

Είναι ο «σκληρός πυρήνας» η ενδεδειγμένη λύση στο αδιέξοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Παναγιώτου Ι. Κανελλόπουλου
Καθηγητού

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, της 12ης Δεκεμβρίου 2003, οδηγήθηκε σε αποτυχία όσον αφορά στην επικύρωση του σχεδίου Συντάγματος, λόγω της διαφωνίας της Πολωνίας και της Ισπανίας επί συγκεκριμένων διατάξεων αυτού, και ειδικότερα όσον αφορά στις διατάξεις σχετικά με τη σύνθεση της Επιτροπής και τον τρόπο λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο. Από τότε η διαδικασία επικύρωσης του σχεδίου Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει περιέλθει σε αδιέξοδο, αφού οι δύο αυτές χώρες εμμένουν στις απόψεις τους, ενώ οι υπόλοιπες, ιδίως η Γαλλία και Γερμανία, δεν φαίνονται διατεθειμένες να δεχθούν τις προτεινόμενες τροποποιήσεις.

Οι προσπάθειες άρσης των διαφωνιών συνεχίστηκαν από την πρώτη στιγμή ανάληψης της τρέχουσας Προεδρίας της ΕΕ από την Ιρλανδία, από πολλές πλευρές και με πολλούς τρόπους, χωρίς αποτέλεσμα. Εύλογα συνεπώς προβάλλει το ερώτημα: «και τώρα τι κάνουμε;».

Κατ' αρχάς πρέπει να τονιστεί ότι οι ανωτέρω διαφωνίες δεν θα έχουν την παραμικρή επίδραση στην πορεία της ΕΕ και στη διαδικασία της ένταξης των δέκα νέων κρατών μελών, μεταξύ των οποίων και η Κύπρος. Τη στιγμή αυτή, το νομικό πλαίσιο της Ένωσης καθορίζεται κατά κύριο λόγο από τις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αμφότερες τροποποιήθηκαν από τη Συνθήκη της Νίκαιας. Οι Συνθήκες αυτές περιέχουν πλέον τις αναγκαίες διατάξεις, ώστε η νέα διεύρυνση να πραγματοποιηθεί ομαλά και τα δέκα νέα κράτη να ενσωματωθούν στην Ένωση χωρίς προβλήματα.

Παρά ταύτα, οι διαφωνίες αυτές, ιδίως της Πολωνίας, δημιουργούν ανησυχίες ως προς το μέλλον της ευρωπαϊκής ενοποιητικής προσπάθειας εν όψει της τυπικής ένταξης των δέκα νέων κρατών μελών, και δημιουργούν πολλαπλά ερωτήματα. Θα επιβεβαιωθεί άραγε ο φόβος πολλών ότι είναι εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση η συνεργασία εικοσιπέντε κρατών, όταν τα οκτώ από αυτά θα διακατέχονται επί μακρόν από τα κατάλοιπα και τις εμπειρίες, θετικές ή αρνητικές, του «σοβιετικού κερτημένου»; Πιστεύουν πράγματι οι λαοί αυτοί και οι ηγέτες τους στο όραμα της ευρωπαϊκής πολιτικής ενοποίησης, ή βλέπουν την ΕΕ μόνο ως κοινή αγορά και «Ταμείο παροχής οικονομικής βοήθειας»; Τέλος, μήπως η προσπάθεια επιβίωσης και ανασυγκρότησης, που τα κράτη αυτά καταβάλουν σε όλους τους τομείς από τις αρχές της δεκαετίας του '90, έχει οδηγήσει πολλά από αυτά σε δεσμεύσεις και ανάληψη υποχρεώσεων σε εξωευρωπαϊκά κέντρα, με αποτέλεσμα να επιβεβαιώνεται ο κανόνας ότι είναι δύσκολο να είναι κανείς «υπηρέτης δύο αφεντάδων»;

Από την άποψη αυτή, φαίνεται ότι ήταν βεβιασμένη η απόφαση των δεκαπέντε κρατών μελών να προχωρήσουν στην τελευταία μεγάλη διεύρυνση της ΕΕ, χωρίς να έχει προηγηθεί η επικύρωση ενός Συντάγματος της Ένωσης, πιο ενοποιητικού και από αυτό που εκκρεμεί, ώστε να πρέπει να γίνει αποδεκτό από τα νέα κράτη μέλη, ως μέρος του «κοινοτικού κερτημένου». Σοβαρό μερίδιο της ευθύνης αυτής βαρύνει και την ελληνική προεδρία, κατά τη διάρκεια της οποίας μορφοποιήθηκε το σχέδιο Συντάγματος, εγκρίθηκε κατ' αρχήν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, τον Ιούνιο του 2003, και υπεγράφη η Συνθήκη διεύρυνσης των Αθηνών, της 16ης Απριλίου του 2003. Φαίνεται όμως ότι στις αποφάσεις της ελληνικής προεδρίας κυριάρχησε η επιθυμία επικοινωνιακού εντυπωσιασμού σε βάρος των μακροπρόθεσμων συμφερόντων της Ένωσης.

Για την έξοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το αδιέξοδο, ακούγεται συχνά η λύση του «σκληρού πυρήνα», της στενότερης δηλαδή συνεργασίας μεταξύ λιγότερων κρατών μελών σε τομείς που δεν συμφωνούν τα υπόλοιπα. Είναι όμως «ο σκληρός πυρήνας» η ενδεδειγμένη λύση;

Η στενότερη ή ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ λιγότερων κρατών μελών δεν είναι άγνωστη στη μέχρι σήμερα κοινοτική δράση. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και η υιοθέτηση του ευρώ αποτελεί μορφή στενότερης ή ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ 12 από τα 15 κράτη μέλη. Το ίδιο συμβαίνει και με το καθεστώς της ελεύθερης κίνησης προσώπων που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη Σένγκεν. Περαιτέρω, οι ισχύουσες Συνθήκες, υπό αυστηρές προϋποθέσεις και εντός του υπάρχοντος νομικού και θεσμικού πλαισίου, επιτρέπουν τη στενότερη ή ενισχυμένη συνεργασία οκτώ τουλάχιστον κρατών μελών σε νέες πολιτικές, όταν τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν συμφωνούν. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνονται δύο

στόχοι: και η ευρωπαϊκή συνεργασία επεκτείνεται σε νέους τομείς, και το δικαίωμα των βραδυπορούντων γίνεται σεβαστό, έστω και αν δημιουργείται η «Ευρώπη των δύο ή των πολλών ταχυτήτων», που αναμφίβολα δεν προάγει την εσωτερική συνοχή και ενότητα της Ένωσης. Αν δεν υπήρχε αυτή η μορφή συνεργασίας, δεν θα είχαμε φθάσει στην υιοθέτηση του ευρώ, αφού η Μ. Βρετανία δεν επρόκειτο να συμφωνήσει σε καμία περίπτωση.

Το πρόβλημα όμως που έχει ανακύψει τώρα με τις διαφωνίες της Ισπανίας και Πολωνίας είναι τελείως διαφορετικό και δεν επιδέχεται επίλυση με τη μέθοδο της στενότερης ή ενισχυμένης συνεργασίας, διότι αναφέρεται στον τρόπο σύνθεσης και λειτουργίας δύο κορυφαίων οργάνων της Ένωσης και όχι στην επέκταση της συνεργασίας σε νέους τομείς. Πράγματι, πως μπορεί να παραλειφθεί η συμμετοχή δύο κρατών μελών στη Επιτροπή, ή να γίνεται με διαφορετικό τρόπο; Πως μπορεί να υιοθετηθεί νέο σύστημα λήψεως αποφάσεων στο Συμβούλιο για όλα τα κράτη μέλη πλην των δύο, που θα εξακολουθούν να ψηφίζουν σύμφωνα με το σήμερα ισχύον σύστημα, όπως επιθυμούν; Μια τέτοια λύση είναι αδύνατη. Συνεπώς, ο ισχυρισμός για διέξοδο από την κρίση μέσω «του σκληρού πυρήνα» είτε αποτελεί απειλή είτε υπονοεί κάτι παραπάνω από στενότερη συνεργασία. Με άλλα λόγια, υπονοεί τη διάλυση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη δημιουργία κράτους ομοσπονδιακής δομής, με τη συμμετοχή λιγότερων κρατών μελών, δηλαδή με των έξι ιδρυτικών των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, συν δυο – τριών ακόμη, με κοινή εξωτερική πολιτική και άμυνα κατά το πρότυπο ίσως των ΗΠΑ. Για μια Ευρώπη με μία φωνή στη διεθνή σκηνή και κοινές ένοπλες δυνάμεις. Στην περίπτωση αυτή, το υπάρχον σχέδιο Συντάγματος είναι ανεπαρκές. Άρα, χρειάζεται νέο σύνταγμα, λιτό και περιορισμένο σε έκταση, που θα θεσπίζει μια πραγματικά κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας κατά το πρότυπο της κοινής αγροτικής πολιτικής, της κοινής νομισματικής ή εμπορικής πολιτικής, με τη μεταβίβαση δηλαδή εθνικών κυριαρχικών δικαιωμάτων επί των συγκεκριμένων τομέων στα όργανα της Ένωσης και τη λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία.

Η λύση αυτή ίσως να ακούγεται ευχάριστα από τους θιασώτες του ευρωπαϊκού ενοποιητικού οράματος, αφού ουσιαστικά πραγματώνει αυτό που από καιρό επιθυμεί μεγάλη μερίδα των λαών της Ευρώπης. Δεν πρόκειται όμως για την καλύτερη λύση. Διότι, τη στιγμή που η Ευρώπη δίκαια πανηγυρίζει την μετά από μισό και πλέον αιώνα επανένωσή της, μια τέτοια εξέλιξη θα αποτελεί ουσιαστικά οπισθοδρόμηση. Εξ άλλου, τι θα γίνει με τις εφαρμοζόμενες σήμερα με επιτυχία κοινές πολιτικές; Την κοινή αγροτική πολιτική, την περιφερειακή πολιτική και πάνω απ' όλα, την κοινή νομισματική πολιτική, το κοινό νόμισμα. Αν όλα τα κράτη της ευρωζώνης δεν συμμετέχουν στο νέο «κράτος», πως μπορεί να συνεχίσει το ευρώ να είναι το νόμισμα της νέας οντότητας και μερικών άλλων κρατών εκτός αυτής. Τι θα γίνει με την κοινή αγορά, που επιτέλους είναι η μεγαλύτερη κατάκτηση της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Θα ισχύει εντός της νέας οντότητας και εκτός αυτής; Αν όχι, τότε ουσιαστικά η κοινή αγορά των πεντακοσίων εκατομμυρίων πολιτών θα γίνει μικρότερη και θα επανέλθει στο μέγεθος που είχε το 1980. Ποια θα είναι η τύχη των κρατών μελών που δεν θα ενταχθούν στο σκληρό πυρήνα; Θα παραμείνουν στη σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση; Στην περίπτωση αυτή, ποια θα είναι η σχέση της τελευταίας με τη νέα κρατική οντότητα; Τι πολιτικές θα εφαρμόζει όταν θα λείπουν τα μεγάλα κράτη μέλη, τα οποία συνεισφέρουν τόσα χρήματα στον κοινοτικό προϋπολογισμό; Με τι πόρους θα χρηματοδοτούν τις πολιτικές τους τα κράτη που θα παραμείνουν εκτός του σκληρού πυρήνα;

Το ενδεχόμενο του «σκληρού πυρήνα», υπέρ του οποίου τάσσεται αμέσως ή εμμέσως και η ελληνική κυβέρνηση, σημαίνει ουσιαστικά τη διάλυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη σημερινή της μορφή και προωθεί τις απόψεις του «Διευθυντηρίου». Για το λόγο αυτό, πρέπει να αποφευχθεί. Το ίδιο ισχύει και για την «Ευρώπη αλα κάρτ», που θα οδηγήσει στη χαλάρωση της συνοχής και της ενότητας των κρατών μελών της Ένωσης και στη μετάλλαξή της σε ζώνη ελευθέρων συναλλαγών. Αμφότερες οι μορφές συνεργασίας δεν αποτελούν λύση στο σημερινό αδιέξοδο, ούτε προωθούν το ευρωπαϊκό ενοποιητικό όραμα. Τουναντίον, υπό προϋποθέσεις εξυπηρετούν εξωευρωπαϊκά σχέδια. Πραγματική διέξοδο από τη σημερινή κρίση αποτελεί η συνέχιση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής προσπάθειας εντός του υπάρχοντος πλαισίου, με τη διατήρηση της ενότητας μεταξύ των 25 κρατών μελών, έστω και αν η λύση αυτή επιβραδύνει για λίγο το ρυθμό της πολιτικής ενοποίησης. Σε αντίθετη περίπτωση, το πρώτο θύμα θα είναι αναμφίβολα η ίδια η ιδέα της Ενωμένης Ευρώπης.