

Είναι δυνατή μια καινούργια αρχή για την Ευρωπαϊκή Ένωση;

Η κρίση που διανύει εδώ και τρία, περίπου χρόνια η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά την απόρριψη του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης από τη Γαλλία και Ολλανδία δεν έχει την αιτία της μόνο σε διαφωνίες ως προς το περιεχόμενο αυτής της Συνθήκης. Είναι έκφραση μιας κοινωνικής και πολιτικής κρίσης που για να ξεπερασθεί απαιτεί όχι μόνο μια συμφωνία για τη μελλοντική λειτουργία της Ένωσης, τη νέα συνθήκη που είναι υπό επεξεργασία. Απαιτεί και ένα νέο τρόπο αντιμετώπισης των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων της Ένωσης.

Τα προβλήματα αυτά συνδέονται με τις ραγδαίες μεταβολές που επιφέρει η παγκοσμιοποίηση και τις θεαματικές εξελίξεις στις τεχνολογίες. Έχουν τις αιτίες τους στο υπερεθνικό επίπεδο και στο υπερεθνικό επίπεδο πρέπει να αναζητηθούν οι αναγκαίες απαντήσεις. Όμως η σχέση εθνικού και υπερεθνικού στην Ένωση παραμένει ασαφής. Ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώνεται η σχέση αυτή έχει αποφασιστική σημασία για την ανάπτυξη αποτελεσματικών εργαλείων πολιτικής τον 21^ο αιώνα, για την εξασφάλιση μιας πιο δημοκρατικής, πιο διαφανούς, πιο αποτελεσματικής Ένωσης, που ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πολιτών της.

Οι χώρες που ίδρυσαν την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1957 είχαν ένα κοινό σχέδιο. Η πρώτη εμφανής αδυναμία της

Ένωσης σήμερα είναι η έλλειψη ενός κοινού σχεδίου. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σε αναζήτηση απαντήσεων σε πολλά και βασικά θέματα της κοινωνικής ζωής, από το πώς καταπολεμούμε από κοινού την ανεργία και τις κοινωνικές ανισότητες έως το ποιο ρόλο θέλουμε για την Ευρώπη στη νέα παγκόσμια εποχή. Οργανωμένη συζήτηση ως προς τα θέματα αυτά δεν υπάρχει σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε κάθε κράτος θεωρούν ότι αφορούν τη χώρα τους και μόνο. Ζούμε ένα πρωτόγνωρο κατακερματισμό αντιλήψεων και στοχεύσεων για το πώς θέλουμε να διαμορφώσουμε το αύριο των κοινωνιών μας παρά την ύπαρξη της Ένωσης, που είναι μέσο για να κυριαρχήσουμε τα φαινόμενα που μας ταλαιπωρούν.

Η εσωτερική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι θεσμοί και οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής συνεργασίας συγκρότησαν το λεγόμενο «**κοινοτικό μοντέλο**» και καταγράφουν στα πενήντα χρόνια της Ευρωπαϊκής Ένωσης σημαντικές επιτυχίες. Τελωνειακή Ένωση, Ενιαία αγορά, Οικονομική και Νομισματική Ένωση, κοινές πολιτικές, διαδοχικές διευρύνσεις με νέα κράτη μέλη. Το μοντέλο αυτό στηρίζεται σε μια λογική οιονεί αυτοματισμού. Κάθε στάδιο εξέλιξης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος εξαναγκάζει την κίνηση προς το επόμενο, επιβάλλει ως ζωτικό έναν επόμενο στόχο. Οι πολιτικές ηγεσίες και οι καθοδηγητικές κοινωνικές ομάδες επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους στο να διαμορφώσουν μέσα από το ισχύον καθεστώς της διακυβερνητικής συνεργασίας το εκάστοτε νέο εξελικτικό στάδιο σύμφωνα με τις προτεραιότητες κι ευαισθησίες τους. Αυτές δεν είναι βεβαίως τυχαίες. Καθορίζονται κατά κύριο λόγο από τις οικονομικές σκοπιμότητες και επιδιώξεις.

Η συνεχής κινητικότητα βοηθά το σύστημα να υπερβεί τις δυσχέρειες που συνεπάγεται η έλλειψη μιας ενιαίας άποψης για βασικούς στόχους της εξέλιξής του, εάν επιδιώκεται ένα ενιαίο κράτος, μια ομοσπονδία, μια βαθμιαία όλο και πιο στενή διακυβερνητική συνεργασία ή μια ενιαία αγορά και μόνο. Η κινητικότητα επιτυγχάνεται με την παραίτηση από την ζωτική προϋπόθεση μιας πολιτικής ενοποίησης, τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής συνείδησης. Για κάποιους αυτή η επικρατούσα ασάφεια αποτελεί ηθελημένο στόχο. Δεν θέλουν να προχωρήσει η συνεργασία πέρα από τη δημιουργία των προϋποθέσεων μιας κοινής αγοράς παρ' όλη τη ρητορεία για την ευρωπαϊκή ενοποίηση. **Το «κοινοτικό μοντέλο» εξακολουθεί να είναι αναγκαίο αλλά δεν αρκεί.**

Η εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης χαρακτηρίζεται από διαδοχικές μεταφορές εθνικής κυριαρχίας στο επίπεδο της Ένωσης και στην διαμόρφωση ενός πλέγματος που συντίθεται από παραιτήσεις άσκησης εθνικής πολιτικής και υποχρεώσεις διαμόρφωσης νέας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Η ανταπόκριση των κρατών μελών σ' αυτό το σχήμα είναι άνιση. Συμμορφώνονται πιο εύκολα απέναντι στις αποφασιζόμενες παραιτήσεις π.χ. από τα μέτρα προστατευτισμού, ενώ **αδυνατούν** να διαμορφώσουν ή να προωθήσουν αποτελεσματικές πολιτικές εκεί όπου παρέχεται στην Ένωση η διακριτική ευχέρεια να αναλάβει πρωτοβουλίες. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η χωλαίνουσα στρατηγική της Λισσαβόνας και η ανολοκλήρωτη Οικονομική Ένωση.

Ανάλογη αδυναμία διαπιστώνουμε στην προσπάθεια της Ένωσης να αυτοπροσδιορισθεί με επάρκεια στην σύγχρονη παγκόσμια πραγματικότητα. Το ενεργειακό πρόβλημα, οι κλιματικές αλλαγές, η ανακατανομή οικονομικής και παραγωγικής ισχύος σε παγκόσμιο επίπεδο με την ισχυροποίηση της Κίνας και την «επάνοδο» της Ρωσίας, το μεταναστευτικό ρεύμα από την Αφρική και την Ασία, η ανάδειξη των πολιτισμικών διαφορών λόγω των μειονοτήτων, η εμφάνιση νέων ανισοτήτων, οι ανθρωπιστικές κρίσεις σε πολλές περιοχές του κόσμου κλπ. απαιτούν λειτουργικές απαντήσεις. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξαναγκάζεται από τις εξελίξεις να έχει παρουσία στη παγκόσμια σκηνή, η σχέση ευρωπαϊκού-παγκόσμιου γίνεται όλο και πιο πυκνή. Όμως η Ένωση πολλές φορές δεν μπορεί ή καθυστερεί να δώσει τις απαντήσεις αυτές, διότι η ισχύουσα δομή της δεν της επιτρέπει γρήγορες αποφάσεις και γρήγορη δράση. Αυτή η δομή ταίριαζε στην εποχή όπου το μόνο σχεδόν θέμα που η Ένωση έπρεπε να χειρισθεί σε παγκόσμιο επίπεδο ήταν το παγκόσμιο εμπόριο και η ελεύθερη λειτουργία των αγορών. Η εποχή αυτή έχει ανεπιστρεπτί παρέλθει.

Η καθησυχαστική σκέψη για πολλά μέλη της Ένωσης ότι η αμερικανική ηγεμονία αρκεί να αποτρέψει κρίσεις και να συμβάλει αποφασιστικά στην αντιμετώπιση των θεμάτων έχει αποδειχθεί επίσης ως ουτοπία. Ο κόσμος είναι πιο πολύπλοκος, οι πόλοι ισχύος περισσότεροι, οι δυναμικές της ανάπτυξης και υποανάπτυξης πιο σύνθετες ώστε να μπορεί να διαιτητεύει μια υπερδύναμη με επιτυχία. Είναι απαραίτητοι περισσότεροι παίκτες με διαφορετικές προσεγγίσεις, δικά τους δίκτυα και αλληλοσυμπληρούμενες δυνατότητες ώστε να επιτύχουν τις

απαραίτητες για την ειρήνη συνθέσεις. Η Ένωση ανήκει από τα πράγματα στους παίκτες. Δεν μπορεί να αντιδρά με τρόπο που δεν ανταποκρίνεται στο ρόλο της αυτό επιτείνοντας έτσι τόσο τις δικές της δυσκολίες όσο και των κρατών-μελών της. Χρειάζεται ν' αλλάξει.

Οι όποιες αλλαγές δυσκολεύονται από την μη επαρκή **δημοκρατική νομιμοποίηση** των οργάνων της Ένωσης. Η έλλειψη μιας απευθείας σχέσης των οργάνων της Ένωσης προς τον «λαό» της Ένωσης τα στερεί από την αναγκαία πίεση που θα οδηγούσε σε γρήγορες αντιδράσεις και σε πολιτικές που θα ανταποκρίνονταν στα αιτήματα της κοινωνίας. Η αδυναμία αυτή γίνεται όλο και πιο αισθητή όσο τα νέα ζητήματα επιδέχονται περισσότερες της μίας απαντήσεις, είναι πολύπλοκα στην κατανόησή τους από τον απλό πολίτη ή αγγίζουν ζωτικά ζητήματα ασφάλειας και προοπτικής του. Ιδίως όταν πρόκειται για πολιτικές που μπορούν να καταλήξουν σε διαφορετικές κατανομές κόστους και οφέλους.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση δεν θα ασκούσε μόνο πίεση για λήψη πιο αποτελεσματικών αποφάσεων. Θα ζύμωνε αναπόφευκτα στην συνείδηση των πολιτών την συναίσθηση της αναπόφευκτης προσαρμογής, την ανάγκη κατανόησης του άλλου, του διαφορετικού, το πρόταγμα της αλληλεγγύης μέσα και έξω από τα εθνικά σύνορα. Θα διευκόλυνε έτσι την διαδικασία λήψης αποφάσεων που συχνά αναστέλλονται από τον φόβο του πολιτικού κόστους απέναντι στους θιασώτες του άκρατου νεοφιλελευθερισμού ή της διατήρησης του εθνικού κράτους στην υπάρχουσα μορφή του.

Το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος παρά τους συμβιβασμούς που χρειάσθηκαν για την υιοθέτησή του αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση να καλύψει τις διάφορες ανεπάρκειες της Ένωσης ώστε ν' ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις. Να προχωρήσει σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις να εμβαθύνει και να διευρύνει τις πολιτικές της Ένωσης. Η υιοθέτησή του θα ήταν η απαρχή της εξόδου από την κρίση. Το σχέδιο δεν προχώρησε. Στο τραπέζι της Διακυβερνητικής Διάσκεψης βρίσκεται μια δεύτερη προσπάθεια που αναζητά την συναίνεση όλων για να προχωρήσει.

Από τα μεγάλα διακυβεύματα που μας απασχολούν θέλω να σταθώ σε δύο.

Κεντρικό πρόβλημα για τη λειτουργία της δημοκρατίας αποτελεί η σχέση του κράτους μέλους με τα υπερεθνικά σχήματα συνεργασίας, στα οποία συμμετέχει.

Τα Συντάγματα όλων των κρατών μελών δέχονται περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας και επιτρέπουν τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικά σχήματα. Τα όσα συμβαίνουν στη σχέση κράτους μέλους - Ε.Ε. είναι λοιπόν σύμφωνα με τα Συντάγματα. Παρόλα αυτά είναι διαδεδομένη στους πολίτες η άποψη ότι μη νομιμοποιημένοι τρίτοι αποφασίζουν για αυτούς και ότι οι ίδιοι δεν έχουν καμιά δυνατότητα να επηρεάσουν τις διαδικασίες στις Βρυξέλλες. Πολλοί μάλιστα πιστεύουν ότι στην Ένωση επικρατεί λιγότερη δημοκρατία απ' ό,τι στη χώρα τους. Το εθνικό κράτος τους φαίνεται πιο οικείο, πιο προσιτό, πιο δημοκρατικό. Εδώ διαθέτουν διαύλους

επικοινωνίας με την εξουσία. Η υπερεθνική εξουσία αντίθετα είναι απόμακρη, απρόσωπη και επαφή με αυτήν είναι μάλλον ανέφικτη.

Η ένταξη σε υπερεθνικά σχήματα δεν έχει αυξήσει μόνο την απόσταση μεταξύ της νέας εξουσίας και του πολίτη. Πολλά κράτη μέλη της Ένωσης λειτουργούν πια διαφορετικά από τα συνταγματικά προβλεπόμενα και καθιερωμένα. Οι συσχετισμοί μεταξύ εκτελεστικής και κοινοβουλευτικής εξουσίας έχουν αλλάξει υπέρ της πρώτης. Αυτή διαπραγματεύεται με την Ένωση οδηγίες, κανονισμούς, αποφάσεις, κατανομή κονδυλίων. Η Βουλή σε πολλές χώρες της Ένωσης ελάχιστα πληροφορείται και συμμετέχει στη διαμόρφωση των σχέσεων. Σε περίπτωση συνεχούς εμπλοκής της, οι αργές διαδικασίες της και ο συγκρουσιακός τρόπος λειτουργίας της θα οδηγούσαν την εκάστοτε κυβέρνηση σε διαπραγματευτική αδυναμία. Οι πολίτες διαπιστώνουν όμως ότι σε καθοριστικά γι' αυτούς ζητήματα, όπως π.χ. οι αγροτικές ενισχύσεις, οι εκπρόσωποί τους δεν έχουν λόγο.

Σημαντικό επίσης ρόλο στο νέο τρόπο λειτουργίας της δημοκρατίας παίζει το γεγονός ότι η συμμετοχή στην Ένωση καταργεί ή περιορίζει παραδοσιακά εργαλεία άσκησης πολιτικής. Η κυβέρνηση για παράδειγμα δεν δικαιούται να αυξήσει ή να μειώσει τα επιτόκια διότι η νομισματική πολιτική ασκείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Δεν μπορεί να επαναφέρει μέτρα προστατευτισμού εκεί όπου έχουν απελευθερωθεί οι αγορές. Η διαχείριση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης γίνεται από ειδικά όργανα διαφορετικά εκείνων που παραδοσιακά χειρίζονται τα δημόσια έργα και τις επενδύσεις. Η Ένωση παρακολουθεί τη διαχείριση των κονδυλίων και συμμετέχει στις αποφάσεις σε

διαδικασίες που δεν αποτελούν αντικείμενο δημόσιας συζήτησης και ελέγχου. Θεωρείται ότι εντάσσονται στις ενωσιακές διαδικασίες.

Προβλήματα δημοκρατίας προκύπτουν επίσης και μάλιστα σε έντονο βαθμό στο υπερεθνικό επίπεδο. Το Ευρωκοινοβούλιο παρά τη διαδικασία της συναπόφασης απέχει από το να λειτουργεί όπως τα εθνικά νομοθετικά σώματα. Η Επιτροπή δεν είναι κυβέρνηση εκλεγμένη από τους πολίτες της Ένωσης. Στο Συμβούλιο, όπου εκπροσωπούνται τα κράτη μέλη, ο τρόπος λήψης αποφάσεων δεν είναι πάντα διαφανής και τα μεγάλα κράτη έχουν ισχυρότατη επιρροή. Η ανεπάρκεια των θεσμών προκαλεί δυσλειτουργίες. Οι δραστηριότητες του Συμβουλίου δεν ελέγχονται, η Επιτροπή αν και λογοδοτεί συχνά δεν πείθει με τους ισχυρισμούς της. Ο πολιτικός διάλογος για τα θέματα της Ένωσης είναι υποτονικός και κυρίως δεν διεξάγεται κατά τρόπο ανοιχτό, ώστε να επιτρέψει την δημόσια παρέμβαση. Ένας κακός χειρισμός της Προεδρίας μπορεί να παρασύρει την Ένωση προς λάθος κατεύθυνση, όπως συνέβη το 2000 στη Νίκαια με την αναθεώρηση των Συνθηκών. Η απραξία της Επιτροπής μπορεί να καθλώσει την Ένωση. Η ανάπτυξη νέων πολιτικών εγκαταλείφθηκε στη διάρκεια της θητείας της σημερινής Επιτροπής. Οι αξιωματούχοι της Ένωσης έχουν μικρή μόνο επαφή με τον ευρωπαϊκό πληθυσμό. Παρόλα αυτά θεωρούνται θεματοφύλακες των ευρωπαϊκών διαδικασιών και επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό τις αποφάσεις. Γι' αυτό το λόγο οι κοινοτικές πολιτικές δεν έχουν ευρύτερη στήριξη, η Ένωση καταγγέλλεται για γραφειοκρατία και αποστασιοποίηση από τα προβλήματα των πολιτών.

Η λύση δεν είναι εύκολη. Η δημοκρατία στο επίπεδο της Ένωσης δεν μπορεί να διασφαλιστεί με τα πρότυπα και τους κανόνες, που ισχύουν στα κράτη μέλη. Η Ένωση δημιουργήθηκε κατά βήματα, τα οποία δεν ακολούθησαν μια ενιαία αντίληψη. Για πολλούς επιδίωξη είναι η δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού κράτους που θα υποκαταστήσει τα εθνικά κράτη. Άλλοι δεν δέχονται αυτή την προοπτική. Στοχεύουν σε μια ευρωπαϊκή συνεργασία χωρίς κατάργηση της κρατικής υπόστασης των μελών και χωρίς «ισοπέδωση» των εθνικών ταυτοτήτων. Η συνομοσπονδία είναι ο όρος που εκφράζει την αντίληψή τους. Η ευρωπαϊκή πρακτική των κρατών μελών ακολούθησε συνήθως το σχήμα της διακυβερνητικής συνεργασίας. Τα κράτη επιδιώκουν διευθετήσεις και ρυθμίσεις, οι οποίες εξασφαλίζουν τη συλλειτουργία Ένωσης και μελών της σε συμφωνημένα πλαίσια. Δεν αποδέχονται ενοποιητικές πρωτοβουλίες οι οποίες θα καθιστούσαν την Ένωση έναν αυτόνομο πόλο εξουσίας. Η Ένωση, όπως διαμορφώθηκε κατά τα πενήντα χρόνια λειτουργίας της, είναι ένα ιδιότυπο σχήμα. Τα κράτη μέλη έχουν αυτονομία, αλλά ταυτόχρονα συλλειτουργούν τόσο στο εθνικό τους όσο και στο υπερεθνικό επίπεδο με βάση κανόνες μιας συμφωνημένης κοινής διακυβέρνησης.

Ταυτόχρονα όμως δημιουργήθηκαν και συνεχίζουν να διαμορφώνονται νέες μορφές συνεργασίας που δεν εντάσσονται σε σχήματα ομοσπονδιακής λογικής ή διακυβερνητικής προσέγγισης. Οι περιφέρειες κρατίδια της Βόρειας Γερμανίας αναπτύσσουν κοινές δράσεις με τη Δανία. Το Βέλγιο με το Λουξεμβούργο προχωρούν με συνεργασίες των κοινωνικών φορέων τους την ενοποίηση πέρα από όσα καθορίζουν οι συνθήκες. Τα ευρωπαϊκά πανεπιστήμια διαμορφώνουν με δική

τους πρωτοβουλία κοινούς κανόνες λειτουργίας. Το εθνικό κράτος παύει να είναι το θεμελιώδες στοιχείο αυτών των λύσεων οι οποίες πραγματοποιούνται μεταξύ φορέων εξουσίας που εκπροσωπούν διαφορετικές εδαφικές οντότητες και χώρους δράσης. Η μεταεθνική πραγματικότητα έχει λοιπόν οδηγήσει ήδη σε μια «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» σε υπερεθνικό πλαίσιο που διαφεύγει από τους συνήθεις κανόνες ιεραρχίας και συνεργασιών. Η νέας μορφής αυτή «διακυβέρνηση» είναι μέσο αναπλήρωσης μιας επιβεβλημένης αλλά μη πραγματοποιούμενης «ενοποίησης».

Οι παραπάνω διαπιστώσεις απαντούν στο ερώτημα εάν μπορούν να προσδιοριστούν άμεσα θεσμικές ρυθμίσεις για να αρθεί «το δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης. Όταν δεν είναι γνωστό ποιους κανόνες ακολουθεί η διαδικασία ενοποίησης και που θέλουμε να καταλήξει δεν είναι ρεαλιστική οποιαδήποτε προσπάθεια να προσδιορισθεί σήμερα η μορφή που θα πάρει τελικά η κυβερνητική εξουσία στην Ένωση. Χρειάζεται χρόνος. Η μετάθεση αρμοδιοτήτων από το εθνικό κράτος σε ένα υπερεθνικό σχήμα με την αλλαγή της εδαφικής κλίμακας της εξουσίας και την αναγκαστική αναζήτηση νέων τρόπων άσκησης πολιτικής και διακυβέρνησης συνεπάγονται μια απροσδιόριστη περίοδο θεσμικών ανακατατάξεων και κοινωνικών και πολιτικών εντάσεων. Το μη προκαθορισμένο τέλος δεν σημαίνει όμως ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρχει άποψη για το ποιο σχήμα είναι σκόπιμο να προκύψει. Ούτε συνεπάγεται η αβεβαιότητα για το μέλλον την αναστολή της συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας της δημοκρατίας. Μια τέτοια προσπάθεια μάλιστα επιβάλλεται.

Η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι και η μελλοντική εξέλιξη της Ένωσης θα χαρακτηρίζεται από την υποχώρηση του κράτους έθνους και την ανάδειξη του υπερεθνικού κέντρου εξουσίας στις Βρυξέλλες και των περιφερειακών του συνεργασιών. Μοχλός αυτής της διαδικασίας ήταν και θα είναι η κεντρική γραφειοκρατία της Ένωσης, που αποτελεί το μηχανισμό ανάδειξης του κοινού συμφέροντος των κρατών μελών και διατυπώνει κατά τη δική της αντίληψη το συμφέρον τους. Το πλαίσιο δράσης της θα καθορίζεται από τις εκάστοτε συμφωνίες της χαλαρής διακυβερνητικής συνεργασίας. Αυτό το νέο κέντρο, θα τείνει να αναπτύσσει τη δικιά του αυτοδύναμη δυναμική. Θα απεξαρτοποιείται όλο και περισσότερο στο βαθμό που αποκτά αρμοδιότητες. Οι σχέσεις που το συνδέουν με την πολιτική κοινότητα, τον «λαό της Ένωσης» θα εξασθενούν. Θα αδυνατίζουν ταυτόχρονα και τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά της Ένωσης. Είναι γι' αυτό αναγκαίο να υπάρχει μια συνεχής προσπάθεια συμμετοχής τόσο των κρατών μελών όσο και ιδίως των πολιτών στην άσκηση της ευρωπαϊκής δημόσιας εξουσίας.

Ο γραφειοκρατικός μηχανισμός και η διακυβερνητική συνεργασία θεωρούν τα θέματα που χειρίζονται τεχνοκρατικά, αρμοδιότητας διοικητικών μηχανισμών και αντικείμενο διαβούλευσης εμπειρογνομώνων. Στον χειρισμό τους προεξέχει κατά την υπαλληλία της Ένωσης η διάσταση του συμβιβασμού των επιθυμιών των κρατών μελών και των διαφόρων ετεροκλήτων και αντιφατικών εθνικών προτιμήσεων. Η κοινή βούληση προκύπτει συνήθως χωρίς να αναδειχθούν οι αντικρουόμενες πολιτικές τάσεις και οι πολιτικές επιδιώξεις. Η αποπολιτικοποίηση μάλιστα

θεωρείται ενδεδειγμένη γιατί επιτρέπει την εύκολη επίτευξη των ισορροπιών. Η στάση αυτή δεν ευνοεί το δημόσιο διάλογο.

Η ενίσχυση της δημοκρατίας απαιτεί ακριβώς το αντίθετο, την ανάδειξη της πολιτικής διάστασης, την ελεύθερη δημόσια διαβούλευση, τη συζήτηση των προβλημάτων σε ένα ανοιχτό σε όλους χώρο πολιτικού διαλόγου. Τα κοινά θέματα να συζητιούνται ενώπιον όλων των εθνικών ακροατηρίων. Να αποτελούν και δικά τους θέματα. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται πληροφόρηση προς όλους, διαφάνεια, έλεγχος και λογοδοσία. Ο ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος είναι το μέσο για να περιορισθεί το έλλειμμα δημοκρατίας.

Η δημιουργία του χώρου αυτού είναι έργο των δυνάμεων εκείνων που επιδιώκουν μια ισχυρή και δημοκρατική Ένωση. Οφείλουν να επιζητούν συστηματικά να συζητούνται τα θέματα της Ένωσης σε όλες τις χώρες ταυτόχρονα για να διαμορφωθούν κοινές πολιτικές. Προτάσεις για τέτοιες κοινές δράσεις υπήρξαν, όπως για την ενέργεια ενός δημοψηφίσματος ταυτόχρονα σε όλη την Ένωση για την αποδοχή του Σχεδίου Συντάγματος, για μία πανευρωπαϊκή κοινή κινητοποίηση για την αποδοχή του, για την εκλογή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Οι προτάσεις αυτές συνάντησαν την σθεναρή αντίσταση των κρατών μελών που δεν θέλουν να ξεπεραστεί το πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας και φοβούνται τον περιορισμό της αυτονομίας τους. Η εμπέδωση της δημοκρατίας σε υπερεθνικό επίπεδο απαιτεί όμως την αναζήτηση και την εξάσκηση σε νέους

τρόπους συλλειτουργίας που ανταποκρίνονται στις νέες συνθήκες της μεταεθνικής πραγματικότητας.

Η δημοκρατική διακυβέρνηση προέκυψε στα κράτη έθνη όταν στο έδαφός τους διαμορφώθηκε μια πολιτική κοινότητα μέσα από δημόσιο διάλογο. Αυτός βοήθησε τους πολίτες να συνειδητοποιήσουν ότι έχουν κοινά συμφέροντα και με ποιο τρόπο θα τα υπερασπισθούν. Έτσι και στην Ένωση η δημόσια συνεννόηση για τη διαμόρφωση μιας βάσης αλληλεγγύης μεταξύ των λαών της θα συμβάλει σε κοινά αποδεκτούς θεσμούς και διαδικασίες δημοκρατίας στο υπερεθνικό επίπεδο. Θα διασφαλίσει νέες μορφές δημοκρατικής διακυβέρνησης στον μεταεθνικό αστερισμό.

Η άποψη που αντιτίθεται στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου και υπερασπίζεται τη χαλαρή διακυβερνητική συνεργασία παραβλέπει ότι η Ένωση βρίσκεται, όπως ακριβώς τα κράτη έθνη, σε μια κρίσιμη καμπή. Είναι αντιμέτωπη πια με θέματα κλίμακας που δεν μπορούν να απαντηθούν με τους υφιστάμενους μηχανισμούς συντονισμού και συνεννόησης. Τα προβλήματα ξεπερνούν το άθροισμα των εθνικών δυνατοτήτων και απαιτούν μια διαφορετική δυναμική.

Η καθιέρωση της δημόσιας διαβούλευσης για την ευρωπαϊκή πολιτική σε όλη την Ένωση θα συμβάλει και στην αποσαφήνιση των στόχων της ενοποιητικής προσπάθειας και στην οριστικοποίηση του θεσμικού σχήματος της Ένωσης. Η δημόσια διαβούλευση είναι η κινητήρια δύναμη για να ενοποιηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο επιδιώξεις και αντιλήψεις, να

συνειδητοποιηθούν τα κοινά συμφέροντα και να προκύψει μια συλλογική ταυτότητα πέρα από τα όρια των κρατών μελών, μια ευρωπαϊκή πολιτική κοινότητα, ένας ευρωπαϊκός δήμος.

Ένα δεύτερο θέμα στο οποίο θέλω να σταθώ είναι αν και κατά πόσο αντιλαμβανόμαστε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως «**κοινότητα αξιών**». Το δύσκολο εγχείρημα της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της Ένωσης και της διαμόρφωσης των πολιτικών της θα καταστεί ακόμη πιο δύσκολο αν όχι αβέβαιο αν δεν έχει τον γνώμονα προς ποια κατεύθυνση επιδιώκουμε τις λύσεις.

Στο άρθρο 2 του πρώτου μέρους του Σχεδίου Συντάγματος ορίζεται ότι «η Ένωση βασίζεται στις αξίες της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη, σε μια κοινωνία πλουραλισμού, ανοχής, δικαιοσύνης, αλληλεγγύης και απαγόρευσης των διακρίσεων.» Στο άρθρο 3 ορίζεται μεταξύ άλλων, ότι «η Ένωση εργάζεται για μια Ευρώπη βιώσιμης ανάπτυξης βασισμένης σε ισόρροπη οικονομική μεγέθυνση, σε μια άκρως ανταγωνιστική οικονομία της αγοράς με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, σε υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος και την προαγωγή της επιστημονικής και τεχνολογικής προόδου. Η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, την αλληλεγγύη μεταξύ των

γενεών..... Η Ένωση προωθεί την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών».

Μερικοί θεωρούν για διάφορους λόγους τις αναφορές αυτές ως άσκοπες. Δεν χρειάζονται, ισχυρίζονται, στο κείμενο της νέας Συνθήκης. Οι απαρίθμηση των αξιών της Ένωσης ανήκει σε ένα συνταγματικό κείμενο. Στόχος δεν είναι όμως η σύνταξη ενός συνταγματικού κειμένου αλλά η βελτίωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Κατ' αυτούς τα άρθρα αυτά επεκτείνουν κατά πολύ τις επιδιώξεις της Ένωσης, η οποία είναι και θα πρέπει να παραμείνει μια οικονομική συνεργασία, που στηρίζεται σε μια ενιαία αγορά. Ούτε η πλήρης απασχόληση, ούτε η κοινωνική δικαιοσύνη, ούτε η εξάλειψη της φτώχειας ούτε τα άλλα πολλά που αναφέρονται δεν εμπίπτουν τους σκοπούς της Ένωσης.

Η διαμάχη αυτή προκαλεί απορία. Δικαιολογούνται τόσες ενστάσεις σχετικά με τις αυτονόητες αξίες και τους σκοπούς της Ένωσης; Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν είτε να θεωρήσουν τις γενικές αυτές αναφορές ως προγραμματικές εξαγγελίες που δεν υποχρεώνουν σε συγκεκριμένα μέτρα, όπως συμβαίνει και σε άλλες πολλές χώρες με συνταγματικά κείμενα, είτε να εφαρμόσουν ό,τι νομίζουν ως επιβεβλημένο χωρίς να δίνουν ιδιαίτερη σημασία στις συνθήκες, αφού πρόκειται λίγο ως πολύ για γενικά παραδεκτές επιδιώξεις.

Είναι φανερό όμως, ότι οι διαφορές αντιλήψεων σχετικά με το αν χρειάζεται αναφορά στις αξίες και στους στόχους της Ένωσης υποκρύπτουν μια ευρύτερη αντιπαράθεση για μέλλον της. Όσοι είναι δύσπιστοι σε αλλαγές που κατατείνουν σε μια αυθεντική

πολιτική ενοποίηση και προτιμούν την ελεγχόμενη διακυβερνητική συνεργασία ως τρόπο διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης της Ένωσης θέλουν να προλάβουν αρνητικές εξελίξεις και να θέσουν φράγματα σ' αυτές. Οι περιορισμοί στις δραστηριότητες της Ένωσης είναι και περιορισμοί στην ικανότητά της να αντιδρά. Το πρόβλημα της Ένωσης σήμερα είναι ότι κάνει πολύ λιγότερα από όσο θα έπρεπε να κάνει, οι δράσεις της δεν αντιμετωπίζουν γρήγορα, αποφασιστικά και ικανοποιητικά τα προβλήματα των πολιτών. Οι αλλαγές στους τρόπους λήψης αποφάσεων, ή στις διαδικασίες των οργάνων δεν αρκούν για να αποκαταστήσουν τη δυναμική της και την αξιοπιστία απέναντι στους πολίτες. Χρειάζονται να αναδειχθούν τα πολιτικά περιεχόμενα τα οποία την απασχολούν, το εύρος των πολιτικών της, τα προβλήματα που θέλει να αντιμετωπίσει, οι λόγοι ύπαρξης και δράσης της.

Το έντονα τονισμένο σημείο δεν έχει μεταφραστεί από την κα Νάιλαν. (έχουν γίνει σ' αυτό κι άλλες διορθώσεις από τον Πρόεδρο)

Η παράλειψη στην νέα συνθήκη ενός πλαισίου αρχών και κεντρικών στόχων θα έχει ως αποτέλεσμα το «κοινοτικό μοντέλο», η σύλληψη με την οποία προάγεται η ευρωπαϊκή εξέλιξη να απαξιωθεί. Η καθήλωση σε ό,τι υπάρχει, η αδυναμία πρωτοβουλιών, το πνεύμα ικανοποίησης που δεν διαταράσσεται από προβληματισμούς και κριτική θα μετατρέψει το κοινοτικό μοντέλο σε μια γραφειοκρατική διαχείριση δίχως πυξίδα. Η Ένωση θα διολισθήσει στην αποδόμησή της.

Η συμπερίληψη στην νέα συνθήκη μιας σειράς αξιών και στόχων που αποτελούν θεμέλια του σύγχρονου δημοκρατικού τρόπου ζωής θα συμβάλει σε ένα γόνιμο διάλογο πάνω στα κρίσιμα ζητήματα που μας απασχολούν. Θα μας επιτρέψει με διαφάνεια και όχι με συγκαλύψεις να επιλέξουμε ποιες πολιτικές θέλουμε να εμβαθύνουμε, με ποια κριτήρια και ποιες στοχεύσεις. Να προωθήσουμε ή να εμποδίσουμε εξελίξεις με συζήτηση επί της ουσίας.

Για παράδειγμα θα μπορέσουμε να δώσουμε απαντήσεις στον επιζητούμενο νέο ρόλο της Ένωσης στην διεθνή σκηνή, στις προκλήσεις για μια βιώσιμη ανάπτυξη και περιβαλλοντική προστασία, στην προσπάθεια για επαναπροσδιορισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, στις πολιτικές που έχουν στο επίκεντρό τους τον πολίτη.

Θα μπορέσουμε ιδιαίτερα να δώσουμε πνοή σε μια σειρά από παρεμβατικές πολιτικές που θα αντιμετωπίζουν τις αρνητικές συνέπειες της παγκοσμιοποίησης χωρίς να αναχαιτίζουν τις ευεργετικές συνέπειες των λειτουργιών της αγοράς στην οικονομία και να παρεμποδίζουν την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς της. Απέναντι στον ισχυρισμό ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διολισθαίνει συνεχώς σε μια κοινότητα όπου επικυριαρχεί η λογική της αδίσταχτης αγοράς, θα μπορέσουμε να αντιτάξουμε πειστικά την προοπτική μιας υπερεθνικής κοινότητας αξιών. Μιας κοινότητας που ενδιαφέρεται για τον τρόπο και την ποιότητα ζωής των πολιτών της, αλλά και νοιάζεται για μια νέα τάξη πραγμάτων έξω από τα σύνορά της σύμφωνα με τις αρχές της.

Σίγουρα μια τέτοια προοπτική θα προκαλέσει από κάποιους αντιρρήσεις. Ρητές ή προσχηματικές ενστάσεις. Κυρίως από εκείνους που είναι ωφελημένοι από την παρούσα κατάσταση της αδράνειας και των ανισοτήτων, ιδίως από τους αυτοματισμούς της κατανομής του παραγόμενου πλούτου. Αυτούς που ισχυρίζονται ότι οι νόμοι και οι μηχανισμοί της αγοράς μπορούν και πρέπει ανεπηρέαστοι να οδηγούν τις εξελίξεις και μόνο αυτοί να δίνουν στα προβλήματα απαντήσεις.

Η εμπέδωση μιας κοινότητας αξιών και αρχών και η καλλιέργειά τους στον δημόσιο χώρο της Ένωσης θα βοηθήσουν στη διάπλαση μιας κοινής ευρωπαϊκής συνείδησης. Θα ανοίξει το δρόμο για τη διαμόρφωση αυθεντικών συναινετικών διαδικασιών, μιας αλληλεγγύης πέρα από τα εθνικά σύνορα που δεν θα επιβάλλεται από διακυβερνητικούς εξαναγκασμούς στις εκάστοτε μεγάλες ή μικρές διαπραγματεύσεις. Θα συμβάλει αποφασιστικά στην κυβερνησιμότητα της Ένωσης και στη μετάπλάσή της σ' ένα εγχείρημα απ' όπου όλοι θα έχουν εύλογα την πεποίθηση ότι μπορούν να βγαίνουν κερδισμένοι. Το ερώτημα «ποια Ευρώπη θέλουμε», που σήμερα διχάζει, θα βρει τότε πολύ πιο εύκολα τις απαντήσεις.

Στάθηκα σε δύο κεντρικά ζητήματα που αποτελούν κρίσιμα διακυβεύματα για την ευρωπαϊκή πορεία αλλά και καθοριστικές παραμέτρους για την αξιολόγηση των αποφάσεων που λήφθηκαν στην Σύνοδο Κορυφής της 21^{ης} και 22^{ης} Ιουνίου και να αποτελέσουν αντικείμενο επεξεργασίας στην Διακυβερνητική Διάσκεψη. Μια συνοπτική αποτίμηση των αποφάσεων αυτών οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι 27 κατέληξαν σε ορισμένες θεσμικές

τροποποιήσεις που θα βοηθήσουν την Ένωση στην λήψη αποφάσεων και στην καλύτερη λειτουργία της. Συγχρόνως όμως εγκαταλείφθηκαν τα βήματα με τα οποία η Ένωση θα προχωρούσε στην κατεύθυνση της πολιτικής ενοποίησης. Το δίλημμα περισσότερη Ευρώπη με διευρυμένες εξουσίες και δεσμευτικές πολιτικές σε περισσότερες κατευθύνσεις ή διατήρηση των εξουσιών του εθνικού κράτους κρίθηκε με κριτήριο την ενίσχυση του εθνικού κράτους απέναντι στην Ένωση και όχι με το κριτήριο της προώθησης ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού δημοσίου συμφέροντος. Το αίτημα για εμβάθυνση των πολιτικών της Ένωσης ώστε ν' ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών της π.χ. για την αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της παγκοσμιοποίησης ή για την ενίσχυση της κοινωνικής Ευρώπης δεν απαντήθηκε. Η πρωτόγνωρη πληθώρα ειδικών ρυθμίσεων, εξαιρέσεων, πρωτοκόλλων, επιφυλάξεων και υποσημειώσεων που συνόδευσαν τις αποφάσεις καταδεικνύουν ότι ακόμη και σε αυτό το συμβιβασμό που απέφυγε τις μεγάλες τομές οι κεντρόφυγες δυνάμεις είναι εξαιρετικά ισχυρές. Θα εξακολουθήσουμε λοιπόν στην Ευρώπη να παίρνουμε αποφάσεις με μια πολύπλοκη διακυβερνητική συνεργασία που καθορίζεται από συγκυριακούς πολιτικούς συσχετισμούς δηλαδή με τον τρόπο που ίσχυε στο παρελθόν και είναι γνωστός για τα ελλείμματα και τις ανεπάρκειές τους.

Οι αποφάσεις μάλλον συγκαλύπτουν παρά υπερβαίνουν τα αίτια της κρίσης. Αν διαψευσθούν και πάλι οι ελπίδες για ένα αποτελεσματικό σχήμα συνεργασίας που ενδιαφέρεται για την ποιότητα ζωής όλων των πολιτών της Ένωσης, η παρούσα Ευρώπη των 27, δεν θα μπορέσει να προχωρήσει ικανοποιητικά

σύμφωνα με τις προσδοκίες των λαών της. Αναπόφευκτα τότε η διαμόρφωση μιας Ένωσης δύο ταχυτήτων θα αποτελέσει μονόδρομο για την υπέρβαση του αδιεξόδου. Θα έχει χαθεί όμως και πάλι πολύτιμος χρόνος. Οι πολίτες θα έχουν αποστασιοποιηθεί ακόμη περισσότερο από την πολιτική, ως συνέπεια της αδυναμίας της να δώσει αξιόπιστες και βιώσιμες απαντήσεις.

1. Thank you for your invi

4.097 28815

Supra - 10000 (2800)
au = awful

Can the European Union make a new start?

L 2 of

The crisis in the European Union that was triggered two years ago when referenda in France and The Netherlands rejected the draft constitution does not only reflect disagreement over the content of the document. It also reflects a social and political crisis that can only be solved by an agreement on the future shape of Europe: [the new treaty that is being drafted. And] it demands a new approach to the political, economic and social problems facing the Union.

Those problems are linked to the rapid changes that come with globalisation and spectacular technological developments. They originate at the supranational level, and it is at this level that answers must be sought. But the relationship of the national to the supranational in the Union remains unclear. The way in which this relationship evolves is of decisive importance for the development of effective policy tools for the 21st century. On going developments will decide if the Union will be more democratic, more transparent, more effective and respond to the expectations of its citizens.

^{au}
The countries that founded the European Economic Community in 1957 had a joint plan. The most obvious weakness of the Union today is the lack of any such plan. The European Union is looking for answers to many basic questions in society. From how we can jointly combat unemployment and social inequities to what role we want Europe to assume in the new global era. However, there is no organized discussion of those issues at the European level. In each member state, the governments act as if the issues concern only their own country. Despite the existence of the Union, which is a means of mastering the issues that

trouble us the nation states hesitate to apply common solutions. We live in spite of globalization in a time of unprecedented fragmentation of perceptions and aims concerning the way we want to shape the future of our societies.

Log

The processes of European co-operation known as the **community model** have seen significant achievements during the European Union's fifty-year existence: customs union, the single market, economic and monetary union, joint policies, and successive phases of enlargement which brought in new member states. This community model functions in quasi-automatic mode. Each stage in the evolution of the European edifice forces the Union to a next stage, to the realization of a further aim. Political leaders and leading groups in society focus their efforts on shaping each new developmental stage in line with their priorities and concerns. Constant mobility helps the system overcome the difficulties that arise because of differing views on the purpose of its development, whether it is aiming at a single state, a federation, an increasingly close intergovernmental co-operation or merely a single market. This mobility is accelerated by relinquishing the vital precondition for a political union – the creation of a common European identity. Some see the present lack of clarity as deliberate. The supporters of a traditional market solution do not want co-operation to extend beyond the creation of the conditions for a single market, despite all the rhetoric about European unification. **The community model is still necessary, but it is not sufficient.**

The evolution of European integration is marked by successive transfers of national sovereignty to the Union. Abdications from the exercise of national policy and obligations to shape a new joint European policy have created a complex system of rules either too detailed or too general. The

response by member states to this is uneven. They comply more readily with decisions taken to relinquish protective measures but are **unable** to formulate or advance effective policies that would grant the Union discretionary powers to take initiatives. Typical examples of this are the stalled Lisbon strategy and the incomplete Eurozone. Serious efforts are needed for a move forward but they are **not so many** as necessary.

A similar weakness is evident in the Union's attempt to define itself adequately in the global system. The energy problem, climate change, the global realignment of economic and productive power because of the strengthening of China and Russia's comeback, the influx of migrants from Africa and Asia, the accentuation of cultural differences due to minorities, the emergence of new inequalities as well as humanitarian crises in many parts of the world, are among the issues that require effective responses. As events compel the European Union to make its presence felt on the world stage, so the European-global relationship becomes closer. Often, however, the Union either **cannot respond** or is **slow to respond**, because its present structure does not permit quick decisions and fast action. This structure was appropriate in an era when the free market was practically the only issue the Union had to deal with at the global level. That era is now a thing of the past.

The comfort derived by many members from the idea that US hegemony was sufficient to avert crises and play a decisive role has also proved utopian. The world is too complex, there are too many poles of power, and the dynamics of development and under-development are too complicated to be arbitrated successfully by one superpower. More players with their own networks, different approaches, and complementary abilities are **needed** so as to achieve the balance necessary *for peace.*

for peace. The Union is one such player. It cannot react in a manner that does not do justice to this role, or which aggravates both its own difficulties and those of its member states. It must change.

Any kind of change is rendered more difficult by the insufficient **democratic legitimacy** of Union bodies. The lack of a direct relationship with the people of Europe deprives these bodies of the necessary pressure that leads to rapid reactions and policies that satisfy society's requirements. This shortcoming becomes increasingly apparent, as new issues are open to more than one response, are too complicated for ordinary people to understand, or touch on vital issues of their security and prospects. This is particularly the case with policies that may have different cost-benefit ratios.

Democratic legitimacy would not only exert pressure for more effective decision-making. It would also inevitably foster the awareness of the need to adapt, to understand what is different. It would make people conscious of their mutual dependence and their common interests beyond national borders. It would facilitate decisions that are often suspended because of the reactions of those who do not wish a change.

Despite the compromises required for its adoption, the draft constitution was a significant step towards tackling various shortcomings in the Union so that it could respond to contemporary challenges. Its adoption would have made it possible to proceed to institutional reforms, and to deepen and broaden Union policies. It would have been the first step on the way out of the crisis. The draft did not proceed. A reformed treaty is on the agenda of the Intergovernmental Conference, seeking full consensus before it goes any further.

Reserve many of the important innovations of the Draft Constitution but its vagueness precludes a decisive step forward towards an effective Union

^a ^{Log}
I want to focus on two of the major challenges facing us.

A basic problem for democracy is the relation of any given country to the ^{OEU} supranational co-operative bodies to which it belongs.

The constitutions of all European Union member states are subject to restrictions on the exercise of national sovereignty and permit the transfer of responsibilities to supranational bodies. What happens in the EU-member state relationship is in accordance with the member states' constitutions and is not a limitation of democratic rights. Nevertheless there is a widely held view that unauthorised third parties make decisions for the people, who themselves have no way of influencing what happens in Brussels. Indeed, many believe that there is less democracy in the Union than in ~~Greece~~ ^{their country}. The nation state seems more familiar to them, more accessible, more democratic. There they have channels of communication with state power. By contrast, supranational power is remote and impersonal, and contact with it is probably impossible.

The distance between the new power and the people is not the only thing that accession to supranational bodies has increased. Many EU member states already operate differently from what has been constitutionally laid down and established. The balance of power between government and parliament has changed in favour of the former. It negotiates with the Union over ^{at} directives, regulations, decisions and the distribution of funds. Parliaments in many Union countries are ill informed and have limited participation in ⁱⁿ forming relations. If they were constantly involved, their slow procedures and confrontational mode of operation would make it impossible for the government to negotiate. People realise that on issues

that are crucial for them, such as agricultural funding, their representatives have no say.

Another important factor is that participation in the Union abolishes or restricts traditional tools for exercising policy. For instance, the government cannot raise or lower interest rates independently of the European Central Bank. It cannot re-introduce protective measures in liberalised markets. Community Support Frameworks are managed by special bodies that are different from those that traditionally manage public works and investments. The Union controls the management of funds and participates in decision-making processes that are not subject to public debate as they are deemed to be part of the Union procedures.

Problems of democracy also arise, and to a great degree, at the supranational level. Despite the joint decision-making procedure, the European Parliament does not operate like national law-making bodies do. The European Commission is not a government elected by the citizens of Europe. The decision-making process in the Council, which represents the member states, is not always transparent and the larger states have greater influence. The inadequacy of the institutions leads to dysfunction. The activities of the Council are not monitored, and though the Commission often submits reports, its findings are not always convincing. Political dialogue on Union issues is feeble and, above all, is not conducted in an open fashion so as to allow public intervention. An instance of bad management by the Presidency can take the Union in the wrong direction. The revision of the treaties in Nice in 2000 is an example. Inaction on the part of the Commission can immobilise the Union. The development of new policies was abandoned during the term of the present Commission. Union officials have little contact with the

people of Europe. Nevertheless they are deemed to be the guardians of European procedures and to significantly influence decisions. This is why community policies do not enjoy wide support: the Union is accused of being too bureaucratic and remote from the problems of the people.

There is no easy solution to these problems. Democracy, both in the relations of the citizen of a member state to the EU, and within the EU itself, cannot be guaranteed by the models and rules that apply in the member states. The Union was formed in stages that did not always follow a coherent vision. For many people, the aim is to create a single European state that will replace the national states. Others do not accept this. Their aim is European co-operation without abolishing individual members' status and without obliterating national identities – confederation, in other words. The European practice of member states has usually assumed the form of inter-governmental cooperation. The states aim at arrangements and regulations that ensure that the Union and its members operate together in agreed-upon frameworks. They do not accept unifying initiatives that would make the Union an autonomous pole of power. The Union has evolved an unusual structure during its fifty years of existence. The member states are autonomous, but they also function together both at the national and the supranational level on the basis of agreed rules of co-governance.

At the same time, however, new forms of co-operation, which are not part of the federal or the inter-governmental approach, are being formed. The regional states of northern Germany are developing common action with Denmark, Belgium and Luxembourg. They promote, through the cooperation of their social agencies, unity beyond what the treaties stipulate. European universities create common operating rules on their

own initiative. The individual state is ceasing to be the fundamental element in these solutions, since they are implemented by authorities that represent different territorial entities and spheres of action. Thus post-national reality has already led to 'multi-layered governance' in an international context that goes beyond the conventional rules of hierarchy and co-operation. This new form of cross-governance is a means of compensating for ~~enforced~~ ^{the} yet unrealised "unification".

The above observations answer the question of whether immediate institutional reforms can remove the Union's 'democratic deficit'. As long as we do not know what rules the integration process is following and where we want it to go, an attempt now to determine the shape of future governmental power is not realistic. A realistic project will take time. The transfer of responsibilities from the national state to a supranational body entails a change in the territorial scale of power and the obligatory quest for new ways of exercising policy. It is closely bound up with an indefinite period of institutional realignment and social and political tensions. The fact that the final aim has not been determined in advance does not mean, however, that an opinion is not possible on the advisable structure. Nor does uncertainty about the future mean postponing efforts to keep improving the quality of democracy. In fact such efforts are imperative.

Experience has shown that the future evolution of the Union will be marked by the retreat of individual states and the emergence of centralized power in Brussels and its regional collaborations. The lever for this process will continue to be the Union's central bureaucracy, the mechanism that foregrounds and formulates what it considers to be the common interests of the member states. Its field of action will be

i /
determined by loose inter-governmental collaboration agreements that are made periodically. This new centre will generate its own autonomy. The more responsibilities it acquires, the more independent it will become. At the same time, the democratic features of the Union will weaken. This is why a concerted effort is needed for as many member states and their citizens to participate in exercising European public power.

EU bureaucracy and inter-governmental collaboration see technocratic issues in a technocratic manner. They consider these issues to be the responsibility of Brussels bureaucrats and experts. The prime concern for EU employees is to find compromises to meet the wishes of the member states, and to accommodate the often divergent and contradictory national preferences. A common will usually emerges without any emphasis on conflicting political tendencies and ambitions. In fact, de-politicisation is seen to be advisable because it allows for the easy achievement of balances. This stance, however, does not favour public dialogue.

Reinforcing democracy demands a very different approach; it demands the accentuation of the political dimension, unconstrained public debate, and discussion of problems in an open forum. Common issues should be discussed before all national audiences. They should become citizens' issues too. In this way, information for all, transparency, control and accountability will be ensured. The European public space is the means by which the democratic deficit can be limited.

The creation of this forum is the task of forces that want a strong, democratic Europe. They must pursue it systematically and discuss the Union's issues in all countries at the same time so as to formulate common policies. Proposals for such joint action have been made, such as

for a pan-European referendum on the acceptance of the draft constitution, for a Europe-wide joint mobilization for its acceptance, and for the election of the president of the European Commission President by the European Parliament.

Sweden

These proposals have met the strenuous opposition of member states that do not want to go beyond the framework of inter-governmental co-operation and fear any limitation of their autonomy. But the consolidation of democracy at a supranational level necessitates searching for and exercising new forms of co-operation that respond to the new conditions of post-national reality.

Democratic governance arose in nation states during the period of formation of a political community through public debate. Public debate made people aware that they had common interests and showed them how to defend them. Thus, public discussion in the Union on how a basis for solidarity among its peoples can be formed will help build jointly acceptable institutions and democratic processes at the supranational level. It will ensure new forms of democratic governance in the post-national world.

The view that opposes the creation of a European forum and supports loose intergovernmental co-operation overlooks the fact that the Union is at a crucial stage in its history, as are the nation states. It is already facing issues on a scale that cannot be dealt with by existing co-ordination and agreement mechanisms. The problems go beyond the sum of national abilities and demand a different dynamic.

Instituting public debate on European policy throughout the Union will also help clarify the aims of the unification project and determine the institutional shape of Europe. Public debate is a motivating force for uniting expectations and perceptions at the European level, for making common interests apparent and shaping a collective identity beyond the borders of the member states – a European political community, a European *demos*.

Lag

A second issue I wish to focus on is whether, and to what extent, we see the Union as a **community of values**. In order to succeed in the difficult project of boosting the Union's effectiveness and shaping its policies we must first know where to seek solutions.

what is now included in the Draft of the New Treaty

Article 2 of the first part of the Draft Constitution states that 'The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail'.

Article 3 states, *inter alia*, that 'The Union shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance.

It shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men [...]

Union shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States’.

For various reasons, some ~~see~~ these references as superfluous. They claim that they are not needed in the reform treaty. The listing of the Union’s values belongs to a constitution. The aim is not to draft a constitution, but to improve the Union’s decision-making procedures. In their view, these articles greatly expand the aims of the Union, which is and should continue to be, an economic collaboration based on a single market. Neither full employment, nor social justice, or the abolition of poverty, or much else that is mentioned is part of the Union’s aims.

This debate is puzzling. What can be the justification for so many objections to the self-evident values and aims of the Union? Member states could see these general references as promises that do not require immediate specific measures, as often occurs in countries with written constitutions. Or they could implement what they believe to be mandatory without placing particular emphasis on binding force of the treaties, since these aims are more or less generally acceptable.

It is obvious, however, that the conflicting opinions on whether the values and aims of the Union should be mentioned conceal a broader disagreement over its future. Those who distrust changes that lead towards a genuine political union, and prefer controlled intergovernmental co-operation as a means of formulating the political will of the Union, want to preclude negative developments. However, limitations on the activities of the Union are also limitations on its ability to react. The problem of the Union today is that it does much less than it should: its actions do not tackle the problems of the citizens quickly,

have considered... Draft Treaty...
only in article
of the Draft
Treaty that
concerns the
enlargement
of the Union
members
the necessity
that new
members
comply with
certain rules

decisively and satisfactorily. Changes in decision-making procedures or in the competences of its institutions are not enough to restore its dynamism and credibility in the eyes of the public. What must be highlighted is the political content of its work, the breadth of its policies, the problems it wants to tackle, the reasons for its existence and action.

^{The}
~~The omission from the new treaty of a framework of principles and major goals will effectively undermine the "community model".~~ General inertia, lack of initiative and a spirit of complacency, untroubled by questioning and criticism, will turn the EU into a bureaucratic administration that lacks direction. ^{or} The Union will gradually disintegrate.

~~The inclusion in the new treaty of a new series of principles and aims that are the basis of the modern democratic way of life will contribute to productive dialogue.~~ It will allow us to make transparent choices about which policies we wish to consolidate, on what criteria and with what objectives, and to promote developments through meaningful discussion.

For example, we will be able to provide answers to the new role of the Union on the international stage, to challenges for sustainable development and environmental protection and to attempt to redefine the EU social model.

In particular, we could breathe new life into a series of interventionary policies that can tackle the negative effects of globalisation without curbing the beneficial effects of the market on the economy or hindering greater competitiveness. The claim that the European Union is gradually becoming a community dominated by ruthless market logic can

convincingly be countered by the prospect of a supranational community of values, of a community that is interested in its people's way of life and quality of life, and which also cares about the new order beyond its borders in accordance with its principles.

Certainly such a prospect will arouse some objections, whether openly or under some pretext. They will come mainly from those who benefit from the present inertia and inequities, especially the way in which wealth is distributed. Those who object will be those who claim that market mechanisms can and should lead developments unhindered and are uniquely capable of providing answers to problems.

Cultivating and consolidating a community of values and principles in the public forum of Europe will help shape a common European identity. It will pave the way to forming genuine consensus procedures, a solidarity that goes beyond national borders and the various agendas of national governments. It will contribute decisively to the governability of the Union and to its transformation into an enterprise from which all will have something to gain. The question of what kind of Europe we want, which is currently divisive, will then be much easier to answer.

I have focused on two main issues that are crucial for European progress, ^{also} decisive (parameters) for evaluating the decisions taken at the Summit (on 21-22 June and to be discussed at the Intergovernmental Conference). A brief evaluation of these decisions leads to the conclusion that the 27 decided on certain institutional amendments that will help the Union make decisions and operate better. At the same time, however, they shelved efforts to strengthen political union. The dilemma of whether to have more Europe with broader powers and binding policies or to retain