

Welches Europa aufbauen? Die Begriffe zur Debatte

Quale Europa costruire ? I termini di dibattito

¿Qué Europa construir? Los términos del debate

What kind of Europe should we build? The terms of the debate

Quelle Europe construire ? Les termes du débat

Robert Joumard, Henri Paraton, Michel Christian & Jean-François Escuit

11. September/settembre/septiembre/septembre 2006

Synthese auf Deutsch

Alle diejenigen, die sich mit dem heutigen Europa nicht zufriedengeben – ob sie nun gegen die Art des Aufbaus oder dafür stimmten, um nicht das wenig existierende Europa noch zu zerstören – sind BefürworterInnen eines anderen Projekts. Gemeinsam auch mit all denen, die ihre Werte und das Wesentliche ihrer Ziele teilen. Seit diesem Frühjahr haben das Parlament und der Europarat Debatten zur institutionellen Zukunft Europas begonnen: den Bürgerinnen und Bürgern bleibt also sehr wenig Zeit um Vorschläge zu formulieren. Aber um dies zu ermöglichen, müssen zunächst die Begriffe zur Debatte definiert werden: was steht in einer Europadebatte auf dem Spiel? Ist eine Verfassung wirklich notwendig? Was müssen die Werte und Ziele Europas sein? Was seine Grenzen? Wie können seine Institutionen funktionieren? Mit anderen Worten: **welches Europa aufbauen?** Diese Frage dient als Titel eines Textes, welcher von einer Arbeitsgruppe über die europäische Verfassung ausgearbeitet wurde. Dieser Text beginnt nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden und wurde während eines Jahres umgewandelt und bereichert durch die zahlreichen Bemerkungen seiner LeserInnen. Sein Ziel ist nicht, allgemeinverbindliche Antworten abzugeben, sondern nur Fragen zu stellen und in einer weitgefächerten Weise uns die gebotenen unterschiedlichen Möglichkeiten zu präsentieren. Beim heutigen Stand geht es sich nicht darum, Stellung in der Debatte zu beziehen, sondern um den Versuch einer Begriffsdefinition. Dieser Text verteidigt keine besondere Position, sondern versucht, eine Übersicht zu gewinnen über die verschiedenen existierenden Möglichkeiten, und die Zusammenhänge und Gegensätze zu untersuchen.

Brauchen wir eine Verfassung?

Die Fragen sind zahlreich und beginnen bei der nach der heutigen Notwendigkeit einer Verfassung. Für die BefürworterInnen einer Verfassung lassen sich die Herausforderungen, mit denen die EuropäerInnen konfrontiert sind, durch eine bloße **Verstärkung und die**

Demokratisierung der europäischen Institutionen nicht bewältigen. Es bedürfe dazu vielmehr einer Verfassung.

Andere glauben im Gegensatz dazu, dass der europäische Aufbau im Rahmen der Abkommen und der regierungsübergreifenden Aktion erfolgen kann. Auf jeden Fall müsste man für jede Verfassung und jedes Abkommen **demokratische Kriterien** anwenden können, die **innerhalb der Nationalstaaten Geltung besitzen**, d.h.: sie sollten kurz und verständlich sein, auf demokratische Weise erarbeitet und modifizierbar sein, aufgeschlossen bleiben und keine politische Wahl mit einbeziehen.

Souveränität und europäisches Volk

Die Verfassungsfrage wirft gleichzeitig jene nach der Souveränität auf, deren Verwahrer das **europäische Volk** sein sollte. Aber kann von einem europäischen Volk gesprochen werden? Für diejenigen, die an der Existenz eines europäischen Volkes zweifeln, bleiben die **Nationalstaaten** die grundlegenden politischen Akteure, und der politische Raum muss national bleiben. Dies schließt eine Verstärkung der europäischen Komponente nicht unbedingt aus, jedoch begründet diese sich auf Abkommen und erfolgt in einem streng zwischenstaatlichen Rahmen, der ohne Verfassung auskommt. Für andere hingegen, die die Existenz eines europäischen Volkes anerkennen, sind die kulturellen wie historischen Unterschiede überwindbar, wenn die ethnische Definition des Volkes (gegründet auf der Geschichte und der Kultur) von der **politischen Definition** getrennt wird. Das europäische Volk kann unter anderem auch auf empirischen Elementen begründet werden: gemeinsame Sensibilität der Öffentlichkeit, gemeinsame politische und soziale Traditionen.

Die Werte der Europäischen Union

Die **Wertefrage** ist sicher die Grundlage jeder Verfassung. Die Werte, die dem Aufbau Europas zugrunde zu legen sind, müssen deshalb, unter anderem, folgende sein: das Prinzip des Rechtsstaates, die unbegrenzte und bedingungslose Garantie des Rechts und der Würde, die Gleichheit, die Freiheit, die Demokratie, die Solidarität, die Trennung von Politik und Religion und der Schutz der Erde und seines Ökosystems für die zukünftigen Generationen. Aber einige dieser Werte sind diskussionswürdig: Auch wenn das Prinzip der repräsentativen **Demokratie** nicht in Frage gestellt wird, so kann es doch durch Elemente der partizipativen Demokratie vervollständigt werden. Auch wenn der **Friede** ein Wert der Union sein soll, so muss doch auch über die Möglichkeit einer europäischen Armee und deren legitimen Einsatz diskutiert werden. Auch wenn die **Trennung von Politik und Religion** grundlegend scheint, so impliziert dies nicht unbedingt die Trennung von Kirche und Staat, wie wir sie aus Frankreich kennen. Schließlich soll über eine **Devise für Europa** nachgedacht werden. Diese sollte mehr Werte in sich tragen sein als der heutige gehaltlose Leitspruch (zur Erinnerung: "die Einheit in der Vielfalt").

Die Wertefrage lässt auch eine Frage nach den **Zielen** zu, die sich die Verfassung setzen wird. Die Europäische Union stellt bei weitem die erste weltweite ökonomische Einheit dar. Das Hauptziel ist also, eine **politische Macht** zu werden. Dies wirft die Frage auf, welche Beziehung sie zur Macht USA unterhält. Inwieweit muss und kann sie ihr gleichgestellt werden?

Das zweite Ziel muss sein, aus Europa eine **Zone der Demokratie** zu machen, in der die BürgerInnen – und nur sie – über ihre Zukunft bestimmen können. Eine bedeutsame Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern müssen alle ihre MitbürgerInnen auffordern dürfen, sich zu einem für sie notwendigen Vorschlag zu äußern.

Das dritte Ziel eines neuen Europas ist, eine **Zone der Solidarität** zwischen den Individuen zu schaffen, die in der Lage ist, ein spezifisch europäisches Sozialmodell hervorzubringen, in welchem die gemeinschaftliche Verwaltung von öffentlichen Gütern und Leistungen über eine Harmonisierung von oben der verschiedenen Sozialsysteme und die Harmonisierung der

Steuersysteme einen zentralen Stellenwert besitzt.

Das vierte Ziel ist der **Respekt des Gleichgewichts der Natur**, der der Mensch angehört.

Die Grenzen Europas

Die Europäische Union ähnelt sehr einer in ständigem Umbau befindlichen Baustelle. Die Erarbeitung einer Verfassung erfordert hingegen eine klare Definition des Raumes, in welchem diese angewendet werden soll. Hierin liegt das Problem der **Grenzen der Europäischen Union**. Zur Problemlösung kann also die Frage gestellt werden: was bedeutet "EuropäerIn sein". Ist es eine geographische Definition (ein wenig oberflächlich)? Ist es eine kulturelle Definition (mehrere Länder liegen nicht in Europa, auch wenn sie der europäischen Kultur angehören)? Ist es eine juristische Definition, jene des Maastrichter Abkommens (zu eng begrenzt, außerdem werden diese Kriterien von den Mitgliedstaaten immer weniger respektiert)? Es scheint, dass die Grenzen des politischen europäischen Projekts zunächst von den Werten und vor allem von den Zielen, die ihm zugewiesen werden, abhängen.

Das Ziel, ein **Gegengewicht zur Vorherrschaft der Vereinigten Staaten** zu bilden, schließt eine Reflexion zur Zugehörigkeit einiger Staaten zu diesem Europa ein: Aus Gründen, die ihnen eigen sind, weisen diese Staaten ein Naheverhältnis zu den USA auf und gleichen ihre Politik sehr oft an die der USA an. Bedeutet dies ein Hindernis für den Aufbau eines gemeinsamen politischen Europas? Im Bereich der Solidarität sind die **Unterschiede hinsichtlich des Lebensstandards**, der Sozial- und Umweltnormen so bedeutend, dass es zu schwierigen Fragen führt. Wie weit kann der Transfer gehen? Können die reichen Länder unter sich bleiben? Im Bereich der Demokratie kann man sich fragen, welche Konsequenzen die **unstabilen Grenzen** auf das politische Leben haben: denn ein demokratisches Politikmodell scheint in einem sich ständig verändernden Raum sehr schwierig. Und schließlich muss man sich fragen, ob alle Mitgliedsländer bereit sind, einen wichtigen Teil ihrer Souveränität an Europa abzutreten. Es ist ersichtlich, dass wir sicherlich keine Liste mit guten und schlechten Ländern vorschlagen. Es handelt sich zunächst darum, über die **Natur der Zugehörigkeitskriterien** eines Landes zur EU nachzudenken und darüber, welche Probleme diese Kriterien mit sich bringen. Der Eintritt jedes Landes in die neue Verfassung hängt von Diskussionen, Verhandlungen, kurz: von der Politik ab.

Der Aufbau Europas

Außer der Frage zu den Grenzen ist auch die Frage, **welche Richtung man diesem Aufbau Europas geben will**, maßgebend. Um die oben angeführten Ziele zu erreichen, kann unter mehreren möglichen Modellen unterschieden werden:

- Die Weiterführung der **Integration der 25** und darüber hinaus, was den Vorteil hat, dass diese zu den Institutionen und Abkommen gehören, was aber auch sehr rasch zu schwierigen Problemen führen wird, die von der Verschiedenartigkeit der Unionsländer herrühren.
- Die Verwendung **verstärkter Kooperationen**, welche schon jetzt eine Möglichkeit darstellen, mit dem Risiko, mehrere Kerne innerhalb eines Europas mit variabler Geometrie zu schaffen, das nur schwer zu einem demokratischen Raum avancieren kann.
- Die Schaffung eines einzigen **europäischen Kerns**, bestehend aus Ländern, die gemeinsam vorankommen möchten. Dies wirft sicher die Frage eines Europa der zwei Geschwindigkeiten auf: was soll aus den Ländern werden, die – obwohl zu Europa gehörend – nicht diesem Kern angehören?
- Die Schaffung von **regionalen Teileinheiten** innerhalb der EU. Die Existenz von zwei oder drei solchen Einheiten ermöglicht zwar die regionale Integration der Staaten, lässt jedoch die Frage der Verschiedenartigkeit der unterschiedlichen europäischen Regionen

unbeantwortet.

Die Aufteilung der Kompetenzen, die Subsidiarität

Es ist zu überlegen, wie die Kompetenzen und Verantwortungen zwischen dieser neuen Einheit und den einzelnen Staaten aufzuteilen sind. Da offensichtlich Einigkeit darüber herrscht, dass ein allmächtiger europäischer Zentralstaat abzulehnen ist, könnte sich die EU in eine **Konföderation** (jeder Staat behält seine Souveränität) oder eine **Föderation** (jeder Staat gibt einen Teil seiner Souveränität zu Gunsten eines europäischen Föderalstaates auf) verwandeln. Im letzteren Fall umschließt der Begriff "Föderation" stark unterschiedliche Systeme, je nach Umfang der ausschließlich europäischen bzw. nationalen Kompetenzen. Das ist die Frage der **Subsidiarität**: Welcher Ebene soll welche Kompetenz zugesprochen werden?

Die **Exklusiv**kompetenzen der neuen europäischen Einheit könnten die Außenpolitik und die Außenvertretung sein, die europäische Verteidigung, die Wirtschafts-, Währungs-, und Handelspolitik, und schließlich das europäische und außereuropäische Verkehrswesen. Gewisse Kompetenzen wie das Bildungswesen könnten den einzelnen Mitgliedstaaten zugesprochen werden. Andere könnten **geteilt** werden, wie zum Beispiel die Sozialpolitik. Es soll hier nicht eine präzise Liste von Kompetenzen aufgestellt, sondern zunächst nur ein Beitrag zur Debatte der Kompetenzaufteilung geleistet werden.

Die Institutionen

Die Frage der Kompetenzaufteilung führt unweigerlich zur Institutionenfrage. Die Institutionen einer neuen politischen Einheit müssen der demokratischen Erfahrung Europas entsprechen. Eine Erfahrung die von allen europäischen Bürgerinnen und Bürgern geteilt und überall in Europa umgesetzt wird. Sie würden folgende Komponenten beinhalten:

- **Das Parlament:** Es existiert schon und vertritt die BürgerInnen direkt; im Rahmen einer Verfassung muss ihm die Gesetzgebungsinitiative und die letztinstanzliche Verabschiedung der Gesetze, Einnahmen und Ausgaben zukommen. Es muss die Exekutivgewalt abwählen können. Der aktuelle Wahlmodus (per Nationalliste) ist äußerst unzufriedenstellend, denn er behindert die Schaffung eines politischen europäischen Raumes. Er könnte durch einen Wahlvorgang auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts ersetzt werden, mit einem oder zwei Wahldurchgängen oder einer Kombination aus beiden (wie in Deutschland).
- **Die Hohe Kammer,** welche im aktuellen Funktionsmodell der Union nicht existiert. Sie hätte die Aufgabe, die infraeuropäischen Einheiten zu vertreten (Staaten und Regionen). Manche meinen, dies könnte vom MinisterInnenrat wahrgenommen werden, der schon heute die Staaten in den EU Institutionen vertritt. Für die BefürworterInnen einer "Hohen Kammer" stellt sich die Frage, ob sie aus schon gewählten, spezifischen Mitgliedern auf regionaler und nationaler Ebene, oder ob sie aus spezifischen, auf europäischer Ebene indirekt gewählten Mitgliedern gebildet werden soll. Andererseits muss man sich fragen, ob diese Kammer eine absolute Gleichheit respektieren muss (eine Stimme pro Staat und Region), ohne das demographische Gewicht der Einheiten zu berücksichtigen, oder ob die zugeteilte Anzahl der Sitze gewichtet werden soll.
- **Ein Präsident und eine Regierung:** In einem **präsidenschaftlichen** Regime wird die/der PräsidentIn in einem allgemeinen Wahlgang gewählt und ist dem **Parlament** nicht verantwortlich. In einem parlamentarischen Regime geht die Regierung aus dem Parlament in einem allgemeinen Wahlgang hervor und ist ihm verantwortlich. Es ist diese letzte Tradition, die in Europa vorherrscht. Es gäbe also eineN "weiseN" Präsidentin/Präsidenten", welcher vom Parlament gewählt werden könnte.
- Ein Gerichtshof und ein Gericht, deren Verfügungsgewalt durch das Volk legitimiert, kontrolliert und sanktioniert werden soll. In der derzeitigen EU ist dies nicht gegeben. Die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze könnte an den schon existierenden Gerichtshof

übertragen werden (wie in den USA) oder an eine spezifische Instanz (wie in Frankreich mit dem Verfassungsrat)

- **Ein Recht auf Volksinitiativen:** Das Verfassungsabkommen von 2005 beinhaltet einen Vorschlag zu einem Recht auf Volksinitiativen. Dieses könnte verstärkt und institutionalisiert werden, wie es in einigen Ländern wie der Schweiz existiert.

Unser Text stellt keinen schlüsselfertigen Verfassungstext dar. Er hebt lediglich die verschiedenen möglichen institutionellen Möglichkeiten hervor, zeigt deren Verwicklungen auf, um die Wahl der Bürger zu erhellen.

Der verfassungsgebende Prozess

Wie soll über eine Verfassung entschieden und wie soll sie eingeführt werden? Es könnte über eine speziell gewählte **verfassungsgebende Versammlung** erfolgen, oder über eine **designierte Versammlung**, wie es für das Verfassungsabkommen von 2005 der Fall war. Die Verfassung kann optional durch eine Volksabstimmung gebilligt werden. Es wäre schwierig, den verfassungsgebenden Prozess überall in Europa gleichzeitig durchzuführen. Einige denken, er sollte in mehreren Etappen erfolgen.

Wie immer auch die Form aussehen soll, dieser Prozess wird eine breite Debatte beinhalten. Dies wiederum stellt das Problem der Existenz eines öffentlichen europäischen Raums. Die Schwierigkeit der Schaffung eines solchen Raums hängt natürlich auch mit dem **Problem der Vielsprachigkeit** innerhalb Europas zusammen. Ist die Übersetzung die europäische Sprache? Sollten die am häufigsten gesprochenen Sprachen die Gebrauchssprachen Europas werden? Oder gar nur eine unter ihnen? (Hier wird natürlich ans Englische gedacht) Welche Relevanz besitzen Alternativen, die heute noch sehr wenig Unterstützung finden? (Entwicklung der Zwischenverständigung, Esperanto)?

Schlussfolgerung

Im Juni 2007 wird der deutsche Vorsitz der Europäischen Union dem Rat einen übereinstimmenden Bericht vorlegen, der "die mögliche zukünftige Entwicklung" für das Verfassungsabkommen "ausloten" wird. Es wird dann an der französischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 liegen, für 2009 ein neues Abkommen vorzubereiten. Diesem muss dann noch vor der Erneuerung der Kommission und des Parlaments zugestimmt werden. Daher müssen also schon heute die europäischen BürgerInnen in die Verfassungsdebatte einbezogen werden (auch im Rahmen der nationalen Wahlen).

Wir hoffen, mit diesem Text einen Beitrag zur Qualität der Debatte zu leisten.

Kontakt: robert.joumard@wanadoo.fr

Eine neue Langversion dieses Textes (in Französisch) ist auf http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf vorhanden.

Übersetzung: Josefine Duport, Coorditrad

Quale Europa costruire ? I termini di dibattito

Sintesi in italiano

Tutti quelli che non sono soddisfatti dell'Europa attuale, che abbiano votato no, contro la sua modalità di costruzione, o sì per non rompere il poco di Europa che esiste, fanno richiesta di un altro progetto, insieme a tutti quelli che condividono i loro valori e l'essenza dei loro obiettivi. Da questa primavera, il Parlamento e il Consiglio europeo ingaggiano dei dibattiti sul futuro istituzionale dell'Europa: i cittadini hanno di conseguenza poco tempo per formulare delle proposte. Ma per formularle, bisogna innanzitutto definire i termini del dibattito: qual'è la posta in gioco nel dibattito europeo? Una costituzione è veramente necessaria? Quali devono essere i valori e gli obiettivi dell'Europa? E le sue frontiere? Come possono funzionare le sue istituzioni? In altri termini : **quale Europa costruire?** E' questa la domanda che funge da titolo ad un testo redatto da un gruppo di lavoro sulla costituzione europea. Questo testo, iniziato dopo i referendum sulla costituzione in Francia ed Olanda, è stato trasformato ed arricchito durante un anno grazie ai numerosi commenti dei suoi lettori. Non ha per obiettivo di dare delle risposte tutte pronte, ma soltanto di porre delle domande, di presentare nel modo più ampio possibile le diverse possibilità che si presentano a noi. A questo stadio, non si tratta di prendere posizione nel dibattito ma piuttosto di provare a definirne i termini. Il testo non difende un'opinione in particolare ma cerca di sintetizzare le varie posizioni esistenti, di esaminarne le implicazioni e le contraddizioni.

Una costituzione è necessaria?

Le domande sono numerose, a cominciare da quella della necessità stessa di una costituzione. Perché la costruzione europea ha oggi bisogno di una costituzione? Per i sostenitori di una costituzione, le sfide di fronte alle quali si trovano gli europei non possono che essere affrontate con il **rinforzo e la democratizzazione delle istituzioni europee** tramite una costituzione. Altri pensano al contrario che la costruzione europea possa essere perseguita all'interno del quadro dei trattati e attraverso la pratica intergovernativa. In ogni caso, si devono potere applicare, a qualsiasi costituzione come a qualsiasi trattato, i **criteri democratici validi nei vari Stati nazionali**: essere breve e comprensibile, essere elaborato e modificabile in maniera democratica, rimanere aperto e non implicare delle scelte politiche.

Sovranità e popolo europeo

La questione della costituzione pone quella della sovranità, di cui il depositario dovrebbe essere il **popolo europeo**. Ma si può dire che esiste un popolo europeo? Per tutti quelli che dubitano dell'esistenza di un popolo europeo, gli **Stati-nazioni** rimangono gli attori fondamentali e lo spazio politico deve rimanere nazionale. Ciò non impedisce un rinforzo a livello europeo, ma questo avviene tramite trattati e in un quadro strettamente intergovernativo che fa a meno di una costituzione. Per quelli al contrario che affermano l'esistenza di un popolo europeo, le differenze culturali e storiche sono superabili se si separa la definizione etnica del popolo (fondata sulla storia e la cultura) da **quella politica** (come comunità di cittadini). Il popolo europeo può tra l'altro anche fondarsi su alcuni elementi empirici: sensibilità comune dell'opinione pubblica, tradizione politica e sociale comuni.

I valori dell'Unione europea

La questione dei **valori** è ovviamente alla base di qualsiasi costituzione. I valori sui quali

sviluppare la costruzione europea devono dunque essere il principio dello Stato di diritto, la pace, la garanzia senza limite né condizione del diritto alla dignità, l'uguaglianza, la libertà, la democrazia, la solidarietà, la separazione del politico dal religioso e la preservazione della Terra e dei suoi ecosistemi per le generazioni future. Ma alcuni di questi valori possono accendere la discussione: se il principio della **democrazia** rappresentativa non è messo in causa, lo si può tuttavia completare con degli elementi di democrazia partecipativa. Se la pace deve essere un valore dell'Unione, bisogna ciononostante discutere della possibilità di un esercito europeo e della legittimità del suo impiego. Se la **separazione del politico e del religioso** sembra essere fondamentale, questa non implica per forza la separazione della chiesa dallo Stato così come la conosciamo in Francia. Infine, bisogna pensare ad **un motto per l'Europa** che sia più portatore di valori dell'insipido motto attuale (promemoria: « L'unità nella diversità »).

La questione dei valori permette di porre quella degli **obiettivi** che la costituzione si darà. L'Unione europea costituisce con ampio margine la prima entità economica mondiale. Il primo obiettivo è dunque quello di diventare una **potenza politica**, il che pone la questione del suo rapporto con la potenza statunitense. In quale misura ci si può fare *pendant*?

Il secondo obiettivo è di farne una **zona di democrazia** dove i cittadini, e loro unicamente, decidono del loro futuro. Un numero significativo di cittadini deve poter chiamare tutti i propri concittadini a pronunciarsi su una proposta giudicata necessaria.

Il terzo obiettivo di una nuova Europa è di farne una **zona di solidarietà** tra individui, capace di rifondare un modello sociale specificamente europeo dove la gestione collettiva dei beni e dei servizi comuni deve trovare un posto centrale, armonizzando verso l'alto i regimi sociali e la fiscalità.

Il quarto obiettivo è di **rispettare gli equilibri della natura** a cui l'uomo appartiene.

Le frontiere dell'Europa

L'Unione europea somiglia molto ad un cantiere in trasformazione continua. L'elaborazione di una costituzione impone al contrario una definizione netta dello spazio nel quale si applicherà. E' tutto il problema delle **frontiere dell'Unione europea**. Per porre questo problema, ci si può domandare ovviamente ciò che significa « essere europeo ». E' una definizione geografica (un po' artificiale)? E' una definizione culturale (ma vari paesi non sono situati in Europa, pur essendo di cultura europea)? E' una definizione giuridica, quella dei criteri di Maastricht (troppo stretta, tanto più che questi criteri vengono sempre meno rispettati dagli stessi Stati membri)? Sembra che le frontiere del progetto politico europeo dipendano innanzitutto dai valori e soprattutto dagli obiettivi che gli assegniamo.

L'obiettivo di fare *pendant* all'egemonia degli Stati Uniti fa riflettere all'appartenenza a questa Europa di alcuni paesi che, per vari motivi loro propri, se ne sentono molto vicini e s'allineano spesso volentieri alla loro politica. Questo costituisce un ostacolo alla realizzazione di un'Europa politica? Nel campo della solidarietà, **l'eterogeneità dei livelli di vita** e delle norme sociali ed ambientali è così forte da porre gravi domande: fin dove i trasferimenti possono andare? I paesi ricchi possono restare tra di loro? Nel campo della democrazia, ci si può domandare quali siano le conseguenze **dell'instabilità delle frontiere** sulla vita politica: un regime politico democratico sembra difficile in uno spazio in continua trasformazione. Infine, ci si deve domandare se tutti gli Stati membri siano disposti ad accettare di perdere una parte importante della sovranità trasferita a livello europeo. Si vede ovviamente che non proponiamo delle liste di buoni e cattivi paesi: si tratta innanzitutto di riflettere sulla **natura dei criteri di appartenenza** di un paese all'Unione europea e sui problemi che questi criteri pongono. L'adesione di ciascun paese alla nuova costituzione riguarda la discussione, la negoziazione, insomma la politica.

La costruzione europea

Al di là della questione delle frontiere, c'è anche quella della **direzione da dare alla costruzione europea** che si pone. Per raggiungere gli obiettivi sopraccitati, si possono distinguere più modelli possibili :

- proseguire **l'integrazione a 25** e più, fatto che ha il vantaggio di partire dalle istituzioni e dai trattati esistenti ma che creerà rapidamente dei gravi problemi legati all'eterogeneità dei paesi dell'Unione;
- utilizzare le **cooperazioni rinforzate**, che sono già ora una possibilità, rischia di creare più nuclei all'interno di un'Europa a geometria variabile che difficilmente diventerà uno spazio democratico;
- creare un **nucleo europeo** unico, formato dai paesi pronti ad andare più lontano insieme. Ciò pone ovviamente il problema di un'Europa a doppia velocità: che fare dei paesi che pur essendo nell'Unione, non farebbero parte di questo nucleo?
- creare dei **sottoinsiemi regionali** all'interno dell'UE. L'esistenza di tre o quattro sottoinsiemi permetterà certamente l'integrazione regionale degli Stati, ma lascia intatta la questione dell'eterogeneità delle varie regioni dell'EU.

La spartizione delle competenze, la sussidiarietà

Si tratta di definire come suddividere le competenze e le responsabilità tra questa nuova entità e gli Stati. Se tutti sembrano d'accordo sull'esclusione di uno Stato europeo centralizzato che cumula tutti i poteri, l'Unione europea può tendere verso una **confederazione** (ciascun Stato conserva la sua totale sovranità) o verso una **federazione** (ciascun Stato rinuncia ad una parte della sovranità a beneficio di uno Stato federale europeo). In questo ultimo caso, il termine di federazione ricopre dei sistemi straordinariamente vari, secondo l'ampiezza delle competenze esclusive europee o nazionali. E' la questione della **sussidiarietà**: a quale livello bisogna attribuire quale competenza?

Le competenze **esclusive** della nuova entità europea potrebbero essere la politica estera e la rappresentanza internazionale, la difesa europea, la politica economica, monetaria, commerciale ed infine i trasporti a livello europeo ed extraeuropeo. Alcune competenze come l'educazione potrebbero essere gestite dai soli Stati membri. Altre potrebbero essere **condivise**, come la politica sociale. Non si tratta di fare una lista precisa delle diverse competenze, ma innanzitutto di contribuire al dibattito sulla ripartizione delle competenze.

Le istituzioni

La questione della spartizione delle competenze conduce inevitabilmente a quella delle istituzioni. Le istituzioni di una nuova entità politica europea devono corrispondere all'esperienza democratica europea, essere condivise dall'insieme degli europei e messe in opera ovunque in Europa. Comprendrebbero:

- **il Parlamento**: esiste già e rappresenta direttamente i cittadini. Nel quadro di una costituzione, deve prendere l'iniziativa delle leggi e votare in ultimo ricorso le leggi, gli incassi e le spese; può censurare l'esecutivo. Il modo di scrutinio attuale (per lista nazionale) è assolutamente insoddisfacente perché paralizza la creazione di uno spazio politico europeo; potrebbe essere sostituito da uno scrutinio proporzionale, uninominale a due turni o da un misto dei due (come esiste in Germania);
- **una Camera alta**: attualmente non esistente nel funzionamento dell'Unione. Il suo ruolo sarebbe quello di rappresentare le entità infra-europee (Stati e regioni). Alcuni pensano che tale funzione potrebbe essere svolta dal consiglio dei ministri che rappresentano gli Stati nelle istituzioni attuali dell'Unione. Per i sostenitori di una Camera alta, la questione è di sapere se essa deve essere composta da membri già eletti a livello regionale o nazionale,

oppure se deve comporsi di membri specificatamente eletti a livello europeo per suffragio indiretto. Tra l'altro, bisogna anche chiedersi se questa camera deve rispettare un'uguaglianza assoluta (una voce per uno Stato o una regione) senza prendere in considerazione il peso demografico delle entità, o se dovremmo piuttosto ponderare il numero di seggi attribuiti;

- **un Presidente ed un governo:** in un regime **presidenziale**, il presidente è eletto per suffragio universale e non è responsabile di fronte al parlamento. In un regime **parlamentare**, il governo è scelto dal parlamento eletto per suffragio universale ed è responsabile di fronte ad esso. E' quest'ultima tradizione che è la più comune in Europa: avremmo dunque un presidente « saggio ». Quest'ultimo potrebbe essere eletto dal parlamento;
- **una Corte di giustizia ed un tribunale**, il cui potere deve essere legittimato, controllato e sanzionato dalla volontà del popolo, fatto che non accade nell'attuale Unione europea. La costituzionalità delle leggi potrebbe essere compito della Corte di giustizia già esistente (come negli Stati Uniti) o di un'istanza specifica (come in Francia con il Consiglio costituzionale);
- **un diritto d'iniziativa popolare:** il trattato costituzionale proposto nel 2005 comportava un abbozzo del diritto di iniziativa popolare. Questo diritto potrebbe essere rinforzato e istituzionalizzato, prendendo spunto da ciò che esiste in alcuni paesi come la Svizzera.

Il nostro testo non propone un trattato costituzionale chiavi in mano. Si accontenta di evidenziare le diverse possibilità istituzionali e le loro implicazioni per chiarire le scelte dei cittadini.

Il processo costituente

Come decidere e impostare una costituzione? Si può passare attraverso **un'assemblea costituente** specificatamente eletta o tramite **un'assemblea designata**, come fu il caso per il trattato costituzionale del 2005. La costituzione può o meno essere approvata tramite referendum. Il processo costituente sarà difficile da effettuare nell'intera Europa allo stesso tempo e alcuni pensano che dovrebbe essere fatto a varie velocità.

Qualsiasi sia la forma, questo processo implicherà un ampio dibattito, il che pone il problema dell'esistenza di uno spazio pubblico europeo. La difficoltà di creare un tale spazio è fortemente legata al **problema della pluralità linguistica** europea. La lingua dell'Europa è la traduzione? Dovremmo utilizzare le lingue europee più usate come lingue veicolari, o un'unica (si pensa ovviamente all'inglese)? Qual'è la pertinenza delle alternative ancora poco sostenute oggi (sviluppo dell'intercomprensione, esperanto)?

Conclusione

Nel giugno 2007, la presidenza tedesca dell'Unione europea presenterà al Consiglio uno studio consensuale che "esplorerà le possibili future evoluzioni" per il trattato costituzionale. La presidenza francese dell'Unione ha l'incarico, nel secondo semestre 2008, di preparare per il 2009 un nuovo trattato che dovrà essere approvato prima del rinnovo della commissione e del parlamento. E' dunque da oggi che i cittadini devono impegnarsi nel dibattito sulla costituzione (anche nel quadro delle elezioni nazionali). Speriamo che questo testo porti un contributo alla qualità del dibattito.

Contatto : robert.joumard@wanadoo.fr

Una versione recente e lunga di questo testo è disponibile (in francese) alla pagina http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf

Traduzione: Stephane Bordel, Coorditrad

¿Qué Europa construir? Los términos del debate

Síntesis en español

Todos los que no están satisfechos con la Europa actual, ya hayan votado no contra su modo de construcción, o sí para no romper lo poco de Europa que aún existe, piden otro proyecto de UE junto a todos los que comparten sus valores y lo esencial de sus objetivos. El Parlamento y el Consejo Europeo llevan debatiendo sobre el porvenir institucional de Europa desde la primavera pasada: a los ciudadanos les queda poquísimo tiempo para formular propuestas. Pero para formular protestas, se deben definir los términos del debate: ¿qué está en juego en el debate europeo?, ¿se necesita realmente una constitución?, ¿cuáles deben ser los valores y los objetivos de Europa?, ¿y sus fronteras?, ¿cómo pueden funcionar sus instituciones? En otros términos: **¿qué Europa construir?** Dicha pregunta sirve de título a un texto redactado por un grupo de trabajo dedicado a la construcción de la Unión Europea. El texto, cuya redacción comenzó después de los referéndum por la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos, se ha ido transformando y enriqueciendo a lo largo del año, gracias a los numerosos aportes de sus lectores. Su objetivo no es dar respuestas ya hechas, sino solamente plantear algunas preguntas y presentar, de la manera más amplia posible, las diferentes alternativas que se nos ofrecen. Llegados a este punto, no se trata de tomar posición en el debate, sino de intentar definir los términos del mismo. Este texto no defiende una opinión en concreto, sino que se propone poner en claro las diferentes posiciones existentes y examinar sus implicaciones y contradicciones.

¿Se necesita una constitución?

Son muchas las preguntas, comenzando por la de la necesidad misma de una constitución. ¿Por qué la construcción europea necesita hoy por hoy de una constitución? Para los partidarios de la Constitución, no se puede dar respuesta a los desafíos a los cuales se enfrentan los europeos sino es **reforzando y democratizando las instituciones europeas**, a través de una constitución. Por el contrario, otros piensan que la construcción europea puede continuar en el marco de los tratados y a través de la práctica intergubernamental. En cualquiera de los casos, cualquier constitución o tratado ha de ser compatible con **los criterios democráticos válidos en los diferentes Estados nacionales**: ser breve y comprensible, haber sido elaborado y poder ser modificado democráticamente, quedar abierto y no implicar ningún tipo de opción política.

La soberanía y el pueblo europeo

La cuestión de la Constitución Europea presupone la de la soberanía cuyo depositario se sobrentiende debe ser el pueblo europeo. Sin embargo, ¿se puede decir que existe un **pueblo europeo**? Para los que dudan de su existencia, los **Estados-Naciones** siguen siendo los actores políticos fundamentales y el espacio político debe seguir siendo el nacional. Esto no impide necesariamente el fortalecimiento de la Unión Europea, sino que se remplace la constitución por tratados y que esto se lleve a cabo en un marco estrictamente intergubernamental. Para los que contrariamente afirman la existencia de un pueblo europeo, las diferencias culturales e históricas son superables siempre que se separe la definición étnica de pueblo (fundada sobre la historia y la cultura) de **su definición política** (pueblo como comunidad de ciudadanos). El pueblo europeo puede, por otro lado, fundarse también sobre elementos empíricos: sensibilidad común de la opinión pública y tradición política y social

comunes.

Los valores de la Unión Europea

La cuestión de los **valores** es, por supuesto, la base de toda constitución. Los valores sobre los cuales desarrollar la construcción europea deben ser, entre otros, el principio del Estado de derecho, la paz, la garantía sin límites ni condiciones del derecho a la dignidad, la igualdad, la libertad, la democracia, la solidaridad, la separación entre política y religión, y la preservación de la Tierra y de sus ecosistemas para las generaciones futuras. No obstante, ciertos valores pueden ser objeto de discusión: aunque no se cuestione el principio de la **democracia** representativa, esta puede, sin embargo, ser complementada con ciertos elementos de la democracia participativa. La **paz** debe ser un valor de la Unión. No obstante, se debe discutir la posibilidad de una armada europea y la legitimidad de su utilización. Si bien la **separación de lo político y de lo religioso** parece ser fundamental, esta no implica necesariamente la separación de Iglesia y Estado tal como la conocemos en Francia. Por último, debemos pensar en una **divisa europea** más adecuada a nuestros valores que la insípida divisa actual ("Unidad en la diversidad").

La cuestión de los valores nos lleva a preguntarnos acerca de los **objetivos** que tendrá la constitución. La Unión Europea constituye de lejos la primera entidad económica mundial. Así, el primer objetivo es convertirse en una **potencia política**, y de ahí la cuestión de sus relaciones con Estados Unidos. ¿En qué medida la UE debe y puede hacer contrapeso a EEUU?

El segundo objetivo es construir un **espacio de democracia** donde los ciudadanos, y sólo ellos, decidan sobre su porvenir. Un número significativo de ciudadanos deberían poder estar capacitados para llamar a sus conciudadanos a pronunciarse sobre una propuesta necesaria a su parecer.

El tercer objetivo es hacer de la nueva Europa un **espacio de solidaridad** entre los individuos capaz de fundar un modelo social específico europeo donde la gestión colectiva de los bienes y servicios comunes ocupe un lugar central, y donde se equilibren, a la alza, los regímenes sociales y la fiscalidad.

El cuarto objetivo es **respetar el equilibrio de la naturaleza** a la que el Hombre pertenece.

Las Fronteras de Europa

La Unión Europea se parece mucho a una obra permanentemente en construcción. La elaboración de una constitución requiere, por el contrario, una definición clara del espacio donde se aplicará. Se trata del problema de las **fronteras de la Unión Europea**. A la hora de enfrentarnos a este problema, podemos, evidentemente, preguntarnos qué significa "ser europeo". ¿Se trata de una definición geográfica (un poco artificial)?, ¿o de una cultural (ya que existen varios países que aún no estando situados en Europa son de cultura europea)?, ¿se trata de una definición jurídica, la de los criterios de Maastricht (demasiado limitada, y más aún en un momento en el que los propios Estados miembros respetan cada vez menos dichos criterios)? Parece ser que las fronteras del proyecto político europeo dependen, ante todo, de los valores y, sobre todo, de los objetivos que les asignemos.

El objetivo de hacer **contrapeso a la hegemonía de los Estados Unidos** nos lleva a pensar en la pertenencia a esta Europa de ciertos países, que por múltiples razones que les son propias, se sienten muy próximos a los EEUU y se alinean a menudo con su política. ¿Es esto un obstáculo para la realización de una Europa política? En lo que respecta al ámbito de la solidaridad, la **heterogeneidad de los niveles de vida** y de las normas sociales y medioambientales es tan grande que plantea serias preguntas: ¿hasta dónde pueden llegar las transferencias?, ¿pueden los países ricos formar un grupo aparte? En cuanto a la democracia podemos preguntarnos por las consecuencias que la **inestabilidad de las fronteras** tiene en la vida política: la existencia de un régimen político democrático parece difícil en un espacio en

continuo cambio. Por último, debemos preguntarnos si todos los Estados miembros están dispuestos a aceptar la pérdida de buena parte de una soberanía que pasará a un nivel europeo. Nuestro objetivo no es el de proponer una lista de países buenos o malos: aquí se trata, ante todo, de reflexionar acerca de la **naturaleza de los criterios** de pertenencia de un país a la Unión Europea y de los problemas que esto supone. La adhesión de todos los países a la nueva Constitución forma parte del debate, de la negociación, de la política a fin de cuentas.

La construcción europea

Dejando a un lado la cuestión de las fronteras, tratemos la de la **dirección que la construcción europea ha de tomar**. Citemos varios posibles modelos que pretenden conseguir los objetivos previamente citados:

- Continuar con **la integración de los 25** y más, tiene la ventaja de que parte de las instituciones y tratados ya existentes, pero no tardará en plantear serios problemas debido a la heterogeneidad que reina entre los países de la Unión.
- Utilizar las **cooperaciones reforzadas**, que son actualmente una posibilidad, puede generar varios grupos en el centro de una Europa de geometría variable que difícilmente llegará a convertirse en un espacio democrático.
- Crear un **grupo europeo** único constituido por los países dispuestos a dar juntos un paso más. Esta opción implica el problema de una Europa a dos velocidades: ¿qué hacer con los países que aún estando en la Unión no formarían parte de este grupo ?
- Crear **subgrupos regionales** en la UE: en efecto, la existencia de tres o cuatro subgrupos permitirá la integración regional de los Estados, pero no resolverá la cuestión de la heterogeneidad de las diferentes regiones de la UE.

El reparto de las competencias, la subsidiariedad

Se trata de definir de qué manera repartir las competencias y las responsabilidades entre esta nueva entidad y los Estados. Si todos parecen estar de acuerdo en excluir la idea del Estado europeo centralizado que acumule todos los poderes, la Unión Europea puede plantearse como una especie de **Confederación** (donde todos los Estado conserven enteramente su soberanía) o como una **federación** (donde cada Estado renuncie a una parte de su soberanía en provecho de un Estado federal europeo). En este último caso, el término "federación" abarca una gran gama de sistemas , según la magnitud de las competencias exclusivas europeas o nacionales. Esta es la cuestión de la **subsidiariedad**: ¿a qué escala se deben atribuir las competencias?

Las competencias **exclusivas** de la nueva entidad europea podrían ser la política exterior y la representación internacional, la defensa europea, la política económica, monetaria, comercial, y, finalmente, los transportes a escala europea y fuera de Europa.

Ciertas competencias como la educación podrían atribuirse a los Estados miembros.

Otras podrían **compartirse**, como la política social. No se trata aquí de elaborar una lista precisa de las diferentes competencias, sino ante todo de contribuir al debate sobre el reparto de las competencias.

Las instituciones

La cuestión del reparto de las competencias desemboca inevitablemente en la cuestión de las instituciones. Las instituciones de una nueva entidad política europea deben estar en consonancia con la experiencia democrática europea, compartida por el conjunto de los europeos y llevada a cabo en toda Europa. Dichas instituciones serían:

- **El parlamento:** ya existe y representa directamente a los ciudadanos; en el marco de una constitución, debe tomar la iniciativa con respecto a las leyes y debe poder votarlas en última instancia, los ingresos y los gastos; puede censurar al poder ejecutivo. La modalidad

de votación actual (por lista nacional) es completamente insatisfactoria, ya que paraliza la creación de un espacio político europeo, podría ser remplazada por un sistema proporcional, uninominal con dos vueltas o una mezcla de los dos (como es el caso actualmente en Alemania).

- **La Cámara Alta:** no existe en el funcionamiento actual de la Unión; su función sería representar a los componentes de la Unión (Estados y regiones). Algunos piensan que esta función podría ser llevada a cabo por el Consejo de los ministros que representan a los Estados en las instituciones actuales de la Unión. Para los partidarios de la Cámara Alta la cuestión es saber si ésta debe componerse de miembros elegidos a nivel regional o nacional, o de miembros elegidos a nivel europeo por sufragio indirecto. Por otra parte, debemos también preguntarnos si esta cámara debe respetar la igualdad absoluta (una voz por Estado o región) sin tener en cuenta el peso demográfico de las entidades, o si debería ponderar el número de escaños atribuido.
- **Un presidente y un gobierno:** en un régimen **presidencialista**, el presidente es elegido por sufragio universal y no es responsable ante el Parlamento; en un régimen **parlamentario**, el gobierno sale del Parlamento elegido por sufragio universal y es responsable ante él. Esta última tradición es la más común en Europa: Tendríamos entonces a un presidente "sabio". Este podría ser elegido por el Parlamento.
- Un Tribunal de Justicia y un tribunal cuyo poder debe ser legitimado, controlado y sancionado por la voluntad del pueblo, lo que no sucede en la actual Unión Europea. La constitucionalidad de las leyes podrían depender del Tribunal de Justicia ya existente (como en los Estados-Unidos) o de una instancia específica (como del Consejo constitucional en Francia)
- **Un derecho de iniciativa popular:** El Tratado constitucional propuesto en 2005 constaba de un bosquejo de derecho de iniciativa popular. Este podría reforzarse e institucionalizarse, como ya ocurre en otros países como Suiza.

Nuestro texto no propone un texto constitucional ya hecho sino que se contenta con presentar las diferentes posibilidades institucionales y sus aplicaciones, con el fin de aclarar ciertos puntos que ayuden a los ciudadanos a tomar una decisión.

El proceso constituyente

¿Cómo decidir y poner en marcha una constitución? Se puede recurrir a una **asamblea constituyente** elegida para ello o a una **asamblea designada**, como fue el caso para el Tratado Constitucional de 2005. La Constitución puede o no ser aprobada por referéndum. Será difícil realizar el proceso constituyente al mismo tiempo en toda Europa y en opinión de algunos éste debería realizarse en varias etapas.

Sea cual sea la forma, este proceso implicará un largo debate, lo que plantea el problema de la existencia de un espacio público europeo. La dificultad de crear un espacio tal está ligada, entre otros, al **problema de la pluralidad lingüística** europea. ¿Es la lengua de Europa la traducción? ¿Se deberían utilizar las lenguas europeas más habladas como lenguas vehiculares, o incluso una sola de ellas (se piensa por supuesto en el inglés)? ¿Cuál es la pertinencia de las otras alternativas que actualmente no cuentan todavía con mucho apoyo (desarrollo de la intercomprensión, esperanto)?

Conclusión

En el mes junio de 2007, la presidencia alemana de la Unión Europea presentará al Consejo un informe consensuado que "explorará las posibles evoluciones futuras" para el Tratado Constitucional. La presidencia francesa de la Unión en el segundo semestre de 2008 se hará cargo de preparar para 2009 un nuevo tratado que deberá ser aprobado antes de la renovación

de la Comisión y del Parlamento. Por esto los ciudadanos deben implicarse, desde hoy, en el debate sobre la Constitución (comprendido en el marco de las elecciones nacionales). Esperamos con este texto aportar una contribución a la calidad de este debate.

Contacto: robert.joumard@wanadoo.fr

Una versión reciente de este texto (en francés) se puede descargar en http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf

Traducción: Andrés Salazar y Paz Gomez, Coorditrad

What kind of Europe should we build? The terms of the debate

Summary in English

All those who are not satisfied with today's Europe, whether they voted no to oppose the way it is being built, or yes to preserve the Europe that they feel barely exists, yearn for another project, as do all those who share their values and principal goals. Since spring 2006, the European Parliament and Council have been involved in discussions on the institutional future of Europe: this does not leave us citizens much time to develop our proposals. But in order to develop these proposals, we have to define the terms of the debate: what are the issues at stake in the discussion about Europe? Is a constitution really necessary? What should Europe's values and goals be? Where should the borders be? How should the institutions work? In other words: What kind of Europe should we build? It is this question which is the title of a text edited by a working group on the structure of Europe. This text, begun after the French and Dutch referenda on the constitution, has been shaped and improved throughout the year in response to feed-back from many readers. Its aim is not to give ready-made answers, but only to ask questions, to present in the broadest possible way the different possibilities open to us. At this stage, it is not a question of taking a position in the debate, but of attempting to define the terms. This text does not represent one particular opinion, but tries to evaluate the various current positions by examining their implications and contradictions.

Is a constitution really necessary?

There are many questions to be answered, beginning with the actual need for a constitution. Why does today's European structure need a constitution? Those who support one believe that the challenges facing Europeans today can only be met by **strengthening European institutions and making them more democratic** by means of a constitution. There is however an opposing point of view, that the construction of Europe needs to continue within the framework of treaties and through inter-governmental cooperation. In every case, any constitution, like any treaty, needs to be subject to **valid democratic criteria within the national Member States**: to be concise and clear, to have been developed through democratic means and with possibilities for modification by the same means, to remain open and not to dictate political choice.

Sovereignty and the European people

The issue of the constitution raises the question of sovereignty, which is supposed to rest with the European people. But can we say that there is such a thing as a European people? For those who are in doubt see the nation state as the fundamental source of political activity and believe that the political space must remain national. This does not necessarily prevent the strengthening of the European framework, but this must only be by means of the treaties and in a strict inter-governmental structure not dependent on a constitution. For those who, on the other hand, accept the existence of a European people, the cultural and historical differences can be overcome if the ethnic definition of a people (based on history and culture) is separated from its political definition (as a community of citizens). The European people can, in addition, be based on empirical elements such as a shared public opinion, political tradition and social values.

The Values of the European Union

The issue of **values** is of course at the heart of every constitution. The values underpinning the

European structure therefore need to include the principles of the state of law, peace, unconditional and unlimited right to dignity, equality, liberty, democracy, solidarity, separation between politics and religion, and the preservation of the Earth and its ecosystems for future generations. However some of these values can give rise to discussion: they need to be accompanied by participatory democracy even where the principle of representative **democracy** is intact. If **peace** is to be one of the Union's values, it is nevertheless necessary to discuss the possibility of a European army and its legitimate use. If the **separation of state and religion** seems to be fundamental, this does not necessarily mean the separation of Church and State as in the French system. Finally, we need to think of a **European motto** which carries more weight than the current bland slogan ("Unity in diversity").

The issue of values enables us to ask also about the **objectives** to be contained in the constitution. The European Union is by far the foremost global economic unit. Its main aim is therefore to become a **political power**, which begs the question about its relationship with the United States. To what extent can it, and should it try to be a match?

The second objective is to make it an **area of democracy** where citizens, and they alone, decide their future. A significant number of citizens should be able to voice proposals when they feel it necessary and engage their fellow-citizens in decision-making.

The third objective of a new Europe is to make it an **area of solidarity** between individuals, able to restructure a specifically European social model where the collective management of common goods and services should be granted a central place by harmonising the different social systems at a high level, and by harmonising fiscal policies.

The fourth objective is to respect the **balance of nature** to which humankind belongs.

Europe's Borders

The European Union resembles a building site in permanent transformation. Working out a constitution, on the other hand, imposes a clear-cut definition of the area to which it applies. That is the whole problem about the frontiers of the European Union. To consider this problem, we have of course to ask what it means to "be European". Is it a geographical (and slightly artificial) definition? Is it a cultural definition (even if several countries outside Europe have a totally European culture)? Is it a legal definition, as in the Maastricht criteria (too narrow, all the more so because the criteria are increasingly ignored by the Member States themselves)? It seems that the borders of the European political plan are first of all conditional on the values, and especially on the objectives, that we assign to it.

The objective of matching the hegemony of the United States makes us reflect on the adherence to this Europe of certain countries which, for their own various reasons, feel very close to one another and very often align themselves along political lines. Would this prevent the realisation of a political Europe? In the field of solidarity, the **difference in the levels of standards of living** and social and environmental standards is so strong that it poses serious questions: how far can these be transferred? Should the rich countries stick together? In the field of democracy, we can ask about the consequences on political life of **unstable borders**: a democratic political regime seems difficult to maintain in an area of permanent change. Finally, we have to ask if all the Member States are ready to accept the loss of a significant part of their sovereignty when it is transferred to the European level. Clearly, we are not going to offer a list of good and bad countries: it is first of all necessary to reflect on the **criteria for membership** of a country to the European Union and on the issues which these raise. The adherence of each country to the new constitution will increase discussion and negotiation – in other words, political activity.

European Integration

Beyond the question of borders lies also the question of **which direction European**

integration should take. In order to achieve the objectives outlined above, there are several possible models:

- the pursuit of **25-Member-plus integration**, which has the advantage of starting from the current institutions and treaties but which will quickly pose serious problems linked with the heterogeneous nature of the countries in the Union,
- the use of **strengthened cooperation**, an option already in place, risks the creation of several clusters at the heart of a Europe with a variable geometry, and could result in difficulties to become a democratic area,
- the creation of a single **European core** made up of those countries which are ready for closer cooperation. That would certainly lead to a two-level Europe: what to do about those countries which, although members of the Union, are not part of the core?
- The creation of regional sub-groups within the EU: the existence of three or four sub-groups would undoubtedly allow for regional integration of Member States, but would ignore entirely the issue of the diverse nature of different regions of the EU.

Sharing competencies, subsidiarity

This section deals with defining how to distribute the competencies and responsibilities between this new entity and the Member States. If everyone appears to be in agreement with respect to rejecting a centralised European state holding all the powers, the European Union would tend towards a **confederation** (in which each State would retain its entire sovereignty) or towards a **federation** (in which each State would pass some of its sovereignty to a federal European state). In this latter case, the term "federation" covers an extraordinary diversity of systems, according to the exclusively European or national powers and duties. That is the issue of **subsidiarity**: which competencies adhere to which level?

The competencies adhering exclusively to the new European entity could be foreign policy and international representation, European defence, economic, monetary, trade policy, and finally European and international transportation. Some competencies such as education could be the sole prerogative of the Member States. Others could be **shared**, such as social policy. This is not the place to make a list of all the different competencies, but first and foremost to contribute to the discussion on their division.

The Institutions

The issue of the division of competencies inevitably impinges on the division of the institutions. The institutions of a new political European entity must correspond to the European democratic experience, shared by all Europeans and implemented everywhere in Europe. These are

- The Parliament: This already exists and represents the citizens directly; in the framework of a constitution, it should have the power to initiate and have the final decision on legislation, revenue and expenditure; it can censure the executive. The current method of voting (by national lists) is quite unsatisfactory because it prevents the creation of a European political area; it could be replaced by proportional representation, by having a single candidate in two rounds or by a mix of both systems (as is the case in Germany).
- An **Upper Chamber**: This does not exist in the way the Union functions at the moment; it is supposed to represent the sub-European entities (States and regions). Some people think that this function should be filled by the Council of Ministers which represents the Member States in the present institutions of the Union. For those who support the idea of an Upper Chamber, it is important to know if it should be composed of members who are already elected at regional or national level or if it should be composed of members specifically elected at European level by indirect election; in addition, we need to know if this chamber will have a principle of absolute equality (one voice per State or region) without taking into

account the demographic weight of the units, or if it will balance out the number of seats won.

- **A president and a government:** in a **presidential** structure, the president is elected by universal suffrage and is not accountable to Parliament; in a **parliamentary** structure, the government is created from a Parliament elected by universal suffrage and is accountable to it. This latter version is the most common tradition in Europe: there would then be a "wise" president who could be elected by Parliament.
- A Court of Justice and a Tribunal whose powers must be legitimate, controlled, and agreed by the will of the people; this is not the case in the European Union at the moment. The constitutional validity of legislation should revert to the Court of Justice currently in existence (as in the USA) or to a specific decision-making body (as in France through the Constitutional Council).
- A right of popular initiatives: the constitutional treaty proposed in 2005 contains a draft of the right to introduce popular initiatives. Could this be reinforced and institutionalised, mirroring what exists in some countries such as Switzerland?

Our text does not offer a ready-made constitutional text but is limited to making clear the different institutional possibilities and their implications in order to clarify the choices before the public.

The process of creating the constitution

How will the constitution be decided and put in place? This could happen through a **constituent assembly** specifically elected for the purpose, or through an **appointed assembly** as was the case for the 2005 constitutional treaty. The constitution can be approved or rejected through a referendum. The process of creating the constitution will be difficult to complete in the whole of Europe at the same time and there are those who feel that it should be done at different rates of progress.

Whatever the form, the procedure will involve a broad debate, which raises the problem of the existence of a public European space. The difficulty of creating such a space is linked particularly with the problem of **linguistic plurality** in Europe. Is translation the ultimate European language? Do we have to use the most widespread European languages as vehicles, or even just one of them (which of course would be English)? What is the relevance of alternatives which are not widely supported at the moment (the development of inter-comprehension, Esperanto)?

Conclusion

In June 2007 the German Presidency of the EU will deliver a report to the Council which "will explore future possible developments" for the constitutional treaty. The responsibility of the French Presidency, in the second half of 2008, will be to prepare a new treaty for 2009 which will need to be agreed before the Commission and the Parliament are renewed. Our citizens are therefore involved in the debate on the constitution from this point onwards (including in the framework of national elections). We hope that this text will contribute to the quality of that debate.

Contact: robert.joumard@wanadoo.fr

A longer version of this text, in French, is available at

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf

Translation: Barbara Forbes, Coorditrad

Quelle Europe construire ? Les termes du débat

Synthèse en français

Tous ceux qui ne se satisfont pas de l'Europe actuelle, qu'ils aient voté non, contre son mode de construction, ou oui, pour ne pas casser le peu d'Europe qui existe, sont demandeurs d'un autre projet, avec tous ceux qui partagent leurs valeurs et l'essentiel de leurs objectifs. Depuis ce printemps, le Parlement et le Conseil européens engagent des débats sur l'avenir institutionnel de l'Europe : les citoyens ont donc très peu de temps pour formuler des propositions. Mais pour formuler ces propositions, il faut tout d'abord définir les termes du débat : quels sont les enjeux du débat européen ? Une constitution est-elle vraiment nécessaire ? Quelles doivent être les valeurs et les objectifs de l'Europe ? Ses frontières ? Comment ses institutions peuvent-elles fonctionner ? En d'autres termes : **quelle Europe construire ?** C'est cette question qui sert de titre à un texte rédigé par un groupe de travail sur la construction européenne. Ce texte commencé après les référendums sur la constitution en France et aux Pays Bas a été transformé et enrichi durant une année par les nombreuses remarques de ses lecteurs. Il n'a pas pour but de donner des réponses toutes faites, mais seulement de poser des questions, de présenter de la manière la plus large les différents possibles qui s'offrent à nous. A ce stade, il ne s'agit pas de prendre position dans le débat, mais d'essayer d'en définir les termes. Ce texte ne défend pas une opinion en particulier, mais essaie de faire le point sur les différentes positions existantes, d'en examiner les implications, les contradictions.

Faut-il une constitution ?

Les questions sont nombreuses, à commencer par celle de la nécessité même d'une constitution. Pourquoi la construction européenne a-t-elle aujourd'hui besoin d'une constitution ? Pour les partisans d'une constitution, les défis auxquels les Européens sont confrontés ne peuvent être affrontés que par le **renforcement et la démocratisation des institutions européennes** par le biais d'une constitution. D'autres pensent au contraire que la construction européenne peut se poursuivre dans le cadre des traités et par la pratique intergouvernementale. Dans tous les cas, on doit pouvoir appliquer à toute constitution comme à tout traité les **critères démocratiques valables au sein des Etats nationaux** : être court et compréhensible, être élaboré et modifiable de manière démocratique, rester ouverte et ne pas impliquer de choix politique.

Souveraineté et peuple européen

La question de la constitution pose celle de la souveraineté dont le dépositaire est censé être le **peuple européen**. Mais peut-on dire qu'il existe un peuple européen ? Pour ceux qui doutent de l'existence d'un peuple européen, les **Etats-nations** restent les acteurs politiques fondamentaux et l'espace politique doit rester national. Cela n'empêche pas forcément un renforcement de l'échelon européen, mais par le biais de traités et dans un cadre strictement intergouvernemental qui se passe de constitution. Pour ceux au contraire qui affirment l'existence d'un peuple européen, les différences culturelles et historiques sont surmontables si l'on sépare la définition ethnique du peuple (fondée sur l'histoire et sur la culture) de **sa définition politique** (comme communauté des citoyens). Le peuple européen peut par ailleurs aussi se fonder sur des éléments empiriques : sensibilité commune de l'opinion publique, tradition politique et sociale communes.

Les valeurs de l'Union européenne

La question des **valeurs** est bien sûr à la base de toute constitution. Les valeurs sur lesquelles développer la construction européenne doivent donc être entre autres le principe de l'État de droit, la paix, la garantie sans limite ni condition du droit à la dignité, l'égalité, la liberté, la démocratie, la solidarité, la séparation du politique et du religieux, et la préservation de la Terre et de ses écosystèmes pour les générations futures. Mais certaines de ces valeurs peuvent susciter la discussion : si le principe de la **démocratie** représentative n'est pas mis en cause, on peut cependant les compléter par des éléments de démocratie participative. Si la **paix** doit être une valeur de l'Union, il faut cependant discuter de la possibilité d'une armée européenne et de la légitimité de son utilisation. Si la **séparation du politique et du religieux** semble être fondamentale, celle-ci n'implique pas forcément la séparation de l'Église et de l'État telle que nous la connaissons en France. Enfin, il faut réfléchir à **une devise pour l'Europe**, qui soit plus porteuse de valeurs que l'insipide devise actuelle (pour mémoire : « L'unité dans la diversité »).

La question des valeurs permet de poser celle des **objectifs** que se donnera la constitution. L'Union européenne constitue de loin la première entité économique mondiale. Le premier objectif est donc de devenir une **puissance politique**, ce qui pose la question de son rapport à la puissance états-unienne. Dans quelle mesure doit-elle et peut-elle lui faire pendant ?

Le deuxième objectif est d'en faire une **zone de démocratie** où les citoyens, et eux seuls, décident de leur avenir. Un nombre significatif de citoyens doivent pouvoir appeler tous leurs concitoyens à se prononcer sur une proposition qu'ils jugent nécessaire.

Le troisième objectif d'une nouvelle Europe est d'en faire une **zone de solidarité** entre les individus, à même de refonder un modèle social spécifiquement européen où la gestion collective des biens et services communs doit trouver une place centrale en harmonisant par le haut les régimes sociaux et en harmonisant la fiscalité.

Le quatrième objectif est de **respecter les équilibres de la nature** à laquelle l'Homme appartient.

Les frontières de l'Europe

L'Union européenne ressemble beaucoup à un chantier en transformation permanente. L'élaboration d'une constitution impose au contraire une définition nette de l'espace où elle s'appliquera. C'est tout le problème des **frontières de l'Union européenne**. Pour poser ce problème, on peut se demander bien sûr ce que signifie « être européen ». Est-ce une définition géographique (un peu artificielle) ? Est-ce une définition culturelle (mais plusieurs pays ne sont pas situés en Europe tout en étant de culture européenne) ? Est-ce une définition juridique, celle des critères de Maastricht (trop étroite, d'autant plus que ces critères sont de moins en moins respectés par les États-membres eux-mêmes) ? Il semble que les frontières du projet politique européen dépendent d'abord des valeurs et surtout des objectifs que nous lui assignons.

L'objectif de faire **pendant à l'hégémonie des États-Unis** fait réfléchir sur l'appartenance à cette Europe de certains pays, qui, pour de multiples raisons qui leur sont propres, s'en sentent très proches et s'alignent très souvent sur leur politique. Cela est-il un obstacle à la réalisation d'une Europe politique ? Dans le domaine de la solidarité, **l'hétérogénéité des niveaux de vie** et des normes sociales et environnementales est si forte qu'elle pose de graves questions : jusqu'où les transferts peuvent-ils aller ? Les pays riches peuvent-ils rester entre eux ? Dans le domaine de la démocratie, on peut se demander quelles sont les conséquences de **l'instabilité des frontières** sur la vie politique : un régime politique démocratique semble difficile dans un espace en transformation permanente. Enfin, il faut se demander si tous les États membres sont prêts à accepter de perdre une partie importante de leur souveraineté transférée au niveau européen. On voit que nous ne proposons bien sûr pas de listes des bons et des mauvais pays :

il s'agit d'abord de réfléchir sur **la nature des critères d'appartenance** d'un pays à l'Union européenne et sur les problèmes qu'ils posent. L'adhésion de chaque pays à la nouvelle constitution relève de la discussion, de la négociation, bref, de la politique.

La construction européenne

Au-delà de la question des frontières, c'est aussi la question de la **direction à donner à la construction européenne** qui est posée. Pour atteindre les objectifs cités plus haut, on peut distinguer plusieurs modèles possibles :

- la poursuite de **l'intégration à 25** et plus, qui a l'avantage de partir des institutions et traités existants mais posera rapidement des problèmes graves liés à l'hétérogénéité des pays de l'Union,
- l'utilisation des **coopérations renforcées**, qui sont d'ores et déjà une possibilité, risque de créer plusieurs noyaux au sein d'une Europe à géométrie variable qui deviendra difficilement un espace démocratique,
- la création d'un **noyau européen** unique formé des pays prêts à aller plus loin ensemble. Cela pose bien sûr le problème d'une Europe à deux vitesses : que faire des pays qui tout en étant dans l'Union, ne feraient pas partie de ce noyau ?
- la création de **sous-ensembles régionaux** au sein de l'UE : l'existence de trois ou quatre sous-ensembles permettra certes l'intégration régionale des Etats, mais laisse entière la question de l'hétérogénéité des différentes régions de l'UE.

Le partage des compétences, la subsidiarité

Il s'agit de définir comment répartir les compétences et responsabilités entre cette nouvelle entité et les États. Si tout le monde semble d'accord pour exclure l'Etat européen centralisé qui cumule tous les pouvoirs, l'Union européenne peut tendre vers une **confédération** (chaque Etat conserve son entière souveraineté) ou vers une **fédération** (chaque Etat renonce à une partie de sa souveraineté au profit d'un Etat fédéral européen). Dans ce dernier cas, le terme de fédération recouvre des systèmes extraordinairement variés, selon l'ampleur des compétences exclusives européennes ou nationales. C'est la question de la **subsidiarité** : à quel échelon faut-il attribuer quelle compétence ?

Les compétences **exclusives** de la nouvelle entité européenne pourraient être la politique étrangère et la représentation internationale, la défense européenne, la politique économique, monétaire, commerciale, et enfin les transports aux niveaux européen et extra européen. Certaines compétences comme l'éducation pourraient revenir aux seuls Etats membres. D'autres pourraient être **partagées**, comme la politique sociale. Il ne s'agit pas ici de faire une liste précise des différentes compétences, mais d'abord de contribuer au débat sur la répartition des compétences.

Les institutions

La question du partage des compétences débouche inévitablement sur celles des institutions. Les institutions d'une nouvelle entité politique européenne doivent correspondre à l'expérience démocratique européenne, partagée par l'ensemble des Européens et mise en œuvre partout en Europe. Elles comprendraient :

- **Le Parlement** : il existe déjà et représente directement les citoyens ; dans le cadre d'une constitution, il doit avoir l'initiative des lois et voter en dernier ressort les lois, les recettes et les dépenses ; il peut censurer l'exécutif. Le mode de scrutin actuel (par liste nationale) est tout à fait insatisfaisant puisqu'il paralyse la création d'un espace politique européen ; il pourrait être remplacé par un scrutin à la proportionnelle, uninominal à deux tours ou bien par un mixte des deux (comme cela existe en Allemagne)

- **Une Chambre haute** : celle-ci n'existe pas dans le fonctionnement actuel de l'Union ; elle serait censée représenter les entités infra-européenne (Etats et régions). Certains pensent que cette fonction pourrait être remplie par le conseil des ministres qui représentent les Etats dans les institutions actuelles de l'Union. Pour les partisans d'une chambre haute, la question est de savoir si elle doit se composer de membres déjà élus au niveau régional ou national ou si elle doit se composer de membres spécifiquement élus au niveau européen au suffrage indirect ; par ailleurs, il faut aussi se demander si cette chambre doit respecter une égalité absolue (une voix pour un Etat ou une région) sans tenir compte du poids démographique des entités, ou bien devrait-on pondérer le nombre de sièges attribué
- **Un Président et un gouvernement** : dans un régime **présidentialiste**, le président est élu au suffrage universel et n'est pas responsable devant le Parlement ; dans un régime **parlementaire**, le gouvernement est issu du Parlement élu au suffrage universel et est responsable devant lui. C'est cette dernière tradition qui est la plus commune en Europe : on aurait donc un président « sage ». Celui-ci pourrait être élu par le Parlement.
- Une Cour de justice et un tribunal, dont le pouvoir doit être légitime, contrôlé et sanctionné par la volonté du peuple, ce qui n'est pas le cas dans l'actuelle Union européenne. La constitutionnalité des lois pourrait revenir à la Cour de justice déjà existante (comme aux Etats-Unis) ou à une instance spécifique (comme en France avec le Conseil constitutionnel)
- **Un droit d'initiative populaire** : le traité constitutionnel proposé en 2005 comportait une ébauche de droit d'initiative populaire. Celui-ci pourrait être renforcé et institutionnalisé, à l'image de ce qui existe dans certains pays comme la Suisse ?

Notre texte ne propose pas un texte constitutionnel clé en main. Il se contente de dégager les différentes possibilités institutionnelles et leurs implications pour éclairer les choix des citoyens.

Le processus constituant

Comment décider et mettre en place une constitution ? On peut en passer par une **assemblée constituante** spécifiquement élue ou bien par une **assemblée désignée**, comme cela a été le cas pour le traité constitutionnel de 2005. La constitution peut ou non être approuvée par référendum. Le processus constituant sera difficile à effectuer dans toute l'Europe en même temps et certains pensent qu'il devrait se faire à plusieurs vitesses.

Quelle qu'en soit la forme, ce processus impliquera un large débat, ce qui pose le problème de l'existence d'un espace public européen. La difficulté à créer un tel espace est liée notamment au **problème de la pluralité linguistique** européenne. La langue de l'Europe est-elle la traduction ? Devra-t-on utiliser les langues européennes les plus parlées comme langues véhiculaires, ou même une seule d'entre elles (on pense bien sûr à l'anglais) ? Quelle est la pertinence des alternatives encore peu soutenues aujourd'hui (développement de l'intercompréhension, espéranto) ?

Conclusion

En juin 2007, la présidence allemande de l'Union européenne présentera au Conseil un rapport consensuel qui « explorera les évolutions futures possibles » pour le traité constitutionnel. A charge pour la présidence française de l'Union, au second semestre 2008, de préparer pour 2009 un nouveau traité qui devra être approuvé avant le renouvellement de la Commission et du Parlement. C'est donc dès aujourd'hui que les citoyens doivent s'impliquer dans le débat sur la constitution (y compris dans le cadre des élections nationales). Nous espérons par ce texte apporter une contribution à la qualité de ce débat.

Contact : robert.joumard@wanadoo.fr

Une version récente et longue de ce texte est disponible sous

http://etienne.chouard.free.fr/Europe/messages_recus/Quelle_Europe_construire_17_nov_2006.rtf