

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

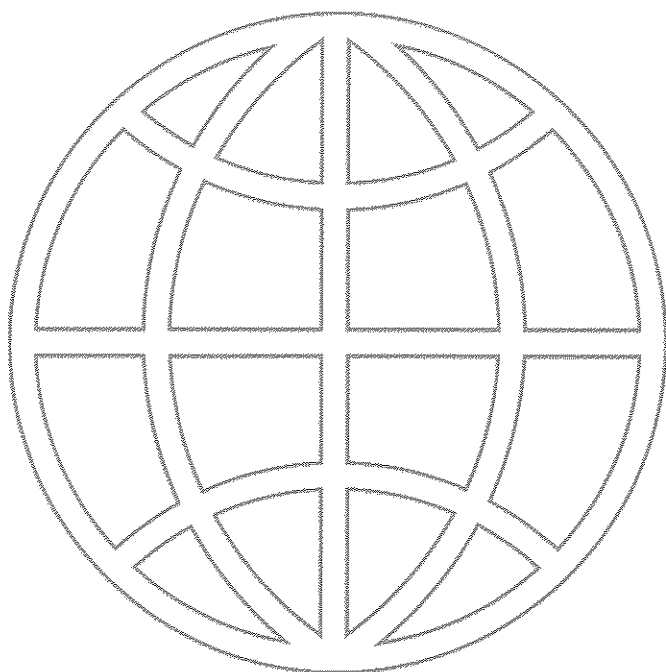
REVUE HELLÉNIQUE
DES DROITS DE L'HOMME

ΡΕΒΕΚΚΑ-ΕΜΜΑΝΟΥΕΛΑ Γ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ
ΑΠΟ ΤΗ ΝΙΚΑΙΑ ΣΤΗ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑ

ΑΝΑΤΥΠΟ

44

2009



ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ

BRUYLANT
BRUXELLES

Από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα

Η περιπλάνηση του Οδυσσέα (και η επιστροφή στην Ιθάκη;)

ΡΕΒΕΚΚΑ - ΕΜΜΑΝΟΥΕΛΑ Γ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ

Διάγραμμα

- I. Το «άνοιγμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον 21^ο αιώνα.
- II. Άνοδος και πτώση της Συνταγματικής Συνθήκης.
- III. Η «επόμενη μέρα»: Διάσωση της ευρωπαϊκής προοπτικής μέσω της αναθεωρητικής διαδικασίας.
- IV. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: «επιστροφή στο μέλλον».

I. Το «άνοιγμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον 21^ο αιώνα.

Η ΘΕΣΗ ΣΕ ΙΣΧΥ της Συνθήκης της Λισσαβώνας την 1^η Δεκεμβρίου 2009 ολοκλήρωσε, στη δύση της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα, μια μακρά και «περιπετειώδη» πορεία που ξεκίνησε στην αρχή της δεκαετίας αυτής, και διημέρωσε μετά την υιοθέτηση της Συνθήκης της Νίκαιας του 2000: ήδη στη Δήλωση υπ' αριθ. 23 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη αυτή, γνωστή ως «Δήλωση για το μέλλον της Ευρώπης»¹, τα κράτη μέλη έθεταν ρητώς ως στόχο τη διεξα-

Η κ. Ρεβέκκα - Εμμανουέλα Γ. Παπαδοπούλου είναι Λέκτορας της Νομικής Σχολής του Παν/μίου Αθηνών, Δικηγόρος.

1. Οι Δηλώσεις που προσαρτώνται στις Συνθήκες δεν υπέχουν θέση πρωτογενούς κοινοτικού

γωγή μιας «διεξοδικότερης και ευρύτερης συζήτησης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», με τη συμμετοχή «όλων των ενδιαφερομένων», δηλαδή «εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων και όλων όσων απηχούν την κοινή γνώμη, ήτοι πολιτικών, οικονομικών και πανεπιστημιακών κύκλων, εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών κλπ». Στην κατεύθυνση αυτή, με τη Δήλωση του Laeken, που υιοθέτησαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2001², διαπιστώθηκε ότι η Ευρώπη βρισκόταν «σε ένα σταυροδρόμι» και τέθηκε ως στόχος να γίνει η Ένωση περισσότερο δημοκρατική, διαφανής και αποτελεσματική, τόσο στο εσωτερικό της και έναντι των ίδιων των ευρωπαίων πολιτών, όσο και στη διεθνή σκηνή, όπου έπρεπε να αναχθεί σε πρότυπο και παράγοντα σταθερότητας. Με τη Δήλωση αυτή αποφασίστηκε η σύγκληση μιας Συνέλευσης (Convention) που θα προετοιμάζε την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη «με όσο το δυνατόν μεγαλύτερο εύρος και διαφάνεια», καθώς και η οργάνωση ενός Φόρουμ «για οργανώσεις που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών».

II. Άνοδος και πτώση της Συνταγματικής Συνθήκης.

Η «Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης» λειτούργησε ως ένα σώμα *sui generis*, το οποίο αποτελείτο από αντιπροσώπους των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων και από δύο εκπροσώπους της Επιτροπής, ενώ ως παρατηρητές συμμετείχαν εκπρόσωποι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής Περιφερειών, των κοινωνικών εταί-

δικαίου όπως τα Πρωτόκολλα, αλλά συνιστούν πολιτική δέσμευση για τα κράτη μέλη που τις διατυπώνουν, ενώ οι κοινές δηλώσεις προετοιμάζουν τη λήψη πολιτικών αποφάσεων, βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και Έννομες Τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σελ. 319.

2. Υπενθυμίζεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που αποτελείται από τους αρχηγούς των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΕ, είναι το ύψιστο όργανο της Ένωσης, το οποίο της δίνει την αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξή της και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες, άρθρο 4 παρ. 1 ΕΕ (ήδη, με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, άρθρο 15 παρ. 1 ΕΕ).

ρων, καθώς και ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής³. Τέλος, ως «άτυπα» μέλη της Συνέλευσης αυτής μετείχαν, μέσω μιας ευρείας δημόσιας διαβούλευσης που πραγματοποιήθηκε στο διαδίκτυο, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και, γενικότερα, η κοινωνία των πολιτών. Έτσι, η εκπόνηση του κειμένου της Συνταγματικής Συνθήκης έλαβε τη μορφή μιας καινοτόμου διαδικασίας «συντακτικού τύπου», που είχε ως στόχο να σηματοδοτήσει την απομάκρυνση του αναθεωρητικού εγχειρήματος από τις παραδοσιακές μεθόδους του διεθνούς δικαίου και συνεπώς από τον ασφυκτικό έλεγχο των κρατών μελών⁴, καθώς και την ποιοτική μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς μια «υπερεθνική δημοκρατία»⁵.

Το κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης, που υπογράφηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004, έχει ήδη αναλυθεί και σχολιασθεί εκτενώς⁶. Για τις ανάγκες της σύνοψης αυτής παρουσίασης θα αρκεστούμε να επισημάνουμε ότι, πέρα από τη σημασία του ως συμβόλου της τομής με το παρελθόν και της «επανάδρυσης» της Ένωσης ως μιας νέας δημόσιας εξουσίας⁷, η Συνταγματική Συνθήκη καταργούσε

3. Βλ., αναλυτικά, CH. FERRARI-BREEUR, *La Convention: évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne*, in CH. PHILIP/P. SOLDATOS (éds.), *La Convention établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruylant, 2004, σελ. 1-21, σελ. 8, C. CLOSA, *The Convention method and the transformation of EU Constitutional Politics*, in E. ERIKSEN/J. FOSSUM/A. MENENDEZ (eds), *Developing of a European Constitution*, Routledge, London 2004, σελ.183.

4. Για την «πιο ανοικτή και πιο πολιτικά φιλόδοξη διαδικασία από καταβολής του προγράμματος ευρωπαϊκής ενοποίησης» κάνει λόγο ο Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, *Από τη Συνταγματική Συνθήκη στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα*, ΕυρΠολ 1/2008, σελ. 3-23, σελ. 5. Βλ. και Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η συνεργασία στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 2005, σελ. 127-128, όπου και τονίζεται η συσχέτιση, από ορισμένους συγγραφείς, της Συνέλευσης αυτής με τη Συνέλευση της Φιλαδέλφειας του 1787 που εκπόνησε το Σύνταγμα των ΗΠΑ.

5. Κατά την έκφραση του Π. Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: προοπτικές και στρατηγική διάσωσης*, ΕυρΠολ 1/2007, σελ. 5-24, σελ. 8.

6. Βλ., εντελώς ενδεικτικά, O. DE SCHUTTER/P. NIHOUL, *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, 2004, G. AMATO/H. BRIBOSIA/B. DE WITTE (éds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant, 2007, C. BARNARD (ed.), *The Fundamentals of EU Law revisited: assessing the impact of the Constitutional debate (Collected Courses of the Academy of European Law)*, Oxford University Press, 2007.

7. Βλ. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *Η απώλεια του συμβόλου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, ΕυρΠολ

όλες τις ισχύουσες Συνθήκες και το περίπλοκο σχήμα των τριών πυλώνων που αυτές καθιέρωναν⁸, και τις αντικαθιστούσε από ένα μόνο κείμενο. Η Συνθήκη αυτή ίδρυε την Ένωση ως έναν οργανισμό με ενιαία προσωπικότητα, που διεπόταν από θεμελιώδεις αρχές «πολιτειακής φύσης», όπως η δημοκρατία και το κράτος δικαίου, και συγκέντρωνε όλες τις πολιτικές και τους τομείς δράσης της εντός ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου. Εξάλλου, η Συνταγματική Συνθήκη αφομοίωσε εν πολλοίς το νομολογιακό κεκτημένο με το οποίο έχουν στο παρελθόν διακηρυχθεί θεμελιώδεις αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης, όπως η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι κατηγορίες αρμοδιοτήτων της Ένωσης, κλπ⁹.

Παρά τις ποιοτικές διαφορές που προσέδωσε στη Συνταγματική Συνθήκη η διαδικασία εκπόνησής της, και δη η συμμετοχή και άλλων παραγόντων πλην των κρατών μελών, η σημασία της διαδικασίας αυτής δεν θα πρέπει να υπερεκτιμάται: στην πραγματικότητα, η εξουσία καθορισμού της πορείας της Ένωσης ουδέποτε εξέφυγε των χειρών των κρατών. Όπως έχει ορθά παρατηρηθεί, η νομιμοποίηση της Συνταγματικής Συνθήκης δεν στηρίχθηκε απευθείας στη βούληση των λαών αλλά στη βούληση των κρατών μελών¹⁰. Η Συνθήκη αυτή παρέμεινε ένα κείμενο διεθνούς δικαίου που έπρεπε να κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη

1/2007, σελ. 153-174, σελ. 157. Θα πρέπει πάντως να τονισθεί ότι η νομολογία του ΔΕΚ είχε ήδη προσδώσει στη Συνθήκη τον χαρακτηρισμό του «Συνταγματικού χάρτη μιας κοινότητας δικαίου», Γνωμοδότηση 1/91, Συλλ. 1993, I-6079, σκ. 21.

8. Για το σχήμα αυτό βλ., μεταξύ άλλων, Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου. Ιδιότητα και βαθμός αυτονομίας του δικαίου της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, εκδ. Σάκκουλα, 2000, σελ. 101, Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Η γεφύρωση των ενοποιητικών πεδίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω ενιαίων πολιτικών εννοιών*, ΕυρΠολ 1/2007, σελ. 45-69, ειδικότερα σελ. 46-49.

9. Ο Π. Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ, *όπ. παρ.*, σελ. 14, συνοψίζει τα βασικά χαρακτηριστικά της Συνταγματικής Συνθήκης σε 10 ενότητες: «(i) προικοδότηση της Ένωσης με ενιαία προσωπικότητα, (ii) ένταξη Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο Σύνταγμα, (iii) ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης, (iv) επέκταση ειδικής πλειοψηφίας, (v) ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, (vi) εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (vii) θέσπιση θέσης Υπουργού Εξωτερικών, (viii) ενίσχυση ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ, (ix) απλοποίηση των νομικών μέσων της Ένωσης/υπεροχή ενωσιακού δικαίου, (x) εμπλουτισμός του αξιολογικού περιεχομένου της Ένωσης».

10. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, *Νομικές προοπτικές της Ευρώπης χωρίς Σύνταγμα*, ΕυρΠολ 1/2007, σελ. 27-44, ειδ. σελ. 39.

σύμφωνα με τις εσωτερικές συνταγματικές τους διαδικασίες, με αποτέλεσμα να μη μπορεί να τεθεί σε ισχύ πριν ολοκληρωθεί και η τελευταία από τις εθνικές αυτές διαδικασίες¹¹. Άλλωστε, είναι χαρακτηριστικό ότι στην Τελική Πράξη που συνόδευε τη Συνταγματική Συνθήκη προσαρτήθηκε Δήλωση (η υπ' αριθ. 30) που προέβλεπε ότι, εάν μετά από δύο έτη από την υπογραφή της η Συνθήκη είχε επικυρωθεί από 4/5 των κρατών μελών και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετώπιζαν δυσχέρειες σχετικά με την επικύρωση, το ζήτημα θα υποβαλλόταν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Είναι έτσι σαφές ότι η έλλειψη επικύρωσης, έστω και σε ένα κράτος μέλος, θεωρήθηκε, ακόμα και στην περίπτωση αυτή, ως ανυπέρβλητο εμπόδιο στη θέση σε ισχύ της Συνθήκης. Από την άλλη πλευρά, βέβαια, η Δήλωση καταδεικνύει τη βούληση των κρατών μελών να εξεύρουν μια βιώσιμη λύση για τη μελλοντική πορεία της Ένωσης¹².

Όπως είναι γνωστό, πρώτη η Γαλλία και αμέσως μετά η Ολλανδία απέρριψαν το κείμενο της Συνθήκης με τη διαδικασία του δημοψηφίσματος. Κατόπιν αυτού, το σύνολο της διαδικασίας αυτής ακινητοποιήθηκε, όχι μόνο για λόγους τεχνικούς και διαδικαστικούς¹³, αλλά και ουσιαστικούς όσο και συμβολικούς: η απόρριψη της Συνθήκης εξελήφθη ευρέως ως ένα «ράπισμα» που επέφερε σημαντικό πλήγμα στην πορεία της ενοποίησης.

Για το λόγο αυτό, η ματαίωση της έναρξης ισχύος της Συνταγματικής Συνθήκης οδήγησε σε μια περίοδο αδράνειας που χαρακτηρίστηκε ως «περίοδος περίσκεψης» και «προβληματισμού»¹⁴, με στόχο τον κατευνασμό των εντάσεων και την αναζήτηση στρατηγικών «διάσωσης» του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος. Η περίοδος αυτή διάρκεσε 2 έτη που χαρακτηρίστηκαν από αβεβαιότητα και ασάφεια σχετικά με την πρόοδο και το μέλλον του εγχειρήματος

11. Βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *όπ. παρ.*, σελ. 124-125.

12. Για τη νομική αξία και τη σημασία της Δήλωσης αυτής, βλ. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, *όπ. παρ.*, σελ. 28 επ.

13. Βλ. και G. GUILLERMIN, *Un traité en trompe-l'œil*, in E. BROSSET/C. CHEVALLIER-COVERS/V.-EDJAHARIAN/C. SCHNEIDER, *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruylant, Bruxelles 2009, σελ. 15 επ., σελ. 18.

14. Η επίσημη «έναρξη» της περιόδου αυτής τοποθετείται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Ιουνίου 2005.

αυτού, καθώς η εγκατάλειψη της Συνθήκης ερμηνεύθηκε από ορισμένους ως απόρριψη της ίδιας της ιδέας της ενοποίησης και ως επανάκαμψη του εθνικού στοιχείου – κυρίως μετά από την προσχώρηση, το 2004, των 15 νέων κρατών μελών, που λόγω της πρόσφατης ιστορίας τους διακρίνονται για τα «εθνικά αντανακλαστικά» τους.

Η αναγκαστική στασιμότητα στην οποία «καταδίκασε» την Ευρωπαϊκή Ένωση η απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης βρισκόταν, όπως είναι προφανές, σε πλήρη αναντιστοιχία με τη διαρκώς αυξανόμενη ανάγκη για προσαρμογή της – διευρυμένης πλέον – Ένωσης προς τις διεθνείς οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις. Η συνέχιση της πορείας του ευρωπαϊκού εγχειρήματος πρόβαλλε έτσι ως επιτακτική ανάγκη, αφήνοντας ως μόνο ανοικτό ερώτημα ποια θα ήταν η συγκεκριμένη κατεύθυνση και η μορφή που θα προσλάμβανε η πορεία αυτή. Αξιοποιώντας τα θετικά στοιχεία που χαρακτήριζαν την ανοικτή διαδικασία που οδήγησε στη διαμόρφωση της Συνταγματικής Συνθήκης, η Ένωση παρουσίασε το «Σχέδιο Δ» (Plan D) για την προώθηση «Δημοκρατίας, Διαλόγου και Συζητήσεως» που θα έδινε «βήμα» στους ευρωπαίους πολίτες, ώστε να εκφράσουν την άποψή τους για τη μελλοντική μορφή και δράση της Ένωσης¹⁵. Έτσι, η περίοδος αυτή είχε ως στόχο την «απορρόφηση των κραδασμών» που προκάλεσαν τα αρνητικά εθνικά δημοψηφίσματα και την πραγματοποίηση των απαραίτητων «ζυμώσεων», τόσο στα κέντρα λήψης αποφάσεων όσο και στην κοινωνία των πολιτών. Βεβαίως, δεν θα πρέπει να αγνοείται ότι, ανεξάρτητα από τις όποιες ζυμώσεις, η λήξη του προβληματισμού και η επανέναρξη των συζητήσεων για το μέλλον της ενοποίησης ήταν κυρίως ζήτημα πολιτικής βούλησης.

III. Η «επόμενη μέρα»: Διάσωση της ευρωπαϊκής προοπτικής μέσω της αναθεωρητικής διαδικασίας.

Η ανάληψη της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη Γερμανία, για το πρώτο εξάμηνο του 2007, υπήρξε καθοριστική για τον τερματισμό της «περιόδου προβληματισμού» και για την αναζήτηση της θεσμικής

15. J. DE CLERCK-SACHSSE, *The paradox of European Democracy – reflections on a "Plan D" for the EU*, CEPS Commentary, 1.7.2005.

εξέλιξης που θα προέβαλλε ως εναλλακτική προς τη Συνταγματική Συνθήκη¹⁶.

Τον Ιούνιο 2007, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι «έφτασε ο καιρός να βρεθεί λύση στο ζήτημα και να προχωρήσει περαιτέρω η Ένωση», σηματοδοτώντας έτσι την προοπτική της «επόμενης μέρας» στην πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Η απόφαση αυτή δεν παρέμεινε στο επίπεδο της θεωρητικής διακήρυξης, καθώς έδινε εντολή στην επερχόμενη πορτογαλική προεδρία να συγκαλέσει σύντομα (ήτοι πριν από το τέλος του Ιουλίου 2007) Διακυβερνητική Διάσκεψη βάσει του άρθρου 48 ΕΕ περί αναθεωρήσεως των Συνθηκών¹⁷. Έτσι, η αναθεώρηση των Συνθηκών θα έπρεπε να κινηθεί εν νέου στις παραδοσιακές ατραπούς του ισχύοντος πλαισίου¹⁸, με τη συμμετοχή των κρατών μελών και οργάνων της Ένωσης, χωρίς οιασδήποτε μορφής σύμπραξη άλλων παραγόντων.

Τα Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου περιέλαβαν, στο Παράρτημα Ι, μια Εντολή Καθηκόντων προς τη Διακυβερνητική Διάσκεψη, η οποία περιέγραφε λεπτομερώς το πλαίσιο εντός του οποίου έπρεπε να κινηθούν οι διαπραγματεύσεις. Είναι χαρακτηριστική η φράση ότι η Εντολή αυτή «θα αποτελέσει την αποκλειστική βάση και πλαίσιο εργασιών της Διακυβερνη-

16. Θα πρέπει πάντως να τονισθεί ότι το βασικό χρονοδιάγραμμα της θεσμικής αυτής διαδικασίας είχε ήδη τεθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2006, ενώ εξάλλου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2006 είχε αποφασισθεί, ως θεμελιώδης αρχή που θα καθόριζε τις μελλοντικές εξελίξεις, ότι προτεραιότητα της ΕΕ θα ήταν εφεξής η διασφάλιση της συνέχισης και εμπέδωσης της δικής της ανάπτυξης, πριν από τη λήψη οιασδήποτε απόφασης για διεύρυνσή της προς άλλες χώρες.

17. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, «Η κυβέρνηση κάθε κράτους μέλους ή η Επιτροπή δύναται να υποβάλει στο Συμβούλιο σχέδιο αναθεωρήσεως των συνθηκών οι οποίες θεμελιώνουν την Ένωση. Αν το Συμβούλιο, αφού ζητήσει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και, κατά περίπτωση, της Επιτροπής, διατυπώσει γνώμη υπέρ της συγκλήσεως διασκέψεως αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, η διάσκεψη αυτή συγκαλείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου, για να καθορισθούν, με κοινή συμφωνία, οι τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν σε αυτές τις Συνθήκες. Σε περίπτωση θεσμικών μεταβολών στον νομισματικό τομέα, ζητείται επίσης η γνώμη του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Οι τροποποιήσεις τίθενται σε ισχύ μετά την επικύρωσή τους από όλα τα κράτη μέλη κατά τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».

18. Όπως παρατηρεί ο Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, όπ. παρ., σελ. 44, οι λύσεις που στηρίζονται σε διευθετήσεις του ισχύοντος πλαισίου χαρακτηρίζονται μεν από έλλειψη πρωτοτυπίας, αλλά έχουν το πλεονέκτημα ότι έχουν ήδη εφαρμοσθεί επιτυχώς στο παρελθόν.

τικής Διάσκεψης»¹⁹. Με τον τρόπο αυτό, αντιμετωπίζονταν οι επιφυλάξεις των κρατών που επιθυμούσαν να διατηρήσουν τον έλεγχο της αναθεωρητικής διαδικασίας, αφού η Εντολή Καθηκόντων δόθηκε «σαν να μην είχε υπάρξει η Συνταγματική Συνθήκη»²⁰, ενώ παράλληλα «διασώζονταν» οι βασικές τροποποιήσεις που είχαν προταθεί με Συνθήκη αυτή²¹.

Έτσι, η διαδικασία αναθεώρησης διένυσε όλα τα στάδια που προέβλεπε το άρθρο 48 ΕΕ, και μάλιστα σε εξαιρετικά σύντομα χρονικά διαστήματα, που καταδεικνύουν ακριβώς τη βούληση των οργάνων της Ένωσης – αλλά, ως ένα βαθμό, και των κρατών – να περάσουν στην «επόμενη φάση» της ενοποιητικής διαδικασίας: η Επιτροπή διατύπωσε τη θετική της γνώμη για την αναθεώρηση, με Ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο της 10.07.2007²², ενώ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε Ψήφισμα με αντίστοιχο περιεχόμενο, κατά τη σύνοδο της Ολομέλειας της 9-12.07.2007²³.

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη υλοποίησε σε ταχύτατους ρυθμούς την Εντολή που έλαβε και τον Οκτώβριο του 2007 είχε ήδη ολοκληρωθεί το σχέδιο της νέας Συνθήκης, που αποτέλεσε αντικείμενο τελικής διαπραγματεύσεως στη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβώνας της 18.10.2007 και οριστικοποιήθηκε την επόμενη ημέρα. Τούτο οφείλεται, βεβαίως, σε μεγάλο βαθμό στον αναλυτικό και λεπτομερειακό χαρακτήρα της εντολής αυτής που, όπως αναφέρθηκε ήδη, μετέφερε

19. Συμβούλιο της ΕΕ, έγγραφο 11218/07 POLGEN 74.

20. Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, *οπ. παρ.*, σελ. 5.

21. Όπως τονίζει ο Κ. ΜΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Από τον ένα σταθμό στον άλλο (μέσω Συντάγματος). Μια συγκριτική ανάλυση της Συνθήκης της Λισσαβώνας*, ΕυρΠολ 1/2007, σελ. 277-286, σελ. 284, η Συνθήκη «διασώζει σχεδόν ακέραιο το πολιτικό σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης», ενώ και ο Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ (*ibid.*) παρατηρεί εύστοχα: «το γεγονός ότι οι περισσότερες μεταβολές που επέφερε [η Συνταγματική Συνθήκη] στους θεσμούς της Ένωσης μεταγγίζονται στη νεόκοπη μέσω της αναθεώρησης, παρασιωπάται για λόγους πολιτικής τακτικής».

22. «Η μεταρρύθμιση της Ευρώπης για τον 21^ο αιώνα», Γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 48 ΕΕ, σχετικά με τη διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών προς αναθεώρηση των Συνθηκών, COM(2007)412 τελικό.

23. Νομοθετικό Ψήφισμα της 11.07.2007 κατ' άρθρο 48 ΕΕ (11222/2007-C6-0206/2007-2007/0808 (CNS)).

υπό το «ένδυμα» της νέας Συνθήκης τις περισσότερες προβλέψεις της Συνταγματικής Συνθήκης.

Η Συνθήκη επικυρώθηκε από τα κράτη μέλη με κοινοβουλευτικές διαδικασίες²⁴, γεγονός που εξουδετέρωνε τυχόν εν θερμώ αντιδράσεις στα επιμέρους κράτη, που θα μπορούσαν να τη θέσουν σε κίνδυνο. Τέθηκε δε σε εφαρμογή την 01.12.2009. Με τον τρόπο αυτό ολοκληρώθηκε η περιπετειώδης αναζήτηση της φυσιογνωμίας που θα προσλάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση τον 21^ο αιώνα στη διαρκώς μεταβαλλόμενη διεθνή οικονομική και πολιτική σκηνή αλλά και στο εσωτερικό της, έναντι των κρατών μελών και των πολιτών της, εν μέσω γεωγραφικής διεύρυνσης αλλά και ποιοτικής εμβάθυνσης της δράσης της.

IV. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: «επιστροφή στο μέλλον».

Το κείμενο της νέας Συνθήκης υπογράφηκε στις 13.12.2007 στη Λισσαβόνα και, ως είθισται, φέρει το όνομα της πόλης αυτής. Εξάλλου, η νέα Συνθήκη ονομάστηκε «Μεταρρυθμιστική», χαρακτηρισμός που παραπέμπει σαφώς σε παραδοσιακή αναθεώρηση κατά τα πρότυπα του διεθνούς δικαίου και αποστασιοποιείται από μια λογική συντακτικού τύπου.

Μια αναλυτική αναφορά στη Συνθήκη της Λισσαβόνας θα υπερέβαινε το πλαίσιο αυτής της παρουσίασης²⁵. Θα αρκεστούμε εδώ να αναφέρουμε επιγραμματικά τα εξής: αντίθετα από τη Συνταγματική Συνθήκη, η Συνθήκη της Λισσαβόνας δεν καταργεί τις μέχρι τότε ισχύουσες Συνθήκες προκειμένου να τις αντικαταστήσει από ένα ενιαίο κείμενο, αλλά τις τροποποιεί. Έτσι, παρόλο που, κατά γενική ομολογία, έχει εντέλει ενσωματώσει τις περισσότερες από τις ρυθμίσεις της Συνταγματικής Συνθήκης²⁶, από «νομοτεχνικής» απόψεως εντάσσεται στη

24. Πλην της Ιρλανδίας, όπου η προσφυγή σε δημοψήφισμα συνιστά συνταγματική επιταγή.

25. Για μια συνοπτική αλλά εναργή παρουσίαση των βασικών μεταρρυθμίσεων που επιφέρει η Συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία συνοδεύεται μάλιστα από το ενοποιημένο κείμενο της τελευταίας, βλ. Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ/Γ. ΚΑΤΑΠΟΔΗ, *Οι ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβόνας*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008. Για μια ανάλυση ορισμένων επιμέρους ζητημάτων, βλ. το τεύχος της ΕυρΠολ 1/2008, που είναι αφιερωμένο στη Συνθήκη αυτή.

26. Ως «φυσικό κληρονόμο του έργου που εκπόνησε η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης» χαρακτηρίζει τη Συνθήκη της Λισσαβόνας ο J.-L. QUERMONNE, *Le Traité de Lisbonne au re-*

λογική των αναθεωρητικών Συνθηκών όπως όλες οι προηγούμενες. Έτσι, τροποποιεί τόσο τη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» – ήτοι τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 –, η οποία διατηρεί την ονομασία της και περιέχει πλέον τις ιδρυτικές αρχές της Ένωσης, όσο και τη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα» – ήτοι τη Συνθήκη της Ρώμης του 1957 –, η οποία μετονομάζεται πλέον σε «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και θα περιλαμβάνει τους κανόνες λειτουργίας της. Οι δύο αυτές Συνθήκες συναποτελούν το νομικό θεμέλιο της Ένωσης, η οποία ιδρύεται πλέον ως οργανισμός με ενιαία νομική προσωπικότητα^{27, 28}.

Εξάλλου, η νέα Ένωση δεν θα αποτελείται πλέον από «πυλώνες» αλλά θα οργανώνεται ως ένα ενιαίο πλαίσιο, εντός του οποίου έχουν ενταχθεί όλοι οι τομείς που μέχρι πρότινος υπάγονταν στους επιμέρους πυλώνες και λειτουργούσαν σύμφωνα με διαφορετικούς κανόνες²⁹. Τούτο πάντως δεν σημαίνει και την «αφομοίωση» των τέως διακυβερνητικών πυλώνων από το κοινοτικό πρότυπο: η διφυΐα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος διατηρείται, αφού ορισμένες πολιτικές θα συνεχίσουν να λειτουργούν κατά το διακυβερνητικό πρότυπο³⁰.

Η ενσωμάτωση, στη νέα Συνθήκη, των περισσότερων από τις επιλογές της

gard du Traité Constitutionnel, in E. BROSSET/C. CHEVALLIER-COVERS/V.-EDJAHARIAN/C. SCHNEIDER, *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?*, όπ. παρ., σελ. 5-11, σελ. 7.

27. Υπενθυμίζουμε εδώ ότι, υπό το προηγούμενο καθεστώς, μόνο η Ευρωπαϊκή Κοινότητα διέθετε νομική προσωπικότητα βάσει ρητής διάταξης της Συνθήκης ΕΚ, ενώ αντίστοιχη διάταξη δεν υπήρχε για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως συνολικό οργανισμό. Κατά τη θεωρία, η νομική προσωπικότητα της Ένωσης αναγνωρίστηκε σιωπηρά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, με την οποία προβλέφθηκε η δυνατότητά της να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες.

28. Βλ. χαρακτηριστικά Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Το διχασμένο νομικό θεμέλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας προ του συντακτικού ερωτήματος*, ΕυρΠολ 1/2008, σελ. 27-37, ο οποίος επισημαίνει το παράδοξο της διάσπασης του νομικού θεμελίου του οργανισμού αυτού, τη στιγμή που καθίσταται επιτέλους ενιαίος.

29. Για τους κανόνες που διέπαν το σχήμα της παλαιάς «Ευρωπαϊκής Ένωσης εν στενή εννοία» (ήτοι τον δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα) και της «Ευρωπαϊκής Κοινότητας» (ήτοι τον πρώτο πυλώνα) κατά τα πρότυπα της διακυβερνητικότητας και της μεταεθνικότητας, αντίστοιχα, βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η Συνεργασία στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, όπ. παρ.

30. Βλ. J.-S. BERGÉ/S. ROBIN-OLIVIER, *Introduction au droit européen*, PUF, 2008, σελ. 90.

Συνταγματικής Συνθήκης, που αφορούν στη θεσμική φυσιογνωμία της Ένωσης, στην ενιαία παρουσία της στη διεθνή σκηνή – μέσω των προσώπων του Προέδρου και του Υπατού Εκπροσώπου για την Εξωτερική Πολιτική –, στην εμβάθυνση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων – με την πρόσδοση νομικής δεσμευτικότητας στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αλλά και την αναγνώριση της προοπτικής προσχώρησης στην ΕΣΔΑ –, στην ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και, γενικότερα, στην ενίσχυση του δημοκρατικού στοιχείου εντός της Ένωσης, μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η «περιπλάνηση» που ξεκίνησε το 2000 με τη Δήλωση για το μέλλον της Ευρώπης δεν ολοκληρώθηκε με την «επιστροφή στην Ιθάκη». Πρόκειται μάλλον για μια «Επιστροφή στο Μέλλον»³¹, αφού στην ουσία η Συνθήκη της Λισσαβόνας είναι ένα ενδιαφέρον παράδειγμα της «επιστροφής» σε ένα παραδοσιακό εργαλείο – ήτοι σε μια διαδικασία αναθεώρησης του κλασσικού διεθνούς δικαίου –, το οποίο όμως χρησιμοποιήθηκε για να οικοδομηθεί η μελλοντική πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Ρεβέκκα - Εμμ. Γ. Παπαδοπούλου

31. Δανειζόμαστε την έκφραση από την παλιά αμερικανική ταινία «Back to the Future».

