών για μη συμμόρφωση, καθιστά δυσνόητη και αδιαφανή την πρόθεση θεσμικής μετεξέλιξης της ΕΖ. Είναι σαφές ότι η ευρωπαϊκή οικονομική κρίση έχει διευρύνει σημαντικά τα πρότυπα του πολυμερούς συντονισμού, διαμορφώνοντας επιμέρους μορφές ενισχυμένου συντονισμού. Αυτό είναι ιδιαίτερα καταφανές στη δράση των οργάνων της ΕΖ με αναφορά στον νέο ρόλο του «δανειστή» [http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/index_en.htm (3/8/2015)].

4. Συμπεράσματα

Η παρούσα ανάλυση επιχείρησε με συστηματικό τρόπο να παρουσιάσει σύντομα και σχηματικά τη θεσμική εξέλιξη της ΕΕ με αναφορά τόσο στις αλλαγές στην αρχιτεκτονική της Ένωσης όσο και στον εμπλουτισμό των προτύπων διακυβέρνησης στα επιμέρους πεδία πολιτικής της Ένωσης. Αν και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έγινε γνωστή για την πρωτοτυπία και τη μοναδικότητα της κοινοτικής μεθόδου, θα ήταν κατ' ελάχιστο άδικο να μην της αναγνωριστεί η ευρηματικότητα, η προσαρμοστικότητα και η τόλμη στην αναζήτηση εκείνων των προτύπων διακυβέρνησης που θα της επιτρέψουν τη συνέχιση της διαδικασίας. Παρακολουθώντας την εξέλιξη των προτύπων διακυβέρνησης, γίνεται κατανοητή η συνεχής αναζήτηση εκείνων των πολιτικών, οργανωτικών και λειτουργικών εξισορροπίσεων που καθιστούν ευκαταία την ανταπόκριση σε νέα αιτήματα και αξιόπιστη την τήρηση του κοινοτικού κεκτημένου. Με γνώμονα τον πραγματισμό των συμ-

ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Εισαγωγή

Το κεφάλαιο αυτό διαιρείται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει μια συνοπτική παρουσίαση και ανάλυση της πορείας της οικονομικής διάστασης του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέχρι την επίτευξη της ενιαίας αγοράς και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992). Το δεύτερο μέρος συνεχίζει με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης από την έναρξη των διαδικασιών της Νομισματικής Ένωσης, όπως προβλεπόταν από τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, μέχρι σήμερα. Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι η επισκόπηση και ανάλυση των βασικών σταθμών στην πορεία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης, ξεκινώντας από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) τη δεκαετία του 1950 μέχρι τη σημερινή τραπεζική ένωση.

Η παρουσίαση της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς, παρά το γεγονός ότι παραμένει ανομοιογενής, έχει προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό, επηρεάζοντας τη λειτουργία τόσο των εθνικών οικονομιών των κρατών μελών όσο και της ευρύτερης ευρωπαϊκής, αλλά και της παγκόσμιας οικονομίας. Επίσης, η μελέτη της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την κατανόηση της πορείας του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, καθώς το πεδίο της οικονομίας χρησιμοποιήθηκε συχνά ως προπομπός και καταλύτης της ευρύτερης προσπάθειας επέκτασης και εμβάθυνσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης.

1. Καθηγητής Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ολοκλήρωσης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

2. Λέκτορας Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ

1. Οι απαρχές της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης: Η Συνθήκη της Ρώμης

Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση στην ουσία ξεκινά με τη Συνθήκη της Ρώμης (1957), η οποία δημιουργεί την ΕΟΚ. Η Συνθήκη της Ρώμης θεσμοθετεί τον κοινό στόχο των έξι χωρών που τη συνυπογράφουν (Δυτική Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία και χώρες της Μπενελούξ)³ να προχωρήσουν στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής οικονομικής κοινότητας.⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης, η ΕΟΚ στοχεύει στη διασφάλιση της σταθερότητας και της συνεχούς και ισόρροπης ανάπτυξης των οικονομιών που συμμετέχουν, καθώς και στην αρμονική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας, ενώ προβλέπεται ότι θα συντελέσει και στην περαιτέρω σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας. Οι στόχοι αυτοί σχεδιάζεται να επιτευχθούν μέσω δύο βασικών οδών: της σταδιακής δημιουργίας μιας κοινής εσωτερικής αγοράς και της σταδιακής προσέγγισης και συχνά υιοθέτησης κοινών, οικονομικών πολιτικών (Πλαίσιο 1).

Οι στόχοι της Συνθήκης ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξοι. Αυτό γίνεται φανερό με μια επισκόπηση των επιμέρους πολιτικών που προέβλεπε η Συνθήκη, όπως η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, εργαζομένων και κεφαλαίου και η ελεύθερη εγκατάσταση εργαζομένων και επιχειρήσεων, αλλά και η υιοθέτηση μιας σειράς κοινών πολιτικών σε διάφορα πεδία οικονομικής πολιτικής (εμπόριο, γεωργία, ανταγωνισμός, μεταφορές). Επίσης, προβλέφθηκε η δυνατότητα περαιτέρω προσέγγισης πολιτικών (άρθρο 100), καθώς και η επέκταση σε νέα πεδία πολιτικής (άρθρο 235), εφόσον αυτό ήταν αναγκαίο για τη δημιουργία της κοινής αγοράς. Η βασική αρχή που θα καθοδηγούσε όλες αυτές τις πρωτοβουλίες ήταν η αρχή της μη διάκρισης στη βάση της εθνικότητας. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη θα έπρεπε σταδιακά να καταργήσουν μέτρα τα οποία οδηγούσαν σε διαφορετική αντιμετώπιση των προϊόντων, επιχειρήσεων και εργαζομένων που προέρχονταν από άλλα κράτη μέλη και να αποφύγουν με πράξεις ή πολιτικές τους να εισάγουν νέες διακρίσεις σε βάρος τους. Η υλοποίηση αυτού του φιλόδοξου σχεδίου θα πραγματοποιούνταν μέσω μιας σειράς νέων κοινοτικών θεσμών, οι οποίοι, πέρα

3. Οι χώρες της Μπενελούξ (Βέλγιο, Ολλανδία και Λουξεμβούργο) είχαν δημιουργήσει τελωνειακή ένωση μεταξύ τους ήδη από το 1948, ενώ το 1960 προχώρησαν σε ευρύτερη οικονομική ένωση που λειτουργούσε παράλληλα με την ΕΟΚ και η οποία εξακολουθεί να υφίσταται μέχρι και σήμερα με διευρυμένους όρους λειτουργίας. Βλ. σχετικά <http://www.benelux.int/>

4. *The Treaty of Rome*, 25 Μαρτίου 1957, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

ΠΛΑΙΣΙΟ 1

1. Στόχοι της ΕΟΚ

Οικονομικοί

- Αρμονική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας
- Συνεχής και ισορροπημένη ανάπτυξη
- Αύξηση της σταθερότητας
- Επιταχυνόμενη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου

Πολιτικοί

- Στενότερες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας

2. Μέσα πολιτικής

Κοινή αγορά

- Τελωνειακή ένωση
- Ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, εργαζομένων και κεφαλαίου
- Δικαίωμα (οικονομικής) εγκατάστασης

Προσέγγιση οικονομικών πολιτικών

- Κοινή αγροτική πολιτική
- Κοινή εμπορική πολιτική
- Κοινή πολιτική μεταφορών
- Κοινή πολιτική ανταγωνισμού
- Μη διακριτική φορολόγηση αγαθών
- Προσέγγιση/διαβούλευση σε θέματα οικονομικής πολιτικής (με έμφαση σε ζητήματα που αφορούν τη συναλλαγματική πολιτική και το ισοζύγιο πληρωμών)
- Αυξημένη συνεργασία σε θέματα κοινωνικής πολιτικής

από τους βασικούς θεσμούς της Επιτροπής, του Συμβουλίου των Υπουργών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου,⁵ περιλάμβαναν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ) και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ).⁶

5. Το Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο ήταν θεσμοί κοινοί τόσο για την ΕΟΚ όσο και για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ). Η Επιτροπή και το Συμβούλιο έγιναν κοινοί θεσμοί για όλες τις Κοινότητες με τη Συνθήκη Συγχώνευσης του 1965.

6. Στόχος του ΕΚΤ είναι να συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας των εργαζομένων, της ΕΤΕ να συμβάλει

Η φιλοδοξία του εγχειρήματος προδίδει εν μέρει και τους ευρύτερους σκοπούς που φιλοδοξούσε να υπηρετήσει η δημιουργία της ΕΟΚ. Κατ' αρχάς, βασικός στόχος ήταν η αποκατάσταση και ενδυνάμωση της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μετά το πλήγμα που δέχτηκε με την αποτυχία της προσπάθειας για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Ένωσης το 1954. Η οικονομία φαινόταν να παρέχει ένα περισσότερο πρόσφορο πεδίο για την επανεκκίνηση του εγχειρήματος, καθώς η επιδίωξη κοινών συμφερόντων και τα αναμενόμενα οικονομικά οφέλη μιας κοινής αγοράς θεωρήθηκε ότι θα κάμψουν πιο εύκολα τις εθνικές αντιστάσεις για τη μεταφορά εξουσιών προς ένα ευρωπαϊκό θεσμικό κέντρο. Η λογική αυτή, η οποία συνάδει με τις αρχές του νεο-λειτουργισμού (Haas, 1958), αποσκοπεί στην εμπέδωση της ειρήνης και της συνεργασίας των κρατών μέσω της ανάπτυξης και κοινής διαχείρισης «λειτουργικών» δραστηριοτήτων, όπως αυτές του εμπορίου και της οικονομίας εν γένει.

Αν και η σημασία της Συνθήκης της Ρώμης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, δεν θα πρέπει ωστόσο και να υπερεκτιμηθεί, καθώς οι φιλόδοξοι στόχοι που τέθηκαν δεν πλαισιώθηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό με συγκεκριμένα εργαλεία πολιτικής που θα επέτρεπαν τη γρήγορη και ομαλή υλοποίησή τους. Στα περισσότερα σημεία, που αφορούσαν τόσο τη δημιουργία της κοινής αγοράς όσο και τη θέσπιση κοινών πολιτικών, οι διατάξεις ήταν αρκετά γενικές και παρέπεμπαν σε μελλοντικές διαβουλεύσεις, η συνεργασία για την προσέγγιση οικονομικών πολιτικών και την αποφυγή διακρίσεων παρέμεινε κατά κύριο λόγο σε διακηρυκτικό επίπεδο, ενώ και οι νέοι οικονομικοί θεσμοί που εισήχθησαν δεν είχαν την απαιτούμενη ισχύ και πόρους για να αντεπεξέλθουν αποτελεσματικά στους φιλόδοξους στόχους που τους είχαν τεθεί. Με άλλα λόγια, υπήρχε «αναντιστοιχία μεταξύ στόχων και μέσων» (Τσουκάλης, 1998: 41). Το γεγονός αυτό άφηνε αρκετό χώρο για εθνικές στρατηγικές και διαφοροποιήσεις και έδειχνε ότι η πρόοδος στο πεδίο της οικονομίας ίσως δεν θα ήταν τόσο εύκολη όσο πολλοί υπέθεταν. Αυτό εξάλλου θα έπρεπε να ήταν αναμενόμενο, δεδομένης και της επικρατούσας την εποχή εκείνη ιδεολογίας του κεϋνσιανισμού σχετικά με την οικονομική πολιτική, μια ιδεολογία που καθοδηγούσε όχι μόνο τη διαχείριση των εθνικών οικονομιών, αλλά και τη διευθέτηση των διεθνών οικονομικών σχέσεων, όπως εξάλλου αυτή αποτυπωνόταν και στους κανόνες του Bretton Woods. Το αποτέλεσμα ήταν η επικράτηση της προσέγγισης του «εμπεδωμένου φιλελευθερισμού» (Ruggie, 1982)· στο πλαίσιο αυτό, η σταδιακή απελευθέρωση των εθνικών οικονομιών,

στη σταθερή και ισόρροπη ανάπτυξη της κοινής αγοράς χρηματοδοτώντας επενδύσεις σε υπο-ανάπτυκτες περιοχές και επενδυτικά έργα κοινού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη και για τη δημιουργία της κοινής αγοράς. Τέλος, ο ρόλος της ΕΚΟΕ είναι γνωμοδοτικός προς την Επιτροπή, με στόχο την εκπροσώπηση των διαφορετικών παραγόντων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

απαραίτητη για τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς, συνδυαζόταν και περιοριζόταν από την ανάγκη προστασίας της εγχώριας οικονομίας από εξωγενείς διαταραχές που θα προέρχονταν από την έκθεση των εθνικών οικονομιών σε ένα διευρυμένο οικονομικό σύστημα.

Συμπερασματικά, η δημιουργία της ΕΟΚ αποτελεί σημαντικό σταθμό στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς της έδωσε νέα πνοή και επέκτεινε σημαντικά το εύρος των πολιτικών που αφορούσε. Ωστόσο, οι περιορισμοί των διαφορετικών εθνικών οικονομικών συμφερόντων, όπως αποτυπώνονται στις διατάξεις της ιδρυτικής της Συνθήκης, δημιούργησαν κενά και ασάφειες τα οποία στο μέλλον θα δημιουργούσαν προβλήματα στην πορεία της οικονομικής ολοκλήρωσης.

2. Η τελωνειακή ένωση

Η αναγνώριση των επικείμενων δυσκολιών στην πορεία προς την κοινή αγορά ήταν ενδεχομένως και ένας από τους λόγους που ώθησαν τους διαμορφωτές της Συνθήκης να θέσουν ως πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή έναν πιο συγκεκριμένο και ρεαλιστικό ενδιάμεσο σταθμό, αυτόν της δημιουργίας μιας τελωνειακής ένωσης. Η τελωνειακή ένωση είναι μια από τις βασικές μορφές περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης, όπως αυτές περιγράφηκαν αρχικά από τον Balassa (1961). Πιο συγκεκριμένα, ο Balassa δημιούργησε μια τυπολογία σταδίων οικονομικής ολοκλήρωσης ξεκινώντας από τη ζώνη ελεύθερου εμπορίου και συνεχίζοντας με την τελωνειακή ένωση, την κοινή αγορά, την οικονομική ένωση και τέλος την πλήρη οικονομική ένωση, η οποία στην ουσία αντιστοιχεί σε μια ομόσπονδη πολιτική οντότητα. Αν και η αρχική τυπολογία έχει δεχτεί σημαντική κριτική (Pelkmans, 2006), παραμένει το βασικό μοντέλο απεικόνισης, αν και όχι πλήρους κατανόησης, των διαφορετικών σταδίων οικονομικής ολοκλήρωσης. Η τελωνειακή ένωση, η οποία θα μας απασχολήσει στην ενότητα αυτή, στηρίζεται σε δύο βασικές παρεμβάσεις στις εμπορικές σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών της. Πρώτον, στην απελευθέρωση των μεταξύ τους εμπορικών συναλλαγών μέσω της εξάλειψης τόσο δασμολογικών και άλλων φορολογικών εμποδίων όσο και ποσοτικών εμποδίων (για παράδειγμα ποσοστώσεων),⁷ και, δεύτερον, στην

7. Οι δασμοί είναι φόροι που επιβάλλονται στα εισαγόμενα αγαθά. Υπάρχουν δύο βασικά είδη δασμών: α) οι δασμοί κατ' είδος, όπου ένα είδος αγαθού επιβαρύνεται με ένα συγκεκριμένο ποσό, το οποίο είναι σταθερό και δεν εξαρτάται από την αξία του αγαθού, και β) οι δασμοί επί της αξίας, οι οποίοι επιβαρύνουν τα αγαθά ανάλογα με την αξία τους (επιβάλλονται ως ποσοστό επί της αξίας). Κατά κανόνα, η επιβολή δασμών οδηγεί σε αύξηση της τιμής των εισαγόμενων προϊόντων. Οι ποσοτώσεις επί των εισαγωγών είναι ποσοτικοί περιορι-

υιοθέτηση ενός κοινού δασμολογίου σε σχέση με τις τρίτες χώρες που δεν συμμετέχουν στην τελωνειακή ένωση.

Η τελωνειακή ένωση, σύμφωνα με την τυπολογία του Balassa, θεωρείται μια λιγότερο προωθημένη μορφή οικονομικής ολοκλήρωσης σε σχέση με την κοινή αγορά, αφού η τελευταία επεκτείνει την απελευθέρωση στην κίνηση των αγαθών (εμπόριο) και στην κίνηση των συντελεστών παραγωγής (κεφάλαιο, εργαζόμενοι). Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης θεωρήθηκε ένα πρώτο, απαραίτητο και, ενδεχομένως, πιο εύκολο βήμα για τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς. Η τελωνειακή ένωση θεωρείται απαραίτητη, αφού δεν νοείται κοινή αγορά χωρίς την ελεύθερη κίνηση των εμπορευμάτων μεταξύ των συμμετεχουσών οικονομιών. Ωστόσο, η κατάργηση των εμπορικών εμποδίων μεταξύ των κρατών μελών θα μπορούσε να επιτευχθεί και με τη δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου, όπου τα αγαθά διακινούνται ελεύθερα, αλλά κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικό του εξωτερικό δασμολόγιο. Κάτι τέτοιο όμως θα δημιουργούσε προβλήματα ανταγωνισμού στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς αγαθά που θα εισέρχονταν σε μια χώρα με χαμηλότερους δασμούς θα μπορούσαν να διακινηθούν και σε άλλα κράτη μέλη με υψηλότερους εξωτερικούς δασμούς ή ποσοστώσεις, όπου οι τιμές, ως αποτέλεσμα της διαφορετικής τους εμπορικής πολιτικής, θα ήταν υψηλότερες, μια πρακτική που ονομάζεται μεταστροφή του εμπορίου (trade deflection). Για την αντιμετώπιση της πρακτικής αυτής, τα κράτη μέλη μπορούν να εισάγουν κανόνες προέλευσης (rules of origin)⁸ τη διαχείριση των οποίων ωστόσο παρουσιάζει σημαντικά τεχνικά προβλήματα και συνεπάγεται υψηλό κόστος. Επίσης, είναι δυνατόν να χειραγωγηθούν με στόχο την προστασία τοπικών παραγωγών έναντι ξένων ανταγωνιστών, γεγονός που ακυρώνει τις θετικές επιπτώσεις, λόγω του αυξημένου ανταγωνισμού που φέρνει η κατάργηση των εμπορικών εμποδίων (Baldwin και Wyplosz, 2009). Η εναλλακτική λύση, αρκετά πιο απλή στην εφαρμογή της, είναι η υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου και συνεπώς η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης.

Αν και η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης εμφανίζεται ως η προτιμότερη

σμοί επί των εισαγωγών. Με την επιβολή ποσόστωσης περιορίζεται η επιτρεπόμενη ποσότητα που μπορεί να εισαχθεί στη χώρα για ένα συγκεκριμένο προϊόν.

8. Οι κανόνες προέλευσης καθορίζουν αν το προϊόν που εισάγεται από μια χώρα έχει παραχθεί σε αυτή ή σε κάποια άλλη χώρα. Η βασική προσέγγιση για να θεωρηθεί ότι ένα προϊόν έχει παραχθεί σε μια χώρα είναι ότι η τελευταία σημαντική προσθήκη που έχει γίνει σε αυτό και η οποία καθορίζει την κατηγοριοποίησή του (ταυτότητά του) για δασμολογικούς σκοπούς έχει γίνει σε αυτή τη χώρα. Ο καθορισμός της προέλευσης των προϊόντων αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περιπτώσεις περιφερειακών εμπορικών συμφωνιών, όπως οι ζώνες ελεύθερου εμπορίου ή οι τελωνειακές ενώσεις, καθώς καθορίζει το αν το προϊόν υπό εξέταση είναι ελεύθερο δασμών (σε περίπτωση που προέρχεται από κράτος μέλος της περιφερειακής συμφωνίας) ή όχι (σε περίπτωση που προέρχεται από κράτος εκτός της συμφωνίας).

και πιο απλή στην εφαρμογή επιλογή, θα ήταν λάθος να υποθέσει κανείς ότι η συμφωνία για την καθιέρωση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου είναι εύκολη υπόθεση. Οι λόγοι δεν είναι κυρίως τεχνικοί (αν και η υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου παρουσιάζει σημαντικά τεχνικά προβλήματα), αλλά έχουν να κάνουν με παραμέτρους που αφορούν την πολιτική οικονομία του εμπορίου. Πιο συγκεκριμένα, η συμφωνία για τη δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης και η προσχώρηση μιας σειράς κρατών σε αυτή δεν προϋποθέτουν ούτε συνεπάγονται, ιδιαίτερα στο βραχυπρόθεσμο διάστημα, την εξάλειψη των διαφορετικών χαρακτηριστικών των οικονομιών των κρατών μελών. Ορισμένα από αυτά τα χαρακτηριστικά τα οποία μπορεί να έχουν ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο μιας τελωνειακής ένωσης είναι: ο βαθμός έντασης του εξαγωγικού προσανατολισμού και της εξάρτησης από εισαγωγές μιας οικονομίας, η βαρύτητα διαφορετικών κλάδων (τόσο εξαγωγικών όσο και εισαγωγικών) για το σύνολο της οικονομίας, καθώς και η γεωγραφική κατανομή των διεθνών εμπορικών σχέσεων ενός κράτους, η οποία εξαρτάται από τη διάρθρωση της παραγωγικής διαδικασίας και τη φύση των εμπορικών αγαθών που παράγει μια χώρα, καθώς και από την ύπαρξη ιστορικών, πολιτιστικών και άλλων δεσμών με χώρες που δεν ανήκουν κατ' ανάγκη στην τελωνιακή ένωση. Είναι προφανές πως η διαφοροποίηση των κρατών μελών ως προς αυτά και άλλα χαρακτηριστικά δημιουργεί διαφορετικά συμφέροντα ως προς το ύψος των εξωτερικών δασμών για συγκεκριμένα προϊόντα ή κλάδους. Συνεπώς, η προσπάθεια για την επίτευξη συμφωνίας για ένα κοινό εξωτερικό δασμολόγιο θα πρέπει να βρει λύσεις στα προβλήματα που δημιουργούνται από την άνιση κατανομή των ωφελιών και ζημιών που θα προκύψουν ανάμεσα στα κράτη μέλη από την αναπροσαρμογή των εξωτερικών δασμών.

Τόσο η έμφαση στον στόχο της τελωνειακής ένωσης ως ένα αναγκαίο και εφικτό πρώτο βήμα προς την οικονομική ολοκλήρωση όσο και η αναγνώριση των προβλημάτων πολιτικής οικονομίας που αναφέρθηκαν προηγουμένως είναι φανερά στις διατάξεις της Συνθήκης. Κατ' αρχάς, το άρθρο 9 της Συνθήκης αναγνώριζε ότι η οικονομική κοινότητα θα βασιζόταν σε μια τελωνιακή ένωση με στόχο την απελευθέρωση του εμπορίου σε αγαθά μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την υιοθέτηση κοινού εξωτερικού δασμολογίου. Σε αντίθεση με άλλες πτυχές της οικονομικής κοινότητας, όπως η απελευθέρωση της κίνησης εργαζομένων και κεφαλαίου και η ελευθερία στην παροχή υπηρεσιών και εγκατάστασης, οι οποίες δεν είχαν σαφές χρονοδιάγραμμα και στόχους, η υλοποίηση της τελωνειακής ένωσης περιγραφόταν με αρκετά ακριβή και λεπτομερειακό τρόπο στη Συνθήκη. Το χρονοδιάγραμμα για τη δημιουργία της τελωνειακής ένωσης καθοριζόταν από μια μεταβατική περίοδο, η οποία χωριζόταν σε τρία στάδια των τεσσάρων ετών,⁹

9. Για το πρώτο στάδιο προβλεπόταν η δυνατότητα δύο μονοετών παρατάσεων. Σε κάθε περίπτωση η μεταβατική περίοδος δεν μπορούσε να υπερβαίνει τα δεκαπέντε χρόνια.

στο πλαίσιο των οποίων προβλέπονταν συγκεκριμένα ποσοστά μειώσεων στους δασμούς, στα τέλη και στις ποσοτώσεις μεταξύ των κρατών μελών, τουλάχιστον για τα δύο πρώτα στάδια, και σαφείς στόχοι για το τέλος της μεταβατικής περιόδου. Η Συνθήκη απαγόρευε την εισαγωγή νέων περιορισμών στο εμπόριο, ενώ περιλάμβανε και μια σειρά διατάξεων, ορισμένες εκ των οποίων στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής για τον ανταγωνισμό, που αποσκοπούσαν στην αποτροπή προστατευτικών δράσεων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν τον στόχο δημιουργίας μιας κοινής αγοράς που θα λειτουργούσε στη βάση του ανταγωνισμού.

Στον αντίποδα των διατάξεων για την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς για εμπορεύσιμα αγαθά, οι οποίες ήταν σαφείς και περιλάμβαναν δεσμευτικούς στόχους και προθεσμίες, οι διατάξεις για το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο ήταν λιγότερο σαφείς και δεσμευτικές, αναδεικνύοντας τα προαναφερθέντα προβλήματα πολιτικής οικονομίας. Είναι χαρακτηριστικό, για παράδειγμα, ότι το πρόβλημα της αναπροσαρμογής του εξωτερικού δασμολογίου σε κλάδους και αγαθά με διαφορετική σημασία για τα κράτη μέλη αντιμετωπίστηκε ορίζοντας το εξωτερικό δασμολόγιο ως τον αριθμητικό μέσο όρο των εθνικών δασμών που ίσχυαν στα κράτη μέλη πριν από τη δημιουργία της τελωνιακής ένωσης. Η λύση αυτή, σε συνδυασμό με τον καθορισμό ανώτατων και όχι ακριβώς προκαθορισμένων ποσοστών του τελικού κοινού δασμολογίου για μια σειρά από κατηγορίες προϊόντων, παρείχε έναν βαθμό ευελιξίας στα κράτη μέλη, ιδίως αφού για ορισμένες κατηγορίες προϊόντων η Συνθήκη δεν προέβλεπε συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους, αλλά παρέπεμπε σε μελλοντικές διαπραγματεύσεις. Επίσης, μια ιδιαίτερα σημαντική παράλειψη της Συνθήκης σε σχέση με το εξωτερικό δασμολόγιο ήταν η έλλειψη οποιασδήποτε πρόβλεψης για ποσοτώσεις σε σχέση με τρίτες χώρες. Το γεγονός αυτό δημιουργεί πρόβλημα για μια τελωνιακή ένωση, καθώς η διαφοροποίηση στα επίπεδα των ποσοτώσεων μπορεί να οδηγήσει σε διαφοροποιήσεις στις τιμές των αγαθών μεταξύ των κρατών μελών, δημιουργώντας κίνητρα για πρακτικές μεταστροφής του εμπορίου.

Παρά τα όποια προβλήματα, η συμβιβαστική αυτή προσέγγιση φαίνεται ότι απέδωσε καρπούς, καθώς η τελωνιακή ένωση ολοκληρώθηκε ενάμιση χρόνο πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου και άρχισε να λειτουργεί την 1η Ιουλίου 1968. Τα αποτελέσματα τόσο της απελευθέρωσης του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών όσο και της υιοθέτησης ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου έγιναν φανερά ήδη από τη μεταβατική περίοδο.

Σχετικά με τις επιπτώσεις της απελευθέρωσης του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών της τελωνιακής ένωσης, κατ' αρχάς θα πρέπει να κάνουμε μια διάκριση μεταξύ των «στατικών» αποτελεσμάτων που προβλέπει η νεο-κλασική θεωρία του διεθνούς εμπορίου και των «δυναμικών» αποτελεσμάτων που προκύπτουν από πιο μακροπρόθεσμες οικονομικές προσεγγίσεις (Sapir, 1992). Έτσι, η θεωρία του εμπορίου διακρίνει τις επιπτώσεις περιφερειακών προτιμησιακών

συμφωνιών, όπως οι τελωνειακές ενώσεις, σε δύο βασικές κατηγορίες: τη δημιουργία και την εκτροπή εμπορίου (Viner, 1950). Η πρώτη αναφέρεται στην υποκατάσταση της (υψηλού κόστους) εγχώριας παραγωγής με εισαγωγές (χαμηλότερου κόστους) από ένα άλλο κράτος μέλος, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στην υποκατάσταση εισαγωγών (χαμηλού κόστους) από μια τρίτη χώρα, από τις εισαγωγές (υψηλότερου κόστους) ενός κράτους μέλους της ένωσης. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η ανάλυση στη βάση αυτών των εννοιών δεν αφορά μόνο τις αλλαγές στον όγκο του εμπορίου, αλλά τις ευρύτερες μεταβολές (λόγω αλλαγών στις τιμές των προϊόντων, στα δημόσια έσοδα από τους δασμούς, αλλά και στις εξαγωγικές δυνατότητες μιας οικονομίας) στη συνολική ευημερία μιας χώρας ως αποτέλεσμα της προσχώρησής της σε μια τελωνειακή ένωση (Pelkmans, 2006). Θα πρέπει να πούμε ότι, σε θεωρητικό επίπεδο, το τελικό αποτέλεσμα είναι σχετικά ασαφές, καθώς μια τελωνειακή ένωση σχεδόν πάντα προκαλεί και τα δύο φαινόμενα και συνεπώς το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της ένωσης.

Τα αποτελέσματα εμπειρικών ερευνών δείχνουν ότι ειδικά κατά τη δεκαετία του 1960, κατά τη διάρκεια δηλαδή της μεταβατικής περιόδου, η απελευθέρωση του εμπορίου στο εσωτερικό της οικονομικής κοινότητας είχε σημαντικές και θετικές επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Υπήρξε σημαντική αύξηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου, η οποία αποδίδεται κατά κύριο λόγο στη δημιουργία εμπορίου και όχι στην εκτροπή, τουλάχιστον για τα μη αγροτικά προϊόντα. Συνοψίζοντας τα ευρήματα μιας επισκόπησης της σχετικής βιβλιογραφίας, ο Pelkmans (2006) αποφαίνεται ότι η δημιουργία της τελωνειακής ένωσης φαίνεται να συνέβαλε στην αύξηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου κατά 50 έως και 100% σε σχέση με τα επίπεδα του 1959, για επεξεργασμένα, μη αγροτικά προϊόντα.¹⁰ Αν και σημαντική, η αύξηση του εμπορίου δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά μέσο για την επίτευξη θετικών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης και ευημερίας. Η σημαντική αύξηση στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών δεν μεταφράστηκε άμεσα σε οικονομική ανάπτυξη και ευημερία, όπως προέβλεπε η Συνθήκη. Εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι η συνεισφορά της αύξησης του ενδοκοινοτικού εμπορίου στο ΑΕΠ των κρατών μελών ήταν λιγότερο από 1% (Balassa, 1975· Robson, 1987).

Ωστόσο, αυτή η αποτίμηση αγνοεί τα δυναμικά αποτελέσματα της τελωνειακής ένωσης. Σύμφωνα με νεότερες οικονομικές θεωρήσεις, αυτά περιλαμβάνουν την αύξηση του ανταγωνισμού προς όφελος των καταναλωτών, τη βελτίωση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων λόγω οικονομικών κλίμακας και την αύξηση

10. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) δημιούργησε ένα αρκετά διαφορετικό καθεστώς για τα αγροτικά προϊόντα, το οποίο λειτούργησε σε μεγάλο βαθμό στη βάση της εκτροπής εμπορίου.

των επενδύσεων (Baldwin και Wyplosz, 2009). Μια επισκόπηση των στοιχείων μάς δείχνει ότι η μεταβατική περίοδος χαρακτηρίστηκε από υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης για τα κράτη μέλη της ΕΟΚ, αρκετά υψηλότερους μάλιστα από εκείνους ανταγωνιστών όπως οι ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Αν και είναι δύσκολο να αποδώσει κανείς ευθέως την οικονομική ευμάρεια της περιόδου αυτής στην τελωνειακή ένωση, υπάρχουν αρκετές ενδείξεις ότι, σε κάποιον βαθμό τουλάχιστον, η οικονομική ανάπτυξη της εποχής οφειλόταν και σε αυτή. Εξετάζοντας κανείς το ευρύτερο ιστορικό πλαίσιο, ίσως η πιο εύλογη ερμηνεία είναι ότι η αύξηση του εμπορίου και οι ευνοϊκές οικονομικές συνθήκες της εποχής αλληλεπίδρασαν δημιουργώντας έναν ενάρετο οικονομικό κύκλο· έτσι, το ήδη καλό οικονομικό κλίμα (το οποίο οφειλόταν σε μια σειρά άλλων παραγόντων) βοήθησε στην απορρόφηση του κόστους προσαρμογής των εθνικών οικονομιών από την απελευθέρωση του εμπορίου,¹¹ η οποία με τη σειρά της ενίσχυσε την οικονομική ανάπτυξη (Τσούκαλης, 1998).

Όσον αφορά τις συνέπειες υιοθέτησης του κοινού εξωτερικού δασμολογίου, αυτό φαίνεται ότι λειτούργησε συμπληρωματικά με την εσωτερική απελευθέρωση του εμπορίου, τουλάχιστον για τα περισσότερα αγαθά (πάντα με τη σημαντική εξαίρεση των αγροτικών προϊόντων), αφού συνέβαλε στην περαιτέρω απελευθέρωση του εμπορίου σε σχέση με τις τρίτες χώρες. Η επίδραση του κοινού εξωτερικού δασμολογίου ήταν θετική, παρά το γεγονός ότι η υιοθέτησή του δεν οδήγησε σε μείωση των εξωτερικών δασμών σε κάθε περίπτωση. Η χρήση του αριθμητικού μέσου ως εργαλείου καθορισμού του κοινού δασμολογίου είχε το εξής αποτέλεσμα: χώρες με υψηλούς δασμούς πριν από τη Συνθήκη, όπως η Ιταλία και η Γαλλία, έπρεπε να τους μειώσουν μετά την εφαρμογή του κοινού δασμολογίου, ενώ χώρες με ανοιχτές οικονομίες και χαμηλή προστασία πριν από τη Συνθήκη, όπως οι χώρες της Μπενελούξ, έπρεπε να αυξήσουν τους δασμούς τους (Pelkmans, 2006). Παρ' όλα αυτά, το 1968, με την έναρξη λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης, οι δασμοί των έξι είχαν μειωθεί κατά 20% κατά μέσο όρο σε σχέση με το 1958 (Sapir, 1992).

Σε έναν βαθμό η εξέλιξη αυτή ήταν αλληλένδετη με το γεγονός ότι, λόγω του κοινού εξωτερικού δασμολογίου, τα κράτη μέλη της τελωνειακής ένωσης υιοθέτησαν και κοινή εμπορική πολιτική. Η δυνατότητα των κρατών μελών της τελωνειακής ένωσης να διαπραγματεύονται ως μια οντότητα στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις ενίσχυσε τη διαπραγματευτική ισχύ τους σε σχέση με τρίτες χώρες, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να επιτύχουν καλύτερες συμφωνίες, ενώ η

11. Το κόστος αυτό φαίνεται ότι ήταν μικρό σε κάθε περίπτωση, καθώς η ανάπτυξη του ενδοκοινοτικού εμπορίου βασίστηκε κατά κύριο λόγο στην ανάπτυξη του ενδο-κλαδικού εμπορίου, γεγονός το οποίο περιόρισε τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις της απελευθέρωσης (Sapir, 1992).

ταυτόχρονη απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς έκανε πιο εύκολη την προσαρμογή στον αυξημένο εξωτερικό ανταγωνισμό. Πράγματι, η συμμετοχή στην τελωνειακή ένωση φαίνεται πως έκανε εφικτή τη σημαντική απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT), όπου οι έξι συμμετείχαν ως ΕΟΚ. Η ενιαία εκπροσώπηση και η απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς φαίνεται ότι έκαναν δυνατές συμφωνίες τις οποίες οι έξι δεν θα υπέγραφαν αν συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις ως μεμονωμένα κράτη (Hufbauer, 1990). Αξίζει να σημειωθεί ότι η σταδιακή απελευθέρωση μέσω του μειωμένου κοινού εξωτερικού δασμολογίου είχε και θετικά μακροχρόνια δυναμικά αποτελέσματα, αφού φαίνεται ότι συνέβαλε στην αύξηση του ανταγωνισμού στο εσωτερικό της οικονομικής κοινότητας και κατά συνέπεια στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην παραγωγική διαδικασία των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων (Sapir, 1992).

Τέλος, ένα πολύ σημαντικό έμμεσο μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα της τελωνειακής ένωσης ήταν η αύξηση της ελκυστικότητας της ΕΟΚ ως φορέα περιφερειακής ολοκλήρωσης. Η μεγάλη εσωτερική αγορά που δημιουργήθηκε για το εμπόριο αγαθών και η επιτυχής παρουσία της ΕΟΚ στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις κατέστησαν την τελευταία πόλο έλξης για τα κράτη μέλη εκτός της ΕΟΚ. Είναι χαρακτηριστικό, για παράδειγμα, ότι τα περισσότερα μέλη της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), η οποία δημιουργήθηκε το 1960 από ευρωπαϊκά κράτη που δεν ήθελαν να ενταχθούν στο πιο περιοριστικό πλαίσιο της ΕΟΚ, την εγκατέλειψαν σταδιακά για να προσχωρήσουν στην ΕΟΚ και αργότερα στην ΕΕ. Την αρχή έκαναν το Ην. Βασίλειο και η Δανία το 1973, λίγα μόλις χρόνια μετά την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης. Φυσικά, η προσχώρηση των κρατών αυτών στην ΕΟΚ δεν είναι δυνατόν να αποδοθεί αποκλειστικά στην τελωνειακή ένωση, ωστόσο δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η τελευταία αποτέλεσε έναν σημαντικό παράγοντα που επηρέασε την απόφασή τους.

3. Η ενιαία αγορά

Παρά την καλή αρχή, το επόμενο μεγάλο βήμα της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης άργησε να γίνει. Χρειάστηκε να φτάσουμε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και να προηγηθεί μια σειρά αρνητικών εξελίξεων, οι οποίες φάνηκε να οδηγούν το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε αδιέξοδο, προτού το όραμα της ενιαίας αγοράς εμπνεύσει εκ νέου την επανεκκίνηση της διαδικασίας οικονομικής αλλά και πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης.

Μετά τη σημαντική ώθηση στο ενδοκοινοτικό εμπόριο έως και τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η τελωνειακή ένωση φάνηκε να έχει εξαντλήσει τη δυναμική της ως προς την προώθηση των ενδοευρωπαϊκών εμπορικών ροών, παρά τις δι-

ευρύνσεις του 1973 και του 1981, οι οποίες απλώς κατάφεραν να συγκρατήσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο ως ποσοστό του συνολικού εμπορίου, με σημαντικές διακυμάνσεις, σε περίπου σταθερά επίπεδα από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 (Τσούκαλης, 1998). Η στασιμότητα αυτή οφειλόταν κατ' αρχάς στις αδυναμίες της ίδιας της τελωνειακής ένωσης, καθώς και της ΕΟΚ γενικότερα. Για παράδειγμα, η μη ένταξη των ποσοστώσεων στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης είχε ως αποτέλεσμα τη διατήρηση εθνικών ποσοστώσεων (είτε ως αποτέλεσμα εθνικής εμπορικής πολιτικής είτε ως αποτέλεσμα κοινής εμπορικής πολιτικής, όπου διεθνείς συμφωνίες για ποσοτικούς περιορισμούς, όπως οι πολυϊνικές συμφωνίες, μετατρέπονταν σε εθνικές ποσοτώσεις), με αποτέλεσμα να είναι αναγκαία η υιοθέτηση κανόνων προέλευσης και οι έλεγχοι στα σύνορα (Τσούκαλης, 1998). Η κατάσταση αυτή προφανώς ακύρωνε τη λογική της τελωνειακής ένωσης, όπως είδαμε και προηγουμένως, και δυσχέραινε τη διεξαγωγή του ελεύθερου εμπορίου στο εσωτερικό της ΕΟΚ.

Η απελευθέρωση του εμπορίου συνάντησε εμπόδια και λόγω της διαδικασίας προσέγγισης των πολιτικών, που είδαμε ότι αποτελούσε μία από τις δύο βασικές οδούς για την ολοκλήρωση της ΕΟΚ. Ο τρόπος υλοποίησης της προσέγγισης –ή καλύτερα εναρμόνισης– των ρυθμιστικών διατάξεων που προέβλεπαν τα εθνικά νομικά και ρυθμιστικά καθεστώτα σε μια σειρά από θέματα αποδείχθηκε αναποτελεσματικός. Πιο συγκεκριμένα, απαιτούνταν μακροχρόνιες τεχνικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των κυβερνήσεων, υπό τον συντονισμό της Επιτροπής, η επιτυχημένη ολοκλήρωση των οποίων προϋπέθετε ομοφωνία στο Συμβούλιο των Υπουργών. Η διαδικασία αυτή αποδείχθηκε χρονοβόρα, ιδιαίτερα σε μια χρονική περίοδο όπου η αλματώδης εξέλιξη της τεχνολογίας και η ανάδυση μιας σειράς θεμάτων σχετικά με την ανάγκη προστασίας του καταναλωτή, αλλά και του περιβάλλοντος, είχαν στο μεταξύ οδηγήσει σε μια ραγδαία αύξηση και διαφοροποίηση των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων για τα ζητήματα αυτά (Young, 2005). Η κατάσταση αυτή δυσχέραινε την εναρμόνιση των διαφορετικών προδιαγραφών για προϊόντα και υπηρεσίες, δημιουργώντας έτσι *de facto* μια σειρά μασμολογικών εμποδίων, τα οποία εμπόδιζαν την περαιτέρω εμπορική και οικονομική ολοκλήρωση.

Πέρα από τις τεχνικές προδιαγραφές, ωστόσο, αποτυχία υπήρξε και σε μια σειρά άλλων πεδίων, όπου η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε είτε την υιοθέτηση κοινών πολιτικών, όπως στον τομέα των μεταφορών –τομέα κρίσιμο για τη διευκόλυνση της ευρύτερης εμπορικής και οικονομικής ολοκλήρωσης–, είτε την προσέγγιση πολιτικών με στόχο την απάλειψη πηγών προστατευτισμού και εμποδίων στις οικονομικές συναλλαγές, όπως στο ζήτημα των κρατικών προμηθειών και επιδοτήσεων. Ακόμα και σε πεδία τα οποία άπτονταν του πυρήνα της διαδικασίας δημιουργίας της κοινής αγοράς, όπως τα ζητήματα της ελεύθερης εγκατάστασης, ιδιαίτερα στον τομέα των υπηρεσιών, της ελεύθερης μετακίνησης των

εργαζομένων και της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων, η πρόοδος ήταν πολύ μικρή, με αποτέλεσμα η κοινή αγορά να αφορά στην ουσία μόνο τη διακίνηση εμπορευμάτων.

Οι συνέπειες αυτών των προβλημάτων επιδεινώθηκαν περαιτέρω και από τις δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που επικράτησαν από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και για μια περίπου δεκαετία. Η πρώτη πετρελαϊκή κρίση το φθινόπωρο του 1973 σηματοδότησε το τέλος της «χρυσής εποχής» των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και χαμηλής ανεργίας της μεταπολεμικής περιόδου. Ύφεση και στασιμότητα, υψηλή ανεργία και υψηλός πληθωρισμός δημιούργησαν μια ιδιαίτερα αρνητική οικονομική συγκυρία, η οποία επιδεινώθηκε περαιτέρω λόγω των μεγάλων διακυμάνσεων των συναλλαγματικών ισοτιμιών, η οποία ήταν πλέον δυνατή εξαιτίας της κατάρρευσης του συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του Bretton Woods το 1971. Ο συνδυασμός όλων αυτών των παραγόντων οδήγησε σε μια πτώση του διεθνούς αλλά και του ενδοκοινοτικού εμπορίου, σε σχετικούς όρους, η οποία συνδέθηκε και με μια προσπάθεια των κρατών να προστατέψουν τις εθνικές τους οικονομίες από τις διεθνείς οικονομικές αναταράξεις. Σε αντίθεση με την περίοδο του μεσοπολέμου, αυτό το κύμα «νεο-προστατευτισμού» πήρε τη μορφή εκτεταμένης χρήσης μη δασμολογικών εμπορικών μέτρων (Balassa, 1978), καθώς οι διατάξεις της τελωνειακής ένωσης στην ΕΟΚ, αλλά και εκείνες της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ) δεν επέτρεπαν την αύξηση των δασμών. Στο πλαίσιο αυτό ρυθμιστικές παρεμβάσεις για θέματα δημόσιας υγείας, προστασίας του περιβάλλοντος κ.ά. χρησιμοποιήθηκαν συχνά ως όχημα για τον περιορισμό εισαγωγών από ξένους προμηθευτές, κατά κύριο λόγο από τρίτες χώρες, αλλά συχνά και από τις χώρες της ΕΟΚ, ενώ αυξήθηκαν και οι κρατικές παρεμβάσεις για την υποστήριξη των περισσότερων πληγέντων κλάδων, με τη χρήση, μεταξύ άλλων, και αυξημένων κρατικών ενισχύσεων.

Επιπλέον, οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες ακύρωσαν εν τοις πράγμασι νεότερες πρωτοβουλίες, όπως η ιδέα για μια Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE), στη βάση του σχεδίου που υπέβαλε αρμόδια επιτροπή υπό την ηγεσία του πρωθυπουργού του Λουξεμβούργου Πιέρ Βερνέρ, το 1970. Οι έντονες συναλλαγματικές διακυμάνσεις μετά την κατάρρευση του Bretton Woods οδήγησαν τα κράτη μέλη στην υιοθέτηση ανεξάρτητων και συχνά αποκλινοσών οικονομικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης και της επιβολής αυξημένων ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων, με αποτέλεσμα τη σταδιακή εγκατάλειψη του στόχου της ONE. Η διαφοροποίηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών δημιουργούσε προβλήματα και στη λειτουργία της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, καθώς δυσχέραινε τη διαμόρφωση κοινών τιμών για τα αγροτικά προϊόντα. Η δυσλειτουργική αυτή κατάσταση που χαρακτήριζε την ΕΟΚ στα τέλη της δεκαετίας του 1970 επιδεινώθηκε περαιτέρω από τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση, η οποία οδήγησε και σε νέα σημα-

ντική ύφεση τις ευρωπαϊκές οικονομίες, θέτοντας ξεκάθαρα σε αμφισβήτηση το μέλλον της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης.

Αυτή η κατάσταση στασιμότητας, ή «ευρωσκλήρωσης», όπως χαρακτηρίστηκε, άρχιζε να αλλάζει με αναπάντεχα γρήγορους ρυθμούς στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται σε τέσσερις παράγοντες, οι οποίοι ενήργησαν αθροιστικά ώστε να δοθεί μια νέα ώθηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης:

α) Η ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Σταδιακά, τα κράτη μέλη της ΕΟΚ άρχισαν να ξεπερνούν τις οικονομικές αναταράξεις που προκάλεσε η δεύτερη πετρελαϊκή κρίση και παρουσίασαν θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Το βελτιωμένο οικονομικό περιβάλλον ευνόησε την ανάληψη πρωτοβουλιών για την ανανέωση της διαδικασίας δημιουργίας της ενιαίας αγοράς, καθώς οδήγησε στη χαλάρωση των πιέσεων για προστατευτισμό, ενώ δημιούργησε και τις προϋποθέσεις για την αποζημίωση κοινωνικών και οικονομικών ομάδων που θα έβγαιναν ζημιωμένες από μια τέτοια διαδικασία (Καζάκος, 1999).

β) Ο μετασχηματισμός της κυρίαρχης θεώρησης για τη διαχείριση τόσο της εθνικής όσο και της ευρωπαϊκής οικονομίας, ιδιαίτερα στο πλαίσιο μιας ολοένα εντεινόμενης διαδικασίας οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Η κρίση της δεκαετίας του 1970 υπονόμησε τη μέχρι τότε αδιαφιλονίκητη κυριαρχία του κεϋνσιανισμού ως υπόδειγμα οικονομικής θεωρίας και πολιτικής. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την ανάδυση νέων οικονομικών θεωριών, οι οποίες στο πλαίσιο της λεγόμενης νεο-κλασικής σύνθεσης προέκριναν την απελευθέρωση των αγορών και έναν λιγότερο ενεργό ρόλο του κράτους στην οικονομία, οδήγησαν σε μια νέα ερμηνεία για τις αιτίες της κρίσης των ευρωπαϊκών οικονομιών. Στη βάση της ερμηνείας αυτής βρίσκονταν οι ακαμψίες τόσο της αγοράς εργασίας (με κυρίαρχο σημείο αναφοράς την ανελαστική προσφορά εργασίας, αλλά και θεσμικά χαρακτηριστικά τα οποία μείωναν την «ευελιξία» της) και κεφαλαίου (με έμφαση στους περιορισμούς στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος και την κίνηση κεφαλαίων) όσο και αυτές των αγορών προϊόντων, οι οποίες χαρακτηρίζονταν από περιορισμούς, οι οποίοι παρεμπόδιζαν τον ανταγωνισμό. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, αυτά τα εμπόδια οδηγούσαν σε απώλεια της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών. Η εμφατική μεταστροφή του νεο-εκλεγέντα σοσιαλιστή προέδρου της Γαλλίας Φρανσουά Μιτεράν από ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής επέκτασης σε ένα πρόγραμμα φιλελεύθερων οικονομικών πολιτικών σηματοδότησε όσο τίποτα άλλο ίσως την καθιέρωση στην πράξη, αλλά και συμβολικά, της νέας οικονομικής ορθοδοξίας στην Ευρώπη. Σημαντικό ρόλο για τη μεταστροφή αυτή έπαιξαν και οι εξελίξεις στο διεθνές περιβάλλον. Η υιοθέτηση του νέου οικονομικού υποδείγματος από τις ΗΠΑ και το Ην. Βασίλειο υπό την ηγεσία του προέδρου Ρέιγκαν και της πρωθυπουργού Θάτσερ αντίστοιχα, σε συνδυασμό με τον εντεινόμενο ανταγωνισμό από την Ιαπωνία και τις υπό-

λοιπες αναδυόμενες οικονομικές δυνάμεις της Ασίας, διαμόρφωσαν ένα περιβάλλον όπου οι πιέσεις μιας ολοένα πιο απελευθερωμένης και παγκοσμιοποιημένης οικονομίας εμφάνιζαν ως επιτακτική την υιοθέτηση του φιλελεύθερου οικονομικού δόγματος, όχι μόνο σε εθνικό, αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, η αναγέννηση του εγχειρήματος για τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς η οποία θα επέτρεπε την ανάπτυξη μεγάλων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, ικανών να ανταγωνιστούν σε παγκόσμιο επίπεδο, θεωρήθηκε μονόδρομος για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας.

γ) Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ενώ οι πολιτικές και ρυθμιστικές διαπραγματεύσεις για την ολοκλήρωση της ΕΟΚ αντιμετώπιζαν σοβαρά εμπόδια, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο μέσω των αποφάσεων του δημιούργησε μια νομολογία που παρείχε τη βάση για την εξάλειψη των εθνικών εμποδίων και τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα σημαντικές αποφάσεις ήταν αυτή της υπόθεσης *Dassonville* του 1974, με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «όλοι οι εμπορικοί κανόνες που... μπορούν να παρεμποδίσουν, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο»¹² θεωρούνται *μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος* με τους ποσοτικούς περιορισμούς και κατά συνέπεια δεν είναι αποδεκτά, καθώς και της *Cassis de Dijon* του 1979, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα προϊόντα που έχουν παραχθεί νόμιμα σε ένα κράτος μέλος θα πρέπει να είναι αποδεκτά και στα άλλα κράτη μέλη παρά τις ενδεχόμενες διαφορές των εθνικών ρυθμιστικών πλαισίων, τα οποία θεωρούνται σε γενικές γραμμές ανάλογα ή ισοδύναμα. Η απόφαση προέβλεπε κάποιες εξαιρέσεις και συγκεκριμένα διατάξεις για «την αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, την προστασία της δημόσιας υγείας, την εντιμότητα των εμπορικών συναλλαγών και την προστασία των καταναλωτών».¹³

δ) Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ιδιαίτερα υπό την ηγεσία του νέου προέδρου της Ζακ Ντελόρ, ο οποίος ανέλαβε τα καθήκοντά του τον Ιανουάριο του 1985, αποδείχθηκε ιδιαίτερα δραστήρια και αποτελεσματική. Ο ίδιος ο Ντελόρ από την πρώτη στιγμή δεσμεύτηκε στον στόχο της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, θέτοντας μάλιστα το 1992 ως έτος-στόχο, κινητοποιώντας έτσι ολόκληρο τον κοινοτικό θεσμικό μηχανισμό για την παραγωγή αποτελεσμάτων εντός συγκεκριμένων χρονικών ορίων (Young, 2005). Χρησιμοποιώντας τον μετασχηματισμό της κυρίαρχης οικονομικής θεώρησης και την υποστήριξη των μεγάλων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, η Επιτροπή έπαιξε ηγετικό ρόλο στην προώθηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς (Sandholtz και Zysman, 1989).

Ο συνδυασμός των παραγόντων αυτών οδήγησε τα επόμενα χρόνια σε μια πρόοδο των διαπραγματεύσεων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς πραγ-

12. Υπόθεση 8/74, *Dassonville*, Συλλογή 1974.

13. Υπόθεση 120/78, *Reve-Zentral (Cassis de Dijon)*, Συλλογή 1979.

ματικά εντυπωσιακή για τα έως τότε δεδομένα. Οι εξελίξεις στηρίχθηκαν σε μεγάλο βαθμό στη λεγόμενη Λευκή Βίβλο· στην ουσία επρόκειτο για το πρόγραμμα της Επιτροπής για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Η Λευκή Βίβλος παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνο, τον Ιούνιο του 1985, και περιείχε έναν κατάλογο 300 περίπου μέτρων, τα οποία αποσκοπούσαν στην κατάργηση εμποδίων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς.¹⁴

Τα εμπόδια αυτά εντάσσονταν σε τρεις βασικές κατηγορίες: φυσικά, τεχνικά και φορολογικά. Τα φυσικά εμπόδια αναφέρονταν σε συνοριακούς ελέγχους που εξακολουθούσαν να εφαρμόζονται και μετά την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης και αφορούσαν μεταξύ άλλων: τις ποσοστώσεις στις εισαγωγές, στις οποίες αναφερθήκαμε προηγουμένως, τα Νομισματικά Εξισωτικά Ποσά (ΝΕΠ), ένα είδος φόρου που αφορούσε τα αγροτικά προϊόντα, τους εθνικούς περιορισμούς στους μεταφορείς (καθώς η κοινή πολιτική μεταφορών που προέβλεπε η Συνθήκη της Ρώμης δεν είχε υλοποιηθεί) και φυτο-υγειονομικά και κτηνιατρικά κριτήρια για την εισαγωγή αγαθών. Τα τεχνικά εμπόδια αφορούσαν όλες τις νομικές, ρυθμιστικές και διοικητικές ρυθμίσεις και τεχνικές προδιαγραφές και πρότυπα στο εσωτερικό των κρατών μελών, τα οποία μπορούσαν να λειτουργήσουν (και συχνά λειτουργούσαν) ως εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονταν και ζητήματα όπως οι κρατικές προμήθειες, η ρύθμιση των υπηρεσιών και των επαγγελμάτων, οι περιορισμοί στην κίνηση των κεφαλαίων και τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας. Όπως είδαμε και προηγουμένως, στο πεδίο αυτό η προβλεπόμενη προσέγγιση των εθνικών πολιτικών και η συνακόλουθη εναρμόνιση των ρυθμιστικών πλαισίων και τεχνικών προδιαγραφών είχε αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολη τα προηγούμενα χρόνια, δημιουργώντας σημαντικά προβλήματα στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Στη Λευκή Βίβλο η Επιτροπή πρότεινε μια νέα διαδικασία, η οποία στόχευε στη διευκόλυνση των σχετικών διαπραγματεύσεων, αντικαθιστώντας τον προηγούμενο στόχο της πλήρους εναρμόνισης με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης (*mutual recognition*), στηριζόμενη στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην υπόθεση της *Cassis de Dijon*. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών ρυθμιστικών πλαισίων συνδυάστηκε με τον περιορισμό των προσπαθειών εναρμόνισης μόνο σε πολύ βασικά χαρακτηριστικά των ρυθμιστικών αυτών πλαισίων και την ανάθεση του καθορισμού λεπτομερών τεχνικών προδιαγραφών, όπου αυτό ήταν αναγκαίο, σε πανευρωπαϊκούς, ιδιωτικούς οργανισμούς πιστοποίησης. Στον τομέα των υπηρεσιών, κυρίως των χρηματοπιστωτικών, η προσέγγιση αυτή πήρε τη μορφή του «ελέγχου από το κράτος προέλευσης» (*home country control*) για την αδειοδότηση επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων και ακολούθως

14. Commission of the European Communities (1985) *Completing the Internal Market*. COM(85) 310 final, Brussels.

την αμοιβαία αναγνώρισή τους σε όλα τα κράτη μέλη. Τέλος, τα φορολογικά εμπόδια αφορούσαν τις σημαντικές αποκλίσεις στα επίπεδα και στη δομή της έμμεσης φορολογίας μεταξύ των κρατών μελών και την ανάγκη διεξαγωγής συννοριακών ελέγχων λόγω του τρόπου υπολογισμού του φόρου στα εισαγόμενα προϊόντα.

Η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), λίγους μήνες αργότερα, τον Φεβρουάριο του 1986, προώθησε θεσμικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες επέτρεψαν την υλοποίηση της ατζέντας της Λευκής Βίβλου τα επόμενα χρόνια.¹⁵ Η ΕΕΠ έθεσε ως στόχο την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως την 31η Δεκεμβρίου 1992, η οποία ορίστηκε ως «χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης» (άρθρο 8^α). Η πιο σημαντική θεσμική μεταρρύθμιση σε σχέση με την ενιαία αγορά ήταν η διεύρυνση της χρήσης ειδικής πλειοψηφίας σε όλες τις αποφάσεις του Συμβουλίου που αφορούσαν την προσέγγιση των νομικών, ρυθμιστικών και διοικητικών πλαισίων, που ήταν απαραίτητη για την ολοκλήρωσή της (άρθρο 100^α παρ. 1). Εξαιρέση αποτελούσαν οι φορολογικές διατάξεις, οι διατάξεις που αφορούσαν την ελεύθερη διακίνηση προσώπων και διατάξεις που αφορούσαν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των εργαζομένων, ενώ προβλέφθηκε και μια ρήτρα διασφάλισης που επέτρεπε την απόκλιση από το εναρμονισμένο ευρωπαϊκό πλαίσιο για σημαντικούς κοινωνικούς λόγους (άρθρο 100^α παρ. 2 και 4 αντίστοιχα).

Ο συνδυασμός της νέας προσέγγισης για την εναρμόνιση των εθνικών πλαισίων στη βάση της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης και της δυνατότητας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία έδωσε νέα πνοή στις διαπραγματεύσεις. Μεταξύ 1986 και 1992 υιοθετήθηκαν 280 περίπου νομοθετικές πράξεις οι οποίες κατάργησαν σημαντικά εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και ανταγωνισμό και δημιούργησαν σε πολλούς τομείς ένα ενιαίο ευρωπαϊκό θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο. Ως αποτέλεσμα, την 1η Ιανουαρίου 1993, η ενιαία αγορά ήταν γεγονός. Φαίνεται πως ο στόχος είχε επιτευχθεί.

Ωστόσο, η αποτίμηση των συνεπειών του προγράμματος της ενιαίας αγοράς δεν μπορεί να εξαντληθεί στον συμβολισμό της επίτευξης μιας ημερομηνίας ορόσημου για την ψήφιση ενός πλαισίου νομοθετημάτων. Η αποτίμηση του εμβληματικού αυτού προγράμματος ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης απαιτεί την αξιολόγηση τουλάχιστον δύο σημαντικών διαφορετικών παραμέτρων: α) της συμβολής του στην επανεκκίνηση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και β) των οικονομικών συνεπειών της (ίδιας της ενιαίας αγοράς).

Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το πρόγραμμα

15. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ΕΕ L 169/29.6.1987.

της ενιαίας αγοράς αποτέλεσε το έναυσμα για την ανανέωση του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στο ευρύτερο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το πρόγραμμα της ενιαίας αγοράς, αναδύθηκαν νέα ζητήματα και επανήλθαν στο προσκήνιο παλαιότερα προβλήματα, τα οποία θεωρήθηκε απαραίτητο να διευθετηθούν προκειμένου να προχωρήσει αποτελεσματικά το εγχείρημα της ενιαίας αγοράς. Εξάλλου, η ίδια η ΕΕΠ, η οποία αποτελούσε την πιο σημαντική αναθεώρηση των Συνθηκών έως τότε, θα μπορούσε να θεωρηθεί, σε μεγάλο βαθμό, «παράπλευρη» συνέπεια της κεκτημένης ταχύτητας με την οποία το όραμα του 1992 εγκαινίασε μια περίοδο έντονης κοινοτικής δραστηριότητας και αποφάσεων. Έτσι, δεν μπορεί να θεωρηθεί τυχαίο το γεγονός ότι συζητήσεις οι οποίες διεξάγονταν για χρόνια χωρίς απτά αποτελέσματα για τη μετεξέλιξη των διάφορων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε μια ευρύτερη Ευρωπαϊκή Ένωση διατυπώθηκαν ως στόχος της διαδικασίας ολοκλήρωσης με την ΕΕΠ. Ούτε βέβαια ήταν τυχαίο ότι θέματα που είχαν οδηγήσει σε τέλμα τις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις τη δεκαετία του 1970, όπως ο κοινοτικός προϋπολογισμός ή η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, συμφωνήθηκαν με σχεδόν συνοπτικές διαδικασίες στο πλαίσιο της πρώτης «δέσμης Ντελόρ» το 1988. Παρομοίως, η απόφαση για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση θα ήταν πολύ δύσκολο να ληφθεί χωρίς το ευρύτερο πλαίσιο διεργασιών και της αισιοδοξίας για την προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που δημιούργησε το όραμα του 1992.

Όσον αφορά τη δεύτερη παράμετρο, οι οικονομικές συνέπειες μάλλον δεν ήταν εξίσου εντυπωσιακές, αν και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η συμβολή της ενιαίας αγοράς στην ευρωπαϊκή οικονομία ήταν και παραμένει θετική. Κατά τη διάρκεια της προεργασίας για τον στόχο του 1992, η Επιτροπή παρήγγειλε μια μεγάλη μελέτη για τα αναμενόμενα οφέλη της ενιαίας αγοράς. Η Έκθεση Cechinni, όπως έγινε γνωστή, προέβλεψε σημαντικά οφέλη για την ευρωπαϊκή οικονομία· χρησιμοποιώντας δύο διαφορετικές μεθόδους, εκτίμησε οφέλη που κυμαίνονταν μεταξύ 4,25% και 7% του ΑΕΠ των δώδεκα κρατών μελών, ανάλογα με τη μέθοδο υπολογισμού και τον βαθμό ενίσχυσης του προγράμματος με αναπτυξιακές μακροοικονομικές πολιτικές από τα κράτη μέλη. Επίσης προέβλεπε 1,8 έως 5 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας, καθώς και μείωση των τιμών (4,5% έως 6,1%) για τους καταναλωτές (Cechinni, 1988).

Το 2002, η Επιτροπή δημοσίευσε μια μελέτη αποτιμώντας τα πραγματικά πλέον οφέλη της ενιαίας αγοράς κατά τα δέκα πρώτα χρόνια λειτουργίας της.¹⁶ Σύμφωνα με την έκθεση, η ενιαία αγορά αύξησε το ΑΕΠ της ΕΕ κατά 1,8% ή 164,5 δισ. ευρώ, ενώ δημιουργήθηκαν και 2,5 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας. Ταυ-

16. Commission of the European Communities (2002) *The Internal Market – Ten Years without Frontiers*.

τόχρονα, κατά την πρώτη δεκαετία λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, αυξήθηκε σημαντικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο και οι Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ) μεταξύ των κρατών μελών, αυξήθηκαν οι εξαγωγές και οι ΑΞΕ των ευρωπαϊκών εταιρειών προς τρίτες χώρες, δείγμα της αυξημένης ανταγωνιστικότητάς τους, ενώ και οι άμεσες ξένες επενδύσεις προς τις χώρες της ενιαίας αγοράς υπερδιπλασιάστηκαν, δείγμα της αυξημένης ελκυστικότητας της ενιαίας αγοράς ως προορισμού επενδύσεων από εταιρείες τρίτων χωρών. Επίσης, η ενιαία αγορά διεύρυνε τις επιλογές των καταναλωτών, ενώ σε πολλές περιπτώσεις, ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών (για παράδειγμα στις τηλεπικοινωνίες και τις αερομεταφορές), οι καταναλωτές επωφελήθηκαν και από σημαντικές μειώσεις στις τιμές, ύστερα από την απελευθέρωση των κλάδων αυτών και την έκθεσή τους στον ανταγωνισμό. Ακόμα, η ενιαία αγορά διευκόλυνε την πρόσβαση των μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις αγορές των άλλων κρατών μελών, αυξάνοντας την εξωστρέφειά τους, ενώ και οι κρατικές προμήθειες «άνοιξαν» περισσότερο στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση πόρων για τους κυβερνητικούς προϋπολογισμούς. Τέλος, η λειτουργία της ενιαίας αγοράς και των συμφωνιών που την πλαισιώνουν αύξησαν την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, αλλά και των νέων που επωφελήθηκαν από προγράμματα ανταλλαγών, όπως το ERASMUS (1,5 εκατομμύρια φοιτητές μεταξύ 1992 και 2006). Μια πιο πρόσφατη έκθεση¹⁷ επιβεβαιώνει τα ευρήματα αυτά, ενώ τοποθετεί το όφελος σε όρους ΑΕΠ στο 2,15% και τις νέες θέσεις εργασίας σε 2,75 εκατομμύρια την περίοδο 1992-2006.

Παρά το γεγονός ότι αυτές οι μετρήσεις δεν επαληθεύουν τις αρχικές εκτιμήσεις, είναι ξεκάθαρο πως η συνεισφορά της ενιαίας αγοράς είναι σημαντική και θετική. Εξάλλου, είναι πολύ πιθανό οι μετρήσεις αυτές να υποεκτιμούν τις δυναμικές επιπτώσεις στην οικονομία, οι οποίες δεν μπορούν να μετρηθούν εύκολα, ενώ βέβαια δεν υπολογίζουν και ενδεχόμενες απώλειες που θα προέκυπταν από τη μη ύπαρξη της ενιαίας αγοράς. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς ούτως ή άλλως δεν είναι δυνατόν να είναι πλήρης. Ο λόγος είναι απλός: η ίδια η ενιαία αγορά δεν είναι ακόμη ολοκληρωμένη. Το ορόσημο του 1992 δεν ήταν το τέλος αλλά η αρχή της προσπάθειας δημιουργίας μιας πραγματικά ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και η προσπάθεια αυτή συνεχίζεται ακόμη και σήμερα, με ανανεωμένο μάλιστα ενδιαφέρον τα τελευταία χρόνια. Παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί από το 1992 και ύστερα, υπάρχουν πάρα πολλές πτυχές της ενιαίας αγοράς που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί λόγω προβλημάτων και καθυστερήσεων, τόσο τεχνικών όσο και πολιτικών. Επίσης, η

17. Commission of the European Communities (2007) *The single market: Review of achievements*. SEC 1521, Brussels.

οικονομική πραγματικότητα έχει αλλάξει σημαντικά από το 1992. Οι πιέσεις της παγκοσμιοποίησης, οι τεχνολογικές εξελίξεις, οι οποίες έχουν καταργήσει παλαιούς και έχουν δημιουργήσει νέους τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων, αλλά και οι συνεχόμενες διευρύνσεις της ΕΕ έχουν αλλάξει σημαντικά τον οικονομικό χάρτη της ΕΕ, χωρίς οι αλλαγές αυτές να έχουν πλήρως ενσωματωθεί στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Οι ελλείψεις είναι σημαντικές· σε πρόσφατη έκθεσή του τον Σεπτέμβριο του 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθόρισε το κόστος της μη ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς περίπου στο 1,5 τρισ. ευρώ ή περισσότερο από 11% του ΑΕΠ της ΕΕ των 28 (Pataki, 2014).

Στο πλαίσιο αυτό, και λόγω της επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης στην ΕΕ μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 και της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη που την ακολούθησε, από το 2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναλάβει μια σειρά πρωτοβουλιών με στόχο της αναθέρμανση του στόχου της επίτευξης μιας πραγματικά ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Οι πρωτοβουλίες αυτές κατέληξαν στην κατάθεση δύο Πράξεων από την Επιτροπή: η πρώτη τον Απρίλιο του 2011, η οποία καθορίζει 12 δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης, και η δεύτερη τον Οκτώβριο του 2012, με στόχο την αξιοποίηση του ανεκμετάλλετου δυναμικού ενιαίας αγοράς ως μοχλού ανάπτυξης.¹⁸

Τέλος, η αξιολόγηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς δεν θα ήταν πλήρης αν δεν λάμβανε υπόψη της και τις ευρύτερες θεσμικές και πολιτικές συνέπειές της. Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο τρόπος (νέα προσέγγιση) και η κατεύθυνση των αλλαγών που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος της ενιαίας αγοράς, οι οποίες βασίστηκαν στην απελευθέρωση της αγοράς, δηλαδή στην άρση εμποδίων στον ανταγωνισμό και το εμπόριο και άρα στη λεγόμενη «αρνητική ολοκλήρωση» (σε αντιδιαστολή με τη θετική ολοκλήρωση που βασίζεται στη διαμόρφωση κοινών πολιτικών και κανόνων), εμπέδωσαν περαιτέρω την αλλαγή στις καθιερωμένες αντιλήψεις για το κυρίαρχο οικονομικό δόγμα, στην οποία αναφερθήκαμε προηγουμένως. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα τεχνικά εμπόδια της Λευκής Βίβλου· πολλές από αυτές τις ρυθμίσεις είναι σημαντικές, καθώς διασφαλίζουν κοινωνικούς στόχους (για παράδειγμα την ασφάλεια και υγεία των καταναλωτών) που ανταποκρίνονται στις διαφορετικές προσδοκίες και πρακτικές διαφορετικών κοινωνιών. Η αποτύπωση των ρυθμίσεων αυτών απλώς ως εμποδίων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς προδίδει ενδεχομένως την πρόθεση της Επιτροπής να υποβαθμίσει τέτοιου είδους κοινωνικά ζητήματα, προκειμένου να δοθεί η απαιτούμενη προτεραιότητα στην επί-

18. European Commission (2011) *Single Market Act, Twelve levers to boost growth and strengthen confidence*. COM 206 final, Brussels και European Commission (2012) *Single Market Act II, Together for new growth*. COM 573 final, Brussels.

τευξη του στόχου της ενιαίας αγοράς (Καζάκος, 1999). Σε κάθε περίπτωση, η ανάδειξη της ενιαίας αγοράς ως κυρίαρχης διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ οδήγησε σε άρση αντιπαραγωγικών εμποδίων για την οικονομική δραστηριότητα με θετικά αποτελέσματα για την ευρωπαϊκή οικονομία, έγειρε ωστόσο, σε υπερβολικό βαθμό ίσως, την πλάστιγγα διαμόρφωσης πολιτικής προς όφελος των αγορών.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΤΗ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

1. Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE)

Όπως ειπώθηκε και προηγουμένως, η ιδέα για μια νομισματική ένωση δεν ήταν καινούργια· ωστόσο, το σχέδιο της επιτροπής Βέρνερ δεν υλοποιήθηκε ποτέ, καθώς έπεσε θύμα των οικονομικών αναταράξεων της δεκαετίας του 1970 και της «ευρωσκλήρωσης» που ακολούθησε. Η αναγέννηση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος μέσω του προγράμματος της ενιαίας αγοράς δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την επαναφορά της νομισματικής ένωσης στο προσκήνιο, καθώς το ενιαίο νόμισμα παρουσιάστηκε ως λογικό, αλλά και αναγκαίο συμπλήρωμα της ενιαίας αγοράς.

Η αρχή έγινε τον Ιούνιο του 1988 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερο, όπου αποφασίστηκε η σύσταση Επιτροπής για τη Μελέτη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, με επικεφαλής τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζακ Ντελόρ. Η Επιτροπή κατέθεσε την έκθεσή της για τη δημιουργία της ONE τον Απρίλιο του 1989, προτείνοντας την υιοθέτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος μέσω μιας σταδιακής διαδικασίας. Οι προτάσεις της Επιτροπής υιοθετήθηκαν τον Ιούνιο του ίδιου έτους από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, το οποίο αποφάσισε την έναρξη της πρώτης φάσης της ONE την 1η Ιουλίου 1990, ημερομηνία κατά την οποία είχε ήδη αποφασιστεί η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων. Στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Στρασβούργο, αποφασίστηκε η σύγκλιση Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την ONE. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη ολοκληρώθηκε παράλληλα με μια δεύτερη Διάσκεψη (με την οποία δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση), τον Δεκέμβριο του 1991 στη Σύνοδο Κορυφής του Μάαστριχτ και οι διατάξεις για την ONE έγιναν μέρος της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Το σχέδιο για τη δημιουργία της ONE βασίστηκε στις προτάσεις της Επιτροπής υπό τον Ζακ Ντελόρ και περιλάμβανε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση, που ξεκίνησε την 1η Ιουλίου 1990, προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την ολοκλήρωση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς, την κατάργηση όλων των περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων, τη στενότερη συνεργασία των νομισματικών αρχών και την

ΠΛΑΙΣΙΟ 2

Κριτήρια σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ για είσοδο στην ΟΝΕ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε την ικανοποίηση μιας σειράς κριτηρίων σύγκλισης προτού ένα κράτος μέλος μπορέσει να ενταχθεί στην ΟΝΕ. Τα κριτήρια αυτά ήταν τα εξής:

1. Η συναλλαγματική ισοτιμία του νομίσματος κάθε κράτους μέλους πρέπει να παραμείνει εντός των ορίων διακύμανσης που ορίζει ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) για δύο τουλάχιστον χρόνια πριν από την εξέταση ένταξής του στην ΟΝΕ.
2. Τα μακροπρόθεσμα επιτόκια δεν μπορούν να ξεπερνάνε κατά περισσότερες από δύο ποσοστιαίες μονάδες τα επιτόκια των τριών κρατών μελών με την καλύτερη επίδοση όσον αφορά τον πληθωρισμό.
3. Ο πληθωρισμός δεν πρέπει να υπερβαίνει κατά περισσότερο από 1,5% τον πληθωρισμό των τριών κρατών μελών με την καλύτερη επίδοση όσον αφορά τον πληθωρισμό.
4. Το δημόσιο χρέος πρέπει να είναι μικρότερο από το 60% του ΑΕΠ ή να βαίνει προς αυτό τον στόχο (μπορεί να ξεπερνά το ποσοστό αυτό, αλλά να έχει πτωτική τάση) και το έλλειμμα του προϋπολογισμού να είναι μικρότερο από 3% του ΑΕΠ.

έναρξη προσπαθειών οικονομικής σύγκλισης. Η δεύτερη φάση ξεκίνησε την 1η Ιανουαρίου 1994 και προέβλεπε την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου (ΕΝΙ), ενός οργανισμού-προπομπού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), του οποίου αποστολή ήταν ο στενότερος συντονισμός της νομισματικής πολιτικής των κεντρικών τραπεζών, η διαχείριση του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) και ο σχεδιασμός και υλοποίηση των τεχνικών προαπαιτούμενων για την εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Επίσης, η δεύτερη φάση προέβλεπε τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, προκειμένου να ικανοποιήσουν τα κριτήρια που έθετε η Συνθήκη για είσοδο ενός κράτους μέλους στην τελική φάση της ΟΝΕ (βλ. Πλαίσιο 2).

Η τρίτη και τελική φάση προέβλεπε τον οριστικό και αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των κρατών μελών, την εισαγωγή του κοινού νομίσματος, την ανάληψη της νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ και, τέλος, την κυκλοφορία του νέου νομίσματος σε φυσική μορφή και την απόσυρση των παλαιών εθνικών νομισμάτων.

Παρά την οικονομική κρίση των αρχών της δεκαετίας του 1990 και τη συνακόλουθη συναλλαγματική κρίση που διατάραξε τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των κρατών μελών, το σχέδιο προχώρησε ομαλά. Το 1995 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης αποφάσισε ότι το όνομα του κοινού νομίσματος θα είναι «Ευρώ» και ότι η μετάβαση στο κοινό νόμισμα θα ξεκινούσε την 1η Ιανουαρίου 1999. Τον Ιούνιο του 1998 ιδρύθηκε η ΕΚΤ, ενώ την 1η Ιανουαρίου 1999 έντεκα κράτη μέλη τα οποία είχε κριθεί ότι ικανοποιούσαν τα κριτήρια σύγκλισης πέρασαν στην τελική φάση· η Ελλάδα ακολούθησε δύο χρόνια μετά. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν συμμετείχαν στην ΟΝΕ, καθώς το Ην. Βασίλειο και η Δανία είχαν ζητήσει να εξαιρεθούν, ενώ η Σουηδία, έπειτα και από το αρνητικό αποτέλεσμα ενός δημοψηφίσματος το 2003, επέλεξε να μη συμμετέχει. Με τη διεύρυνση του 2004, τα νέα μέλη της ΕΕ ανέλαβαν την υποχρέωση να ενταχθούν στη ζώνη του ευρώ. Η Σλοβενία το 2007, η Κύπρος και η Μάλτα το 2008, η Σλοβακία το 2009, η Εσθονία το 2011, η Λετονία το 2014 και η Λιθουανία το 2015 υιοθέτησαν το ευρώ. Παράλληλα, μικρά ευρωπαϊκά κράτιδια, όπως η Ανδόρα, το Σαν Μαρίνο, το Μονακό και το Βατικανό, έχουν υπογράψει ειδικές συμφωνίες με την ΕΕ ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούν το ευρώ ως το επίσημο νόμισμά τους, ενώ το Μαυροβούνιο και το Κόσοβο το έχουν υιοθετήσει ως επίσημο νόμισμα μονομερώς.

Η ΟΝΕ αποτελεί το πιο σημαντικό βήμα των τελευταίων δεκαετιών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Παρ' όλα αυτά, όπως φαίνεται από την ανασκόπηση που προηγήθηκε, σχεδιάστηκε, αποφασίστηκε και υλοποιήθηκε με μεγάλη ταχύτητα και χωρίς σοβαρά προβλήματα. Το γεγονός αυτό προκαλεί εντύπωση, δεδομένων των οικονομικών συμφερόντων που διακυβεύονταν, αλλά και του ισχυρού συμβολισμού των εθνικών νομισμάτων. Η εξήγηση μπορεί να αποδοθεί στην ευνοϊκή συγκυρία μιας σειράς παραγόντων στα τέλη της δεκαετίας του 1980 που λειτούργησαν υπέρ της απόφασης δημιουργίας της ΟΝΕ. Η βιβλιογραφία έχει αναδείξει πλήθος εξηγήσεων για τη δημιουργία της ΟΝΕ (για μια συνολική και περιεκτική επισκόπηση, βλ. Sadeh και Verdun, 2009)· στο κείμενο αυτό περιοριζόμαστε στη συνοπτική παρουσίαση των σημαντικότερων παραγόντων, χωρίς να εμπλακούμε στην εκτενή θεωρητική συζήτηση για την επιμέρους βαρύτητα και συμβολή των παραγόντων αυτών.

Κρίσιμος παράγοντας μπορεί να θεωρηθεί κατ' αρχάς, όπως έχει ήδη υποστηριχθεί, η ώθηση και η αισιοδοξία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που είχε δώσει το πρόγραμμα της ενιαίας αγοράς, το οποίο με τον τρόπο αυτό δημιούργησε το αναγκαίο (αν και όχι ικανό από μόνο του) πλαίσιο για τη λήψη της απόφασης για τη δημιουργία της ΟΝΕ. Η αισιοδοξία αυτή είχε στο μεταξύ ενισχυθεί και από την επιτυχημένη έως τότε λειτουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ) (βλ. Πλαίσιο 3). Το ΕΝΣ είχε δώσει απτά αποτελέσματα στην καταπολέμηση του πληθωρισμού και της σταθερότητας των συναλλαγματικών ισοτιμιών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, δημιουργώντας έτσι αισιοδοξία τόσο

ΠΛΑΙΣΙΟ 3

Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ)

Το ΕΝΣ ήταν ένα σύστημα σταθερών, αλλά αναπροσαρμοζόμενων, εντός συγκεκριμένων διαστημάτων διακύμανσης, συναλλαγματικών ισοτιμιών των χωρών της ΕΟΚ.

Το ΕΝΣ ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Μάρτιο του 1979, μόλις δύο χρόνια έπειτα από σχετική πρόταση της Επιτροπής, με την ενεργό υποστήριξη της Γερμανίας και της Γαλλίας.

Το σύστημα στηριζόταν σε τρεις βασικούς πυλώνες:

- α) Στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα (ΕCΜ), το κοινό νόμισμα του συστήματος, το οποίο στην ουσία λειτουργούσε ως λογιστική μονάδα (και όχι πλήρες νόμισμα), η αξία της οποίας καθοριζόταν από ένα καλάθι στο οποίο συμμετείχαν με διαφορετικά «βάρη», ανάλογα της οικονομικής σημασίας των χωρών τους, τα νομίσματα των κρατών μελών της ΕΟΚ.
- β) Στον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ). Τα εθνικά νομίσματα είχαν μια κεντρική ισοτιμία που οριζόταν σε ΕCΜ και χρησιμοποιούνταν για τον υπολογισμό του εύρους διακύμανσής τους έναντι των υπόλοιπων νομισμάτων· το εύρος αυτό ήταν +/- 2,25%, με εξαίρεση την ιταλική λιρέτα, η οποία είχε μεγαλύτερο εύρος διακύμανσης +/- 6%. Οι κεντρικές ισοτιμίες μπορούσαν να αλλάξουν μόνο έπειτα από κοινή συμφωνία των κρατών μελών. Στο ΜΣΙ αρχικά συμμετείχαν όλες οι χώρες της ΕΟΚ, εκτός του Ην. Βασιλείου, ενώ το 1989 εντάχθηκε η Ισπανία, το 1990 το Ην. Βασίλειο και το 1992 η Πορτογαλία, όλες με διευρυμένα όρια διακύμανσης +/- 6%.
- γ) Στον συντονισμό των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών. Το ΕΝΣ προέβλεπε την υποχρέωση των κεντρικών τραπεζών να χορηγούν μεταξύ τους απεριόριστες βραχυπρόθεσμες πιστώσεις και άλλες διευκολύνσεις, ώστε να μπορούν να υποστηριχθούν οι ισοτιμίες των νομισμάτων σε περιόδους κρίσης και πίεσης από τις αγορές.

Παρά το γεγονός ότι τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του το σύστημα αντιμετώπιζε αρκετά προβλήματα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μέχρι τη συναλλαγματική κρίση του 1992-1993 υπήρξε εξαιρετικά σταθερό ως προς τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των κρατών μελών, ενώ συνέβαλε στη σύγκλιση των επιπέδων του πληθωρισμού και των επιτοκίων των χωρών που συμμετείχαν.

Το 1992-1993 τα ευρωπαϊκά νομίσματα δέχτηκαν σημαντικές πιέσεις από τις αγορές, εν μέσω οικονομικής κρίσης. Τον Σεπτέμβριο του 1992 το Ην. Βασίλειο και η Ιταλία αναγκάστηκαν να εξέλθουν από το ΜΣΙ, ενώ τον Αύγουστο του 1993, εν μέσω νέων πιέσεων από τις αγορές, τα περιθώρια διακύμανσης διευρύνθηκαν σημαντικά στο +/- 15%.

ΠΛΑΙΣΙΟ 3 (συνέχεια)

Το 1999 ο ΜΣΙ αντικαταστάθηκε από τον ΜΣΙ-II, ο οποίος διατηρεί όρια διακύμανσης +/- 15%, έναντι όμως του ευρώ (το ECU έχει πλέον καταργηθεί), και αποτελεί «προθάλαμο» για την επίτευξη του κριτηρίου σύγκλισης που αφορά τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των υποψήφιων προς ένταξη χωρών.

για την ικανότητα των κρατών μελών να δημιουργήσουν μια εύρυθμη νομισματική ένωση όσο και για τα θετικά αποτελέσματά της.

Το πρόγραμμα της ενιαίας αγοράς και η εμπειρία του ΕΝΣ συνδέονται με ακόμα δύο παράγοντες οι οποίοι έπαιξαν επίσης σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση θετικού κλίματος υπέρ της δημιουργίας της ΟΝΕ. Ο πρώτος έχει να κάνει με την αλλαγή των αντιλήψεων για την οικονομική ορθοδοξία που περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα· οι νέες οικονομικές αντιλήψεις ήταν απολύτως συμβατές στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής τόσο με τη στάση της Γερμανίας, η οποία λειτουργούσε ως βασικός πυλώνας του ΕΝΣ, με τα υπόλοιπα κράτη μέλη να προσαρμόζονται στην αντιπληθωριστική νομισματική και συναλλαγματική πολιτική της, όσο και με την ιδέα της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, ώστε να μην επηρεάζονται στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής από τις εθνικές κυβερνήσεις και τις «ανορθολογικές» επιρροές του πολιτικού κύκλου.¹⁹ Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία μιας νομισματικής ένωσης όπου τη νομισματική πολιτική θα ασκούσε μια ανεξάρτητη ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα, σύμφωνα με προκαθορισμένους κανόνες και πρωτεύοντα στόχο τη νομισματική σταθερότητα, ήταν μια επιδίωξη απόλυτα συνεπής με τη νέα οικονομική ορθοδοξία. Επίσης, ήταν συμβατή με τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις συγκεκριμένων ομάδων πίεσης, ιδίως των κεντρικών τραπεζιτών, οι οποίοι άσκησαν σημαντική επιρροή στις αποφάσεις για τη δημιουργία και τον σχεδιασμό της ΟΝΕ κυρίως, αλλά όχι μόνο, μέσω της συμμετοχής τους στην Επιτροπή Μελέτης της ΟΝΕ υπό τον Ζακ Ντελόρ.

Τα οικονομικά επιχειρήματα που χρησιμοποιήθηκαν για την ΟΝΕ εκτείνονταν και πέρα της νομισματικής πολιτικής και συμπεριλάμβαναν, για παράδειγμα, τα οφέλη από τη μείωση του κόστους μετατροπής και της αβεβαιότητας για τις τιμές των εθνικών νομισμάτων και της συνακόλουθης ώθησης στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Αυτά τα επιχειρήματα είχαν θετική απήχηση σε μερίδα του ευρωπαϊκού επιχειρηματικού κόσμου, ιδίως στις μεγάλες επιχειρήσεις, που έβλεπαν το ενιαίο

19. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη στου Μάαστριχτ, ένα από τα προαπαιτούμενα στο επίπεδο των κρατών μελών ήταν και η θεσμική ανεξαρτητοποίηση των εθνικών κεντρικών τραπεζών από τις κυβερνήσεις τους.

νόμισμα ως συμπλήρωμα μιας μεγάλης ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς, η οποία θα επέτρεπε τη μεγέθυνσή τους και την ανάδειξή τους σε ισχυρούς ανταγωνιστές στο πλαίσιο της νέας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας.

Βέβαια θα πρέπει να σημειωθεί ότι από την άποψη της οικονομικής θεωρίας, παρά το γεγονός ότι η πιθανότητα αυτών των ωφελειών αναγνωριζόταν, μια νομισματική ένωση δεν θεωρούνταν αναγκαία συνθήκη για την επίτευξή τους, ενώ σε κάθε περίπτωση υπήρχαν έντονες αμφιβολίες για το κατά πόσο η ΕΕ ικανοποιούσε τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος. Οι προϋποθέσεις αυτές ορίζονται από τη Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών (Optimum Currency Areas – OCA), τα βασικά συστατικά της οποίας είναι γνωστά ήδη από τη δεκαετία του 1960 (Mundell, 1961· McKinnon, 1963· Kenen, 1969). Σύμφωνα με τη Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών, δύο βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχή δημιουργία και λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης είναι: (α) η οικονομική συμμετρία και (β) η ευελιξία της αγοράς εργασίας. Με τον όρο οικονομική συμμετρία εννοούμε ότι οι μακροοικονομικές μεταβολές (σοκ) που υφίστανται τα μέλη μιας νομισματικής ένωσης θα πρέπει να συσχετίζονται μεταξύ τους σε σημαντικό βαθμό. Αυτό είναι πολύ σημαντικό διότι, εάν οι οικονομίες των κρατών μελών μιας νομισματικής ένωσης παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές, ένα κοινό εξωγενές οικονομικό σοκ θα οδηγήσει σε πολύ διαφορετικές μακροοικονομικές εξελίξεις σε κάθε χώρα, οι οποίες δεν θα είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από την ενιαία νομισματική πολιτική της ένωσης (De Grauwe, 2009). Ωστόσο, η επίτευξη απόλυτης οικονομικής συμμετρίας δεν είναι εύκολη βραχυπρόθεσμα, αλλά ίσως ούτε καν δυνατή ακόμα και σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Δεδομένης λοιπόν της παρουσίας ενός βαθμού οικονομικής ασυμμετρίας, η ευελιξία των αγορών εργασίας των κρατών μελών αποτελεί έναν σημαντικό σταθεροποιητικό μηχανισμό, ο οποίος διευκολύνει την προσαρμογή μεταξύ κρατών μελών που αντιμετωπίζουν μειωμένη ζήτηση και παραγωγή, και συνεπώς υψηλούς ρυθμούς ανεργίας, και κρατών μελών που βρίσκονται σε τροχιά ανάπτυξης και μπορούν να απορροφήσουν το πλεονάζον εργατικό δυναμικό των πρώτων χωρών.²⁰

Οι ανισορροπίες που περιγράφονται πιο πάνω έχουν κατά βάση έναν πιο μό-

20. Στην ευελιξία της αγοράς εργασίας συνήθως συμπεριλαμβάνεται και η ελαστικότητα των μισθών ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες. Η ελαστικότητα των μισθών, αντίστοιχα, επιτρέπει την προσαρμογή τους προς τα κάτω στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν υψηλή ανεργία, μειώνοντας έτσι το κόστος παραγωγής και καθιστώντας πιο ανταγωνιστικά τα προϊόντα τους, ενώ η αντίστροφη δυναμική παρατηρείται στα κράτη μέλη που έχουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, όπου η αύξηση των μισθών αυξάνει το κόστος παραγωγής και συνεπώς μειώνει την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων τους. Η ταυτόχρονη αυτή προσαρμογή αποκαθιστά την οικονομική ισορροπία μεταξύ των κρατών μελών της ένωσης.

νιμο χαρακτήρα που εδράζεται σε μακροπρόθεσμα θεσμικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των εθνικών οικονομιών. Ωστόσο, πολλές φορές παρατηρείται οικονομική ασυμμετρία, η οποία έχει περισσότερο προσωρινά χαρακτηριστικά και οφείλεται στο γεγονός ότι διαφορετικές οικονομίες βρίσκονται σε διαφορετικές φάσεις του οικονομικού κύκλου. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο μηχανισμός ευελιξίας της αγοράς δεν είναι εύκολο να εφαρμοστεί (De Grauwe, 2009). Γι' αυτό τον λόγο, έχει επίσης προταθεί ως ένα σημαντικό συστατικό επιτυχούς λειτουργίας μιας νομισματικής ένωσης η ύπαρξη ενός κεντρικού, κοινού προϋπολογισμού, ο οποίος θα μπορεί αυτομάτως να χρησιμοποιεί τα (αυξημένα) έσοδα που θα προέρχονται από τις χώρες που βρίσκονται στην ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου, για να στηρίξει τις χώρες που βρίσκονται σε ύφεση. Στον βαθμό που δεν είναι δυνατή η δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού, θα πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός διακυβέρνησης ο οποίος θα εξασφαλίζει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών, αλλά και τον συντονισμό της δημοσιονομικής πολιτικής σε επίπεδο ένωσης με τη νομισματική πολιτική της κεντρικής τράπεζας.

Σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες, όταν αποφασίστηκε η δημιουργία της, η ΟΝΕ δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις μιας βέλτιστης νομισματικής περιοχής (Eichengreen, 1990· De Grauwe και Heens, 1993). Το γεγονός αυτό αναδεικνύει τον βαθιά πολιτικό ρόλο της ΟΝΕ στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Τσούκαλης, 1998), εισάγοντας παράλληλα και μια σειρά περισσότερο «πολιτικών» ερμηνειών. Σε αυτές περιλαμβάνονται η επιθυμία των ευρωπαίων ηγετών να εξασφαλίσουν τη σταθερότητα των οικονομιών τους περιορίζοντας τις αρνητικές επιπτώσεις της συχνά «προβληματικής» άσκησης της οικονομικής ηγεμονίας των ΗΠΑ, ιδιαίτερα στο πεδίο των νομισματικών σχέσεων, και κυρίως να εξασφαλίσουν την πρόσδεση της ενωμένης και μεγάλης πια Γερμανίας στο «ευρωπαϊκό άρμα», στον απόηχο της κατάρρευσης των κομμουνιστικών καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης.

Ανεξαρτήτως των ερμηνειών που επιλέγει κάποιος να υιοθετήσει για τη δημιουργία της ΟΝΕ, οι περισσότεροι αναλυτές συμφωνούν ότι επρόκειτο κυρίως για πολιτική απόφαση, γεγονός που αποδεικνύεται τόσο από την είσοδο όλων των χωρών που το επιθυμούσαν με το πρώτο «κύμα» του 1999 (με εξαίρεση την Ελλάδα που ακολούθησε αμέσως μετά), ερμηνεύοντας συχνά τα κριτήρια σύγκλισης με ιδιαίτερα ελαστικό τρόπο, όσο και από το ιδιαίτερα ασύμμετρο και, όπως αποδείχθηκε, αναποτελεσματικό πλαίσιο διακυβέρνησής της, το οποίο αντανάκλούσε περισσότερο τις ισορροπίες ισχύος εντός της ΕΕ παρά οποιαδήποτε οικονομική λογική.

Πιο συγκεκριμένα, η λειτουργία της ΟΝΕ στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής είναι σαφής και θεσμικά ισχυρή. Ο κεντρικός πυλώνας της νομισματικής ένωσης είναι η ΕΚΤ (βλ. Πλαίσιο 4). Η ΕΚΤ είναι ο μοναδικός θεσμός αρμόδιος για

την άσκηση της νομισματικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Αποστολή της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, που ερμηνεύεται ως διατήρηση του πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω, αλλά πλησίον, του 2%. Η ΕΚΤ είναι απολύτως ανεξάρτητη από κάθε πολιτική παρέμβαση (θεωρείται η πιο ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα παγκοσμίως). Η ισχυρή θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ, αλλά και η προσήλωσή της αυστηρά στον στόχο της σταθερότητας των τιμών ακολουθούν το υπόδειγμα λειτουργίας της γερμανικής κεντρικής τράπεζας, της Bundesbank, αντανακλώντας έτσι σε μεγάλο βαθμό τις προτιμήσεις της Γερμανίας στο πεδίο αυτό.

Η λειτουργία της ONE στους υπόλοιπους τομείς οικονομικής πολιτικής βασίστηκε σε δύο πυλώνες: α) στη δημοσιονομική πειθαρχία και β) στον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών. Ωστόσο, οι δύο αυτοί πυλώνες δεν είχαν την ίδια βαρύτητα. Η υποχρέωση δημοσιονομικής πειθαρχίας βασιζόταν σε συγκεκριμένες διαδικασίες και στόχους, ενώ ο μακροοικονομικός συντονισμός βασιζόταν στις Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG), οι οποίες όμως ήταν αρκετά γενικές και κατ' ουσίαν μη δεσμευτικές. Αυτή η ανισορροπία μεταξύ των πυλώνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και του μακροοικονομικού συντονισμού ενισχύθηκε περαιτέρω και από τις θεσμικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η πιο σημαντική θεσμική καινοτομία αφορούσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), η δημιουργία του οποίου αποφασίστηκε το 1997. Το Σύμφωνο Σταθερότητας έθεσε ως μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης την επίτευξη ισοσκελισμένου ή ακόμα και πλεονασματικού ισολογισμού, καθιερώνοντας ως όριο για την έναρξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος το 3% του ΑΕΠ. Η διαδικασία αυτή οδηγούσε, κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την οποία έπρεπε να εγκρίνει το Συμβούλιο των Υπουργών, σε συστάσεις από το Συμβούλιο προς το κράτος μέλος, οι οποίες, εφόσον δεν εισακούγονταν εντός ενός καθορισμένου χρονοδιαγράμματος, οδηγούσαν στην υιοθέτηση, με αυξημένη πλειοψηφία, κυρώσεων εναντίον του. Η δημιουργία του Συμφώνου Σταθερότητας ήταν αποτέλεσμα της πίεσης της Γερμανίας, η οποία ήθελε να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα τηρούσαν τη δημοσιονομική πειθαρχία και μετά την είσοδό τους στην ONE (Pisani-Ferry, 2006).

Η δεύτερη καινοτομία αφορούσε τη δημιουργία του Eurogroup, ενός άτυπου Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, το οποίο σχεδιαζόταν να λειτουργήσει ως πολιτικό αντίβαρο στην επιρροή της ΕΚΤ και προήλθε κατόπιν πιέσεων της Γαλλίας (Pisani-Ferry, 2006). Η ανάγκη για την ύπαρξη ενός πολιτικού αντίβαρου για την ΕΚΤ προήλθε από το γεγονός ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ έδινε στην ΕΚΤ απόλυτη ανεξαρτησία από την πολιτική εξουσία, υιοθετώντας ταυτόχρονα το γερμανικό μοντέλο νομισματικής πολιτικής, όπου η βασική προτεραιότητα είναι η επίτευξη της σταθερότητας των τιμών, ενώ άλλοι στόχοι,

ΠΛΑΙΣΙΟ 4

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)**Αποστολή**

«Πρωταρχικός στόχος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών [...] είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών» (άρθρο 127, παράγραφος 1 της Συνθήκης).

Οργάνωση

Το κεντρικό όργανο της ΕΚΤ είναι η Εκτελεστική Επιτροπή που έχει έξι μέλη, τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και άλλα τέσσερα μέλη, και η οποία είναι υπεύθυνη για την καθημερινή λειτουργία της Τράπεζας. Το Διοικητικό Συμβούλιο, στο οποίο συμμετέχουν όλοι οι Διοικητές των Κεντρικών Τραπεζών της Ευρωζώνης, είναι υπεύθυνο για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, ενώ, τέλος, το Γενικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τους κεντρικούς τραπεζίτες όλων των χωρών της ΕΕ. Όλο αυτό το σύστημα διακυβέρνησης ονομάζεται Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ).

Καθήκοντα

Η ΕΚΤ αποφασίζει τη νομισματική πολιτική, καθορίζοντας τα επιτόκια και διενεργώντας πράξεις (συναλλαγές) ανοιχτής αγοράς, είναι υπεύθυνη για τη διατήρηση των επίσημων συναλλαγματικών αποθεματικών και μπορεί να διενεργεί αγοραπωλησίες στην αγορά συναλλάγματος, ενώ είναι υπεύθυνη και για την καλή λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληρωμών. Επίσης, η ΕΚΤ έχει αρμοδιότητες που αφορούν τη σταθερότητα του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, οι οποίες, όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα, αυξήθηκαν σημαντικά μετά τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση χρέους της Ευρωζώνης. Η ΕΚΤ δεν έχει δικαίωμα να εκδίδει ευρωπαϊκά ομόλογα. Επίσης δεν ασκεί μακροοικονομική πολιτική ούτε καθορίζει την πολιτική για τη συναλλαγματική ισοτιμία του ευρώ, τα οποία εμπíπτουν στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN).

όπως η διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης, είναι δευτερεύοντες και επιδιώκονται μόνο εφόσον οι αναγκαίες πολιτικές δεν θέτουν σε κίνδυνο τον πρωταρχικό στόχο της σταθερότητας των τιμών.

Παρά το ασύμμετρο πλαίσιο διακυβέρνησής της, η ONE, κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της μέχρι και την κρίση του 2008, κρινόταν αρκετά επιτυχημένη.

Κατ' αρχάς, το ευρώ αναγνωρίστηκε γρήγορα ως ένα σημαντικό νόμισμα που έχαιρε αξιοπιστίας και κατέκτησε τη θέση του δεύτερου πιο σημαντικού διεθνούς αποθεματικού και συναλλακτικού νομίσματος μετά το δολάριο. Ενδεικτικά, στο τέλος του 2007, το 32,2% των διεθνών χρεογράφων σε κυκλοφορία ήταν αποτιμημένο σε ευρώ, οι καθημερινές συναλλαγές σε ευρώ αφορούσαν το 37,8% των συναλλαγών στη διεθνή αγορά συναλλάγματος, ενώ το ευρώ αντιστοιχούσε στο 26,5% των παγκόσμιων συναλλαγματικών αποθεματικών (ΕΚΤ, 2008). Επίσης, η ΕΚΤ από την πρώτη στιγμή αναδείχθηκε ως ένας θεσμός με ιδιαίτερα υψηλή αξιοπιστία στις διεθνείς αγορές, ενώ και η άσκηση νομισματικής πολιτικής, παρά τα όποια προβλήματα, μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη, καθώς συνέβαλε στην επίτευξη χαμηλών και σταθερών ρυθμών πληθωρισμού στις χώρες της Ευρωζώνης, ενώ υπήρξε και σημαντική προς τα κάτω σύγκλιση των επιτοκίων (Ehrmann κ.ά., 2007). Ακόμα, υπάρχουν ενδείξεις ότι το ενιαίο νόμισμα συνέβαλε σε αύξηση του εμπορίου κατά 5% (Baldwin κ.ά., 2008), ενώ αύξησε κατά μέσο όρο τις συνολικές ροές Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ) εντός της Ευρωζώνης κατά 15% και αυτές που προέρχονται εκτός της Ευρωζώνης κατά 7% (Mognelli και Wyplosz, 2009). Τέλος, το ευρώ φαίνεται ότι συνέβαλε σημαντικά στην ολοκλήρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διατραπεζική αγορά και την αγορά ομολόγων (Kalemli-Ozcan κ.ά., 2009).

Χωρίς να υπάρχει διάθεση υποβάθμισης των επιτευγμάτων αυτών, θα πρέπει να σημειωθεί ότι μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση της λειτουργίας της ΟΝΕ δεν θα πρέπει να παραβλέψει τα σημαντικά, όπως αποδείχθηκε, προβλήματα που παρουσίαζε «εκ γενετής». Από την προηγούμενη ανάλυση, γίνεται αντιληπτό ότι οι δομές διακυβέρνησης που περιγράψαμε ως αναγκαίες για την επιτυχή λειτουργία μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης δεν δημιουργήθηκαν ποτέ στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Έτσι, δεν υπήρξε ουσιαστικός μηχανισμός συντονισμού των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, καθώς οι Κατευθυντήριες Γραμμές ούτε εξειδικευμένες αρκετά ήταν ούτε συνοδεύονταν από ένα θεσμικό υπόβαθρο εξουσιοδοτημένο με τις απαραίτητες αρμοδιότητες για να τις καταστήσει αποτελεσματικές (Pisani-Ferry, 2006). Το αποτέλεσμα ήταν η υιοθέτηση διαφορετικών οικονομικών πολιτικών και η παράβλεψη των στρεβλώσεων στις οικονομίες ορισμένων χωρών, οι οποίες οδήγησαν στην ανάπτυξη σημαντικών και μακροπρόθεσμα μη βιώσιμων οικονομικών αποκλίσεων μεταξύ τους. Αυτό ισχύει και για τη δημοσιονομική πολιτική, όπου, θεωρητικά τουλάχιστον, το ΣΣΑ εξασφάλιζε την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων και κατ' επέκταση τη συσσώρευση δημόσιου χρέους. Το ΣΣΑ αποδείχθηκε ανεπαρκές, καθώς το 2003 η Γερμανία, η οποία είχε πρωτοστατήσει στη δημιουργία του, αλλά και η Γαλλία αρνήθηκαν να εφαρμόσουν τις συστάσεις της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία εν μέσω κρίσης και ηγήθηκαν ενός συνασπισμού κρατών στο Συμβούλιο, μπλοκάροντας τη συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εναντίον τους.

Η αποδυνάμωση του Συμφώνου Σταθερότητας έλαβε και επίσημο χαρακτήρα με την επαναδιαπραγμάτευσή του το 2005 (Buitcr, 2006).

Υπό αυτό το πρίσμα, η ΟΝΕ δεν λειτούργησε ποτέ όπως προβλεπόταν· στην ουσία λειτούργησε μόνο εν μέρει, ως μια νομισματική ένωση, με μια θεσμικά κατοχυρωμένη και ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα, αλλά χωρίς επαρκή μακροοικονομικό ή δημοσιονομικό συντονισμό, με περιορισμένη κινητικότητα εργατικού δυναμικού, ενώ απουσίαζε ένας κοινός προϋπολογισμός ή κάποιος κεντρικός χρηματοδοτικός μηχανισμός που θα μπορούσε να λειτουργήσει σταθεροποιητικά σε περίπτωση κρίσης. Το αίτημα για τη δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μηχανισμός εξισορρόπησης στο πλαίσιο της ΟΝΕ δεν έγινε ποτέ δεκτό. Ταυτόχρονα, ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος παραμένει κοντά στο 1% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, είναι εξαιρετικά μικρός για να διαδραματίσει έναν τέτοιο ρόλο. Εκ των υστέρων, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στόχος ήταν η αποφυγή σημαντικών παρεμβάσεων στον σχεδιασμό της εθνικής οικονομικής πολιτικής, με παράλληλη αποφυγή επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών από τη δημοσιονομική κακοδιαχείριση άλλων κρατών μελών.²¹ Ο σχεδιασμός αυτός, βασισμένος σε μια διακυβερνητική προσέγγιση ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατ' ουσίαν στόχευε σε μια νομισματική ένωση «ατομικής ευθύνης», όπου κάθε κράτος μέλος θα ήταν υπεύθυνο για την πορεία της οικονομίας και των δημοσιονομικών του, χωρίς να προβλέπονται εξισορροπητικοί μηχανισμοί (οι οποίοι για να είναι αποτελεσματικοί θα έπρεπε να έχουν στη διάθεσή τους σημαντικούς κοινούς πόρους) για την αντιμετώπιση του ενδεχομένου σοβαρής κρίσης σε ένα κράτος μέλος. Ακόμα και ο θεωρητικά ισχυρός πυλώνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας στηριζόταν στην ίδια λογική, με τις όποιες αποφάσεις σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνημένων ορίων να εναπόκεινται σε πολιτική διακυβερνητική συμφωνία, γεγονός που, όπως είδαμε, οδήγησε τελικά στην απαξίωσή του.

2. Κρίση και μεταρρύθμιση: Από την ΟΝΕ στην τραπεζική ένωση

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση άρχισε να εκτυλίσσεται σταδιακά από το 2007 στην αγορά στεγαστικής πίστης των ΗΠΑ, επεκτάθηκε όμως στον υπόλοιπο κόσμο και στην Ευρώπη με ραγδαίους ρυθμούς, ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers τον Σεπτέμβριο του 2008, οδηγώντας σε μαζικές και χω-

21. Εδώ, εκτός από το Σύμφωνο Σταθερότητας, τον ρόλο της ασφαλιστικής δικλείδας έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει και η περίφημη ρήτρα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ περί μη διάσωσης των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα (no bailout clause).

ρίς προηγούμενο παρεμβάσεις των εθνικών κυβερνήσεων για τη διάσωση των τραπεζών τους, μέσω μιας σειράς μέτρων που συχνά έφτασαν μέχρι και τη μερική κρατικοποίησή τους. Το κόστος της κρίσης για τις ευρωπαϊκές τράπεζες ήταν δυσθεώρητο. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), οι διαγραφές περιουσιακών στοιχείων για το διάστημα 2007-2010 για τις ευρωπαϊκές τράπεζες ανήλθαν περίπου σε \$1,3 τρισ., σε σύνολο διαγραφών \$2,3 τρισ. για το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα (IMF, 2010). Η έγκαιρη και συντονισμένη παρέμβαση των εθνικών αρχών απέτρεψε την κατάρρευση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, επιβάρυνε ωστόσο σημαντικά τους κρατικούς προϋπολογισμούς και οδήγησε σε συνακόλουθη αύξηση του δημόσιου χρέους. Το δημοσιονομικό έλλειμμα των 18 κρατών μελών της Ευρωζώνης από 0,7% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο το 2007 αυξήθηκε σε 6,2% του ΑΕΠ το 2010, ενώ αντίστοιχα το δημόσιο χρέος από 66,4% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο το 2007 αυξήθηκε σε 95% του ΑΕΠ το 2013. Στο πλαίσιο αυτό, η εκδήλωση της ελληνικής κρίσης από το φθινόπωρο του 2009 επιδείνωσε το κλίμα σε ένα ήδη αρνητικό ευρωπαϊκό και διεθνές οικονομικό περιβάλλον και λειτούργησε ως καταλύτης για την ευρύτερη κρίση χρέους της Ευρωζώνης.

Η κρίση έφερε στο προσκήνιο όλα τα προβλήματα του πλαισίου οργάνωσης και διακυβέρνησης της Ευρωζώνης που παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Το πλαίσιο αυτό, σφυρηλατημένο μέσω πολιτικών συμβιβασμών, αγνόησε την ιστορική εμπειρία που μας διδάσκει ότι τα προβλήματα ενός κράτους μέλους μιας νομισματικής ένωσης αναπόφευκτα επηρεάζουν και τα άλλα κράτη μέλη (De Grauwe, 2011). Αυτό σημαίνει ότι μια νομισματική ένωση είναι τόσο δυνατή όσο το πιο αδύναμο μέλος της. Αυτή η παρατήρηση γίνεται αξίωμα σε συνθήκες απελευθέρωσης των παγκόσμιων χρηματοπιστωτικών αγορών, δεδομένου ότι η επιλογή εγκατάλειψης ενός κράτους μέλους που αντιμετωπίζει σοβαρά οικονομικά προβλήματα μπορεί να κλονίσει την εμπιστοσύνη των αγορών στη συνοχή της ένωσης, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο όπου οι χρηματοπιστωτικές αγορές αντιδρούν πιέζοντας τον επόμενο αδύναμο κρίκο της ένωσης, επιδεινώνοντας έτσι την κατάστασή του και επισπεύδοντας την έξοδό του από την ένωση. Το υποθετικό αυτό σενάριο υπήρξε το κεντρικό δίλημμα για τους ευρωπαίους ηγέτες και αξιωματούχους κατά την εξέλιξη της ελληνικής κρίσης.

Η ανταπόκριση της Ευρωζώνης στην κρίση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ικανοποιητική· ελλείπει των αναγκαίων θεσμών, πάρθηκαν ad hoc αποφάσεις, συχνά βεβιασμένες και υπό την πίεση των εξελίξεων και το βάρος του οικονομικού και κυρίως πολιτικού κλίματος τόσο στις χώρες που αντιμετώπισαν προβλήματα όσο και σε αυτές που ανέλαβαν να χρηματοδοτήσουν τη διάσωση των πρώτων. Έτσι, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης αναγκάστηκαν να ξεκινήσουν μια σημαντική μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησής της εν μέσω οικονομικών δυσχερειών και πολιτικών αντεγκλήσεων, με αποτέλεσμα σημαντικές καθυ-

ΠΛΑΙΣΙΟ 5

Συντονισμός οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών

- *Ευρωπαϊκό Εξάμηνο*

Πλαίσιο συντονισμού δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», το οποίο πραγματοποιείται το πρώτο εξάμηνο κάθε έτους πριν από την κατάρτιση των εθνικών προϋπολογισμών. Ξεκίνησε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2010.

- *Σύμφωνο Ευρώ+ ή Σύμφωνο Ανταγωνιστικότητας (Euro Plus or Competitiveness Pact)*

Ευρωπαϊκό διακρατικό σύμφωνο για τον καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Υιοθετήθηκε την άνοιξη του 2011 από τα 17 κράτη μέλη της Ευρωζώνης και από έξι ακόμα κράτη μέλη της ΕΕ (Βουλγαρία, Δανία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία και Ρουμανία). Βασίζεται στο πλαίσιο οικονομικών προτεραιοτήτων της στρατηγικής Ευρώπη 2020. Στο πλαίσιο του Συμφώνου, τα 23 κράτη ανέλαβαν την υποχρέωση να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους, την ενίσχυση της απασχόλησης, τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους, την επίτευξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και τον συντονισμό των φορολογικών πολιτικών τους. Η εφαρμογή του μέχρι σήμερα είναι ελλιπής.

- *«Six-Pack»*

Πακέτο έξι νομοθετικών πρωτοβουλιών οικονομικής διακυβέρνησης που αναθεώρησε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2011 από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της δημοσιονομικής συμμόρφωσης των κρατών μελών με την αναμόρφωση των προβλέψεων για επιβολή χρηματικών προστίμων σε περιπτώσεις δημοσιονομικού εκτροχιασμού και την αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ισορροπιών. Το δεύτερο επιτυγχάνεται με δύο νέες διαδικασίες για: α) την έγκαιρη διάγνωση περιπτώσεων υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών και β) τη διόρθωσή τους. Στο αναθεωρημένο ΣΣΑ οι προτάσεις της Επιτροπής για κυρώσεις εναντίον κρατών μελών που δεν λαμβάνουν ικανοποιητικά μέτρα για τη διόρθωση των δημοσιονομικών τους ανισορροπιών λαμβάνονται στη βάση του κανόνα της αρνητικής ειδικής πλειοψηφίας, δηλαδή υιοθετούνται αυτόματα, εκτός και αν μια ειδική πλειοψηφία κρατών μελών διαφωνήσει.

ΠΛΑΙΣΙΟ 5 (συνέχεια)

- **Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)**

Διακρατική συμφωνία των κρατών μελών της ΕΕ (πλην του Ην. Βασιλείου και της Τσεχίας, αν και η δεύτερη βρίσκεται σε διαδικασία εθνικής έγκρισης της συμμετοχής στο Σύμφωνο). Στόχος του Συμφώνου είναι η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην ΟΝΕ. Σημαντικότερη πρόβλεψη του Συμφώνου είναι πως τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Ο κανόνας αυτός προβλέπει δομικό έλλειμμα έως 1% του ΑΕΠ εάν το χρέος είναι μικρότερο του 60% του ΑΕΠ και 0,5% του ΑΕΠ εάν το χρέος είναι μεγαλύτερο του 60% του ΑΕΠ, το οποίο θα πρέπει να μειωθεί κάτω από αυτό το όριο. Σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους τίθεται σε εφαρμογή μηχανισμός αυτόματης διόρθωσης. Τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013.

- «Two-Pack»

Πακέτο δύο ευρωπαϊκών κανονισμών για την ενίσχυση της εποπτείας και του ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Προβλέπονται αυξημένες υποχρεώσεις εποπτείας και απολογισμού των κρατών που αντιμετωπίζουν ή ενδέχεται να αντιμετωπίσουν προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ενώ θεσμοθετείται και η αποστολή των προσχεδίων των εθνικών προϋπολογισμών στην Επιτροπή πριν από την ψήφισή τους στα εθνικά κοινοβούλια για τον έλεγχο και την υποβολή συστάσεων σε περίπτωση που αυτοί οδηγούν σε δημοσιονομικές και μακροοικονομικές παρεκκλίσεις – χωρίς, ωστόσο, η Επιτροπή να αποκτά δικαίωμα βέτο σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποδείξεις της. Οι Κανονισμοί βρίσκονται σε εφαρμογή από τον Μάιο του 2013.

Μηχανισμοί αντιμετώπισης κρίσεων

- **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας – ΕΜΣ (European Stability Mechanism – ESM)**

Μόνιμος μηχανισμός της ΕΕ με σκοπό να παρέχει δάνεια σε χώρες της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν πρόβλημα χρηματοοικονομικής σταθερότητας και απειλούν τη σταθερότητα της ΕΕ γενικότερα. Ο ΕSM έχει κεφάλαιο ύψους 700 δισ. ευρώ προερχόμενο από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, σε αντίθεση με τον EFSF που είχε μόνο εγγυήσεις από αυτά, και εκδίδει ομόλογα ή άλλα χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Επίσης, μπορεί να παρεμβαίνει στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων, αλλά και να δανείζει κράτη μέλη για τις ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών τους ιδρυμάτων. Η δανειοδότηση παρέχεται έπειτα από αίτημα κράτους μέλους και βάσει κάποιων προϋποθέσεων πολιτικής

ΠΛΑΙΣΙΟ 5 (συνέχεια)

(conditionality) που διαπραγματεύεται το κράτος μέλος με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ. Δημιουργήθηκε στις 8 Οκτωβρίου 2012.

- *Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας – ΕΜΧΣ (European Financial Stability Facility – EFSF)*

Προσωρινός μηχανισμός ο οποίος ιδρύθηκε το 2010, με σκοπό την ενίσχυση χωρών που αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές δυσχέρειες και εφάρμοζαν προγράμματα προσαρμογής. Διέθετε τη δυνατότητα έκδοσης ομολόγων, εγγυημένων από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, και μπορούσε να χορηγεί δάνεια, να παρεμβαίνει στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων αλλά και να δανείζει κράτη μέλη για τις ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων τους. Η δανειοδότηση παρέχόταν με συγκεκριμένες προϋποθέσεις πολιτικής που συμφωνούνταν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Έχει χρησιμοποιηθεί για τα προγράμματα της Ελλάδας, της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας. Ως μηχανισμός χρηματοδότησης, έχει αντικατασταθεί από τον ΕΜΣ.

στερήσεις και αναποτελεσματικότητα, που ορισμένες στιγμές έθεσαν εν αμφιβολώ ακόμα και την ίδια την επιβίωσή της. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις περιγράφονται στο Πλαίσιο 5.²²

Το πλήθος και το εύρος των μεταρρυθμίσεων σε ένα τόσο σύντομο χρονικό διάστημα αποδεικνύουν την αποφασιστικότητα των κρατών μελών της Ευρωζώνης να διασφαλίσουν το μέλλον της μέσω της δημιουργίας ενός περισσότερο δεσμευτικού και αποτελεσματικού πλαισίου συντονισμού των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, καθώς και μηχανισμών για την αντιμετώπιση κρίσεων. Υπό την έννοια αυτή θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι τα λάθη του παρελθόντος συνειδητοποιήθηκαν και διορθώθηκαν. Ωστόσο, μια προσεκτικότερη ανάλυση των μεταρρυθμίσεων αναδεικνύει το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις και αυτή τη φορά καθορίστηκαν κυρίως από τους πολιτικούς συσχετισμούς που διαμόρφωσε η κρίση και μάλιστα σε ένα ολόένα και περισσότερο διακυβερνητικό πλαίσιο.²³ Το

22. Οι μεταρρυθμίσεις που περιγράφονται στο Πλαίσιο 5 βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις αντίστοιχες αναρτήσεις της ενότητας «Μαθαίνοντας για την Κρίση» του Παρατηρητηρίου για την Κρίση, του ΕΛΙΑΜΕΠ. Διαθέσιμο στο www.crisisobs.gr.

23. Είναι χαρακτηριστικό ότι ορισμένες από τις κυριότερες μεταρρυθμίσεις (όπως, για παράδειγμα, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο) είναι διακυβερνητικές συμφωνίες και όχι συμφωνίες της ΕΕ.

νέο πλαίσιο διακυβέρνησης αντανακλά τις προτιμήσεις της Γερμανίας, η οποία έχει πλέον καταστεί ο αδιαμφισβήτητος οικονομικός «ηγεμόνας» της Ευρωζώνης, χωρίς ωστόσο να επιδεικνύει ηγεσία αντίστοιχη της ισχύος της (Κατσιάκας, 2012α). Χωρίς να παραγνωρίζεται η σημαντική πρόοδος που έχει επιτελεστεί, οι μεταρρυθμίσεις που έχουν υιοθετηθεί ακολουθούν και πάλι την προσέγγιση της «ατομικής ευθύνης», στοχεύοντας στην αποφυγή νέων αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών, με την ελάχιστη δυνατή ανάθεση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς μηχανισμούς αλληλεγγύης. Υπό αυτή την έννοια, η Ευρωζώνη εξακολουθεί να δεσμεύεται από τις αρχές οικονομικής ολοκλήρωσης που υιοθετήθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Featherstone, 2012). Ακόμα και οι μηχανισμοί σταθερότητας που δημιουργήθηκαν λειτουργούν στη βάση πολύ αυστηρών όρων που συνοδεύονται από την υιοθέτηση προγραμμάτων προσαρμογής, γεγονός που μειώνει σημαντικά την ελκυστικότητά τους για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα και κατά συνέπεια περιορίζει τη χρησιμότητά τους. Αυτό δε που προκαλεί μεγαλύτερη εντύπωση είναι η απουσία σημαντικών επενδυτικών πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη, παρά το γεγονός ότι η Ευρωζώνη έπειτα από επτά χρόνια κρίσης ακόμη αδυνατεί να ανακτήσει σταθερούς, θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης.²⁴ Ο επιμερισμός του κόστους αντιμετώπισης της κρίσης φαίνεται ότι αποτελεί κυρίαρχο κριτήριο επιλογής μέσω πολιτικής και μεταρρυθμίσεων.

Παρ' όλα αυτά, σταδιακά υπάρχουν ενδείξεις σημαντικής προόδου σε ορισμένες πτυχές της οικονομικής ολοκλήρωσης, με κυριότερη αυτή της τραπεζικής ένωσης. Η έλλειψη ενός ευρωπαϊκού πλαισίου ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος έχει αναγνωριστεί ως μια σημαντική αδυναμία του οικονομικού οικοδομήματος της ΕΕ και ως ένας από τους βασικούς λόγους της επέκτασης της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης στο τραπεζικό σύστημα των

24. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2012, συμφωνήθηκε «Σύμφωνο για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση», το οποίο έκανε κυρίως αναφορά σε εθνικές μεταρρυθμίσεις και ολοκλήρωση ευρωπαϊκών προγραμμάτων – εστιάζοντας κυρίως στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Το Σύμφωνο προέβλεπε επίσης τη χρήση 120 δισ. ευρώ για τη χρηματοδότηση επενδύσεων, και πάλι όμως στη βάση καλύτερης και πιο εύελικτης χρήσης ήδη υπάρχοντων κονδυλίων, ενώ τα νέα χρήματα που προβλέπονταν ήταν 10 δισ. ευρώ για την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), τα οποία θα μπορούσαν να προσελκύσουν συμμετοχή από ιδιώτες επενδυτές (μόχλευση) για τη συγχρηματοδότηση έργων ύψους 180 δισ. ευρώ. Αν και μέχρι το 2015 τα αποτελέσματα από την ανακεφαλαιοποίηση της ΕΤΕ ήταν θετικά, οι χρηματοδοτούμενες επενδύσεις δεν θεωρήθηκαν επαρκείς για να εξασφαλίσουν μια βιώσιμη ανάκαμψη. Στο πλαίσιο αυτό ο νέος Πρόεδρος της Επιτροπής Ζαν Κλοντ Γιούνκερ πρότεινε ένα νέο επενδυτικό σχέδιο ύψους 315 δισ. ευρώ, το οποίο όμως και πάλι προϋποθέτει έναν ιδιαίτερα υψηλό βαθμό μόχλευσης ιδιωτικών κεφαλαίων, καθώς τα κεφάλαια (τα οποία προέρχονται από υπάρχοντα προγράμματα) που θα συνεισφέρει η ΕΕ είναι μόλις 21 δισ. ευρώ.

χωρών της ΕΕ (Κατσιάκας, 2012β). Στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης δημιουργήθηκαν τρεις ανεξάρτητες εποπτικές αρχές για τους κλάδους των τραπεζών, των ασφαλειών και των χρηματοοικονομικών αγορών, ενώ συστάθηκε και ένα νέο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (European Systemic Risk Board – ESRB), το οποίο εξασκεί μακρο-προληπτική εποπτεία (macroprudential supervision) για την έγκαιρη διάγνωση συστημικών κινδύνων. Ωστόσο, τα σημαντικά προβλήματα που εξακολουθούσαν να αντιμετωπίζουν οι τράπεζες και η σύνδεση των προβλημάτων του τραπεζικού τομέα με τη δημοσιονομική θέση των κρατών μελών (μέσω της διακράτησης σημαντικού μέρους του δημόσιου χρέους κάθε κράτους μέλους από τον εγχώριο τραπεζικό τομέα) οδήγησαν τελικά στην απόφαση για τη δημιουργία μιας τραπεζικής ένωσης. Τα βασικά συστατικά της ένωσης είναι ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (Single Supervisory Mechanism),²⁵ υπεύθυνος για την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος των χωρών της Ευρωζώνης (και χωρών εκτός Ευρωζώνης που επιθυμούν να ενταχθούν στον μηχανισμό), που εδράζεται στην ΕΚΤ και ο οποίος ξεκίνησε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2014, και ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism)²⁶, ο οποίος συντονίζει την αναδιοργάνωση των τραπεζικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν προβλήματα. Ο μηχανισμός θα τεθεί σε πλήρη ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2016. Το τρίτο απαραίτητο συστατικό μιας τραπεζικής ένωσης, ένα κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων, δεν έχει συμφωνηθεί ακόμη και οι διαπραγματεύσεις για τη δημιουργία του αναμένεται να είναι μακροχρόνιες, καθώς αγγίζουν το ακανθώδες πρόβλημα του επιμερισμού του κόστους αναδιάρθρωσης σε περίπτωση τραπεζικής κρίσης σε μια χώρα.²⁷

Τέλος, μνεία θα πρέπει γίνει και στον ρόλο της ΕΚΤ κατά τη διάρκεια της κρίσης, καθώς υπήρξε ένας από τους σημαντικότερους πρωταγωνιστές της προσπάθειας διαχείρισης της κρίσης και με τρόπο μάλλον απρόβλεπτο, δεδομένης της φιλοσοφίας με την οποία σχεδιάστηκε. Από την αρχή της κρίσης η ΕΚΤ στήριξε τις αγορές κρατικών ομολόγων και τον τραπεζικό τομέα με πρωτοβουλίες όπως το Πρόγραμμα Αγοράς Χρεογράφων (Securities Markets Programme) και το Πρόγραμμα Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης (Long Term Refinancing Operation – LTRO) των τραπεζών. Η δήλωση του Προέδρου της ΕΚΤ Μάριο Ντράγκι, τον Ιούλιο του 2012, ότι θα κάνει οτιδήποτε χρειαστεί για να διασωθεί η Ευρωζώνη και η ανακοίνωση, λίγους μήνες αργότερα, του Προγράμματος Απευθείας Νομισματικών Συναλλαγών (Outright Monetary Transactions), με το οποίο η ΕΚΤ δεσμεύτηκε να αγοράσει κρατικά ομόλογα από τη δευτερογενή αγορά χωρίς όριο

25. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013, ΕΕ L 287/29.10.2013, σελ. 63-89.

26. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 806/2014, ΕΕ L 225/30.07.2014, σελ. 1-90.

27. Για μια συνοπτική παρουσίαση των θεσμικών εξελίξεων σχετικά με την τραπεζική ένωση, βλ. Γκόρτσος (2014).

για χώρες που εφαρμόζουν πρόγραμμα προσαρμογής, συνέβαλαν αποφασιστικά στην ομαλοποίηση της κατάστασης των αγορών. Τέλος, τον Μάρτιο του 2015 η ΕΚΤ ξεκίνησε την εφαρμογή προγράμματος «ποσοτικής χαλάρωσης», το οποίο προβλέπεται να διαρκέσει μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2016 και συνίσταται στην αγορά κρατικών ομολόγων ύψους 1,1 τρισ. ευρώ από την ΕΚΤ, με στόχο την παροχή ρευστότητας στο τραπεζικό σύστημα των κρατών μελών.²⁸

Είναι φανερό, από την αντίδραση της ΕΚΤ, η οποία σε μεγάλο βαθμό οφείλεται και στην προσωπική στάση του Προέδρου της, ότι εκμεταλλεύτηκε την ανεξαρτησία της για να προωθήσει συχνά ανορθόδοξες πολιτικές για τη στήριξη της Ευρωζώνης, υιοθετώντας μια διασταλτική ερμηνεία των καθηκόντων της. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις για αυτές τις ενέργειες δεν πάρθηκαν πάντα ομόφωνα και υπήρχαν σημαντικές αντιδράσεις, ιδίως από την πλευρά της Γερμανίας, οι οποίες έφτασαν μέχρι και την παραίτηση μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ. Οι αντιδράσεις οφείλονται στην ερμηνεία των ενεργειών της ΕΚΤ, ως χρηματοδότηση του χρέους των κρατών μελών, κάτι που, όπως έχουμε δει, απαγορεύεται από τη Συνθήκη. Ανεξαρτήτως της ερμηνείας των σχετικών αποφάσεων της ΕΚΤ, το γεγονός παραμένει ότι οι παρεμβάσεις της έχουν παίξει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια επίλυσης της κρίσης στην Ευρωζώνη.

Συμπεράσματα

Η προσπάθεια ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών οικονομιών αποτελεί ένα ιδιαίτερα περίπλοκο και δύσκολο εγχείρημα. Δεν θα πρέπει να προκαλεί συνεπώς έκπληξη το γεγονός ότι έπειτα από εξήντα σχεδόν χρόνια προσπαθειών μένουν πολλά ακόμη να γίνουν. Όπως φάνηκε επανειλημμένα και από την επισκόπηση που προηγήθηκε, η οικονομική ολοκλήρωση έπρεπε να ξεπεράσει σημαντικές τεχνικές δυσκολίες, εθνικά οικονομικά συμφέροντα, διαφορετικά κοινωνικά, πολιτιστικά και νομοθετικά πρότυπα, αλλά και ευρύτερες διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις που άλλαξαν τα δεδομένα. Έως τώρα το εγχείρημα της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης προχώρησε κυρίως μέσω διαδοχικών «κυμάτων» προόδου· ο συνδυασμός ευνοϊκών συγκυριών σε διαφορετικές χρονικές στιγμές έδωσε ικανή ώθηση για νέες εξελίξεις, αν και αυτές οι ευνοϊκές συγκυρίες συνήθως διαμορφώνονταν έπειτα από λιγότερο ή περισσότερο σημαντικές κρίσεις. Υπό αυτή την έννοια, η διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης επιβεβαιώνει την κρίση που έχει διατυπωθεί συχνά για το ευρύτερο ευρωπαϊκό εγχείρημα, ότι δηλαδή προχωρά μέσω κρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, παρά τα αδιαμφισβήτητα

28. Decision (EU) 2015/774 of the European Central Bank, EU L 121/ 14.5.2015, σελ. 20-24.

ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1. Εισαγωγή

Η πολιτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί ολοένα και περισσότερο μια συνεχή πηγή αμφισβήτησης και απογοήτευσης, με πολλά και αναπάντητα διλήμματα, όπως: (α) Πώς να ισορροπήσει η ΕΕ ανάμεσα στην απαίτηση για εθνική κυριαρχία και τη συγκέντρωση εξουσιών; (β) Πώς να στραφεί από τον διαχειριστικό τρόπο λειτουργίας προς μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών; (γ) Πώς να διατηρήσουν τα κράτη μέλη την εθνική τους ταυτότητα εφαρμόζοντας ταυτόχρονα πολιτικές ανοικτών συνόρων στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς;

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές ελίτ που σχεδίασαν την ευρωπαϊκή συνεργασία τις δεκαετίες του 1950 και του 1960 αντιλαμβάνονταν την εύλογη αντίδραση που θα προέβαλλαν οι ευρωπαϊκοί λαοί σε μεγαλεπήβολα σχέδια ολοκλήρωσης. Προχώρησαν έτσι μέσω φαινομενικά δευτερεύουσας σημασίας συμφωνιών που σταδιακά επέφεραν ειρήνη και οικονομική ανάπτυξη. Η ολοκλήρωση εδραζόταν στην αποκαλούμενη *ανεκτική/επιτρεπτική συναίνεση* των λαών των κρατών μελών της ΕΟΚ, σύμφωνα με την οποία δεν αντιδρούσαν στη διαδικασία ενίσχυσης των υπερεθνικών θεσμών/δομών διακυβέρνησης, στον βαθμό που αυτή επέφερε θετικά αποτελέσματα στη ζωή τους. Ο κεντρικός νομιμοποιητικός μηχανισμός της ΕΕ, έτσι, δεν έγκειτο στη δημοκρατική *per se* πολιτική και νομοπαρασκευαστική διαδικασία που ακολουθούσε η ΕΟΚ, αλλά στα αποτελέσματα που αυτή απέφερε. Ο στασιμοπληθωρισμός που έπληξε τα κράτη μέλη της ΕΟΚ τη δεκαετία του 1970 απείλησε αυτή τη νομιμοποίηση. Η συμφωνία, από την άλλη, των με-

1. Αναπληρωτής Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Δημοσιογραφίας και ΜΜΕ, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

λών να προχωρήσουν για πρώτη φορά στη διενέργεια εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979 αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς τη νομομοποίηση της ΕΕ στη βάση των διαδικασιών που παράγουν πολιτική. Ωστόσο, με το πεδίο εφαρμογής των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην ΕΕ, και ειδικότερα μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, να αυξάνεται και η ολοκλήρωση να μετατρέπεται σε ένα πολύ βασικό χαρακτηριστικό της εθνικής πολιτικής, οι πολιτικές ελίτ υπόκεινται όλο και περισσότερο στην *περιοριστική διαφωνία*, σύμφωνα με την οποία αυτά που μπορούν να γίνουν στο επίπεδο της ΕΕ γίνονται αντικείμενο έντονης διερεύνησης και αμφισβήτησης στο πεδίο της εθνικής πολιτικής (Hooghe και Marks, 2009). Στο πλαίσιο αυτό, και μέσω των αναθεωρήσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η ενίσχυση του θεσμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η παραχώρηση ρητρών εξαίρεσης και η δυνατότητα ευέλικτης ολοκλήρωσης έχουν στόχο να βελτιώσουν τη δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ.

Παρ' όλα αυτά, η *ποιότητα* αυτών των πρακτικών είναι αμφίβολη, καθώς ο τρόπος λειτουργίας της δημοκρατικής λογοδοσίας στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ΕΕ δεν καθοδηγείται από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Σημαντικοί θεσμοί της ΕΕ, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, δεν είναι εκλεγμένοι και ως εκ τούτου δεν είναι ούτε *αντιπροσωπευτικοί* ούτε *υπόλογοι* στους λαούς της Ευρώπης. Επίσης, και ειδικότερα σήμερα, η κρίση χρέους στην Ευρωζώνη έχει διευρύνει το πρόβλημα της νομιμότητας που αντιμετωπίζει η ΕΕ, καθώς συνδέεται με την αποτυχία της να παράγει ουσιαστικά αποτελέσματα και να ικανοποιεί τους πολίτες της Ένωσης. Πώς θα μπορούσε, λοιπόν, η ΕΕ να βελτιώσει τη δημοκρατική και νομιμοποιητική της αποδοχή;

Με βάση τα παραπάνω, ο στόχος τους κεφαλαίου αυτού είναι:

1. να προσδιορίσει τις διάφορες διαστάσεις του δημοκρατικού ελλείμματος (εφεξής ΔΕ),
2. να εξετάσει τα επιχειρήματα υπέρ και κατά του ΔΕ (Richardson, 2006· Warleigh, 2003· Schmitter, 2000),
3. να παρουσιάσει τις προτάσεις αναφορικά με τον εκδημοκρατισμό της ΕΕ, και προς την κατεύθυνση αυτή επίσης να αξιολογήσει πόσο κάτι τέτοιο είναι εφικτό και απαραίτητο σε μια ΕΕ όπου η δυσχερής οικονομική συγκυρία την απομακρύνει όλο και περισσότερο από το ιδεώδες μιας Ευρώπης των λαών, με τα συμφέροντα του χρηματοπιστωτικού τομέα, αλλά και την εθνική εσωστρέφεια να αναδεικνύονται σε κομβικούς παράγοντες.

2. Οι διαστάσεις του δημοκρατικού ελλείμματος

Το ΔΕ έχει τρεις διαστάσεις: τη θεσμική/διαδικαστική, που αναφέρεται στο μη δημοκρατικό, θεσμικό οικοδόμημα της ΕΕ, την κανονιστική και την κοινωνικο-

ψυχολογική, σύμφωνα με τις οποίες ο ευρωπαίος πολίτης δεν νιώθει ότι ανήκει στην ΕΕ και ότι μπορεί να επηρεάσει την πορεία της.

2.1 Θεσμική/διαδικαστική

Ένας σημαντικός λόγος για την αμφισβήτηση της δημοκρατικής λειτουργίας της ΕΕ είναι οι περιορισμένες δυνατότητες που οι πολίτες διαθέτουν στη χάραξη πολιτικής. Η ΕΕ δεν διαθέτει μια κυβέρνηση που εκλέγεται με λαϊκή πλειοψηφία. Η Επιτροπή, που προτείνει τη νομοθεσία, είναι μη εκλεγμένη και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύει τις κυβερνήσεις που εκλέγονται από τα εθνικά εκλογικά σώματα. Το μόνο θεσμικό όργανο της ΕΕ που αντιπροσωπεύει μια πανευρωπαϊκή πολιτική και κοινωνική πλειοψηφία είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, οι ευρωεκλογές δεν έχουν άμεση επίπτωση στις αποφάσεις που αφορούν τη σύνθεση των μελών της Επιτροπής, καθώς και στις προτεραιότητες του νομοθετικού προγράμματος της ΕΕ, για τους εξής λόγους (Follesdal και Hix, 2006):

1. Οι επίτροποι όχι μόνο είναι υποχρεωμένοι να λειτουργούν ανεξάρτητα από τα εθνικά συμφέροντα των κυβερνήσεων, αλλά και δεν μπορούν να ανακληθούν μονομερώς από μια εθνική κυβέρνηση.
2. Η ψηφοφορία στη βάση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο ενθαρρύνει την υιοθέτηση νομοθεσίας που αποφασίζεται μέσω ενός συμβιβασμού διαφορετικών πολιτικών προτεραιοτήτων. Που σημαίνει ότι οι κυβερνήσεις που εκπροσωπούνται και ψηφίζουν στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνουν αποφάσεις που δεν ελέγχονται από τα εθνικά κοινοβούλια.
3. Η πολιτική ευθύνη για ό,τι έχει αποφασιστεί μέσω της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ είναι αδύναμη, καθώς δεν υπάρχει διαπάλη μεταξύ μιας κυβέρνησης και μιας αντιπολίτευσης. Η μη εκλεγμένη Επιτροπή αποφασίζει και προτείνει νομοθεσία. Στο Συμβούλιο απαιτείται συναίνεση μεταξύ των κυβερνήσεων, όπως και μεταξύ των πολιτικών ομάδων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Όχι μόνο δεν υπάρχει κάποιος μηχανισμός για τους πολίτες των κρατών μελών για να απορρίψουν την Επιτροπή και την πολιτική της ατζέντα, αλλά ούτε και εκλογικός ανταγωνισμός για το ποιος θα πρέπει να ηγείται και ποιες πολιτικές θα πρέπει να επιδιωχθούν.
4. Έτσι, και ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας επιτρέπει σε ένα εκατομμύριο πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και από τουλάχιστον το ένα τέταρτο των κρατών μελών) να υποβάλουν αναφορά στην Επιτροπή για το νομοθετικό περιεχόμενο της ΕΕ, δεν προβλέπει καμία νομική υποχρέωση για νομοθετική πρωτοβουλία. Ενδεικτική της περιορισμένης αποτελεσματικότητας της έμμεσης λογοδοσίας είναι η αντιμετώπιση που έχουν τα δημοψηφί-

σματα κρατών μελών που απορρίπτουν Συνθήκες της ΕΕ. Οι πολίτες καλούνται να ψηφίσουν και πάλι ή η απορριφθείσα Συνθήκη επανέρχεται μέσω μιας νέας Συνθήκης η οποία επικυρώνεται από τα εθνικά κοινοβούλια (π.χ. Συνταγματική Συνθήκη 2004).

2.2 Κανονιστική

Η διάσταση αυτή στρέφεται στο περιεχόμενο της χάραξης πολιτικής (Bartolini, 2005· Scharpf, 1997). Η διαδικασία της ολοκλήρωσης δεν ενθαρρύνει την υιοθέτηση εναλλακτικών πολιτικών λύσεων. Ενώ η ΕΕ διαθέτει σημαντικές εξουσίες στις πολιτικές που αφορούν την απελευθέρωση των αγορών, δεν προβλέπεται από τις Συνθήκες η παρέμβασή της σε ζητήματα που αφορούν τη φορολογία ή την κοινωνική οικονομία. Επίσης, οι κυβερνήσεις οφείλουν να συμμορφώνονται με τους κανόνες της ΕΕ, και ειδικότερα της Ευρωζώνης. Έχουν δεσμευτεί νομικά να διατηρούν χαμηλά ελλείμματα και να ισορροπούν τους προϋπολογισμούς τους. Έτσι, η ΕΕ όχι μόνο συμβάλλει στη μειωμένη εθνική αυτονομία για την παρέμβαση στην κοινωνική οικονομία, αλλά επηρεάζει και τις διαδικασίες άσκησης της δημοκρατίας σε εθνικό επίπεδο.

2.3 Κοινωνικο-ψυχολογική

Τέλος, η νομική και θεσμική πολυπλοκότητα των Συνθηκών δεν επιτρέπει στους πολίτες των κρατών μελών να καταλάβουν πώς και γιατί η νομοθεσία και οι πολιτικές της ΕΕ επηρεάζουν τη ζωή τους. Οι πολίτες της Ένωσης κάνουν λόγο για «έλλειμμα γνώσης» και «ουσιαστικής συζήτησης». Τόσο τα ΜΜΕ όσο και τα εθνικά κόμματα και οι εθνικές κυβερνήσεις δεν συζητούν το καθημερινό έργο της ΕΕ. Επικεντρώνονται μόνο σε «θορυβώδη» (Σύνοδοι Κορυφής) ή «έκτακτα» (κρίση χρέους στην Ευρωζώνη) γεγονότα. Η έλλειψη μιας πανευρωπαϊκής διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικών απόψεων και σχηματισμού βουλήσεως αντανακλάται στον τρόπο αντιμετώπισης των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου η ψηφοφορία γίνεται όχι στη βάση των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών αλλά στη βάση της γνώμης που έχουν οι πολίτες για τις επιδόσεις των κυβερνήσεων τους στα εθνικά ζητήματα. Δεν είναι τυχαίο ότι οι Reif και Schmitt (1980) έχουν επινοήσει τη φράση *δεύτερης τάξης εθνικές αναμετρήσεις* για να περιγράψουν αυτή την κατάσταση. Το πρόβλημα αυτό, γνωστό και ως πρόβλημα ανυπαρξίας ενός ευρωπαϊκού λαού/δήμου, τονίζει την έλλειψη μιας κοινής ταυτότητας. Που σημαίνει ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση παραμένει ένα πολιτικό σχέδιο, το οποίο οι πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ όχι μόνο δεν αναγνωρίζουν αλλά και προς το οποίο δεν αισθάνονται και αλληλεγγύη (Bellamy, 2012).

3. Η αντίθετη άποψη

Η θέση περί ΔΕ δεν βρίσκει σύμφωνους όλους τους αναλυτές και ειδικότερα αυτούς που επισημαίνουν (Majone, 2005, 2006· Moravcsik, 2002, 2006) ότι είναι εσφαλμένη η αξίωση η ΕΕ να διαθέτει τα ίδια δημοκρατικά πρότυπα με αυτά που τηρούν οι εθνικές δημοκρατίες. Στόχος της ΕΕ δεν είναι να αντικαταστήσει τις εθνικές δημοκρατίες. Εδράζεται σε αυτές και τις πλαισιώνει. Οι λαοί των 28 κρατών μελών έχουν επιλέξει να διαμοιράζονται ορισμένες πολιτικές αρμοδιότητες, ενώ άλλες συνεχίζουν να ασκούνται σε εθνικό επίπεδο. Επίσης, η σχετική σταθερότητα του συστήματος, παρά ορισμένες εκδηλώσεις δυσαρέσκειας (όπως στην περίπτωση της Συνταγματικής Συνθήκης το 2004-2005), αντανακλά ότι οι πολίτες είναι ικανοποιημένοι με τον θεσμικό σχεδιασμό και τις αρμοδιότητες της ΕΕ.

Για άλλους η ΕΕ αποτελεί ένα διαφορετικό δημοκρατικό σύστημα (Nicolaidis, 2004) που δεν απευθύνεται σε μια ενιαία πολιτική κοινότητα («δήμος»), αλλά αποτελείται από πολλαπλές δημοκρατικές κοινωνίες των λαών. Η πραγματικότητα αυτή καθιστά μη ρεαλιστική τη λειτουργία της ΕΕ στη βάση μιας τυπικής εθνικής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (π.χ. εκλογή μιας κυβέρνησης από τους λαούς των «28» που εκπροσωπεί την πλειοψηφία των πολιτών, Majone, 1998). Το σύστημα της ΕΕ συνυπάρχει και λειτουργεί στη βάση διακριτών εθνικών δημοκρατικών πρακτικών, όπως οι εθνικές εκλογές. Ως εκ τούτου, οι νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης (και μερικές φορές πολύ έντονης) όχι μόνο μέσα στους θεσμούς της ΕΕ, αλλά και εντός των κρατών μελών με κυβερνήσεις που αντιμετωπίζουν εγχώρια αντιπολίτευση ή που αντιστέκονται σθεναρά σε προϋποθέσεις και κανόνες λειτουργίας της ενιαίας αγοράς ή της Ευρωζώνης. Το αποτέλεσμα αυτών των άμεσων και έμμεσων δεσμών μεταξύ των πολιτών της ΕΕ και της ενωσιακής λήψης αποφάσεων είναι η πολύ μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων απ' ό,τι στους διεθνείς οργανισμούς, κανένας από τους οποίους δεν διαθέτει ένα εκλεγμένο νομοθετικό σώμα – πόσο μάλλον ένα με τέτοιες αρμοδιότητες στη θέσπιση ευρωπαϊκών νόμων, την άσκηση δημοκρατικού ελέγχου και την επίβλεψη του προϋπολογισμού.

Με βάση τα παραπάνω, η ΕΕ έχει πετύχει έναν βαθμό δημοκρατικής λογοδοσίας. Το Κοινοβούλιο, σε συνδυασμό με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής και την ανεξαρτησία του Δικαστηρίου της Ευρώπης, συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός υπερεθνικού συστήματος διακυβέρνησης στο οποίο ο ρόλος και οι προτεραιότητες κυβερνήσεων υπόκεινται σε ελέγχους/ισορροπίες. Καταρρίπτεται έτσι το επιχείρημα ότι οι μη εκλεγμένοι θεσμοί είναι ανεξέλεγκτοι και μη υπόλογοι. Επιπρόσθετα, η απουσία μιας κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης αντισταθμίζεται από τη διατήρηση του βέτο των κυβερνήσεων σε σημαντικά ζητήματα (φορολογία, εξωτερική πολιτική) και την ικανότητά τους να

αποχωρήσουν από την ΕΕ. Σημαντική είναι και η κουλτούρα αποτελεσματικότητας και συναίνεσης (Crombez, 2003), όπως αυτή εντοπίζεται:

1. Στις διαβουλεύσεις της Επιτροπής με τις ομάδες συμφερόντων, που, σε συνδυασμό με την αύξηση των εξουσιών που απολαμβάνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη νομοθετική διαδικασία, επιτρέπουν στην ΕΕ να διαμορφώσει ένα σύστημα χάραξης αποφάσεων που είναι πιο αποτελεσματικό από αυτό των πλειοψηφικών εθνικών συστημάτων.
2. Στο σύστημα λήψης αποφάσεων το οποίο δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση ισχυρών πλειοψηφικών θέσεων. Σύμφωνα με την πρακτική της ειδικής πλειοψηφίας, μια αποτρεπτική μειοψηφία τεσσάρων χωρών που αντιπροσωπεύουν το 35% του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρκετή για να αποτρέψει το Συμβούλιο από την ψήφιση ενός νόμου.
3. Στην πρόβλεψη ολόκληρη η νομοθεσία της ΕΕ να υπόκειται στον νομικό έλεγχο του Δικαστηρίου της Ένωσης. Πρόβλεψη που διασφαλίζει ότι όλες οι αποφάσεις των θεσμών λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που έχουν συμφωνηθεί στις Συνθήκες.

Μάλιστα, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η «ενιαία αγορά» δεν θα είχε ολοκληρωθεί χωρίς την ύπαρξη των υπερεθνικών θεσμών. Η ΕΕ διευκολύνει την απελευθέρωση της αγοράς, επιτρέποντας στα εθνικά πολιτικά κόμματα και τις εθνικές κυβερνήσεις να μεταφέρουν την ευθύνη για τις όποιες συνέπειες των μεταρρυθμίσεων (ανταγωνισμός/ανεργία) στην ΕΕ. Σωστά, η ΕΕ, όμως, όχι μόνο διαθέτει ελάχιστες αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, αλλά και πενιχρά οικονομικά μέσα για να αντιμετωπίσει τις όποιες αρνητικές συνέπειες προκύπτουν από την απελευθέρωση της αγοράς. Επίσης, ενώ η ΕΕ παράγει πολιτική και νομοθεσία για τα κράτη μέλη και τους λαούς της Ένωσης, πολλές φορές δεν ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις και τις εισροές των πολιτών. Έτσι, οι πολίτες καταφεύγουν στις εθνικές εκλογές και τα δημοψηφίσματα (για τις Συνθήκες της ΕΕ) για να εκφράσουν τις θέσεις/προτιμήσεις τους. Οι πολίτες μπορούν να απειλήσουν τις εθνικές κυβερνήσεις και τα εθνικά κόμματα καταψηφίζοντάς τα για τη στάση που έχουν τηρήσει απέναντι στις πολιτικές της ΕΕ. Το πρόβλημα, όμως, παραμένει. Τα κράτη μέλη όχι μόνο διαθέτουν περιορισμένη επιρροή στη χάραξη πολιτικής, αλλά και στο πλαίσιο αρκετών προϋποθέσεων και κανόνων της ΕΕ για την «ενιαία αγορά» ή την ΟΝΕ διαθέτουν και ελάχιστα περιθώρια να λάβουν και να υλοποιήσουν αποφάσεις που προστατεύουν τις κοινωνικές διευθετήσεις, τους κανονισμούς και τους θεσμούς τους, και ειδικότερα σε περιόδους οικονομικών κρίσεων (Glencross, 2014: 237-241).

Η ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΕΠΠΑ)

1. Εισαγωγή

Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) είναι το σύνολο των θεσμών που η ΕΕ έχει συγκροτήσει, καθώς και των ενεργειών στις οποίες προβαίνει, ώστε να είναι σε θέση να εμφανίζεται στη διεθνή πολιτική όχι μόνο ως οικονομική δύναμη, αλλά και ως μια παγκόσμια πολιτική δύναμη. Η ΚΕΠΠΑ, μετά την ίδρυσή της με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ως μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ), μεταβάλλεται συνεχώς. Η ιδέα ότι η Ευρώπη δεν πρέπει να είναι απλώς ισχυρή, αλλά και να δρα ως τέτοια στο παγκόσμιο προσκήνιο, ενθάρρυνε τα κράτη μέλη να συνεργαστούν για την υιοθέτηση μιας συνεκτικής προσέγγισης στη διεθνή πολιτική.

Έτσι, κατά τα προηγούμενα χρόνια, πραγματοποιήθηκε αργή αλλά σταθερή πρόοδος προς την κατεύθυνση δημιουργίας νέων θεσμών, καθώς και απόκτησης μεγαλύτερης ευελιξίας στον τρόπο λήψης των αποφάσεων, όπως συμβαίνει με την εισαγωγή της ρύθμισης της «ενισχυμένης συνεργασίας» και του μηχανισμού της «εποικοδομητικής αποχής».

Η κοινή εξωτερική δράση της Ένωσης έχει διάφορες εκφάνσεις, όπως είναι οι εξωτερικές οικονομικές σχέσεις, οι οποίες αποτελούνται από την Κοινή Εμπορική Πολιτική αλλά και την Αναπτυξιακή Πολιτική Βοήθειας. Και οι δύο αυτές πολιτικές εφαρμόζονται από τις αρχές της ενοποιητικής διαδικασίας και εξελίσσονται παράλληλα με αυτή, γεγονός που ευνόησε η οικονομική φύση των πολιτικών αυτών (Τσαρδανίδης, 2008: 470). Η ΚΕΠΠΑ, και η ενσωματωμένη σ' αυτή Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) με περιεχόμενο θέματα ασφαλεί-

1. Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Αιγαίου και Διευθνήτης του Ινστιτούτου Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων.

ας και άμυνας, αποτελεί μια άλλη έκφραση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής, η οποία προέκυψε ως αποτέλεσμα των διεθνών μεταβολών και προκλήσεων που καλείται να αντιμετωπίσει η ΕΕ.

Το άρθρο, αφού εξετάσει την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ) στην ΚΕΠΠΑ, θα προσδιορίσει τους λόγους για τους οποίους ο σχηματισμός της ήταν αναγκαίος. Στη συνέχεια θα διερευνηθεί η εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας. Η δομή της ΚΕΠΠΑ, όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα, ο τρόπος λήψης αποφάσεων και τα μέσα άσκησης της ΚΕΠΠΑ θα είναι τα θέματα που θα εξεταστούν στις επόμενες παραγράφους. Τέλος, θα επιχειρηθεί να γίνει μια αποτίμηση της ΚΕΠΠΑ και να διερευνηθούν ποιες είναι οι προοπτικές της.

2. Από την ΕΠΣ στην ΚΕΠΠΑ

Το 1957 η ίδρυση της ΕΟΚ είχε αρχικό στόχο τη δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης αλλά και μιας κοινής αγοράς, όπου θα διακινούνταν ελεύθερα αγαθά, υπηρεσίες και κεφάλαια. Για τους ιδρυτές της ΕΟΚ, η οικονομική ολοκλήρωση αποτελούσε την απαραίτητη προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη των κρατών μελών αλλά και σταδιακά το μέσο επίτευξης της πολιτικής ένωσης της Ευρώπης. Έτσι, λοιπόν, στις ιδρυτικές Συνθήκες της Ρώμης δεν γίνεται λόγος για «κοινή εξωτερική πολιτική». Τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας από το 1950 έως και το 1970 ρυθμιζόνταν από το ΝΑΤΟ και τη Δυτικο-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ), καθώς τα θέματα αυτά στη Δυτική Ευρώπη αποτελούσαν ταυτόχρονα συνδεδεμένα αλλά και διακριτά πεδία (Λάβδας, 2002: 123).

Πλησιάζοντας στη δεκαετία του 1970, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) αρχίζουν να επιδεικνύουν ένα έντονο ενδιαφέρον για τη δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής που θα ενδυνάμωνε την πολιτική φυσιογνωμία της ΕΚ. Η οικονομική ανάπτυξη της συνεχώς διευρυνόμενης ΕΚ, η σχέση που ανέπτυξε με τρίτες χώρες όσο και οι αλλαγές στη διεθνή πολιτική σκηνή –όπως για παράδειγμα η συνεχιζόμενη αραβο-ισραηλινή σύγκρουση– έδειχναν στους Ευρωπαίους πως η ΕΚ έπρεπε να αποτελεί όχι μόνο έναν οικονομικό κολοσσό αλλά και μια μεγάλη και αυτόνομη πολιτική δύναμη.

Στη Χάγη το 1969 οι επικεφαλής των κυβερνήσεων των κρατών μελών υπέδειξαν την ανάγκη να συντονίσουν την εξωτερική τους πολιτική ως προς τα μεγάλα προβλήματα της διεθνούς πολιτικής, γεγονός που θα ενίσχυε και το πολιτικό κύρος των ευρωπαϊκών χωρών. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, το 1970 θεσμοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο –όπως προέβλεπε η Έκθεση Davignon– η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ) (Κρανιδιώτης, 1989). Η ΕΠΣ ήταν ένας μηχανισμός που αρχικά λειτουργούσε σε διακυβερνητικό επίπεδο παράλληλα με την

ΕΚ, που στόχο είχε να διαμορφώσει ένα πλαίσιο συντονισμού της εξωτερικής πολιτικής δράσης των κρατών (Χριστοδουλίδης, 2010: 98-99). Χαρακτηριστικά λειτουργικά στοιχεία της ήταν ο απόρρητος και ο άτυπος χαρακτήρας των συνεδριάσεων, η ομοφωνία και η πολιτική (όχι νομική) δεσμευτικότητα των δηλώσεων.

Στη Διάσκεψη Κορυφής των Παρισίων, τον Οκτώβριο του 1972, αποφασίστηκε η ενίσχυση της ΕΠΣ με το να αυξηθούν οι συναντήσεις των Υπουργών Εξωτερικών από δύο σε τέσσερις ετησίως και να υπάρξει μεγαλύτερη επαφή μεταξύ των θεσμών της ΕΚ και της ΕΠΣ. Επίσης, δόθηκε εντολή στους Υπουργούς Εξωτερικών να συντάξουν μια νέα Έκθεση για την ΕΠΣ, που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 1973 στη Διάσκεψη Κορυφής της Κοπεγχάγης. Η Έκθεση προέβλεπε τη σύσταση ομάδας «ευρωπαίων ανταποκριτών» που θα είχε την ευθύνη της παρακολούθησης της ΕΠΣ στα κράτη μέλη. Στο θετικό απολογισμό του έργου της ΕΠΣ την περίοδο αυτή σημαντική θέση καταλαμβάνει η κοινή διαπραγματευτική στρατηγική στη Διάσκεψη για την Ασφάλεια και Συνεργασία (ΔΑΣΕ) στην Ευρώπη (Παπαστάμκος, 1984: 33). Επίσης, αν και σε λιγότερο αποτελεσματικό βαθμό, τα αντανακλαστικά που επέδειξε η ΕΠΣ κατά τη διάρκεια της κυπριακής κρίσης τον Ιούλιο-Αύγουστο 1974 συνεκτιμώνται σε αυτό τον θετικό απολογισμό (Τσαρδανίδης, 1987: 367-381). Η ΕΠΣ ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο με τη σύνταξη και μιας άλλης Έκθεσης - Έκθεση του Λονδίνου (1981)-, καθώς διαπιστώθηκε αδυναμία να αντιδράσει η ΕΚ στην εισβολή της Σοβιετικής Ένωσης στο Αφγανιστάν και στην ισλαμική επανάσταση στο Ιράν. Η Έκθεση του Λονδίνου επιβεβαίωσε τον ρόλο της ΕΠΣ ως βασικού στοιχείου της εξωτερικής πολιτικής όλων των κρατών μελών.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) θεσμοποίησε την υπάρχουσα πρακτική της ΕΠΣ. Παράλληλα συστάθηκε μια Γενική Γραμματεία περιορισμένης σύνθεσης με έδρα τις Βρυξέλλες, χωρίς να μεταβάλλει ουσιαστικά τη φύση της ή τους τρόπους άσκησής της (Χριστοδουλίδης, 2010: 124-125). Στην πράξη η ΕΕΠ ενσωμάτωσε σε μεγάλο βαθμό την ΕΠΣ, προσθέτοντας και ορισμένες πολιτικές πλευρές της ασφάλειας. Αν και «με την ΕΠΣ δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις επικοινωνίας, συνεργασίας και διαβουλεύσεων ανάμεσα στις πολιτικές ελίτ που διαμορφώνουν την εξωτερική πολιτική των κρατών μελών» (Ιωακειμίδης, 1993: 67), εντούτοις, προκειμένου η ΕΠΣ να ασκήσει μια πραγματικά αποτελεσματική πολιτική, θα έπρεπε να συνδεθεί με τα κοινοτικά ζητήματα (ΕΚ), τα οποία θα της διέθεταν και τα απαραίτητα μέσα.

Το 1991 στο Μάαστριχτ ιδρύεται με τη Συνθήκη της ΕΕ (ΣΕΕ) ένα σύνθετο θεσμικό οικοδόμημα το οποίο αποτελείται από τρεις πυλώνες. Ο δεύτερος πυλώνας αφορούσε τη δημιουργία της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Η ΚΕΠΠΑ στην ουσία ήταν η μετονομασία της ΕΠΣ, την οποία απορρόφησε πλήρως.

3. Οι λόγοι για την ανάπτυξη της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)

Οι αναγκαιότητες που επέβαλαν την ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ ήταν οι εξής:

- Η πορεία της διαδικασίας του ενοποιητικού εγχειρήματος και η επέκτασή του σε πολλά πεδία δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένης της ΟΝΕ, επέβαλαν τη δημιουργία, στο πλαίσιο της ΕΚ, ενός αποτελεσματικού μηχανισμού που θα προωθούσε τα συνολικά συμφέροντα των κρατών μελών στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Η επέκταση των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων της ΕΚ στους τομείς της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής, τόσο του πολυμερούς εμπορίου όσο και των διμερών συμφωνιών με τρίτες χώρες, η αύξηση της αναπτυξιακής βοήθειας και η ολοένα και αυξανόμενη αλληλεξάρτηση μεταξύ των οικονομικών και των πολιτικών θεμάτων επέβαλαν τη δημιουργία της ΚΕΠΠΑ.
- Οι αλληπάλληλες διευρύνσεις είχαν ως αποτέλεσμα την επέκταση του πεδίου ενδιαφέροντος και δράσης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΚ. Η ένταξη, λ.χ., της Μεγάλης Βρετανίας είχε ως αποτέλεσμα οι σχέσεις της τότε ΕΚ με τις χώρες της Κοινοπολιτείας να τεθούν σε μια νέα βάση. Επίσης, η ένταξη της Ισπανίας στην ΕΚ έδωσε νέα διάσταση στις σχέσεις της ΕΚ με τις χώρες της Λατινικής Αμερικής, όπως, επίσης, και της Ελλάδας με τις αραβικές χώρες (Τσαρδανίδης, 2008: 474).
- Η διαμόρφωση ενός νέου διεθνούς περιβάλλοντος μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και το τέλος του διπολισμού έδινε τη δυνατότητα στην ΕΚ να προβάλλει, με πιο συγκροτημένο και συνεκτικό τρόπο, τον ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει ως μια αναδυόμενη οικονομική και πολιτική δύναμη. Στο πλαίσιο αυτό, μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις που η ΚΕΠΠΑ αντιμετώπιζε ήταν η σταθεροποίηση και η ανασυγκρότηση της Ανατολικής Ευρώπης, καθώς και ο περιορισμός των συνεπειών της διάλυσης της Γιουγκοσλαβίας και η συνεχιζόμενη αστάθεια που χαρακτήριζε την ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής (Κουσκουβέλης, 1995: 150-153).
- Η ΕΠΣ μειονεκτούσε στο ότι τα μέσα που διέθετε για την άσκηση πολιτικής ήταν στην ουσία μόνο οι διακηρύξεις της, οι οποίες αποδείχτηκαν λιγότερο αποτελεσματικές από τα μέσα που διέθετε. Έτσι, για την άσκηση εξωτερικής πολιτικής, είτε θα έπρεπε να βασιστεί στα μέσα των κρατών μελών ή στην οικονομική εξωτερική πολιτική της ΕΚ. Με τη δημιουργία της ΕΕ, η άσκηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής θα γινόταν περισσότερο αποτελεσματική, αφού η ΚΕΠΠΑ θα είχε στη διάθεσή της άμεσα όλα τα οικονομικά μέσα που ήδη χρησιμοποιούσε η ΕΚ στο πεδίο της οικονομικής διπλωματίας.
- Η ΕΠΣ δεν κατόρθωσε να διαμορφώσει μια κοινή βάση προσέγγισης ανά-

μεσα στα κράτη μέλη στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, επιβάλλοντας τη δημιουργία ενός νέου περισσότερο ενοποιητικού πλαισίου αντιμετώπισης των ζητημάτων εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Παρά τις όποιες συμπληρωματικές ρυθμίσεις για ενίσχυση της ΕΠΣ, ο θεσμός αυτός απέτυχε να αναδείξει την ΕΚ σε μια δυνατή πολιτική οντότητα. Ο διακυβερνητικός της χαρακτήρας εμπόδιζε την κοινή προσέγγιση των κρατών σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, αφού μάλιστα τα κράτη μέλη θεωρούσαν την ΕΠΣ απειλή για την κρατική τους κυριαρχία.

- Η Κρίση στη Γιουγκοσλαβία αποτελούσε τεράστια πρόκληση, στην πιο κρίσιμη φάση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης στις αρχές της δεκαετίας του 1990, για την αναθεώρηση των Συνθηκών, ώστε να αποδείξουν τα κράτη μέλη ότι είναι σε θέση να διαμορφώσουν έναν πυλώνα για την εξωτερική πολιτική και ασφάλεια, παρά τις διαφορετικές προσεγγίσεις που υπήρχαν ανάμεσά τους (Τσακαλογιάννης, 1996: 127-141).

4. Η εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ

Η βασική μεταβολή για το πλαίσιο διακυβέρνησης που αφορούσε την εξωτερική πολιτική έλαβε χώρα με τη Συνθήκη για την ΕΕ (ΣΕΕ) που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 1991 στο Μάαστριχτ. Η Συνθήκη δημιούργησε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), της οποίας η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) συγκρότησε, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τον λεγόμενο «δεύτερο πυλώνα». Τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να διασφαλίσουν ότι οι εθνικές εξωτερικές τους πολιτικές θα είναι συμβατές με τις κοινές θέσεις της ΕΕ και σε πολυμερές επίπεδο θα συντόνιζαν τη δράση τους στους διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις (Κεντρωτής, 2006: 119). Με τη ΣΕΕ εντάχθηκε στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ και ένας άλλος συνδεδεμένος θεσμός, η ΔΕΕ, με σκοπό να γίνει ο μελλοντικός αμυντικός βραχίονας της Ένωσης. Κάποιες φωνές, όμως, επέμεναν στη διατήρηση της κυριαρχίας του ΝΑΤΟ, και έτσι η ΔΕΕ εντάχθηκε στην ΚΕΠΠΑ, υπαγόμενη εξίσου και στην ΕΕ και στο ΝΑΤΟ. Θα πρέπει, ωστόσο, να τονιστεί, ως εκ τούτου, ότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το χάσμα μεταξύ οικονομικής ολοκλήρωσης και πολιτικής ενοποίησης δεν έγινε δυνατό να καλυφθεί, «καθώς, ενώ πραγματοποιήθηκε το μεγάλο άλμα προς την κατεύθυνση της οικονομικής ένωσης με την υιοθέτηση χρονοδιαγράμματος για τη μετάβαση στο ενιαίο νόμισμα, οι φιλοδοξίες στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής έμειναν ανεκπλήρωτες» (Στεφάνου, 2006: 137). Η Συνθήκη ενσωμάτωσε, όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε, ένα ακόμα μετέωρο βήμα της Ευρώπης στην προσπάθεια της πολιτικής ενοποίησης και αποκάλυψε «την ισχυρή έλξη του διακυβερνητισμού στο πεδίο της «υψηλής πολιτικής» (Χριστοδουλίδης, 1993: 320).

Την περίοδο 1991-1992, κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης της γιουγκοσλαβικής διένεξης, δοκιμάστηκαν οι δυνατότητες της ΚΕΠΠΑ. Μετά την απόσχιση της Σλοβενίας και της Κροατίας το 1990 και το 1991 αντίστοιχα, η Βοσνία Ερζεγοβίνη το 1992 διακηρύσσει την ανεξαρτησία της. Ακολούθησε μια από τις πιο αιματηρές πολεμικές συγκρούσεις στην ευρωπαϊκή ιστορία, με εκατοντάδες χιλιάδες ανθρώπινα θύματα. Η ΕΕ, αν και έθεσε στόχο την αντιμετώπιση των εθνοτικών συγκρούσεων και την επικράτηση της ειρήνης στην περιοχή, δεν τα κατάφερε. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις των κρατών μελών αλλά και το γεγονός ότι η ΕΕ εξακολουθούσε να βασίζεται στο ΝΑΤΟ εμπόδισαν τη διαμόρφωση μιας ενιαίας και αποτελεσματικής εξωτερικής πολιτικής για την επίλυση του γιουγκοσλαβικού ζητήματος. Αντίθετα, οι ΗΠΑ, ενώ η ΚΕΠΠΑ αποδείχτηκε αναποτελεσματική, έδειξαν για μια ακόμη φορά την κυριαρχία τους, μεσολαμβάνοντας και επαναφέροντας την ειρήνη στα γιουγκοσλαβικά εδάφη. Ύστερα από τρεις εβδομάδες συνομιλιών με τις αντιμαχόμενες πλευρές, τις οποίες καθοδηγούσε ο Ρίτσαρντ Χόλμπρουκ, Υφυπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ, υπεγράφη το 1995 συμφωνία λήξης των εχθροπραξιών που έμεινε γνωστή ως Ειρηνευτική Συμφωνία Ντέιτον.

Η επόμενη σημαντική θεσμική εξέλιξη για την ΚΕΠΠΑ έλαβε χώρα τον Ιούνιο του 1997, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία αναθεώρησε τη ΣΕΕ. Σε θεσμικό επίπεδο η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέδωσε κάποια υπερεθνικά στοιχεία στην κατά κύριο λόγο διακυβερνητική δομή της ΚΕΠΠΑ, χωρίς να αλλάξει τον βασικό της χαρακτήρα. Σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη, οι κύριοι στόχοι της ΚΕΠΠΑ θα έπρεπε να είναι οι ακόλουθοι:

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

Θεσμοθετήθηκαν, επίσης, οι «αποστολές Πέτερσμπεργκ», έτσι ώστε να υλοποιηθεί η κοινή βούληση των κρατών μελών για τη διασφάλιση της ασφάλειας στην Ευρώπη μέσω της ανάληψης δράσεων, όπως οι αποστολές ανθρωπιστικής βοήθειας ή αποκατάστασης της ειρήνης (Nugent, 2004: 127-128).

Επιπρόσθετα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προχώρησε, σε θεσμικό επίπεδο, στη σύσταση της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ και της Μονάδας Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης,² στην εισαγωγή του μηχανισμού της «εποικοδομητικής αποχής» και στη θέσπιση της ενισχυμένης ειδικής πλειοψηφίας για την υιοθέτηση κοινών δράσεων σε εφαρμογή των κοινών στρατηγικών, από την οποία όμως εξαιρούνται τα ζητήματα με στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας. Το καθεστώς της «εποικοδομητικής αποχής» υιοθετήθηκε με σκοπό τη διευκόλυνση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ, έτσι ώστε όσα κράτη μέλη δεν επιθυμούν να υιοθετήσουν μια απόφαση να μην εμποδίζουν τα υπόλοιπα κράτη μέλη να προχωρήσουν, απέχοντας από την ψηφοφορία και προχωρώντας ταυτόχρονα σε σχετική τυπική δήλωση ότι θα απέχουν από ενέργειες που θα παρεμποδίζουν την απόφαση αυτή.

Έτσι, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίστηκε η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για τη λήψη και την εφαρμογή κοινών δράσεων και κοινών θέσεων. Τέλος, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προχώρησε στη δημιουργία ενός νέου μέσου για την άσκηση της ΚΕΠΠΑ, το οποίο προστίθεται στην κοινή δράση και στην κοινή θέση: την κοινή στρατηγική. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το όργανο το οποίο καθορίζει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ, καθορίζει με συναίνεση τις κοινές στρατηγικές στους τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα. Επρόκειτο για μακροπρόθεσμες, διαπλω-νικές πολιτικές που αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, πολλαπλών επιμέρους στόχων, οι οποίες προσδιορίζουν κατά τρόπο σαφή τις προτεραιότητες των σχέσεων που η ΕΕ επιθυμεί να διαμορφώσει σε κάποια συγκεκριμένη χώρα ή περιοχή ή αναφορικά με κάποιο ειδικό θέμα. Οι κοινές στρατηγικές διευκρινίζουν τους στόχους, τη διάρκειά τους και τα μέσα τα οποία παρέχουν η Ένωση και τα κράτη μέλη. Η υλοποίηση των κοινών στρατηγικών, με την έγκριση κοινών δράσεων και κοινών θέσεων, ανατίθεται στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και είναι επίσης αρμόδιο για τη σύσταση κοινών στρατηγικών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Μερικές κοινές στρατηγικές που είχαν υιοθετηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφορούσαν τη Ρωσία, την Ουκρανία και τη Μεσόγειο. Ένας άλλος σκοπός των κοινών στρατηγικών ήταν να διευκολυνθεί περισσότερο η ομαλή λειτουργία της ΚΕΠΠΑ, με τη διασφάλιση της συχνότερης χρήσης της ειδικής πλειοψηφίας στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

2. Με βασικά καθήκοντα (μεταξύ άλλων) την παρακολούθηση και ανάλυση των εξελίξεων, την αξιολόγηση των συμφερόντων της Ένωσης, την κατάρτιση τεκμηριωμένων εγγράφων για πολιτικά σχέδια και την άμεση πολιτική υποστήριξη προς τον Υπατο Εκπρόσωπο (περιέχεται στη δήλωση αριθ. 6 που προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ).

Παράλληλα με τις «κοινές στρατηγικές» υπήρχαν οι κοινές θέσεις και οι κοινές δράσεις. Οι κοινές θέσεις υιοθετούνται από το Συμβούλιο Υπουργών και καθόριζαν τις θέσεις της ΕΕ σε συγκεκριμένα γεωγραφικά ή θεματικά ζητήματα. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι εθνικές τους πολιτικές να αντανakλούν τις κοινές θέσεις. Οι κοινές δράσεις καθόριζαν τα οικονομικά και άλλα μέσα που απαιτούνταν για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ. Οι κοινές δράσεις που είχαν υιοθετηθεί κατά καιρούς αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τα Βαλκάνια, τη διαδικασία ειρήνευσης της Μέσης Ανατολής, την περιοχή των Μεγάλων Λιμνών της Αφρικής, την εκκαθάριση ναρκοπεδίων και τη μη διάδοση των πυρηνικών όπλων, καθώς και τη χρηματοδότηση των αποστολών των Ειδικών Απεσταλμένων της ΕΕ (Ιωακειμίδης, 2001: 581).

Η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ υπήρξε πραγματικά πολύ δυναμική στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων. Σε ένα πρώτο επίπεδο η ΕΕ παρενέβη στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων με την άσκηση της πολιτικής της Διαδικασίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (ΔΣΣ) που ακολούθησε το Σύμφωνο Σταθερότητας το 1999. Η ΔΣΣ ήταν το πολιτικό πλαίσιο της ΕΕ για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, πλην της Σλοβενίας, για την πορεία τους προς την τελική ένταξή τους στην ΕΕ.³ Δυναμική πολιτική άσκησε η ΕΕ μέσω της ΚΕΠΠΑ και στο ζήτημα της ΠΓΔΜ το 2001 όσο και στην υπόθεση των σχέσεων του Μαυροβουνίου με τη Σερβία. Όταν τον Αύγουστο του 2001 ξέσπασε κρίση στην ΠΓΔΜ με συμπλοκές αλβανών αυτονομιστών και του κρατικού στρατού, η ΚΕΠΠΑ χειρίστηκε την κρίση με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και, μέσω του Υπατου Εκπροσώπου Σολάνα, κατάφερε να αποτρέψει, έπειτα από πολλές διαβουλεύσεις και παρεμβάσεις του ίδιου, τη διάλυση της χώρας. Στις 13 Αυγούστου 2001 υπογράφηκε τελικά συμφωνία ανάμεσα στις αντίπαλες πλευρές στην Οχρίδα. Εξίσου αποτελεσματικοί ήταν οι χειρισμοί της ΚΕΠΠΑ και του Υπατου Εκπροσώπου και στο ζήτημα επιβίωσης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας, η οποία είχε ιδρυθεί το 1992 από τη Σερβία και το Μαυροβούνιο. Όταν τέθηκε θέμα το 2001 για απόσχιση του Μαυροβουνίου, ο Σολάνα και πάλι κατόρθωσε να συμβάλει στη διατύπωση μιας διαδικασίας που θα αφορούσε τον ειρηνικό διαχωρισμό των δύο κρατών, τα οποία το 2003 δημιούργησαν μια χαλαρή σύνδεση δύο χωριστών κρατών (Μπέλλου, 2006: 444).

Οι μεταβολές που συντελέστηκαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ προώθησαν την ανάπτυξη εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ όχι μόνο στο ζήτημα της Γιουγκοσλαβίας αλλά και αλλού, όπως στη Βιρμανία/Μιανμάρ. Επίσης, η κοινή στρατηγική της ΕΕ για τη Ρωσία (1999) είχε στόχο την εδραίωση της δημοκρατίας, του κρά-

3. Η ΔΣΣ ως πολυεπίπεδη πολιτική επιδίωκε τρεις βασικούς στόχους: τη σταθεροποίηση και ταχεία μετάβαση σε οικονομία αγοράς, την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας και την προοπτική προσχώρησης στην ΕΕ.

τους δικαίους και των δημόσιων θεσμών στη Ρωσία, καθώς και την ένταξή της σε έναν κοινό ευρωπαϊκό οικονομικό και κοινωνικό χώρο (Παπαστάμκος, 2000: 37).

Ωστόσο, η αδυναμία της ΕΕ να παρέμβει αποφασιστικά στη σύγκρουση του Κοσόβου το 1999 «έκανε προφανή την έλλειψη μηχανισμών και μέσων για την αντιμετώπιση κρίσεων που επιδρούν αποσταθεροποιητικά στην περιφέρειά της και επιτάχυνε τις εξελίξεις, ιδιαίτερα στο πεδίο της άμυνας και της ασφάλειας» (Χριστοδουλίδης, 2010: 173). Έτσι, η ΕΕ προχώρησε στη δόμηση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, δηλαδή τη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999. Η κρίση στα Βαλκάνια και η αναποτελεσματικότητα της ΕΕ κατέστησαν απαραίτητη την ύπαρξη ευρωπαϊκών στρατιωτικών και αστυνομικών σωμάτων για την αυτόνομη ανάπτυξη, όπου κρινόταν αναγκαίο, στρατιωτικών και μη επιχειρήσεων, υποβοηθούμενων από τον κατάλληλο διοικητικο-θεσμικό μηχανισμό. Έτσι, προβλέπεται ότι «η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας θα συμπεριλαμβάνει όλα τα ζητήματα τα σχετικά με την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής (...) η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφασίσει».

Η Συνθήκη της Νίκαιας για την αναθεώρηση των Συνθηκών, η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Φεβρουαρίου 2003, περιέχει νέες διατάξεις σε θέματα της ΚΕΠΠΑ. Οι σημαντικότερες από τις διατάξεις αυτές είναι οι ακόλουθες:

Πρώτον, τερματίζεται οποιαδήποτε σχέση μεταξύ της ΕΕ και της ΔΕΕ. Η ΔΕΕ ενσωματώνεται πλήρως στην ΕΠΑΑ.

Δεύτερον, ενσωματώνεται στη Συνθήκη η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας της ΕΠΑΑ και ταυτόχρονα καταργείται η Πολιτική Επιτροπή. Η νέα Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας λειτουργεί και ως Πολιτική Επιτροπή. Το 2001, λοιπόν, συγκροτείται η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας που αντικαθιστά την Πολιτική Επιτροπή με αρμοδιότητες σ' όλες τις πτυχές της ΚΕΠΠΑ και με διευρυμένο ρόλο σε περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων, έχοντας τη δυνατότητα να ασκήσει και τον πολιτικό έλεγχο και να αναλάβει τη στρατιωτική ηγεσία.

Τρίτον, επεκτείνεται το σύστημα της «ενισχυμένης συνεργασίας» στην ΚΕΠΠΑ. Βέβαια, η «ενισχυμένη συνεργασία» δεν αφορά τη διαμόρφωση πολιτικής, αλλά την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης (Τσαρδανίδης, 2008: 476). Το στοιχείο αυτό είναι ένα από τα σημαντικότερα βήματα προόδου που επιφέρει η Συνθήκη της Νίκαιας στην ΚΕΠΠΑ. Η ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ έχει σκοπό να διαφυλάξει τις αξίες και να υπηρετήσει τα συμφέροντα της Ένωσης, με σεβασμό στις αρχές, στους στόχους, στους γενικούς προσανατολισμούς και στη συνοχή της ΚΕΠΠΑ, στις αρμοδιότητες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στη συνοχή μεταξύ του συνόλου των πολιτικών της Ένωσης και της εξωτερικής δράσης της. Εξαιρούνται θέματα που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συ-

νέπειες στον τομέα της άμυνας (Nugent, 2004: 558). Ο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών που απαιτείται για να εφαρμοστεί το σύστημα αυτό είναι οκτώ. Αν η ενισχυμένη συνεργασία αφορούσε και τη διαμόρφωση πολιτικής, τότε υπήρχε ο κίνδυνος πολλά κράτη μέλη που θα βρίσκονταν στη μειοψηφία να μην εφάρμοζαν τις αποφάσεις με προθυμία, γεγονός που θα αποδυνάμωνε την επιρροή της ΕΕ στις διεθνή πολιτική.

Από το 2003, η ΕΕ ανέλαβε τη διεξαγωγή ειρηνευτικών αποστολών στρατιωτικού και πολιτικού χαρακτήρα σε περιοχές όπως η Βοσνία-Ερζεγοβίνη (συνεχίζοντας την αποστολή του ΟΗΕ) και η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Επίσης, το 2003 αναλαμβάνεται η πρώτη αποστολή στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ, στο Κονγκό, δίχως τη χρήση ΝΑΤΟϊκών δομών. Τον Ιούλιο του 2004 ολοκληρώθηκαν οι λεπτομέρειες για τον Ευρωπαϊκό Αμυντικό Οργανισμό και την ίδια περίοδο ξεκίνησε η αποστολή υποστήριξης του κράτους δικαίου στη Γεωργία (EUJUST Themis), που αποτέλεσε την απαρχή της συμβολής της ΕΕ σε ζητήματα εφαρμογής του κράτους δικαίου σε κράτη εκτός των συνόρων της Ένωσης. Την ίδια στιγμή πάντως γρήγορα διαφάνηκε ότι τα φιλόδοξα σχέδια ανάπτυξης στενών σχέσεων ΕΕ και Ρωσίας, που είχαν τεθεί με τη Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας το 1994, εγκαταλείφθηκαν το 2004.

Μετά την αποτυχία του σχεδίου για ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα το 2005,⁴ οι βασικές θεσμικές διατάξεις μεταφέρθηκαν σε μια άλλη μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η οποία υπογράφηκε στις 19 Οκτωβρίου 2007 στη Λισαβόνα και τέθηκε σε ισχύ το 2009. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί αισθητή βελτίωση σε σχέση με τις προηγούμενες Συνθήκες, αφού τροποποιεί αφενός μεν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), αφετέρου δε τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Κοινότητας (ΣΕΚ), η οποία μετονομάζεται σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Διατηρούνται, επομένως, οι δύο βασικές ιδρυτικές Συνθήκες, ενώ η Ένωση αποκτά ενιαία νομική προσωπικότητα και αντικαθιστά την Κοινότητα ως νομικό πρόσωπο (Ιωακειμίδης, 2008: 36-37). Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί μια προσπάθεια επανεκκίνησης της ευρωπαϊκής διαδικασίας ολοκλήρωσης και γι' αυτό τον λόγο αποσκοπεί και στην ενίσχυση της θέσης και επιρροής της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο. Οι εμφανείς ελλείψεις στρατιωτικών ικανοτήτων κατέστησαν αδήριτη την ανάγκη της εκπόνησης μιας χάραξης ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής στρατηγικής, η οποία προσδιορίζει τρεις στρατηγικούς στόχους: την επέκταση της ζώνης ασφάλειας και ευημερίας γύρω από την Ευρώπη, την ενί-

4. Το 2004 υπογράφηκε η Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης. Δεδομένων των δυσκολιών που δημιουργήθηκαν στην επικύρωση της Συνθήκης στις χώρες όπου η επικύρωση έληξε διεξαγωγής δημοψηφίσματος (Γαλλία ποσοστό καταψήφησης 54,68% και Ολλανδία ποσοστό καταψήφησης 61,7%), οι ευρωπαίοι ηγέτες θεώρησαν επιτακτική την ανάγκη διαλόγου σχετικά με το μέλλον του εγχειρήματος.

σχυση των πολυμερών πολιτικών και οικονομικών θεσμών με εμφατική αναφορά στον ΟΗΕ, στο διεθνές δίκαιο και στους άλλους διεθνείς οργανισμούς και την αντιμετώπιση των απειλών (Τσαρδανίδης, 2008: 493).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε αρκετές αλλαγές στην ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, καταργεί τη διάκριση των τριών πυλώνων έχοντας ως αποτέλεσμα η ΕΕ να αποκτήσει νομική προσωπικότητα που της προσδίδει νέα δικαιώματα σε διεθνές επίπεδο, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω.⁵ Με την επωνυμία «Εξωτερικές Δράσεις» αλληλοσυνδέονται οι διάφοροι άξονες της εξωτερικής πολιτικής, «όπως είναι η διπλωματία, η ασφάλεια, το εμπόριο, η βοήθεια στην ανάπτυξη, η ανθρωπιστική βοήθεια και οι διεθνείς διαπραγματεύσεις».⁶ Συνδέονται έτσι οι εξωτερικές οικονομικές σχέσεις, η παλιά ΚΕΠΠΑ, ενώ η ΕΠΑΑ μετονομάζεται σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ).⁷

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενδυναμώνει την Ευρώπη στην παγκόσμια σκηνή μέσω της συνένωσης των μέσων εξωτερικής πολιτικής τόσο στη χάραξη όσο και στην υιοθέτηση νέων πολιτικών. Η Συνθήκη επιδίωξε να αξιοποιήσει τις οικονομικές, ανθρωπιστικές, πολιτικές και διπλωματικές δυνάμεις της ΕΕ, ώστε να προωθηθούν τα συμφέροντα και οι αξίες της σε παγκόσμια κλίμακα, ενώ ταυτόχρονα να διασφαλίζονται τα ιδιαίτερα συμφέροντα των κρατών μελών στον τομέα των εξωτερικών υποθέσεων.

5. Η δομή της ΚΕΠΠΑ μετά τη Λισαβόνα

Το θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στο προηγούμενο της ΕΠΣ, δηλαδή να λαμβάνονται οι αποφάσεις με ομοφωνία και να εκπροσωπείται η ΕΕ στη διεθνή πολιτική από την Προεδρία του Συμβουλίου. Τα βασικά θεσμικά όργανα της ΚΕΠΠΑ, όπως διαμορφώθηκαν μετά τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, είναι τα εξής:

5.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι το ανώτατο πολιτικό όργανο της Ένωσης και αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών

5. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affaires/treaties/

6. Βλ. http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/2/5/

7. Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (όπως μετονομάστηκε η «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας» με τη Συνθήκη της Λισαβόνας), αποτελεί τον επιχειρησιακό βραχίονα της ΚΕΠΠΑ. Στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, η ΕΕ αποφασίζει την ανάπτυξη αποστολών διαχείρισης κρίσεων, με στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα, οι οποίες συμβάλλουν στην υλοποίηση των ευρύτερων στόχων της ΚΕΠΠΑ.

και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Καθορίζει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων ασφάλειας και άμυνας. Στο επίπεδο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ διατηρείται με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να χαράσσει τους γενικούς προσανατολισμούς και το Συμβούλιο Υπουργών να υλοποιεί τις γενικές αυτές κατευθύνσεις.

5.2 Η Προεδρία

Η καθιέρωση μόνιμης Προεδρίας στην ΚΕΠΠΑ είναι μια βασική καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας και η αντικατάσταση της εκ περιτροπής εξαμηνιαίας Προεδρίας από τα κράτη μέλη. Έτσι, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Αναλαμβάνει πολιτικές πρωτοβουλίες στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, προσδιορίζει σε μεγάλη έκταση σε ποια ζητήματα της διεθνούς πολιτικής θα πρέπει η ΕΕ να επικεντρώσει την προσοχή της και τις ενέργειές της και είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση των αποφάσεων που έχουν υιοθετηθεί από την ΚΕΠΠΑ. Παράλληλα, εκφράζει τις θέσεις της Ένωσης σε διεθνή ζητήματα, καθώς και σε διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις.

5.3 Το Συμβούλιο Υπουργών

Το Συμβούλιο Υπουργών αποτελείται από τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποτελεί τον βασικό θεσμό λήψης των αποφάσεων της Ένωσης στα ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Καταρτίζει, διαμορφώνει και υλοποιεί την ΚΕΠΠΑ βάσει των γενικών προσανατολισμών που έχουν υιοθετηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο θεσπίζει κοινές δράσεις και κοινές θέσεις. Κατά κανόνα, λαμβάνει αποφάσεις με ομοφωνία, εκτός από κάποιες εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 31 της Συνθήκης, όπου ισχύει η ειδική πλειοψηφία.⁸ Το Συμβούλιο εκδίδει, επίσης, συμπεράσματα για τα κυριότερα θέματα που αποτελούν αντικείμενο συζήτησης. Το Συμβούλιο είναι επίσης υπεύθυνο για την ΚΠΑΑ.

8. Απόκλιση από τις αποφάσεις με ομοφωνία προβλέπεται όταν εκδίδεται απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή έπειτα από πρόταση του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης κάτω από ορισμένες συνθήκες, όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή δράσης ή θέσης της ΕΕ και όταν εκδίδει απόφαση για τον διορισμό «ειδικού εκπροσώπου» (special representative) (Ιωακείμης, 2008: 109-110).

5.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε ότι «η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στις εργασίες του τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας». Έχει το ίδιο δικαίωμα πρωτοβουλίας, όπως και κάθε κράτος μέλος. Δηλαδή να προτείνει να ληφθεί απόφαση για κάποιο ζήτημα εξωτερικής πολιτικής. Συμμετέχει στις συναντήσεις του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τις τρίτες χώρες. Η Επιτροπή έχει, επίσης, την ευθύνη εφαρμογής των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ όσον αφορά την οικονομική πτυχή των ενεργειών της ΕΕ, όπως είναι, λόγου χάρη, η επιβολή κυρώσεων ή η αποστολή επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας σε περιοχές που βρίσκονται σε κρίση.

5.5 Ο Υπάτος Εκπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ

Από τις σημαντικότερες θεσμικές καινοτομίες υπήρξε η δημιουργία της θέσης του Υπάτου Εκπροσώπου. Ο ρόλος του είναι διττός, καθώς είναι ταυτόχρονα Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και επικεφαλής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος έχει δικαίωμα πρωτοβουλίας, όπως εξάλλου και τα κράτη μέλη. Επιλέγεται με ειδική πλειοψηφία και διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και απαλλάσσεται με την ίδια διαδικασία.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητές του:

- Συμβάλλει στον σχεδιασμό. Παράλληλα, ως ένας από τους Αντιπροέδρους της Επιτροπής, μεριμνά για τη συνοχή και τον συντονισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ.
- Προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων.
- Είναι αρμόδιος στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα εξωτερικών σχέσεων.
- Συντονίζει και υλοποιεί τις αποφάσεις των κρατών μελών (Συμβούλιο Υπουργών) στις υπόλοιπες πτυχές εξωτερικής δράσης, όπως στο διπλωματικό και στρατιωτικό πεδίο της ΕΕ ως Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου και εντολοδόχος του, διασφαλίζοντας την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Με τον τρόπο αυτό ισχυροποιείται η επιρροή του και επιδιώκεται να υπάρξει μεγαλύτερη συνοχή στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής.
- Υποβοηθεί την Προεδρία στο έργο της εκπροσώπησης της Ένωσης. Εκτελεί δε και καθήκοντα Εκπροσώπου της Ένωσης διεξάγοντας πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες και εκφράζει τη θέση της Ένωσης σε διεθνείς οργανισμούς.

Ο Υπατος Εκπρόσωπος επικουρείται στο έργο του από μια Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, η οποία στελεχώνεται από το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, καθώς και από το προσωπικό των διπλωματικών υπηρεσιών των κρατών μελών. Η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης επικουρεί, επίσης, και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στον τομέα των εξωτερικών δράσεων. Επίσης συντονίζει και υποστηρίζει όλες τις εξωτερικές δράσεις της Ένωσης και συνεργάζεται στενά με όλα τα θεσμικά όργανα και τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών (Ιωακειμίδης, 2008: 108).

5.6 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ΚΕΠΠΑ, αν και δεν είναι αποφασιστικής σημασίας και δεν συμμετέχει άμεσα στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, ωστόσο συνίσταται στον έλεγχο των διατιθέμενων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό πόρων, στην υποβολή ερωτήσεων και στη διατύπωση με τα ψηφίσματά του συστάσεων προς το Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διεξάγει δύο φορές κατ' έτος συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, επίσης, διαβουλεύεται με την Προεδρία σε σχέση με τα σημαντικά ζητήματα της ΚΕΠΠΑ. Τέλος, ο Υπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης ζητά τακτικά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ και το ενημερώνει για την εξέλιξη των εν λόγω πολιτικών. Μερικώς ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Stavridis και Irrera, 2015).

5.7 Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)

Σε αυτή συμμετέχουν αντιπρόσωποι των κρατών μελών ανωτάτου επιπέδου ή επιπέδου πρέσβων. Η ΕΠΑ μπορεί, ακόμη, να συνεδριάζει με το σχήμα των Πολιτικών Διευθυντών των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών μελών. Το βασικό καθήκον της ΕΠΑ συνίσταται στη στενή παρακολούθηση της διεθνούς κατάστασης, ιδιαίτερα σε τομείς που άπτονται της ΚΕΠΠΑ. Η ΕΠΑ, επίσης, συμβάλλει στον καθορισμό της πολιτικής της ΕΕ, με την υποβολή εισηγήσεων και γνωμοδοτήσεων προς το Συμβούλιο, είτε κατόπιν αιτήματος του τελευταίου είτε με δική της πρωτοβουλία, αν και αυτό με την επιφύλαξη του ρόλου της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων (*Coreper*) κατά την προετοιμασία των Συνόδων του Συμβουλίου. Παρακολουθεί, επίσης, την εφαρμογή των αποφάσεων της ΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Επιπρόσθετα, η ΕΠΑ έχει κομβικό ρόλο στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ.

5.8 Οι Σύμβουλοι *Relex*

Οι «Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων» (*Relex*) αποτελούν ένα ακόμα προπαρασκευαστικό όργανο, το οποίο είχε αρχικά την ευθύνη του διαπυλωνικού συντονισμού, δηλαδή της ύπαρξης ενός συντονιστικού μηχανισμού για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που άπτονται των τριών πυλώνων της ΕΕ. Σήμερα, η Ομάδα *Relex* ασχολείται με τα νομικά, οικονομικά και θεσμικά θέματα της ΚΕΠΠΑ. Στις προτεραιότητές της, ανάμεσα σ' άλλες, περιλαμβάνονται: οι κυρώσεις, οι επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ, οι ειδικοί εντεταλμένοι της ΕΕ, η χρηματοδότηση των εξωτερικών δραστηριοτήτων.

5.9 Οι Ειδικοί Εκπρόσωποι

Το Συμβούλιο δύναται, έπειτα από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου, να διορίζει Ειδικούς Εκπροσώπους για συγκεκριμένα θέματα πολιτικής ή σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές. Ο Ειδικός Εκπρόσωπος ασκεί την εντολή του υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου. Οι Ειδικοί Εκπρόσωποι υποβοηθούν το έργο του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ στις γεωγραφικές περιοχές που έχουν επιφορτιστεί (ο ρόλος τους έχει θεσμοθετηθεί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ). Με τη συνεχή παρουσία τους στις περιοχές αυτές, ενεργούν ως η «φωνή» της ΕΕ και δίνουν τη δυνατότητα να προωθείται η πολιτική και τα συμφέροντα σε περιοχές που χαρακτηρίζονται από κρίση και αστάθεια. Υπήρξαν Ειδικοί Εκπρόσωποι για τις εξής περιοχές: στο Αφγανιστάν, στην περιοχή των Μεγάλων Λιμνών στην Αφρική, στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, στην Κεντρική Ασία, στην ΠΓΔΜ, στο Κοσσυφοπέδιο, στη Μέση Ανατολή, στη Μολδαβία, στον Νότιο Καύκασο και στο Σουδάν. Επίσης, έχουν διοριστεί από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ Ειδικοί Εκπρόσωποι για τα θέματα της μη διασποράς των Όπλων Μαζικής Καταστροφής, για τις Κοινοβουλευτικές Υποθέσεις στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, καθώς και για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, ως μια συμβολή στη συνεκτικότητα και στη συνοχή της πολιτικής της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

5.10 Οι Ομάδες Εργασίας της ΚΕΠΠΑ

Έχουν συγκροτηθεί περίπου τριάντα Ομάδες Εργασίας της ΚΕΠΠΑ, οι οποίες έχουν είτε γεωγραφικό αντικείμενο (λ.χ. Αφρική, Ασία, Δυτικά Βαλκάνια) είτε θεματικό (π.χ. θέματα Ηνωμένων Εθνών, αφοπλισμός, ανθρώπινα δικαιώματα). Μέλη τους συνήθως είναι ειδικοί που αποστέλλονται από τις πρωτεύουσες των κρατών μελών. Βασικό καθήκον των Ομάδων Εργασίας είναι να επεξεργάζονται τα θέματα της αρμοδιότητάς τους και να υποβάλλουν συστάσεις και προτάσεις πολιτικής προς την ΕΠΑ.

6. Ο τρόπος λήψης αποφάσεων και τα μέσα άσκησης της ΚΕΠΠΑ

6.1 Ο τρόπος λήψης αποφάσεων

Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Χαράσσεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως.⁹ Προτού να αναλάβει διεθνώς οποιαδήποτε δράση ή οποιαδήποτε δέσμευση που θα μπορούσε να επηρεάσει τα συμφέροντα της Ένωσης, κάθε κράτος μέλος διαβουλεύεται με τα άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν, με τη σύγκλιση των δράσεών τους, ότι η Ένωση είναι σε θέση να υπερασπίζεται διεθνώς τα συμφέροντά της και τις αξίες της.

Επίσης, από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήχθη η θέσπιση της ενισχυμένης ειδικής πλειοψηφίας για την υιοθέτηση «ειδικών» δράσεων ή «κοινών θέσεων» σε εφαρμογή των τότε «κοινών στρατηγικών» που με τη Συνθήκη της Λισαβόνας έχουν αντικατασταθεί από τις αποφάσεις. Ωστόσο, εάν ένα μέλος του Συμβουλίου δηλώσει ότι, για ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, προτίθεται να αντιταχθεί στη θέσπιση απόφασης, η οποία πρόκειται να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, δεν διεξάγεται ψηφοφορία, όπως εξάλλου προέβλεπε και η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος στην περίπτωση αυτή αναζητεί, σε στενή διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, λύση που να είναι αποδεκτή από αυτό. Εάν δεν το επιτύχει, το Συμβούλιο Υπουργών μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να ληφθεί ομόφωνα απόφαση (μηχανισμός αναστολής της ειδικής πλειοψηφίας).

Επίσης, σε περίπτωση αποχής κατά τη διεξαγωγή ψηφοφορίας, ένα κράτος μέλος του Συμβουλίου δύναται να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση. Σε αυτή την περίπτωση, δεν υποχρεώνεται 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 σε αυτή την απόφαση, ενώ τα άλλα κράτη μέλη σέβονται τη θέση του. Εάν τα μέλη του Συμβουλίου που συνόδευσαν την αποχή τους με τη δήλωση αυτή αντιπροσω-

9. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν αποφάσεις που καθορίζουν δράσεις ή θέσεις έπειτα από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης που διατυπώθηκε κατόπιν συγκεκριμένου αιτήματος που υπέβαλε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξ ιδίας πρωτοβουλίας ή με πρωτοβουλία υπουργού, όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή δράσης ή θέσης της Ένωσης και όταν εκδίδει απόφαση για τον διορισμό «Ειδικού απεσταλμένου» (Ιωακείμης, 2008: 109-110).

πεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο των κρατών μελών και ο πληθυσμός τους συγκεντρώνει τουλάχιστον το ένα τρίτο του πληθυσμού της Ένωσης, η απόφαση δεν εκδίδεται (εποικοδομητική αποχή). Δηλαδή, εάν ένα κράτος μέλος που διαφωνεί σε μια ενέργεια της ΚΕΠΠΑ έχει τρεις εναλλακτικές λύσεις: α) να μη συγκατατεθεί στην απόφαση και να ασκήσει το δικαίωμα που διαθέτει της αρνησικυρίας (veto) και να ματαιώσει τη λήψη απόφασης, β) να ασκήσει το δικαίωμα της εποικοδομητικής αποχής και γ) μέσω του δικαιώματος της εποικοδομητικής αποχής να σχηματίσει έναν συνασπισμό κρατών για την ακύρωση της ενέργειας. Με αυτή την έννοια η εποικοδομητική αποχή λειτουργεί ως μια μορφή «ευέλικτης συνεργασίας» (Ιωακειμίδης, 2001: 585).

Τέλος, η Συνθήκη δημιούργησε ή ενίσχυσε ένα υβρίδιο ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που επιτρέπει σε όσα κράτη μέλη το επιθυμούν να προχωρήσουν ένα βήμα περισσότερο. Πρόκειται για τις ενισχυμένες συνεργασίες και, ιδιαίτερα, τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία που προβλέπεται στον τομέα της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ).

Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται. Υλοποιείται δε από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και από τα κράτη μέλη¹⁰ με τη χρησιμοποίηση των εθνικών μέσων και των μέσων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη που είναι επίσης μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών θα πρέπει να συνεννοούνται μεταξύ τους και να κρατούν πλήρως ενήμερα τα άλλα κράτη μέλη, καθώς και τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Επιπρόσθετα, όσα κράτη μέλη είναι μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας θα υπερασπίζονται, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τις θέσεις και τα συμφέροντα της Ένωσης, με την επιφύλαξη των ευθυνών τους δυνάμει των διατάξεων του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

6.2 Τα μέσα άσκησης

Η Ένωση ασκεί την ΚΕΠΠΑ καθορίζοντας τους γενικούς της προσανατολισμούς μέσω του προσδιορισμού των στρατηγικών της συμφερόντων και εκδίδοντας αποφάσεις που καθορίζουν: α) τις δράσεις που αναλαμβάνει η Ένωση, β) τις θέσεις που λαμβάνει η Ένωση, γ) τον καθορισμό λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή αποφάσεων και δ) ενισχύοντας τη συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για την άσκηση της πολιτικής τους.

6.2.1 Προσδιορισμός στρατηγικών συμφερόντων

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι το όργανο που καθορίζει τα στρατηγικά συμφέ-

10. Προτού να αναλάβει διεθνώς οποιαδήποτε δράση ή οποιαδήποτε δέσμευση που θα μπορούσε να επηρεάσει τα συμφέροντα της Ένωσης, κάθε κράτος μέλος διαβουλεύεται με τα άλλα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου.

ροντα και τους στόχους της Ένωσης. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως προς τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης αφορούν την ΚΕΠΠΑ, καθώς και άλλους τομείς που εμπίπτουν στην εξωτερική δράση της Ένωσης. Μπορούν να αφορούν τις σχέσεις της Ένωσης με μια χώρα ή μια περιοχή ή να έχουν θεματική προσέγγιση. Προσδιορίζουν τη διάρκεια τους και τα μέσα που θα πρέπει να παράσχουν η Ένωση και τα κράτη μέλη.

6.2.2 Κοινές πολιτικές και δράσεις

Η Ένωση, επίσης, καθορίζει και εφαρμόζει κοινές πολιτικές και δράσεις και εργάζεται για την επίτευξη υψηλού βαθμού συνεργασίας σ' όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων, με στόχο:

α) τη διαφύλαξη των αξιών της, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ασφάλειας, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητάς της,

β) την εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου,

γ) τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τους στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της τελικής πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα,

δ) την προώθηση, στις αναπτυσσόμενες χώρες, της αειφόρου ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας,

ε) την προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία, μεταξύ άλλων και μέσω της προοδευτικής κατάργησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου,

στ) την παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές και

ζ) την προώθηση διεθνούς συστήματος που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση.

6.2.3 Ρήτρα αλληλεγγύης

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καθιερώνεται η «ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής». Η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη μέλη, για:

α) την πρόληψη τρομοκρατικής απειλής στο έδαφος των κρατών μελών, β) την προστασία των δημοκρατικών θεσμών και του άμαχου πληθυσμού από ενδεχόμενη τρομοκρατική επίθεση, γ) την παροχή συνδρομής σε κράτος μέλος στο έδαφός του, έπειτα από αίτηση των πολιτικών του αρχών, σε περίπτωση τρομοκρα-

τικής επίθεσης και δ) την παροχή συνδρομής σε κράτος μέλος στο έδαφός του, έπειτα από αίτηση των πολιτικών του αρχών, σε περίπτωση φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής

6.2.4 Δηλώσεις-Διακηρύξεις και Διαβήματα ενώπιον των κυβερνήσεων τρίτων χωρών

Περισσότερες από 150 περίπου Δηλώσεις και Διακηρύξεις εκδίδονται κάθε χρόνο, οι οποίες προσδιορίζουν την πολιτική της ΚΕΠΠΑ για τις διεθνείς εξελίξεις. Επίσης, η ΕΕ, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, προβαίνει σε πιο δυναμικές ενέργειες με την επίδοση Διαβημάτων σε κυβερνήσεις τρίτων χωρών, κατόπιν σχετικής συμφωνίας των κρατών μελών, τα οποία μπορούν, επίσης, να αποφασίζουν για τη δημοσιοποίηση του περιεχομένου τους.

6.2.5 Πολιτικός διάλογος με τρίτες χώρες ή ομάδες τρίτων χωρών

Η ΕΕ διεξάγει πολιτικό διάλογο με όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου σχετικά με όλο το φάσμα των ζητημάτων που απασχολούν τη διεθνή πολιτική. Ο διάλογος διεξάγεται από την Προεδρία σε όλα τα επίπεδα (Διασκέψεις Κορυφής, Υπουργικές Συναντήσεις, σχήματα Πολιτικών Διευθυντών, ΕΠΑ, Ομάδες Εργασίας) (Κεντρική, 2003: 159).

6.2.6 Επιτόπια δράση

Εκτός από την επίδοση Διαβημάτων, η αποστολή των Ειδικών Εκπροσώπων της Ένωσης επιτρέπει μια περισσότερο αποτελεσματική παρουσία της ΕΕ, διευκολύνοντας τις επαφές της με τους κυριότερους διεθνείς και περιφερειακούς παράγοντες.

6.2.7 Επικοινωνίες

Ένα σημαντικό μέρος του έργου της ΚΕΠΠΑ διεκπεραιώνεται μέσω ενός εξελιγμένου δικτύου επικοινωνιών και ανταλλαγής διαβαθμισμένων τηλεγραφημάτων, που ονομάζεται *COREU* και το οποίο συνδέει τα Υπουργεία Εξωτερικών των κρατών μελών. Το σύστημα αυτό επιτρέπει την τακτική και έγκαιρη ανταλλαγή απόψεων και πληροφοριών σε ζητήματα ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των συναντήσεων με τρίτες χώρες, καθώς και την προετοιμασία των σχετικών αποφάσεων ή των Δηλώσεων της ΕΕ.

6.3 Αποτίμηση και προοπτικές της ΚΕΠΠΑ

Στην πορεία, η ΚΕΠΠΑ αναδείχτηκε ως ένα υπό διαμόρφωση οικοδόμημα το οποίο προσπαθεί να αποκτήσει ισχυρό αποτύπωμα στο παγκόσμιο γίγνεσθαι.

Από την αρχή της δημιουργίας της η ΚΕΠΠΑ αντιμετωπίζεται ως ένα σύστημα συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη μέλη που στόχο έχει την προαγωγή των θεμελιωδών ζητημάτων της εξωτερικής πολιτικής και ιδιαίτερα των σχέσεων αλληλοεξάρτησης με το καθεστώς ασφάλειας της ΕΕ (Μειμάρης και Λαμπρόπουλος, 2002: 136).

Αναμφίβολα, τα βήματα που έχουν επιτευχθεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως περιγράφηκαν παραπάνω, δείχνουν μια τάση ανάπτυξης και προόδου, μέσα σ' ένα πιο αποφασιστικό κλίμα. Η πιο δυναμική μορφή της ΚΕΠΠΑ (που επιτεύχθηκε και με τη συνδρομή της ΕΠΑΑ) άρχισε να δομείται τα τελευταία χρόνια θεσμικά και επικυρώθηκε με τη συνθήκη της Λισαβόνας. Ωστόσο, τα προϋπάρχοντα προβλήματα αναποτελεσματικότητας της ΚΕΠΠΑ, παρά τις όποιες προς τον σωστό δρόμο αλλαγές και τροποποιήσεις έγιναν, δεν φαίνεται να λύθηκαν ούτε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Δημιουργείται, συνεπώς, η εντύπωση πως η θέσπιση στη δεκαετία του 1990 της ΚΕΠΠΑ συμβάδισε με την αναποτελεσματικότητά της, η οποία χαρακτήριζε εξίσου την ΕΠΣ. Πολλοί θεωρούν ότι η εικόνα της ΚΕΠΠΑ είναι ουσιαστικά «εξ αντιδράσεως» (reactive) και δεν δρα «προληπτικά» (proactive) (Hix, 2009: 531). Δηλαδή, η ΚΕΠΠΑ κρίνεται ως αναποτελεσματική, δεδομένου του διακηρυκτικού χαρακτήρα των κινούμενων στο επίπεδο του ελάχιστου κοινού παρονομαστή πολιτικών δηλώσεών της.

Άλλοι, ωστόσο, έχουν την άποψη ότι ο διακηρυκτικός της κατά βάση λόγος οφείλεται στο ότι παραμένει ένα διακυβερνητικό όργανο το οποίο προσπαθεί να ξεπεράσει τους σκοπέλους που αυτό συνεπάγεται.¹¹ Χάρη στη διακυβερνητική μέθοδο της ΚΕΠΠΑ, οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορεί να αποκλείσει μια κοινή θέση ή μια κοινή δράση, παρά τη θέληση όλων των λοιπών. Επιπλέον, οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορεί να παρεκκλίνει από μια ληφθείσα απόφαση, σαμποτάροντας έτσι μια κοινή δράση. Οπότε είναι απορίας άξιο πώς τελικά μπορεί με αυτό τον τρόπο να προχωρήσει μια πραγματική κοινή εξωτερική πολιτική. Είναι προφανές ότι η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας δεν μπορεί να γίνει «κοινή» όσο εξαρτάται από τη διακυβερνητική συνεργασία. Ο διακυβερνητισμός, βέβαια, για πολλούς άλλους δεν πρέπει να θεωρείται αναγκαστικά μειονέκτημα, διότι αποτελεί ένα δίχτυ ασφαλείας για τα κράτη που δεν θέλουν να ακολουθήσουν την πολιτική που χαράσσουν τα μεγαλύτερα κράτη ως «ευρωπαϊκή» (Στεφάνου, 1996: 241) και για άλλους δείγμα δημοκρατικής αντίληψης. «Από την

11. Για παράδειγμα, αρκετά ευρωπαϊκά κράτη μέλη (Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Βέλγιο, Ιταλία κ.ά.) αναγνωρίζουν το Κοσσυφοπέδιο ως ανεξάρτητο κράτος, ενώ άλλα (Ελλάδα, Ισπανία, Κύπρος, Ρουμανία κ.ά.) όχι, καθώς ανησυχούν για το προηγούμενο που μπορεί να δημιουργήσει αυτή η τακτική αναγνώρισης και συνάμα αντιμετωπίζουν δικά τους εσωτερικά θέματα.

άποψη της δημοκρατίας δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί μια αληθινή ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική αν επιβάλλει μια μειοψηφούσα άποψη την άποψη της πλειοψηφίας, εκτός αν και έως ότου διαμορφωθεί ένας αληθινός ευρωπαϊκός *δήμος*» (Σταυρίδης, 2000: 308).

Για άλλους, το θεμελιώδες πρόβλημα για την ΕΕ στον τομέα των εξωτερικών πολιτικών σχέσεων και των σχέσεων ασφαλείας είναι αυτό που αποκαλείται κενό «ψαλίδας ικανότητας-προσδοκιών». Από τη μία πλευρά υφίσταται η αναγκαιότητα η ΕΕ να αναλάβει πιο ενεργό ρόλο στην παγκόσμια σκηνή. Από την άλλη πλευρά η ΕΕ δεν έχει αναπτύξει ακόμη την κατάλληλη θεσμική υποδομή ή πολιτική νομιμοποίηση για να αναλάβει αυτούς τους ρόλους. Οι συνθήκες και οι μεταρρυθμίσεις, όπως εκείνες που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας, μπορεί να μείωσαν σε κάποιον βαθμό τους θεσμικούς περιορισμούς για μια κοινή δράση αλλά τα αντίπαλα ιστορικά και πολιτικά συμφέροντα των κρατών μελών αποτρέπουν τον ορισμό μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και υπονομεύουν οποιαδήποτε προοπτική εκδήλωσης αυτής της ταυτότητας με ένα κοινό μέτωπο (Hix, 2009: 527 -528). Κρίνοντας δε από την πλευρά της αποτελεσματικότητας, τα καλύτερα αποτελέσματα για την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική εκδηλώνονται με τις αλλαγές που προκύπτουν, όπως η θεσμοθέτηση του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ, και όχι τόσο στον τομέα της αποτελεσματικότητας των πολιτικών της. Και αν τα βήματα που περιγράψαμε στις συνθήκες μετά το Μάαστριχτ κινούνται σε μια κατεύθυνση θεσμικής υποδομής, τα αντίπαλα ιστορικά και πολιτικά συμφέροντα των κρατών μελών, στηριζόμενα στις εθνικές παραδόσεις, δεν είναι διατεθειμένα να διαμορφώσουν ένα πλήρες θεσμικό σύστημα που θα έχει στη διάθεσή του αποτελεσματικά μέσα στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, τα οποία θα της προσδίδουν το χαρακτηριστικό μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας. Η ανάπτυξη, συνεπώς, μεγαλύτερης θεσμικής ικανότητας δεν είναι από μόνη της αρκετή για την εμβάθυνση, την επιτυχία και την τελειοποίηση της ΚΕΠΠΑ.

Το μεγαλύτερο πρόβλημα για άλλους παραμένει η προσπάθεια που γίνεται από τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν την ΚΕΠΠΑ για την επίτευξη των δικών τους εθνικών στόχων. Έτσι, κάθε μέλος επιδιώκει να επηρεάζει την ΚΕΠΠΑ προς το δικό του συμφέρον, ενώ παράλληλα δεν γίνονται οι απαραίτητες συγκλήσεις στην εξωτερική πολιτική των κρατών μελών, ώστε να βρεθεί μια κοινή ευρωπαϊκή συνισταμένη στις επιμέρους εθνικές πολιτικές. Ως εκ τούτου, η ΚΕΠΠΑ παραμένει «ασθμαίνουσα», ενώ τα όποια βήματα γίνονται πραγματοποιούνται με πολύ αργούς ρυθμούς, τη στιγμή μάλιστα που οι διεθνείς εξελίξεις τρέχουν συνεχώς θέτοντας νέες προκλήσεις. Απουσιάζει, δηλαδή, «ο λεγόμενος πολιτικός πυρήνας, εκείνος δηλαδή ο αφομοιωτικός μηχανισμός που θα ωθήσει την ΕΕ σε κοινές αποφάσεις (Κεντρωτής, 2003: 230). Η ποικιλομορφία δε των κοινών δράσεων δυσχεραίνει την όλη προσπάθεια κοινής ευρωπαϊκής στάσης και δράσης στα ζητή-

ματα της εξωτερικής πολιτικής. Επίσης, η αυξανόμενη ετερογένεια της ΕΕ λόγω των συνεχών διευρύνσεων και οι διαφορετικές προσεγγίσεις και τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών φαίνεται πως δεν επέτρεψαν στις κυβερνήσεις να συμφωνήσουν γύρω από τα κοινά συμφέροντα στην εξωτερική πολιτική, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τον πόλεμο στον Περσικό Κόλπο το 2003. Ο τελευταίος αποκάλυψε την ανεπάρκεια της πολιτικής συνεργασίας των κρατών μελών.

Μια άλλη πρόσθετη δυσκολία είναι ότι η ΕΕ δεν έχει μόνο να αντιπαλέψει με τα προβλήματα της εσωτερικής της δομής, αλλά έχει να αντιμετωπίσει τα συμφέροντα και τις αντιδράσεις μεμονωμένων χωρών, τα συμφέροντα των οποίων δεν συμπίπτουν με εκείνα της ΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επιδείνωση των σχέσεων της Ρωσίας με την ΕΕ, εξαιτίας της πολιτικής της Μόσχας στην Ουκρανία. Επίσης, πολλές φορές αντιμετωπίζει την έλλειψη εμπιστοσύνης των περιφερειακών ενώσεων ως προς την αποτελεσματικότητα της ΕΕ να αρθρώσει πειστικές πολιτικές στις διαπεριφερειακές της σχέσεις (Κεντρωτής, 2010: 241-242). Επιπρόσθετα, για να χαρακτηριστεί επιτυχής η ΚΕΠΠΑ, δεν αρκούν μόνο οι ενέργειες της ΕΕ, αλλά και η πρόβλεψη, ανίχνευση και σωστή πολιτική διαχείριση των σχέσεών της με τις εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα σε άλλες περιοχές (Βασιλείου, 2015: 105), κυρίως όταν αυτές βρίσκονται σε εμπόλεμη κατάσταση, όπως είναι η περίπτωση της Μέσης Ανατολής, όπου παρατηρείται η ΕΕ να παρακολουθεί αμήχανα τα γεγονότα που χαρακτήρισαν τη λεγόμενη «Αραβική Άνοιξη».

Τέλος, ένα βασικό ερώτημα που τίθεται είναι εάν η ΚΕΠΠΑ έχει συμβάλει στον εξευρωπαϊσμό της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών. Υπάρχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με την εννοιολογική προσέγγιση του όρου. Όμως, ο εξευρωπαϊσμός στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής είναι στην ουσία το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης των κρατών μελών της ΕΕ, κατά το οποίο η κοινή προσέγγιση στα θέματα της εξωτερικής πολιτικής κρίνεται ως πιο συμφέρουσα και ωφέλιμη (Τσαρδανίδης και Σταυρίδης, 2004: 276-277). Παρατηρούνται, όμως, τρεις διαστάσεις εξευρωπαϊσμού που είναι χρήσιμο να αναφερθούν:

Η πρώτη αφορά τον βαθμό που οι κανόνες, η διαδικασία λήψης αποφάσεων, οι αρχές και οι αξίες της Ένωσης ασκούν επιρροή στην εξωτερική πολιτική που εφαρμόζει ξεχωριστά το κάθε διακριτό κράτος μέλος (downloading). Μια άλλη πλευρά της ίδιας διάστασης εξευρωπαϊσμού είναι ότι ένα κράτος μέλος (ιδιαίτερα όταν είναι μικρό), εξαιτίας της συμμετοχής του στην ΚΕΠΠΑ, είναι αναγκασμένο να διαμορφώνει επεξεργασμένες θέσεις για ένα μεγάλο φάσμα υποθέσεων που έρχονται προς διαβούλευση στο Συμβούλιο Υπουργών, για τις οποίες, εάν δεν συμμετείχε στην Ένωση, οι υποθέσεις αυτές δεν θα ήταν αντικείμενο της εξωτερικής του πολιτικής. Μια απόλυτα και καθαρά ευρωπαϊκή πολιτική που καταλήγει σε κοινές θέσεις σ' όλα τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής βέβαια είναι ουτοπική και πρακτικά αδύνατη, εφόσον το κάθε κράτος μέλος έχει συγκεκριμένες

διαμορφωμένες εθνικές θέσεις, και άρα αυτό που οφείλει να εξεταστεί είναι το κατά πόσο μια πιο γενικευμένη ευρωπαϊκή διάσταση μπορεί να εισχωρήσει σε εθνικό επίπεδο.

Η δεύτερη διάσταση του εξευρωπαϊσμού αναφέρεται στον βαθμό που η εξωτερική πολιτική ενός κράτους επηρεάζει και συμβάλλει στη διαμόρφωση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (uploading). Η διάσταση αυτή μπορεί να άρει δύο μορφές: Η πρώτη μορφή αναφέρεται στον βαθμό συμβολής του κράτους μέλους στη διαμόρφωση μιας συλλογικής θέσης της ΕΕ στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής. Στο κατά πόσο, δηλαδή, η εξωτερική πολιτική ενός κράτους μπορεί να επηρεάσει το σύνολο της Ένωσης και να συμβάλει στην υιοθέτηση κάποιων θέσεων και από τα άλλα κράτη μέλη ως κοινή προσέγγιση εξωτερικής πολιτικής. Δεν ενδιαφέρει σ' αυτή την περίπτωση τόσο πολύ αν η συμβολή αυτή του κράτους προωθεί ή όχι τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης *per se*, αλλά αν διαμορφώνεται μια συλλογική πολιτική συμπεριφορά της ΕΕ προς το εξωτερικό, την οποία τόσο τα κράτη μέλη όσο και οι άλλοι δρώντες της διεθνούς πολιτικής την αντιλαμβάνονται ως ενιαία και συγκροτημένη και γι' αυτό «ευρωπαϊκή». (Τσαρδανίδης, 2011: 7). Η δεύτερη μορφή αναφέρεται στον βαθμό που ένα κράτος μέλος είναι σε θέση να επιβάλει τις θέσεις της εθνικής του πολιτικής στα υπόλοιπα κράτη μέλη και συνεπώς να την καταστήσει συλλογική θέση της ΕΕ. Όπως αναφέρει ο Αργύρης Πασσάς «το κράτος μέλος με στόχο να εξυπηρετήσει το συμφέρον του και τις δικές του αντιλήψεις αποδέχεται, αν δεν επιδιώκει, να επιχειρήσει να περιβληθούν [τα άλλα κράτη μέλη] τον ευρωπαϊκό “μανδύα”» (Πασσάς, 2007: 368-369). Εδώ δεν πρόκειται για μια πάλη κυριαρχίας του ενός κράτους μέλους έναντι του άλλου, αλλά για μια διαδικασία δημιουργίας μιας συλλογικής ταυτότητας και αποτελεσματικής κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Τέλος, η τρίτη διάσταση είναι αυτή που προκύπτει ως αποτέλεσμα της ΕΕ και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και αφορά τον βαθμό που τα κράτη έχουν «εμποτιστεί» από τη διαδικασία της Ενωμένης Ευρώπης και δεν δύναται να διαχωριστεί η εθνική από την ευρωπαϊκή θέση ούτε να υλοποιηθεί μια πρωτοβουλία εξωτερικής πολιτικής έξω από το ευρωπαϊκό πλαίσιο (crossloading). Θα πρέπει δε να θεωρείται ότι έχει εξασφαλιστεί ο εξευρωπαϊσμός, όταν έχει διασφαλιστεί μια συναίνεση μεταξύ των ισχυρότερων και περισσότερων πολιτικών δυνάμεων του κράτους σχετικά με την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας. «Η δημιουργία δηλαδή μιας νέας αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενός ευρωπαϊκού *raison d'etat*, το οποίο συμπληρώνει χωρίς να ακυρώνει το εθνικό συμφέρον, καθώς και το βοηθάει να αποκτήσει το πλήρες νόημά του στην εποχή της ΕΕ και της παγκοσμιοποίησης» (Γιαννής, 2009: 77). Ο εξευρωπαϊσμός δεν καταγράφεται, συνεπώς, μόνο ως η επιρροή, όπως τονίστηκε και παραπάνω, που ασκεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στο εθνικό επίπεδο αλλά και ως η εξωτερικοποίηση ή ευρωπαϊκοποίηση των θέσεων της εθνικής πολιτικής στο πεδίο δράσης της ΕΕ. Το κράτος

μέλος ενεργεί με τέτοιο τρόπο, ώστε όχι μόνο οι θέσεις του στην εξωτερική πολιτική να γίνονται αποδεκτές από τα άλλα κράτη μέλη, αλλά και να συμβάλει στην αύξηση της επιρροής που ασκεί η ΕΕ στο διεθνές οικονομικό και πολιτικό σύστημα.

Ωστόσο, η ενδυνάμωση του «εξευρωπαϊσμένου» χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ δεν θα γίνει ούτε διαμιάς ούτε κατά τρόπο εξαναγκαστικό. Θα είναι το αποτέλεσμα, όπως παρατηρούν οι Ξενοφώντας Γιαταγάνας και Δημήτρης Καλουδιώτης, πολλών μικρών και συγκεκριμένων βημάτων «που θα φέρνουν τους ευρωπαϊκούς λαούς πιο κοντά στη συνείδηση της κοινής τους μοίρας στον σημερινό και αυριανό κόσμο. Η μέθοδος των πατέρων της Συνθήκης της ΕΟΚ φαίνεται να εφαρμόζεται και στην εξωτερική πολιτική» (Γιαταγάνας και Καλουδιώτης, 2009: 225). Αυτή τη θεώρηση του εξευρωπαϊσμού θα μπορούσαμε να την ονομάσουμε ως τη διαδικασία του «σταδιακού εμποτισμένου εξευρωπαϊσμού». Ότι για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά τα όργανα με τους θεσμικούς ρόλους που έχουν αναλάβει, σε μια κοινή πορεία δράσης, είναι απαραίτητη μια μεγαλύτερη δόση εξευρωπαϊσμού. Στην αντίθετη περίπτωση τα κράτη μέλη θα εξακολουθούν να χαράσσουν την εξωτερική πολιτική που είναι προς το συμφέρον τους και την οποία θα επιχειρούν να τη μετατρέπουν, κατά το δοκούν, σε πολιτική της Ένωσης. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι χρειάζεται μεγαλύτερος προβληματισμός σχετικά με τον σχεδιασμό ενός συστήματος λήψης αποφάσεων στο πεδίο της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, το οποίο δεν θα είναι μόνο αποτελεσματικό αλλά και δημοκρατικό σε μια ΕΕ που αποτελείται από ανεξάρτητα κράτη. Παρ' όλα αυτά, η δράση της ΕΕ, παρόλο που δεν έχει επιφέρει αξιοσημείωτα αποτελέσματα, έχει, ωστόσο, αποδειχτεί αξιόλογη κατά την πρώτη δεκαετία μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου. Μπορεί η πολιτική δύναμη και δράση της ΕΕ να μην παρουσιάζει πάντα σαφή, συνεπή ή συντονισμένη απόκριση σε καταστάσεις κρίσεων όσο κάποιος θα επιθυμούσαμε, ωστόσο δεν πρέπει να υποτιμούμε το γεγονός ότι η ΕΕ αναδείχτηκε σε μια πολιτική δύναμη που πέτυχε μια μακροχρόνια περίοδο ειρήνης στην Ευρώπη, ενώ ανέλαβε δράσεις που συνέβαλαν στον εκδημοκρατισμό ενός σημαντικού αριθμού κρατών.

Η ΕΕ ως εξωτερικός παράγοντας έχει συμβάλει με ποικίλους τρόπους, επίσης, στην ανάπτυξη πρωτοβουλιών για την ενδυνάμωση των δεσμών της, λόγου χάρη, τόσο με τις μεσογειακές χώρες όσο και με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Η δημιουργία της Διαδικασίας της Βαρκελώνης το 1995 και, πάνω απ' όλα, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) έδωσαν στην ΕΕ τη δυνατότητα να προωθηθεί με σχετική επιτυχία τους δεσμούς της με τις εν λόγω περιφέρειες, ιδίως στους τομείς του εμπορίου, της οικονομίας και της ανθρώπινης ασφάλειας. Παρόλο που μεγάλο μέρος των σχέσεων της ΕΕ με τις δύο αυτές περιφέρειες διεξαγόταν υπό το πρόσχημα συμφωνιών με αμοιβαία οφέλη και αμοιβαία επωφελείς λύσεις, η κατανομή αυτών των οφελών φαίνεται να αποτελεί συνάρτηση της θέσης ισχύος

Η ΚΟΙΝΗ ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1. Εισαγωγή

Ο 21ος αιώνας χαρακτηρίζεται από τη διεθνοποίηση των αγορών και τις πολυμερείς εμπορικές συμφωνίες. Η ιδέα του ελεύθερου εμπορίου αναπτύχθηκε τον 18ο αιώνα, ως μέσο δημιουργίας πλούτου στη βάση του διεθνούς καταμερισμού εργασίας (Smith, 1998). Χρειάστηκαν τρεις αιώνες για να πειστούν τα κράτη να μειώσουν τον εμπορικό προστατευτισμό τους, με τη σταδιακή εξάλειψη των τελωνειακών δασμών. Η αποκορύφωση των προσπαθειών τους αντανακλάται, πρώτον, στη σύναψη της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου, το 1947, και, δεύτερον, στην ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, το 1995.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) συμβολίζει σε περιφερειακή διάσταση αυτό το φαινόμενο. Η Κοινή Εμπορική Πολιτική (ΚΕΠ) έδωσε τη δυνατότητα στην ΕΕ, ευθύς εξαρχής, να συμμετάσχει στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις, ενώ η αρμοδιότητα να συνάπτει «Συμφωνίες Συνδέσεως» της επέτρεψε να δημιουργεί συμμαχίες με τρίτα κράτη. Η ΚΕΠ, συμπληρώνοντας την εσωτερική τελωνειακή ένωση, επιτρέπει στην ΕΕ να επιλέξει τι δασμούς θα επιβάλει, σε ποια προϊόντα και σε ποιες χώρες. Οι επιλογές αυτές, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης στρατηγικής επιλογών, καθιστούν την ΚΕΠ βασικό εργαλείο διαμόρφωσης των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ.

Στη συνταγματική της αποτύπωση, η ΚΕΠ αποτελεί τον τίτλο ΙΙ της Εξωτερικής Δράσης της ΕΕ και αποτελείται από δύο άρθρα, τα 206 και 207 ΣΛΕΕ. Το πρώτο αναφέρεται στους σκοπούς της ΚΕΠ, που είναι η συμβολή της στην αρμονική ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου, στην προοδευτική κατάργηση των περιορισμών στις διεθνείς συναλλαγές και στις άμεσες ξένες επενδύσεις, καθώς και

1. Καθηγητής Δικαίου της ΕΕ, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Δικηγόρος.

στον περιορισμό των τελωνειακών και άλλων φραγμών. Το άρθρο 207 ΣΛΕΕ απονέμει τις αρμοδιότητες στην ΕΕ για να επιδιώξει αυτούς τους σκοπούς. Οι αρμοδιότητες αυτές διαμορφώθηκαν κατόπιν μακροχρόνιων δικαστικών και διαπραγματευτικών αντιπαραθέσεων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.

Στην πραγματική τους διάσταση, οι εξωτερικές εμπορικές σχέσεις της Ένωσης αναπτύχθηκαν με εντυπωσιακό τρόπο. Όπως προκύπτει από εκθέσεις της Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά μια παγκόσμια εμπορική δύναμη. Τα στοιχεία για το 2014² είναι αρκούντως αποκαλυπτικά. Η Ένωση των 28 κρατών μελών:

- κατέχει το 17,2% του παγκόσμιου εμπορίου,
- είναι πρώτη εξαγωγική δύναμη με ποσοστό 16,4%,
- είναι ο μεγαλύτερος εισαγωγέας με ποσοστό 16,4%.

Οι κύριοι εμπορικοί εταίροι της Ένωσης είναι στον τομέα των εξαγωγών οι εξής χώρες: ΗΠΑ (16,6%), Ελβετία (9,8%), Κίνα (8,5%), Ρωσία (6,9%) και Τουρκία (4,5%).

Αντίθετα, η Ένωση εισάγει από την Κίνα το 16,6,9%, από τη Ρωσία το 12,3%, από τις ΗΠΑ το 11,6%, από την Ελβετία το 5,6% και από τη Νορβηγία το 5,4%.

Όσον αφορά το ποσοστό στο παγκόσμιο εμπόριο εμπορευμάτων, η Ευρωπαϊκή Ένωση καταλαμβάνει το 16,8%, οι ΗΠΑ το 15%, η Κίνα το 12% και η Ιαπωνία το 7%.

Η συμμετοχή των κρατών μελών στα ως άνω ποσοστά ποικίλλει. Έτσι, η Γερμανία κατέχει ποσοστό 27,1% (1.093,8 δισ. ευρώ) στις εξαγωγές της ΕΕ, ενώ το ποσοστό στις εισαγωγές είναι 18,8% (895,2 δισ. ευρώ). Τα αντίστοιχα ποσοστά για το Ηνωμένο Βασίλειο είναι 13,3% και 14%, για την Ιταλία 10,4% και 9,5% και για τη Γαλλία 10,2% και 9,8%. Για την Ελλάδα, οι εξαγωγές ανήλθαν για το 2013 σε 27,6 δισ. ευρώ, ενώ οι εισαγωγές της σε 46,8 δισ. ευρώ.

Με βάση αυτά τα δεδομένα, οι στόχοι που επιδιώκει η Ένωση αποβλέπουν προπάντων στην εξασφάλιση των ανοιχτών αγορών και στην υιοθέτηση σαφών κανονιστικών πλαισίων. Παράλληλα, αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στις παγκόσμιες αγορές. Τέλος, η Ένωση επιδιώκει να προσδιορίσει και να αναλάβει τις ευθύνες της τόσο έναντι των πολιτών της Ένωσης όσο και έναντι των πολιτών όλου του κόσμου.

Στο πλαίσιο αυτό θα εξεταστεί κατ' αρχάς η έννοια της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής, ο προσδιορισμός της οποίας έγινε διαχρονικά και δικαστικά, εν συνεχεία η διαδικασία λήψης των αποφάσεων και τέλος η χρήση των αρμοδιοτήτων από τα όργανα της Ένωσης για την απελευθέρωση ή τη ρύθμιση του διεθνούς εμπορίου.

2. http://europa.eu/pol/ext/index_el.htm

2. Έννοια

Σύμφωνα με το άρθρο 207.1 ΣΛΕΕ, «η Κοινή Εμπορική Πολιτική διαμορφώνεται βάσει ενιαίων αρχών, ιδίως όσον αφορά τις μεταβολές δασμολογικών συντελεστών, τη σύναψη δασμολογικών και εμπορικών συμφωνιών σχετικά με τις ανταλλαγές εμπορευμάτων και υπηρεσιών, καθώς και τις εμπορικές πτυχές της διανοητικής ιδιοκτησίας, τις άμεσες ξένες επενδύσεις, την ενοποίηση των μέτρων ελευθέρωσης, την πολιτική εξαγωγών και τα μέτρα εμπορικής άμυνας, στα οποία περιλαμβάνονται τα μέτρα που λαμβάνονται σε περιπτώσεις ντάμπινγκ και επιδοτήσεων. Η Κοινή Εμπορική Πολιτική ασκείται στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης».

Η διάταξη αυτή διαμορφώθηκε σταδιακά και εξελικτικά. Η εγκαθίδρυση της τελωνειακής ένωσης είχε ως άμεσο επακόλουθο τη σύσταση μιας Κοινής Εμπορικής Πολιτικής (ΚΕΠ). Πράγματι, δεδομένης της αρμοδιότητας της Ένωσης να καθορίζει τους δασμούς για την εισαγωγή προϊόντων τρίτων κρατών στην Ένωση, η διαμόρφωση ευρύτερα των εμπορικών σχέσεων των κρατών μελών με τα εν λόγω κράτη δεν θα μπορούσε παρά να υπαχθεί στις αρμοδιότητες της Ένωσης.

Ωστόσο, η αρχική ρύθμιση³ ήταν ασαφής ως προς το πεδίο εφαρμογής της. Η στενή σχέση της ΚΕΠ με την τελωνειακή ένωση οδήγούσε στο συμπέρασμα ότι αντικείμενό της ήταν τα εμπορεύματα και όχι οι υπηρεσίες ή ευρύτερα η εξωτερική διάσταση της εσωτερικής αγοράς. Παράλληλα, γεννιόταν το ερώτημα εάν η ΚΕΠ επέτρεπε μόνο την απορρύθμιση ή και τη ρύθμιση του διεθνούς εμπορίου. Τέλος, το θέμα της νομικής φύσης της ΚΕΠ ως αποκλειστικής ή συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης απασχολούσε τους ερμηνευτές της έννοιάς της.

Το Δικαστήριο, τονίζοντας νωρίς την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης στον εν λόγω τομέα,⁴ ανέδειξε τη σημασία σαφούς προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής, κατά μείζονα λόγο που η Συνθήκη περιοριζόταν σε μια ενδεικτική απαρίθμηση των τομέων που υπόκεινται σε ενιαίες αρχές. Η ερμηνεία του βασίστηκε στην τελολογική μέθοδο, καίτοι συστηματικά δεν προέκυπτε ξεκάθαρα ένα τέτοιο συμπέρασμα.⁵

A. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στο άρθρο 133.1 τόνιζε ενδεικτικά τις

3. Άρθρο 133 ΣΕΚ.

4. ΔΕΚ, 11.11.1975, Γνώμη 1/75, Συλλογή 1355. Κατά το Δικαστήριο, η αρμοδιότητα της Ένωσης είναι αποκλειστική, λόγω της ανάγκης προάσπισης του κοινού συμφέροντος, της αποφυγής στρεβλώσεων του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων και της αρχής της πίστης που διέπει τις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη. Βλ., επίσης, ΔΕΚ, 4.10.1979, Γνώμη 1/78, Φυσικό καουτσούκ, Συλλογή, 2871.

5. Βλ. επίσης την απόφαση 41/76, Donckenvolcke.

πτυχές της ΚΕΠ, αφήνοντας να φανεί η ανάγκη λειτουργικής εξέλιξης. Κατά το Συμβούλιο, στην έννοια της ΚΕΠ εμπίπτει κάθε μέτρο που μπορεί να επηρεάσει το μέγεθος ή τα ρεύματα συναλλαγών. Το Δικαστήριο επέλεξε τη γραμμή της σταδιακής διεύρυνσης της έννοιας της ΚΕΠ, θεωρώντας ότι η ταύτισή της με τους δασμούς και τους ποσοτικούς περιορισμούς θα οδηγούσε σε μια διαρκή υποβάθμισή της. Πράγματι, ρητά τάχθηκε υπέρ «μιας εμπορικής πολιτικής που έχει στόχο τη ρύθμιση της παγκόσμιας αγοράς για συγκεκριμένα προϊόντα παρά για την απλή απελευθέρωση του εμπορίου».⁶

Με τη Γνώμη αυτή το Δικαστήριο θεώρησε ότι η ΚΕΠ περιλαμβάνει τόσο την απελευθέρωση όσο και τη ρύθμιση της διεθνούς αγοράς για ορισμένα προϊόντα.

Στο πλαίσιο αυτό ενέταξε στο πεδίο εφαρμογής της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής το καθεστώς χρηματοδότησης τοπικών ενισχύσεων των εξαγωγών,⁷ όπως και τις συμφωνίες βασικών προϊόντων που αποβλέπουν στη ρύθμιση περισσότερο του παγκόσμιου εμπορίου παρά σε μια απλή απελευθέρωση των συναλλαγών.⁸ Ακολούθησε η ένταξη του συστήματος γενικών δασμολογικών προτιμήσεων προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών.⁹

Ωστόσο, το Δικαστήριο φάνηκε επιφυλακτικό στην περίπτωση των υπηρεσιών και ειδικότερα της πνευματικής ιδιοκτησίας, θεωρώντας ότι η ρύθμισή τους δεν υπάγεται στην έννοια της ΚΕΠ.¹⁰ Το Δικαστήριο κλήθηκε να γνωμοδοτήσει εάν η Ένωση είχε αρμοδιότητα να συνάψει τις νέες συμφωνίες που τα κράτη διαπραγματεύτηκαν στο πλαίσιο της GATT (Γύρος Ουρουγουάης) και οι οποίες έθεταν κανόνες ρύθμισης του εμπορίου υπηρεσιών (GATS) και του εμπορίου των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας (TRIPS). Οι νέες συμφωνίες οδήγησαν άλλωστε στην ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, η συστατική συμφωνία του οποίου υπεγράφη στο Μαρακές το 1994.¹¹ Το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 113 ΣΕΚ δεν μπορούσε να αποτελέσει τη νομική βάση σύναψης των νέων συμφωνιών, με αποτέλεσμα το σύνολο των νέων συμφωνιών να προσλάβει τη μορφή «μεικτής συμφωνίας», λόγω της από κοινού αρμοδιότητας που είχαν η Ένωση και τα κράτη μέλη.

Η στάση αυτή κατακρίθηκε από τη θεωρία, η οποία έκρινε ότι έτσι το Δικαστήριο έθετε εν αμφιβολία την ίδια τη νομολογία του σχετικά με την αρχή της παραλληλίας των εσωτερικών και των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

6. ΔΕΚ, Γνωμοδότηση 1/78.

7. ΔΕΚ, Γνώμη 1/75, Συλλογή, 1355.

8. ΔΕΚ, Γνώμη 1/78, Συλλογή, 2871.

9. ΔΕΚ, 26.3.1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 45/86, Συλλογή, 1493.

10. ΔΕΚ, Γνώμη 1/94, Συλλογή, I-5267.

11. Βλ. σχετικά την ιστοσελίδα του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, <http://www.wto.org>

Πράγματι, κατά το Δικαστήριο, εφόσον η Ένωση έχει την αρμοδιότητα να ρυθμίσει ένα θέμα όσον αφορά τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών, πρέπει να της αναγνωριστεί αρμοδιότητα να συνάπτει σχετικές συμφωνίες με τρίτα κράτη.¹² Μάλιστα, εν συνεχεία έκρινε ότι δεν είναι αναγκαία η λήψη ενός «εσωτερικού» μέτρου, προκειμένου να συναφθεί ένα «εξωτερικό».¹³ Επομένως, δεδομένων των διατάξεων της Συνθήκης που ρυθμίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όπως και ευρύτερα την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς, μέσω υιοθέτησης εναρμονιστικών ρυθμίσεων, θα έπρεπε η Ένωση να έχει αρμοδιότητα σύναψης συμφωνιών τουλάχιστον στον τομέα των υπηρεσιών.

Ωστόσο, το Δικαστήριο επέμενε στη θέση που υιοθέτησε στη Γνώμη 1/94, κρίνοντας μεταγενέστερα με αφορμή τη λήψη εμπορικών μέτρων ότι αυτά δεν θα θεωρούνται μέτρα εμπορικής πολιτικής εάν επιδιώκουν άλλους σκοπούς, όπως εκείνους που αφορούν το περιβάλλον.¹⁴

Τελικά, το Δικαστήριο φαίνεται να αποστασιοποιείται μερικά από τη Γνώμη 1/94, στον βαθμό που έκρινε ότι η Ένωση διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα εάν αυτή αποδεικνύεται αναγκαία για την εκπλήρωση των στόχων μιας κοινής πολιτικής και η σχετική σύναψη διεθνών Συνθηκών αποτελεί ένα υποχρεωτικό προηγούμενο προκειμένου να υιοθετηθούν εν συνεχεία «εσωτερικά» μέτρα νομοθεσίας.¹⁵

B. Το πρόβλημα της συντρέχουσας αρμοδιότητας

Η μη αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης φέρνει στο προσκήνιο, και τα κράτη μέλη, υπό την έννοια ότι πρέπει και αυτά να συμμετέχουν στη σύναψη μιας διεθνούς συμφωνίας. Οι διαφωνίες μεταξύ των κρατών μελών υπονομεύουν την ενιαία και αποτελεσματική δράση της Ένωσης στους διεθνείς εμπορικούς οργανισμούς.¹⁶

Τα κράτη μέλη προσπάθησαν να επιλύσουν το θέμα κατ' αρχάς με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία έδωσε την εξουσία στο Συμβούλιο να διευρύνει τις αρμοδιότητες της Ένωσης στη διαπραγμάτευση και τη σύναψη μιας συμφωνίας για τις εμπορικές πτυχές των υπηρεσιών και της διανοητικής ιδιοκτησίας. Ωστόσο, η λήψη τέτοιων αποφάσεων προϋπόθετε ομοφωνία στο Συμβούλιο.

Η προσπάθεια επίλυσης συνεχίστηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία οδή-

12. ΔΕΚ, 31.3.1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (AETR), 22/70, Συλλογή, 262.

13. ΔΕΚ, 14.7.1976, Kramer, 3/76, Συλλογή, 1279.

14. ΔΕΚ, 6.12.2001, Γνώμη 2/2000, Πρωτόκολλο της Cartagena, Συλλογή, 2001, I-9713.

15. ΔΕΚ, 5.11.2002, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Σουηδίας, Φινλανδίας, Βελγίου, Λουξεμβούργου, Αυστρίας και Γερμανίας, C-466 έως 476/98, Συλλογή I-9427.

16. Βλ. σχετικά τον κώδικα καλής συμπεριφοράς της Επιτροπής, όσον αφορά την τριητάα στάση των κρατών, Δελτίο ΕΕ, 5/95, αριθμός 1.4.16.

γησε σε μια νέα ρύθμιση.¹⁷ Σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή, η περιπλοκότητα της οποίας είναι εμφανής, εντάσσονται ρητά στην έννοια της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης οι τομείς του εμπορίου υπηρεσιών και των εμπορικών πτυχών της διανοητικής ιδιοκτησίας, όχι όμως γενικά ο τομέας των υπηρεσιών και της διανοητικής ιδιοκτησίας. Ως αντιστάθμιση της υπαγωγής των τομέων αυτών στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης, προβλέφθηκε ότι η σύναψη των σχετικών συμφωνιών αποφασίζεται, κατά παρέκκλιση από τον κανόνα της πλειοψηφίας, με ομοφωνία από το Συμβούλιο, όταν «η συμφωνία αυτή περιλαμβάνει διατάξεις για τις οποίες απαιτείται ομοφωνία για τη θέσπιση εσωτερικών κανόνων ή όταν η συμφωνία αφορά τομέα στον οποίο η Ένωση, κατά τη θέσπιση εσωτερικών κανόνων, δεν έχει ακόμη ασκήσει τις αρμοδιότητές της δυνάμει της παρούσας Συνθήκης». Η διάταξη αυτή φαίνεται ότι λαμβάνει υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αρχή της παραλληλίας των εσωτερικών και των εξωτερικών αρμοδιοτήτων.

Επιπρόσθετα, όταν η συμφωνία υπερβαίνει τις εσωτερικές αρμοδιότητες της Ένωσης, «ιδίως εάν αυτή συνεπάγεται εναρμόνιση των εθνικών δικαίων σε τομέα στον οποίο η Συνθήκη αποκλείει μια τέτοια εναρμόνιση», τότε η αρμοδιότητα είναι συντρέχουσα και αφορά όχι μόνο το εμπόριο των υπηρεσιών και των εμπορικών πτυχών της διανοητικής ιδιοκτησίας, αλλά και τον τομέα του εμπορίου των πολιτιστικών και οπτικοακουστικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών στον τομέα της ανθρώπινης υγείας.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσπάθησε να απλοποιήσει τη ρύθμιση αυτή, εντάσσοντας ταυτόχρονα στο πεδίο εφαρμογής της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής τον τομέα των άμεσων ξένων επενδύσεων.¹⁸ Κατ' αρχάς, όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενισχύεται έτι περαιτέρω ο κανόνας της ομοφωνίας, στον βαθμό που, αν και αφαιρέθηκε η προαναφερθείσα διάταξη που αναφερόταν στη μη εισέτι άσκηση των αρμοδιοτήτων, προστέθηκαν δύο νέες περιπτώσεις που υπαγορεύουν την ομοφωνία. Η πρώτη αναφέρεται στον κίνδυνο μιας συμφωνίας να θίξει την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία της Ένωσης, ενώ η δεύτερη στην ανάγκη να διαφυλαχθεί η αρμοδιότητα των κρατών μελών να παρέχουν και να οργανώνουν τις κοινωνικές, εκπαιδευτικές και υγειονομικές υπηρεσίες.

Όσον αφορά το είδος της αρμοδιότητας που επιλέχθηκε, η μόνη διάταξη είναι εκείνη του άρθρου 207.6, σύμφωνα με την οποία «η άσκηση των αρμοδιοτήτων που απονέμει το παρόν άρθρο στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής δεν επηρεάζει την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών ούτε συνεπάγεται εναρμόνιση των νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών κατά το μέτρο που οι Συνθήκες αποκλείουν την εναρ-

17. Άρθρο 133.5 ΣΕΚ.

18. Άρθρο 207 ΣΛΕΕ.

μόνιση αυτή». Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών προσδιορίζεται από το άρθρο 3 ΣΕΕ, δυνάμει του οποίου η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα μεταξύ άλλων στον τομέα της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής. Επομένως, το σύνολο των θεμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 207 ΣΛΕΕ υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης.

Η ένταξη των άμεσων ξένων επενδύσεων στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης είναι ιδιαιτέρως σημαντική, πολύ περισσότερο που ο ορισμός τους από την Οδηγία 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου προσδιορίστηκε διασταλτικά, περιλαμβάνοντας τις «επενδύσεις πάσης φύσεως» που διευκολύνουν «την άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας».¹⁹ Τη σημασία αυτής της αρμοδιότητας για την εθνική κυριαρχία τόνισε πρόσφατα και το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, θεωρώντας ότι πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά, επειδή θίγει την αρχή της εθνικής ταυτότητας.²⁰

3. Διαδικασία

Πριν από την ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι εμπορικές συμφωνίες συνάπτονταν από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεων της Επιτροπής για τη θέση σε εφαρμογή Κοινής Εμπορικής Πολιτικής. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν ανύπαρκτος, μη διαθέτοντας καν αρμοδιότητα διαβούλευσης.²¹

Η νέα κατάσταση που προέκυψε με την προαναφερθείσα Συνθήκη έχει ως εξής. Όσον αφορά τα μέτρα για τον «καθορισμό του πλαισίου εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής», αυτά αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.²² Οι εμπορικές συμφωνίες που καλύπτουν τομείς στους οποίους εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία συνάπτονται από το Συμβούλιο έπειτα από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²³ Η επελθούσα αλλαγή, η οποία αυξάνει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης, δεν μπορεί να αξιολογηθεί παρά σε συνάρτηση με το πεδίο εφαρμογής κυρίως της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, το οποίο, όπως ήδη τονίστηκε, έχει διευρυνθεί σε αρκετές περιπτώσεις. Για

19. ΕΕ L 178/8.7.1988, 5.

20. Απόφαση της 30.6.2009 για τη συνταγματικότητα της Συνθήκης της Λισαβόνας.

21. Άρθρο 133 ΣΕΚ. Κατά το άρθρο 133.6, εδάφιο β, η διαπραγμάτευση και η σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα των μεταφορών εξακολουθούν να υπόκεινται στις διατάξεις του Τίτλου V (περί μεταφορών) και του άρθρου 300 που περιλάμβανε τη γενική διαδικασία για τη σύναψη των διεθνών συμβάσεων της Ένωσης.

22. Άρθρο 207.2 ΣΛΕΕ.

23. Άρθρα 207.3 και 218.6, α, ν ΣΛΕΕ, διάταξη που αναφέρεται επίσης στους τομείς της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας όταν απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

παράδειγμα, στον τομέα των μεταφορών, η εξαιρετική ρύθμιση για ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου όσον αφορά τις διατάξεις που αφορούν τις αρχές του καθεστώτος των μεταφορών και εμπερικλείουν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις για ορισμένες περιοχές²⁴ καταργήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, με αποτέλεσμα η λήψη κοινών κανόνων στις διεθνείς μεταφορές να διέπεται από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, χωρίς πλέον εξαιρέσεις.²⁵

Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξακολουθεί να στερείται σημαντικών αρμοδιοτήτων στον τομέα της διαπραγμάτευσης των διεθνών εμπορικών συμφωνιών. Η μόνη αρμοδιότητά του είναι η απαίτηση προς την Επιτροπή να του υποβάλει τακτικά εκθέσεις για την πρόοδο των διαπραγματεύσεων.²⁶ Η σχετική διαδικασία εν προκειμένω έχει ως εξής. Η Επιτροπή υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο, το οποίο την εξουσιοδοτεί να αρχίσει τις αναγκαίες διαπραγματεύσεις. Εναπόκειται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή να μεριμνούν ώστε οι υπό διαπραγμάτευση συμφωνίες να συνάδουν με τις πολιτικές και τους εσωτερικούς κανόνες της Ένωσης. Οι διαπραγματεύσεις αυτές διεξάγονται από την Επιτροπή σε συνεννόηση με ειδική επιτροπή που ορίζεται από το Συμβούλιο για να την επικουρεί στο έργο αυτό²⁷ και στο πλαίσιο των οδηγιών που μπορεί να της απευθύνει το Συμβούλιο.²⁸

Επιπρόσθετα, ισχύουν και τα ακόλουθα, τα οποία προβλέπονται στη γενική διαδικασία σύναψης των συμφωνιών της Ένωσης. Το Συμβούλιο, έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, εκδίδει απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της συμφωνίας και ενδεχομένως την προσωρινή της εφαρμογή πριν να τεθεί σε ισχύ. Η σύναψη της συμφωνίας επέρχεται έπειτα από πρόταση της Επιτροπής και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Εάν υπάρχουν αμφιβολίες για το συμβατό της συμφωνίας με τις Συνθήκες, μπορεί να ζητηθεί από Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει σχετικά. Το αίτημα μπορεί να υποβληθεί από ένα κράτος μέλος, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή την Επιτροπή. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει αντίθετη προς τις Συνθήκες τη σχεδιαζόμενη συμφωνία, αυτή δεν μπορεί να τεθεί σε ισχύ παρά κατόπιν τροποποίησής της ή αναθεώρησής των Συνθηκών.²⁹

Όσον αφορά τον κανόνα λήψης των αποφάσεων, προβλέπεται ότι για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη των εν λόγω συμφωνιών το Συμβούλιο αποφασίζει

24. Άρθρο 71.2 ΣΕΚ.

25. Άρθρο 91 ΣΛΕΕ.

26. Άρθρο 207.3, εδάφιο 3 ΣΛΕΕ.

27. Η Επιτροπή Εμπορικής Πολιτικής αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών μελών.

28. Ό.π.

29. Βλ. τις παραγράφους 5, 6 και 11 του άρθρου 218 ΣΛΕΕ.

με ειδική πλειοψηφία, εκτός από ορισμένες περιπτώσεις, στις οποίες ήδη αναφερθήκαμε. Χρήσιμο είναι, ωστόσο, να τονιστούν εκ νέου και συγκεντρωτικά οι περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα για τη διαπραγμάτευση και σύναψη μιας εμπορικής συμφωνίας, δηλαδή:

1) οι συμφωνίες στους τομείς του εμπορίου υπηρεσιών και των εμπορικών πτυχών της διανοητικής ιδιοκτησίας, καθώς και των άμεσων ξένων επενδύσεων, όταν οι συμφωνίες αυτές περιλαμβάνουν διατάξεις για τις οποίες απαιτείται ομοφωνία για τη θέσπιση εσωτερικών μέτρων,

2) οι συμφωνίες στον τομέα του εμπορίου των πολιτιστικών και οπτικοακουστικών υπηρεσιών, όταν υπάρχει κίνδυνος οι συμφωνίες αυτές να θίξουν την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία της Ένωσης, και

3) οι συμφωνίες στον τομέα του εμπορίου κοινωνικών, εκπαιδευτικών και υγειονομικών υπηρεσιών, όταν υπάρχει κίνδυνος οι συμφωνίες αυτές να επιφέρουν σοβαρή διατάραξη της οργάνωσης των υπηρεσιών αυτών σε εθνικό επίπεδο και να θιγούν οι ευθύνες των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή τους.³⁰

Συνολικά, η Κοινή Εμπορική Πολιτική μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας διακρίνεται τόσο για την αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και για την καθιέρωση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου για όλες τις πτυχές της εμπορικής πολιτικής, πλην εξαιρέσεων.

4. Εφαρμογή

Η Κοινή Εμπορική Πολιτική περιλαμβάνει τις εμπορικές συμφωνίες και τα αυτόνομα μέτρα. Η νέα αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα των επενδύσεων δημιουργεί νέους ορίζοντες στην Κοινή Εμπορική Πολιτική, η οποία πρέπει να αναχθεί σε κύριο μέσο εξασφάλισης της οικονομικής ανάπτυξης της Ένωσης.

A. Οι εμπορικές συμφωνίες

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, η ρύθμιση των διεθνών οικονομικών σχέσεων αποτέλεσε αντικείμενο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ), γνωστότερης αγγλιστί με την ονομασία GATT.

Η ΓΣΔΕ ίσχυσε από το 1948 έως το 1994 και κατά τη μακρόχρονη λειτουργία της αυξήθηκε τόσο το αντικείμενό της όσο και το κύρος της. Μαζί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Παγκόσμια Τράπεζα, η ΓΣΔΕ επιδίωξε να διατηρήσει τις παγκόσμιες εμπορικές συναλλαγές ανοιχτές, αποτρέποντας έτσι τα συμβαλλόμενα μέρη από την υιοθέτηση προστατευτικών πολιτικών, η γενίκευση των οποίων μεταξύ των δύο πολέμων συνέβαλε στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Το κύριο

30. Άρθρο 207.4 ΣΛΕΕ.

αντικείμενό της ήταν η σταδιακή απελευθέρωση των διεθνών οικονομικών ανταλλαγών, ιδίως μέσω της σταδιακής μείωσης των δασμολογικών εμποδίων. Η εγκαθίδρυση της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής επέτρεψε στην Ένωση να διαδεχτεί τα κράτη μέλη, τα οποία όλα συμμετείχαν στη ΓΣΔΕ.³¹ Η Επιτροπή ήταν ο διαπραγματευτής και ο εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ένωσης στη ΓΣΔΕ. Όλες οι συμφωνίες που έχουν συναφθεί υπό την αιγίδα της ΓΣΔΕ υπεγράφησαν από την ίδια την Κοινότητα/Ένωση.

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) συστήθηκε με τις συμφωνίες του Μαρακές, το 1994, οι οποίες τυπικά ολοκλήρωσαν τις διαπραγματεύσεις του Γύρου του Ουρουγουάης. Ο ΠΟΕ συνιστά και αυτός πρωτίστως ένα πλαίσιο διαπραγμάτευσης εκτεταμένων πολυμερών συμφωνιών, οι οποίες ξεκινούν ανά διαστήματα, κατόπιν της λήξεως των συμφωνιών που είχαν συναφθεί. Οι συμφωνίες του Μαρακές υπεγράφησαν από 119 κράτη, περιλαμβάνουν περισσότερες από 24.000 σελίδες και κατ' αρχήν ισχύουν για δέκα έτη. Σήμερα ο ΠΟΕ περιλαμβάνει 162 μέλη, έναντι 193 μελών του ΟΗΕ. Η ένταξη ορισμένων κρατών διήρκεσε πολλά έτη, όπως για παράδειγμα εκείνη της Ρωσίας, η οποία εντάχθηκε στις 16.11.2011, έπειτα από προσπάθειες 18 ετών.

Οι πολυμερείς συμφωνίες αφορούν τα εμπορεύματα, σε συνέχεια άλλωστε των συμφωνιών της ΓΣΔΕ, περιλαμβάνουν όμως και τις νέες συμφωνίες του Γύρου της Ουρουγουάης που συνέχονται προς τις υπηρεσίες και τη διανοητική ιδιοκτησία.

Η συμφωνία για την εγκαθίδρυση ενός Ενιαίου Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) συνήφθη μεταξύ της Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Συνεργασίας Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), υπεγράφη στις 2.5.1992 και άρχισε να ισχύει την 1.1.1994. Από τα επτά αρχικώς κράτη της εν λόγω Ευρωπαϊκής Συνεργασίας έμειναν τελικά τρία, η Νορβηγία, η Ισλανδία και το Λιχτενστάιν. Η Ελβετία αποφάσισε να μην κυρώσει τη συμφωνία, ύστερα από το αρνητικό αποτέλεσμα του σχετικού δημοψηφίσματος στις 6.12.1992, και η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1995.

Η Ελβετία δεν συμμετέχει στον ΕΟΧ, παραμένει ωστόσο μέλος της ΕΖΕΣ. Οι περισσότερες από 120 τομεακές διμερείς Συνθήκες που έχει συνάψει η χώρα αυτή με την ΕΕ ενσωματώνουν, σε μεγάλο βαθμό, τις ίδιες διατάξεις με αυτές που έχουν εγκρίνει οι χώρες του ΕΟΧ στα πεδία της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Όμως, οι διμερείς σχέσεις μειώθηκαν πολύ μετά την αντι-μεταναστευτική πρωτοβουλία του Φεβρουαρίου του 2014, της οποίας το αποτέλεσμα θέτει υπό αμφισβήτηση τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της ενιαίας αγοράς, στις οποίες οι σχέσεις αυτές εδράζονται.

Οι σχέσεις με *αναπτυσσόμενα κράτη* έχουν πάρει πολλές μορφές. Η τάση σχηματισμού περιφερειακών οικονομικών ενώσεων είναι πλέον δεδομένη. Η Ένωση

31. Βλ. το άρθρο 351 ΣΛΕΕ.

των εθνών της Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) συστήθηκε το 1967 στην Μπανγκόκ και περιλαμβάνει 10 κράτη της περιοχής. Το 1991 συστήθηκε μια δεύτερη τέτοια ένωση που περιλαμβάνει τις χώρες της Νότιας Αμερικής (MERCOSUR). Τέλος, πρέπει να αναφερθεί η ένωση των ΗΠΑ, Καναδά και Μεξικό (NAFTA). Με όλες αυτές τις ενώσεις συνεργασίας, η Ένωση επιδιώκει να συνάψει σχέσεις, αν και κάθε περίπτωση απαιτεί χωριστή προσέγγιση. Έτσι, όσον αφορά τις χώρες της Λατινικής Αμερικής, το προεξάρχον θέμα είναι αυτό των αγροτικών προϊόντων, για το οποίο η Ένωση είναι επιφυλακτική και επιθυμεί να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο του Γύρου της Ντόχα. Παράλληλα, επιλέγονται άλλες μορφές συνεργασίας, όπως είναι οι προτιμησιακές συμφωνίες, όταν οι σχετικές χώρες είναι μη αναπτυγμένες, όπως η Μαλαισία και το Μπανγκλαντές. Η επιδιώκεται η σύναψη συμφωνιών αυτοπεριορισμού, ιδίως στον τομέα των κλωστοϋφαντουργικών, της σιδηρουργίας και των αυτοκινήτων.

Η πρωταρχική πολιτική της ΕΕ έναντι των 54 αφρικανικών χωρών διατυπώνεται στην *Κοινή Στρατηγική ΕΕ-Αφρικής* (ΚΣΕΑ/JAES). Η JAES εγκρίθηκε από τους ευρωπαίους και τους αφρικανούς ηγέτες στη Β΄ Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-Αφρικής τον Δεκέμβριο του 2007 στη Λισαβόνα. Σκοπός της στρατηγικής ήταν να ανεβάσει τις σχέσεις Αφρικής-ΕΕ σε ένα νέο στρατηγικό επίπεδο με ενισχυμένη σύμπραξη και ενισχυμένη συνεργασία σε όλα τα επίπεδα.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (European Neighbourhood Policy) συνιστά πρωτίστως μια διμερή πολιτική μεταξύ της ΕΕ και κάθε χώρας-εταίρου και η οποία συμπληρώνεται από περαιτέρω περιφερειακές και πολυμερείς πρωτοβουλίες συνεργασίας. Στις πρωτοβουλίες αυτές ανήκουν, πέρα από την Ανατολική Εταιρική Σχέση, και η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση, πρότερα γνωστή ως η «Διαδικασία της Βαρκελώνης», αλλά και η αντίστοιχη πρωτοβουλία για τη Μαύρη Θάλασσα με την επωνυμία «Black Sea Synergy».

Β. Αυτόνομα μέτρα

Η Ένωση έχει υιοθετήσει πολλά μέτρα στο πλαίσιο της αυτόνομης άσκησης της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής.

Η κανονιστική ρύθμιση του *κοινού καθεστώτος εισαγωγών* υφίσταται κατ'επανάληψη τροποποιήσεις, με αποτέλεσμα κατά καιρούς να κωδικοποιείται σε ενιαίο κείμενο. Η τελευταία κωδικοποίηση έγινε με τον Κανονισμό 2015/478 του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2015.³² Κατά τον Κανονισμό, η εισαγωγή στην Ένωση προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών είναι ελεύθερη και δεν υπόκειται σε κανέναν ποσοτικό περιορισμό.³³ Ωστόσο, εάν λόγω

32. ΕΕ L 83/27.3.2015, 16.

33. Ειδικοί Κανονισμοί υπάρχουν για ορισμένα προϊόντα όπως και για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα. Βλ. το άρθρο 1 του Κανονισμού.

εξέλιξης των εισαγωγών καθίσταται αναγκαία η εφαρμογή μέτρων επιτήρησης ή διασφάλισης, τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή. Η Επιτροπή, αν κρίνει ότι υπάρχουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία που να δικαιολογούν έρευνα, κινεί έρευνα εντός μηνός από την ημερομηνία παραλαβής πληροφοριών από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Η έρευνα διεξάγεται από την Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη.

Με τον Κανονισμό 2015/479³⁴ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2015, η Ένωση κωδικοποίησε το κοινό καθεστώς εξαγωγών της σε άλλες χώρες, αντικαθιστώντας τον Κανονισμό 1061/2009 του Συμβουλίου, ο οποίος είχε τροποποιηθεί ουσιαστικά. Ο Κανονισμός αυτός καθιερώνει τη θεμελιώδη αρχή ότι η εξαγωγή προϊόντων από χώρες της ΕΕ σε άλλες χώρες είναι ελεύθερη. Όπως επισημαίνεται σχετικά στο προοίμιό του, «σε όλα τα κράτη μέλη, οι εξαγωγές έχουν ελευθερωθεί σχεδόν εξ ολοκλήρου. Υπό αυτούς τους όρους, είναι δυνατό να εφαρμοστεί στο επίπεδο Ένωσης η αρχή της μη υπαγωγής σε ποσοτικό περιορισμό των εξαγωγών προς τρίτες χώρες, υπό την επιφύλαξη των παρεκκλίσεων που προβλέπονται από τον παρόντα Κανονισμό και με την επιφύλαξη των μέτρων που τα κράτη μέλη δύνανται να λαμβάνουν σύμφωνα με τη Συνθήκη».³⁵ Πράγματι, ο Κανονισμός προβλέπει διαδικασία λήψης μέτρων διασφάλισης. Για να προλάβει μια κρίσιμη κατάσταση που οφείλεται στην έλλειψη βασικών προϊόντων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να θέτει ως προϋπόθεση της εξαγωγής ενός προϊόντος την προσκόμιση άδειας εξαγωγής.

Στο πλαίσιο των διεθνών υποχρεώσεών της, η Ένωση οφείλει να μη διευκολύνει την εξαγωγή ειδών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν τόσο για πολιτικούς όσο και για στρατιωτικούς στόχους, όπως είναι ειδικά οχήματα τήρησης της ασφάλειας και το ουράνιο, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την παραγωγή ενέργειας και για την ανάπτυξη πυρηνικών όπλων. Σχετικά ισχύει ο Κανονισμός 428/2009 του Συμβουλίου «περί κοινοτικού συστήματος ελέγχου των εξαγωγών, της μεταφοράς, της μεσιτείας και της διαμετακόμισης ειδών διπλής χρήσης».

Κάθε κράτος μέλος της Ένωσης διαθέτει το δικό της δημόσιο σύστημα ασφάλισης των εξαγωγικών πιστώσεων, των οποίων οι λεπτομέρειες της κάλυψης, τα χρεωθέντα ασφάλιστρα και οι πολιτικές κάλυψης παρουσιάζουν αισθητές διαφορές, οι οποίες μπορούν να προκαλέσουν σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων της ΕΕ. Με την Οδηγία 98/29/ΕΚ του Συμβουλίου της 7.5.1998, η οποία κατάργησε τις Οδηγίες 70/509/ΕΟΚ και 70/510/ΕΟΚ, εναρμονίζονται οι κυριότερες διατάξεις που διέπουν την ασφάλιση των εξαγωγικών πιστώσεων για πράξεις μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης κάλυψης.

Η πολιτική εμπορικής άμυνας της Ένωσης βασίζεται στον Κανονισμό

34. ΕΕ L 83/27.3.2015, 34.

35. Σκέψη 4 του προοιμίου.

1225/2009 του Συμβουλίου που θεσπίζει κοινούς κανόνες για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο ντάμπινγκ εκ μέρους χωρών μη μελών της Ένωσης, στον Κανονισμό 597/2009 του Συμβουλίου που θεσπίζει κοινούς κανόνες για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους χωρών μη μελών της Ένωσης και των Κανονισμών 260/2009 και 625/2009 του Συμβουλίου που θεσπίζουν κοινούς κανόνες για τη θέσπιση μέτρων διασφάλισης, βασικά σημεία των οποίων ήδη αναφέρθηκαν με την εξέταση του κοινού καθεστώτος εισαγωγών στην Ένωση.

Σε περιπτώσεις αθέμιτων εμπορικών μέτρων σε άλλες χώρες, ο Κανονισμός 3286/94 του Συμβουλίου καθορίζει τις διαδικασίες στον τομέα της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής για να διασφαλιστεί η άσκηση των δικαιωμάτων της Ένωσης στο πλαίσιο των κανόνων του διεθνούς εμπορίου, ιδίως αυτών που έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου. Ο Κανονισμός 3286/1994 τροποποιήθηκε το 2014 με τον Κανονισμό 654/2014, ο οποίος θεσπίζει κανόνες για αποτελεσματικότερη και ταχύτερη αντίδραση.

Τέλος, ήδη από το 1971 το Συμβούλιο υιοθέτησε Κανονισμό για μονομερείς παραχωρήσεις σε κράτη του τρίτου κόσμου με τον οποίο προσδιόρισε ένα *σύστημα γενικευμένων προτιμήσεων (ΣΓΠ)*. Το Δικαστήριο δέχτηκε τη νομιμότητα αυτού του συστήματος, θεωρώντας ότι πρόκειται για μια νέα αντίληψη των διεθνών οικονομικών σχέσεων.³⁶ Το ΣΓΠ δεν περιλαμβάνει την αρχή σύμφωνα με την οποία η πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ γίνεται με τον όρο της αμοιβαιότητας.

Γ. Προς μια πολιτική διεθνών επενδύσεων

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ότι η Ένωση συμβάλλει στη σταδιακή κατάργηση των περιορισμών στις άμεσες ξένες επενδύσεις. Προς τον σκοπό αυτό, η Ένωση διαθέτει πλέον αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα αυτό.³⁷ Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση με την οποία εξετάζει τους βασικούς προσανατολισμούς της πολιτικής επενδύσεων της Ένωσης, καθώς και τις βασικές παραμέτρους για ανάληψη δράσης στον τομέα αυτό.³⁸

Κατά την Επιτροπή, η ανάπτυξη μιας πολιτικής επενδύσεων μπορεί να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα και να συμβάλει σε μια διατηρήσιμη ανάπτυξη της Ένωσης.³⁹ Η παγκοσμιοποίηση προκάλεσε θεαματική αύξηση της κίνησης

36. ΔΕΚ, 26.3.1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 45/86, Συλλογή, I-493.

37. Βλ. τα άρθρα 206, 207 και 3.1 της ΣΛΕΕ.

38. Ανακοίνωση «προς μια σφαιρική ευρωπαϊκή πολιτική διεθνών επενδύσεων», COM (2010) 343 τελικό. Βλ. σχετικά, Denza (2010)· Lavranos (2009)· Koutrakos (2009)· Leal-Arcas (2010).

39. Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», COM (2010) 2020/3.3.2010.

κεφαλαίων, ιδίως των άμεσων ξένων επενδύσεων, οι οποίες το 2007 ανήλθαν στο επίπεδο των 1.550 δισ. ευρώ.⁴⁰ Η ΕΕ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στις κινήσεις επενδυτικού κεφαλαίου. Κατά το 2013, επενδύθηκαν στην ΕΕ 327 δισ. ευρώ, ενώ τα κράτη μέλη επένδυσαν σε τρίτες χώρες 341 δισ. ευρώ. Σε ποσοστά, οι άμεσες επενδύσεις της ΕΕ στον κόσμο κάλυπταν, κατά το 2012, 34% των παγκόσμιων εσωτερικών επενδύσεων και 46% των προς τρίτες χώρες παγκόσμιων επενδύσεων.

Στις 12.12.2012, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υιοθέτησαν πρόταση της Επιτροπής, υπό τη μορφή του Κανονισμού 1219/2012, σχετικά με τη «θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο διμερών επενδυτικών συμφωνιών μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών».⁴¹

Όπως επισημαίνεται στο προοίμιο του Κανονισμού, «κατά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, τα κράτη μέλη διατήρησαν έναν σημαντικό αριθμό διμερών επενδυτικών συμφωνιών με τρίτες χώρες. Η ΣΛΕΕ δεν περιέχει ρητές μεταβατικές διατάξεις για τέτοιου είδους συμφωνίες που έχουν πλέον περιέλθει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης». «Αν και οι διμερείς επενδυτικές συμφωνίες παραμένουν δεσμευτικές για τα κράτη μέλη βάσει του δημόσιου διεθνούς δικαίου και θα αντικατασταθούν προοδευτικά από συμφωνίες της Ένωσης με το ίδιο θέμα, οι όροι για τη διατήρηση της ισχύος τους και η σχέση με την επενδυτική πολιτική της Ένωσης απαιτούν κατάλληλη διαχείριση. Αυτή η σχέση θα αναπτυχθεί περαιτέρω καθώς η Ένωση θα ασκεί την αρμοδιότητά της». Σχετικά με την αρμοδιότητα αυτή, το προοίμιο τονίζει ότι λόγω της αποκλειστικότητάς της «μόνο η Ένωση μπορεί να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις σε αυτό τον τομέα. Τα κράτη μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα τα ίδια μόνο εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ».

Κατ' αντιστοιχία αυτών των σκέψεων, ο Κανονισμός 1219/2012 διαρθρώνεται ως εξής: 1) Οι διμερείς επενδυτικές συμφωνίες θα πρέπει να παραμείνουν σε ισχύ και να αντικατασταθούν προοδευτικά από επενδυτικές συμφωνίες της Ένωσης, οι οποίες προσφέρουν υψηλές προδιαγραφές προστασίας των επενδυτών. 2) Οι διμερείς επενδυτικές συμφωνίες πριν από την 1η Δεκεμβρίου 2009 πρέπει να εξεταστούν και να διατηρηθούν σε ισχύ σύμφωνα με τον Κανονισμό. 3) Οι διμερείς συμφωνίες που υπογράφηκαν μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 2009 και της 9ης Ιανουαρίου 2013, ημερομηνία ισχύος του Κανονισμού, θα πρέπει να εξεταστούν υπό τους όρους του, όσον αφορά τη μορφή εξουσιοδότησης που θεσπί-

40. Έκθεση παγκόσμιων επενδύσεων 2009 της Διάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών για το εμπόριο και την ανάπτυξη (UNCTAD).

41. ΕΕ L 351/20.12.2012, 40.

ζει. 3) Μετά την 9η Ιανουαρίου 2013, όλες οι διμερείς συμφωνίες υπόκεινται στους όρους εξουσιοδότησης του Κανονισμού.

Η εξουσιοδότηση για την έναρξη επίσημων διαπραγματεύσεων παρέχεται, εκτός και αν η Επιτροπή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η έναρξή τους: α) θα αντέβαινε στη νομοθεσία της Ένωσης για άλλους λόγους εκτός από τις ασυμβατότητες που προκύπτουν από την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της, β) θα ήταν περιττή, διότι ξεκινά επίσημη διαδικασία της Ένωσης, γ) θα ήταν ασύμβατη με τις αρχές και τους στόχους της Ένωσης στον τομέα της εξωτερικής δράσης, δ) θα συνιστούσε σοβαρό εμπόδιο για τη διαπραγμάτευση ή σύναψη διμερών επενδυτικών συμφωνιών της Ένωσης με τρίτες χώρες.

Ο Κανονισμός επίσης προβλέπει, μεταξύ άλλων, και τη δυνατότητα της Επιτροπής να ζητήσει να συμμετάσχει στις διαπραγματεύσεις που διεξάγονται μεταξύ ενός κράτους μέλους και τρίτης χώρας.⁴²

Ως προς τη σύναψη επενδυτικών συμφωνιών, η Επιτροπή αναφέρει⁴³ ότι η διαπραγμάτευσή τους είτε εντάσσεται σε συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου, όπως γίνεται τώρα με την Ινδία, τη Σιγκαπούρη, την Ιαπωνία, τις Ηνωμένες Πολιτείες, την Αίγυπτο, την Τυνησία, το Μαρόκο, την Ιορδανία, τη Μαλαισία, το Βιετνάμ και την Ταϊλάνδη, είτε γίνεται αυτόνομα, όπως συμβαίνει με την Κίνα και την Μιανμάρ (Βιρμανία). Παράλληλα επισημαίνει ότι οι διαπραγματεύσεις με τον Καναδά έχουν ολοκληρωθεί το 2014, οδηγώντας σε Συμφωνία Εμπορίου και Επενδύσεων, η οποία, συνολικής εκτάσεως 1.700 περίπου σελίδων (!), περιλαμβάνει και ειδικές διατάξεις για τις επενδύσεις, στην κατεύθυνση των σχετικών θέσεων που ανακοίνωσε το 2010 (Σπηλιόπουλος, 2015α).

Σχετικά πρέπει επίσης να επισημανθεί η συμφωνία με τις ΗΠΑ, ιδιαίτερης σημασίας για το παγκόσμιο εμπόριο και την ανάπτυξη, καίτοι οι αντιδράσεις που προκαλεί δεν στερούνται βασιμότητας, ιδίως όσον αφορά τα πιο χαλαρά πρότυπα παραγωγής των ΗΠΑ και την επίλυση των διαφορών κατά τρόπο που ευνοεί περισσότερο τον επενδυτή παρά το γενικό συμφέρον των κρατών μελών που υποδέχονται την επένδυση.⁴⁴

42. Βλ. τα άρθρα 10 και 11 του Κανονισμού. Βλ. σχετικά Σπηλιόπουλος (2015β).

43. European Commission, Directorate-General for Trade, <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/ivestment>.

44. Βλ. την ιστοσελίδα της Επιτροπής, όπου βρίσκεται η υπό διαπραγμάτευση συμφωνία, γνωστότερη αγγλιστί ως TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

5. Η Κοινή Εμπορική Πολιτική ως μέσο οικονομικής ανάπτυξης

Ο πρώτιστος στόχος της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής είναι η ταχύτερη ανάπτυξη που μπορεί να δημιουργήσει περισσότερες θέσεις απασχόλησης, όπως και να προστατέψει το κράτος πρόνοιας. Η Κοινή Εμπορική Πολιτική, με τη νέα πτυχή της που αφορά τις επενδύσεις, μπορεί να συμβάλει καθοριστικά. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της για «την εμπορική πολιτική ως βασική συνιστώσα» της στρατηγικής ανάπτυξης, το άνοιγμα του εμπορίου ενισχύει την ανάπτυξη της ΕΕ, διότι προάγει την αποδοτικότητα και την καινοτομία. Παρέχει επίσης στους καταναλωτές της Ένωσης πρόσβαση σε ευρύτερη ποικιλία αγαθών σε χαμηλότερες τιμές.⁴⁵

Τον Οκτώβριο του 2015, η Επιτροπή προέβη σε μια νέα Ανακοίνωση,⁴⁶ με την οποία προτείνει μια νέα στρατηγική στο εμπόριο και στις επενδύσεις. Η νέα στρατηγική λαμβάνει υπόψη τις πολύ καλές αποδόσεις της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής, μεταξύ των οποίων το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις της ΕΕ εξάγουν τόσο όσο και της Κίνας, περισσότερο από εκείνες των ΗΠΑ, κάτι που επιτρέπει τη διατήρηση 30 εκατομμυρίων θέσεων απασχόλησης. Παράλληλα, η διαπίστωση ότι το 90% της μελλοντικής παγκόσμιας ανάπτυξης θα λαμβάνει χώρα εκτός ΕΕ επιτάσσει οι εμπορικές συμφωνίες να γίνουν πιο αποτελεσματικές.

Η νέα στρατηγική θα βασιστεί στις ακόλουθες τρεις αρχές, έτσι ώστε η Κοινή Εμπορική Πολιτική της ΕΕ να γίνει περισσότερο υπεύθυνη:

- **Αποτελεσματικότητα:** Οι εμπορικές συμφωνίες πρέπει να περιλαμβάνουν αποτελεσματικές ρυθμίσεις για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, να επιλύουν προβλήματα που προσβάλλουν τις υπηρεσίες και το ηλεκτρονικό εμπόριο και να καθίστανται γνωστές καλύτερα στους εργαζομένους και τους καταναλωτές, οι οποίοι πρέπει να επωφελούνται από αυτές, όπως και να προσαρμόζονται σε πιο ανοιχτές αγορές.
- **Διαφάνεια:** Οι εμπορικές συμφωνίες πρέπει να δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της Επιτροπής, όπως οι Συμφωνίες Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης με την Ανατολική και Δυτική Αφρική. Παράλληλα, η διαπραγματεύσή τους πρέπει να γίνεται γνωστή στο κοινό, όπως γίνεται με τη Διατλαντική Εταιρική Σχέση Εμπορίου και Επενδύσεων (TTIP).
- **Αξίες:** Πρέπει να διαφυλάσσεται το κοινωνικό και ρυθμιστικό πρότυπο της ΕΕ. Η σύναψη εμπορικών συμφωνιών μπορεί να προωθήει τις αξίες της ΕΕ στον κόσμο, όπως την αειφόρο ανάπτυξη, τα δικαιώματα του ανθρώπου, το δίκαιο και ηθικό εμπόριο, την καταπολέμηση της διαφθοράς, την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων, ιδίως των παιδιών.

45. COM(2010) 612 τελικό («Trade, Growth and World Affairs»).

46. Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy.

Η εν λόγω στρατηγική απαιτεί μια προσαρμογή των εμπορικών διαπραγματεύσεων, προκειμένου να διαμορφωθεί η παγκοσμιοποίηση προς όφελος των πολιτών και επιχειρήσεων της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό:

1) θα δοθεί προτεραιότητα στην ολοκλήρωση των υπό εξέλιξη διαπραγματεύσεων, όπως είναι ο Γύρος της Ντόχα του ΠΟΕ, η ΤΤΙΡ, η Συμφωνία Ελεύθερου Εμπορίου ΕΕ-Ιαπωνίας και η επενδυτική συμφωνία ΕΕ-Κίνας.

2) θα επιδιωχθεί αφενός το άνοιγμα νέων διαπραγματεύσεων με τη ζωτικής σημασίας περιοχή της Ανατολικής Ασίας, πλευρά Ειρηνικού Ωκεανού, με τη μορφή συμφωνιών ελεύθερου εμπορίου με την Αυστραλία, τη Νέα Ζηλανδία, τις Φιλιππίνες και την Ινδονησία, και αφετέρου η εμβάθυνση των σχέσεων με τις χώρες της Αφρικής.

3) θα εκσυγχρονιστεί η υπάρχουσα Συμφωνία Ελεύθερου Εμπορίου με το Μεξικό και τη Χιλή, καθώς και η τελωνειακή ένωση με την Τουρκία.

Τέλος, η στρατηγική που προτείνεται από την Επιτροπή θα λάβει υπόψη της τις νέες προκλήσεις που δημιουργεί η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, υπό το πρίσμα της διευκόλυνσης, μεταξύ άλλων, της πολιτικής επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών και της λήψης βίζας.

6. Συμπεράσματα

Παρ' όλες τις προσπάθειες απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, τα εμπόδια του παραμένουν. Οι περιοδικές Εκθέσεις της Επιτροπής αναδεικνύουν το μέγεθός τους. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή στην τελευταία Έκθεσή της (Μάρτιος 2015), στη σημερινή δύσκολη γενική οικονομική κατάσταση, όπου επικρατούν οικονομική αβεβαιότητα και σοβαρές πολιτικές εντάσεις, υπάρχει μεγάλος κίνδυνος πολλά από τα εμπόδια αυτά να εξακολουθήσουν να υπάρχουν και να δημιουργηθούν νέα εμπόδια, σε βάρος όλων.

Η μεγαλύτερη αποφασιστικότητα σε πολιτικό επίπεδο, καθώς και η ενισχυμένη και ενεργός εφαρμογή της στρατηγικής της ΕΕ για την πρόσβαση στην αγορά είναι, συνεπώς, πολύ σημαντικοί παράγοντες για τις προσπάθειες της ΕΕ για την εξάλειψη των εμποδίων. Η συνδυασμένη χρήση των διάφορων μέσων, λαμβάνοντας υπόψη το συγκεκριμένο πλαίσιο του κάθε εμποδίου και τις προοπτικές εξάλειψής του, θα δώσει τη δυνατότητα να επιτευχθούν τα καλύτερα αποτελέσματα.

Ποια είναι η φύση του ενωσιακού φαινομένου έναντι των εθνικών κρατών μελών και πόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να γίνει περισσότερο δημοκρατική και περισσότερο ευαίσθητη στις ανάγκες της πλειοψηφίας των ευρωπαίων πολιτών; Πόσο μπορεί η Ευρωζώνη να γίνει μια πραγματική Νομισματική Ένωση με κοινή δημοσιονομική πολιτική, που θα κατανέμει δικαιότερα τα βάρη μεταξύ πλουσιότερων και φτωχότερων χωρών μελών και θα συμπληρώνει την κοινή νομισματική πολιτική; Υπάρχουν σήμερα οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις που έχουν συμφέρον να συνεχίσουν να ωθούν προς την εμπάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης;

Μπορεί η κοινή εμπορική πολιτική και η πολιτική ανταγωνισμού να ικανοποιήσει όλα τα κράτη μέλη; Πόσο η ΕΕ μπορεί να αποκτήσει κοινή εξωτερική πολιτική και κοινή πολιτική άμυνας; Πόσο μπορεί να συμφωνήσει σε μια κοινή πολιτική μετανάστευσης; Πόσο μπορεί να βελτιώσει την άσκηση κοινών πολιτικών όπως: πολιτικές συνοχής, αγροτικής, περιβαλλοντικής, χωρίς αύξηση των πόρων του προϋπολογισμού της; Πόσο μπορεί να αποκτήσει μια πραγματική κοινή κοινωνική πολιτική; Πώς μπορεί να αναπτύξει μια κοινή πολιτική εκπαίδευσης και έρευνας ανάλογη με αυτή των ΗΠΑ, ικανή να συμβάλει στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας; Τέλος, ποιες είναι οι προοπτικές του ενωσιακού εγχειρήματος στη σημερινή εποχή του ευρωσκεπτικισμού και των εθνικισμών;

Όλα αυτά τα ερωτήματα και πολλά ακόμη που προκύπτουν από την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, γίνεται προσπάθεια να απαντηθούν σ' αυτό το συλλογικό βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι συγγραφείς του βιβλίου:

Μαρίνα Αγγελάκη, Γιώργος Ανδρέου, Φωτεινή Ασδεράκη, Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, Δημήτριος Δαλακλής, Εμμανουέλα Δούση, Γιώργος Καρύδης, Δημήτρης Κατσιάκας, Μαρία Μενόριου, Αντώνης Μεταξάς, Νικόλαος Κ. Μπαλτάς, Δημήτρης Μπούρης, Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Αργύρης Γ. Πασσάς, Αστέρης Πλιάκος, Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, Σπύρος Σακελλαρόπουλος, Πέτρος Σιούσιουρας, Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου, Νικόλαος Τζιφάκης, Χαράλαμπος Τσαρδανίδης, Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης, Νικόλαος Ε. Φαραντούρης, Χρήστος Α. Φραγκονικολόπουλος, Δημήτρης Ν. Χρυσοχόου

www.kritiki.gr

ISBN 978-960-586-114-8



9 789605 861148

5η χιλιάδα