κτεθούν αμέσως παρακάτω,[14] πάντως δεν συνιστούν αναγνώσιμη πρόταση, *αν τουλάχιστον δεν αποσαφηνίζεται ταυτοχρόνως ποια, επιτέλους, είναι αυτή η «ομοσπονδιακή κατεύθυνση»*. Έτσι, π.χ., για ομοσπονδία κάνουν λόγο στην πρότασή τους, τόσο ο *Lionel Jospin* όσο και ο *Gerhard Schröder*. Πρόκειται όμως περί δύο εκ διαμέτρου διαφορετικών θεσμικών φιλοσοφιών. Ο πρωθυπουργός της Γαλλίας αποκλείει το ευρωπαϊκό (ομοσπονδιακό) κράτος, ενώ ο ομοσπονδιακός καγκελάριος της Γερμανίας το προτείνει.

Από όλη τη συζήτηση φαίνεται να κατασκευάζεται, σκόπιμα, ένα δίλημμα για το μελλοντικό θεσμικό σχήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταξύ «ομοσπονδίας» και «διακυβερνητικής συνεργασίας». Η *δεύτερη θέση μου* είναι, πως το ουσιαστικό, το πολιτικό και το θεσμικό περιεχόμενο της ομοσπονδιακής θεωρίας είναι *προδήλως αντίθετο* με το ιστορικό νόημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πώς σκέπτομαι εν προκειμένω:

α) Η θεωρία και συνακόλουθα η ορολογία της *ομοσπονδίας* –τελικά θα προτιμήσω τον όρο *«ομοσπονδιακή λογική»*– είναι *ιστορικά παγιδευμένη σε* μια καθοριστική γι' αυτήν *διάζευξη*.[15] Το πολυκρατικό σχήμα είτε

14. Βλ. § 6 αυτής της ενότητας.

15. Την εκτενέστερη επεξεργασία του προβλήματος της κατάταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εννοιολογικό σύστημα της θεωρίας της ομοσπονδίας, με χρήσιμες ίσως βιβλιογραφικές τεκμηριώσεις, θα βρει ο αναγνώστης στο βιβλίο μου: *Επίμαχες έννοιες* ..., ό.π. (υποσ. 4), σ. 44-50.

είναι ως όλο κυρίαρχη πολιτεία –οπότε η κυριαρχία είναι συγκεντρωμένη στο ομοσπονδιακό κέντρο, το οποίο διαθέτει το μονοπώλιο της κυριαρχίας (Kompetenz - Kompetenz) και ασκεί καθολική εξουσία τόσο επί των χωρών (μελών) του ομοσπονδιακού κράτους όσο και επί των πολιτών τους, διατηρώντας προς αυτά και προς αυτούς, σχέση *εσωτερικού δημοσίου δικαίου* («ομοσπονδιακό κράτος» ή «ομοσπονδία»)– είτε αποτελεί πολυκρατικό μόρφωμα του *διεθνούς δικαίου*, οπότε η κυριαρχία των χωρών (μελών) παραμένει *ανέπαφη* και η προβλεπόμενη θεσμική οργάνωση είναι τόση, *όση χρειάζεται για την πραγμάτωση των συμφωνημένων κοινών σκοπών* («ομοσπονδία κρατών», «συνομοσπονδία»). Εδώ οι σχέσεις μεταξύ του πολυκρατικού κέντρου και των χωρών (μελών) παραμένουν σχέσεις *διεθνούς δικαίου*[16] *και το σχετικό μόρφωμα συνιστά «διεθνή οργανισμό»*. Και για να διευκολύνω τους αναγνώστες που δεν είναι μυημένοι: Οι όροι «ομοσπονδιακό κράτος» και «ομοσπονδία κρατών» έχουν εκτοπισθεί από τη συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γίνεται πια λόγος για *«ομοσπονδία»* όταν πρόκειται για ομοσπονδιακό κράτος και για *«συνομοσπονδία»* όταν πρόκειται για μόρφωμα του διεθνούς δικαίου.

16. Οι ρίζες της ομοσπονδιακής θεωρίας αλλά και της πολιτικής, της ιστορικής και της θεσμικής της λογικής ανατρέχουν τόσο στην αμερικανική θεωρία του 18ου αιώνα (Federalist Papers) όσο και –κυρίως– στον γερμανικό πολιτειολογικό θετικισμό του 19ου και του 20ού αιώνα. Μια πλήρη εικόνα αυτής της πολιτειολογικής αφετηρίας με πλούσια τεκμηρίωση από την κλασική πολιτειολογία δίνει ο Ι. Αραβαντινός, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α΄, Αθήναι 1897, σ. 225-280.

β) Η παραπάνω διάζευξη, που άλλωστε αποτυπώνει τις διαπολιτειακές και ενδοπολιτειακές συγκρούσεις για την κυριαρχία που χαρακτηρίζουν τις ιστορικές εξελίξεις του 18ου και του 19ου αιώνα στην Ευρώπη, είναι *εννοιολογικά ακατάλληλη* και *ιστορικά ξένη* προς την ιστορική ουσία, άρα και τις θεσμικές ανάγκες της ευρωπαϊκής ενωσιακής διαδικασίας, που είναι ιστορικά και, συνακόλουθα, και στη θεσμική της λογική μόρφωμα *μεταομοσπονδιακό*.[17] Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα άγνωστο ως τη μέρα της δημιουργίας της, δηλαδή ιστορικά πρωτόγνωρο, πολυκρατικό, υπερεθνικό θεσμικό φαινόμενο, με κύριο χαρακτηριστικό ότι είναι *και* ένωση λαών *και* ένωση κρατών.[18] Ως ένωση κρατών η Ευρωπαϊκή Ένωση υπηρετείται από το *διεθνές δίκαιο* και τις διεθνείς συνθήκες, ενώ ως ένωση λαών θα έπρεπε να βασίζεται σε *συνταγματικές δομές*. Τα δεδομένα αυτά ορίζουν την πρόκληση της ευρωπαϊκής οικοδόμησης ως ένα *πολυκρατικό* και *υπερκρατικό* δηλαδή *μεταομοσπονδιακό* ζητούμενο.

γ) Από την προηγούμενη παρατήρηση προκύπτει ότι η ενωσιακή διαδικασία στηρίζεται στην *υπέρβαση της*

17. Τα μειονεκτήματα των όρων «ομοσπονδία κρατών» και «συνομοσπονδία» θέλει προφανώς να αποφύγει με τη χρήση του όρου «ομοσπονδίωση» (της Ευρωπαϊκής Ένωσης) ο Γ. Παπαδημητρίου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίωση. Επίκαιρος προβληματισμός*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ. 34 επ.

18. Αυτή η θέση παρουσιάστηκε παραπάνω, Πρώτη ενότητα §§ 5-10. Η διατύπωση αυτή άλλωστε απέκτησε θεσμική εγκυρότητα, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την περιέλαβε σε σχετικά με τις συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας ψηφίσματά του. Βλ. σχετικά ό.π. (υποσ. 13).

συμβατικής ομοσπονδιακής λογικής που συνεπάγεται την καθαρή και απόλυτη διάκριση συνομοσπονδίας και ομοσπονδίας. Προϋποθέτει, πρώτον, ότι η εσωτερική της θεσμική οργάνωση δεν υπόκειται *ούτε μόνο στο διεθνές δίκαιο*, όπως συμβαίνει με τη συνομοσπονδία (κυρίως δηλαδή τους διεθνείς οργανισμούς), *ούτε μόνο στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο (κυρίως συνταγματικό δίκαιο)*, όπως συμβαίνει με την ομοσπονδία. Προϋποθέτει, δεύτερον, ότι το θέμα της κυριαρχίας δεν λύνεται *ούτε αποκλειστικώς υπέρ του ενωσιακού κέντρου ούτε αποκλειστικώς υπέρ των κρατών μελών*, και πάντως δεν λύνεται κατ' ανάγκην οριστικά. Απέναντι στη σύμφυτη με την ομοσπονδιακή λογική διάζευξη, που είναι ριζωμένη στην ιστορική συγκυρία που γέννησε τη σχετική θεωρία, βρίσκεται η *σύνθεση* κυρίαρχων κρατών μελών με τη *συνδιαχείριση τομέων της κυριαρχίας των κρατών μελών* από το ενωσιακό *κέντρο*. Ας μη νομίσει ο αναγνώστης ότι η ριζωμένη στις ιστορικές της αφετηρίες ομοσπονδιακή λογική απέκτησε, ως προς το κεντρικό της νόημα, νέο περιεχόμενο στο πλαίσιο της *σύγχρονης πολιτικής θεωρίας*. Μπορεί ο όρος «ομοσπονδία κρατών» να αντικαθίσταται από τον όρο «συνομοσπονδία» και ο όρος «ομοσπονδιακό κράτος» από τον όρο «ομοσπονδία». Η αδυσώπητα όμως *διαζευκτική* λογική της κλασικής ομοσπονδιακής θεωρίας αποτελεί και τον ακρογωνιαίο λίθο της σύγχρονης ομοσπονδιακής θεωρίας.

δ) Από τα αμέσως προηγούμενα φαίνεται ότι ο δημόσιος διάλογος είναι εγκλωβισμένος στην ορολογία της ομοσπονδιακής λογικής, παρά το γεγονός ότι αρκετές από τις προτεινόμενες λύσεις εμπεριέχουν, κατά περιεχόμενο, την υπέρβασή της. Έτσι, ο πρόεδρος της

Γερμανικής Δημοκρατίας Johannes Rau, μιλάει για «ομοσπονδία εθνικών και κυρίαρχων κρατών». Σαφέστερη και πολύ κοντά στο ιστορικό νόημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η υπέρβαση της ομοσπονδιακής λογικής που ενυπάρχει στην τοποθέτηση του Κώστα Σημίτη,[19] όπου έγινε λόγος για «ομοσπονδιακή λύση σε συνδυασμό με το κοινοτικό πρότυπο». Η πρόταση του Κ. Σημίτη άλλωστε βρίσκεται πλησιέστερα από κάθε άλλη στις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σε κάθε περίπτωση πάντως το «κοινοτικό πρότυπο» *αναιρεί* τη θεμελιώδη λογική της συμβατικής ομοσπονδιακής αντίληψης.

ε) «Σε μια Συνομοσπονδία», επισημαίνει και η σύγχρονη πολιτική θεωρία, «τα μέρη διατηρούν την κυριαρχία τους, ενώ σε μια ομοσπονδία η κυριαρχία εκφράζεται σε ολόκληρη την ομοσπονδία».[20] Η *εμμονή* και της παραδοσιακής αλλά και της επικρατούσας ομοσπονδιακής λογικής στη θεμελιώδη για αυτήν διάζευξη, που άλλωστε βρίσκεται στις ιστορικές της ρίζες και που διατηρεί και επιβεβαιώνει την *ακαταλληλότητά* της να προσδιορίσει το θεσμικό πρότυπο μιας μελλοντικής Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν πρέπει να μας εκπλήττει. Η διαζευκτική λογική της ομοσπονδιακής λογικής

19. Κ. Σημίτης, *Ομιλία για το μέλλον της Ευρώπης*, 11 Ιουλίου 2001. Πάντως, τόσο η διατύπωση Rau όσο και η διατύπωση Σημίτη αναδεικνύουν, τελικά, το αδιέξοδο της ομοσπονδιακής λογικής.

20. Βλ. π.χ. Μ.Ι. Τσινισιζέλης, *Quo Vadis Europa?*, Αθήνα 2001, σ. 159 επ. (εδώ σ. 160). Στο έργο αυτό ο αναγνώστης θα βρει προσβάσεις στον σύγχρονο προβληματισμό περί ομοσπονδίας και σχετική βιβλιογραφία.

δεν προκύπτει από εννοιοκρατικά και λογικοφανή «παίγνια» αλλά *αποτυπώνει ιστορία*. Ο ιστορικά προσδιορισμένος νοηματικός πυρήνας μιας έννοιας δεν είναι επιστημολογικά διαπραγματεύσιμος. Η παραποίησή του είτε αναιρεί την επικοινωνία μεταξύ των διαλεγομένων ή, αν παρεισφρήσει σε κανονιστικό κείμενο, αποξενώνει την αληθή βούληση του συντάκτη του από τα αποτελέσματα της κανονιστικής του πρωτοβουλίας.

7 Η *ΤΡΙΤΗ μου θέση* αναφέρεται στο *ζητούμενο*. Ζητούμενο τελικά παραμένει τόσο το θεσμικό σύστημα, που θα εντάσσει τμήμα της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών σε συνδιαχείριση από τον κεντρικό φορέα, όσο και ένα συγκεκριμένο οργανωτικό σκεπτικό για την ενωσιακή εμβάθυνση των θεσμών στη βάση μιας αρμονίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως Ένωσης Λαών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως Ένωσης Κρατών ως δύο *ισότιμων* νομιμοποιητικών παραγόντων.

α) Αν δεχτεί κανείς την ιστορικοπολιτική ιδιοσυστασία του ενωσιακού χώρου με διττή νομιμοποίηση από τους λαούς και τα κράτη,[21] η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορεί να νοηθεί ως *σταδιακή* –και όχι εν μια νυκτί[22]–

21. Βλ. παραπάνω, Πρώτη ενότητα §§ 5-10.

22. Επιτέλους, αυτό το περί *σταδιακότητας* λέγεται πια *καθαρά* σε επίπεδο πολιτικής. Βλ. Κ. Σημίτης, ό.π. (υποσ. 19). Στην επιστημονική συζήτηση γίνεται λόγος για την αρχή του incrementalism. Βλ. Σχετικά, αντί πολλών, A.G. Passas/D.G. Dimitrakopoulos, *The Treaty of Nice, the presumed end of Incrementalism and the Future of the European Union*, σ. 7 επ.

μερική μεταφορά αρμοδιοτήτων από το διακυβερνητικό στο ενωσιακό επίπεδο. Η αναγκαία ισορροπία ανάμεσα στις δύο νομιμοποιητικές βάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί την κατεξοχήν φιλοευρωπαϊκή εκδοχή. Όσοι υποστηρίζουν μια ομοσπονδιακή εκδοχή *χωρίς να αποσαφηνίζουν ότι* –σε αντίθεση με το συμβατικό νόημα του όρου που χρησιμοποιούν– *αποκλείουν την περιθωριοποίηση του εθνικού κράτους, διαπράττουν βαρύτατη ιστορική αφέλεια*. Ουσιαστικά προτείνουν μονομερή ενίσχυση του ενωσιακού σκέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποτέλεσμα τα πληθυσμιακώς ισχυρότερα κράτη να προσδιορίζουν απολύτως τις αποφάσεις.[23] Ότι η Γερμανία ίσως θελήσει κάτι τέτοιο είναι, από πλευράς της, εύλογο, όπως εξίσου εύλογο είναι να το επιδιώκει ή πάντως να το «κρυφοθέλει» και η Γαλλία, μέσα από διαφορετικά όμως θεσμικά σχήματα. Σε κάθε περίπτωση όμως, είναι σαφές ότι η πλειονότητα των μικρών κρατών δεν έχει τίποτε να κερδίσει από μια «Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία», που σημαίνει από ένα ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό κράτος στο οποίο θα έχει καταργηθεί τελείως η διακυβερνητική πτυχή.

β) Η ομοσπονδιακή λογική πάντως είναι και για έναν ακόμη λόγο ακατάλληλη για να επενδύσει σε αυτήν η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ομοσπονδία, δηλαδή το ομοσπονδιακό κράτος, περιέχει, από τη φύση της, μια συνεχή ενοποιητική δυναμική, δηλαδή *μια συνεχή πορεία προς την ομοιογενοποίηση*, που σημαίνει μια εξέλιξη προς

23. Με αποκλίνουσα προσέγγιση ο Π.Κ. Ιωακειμίδης, *Το μέλλον της Ευρώπης, η προοπτική της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας και η Ελλάδα*, Αθήνα 2000, σ. 24-25.

άρση των ιδιαιτεροτήτων που κομίζουν στο σύνολο οι εθνικοί πολιτισμοί. Ο Thomas Fleiner, ο μεγάλος σύγχρονος του συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου και ταυτοχρόνως θεωρητικός εκφραστής της σύγχρονης ομοσπονδιακής θεωρίας, περιγράφοντας την πραγματική εξέλιξη κρατών που είναι οργανωμένα στη βάση ομοσπονδιακού προτύπου, παρατηρεί πως τα κράτη αυτά λες και διέρχονται, ως ομοσπονδιακά, ένα μεταβατικό στάδιο προς το *ενιαίο κράτος* και γι' αυτό διερωτάται αν, παρά αυτήν την εξέλιξη, η ομοσπονδιακή ιδέα μπορεί να έχει μέλλον.[24] Η ίδια δυναμική παρατηρήθηκε ακόμη και στη θεσμική εξέλιξη μιας –μη πολυεθνικής βέβαια– ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, όπως είναι η μεταπολεμική Γερμανία. Παρά τη σημασία που, από την ίδρυσή της το 1949, αποδίδουν στον ομοσπονδιακό της πλουραλισμό οι πολιτικοί της εκφραστές και οι ερμηνευτές του Θεμελιώδους Νόμου, δηλαδή του Συντάγματός της, η εσωτερική της εξέλιξη φέρει απτές τις ενδείξεις μιας ασταμάτητης ομοιογενοποίησής της, όπως χαρακτηριστικά μάς δίδαξε ο μεγάλος δάσκαλος πολλών γενεών συνταγματολόγων, ο Konrad Hesse.[25] Παρατηρούμε δηλαδή πως το ομοσπονδιακό πρότυπο ενέχει στο σύστημά του το σπέρμα της αυτοαναίρεσής

24. Βλ. Th. Fleiner, *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, Freiburg (χειρόγραφο υπό δημοσίευση, που ο συγγραφέας έθεσε ευγενικά στη διάθεσή μου), σ. 1, με πλούσια σχετική τεκμηρίωση.

25. Βλ. K. Hesse, *Der Unitarische Bundesstaat*, 1962, σήμερα δημοσιευμένο και στον τόμο όπου οι P. Häberle και Al. Hollerbach συγκέντρωσαν τις μελέτες του K. Hesse (βλ. K. Hesse, Ausgewälete Schziften, 1984, σ. 116-147).

του και της σταδιακής εξελικτικής του πορείας προς ένα σχήμα, τυπικά μόνο, ομοσπονδιακό, ουσιαστικά όμως, δηλαδή πολιτικά, προς ένα σχήμα με ιδιότητες ενιαίου κράτους. Μια τέτοια εξέλιξη αντιφάσκει προς αυτό που η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση θέλησε να είναι κύρια πηγή της εξέλιξής της, δηλαδή την εγγύηση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων και, συνακόλουθα, της βασικής πηγής του ενιαίου αλλά και ταυτόχρονα πολύμορφου ευρωπαϊκού πολιτισμού.

γ) Με αφετηρία τις σκέψεις που προηγήθηκαν θα μπορούσε κανείς να διατυπώσει σειρά συγκεκριμένων θεσμικών προτάσεων. Επειδή όμως αυτό θα εξειδίκευε υπέρμετρα το κείμενο, περιορίζομαι στα εξής ελάχιστα και τελείως ενδεικτικά σημεία:

1. Ο ρόλος του *Ευρωκοινοβουλίου* δεν μπορεί να είναι ταυτόσημος με το ρόλο μιας ομοσπονδιακής Βουλής, η ενίσχυσή του όμως, σε σχέση με όσα σήμερα ισχύουν, είναι αναγκαία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να εκλέγει και τον πρόεδρο και τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα πρέπει να γίνει, σε όλα τα νομοθετικού περιεχομένου θέματα, συννομοθέτης, θα πρέπει ακόμη να αποκτήσει δικαίωμα σύμφωνης γνώμης και για όλες τις κρίσιμες μη νομοθετικές πράξεις.[26] Αν καθιστούσαμε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μόνο ή κύριο νομοθετικό όργανο, τότε η Ευρωπαϊκή Ένωση

26. Πρόκειται για αξιώσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που έχουν καταγραφεί τόσο στην Έκθεση Méndez de Vigo/Τσάτσος για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ όσο και στην έκθεση Méndez de Vigo/ Seguro για τη Συνθήκη της Νίκαιας, ό.π. (υποσ. 13).

θα ήταν κυρίως ένωση λαών που θα εκτόπιζε την έτερη υπόστασή της ως ένωση κρατών.

2. Στο *Συμβούλιο των Υπουργών* θα πρέπει να αποκατασταθεί η ισορροπία μεταξύ μικρών και μεγάλων κρατών, ενώ η ομοφωνία θα πρέπει να διατηρηθεί για όσα θέματα αγγίζουν υπαρξιακά τα κράτη μέλη. Αυτό το τελευταίο είναι αδιανόητο στη λογική ενός ομοσπονδιακού κράτους.

ΙΣΩΣ μου αντιταχθεί ότι οι κοινοτικοποιημένες πολιτικές και ιδίως το κοινό νόμισμα, έχουν ουσιαστικά ήδη επιφέρει την *κατάργηση της εθνικής κυριαρχίας* και επομένως η «αποκρατικοποίηση» των κρατών έχει συντελεστεί και ο δρόμος προς το «ομοσπονδιακό κράτος» της Ευρώπης ανοίγει. Όπως όμως διεξοδικά έχω εκθέσει αλλού,[27] στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης *δεν συντελείται κατάλυση της «εθνικής κυριαρχίας»*. Η μείωση των δυνατοτήτων των κρατών να δρουν αποτελεσματικά στη διακρατική τους απομόνωση αποκαλύπτει την *ιστορική αλλοίωση του πραγματικού περιεχομένου της έννοιας της κυριαρχίας*. Σε αυτό ακριβώς το μέτρο η άσκηση –αποτελεσματικής– πολιτικής σε αρκετούς τομείς προϋποθέτει ενωσιακή αντιμετώπιση. Αυτό όμως σημαίνει πως, σε τέτοιους τομείς, ένα μεμονωμένο κράτος *δεν θα μπορούσε ούτως ή άλλως να ασκήσει αποτελεσματικά την πολιτική του* κι έτσι ούτε την κυριαρχία του.[28]

27. Βλ. Δ.Θ. Τσάτσος, *Επίμαχες έννοιες*, ό.π. (υποσ. 4), σ. 31 επ.

28. Στις σκέψεις μου αυτές με ενεθάρρυνε και ο Γ. Παπαδημητρίου όταν, χωρίς επιφυλάξεις παρατηρεί σωστά ότι η κυριαρχία είναι «όχι μόνο ιστορικά αλλά και θεματικά, έννοια σχετική». Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Δημοσιεύματα Συνταγματικού Δικαίου*, τ. 3), 1982, σ. 23.

ΕΠΙΧΕΙΡΩ κάτι σαν συμπέρασμα:

α) Η ιστορικά προσδιοριζόμενη διττή νομιμοποιητική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως εκτέθηκε παραπάνω,[29] είναι πρωτόγνωρη και *μη εντάξιμη* στην ομοσπονδιακή λογική. Κι αυτό διότι η τελευταία, καθώς είναι νοηματικά προσδιορισμένη από την ιστορία των πρακτικών της εφαρμογών, τυχόν χρησιμοποιούμενη ως θεσμικό πρότυπο για την Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά είτε ανακριβολογία είτε εκ προθέσεως αλλοίωση της ιστορικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή εκτέθηκε παραπάνω.[30]

β) Αν οι οπαδοί της «ομοσπονδιακής κατεύθυνσης» εννοούν *συνομοσπονδία*, δηλαδή ομοσπονδία κρατών με ακέραιη την κυριαρχία των κρατών μελών, τότε η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως φορέας που ήδη διαχειρίζεται σημαντικούς τομείς των εθνικών κυριαρχιών των κρατών μελών, έχει, από την άποψη της θεσμικής εμβάθυνσης, *ξεπεράσει το σχήμα της συνομοσπονδίας*. Αν πάλι, όσοι μιλούν για «ομοσπονδιακή κατεύθυνση», εννοούν ομοσπονδία, δηλαδή «ομοσπονδιακό κράτος», τότε οφείλουν να πράξουν κάτι που, σκόπιμα φυσικά, παραλείπουν: να αποκαλύψουν ευθέως στους πολίτες της Ευρώπης ότι *εισηγούνται την κατάργηση της κρατικής*

29. Βλ. παραπάνω, Πρώτη ενότητα §§ 5-10.

30. Βλ. παραπάνω, Πρώτη ενότητα §§ 5-10.

υπόστασης των πατρίδων τους. Γιατί σ' ένα σχήμα ομοσπονδιακού κράτους οι *ομόσπονδες χώρες*, όσο κι αν καμιά φορά ονομάζονται κράτη ή πολιτείες, ούτε είναι κράτη ούτε οι πολίτες τους τις αισθάνονται ως κράτη. *Ο Ευρωπαίος, ως σήμερα τουλάχιστον, πατρίδα του νιώθει το έθνος-κράτος στο οποίο ανήκει*. Την ευρωπαϊκή του πατρίδα ίσως κάποτε τη δεχτεί, υπό τον όρο όμως ότι οι μελλοντικές εξελίξεις θα την καταστήσουν αξιόπιστη.

γ) Η ζητούμενη λύση θα κινηθεί κατ' ανάγκην σε μια λογική που οφείλει να ξεπεράσει το δίλημμα: «ομοσπονδία κρατών» ή «ομοσπονδιακό κράτος». Ίσως θα μπορούσε κανείς να μιλήσει για μια *μεταομοσπονδιακή* λογική. Ο όρος *μεταομοσπονδιακή* λογική θέλει να απαλλάξει την Ευρωπαϊκή Ένωση από μια ξένη προς αυτήν οπτική, αποχωρίζοντας με την πρόθεση «μετά» τον όρο «ομοσπονδία» από τη συγκεκριμένη ιστορικότητά του, το δεσμό του δηλαδή με συγκεκριμένα ιστορικά σχήματα που υπήρξαν το έναυσμα για τη διαμόρφωση της ομοσπονδιακής λογικής και που διαφέρουν ριζικά από το πρωτόγνωρο ενωσιακό φαινόμενο. Ζητούμενο μιας επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης δεν μπορεί παρά να είναι μια ευρωπαϊκή πολυκρατική, υπερκρατική έννομη τάξη, αρμόδια σε όλους τους τομείς *που δεν μπορεί να υπηρετήσει αποτελεσματικά μόνο του το κράτος μέλος*. Μια έννομη τάξη, που τόσο στη διαδικασία αναθεώρησής της όσο και στις ουσιαστικές της ρυθμίσεις, *θα σέβεται την εθνική και τη λαϊκή κυριαρχία των κρατών μελών*, καθώς και τη *θεσμική μεταξύ τους ισοτιμία*. Μια έννομη τάξη ευέλικτη και ευαίσθητη απέναντι στην εν εξελίξει βούληση των λαών, δη-

λαδή στη *διαδοχή των γενεών*. Τέλος, μια έννομη τάξη που θα έχει για τη νομική της υπόσταση και θεμελίωση υπερβεί το δίλημμα μεταξύ συνταγματικού και διεθνούς δικαίου.

δ) Μόνο μια τέτοια *μεταομοσπονδιακή* λογική εξασφαλίζει μια Ευρωπαϊκή Δημοκρατία *που να σέβεται εξίσου και τις δύο ισότιμες ιδιότητες των πολιτών της: εκείνη του εθνικού κι εκείνη του ευρωπαίου πολίτη*. «Να δημιουργήσουμε την Ευρώπη», είπε ο πρωθυπουργός της Γαλλίας L. Jospin στο λόγο του της 28ης Μαΐου 2001, «χωρίς να καταργήσουμε τη Γαλλία ή άλλο ευρωπαϊκό έθνος (κράτος), αυτό είναι το πολιτικό μου πιστεύω». Διαφορετικά –θα μπορούσε κανείς να προσθέσει–, μοιάζει οι «αρχιτέκτονες» της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αγνοούν το «αρχιτεκτονικό» πλαίσιο που υποδεικνύει η ίδια η ευρωπαϊκή ιστορία, ο ιστορικοπολιτικός χώρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

10

ΜΕ ΒΑΣΗ τις παραπάνω σκέψεις τίθεται το πρόβλημα ενός κατάλληλου όρου για να υπαχθεί σε αυτόν το ζητούμενο θεσμικό πρότυπο.[31] Ο όρος αυτός πρέπει να έχει τρεις ιδιότητες:

α) πρώτον, να μην έχει άμεση ιστορική φόρτιση, να

31. Δεν αισθάνομαι μοναξιά μπροστά στο δύσκολο πρόβλημα. Έτσι και άλλοι βρίσκονται σε αναζήτηση, στο πλαίσιο της οποίας έχουν προταθεί, μεταξύ άλλων, οι όροι: «μετακράτος» (Βλ. Ν. Σκανδάμης, *Το κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, 1986, σ. 90 επ.) και «εταιρική ομοσπονδία» (Βλ. Γ. Παπαστάμκος, *Η ελλειπτική θεσμογένεση της Ένωσης*, 1994, σ. 29 επ.).

μην ανάγεται δηλαδή σε συγκεκριμένα θεσμικά μορφώματα που επιβιώνουν σήμερα, και που, κατ' ανάγκην, διαφέρουν ριζικά από την απολύτως πρωτόγνωρη ιστορικοπολιτική ιδιοσυστασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

β) δεύτερον, να μην αγκυλώνει νοηματικά την εξελιξιμότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να μην προδικάζει την τελική μελλοντική θεσμική εκδοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *να μην προϋποθέτει καν τελική εκδοχή*,[32]

γ) τρίτον, να μπορεί να αποδοθεί σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΕΞΗΓΗΣΑ ήδη παραπάνω γιατί ο κατάλληλος χαρακτηρισμός ενός θεσμικού οικοδομήματος δεν είναι μόνο στοιχείο εννοιολογικής ακρίβειας αλλά έχει και πρακτικές επιπτώσεις. Η επιστήμη της πολιτείας και των θεσμών στάθηκε για πολύ καιρό αμήχανη μπροστά στο φαινόμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ο χαρακτηρισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων παλαιότερα, και της Ευρωπαϊκής Ένωσης τώρα, ως ενός «sui generis διεθνούς οργανισμού» αποτύπωνε την αμηχανία αυτή. Με τον όρο του «υπερεθνικού οργανισμού» επιχειρήθηκε έτσι να διαφοροποιηθεί το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης από άλλες μορφές διεθνούς οργάνωσης. Κάθε όρος όμως που προέρχεται ή παραπέμπει τελικά σε μορφές διεθνούς οργάνωσης δεν μπορεί να περιγράψει επαρκώς το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Από την άλλη, όπως είδαμε,

32. Βλ. ειδικά για το τελευταίο, Πρώτη ενότητα § 7.

εξίσου ατελέσφορη και ανακριβής είναι και η απόπειρα εννοιολογικής ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο κρατικό φαινόμενο, όπως συμβαίνει με τη συμβατική ομοσπονδιακή οργάνωση. Η διττή υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης[33] ως διεθνούς και ταυτόχρονα συνταγματικού θεσμού, δηλαδή ως οργανισμού διεθνούς και συνταγματικού δικαίου, αποκλείει την ένταξή του στις συνήθεις κατηγορίες των διεθνών οργανισμών (συνομοσπονδίες) ή των κρατικών οργανισμών (ομοσπονδίες). Και επειδή ακριβώς η διττή αυτή υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι ένα παροδικό χαρακτηριστικό, δεν αποτελεί δηλαδή απλώς μια μεταβατική φάση από τη μορφή του διεθνούς οργανισμού στη μορφή ενός κράτους, αλλά συνιστά την ίδια την πεμπτουσία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, πρέπει να προταθεί μια νέα πολιτειακή κατηγορία που να ανταποκρίνεται στα γνωρίσματα αυτά.

ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ λοιπόν είναι μια πολιτειολογική κατηγορία που θα τοποθετηθεί μεταξύ των μορφωμάτων του διεθνούς δικαίου (διεθνείς οργανισμοί, συνομοσπονδίες) και των μορφωμάτων του συνταγματικού δικαίου (ομοσπονδίες) και θα συλλαμβάνει τη δισυπόστατη μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τη νέα αυτή κατηγορία, και για να περιγραφούν αυτά ακριβώς τα χαρακτηριστικά, προτείνω τον όρο της *συμπολιτείας*. Ως συμπολιτεία ορίζω την ένωση εκείνη των πολιτειών, της οποίας η εσωτερική θεσμική οργάνωση

33. Βλ. παραπάνω § 6 αυτής της ενότητας.

έχει χαρακτηριστικά *και* διεθνούς *και* συνταγματικής οργάνωσης, υπόκειται στο διεθνές *και* στο συνταγματικό δίκαιο και θεμελιώνεται βάσει μιας Συνταγματικής Συνθήκης.[34]

13 ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ της συμπολιτείας με την έννοια αυτή πληροί σήμερα *μόνο* η Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποτελεί πεποίθησή μου ότι η μορφή αυτή της σύνθετης πολιτειακής οργάνωσης, συμπαγέστερης της διεθνούς οργάνωσης, που διαφυλάσσει όμως τον πυρήνα της κρατικότητας των κατ' ιδίαν πολιτικών, έχει μέλλον. Όχι μόνο για την Ευρώπη, για την οποία αποτελεί το μοναδικό ρεαλιστικό πλαίσιο πραγμάτωσης του ενοποιητικού της οράματος, αλλά και για άλλες περιοχές του κόσμου, όπου οι ενοποιητικές διαδικασίες βρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο. Όσο αδιέξοδο είναι να προσπαθούμε να αναπτύξουμε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως διεθνή οργανισμό βασισμένοι στη *διακυβερνητική* λογική, άλλο τόσο στείρο θα αποδειχτεί αν προσπαθήσουμε να την οργανώσουμε ως κράτος. Η έννοια της συμπολιτείας περιγράφει έτσι μια –μοναδική προς το παρόν– πραγματικότητα σύνθετης πολιτειακής οργάνωσης που δεν επιτρέπει όμως εννοιολογικές απλοποιήσεις και παραποιήσεις.

14 Η ΠΡΟΤΑΣΗ αυτή περιορίζεται στην ελληνική γλώσσα. Ο όρος αυτός καθ' εαυτόν δεν αποδίδεται, ή

34. Βλ. για τη «συνταγματική συνθήκη» την Ένατη ενότητα.

πάντως δεν αποδίδεται εύκολα, σε άλλες ευρωπαϊκές γλώσσες. Το ίδιο άλλωστε ίσχυε με τις έννοιες της confederation, του Staatenbund και της συνομοσπονδίας ή της ομοσπονδίας, federation, Bundesstaat. Η επιστήμη του ευρωπαϊκού δημοσίου δικαίου, χωρισμένη αναπόφευκτα από γλωσσικά σύνορα, προσεγγίζει το φαινόμενο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προτείνοντας νέους ή και παλιούς όρους για να περιγράψει το καινούργιο (θυμίζω τον όρο Staatenverbund του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου). Ποιες έννοιες θα επικρατήσουν σε κάθε γλώσσα ουδείς γνωρίζει. Τις έχουμε όμως σε κάθε περίπτωση ανάγκη για να επικοινωνήσουμε χωρίς νοθεύσεις και παρανοήσεις, ώστε να συμφωνήσουμε και να διαφωνήσουμε για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το θεσμικό της μέλλον, που σίγουρα δεν θα το αναζητήσουμε στο απόθεμα της διεθνούς ή της κρατικής οργάνωσης του παρελθόντος.

4. ΑΝ ΑΠΟ την ανάγνωση των κρίσιμων διατάξεων της Συνθήκης που εκτέθηκαν προηγουμένως, προέκυψε σαφώς ότι το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο *εμπεριέχει* τη δημοκρατική αρχή, *τελείως ανοιχτό* παρέμεινε το ερώτημα, με *ποιο νοηματικό και, συνακόλουθα, ποιο κανονιστικό περιεχόμενο* εξειδικεύεται η δημοκρατική αρχή *στις θεσμικές ιδιορρυθμίες της ενωσιακής τάξης*. «Η υποδοχή μιας γνώριμης και με απώτερες ιστορικές καταβολές θεμελιώδους συνταγματικής αρχής, όπως λ.χ. η δημοκρατική αρχή στη δομή της Ένωσης», όπως εύστοχα παρατηρήθηκε, «πρέπει να επιχειρείται πάντοτε ενόψει των ιδιαιτεροτήτων μιας υπερεθνικής οργάνωσης... Στο πλαίσιο της Ε.Ε. το περιεχόμενο και η λειτουργία της δημοκρατικής αρχής προσδιορίζεται με γνώμονα τη θεσμική ιδιαιτερότητα και αποστολή της και όχι τις προδιαγραφές που προσιδιάζουν σε μια πολιτεία».[96] Στη βάση αυτής της κρίσιμης διαπίστωσης μπορεί να επιχειρηθεί η εξειδίκευση του προβλήματος και κυρίως να συναχθούν συγκεκριμένα συμπεράσματα.

α) Η Δημοκρατία, ως κατηγορία του σύγχρονου συνταγματικού πολιτισμού, είναι *έννοια κρατικογενής*, αναπτύχθηκε δηλαδή στο πλαίσιο του κρατικού φαινομένου.[97] Η Δημοκρατία σημαίνει λαϊκή κυριαρχία που

γραφέας αυτού του βιβλίου (Doc. A4-0342/1996). Βλ. από την εκτενή πια βιβλιογραφία Δ.Θ. Τσάτσος, «Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα», σε *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, τχ. 17-18, 1994, σ. 24 επ. (μτφρ. από τα γερμανικά του Χρ. Ξανθόπουλου), ό.π. και παραπομπές στη σχετική τεκμηρίωση.

96. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Η αργόσυρτη πορεία...*, ό.π. (υποσ. 17), σ. 47.

97. Η έννοια της Δημοκρατίας με έχει απασχολήσει κυρίως

βρίσκει τρόπο έκφρασης στη διαδικασία της πλειοψηφικής απόφασης. Η αυστηρή όμως *αριθμητική* διάσταση της δημοκρατικής αρχής προσέλαβε, στην ιστορική εξέλιξη, και *ουσιαστικά* δικαιικά στοιχεία που ανήκουν πια στον νοηματικό πυρήνα της. Πρόκειται για επιμέρους αρχές που, χωρίς να αναφέρονται ευθέως στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, *διασφαλίζουν* την έκφρασή της και εγγυώνται τη λειτουργία της. Τέτοιες είναι οι αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, του κοινωνικού κράτους δικαίου, της προστασίας της μειοψηφίας, της δικαστικής προστασίας, της διάκρισης των λειτουργιών και, φυσικά, οι επιλογές που απορρέουν από αυτές τις αρχές.

β) Όπως αναπτύχθηκε και παραπάνω, το *ιδιόμορφο ενωσιακό* φαινόμενο αποτελεί, έναντι του κράτους, ιστορικά και θεσμικά, κάτι το *διαφορετικό*, μια *νέα θεσμική κατηγορία*. Ειδικότερα, ο ευρωπαϊκός ιστορικός χώρος στην *ενωσιακή του διάσταση, έκταση* και *έκφραση* θεμελιώνεται ιστορικά όσο και θεσμικά στα δύο δεδομένα που μπορούν να θεωρηθούν, όπως αναπτύχθηκε,[98] ως τα δύο βασικά *προερμηνευτικά δεδομένα* για τη νοηματική του προσέγγιση. Πρόκειται αφενός για την Ευρώπη ως *ιστορική και πολιτισμική ενότητα, δηλαδή για την Ευρώπη ως ενιαίο ιστορικό και πολιτισμικό χώρο και ως σύνολο ευρωπαίων πολιτών και αφετέρου για την Ευρώπη ως ιστορική και έννομη σύνθεση και τάξη συγκεκριμένων ιστορικών υποκειμένων, των κρατών μελών.*

στο *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', Θεωρητικό Θεμέλιο, 1994, σ. 142-173 και τ. Β', σ. 49-83. Βλ. επίσης Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 255 επ.

98. Βλ. παραπάνω, Έκτη ενότητα §§ 5-8.

γ) Ο ιστορικός και αντιστοίχως θεσμικός δυισμός του πρωτόγνωρου ενωσιακού οικοδομήματος υποχρεώνει σε μια *νοηματική ανασυγκρότηση* της δημοκρατικής αρχής έτσι ώστε, μέσα από την ιστορική της δυναμική, να καταστεί πρόσφορη για την κανονιστική καθυπόταξη της ενωσιακής τάξης. Μόνο έτσι, δηλαδή κατά την εφαρμογή της, θα έχει και στο *ενωσιακό επίπεδο* το ηθελημένα δημοκρατικό, δηλαδή νομιμοποιητικό της, αποτέλεσμα.

δ) Η ενωσιακή τάξη, για να είναι δημοκρατική και να λειτουργεί δημοκρατικά, πρέπει να ικανοποιεί δύο προϋποθέσεις: Η πρώτη προϋπόθεση προκύπτει από την ιδιότητά της ως *θεσμικής έκφρασης του συνόλου των ευρωπαίων πολιτών*. Υπό αυτή την έννοια είναι δημοκρατική, όταν υιοθετεί τον κανόνα της πλειοψηφίας και τις αναγκαίες εγγυήσεις του, δηλαδή την προστασία των δικαιωμάτων του ευρωπαίου πολίτη, την προστασία της μειοψηφίας, τη διαφάνεια κ.ο.κ., αλλά και όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξοπλιστεί με όσες αρμοδιότητες του είναι απαραίτητες, τόσο για να ασκεί το νομιμοποιητικό και το ελεγκτικό του έργο όσο και για να συμπράττει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία[99] κ.ο.κ. Η δεύτερη προϋπόθεση συνάγεται από

99. Βλ. ad hoc Κ. Δημητριάδης, *Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η έννομη δημοκρατική τάξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, 1989, ειδικότερα σ. 96 επ. Βλ. επίσης Στ. Περράκης, *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου*, 1986, καθώς και τη συλλογή σχετικών μελετών, σε: Π. Ν. Στάγκος (επιμ.), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές*, 1984 (με πρόλογο Δ. Ευρυγένη).

την ιδιότητά της *ως θεσμικής σύνθεσης –και όχι βέβαια συγχώνευση– των λαών, όπως οργανώθηκαν και διαμορφώθηκαν σε ιστορικά υποκείμενα, δηλαδή σε εθνικά κυρίως κράτη.* Υπό την έννοια αυτή η ενωσιακή τάξη είναι τότε και μόνο δημοκρατική, όταν η εφαρμογή της αρχής της πλειοψηφίας σε ενωσιακό επίπεδο υποχωρεί, όπου η πλειοψηφική απόφαση *θίγει τον πυρήνα του θεσμικού πολιτισμού ενός ή περισσότερων κρατών μελών, όπως αυτός αποτυπώνεται στα εθνικά Συντάγματα.*[100] Η δημοκρατική αρχή, ως θεμελιώδης αρχή της ενωσιακής τάξης, προϋποθέτει λοιπόν και τη διασφάλιση της *εθνικής θεσμικής υπόστασης των λαών* της Ένωσης. Γι' αυτό και η Δημοκρατία, ως έννοια του ευρωπαϊκού ενωσιακού λόγου, πρέπει να προσλαμβάνεται και να ερμηνεύεται με τη νοηματική αυτή προέκταση που εντάσσει στο παραδοσιακό της νόημα και την *αρχή της ισοτιμίας των κρατών ως ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών.*

ΓΙΑ ΤΗΝ αρχή της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών θα έπρεπε ίσως να προστεθούν οι εξής αποσαφηνιστικές παρατηρήσεις:

α) Η αρχή της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών στηρίζεται και στην ίδια τη Συνθήκη, η οποία στο άρθρο 6 § 3 της ΣυνθΕΕ επιβάλλει το σεβασμό της «εθνικής ταυτότητας» των κρατών μελών. Συμφώνως άλλωστε με το προοίμιο της ΣυνθΕΕ, οι αρχηγοί των

100 Βλ. εδώ κρίσιμες και εύστοχες παρατηρήσεις του Α.Ι. Πεπονή, ό.π. (υποσ. 1), σ. 78 επ.

συμβαλλόμενων κρατών αποφάσισαν να ιδρύσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, «επιθυμώντας βαθύτερες σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ των λαών τους και ταυτόχρονα σεβόμενοι την ιστορία, τον πολιτισμό και τις παραδόσεις τους».

β) Χωρίς την εδώ προτεινόμενη *νοηματική ανασυγκρότηση* της δημοκρατικής αρχής, το κύριο νομιμοποιητικό αποτέλεσμα, στο οποίο θα απέβλεπε η κατοχύρωσή της, θα ήταν *μερικό*, αφού θα αξιοποιούσε τη μία μόνο από τις δύο διαστάσεις του ιστορικού χώρου Ευρώπη, δηλαδή την Ευρώπη ως πολιτισμική ενότητα και ως σύνολο ευρωπαίων πολιτών. Αντιθέτως, δεν θα αξιοποιούσε νομιμοποιητικά την άλλη της διάσταση ως μιας ιστορικής τάξης πολιτισμικά και θεσμικά ισότιμων υποκειμένων που είναι τα κράτη. Με άλλα λόγια: Η δημοκρατική αρχή σε *ενωσιακό επίπεδο* οφείλει να προστατεύει όχι μόνο τον ευρωπαίο *αλλά και τον εθνικό πολίτη* ως παράγοντα της ενωσιακής τάξης. Η δημοκρατική αρχή, ως αρχή της ενωσιακής τάξης, οφείλει να *ανταποκρίνεται νομιμοποιητικά* στον *ιστορικό δυισμό* του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου. Ένα δυισμό που βρίσκει τη νομική του αποτύπωση στο δυισμό της ιδιότητας του πολίτη ως *εθνικού* και *ευρωπαίου* πολίτη.

γ) Η εδώ υποστηριζόμενη εκδοχή, ότι η αρχή της ισοτιμίας δεν αφορά γενικά τους «εθνικούς πολιτισμούς», αλλά τους «*θεσμικούς εθνικούς*» πολιτισμούς, θέλει να καταστήσει την αρχή και κανονιστικά αξιοποιήσιμη. Το επίθετο «θεσμικός» είναι ένα κριτήριο που, εφαρμοζόμενο, καθιστά *ορατό, αναγνώσιμο* κι επομένως *προστατεύσιμο* τον εθνικό πολιτισμικό πυρήνα κράτους μέλους. Οι περί συνταγματικού πολιτισμού πρωτοπο-

ριακές αναζητήσεις του μεγάλου σύγχρονου στοχαστή και οραματιστή ενός ευρωπαϊκού συνταγματισμού *Peter Häberle* αποκαλύπτουν την πολιτισμική διάσταση του Συντάγματος.[101] Με αφετηρία τις σκέψεις του θα μπορούσαμε να πούμε πως το Σύνταγμα *αποτελεί τη θεσμική έκφραση και τυποποίηση του πολιτισμού στον ιστορικό χώρο ισχύος του.* Η αποκρυστάλλωση πολιτισμικών αρχών ή αξιών ή άλλων κεκτημένων και η εισροή τους στο Σύνταγμα μιας χώρας καθιστά πάντως αυτά τα πολιτισμικά στοιχεία αδιαπραγμάτευτο κεκτημένο. Με άλλα λόγια: Το κριτήριο για τη διάγνωση, ποια πολιτισμικά στοιχεία βρίσκονται μέσα στο πεδίο που θέλει να εγγυηθεί η αρχή της ισοτιμίας του θεσμικού πολιτισμού των κρατών μελών, θα ήταν εκτεθειμένο στον κίνδυνο πλήρους αποδυνάμωσης, αν δεν γινόταν πιο συγκεκριμένο, στη βάση των στοιχείων πολιτισμού που κατέστησαν *τμήμα του Συντάγματος ως έννομης πολιτισμικής τάξης.* Έτσι, η αξιολόγηση των στοιχείων του εθνικού θεσμικού πολιτισμού βρίσκεται *στα χέρια του νομιμοποιημένου συντακτικού νομοθέτη* κι έχει τη νομιμοποίηση που της προσδίδει η αρχή της *λαϊκής* κυριαρχίας.

δ) Ο χαρακτήρας του εθνικού θεσμικού πολιτισμού, όπως βρίσκει έκφραση στο «πολιτισμικό Σύνταγμα» (Kulturverfassung) ενός κράτους μέλους, δεν αναιρεί την ιεραρχική πρόταξη του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Κι αυτό γιατί ο προστατευόμενος θεσμικός πολιτισμικός πυρήνας δεν

101. Peter Häberle, *Europäische Rechtskultur*, 1994, σ. 16 επ., ο ίδιος, "Gemeineuropäisches Verfassungsrecht" στο *Europäische Grundrechtszeitschrift* (*EuGRZ*), 1991, σ. 261 επ.

ταυτίζεται με το σύνολο των συνταγματικών κανόνων, αλλά αναφέρεται μόνο σε όσους ιστορικά αναδείχτηκαν και έγιναν βασικά στοιχεία του εθνικού *θεσμικού πολιτισμού.* Η περιφρόνηση αυτού του πυρήνα –κλασικό παράδειγμα η θεσμική κατοχύρωση της γλώσσας–, από την πλευρά ιδίως του πρωτογενούς ενωσιακού νομοθέτη, αντιβαίνει σε θεμελιώδη αρχή της ίδιας της ενωσιακής τάξης.

ΕΙΝΑΙ βέβαιο πως η προτεινόμενη ερμηνευτική προσέγγιση βασίζεται σε κριτήρια και οριοθετήσεις που θέτουν τον πρωτογενή ενωσιακό νομοθέτη μπροστά σε υπαρξιακές ίσως δοκιμασίες. *Ποια είναι τα προστατευόμενα όρια του εθνικού θεσμικού πολιτισμού;* Ο αρχιτέκτονας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή ο πρωτογενής ενωσιακός νομοθέτης, δεν συντάσσει τεχνικούς κώδικες με αριθμούς, προθεσμίες και κυρώσεις. Αποτυπώνει ιστορικές εξελίξεις και πρέπει να μπορεί να σκέπτεται και να αποφασίζει ως *ερμηνευτής της ίδιας της ιστορίας.* Η επιστήμη οφείλει να του προσφέρει εννοιολογικές και θεσμικές αναλύσεις ως εργαλεία για την εκπλήρωση της αποστολής του. Στο σταυροδρόμι των επιλογών βρίσκεται τελικά *αυτός,* μέσα σε ένα περιβάλλον *ιστορικής «μοναξιάς».* Τα όρια όμως αυτά προκύπτουν και από την εξέλιξη του εθνικού θεσμικού πολιτισμού και την έκφρασή του στο Σύνταγμα των κρατών μελών. Η μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας εξέλιξη δεν μπορεί να αγνοήσει αυτούς αλλά και άλλους σχετικούς προβληματισμούς.

Η ΔΟΜΗ και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα σήμερα, *χαρακτηρίζονται πραγματικά από δημοκρατικό έλλειμμα.*

α) Η αδιαφανής λειτουργία του Συμβουλίου των Υπουργών, ακόμη κι όταν λειτουργεί ως νομοθέτης, η αδιαφάνεια κατά την υλοποίηση των νομοθετικών αποφάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η σειρά των νομοθετικών θεμάτων, κατά την ψήφιση των οποίων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει, ως σήμερα, στερηθεί του «φυσικού» –θα έλεγε κανείς– δικαιώματος να συμπράττει ισότιμα με το Συμβούλιο των Υπουργών, η αρνητική, ως σήμερα, στάση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να εντάξει την ενωσιακή διακήρυξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις Συνθήκες και να την καταστήσει ισχύον δίκαιο αλλά και η αμιγής διακυβερνητική μέθοδος που εφαρμόζεται κατά την αναθεώρηση των Συνθηκών, που άφησε έτσι έξω από την κρίσιμη αυτή διαδικασία τους λαούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.ο.κ., είναι δεδομένα που επιβεβαιώνουν το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

β) Το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όμως δεν προέκυψε από την *εκτροπή* μιας από τη φύση της δημοκρατικής έννομης τάξης, σε θεσμικά σχήματα και πρακτικές που δεν ανταποκρίνονται πια στη δημοκρατική αρχή αλλά αποτελεί, τρόπον τινά, τη «φυσική» συνέπεια του τρόπου ίδρυσης και οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τρόπου, τότε μεν μόνου δυνατού, του οποίου όμως οι συνέπειες επιβιώνουν ως σήμερα. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα «ήρθε στον κόσμο» ως μια τεχνοκρατική, διοικητική και, ειδικότερα, γραφειοκρατική κατασκευή με επικρατήσαντα στόχο την

«αποτελεσματική» οργάνωση της προσέγγισης και τελικά της *ενοποίησης* των οικονομικών πολιτικών και των σχετικών διαδικασιών. Κυρίαρχο γνώρισμα της λειτουργίας του ενωσιακού οικοδομήματος ως τώρα είναι η *διοικητική-γραφειοκρατική φιλοσοφία.* Δεν είναι τυχαίο, αλλά αντιθέτως ενδεικτικό ότι για τη γραφειοκρατία του Συμβουλίου των Υπουργών η ύπαρξη και λειτουργία ενός Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θεωρείται, ακόμη και σήμερα, «τροχοπέδη» στην επιδιωκόμενη «διοικητική αποτελεσματικότητα». Εξ αρχής δηλαδή δεν τέθηκε μέσα στους κόλπους της Ένωσης ως κύριο θέμα ο εκδημοκρατισμός. Ουσιαστικά όλοι μεριμνούσαν για την παραγωγικότητα ενός διοικητικού μηχανισμού.

γ) Η ανάγκη εκδημοκρατισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδύεται παράλληλα προς την πολιτικοποίησή της και προκύπτει από τον συνεχώς αυξανόμενο σκεπτικισμό, ίσως και φοβία, από τη διογκούμενη ενωσιακή εξουσία. Ήρθε γι' αυτό η ώρα της μεγάλης τομής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αποφασίσει αν θα παραμείνει ένα παντοδύναμο διοικητικό τέρας ή αν θα μετασχηματιστεί σε μια νέα έννομη τάξη, όπου οι δημοκρατικές εγγυήσεις δεν θα είναι μόνο τόσες, όσες επιτρέπει ο σκοπός της διοικητικής αποτελεσματικότητας, αλλά αντιθέτως, η διοικητική αποτελεσματικότητα θα είναι τόση, όση επιτρέπουν οι θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας.