

Χαμένοι στη «μετάφραση»

Η:

πώς οι πολιτικές επιλογές σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης
«μεταφράζονται» σε συνταγματικές ρυθμίσεις

της Λίνας Παπαδοπούλου*

Lewis Carroll, *Alice in Wonderland*, Chapter VI, Pig and Pepper :
`Cheshire Puss,' she began, ...
`Would you tell me, please, which way I ought to go from here?'
`That depends a good deal on where you want to get to,' said the Cat.
`I don't much care where--' said Alice.
`Then it doesn't matter which way you go,' said the Cat.
`--so long as I get *somewhere*,' Alice added as an explanation.
`Oh, you're sure to do that,' said the Cat, `if you only walk long enough.'

I. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ

Η «Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης»¹ (εφεξής Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη ή ΕΣΣ) υπογράφηκε στο πλαίσιο Διακυβερνητικής Διάσκεψης από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών (Κ-Μ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 29 Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη, κυρώθηκε (μέχρι τον Ιούνιο του 2006) από 15 Κ-Μ² και απορρίφθηκε στα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας το Μάιο του 2005. Ένα χρόνο μετά την απόρριψή της, που πάγωσε τις κυρωτικές

* Λέκτορα Συνταγματικού Δικαίου, Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ. Διεύθυνση επικοινωνίας: linapapa@auth.gr.

Η μελέτη αποτελεί αποτύπωση της εισήγησης στο 6ο Συμπόσιο του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», που έλαβε χώρα στους Δελφούς στις 28-29 Ιανουαρίου 2005, με θέμα: «Η πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης ενόψει της Συνταγματικής Συνθήκης». Το κείμενο επικαιροποιήθηκε και υποβλήθηκε τον Ιούνιο του 2006.

Είχα τη μεγάλη τύχη και τιμή να διαβάσουν το κείμενο και να διαλεχθούν μαζί του δύο σπουδαίοι Δάσκαλοι και Διανοητές, οι καθηγητές Δημήτρης Θ. Τσάτσος και Αντώνης Μανιτάκης. Η σκέψη τους έχει εμπλουτίσει και σφραγίσει ανεξίτηλα τον εδώ –και όχι μόνον- αποτυπωμένο προβληματισμό μου. Τους ευχαριστώ ειλικρινά και γι αυτό.

¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕπΕφΕΕ) της 16.12.2004, C310/1-474.

² Αυστρία, Βέλγιο, Γερμανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Σλοβακία και Σλοβενία, ενώ η Φινλανδία αναμένεται να την κυρώσει στο Κοινοβούλιο μέσα στο 2006.

διαδικασίες και σε άλλα Κ-Μ, η τύχη της είναι επισφαλής. Ποιοι ήταν οι λόγοι που οδήγησαν στην απόρριψη; Ποια ήταν η κατεύθυνσή της; Αποτελούσε βήμα ολοκλήρωσης ή από-ολοκλήρωσης; Τελικά η ΕΣΣ ήταν «στο σωστό δρόμο» ή έχουν δίκαιο όσοι την απέρριψαν;

Αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι ακριβώς η «Χώρα των Θαυμάτων», είναι προφανές ότι ο γάτος του Τσεσάιρ έχει δίκαιο: για να κρίνουμε αν και κατά πόσο ένας δρόμος είναι ο σωστός, πρέπει πρώτα να ξέρουμε *προς τα πού* θέλουμε να πάμε.³ Αντίστοιχα, για να κρίνουμε αν η ΕΣΣ «βρίσκεται σε σωστό δρόμο» και να την αξιολογήσουμε με κριτήριο την πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης πρέπει καταρχάς να συμφωνήσουμε ότι η πολιτική ενοποίηση *είναι* ο προορισμός αλλά και να ομονοήσουμε στη ‘μετάφρασή’ της έννοιας ‘πολιτική ενοποίηση’ σε συγκεκριμένη θεσμική αρχιτεκτονική.⁴ *Είμαστε* όμως όλοι σύμφωνοι ή -ακόμη περισσότερο- *χρειάζεται* να είμαστε σύμφωνοι σχετικά με τον προορισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ); Μήπως η ευρωπαϊκή ενοποίηση βαδίζει συχνά, όπως η Αλίκη στη Χώρα των Θαυμάτων, χωρίς συνείδηση του τελικού προορισμού ή μήπως -ακόμη περισσότερο- *δεν γίνεται παρά* να βαδίζει χωρίς συνείδηση του τελικού προορισμού, αλλά σε μια «αέναη ιστορική εκκρεμότητα»;⁵ Μήπως απλώς είναι αναγκαίο η Ευρωπαϊκή Ένωση να βαδίζει για αρκετό χρόνο, ακόμη κι αν δεν ξέρει *προς τα πού*, προκειμένου πάντως να φτάσει, όπως και η Αλίκη στη Χώρα των Θαυμάτων, *κάπου*;

Ωστόσο τόσο η βουλευσιαρχική τακτική της πολιτικής όσο και η ρασιοναλιστική στρατηγική της επιστήμης δύσκολα αποδέχονται τέτοιας έκτασης και έντασης απροσδιοριστία. Σκοπός έτσι της μελέτης είναι μια αξιολόγηση της Συνταγματικής Συνθήκης με κριτήριο την προώθηση ή μη της πολιτικής ενοποίησης. Ας προσπαθήσουμε λοιπόν καταρχάς (κεφ. ΙΙ) να κατηγοριοποιήσουμε -αναγκαστικά απλουστεύοντας ή σχηματοποιώντας- τις ποικίλες αποχρώσεις των κανονιστικών απόψεων -οι οποίες θεωρούμε ότι εν πολλοίς εκφράζουν και τις πολιτικές προτιμήσεις αυτών που τις

³ Πρβλ. και το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Α4-0347/1997) της 19.11.1997, η οποία στηρίχθηκε στην έκθεση Δ.Τσάτσου / Méndez de Vigo, αποτυπωμένη σε: Δ.Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Τα Μεγάλα Θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (εισαγ-επιμ. Α. ΠΑΣΣΑΣ), Αθήνα 2005, 79 επ.(93).

⁴ Αν υποθεθεί για παράδειγμα ότι όλοι νοούμε ως «πολιτική ενοποίηση» την πορεία προς ένα ευρωπαϊκό κράτος και συμφωνούμε ότι αυτός είναι ο στόχος, τότε το κεφάλαιο ΙΙ περιττεύει. Αμφιβάλλω όμως ότι μια τέτοια ομοφωνία υφίσταται.

⁵ Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, Αθήνα 2001, 31. Βλ. και Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία, Αθήνα 2004, 122, 126.

εκφέρουν- σχετικά με το «Μέλλον της Ευρώπης», την πορεία της ενοποίησης και την έκταση και ένταση του 'πολιτικού' της χαρακτήρα. Προκειμένου να συνδέσουμε την πολιτική βούληση με συνταγματολογικά συμπεράσματα θα χρησιμοποιήσουμε (πολύ περιληπτικά στο κεφ. III) ως 'γέφυρα' μια ενδιάμεση θεωρία πολιτικής νομιμοποίησης των οργάνων και των διαδικασιών που είναι ενεργές στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, η οποία θα μας βοηθήσει στη 'μετάφραση' των επιλογών σχετικά με την ενοποίηση σε συνταγματικούς θεσμούς και αντίστροφα. Στο τελευταίο κεφάλαιο (κεφ. IV) θα προσπαθήσουμε να διερευνήσουμε αν και τι είδους 'πολιτική ενοποίηση' προωθεί η ΕΣΣ, με άλλα λόγια, ποιες απόψεις για την πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης υιοθετούνται και πώς αυτές 'μεταφράζονται' στους νέους θεσμούς και τις συνταγματικές ρυθμίσεις που εισήγαγε η ΕΣΣ.

Η διερεύνηση αυτή μπορεί να φανεί χρήσιμη για να καταλάβουμε ποιοι και με ποια φιλοσοφικά ή πολιτικά επιχειρήματα είχαν λόγο να αντιτάσσονται στην ΕΣΣ, αλλά και για να αξιολογηθούν οι προτάσεις σχετικά με το μέλλον της: Η πρόταση επανενεργοποίησης του ίδιου κειμένου, η οποία υποστηρίζεται από τις χώρες που έχουν ήδη κυρώσει τη Συνθήκη με προεξάρχουσα τη Γερμανία, της οποίας η Καγκελάρια Merkel έχει ήδη δηλώσει την πρόθεσή της να αναβιώσει την ΕΣΣ κατά την Προεδρία της το πρώτο εξάμηνο του 2007, προσθέτοντας ίσως ένα Πρωτόκολλο επιβεβαίωσης της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, ώστε να διασκεδάσει τους φόβους των αριστερών Γάλλων ψηφοφόρων· η πρόταση του 'τσιμπολογήματος' (γνωστής ως «cherry-picking»), δηλαδή της επιλογής και ενεργοποίησης συγκεκριμένων ρυθμίσεων της ΕΣΣ, είτε χωρίς νέα Συνθήκη, είτε -στο βαθμό που απαιτείται- μέσω μιας μικρότερης και πιθανότατα μη επανομαζόμενης «Σύνταγμα» Συνθήκης· η πρόταση του Ιταλού Πρωθυπουργού Prodi για αφαίρεση του τρίτου μέρους, ή, τέλος, η άποψη ότι η ΕΣΣ είναι νεκρή και χρειάζεται ένα εντελώς νέο και λιγότερο φιλόδοξο κείμενο (Αγγλία, Ολλανδία).

II. Η ΤΕΛΕΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A. Από την εμπειρική καταγραφή στην πολιτική στόχευση και τη δικαιική θέσμιση

Τι είναι σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση; Οι όροι με τους οποίους οι θεωρητικοί έχουν κατά καιρούς επιχειρήσει να περιγράψουν τη φύση της Ένωσης περισσεύουν. Για να θυμίσουμε μερικούς μόνον από αυτούς που προέρχονται από πολιτικούς επιστήμονες: «συμμαχία διαχείρισης» (P. Taylor), «μερική πολιτεία» (H. Wallace), «μερικά ολοκληρωμένο πολιτικό σύστημα σε περιφερειακό επίπεδο» (C. Webb), «συναινετική συνομοσπονδία» (Τσινισιζέλης / Χρυσόχου).⁶ Από την πλευρά των νομικών η Ένωση έχει χαρακτηριστεί «διεθνής οργανισμός»⁷, «ένωση λαών και κρατών» ή «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία» (Τσάτσος), «Staatenverbund»⁸ (σύνδεσμος κρατών) ή, πιο περιφραστικά, «προσδεδεμένη σε στόχους, διεθνική κοινότητα ιδιαίτερης φύσης με ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά»⁹. Από την πλευρά της πολιτικής έχει προστεθεί ο χαρακτηρισμός «Ομοσπονδία Εθνών-Κρατών»¹⁰, όρος που, παρά την καταρχήν εσωτερική αντιφατικότητα του και την κρατογενή του προέλευση¹¹, επιτρέπει την τήρηση ίσων αποστάσεων μεταξύ των αντικρουόμενων απόψεων υπέρ του ομοσπονδισμού αφενός και του διακυβερνητισμού αφετέρου.¹²

⁶ Βλ. διεξοδικότερα Μ.Ι.ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ / Δ.Ν. ΧΡΥΣΟΧΟΥ, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία*, Αθήνα 1995, 11επ.

⁷ T. HARTLEY, *Constitutional Problems of the European Union*, Oxford 1999, 130.

⁸ Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, Απόφαση Brunner, γνωστή και ως "Maastricht", BVerfGE 89, 155 (1993).

⁹ P.-C. MÜLLER-GRAF, *Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags*, *Integration* 26/2003, 301επ.: "ein zielgebundenes, transnationales Gemeinwesen eigener Art mit föderationsartigen Zügen".

¹⁰ J. FISCHER, στο λόγο του της 12ης Μαΐου 2000, βλ. ολόκληρο το κείμενο στην ιστοσελίδα του Ινστιτούτου Walter Hallstein στη διεύθυνση <http://www.whi-berlin.de> και σε ελληνική μετάφραση της Δ. Καραθάνου, J. Fischer, *Από τη Συνομοσπονδία στην Ομοσπονδία*, *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τεύχος 37, 2ο τρίμ. 2000, 6-14.

¹¹ Όπως πειστικά επισημαίνει ο Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Επίμαχες Έννοιες της Ευρωπαϊκής Ενωσιακής Τάξης*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, 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». Πρβλ. και Αιτιολογική Έκθεση Tsatsos/de Vigo του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, *όπ.π.*, 96.

¹² Ξ. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ, *Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 26.

Οι περιγραφικοί αυτοί καταρχήν χαρακτηρισμοί συμπλέκονται συχνά με την τελεολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που για άλλους πρέπει να υποταχθεί στην παροντική φύση της και για άλλους να απεξαρτηθεί και να μορφοποιηθεί μέσα από ένα βουλευσιαρχικό σχεδιασμό συνταγματικών θεσμών. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι συχνά η εκτίμηση του τι *είναι* η Ένωση επηρεάζεται καθοριστικά από το τι ο κάθε σχολιαστής θεωρεί ότι *πρέπει* να είναι. Και το τι *πρέπει* να είναι διαμεσολαβείται αναγκαστικά από το τι *θέλουμε* να είναι. Έτσι, η ερώτηση τι *είναι* η Ένωση απαντάται συχνά όχι με βάση την εμπειρική παρατήρηση αλλά με βάση την πολιτική και κανονιστική προτίμηση. Και σε επίπεδο γλωσσικής διατύπωσης η μετάβαση από το *ον* στο *δέον* και τούμπαλιν είναι αποκαλυπτική της αναπόφευκτης υποκειμενικότητας με την οποία ο κάθε ερμηνευτής ‘αναγνώζει’ τα φαινόμενα ‘εκεί έξω’ και τα ‘μεταφράζει’ με όρους εμπειρικούς ή κανονιστικούς. Ανάλογα με την τοποθέτησή του υπέρ της μιας ή της άλλης εκδοχής της ΕΕ (συνήθως σε αναφορά με τους πόλους διακυβερνητισμός-ομοσπονδισμός) ‘βλέπει’ στην Ένωση ό,τι θα ήθελε να δει και μόνον αυτό που επιβεβαιώνει την δική του προτίμηση, ‘μεταφράζει’ έτσι την πολιτική του επιλογή σε κανονιστικό πρόταγμα, καλυπτόμενο με το μανδύα της εμπειρικής παρατήρησης.¹³

Έτσι, για κάποιους η Ένωση είναι, *πρέπει* να μείνει, να ξαναγίνει ή να γίνει «Κοινότητα εθνικών κρατών»¹⁴ ή «ομοσπονδιακή ένωση των λαών»¹⁵ ή μία «υπερεθνική» «Πολιτεία πολλαπλών δήμων»¹⁶ ή μία «δημοι-κρατία» βασιζόμενη στην αρχή του διεθνικού πλουραλισμού¹⁷. Περισσότερο ομοσπονδιακή εμφανίζεται η εκδοχή της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης»¹⁸, ή, ακόμη, στην πλέον ‘ευρωπαϊκή’ εκδοχή, εκείνη ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους.¹⁹ Αντίστοιχα για άλλους η νομιμοποίηση της Ένωσης προέρχεται από τα κράτη και τις κυβερνήσεις ή τους λαούς

¹³ Πρβλ. και N. WALKER, *The Idea of a European Constitution and the Finalité of Integration*, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper 2002/01, www.fd.unl.pt/je/wpflp05a.doc, 16.

¹⁴ E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt 1999, 91.

¹⁵ BÖCKENFÖRDE, *Staat, Nation, Europa*, 94.

¹⁶ J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, 246 and 346.

¹⁷ K. NICOLAÏDES, “We, the peoples of Europe...”, *Foreign Affairs* 83 (2004), 97επ. (101): “The EU is neither a union of democracies nor a union as democracy; it is a union of states and of peoples – a ‘demoicracy’ - in the making”.

¹⁸ I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, WHI Paper 5/2002, 7. Πρβλ. και P.C. SCHMITTER, *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in: G. MARKS et.al. (eds.), *Governance in the European Union*, 1996.

¹⁹ G.F. MANCINI, *Europe: The Case for Statehood*, *European Law Journal* 1998, 29επ. (39).

των κρατών μελών και έτσι *πρέπει* να είναι ή αντίθετα η Ένωση *πρέπει* να νομιμοποιείται ως «πολιτικό έθνος» (Staatsbürgernation, civic nation).²⁰

Οι δυσκολίες να δοθούν σαφείς απαντήσεις στις παραπάνω θεωρητικές ανησυχίες που συνιστούν την τελεολογική συζήτηση για την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά ακόμη και η κριτική αξιολόγηση και ταξινομημένη παρουσίαση των σχετικών απόψεων πολλαπλασιάζονται από το πρόβλημα μιας άλλης αυτή τη φορά ‘μετάφρασης’: της ‘μετάφρασης’ των όρων που η δικαιοπολιτική ανάλυση χρησιμοποιεί –και είχαν έτσι κι αλλιώς διαφορετικό περιεχόμενο σε διαφορετικά εθνικά συγκείμενα- από τη ‘γλώσσα’ του εθνικού κράτους σε εκείνη μιας *sui generis* οντότητας, της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²¹ Δεν είναι λοιπόν τυχαίο ότι οι συμμετέχοντες στο δημόσιο πολιτικό ή επιστημονικό διάλογο χανόμαστε συχνά στους δαιδάλους αυτής της πολλαπλής μετάφρασης: του υφιστάμενου ή επιθυμητού σε δέον, του εθνικού σε υπερεθνικό, του θεωρητικού μοντέλου σε θεσμική αρχιτεκτονική.

²⁰ J. HABERMAS, Warum braucht Europa eine Verfassung, 8, "Hamburg Lecture", 26. Juni 2001, Die Zeit 27/2001 και στα αγγλικά New Left Review 11/2001, 5επ. (11).

²¹ Πρβλ. J.H.H. WEILER, The Constitution of Europe, Cambridge 1999,

268 (με ειδικότερη αναφορά στη συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος): "...a problem of translation: the very language of modern democracy, its grammar, syntax and vocabulary, revolve around the state, the nation and the people – its demos. The Union, it is generally accepted, is not a state. The result is a description of oranges with the botanical vocabulary developed for apples".

B. Θεωρίες Νομιμοποίησης της Ένωσης²²

1. Η Ευρώπη των κρατών (διακυβερνητικό μοντέλο)

Σύμφωνα με μία πρώτη –κρατοκεντρική– άποψη περί δημοκρατικής νομιμοποίησης, η οποία μπορεί να αναχθεί στο ρομαντικό εθνικισμό,²³ η πηγή κυριαρχίας και νομιμοποιημένης άσκησης εξουσίας βρίσκεται στην προ-δικαική ομοιογενή μονάδα ενός ‘λαού’ ή ‘έθνους’, η ομοιογένεια του οποίου δεν θεμελιώνεται μέσω της δικαικής τάξης, αλλά προϋπάρχει αυτής.²⁴ Η δημοκρατία ως έννοια δεν προσανατολίζεται στον πληθυσμό που διαμένει νομίμως στην επικράτεια όπου ασκείται η πολιτική εξουσία, και δεν ανάγει όλα τα άτομα που υπόκεινται στο ισχύον στην Επικράτεια δίκαιο σε πολίτες, αλλά προϋποθέτει μια πολιτική (ή ακόμη και πολιτισμική) ενότητα, που προϋπάρχει της πολιτικής εξουσίας και της δικαικής ρύθμισης της πολιτικής συμβίωσης. Ενόψει της έλλειψης μιας τέτοιας ενότητας, και της αίσθησης του συν-ανήκειν ανάμεσα στους ευρωπαίους πολίτες, οι τελευταίοι δεν συνιστούν ‘λάό’ και συνεπώς δεν μπορούν να προσφέρουν άμεση νομιμοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.²⁵

Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, η μόνη πιθανή πηγή νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας που ασκεί η Ένωση και του δικαίου που παράγει είναι η βούληση των επιμέρους κρατών μελών, των κυβερνήσεων ή / και των λαών τους.²⁶ Η Ένωση δεν μπορεί παρά να παραμείνει μια ένωση κυρίαρχων κρατών²⁷ που νομιμοποιείται μέσα από τις οικείες

²² Η νομιμοποίηση την οποία συζητούμε εδώ αφορά στο πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης και όχι στην ίδια την Πολιτεία, δηλ. την ύπαρξη της ΕΕ, και αναζητάται με όρους κανονιστικούς. Για τη διαφοροποίηση βλ. R. BELLAMY / D. CASTIGLIONE, Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime, Queen’s Papers on Europeanisation, No 13/2001, 3επ. (και σε: L. TRÄGÅRDH (ed), After National Democracy: Rights, Law and Power in America and the New Europe, Onati International Series in Law and Society, Oxford: Hart 2004). Όπως οι ίδιοι συγγραφείς παρατηρούν εύστοχα, όπ.π., 7, η νεολειτουργική θεωρία δεν αναζητά καθόλου κανονιστική θεμελίωση της νομιμοποίησης ούτε της ευρωπαϊκής Πολιτείας, ούτε του συστήματος διακυβέρνησής της, γι αυτό και δεν διερευνάται εδώ ξεχωριστά. Αρκείται, αντίθετα, στο αποτέλεσμα, όπως αποκαλυπτικά καταδεικνύει η φράση του πατέρα του νεολειτουργισμού E. HAAS, The Obsolescence of Regional Integration Theory, Berkeley CA: University of California Press 1975, 79-80: «the public is... concerned with income, price stability, better working conditions, cleaner air, more recreational facilities ... [and] does not greatly care whether these are provided by national government or by Brussels”.

²³ Ενδεικτικά, J. C. EADE (επιμ.), Romantic nationalism in Europe, Canberra 1983 και W. GAIRDNER, Jean-Jacques Rousseau and the Romantic Roots of Modern Democracy, σε Humanitas, Vol. XII, 1/1999, 77-88.

²⁴ Έτσι ο BÖCKENFÖRDE, Staat, Nation, Europa, 110-115.

²⁵ D. GRIMM, Braucht Europa eine Verfassung?, Juristenzeitung 1995, 581επ. (590)· BÖCKENFÖRDE, Staat, Nation, Europa, 125-6, Brauchen wir ein erneuertes Grundgesetz?, Heidelberg 1992, 38-39.

²⁶ H. LÜBBE, Abschied vom Superstaat, Berlin 1994, 100.

²⁷ Έτσι ο T. BLAIR, Superpower – not Superstate, London 2000 απαντώντας στο J. FISCHER: “Europe is a Europe of free, independent sovereign nations who choose to come together in pursuit of their own interests and the common good, achieving more together than one can alone (...) that is the Europe I want:

συνταγματικές διατάξεις και την κύρωση των Συνθηκών της μέσα από τα εθνικά Κοινοβούλια. Η μόνη πιθανή νομιμοποίηση της διακυβερνητικής αυτής εκδοχής της Ένωσης είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση μέσα στα κράτη-μέλη, η οποία υπόκειται σε κανονιστικούς όρους. Αντίθετα, η διαπραγμάτευση μεταξύ των Κ-Μ γίνεται χωρίς κανόνες, ως ένα παιχνίδι εξουσίας και δύναμης και με κριτήρια τα οικονομικά συμφέροντα των κρατών.²⁸ Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι νομιμοποιημένη εφόσον και καθόσον τα Κράτη-Μέλη της είναι νομιμοποιημένα, αρκείται δηλαδή σε εξωτερικά της ίδιας κριτήρια.²⁹ Οποιαδήποτε άλλη πηγή νομιμοποίησης πέραν των Κρατών οδηγεί – σύμφωνα με την άποψη αυτή- σε αντιδημοκρατικά αποτελέσματα καθώς μόνον μέσα στο πλαίσιο του κράτους-έθνους είναι δυνατή η δημοκρατία.³⁰

Η Ένωση υπήρξε όντως στην πορεία της απλώς μια ένωση κυρίαρχων κρατών και ίσως υπό μια σμιτιανή έννοια της έσχατης απόφασης να παραμένει τέτοια. Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο Weiler,³¹ στην καθημερινή της λειτουργία, στην κανονικότητά της και στην πολιτική της φυσιογνωμία έχει από καιρό πάψει να είναι. Η προσέγγιση αυτή μειώνει το ευρωπαϊκό δημοκρατικό έλλειμμα σε επιμέρους εθνικά δημοκρατικά ελλείμματα και συνεπώς αποδέχεται τα σοβαρά προβλήματα κοινωνικού ελέγχου, πολιτικής ευθύνης και λογοδοσίας που καταγράφονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

a Europe of nations that in its economic and political strength is that superpower; but in its constitution and organisation, is not a superstate”.

²⁸ Βλ. A. MORAVCSIK, Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies* 1993, 31:4, 473-524 (481επ).

²⁹ BELLAMY / CASTIGLIONE, Normative Theory and the European Union, *όπ.π.*, 8.

³⁰ P. KIRCHHOF, The Balance of Powers Between National and European Institutions, *European Law Journal* 1999, 225επ. (230, 238). *Bundesverfassungsgericht* 89, 155, 186

³¹ WEILER, *The Constitution of Europe*, 269.

2. Η διττή νομιμοποίηση: κράτη και λαοί

α. Η ευρωπαϊκή δημοι-κρατία

Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή,³² τα κράτη παραμένουν στον πυρήνα της Ένωσης αλλά η τελευταία αποτελεί κάτι παραπάνω από μια συνομοσπονδία, καθώς οι – οργανωμένοι σε κράτη- ευρωπαϊκοί λαοί συνδέονται μεταξύ τους μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ) και της περιφερειακής κοινωνίας των πολιτών και η ΕΕ είναι όχι μόνον μια κοινότητα κρατών αλλά και μια κοινότητα λαών. Σε αντίθεση με την άποψη που θα εξεταστεί αμέσως παρακάτω, η Nicolaïdis θεωρεί ότι αυτό που ενώνει την ΕΕ δεν είναι μια κοινή ταυτότητα αλλά κοινά σχέδια (projects) και συνεπώς η Ένωση δεν χρειάζεται μια ενιαία ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα αλλά πρέπει να σέβεται τις διαφορετικές ταυτότητες και κουλτούρες των λαών που την αποτελούν. Η κυριαρχία διαμοιράζεται σε οριζόντιο επίπεδο και η ευρωπαϊκή ‘δημοι-κρατία’ πρέπει να παραμείνει πολυκεντρική και να αναζητά όχι την εναρμόνιση αλλά την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών νομοθεσιών και να διαφυλάσσει τον δίκαιο ανταγωνισμό μεταξύ τους.

β. Ένωση κρατών και λαών

Η θεώρηση αυτή τονίζει το δυσπόστατο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ένωσης και λαών και κρατών³³ από το οποίο προκύπτει ότι στο πλαίσιο της θεσμικής μορφής της μελλοντικής Ένωσης πρέπει να εξασφαλίζονται για την κεντρική ενωσιακή εξουσία ισότιμα οι δύο πηγές νομιμοποίησης: η νομιμοποίηση της Ευρώπης ως ένωσης λαών και της Ευρώπης ως ένωσης κρατών.³⁴ Η θεωρία αυτή δεν αρνείται βέβαια ότι ο κοινός

³² NICOLAÏDES, “We, the peoples of Europe...”, 101επ.

³³ ΤΣΑΤΣΟΥ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 35. Δυστυχώς το χειρόγραφο της νέας έκδοσης του πολύτιμου και περιεκτικού αυτού συγγράμματος έφτασε στα χέρια μου λίγες μόνον μέρες πριν το παρόν προωθηθεί στο τυπογραφείο, γεγονός που δεν μου επέτρεψε να αξιοποιήσω την εμπλουτισμένη καταγραφή της σκέψης του συγγραφέα.

³⁴ D. TSATSOS, Die europäische Unionsgrundordnung, EuGRZ 1995 και σε: ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Verfassung – Parteien – Europa, Baden-Baden 1998/99, 579-606 (597). Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Εισήγηση σε Ημερίδα του Ε.Κ.Ε.Μ. με θέμα «Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα», Αθήνα 11.07.2001, σε: www.ekem.gr. Σε μεταγενέστερο χρόνο, ωστόσο, ο πρωτοπόρος αυτός διανοητής των ευρωπαϊκών θεσμικών πραγμάτων μετακινήθηκε από τη θέση που αναλύεται εδώ και υιοθέτησε –και μαζί του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- τη θέση περί Ένωσης κρατών και οργανωμένων σε λαούς πολιτών, βλ. Έκθεση José María Gil-Robles Gil-Delgado / Dimitris Tsatsos εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και του Σχεδίου Συνθήκης Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, Α5-0299/2003 της 10.09.2003, όπου στο προτεινόμενο και τελικά εγκριθέν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Ψήφισμα γίνεται λόγος για «επιβεβαίωση της μοναδικής φύσης και της διπλής νομιμοποίησης της Ένωσης που πηγάζει από τα κράτη και τους πολίτες της», 7, σημείο Ηc (τα κείμενα αποτυπώθηκαν και σε ΤΣΑΤΣΟΥ, Τα μεγάλα θεσμικά, όπ.π., 207επ.

ευρωπαϊκός πολιτισμός είναι αξιακός,³⁵ τονίζει όμως και τη σημασία της ισοτιμίας των κρατών ως απόρροια της δημοκρατικής αρχής, που με τη σειρά της αποτελεί θεμελιώδη αρχή του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου.³⁶ Για την άποψη αυτή, συνεπώς, θεσμοί, όπως η εκ περιτροπής Προεδρεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο διορισμός ενός Επιτρόπου από κάθε κράτος-μέλος, είναι απαραίτατοι όροι κατοχύρωσης της θεσμικής ισοτιμίας των κρατών.

3. Η νεο-ρεπουμπλικανική θεώρηση

Η θεώρηση αυτή της ΕΕ εκκινεί από τη νέο-ρωμαϊκή ρεπουμπλικανική παράδοση και την κανονιστική επιταγή η λήψη των αποφάσεων να μην μετατρέπεται σε κυριαρχία, στόχος που επιτυγχάνεται μέσω της «ακρόασης της άλλης πλευράς», που οδηγεί σε συμβιβασμούς και όχι συναίνεση. Προτείνει μια «μεικτή» και «ισορροπημένη»³⁷ διακυβέρνηση με κυρίαρχο σε αυτήν το ρόλο της διαβούλευσης³⁸ και προτεραιότητα της ελευθερίας, ως μη-κυριαρχίας,³⁹ παρά των δικαιωμάτων και της δικαιοσύνης.⁴⁰ Οι θεωρητικοί του ρεύματος αυτού στέκονται κριτικά απέναντι σε φιλελεύθερες κανονιστικές προσεγγίσεις, υποστηρίζοντας ότι η φιλελεύθερη δημοκρατία υπόσχεται περισσότερα από όσα μπορεί να προσφέρει, καθώς επιδεινώνει το τριπλό (δημοκρατικό, ομοσπονδιακό και συνταγματικό) έλλειμμα της Ευρώπης, και θεωρούν ότι δεν είναι το Σύνταγμα, αλλά ο πολιτικός διάλογος που αποτελεί το μέσο σύνταξης της Πολιτείας.

Οι αρχές αυτές μπορούν βέβαια να 'μεταφραστούν' σε διαφορετικές προτάσεις σχετικά με την πολιτική αρχιτεκτονική της Ευρώπης. Στο πλαίσιο έτσι της διακυβερνητικής-συναινετικής θεωρίας παραμένει το συμπέρασμα ότι η δημιουργία

³⁵ ΤΣΑΤΣΟΥ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 32.

³⁶ ΤΣΑΤΣΟΥ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, όπ.π., 36.

³⁷ Δ. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ, Για μία ρεπουμπλικανική ερμηνεία της ευρωπαϊκής πολιτείας, σε: Κ. ΛΑΒΔΑ / Δ. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία. Η πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού, Αθήνα 2004, 107-150 (117, 142).

³⁸ R. BELLAMY / D. CASTIGLIONE, Democracy, Sovereignty and the Constitution of the European Union: The Republican Alternative to Liberalism, σε: Z. BANKOWSKI / A. SCOTT (επιμ.), The European Union and its Order, Oxford 2000, 170-190 και σε ελληνική αποτύπωση, Οι Ιδιοί, Η Ευρώπη ως δημοκρατία, σε: Κ. ΛΑΒΔΑ / Δ. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία. Η πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού, Αθήνα 2004, 151-202 (ιδιαίτερα 180επ).

³⁹ Μ. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗ, Quo Vadis Europa?, Αθήνα 2001, 144 με παραπομπή στον κλασικό θεωρητικό του νέο-ρεπουμπλικανισμού Ρ. ΡΕΤΤΙΤ, Republicanism. A Theory of Freedom and Government, Oxford 1997, 22. Κ. ΛΑΒΔΑ, Πολιτική αρχιτεκτονική και συλλογικότητες στον φιλελεύθερο ρεπουμπλικανισμό: Κανονιστική θεωρία και πολιτική ανάλυση, σε: Κ. ΛΑΒΔΑ / Δ. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία. Η πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού, Αθήνα 2004, 39-106 (52επ).

⁴⁰ BELLAMY / CASTIGLIONE, Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime, όπ.π., 18.

περισσότερο υπερεθνικών ή παγκόσμιων δομών λήψης αποφάσεων δεν συντελεί στην άρση των ελλειμμάτων αυτών, καθώς οι ψηφοφόροι ήδη νιώθουν απομακρυσμένοι από τους θεσμούς της ΕΕ,⁴¹ δεν λαμβάνουν μέρος μαζικά στις εκλογές ανάδειξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η ταύτισή τους συνεχίζει να είναι κατά πολύ ισχυρότερη με το εθνικό κράτος παρά με την ΕΕ.⁴² Υπό αυτές τις συνθήκες η δημοκρατική νομιμοποίηση μπορεί να ενισχυθεί μέσω της αξιοποίησης του συνταγματικού και δημοκρατικού δυναμικού της υφιστάμενης θεσμικής διαρρύθμισης: με άρση του ελλείμματος διαφάνειας και διαβούλευσης περί των ευρωπαϊκών θεμάτων, δεδομένου ότι οι αποφάσεις της ΕΕ έχουν μια βαθιά επίδραση στις εθνικές πολιτικές, και ενίσχυση της νομιμοποίησης της ΕΕ σε εθνικό πάντα επίπεδο.⁴³ Αντίθετα, παραμένοντας στο νέο-ρεπουμπλικανικό υπόδειγμα, άλλοι θεωρητικοί υποστηρίζουν την εξέλιξη της Ένωσης σε «μία πολυφωνική, αλλά όχι απαραίτητα διακυβερνητικά συναινετική ευρωπαϊκή πολιτεία»,⁴⁴ όπου οι πολιτικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται διαβουλευτικά μέσω της θεσμοθετημένης και ισότιμης πολιτικής συμμετοχής των μελών του σύνθετου –διεθνικού– ευρωπαϊκού δήμου στο δημόσιο βίο του κοινού πολιτικού συστήματος, μιας ευρωπαϊκής *res publica*.⁴⁵ Ανάμεσα στα δύο άκρα, ενός ‘τέλους’ που τον θέλγει αφενός, και που είναι η άσκηση της συντακτικής εξουσίας από και άρα η μεταφορά της πολιτικής κυριαρχίας σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό δήμο, και του εφικτού αφετέρου, που παραμένει η ενδοκρατική ενίσχυση της δημοκρατίας φαίνεται να κινείται και να αμφιταλαντεύεται ο Μανιτάκης,⁴⁶ δανειζόμενος ωστόσο σε πολλά σημεία και την επιχειρηματολογία περί πολλαπλών δήμων του Weiler.

⁴¹ BELLAMY / CASTIGLIONE, Η Ευρώπη ως δημοκρατία, όπ.π., 162-3.

⁴² R. BELLAMY, The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism, *Constellations* 2/2006, 181-189 (182-3).

⁴³ BELLAMY, The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism, όπ.π., 186-7.

⁴⁴ ΛΑΒΔΑ, Πολιτική αρχιτεκτονική και συλλογικότητες στον φιλελεύθερο ρεπουμπλικανισμό, όπ.π., 86.

⁴⁵ ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ, Για μία ρεπουμπλικανική ερμηνεία της ευρωπαϊκής πολιτείας, όπ.π., 141, 144.

⁴⁶ ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία, 96επ.

4. Η κοινότητα αξιών ως πηγή νομιμοποίησης

Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή πηγή νομιμοποίησης αποτελεί ένας 'λαός', ο οποίος όμως δεν χαρακτηρίζεται από μια προ-πολιτική ομοιογένεια αλλά από την πρόσδεση σε ένα σύμπαν κοινών αξιών, μινιμαλιστικών στο περιεχόμενό τους. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, η Ευρωπαϊκή Ένωση νομιμοποιείται μέσα από την κατάφαση μιας τέτοιας κοινότητας αξιών. Ο ευρωπαϊκός δήμος χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι μοιράζεται τις ίδιες αξίες που έχουν μια ευρωπαϊκή σφραγίδα, όπως για παράδειγμα, η αμοιβαία κοινωνική ευθύνη που ενσωματώνεται στο ήθος του κοινωνικού κράτους σε όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες και υιοθετείται από όλες τις κοινωνικές δυνάμεις ή τα ανθρώπινα δικαιώματα, και ειδικότερα η απαγόρευση αρνητικών διακρίσεων κλπ. Η εκδοχή αυτή γνωρίζει διάφορες αποχρώσεις:

α. Δημοκρατία μέσα από μια Ευρώπη «πολλαπλών δήμων»

Από τις προσεγγίσεις περί διττής νομιμοποίησης που εξετάσαμε παραπάνω ο εκφραστής της άποψης αυτής, Weiler, διαφοροποιείται σε δύο σημεία προτείνοντας το μοντέλο των 'πολλαπλών δήμων' *μεταβαλλόμενης γεωμετρίας*: η άποψη περί πολλαπλών δήμων θεωρεί ότι αυτοί πρέπει να συνδυαστούν με την απεξάρτηση της εθνικότητας από την 'πολιτότητα' (citizenship) και με την ύπαρξη ενός ευρωπαϊκού δήμου που νοείται ως πολιτική παρά ως εθνο-πολιτισμική ενότητα.⁴⁷ Ο Weiler αναγνωρίζει την αξία των εθνικών δήμων ως ενοτήτων που περιφρουρούν την οργανική-πολιτισμική ταυτότητα και την αίσθηση του ανήκειν των ατόμων, αλλά ταυτόχρονα τα καλεί να αναγνωρίσουν την δι-εθνική (transnational) πρόσδεση σε κοινές αξίες που υπερβαίνουν την εθνοτική και εθνική ποικιλομορφία. Αυτή όμως η ταύτιση δεν αρκεί στον Weiler: πρώτον, θεωρεί ότι η ευρωπαϊκή ταυτότητα εξαρτάται από την εθνική. Κάποιος είναι ευρωπαίος *επειδή* είναι πολίτης ενός κράτους μέλους. Η υπερεθνική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υποκειμενική της εκδοχή σημαίνει ότι δεν υπάρχει απεξάρτηση από την εθνική ταυτότητα, αλλά η ευρωπαϊκή αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εθνικού σχεδίου.

Δεύτερον, προσθέτει μια άλλη εκπολιτιστική διάσταση: ότι σε μια σειρά ζητημάτων της δημόσιας ζωής οι ευρωπαίοι πολίτες αποδέχονται τη νομιμοποίηση και τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων άλλων ευρωπαϊών πολιτών που συνιστούν τον μη-οργανικό δήμο, και όχι εκείνες του οργανικού δήμου στον οποίο ανήκουν. Με αυτή την

⁴⁷ WEILER, To Be a European Citizen: Eros and Civilization, in: The Constitution of Europe, 324επ. (344).

έννοια οι συνθήκες δεν είναι μόνον συνθήκες μεταξύ κρατών, αλλά και ένα «κοινωνικό συμβόλαιο» μεταξύ πολιτών των κρατών αυτών, που έτσι συνασπίζονται ως πολίτες σε μια ευρύτερη πολιτική κοινωνία. Η άποψη αυτή, όπως τονίζει ο Weiler, περιφρουρεί τα όρια, τον Εαυτό και τον Άλλο, αλλά εκπαιδεύει τον Εαυτό να προσεγγίσει τον Άλλο. Όχι μόνον ο ευρωπαϊκός δήμος δεν είναι οργανικός, αλλά και δεν πρέπει να επιδιώκουμε να γίνει.

Το σύστημα των κοινών αξιών έχει συνεπώς μια ουσιαστική και μια διαδικαστική διάσταση: μοιραζόμαστε κοινές βασικές αξίες και ακριβώς αυτό μας κάνει να αποδεχόμαστε την υπαγωγή της ρύθμισης κάποιων τομέων της κοινωνικής μας συνύπαρξης σε μια πολιτεία που αποτελείται κατά κανόνα από «Άλλους».⁴⁸

Όσον αφορά το κρίσιμο δίλημμα αν οι ψυχολογικοί δεσμοί (πρέπει να) προηγούνται ή να έπονται της συνταγματικής διαρρύθμισης ο Weiler εγκατέλειψε την προηγούμενη θέση του⁴⁹ ότι η λαϊκή κυριαρχία, ή ορθότερα η κυριαρχία των πολλαπλών δήμων ακολουθεί -όπως και στην περίπτωση της θεωρίας περί εθνικού λαού- την ψυχολογία, υπέρ μιας πιο βουλευσιαρχικής προσέγγισης,⁵⁰ που τον φέρνει εγγύτερα στη θέση του Habermas.

⁴⁸ WEILER, To Be a European Citizen, *όπ.π.*, 347.

⁴⁹ J. WEILER / U. HALTERN / F. MAYER, European Democracy and Its Critics – Five Uneasy Pieces, Harvard Jean Monnet Paper 1995/01, «Individuals must think of themselves in this way before such a demos could have full legitimate democratic authority. The key for a shift in political boundaries is the sense of feeling that the boundaries surround one's own polity». Ωστόσο η θέση αυτή δεν επαναλαμβάνεται σε μεταγενέστερα κείμενα του Weiler.

⁵⁰ J.H.H. WEILER, A Constitution for Europe? Some Hard Choices, *JCMS* 2002, 563-80, (566): «One does not and cannot wait until the bonds of loyalty, of constitutional demos, of polity are in place as a precondition for a constitutional settlement. The constitutional settlement is a voluntary invitation, self-conscious and autonomous to create, over time, such a polity, such a demos and such a loyalty».

β. Η Ευρώπη ως «πολιτικό έθνος»

Σύμφωνα με την άποψη του Habermas η Ευρώπη πρέπει να χτιστεί πάνω στην έννοια της λαϊκής κυριαρχίας, όπου όμως ως ‘λαός’ νοείται μία αποκλειστικά πολιτική έννοια, η ενότητα της οποίας επιτυγχάνεται μέσα από ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα και τον συνταγματικό πατριωτισμό που αυτό εγείρει. Ο Habermas τονίζει τον βουλευσιαρχικό χαρακτήρα ενός ‘πολιτικού έθνους’ (civic nation), “η συλλογική ταυτότητα του οποίου δεν υφίσταται ανεξάρτητα ούτε πριν τη δημοκρατική διαδικασία από την οποία πηγάζει. Μια τέτοια πολιτική, σε αντίθεση με την εθνοτική έννοια του ‘έθνους’ αντικατοπτρίζει τόσο την «πραγματική ιστορική τροχιά» (στο γερμανικό κείμενο μιλάει για την «μεγάλη κατάκτηση») των ευρωπαϊκών εθνών-κρατών όσο και το γεγονός ότι η δημοκρατική ιδιότητα του πολίτη εγκαθιδρύει μια αφηρημένη, δικαιικά διαμεσολαβημένη αλληλεγγύη μεταξύ ξένων». ⁵¹ Ωστόσο, καθώς το μοντέλο δημοκρατίας που υποστηρίζει ο Habermas είναι μάλλον το ρεπουμπλικανικό, παρά το φιλελεύθερο, προϋποθέτει και ο ίδιος ένα αίσθημα του εμείς (“Wir-gefühl”) και την αποδοχή κοινών πολιτικών αξιών. Η δημοκρατία προϋποθέτει την κοινωνικοποίηση των πολιτών σε μια κοινή πολιτική κουλτούρα. ⁵²

Από την προϋπόθεση αυτή θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η δημόσια εξουσία που ασκείται στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος της ΕΕ μπορεί να νομιμοποιηθεί από τον πληθυσμό που κατοικεί νόμιμα σε αυτήν, στο βαθμό που αυτός συνιστά ή αποδέχεται μια κοινότητα αξιών. Η ανάλυση του Χάμπερμας αντικατοπτρίζει τη σοσιαλδημοκρατική πολιτική σκόπευση της διατήρησης των κεκτημένων του δημοκρατικού και κοινωνικού εθνικού κράτους του δεύτερου μισού του περασμένου αιώνα μέσα από τη νέα πολιτική και υπερεθνική συσσωμάτωση, την Ευρωπαϊκή Ένωση. ⁵³ Προς την κατεύθυνση αυτή καλείται να συνεισφέρει και ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα, άρα θα μπορούσε να πει κανείς ότι ένα τέτοιο Σύνταγμα θα έπρεπε να είναι αρκετά ‘περιεκτικό’ ως προς τις αξίες που σέβεται και εγγυάται.

⁵¹ J. HABERMAS, Why Europe needs a Constitution, *New Left Review* 2001, 5επ. (15-16) και στο γερμανικό πρωτότυπο *Warum braucht Europa eine Verfassung*, Hamburg Lecture 26.06.2001, *Die Zeit* 27/2001.

⁵² HABERMAS, *Why Europe needs a Constitution*, όπ.π., 19επ.

⁵³ Αυτό που ο HABERMAS, όπ.π., ονομάζει «σοσιαλδημοκρατική ανάγνωση του ευρωπαϊκού σχεδίου».

5. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Η θεωρία του πολυεπίπεδου συνταγματισμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προτείνει να θεωρήσουμε την ΕΕ ως ένα σύστημα ανά βαθμίδες κοινωνικής ολοκλήρωσης και διαφορετικών επιπέδων δράσης, οι οποίες νομιμοποιούνται πρωτοτύπως από τους πολίτες και εντάσσονται σε ένα ενιαίο συνταγματικό σύστημα.⁵⁴ Συνεπώς η ΕΕ δεν είναι πλέον ένας διεθνής οργανισμός και τα κράτη δεν είναι κύριοι των Συνθηκών, αλλά ένα σύστημα που αποτελείται από διαφορετικά επίπεδα με διαφορετικό βαθμό ενοποίησης. Με την Ένωση δημιουργείται, δηλαδή, ένα πρόσθετο επίπεδο δημόσιας εξουσίας που αντλεί την νομιμοποίησή του από εκείνους, οι οποίοι υπόκεινται στις αποφάσεις και τις πολιτικές της εξουσίας αυτής.⁵⁵ Ως πολυεπίπεδο συνταγματικό σύστημα, η ΕΕ ανάγεται απευθείας στους πολίτες της προκειμένου να νομιμοποιηθεί, ακολουθεί την ίδια θεωρία αντιπροσώπευσης με το κράτος⁵⁶ -αν και η ίδια δεν είναι κράτος- και μπορεί να έχει Σύνταγμα, καθώς ο συνταγματισμός διαχωρίζεται από το εθνικό κράτος.⁵⁷

6. Προς ένα ομοσπονδιακό ευρωπαϊκό κράτος

Η προηγούμενη θεωρία βρίσκεται πολύ κοντά αλλά διαφοροποιείται⁵⁸ από την -ας την ονομάσουμε- 'ευρωκρατική' άποψη, σύμφωνα με την οποία η Ευρώπη πρέπει να μετασχηματιστεί σε ομοσπονδιακό κράτος, στο οποίο πηγή της νομιμοποίησης και της ενιαίας ευρωπαϊκής κυριαρχίας είναι ο πολιτικά ενοποιημένος ευρωπαϊκός λαός. Υπό αυτή την προϋπόθεση -και μόνον- είναι νοητό και ένα Σύνταγμα για την Ένωση που θα μεταφέρει την πρωτογενή εξουσία και κυριαρχία στον ευρωπαϊκό λαό και θα συστήνει το ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό κράτος. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, τα προβλήματα και ελλείμματα δημοκρατίας που αντιμετωπίζει σήμερα η Ένωση δεν μπορούν να επιλυθούν

⁵⁴ I. PERNICE, Multilevel Constitutionalism in the European Union, WHI Paper 5/2002, 7.

⁵⁵ I. PERNICE, Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union, www.ecsanet.org/post_nice/contributions/pernice.doc.

⁵⁶ PERNICE, Multilevel Constitutionalism in the European Union, όπ.π., 3, ο οποίος τονίζει ότι η Ένωση είναι δημιούργημα των πολιτών της, κατά τον ίδιο λόγο που τα κράτη είναι δημιουργήματα των δικών τους πολιτών. Οι ίδιοι αυτοί πολίτες είναι η πηγή της νομιμοποίησης της δημόσιας εξουσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στο αντίστοιχο εθνικό τους κράτος και υπόκεινται στην εξουσία που ασκείται και στα δύο επίπεδα.

⁵⁷ PERNICE, Multilevel Constitutionalism in the European Union, όπ.π., 2-4.

⁵⁸ Πρβλ. ωστόσο την κριτική του ΤΣΑΤΣΟΥ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 54επ., σύμφωνα με την οποία τα ομοσπονδιακά συστήματα φέρουν την δυναμική μιας ασταμάτητης ομοιογενοποίησης και άρα το σπέρμα της αυτοαναίρεσής τους.

παρά μόνον με τη μεταφορά του αντιπροσωπευτικού μοντέλου στο επίπεδο του ευρωπαϊκού κράτους.⁵⁹

Ένα περαιτέρω επιχειρήμα προς αυτή την κατεύθυνση είναι ότι μόνον ένα ευρωπαϊκό κράτος θα μπορούσε πιθανόν να επηρεάσει την παγκόσμια αγορά και να συντελέσει στην περιφρούρηση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και άρα του πυρήνα των αξιών και της πίστης των πολιτών προς την δημόσια εξουσία, η οποία διανύει περίοδο κρίσης.⁶⁰ Η ‘μετάφραση’ συνεπώς των εννοιών που μας απασχολούν εδώ, όπως ‘λαός’, ‘Σύνταγμα’ και ‘δημοκρατία’, ‘αντιπροσώπευση’ και ‘νομιμοποίηση’, παρουσιάζεται στο μοντέλο αυτό απλούστερη από ότι σε κάθε άλλο –εκτός από το εθνοκεντρικό μοντέλο που αρνείται κάθε δυνατότητα ‘μετάφρασης’ των εννοιών αυτών εκτός έθνους-κράτους– ακριβώς γιατί είναι γραμμική και αυτόματη, προϋποθέτει δε μόνον την αλλαγή κλίμακας.⁶¹

III. ΟΡΓΑΝΑ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ

Είναι προφανές ότι οι παραπάνω απόψεις -και όσες ακόμη παραλείψαμε- στις διαφορετικές τους αποχρώσεις σε σχέση με την πηγή / τις πηγές νομιμοποίησης της ενωσιακής εξουσίας ‘μεταφράζονται’ ή μπορούν να ‘μεταφραστούν’ σε διαφορετικά οργανωτικά σχήματα, όργανα και διαδικασίες παραγωγής και εφαρμογής της πολιτικής βούλησης της Ένωσης. Θα μπορούσαμε έτσι σχηματικά να διαγράψουμε ως εξής το

⁵⁹ Έτσι ο MANCINI, *Europe: The Case for Statehood*, όπ.π., 40επ.

⁶⁰ MANCINI, *op.cit.*

⁶¹ Για μια κριτική των επιχειρημάτων του Mancini, βλ. J.H.H. WEILER, *The Case Against the Case for Statehood*, *ELJ* 1998, 43επ.

κεντρικό χαρακτηριστικό κάθε προσέγγισης: οι ομοφωνίες και οι συμφωνίες με συναίνεση και κεκλεισμένων των θυρών αντανακλούν ένα διακυβερνητικό μοντέλο, ο έλεγχος από τα εθνικά Κοινοβούλια περισσότερο μια μορφή ‘δημοι-κρατίας’ και την «Ένωση των λαών», η ενδυνάμωση του ΕΚ και η πολιτικοποίηση των αποφάσεων φέρνουν την Ένωση πιο κοντά στο μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ένας δεσμευτικός Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων απηχεί την ενότητα στη βάση των κοινών αξιών, περισσότερα κοινά δικαιώματα για όλους τους ευρωπαίους πολίτες συνεπάγονται επίρρωση του ενιαίου ευρωπαϊκού ‘δήμου’ και, τέλος, η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι εκείνου των κρατών μελών αποπνέει τον αέρα του ομοσπονδιακού κράτους.

Σε αρμονία με τα παραπάνω, τα όργανα της ΕΕ μπορούν να χωριστούν, σύμφωνα με την κλασική διάκριση, σε διακυβερνητικά (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο Υπουργών) και υπερεθνικά (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή, Δικαστήριο),⁶² ωστόσο η φύση τους αυτή δεν είναι ‘καθαρή’. Ακριβέστερο είναι μάλλον ότι έχουν διαφορετικές ‘στιγμές’, όπου εκδηλώνεται η διττή ή και πολλαπλή⁶³ -μερικές φορές- πολιτική τους νομιμοποίηση. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι όντως το κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο, τη στιγμή που οι αποφάσεις του προετοιμάζονται από το διπλωματικό σώμα (COREPER) και λαμβάνονται με ομοφωνία ή συναίνεση κεκλεισμένων των θυρών, δεν ελέγχεται δε σε ευρωπαϊκό επίπεδο με καμία διαδικασία (ελέγχεται μόνον ο κάθε ηγέτης στην εθνική πολιτική αρένα από το Κοινοβούλιο και μέσω των εθνικών εκλογών, στον -ελάχιστο βέβαια στην πράξη- βαθμό που είναι γνωστό ποια πολιτική άποψη υποστήριξε) και ο Πρόεδρος του προέρχεται με εξαμηνιαία εναλλαγή από τα κράτη μέλη· ο ακραιφνής όμως αυτός διακυβερνητικός χαρακτήρας σχετικοποιείται όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει με –ενισχυμένη έστω ή ειδική- πλειοψηφία.⁶⁴

Η εμφάνιση της διάστασης ‘ευρώπη των λαών’ ή ‘δημοι-κρατία’ αποτυπώνεται στην σταθμισμένη ψήφο του Συμβουλίου Υπουργών, ενός επίσης διακυβερνητικού οργάνου, εφόσον ο αριθμός των ψήφων αντανακλά, έστω και στρεβλωμένα, την σχέση μεγέθους των εθνικών λαών, ενώ η λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία αποτελεί ομοσπονδιακό στοιχείο, καθώς τα μειωρηφούντα κράτη αποδέχονται τη δεσμευτικότητα

⁶² Αντί άλλων βλ. Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ, Θεσμική συγκρότηση: όργανα λήψης αποφάσεων, σε Στεφάνου / Φατούρου / Χριστοδουλίδη (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Αθήνα 2001, 223επ.

⁶³ Η άποψή μας είναι ότι μπορούμε και πρέπει πλέον να μιλούμε για τριπλή νομιμοποίηση, από κράτη, λαούς και πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία βρίσκεται σε μια δυναμική ισορροπία που διαφοροποιείται με κάθε θεσμική αλλαγή.

⁶⁴ Π.χ. για τον ορισμό του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 214 ΣΕΚ, έτσι όπως ισχύει μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας (ΕπΕφΕΚ C80 της 10.03.2001).

των αποφάσεων σε ένα όργανο αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από 'Άλλους'. Η ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων -βάσει του σχετικού προσαρτημένου στην ΕΣΣ Πρωτοκόλλου⁶⁵- παραπέμπει επίσης στη νομιμοποίηση μέσω των εθνικών λαών και τυγχάνει υποστήριξης από όσους επικαλούνται την κοινοβουλευτική αρχή και την ταυτίζουν με το εθνικό κράτος.⁶⁶ Όσοι εμπνέονται από το ρεπουμπλικανικό μοντέλο στηρίζουν επίσης τη νομοθετική αρμοδιότητα -αντί της συμβουλευτικής- της Επιτροπής των Περιφερειών και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, παράλληλα με την υιοθέτηση εκλογικών μηχανισμών προκειμένου να ενισχυθεί η αντιπροσωπευτικότητα και η πολιτική τους ευθύνη.⁶⁷

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατατάσσεται συνήθως στα υπερεθνικά -άρα ομοσπονδιακής λογικής- όργανα, καθώς αποφασίζει με πλειοψηφία και βάσει κυρίως πολιτικών προτιμήσεων και υπερεθνικών συσσωματώσεων, των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και των κοινοβουλευτικών τους ομάδων, αλλά αν σκεφτεί κανείς τον τρόπο και την πολιτική ατζέντα εκλογής του θα διακρίνει τη διάσταση της μέσω των εθνικών λαών νομιμοποίησής του. Η ενίσχυσή του προωθείται από τους φεντεραλιστές, ενώ αντίθετα δεν θεωρείται μέσο τόνωσης της νομιμοποίησης της Ένωσης από τους διακυβερνητικούς, λειτουργιστές ή και ρεπουμπλικάνους.⁶⁸

Τέλος, τόσο η Επιτροπή όσο και το ΔΕΚ -όργανα που θεωρούνται κατεξοχήν υπερεθνικά, εφόσον είναι ταγμένα να προωθούν και να προασπίζονται το κοινό συμφέρον της Κοινότητας / Ένωσης (ά. 211 και 213 παρ. 2α για την Επιτροπή και ά. 220 ΣΕΚ για το δικαστήριο)- συγκροτούνται από μέλη που προτείνουν οι εθνικές κυβερνήσεις και μάλιστα με εκπροσώπηση «ένα προς ένα» (ένα μέλος του οργάνου από κάθε κράτος

⁶⁵ 1^ο Πρωτόκολλο «σχετικά με τον Ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», σε: ΕπΕφΕΕ C310/204, της 16.12.2004.

⁶⁶ Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α', Αθήνα '2002, 275· BELLAMY, The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism,, όπ.π., 187.

⁶⁷ BELLAMY / CASTIGLIONE, Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime, όπ.π., 19.

⁶⁸ Πρβλ. π.χ. BELLAMY, The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism, όπ.π., 187, ο οποίος θεωρεί ότι ακόμη και η άμεση εκλογή του ΕΚ δεν αποτελεί μια ώριμη θεσμική επιλογή.

μέλος), στοιχείο που αντικατοπτρίζει τη διακυβερνητική λογική και την ισοτιμία των κρατών. Ωστόσο, η Επιτροπή αντλεί νομιμοποίηση και από την ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ά. 214 παρ.2γ ΣΕΚ), δανειζόμενη έτσι τη διπλή νομιμοποιητική βάση εκείνου. Κατ' αυτή την έννοια θα μπορούσε να πει κανείς ότι η Επιτροπή συγκεντρώνει την τριπλή νομιμοποίηση από κράτη (πρόταση), λαούς (έγκριση Κοινοβουλίου) και πολίτες (λειτουργική νομιμοποίηση, καθώς ενεργεί με βάση το ευρωπαϊκό συμφέρον και με σεβασμό προς τα θεμελιώδη δικαιώματα).

IV. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΝΟΠΙΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΕΝΟΨΕΙ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ

A. Μέθοδος

Μέχρι τώρα εξετάσαμε (στο II) τα βασικότερα προτεινόμενα μοντέλα πολιτικής ενοποίησης ενόψει της απαίτησης νομιμοποίησης της ενωσιακής εξουσίας καθώς και (συνοπτικά στο III) πώς αυτά 'μεταφράζονται' σε όργανα και θεσμικές προβλέψεις. Η σχέση αυτή μας επιτρέπει να προβούμε στη συνέχεια σε κριτική αποτίμηση της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης και να προσπαθήσουμε να εντοπίσουμε, αν κάποιο από τα μοντέλα ενοποίησης που παραθέσαμε βρίσκει προνομιακή μεταχείριση σε αυτή. Ή, με άλλα λόγια, αν και κατά πόσο οι νέοι θεσμοί που θα εισάγονταν με την ΕΣΣ αποτελούν 'μετάφραση' κάποιου ή κάποιων μοντέλων πολιτικής ενοποίησης.

Θα θεωρήσουμε ότι ο βαθμός ή η ένταση της 'ενοποίησης' (integration) αντιστοιχεί σε ένα βαθμό πυκνότητας και ένα συγκεκριμένο χαρακτήρα των σχέσεων μεταξύ των συστατικών στοιχείων ενός συστήματος, εν προκειμένω της ΕΕ.⁶⁹ Η αξιολόγηση θα γίνει με βάση την νομική περιγραφή της πολιτικής ζωής, όπως αυτή προκύπτει από τη Συνταγματική Συνθήκη, με μια κλασικά δηλαδή ευρωπαϊκή ματιά εξέτασης των πολιτικών πραγμάτων⁷⁰. Οι πολιτικοί θεσμοί αναλύονται έτσι μέσω των νομικών τους

⁶⁹ J.G. MARCH, A learning perspective on the network dynamics of institutional integration, σε: M. EGEBERG and P. LÆGREID (eds.), *Organizing Political Institutions*, Oslo 1999, 129-155 (134-5): Η ενοποίηση μπορεί να αναφέρεται στην 'αιτιακή αλληλεξάρτηση' μεταξύ των μερών, στην 'συνοχή' (consistency), τον βαθμό δηλαδή συνάφειας και συντονισμού μεταξύ τους, ή/και στη 'δομική τους σύνδεση' (structural connectedness).

⁷⁰ D. EASTON, *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf 1964, όπως παραπέμπεται από J. OLSEN, *Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration*, Arena Working Papers 02/2000.

κωδίκων και οι αλλαγές στους τυπικούς-νομικούς θεσμούς θεωρούνται πως θα συνεισφέρουν στην αλλαγή της συμπεριφοράς των υποκειμένων. Με άλλα λόγια, σκοπεύουμε να εξετάσουμε πώς μερικά θέματα-κλειδιά, τα οποία ξεχωρίζουμε επειδή τα θεωρούμε ενδεικτικά της «πολιτικής ενοποίησης» αντιμετωπίζονται στη Συνταγματική Συνθήκη, (η οποία αν κυρωνόταν θα αποτελούσε) το «τυπικό Σύνταγμα» της ΕΕ, έχοντας κατά νου βεβαίως τη σημασία και του «πραγματικού συντάγματος» της Ένωσης.

Ως τέτοια θέματα-κριτήρια του είδους της πολιτικής ενοποίησης και ενδεικτικά της έντασης της πολιτικής ενοποίησης προτείνουμε ενδεικτικά -και εξηγούμε στην οικεία παράγραφο το γιατί- τα ακόλουθα: 1) τη ρητορική της ΕΣΣ, 2) τη διαδικασία αναθεώρησής της, 3) τα κριτήρια συγκρότησης των οργάνων, τη νομιμοποίηση και τον τρόπο λήψης των αποφάσεών τους, 4) την αρμοδιότητα στον ευαίσθητο τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, και 5) την αποτύπωση της κοινωνικής αρχής.

B. Κριτήρια πολιτικής ενοποίησης

1. Η ρητορική της ΕΣΣ

Παρότι είναι δύσκολο να συνάγει κανείς ασφαλή κανονιστικά συμπεράσματα από τη ρητορική και τις βασικές έννοιες που χρησιμοποιεί ένα νομικό κείμενο, οι παράμετροι αυτές αποτελούν θεμέλιο λίθο ενός συνταγματικού κειμένου, ενόψει (και) της συμβολικής λειτουργίας που αυτό επιτελεί. Η διακήρυξη πολιτικής ενότητας, συνεπώς, ακόμη και αν δεν επαληθεύεται σε επιμέρους ρυθμίσεις, αποτελεί μια ένδειξη πολιτικής βούλησης προς την κατεύθυνση αυτή.

Αν εξετάσουμε τον ορισμό της Ένωσης, βλέπουμε ότι τόσο στο προοίμιο της ΕΣΣ όσο και στο άρθρο 1 αυτής γίνεται αναφορά στη «βούληση των πολιτών⁷¹ και των κρατών της Ευρώπης», οι οποίοι φαίνεται να αποτελούν ως δίπολο την πηγή νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ήδη σε επίπεδο ρητορικής έχουμε μια μετάβαση από τη βούληση των «υψηλών συμβαλλομένων μερών» (άρθρο 1 ΣΕΚ και 1 ΣΕΕ) και την «διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης» (που απηχεί τη θεώρηση της ΕΕ ως ένωσης

⁷¹ Στην εκδοχή του σχεδίου μέχρι τον Μάιο του 2003 -λίγο δηλαδή πριν το σχέδιο παρουσιαστεί από τη Συνέλευση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003- το άρθρο 1 αναφερόταν στη βούληση «των λαών και των κρατών» της Ευρώπης. Αν μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε την ιστορική ερμηνεία, ποια κανονιστικά συμπεράσματα θα μπορούσαμε άραγε να συνάγουμε από αυτή την αλλαγή στη διατύπωση;

κρατών και ως δημοι-κρατίας αντίστοιχα) στην επίκληση των κρατών και πολιτών (που θα λέγαμε ότι βρίσκεται πιο κοντά στην αντίληψη περί παράλληλων δήμων, ευρωπαϊκού και εθνικών). Το αν και τι είδους κανονιστικές συνέπειες μπορούμε να αντλήσουμε από την -σε επίπεδο τουλάχιστον ρητορικής- σημαντική και πάντως πλήρη συμβολισμών μετάβαση από μονή σε διπλή νομιμοποιητική βάση -κράτη και πολίτες- είναι κάτι που μένει να αποδειχθεί στο μέλλον. Θα μπορούσαμε -δανειζόμενοι από την κλασική συνταγματική θεωρία- να πούμε πως η διακήρυξη αυτή μπορεί να λειτουργήσει ως θεμελιώδης αρχή και να προσφέρει ερμηνευτικά ερείσματα κατά την εφαρμογή άλλων ειδικότερων διατάξεων του οργανωτικού Συντάγματος της ΕΕ, ιδιαίτερα εκείνων που αφορούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεδομένου ότι σύμφωνα με τα άρθρα 20 παρ. 2 και 46 παρ. 2 ΕΣΣ το ΕΚ αντιπροσωπεύει πλέον τους πολίτες της Ένωσης.

Παραμένοντας στο επίπεδο της ρητορικής και των συμβόλων, η συναίνεση που τελικά επιτεύχθηκε για την αναφορά, όχι στο Θεό, όπως ήθελαν οι πιο συντηρητικές δυνάμεις, αλλά πάντως στην «θρησκευτική» κληρονομιά της Ευρώπης, χωρίς καταφυγή σε ένα είδος «ακουστικού διαχωρισμού στο δίκαιο»,⁷² που είχε χρησιμοποιηθεί για το προοίμιο του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων⁷³ αποτελεί άλλη μια ένδειξη πολιτικής ενοποίησης, ακόμη και αν για κάποια κράτη –όπως για τη λαϊκή Γαλλία- η διατύπωση αυτή θεωρείται -και δικαίως- οπισθοδρόμηση από τον κατοχυρωμένα λαϊκό χαρακτήρα της πολιτικής εξουσίας.

Τέλος, τη μετάβαση από μια οικονομική σε μια πολιτική και κοινωνική ενοποίηση σηματοδοτούν τα άρθρα 2 και 3 ΕΣΣ: Το πρώτο που περιλαμβάνει τις αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση απηχεί -θα έλεγε κανείς- τη θεώρηση περί νομιμοποίησης της Ένωσης βάσει των αξιών που αυτή υπηρετεί. Το αντίστοιχο σε ισχύ άρθρο 6 ΣΕΕ αναφέρεται στις «αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου». Το άρθρο 2 ΕΣΣ⁷⁴

⁷² M. DAN-COHEN, Decision Rules and Conduct Rules: On Acoustic Separation in Criminal Law, 97 Harv.L.Rev (1984), 625. Ο «ακουστικός διαχωρισμός» επιτρέπει στον νομοθέτη να μεταδώσει ένα μήνυμα σε ένα συγκεκριμένο κοινό, χωρίς να μεταδώσει το ίδιο μήνυμα σε ένα άλλο.

⁷³ Θυμίζουμε ότι η αναφορά στο προοίμιο του Χάρτη στην «πνευματική και ηθική κληρονομιά» της Ευρώπης μεταφράζεται σε άλλες γλώσσες αντιστοίχως (π.χ. «spiritual and moral heritage») και σε άλλες ως πνευματική και θρησκευτική (π.χ. «geistig-religiöses Erbe”).

⁷⁴ Άρθρο 2 ΕΣΣ:

«Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται

ενσωματώνει έναν περιεκτικό κατάλογο των αξιών που συνιστούν τη ‘δίκαιη’ και ‘αγαθή’ πολιτεία, όπως αυτή καταγράφεται ως κομμάτι της συλλογικής ταυτότητας των Ευρωπαίων.

2. Σύνταξη, υιοθέτηση και αναθεώρηση της ΕΣΣ

Ένα σημαντικό κριτήριο πολιτικής ενοποίησης -αλλά και κρίσης του αν μέσω της ΕΣΣ θα μπορούσε να θεσπιστεί Σύνταγμα- είναι η διαδικασία σύνταξης και θέσης σε ισχύ της ΕΣΣ, καθώς και η διαδικασία αναθεώρησής της που η ίδια προβλέπει.

Όσον αφορά τη διαδικασία θέσπισης της ΕΣΣ, για πρώτη φορά είχαμε την εμπλοκή μιας σχετικά αντιπροσωπευτικής⁷⁵ «Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης» στην

από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.»

⁷⁵ Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, Η αναθεώρηση των Συνθηκών και η συνταγματική προοπτική της Ένωσης, σε: Η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., 45-72 (58)· Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Ναι στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Βήμα ιστορικό και αναγκαίο, αν και δεν είναι Σύνταγμα, Τα Νέα 15.01.2005, Ν14.

προπαρασκευαστική φάση, που μέχρι πρότινος κυριαρχούνταν αποκλειστικά από τα κράτη και τις κυβερνήσεις. Η διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών πρόδιδε έναν ακραιφνή διακυβερνητικό χαρακτήρα,⁷⁶ ενώ η σύγκληση μιας διαβουλευτικής, και όχι συντακτικής,⁷⁷ με αποφασιστική δηλαδή αρμοδιότητα, Συνέλευσης, απαρτιζόμενης από αντιπροσώπους των κρατών (εκπρόσωποι αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων), λαών (μέλη εθνικών Κοινοβουλίων) και πολιτών (μέλη Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) αποτελεί ένα, άτολμο έστω, αλλά σαφές, βήμα προς αναγνώριση της τριπλής νομιμοποίησης της Ένωσης.⁷⁸ Η δημόσια διαβούλευση της Συνέλευσης, σηματοδοτεί επίσης πύκνωση του πολιτικού χαρακτήρα της διαδικασίας αναθεώρησης των Συνθηκών, σε αντίθεση με την κεκλεισμένων των θυρών συζήτηση μεταξύ επαγγελματιών διπλωματών που χαρακτήριζε όλες τις προηγούμενες αναθεωρήσεις. Αναπτύσσεται βέβαια και η κριτική, ότι η Συνέλευση κατέληξε μεν στα περισσότερα ζητήματα σε ενιαία πρόταση, αλλά πολλά θεσμικά ζητήματα βαρύνουσας σημασίας παραπέμφθηκαν είτε στο μυστικοπαθές Προεδρείο της⁷⁹ είτε στην ίδια τη Διακυβερνητική και έτσι αφαιρέθηκαν από το φως της δημοσιότητας και της κριτικής που αυτή επιτρέπει.

Σημαντικό κριτήριο αξιολόγησης της ΕΣΣ, από τη σκοπιά της προώθησης της πολιτικής ενοποίησης, είναι επίσης το αν η προβλεπόμενη στο ίδιο το «Σύνταγμα»⁸⁰ διαδικασία αναθεώρησής του επιμένει στην ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών ή επιτρέπει την αναθεώρηση από μια, ενισχυμένη έστω, πλειοψηφία, καθώς, όπως παρατηρεί ο Weiler, η ομοφωνία που ενσωματώνει την αρχή της ισότητας κυρίαρχων

⁷⁶ Βλ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Εισήγηση σε Ε.Κ.Ε.Μ., όπ.π., που θεωρούσε ότι η διπλή νομιμοποιητική διάσταση της ενωσιακής τάξης προδίδεται στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών και πρότεινε την υιοθέτηση της συνταγματικής μεθόδου για την προπαρασκευαστική φάση και τη μέθοδο του διεθνούς δικαίου κατά την απόφαση.

⁷⁷ Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η Συνέλευση και η Δήλωση του Laeken, σε: Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ / Γ. ΚΑΡΙΦΙΑΔΗ / Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, Η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα 2002, 13-25 (18), ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία, 102.

⁷⁸ Την ενεργοποίηση και το ρόλο της Συνέλευσης θεωρεί ο Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Τώρα Αρχίζει η Συνταγματική Ιστορία της Ένωσης, Το Βήμα 27.03.2005, στοιχείο που θεμελιώνει την ΕΕ «ως Ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς». Έχουμε την αίσθηση ότι με τη διατύπωση αυτή ο Τσάτσος εμπλουτίζει την κλασική του θέση περί διπλής νομιμοποίησης, προκειμένου να συμπεριλάβει αυτούς που εμείς θεωρούμε ως τρίτη πηγή νομιμοποίησης της Ένωσης, δηλαδή τους πολίτες της. Τοποθετούμενος στο διακυβερνητικό στρατόπεδο ρεπουμπλικανικής έμπνευσης ο BELLAMY, The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism, όπ.π., 187, κατακρίνει την απαγόρευση επίσημα θεσμοθετημένων συναντήσεων των αντιπροσώπων κάθε κράτους χωριστά στο πλαίσιο της Συνέλευσης.

⁷⁹ J. EMMANOUILIDIS, Die institutionellen Reformen in der Verfassung – die neue Machtarchitektur der Europäischen Union, in Die Europäische Verfassung in der Analyse, Bertelsmann Stiftung 2005, (υπό έκδοση), 5 (παραπέμπεται με τη σελιδοποίηση ως ηλεκτρονικό άρθρο).

⁸⁰ Ένα Σύνταγμα θέτει το ίδιο τους κανόνες της αναθεώρησής του, είναι δηλαδή αυτοαναφορικά και αυτοκαθοριζόμενο, αποτελεί δε και την κανονιστική μήτρα θέτοντας τους όρους ισχύος για όλους τους άλλους κανόνες δικαίου εντός της δικαιοταξίας του.

κρατών αποτελεί χαρακτηριστικό του διεθνισμού και όχι του υπερεθνισμού ή του συνταγματισμού.⁸¹ Ο ίδιος επισημαίνει: η αναθεώρηση με πλειοψηφία δεν είναι απλώς ένα πολιτικό ζήτημα, έχει μια βαθιά συνταγματική και κοινωνική σημασία: Η διαθεσιμότητα να υποβάλεις τον εαυτό σου στην πλειοψηφική απόφαση ακόμη και σε συνταγματικό επίπεδο είναι χαρακτηριστικό μιας πολιτείας και της πρόθεσης να ενταχθείς σε μια πολιτική κοινότητα κάποιου βάθους. Είναι μια πρόσκληση να συσσωματωθείς με τους άλλους με δεσμούς πίστης και αφοσίωσης που φανερώνουν ένταξη σε μια καινούρια συλλογικότητα και στη θέλησή της. Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις που συμφωνούνται σε μια Συνθήκη ή σε ένα Σύνταγμα μπορεί να είναι ίδιες. Αυτό που αλλάζει είναι η βάση της αποδοχής και η σχέση μεταξύ των υποκειμένων, που αντιπροσωπεύουν την μετάβαση προς την Πολιτεία.

Ένα δεύτερο στοιχείο που θα σηματοδοτούσε τη 'μετάφραση' σε συνταγματικό θεσμό των υπερεθνικών προσεγγίσεων και την αναγωγή των ευρωπαϊών πολιτών σε πηγή νομιμοποίησης της ΕΕ, την οποία σε επίπεδο ρητορικής είδαμε ότι ενστερνίζεται η ΕΣΣ, θα ήταν η εισαγωγή μιας διαδικασίας άμεσης δημοκρατίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, π.χ. η διεξαγωγή ενός πανευρωπαϊκού δημοψηφίσματος για την έγκριση ή αναθεώρηση του Συντάγματος, στη βάση του αξιώματος «ένας άνθρωπος-μία ψήφος». Αυτό, όπως παρατηρεί ο Weiler, είναι πραγματιστικό και ιστορικά δυνατό.⁸² Σε μια τέτοια υποθετική περίπτωση η ίδια η διαδικασία επικύρωσης του Συντάγματος μέσα από ένα πανευρωπαϊκό δημοψήφισμα θα συνιστούσε το πρώτο βήμα δημιουργίας ενός 'ευρωπαϊκού λαού' υπό κανονιστική και συνταγματική έννοια. Ένα πανευρωπαϊκό δημοψήφισμα θα έδινε αφορμή για μια πανευρωπαϊκή δημόσια συζήτηση και την πύκνωση της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας. Όπως παρατηρεί ο Habermas, «η συντακτική διαδικασία είναι από μόνη της ένα μοναδικό μέσο για υπεράνω των συνόρων επικοινωνία. Έχει τη δυναμική μιας αυτοεπαληθευόμενης προφητείας».⁸³ Το γεγονός ότι ο ένας και ενιαίος αυτός 'λαός' θα συνοδευόταν για αρκετά ακόμη χρόνια από την ύπαρξη πολλών εθνικών λαών ή δήμων, όπως αυτό συμβαίνει σε κράτη, όπως η Ισπανία, το Βέλγιο, ή ο Καναδάς, δεν θα

⁸¹ Την πλειοψηφική λήψη των αποφάσεων θεωρεί χαρακτηριστικό ενός πραγματικού συντάγματος ο J.H.H. WEILER, *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, όπ.π., 565.

⁸² WEILER, *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, όπ.π., 566. Αντίθετα, κατά το MANITAKH, *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμετώπιζε με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία*, 109, η άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας «χωρίς τη συγκατάθεση και τη συμμετοχή στην όλη διαδικασία των κρατών και των κυβερνήσεων τους φαντάζει, πολιτικά και θεσμικά, ανέφικτο».

⁸³ J. HABERMAS, *Warum braucht Europa eine Verfassung?*, Hamburg Lecture 26/06/2001, *Die Zeit*, 27/2001, 12.

αναιρούσε πάντως τη θεμελίωση ενός ευρωπαϊκού λαού.⁸⁴ Ας μην ξεχνάμε, ότι «σε πολλές περιπτώσεις το συνταγματικό δόγμα προϋποθέτει αυτό που δημιουργεί: ο δήμος που καλείται να δεχτεί το σύνταγμα, συντάσσεται, νομικά, από το ίδιο το Σύνταγμα, και συχνά η πράξη αποδοχής αποτελεί ένα από τα πρώτα βήματα προς μια πιο περιεκτική κοινωνική και πολιτική έννοια του συνταγματικού δήμου».⁸⁵

Ή έστω, ως στοιχείο έμμεσης δημοκρατίας, θα μπορούσε να προβλεφτεί η (συν)απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αφού αυτό, όπως είδαμε θεωρείται από την ΕΣΣ ότι εκπροσωπεί άμεσα τους ευρωπαίους πολίτες. Εντονότερη πολιτική ενοποίηση και συνεπώς πολιτικοποίηση της Ένωσης θα σήμαινε μάλιστα η δυνατότητα του Κοινοβουλίου να ψηφίζει όχι μόνον στη βάση του «όλα ή τίποτε» -μόνη δυνατότητα σε ένα δημοψήφισμα- αλλά και κατ' άρθρον την αναθεώρηση. Μια τέτοια διαδικασία θα συνεπαγόταν το σχηματισμό πολιτικών συμμαχιών στη βάση ουσιαστικών συγκλίσεων και την άρδην μετατροπή του συναινετικού μοντέλου της Ένωσης που στηρίζεται σε διαπραγματεύσεις συνολικές («τίποτε δεν έχει συμφωνηθεί πριν συμφωνηθούν όλα»), χαρακτηριστικές της διεθνούς και όχι της εσωτερικής πολιτικής αρένας.

⁸⁴ Για τη σχέση μεταξύ συντακτικής διαδικασίας και συγκρότησης του δήμου, βλ. Χ. ΠΑΠΑΣΤΥΛΙΑΝΟΥ, Θεμελιώνοντας μια νέα συνταγματική τάξη, μορφολογικά στοιχεία του δήμου. Ο Ευρωπαϊκός Δήμος: Προϋπόθεση ή Αποτέλεσμα ενός Συντάγματος της Ε.Ε., Σύγχρονα Θέματα, 90/2005, 19-29 (ιδίως 23επ).

⁸⁵ WEILER, A Constitution for Europe ? Some Hard Choices, 567.

Ωστόσο, καμία τέτοια πρόνοια δεν περιλήφθηκε στην ΕΣΣ (άρθρα 443-444). Το άρθρο 443 ΕΣΣ προβλέπει τη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης και στο μέλλον. Η αναθεώρηση πρέπει να εγκριθεί από Διακυβερνητική Διάσκεψη και να κυρωθεί από τα εθνικά Κοινοβούλια όλων των κρατών μελών, όπως και όλες οι αναθεωρήσεις των συνθηκών μέχρι σήμερα. Αυτό επιβεβαιώνει το χαρακτήρα του «Συντάγματος» που δηλώνει ότι θεσπίζει η ΕΣΣ ως «διακυβερνητικού»⁸⁶ ή δικαιώνει όσους θέτουν υπό αμφισβήτηση την μετάλλαξη της ‘Συνθήκης’ σε ‘Σύνταγμα’. Υποχώρηση ωστόσο της ακραιφνούς διακυβερνητικής προσέγγισης προς μια πιο υπερεθνική κατεύθυνση «συνταγματοποίησης» της αναθεωρητικής διαδικασίας συνιστούν οι ακόλουθες τέσσερις πρόνοιες:

Πρώτον, πρωτοβουλία υποβολής σχεδίων αναθεώρησης έχει πλέον και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και όχι μόνον κάθε κυβέρνηση Κ-Μ και η Επιτροπή, όπως τώρα, τα δε προτεινόμενα σχέδια διαβιβάζονται όχι μόνον στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αλλά και στα εθνικά Κοινοβούλια. Η εμπλοκή και ο αυξημένος ρόλος του Ευρωπαϊκού και των εθνικών Κοινοβουλίων αντικατοπτρίζουν ένα βαθμό ‘πολιτικοποίησης’ της διαδικασίας αναθεώρησης και αποτελούν τεκμήριο μεγαλύτερου δημοκρατικού –σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο- ελέγχου του περιεχομένου της αναθεώρησης.

Δεύτερον, στη φάση της προπαρασκευής η Διακυβερνητική Διάσκεψη που κυριαρχούνταν από τις διπλωματικές αντιπροσωπείες των Κρατών αντικαθίσταται –πλέον και τυπικά με συνταγματική πρόβλεψη⁸⁷- από αντιπροσωπευτική «Συνέλευση» απαρτιζόμενη από αντιπροσώπους των εθνικών Κοινοβουλίων, των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι δύο αυτές αλλαγές συνεπάγονται ενίσχυση της συνιστώσας «ένωση λαών και πολιτών» έναντι της σήμερα κυρίαρχης «ένωση κρατών», η οποία θα χειροκροτούνταν από τους μετριοπαθείς φεντεραλιστές, ενώ η μεταφορά της προπαρασκευαστικής διαδικασίας στη δημόσια σφαίρα αυξάνει τη δυνατότητα διαβούλευσης και διαφάνειας, την οποία επιδιώκουν οι ρεπουμπλικάνοι, δίνοντας παράλληλα περιθώρια μεγαλύτερης ενσωμάτωσης αξιακών επιλογών από ό,τι το σκληρό κεκλεισμένων των θυρών διακυβερνητικό παζάρι.

⁸⁶ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Η Πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 95επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, ‘Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως διακυβερνητικό σύνταγμα’, σε: Κ. ΓΩΓΟΥ, (επιμ.), Η πορεία προς το ευρωπαϊκό σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος, Αθήνα 2002, σ. 11 επ. και 25-26.

⁸⁷ Προβλέπεται ωστόσο και η δυνατότητα να μην συγκληθεί Συνέλευση εφόσον σ’ αυτό συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε περίπτωση που η έκταση των τροποποιήσεων δικαιολογεί την παράλειψη αυτή.

Τρίτον, η ασαφής, αλλά με ανοικτή δυναμική πρόβλεψη του ά. 443 (4), σύμφωνα με το οποίο:

«Εάν, μετά παρέλευση δύο ετών από την υπογραφή της Συνθήκης που αναθεωρεί την παρούσα Συνθήκη, τα τέσσερα πέμπτα των κρατών μελών έχουν επικυρώσει την εν λόγω Συνθήκη και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όσον αφορά την επικύρωση αυτή, το θέμα παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.»

Το πώς μπορεί το άρθρο αυτό να εφαρμοστεί στην πράξη είναι κάτι που κανείς ακόμη δεν ξέρει και δεν μπορεί να προβλέψει, αποτελεί όμως η πρόνοια αυτή την μόνη διέξοδο από την πιεστική διακυβερνητική μέθοδο της έγκρισης κάθε αναθεώρησης από όλα τα κράτη-μέλη.⁸⁸

Τέταρτον, η δυνατότητα απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης διατάξεων του τρίτου μέρους, προκειμένου η προβλεπόμενη ομόφωνη λήψη των αποφάσεων από το Συμβούλιο να μετατραπεί σε πλειοψηφική. Η απλούστευση έγκειται στο ότι δεν απαιτείται σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης ή / και Συνέλευσης,⁸⁹ αλλά η αναθεώρηση συντελείται με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που λαμβάνεται με ομοφωνία και εγκρίνεται με πλειοψηφία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εφόσον δεν υπάρχει αντίρρηση από εθνικό Κοινοβούλιο.

Καθίσταται φανερό συνεπώς ότι από το δίπολο νομιμοποίησης κρατών και πολιτών που εξαγγέλλεται στο άρθρο 1 ΕΣΣ, στη συνήθη διαδικασία θέσπισης και αναθεώρησης του Συντάγματος του ά. 443 ΕΣΣ εμπλέκεται μόνον ο ένας πόλος, τα κράτη. Βέβαια, με βάση τις εθνικές συνταγματικές προβλέψεις, στην ίδια διαδικασία εμπλέκονται και τα εθνικά Κοινοβούλια ή/και οι εθνικοί λαοί, μέσω δημοψηφισμάτων σε κρατικό επίπεδο. Αυτό προσθέτει τη διάσταση της δημοι-κρατίας αλλά σίγουρα δεν αρκεί για να δικαιώσει το «εξ ονόματος των ευρωπαίων πολιτών» του Προοιμίου.

Κανένα συνταγματολογικό ή νομικό δόγμα δεν θα απέκλειε πάντως την υιοθέτηση της ΕΣΣ (και) μέσω πανευρωπαϊκού δημοψηφίσματος, κατά τον ίδιο λόγο που κανένα νομικό δόγμα ούτε επέβαλλε, ούτε απαγόρευε την σύγκληση μιας «Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης», με τόσο ευρεία σύνθεση και εντολή, όπως αυτή που προετοίμασε

⁸⁸ Τη διάταξη αυτή επικαλούνταν πολλοί και στη μετά την απόρριψη της ΕΣΣ στη Γαλλία και Ολλανδία, προκειμένου να πείσουν για τη συνέχιση των κυρωτικών διαδικασιών στα υπόλοιπα Κ-Μ, ώστε να γίνει το 'μέτρημα', για να ακούσουν τον εύλογο αντίλογο ότι η διάταξη δεν αφορά την παρούσα αλλά μια επόμενη Συνταγματική Συνθήκη και πάντως δεν μπορεί να εφαρμοστεί, εφόσον αποτελεί μέρος μιας Συνθήκης που δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ.

⁸⁹ Της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και της Συνέλευσης παραιτείται η ΕΣΣ και στο ά. 445, όπου προβλέπεται απλουστευμένη διαδικασία αναθεώρησης των εσωτερικών πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, με

την ΕΣΣ. Το ότι δεν προβλέφθηκε τέτοιου είδους κυρωτική διαδικασία δεν αποδεικνύει ότι εννοιολογικά και πραγματολογικά κάτι τέτοιο ήταν αδύνατο, αλλά ότι δεν υπήρχε η αντίστοιχη πολιτική βούληση. Ότι, με άλλα λόγια, η προτίμηση υπέρ μιας Ευρώπης των Πατρίδων και των εθνικών Δήμων υπερίσχυσε εκείνης υπέρ μιας Ευρώπης των Πολιτών, τουλάχιστον στη συγκεκριμένη θεσμική ρύθμιση.

Το περίεργο μάλιστα είναι, ότι στο θεσπιζόμενο μέσω της Συνθήκης ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποδίδεται ισχύς ανώτερη των εθνικών Συνταγμάτων (άρθρο 6 ΕΣΣ) χωρίς να προβλέπεται μια πέραν των εθνικών κυρώσεων διαδικασία. Με άλλα λόγια, συνεχίζεται ο παράδοξος γάμος μεταξύ νομικού ομοσπονδισμού -με κυρίαρχο το νομικό δόγμα ότι το ομοσπονδιακό δίκαιο υπερίσχυει εκείνου των ομόσπονδων μονάδων- και «συνταγματικού διακυβερνητισμού» (με την εσωτερική αντίφαση που ο όρος υποκρύβει).⁹⁰

3. Συγκρότηση των οργάνων, πολιτική τους ευθύνη και τρόπος λήψης των αποφάσεών τους

Με δεδομένο ότι τα Κ-Μ βλέπουν στον τρόπο συγκρότησης των οργάνων και λήψης των αποφάσεών τους το ρίσκο να υποσκαφθούν τα κρατικά τους συμφέροντα, οποιαδήποτε πρόβλεψη πέραν της ομοφωνίας συνιστά βήμα πολιτικής ενοποίησης. Δεν είναι τυχαίο ότι τα θέματα αυτά αποτέλεσαν τα λεγόμενα «απομεινάρια» (left-overs) του Άμστερνταμ, δεν κατέστη δυνατό να κλείσουν με τρόπο ικανοποιητικό για όλους στη ΔΔ της Νίκαιας, την οποία και οδήγησαν σε αποτυχία, προκάλεσαν αντιδικίες στη Συνέλευση και την αποτυχία της ιταλικής Προεδρίας να διασφαλίσει συμφωνία επί της ΕΣΣ και διακανονίστηκαν μόνο στην -παγωμένη πλέον- ΕΣΣ. Η υποχώρηση των Κ-Μ, έστω και στο ελάχιστο, από τα εν στενή εννοία κρατικά τους συμφέροντα αποτελεί ένδειξη πολιτικής ενοποίησης. Είναι εδώ που αποτυπώνεται με τη μεγαλύτερη ενάργεια η πολιτική προτίμηση των Κυβερνήσεων των εθνικών Κρατών για τη διακυβερνητική μέθοδο και την μέσω των 'Πατρίδων' νομιμοποίηση της Ένωσης και γίνεται με τον πιο απτό τρόπο ορατό το έλλειμμα της διάθεσης να γίνουν δεκτές οι αποφάσεις των 'Άλλων' -κατά Weiler- με τον ίδιο τρόπο που γίνονται δεκτές οι αποφάσεις των 'δικών μας', των 'συμπατριωτών' μας. Τα θεσμικά αυτά θέματα περιλαμβάνουν κυρίως την απόφαση ποιος

ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή (ά. 445) και αφού εγκριθεί από τα Κ-Μ, σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες.

⁹⁰ Όπως παρατήρησε ο WEILER, *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, όπ.π., 568, "European federalism is constructed with a top-to-bottom hierarchy of norms, but with a bottom-to-top hierarchy of authority and real power".

τομέας θα μεταφερθεί από την ομοφωνία στην πλειοψηφική λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο,⁹¹ τη στάθμιση των ψήφων στο ίδιο όργανο, το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής και την εκλογή / διορισμό του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Επιτροπής.

α. Επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας

Όσον αφορά την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας που αντανακλά το υπερεθνικό μοντέλο και επιτρέπει την αποτελεσματική λήψη αποφάσεων και την ενεργοποίηση ουσιαστικά της Ένωσης -δεδομένου ότι η ομοφωνία συνεπάγεται πολλές φορές και πλήρη αδυναμία δράσης, ειδικά σε μια Ευρώπη των 25 ή 27 κρατών μελών- αυτή συνεχίζεται και με την ΕΣΣ -όπως και με τις προηγούμενες αναθεωρήσεις των Συνθηκών. Μπορούμε να καταμετρήσουμε 30 επιπλέον τομείς, όπου καταργείται το βέτο, και συνεπώς υποχωρεί η ακραιφνής διακυβερνητική διάσταση στη λήψη των αποφάσεων.

β. Ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, του οποίου η σύνθεση εξακολουθεί να διέπεται από τον ευνοϊκό προς τα μικρότερα ως προς τον πληθυσμό κράτη «κανόνα της φθίνουσας αναλογίας» (άρθρο 20 ΕΣΣ), ανατίθεται ο ρόλος της αντιπροσώπευσης των πολιτών (και όχι των λαών, όπως στο 190 ΣΕΚ) της Ένωσης, αναγνωρίζεται ένας, ελαφρώς πιο ενισχυμένος, ρόλος στην ανάδειξη του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς για την επιλογή του υποψηφίου θα «λαμβάνεται υπόψη» το αποτέλεσμα των εκλογών για το Κοινοβούλιο (άρθρο 27 παρ.1 ΕΣΣ), αλλά κυρίως εκτεταμένη εξουσία συναπόφασης, από κοινού με το Συμβούλιο των Υπουργών, για την έκδοση των ευρωπαϊκών «νόμων» και «νόμων-πλαισίων», η οποία καθίσταται πλέον η «συνήθης νομοθετική διαδικασία» (άρθρο 34 παρ.1 ΕΣΣ). Πέραν ωστόσο της δυνατότητας του ά. 332,⁹² δεν προβλέπεται το αυτονόητο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας κάθε Κοινοβουλίου. Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μεταφράζεται συνήθως ως ενίσχυση του υπερεθνικού χαρακτήρα της ΕΕ. Για να ανταποκριθεί ωστόσο στο νέο ρόλο του ως αντιπροσωπευτικού

⁹¹ Το πόσο ευαίσθητο είναι το θέμα της κατάργησης της ομοφωνίας σκιαγραφεί ο ΤΣΑΤΣΟΣ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 37, ο οποίος και σημειώνει ότι στην Διακυβερνητική της Νίκαιας την οποία βίωσε στο θέμα αυτό έκανε τη μεγάλη της εμφάνιση η Ευρώπη ως «Ένωση Κρατών».

⁹² Άρθρο III-332: «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του, να ζητά από την Επιτροπή να υποβάλλει τις προσήκουσες προτάσεις για ζητήματα που εκτιμά ότι απαιτούν την εκπόνηση πράξεων της Ένωσης για την εφαρμογή του Συντάγματος. Εάν η Επιτροπή δεν υποβάλει πρόταση, γνωστοποιεί τους σχετικούς λόγους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

των πολιτών οργάνου, το Κοινοβούλιο θα πρέπει να γνωρίσει την πιο ενεργή παρουσία των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Κομμάτων, ενιαίο εκλογικό σύστημα και αμεσότερη σχέση με την ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών.

γ. Η τυποποίηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η εκλογή Προέδρου

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μέλη του οποίου είναι οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων καθώς και ο Πρόεδρος της Επιτροπής, τυποποιείται πλέον και νομικά (άρθρο 21 ΕΣΣ). Έργο του Συμβουλίου είναι να καθορίζει την πολιτική κατεύθυνση της Ένωσης, να λαμβάνει δηλαδή τις πολιτικές αποφάσεις του υψηλότερου επιπέδου σχετικά με την πορεία της ενοποίησης και δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία.

Αυτό που δίχασε ήταν κυρίως η Προεδρία του, η οποία σύμφωνα με το ισχύον σύστημα, εναλλάσσεται κάθε εξάμηνο από κράτος σε κράτος. Το σύστημα αυτό ωστόσο έχει επικριθεί λόγω των μειονεκτημάτων του αλλά και των νέων αναγκών, που συνοψίζονται στα εξής: Υπάρχει ανάγκη για μεγαλύτερη σταθερότητα στη διατύπωση, τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών. Μερικές χώρες ενδέχεται να μην τα βγάλουν πέρα με το φόρτο δουλειάς που ενέχει η Προεδρία, λόγω έλλειψης εμπειρίας, διοικητικής ικανότητας ή πολιτικής κρίσης στο εσωτερικό της χώρας. Αντίθετα ένας μονιμότερος Πρόεδρος θα έδινε μεγαλύτερη ώθηση και ισχυρότερη παρουσία στην Ένωση, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό.

Παρά την ευρεία αποδοχή των διαπιστώσεων αυτών από τα περισσότερα μέλη της Συνέλευσης, η εξεύρεση λύσεων δεν συνάντησε την αντίστοιχη σύμπνοια. Το ζήτημα της Προεδρίας αποτέλεσε αντικείμενο τριβών και αντιπαραθέσεων τόσο στη Συντακτική Συνέλευση όσο και στη Διακυβερνητική Διάσκεψη, με την κατάθεση ποικίλων προτάσεων, όπως η διατήρηση του συστήματος, η συνένωση του αξιώματος του Προέδρου του Συμβουλίου με αυτό του Προέδρου της Επιτροπής -οπότε οι Επίτροποι θα ήταν και Πρόεδροι των σχηματισμών του Συμβουλίου Υπουργών- και η εκλογή διαφορετικών Προέδρων σε κάθε σχηματισμό του Συμβουλίου (Ευρωπαϊκού και Υπουργών). Κάθε μορφή Προεδρίας αφήνει ανοικτό στην ιστορική και πολιτική εξέλιξη το ενδεχόμενο θεσμικής αυτονόμησης και ενδυνάμωσης του Προέδρου έναντι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Δεν είναι έτσι τυχαίο ότι όσοι φυλάνε τις Θερμοπύλες του έθνους-κράτους προσπαθούσαν να ενισχύσουν το ρόλο του διακυβερνητικού οργάνου της Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αποφεύγοντας το θεσμό μιας μακρόχρονης Προεδρίας. Από την άλλη πλευρά, οι υπέρμαχοι του φεντεραλισμού ήθελαν να δουν έναν

ενισχυμένο Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του οργάνου που θεωρείται ως ο κατεξοχήν εκφραστής της κοινοτικής λογικής και του ευρωπαϊκού συμφέροντος, εκλεγόμενο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή ακόμη και με άμεσες πανευρωπαϊκές εκλογές. Η απάντηση, συνεπώς, που έδινε κανείς στο ερώτημα σχετικά με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνόψιζε, με τρόπο συμβολικό και σχηματικό ίσως, την επιλογή του σχετικά με την τελεολογία της ενοποιητικής διαδικασίας.

Η Συνέλευση υιοθέτησε τελικά, και παρά τις αρχικές αντιδράσεις των μικρότερων κρατών και της Επιτροπής, τη γαλλογερμανικής έμπνευσης πρόταση για την αντικατάσταση της εξαμηνιαίας εναλλασσόμενης μεταξύ των κρατών-μελών Προεδρίας με την καθιέρωση αιρετού -με ειδική πλειοψηφία- από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προέδρου, με θητεία δύομισι ετών και ανανεώσιμη μία μόνον φορά (ά. 22 ΕΣΣ). Στον Πρόεδρο ανατίθεται η καθοδήγηση των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Η εξέλιξη αυτή, σε ένα πρώτο επίπεδο, συνεπάγεται οπισθοχώρηση της τυπικής ισότητας των κρατών, την οποία εξασφάλιζε η εναλλασσόμενη Προεδρεία⁹³. Φόβοι εκφράστηκαν μάλιστα ότι η εκλογή από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία μπορεί να οδηγήσει σε πολιτική ηγεμονία και συγκρότηση διευθυντηρίου των μεγάλων κρατών μέσω της επιλογής Προέδρου της επιλογής τους, σε διαρχία και σύγκρουση με τον Πρόεδρο της Επιτροπής καθώς και – σύμφωνα με τα παραπάνω- σε ενίσχυση του διακυβερνητικού βραχίονα, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έναντι της Επιτροπής, ο Πρόεδρος της οποίας δεν αναβαθμίστηκε αντίστοιχα. Αν θέλει κανείς να δει ποια από τις παραπάνω απόψεις υιοθετήθηκε και ‘μεταφράστηκε’ σε συνταγματικό θεσμό δύσκολα θα καταλήξει σε μία και μόνον. Ο θεσμός του Προέδρου στην ΕΣΣ αποτελεί –και αυτός!- έναν συμβιβασμό ανάμεσα στις διαφορετικές απόψεις, μια μέση λύση που επιδιώκει να άρει τις λειτουργικές αδυναμίες του ισχύοντος συστήματος (πλήρους απασχόλησης Πρόεδρος μακράς διάρκειας), χωρίς να πάρει την εξουσία από τα χέρια των Κρατών (επιλογή από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), αλλά με κάποια δυνατότητα αυτονόμησης εξ ορισμού που μπορεί να δώσει μια πινελιά – και μόνον- υπερεθνισμού στο κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο της ΕΕ.

⁹³ Εξού και η κριτική στάση του Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Τα υπέρ και τα κατά του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Συνέντευξη στη Βάνα Φωτοπούλου, Ελευθεροτυπία 23.06.2003.

δ. Συμβούλιο Υπουργών και δημοσιότητα νομοθετικής δράσης

Η σημαντικότερη ίσως καινοτομία της ΕΣΣ αφορά στη δημοσιότητα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου Υπουργών όταν ασκούν νομοθετική εξουσία. Η δημοσιότητα αυτή αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση πολιτικού και κοινοβουλευτικού ελέγχου εκ μέρους των εθνικών Κοινοβουλίων και βέβαια εκ των οποίων ουκ άνευ προϋπόθεση της ίδιας της δημοκρατίας, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.⁹⁴ Σαφώς συνιστά άλλη μια υποχώρηση της διακυβερνητικής πρακτικής των κεκλεισμένων των θυρών αποφάσεων, που επέτρεπαν στους Υπουργούς να διαφεύγουν της πολιτικής ευθύνης στην εθνική πολιτική αρένα, μεταφέροντας το βάρος νομοθετικών ρυθμίσεων σε μια τάχα απρόσωπη ΕΕ.

ε. Η ειδική πλειοψηφία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο

Ο καθορισμός της πλειοψηφίας, με βάση την οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις στο Συμβούλιο Υπουργών σε τομείς που υπόκεινται στον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας, αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για μια καλή και αποτελεσματική λειτουργία της Ευρώπης των 25. Ανέκαθεν για τη λήψη τέτοιων αποφάσεων προβλεπόταν ένα ελάχιστο ποσοστό ψήφων, που συνήθως κινούνταν γύρω στο 70%, ενώ οι ψήφοι κάθε κράτους σταθμίζονταν με 'φθίνουσα αναλογία' και ως ένα βαθμό τυχαία και αυθαίρετα ως αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων. Καθώς δεν υπήρχαν ποτέ σταθεροί κανόνες σχετικά με το ποσοστό αυτό ή τον τύπο κατανομής των ψήφων στα κράτη μέλη, με κάθε νέα διεύρυνση η στάθμιση, δηλαδή η κατανομή των ψήφων ξαναέμπαινε στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων. Το ιστορικό αυτό προηγούμενο επαναλήφθηκε στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας ενόψει της διεύρυνσης του 2004, η οποία κατέληξε σε ένα μοντέλο, που χαρακτηρίζεται από μειωμένη αποτελεσματικότητα δράσης της Ένωσης.⁹⁵ απαιτείται τριπλή πλειοψηφία σταθμισμένων ψήφων,⁹⁶ κρατών μελών και πληθυσμού.⁹⁷

⁹⁴ Συμπεριλαμβάνεται έτσι στα πλέον θετικά σημεία ακόμη και από σχολιαστές που στράφηκαν εναντίον της ΕΣΣ, πρβλ. π.χ. BELLAMY, *The European Constitution is Dead, Long Live European Constitutionalism*, όπ.π.,

⁹⁵ G. DURAND, *Of diplomats and numbers*, www.theepc.net, 12.11.2003.

⁹⁶ Από την 1η Νοεμβρίου 2004, ο αριθμός των ψήφων που θα διαθέτει κάθε χώρα (συμπεριλαμβανομένων των νέων κρατών μελών) θα είναι ο εξής:

Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο	29
Ισπανία και Πολωνία	27
Ολλανδία	13
Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Ελλάδα, Ουγγαρία και Πορτογαλία	12

Ως γενικό σχήμα μπορεί να σκεφτεί κανείς ότι η σταθμισμένη ψήφος αντικατοπτρίζει την ένωση των λαών, εφόσον το μέγεθος του λαού λαμβάνεται, έστω και μη ευθέως αναλογικά, υπόψη, αλλά και ενισχύει τη διαπραγματευτική θέση των μεγάλων χωρών, σε αντίθεση με το κριτήριο του αριθμού των κρατών, που ευνοεί τα μικρά κράτη εφόσον στηρίζεται στην ισοτιμία, αλλά και απηχεί τη διακρατική συνεργασία διεθνοδικαιικού τύπου.

Προκειμένου να βελτιώσει το μοντέλο αυτό, η Συνέλευση κατέληξε σε μία εξαιρετικά διαυγή, λογική και απλή φόρμα: στο σχέδιο ΕΣΣ που κατέθεσε, η ειδική πλειοψηφία οριζόταν ως η πλειοψηφία των κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 60% του πληθυσμού της Ένωσης. Το σύστημα αυτό ανταποκρίνεται στη νομιμοποίηση της Ένωσης ως «ένωσης κρατών και λαών» και συνεπάγεται αυξημένη αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης.⁹⁸ Κι αυτό επειδή έτσι θα διευκολυνόταν η λήψη αποφάσεων και θα υποσκάπτονταν η δυνατότητα λίγων κρατών μελών να μπλοκάρουν τη λήψη αποφάσεων. Κατ' αυτή την έννοια, το μοντέλο ειδικής πλειοψηφίας του σχεδίου ΕΣΣ, μπορούσε να θεωρηθεί πιο δημοκρατικό, πιο λογικό και δίκαιο και προσδίδον πολύ μεγαλύτερη ευελιξία και αποτελεσματικότητα στην Ένωση από ότι η αυθαίρετη απόφαση της Νίκαιας.

Τελικά η πρόταση της Συνέλευσης ωστόσο δεν επιβίωσε της επακόλουθης Διακυβερνητικής Διάσκεψης, όπου υπερίσχυσε ο φόβος των Κ-Μ να χάσουν κεκτημένα προνόμια και να απωλέσουν μεγάλο μέρος της διαχειριστικής τους ικανότητας. Στο προτεινόμενο μοντέλο η απαιτούμενη πλειοψηφία συναρτάται με έναν προβλεπόμενο αριθμό των Κ-Μ αλλά και με ένα ελάχιστο ποσοστό του πληθυσμού τους. Συγκεκριμένα,

Αυστρία και Σουηδία	10
Δανία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Σλοβακία και Φινλανδία	7
Κύπρος, Εσθονία, Λετονία, Λουξεμβούργο και Σλοβενία	4
Μάλτα	3
ΣΥΝΟΛΟ:	321

⁹⁷ Για τη λήψη απόφασης απαιτούνται 232 από τις 321 σταθμισμένες ψήφους, δηλ. ποσοστό 72% στην Ευρώπη των 25 (και σχεδόν 75% στην Ευρώπη των 27), 'κατώφλι' που επιτρέπει σε ένα μικρό αριθμό κρατών να μπλοκάρει τις αποφάσεις. Η πλειοψηφία των κρατών μελών πρέπει να αντιπροσωπεύει τουλάχιστον 62% του πληθυσμού της Ένωσης. Ενόψει πάντως του υψηλού ελάχιστου ποσοστού ψήφων, δύσκολα μπορεί να σκεφτεί κανείς ένα συνδυασμό ψήφων, με τον οποίο να μην καλύπτονται και τα άλλα δύο κριτήρια, πράγμα που σημαίνει ότι ουσιαστικά αρκεί το πρώτο των κριτηρίων.

⁹⁸ Σύμφωνα μάλιστα με τον DURANT, *Of diplomats and numbers*, ό.π., η Ένωση θα ξαναποκτούσε έτσι την ευκινησία που απολάμβανε όταν ακόμη είχε 6 μόνο μέλη, με αποτέλεσμα να θεωρούν τη συγκεκριμένη πρόβλεψη ως την πιο σημαντική καινοτομία του σχεδίου Συνθήκης.

για μετά την 01.11.2009 «ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55 % των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δέκα πέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65 % του πληθυσμού της Ένωσης» (ά. 25 ΕΣΣ). Και πάντως η μειοψηφία αρνησικυρίας περιλαμβάνει τουλάχιστον 4 Κ-Μ, που σημαίνει ότι δυσχεραίνεται η δυνατότητα των μεγάλων Κ-Μ να σταματούν την δράση των μικρομεσαίων. Η τροποποίηση σε σχέση με την πρόταση της Συνέλευσης -παρότι ενισχύει σε σχέση με την ισχύουσα Συνθήκη της Νίκαιας την αποτελεσματικότητα της Ένωσης και άρα τη δυναμική της πολιτικής ενοποίησης- αντανακλά και πάλι την κρατοκεντρική λογική των εθνικών συμφερόντων και το φόβο να εμπιστευτούν τα Κ-Μ μια ευκολότερα επιτεύξιμη πλειοψηφία.

στ. Η σύνθεση της Επιτροπής και η κοινοβουλευτική της ευθύνη

Όσον αφορά την Επιτροπή, οι δύο σημαντικότερες καινοτομίες της ΕΣΣ αφορούν στη σύνθεση και στην κοινοβουλευτική της ευθύνη: ως προς τη σύνθεση, το ά. 26 παρ. 6 ΕΣΣ προβλέπει μείωση του αριθμού των μελών της Επιτροπής στα 2/3 του αριθμού των Κ-Μ από το 2009, και εγκαθίδρυση με μελλοντική ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σύστημα ισότιμης εναλλαγής διορισμού υπηκόων των Κ-Μ. Στην επιλογή⁹⁹ του Προέδρου της Επιτροπής πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα των Ευρωεκλογών¹⁰⁰ και, επιπλέον, η Επιτροπή χρειάζεται να λάβει την έγκριση¹⁰¹ του

⁹⁹ Άρθρο 27 ΕΣΣ:

1. Λαμβάνοντας υπόψη το αποτέλεσμα των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία.
2. Το Συμβούλιο, σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγέντα Πρόεδρο, καταρτίζει τον κατάλογο των άλλων προσώπων που προτείνει ως μέλη της Επιτροπής. Τα πρόσωπα αυτά επιλέγονται βάσει των προτάσεων των κρατών μελών, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 1-26 παράγραφος 4 και παράγραφος 6 δεύτερο εδάφιο.

Ο Πρόεδρος, ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Βάσει της έγκρισης αυτής, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

¹⁰⁰ Η σύνδεση αυτή αποτέλεσε αντικείμενο πετυχημένης διεκδίκησης ήδη μετά τις Ευρωπαϊκές Εκλογές του 2004, όταν το πλειοψηφούν στο ΕΚ Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα πίεσε για επιλογή συντηρητικού υποψηφίου, ο οποίος ήταν τελικά ο José Manuel Durão Barroso. Η νομική τυποποίηση της σύνδεσης αυτής αποτελεί ένα καθοριστικό βήμα προς της πολιτικοποίηση της Επιτροπής.

¹⁰¹ Βλ. και την κριτική επισήμανση του Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, Το Μετέωρο Βήμα της Ευρώπης, Αθήνα 2005, 60, ότι «ο 'διορισμός' μεταβαπτίζεται σε πρόταση και η 'έγκριση' σε 'εκλογή'...». Στον ίδιο τόνο πειστικά ο G. KREMLIS, *The Institutions in an enlarged Union under a first Constitution for Europe*, σε: G. DIMITRAKOPOULOS / G. KREMLIS (eds), *A New Constitutional Settlement for the European People*, Αθήνα-Βρυξέλλες 2004, 101-127, ο οποίος σημειώνει τη μειωμένη δημοκρατική νομιμοποίηση που

Κοινοβουλίου και οφείλει να παραιτηθεί εν τω συνόλω της αν το Κοινοβούλιο εγκρίνει πρόταση μομφής με πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του και δύο τρίτων των ψηφισάντων (ά. 26 παρ. 8 και 340 ΕΣΣ). Έχουμε έτσι την εισαγωγή κάποιων σπερμάτων της κοινοβουλευτικής αρχής στην ΕΕ, πράγμα που σηματοδοτεί μια τάση

προσπορίζει στον Πρόεδρο της Επιτροπής το δικαίωμα 'take it or leave it' του Κοινοβουλίου, προκρίνοντας τη -σωστή και κατά τη γνώμη μας- εκδοχή των πολλαπλών προτάσεων, λαμβάνει, ωστόσο, υπόψη του και το επιχείρημα ότι η διπλή εξάρτηση, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (διορισμός) και το Κοινοβούλιο (έγκριση) περιφρουρεί την ανεξαρτησία της Επιτροπής.

πολιτικοποίησης της ευρωπαϊκής εκτελεστικής εξουσίας.¹⁰² Βέβαια (και) τα άρθρα αυτά θα κριθούν στην πράξη και η αποτίμησή τους εξαρτάται κατά πολύ από το ‘πραγματικό’ σύνταγμα, όπως εξάλλου φάνηκε και από την πρόσφατη περιπέτεια της Επιτροπής Barroso, της οποίας προτεινόμενο μέλος αποκλείστηκε¹⁰³ και άλλα άλλαξαν (ή ζητήθηκε να αλλάξουν) χαρτοφυλάκιο ύστερα από την ακρόαση στο Κοινοβούλιο, λόγω αντιρρήσεων της πλειοψηφίας του τελευταίου στο πολιτικό τους προφίλ.¹⁰⁴

4. Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

Δείκτη αντιστρόφως ανάλογο της έντασης της πολιτικής ενοποίησης αποτελεί η διαφοροποίηση μεταξύ «ψηλών» και «χαμηλών» πολιτικών.¹⁰⁵ Ως «υψηλή πολιτική», ακριβώς λόγω των εθνικών ευαισθησιών τις οποίες αγγίζει, θεωρείται κατεξοχήν η ΚΕΠΠΑ. Η ΕΣΣ σηματοδοτεί μία ελάχιστη μεταβολή σε σχέση με την ισχύουσα ΣΕΕ, η οποία αποτυπώνεται, πρώτον, στη ρητορική της ΕΣΣ (άρθρα 40, 41 και 294),¹⁰⁶ δεύτερον,

¹⁰² Στο συμπέρασμα ότι η ΕΕ δεν έχει εισέλθει σε φάση ‘κοινοβουλευτικοποίησης’, αν και κάποια σημεία πολιτικοποίησης είναι ορατά καταλήγουν και οι G. DURAND / L. ALLIO, Towards a “Parliamentary Union”? – A note of caution, σε: www.theperc.net, 2004. Contra I. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, Σχέσεις μεταξύ άμεσων οργάνων της Ε.Ε.: Η χωλή διαρρύθμιση της κοινοβουλευτικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη, σε: ΚΔΕΟΔ, Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΑΚΗ (επιμ.), Διοικητικό Δίκαιο. Συνταγματικό Δίκαιο. Πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, 95-109 (107επ). ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, Το Μετέωρο Βήμα της Ευρώπης, 62, όπου κατακρίνεται η έλλειψη κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης και η δυνατότητα εναλλαγής στην (ευρωπαϊκή) εξουσία, «στοιχεία ουσιώδη και αναντικατάστατα για κάθε δημοκρατικό πολίτευμα».

¹⁰³ Επρόκειτο για τον προτεινόμενο από την ιταλική κυβέρνηση Μπερλουσκόνι, Μπουτιλιόνε.

¹⁰⁴ Θεωρούμε ότι η αξιολόγηση αυτή ήταν καθαρά πολιτική και ιδεολογική και όχι ηθική και αφορούσα αποκλειστικά τις προσωπικές ιδιότητες των προτεινόμενων μελών της Επιτροπής, όπως αξιολογεί η ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, Σχέσεις μεταξύ άμεσων οργάνων της Ε.Ε...., όπ.π., 108, κι αυτό γιατί απέρρευε από διαφορετικές αντιλήψεις σε θέματα δικαιωμάτων μειονοτήτων, ισότητας των φύλων, προστασίας του περιβάλλοντος και διαπλοκής οικονομικής και πολιτικής εξουσίας.

¹⁰⁵ S. HOFMANN, Reflections on the Nation State in Western Europe Today, Journal of Common Market Studies, 1&2 1982, 21-37(29).

¹⁰⁶ Άρθρο I-40: Ειδικές διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας
 3. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας η οποία βασίζεται στην ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής αλληλεγγύης των κρατών μελών, στον προσδιορισμό ζητημάτων γενικού ενδιαφέροντος και στην επίτευξη διαρκώς μεγαλύτερου βαθμού σύγκλισης των δράσεων των κρατών μελών.
 4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης και καθορίζει τους στόχους της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Το Συμβούλιο εκπονεί την πολιτική αυτή στο πλαίσιο των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και σύμφωνα με το Μέρος III. ...
 5. Τα κράτη μέλη συνεννοούνται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας γενικού ενδιαφέροντος, προκειμένου να καθορίσουν κοινή προσέγγιση. Προτού αναλάβει διεθνώς οποιαδήποτε ενέργεια ή οποιαδήποτε δέσμευση που θα μπορούσε να επηρεάσει τα συμφέροντα της Ένωσης, κάθε κράτος μέλος διαβουλεύεται με τα άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν, με τη σύγκλιση των δράσεών τους, ότι η Ένωση είναι σε θέση να υπερασπίζεται διεθνώς τα συμφέροντά της και τις αξίες της. Τα κράτη μέλη είναι αλληλέγγυα μεταξύ τους. ...

στη -φαινομενική μόνον, εφόσον η ομοφωνία διατηρείται- κατάργηση των πυλώνων,¹⁰⁷ και τρίτον, και σημαντικότερο, στην θεσμοθέτηση θέσης Υπουργού Εξωτερικών της ΕΕ.

Ιδιαίτερη συμβολική αλλά και πραγματική σημασία έχει η πρόσδεση της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 4 ΕΣΣ στο ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο αλλά και στην «αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και, ιδίως, στο σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών». Η διάταξη αυτή δύναται να ερμηνευτεί -στο συγκεκριμένο του Πολέμου στο Ιράκ (αρχές του 2003)- και ως κριτική απέναντι στη συμπεριφορά των Ενωμένων Πολιτειών της Αμερικής και να λειτουργήσει ως πολιτικό στίγμα της Ένωσης, αλλά και στοιχείο της συλλογικής ταυτότητας των Ευρωπαίων πολιτών.

Η ΕΣΣ αναγγέλλει επίσης τη μελλοντική δημιουργία στρατού ικανού να δρα σε οποιοδήποτε σημείο της γης και αναμένει από τα κράτη μέλη να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη πολεμικού υλικού για να φέρνουν σε πέρας αποστολές.¹⁰⁸ Η εξέλιξη αυτή έχει κατηγορηθεί από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ως 'στρατικοποίηση'¹⁰⁹ της ΕΕ και ίσως έτσι να είναι, αλλά, έστω και προς αυτή την κατεύθυνση, αποτελεί ένα βήμα προς εντονότερη πολιτική ενοποίηση.

Ο Υπουργός Εξωτερικών¹¹⁰ -μία από τις θεσμικές καινοτομίες που αναμένεται να επιβιώσει του ναυαγίου της ΕΣΣ- θα είχε ως κεντρική του αρμοδιότητα να διευθύνει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική, κερδίζοντας την πίστη και εμπιστοσύνη των κρατών-μελών και ενδυναμώνοντας το σχετικό διάλογο με το Ευρωπαϊκό και τα εθνικά Κοινοβούλια. Το νέο αυτό όργανο, άπαξ και θεσμοθετηθεί, φιλοδοξεί να ενισχύσει το διεθνή ρόλο της Ένωσης· από την άλλη, γι αυτόν ακριβώς το λόγο, μια πιθανή αποτυχία να το πράξει θα

8. Η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζητείται τακτικά για τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται για την εξέλιξη της εν λόγω πολιτικής.

¹⁰⁷ W. WESSELS, Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, Integration 26, 4/2003, 284ff. (286).

¹⁰⁸ Άρθρο I-41 ΣΣ: Ειδικές διατάξεις σχετικά με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας

1. Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Εξασφαλίζει στην Ένωση επιχειρησιακή ικανότητα βασισμένη σε μη στρατιωτικά και στρατιωτικά μέσα. Η Ένωση μπορεί να κάνει χρήση των μέσων αυτών σε αποστολές εκτός της Ένωσης προκειμένου να διασφαλίζει τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Η εκτέλεση των καθηκόντων αυτών βασίζεται στα μέσα που παρέχουν τα κράτη μέλη.

2. Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Η κοινή αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία. Στην περίπτωση αυτή, συνιστά στα κράτη μέλη την έκδοση της απόφασης αυτής σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

¹⁰⁹ Έτσι ο B. DENNY, Why trade unionists should vote no, The New Statesman, 13.09.2004.

¹¹⁰ Βλ. KREMLIS, The Institutions in an enlarged Union under a first Constitution for Europe, όπ.π., 108επ.

υποσκάψει σοβαρά τις ελπίδες και τις προσδοκίες για μια αξιόπιστη εξωτερική πολιτική της Ένωσης. Προφανώς, η επιτέλεση των παραπάνω αρμοδιοτήτων και καθηκόντων εξαρτάται άμεσα από την προσωπικότητα και τις ικανότητες του φυσικού φορέα του αξιώματος και είναι φυσικό ότι το πρόσωπο που θα κληθεί να παίξει –αν και όποτε η Συνταγματική Συνθήκη ή η συγκεκριμένη ρύθμιση υιοθετηθεί- το ρόλο του πρώτου Υπουργού Εξωτερικών θα δώσει και το στίγμα του στη νέα θέση. Πάντως και η καινοτομία αυτή αποτελεί ένδειξη εντονότερης πολιτικής ενοποίησης, έστω και αν ο διακυβερνητικός έλεγχος επί της ΚΕΠΠΑ διατηρείται.

5. Κοινωνική Ευρώπη

Όπως υπογραμμίζει ο Weiler¹¹¹ η απόφαση περί συμπερίληψης στο Σύνταγμα διατάξεων για τον κοινωνικό χαρακτήρα της Ευρώπης αποτέλεσε σημείο συγκρούσεων και τριβών στη Συνέλευση, ενώ ο βαθμός περιφρούρησης του κοινωνικού χαρακτήρα της ακολουθούμενης πολιτικής -αυτού που συχνά ονομάζεται «ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο»- είναι ενδεικτική και του βαθμού πολιτικής ενοποίησης για πολλούς λόγους: καταρχήν, η κοινωνική αρχή αποτελεί θεμελιώδη αξία των (περισσότερων) ευρωπαϊκών κοινωνιών και κάτι που με περηφάνια οι Ευρωπαίοι θεωρούν ότι διαφοροποιεί τη γηραιά ήπειρο από άλλα σημεία του πλανήτη, και κυρίως τις ΕΠΑ. Ωστόσο, όπως θυμίζει ο Weiler, το Σύνταγμα δεν αποτελεί μόνον «θησαυροφυλάκιο αξιών» αλλά και ένα κανονιστικό κείμενο και η ένταξη εκεί ενός κανόνα δικαίου σημαίνει ότι η ρυθμιζόμενη ύλη αφαιρείται από τη συνήθη πολιτική και κοινοβουλευτική αντιπαράθεση και αποκτάει αυξημένη τυπική ισχύ και ενισχυμένη κανονιστικότητα.

Από την άλλη μεριά, στα ίδια τα κράτη οι συζητήσεις σχετικά με το μετασχηματισμό του κοινωνικού κράτους, αλλά και οι δυσκολίες διατήρησης της κοινωνικής αρχής και των κοινωνικών κεκτημένων πολλαπλασιάζονται, με αποτέλεσμα η τελευταία να μην είναι τόσο αδιαμφισβήτητη, όσο ήταν πριν από δύο και περισσότερες δεκαετίες. Η τυχόν απόφαση να συμπεριληφθεί μία, σχετικά πλούσια και πέραν του ελάχιστου κοινού παρονομαστή, έννοια της κοινωνικής αρχής θα σήμαινε ότι η Ευρώπη, πρώτον, καταφέρνει να συμφωνήσει σε ένα κατεξοχήν καυτό πολιτικό ζήτημα, και δεύτερον, αναλαμβάνει την υποχρέωση να αντεπεξέλθει στο δικαιοπολιτικό αυτό πρόταγμα, μέσω της ανάληψης πιο δραστήριων και παρεμβατικών πολιτικών, από αυτές που έχει μέχρι σήμερα αναπτύξει. Πολύ περισσότερο που η νομιμοποίηση της ΕΕ παρουσιάζεται -εντονότερα από όσο εκείνη του εθνικού κράτους- ζήτημα αποτελεσματικότητας, δηλαδή ως λειτουργική¹¹² ή κατ' αποτέλεσμα νομιμοποίηση (consequentialism). Η απόφαση για μια ισχυρή και ανεπιφύλακτη 'συνταγματοποίηση' της κοινωνικής αρχής, θα αντικατόπτριζε, συνεπώς, μια αυξημένη διάθεση πολιτικής ενοποίησης.

¹¹¹ WEILER, A Constitution for Europe? Some Hard Choices, *όπ.π.*, 570.

¹¹² Ξ. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑ, Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης, 41επ.

Απέναντι στα διλήμματα αυτά η ΕΣΣ απαντάει¹¹³ με μια μεγαλύτερη έμφαση στην αξία της αλληλεγγύης από ότι οι προηγούμενες Συνθήκες, τόσο στα ά. 2 και 3 (αξίες και στόχοι της Ένωσης), όσο και στο σχετικό κεφάλαιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (δεύτερο μέρος της ΕΣΣ, ά. 87-98). Πέραν αυτών των θεμελιωδών διατάξεων, ωστόσο, σ' ότι αφορά τις πολιτικές στο ά. 15 παρ. 3 ΕΣΣ¹¹⁴ προβλέπεται ο 'συντονισμός' απλώς των κοινωνικών πολιτικών των Κ-Μ, με άλλα λόγια, ο τομέας αυτός παραμένει στους τομείς υποστηρικτικής δράσης, εκτός από τις πτυχές που καθορίζονται στο τρίτο μέρος της ΕΣΣ (ά. 209-219) και οι οποίοι ανήκουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες. Ίσως περισσότερο σημαντική από τις επιμέρους προβλέψεις είναι η οριζόντια κοινωνική ρήτρα του ά. 117 του τρίτου μέρους της Συνθήκης.¹¹⁵ Αναβαθμίζεται επίσης η σημασία του κοινωνικού διαλόγου, αναγνωρίζεται ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων και προβλέπεται νέος θεσμός, η τριμερής κοινωνική σύνοδος κορυφής για την ανάπτυξη και την απασχόληση, με συμμετοχή εκπροσώπων της ΕΕ, του συνδέσμου των εργοδοτών και των συνδικάτων, η οποία πραγματοποιείται στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για κοινωνικά και οικονομικά θέματα (ά. 48 ΕΣΣ). Η τελευταία είναι σημαντική γιατί ανοίγει την ατζέντα για θέματα απασχόλησης, αποκαλύπτει ωστόσο και μια τάση περιθωριοποίησης της κοινοτικής μεθόδου υπέρ της πολιτικής και διακυβερνητικής συνεργασίας, που αποτυπώνεται στον αυξημένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και στο ότι η τριμερής σύνοδος κορυφής υποκαθιστά μερικώς ή υπερκαλύπτει τους τομείς δράσης της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Η ρητορική επιμονή της ΕΣΣ στην κοινωνική αρχή υποσκάπτεται επίσης από τα στενά περιθώρια απόκλισης των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» από την οικονομική ορθοδοξία του ανταγωνισμού (ά. 122), καθώς και από την επιμονή στην ομοφωνία σε θέματα ζωτικά για την κοινωνική πολιτική, όπως η φορολογία, ομοφωνία που επιτρέπει την αδράνεια της Ένωσης και άρα τον ανταγωνισμό των κρατικών οικονομιών υπέρ του οποίου θυσιάζεται συχνά η κοινωνική προστασία.

Συμπερασματικά, η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού από την ΕΣΣ είναι μάλλον επιφυλακτική, η δε ανοιχτή μέθοδος συντονισμού που επιλέγεται είναι η προνομιακή

¹¹³ Βλ. διεξοδικότερα, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, Η κοινωνική διάσταση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και ο αναβαθμισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Βήμα Διεθνών Σχέσεων 15/2005, 7-13.

¹¹⁴ Αντίστοιχη είναι η ισχύουσα πρόβλεψη του ά. 140 ΣΕΚ.

¹¹⁵ Άρθρο III-117: «Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων του παρόντος Μέρους, η Ένωση συνεκτιμά τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του

μέθοδος σ' ένα μοντέλο Ευρώπης των λαών και των κρατών, σε μια «δημοι-κρατία». Εξάλλου, η Ένωση φαίνεται μάλλον να ταλαντεύεται μεταξύ της αξιακής προσήλωσης στο κοινωνικό κράτος και στην πραγματική αδυναμία να προσφέρει διευρυμένη κοινωνική προστασία. Βέβαια, όπως και στα εθνικά κράτη, η απόδοση της Ένωσης στον τομέα αυτό θα κριθεί λιγότερο στις συνταγματικές προβλέψεις και κυρίως στο πεδίο της καθημερινής πρακτικής.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

A. ΕΣΣ: Δούρειος ίππος των φεντεραλιστών ή οχυρό των ευρωσκεπτικιστών;

Ποιο συμπέρασμα μπορούμε να συνάγουμε από την ανάλυση των κομβικών σημείων της ΕΣΣ, που επιλέχθηκαν ως κριτήρια αξιολόγησης της συνεισφοράς της στην πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης; Σε ποιο βαθμό δικαιολογούνται οι φόβοι των ευρωσκεπτικιστών που έβλεπαν σ' αυτήν το Δούρειο Ίππο, με τον οποίο οι φεντεραλιστές θα άλωναν την εθνική κυριαρχία, ή, από την άλλη, κρίσεις των σκληροπυρηνικών φεντεραλιστών ότι η ΕΣΣ θα συνέβαλε λιγότερο στην πολιτική ενοποίηση από ότι οι προηγούμενες αναθεωρήσεις των Συνθηκών, επιφέροντας μερικές ευπρόσδεκτες αλλά τεχνικής μόνον φύσης αλλαγές¹¹⁶ και διατηρώντας αλώβητη τη διακυβερνητική μέθοδο;

Όπως προσπαθήσαμε να τεκμηριώσουμε με την ανάλυση που προηγήθηκε, ευτυχώς ή δυστυχώς οι παραπάνω κρίσεις απέχουν από μια ψύχραιμη κρίση και κριτική¹¹⁷: τα ουσιαστικά βήματα που επιχειρήθηκαν με την ΕΣΣ είναι άτολμα και μικρά, αλλά υπάρχουν. Η μετακίνηση του κέντρου βάρους από το διακυβερνητικό πρότυπο προς μια Ένωση λαών ή / και πολιτών, με υπερεθνική κατεύθυνση και ενισχυμένη νομιμοποίηση μέσω της ΕΣΣ είναι εξαιρετικά διστακτική και αργή. Η αρχική αυτή παρατήρηση δεν μπορεί να ακυρώσει ωστόσο τις σταδιακές αλλά σωρευτικά σημαντικές αλλαγές, προς την κατεύθυνση ενίσχυσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αντιπροσώπου προς το παρόν των λαών, και δυνητικά των πολιτών της Ευρώπης, καθώς και την απώλεια κάποιων κεκτημένων της διακυβερνητικής λογικής.

κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας.»

¹¹⁶ U. DRAETTA, After the Constitutional Treaty. The Question of a Political Europe, *The Federalist*, 1/2005, 18-30 (24, 27).

¹¹⁷ ΤΣΑΤΣΟΥ, Ναι στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Βήμα ιστορικό και αναγκαίο, αν και δεν είναι Σύνταγμα, όπ.π.

Όπως αντίστοιχα, δεν μπορεί να παραγνωρίζεται ότι κάθε βήμα προς τη συγκρότηση μιας Ευρωπαϊκής Πολιτείας συνοδεύεται από μία διαβεβαίωση προς το εθνικό κράτος. Το διακυβερνητικό μοτίβο συνεχίζει να κυριαρχεί στην πολιτική σκακιέρα της ΕΕ και η πίστη και νομιμοφοροσύνη των κύριων παικτών του συστήματος να κατευθύνεται προς το κράτος-έθνος. Το 'φάντασμα' της εθνικής κυριαρχίας παραμονεύει παντού και κινητοποιεί δυνάμεις που ορκίζονται σε «ένα πουκάμισο αδειανό» από καιρό αλλά ακόμη ικανό να αποτρέπει μεγάλης κλίμακας και ριζοσπαστικές αλλαγές για τη δημιουργία ευρωπαϊκής πολιτικής εξουσίας. Το κριτήριο φαίνεται να είναι συχνά η ανταλλαγή παραχωρήσεων, ένα ακατάπαυστο *do ut des*, όπου με δυσκολία μπορεί να αναγνωρίσει κανείς τα καλά κρυμμένα για να μην προκαλέσουν σκαλοπάτια προς μια υπερεθνική ενότητα. Η «αποθέωση της ενδιάμεσης κατάστασης μεταξύ κρατικής κυριαρχίας και υπερεθνικότητας»¹¹⁸ συνεχίζεται και -βλέποντας το ποτήρι μισογεμάτο- θα ενστερνιζόμασταν την απόφαση του Negri¹¹⁹ ότι «το Σύνταγμα εισάγει ένα καινούριο στάδιο προς περισσότερο φεντεραλισμό, έστω και αν το ίδιο δεν είναι αρκετά φεντεραλιστικό».

B. Η προστιθέμενη αξία της 'συνταγματοποίησης'

Αν το παραπάνω συμπέρασμα ευσταθεί, αν δηλαδή η δυναμική ισορροπία διακυβερνητικών και υπερεθνικών στοιχείων, δεν θίγεται ριζικά, ποιο είναι το κέρδος της όλης προσπάθειας συνταγματοποίησης των Συνθηκών, που έχει προς το παρόν παγώσει, αλλά συνεχίζει να εμπνέει τους υποστηρικτές της; Θεωρούμε ότι το μεγαλύτερο κέρδος είναι η μετάβαση της συζήτησης από το 'αν' στο 'τι είδους' Σύνταγμα, Πολιτεία ή πολιτική ενοποίηση. Το κέντρο βάρους της συζήτησης μετατέθηκε πλέον αμετάκλητα: η συζήτηση δεν περιορίζεται στη 'μετάφραση' των όρων «Σύνταγμα», «δημοκρατία», «Πολιτεία» από τα εθνικά στα υπερεθνικά-ευρωπαϊκά συμφραζόμενα: αφορά πλέον σε ολόένα και μεγαλύτερο βαθμό στη 'μετάφραση' των θεωρητικών μοντέλων και των πολιτικών θεωρήσεων και σκοπεύσεων σε συνταγματική και θεσμική αρχιτεκτονική. Αυτή η μεταφορά του κέντρου βάρους είναι ίσως η μεγαλύτερη συνεισφορά της

¹¹⁸ Κ. ΚΕΝΤΡΩΤΗ, Θεωρήσεις και δράσεις των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ταξιδεύοντας με οδηγό τον μικρό Πρίγκιπα, Αθήνα 2006, 79.

¹¹⁹ T. NEGRI, Oui, pour faire disparaître cette merde d' Etat-nation, Libération 13.05.2005 και σε: www.ouisocialiste.net.

παρείσφρησης της συνταγματικής διαλέκτου στη συζήτηση σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Παρά την εγγενή αντίφαση του συνταγματισμού και του διακυβερνητισμού, η συνταγματοποίηση μιας, σε μεγάλο βαθμό, διακυβερνητικής συνεργασίας μπορεί να αποτελέσει μηχανισμό με διπλή λειτουργία: πρώτον, διαμορφώνει μια κοινή γλώσσα, ένα κοινό πλαίσιο, στο οποίο –προκειμένου να ακολουθήσουν τις εξελίξεις- εντάσσονται και όσοι υποστηρίζουν την εθνοκεντρική συγκρότηση και νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεύτερον, η σύζευξη των δύο καταρχήν αντικρουόμενων εννοιών είναι προφανές ότι επιφέρει αλλοίωση των χαρακτηριστικών και των δύο με αποτέλεσμα την προσέγγιση των αντιθέτων πόλων, καθώς ο ένας -ο συνταγματισμός- λειτουργεί ως ενιαίο εννοιολογικό πλαίσιο, ως ένας ‘τόπος’ συζήτησης, μία γλώσσα, μέσα από την οποία κατανοείται πλέον και στην οποία οφείλει να ‘μεταφραστεί’ ακόμη και η διακυβερνητική μέθοδος συνεργασίας. Αυτό συνεπάγεται μια ανάγκη ανάπτυξης επιχειρημάτων εκ μέρους των διακυβερνητικών προσεγγίσεων, τα οποία να προσανατολίζονται στους λαούς, ως πηγή νομιμοποίησης κάθε εθνικής εξουσίας, και όχι στις κυβερνήσεις. ‘Μεταφρασμένες’ συνταγματολογικά οι εθνοκεντρικές προσεγγίσεις θέτουν αναγκαστικά ως αιχμή του δόρατος την ενίσχυση των εθνικών κοινοβουλίων και της εσωτερικής δημοκρατίας, και αυτό είναι ήδη ένα κέρδος σε σχέση με την αδιαφανή διαδικασία της συνεργασίας σε κυβερνητικό και διπλωματικό μόνον επίπεδο, ένα κέρδος για τη Δημοκρατία. Η ‘γλώσσα’ του συνταγματισμού επιβάλλει τη δημόσια διαβούλευση και την επιχειρηματολογία βάσει αξιών και αρχών, σε αντίθεση με τις κεκλεισμένων των θυρών διαπραγματεύσεις του διακυβερνητισμού. Ένα παράδειγμα: το Συμβούλιο Υπουργών, όργανο διακυβερνητικό, παραμένει κυρίως ή συν-νομοθέτης αλλά πλέον σε δημόσια συνεδρία (ά. 24 παρ. 6 ΕΣΣ). Ο διακυβερνητισμός ‘μεταφράζεται’ έτσι με συνταγματικούς όρους και οφείλει να ενδύεται τις αξίες της δημοκρατίας, απιστώντας ενίοτε προς τη ρεαλιστική και ωμή σύγκρουση δυνάμεων και εθνικών συμφερόντων, στην οποία η γλώσσα της διεθνούς πολιτικής του επέτρεπε να υπακούει άνευ ετέρου. Αντίστοιχο κέρδος για τη Δημοκρατία συνιστά και η αναζήτηση από τις φιλοευρωπαϊκές απόψεις -προκειμένου να προσαρμοστούν στο συνταγματικό λεξιλόγιο και ουράνιο τόξο αξιών- τρόπων προκειμένου να ενδυναμωθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας της ΕΕ, μέσω του Κοινοβουλίου, ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων ή άλλων αντιπροσωπευτικών μηχανισμών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, αντί της αυτάρεσκης καταφυγής σε μια στείρα και πεπερασμένη λειτουργική νομιμοποίηση. Η ‘μετάφραση’

αυτή των δύο πολιτικών πόλων στη συνταγματική 'γλώσσα' μπορεί να μην οδηγεί σε επαναστατικές αλλαγές, αλλά επιτρέπει στην πολιτική να αποικήσει την ευρωπαϊκή εξουσία και ανοίγει την πόρτα στη δημόσια διαβούλευση και διεκδίκηση, άρα στη Δημοκρατία, ενώ παράλληλα εννοεί το στόχο της περιφρούρησης των συνταγματικών ιδανικών, της ισότητας, της ελευθερίας και της αλληλεγγύης. Και αυτό είναι το μεγαλύτερο κέρδος για την πολιτική ενοποίηση, ακόμη και αν δεν συμφωνήσουμε πως αυτός είναι ο προορισμός...