

# ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

## 1. ΕΠΙΔΕΚΤΙΚΗ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ;

### 1.1 ΕΛΛΕΙΨΗ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΕ

Από τις θεμελιώδεις αξίες τις οποίες ενσωματώνει η κοινοτική έννομη τάξη, η θετική αποτίμηση που προκύπτει όσον αφορά στην καθιέρωση της «Κοινότητας δικαίου»<sup>1</sup>, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ισοπολιτειακής αντιμετώπισης του ατόμου ως υποκειμένου του κοινοτικού δικαίου, δίνει τη θέση της στον σκεπτικισμό. Αυτό που πλέον καταλογίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες δεν είναι το δημοκρατικό τους έλλειμμα. Ακόμα, κι αν δεχτούμε ότι εξακολουθεί να είναι πολύ περιορισμένος ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο θεσμικό σύστημα, το συνεπαγόμενο «έλλειμμα δημοκρατίας» που χαρακτηρίζει αυτό το σύστημα δεν είναι μεγαλύτερο από εκείνο των εθνικών συστημάτων διακυβέρνησης,

Ότι διαφοροποιεί το κοινοτικό και ενωσιακό θεσμικό σύστημα από τις εθνικές πολιτειακές δομές, συνίσταται στην απουσία, από τους κόλπους του, ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου κι ενός υπερεθνικού πολιτικού συστήματος. Ενός δημόσιου χώρου ως πλαισίου νέων συμβόλων και συμβολισμών, νέων διαλογικών και αναστοχαστικών διαδικασιών, με τη βοήθεια των οποίων θα οριοθετούνται το τι αποτελεί κάθε φορά «ευρωπαϊκό δημόσιο πρόβλημα» και θα προσδιορίζονταν οι πολιτικές διαδικασίες και δεσμεύσεις, έτσι ώστε να ελέγχονταν από τους ανθρώπους που διαβιούν στο ευρωπαϊκό έδαφος κατά πόσον οι υπερεθνικοί θεσμοί μπορούν να εγγυώνται τους όρους της κοινωνικής αναπαραγωγής. Ενός πολιτικού συστήματος, που θα οδηγούσε τους πολίτες σε κανονιστικές αξιολογήσεις και επιλογές που να εμβαθύνουν στις κοινές ευρωπαϊκές αξίες, να οργανώνουν τη «συμμετοχή στα κοινά», να οικοδομούν τη νομιμοποίηση της εξουσίας, να οικοδομούν τη νομιμοποίηση της εξουσίας, να κοινωνικοποιούν τις νέες γενιές. Η συνύπαρξη αυτών των δύο επιπέδων δημόσιας και πολιτικής δράσης, θα σηματοδοτούσε την εμπλοκή των ευρωπαϊκών λαών σε μια μακροχρόνια διαδικασία πολιτισμικής συγκατοίκησης και επικοινωνίας, στο πλαίσιο της οποίας καθένας από αυτούς θα απαλλασσόταν από την τάση αναδίπλωσης και δυσπιστίας έναντι των άλλων που σήμερα τον χαρακτηρίζει και, όλοι από κοινού, χωρίς να απεμπολούσαν τις εθνικές πολιτισμικές ταυτότητες, θα ανακάλυπταν τα μέσα που θα τις ενσωμάτωναν σε μία διαφορετική, δυναμική προοπτική: εκείνη που θα προκαλούσε, στη μαζική κλίμακα των 370 εκατομμυρίων Ευρωπαίων, μια «επιθυμία Ευρώπης» (désir d' Europe), το αίσθημα συμμετοχής στη μεγαλύτερη πολιτική ουτοπία της ιστορίας της δημοκρατίας,

---

<sup>1</sup> βλ. σελ. 409 επ. . Κ.ΣΤΕΦΑΝΟΥ- ΑΡ.ΦΑΤΟΥΡΟΣ- Θ.ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ  
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ/ Τόμος Α' ΙΣΤΟΡΙΑ- ΘΕΣΜΟΙ-  
ΔΙΚΑΙΟ /Εκδ. Ι.ΣΙΔΕΡΗΣ Νοέμβριος 2001 (Πέτρος Ν. Στάγκος)

Πολιτικοί της πράξης, πολιτικοί επιστήμονες και νομικοί εξειδικευμένοι στο κοινοτικό δίκαιο, επιστρατεύουν εμπειρία και γνώσεις και γνώσεις και υποδεικνύουν στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις πρακτικές και συμβολικές κινήσεις, αλλά και πολιτικές αποφάσεις οι οποίες θα συνεισφέρουν αποφασιστικά στην καλλιέργεια της συνείδησης συμμετοχής και σύμπραξης των πολιτών σε ένα κοινό απόθεμα πολιτισμού, θεμελιωμένο σε πολιτισμικές αξίες και στις παραδόσεις της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Αξιοσημείωτη είναι η συχνή επισήμανση ότι η ανάδειξη της πολιτικής, με κάθε συγκρουσιακό στοιχείο που περικλείει ο όρος, στους κόλπους της ενοποίησης, ως κύριο μέσο συμμετοχής σε μια κοινότητα συμφιλωμένη με την ευρωπαϊκή διάσταση του καθημερινού γίνεσθαι των ανθρώπων, θα μειώσει τα περιθώρια που σήμερα διαθέτει ο κοινοτικός δικαστής για την υποκατάσταση των συγκρούσεων πολιτικών συμφερόντων από νομικές αντιδικίες, για την υποκατάσταση της «δημοκρατίας των πολιτών» (démocratie citoyenne) –τη θεμελιωμένη στην καθολική ψηφοφορία- από μια «δικαστική δημοκρατία» (démocratie contentieuse).

Αποφάσεις και δράσεις προς τη μακρόπνοη κατεύθυνση της συγκρότησης του ευρωπαϊκού δημόσιου και πολιτικού χώρου, είναι βέβαιο ότι θα συμβάλουν καταλυτικά στην ευόδωση του εγχειρήματος της ίδρυσης της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, προικισμένης με το δικό της Σύνταγμα. Θα πείσουν τους ευρωπαϊκούς λαούς, αν όχι να λειτουργήσουν ως ο αποκλειστικός φορέας συντακτικής εξουσίας, τουλάχιστον να εμπιστευθούν ένα μέρος των τυχόν τους σε άμεσα εκλεγμένα –κατά το νέο Σύνταγμα- πολιτειακά όργανα ομοσπονδιακής υφής. Κυρίως όμως, προς την ίδια μακρόπνοη κατεύθυνση, θα συμβάλει η αξιοποίηση από τις κυβερνήσεις, μέσα στο υφιστάμενο κοινοτικό και ενωσιακό νομικό και θεσμικό οικοδόμημα, του συνταγματικού κεκτημένου που η πρακτική των οργάνων διαμόρφωσε. Υλοποίηση ενός τέτοιου διαβήματος αποτελεί η υιοθέτηση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Το τελευταίο μπορεί να στερείται έννομων συνεπειών, αλλά θα έχει μεγάλη συμβολική και πολιτική σημασία. Ιδιαίτερα αν συνδυαστεί με την απόφαση της διακυβερνητικής διάσκεψης(1996-1997) σχετικά με την καθιέρωση ενός δικαιώματος συνταγματικής προσφυγής των πολιτών για την πληρέστερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, το διάβημα αυτό θα μπορέσει να συμβάλει, κατ' αναλογία του φαινομένου του συνταγματικού πατριωτισμού το οποίο –σύμφωνα με τον Dolf Sternberger- προκάλεσε στη μεταπολεμική Γερμανία ο Θεμελιώδης Νόμος του 1949, στη γέννηση ενός ευρωπαϊκού πατριωτισμού που, ενός αισθήματος συμμετοχής των πολιτών σε μια κοινότητα αξιών, που νομιμοποιεί την ευρωπαϊκή δημόσια Αρχή.

## **1.2 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ**

Κάθε μορφή πολιτικής ενοποίησης επαναφέρει το ζήτημα της φύσης της πολιτείας που συντάσσεται υπερεθνικά. Η έκταση της υπό σύνταξη πολιτείας είναι ζήτημα κρίσιμο για τη συλλογική υπόσταση των πολιτών της. Η ύπαρξη ενός ευρωπαϊκού δήμου<sup>2</sup> θα νομιμοποιούσε το πολιτικό εγχείρημα αποτυπώνοντας τη σφραγίδα του στον κοινό θεσμό. Για το λόγο αυτό, το ζήτημα της ευρωπαϊκής ταυτότητας είναι σύνδρομο οποιασδήποτε απόπειρας πολιτικής ενοποίησης της Ένωσης, ιδίως όταν επιδιώκεται υπό καθεστώς διεύρυνσης των μελών της, καθώς δεν εκπορεύεται από τα ίδια τα νομιμοποιητικά ερείσματα της Ένωσης, αποβαίνει πολιτικό κριτήριο της

---

<sup>2</sup>Βλ. σχετικά μεταξύ άλλων J.H.H. Weiler, Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht-Decision, ELJ 1995, 219

ένταξης του νέου μέλους σε αυτήν. Προδιαγράφει, κατά συνέπεια, την τελική έκταση της εδαφικής επικράτειας της Ένωσης. Το ιδεολογικό πρόβλημα του περιεχομένου της ευρωπαϊκής ταυτότητας τίθεται στη φάση της διεύρυνσης της Ένωσης και της ανασυγκρότησής της με τρόπο συγκεχυμένο σε σχέση με τις μορφές που μπορεί να προσλάβει αυτή η ταυτότητα: Από την αναδρομή σε μια σχεδόν μυθική πηγή μιας πολιτισμικής κληρονομιάς (πολιτισμική ταυτότητα), η οποία ενώνει στη βάση τους ευρωπαϊκούς λαούς πριν και πέραν της σύγχρονης ενοποιητικής τους προσπάθειας, έως τις ειδικότερες μορφές που προσλαμβάνουν μια κοινή πολιτική ταυτότητα, όπως την προσδιορίζουν χαρακτηριστικά για την Ευρώπη ο δημοκρατικός βίος, τα θεμελιώδη δικαιώματα και ο κοσμικός χαρακτήρας της πολιτικής οργάνωσης, ή μια κοινή κοινωνικο-οικονομική ταυτότητα, όπως τη διαγράφουν οι οικονομικές ελευθερίες και η κοινωνική προστασία, αναδιανεμητική ή προνοιακή, των κοινωνιών, οικονομικά ενεργών ή μη.

Τα όρια έτσι μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης, που επιχειρείται σήμερα να ενοποιηθεί πολιτικά, είναι απότοκα των απαντήσεων στα ερωτήματα: Είναι μόνο γεωγραφικά τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μέχρι πού εκτείνονται; Περιλαμβάνουν τη Ρωσία, που ιστορικά υφίσταται ως ευρωπαϊκή χώρα αλλά ορθώνεται, ήδη από το πολιτικό και γεωγραφικό της μέγεθος, ως ένας οιονεί ανταγωνιστικός παράγοντας παγκοσμιοποίησης (global actor), ομόλογος της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>3</sup>; Περιλαμβάνουν την Τουρκία, που εκτός της μεγάλης ασιατικής της επικράτειας, είναι κοσμική αλλά μη χριστιανική; Περιλαμβάνει τις χώρες της Μέσης Ανατολής, που πολιτισμικά μετέχουν του ευρωπαϊκού πολιτισμού, ως εταίροι ενός αρχετυπικού μεσογειακού πολιτισμού, όπως το Ισραήλ. Χωρίς ακόμα μια τέτοια επέκταση να είναι αποκλειστική των γειτονικών τους χωρών, όπως επί παραδείγματι του Λιβάνου;

Η ανοχή (tolerance) τοποθετείται έτσι στον πυρήνα της ευρωπαϊκής ταυτότητας, νοούμενης πλέον ως σύνθεσης μιας πολύπλευρης στάσης με κοινές αφετηρίες. Με άλλα λόγια, η στάση αυτή απορρέει από ένα πολιτισμικό πυρήνα, που σταθερά διαμορφώνεται από την ελληνορωμαϊκή αρχαιότητα μέχρι το Διαφωτισμό και συνοψίζεται, κατά τον Πρόεδρο της Συντακτικής Επιτροπής Giscard d' Estaing, «στην έλλογη σκέψη, στον ανθρωπισμό και τη ελευθερία»<sup>4</sup>. Απομακρύνεται εντούτοις από ένα πολιτικό γνώρισμα που συνόδευε σταθερά τις πρώτες φάσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Το πολιτικό διακύβευμα μιας ανοικτής φυσιογνωμίας της Ένωσης με μέλη από τον ισλαμικό χώρο εμφανίζει τη Δύση να θεωρεί ισλάμ και δημοκρατία αρχές συμβατές, που οι ίδιες οι χώρες του ισλάμ δεν θα είχαν πια λόγο να μη θεωρούν ως τέτοιες. Αλλά και για την ίδια την Ένωση η πολυπολιτισμικότητα δεν διαιρεί, μέσω της ανάγκης να ασκηθούν πολιτισμικά δικαιώματα που δηλώνουν περισσότερες διαφορές, αλλά αντίθετα, ενώνει, μέσω της ισόνομης συνύπαρξης των διαφορετικών τρόπων ζωής, δημιουργώντας έτσι μια νοητική δομή αναγκαία για μια πολυπολιτισμική κοινωνία, ένα συμμεριζόμενο πολιτικό πολιτισμό.

### **1.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑ**

---

<sup>3</sup> Βλ. σχετικά με την αρνητική αντίδραση του αντιπροέδρου της Συντακτικής Συνέλευσης Βέλγου J.L. Dehaene για το ενδεχόμενο της προσχώρησης της Ρωσίας (Le Monde 3.1.2003)

<sup>4</sup> Βλ. σχετικά την εναρκτήρια ομιλία του της 28.2.2002 στις Βρυξέλλες (βλ. πλήρες κείμενο Εν. Δελτίο ΕΚΕΜ, 1 (4/02))

Ο όρος Σύνταγμα δεν είναι για το χαρακτηρισμό των θεμελιωδών κανόνων λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο αυτονόητος, όσο είναι για την έννομη τάξη ενός κράτους. Και τούτο, γιατί η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως μορφή έννομης συμβίωσης ανθρώπων αλλά και κρατών, έχει σοβαρές ιστορικές, πολιτικές και πολιτειακές διαφορές από τη μορφολογία και τη λειτουργία του κράτους. Η προηγούμενη παρατήρηση δεν συνεπάγεται βέβαια ούτε και το αντίθετο, ότι δηλαδή δεν μπορεί να γίνει λόγος για Σύνταγμα. Η χρήση του όρου προϋποθέτει προηγούμενη νοηματική και ιστορική του επεξεργασία.

## 1. ΧΡΗΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΣΕ ΕΝΑ ΜΗ ΚΡΑΤΙΚΟ ΜΟΡΦΩΜΑ

Η μέριμνα για τη χρήση των σωστών εννοιών σε θεσμικά και κανονιστικά κείμενα δεν προδίδει τυπολατρία. Οι έννοιες προσδιορίζουν την κανονιστική βούληση και οριοθετούν θεματικά το περιεχόμενο ενός θεσμού. Αυτό συμβαίνει και με τη χρήση της λέξης *Σύνταγμα* ως χαρακτηριστικού μιας μέλλουσας και αναθεωρημένης ενωσιακής τάξης. Η χρήση της, δηλαδή η μεταφορά της σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς προηγουμένως να έχει επιτευχθεί πειθαρχία του σχετικού διαλόγου σε βασικά και ιστορικά κατοχυρωμένα νοήματα εμπεριέχει κινδύνους. Κυριότερος κίνδυνος είναι από την εσφαλμένη χρήση της έννοιας Σύνταγμα είναι, υπό το πρόσχημα της συμβολής στην όποια και όπως νοούμενη «συνταγματοποίηση» των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, να εισαχθούν με αδιαφάνεια ποιοτικές μεταβολές στη θεσμική της υπόσταση που δεν «πέρασαν» στις διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν κατά την αναθεώρηση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών.

Η λέξη Σύνταγμα<sup>5</sup> ως όρος που χαρακτηρίζει τους κανόνες λειτουργίας ενός συντεταγμένου συνόλου ανθρώπων υπάρχει από την αρχαιότητα<sup>6</sup>. Το σύγχρονο νόημά του όμως το απέκτησε από τότε, που με τη Γαλλική επανάσταση αποτύπωσε και διασφάλισε σβτις εκάστοτε δημοκρατίες τις δικαιοκρατικές και κοινωνικές κατακτήσεις του δημοκρατικού και εργατικού κινήματος. Ο όρος «Σύνταγμα» δηλαδή είναι μια λέξη συνδεδεμένη με την ευρωπαϊκή ιστορία. Συνδέεται ειδικότερα με την ιστορία της πολιτείας, με τη διεκδίκηση της ελευθερίας, της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και της λαϊκής και εθνικής κυριαρχίας. Σε αυτήν ακριβώς τη διάσταση λειτουργεί ο όρος Σύνταγμα στη συνείδηση των σκεπτομένων και γι' αυτό οφείλουμε επιστημονικό και πολιτικό σεβασμό στο νόημα που απέκτησε μέσα από την ιστορικότητά του. Το Σύνταγμα όμως, εκτός από ένα ιστορικά κατοχυρωμένο περιεχόμενο, χαρακτηρίζεται και από τον ιδιαίτερο τρόπο, την ιδιαίτερη διαδικασία παραγωγής του. Το Σύνταγμα δηλαδή υπήρξε προϊόν μιας ιδιαίτερης διαδικασίας που του προσδίδει αυξημένη νομιμοποίηση και, συνήθως, αυξημένη τυπική ισχύ<sup>7</sup>. Αυτό συνεπάγεται αφενός μια ιστορικά τυποποιημένη διαδικασία συντακτικής εξουσίας και αφετέρου τη θεσμική και νομική ιδιαιτερότητα της αναθεωρητικής διαδικασίας. Άρα, η χρήση του όρου αντλεί τις προϋποθέσεις της και έχει τις θεσμικές συνέπειες που προκύπτουν από την ιστορικοπολιτισμική διαμόρφωσή του. Γι' αυτό ο όρος Σύνταγμα δεν μπορεί –άνευ ετέρου- να χρησιμοποιηθεί για το χαρακτηρισμό μιας, έστω ιδιαίτερης, διεθνούς Συνθήκης χωρίς να συμφωνηθεί προηγουμένως ότι χρησιμοποιείται είτε απογυμνωμένο από το ιστορικό, δηλαδή

<sup>5</sup> Ο Carl Smhitt (Verfassungslernre, Berlin 1928, σελ.3 επ.) παραθέτει εκτενή κα'τλογο νοηματικών εκδοχών του όρου «Σύνταγμα».

<sup>6</sup> Βλ. Αριστοτέλης, Πολιτικά Δ', Ι, §5.

<sup>7</sup> Βλ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Θεωρητικό Θεμέλιο, 4η έκδοση, Αθήνα 1994, σελ.179επ.

κρατικογενές νόημά του, είτε με την πρόθεση το ιστορικό του νόημα να προσδιορίσει πραγματικά ένα νέο θεσμικό σχήμα, όπως εκείνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## 2. ΕΦΙΚΤΟ ΕΝΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΑΠΟΞΕΝΩΜΕΝΟ ΑΠΟ ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΜΙΑΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ;

Η πλήρης εκτόπιση της διεθνούς συνθήκης από ένα Σύνταγμα εξασφαλίζει μεν την Ευρώπη ως ένωση λαών αλλά εκτοπίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένωση κρατών. Ειδικότερα:

Α. Το Σύνταγμα προϋποθέτει ένα φορέα συντακτικής εξουσίας, με την εσωτερική συνοχή που ήταν ιστορικά πάντοτε συμφυής με τη συνταγματογένεση, για να νομιμοποιήσει και να προσδώσει νομική ισχύ στις μεγάλες πολιτικές επιλογές. Είναι όμως ζήτημα, αν οι λαοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύουν αυτή τη συνοχή.

Β. Ένα Σύνταγμα προϋποθέτει επίσης ότι αποκλειστικός ή πάντως κύριος φορέας της αναθεώρησης της έννομης τάξης θα είναι οι λαοί ή οι αντιπρόσωποί τους, όχι όμως τα κράτη που πιο άμεσα τους εκφράζουν. Η υπαγωγή όμως των κρατών μελών σε αναθεωρητικές επιλογές πλειοψηφίας του συνόλου των ευρωπαϊών πολιτών σημαίνει την κατάργηση της διεθνούς υπόστασής τους και συνακόλουθα την αναίρεσή τους ως νομιμοποιητικών παραγόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γ. Αλλά και κάτι ακόμα: Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται και θα παραμείνει για το προσεχές μέλλον εν ροή. Η λειτουργία της θα αναδεικνύει, για πολύ ακόμα τα πεδία που θα απαιτούν συνεχείς αναθεωρήσεις. Η ανάγκη συχνών μεταρρυθμίσεων προκύπτει από την ίδια τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ένωσης και λαών και κρατών, γιατί η πρωτόγνωρη αυτή θεσμική σύζευξη κυρίαρχων κρατών και ενιαίας υπερκείμενης εξουσίας εκφεύγει από τις ιστορικά διαμορφωμένες μορφές έννομα οργανωμένων κοινωνιών. Αυτός ο μεταμοσπονδιακός χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έρχεται σε αντίθεση με τον πυρήνα του νοήματος ενός Συντάγματος, που λειτουργεί στη βάση μιας μακράς προοπτικής ισχύος και η αναθεώρησή του κατά κανόνα υπόκειται σε αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις.

Δ. Τέλος, δεν πρέπει να αγνοήσουμε το συνταγματικό συμβολισμό. Το Σύνταγμα, όπως διαμορφώθηκε ιστορικά, λειτουργήσε και λειτουργεί ως *έκφραση εθνικής και κοινωνικής συσπείρωσης και ενότητας*. Βέβαια τα Συντάγματα δεν δημιούργησαν αλλά εξέφρασαν μια ενότητα που είχε προηγουμένως πολιτικά διαμορφωθεί. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση αυτή η ενότητα δεν υπάρχει ως σήμερα.

Για όλους αυτούς τους λόγους ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, νοούμενο με την ιστορικά κατοχυρωμένη πληρότητα του όρου, αναιρεί την ιστορικοπολιτική ιδιοσυγκρασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## 3. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

- Η λειτουργία του Συντάγματος

Όταν λέμε «λειτουργία του Συντάγματος εννοούμε τον τρόπο με τον οποίο το Σύνταγμα συγκροτεί τη θεμελιώδη τάξη μιας πολιτείας και τη διατηρεί σε

λειτουργία. Αυτή η αντίληψη περί Συντάγματος προϋποθέτει την υπέρβαση μιας αγεφύρωτης αντιδιαστολής μεταξύ «νομικής» και πολιτικής» λειτουργίας του<sup>8</sup>. Η παραγωγή της εξουσίας σε μια δικαίκα οργανωμένη κοινωνία συνεπιφέρει την αέναη σύγκρουση. Η παραγωγή εξουσίας σε μια οργανωμένη κοινωνία συνεπιφέρει την αέναη σύγκρουση δικαίου και πολιτικής. Από την ώρα δηλαδή που ένα περιεχόμενο πολιτικής επικρατεί, και ο προάγεται σε περιεχόμενο ενός κρατικού κανόνα δικαίου, αρχίζει η σύγκρουσή του με τις αντίθετες προς αυτό πολιτικές εκδοχές που έμειναν έξω από το ισχύον δίκαιο, στη σύγκρουση αυτή το Σύνταγμα προσδίδει τη μορφή και την ποιότητα μιας διαδικαστικής τάξης. Αυτή είναι και η λειτουργία του Συντάγματος. Η εκάστοτε λειτουργία του Συντάγματος προκύπτει συνεπώς από το περιεχόμενο των μεγάλων συγκρουσιακών στιγμών που ανέδειξε η ιστορία της δικαίκα οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης, δηλαδή από το περιεχόμενο που εκάστοτε προσλαμβάνει η σύγκρουση δικαίου και πολιτικής στο πεδίο ισχύος ενός Συντάγματος.

Η λειτουργία του Συντάγματος έχει και αυτή την ιστορία της. Έτσι, κατά την περίοδο του συνταγματισμού του 19<sup>ου</sup> αιώνα, όταν κυριαρχούσε στην Ευρώπη ο δυϊσμός της εξουσίας –του μονάρχη και της αστικής τάξης- το Σύνταγμα είχε ως βασική λειτουργία του τη διατήρηση της ενότητας της πολιτείας, εξασφαλίζοντας την αναπαραγωγή αυτού του δυϊσμού υπό διαφορετικούς κάθε φορά όρους. Στη συνέχεια, με την προϊούσα πολιτικοποίηση της κοινωνίας, η λειτουργία του Συντάγματος προσανατολίστηκε προς τη δικαίκα ρύθμιση των συγκρούσεων που αποκτούν όμως πια κριτήρια ιδεολογικά. Τελικά, το κοινωνικό κίνημα του 20<sup>ου</sup> αιώνα ανέδειξε το Σύνταγμα σε πεδίο πραγμάτωσης του συμβιβασμού μεταξύ κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους.

Μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και την καταρράκωση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας που επέφερε, η κύρια λειτουργία του Συντάγματος ήταν η διασφάλιση της αξίας του ανθρώπου, καθώς και η Δημοκρατία. Υπό αυτήν την έννοια, το Σύνταγμα στην παραδοσιακή του πια λειτουργία, κατοχυρώνει ή περιορίζει εξουσίες, εγγυάται ή οριοθετεί ελευθερίες, εκφράζει ή προκαλεί κοινωνικές ανατροπές. Όλα αυτά βέβαια στο πλαίσιο του κρατικού φαινομένου.

- Η λειτουργία των Συνθηκών

Οι ιστορικοί, όμως, όροι της λειτουργίας του Συντάγματος αρχίζουν να κλονίζονται. Η διαπίστωση της αλληλεξάρτησης των κρατών οδήγησε αναπόφευκτα στην αναζήτηση θεσμικών σχημάτων για την αποτύπωση και την οργάνωση αυτής της αλληλεξάρτησης.<sup>9</sup> Η περίοδος της κρατικής αποκλειστικότητας στην παραγωγή πολιτικής εξουσίας περνάει στο παρελθόν. Σχετική είναι και η σωστή διαπίστωση ότι ιδιάζον γνώρισμα της μεταπολεμικής περιόδου είναι η «ρυθμιστική παρέμβαση του Διεθνούς Δικαίου σε πεδία που ανήκαν παλαιότερα στην αποκλειστική ρυθμιστική αρμοδιότητα του

---

<sup>8</sup> βλ. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bund-esrepublik Deutschland, 20<sup>η</sup> έκδοση 1995, Νο 31. στο ίδιο πνεύμα Μάνεσης, Συνταγματικό Δίκαιο I, 1980, σελ164, Α.Μανιτάκης, Συνταγματικό Δίκαιο I, 1987, σελ.51-75, Ευ. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού ΔικαίουI, σελ25-41.

<sup>9</sup> Για την πρώτη στην Ελλάδα ολοκληρωμένη προσέγγιση της έννοιας της αλληλεξάρτησης από τη σκοπιά των διεθνών σχέσεων, βλ. Δ.Ευρυγένης, «Δικαιώματα του ανθρώπου, θετικών δικαίον, φυσικών δικαίον» στο Αρμενόπουλος, τ.21, 1967, σ.3επ.

Συνταγματικού Δικαίου»<sup>10</sup>. Η εξέλιξη αυτή είναι κρίσιμη για την αναζήτηση φαινομένων συνταγματικής λειτουργίας και στον υπερκρατικό χώρο.

Κάθε πολυεπίπεδη έννομη κοινωνική συμβίωση μπορεί -υπό όρους- να αποτελέσει *κοινό συνταγματικό χώρο*. Σε έναν και τον αυτό συνταγματικό χώρο μπορεί συνεπώς να αναπτυχθεί μια πολυεπίπεδη συνταγματική λειτουργία, εφόσον συντρέχουν συνθήκες πολυεπίπεδης έννομης τάξης, δηλαδή εφόσον σε περισσότερα επίπεδα κοινωνικών δομών γεννιέται πολιτική εξουσία, η οποία, καθώς είναι δημοκρατικά αναγκαίο να οργανωθεί και να υπαχθεί σε κανόνες δικαίου, καθιστά αναγκαία τη συνταγματική λειτουργία. Αυτό ακριβώς συμβαίνει και ως προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Εκεί, η ενωσιακή τάξη αναδεικνύεται σε πρωτόγνωρη πολυεπίπεδη έννομη κοινωνική συμβίωση. Η παραγωγή πολιτικής εξουσίας και η συνακόλουθη σύγκρουση δικαίου και πολιτικής παύουν λοιπόν να είναι τα αποκλειστικά χαρακτηριστικά των κρατών αλλά γίνονται γνωρίσματα και του ενωσιακού θεσμικού οικοδομήματος της Ευρώπης.

Ο ευρωπαϊκός χώρος καθίσταται έτσι το νέο πεδίο, όπου αναπτύσσονται συνταγματικές λειτουργίες. Έτσι, η ενωσιακή εξουσία, εξουσία δοτή από τα κράτη μέλη με διεθνή συνθήκη, έχει ασφαλώς ανάγκη μερικής συνταγματικής μέριμνας για να οριοθετηθεί και να κατοχυρώσει το *status europeus* και τα θεμελιώδη δικαιώματα για να οργανωθεί δημοκρατικά η εξουσία και να εξασφαλιστούν δομές που θα σέβονται τη διττή νομιμοποιητική ιδιοσυστασία της Ευρώπης ως Ευρώπης των λαών και Ευρώπης των κρατών. Τέτοιες ρυθμίσεις είναι από τη φύση τους και συνταγματικές.

---

<sup>10</sup> βλ. Μάνεσης, «Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα», Πρακτικά Ακαδημίας Αθηνών, τ.68, 1993, σ.453επ.

## **2.ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΒΗΜΑΤΑ**

### **2.1 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΙΗΣΗ**

Το Φεβρουάριο του 1984 η Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ενέκρινε το σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που κατατέθηκε από τη **Θεσμική** του Επιτροπή μετά από δυο χρόνια εντατικών εργασιών («Σχέδιο SPINELLI»).

Στο σχέδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθορίζονται οι αρχές, στόχοι, μέθοδοι δράσης, αρμοδιότητες, πολιτικές, τα θεσμικά όργανα και τα οικονομικά της Ένωσης, η οποία θα αντικαθιστούσε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Το Κοινοβούλιο διαπίστωνε στο Σχέδιό του, ότι το πλαίσιο των Συνθηκών της Ρώμης δεν επαρκεί για την πραγμάτωση του στόχου της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Αντίθετα μάλιστα, όπως είχε διαμορφωθεί *de facto* η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν ήταν δυνατή ούτε η εφαρμογή των Συνθηκών. Εξάλλου, ο κίνδυνος να παραλύσει το έργο της εμβάθυνσης της συνοχής και η προσπάθεια για την ολοκλήρωση επιτείνονται με την αύξηση των μελών της (διεύρυνση).

Στη Διάσκεψη Κορυφής του Μιλάνου (Ιούνιος 1985) αποφασίστηκε η σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης. χαιρετίζοντας την πρωτοβουλία αυτή της ιταλικής προεδρίας, το Κοινοβούλιο υπογράμμισε ότι όλα τα κράτη μέλη θα έπρεπε να πάρουν μέρος. Η μη συμμετοχή ορισμένων κυβερνήσεων δεν θα έπρεπε όμως να αποτελέσει κώλυμα για τη σύγκλησή της. Όσον αφορά τα κράτη μέλη που δεν θα θέλανε να επικυρώσουν τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Κοινοβούλιο πρότεινε αφενός μεν αυτά τα κράτη να έχουν τη δυνατότητα μεταγενέστερης προσχώρησης στην Ένωση, χωρίς να απαιτούνται νέες διαπραγματεύσεις, αφετέρου δε, να προβλεφθούν μεταβατικές λύσεις, ώστε να διατηρήσουν όσο το δυνατό στενότερες σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

### **2.2 Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ**

Το Δεκέμβριο του 1985 οι Αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν στη Διάσκεψη κορυφής στο Λουξεμβούργο να προχωρήσουν στην αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης αναθέτοντας στους Υπουργούς Εξωτερικών να συμφωνήσουν στη διατύπωση του τελικού κειμένου. Στις 16 Δεκεμβρίου το Συμβούλιο Υπουργών συμφώνησε στη διατύπωση των αποφάσεων για την αναθεώρηση της Συνθήκης, η οποία ονομάστηκε «Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη»(ΕΕΠ).

Μεταξύ των βασικότερων «αλλαγών» που προβλέπονται από την ΕΕΠ περιλαμβάνεται η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μέχρι την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1992, παράλληλα με την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (μείωση του χάσματος μεταξύ των διάφορων περιοχών της Κοινότητας). Άλλοι τομείς, οι οποίοι κωδικοποιούνται πλέον στη Συνθήκη, αφορούν ενέργειες της Κοινότητας στον τόπο της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, την προστασία του περιβάλλοντος και τη συνεργασία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Η σημαντικότερη, ωστόσο καινοτομία είναι αναμφισβήτητα η «διαδικασία συνεργασίας», οποία εγκαινιάζεται μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου στο νομοθετικό τομέα.

Το Κοινοβούλιο εξέφρασε τις σοβαρές επιφυλάξεις του για τα αποτελέσματα της διακυβερνητικής διάσκεψης και ειδικότερα για την ΕΕΠ:

«η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη δεν μπορεί να οδηγήσει παρά μόνο σε ισχνή και αιδήμονα πρόοδο σε ορισμένους κοινοτικούς τομείς, χωρίς να αποτελεί με κανένα τρόπο τη χειροπιαστή αναδιαμόρφωση της Κοινότητας που χρειάζονται οι λαοί της για να εδραιώσουν την οικονομική και πολιτική θέση τους στον κόσμο...»

Το Κοινοβούλιο θα εκμεταλλευτεί ασφαλώς ανεξαιρέτα όλες τις δυνατότητες που θα προσφέρει η Ενιαία Πράξη εάν επικυρωθεί... και τονίζει ότι θα συνεχίσει τον αγώνα του μέσα πνεύμα του σχεδίου του για την ίδρυση μιας πραγματικής πολιτικής και οικονομικής ένωσης μεταξύ των κρατών της Κοινότητας...»

## **2.3 ΜΙΑ ΝΕΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΕΝΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**

Με την πεποίθηση ότι η υλοποίηση της Ένωσης είναι περισσότερο απαραίτητη παρά ποτέ, η Θεσμική Επιτροπή του Κοινοβουλίου έχει αναλάβει να εξετάσει τη στρατηγική που θα πρέπει να υιοθετήσει το Σώμα για την προώθηση του σχεδίου της Ένωσης. Από τις μέχρι τώρα διαβουλεύσεις η θεσμική Επιτροπή φαίνεται να προσανατολίζεται στην εκπόνηση ενός «Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», την οποία θα κληθεί να αναθέσει με πανηγυρική του απόφαση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Κοινοβούλιο που θα προέκυπτε από τις ευρωπαϊκές εκλογές του 1989.

Η εντολή αυτή, που θα περιείχε του γενικούς προσανατολισμούς του σχεδίου, θα τόνιζε ως κύρια χαρακτηριστικά του:

- Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας δεν ανατίθεται στην Ένωση παρά μόνο εκείνα τα καθήκοντα τα οποία τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιτελέσουν με τρόπο αποτελεσματικό (αρχή επικουρικότητας).
- Η Ένωση θα έχει τη δυνατότητα ανάθεσης αρμοδιοτήτων, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι οι τομείς εκείνοι, οι οποίοι δεν εμπίπτουν σαφώς στις αρμοδιότητες της, ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Οι αρμοδιότητες θα είναι τριών διαφορετικών τύπων: αποκλειστικές, συντρέχουσες και δυνητικές.
- Η Ένωση οφείλει να έχει χαρακτήρα εξελικτικό και δομή ελαστική. Η δυνατότητα των συντρεχουσών και δυνητικών αρμοδιοτήτων επιτρέπει μια παρόμοια προσαρμογή.
- Η Ένωση αποτελεί μια Κοινότητα βασισμένη στο δίκαιο, η θεμελιώδης αρχή της οποίας συνίσταται στο ότι το δίκαιο της Ένωσης υπερισχύει του δικαίου των κρατών έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ομοιογένεια του συνόλου.
- Τέλος η Ένωση οφείλει να σέβεται τη δημοκρατική αρχή σύμφωνα με την οποία η οποιαδήποτε εξουσία θα πρέπει να έλκει τη νομιμότητά της, να ελέγχεται και να γίνεται αποδεκτή, σύμφωνα με τους ισχύοντες νόμους, από τους πολίτες ή τα κράτη επί των οποίων ασκείται.

Η εκπόνηση του προαναφερθέντος σχεδίου Συντάγματος θα πρέπει να τελεί σε στενή συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια, τα πολιτικά κόμματα και τις κοινωνικές ομάδες. Στο σχέδιο αυτό που θα εγκρίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και θα

αποδεκτούν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών σκόπιμο είναι να προβλέπει δυνατότητα της χωρίς μετέπειτα διαδικασίες προσχώρησης εκείνων των κρατών που δεν είναι σε θέση γι' αυτό κατά την πρώτη φάση.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη καταργήθηκε μερικά χρόνια αργότερα(1992) όταν ιδρύθηκε ο θεσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **2.4 ΜΕΤΑΠΤΩΞΕΙΣ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΠΕΔΙΩΝ**

Μετά από μια πορεία πεντηκονταετίας η Ευρωπαϊκή Ένωση θέτει μείζονα θεσμικά διλήμματα η μέθοδος των περισσότερων «συγκεκριμένων επιτεύξεων» και η «διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης» γεννούν το ερώτημα της αρμονικής συναρμογής των επιμέρους ενοποιητικών βημάτων όσο και της τελειωτικής μορφής προς την οποία τείνει ή οφείλει να τείνει σήμερα η ενοποιητική προσπάθεια. Το πρόβλημα αναφύεται σήμερα σε σχέση με τις διαφοροποιημένες μορφές ενοποίησης (integrations differenciees) που έχουν ήδη προκύψει ή προδιαγράφονται:

A) Διφυΐα μεταξύ οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης

B) Συμβίωση ενοποιημένων και ανενοποιητών πεδίων<sup>11</sup>

Γ) Δημιουργία κυρίων και εξηρημένων ενοποιητικών πεδίων

Δ) Δημιουργία διασπασμένων από πλευράς σύνθεσης ενοποιητικών πεδίων

E) νομιμοποίηση των εν λόγω πεδίων, αυτών καθ' εαυτών και σε σχέση με τα άλλα.<sup>12</sup>

Τα προβλήματα αυτά παροξύνουν οι αλληπάλληλες προσχωρήσεις που ήδη συντελέστηκαν ή είναι καθ' οδόν.

---

<sup>11</sup>Βλέπε για τη χρήση της έννοιας του πεδίου το έργο του κοινωνιολόγου P.Bourdieu, συνοπτικά δε Ph. Corcuff, les nouvelles sociologies, Paris 1995, 32-35

<sup>12</sup>Βλ. Ν. Σκανδάμης Ευρωπαϊκό δίκαιο I Εκδ. Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2003 σελ.125επ.

### **3. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΙΖΟΝΟΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**

#### **3.1 Ευρωπαϊκή Συνέλευση**

Το επίμονο και μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας έλλειμμα σχετικά με την αναδόμηση της Ένωσης υπό διπλασιασμό των μελών της αλλά και το συναφές ερώτημα της φύσης της ενοποίησης, που τελικά προάγεται υπό μείζονα σύνθεση, προκάλεσε μια γενική κινητοποίηση στην παραγωγή ιδεών και σχεδίων για το «μέλλον της Ευρώπης», όπως χαρακτηριστικά ονομάστηκε η αναζήτηση στη φάση αυτή. Πριν καν τεθούν σε κίνηση οι επίσημες διαδικασίες αναθεώρησης των ιδρυτικών συνθηκών με ελάχιστο στόχο την κατοχύρωση του ενοποιητικού επιτεύγματος υπό τις νέες συνθήκες, διανοητές, με ή χωρίς πολιτική ιδιότητα, εκπόνησαν σχέδια συνταγματικής αναθεώρησης. Ένα τέτοιο συντακτικό κλίμα αναβίωσε την «κοινοτική αναθέρμανση» του 1954, με την προσφυγή σε ένα αναθεωρητικό συντακτικό σώμα, ανάλογου χαρακτήρα προς εκείνο για την εκπόνηση, λίγα χρόνια πριν, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το κλίμα αυτό ενίσχυε τη νομιμοποιητική βάση αυτού του εγχειρήματος μέσω της σύνθεσης του σώματος, που αν και προεχόντως δημόσια, δεν ήταν αποκλειστικά κρατική: Έτσι μαζί με τα κράτη μέλη, κοινοτικά όργανα και ανεξάρτητες προσωπικότητες ενεργούσαν ιδίω ονόματι, όπως επανειλημμένα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σε μια τέτοια προσυντακτική φάση διαμορφωνόταν η πρώτη ύλη επάνω στην οποία θα βασιζόταν –αλλά και θα δεσμευόταν- η Διακυβερνητική Διάσκεψη των 25 για να υιοθετήσει κατά πάσαν προσδοκία, τα τελικά καταστατικά κείμενα.<sup>13</sup>

Τα πρώτα σχέδια προήλθαν από πολιτικούς του γαλλογερμανικού άξονα για προκαταλάβουν τις ιδέες της Συνέλευσης, συγκεκριμένα τον Γερμανό Καγκελάριο Gerhard Schroeder, τον Γερμανό υπουργό εξωτερικών Yoschka Fischer, Γάλλο πρωθυπουργό Lionel Jospin, τον τέως πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors (παλαιότερα) ή τον πρώην Γάλλο υπουργό δικαιοσύνης Roger Badinter.

#### **3.2 ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ FISCHER**

Ο Yoschka Fischer, πρώτος από γερμανικής πλευράς; (13.05.2000), επανέφερε ανοικτά το ζήτημα της πολιτικής ενοποίησης, το οποίο τελούσε ουσιαστικά σε διαρκή αναστολή μετά τις αποτυχημένες προσπάθειες του παρελθόντος, ήδη σε πρώιμες φάσεις της Κοινότητας των Έξι. Η επιτακτική ανάγκη αναμόρφωσης της Ένωσης

---

<sup>13</sup>Η παράλληλη αυτή διαδικασία γέννησε ενστάσεις μεταξύ της ad hoc Συνέλευσης και των κοινοτικών οργάνων. Η παρουσίαση ενός σχεδίου Συντακτικής Συνθήκης από ανώτατα στελέχη της Επιτροπής (Σχέδιο Πηνελόπη) ανάλογο προς εκείνο που εκπόνησε η Συνέλευση δυσaráεστησε την τελευταία, όπως, αντίστροφα, η αρνητική δήλωση του Προέδρου της Συνέλευσης για την ένταξη της Τουρκίας προκάλεσε δυσφορία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που είχε εκφραστεί θετικά πάνω στο ζήτημα. (βλ. J.L.Dehaene, Le Monde 3.1.03)

λόγω της διεύρυνσής της επέβαλλε πράγματι κατ' αυτόν την τοποθέτηση «της τελευταίας λίθου της ευρωπαϊκής ενοποίησης, της πολιτικής ενοποίησης». Η πρότασή του παρέμενε εντούτοις εγγύς του ήδη συντελεσμένου, σημαντικά όμως ενισχυμένου από πλευράς νομιμοποίησης: «Μετάβαση από τη συνομοσπονδία της Ένωσης στην πλήρη κοινοβουλευτικότητα εντός μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. (...). Με άλλα λόγια, ένα Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο και μια ευρωπαϊκή κυβέρνηση, τα οποία θα ασκούν πράγματι τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία εντός της ομοσπονδίας, η οποία θα θεμελιώνεται, για το λόγο αυτό, σε μια συνταγματική συνθήκη». Μια τέτοια ομοσπονδία «διατηρεί το κράτος, δεν το απαξιώνει ούτε, πολύ περισσότερο, το εξαφανίζει». Η μέθοδος Monnet τελεί συνεπώς σε κρίση, αφού «ενοποιούσε χωρίς πρότυπο σε ό,τι αφορά το τελικό αποτέλεσμα». Η μέθοδος αυτή, αποτελεσματική και την οικονομική ενοποίηση μεταξύ λίγων κρατών μελών, είναι, για τον Fischer, τεχνητή και ξένη προς τις παραδοσιακές ευρωπαϊκές πραγματικότητες», στο βαθμό που συντηρεί το φάσμα «ενός Ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους, που, ως νέος μονάρχης, θα αντικαθιστούσε τα παλαιά εθνικά κράτη και τις δημοκρατίες τους». Προτείνει έτσι ένα νέο σύστημα «μερισμού της κυριαρχίας» μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ «της Ευρώπης και του κράτους –έθνους». Τα δύο δε αυτά στοιχεία θα συμβιώνουν στο σύνολο του θεσμού: Το Κοινοβούλιο θα λειτουργεί με τη Βουλή και τη Γερουσία, η πρώτη, με εκλεγμένους βουλευτές που θα έχουν τη διπλή ιδιότητα, εθνική και ενωσιακή, ως «Ευρώπη των κρατών –εθνών», η δεύτερη, με εκλεγμένους γερουσιαστές από τα κράτη μέλη, ως «Ευρώπη των πολιτών». Η κυβέρνηση θα είναι μια μετεξέλιξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έντονα δηλαδή δια κυβερνητική, ή η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με άμεσα εκλεγμένο πρόεδρο που διαθέτει ευρείες εξουσίες, έντονα δηλαδή ομοσπονδιακή. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδίας και κρατών μελών θα είναι αυστηρή, στη βάση της αρχής της επικουρικότητας. Η πρόοδος προς μια τέτοια ομοσπονδία θα πραγματοποιηθεί με τη χρήση της μεθόδου της «στενότερης συνεργασίας» μεταξύ ορισμένων αρχικά κρατών μελών, ιδεωδώς μιας πλειοψηφίας, τα οποία θα επιτελούσαν ρόλο κρατών μελών πρωτοπορίας, όπως συνέβη με την ONE ή το Schengen. Θα μπορούσαν μάλιστα τα κράτη αυτά να συστήσουν «έναν πόλο έλξης» για τα υπόλοιπα, ακόμα και με τη σύναψη μιας νέας θεμελιώδους συνθήκης που αποτελούσε τον πυρήνα της ομοσπονδίας. Ειδική μέριμνα θα υπήρχε τέλος στο σχήμα αυτό, να μην προκληθεί διαίρεση μεταξύ των μελών της Ένωσης ή ακόμα διακύβευση του κεκτημένου της.

### **3.3 ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΤΑΣΗ FISCHER**

Στην πρόταση αυτή απάντησαν, μάλλον αποσπασματικά και στο στίγμα της, άλλες προσωπικότητες του γαλλογερμανικού άξονα, στην επιδίωξή του να διατηρήσει την παραδοσιακή πρωτοβουλία των ενοποιητικών κινήσεων. Το σχέδιο Fischer περιείχε ήδη την ιδέα που είχε διατυπώσει ο πρώην πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors για τη δημιουργία μιας Ομοσπονδίας των Κρατών Εθνών μεταξύ των ιδρυτικών κρατών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με βάση μια νέα μεταξύ τους συνθήκη που θα αποτελούσε έτσι μια «συνθήκη στη συνθήκη». Την ίδια ιδέα είχε διατυπώσει και ο πρώην Γάλλος Πρόεδρος Giscard d'Estaing, με βάση όμως τα κράτη της ευρωζώνης (τους 12). Παρά ταύτα, στην τολμηρή από αρκετές απόψεις πρόταση Fischer ο Γερμανός Καγκελάριος Gerhard Schroeder απήντησε αρκετά

συντηρητικά εκφράζοντας το σοσιαλδημοκρατικό κόμμα. Αμφισβήτησε έντονα τη μέθοδο Jean Monnet με την «ύπουλη εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο από τα κράτη μάλη», καθώς χωρεί βάσει μιας ανεξέλεγκτης πράγματι εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου βάσει της τελλολογικής ερμηνείας, κυρίως στη λογική ό,τι το ήδη παραχωρημένο απαιτεί, για να λειτουργήσει, νέες παραχωρήσεις εξουσίας προς την Κοινότητα. Η αντίδραση Schroeder εκκινούσε από τη θέση ό,τι το κράτος πρέπει να διατηρήσει κρίσιμες αρμοδιότητες για να «επιτελέσει την αποστολή του στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών», μάλιστα δε να ανακτήσει, υπό τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας αρμοδιότητες ήδη απονεμημένες στην Κοινότητα σε τομείς όπως ο αγροτικός ή οι διαρθρωτικές μεταβολές στην οικονομία. Τις γερμανικές απόψεις αντέκρουσε, αν δεν συμπλήρωσε απλώς, ο τότε Γάλλος σοσιαλιστής πρωθυπουργός Lionel Jospin. Με αφετηρία τη σκέψη ότι «η οικονομική συνοχή πρέπει να τελεί στην υπηρεσία της κοινωνικής αλληλεγγύης», υποστήριξε την ανάγκη ενδυνάμωσης ενός «ευρωπαϊκού γενικού συμφέροντος», που θα επιτρέψει στο ενιαίο νόμισμα να διασφαλίσει την πολύτιμη σταθερότητα, ιδίως μέσω ενός ταμείου συγκυριακής δράσης (fonds d'action conjoncturelle), στο οποίο τα κράτη θα μπορούν να υπολογίζουν, όταν πλήττονται από οικονομικές αναταράξεις παγκόσμιας εμβέλειας. Στο ίδιο πνεύμα θα πρέπει να προσδιοριστεί ο ρόλος των δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη, υπό κοινοτικό γνώμονα (εναρμόνιση) αλλά με την ευθύνη των ίδιων των κρατών μελών. Ο ρόλος της Ευρώπης παγκοσμίως θα ήταν πρωτίστως η προώθηση του πολιτισμού μέσα από τη στήριξη της πολιτισμικής διαφοράς, εντός δε της Ευρώπης, η θέσπιση μιας «κοινής πολιτικής του πολιτισμού», που θα αφαιρούσε το χώρο αυτό από τους κανόνες της αγοράς για να ευδοκιμήσει η δημιουργία. Σε παγκόσμιο έτσι επίπεδο, μια Ευρώπη με ενιαία φωνή θα μπορούσε να εισαγάγει τέτοια στοιχεία ρύθμισης στο αναφερόμενο σύστημα της παγκοσμιοποίησης, ώστε να αναχαιτιστεί η πρόοδος των ιδιωτικών συμφερόντων που διαπλέκονται εις βάρος του γενικού συμφέροντος, ή άλλως, να αποθαρρυνθεί η αναζήτηση του βραχυπρόθεσμου κέρδους εις βάρος της κοινωνικής δικαιοσύνης και του περιβάλλοντος. Ο πρόσφορος θεσμός για την επίτευξη των στόχων αυτών θα ήταν μια έλλογη μορφή της υφιστάμενης δομής της Ένωσης: Μια ομοσπονδία «κρατών εθνών» (fédération d'États-nations) κατά την πρόσφορη έκφραση του Jacques Delors. Όχι όμως με την έννοια μιας εκτελεστικής αρχής που θα έχει το μονοπώλιο της διπλωματίας και της άμυνας αντλώντας νομιμοποίηση από το Κοινοβούλιο –στοιχείο που θα μετέτρεπε τα σημερινά κράτη σε γερμανικά Länder ή αμερικανικά states-, αλλά μέσω του «μερισμού ή της παραχώρησης αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της Ένωσης». Το οξύμωρο ακριβώς που περιέχει η έκφραση «ομοσπονδία κρατών» εκφράζει πιστά τη «συντακτική ένταση» που χαρακτηρίζει ήδη σήμερα την Ευρωπαϊκή Ένωση: «Αφενός, πολύ ισχυρά ζωντανά κράτη, προσηλωμένα στην ταυτότητά τους, αφετέρου, μια ενωτική βούληση με στόχο να οικοδομηθεί ένα σύνολο που θα καταστήσει το καθένα από αυτά ισχυρότερο». Αφενός, πολύ ισχυρά ομοσπονδιακά στοιχεία, όπως τα παριστά η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου την οποία διασφαλίζει το Δικαστήριο, η ανεξάρτητη Επιτροπή, το καθολικά εκλεγμένο Κοινοβούλιο, η αγορά και το ενιαίο νόμισμα», αφετέρου, «η διακυβερνητική συνεργασία που κατέχει ήδη σήμερα μια σημαντική θέση και θα παραμείνει απαραίτητη». Όπου δε η Κοινότητα ασκεί αρμοδιότητες, το γενικό πλαίσιο της ρύθμισης θα ορίζεται μεν από τα κοινοτικά όργανα, η θέση του όμως σε εφαρμογή, από πολιτικής και τεχνικής πλευράς, θα αφήνεται στα κράτη μέλη. Τον έλεγχο μιας τέτοιας κάθετης κατανομής, η οποία εξισορροπεί τους ρόλους των πρωταγωνιστικών δυνάμεων της ενοποίησης, θα διασφαλίζει ένα «κοινό όργανο, μια διαρκής συνδιάσκεψη των κοινοβουλίων, ένα Κογκρέσο (Congrès)», που θα ελέγχει περιοδικά την τήρηση, από πλευράς

κοινοτικών οργάνων, της αρχής της επικουρικότητας και θα εξετάζει την κατάσταση της Ένωσης ετησίως. Τέλος, η προσφυγή στο θεσμό της ενισχυμένης συνεργασίας θα είναι αναγκαία, μέχρις ότου «η Ένωση μάθει να δια χειρίζεται την πολυμορφία της και προ της απειλής της θεσμικής παράλυσης».

### **3.4.ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ : ΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ**

Η μείζων διεύρυνση της Ευρώπης επαναφέρει το ζήτημα του τέλους της ενοποίησης, στοιχείο που συστηματικά και ηθελημένα παρακάμπτει η μέθοδος Jean Monnet. Η εξάντληση όμως των δυνατοτήτων των υφιστάμενων μηχανισμών αλλά και η καμπή στην οποία έχει εισέλθει η ώριμη πια ενοποιητική διαδικασία έθεσαν το ζήτημα υπό το ένδυμα της ανάγκης αποσαφήνισης, αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και δημοκρατίας του κοινού θεσμού στο σύνολό του. Τα ερωτήματα τέθηκαν ήδη στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λάκεν του Βελγίου (Δήλωση για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 15.12.2001) και ως απάντηση σε αυτά προκρίθηκε η γνώριμη μέθοδος της συνδιάσκεψης της Μεσίνας, που πρόσφατα είχε χρησιμοποιηθεί για την εκπόνηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων: Της *συντακτικής συνέλευσης* με διεθνή νομιμοποίηση, που ως Διακυβερνητική Διάσκεψη θα υιοθετήσει, κατά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 48 ΕΕ, το αναθεωρημένο κείμενο των ιδρυτικών Συνθηκών, προηγείται έτσι μια προ-συντακτική συνέλευση, η οποία διαθέτει πολύμορφα στοιχεία δημοκρατικής νομιμοποίησης, στο βαθμό που συγκεντρώνει εκπροσώπους της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής εξουσίας σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο. Τις προτάσεις της Συνέλευσης νομιμοποιούν η γνώση και η πολιτική μέριμνα, ως τέτοιες δε θα δεσμεύσουν πολιτικά τη Διάσκεψη, όταν αυτή θα συνέλθει υπό διπλωματικό μανδύα.<sup>14</sup> Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Convention Européenne), όπως επισήμως ονομάστηκε το συντακτικό αυτό σώμα, εκφράζει τη νέα προσέγγιση αναθεωρητικής μεθόδου, η οποία συναρτά τις κύριες θεσμικές παραμέτρους που διαδραματίζουν ρόλο, υπαρκτό ή προβλεπτό –εξ εκατόν πέντε μελών-, το οποίο συναίρει την οπτική:

-αφενός, του εθνικού επιπέδου μέσω των εκπροσώπων α) των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών μελών και β) των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών.

---

<sup>14</sup>Το ερώτημα μιας προσυντακτικής διαδικασίας που προδιαγράφει τη συντακτική διαδικασία, η οποία και μόνη προβλέπεται από τη Συνθήκη ΕΕ (άρθρο 48 ΕΕ), εγείρεται στο βαθμό που διαφοροποιείται η ισορροπία των αναθεωρητικών δυνάμεων των ιδρυτικών Συνθηκών, ιδιαίτερα μέσω της υποχώρησης στοιχείων διεθνούς νομιμοποίησης προς όφελος στοιχείων δημοκρατικής νομιμοποίησης. Όσο και αν μια τέτοια εξέλιξη μπορεί να θεωρηθεί φιλοενοποιητική (intégrationnste) και κατά τούτο νομιμοποιημένη, όσο και αν οι συστάσεις της δεν είναι νομικά δεσμευτικές, η προσέγγιση των Συνθηκών όπως τη θεσπίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι χωρεί *ultra vires* και να τεθεί συνενός υπό αμφισβήτηση. Δεδομένης όμως της συναίνεσης όλων των πρωτογενών δυνάμεων στη συνταγματική αυτή απόκλιση, ελλείπει πράγματι το έννομο συμφέρον προσβολής τουλάχιστον από αυτές τις ίδιες. Παρά ταύτα, το ζήτημα δεν αποκλείεται να ανακύψει υπό άλλη μορφή ενώπιον του Δικαστηρίου, του οποίου όμως η αναμφισβήτητη αρμοδιότητα να επιληφθεί του ερωτήματος (άρθρο 46 περ. 3 ΕΕ) υποσκάπτεται από την έλλειψη μιας πολιτικά νοούμενης «δικαιοδοσίας» (de maximis non curat praetor).

-αφετέρου, του κοινοτικού επιπέδου μέσω των εκπροσώπων α) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, β) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και γ) του Προεδρείου (υπό στενή έννοια).

Ακριβέστερα, η σύνθεση αυτή αντανακλά την αμφίθυμη νομιμοποιητική βάση της Ένωσης: Εκείνην των ιστορικών ταυτοτήτων –εθνικές κυβερνήσεις και κοινοβούλια– και εκείνην της ευρωπαϊκής ηπείρου –κοινοτικά όργανα<sup>15</sup>. Υπό όρους δε ενοποιητικής ροπής, τη διακυβερνητική απέναντι στην υπερεθνική διάθεση σε ό,τι αφορά τη διάταξη της εξουσίας στον κοινό θεσμό.

Άλλο σημαντικό θεσμικό γνώρισμα αυτής της Συνέλευσης είναι η ισομερής εκπροσώπηση των εθνικών αντιπροσωπειών, που, μακράν κάθε δημογραφικού κριτηρίου, υπογραμμίζει την αξία που αποδίδεται στην εθνική ταυτότητα. Συνακόλουθο αυτής της προσέγγισης είναι η αδυναμία ψηφοφορίας και η αναζήτηση της συναίνεσης.

Οι εργασίες της Συνέλευσης άρχισαν το Μάρτιο του 2002 και αναμένεται να ολοκληρωθούν στα μέσα του 2003. της Συνέλευσης προΐστανται προβεβλημένες προσωπικότητες που κατέλαβαν ύπατα αξιώματα στις χώρες τους: Ως Πρόεδρος ανέλαβε ο Γάλλος Valery Giscard d' Estaing, με αντιπροέδρους τον Βέλγο Jean-Luc Dehaene και τον Ιταλό Giuliano Amato. Οι εργασίες ολοκληρώνονται σε τρεις φάσεις: Ακροαματική, στοχαστική και καταληκτική. Τον Ιούλιο του ίδιου έτους (10/11) έλαβε χώρα το forum των Νέων. Η στοχαστική και διαλογική φάση περιλαμβάνει συνεδριάσεις της Συνέλευσης σε Ολομέλεια, όπου λαμβάνουν το λόγο όλοι οι εκπρόσωποι(σε απουσία τους δε οι αναπληρωτές τους). Τις συζητήσεις τροφοδοτούν εισηγήσεις επί κρίσιμων πτυχών του συνολικού προβληματισμού, τις οποίες εκπονούν, με διάθεση εμπάθυνας και σύνθεσης, ομάδες εργασίας<sup>16</sup>. Κυρίαρχα θέματα των συζητήσεων, στην αναζήτηση μιας πιο αντιπροσωπευτικής, λειτουργικής και αποτελεσματικής Ένωσης, είναι η απλοποίηση του νομικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των ιδρυτικών Συνθηκών, η αποσαφήνιση κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης, η ισχυρή διεθνής παρουσία της Ένωσης, ιδίως με την απόκτηση πραγματικά κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής άμυνας, η προσέγγιση όλου του κοινού οικοδομήματος στη σφαίρα του πολίτη. Δημοσιοποιήθηκε ήδη ένα προσχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης (Traité Constitutionnel) από τον Πρόεδρο της Συνέλευσης την 28.10.02, το οποίο πράγματι αναχωνεύει τις υφιστάμενες ιδρυτικές συνθήκες εμβαθύνοντάς τες.

### **3.5 ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗ ΒΡΥΞΕΛΛΩΝ**

Η σοφίας και ευρωπαϊκού πνεύματος που επέδειξαν οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τον πρόεδρο Πατ Κοξ, στις 13 και 14-12-2003, αποτέλεσε αιτία για την δυστοκία στη επίτευξη συμφωνίας και για το ναυάγιο των διαπραγματεύσεων για το πρώτο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

---

<sup>15</sup> Κατά τη διάκριση του Προέδρου της Συνέλευσης Valery Giscard d' Estaing στην πρώτη του έκθεση προς το Ευρωπαϊκό συμβούλιο της Συβίλλης (21/22.7.02).

<sup>16</sup> Οι εννέα ομάδες εργασίας εισηγήθηκαν επί των εξής θεμάτων: λυσιτελής εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, ένταξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, νομική προσωπικότητα της Ένωσης, εθνικά κοινοβούλια, συμπληρωματικές αρμοδιότητες, οικονομική διακυβέρνηση, εξωτερική δράση, άμυνα, απλοποίηση των νομικών διαδικασιών, ασφάλεια και δικαιοσύνη.

Η Σύνοδος Κορυφής άφηνε έντονη γεύση απογοήτευσης και προβληματισμού σχετικά με το δρόμο που ακολουθεί η Γηραιά Ήπειρος ως προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ενώ αποδείχτηκε ότι η απόφαση για τη διεύρυνση με δέκα μέλη ήταν πρόωρη και εσπευσμένη. Η ΕΕ δεν ήταν ώριμη πολιτικά ούτε οικονομικά να δεχτεί τις χώρες στους κόλπους της. Όσοι υποστήριζαν πριν δύο χρόνια ότι η απόφαση της Νίκαιας ήταν «κακή» επιβεβαιώθηκαν. Άλλωστε η εν λόγω απόφαση έγινε αποδεκτή με την προοπτική της αλλαγής της μέσω του Συντάγματος.

Η πλήρης διαφωνία στο σύστημα διπλής πλειοψηφίας στη λήψη αποφάσεων της κοινότητας ήταν εμφανής από την αρχή της Συνόδου Κορυφής και οι πιθανότητες επιτυχίας ελάχιστες. Ενώ όλοι περίμεναν τη θαυματουργή συμβιβαστική πρόταση Μπερλουσκόνι, η οποία τελικά δεν ήρθε και η Βρετανία υπήρξε απλώς ο εαυτός της συντελώντας ελάχιστα ή καθόλου στη συναίνεση των «25», η ομάδα των ισχυρών (Γερμανίας-Γαλλίας) διαχώριζε τη σχέση της, ετοιμάζοντας κείμενο που θα εξηγούσε στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη τη δική τους άποψη για τις εξελίξεις, ενώ ταυτόχρονα θα επιβεβαίωνε την τάση τους για την «Ευρώπη των δύο ταχυτήτων».

Ο Ιρλανδός πρωθυπουργός, Μπέρτι Άχερν, που ανέλαβε την προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον Ιανουάριο, δήλωσε ότι θα ξεκινήσει διαβουλεύσεις για την άρση του αδιεξόδου. Ωστόσο η επιμονή της Ισπανίας και της Πολωνίας να διατηρηθεί το σύστημα κατανομής των ψήφων, το οποίο συμφωνήθηκε στη Νίκαια το 2000, και να μην ισχύσει το προτεινόμενο από τη Γερμανία και Γαλλία, που λαμβάνουν υπ' όψιν τους το πληθυσμιακό κριτήριο, μαρτυρεί ότι δεν πρόκειται να καταλήξουν τα ευρωπαϊκά κράτη σε λύση στο άμεσο μέλλον. Αντίθετα, ο Γάλλος Ζακ Σιράκ, υπενθύμισε παλαιότερη ομιλία του στη γερμανική Βουλή περί «ομάδας πρωτοπόρων που θα συνεχίσουν, συνεργαζόμενες με άλλες χώρες, προς την ολοκλήρωση. Μαζί του τάχθηκε και ο Γερμανός καγκελάριος Γκέρχαρντ Στρέντερ, καθώς και ο Βέλγος πρωθυπουργός, Γκι Φέρχοφταντ. Σε πολύ καθησυχαστικό τόνο, παρά την αποτυχία της συνόδου. Ο Βρετανός πρωθυπουργός, Τόνι Μπλερ, σύστησε να καταφύγουν όλα τα κράτη στην περισυλλογή, προβάλλοντας το επιχείρημα πως «είναι καλύτερα τα πράγματα από το να είχε επιτευχθεί μία κακή συμφωνία» και συμπλήρωσε ότι η Ευρώπη των «25» χρειάζεται νέους κανόνες για να λειτουργήσει αποτελεσματικά.

Πάντως, συναίνεση για μια άλλη σειρά ζητημάτων επιτεύχθηκε στη διάρκεια της ιστορικής αυτής συνόδου, κυρίως στο θέμα του ευρωστρατού. Συγκεκριμένα, συμφωνήθηκε ανάληψη στρατιωτικών πρωτοβουλιών από κοινοτική δύναμη, σε περίπτωση που το ΝΑΤΟ επιλέξει να μη δραστηριοποιηθεί. Επίσης σε κάθε χώρα θα εδρεύει ένας ευρωπαϊκόζς οργανισμός, όπως είναι ο Οργανισμός Προστασίας Δικτύων και Πληροφορικών Συστημάτων για την Ελλάδα.

## **4. ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗΣ**

### **ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ**

Καθ' όλη τη διάρκεια των εργασιών της Συνέλευσης, μόνη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το κατεξοχήν όργανο παραγωγής προβληματισμού αλλά και μεγάλο διακύβευμα η ίδια της αναθεώρησης λόγω της προωθημένης θέσεως που κατέχει στην υπερεθνική δομή της Ένωσης, παρουσίασε κατά τρόπο συστηματικό και διεισδυτικό, ακόμα δε προνοητικό, θέσεις και κριτικές απόψεις. Στο πλαίσιο αυτό εξέδωσε δύο Ανακοινώσεις, «Ένα όραμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση» την 22.5.2002<sup>17</sup> και «Για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη. Ανακοίνωση σχετικά με το θεσμικό οικοδόμημα» την 4.12.2002<sup>18</sup>, καθώς και μια μελέτη την οποία ο Πρόεδρος της Romano Prodi ανέθεσε σε μια ομάδα εργασίας υπό τον F. Lamouereux (4.12.2002)<sup>19</sup>, η οποία πάντως δεν δεσμεύει την Επιτροπή ως όργανο (Σχέδιο Πηνελόπη: «Συμβολή σε ένα προκαταρκτικό σχέδιο. Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Δηλωμένος στόχος του προσχεδίου, να μη θιγεί το κοινοτικό κεκτημένο στη φάση της αναθεώρησης καθώς θα μεθοδεύεται η ενοποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών.

### **4.1 Η ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ**

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη, ως πρότυπο για την αναθεώρηση των Καταστατικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρχισε, ιδίως μετά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας (2000) να συναντά τα όριά της. Δημοκρατικό έλλειμμα, έλλειψη δημοσιότητας και διαφάνειας, αποξένωση των ευρωπαίων πολιτών από τη λήψη αποφάσεων και αδυναμία εξεύρεσης ισόρροπων συνθέσεων είναι οι κύριοι λόγοι που, μαζί με τη διεύρυνση, ανέδειξαν την ανάγκη να αναπροσδιοριστούν η μέθοδος και το πρότυπο που γνωρίσαμε για τη θεσμική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον συνειδητοποιούνταν ολοένα και περισσότερο η σημασία μιας πιο συνεκτικής και πιο αποτελεσματικής δομής της διευρυμένης Ένωσης, η οποία προϋπέθετε με τη σειρά της μια πιο ανοικτή και πιο νομιμοποιημένη διαδικασία για την παραγωγή καταστατικών κειμένων. Έτσι προέβλεπε στο προσκήνιο η προοπτική της συνταγματοποίησης της Ένωσης και άρχισε να υιοθετείται, αντί της ονομασίας «Συνθήκη», η ονομασία «Συνταγματική Συνθήκη», ή «Σύνταγμα», ενώ παράλληλα ωρίμαζε η συζήτηση για την αναδιοργάνωση του προτύπου σχετικά με την αναθεώρηση ή την παραγωγή του θεμελιώδους κειμένου της Ένωσης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ένωση εξοπλίζεται και με άλλα θεσμικά εργαλεία της πολιτείας, τα οποία εγγίζουν πλέον τη βαθύτερη ουσία της. Έτσι, περιεχόμενο και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συντάγματος δεν πρέπει να ταυτίζονται με το

---

<sup>17</sup> COM (2002) 247, 22.5.2002.

<sup>18</sup> COM (2002) 728, 2.12.2002.

<sup>19</sup> Και τους M. Lagarrigue, P. Stancanelli, P. van Nuttel, A. Van Solinge. Η μελέτη αυτή αξιοποίησε παλαιότερη που είχε αναθέσει η Επιτροπή στο Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας (15.4.2000)

περιεχόμενο και τη λειτουργία του εθνικού Συντάγματος. Το ίδιο ισχύει και για την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, η οποία επωμίσθηκε την ιστορική ευθύνη να καταρτίσει το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, χωρίς να ασκεί συντακτική εξουσία με την πολιτειακή έννοια του όρου.

## **4.2 Η ΝΕΑ ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ**

### **4.2.1 Οι παράγοντες που την καθιστούν επιτακτική**

Η αναζήτηση μιας της αρχιτεκτονικής ήταν από την αρχή στο επίκεντρο των εργασιών της Συνέλευσης. Τρεις κυρίως παράγοντες την καθιστούσαν επιτακτική: η ανάγκη για περαιτέρω εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η διεύρυνση της Ένωσης με την προσχώρηση δέκα νέων κρατών και οι προκλήσεις του νέου παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος. Οι παράγοντες αυτοί απελευθέρωναν μία δυναμική που ευνοούσε σημαντικές θεσμικές καινοτομίες για τη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των μελών της, η διαδικασία λήψης αποφάσεων, η εκπροσώπησή της στις εξωτερικές σχέσεις, η συνεκτικότερη οργάνωση του Συμβουλίου, η σύνθεση και η λειτουργία της Επιτροπής, η ενίσχυση της θέσης του Κοινοβουλίου, ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα στις δράσεις, ο εξορθολογισμός των μέσων δράσης και η απλοποίηση των Συνθηκών υπήρξαν οι βασικοί άξονες γύρω από τους οποίους εξελίχθηκε η μεγάλη συζήτηση για το πολιτικό και θεσμικό μέλλον της Ευρώπης. Η αναφορά της υπογραμμίζει από μόνη της το εύρος του εγχειρήματος και έρχεται να αναδείξει τα μεγάλα διακυβεύματα που καλούνταν να αντιμετωπίσει η Συνέλευση.

### **4.2.2 Οι καινοτόμες επιλογές του Σχεδίου**

#### **I) ΟΙ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΕΥΡΕΙΑΣ ΕΜΒΕΛΕΙΑΣ**

Το Σχέδιο Συντάγματος περιλαμβάνει επιλογές ευρείας εμβέλειας, που είναι σκόπιμο να προταχθούν. Συγκεκριμένα;

A) Καταργούνται οι ισχύουσες Συνθήκες και θεσπίζεται ένα ενιαίο συνταγματικό κείμενο, το οποίο απλουστεύει και συστηματοποιεί τις διατάξεις των Συνθηκών. Η Ένωση αλλάζει έτσι σελίδα στην ιστορία της, αφού η ριζοσπαστική λύση που υιοθετείται οδηγεί (τυπικά και ουσιαστικά) στην επανίδρυσή της. (άρθρο I-1. παρ.1).

B) Καταργούνται οι τρεις πυλώνες και αναγνωρίζεται στην Ένωση νομική προσωπικότητα (άρθρο I-6).

Γ) αποσαφηνίζονται και κατηγοριοποιούνται οι αρμοδιότητες σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές, ώστε να είναι γνωστό πώς οροθετούνται και κατανέμονται οι αρμοδιότητες μεταξύ της ένωσης και των κρατών μελών (άρθρο I-11 έως 16). Η εξειδίκευση της αρχής της επικουρικότητας θα συμβάλλει στην ορθολογικότερη και διαφανή άσκηση των αρμοδιοτήτων από την Ένωση και τα κράτη- μέλη (άρθρο I-9. παρ.3).

Δ) Απλοποιούνται οι διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων με την καθιέρωση τακτικής νομοθετικής διαδικασίας και τον περιορισμό των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών (άρθρο I-33, παρ.1).

Ε) Καταστρώνονται με σαφήνεια τα νομικά μέσα της Ένωσης, η Ένωση θα δρα εφ' εξής με Ευρωπαϊκούς Νόμους, Ευρωπαϊκούς Νόμους-πλαίσιο, Ευρωπαϊκούς Κανονισμούς, Ευρωπαϊκές Αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες (άρθρο I-32 έως 37).

Στ) Προβλέπεται ρητά υπεροχή του Συντάγματος της Ένωσης και του ενωσιακού δικαίου απέναντι στο δίκαιο των κρατών (άρθρο I-10, παρ.1).

## II) ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Ως προς τις βασικές επιλογές της Συνέλευσης για την ισόρροπη άρθρωση και ενίσχυση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης πρέπει να αναφερθούν τα εξής:

1. Το πιο αμφιλεγόμενο ζήτημα που απασχόλησε τη Συνέλευση ήταν η εκλογή Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με θητεία ή η διατήρηση της εκ περιτροπής Προεδρίας. Ύστερα από έντονες συζητήσεις επικράτησε τελικά η πρώτη λύση, γιατί κρίθηκε ότι ο εκλεγόμενος Πρόεδρος –ο οποίος δεν επιτρέπεται να κατέχει παράλληλη εθνικό αξίωμα- αποτελεί εγγύηση για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και για την εξασφάλιση της συνέχειας (άρθρο I-21). Η επιλογή αυτή συνοδεύτηκε με την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως αυτοτελούς θεσμικού οργάνου της Ένωσης (άρθρο I-20). Σημαντική είναι εξάλλου, η δυνατότητα σύμπτωσης στο ίδιο πρόσωπο του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Σχέδιο προνοεί για τη σαφή οροθέτηση αλλά και τη συγκράτηση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο δεν συμμετέχει στην άσκηση νομοθετικής εξουσίας. Με αυτόν τον τρόπο δεν διαταράσσεται η σχέση του με την Επιτροπή. Ο Πρόεδρος δρα βασιζόμενος στο έργο του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής, εκπροσωπεί δε –σε επίπεδο κορυφής- διεθνώς την Ένωση, χωρίς να θίγονται οι αρμοδιότητες του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης και της Επιτροπής.

2. Το Σχέδιο προβλέπει ως βασικούς και συνταγματικά κατοχυρωμένους σχηματισμούς του Συμβουλίου Υπουργών αφενός το Συμβούλιο Νομοθετικού Έργου και Γενικών Υποθέσεων και αφετέρου το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, ενώ για τους άλλους η απόφαση παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (άρθρο I-21). Στους σχηματισμούς του Συμβουλίου Υπουργών προβλέπεται ετήσια Προεδρία που ασκείται στη βάση ισότιμης περιτροπής. Η ρητή αναφορά σε αυτήν υπήρξε επίμονο αίτημα ιδίως των μικρών και νέων κρατών-μελών και προϊόν έντονης διαπραγμάτευσης. Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων προεδρεύεται κατ' εξαίρεση από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης.

Ιδιαίτερη σημασία έχει ο τρόπος με τον οποίο προσδιορίζεται η ειδική πλειοψηφία για τη λήψη των αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών (άρθρο I-24). Το Σχέδιο προβλέπει την αντικατάσταση του σημερινού πολύπλοκου συστήματος για τη στάθμιση των ψήφων, όπως διαμορφώθηκε στη Νίκαια, με ένα νέο και απλούστερο που θα ισχύσει από το 2009. σύμφωνα με αυτό, η ειδική πλειοψηφία ορίζεται ως η απόλυτη πλειοψηφία των κρατών μελών(και πλειοψηφία των 2/3, όταν η απόφαση δεν λαμβάνεται

με πρόταση της Επιτροπής), τα οποία πρέπει πάντως να αντιπροσωπεύουν το 60% τουλάχιστον του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης.

Στο Σχέδιο προβλέπεται, τέλος, η επέκταση της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε μεγάλο αριθμό νέων περιπτώσεων. Έντονη ήταν η αντιπαράθεση για την επέκτασή της και στις εξαιρετικά ευαίσθητες περιοχές της φορολογίας και της ΚΕΠΠΑ, που θα εξακολουθήσουν να διέπονται από την ομοφωνία.

3. Ζωηρή υπήρξε η συζήτηση και για τη σύνθεση της Επιτροπής, αν δηλαδή θα έπρεπε κάθε κράτος να διαθέτει έναν Επίτροπο και αν όλοι οι Επίτροποι θα διέθεταν ψήφο. Ο συμβιβασμός που αποτυπώνεται στο Σχέδιο προβλέπει ότι η Επιτροπή θα αποτελείται, με αφετηρία το 2009, από 25 Ευρωπαίους Επιτρόπους με δικαίωμα ψήφου, οι οποίοι συγκροτούν το Κολλέγιο, και αριθμό Επιτρόπων (10 ή περισσότερων στο μέλλον) χωρίς δικαίωμα ψήφου, ώστε κάθε κράτος-μέλος να διαθέτει Επίτροπο. Βάση της παραπάνω ρύθμισης (Ευρωπαίος Επίτροπος με ψήφο ή Επίτροπος χωρίς ψήφο) είναι αυστηρά ισότιμη περιτροπή των κρατών-μελών από τα οποία προέρχονται. Τούτο σημαίνει λ.χ. ότι Μάλτα και Γερμανία θα συμμετέχουν με πλήρη ιστιμία στην Επιτροπή (άρθρο I-25).

Η θέση του Προέδρου της Επιτροπής ενισχύεται σε δύο ιδίως σημεία: i) Ως προς τη νομιμοποίησή του, αφού το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει κατά την πρόταση για την επιλογή του να λαμβάνει υπόψη το αποτέλεσμα των εκλογών για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο τον εκλέγει, και ii) ως προς τις αρμοδιότητές του, αφού σε αυτές περιλαμβάνεται και το δικαίωμα επιλογής των Επιτρόπων από κατάλογο τριών υποψηφίων που προτείνει κάθε κράτος-μέλος (άρθρο I-26).

4. Μια από τις βασικότερες καινοτομίες του Σχεδίου είναι η καθιέρωση θέσης του Υπουργού Εξωτερικών Υποθέσεων της Ένωσης με τη συγκέντρωση σε ένα πρόσωπο (double hatting) των αρμοδιοτήτων του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις και του Υπατού Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ. Ο Υπουργός Εξωτερικών είναι ταυτόχρονα ένας εκ των Αντιπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων της Ένωσης, συμμετέχει δηλαδή με ισχυρή παρουσία σε δύο βασικά θεσμικά όργανά της. Με αυτή την επιλογή επιδιώκεται η βελτίωση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Δεν πρέπει άλλωστε να λησμονείται ότι οι κρίσιμες αποφάσεις της Συνέλευσης συνέπεσαν με την κορύφωση της κρίσης του Ιράκ, η οποία ανάδειξε για άλλη μια φορά τη θεσμική ανεπάρκεια της Ένωσης στο χώρο της διεθνούς πολιτικής. Γι' αυτό ακριβώς η πρόταση, παρά τον ανορθόδοξο χαρακτήρα της, συγκέντρωσε ευρύτατη συναίνεση (άρθρο I-27).

5. Η σημαντικότερη αλλαγή του Σχεδίου ως προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εντοπίζεται στην επέκταση της νομοθετικής διαδικασίας, όπως θα ονομάζεται εφεξής η διαδικασία της συναπόφασης, στη συντριπτική πλειοψηφία των πολιτικών της Ένωσης. Η θέση του έτσι στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα αναβαθμίζεται, αφού καθίσταται –με λίγες μόνο εξαιρέσεις– ισότιμος νομοθετικός παράγων με το Συμβούλιο Υπουργών. Εξάλλου, έντονη ήταν η συζήτηση για τον αριθμό των εδρών και την κατανομή τους μεταξύ των κρατών-μελών. Παρά την επιμονή των μεγάλων κυρίως κρατών να μειωθεί ο αριθμός των εδρών και να κατανεμηθούν αναλογικότερα με βάση τ'ον πληθυσμό των μελών, επιβεβαιώθηκε τελικά ο συμβιβασμός ου είχε επιτευχθεί στη Νίκαια (άρθρο I-19).

## **4.3 Ο ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

### **4.3.1 Δημοκρατικό έλλειμμα**

Η νέα θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης αποβλέπει ιδίως στην ενίσχυση της αποτελεσματικής λειτουργίας της. Δεν προσφέρει όμως από μόνη της απάντηση ούτε στο αίτημα α του εκδημοκρατισμού της ούτε στην ανάγκη να ενισχυθεί η θέση του Ευρωπαϊκού πολίτη στο θεσμικό οικοδόμημά της και να αναχθεί, παράλληλα με τα κράτη-μέλη, στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τα ελλείμματα που διαπιστώνονταν σ' αυτήν την περιοχή ήταν έντονα, συνδέονται δε στενά με την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της Ένωσης. Από καιρό άλλωστε έχει καταστεί σαφές ότι αποτελεσματικότητα και δημοκρατική νομιμοποίηση είναι εντέλει –όπως και στην πολιτεία- έννοιες συμπληρωματικές.

### **4.3.2 Η θέση του πολίτη**

Αξίζει να τονιστεί ότι τόσο στο προοίμιο όσο και στο άρθρο I-1, παρ. 1 οι πολίτες (όχι πια οι λαοί) και τα κράτη μέλη αναδεικνύονται ως πηγές νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αλλαγή αυτή συνιστά πράγματι ποιοτικό άλμα, γιατί αναγάγει τους πολίτες κατ' ισομοιρία με τα κράτη μέλη, σε θεμέλιο της Ένωσης. Η εν λόγω επιλογή διαχέεται σε περισσότερα σημεία του Σχεδίου.

- Το Σχέδιο προβλέπει, εν πρώτοις την ενσωμάτωση στο Σύνταγμα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, προσδίδοντάς του νομική ισχύ. Η ενσωμάτωσή του γίνεται με την πιο προχωρημένη εκδοχή, δηλαδή τη συμπερίληψή του ως αυτοτελούς μέρους στο Σύνταγμα και όχι την προσάρτησή του σε αυτό ως πρωτοκόλλου (άρθρο αιι-7, παρ. 10. οι Ευρωπαίοι πολίτες αποκτούν, επιτέλους, ένα πλήρες σύστημα για την προστασία των δικαιωμάτων τους απέναντι σε όλες τις αρχές της Ένωσης. Με τη δυναμική που αναμένεται να αναπτύξει ο Χάρτης θα ενισχυθεί η θέση του πολίτη και θα ενδυναμωθεί η ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών. Στην ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων τους αποβλέπει και η προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που υποδεικνύει το Σχέδιο (άρθρο I-7, παρ. 2).
- Ρητά κατοχυρώνονται η αρχή της δημοκρατικής ισότητας (άρθρο I-44) και η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (άρθρο I-45), που πραγματώνεται ιδίως με την άμεση εκπροσώπηση των Ευρωπαίων πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο ρόλος του κοινοβουλίου-όπως αναφέρθηκε προηγουμένως-ενισχύεται περαιτέρω ιδίως με την επέκταση σε πολλούς νέους τομείς της νομοθετικής διαδικασίας.
- Ευπρόσδεκτη καινοτομία του Σχεδίου συνιστά η ρητή αναφορά της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας ως συνιστώσας του δημοκρατικού βίου της Ένωσης και η υπογράμμιση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών κατά την άρθρωσή του (άρθρα I-44 έως 46). Θα ήταν, εξάλλου παράλειψη να μην τονιστεί η καθιέρωση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας για την υιοθέτηση νομικών πράξεων στο πλαίσιο της εφαρμογής του Συντάγματος (άρθρο I-46, παρ. 4). Τέλος, στο Σχέδιο αναγνωρίζεται ο ρόλος των κοινωνικών διαλόγου

στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης (άρθρο I-47), αλλά και των Εκκλησιών και των Μη Ομολογιακών Οργανώσεων (άρθρο I-51). Πρόκειται για καινοτομίες που αναμένεται να προσδιορίσουν αισθητά την εξέλιξη των θεσμών και τη διαμόρφωση της πολιτικής στην Ένωση με γνώμονα τη συμμετοχή των πολιτών.

- Σημαντική είναι επίσης η κατοχύρωση της διαφάνειας ως αρχής με γενική ισχύ και διασφάλιση της δημοσιότητας των νομοθετικών συνεδριάσεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο I-49). Έτσι ολοκληρώνεται η μακρά πορεία που ανέδειξε τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα ως βασικές συνιστώσες του θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης.
- Τα εθνικά κοινοβούλια δεν είχαν ως σήμερα τη δυνατότητα να συμμετέχουν στον αναγκαίο βαθμό στη θεσμική ζωή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν και πολλά κράτη είχαν δημιουργήσει προϋποθέσεις γι' αυτό, δεν διαθέταμε ως τώρα ενωσιακούς μηχανισμούς που θα διευκόλυναν την πληροφόρηση των εθνικών κοινοβουλίων και τον έλεγχο της ευρωπαϊκής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Αυτό το κενό ακριβώς επιχειρεί να καλύψει το πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, που ρυθμίζει τις διαδικασίες έγκαιρης ενημέρωσής τους και ενισχύει τη διακοινοβουλευτική συνεργασία. Στα εθνικά κοινοβούλια ανατίθεται, τέλος, ο σημαντικός ρόλος στον έλεγχο της επικουρικότητας σύμφωνα με τους όρους του σχετικού πρωτοκόλλου.

Με τις παραπάνω επιλογές και καινοτομίες εμπλουτίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση με θεσμούς που αποβλέπουν σταθερά στον εκδημοκρατισμό της, στην ενεργητικότερη συμμετοχή του πολίτη στη λειτουργία της και στην αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του. Δημοκρατία και πολίτης ενισχύονται έτσι αποφασιστικά στο θεσμικό οικοδόμημά της, αν και οι επιλογές του σχεδίου δεν ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των πιο προωθημένων πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων της Ένωσης.

#### **4.4 Η ΕΝΩΣΗ ΣΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ**

Η διεθνής παρουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η συμμετοχή της στη διεθνή κοινωνία υπήρξαν ιδίως κατά τη δεκαετία του «90 κεντρικά ζητήματα αντιπαράθεσης στην ευρωπαϊκή πολιτική. Αποτελεί κοινό τόπο ότι η Ένωση δεν μπορούσε με το θεσμικό εξοπλισμό της να διεκδικήσει στο διεθνές σύστημα τη θέση που της αναλογούσε με βάση την οικονομική της ισχύ, το πολιτικό της δυναμικό και την πολιτιστική της ακτινοβολία. Το πρόβλημα επικεντρωνόταν στην κατανομή της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και τη πολιτική της άμυνας. Η απάντηση που δίνει το Σχέδιο σε αυτό το κομβικό ζήτημα δεν είναι ικανοποιητική, αν λάβουμε υπόψη το βαθμό ανάπτυξης της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τις προκλήσεις που θέτουν οι συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και οι διεθνείς συσχετισμοί στην εποχή μας.

Η αλλαγή που επιφέρει εν προκειμένω το Σχέδιο περιορίζεται ουσιαστικά στη δημιουργία, όπως αναφέραμε, της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών. Η σημαντική αυτή καινοτομία βελτιώνει βέβαια τους όρους για την εκπροσώπηση της Ένωσης και την άρθρωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής, δεν επεκτείνεται όμως στην

παραγωγή της, η οποία εξακολουθεί να παραμένει καθηλωμένη στον κανόνα της ομοφωνίας. Η προσπάθεια να λαμβάνονται οι αποφάσεις με αυξημένη πλειοψηφία και, μόνο σε περίπτωση επίκλησης ζωτικού εθνικού συμφέροντος, με ομοφωνία δεν τελεσφόρησε, αν και στην Ένωση των είκοσι πέντε κρατών η λήψη αποφάσεων για την εξωτερική πολιτική θα καταστεί δυσχερέστερη με όλες τις επακόλουθες αρνητικές συνέπειες.

Εξάλλου, στο χώρο της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, το Σχέδιο εισάγει αξιόλογες νέες δυνατότητες, ιδίως με τη μορφή εκδοχών ενισχυμένης συνεργασίας. Την πιο σημαντική προοπτική δημιουργεί η υιοθέτηση του συστήματος στενότερης συνεργασίας με ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος της συνεργασίας υποστεί ένοπλη επίθεση στην επικράτειά του (άρθρο I-40 παρ. 7). Πρέπει να τονιστεί ότι τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν θα καταθέσουν σχετική δήλωση, η οποία θα προσαρτηθεί ως Πρωτόκολλο της Συνθήκης που θα ενεργοποιηθεί με τη θέση της σε ισχύ.

Η παραπάνω δυνατότητα μπορεί να αναπτύξει στην πράξη μια δυναμική, η οποία θα διευκολύνει με τη σειρά της την πορεία προς τη δημιουργία μιας κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Σύμφωνα με το Σχέδιο (άρθρο I-40, παρ. 2) απαιτείται γι' αυτό –όχι τροποποίηση του Συντάγματος αλλά– ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και υιοθέτησή της έπειτα από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις συνταγματικές τους διαδικασίες.

#### **4.5 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ**

Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος καταστρώνεται σε τέσσερα μέρη. Οι βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας της Ένωσης αποτελούν το πρώτο, τα θεμελιώδη δικαιώματα το δεύτερο, οι πολιτικές το τρίτο και οι μεταβατικές διατάξεις καθώς επίσης και οι διατάξεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος το τέταρτο. Η διάταξη των μερών και η διάρθρωσή τους σε τίτλους διακρίνονται για τη συστηματική συνοχή τους και διευκολύνουν την παρακολούθηση ενός σύνθετου κειμένου που διεκδικεί ποιότητα Συντάγματος. Παρ' όλα αυτά δεν λείπουν επικαλύψεις και επαναλήψεις, που θα μπορούσε ως ένα βαθμό να αντιμετωπιστούν από τη Διακυβερνητική ή, το πιθανότερο, σε επόμενη αναθεώρησή του.

Άλλωστε, η Διακυβερνητική δεν αναμένεται να επιφέρει ουσιαστικές ανατροπές στις βασικές επιλογές του, αφού το Σχέδιο συγκέντρωσε στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση ευρύτατη συναίνεση και έγινε αποδεκτό στο ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (Ιούνιος 2003) ως «καλή βάση» για τις εργασίες της Διακυβερνητικής.

Το Σχέδιο υπερβαίνει τους στόχους που είχαν προδιαγραφεί στη Διακήρυξη του Λάκεν για το μέλλον της Ευρώπης. Αξίζει να τονιστεί ότι η Συνέλευση, ενώ είχε ως εντολή την επεξεργασία εναλλακτικών προτάσεων για ορισμένα από τα μεγάλα ζητήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, κατόρθωσε τελικά να εκπονήσει ενιαίο κείμενο με σαφή χαρακτηριστικά Συντάγματος. Στο Σχέδιο δεν καταστρώνονται μόνον όλες οι καταστατικού χαρακτήρα διατάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις αναγκαίες προσαρμογές αλλά περιλαμβάνονται και σημαντικές αλλαγές π[ου κινούνται και πέραν της θεματολογίας της Διακήρυξης του Λάκεν και συνιστούν συχνά βαθιές τομές στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα.

Υπό αυτήν την έννοια, η Συνέλευση δεν ανταποκρίθηκε μόνο στην αποστολή που της είχε ανατεθεί, αλλά, εν πολλοίς αυτονομούμενη, διεκδίκησε συμμετοχή στην άσκηση συντακτικής εξουσίας.

