

Επίκαιρα Ζητήματα Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Συνταγματοποίηση – Διεύρυνση - Ολοκλήρωση

*Κούρταλης Σταύρος**

Ενώ η επίσημη συζήτηση για την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης άρχισε μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000), μερικώς ως απάντηση στην αποτυχία των αποφάσεων που λήφθηκαν στη Σύνοδο Κορυφής επί Γαλλικής Προεδρίας, η ευρύτερη διαδικασία συνταγματοποίησης της Ένωσης έχει τις ρίζες της πολύ παλαιότερα. Το νομικό πλαίσιο στο οποίο στηρίζεται η διαδικασία ολοκλήρωσης, αποτελεί ένα σύνολο διεθνών συνθηκών, της Συνθήκης του Παρισιού και των Συνθηκών της Ρώμης. Το γεγονός ότι οι συγκεκριμένες συνθήκες καθώς και η θεσμοποιημένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ για μεγάλο χρονικό διάστημα αντιμετώπιζονταν ως ζήτημα «εξωτερικής πολιτικής», καταδεικνύεται από το γεγονός ότι το Συμβούλιο Υπουργών, το βασικό θεσμικό όργανο λήψης αποφάσεων της ΕΕ, συνήλθε μόνο μία φορά σε επίπεδο Υπουργών Εξωτερικών κατά την πρώτη δεκαετία από την ίδρυση της ΕΚ. Κατά τα πρώτα χρόνια της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ήταν τίποτα λιγότερο και τίποτα περισσότερο για τα εμπλεκόμενα κράτη παρά ζήτημα «εξωτερικής πολιτικής». Ειδικότερα, αποτέλεσε το πλαίσιο για:

1. Τη συμφιλίωση μεταξύ της Γερμανίας και της Γαλλίας.
2. Την ισχυροποίηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών της Ευρώπης την επαύριο του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.
3. Την ενίσχυση σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο των κρατών της Δυτικής Ευρώπης κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου.

Οι στόχοι της εξωτερικής πολιτικής κυριάρχησαν κατά το αρχικό στάδιο της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι οικονομικοί παράμετροι (που κυριάρχησαν στα μετέπειτα στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης) θεωρήθηκαν ως μέσα για την εξασφάλιση μιας μόνιμης ειρήνης στην Ευρώπη.

* Επιστημονικός Συνεργάτης Ε.Κ.Ε.Μ. - υποψήφιος Διδάκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής ενοποίησης, μία σειρά από παράγοντες μετέτρεψαν τη διαδικασία ολοκλήρωσης της Ένωσης από θέμα «εξωτερικής πολιτικής» σε θέμα «εσωτερικής πολιτικής»ⁱ. Συγκεκριμένα:

1. Τα υπό συζήτηση (διαπραγμάτευση) θέματα απαιτούσαν ένα είδος εξοικείωσης ή, πιο συγκεκριμένα, εξειδίκευσης από τους αρμόδιους υπουργούς και τους ανώτερους κρατικούς και ευρωπαϊούς υπαλλήλους. Η εξεύρεση όμως τέτοιου είδους εξειδικευμένων αξιωματούχων βρισκόταν εκτός των «τειχών» των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών μελών. Σύντομα, λοιπόν, το Συμβούλιο Υπουργών αναπτύχθηκε σε πολλαπλά τομεακά Συμβούλια, εξαιτίας της αύξησης των κοινών ενωσιακών πολιτικών.
2. Η αύξηση του αριθμού των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων αλλά και η βαθμιαία διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργεί περισσότερο ως ρυθμιστικός παράγοντας στις «εσωτερικές υποθέσεις» των κρατών μελών της. Μάλιστα, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 80' έγινε ιδιαίτερα εμφανές ότι τα κράτη μέλη μέσω της ένταξής τους στην ΕΕ δεν αποδέχονταν μόνο τη διαδικασία εκσυγχρονισμού (εξευρωπαϊσμού) τους, αλλά γίνονταν συμμετοχοί στην οικοδόμηση μιας αναδυόμενης «πολιτείας»ⁱⁱ.

Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και, ιδίως, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, συνέβαλαν το καθένα ξεχωριστά και με το δικό του τρόπο στη διαδικασία οικοδόμησης της εν εξελίξει ευρωπαϊκής πολιτείας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως το εκτελεστικό όργανο της ΕΕ, συνέβαλε περιοδικά στην προώθηση καθορισμού των ορίων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τόσο με τις προτάσεις της όσο και θέτοντας το ετήσιο πρόγραμμα της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως το νομοθετικό όργανο της ΕΕ, από τις πρώτες εκλογές του 1979, αυξάνοντας συνεχώς τις αρμοδιότητές του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ, συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στον εκδημοκρατισμό της θεσμικής αρχιτεκτονικής, η οποία μέχρι τότε χαρακτηριζόταν είτε ως διπλωματική είτε ως γραφειοκρατική. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο στη διαδικασία συνταγματοποίησης της ΕΕ, ιδιαίτερα μέσω της νομολογίας του τη δεκαετία του 70' και του 80', όπου αναγνώριζε στα φυσικά πρόσωπα - στους ευρωπαίους πολίτες το δικαίωμα να προσφεύγουν ακόμη και εναντίον των κρατών τους. Μέσω της ανάπτυξης των εξουσιών του, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έθεσε τα θεμέλια για την ενσωμάτωση των

θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου στη Συνθήκη της ΕΕ. Παράλληλα, μέσω της προθυμίας του να εισαγάγει τη λέξη «πολίτης» στην επίσημη γλώσσα της Ένωσης, μιλώντας εκ μέρους της «ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης», το Δικαστήριο υποστήριξε και προετοίμασε τη διαδικασία συνταγματοποίησης της Ένωσηςⁱⁱⁱ.

Η διαδικασία συνταγματοποίησης της Ένωσης για μεγάλο χρονικό διάστημα παρέμενε κρυμμένη πίσω από τα θέματα υψηλής πολιτικής της Ένωσης, για τα οποία οι αρχηγοί των κρατών μελών και οι αξιωματούχοι τους έδωσαν σκληρές μάχες για την προάσπιση των εθνικών συμφερόντων^{iv}. Ωστόσο, η διαδικασία προστασίας των εθνικών συμφερόντων στο πλαίσιο της ΕΕ έφτασε στα όριά της με τη Συνθήκη της Νίκαιας, καθώς και με την ένταξη δέκα νέων κρατών μελών στην ΕΕ, τον Μάιο του 2004^v. Το έδαφος για μια ώριμη συζήτηση σχετικά με τη συνταγματοποίηση της ΕΕ ήταν πλέον γόνιμο δεδομένης τόσο της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης όσο και του αριθμού των κρατών μελών της^{vi}.

Η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης. Η Φιλαδέλφεια της Ευρώπης;

Το καθήκον για την επίσημη έκφραση της συνταγματικής φύσης της Ένωσης ανατέθηκε στη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης, η οποία συνεκλήθη ως ανεξάρτητο πανευρωπαϊκό όργανο το 2001. Ο αντίκτυπος από το έργο του συγκεκριμένου αυτού οργάνου μπορεί να αποτελέσει εξαιρετικό παράδειγμα για τις δυνατότητες παρέμβασης συμβουλευτικών πολιτικών οργάνων, καθώς και για τις δυναμικές των προτάσεών τους. Ο επίσημος ρόλος της Συνέλευσης, η οποία αποτελούνταν από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, από εκπροσώπους της Επιτροπής, καθώς και από κυβερνητικούς εκπροσώπους των 25 κρατών μελών της ΕΕ, ήταν απλώς να προετοιμάσει την επικείμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη, όπου οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων θα λάμβαναν τις τελικές αποφάσεις σχετικά με το περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης. Υπό αυτή την οπτική γωνία, η Συνέλευση ήταν τυπικά μικρότερη σε αριθμό παρόμοιων συμβουλευτικών φόρουμ, όπως:

- Η Επιτροπή Dooge, η οποία προετοίμασε το διαπραγματευτικό πλαίσιο για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.
- Η Επιτροπή Delors, η οποία προετοίμασε το διαπραγματευτικό πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ καθώς και

- Η Ομάδα Περισυλλογής, η οποία προετοίμασε το διαπραγματευτικό πλαίσιο της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

Όλες οι προαναφερόμενες Επιτροπές χρησιμοποιήθηκαν για να ερευνήσουν τις θέσεις των κρατών μελών και να προτείνουν πιθανές συμβιβαστικές λύσεις.

Ωστόσο, υπό την προεδρία του Ντ' Εστέν, η Συνέλευση εμφανίστηκε ως ένας σημαντικός θεσμός, παρά το γεγονός ότι οι επίσημες αρμοδιότητές που της είχαν αποδοθεί από τις εθνικές κυβερνήσεις, ήταν σαφώς μικρότερες. Διάφοροι παράγοντες επηρέασαν το έργο της Συνέλευσης, αλλά ο σημαντικότερος όλων ήταν η ομιλία του Υπουργού Εξωτερικών της Γερμανίας Γιόσκα Φίσερ, σχετικά με το πρότυπο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο λόγος του Φίσερ στο Πανεπιστήμιο Χούμπολντ του Βερολίνου το 2000, περί της ανάγκης θέσπισης ενός διαλόγου για την καταληκτική πολιτική πορεία της Ένωσης, πυροδότησε σε πανευρωπαϊκό επίπεδο την έναρξη του διαλόγου για τη μελλοντική συνταγματική φύση της Ένωσης. Η συζήτηση περί συνταγματοποίησης της Ένωσης κυριάρχησε στη μετα – Νίκαιας πολιτική ατζέντα της Ένωσης, της οποίας όμως κύριος στόχος ήταν να συζητηθούν τα περισεύματα της Συνθήκης της Νίκαιας. Κατ' αυτό τον τρόπο, σημαντικά θέματα, όπως η θεσμική μεταρρύθμιση, η απλοποίηση των Συνθηκών και ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης, συνδέθηκαν με τη συνταγματοποίηση της ΕΕ^{vii}.

Η πρόβλεψη για τη δημιουργία της Συνέλευσης προκειμένου να ασχοληθεί με την αναθεώρηση των Συνθηκών (με τα περισεύματα της Συνθήκης της Νίκαιας), όπως και η δημιουργία ομάδων περισυλλογής για την προετοιμασία των Διακυβερνητικών Διασκέψεων, αποτελεί συνήθη ευρωπαϊκή πρακτική. Η μοναδικότητα της σύστασης της Συνέλευσης έγκειται στην προθυμία όλων των βασικών δρώντων, δηλαδή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, των κρατικών κυβερνήσεων και των κοινοβουλίων (εθνικών – ευρωπαϊκού) να συζητήσουν για το Μέλλον της ΕΕ με συνταγματικούς όρους. Αυτή ήταν μία άστοχη κίνηση, η οποία αυτή καθαυτή δεν συνεπάγεται καμία ουσιαστική επιλογή. Μάλιστα, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, αποτέλεσε κατά κύριο λόγο τη ρητή αναγνώριση ενδεχόμενων επιλογών, οι οποίες όμως ήδη είχαν εφαρμοστεί κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ωστόσο, η ενσωμάτωση αυτών των θεμάτων στο δημόσιο διάλογο για την επικείμενη συνταγματοποίηση της Ένωσης προκάλεσε έντονη κριτική. Αύξησε σε πανευρωπαϊκό επίπεδο τις προσδοκίες σχετικά με τη θεσμική

μεταρρύθμιση της Ένωσης και έδωσε κατ' αυτό τον τρόπο μεγαλύτερη σημασία στο έργο και το κύρος της Συνέλευσης^{viii}.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο ο Πρόεδρος της Συνέλευσης συνέκρινε την εμπειρία του από τις εργασίες της Συνέλευσης με την Διάσκεψη της Φιλαδέλφειας των Ηνωμένων Πολιτειών, όπου συντάχθηκε το αμερικανικό ομοσπονδιακό σύνταγμα. Το ομοσπονδιακό όραμα κυριάρχησε στην ατζέντα της Συντακτικής Συνέλευσης και στο σχεδιασμό σύνταξης του προσχεδίου της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης. Κατά συνέπεια, υπήρξαν προτάσεις σχετικά με την αλλαγή του ονόματος της «Ευρωπαϊκής Ένωσης» σε «Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης», αλλά και για τη δημιουργία «Κογκρέσου των Πολιτών της Ευρώπης» - οι οποίες όμως δεν ενσωματώθηκαν στο τελικό σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης.^{ix}

Συνολικά, το έργο της Συντακτικής Συνέλευσης κρίνεται επιτυχημένο, αφού υπήρξε ευρεία συναίνεση μεταξύ των μελών της, στη σύνταξη των μεταρρυθμιστικών προτάσεων, του καθορισμού του πλαισίου διαπραγμάτευσης της Διακυβερνητικής Διάσκεψης αλλά και στην σύνταξη του σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης. Όταν το έργο της Συνέλευσης ολοκληρώθηκε, ο Ντ' Εστέν υποστήριξε ξανά την ιδέα συνταγματοποίησης της Ένωσης, τονίζοντας ότι η ΣΣ εμπεριείχε τη θεσμική δομή της Ένωσης για τις επόμενες δεκαετίες. Ανεξάρτητα από το πραγματικό περιεχόμενο της Συνταγματικής Συνθήκης και τη σχέση της με τις προηγούμενες διαδικασίες και τις υπάρχουσες προβλέψεις, η εν εξελίξει διαδικασία συνταγματοποίησης της Ένωσης κρίνεται επιτυχημένη, αφού για πρώτη φορά στην ιστορία της ευρωπαϊκής ενοποίησης η λέξη «συνταγματοποίηση» κυριαρχεί στην ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα, τόσο σε επίπεδο υψηλής πολιτικής όσο και ανάμεσα στο ευρύτερο ευρωπαϊκό κοινό.

Σύγκριση κρατικής και Ευρωπαϊκής Ορολογίας στη Συνταγματική Συνθήκη

Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη επικυρώθηκε από τους αρχηγούς των κρατών μελών τον Ιούνιο του 2004, αφού η Διακυβερνητική Διάσκεψη του Δεκεμβρίου 2003 κατέληξε σε αδιέξοδο. Η Συνταγματική Συνθήκη σε μεγάλο βαθμό αποτελεί μια αναθεώρηση των ιδρυτικών Συνθηκών της ΕΕ, καθώς: (α) αναθεωρεί ορισμένες διατάξεις τους, (β) αναλύει λεπτομερώς την υφιστάμενη νομολογία του

Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στα άρθρα της Συνθήκης και (γ) ενσωματώνει σ' αυτήν το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Παρά το γεγονός ότι κρίσιμα ζητήματα, όπως αυτό του μεγέθους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και της στάθμισης των ψήφων στο Συμβούλιο Υπουργών, δεν αποφασίσθηκαν, εντούτοις η Συνταγματική Συνθήκη μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένα σημαντικό βήμα στην προώθηση διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν και στη Συνταγματική Συνθήκη υπάρχουν αρκετά καινοτόμα στοιχεία (πχ. Υπουργός Εξωτερικών Υποθέσεων – Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης – Θέσπιση Σταθερού Προέδρου στο Συμβούλιο), η υπάρχουσα θεσμική αρχιτεκτονική, η διαδικασία χάραξης πολιτικής και η κατανομή των αρμοδιοτήτων εξακολουθούν να παραμένουν ανεπίλυτα ζητήματα για την Ένωση. Με καθαρά νομικούς όρους η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη παραμένει μια συνταγματική συνθήκη παρά ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα.

Εν τούτοις, η βασική αλλαγή που επιφέρει η ΣΣ δεν βρίσκεται στο περιεχόμενό της, αλλά στη γλώσσα που χρησιμοποιείται σ' αυτήν. Ακριβώς όπως η Συντακτική Συνέλευση παρομοιάστηκε με τη Διάσκεψη της Φιλαδέλφειας των ΗΠΑ, έτσι και η ΕΣΣ παρομοιάστηκε με ένα πραγματικό Σύνταγμα. Πίσω από τον όρο «Σύνταγμα» υποκρύπτονται όλες οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταρρυθμίσεις όπως αυτή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Υπουργού Εξωτερικών Υποθέσεων^χ. Ακόμη, στη ΣΣ προβλέπεται η δημιουργία Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, ενός οργάνου αρκετά παρόμοιου με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών. Επίσης προβλέπονται αλλαγές στην ορολογία σχετικά με τις βασικές ευρωπαϊκές νομικές πράξεις. Συγκεκριμένα, οι κανονισμοί και οι οδηγίες της ΕΕ, με βάση τα άρθρα της ΕΣΣ μετονομάζονται σε Ευρωπαϊκούς Νόμους και Ευρωπαϊκούς Νόμους Πλαίσια.

Η χρήση τέτοιας «κρατικής ορολογίας» παρουσιάζεται με το επιχείρημα της απλοποίησης και του περαιτέρω εκδημοκρατισμού της Ένωσης. Πράγματι η ΣΣ πρόκειται για ένα περισσότερο προσιτό κείμενο στο κοινό, σε σχέση με τις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ. Καθίσταται ευκολότερο στο κοινό να κατανοήσει ποια είναι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και ποιες οι λειτουργίες τους.

Ωστόσο, η χρησιμοποίηση «κρατικής ορολογίας» από τους συντάκτες της αποτελεί δίκιο μαχαίρι σε ό,τι αφορά στην αποδοχή της από τους απλούς πολίτες^{xi}. Η εντύπωση που προκαλεί στον αναγνώστη, ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα λειτουργούν σαν κρατικά όργανα, δυσκολεύει στην ευρεία αποδοχή της από τους απλούς ευρωπαίους πολίτες. Και αυτό διότι δίνεται η εντύπωση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα εν δυνάμει κράτος ή επιθυμεί να γίνει κράτος. Ανάλογα με την οπτική γωνία ανάγνωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, ως κείμενο συνολικά, μπορεί να αποτελέσει ευχή ή ακόμη και κατάρα για την περαιτέρω πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, η ΣΣ αποτελεί την απαρχή μιας νέας πορείας από το σταδιακό μονοπάτι που χαρακτήριζε την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μέχρι σήμερα^{xii}. Τα μέλη της Συντακτικής Συνέλευσης αλλά και οι παρατηρητές συμφώνησαν ότι η γλώσσα που χρησιμοποιήθηκε, μπορεί να υπερβαίνει κατά πολύ το τελικό περιεχόμενο της Συνθήκης, αλλά από την άλλη πλευρά εξηγεί με τον πλέον παραδειγματικό τρόπο τις υψηλές προσδοκίες εκείνης της περιόδου. Το έργο που επετεύχθη είναι σημαντικό, ακόμη και αν τελικά δεν επικυρωθεί η Συνταγματική Συνθήκη. Και αυτό διότι τόσο η πολιτική πρακτική που ακολουθήθηκε εκείνη την περίοδο, όσο και το περιεχόμενο της ΣΣ μπορούν να οδηγήσουν σε μια νέα μορφή «συνταγματοποίησης» της Ένωσης τόσο σε πολιτικό όσο και σε νομικό επίπεδο^{xiii}. Με άλλα λόγια, η Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 πλέον κρατών μελών, τόσο σε θεσμικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, έχει ξεπεράσει τα όριά της. Κατά αυτό τον τρόπο και επειδή οι Συνθήκες της ΕΕ δεν μπορούν να εξασφαλίσουν την ενότητα μιας ετερογενούς Ένωσης, μόνο οι πολίτες μπορούν να πείσουν τους πολιτικούς ηγέτες για την ανάγκη σύνταξης ενός πραγματικού Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Αυτό που δεν μπόρεσαν να κάνουν κατανοητό οι ευρωπαίοι πολιτικοί ηγέτες στους πολίτες τους είναι ότι: *«Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια αρένα όπου η τυπική κυριαρχία μπορεί να ανταλλάξει με την πραγματική ισχύ, οι εθνικοί πολιτισμοί μπορούν να αναπτυχθούν και η οικονομική επιτυχία μπορεί να βελτιωθεί. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να προωθήσει τα εθνικά συμφέροντα καλύτερα από ό,τι τα έθνη, όταν ενεργούν μόνα τους: στο εμπόριο, στη μετανάστευση, στο νόμο και στην τάξη, στο περιβάλλον, στην άμυνα και σε πολλούς άλλους τομείς»^{xiv}.*

Η ενότητα όμως δεν πρόκειται για έννοια ταυτόσημη της ομοιομορφίας. Κατά μίαν άποψη, η ποικιλομορφία δεν είναι το πρόβλημα, είναι η λύση. Η διαφορετικότητα με την ευρεία έννοια του όρου μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη της συνοχής. Συνοχής που μπορεί να εξασφαλισθεί μόνο μέσω γενναίων πολιτικών αποφάσεων, που οδηγεί στην «ενότητα μέσα από τη διαφορετικότητα».

Η δημοκρατία επιτυγχάνεται πάντα με ορισμένο κόστος. Ένα κόστος, όμως, που παραμένει λιγότερο ακριβό από το κόστος της μη δημοκρατικής συμμετοχής. Κατ' αυτό τον τρόπο είναι επιβεβλημένη κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να ξαναγίνει «επιθυμητή» η Ευρώπη στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών. Μόνο η έναρξη ενός διαλόγου σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, ο οποίος θα περιλαμβάνει, εκτός των άλλων, και όλα τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, αντιπροσώπους των εργατικών συνδικάτων και της ευρωπαϊκής νεολαίας, μπορεί να δημιουργήσει την εναλλακτική πρόταση της Ευρώπης για το Μέλλον. Το αποτέλεσμα αυτού του διαλόγου μπορεί να μην οδηγήσει στην επικύρωση της Ε.Σ.Σ. Ωστόσο, αυτό που μπορεί σίγουρα να πετύχει είναι η ιεράρχηση και ταξινόμηση των καθημερινών προβλημάτων των ευρωπαίων πολιτών καθώς και η ανάδειξη νέων αποτελεσματικών πολιτικών για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων. Και αυτό μπορεί να γίνει πραγματικότητα με περισσότερες υπερεθνικές παρά διακυβερνητικές πολιτικές, και πάντα με όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνιών^{xv}.

Συνταγματοποιώντας την Ευρωπαϊκή Ένωση: Προκλήσεις και Προοπτικές για το Μέλλον

Παρά τις ραγδαίες εξελίξεις που ακολούθησαν την επαύριο των αρνητικών δημοψηφισμάτων σε Γαλλία και Ολλανδία για την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης, παραμένει το ερώτημα εάν υπάρχει μια εφαρμόσιμη στρατηγική για το Μέλλον της Ένωσης. Τέτοιες προβλέψεις τίθενται σε κίνδυνο, καθώς φαίνεται να οι λογικές των ευρωσκεπτικιστών για το φόβο δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους, ενώ ταυτόχρονα οι προσδοκίες των ευρωπαϊστών περί μιας αποτελεσματικότερης, διαφανέστερης και δημοκρατικότερης Ένωσης σε ενωσιακό επίπεδο φαίνεται να απομακρύνονται^{xvi}. Κατά συνέπεια, η νομιμοποίηση της

ολοκλήρωσης φαίνεται να απειλείται από μία σειρά εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων^{xvii}.

Οι άστοχες και χωρίς όραμα επιλογές των ευρωπαϊών ηγετών έχουν αφήσει ανεξίτηλο το σημάδι τους, ως προς την μοίρα της Συνταγματικής Συνθήκης. Και αυτό διότι η διαδικασία συνταγματοποίησης της Ένωσης την περίοδο 2000 – 2004 ενέπλεξε όλους τους εθνικούς και ευρωπαϊκούς παράγοντες σε ένα ουσιαστικό διάλογο σχετικά με τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Ο στόχος της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ένωσης παραμένει βεβαίως ένα αναπάντητο ερώτημα, έστω και αν μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης το υποδεικνύει. Το αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας, ακόμη και εάν η ΣΣ δεν εφαρμοστεί, είναι ότι για πρώτη φορά χρησιμοποιείται κρατική ορολογία σε συνθήκη της ΕΕ. Και ακόμη, εάν και η Ένωση δεν έχει τα βασικά χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου κράτους, η προσπάθεια απόκτησης ορισμένων εξ' αυτών αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η διαδικασία συνταγματοποίησης της ΕΕ δεν αποτελεί το μόνο παράγοντα ανάπτυξης της Ένωσης σε ένα περισσότερο κρατικό, και σαφώς λιγότερο μετα – Βεσφαλιανό μονοπάτι ολοκλήρωσης. Για παράδειγμα, η ραγδαία ανάπτυξη στρατιωτικής ικανότητας της Ένωσης, η σύνδεση του θέματος της Θρησκείας με την Συνταγματική Συνθήκη ή η ανάγκη δημιουργίας πολιτικής ατζέντας για την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης την επαύριο της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, αποτελούν αναμφισβήτητα σημάδια ότι υπάρχει λιγότερη αμφιθυμία για θεσμικές και πολιτικές επιλογές στο πλαίσιο της ΕΕ, αφού αυτές συνδέονται άμεσα με την εσωτερική λειτουργία των κρατών^{xviii}. Ωστόσο, από τα τέλη του 2004, θέματα όπως η ασφάλεια και η ταυτότητα της Ένωσης, βρίσκονται στην κορυφή της ημερήσιας διάταξης και αποτελούν σημαντικές πτυχές της διαδικασίας συνταγματοποίησής της.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό που απορρέει από τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους και σχετίζεται με την έννοια της εδαφικότητας, εξακολουθεί να αποτελεί ένα πεδίο προβληματισμού στο επίπεδο της ΕΕ. Από τη μία πλευρά, υπάρχει μία μακρόπνοη προσπάθεια εκ μέρους της ΕΕ για την επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Μιας πολιτικής ειδικά καθορισμένης σε εδαφικούς όρους, για την επίτευξη της οποίας χρησιμοποιείται το μεγαλύτερο χρηματικό ποσοστό από

τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Από την άλλη πλευρά, τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης εξακολουθούν να μην έχουν οριοθετηθεί, εξαιτίας του γεγονότος ότι η διεύρυνση της Ένωσης αποτελεί μια μακροπρόθεσμη διαδικασία. Η διεύρυνση προς ανατολάς της Ένωσης προηγήθηκε του εκσυγχρονισμού και ακολουθήθηκε από μακρές μεταβατικές περιόδους, από ρυθμίσεις αποχώρησης και από διαφοροποιημένη ολοκλήρωση^{xix}. Ο εκσυγχρονισμός (εξευρωπαϊσμός) των υποψηφίων προς ένταξη κρατών συνδέθηκε με πολυάριθμες απαλλαγές ως προς τις ενωσιακές πολιτικές και εξαιρέσεις ως προς την εφαρμογή τους στο εσωτερικό των κρατών. Το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία συγκεκριμένων εξωτερικών συνόρων για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα οποία ερμηνεύουν σε μεγάλο βαθμό τις προτάσεις περί δημιουργίας μιας Ένωσης ομόκεντρων κύκλων ή μιας «νεο - μεσαιωνικής αυτοκρατορίας», παρά μιας Ένωσης με οριοθετημένα εξωτερικά σύνορα^{xx}.

Από αυτή την άποψη, οι πρόσφατες εξελίξεις είναι ενδιαφέρουσες για την Ένωση, ακόμη και αν είναι αντίθετες από προηγούμενες εμπειρίες της ΕΕ. Η ένταξη των 10 νέων κρατών μελών στην Ένωση το Μάιο του 2004, καθώς και η έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία το Δεκέμβριο του 2005, ίσως αποτελούν το αποκορύφωμα σε ό,τι αφορά στη διεύρυνση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, σε συνάρτηση με την διαδικασία συνταγματοποίησης και πολιτικής ολοκλήρωσης της Ένωσης^{xxi}.

Ο ρόλος της Πολιτικής Συνοχής

Η διαδικασία επίτευξης εδαφικής συνοχής ήρθε σχετικά αργά στην ευρωπαϊκή ημερήσια διάταξη^{xxii}. Στο μεγαλύτερο μέρος της ιστορίας της η Ευρωπαϊκή Ένωση έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στη λειτουργική τομεακή ολοκλήρωση, η οποία συνδέθηκε με την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, πολιτών και υπηρεσιών μέσω της εγκαθίδρυσης της κοινής αγοράς. Ενώ αυτή η διαδικασία αφορούσε τον κανονισμό των διασυνοριακών ροών, υπήρξε σθεναρή αντίσταση από τα κράτη μέλη εξαιτίας της ευαισθησίας τους γύρω από το θέμα της εδαφικής κυριαρχίας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορούσε να ελέγξει τις διασυνοριακές ροές μεταξύ των συνόρων των κρατών, αλλά όχι το ίδιο το έδαφός τους.

Σοβαρές προσπάθειες για την εξισορρόπηση μεταξύ της λειτουργικής και εδαφικής ολοκλήρωσης πραγματοποιήθηκαν μόνο στην δεκαετία του '80 με τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Από το 1988 και μετά, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα επικεντρώθηκε, για πρώτη φορά, στην περιφερειακή πολιτική, δαπανώντας μεγάλα χρηματικά ποσά από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Γι' αυτό το σκοπό καθορίστηκαν αυστηροί κανόνες για τον τρόπο που αυτά τα ποσά θα δαπανούνταν. Οι θεσμικοί μηχανισμοί αναπτύσσονταν ιδιαίτερα μέσω της ανταγωνιστικής συμπεριφοράς μεταξύ των κρατικών και περιφερειακών θεσμών^{xxiii}. Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων σε συνδυασμό με την πίεση που ασκήθηκε στα κράτη μέλη, επηρέασε όχι μόνο την οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών αλλά και τις εδαφικές πολιτικές των κρατών μελών^{xxiv}.

Η αποτελεσματική διαχείριση των ποσών των Διαρθρωτικών Ταμείων απαίτησε την ενεργό συνεργασία αλλά και τη συγχρηματοδότηση από τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές. Αυτή η διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη θεσμών σε περιφερειακό επίπεδο, η οποία θα επέτρεπε στους τοπικούς και περιφερειακούς παράγοντες να προετοιμάσουν, να συγχρηματοδοτήσουν, να συνδιαχειριστούν και να αξιολογήσουν τα κοινοτικά προγράμματα ανάπτυξης^{xxv}. Σε αρκετές περιπτώσεις, ιδιαίτερα στα συγκεντρωτικά κράτη μέλη, η ανάπτυξη τέτοιων θεσμικών ικανοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο ήταν ημιτελής και άρχισε να αναπτύσσεται σταδιακά από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και του '90. Αυτό οφειλόταν εν μέρει στις εκσυγχρονιστικές πολιτικές αυτών των κρατών, οι οποίες συνδυάστηκαν με μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο εσωτερικής λειτουργίας τους. Αυτή η μεταρρυθμιστική προσπάθεια στο εσωτερικό των κρατών μελών ήταν αποτέλεσμα της πρόωξης της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης^{xxvi}.

Ο αντίκτυπος της Διαρθρωτικής Πολιτικής της ΕΕ στις εδαφικές πολιτικές των κρατών μελών χαρακτηρίζεται ως πετυχημένη, από τη στιγμή που ενίσχυσε την ικανότητα των τοπικών και περιφερειακών παραγόντων χωρίς όμως να αμφισβητήσει την εδαφική ακεραιότητα των κρατών μελών^{xxvii}. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η Ιρλανδία, η Ελλάδα, η Ισπανία, καθώς και η Πορτογαλία.

Παράλληλα, τη δεκαετία του '90, η δημιουργία του Ταμείου Συνοχής, η ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Σχεδίου Ανάπτυξης καθώς και η μετεξέλιξη των ευρωπαϊκών έργων υποδομής σε διευρωπαϊκά δίκτυα συνεργασίας ενίσχυσαν την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών περιφερειών. Όλες οι προαναφερόμενες πολιτικές που αναπτύχθηκαν τη δεκαετία του '90 ανταποκρίθηκαν στην επίτευξη ολοκλήρωσης των ετερογενών ευρωπαϊκών περιφερειών της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως ένα βαθμό, μπορεί να ειπωθεί ότι η εδαφική ολοκλήρωση ενσωματώθηκε στις τομεακές πολιτικές της ΕΕ, όπως η πολιτική απασχόλησης, η κοινωνική πολιτική ή η πολιτική έρευνας.

Οι Εξωτερικοί Παράμετροι...

Ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε μία δυναμική και σε πολλές περιπτώσεις καινοτόμο στρατηγική για την ανάπτυξη των εσωτερικών πολιτικών της, αντιμετώπισε παράλληλα μία σειρά από ανασταλτικούς παράγοντες στην επίτευξη του στόχου της^{xxviii}. Αυτοί οι παράγοντες συνέβαλλαν στην δημιουργία αυστηρότερης φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Η Ένωση μετατράπηκε σε ένα «κλειστό κλαμπ» δυτικών ανεπτυγμένων κρατών, διαχωρισμένου από τα συνορεύοντα με αυτήν τρίτα κράτη. Εν μέρει, αυτό είναι αποτέλεσμα ανάπτυξης μίας «κρατο – κεντρικής» αντίληψης σχετικά με το τελεολογικό πρότυπο της ΕΕ. Αυτό οφείλεται στην ανάπτυξη ολοένα και περισσότερων κοινών πολιτικών της ΕΕ, οι οποίες σχετίζονται άμεσα με την εσωτερική λειτουργία των κρατών μελών και την εν εξελίξει διαδικασία εξευρωπαϊσμού τους. Ωστόσο, η ανάπτυξη των εθνικών περιφερειών οδήγησε στη δημιουργία «διαχωριστικής γραμμής» μεταξύ των περιοχών που βρίσκονται εντός των συνόρων και των περιοχών που βρίσκονται εκτός. Οι συνέπειες αυτού του «διαχωρισμού» είχαν ως αποτέλεσμα την ανάγκη δημιουργίας αυστηρότερων μέτρων προφύλαξης των συνόρων της ΕΕ, μέσω της θεσμοθέτησης της διασυνοριακής συνεργασίας των κρατών μελών της^{xxix}.

Η ολοένα και αυξανόμενη ανάγκη για ενίσχυση της συγκεκριμένης πολιτικής οδήγησε στην ενσωμάτωση της συμφωνίας Σένγκεν στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Στο πλαίσιο της συμφωνίας Σένγκεν, η κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα για τους πολίτες της ΕΕ, προκειμένου να αναπτυχθεί περαιτέρω η ελεύθερη διακίνηση

εργαζομένων στο εσωτερικό της ΕΕ, συνδέθηκε με πιο αυστηρούς ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Κατά συνέπεια, η συμφωνία Σένγκεν συνέβαλε στη δημιουργία διαχωριστικής γραμμής μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών και των πολιτών τρίτων κρατών που επιθυμούν να ενταχθούν στην ΕΕ.

Δύο παράμετροι έχουν τροφοδοτήσει την προαναφερόμενη διαδικασία:

1. Η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής, και
2. Η στάση της ΕΕ στον πόλεμο κατά της τρομοκρατίας μετά το τραγικό συμβάν της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001.

Οι δύο αυτοί αλληλοσυμπληρούμενοι και αλληλοτροφοδοτούμενοι παράγοντες, έχουν ασκήσει σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη μιας συνεκτικότερης ευρωπαϊκής πολιτικής στο θέμα της μετανάστευσης. Και τούτο, γιατί το ζήτημα της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συνδεθεί κατά κύριο λόγο με την παράνομη εργασία, το εμπόριο λευκής σαρκός και το οργανωμένο έγκλημα προσδίδοντάς του κατ' αυτό τον τρόπο αρνητικό περιεχόμενο. Λαμβάνοντας υπόψη όμως το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει έντονο δημογραφικό πρόβλημα, δημιουργούνται έντονα ερωτήματα σχετικά με τη στρατηγική κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθηθεί ως προς την μεταναστευτική πολιτική.

Η αντίληψη ότι οι μετανάστες προκαλούν αστάθεια στην κοινωνική βάση των κρατών μελών δεν είναι τεκμηριωμένη, αν λάβουμε υπόψη τις επίσημες κυβερνητικές δράσεις την επαύριο της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, τόσο από την κυβέρνηση των ΗΠΑ όσο και από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΕΕ.

Μία σειρά από παράγοντες, όπως οι ξένες επεμβάσεις, η παγκόσμια φτώχεια, η ανισότητα, η περιθωριοποίηση κρατών και λαών, η πολιτισμική χειραγώγηση, που συγκροτούν τη νέα άδικη διεθνή τάξη, δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για να ανθεί η παράνομη μετανάστευση και η διεθνής τρομοκρατία. Μάλιστα, οι παραπάνω παράγοντες συνιστούν το πρόσχημα ή το άλλοθι που επικαλούνται οι τρομοκράτες. Ως αποτέλεσμα, τα φαινόμενα της τυφλής εξάπλωσης της βίας δεν θα μπορέσουν να καταπολεμηθούν αποτελεσματικά, εάν παράλληλα δεν γίνει προσπάθεια να αντιμετωπισθούν με ειρηνικά, γενναία πολιτικά και οικονομικά μέσα τα παραπάνω εκρηκτικά ζητήματα του πλανήτη μας.

Από την άλλη πλευρά, βεβαίως, δεν νοείται ο συντονισμένος, αναπόφευκτα, αγώνας κατά της τρομοκρατίας να δικαιολογήσει “παράπλευρες” απώλειες, όπως αυτές της περιστολής ατομικών δικαιωμάτων και συνταγματικών ελευθεριών, που αποτελούν κατάκτηση της φιλελεύθερης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και του Ενωσιακού Ευρωπαϊκού δημοκρατικού προτύπου. Αυτό λοιπόν που απαιτείται είναι συντονισμένες προσπάθειες και γενναίες πολιτικές πρωτοβουλίες, οι οποίες μπορούν να αποτυπωθούν μέσω νέων κοινοτικών πολιτικών και ενός ξεκάθολου προτύπου διακυβέρνησης για την ετερογενή πλέον Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η ανάπτυξη ευρωπαϊκής ταυτότητας και κοινών ευρωπαϊκών συνόρων, θα πρέπει να είναι το αποτέλεσμα της οικονομικής και πολιτικής σύγκλισης των ευρωπαϊκών κρατών μελών. Αυτό το ζήτημα σχετίζεται άμεσα με την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων της Τουρκίας με την ΕΕ, η οποία εάν στεφθεί από επιτυχία θα καθορίσει τόσο τη φύση όσο και την έκταση των συνόρων της ΕΕ, με την ευρύτερη έννοια του όρου.

Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Τουρκία

Το ερώτημα σχετικά με την πιθανότητα της Τουρκίας να ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει απασχολήσει για δεκαετίες τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη, αλλά δεν βρισκόταν πάντα στην κορυφή της ημερήσιας ευρωπαϊκής ατζέντας. Ωστόσο, η απόφαση των ηγετών των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2005 για έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία πυροδότησε μια νέα συζήτηση με πολυποικίλες αντιδράσεις. Αντιδράσεις, που σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως π.χ. στη Γαλλία και την Ολλανδία, αποτέλεσαν σημαντικούς παράγοντες για την μη επικύρωση της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης^{xxx}.

Βέβαια, οι σχέσεις της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι πρόσφατες. Έχουν ως αφετηρία τους την αίτηση σύνδεσης της Τουρκίας και συγκεκριμενοποιήθηκαν με τη Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και Τουρκίας που υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου του 1963 και τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Δεκεμβρίου 1964. Σημείο κλειδί στην ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας αποτέλεσε το πρωτόκολλο του 1970-71, με το οποίο τέθηκε σε ισχύ η

τελωνειακή ένωση της χώρας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ακολούθησε το στρατιωτικό πραξικόπημα της 12^{ης} Σεπτεμβρίου του 1980, που είχε ως αποτέλεσμα του πάγωμα των σχέσεων Τουρκίας και Ε.Κ. Στα επόμενα χρόνια, οι σχέσεις Τουρκίας – ΕΕ πέρασαν από διάφορα στάδια και από περιόδους στασιμότητας και αναβίωσης για να φτάσουμε στο Δεκέμβριο του 1995, όταν η Συμφωνία Σύνδεσης, αφού έλαβε και τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (13 Δεκεμβρίου 1995) τέθηκε σε λειτουργία την 1^η Ιανουαρίου 1996. Στη συνέχεια, η νέα στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέναντι στην Τουρκία^{xxxι}, η περιοδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πορεία της Τουρκίας προς την ένταξη της 13^{ης} Οκτωβρίου 1999^{xxxιι}, η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι (13 Δεκεμβρίου 1999) να αναγνωρίσει στην Τουρκία καθεστώς υποψήφιας χώρας για προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να συγκροτήσει εταιρική σχέση προσχώρησης καθώς και ενιαίο χρηματοδοτικό πλαίσιο προκειμένου να βοηθηθεί η υποψηφιότητα της Τουρκίας να προχωρήσει σύμφωνα με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, δημιούργησαν μια νέα δυναμική στην ενταξιακή προοπτική της Τουρκίας. Δυναμική η οποία είχε αναπτυχθεί από την πτώση του τείχους του Βερολίνου και που σηματοδότησε τη γεωγραφική ενοποίηση της Ευρώπης. Κατ' αυτό τον τρόπο, οι τότε επιφυλάξεις των ευρωπαίων πολιτικών κάμφθηκαν από τα πολιτικά γεγονότα αλλά και από τη οικονομική ανάπτυξη των κρατών μελών της τότε περιόδου.

Μετά την αναγνώριση του καθεστώτος υποψήφιας προς ένταξη χώρας στην Τουρκία και της έναρξης ενταξιακών διαπραγματεύσεων, η Ευρωπαϊκή Ένωση βρέθηκε μπροστά στο ουσιαστικό πρόβλημα που καλείται να επιλύσει και που δεν είναι άλλο από την αναζήτηση μιας αξιόπιστης και συνεκτικής διττής στρατηγικής, αφενός για το ευρωπαϊκό μέλλον της Τουρκίας και αφετέρου, για το μελλοντικό πρότυπο ολοκλήρωσής της.

Η διττή αυτή στρατηγική προσέγγιση της Ένωσης πρέπει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά δύο παράγοντες:

1. Τη δημιουργία ενός κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ, ούτως ώστε η Άγκυρα να μην θεωρεί την Ένωση ως ένα «κλειστό χριστιανικό club» αλλά ως μια κοινότητα αξιών, η οποία, κατά κύριο λόγο, δέχεται και άλλες θρησκείες και πολιτισμούς. Εξάλλου, δεν υπάρχουν

πολιτιστικές ή θρησκευτικές προϋποθέσεις, οι οποίες να συνδέονται με την προχώρηση μιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2. Την ανάγκη αναζήτησης μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς καταγράφεται μια έντονη επιθυμία των ευρωπαίων πολιτών να διατηρήσουν τις ρίζες τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχοντας επίγνωση ότι η πολυπολιτισμικότητα θα ενισχύσει την αναδυόμενη ευρωπαϊκή ταυτότητα^{xxxiii}, είναι προφανές ότι πρέπει να επιμείνει στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των μειονοτήτων.

Δεν είναι καθόλου τυχαίο το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια όλες οι εκθέσεις και τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπενθυμίζουν την προσήλωση της Ένωσης στην αναγνώριση των βασικών δικαιωμάτων των πολιτισμικών, γλωσσικών και θρησκευτικών ομάδων στην Τουρκία, οι οποίες και συνθέτουν το πολυπολιτισμικό παζλ της χώρας και ζητούν επιμόνως από την τουρκική κυβέρνηση να επαναπροσδιορίσει την πολιτική της και να βάλει τέλος στις κοινωνικές και πολιτιστικές διακρίσεις, στις οποίες υποβάλλονται πολίτες κουρδικής καταγωγής.

Η πολιτική, πολιτισμική, στρατιωτική και γεωγραφική ιδιαιτερότητα της Τουρκίας, αποτελεί τη δεδομένη χρονική στιγμή πηγή εντεινόμενης καχυποψίας για τους ευρωπαίους πολίτες. Μάλιστα, μετά τα αρνητικά δημοψηφίσματα σε Γαλλία και Ολλανδία, αυτό είναι μία πραγματικότητα την οποία οι ευρωπαίοι εταίροι φαίνεται ότι την αντιλαμβάνονται καθημερινά. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο το γεγονός ότι για πρώτη φορά σε έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής^{xxxiv} για υποψήφιο προς ένταξη κράτος μέλος τίθενται τόσο πολλοί περιορισμοί. Ειδικότερα:

1. Αναφέρεται ρητά ότι, **«ανεξάρτητα»** από τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων, η Τουρκία θα πρέπει να παραμείνει πάντα στο ευρωπαϊκό περιβάλλον – αναδεικνύοντας (υπαινισσόμενοι) το ενδεχόμενο απόδοσης **«ειδικού καθεστώτος»** στην υποψήφια χώρα, ενώ το υπό κρίση διακύβευμα είναι η ένταξη στην ΕΕ.
2. Μολονότι η ενταξιακή διαδικασία θα είναι **«ανοιχτή, η έκβασή της δεν μπορεί να εξασφαλιστεί εκ προοιμίου»**.
3. Συνιστάται η θέσπιση μιας **«μόνιμης ρήτρας διασφάλισης»** που αφορά την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων, παρότι στις προηγούμενες διευρύνσεις προβλέπονταν ρήτρες επταετούς διάρκειας.

4. Θα συντάσσεται ετήσια αξιολόγηση για την πορεία των πολιτικών μεταρρυθμίσεων στην Τουρκία. Σε περίπτωση «σοβαρής και επίμονης παραβίασης των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των βασικών ελευθεριών καθώς και της έννομης τάξης» η Επιτροπή θα προτείνει τη διακοπή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. *Ποτέ στο παρελθόν δεν είχε τεθεί εκ των προτέρων ανάλογος προκαταρκτικός όρος.*

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, και ανεξάρτητα από το αν τελικά η Τουρκία καταφέρει να γίνει πλήρες μέλος της ΕΕ, η ανάγκη για οριοθέτηση των εξωτερικών συνόρων είναι περισσότερο από ποτέ αναγκαία. Η πολιτική ολοκλήρωση της Ένωσης, η οποία θα είναι αποτέλεσμα της επιτυχούς συνταγματοποίησής της, μπορεί να πραγματοποιηθεί, μόνο εάν οριοθετηθούν οριστικά τα εξωτερικά σύνορά της.

Συμπεράσματα:

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα γίνεται αντιληπτό ότι οι διαδικασίες της συνταγματοποίησης και της εδαφικής ολοκλήρωσης συνδέονται άμεσα. Η έκβαση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό όχι μόνο τη μορφή της Ένωσης ως πολιτικού οικοδομήματος αλλά τόσο τα εξωτερικά σύνορά της όσο και τις μελλοντικές κοινές πολιτικές. Η υιοθέτηση δημοκρατικών αξιών αλλά και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκ μέρους του τουρκικού κράτους αποτελούν κρίσιμα ζητήματα σχετικά με το μέλλον της τουρκικής υποψηφιότητας.

Αυτή τη λογική φαίνεται να συμμερίζεται η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών μελών. Όλοι, όμως, επίσης συμφωνούν ότι η ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας λειτουργεί ως καταλύτης για εσωτερικές αλλαγές στη χώρα. Έχουν γίνει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην Τουρκία τα τελευταία χρόνια, τις οποίες θα ήταν τεράστιο σφάλμα να υποτιμούμε. Υπήρξαν επίσης αλλαγές στην εξωτερική πολιτική, τόσο στην αντιμετώπιση του Κυπριακού όσο και στις σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Μπορεί να μη μας αρκούν στα θέματα που μας αφορούν άμεσα, αλλά δεν είναι διόλου αμελητέες. Βεβαίως, η Τουρκία, όπως και οποιαδήποτε άλλη χώρα, δεν πρέπει να θεωρείται ως δεδομένη και αναλλοίωτη στο χρόνο.

Η Ευρώπη, έστω και αν δεν επιθυμεί την Τουρκία στον εσωτερικό πυρήνα της, βοηθάει την εν λόγω χώρα να αλλάξει και έχει άμεσο συμφέρον να το κάνει. Ποιο όμως μπορεί να είναι το τίμημα για τον, ομολογουμένως, δύσκολο εξευρωπαϊσμό της Τουρκίας; Η πλήρης ένταξη, έστω και στο απώτερο μέλλον, θεωρείται ένα υπερβολικό τίμημα για πολλούς, εφόσον θα μπορούσε να συμβάλει καθοριστικά στη μετατροπή της Ε.Ε. σε ένα πολύ χαλαρό πολιτικό μόρφωμα.

Αλλά πέρα από το εάν το τουρκικό κράτος αντιμετωπίσει με επιτυχία τις παραπάνω προκλήσεις (δημοκρατικές αξίες, σεβασμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων), υπάρχει μία σειρά από νέα ζητήματα που απασχολούν την ευρωπαϊκή ημερήσια διάταξη σχετικά με το μέλλον των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Ζητήματα όπως:

- εάν η Τουρκία ταιριάζει στην πολιτιστική κληρονομιά της Ευρώπης,
- εάν η ταυτότητα της ΕΕ είναι συμβατή με ένα υποψήφιο προς ένταξη κράτος μέλος, τελείως διαφορετικό με τα κράτη μέλη της,
- εάν χωράει στην Ένωση ένα τόσο μεγάλο και πολυπληθές κράτος.

Στην τελική απόφαση της Ένωσης σχετικά με την ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ, εκτός από πολιτικά και οικονομικά επιχειρήματα, φαίνεται να προστίθενται γεωγραφικά, πολιτιστικά αλλά και πολιτισμικά.

Η θρησκεία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην διαδικασία συνταγματοποίησης της Ένωσης. Η αναφορά στο θέμα της θρησκείας στο προοίμιο της ΣΣ, τόσο κατά τη διάρκεια των εργασιών της Συνέλευσης όσο και κατά τη διάρκεια επικύρωσης από τους ηγέτες των κρατών μελών^{xxxv}, αποτέλεσε κρίσιμο θέμα στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι εκτός από το θέμα της στάθμισης των ψήφων στο Συμβούλιο Υπουργών, η αναφορά στη χριστιανική προέλευση της Ευρώπης ήταν ένα από τα ζητήματα που οδήγησαν σε αποτυχία τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 2003. Και ενώ τελικά, οι ηγέτες των κρατών μελών κατέληξαν σε συμβιβασμό με μία αναφορά στο προοίμιο της ΣΣ στην «πολιτιστική, θρησκευτική και ουμανιστική κληρονομιά της Ευρώπης», το θέμα της θρησκείας εξακολουθεί να βρίσκεται στη κορυφή της ευρωπαϊκής ημερήσιας διάταξης.

Το ζήτημα της θρησκείας συνδέεται άμεσα με την επιχειρηματολογία αυτών που υποστηρίζουν ότι μια τόσο μεγάλη μουσουλμανική χώρα δεν χωράει στο ευρωπαϊκό πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο. Το συγκεκριμένο επιχείρημα υποστηρίζεται ολοένα και περισσότερο από τους αντιφρονούντες σχετικά με την ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας. Η επιχειρηματολογία σχετικά με την πολιτική ταυτότητα της Ένωσης, ως ενός οργανισμού που στηρίζεται στις αρχές της δημοκρατίας, της χρηστής διακυβέρνησης, στην ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού θεσμικού και νομικού πλαισίου, και όχι μόνο στο οικονομικό συμφέρον, αποτελεί μία σημαντική πτυχή της παράλληλης διαδικασίας συνταγματοποίησης και εδαφικής ολοκλήρωσης της Ένωσης.

Η παράλληλη διαδικασία συνταγματοποίησης και εδαφικής ολοκλήρωσης σε συνδυασμό με την ετερογένεια που χαρακτηρίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 κρατών μελών και λαμβανομένων υπόψη των προαναφερόμενων παραγόντων, μοιραία οδηγεί την Ένωση – εάν αυτή επιθυμεί να παραμείνει μία αμιγώς Πολιτική Ένωση - στην οριοθέτηση των εξωτερικών συνόρων της. Η οριοθέτηση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο στην συνταγματοποίηση της Ένωσης, μιας Ένωσης που θα έχει την σφραγίδα ενός σύγχρονου, καινοτόμου, υπερεθνικού πολιτικού οικοδομήματος.

ⁱ Allott, P., "European Governance and the re-branding of democracy", *European Law Review*, vol. 27, n. 1, 2002.

ⁱⁱ Barbé, E. and Johansson-Nogués, E. (eds.), "Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the enlarged European Union", Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2003.

ⁱⁱⁱ Aziz, M., "Some Comments on the Draft Constitutional Treaty Provisions concerning Citizenship", Federal Trust, April 2003.

^{iv} Closa, C; Fossum, J.E., 'Deliberative Constitutional Politics', *European Law Journal*, July 2005 - Vol. 11 Issue 4 Page 377-524.

^v De Clerck-Sachsse, J., [The paradox of European Democracy- reflections on a "Plan D" for the EU](#), CEPS Commentary, 01.07.2005.

^{vi} Andréani, P. "[The Constitutional Enlargement of Europe](#)", U.S.-Europe Analysis, Center on the United States and Europe, November 2004 .

^{vii} Closa, C., 'Deliberative Constitutional Politics and the Turn Towards a Norms-Based Legitimacy of the EU Constitution', *European Law Journal*, July 2005 - Vol. 11 Issue 4 Page 377-524.

^{viii} Eriksen, E. and Fossum, J., [The EU in Motion. From poly-centric governance to poly-cephalous government in the European Union](#), Paper presented at CIDEL Workshop London, Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union, 12 - 13 November 2004

^{ix} Etzioni, A., [How to Build a European Community](#), The Brookings Institution, U.S.-Europe Analysis Series, July 2005.

^x Franck, C.; Pyszna-Nigge, D. (ed.), (2003), [Positions of 10 Central and Eastern European Countries on EU institutional reforms: Analytical Survey](#), Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve / Brussels, June 2003

^{xi} Everson, M. and Eisner, J., "[Constitutional Mo\(u\)rning?](#)", Paper presented at CIDEL Workshop London, Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union, 12 - 13 November 2004.

^{xii} Gould, D., [After "Non" and "Nee": Plans B, C, and D for the European Constitution](#), Institute for International Economics, 02.06.2005

^{xiii} Habermas, J., "Why Europe needs a Constitution", *New Left Review*, n. 11, September-October, 2001.

^{xiv} D' Estaing, 2005

^{xv} Προς την κατεύθυνση αυτή, άλλωστε, το Σχέδιο Διαλόγου και επικοινωνίας με τους πολίτες (PLAN "D") που εγκαινίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να αποδειχθεί ελπιδοφόρο και γόνιμο.

^{xvi} Koormann, M.; Delattre, L., [Faire Aimer l'Europe](#), EPIN Commentary, June 2005 & Keohane, D., [Don't forget the Dutch referendum](#), CER briefing note, 19.05.2005 & Kurpas, S., [What Could be Saved from the European Constitution if Ratification Fails? The Problems with a 'Plan B'](#), CEPS Policy Briefs, May 2005.

^{xvii} Maull, H., [The Melt-Down of European Politics](#), Deutsche-Aussenpolitik.de Opinon editorial, Nr. 13, Juni 2005 & Niblett, R. (2005), [Shock Therapy](#), Euro-Focus, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Volume 11, Number 2, 03.06.2005 & Nicolaïdis, K., "[Our European Demoi-crazy: Is the Constitution a Third Way for Europe?](#)" Paper presented at CIDEL Workshop London, Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union, 12 - 13 November 2004.

^{xviii} Palmer, J., [The European Union is not in crisis – it is in deep crisis](#), EPC Commentary, 18.06.2005 & Raunio, T., [Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty](#), European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 9.

^{xix} Friis and Murphy, 1999

^{xx} Waever, 1997; Christiansen, Tonra and Petito, 2001.

^{xxi} Schönlau, J., "[Membership of the Convention: Issues of Representation and Legitimacy](#)", Paper presented at CIDEL Workshop London, Constitution Making and Democratic Legitimacy in the European Union, 12 - 13 November 2004.

^{xxii} Charles Grant, Jeffrey Gedmin and Timofei V. Bordachev, "Strategic Implications of the EU Crisis", ESF Working Papers, February 2006

^{xxiii} Andrea Renda, "Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State", CEPS Paperback Books, January 2006 & Stefano Bartolini, "Restructuring the European political space: The EU boundary setting and the restructuring of domestic politics", University of Bologna, Arena working paper, 31.01.2006.

^{xxiv} see footnote 23.

^{xxv} Svein Andersen, "Differentiated integration: What is it and how much can the EU accommodate?", Norwegian School of Management (BI) and ARENA, Arena working paper 14.02.2006

^{xxvi} Χαρακτηριστικά παραδείγματα η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η Συνθήκη του Μάαστριχτ.

^{xxvii} Svein Andersen, "Differentiated integration: What is it and how much can the EU accommodate?", Norwegian School of Management (BI) and ARENA, Arena working paper 14.02.2006 & Stefano Bartolini, "Restructuring the European political space: The EU boundary setting and the restructuring of domestic politics", University of Bologna, Arena working paper, 31.01.2006.

^{xxviii} Thierry Balzacq, Didier Bigo, Sergio Carrera and Elspeth Guild, "[Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats](#)", CEPS working document, January 2006 & Sergio Carrera & Marco Formisano, "[An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?](#)", CEPS working document, October 2005.

^{xxix} Marius Vahl, "[Models for the European Neighbourhood Policy: The European Economic Area and the Northern Dimension](#)", download from http://shop.ceps.be/BooksList.php?category_id=5&

^{xxx} Βλέπε κείμενα εργασίας ΕΚΕΜ σχετικά με την ανάλυση του Γαλλικού και Ολλανδικού Δημοψηφίσματος, http://www.ekem.gr/pdf/dutch_referendum.pdf & <http://www.ekem.gr/pdf/000105.pdf>

^{xxxi} EEC 398 της 21-12-1998, σελ. 57

^{xxxi} COM (1999) 513-C5-0036/2000

^{xxxi} Βλέπε άρθρα 1 – 6 Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης

^{xxxi} Βλέπε Ετήσια Έκθεση Προόδου Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Τουρκία, 2005.

^{xxxi} Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δεκεμβρίου 2003 – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2004