

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Αρ. Φακ. 04.02.021.020

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Θέμα: Το αποτέλεσμα του βρετανικού δημοψηφίσματος υπέρ της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση: αξιολόγηση των πιθανών αιτιών που οδήγησαν στην απόφαση και των ενδεχόμενων συνεπειών για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση

1. Εισαγωγικά

Σε δημοψήφισμα που πραγματοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο στις 23 Ιουνίου 2016, ο βρετανικός λαός αποφάσισε με ποσοστό 51,9% (17,410,742 ψηφοφόροι) έναντι 48,1% (16,141,241 ψηφοφόροι) την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Σκοπός του παρόντος σημειώματος είναι η σύντομη αναφορά στους λόγους που εκτιμάται ότι οδήγησαν στο συγκεκριμένο αποτέλεσμα, καθώς και στις ενδεχόμενες συνέπειες για το ίδιο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

2. Οι πιθανοί λόγοι της απόφασης στο δημοψήφισμα

Από την επομένη μέρα του δημοψηφίσματος, διατυπώνονται διάφορες εκτιμήσεις αναφορικά με το τι οδήγησε το βρετανικό λαό στην απόφασή του υπέρ της αποχώρησης.

Οι πιθανοί λόγοι εστιάζονται στα ακόλουθα:

2.1. Δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ και αποτυχία στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των προκλήσεων και των προβλημάτων των πολιτών: Η προσπάθεια της ΕΕ για γεφύρωση του χάσματος μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των ευρωπαίων πολιτών δεν φαίνεται να είχε τα επιθυμητά για τους πολίτες αποτελέσματα ή τουλάχιστον τα όποια αποτελέσματα δεν έγιναν αντιληπτά από τους πολίτες. Την αποτυχία μετεξέλιξης της ΕΕ σε μια πιο ολοκληρωμένη Ένωση μέσω μιας Συνταγματικής Συνθήκης διαδέχθηκε η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία, μπορεί μεν να αποτελεί ένα θετικό βήμα σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση πραγμάτων, ωστόσο αποτελεί παράλληλα ένα δυσνόητο κείμενο για τους πολίτες. Παρά τις βελτιωτικές αλλαγές που επέφερε η εν λόγω Συνθήκη (π.χ. αυξημένος ρόλος εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Πρωτοβουλία των Πολιτών), εντούτοις απέτυχε στο να προσδώσει ένα κοινό όραμα ή να αλλάξει την εικόνα

που έχουν οι πολίτες αναφορικά με την «πολιτική ελίτ των Βρυξελλών» που λαμβάνει αποφάσεις ερήμην τους. Μπορεί μεν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που αποτελεί το μόνο αιρετό σώμα στην ΕΕ να έχει αναβαθμιστεί σε συν-νομοθέτη μέσα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ωστόσο, ο κύριος όγκος των εργασιών για τη λήψη αποφάσεων στα μάτια των πολιτών διεκπεραιώνεται μέσα από αδιαφανείς διαδικασίες διαπραγμάτευσης μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των τεχνοκρατικών οργάνων της Ένωσης¹. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι, σχετική έρευνα του **Ευρωβαρόμετρου**² καταδεικνύει ως προτεραιότητες των ευρωπαίων πολιτών την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (82%) και την αντιμετώπιση της ανεργίας (77%). Επίσης, 75% των ερωτηθέντων θέλει η ΕΕ να αναλάβει περισσότερη δράση στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, 74% στο προσφυγικό, 71% στην προστασία των εξωτερικών συνόρων, ενώ το 67% θέλει να δει περισσότερα από την ΕΕ στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Είναι φανερό ότι οι ανησυχίες και τα προβλήματα των πολιτών δεν έχουν ακόμη βρει ικανοποιητική απάντηση μέσα από τις πολιτικές της ΕΕ. Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, οι ευρωπαίοι πολίτες δηλώνουν ξεκάθαρα ότι η δράση της ΕΕ είναι ανεπαρκής σε μια σειρά από τομείς όπως η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και της ανεργίας, η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, τα μέτρα στον τομέα της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας, η μετανάστευση, η προστασία των εξωτερικών συνόρων, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και η ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος, καθώς επίσης η προώθηση της δημοκρατίας και της ειρήνης στον κόσμο. Η νέα γενιά ευρωπαίων πολιτών δεν φαίνεται να αρκείται πια στην αρχική επιτυχία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος σε σχέση με την εμπέδωση της ειρήνης, όπως ήταν ο στόχος μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, αφού τα προαναφερθέντα προβλήματα αποτελούν τις προκλήσεις για την ΕΕ σε μια εντελώς νέα εποχή και τάξη πραγμάτων και οι προσδοκίες έχουν ως σημείο αναφοράς διαφορετικά ζητήματα.

2.2. Σε άμεση συνάφεια με τα πιο πάνω, σημειώνεται ότι το *αίσθημα απογοήτευσης των ευρωπαίων πολιτών ήταν και είναι σαφώς εντονότερο μεταξύ των βρετανών πολιτών*, οι οποίοι διαχρονικά ήταν επιπρόσθετα δέκτες και αρκετών ευρωσκεπτικιστικών μηνυμάτων και παρεμβάσεων από κύκλους της ηγεσίας τους³. Τα μηνύματα αυτά φαίνεται ότι είχαν έντονη απήχηση ανάμεσα στους *μεγαλύτερους σε ηλικία ψηφοφόρους*, οι οποίοι είχαν και

¹ The Future of Europe After Brexit: The Continent is Facing a New Reality and a Dysfunctional Union, 2016, Geopolitical Futures, LLC, p.7.

² Βλ. Άρθρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: Έρευνα: Ποιες οι προτεραιότητες των ευρωπαίων για την ΕΕ, 1.7.2016.

³ Σχετική ενημέρωση από τον Υπουργό Εξωτερικών της Κυπριακής Δημοκρατίας ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, 28.06.2016.

αυξημένη συμμετοχή στο δημοψήφισμα^{4 5}. Ενώ δηλαδή στο δημοψήφισμα του 1975 σε σχέση με την παραμονή ή όχι του Ηνωμένου Βασιλείου στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), οι βρετανοί πολίτες είχαν ψηφίσει υπέρ της παραμονής σε ποσοστό 67%, σταδιακά, μια σειρά από γεγονότα, ειδικότερα κατά τη δεκαετία του 1980, δημιούργησαν μια καχυποψία στο βρετανικό λαό απέναντι στην ΕΕ (τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα). Χαρακτηριστικά αναφέρονται ως παραδείγματα, η αντίδραση της τότε Πρωθυπουργού του Ηνωμένου Βασιλείου κας Μάργκαρετ Θάτσερ στις κινήσεις του τότε Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζακ Ντελόρ προς μια ομοσπονδοποίηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, η διαφωνία του Ηνωμένου Βασιλείου κατά τη συζήτηση των προϋπολογισμών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και η επιστροφή της οικονομικής συνεισφοράς του Ηνωμένου Βασιλείου το 1984, καθώς και οι αναφορές της κας Θάτσερ σε ένα «ευρωπαϊκό υπερκράτος που ασκεί μια νέα κυριαρχία από τις Βρυξέλλες»⁶.

2.3. Ειδικότερα, τα προβλήματα της *οικονομικής κρίσης* και της *μετανάστευσης*, σε συνδυασμό με τον αναποτελεσματικό χειρισμό τους από την ΕΕ, οδήγησαν σε αναβίωση της έννοιας του «κράτους – έθνους» (“nation state”)⁷ στον αντίποδα της *υπερεθνικής* επίλυσης προβλημάτων από την ΕΕ και της διαμόρφωσης ευρωπαϊκών πολιτικών που να δίδουν έμφαση στην κοινή μοίρα των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, η οικονομική κρίση δημιούργησε αρχικά μεταναστευτική ροή από τα κράτη μέλη της ΕΕ που πλήγηκαν περισσότερο προς τα οικονομικά ισχυρά κράτη, λόγω της ανεργίας, ενώ ακόμη περισσότερο πρόβλημα αποτέλεσε η τεράστια μεταναστευτική ροή προσφύγων από τρίτες χώρες που επιδείνωσε την κατάσταση. Η ροή μεταναστών από τρίτες χώρες (Ιράκ, Συρία κ) οφειλόταν, μεταξύ άλλων, και στην αδυναμία της ΕΕ να ασκήσει αποτελεσματική εξωτερική πολιτική. Η περιχαράκωση των κρατών γύρω από τη διασφάλιση των εθνικών τους συμφερόντων, αναλόγως με το πώς και πόσο επηρεάζονταν από την οικονομική κρίση ή τη μετανάστευση από τις τρίτες χώρες, έφερε στην επιφάνεια την αδυναμία της ΕΕ να προσφέρει πανευρωπαϊκές λύσεις, ενώ τα εν λόγω προβλήματα έτυχαν αξιοποίησης από ευρωσκεπτικιστικούς πολιτικούς κύκλους του Ηνωμένου Βασιλείου, τη στιγμή που οι υποστηρικτές της παραμονής διατύπωναν επικρίσεις μεταξύ τους για μη σθεναρή υποστήριξη της παραμονής στην ΕΕ⁸.

⁴ Eight Reasons Leave won the UK's Referendum on the EU, BBC, 24.06.2016

⁵ Εκφράζεται επίσης η εκτίμηση ότι οι νεότεροι σε ηλικία ψηφοφόροι, λόγω του ότι συμμετείχαν περισσότερο στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, δημιούργησαν την εντύπωση ότι η πλειοψηφία των πολιτών είχε ταχθεί υπέρ της παραμονής στην ΕΕ, γεγονός που δημιούργησε εφησυχασμό ως προς το αποτέλεσμα.

⁶ Chicago Tribune, September 21, 1988, R.C. Longworth.

⁷ Βλ. σχετικά υποσημείωση 1, σελ. 2 και 4.

⁸ Βλ. πιο πάνω υποσημείωση 5.

2.4. Οι προειδοποιήσεις για τον αρνητικό οικονομικό αντίκτυπο που θα είχε η έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ έφεραν το αντίθετο αποτέλεσμα, αφού είτε δεν έπεισαν τους βρετανούς ψηφοφόρους είτε αυτοί θεώρησαν ότι προκειμένου να ανακτηθεί η εθνική τους κυριαρχία, άξιζε να καταβληθεί το τίμημα⁹.

2.5. Ο ισχυρισμός ότι, με την έξοδο από την ΕΕ, θα υπάρξουν τεράστιες εξοικονομήσεις κονδυλίων για το Εθνικό Σύστημα Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου¹⁰.

3. Οι συνέπειες της ψήφου υπέρ της αποχώρησης από την ΕΕ

Δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί την πρώτη περίπτωση κράτους μέλους που αποφασίζει να αποχωρήσει από την ΕΕ, δημιουργείται κλίμα αβεβαιότητας αναφορικά με τις συνέπειες της εν λόγω απόφασης και ποια θα είναι η συνέχεια για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, καθώς και για τη μελλοντική σχέση ΕΕ – Ηνωμένου Βασιλείου.

3.1. Το Άρθρο 50 της Συνθήκης της ΕΕ

Η αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ έχει προβλέπεται **στο Άρθρο 50 της Συνθήκης της ΕΕ** (όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας). Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο:

«1. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες.

2. Το κράτος μέλος που αποφασίζει να αποχωρήσει γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Υπό το πρίσμα των προσανατολισμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Ένωση προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το εν λόγω κράτος συμφωνία που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρησή του, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με την Ένωση. Η διαπραγμάτευση της συμφωνίας αυτής γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμφωνία συνάπτεται εξ ονόματος της Ένωσης από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

3. Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο εν λόγω κράτος από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης ή, ελλείψει τέτοιας συμφωνίας, δύο

⁹ Όπως πιο πάνω.

¹⁰ Όπως πιο πάνω.

έτη μετά τη γνωστοποίηση που μνημονεύεται στην παράγραφο 2, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε συμφωνία με το εν λόγω κράτος μέλος, αποφασίσει ομόφωνα την παράταση της προθεσμίας αυτής.

4. Για τους σκοπούς των παραγράφων 2 και 3, το μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύει το αποχωρούν κράτος μέλος δεν συμμετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου που το αφορούν. Η ειδική πλειοψηφία ορίζεται βάσει του άρθρου 238, παράγραφος 3, στοιχείο β), της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5. Εάν το κράτος που αποχώρησε από την Ένωση ζητήσει την εκ νέου προσχώρησή του, η αίτησή αυτή υπόκειται στη διαδικασία του άρθρου 49».

Όπως σαφώς προκύπτει από τη διατύπωση της δεύτερης παραγράφου του Άρθρου 50, η ενεργοποίηση της διαδικασίας αποχώρησης ουσιαστικά εξαρτάται από το Ηνωμένο Βασίλειο που πρέπει να γνωστοποιήσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την πρόθεσή του για αποχώρηση, έτσι ώστε το τελευταίο να δώσει τις κατευθυντήριες γραμμές της διαπραγμάτευσης της ΕΕ με το κράτος που αποχωρεί, προκειμένου να επιτευχθεί μια συμφωνία που θα ρυθμίζει τις μελλοντικές σχέσεις των δύο μερών¹¹. Ενδεχόμενη συμφωνία συνάπτεται, εκ μέρους της ΕΕ, από το Συμβούλιο με *ειδική πλειοψηφία* (72% των μελών του Συμβουλίου εφόσον το εν λόγω ποσοστό αντιστοιχεί στο 65% του πληθυσμού των κρατών που συμμετέχουν)¹². Περαιτέρω, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του Άρθρου 50, **οι Συνθήκες της ΕΕ θα παύσουν να ισχύουν στο Ηνωμένο Βασίλειο από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης ή ελλείψει τέτοιας συμφωνίας, δύο έτη μετά τη γνωστοποίηση της παραγράφου 2** (εκτός αν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει παράταση της προθεσμίας, σε συμφωνία με το Ηνωμένο Βασίλειο).

Η πρόνοια για εξάρτηση της ενεργοποίησης της διαδικασίας από το Ηνωμένο Βασίλειο, ουσιαστικά θέτει σε μια κατάσταση «ομηρίας» την ΕΕ, η οποία αναμένει τη σχετική γνωστοποίηση. Αυτό φυσικά δεν είναι επιθυμητό από την Ένωση, θεσμικά όργανα και αξιωματούχοι της οποίας έσπευσαν να καταστήσουν σαφές ότι αναμένουν από το Ηνωμένο Βασίλειο να ενεργοποιήσει το συντομότερο την εν λόγω διαδικασία. Ειδικότερα,

¹¹ Η διαπραγμάτευση γίνεται σύμφωνα με το Άρθρο 218 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ που αφορά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης της ΕΕ με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Ειδικότερα, προνοεί τη διεξαγωγή της διαπραγμάτευσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με οδηγίες του Συμβουλίου.

¹² Άρθρο 238(3)(β) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ.

το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** σε σχετικό **ψήφισμά** του, ημερομηνίας 28 Ιουνίου 2016, προειδοποιεί, μεταξύ άλλων, ότι, «*προκειμένου να αποφευχθεί η επιζήμια αβεβαιότητα για όλους και να προστατευτεί η ακεραιότητα της Ένωσης, η γνωστοποίηση σύμφωνα με το άρθρο 50 ΣΕΕ πρέπει να γίνει το συντομότερο δυνατό*»¹³. Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η **Κοινή Δήλωση** των Donald Tusk, Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Martin Schulz, Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Mark Rutte, Προέδρου του Συμβουλίου της Ολλανδικής Προεδρίας της ΕΕ και Jean-Claude Juncker, Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁴. Στην εν λόγω δήλωση, οι προαναφερθέντες δηλώνουν ότι αναμένουν από το Ηνωμένο Βασίλειο να εφαρμόσει την απόφαση του βρετανικού λαού το συντομότερο δυνατό, ενώ παράλληλα υπογραμμίζεται η πρόθεση της ΕΕ να παραμείνει ενωμένη στην αντιμετώπιση της κατάστασης, υπερασπιζόμενη τις αξίες της Ένωσης και στηριζόμενη στα κοινά συμφέροντα των κρατών μελών. Τα ίδια αντανακλώνται και στη Δήλωση του Άτυπου Συμβουλίου των Επικεφαλής Κρατών και Κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών¹⁵ στο οποίο εκφράζεται περαιτέρω η θέση ότι οποιαδήποτε συμφωνία συναφθεί μεταξύ της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου ως τρίτης χώρας, πρέπει να εδράζεται σε μια *εξισορρόπηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων*. Συμπληρώνεται δε ότι, *η πρόσβαση στην Ενιαία Αγορά προϋποθέτει την αποδοχή και των τεσσάρων βασικών ελευθεριών*¹⁶. Με τα πιο πάνω, καθίσταται σαφές ότι οι ηγέτες των 27 κρατών μελών της ΕΕ επιχειρούν να παρουσιάσουν μια ενιαία και αποφασιστική στάση έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου, έτσι ώστε να περιορίσουν στο μέτρο του δυνατού την όποια αβεβαιότητα ή και την περαιτέρω αμφισβήτηση προς το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Σε κάθε περίπτωση, υπογραμμίζεται περαιτέρω ότι, **μέχρι και την ολοκλήρωση της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων για την επίτευξη συμφωνίας, το Ηνωμένο Βασίλειο παραμένει κράτος μέλος της Ένωσης με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, εκτός όμως από τη συμμετοχή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ, μόνο όταν συζητούνται θέματα που άπτονται της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου στη βάση του Άρθρου 50.**

3.2 Η επερχόμενη βρετανική προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ

Ωστόσο, εν αμφιβόλω τίθεται το ζήτημα της ανάληψης της **Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ** από το Ηνωμένο Βασίλειο που τοποθετείται χρονικά στο **δεύτερο**

¹³ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 28^{ης} Ιουνίου 2016 σχετικά με την απόφαση για αποχώρηση από την ΕΕ ως αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος του Ηνωμένου Βασιλείου (2016/2800(RSP), παράγραφος 5.

¹⁴ Κοινή Δήλωση, 381/16, 24/06/2016.

¹⁵ Statement, Informal Meeting of the 27, Brussels, 29 June 2016.

¹⁶ Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων, κεφαλαίων, υπηρεσιών και αγαθών.

εξάμηνο του 2017. Συναφώς επισημαίνεται ότι, ο Υπουργός Εξωτερικών της Κυπριακής Δημοκρατίας κ. Ιωάννης Κασουλίδης, σε σχετική ενημέρωση ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων¹⁷, εξέφρασε τη θέση ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, δεδομένης της απόφασης αποχώρησης από την ΕΕ, δεν θα πρέπει να προεδρεύσει του Συμβουλίου. Είναι εύκολα αντιληπτό ότι, ακόμα και αν δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου μέχρι το χρονικό εκείνο σημείο, θα προκύψουν πρακτικές δυσκολίες και ασυμβίβαστες λειτουργίες εντός της ΕΕ, αφού ένα κράτος μέλος που τελεί σε καθεστώς αποχώρησης θα καλείται να προωθήσει με αποφασιστικό τρόπο σειρά πολιτικών και δράσεων της Ένωσης και να εξαγγείλει τις προτεραιότητες της Προεδρίας του, ενώ παράλληλα, όταν συζητείται το ζήτημα της αποχώρησής του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο της ΕΕ, δεν θα έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει. Για το ζήτημα αυτό, *το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο προαναφερθέν ψήφισμά του «καλεί το Συμβούλιο της ΕΕ να αλλάξει τη σειρά των προεδριών του, έτσι ώστε η διαδικασία αποχώρησης να μην υπονομεύσει την τρέχουσα διαχείριση των υποθέσεων της Ένωσης»*¹⁸.

Στην παρούσα φάση, η απόφαση του βρετανικού δημοψηφίσματος πιθανόν να επηρεάσει δυσμενώς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο επίπεδο της ΕΕ, αφού τα κράτη μέλη στα οποία υπάρχουν δυνατές ευρωσκεπτικιστικές τάσεις δυνατόν να επιδιώξουν την ικανοποίηση των εθνικών τους συμφερόντων με τη δημιουργία ευκαιριακών συμμαχιών εις βάρος της ευρωπαϊκών κοινών στόχων. Γενικότερα, αναμένεται ότι θα υπάρξει, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, περαιτέρω εδραίωση της έννοιας του *κράτους έθνους*, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, που ενδεχομένως να δημιουργήσει περαιτέρω αβεβαιότητα στην ΕΕ.

3.3. Ενδεχόμενες συνέπειες οικονομικής φύσης

Σύμφωνα με αναλυτές¹⁹, η πιθανότητα μαζικής εγκατάλειψης του χρηματοπιστωτικού κέντρου του Λονδίνου από εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον εν λόγω τομέα θεωρείται απομακρυσμένη, αφού στην εν λόγω πρωτεύουσα προσφέρονται χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες για αιώνες, ενώ παράλληλα, αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα χρηματοπιστωτικά κέντρα παγκοσμίως, με πολύ καλές σχέσεις με τρίτες χώρες και άλλα χρηματοπιστωτικά κέντρα.

¹⁷ 28/6/2016.

¹⁸ Παράγραφος 14 του ψηφίσματος.

¹⁹ The Future of Europe After Brexit - The Continent is Facing a New Reality and a Dysfunctional Union - 2016 Geopolitical Futures, LLC, σελίδα 5.

Σε ότι αφορά την πρόσβαση του Ηνωμένου Βασιλείου στην *εσωτερική αγορά* της ΕΕ, εκτιμάται ότι μέσω της διαπραγμάτευσης που θα ακολουθήσει την επίσημη γνωστοποίηση για αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, *θα συμφωνηθούν οι όροι* με τους οποίους η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα συναλλάσσονται με το Ηνωμένο Βασίλειο και ότι, σύμφωνα με την ήδη εκπεφρασμένη θέση, δεν θα ακολουθήσει πλήρης διακοπή της συνεργασίας με το Ηνωμένο Βασίλειο.

Προκειμένου το Ηνωμένο Βασίλειο να διατηρήσει την πρόσβασή του στην εσωτερική αγορά, μια πιθανή επιλογή θα ήταν η παραμονή του στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ) παρά την αποχώρησή του από την ΕΕ. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του ισχύοντος νομικού καθεστώτος του ΕΟΧ, η επιλογή του Ηνωμένου Βασιλείου να παραμείνει στον εν λόγω χώρο, θα το υποχρέωνε να εφαρμόζει τους κανόνες του ΕΟΧ, χωρίς όμως δικαίωμα συμμετοχής του στη διαδικασία θέσπισης των εν λόγω κανόνων, αφού οι κανόνες θεσπίζονται από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Ένα πιθανό σενάριο²⁰ αφορά το ενδεχόμενο το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ε.Ε. να επιδιώξουν την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του ΕΟΧ, ώστε να επιτρέψει στα κράτη του ΕΟΧ να συμμετέχουν επίσης στη διαμόρφωση των κανόνων λειτουργίας της ενιαίας αγοράς αντί της σημερινής κατάστασης όπου οι εν λόγω κανόνες διαμορφώνονται μόνο από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Για να καταστεί εφικτή η συμμετοχή των κρατών του ΕΟΧ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, θα πρέπει να υιοθετηθούν ριζικές αλλαγές στο Μέρος 7 της Συμφωνίας για τον ΕΟΧ που αφορά τις θεσμικές διατάξεις της λειτουργίας του, με την ενδεχόμενη δημιουργία του Συμβουλίου του ΕΟΧ το οποίο θα αντικαταστήσει το Συμβούλιο της ΕΕ στη λήψη αποφάσεων αναφορικά με τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Με τον τρόπο αυτό θα δοθεί ρόλος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα κράτη που συμμετέχουν στον ΕΟΧ. Μια ενδεχόμενη επέκταση της διαδικασίας συναπόφασης θα μπορούσε να καλύψει περισσότερα προγράμματα της Ένωσης στα οποία κράτη μέλη του ΕΟΧ που δεν είναι μέλη της ΕΕ έχουν επιλέξει να συμμετέχουν, δίδοντας με τον τρόπο αυτό, λόγο στα εν λόγω κράτη στη διαμόρφωση των κανόνων συμμετοχής στα εν λόγω προγράμματα.²¹ Περαιτέρω, θα μπορούσε να μεταρρυθμιστεί και η Μικτή Κοινοβουλευτική Επιτροπή του ΕΟΧ για να διευρυνθεί η σύνθεσή της ώστε να συμπεριλαμβάνει τόσο τους βουλευτές της Ένωσης όσο και βουλευτές που θα διορίζονται από τα κράτη μέλη του ΕΟΧ τα οποία δεν είναι κράτη μέλη της ΕΕ. Σύμφωνα με τους εισηγητές του πιο πάνω σεναρίου, η εφαρμογή του αναμένεται να επιτρέψει, αφενός, την εμβάθυνση της Ευρωζώνης και, αφετέρου, να οδηγήσει στην ανακατάταξη των κυριότερων επιπέδων ολοκλήρωσης της ΕΕ που

²⁰ Fondation Robert Schuman - Policy Paper no. 399, 5th July 2016 - After the UK's EU referendum: redefining relations between the "two Europes" Thierry Chopin and Jean-François Jamet.

²¹ Τα κράτη μέλη που θα συμμετέχουν στον ΕΟΧ θα συνεισφέρουν και στον προϋπολογισμό της Ένωσης, ανάλογα με τα προγράμματα στα οποία συμμετέχουν.

αφορούν την συμμετοχή στην ενιαία αγορά και τη συμμετοχή στην Οικονομική και τη Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Ωστόσο, οι εισηγητές του σεναρίου επισημαίνουν ότι η εφαρμογή του ενδεχομένως να οδηγήσει σε περαιτέρω αποσταθεροποίηση της ΕΕ στην περίπτωση που περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ ακολουθήσουν την πορεία του Ηνωμένου Βασιλείου αποχωρώντας από την ΕΕ και συμμετέχοντας μόνο στον ΕΟΧ, τονίζοντας παράλληλα την αναγκαιότητα, όσο ποτέ άλλοτε, της διεξαγωγής συζήτησης μεταξύ των κρατών μελών για να αποφασιστεί το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης²².

Σε ότι αφορά το ευρωπαϊκό κεκτημένο που υιοθετήθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο, επισημαίνεται ότι η αποχώρηση του εν λόγω κράτους αναμένεται να οδηγήσει στην κατάργηση του Νόμου, δυνάμει του οποίου το Ηνωμένο Βασίλειο εντάχθηκε στην ΕΕ («The European Communities Act 1972»), χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι η δευτερεύουσα νομοθεσία που υιοθετήθηκε για την εναρμόνιση με οδηγίες και αποφάσεις της Ε.Ε. θα πρέπει να επίσης να καταργηθεί. Το Ηνωμένο Βασίλειο θα έχει την ευχέρεια να αποφασίσει επί τούτου, πιθανότατα διατηρώντας σε ισχύ κανόνες που θα είναι δυνατό να εφαρμόζονται χωρίς τη συμμετοχή του στην ΕΕ, οι οποίοι θα είναι επωφελείς για τη χώρα και τους πολίτες της²³, όπως για παράδειγμα τους τεχνικούς κανόνες για διάφορα αγαθά και εμπορεύματα, ώστε αυτά να είναι δυνατό να εξαχθούν στην κοινή αγορά της ΕΕ.

Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ, μετά από την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας, συνεπάγεται επίσης την *απώλεια της συνεισφοράς του Ηνωμένου Βασιλείου στον προϋπολογισμό της Ένωσης* που κατά το έτος 2015, ανήλθε σε £8.5 δις²⁴ ή €11.543 δις²⁵. Επισημαίνεται ότι η συνολική απώλεια για τον προϋπολογισμό της Ένωσης θα πρέπει να λάβει υπόψη τις συνεισφορές του Ηνωμένου Βασιλείου μέσω του συστήματος των ιδίων πόρων της Ένωσης που αφορούν ποσοστά των εσόδων από τους ακόλουθους τομείς: (α) επιβολή δασμών σε εισαγωγές από τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων των δασμών στα γεωργικά προϊόντα, (β) τους δασμούς στην παραγωγή ζάχαρης (γ) συνεισφορά βασιζόμενη στον ΦΠΑ και (δ) συνεισφορά υπολογιζόμενη επί του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος.²⁶

²² Συναφώς επισημαίνεται ότι στο σχετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφέρεται ότι «είναι μια κρίσιμη στιγμή για την ΕΕ: τα συμφέροντα και οι προσδοκίες των πολιτών της Ένωσης πρέπει να επανέλθουν στο επίκεντρο της συζήτησης· το ευρωπαϊκό εγχείρημα πρέπει να ξαναρχίσει τώρα» (πaráγραφος 2).

²³ House of Commons Library Briefing Paper Number 07632, 30th June 2016, Brexit: What happens next? – σελίδα 14.

²⁴ House of Commons Library Briefing Paper Number 06455, 27th June 2016, EU Budget and the UK's Contribution – Matthew Keep, σελίδα 16.

²⁵ Ισοτιμία στερλίνας – ευρώ ημερομηνίας 31-12-2015.

²⁶ Βλ. υποσημείωση 25, σελίδα 12.

Η συμφωνία που τελικά θα επιτευχθεί μεταξύ ΕΕ και Ηνωμένου Βασιλείου αναφορικά με τους όρους της αποχώρησης και της ειδικής σχέσης που θα δημιουργηθεί, πρέπει να ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, και κάποιες πιο άμεσες για τους πολίτες πτυχές της ενιαίας αγοράς, όπως είναι το *καθεστώς και τα δικαιώματα των ευρωπαϊκών πολιτών που διαμένουν και/ή εργάζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο και των βρετανών που διαμένουν στην ηπειρωτική Ευρώπη*. Το ίδιο ισχύει και για διάφορες εταιρείες που παρέχουν υπηρεσίες εντός της Ένωσης, αφού θεωρητικά μια άμεση και αυτόματη έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ θα σήμαινε ότι τα φυσικά και νομικά πρόσωπα με έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο θα αντιμετωπίζονταν ως πρόσωπα τρίτης χώρας. Αυτό θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στις δυνατότητες δραστηριοποίησης εταιρειών, αφού θα επηρεαζόταν το καθεστώς αδειοδότησής τους, αλλά και στο κόστος λειτουργίας τους. Ωστόσο, στην πράξη ένα τέτοιο σενάριο είναι πιθανό να αποφευχθεί, δεδομένου ότι τα ζητήματα της ενιαίας αγοράς θα ρυθμιστούν με τη σύναψη συμφωνίας ΕΕ – Ηνωμένου Βασιλείου, ενώ μέχρι την επίτευξη συμφωνίας, το Ηνωμένο Βασίλειο παραμένει μέλος της Ένωσης.

Περαιτέρω, η πώση της αξίας της στερλίνας έναντι του ευρώ, στην παρούσα τουλάχιστον φάση, φαίνεται να επηρεάζει δυσμενώς την αγοραστική δύναμη των βρετανών πολιτών, γεγονός που θα έχει επιπτώσεις στην αγορά τουριστικών προϊόντων σε κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ ακόμη αναμένεται να σημειωθεί συρρίκνωση της πραγματικής αξίας των συντάξεων των βρετανών πολιτών.

3.4. Σύνομη αναφορά στο θέμα των βρετανικών βάσεων στην Κύπρο

Πτυχή ειδικής σημασίας για την *Κύπρο* αποτελεί και το καθεστώς των πολιτών στις *βρετανικές βάσεις* στη Δημοκρατία, για το οποίο γίνεται μόνο μια σύνομη αναφορά στο πλαίσιο του παρόντος σημειώματος. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο Αριθ. 3 της Συνθήκης Προσχώρησης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην ΕΕ, το ευρωπαϊκό κεκτημένο δεν εφαρμόζεται στην περιοχή των βρετανικών βάσεων²⁷, με εξαίρεση την τελωνειακή και φορολογική νομοθεσία και τη χρήση του ευρώ ως νομίσματος, ενώ επίσης τα πρόσωπα που διαμένουν ή εργάζονται στην περιοχή των βάσεων υπάγονται στην περί κοινωνικής ασφάλισης νομοθεσία της Δημοκρατίας. Σύμφωνα με την ενημέρωση στην οποία προέβη ο Υπουργός Εξωτερικών της Δημοκρατίας ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, θα επιδιωχθεί η διατήρηση του καθεστώτος δικαιωμάτων για τους κύπριους πολίτες που διαμένουν και εργάζονται εντός των βρετανικών βάσεων. Ωστόσο, το ζήτημα θα αποτελέσει το αντικείμενο σχετικής διαπραγμάτευσης μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.

²⁷ Σημειώνεται συναφώς ότι κατά την προσχώρησή του στην ΕΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο το 1972 εξαίρεσε την περιοχή των βάσεων στην Κύπρο από την εφαρμογή του ευρωπαϊκού κεκτημένου.

Συμπεράσματα

Εν κατακλείδι, η επόμενη μέρα της απόφασης του δημοψηφίσματος θα εξαρτηθεί από το περιεχόμενο μιας συμφωνίας για τη μελλοντική σχέση ΕΕ και Ηνωμένου Βασιλείου, αφού μια σειρά σημαντικότερων θεμάτων, κυρίως σε σχέση με τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, αναμένεται να ρυθμιστούν από τη εν λόγω συμφωνία. Αυτό θα επαναφέρει τη βεβαιότητα και τη σαφήνεια ως προς το εφαρμοστέο καθεστώς και κατά συνέπεια είναι προς το συμφέρον τόσο της Ένωσης όσο και του Ηνωμένου Βασιλείου η όσο το δυνατό συντομότερη ενεργοποίηση της διαδικασίας του Άρθρου 50. Το μεταβατικό στάδιο που διανύουμε μέχρι την έναρξη των διαπραγματεύσεων που θα ακολουθήσουν τη γνωστοποίηση εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά ακόμη περισσότερο μέχρι την επίτευξη συμφωνίας ρύθμισης των εκατέρωθεν σχέσεων, χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα, παρά το ότι νομικά και τυπικά το Ηνωμένο Βασίλειο εξακολουθεί να αποτελεί μέλος της Ένωσης. Η αβεβαιότητα ως προς το καθεστώς που θα επακολουθήσει, εκτός του ότι επιτείνει την αμφισβήτηση των πολιτών προς την ΕΕ και ενισχύει τις φυγόκεντρες τάσεις και σε άλλα κράτη μέλη, έχει και τον ανάλογο οικονομικό αντίκτυπο τόσο στην ΕΕ όσο και στο ίδιο το Ηνωμένο Βασίλειο.

Η ΕΕ καλείται να διαχειριστεί την αποχώρηση ενός κράτους μέλους της, η οποία από όποια οπτική γωνία και αν ιδωθεί, αποτελεί πλήγμα στο γόητρό της και ακόμα μια εξέλιξη που οδηγεί σε περαιτέρω αμφισβήτησή της από τους ευρωπαϊούς πολίτες, γεγονός που ήδη αξιοποιείται από ευρωσκεπτικιστικούς κύκλους και σε άλλα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, η ΕΕ έχει υποχρέωση και καθήκον να ασκήσει πιέσεις για ταχεία έναρξη και περάτωση της διαδικασίας επίτευξης συμφωνίας (αν και η ενεργοποίηση εξαρτάται από το Ηνωμένο Βασίλειο), ενώ οφείλει να προβεί παράλληλα σε μια ενδοσκόπηση αναφορικά με το μέλλον της Ένωσης και τους τρόπους με τους οποίους θα τεθούν οι πολίτες στο επίκεντρο των πολιτικών της²⁸. Στην παρούσα φάση, καθίσταται επίκαιρη όσο ποτέ άλλοτε η συζήτηση για περαιτέρω εκδημοκρατισμό της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να ανταποκρίνονται στις ανησυχίες και στις προσδοκίες των πολιτών. Αποτελεί αναντίλεκτη πραγματικότητα ότι μέχρι τώρα η ΕΕ, όχι μόνο δεν έχει ανταποκριθεί επαρκώς στα σύγχρονα προβλήματα, αλλά επιπρόσθετα δεν λειτουργεί με τον απαιτούμενο βαθμό διαφάνειας, ώστε να γίνεται αντιληπτή στους πολίτες.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφέρει σχετικά στο ψήφισμά του (παρ. 10):

²⁸ Η θέση αυτή έχει διατυπωθεί και από τον Υπουργό Εξωτερικών της Δημοκρατίας ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων στις 28.06.2016.

«...οι τρέχουσες προκλήσεις επιβάλλουν προβληματισμό σχετικά με το μέλλον της ΕΕ· η Ένωση χρειάζεται να μεταρρυθμιστεί και να γίνει καλύτερη και δημοκρατικότερη· επισημαίνει ότι μπορεί μεν κάποια κράτη μέλη να επιλέξουν να ενσωματωθούν με πιο αργό ρυθμό ή σε μικρότερη έκταση, αλλά ο πυρήνας της ΕΕ θα πρέπει να ενισχυθεί και θα πρέπει να αποφευχθούν λύσεις «κατά παραγγελία»· θεωρεί ότι η ανάγκη για προώθηση των κοινών μας αξιών, για εξασφάλιση σταθερότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, βιωσιμότητας, ανάπτυξης και απασχόλησης, για υπέρβαση της τρέχουσας οικονομικής και κοινωνικής αβεβαιότητας, για προστασία των πολιτών και για αντιμετώπιση της πρόκλησης της μετανάστευσης, επιβάλλει την ανάπτυξη και τον εκδημοκρατισμό, ιδίως της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και του Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και την ενίσχυση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας· θεωρεί, συνεπώς, ότι οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να έχουν ως αποτέλεσμα μια Ένωση που προσφέρει στους πολίτες της αυτό που προσδοκούν».

Όπως έχει ήδη αναφερθεί πιο πάνω, ο ρόλος που επιτυχημένα διαδραμάτισε η ΕΕ ως μια δύναμη που εμπέδωσε την ειρήνη μεταξύ των κρατών της Ευρώπης έχει πλέον ξεπεραστεί από τα ίδια τα γεγονότα. Η νέα γενιά ευρωπαίων πολιτών είναι αντιμετώπιη με τα σύγχρονα προβλήματα που έχουν απαριθμηθεί πιο πάνω. Συνεπώς, η ΕΕ πρέπει να προσαρμοστεί στις νέες απαιτήσεις, να εγγυηθεί την ασφάλεια των πολιτών από εσωτερικές και εξωτερικές απειλές, αλλά κυρίως να εξασφαλίσει την *ισότιμη εφαρμογή των κοινών κανόνων*²⁹, έτσι ώστε οι πολίτες να μην αισθάνονται ότι ανήκουν σε μια Ευρώπη διαφορετικών ταχυτήτων. Η διαφάνεια, η αποτελεσματική αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων και η λήψη των αποφάσεων εγγύτερα στους πολίτες αποτελούν το «στοίχημα» - πρόκληση για την ΕΕ του μέλλοντος. Ο κίνδυνος οριστικής αποξένωσής της από τους πολίτες της είναι πια ορατός.

Υπηρεσία Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

ΑΧ/ΦΧ

11/07/2016

²⁹ Παράδειγμα αποτελεί η διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης, κατά την οποία τα κράτη μέλη λειτουργούν με βάση δικές τους μονομερείς αποφάσεις (π.χ. κλείνοντας σύνορα), με αποτέλεσμα άλλα κράτη μέλη να επιβαρύνονται με δυσανάλογο διοικητικό βάρος και κόστος από τις μεταναστευτικές ροές.