

ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ Πολιτεία

Δίκαιο
Πολιτική & Οικονομία



ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ Πολιτεία

Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Δικαίου, Πολιτικής & Οικονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΒΕΤΤΑΣ, Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών, ΜΙΧΑΛΗΣ ΒΗΛΑΡΑΣ, Πρόεδρος Τμήματος ΠΕΚ, ΜΙΧΑΛΗΣ ΒΡΟΝΤΑΚΗΣ, Αντιπρόεδρος ΣτΕ, ΝΙΚΗΦΟΡΟΣ ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, ΤΖΟΥΛΙΑ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, Καθηγήτρια Παν/μίου Αθηνών, ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΚΑΝΕΛΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής Παν/μίου Πειραιώς, ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΡΕΜΛΗΣ, Στέλεχος Ευρ. Επιτροπής, ΛΟΥΚΑΣ ΠΑΠΑΔΗΜΟΣ, Αντιπρόεδρος Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, ΣΑΒΒΑΣ ΠΑΠΑΣΑΒΒΑΣ, Δικαστής ΠΕΚ, ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, ΣΤΕΛΙΟΣ ΠΕΡΡΑΚΗΣ, Καθηγητής Παντείου Παν/μίου, ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΡΑΝΤΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, ΧΡΗΣΤΟΣ ΡΟΖΑΚΗΣ, Αντιπρόεδρος ΕΔΔΑ, ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΡΟΥΜΕΛΙΩΤΗΣ, Καθηγητής Παντείου Παν/μίου, ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΣΑΜΩΝΗ, Προϊσταμένη ΕΝΥ-ΕΚ, ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ, Μέλος Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕΥΓΕΝΙΑ ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Καθηγήτρια Παν/μίου Θεσσαλονίκης, ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΣΚΟΥΡΗΣ, Πρόεδρος ΔΕΚ, ΠΕΤΡΟΣ ΣΤΑΓΚΟΣ, Καθηγητής Παν/μίου Θεσσαλονίκης, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΣΤΕΦΑΝΟΥ, Καθηγητής Παντείου Παν/μίου, ΑΘΑΝΑΣΙΑ ΤΣΑΜΠΑΣΗ, Αντιπρόεδρος ΣτΕ, ΧΑΡΗΣ ΤΑΓΑΡΑΣ, Δικαστής Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ, ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΕΝΤΕΣ, Αεροπαγίτης, ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΤΡΙΔΗΜΑΣ, Καθηγητής Παν/μίου Queen Mary Λονδίνου, ΛΟΥΚΑΣ ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, ΙΩΣΗΦ ΧΑΣΙΔ, Καθηγητής Παν/μίου Πειραιώς, ΚΥΠΡΟΣ ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΙΔΗΣ, Βουλευτής Κυπριακής Δημοκρατίας, ΔΝ, ΘΕΟΦΑΝΗΣ ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΥ, Διευθυντής Νομικής Υπηρεσίας Ευρ. Επιτροπής

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΧΡΗΣΤΟΣ ΓΕΡΑΡΗΣ, Επίτιμος Πρόεδρος ΣτΕ, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Αναπλ. Καθηγητής Παν/μίου Θράκης, ΠΑΝΟΣ ΚΑΖΑΚΟΣ, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, ΝΙΚΟΣ ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, ΝΙΚΟΣ ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, Δικηγόρος, ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Αναπλ. Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών

ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΤΕΥΧΟΥΣ

ΓΙΑΝΝΗΣ ΑΥΓΕΡΙΝΟΣ, Δικηγόρος, LL.M., Ph.D, ΑΝΝΑ ΓΙΟΜΠΡΕ-ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Δικηγόρος, ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΖΑΧΑΡΟΠΟΥΛΟΣ, Δικηγόρος, LL.M., ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΖΙΑΜΟΣ, Εισηγητής ΣτΕ, Δ.Ν., ΘΕΟΔΩΡΑ ΖΙΑΜΟΥ, Εισηγήτρια ΣτΕ, Δ.Ν., ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗΣ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΓΙΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΣΑΓΓΕΛΟΥ, Δικηγόρος, ΠΑΝΟΣ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ, Αναπλ. Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΕΤΑΞΑΣ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΜΗΤΣΟΛΙΔΟΥ, Δικηγόρος, LL.M., Ph.D, ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΜΟΥΡΚΟΥ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΙΩΑΝΝΗΣ ΜΟΥΡΝΙΑΝΑΚΗΣ, Ασκ. Δικηγόρος, LL.M., ΚΟΣΜΑΣ ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Μέλος ΕΝΥ-ΕΚ, ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΝΕΦΡΑΜΗ, Καθηγήτρια Παν/μίου Paris XIII, ΕΛΙΝΑ ΠΑΛΙΟΥ, Δικηγόρος, LL.M., ΜΑΝΩΛΗΣ ΠΕΡΑΚΗΣ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΧΡΗΣΤΟΣ ΠΙΛΑΦΑΣ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΣΚΟΥΡΗΣ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΦΩΤΗΣ ΣΠΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, Δικηγόρος, Δρ.Οικ., ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΣΤΑΜΕΛΟΣ, Δικηγόρος, ΧΑΡΗΣ ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ, Δικηγόρος, Δ.Ν., ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΦΑΡΑΝΤΟΥΡΗΣ Δικηγόρος, Δ.Ν.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

ΑΝΤΩΝΕΛΑ ΑΝΔΡΟΥΤΣΟΠΟΥΛΟΥ, Δικηγόρος, ΜΔΕ, υπ. Δ.Ν., ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΜΗΤΣΟΛΙΔΟΥ, Δικηγόρος, LL.M., Ph.D.

Περιεχόμενα

ΤΟ ΒΗΜΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ..... 1

ΧΡΟΝΙΚΟ

Παναγιώτης Κ. Ιωακεμίδης, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Προοπτικές και στρατηγική διάσωσης 5

ΘΕΩΡΙΑ

Η θεματική του τεύχους: *Ευρώπη χωρίς Σύνταγμα;*

Βασίλης Α. Χριστιανός, Νομικές προοπτικές λειτουργίας της Ευρώπης χωρίς Σύνταγμα 27

Νίκος Σκανδάμης, Η γεφύρωση των ενοποιητικών πεδίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω ενιαίων πολιτικών εννοιών 45

Dusan Sidjanski, Μια μελλοντολογική θεώρηση της πολιτικής ομοσπονδίασης: προς ένα άλλο Σύνταγμα 71

Πάνος Καζάκος, Το «οικονομικό Σύνταγμα» της ΕΕ με και χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών: Θεσμικές εγγυήσεις για ανοιχτές αγορές 93

Κωνσταντίνος Π. Ηλιόπουλος, Ενισχυμένη Συνεργασία χωρίς Ευρωπαϊκό Σύνταγμα; 119

Κοσμάς Μπόσκοβιτς, Η απώλεια του συμβόλου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος; 153

Ελευθερία Νεφράμη, Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς Σύνταγμα: Θεσμικές επιπτώσεις στις εξωτερικές σχέσεις 175

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Η Οδηγία 2006/123/ΕΚ της 12.12.2006 για τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά

Παρουσίαση: Φώτης Μ. Σπαθόπουλος..... 199

Δελτίο νομοθετημάτων προσαρμογής σε κοινοτικές πράξεις

Επιμέλεια: Άννα Γιομπρέ-Δημητρίου..... 217

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

- Κατάλογος ανεπιθύμητων προσώπων του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν
(ΔΕΚ 31.1.2006, C-503/03)
Παρουσίαση: **Παναγιώτης Σκουρής** 221
- Έννοια «θέσεως σε κυκλοφορία» ελαττωματικού προϊόντος
(ΔΕΚ 9.2.2006, C-127/04) 227
Παρουσίαση: **Γεώργιος Ζιάμος**
- Δαπάνες νοσοκομειακής περίθαλψης σε άλλο κράτος μέλος
(ΔΕΚ 16.5.2006, C-372/04)
Παρουσίαση: **Χαράλαμπος Σταμέλος** 231
- Διαδοχικές συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου
(ΔΕΚ 4.7.2006, C-212/04)
Παρουσίαση-Σχόλιο: **Βασίλειος Π. Ζαχαρόπουλος** 241
- Οργανισμοί διαχείρισης υλικού εθνικού συστήματος υγείας και ελεύθερος ανταγωνισμός
(ΔΕΚ 11.7.2006, C-205/03)
Παρουσίαση: **Θεοδώρα Ζιάμου** 253
- Ελευθερία εγκαταστάσεως και φορολόγηση κερδών θυγατρικών εταιρειών
(ΔΕΚ 12.9.2006, C-196/04)
Παρουσίαση: **Παναγιώτα Β. Μούρκου** 256
- Επανεξέταση απρόσβλητων διοικητικών πράξεων
(ΔΕΚ 19.9.2006, C-392/04 και C-422/04)
Παρουσίαση-Σχόλιο: **Αγγελική Μητσολίδου** 262
- Ελευθερία εγκατάστασης δικηγόρων - Προϋποθέσεις άσκησης του επαγγέλματος - Δικαστική προστασία
(ΔΕΚ 19.9.2006, C-506/04 και C-193/05)
Παρουσίαση-Σχόλιο: **Βασίλειος Σ. Καραγιάννης** 274
- Έννοια φόρου κύκλου εργασιών
(ΔΕΚ 3.10.2006, C-475/03)
Παρουσίαση: **Ελίνα Παλιού** 289
- Αποτελεσματική εκτέλεση απόφασης της Επιτροπής για ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων
(ΔΕΚ 5.10.2006, C-232/05)
Παρουσίαση: **Αντώνης Μεταξάς** 293

- Μέτρα εναρμόνισης για την απαγόρευση διαφήμισης και χορηγίας προϊόντων καπνού
(ΔΕΚ 12.12.2006, C-380/03)
Παρουσίαση - Σχόλιο: **Μανώλης Περάκης** 299
- Αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚ για τη σύναψη διεθνών συνθηκών
(Γνωμοδότηση 1/03 της 7.2.2006, Ολομέλεια)
Παρουσίαση: **Γιάννης Κουτσαγγέλου** 310
- Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Επαγγελματικό απόρρητο
(ΓΠΕΚ 30.5.2006, T-198/03)
Παρουσίαση - Σχόλιο: **Γιάννης Β. Αυγερινός** 318
- Έννομο συμφέρον επί υποθέσεων δικαίου του ανταγωνισμού
(ΓΠΕΚ 7.6.2006, T-213/01 και T-214/01)
Παρουσίαση: **Νικόλαος Φαραντούρης** 331
- Έλλειψη κοινοτικής διάστασης συγκεντρώσεως επιχειρήσεων
(ΓΠΕΚ 14.7.2006, T-417/05)
Παρουσίαση: **Ιωάννης Μουρνιανάκης** 335
- ΕΘΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ
- Συμβούλιο της Επικρατείας
- Μετατροπή διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου
(1253/2006 Γ' Τμήμα) 342
- Βαθμολόγηση κριτηρίων ανάθεσης σε δημόσιο διαγωνισμό
(3497/2006 Δ' Τμήμα) 359
- Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ
(Π.Ε. 338/2006 Ε' Τμήμα)
Παρουσίαση-Σχόλιο: **Γιώργος Παπαδημητρίου** 364

VARIA

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων - Πράσινη Βίβλος: Εκσυγχρονισμός της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα
Παρουσίαση: **Πάνος Καζάκος** 377
- 22^ο Συνέδριο Διεθνούς Ένωσης Ευρωπαϊκού Δικαίου (FIDE)
Παρουσίαση: **Χάρης Συνοδινός** 381

ΝΕΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΗ

- J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht, Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, 2005
 Παρουσίαση: Πάνος Λαζαράτος 385
- Schulze / Zuleeg (Hrsg.), *Europarecht - Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 2006
 Παρουσίαση: Χρήστος Πιλαφάς 390

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

- Επιμέλεια: Ελίνα Παλιού / Ιωάννης Μουρνιανάκης 392

Το βήμα της Σύνταξης

Το όραμα μιας πολιτείας, που θα συμφιλιώνει τη διαφορετικότητα, υπό κοινό πρότυπο πολιτισμού, γοητεύει από παλιά. Από τον Αριστοτέλη, που οραματίζεται τους Έλληνες ισχυρούς, επειδή ενωμένους, έως τον Coudenhove Kallergi, που μας εισάγει ήδη από το 1923 στην αναζήτηση ενός ορίζοντα, με άμεσο στόχο, τη συγκρότηση μιας *ευρωπαϊκής πολιτείας* ως υποδείγματος μιας απώτερης *παγκόσμιας πολιτείας*, η ιδέα της συμβίωσης ελευθερίας και ισχύος επιμένει. Ιδέα εύθραυστη, όταν τα μόνα πλέον μέσα με τα οποία μπορεί να επιδιώκεται είναι η πειθώ του δικαίου και ο μόχθος της γνώσης. Πόσο η ευρωπαϊκή πολιτεία θα ορθωθεί ιδιότυπη, πάνω στα ιδεαλιστικά πρότυπα που συνελήφθη και πόσο, εάν οριστικά το πετύχει, θα μπορεί να εμπνεέει μια παγκόσμια πολιτεία, είναι ερωτήματα στον πυρήνα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Στην ιστορική περίοδο που διανύουμε, όπου πολλά προσδοκούνται αλλά και πολλά διακυβεύονται στη γηραιά ήπειρο, ο ρόλος του Δικαίου παραμένει κρίσιμος. Η «Ευρωπαϊών πολιτεία» προδιαγράφεται χαρακτηριστικά ως ευνομούμενη, επειδή το Δίκαιο είναι η πρώτη ύλη με την οποία κτίζεται και με την οποία συντηρείται. Όλα πράγματι μεταγράφονται σε γλώσσα νομική, οικεία στον ειδικό αλλά όχι και τον κοινό πολίτη, που δεν συγκινείται αρκετά αν δεν γευθεί το αποτέλεσμα, όπως πράγματι συνέβη με το κοινό νόμισμα. Το καθήκον εξοικείωσης με το νομικό ίχνος, που στοιχειοθετεί μια τέτοια «άυλη» πολιτεία, είναι επιτακτικό για την ύπαρξή της, καθώς ο πολίτης της οφείλει να αφογκράζεται τον παλμό της.

Εδώ πρέπει να αναζητηθεί και η ιδέα της εκδοτικής αυτής πρωτοβουλίας που συμπίπτει με το ιωβηλαίο της υπογραφής των ιδρυτικών συνθηκών. Μια επέτειος που βρίσκει την Ευρωπαϊκή Ένωση σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι για τη μελλοντική πορεία της και, συνεπώς, καθιστά επιτακτική την ανάγκη του διαλόγου για την προοπτική των εξελίξεων. Ακολουθώντας τη λογική του νομικού ίχνους που αποτυπώνει τα πάντα που αφορούν την τάξη της πολιτείας αυτής το νέο περιοδικό επιχειρεί να προσδώσει διάσταση και βάθος στο ίχνος αυτό σε ό,τι δηλώνει με το γράμμα του ή τη σιωπή του. Απευθύνει μια κλήση στον ανήσυχο ειδικό, οποιουδήποτε επιστημονικού ορίζοντα, να δοκιμάσει την εμπειρία ενός «άλλου δικαίου», όπως το συγκροτεί η μετα-εθνική πραγματικότητα, να

Μια μελλοντολογική θεώρηση της πολιτικής ομοσπονδίωσης: προς ένα άλλο Σύνταγμα

Dusan Sidjanski*

Résumé

Dans le cadre de la période de réflexion qui suit le rejet de la Constitution européenne par les français et les néerlandais, cet article se propose d'esquisser les grandes lignes d'une nouvelle Charte fondamentale de l'Union européenne, qui mettrait en valeur les progrès réalisés par le traité constitutionnel tout en y apportant des modifications dans le sens d'une perspective fédérative qui, selon l'auteur, est déjà présente dans le système actuel de l'Union. Il est ainsi proposé de rendre la Constitution plus accessible aux citoyens, au moyen d'une restructuration du texte qui servirait sa transparence et sa lisibilité. Au niveau institutionnel, l'auteur esquisse l'idée du tandem « Conseil européen – Commission européenne » dans tous les domaines d'action de l'Union, y compris celui de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune. Le renforcement de la légitimité démocratique de la Commission et de son autorité, même dans les domaines de coopération intergouvernementale, est conçu comme un moyen qui lui permettra d'accroître son efficacité et de compenser la confusion des pouvoirs qui caractérise le Conseil des Ministres. Un tel renforcement du rôle de la Commission passe par une intervention plus décisive du Parlement européen et des partis politiques lors du choix de son Président et de l'investiture du Collège, ainsi que par l'affirmation du leadership de son Président. Enfin, l'auteur met en exergue la distorsion des normes démocratiques qui résulte de la procédure de ratification du traité constitutionnel –l'entrée en vigueur de celui-ci étant empêchée par une voix minoritaire au niveau européen– et préconise la modification de cette procédure, qui pourrait aboutir à une sorte de «coopération

* Ο Dusan Sidjanski είναι Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πολιτισμού, ομότιμος καθηγητής του Πανεπιστημίου της Γενεύης και ειδικός σύμβουλος του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής José Manuel Barroso. Η απόδοση στα ελληνικά οφείλεται στη Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, Λέκτορα στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών.

Οι απόψεις που εκφράζονται στο άρθρο αυτό είναι αυστηρά προσωπικές και δεσμεύουν μόνον τον συγγραφέα.

renforcée » parmi les Etats membres ayant ratifié la Constitution, à l'harmonisation des systèmes de vote ou encore à l'organisation d'un référendum européen. Toutes les modifications proposées s'insèrent dans une vision fédérative qui, selon l'auteur, est la seule garantissant « l'unité dans la diversité » et la capacité de l'Union européenne d'agir efficacement au plan international.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται μια συνταγματική πράξη, όπως κι αν ονομαστεί αυτή: Σύνταγμα, συνταγματική Συνθήκη, Θεμελιώδης Χάρτης. Το διπλό όχι της Γαλλίας και της Ολλανδίας έσπειρε την αμφιβολία για το ευρωπαϊκό Σύνταγμα που εκπονήθηκε από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση και υπογράφηκε στη Ρώμη από τις 25 κυβερνήσεις τον Οκτώβριο του 2004. Αυτό το διπλό «φρένο» προκάλεσε μια κρίση εμπιστοσύνης και επιβράδυνε τη διαδικασία επικύρωσης καθώς, μετά από 16 επικυρώσεις, επτά κράτη μέλη ανέστειλαν τα δημοψηφίσματα ή τις κοινοβουλευτικές τους διαδικασίες. Ανέκοψε ακόμα την ορμή της πολιτικής ενοποίησης. Σε ό,τι με αφορά, πιστεύω ότι είναι σημαντικό να αξιοποιηθεί αυτή η υποχρεωτική περίοδος σκέψης ώστε να επαναφέρουμε στην επικαιρότητα το κείμενο της συνταγματικής Συνθήκης, με σεβασμό όμως στη βούληση των κρατών που την επικύρωσαν. Πρόκειται για τον τετραγωνισμό του κύκλου, η λύση του οποίου απαιτεί μια περίοδο πολιτικής ωρίμανσης.

Δύο προσεγγίσεις είναι νοητές στο ζήτημα αυτό που θα σηματοδοτήσει το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: ΕΕ): η πρώτη αφορά στην πολιτική στρατηγική για μια «πιθανή έκβαση», ενώ η δεύτερη συνίσταται στην αντιστροφή της οπτικής, ξεκινά δηλαδή από το στόχο που επιθυμούμε να επιτύχουμε. Αφήνοντας την πρώτη προσέγγιση στους πολιτικούς υπεύθυνους, θα σκιαγραφήσω, με βάση τις ανάγκες και τους στόχους της ΕΕ, τα βασικά σημεία ενός θεμελιώδους Χάρτη που προβάλλεται πέρα από τη σημερινή συνταγματική Συνθήκη. Θα κάνω έτσι έναν απολογισμό των θετικών στοιχείων αυτού του κειμένου και θα προτείνω διορθώσεις και προσθήκες με την προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, διάσπαρτα στοιχεία της οποίας βρίσκονται ήδη στις συνθήκες που διέπουν τη λειτουργία της ΕΕ.

Ένα Σύνταγμα περισσότερο προσιτό στους πολίτες

Στο γράμμα ή στο πνεύμα της εντολής που ανατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση εντάσσονται τα κριτήρια της αναγνωσιμότητας, της διαφάνειας, του σεβασμού των θεμελιωδών αξιών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών αλλά και των εγγυήσεων της καλής λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας. Είναι προφανές ότι η συνταγματική Συνθήκη ανταποκρίνεται μερικώς μόνον στις απαιτήσεις αυτές, καθώς είναι αποτέλεσμα συμβιβασμών που κατέληξαν σε ένα κείμενο περίπλοκο και μεγάλο, που αποκρυπτογραφούν δύσκολα ακόμα

και οι ειδικοί. Αυτή η έλλειψη αναγνωσιμότητας και διαφάνειας αυξάνει την απόσταση ανάμεσα στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και στους πολίτες της ΕΕ. Στο σύνολό της, η συνταγματική Συνθήκη ενέχει εξαιρετικές προόδους αλλά και ανισορροπίες μεταξύ των μερών της¹.

Θα πρέπει να αξιοποιήσουμε την περίοδο σκέψης ώστε να κάνουμε το βασικό κείμενο απλούστερο, πιο ευανάγνωστο και πιο σύντομο, κρατώντας μόνο τα βασικά στοιχεία, όπως οι στόχοι και οι θεμελιώδεις αξίες όπως παρουσιάζονται στην ιδρυτική Συνθήκη, καθώς και τα άρθρα για τα θεσμικά όργανα που είναι περιεκτικά και σαφή, με λίγες μόνο εξαιρέσεις. Δύο προτάσεις είναι προς εξέταση: να επιδιώξουμε τη μείωση στα βασικά των τεχνικών και δυσανάλογα μεγάλων διατάξεων για το Δικαστήριο, και να συγκεντρώσουμε τις διατάξεις που διέπουν το σχηματισμό, τη σύνθεση και τους κανόνες λειτουργίας των θεσμικών οργάνων που θα μετατοπισθούν προς το τέλος της συνταγματικής Συνθήκης. Με τον τρόπο αυτό θα θεραπευθεί η έλλειψη ισορροπίας, και η λειτουργία της ΕΕ θα γίνει πιο ξεκάθαρη, και συνεπώς πιο προσιτή, στους Ευρωπαίους. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να εμπνευστούμε από τα άρθρα που περιέχουν τις αρχές και τους γενικούς κανόνες της κατανομής αρμοδιοτήτων τόσο μεταξύ κρατών μελών και ΕΕ όσο και μεταξύ των κοινών οργάνων.

Αυτή η πιο συνθετική προσέγγιση θα οδηγήσει επίσης σε προσπάθεια συμπύκνωσης των κανόνων του τρίτου Μέρους για την ενιαία αγορά και τις κοινές πολιτικές, που είναι αναλυτικοί και προσομοιάζουν περισσότερο με νόμους και οδηγίες παρά με αρχές και κανόνες συνταγματικής φύσης. Ο πυρήνας του Συντάγματος θα περιορισθεί στις αρχές, στους γενικούς στόχους, στα θεσμικά όργανα και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ το νομοθετικό corpus και το κοινοτικό κεκτημένο θα ενταχθεί στα κείμενα που παραμένουν σε ισχύ. Εξάλλου, με τον τρόπο αυτό δεν θα μειωθούν τα περιθώρια επιλογών των νομοθετών και των πολιτικών υπευθύνων. Εάν οι κανόνες δεν είναι άκαμπτοι, οι κυβερνώντες και οι πλειοψηφίες που προκύπτουν από τις κάλπες θα έχουν τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν, ή και να τροποποιούν τις κοινές πολιτικές και να αναπροσαρμόζουν τα νομοθετικά εργαλεία. Πολλά παραδείγματα υιοθέτησης κοινών κανόνων, ιδίως στους τομείς του περιβάλλοντος, των υπηρεσιών ή της ενεργειακής πολιτικής, ενισχύουν αυτή την περισσότερο «συνταγματική» προσέγγιση, που καταλείπει μεγαλύτερη ευελιξία στους αποφασίζοντες, «νομοθέτες» ή υπευθύνους των «ευρωπαϊκών δημοσίων πολιτικών».

¹ Πάντως, παρά τις ανεπάρκειες και τα κενά της, η συνταγματική Συνθήκη συνιστά στο σύνολό της αδιαμφισβήτητη πρόοδο σε σχέση με τη Συνθήκη της Νίκαιας.

Θα πρέπει ακόμα να προβληματιστούμε για τον τρόπο με τον οποίο επιλύθηκε το ζήτημα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Μήπως ενδώσαμε για μια ακόμη φορά στην ευκολία που, όπως στο παράδειγμα του Τρίτου Μέρους, συνίσταται στην ενσωμάτωση του κειμένου του Χάρτη στο σύνολό του στο ευρωπαϊκό Σύνταγμα; Δεν θα ήταν πιο λογικό να εγγράψουμε στο Σύνταγμα τις θεμελιώδεις αρχές διευκρινίζοντας ότι ο Χάρτης που παρατίθεται στο παράρτημα είναι υποχρεωτικός στο σύνολό του ήδη από την έναρξη ισχύος του ίδιου του Συντάγματος²; Χωρίς να μεταβάλλεται η ισορροπία δυνάμεων, με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλισθεί η αναγνωσιμότητα, και επομένως η στόχευση του πυρήνα του Συντάγματος στους πολίτες. Αποφεύγοντας τη ρήξη με τη σημερινή συνταγματική Συνθήκη, αυτές οι διαρρυθμίσεις θα οδηγήσουν σε ένα μέρος του Συντάγματος αυτού καθαυτού, που θα είναι συνοπτικό, απλό και ευανάγνωστο, και σε ένα δεύτερο μέρος εν είδει προσαρτήματος, που θα περιέχει το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τους βασικούς νόμους και τα πρωτόκολλα.

Το Προσίμιο είναι ένα πρότυπο του είδους για τη σαφήνιά του και για την παρουσίαση των θεμελιωδών ζητημάτων της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, της νομικής της προσωπικότητας και της κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην Ένωση και τα κράτη μέλη. Όπως ήταν αναμενόμενο, οι συντρέχουσες αρμοδιότητες αφορούν τους περισσότερους τομείς. Ένα δεύτερο θετικό στοιχείο αφορά τη ρήτρα ευελιξίας του άρθρου I-18 που, κατά το πρότυπο της Συνθήκης της Ρώμης, συνίσταται στην πρόβλεψη του απρόβλεπτου. Ένα τρίτο στοιχείο αφορά τη γενική μέθοδο σύμφωνα με την οποία η Ένωση «ασκεί κατά τον κοινοτικό τρόπο³ τις αρμοδιότητες που της απονέμουν τα κράτη μέλη» (άρ. I-1), κοινοτική μέθοδο που βασίζεται στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στη λήψη των αποφάσεων με πλειοψηφία. Η μόνη απουσία που παρατηρείται είναι εκείνη των περιφερειών, χώρων συμμετοχής των πολιτών και πόλων ανάπτυξης.

Το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο δεν εξαλείφει την πολυμορφία των ρόλων και των τρόπων λήψης αποφάσεων των οργάνων ούτε και τη διαφορετική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στους κοινοτικούς τομείς, αφενός, και στην ΚΕΠΠΑ και την ΚΕΠΑΑ, αφετέρου. Μακροπρόθεσμα, αυτή η διαφοροποίηση μπορεί να προκαλέσει δυσλειτουργίες στην Ένωση καθώς και έναν τεχνητό διαχωρισμό ανάμεσα στις οικονομικές και κοι-

² Η ίδια μέθοδος θα μπορούσε να εφαρμοσθεί ιδίως στο μέρος που αφορά στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).

³ Εξαιρέσεις με τη μορφή της ομοφωνίας ή της συναίνεσης προβλέπονται κυρίως στην ΚΕΠΠΑ και την ΚΕΠΑΑ καθώς και στη φορολογία, τομείς που προσομοιάζουν στη διακυβερνητική μέθοδο.

νωνικές λειτουργίες και στις κατ'έξοχήν πολιτικές λειτουργίες. Πολλώ μάλλον που το ενιαίο νόμισμα, σύμβολο κυρίαρχης εξουσίας, και ο συντονισμός των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, είναι μοιρασμένα ανάμεσα σ'αυτές τις διακρίσεις και η Ένωση υπόκειται σε εντάσεις και σε διαφοροποιημένες ταχύτητες από το γεγονός της ύπαρξης υποσυνόλων όπως η νομισματική ένωση και το Σένγκεν. Βεβαίως, ο ρόλος που ανατίθεται στον Ευρωπαίο Υπουργό Εξωτερικών θα συμβάλει στην αρμονικότερη και συνεκτικότερη λειτουργία αυτών των τομέων υψηλής πολιτικής. Όμως, ο πόλεμος στο Ιράκ αποκάλυψε ότι οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των μελών της μπορούν να επηρεάσουν την αλληλεγγύη και την ικανότητα δράσης της Ένωσης. Η παρατήρηση ότι η Ένωση είναι διαμελισμένη ανάμεσα στην κοινοτική και τη διακυβερνητική πτυχή φαίνεται πως παραμένει επίκαιρη. Στις εντάσεις αυτές προστίθεται πλέον η διαφορά αντιλήψεων και συμπεριφορών που εντείνονται λόγω της διεύθυνσης από 25 σε 27 μέλη. Η Ένωση αναζητά ένα πλαίσιο λειτουργικό, συνεκτικό και αποτελεσματικό. Διερωτάται κανείς αν το Σύνταγμα, στη σημερινή του μορφή, ανταποκρίνεται πλήρως στην αναγκαιότητα αυτή.

Το ζήτημα της θεσμικής προόδου

Όσον αφορά στα θεσμικά όργανα, η πρόοδος είναι άνιση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέρχεται της Συνέλευσης ενισχυμένο, προσδίδοντας έτσι στην Ένωση μια πιο δημοκρατική διάσταση. Εκτός από τη νομοθετική και δημοσιονομική λειτουργία του και την εξουσία πολιτικού ελέγχου επί της Επιτροπής, εκλέγει πλέον τον Πρόεδρο του Κολλεγίου των Επιτρόπων. Με τον τρόπο αυτό, εδραιώνει την εξουσία του. Ασκεί εξουσία πρωτοβουλίας διαμέσου της Επιτροπής, δέχεται αναφορές, διορίζει τον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή και έχει τη δυνατότητα να συστήνει εξεταστικές επιτροπές. Αυτή η υπεροπλία εργαλείων που το προσεγγίζουν προς τους πολίτες παραμένει ανεπαρκής χωρίς τη δυνατότητα διενέργειας ακροάσεων που του επιτρέπουν να αφουγκραστεί το σφυγμό της κοινωνίας.

Η μεγάλη καινοτομία αφορά στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που εκλέγεται με ειδική πλειοψηφία. Ο Πρόεδρος διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και μεριμνά για την προετοιμασία και τη συνέχειά τους σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής και με βάση τις εργασίες του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων. Εξάλλου, καταβάλλει προσπάθειες για να διευκολύνει τη συνοχή και τη συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Εκπροσωπεί την Ένωση στις εξωτερικές σχέσεις σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης και, θα πρόσθετα: «και εκείνων του Προέδρου της Ε-

πιτροπής». Πράγματι, οι συχνές διασκέψεις και η εκπροσώπηση της Ένωσης καθιστούν αναγκαία την παρουσία των δύο Προέδρων και του Ευρωπαϊκού Υπουργού. Πολλώ μάλλον που η εξωτερική πολιτική έχει μια έντονα οικονομική διάσταση, ενώ και η ασφάλεια υπερβαίνει κατά πολύ τη στενή έννοια της στρατιωτικής ασφάλειας και τείνει να συμπεριλάβει οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές αλλά και επιστημονικές και τεχνολογικές δραστηριότητες. Αν και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δρα κατά προτίμηση με συναίνεση, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την εκλογή του Προέδρου του και με απλή πλειοψηφία για την υιοθέτηση του κανονισμού λειτουργίας του. Η εμπιστοσύνη που θα αποκτηθεί με την πρακτική της συνεργασίας θα επιτρέψει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να διευρύνει και να γενικεύσει στο μέλλον το πεδίο της ειδικής πλειοψηφίας.

Μια διπλή προεδρία στο πλαίσιο ενός κοινοτικού συστήματος

Στην περίπτωση της διπλής προεδρίας, η άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας βασιζείται σε δύο θεσμικούς πυλώνες, αφενός, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το «δεξί του χέρι», το Συμβούλιο των Υπουργών, και, αφετέρου, την ευρωπαϊκή εκτελεστική εξουσία που ενσαρκώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εκτός από το ρόλο μιας προσωποποιημένης προεδρίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα έχει την πλήρη ευθύνη των προσανατολισμών και των γενικών στρατηγικών που καθορίζονται στο συνταγματικό κείμενο όπως αυτό θα αναθεωρηθεί μετά από πρόταση της Επιτροπής, τόσο στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής όσο και σε εκείνους των εξωτερικών σχέσεων, της ασφάλειας και της άμυνας. Έτσι, ακόμα και σε αυτούς τους έντονα πολιτικούς τομείς, η απόφαση θα λαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η δε εκτέλεσή της θα γίνεται από κοινού από το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων υπό την προεδρία του Υπουργού Εξωτερικών και την Επιτροπή. Η εφαρμογή της κοινοτικής μεθόδου εγγυάται την αποτελεσματικότητα, διασφαλίζοντας παράλληλα το δημοκρατικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της Επιτροπής και του Αντιπροέδρου της.

Η δικέφαλη εκτελεστική εξουσία βασίζεται σε δύο κύρια θεσμικά όργανα, το πρώτο με τη συμμετοχή των κυβερνήσεων των κρατών μελών, το άλλο ανεξάρτητο, επιφορτισμένο να εκφράζει το ευρωπαϊκό γενικό συμφέρον. Η λήψη των θεμελιωδών αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ και της ΚΕΠΑΑ εναπόκειται έτσι στην αρμοδιότητα του *Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που δρα μετά από πρόταση της Επιτροπής*. Η συνοχή και η αποτελεσματικότητα της εξωτερικής πολιτικής εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις κοινές προτάσεις, η επεξεργασία των οποίων ανατίθεται στην Επιτροπή και στον Υπουργό Εξωτερικών σε στενή συνεργασία με το Συμβούλιο των

Υπουργών Εξωτερικών του οποίου αυτός ασκεί την προεδρία. Με τον τρόπο αυτό οι διασκέψεις θα γίνονται επί μιας πρότασης βασισμένης σε μια κοινή θεώρηση. Επιπλέον, στο σχήμα αυτό θα μπορεί να ασκηθεί κοινοβουλευτικός έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτή η κατανομή των ρόλων ανταποκρίνεται στην απαίτηση του επιπέδου της πολιτικής εξουσίας και του δημοκρατικού ελέγχου: όσο τα προβλήματα ανάγονται στην υψηλή πολιτική, τόσο περισσότερο καθίσταται αναγκαία η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία όμως βασίζεται στις προτάσεις της Επιτροπής που είναι η μόνη υπεύθυνη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Είναι προφανές ότι χωρίς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν θα υπάρξει πραγματική εξωτερική πολιτική, χωρίς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και χωρίς την πρόταση της Επιτροπής και την εξουσία του Προέδρου της δεν θα υπάρξει Ένωση που να μιλά με μια φωνή και να δρα από κοινού. Υπό την οπτική αυτή, οι ατομικές πρωτοβουλίες και τα διαβήματα ενός κράτους, όποιο και αν είναι το πολιτικό του βάρος, ή μιας ομάδας κρατών, θα διοχετεύονται μέσω των προτάσεων της Επιτροπής και των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Υπουργού Εξωτερικών

Η συνοχή της εξωτερικής πολιτικής διασφαλίζεται στο σύνολό της από τον Ευρωπαίο Υπουργό Εξωτερικών, Αντιπρόεδρο της Επιτροπής, που προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και συμμετέχει στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Έτσι τα καθήκοντα του Υψηλού Εκπροσώπου και του Επιτρόπου που είναι αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις ανατίθενται σε έναν μόνο υψηλό υπεύθυνο, που διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής και, κατά προτίμηση, με κοινή πρόταση των δύο Προέδρων. Σύμφωνα με τη γαλλο-γερμανική πρόταση, «ο Ευρωπαίος Υπουργός Εξωτερικών στηρίζεται σε μια ευρωπαϊκή διπλωματική υπηρεσία που συνδέει τη Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων της Επιτροπής με μια μονάδα εξωτερικής πολιτικής». Αυτό το σχήμα θα οδηγήσει στην ανάδυση μιας ευρωπαϊκής διπλωματίας που θα υλοποιεί την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας της Ένωσης⁴.

Το κύριο πρόβλημα που πλήττει το Συμβούλιο παραμένει η απόσταση, και δη το χάσμα που χωρίζει τα κοινοτικά ζητήματα από τα ζητήματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Σε

⁴ Παρά την παύση της συνταγματικής διαδικασίας, είναι υπό μελέτη προτάσεις για την οργάνωση μιας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας και τη δημιουργία ενός εργαλείου για την πρόληψη φυσικών καταστροφών ή καταστροφών που οφείλονται στον άνθρωπο.

αυτούς τους τομείς κυριαρχίας, η Επιτροπή μπορεί να δρα διαμέσου του Ευρωπαϊού Υπουργού Εξωτερικών που έχει επιπλέον τη δυνατότητα να παρουσιάζει προτάσεις επί ονόματι της Επιτροπής. Με τον τρόπο αυτό ανοίγει η πόρτα στην αύξηση της ευθύνης ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πάντως, στους ευαίσθητους αυτούς τομείς συνεχίζει να εφαρμόζεται η συναίνεση. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Ευρωπαίος Υπουργός που προεδρεύουν του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων έχουν ως αποστολή να διευκολύνουν τη συναίνεση. Θα συμβάλουν έτσι στη συγκράτηση των διαβουλεύσεων εντός του θεσμικού πλαισίου και στην αποφυγή των παρακάμψεων αυτού μέσω εξωτερικών οδών, όπως συνέβη με την επιστολή των Οκτώ. Αν δεχθούμε ότι το μόνο σώμα που μπορεί να διεξαγάγει μια πραγματικά κοινή εξωτερική πολιτική είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ο ρόλος του Προέδρου του και του Ευρωπαϊού Υπουργού συμβάλλει στην ανάδυση μιας εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, περιορίζοντας ταυτόχρονα την κυριαρχία των Μεγάλων που τείνουν να πολλαπλασιάζουν τις εξωκοινοτικές δράσεις. Το κοινοτικό πλαίσιο επιτρέπει στα μικρά και τα μεσαία κράτη μέλη να διατυπώνουν καλύτερα τη θέση τους και να επηρεάζουν τις αποφάσεις. Θα μπορούσαν έτσι να συσπειρώσουν τις προσπάθειές τους για να αυξήσουν το ρόλο της Επιτροπής στην προετοιμασία και στην παρακολούθηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η μακρά εμπειρία καταδεικνύει ότι η Επιτροπή είναι ο καλύτερος εγγυητής του κοινού συμφέροντος και της δημοκρατικής ισορροπίας στην Ένωση. Όσο για τα υπολείμματα της ομοφωνίας και την απειλή που αντιπροσωπεύουν για την ορθή λειτουργία της Ένωσης, μια ρήτρα ευελιξίας θα επέτρεπε τις απαραίτητες διαρρυθμίσεις για το μέλλον.

Παρά τη συγχώνευση του Υψηλού Εκπροσώπου και του Επιτρόπου επί των εξωτερικών σχέσεων ή και εξαιτίας αυτής, πλανάται μία ασάφεια σε δύο πτυχές του συνταγματικού κειμένου: η διπλή ιδιότητα του Ευρωπαϊού Υπουργού Εξωτερικών, που ενώ είναι Αντιπρόεδρος της Επιτροπής εκφεύγει της συλλογικής ευθύνης. Βεβαίως παρατείνεται και υπό την ιδιότητά του ως μέλους του Κολλεγίου, παραμένει όμως εν υπηρεσία. Αυτό δεν θα ισχύει πλέον αν υιοθετηθεί και στον τομέα αυτόν η κοινοτική μέθοδος, λογική συνέπεια της οποίας είναι η συλλογική και ατομική ευθύνη όλων των μελών της Επιτροπής. Η δεύτερη ασάφεια αφορά στην εκπροσώπηση της Ένωσης. Σύμφωνα με το συνταγματικό κείμενο, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εκπροσωπεί την Ένωση στη διεθνή σκηνή κατά τις συναντήσεις των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων. Κατά την πρακτική που ακολουθείται μέχρι σήμερα, οι δύο Πρόεδροι εκπροσωπούν μαζί την Ένωση στο υψηλότερο επίπεδο. Στο σύστημα που προτείνεται εδώ, της συζυγίας Επιτροπής-Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

ενισχύεται η διπλή εκπροσώπηση, όπως και η συνοχή και η αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης.

Κατά τη λογική της κοινοτικής μεθόδου, η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να τείνει προς την ολοένα συχνότερη προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία και στην εφαρμογή της επικοδομητικής αποχής που προβλέπεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η διάκριση που είχε προταθεί παλαιότερα από τα σχέδια Spinelli και Tindemans μεταξύ συνολικών ζητημάτων που αφορούν όλα τα κράτη μέλη και ζητημάτων περιορισμένης εμβέλειας, θα μπορούσε να αποδειχθεί χρήσιμη στο μέλλον. Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, θα μπορούσε να αναθέτει εντολή σε ένα κράτος ή, κατά προτίμηση, σε ομάδα κρατών και στον Ευρωπαίο Υπουργό για διαβήματα και διαπραγματεύσεις, όπως στο παράδειγμα του Ιράν ή των σχέσεων Ισραήλ-Παλαιστίνης. Σε όλα τα επίπεδα, η Ένωση θα μιλά με μία μόνο φωνή και θα δρα από κοινού. Αυτός είναι ο κοινός στόχος που έχει ένα διττό πλεονέκτημα, καθώς συνδυάζει την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή με τη συμμετοχή και το δημοκρατικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αυτές οι απαιτήσεις αφορούν, αφενός, στον εκδημοκρατισμό της ΕΕ που διασφαλίζει ταυτόχρονα ευρύτερη αποδοχή της εξωτερικής πολιτικής από τους πολίτες της και, αφετέρου, στην αύξηση της ικανότητας λήψης αποφάσεων και εκτέλεσής τους που χρειάζεται η Ένωση για να καταστεί διεθνής πόλος δίπλα στις ΗΠΑ και στις αναδυόμενες δυνάμεις της Κίνας, της Ινδίας, της Ιαπωνίας και της Βραζιλίας.

Αρκετά μικρά ή μεσαία κράτη μέλη φοβούνται έναν Πρόεδρο της Ένωσης που θα προερχόταν από ένα μεγάλο κράτος, παραβλέπουν όμως ότι οι μικροί και οι μεσαίοι έχουν αυξημένο βάρος σε μια διευρυμένη Ένωση. Πολλές φορές στο παρελθόν, όπως και σήμερα, ένας πολιτικός τους άνδρας, όπως ο José Manuel Barroso, έχει διοριστεί Πρόεδρος της Επιτροπής. Επιπλέον, η ενισχυμένη ανεξαρτησία και η δημοκρατική νομιμοποίηση της Επιτροπής, σε συνδυασμό με τη γενικευμένη εξουσία υποβολής προτάσεων, θα είναι η καλύτερη εγγύηση ενάντια στην κυριαρχία των Μεγάλων σε ένα ισορροπημένο κοινοτικό σύστημα. Αυτό δεν αποκλείει την κατά προτεραιότητα ανάθεση ορισμένων δράσεων στα μεγάλα κράτη μέλη, που έχουν περισσότερες δυνατότητες και μέσα για να αναλάβουν το κύριο βάρος στην επεξεργασία και υλοποίηση των ευρωπαϊκών εντολών. Σε κάθε περίπτωση, παρατηρούμε ότι η αποστασιοποίηση δεν εντοπίζεται, όπως πιστεύεται συχνά, μεταξύ των μεγάλων και των λοιπών κρατών μελών. Στην πραγματικότητα, οι συμμαχίες διαμορφώνονται και διαλύονται κατά περίπτωση και με βάση συγκεκριμένα συμφέροντα και ευκαιριακούς συσχετισμούς δυνάμεων. Η κρίση στο Ιράκ χώρισε και τους Μεγάλους μεταξύ τους, αλλά και τα μεσαία και μι-

κρά κράτη. Τέλος, καθώς η Επιτροπή είναι το μόνο όργανο που υπέχει ευθύνη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η συμμετοχή της στις αποφάσεις είναι απαραίτητο στοιχείο του δημοκρατικού συστήματος της Ένωσης. Αυτό σημαίνει ότι η σύνθεση και η εξουσία της θα είναι αποφασιστικής σημασίας για την καλή λειτουργία της διευρυμένης Ένωσης.

Με το σύνθημα της *ευελιξίας* και της *διαφοροποίησης* έχουν υλοποιηθεί σημαντικά βήματα όπως το *Ευρώ* και το *Σένγκεν*. Στο ίδιο πνεύμα, η *ενισχυμένη συνεργασία* εκφράζει την αρχή σύμφωνα με την οποία μια ομάδα χωρών μελών μπορεί να αποφασίσει να προχωρήσει εν είδει προάγγελου ή ενός πρωτοπόρου πυρήνα, με την έγκριση των άλλων κρατών και υπό την προϋπόθεση ότι θα αφήσουν την πόρτα ανοιχτή. Έτσι, αυτός ο δυναμικός πυρήνας αναλαμβάνει το ρόλο του πρωτοπόρου που στοχεύει να ελκύσει εκείνους που δεν είχαν τη βούληση ή τα μέσα να δεσμευθούν εξ αρχής. Η οδός αυτή υπόσχεται πολλά για το μέλλον.

Αναλύοντας περίπου τριάντα περιπτώσεις ενοποίησης και διάσπασης, ο Karl W. Deutsch κατέληξε ότι, οσάκις μια διαδικασία συσπείρωσης κρατών οδήγησε σε μια διαρκή ένωση, όπως εκείνες των ΗΠΑ ή της Ελβετίας, η ένωση αυτή οικοδομήθηκε γύρω από ένα δυναμικό ομοσπονδιακό πυρήνα⁵. Η ανάγκη ενίσχυσης αυτού του δυναμικού πυρήνα μέσα στην ΕΕ διατυπώθηκε καθαρά στις «Σκέψεις για την ευρωπαϊκή πολιτική» της κοινοβουλευτικής ομάδας CDU/CSU ήδη από το 1994⁶.

Απέναντι στον κίνδυνο διάβρωσης της συνοχής εντός της ΕΕ, απέναντι στην αύξηση της πολυμορφίας, και δη των αποκλίσεων μετά τη διεύρυνση, όπως και στην αναβίωση των εθνικισμού και την επανεμφάνιση των τοπικών ταυτοτήτων, οι συντάκτες αυτού του κειμένου προκρίνουν: «τη θεσμική ανάπτυξη της Ένωσης, την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (χωρίς να αποκλείεται η μεταβίβαση κυριαρχίας προς υποεθνικά επίπεδα) και τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής κυβέρνησης, την ενίσχυση του «σκληρού πυρήνα» της Ένωσης (προτιμώ έναν όρο λιγότερο περιοριστικό: δυναμικός πυρήνας ή ομοσπονδοποιός πυρήνας) και την ποιοτική εντατικοποίηση των γαλλο-γερμανικών σχέσεων, την ενίσχυση της ικανότητας δράσης της Ένωσης στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, τη διεύρυνσή της προς την κεντρική και ανατολική Ευρώπη». Για τους συντάκτες, η εμβάθυνση είναι προϋπόθεση της διεύρυνσης, πολλώ μάλλον που χωρίς εσωτερική εδραίωση η Ένωση δεν θα μπορούσε να φέρει σε πέρας την πολυπλευρή αποστολή

⁵ K. W. DEUTSCH et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

⁶ CDU/CSU, *Fraktion des Deutschen Bundestages*, Βόννη, 1^η Σεπτεμβρίου 1994. Συντάκτες της πρότασης αυτής ήταν οι Karl Lamers και Wolfgang Schäuble.

της. Υπογραμμίζουν τον κίνδυνο αστάθειας που θα μπορούσε να προκύψει από τη μετατροπή, ή και τη διάλυση της Ένωσης σε μια χαλαρή συνένωση κρατών ή σε μια «βελτιωμένη» ζώνη ελεύθερων συναλλαγών. Με πηγή έμπνευσης το μοντέλο ενός ομοσπονδιακού κράτους και την αρχή της επικουρικότητας που εφαρμόζεται μεταξύ διαφόρων επιπέδων δημόσιας εξουσίας αλλά και μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, ο επιδιωκόμενος στόχος είναι η αύξηση της ικανότητας δράσης της Ένωσης και η διαρρύθμιση των θεμελίων της και των δημοκρατικών και ομοσπονδοποιών διαδικασιών της. Έτσι, η προσφυγή στη *διαφοροποίηση* και στον *ομοσπονδοποιό πυρήνα* επιβάλλεται με ένταση σε μια Ένωση 27 μελών όπου η πολυμορφία υπερισχύει της ενότητας.

Για να μπορέσει η Ένωση να εκπληρώσει τις υποσχέσεις της, ακούστηκε μια άλλη φωνή, εκείνη του James M. Buchanan, βραβευμένου με το Νόμπελ Οικονομίας, *υπέρ της θέσης της «συνταγματικής ευκαιρίας» για την Ευρώπη*⁷. Επικαλούμενος τα διδάγματα από την εμπειρία των ΗΠΑ, τονίζει ότι η ιδέα του φεντεραλισμού, της πολυμορφίας μεταξύ συνεργαζομένων κοινοτήτων, της μοιρασμένης κυριαρχίας αλλά και της αποτελεσματικής κατανομής των δημοσίων αρχών και της οριοθέτησης των εξουσιών τους, μπορεί να είναι για την Ευρώπη η απαρχή ενός θαυμαστού αιώνα αν λάβει τη μορφή αξιόπιστων συνταγματικών εγγυήσεων. Σήμερα περισσότερο από ποτέ, οι σκέψεις αυτές είναι επίκαιρες, πολλώ μάλλον που μέχρι τώρα έχει προκριθεί η οδός της διεύρυνσης εις βάρος της εμβάθυνσης.

Προς μια δικαιοβουλευτική νομοθετική εξουσία: Το Συμβούλιο: σύγχυση ή διάκριση εξουσιών;

Το Συμβούλιο διαδραματίζει, μαζί με την Επιτροπή, ένα ρόλο-κλειδί στην αλυσίδα λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πράγματι, αποτελεί το τελικό στάδιο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, δρώντας μετά από πρόταση της Επιτροπής και όλο και περισσότερο σε συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο ρόλος του στην υιοθέτηση των κοινών πολιτικών που προτείνονται από την Επιτροπή και οι κυβερνητικές εξουσίες που μοιράζεται συχνά με την τελευταία ενισχύουν τη θέση του στο κοινοτικό σύστημα. Όπως ο Ιανός έχει δύο πρόσωπα, εκείνο της νομοθετικής και εκείνο της κυβερνητικής εξουσίας. Με την επέκταση των τομέων κυριαρχίας της ΕΕ, το Συμβούλιο έγινε, μαζί με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ο κύριος φορέας των νέων αρμοδιοτήτων που απονεμήθηκαν στην Ένωση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Τοποθετείται έτσι στο κέντρο της συζήτησης για το διακυβερνητικό ή ομοσπονδιακό χα-

⁷ JAMES M. BUCHANAN, Victoria Curzon Price et al., *Europe's constitutional future*, London, 1990.

ρακτήρα της ΕΕ. Η αρχική του ασάφεια συνδέεται με το γεγονός ότι δεν υπόκειται στον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όχι μόνο ως κοινοτικός νομοθέτης, όπως είναι φυσικό, αλλά και όταν λαμβάνει κυβερνητικές αποφάσεις. Η έλλειψη διάκρισης των εξουσιών οδηγεί σε μια παράδοση κατάσταση, όπου η Επιτροπή, που προτείνει, υπόκειται στο δημοκρατικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ το Συμβούλιο, που αποφασίζει, εκφεύγει οιαδήποτε κοινοβουλευτικού ελέγχου κατά την άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας του.

Στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή διατυπώνει προτάσεις και μεριμνά για τη διατήρηση της συνοχής και της ισορροπίας των κοινοτικών κανόνων. Η *νομοθετική συναπόφαση* επεκτάθηκε σταδιακά, ενισχύοντας την εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την ικανότητα δράσης του Συμβουλίου χάρη στην επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας. Παρά τη μικρή πρόοδο που έφερε η Νίκαια, η γενική τάση προσανατολίζεται προς περισσότερη δημοκρατία, περισσότερη αποτελεσματικότητα και περισσότερη διαφάνεια αλλά και προς μια *δικονοβουλευτική νομοθετική εξουσία*. Η διπλή συμμετοχή των κρατών μελών και των λαών της Ένωσης δείχνει την εξέλιξη της τελευταίας προς ένα σύστημα ομοσπονδίας. Γι' αυτό η Συνέλευση πρότεινε τη δημιουργία ενός νομοθετικού Συμβουλίου. Όπως συμβαίνει συχνά, αυτό το σχέδιο διάκρισης των εξουσιών του Συμβουλίου οδήγησε στην επιστροφή στην αφετηρία όταν έγιναν οι τελευταίες διορθώσεις στη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη. Έτσι, η αμφισημία του Συμβουλίου όχι μόνο διατηρήθηκε, αλλά εντάθηκε, στο βαθμό που, παράλληλα με τη νομοθετική λειτουργία του, επιτελεί πλέον περισσότερες κυβερνητικές λειτουργίες καθώς η Ένωση εκτείνει τις εξουσίες της στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, της ασφάλειας και της άμυνας. Η σύγχυση των εξουσιών είναι η «παιδική ασθένεια» του Συμβουλίου.

Παράλληλα, οι εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εμφανίζονται με διαφορετικές μορφές που το προσεγγίζουν προς τους εθνικούς ομολόγους του: δημοκρατικός έλεγχος, δημοσιονομική εξουσία, εξουσία έγκρισης ή διορισμού και σύμφωνη γνώμη, εξουσία έρευνας και ακρόασης όπως και πρωτοβουλίας και προώθησης. Αυτές οι διαδικασίες φωτίζουν τις δραστηριότητες της ΕΕ, καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι *το μόνο διαφανές θεσμικό όργανο*, η επικοινωνιακή δράση του οποίου συμβάλλει στο άνοιγμα της Ένωσης στο ευρωπαϊκό κοινό.

Ένα Συμβούλιο των Κρατών

Η γερμανική κυβέρνηση έκανε προτάσεις που βασίζονται στις ιδέες των Karl Lamers και Wolfgang Schäuble⁸: η Επιτροπή θα γινόταν η ευρωπαϊκή κυβέρνηση ενώ το Συμβούλιο θα μετατρέποταν σε μια «Βουλή» κρατών δίπλα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹. Το σχήμα αυτό έχει βέβαια το πλεονέκτημα της απλότητας, συνιστά όμως ρήξη με τη θεσμική εμπειρία της Ένωσης, ενώ εγγράφεται εντός μιας ομοσπονδιακής θεώρησης για μια διπλή συμμετοχή των κρατών μελών και των Ευρωπαίων πολιτών.

Σύμφωνα με τον Πρόεδρο Rau: «Διαθέτουμε ήδη τις βασικές πέτρες για την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας των κρατών-εθνών. Αρκεί να τις συμπληρώσουμε, να τις συγκεντρώσουμε και να τους δώσουμε αρχιτεκτονική μορφή»¹⁰. Θεωρώ ότι η ονομασία «Ομοσπονδία ευρωπαϊκών κρατών και λαών» ανταποκρίνεται καλύτερα στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα, που περιλαμβάνει κράτη που δεν είναι έθνη, όπως το Βέλγιο. Αυτή η αρχιτεκτονική αντλεί τη νομιμοποίησή της από τη διπλή εκπροσώπηση των πολιτών εντός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και μιας Βουλής κρατών. Κατά τον Joschka Fischer, «θα πρέπει να επιλέξουμε ανάμεσα σε ένα μοντέλο γερουσίας που συγκεντρώνει γερουσιαστές των κρατών μελών εκλεγμένους με άμεση ψηφοφορία, και σε μια Βουλή των κρατών αντίστοιχη του δικού μας Bundesrat»¹¹. Αντίθετα από την ισότιμη εκπροσώπηση των κρατών στην αμερικανική Γερουσία ή των καντονιών στο ελβετικό Συμβούλιο των Κρατών, η κατανομή των εδρών στο Bundesrat λαμβάνει υπόψη τις διαφορετικές διαστάσεις των Länder¹². Το παράδειγμα αυτό αναφέρεται συχνά σε σχέση με τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως πρότυπο για την κατανομή των εδρών στο πλαίσιο του Συμβουλίου των Κρατών.

⁸ CDU/CSU, Fraktion des Deutschen Bundestages, Βόννη, 1η Σεπτεμβρίου 1994.

⁹ Αυτή η μετατροπή προτάθηκε και από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση Νέων στις Βρυξέλλες στις 12.7.2002.

¹⁰ «Ένα ομοσπονδιακό Σύνταγμα για την Ευρώπη», Le Monde, 4 Νοεμβρίου 1999. Η έννοια της ομοσπονδίας Κρατών-Εθνών έχει προταθεί από τον Jacques Delors.

¹¹ Η Ενωμένη Ευρώπη κατά τον Joschka Fischer, Le Monde, 14-15 Μαΐου 2000. Ο επίσημος τίτλος της ομιλίας είναι: «Από τη συνομοσπονδία στην ομοσπονδία, σκέψεις για το στόχο της ευρωπαϊκής ενοποίησης». Η εμπειρία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οδήγησε στην κατάρρευση της διπλής εντολής.

¹² Σε σύνολο 69 εδρών, 4 Länder διαθέτουν από 6 έδρες, 1 διαθέτει 5 έδρες, 7 Länder διαθέτουν 4 έδρες και 4 διαθέτουν 3 έδρες.

Νέα ειδική πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο

Η διπλή ειδική πλειοψηφία σχηματίζεται με τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου που περιλαμβάνει 15 εξ αυτών επί 25 και συγκεκριμένα 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Ο κανόνας αυτός καινοτομεί καθώς λαμβάνει υπόψη την ενισχυμένη πλειοψηφία κρατών και λαών, η οποία υλοποιεί την ομοσπονδοποιό αρχή της διπλής εκπροσώπησης. Εφαρμόζεται όταν το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής. Αντίθετα, αν η Επιτροπή ή ο Ευρωπαίος Υπουργός Εξωτερικών δεν διατυπώσει πρόταση που να εκφράζει το κοινό συμφέρον, η απαιτούμενη πλειοψηφία είναι 72% των μελών που συγκεντρώνουν 65% του πληθυσμού. Αυτή η διαδικαστική καινοτομία στοχεύει στην αποκατάσταση της ισορροπίας μεταξύ των μεγάλων κρατών και των όλο και περισσότερων μεσαίων και μικρών κρατών, εισάγοντας το κριτήριο του πληθυσμού. Εξάλλου, ο νέος αυτός κανόνας τονίζει τη σημασία της πρότασης της Επιτροπής, κριτήριο που συναντάται σε όλες τις κοινοτικές Συνθήκες. Στο ίδιο πνεύμα, αποδίδει το ίδιο βάρος στις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Υπουργού Εξωτερικών. Υπό την οπτική αυτή, η μελλοντική πρόοδος θα συνίστατο στην εξάλειψη του εμποδίου της ομοφωνίας και επομένως στη γενίκευση του κανόνα της πλειοψηφίας.

Η κινητήρια δύναμη της Ένωσης: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Θεσμικό όργανο πρωτότυπο και αυτόνομο, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα πρωτοβουλίας και πρότασης όπως και εξουσίες επιτήρησης και διαχείρισης. Είναι το μόνο όργανο με ενεργό εξουσία, που έχει την *ευθύνη να εκφράζει το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον* βάσει μιας συνολικής και αντικειμενικής θεώρησης και να προωθεί πολιτικούς κανόνες και γραμμές δράσης σε μια κοινοτική προοπτική. Όμως η Επιτροπή, που επιτελεί *ρόλο μοχλού* στον κοινοτικό πυλώνα, περιορίζεται σε ένα *ρόλο περιθωριακό* στην ΚΕΠΠΑ και στο υποσύστημα που διαθέτει μια δύναμη ταχείας αντίδρασης όπως επίσης, αν και σε μικρότερο βαθμό, στις εσωτερικές υποθέσεις και τη δικαιοσύνη¹³.

¹³ Η παράταξη διαφόρων υποσυστημάτων προκαλεί δυσλειτουργίες, ανισορροπίες και σπατάλες, ενώ από την άλλη σηματοδοτεί μια κίνηση συνεργασίας. Αυτή η μεταβατική μορφή βασίζεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Ενώ συγκεντρώνει τους ανώτατους πολιτικούς υπεύθυνους των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο φέρει τη σφραγίδα των εθνικών θεώρησεων και συμφερόντων και πάσχει λόγω της υπεροχής των μεγάλων κρατών μελών, της απουσίας υποδομών και της έλλειψης συνέχειας. Παρά τις αδυναμίες αυτές, έπαιξε θετικό ρόλο στο βαθμό που καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς της ΕΕ. Η διακυβερνητική φύση του και τα βασικά χαρακτηριστικά του, ακόμα και αν βελτιωθούν, δεν φαίνεται να το προορι-

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως βασική κινητήρια δύναμη της ενοποίησης έχει ως προορισμό να ασκεί διακυβέρνηση εντός της Ένωσης. Είναι το μόνο όργανο που αποτελείται από μέλη πλήρους απασχόλησης, τα οποία απολαύουν επαρκούς ανεξαρτησίας ώστε να αποτελούν αντίβαρο στα εθνικά συμφέροντα που εκπροσωπούνται από το Συμβούλιο, και εγγυάται τη συνολική συνοχή στην Ένωση. Για να διατηρήσει το ρόλο της μετά τη διεύρυνση, πρέπει να ενισχύσει τη *συλλογικότητα* και την *αποτελεσματικότητά* της, περιορίζοντας τον αριθμό των μελών της και κάνοντας τη διοίκησή της πιο αποδοτική. Κατά τη διάρκεια της μακράς εμπειρίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή εκπλήρωσε –αν και με διακυμάνσεις– το ρόλο της ως θεσμικού οργάνου με αποστολή την προώθηση πρωτοβουλιών και τη διατύπωση προτάσεων. Συνολικά, η Επιτροπή έχει ρόλο πολιτικό και όχι αμιγώς νομικό ή διοικητικό. Ασκώντας το ρόλο της αυτό δρα ως εκκρεμές που εξασφαλίζει ισορροπία και επινοεί τους τρόπους άσκησης της μοιρασμένης κυριαρχίας αποφεύγοντας τις μόνιμες συμμαχίες.

Με την προσέγγισή της που βασίζεται συχνά στη γνώμη των ειδικών, των βασικών φορέων και των ενδιαφερομένων, η Επιτροπή αναζητά λύσεις ισορροπημένες και όσο το δυνατόν περισσότερο αντικειμενικές, που διασφαλίζουν τα συμφέροντα των μεσαίων και μικρών κρατών μελών ενώ λαμβάνουν υπόψη και εκείνα των Μεγάλων. Η διαπίστωση αυτή εξηγεί τη θέση των πρώτων υπέρ του ανεξάρτητου ρόλου που διαδραματίζει η Επιτροπή. Στο παρελθόν τα μικρά και μεσαία κράτη υπερασπίστηκαν συχνά την Επιτροπή, ενώ το ίδιο έγινε και στη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη. Τα κράτη αυτά αναφέρουν ότι αντιμετωπίζουν περισσότερες δυσκολίες να προβάλουν τα συμφέροντά τους στο πλαίσιο διακυβερνητικών δομών όπου κυριαρχούν τα μεγάλα κράτη μέλη. Αντίθετα, σε ένα σύστημα κοινοτικό ή ομοσπονδιακό, η Επιτροπή επιδιώκει, με τις προτάσεις και το ρόλο της καθ' όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, να επικεντρώνεται στο ευρωπαϊκό κοινό συμφέρον σεβόμενη ταυτόχρονα την ισορροπία μεταξύ όλων των κρατών. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό να ενισχυθεί η εξουσία της Επιτροπής, όπως και η πολιτική της ικανότητα σε μια διευρυνόμενη Ένωση.

Η ενεργός συμμετοχή της Επιτροπής στους τομείς που υπόκεινται στη διακυβερνητική συνεργασία θα είναι ακόμα πιο αναγκαία στο μέλλον λόγω του ότι στους τομείς αυτούς το ιδιαίτερο βάρος των μεγάλων κρατών μπορεί να δημιουργήσει ένα «άτυπο» διεθυντήριο ικανό να επιβάλλει τις επιλογές του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή στο Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών και Άμυνας. Η εμπειρία της πρώην Γιουγκοσλα-

ζουν να γίνει η κυβέρνηση της Ένωσης, αλλά αντίθετα το προετοιμάζουν για τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών και την άσκηση ενός είδους συλλογικής προεδρίας της Ένωσης.

βίας ανέδειξε τόσο την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των μεγάλων κρατών μελών εν απουσία μιας κοινοτικής ανάλυσης και πρότασης, όσο και το αποφασιστικό βάρος της συμφωνίας τους. Πάντως, δεν προτιμούν όλα τα μεγάλα κράτη το διακυβερνητικό σύστημα. Έτσι η Γερμανία προτείνει μια ομοσπονδιακή προσέγγιση, στο πλαίσιο μιας πιο μακροπρόθεσμης ευρωπαϊκής προοπτικής. Γίνεται πλέον φανερό ότι σε λίγα χρόνια η επιλογή θα είναι μεταξύ, αφενός, της μεγάλης ευρωπαϊκής αγοράς και της αντίστοιχης της πολιτικής συνεργασίας και, αφετέρου, της πολιτικής Ένωσης. Εκτός εάν η ομοσπονδιακή Ένωση δημιουργήσει έναν πυρήνα ομοσπονδίας εντός της ΕΕ.

Αυτός ο ρόλος-κλειδί της Επιτροπής εκδηλώνεται στη σχέση μεταξύ της ειδικής πλειοψηφίας και της εξουσίας της Επιτροπής. Η πρόταση της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη το γενικό συμφέρον και την ισορροπία των εθνικών συμφερόντων και των τομέων δράσης, διευκολύνει την επέκταση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας. Για να είναι όμως σε θέση να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές της και να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των κρατών, των περιφερειών και των λαών, η Επιτροπή πρέπει να αποκτήσει ένα αμεσότερο δημοκρατικό έρεισμα και να αναπτύξει την ικανότητα διακυβέρνησης. Η αύξηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης θα μπορούσε να προκύψει από τη μεγαλύτερη παρέμβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων κατά την επιλογή του Προέδρου της Επιτροπής και κατά την ανάληψη καθηκόντων από το Σώμα των Επιτρόπων.

Εδώ και χρόνια, οι κοινωνίες μας γίνονται πιο περίπλοκες με την ανάπτυξη των δικτύων επικοινωνίας και συνεργασίας. Χάρη στα μέσα αυτά, οι επίσημοι και οι ιδιωτικοί φορείς αλλά και οι μικρές ομάδες, ακόμα και τα άτομα, μπορούν να κάνουν τη φωνή τους να ακουστεί και να προβάλουν τις διεκδικήσεις και τα συμφέροντά τους. Στις κυβερνήσεις, στις περιφερειακές, αστικές και τοπικές αρχές προστίθεται πληθώρα ενώσεων, που αντιστοιχούν σε διάφορα επίπεδα δραστηριότητας στο εσωτερικό και στο εξωτερικό της Ένωσης. Έτσι διευρύνεται ο κύκλος των δρώντων, των παρεμβαινόντων και των συμμετεχόντων και ταυτόχρονα εντείνεται η περιπλοκότητα των κοινωνιών μας και η δυσκολία διακυβέρνησής τους. Η διεύρυνση, οι σχέσεις με τις αναπτυσσόμενες χώρες και κυρίως το κόμα παγκοσμιοποίησης πολλαπλασιάζουν τον αριθμό των συμμετεχόντων και δρώντων και δημιουργούν περίπλοκες σχέσεις και διαδράσεις.¹⁴ Επί τη βάση των αρχών και των κοινών στόχων, είναι απαραίτητο να χαράξουμε κοινούς προσανατολισμούς αφού ακούσουμε τους διάφορους δρώντες. Αυτό το σύνθετο έργο μπορεί να ανατεθεί σε

¹⁴ Όσο αυξάνει η περιπλοκότητα, τόσο η ανάγκη για μια θεσμοθετημένη αρχηγία θα γίνεται πιο αισθητή μέσα στην Ένωση.

πολλά όργανα και κυρίως στην Επιτροπή, που πρέπει να επικεντρωθεί κατά προτεραιότητα σε αυτή την πολιτική λειτουργία που απαιτεί σκέψη, ικανότητα αξιολόγησης και πνεύμα καινοτομίας και ώθησης. Η προώθηση, η παρακίνηση και ο προσανατολισμός με βάση μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους καθορισμένους με ωριμότητα και στη συνέχεια η παρακολούθηση και ο συντονισμός τους, αν χρειαστεί, είναι στοιχεία απαραίτητα για τη διακυβέρνηση σε ευρωπαϊκή κλίμακα όπως συμβαίνει σε όλα τα εθνικά, περιφερειακά ή τοπικά επίπεδα. Η πολλαπλότητα και η ταχύτητα των επικοινωνιών απαιτούν ως αντιστάθμισμα υψηλή ικανότητα ανάλυσης, οράματος και στρατηγικής. Έτσι θα επιτευχθεί η επικέντρωση στη βασική λειτουργία της διακυβέρνησης. Αυτή η γενική αναθεώρηση που συμβαδίζει με τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής γίνεται ακόμα πιο επιτακτική από το γεγονός ότι το Κολλέγιο θα αυξήσει το ρόλο του στην ΚΕΠΠΑ. Για να εκπληρώσει το ρόλο της ως ενεργού κοινοτικού οργάνου, η Επιτροπή θα πρέπει να επικεντρωθεί περισσότερο στη διακυβέρνηση και στο ευρωπαϊκό δημόσιο καλό.

Για να διατηρηθεί η ισορροπία δυνάμεων στην Ένωση μετά από την αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η εξουσία και ο ομοσπονδοποιός ρόλος της Επιτροπής. Στην οπτική αυτή, τίθενται πολλά ζητήματα στους πολιτικούς υπευθύνους, σχετικά με τη διαδικασία επιλογής των Επιτρόπων, τον αριθμό τους αλλά και το διορισμό του Προέδρου της Επιτροπής και την εξουσία του. Η συνταγματική Συνθήκη στοχεύει στην εδραίωση και τη διεύρυνση του ρόλου του Προέδρου, που αντλεί τη διπλή νομιμοποίησή του από το διορισμό του από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και από την εκλογή του από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στη λογική αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και πραγματοποιεί «κατάλληλες διαβουλεύσεις» με έναν υποψήφιο που προτείνει σε αυτό. Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο εκλέγει τον Πρόεδρο της Επιτροπής με πλειοψηφία των μελών του¹⁵.

Ο διορισμός των μελών της Επιτροπής Barroso επιβεβαίωσε την πρακτική σύμφωνα με την οποία ο Επίτροπος που προέρχεται από μια χώρα όχι μόνο προτείνεται, αλλά στην πραγματικότητα επιβάλλεται στον Πρόεδρο που διορίζεται από την εθνική κυβέρνηση. Θα ήταν ίσως ορθό-

¹⁵ Στο κεφάλαιο αυτό, ο Jacques Delors προτείνει καθένας από τους δύο μεγάλους πολιτικούς σχηματισμούς ή συμμαχία άλλων πολιτικών ομάδων να επιλέγει τον υποψήφιο του. Η πρόταση αυτή καθιστά πιο απτό το σύνδεσμο της ψήφου των πολιτών προς την εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής και, συνεπώς, ενισχύει τη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές εκλογές. Θα πρέπει όμως οι ψηφοφόροι να μπορούν να αντιληφθούν καθαρά το σύνδεσμο αυτό που τους απονέμει περισσότερη εξουσία στην επιλογή του Προέδρου της Επιτροπής.

τερο να επιτραπεί στο μέλλον στον εκλεγμένο Πρόεδρο να επιλέγει τα μέλη της Επιτροπής σε διαβούλευση ή σε συμφωνία με τις κυβερνήσεις. Σχηματισμένο με τον τρόπο αυτό, το Κολλέγιο θα υπόκειται στην έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μετά από ακροάσεις από κοινοβουλευτικές επιτροπές, όπως συνέβη με το σχηματισμό της Επιτροπής Barroso. Με αυτή την καινοτομία, η αρχιγία του Προέδρου θα καταστεί πιο αποτελεσματική εξ αρχής, διευκολύνοντας τη συλλογικότητα όπως τη θέλει το Σύνταγμα. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο I-27 παρ. 3, ο Πρόεδρος αποφασίζει για την εσωτερική οργάνωση της Επιτροπής ώστε να διασφαλίσει τη συνοχή, την αποτελεσματικότητα και τη συλλογικότητα της δράσης της. Έχει επίσης την εξουσία να διορίζει Αντιπροέδρους εκτός από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης, που διορίζεται με ειδική πλειοψηφία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Εξάλλου, ο Πρόεδρος έχει τη δυνατότητα να ζητήσει την παραίτηση μέλους της Επιτροπής. Ακόμα πιο χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι ο Πρόεδρος καθορίζει τους προσανατολισμούς στο πλαίσιο των οποίων επιτελεί την αποστολή της η Επιτροπή.

Η σύνθεση της Επιτροπής όπως προβλέπεται στη συνταγματική Συνθήκη θέτει σοβαρά προβλήματα. Το σύστημα της ισότιμης εναλλαγής των μελών δεν είναι καθόλου ικανοποιητικό. Ο τύπος που εγγράφεται στο Σύνταγμα δημιουργεί ένα πυρήνα 15 κρατών που λαμβάνουν τις αποφάσεις και άλλων 12 κρατών χωρίς δικαίωμα ψήφου. Η προβλεπόμενη εναλλαγή εγγυάται τη διαδοχική και ισότιμη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Το ζήτημα παραμένει εάν αυτή η ισότητα των κρατών στην κατανομή των Επιτρόπων κινδυνεύει να εξασθενήσει την Επιτροπή και μαζί την κοινοτική μέθοδο. Πράγματι, τα μέλη που προέρχονται από τη Μάλτα θα αποφασίζουν τόσο συχνά όσο και εκείνα που προέρχονται από τη Γερμανία, παρά το ότι τα δύο κράτη έχουν τη μεγαλύτερη διαφορά από πλευράς ανθρώπινων πόρων. Επιπλέον, η ίση εναλλαγή εκφράζει την υποκείμενη ιδέα ότι οι Επίτροποι είναι «εκπρόσωποι» των χωρών τους. Αυτή όμως η εικόνα που παρουσιάζεται από τα μέσα έρχεται σε αντίθεση με την ανεξαρτησία της Επιτροπής, τα μέλη της οποίας δεν δέχονται εξωτερικές εντολές. Πρέπει να σημειωθεί και μια άλλη καινοτομία: η προβλεπόμενη από τη συνταγματική Συνθήκη μείωση στα 2/3 των μελών μπορεί να τροποποιηθεί ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Έτσι υιοθετήθηκε η δυνατότητα μιας μίνι-αναθεώρησης που είναι ένα παράδειγμα προς μίμηση.

Η λύση που προτάθηκε από τον Επίτροπο Prodi συνίσταται σε ένα μέλος ανά χώρα¹⁶ αλλά στοχεύει να αντισταθμίσει το βάρος μιας Επι-

¹⁶ Ο πρώην Πρόεδρος της Επιτροπής Jacques Delors προέκρινε επίσης μια Επιτροπή 25 μελών.

τροπής 25 μελών με τη δημιουργία ενός είδους υπουργικού γραφείου 7 μελών, καθένα από τα οποία θα αναλάβει την προεδρία μιας ομάδας που θα συγκεντρώνει μια σειρά τομέων.¹⁷ Η λύση αυτή δεν ικανοποιεί την απαίτηση ισότητας, καταλείπει όμως στον Πρόεδρο ένα περιθώριο επιλογής των 7 Αντιπροέδρων που ηγούνται των υποομάδων και επιτρέπει την κατανομή των εργασιών με βάση τις αρμοδιότητες. Συνεπώς, αποτελούμενη από έναν Επίτροπο ανά κράτος και διατηρώντας έτσι στενή επαφή με όλες τις χώρες μέλη, η Επιτροπή θα πρέπει να είναι σε θέση να λειτουργήσει αποτελεσματικά, να ενισχύσει την πολιτική της εξουσία και να προαναγγείλει μια ευρωπαϊκή διακυβέρνηση¹⁸.

Όλες οι προταθείσες λύσεις και οι συνδυασμοί τους απαιτούν μια ισχυρή Προεδρία της Επιτροπής, ικανή να εγγυηθεί τη διατήρηση του συλλογικού της χαρακτήρα. Αν και χαρακτηρίζεται συχνά ως ιδιαίτερα γραφειοκρατική, η διοίκηση της Επιτροπής είναι «μικροσκοπική» σε σύγκριση με τις εθνικές διοικήσεις των Länder ή των μεγάλων πόλεων, αν ληφθεί υπόψη το μέγεθος των καθηκόντων της, οι διαστάσεις και η πολυμορφία που χαρακτηρίζει την Ένωση. Αντίθετα, ένα από τα σημερινά ζητήματα είναι πώς θα διατηρηθεί ο πολιτικός έλεγχος της Επιτροπής επί της διοίκησής της, που τείνει να γίνει άκαμπτη και σχολαστική μετά από την παραίτηση της Επιτροπής Santer.

Ο πρωταρχικός και δυναμικός ρόλος της Επιτροπής επιβεβαιώνεται στο άρθρο I-26, εδ. 2, που προβλέπει ότι μια νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να υιοθετηθεί μόνο μετά από πρόταση της Επιτροπής, εκτός από τις περιπτώσεις όπου το Σύνταγμα ορίζει διαφορετικά. Έτσι, όλη η κοινοτική νομοθεσία βασίζεται στην πρόταση της Επιτροπής και στη συναπόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αποφασίζουν με ειδική πλειοψηφία. Αντίθετα, ο κανόνας αυτός αντιστρέφεται στην περίπτωση άλλων αποφάσεων, καθώς οι λοιπές πράξεις υιοθετούνται μετά από πρόταση του Κολλεγίου όταν το προβλέπει το Σύνταγμα. Στη συνταγματική Συνθήκη, το Συμβούλιο διατηρεί μια σύγχυση των εξουσιών αντίθετη με τη διάκριση που προτείνουμε και αφήνεται ανοικτό το περιθώριο για αποφάσεις που δεν υπόκεινται σε πρόταση της Επιτροπής και που συχνά εξαρτώνται από την ομοφωνία.

¹⁷ Ο αριθμός 7 αντιστοιχεί στον αριθμό των μελών του ελβετικού ομοσπονδιακού Συμβουλίου. Λόγω του υπερβολικού φόρτου, προτείνεται να αυξηθεί αυτός ο αριθμός και να ενισχυθούν οι γραμματείες τους ιδίως από τις Γενικές Γραμματείες των Κρατών.

¹⁸ Πολλές άλλες λύσεις θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν: π.χ. η εναλλαγή κατά το παράδειγμα των γενικών εισαγγελέων του Δικαστηρίου, ή ο διορισμός Επιτρόπων και βοηθών Επιτρόπων που προέρχονται από ορισμένες χώρες και ομάδες χωρών.

Προς μια πιο δημοκρατική διαδικασία επικύρωσης :

Αντίθετα, η διαδικασία έγκρισης και επικύρωσης του ευρωπαϊκού Συντάγματος αντιτίθεται προς το πνεύμα ευελιξίας μιας ομάδας καινοτόμων. Πράγματι, αυτή η διαδικασία απαιτεί ομοφωνία σε δύο επίπεδα: κατά την υιοθέτηση του σχεδίου Συντάγματος, και στη συνέχεια κατά την επικύρωσή του από τα κράτη μέλη. Αυτή η απαίτηση υπερβαίνει ακόμα και τους κανόνες που διέπουν την έναρξη ισχύος των διακυβερνητικών διεθνών οργανισμών. Σε περίπτωση άρνησης ενός ή ορισμένων κρατών μελών, δύο υποθέσεις εμφανίζονται: ή το Σύνταγμα δεν τίθεται σε ισχύ ή τα κράτη που το επικύρωσαν δημιουργούν ένα υποσύνολο που διαθέτει ένα νέο Σύνταγμα. Τα εθνικά δημοψηφίσματα βαραίνουν την απαίτηση ομοφωνίας και φέρνουν, με τη μορφή του veto, σοβαρά εμπόδια στη συνέχιση της θεσμικής διαδικασίας. Οι αρνητικές ψήφοι της Δανίας ή της Ιρλανδίας όπως και της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών είχαν ως αποτέλεσμα τη *στρέβλωση των δημοκρατικών κανόνων* στο σύνολο της Ένωσης. Είναι προφανές ότι ένα ελάχιστο μέρος των πολιτών της Ένωσης που εκφράστηκαν κατά του Συντάγματος σε δύο χώρες ματαίωσε εκατομμύρια ψήφων υπέρ του Συντάγματος, οι οποίες εκφράστηκαν άμεσα ή μέσω των κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών. Αυτή είναι η σημερινή κατάσταση, όπου μια μειοψηφία που πλειοψηφεί σε δύο κράτη μέλη εμποδίζει την πρόοδο της Ένωσης όπως εγκρίθηκε από την πλειοψηφία των ευρωπαϊκών λαών.

Πώς μπορούμε να βγούμε από αυτή την κατάσταση που προκύπτει από μια δημοκρατική ψήφο σε εθνικό επίπεδο αλλά στρεβλώνει τις δημοκρατικές διαδικασίες στο γενικό επίπεδο της Ένωσης και εμποδίζει τα άλλα κράτη μέλη να προωθήσουν τη συνταγματική διαδικασία; Καθώς θα είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να κληθούν οι Γάλλοι και οι Ολλανδοί να ψηφίσουν ξανά για το κείμενο που απέρριψαν με δημοψήφισμα, πρέπει να προσανατολιστούμε προς μια ουσιαστική αναθεώρηση ή αναδιάρθρωση που εντάσσεται στη γραμμή ή στο πνεύμα του κειμένου του ευρωπαϊκού Συντάγματος όπως υπεγράφη από τους 25. Δεν απομένει στα 27 κράτη μέλη παρά να προχωρήσουν σε τροποποιήσεις και σε βελτιώσεις της σημερινής εκδοχής, σεβόμενα το πνεύμα της συνταγματικής Συνθήκης στο μέτρο του δυνατού ή του αναγκαίου. Κυρίως όμως, επιβάλλεται η αναθεώρηση των μορφών επικύρωσης αν θέλουμε να αποφύγουμε ένα νέο αδιέξοδο. Μια πρώτη προϋπόθεση είναι η νέα εκδοχή του Συντάγματος να μπορεί να εγκριθεί και να υπογραφεί από μια ισχυρή πλειοψηφία κρατών μελών. Το ζητούμενο είναι η επίτευξη γενικής συναίνεσης, χωρίς όμως η υιοθέτησή του να κινδυνεύει από το veto ενός περιορισμένου αριθμού κρατών. Υπενθυμίζουμε ότι η αρχή κατά την οποία μια ομάδα χωρών αποφασίζει να προχωρήσει, γίνεται δεκτή υπό την προϋπόθεση ότι αφήνεται ανοικτή η πόρτα σε όλους τους άλλους

λους που δεν έχουν τη δυνατότητα να δεσμευθούν εξαρχής. Ιδεωδώς, θα ήταν ευκαίριο όχι μόνο οι ψηφοφορίες να διεξαχθούν την ίδια στιγμή σε όλα τα κράτη που υπέγραψαν το νέο Σύνταγμα, αλλά και να εναρμονιστούν τα συστήματα ψηφοφορίας ώστε να αποφευχθούν οι διαφορές και οι στρεβλώσεις. Τελικά η καλύτερη λύση θα ήταν να πραγματοποιηθούν κοινοβουλευτικές επικυρώσεις σε όλα τα κράτη ή, ακόμη καλύτερα, να διοργανωθεί ένα *ευρωπαϊκό δημοψήφισμα* που είχε πρώτος προτείνει άλλοτε ο Στρατηγός De Gaulle επιδιώκοντας να αποκτήσει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ευρεία λαϊκή νομιμοποίηση. Είναι αναμφίβολα η καλύτερη λύση από την άποψη της δημοκρατικής νομιμοποίησης και με την προοπτική μιας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

Σύντομο Συμπέρασμα ανοικτό στο μέλλον

Η αναζήτηση ενός Συντάγματος προσιτού στους πολίτες εγγράφεται στη λογική ενός ανέκδοτου φεντεραλισμού σε πλήρη εξέλιξη. Είναι η απάντηση στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης και στην άνοδο των μεγάλων δυνάμεων, σημερινών και αναδυόμενων. Ο μελλοντικός ρόλος της ΕΕ, που βρίσκεται σε πλήρη μεταμόρφωση, θα εξαρτηθεί από την ικανότητά της να δρα αποτελεσματικά στο διεθνές πεδίο, ικανότητα που με τη σειρά της συναρτάται προς την οργάνωση και την εσωτερική συνοχή της. Για να επιτευχθεί όμως αυτό πρέπει να υλοποιηθεί η ευρωπαϊκή φόρμουλα της ομοσπονδίας «ενότητα μέσα στην πολυμορφία». Η εμπειρία των ομοσπονδιακών κρατών και εκείνη, ατελής, της Ένωσης καταδεικνύουν ότι μόνο η ομοσπονδιακή μέθοδος μπορεί να εγγραφεί ταυτόχρονα την αυτονομία και τις επιμέρους ταυτότητες των κρατών, περιφερειών, πόλεων και τοπικών αρχών, αλλά και την ενότητα που προσδίδει την απαραίτητη ικανότητα δράσης. Η εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της συμμετοχικής δημοκρατίας συμπληρώνει το οπλοστάσιο της ομοσπονδιακής μεθόδου. Εξάλλου, τα προωθημένα μέσα διακυβέρνησης και επικοινωνίας επιτρέπουν τη διαχείριση της αυξανόμενης πολυπλοκότητας, την προώθηση των κοινών στόχων και προσανατολισμών αλλά και τη συμμετοχή των πολιτών στην οικοδόμηση μιας δυνατής και αλληλέγγυας ευρωπαϊκής ομοσπονδίας στη βάση του ευρωπαϊκού πολιτισμού, που είναι ταυτόχρονα κοινός και διαφορετικός. Αυτή είναι μια πτυχή του οράματός μου για την Ευρώπη του αύριο.