

Η τύχη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μετά από (την περίοδο) περισυλλογή(ς)

Νίκος Κουτσιαράς *

με την ερευνητική συμβολή **Άνας Βαλλιανάτου** και **Έλλης
Σιαπκίδου**

* Το παρόν κείμενο εργασίας ανατέθηκε από και γράφηκε για το ΕΛΙΑΜΕΠ. Οι απόψεις του συγγραφέα του δεν απηχούν υποχρεωτικά, ούτε ασφαλώς δεσμεύουν τις θέσεις του ΕΛΙΑΜΕΠ.

Copyright © 2007

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ISBN: 978-960-8356-16-0

**Η τύχη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος
μετά από (την περίοδο) περισυλλογή(ς)**

Νίκος Κουτσιαράς

με την ερευνητική συμβολή

Άννας Βαλλιανάτου και Έλλης Σιαπκίδου

**ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
(ΕΛΙΑΜΕΠ)**

Λεωφ. Βασ. Σοφίας 49

106 76 Αθήνα

Τηλ: +30 210 7257110 Fax: +30 210 7257114

e-mail: eliamep@eliamep.gr url: <http://www.eliamep.gr>

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Ο **Νίκος Κουτσιαράς** σπούδασε οικονομικά στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΑΣΟΕΕ) και έκανε μεταπτυχιακές σπουδές στην αγροτική οικονομική στο Πανεπιστήμιο του Λονδίνου (Wye College), όπου απέκτησε μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών (M.Sc). Είναι διδάκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών. Τώρα είναι λέκτορας στο Πανεπιστήμιο Αθηνών (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης). Τα κύρια ερευνητικά ενδιαφέροντά του αφορούν στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, στην απασχόληση και την πολιτική αγοράς εργασίας, στην κοινωνική πολιτική και στην οικονομική και νομισματική ένωση και τη μακροοικονομική πολιτική.

Η **Άννα Βαλλιανάτου** ολοκληρώνει τη διδακτορική της διατριβή στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών με θέμα «Ποιος είναι ο ρόλος των μικρών και των μεγάλων χωρών στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας; Πόσο κοινή είναι η ΚΕΠΠΑ;». Είναι κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου «Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης» (Master of Arts in European Integration) από το Πανεπιστήμιο του Bradford του Ηνωμένου Βασιλείου και απόφοιτος της Φιλοσοφικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών. Από το Δεκέμβριο του 2004 εργάζεται ως βοηθός ερευνητή στο Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής (ΕΕΕΠ) του Πανεπιστημίου Αθηνών και ως υπεύθυνη σύνταξης του μηνιαίου ενημερωτικού δελτίου του ΕΕΕΠ «Ευρωπαϊκές Εξελίξεις». Από τον Ιούνιο του 2001 ως τον Ιούλιο του 2004 εργάστηκε στο Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ) ως βοηθός ερευνητή και ως υπεύθυνη σύνταξης του μηνιαίου ενημερωτικού δελτίου του ΕΚΕΜ «Για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Μέλλον της Ευρώπης».

Η **Έλλη Σιαπκίδου** σπούδασε Οικονομικά και Διοίκηση Επιχειρήσεων (Economics and Management) στο Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης, Κολέγιο Brasenose, όπου και ολοκλήρωσε το Μεταπτυχιακό της στην Ευρωπαϊκή Πολιτική. Είναι τώρα υποψήφια διδάκτωρ στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης. Η διδακτορική της εργασία έχει θέμα "Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και λαϊκή συμμετοχή". Έχει εργαστεί στο Υπουργείο Εξωτερικών, Γραφείο Ελληνικής Προεδρίας (πρώτο εξάμηνο 2003) και από τον Οκτώβριο 2003 είναι Βοηθός Ερευνήτρια στο ΕΛΙΑΜΕΠ, όπου κάνει έρευνα στους τομείς: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και θεσμοί, δημοκρατικό έλλειμμα, κοινή γνώμη. Μιλά την αγγλική και γαλλική γλώσσα και είναι κάτοχος Διπλώματος Πιάνου

Συνοπτικό σημείωμα

Η ιστορία της Συνταγματικής Συνθήκης (ΣΣ) πάει αρκετά χρόνια πίσω στην αρχική απόφαση που ελήφθη στα μέσα της δεκαετίας του 1990 να προχωρήσει η ΕΕ στη διεύρυνση προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Άλλη μια προσπάθεια να συνδεθεί η διεύρυνση με την εμβάθυνση. Και επειδή οι διακυβερνητικές διασκέψεις του Άμστερνταμ και της Νίκαιας δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα, φθάσαμε στο Λάακεν και στη συνέχεια στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση και τέλος τη ΣΣ.

Ήταν, αναπόφευκτα, προϊόν πολιτικού συμβιβασμού και αυτή, αν και έφερε επίσης έντονη την προσωπική σφραγίδα του πρώην προέδρου Ζισκάρ ντ'Εσταίν, ο οποίος οδήγησε με στιβαρό χέρι τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, δίνοντας και μια προσωπική ερμηνεία της όποιας συναίνεσης είχε διαφανεί στη διάρκεια των εργασιών.

Η ΣΣ περιέχει αρκετές θεσμικές κυρίως μεταρρυθμίσεις, χωρίς όμως να φέρνει ριζική αλλαγή στο υπάρχον καθεστώς, ούτε και να δικαιολογεί τον όρο «σύνταγμα» στον οποίο επέμεινε ο ο πρώην πρόεδρος της Γαλλίας, με αρνητικές συνέπειες για την υιοθέτηση της ΣΣ εφόσον δημιουργούσε πολιτικές προσδοκίες στις οποίες δεν ανταποκρινόταν το κείμενο.

Η καταψήφιση της ΣΣ από τους Γάλλους και τους Ολλανδούς δημιούργησε, αναμφίβολα, σοβαρό πολιτικό θέμα στην ΕΕ. Οι λόγοι της αρνητικής ψήφου συνδέονται πολύ περισσότερο με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει τα τελευταία χρόνια η πολιτική ολοκλήρωση καθώς και με την περιρρέουσα ατμόσφαιρα στην Ευρώπη – ειδικότερα στη Γαλλία και την Ολλανδία – και λιγότερο με τις συγκεκριμένες πρόνοιες της ΣΣ. Κάτι σαν προαναγγελθέν ατύχημα, για όσους παρακολουθούν από κοντά τα ευρωπαϊκά δρώμενα.

Είναι πολύ δύσκολο να προβλέψουμε τις εξελίξεις από εδώ και πέρα. Όλοι περιμένουν τα αποτελέσματα των γαλλικών εκλογών. Άρα, δεν πρόκειται να υπάρξει καμιά ουσιαστική εξέλιξη πριν από τον Ιούνιο 2007. Διανύουμε λοιπόν στάδιο προετοιμασίας και όχι πλέον απλής περισυλλογής, η οποία βοήθησε να κερδηθεί χρόνος και να αποφευχθεί μια σοβαρή κρίση στο εσωτερικό της Ένωσης. Τι είδους δυναμική θα προκύψει από την εκλογή Σαρκοζύ ή Ρουαγιάλ, σε συνδυασμό με τη Γερμανίδα καγκελάρια, είναι ακόμη άγνωστη. Το μέλλον της ΣΣ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το πολιτικό κεφάλαιο που θα αποφασίσουν να επενδύσουν σε αυτή Γάλλοι και Γερμανοί, χωρίς βεβαίως αυτό να σημαίνει ότι ο γαλλογερμανικός άξονας έχει ακόμη την ίδια ισχύ που είχε στο παρελθόν. Οι δυσκολίες και αντιστάσεις εντοπίζονται κυρίως στη Μ.Βρετανία, την Ολλανδία, την Πολωνία και την Τσεχία.

Η όποια ομοφωνία σε μια λιγότερο ή περισσότερο αναθεωρημένη ΣΣ (χωρίς πιθανότατα τον όρο «σύνταγμα» και σε μια μάλλον μίνι εκδοχή) διαφαίνεται δύσκολη σήμερα. Ακόμη πιο δύσκολο είναι όμως να φαντασθεί κάποιος την ΕΕ-27 (ή και 28) να συνεχίζει στα επόμενα χρόνια χωρίς καμιά αναθεώρηση

των υπάρχουσών συνθηκών. Η θεσμική αναθεώρηση έχει ήδη συνδεθεί άμεσα με την περαιτέρω διεύρυνση.

Το πιθανότερο σενάριο είναι ένα μικρότερο και λιγότερο φιλόδοξο κείμενο που θα εστιάζει σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως ο Ευρωπαϊός ΥΠΕΞ, η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων, η εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η μείωση του αριθμού των Επιτρόπων και η επέκταση της συναπόφασης. Αν και το συνολικό πακέτο των θεσμικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί προϊόν συμβιβασμού μεταξύ των χωρών-μελών, από το οποίο θα είναι πολύ δύσκολο να απομονωθούν συγκεκριμένα μέτρα, η εκλογή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με συγκεκριμένη θητεία, καθώς και η διπλή πλειοψηφία, συνδεδεμένη και με επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, αποτελούν μέτρα που επιδέχονται περισσότερη αμφισβήτηση σε σύγκριση με τα προαναφερθέντα. Μπορεί όμως να υπάρξει θεσμική μεταρρύθμιση χωρίς να αλλάξει το υπάρχον σύστημα σταθμισμένης ψήφου στο Συμβούλιο; Θύμα περικοπών του αρχικού κειμένου πιθανόν να βρεθεί στο τέλος και ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Το συμφέρον της Ελλάδας στη διαδικασία αναθεώρησης/επαναδιαπραγμάτευσης της ΣΣ που θα αρχίσει σύντομα είναι να αποφευχθεί η όποια πολιτική κρίση στο εσωτερικό της ΕΕ που θα οδηγούσε ενδεχομένως στην αποτελμάτωση της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η Ελλάδα δεν θέλει μια αποδυναμωμένη Ευρώπη. Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που προβλέπονται στη ΣΣ δεν επηρεάζουν άμεσα τα ελληνικά συμφέροντα. Εξαρτάται από εμάς να χρησιμοποιήσουμε σωστά το νέο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο δημιουργεί προϋποθέσεις για μια ΕΕ περισσότερο αποτελεσματική και με μικρότερο έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης. Η Ελλάδα μπορεί να παίξει εποικοδομητικό ρόλο στη νέα διαπραγμάτευση, εφόσον δεν ορίζει στενά τα εθνικά της συμφέροντα. Και εφόσον υπάρξουν στο μέλλον πρωτοβουλίες συγκεκριμένων ομάδων χωρών να προχωρήσουν παραπέρα, να φροντίσει η Ελλάδα να βρίσκεται εντός και όχι εκτός αυτών.

Λουκάς Τσούκαλης

I. Εισαγωγή

Είναι, πιθανότατα, κοινώς αποδεκτό ότι η αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης και, επομένως, η αναστολή της διαδικασίας θεσμικής μεταρρύθμισης δεν προκάλεσαν σοβαρούς κλυδωνισμούς, πολύ περισσότερο κρίση, στη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως, στις αρχές του καλοκαιριού του 2005, όταν στα αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας προστίθετο η αρχική αποτυχία διαπραγμάτευσης των δημοσιονομικών προοπτικών 2007-2013, οι προσδοκίες, τόσο οι βραχυπρόθεσμες, όσο και οι μεσο-μακροπρόθεσμες, ήταν αρκετά, εάν όχι πολύ, απαισιόδοξες και οι πολιτικές διαμάχες οξυμμένες, ενίοτε αναπόφευκτα και συχνά, ίσως, αδικαιολόγητα.

Χωρίς αμφιβολία, η αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης είχε διττή αρνητική σημασία. Αφενός, ευθέως συνδεόταν με την απορριπτική στάση της ισχυρής πλειοψηφίας των πολιτών σε δυο χώρες που κάθε άλλο παρά ευρωσκεπτικιστική φήμη είχαν και από αυτή την άποψη, επομένως, ήταν αναπάντεχη και, πιθανότατα, δύσκολα, εάν όχι καθόλου, αναστρέψιμη – αν μη τι άλλο έτσι θεωρείτο. Αφετέρου, ως αποτέλεσμα της αναστολής της μείζονος θεσμικής μεταρρύθμισης, η Ευρωπαϊκή Ένωση καλείτο να λειτουργήσει, για την ακρίβεια να συνεχίζει να λειτουργεί, βάσει κανόνων και διαδικασιών, η επάρκεια των οποίων πάντοτε και, σχεδόν, ομόφωνα αμφισβητείτο, ακόμη και την ίδια τη στιγμή που συνομολογούνταν. Κατά συνέπεια, λοιπόν, η αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης προοιωνιζόταν, αν μη τι άλλο, σοβαρή λειτουργική αρρυθμία, ιδίως δυσχέρεια ως προς τη λήψη αποφάσεων – αν μη τι άλλο έτσι εικαζόταν.

Παρ' όλα αυτά, η αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, ως αποτέλεσμα της αρνητικής ετυμηγορίας των πολιτών στη Γαλλία και την Ολλανδία, δεν ήταν ο μόνος και, πιθανότατα, ούτε ο κυριότερος παράγοντας της απαισιοδοξίας ως προς το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εσωστρέφειας που, εν πολλοίς, κυριάρχησε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού δημόσιου διαλόγου και της πολιτικής αντιπαράθεσης. Ίσως, μάλιστα, η αποτυχία επικύρωσης να ήταν και η ίδια, ως ένα βαθμό, επακόλουθη της ήδη επιτεταμένης απαισιοδοξίας που προκαλούσαν οι αναιμικές οικονομικές επιδόσεις και η επιμόνως υψηλή ανεργία, ιδίως στα μεγαλύτερα κράτη μέλη της ηπείρου. Ίσως, ακόμη, να ήταν, ως ένα βαθμό, απόρροια της εσωστρέφειας που, πέρα από την οικονομική ανασφάλεια, αυξανόταν, επίσης, ως αποτέλεσμα της συνεχούς δοκιμασίας των ευρωπαϊκών κοινωνιών από τον κίνδυνο της τρομοκρατίας και εκδηλωνόταν με την ολοένα και επιφυλακτικότερη στάση των ευρωπαίων πολιτών έναντι της πολυπολιτισμικής κοινωνικής πραγματικότητας. Όμως, η εσωστρέφεια και η απαισιοδοξία τροφοδοτούνταν, επίσης, από τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και, ιδίως, από τις εικαζόμενες αρνητικές επιπτώσεις της “εξ ευρωπαϊκών ανατολών” μετανάστευσης για τους μισθούς ή/και την απασχόληση των εργαζόμενων στις χώρες υποδοχής, δηλ. στα παλαιά κράτη μέλη. Κι ακόμη, η εσωστρέφεια και η απαισιοδοξία διογκώνονταν, πιθανότατα, έναντι της προοπτικής περαιτέρω διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως της ενδεχόμενης ένταξης της Τουρκίας και, ως εκ

τούτου, έναντι της προσδοκώμενης αύξησης και επέκτασης της ενδοκοινοτικής ανομοιογένειας και της πιθανολογούμενης επιδείνωσης τόσο των αμιγώς οικονομικών, όσο και των πολιτικών προϋποθέσεων της κοινωνικής συνοχής και της διεθνικής/Κοινοτικής αλληλεγγύης. Η ειρωνεία του πράγματος είναι, ασφαλώς, ότι η μη επικυρωθείσα Συνταγματική Συνθήκη απέβλεπε, πρωτίστως, στη θεσμική προσαρμογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις λειτουργίας που δημιουργούσε η, παρούσα και προσδοκώμενη, αύξηση του αριθμού των κρατών μελών και η διεύρυνση των μεταξύ τους ποικίλων αποκλίσεων και, επομένως, συνέτεινε στην εγκατάσταση ορισμένων, τουλάχιστον, θεσμικών προϋποθέσεων, για την ακρίβεια στην άμβλυση ορισμένων τουλάχιστον θεσμικών εμποδίων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνέπειες της, παρούσας και προσδοκώμενης, διεύρυνσης.

Όπως και νάχει, όμως, οι απαισιόδοξες προβλέψεις δεν επιβεβαιώθηκαν. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνέχισε να λειτουργεί κανονικά, λαμβάνοντας αποφάσεις και προωθώντας την υλοποίηση μέτρων πολιτικής και πρωτοβουλιών που αφορούσαν – και αφορούν – σε διαφορετικές θεματικές περιοχές ή/και διαφορετικά μέσα και μεθόδους δράσης της, από την εφαρμογή της αναθεωρημένης στρατηγικής της Λισαβόνας και την έγκριση του πολυετούς Κοινοτικού προϋπολογισμού 2007- 2013, μέχρι την υιοθέτηση της οδηγίας για την απελευθέρωση του εμπορίου υπηρεσιών και την πρόσφατη συμφωνία μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς το περιεχόμενο της Κοινοτικής οδηγίας σχετικά με την καθιέρωση κανόνων για τη βιομηχανική χρήση χημικών ουσιών και προϊόντων της χημικής βιομηχανίας με σκοπό την ασφάλεια καθώς και την προστασία του καταναλωτή, της καλούμενης οδηγίας REACH.

Πολύ περισσότερο, ίσως, η Ευρωπαϊκή Ένωση κατάφερε, μάλλον, να αμβλύνει εκείνες τις εντάσεις και τριβές που ακολούθησαν την αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης και αφορούσαν στο μέλλον της τελευταίας. Για την ακρίβεια, η περίοδος περισυλλογής είχε ως αδιαμφισβήτητο αποτέλεσμα τον παραμερισμό των αντιθέσεων – ή, απλώς, την αναβολή εκδήλωσής τους ; – σχετικά με την εξέλιξη της διαδικασίας επικύρωσης και την ίδια την τύχη της Συνταγματικής Συνθήκης, αντιθέσεων που, σε ικανό βαθμό, αντανάκλασαν διιστάμενες αποτιμήσεις του τελικού συμβιβασμού, συνδέονταν με διιστάμενες εκτιμήσεις των λόγων αποτυχίας της επικύρωσης και, κατά μείζονα λόγο, εξέφραζαν αποκλίνουσες προτιμήσεις ως προς τη σκοπιμότητα διάσωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, αλλά και ως προς τη σκοπιμότητα, το χαρακτήρα και το περιεχόμενο της θεσμικής μεταρρύθμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η αναβίωση της δημόσιας συζήτησης σχετικά με τη θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την τύχη της Συνταγματικής Συνθήκης και, ιδίως, η αναμενόμενη επανέναρξη της επίσημης και συστηματικής διαδικασίας της σχετικής πολιτικής διαπραγμάτευσης, αποδίδονται, εν μέρει τουλάχιστον, στις ευεργετικές επιδράσεις της θεσμικής περισυλλογής. Την ίδια στιγμή, μάλιστα, το οικονομικό κλίμα στην Ευρώπη εμφανίζεται σήμερα σαφώς καλύτερο, σε σύγκριση με την (πρώτη;) περίοδο επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, ως αποτέλεσμα της, έστω μικρής,

επιτάχυνσης των ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και, κυρίως, της βελτίωσης των επιδόσεων των αγορών εργασίας. Στη Γαλλία όμως οι οικονομικές επιδόσεις και η απασχόληση παραμένουν δυσοίωνες. Πιθανότατα, η μείωση της οικονομικής ανασφάλειας και η αναθέρμανση των οικονομικών προσδοκιών δεν είναι, αφ' εαυτών, ικανές να διαλύσουν την απαισιοδοξία και, πολύ περισσότερο, την εσωστρέφεια που, μέχρι πρόσφατα, τουλάχιστον, επικρατούσαν στον Ευρωπαϊκό δημόσιο λόγο. Ενδεχομένως, ωστόσο, συμβάλλουν στην ψυχολογική αποφόρτιση της Ευρωπαϊκής και εγχώριας συζήτησης σχετικά με τη θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ίσως, επιτρέπουν τη συναφέστερη, δηλ. βασισμένη στα ίδια πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, εκτίμηση και συλλογική, δημοκρατική κρίση εναλλακτικών σχεδίων, περιλαμβανομένης της ίδιας της Συνταγματικής Συνθήκης.

Ποια είναι, όμως τα εναλλακτικά σχέδια θεσμικής μεταρρύθμισης, μετά την αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης; Πώς αποτιμώνται τόσο σε όρους επάρκειας και ποιότητας, όσο και σε όρους πολιτικής νομιμοποίησης και, εν τέλει, πολιτικής εφικτότητας; Είναι, κατά συνέπεια, δυνατή η ιεράρχησή τους και, κατ' επέκταση, ο προσδιορισμός αποτελεσματικών στρατηγικών διαπραγμάτευσης της θεσμικής μεταρρύθμισης; Σε αυτά ακριβώς τα ερωτήματα επιχειρεί να απαντήσει το παρόν κείμενο εργασίας. Είναι, ασφαλώς, ευνόητο ότι η απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την αποσαφήνιση της σημασίας και, ιδίως, της προσδοκώμενης συμβολής της Συνταγματικής Συνθήκης και, κυρίως, την κατανόηση των λόγων αποτυχίας της επικύρωσής της. Άλλωστε, αν μη τι άλλο, η αναβίωση της (διαδικασίας επικύρωσης της) Συνταγματικής Συνθήκης συνιστά μια από τις υφιστάμενες επιλογές θεσμικής μεταρρύθμισης, από ορισμένες πλευρές, μάλιστα, προτιμώμενη Έτσι, λοιπόν, στην επόμενη ενότητα συζητούνται συνοπτικώς το περιεχόμενο και η προσδοκώμενη συμβολή της Συνταγματικής Συνθήκης, ενώ οι λόγοι της αποτυχίας επικύρωσής της αναλύονται στην τρίτη ενότητα. Η τέταρτη ενότητα είναι, κατά μείζονα λόγο, αφιερωμένη στη συγκριτική αποτίμηση των εναλλακτικών σχεδίων θεσμικής μεταρρύθμισης και τον προσδιορισμό πιθανών αποτελεσματικών επιλογών διαπραγμάτευσης. Η τελευταία ενότητα συνοψίζει.

II. Η σκοπιμότητα, ο χαρακτήρας και η (προσδοκώμενη) συμβολή της Συνταγματικής Συνθήκης

II.1. Παράγοντες και βασικές παράμετροι της θεσμικής μεταρρύθμισης

Η ανάγκη θεσμικής προετοιμασίας και προσαρμογής της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει της διεύρυνσής της προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη είχε ρητώς και ομόφωνα αναγνωρισθεί, για την ακρίβεια αναχθεί σε προϋπόθεση της διεύρυνσης, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Στην ημερήσια διάταξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996, όπως καθορίσθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τορίνου, το Μάρτιο του 1996, οι επιδιώξεις και, ιδίως, τα θέματα της, υπό διαπραγμάτευση, θεσμικής μεταρρύθμισης διατυπώνονταν με αρκετή σαφήνεια, αντιστακώντας την ευρεία συναίνεση ως προς τη διαπίστωση των προβλημάτων, μην προεξοφλώντας, ωστόσο, σύμπτωση των προτιμήσεων περί τις θεσμικές αλλαγές. Η προσαρμογή των

Ευρωπαϊκών θεσμών ενόψει της διεύρυνσης συνδεόταν με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας (efficiency), της συνεκτικότητας (coherence) και της νομιμοποίησής (legitimacy) τους. Σε αυτό το πλαίσιο, δε, η Διακυβερνητική Διάσκεψη καλείτο, μεταξύ άλλων, να διασφαλίσει την καλύτερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, να συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας και να εξετάσει τη δυνατότητα απλοποίησης και ενοποίησης των Συνθηκών. Σχετικά με τη δημοκρατική και αποτελεσματική λειτουργία της Ένωσης, ειδικότερα, η Διακυβερνητική Διάσκεψη καλείτο να εξετάσει τα θέματα της απλοποίησης της νομοθετικής διαδικασίας, της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της στάθμισης των ψήφων και του κατωφλίου της ειδικής πλειοψηφίας, του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στη λήψη αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, τέλος, της σύνθεσης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δέκα χρόνια, περίπου, αργότερα και μετά από δυο αναθεωρήσεις των Συνθηκών, η ανάγκη θεσμικής μεταρρύθμισης θα παρέμενε ανεκπλήρωτη και η *agenda* της διαπραγματεύσεώς της σχεδόν απaráλλακτη.¹

Μολονότι η Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 δεν κατέληξε σε (πλήρη;) αποτυχία και από ορισμένες απόψεις, μάλιστα, ιδίως από την άποψη της κοινωνικής διάστασης της ολοκλήρωσης, η Συνθήκη του Amsterdam θεωρήθηκε επιτυχής, ή, έστω, έτσι προβλήθηκε, από την άποψη της θεσμικής μεταρρύθμισης και, ειδικότερα, λαμβάνοντας υπόψη την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τορίνου, η Συνθήκη του Amsterdam ελάχιστα παρήγαγε. Πράγματι, εκτός της διστακτικής ενίσχυσης των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της καθιέρωσης της δυνατότητας στενότερης συνεργασίας (closer cooperation) μεταξύ ομάδων κρατών μελών, η Διακυβερνητική Διάσκεψη δεν ανταποκρίθηκε λυσιτελώς στα σοβαρότερα, ου μην αλλά και πλέον επίμαχα θέματα της θεσμικής μεταρρύθμισης, δηλαδή, σε εκείνα τα θέματα που, αφενός, συνδέονταν με την αποτελεσματική λειτουργία και νομιμοποίηση της Ένωσης ενόψει της διεύρυνσης και, αφετέρου, οριοθετούσαν τις γνώριμες και, συχνά, διασταυρούμενες διαχωριστικές γραμμές (κυρίως, μικρά vs. μεγάλα κράτη μέλη και ομοσπονδιστές vs. διακυβερνητικοί). Μάλιστα, το Πρωτόκολλο αριθμ. 7 σχετικά με τα όργανα ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη, αναφερόταν στα εκκρεμή θέματα, ιδίως τη σύνθεση της Επιτροπής και την αναστάθμιση της ειδικής πλειοψηφίας και προσδιόριζε τη σύγκληση νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης ένα χρόνο πριν ο αριθμός των κρατών μελών της Ένωσης υπερβεί τα είκοσι, προκειμένου να εξετασθούν οι προβλέψεις της Συνθήκης σχετικά με τη σύνθεση και λειτουργία των θεσμών της Ένωσης.

Οι (περί τα θεσμικά της Ένωσης) εκκρεμότητες του Amsterdam, τα λεγόμενα *Amsterdam leftovers*, θα καταλάμβαναν, πράγματι, την κορυφαία θέση στην ημερήσια διάταξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000, όπου στα θέματα της στάθμισης των ψήφων, της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας και του μεγέθους και της σύνθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προστέθηκε εκείνο της στενότερης, ή, ενισχυμένης, όπως μετονομάστηκε στη

Συνθήκη της Νίκαιας, συνεργασίας. Η κορύφωση της διαπραγμάτευσης, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το Δεκέμβριο του 2000, προσέλαβε δραματικούς τόνους, άλλωστε ήταν το μεγαλύτερης διάρκειας Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ιστορία. Η θεσμική μεταρρύθμιση, πάντως, σε μεγάλο βαθμό παρέμεινε εγκλωβισμένη στις εθνικές στρατηγικές μεγιστοποίησης της σχετικής εθνικής επιρροής κατά τη λήψη των αποφάσεων και, επομένως, σε μικρότερο βαθμό καθορίστηκε από τις απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης των Ευρωπαϊκών θεσμών ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης. Ειδικότερα, η αναθεώρηση του συστήματος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο κατέληξε σε έναν εξόχως πολύπλοκο και πρακτικά δυσχερή συνδυασμό αναστάθμισης των ψήφων των κρατών μελών και διπλής πλειοψηφίας, δηλαδή κατωφλίων πλειοψηφίας ως προς τον αριθμό των κρατών μελών και του πληθυσμού που συγκεντρώνουν. Αυτός ο συνδυασμός περιέκλειε τη μεταφορά ισχύος/ επιρροής από τα μικρά και, σε πολύ περιορισμένη κλίμακα, τα μεσαία κράτη μέλη προς τα μεγάλα κράτη μέλη και, διόλου τυχαία, επέβαλε τη διατήρηση της θεσμικής ισοδυναμίας μεταξύ της (κατά > 1/4 πληθυσμιακά μεγαλύτερης των τριών επόμενων) Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιταλίας και, ασφαλώς, της Γαλλίας.² Ακόμη, η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας ήταν ελάχιστη. Κι όσο, τέλος, για το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής, η Συνθήκη της Νίκαιας περιέλαβε μια προσωρινής εφαρμογής ρύθμιση μόνον και, απλώς, προδιέγραψε τη γενική κατεύθυνση της, υπό μελλοντική διευθέτηση, μόνιμης λύσης.

Μπορεί η ανεπάρκεια της Συνθήκης της Νίκαιας, ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης, να ήταν, μάλλον εξ αρχής, αναγνωρίσιμη, όμως η πολιτική παραδοχή αυτού του πράγματος ήταν, εκ των πραγμάτων, έμμεση και διστακτική. Έτσι, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας συμφωνήθηκε η σύγκληση νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης, το 2004, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία μεταρρύθμισης της Ένωσης που, όπως σημειωνόταν στη Δήλωση της Νίκαιας για το μέλλον της Ένωσης, περιλάμβανε, ακόμη, τον ακριβέστερο καταμερισμό των εξουσιών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της, την αποσαφήνιση της καταστατικής θέσης και νομικής υφής του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, την οριοθέτηση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στη λειτουργία των Ευρωπαϊκών θεσμών και την απλούστευση των Συνθηκών, χωρίς να μεταβάλλεται η σημασία τους. Η Δήλωση της Νίκαιας, ασφαλώς, απέφευγε την οποιαδήποτε αναφορά στη θεσμική μεταρρύθμιση. Ένα χρόνο αργότερα, πάντως, το Δεκέμβριο του 2001, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, οι αρχηγοί των κρατών μελών και κυβερνήσεων υιοθέτησαν τη Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ' ουσία ένα μακρύ κατάλογο ερωτημάτων, για την ακρίβεια 56, σχετικά με τη φυσιογνωμία και τη λειτουργία της Ένωσης μετά τη διεύρυνση και αποφάσισαν, επίσης, τη σύγκληση της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, που θα εξέταζε και προσέφερε απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα, κατ' αυτό τον τρόπο προσδιορίζοντας τη γραμμή αφετηρίας της νέας Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Τα ερωτήματα που έθετε η Δήλωση του Λάακεν ταξινομούσαν υπό τους τίτλους του καθορισμού των αρμοδιοτήτων, της απλοποίησης των εργαλείων δράσης της Ένωσης, της βελτίωσης της

δημοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητάς της, καθώς και της (εξέτασης της σκοπιμότητας) υιοθέτησης ενός συντάγματος για τους Ευρωπαίους πολίτες, εν μέρει αναπαράγοντας τα θέματα της Δήλωσης της Νίκαιας. Όμως, αυτή τη φορά, το ερώτημα της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας κατά τη λήψη των αποφάσεων και τη λειτουργία των θεσμών μιας διευρυμένης Ένωσης ρητώς περιλαμβάνονταν μεταξύ των 56 ερωτημάτων, γεγονός που θα μπορούσε να εκλαμβάνεται ως επίσημη αναγνώριση των εκκρεμοτήτων της Νίκαιας (Nice leftovers) και ως πολιτική ομολογία της ανεπάρκειας της ομώνυμης Συνθήκης.

Το πόνημα της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, ανεπτυγμένο πλέον ως σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης (βλέπε επόμενη ενότητα), εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, τον Ιούνιο του 2003, ως βάση εκκίνησης της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Διόλου απροσδόκητα, μάλλον, οι θεσμικές αλλαγές, δηλαδή το μέγεθος και η σύνθεση της Επιτροπής και, κυρίως, το σύστημα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, προκάλεσαν, εκ νέου, τις μείζονες διαπραγματευτικές εντάσεις, οδηγώντας σε αποτυχία το, υπό την προεδρία της Ιταλίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2003. Όμως, τον Ιούνιο του 2004, ένα μήνα μετά την επίσημη ένταξη των δέκα νέων κρατών μελών και, επομένως, με πλήρη συμμετοχή τους στις εργασίες του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αυτή τη φορά υπό την προεδρία της Ιρλανδίας, κατέληξε σε συμβιβασμό που, αφενός, διασφάλιζε, έστω μετά από τριετή μεταβατική περίοδο, από την προκαθορισμένη έναρξη εφαρμογή της Συνταγματικής Συνθήκης, την αποτελεσματική προσαρμογή του συστήματος λήψεως αποφάσεων στη νέα πραγματικότητα της διευρυμένης (και υπό περαιτέρω διεύρυνση) Ένωσης και, αφετέρου, διατηρούσε τις ευπρόσδεκτες, όπως και τις λιγότερο ουσιώδεις, αλλαγές που επέφερε η Συνταγματική Συνθήκη (βλέπε παρακάτω). Μολαταύτα, η αποτυχία επικύρωσης της τελευταίας έμελλε, εκτός όλων των άλλων, να καταλείπει, για μια ακόμη φορά, θεσμικές εκκρεμότητες, υπό την έννοια της ανεπαρκούς θεσμικής προσαρμογής των Ευρωπαϊκών θεσμών στην πραγματικότητα της Ένωσης των 27 και, στο μέλλον, πιθανότατα περισσότερων κρατών μελών.

II.2. Η συνταγματική προσθήκη

Χωρίς αμφιβολία, το ενδεχόμενο σύνδεσης της αναθεώρησης των Συνθηκών με τη διατύπωση και εισαγωγή συντάγματος για την Ευρωπαϊκή Ένωση ουδόλως εμφανίσθηκε στη Δήλωση της Νίκαιας. Και, μάλλον, ως συμπληρωματικού χαρακτήρα επιλογή μεταρρύθμισης και, σχεδόν, υποτονικά εκφράσθηκε στη Δήλωση του Λάακεν. Πράγματι, στο πλαίσιο της τελευταίας, η προοπτική ενός συντάγματος για τους Ευρωπαίους πολίτες προσδιορίσθηκε ως ένας από τους τέσσερις άξονες της συζήτησης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης που η Ευρωπαϊκή Συνέλευση καλείτο να διεξάγει, ενώ υπό αυτό τον τίτλο περιλήφθηκαν τέσσερις δέσμες ερωτημάτων, εκ των οποίων η τελευταία μόνον αναφερόταν στο (μακροπρόθεσμο, κατά τη διατύπωση της Δήλωσης) ενδεχόμενο υιοθέτησης ενός συνταγματικού κειμένου για την Ένωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, επομένως, δεν προσέφερε στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση, με την ομώνυμη Δήλωσή του, σαφή εντολή εκπόνησης σχεδίου συντάγματος και, πολύ περισσότερο,

βεβαίως, δεν προσέφερε και, άλλωστε, θα ήταν παράδοξο να προσφέρει, παρόμοιας σημασίας εντολή με τρόπο έμμεσο και τόνους δυσανάλογα χαμηλούς.

Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η ταύτιση της αποστολής της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης με την εκπόνηση σχεδίου συντάγματος οφειλόταν, σε μεγάλο βαθμό, στην επιμονή του Προέδρου της Συνέλευσης, πρώην Προέδρου της Γαλλίας Valéry Giscard d'Estaing, μολονότι η συναίνεση των εθνικών κυβερνήσεων (θα) ήταν, εκ των πραγμάτων, αναγκαία. Από τη μια πλευρά, ο Πρόεδρος της Συνέλευσης εξάντλησε τις προνομίες της θέσης του προκειμένου να επιβάλει στη Συνέλευση συντακτικό προσανατολισμό και *agenda*, συχνά επιδιώκοντας, επίσης, να καθορίσει το ακριβές περιεχόμενο και την έκβαση των συζητήσεων. Από την άλλη πλευρά, ίσως οι εθνικές κυβερνήσεις, με τη σειρά τους, θεώρησαν, ή, έστω πείσθηκαν, ότι η συνταγματική τυποποίηση της αναθεώρησης των Συνθηκών ήταν θεσμικώς σκόπιμη και, ενδεχομένως, πολιτικώς επωφελής, από την άποψη της λαϊκής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και, ιδίως, της διεύρυνσης της Ένωσης, αλλά ως προς το δεύτερο, τουλάχιστον, αποδείχθηκε ότι δεν είχαν δίκιο. Όπως και νάχε, πάντως, η επίσημη ονομασία του (σχεδίου) Ευρωπαϊκού συντάγματος ως Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (Συνταγματικής Συνθήκης) αποκάλυπτε, μεταξύ άλλων, τα θεσμικά και πολιτικά όρια του εγχειρήματος και προδιέγραφε, επίσης, την υστέρηση των, επενδεδυμένων στη Συνταγματική Συνθήκη, προσδοκιών.

Πράγματι, είναι γεγονός πως ακόμη και πριν τη Συνταγματική Συνθήκη, ψήγματα συνταγματικών διατάξεων ενυπήρχαν στις Συνθήκες που, όμως, πολύ απέχον από το πρότυπο του συντάγματος, ίσως υποδηλώνοντας την ιδιοτυπία της Ευρωπαϊκής πολιτείας, ίσως, πάλι, απλώς αποτυπώνοντας τη θεσμική πυκνότητα του Ευρωπαϊκού συστήματος συνεργασίας. Για παράδειγμα, οι Συνθήκες μετά το Μάαστριχτ εγκαθίδρυναν ιεραρχία κανόνων χωρίς όμως ιεράρχηση των εξουσιών και καθιέρωναν ευρωπαϊκή υπηκοότητα, χωρίς απορρόφηση της εθνικής, αλλά σε συνύπαρξη μαζί της. Η Συνταγματική Συνθήκη, πάντως, ενίσχυε την παρουσία καθαρών συνταγματικών διατάξεων, όπως είναι οι περιορισμοί στην άσκηση της εξουσίας, ο προσδιορισμός της κατανομής της εξουσίας ανάμεσα σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης και οι οργανωτικές αρχές για τη συγκρότηση του πολιτικού και θεσμικού συστήματος της Ένωσης. Κατά μια άποψη, τη συνταγματική λογική και, κατ' άλλη άποψη, απλώς τη λογική, υπηρετούσε, επίσης, η συνένωση διάσπαρτων, υφιστάμενων και νέων, συνταγματικών στοιχείων σε ενιαίο, συνεκτικό και απλοποιημένο(;) κείμενο-βάση του πρωτογενούς (ή συνταγματικού;) Ευρωπαϊκού δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η Συνταγματική Συνθήκη ούτε στην εδραίωση της ομοσπονδιακής προοπτικής συνέτεινε, όσο κι αν ενίσχυε υφιστάμενα στοιχεία ομοσπονδιακής οργάνωσης, ούτε ασφαλώς προσέβαλε την (κεκτημένη) εκούσια συνδιαχείριση της κυριαρχίας των κρατών μελών.³ Η Συνταγματική Συνθήκη, με άλλα λόγια, απέβλεπε στην εξισορρόπηση του Ευρωπαϊκού καθεστώτος συνεργασίας μεταξύ της θεσμικής υποχρέωσης σεβασμού της εθνικής ταυτότητας και κυριαρχίας και της σκοπιμότητας, για την ακρίβεια της κοινής προτίμησης, ανάπτυξης ενός

αποτελεσματικού, διαφανούς και νομιμοποιημένου συστήματος λήψεως και εφαρμογής των κοινών αποφάσεων.

II.3. Το τελικό προϊόν

Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη αποτελείται από το προοίμιο και τέσσερα μέρη, εκ των οποίων το πρώτο και δεύτερο μέρος περιλαμβάνουν το μέγιστο και ουσιωδώς σημαντικότερο όγκο των αλλαγών/μεταρρυθμίσεων. Στο πρώτο μέρος, άλλωστε, περιέχονται οι διατάξεις σχετικά με τους στόχους, τις αρμοδιότητες (τον προσδιορισμό και τρόπο άσκησής τους), το βασικό θεσμικό πλαίσιο και τα όργανα της Ένωσης, ενώ στο δεύτερο μέρος αναπτύσσεται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Το τρίτο μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης αναφέρεται στις πολιτικές και τη λειτουργία (τους θεσμούς και τις διαδικασίες λειτουργίας) της Ένωσης και, τέλος, το τέταρτο μέρος της αφορά στις λεγόμενες γενικές και τελικές διατάξεις, περιλαμβάνοντας πρωτόκολλα, παραρτήματα και δηλώσεις.

Στις επόμενες παραγράφους συζητούνται, ασφαλώς συνοπτικά, οι αλλαγές που επιφέρει, για την ακρίβεια που θα επέφερε, η Συνταγματική Συνθήκη. Η ταξινόμησή τους γίνεται βάσει των γενικών μεταρρυθμιστικών επιδιώξεων που, κατά περίπτωση, εξυπηρετούν, ή, θεωρήθηκε πως εξυπηρετούν, μολονότι πολύ συχνά οι αντιστοιχίες δεν είναι μονοσήμαντες.

Σε ότι αφορά την ενίσχυση της **αποτελεσματικότητας** των Ευρωπαϊκών θεσμών, δηλαδή της δυνατότητας λήψεως και εφαρμογής αποφάσεων που αντιστοιχούν στο βέλτιστο κοινό παρονομαστή των διαφορετικών εθνικών προτιμήσεων, ⁴ η Συνταγματική Συνθήκη προβλέπει τη *σύσταση θέσης μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου*. Ο Πρόεδρος διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και, κυρίως, εξασφαλίζει την καλή προετοιμασία και τη συνέχειά τους, σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Θεωρείται πως, κατ' αυτό τον τρόπο, προωθείται η συνοχή και διευκολύνεται η συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και προσδοκάται, επίσης, ότι στο πρόσωπο του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το παγκόσμιο σύστημα θα αναγνωρίζει την Ένωση ως ικανό διεθνή παράγοντα/ δρώντα. Πρακτικά, ωστόσο, η δυναμική του ρόλου του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (θα) εξαρτάται από την προσωπικότητα αυτών που (θα) καταλαμβάνουν τη θέση, καθώς η Συνταγματική Συνθήκη αποφεύγει να προσδιορίσει λεπτομερώς καθήκοντα και δράσεις του. Σύμφωνα με ορισμένες απόψεις, τα καθήκοντα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αντιστοιχούν στα βασικά καθήκοντα ενός αρχηγού κράτους και, επομένως, η Ένωση προσλαμβάνει τα εξωτερικά, συμβολικά και πολιτικά, χαρακτηριστικά του κράτους. Σύμφωνα με άλλες απόψεις, όμως, τα καθήκοντα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι αμιγώς διαδικασιακά και δεν συνιστούν πολιτικό αξίωμα και λειτουργία.

Από την άλλη πλευρά, το ενδεχόμενο σύγκρουσης μεταξύ των εξουσιών του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και εκείνων του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ουδόλως απομακρύνεται δια των διατάξεων της

Συνταγματικής Συνθήκης και, επομένως, ο κίνδυνος αποτελεσματικού περιορισμού του θεσμικού ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν αποσοβείται. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, ότι ο θεσμός του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποτέλεσε αντικείμενο αντιπαράθεσης μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών μελών, τόσο στο πλαίσιο της Συνέλευσης, όσο και σε εκείνο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Οι έντονες και ανέκαθεν υπαρκτές ανησυχίες των μικρότερων κρατών μελών σχετικά με το ενδεχόμενο συγκρότησης διευθυντηρίου διασκεδάστηκαν, ή έστω, παραμερίστηκαν, μόνον όταν έγινε αποδεκτή η εκλογή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.⁵

Η Συνταγματική Συνθήκη τροποποιεί, επίσης, το *σύστημα της προεδρίας του Συμβουλίου*, προβλέποντας την άσκησή της από προκαθορισμένες ομάδες τριών κρατών μελών («ομαδική προεδρία») για περίοδο δεκαοκτώ μηνών. Η συγκρότηση των ομάδων (θα) γίνεται κατόπιν υπολογισμού των γεωγραφικών και άλλων ισορροπιών στο εσωτερικό της Ένωσης και, πάντως, με ισότιμη εναλλαγή των κρατών μελών. Κάθε κράτος μέλος της προεδρεύουσας ομάδας, όμως, (θα) ασκεί, εκ περιτροπής, την προεδρία των θεματικών συνθέσεων του Συμβουλίου επί εξάμηνο. Οι προαναφερόμενες ρυθμίσεις δεν αφορούν στη σύνθεση των Εξωτερικών Υποθέσεων του Συμβουλίου (βλέπε επόμενη παράγραφο). Μολαταύτα, η καινοτομική σημασία των ρυθμίσεων για την προεδρία του Συμβουλίου είναι, μάλλον, μικρή, αφού η εξάμηνη εναλλαγή της προεδρίας διατηρείται, έστω και στο επίπεδο των θεματικών συνθέσεων του Συμβουλίου, πράγμα που, εκτός άλλων, δεν αποκλείεται να ευνοεί την πρόκληση τριβών, πιθανότατα θεματικώς εντοπισμένων, με τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Από την άλλη πλευρά, όμως, η *δημιουργία ξεχωριστής σύνθεσης Γενικών Υποθέσεων του Συμβουλίου*, επιφορτισμένης με την προετοιμασία των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την επαφή με τον Πρόεδρο του τελευταίου, συμβάλλει, πιθανότατα, στη μείωση των εντάσεων και τριβών μεταξύ των δύο οργάνων.

Η Συνταγματική Συνθήκη προβλέπει, ακόμη, τη *σύσταση θέσης Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης και την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης*. Στη θέση του Υπουργού Εξωτερικών συγχωνεύονται οι αρμοδιότητες του Επιτρόπου των εξωτερικών σχέσεων και του Υπατου Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), ενώ ο κάτοχος της θέσης θα ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και θα καταλαμβάνει μία εκ των θέσεων Αντιπροέδρου της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης (θα) συμβάλλει στη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ, καθώς και της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΕΠΑΑ), (θα) διασφαλίζει την εφαρμογή των σχετικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου, (θα) έχει την ευθύνη άσκησης των καθηκόντων της Επιτροπής στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και συντονισμού των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, (θα) εκπροσωπεί την Ένωση για θέματα που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ, (θα) διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες και (θα) εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και τις διεθνείς διασκέψεις. Ο διορισμός του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης (θα) γίνεται κατόπιν

απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που (θα) λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία, και (θα) προϋποθέτει, επίσης, τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Είναι, πάντως, αμφίβολο κατά πόσο, κατ' αυτό τον τρόπο, αντιμετωπίζεται επαρκώς το υφιστάμενο πρόβλημα θεσμικού δυϊσμού της Ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, ή, εάν απλώς το πρόβλημα μετατοπίζεται και, πιθανώς, συνεπάγεται διαφορετικές σε σύγκριση με τις υφιστάμενες λειτουργικές ανεπάρκειες.⁶ Όμως, παρά τις διαπραγματευτικές αντιθέσεις σχετικά με τη θεσμική θέση του Υπουργού Εξωτερικών, τα περισσότερα κράτη μέλη τάχθηκαν υπέρ, ή, έστω δεν αντιτάχθηκαν στη δημιουργία της θέσης, προσβλέποντας σε σαφέστερο καταμερισμό των έργων μεταξύ των οργάνων και συνεκτικότερη δράση της Ένωσης στα θέματα της εξωτερικής πολιτικής και των εξωτερικών σχέσεων.

Η Συνταγματική Συνθήκη προβλέπει, επίσης, τη *μείωση του αριθμού των μελών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, αποβλέποντας στη βελτίωση της λειτουργίας, για την ακρίβεια στον περιορισμό των δυσλειτουργιών, της τελευταίας. Συγκεκριμένα, ο αριθμός των μελών της Επιτροπής ορίζεται ίσος με τα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, ωστόσο αυτό τίθεται σε εφαρμογή μετά το πέρας της θητείας της πρώτης Επιτροπής που διορίζεται βάσει των διατάξεων της Συνταγματικής Συνθήκης. Η εναλλαγή των κρατών μελών στη σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (θα) γίνεται σε απόλυτα ισότιμη βάση, έτσι ώστε να μην υπάρχει κράτος μέλος στερούμενο της παρουσίας υπηκόου του στην Επιτροπή επί δύο συνεχόμενες θητείες της τελευταίας. Αυτή η ρύθμιση συμφωνήθηκε, τελικώς, στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, αντικαθιστώντας την πρόβλεψη του σχεδίου (draft) της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για δύο κατηγορίες μελών της Επιτροπής, με και χωρίς δικαίωμα ψήφου, πρόβλεψη που, ασφαλώς, συνάντησε τις σφοδρές αντιδράσεις των μικρότερων και των νέων κρατών μελών.

Τέλος, η Συνταγματική Συνθήκη *τροποποιεί τον ορισμό της ειδικής πλειοψηφίας και, ειδικότερα, υιοθετεί τον κανόνα της διπλής πλειοψηφίας με ποσοστά/κατώφλια 55% ως προς τον αριθμό των κρατών μελών και 65% ως προς τον πληθυσμό που συγκεντρώνουν (σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό της Ένωσης)*. Ο κανόνας της διπλής πλειοψηφίας τίθεται – θα τίθετο – σε εφαρμογή το 2009, ενώ μέχρι τότε θα εφαρμόζονται – θα εφαρμόζονταν – οι περίπλοκοι κανόνες της Νίκαιας. Χωρίς αμφιβολία, με τη διπλή πλειοψηφία η λήψη αποφάσεων διευκολύνεται και, αντιθέτως, δυσχεραίνεται ο σχηματισμός μειοψηφίας αρνησικυρίας. Οι διαπραγματευτικές αντιθέσεις, βεβαίως, ήταν μεγάλες και ο συμβιβασμός επιτεύχθηκε την τελευταία, σχεδόν, στιγμή, μεταξύ άλλων περιλαμβάνοντας την αύξηση των ποσοστών/ κατωφλίων της διπλής πλειοψηφίας σε σχέση με τα ποσοστά που ορίζονταν στο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης (50% ως προς τον αριθμό των κρατών μελών και 60% ως προς τον πληθυσμό) και άρα αμβλύνοντας, σε σύγκριση με το σχέδιο της Συνέλευσης, τους περιορισμούς σχηματισμού μειοψηφίας αρνησικυρίας. Σε σχέση με το σύστημα ψηφοφορίας της Νίκαιας, πάντως, ο τελικός συμβιβασμός επιφύλασσε μεγάλες απώλειες ισχύος/ επιρροής για την Ισπανία και την Πολωνία – εξ ου και η παραχώρηση της μεταβατικής περιόδου – ελάχιστες έως μικρές απώλειες για τα μεσαία κράτη μέλη, περιορισμένα οφέλη

για τα μικρά κράτη μέλη, ελάχιστα οφέλη για το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία και τη Γαλλία και πολύ μεγάλα οφέλη για τη Γερμανία.⁷

Σε ότι αφορά τη **νομιμοποίηση** και, ιδίως, τη **δημοκρατική λειτουργία** της Ένωσης, στο δεύτερο μέρος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ενσωματώνεται ο *Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης*, ο οποίος περιλαμβάνει το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών και όλων των προσώπων που ζουν εντός της Ένωσης, ταξινομώντας τα υπό τους τίτλους αξιοπρέπεια, ελευθερίες, ισότητα, αλληλεγγύη, ιθαγένεια, δικαιοσύνη και γενικές διατάξεις. Δια της ενσωμάτωσής του στη Συνταγματική Συνθήκη, ο Χάρτης αποκτά νομική, δεσμευτική ισχύ, με άλλα λόγια παύει να είναι απλή πολιτική διακήρυξη, έστω ηθικώς και πολιτικώς ισχυρή. Διόλου παράδοξο, λοιπόν, που ορισμένα κράτη μέλη, κυρίως το Ηνωμένο Βασίλειο, εξέφρασαν σοβαρές επιφυλάξεις, ιδίως σε σχέση με τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα και διατύπωσαν ανησυχίες τόσο ως προς την ενδεχόμενη επίδραση του Χάρτη στην εσωτερική έννομη τάξη, όσο και ως προς την ενδεχόμενη αξιοποίησή του ως νομικής αφετηρίας για την ενίσχυση της δράσης και την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ιδίως στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Προκειμένου να καμφθούν παρόμοιες επιφυλάξεις, επομένως, το Άρθρο ΙΙ-111 διευκρινίζει ότι ο Χάρτης δεν δημιουργεί νέες αρμοδιότητες και νέα καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται από τις Συνθήκες και αποσαφηνίζει ότι οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα όργανα της Ένωσης, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Λεπτομερείς, καθησυχαστικές επεξηγήσεις διατυπώνονται, επίσης, στη Δήλωση σχετικά με τις επεξηγήσεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που, μαζί με άλλες Δηλώσεις σχετικά με διατάξεις του Συντάγματος, περιλαμβάνεται στο τέταρτο μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης.

Επίσης, η Συνταγματική Συνθήκη τροποποιεί τον *τρόπο επιλογής του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, ορίζοντας πως ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει πρότασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συμβάλλει η *σοβαρή επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας της συναπόφασης* (της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, κατά τη μετονομασία της).

Κι ακόμη, τέλος, η Συνταγματική Συνθήκη *ενισχύει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων*, ειδικότερα επιβάλλοντας τον έλεγχο των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Ένωσης από τα εθνικά κοινοβούλια, ιδίως σε ότι αφορά την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και, πολύ περισσότερο, προβλέποντας διαδικασίες και κανόνες διασφάλισης της αποτελεσματικής εμπλοκής και αποφασιστικής επιρροής τους (το λεγόμενο μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης). Παρά τις επιφυλάξεις ορισμένων κρατών μελών, καθώς και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για ενδεχόμενη αλλοίωση των υπερεθνικών θεσμών, η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων συνεπάγεται αύξηση

της διαφάνειας και της δημοκρατικότητας της Ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας, μολονότι πολλά (θα) εξαρτώνται από το βαθμό ανταπόκρισης των εθνικών κοινοβουλίων στο νέο ρόλο τους – και από τις δυνατότητές τους να ασκούν αυτό το ρόλο αποτελεσματικά.

Σε ότι αφορά την **απλοποίηση** του σύνθετου συστήματος νομικών μέσων και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Συνταγματική Συνθήκη επιφέρει τη *συγχώνευση των Συνθηκών* σε ένα κείμενο (με την εξαίρεση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας) και την *κατάργηση της δομής των τριών πυλώνων* της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Κατ' επέκταση, ο δεύτερος (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος πυλώνας (δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις) «κοινοτικοποιούνται» και, επομένως, το ενωσιακό σύστημα απλοποιείται. Επιπλέον, η Συνταγματική Συνθήκη αναγνωρίζει τη *νομική προσωπικότητα της Ένωσης, ταξινομεί* (αποκλειστικές, συντρέχουσες, συμπληρωματικές/υποστηρικτικές) *και προσδιορίζει τις αρμοδιότητές της και, τέλος, μειώνει, απλουστεύει και αποσαφηνίζει τις νομικές πράξεις σε σχέση με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης.*

Σε ότι αφορά την **εμβάθυνση** της Ευρωπαϊκής συνεργασίας, η Συνταγματική Συνθήκη συμβάλλει στη διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής. Ειδικότερα, καθιερώνεται η δυνατότητα *της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας* για όσα κράτη μέλη επιθυμούν και πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων. Επίσης, εισάγεται η λεγόμενη *δεύτερη ρήτρα αλληλεγγύης*, δια της οποίας η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών επεκτείνεται (και) στις περιπτώσεις ένοπλης επίθεσης κατά κράτους μέλους, σε κάθε περίπτωση, πάντως, χωρίς να τίθενται υπό αμφισβήτηση οι δεσμεύσεις και οι μηχανισμοί συλλογικής άμυνας των κρατών μελών του NATO. Σε σχέση με τα θέματα οικονομικής διακυβέρνησης, η Συνταγματική Συνθήκη *αναγνωρίζει ρητώς το ρόλο της Ευρωζώνης, ενώ προβλέπει την ανάπτυξη κοινών πολιτικών στους τομείς του ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων καθώς και στον τομέα της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας.*

Τέλος, με τη Συνταγματική Συνθήκη *επεκτείνεται η εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας* σε 39 άρθρα ή παραγράφους άρθρων της Συνθήκης (15 άρθρα ή παραγράφους που έως σήμερα υπάγονται στον κανόνα της ομοφωνίας και 24 νέα άρθρα ή παραγράφους). Επισημαίνεται, όμως, ότι η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας δεν αφορά σε ορισμένους κρίσιμους τομείς, όπως είναι ο τομέας της φορολογίας και, ασφαλώς, οι τομείς της ΚΕΠΠΑ και της ΚΕΠΑΑ. Σε ότι αφορά τους τομείς όπου διατηρείται η ομοφωνία, εκτός του τομέα της άμυνας, εισάγεται η δυνατότητα της *απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης* (passerelle clause), σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί, κατόπιν ομόφωνης απόφασής του και ελλείψει αντιθέσεως από μέρους των εθνικών κοινοβουλίων, να επιτρέψει στο Συμβούλιο να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία στο συγκεκριμένο τομέα ή περίπτωση. Χωρίς αμφιβολία, τόσο η προϋπόθεση ομοφωνίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και, πολύ περισσότερο, ίσως, η προϋπόθεση συναίνεσης του συνόλου των εθνικών κοινοβουλίων (θα) είναι, μάλλον, ανεκπλήρωτες, καθιστώντας τη διάταξη περί απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης πρακτικώς ανεφάρμοστη.

Επιγραμματικώς, λοιπόν, η Συνταγματική Συνθήκη συμβάλλει, σε γενικές γραμμές, στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, στην ενδυνάμωση της διαφάνειας και της δημοκρατίας και στη βελτίωση της λειτουργίας της διευρυμένης (και υπό διεύρυνση) Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από αυτή την άποψη, επομένως, η Συνταγματική Συνθήκη ανταποκρίνεται στην επείγουσα ανάγκη μεταρρύθμισης των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και, αν μη τι άλλο, επιλύει τις εκκρεμότητες των προηγούμενων ανεπαρκών μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων. Μολαταύτα, η Συνταγματική Συνθήκη συνιστά προϊόν πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών μελών και μεταξύ διακυβερνητικών και ομοσπονδιστικών προτιμήσεων και, ως εκ τούτου, αδυνατεί να διατυπώσει σαφείς θεσμικούς προσανατολισμούς και, κυρίως, περιεκτικές πολιτικές επιδιώξεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ίσως γι' αυτό, η «συνταγματική προσθήκη» στην αναθεώρηση των Συνθηκών να είναι – να ήταν – έωλη και βεβιασμένη και, μάλλον, ανήμπορη να επηρεάσει τις προσδοκίες και τη θεσμική και πολιτική αφοσίωση των Ευρωπαίων πολιτών.

III. Γιατί απέτυχε η επικύρωση;

III.1. Γαλλία – Ολλανδία, σημειώστε Χ

Στις 29 Μαΐου σχεδόν το 70% των Γάλλων προσήλθαν στις κάλπες και απέρριψαν τη Συνταγματική Συνθήκη με ποσοστό 54,70%. Τρεις μέρες αργότερα, οι Ολλανδοί καταψήφισαν το κείμενο με ποσοστό 61,6%. Αυτά τα αρνητικά ποσοστά ήταν πρωτοφανή στην, έως τότε φτωχή, ιστορία των λαϊκών δημοψηφισμάτων σχετικά με την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.⁸ Η αναστολή της διαδικασίας επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης ήταν, εκ των πραγμάτων, αναπόφευκτη και το ένα μετά το άλλο κράτος μέλος, μεταξύ αυτών που είχαν αποφασίσει, ή, έστω, συζητούσαν τη διενέργεια δημοψηφίσματος, δηλαδή η Δανία, η Πολωνία, η Ιρλανδία, η Τσεχία και το Ηνωμένο Βασίλειο, έσπευσαν να ανακοινώσουν την επ' αόριστο αναβολή του(ς). Ίσως, τυχαίοι και αστάθμητοι παράγοντες και, πιθανότατα, η δυσμενής οικονομική συγκυρία να συνέβαλαν στη διαμόρφωση των αρνητικών αποτελεσμάτων. Είναι, όμως, αναμφίβολο πως πολιτικές αποφάσεις και επιλογές, τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο απέτυχαν να αποτρέψουν ή/και ευθέως προκάλεσαν την αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης. Ασφαλώς, η διάκριση μεταξύ Ευρωπαϊκής και εγχώριας πολιτικής κάθε άλλο παρά προφανής είναι και γίνεται ακόμη δυσχερέστερη στην προκειμένη περίπτωση, όπου η συμπεριφορά των εθνικών κυβερνήσεων μοιάζει να είναι λογικώς εγγύτερα προς και να ακολουθεί πιστότερα τη στρατηγική του παιγνίου δύο επιπέδων (two-level game).⁹ Με αυτή την επιφύλαξη, επομένως, συντάσσονται οι δύο ενότητες που ακολουθούν.

III.2. Η πλευρά της Ευρωπαϊκής πολιτικής

Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής πολιτικής, οι αιτίες της αποτυχίας επικύρωσης είναι δυνατό να αποδοθούν τόσο σε αποφάσεις και πρωτοβουλίες που αναφέρονταν, γενικότερα, στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και σε αποφάσεις, στρατηγικές επιλογές και

χειρισμούς που αφορούσαν στη θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την αναθεώρηση των Συνθηκών.

Σε ότι αφορά το πρώτο, είναι πιθανότατα ευνόητο πως η αναβίωση ή/και αναθέρμανση προστατευτικών οικονομικών προτιμήσεων, κυρίως στη Γερμανία και τη Γαλλία, ενίοτε συνοδευμένων με ρητορικές υπερβολές και αφορισμούς της διεθνούς οικονομικής ολοκλήρωσης και των αγορών και, συνήθως, στρεφόμενων κατά των πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε θέματα εσωτερικής αγοράς και πολιτικής ανταγωνισμού, συνέτεινε στην αύξηση της λαϊκής δυσaréσκειας έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνέτεινε πολύ περισσότερο, μάλιστα, στη διόγκωση των ανησυχιών και της δυσaréσκειας σε σχέση με τη διεύρυνση της Ένωσης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης,¹⁰ αφού η συνήθης επιχειρηματολογία των κυβερνήσεων συνέδεε την υποτιθέμενη σκοπιμότητα ανάσχεσης της οικονομικής ολοκλήρωσης ή/και εισαγωγής μέτρων προστασίας της εγχώριας αγοράς με, επίσης υποτιθέμενες, αθέμιτες και κοινωνικώς επιζήμιες ανταγωνιστικές πρακτικές από πλευράς των νέων κρατών μελών.

Χαρακτηριστικό, από αυτή την άποψη, είναι το παράδειγμα της πρότασης οδηγίας για την απελευθέρωση του εμπορίου υπηρεσιών, όπου οι εύλογες επιφυλάξεις ως προς την καλή εφαρμογή της αρχής της χώρας προορισμού, σύντομα υποχώρησαν προς όφελος ηχηρών αφορισμών της (ενδεχόμενης) πρακτικής κοινωνικού *dumping* από μέρους των νέων κρατών μελών, αποσιωπώντας, μάλιστα, πως η υφιστάμενη Κοινοτική νομοθεσία περιορίζει σοβαρά τον κίνδυνο κοινωνικού *dumping* στην περίπτωση του εμπορίου υπηρεσιών. Χαρακτηριστική είναι, ακόμη, η αποδοκιμασία των φορολογικών μεταρρυθμίσεων που εισήγαγαν τα νέα κράτη μέλη, ιδίως σε σχέση με την εταιρική φορολογία. Μάλιστα, κατά τους ισχυρισμούς του τότε καγκελάρου Schroeder, η φορολογική πολιτική των νέων κρατών μελών έθετε υπό αμφισβήτηση τη σκοπιμότητα ακόμη και της πολιτικής συνοχής, μιας και τα νέα κράτη μέλη χρηματοδοτούσαν με τους Κοινοτικούς πόρους, υποτίθεται, τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις τους, κατ' αυτό τον τρόπο αποκτώντας, υποτίθεται, αθέμιτα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που, με τη σειρά τους, μεταφράζονταν σε υψηλές επενδυτικές εισροές. Χωρίς αμφιβολία, το φάντασμα του Πολωνού υδραυλικού είχε, πλέον, σχηματισθεί και το μόνο που έμενε ήταν η περιφορά και εμφάνισή του, κατά την κρίση των κατασκευαστών του – εύκολη απόφαση, όπως θα φανεί παρακάτω.

Σε ότι αφορά τη θεσμική μεταρρύθμιση και την αναθεώρηση των Συνθηκών, ίσως το σοβαρότερο πρόβλημα-αιτία αποτυχίας της επικύρωσης έγκειται στο έλλειμμα αξιοπιστίας που, προοδευτικώς, διογκώθηκε, συνόδευσε και, ενδεχομένως, υπονόμωσε το εγχείρημα, για την ακρίβεια συνέτεινε στην υπονόμωσή του. Το έλλειμμα αξιοπιστίας της θεσμικής μεταρρύθμισης και αναθεώρησης των Συνθηκών υπήρξε, ασφαλώς, αποτέλεσμα της επαναλαμβανόμενης αποτυχίας επαρκούς προσαρμογής των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης και, κατά τούτο, της επαναλαμβανόμενης διάψευσης των επίσημων διακηρύξεων και δηλώσεων των Ευρωπαίων πολιτικών ηγετών. Υπήρξε,

επίσης, αποτέλεσμα των εσφαλμένων ή/και βραχύβιων στρατηγικών επιλογών και, ως εκ τούτου, των αναπόφευκτων υπαναχωρήσεων από πλευράς της πολιτικής ηγεσίας ορισμένων κρατών μελών, κατά μείζονα λόγο από μέρους της γαλλικής πολιτικής ηγεσίας και του Προέδρου Chirac. Πράγματι, ο Πρόεδρος Chirac επέβαλε, σχεδόν, το συμβιβασμό της Νίκαιας σε σχέση με το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας, προκειμένου να μη διαταραχθεί η ισοτιμία της χώρας του με τη Γερμανία, όμως μοιραία υπαναχώρησε και αποδέχθηκε μια μάλλον λογικότερη κατανομή ισχύος/επιρροής κατά την ψηφοφορία στο Συμβούλιο, όταν υπέγραφε τη Συνταγματική Συνθήκη. Το έλλειμμα αξιοπιστίας της θεσμικής μεταρρύθμισης και αναθεώρησης των Συνθηκών, τέλος, υπήρξε, επίσης, αποτέλεσμα των χειρισμών και της υπερβολής – και του μεγαλείου; – που, πολύ συχνά - και απρόσμενα; - ο Πρόεδρος Giscard d'Estaing χρησιμοποίησε, προκειμένου να αποδώσει στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση συντακτικό χαρακτήρα και σκοπό, μολονότι τα όρια του συνταγματικού εγχειρήματος ήταν εκ των προτέρων γνωστά και, βεβαίως, ανυπέρβλητα. Δίχως άλλο, όμως, η σύνδεση της θεσμικής μεταρρύθμισης και αναθεώρησης των Συνθηκών με ανεκπλήρωτες συνταγματικές φιλοδοξίες συνέτεινε στη διαμόρφωση και διάδοση ψευδών προσδοκιών, φουσκωμένων ελπίδων, ή, ανυπόστατων φόβων, μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών. Κι αυτό, χωρίς αμφιβολία, δεν θα έμενε ανεκμετάλλευτο στο επίπεδο της εγχώριας πολιτικής.

III.3. Η πλευρά της εγχώριας πολιτικής

Όσο σοβαρό κι αν ήταν το έλλειμμα αξιοπιστίας του εγχειρήματος μεταρρύθμισης των Ευρωπαϊκών θεσμών, όσο πολιτικώς ευάλωτη κι αν ήταν η Συνταγματική Συνθήκη, η αποτυχία της επικύρωσής της δεν ήταν προδιαγεγραμμένη. Οι κύριες αιτίες της αποτυχίας επικύρωσης, μάλιστα, εντοπίζονται στο επίπεδο της εγχώριας πολιτικής και συνδέονται με τις αποφάσεις για τον τρόπο και τη διαδικασία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης και, πολύ περισσότερο, με τις αστοχίες της δημόσιας πολιτικής και τις αποτυχίες των πολιτικών συστημάτων. Είναι ευνόητο πως η αποκλειστική και πολύ συνοπτική συζήτηση των περιπτώσεων Γαλλίας και Ολλανδίας, όπως επιχειρείται στις επόμενες παραγράφους, δεν έχει αξιώσεις γενίκευσης.

Σε ότι αφορά την επιλογή του τρόπου και της διαδικασίας επικύρωσης της Συνθήκης, η απόφαση προσφυγής σε δημοψήφισμα υπαγορεύθηκε, τόσο στη Γαλλία, όσο και στην Ολλανδία, από εγχώριες πολιτικές σκοπιμότητες μάλλον, παρά από προθέσεις ενίσχυσης της νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, άρα, άμβλυνσης των συνεπειών του λεγόμενου δημοκρατικού ελλείμματος των Ευρωπαϊκών θεσμών. Αυτό, άλλωστε, συνέβαινε σε όλα τα κράτη μέλη που προτίθεντο να προσφύγουν σε δημοψήφισμα, πλην εκείνων όπου το δημοψήφισμα ήταν/είναι υποχρεωτικό (Ιρλανδία), ή, σχεδόν υποχρεωτικό (Δανία).¹¹ Στη Γαλλία, ειδικότερα, η απόφαση του Προέδρου Chirac να καλέσει σε δημοψήφισμα εξέφραζε την πρόθεσή του να ανακτήσει την πολιτική πρωτοβουλία, μετά από τις ήττες της *Union pour une Majorité Populaire* (UMP) στις ευρωεκλογές και τις τοπικές εκλογές του Ιουνίου 2004 και να εκμεταλλευθεί, επίσης, τις αντιθέσεις στο εσωτερικό του Σοσιαλιστικού Κόμματος σε σχέση με τη Συνταγματική Συνθήκη. Κατ' αυτό τον τρόπο, ο Πρόεδρος Chirac θεωρούσε πως θα μετέτρεπε ένα θετικό δημοψήφισμα – κι

όταν εξήγγελλε το δημοψήφισμα η θετική έκβαση έμοιαζε αναμφίβολη – σε στρατηγικής σημασίας προβάδισμα ενόψει των εκλογών του 2007. Στην Ολλανδία, πάλι, η απόφαση διεξαγωγής δημοψηφίσματος υπαγορεύθηκε από την ανάγκη επίλυσης των διαφορών μεταξύ των εταιρών του κυβερνητικού συνασπισμού, ιδίως ως προς τρόπο επικύρωσης της Συνθήκης και τη σκοπιμότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος, με τον πρωθυπουργό Balkenende να είναι αρχικώς αντίθετος προς την ιδέα του δημοψηφίσματος.

Όποιοι κι αν ήταν, όμως, οι πραγματικοί λόγοι διεξαγωγής των δημοψηφισμάτων, έστω, δηλαδή, κι αν αφορούσαν σε εγχώριες πολιτικές σκοπιμότητες και υπολογισμούς, η προσδοκώμενη έκβαση, αν μη τι άλλο κατά τη στιγμή της λήψης της απόφασης, ήταν, θετική. Θετικές ήταν, άλλωστε, σε σχέση με την επικύρωση της Συνθήκης, τόσο οι προτιμήσεις της γαλλικής κυβέρνησης, όσο και οι προτιμήσεις του συνόλου των κομμάτων του κυβερνητικού συνασπισμού στην Ολλανδία, ενώ θετικές ήταν, επίσης, οι προτιμήσεις μεγάλων τμημάτων της αντιπολίτευσης σε αμφότερες τις χώρες. Η ετυμηγορία των Γάλλων και Ολλανδών πολιτών, όμως, δεν ήταν αντίστοιχη προς τις προτιμήσεις των πολιτικών ηγεσιών σε σχέση με την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης, αλλά υπαγορεύθηκε και αυτή, κατά μείζονα λόγο, από εγχώριους παράγοντες – πράγμα διόλου ασύνηθες στην περίπτωση των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στη Γαλλία, λοιπόν, οι πολίτες εξέφραζαν τη δυσαρέσκειά τους σε σχέση με τις ισχνές επιδόσεις της οικονομίας, ιδίως την αδυναμία μείωσης της επίμονα υψηλής ανεργίας και, επομένως, ήθελαν, επίσης, να εκφράσουν την αποδοκιμασία τους για την αποτυχία της κυβέρνησης να προωθήσει τις αναγκαίες οικονομικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Αντί της ανάκτησης της πολιτικής πρωτοβουλίας, ο Πρόεδρος Chirac και η κυβέρνηση Raffarin βρίσκονταν αντιμέτωποι με τη λαϊκή αμφισβήτηση, που καταγραφόταν στα συρρικνούμενα ποσοστά δημοτικότητάς τους, και η προσπάθεια απόδοσης των εγχώριων οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων στις φιλελεύθερες οικονομικές πολιτικές των Βρυξελλών κάθε άλλο παρά ευνοούσε την αποσύνδεση της ψήφου για τη Συνταγματική Συνθήκη από την πρόθεση αποδοκιμασίας της κυβέρνησης. Τουναντίον, μάλιστα, συνέτεινε στην ανάδειξη του (φαντάσματος του) Πολωνού υδραυλικού σε πρωταγωνιστή της πολιτικής αντιπαράθεσης και, τελικώς, σε σύμβολο της εκστρατείας των οπαδών της αρνητικής ψήφου, που καταλόγιζαν στη Συνταγματική Συνθήκη υπέρμετρα φιλελεύθερο οικονομικό προσανατολισμό και απουσία της κοινωνικής διάστασης. Μεταξύ αυτών περιλαμβανόταν μεγάλη μερίδα (40%) του Σοσιαλιστικού Κόμματος με επικεφαλής τον Laurent Fabius, πιθανότατα υποκινούμενο από εσωκομματικές σκοπιμότητες και προσωπικές φιλοδοξίες, αφού, μεταξύ άλλων, στο παρελθόν είχε ταχθεί υπέρ της, ισχνότερης ως προς τις κοινωνικές διατάξεις της, Συνθήκης του Μάαστριχτ. Όπως και νάχε, η πρόθεση αποδοκιμασίας του Προέδρου Chirac και της κυβέρνησής του, σε συνδυασμό με την οικονομική ανασφάλεια και το φόβο των Βρυξελλών έστρεφαν τους Γάλλους ψηφοφόρους προς την πλευρά της αρνητικής ψήφου, που γινόταν ακόμη ελκυστικότερη ως μέσο έκφρασης της ισχυρής αντίθεσής τους στην προοπτική ένταξης της Τουρκίας. Από την άλλη πλευρά, η

εκστρατεία των οπαδών της θετικής ψήφου, που εξαιτίας αντιθέσεων παρέμενε κομματικώς οργανωμένη και ασυντόνιστη, κατέφευγε σε υπερβολές Ευρωπαϊκής θεσμικής αισιοδοξίας, φευ ελάχιστα αξιόπιστες, ου μην αλλά και ρητορικώς υποδεέστερες της δημαγωγίας της άλλης πλευράς. Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος δεν ήταν, εν τέλει, απρόσμενο.

Στην Ολλανδία, πάλι, το δημοψήφισμα για την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης προσέφερε ευκαιρία έκφρασης των επιφυλάξεων των Ολλανδών ψηφοφόρων ως προς τη σχετική θέση της χώρας τους στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως σε ότι αφορούσε/αφορά την καθαρή συνεισφορά της στον Κοινοτικό προϋπολογισμό. Κατά μείζονα λόγο, όμως, η αρνητική ψήφος των Ολλανδών πολιτών υποδήλωνε την αυξανόμενη αμφισβήτηση της παράδοσης ανοχής (tolerance) και τη διογκούμενη δυσaráσκεια έναντι της εγχώριας μουσουλμανικής κοινότητας, επιβεβαίωνε τη μετατόπιση της αφοσίωσης των πολιτών από τις κατεστημένες πολιτικές δυνάμεις προς ευκαιριακές, μάλλον μονοθεματικές και, πάνω απ' όλα, ξενοφοβικές συμμαχίες προσώπων, ομάδων και σχηματισμών (βλέπε το 17% της Λίστας Pim Fortuyn στις εθνικές εκλογές του 2002) και, ασφαλώς, απηχούσε τις ανησυχίες και την αντίθεσή τους στην υποψηφιότητα της Τουρκίας ως κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Την ίδια στιγμή, η οικονομική δυσπραγία, σε συνδυασμό με τις μεταρρυθμίσεις, διάβαζε περικοπές, του κοινωνικού κράτους, επέτειναν τις προθέσεις αποδοκιμασίας της κυβέρνησης συνασπισμού που, όπως προλέγεται, ήταν εξ ολοκλήρου ταγμένη υπέρ της επικύρωσης της Συνθήκης.

IV. Η διάσωση της θεσμικής μεταρρύθμισης – και της Συνταγματικής Συνθήκης;

IV.1. Μετά την αποτυχία επικύρωσης: Ο απολογισμός των πεπραγμένων και τα επόμενα βήματα

Μετά την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης από τη Γαλλία και την Ολλανδία, οι κυβερνήσεις της Δανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας, της Πορτογαλίας και της Τσεχίας ανέβηκαν επ' αόριστο τα δημοψηφίσματα που είχαν προκηρύξει ή προαναγγείλει, ενώ η κυβέρνηση της Σουηδίας ανέστειλε την κοινοβουλευτική διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2005, οι αρχηγοί των κρατών μελών και κυβερνήσεων υπογράμμισαν, σε Δήλωσή τους, ότι η συνέχιση της διαδικασίας επικύρωσης δεν (θα) αμφισβητείτο και ότι το χρονοδιάγραμμα θα τροποποιείτο, εάν κρινόταν απαραίτητο, σύμφωνα με τις εξελίξεις και τις συνθήκες στα διάφορα κράτη μέλη. Δεσμεύθηκαν, επίσης, ότι θα επανέλθουν στο ζήτημα κατά το πρώτο εξάμηνο του 2006, προκειμένου, αφενός, να εκτιμήσουν την κατάσταση, βάσει των συζητήσεων στα κράτη μέλη και, αφετέρου, να συμφωνήσουν για τα επόμενα βήματα.¹² Η Ευρωπαϊκή Ένωση, λοιπόν, εισήλθε σε περίοδο περισυλλογής (period of reflection), στη διάρκεια της οποίας (θα) προσφέρονταν ευκαιρίες ανάπτυξης ευρείας συζήτησης και διαλόγου στο σύνολο των κρατών μελών, με τη συμμετοχή πολιτών, κοινωνικών εταίρων, πολιτικών κομμάτων και κοινοβουλευτικών οργάνων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μάλιστα, παρουσίασε σχέδιο διαλόγου και επικοινωνίας με τους πολίτες που, συμβολικώς, ονόμασε σχέδιο για τη δημοκρατία, το διάλογο και τη δημόσια συζήτηση (Plan D).¹³ Η περίοδος περισυλλογής θα

μπορούσε, λεγόταν, να γίνει αφετηρία μιας βαθμιαίας διαδικασίας πολιτικοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να διαμορφώσει τις βάσεις ενός Ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου, να υποκινήσει και ανανεώσει το ενδιαφέρον των πολιτών για τα Ευρωπαϊκά ζητήματα. Η διαδικασία θα ήταν αμφίδρομη, όπως υποστηριζόταν, αφού παράλληλα με την ενημέρωση των πολιτών σχετικά με το ρόλο της Ευρώπης, θα λαμβάνονταν υπόψη οι προσδοκίες τους για το μέλλον της Ένωσης. Η δημόσια συζήτηση έμελλε, εικαζόταν, να επεκταθεί σε θέματα πέραν των θεσμικών, να περιλάβει, δηλαδή, τα θέματα της οικονομίας, της απασχόλησης, της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, της προστασίας του περιβάλλοντος κ.λ.π., κοντολογίς τα θέματα ουσίας.

Η εφαρμογή του *Plan D* αποδείχθηκε, βεβαίως, πενιχρή σε πρωτοβουλίες και αποτελέσματα. Ίσως, εάν παρόμοια προσπάθεια είχε αναληφθεί παράλληλα με την Ευρωπαϊκή Συνέλευση, είτε μετά την υπογραφή της Συνταγματικής Συνθήκης και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επικύρωσης, η συμβολή της να ήταν μεγαλύτερη. Τον Οκτώβριο του 2005, όμως, το *Plan D* αναπόφευκτα συνδέθηκε με τη Συνταγματική Συνθήκη, που είχε ήδη απορριφθεί από δύο χώρες και χαρακτηριστεί, ή, έστω θεωρηθεί, ως νεκρή από ορισμένους Ευρωπαίους ηγέτες.¹⁴ Επιπλέον, οι εθνικές κυβερνήσεις, από την ενεργό εμπλοκή των οποίων εξαρτιόταν η πρόοδος του *Plan D*, ήταν ανήμπορες ή, απλώς, απρόθυμες να αναλάβουν πρωτοβουλίες δημόσιου διαλόγου για την Ευρώπη. Στη Γαλλία και την Ολλανδία, για παράδειγμα, οι συνθήκες (π.χ. προβλήματα με τους μετανάστες, επικείμενες εκλογές) κάθε άλλο παρά ευνοούσαν παρόμοιες πρωτοβουλίες. Στα κράτη μέλη που είχαν επικυρώσει τη Συνθήκη, από την άλλη πλευρά, η (επαν)έναρξη του διαλόγου, όταν σε άλλα κράτη μέλη η διαδικασία επικύρωσης αναστελλόταν, θα θεωρείτο, στην καλύτερη περίπτωση, παράδοξη. Η τύχη του φιλόδοξου *Plan D*, λοιπόν, ήταν προδιαγεγραμμένα κακή.

Στο ίδιο, περίπου, πνεύμα και πλαίσιο δράσης η Επιτροπή δημοσίευσε, το Φεβρουάριο του 2006, τη Λευκή Βίβλο για την πολιτική επικοινωνίας, προτείνοντας επέκταση του δημόσιου και κοινοβουλευτικού διαλόγου, με επίκεντρο τις ετήσιες προτεραιότητες της Επιτροπής, συζητήσεις μεταξύ υπουργών των κρατών μελών και των μελών της Επιτροπής, και ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές στα εθνικά μέσα ενημέρωσης.¹⁵ Προτεινόταν, επίσης, η οργάνωση δημοσίων συζητήσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και οργανώσεων των πολιτών, ιδίως μετά τη δημοσίευση των ερευνών του ευρωβαρομέτρου. Η Επιτροπή, πάντως, επισήμαινε ότι η επιτυχία παρόμοιων πρωτοβουλιών προϋποθέτει τη συνεργασία των εθνικών κυβερνήσεων με τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, καθώς και την ενεργό εμπλοκή των περιφερειακών και τοπικών αρχών, των πολιτικών κομμάτων και της κοινωνίας των πολιτών. Πρόσφατα, τέλος, η Επιτροπή παρενέβη ευθέως στη συζήτηση για το μέλλον της Συνταγματικής Συνθήκης, δημοσιεύοντας κείμενο εργασίας των υπηρεσιών της σχετικά με το κόστος της μη εφαρμογής της Συνθήκης.¹⁶ Όμως η ποιότητα του κειμένου ήταν ασυνήθιστα κακή και η επιχειρηματολογία του φτωχή.

Από την άλλη πλευρά, αναλαμβάνοντας την Προεδρία του Συμβουλίου για το δεύτερο εξάμηνο του 2005, δηλαδή ένα μήνα μετά τα αρνητικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο απέφυγε να αναλάβει πρωτοβουλίες σχετικά με τη Συνταγματική Συνθήκη. Η Αυστριακή Προεδρία που ακολούθησε, όμως, ανέλαβε διάφορες πρωτοβουλίες και,¹⁷ κυρίως, επιδίωξε την υιοθέτηση σαφούς χρονοδιαγράμματος σχετικά με το μέλλον της Συνταγματικής Συνθήκης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2006 ενέκρινε, πράγματι, χρονοδιάγραμμα που καταλήγει το 2009, χρόνο τέλεσης των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (τον Ιούνιο) και, πιθανότατα, ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Κροατίας, οπότε αυτομάτως γεννάται η ανάγκη επαναπροσδιορισμού του αριθμού των μελών της Επιτροπής, όπως προβλέπει η Συνθήκη της Νίκαιας.¹⁸ Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα, στη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 2007 η Γερμανική Προεδρία θα διαβουλευθεί με τα κράτη μέλη και θα υποβάλλει έκθεση των πορισμάτων της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2007. Η έκθεση της Γερμανικής Προεδρίας θα αποτελέσει βάση συζήτησης για την εξέλιξη της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διαδικασίας που, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα, προβλέπεται να ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2008. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2006, τέλος, κάλεσε στην έκδοση πολιτικής διακήρυξης, με την ευκαιρία της επετείου των πενήντα ετών από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης, όπου θα υπογραμμίζονται οι αξίες και οι επιδιώξεις της Ένωσης.

Μέχρι στιγμής (Δεκέμβριος 2006) δεκαέξι χώρες έχουν επικυρώσει τη Συνταγματική Συνθήκη (Αυστρία, Βέλγιο, Ελλάδα, Εσθονία, Ιταλία, Ισπανία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Σλοβακία, Σλοβενία, Φινλανδία και Γερμανία – αλλά βλέπε παρακάτω), ενώ τον Ιανουάριο του 2007 ο αριθμός των χωρών θα αυξηθεί στις δεκαοκτώ (Βουλγαρία και Ρουμανία). Συμβολική ήταν, ίσως, η επικύρωση της Συνθήκης από τη Φινλανδία, λίγο προ της λήξεως της θητείας της στην προεδρία του Συμβουλίου (5/12/2006). Από την άλλη πλευρά, μολονότι τόσο η *Bundestag*, όσο και η *Bundesrat* έχουν κυρώσει τη Συνταγματική Συνθήκη, η διαδικασία επικύρωσης στη Γερμανία δεν έχει τυπικώς ολοκληρωθεί, καθώς ο Πρόεδρος της χώρας δεν έχει ακόμη υπογράψει, αναμένοντας γνωμοδότηση του Συνταγματικού Δικαστηρίου επί προσφυγής σχετικά με τη συμβατότητα της Συνθήκης με το γερμανικό σύνταγμα. Πρόσφατα, όμως, το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάσισε να αναβάλει τη γνωμοδότησή του μέχρι να αποσαφηνισθεί η τύχη της Συνταγματικής Συνθήκης και της διαδικασίας επικύρωσής της σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Ίσως αυτή η εκκρεμότητα δυσχεράνει τους χειρισμούς της Γερμανικής Προεδρίας του Συμβουλίου, μολονότι μεγαλύτερες δυσχέρειες θα προκαλούν, ενδεχομένως, οι διαφορές μεταξύ των κομμάτων του (μεγάλου) κυβερνητικού συνασπισμού.

IV.2. Τα συζητούμενα σχέδια: Συνοπτική παρουσίαση και κριτική

Κατά τη διάρκεια της περιόδου της περισυλλογής, ιδίως μετά το πρώτο εξάμηνο του 2006, δηλαδή μετά τη λήξη της Αυστριακής Προεδρίας του Συμβουλίου, διάφορα σχέδια προτάθηκαν σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής θεσμικής μεταρρύθμισης και της αναθεώρησης των Συνθηκών.

Στις επόμενες παραγράφους συζητούνται τα πέντε περισσότερο διαδεδομένα σχέδια και επιχειρείται η αποτίμησή τους σε όρους σκοπιμότητας (βελτίωσης/ποιότητας) και εφικτότητας. Ασφαλώς, η συζήτηση δεν είναι εξαντλητική. Ακόμη κι αν ήταν, όμως, η αποτίμηση θα παρέμενε ευαίσθητη στις μεταβολές της συγκυρίας και τις αβεβαιότητες και εκπλήξεις της Ευρωπαϊκής διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης.

- *Σχέδιο Α: Συνέχιση της διαδικασίας επικύρωσης*

Σύμφωνα με τη «Δήλωση σχετικά με την επικύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» που περιλαμβάνεται στο τέταρτο μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης, «...εάν μετά από παρέλευση δύο ετών από την υπογραφή της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, τα τέσσερα πέμπτα των κρατών μελών έχουν επικυρώσει την εν λόγω Συνθήκη και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσχέρειες όσον αφορά την επικύρωση αυτή, το θέμα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο». Αυτή η Δήλωση προσφέρει, σύμφωνα με ορισμένες απόψεις, ικανό λόγο συνέχισης της διαδικασίας επικύρωσης, ανεξάρτητα από την άρνηση Γαλλίας και Ολλανδίας να επικυρώσουν τη Συνταγματική Συνθήκη. Από άλλες πλευρές, ωστόσο, αμφισβητείται η νομική ισχύς της Δήλωσης όταν δεν έχει τεθεί σε ισχύ η Συνταγματική Συνθήκη.¹⁹

Όμως, η συνέχιση της διαδικασίας επικύρωσης δεν συνδέεται, κατ' ανάγκη, με την προαναφερόμενη Δήλωση, για την ακρίβεια, μάλιστα, η συνήθης επιχειρηματολογία των οπαδών αυτής της λύσης, κατά κανόνα των κρατών μελών που έχουν επικυρώσει τη Συνθήκη, ελάχιστα, εάν όχι ουδόλως, επικαλείται τη Δήλωση. Τουναντίον, το βασικό επιχείρημά τους είναι ηθικό και πολιτικό, αφενός, υποστηρίζοντας ότι δεν είναι δίκαιο τα κράτη μέλη που απέτυχαν να επικυρώσουν τη Συνθήκη να επιβάλουν τις αποφάσεις τους, για την ακρίβεια τις συνέπειες των αποφάσεών τους, στα κράτη μέλη που την έχουν επικυρώσει και, αφετέρου, ζητώντας από τα πρώτα, δηλαδή τη Γαλλία και την Ολλανδία, να αναλάβουν σχετικά μεγαλύτερο μέρος του κόστους άρσης του αδιεξόδου. Το τελευταίο, ασφαλώς, δεν θα μπορούσε να αφορά στην επικύρωση της Συνθήκης, από Γαλλία και Ολλανδία, μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, καθώς αυτό θα ισοδυναμούσε με απαξίωση και περιφρόνηση της δημοκρατικής ετυμηγορίας του εκλογικού σώματος. Η συζήτηση, επομένως, αναφέρεται στο ενδεχόμενο διενέργειας νέων δημοψηφισμάτων και, κατ' επέκταση, στους πιθανούς τρόπους διευκόλυνσης, δηλαδή αιτιολόγησης και νομιμοποίησης, παρόμοιας απόφασης των κυβερνήσεων των δύο κρατών μελών. Αναφέρεται, με άλλα λόγια, στις δυνατότητες επανάληψης των προηγούμενων Δανίας και Ιρλανδίας σε σχέση με την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ και τη Συνθήκης της Νίκαιας αντιστοίχως.

Αυτή τη φορά, το ενδεχόμενο εισαγωγής στη Συνθήκη ρητρών εξαιρέσεως (opt-outs) είναι, αν μη τι άλλο, μάλλον αδιάφορο πολιτικώς. Από την άλλη πλευρά, η εγκατάλειψη του όρου «Σύνταγμα» δεν συνιστά, αφ' εαυτής, λόγο εκ νέου προσφυγής στη λαϊκή ετυμηγορία και μόνον ως ειρωνεία θα μπορούσε να εκλαμβάνεται από πλευράς των πολιτών των δύο κρατών μελών.

Επίσης, η ιδέα προσθήκης στη Συνταγματική Συνθήκη κοινωνικού πρωτοκόλλου, ή, ακόμη, Δήλωσης που θα αναφέρεται στην υποχρέωση του Συμβουλίου να λαμβάνει υπόψη την κοινωνική διάσταση της νομοθεσίας, όπως έχει προταθεί από τη Γερμανίδα καγκελάρια Angela Merkel, φαίνεται να αγνοεί τις παρενέργειες παρόμοιας επιλογής. Πράγματι, ακόμη κι αν υποθεθεί ότι η προσθήκη κοινωνικού πρωτοκόλλου ή Δήλωσης θα συνέτεινε στην άρση των επιφυλάξεων των Γάλλων – αλλά και των Ολλανδών; – πολιτών, καθιστώντας σκόπιμη και παραγωγική τη διενέργεια νέου δημοψηφίσματος στη Γαλλία – αλλά και την Ολλανδία; – είναι πολύ πιθανό πως θα προκαλούσε αντίρροπες επιφυλάξεις στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και σε αρκετά νέα κράτη μέλη, που αντιτάσσονται στο ενδεχόμενο αλλοίωσης του φιλελεύθερου καθεστώτος οργάνωσης της αγοράς εργασίας τους και, επομένως, θα περιόριζε τις πιθανότητες επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης σε αυτά τα κράτη μέλη. Τέλος, η ιδέα ενίσχυσης του κοινωνικού περιεχομένου της πολιτικής διακήρυξης για τα πενήντα χρόνια από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης δεν φαίνεται να έχει σημασία σε σχέση με την επικύρωση της Συνθήκης, αφού η διακήρυξη (θα) έχει πολιτική, ηθική και συμβολική, όχι όμως και νομική αξία. Συμπερασματικώς, λοιπόν, το ενδεχόμενο συνέχισης της διαδικασίας επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης είναι πολύ απομακρυσμένο, μολονότι από πλευράς σκοπιμότητας θα ήταν το προτιμότερο μεταξύ των συζητούμενων σχεδίων.

- *Σχέδιο Β: Επαναδιαπραγμάτευση της Συνταγματικής Συνθήκης*

Το ενδεχόμενο επαναδιαπραγμάτευσης της Συνταγματικής Συνθήκης έχει αρκετές φορές ακουστεί, όμως το μόνο ολοκληρωμένο σχέδιο είναι αυτό του ευρωβουλευτή Andrew Duff, το λεγόμενο Σχέδιο Β (Plan B), στο πλαίσιο του οποίου η επιδίωξη διάσωσης του Συντάγματος για την Ευρώπη συνδέεται με την ενίσχυση των θεσμικών και πολιτικών φιλοδοξιών του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος.²⁰ Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά την οργάνωση του κειμένου και ορισμένα από τα θέματα της θεσμικής μεταρρύθμισης, προτείνονται η διατήρηση του πρώτου μέρους (Μέρους Ι) και η υπαγωγή σε αυτό του τρίτου μέρους (Μέρους ΙΙΙ) της Συνταγματικής Συνθήκης, η διαδικασία αναθεώρησης του οποίου, μάλιστα, προτείνεται να γίνει απλούστερη σε σύγκριση με ότι (θα) ισχύει για το Μέρος Ι (βλέπε παραπάνω για τα περιεχόμενα των τεσσάρων μερών της Συνταγματικής Συνθήκης). Επίσης, προτείνονται η μετακίνηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στα παραρτήματα της Συνθήκης, χωρίς αυτό να συνεπάγεται μεταβολή του περιεχομένου και του νομικού καθεστώτος του, καθώς και η θεσμοθέτηση ξεχωριστής διαδικασίας αναθεώρησής του. Τέλος, προτείνεται η περαιτέρω απλούστευση της απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης (*passerelle clause*).

Σε ότι αφορά τις πολιτικές της Ένωσης, ειδικότερα, το σχέδιο του ευρωβουλευτή Duff προβλέπει: α) την ενίσχυση των Ευρωπαϊκών δομών οικονομικής διακυβέρνησης, μεταξύ άλλων το στενότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, την ενδυνάμωση του ρόλου της Ευρωμάδας κατά το πρότυπο της οικονομικής κυβέρνησης και την ενσωμάτωση «ρήτρας Λισαβόνας» στο κείμενο της Συνθήκης, β) την καθιέρωση κοινού Ευρωπαϊκού πλαισίου κοινωνικής πολιτικής (*framework social model*), σε συνδυασμό με

την εισαγωγή Δήλωσης για την κοινωνική αλληλεγγύη και Πρωτοκόλλου με το οποίο τα κράτη μέλη που επιθυμούν να ενισχύσουν τη συνεργασία τους στα θέματα κοινωνικής πολιτικής, σύμφωνα με το μηχανισμό ενισχυμένης συνεργασίας που προβλέπει η Συνθήκη, θα δεσμεύονται να το πράξουν μόλις η Συνθήκη τεθεί σε ισχύ, γ) την αναγνώριση της καταπολέμησης της αλλαγής κλίματος ως επιταγής για το σύνολο των κοινών πολιτικών της Ένωσης και την ανάλογη προσαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής και της πολιτικής ενέργειας και την ενίσχυση της περιβαλλοντικής πολιτικής, δ) την εισαγωγή νέου τίτλου στο Μέρος III, προκειμένου να ενσωματωθούν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης και να περιγράφεται διεξοδικά η ενταξιακή διαδικασία, καθώς και την αναβάθμιση και αποσαφήνιση της πολιτικής γειτονίας και, επίσης, την καθιέρωση, της ιδιότητας του συνδεδεμένου μέλους (associate member) που, πιθανότατα, θα συμπληρώνει την προβλεπόμενη (Άρθρο I-60) εθελούσια αποχώρηση από την Ένωση και, τέλος, ε) την εισαγωγή στο Μέρος III του αναθεωρημένου δημοσιονομικού συστήματος της Ένωσης. Η διαπραγμάτευση για την αναθεώρηση του συστήματος του Κοινοτικού προϋπολογισμού θα ανοίξει το 2008.

Σε ότι αφορά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης και επικύρωσης της (αναθεωρημένης) Συνταγματικής Συνθήκης, ο ευρωβουλευτής Duff προτείνει την τέλεση Διακυβερνητικής Διάσκεψης το 2008, όμως σε στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και κατά τρόπο που θα ορίζει ένα πρότυπο «συνταγματικής συναπόφασης», όπως ο ίδιος το ονομάζει. Όσο για την επικύρωσή της Συνταγματικής Συνθήκης, προτείνεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος σε Ευρωπαϊκή κλίμακα, προφανώς, η συντονισμένη, ταυτόχρονη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων στο σύνολο των κρατών μελών.

Η σκοπιμότητα του σχεδίου του ευρωβουλευτή Duff, ωστόσο, είναι, αν μη τι άλλο, αμφιλεγόμενη και η εφικτότητά του μάλλον μηδαμινή. Ακόμη και οι, εκ πρώτης όψεως, τουλάχιστον, απλές αναδιατάξεις των περιεχομένων της Συνθήκης μπορεί να είναι, τελικώς, για διάφορους λόγους μη αποδεκτές. Για παράδειγμα, η πρόταση μετατόπισης της Χάρτας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στα παραρτήματα της Συνθήκης μπορεί να συναντήσει την αντίδραση ορισμένων κρατών μελών έστω για καθαρά συμβολικούς λόγους, δηλαδή φόβους για συμβολική υποβάθμιση της Χάρτας. Πολύ περισσότερο, αμφιβολίες ως προς τη σκοπιμότητα και εφικτότητά τους, αλλά και ως προς την ποιότητα του συμβιβασμού (trade-off) μεταξύ σκοπιμότητας και εφικτότητας, γεννούν οι προτάσεις του σχεδίου Duff σε σχέση με ορισμένα θέματα της θεσμικής μεταρρύθμισης. Για παράδειγμα, η προτεινόμενη χαλάρωση των προϋποθέσεων εφαρμογής της απλουστευμένης αναθεώρησης, όμως μόνο σε σχέση με την εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων, είναι εξαιρετικώς αμφίβολο ότι (θα) ευνοεί την εφαρμογή της, αλλά είναι βέβαιο ότι θα συναντήσει την αντίθεση πολλών κρατών μελών, ιδίως των κρατών μελών με διακυβερνητικές προτιμήσεις. Παρόμοιες κι ακόμη μεγαλύτερες ενστάσεις μπορεί, επίσης, να διατυπωθούν σε σχέση με τις προτάσεις του ευρωβουλευτή Duff για τις πολιτικές της Ένωσης. Για παράδειγμα, η προστιθέμενη αξία του προτεινόμενου Ευρωπαϊκού πλαισίου κοινωνικής πολιτικής, δεδομένης της ύπαρξης του Κοινωνικού Χάρτη και της εικαζόμενης επικύρωσης του Χάρτη

των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, είναι μάλλον ασήμαντη και, ιδίως, η προσδοκώμενη συμβολή του στην πολιτική της Ένωσης πιθανότατα ελάχιστη. Ωστόσο, οι αντιδράσεις των κρατών μελών στις προτεινόμενες αλλαγές σε σχέση με την κοινωνική πολιτική θα είναι, ασφαλώς, μεγάλες και, προκειμένου για την πρόταση περί το κοινωνικό πρωτόκολλο, ειδικότερα, μπορεί να προέρχονται και από άλλα, εκτός των συνήθως αντιδρώντων, κρατών μελών. Κι ακόμη, η προτεινόμενη διεξοδική περιγραφή της ενταξιακής διαδικασίας και, ιδίως, η προτεινόμενη καθιέρωση της ιδιότητας του συνδεδεμένου μέλους προοιωνίζονται, πιθανότατα, άμβλυνση της δυναμικής της ενταξιακής διαδικασίας ως μηχανισμού υποκίνησης και επιτάχυνσης της εγχώριας οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής μεταρρύθμισης στα υποψήφια κράτη μέλη. Όπως και νάχει, όμως, αυτές οι προτάσεις δύσκολα θα γίνουν αποδεκτές από τα κράτη μέλη, εκτός εκείνων που, για την ώρα τουλάχιστον, ηχηρά αντιτίθενται στην προοπτική ένταξης της Τουρκίας.

Το φιλόδοξο σχέδιο του ευρωβουλευτή Duff για την επαναδιαπραγμάτευση της Συνταγματικής Συνθήκης ανοίγει, αναπόφευκτα, το κουτί της Πανδώρας και, δεδομένης της αύξησης του αριθμού των κρατών μελών κατά δώδεκα σε σχέση με την προηγούμενη διαπραγμάτευση, προκαλεί επιδείνωση μάλλον, παρά εξομάλυνση των διαπραγματευτικών αντιθέσεων και συνεπάγεται αύξηση μάλλον, παρά μείωση της δυσκολίας εξεύρεσης αποτελεσματικού συμβιβασμού, δηλαδή συμβιβασμού που (θα) συνιστά βελτίωση σε σύγκριση με τη Συνθήκη της Νίκαιας. Κι όσο για τη διαδικασία διαπραγμάτευσης και επικύρωσης που ο ευρωβουλευτής Duff εισηγείται, σε ότι, μεν, αφορά το σκέλος της διαπραγμάτευσης μικρή προστιθέμενη αξία περικλείει, σε όρους δημοκρατίας και συμμετοχής και σε σχέση με τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, σε ότι, δε, αφορά το σκέλος της επικύρωσης ελάχιστες έχει ελπίδες εφαρμογής – και διατάραξης της ανεξαρτησίας των εθνικών δημοκρατικών θεσμών.

- *Σχέδιο Γ: Ομόκεντροι κύκλοι – και σκληρός πυρήνας*

Στο μανιφέστο του «Οι Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης», ο Βέλγος πρωθυπουργός Guy Verhofstadt υποστηρίζει την ομοσπονδιακή συνταγματική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ άλλων θεωρώντας ότι τα αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων εξέφρασαν (τις) προτιμήσεις των πολιτών για περισσότερη Ευρώπη. Αναγνωρίζει, ωστόσο, ότι το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης δεν είναι έτοιμα ή/και πρόθυμα να ακολουθήσουν αυτό το δρόμο και, επομένως, προτείνει τη δημιουργία ενός σκληρού πυρήνα κρατών μελών που θα είναι σε θέση και θα έχουν τη βούληση συμμετοχής σε αυτόν, στις Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης, όπως το ονομάζει, και ενός εξωτερικού, ομόκεντρου κύκλου αποτελούμενου από τα λοιπά κράτη μέλη, τον οργανισμό Ευρωπαϊκών κρατών, όπως ονομάζει τη συνομοσπονδία τους.²¹ Ο σκληρός πυρήνας θα αποτελείται, αρχικά τουλάχιστον, από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, όμως η ένταξη σε αυτόν θα είναι πάντοτε και για όλους δυνατή, αρκεί να εκπληρώνονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Από αυτή την άποψη, κατά συνέπεια, η διεύρυνση της Ένωσης δεν θα συνεπάγεται, κατ' ανάγκη, ένταξη των νέων κρατών μελών στον (ομοσπονδιακό) σκληρό πυρήνα.

Σε ότι αφορά τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο πρωθυπουργός Verhofstadt υποδεικνύει την ενίσχυση του ρόλου της Ένωσης στους τομείς της οικονομικής διακυβέρνησης, της τεχνολογίας, της δικαιοσύνης και εσωτερικής ασφάλειας, της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας. Σε σχέση με την οικονομική διακυβέρνηση, ειδικότερα, προτείνει τη νομοθετική καθιέρωση ελάχιστων κοινωνικών προδιαγραφών και τη μεταρρύθμιση των φορολογικών συστημάτων σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης, τόσο μεταξύ, όσο και εντός των κρατών μελών. Ο πρωθυπουργός Verhofstadt προτείνει, μάλιστα, την ίδρυση Ευρωπαϊκού υπουργείου οικονομίας και κοινωνικής πολιτικής, μεταξύ άλλων υπεύθυνου για την παρακολούθηση της εφαρμογής ενός κώδικα οικονομικής σύγκλισης και τον καθορισμό ζωνών και ορίων διακύμανσης των εθνικών οικονομικών δεικτών. Μεταξύ των προτάσεων του περιλαμβάνονται, επίσης, η δημιουργία Ευρωπαϊκής εισαγγελίας, η ίδρυση κοινού σώματος στρατού, καθώς και η αντιπροσώπευση της Ευρώπης με μια έδρα στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, εκ παραλλήλου με την υιοθέτηση νομικής προσωπικότητας της Ένωσης και τη θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Υπουργού Εξωτερικών. Ως προς τα βασικά θεσμικά θέματα, τέλος, ο πρωθυπουργός Verhofstadt θεωρεί ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής (θα) πρέπει να εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βάσει πρότασης του Συμβουλίου, όμως με προοπτική την άμεση εκλογή του από τους Ευρωπαίους πολίτες, ενώ υποστηρίζει πως η αύξηση της νομοθετικής εξουσίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν αρκεί να συνδέεται, απλώς, με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης, αλλά (θα) πρέπει να προέλθει από την αναδιοργάνωση της νομοθετικής εξουσίας κατά το ομοσπονδιακό πρότυπο των δύο νομοθετικών σωμάτων, εν προκειμένω του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Αρκετά θα μπορούσαν, ίσως, να ειπωθούν σε σχέση με τη σκοπιμότητα του σχεδίου του πρωθυπουργού Verhofstadt, είτε πρόκειται για τον τρόπο συγκρότησης, λειτουργίας, επικοινωνίας και μεταβολής των ομόκεντρων κύκλων, είτε για τις, ίσως υπέρμετρα συγκεντρωτικές, προτάσεις οικονομικής διακυβέρνησης. Όμως, η ασάφεια του σχεδίου, τόσο σε ότι αφορά τις θεσμικές και νομικές συνιστώσες του, όσο και σε σχέση με τις ουσιώδεις πτυχές του, δηλαδή σε σχέση με τις πολιτικές και λειτουργίες αμφότερων των κύκλων, περιορίζει, εκ των πραγμάτων, την τεκμηρίωση και, κυρίως, τη σημασία της περί τη σκοπιμότητα συζήτησης. Από την άλλη πλευρά, όμως, η ετυμηγορία περί την εφικτότητα του σχεδίου του πρωθυπουργού Verhofstadt μοιάζει να είναι αδιαμφισβήτητα αρνητική. Η καθιέρωση (Συνθήκη του Άμστερνταμ) και, ακόμη περισσότερο, η θεσμική/διαδικασιακή ενθάρρυνση (Συνθήκη της Νίκαιας) της δυνατότητας ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ ομάδων κρατών μελών ουδέποτε αξιοποιήθηκε, γιατί ουδέποτε υπήρξε η πολιτική βούληση αξιοποίησής της. Το σχέδιο του πρωθυπουργού Verhofstadt δεν είναι πολιτικώς ελκυστικότερο, τουναντίον, μάλιστα, η προβλεπόμενη εκτόπιση του Ηνωμένου Βασιλείου στον εξωτερικό κύκλο, ως αποτέλεσμα της μη συμμετοχής του στη νομισματική ένωση, το καθιστά ανεδαφικό.

- Σχέδιο Δ: Τροποποιήσεις χωρίς αναθεώρηση συνθηκών (*cherry-picking I*)

Η διατήρηση του θεσμικού και νομικού *status quo*, δηλαδή η συνέχιση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης βάσει της Συνθήκης της Νίκαιας, συνιστά προφανές ενδεχόμενο μετά την αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης και όσο οι προθέσεις των εθνικών κυβερνήσεων παραμένουν αδιευκρίνιστες. Άλλωστε, μετά την αύξηση του αριθμού των κρατών μελών σε είκοσι επτά, τον Ιανουάριο 2007, το Συμβούλιο μπορεί, με ομόφωνη απόφασή του, να προσδιορίσει τον αριθμό των μελών της Επιτροπής και τον τρόπο εφαρμογής του συστήματος εναλλαγής τους, όπως προβλέπει και επιτάσσει η Συνθήκη της Νίκαιας.²² Αρκετοί, ίσως, θεωρούν πως το ενδεχόμενο διατήρησης της Συνθήκης της Νίκαιας δεν (θα) είναι, στην πράξη, δυσάρεστο για τη λειτουργία της Ένωσης, ενίοτε κάνοντας λόγο για επιλεκτική εφαρμογή (*cherry-picking*) ορισμένων μικρών και νομικώς «εύκολων» αλλαγών, δηλαδή αλλαγών που μπορεί να περιλαμβάνονται στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης, αλλά δεν απαιτούν τροποποίηση των Συνθηκών.²³

Η θέση του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, για παράδειγμα, θα μπορούσε να συσταθεί κατόπιν διοργανικής συμφωνίας (*inter-institutional agreement*), ωστόσο με αρκετές και, ίσως, δυσεκπλήρωτες προϋποθέσεις.²⁴ Συγκεκριμένα, για να συγχωνευθούν οι θέσεις του Υπατού Εκπροσώπου και του Επιτρόπου εξωτερικών υποθέσεων, χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών, απαιτείται ο λεπτομερής καθορισμός των αρμοδιοτήτων της νέας θέσης, προκειμένου να μη διαταράσσεται η ισορροπία θεσμικής ισχύος μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής. Επιπλέον, με τη δημιουργία της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών, το μέλος της Επιτροπής που (θα) έχει ίδια εθνικότητα με τον Υπουργό και αντιπρόεδρο της Επιτροπής, (θα) πρέπει να παραιτηθεί αφού, όπως προβλέπεται στην αναθεωρημένη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Άρθρο 213.1), η Επιτροπή περιλαμβάνει έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος. Επίσης, προκειμένου ο Υπουργός Εξωτερικών να ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, το κράτος μέλος που ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου θα πρέπει να παραχωρεί την προεδρία της συγκεκριμένης σύνθεσης του Συμβουλίου στον Υπουργό Εξωτερικών. Και αυτή η παραχώρηση (θα) πρέπει να γίνεται κάθε εξάμηνο και, ασφαλώς, (θα) εναπόκειται στην καλή θέληση του κράτους μέλους που κάθε φορά ασκεί την Προεδρία του Συμβουλίου.

Χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών θα μπορούσε, επίσης, να δημιουργηθεί η θέση του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αλλά σε αυτή την περίπτωση, ο ρόλος του μόνιμου Προέδρου θα ήταν αμιγώς διαδικαστικός. Από την άλλη πλευρά, όμως, τόσο η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, όσο η καθιέρωση της δυνατότητας πρωτοβουλίας των πολιτών (Άρθρο I-47.4 της Συνταγματικής Συνθήκης) μπορούν, χωρίς άλλες προϋποθέσεις ή/και τροποποιήσεις, να αποφασισθούν με διοργανική συμφωνία. Ορισμένες αλλαγές, τέλος, είναι δυνατό να εφαρμοσθούν χωρίς διοργανική συμφωνία, αλλά απλώς και μόνο κατόπιν αποφάσεων του Συμβουλίου. Μάλιστα, ορισμένες ήδη εφαρμόζονται ή έχει προταθεί η

εφαρμογή τους. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2006 υιοθέτησε πλαίσιο διαφάνειας και, μάλιστα, υπέδειξε τη δημόσια συνεδρίαση του Συμβουλίου όταν αυτό ασκεί νομοθετική δραστηριότητα εφαρμόζοντας, ειδικότερα, τη διαδικασία συναπόφασης.²⁵ Επίσης, το Νοέμβριο του 2006 η Επιτροπή πρότεινε την ίδρυση γραφείων προξενικών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξυπηρέτηση των Ευρωπαίων πολιτών που διαμένουν σε τρίτες χώρες – πρόταση μερικής εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης.

Όσο ευπρόσδεκτες κι αν είναι αυτές οι αλλαγές, εάν υποθεθεί η εφαρμογή τους, η συμβολή τους στη θεσμική μεταρρύθμιση της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μάλλον ελάχιστη, εάν όχι μηδαμινή. Μπορεί, κατά την άποψη ορισμένων, η αποτελεσματική αναστολή της μεταρρύθμισης των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων να μην έχει, τελικώς, δυσάρεστες συνέπειες για τη λειτουργία της Ένωσης. Δίχως αμφιβολία, όμως, (θα) έχει δυσάρεστες συνέπειες για την αξιοπιστία των Ευρωπαίων πολιτικών που για μια ακόμη φορά θα άφηναν ανεπίλυτες τις θεσμικές εκκρεμότητες που οι ίδιοι διαπίστωσαν, αποτυγχάνοντας, για μια ακόμη φορά, να ανταποκριθούν στις δεσμεύσεις που οι ίδιοι διακήρυξαν. Και, κατ' επέκταση, θα έχει δυσάρεστες συνέπειες για τη λαϊκή νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πλειονότητα των Ευρωπαίων πολιτικών και των εθνικών κυβερνήσεων (θα) είναι, πιθανότατα, απρόθυμοι να αναλάβουν παρόμοιο κίνδυνο.

- *Σχέδιο E: Μίνι Συνθήκη (cherry-picking II) – η πρόταση Sarkozy*

Η επιλογή ορισμένων, μεταξύ αυτών και των βασικότερων, αλλαγών από τη Συνταγματική Συνθήκη και, ως εκ τούτου, η περιορισμένη αναθεώρηση των υφιστάμενων Συνθηκών, η υιοθέτηση μιας μίνι Συνθήκης, κατά πως λέγεται, συνιστά ένα ακόμη σχέδιο θεσμικής μεταρρύθμισης, ασφαλώς μετριοπαθέστερο των σχεδίων συνέχισης της επικύρωσης και αναδιαπραγμάτευσης της Συνταγματικής Συνθήκης. Μάλιστα, ο Γάλλος υπουργός εσωτερικών Nicolas Sarkozy – επίσης αρχηγός της *Union pour une Majorité Populaire* (UMP) και, εκτός ακραίου απροόπτου, υποψήφιος της (UMP) στις προεδρικές εκλογές του 2007 – έχει παρουσιάσει συγκεκριμένες προτάσεις σε σχέση με το περιεχόμενο μιας μίνι Συνθήκης που, για ευνόητους λόγους, έχουν αποσπάσει την προσοχή των μέσων δημοσιότητας και, ίσως, όχι μόνον αυτών.

Ο Nicolas Sarkozy, λοιπόν, προτείνει μια μίνι Συνθήκη που θα προβλέπει:²⁶ α) την τροποποίηση του ορισμού της ειδικής πλειοψηφίας και την υιοθέτηση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας για την ψηφοφορία στο Συμβούλιο, όπως ακριβώς προβλέπεται με τη Συνταγματική Συνθήκη, τουτέστιν με τα ίδια ποσοστά/κατώφλια, β) την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας και της διαδικασίας συναπόφασης, με έμφαση στα θέματα δικαστικής συνεργασίας, αλλά την εισαγωγή κανόνα ενισχυμένης ειδικής πλειοψηφίας (που όμως δεν εξειδικεύει) προκειμένου για ευαίσθητα θέματα, περιλαμβανομένων των θεμάτων φορολογίας, γ) τη σύσταση των θέσεων του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης και του μόνιμου Προέδρου του

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, καθώς και την αναγνώριση νομικής προσωπικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δ) την επιλογή των μελών του Κολλεγίου των Επιτρόπων από τον Πρόεδρο της Επιτροπής και όχι από τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και την αναβολή της λήψεως απόφασης σχετικά με τον τρόπο σύνθεσης της Επιτροπής έως το 2014, ε) την εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την καθιέρωση του λεγόμενου μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης σε σχέση με την εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων, τη συνάρθρωση των εθνικών κομματικών ψηφοδελτίων στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών κομμάτων κατά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την καθιέρωση της δυνατότητας πρωτοβουλίας των πολιτών, στ) την απλούστευση των προϋποθέσεων ενισχυμένης συνεργασίας, όπως προβλέπεται στη Συνταγματική Συνθήκη, ωστόσο με μείωση του ελάχιστου απαιτούμενου αριθμού κρατών μελών σε οκτώ και, τέλος, ζ) την εισαγωγή στη Συνθήκη διάταξης περί την ικανότητα απορρόφησης (absorption capacity), πλέον ικανότητα ενσωμάτωσης (integration capacity),²⁷ ως προϋπόθεσης της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την καθιέρωση προνομιακών συνεργασιών/ προνομιακών εταιρών και, πιθανότατα, τον καθορισμό συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Nicolas Sarkozy προτείνει τη σύνταξη σχεδίου συνθήκης με αυτό το περιεχόμενο κατά τη διάρκεια της Γερμανικής Προεδρίας (πρώτο εξάμηνο 2007) και την επικύρωσή του από τα εθνικά κοινοβούλια κατά τη διάρκεια της Γαλλικής Προεδρίας (δεύτερο εξάμηνο 2008).

Αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα της πρότασης του Nicolas Sarkozy είναι ότι περιλαμβάνει τα βασικά θέματα της θεσμικής μεταρρύθμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, από αυτή την άποψη, ανταποκρίνεται, περίπου ισοδύναμα με τη Συνταγματική Συνθήκη, στις επιδιώξεις ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας, ενδυνάμωσης του δημοκρατικού χαρακτήρα και βελτίωσης της λειτουργίας των Ευρωπαϊκών θεσμών. Όμως, η σκοπιμότητα των πρόσθετων, δηλαδή των εκτός Συνταγματικής Συνθήκης, προτάσεων του υπουργού Sarkozy, είναι, αν μη τι άλλο, αμφιλεγόμενη (βλέπε, για παράδειγμα, τις προτάσεις σχετικά με την πολιτική και τις προϋποθέσεις διεύρυνσης της Ένωσης, καθώς και σε σχέση με τη λήψη αποφάσεων για θέματα φορολογίας, παρά την πρόθεση τροποποίησης του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας). Σε κάθε, περίπτωση, δε, το ενδεχόμενο αποδοχής αυτών των πρόσθετων προτάσεων από τα κράτη μέλη είναι εξαιρετικώς απόμακρο. Άλλωστε αυτές και παρόμοιες προτάσεις υπήρξαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, όμως η τύχη τους ήταν (μοιραία) κακή. Η συμπερίληψή τους, επομένως, στην πρόταση αναθεώρησης των Συνθηκών, δηλαδή στη μίνι Συνθήκη, καθιστά το ενδεχόμενο αποδοχής της δέσμης των, καθ' όλα σκόπιμων, θεσμικών μεταρρυθμίσεων επίσης απόμακρο.

IV.3. Υπάρχει δεύτερη καλύτερη επιλογή:

Από ορισμένες απόψεις η Συνταγματική Συνθήκη θα μπορούσε να θεωρείται ως η καλύτερη δυνατή επιλογή αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου, των πολιτικών και των λειτουργιών της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η αποτυχία επικύρωσης της Συνθήκης από τη Γαλλία και την Ολλανδία

φαίνεται πως έχει δραματικά μειώσει, εάν όχι οριστικά αναστείλει το ενδεχόμενο εφαρμογής της. Άλλωστε, οι πιθανότητες συνέχισης της διαδικασίας επικύρωσης και, ιδίως, οι πιθανότητες επανάληψης των δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και την Ολλανδία είναι ελάχιστες, εάν όχι μηδαμινές. Η βελτίωση των οικονομικών προσδοκιών και των επιδόσεων των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας δεν έχει, για την ώρα, περάσει τα γαλλικά σύνορα και, κατά τεκμήριο, οι ανησυχίες, οι φόβοι και οι επιφυλάξεις των Γάλλων πολιτών δεν έχουν υποχωρήσει. Δεν είναι παράδοξο, επομένως, ότι το ζήτημα της Συνταγματικής Συνθήκης και το ενδεχόμενο ενός νέου δημοψηφίσματος δεν έχει τεθεί στην *agenda* των διεκδικητών της Προεδρίας και ούτε φαίνεται να είναι στις προθέσεις τους, ανεξάρτητα από την έκβαση της επικείμενης εκλογικής μάχης (βλέπε και προηγούμενη ενότητα). Στην Ολλανδία, επίσης, μπορεί το οικονομικό κλίμα να έχει σαφώς βελτιωθεί, όμως οι πολιτικές προϋποθέσεις επανάληψης του δημοψηφίσματος έχουν για τα καλά ξεθωριάσει, κατόπιν των πρόσφατων εκλογών που οδήγησαν σε σημαντική αύξηση της δύναμης κομμάτων που, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, αντιτίθενται στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.²⁸ Κι ακόμη, η βούληση επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης δεν μοιάζει να ενισχύεται στο Ηνωμένο Βασίλειο και ίσως, λέγεται, να γίνει ισχνότερη (εάν και) όταν αναλάβει την πρωθυπουργία ο Gordon Brown, αλλά ούτε στη Δανία, την Πολωνία, τη Σουηδία και την Τσεχία.

Στις προηγούμενες ενότητες, ιδίως στην αμέσως προηγούμενη ενότητα, υποστηρίχθηκε πως η διατήρηση του *status quo*, δηλαδή της Συνθήκης της Νίκαιας, συνιστά θεσμικώς αναποτελεσματική και πολιτικώς μη αποδεκτή επιλογή. Υποστηρίχθηκε, όμως, επίσης, ότι τα σχέδια ολικής αναδιαπραγμάτευσης ή μερικής αναβίωσης της Συνταγματικής Συνθήκης δεν εκπληρώνουν τα κριτήρια σκοπιμότητας ή/και εφικτότητας της επιχειρούμενης θεσμικής μεταρρύθμισης και αναθεώρησης των Συνθηκών, για την ακρίβεια δεν επιτυγχάνουν τον καλύτερο δυνατό συμβιβασμό (trade-off) μεταξύ σκοπιμότητας και εφικτότητας. Δεν ανταποκρίνονται, με άλλα λόγια, στην επιδίωξη εξεύρεσης της δεύτερης καλύτερης επιλογής (second best) μεταρρύθμισης των Ευρωπαϊκών θεσμών. Οι οικονομολόγοι με ευκολία θα διαπίστωναν το λόγο της αποτυχίας, υποδεικνύοντας πως αυτά και παρόμοια σχέδια υποπίπτουν στο πολύ διαδεδομένο σφάλμα συλλογισμού της δεύτερης καλύτερης επιλογής ως εάν επρόκειτο για την άριστη (ή, κατά Pareto αποτελεσματική) επιλογή. Αυτό το σφάλμα αντανακλάται, μεταξύ άλλων, στην αντίληψη πως, σε κάθε περίπτωση, η δεύτερη καλύτερη επιλογή (πρέπει να) απέχει όσο το δυνατό μικρότερη απόσταση, με άλλα λόγια (να) διαφέρει ως προς τα λιγότερα κατά το δυνατό στοιχεία, από την άριστη επιλογή. Ακόμη και διαισθητικώς, ωστόσο, είναι κατανοητό πως, έστω κι αν ένα μόνο στοιχείο της άριστης επιλογής μεταβληθεί αρχικώς, δεν αποκλείεται να ακολουθήσει σειρά ανακατατάξεων, ριζοσπαστικά τροποποιώντας τα δεδομένα προσδιορισμού του δεύτερου καλύτερου επιπέδου ισορροπίας. Κι αυτό, ασφαλώς, πολύ περισσότερο ισχύει όταν η άριστη επιλογή συνολικώς καταπέσει, όπως στην προκειμένη περίπτωση της Ευρωπαϊκής θεσμικής μεταρρύθμισης.

Η δεύτερη καλύτερη επιλογή θεσμικής μεταρρύθμισης και, κατά τούτο, ο καλύτερος δυνατός συμβιβασμός μεταξύ των επιδιώξεων σκοπιμότητας και εφικτότητας του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος θα πρέπει, αφενός, να συμβάλλει στη μεγαλύτερη δυνατή ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του δημοκρατικού χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και, αφετέρου, να επιτρέπει τη μεγαλύτερη δυνατή άμβλυση των (αναδιανεμητικών) αντιθέσεων μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών μελών και μεταξύ διακυβερνητικών και ομοσπονδιστικών εθνικών προτιμήσεων ολοκλήρωσης. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η δεύτερη καλύτερη επιλογή θεσμικής μεταρρύθμισης συνίσταται σε μια δέσμη τριών κύριων και τριών συμπληρωματικών αλλαγών (3 + 3), το σύνολο των οποίων περιλαμβάνονται στη Συνταγματική Συνθήκη και, εν προκειμένω, θα αποτελέσουν το περιεχόμενο μιας νέας, μάλλον συνεπτυγμένης αναθεωρητικής Συνθήκης.

Οι κύριες αλλαγές αποβλέπουν στην ανάγκη επίλυσης των μειζόνων θεσμικών εκκρεμοτήτων που κατέλειπαν οι αναθεωρήσεις του Άμστερνταμ και της Νίκαιας και ανταποκρίνονται στις επαναλαμβανόμενες διαπιστώσεις και εκπληρώνουν τις, επίσης επαναλαμβανόμενες, διακηρύξεις των αρχηγών των Ευρωπαϊκών κρατών και κυβερνήσεων. Πρόκειται για εκείνες τις αλλαγές που, από την έναρξη της μακράς διαδικασίας θεσμικής μεταρρύθμισης (Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996), έχουν αναχθεί σε προϋποθέσεις της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ακόμη παραμένουν ανεκπλήρωτες. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για εκείνες τις αλλαγές που συνιστούν την «ελάχιστη αναγκαία θεσμική μεταρρύθμιση». Από την άλλη πλευρά, οι συμπληρωματικές αλλαγές δεν είναι το ίδιο κρίσιμες, ούτε, βεβαίως, προκάλεσαν σοβαρές διαπραγματευτικές αντιθέσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Ωστόσο συμβάλλουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ή/και στην ενδυνάμωση του δημοκρατικού χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων.

Οι κύριες αλλαγές συνίστανται στην:

- τροποποίηση του συστήματος της ειδικής πλειοψηφίας και εφαρμογή του κανόνα της διπλής πλειοψηφίας με ποσοστά/κατώφλια 55% ως προς τον αριθμό των κρατών μελών και 65% ως προς τον πληθυσμό που συγκεντρώνουν (σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό της Ένωσης)
- επέκταση του πεδίου εφαρμογής του συστήματος ειδικής πλειοψηφίας, όπως ακριβώς προβλέπεται από τη Συνταγματική Συνθήκη
- μείωση του αριθμού των μελών της Επιτροπής στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών και εναλλαγή τους όπως ακριβώς προβλέπεται από τη Συνταγματική Συνθήκη – και εφαρμογή μετά το πέρας της θητείας της πρώτης Επιτροπής που θα διορισθεί βάσει της νέας Συνθήκης

Οι συμπληρωματικές αλλαγές αναφέρονται στην:

- σύσταση της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης
- επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης (της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας) όπως ακριβώς προβλέπεται στη Συνταγματική Συνθήκη
- ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και, ειδικότερα, καθιέρωση του λεγόμενου μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης

Σε αντίθεση με τα σχέδια ολικής αναδιαπραγμάτευσης ή μερικής αναβίωσης της Συνταγματικής Συνθήκης που επιδεινώνουν, πιθανότατα, τις διαπραγματευτικές αντιθέσεις, το παρόν σχέδιο, ως ονομασθεί σχέδιο 3 + 3, επιτρέπει την άμβλυνσή τους για δυο, κυρίως, αλληλένδετους λόγους. Πρώτον, το σχέδιο αποδίδει έμφαση σε υψηλής σκοπιμότητας (διάβαζε μεγάλης σημασίας για την αποτελεσματικότητα των Ευρωπαϊκών θεσμών) αλλαγές, η αναστολή, ή, έστω αναβολή των οποίων συνεπάγεται κόστος για το σύνολο των κρατών μελών που, ομολογουμένως, πάντως, ανομοιογενώς καθορίζεται και προσλαμβάνεται και ασυμμετρικά κατανέμεται μεταξύ τους. Δεύτερον, το σχέδιο δεν περιλαμβάνει αλλαγές που, πιθανότατα, επιδεινώνουν τις αντιθέσεις μεταξύ μεγαλύτερων και μικρότερων κρατών μελών, χωρίς να επιφυλάσσουν αδιαμφισβήτητα οφέλη αποτελεσματικότητας, με προφανέστερο παράδειγμα παρόμοιας αλλαγής τη σύσταση θέσης μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Και, κατ' επέκταση, δεν περιλαμβάνει την εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που διαπραγματευτικώς συνδέθηκε με τη σύσταση της θέσης του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου – για την ακρίβεια υπήρξε το αντάλλαγμα – ωστόσο δεν επιφέρει σοβαρή πραγματική μεταβολή της υφιστάμενης διαδικασίας πλήρωσης της θέσης του Προέδρου της Επιτροπής.²⁹ Οι προτεινόμενες συμπληρωματικές αλλαγές, ξεχωριστά ή από κοινού, μπορεί να συντείνουν στην εξομάλυνση των αντιθέσεων και, πιθανότατα, επιφυλάσσουν ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του δημοκρατικού χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών θεσμών.

Η διαπραγμάτευση του σχεδίου της νέας, μάλλον συνεπτυγμένης αναθεωρητικής Συνθήκης μπορεί και πρέπει να έχει μικρή διάρκεια και, κυρίως, να εξελιχθεί σε χαμηλούς τόνους, χωρίς τις συνήθεις ρητορικές υπερβολές. Η ολοκλήρωση της διαπραγμάτευσης στις αρχές, ή, έστω, εντός του δεύτερου εξαμήνου του 2008 θα επιτρέψει, πιθανότατα, τη διασταύρωσή της με τη διαπραγμάτευση για το σύστημα του Κοινοτικού προϋπολογισμού, καθιστώντας δυνατή την ενεργοποίηση ανταλλαγμάτων που μπορεί να διευκολύνουν την επίλυση των πιο ακανθωδών θεμάτων της θεσμικής μεταρρύθμισης, κατά μείζονα λόγο της τροποποίησης του συστήματος της ειδικής πλειοψηφίας (συμφωνία πακέτο).³⁰ Η επικύρωση της νέας Συνθήκης δια της κοινοβουλευτικής οδού θα είναι, πιθανότατα, η προτιμώμενη διαδικασία στο σύνολο των κρατών μελών, εκτός Ιρλανδίας και Δανίας, και θα μπορεί να έχει ολοκληρωθεί μέχρι τους πρώτους μήνες του 2009.

V. Συμπεράσματα

Η Συνταγματική Συνθήκη θα συνέβαλε στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του δημοκρατικού χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και στη βελτίωση της λειτουργίας της διευρυμένης (και υπό διεύρυνση) Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από αυτή την άποψη, επομένως, η Συνταγματική Συνθήκη ανταποκρινόταν στην επείγουσα ανάγκη μεταρρύθμισης των Ευρωπαϊκών θεσμών και, επομένως, αντιμετώπιζε τις εκκρεμότητες των προηγούμενων ανεπαρκών μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων. Μολαταύτα, η Συνταγματική Συνθήκη ήταν προϊόν πολιτικού συμβιβασμού μεταξύ μεγάλων και μικρών κρατών μελών και μεταξύ διακυβερνητικών και ομοσπονδιστικών προτιμήσεων και, ως εκ τούτου, αδυνατούσε να διατυπώσει σαφείς θεσμικούς προσανατολισμούς και, κυρίως, περιεκτικές πολιτικές επιδιώξεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ίσως γι' αυτό, η «συνταγματική προσθήκη» στην αναθεώρηση των Συνθηκών να ήταν έωλη και βεβιασμένη και, πιθανότατα, να συνιστούσε αιτία γένεσης και διάδοσης ψευδών προσδοκιών μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών.

Όμως, η αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης δεν ήταν προδιαγεγραμμένη, με άλλα λόγια δεν ήταν, απλώς και μόνο, συνέπεια του ελλείμματος αξιοπιστίας της Ευρωπαϊκής θεσμικής μεταρρύθμισης. Οι επιπτώσεις του τελευταίου στις αντιλήψεις των πολιτών προστέθηκαν στη δυσaréσκεια τους έναντι των αποτυχιών της εγχώριας πολιτικής και της μεταρρυθμιστικής απροθυμίας των εθνικών πολιτικών συστημάτων. Και η πρόθεση έκφρασης της δυσaréσκειας των πολιτών δια της αρνητικής ψήφου τους, όπως συνέβη στο γαλλικό και το ολλανδικό δημοψήφισμα για την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης, ενισχύθηκε ως αποτέλεσμα της κυβερνητικής τακτικής απόδοσης των εγχώριων οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων στις (κοινωνικά επώδυνες, όπως λεγόταν) πολιτικές των Βρυξελλών, αλλά και στον αθέμιτο ανταγωνισμό από πλευράς των νέων κρατών μελών.

Η συνέχιση της επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης δεν είναι, πλέον, πιθανή. Όμως, η διάσωση της θεσμικής μεταρρύθμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν εξυπηρετείται, αλλά, τουναντίον, υπονομεύεται από σχέδια ολικής αναδιαπραγματεύσεως ή μερικής αναβίωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, που τείνουν να αναθερμαίνουν και, ενίοτε, να επιδεινώνουν τις διαπραγματευτικές αντιθέσεις. Η πλέον ενδεδειγμένη επιλογή θεσμικής μεταρρύθμισης, πιθανότατα η δεύτερη καλύτερη επιλογή, θα πρέπει να διασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του δημοκρατικού χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών θεσμών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και, ταυτοχρόνως, να επιτρέπει τη μεγαλύτερη δυνατή άμβλυση των διαπραγματευτικών αντιθέσεων σε σχέση με την κατανομή της θεσμικής ισχύος/ επιρροής στη λήψη των αποφάσεων. Από αυτή την άποψη, η επίλυση των θεσμικών εκκρεμοτήτων του Άμστερνταμ και της Νίκαιας και, κατά τούτο, η εκπλήρωση των βασικών προϋποθέσεων λειτουργίας της διευρυμένης (και υπό διεύρυνση) Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να συνιστά την κύρια επιδίωξη του (δεύτερου καλύτερου) σχεδίου θεσμικής μεταρρύθμισης. Αυτό, επομένως, πρέπει να περιλαμβάνει την τροποποίηση του συστήματος και την επέκταση

του πεδίου εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας, καθώς και τη μείωση του αριθμού των μελών της Επιτροπής, κατ' ακολουθία των προβλεπόμενων στη Συνταγματική Συνθήκη. Συμπληρωματικώς, το (δεύτερο καλύτερο) σχέδιο θεσμικής μεταρρύθμισης μπορεί να αναφέρεται, επίσης, στη σύσταση της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης και στην ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων, ιδίως μέσω της καθιέρωσης του λεγόμενου μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης.

Σημειώσεις

¹ Η αναδρομή στην ιστορία της (συνδεδεμένης με τη διεύρυνση) θεσμικής μεταρρύθμισης αντλεί από R. Baldwin "Trail to Failure: History of the Constitutional Treaty's Rejection and Implications for the Future", CEPS Policy Brief, No 104, May 2006, όπου λεπτομερώς αναφέρονται και σημειώνονται οι σχετικές αποφάσεις και τα επίσημα κείμενα.

² R. Baldwin and M. Widgrén "Winners and Losers under Various Dual Majority Rules for the EU Council of Ministers", CEPS Policy Brief No 50, April 2004

³ Βλέπε, μεταξύ άλλων, Ξ. Γιαταγάνας, *Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης της Ε.Ε. Από το διεθνές δίκαιο στην ομοσπονδία*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, Π. Κ. Ιωκειμίδης, *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2005, J-C Piris, *The Constitution for Europe: a legal analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006

⁴ Το πρώτο σκέλος, η δυνατότητα λήψεως και εφαρμογής αποφάσεων, περιγράφεται ακριβέστερα ως αποδοτικότητα (effectiveness) των θεσμών, ενώ η δυνατότητα εύρεσης και επιλογής του βέλτιστου κοινού παρονομαστή, τουτέστιν της κατά Pareto λύσης, περιγράφεται ως αποτελεσματικότητα (efficiency) των θεσμών. Η έννοια της αποτελεσματικότητας επικρατεί εξαιτίας της προτεραιάς σημασίας της στη λειτουργία των πολιτικών θεσμών και, ασφαλώς, χρησιμοποιείται περιεκτικά, δηλαδή αποκτώντας και τη σημασία της (έννοιας της) αποδοτικότητας. Βλέπε και E. Berglof, B. Eichengreen, G. Roland, G. Tabellini and Ch. Wyplosz, *Built to Last: A Political Architecture for Europe*, CEPR, London, 2003, σ. 34-35

⁵ Η εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτάθηκε στη Συνέλευση από τους υπουργούς εξωτερικών Γαλλίας και Γερμανίας, με το "Franco-German Contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture", Contribution submitted by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, Brussels, CONV 489/03, CONTRIB 192, 16 January 2003

⁶ Η διατύπωση της παραγράφου 4 του Άρθρου I-28 είναι χαρακτηριστική, καθώς αναγνωρίζεται ότι η άσκηση των καθηκόντων του στο πλαίσιο της Επιτροπής καθιστά τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης υποκείμενο στις διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία της Επιτροπής στο βαθμό, όμως, που αυτό είναι συμβατό με τις ιδιότητές του ως Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και εντολοδόχου του Συμβουλίου.

⁷ R. Baldwin and M. Widgrén, *ό.π.*

⁸ Για παράδειγμα, οι Δανοί απέρριψαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ με ποσοστό 52% και οι Ιρλανδοί καταψήφισαν τη Συνθήκη της Νίκαιας με ποσοστό 55, 8%.

⁹ R. D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 42, 1988, σ. 427- 461

¹⁰ Βλέπε, για παράδειγμα, Commission EC, "Attitudes towards European Union Enlargement", Special Eurobarometer 255, Wave 65/2, 2006

¹¹ Βλέπε G. M. González, "Domestic Politics and Referendums on the Constitutional Treaty", EUI Working Paper, RSCAS No 32, 2006, όπου πέρα από τη Γαλλία και την Ολλανδία συζητούνται, επίσης, οι περιπτώσεις των άλλων κρατών μελών που εξήγγειλαν δημοψηφίσματα. Στη Δανία το δημοψήφισμα μπορεί να προκαλείται από μειοψηφικές κοινοβουλευτικές ομάδες.

¹² "Declaration by the heads of State or Government of the Member States of the European Union on the ratification of the treaty establishing a Constitution for Europe" - European Council, 16 and 17 June 2005

¹³ Επιτροπή ΕΚ, «Η συμβολή της Επιτροπής κατά την περίοδο προβληματισμού και πέραν αυτής: Σχέδιο Δ για δημοκρατία, διάλογο και δημόσια συζήτηση», ΚΟΜ(2005) 494 τελικό Βρυξέλλες, 13/10/2005

¹⁴ Από τον Vaclav Klaus, Πρόεδρο της Τσεχίας και πρώην ηγέτη του κόμματος της αντιπολίτευσης ODS (Civic Democratic Party). Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν αποκάλυψε το κείμενο νεκρό, αλλά ανέβαλε αμέσως το προγραμματισμένο δημοψήφισμα. Η απόφασή της είχε ιδιαίτερη συμβολική σημασία ενόψει της επικείμενης ανάληψης της προεδρίας του Συμβουλίου από το Ηνωμένο Βασίλειο (την 1η Ιουλίου 2005).

¹⁵ Επιτροπή ΕΚ, «Λευκή Βίβλος για μια Ευρωπαϊκή πολιτική επικοινωνίας», ΚΟΜ(2006) 35 τελικό, Βρυξέλλες, 1/2/2006

¹⁶ Commission EC, "The cost of the non-Constitution", Commission staff Working paper, 22/11/2006

http://europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/final_report_21112006_en.pdf

¹⁷ Μεταξύ αυτών, τη διάσκεψη με τίτλο «Ήχοι της Ευρώπης», στο Salzburg, 27-28/1/2006, με θέμα τις ταυτότητες και τις αξίες της Ευρώπης, καθώς και την άτυπη σύνοδο των υπουργών εξωτερικών για το μέλλον της Ευρώπης, στο Klosterneuburg, 27-28/5/2006.

¹⁸ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15-16/6/2000, «Συμπεράσματα της Προεδρίας»

¹⁹ Βλέπε, για παράδειγμα, J. Shaw, "What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?", European Policy Brief, Federal Trust for Education and Research, September 2004

²⁰ Andrew Duff, "Plan B: how to rescue the European Constitution", Notre Europe, Studies and Research No 52, October 2006

²¹ G. Verhofstadt, *United States of Europe*, Federal Trust for Education and Research, 2006

²² Η πρόβλεψη της Συνθήκης της Νίκαιας αναφέρεται στην πρώτη Επιτροπή που θα αναλάβει καθήκοντα μετά την ένταξη του εικοστού έβδομου κράτους μέλους, προφανώς, λοιπόν, στην Επιτροπή που θα ξεκινήσει τη θητεία της το 2009.

²³ Βλέπε, για παράδειγμα, M. Emerson, S. Aydin, J. De Clerck-Sachsse and G. Noutvheva, "Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?", CEPS, 2006

²⁴ Βλέπε S. Kurpas "What could be saved from the European Constitution if ratification fails? The problems with a Plan B", CEPS Policy Brief, No.70, May 2005, απ' όπου αντλεί η παρούσα παράγραφος.

²⁵ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15-16/6/2006, «Συμπεράσματα της Προεδρίας», Παράρτημα Ι. Είναι ενδιαφέρον ότι τα συμπεράσματα της Προεδρίας κάνουν αναφορά στο Άρθρο I-50 της Συνταγματικής Συνθήκης περί τη διαφάνεια των εργασιών των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

²⁶ N. Sarkozy, "EU reform: what we need to do", *Europe's World*, No 4, Autumn 2004, σ. 56-66

²⁷ Βλέπε Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 14-15/12/2006, «Συμπεράσματα της Προεδρίας»

²⁸ Το Σοσιαλιστικό Κόμμα, ειδικότερα, που είχε ταχθεί κατά της Συνταγματικής Συνθήκης, αύξησε τις έδρες του από εννέα σε είκοσι έξι.

²⁹ Ασφαλώς, η περίληψη μεταξύ των προτεινόμενων συμπληρωματικών αλλαγών τόσο της σύστασης της θέσης του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όσο και της εκλογής του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – δηλαδή ένα σχέδιο 3 + 5 – δεν θα μπορούσε να αποκλεισθεί από την άποψη της εφικτότητας. Η σκοπιμότητα της είναι, όμως, αμφίβολη.

³⁰ Ένα πιθανό σενάριο θα ήθελε, για παράδειγμα, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, δύο κράτη μέλη που, για διαφορετικούς λόγους, ωφελούνται από το σχέδιο θεσμικής μεταρρύθμισης 3 + 3, να προσφέρουν δημοσιονομικής υφής ανταλλάγματα στους «μεγάλους χαμένους» της θεσμικής μεταρρύθμισης, κυρίως Πολωνία και Ισπανία.