

Γεώργιος Κ. Παπαστάμκος

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Δημοκρατία, διαφάνεια, εγγύτητα στον
πολίτη

Προλεγόμενα Ιωάννη Μ. Βαρβιτσιώτη

Φεβρουάριος 2005



Κ.Ο. της Νέας Δημοκρατίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Κ.Ο. του Ευρωπαϊκού
Λαϊκού Κόμματος - Ευρωπαίων Δημοκρατών

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά τον Ν. 2121/1993 και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με τον Ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του συγγραφέα

Γεώργιος Κ. Παπαστάμκος

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Δημοκρατία, διαφάνεια, εγγύτητα στον πολίτη

Προλεγόμενα Ιωάννη Μ. Βαρβιτσιώτη

«(...) Η Ένωση των λαών της Ευρώπης θα είναι το μεγαλύτερο επίτευγμα στην ιστορία της ηπείρου μας. Και θα είναι ένας μεγάλος σταθμός στην παγκόσμια ιστορία.

Είναι ένα έργο που θα υπηρετήσει την ελευθερία, την ειρήνη και την πρόοδο όχι μόνο των Ευρωπαίων, αλλά και όλων των λαών της γης. Μπορεί οι αντιδραστικοί να το πολεμήσουν. Μπορεί οι σκεπτικιστάι να το επιβραδύνουν. Δεν μπορούν όμως να το ματαιώσουν, γιατί αποτελεί ιστορική επιταγή»

Κωνσταντίνος Καραμανλής

Ομιλία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 15.9. 1983

Περιεχόμενα

Προλεγόμενα.....	5
1. Η συγκρότηση ευρωπαϊκής πολιτείας	10
2. Γιατί ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα;	12
3. Το ψευδές δίλημμα: Σύνταγμα ή Συνθήκη;	13
4. Σχέση Ευρωπαϊκού και Εθνικού Συντάγματος	14
5. Διάρθρωση του ευρωπαϊκού Συντάγματος	15
6. Ίδρυση της Ένωσης	15
7. Αρχές, αξίες και στόχοι της Ένωσης	16
8. Ένωση δικαίου	16
9. Αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων	17
10. (Δια)θεσμικές Μεταβολές	18
11. Τα θεμελιώδη δικαιώματα	20
12. Τα μέσα δράσης της Ένωσης	20
13. Διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ορισμός της ειδικής πλειοψηφίας	21
14. Η ενίσχυση των δημοκρατικών θεμελίων της Ένωσης: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια	21
15. Ο ρόλος των πολιτών	25
16. Το Ευρωπαϊκό οικονομικό μοντέλο	27
17. Νέες πολιτικές	29
18. Χώρος ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης	33
19. Η Ευρωπαϊκή εξωτερική και η πολιτική ασφάλειας	34
20. Η Ένωση και το εγγύς περιβάλλον της	35
21. Νομιμοποίηση του Συντάγματος: Δια του Κοινοβουλίου ή δια δημοψηφίσματος;	35

Προλεγόμενα

Η **Συνταγματική Συνθήκη** (Ευρωπαϊκό Σύνταγμα) αποτελεί σημαντικό σταθμό στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το κείμενό της εκπονήθηκε από την Συνέλευση που συνεκλήθη υπό την προεδρία του *Giscard d'Estaing* τον Φεβρουάριο του 2002 και παρουσιάστηκε ενώπιον της ολομέλειας της Συνέλευσης στις 13 Ιουνίου 2003. Αποτέλεσε τη βάση της διαπραγμάτευσης για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη, που επακολούθησε. Η πρώτη φάση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την υιοθέτηση της Συνταγματικής Συνθήκης (Β'εξάμηνο 2003) απέβη άκαρπη, λόγω της άρνησης της Ισπανίας και της Πολωνίας να αποδεχθούν τις ρυθμίσεις για την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη των αποφάσεων. Η δεύτερη φάση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης διήρκεσε από τις 5 Μαΐου ως και την 18 Ιουνίου 2004 (Σύνοδο Κορυφής). Μεσολάβησαν τρεις συναντήσεις σε επίπεδο Υπουργών, όπου επιλύθηκε το μεγαλύτερο φάσμα των εκκρεμών ζητημάτων (θεσμικά θέματα, ειδική πλειοψηφία και εύρος εφαρμογής της, Σύμφωνο Σταθερότητας, Περιφερειακή πολιτική κ.ά.). Τελικά η Συνταγματική Συνθήκη υιοθετήθηκε από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 18 Ιουνίου 2004 και υπογράφηκε επίσημα στη Ρώμη, στις 29 Οκτωβρίου 2004.

Το κείμενο που τελικά εγκρίθηκε περιέχει μια σειρά καινοτομιών μερικές από τις οποίες είναι:

1) Τέλος στην εκ περιτροπής Προεδρία της ΕΕ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που απαρτίζεται από τους ευρωπαίους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, θα εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία έναν πρόεδρο για δυόμιση χρόνια, θέτοντας τέρμα στην τωρινή εξάμηνη προεδρία.

Ο Πρόεδρος δεν θα μπορεί να ασκεί ταυτόχρονα εθνική θητεία. Θα προετοιμάζει και θα προεδρεύει τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Θα εκπροσωπεί την ΕΕ σε διεθνές επίπεδο, χωρίς να καταπατεί τις αρμοδιότητες του Υπουργού Εξωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ ή της Επιτροπής.

2) Δημιουργία θέσεως Υπουργού Εξωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ

Ο Ευρωπαίος Υπουργός Εξωτερικών Υποθέσεων, που θα ορίζεται με ειδική πλειοψηφία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, θα ηγείται της εξωτερικής πολιτικής και της κοινής πολιτικής ασφάλειας. Θα ασκεί επίσης τον ρόλο αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

3) Μικρότερη Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Από το 2014, ο αριθμός των Επιτρόπων θα ισοδυναμεί με τα 2/3 του αριθμού των κρατών μελών, εκτός εάν τα κράτη μέλη αποφασίσουν ομόφωνα να συνεχίσουν το τωρινό σύστημα "ένας Επίτροπος ανά κράτος μέλος".

Τα διάφορα κράτη μέλη θα εκπροσωπούνται με βάση μιας "ισότιμης εναλλαγής" σε κάθε αλλαγή Επιτροπής.

Ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εκλέγεται με πλειοψηφία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατόπιν προτάσεως του Συμβουλίου.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής.

4) Αυξημένη νομοθετική εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η διαδικασία της συναπόφασης επεκτείνεται σε πολλούς τομείς, ιδιαίτερα στον ευαίσθητο τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιράζεται με το Συμβούλιο των Υπουργών τον έλεγχο του κοινοτικού προϋπολογισμού (σήμερα γύρω στα 100 δις ευρώ ανά έτος).

5) Η ειδική πλειοψηφία επεκτείνεται, αλλά το δικαίωμα βέτο παραμένει

Η ομοφωνία σε μια Ένωση των 25 είναι πάρα πολύ δύσκολη. Η Συνταγματική Συνθήκη επεκτείνει τους τομείς απόφασης με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο των Υπουργών, όπως π.χ. στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης.

Η ομοφωνία παραμένει όμως ο κανόνας σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής, με μερικές εξαιρέσεις. Το δικαίωμα βέτο

παραμένει σε θέματα φορολογίας και εμπορικών συμφωνιών για πολιτιστικές υπηρεσίες, καθώς και για θέματα υγείας και εκπαίδευσης.

6) Απλουστευμένη ειδική πλειοψηφία

Από το 2009, μια απόφαση θα υιοθετείται με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο των Υπουργών αν συγκεντρώνει 55% των κρατών μελών (15 κράτη μέλη σε μια Ένωση των 27), το οποίο όμως θα αντιπροσωπεύει 65% του πληθυσμού αυτών των χωρών. Αυτό το σύστημα τερματίζει την πολύπλοκη στάθμιση των ψήφων της Συνθήκης της Νίκαιας.

7) Άμυνα

Θα καθίστανται δυνατές οι ενισχυμένες συνεργασίες σε θέματα άμυνας ανάμεσα στα κράτη που το επιθυμούν. Δημιουργείται μια "ρήτρα αλληλεγγύης" ανάμεσα στα κράτη σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης.

8) Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά νομική προσωπικότητα και οι ευρωπαίοι πολίτες αποκτούν ενιαία Ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Εξ' άλλου η Συνταγματική Συνθήκη περιέχει και τη Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που αναφέρεται στα δικαιώματα του Ευρωπαίου Πολίτη σε θέματα αξιοπρέπειας, ελευθερίας, δικαιοσύνης. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στα κοινωνικά δικαιώματα.

9) Κοινωνικά δικαιώματα

Η Συνταγματική Συνθήκη αποδίδει ξεχωριστή σημασία στον στόχο της πλήρους απασχόλησης και της κοινωνικής προόδου. Η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, την αλληλεγγύη μεταξύ γενεών και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού.

Κάτω από ξεχωριστό Τίτλο "Αλληλεγγύη" της Συνταγματικής Συνθήκης, ως άξια προστασίας αναφέρονται τα κοινωνικά δικαιώματα που αφορούν στο δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης, πρόσβαση στις παροχές

κοινωνικής ασφάλισης, προστασία της υγείας του περιβάλλοντος και της προστασίας των καταναλωτών.

10) Δικαίωμα λαϊκής πρωτοβουλίας

Αν 1.000.000 ευρωπαίοι πολίτες (οι οποίοι θα προέρχονται από διάφορα κράτη μέλη, ο αριθμός των οποίων θα διευκρινιστεί αργότερα) το ζητήσουν, η Επιτροπή "καλείται να υποβάλει" νομοθετική πρόταση σε ένα συγκεκριμένο θέμα.

Όμως ως προς το περιεχόμενο της Συνταγματικής Συνθήκης κανείς δεν μπορεί να υποστηρίξει ότι το κείμενο αυτό είναι απόλυτα ικανοποιητικό. Και τούτο διότι για να υπάρξει κοινό κείμενο προηγήθηκε μια σειρά συμβιβασμών. Και όπως είναι γνωστό οι αμοιβαίες εκατέρωθεν υποχωρήσεις οδηγούν στις περισσότερες περιπτώσεις σε κοινή συμφωνία· δεν οδηγούν όμως ποτέ στην άριστη λύση.

Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι το Σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το είχε παρουσιάσει επισήμως ο Πρόεδρος της Συντακτικής Συνέλευσης Giscard d' Estaing στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003, ξεκινούσε το Προοίμιο με τη ρήση του Θουκυδίδη, από τον "Επιτάφιο του Περικλή", "Χρώμεθα γαρ πολιτεία... και όνομα μεν δια το μη ες ολίγους αλλ' ες πλείονας οικείν δημοκρατία κέκληται". Η απάλειψη του εν λόγω χωρίου από το τελικό κείμενο του Προοιμίου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος σε συνδυασμό με την απάλειψη της αναφοράς στον Χριστιανισμό ως ενός εκ των θεμελίων της ευρωπαϊκής κληρονομιάς υπήρξαν θύματα αυτού του συμβιβασμού.

Ο μαραθώνιος για την επικύρωση από τα κράτη μέλη έχει αρχίσει. Ήδη η Λιθουανία, η Ουγγαρία και η Σλοβενία έχουν κυρώσει το Σύνταγμα μέσω των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και η Ισπανία μέσω δημοψηφίσματος. Από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, που πρόκειται να κυρώσουν τη Συνταγματική Συνθήκη μέσω δημοψηφίσματος, με ιδιαίτερο ενδιαφέρον αναμένεται η λαϊκή ετυμηγορία στη Γαλλία, στην οποία, θυμίζω, ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ εγκρίθηκε με οριακή πλειοψηφία από το Γαλλικό λαό, και στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Τίθεται όμως το ερώτημα: Τι θα συμβεί στην περίπτωση που υπάρξει κάποιο πρόβλημα με την επικύρωση σε κάποιο από τα κράτη

μέλη; Το Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένη διάταξη για την αντιμετώπιση αυτού του ενδεχομένου. Στις δηλώσεις σχετικά με τις διατάξεις του Συντάγματος ωστόσο αναφέρεται ότι, αν, μετά την παρέλευση 2 ετών από την υπογραφή της Συνθήκης τα 4/5, των κρατών μελών έχουν επικυρώσει την εν λόγω Συνθήκη και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όσον αφορά την επικύρωση αυτή, το θέμα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Γι' αυτό ακριβώς υποστηρίζω ότι η ρύθμιση αυτή δεν είναι ικανοποιητική. Πιστεύω ότι θα έπρεπε να υπάρχει μια διάταξη περισσότερο σαφής. Δυστυχώς όμως και η ρύθμιση αυτή προέκυψε από τη σειρά των συμβιβασμών που υπήρξαν απαραίτητοι, για να φθάσουμε στο σημείο όπου είμαστε σήμερα. Δεν αρκεί λοιπόν να λέμε και να υποστηρίζουμε ανεπιφύλακτα την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης. Πρέπει όλες οι κυβερνήσεις αλλά και όλοι μας να εργαστούμε, ώστε να αποφευχθεί μια τέτοια δυσμενής εξέλιξη, αν θέλουμε να περάσουμε σε μια νέα εποχή για την ήπειρό μας.

Η ανά χείρας εργασία του Καθηγητή κ. Γεωργίου Παπαστάμκου, μέλους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτελεί μία συμβολή στο δημόσιο διάλογο στη χώρα μας για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Το επιστημονικό κύρος αλλά και η πολιτική εμπειρία του Γ. Παπαστάμκου εγγυώνται την υψηλή ποιότητα της εργασίας.

Ο δημόσιος διάλογος για την Ευρώπη οφείλει να μην είναι ευκαιριακός. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο των υπερεθνικών θεσμών των Βρυξελλών, του Λουξεμβούργου και του Στρασβούργου δεν αγγίζουν μόνο κορυφαίες προτεραιότητες του εθνικού μας βίου. Αγγίζουν και την καθημερινή μας ζωή, έστω και αν αυτό δεν γίνεται πάντοτε αντιληπτό δια γυμνού οφθαλμού. Γι' αυτό οι αποφάσεις αυτές οφείλουν να βρίσκονται συνεχώς στο επίκεντρο της ενημέρωσης και του διαλόγου. Πράγμα όμως που δυστυχώς δεν γίνεται στον επιθυμητό βαθμό.

Ιωάννης Μ. Βαρβιτσιώτης
Επικεφαλής της Ομάδας των Ευρωβουλευτών της Ν.Δ.

1. Η συγκρότηση ευρωπαϊκής πολιτείας

Το πρότυπο της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι ένα διαρκές ερώτημα, αφού το «τέλος» της ευρωπαϊκής ένωσης δεν νοείται στον χώρο και στον χρόνο. Η μετάβαση από την «Ευρώπη των 6» στην «Ευρώπη των 25», μέσα από διαδοχικές διευρύνσεις και με ανοικτή την προοπτική περαιτέρω διευρύνσεων, επιβεβαιώνει το πρότυπο αυτό. Επίσης, η αντοχή της ενωτικής κατασκευής διαδηλώνεται και από τη διαρκή μετεξέλιξη σε ευρύτερα, ανώτερα και σταθερότερα στάδια ολοκλήρωσης.

Η συνταγματικά συγκροτημένη Ένωση έχει φορά αντίθετη προς την εν γένει διεθνή πολιτική μετεωρολογία. Ακυρώνει την ανταγωνιστική φορά της ενδοευρωπαϊκής ιστορίας. Επικυρώνει την αντοχή του ευρωπαϊκού φαινομένου ενοποίησης μέσα από μία διαδικασία αυτογνωσίας και μάθησης. Επιβεβαιώνει και την ανάδειξη του φαινομένου αυτού ως πόλου μιας πανευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ιδεατής κατά το παρελθόν.

Η πορεία της ενοποιημένης Ευρώπης, όπως μαρτυρεί η κτηθείσα εμπειρία, δεν ήταν πάντοτε ευθύγραμμη, ούτε προκαθορισμένη. Ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες επηρέασαν την κοινοτική πρόοδο. Παρεκκλίσεις από τους αρχικούς στόχους, αδυναμίες στα μέσα, θεσμικές και πολιτικές κρίσεις, διαδοχικές διευρύνσεις, διαρθρωτικά και μακροοικονομικά προβλήματα, συχνές αναβιώσεις εθνικών παρεμβατικών μεθόδων, πρακτικών και εμμονών συνέχιζαν να προβάλλουν εμφατικά την αναγκαιότητα κάλυψης ενός κόστους, υπαρκτού λόγω της ελλειπτικής ενοποίησης. Και αυτό παρά τις ενδιάμεσες αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα σηματοδοτεί τη συστατική «ανάδειξη» μιας χωρίς προηγούμενο ευρωπαϊκής πολιτείας, αλλά συγχρόνως και των ευρωπαϊκών πολιτειών.

Η έγκριση της Έκθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα εκφράζει τη θέληση του κατ' εξοχήν δημοκρατικά νομιμοποιημένου θεσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τη μετάβαση της Ευρώπης προς μια ενιαία, συνεκτική και

σταθερή αρχιτεκτονική. Αυτό προϋποθέτει ότι και τα νομοθετικά σώματα των κρατών μελών, αλλά πάνω απ' όλα οι πολίτες της Ευρώπης, θα γίνουν φορείς αυτού του θετικού μηνύματος, συνειδητοποιώντας ότι η ΕΕ παγιώνεται περισσότερο, γίνεται περισσότερο διαφανής, δημοκρατική και αποτελεσματική. Ότι το περιεχόμενο του Συντάγματος τους αφορά άμεσα.

Το Σύνταγμα δεν είναι προϊόν εργαστηρίου. Αντανακλά τη σύμπτωση των βουλήσεων των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Άλλωστε, είναι η πρώτη φορά στην ιστορία της ευρωπαϊκής μετεξέλιξης όπου το μέλλον της Ευρώπης σχεδιάστηκε, έστω και κατά τρόπο μη δεσμευτικό, από ευρεία «συντακτική συνέλευση». Η Ένωση που συγκροτείται με το Σύνταγμα δεν έχει αγγίξει το ιστορικό και θεσμικό της «τέλος».

Η κριτική ανάγνωση του συνταγματικού κειμένου εστιάζεται στα θετικά σημεία, τα οποία σε κάθε περίπτωση συνιστούν σημαντικό βήμα προς τα εμπρός. Ως προϊόν συμβιβασμού αναμφίβολα αφήνει χώρο για μετέπειτα αναθεωρήσεις.

Η Ευρώπη εμβαθύνει και αποκτά τα ποιοτικά εκείνα χαρακτηριστικά, τα οποία, χωρίς να ακυρώνουν την ταυτότητα των ευρωπαϊκών πολιτειών, αναδεικνύουν την απαρχή συγκρότησης μιας ευρωπαϊκής Πολιτείας.

Το λεγόμενο δημοκρατικό έλλειμμα καλύπτεται σε ικανοποιητικό βαθμό με την ενίσχυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την ενσωμάτωση στο σώμα του Συντάγματος του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Το ερώτημα ποιος, γιατί, πότε και πώς αποφασίζει δεν αφορά πλέον σε μια αφηρημένη, ανώνυμη και απόμακρη πολιτική πραγματικότητα. Αφορά σε μια νέα και ενιαία Ευρωπαϊκή Ένωση με ικανότητα δράσης τόσο στο εσωτερικό της όσο και στη διεθνή σκηνή.

Με το Σύνταγμα εξορθολογίζονται οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, εμπλουτίζονται οι πολιτικές της Ένωσης (π.χ. με τις πολιτικές για νησιωτικές περιοχές και για τον τουρισμό), ενώ παράλληλα γίνεται πλέον σαφής η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ, του κράτους μέλους και των πολιτειακών υποδιαρθρώσεων.

Για την "Ευρώπη των πολιτών" ιδιαίτερα σημαντική είναι, επίσης, η αποσαφήνιση των ορίων ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Στα αδύνατα σημεία ανήκουν, κατά τη γνώμη μου, η "κολοβή" πολιτική ένωση και η χλωμή κοινωνική ένωση. Σε κάθε περίπτωση το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα έρχεται να επιβεβαιώσει ότι πίσω από ρόλους και διαδικασίες, πίσω από θεσμικές εγγραφές και καθιερώσεις πολιτικών και δράσεων κρύπτεται η εναγώνια προβολή εθνικών προτύπων και στερεοτύπων στο υπερεθνικό επίπεδο. Κρύπτεται το εθνικό συμφέρον.

Εν κατακλείδι, εκεί όπου η Ευρώπη εμφανίζεται πλήρης και ολοκληρωμένη, εκεί δεν εγείρονται αμφισβητήσεις ως προς την αποτελεσματικότητα της δράσης της. Ο βάσιμος ευρωσκεπτικισμός βρίσκει έδαφος εκεί όπου η Ευρώπη παραμένει ελλειμματική. Εκεί όπου δεν επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή ένταξη κορυφαίων προτεραιοτήτων στις ευρωπαϊκές συνθετικές διαδικασίες. Όσο καλύτερα λειτουργεί η διαλεκτική αυτή σχέση, τόσο ενισχυμένη θα εξέρχεται και η εθνική μας ταυτότητα από το κάθε φορά εκχωρούμενο. Ο αβάσιμος ευρωσκεπτικισμός αδυνατεί να αφομοιώσει τις προκλήσεις για το εθνικό μας σύστημα δράσης. Αποζητεί την περιχαράκωση, προσκολλημένος σε ιστορικοπολιτισμικές δουλειές του παρελθόντος.

2. Γιατί ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα;

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποφασίσθηκε και υπογράφηκε από τους δημοκρατικά νομιμοποιημένους πολιτικούς ηγέτες των 25 κρατών μελών της Ένωσης, προκειμένου να γίνει η Ευρώπη περισσότερο διαφανής, δημοκρατική και ικανή να ανταποκριθεί στις προκλήσεις 25 κρατών μελών και 480 εκατομμυρίων πολιτών.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν επινοήθηκε και δεν αποφασίσθηκε εκ των άνω. Αποτέλεσε αντικείμενο διαφανούς και δημοκρατικής συζήτησης, ιδίως από μία Ευρωπαϊκή Συνέλευση αντιπροσώπων, εκλεγμένων με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ιδέες, σκέψεις και προτάσεις κατέθεσαν, επίσης, οι κοινωνικοί εταίροι, οι ακαδημαϊκοί φορείς και εκπρόσωποι της κοινωνίας των

πολιτών στο πλαίσιο της ανοικτής διαβούλευσης για το «μέλλον της Ευρώπης».

Η εντολή διαπραγμάτευσης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ξεκίνησε με τη λεγόμενη διαδικασία «μετά τη Νίκαια» για το μέλλον της Ευρώπης, όπως αυτή προνοήθηκε σε σχετική δήλωση προσαρτημένη στη Συνθήκη της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000). Η μετά τη Νίκαια διαδικασία περιέλαβε τουλάχιστον τέσσερα κεντρικά ζητήματα :

- τον καθορισμό και την παρακολούθηση της ακριβέστερης οριοθέτησης αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, η οποία θα αντικατοπτρίζει την αρχή της επικουρικότητας,
- την αναδιάταξη και την απλούστευση των Συνθηκών προκειμένου να γίνουν σαφέστερες και πιο κατανοητές χωρίς να αλλοιώνεται το νόημά τους,
- το καθεστώς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, και
- το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Η εντολή διαπραγμάτευσης οριοθετήθηκε από τα πεδία πρόκλησης και μεταρρύθμισης σε μια ανανεωμένη ΕΕ με τη Δήλωση του Λάκεν (2001):

- καλύτερος καταμερισμός και προσδιορισμός αρμοδιοτήτων στην ΕΕ,
- απλούστευση των μέσων της ΕΕ,
- περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στην ΕΕ
- το ενιαίο ή μη συνταγματικό πλαίσιο.

3. Το ψευδές δίλημμα: Σύνταγμα ή Συνθήκη;

Το δίλημμα Σύνταγμα ή Συνθήκη είναι ψευδές και αφορά μόνο τον τύπο. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν πρέπει να προκατανοείται και να αναγιγνώσκεται με όρους ενός κρατικογενούς συντάγματος. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι κράτος. Πολύ περισσότερο δεν είναι «υπερκράτος». Όπως η ίδια η διαδικασία της ενοποίησης είναι πρωτότυπη και δεν έχει ιστορικό προηγούμενο, το ίδιο πρωτότυπη

είναι και η νέα ευρωπαϊκή συνταγματική τάξη. Ο τίτλος «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος» αντανακλά συμβιβασμό και σύνθεση.

Πέραν του τίτλου, στις κατ' ιδίαν διατάξεις του κειμένου χρησιμοποιείται ο όρος Σύνταγμα. Όπως ήδη διαφαίνεται στο δημόσιο διάλογο στην Ευρώπη, βέβαιη είναι η κυριαρχία της χρήσης του όρου «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα». Βέβαιη είναι και η μετάβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την «άτυπη» στην τυπική συνταγματική τάξη.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αντικαθιστά τις υφιστάμενες Συνθήκες με ένα ενιαίο κείμενο. Ένα κείμενο απλουστευμένο, σαφές και προσιτό στον πολίτη. Παρά την ενοποίηση και το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, εξακολουθεί να υφίσταται μια ανισορροπία μεταξύ των κεντρικών πυλώνων της Ε.Ε., δηλαδή τον πολιτικό, τον οικονομικό-νομισματικό και τον κοινωνικό. Με το Σύνταγμα έχουμε μια πλήρη οικονομική και νομισματική ένωση, αλλά μια ελλειπτική πολιτική ένωση. Λείπει, επίσης, η αυθεντική κοινωνική ένωση της Ευρώπης.

4. Σχέση Ευρωπαϊκού και Εθνικού Συντάγματος

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν αντικαθιστά τα Συντάγματα των κρατών μελών. Συνυπάρχει με τα Εθνικά Συντάγματα και ορίζει το πλαίσιο δράσης της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αναγνωρίζει, σέβεται και υπερασπίζει:

- τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος, την οργάνωση και τις λειτουργίες κάθε κράτους μέλους,
- την εθνική ταυτότητα κάθε κράτους μέλους, όπως αυτή προσδιορίζεται από την θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική του δομή,
- τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, στη διατήρηση της δημόσιας τάξης και στην προστασία της εθνικής ασφάλειας,

- τον πλούτο της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας και μεριμνά για την προστασία και ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς.

5. Διάρθρωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα διαρθρώνεται στο Προοίμιο και σε τέσσερα Μέρη. Το Πρώτο Μέρος περιλαμβάνει τους στόχους και το αξιακό σύστημα της Ένωσης, την κατανομή των αρμοδιοτήτων, τα κύρια και τα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης, το δημοκρατικό της βίο, τα οικονομικά της, το εγγύς περιβάλλον της Ένωσης και την ιδιότητα μέλους της Ένωσης. Το Πρώτο Μέρος δεν επιδέχεται μόνο αυτοτελούς ανάγνωσης. Οφείλει να αναγιγνώσκεται σε συνδυασμό με τα άλλα Τμήματα. Το Δεύτερο Μέρος ενσωματώνει τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Το Τρίτο και εκτενέστερο Μέρος καταλαμβάνει τις πολιτικές και τη λειτουργία της Ένωσης. Στο Τέταρτο Μέρος περιέχονται οι Γενικές και Τελικές Διατάξεις. Στο Τέλος παρατίθενται Πρωτόκολλα και Παραρτήματα.

6. Ίδρυση της Ένωσης

Το Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση ως έκφραση της βούλησης των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης να οικοδομήσουν το κοινό τους μέλλον. Πηγή έμπνευσης του Συντάγματος αποτελεί η πολιτιστική, η θρησκευτική και η ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης, από την οποία αναπτύχθηκαν οι παγκόσμιες αξίες των απαραβάτων και αναφαιρέτων δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ελευθερίας της δημοκρατίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου.

Εάν κράτος μέλος παραβιάσει τις αξίες της Ένωσης, είναι δυνατή η αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων, τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή του Συντάγματος.

Η Ένωση είναι ανοικτή σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη που σέβονται τις αξίες της και δεσμεύονται να τις προάγουν από κοινού.

Κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει ελεύθερα να

αποχωρήσει από την Ένωση. Τόσο η ένταξη, όσο και η αποχώρηση αφορούν την αυτόβουλη στάση κάθε Ευρωπαϊκού κράτους.

7. Αρχές, αξίες και στόχοι της Ένωσης

Το οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνεται σε αρχές και αξίες που αντανακλούν τον ιστορικά διαμορφωμένο ευρωπαϊκό νομικό και πολιτικό πολιτισμό. Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα εμπλουτίζονται και αποσαφηνίζονται σημαντικά οι αξίες και οι στόχοι της Ένωσης. Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες.

Με το Σύνταγμα οι στόχοι της Ένωσης γίνονται ευρύτεροι και περισσότερο συγκεκριμένοι. Οι στόχοι αυτοί αφορούν το οικονομικό πρότυπο της Ένωσης, το πολιτικό της οπλοστάσιο και τη θέση της Ένωσης στο παγκόσμιο πεδίο πολιτικών και οικονομικών δυνάμεων. Κατά κύριο λόγο όμως στο επίκεντρο των στόχων της Ένωσης βρίσκεται ο πολίτης της Ένωσης, ως μέλος της ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνίας, ως οικονομικό υποκείμενο και ως φορέας θεμελιωδών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

8. Ένωση δικαίου

Η ΕΕ είναι ένωση δικαίου. Το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης υπερισχύουν του δικαίου των κρατών μελών.

Το πεδίο αρμοδιοτήτων της Ένωσης δεν είναι απεριόριστο. Υπόκειται στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Με βάση την αρχή αυτή, η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με το Σύνταγμα. Όσες αρμοδιότητες δεν απονέμονται στην Ένωση, με το Σύνταγμα, ανήκουν στα κράτη μέλη.

Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Με βάση την

αρχή της επικουρικότητας, η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, παρεμβαίνει «μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό» που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων του Συντάγματος.

9. Αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποσαφηνίζει τις αρμοδιότητες σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, συντρέχουσας αρμοδιότητας, υποστηρικτικής, συντονιστικής ή συμπληρωματικής δράσης. Στους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας η μόνη αρμόδια να δράσει είναι η Ένωση. Στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας η Ένωση και τα κράτη μέλη μοιράζονται τις αρμοδιότητες. Στην τρίτη κατηγορία αρμοδιοτήτων η Ένωση αναλαμβάνει δράσεις υποστήριξης, συντονισμού ή συμπλήρωσης.

Τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας	Τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας	Τομείς υποστηρικτικής δράσης
Τελωνειακή ένωση	Εσωτερική αγορά	Προστασία και βελτίωση της ανθρώπινης υγείας
Θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς	Κοινωνική πολιτική, για τις πτυχές που καθορίζονται στο Μέρος III	Βιομηχανία
Νομισματική πολιτική, για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ	Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	Πολιτισμός
Διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής	Γεωργία και αλιεία, με την εξαίρεση των βιολογικών πόρων της θάλασσας	Τουρισμός
Κοινή εμπορική πολιτική	Περιβάλλον	Παιδεία, νεολαία, αθλητισμός και επαγγελματική κατάρτιση
	Προστασία των καταναλωτών	Πολιτική προστασία

	Μεταφορές	Διοικητική συνεργασία
	Διευρωπαϊκά δίκτυα	
	Ενέργεια	
	Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης	
	Κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στο Μέρος III	

10. (Δια)θεσμικές μεταβολές

Στο θεσμικό τρίγωνο της νομοθετικής εξουσίας της Ένωσης ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναβαθμίζεται ουσιαστικά. Το Κοινοβούλιο καταλαμβάνει θέση συννομοθέτη με το Συμβούλιο (Υπουργών), αφού η συναπόφαση αναβαθμίζεται σε τακτική δικαιοπραγωγική διαδικασία. Συμβούλιο και Κοινοβούλιο ασκούν επίσης από κοινού τα δημοσιονομικά τους καθήκοντα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξακολουθεί να διατηρεί το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας και να αποτελεί τον κατ' εξοχήν υπερεθνικό θεσμό.

Στη θεσμική αλυσίδα προστίθενται δύο θεσμικές καινοτομίες:

Η πρώτη αφορά τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο μετεξελίσσεται από "σώμα" σε τυπικό όργανο της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (σύννοδος αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων), χωρίς να νομοθετεί, παρέχει στην Ένωση, όπως και πριν, "την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες". Η θητεία του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ανερχόμενη σε δύομιση έτη, άπαξ ανανεώσιμη, παύει την εκ περιτροπής εξαμηνιαία προεδρία σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων.

Η δεύτερη καινοτομία αφορά την καθιέρωση θέσης Υπουργού Εξωτερικών που θα είναι συγχρόνως και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής (Commission). Η καθιέρωση θέσης Υπουργού Εξωτερικών κρίθηκε ορθώς απαραίτητη, προκειμένου να

διασφαλισθεί η συνοχή της συνολικής ευρωπαϊκής εξωτερικής δράσης. Στη σύγχρονη εποχή η κλασική εξωτερική πολιτική και η εξωτερική οικονομική πολιτική συνιστούν αμοιβαία τεμνόμενους κύκλους.

Ο θεσμός της προεδρίας διατηρείται μόνο για τις συνθέσεις του Συμβουλίου (Υπουργών) στη βάση συστήματος ισότιμης εναλλαγής. Εξαιρέση αποτελεί η σύνθεση του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων, του οποίου την προεδρία θα ασκεί ο Υπουργός Εξωτερικών.

Τα πληθυσμιακώς μεγάλα κράτη μέλη διέθεταν μέχρι τώρα δύο επιτρόπους. Η Επιτροπή (Commission) απαρτίζεται πλέον από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος. Από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, θα απαρτίζεται και η Επιτροπή που θα ορισθεί μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος. Στη συνέχεια η Επιτροπή θα απαρτίζεται από αριθμό μελών ο οποίος, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου της και του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον εν λόγω αριθμό.



11. Τα θεμελιώδη δικαιώματα

Στο Σύνταγμα ενσωματώνεται Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτό η Ένωση διαθέτει τον δικό της κατάλογο δικαιωμάτων. Ο κατάλογος αυτός είναι ευρύτερος από τον αντίστοιχο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) που υπογράφηκε στη Ρώμη το 1950. Πάντως το Σύνταγμα προβλέπει σαφώς την προσεχή προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Σε μια τέτοια περίπτωση θα έχουμε ένα σχήμα συμπληρωματικών διαδικασιών.

Τα θεσμικά όργανα και οι υπηρεσίες της Ένωσης έχουν ευθύνη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά ορίζονται στον Χάρτη. Την ίδια ευθύνη φέρουν και τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Το Δικαστήριο της Ένωσης θα μεριμνά για την τήρηση του Χάρτη.

12. Τα μέσα δράσης της Ένωσης

Μια από τις διαπραγματευτικές εντολές στην πορεία προς το Σύνταγμα ήταν και η απλούστευση των μέσων της Ένωσης για την ανάληψη δράσης. Οι νέες προβλέψεις διασφαλίζουν αφ' ενός την δημοκρατική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και αφ' ετέρου την αποτελεσματικότητα και ευελιξία στην εφαρμογή της.

Καθιερώνονται έξι τύποι νομικών πράξεων, ενώ οι όροι που χρησιμοποιούνται είναι σαφείς και αντίστοιχοι αυτών που χρησιμοποιούνται στα περισσότερα κράτη μέλη.

Τα μέσα δράσης περιορίζονται από 15 και πλέον σε 6:

- ευρωπαϊκός νόμος,
- ευρωπαϊκός νόμος-πλαίσιο,
- ευρωπαϊκός κανονισμός,
- ευρωπαϊκή απόφαση,
- συστάσεις,
- γνώμες.

Ακόμη θεσπίζεται ιεραρχία των κανόνων δικαίου και εισάγεται διάκριση μεταξύ νομοθετικών και εκτελεστικών πράξεων, ενώ προβλέπεται και η νέα κατηγορία των κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών.

13. Διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ορισμός της ειδικής πλειοψηφίας

Το Σύνταγμα αυξάνει τον αριθμό των περιπτώσεων όπου παρατηρείται μετάβαση από την ομοφωνία (στην ψηφοφορία) στην ειδική πλειοψηφία. Με τον τρόπο αυτόν διευκολύνεται η λήψη των αποφάσεων.

Ως ειδική ψηφοφορία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δεκαπέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης.

Η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου, ειδάλτως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία.

Όταν το Συμβούλιο δεν αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής, ή του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 72% των μελών του Συμβουλίου, που αντιπροσωπεύουν κράτη μέλη τα οποία συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης.

Ειδικές διατάξεις προβλέπονται για τη λήψη των αποφάσεων σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

14. Η ενίσχυση των δημοκρατικών θεμελίων της Ένωσης: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια

Η Ένωση συνιστά εξ ορισμού ένα άθροισμα κοινοβουλευτικών δημοκρατιών. Ωστόσο, η δημοκρατική κατεύθυνση της διαδικασίας της ενοποίησης στερείται του προτύπου νομιμοποίησης μέσω ενός

θεσμού με αυθεντικές κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες. Αυτό δεν συνάδει με την κρατούσα αντίληψη ως προς τη διάκριση των εξουσιών. Πάντως, η δικαιολόγηση μπορεί να αναζητηθεί στην πρωτοτυπία τόσο του κοινοτικού φαινομένου όσο και του ενωτικού.

Η όλη πρόοδος της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι απόρροια δημοκρατικών διαδικασιών. Οι ίδιοι οι πρωταγωνιστές της διαδικασίας της ενοποίησης και της μετεξέλιξής της είναι κατά τρόπο άμεσο ή έμμεσο φορείς νομιμοποιημένης εξουσίας.

Η ενίσχυση του ρόλου, των εξουσιών και των λειτουργιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνιστά ασφαλώς την απάντηση στο πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και του ελέγχου των θεσμών της ευρωπαϊκής «εκτελεστικής εξουσίας». Άλλωστε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί τον μόνο ευρωπαϊκό θεσμό, που η άμεση εκλογή των μελών του τον καθιστά προνομιακό κοινοτικό χώρο δημιουργικής συνάντησης της εκπεφρασμένης «ευρωπαϊκής λαϊκής κυριαρχίας».

Ουσιαστική αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επήλθε με την καθιέρωση της «διαδικασίας συναπόφασης», με την επέκταση της «σύμφωνης γνώμης» και με τη «διαδικασία συνεργασίας» στη δικαιοπαραγωγική λειτουργία.

Η διαδικασία της συναπόφασης, περίπλοκη κατά την εκτύλιξή της, που εισήχθη με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) και θα μπορούσε να θεωρηθεί ως προέκταση και βελτίωση της διαδικασίας συνεργασίας, αποτελεί σημαντική προβολή δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Η συλλειτουργία του Κοινοβουλίου, κατά θετικό ή απορριπτικό τρόπο, στην ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία επέφερε αναδιάταξη των διαθεσμικών σχέσεων εξουσίας, παρά την κοινοβουλευτική ένσταση ως προς την «κατανομή μετοχικών μεριδίων» και την κατ' έκταση εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας.

Η εισαγωγή σειράς καινοτομιών, όπως αυτές εγγράφονται στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, προσδίδουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εναργέστερα το χαρακτήρα ενός πολιτικού σώματος. Με τον νέο ενισχυμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διασφαλίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό η διττή νομιμοποίηση της Ένωσης ως ένωσης κρατών και πολιτών. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου ενισχύεται πλέον αποφασιστικά, δεδομένου ότι:

- αναγνωρίζεται ο ρόλος του ως συννομοθέτη μέσω της καθιέρωσης της ισχύουσας διαδικασίας της συναπόφασης ως τακτικής νομοθετικής διαδικασίας και της ενισχυμένης συμμετοχής του στις ειδικές νομοθετικές διαδικασίες,
- επεκτείνονται οι συμμετοχικές του αρμοδιότητες στα δημοσιονομικά θέματα στο σύνολο των δαπανών της Ένωσης,
- διευρύνονται τα όρια του πολιτικού ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ιδίως με την εκλογή του Προέδρου της και της έγκρισης των μελών της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως Σώμα, ευθύνεται έναντι του Κοινοβουλίου,
- αποκτά δικαίωμα ενημέρωσης και διαβούλευσης στα θέματα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας,
- αναγνωρίζεται και σε αυτό δικαίωμα πρωτοβουλίας για την αναθέωση του Συντάγματος.

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα θωρακίζεται περισσότερο η δημοκρατική αρχή. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία θα υπόκειται πλέον στον προηγούμενο έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων επί τη βάση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια θα παραλαμβάνουν έγκαιρα τις νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποκτώντας δικαίωμα έκφρασης αντιρρήσεων. Έτσι, τα μέλη των κατ' ιδίαν Επιτροπών των Εθνικών Κοινοβουλίων καλούνται να ανταποκριθούν στο χειρισμό μιας τεχνικά σύνθετης δικαιοπολιτικής ύλης, καθιστάμενα φορείς μιας νέας διαδικασίας εξοικείωσης, μάθησης και δημοκρατικής ευθύνης.

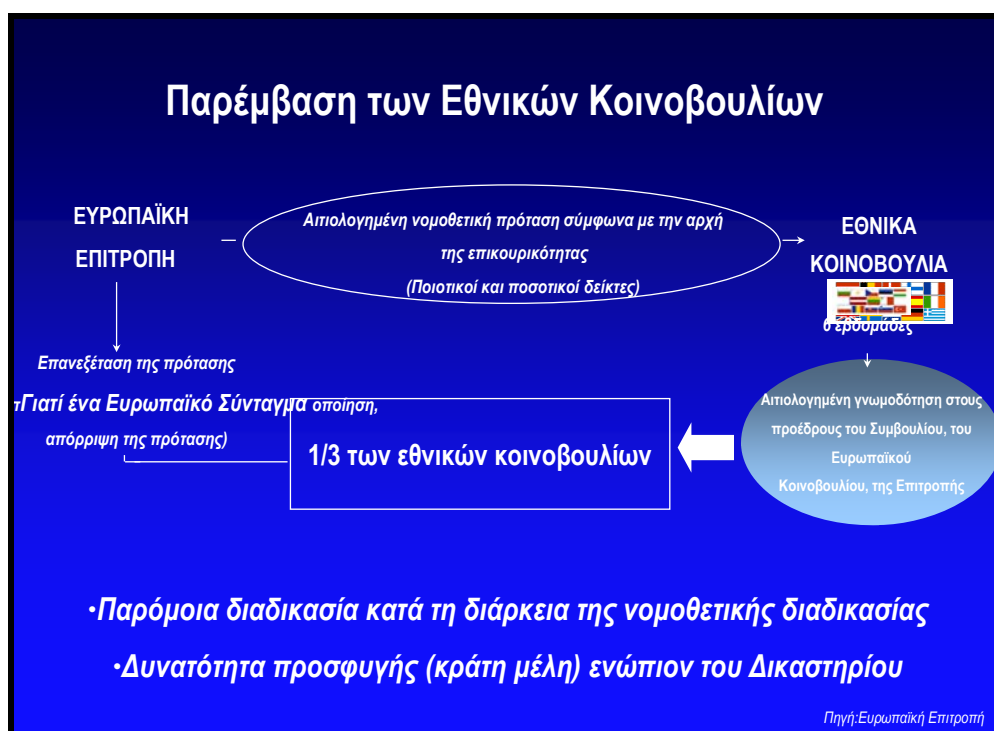
Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα καθιερώνει την αρχή της δημοκρατικής ισότητας και της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας. Συγκεκριμένα, διευρύνει και εντείνει τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών ενώσεων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Επίσης εισάγει μια σημαντική καινοτομία: αναγνωρίζει το δικαίωμα της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, εάν ένα εκατομμύριο τουλάχιστον πολίτες από περισσότερα κράτη μέλη ζητήσουν από την Επιτροπή να αναλάβει νομοθετική δράση.

Η συζήτηση περί δημοκρατικότητας στην Ένωση δεν εξαντλείται στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού

Κοινοβουλίου, ώστε να αποτελεί ισοδύναμο στοιχείο στο θεσμικό ισοζύγιο, αφού η ευρωπαϊκή σύνθεση δεν έχει ιστορικό προηγούμενο και θεσμικά προαπαιτούμενα.

Το δημοκρατικό έλλειμμα υφίσταται και κατά τούτο: ενώ το κοινοσύστημα προσεγγίζει ολοένα και περισσότερο το πρότυπο μίας πολιτειακής διάρθρωσης, είτε μέσω του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είτε μέσω υφέρπουσας επέκτασης των αρμοδιοτήτων (κυρίαρχο ρόλο θα παίξει εδώ το Δικαστήριο της Ένωσης), εντούτοις το σύστημα λήψεως αποφάσεων δεν αναρρυθμίζεται αναλόγως. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων από το κράτος μέλος και δη από το εθνικό κοινοβούλιο στο ευρωπαϊκό επίπεδο δεν συνοδεύεται από ανάλογη ενίσχυση του ευρωπαϊκού κοινοβουλευτικού θεσμού.

Οι εκτιμήσεις ως προς το θεσμικό όφελος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ποικίλουν. Ενστάσεις ως προς το ρόλο του Κοινοβουλίου -ενίσχυση ή κοινοβουλευτική κυριαρχία- θα εξακολουθούν να εγείρονται. Απόλυτη κοινοβουλευτική αυτονομία αναζητείται στο ιδεατό σχήμα της πλήρους Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως, σε ένα τέτοιο σχήμα αναζητείται προπάντων η συνολική θεσμική ισορροπία.



15. Ο ρόλος των πολιτών

Η ρήση του Jean Monnet "δεν συνασπίζουμε κράτη, ενώνουμε λαούς" (30 Απριλίου 1952) δεν αποτέλεσε μόνο την κατευθυντήρια ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης κατά την εκκίνησή της. Διατρέχει, και σήμερα, ως οριζόντια ιδεολογική αρχή το περιεχόμενο του πρώτου Συνταγματικού Χάρτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ίδια η ίδρυση της Ένωσης εκφράζει τη βούληση των πολιτών και των κρατών μελών της Ένωσης. Η ίδια η Ένωση «τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της».

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ο πολίτης διεκδικεί τον πλέον προωθημένο ρόλο σε υπερεθνικό σχηματισμό που υπήρξε ποτέ.

Το περιεχόμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι ευρύ. Ακολουθεί μια ιδιότυπη, πλην όμως σύγχρονη συνταγματική πρακτική. Σε αντίθεση με τα κρατικογενή Συντάγματα, τα οποία καθορίζουν επακριβώς τα δημόσια και ιδιωτικά δικαιώματα, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα προβάλλει εναργέστερα την αλληλόδραση των δύο κατηγοριών δικαιωμάτων.

Ο ρόλος του πολίτη καταφαίνεται σε όλες τις ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης. Ο πολίτης βούλεται και βουλεύεται. Νομιμοποιεί και νομιμοποιείται. Η μετάβαση της Ένωσης σε ανώτερα και σταθερότερα στάδια ενοποίησης, που επιχειρείται με το Σύνταγμα, είναι προϊόν της αυτόβουλης σύμπραξης δημοκρατικά εκλεγμένων φορέων εξουσίας· εκλεγμένων από το κυρίαρχο εκλογικό σώμα.

Η θεσμική αναγνώριση του πολίτη ως ενεργού παράγοντα και σημείου αναφοράς της Ένωσης έχει τις καταβολές της στη φιλελεύθερη φιλοσοφία και σκέψη των ευρωπαίων διανοητών και πολιτικών στην αναζήτησή τους για μία ευρωπαϊκή πολιτική κοινωνία. Παραπέμπει δε στο κεντρικό στόχο της δημιουργίας μιας Ευρώπης δομημένης σε γνήσια ομοσπονδιακή βάση.

Ο στόχος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος θα φάνταζε ως μια ακόμη φιλόδοξη προσπάθεια στερημένη της δημιουργικής πνοής των πολιτών, εάν οι πράξεις και οι επιλεγόμενες διαδικασίες δεν ετύγχαναν της καθημερινής νομιμοποίησης και δεν ενίσχυαν το αίσθημα συμμετοχής των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση.

Στην πορεία για την ευρωπαϊκή ενοποίηση οι έννοιες του

πολίτη κράτους μέλους/πολίτη της Ένωσης προσδίδουν μια δυναμική διάσταση της έννοιας του πολίτη σε έναν ευρύτερο πλέον χώρο, ευρισκόμενες σε διαλεκτική σχέση μεταξύ τους. Η ανάδειξη του «πολίτη της Ένωσης» ως φορέα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ακολουθεί τη σταδιακή μετεξέλιξη του προτύπου της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Όσο περισσότερο ενδυναμώνεται η φυσιογνωμία της Ένωσης, τόσο περισσότερο ορατός γίνεται και ο ρόλος του πολίτη σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε αρχικό στάδιο υφίστατο ο «πολίτης της Αγοράς», σε μεταγενέστερο ο «κοινοτικός πολίτης», στη δε Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζεται ο «πολίτης της Ένωσης».

Μένει να αποδειχθεί, εάν η εμβέλεια της θεσμικής ανάδειξης της παράγωγης ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης και της ιθαγένειας της Ένωσης, που τον περιβάλλει θα λειτουργήσει επιταχυντικά στην προβολή μιας ευρωπαϊκής συνείδησης. Εάν θα συμβάλει, στην ανάδειξη του «ευρωπαίου πολίτη» από τον οποίο θα πηγάζει κάθε εξουσία της Ένωσης.

Ο ρόλος του πολίτη διασφαλιζόταν από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Ένωσης (ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων), από την απαγόρευση κάθε μορφής διακρίσεων και από την καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ενισχύει ακόμη περισσότερο τον ρόλο του πολίτη της Ένωσης, δεδομένου ότι:

- εγγυάται τον σεβασμό ορισμένων κοινών αξιών και ενός κοινά αποδεκτού κοινωνικού προτύπου,
- ενσωματώνει τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που σημαίνει ότι όλες οι διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου, αλλά και η συνολική δράση της Ένωσης θα πρέπει να συμβαδίζει με αυτά τα δικαιώματα,
- κατοχυρώνει το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα,
- παρέχει στους πολίτες της Ένωσης χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα,
- καθιερώνει την αρχή της δημοκρατικής ισότητας και της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας,

- διευκολύνει τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών ενώσεων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής,
- αναγνωρίζει δικαίωμα λαϊκής, νομοθετικής πρωτοβουλίας, εάν ένα εκατομμύριο τουλάχιστον πολίτες από περισσότερα κράτη μέλη ζητήσουν από την Επιτροπή να αναλάβει νομοθετική δράση.

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ο πολίτης δεν είναι μόνο υποκείμενο οικονομικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Καθίσταται φορέας πολιτικών και ατομικών δικαιωμάτων.

16. Το Ευρωπαϊκό οικονομικό μοντέλο

Κατά την ίδρυση της ΕΟΚ δεν υπήρχε συναινετική αντίληψη ως προς ένα ορισμένο οικονομικό πρότυπο. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις στην περίοδο από την ίδρυση της ΕΟΚ ως την υιοθέτηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ συνθέτουν μια πλούσια σε συμβολές επιστημονική και πολιτική συζήτηση γύρω από το κοινοτικό «οικονομικό σύνταγμα» (οικονομική τάξη). Οι προσεγγίσεις εκκινούσαν από την άρνηση τέτοιου «συντάγματος», διάβαιναν την οικονομική ουδετερότητα του προτύπου και κατέληγαν στην υπόδειξη συγκεκριμένων, διαφορετικών μεταξύ τους, προτύπων.

Το ευρωπαϊκό οικονομικό μοντέλο, όπως αναδεικνύεται από το Σύνταγμα, είναι αυτό της «άκρως ανταγωνιστικής κοινωνικής οικονομίας της αγοράς με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος». Συμπυκνωμένο το ευρωπαϊκό οικονομικό πρότυπο θα μπορούσε να αποδοθεί ως πρότυπο της κοινωνικής και οικολογικής οικονομίας της αγοράς.

Ως προς την οικολογική διάσταση πρέπει να τονισθεί ότι η σύγχρονη περιβαλλοντική πολιτική έχει δείξει ότι η οικονομία της αγοράς και η προστασία του οικοσυστήματος είναι συμβατές. Πέραν τούτου η οικολογική ηθική οφείλει να αναγορευείται σε διαρκή εντολή προς την οργανωμένη πολιτεία και τα οικονομικά υποκείμενα.

Η πρόταξη της οικονομικής έναντι της πολιτικής και της κοινωνικοπολιτικής ενοποίησης - κατανοητή τη στιγμή της ίδρυσης των τριών ευρωπαϊκών κοινοτήτων - προβάλλεται σήμερα ως ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης. Ζητούμενο παραμένει και η κοινωνική ένωση.

Η κοινωνική ένωση φαντάζει απόμακρη. Δεν έχει να αντιμετωπίσει μόνον τις εμφανώς αποκλίνουσες προσλήψεις και τα διαφορετικά συστήματα κοινωνικής πολιτικής των κρατών μελών, αλλά και την ανταγωνιστική πίεση που υφίσταται η ΕΕ στο διεθνές οικονομικό πεδίο από δυνάμεις που είτε είναι παραδοσιακά ανταγωνιστικές ή έχουν προβεί σε εμφανή άμβλυση και μείωση των δομών και των παροχών κοινωνικής πρόνοιας ή εφαρμόζουν κοινωνικό και οικολογικό dumping. Εν προκειμένω η ευρωπαϊκή στάση μετατοπίζεται υπέρ της ανταγωνιστικότητας και εις βάρος του παραδοσιακού ευρωπαϊκού προτύπου πρόνοιας.

Το ευρωπαϊκό οικονομικό σύνταγμα καλύπτει το σύνολο των ευρωπαϊκών πολιτικών, οι οποίες διαμορφώνουν το ρυθμιστικό και καθοδηγητικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διαδικασίας. Ενσωματώνει πολιτικές και δράσεις, οι οποίες μαρτυρούν μια δύναμη τελειωμένη οικονομική κατεύθυνση. Πρόκειται για την εσωτερική αγορά, την οικονομική και νομισματική πολιτική, τον ανταγωνισμό, τη γεωργία και αλιεία, τις μεταφορές, τη βιομηχανική πολιτική, την έρευνα και ανάπτυξη, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Αν συνυπολογισθούν και πολιτικές και δράσεις, οι οποίες είτε εντάσσονται αμιγώς στον κοινωνικό χώρο και στο χώρο της ποιότητας ζωής (απασχόληση και κοινωνική πολιτική, δημόσια υγεία, παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση και νεότητα, πολιτισμός) είτε διατέμνουν και τους δύο χώρους (περιβάλλον, προστασία των καταναλωτών), αναδεικνύεται το κοινοτικό οικονομικό και κοινωνικό σύνταγμα.

Ευρωπαϊκές πολιτικές - ενοποιημένες και ατελείς (συνοδευτικές) - διαμορφώνουν τον κοινοτικό οικονομικό χώρο μέσα από τη λειτουργική τους συναρμογή παρά τη διαφορετική θεσμική και πολιτική βαρύτητα που τις πλαισιώνει. Η κυμαινόμενη βαρύτητα αποτυπώνεται και στην ενοποιό ένταση με την οποία οι ευρωπαϊκές πολιτικές είναι εγγεγραμμένες στο συνταγματικό οικονομικό πρότυπο.

Ως προφανείς προτάξεις του ευρωπαϊκού οικονομικού «συντάγματος» λογίζονται η εσωτερική αγορά και οι θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες (ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των κεφαλαίων και των πληρωμών), η εσωτερική αγορά και το ολοκληρωμένο περιβάλλον για τις επιχειρήσεις και η πολιτική ανταγωνισμού.

Ως πολιτικές διορθωτικές της αγοράς προσεγγίζονται η βιομηχανική πολιτική, η πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, τα διευρωπαϊκά δίκτυα και η πολιτική και οι δράσεις για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Θέση επισφράγισης της αγοράς καταλαμβάνει το κεκτημένο της σύγκλισης και η εισαγωγή του ευρώ.

17. Νέες πολιτικές

➤ Κοινωνικά δικαιώματα και ποιότητα ζωής

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ενισχύει σημαντικά τον κοινωνικό χαρακτήρα και την ποιότητα ζωής στην Ένωση. Συγκεκριμένα κατοχυρώνονται πέντε ρήτρες με οριζόντιο χαρακτήρα οι οποίες διαπερνούν το σύνολο των πολιτικών της Ένωσης. Πρόκειται για:

(α) την άρση των ανισοτήτων και την προαγωγή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών,

(β) τη συνεκτίμηση κατά τη δράση της Ένωσης των απαιτήσεων που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας,

(γ) την επιδίωξη της καταπολέμησης κάθε διάκρισης λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού,

(δ) την ένταξη των απαιτήσεων της προστασίας του περιβάλλοντος στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης προκειμένου να προάγεται η βιώσιμη ανάπτυξη, και

(ε) τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του καταναλωτή.

Επιπλέον, υπό τον Τίτλο "Αλληλεγγύη" προνοούνται τα δικαιώματα για:

- ενημέρωση και διαβούλευση των εργαζομένων στο πλαίσιο της επιχείρησης,
- διαπραγμάτευση και σύναψη συλλογικών συμβάσεων,
- πρόσβαση στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας,
- προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης,
- απαγόρευση της εργασίας των παιδιών και προστασία των νέων στην εργασία,
- νομική, οικονομική και κοινωνική προστασία της οικογένειας,
- κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή,
- προστασία της υγείας.

➤ *Ενέργεια, Τουρισμός, Πολιτική Προστασία*

Οι τομείς της ενέργειας, της πολιτικής προστασίας και του τουρισμού αναγνωρίζονταν μέχρι τώρα ως κεντρικοί στόχοι της Κοινότητας.

Μια νέα πολιτική, που έχει ιδιαίτερο ελληνικό ενδιαφέρον, είναι αυτή του τουρισμού. Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ο τουρισμός και η πολιτική προστασία κατατάσσονται στους τομείς υποστηρικτικής, συντονιστικής ή συμπληρωματικής δράσης.

Σε ό,τι αφορά την πολιτική τουρισμού η συμπληρωματική δράση της Ένωσης στοχεύει κυρίως στην προώθηση της ανταγωνιστικότητας των συναφών ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Ως ειδικότεροι στόχοι προβλέπονται η δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων και η ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, ιδίως με την ανταλλαγή ορθών πρακτικών. Εναρμόνιση εθνικών νομοθετικών διατάξεων δεν πρόκειται να υπάρξει.

Για την ελληνική τουριστική οικονομία σημαντική θέση θα διεκδικήσει η κατεύθυνση του ευρωπαϊκού νόμου ή νόμου-πλαισίου.

Πρόκειται συνεπώς για ένα χρήσιμο διαπραγματευτικό πεδίο, όπου η Ελλάδα καλείται να φέρει στις διαπραγματευτικές της αποσκευές θέσεις οι οποίες θα συμβάλουν ουσιαδώς στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής τουρισμού.

Η ενέργεια εμπίπτει στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας εντάσσεται στο πλαίσιο λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Διασυνδέεται στενά με την αξίωση προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος. Στόχοι της ευρωπαϊκής πολιτικής της ενέργειας είναι η λειτουργία της αγοράς ενέργειας, η διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης και η ενεργειακή αποδοτικότητα, η εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και η ανάπτυξη νέων και ανανεωσίμων πηγών ενέργειας.

Η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών ενθαρρύνεται από την Ένωση και στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Η εν λόγω πολιτική αφορά την αποτελεσματικότητα των συστημάτων πρόληψης των φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών και προστασίας από αυτές. Η υποστήριξη και συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών καλύπτει το εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και θα κινείται με όρους προώθησης της ταχείας και αποτελεσματικής επιχειρησιακής συνεργασίας στο εσωτερικό της Ένωσης μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών πολιτικής προστασίας.

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα η πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής συμπληρώνεται με την εδαφική διάσταση.

Έτσι, το πεδίο εφαρμογής διευρύνεται και καταλαμβάνει μια συνεκτική ευρωπαϊκή πολιτική υπέρ των πλέον μειονεκτικών περιοχών, των αγροτικών ζωνών, των περιοχών που πάσχουν από σοβαρά και μόνιμα διαρθρωτικά προβλήματα καθώς και υπέρ των νησιωτικών περιοχών.

Τα μέχρι τώρα πρότυπα πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης – χωρίς αμφιβολία θετικές συνεισφορές – δεν διεκδικούν υψηλή αποτελεσματικότητα. Πολύ περισσότερο όταν έχουν αποσπασματικό και μονοτομεακό χαρακτήρα.

Επίσης, θεσμικές διατάξεις υπέρ των νησιωτικών περιοχών τελμάτωσαν στο διακηρυκτικό επίπεδο.

Μείζων στόχος: Η βέλτιστη ενσωμάτωση των νησιωτικών περιοχών στην εσωτερική αγορά με δίκαιους όρους. Περαιτέρω, η βελτίωση της συνοχής του ευρωπαϊκού χώρου με την άμβλυση των χωρικών, διαρθρωτικών και δημογραφικών μειονεκτημάτων του νησιωτικού χώρου.

Ο φιλόδοξος κεντρικός στόχος του ευρωπαϊκού κοινοσυστήματος για «βιώσιμη ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα μια ισόρροπη οικονομική μεγέθυνση" καλείται να διεκδικήσει αποτελεσματικότητα πρωτίστως για τις νησιωτικές περιοχές, όπου η πραγματική οικονομική και κοινωνική κατάσταση αποκλίνει εντονότερα της κεντρικής επιδίωξης της συνοχής.

Διαφορετικά, η κοινωνική συνοχή θα βαίνει ολοένα φθίνουσα, χωρίς να δύναται να ανασχεθεί από προσχηματικές αιτιολογήσεις περί διαφορετικότητας, περί ποικιλομορφιών των καταστάσεων και περί ενδογενών αδυναμιών, με απρόβλεπτες τελικώς συνέπειες για την ίδια τη δημόσια εμπιστοσύνη στο οικονομικό πρότυπο της ενοποίησης.

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις θα πρέπει, κατά την εφαρμογή τους στα νησιωτικά συμπλέγματα, να στηρίζονται στην αρχή της υπεραναλογικότητας. Δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται με την πολιτική προσέγγιση του μέρους –άρα και του μεριδίου – ενός ενιαίου όλου.

➤ *Παιδεία και αθλητισμός*

Στο ζήτημα της παιδείας απουσίαζε από την ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας μια συνεκτική πολιτική. Πρόνοια υπήρχε μόνο για την επαγγελματική εκπαίδευση. Επειδή έλλειπε ένα αυτόνομο και επαρκές εξουσιοδοτικό θεμέλιο, η σημειακή διαμόρφωση μίας ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της παιδείας - με την ευρεία έννοια -συντελέσθηκε στις παρυφές του κοινοτικού κεκτημένου.

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα η διάσταση της παιδείας διασυνδέεται με τον αθλητισμό. Αναγνωρίζεται μια ευρωπαϊκή διάσταση της παιδείας. Γενικός στόχος είναι η συμβολή της Ένωσης στην «ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου», που δεν θα αποτελεί

απλή συνιστώσα του οικονομικού βίου, αλλά θα αποσκοπεί στην κάλυψη γενικότερων προτεραιοτήτων. Ειδικότεροι στόχοι είναι η εκμάθηση και διάδοση των γλωσσών και δη των λιγότερο διαδεδομένων, η κινητικότητα διδασκόντων, διδασκομένων και ερευνητών, η συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, η ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών γύρω από τα εκπαιδευτικά συστήματα και η εκπαίδευση εξ αποστάσεως. Για την επίτευξη των στόχων αυτών δεν επιδιώκεται η εναρμόνιση αλλά η ανάπτυξη κοινοτικών δράσεων.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα σέβεται την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος.

Η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής διάστασης του αθλητισμού αναγορεύεται σε στόχο της δράσης της Ένωσης. Αυτή αποσκοπεί ιδίως στην προαγωγή της ορθής διεξαγωγής και του ανοικτού χαρακτήρα των αθλητικών αναμετρήσεων καθώς και στην προστασία της σωματικής και ηθικής ακεραιότητας των αθλητών.

18. Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα η Ένωση εξοπλίζεται με τα κατάλληλα μέσα για τη συγκρότηση ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Η ανάδειξη του χώρου αυτού γίνεται με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών.

Οι επί μέρους πολιτικές της Ένωσης αφορούν ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις, την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών και εξωδίκων αποφάσεων, τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και την αστυνομική συνεργασία.

Στόχος της Ένωσης είναι η απουσία ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα και η θέσπιση κανόνων ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα μέσα από ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης. Επίσης, η

Ένωση αποσκοπεί στη διαμόρφωση κοινής πολιτικής σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης.

19. Η Ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας

Συζητώντας για τις πολιτικές της Ένωσης, ιδιαίτερη αναφορά προσήκει στην ενοποίηση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Δημιουργούνται έτσι οι προϋποθέσεις για μια περισσότερο διαφανή, συνεκτική και αποτελεσματική δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή.

Η αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) «καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου και του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα". Η αρμοδιότητα των κρατών μελών είναι εν προκειμένω υποστηρικτική, οφείλει δε να ασκείται με πνεύμα αμοιβαίας πίστης και αλληλεγγύης. Τα κράτη μέλη απέχουν από ενέργειες αντίθετες προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή βλαπτικές για την αποτελεσματικότητά της. Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας αποτελεί αναπόσπαστη συνιστώσα της ΚΕΠΠΑ. Η Ένωση διαθέτει πλέον επιχειρησιακή ικανότητα που βασίζεται σε στρατιωτικά και μη μέσα. Η επιχειρησιακή δράση της Ένωσης καλύπτει και αποστολές "εκτός Ένωσης". Στόχος των αποστολών αυτών είναι η διατήρηση της ειρήνης, η πρόληψη των συγκρούσεων και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Τέτοιες επιχειρήσεις είναι σήμερα εν εξελίξει. Πρόκειται για την Στρατιωτική Επιχείρηση της ΕΕ στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη ("Αλθαία") καθώς και για την Αστυνομική Αποστολή στην ίδια χώρα, την Αστυνομική Αποστολή στην ΠΓΔΜ ("Proxima"), την Ευρωπαϊκή Αποστολή Κράτους Δικαίου στη Γεωργία ("Θέμις") και για την Αστυνομική Αποστολή στην Κινσάσα ("Κινσάσα"). Σημαντική πρόνοια στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας συνιστά η συγκρότηση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας.

Η ρήτρα αλληλεγγύης της Ένωσης και των κρατών μελών της αφορά τις περιπτώσεις που ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Συναφής είναι και η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής σε περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του. Κάτω από μια τέτοια περίπτωση, τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, σύμφωνα με τη ρήτρα συλλογικής νόμιμης άμυνας που προβλέπεται στο άρθρο 51 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Η δυνατότητα ενεργοποίησης της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής διασυνδέεται πάντως, στο επίπεδο των δεσμεύσεων, με τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών, όπως αυτός απορρέει από την ιδιότητα του κράτους μέλους του ΝΑΤΟ. Το τελευταίο, όσον αφορά τα κράτη που είναι μέλη του, παραμένει το θεμέλιο της συλλογικής τους άμυνας και το όργανο της εφαρμογής της.

20. Η Ένωση και το εγγύς περιβάλλον της

Στο Σύνταγμα περιλαμβάνεται νέος Τίτλος που αναφέρεται στις σχέσεις της Ένωσης με το εγγύς περιβάλλον της.

Σκοπός της Ένωσης είναι η ανάπτυξη προνομιακών σχέσεων με τις γειτονικές χώρες, δηλαδή η εγκαθίδρυση χώρου ευημερίας και καλής γειτονίας, ο οποίος θεμελιώνεται στις αξίες της Ένωσης. Ο περιμετρικός αυτός χώρος οφείλει, επίσης, να χαρακτηρίζεται από στενές και ειρηνικές σχέσεις συνεργασίας, αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

21. Νομιμοποίηση του Συντάγματος: Δια του Κοινοβουλίου ή δια δημοψηφίσματος;

Οι μορφές νομιμοποίησης κρατικογενών Συνταγμάτων είναι γνωστές. Ως πλέον δημοκρατική θεωρείται η διττή νομιμοποίηση δια του Κοινοβουλίου ή και δια δημοψηφίσματος. Ως προς το ευρωπαϊκό Σύνταγμα, η μορφή νομιμοποίησης προσδιορίζεται από

αυτό το ίδιο το Ευρωπαϊκό συνταγματικό κείμενο: ήτοι σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες ενός εκάστου των κρατών μελών.

Κορυφαίες στιγμές της ελληνικής σύμπραξης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και στην ΕΕ, αρχής γενομένης από την ίδια την ένταξη μέχρι και την υιοθέτηση του ευρώ, νομιμοποιήθηκαν με κύρωση από τη Βουλή των Ελλήνων.

Στην Ελλάδα η ιστορικά διαμορφωμένη κουλτούρα δημοψηφισμάτων στην πράξη λειτούργησε όχι με το δίλημμα αποδοχής ή μη ενός σχεδίου δημοκρατικού συντάγματος, αλλά συνδυάστηκε πάντα με τη μορφή του πολιτεύματος. Δίλημμα αποδοχής του Ευρωπαϊκού Συντάγματος με ή χωρίς δημοψήφισμα δεν υφίσταται. Σε αυτούς που ευθέως ή υποκριτικώς ομιλούν περί δημοψηφίσματος απευθύνεται το ερώτημα: ναι ή όχι στη μεγαλύτερη εμβάθυνση της Ευρώπης.

Ένα δημοψήφισμα θα είχε ουσιαστικό νόημα μόνο εάν ετίθετο το δίλημμα: «Ναι στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» και στην περαιτέρω ελληνική συμμετοχή στη νέα Ένωση, ή «Όχι», δηλαδή απόρριψη και αποχώρηση από την Ένωση. Δημοψήφισμα χωρίς εναλλακτικό ερώτημα δεν συνιστά πρόταση. Πολύ περισσότερο όταν πίσω από ενστάσεις του τύπου «γιατί όχι δημοψήφισμα» υποκρύπτονται σταθμίσεις ξένες προς την υπό κρίση πραγματική συνταγματική ύλη. Εκτός και αν υποκρύπτονται σταθμίσεις αμφισβήτησης της αποφασιστικής ικανότητας του αντιπροσωπευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος, κάτι που δεν ισχύει για καμιά από τις εκπροσωπούμενες στη Βουλή των Ελλήνων κομματικοπολιτικές δυνάμεις.

