

ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΘΕΜΑ : «ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ»

ΠΑΠΑΜΑΛΗΣ ΑΝΤΩΝΙΟΣ

Α.Μ : 1340/1998/12191

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Βενιζέλος Ευ. – Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, 2003
- Δαγτόγλου Π. – Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, 2^η εκδ, 1985
- Δαγτόγλου Π. - Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4^η εκδ, 1997
- Δημητρόπουλος Ανδ.-Γενική Συνταγματική Θεωρία, 9^η εκδ, 2001
- Δημητρόπουλος Ανδ.-Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και εθνικά Σύνταγματα
(διάλεξη στο νομικό συνέδριο για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στην Καλαμάτα, 2003)
- Δρόσος Ι. – ‘Ονομάτων Επίσκεψις’: η συμπαθής και αμήχανη απόπειρα δημιουργίας μίας ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης χωρίς Σύνταγμα (διάλεξη στο ανωτέρω συνέδριο)
- Ιωακειμίδης Π. – Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: μία συζήτηση που μόλις άρχισε (δημοσίευμα στον ‘Οικονομικό Ταχυδρόμο’ της 9^{ης} Νοεμβρίου 2002)
- Ιωακειμίδης Π. – Προς Ένωση των «ομόκεντρων κύκλων» ;
(δημοσίευμα στον ‘Οικονομικό Ταχυδρόμο’ της 4^{ης} Ιανουαρίου 2003)
- Ιωακειμίδης Π. – Δέκα συν πέντε αλλαγές στη δομή της ΕΕ
(δημοσίευμα στον ‘Οικονομικό Ταχυδρόμο’ της 8^{ης} Φεβρουαρίου 2003)
- Παυλόπουλος Πρ.-Η σκοπιμότητα της κατάρτισης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και η σημασία της στην πορεία της ενοποίησης (διάλεξη στο ανωτέρω συνέδριο)
- Σκανδάμης Ν.- Κράτος, Δίκαιο και Κοινωνία στην ενοποιημένη Ευρώπη, 1994
- Σκανδάμης Ν.- Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι (θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης), 3^η εκδ, 1997
- Σκανδάμης Ν.- Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι – θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2. Ιστορική μορφολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2003
- Σκανδάμης Ν. – Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι, θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4. Οργανική Υπόσταση της ΕΕ, 2003
- Σπηλιωτόπουλος Ε. – Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 8^η εκδ, 1997
(Το κείμενο του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος λήφθηκε από το σχετικό βιβλίο των εκδόσεων ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ για τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών με τίτλο ‘Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Κείμενα εργασίας, 17 Ιουνίου 2003)

ΞΕΝΗ

- Alliès P.-Συνέντευξη στην 'Ελευθεροτυπία' , 19 Νοεμβρίου 2003
- Davies G.- The post-Laeken division of competences(in 'European Law Review', volume 28,No 5 October 2003)
- De Búrca G.- The constitutional challenge of new governance in the European Union (in 'European Law Review', volume 28,No 6, December 2003)
- D'Estaing G, Dehaene J.L, Amato G.- Ευρωσύνταγμα:Η Ισότητα σε δρόμους συμβιβασμού(άρθρο στην 'Ελευθεροτυπία' , 13 Νοεμβρίου 2003)
- Dougan M.- The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers? (in 'European Law Review', volume 28,No 6,December 2003)
- Dumont H.- La question de l'État européen du point de vue d'un constitutionnaliste(in 'Droit et Société' No 53,2003)
- Ferry J.M.- Dix thèses sur 'la question de l'État européen'(in Droit et Société,No 53,2003)
- Gozi S . - New Frontiers and New Policies in Europe(in 'The European Union Review', volume 8,No 1-2, March-July 2003)
- Graig P. – The constitutionalisation of community administration (in 'European Law Review', volume 28,No 6,December 2003)
- Habermas J. – Why Europe needs a Constitution
(<http://www.newleftreview.net/NLR11.shtml>)
- Maduro M. - The new form of majoritarianism in the EU (in 'European Law Review', volume 28,No 6,December 2003)
- Majocchi A.- Globalisation,Sustainable Development and the European Social Model(in 'The European Union Review,volume 8,No 1-2,March-July 2003)
- Mattera A.- L'eupéanité est-elle chrétienne?(in 'Revue du Droit de l'Union',No 2, 2003)
- Van Gehuchten P.P – La question de l'État européen,le juriste et la ruse de la construction communautaire (in Droit et Société No 53, 2003)
- Walker N. – Europe's constitutional passion play (in 'European Law Review', volume 28,No6,December 2003)
- Weatherill S. – Using national parliaments to improve scrutiny of the limits of EU action (in 'European Law Review', volume 28,No 6,December 2003)
- Williams A. – EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: failure of design?
(in 'European Law Review', volume 28,No 6,December 2003)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

- I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις- γενικότεροι προβληματισμοί με αφορμή το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα
- II. Ιστορική αναδρομή
 - A) Γεγονότα σταθμοί στην πορεία της ενοποιητικής διαδικασίας
 - B) Η Νομική Φύση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαχρονικά
- III. Εξέταση της Συνταγματικής Φύσης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος
- IV. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως θεμέλιο για την οικοδόμηση ενός ομοσπονδιακού κράτους
- V. Δομή και βασικά σημεία του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος
- VI. Υποδοχή του Ευρωπαϊκού Συνταγματος από το ελληνικό δίκαιο
- VII. Καταληκτικές επισημάνσεις

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ –ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΟΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Η συζήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αφορά –είναι φανερό – στην μετάβαση ή την προσπάθεια μετάβασης σε μια νέα ποιότητα , στην εξέταση των δυνατοτήτων που διαθέτει η Ευρώπη και την κατάλληλη αξιοποίησή τους ώστε να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες σε παγκόσμιο επίπεδο. Η προσπάθεια εκλογίκευσης των προβλημάτων που αναφύονται προϋποθέτει τον προσδιορισμό των όρων που συνθέτουν εννοιολογικά το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όρων με πραγματικά τεράστιο σημασιολογικό , ιστορικό αλλά και συμβολικό πλούτο περιεχομένου . Γιατί το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα συνυφαίνει τις έννοιες της Ευρώπης και του Συντάγματος σε μια καινοτόμο προσπάθεια πολιτικής οργάνωσης της Ευρώπης ως ολότητα.

Η αναγωγή στα πολιτισμικά , πολιτειακά ή άλλα θεμέλια της Ευρώπης διαφέρει ανάλογα με την σκοπιά εκείνου που την επιχειρεί . Η ίδια η λέξη ‘Ευρώπη’ παραπέμπει στη μυθολογική σκέψη των Αρχαίων Ελλήνων , ο εν γένει πολιτισμός των οποίων έθεσε τις γενικές κατευθύνσεις για την δημιουργία της ευρωπαϊκής κουλτούρας . Οι Ρωμαίοι , δημιουργοί μιας αχανούς αυτοκρατορίας στα όρια της οποίας περιλαμβανόταν το μεγαλύτερο τμήμα της ευρωπαϊκής ηπείρου άσκησαν διττή επιρροή. Αφενός σε γλωσσικό επίπεδο καθώς τα λατινικά αποτελούν την βάση των περισσότερων (δυτικο-)ευρωπαϊκών γλωσσών , αφετέρου σε νομικό-θεωρητικό επίπεδο αφού τα δίκαια των κρατών της Ευρώπης θεμελιώνονται στο ρωμαϊκό δικαϊκό πολιτισμό . Με την ανασύσταση της Δυτικής Αυτοκρατορίας από τον Καρλομάγνο (768-814, ο οποίος χαρακτηριζόταν ως *Pater Europæ*) , το κέντρο βάρους μετατοπίζεται προς την Χριστιανοσύνη (*Christianitas*) υποκατάστατο νοητικό σχήμα της Ευρώπης . Στον Μεσαίωνα δημιουργούνται τα πρώτα Πανεπιστήμια στην Μπολόνια , το Παρίσι , την Οξφόρδη , την Χαϊδελβέργη , που υποδέχονται σπουδαστές από όλα τα μέρη της Ευρώπης , με κοινή γλώσσα διδασκαλίας τα λατινικά και ‘προγράμματα σπουδών’ βασισμένα σε Χριστιανικά και Κλασικά θεμέλια.

Ο Μεσαίωνας σαφώς αναδεικνύει και την σκοτεινή πλευρά του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Οι διώξεις και η Ιερά Εξέταση, οι Σταυροφορίες -ένα είδος χριστιανικής τζιχάντ- τα συγχωροχάρτια και η εμπορική τους εκμετάλλευση, η διαφθορά στους κόλπους της εκκλησίας είναι γεγονότα που χαρακτηρίζουν αυτή την περίοδο. Η Αναγέννηση και ο Ουμανισμός με την ενεργότερη επιστροφή στα κλασικά κείμενα προχωρούν ταχύτερα το θέμα της διαμόρφωσης μιας ευρωπαϊκής

κουλτούρας και την δημιουργία ενός λαϊκού μη θρησκευτικού χαρακτήρα του λόγου προλειαίνοντας το έδαφος για τον Διαφωτισμό οπότε και το κριτικό πνεύμα κυριαρχεί θέτοντας σε αμφισβήτηση κάθε αυθεντία θρησκευτική ή μη. Σε πολιτικό επίπεδο μεταξύ 15^{ου} και 19^{ου} αιώνα οι εσωτερικές διαμάχες των ακμαζουσών ευρωπαϊκών δυνάμεων είχαν ως αποτέλεσμα την ρύθμιση μιας χαλαρής έστω συνύπαρξης, την δημιουργία ενός *ius publicum europeum*. Μετά την Γαλλική επανάσταση έχουμε την εμφάνιση του εθνικού κρατους ως ιδέα και ως πραγματικότητα, με κύρια στοιχεία το συναίσθημα του ανήκειν σε ένα έθνος ή σε μία χώρα, την πατριωτική συνείδηση, την προσήλωση στις ρίζες, την εξιδανίκευση του παρελθόντος. Ο 'Ευρωπαϊσμός' σε ένα τέτοιο πλαίσιο τίθεται εν κινδύνω καθώς μοιάζει απειλητικός για τις 'εθνικές αξίες'. Στον 20^ο αιώνα οι τραγικές συνέπειες των δύο παγκοσμίων πολέμων επαναφέρουν το ζήτημα της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης στα πλαίσια ενός εντελώς διαφορετικού γεωπολιτικού συσχετισμού δυνάμεων.

Σήμερα, με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα τίθεται εκ νέου το ζήτημα διαμόρφωσης μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι η δημιουργία μιας συλλογικής ταυτότητας θεμελιώνεται κατά τον πιο αποτελεσματικό τρόπο στην ύπαρξη (ή ίσως εννοούν και στην κατασκευή) ενός εχθρού. Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, ο πόλεμος ή η απειλή ενός πολέμου συνιστά τον κατ'εξοχήν παράγοντα συνοχής εν όψει και της απουσίας πολιτικού σχεδίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ουσία, επομένως της πολιτικής αθεσμίας έγκειται στην αντίληψη ενός οριστικού εξοβελισμού του πολέμου ως νόμιμης και θεμιτής αυτοκηδευόμενης κύρωσης τόσο στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στον ευρύτερο διεθνή χώρο. Η διαγραφόμενη έτσι οριστική διευθέτηση του προβλήματος της ασφάλειας από εξωτερικούς κινδύνους οδηγεί μοιραία στην υποβάθμιση του παραδοσιακού πολιτικού στοιχείου, τουλάχιστον με την μορφή της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας.

Ανεξάρτητα από την, σε επιμέρους θέματα, ύπαρξη ψηγμάτων αλήθειας, η παραπάνω άποψη -ως έχει- παραγνωρίζει ότι η διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας δεν μπορεί να στηρίζεται στα σαθρά θεμέλια του πολέμου, έννοιας *a priori* σχεδόν απορριπτέας για την ευρωπαϊκή συνείδηση (σε αντίθεση με την αμερικανική ή και την αγγλοσαξωνική ακόμη οπτική του ίδιου προβλήματος). Ο όρος-κλειδί εδώ είναι η συμμετοχή σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Η δημοκρατία αποτελεί το μέσο που διασφαλίζει την διαμόρφωση στα επιμέρους άτομα του συναισθήματος του ανήκειν, αναγκαίου για μια επιτυχημένη πολιτική ενοποίηση. Το θέμα της συμμετοχικής πολιτικής καλλιέργειας άπτεται άμεσα του ζητήματος της επιτυχούς ή μη συμφιλίωσης μεταξύ του πολιτικοδικαϊκού πλαισίου με τον πλουραλισμό

των εθνικών ταυτοτήτων ή πολιτισμών. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν μπορεί να κινηθεί σε αντίθεση προς τις εθνικές, πολιτιστικές και γλωσσικές ταυτότητες ή τις διάφορες αντιλήψεις για το εθνικό συμφέρον. Ο ευρωπαϊκός πατριωτισμός και η έννοια του ευρωπαϊκού συμφέροντος πρέπει να κινούνται στο επίπεδο της σύνθεσης και της υπέρβασης όλων αυτών των αντιλήψεων, αν θέλουμε να διαμορφωθεί χωρίς περιττές τριβές και με μακρά ιστορική προοπτική το μέλλον της Ευρώπης.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να διευκρινισθεί ότι η πολιτική καλλιέργεια δεν θεσπίζεται αλλά διαμορφώνεται στα πλαίσια συγκεκριμένης πολιτικής πρακτικής. Θα ήταν άλλωστε ανεδαφικό να πιστεύαμε ότι μπορεί ίσως να αποτελέσει αντικείμενο διδασκαλίας στα πλαίσια εκπαιδευτικών ή ανάλογων διαδικασιών. Εκείνο το στοιχείο που κινητοποιεί το ενδιαφέρον των πολιτών για τα κοινά είναι η τοποθέτηση στην 'πολιτική αρένα' και το δημόσιο διάλογο αμφιλεγόμενων ζητημάτων. Η πραγμάτευση- μέσω του πολιτικού λόγου-θεμάτων τέτοιων που βοηθούν στην συνειδητοποίηση όσων τίθενται εν κινδύνω με την συνακόλουθη δυνατότητα συμπαράταξης με συγκεκριμένες επιλογές και άρα δημιουργίας θέσεων και αντιθέσεων, αποτελεί απαραίτητη προεργασία για την δημοκρατική συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών στην λήψη πραγματικά κρίσιμων αποφάσεων για το μέλλον της Ε.Ε. Η διαμόρφωση συλλογικής ευρωπαϊκής ταυτότητας ή και ευρωπαϊκού συνταγματικού πατριωτισμού είναι συνυφασμένη υποχρεωτικά με τις δημοκρατικές διαδικασίες. Μέσω της συμμετοχής σε διαδικασίες και αποφάσεις σχετικές με την Ε.Ε., οι ευρωπαίοι πολίτες όχι μόνο καθίστανται υπεύθυνοι πολιτικά, αλλά και αισθάνονται ξεκάθαρα ότι το ζήτημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης τους αφορά άμεσα και προσωπικά.

Ευρωπαϊκή ταυτότητα σημαίνει επίσης αναδίφηση ή διαμόρφωση μιας κοινής ιστορικής μνήμης, δηλαδή πριν από όλα την εύρεση αναλογιών στο παρελθόν των ευρωπαϊκών λαών. Πρόκειται για κάτι διαφορετικό από την συνήθη πρακτική των εθνικών κρατών, δηλαδή την σε σχολικό επίπεδο διδασκαλία της ιστορίας των τελετών μνήμης, των εθνικών εορτών. Το πρόβλημα εδώ είναι η 'αλληλοπεριχώρηση' των εθνικών μνημών: όχι τόσο η βελτίωση των γνώσεων σχετικά με την ιστορία των άλλων λαών όσο η αναγνώριση του ίδιου μας του εαυτού στον άλλον. Πραγματικά, το πολιτιστικό παρελθόν της Ευρώπης παρέχει την δυνατότητα για ένα τέτοιο εγχείρημα. Προϋπόθεση της εν λόγω αμοιβαίας αναγνώρισης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών αποτελεί η ειλικρινής αναγνώριση των εκατέρωθεν βιαιοτήτων που κατά καιρούς έχουν διαπραχθεί. Η τακτοποίηση παλαιών εκκρεμοτήτων θα οδηγήσει σε μια πιο συμπαγή οικοδόμηση του ευρωπαϊκού μελλοντος.

Με τα παραπάνω, ακραγγίζουμε ίσως μια ιδιαίτερη πλευρά της ευρωπαϊκής προοπτικής. Εξόχως σημαντική και απείρως

πολυπλοκότερη των άλλων, μια πολιτισμική ενοποίηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο , νοούμενη ταυτόχρονα ως διασφάλιση της πολιτισμικής πολυμορφίας των εθνικών κοινωνιών αλλά και ως αποφυγή των εξάρσεων της εθνικής ταυτότητας επιβάλλεται να οργανωθεί και στηριχθεί στα πλαίσια της ΕΕ για να αποτραπεί η επιβολή της από τα ίδια τα πράγματα,όπως τα διαρρυθμίζει κυρίως η αγοραία λογική,διαδικασία που σε κάθε περίπτωση χωρεί ήδη σήμερα άναρχα και χωρίς εγγυήσεις . Η σημασία της εξάιρεται σε μία μυθική πλέον φράση που αποδίδεται στον ίδιο τον Jean Monnet : « Εάν σχεδιάζα ξανά τις φάσεις της ενοποίησης, θα άρχιζα από τον πολιτισμό (culture)». Η αναγωγή σε ένα ιστορικά κοινό πολιτισμικό υπόβαθρο, από το οποίο θα μπορεί να αντλεί κάθε εθνική κοινωνία, ίσως αποτελέσει αναγκαία αντίστιξη στη νέα κατάσταση πραγμάτων με την ανισορροπία ανάμεσα σε οικονομική,πολιτική και κοινωνική ενοποίηση.

Είναι παγκοίνως γνωστό, ότι το οικονομικό στοιχείο αποτέλεσε και αποτελεί το ‘δυνατό χαρτί’ της προσπάθειας για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, ανοίγοντας δύσβατους αν όχι απροσπέλαστους δρόμους. Η χαρακτηριστική θεσμική πληρότητα της οικονομικής ενοποίησης αντιδιαστέλλεται συχνά με το ‘έλλειμμα πολιτικής’ στα πλαίσια της Ε.Ε . Το κίνητρο σήμερα μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ένωσης δεν είναι η διαρκής ειρήνη μεταξύ των ευρωπαϊκών εθνών. Το ζήτημα ενός ‘ ευρωπαϊκού εμφυλίου πολέμου’ (που διαδραμάτισε σαφώς σημαίνοντα ρόλο για την ενοποιητική δραστηριότητα στα αμέσως επόμενα του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου χρόνια) έχει παραχωρήσει την θέση του σε εκείνο της παγκοσμιοποίησης . Το πρόβλημα είναι να προφτάσει το πολιτικό στοιχείο το αντίστοιχο οικονομικό . Η αναδιαμόρφωση του πολιτικού στοιχείου ώστε να καταστεί δυνατή η προσδοκώμενη ποιοτική αναβάθμιση της ενοποιητικής προσπάθειας ,αποτελεί επιτακτική ανάγκη. Σε διεθνές επίπεδο άλλωστε, η Ε.Ε με την τωρινή της μορφή είναι ανεπαρκής.Αδυνατεί να παρακολουθήσει τις διεθνείς εξελίξεις που μοιάζουν να προσλαμβάνουν μορφή χιονοστιβάδας, αποδυναμώνοντας τον ούτως ή άλλως εξασθετισμένο γεωπολιτικό ρόλο της Ευρώπης στα διεθνή τεκταινόμενα. Μόνο μία πολιτικά συμπαγής Ε.Ε μπορεί να αποτελέσει ισχυρό παράγοντα στην παγκόσμια σκηνή και να μην υποβαθμιστεί σε μία περιφερειακή δύναμη επιβοηθητικού, προφανώς, χαρακτήρα.

Η εντυπωσιακή οικονομική ανέλιξη της ενοποιητικής προσπάθειας δεν είχε ωστόσο ως συνέπεια την κοινωνική ευημερία. Η ανεργία και η κρίση του Κράτους Πρόνοιας υπήρξαν απρόβλεπτες πραγματικότητες. Κατέδειξαν ότι η κοινωνική διάσταση της ενοποίησης , όχι μόνο δεν προκύπτει από την αντίστοιχη οικονομική αλλά συχνά αντιφάσκει προς αυτήν. Οφείλει επομένως να λειτουργεί συγκαθοριστικά στις αποφάσεις , εν πάση δε περιπτώσει να λειτουργεί σε

αυτόνομη διάσταση με στόχο την αποκατάσταση του διασπώμενου κοινωνικού ιστού και της χαλαρούμενης αλληλεγγύης. Η επιδείνωση του προβλήματος της ανεργίας κατά την τελευταία δεκαετία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό σε οικονομικές πολιτικές που αποσκοπούσαν στο να κυνηγήσουν τον στόχο της συνάντησης με τις απαιτήσεις του Μάαστριχτ, ώστε να επιτευχθεί η νομισματική ενοποίηση. Σε γενικότερο επίπεδο φαίνεται να μεταβαίνουμε από το Κράτος Πρόνοιας (Welfare state) στο Κράτος Εργασίας (Workfare State) ή κατ'εμφανισμό Κοινωνικά Ενεργό Κράτος (Social Active State). Η απόσταση μεταξύ των πιο αποδοτικών σε ένα όλο και πιο τεχνοκρατικό περίγυρο και εκείνων που αδυνατούν να τον παρακολουθήσουν, αυξάνεται και διχάζει την κοινωνία των πολιτών. Στην Ε.Ε και τα κράτη μέλη της επαφίεται η διαχείριση μιας τέτοιας διαίρεσης μέσα από ένα διπλό και αντιφατικό ρόλο: την ένταξη των απόκληρων αφενός, την επιλογή των élites που θα επιτύχουν στο οικονομικό μέτωπο αφετέρου. Η αναδιανεμητική πολιτική φαντάζει μια αναγκαία προϋπόθεση για την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Το Ε.Σ όμως εκτός από την Ευρώπη περιλαμβάνει και τον όρο Σύνταγμα, όρο που αναφέρεται και παραπέμπει με την σειρά του σε έννοιες όπως η Δημοκρατία και η Εξουσία θέτοντας την ΕΕ προ των ευθυνών της, αν και κατά πόσο δηλαδή μπορεί αυτή να υπερβεί το λεγόμενο δημοκρατικό και ιδίως πολιτικό της έλλειμμα, που είναι σε μεγάλο βαθμό και έλλειμμα ιδεολογικό. Αναφέρεται επίσης μαζί με την έννοια της Δημοκρατίας, στο Κράτος Δικαίου και την κατοχυρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και στο Κοινωνικό Κράτος, σε έννοιες δηλαδή που υφίστανται πολύ ισχυρές δοκιμασίες, πιέσεις και αμφισβητήσεις στην σύγχρονη εποχή. Παράλληλα με τα παραπάνω πρέπει να εξάρουμε και τον ιδρυτικό ρόλο του Συντάγματος. Πραγματικά η δημιουργία νέων κρατών ή η θεμελίωση νέας εξουσίας συνδέθηκε ιστορικά με την κατάρτιση Συνταγμάτων.

Σε επίπεδο τώρα σύνθεσης των δύο όρων, το Ε.Σ θέτει το ζήτημα της εμβάθυνσης της ενοποιητικής διαδικασίας, της μετάβασης σε μια νέα ποιότητα, ή ακόμη και στην διαφυγή από το τέλμα όπου έχει παγιδευθεί η Ε.Ε. Η συζήτηση συνεπώς για το Ε.Σ, θέτει, κατά βάθος, επί τα πηλός, την συγκρότηση και την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού πολιτικού, αναπτυξιακού, κοινωνικού και πολιτιστικού μοντέλου στο επίπεδο της Ένωσης. Όλες οι παραπάνω σκέψεις ωστόσο, έχουν κάποια σημασία μόνο στο βαθμό που διακριβωθεί ότι το συγκεκριμένο κείμενο που θα λάβει την ονομασία Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποτελεί όντως συνταγματικό κείμενο. Το κεφαλαιώδες ερώτημα σχετικά με το Ε.Σ επομένως είναι το ακόλουθο: 'Είναι Σύνταγμα;'. Πριν από την εξέτασή του ωστόσο κρίνεται σκόπιμη και αναγκαία μια ιστορική αναδρομή της ενοποιητικής δραστηριότητας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

A) ΓΕΓΟΝΟΤΑ - ΣΤΑΘΜΟΙ ΣΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Την επαύριον της λήξης του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου η Ευρώπη έχει ουσιαστικά καταστραφεί. Οι προγενέστεροι γεωπολιτικοί συσχετισμοί έχουν μεταβληθεί άρδην. Το σιδηρούν παραπέτασμα (iron curtain, rideau de fer) τέμνει τον κύκλο των νικητών και των ηττημένων, διαγράφοντας ανάλογες ζώνες επιρροής: Μία Δυτική Ευρώπη και μία Ανατολική Ευρώπη ,αντίστοιχα. Η ανασυγκρότηση της ηπείρου σε μια τέτοια βάση που να αποκλείει ανάλογης έκτασης σύρραξη στο μέλλον , προϋπέθετε άμεση αντιμετώπιση των νέων προβλημάτων όπως του κινδύνου επανεξοπλισμού της Γερμανίας και του κατακερματισμού της Ευρώπης σε ζώες επιρροής των τέως συμμάχων και νυν πολιτικών αντιπάλων. Άμεσος και κυρίαρχος έτσι στόχος του αρχικού ευρωπαϊκού ενοποιητικού σχεδίου ήταν η δημιουργία μίας πολιτικής ένωσης που θα απέτρεπε νέες συρράξεις μεταξύ των χωρών της Ευρώπης , η οικοδόμηση ενός καθεστώτος διαρκούς ειρήνης τόσο μέσα στους κόλπους της νέας οργάνωσης όσο και έξω από αυτήν.Οι συνθήκες για μια τέτοια ένωση ήταν πρόσφορες με την μετάθεση του κέντρου της παγκόσμιας πολιτικής εκτός Ευρώπης , καθώς πρωτοστατούσαν οι νέες υπερδυνάμεις , Η.Π.Α και Σοβιετική Ένωση υπό την εύνοια της προϊούσης αποαποικιοποίησης των παλαιών (Ηνωμένου Βασιλείου,Γαλλίας) .Η ασφάλεια της Ευρώπης από εξωτερικούς κινδύνους συνδέθηκε με το Ν.Α.Τ.Ο (North Atlantic Treaty Organisation) , προϊόν πίεσης των μελών της Δυτικής Ένωσης προς τις Ηνωμένες Πολιτείες να αναλάβουν την υποστήριξη ενός συστήματος συλλογικής νόμιμης άμυνας στην Ευρώπη προ της πραγματικής αδυναμίας των ευρωπαϊκών χωρών να οργανώσουν σε ισότιμη μεταξύ τους βάση την πολιτική και στρατιωτική ισχύ που διέθετε κάθε ένα από αυτά. Καθώς οι ενδοευρωπαϊκοί εθνικοί ανταγωνισμοί δεν συνιστούν πια το παγκόσμιο προσκήνιο,η Ευρώπη μπορεί να οργανωθεί ως χωριστή και ενιαία οντότητα. Είχε γίνει ωστόσο προφανές ότι έπρεπε να αναζητηθεί μια δομή που θα εξασφάλιζε σταθερούς δεσμούς και υψηλό βαθμό αλληλεγγύης, στοιχεία που τα κλασικά σχήματα διεθνούς οργάνωσης δεν είχαν ποτέ εγγυηθεί μέχρι τότε.

EKAX

Η Δήλωση του Γάλλου υπουργού των εξωτερικών Robert Schuman, στις 9 Μαΐου 1950 σηματοδοτεί την έναρξη της πορείας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Δήλωση Schuman, άμεσα εμπνευσμένη από τον –πασίγνωστο σήμερα- Γάλλο αξιωματούχο Jean Monnet, εκκινεί πρωτίστως από την ιδέα ότι η ευρωπαϊκή συσπείρωση θα παγιώσει την ειρήνη: «Η Ευρώπη δεν ενοποιήθηκε και είχαμε τον πόλεμο» (L'Europe n' a pas été faite ,nous avons eu la guerre). Το σχέδιο ωθεί σε μία προοδευτική ενοποίηση: « Η Ευρώπη δεν θα ενοποιηθεί δια μιας, ούτε μέσα από μια συνολική δομή. Θα ενοποιηθεί με συγκεκριμένες επιτεύξεις που θα δημιουργούν πρώτα μιαν αλληλεγγύη εκ των πραγμάτων». Η εξάλειψη της προαιώνιας αντίθεσης μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας τίθεται ως προϋπόθεση για την συσπείρωση των ευρωπαϊκών κρατών. Η από κοινού διαχείριση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα, πρώτων υλών που συνδέονταν ,από την φύση τους, με την προετοιμασία του πολέμου, κατά τους όρους διεξαγωγής του την εποχή εκείνη « θα καταδείξει ότι κάθε πόλεμος μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας καθίσταται όχι μόνον αδιανόητος αλλά και υλικά αδύνατος». Κατάληξη μιας τετοιας διαδικασίας δηλώνεται ευθέως η 'Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία'. Στόχος της οικονομικής αυτής ενοποίησης είναι «η συγχώνευση των αγορών και η ανάπτυξη της παραγωγής».

Η πρόταση του Robert Schuman είχε ευμενή απήχηση σε πέντε ευρωπαϊκά κράτη (τις χώρες της Benelux , την Ιταλία, και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας)όχι όμως και στην Αγγλία. Η συγκληθείσα στο Παρίσι συνδιάσκεψη άρχισε έτσι τις εργασίες της με τους Έξι, την 20^η Ιουνίου 1950 και κατέληξε με την υπογραφή της συνθήκης της EKAX την 18^η Απριλίου 1951 ,η οποία τέθηκε σε ισχύ την 25^η Ιουλίου 1952 . Η Συνθήκη συνήφθη για πενήντα χρόνια. Έληξε χωρίς να ανανεωθεί την 23^η Ιουλίου 2002. Η πορεία της σημαδεύτηκε από την κρίση των αγορών του χάλυβα και του άνθρακα και την διαχείριση των κοινωνικών συνεπειών της, στον βαθμό που οι ανάγκες για τις πρώτες αυτές ύλες , στις ειρηνικές όσο και τις πολεμικές τους χρήσεις , υποχώρησαν προς όφελος άλλων. Παρέμεινε όμως ορόσημο για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση, λόγω του πρωτόγνωρου-για τα μέχρι τότε διεθνώς ισχύοντα-υπερεθνικού σχήματος που θέσπισε αλλά και της ευρείας συνεννόησης που εισήγαγε σε διεθνές επίπεδο, μεταξύ των δρώντων στις σχετικές αγορές. Το πρώτο αυτό επίτευγμα σφραγισε την μετέπειτα πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης με την επινόηση μιας προωθημένης εκδοχής της υπερεθνικότητας, που κατέστη αποδεκτή λόγω του περιορισμένου αντικειμένου του εγχειρήματος, αλλά απεφεύχθη στις ευρύτερες μορφές της ενοποίησης.

Η ΑΠΟΤΥΧΗΜΕΝΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΑΜΥΝΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (Ε.Α.Κ) ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (Ε.Π.Κ)

Κατά την μεταπολεμική λογική, το ομοσπονδιακό εγχείρημα της ΕΚΑΧ έπρεπε να συμπληρωθεί με μία Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα. Η ιστορική συγκυρία συντόμευσε το ενοποιητικό αυτό βήμα. Τον Ιούνιο του 1950 ξεσπά ο πόλεμος της Κορέας, στον οποίο εμπλέκονται οι Αμερικανοί, παρασύροντας τους Ευρωπαίους Συμμάχους τους, ώστε να υπεραμυνθούν- μετά την κομμουνιστική εισβολή της Βόρειας στην Νότια Κορέα- των οριοθετημένων ζωνών επιρροής. Οι Αμερικανοί πίεσαν τους Ευρωπαίους Συμμάχους τους να εξοπλίσουν ένα γερμανικό στρατό που θα επωμιζόταν το βάρος της άμυνας της Δύσης μετά την επί θύραις αναμέτρηση με την Ανατολή. Προ του κινδύνου επανεξοπλισμού της Γερμανίας η γαλλική κυβέρνηση αντιπρότεινε στους εταίρους της στο ΝΑΤΟ την δημιουργία ενός ευρωπαϊκού στρατού προσδεδεμένου στους πολιτικούς θεσμούς μιας Ενωμένης Ευρώπης, δηλαδή την αποδοχή της ιδέας «Γερμανοί στρατιώτες αλλά όχι γερμανικός στρατός».

Την 15^η Φεβρουαρίου 1951 συγκαλείται στο Παρίσι συνδιάσκεψη για την δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας που καταλήγει με την υπογραφή μιας Συνθήκης, ιδρυτικής της Ε.Α.Κ την 27^η Μαΐου 1952. Ο νέος οργανισμός διαρθρώνεται πάνω στο πρότυπο της ΕΚΑΧ, με λιγότερες αρμοδιότητες του ανεξάρτητου οργάνου απέναντι στο διακυβερνητικό αλλά και με ένα κοινοβούλιο που διαθέτει σοβαρή δημοσιονομική εξουσία. Το πρωθύστερο δημιουργίας αμυντικής κοινότητας χωρίς αντίστοιχη πολιτική δημιούργησε πολιτική ανασφάλεια στα περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη. Η κοινή άμυνα ήταν αδιανόητη χωρίς μια κοινή πολιτική εξουσία. Μία Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα επινοήθηκε για να διασώσει την Ε.Α.Κ. Ωστόσο οι δυσκολίες αφενός σύνταξης της Συνθήκης για μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα, αφετέρου επικύρωσης της Ε.Α.Κ συνέπεσαν με το τέλος του πολέμου στην Κορέα (27 Ιουλίου 1953) και την Ινδοκίνα (20 Ιουλίου 1954). Η ενοποιητική αυτή πρωτοβουλία προωθήθηκε από την Γαλλία. Η ίδια όμως η Γαλλία σήμανε και το τέλος της με την άρνηση της γαλλικής εθνοσυνέλευσης να επικυρώσει την Συνθήκη της Ε.Α.Κ (30.8.1954) που οι άλλες χώρες –πλην Ιταλίας- είχαν ήδη επικυρώσει, καθώς η αιφνίδια αλλαγή του πολιτικού κλίματος στην Γαλλία, μετά την ήττα που υπέστη στην Ινδοκίνα, μετέθετε τις προτεραιότητες των ευρωπαϊστών, ενώ ταυτόχρονα έδινε την ευκαιρία στους εθνικιστές να συσπειρωθούν.

ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΡΩΜΗΣ (25 ΜΑΡΤΙΟΥ 1957)

Το αρχικό ‘μούδιασμα’ της αποτυχίας συγκρότησης Ε.Α.Κ και Ε.Π.Κ διαδέχθηκε μία φάση έντονου σκεπτικισμού. Η ενοποίηση, θα έπρεπε πλέον να αναζητηθεί στην κατεύθυνση μίας κοινής αγοράς, μίας ενιαίας ενεργειακής πολιτικής, μίας ενιαίας πολιτικής των μεταφορών. Μετά από συνεχείς συνδιασκέψεις σύνταξης και διόρθωσης των σχεδίων διαπιστώνεται συμφωνία. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) θεμελιώνονται με δύο χωριστές διεθνείς συνθήκες για να επιμερισθούν οι κίνδυνοι από την τυχόν μη επικύρωσή τους. Υπογράφονται στην Ρώμη την 25^η Μαρτίου 1957 και τίθενται σε ισχύ την 14^η Ιανουαρίου 1958. Οι Συνθήκες αυτές αποτελούν θεσμικά σχήματα ομόλογα της Συνθήκης της ΕΚΑΧ, υπολείπονται όμως κατά πολύ αυτής σε ό,τι αφορά στην μορφή υπερεθνικότητας που επιλέγουν, η οποία δεν αποκτά ποτε σε αυτές ομοσπονδιακό χαρακτήρα. Πρόθεση πράγματι των συντακτών των Συνθηκών ΕΟΚ και ΕΚΑΕ ήταν να μεταθέσουν σε ένα απώτερο μέλλον δεσμεύσεις σχετικά με την οποιαδήποτε ομοσπονδιακή εξέλιξη του θεσμού. Επιθυμούσαν έτσι να διατηρήσουν ‘ανοικτή’ την πραγματική του φύση, ώστε να μπορεί να αναγνωσθεί πολιτικά, κατά τις περιστάσεις, περισσότερο ή λιγότερο υπερεθνικά, περισσότερο ή λιγότερο διακυβερνητικά. Υποβαθμίστηκε έτσι συγκριτικά ο ρόλος του ανεξάρτητου οργάνου απέναντι στο διακυβερνητικό όργανο (Συμβούλιο).

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ Η ΕΟΚ

Σε μια πρώτη φάση στην πορεία της προς την δημιουργία μίας Κοινής Αγοράς χωρίς σύνορα, η ΕΟΚ θέτει ως στόχο την δημιουργία μίας Τελωνειακής Ένωσης. Στην Συνθήκη της ΕΟΚ προβλέπεται ότι «Δασμοί και ποσοτώσεις στις εισαγωγές εμπορευμάτων καταργούνται μεταξύ των έξι χωρών, ενώ ταυτόχρονα ενοποιούνται οι δασμοί και οι ποσοτώσεις που επιβάλλουν οι Έξι κατά τις εισαγωγές εμπορευμάτων από τρίτες χώρες». Η δεύτερη φάση είναι η δημιουργία μίας Κοινής Αγοράς. Η ΕΟΚ εγγράφεται ως πρώτη γνήσια εμπειρία περιφερειακής

οικονομικής οργάνωσης με σκοπό την δημιουργία μείζονος αγοράς που θα εμφανίζει στοιχεία ανάλογα με εκείνα που χαρακτηρίζουν την εσωτερική αγορά των κρατών μελών(ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων,των προσώπων και των κεφαλαίων στην εθνική επικράτεια,υπαγωγή των οικονομικά δρώντων σε ενιαίο νομικό πλαίσιο αναφορικά με τους κανόνες του ανταγωνισμού ή άλλους κανόνες που έμμεσα ή άμεσα συνδέονται με τους όρους παραγωγής ή διάθεσης των προϊόντων).Αυτό η Συνθήκη της Ρώμης το επιτυγχάνει με μια πρώτη σειρά κανόνων που εισάγουν κανόνες απεμπλοκής από τα εθνικά σύνορα και με μια δεύτερη σειρά κανόνων που εισάγουν ενιαίες ρυθμίσεις,οι οποίες υποκαθιστούν ή παρενθέτουν τις διαφορετικές ρυθμίσεις των κρατών μελών σε συγκεκριμένους τομείς ή θέματα με σκοπό να αρθούν τα αφανή ή αλλιώς τεχνικά εμπόδια στην λειτουργία μίας ομοιογενούς αγοράς.Κομβικό τέλος σημείο για την ιστορική πορεία της ΕΟΚ υπήρξε ο λεγόμενος «Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου» που επέτρεπε την παράκαμψη του κανόνα της πλειοψηφίας όταν κράτος μέλος μειοψηφεί για λόγους που θίγουν τα ‘ζωτικά του συμφέροντα’.

ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ (1986)

Με τις αλληπάλληλες διευρύνσεις η Κοινότητα των Δέκα πλέον, όφειλε να προχωρήσει προς την ολοκλήρωση τουλάχιστον της Εσωτερικής Αγοράς. Οι ελευθερώσεις στον χώρο της οικονομίας έφεραν παράλληλα στο προσκήνιο την ανάγκη για περαιτέρω ενοποίηση σε άλλους τομείς του κοινωνικού φάσματος συναφείς προς την αγοραία οικονομία - την κοινωνική προστασία , την δημόσια υγεία, την τεχνολογική έρευνα, την προστασία του περιβάλλοντος -. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη παρέσχε έτσι το νομικό μέσο, με το οποίο ο τότε θεσμικός μηχανισμός θα μπορούσε να κινηθεί προς την κατεύθυνση μίας θεματικά ευρύτερης και θεσμικά αποτελεσματικότερης Κοινότητας. Κύριος στόχος της ήταν να ολοκληρώσει την Κοινή Αγορά. Η Ε.Ε.Π έλαβε την μορφή μίας διεθνούς συνθήκης μεταξύ των Δέκα(Συνθήκη του Λουξεμβούργου της 17^{ης} Φεβρουαρίου και τηςΧάγης της 28^{ης} Φεβρουαρίου 1986) η οποία λειτούργησε ως τροποποιητική των Ιδρυτικών Συνθηκών ΕΚΑΧ,ΕΟΚ,ΕΚΑΕ αλλά και αυτόνομα ως προς τον τίτλο της ΙΙΙ (Ευρωπαϊκή Συνεργασία).

Η ΕΕΠ εισάγει ευρέως τον κανόνα της πλειοψηφίας κατά την λήψη των αποφάσεων του Συμβουλίου και γενικεύει το αποκλειστικό προνόμιο της πρωτοβουλίας που διαθέτει η Επιτροπή για να κινεί την ‘νομοθετική’ διαδικασία. Διευκολύνεται έτσι η εγκαθίδρυση

της Εσωτερικής Αγοράς «ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων» (άρθρο 8^Α ΣΥΝΘ. ΕΟΚ). Επίσης ιδρύει την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, ιδιαίτερο οργανισμό, συζυγή προς τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και εντός του προαναγγελλθέντος συγκεφαλαιωτικού θεσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πράγματι, η ΕΕ γεννήθηκε νομικά πρώτα ως στόχος προτού υπάρξει ως θεσμός. Αποτυπώθηκε δηλαδή σε συγκεκριμένη νομική διάταξη (άρθρο 1ΕΕΠ) ως πολιτικός στόχος νομιμοποιημένος συνέπως εφικτός και επιδιωκτέος. Η ΕΠΣ σηματοδοτεί την πρώτη εγγραφή της πολιτικής πτυχής στον ενοποιητικό θεσμό, ενώ καταργήθηκε μερικά χρόνια αργότερα όταν ιδρύθηκε ο προαναγγελλθείς θεσμός της Ε.Ε απορροφώντας την.

ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ (Ο.Ν.Ε)

Επιστέγασμα της οικονομικής ενοποίησης είναι η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Ως τελική αλλά και ύπατη φάση του ενοποιητικού βήματος κατά το οικονομικό σκέλος του, η ΟΝΕ διαθέτει ακόμη από την φύση της μείζονα πολιτικό χαρακτήρα. Τόσο η επιτελική καθοδήγηση της οικονομίας (οικονομική ενοποίηση) όσο και η κοπή και διαχείριση ενός κοινού νομίσματος (νομισματική ενοποίηση) ανάγονται στον πυρήνα του κυβερνητικού έργου. Έτσι, η ΟΝΕ εισήχθη μέσω μίας ταυτόχρονης θεμελίωσης και ενός πολιτικού ενοποιητικού σχήματος. Την 7^η Φεβρουαρίου 1992 υπο-γραφόταν στο Μάαστριχτ μία συνθήκη που -τροποποιώντας τις Ιδρυτικές Συνθήκες- περιείχε αφενός την εισαγωγή του συστήματος της ΟΝΕ, αφετέρου την ίδρυση ενός νέου φορέα εξουσίας, συγκεφαλαιωτικού όλων των πτυχών της ενοποίησης, της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993 από τους Δώδεκα που τότε συγκροτούσαν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Η ΟΝΕ εγκαθιδρύει μία οικονομική ένωση που συνίσταται σε ένα κοινοτικό μηχανισμό πολυμερούς εποπτείας Κοινότητας επί κρατών μελών και κρατών μελών μεταξύ τους όσον αφορά στην τήρηση των κοινών οικονομικών στόχων που σε ετήσια βάση καθορίζονται για την Ε.Ε στο σύνολό της. Επίσης εμπεριέχει έναν κυρωτικό μηχανισμό δημοσιονομικής πειθαρχίας για την αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων των κρατών

μελών, ενώ αφαιρεί από τα δημόσια όργανα, κοινοτικά και εθνικά των προνομίων που διέθεταν σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης εγκαθιδρύεται μία νομισματική ένωση που συστήνει ένα ενιαίο σύστημα αποτελούμενο από μία Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών, με στόχο την διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Η ΕΚΤ διαθέτει πλέον το αποκλειστικό προνόμιο κοπής νομίσματος στην Ε.Ε για όσα κράτη μετέχουν στην ΟΝΕ. Με την ΟΝΕ, λοιπόν, διασπάται η σιωπηρή πολιτική αρχή ότι η ενοποίηση προάγεται κατά ενιαίο τρόπο, καθώς αναγνωρίστηκε η δυνατότητα για ορισμένα κράτη είτε να παραμένουν εκτός από ορισμένες πτυχές της κορυφαίας αυτής φάσης της οικονομικής ενοποίησης (ΟΝΕ) (opting out), είτε να τελούν υπό την δοκιμασία επιτεύξεως συγκεκριμένων κριτηρίων εισόδου στην φάση αυτή. Η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο εξαιρέθηκαν της υποχρέωσης να μεταβούν στην Τρίτη φάση της ΟΝΕ. Η ολοκλήρωση της οικονομικής ενοποίησης έφερε αναπόδραστα στο προσκήνιο την αλληλεξάρτηση των ενοποιητικών πεδίων και ιδίως την ανάγκη πολιτικής ενοποίησης.

2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση που προανήγγειλε η ΕΕΠ αποτέλεσε νομική πραγματικότητα με την κατάρτιση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η επικύρωση της οποίας συνδέθηκε με συνταγματικές αναθεωρήσεις και δικαστικές αμφισβητήσεις σε ορισμένα κράτη μέλη. Η ταχεία πραγμάτωση του στόχου να δημιουργηθεί μία Ε.Ε οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα πολιτικά γεγονότα που τερμάτισαν τον Ψυχρό Πόλεμο. Με την κατάρρευση του Τείχους του Βερολίνου -συμβόλου διαίρεσης της Ευρώπης- καταρρέει ολόκληρος ο Ανατολικός Συνασπισμός. Η Σοβιετική Ένωση διαλύεται εις τα εξ ων συνετέθη, ενώ αποκαθίσταται η εθνική κυριαρχία σε Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχοσλοβακία, Ρουμανία, Βουλγαρία. Όλες αυτές οι χώρες προσχωρούν στο πολιτικό και οικονομικό καθεστώς του δυτικού συνασπισμού, την δημοκρατική οργάνωση και την οικονομία της αγοράς. Για την Κοινότητα διαγράφεται η προοπτική αθρόων προσχωρήσεων από τις χώρες του ανατολικού συνασπισμού που πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνήρесе πολιτικά τους δύο υφιστάμενους θεσμούς υπό ενιαία θεσμική δομή, η οποία ονομάστηκε

Ευρωπαϊκή Ένωση: Αφενός, τον υπερτροφικό οργανισμό της οικονομικής ενοποίησης, τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, αφετέρου τον εμβρυώδη οργανισμό της πολιτικής ενοποίησης, την Ευρωπαϊκή

Πολιτική Συνεργασία. Η νέα αυτή δομή προβάλλει χαλαρή ακριβώς επειδή τα δύο σκέλη της ενοποίησης, οικονομικό και πολιτικό παραμένουν θεσμικά διακεκριμένα και μάλιστα έντονα διαφοροποιημένα. Το πρώτο προσβλέπει σε ομοσπονδιακές δομές ενώ το δεύτερο προσκολλάται στην συνεργασία. Το πολιτικό σκέλος (τυπικά) προΐσταται του οικονομικού μέσω της ταύτισης του συνολικού θεσμού προς αυτό, μερικό, που έχει ως αντικείμενο την πολιτική ενοποίηση. Ωστόσο στην ουσία το οικονομικό είναι το προεξάρχον στοιχείο. Πάντως με την προσθήκη της πολιτικής ενοποιητικής πτυχής καλύπτονται εφεξής όλες καταρχάς οι πτυχές της κρατικής εξουσίας. Το φαινόμενο αυτό η θεωρία προσδιόρισε με την αναφορά σε τρεις Πυλώνες. Ο πρώτος αφορά στην οικονομία που ιδίως μετά την ΟΝΕ έχει καθαρά υπερεθνικό χαρακτήρα. Ο δεύτερος Πυλώνας -ενδύμενος τον διακυβερνητικό μανδύα- περιλαμβάνει τον παραδοσιακό πολιτικό χώρο, την εξωτερική πολιτική και πολιτική (εξωτερικής) ασφάλειας ενώ ο τρίτος την συνεργασία σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας.

ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Η προσχώρηση τριών νέων κρατών μελών (της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας με την Συνθήκη της Κέρκυρας της 24.6.1994) και η προοπτική και άλλων προσχωρήσεων μετά την πτώση του ανατολικού συνασπισμού έκανε φανερή την ανάγκη αναμόρφωσης του θεσμικού συστήματος της Ένωσης μέσω μίας αναθεώρησης της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η συνθήκη που προέκυψε από την Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη, υπογράφηκε στο Άμστερνταμ την 2^η Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999 μετά από επιτυχείς διαδικασίες επικυρώσεων που σε μερικά κράτη μέλη ολοκληρώθηκαν με την διεξαγωγή δημοψηφισμάτων ή/και συνταγματικών αναθεωρήσεων. Οι θεσμικές αλλαγές που επιφέρει η Συνθήκη είναι περιορισμένες. Η σημαντικότερη εξ αυτών είναι η εύσχημη εγκατάλειψη της αρχής της ενιαίας δράσης των κρατών μελών της Ένωσης που μέχρι τότε υπήρξε ακρογωνιαίος λίθος της κοινοτικής πορείας (αρχή της ευελιξίας). Παράλληλα εισάγεται ο θεσμός της στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που επιθυμούν σε συγκεκριμένες φάσεις της ενοποιητικής διαδικασίας και για συγκεκριμένα αντικείμενα, να προχωρήσουν σε προωθημένες μορφές

ενοποίησης,χωρίς να αποκλείεται η εν καιρώ είσοδος των υπολοίπων στο ένθετο θεσμικό μόρφωμα.

Σημαντική είναι εξάλλου η απόκτηση από την Ε.Ε - ως πολιτικό μόρφωμα διακριτό των Κοινοτήτων- διεθνούς νομικής προσωπικότητας. Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ,η Ε.Ε είχε απλώς εσωτερική νομική προσωπικότητα ενώ στην σύναψη διεθνών συνθηκών προέβαιναν τα ίδια τα κράτη μέλη. Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ η δυνατότητα σύναψης διεθνών συνθηκών από την ίδια την Ένωση-δια του Συμβουλίου-ναι μεν δεν απονέμεται ρητά,ωστόσο συνάγεται σαφώς.Επίσης ο συντονισμός για την απονομή ελευθεριών υπό καθεστώς ασφάλειας («θεωρήσεις,άσυλο,μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» άρθρα 61-69 ΕΚ), από τον τρίτο,καθίσταται πλέον αντικείμενο του πρώτου Πυλώνα (κοινοτικό δίκαιο). Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ εισάγεται και η δημοκρατική αρχή της διαφάνειας(*principe d'ouverture*) της οποίας χαρακτηριστική εκδήλωση αποτελεί το κοινοτικό δικαίωμα πρόσβασης των κατοίκων της Ένωσης στα έγγραφα οργάνων της (Συμβούλιο,Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) (άρθρο 255 ΕΚ).

ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ

Η Συνθήκη της Νίκαιας,τροποποιητική εκείνων της Ρώμης όσον αφορά τις Κοινότητες και του Μάαστριχτ όσον αφορά την Ένωση, υπογράφηκε την 26.2.2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1.2.2003. Προβαίνει σε περιορισμένη και μάλλον τεχνική προσέγγιση του προβλήματος μίας μείζονος διεύρυνσης,η οποία στο πέρας της επρόκειτο να διπλασιάσει τα κράτη μέλη της Ένωσης. Από της υπογραφής της,τίθεται σε εφαρμογή η ρύθμιση για διαμόρφωση Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας οπού ρητά συμπεριλαμβάνεται η διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής αλλά και το ενδεχόμενο σύμπληξης κοινής άμυνας. Στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου, επανασταθμίζονται οι ψήφοι του Συμβουλίου,επαναπροσδιορίζεται ο αριθμός των εκλεγμένων αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - κατά χώρα -, ορίζεται η σύνθεση της Επιτροπής εικοσαμελούς και αναμορφώνεται το Δικαστήριο για να μπορέσει να ανταποκριθεί στον αναμενόμενο αυξημένο φόρτο δικαστικού έργου.

Με την Συνθήκη της Νίκαιας υιοθετείται και ένα μεγάλης σημασίας πολιτικό κείμενο, ενδεικτικό του κοινού πολιτισμικού υπόβαθρου της Ένωσης .Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων,προϊόν των «κοινών συνταγματικών παραδόσεων» των

κρατών μελών, αποτελεί κοινή διακήρυξη του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Ο Χάρτης προσδίδει συγκεκριμένο περιεχόμενο στις διατάξεις της Συνθήκης Ε.Ε που αναγνωρίζουν ως θεμέλιο της Ένωσης «τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου» (άρθρο 6 παρ.1 ΕΕ). Το κράτος μέλος που θα αποστεί από τις αρχές αυτές εκτίθεται σε σοβαρές πολιτικές και νομικές κυρώσεις (μερική αναστολή των ενωσιακών και κοινοτικών δικαιωμάτων του) (άρθρα 6 και 7 ΕΕ). Από απόψεως περιεχομένου ο Χάρτης ναι μεν δεν καινοτομεί, στο βαθμό που 'εγκιβωτίζει' έναν πυρήνα κοινό πολιτισμικά για τα κράτη μέλη, ωστόσο φανερώνει σημαντικές ειδικότερες πτυχές. Η Αξιοπρέπεια, η Ελευθερία, η Ισότητα, η Αλληλεγγύη, η Δημοκρατία και η Δικαιοσύνη αποτελούν τις έξι αρχές-αξίες πάνω στις οποίες δομείται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

B) Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΑ

Οι πολιτικοί άνδρες που οραματίστηκαν, ίδρυσαν και διαμόρφωσαν τις Κοινότητες είχαν κατά νου το πρότυπο του ομοσπονδιακού κράτους. Η εξέλιξη πάντως της Κοινότητας κατέστησε ασύμβατη την τότε πραγματικότητα με την ομοσπονδιακή θεωρία που ασπάστηκαν και αρκετοί έγκριτοι νομικοί κατά τα πρώτα χρόνια μετά την σύναψη των Ιδρυτικών Συνθηκών. Στις δεκαετίες του '50 και του '60 ήταν διαδεδομένη η πεποίθηση ότι οι Συνθήκες περιείχαν έναν μηχανισμό που θα μεταμόρφωνε αυτομάτως την οικονομική κοινότητα σε μία πολιτική συνομοσπονδία ή και σε ένα ομοσπονδιακό κράτος. Διακεκριμένοι επιστήμονες υποστήριζαν ότι το σύγχρονο μέσο ενοποίησης δεν είναι όπως τον 19^ο αιώνα η δημιουργία κοινού Συντάγματος αλλά κοινής διοικήσεως. Βέβαια μετά την ίδρυση της ΕΚΑΧ, η ματαίωση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (και μαζί με αυτήν και των σχεδίων για μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα) έκανε σαφές ότι η πολιτική βούληση για κάτι ανάλογο δεν είχε ακόμη σχηματισθεί, ότι δηλαδή δεν υπάρχει αυτοματισμός στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και τίποτε επομένως δεν μπορεί να υποκαταστήσει την πολιτική θέληση.

Κατά την αντίθετη διεθνολογική θεωρία η Κοινότητα ιδρυμένη με διεθνείς συνθήκες, παραμένει πλήρως στον χώρο του διεθνούς δικαίου, ως διεθνής οργανισμός με ιδιοτυπίες βέβαια, που δεν ήταν όμως νέες αλλά ευρισκόμενες σε υπάρχοντες διεθνείς οργανισμούς. Η διεθνολογική άποψη δεν μπόρεσε να εξηγήσει τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της Κοινότητας όπως η εν μέρει αυτόνομη τροποποίηση των συνθηκών, η αυτόνομη παραγωγή κανόνων δικαίου και η άμεση ισχύς τους, η δεσμευτικότητα και εκτελεστικότητα των αποφάσεων του Δικαστηρίου των Κοινοτήτων. Η ανεπάρκεια της διεθνολογικής θεωρίας έγινε σχετικά γρήγορα και ευρύτατα κατανοητή και δεκτή.

Μία τρίτη θεωρία, ενδιάμεση των δύο προηγούμενων δεν άργησε να επικρατήσει, αποκαλύπτοντας την πραγματική φύση όχι μόνο των Κοινοτήτων αλλά και του μεταγενέστερου συγκεφαλαιωτικού θεσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με αυτήν, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ιδιαίτερη μορφή ομοσπονδίας κρατών. Δεν συνιστά 'κλασικό' τύπο του διεθνούς δικαίου, όπως είναι ο ΟΗΕ, ούτε ασφαλώς και ομοσπονδιακό κράτος. Πρόκειται για ένα ενδιάμεσο τύπο ανάμεσα στα δυο αυτά μορφώματα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα νέο νομικό μόρφωμα, που κινείται στον χώρο ανάμεσα στο ομοσπονδιακό κράτος και στην ένωση διεθνούς δικαίου.

Ωστόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση ως διεθνολογικής φύσης διακρατικός οργανισμός, είναι φανερό σήμερα ότι έχει εξαντλήσει τις δυνατότητές της, έχει αποδώσει ό,τι ήταν να αποδώσει. Οι επιλογές που διανοίγονται μπροστά της είναι αφενός η ολοκλήρωση της φύσης της – εφαρμόζοντας την αριστοτέλεια διδασκαλία περί τελολογίας, στην Ε.Ε. – η μετάβαση δηλαδή προς μία νέα ποιότητα κρατικής υφής, αφετέρου η αδράνεια και ο σταδιακός εκφυλισμός. Σήμερα ο διεθνής γεωπολιτικός συσχετισμός δυνάμεων 'σημαδεύεται' από την ύπαρξη μίας μοναδικής υπερδύναμης, των Η.Π.Α. Για να επιτευχθεί η πολυπόθητη ισορροπία σε παγκόσμιο επίπεδο είναι αναγκαία η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ομοσπονδιακού Κράτους που θα εξελιχθεί σε έναν ισότιμο των Η.Π.Α. συνομιλητή. Η δημιουργία ενός τέτοιου ομοσπονδιακού κράτους θα οδηγήσει σε μία αποτελεσματική και δημοκρατική διακυβέρνηση σε παγκόσμιο επίπεδο ικανής να συμβάλλει στην διεθνή ανάπτυξη σε οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς όρους.

III. ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΦΥΣΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Το πραγματικά θεμελιώδες ερώτημα σχετικά με το πολιτικονομικό κείμενο που πρόκειται (όταν ολοκληρωθούν οι διαδικασίες κατάρτισης και ψήφισης) να πάρει την ονομασία Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι αν όντως αυτό αποτελεί Σύνταγμα, αν δηλαδή τα χαρακτηριστικά του ανταποκρίνονται στα απαραίτητα εκείνα στοιχεία που απαρτίζουν την έννοια 'Σύνταγμα' στη σύγχρονη εποχή. Με την σειρά τους ανακύπτουν νέα ερωτήματα: Μήπως οι χίμαιρες των ευρωπαϊστών δεν τους επέτρεψαν να δουν ότι η χρησιμοποίηση του όρου 'Σύνταγμα' είναι όχι μόνο άστοχη αλλά και κλοπιμαία; Είναι το ονομαζόμενο Ε.Σ απλώς μία ανακύκλωση των Ιδρυτικών Συνθηκών, μία απλοποίηση του θεσμικού οικοδομήματος -που καθίσταται πλέον συνεκτικότερο και αποτελεσματικότερο- και μόνο; Ποιο το νόημα της επανίδρυσης της Ε.Ε αν όχι η μετάβαση σε μία νέα ποιότητα; Η απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα προϋποθέτει την αποσαφήνιση του όρου 'Σύνταγμα' και την εφαρμογή των στοιχείων του στο 'Ευρωπαϊκό Σύνταγμα'.

Σύνταγμα, λοιπόν, είναι ο σε ιδιαίτερο κείμενο γραπτά διατυπωμένος θεμελιώδης νόμος, που έχει τεθεί με ειδική διαδικασία ρυθμίζει την συνολική έννομη τάξη, έχει αυξημένη τυπική ισχύ, και μεταβάλλεται με διαδικασία δυσχερέστερη της προβλεπόμενης για τους κοινούς νόμους των οποίων ιεραρχικά προΐσταται. Επομένως κάθε Σύνταγμα είναι σύμπλεγμα έξι βασικών στοιχείων, τριών τυπικών και ισάριθμων ουσιαστικών. Στα τυπικά στοιχεία ανήκουν ο γραπτός και πανηγυρικός του τύπος, η αυστηρότητα θέσπισης και μεταβολής του καθώς και η τυπική υπεροχή απέναντι στο κοινό δίκαιο. Στα ουσιαστικά τώρα χαρακτηριστικά του περιλαμβάνεται το ότι αποτελεί θεμελιώδη νόμο, ο γενικός του χαρακτήρας και τέλος η καθολική ρύθμιση της συνολικής έννομης τάξης. Το ζήτημα επομένως είναι αν το Ε.Σ διαθέτει αυτά τα στοιχεία ώστε δικαίως να αναφερόμαστε σε αυτό ως Σύνταγμα.

ΤΥΠΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

A) Γραπτός Νόμος

Το Σύνταγμα έχει γραπτή μορφή. Είναι βεβαίως δυνατή η ύπαρξη άγραφων εθιμικών συνταγματικών κανόνων αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορούμε να δεχθούμε την ύπαρξη άγραφου Συντάγματος στο σύνολό του. Η τυπική υπεροχή και η αυστηρότητα του Συντάγματος προϋποθέτουν και συνεπάγονται την γραπτή του μορφή αλλά και την ιδιαίτερη εξωτερική του εμφάνιση έτσι ώστε να διακρίνεται από τους άλλους κανόνες δικαίου. Ο κανόνας δικαίου δεν αρκεί να είναι αλλά πρέπει να ονομάζεται και να φαίνεται συνταγματικός. Το Σύνταγμα εμφανίζεται εξωτερικά κατά κανόνα σε ένα ενιαίο κείμενο. Τα παραπάνω εφαρμόζονται απόλυτα στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, αφού το τελευταίο έχει ενδυθεί τον γραπτό και πανηγυρικό τύπο, διακηρύσσει ρητά, ήδη από τον τίτλο του, τον συνταγματικό του χαρακτήρα ενώ εμφανίζεται και υπο την μορφή ενιαίου κειμένου.

Αυτές οι διευκρινήσεις σχετικά με την εξωτερική μορφή του Συντάγματος, μας βοηθούν να πάρουμε θέση σε ένα ιδιαίτερος αμφιλεγόμενο ζήτημα. Είναι δεδομένη η αντίληψη ότι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν θα αποτελέσει παρά την μετάβαση από ένα άγραφο ή μάλλον 'διάσπαρτο' σε ένα γραπτό ή ακριβέστερα σε ένα ενιαίο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Σύμφωνα με αυτήν την άποψη υπάρχει ήδη ένα 'διάσπαρτο' Ευρωπαϊκό Σύνταγμα όπως αυτό συντίθεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, το δίκαιο των Ιδρυτικών Συνθηκών της Ένωσης και των Κοινοτήτων και την υποδοχή του από τα Συντάγματα των κρατών μελών, Σύνταγμα το οποίο αν και δεν είναι κωδικοποιημένο, δεν έχει τα προσόντα της πανηγυρικότητας, της ελλειπτικότητας και της συστηματικότητας που αξιώνει κανείς από ένα παραδοσιακό ή και από ένα σύγχρονο Σύνταγμα, πάντως είναι υπαρκτό. Ωστόσο όταν χρησιμοποιούμε τον όρο Σύνταγμα αναφερόμαστε σε κάτι πολύ συγκεκριμένο, το με τυπική υπεροχή, αυστηρό αλλά και –ως απόρροια αυτών– γραπτό και κατά προτίμηση ενιαίο Σύνταγμα που συνεπάγεται μια δέσμη βασικών στοιχείων και κυρίως αντιδιαστολών. Κατά συνέπεια δεν μπορούμε να ισχυριζόμαστε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διέθετε και προηγουμένως ένα άλλου είδους Σύνταγμα. Το επί θύραις Ευρωπαϊκό Σύνταγμα –αν πρόκειται όντως για Σύνταγμα– θα αποτελέσει το ιστορικά πρώτο Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Β) Αυστηρότητα Θέσπισης και Μεταβολής

Η αυστηρότητα του Συντάγματος αποτελεί συνέπεια της τυπικής υπεροχής που διαθέτει. Το Σύνταγμα θέτει και αναθεωρεί όχι ο κοινός νομοθέτης αλλά η συντακτική εξουσία και κατά διαδικασία δυσχερέστερη εκείνης των νόμων. Όσον αφορά στην θέσπιση, είναι γνωστό ότι το πρώτο στάδιο ανήκει στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση ή αλλιώς Συντακτική Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης που εκπόνησε και επεξεργάστηκε το (σε όχι τελική μορφή) σχέδιο του Ε.Σ λειτουργώντας ως όργανο μικτής σύνθεσης, τόσο υπερεθνικό όσο και διακυβερνητικό. Στη δεύτερη φάση που προγραμματίζεται για το 2004 προβλέπεται η υπογραφή μιας διεθνούς συνθήκης μεταξύ των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών. Η τρίτη φάση θα περιλαμβάνει την σύμφωνα με τις εθνικές συνταγματικές διαδικασίες κύρωση της διεθνούς συνθήκης. Είναι φανερό λοιπόν η αυστηρότητα θέσπισης του Ε.Σ. Αναφορικά με την αναθεωρητική διαδικασία το Σχ.Ε.Σ περιέχει σχετική ρύθμιση στο άρθρο IV 6 (πρώην άρθρο ΣΤ) όπου και προβλέπεται διαδικασία αναθεώρησης δυσχερέστερη από την αντίστοιχη μεταβολής των απλών Ευρωπαϊκών νόμων.

Η ειδικότερη διαδικασία είναι η ακόλουθη. Σχέδιο αναθεώρησης της Συνθήκης για την θέσπιση του Συντάγματος μπορούν να υποβάλουν η κυβέρνηση κάθε κράτους-μέλους, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή. Εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδώσει με ειδική πλειοψηφία θετική απόφαση (προηγείται γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής) ο πρόεδρος του συγκαλεί (Αναθεωρητική Συντακτική) Συνέλευση απαρτιζόμενη από αντιπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών-μελών, τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Για θεσμικές μεταβολές στο νομισματικό τομέα ζητείται η γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Παρέχεται πάντως δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αποφασίσει με απλή πλειοψηφία να μην συγκαλέσει Συνέλευση εάν η έκταση των τροποποιήσεων δεν δικαιολογεί τέτοια σύγκληση. Ακολούθως η Συνέλευση εξετάζει τα σχέδια αναθεώρησης και αν επιτευχθεί συναίνεση εκδίδει σύσταση προς τη Διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών. Η τελευταία συγκαλείται από τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για να καθορισθούν με κοινή συμφωνία, οι τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν στη Συνθήκη για την θέσπιση του Συντάγματος. Συνάγεται ευθέως λοιπόν ότι το Ε.Σ (θα) έχει επίσης αυστηρότητα θέσπισης και μεταβολής.

Γ) Τυπική Υπεροχή

Η τυπική υπεροχή αποτελεί βασικό άξονα,απαραίτητο εννοιολογικό στοιχείο κάθε Συντάγματος.Αν δεν υπάρχει τυπική υπεροχή τότε είναι σίγουρο οτι δεν οτι δεν υπάρχει ούτε Σύνταγμα. Η έννοια του Συντάγματος προσδιορίζεται σε αντιπαραβολή προς το 'κοινό δίκαιο'. Σύνταγμα αρχίζει να υπάρχει μόνον από τη στιγμή που ορισμένοι κανόνες διακρίνονται από τους άλλους. Τα χαρακτηριστικά επομένως γνωρίσματα του Συντάγματος και του συνταγματικού δικαίου προσδιορίζονται μόνον κατ'αντιπαράθεση προς τους κοινούς νόμους.Το Σύνταγμα είναι ο υπέρτατος νόμος ευρισκόμενο στην κορυφή της ιεραρχίας της έννομης τάξης.Η τυπική ανωτερότητα του Συντάγματος απέναντι στο κοινό δίκαιο συνίσταται στο οτι οι συνταγματικοί κανόνες υπερέχουν των κανόνων του κοινού δικαίου. Σε περίπτωση σύγκρουσης υπερισχύουν οι συνταγματικοί κανόνες.Αναγκαία συνέπεια της τυπικής υπεροχής του Συντάγματος είναι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων.

Το Σχ.Ε.Σ αναφέρεται ρητά στο εν λόγω ζήτημα. Σύμφωνα με το άρθρο I 10 παρ.1 «Το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα Όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που της απονέμονται υπερέχουν έναντι του δικαίου των κρατων μελών». Έτσι μετα τη θέση σε ισχύ του Ε.Σ , το τελευταίο,μαζί με τους θεσπιζόμενους από τα αρμόδια όργανα της Ένωσης κανόνες , θα αποτελέσουν σύνολο διατάξεων αναμφισβητήτως (λύνοντας ίσως έτσι την 'προαιώνια' διαμάχη μεταξύ των ευρωπαϊστών και των προασπιστών των εθνικών εννόμων τάξεων) πάνω από τα εθνικά Συντάγματα και εν γένει από τα εθνικά δίκαια. Οι ίδιοι οι Συντάκτες του ,λοιπόν, απονέμουν ρητά στο Ε.Σ αυξημένη τυπική ισχύ,τυπική υπεροχή έναντι των εθνικών δικαίων. Η συγκλονιστική σημασία αυτού του γεγονότος μόλις που χρειάζεται να σημειωθεί. Η τυπική ανωτερότητα του Ε.Σ είναι -κατά κύριο λόγο- το στοιχείο εκείνο που το καθιστά όντως Σύνταγμα.

Όσον αφορά στον έλεγχο της συνταγματικότητας το άρθρο I 28 παρ.1 εδ.β' αναφέρει οτι «Το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του Συντάγματος» . Επομένως κατά το Σχ.Ε.Σ το Δικαστήριο είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της συνταγματικότητας. Με αφετηρία αυτή τη διάταξη επανατοποθετείται,σε επίπεδο πια Ε.Ε , η γενικότερη συζήτηση σχετικά με το ρόλο της δικαιοσύνης και για τη σχέση μεταξύ δικαστικών και πολιτικών οργάνων.Ο κλασικός αλλά πάντοτε κρίσιμος προβληματισμός για τη σχέση δικαιοσύνης και πολιτικής ,για την

‘δικαστικοποίηση’ των πολιτικών αποφάσεων ή για την πολιτικοποίηση του ρόλου του δικαστή - γνωστός στα πλαίσια του εθνικού κράτους - αποκτά πια πολύ κρίσιμο και πρακτικό ενδιαφέρον και για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

A) Θεμελιώδης Νόμος

Το Σύνταγμα είναι ο θεμελιώδης νόμος, δηλαδή ο νόμος εκείνος στον οποίο περιέχονται οι θεμελιώδεις, οι βασικοί κανόνες. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει τους κανόνες με την μεγαλύτερη σημασία. Πρόκειται δηλαδή για την ουσιαστική υπεροχή του Συντάγματος απέναντι στο ‘κοινό δίκαιο’ . Οι συνταγματικοί κανόνες υπερέχουν γιατί είναι ‘πρωτεύοντες’ ,περιέχουν τις κύριες, τις βασικές ρυθμίσεις. Το ποιοι κανόνες είναι θεμελιώδεις δεν είναι απλά και μόνο ζήτημα λογικής εκτίμησης αλλά ζήτημα ιστορικής συγκυρίας. Το Ε.Σ ιδρύει τα βασικά όργανα της Ένωσης (I 18 – I 31), διατρανώνει την θεμελιώσή της στην Δημοκρατία (I 44 – I 46), καθορίζει την μορφή οργάνωσης και λειτουργίας της Ε.Ε (III 227 – III 287),ενσωματώνει μια συστηματική δέσμη άρθρων σχετικών με τα θεμελιώδη δικαιώματα λαμβάνοντας υπόψη την πολιτική,κοινωνική και οικονομική διάσταση των φορέων τους. Είναι βέβαια αλήθεια ότι το Ε.Σ δεν προβλέπει θεσμό ‘αρχηγού’ της Ε.Ε , αρκούμενο στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων στα διάφορα όργανα της Ένωσης. Ωστόσο ο εν λόγω θεσμός δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση απαραίτητο συστατικό του Συντάγματος ,ώστε αυτή η καινοτομία του Ε.Σ (δηλαδή η μη πρόβλεψη του) να μην αφαιρεί τίποτα από την συνταγματική του φύση. Άλλωστε το όργανο αυτό στα εθνικά κράτη είτε είναι κατάλοιπο της μοναρχίας είτε αποτελεί το δημοκρατικό ομόλογό της. Αν έπρεπε να μιλήσουμε για το πολίτευμα της Ε.Ε θα λέγαμε ότι αυτό εδράζεται καταρχάς στην αντιπροσωπευτική (έμμεση) Δημοκρατία έχοντας και κάποια στοιχεία συμμετοχικής Δημοκρατίας. Από τη στιγμή λοιπόν που το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα όντως περιλαμβάνει τις βασικές, θεμελιώδεις διατάξεις ο χαρακτήρας του ως θεμελιώδης νόμος είναι αναμφισβήτητος.

Β) Γενικός Νόμος

Τα Συντάγματα κατά κανόνα δεν περιέχουν όχι μόνο δευτερεύουσες αλλά ούτε και λεπτομερειακές ρυθμίσεις οι οποίες αφίονται στον κοινό νομοθέτη . Πραγματικά, ενώ το Σύνταγμα αναφέρεται σε κάποια βασικά θέματα κατα γενικό τρόπο, η εξαντλητική και λεπτομερής πραγμάτευσή τους είναι έργο των κοινών νόμων. Το στοιχείο της ελλειπτικότητας είναι άλλωστε ένα από τα χαρακτηριστικά κειμενολογικά ‘χαρίσματα’ του Συντάγματος.Το Ε.Σ αποτελεί όντως ένα γενικό νόμο καθώς είναι διατυπωμένο κατα τρόπο γενικό, χαράσσει τις γενικές μόνο,βασικές κατευθύνσεις αφήνοντας τις επιμέρους ρυθμίσεις στους ευρωπαϊκούς νόμους,τους ευρωπαϊκούς νόμους-πλαίσια, τον ευρωπαϊκό κανονισμό και την ευρωπαϊκή απόφαση.

Γ) Καθολικός Ρυθμιστής της Συνολικής Έννομης Τάξης

Το Σύνταγμα είναι ο καθολικός ρυθμιστής της συνολικής έννομης τάξης τόσο της δημόσιας όσο και της ιδιωτικής περιοχής,δεν έχει απλά δημόσιο αλλά ‘υπερδημόσιο’ χαρακτήρα και περιεχόμενο. Οι θεμελιώδεις, οι βασικοί κανόνες που περιέχει δεν ρυθμίζουν μόνο την οργάνωση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας και τις σχέσεις με τους πολίτες, αλλά και τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους .Στην ατομικιστική έννομη τάξη το συνταγματικό δίκαιο διαπλάστηκε ως ‘δημόσιο δίκαιο’. Οι ευρύτερες κοινωνικοπολιτικές ανακατάξεις οδήγησαν στην σύγχρονη εποχή στην μεταβολή, την ενοποίηση της έννομης τάξης. Αποτέλεσμα της ενοποίησης αυτής είναι η διεύρυνση του κανονιστικού περιεχομένου του Συντάγματος, η αναγωγή του σε καθολικό ρυθμιστή της κοινωνικοκρατικής συνύπαρξης. Συνήθως λέγεται οτι το Σύνταγμα περιέχει τους βασικούς κανόνες του πολιτεύματος, δηλαδή του πολιτικού συστήματος. Όμως το Σύνταγμα περιέχει τους βασικούς κανόνες και του οικονομικού και του κοινωνικού συστήματος.Ένα ολοκληρωμένο σύγχρονο συνταγματικό κείμενο περιέχει τρία μερικότερα Συντάγματα, πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό.

Ενοποίηση της έννομης τάξης και ρυθμιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος συνδέονται στενά. Οι συνταγματικοί κανόνες υπερέχουν όχι μόνο ουσιαστικά αλλά και τυπικά έναντι των κανόνων του κοινού δικαίου ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάκρισή τους (λ.χ σε δημόσιο και σε ιδιωτικό δίκαιο). Οι συνταγματικοί κανόνες ρυθμίζουν επομένως τις σχέσεις κράτους-πολιτών αλλά και τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους (σχέσεις δημοσίου και σχέσεις ιδιωτικού δικαίου όπως συνήθως αποκαλούνται). Το Σύνταγμα περιέχει τους βασικούς οργανωτικούς κανόνες όχι μόνο του κράτους αλλά και της κοινωνίας και της οικονομίας. Η σύγχρονη έννοια του Συντάγματος οικοδομείται στην μονιστική αρχή, στην ενότητα της έννομης τάξης. Ο αποχαρακτηρισμός του Συντάγματος ως 'δημοσίου δικαίου' ενισχύει το περιεχόμενο και τη λειτουργική σημασία της διακρισης του δικαίου σε συνταγματικό και κοινό δίκαιο και τοποθετεί τις σχέσεις των δύο αυτών νομικά άνισων κανόνων δικαίου σε νέο επίπεδο. Το ιδιωτικό δίκαιο δεν είναι παρά κοινό δίκαιο. Κάθε μερικότερος κλάδος δικαίου έχει συνταγματική αναφορά και συνταγματική θεμελίωση. Δεν είναι επομένως δυνατή η κατάταξη του συνταγματικού δικαίου στο δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο. Η ορθή αντίληψη για το Σύνταγμα είναι ότι αποτελεί την βάση της συνολικής έννομης τάξης.

Πιο συγκεκριμένα, ο αποχαρακτηρισμός του Συντάγματος ως 'δημοσίου δικαίου' τοποθετεί τις σχέσεις του συνταγματικού και του κοινού δικαίου σε νέο επίπεδο. Η συνταγματική φύση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί νομικό λόγο υπεροχής τους στο κοινό δίκαιο. Τα θεμελιώδη δικαιώματα εφαρμόζονται στις διαπροσωπικές σχέσεις ακριβώς διότι είναι συνταγματικοί κανόνες. Το 'ιδιωτικό' δίκαιο δεν είναι παρα κοινό δίκαιο νομικά κατώτερο του συνταγματικού δικαίου. Οι κανόνες του 'ιδιωτικού δικαίου ως κανόνες του κοινού δικαίου οφείλουν να μην έρχονται σε αντίθεση με το περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το πρόβλημα της 'τρίτενέργειας' δεν είναι παρά αυτό το ίδιο το πρόβλημα της συνταγματικότητας του κοινού δικαίου. Στην έννομη τάξη του 'κοινωνικού ανθρωπισμού' η συνταγματικότητα του κοινού δικαίου –χωρίς διάκριση– είναι τυπική και ουσιαστική. Το δίκαιο πρέπει να παράγεται κατά την διαδικασία που ορίζεται από το Σύνταγμα, αλλά και να συμφωνεί με το ουσιαστικό περιεχόμενο των συνταγματικών κανόνων.

Εφαρμόζοντας τα παραπάνω στο Σχ.Ε.Σ διαπιστώνουμε ότι περιέχει όντως τρία μερικότερα Συντάγματα, Πολιτικό, Κοινωνικό και Οικονομικό. Πολιτικό αφού ρυθμίζει τη γενικότερη διοικητική δραστηριότητα σε επίπεδο κατανομής αρμοδιοτήτων, την ενέργεια της νομοθετικής εξουσίας, τον σχηματισμό των επιμέρους οργάνων. Με δική της δημοσιονομική υπόσταση η επανιδρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση προβάλλει πολιτική φυσιογνωμία που συμπυκνώνει την ουσία των

πολιτικών παραδόσεων της Ευρώπης ώστε να λειτουργήσει στις χώρες της Ένωσης ένα προσδιορισμένο πρότυπο κοινωνίας. Οικονομικό γιατί ρυθμίζει εκτενώς την διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς και της οικονομικής πολιτικής και προσδιορίζει ένα θεμελιώδες οικονομικό πρότυπο που ανάγεται σε μία νεοφιλελεύθερη κοινωνία αγοράς (market society) με στοιχεία κοινωνικής προστασίας και συνοχής προσιδιάζοντα στην ευρωπαϊκή παράδοση. Κοινωνικό γιατί περιέχει ολοκληρωμένο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και περιλαμβάνει διατάξεις κοινωνικής πολιτικής. Επίσης οι κανόνες δικαίου που περιέχει το Σχ.Ε.Σ ρυθμίζουν όχι μόνο τις σχέσεις Ένωσης και πολιτών αλλά και τις σχέσεις πολιτών μεταξύ τους. Τα θεμελιώδη δικαιώματα για παράδειγμα δεν δημιουργούν μονάχα υποχρέωση προστασίας για την Ε.Ε αλλά και την υποχρέωση σεβασμού τους από τους πολίτες αυτής ως προς τους συμπολίτες τους. Σε γενικότερο επίπεδο οι σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους, το 'ιδιωτικό' δίκαιο της Ένωσης τελεί εξίσου υπό τη συνταγματική εποπτεία.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα διαθέτει, επομένως, όλα εκείνα τα ουσιαστικά και τυπικά στοιχεία που απαρτίζουν εννοιολογικά τον όρο Σύνταγμα, αποτελεί όντως Σύνταγμα στην κυριολεξία του όρου, γεγονός σημαντικό για το μέλλον της Ευρώπης. Στο σημείο αυτό ωστόσο είναι χρήσιμη η αποσαφήνιση ενός όρου που στην γενικότερη συζήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα συγχέεται συχνά με αυτό: της Συνταγματικής Συνθήκης. Συνταγματική Συνθήκη, λοιπόν, είναι η (διεθνής) συμφωνία κρατών για την δημιουργία Συντάγματος ή αλλιώς το νομικό μέσο με το οποίο θα τέθει σε ισχύ το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όχι όμως το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αυτό καθ'εαυτό. Συνεπώς είναι εσφαλμένη η χωρίς διάκριση χρήση των δύο όρων.

IV. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΕΝΟΣ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Η δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος αποτελεί κάτι το πρωτόγνωρο για τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Η συγκεκριμένη καινοτομία συνιστά κάτι το τελείως διαφορετικό από προηγούμενα γεγονότα-σταθμούς στην ιστορία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ακόμα και από τις ίδιες τις Ιδρυτικές Συνθήκες. Οι αλυσιδωτές αλλαγές που συνεπάγεται η κατάρτιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, σηματοδοτούν την μετάβαση προς μία νέα νομική ποιότητα όχι διακρατικής αλλά πλέον κρατικής υπόστασης. Πραγματικά, Σύνταγμα διαθέτουν μόνο τα κράτη, όχι δε οι διεθνείς οργανισμοί. Η μετάβαση από την υπεροχή του διεθνολογικού στοιχείου στην υπεροχή του ομοσπονδιακού στοιχείου είναι ορατή δια γυμνού οφθαλμού και σημαίνει την έναρξη της πορείας από την ομοσπονδία που είναι σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση προς ένα μόρφωμα ομοσπονδιακού χαρακτήρα. Η δημιουργία κοινών ευρωπαϊκών οργάνων και η ΟΝΕ, ιδίως με την υιοθέτηση κοινού νομίσματος προλείαναν το έδαφος για μία τέτοια εξέλιξη.

Η κατάρτιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος λοιπόν ασκεί επιρροή στην ίδια την νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης που μεταβαίνει σε άλλο γένος, μετατρέπεται σε μία κρατικής φύσης οντότητα. Τα επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ μίας τέτοιας θέσης είναι αρκετά. Το ίδιο το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος στο άρθρο IV-1 (πρώην άρθρο Α) καταργεί -μεταξύ άλλων- την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ενώ στο άρθρο I-1 αναφέρει ότι «...το παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση». Είναι προφανές, ότι η κατάργηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως διεθνολογικής φύσης διακρατικός οργανισμός δεν μπορεί να συμπίπτει, λογικά, με την επανίδρυσή της στο βαθμό που διατηρεί τα ίδια χαρακτηριστικά. Ποιο το νόημα στο να καταργήσουμε τον διακρατικό οργανισμό για να τον επανιδρύσουμε ως τέτοιο; Πέρα όμως από αυτό, όπως έχει επισημανθεί και σε προηγούμενα σημεία του παρόντος κειμένου, η Ευρωπαϊκή Ένωση ως διεθνής διακρατικός οργανισμός έχει δώσει ό,τι ήταν να δώσει, ώστε η μη ολοκλήρωση της φύσης της να την καθιστά απλό παρατηρητή στις διεθνείς εξελίξεις και να την καταδικάζει σε εκφυλισμό και βαθμιαίο μαρασμό.

Στο Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος τα ομοσπονδιακά στοιχεία αυξάνονται, υπερτερούν σημαντικά πλέον των αντίστοιχων διακυβερνητικών. Η μεταβολή του ποσοτικού συσχετισμού μεταξύ διακυβερνητικών και ομοσπονδιακών στοιχείων -προς όφελος των τελευταίων- συνεπάγεται την παράλληλη ποιοτική μεταλλαγή του μορφώματος της Ε.Ε που προσβλέπει πλέον σε κρατικές δομές. Η συνεκτική δομή της νέας οντότητας είναι εντυπωσιακή στον βαθμό που διεισδύει σε ολόκληρο το παραδοσιακό φάσμα δράσης του εθνικού

κράτους. Η κοινοτική μέθοδος καταλαμβάνει δύο ακόμη κρίσιμες πτυχές της πολιτικής ενοποίησης –την εξωτερική πολιτική και την εσωτερική ασφάλεια-που ανάγονται στον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας. Η εξωτερική πολιτική υπάγεται στην κοινοτική μέθοδο (ειδική πλειοψηφία υποστηριζόμενη από τους θεσμούς της στενότερης συνεργασίας και του αποκλεισμού), αν και σαφώς διαφοροποιημένη σε σχέση με εκείνη που ισχύει για την οικονομική ενοποίηση, με την δημιουργία του θεσμού του Υπουργού Εξωτερικής Πολιτικής της Ένωσης (άρθρο I-27), δισυπόστατης υφής, διακυβερνητικής και υπερεθνικής, αντίστοιχα εντός του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ενώ και η πολιτική εσωτερικής ασφάλειας υπόκειται επίσης στην κοινοτική μέθοδο.

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα επανέρχεται λοιπόν, ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος που είναι η ίδρυση κράτους και η διακήρυξη αυτής. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι άμεσα, με την θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος θα υπάρξει τέλειο κρατικό μόρφωμα. Συνεπάγεται ωστόσο και σηματοδοτεί την έναρξη μίας πορείας, γεγονός ιδιαιτέρως σημαντικό αυτό καθ'εαυτό. Είναι χρήσιμο παρόλα αυτά να εξετασθεί το αν και κατά πόσον η επανιδρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση θα διαθέτει -δυνητικά έστω- τα στοιχεία εκείνα που εννοιολογικά προσδιορίζουν τον όρο 'κράτος'. Ένα τέτοιο εγχείρημα προϋποθέτει λογικά την διασάφηση του όρου 'κράτος' με την συνακόλουθη απαρίθμηση των στοιχείων εκείνων που το συγκροτούν εννοιολογικά.

Κράτος, λοιπόν, είναι οργανωμένη κοινωνία ανθρώπων, εγκατεστημένων σε συγκεκριμένη χώρα, η οποία ασκεί στα μέλη της αυτοδύναμη εξουσία και έχει την μορφή του νομικού προσώπου. Τρία επομένως είναι τα βασικά στοιχεία που προσδιορίζουν την ύπαρξη κράτους, ο λαός, η χώρα και η εξουσία. Πριν από την εξέτασή τους αξίζει να σημειωθεί ότι η επανιδρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση θα διαθέτει νομική προσωπικότητα κατά το άρθρο I-6 Σχ.Ε.Σ και μάλιστα διεθνή νομική προσωπικότητα και όχι απλώς εσωτερική. Όσον αφορά τώρα στον λαό, πρέπει να επισημανθεί ότι ως στοιχείο του κράτους, αυτός, εκλαμβάνεται με την ευρεία έννοια του όρου, δηλαδή ως το σύνολο των προσώπων που έχουν τη ίδια ιθαγένεια. Αυτό δεν αναιρεί την ανάγκη σχηματισμού μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας ή ευρωπαϊκού πατριωτισμού, αλλά θέλει να δηλώσει ότι από την σκοπιά του Συνταγματικού Δικαίου, σε καθαρά νομικό δηλαδή επίπεδο, το βαρύνον στοιχείο για τον καθορισμό της έννοιας του λαού είναι η ύπαρξη ιθαγένειας. Το Σχ.Ε.Σ στο άρθρο I-8 αναφέρει ότι «την ιθαγένεια της Ένωσης διαθέτει κάθε πρόσωπο το οποίο έχει υπηκοότητα κράτους μέλους». Επομένως, από νομικής απόψεως, είναι σαφές ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα υπάρχει Ευρωπαϊκός λαός, ένα σύνολο προσώπων με κοινή (ευρωπαϊκή) ιθαγένεια.

Αναφορικά με την χώρα,πρέπει να επισημανθεί ότι αποτελεί τον γεωγραφικό χώρο του κράτους.Μέσα στην χώρα αναπτύσσεται η κρατική δραστηριότητα και ασκείται η κρατική εξουσία.Το κράτος ασκεί εξουσία στα πρόσωπα που βρίσκονται στην χώρα,και τους ημεδαπούς και τους αλλοδαπούς.Χωρίς την ύπαρξη χώρας δεν είναι δυνατή η ύπαρξη κράτους.Η χώρα περιλαμβάνει α) την ξηρά-με τους ποταμούς και τις λίμνες – που προσδιορίζεται από τα σύνορα του κράτους,β) την αιγιαλίτιδα ζώνη (τα χωρικά ύδατα) δηλαδή τμήμα της θάλασσας που περιβάλλει την ξηρά και γ) τον εναέριο χώρο και το υπέδαφος.Μεταξύ κράτους και χώρας δεν υπάρχει εμπράγματη σχέση (έδαφος -αντικείμενο, territoire-objet) κυριότητας. Η χώρα δεν ανήκει στο κράτος,αλλά αποτελεί την γεωγραφική περιοχή στην οποία ασκείται η κρατική εξουσία(έδαφος –υποκείμενο, territoire-sujet, οπού το έδαφος –αντικείμενο αφομοιώνεται προς το κράτος–υποκείμενο και ανάγεται έτσι σε στοιχείο της νομικής προσωπικότητάς του).Η νομική σημασία της χώρας είναι θετική και αρνητική: Η θετική αναφέρεται στα πρόσωπα που βρίσκονται στην χώρα και τα οποία υπάγονται στην εξουσία της ενώ η αρνητική αναφέρεται στις σχέσεις του κράτους προς τα ξένα κράτη. Αποκλείεται έτσι,η άσκηση εξουσίας από ξένο κράτος χωρίς την συγκατάθεση του κράτους.

Η εξέταση του εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά μία τέτοια ‘χώρα’ είναι συνυφασμένη με την ανάλυση της έννοιας του ‘συνόρου’ με τις τυχόν μεταβολές που αυτή έχει υποστεί στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης.Η λέξη ‘σύνορο’ φέρνει στο μυαλό εικόνες πολέμου,διαμάχης και κατάτμησης . Όπως το έθεσε ο Claudio Magris «το σύνορο είναι ένα είδωλο που απαιτεί ανθρωποθυσίες». Ιστορικά,τα σύνορα χρησίμευσαν στο να καθορίζουν περιοχές, ως σημεία διαχωρισμού ή αντιπαράθεσης.Ωστόσο η Ένωση δεν μπορεί να στηριχθεί σε μία τέτοια έννοια του συνόρου και ούτε άλλωστε χρειάζεται.Μεταξύ των κρατών μελών το σύνορο έχει χάσει την αρχική του σημασία(ο Robert Schuman άλλωστε μίλούσε για «απαξιωμένα σύνορα»-«frontières devaluées»)την οποία πλέον έχει λάβει το άχωρο σύνορο της αρμοδιότητας.Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών μέσα στην Ένωση αποτελεί πραγματικότητα,ενώ και ο κάθε Ευρωπαίος πολίτης απολαμβάνει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και στις δημοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας του ,υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους(άρθρο I-8). Το σύνορο στην Ευρωπαϊκή Ένωση επαναφέρει τον κατακερματισμό των κρατικών αρμοδιοτήτων στα πλαίσια ενός ομοσπονδιακού φαινομένου. Με μία τέτοια έννοια μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η επανιδρυμένη ΕΕ θα διαθέτει και το δεύτερο στοιχείο του κράτους, την ‘χώρα’.

Το τρίτο εννοιολογικό στοιχείο του κράτους είναι η εξουσία, δηλαδή, η από το δίκαιο αναγνωριζόμενη ικανότητα επιβολής αποφάσεων. Στοιχείο της εξουσίας δεν είναι η αυτοδύναμη εκτέλεση αλλά η αυτοδύναμη λήψη των αποφάσεων. Πάντως η δυνατότητα εκτέλεσης των αποφάσεων, ανεξάρτητα από τον φορέα που πραγματοποιεί την εκτέλεση, αποτελεί χαρακτηριστικό της εξουσίας. Η διάκριση εξουσίας και δύναμης είναι δυνατή μόνο με την ταυτόχρονη αναφορά στο δίκαιο. Εξουσία είναι η από το δίκαιο ρυθμιζόμενη και αναγνωριζόμενη 'δύναμη'. Με την στενή έννοια του όρου η εξουσία ταυτίζεται με την κυριαρχία. Η εξουσία (κυριαρχία) είναι έννοια διαλεκτική, της οποίας το περιεχόμενο είναι η σύνθεση δύο διαλεκτικά αντίθετων μερικότερων εννοιών, της δύναμης και της αδυναμίας, της υπεροχής και της κατωτερότητας. Έτσι με την έννοια 'εξουσία' νοείται μία ιεραρχική σχέση όπου η θέληση του 'ανώτερου' επιβάλλεται στον 'κατώτερο'. Η κρατική εξουσία είναι η ανώτατη, πρωτογενής εξουσία και όχι 'δοτή' ή 'παράγωγη'.

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα η εξουσία της Ένωσης καθίσταται πρωτογενής, αντλείται δηλαδή από αυτό το ίδιο. Πρωτύτερα η εξουσία ήταν δοτή από τα κράτη μέλη, δηλαδή έπρεπε πρώτα να εξετάσουμε τα εθνικά Συντάγματα, εν αντιθέσει προς την προδιαγραφόμενη κατάσταση, όπου θα πρέπει να κοιτάμε σε πρώτη φάση το Ε.Σ. Γίνεται άλλωστε δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν είναι σήμερα όπως ήταν όταν υπέγραφαν τις Ιδρυτικές Συνθήκες. Οι περιορισμοί της εθνικής κυριαρχίας τους είναι δεδομένοι στο βαθμό που το κράτος μέλος ως κράτος, τελεί στα όρια της υπόστασής του όπως την εγγυάται -τυπικά τουλάχιστον- το διεθνές δίκαιο μέσω της αρχής της εθνικής κυριαρχίας.

Για να περάσουμε σε ένα πιο από παράδειγμα, η υποχρεωτική απόφαση που λαμβάνεται από τα κοινοτικά όργανα κατά πλειοψηφία (γιατί εδώ είναι που εφαρμόζεται η ομοσπονδιακή-κοινοτική μέθοδος), αφήνει μεν στο κράτος μέλος το προνόμιο της τελευταίας λέξης, την άσκηση του οποίου καθιστούν πολιτικά εφικτή η έλλειψη εν προκειμένω δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου και η δυνατότητα ανυπακοής του κράτους μέλους απέναντι στην επαχθή για αυτό απόφαση, αλλά -πλέον- μόνο υπό το ενδεχόμενο πολιτικής ρήξης με την Ένωση και τους εταίρους στην περίπτωση εμμονής στην ανυπακοή, η οποία θα μπορούσε τελικά να οδηγήσει στην αποχώρησή του από την Ένωση. Ιδιαίτερης μνείας, τέλος, πρέπει να τύχει η νομοθετική εξουσία ως η πιο σημαντική μορφή Εξουσίας. Με την εισαγωγή των Ευρωπαϊκών νόμων η μέχρι πρότινος δικαιοπαραγωγική αρμοδιότητα μετατρέπεται σε νομοθετική εξουσία. Όπως είναι γνωστό οι διεθνείς οργανισμοί δεν διαθέτουν νομοθετική εξουσία, γεγονός που έρχεται προς επίρρωση του ισχυρισμού της μετάβασης της Ένωσης προς ένα κρατικό μόρφωμα.

V. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η δομή του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος, τουλάχιστον ως προς το κύριο σώμα αυτού, είναι τριμερής . Σε ένα πρώτο μέρος διακηρύσσονται οι αρχές οργάνωσης που διέπουν την Ένωση (Θεμέλια, Στόχοι, Αρμοδιότητες, Όργανα, Μέσα, Δημοκρατικός βίος της Ένωσης, Δημοσιονομικά, Προσχώρηση). Στο δεύτερο μέρος περιέχονται τα θεμελιώδη δικαιώματα ενώ στο τρίτο οι Πολιτικές που αφορούν ειδικότερα σε «ένα Ευρωπαϊκό πρότυπο κοινωνίας» (Εσωτερική Αγορά , Ανταγωνισμός, Γεωργία και Αλιεία, Κοινωνική Πολιτική και Απασχόληση, Περιβάλλον, Προστασία των καταναλωτών) , στην «Οικονομική και Νομισματική Πολιτική» (Συντονισμός οικονομικών πολιτικών, Νομισματική Πολιτική), στην «ενίσχυση ενός χώρου Ελευθερίας , Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» (Εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων , Άσυλο και Μετανάστευση, Ποινικό δίκαιο και αστυνομική συνεργασία) και τέλος στην Πολιτική Διεθνών Σχέσεων (Μέσα και διαδικασίες , Εξωτερική αντιπροσώπευση και διεθνείς οργανισμοί).

Το θεσμικό πλαίσιο είναι πλέον και νομικά ενιαίο, με την έννοια δε αυτή καταργούνται οι στεγανοποιήσεις που εισάγουν οι διαφορετικές Ιδρυτικές Συνθήκες ή οι Πυλώνες εντός αυτών. Η συγκεκριμένη εξέλιξη έρχεται σε συμφωνία με τις απόψεις της Επιτροπής όπως αυτές είχαν εκφραστεί στην Ανακοίνωσή της 'Ένα όραμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση' της 22.5.2002 : «Είναι αναγκαία η συγχώνευση της Συνθήκης για την ΕΕ με τις άλλες κοινοτικές συνθήκες και η εγκατάλειψη της διάκρισης, η οποία είναι νομικά σημαντική αλλά έχει ξεπεραστεί κατά πολύ πολιτικά, μεταξύ του κοινοτικού τομέα και των διατάξεων των συνθηκών σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας (δεύτερος πυλώνας) και σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία για ποινικά θέματα (τρίτος πυλώνας) (...). Μέσα σε ένα ενιαίο θεσμικό μηχανισμό θα πρέπει να καθοριστεί ο ρόλος των θεσμικών οργάνων και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων που ισχύουν ανάλογα με τη φύση της δράσης που εξετάζεται». Με το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος, η διάρθρωση της ΕΕ σε πυλώνες (pillars) που θέσπισε η Συνθήκη του Μάαστριχτ κρίνεται αναχρονιστική και συνεπώς καταργείται. Απόρροια της κατάργησης των Πυλώνων καθώς και της παύσης του διαχωρισμού πολιτικής και οικονομικής πλευράς είναι ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά ενιαία (διεθνή) νομική προσωπικότητα, εξέλιξη ιδιαίτερα σημαντική για τον ρόλο της στο διεθνές σύστημα.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

α) Αρχή της απονομής των αρμοδιοτήτων

Το άρθρο I-9 παρ.2 προβλέπει ότι « Δυνάμει της αρχής της απονομής των αρμοδιοτήτων, η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη στο Σύνταγμα για την επίτευξη των στόχων τους οποίους αυτό ορίζει. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση στο πλαίσιο του Συντάγματος ανήκει στα κράτη μέλη» . Πιο σημαντική από αυτό καθ'εαυτό το άρθρο I-9 παρ.2 είναι η σχέση του με άλλες διατάξεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η Συνέλευση πρότεινε την αναδιανομή περισσότερων εξουσιών προς όφελος της Ένωσης. Οι πιο εντυπωσιακές αλλαγές αφορούν στις εξωτερικές σχέσεις (ιδίως την ΚΕΠΠΑ)¹ και τον χώρο Ελευθερίας,Ασφάλειας και Δικαιοσύνης² . Σε γενικότερο επίπεδο το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος προσπαθεί να συνθέσει δύο συγκρουόμενες τάσεις : Αφενός τον περιορισμό της ‘ανησυχητικής’ (για τα κράτη μέλη) επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε πεδία που παραμένουν υπό τον εθνικό έλεγχο , αφετέρου την αναγνώριση στην Ένωση των δυνατοτήτων εκείνων που θα την βοηθήσουν να αντιμετωπίσει τις καινούργιες προκλήσεις.

Απότοκο αυτής της προσπάθειας είναι το άρθρο I-17 που περιέχει την ρήτρα ευελιξίας. Η ρήτρα ευελιξίας δεν συνδέεται πλέον αποκλειστικά με την «λειτουργία της κοινής αγοράς» (άρθρο 308 ΕΚ). Ωστόσο υπάρχουν ασφαλιστικές δικλείδες ώστε το άρθρο I-17 να μην συνιστά σοβαρή απειλή στην αρχή της απονομής των αρμοδιοτήτων. Το άρθρο I-17 αφίσταται από την γενική πρόβλεψη της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο απαιτώντας ομοφωνία. Στην διευρυμένη Ένωση των 25 κάτι τέτοιο μειώνει αυτόματα την πρακτική σημασία της ρήτρας. Επιπλέον , η δράση της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο I-17 παρ. 1, πρέπει να είναι απαραίτητη όχι μόνο για την επίτευξη ενός από τους στόχους που καθορίζονται στο Σύνταγμα αλλά να βρίσκεται επιπλέον πάντοτε μέσα στο πλαίσιο των καθοριζόμενων στο Μέρος III πολιτικών. Αυτό σημαίνει οτι η ρήτρα ευελιξίας δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να προσθέσει νέους στόχους στο Σύνταγμα αλλά ούτε για να υπερβεί τις βασικές παραμέτρους των αρμοδιοτήτων της Ένωσης που περιέχονται στο Μέρος III . Άλλωστε η ρήτρα ευελιξίας δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εναρμόνιση των εθνικών κανόνων όταν αυτό απαγορεύεται από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα³ .

¹ Μέρος III, Τίτλος V

² Μέρος III, Τίτλος III, Κεφάλαιο IV

³ άρθρο I-17 παρ.3

β) Αρχή της επικουρικότητας

Το άρθρο I-9 παρ. 3 δηλώνει ότι «Δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη τόσο σε κεντρικό όσο σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης». Τα Όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το σχετικό Πρωτόκολλο που είναι προσαρτημένο στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η βασική ιδέα στο Πρωτόκολλο είναι να υποχρεώνεται η Επιτροπή να στέλνει όλες τις νομοθετικές της προτάσεις στα εθνικά κοινοβούλια – ενεργοποιώντας έτσι ένα «σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning system) – τα οποία θα μπορούν ακολούθως να στέλνουν αιτιολογημένες γνώμες, μέσα σε μία περίοδο έξι εβδομάδων, εκφράζοντας την διαφωνία τους με τις προτεινόμενες πράξεις της Ένωσης, όσον αφορά την συμμόρφωσή τους προς την αρχή της επικουρικότητας. Όλες αυτές οι αιτιολογημένες γνώμες λαμβάνονται υπόψη από τα Όργανα της Ένωσης στις νομοθετικές εργασίες τους. Όμως αν το ένα τρίτο των εθνικών κοινοβουλίων – τα οποία αν απαρτίζονται από ένα σώμα αντιπροσώπων διαθέτουν δύο ψήφους ενώ αν απαρτίζονται από δύο σώματα αντιπροσώπων διαθέτουν μία ψήφο για το κάθε σώμα – διαφωνούν, η Επιτροπή υποχρεούται να επανεξετάσει ((όχι όμως απαραίτητα να αναθεωρήσει ή να αποσύρει) την πρότασή της.

γ) Γενικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων της Ε.Ε

Σε ένα πρώτο επίπεδο, το άρθρο I-11 παρ. 1 δηλώνει ότι «Όταν το Σύνταγμα απονέμει στην Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα σε συγκεκριμένο τομέα, μόνον αυτή δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα ίδια τα κράτη μέλη δεν έχουν αυτή την δυνατότητα εκτός αν νομιμοποιηθούν προς τούτο από την Ένωση ή εκτός εάν πρόκειται για την εφαρμογή των πράξεων που έχουν θεσπισθεί από την Ένωση». Το άρθρο I-12 καταγράφει εξαντλητικά τους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας. Σε ένα δεύτερο επίπεδο το άρθρο I-11 παρ. 5 προβλέπει ότι «Η Ένωση, σε ορισμένους τομείς και υπό τους όρους που προβλέπει το Σύνταγμα, είναι αρμόδια να διεξάγει δράσεις για την υποστήριξη, το συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των

κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους σε αυτούς τους τομείς». Το άρθρο I-16 απαριθμεί εξαντλητικά τους τομείς υποστηρικτικής, συντονιστικής ή συμπληρωματικής δράσης. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται ότι οι νομικά δεσμευτικές πράξεις που θεσπίζονται από την Ένωση βάσει των ειδικών για τους τομείς αυτούς διατάξεων του Μέρους III δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των εθνικών κανόνων.

Σε ένα τρίτο επίπεδο το άρθρο I-11 παρ. 2 δηλώνει ότι ««Όταν το Σύνταγμα απονέμει συντρέχουσα αρμοδιότητα μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα, η Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις σε αυτόν τον τομέα. Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους στο βαθμό που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της ή αποφάσισε να παύσει να την ασκεί». Το άρθρο I-13 παρουσιάζει μία ενδεικτική λίστα των τομέων στους οποίους εφαρμόζονται οι συντρέχουσες αρμοδιότητες. Σε συμφωνία με το άρθρο I-11 παρ. 6 οι αφηρημένες κατηγορίες των αρμοδιοτήτων της Ένωσης που περιέχει το Μέρος I συνδέονται με συγκεκριμένες νομικές βάσεις που περιέχει το Μέρος III του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Οι νομικές αυτές βάσεις καθορίζουν την ακριβή έκταση του πεδίου των πολιτικών και φωτίζει λεπτομερώς τον αντίκτυπο που έχει στις εθνικές νομοθετικές εξουσίες (π.χ στις συντρέχουσες αρμοδιότητες, τότε η εναρμόνιση θεσπίζει απλώς ελάχιστα όρια και ποιες ειδικότερες πτυχές του τομέα πολιτικής δεν υπόκεινται καν σε εναρμόνιση).

Ανακεφαλαιώνοντας, σύμφωνα με το άρθρο I-11, οι αρμοδιότητες χωρίζονται σε τρεις – κατά βάση -κατηγορίες: τις αποκλειστικές, τις συντρέχουσες και τους τομείς υποστηρικτικής δράσης. Μία εξαντλητική λίστα των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων παρουσιάζεται στο άρθρο I-12, που συνίσταται στην θέσπιση των αναγκαίων κανόνων ανταγωνισμού για την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, για την νομισματική πολιτική της ζώνης του ευρώ, την κοινή εμπορική πολιτική, την τελωνειακή ένωση, την διατήρηση των θαλάσσιων βιολογικών πόρων, και στην σύναψη διεθνούς συμφωνίας που ασκεί επιρροή σε εσωτερικές αρμοδιότητες ή εσωτερικές πράξεις της Ένωσης. Οι αρμοδιότητες που δεν είναι αποκλειστικές, δηλώνονται ως συντρέχουσες από το άρθρο I-13. Η λίστα παραδειγμάτων που το τελευταίο περιέχει είναι ενδεικτική. Στο άρθρο 16 περιγράφονται εξαντλητικά οι «τομείς υποστηρικτικής, συντονιστικής ή συμπληρωματικής δράσης» όπως είναι η βιομηχανία, η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, η παιδεία η επαγγελματική κατάρτιση, η νεολαία και ο αθλητισμός, ο πολιτισμός, η πολιτική προστασία.

ΒΑΣΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

α) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Σύμφωνα με το άρθρο I-33 οι νομοθετικές πράξεις θα εκδίδονται βάσει της συναπόφασης Κοινοβουλίου και Συμβουλίου των Υπουργών η οποία πλέον καθιερώνεται ρητά ως η «συνήθης νομοθετική διαδικασία». Κάτι τέτοιο συνεπάγεται μία σημαντική επέκταση της νομοθετικής επιρροής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία θα αντικαταστήσει την διαδικασία της συνεργασίας και της απλής έγκρισης όσον αφορά σημαντικές πλευρές της οικονομικής και της νομισματικής πολιτικής. Θα αντικαταστήσει επίσης, την απλή διαβούλευση σε μεγάλο αριθμό νομικών βάσεων, όπως στην εφαρμογή της κοινής αγροτικής πολιτικής. Η συναπόφαση θα επεκταθεί ακόμη και σε νομικές βάσεις στις οποίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σήμερα δεν έχει κάποιο επίσημο ρόλο, όπως στην εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής ή την επέκταση της ελεύθερης διακίνησης των υπηρεσιών σε υπηκόους τρίτων χωρών, εγκατεστημένων στην Ένωση⁴. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα δει να αναβαθμίζεται ο ρόλος του στις ενοποιημένες διατάξεις του χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης . Η συνήθης νομοθετική διαδικασία θα καλύπτει πλέον την νομοθεσία αναφορικά με τους συνοριακούς ελέγχους, το άσυλο και την μετανάστευση⁵ καθώς και τις περισσότερες πλευρές της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις⁶.

Ωστόσο , σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος, οι νομοθετικές πράξεις μπορούν να εκδίδονται από μόνο το Συμβούλιο. Έτσι η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα συνεχίσει να εφαρμόζεται αναφορικά με την εναρμόνιση των φορολογικών νομοθεσιών⁷. Σε άλλες διατάξεις η διαβούλευση αναβαθμίζεται σε έγκριση όπως στην περίπτωση της ρήτρας ευελιξίας του άρθρου I-17 παρ. 1 ή την σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας⁸. Επιπλέον το άρθρο I-24 παρ. 4 προβλέπει την δυνατότητα μελλοντικής επέκτασης της συναπόφασης, σε περίπτωση ομόφωνης απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αξιοσημείωτες αλλαγές υπάρχουν και στην συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην έκδοση μη νομοθετικών πράξεων. Για

⁴ άρθρο III-26

⁵ άρθρα III-161, III-162, III-163

⁶ άρθρα III-171, III-172 παρ. 1, III-173

⁷ άρθρα III-58, III-59, III-60

⁸ άρθρο I-170

παραδειγμα, η διαδικασία της συνεργασίας στην έκδοση συγκεκριμένων μέτρων που αφορούν στην οικονομική και την νομισματική πολιτική, θα υποβαθμιστεί σε απλή διαβούλευση⁹. Το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος προβλέπει επίσης μεγαλύτερες εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο θέμα της εκτέλεσης και απαλλαγής του προϋπολογισμού¹⁰

β) Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Το άρθρο I-25 παρ. 2 καθιστά σαφές ότι -πλην των περιπτώσεων όπου το Σύνταγμα ορίζει άλλως – οι νομοθετικές πράξεις μπορούν να εκδοθούν μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Το μονοπώλιο της Επιτροπής όσον αφορά την νομοθετική πρωτοβουλία, διατηρείται επομένως, ιδίως όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στον σημερινό Πρώτο Πυλώνα. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα διατηρήσουν τις ξεχωριστές τους εξουσίες να ζητήσουν από την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο I-46 παρ. 4, τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες από σημαντικό αριθμό κρατών μελών δύναται να καλεί την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις για τον σκοπό της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Πρόκειται για μία αξιοσημείωτη συμβολή στην εισαγωγή στοιχείων συμμετοχικής δημοκρατίας που όμως δημιουργεί κάποια ερμηνευτικά προβλήματα ιδίως ως προς την αποσαφήνιση του τι συνιστά «σημαντικό αριθμό κρατών μελών». Ως προς τις μη νομοθετικές πράξεις η Επιτροπή διαθέτει το δικαίωμα της πρωτοβουλίας μόνο όπου το Σύνταγμα το ορίζει ρητώς. Η Επιτροπή επίσης, απολαμβάνει αναβαθμισμένες εξουσίες ως προς τον συντονισμό των εθνικών οικονομικών πολιτικών¹¹.

Σύμφωνα με το άρθρο I-26 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για την Προεδρία της Επιτροπής. Το Κοινοβούλιο μπορεί να τον εκλέξει με απλή πλειοψηφία ή να ζητήσει (σε περίπτωση μη εκλογής του) από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να προτείνει νέο υποψήφιο. Το Σώμα της Επιτροπής θα μειωθεί σε 15 μέλη: τον Πρόεδρο της Επιτροπής, τον Υπουργό Εξωτερικών ως αντιπρόεδρο και 13 Ευρωπαίους Επιτρόπους που επιλέγονται βάσει ισότιμης περιτροπής, μεταξύ των κρατών μελών. Το άρθρο I-26 παρ. 2 προβλέπει ότι κάθε επιλέξιμο κράτος μέλος θα προτείνει τρία πρόσωπα και των δύο φύλων. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής διαλέγει στην συνέχεια έναν Ευρωπαίο Επίτροπο από κάθε μία εθνική

⁹ άρθρο III-75 παρ.2

¹⁰ άρθρο III-311

¹¹ άρθρα III-71, III-76

λίστα βάσει της επαγγελματικής τους επάρκειας , της προσήλωσης τους στην ευρωπαϊκή ιδέα και της αδιαμφισβήτητης ανεξαρτησίας τους. Τα μη επιλέξιμα κράτη μέλη θα έχουν Επιτρόπους χωρίς δικαίωμα ψήφου που επιλέγονται « βάσει των ίδιων κριτηρίων» . Ακολούθως , ολόκληρη η Επιτροπή υποβάλλεται σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η θητεία της Επιτροπής διαρκεί 5 χρόνια. Κάθε Ευρωπαίος Επίτροπος ή Επίτροπος υποβάλει παραίτηση εφόσον το ζητήσει ο Πρόεδρος της Επιτροπής.

γ) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Το Σχέδιο Ευρωπαϊκού Συντάγματος γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ των ισχνών ευθυνών που αναγνωρίζουν οι ισχύουσες Συνθήκες στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και της πολιτικής πραγματικότητας , δηλαδή του ηγετικού και αποφασιστικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Ένωση . Το άρθρο I-20 αναφέρει ότι «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξη της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητές της». Το άρθρο I-20 ρητά αποκλείει το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα από την νομοθετική εξουσία, ωστόσο είναι σίγουρο ότι θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην μελλοντική λειτουργία των θεσμών της Ένωσης. Έτσι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα επιφορτιστεί με τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹², την απόφαση για τις συνθέσεις του Συμβουλίου που δεν αναφέρονται απευθείας στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα¹³, την επέκταση της συναπόφασης και της ειδικής πλειοψηφίας και σε άλλες νομικές βάσεις στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα¹⁴ και την θέσπιση του συστήματος της εκ περιτροπής εναλλαγής των Ευρωπαίων Επιτρόπων και Επιτρόπων¹⁵.

Η εκλογή Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία) εισάγει μία σχέση δικεφαλισμού απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Πρόεδρό της, θέση που ευρίσκει αντίθετη την Επιτροπή , καθώς διεκδικεί για αυτήν την ίδια, ως κατεξοχήν εκφραστή του ευρωπαϊκού γενικού συμφέροντος , την αρμοδιότητα να ηγείται της εκτελεστικής εξουσίας. Η υιοθέτηση του θεσμού της διπλής Προεδρίας, ενός Προέδρου δηλαδή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με θητεία δύομισι ετών, ο οποίος θα

¹² άρθρο I-19 παρ. 2

¹³ άρθρο I-23 παρ. 3

¹⁴ άρθρα I-24 παρ 4, I-39 παρ. 8

¹⁵ άρθρο I-25 παρ. 3

λειτουργεί πλάι στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής , σκοπεύει στην αντιμετώπιση της ασυνέχειας που προκύπτει από την εξάμηνη εναλλασσόμενη Προεδρία , παράλληλα όμως δημιουργεί προβλήματα δυαρχίας στην κορυφή της ΕΕ . Ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων των Προέδρων των δύο αυτών Οργάνων της Ένωσης -που το καθένα διεκδικεί για τον εαυτό του την πρωτοκαθεδρία- δεν είναι απολύτως επιτυχής και είναι εύλογο να περιμένουμε έντονες διενέξεις για το ποιος έχει την αρμοδιότητα να επιληφθεί σε κάποια θέματα που βρίσκονται στο μεταίχμιο της ‘εξουσίας’ της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

δ) Συμβούλιο των Υπουργών

Το άρθρο I-22 ορίζει ότι « Το Συμβούλιο των Υπουργών ασκεί , από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομοθετικά καθήκοντα και καθήκοντα προϋπολογισμού , ασκεί δε και καθήκοντα χάραξης πολιτικών και συντονισμού υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα». Το Συμβούλιο διαθέτει πλείονες συνθέσεις : Ως Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων προετοιμάζει τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και εξασφαλίζει την συνέχειά τους από κοινού με την Επιτροπή. Ως Συμβούλιο Νομοθετικού Έργου συναποφασίζει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί των νομοθετικών πράξεων. Ως Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων καταρτίζει τις εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης (σύμφωνα με τις γενικές στρατηγικές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο). Υπό αυτή την σύνθεση προεδρεύεται από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης. Οι υπόλοιπες συνθέσεις του Συμβουλίου καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Σύμφωνα με το άρθρο I-22 παρ. 3, το Συμβούλιο -πλήν των περιπτώσεων για τις οποίες το Σύνταγμα ορίζει άλλως – αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, δηλαδή με απλή πλειοψηφία των κρατών μελών που εκπροσωπούν τουλάχιστον το 60% του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο συγκεκριμένος καθορισμός της ειδικής πλειοψηφίας καθιστά πιο εύκολο για τα μεγαλύτερα κράτη μέλη να ‘ αχρηστεύσουν’ μία νομοθετική πρόταση αποδυναμώνοντας παράλληλα την ισχύ των μικρότερων κρατών μελών . Το άρθρο I-24 παρ. 4 , μάλιστα, παρέχει την δυνατότητα επέκτασης της ειδικής πλειοψηφίας - ύστερα από ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – σε εκείνες τις νομικές βάσεις του Μέρους ΙΙΙ όπου το Συμβούλιο δρα ακόμη με ομοφωνία. Σε

ορισμένες περιπτώσεις το ίδιο αποτέλεσμα θα επιτυγχάνεται με ομόφωνη απόφαση του ίδιου του Συμβουλίου¹⁶.

ε) Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης

Η δημιουργία θέσης Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης έρχεται ως αποτέλεσμα της συγχώνευσης των θέσεων του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ και του Επιτρόπου υπεύθυνου για τις Εξωτερικές Σχέσεις. Σύμφωνα με το άρθρο I-27 παρ. 1 ο Υπουργός Εξωτερικών θα διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (με ειδική πλειοψηφία και με την συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα αναμειγνύεται στην επιλογή του μόνο ως τον βαθμό που διορίζει ολόκληρη την Επιτροπή συμπεριλαμβανομένου του Υπουργού Εξωτερικών.

Ο Υπουργός Εξωτερικών δρα , κυρίως , στα πλαίσια τόσο του Συμβουλίου όσο και της Επιτροπής. Όσον αφορά το Συμβούλιο ο Υπουργός Εξωτερικών θα είναι ο Πρόεδρος της σύνθεσης των Εξωτερικών Υποθέσεων¹⁷. Ο Υπουργός θα μοιράζεται με κάθε κράτος μέλος την εξουσία να υποβάλει προτάσεις σχετικές με την ΚΕΠΠΑ . Επιπλέον, θα είναι υπεύθυνος, για την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης ως προς τους σκοπούς της ΚΕΠΠΑ. Αναφορικά με την Επιτροπή , ο Υπουργός θα ενεργεί ως Αντιπρόεδρος της¹⁸. Επίσης θα είναι υπεύθυνος για τις εξωτερικές σχέσεις¹⁹. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του στο πλαίσιο της Επιτροπής και μόνο για αυτές τις αρμοδιότητες ο Υπουργός Εξωτερικών υπόκειται στις διαδικασίες που διέπουν την λειτουργία της Επιτροπής²⁰. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο I-20 παρ. 2 ο Υπουργός Εξωτερικών συμμετέχει στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

στ) Δικαστήριο

Το άρθρο I-28 προβλέπει το Δικαστήριο ως ένα προστατευτικό όργανο στα πλαίσια της Ένωσης . Υπό την ονομασία ‘Δικαστήριο ’ νοείται το ενιαίο δικαιοδοτικό όργανο και σύστημα στα

¹⁶ άρθρα III-99 παρ. 3 εδ β΄ , III-125 παρ. 2 περίπτωση γ) εδ β΄

¹⁷ άρθρο I-23 παρ. 2

¹⁸ άρθρα I-25- παρ. 3, I-27 παρ. 3

¹⁹ άρθρο I-27 παρ. 3

²⁰ άρθρο I-27 παρ. 3

πλαίσια του οποίου περιλαμβάνονται το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το Πρωτοδικείο και τα ειδικά δικαστήρια. Η διαδικασία της συναπόφασης καλύπτει την σύσταση των ειδικών δικαστηρίων²¹, την δικαιοδοσία σε διαφορές, σχετικές με πράξεις που δημιουργούν τίτλους διανοητικής ιδιοκτησίας²² καθώς και την τροποποίηση σε συγκεκριμένες διατάξεις του Οργανισμού του Δικαστηρίου²³. Σύμφωνα με το άρθρο I-28 το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα για τις προσφυγές²⁴ που ασκούνται πλέον όχι μόνο από τα κράτη μέλη αλλά και από φυσικά και νομικά πρόσωπα, προδικαστικώς - κατόπιν αιτήματος εθνικών δικαστηρίων – σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ή σχετικά με την ισχύ πράξεων που έχουν εκδοθεί από τα Όργανα και τέλος σε όσες άλλες περιπτώσεις προβλέπονται από το Σύνταγμα.

ζ) Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Εντύπωση προκαλεί η συνταγματική κατοχύρωση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που συγκαταλέγεται πλέον ρητώς μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (άρθρο I-29). Ο θεσμός αυτός όχι μόνο δεν έχει καμία δημοκρατική νομιμοποίηση αλλά επιπλέον αφαιρεί από την νομοθετική εξουσία κάθε οικονομική αρμοδιότητα. Τοποθετώντας την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σε ένα ιστορικό πλαίσιο, παρατηρούμε ότι από την εποχή του Μάαστριχτ μέχρι σήμερα η πολιτική της απέβλεπε σε χαμηλά επιτόκια, σε χαμηλό πληθωρισμό και σε μηδενικά ελλείμματα. Όμως αυτή η πολιτική δεν συνεκτίμησε τα προβλήματα της ανεργίας και της ιδιωτικοποίησης του δημόσιου τομέα με τρόπο που θα προήγε το ευρύτερο κοινωνικό συμφέρον. Το καθεστώς αδιαφάνειας και η δήθεν ουδετερότητα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας δεν επιτρέπει αισιόδοξες προσεγγίσεις στους τομείς της κοινωνικής απασχόλησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο

²¹ άρθρο III-260 παρ. 1

²² άρθρο III-265

²³ άρθρο III-285

²⁴ Βλ. και άρθρο III-266

ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

1. Νομοθετικές πράξεις

Το άρθρο I-32 παρ. 2 εισάγει δύο είδη νομοθετικών πράξεων. Καταρχάς οι ‘ ευρωπαϊκοί νόμοι’ αντιστοιχούν σχεδόν καθ’ ολοκληρίαν στους κανονισμούς όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 249 ΕΚ , δηλαδή, πράξεις γενικής ισχύος που είναι δεσμευτικές ως προς όλα τα μέρη τους και ισχύουν άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Από την άλλη πλευρά, οι ‘ ευρωπαϊκοί νόμοι- πλαίσια’ αντιστοιχούν – αδρομερώς τουλάχιστον- στις οδηγίες όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 249 παρ. 3 ΕΚ . Ωστόσο υπάρχει μία αξιοσημείωτη διαφορά : ο ευρωπαϊκός νόμος-πλαίσιο θα είναι δεσμευτικός, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την κάθε εθνική εξουσία ολοκληρωτικά ελεύθερη ως προς την επιλογή του τύπου και των μέσων που θα επιτύχουν αυτό το αποτέλεσμα.

Η διαδικασία έκδοσης των νομοθετικών πράξεων - στις περισσότερες των περιπτώσεων - είναι η ακόλουθη: Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα πρέπει για να υιοθετηθούν, να εξασφαλίσουν διαδοχικά την συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών . Η σύνθεση του Κοινοβουλίου είναι αναλογική προς τον πληθυσμό των κρατών μελών (τέσσερις βουλευτές είναι ο ελάχιστος αριθμός για ένα κράτος μέλος), ενώ το Κοινοβούλιο ψηφίζει με πλειοψηφία των μελών του, που είναι αναγκαία για την υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού νόμου . Στην συνέχεια η πρόταση αποστέλλεται στο Συμβούλιο των Υπουργών, το οποίο λειτουργεί ως μία δεύτερη Βουλή, ένα είδος γερουσίας. Η διαδικασία της συναπόφασης , ανάγει σε ισότιμα νομοθετικά όργανα το Συμβούλιο των Υπουργών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και καθιερώνεται πλέον ως η συνήθης νομοθετική διαδικασία .

2. Μη Νομοθετικές Πράξεις

Το άρθρο I-32 παρ. 1 εισάγει επίσης δύο είδη δεσμευτικών μη νομοθετικών πράξεων : Αφενός , τους ‘ ευρωπαϊκούς κανονισμούς’ που μπορούν να πάρουν μία παρεμφερή μορφή με είτε τους ευρωπαϊκούς νόμους είτε τους ευρωπαϊκούς νόμους-πλαίσια. Ωστόσο είναι μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος και δύνανται να είναι δεσμευτικοί ως προς όλα τα μέρη τους. Σκοπός τους είναι η εφαρμογή είτε των (ιεραρχικά ανώτερων) νομοθετικών πράξεων είτε ειδικών διατάξεων του ίδιου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Συνάγεται ,επίσης, από το άρθρο I-36 ότι οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την καθαρά εκτελεστική εφαρμογή των κατ’ εξουσιοδότηση κανονισμών.

Αφετέρου , οι ‘ ευρωπαϊκές αποφάσεις’ δυσχερώς αντιστοιχούν στις οδηγίες του άρθρου 249 παρ. 4 ΕΚ . Πρόκειται για μη νομοθετικές πράξεις, δεσμευτικές ως προς όλα τα μέρη τους, που όμως όταν ορίζουν αποδέκτες, είναι δεσμευτικές μόνο για αυτούς. Πάντως, οι ευρωπαϊκές αποφάσεις , εκδίδονται επίσης για την εφαρμογή είτε των (ιεραρχικά ανώτερων) νομοθετικών πράξεων , είτε των (επίσης ιεραρχικά ανώτερων) μη νομοθετικών πράξεων, είτε ,τέλος, και ειδικών διατάξεων του ίδιου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

α) Μη νομοθετικές πράξεις που προβλέπονται
απευθείας από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

Το άρθρο I-34 παρ. 1 προβλέπει ότι οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί και οι ευρωπαϊκές αποφάσεις μπορούν να εκδίδονται και σε περιπτώσεις που προβλέπονται με ειδική μνεία από το Σύνταγμα (από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) . Αυτή η κατηγορία καλύπτει διάφορες περιπτώσεις : τις αποφάσεις της Επιτροπής για την παραβίαση των διατάξεων σχετικά με τον ανταγωνισμό και την κρατική ενίσχυση²⁵, τα μέτρα του Συμβουλίου που εφαρμόζουν συμφωνίες μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, ή ρυθμίζουν την επείγουσα παροχή χρηματοοικονομικής συνδρομής από την Ένωση σε τρίτες χώρες²⁶. Η πιο σημαντική από αυτές πάντως, αφορά την ΚΕΠΠΑ όπου οι ευρωπαϊκές αποφάσεις αντικαθιστούν τις κοινές στρατηγικές και δράσεις, ως το μόνο νομικό μέσο που εφαρμόζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο²⁷.

β) Μη νομοθετικές πράξεις που λειτουργούν ως
κατ'έξουσιοδότηση κανονισμοί

Το άρθρο I-35 επιτρέπει στην νομοθετική εξουσία - όταν εκδίδει ευρωπαϊκούς νόμους και ευρωπαϊκούς νόμους πλαίσια- να παραχωρεί στην Επιτροπή οιονεί νομοθετικές εξουσίες,για να εκδίδει κατ'έξουσιοδότηση κανονισμούς που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία του νόμου ή του νόμου-πλαισίου. Ο στόχος της διάταξης είναι να ενθαρρύνει την νομοθετική εξουσία στο να συγκεντρωθεί στην περιγραφή του βασικού περιγράμματος της

²⁵ άρθρο III-54 παρ. 2

²⁶ άρθρα III-106, III-217

²⁷ άρθρα I-39 παρ. 3 και 7, I-40 παρ. 4

νομοθεσίας της Ένωσης. Κάτι τέτοιο θα καταστήσει, λογικά, ευχερέστερη την συμφωνία του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εκάστοτε νομοθετική πρόταση που με την σειρά της θα μπορεί να 'προσαρμόζεται' πιο γρήγορα και αποτελεσματικά στις αλλαγές στις αντιδράσεις της αγοράς και την επιστημονική τεχνολογία.

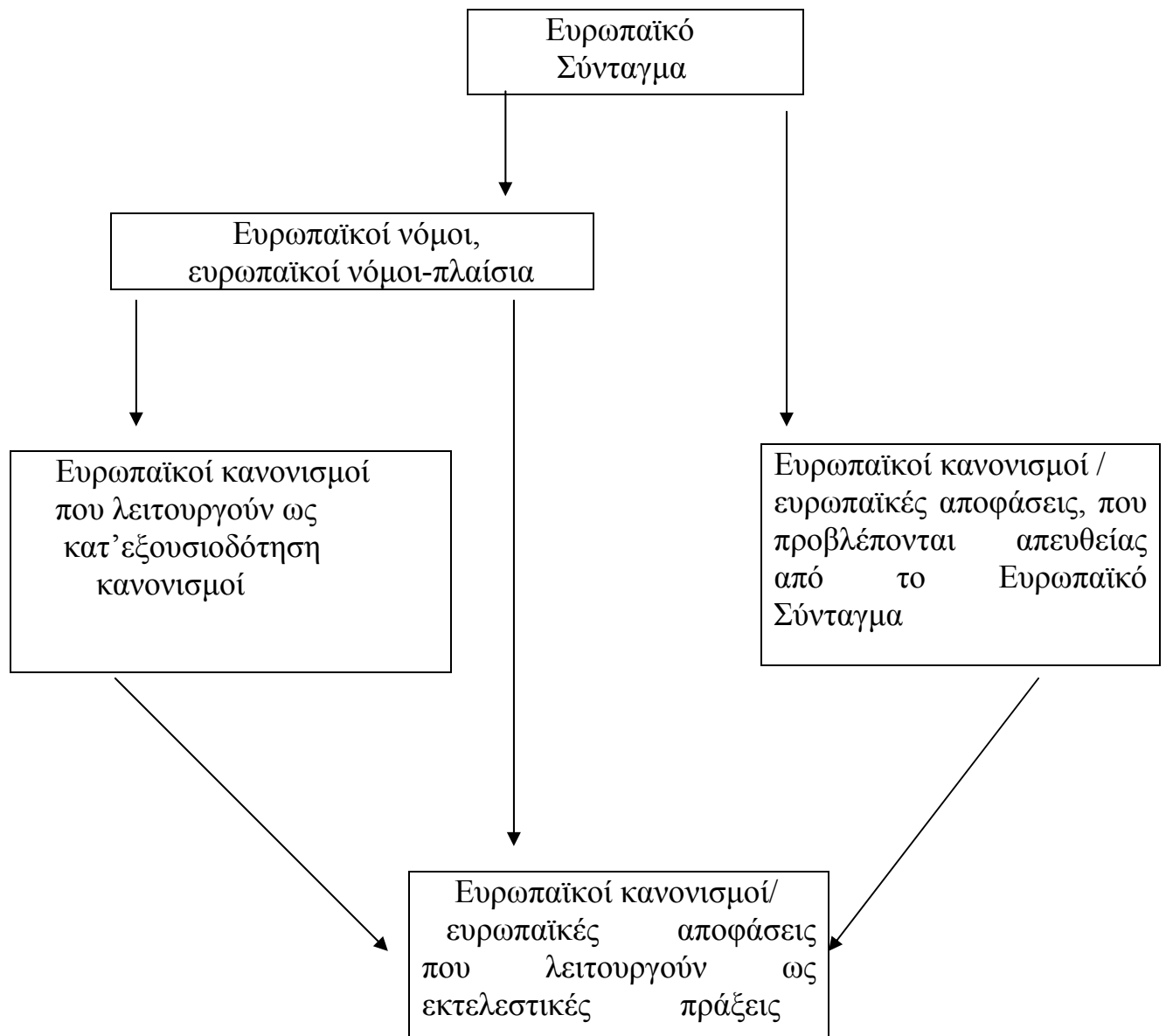
γ) Μη νομοθετικές πράξεις που λειτουργούν ως
εκτελεστικές πράξεις

Το άρθρο I-36 παρουσιάζει την γενική αρχή , ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα εσωτερικού δικαίου για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης. Ωστόσο το άρθρο I-36 παρ. 2 προβλέπει ότι όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εφαρμογή των δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές μπορούν να αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή σε ορισμένες περιπτώσεις (που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ) στο Συμβούλιο. Η 'εφαρμογή' σε αυτό το πλαίσιο μοιάζει να καλύπτει διάφορες δραστηριότητες : την έκδοση τέτοιου είδους κανόνων της Ένωσης, στο βαθμό που είναι αναγκαίο για την πλήρη εφαρμογή των ευρωπαϊκών νόμων , των ευρωπαϊκών νόμων-πλαισίων , των ευρωπαϊκών κανονισμών και των ευρωπαϊκών αποφάσεων . Επίσης, ως κανονιστικές διατάξεις που εφαρμόζονται σε γενικές κατηγορίες περιπτώσεων ή για απλή εκτελεστική ενίσχυση σε επιμέρους περιπτώσεις. Σύμφωνα με το άρθρο I-36 παρ. 4 τέτοιου είδους εκτελεστικές πράξεις θα πάρουν την μορφή των ευρωπαϊκών εκτελεστικών κανονισμών ή των ευρωπαϊκών εκτελεστικών αποφάσεων.

Ένα πρόβλημα που ανακύπτει είναι το εξής : Κάποιες φορές θα είναι δύσκολο για την νομοθετική εξουσία να αποφασίσει πότε θα πρέπει να απονείμει κατ'εξουσιοδότηση αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο I-35 , ή εκτελεστικές αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο I-36. Από θεσμικής πλευράς, η απάντηση ίσως είναι απλή. Δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν στο Συμβούλιο κατ'εξουσιοδότηση αρμοδιότητες αλλά μόνο εκτελεστικές. Επίσης , σύμφωνα με την νέα ιεραρχία της ευρωπαϊκής έννομης τάξης φωτίζεται μία ακόμη πτυχή : όταν η βασική νομική πράξη είναι μη νομοθετική , αποκλείονται οι κατ'εξουσιοδότηση κανονισμοί και μπορούν να εκδοθούν μόνο εκτελεστικές πράξεις. Τέλος , σύμφωνα με το άρθρο I-36 παρ. 3 «Ο νόμος θεσπίζει εκ των προτέρων τους γενικούς κανόνες και

αρχές σχετικά με τους όρους ελέγχου των εκτελεστικών πράξεων της Ένωσης από τα κράτη μέλη.

δ) Ιεραρχία της Ευρωπαϊκής Έννομης Τάξης



ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Τα δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών διαρρυθμίζονται πλέον συστηματικά και ως προς όλες τις μορφές τους. Η διαρρύθμιση αυτή διαμορφώνει τέσσερα επίπεδα: α) δικαιώματα που συνάπτονται προς την ευρωπαϊκή ιθαγένεια (κυκλοφορία, διαμονή, δικαίωμα ψήφου, εκλογιμότητα στις δημοτικές εκλογές και τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διπλωματική προστασία σε τρίτες χώρες, δικαίωμα αναφοράς) (άρθρο I-8), β) τα θεμελιώδη δικαιώματα που απορρέουν από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρο I-7), γ) τα δικαιώματα που αποτελούν αντανάκλαση του «δημοκρατικού βίου της Ένωσης» όπως οι αρχές της ισότητας, της συμμετοχικής δημοκρατίας, της άμεσης και καθολικής εκλογής αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της δημοσιότητας των εργασιών των θεσμικών οργάνων (άρθρα I 44- I 49), δ) τα οικονομικά δικαιώματα που είναι απότοκα της οικονομικής ενοποίησης και οργάνωσης (αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων, αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού. Οι ελευθερίες που θεσπίζονται στο πλαίσιο της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης προϋποθέτουν την οργάνωση της ασφάλειας απέναντι στο έγκλημα, την τρομοκρατία και την διασάλευση δημογραφική, κοινωνική ή αγοραία από την παράνομη μετανάστευση (κεφάλαιο 4 του τρίτου μέρους).

Το άρθρο I-2 αναφέρει ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες της ανθρώπινης αξίας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Επίσης, το άρθρο I-58 προβλέπει (για πρώτη φορά) την δυνατότητα αναστολής της ιδιότητας του μέλους για τα κράτη που παραβιάζουν τις αξίες που μνημονεύονται στο άρθρο I-2. Τα παραπάνω αποτελούν, ήδη, αξιοσημείωτη συμβολή στην διαδικασία προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, το άρθρο II-51 παρ. 2 μετριάξει κάθε (πιθανό) ενθουσιασμό: «Ο παρών Χάρτης²⁸ δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται στα άλλα μέρη του Συντάγματος».

Οι διατάξεις του Χάρτη, συνεπώς, αφορούν στα κράτη μέλη όταν αυτά εφαρμόζουν τους νόμους της Ένωσης. Ο γενικός περιορισμός της θεσμικής δραστηριότητας της Ένωσης όσον αφορά τα

²⁸ Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης

θεμελιώδη δικαιώματα σε σχέση με τα κράτη μέλη διατηρήθηκε. Αν και τα κράτη μέλη πιθανώς αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο να εναχθούν στο Δικαστήριο για καταπάτηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην εφαρμογή των νόμων της Ένωσης, η ΕΕ δεν μπορεί να εγγυηθεί την αποτελεσματική και συνεχή προσέγγιση της 'επέκτασης' του πεδίου των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Θα έπρεπε, ίσως, να είχε αποσαφηνισθεί η σχέση μεταξύ των αρχών της επικουρικότητας με την αντίστοιχη του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Το ζήτημα της διεύρυνσης ενισχύει το αίτημα μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ της πρακτικής σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, σε επίπεδο αφενός ΕΕ, αφετέρου κρατών μελών. Η Συνέλευση δεν έθεσε βασικά ζητήματα, κρίσιμα για την μελλοντική λειτουργία της Ένωσης, όχι όπως ήταν πριν, αλλά όπως θα εξελιχθεί μετά την διεύρυνση : Μία πολύ πιο σύνθετη, ετερογενής δομή που θα αντιμετωπίσει νέα προβλήματα, νέες συνθήκες, νέους πολιτισμούς. Σε ένα τέτοιο διαφοροποιημένο περιβάλλον, θα είναι δυσχερής η κατανόηση ενός ασαφούς και δυνητικά αντιφατικού πλαισίου στην ζωτική περιοχή των δικαιωμάτων. Πραγματοποιήθηκαν, λοιπόν, κάποια –όχι αμελητέα– βήματα, όμως η προοπτική ουσιαστικής διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο παραμένει μακρινή.

VI. ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα τίθεται εκ νέου στο προσκήνιο η άκρως ενδιαφέρουσα συζήτηση αναφορικά με την σχέση του Ευρωπαϊκού Δικαίου με τα εθνικά δίκαια. Δύο κύριες απόψεις έχουν διατυπωθεί: Η πρώτη από αυτές τάσσεται υπέρ της αδιαφιλονίκητης υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου έναντι των εθνικών δικαίων, παρακάμπτοντας την ανυπαρξία γραπτού γενικού κανόνα υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου στις Ιδρυτικές Συνθήκες. Η αρχή της υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου θεμελιώνεται στην ίδια την φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την οικονομία των Ιδρυτικών Συνθηκών. Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο υπερισχύει του εθνικού δικαίου και μάλιστα όχι μόνο του προγενέστερου αλλά και του μεταγενέστερου, όχι μόνο των νόμων αλλά και των Συνταγμάτων. Η επίκληση εθνικού δικαίου για την θεμελίωση της υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου είναι όχι μόνο περιττή αλλά και συστηματικά εσφαλμένη. Πα' όλα αυτά, έχει επιχειρηθεί η θεμελίωση της αρχής της υπεροχής του Ευρωπαϊκού Δικαίου - τουτέστιν της υπερσυνταγματικής ισχύς του τελευταίου - στην παράγραφο 2 του άρθρου 28Σ που επιτρέπει περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον με την προσχώρηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς.

Δογματικά ορθότερη και πιο συμβατή με την πραγματικότητα είναι η δεύτερη άποψη σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Δίκαιο έχει υποσυνταγματική ισχύ. Απώτατη θεμελίωση της κοινοτικής έννομης τάξης αποτελεί η ίδια η βούληση των κρατών μελών. Η Κοινότητα συνιστά με άλλα λόγια παράγωγη εξουσία, η οποία ασκείται σε διακεκριμένους τομείς και με την οργανική στήριξη των κρατών μελών, στον βαθμό που αυτά εγγυώνται την τήρηση των κανόνων της. Όταν με βάση τις εθνικές τάξεις των εθνικών δικαίων κατέστησαν δυνατές η ίδρυση και στην συνέχεια η ενίσχυση και η διεύρυνση της Κοινότητας και αργότερα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς όφελος των τελευταίων δεν μπορούσε να έχει την έννοια της οριστικής και καίριας απεμπόλησης της εθνικής κυριαρχίας. Ο δυαδισμός επικρατεί, ενώ η θεμελίωση της υπεροχής της κοινοτικής έννομης τάξης σε συνταγματική επιταγή του κράτους μέλους οδηγεί μοιραία στον έλεγχο της συνταγματικότητας του κοινοτικού κανόνα, είτε αυτός περιέχεται στην Συνθήκη είτε στην πράξη των οργάνων.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, αντίθετα, (θα) έχει υπερσυνταγματική ισχύ. Η εξουσία της Ένωσης καθίσταται πρωτογενής από 'δοτή' που ήταν πρώτα. Βρισκόμαστε ενώπιον ενός θριάμβου του μονισμού, επιστημολογικού αξιώματος, σύμφωνα με το οποίο, ο

θεμελιώδης κανόνας της κατώτερης έννομης τάξης αποτελεί τμήμα της ανώτερης μέχρι την αναγωγή σε ένα απώτατο θεμελιώδη κανόνα, ο οποίος αποτελεί και το λογικό *a priori* της επιστημονικής σύλληψης των κοινωνικών σχέσεων ως σχέσεων νομικών. Αυτό σημαίνει ότι τα εθνικά Συντάγματα αρύονται την ισχύ τους από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που ιεραρχικά προΐσταται αυτών. Η λογική μίας ‘ομοσπονδιακής δομής’ προϋποθέτει όχι μόνο την αναγνώριση της πρωταρχίας της ενοποιητικής έννομης τάξης –της κοινοτικής- αλλά και την πραγματική κατίσχυσή της επί της ενοποιούμενης, της εθνικής. Η αρχή της υπεροχής εκπληρώνει έναν ‘υπαρξιακό όρο’ κάτω από τον οποίο μπορεί να εξασφαλισθεί η λειτουργικότητα ενός ομοσπονδίζοντος συστήματος όπως την εκφράζει η γνωστή αρχή του ομοσπονδιακού κράτους : «Το ομοσπονδιακό δίκαιο κατισχύει των ομοσπόνδων δικαίων».

Μοιραία τίθεται το ερώτημα : Αποτέλουν εμπόδιο τα εθνικά Συντάγματα για την θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ; Επιτρέπουν, δηλαδή, τις νομικές αλλαγές που το τελευταίο συνεπάγεται; Είναι γεγονός ότι κανείς συντακτικός νομοθέτης δεν περίμενε το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός Συντάγματος με τυπική ισχύ ανώτερη από εκείνο που συνέτασσε ο ίδιος. Ειδικότερα το άρθρο 28Σ αναφέρεται σε μερικές μεταβιβάσεις εξουσίας διαβλέποντας ίσως -ως μακρινό- ένα τέτοιο ενδεχόμενο. Η λεγόμενη ‘ευρωπαϊκή ευρυχωρία’ του άρθρου 28 και η ερμηνευτική δήλωση που τέθηκε κατά την τελευταία Αναθεώρηση του 2001 σύμφωνα με την οποία « Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» δεν αρκούν. Δεν συνάγεται βούληση ή άδεια για τέτοιας έκτασης μεταβολές. Η προσφυγή στην έννοια της πρωτογενούς εξουσίας παρέχει την λύση. Πρωτογενής, είναι η εξουσία που αναλαμβάνει την κατάρτιση του πρώτου Συντάγματος χωρίς να υπόκειται σε περιορισμούς. Η κατάρτιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος αποτελεί κάτι το μοναδικό στην ιστορία της ενοποιητικής δραστηριότητας. Η δημιουργία του πρώτου Συντάγματος της ΕΕ που βαθμιαία μεταβαίνει προς μία κρατική ποιότητα, φανερώνει ότι η συντακτική εξουσία της Συνέλευσης και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης είναι πρωτογενής, και επομένως υπερβαίνει κάθε προηγούμενη γνωστή διαδικασία. Σε αυτό το πλαίσιο, η απαίτηση επικύρωσης του Ε.Σ από τα κράτη μέλη προσλαμβάνει τον χαρακτήρα ενός - απαραίτητου - ερμηνευτικού πολιτικού γνώμονα.

VII. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ανακινεί το ζήτημα του τέλους της ενοποίησης, της ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ανάγκης διαφυγής από το τέλμα στο οποίο βρίσκεται σήμερα. Αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την πρόσκτηση ομοσπονδιακών δομών της προσπάθειας για Πολιτική Ενοποίηση της Ευρώπης. Ωστόσο δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι άμεσα, με την θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος θα δημιουργηθεί ένα τέλειο κρατικό μόρφωμα. Μεταβαίνουμε προς ένα ομοσπονδιακό κράτος έστω και μη ολοκληρωμένης μορφής. Οι αντιδράσεις σε μία τέτοια εξέλιξη είναι ιδιαίτερες ισχυρές ενώ και οι εσωτερικές αντιθέσεις στα πλαίσια της Ένωσης δημιουργούν αμφιβολίες για την επιτυχή έκβαση του εγχειρήματος. Η παρουσίαση αυτών των προβλημάτων με την παράλληλη ψηλάφηση των δυνατών λύσεων, προκρίνεται ως η πιο ενδεδειγμένη μορφή επιλόγου, στο θέμα του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Η μείζων διεύρυνση της Ευρώπης σε 25 κράτη μέλη (δέκα νέα κράτη μέλη: Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσεχία) θέτει σε νέες βάσεις το ζήτημα της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εκτεινόμενη πλέον σε χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που υπόκεινται στην δύσκολη μετάβαση από την προγραμματισμένη στην οικονομία της αγοράς, θέτει δυνητικά σε κίνδυνο τις εύθραστες και πρόσφατα θεμελιωμένες δημοκρατικές δομές τους, εξαιτίας του κόστους, σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, της μετάβασης και σύνδεσης με την απαιτητική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διεύρυνση είναι αναγκαία και δεν μπορεί να ματαιωθεί, όμως ελλοχεύει ο κίνδυνος καταστροφής της ήδη εξασθετισμένης ικανότητας λήψης αποφάσεων της Ε.Ε και ειδικά της πιθανότητας μετατροπής της τελευταίας σε ένα ομοσπονδιακό κράτος, ένα κράτος ικανό να ασκήσει όχι μόνο οικονομική πολιτική αλλά εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας επίσης.

Τα όρια μίας 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 την 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; Περιλαμβάνουν την Τουρκία που εκτός της μεγάλης ασιατικής της εδαφικής επικράτειας είναι κοσμική αλλά μη

χριστιανική; Περιλαμβάνει χώρες της Μέσης Ανατολής που πολιτισμικά μετέχουν του ευρωπαϊκού πολιτισμού, ως εταίροι ενός αρχετυπικού μεσογειακού πολιτισμού, όπως το Ισραήλ; Τα ερωτήματα αυτά δεν μπορούν να απαντηθούν παρά μόνο σε συνάρτηση με την εξέταση της μορφής που θα προσλάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η παρούσα συγκυρία καθιστά εμφανή την ανάγκη δόμησης της Ευρώπης στην λογική των ομόκεντρων κύκλων: Προέχει η κατασκευή ενός ομοσπονδιακού 'σκληρού πυρήνα' στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο πυρήνας αυτός που θα βασίζεται στην αναμόρφωση των ευρωπαϊκών θεσμών κατά το ομοσπονδιακό πρότυπο θα ενταχθεί στην διευρυμένη συνομοσπονδία που αποτελεί σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνομοσπονδία που θα διέπεται από τους υπάρχοντες κοινοτικούς θεσμούς και της οποίας τα μέλη θα διατηρήσουν το κοινοτικό κεκτημένο. Αυτός ο πρώτος κύκλος γύρω από τον ομοσπονδιακό πυρήνα θα αποτελείται από τα κράτη μέλη που δεν θα θελήσουν να συμμετάσχουν στο ομοσπονδιακό εγχείρημα, χωρίς ωστόσο να τους στερείται η δυνατότητα να πράξουν αυτό μελλοντικά. Δυνατή είναι επίσης η δημιουργία ενός δεύτερου – πιο απομακρυσμένου από τον πυρήνα - κύκλου, μίας περιφερειακής οργάνωσης της Ευρώπης και της Μέσης Ανατολής, για παράδειγμα, ή άλλων κρατών που δεν μετέχουν γεωγραφικά ή πολιτισμικά της Ευρώπης με όργανα και κοινή αγορά, σε οικονομικές, δηλαδή πιο πολύ, δομές.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποτελεί την μεγάλη ευκαιρία της Ευρώπης να διαμορφώσει τις δικές της προϋποθέσεις παρέμβασης στον κόσμο και στο εσωτερικό της. Η Ευρώπη είναι η μοναδική πολιτική οντότητα που, βραχυπρόθεσμα, μπορεί να αποτελέσει, όχι αντίπαλο, αλλά εναλλακτική επιλογή, στις Ηνωμένες Πολιτείες. Κάτι τέτοιο θα καταστή εφικτό μόνο αν πετυχει τον στόχο της πολιτικής ενοποίησης. Αν η Ευρώπη επιτύχει την πολυπόθητη ενότητα μέσω ομοσπονδιακών θεσμών, θα μπορέσει να καταλάβει την δικαιοματική της θέση στην διεθνή σκηνή, ασκώντας μία ισχυρότερη και πιο αποτελεσματική επιρροή σε χώρες όπως η Ρωσία, η Κίνα και η Ινδία. Αυτή η αλλαγή στην παγκόσμια πολιτική σκηνή είναι ρεαλιστική: στο νομισματικό πεδίο όπου η Ευρώπη έχει επιτύχει την ενοποίηση της με την Νομισματική Ένωση και την υιοθέτηση του ευρώ, οι τρίτες χώρες μπορούν πλέον να επιλέξουν ανάμεσα σε δολάριο και ευρώ. Όσο όμως η Ευρωπαϊκή Ένωση παραμένει αναποτελεσματική στο να πράξει αναλόγως στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας αλλά και της αμυντικής πολιτικής, είναι καταδικασμένη αφενός σε διεθνές επίπεδο, να μένει απλώς παρατηρητής των εξελίξεων, αφετέρου στο εσωτερικό της, να βρίσκεται ενώπιον του φάσματος του μαρασμού και του εκφυλισμού.

