

Τοις Εντευξομένοις ή Περί Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Του **Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ**
Καθηγητού Παντείου Πανεπιστημίου Κοιν.
και Πολιτ. Επιστημών, Πανεπιστημίου Αθηνών (Επισκ.),
Ex Ch.L., U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris

Η υπογραφή της Συνθήκης για την θέσπιση Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Campidoglio της Ρώμης την 29η Οκτωβρίου τρ. έτ. υπό των 25 Αρχηγών Κρατών Μελών της Ένωσης, αποτελεί κατά γενική εκτίμηση ιστορικό σταθμό στην πορεία της Ευρώπης, και, κατ' επέκταση της Ανθρωπότητας.

Την υπογραφή της Συνθήκης, της οποίας οι Αρχηγοί Κρατών υπεγράμμισαν με ιδιαίτερη έμφαση την μέγιστη σημασία, θα ακολουθήσει κατά τα προβλεπόμενα η διαδικασία επικύρωσης εντός διετίας από τις 25 Χώρες Μέλη, είτε μέσω Εθνικών Κοινοβουλίων, είτε διά δημοψηφισμάτων, με απώτερο στόχο η Συνθήκη να τεθεί σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 2006 μ.Χ.

Εάν μέχρι την 1/6/2006 η Συνθήκη έχει κυρωθεί μόνον από το 80% των Κρατών Μελών, και υπάρχουν τυχόν προβλήματα σε σχέση με το υπόλοιπο 20% των Κρατών Μελών, τότε πρέπει να συγκληθεί το Συμβούλιο των Αρχηγών και ενδεχομένως να ορισθεί νέο χρονοδιάγραμμα, πράγμα το οποίο οι πάντες απεύχονται.

Επισημαίνεται, εν σχέσει με την επικύρωση της Συνθήκης, ότι ο τελευταίος χρονολογικώς εμπλεκόμενος είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο θα κληθεί να αποφανθεί σχετικώς μετά τις αποφάσεις των επί μέρους Κρατών Μελών.

Τα προσηγηθέντα γεγονότα έχουν ως εξής:

Κατά τα τελευταία είκοσι έτη έχει επιχειρηθεί σειρά αναθεωρήσεων των αρχικών (ΕΚΑΧ, 1952, ΕΟΚ, 1957, ΕΚΑΕ, 1957)

Συνθηκών της Ένωσης¹: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1986, Συνθήκη Μάαστριχτ, 1992, Συνθήκη Άμστερνταμ, 1997, Νίκαιας, 2001.

Κατά την Σύνοδο της Νίκαιας μάλιστα οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων των δέκα πέντε Χωρών - Μελών έκριναν αναγκαία την καταβολή νέων προσπαθειών προς την κατεύθυνση και άλλων θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Βάσει αυτής της απόφασης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προέβη στην έναρξη νέου κύκλου συζητήσεων με στόχο την περαιτέρω αναθεώρηση των Συνθηκών.

Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο συνήλθε στο Laaiken την 15 Δεκεμβρίου 2001 εξέδωσε την «Δήλωση του Laaiken για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η οποία περιελάμβανε έκκληση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση να αποκτήσει περισσότερο Δημοκρατία, διαφάνεια κατά την λειτουργία της και αποτελεσματικότερες διαδικασίες, ώστε κατ' αυτό τον τρόπο να καταστεί ευχερέστερη η εκπόνηση Συντάγματος, ανταποκρινόμενου στις γενικότερες προσδοκίες των Ευρωπαίων Πολιτών.

Υπό το πνεύμα αυτών των σκέψεων απεφασίσθη η συγκρότηση ειδικής Συνέλευσης, στην οποία συμμετείχαν τα κυρίως ενδιαφερόμενα Μέρη, ήτοι Εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων των δέκα πέντε Κρατών - Μελών και των δέκα τριών Υποψηφίων Χωρών, Εκπρόσωποι των Εθνικών Κοινοβουλίων, Εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δέκα τρεις Παρατηρητές της Επιτροπής Περιφερειών και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, Εκπρόσωποι των Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Εταιρών και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.

Αποστολή της Συνέλευσης αυτής των 105 συνολικώς Μελών υπό την Προεδρία του κ. Giscard d' ESTAINING είχε ωρισθεί με την «Δήλωση του Laaiken για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» η εξέταση κυρίων ερωτημάτων περί της μελλοντικής εξέλιξης της Ένωσης όπως π.χ. ποίος ο καλλίτερος καταμερισμός αρμοδιοτήτων της Ένωσης, η απλοποίηση των δράσεων της Ένωσης, η εμπέδωση διαφανών διαδικασιών κατά την λειτουργία της Ένωσης κ.ά. και η αναζήτηση των σχετικών απαντήσεων.

Η Α' Συνεδρίαση της Συνέλευσης πραγματοποιήθηκε την 28 Φεβρουαρίου 2002 στις Βρυξέλλες, ενώ παράλληλα λειτούργησαν και Ομάδες Εργασίας, συνεστήθη Forum δημοσιοποίησης

1. Βλ. εν εκτάσει: Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Τόμ. Α'. Β' έκδ. Αθήναι, 2003.

προτάσεων υπό των Κοινωνικών Εταίρων κ.ά. Όλες οι Εισηγήσεις των Μελών, τα σχετικά Πρακτικά και τα κατατεθέντα Σχέδια Κειμένου εδημοσιεύοντο.

«Το προϊόν» αυτών των διεργασιών ο κ. Giscard d' ESTAING παρουσίασε αρχικώς κατά την Συνάντηση των Αθηνών, 16η Απριλίου 2003, υπογραμμίσας, μεταξύ άλλων, και τα εξής²:

Η Συνθήκη της Νίκαιας ζήτησε να αντιμετωπιστούν τέσσερα θέματα:

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κρατών-Μελών, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό έγινε. Πώς θα ενταχθεί ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στις Συνθήκες. Προτείνουμε να ενταχθεί στο Σύνταγμα με χαρακτηριστικά συνταγματικής διάταξης.

Μας ζητήθηκε να απλουστεύσουμε τα μέσα λειτουργίας της Ένωσης. Από δώδεκα προτείνουμε να γίνουν πέντε, να τους δώσουμε ονόματα κατανοητά για τους Ευρωπαίους Πολίτες, να ακολουθήσουμε το κλασικό δηλαδή λεξιλόγιο των Εθνικών Οργάνων και για τα ευρωπαϊκά Όργανα.

Επίσης, μας ζητήθηκε να φροντίσουμε για την μεγαλύτερη συμμετοχή των Εθνικών Κοινοβουλίων. Υποβάλλουμε αρκετές προτάσεις, όπου ιδιαίτερα τους δίνουμε το ρόλο του ελέγχου της επικουρικότητας για τις ενέργειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξάρτητα από τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου.

Επιπροσθέτως, προτείνουμε να δοθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση μία μοναδική, μία ενιαία νομική προσωπικότητα, που δεν υπάρχει αυτή τη στιγμή. Αυτή τη στιγμή έχουμε διαφορετικές Ευρωπαϊκές Κοινότητες, από διάφορες Συνθήκες. Προτείνουμε, λοιπόν, να υπάρξει μία ενιαία νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγχρόνως να αντικατασταθούν οι διάφορες Συνθήκες, από μία Συνθήκη: Το Σύνταγμα της Ευρώπης.

Τα θέματα για τα οποία έθεσα ερωτήσεις στα Μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ήταν τα εξής:

Η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας.

Η μεταρρύθμιση των θεσμών.

Υπήρξαν κάποιες απαντήσεις και προτάσεις, τις οποίες θα προσπαθήσουμε να συγκεράσουμε. Μπορούμε όμως να πούμε ήδη -και ελπίζω, ότι δεν θα διαφωνήσει ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου- ότι υπάρχει ομοφωνία σχεδόν για ένα θέμα, που

2. Βλ. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Τεύχη 31/2003 και 32/2003, όπου και εκτενής σχεπκά Αφιέρωματα και Άρθρα του υπογράφοντος.

είναι ο διορισμός ενός Υπουργού Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που θα αντικαθιστά, θα συνεχίσει, θα πάρει τη σκυτάλη από τον Έπατο Εκπρόσωπο. Προτείνεται λοιπόν, η δημιουργία της θέσης ενός Υπουργού Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι κάτι πολύ σημαντικό, που αναμένεται εδώ και πολύ καιρό. Είναι κάτι που αναμένει εδώ και πολύ καιρό η Κοινή Γνώμη, η οποία δεν καταλαβαίνει γιατί υπάρχει ο Υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ, της Ρωσίας, της Κίνας, αλλά δεν υπάρχει ένας Υπουργός Εξωτερικών της Ευρώπης.

Πα τις λοιπές προτάσεις: Δεν κινήθηκαν όλοι προς την ίδια κατεύθυνση. Πρέπει να προσπαθήσουμε να συμπεριλάβουμε κάποιες από τις προτάσεις στη σύνοψη και στη συνολική παρουσίαση των θεμάτων, που θα παρουσιάσουμε εντός των επομένων εβδομάδων. Αυτό είναι κάτι που πρέπει να γίνει αρκετά σύντομα, γιατί μας ζητούν να τηρήσουμε ένα πολύ πιεστικό χρονοδιάγραμμα.

Υπάρχει μία βασική αρχή, επίσης, για την Ευρώπη, που είναι πολύ σημαντική και ακούστηκε πολύ, που είναι η ισότητα των δικαιωμάτων των Πολιτών. Μιλάμε πολύ για την ισότητα δικαιωμάτων των Κρατών. Πρέπει να μιλήσουμε και για την ισότητα των δικαιωμάτων των Πολιτών - οι μεγάλες επαναστάσεις στην Ευρώπη έγιναν εν ονόματι της ελευθερίας των Πολιτών - ούτως, ώστε όλοι οι Ευρωπαίοι να έχουν το ίδιο δικαίωμα εκπροσώπησης και όλοι οι Ευρωπαίοι να έχουν το ίδιο βάρος στη λήψη αποφάσεων της Ένωσης. Γι' αυτό, στο Σύνταγμα καταγράφουμε, ενσωματώνουμε τη βασική αρχή της ισότητας δικαιωμάτων των Πολιτών της Ένωσης.

Ένα άλλο σημείο, στο οποίο θα αναφερθεί και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, είναι το θέμα του χρονοδιαγράμματος. Υπάρχει εκπεφρασμένη επιθυμία όλων των Μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να παρουσιάσουμε το έγγραφό μας, δηλαδή το σχέδιο μίας Συνταγματικής Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που θα λάβει χώρα στη Θεσσαλονίκη στις 20 Ιουνίου. Θα ανταποκριθούμε σε αυτό το αίτημα, άρα θα έρθω στην Ελλάδα, τούτη τη φορά στη Μακεδονία, στη Θεσσαλονίκη για να παρουσιάσω το σχέδιο Συνθήκης, που θα αποτελεί το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ικανοποιώντας έτσι τις Κυβερνήσεις, αλλά και τους Πολίτες της Ευρώπης.

Ακολούθησαν νέες διαβουλεύσεις και το «τελικό» κείμενο διεμορφώθηκε κατά την διάρκεια των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Χαλκιδικής τον Ιούνιο του ιδίου έτους, επί Ελληνικής Προεδρίας.

Η σχετική νέα Εισήγηση του κ. Giscard d' ESTAING περιελάμβανε και τα εξής:

Στο Προοίμιο του Συντάγματός μας, παραθέτουμε μία ρήση του Θουκυδίδη, την οποία θα Σας διαβάσω: «χρώμεθα γάρ πολιτεία... και όνομα μὲν διά τὸ μὴ ἔς ολίγους, ἀλλ' ἐς πλείονας οικεῖν δημοκρατία κέκληται». Αυτό ακριβῶς είναι και το νόημα της εργασίας μας.

Ολοκληρώσαμε ἤδη τις εργασίες μας μέσα σε πολύ θερμή ατμόσφαιρα, την οποία κατέγραψαν και τα ΜΜΕ. Ήταν μία στιγμή ευτυχίας και συγκίνησης ευρωπαϊκού χαρακτήρα. Όλα τα Μέλη της Συνέλευσης, με ελάχιστες εξαιρέσεις, γιατί υπήρχαν και ευρωσκεπτικιστές, που δεν συμμερίζονταν αυτά τα αισθήματα, κατέστη δυνατόν να συμφωνήσουν με αυτό το σχέδιο Συντάγματος.

Το ερώτημα είναι: είναι συμβιβασμός αυτό το κείμενο; Όχι, δεν είναι συμβιβασμός, είναι σύνθεση. Και άλλη ελληνική λέξη, η λέξη «σύνθεση». Όπως βλέπετε η ελληνική κουλτούρα, ο ελληνικός πολιτισμός πρωταγωνιστεί εδώ. Είναι μία σύνθεση, επαναλαμβάνω. Θελήσαμε να συγκεράσουμε, να συγκεντρώσουμε σε ένα κοινό κείμενο τις ανάγκες και τις αιτήσεις, που είχαν υποβληθεί, για να μπορέσουμε έτσι να παράσχουμε ένα δομικό πλαίσιο για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρόκειται για ένα οικοδόμημα, ένα κτίσμα -τρόπον τινά- και ταυτόχρονα για μία ισορροπία. Αυτή την ισορροπία την επιζητούσαμε επί πολλούς μήνες. Άλλως τε, πολλοί από Σας παρακολουθήσατε τις εργασίες της Συνέλευσης. Αυτές οι εργασίες ήταν απολύτως διαφανείς από την αρχή έως το τέλος. Εξετάσαμε όλες τις δυνατές εναλλακτικές λύσεις, όλα τα αιτήματα και τελικά καταλήξαμε σ' αυτή την ισορροπία.

Και τώρα αυτό που μας ανησυχεί, φυσικά, είναι η συνέχεια. Άκουσα με μεγάλο ενδιαφέρον τις εκφράσεις υποστήριξης εκ μέρους των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων, που έλαβαν το λόγο, σήμερα.

Οι νέες θέσεις οι οποίες εκφράστηκαν, ελπίζουμε και ευχόμαστε στις επόμενες εργασίες να είναι εφικτές και να μην αποκλίνουν πολύ από το κείμενό μας. Υπάρχουν, βέβαια κάποια σημεία που χρήζουν συζήτησης. Αλλά, βασικά μπορούμε να πούμε αυτή τη στιγμή, ότι τώρα οι Ευρωπαίοι περιμένουν το Σύνταγμα τους.

Ολοκληρωθεισών των εργασιών της Συνέλευσης ο κ. Giscard d' ESTAING υπέβαλε το τελικό σχέδιο του Συντάγματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά την Συνεδρίασή του της 18ης Ιουλίου 2003, Ρώμη.

Στην Διακυβερνητική αυτή Διάσκεψη μετείχαν Εκπρόσωποι των Είκοσι Πέντε Κρατών, της Επιτροπής, τα Μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Εκπρόσωποι των Υποψηφίων προς ένταξη Χωρών (Βουλγαρίας, Ρουμανίας και Τουρκίας).

Επηκολούθησε σειρά Συσκέψεων των Υπουργών Εξωτερικών και των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων.

Τελικώς, το κείμενο της Συνθήκης εγκρίθηκε από τους Αρχηγούς των δέκα πέντε Κρατών και Κυβερνήσεων κατά την διάρκεια ειδικής Συνεδρίασης στις Βρυξέλλες, 17, 18 Ιουνίου 2004.

Σε γενική προσέγγιση η Συνθήκη, η οποία υπό την μορφή ενιαίου κειμένου αντικαθιστά το σύνολο των υφισταμένων Συνθηκών, διαιρείται σε τέσσερα Μέρη, τα οποία αναφέρονται αντιστοίχως στην θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, στις Πολιτικές και στην Λειτουργία της Ένωσης, και, τέλος, σε Γενικές και Τελικές Διατάξεις.

Εξυπακούεται, ότι η Συνθήκη - Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν πρέπει να ταυτίζεται με την έννοια, το περιεχόμενο, την αποστολή και την λειτουργία των αντιστοίχων Συνταγμάτων των Χωρών Μελών της Ε.Ε., δεδομένης της διαφοράς της αποστολής και του θεσμικού ρόλου του μεν και των δε, αλλά και του πεδίου εφαρμογής ενός εκάστου.

Εξ άλλου, άλλα στοιχεία της Συνθήκης - Συντάγματος της Ε.Ε. δε επιτρέπουν να οδηγηθεί το πράγμα σε «ταύτιση» των Συνταγμάτων των επί μέρους Χωρών Μελών της Ε.Ε. με εκείνο της υπερχείμνης νομικής οντότητας της ίδιας της Ε.Ε., η οποία είναι «προϊόν» πολιτικών επιλογών και διεργασιών.

Η υιοθέτηση επομένως του κειμένου της Ρώμης είναι κατ' εξοχήν πολιτικής υφής επιλογή, η δε περαιτέρω αποδοχή του ή μη υπό των Λαών των Κρατών συνιστά αφ' εαυτής πρόκλημα για την λυσιτελή και τελεσφόρο ή μη, περαιτέρω ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Πάντως, η μέχρι τούδε επιδειχθείσα επί του θέματος των ρυθμίσεων της Συνθήκης - Συντάγματος υπό πάντων των εμπλεκόμενων Μερών επιθυμία συνδιαλλαγής, συνιστά ενδεχομένως στοιχείο αισιοδοξίας ζωτικής σημασίας για ένα καλλίτερο ευρωπαϊκό μέλλον, πράγμα ευκαταίο υπό εκατομμυρίων Ανθρώπων, ανεξαρτήτως τόπου κατοικίας και υπηκοότητας, πέραν των γεωγραφικών συνόρων των 25 Χωρών Μελών, πέραν των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως αυτοτελούς πολιτικής οντότητας, (πλήρους ή ατελούς), και, πέραν των οίων δήποτε οραμάτων των γεννητόρων (PENN, ROUSSEAU, KANT, MONNAIT, SHUMMAN κ.ά.) περί ομοσπονδιοποίησης του Ευρωπαϊκού Χώρου.....