

## Ευάγγελος Βενιζέλος

### Η παλινδρόμηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος: από το συνταγματικό ξανά στο πολιτικό πρόβλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης\*

Η πρωτοβουλία της Γερμανικής Προεδρίας να θέσει ξανά επί τάπητος το ζήτημα του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μας επιβάλλει να ξαναθυμηθούμε ορισμένα απλά και θεμελιώδη ζητήματα. Να δούμε λοιπόν, πριν από ο,τιδήποτε άλλο, ποιο ήταν το βαθύτερο πολιτικό νόημα της επιχείρησης υπό τον τίτλο «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» που άρχισε πριν από αρκετά χρόνια και προσέκρουσε στα αρνητικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και στην Ολλανδία πριν από δύο χρόνια. Γιατί ξεκίνησε αυτή η μεγάλη προσπάθεια;

#### I. Το πολιτικό νόημα της επιχείρησης «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα»

Κατά τη γνώμη μου, δε λέω τίποτα το πρωτότυπο, η προσπάθεια για τη θέσπιση ενός «Ευρωπαϊκού Συντάγματος», ξεκίνησε γιατί υπήρχε η **ανάγκη να ενισχυθεί η θεσμική και πολιτική οντότητα της Ένωσης**. Και αυτό επιδιώχθηκε να επιτευχθεί, πρώτον, με μια **σειρά συμβολικών ενεργειών**. Κορυφαία συμβολική ενέργεια ήταν η επιλογή του όρου και της μορφής «σύνταγμα», προκειμένου να κωδικοποιηθεί το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξίσου σημαντική συμβολική ενέργεια ήταν να συγκροτηθεί η Συντακτική Συνέλευση και να ακολουθηθούν κυρωτικές διαδικασίες στα κράτη-μέλη σύμφωνα με το Σύνταγμα κάθε κράτους-μέλους, αλλά με ιδιαίτερη έμφαση στις δημοψηφισματικού χαρακτήρα διαδικασίες, σε κάθε δε περίπτωση επιδιώχθηκε μια σαφέστερη και πανηγυρικότερη συμμετοχή των Εθνικών Κοινοβουλίων.

Η ενίσχυση της εθνικής και πολιτικής οντότητας της Ένωσης επιδιώχθηκε, δεύτερον, με **νέους θεσμικούς διακανονισμούς**, με την ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και, με την ανάδειξη νέων οργάνων, όπως ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης.

Υπήρχε άλλωστε η ανάγκη να διαμορφωθεί ένας πιο ευέλικτος θεσμικός ιστός, που να μπορεί να λειτουργήσει με τη νέα πια Ένωση των 25 τότε και 27 πλέον μελών. Έπρεπε να έχουμε σαφέστερη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών, για την ακρίβεια μεταξύ των κρατών-μελών και της Ένωσης γιατί είναι παραχωρημένες οι αρμοδιότητες της Ένωσης, έπρεπε να έχουμε ισχυρότερη «κοινοτικοποίηση», όχι μόνον διαδικασιών αλλά και ολόκληρων πυλώνων, άρα μείωση της ομοφωνίας

και αύξηση των περιπτώσεων ενισχυμένης πλειοψηφίας, σαφέστερους, κοινοβουλευτικής υφής κανόνες για τον διορισμό της Επιτροπής και μια σειρά από διευθετήσεις που συμπεριλαμβάνονται στο μέρος III της Συνταγματικής Συνθήκης που είναι ουσιαστικά μία «οριζόντια» τροποποίηση και κωδικοποίηση των ισχυουσών συνθηκών.

**Ο τρίτος λόγος για την επιδίωξη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ήταν η συμβολή στην προσπάθεια υπέρβασης της πολιτικής αμηχανίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι φαινόμενο παλιό και δυστυχώς διαρκές.**

Στο δημοκρατικό έλλειμμα, το πολυσυζητημένο, έπρεπε να αντιταχθεί κάτι. Και επειδή δεν μπορούσε να αντιταχθεί ο «ευρωπαϊκός δήμος» (γιατί αυτό ως σύλληψη αντιβαίνει στην πραγματικότητα των κρατών-μελών που διατηρούν πεισματικά και εν τοις πράγμασι την ισχύ και την κυριαρχία τους ως αίσθηση ή έντονη ψευδαίσθηση), έπρεπε να έχουμε άλλου τύπου συντακτικές διαδικασίες, οιονεί πρωτογενείς, με τη Συντακτική Συνέλευση και όχι μια συνηθισμένη Διακυβερνητική Διάσκεψη, όπως είχε συμβεί τις προηγούμενες φορές.

Στο επικοινωνιακό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης, έπρεπε να αντιταχθεί μια μεγάλη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης, με αφορμή τις λειτουργίες της Συντακτικής Συνέλευσης και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και με αφορμή τις κυρωτικές διαδικασίες σε κάθε κράτος-μέλος, μόνο που κάθε τέτοια συζήτηση μπορεί να εξελιχθεί κατά τρόπο απροσδόκητο και ανεξέλεγκτο.

Και, τέλος, στο πολιτικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή στην αδυναμία της να συζητήσει για το μοντέλο ανάπτυξης, για τη σημασία που έχει το ευρωπαϊκό κοινωνικό κεκτημένο, για τη σύνδεση ανάμεσα στην ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών, κρίθηκε σκόπιμο να αντιταχθεί μία συζήτηση θεσμικοπολιτικού χαρακτήρα γιατί αυτές οι συζητήσεις είναι πάντα πιο εύκολες, πιο ανώδυνες, πιο βατές κοινωνικά και εντέλει πολιτικά από τις ουσιώδεις συζητήσεις για την οικονομική κατάσταση, την αναπτυξιακή προοπτική και τις κοινωνικές αντιφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **II. Ο βαρύς συμβολισμός και τα καταστατικά προβλήματα του Ευρωπαϊκού Συντάγματος**

Άρα ήταν πολλά τα πλεονεκτήματα της επιχείρησης «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα», ενώ εμάς ως ειδικούς του Συνταγματικού Δικαίου μας δελεάζει και από πλευράς επιστημολογικής η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην έννοια και τη μορφή «σύνταγμα» και στις

μεθοδολογικές προδιαγραφές του συντάγματος. Άρα στους κανόνες και τη λογική της ερμηνείας ενός συνταγματικού κειμένου. Μας γοητεύει πάρα πολύ η διαπίστωση ότι η μορφή «σύνταγμα» είναι τόσο ανθεκτική και τόσο προσαρμοσμένη στις εξελίξεις ώστε να μπορεί να επιβιώσει και πέραν του εθνικού κράτους και πέραν της αμφισβήτησης της κυριαρχίας του εθνικού κράτους. Άρα μπορούμε να έχουμε μιας μορφής «σύνταγμα» που υπάρχει ανεξαρτητοποιημένη πια από το εθνικό συνταγματικό κράτος και αυτό ασκεί αναμφίβολα μία γοητεία.

Αλλά δεν ήταν αυτό το βασικό αίτιο της συζήτησης. Ο βαθύς συμβολισμός του συντάγματος ήταν αυτό που κυρίως επέβαλε να αρχίσει αυτή η συζήτηση, γιατί «σύνταγμα», μέσω μιας σειράς ιστορικών συμπαραδηλώσεων, σημαίνει κυριαρχία, σημαίνει δημοκρατία, σημαίνει κράτος δικαίου, σημαίνει κοινωνικό κράτος για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, σημαίνει μια σειρά από εγγυήσεις και από διαδικασίες κοινοβουλευτικές, δημοκρατικές, δικαιοκρατικές, δικαστικές που έρχονται αυτομάτως στη συνείδηση του πολίτη και στη μνήμη των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Άρα το πλεονέκτημα από αυτή τη μεγάλη συμπαραδήλωση της έννοιας «σύνταγμα» ήταν καταφανές και έπρεπε να χρησιμοποιηθεί.

**Όμως η επιχείρηση Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είχε ορισμένα καταστατικά προβλήματα.** Το πρώτο καταστατικό πρόβλημα ήταν ο νομικός μαξιμαλισμός. Υπάρχει μία υπερφόρτωση του κειμένου και επειδή το μεγάλο πλεονέκτημα, το ιστορικό πλεονέκτημα της έννοιας και της μορφής «σύνταγμα» είναι το κειμενολογικό πλεονέκτημα, δηλαδή η ικανότητα να διατυπώνεται γλωσσικά και κατά τον τρόπο αυτό κανονιστικά ο μακρύς ιστορικός χρόνος, να οργανώνεται και να εγκιβωτίζεται, έχει πάρα πολύ μεγάλη σημασία αυτό να γίνεται με την καθαρότητα αλλά και την ευελιξία που απαιτείται.

Γιατί αν αυτό το πλεονέκτημα χαθεί μέσα σε έναν κειμενολογικό μαξιμαλισμό αντιλαμβάνεστε ότι αρχίζουν να τίθενται πάρα πολύ σοβαρά προβλήματα ερμηνευτικά και στη συνέχεια πολιτικά, γιατί κάποια στιγμή ο καθένας αναζητά να βρει αυτό που θέλει και δεν το βρίσκει ή το βρίσκει υπό μορφή που μπορεί να γεννήσει παρερμηνείες. Ως εκ τούτου η Συνθήκη για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος σε πολλές χώρες έγινε αντικείμενο συστηματικής παρερμηνείας και συκοφάντησης πριν την κύρωσή της με αποτέλεσμα να μην κυρωθεί.

Υπάρχει επίσης ως καταστατικό πρόβλημα η **εκδίκηση των συμβολισμών.** Επιδιώχθηκε ένας πάρα πολύ ισχυρός συμβολισμός κι έτσι από τον συμβολισμό του συντάγματος φτάσαμε στον συμβολισμό της ενδεχόμενης αμφισβήτησης της οντότητας των κρατών-μελών, δηλαδή στην αμφισβήτηση της ίδιας τους της κυριαρχίας όσης απομένει σε ένα νέο διεθνές σύστημα ισχύος. Φτάσαμε επίσης από τον συμβολισμό

του συντάγματος στον συμβολισμό της αντιπαράθεσης μεταξύ πολιτικού και οικονομικού συντάγματος της Ευρώπης:

Η παράλληλη συζήτηση για την κύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης και για την περιβόητη οδηγία για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την λεγόμενη οδηγία «Μπολκεστάιν», δημιούργησε σε ένα πάρα πολύ μεγάλο τμήμα της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης την αίσθηση ότι ενώ υπάρχουν δισταγμοί ως προς την εξέλιξη του πολιτικού συντάγματος της Ευρώπης, υπάρχει ακατάσχετος νεοφιλελεύθερος οίστρος ως προς την οικοδόμηση του οικονομικού συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτό προκάλεσε σοβαρή κρίση εν τη γενέσει του στο ίδιο το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

Έτσι το πεδίο της πολιτικής αντιπαράθεσης στη Γαλλία και την Ολλανδία ήταν ευρύτατο, συμπεριέλαβε τα πάντα και γι αυτό φτάσαμε σε μία εξαιρετικά ενδιαφέρουσα **τυπολογία του όχι**. Το όχι δεν είναι ένα ενιαίο όχι, ούτε ένα μόνον γαλλικό ή ολλανδικό ή βρετανικό ή πολωνικό όχι. Υπάρχει ένα **όχι αριστερό** που θέλει μια πιο κοινωνική, μια πιο δημοκρατική και δικαιοκρατική Ευρώπη. Υπάρχει και ένα **όχι δεξιό** που εστιάζει την προσοχή του στο ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας και της εθνικής ταυτότητας.

Υπάρχει ένα **όχι στο όνομα ενός επιθετικού μαξιμαλισμού για περισσότερη και καλύτερη Ευρωπαϊκή Ένωση** εις βάρος των κρατών-μελών, μια περισσότερο ομοσπονδιακή, ας το πούμε έτσι σχηματικά, προσέγγιση του ευρωπαϊκού μέλλοντος και υπάρχει κι ένα **όχι μινιμαλιστικό, αμυντικό** στο όνομα των κρατών-μελών και στο όνομα διαφόρων κεκτημένων, όπως τα αντιλαμβάνεται ο καθένας μέσα σε μία διάχυτη και συγκεχυμένη συζήτηση.

Η αμφισβήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, δηλαδή η απόρριψή του, είναι εγκατεστημένη στο εσωτερικό του σκληρού πυρήνα των κρατών-μελών της ΟΝΕ και της Ζώνης του ευρώ. Η αμφισβήτηση κορυφώθηκε στη Γαλλία και την Ολλανδία. Επίσης η αμφισβήτηση για το μέλλον του Ευρωπαϊκού Συντάγματος αγγίζει χώρες που παίζουν πολύ σημαντικό ρόλο σε σχέση με τη διεθνοπολιτική υπόσταση και προοπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε χώρες που πιστεύουν, για παράδειγμα, στην προοπτική της ευρωπαϊκής άμυνας.

Άρα δεν μπορεί να διαμορφωθεί με σαφήνεια και ενότητα ένας πυρήνας χωρών-μελών που να μπορούν να παίξουν τον καθοριστικό, τον πρωταγωνιστικό ρόλο, το ρόλο της ατμομηχανής στη διαμόρφωση της νέας θεσμικής οντότητας της Ένωσης. Δεν πρόκειται για την κλασική αντιπαράθεση ανάμεσα στην ηπειρωτική Ευρώπη και το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν πρόκειται για μία αντιπαράθεση μεταξύ παλαιών και νέων

μελών, δεν πρόκειται για μία προβληματική που εισάγεται από τις χώρες του τώως υπαρκτού σοσιαλισμού.

Άρα πρέπει να δηλώσουμε αν αναζητούμε λύσεις οι οποίες είναι εφικτές και αφορούν έστω έναν κύκλο διευρυμένης και στενής συνεργασίας αλλά κύκλο εφικτό, ή αν μιλούμε για λύσεις οι οποίες είναι επιπέδου θεωρητικής άσκησης.

Και βέβαια υπήρχε ένα τρίτο καταστατικό πρόβλημα της όλης διαδικασίας, **η υποταγή στις συνταγματικές διαδικασίες των κρατών-μελών χωρίς χρονική εναρμόνιση**. Δηλαδή μία χαλαρή διαχείριση μέσα στο χρόνο των συνταγματικών διαδικασιών σε κάθε κράτος-μέλος, οπότε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ενεπλάκη στην οργάνωση του πολιτικού χρόνου στο εσωτερικό των κρατών – μελών.

Αυτό είναι κορυφαίο ζήτημα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι κορυφαίος συντελεστής του πολιτικού και δημοκρατικού ελλείμματός της. Διότι αυτό μας ξαναφέρει πίσω στα διαρθρωτικά και στρατηγικά προβλήματα της Ένωσης. Δηλαδή στην αδυναμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι, της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, να αποκτήσει ουσιαστική επαφή με τις ευρωπαϊκές κοινωνίες και τους Ευρωπαίους πολίτες:

Η κάθε κοινωνία και ο κάθε πολίτης έχει διαφορετική πρόσληψη του ευρωπαϊκού φαινομένου. Δεν υπάρχει μία αντίληψη και μία πρόσληψη για την Ευρώπη. Άλλος έχει μία ομοσπονδιακή πρόσληψη, άλλος έχει μία πρόσληψη βασισμένη στον διακυβερνητικό ρεαλισμό, άλλος έχει μια ατλαντική προσήλωση, άλλος έχει μία ηπειρωτική εμμονή, άλλος έχει μία στρατηγική συνείδηση για την Ευρώπη, άλλος αρκείται σε μία διαπραγματεύση μικρής κλίμακας για κονδύλια και επιδοτήσεις, για τις σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα παράπλευρα όργανα κ.ο.κ. Αυτά όμως είναι διαφορετικά μεγέθη και τελικά διαφορετικές εικόνες της Ευρώπης.

Ο πολιτικός χρόνος έχει τεράστια σημασία, διότι **το μεγαλύτερο πρόβλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ότι δεν έχει μία πολιτική σαφήνεια**. Την Ευρώπη την κυβερνά ένας διαρκής κυλιόμενος μεγάλος συνασπισμός. Φανταστείτε ένα κράτος ευρωπαϊκό, δημοκρατικό, σύγχρονο, ανταγωνιστικό που επί μακρά σειρά ετών, επί πενήντα χρόνια δηλαδή, κυβερνιέται από έναν κυλιόμενο μεγάλο συνασπισμό. Δεν θα είχε κατεύθυνση και θα είχε χάσει και τα ανακλαστικά του.

Τι συμβαίνει στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Είναι έτσι τεμνόμενοι οι διακρατικοί συσχετισμοί, οι συσχετισμοί δηλαδή παγίων εθνικών συμφερόντων και οι συσχετισμοί των πολιτικών δυνάμεων σε κάθε χώρα, ώστε πάντα διαμορφώνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο Υπουργών

ένας μεγάλος συνασπισμός. Διότι πάντα θα συνυπάρχουν κυβερνήσεις συντηρητικές, χριστιανοδημοκρατικές, σοσιαλδημοκρατικές εργατικές. Κυβερνήσεις συνασπισμών, κυβερνήσεις ετερόκλητες, κυβερνήσεις σταθερές και ασταθείς και όλα αυτά βεβαίως θέτουν ένα όριο στον πολιτικό ρυθμό και δημιουργούν μία ασάφεια στην πολιτική κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αυτός ο πολιτικός κύκλος ο τόσο περίπλοκος της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πολύ μεγάλο βαθμό «συνέθλιψε» και τις κυρωτικές διαδικασίες της Συνταγματικής Συνθήκης. Και αυτό φαίνεται στην καταλυτική επίδραση των αρνητικών δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και την Ολλανδία. Εάν οι κοινοβουλευτικές κυρωτικές διαδικασίες που είχαν προηγηθεί των αρνητικών δημοψηφισμάτων, μεταξύ αυτών και η κυρωτική διαδικασία στην Ελλάδα, αποκτούσαν ξαφνικά επίκαιρο πολιτικό περιεχόμενο και δημοψηφισματικό χαρακτήρα, τα αποτελέσματα μπορεί να ήταν πάρα πολύ διαφορετικά.

Ακόμη και για την Ελλάδα η συζήτηση αυτή, παρά τη μεγάλη πλειοψηφία ψήφισης του κυρωτικού νόμου στη Βουλή των Ελλήνων, σήμαινε κάτι πάρα πολύ σημαντικό. Σήμαινε το **οριστικό τέλος της πρωτοβάθμιας ευφορίας και νομιμοφροσύνης της ελληνικής κοινωνίας σε σχέση με την Ευρώπη.**

Μέχρι το γαλλικό και το ολλανδικό δημοψήφισμα και μέχρι αυτή τη μεγάλη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης και του Ευρωπαϊκού Συντάγματος η ελληνική κοινωνία στη μεγάλη της πλειοψηφία είχε μία ίσως και κάπως αφελή ή έστω καλόπιστη, αλλά σίγουρα απλουστευμένη στάση ως προς το ευρωπαϊκό φαινόμενο. Τώρα τα πράγματα είναι πιο πολύπλοκα για όλες τις κοινωνίες, ακόμη και για την ελληνική.

Ας θυμηθώ μια πολύ μικρή ιστορία σε σχέση με την κύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης από τη Βουλή των Ελλήνων.

Όταν ξεκίνησε η συζήτηση στην Ειδική Επιτροπή που επεξεργάστηκε τον κυρωτικό νόμο ρώτησα με βάση ποια συνταγματική διαδικασία θα κυρωθεί η Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης. Μεσολάβησε μακρά διακοπή της συνεδρίασης για διαβουλεύσεις, διότι δεν μπορούσε η Κυβέρνηση να προσδιορίσει εάν θα εφαρμόσουμε την παράγραφο 2 ή την παράγραφο 3 του άρθρου 28 ή τον συνδυασμό των δύο παραγράφων, εάν απαιτείται, δηλαδή απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των Βουλευτών ή (όπως είναι ορθό) αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων. Και τελικά, συμβιβαστικά, με πολλές επιφυλάξεις φτάσαμε να συμφωνήσουμε ότι θα απαιτηθεί αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων.

Μερικές εβδομάδες νωρίτερα αβρόχοις ποσί και χωρίς πλήρη επίγνωση,

με συνοπτική διαδικασία, χωρίς συζήτηση στην Ολομέλεια, η Ελληνική Βουλή κύρωσε τη τροποποίηση του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δεν υπακούει σε κανέναν θεσμικό κανόνα συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων της Ένωσης. Δηλαδή ούτε στην αρχή της θεσμικής ισοτιμίας των κρατών-μελών, ούτε στην αρχή του λόγου του πληθυσμού, αλλά στο κριτήριο της συμμετοχής κάθε κράτους-μέλους στο κοινοτικό ΑΕΠ. Δηλαδή ουσιαστικά πρόκειται για κανόνες συγκρότησης ανωνύμου εταιρείας. Όμως το όργανο αυτό είναι από τα σημαντικότερα όργανα του θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης υπό την ευρεία έννοια του όρου: καθορίζει τη νομισματική πολιτική, ρυθμίζει τα επιτόκια, επηρεάζει τους ρυθμούς ανάπτυξης, επηρεάζει τον τρόπο εφαρμογής του συμφώνου σταθερότητας, επηρεάζει εμμέσως τον τρόπο εφαρμογής της στρατηγικής της Λισσαβόνας, επηρεάζει την ελληνική όπως και κάθε άλλη εθνική πολιτική σε όλα τα επίπεδα.

Βέβαια αυτό που συμβαίνει εδώ δε συμβαίνει σε άλλες χώρες οι οποίες έχουν μεγαλύτερες θεσμικές και συνταγματικές ευαισθησίες και οι οποίες γνωρίζουν πάρα πολύ καλά ότι σε μια εποχή όπου το ζητούμενο είναι η διατήρηση των δημοκρατικών θεσμών, ο σεβασμός των δικαιοκρατικών θεσμών και των ελευθεριών των πολιτών, η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, η διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας μέσα σε ένα μεταβιομηχανικό μοντέλο ανάπτυξης και η προώθηση ενός στόχου που συχνά τον ξεχνάμε που είναι η πλήρης απασχόληση η οποία ρηματικά τουλάχιστον περιλαμβάνεται στη στοχοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ρόλος των κρατών - μελών εξακολουθεί να είναι πάρα πολύ κρίσιμος, όπως και ο ρόλος των περιφερειών, όπως και ο ρόλος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αντιλαμβάνονται οι πολίτες ότι στο επίπεδο των δημοσιονομικών δοσοληψιών και στο επίπεδο των ρυθμίσεων σε σχέση με το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πάρα πολύ σημαντικός, αλλά όταν λειτουργούν οι αναδιανεμητικοί μηχανισμοί ο ρόλος της Ένωσης δεν είναι σημαντικός. Σημαντικός εξακολουθεί να είναι καλώς ή κακώς - αυτή είναι η πραγματικότητα- ο ρόλος του εθνικού κρατικού προϋπολογισμού. Διότι το ύψος των ιδίων πόρων δεν επιτρέπει στην Ευρωπαϊκή Ένωση δηλαδή στον κοινοτικό προϋπολογισμό να παίξει αποφασιστικό ρόλο. Στο επίπεδο το ρυθμιστικό τον παίξει και βλέπετε ότι αυτό το ανακαλύπτουμε με καθυστέρηση, όπως ανακαλύψαμε με καθυστέρηση την οδηγία για τους συμβασιούχους, την οδηγία για τις εφημερίες στα νοσοκομεία και ούτω καθεξής. Άρα η ρυθμιστική εισφορά της Ένωσης είναι τεράστια, ενώ η αναδιανεμητική μηδαμινή.

Και ο πολίτης, ιδίως όταν τελεί υπό συνθήκες ανασφάλειας, αυτό το καταλαβαίνει. Ακόμη και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

έχει αρχίσει σιγά-σιγά ένας αντίστροφος κύκλος: Από εκεί που η Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως το Συμβούλιο της Ευρώπης και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ήταν μία πηγή φωτός για την ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τώρα αρχίζει να εκπέμπεται και «σκιά» με την έννοια του αιτήματος για περιορισμό ελευθεριών στο όνομα της ασφάλειας.

Άρα και εκεί βλέπει ο πολίτης ότι είναι ο εθνικός δικαστής, ο εθνικός νομοθέτης υπό την επιρροή του συσχετισμού των δυνάμεων, των κινημάτων, των πολιτών, των μέσων ενημέρωσης, πιο προστατευτικός παρά τις εκλάμπειες της νομολογίας και του ΔΕΚ, όπως έγινε με αφορμή την απόφαση για τη μεταβίβαση των προσωπικών δεδομένων των επιβατών των υπερατλαντικών πτήσεων, έστω με τυπική αιτιολογία ως προς την έλλειψη νομικής βάσης.

### **III. Η λανθάνουσα εφαρμογή και το τυπικό μέλλον του «Ευρωπαϊκού Συντάγματος»**

**Αυτό βέβαια οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση στο να επαναλάβει μία πρακτική που τη γνωρίζει πάρα πολύ καλά επί πενήντα χρόνια. Όταν δεν μπορεί να ακολουθήσει την ευκατὰ ευθεία οδό, ακολουθεί με επιτυχία την αναγκαστική παράκαμψη. Έτσι έγινε και με την υπόθεση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, διότι η διακοπή της κυρωτικής διαδικασίας δεν κατέστησε, κατά τη γνώμη μου, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα νεκρό, ούτε καν το έθεσε εν υπνώσει, αλλά δημιούργησε τις προϋποθέσεις ενός φαινομένου πρωτότυπου, που εγώ θα το ονομάσω «**λανθάνουσα εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος**».**

Έχουν διαμορφωθεί οι προϋποθέσεις αυτού του παιγνίου της λανθάνουσας εφαρμογής, διότι έγινε αντιληπτό ξαφνικά το προφανές: ότι η Ένωση έχει σύνταγμα, μόνο που το σύνταγμα της είναι διάχυτο ή μάλλον παρότι είναι εν πολλοίς γραπτό και κωδικοποιημένο, δεν είναι ενιαίο με βάση την τυπολογία των συνταγμάτων όπως την ξέρουμε στην κλασική συνταγματική θεωρία. Άρα έχουμε ένα σύνταγμα διάχυτο και κυρίως γραπτό, αλλά όχι ενιαίο και πανηγυρικά διατυπωμένο.

**Εκδικήθηκε έτσι η Νίκαια που από μεταβατική φάση μεταξύ των ιδρυτικών συνθηκών και του Ευρωπαϊκού Συντάγματος άρχισε να αποκτά μονιμότητα. Ετέθη επίσης το ζήτημα της εναρμόνισης του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πιστεύω ότι αυτό επηρέασε καταλυτικά την εξέλιξη σε σχέση με την οδηγία για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αλλά και σε σχέση με πολλές άλλες οδηγίες, όπως για παράδειγμα, η οδηγία για τον χρόνο εργασίας.**

**Η κατάσταση αυτή ανέδειξε νέους παίκτες και νέες παραμέτρους:**



η Γερμανική Προεδρία είναι ένας νέος παίκτης, η κοινή λουξεμβουργοϊσπανική πρωτοβουλία της Μαδρίτης άλλος παίκτης. Η γαλλική αμηχανία ενόψει και των προεδρικών εκλογών μία κρίσιμη παράμετρος. Ο βρετανικός αρνητισμός άλλη παράμετρος. Η πολωνική επιφυλακτικότητα μία ακόμη παράμετρος κ.ο.κ. Άρα ξαναπαίζουμε στα πολιτικά σενάρια και στις νομικές επινοήσεις.

**Οι προσεγγίσεις μας όμως, οι νομικές κυρίως, νομίζω ότι πρέπει να διακριθούν σε αυτές που είναι πολιτικά υποστατές και σε αυτές που είναι απλώς εργαστηριακές.** Εάν μπούμε στην τυπολογία των εργαστηριακών εκδοχών δεν θα τελειώσουμε ποτέ, μπορεί ο καθένας να καταθέτει μία πρόταση και οποιοσδήποτε να τη βελτιώνει, είναι ad infinitum αυτή η συζήτηση.

Οι πολιτικά υποστατές πιθανότητες εξαρτώνται από μια σειρά από πράγματα, κυρίως από την υπομονή που πρέπει να έχει η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα πολιτικά της όργανα. Απαιτούνται πάρα πολύ γερνά νεύρα. Επανάληψη του γαλλικού και ολλανδικού δημοψηφίσματος; Ολοκλήρωση των κυρωτικών διαδικασιών σε όσα κράτη αυτό είναι εφικτό και μετά βλέπουμε τη δυνατότητα και το σχήμα νομικής συνεργασίας με τα κράτη που θα παραμείνουν στο καθεστώς της Νίκαιας; Αποχωρισμός του πρώτου και δεύτερου μέρους της Συνταγματικής Συνθήκης; Αποχωρισμός – αντιθέτως - του τρίτου μέρους και πρόταξη αναλόγως του ενός ή του άλλου; Επαναδιαπραγμάτευση, έστω μερική, κατευθείαν στο επίπεδο της διακυβερνητικής; Αναζήτηση ενός είδους «ευρωπαϊκού δήμου» με τη μορφή συμβουλευτικού ενιαίου δημοψηφίσματος;

Άρα μπορούμε πράγματι να μιλήσουμε για όλα. Μπορούμε να μιλήσουμε ακόμη και για την υπέρβαση των συνταγματικών διαδικασιών των κρατών-μελών καθώς τίποτα δεν αποκλείεται. Μπορούμε να ξυπνήσουμε μια μέρα κι όπως έπεσε το τείχος του Βερολίνου να δούμε ότι φτάνουμε στην υπέρβαση των συνταγματικών διαδικασιών των κρατών-μελών.

Μπορούμε να φτάσουμε στο πανευρωπαϊκό συντακτικό δημοψήφισμα, μπορούμε να φτάσουμε στην εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με συντακτική εντολή, δηλαδή να εκλεγούν τα μέλη του για να συναπαρτίσουν Ευρωπαϊκή Συντακτική Συνέλευση, αλλά δεν τα βλέπω αυτά στο ορατό μέλλον για μια κρίσιμη μάζα κρατών-μελών. Μπορεί να υπάρξουν κάποια κράτη-μέλη που θα διαμορφώσουν μια τέτοια πρωτογενή συμφωνία που θα το διασφαλίσουν αυτό με βάση τις δικές τους συνταγματικές διαδικασίες, θα το θεωρήσουν ανεκτό και επιθυμητό, αλλά δε βλέπω ότι αυτό μπορεί να είναι η λύση για την συγκεκριμένη Συνθήκη για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Θεωρώ ότι μια προσέγγιση που συνεκτιμά όλες αυτές τις ευαισθησίες

πρέπει πρωτίστως να είναι πειστική και γοητευτική για τους πολίτες. Αλλά αυτό προϋποθέτει υψηλότερη πολιτική αυτοσυνειδησία των οργάνων της Ένωσης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας πολύ σημαντικός διοικητικός μηχανισμός, είναι ένας πολύ σημαντικός μηχανισμός κανονιστικής παραγωγής, πολιτικό σύστημα δεν είναι όμως. Δεν υπάρχει ένα κατά κυριολεξία ενιαίο ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα το οποίο να είναι δημοκρατικό και σύγχρονο. Υστερεί ως πολιτικό σύστημα το ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα. Αυτό είναι μια ανυπέρβλητη δυσκολία. Εάν δεν συζητήσουμε γι αυτό, εάν δε δούμε πως διαμορφώνεται η πολιτική αυτοσυνειδησία στο επίπεδο των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα γυρίζουμε γύρω από διευθετήσεις οι οποίες έχουν κάποια αξία - τίποτα δεν είναι ευκαταφρόνητο- αλλά δεν συνιστούν ιστορική εξέλιξη μεγάλου μεγέθους.

Συμφωνώ κι εγώ ότι η μεγάλη ευρωπαϊκή «αφήγηση» είναι το ζητούμενο, δηλαδή ο νομιμοποιητικός λόγος, διότι αφήγηση σημαίνει ιστορική υπόσχεση και πολιτική νομιμοποίηση. Αυτό όμως πρέπει να λάβει υπόψη του πολλά πράγματα: εθνικούς καταγωγικούς μύθους, παραταξιακούς ιδεολογικούς μύθους, ανησυχίες, στερεότυπα, νοοτροπίες.

Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα είναι ένα σύστημα πολύπλοκο, αντιφατικό και εύθραυστο, γιατί υπακούει στη δημοκρατική αρχή, δηλαδή στην αρχή της πλειοψηφίας αυτή όμως διαθλάται σε πολλά σώματα αναφοράς που πρέπει να αποφανθούν.

Η διαφωνία βρίσκεται άλλωστε στο εσωτερικό της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών. Και δεν υπάρχει κανένα δόγμα που λέει ότι η κοινωνία των πολιτών είναι φιλοευρωπαϊκή.

Δεν υπάρχει – κατά τη γνώμη μου - στην Ελλάδα, από τις γνωστές πολιτικές προσωπικότητες, μεγαλύτερος και εγκυρότερος ευρωπαϊστής από τον Δημήτρη Τσάτσο. Αυτός είναι όμως ταυτόχρονα ο νουνεχέστερος και επιφυλακτικότερος ευρωπαϊστής, διότι έχει κατανοήσει πάρα πολύ καλά ότι οι εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση προκαλούνται και ωριμάζουν, αλλά δεν εκβιάζονται.

Διότι όταν πας να εκβιάσεις τις εξελίξεις, το οικοδόμημα μπορεί να καταρρεύσει, διότι υπάρχουν παράμετροι μη ελεγχόμενοι. Αυτό δίνει πολύ μεγάλη έμφαση στον συντελεστή που λέγεται εθνικό κράτος, αλλά και στον συντελεστή που λέγεται ευρωπαίος πολίτης και ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών. Άρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένωση κρατών και λαών, κρατών και πολιτών μάλλον, για να είμαι ακριβέστερος.

Πρέπει συνεπώς να είμαστε πολύ προσεκτικοί, εάν θέλουμε να κάνουμε

κάτι. Μπορούμε βέβαια να διαχειριστούμε συμβατικά τα γεγονότα, αλλά δε νομίζω ότι είναι αυτή η πρόθεση της Γερμανικής Προεδρίας. Πιστεύω ότι η φιλοδοξία της είναι μεγαλύτερη και εφόσον η φιλοδοξία της είναι μεγαλύτερη πρέπει και η προσέγγισή της να είναι πολύ προσεκτική.

Έχω την αίσθηση ότι αρχής γενομένης από τη διακήρυξη της πεντηκοστής επετείου της Συνθήκης της Ρώμης που θα οδηγήσει κατά πάσα πιθανότητα σε ένα σχήμα soft law, το οποίο θα ενισχύει ακόμη περισσότερο την λανθάνουσα εφαρμογή της μη κυρωμένης αλλά υπογεγραμμένης Συνταγματικής Συνθήκης, θα πρέπει να ληφθεί πάρα πολύ σοβαρά υπόψη μία παράμετρος που είχε υποτιμηθεί. Η παράμετρος της αντοχής και των επιθυμιών των ευρωπαϊκών κοινωνιών, δηλαδή των ευρωπαϊκών λαών, δηλαδή των Ευρωπαίων πολιτών. Αυτό σημαίνει ότι ώσπου να λυθεί αυτό το ζήτημα το οποίο είναι μείζον, νομίζω ότι θα πρέπει να είμαστε εξοπλισμένοι με υπομονή.

Η επίσημη ελληνική κυβερνητική προσέγγιση, όπως την παρουσίασε ο αρμόδιος υφυπουργός, είναι μια προσέγγιση συμβατική, συμπαθής, υπακούει στη λογική της πρωτοβάθμιας ευρωπαϊκής νομιμοφροσύνης, ανοίγει και το παράθυρο της διακυβερνητικής και άρα μίας «δευτερεύουσας» επαναδιαπραγμάτευσης έστω για ορισμένα θέματα, πλην όμως καθόλου αθώα. Γιατί ούτε το περιβάλλον, ούτε η ενεργειακή πολιτική, ούτε η μετανάστευση είναι αθώα θέματα.

Ακόμη και με τη μέθοδο αυτή όμως – αν γίνει τελικά δεκτή- θα τεθεί σοβαρό νομικό θέμα για τα κράτη - μέλη που έχουν εξασκημένο συνταγματικό πατριωτισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Όσα κράτη - μέλη κύρωσαν τη Συνθήκη ως έχει και ευρίσκεται δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να κυρώσουν και πάλι το αποτέλεσμα μιας νέας διαπραγμάτευσης, έστω κι αν αυτή επιφέρει μηδαμινές αλλαγές. Διότι δεν μπορεί κανείς να περάσει εύκολα από τη στενή πύλη πολλών εθνικών κοινοβουλίων και πολύ περισσότερο πολλών εκλογικών σωμάτων, όπου προβλέπεται δημοψήφισμα.

#### **IV. Η πολιτική ουσία του ευρωπαϊκού προβλήματος**

Εγώ θα έλεγα ότι η γερμανική πρωτοβουλία και όλες οι πρωτοβουλίες που θα ακολουθήσουν δεν μπορούν να παραμείνουν εγκλωβισμένες σε μία συζήτηση η οποία είναι μόνον ή κυρίως νομική και θεσμική. Απαιτείται να επανέλθουν τα πράγματα στην πολιτική τους ουσία και η συζήτηση για το μέλλον του Ευρωπαϊκού Συντάγματος να μετατραπεί σε συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν δεν γίνει αυτό, δεν θα μπορέσουμε να καταλήξουμε πουθενά, διότι θα έχουμε χάσει την επαφή με τα συμφραζόμενα της συζήτησης για το μέλλον του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Τα συμφραζόμενα είναι προφανή, είναι δεδομένα, είναι αναγκαστικά. Αρχίζει η συζήτηση για τις μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές προοπτικές μετά το 2013, τίθεται επί τάπητος ξανά το ζήτημα του ύψους των ιδίων πόρων της Ένωσης και άρα του ύψους των κοινοτικών προϋπολογισμών, τίθεται ξανά το ζήτημα της κοινής αγροτικής πολιτικής.

Δε χρειάζεται επίσης να υπενθυμίσω τα προβλήματα και τις αμηχανίες της κοινής εξωτερικής πολιτικής: το Κόσοβο, την Τουρκία, το Ιράκ, το Ιράν, την Κύπρο, το Παλαιστινιακό. Πού σε όλα αυτά μπορεί να βρει κανείς εύκολα την Ευρωπαϊκή Ένωση ως οντότητα διεθνοπολιτική;

Και βέβαια έχουμε πάντα ανοικτή όλη τη μεγάλη συζήτηση για το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, για το μέλλον του πλανήτη, άρα για την ενέργεια και συνεπώς για την ευρωπαϊκή οικονομία, τη συζήτηση για το ευρώ και για τους τρόπους άσκησης της νομισματικής πολιτικής, για την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, τη συζήτηση για τη διεύρυνση, τη συζήτηση για την Τουρκία.

Εάν όλα αυτά δεν οδηγήσουν σε απαντήσεις πειστικές πως μπορεί να φανταστεί κανείς μία επανάληψη του γαλλικού δημοψηφίσματος που θα ασχοληθεί με το μέλλον του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και όχι με την προοπτική ένταξης της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όταν αυτό ήταν καταλυτικό στοιχείο για την απόρριψη του Συντάγματος; Το ίδιο νομίζω ότι ισχύει παντού.

Ως εκ τούτου θεωρώ ότι η επανασυζήτηση είναι θετική. Θεωρώ ότι είναι θαρραλέα, αναγκαία και «ηγεμονική», με την καλή έννοια του όρου, η πρωτοβουλία της Γερμανικής Προεδρίας. Θεωρώ ότι η στάση όλων των κρατών-μελών του μεγέθους της Ελλάδος πρέπει να είναι κατ' αρχάς θετική, αλλά όχι ανυποψίαστη.

Αν όμως η συζήτηση εγκλωβιστεί μόνον στο θεσμικό ζήτημα και δεν περιλάβει στο φάσμα της τα μεγάλα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά προβλήματα του παρόντος και του μέλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δε θα μπορέσουμε να δώσουμε αξιόπιστη απάντηση ούτε στα πολιτικά και οικονομικά θέματα, ούτε στο συνταγματικό πρόβλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.-

---

\* Ομιλία σε εκδήλωση που οργάνωσε το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου στις 6.2.2007 στο Goethe Institut της Αθήνας με θέμα : «Οι προοπτικές του Ευρωπαϊκού Συντάγματος» και εισηγητές

επίσης τον Υφυπουργό Εξωτερικών καθηγητή Ι. Βαληνάκη και τον καθηγητή του Πανεπιστημίου της Λειψίας Markus Kotzur. Την εκδήλωση συντόνισε ο καθηγητής Δ.Θ. Τσάτσος. Αντί μιας ολοκληρωμένης βιβλιογραφικής τεκμηρίωσης, ας μου επιτραπεί να παραπέμψω στις βιβλιογραφικές αναφορές που περιλαμβάνονται στις σχετικές μελέτες μου, που απαρτίζουν το βιβλίο: Ευ. Βενιζέλος, Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, 2003.

Σε αυτές προστέθηκαν στη συνέχεια – και ιδίως μετά το γαλλικό και το ολλανδικό δημοψήφισμα – τα ακόλουθα συναφή κείμενα μου: α) Το δημοψήφισμα και η κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης από την Ελλάδα και β) Οι επιπτώσεις του όχι: Από τη συζήτηση για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη συζήτηση για τις ευρωπαϊκές πολιτικές σε: Τα δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ο ρόλος των λαών, Σειρά Δίκαιο και Δημόσιες Πολιτικές, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Ίδρυμα Θ. και Δ. Τσάτσου, 2005, γ) Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως καταλύτης της ευρωπαϊκής πολιτικής αμνηχανίας, Πολιτική Επιστήμη, 2/2005, σελ. 7 επ.