

Τα παραλειπόμενα της Νίκαιας: Μύθοι και πραγματικότητες¹

Μέσα στο παρόν-συγκεχυμένο τοπίο των διάφορων επισφαλών ισορροπιών και της περαιτέρω ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με το άνοιγμα προς την κεντρική και ανατολική Ευρώπη, την Κύπρο και τη Μάλτα, η Σύνοδος της Νίκαιας εκαλείτο, μεταξύ άλλων, να αποφασίσει αφενός για τη συγκρότηση της Επιτροπής (πόσοι Επίτροποι εν συνόλω και πόσοι ανά Κράτος Μέλος) και, αφετέρου, για την απαιτούμενη πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο. Με δεδομένη την ατζέντα αυτή, το έδαφος που καλλιεργήθηκε τους τελευταίους μήνες είναι η εικόνα μιας ισχυρής και πάλι Επιτροπής, η οποία θα συνέχιζε τον κλασικό της ρόλο – ανεξάρτητα αν κάτι τέτοιο είναι πλέον πολιτικά εφικτό και σκόπιμο. Υπό το πρίσμα ακριβώς αυτό, αντιμετωπίσθηκε τόσο η ανάγκη αναθεώρησης της εκπροσώπησης των Κρατών Μελών στην Επιτροπή, όσο και η αναθεώρηση των αριθμών των ψήφων κάθε Κράτους Μέλους στο Συμβούλιο, έτσι ώστε κατά τη λήψη των αποφάσεων να εκπροσωπούνται δικαιότερα οι ευρωπαίοι πολίτες, ανάλογα με τον πληθυσμό. Κατ'επέκταση, τα μεγάλα Κράτη Μέλη θα μπορούσαν να διαθέτουν, τελικά, πολύ περισσότερες ψήφους. Σε αντάλλαγμα, οι «Μεγάλοι» (Γερμανία, Γαλλία, Αγγλία, Ισπανία, Ιταλία) δεχόντουσαν να περιορίσουν τον αριθμό των Επιτρόπων τους από δύο σε ένα. Είναι αντιληπτό, ότι για την επίτευξη ενός τέτοιου διακανονισμού η Επιτροπή έπρεπε να εμφανίζεται πάντοτε στη ζυγαριά των επιρροών με βαρύνουσα σημασία. Διαφορετικά η «ανταλλαγή» δε θα γινόταν αποδεκτή τόσο από τους μέν όσο και από τους δε. Δεν είναι τυχαίο ότι ο Πρόεδρος Prodi στην ομιλία του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Στρασβούργο στις 3 Οκτωβρίου 2000 έκανε δύο βασικές αναφορές. Η πρώτη, ότι η αναγκαία μεταρρύθμιση των κοινοτικών θεσμών πρέπει να εφαρμοστεί πριν από τη διεύρυνση για τον προφανή λόγο, ότι μετά τη διεύρυνση θα ήταν, λόγω του αυξημένου αριθμού των Κρατών Μελών, διαδικαστικά πολύ

¹ Δημοσιεύθηκε σε περίληψη στην εβδομαδιαία εφημερίδα New Europe, 3-9.12.2000, ως τμήμα ευρύτερης ανάλυσης υπό τον τίτλο "Europe will find itself at the crossroads to integration in Nice".

δύσκολο έως αδύνατο να επιτευχθεί συναίνεση· η δεύτερη, ότι η ισχύς του κοινοτικού μοντέλου έγκειται στην **ισόρροπη λειτουργία των κοινοτικών θεσμών** και ότι η αυθεντικότητα του μοντέλου αυτού συνίσταται στην **άσκηση του δικαιώματος της νομοθετικής πρωτοβουλίας** από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αν και εκ πρώτης όψεως θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το πρώτο συμβαδίζει με το **δόγμα Delors**, κατά το οποίο η εμβάθυνση και η διεύρυνση αποτελούν δύο παράλληλες συνιστώσες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να αποστούν η μια από την άλλη, πάντως το δεύτερο έρχεται σε αντίθεση με την **πρακτική**, κατά την οποία, με την ανοχή της Επιτροπής, η νομοθετική πρωτοβουλία, πολλές φορές, ασκείται είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε από το Συμβούλιο κατά διάφορους τρόπους και, κυρίως, κατ'εφαρμογή αντιστοιχία των άρθρων 138B, εδ. β' και 158 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα². Η **ανακριβής** επίκληση της αποκλειστικής άσκησης του δικαιώματος πρωτοβουλίας από την Επιτροπή, αλλά και η **εσφαλμένη προϋπόθεση** ότι η Επιτροπή θα παραμείνει ισχυρή, μόνο εφόσον διατηρήσει το δικαίωμα αυτό, καθιστούν την διακηρυσσόμενη «ανάγκη» να αποφασισθεί και εφαρμοσθεί το νέο θεσμικό σύστημα πριν από τη διεύρυνση προσχηματική και, άρα αντίθετη προς την ισόρροπη εμβάθυνση και διεύρυνση. Αντίθετα, ο κίνδυνος που εγκυμονούσαν οι παρεξηγήσεις αυτές ήταν, όπως και συνέβη, ο **αποπροσανατολισμός της κοινής γνώμης και του πολιτικού διαλόγου** από το κέντρο βάρους, τον πυρήνα της προβληματικής, που θάπρεπε να είναι η σφαιρική ή συστημική προσέγγιση προκειμένου να επανακαθοριστούν οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, στη συνέχεια, να προσαρμοστούν οι δομές της. Αντ'αυτού, ο διάλογος περιορίστηκε στη μεμονωμένης αξίας ανεπιβεβαίωτη υπόθεση μιας ισχυρής Επιτροπής στη βάση, ότι θα διατηρούσε αμείωτα το δικαίωμα πρωτοβουλίας. Υπό τα δεδομένα αυτά, τα επιχειρήματα δαπανήθηκαν στη διατήρηση ενός τουλάχιστον, ισότιμου, Επιτρόπου ανά Κράτος Μέλος, με αποτέλεσμα να καταστεί, με το τέχνασμα αυτό, ευκολότερη η συναίνεση από τους «Μικρούς» για την αλλαγή της πλειοψηφίας στο Συμβούλιο προς όφελος των «Μεγάλων». Ακόμη, με την

² Ήδη, άρθρα 192 και 208 ΣΕΚ

καλλιέργεια του κλίματος αυτού, προετοιμάστηκαν τα πνεύματα, ώστε να υιοθετηθεί το νέο θεσμικό σύστημα πριν από την είσοδο των νέων εταίρων, οι οποίοι, ωστόσο, αν το νέο θεσμικό σύστημα αποφασιζόταν με τη συμμετοχή τους, θα μπορούσαν αποφασιστικά να εξισορροπήσουν τα συμφέροντα μεταξύ «Μικρών» και «Μεγάλων» επί το ορθολογικότερον.

Αναμφίβολα, μέσα στο θεσμικό αυτό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί και πάλι και **πρέπει να αναδειχθεί σε ισχυρό παράγοντα**. Το κοινοτικό σύστημα την έχει ανάγκη. Είναι, πράγματι, **προϋπόθεση sine qua non** της λειτουργίας του και όχι, όπως συχνά εικάζεται, της εξισορρόπησης των εθνικών συμφερόντων και κυριαρχικών δικαιωμάτων, ρόλος που προσιδιάζει περισσότερο στο Συμβούλιο και, εν μέρει, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο ρόλος της Επιτροπής είναι μάλλον η **εξιρρόπηση των κοινοτικών πολιτικών**, κατά τον προσδιορισμό του κοινοτικού συμφέροντος. Εκτιμώ όμως ιδιαίτερα τον αξιόπαινο και επιτυχή, πρωτοπόρο, ρόλο της Επιτροπής σε μια αρχική περίοδο της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής και θεωρώ ευτυχές το γεγονός ότι, με την ωρίμανση του συστήματος, η **πολιτική πρωτοβουλία** τείνει να περάσει από την καλώς νοούμενη γραφειοκρατία στην πολιτική. Η ελπίδα και η ευχή συνάμα είναι η άμιλλα στην «εσωτερική αυτή αγορά» της ευρωπαϊκής πολιτικής να είναι «ευγενής» και η σκυτάλη να περάσει όχι μόνο στα φυσικά χέρια, αλλά και σε εξ ίσου ικανά με εκείνα της Επιτροπής. Τι απομένει πλέον για αυτήν; Σε μια ενωμένη Ευρώπη εκείνο που έχει σημασία δεν είναι μόνο ο σχεδιασμός της, τα βασικά θεμέλια του οποίου έχουν μπει, ενώ από δω και πέρα συνεχίζεται απλώς η φυσιολογική του πορεία. Εκείνο που έχει σημασία είναι κυρίως η **αρμονική και αποτελεσματική λειτουργία** της. Είναι, με άλλα λόγια, η **εκτέλεση των κοινών πολιτικών** που προϋποθέτει το **συντονισμό και τον έλεγχο των εθνικών Διοικήσεων**. Ιδού το τιτάνειο έργο, στο οποίο θάπρεπε στο εξής να αποδουθεί η Επιτροπή, συμπεριλαμβανομένης και της αρμοδιότητας για το κοινό νόμισμα και την κοινή οικονομική πολιτική και, σταδιακά, της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής για την άμυνα. Είχα και άλλοτε αναφερθεί στις ανησυχητικές διαστάσεις του

διοικητικού ελλείμματος. Πλέον όμως, ενόψει και της διεύρυνσης, το κενό γίνεται τέτοιο που χωρίς υπερβολή κινδυνεύει να βουλιάξει το όλο οικοδόμημα. Μόνο η Επιτροπή, ως το ανώτατο εκτελεστικό όργανο, με τεχνοκρατικότητα και έξω από κάθε έννοια άσκησης «πολιτικαντικής», με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, ως εγγυήτρια των Συνθηκών, είναι σε θέση να καλύψει το κενό και να διαφυλάξει, κατά τον τρόπο αυτό, το κύρος της και την ισχύ της. Για να το κατορθώσει, χρειάζεται ριζική μεταρρύθμιση, αναθεώρηση του ρόλου της και όχι επιδερμικές συμβιβαστικές δομικές επεμβάσεις, που δεν οδηγούν παρά στην απίσχναση του δυναμικού της κι αυτό στα πλαίσια ενός κακώς νοούμενου εξορθολογισμού στο βωμό μικροπρόθεσμων πολιτικών ισορροπιών, όπως επιχειρείται σήμερα.

Συμπερασματικά, ισχυρή Επιτροπή ναι, αλλά για τί (έργο), με τί (μέσα) και πώς; Οι αποφάσεις της Νίκαιας λήφθηκαν χωρίς προηγουμένως να δοθούν κάποιες απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά, χωρίς και πάλι να αξιολογηθούν σωστά οι ανάγκες για την εκτέλεση των κοινών πολιτικών. Έτσι, όμως, είναι ορατός ο κίνδυνος να περάσει στην ιστορία ως το ορόσημο της αντίστροφης μέτρησης.

Σπύρος Α. Παππάς