

# Προς μια Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία

• ΛΙΝΑ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ •

## 1. Εισαγωγικά

Με την ομιλία του<sup>1</sup> στο Πανεπιστήμιο Humboldt του Βερολίνου στις 12 Μαΐου 2000 ο Υπουργός Εξωτερικών της Γερμανίας, Joschka Fischer, αναζωογόνησε την ευρωπαϊκή δημόσια συζήτηση και τον προβληματισμό γύρω από τη δημιουργία ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Η πρόταση αυτή ωστόσο δεν είναι ούτε καινούρια ούτε τόσο ριζοσπαστική όσο πιθανόν ακούγεται. Το όραμα μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας ανάγεται - αν όχι νωρίτερα<sup>2</sup> - στην εποχή μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο ενώ μορφοποιείται και προβάλλεται εντονότερα κατά τη διάρκεια της αντίστασης κατά του ναζισμού και μετά το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου. Οργανώσεις όπως η “Ευρωπαϊκή Φεντεραλιστική Κίνηση” (με ιδρυτές τους Altiero Spinelli και Ernesto Rossi), η “Ομοσπονδιακή Ένωση” στην Αγγλία, η “Ευρωπαϊκή Ένωση των Φεντεραλιστών”, το “Σοσιαλιστικό Κίνημα για τις Ενωμένες Πολιτείες της Ευρώπης” και οι “Νέες Διεθνείς Ομάδες”<sup>3</sup> είναι μερικές μόνον από τις φεντεραλιστικού προσανατολισμού κινήσεις που δημιουργήθηκαν κατά ή μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο.<sup>4</sup>

## 2. Μεθοδολογικά προλεγόμενα

Στη δημιουργία ωστόσο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν ακολουθήθηκαν οι επαναστατικές πραγματικά για την εποχή τους θέσεις των φεντεραλιστών, κοινός στόχος των οποίων ήταν η σύγκληση μιας συντακτικής συνέλευσης με σκοπό την ψήφιση ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος, αλλά η λειτουργική μέθοδος του Jean Monnet, με τη σταδιακή “κοινοτικοποίηση” επιμέρους τομέων. Η ενοποίηση (ή ολοκλήρωση = integration) αφορούσε εξ αρχής επιλεγμένες κρατικές αρμοδιότητες και πολιτικές, με επίκεντρο τις οικονομικά ενδιαφέρουσες λειτουργίες του κράτους. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου το γεγονός ότι αρχικά δημιουργήθηκε<sup>5</sup> η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), η οποία επέτρεπε τον έλεγχο των απαραίτητων αυτών για την πολεμική βιομηχανία υλικών, ώστε να ελέγχεται η πολεμική ικανότητα της Γερμανίας, και ακολούθησαν<sup>6</sup> η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Πλην του θεμελιακού στόχου της ίδρυσής τους, που ήταν η διατηρησιμότητα της ειρήνης στην ήπειρο, η περαιτέρω ανάπτυξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ανάγεται σε οικονομικές αναγκαιότητες, γεγονός που θεμελιώνει και εξηγεί την προτεραιότητα, ακόμη

και σήμερα, των οικονομικών στόχων.

Η επίρρωση της αναπτυξιακής δυναμικής και η τόνωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας σε συνθήκες ανάπτυξης παγκοσμιοποιημένων τεχνολογικών και οικονομικών δομών αποτελούν τους βασικούς στόχους του ευρωπαϊκού ενωσιακού εγχειρήματος. Κατά συνέπεια οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες ρυθμίζουν επί το πλείστον και κατά προτεραιότητα θέματα οικονομικής υφής,<sup>7</sup> τα οποία απολαμβάνουν προτεραιότητας έναντι των πολιτικών ζητημάτων. Η δημιουργία της ενιαίας αγοράς, πιο πρόσφατα η εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος και η εξελισσόμενη οικονομική ενοποίηση έναντι μιας ασθμαίνουσας πολιτικής συνεργασίας και ελλειμματικών πολιτικών δομών επιβεβαιώνουν του λόγου το αληθές.

Η πρόσληψη και πραγμάτωση από την αρχή και μέχρι σήμερα της ευρωπαϊκής ενοποίησης ως “μερικής ενοποίησης”, με την έννοια της αποσπασματικότητας των τομέων που εντάσσονται στην κοινή πολιτική, και η εμμονή στο οικονομικό στοιχείο σημαίνουν και συνεπάγονται την εγκατάλειψη, μεθοδολογικά, των φεντεραλιστικών προταγμάτων. Το ίδιο το νεο-λειτουργικό μοντέλο<sup>8</sup>, ωστόσο, το οποίο θεωρήθηκε - όχι αδικαιολόγητα - ως το καταλληλότερο να καθοδηγήσει και να επεξηγήσει την ευρωπαϊκή ενοποίηση αφήνει ανοικτή την προοπτική της ομοσπονδιοποίησης, ίσως όχι ως μεθοδολογική προσέγγιση, αλλά πάντως ως κατάληξη ή / και εναλλακτική πιθανότητα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με έναν διπτό τρόπο. Αφενός η σταδιακή και αποσπασματική μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό κράτος στην Κοινότητα ή πλέον Ένωση κατέληξε ήδη στη συγκέντρωση ποσοτικά τόσων και ποιοτικά τέτοιων αρμοδιοτήτων στα ενωσιακά όργανα που επιτρέπει τη διάγνωση ήδη στοιχείων ομοσπονδιακότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα οποία θα επισημανθούν εκτενέστερα παρακάτω. Από την άλλη πλευρά η επίρρωση της ομοσπονδιακότητας της Ένωσης και ειδικότερα η πολιτική ενοποίηση καθίσταται αναγκαία προκειμένου να στηριχθούν και να λειτουργήσουν οι ήδη κοινοτικοποιημένοι τομείς και ιδιαίτερα η ΟΝΕ.

### 3. Ορολογικοί συμβιβασμοί

Η χρησιμοποίηση της ‘ομοσπονδιακής ορολογίας’ όταν αναφερόμαστε σε θέματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν είναι βέ-

βαια μεθοδολογικά άμεμπτη καθώς ο ίδιος ο όρος ‘ομοσπονδία κρατών’ και ευκρινέστερα ο όρος ‘ομοσπονδιακό κράτος’<sup>9</sup> είναι ιστορικά αλλά και λογικά κρατοκεντρικοί, προϋποθέτουν δηλαδή την ύπαρξη κράτους. Το τελευταίο όμως ως σχηματισμός και μορφοποίηση των πολιτικών κοινοτήτων, και ειδικότερα στη μορφή του εθνικού κράτους, είναι δημιουργήματα μιας συγκεκριμένης ιστορικής συγκυρίας των τελευταίων τριών αιώνων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντίθετα ως *sui generis* πολιτική κοινότητα εν τω γενέσθαι δεν μπορεί να περιγραφεί και ακόμη λιγότερο να εξηγηθεί πληρέστερα με την ορολογία του ‘*ancient regime*’, καθώς το υπερβαίνει και το μετασχηματίζει.

Η χρησιμοποίηση συνεπώς του όρου ‘ομοσπονδία’ και των παραγών του στη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης γίνεται μόνον συμβατικά και λειτουργεί, εξαιτίας του συμβολικού του βάρους και καθώς υπολείπεται ακρίβειας και χρήζει συγκεκριμενοποίησης, περισσότερο υπαινικτικά και συνθηματολογικά, προκειμένου να υποδηλώσει τη διαθεσιμότητα και τη νομιμοφροσύνη προς υπερεθνικές μορφές διακυβέρνησης και την αμφισβήτηση της ικανότητας των εθνικών κρατών να χειρισθούν την πραγματικότητα, κάποτε δε και την απαξία της έννοιας του εθνικού κράτους, που συχνά στην ιστορία του απαίτησε μαζικές ανθρωποθυσίες.

### 4. Προς αναζήτηση ενός ιδεοτύπου (ευρωπαϊκής) ομοσπονδίας

Αποδεχόμενοι την ορολογική αυτή συμβατικότητα για επικοινωνιακούς σκοπούς, θα επιμείνουμε σε κάποια χαρακτηριστικά που θα μπορούσαν πιθανόν να αποτελέσουν τον *ιδεότυπο της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας*, εκκινώντας αναγκαστικά από τα προσφερόμενα από την ιστορική εμπειρία εργαλεία και διαπλάθοντάς τα σύμφωνα με τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πλην των ορολογικών και άρα λογικών και μεθοδολογικών δυσχερειών, η αναζήτηση ενός τέτοιου ιδεοτύπου πρέπει να υπερβεί την ποικιλότητα ομοσπονδιακών δομών που προσφέρει η ιστορική εμπειρία<sup>10</sup> επιλέγοντας εκείνα τα χαρακτηριστικά που (θα μπορούσαν να) συνάδουν με την τελεολογία - αν και η ύπαρξη τέτοιας μπορεί εύκολα να αμφισβητηθεί - της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ως κύριο αξίωμα ομοσπονδιακής διακυβέρνησης προβάλλεται “η αρχή της ενότητας μέσα και μέσω της πολυμορφίας”. Το αξίωμα αυτό έχει δύο πτυχές εξίσου σημαντικές: προϋποθέτει την ενότητα αλλά επιτρέπει την πολυμορφία και αντίστροφα. Η ομοσπονδιακότητα χαρακτηρίζεται από τα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Η εξουσία και η άσκηση της δεν είναι συγκεντρωμένη σε μία κεντρική Αρχή αλλά μοιράζεται χωρικά και θεματικά μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Κατ’ αυτή την έννοια - και αυτό συχνά υποβαθμίζεται στη συζήτηση σχετικά με την ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης - ομοσπονδιακή διακυβέρνηση δε σημαίνει μεταφορά

αρμοδιοτήτων προς τα πάνω αλλά αντίθετα διαμοιρασμό αρμοδιοτήτων και άρα άσκησή τους κατά το δυνατό εγγύτερα στον πολίτη, δηλαδή κατά προτίμηση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο καταρχήν, σε εθνικό επίπεδο έπειτα και τελικά, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, σε υπερεθνικό δηλαδή ενωσιακό επίπεδο. Η ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης, επομένως, προκειμένου να διαφυλάσσει τη δημοκρατική αρχή, και πολύ περισσότερο να την ενδυναμώνει, (πρέπει να) εμπεριέχει τεκμήριο αρμοδιοτήτων υπέρ του εγγύτερου στον πολίτη επιπέδου διακυβέρνησης. Η διαφύλαξη δε των βαθύτερων στοιχείων του κράτους-έθνους, των κάθε είδους πολιτισμικών - γλωσσικών, θρησκευτικών, αισθητικών, θεσμικών - ιδιαιτεροτήτων, ως εγγενές της τελεολογίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στοιχείο, εγχαράσσεται αναπόφευκτα στον ιδεότυπο της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.<sup>11</sup>

Ο καταμερισμός της πολιτικής εξουσίας σε διακριτά επίπεδα διακυβέρνησης θέτει το θεωρητικό ζήτημα της κυριαρχίας στο ομοσπονδιακό κράτος και το πρακτικό της κατανομής των αρμοδιοτήτων, ζητήματα που θα εξεταστούν αμέσως παρακάτω.

## **5. Το θεωρητικό κριτήριο: Η διεκδίκηση της κυριαρχίας**

Σε θεωρητικό επίπεδο ανάγεται η αναζήτηση στα πλαίσια μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας της εξουσίας ή ιδιότητας<sup>12</sup> που στα πλαίσια του εθνικού κράτους ονομάζουμε 'κυριαρχία'<sup>13</sup>. Και ο όρος αυτός, όπως και η 'ομοσπονδία', είναι αδιάσπαστα συνδεδεμένος με το

εθνικό κράτος των τελευταίων τριών αιώνων και δημιουργεί συχνά εννοιολογικές συγχύσεις και ενίοτε ιδεολογικές αγκυλώσεις. Έτσι δεν είναι τυχαίες οι συχνές αντιρρήσεις της Γαλλίας, που ακόμη κι όταν συμφωνεί με προτάσεις ενίσχυσης της κοινοτικοποίησης επιμέρους τομέων, επιμένει σε διακυβερνητικά πρότυπα.<sup>14</sup> Η επιμονή αυτή μπορεί εύκολα να συνδεθεί θεωρητικά με το μοντέλο της κυριαρχίας του συγκεντρωτικού κράτους που ανέκαθεν υπήρξε η Γαλλία. Το μοντέλο αυτό που έχει τις ρίζες του στον πρώτο θεωρητικό της κυριαρχίας, τον *Bodin*, ο οποίος πρώτος πρόσφερε ένα μοντέρνο ορισμό της κυριαρχίας ως "την απόλυτη και διαρκή εξουσία μιας κοινοπολιτείας" που "δεν περιορίζεται ούτε στη δύναμη ή στη λειτουργία ούτε στη διάρκεια του χρόνου"<sup>15</sup>. Ο *Bodin* αποδέχεται κατά βάση τη Μακιαβελική σύλληψη ότι μια εξουσία με κεντρική και απεριόριστη δύναμη, υποκείμενη ωστόσο σε ηθικούς κανόνες και στο φυσικό δίκαιο, είναι απαραίτητη για να μετασχηματίσει το χάος σε τάξη. Κατ' αυτή την έννοια η ιδέα της κυριαρχίας ως διαιρεμένης ή περιορισμένης είναι αντίφαση εν τοις όροις: η κυριαρχία για το *Bodin* είναι αδιαίρετη. Η δε ανάγκη ενοποίησης της εξουσίας απορρέει από την ανάγκη ενότητας του νομικού συστήματος, παρατήρηση ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα αν σκεφτεί κανείς την προβληματική της σχέσης κοινοτικού και εθνικού δικαίου.

Η γερμανική θεωρία στο μεγαλύτερο μέρος της δέχεται τη διάκριση μεταξύ κυρίαρχων και μη κυρίαρχων κρατών (*souveränitätslose Staaten*)<sup>16</sup> και με την τελευταία έννοια ως κράτη

νοούνται<sup>17</sup> και τα ομόσπονδα κρατίδια της Γερμανίας. *Sine qua non* στοιχείο του κράτους σύμφωνα με τη θεωρία αυτή δεν είναι η κυριαρχία, που επιφυλάσσεται μόνον για την τέλεια κρατική εξουσία, αλλά η «πρωτογενής εξουσία», η «ικανότητα» δηλαδή «αυτοοργάνωσης και αυτοεξουσίας» (*Fähigkeit der Selbstorganisation und Selbstherrschaft*)<sup>18</sup>. Πάντως, και σύμφωνα με αυτή τη θεωρητική κατασκευή η κυριαρχία είναι αδιαίρετη αι απεριόριστη<sup>19</sup> και ακριβώς γι αυτό δεν μπορεί να αναγνωρισθεί ταυτόχρονα κυριαρχία και στο ομοσπονδιακό κράτος και στα ομόσπονδα κρατίδια.

Ριζοσπαστικά διαφορετική παρουσιάζεται η θεωρία της διαίρεσης της κυριαρχίας στο ομοσπονδιακό κράτος<sup>20</sup>, η οποία ωστόσο απορρίπτεται πλέον από την κρατούσα άποψη<sup>21</sup> και θεωρείται ξεπερασμένη. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία της «διπλής ή περιορισμένης κυριαρχίας», η κυριαρχία είναι διαιρεμένη μεταξύ της Ένωσης (ομοσπονδιακού κράτους) και των επιμέρους ομόσπονδων κρατών. Οι εξουσίες της Ένωσης καθορίζονται περιοριστικά από το ομοσπονδιακό Σύνταγμα ενώ όλες οι άλλες εξουσίες παραμένουν στις ομόσπονδες Πολιτείες.<sup>22</sup> Η θεωρία της διαιρεμένης ή περιορισμένης κυριαρχίας, περισσότερο από τις δύο προηγούμενες που εκτέθηκαν, συνάδει με τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση της ομοσπονδιοποίησής της, η οποία θα προκύψει μέσω μιας διαδικασίας μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από κυρίαρχα

κράτη στην Ένωση. Μπορεί εξάλλου να καλύψει και τη διατήρηση της εθνικής κυριαρχίας, που συχνά τίθεται ως προϋπόθεση περαιτέρω ενίσχυσης των ενωσιακών θεσμών. Δεν είναι εξάλλου τυχαίο το γεγονός ότι η θεωρία αυτή χρησιμοποιήθηκε ιστορικά με πολιτική σκοπιμότητα προκειμένου να άρει τις αντιρρήσεις και να εγγυηθεί την κυριαρχία των ομόσπονδων Πολιτειών και μετά την ομοσπονδιοποίησή τους<sup>23</sup>. Τη θεωρία αυτή φαίνεται να υιοθετεί εξάλλου και ο Γερμανός ΥΠΕΞ, Joschka Fischer, όταν μιλάει για «διαίρεση της ανώτατης αρχής» και «διαχωρισμό της κυριαρχίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών εθνών, η οποία απαιτεί ιδρυτική συνθήκη και για διατήρηση του κράτους-έθνους ακόμη και στην τελική μορφή της Ομοσπονδίας»<sup>24</sup>.

## **6. Το πρακτικό κριτήριο: Η κατανομή αρμοδιοτήτων**

Η επιλογή των αρμοδιοτήτων εκείνων που καταφάσκουν, όταν συντρέχουν υπέρ της Ένωσης την ομοσπονδιακή ιδιότητα, είναι ιδιαίτερα δυσχερής καθώς προσκρούει τόσο σε κρατοκεντρικές θεωρήσεις όσο και στην ποικιλότητα των ιστορικών μορφών ομοσπονδιών. Τολμώντας να προσδιορίσουμε τα στοιχεία που προσδίδουν ήδη ομοσπονδιακό χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς κι εκείνα των οποίων η κοινοτικοποίηση θα ενδυνάμωνε το χαρακτήρα αυτό, θα μπορούσαμε να σταθούμε κυρίως στους ακόλουθους τομείς.

Η αναγνώριση ευρωπαϊκής ιθαγένειας<sup>25</sup>, ενός *status europeus*, στα άρθρα 17-20 ΣΕΚ αποτελεί τη νομική βάση ύπαρξης ενός 'ευρωπαϊκού λαού'. Η ιδιαίτερη σημασία

της νομικής αυτής κατασκευής που ανταποκρίνεται στην πολιτισμική ομοιογένεια, την παράλληλη ιστορική πορεία και την κοινή προοπτική των ευρωπαϊκών λαών διαφαίνεται αν ληφθεί υπόψη ο κατά Jellinek κλασικός ορισμός του κράτους, ο οποίος συμπεριλαμβάνει την έννοια του λαού ως αναγκαία προϋπόθεση συγκρότησης κράτους. Η αναγνώριση πολιτικών δικαιωμάτων με βάση το νομικό αυτό σύνδεσμο αποτελεί σαφή ένδειξη ομοσπονδιακότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δεδομένου του καταλυτικού ρόλου που το δίκαιο εξαρχής διαδραμάτισε στη δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αλλά και ενόψη της ενοποιητικής και νομιμοποιητικής λειτουργίας του στο Κράτος Δικαίου, όπου ενσωματώνει την απρόσωπη πλέον έννοια της κυριαρχίας, η αναγνώριση της αρχής της αμεσότητας<sup>26</sup> και της υπεροχής<sup>27</sup> του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών δικαιοκινήτων αποτελεί έκφραση ιδιαίτερα ενισχυμένης ομοσπονδιακότητας. Η αρχή της αμεσότητας καθιστά απτή την υπερεθνική υφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς υποκείμενα δικαίου στα πλαίσιά της δεν είναι μόνον τα κράτη-μέλη αλλά και οι πολίτες αυτών. Η δε αρχή της υπεροχής, η οποία αποτελεί την αναγκαία θεσμική προϋπόθεση λειτουργίας και αποτελεσματικότητας των κοινοτικοποιημένων τομέων και σύμφωνα με την οποία το ενωσιακό δίκαιο κατ'εξουσίαν υπερέχει των εθνικών δικαιοκινήτων εύλογα παραπέμπει στη σχέση μεταξύ ομοσπονδιακού και ομόσπονδου δικαίου.<sup>28</sup> Τη διάσταση αυτή επιβεβαιώνει η λειτουργία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

και η αποτελεσματική επιμονή του να προσδίδει συνταγματική ποιότητα στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

Η έκδοση νομίματος αποτελεί αναμφισβήτητα μία στενά συνυφασμένη με την άσκηση κυριαρχίας αρμοδιότητα, που συντρέχει ήδη υπέρ της Ένωσης. Η χρήση κοινού νομίματος αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμη στην πράξη, η δε άσκηση οικονομικής πολιτικής, η οποία βρίσκεται επίσης σε πορεία κοινοτικοποίησης, αποτελεί στο σύγχρονο κράτος βασική συνιστώσα άσκησης κυριαρχίας. Η κοινή οικονομική πολιτική παραπέμπει άμεσα στη σύγχρονη σύλληψη του ομοσπονδιακού φαινομένου ως «συνεργατικής ομοσπονδίας» (“cooperative federalism”), της οποίας άμεση συνέπεια είναι η αναδιανομή των πόρων σε επίπεδο ομοσπονδίας.<sup>29</sup>

Στοιχεία που ανήκουν στο σκληρό πυρήνα του κράτους θεωρούνται η εσωτερική και εξωτερική πολιτική και άμυνα. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών ανήκει εν πολλοίς στα κράτη-μέλη παρά την πρόβλεψη συνεργασίας στους εν λόγω τομείς, η οποία έχει κυρίως διακυβερνητικό χαρακτήρα. Η ένταξη της ΚΕΠΠΑ σε ξεχωριστό (δεύτερο) πυλώνα της ΣΕΕ και η ρύθμισή της κατά το 'διακυβερνητικό πρότυπο' διατηρείται και<sup>30</sup> στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, μολονότι η ενίσχυση της συνεκτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της 'ορατότητάς' της “σηματοδοτούν μετατόπιση της πολιτικής προς το 'υπερεθνικό-κοινοτικό πρότυπο’”.<sup>31</sup> Προς αυτή την κατεύθυνση ιδιαίτερα σημαντική είναι η ενσωμάτωση των εννοιών της «ακεραιότητας» (integrity) και των «εξωτερικών

συνόρων» στους στόχους της ΚΕΠΠΑ.<sup>32</sup>

Από τα θέματα του τρίτου πυλώνα, τη διαμόρφωση δηλαδή ενός χώρου εσωτερικής ασφάλειας και δικαιοσύνης, έχουν ήδη κοινοτικοποιηθεί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ αυτά που αναφέρονται στη παροχή ασύλου, τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τη μετανάστευση, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις και την τελωνειακή συνεργασία, ενώ σε διακυβερνητικό επίπεδο παραμένει αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.<sup>33</sup> Σημαντική, τέλος, για την κατάφαση ομοσπονδιακότητας είναι η προστασία θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών.

Σε κάθε περίπτωση η απόφαση για τον ενδεχόμενο βαθμό κοινοτικοποίησης και η απάντηση στο ερώτημα αν μια αρμοδιότητα (πρέπει να) συντρέχει υπέρ της Ένωσης, του κράτους ή της περιφέρειας είναι ζήτημα ιστορικά προσδιορίσιμο και βαθιά πολιτικό. Σε κάθε περίπτωση πάντως η κατανομή αρμοδιοτήτων πρέπει να διασφαλίζει πραγματικές αρμοδιότητες και στα τρία (τουλάχιστον) επίπεδα διακυβέρνησης, ώστε να μπορεί να καταφαιθεί ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας. Σύμφωνα με τα παραπάνω εκτεθέντα πάντως η ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης έχει ήδη κατ' αποτελεσμα της μεθόδου της σταδιακής κοινοτικοποίησης αρμοδιοτήτων προχωρήσει σε σημαντικό βαθμό, υπολείπεται δε κυρίως σε πολιτικής υφής τομείς και κυρίως στους θεσμούς δημοκρατικής νομιμοποίησης<sup>34</sup>. Αυτό σημαίνει ότι προτάσεις που φιλοδοξούν να ωθήσουν προς την κατεύθυνση της ομοσπονδίας ο-

φείλουν να είναι συγκεκριμένες επί των θεμάτων που υπολείπονται και υπερβαίνουσες τα ήδη 'ομοσπονδιακά κεκτημένα'.

## **7. Κριτικές επισημάνσεις επί των προτάσεων Fischer**

Έχοντας κατά νου τις παραπάνω παρατηρήσεις επιχειρούμε να σχολιάσουμε την ομιλία Fischer της 12.5.2000 εστιάζοντας την προσοχή μας σε επιλεγμένα σημεία που προάγουν ή φιλοδοξούν να προάγουν τη συζήτηση για την ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Το πιο ριζοσπαστικό ίσως σημείο της ομιλίας Fischer είναι η προσεκτική και κάποτε υπονοούμενη αμφισβήτηση της ίδιας της μεθόδου ενοποίησης, της καλούμενης μεθόδου Monnet. Ως αντίβαρο σ' αυτήν ο Fischer φαίνεται να προτείνει την ευρύτερη χρήση της ενισχυμένης συνεργασίας και ευελιξίας<sup>35</sup>, η οποία αποτελεί τελικά, περισσότερο απ' ότι η λιγότερο συγκεκριμένη έννοια της ομοσπονδιοποίησης, τη βασική πρόταση της ομιλίας του.

Οι τρεις προτάσεις του σχετικά με την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση, την εκτελεστική εξουσία και το συνταγματικό ζήτημα όχι μόνο δεν κομίζουν ουσιαστικά νέες ιδέες - αυτό ουδόλως κατακριτέο είναι, αρκεί η υιοθέτησή τους από το Γερμανό ΥΠΕΞ, ακόμη κι αν αυτός απεκδύεται αυτή του την ιδιότητα - αλλά και ούτε ριζοσπαστικά 'ομοσπονδιακές' θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν, ώστε να επιτρέπουν πανηγυρισμούς εκ μέρους των φεντεραλιστών και να εγείρουν φόβους στους εθνοκεντριστές. Σε σχέση με το Κοινοβούλιο έτσι μάλλον ως υποχώρηση<sup>36</sup> των υπερεθνικών δομών μπορεί να

νοηθεί η πρότασή του για δύο σώματα, αποτελούμενα το ένα από μέλη των εθνικών κοινοβουλίων και το άλλο, στο πρότυπο της αμερικάνικης Γερουσίας ή του γερμανικού Bundesrat<sup>37</sup>, από εκπροσώπους εκλεγμένους στα κράτη-μέλη. Ενίσχυση της ομοσπονδιακότητας του Κοινοβουλίου και της υπερεθνικής του νομιμοποίησης θα συνεπαγόταν αντίθετα η εκλογή του μέσα από πανευρωπαϊκές εκλογές με ενοποιημένους κομματικούς σχηματισμούς<sup>38</sup>.

Το σημαντικό στοιχείο υπερεθνικής δημοκρατίας που προτείνει ο Fischer είναι η εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής με καθολική ψηφοφορία, διαδικασία που θα ενδυνάμωνε προφανώς τη νομιμοποίησή του και άρα θα επέτρεπε τη συγκέντρωση στα χέρια του περισσότερων αρμοδιοτήτων και εντονότερης πολιτικής ευθύνης έναντι των Ευρωπαίων πολιτών. Ωστόσο και σ' αυτή την περίπτωση η νομιμοποίηση των υπόλοιπων μελών της Επιτροπής θα παρέμενε έμμεση. Η εναλλακτική πρόταση ενός "διακυβερνητικού φεντεραλισμού", όπως τον ονόμασε ο Υπουργός Εξωτερικών της Γαλλίας Hubert Vedrine<sup>39</sup>, αποτελεί μάλλον υποχώρηση από το φεντεραλιστικό πρότυπο.

Όσον αφορά την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας με την οποία μπορεί να συμφωνηθεί ο διαχωρισμός της κυριαρχίας, για τον οποίο έγινε λόγος παραπάνω, η πρόταση είναι μεθοδολογικά σημαντική κυρίως γιατί μπορεί να συντελέσει σε μεγαλύτερη διαφάνεια του ενωσιακού οικοδομήματος. Πλην της μεθοδολογικής ωστόσο σημασίας η ιδρυτική συνθήκη ή ένα Ευρωπαϊκό Σύ-

νταγμα δε συνεπάγεται αναγκαστικά ενίσχυση των υπερεθνικών ή ομοσπονδιακών δομών, αλλά αυτό είναι ένα θέμα που μπορεί να κριθεί μόνο *in concreto*. Σημαντική έτσι για την περαιτέρω συζήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα είναι η απόφαση, η οποία πιθανόν θα ληφθεί στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας, σχετικά με τη δεσμευτικότητα ή όχι της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>40</sup>, που αποτελεί αντικείμενο επεξεργασίας ειδικού σώματος εκπροσώπων των κρατών, των Αρχηγών κρατών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η οποία μπορεί να αποτελέσει τον κατάλογο δικαιωμάτων και πρόπλασμα ενός μελλοντικού ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Οι προτάσεις του ΥΠΕΞ της Γερμανίας εκκινούν από τις αναμενόμενες να προκύψουν από τη διεύρυνση δυσλειτουργίες της Ε.Ε. και εστιάζονται περισσότερο στην ενισχυμένη συνεργασία, στην επιτάχυνση και την ενδυνάμωση της Ευρώπης των δύο ή περισσότερων ταχυτήτων,<sup>41</sup> προκειμένου να αποτραπεί η υποχώρηση της εμπάθουσας, παρά στην ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης. Οι προτάσεις του δεν απομακρύνονται ριζοσπαστικά από τα ήδη *ευροομοσπονδιακά* κεκτημένα, ιδιαίτερα εξαιτίας του γεγονότος ότι αυτά τα τελευταία αφορούν την πλειοψηφία των κρατών-μελών της ΕΕ ενώ οι προτάσεις Fischer αφήνουν να διαφανεί η πιθανότητα ενός λιγότερο ή περισσότερο κλειστού πυρήνα κρατών που θα αποτελούν αυτό που ονομάζει “κέντρο βάρους”<sup>42</sup>.

## 8. Επίλογος σ' ένα ανοιχτό θέμα

Η κοινοτικοποίηση επιμέρους αρμοδιοτήτων του κράτους συμπαρασύρει άλλοτε λόγω πολιτικών αναγκαιοτήτων και άλλοτε ως αναγκαίο παρακολούθημα των ενοποιημένων οικονομικών δομών αλλαγές στο πολιτικό και θεσμικό οικοδόμημα που συνεπάγονται ενίσχυση των ομοσπονδιακών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η οικονομική και νομισματική ενοποίηση έτσι συνεπάγεται και παράλληλα προϋποθέτει, προκειμένου να αναπτύξει απρόσκοπτα τα ευεργετικά για την ευρωπαϊκή οικονομία αποτελέσματά της, την πολιτική ενοποίηση. Η πορεία προς μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία, ωστόσο, είναι καταδικασμένη να κινείται ανάμεσα στις συμπληγάδες ενός τεχνολογικού και οικονομικού ντετερμινισμού, που ωθεί σε ενοποιητικά, υπερεθνικά σχήματα ως προϋπόθεση επιβίωσης και ευημερίας, αλλά σε καμιά περίπτωση δε φτάνει μέχρι του σημείου να καθορίζει τη συγκεκριμένη πολιτική δόμηση των κοινοτήτων που προκύπτουν, και μιας αναγκαστικά ευνουχισμένης - στο βαθμό που υπάρχει - πολιτικής βούλησης, που δεν μπορεί να ξεπεράσει τα ιστορικά δεδομένα και να υπερβεί βίαια τα όρια της κοινωνικής προσαρμοστικότητας. Ανάμεσα στους δύο απόλυτους αυτούς πόλους η πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδία θα κρίνεται *in concreto*<sup>43</sup> στα επιμέρους κυβερνητικά εγχειρήματα ενίσχυσης των υπερεθνικών και των περιφερειακών δομών, επίρρωσης των θεσμών υπερεθνικής δημοκρατίας και νομιμοποίησης και κοινοτικοποίησης των πολιτικών εσω-

τερικής και εξωτερικής ασφάλειας και άμυνας καθώς και στην κοινωνική διαδικασία δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου κι ενός ευρωπαϊκού δήμου, και υπό την άμεση επίδραση πάντως της πορείας της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης. ●

<sup>1</sup> Βλ. ολόκληρο το κείμενο στην ιστοσελίδα του Ινστιτούτου Walter Hallstein στη διεύθυνση <http://www.whi-berlin.de> και σε ελληνική μετάφραση της Δ. Καραθάνου, Joschka Fischer, *Από τη Συνομοσπονδία στην Ομοσπονδία, Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τεύχος 37, 2ο τρίμ. 2000, σ. 6-14.

<sup>2</sup> Βλ. σχετικά με την ‘*προϊστορία*’ του ευρωπαϊκού φεντεραλισμού D. de Rougemont, “Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961”, in: *Bulletin du Centre Europeen de la Culture* 1960/61.

<sup>3</sup> Πρβλ. E. Kuper, *Transnationale Parteienbünde zwischen Partei- und Weltpolitik*, Frankfurt a/M u.a., 1995, σ. 235επ.

<sup>4</sup> Βλ. D. Sidjanski [1992], *Η ομοσπονδίαση της Ευρώπης*, τόμος Α', Η ομοσπονδίαση ως ιστορικό φαινόμενο, Αθήνα 1996, σ. 30επ.

<sup>5</sup> Με τη Συνθήκη του Παρισιού που υπογράφηκε στις 18 Απριλίου 1951 και τέθηκε σε ισχύ στις 25.7.1952.

<sup>6</sup> Με τις Συνθήκες της Ρώμης της 23 Μαρτίου 1957, που τέθηκαν σε ισχύ στις 23.3.1958.

<sup>7</sup> Πρβλ. D. Gröne, *Die Europäische Politische Zusammenarbeit (1970-1991), Entwicklung, Struktur und Rechtswirkung*, Berlin 1993, σ. 4.

<sup>8</sup> Σχετικά με το νεολειτουργισμό βλ. E. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958, σ. 289επ., A.-M. Burley / W. Mattli, “Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, in: *International Organisation* 1993, σ. 43επ., 53επ.

<sup>9</sup> Σύμφωνα με το Δ. Τσάτσο, *Επίμαχες Έννοιες της Ευρωπαϊκής Ενωσιακής Τάξης*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 46 “στο ‘ομοσπονδιακό κράτος’ συγκεντρώνεται, ουσιαστικά, η κρατική ποιότητα στο ομοσπονδιακό υποκείμενο, ενώ τα ομόσπονδα μέλη, χωρίς να χάνουν πάντοτε τον τύπο, χάνουν πάντως την ουσία της κρατικής τους ποιότητας. Η ‘ομοσπονδία κρατών’, αντιθέτως διαθέτει ομοσπονδιακό υποκείμενο χωρίς κρατική ποιότητα, αφού αυτή παραμένει στα ομόσπονδα μέλη. Οι όροι, επομένως, ‘ομοσπονδιακό κράτος’ και ‘ομοσπονδία κρατών’ έχουν ως ιστορική και νοηματική προϋπόθεση την έννοια του *κράτους*, και αποτελούν την αφηρημένη εννοιολογική αποτύπωση

ιστορικά υπαρκτών κρατών και συνδέσμων κρατών”.

<sup>10</sup> Πρβλ. M. Forsyth, “The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches”, in: Hesse / Wright (eds.), *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*, Oxford 1996, σ. 32επ.

<sup>11</sup> Πρβλ. Δ. Τσάτσου, ό.π., σ. 24επ. Το όριο αυτό αναγνωρίζει εξάλλου και ο Fischer, ό.π., σ. 11.

<sup>12</sup> Η έννοια της κυριαρχίας αναφέρεται στην εξουσία, υποστηρίζεται ωστόσο ότι δεν πρόκειται για γεγονός αλλά για σύλληψη (concept) που συνδέεται με τη φύση του κράτους, για μια ιδιότητα ή ποιότητα που αναγνωρίζεται ή δεν αναγνωρίζεται στην πολιτική δύναμη, υπονοώντας την ιδέα μιας τελικής και απόλυτης εξουσίας στο κράτος· βλ. F.H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge 1986, σ. 17επ.

<sup>13</sup> Για την έννοια της κυριαρχίας βλ. Π. Δαγτόγλου, *Περί κυριαρχίας*, Αθήνα-Κομοτηνή <sup>2</sup>1986, σ. 15επ.

<sup>14</sup> Πρβλ. τη στάση της σχετικά με την ΚΕΠΠΑ στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που κατέληξε στην υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, όπου υποστηρίζει μεν την ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ αλλά με διακυβερνητικό πρότυπο. Βλ. Π. Κ. Ιωακειμίδη, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα απο-ολοκλήρωσης;*, Αθήνα 1998, σ. 165επ.

<sup>15</sup> J. Bodin [1576] *On Sovereignty*, Cambridge 1992, Book I, chapter 8, σ. 3.

<sup>16</sup> Βλ. Π. Παπαδάκη, *Η θεωρία περί της διαιρέσεως της κυριαρχίας στο ομοσπονδιακό κράτος*, Αθήνα - Κομοτηνή 1997, σ. 10 με περαιτέρω παραπομπές στη γερμανική και ελληνική θεωρία.

<sup>17</sup> Πρβλ. και την απόφαση του ομοσπονδιακού συνταγματικού δικαστηρίου της Γερμανίας BVergE 1, 14 (34).

<sup>18</sup> Βλ. G. Jellinek, [1905] *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg u.a. <sup>4</sup>1966, σ. 475επ.

<sup>19</sup> Πρβλ. G. Jellinek, ό.π., σ. 482, ο οποίος απορρίπτει τη λογική δυνατότητα μιας διαιρεμένης, αποσπασματικής, μειωμένης, περιορισμένης ή σχετικής κυριαρχίας, P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen <sup>5</sup>1911, τόμ. I, σ. 62επ., όπου υποστηρίζεται ότι η διαιρεμένη ή/και περιορισμένη κυριαρχία αποτελεί αντίφαση (eine vollkommene contradictio in adjecto) και Z. Giacometti, σε Fleiner - Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, σ. 42επ., όπου ο ελβετός συνταγματολόγος, ο οποίος ακολούθησε εν πολλοίς το γερμανικό θετικισμό, θεωρεί αδύνατη την ύπαρξη δυο ισότιμων εξουσιών στο ίδιο έδαφος, αποφαινόμενος έτσι ότι τα καντόνια δεν μπορεί να είναι κυρίαρχα, γιατί

σε μια τέτοια περίπτωση θα ανατρεπόταν η ενότητα του κράτους, δηλαδή της κρατικής έννομης τάξης.

<sup>20</sup> Όπως μας πληροφορεί η Π. Παπαδάκη, ό.π., σ. 24, η θεωρία αυτή υποστηρίχθηκε στην Ευρώπη ήδη κατά το 17ο και 18ο αιώνα από τους L. Hugo (1661), Rütter (1777), C. Fr. Häberlin (1794) και Chr. Leist (1805), υιοθετήθηκε από τον Alexis de Tocqueville στο κλασικό του έργο *De la Démocratie en Amérique* το 1835 και ακολούθηθηκε στη Γερμανία από το G. Waitz το 1862.

<sup>21</sup> Βλ. τους συγγραφείς στους οποίους παραπέμπει η Π. Παπαδάκη, ό.π., σ. 50, υποσ. 90.

<sup>22</sup> Π. Παπαδάκη, ό.π., σ. 24, η οποία όμως υιοθετεί την άποψη ότι “η θεωρία περί της διαιρεμένης κυριαρχίας είναι πρόδηλα λαθεμένη” (σ. 50).

<sup>23</sup> Π. Παπαδάκη, ό.π., σ. 40 και 53 αναφερόμενη στις περιπτώσεις της Ελβετίας, των Ενωμένων Πολιτειών της Αμερικής, της Γερμανίας, της τώως Σοβιετικής Ένωσης και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας.

<sup>24</sup> J. Fischer, ό.π., Ευρωπαϊκή Έκφραση 2000, σ. 11, 12.

<sup>25</sup> Πρβλ. σχετικά Κ. Στεφάνου, “Ιθαγένεια και θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση”, σε: Χριστοδουλίδη / Στεφάνου (επιμ.), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθετική θεώρηση*, Αθήνα 1993, σ. 95επ.

<sup>26</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα - Κομοτηνή <sup>3</sup>1997, σ. 391επ.

<sup>27</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, ό.π., σ. 129επ.

<sup>28</sup> Βλ. Α. Οικονομοπούλου, *Η κοινοτική νομιμότητα ομοσπονδιακή νομιμότητα;*, Ευρωπαϊκή Έκφραση 2000, τεύχ. 37, σ. 37επ.

<sup>29</sup> Α. Πλιάκου, “Η νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, σε: Χριστοδουλίδη-Στεφάνου (επιμ.), ό.π., σ. 28.

<sup>30</sup> Για την ΚΕΠΠΑ υπό τη Συνθήκη του Μάαστριχτ βλ. Θ. Χριστοδουλίδη, “Το μετέωρο βήμα. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση”, σε: Χριστοδουλίδη-Στεφάνου, ό.π., σ. 298επ.

<sup>31</sup> Π. Κ. Ιωακειμίδη, ό.π., σ. 169.

<sup>32</sup> Π. Κ. Ιωακειμίδη, ό.π., σ. 177. Οι εγγυήσεις αυτές αποτέλεσαν βασικά αιτήματα της ελληνικής κυβέρνησης: η εγγύηση, εξάλλου, της εδαφικής ακεραιότητας αποτελεί, σύμφωνα με το Γ. Παπαδημητρίου, “Το Σύνταγμα, η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η εγγύηση της εδαφικής ακεραιότητας”, σε: του ίδιου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 127επ., συνταγματικό όρο για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

<sup>33</sup> Π. Κ. Ιωακειμίδη, ό.π., σ. 92επ.

<sup>34</sup> Για “εκρηκτικό έλλειμμα δημοκρατίας, που διαπιστώνεται στο επίπεδο τόσο της Πολιτείας όσο και της Ένωσης” κάνει λόγο ο Γ. Πα-

παδημητρίου, “Η ευρωπαϊκή ενοποίηση και το εθνικό Σύνταγμα”, σε: Ν. Μαραβέγια / Μ. Τσιμισίδη (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα 1995, σ. 150.

<sup>35</sup> Για τα αιτήματα για ευέλικτες μορφές στενότερης συνεργασίας και τη θεσμοποίηση της ευελιξίας στη Συνθήκη του Άμστερνταμ βλ. Π. Κ. Ιωακειμίδη, ό.π., σ. 272επ.

<sup>36</sup> Πράγμα που δικαιολογεί την παρατήρηση του Κ. Στεφάνου, *Το σχέδιο Φίσερ για την ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Η ομοσπονδιακή προοπτική*, Ευρωπαϊκή Έκφραση 2000, τεύχ. 37, σ. 17, ότι η πρόταση Fischer για τερματισμό της εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα προσκρούσει σε ισχυρές αντιρρήσεις των φεντεραλιστών.

<sup>37</sup> Τα δυο αυτά σώματα ενσωματώνουν αντίστοιχα τις αρχές της ίσης και της αναλογικής αντιπροσώπευσης των ομόσπονδων κρατών, που διεκδικούν κανονιστική ισχύ στα ομοσπονδιακά Κοινοβούλια· βλ. Α. Πλιάκου, ό.π., σ. 38.

<sup>38</sup> Για τη διαλεκτική σχέση μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ευρωπαϊκών (υπερεθνικών) πολιτικών κομμάτων βλ. Τ. Παραδοπούλου, *Politische Parteien auf europäischer Ebene*, Baden-Baden 1999, σ. 61επ.

<sup>39</sup> Η. Vedrine, *Πως θα φτάσουμε στην ομοσπονδία*, Το Βήμα 18.6.2000, σ. Α18.

<sup>40</sup> Βλ. σχετικά με τη διαδικασία σύνταξης της Χάρτας που βρίσκεται σε εξέλιξη Λ. Παπαδοπούλου, *Ευρωπαϊκός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, Ευρωπαϊκή Έκφραση 2000, τεύχ. 37, σ. 49επ.

<sup>41</sup> Όπως εύστοχα παρατηρεί και ο Γάλλος ΥΠΕΞ Vedrine, ό.π.

<sup>42</sup> Fischer, ό.π., Ευρωπαϊκή Έκφραση 2000, σ. 14.

<sup>43</sup> Τη “ρεαλιστική” αυτή γραμμή, ευμενούς πάντως προς την ομοσπονδιοποίηση, σκέψης φαίνεται να υιοθετεί και ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών Γ. Παπανδρέου, *Η πολιτική ενοποίηση δεν πρέπει να ανακοπεί*, Το Βήμα 18.6.2000, σ. Α16, όταν επισημαίνει ότι: “Κάθε προσπάθεια είναι καταδικασμένη να εξελιχθεί σε ενδιαφέρουσα μεν, αλλά φιλολογική - ακαδημαϊκή συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από μια παράλληλη συζήτηση και λήψη αποφάσεων για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, για τις αναγκαίες χρηματοδοτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε νέους τομείς κοινοτικής δράσης”.