

ΜΕΛΕΤΕΣ

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ

Ι. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ: ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ, ΠΡΟΚΛΗΣΗ Ή ΕΥΚΑΙΡΙΑ;

1. Η καθιέρωση της *Ιθαγένειας της Ένωσης* - που στο τρέχον κοινοτικό ιδίωμα επικράτησε να λέγεται *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια* - θεωρήθηκε μία από τις βασικές θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση: ένας μηχανισμός προώθησης της *Πολιτικής Ένωσης της Ευρώπης*¹.

Σε σύγκριση, βέβαια, με τις προβλέψεις της Συνθήκης για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, σε σύγκριση με νέους θεσμούς όπως η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, με νέες κοινές πολιτικές όπως η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και με νέες μορφές συνεργασίας όπως αυτή στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, η σημασία και η εισφορά των διατάξεων για την Ιθαγένεια της Ένωσης (άρθρο 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα) είναι κυρίως *συμβολική*². Αυτή

1. Βλ. κυρίως το υλικό του XV Συνεδρίου της F.I.D.E.: *Les aspects nouveaux de la libre circulation des personnes. Vers une citoyenneté européenne*, Lisbonne, 1992, και από την προγενέστερη βιβλιογραφία C. BLUMMAN, *L'Europe des citoyens*, *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, 1991, σελ. 263 επ., A. EVANS, *Nationality Law and European Integration*, *European Law Review*, 1991, σελ. 190 επ.: από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, *Θέματα Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας*, δακτυλογρ. εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: *Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη 15-17.10.1992, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, σελ. 8 επ. (όπου και παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας): Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ, *Η Ευρωπαϊκή «Ιθαγένεια» και οι επιπτώσεις της στην πολιτειακή υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΠΕΕΣ, ερευνητικά δοκίμια 3, Αθήνα, 1992, σελ. 30 επ.: Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, *Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων: Προς μια Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια*, ΕΕΕυρΔ, 1992, σελ. 202 επ., ιδίως σελ. 214 επ.
2. Βλ. αντί πολλών άλλων τη διατύπωση του Sir LEON BRITAN, *Institutional development of the European Community*, *Public Law*, Winder 1992, σελ. 567 επ., ιδίως σελ. 574.

η παρατήρηση ισχύει ακόμη, παρά τις γνωστές περιπέτειες του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος που ακολούθησαν την υπογραφή της Συνθήκης και παρά τη δοκιμασία της εξωτερικής πολιτικής των Κρατών μελών της κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στην περίπτωση της τέως Γιουγκοσλαβίας.

2. Το ενδιαφέρον είναι ότι —παρόλα αυτά— οι διαδικασίες κύρωσης της Συνθήκης από τα συμβαλλόμενα μέρη ανέδειξαν ως *κύριο νομικό πρόβλημα την εναρμόνιση* αυτής της μικρής δέσμης διατάξεων που έχει τεθεί στα άρθρα 8 επ. της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπό τον τίτλο *Ιθαγένεια της Ένωσης, με τα Συντάγματα των περισσότερων Κρατών μελών*. Η έννοια της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας ή μάλλον αυτή η δέσμη συγκεκριμένων δικαιωμάτων και συγκεκριμένων κανόνων του εξ αντικειμένου δικαίου που συνθέτουν τον θεσμό της Ιθαγένειας της Ένωσης, προκάλεσε τη συνταγματική δικαιοσύνη σε πολλές κοινοτικές χώρες και ανάγκασε τον εθνικό συντακτικό νομοθέτη να κινήσει, στα περισσότερα Κράτη μέλη, την αρκετά βαρειά και δυσκίνητη διαδικασία της αναθεώρησης του Συντάγματος³:

α. Στη Γαλλία το Συνταγματικό Συμβούλιο εξέδωσε τρεις βασικές αποφάσεις και η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος οδήγησε —πριν από την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ— στην εισαγωγή μεταξύ άλλων και του άρθρου 88 παρ. 1-3 που σχετίζονται κατά βάση με τις προβλέψεις του άρθρου 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στο γαλλικό Σύνταγμα του 1958⁴.

β. Στη Γερμανία το Συνταγματικό Δικαστήριο είχε καταρχάς την ευκαιρία να εκφρασθεί εμμέσως και προκαταβολικώς με δύο αποφάσεις του της 31.12.1990, με αφορμή τη συμμετοχή αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές στα ομόσπονδα κράτη του Schleswig-Holstein και της πόλης του Αμβούργου, ενώ η διαδικασία αναθεώρησης του Θεμελιώδους Νόμου οδήγησε —ουσιαστικά ταυτόχρονα με την κύρωση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση— στην

3. Βλ. αντί πολλών άλλων τη συνοπτική και έγκυρη παρουσίαση των διαδικασιών κύρωσης στα Κράτη μέλη της Κοινότητας που κάνει ο J. RIDEAU, *Les procédures de ratification du traité sur l'Union Européenne*, Revue Française de Droit Constitutionnel (R.F.D.C.), 1992, σελ. 611 επ.
4. Βλ. κυρίως F. LUCHAIRE, *L'Union Européenne et la Constitution*, Revue du Droit Public (R.D.P.), 1992, σελ. 589 επ., 935 επ., 1587 επ. όπου και κριτική παρουσίαση των αποφάσεων του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου· επίσης τις συμβολές των L. FAVOREU / P. GAÏA, C. GREWE, B. FRANÇOIS, Joël Rideau, στο ειδικό τεύχος της R.F.D.C., 11/1992, σελ. 387 επ. Για τις αποφάσεις του Συνταγματικού Συμβουλίου βλ. ακόμη τα σχόλια του L. FAVOREU, R.F.D.C., 1992, σελ. 334 επ., και των L. FAVOREU / P. GAÏA, R.F.D.C., 1992, σελ. 719 επ.

προσθήκη σχετικών εδαφίων και στο άρθρο 28, με το οποίο προβλέπεται πια ρητά η δυνατότητα παροχής του ενεργητικού και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στους πολίτες άλλων κοινοτικών κρατών που είναι εγκατεστημένοι στη Γερμανία, προκειμένου για τις συνοικιακές και κοινοτικές εκλογές⁵. Ακόμα όμως και μετά την εξέλιξη αυτή, το ζήτημα ήχθη στην κρίση του Συνταγματικού Δικαστηρίου με συνταγματικές προσφυγές που άσκησαν βουλευτές των «Πρασίνων» και πρώην στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η εκκρεμοδικεία αυτή έχει προκαλέσει – ήδη – πολύμηνη καθυστέρηση στην επικύρωση της Συνθήκης εκ μέρους της Γερμανίας.

γ. Στην Ισπανία οι διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ιθαγένεια της Ένωσης ήταν το κύριο ίσως αντικείμενο της απόφασης που εξέδωσε στις 1.7.1992 το Συνταγματικό Δικαστήριο και η ομολογημένη αιτία που προκάλεσε την αναθεώρηση της παραγράφου 2 του άρθρου 13 του Ισπανικού Συντάγματος για τη δυνατότητα χορήγησης όχι μόνο του ενεργητικού (όπως προβλεπόταν ως τότε), αλλά και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος για τις τοπικές εκλογές στους πολίτες άλλων κοινοτικών χωρών που κατοικούν στην Ισπανία⁶.

δ. Στην Πορτογαλία, παρότι ήδη από το 1989 το άρθρο 15 αριθμ. 4 του Συντάγματος παρείχε και στους αλλοδαπούς τους εγκατεστημένους στην Πορτογαλία το ενεργητικό και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα στις τοπικές εκλογές, η περαιτέρω αναθεώρηση του Συντάγματος κρίθηκε αναγκαία με ένα από τα βασικά αντικείμενά της την παροχή του ενεργητικού και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στους πολίτες άλλων κοινοτικών χωρών που είναι εγκατεστημένοι στην Πορτογαλία⁷.

ε. Στο Βέλγιο η κύρωση της Συνθήκης έγινε με δεδομένη τη γνώμη του Συμβουλίου της Επικρατείας που διέγνωσε την αντίθεση του άρθρου 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, όπως αυτή τυποποιείται κυρίως στο άρθρο 4 παρ. 2 του Βελγικού Συντάγματος. Το Βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας θεώρησε αναγκαία την αναθεώρηση του Συντάγματος πριν την κύρωση της Συνθήκης, ενώ η νομική μέθοδος που επέλεξε η Βελγική Κυβέρνηση απλώς αντιστρέφει τη σειρά των νομικών ενεργειών που πρέπει να γίνουν για τη διαφύλαξη της αρμονίας α-

5. Βλ. τελείως ενδεικτικά CH. AUTEXIER, Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand, R.F.D.C., 1992, σελ. 625 επ. όπου και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

6. Βλ. FR. RUBIO LLORENTE, La constitution espagnole et le traité de Maastricht, R.F.D.C., 1992, σελ. 651 επ.

7. Βλ. J. MIRANDA, La Constitution portugaise et le traité de Maastricht, R.F.D.C., 1992, σελ. 679 επ.

νάμεσα στο Εθνικό Σύνταγμα και το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸.

στ. Στην Ιρλανδία⁹ η κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ προσέλαβε τη μορφή της προσθήκης ad hoc διάταξης στο Σύνταγμα, ενώ στην Ολλανδία¹⁰ και το Λουξεμβούργο¹¹ η κύρωση έγινε με τις διαδικαστικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης των αντίστοιχων Συνταγμάτων, έτσι ώστε να εξομαλύνονται ρητώς και ευθέως σε επίπεδο διατάξεων συνταγματικής περιωπής όλες οι πιθανές εστίες τριβής ανάμεσα στο Εθνικό Σύνταγμα και την κοινοτική έννομη τάξη.

ζ. Στη Δανία¹² το ζήτημα της κύρωσης είχε τη γνωστή περιπετειώδη, αλλά θετική τελικά τροπή· στη Μεγάλη Βρετανία¹³ η ιεραρχία των κανόνων δικαίου δεν θέτει παρόμοιο ζήτημα· στην Ιταλία τέλος το γεγονός πως η Συνθήκη κυρώθηκε χωρίς να τεθεί ζήτημα προηγούμενης αναθεώρησης του Συντάγματος, δεν σημαίνει ότι η επιστημονική συζήτηση δεν προσέβαλε σοβαρές ενστάσεις για τη σχέση του Εθνικού Συντάγματος και των νέων ρυθμίσεων του πρωτογενούς δικαίου της ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το πρίσμα, κυρίως, των δικαιωμάτων πολιτικής συμμετοχής που προβλέπει το άρθρο 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα¹⁴.

3. Από τη φευγαλέα αυτή εικόνα λείπει μόνο η Ελλάδα που — όπως είναι γνωστό — έσπευσε να κυρώσει πρόθυμα και εύκολα τη Συνθήκη του Μάαστριχτ¹⁵, χωρίς οι επιμέρους ρυθμίσεις και ιδίως οι ρυθμίσεις που συν-

8. Βλ. τελείως ενδεικτικά FR. DELPÉREÉ, *La Belgique et l'Europe*, R.F.D.C. 1992, σελ. 663 επ.

9. Βλ. και πάλι την επισκόπηση του J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 619/620. Για τα προβλήματα που είχε προκαλέσει στην Ιρλανδία η κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, βλ. Α. ΠΑΣΣΑ / Α. ΛΟΒΕΡΔΟΥ, *Για την κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης: Ένας διάλογος που δεν έγινε*, Θέσεις, 23-24/1988, σελ. 108 επ· E. MURPHY / A. GRAS, *L'affaire Crotty: La Cour Suprême d'Irlande rejette l'Acte unique européen*, Cahiers de droit européen, 1988, σελ. 276. επ.

10. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 621/622.

11. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 620/621.

12. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 612/614. Οι επιφυλάξεις της Δανίας μετά το πρώτο αρνητικό δημοψήφισμα της 2.6.1992 που διατυπώθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 11/12.12.1992 και οι οποίες αφορούσαν και την «Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια» ίσως να χάνουν τη νομική και κυρίως τη πολιτική τους σημασία μετά το θετικό αποτέλεσμα του δεύτερου δημοψηφίσματος της 18.5.1993.

13. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 622/623.

14. Βλ. M. LUCIANI, *La constitution Italienne et les obstacles à l'intégration européenne*, R.F.D.C., 1992, σελ. 663 επ.

15. Ο κυρωτικός νόμος (2077/1992 136Α/7.8.1992) ψηφίσθηκε σε έκτακτη σύνοδο της Βουλής των Ελλήνων τον Ιούλιο του 1992 με πλειοψηφία 286 ψήφων επί του συνόλου των 300

θέτουν τη λεγόμενη Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια να προκαλέσουν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη συνταγματικότητά τους. Όλη, όμως, η συζήτηση εξελίχθηκε σε ένα αμιγώς πολιτικό και ιδίως κοινοβουλευτικό επίπεδο, χωρίς τη συμμετοχή των δικαιοδοτικών οργάνων, μια που οι διάφορες δικονομικές προσβάσεις δεν άνοιξαν, ούτε υπήρχε η ευχέρεια να ανοίξουν, στη φάση αυτή της κύρωσης: η οργάνωση της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα, η ανυπαρξία προληπτικού δικαστικού ή οιοσδήποτε δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και των διεθνών συνθηκών και ο διάχυτος, παρεμπόδιος και συγκεκριμένος χαρακτήρας του κατασταλτικού δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων¹⁶ αφήνει το ζήτημα προς το παρόν εκκρεμές, με δεδομένη την κύρωση της Συνθήκης. Παροδικές επιφυλάξεις και επισημάνσεις που ακούστηκαν στον δημόσιο διάλογο¹⁷ δεν έγιναν αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής ή κίνητρο ιδιαίτερου προβληματισμού. Έτσι, η κοινοτική νομιμοφροσύνη που επέδειξε η Ελλάδα ήταν συνταγματικά η πιο ανώδυνη, σε σύγκριση με άλλες χώρες της Κοινότητας που αναγκάστηκαν να διέλθουν από τη στενή πύλη της αναθεώρησης των Συνταγμάτων τους.

Υπάρχει, βέβαια, και μία λανθάνουσα και αντίστροφη εξήγηση: Ο εκ

βουλευτών, με μόνο 8 ψήφους κατά (ΚΚΕ), 1 παρών και 5 αποχές. Η πλειοψηφία αυτή υπερκαλύπτει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 2 Συντ. (3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών). Με τον τρόπο αυτό διατηρείται η εκκρεμότητα ως προς την ακριβή επιλογή (παρ. 2 και / ή 3 του άρθρου 28) του συνταγματικού θεμέλιου της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και της κύρωσης των σχετικών συνθηκών. Παραμένει εκκρεμής, γιατί το ζήτημα δεν τέθηκε με αριθμητικά και πολιτικά οριακό τρόπο, έτσι ώστε να καταστεί κρίσιμος, ο ακριβής ερμηνευτικός προσδιορισμός της συνταγματικής βάσης του κυρωτικού νόμου. Βλ. κυρίως Α. CALOGEROPOULOS, *Les fondements constitutionnels de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes*, R.D.P., 1982, σελ. 97 επ. και τη σύνθεση του Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, (σε: Κ. Ιωάννου / Κ. Οικονομίδη / Χ. Ροζάκη / Α. Φατούρου, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο — Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου*, 1990, σελ. 67 επ.), ο οποίος παρουσιάζει κριτικά όλη τη σχετική επιστημονική συζήτηση.

16. Βλ. αντί άλλων Β. ΣΚΟΥΡΗ / Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα*, 1985· Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, 1991, σελ. 167 επ. και παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας, σελ. 193 επ.
17. Βλ. για παράδειγμα τα ΝΕΑ 9-10.6.1992. Και 26-27-28.6.1992· ο Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο προσαρμογής Ι/Β*, 1992, σελ. 300/301 εντοπίζει πρόβλημα πιθανής σύγκρουσης ανάμεσα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Ελληνικό Σύνταγμα όχι στο άρθρο 102 Συντ. και το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, αλλά στο άρθρο 80 παρ. 2 Συντ. και στις διατάξεις περί νομίσματος που τις θεωρεί συνυφασμένες με την ίδια τη βαθύτερη υφή της κρατικής κυριαρχίας. Πρόκειται βέβαια για μία συνολτική παρατήρηση και όχι για αναλυτική παράθεση επιχειρηματολογίας, αξίζει όμως να σημειωθεί.

παραδόσεως ιδιαίτερα αυστηρός χαρακτήρας του Ελληνικού Συντάγματος και η χρονοβόρα και πολύπλοκη διαδικασία της αναθεώρησής του, που προϋποθέτει τη συμμετοχή δύο διαδοχικών Βουλών, δηλαδή την παρεμβολή γενικών βουλευτικών εκλογών¹⁸, φαίνεται ότι αποθαρρύνει εμμέσως σκέψεις για αναθεώρηση του Συντάγματος, ακόμη και αν αυτή είναι νομικώς αναγκαία, όταν πρόκειται για ζήτημα που δεν είναι πολιτικά κρίσιμο. Το αντιφατικό και περιέργο είναι πως έτσι ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος γίνεται κίνητρο για την κάμψη της συνταγματικής ευαισθησίας και την ερμηνευτική «προσαρμογή» του Συντάγματος.

Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στην προκειμένη περίπτωση, αν σκεφθούμε ότι οι χώρες που επέλεξαν την οδό της προηγούμενης ή έστω της επόμενης αναθεώρησης διαθέτουν συνταγματικά κείμενα που βρίσκονται στον ίδιο συγκριτικό, νομοτεχνικό και πολιτισμικό ορίζοντα με το ισχύον Ελληνικό Σύνταγμα του 1975/86. Για τον λόγο αυτό και οι νομικοί συλλογισμοί των συνταγματικών δικαστηρίων ή συμβουλίων των χωρών αυτών διατυπώθηκαν¹⁹ με όρους πολύ οικείους στον έλληνα νομικό. Με όρους που είναι απολύτως συγκρίσιμοι με τους όρους που θέτει —όπως θα δούμε— το Ελληνικό Σύνταγμα.

4. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι βέβαια ακόμη (Μάϊος 1993) ισχύον δίκαιο. Και μόνο όμως από όσα ήδη σημειώθηκαν φαίνεται ότι όχι μόνο είναι αντικείμενο έντονης πολιτικής και επιστημονικής συζήτησης, αλλά και κρίσιμη ερμηνευτική παράμετρος τόσο για την ισχύουσα κοινοτική έννομη τάξη, όσο και για τις συνταγματικές τάξεις των Κρατών μελών της Κοινότητας.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, αυτό οι ρυθμίσεις του άρθρου 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα λειτούργησαν όχι τόσο ως θεσμικές καινοτομίες (αυτό θα δούμε αν θα συμβεί στο μέλλον), όσο ως πρόκληση ή ευκαιρία (ανάλογα με την οπτική γωνία του καθενός) για να κινηθεί μία τεράστια επιχείρηση εναρμόνισης των εθνικών συνταγμάτων των Κρατών μελών της Κοινότητας ως προς τις σχέσεις τους με την κοινοτική έννομη τάξη. Πρόκειται για μία εναρμόνιση δύο επιπέδων: αφενός μεν των εθνικών συνταγμάτων μεταξύ τους, αφετέρου δε των εθνικών συνταγμάτων από τη μια πλευρά και του πρωτογενούς κοινοτικού («ενωσιακού», τώρα) δικαίου από την άλλη²⁰.

18. Για το άρθρο 110 και τη διαδικασία αναθεώρησης του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/86 βλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Τα όρια της αναθεώρησης του 1975, 1984, σελ. 215 επ. και του ίδιου, ό.π. (υποσ. 16), σελ. 60 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

19. Βλ. παραπάνω κυρίως τις υποσ. 4-8.

20. Βλ. εκτενέστερη παρουσίαση στην υπό δημοσίευση (ΤοΣ 1993) μελέτη μου: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος: Οι αμοιβαίες επιδράσεις ανάμε-

Το κλασικό ζήτημα της σχέσης ανάμεσα στα Εθνικά Συντάγματα και το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο²¹, φαίνεται να επιλύεται πιο οριστικά όχι μέσα από την οπτική γωνία της *ιεραρχίας των κανόνων δικαίου* και άρα μέσα από τις έννοιες της πρωταρχίας και της υπεροχής του ενός επί του άλλου· ούτε μέσα από την «γεωμετρική» αντίληψη της οριοθέτησης των πεδίων εφαρμογής κάθε έννομης τάξης· αλλά μέσα από την πολύ πιο «διπλωματική» και αποτελεσματική, τελικά, *μέθοδο των αμοιβαίων προσαρμογών*· δηλαδή της εναρμόνισης, με παράλληλο σεβασμό της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας που προβλέπει κάθε εθνικό σύνταγμα και της πολιτικής, ιδεολογικής και συμβολικής ευαισθησίας τόσο του εθνικού συντακτικού νομοθέτη όσο και της ευρωπαϊκής κοινοτικής δυναμικής. Μόνο που η δυναμική αυτή οργανώνεται διακυβερνητικά, δηλαδή διακρατικά, όπως έδειξε με τον πιο καθαρό τρόπο η εξέλιξη των διακυβερνητικών διασκέψεων που οδήγησαν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Και όπως έδειξε στη συνέχεια η ανοικτή ακόμη διαδικασία κύρωσης και επικύρωσης της Συνθήκης που σ' ορισμένες φάσεις της δεν ήταν και δεν είναι παρά διαδικασία *ουσιαστικής* επαναδιαπραγμάτευσης μεταξύ των Κρατών μελών²².

II. Η ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ – ΜΙΑ ΟΙΟΝΕΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΕΝΝΟΙΑ ΜΕ ΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

1. Στη θεωρία του εσωτερικού και του διεθνούς δημοσίου δικαίου καθώς και του δικαίου της Ιθαγένειας που παραδοσιακά συνδέεται με το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, η Ιθαγένεια ορίζεται ως *ο μόνιμος δημοσίου δικαίου δεσμός* (δηλαδή μία έννομη σχέση) που διαμορφώνεται μεταξύ του ατόμου και του κράτους στον *λαό* του οποίου το άτομο αυτό ανήκει²³. Κατά τον τρόπο

σα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα συντάγματα των Κρατών μελών.

21. Βλ., αντί πολλών άλλων, από την ελληνική βιβλιογραφία Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο I², 1985, σελ. 55 επ., 79 επ. και Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο προσαρμογής I/B, 1992, σελ. 78 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές και παρουσίαση της σχετικής θεωρητικής συζήτησης.
22. Για τα προβλήματα –π.χ.– που προκάλεσε το αρνητικό αποτέλεσμα του (πρώτου) δημοψηφίσματος στη Δανία (βλ. ό.π., υποσ. 10) και Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, 1993, σελ. 486 επ. Βλ. ακόμη White paper on Denmark and the Maastricht Treaty, Οκτώβριος 1992, SN 4364/92, Συμπέρασμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδμβούργου (SN 456/92), 12.12.1992. Το θετικό αποτέλεσμα του δεύτερου δημοψηφίσματος (18.5.1993) φαίνεται να λύνει τα προβλήματα αυτά.
23. Βλ. Π. ΒΑΛΛΗΝΔΑ, Δίκαιον Ιθαγενείας I, 1943, σελ. 17 επ. και από την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία, Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ - ΠΑΣΙΑ, Δίκαιο Ιθαγενείας, 1987, σελ. 10 επ. Για τα προβλήματα ορολογίας – εννοιολογικών αποχρώσεων και μετάφρασης του κειμένου της

αυτό η ιθαγένεια – ως συνταγματική καταρχάς έννοια που εξειδικεύεται απλώς από τον κοινό νομοθέτη – καθίσταται το κριτήριο βάσει του οποίου συγκροτείται η ίδια η ευρεία νομική έννοια του λαού, δηλαδή ένα από τα τρία βασικά στοιχεία (μαζί με τη χώρα και την εξουσία) της ίδιας της έννοιας του κράτους, όπως αυτή γίνεται ευρύτερα δεκτή στο πλαίσιο της κλασικής θεωρίας της νομικής προσωπικότητας του κράτους²⁴. Αυτή η κλασική και συμβατική αντίληψη περί κράτους μπορεί να φαίνεται περιγραφική, ελλειπτική και φορμαλιστική και να αμφισβητείται από ποικίλες οπτικές γωνίες στον χώρο της θεωρίας του Κράτους, εξακολουθεί όμως να κυριαρχεί στο πεδίο του Διεθνούς Δικαίου²⁵. Και κυριαρχεί όχι τόσο για τα θεωρητικά της προσόντα, όσο για την εμπειρική της επάρκεια που επιτρέπει την επαλήθευση και τη λειτουργία διαφόρων βασικών θεσμών του Διεθνούς Δικαίου όπως π.χ. η αναγνώριση κράτους ή η ένταξη του σε διεθνείς οργανισμούς.

Κατά την ίδια λογική, η έννοια και η έννομη σχέση της *ιθαγένειας* είναι η πρώτη προϋπόθεση για την ένταξη κάποιου στον λαό ενός κράτους *stricto sensu* δηλαδή, στο *εκλογικό σώμα* ως άμεσο όργανο του κράτους που ασκεί συγκεκριμένες, συνταγματικά και νομοθετικά τυποποιημένες, αρμοδιότητες²⁶ στο πλαίσιο της *δημοκρατικής αρχής* και μάλιστα της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας που εξαγγέλλεται ως η πρώτη οργανωτική βάση του πολιτεύματος και το πρώτο και θεμελιώδες στοιχείο της ταυτότητάς του²⁷.

2. Η χρήση του όρου «Ιθαγένεια» και η θέσπιση «Ιθαγένειας της Ένωσης» με το άρθρο 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα εντάσσεται πάντως στη γενικότερη μέριμνα των συντακτών της Συνθήκης – δηλαδή της διακυβερνητικής διάσκεψης – να εμπλουτίσουν το κείμενο της Συνθήκης με *οιονεί συνταγματικές έννοιες*. Με έννοιες που σημειολογικά παραπέμπουν στην ορολογία των συνταγμάτων των Κρατών μελών και δημιουργούν την εντύπωση ενός *οιονεί συνταγματικού κειμένου* που δεν είναι, βέβαια, Σύνταγμα ούτε εμφανίζεται ως τέτοιο, έχει όμως, ως ένα κάποιο βαθμό, παρόμοιες

Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, *ό.π.* (υποσ. 1), σελ. 3.

24. Βλ. τελείως ενδεικτικά Π. ΒΑΛΛΗΝΔΑ, *ό.π.* (υποσ. 23) και από την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *ό.π.* (υποσ. 16), σελ. 220 επ., 327 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

25. Για θεσμούς όπως η αναγνώριση κράτους ή η συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς κ.ο.κ. Βλ. αντί άλλων Ε. ΡΟΥΚΟΥΝΑ, *Διεθνές Δίκαιο 1982-1983 I*, σελ. 12 επ., II, σελ. 7 επ., III, σελ. 67 επ.

26. Βλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *ό.π.* (υποσ. 16), σελ. 327 επ.

27. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *ό.π.* (υποσ. 16), σελ. 255 επ. όπου και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

— έστω και απώτατες — φιλοδοξίες²⁸. Τέτοια στοιχεία είναι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η αρχή της επικουρικότητας, η ρητή αναγνώριση του ρόλου και της σημασίας των πολιτικών κομμάτων σε κοινοτικό επίπεδο, οι νέοι κανόνες διορισμού του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής κ.ο.κ.

3. *Πολίτης της Ένωσης*, δηλαδή φορέας της ιθαγένειας της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα (αυτός ο όρος χρησιμοποιείται στην επίσημη ελληνική μετάφραση της Συνθήκης ως ταυτόσημη με τον όρο Ιθαγένεια) ενός Κράτους μέλους (άρθρο 8 παρ. 1 εδ. α'). Η διάταξη αυτή εντάσσεται νομοτεχνικά στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (έως τώρα Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), δεν παύει όμως να είναι διάταξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και να αφορά το σύνολο του νέου αυτού μορφώματος. Η ιδιότητα επομένως του πολίτη της Ένωσης είναι μία *δευτερογενής* ιδιότητα που εξαρτάται από το δίκαιο ιθαγένειας κάθε Κράτους μέλους, στον λαό του οποίου ανήκει κάποιος και μόνο υπό την προϋπόθεση αυτή καθίσταται πολίτης της Ένωσης. Για να μην υπάρξει, μάλιστα, η παραμικρή ερμηνευτική παρεξήγηση, σε δήλωση της προσαρτημένης στην τελική πράξη της Συνθήκης του Μάαστριχτ («δήλωση για την ιθαγένεια Κράτους μέλους») η συνδιάσκεψη των «υψηλών συμβαλλομένων μερών» αποσαφηνίζει ότι «το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια Κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου Κράτους μέλους». Εξακολουθεί δηλαδή να ανήκει στο *domaine reserve* του κάθε *κυρίαρχου* κράτους²⁹. Και όχι μόνο αυτό. Επιπλέον, «τα Κράτη μέλη μπορούν να δηλώνουν, πληροφοριακά, ποια άτομα πρέπει να θεωρούνται ως *υπήκοοί τους για τους σκοπούς της Κοινότητας*, με δήλωση που θα καταθέτουν στην προεδρία», ενώ «μπορούν ενδεχομένως να τροποποιήσουν τη δήλωσή τους» αυτή. Το τελευταίο αυτό εδάφιο της δήλωσης φαίνεται να αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο η εθνική νομοθεσία περί ιθαγένειας να προβλέπει επιμέρους διαφοροποιήσεις, έτσι ώστε να μπορούν να υπάρχουν και κατηγορίες υπηκόων ενός Κράτους μέλους που δεν θα θεωρούνται πολίτες της Ένωσης, εφόσον, βέβαια, αυτό δεν προσκρούει σε εθνικούς συνταγματικούς κανόνες ή σε άλλες διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας.

4. Η ιδιότητα του *πολίτη της Ένωσης* δεν συνδέεται με το γενικό και συνηθισμένο φάσμα των συνεπειών που επιφέρει η ένταξη ενός ατόμου στον λαό ενός κράτους. Η ιδιότητα αυτή έχει ένα συμβατικό καθορισμένο περιε-

28. Βλ. για παράδειγμα, μετά την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Parlement Européen — Commission institutionnelle, *Projet de document de travail sur la Constitution de l'Union européenne* (rapporteur: M. Oreja Aguirre), 3.2.1993.

29. Βλ. παραπάνω, υποσ. 23 και ιδίως Π. ΒΑΛΛΗΝΔΑ, *ό.π.* (υποσ. 23), σελ. 25 επ.

χόμενο που αναλύεται στα πολύ συγκεκριμένα δικαιώματα και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις οι οποίες προβλέπονται από τη Συνθήκη. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται κατά βάση για έξι νέα κοινοτικά δικαιώματα:

α. Πρόκειται πρώτον, για το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των Κρατών μελών, χωρίς τους (ελάχιστους ούτως ή άλλως) περιορισμούς των κοινοτικών δικαιωμάτων της ελεύθερης εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και χωρίς να είναι αναγκαίο να συντρέχουν, ούτε καν εμμέσως ή συνεκδοχικώς, οι σκοποί για τους οποίους είχαν θεσπισθεί τα δικαιώματα αυτά. Η πρακτική σημασία της ρύθμισης αυτής, ιδίως μετά τη δέσμη των σχετικών Οδηγιών του 1990, είναι περιορισμένη αλλά όχι ευκαταφρόνητη³⁰. Σε κάθε πάντως περίπτωση το δικαίωμα αυτό θεσπίζεται «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της» (άρθρο 8Α παρ. 1). Στο πλαίσιο αυτό «το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών (άρθρο 8Α παρ. 2). Αυτό γίνεται — αν δεν ορίζεται διαφορετικά από ειδικότερη διάταξη με βάση την αρχή της ομοφωνίας — μετά από πρόταση της Επιτροπής και σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

β. Πρόκειται δεύτερον, για το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης που κατοικεί σε Κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος να εκλέγει και να εκλέγεται στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο Κράτος μέλος της κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους πολίτες του κράτους αυτού (άρθρο. 8Β) και

γ. Τρίτον, για το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης που κατοικεί σε Κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος να εκλέγει και να εκλέγεται στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Κράτος μέλος της κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους πολίτες του κράτους αυτού (άρθρο. 8Γ). Αυτό το διπλό δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής που θεσπίζεται από τη Συνθήκη τελεί, βέβαια, υπό διάφορες επιφυλάξεις και προϋποθέσεις και είναι δεκτικό παρεκκλίσεων. Το δικαίωμα αυτό ως προς τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές ασκείται «με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θα θεσπίσει, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ο-

30. Βλ. τις εύστοχες παρατηρήσεις του Κρ. ΙΩΑΝΝΟΥ, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 15· ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, το δικαίωμα διαμονής στην κοινοτική έννομη τάξη — Μία πρώτη προσέγγιση, ΕΕΕυρΔ 1992, σελ. 3 επ. Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, ό.π. (υποσ. 1) σελ. 203 επ. και ακόμη: J. BOURRINET, Vers une Citoyenneté européenne. Aspects économiques, R.M.C., 1992, σελ. 772 επ. P. VAN NUFFEL, L'Europe des citoyens: Vers un droit de séjour généralisé, Revue Marché Unique Européen, 4/1991, σελ. 89 επ.

μόφωνα προτάσεις της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Ενώ « οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις, όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα Κράτος μέλος».

Το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής ως προς τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ασκείται και αυτό υπό την (αυτονόητη άλλωστε) επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 138 παράγραφος 3 και των διατάξεων που θεσπίζονται προς εφαρμογή του, καθώς και υπό την επιφύλαξη των «λεπτομερέστερων διατάξεων που θα θεσπίσει, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1993 (εδώ), το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Και εδώ «οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις όπου αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα Κράτος μέλος».

Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 138 (όπως αυτή αντικαταστάθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ): «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταρτίζει σχέδια για τη διεξαγωγή εκλογών με άμεση καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα Κράτη μέλη. Το Συμβούλιο, μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται, θεσπίζει ομόφωνα τις διατάξεις που συνιστά στα Κράτη μέλη να αποδεχθούν σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».

Από αυτό το πλέγμα ρυθμίσεων και επιφυλάξεων προκύπτουν οι πραγματικές διαστάσεις αυτού του διπλού δικαιώματος πολιτικής συμμετοχής: Ως προς τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τόσο η άμεση καθολική ψηφοφορία όσο και η ενιαία διαδικασία ήταν στοιχεία του κοινοτικού θεσμικού κεκτημένου³¹, ενώ το ενεργητικό ή το παθητικό εκλογικό δικαίωμα των πολιτών άλλων Κρατών μελών αναγνωριζόταν ήδη από τη συναφή εθνική νομοθεσία ορισμένων Κρατών μελών³². Ως προς τις δημοτικές και κοινοτικές

31. Βλ. Χ. ΤΑΓΑΡΑ, Το σχέδιο της ομοίμορφης εκλογικής διαδικασίας για την άμεση εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στον τόμο: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές 1986, σελ. 235 επ., και γενικότερα, Α ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΥ, Τα πολιτικά δικαιώματα στην ευρωπαϊκή κοινοτική έννομη τάξη, ΤοΣ, 1986, σελ. 55 επ.

32. Το δικαίωμα του εκλέγειν για τους πολίτες των άλλων Κρατών μελών διασφαλίζεται στο Βέλγιο, την Ιρλανδία και την Ολλανδία (εδώ όμως μόνο όταν αυτοί διαφορετικά δεν θα μπορούσαν να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα στη χώρα τους). Αντίθετα μόνο το δικαίωμα του εκλέγεσθαι διασφαλίζεται στην Ιταλία. Βλ. Εκλογικοί νόμοι για τις Ευρωπαϊκές Εκλογές, έκδοση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Φεβρουάριος 1985 = Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 1/1989, σελ. 111.

εκλογές η σχετική προετοιμασία πριν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν ήδη αρκετά προωθημένη και είχε καταλήξει στη σύνταξη σχεδίου Οδηγίας για τη συμμετοχή των πολιτών άλλων Κρατών μελών που κατοικούν στο Κράτος μέλος στο οποίο πρόκειται να διεξαχθούν οι εκλογές³³, ενώ τα συντάγματα ορισμένων Κρατών μελών προέβλεπαν το ενεργητικό (π.χ. Ισπανία) ή και το παθητικό (π.χ. Πορτογαλία) εκλογικό δικαίωμα των αλλοδαπών που είναι εγκατεστημένοι στις χώρες αυτές³⁴.

Από την άλλη πλευρά, η ρητή αναγνώριση της δυνατότητας παρεκκλίσεων «λόγω ειδικών προβλημάτων» στα άρθρα 8B και 8Γ και η «λεπτότητα» με την οποία το άρθρο 138 παρ. 3 αναφέρεται στους «αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες των Κρατών μελών» επιβεβαιώνει νομίζω αυτό που ήδη αναφέραμε για τις *αμοιβαίες παραχωρήσεις* μεταξύ της Συνθήκης και των εθνικών Συνταγμάτων: *Η Συνθήκη δεν φαίνεται να θέλει να εκβιάσει ή να κάμψει τυχόν συνταγματικές αντιστάσεις ή ιδιομορφίες των Κρατών μελών στα θέματα αυτά*. Απλώς θέλει να ασκήσει τη θεσμική πίεση που είναι αναγκαία είτε για να επικρατήσει μία ερμηνεία των συνταγματικών αυτών διατάξεων που δεν θέτει προβλήματα ως προς την εξειδίκευση και εφαρμογή αυτών των διατάξεων της Συνθήκης, είτε για την κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του εθνικού Συντάγματος στα σημεία αυτά — όπως και έγινε ήδη στα περισσότερα Κράτη μέλη.

δ. Το τέταρτο δικαίωμα που συνδέεται με την Ιθαγένεια της Ένωσης είναι η *διπλωματική και προξενική προστασία* κάθε πολίτη της Ένωσης στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το Κράτος μέλος του οποίου έχει την Ιθαγένεια (άρθρο 8Γ). Η προστασία αυτή ανατίθεται τώρα σ' οποιοδήποτε άλλο Κράτος μέλος τυχαίνει να εκπροσωπείται στην τρίτη αυτή χώρα «με τους ίδιους όρους που ισχύουν και υπέρ των υπηκόων του Κράτους μέλους». Το ζήτημα, βέβαια, αυτό θα κριθεί με βάση τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου³⁵ στον βαθμό που εξαρτάται και από τη στάση της τρίτης χώρας, στο έδαφος της οποίας βρίσκεται ο πολίτης της Ένωσης. Για τον

33. Βλ. την παρουσίαση του Ν. ΠΕΤΡΑ, Το εκλογικό δικαίωμα των πολιτών της κοινότητας στις τοπικές εκλογές, ΕΕΕυρΔ, 1990, σελ. 331 επ. όπου και ευρύτερος υπομνηματισμός.

34. Βλ. υποσ. 6 και 7 αντίστοιχα Ν. ΠΕΤΡΑ, ό.π. (υποσ. 33) και Α. ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟ, ό.π. (υποσ. 31), ιδίως σελ. 53, ο οποίος αναφέρει ότι το δικαίωμα του εκλέγειν αναγνωρίζεται στους αλλοδαπούς — σε δημοτικό και κοινοτικό επίπεδο— στην Ιρλανδία, τη Δανία, την Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ σε άλλες πολλές κοινοτικές χώρες (π.χ. Βέλγιο, Γερμανία) προβλέπονται θεσμικές δυνατότητες συμβουλευτικής συμμετοχής των αλλοδαπών στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

35. Βλ. κυρίως τις Διεθνείς Συμβάσεις της Βιέννης του 1961 περί των διπλωματικών σχέσεων και του 1963 περί των προξενικών σχέσεων· ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 16/17.

λόγο αυτό προβλέπεται (άρθρο 8Γ εδ. β') ότι «πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1993, τα Κράτη μέλη θα καθορίσουν μεταξύ τους τους αναγκαίους κανόνες και θα αρχίσουν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις για να εξασφαλίσουν την προστασία αυτή».

ε. Το πέμπτο συναφές δικαίωμα είναι το ρητά πια προβλεπόμενο, στο σώμα του πρωτογενούς δικαίου, δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να αναφέρεται προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο. 138Δ)· κάτι που ούτως ή άλλως προβλεπόταν από τον κανονισμό του κοινοβουλίου και τη «διοργανική» συμφωνία της 12.4.89³⁶.

στ. Έκτο και τελευταίο είναι το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να απευθύνεται στον *διαμεσολαβητή*, ο διορισμός του οποίου προβλέπεται από το άρθρο 138Ε της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

5. Αυτό το συγκεκριμένο, συμβατικό και διστακτικό περιεχόμενο της Ιθαγένειας της Ένωσης έχει, βέβαια, και τη δυναμική του διάστασης: Από το άρθρο 8Ε της Συνθήκης προβλέπεται η υποβολή (πριν τις 31.12.1993 και κατόπιν κάθε τρία χρόνια) έκθεσης της Επιτροπής προς το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του κεφαλαίου αυτού που αφορά την Ιθαγένεια της Ένωσης. Με βάση τις εκθέσεις αυτές και με την αυτονόητη επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της Συνθήκης, το Συμβούλιο έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει *ομόφωνα*, προτάσει της Επιτροπής και μετά από *διαβούλευση* με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τη θέσπιση νέων σχετικών δικαιωμάτων και να *συστήσει* στα Κράτη μέλη την αποδοχή τους. Αποδοχή που πρέπει να γίνει *σύμφωνα με «τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες»*. Βλέπουμε συνεπώς και πάλι αυτή τη σταθερή γραμμή της Συνθήκης ως προς τα συντάγματα των Κρατών μελών, σύμφωνα με τη λογική των αμοιβαίων παραχωρήσεων: *Η Ιθαγένεια της Ένωσης* ούτε υπερκεράζει ούτε υποκαθιστά το Σύνταγμα και την Ιθαγένεια κάθε Κράτους μέλους. Οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης έχουν ένα κανονιστικό περιεχόμενο «οιονεί» – όπως είπαμε – συνταγματικό που γνωρίζει πολύ καλά τα όριά του και δεν επιδιώκει να τα υπερβεί.

III. Η ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1. Αυτό το συμβατικά προσδιορισμένο περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Ι-

36. Βλ. και Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΗ, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κοινοτικές διαθεσμικές σχέσεις μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1991, σελ. 133 επ.· Η. SURREL, Le «Droit de pétition» au Parlement Européen, RMC 1990, σελ. 219 επ.

θαγένειας φαίνεται να βρίσκει ως προς τα περισσότερα στοιχεία του άνετη υποδοχή στο άρθρο 28 παρ. 1 και 2 του Ελληνικού Συντάγματος³⁷:

α. Η επέκταση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών των άλλων Κρατών μελών στην ελληνική επικράτεια είναι απλή διεύρυνση και ολοκλήρωση του πιο κλασικού ατομικού δικαιώματος, που μπορούσε να γίνει, ούτως ή άλλως, και από τον εθνικό κοινό νομοθέτη, εφόσον οι ελάχιστες εγγυήσεις του άρθρου 5 του Ελληνικού Συντάγματος μπορεί να διευρυνθούν και ως προς τους αλλοδαπούς ή ορισμένους από αυτούς, αλλά όχι να περικοπούν. Όπως άλλωστε ήδη σημειώθηκε η εισφορά της ρύθμισης αυτής είναι περισσότερο συμβολική και λιγότερο πρακτική³⁸.

β. Η διπλωματική και προξενική προστασία μέσω άλλης χώρας είναι υφιστάμενος θεσμός του διεθνούς δικαίου που απλώς εξειδικεύεται στις σχέσεις μεταξύ των Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁹.

γ. Το δικαίωμα αναφοράς στο Κοινοβούλιο διευρύνει ανεπαίσθητα τις ελεγκτικές αρμοδιότητες ενός θεσμικού οργάνου που υπάρχει και λειτουργεί⁴⁰.

δ. Η προσφυγή στον διαμεσολαβητή είναι ένας μηχανισμός προστασίας πολύ ηπιότερος σε σχέση με τις υφιστάμενες δυνατότητες προστασίας ενώπιον του ΔΕΚ και του «Πρωτοδικείου» της Κοινότητας ή διοικητικής προσφυγής και ακρόασης που προβλέπει ούτως ή άλλως η Συνθήκη ΕΟΚ, πριν την όποια τροποποίησή της με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση⁴¹. Η νομική φύση και η νομική βάση των δικαιωμάτων αυτών δεν θέτει επομένως νέα ζητήματα.

2. Τα πιθανά προβλήματα εστιάζονται στις μόνες ουσιαστικές καινοτομίες αυτής της δέσμης διατάξεων: στη διεύρυνση του δικαιώματος της πολιτικής συμμετοχής στο επίπεδο των κοινοτικών και δημοτικών εκλογών και στο επίπεδο της διαδικασίας ανάδειξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου:

Η διαδικασία εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διέπεται από δύο κατηγορίες διατάξεων: ενιαίους κοινοτικούς και ειδικότερους εθνικούς κα-

37. Βλ. υποσ. 15.

38. Βλ. αντί άλλων Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Ατομικά δικαιώματα Α', 1991, σελ. 280 επ. όπου και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές· σχετικές είναι βέβαια και οι διατάξεις του άρθρου 3 του τέταρτου πρωτοκόλλου της ΕυρΣΔΑ.

39. Βλ. μόλις προηγουμένως υποσ. 35.

40. Βλ. υποσ. 36.

41. Βλ. ενδεικτικά Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, ό.π. (υποσ. 21). σελ. 365 επ., Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟ, Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, 1993, ιδίως σελ. 21 επ., 113 επ.

νόνες⁴², δεν παύει όμως να αφορά την ανάδειξη κοινοτικού, τόσο ως προς τη φύση του όσο και ως προς τον τρόπο καθορισμού των μελών του, οργάνου. Η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ρυθμίζονται από την κοινοτική έννομη τάξη και μόνο συμπληρωματικά από την εθνική κοινή νομοθεσία. Το εκλογικό σώμα σε κάθε Κράτος μέλος, δεν ενεργεί στην προκειμένη περίπτωση στο πλαίσιο των συνταγματικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων αλλά μιας πρόσθετης «κοινοτικής» αρμοδιότητάς του⁴³.

Συνεπώς μπορεί να συγκροτείται με άλλους κανόνες, εφόσον δεν τίθεται ζήτημα ακραίων συνταγματικών ορίων: Η κρίσιμη συνταγματική διάταξη που καλείται σε εφαρμογή δεν είναι στην προκειμένη περίπτωση ο κανόνας συγκρότησης του εκλογικού σώματος (άρθρο 51 παρ. 3), αλλά ο κανόνας που προκύπτει από τη συστηματική ερμηνεία και εφαρμογή των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος ως προς την ανάθεση κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και ως προς τους θεμιτούς περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας⁴⁴. Μια παρόμοια, λοιπόν, συγκρότηση του οργάνου του αρμόδιου για την ανάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν θίγει ούτε τα ανθρώπινα δικαιώματα, ούτε τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, δηλαδή τις κρίσιμες ρήτρες του άρθρου 28 παρ. 3 Συντ., ακριβώς επειδή οδηγεί στη διεύρυνση της πολιτικής συμμετοχής υπό συνθήκες πολιτικού πλουραλισμού και πάντως γίνεται υπό τις γνωστές πληθυσμακές αναλογίες των Κρατών μελών. Χωρίς, δηλαδή, να τίθεται οποιοδήποτε ζήτημα ισότητας και αμοιβαιότητας και ανεξάρτητα από τα ερευνητικά προβλήματα που θέτουν οι έννοιες αυτές και η χρήση τους στο άρθρο 28 Συντ.⁴⁵.

3. Αντίθετα, η συμμετοχή των πολιτών άλλων Κρατών μελών που κατοικούν στην Ελλάδα στις διαδικασίες ανάδειξης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, με την άσκηση των ενεργητικού και παθητικού εκλογικού δικαιώματος, εγκυβερνά μία δέσμη από ειδικότερες συνταγματικές διατάξεις που ανάγονται τελικά στην ίδια την έννοια του εκλογικού σώματος ως συνταγματικά

42. Βλ. υποσ. 31 και προσθ. Π. ΣΤΑΓΚΟΥ, Παρατηρήσεις για τις νομικές και πολιτικές επιπτώσεις της άμεσης εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η εκλογή των ελλήνων ευρωβουλευτών. Μερικά βασικά προβλήματα, Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Η επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λειτουργία του ελληνικού πολιτεύματος, στον ίδιο τόμο: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές, 1986, σελ. 281 επ., 363 επ., 337 επ., αντίστοιχα.

43. Βλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 42) και υποσ. 16, σελ. 357 επ.

44. Βλ. τώρα πλέον Α. ΦΑΤΟΥΡΟ, ό.π. (υποσ. 15), σελ. 67 επ.

45. Βλ. Α. ΦΑΤΟΥΡΟ, ό.π. (υποσ. 15), σελ. 90 επ. όπου και αξιολόγηση της σχετικής θεωρητικής συζήτησης.

τυποποιημένου αμέσου οργάνου του κράτους· δηλαδή στην ίδια την έννοια του *Ελληνικού Λαού* και στο βασικό κανονιστικό περιεχόμενο της *δημοκρατικής αρχής*, όπως αυτό εξαγγέλεται στο άρθρο 1 Συντ. και εξειδικεύεται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις⁴⁶.

α. Πράγματι, το άρθρο 102 παρ. 2 Συντ. 1975/1986 προβλέπει ρητά την ανάδειξη των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, δηλαδή των αρχών της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με *μυστική και καθολική ψηφοφορία*.

β. Η αρχή της καθολικής ψηφοφορίας⁴⁷ παραπέμπει, με τη σειρά της, ρητά στη συγκρότηση του εκλογικού σώματος κατά το άρθρο 51 παρ. 3 Συντ. που αναφέρεται καταρχάς στην ανάδειξη της Βουλής και εισάγει την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας ως θεμελιώδη κανόνα συγκρότησης του εκλογικού σώματος. Στο άρθρο 51 παρ. 3 Συντ., όμως, ως πρώτο προσόν για την άσκηση του ενεργητικού (και στη συνέχεια του παθητικού) εκλογικού δικαιώματος και τη συμμετοχή στο εκλογικό σώμα προβλέπεται η *Ελληνική Ιθαγένεια*.

γ. Η αποδοχή της άποψης πως το στοιχείο της *Ελληνικής Ιθαγένειας* τάσσεται ρητά ως συνταγματική προϋπόθεση συγκρότησης του εκλογικού σώματος, μόνο για τις βουλευτικές εκλογές και όχι για τις άλλες αρμοδιότητες του εκλογικού σώματος που προβλέπονται από το Σύνταγμα (π.χ. δημοψήφισμα κατά το άρθρο 44 παρ. 2 Συντ. ή δημοτικές και κοινοτικές εκλογές κατά το άρθρο 102 παρ. 2 Συντ.), νομίζω ότι διασπά την αρχή της ενότητας και τη συστηματική ερμηνεία του Συντάγματος και υποβαθμίζει την κανονιστική λειτουργία και την ιστορική εισφορά του τυπικού Συντάγματος. Το Σύνταγμα προβλέπει, άλλωστε, άμεσα ή έμμεσα, τρεις παράπλευρες διαδικασίες με τις οποίες εκδηλώνεται και καταγράφεται ρητά η βούληση του εκλογικού σώματος. Πρόκειται, πρώτον, για τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές που διεξάγονται με καθολική ψηφοφορία (άρθρ. 102 παρ. 2 Συντ.) και κατά παράδοση ταυτόχρονα σ' ολόκληρη τη χώρα. Πρόκειται, δεύτερον, για το δημοψήφισμα (άρθρ. 44 παρ. 2 Συντ.)· και τρίτον, για τις εκλογές των Ελλήνων Ευρωβουλευτών που βρίσκουν τη συνταγματική τους αποδοχή στο άρθρο 28 παρ. 2 Συντ.⁴⁸

Σ' αυτές τις τρεις περιπτώσεις η συγκρότηση του εκλογικού σώματος είναι καταρχήν ενιαία. Αποκλίσεις δικαιολογούνται μόνο όταν αυτές μπορούν

46. Βλ. αντί πολλών Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 16), σελ. 255 και περαιτέρω υπομνηματισμός, σελ. 320 επ.

47. Βλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 16), σελ. 354 επ.

48. Βλ. αντί άλλων, Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 42), ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, ό.π. (υποσ. 16), σελ. 353 επ. και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε: Χαριστήρια στον Ιω. Δεληγιάννη, τέταρτο μέρος, 1992, σελ. 3 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

να θεμελιωθούν είτε συνταγματικά είτε στον κοινοτικό χαρακτήρα του οργάνου. Κατά τον τρόπο αυτό βρίσκουν εξ αντιδιαστολής συνταγματικό έρεισμα οι ρυθμίσεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που διευρύνουν π.χ. το δικαίωμα του εκλέγεσθαι – σε σχέση με τις βουλευτικές εκλογές – με μείωση του ορίου ηλικίας ή με περιορισμό των κωλυμάτων εκλογιμότητάς τους (άρθρ. 39 επ. π.δ. 323/1989 = Δ.Κ.Κ.). Αυτό είναι συνταγματικά θεμιτό γιατί ανήκει στο πεδίο της κοινής νομοθεσίας και διευρύνει το παθητικό εκλογικό δικαίωμα (άρθρ. 55 παρ. 1 Συντ.) χωρίς να απομακρύνεται από τα αρνητικά προσόντα και τα ελάχιστα θετικά προσόντα που απαιτεί απευθείας το Σύνταγμα για την απόκτηση και την άσκηση του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος, με πρώτο την Ελληνική Ιθαγένεια (άρθρ. 51 παρ. 3 Συντ.). Η ευχέρεια συνεπώς του κοινού νομοθέτη να διευρύνει το παθητικό εκλογικό δικαίωμα αφορά μόνο όσους έχουν ήδη ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα και άρα τα από το άρθρ. 51 παρ. 3 Συντ. αναγκαία και επαρκή προσόντα. Αυτό συμβαίνει γιατί τα θετικά προσόντα της εκλογιμότητας, όπως και τα κωλύματα του άρθρου 56 Συντ. και τα ασυμβίβαστα του άρθρου 57 Συντ. εντάσσονται στη δέσμη των κανόνων που διέπουν τη συγκρότηση της Βουλής και μόνο ως αμέσου οργάνου του κράτους. Αντίθετα, τα αρνητικά και τα θετικά προσόντα του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος (άρθρ. 51 παρ. 3 Συντ.) είναι κανόνες που διέπουν τη συγκρότηση του εκλογικού σώματος ως αμέσου οργάνου του κράτους και άρα αφορούν καταρχάς όλες τις αρμοδιότητές του και όχι μόνο την απόδειξη των βουλευτών στους οποίους αναφέρονται ρητά για λόγους συστηματικής ένταξης και ιστορικής διαμόρφωσης της διάταξης του άρθρ. 51 παρ. 3 Συντ.⁴⁹

Με αφετηρία το γεγονός πως η ανάδειξη των ελλήνων ευρωβουλευτών είναι μεν τυποποιημένη εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, πρωτίστως όμως είναι διαδικασία ανάδειξης κοινοτικού οργάνου που συγκροτείται και λειτουργεί στο πλαίσιο και στο πεδίο της κοινοτικής έννομης τάξης, μπορούμε να αχθούμε στο άρθρο 28 παρ. 2 Συντ. για να θεμελιώσουμε τη διεύρυνση ακόμη και του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος με την επέκτασή του σε πολίτες άλλων Κρατών μελών που κατοικούν στην Ελλάδα⁵⁰ εφόσον – κρίσιμη λεπτομέρεια – οι έδρες κατανέμονται με βάση όχι τον νόμιμο πληθυσμό κάθε χώρας, δηλαδή τον αριθμό των πολιτών της, αλλά τον αριθμό των πολιτών της Ένωσης που κατοικούν στην επικράτεια της. Βέβαια, η κατανομή

49. Βλ. τελείως ενδεικτικά Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 16), σελ. 327 επ., 385 επ.

50. Βλ. και πάλι Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 42) και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Ασυμβίβαστο Ελλήνων Ευρωβουλευτών (γνωμοδ.), ΕΕΕυρΔ 1986, σελ. 135 επ. όπου και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

των εδρών του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου στα Κράτη μέλη γίνεται από την ίδια τη Συνθήκη με σταθερό αριθμητικό προσδιορισμό. Ακόμη, όμως, και έτσι η κατανομή πρέπει να λαμβάνει υπόψη της το παραπάνω κριτήριο για να γίνεται σεβαστή η αρχή της ισότητας της ψήφου, αν μη τι άλλο ως κοινή συνταγματική παράδοση των Κρατών μελών και ως γενική αρχή του δικαίου των Κρατών μελών⁵¹.

δ. Υπό την έννοια αυτή οι συνταγματικές ευαισθησίες που εκδηλώθηκαν ήδη στις περισσότερες κοινοτικές χώρες ως προς το ίδιο ζήτημα και οδήγησαν σε αναθεωρήσεις των εθνικών συνταγμάτων, συνιστούν μία κρίσιμη ερμηνευτική ένδειξη και για την προσέγγιση του άρθρου 102 του Ελληνικού Συντάγματος, το οποίο τοποθετείται – όπως ήδη τονίσθηκε – στον ίδιο θεσμικό, ιστορικό και πολιτισμικό ορίζοντα.

ε. Αυτή η απάντηση ισχύει κατά μείζονα λόγο για το σόφισμα που επιχειρήθηκε να προβληθεί σ' άλλα Κράτη μέλη, σύμφωνα με το οποίο ο ειδικότερος ορισμός των προσόντων της Ελληνικής Ιθαγένειας ανήκει, κατά το Σύνταγμα, στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος ειδικά για τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές μπορεί να διευρύνει τον κύκλο των Ελλήνων πολιτών, θεω-

51. Το προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης έκανε ζητά λόγο για τα «θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τα Συντάγματα των Κρατών μελών» κάτι που είχε ήδη πει η νομολογία του ΔΕΚ (βλ. ως πλέον ενδεικτική την απόφαση του 4/73, Nold II, Συλλ. Νομολ. 1973, σελ. 507) και πιο έντονα ακόμη πρόταση του Γ. Εισαγγελέα J. P. WARNER, στην υπόθεση ΔΕΚ 7-76, IRCA, Συλλ. Νομολ. 1976, σελ. 1238): βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Η Άγραφη Ενοποίηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες – Το Ευρωπαϊκό Κοινοδίκαιο, 1982, σελ. 143 επ. (υποσ. 23), σελ. 176 επ. Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ (ό.π.) «Το δικαστήριο υποχρεούται να εμπνέεται από τις συνταγματικές παραδόσεις, που είναι κοινές στα Κράτη μέλη και δεν μπορεί να αποδεχθεί μέτρα ασυμβίβαστα με θεμελιώδη δικαιώματα αναγνωριζόμενα και προστατευόμενα από τα Συντάγματα αυτών των κρατών». Με την απόφαση μάλιστα Nold II, το ΔΕΚ έκανε το μείζον βήμα, εφόσον η κατοχύρωση ενός δικαιώματος από το Σύνταγμα ενός μόνο Κράτους μέλους (ως ερωρητικό ενδεχόμενο) αρκεί για τη θεμελίωση της προστασίας του και στην κοινοτική έννομη τάξη. Βλ. ακόμη, P. HÄBERLE, Gemeineneuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, σελ. 261 επ. B. DE WITTE, Droit communautaire et valeurs constitutionnelles Nationales, Droits 14/1991, σελ. 87 επ. Για το βασικό και συναφές ζήτημα της σχέσης μεταξύ αφενός μεν Κοινοτικού Δικαίου και νομολογίας του ΔΕΚ, αφετέρου δε της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της νομολογίας των οργάνων της βλ. στην ελληνική βιβλιογραφία τώρα Κρ. ΙΩΑΝΝΟΥ, Η κοινοτική έννομη τάξη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 1990, σελ. 23 επ. όπου και κριτική παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας, και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, ό.π. (υποσ. 21), σελ. 346/367. Ειδικότερα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο κοινοτικό δίκαιο βλ. τελείως ενδεικτικά FR. SUDRE, L'Europe des Droits de l'Homme, Droit, 14/1991, σελ. 105 επ., και από την ελληνική βιβλιογραφία Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Ατομικά δικαιώματα Α', 1991, σελ. 37 επ. όπου και παράθεση όλης της σχετικής βιβλιογραφίας.

ρώντας ως τέτοιους και τους πολίτες των άλλων Κρατών μελών που κατοικούν στην Ελλάδα.

Όπως, όμως, ήδη τόνισε και το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο για το ίδιο ζήτημα⁵², ο νόμος μπορεί να διαμορφώνει πλάσματα του δικαίου όπου αυτό είναι νομοθετικά δυνατό και όχι όπου αυτό συνιστά παραβίαση ή καταστρατήγηση του Συντάγματος: Ένα άτομο μπορεί συνεπώς να είναι είτε Έλληνας πολίτης ή και Έλληνας πολίτης, κατά το Ελληνικό Σύνταγμα και τη σχετική κοινή νομοθεσία (εκλογικός νόμος - Κώδικας Ιθαγένειας - δημοτικός και κοινοτικός κώδικας), είτε πολίτης άλλου Κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που κατοικεί στην Ελλάδα, κατά την έννοια που οι όροι αυτοί έχουν στο άρθρο 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή κοινότητα.

στ. Τα ζητήματα τέλος αυτά αφορούν —όπως ήδη σημειώθηκε— μόνο τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, δηλαδή τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και όχι τους άλλους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που επιτρέπει το Σύνταγμα και οργανώνει —όσο και όπως οργανώνει— ο εθνικός νομοθέτης⁵³.

4. Οι φραγμοί αυτοί των άρθρων 102 παρ. 2 και 51 παρ. 3 και 1 του Ελληνικού Συντάγματος δεν καθιστούν, όμως, αντίθετο προς το Σύνταγμα, ως προς το σημείο αυτό, τον νόμο τον κυρωτικό της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο μέτρο που η ίδια η Συνθήκη προβλέπει στο άρθρο 8B αφενός μεν μεταβατική περίοδο με σχετικά προσδιορισμένη διάρκεια και ενδεικτικό μέλλον όριο την 31.12.1994 κατά τη διάρκεια της οποίας πρέπει να θεσπισθούν οι λεπτομερέστερες διατάξεις υπό την επιφύλαξη των οποίων τελεί το νέο αυτό δικαίωμα, αφετέρου δε δυνατότητα παρεκκλίσεων «όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα Κράτος μέλος».

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί (ενόψει και του γενικότερου πνεύματος που διατρέχει τη Συνθήκη ως προς τις σχέσεις της με τα Σύνταγματα των Κρατών μελών) ότι η ύπαρξη συνταγματικών φραγμών συνιστά τέτοιο ειδικό πρόβλημα, εφόσον παράλληλα κινείται ή πάντως διαπιστώνεται η βούληση των αρμοδίων κρατικών οργάνων να κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος. Η προσέγγιση πάντως αυτή —που εμμέσως πλην σαφώς επικράτησε στην πρακτική— ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή των κρίσιμων διατάξεων του Ελληνικού Συντάγματος, έχει ήδη διευκολύνει την κύρωση της Συνθήκης και υπό την έννοια αυτή την πορεία της ευρωπαϊκής

52. Βλ. υποσ. 6.

53. Βλ. κυρίως ν. 1622/1986 και 1878/1990 για την οργάνωση της τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού καθώς και την αναβολή των πρώτων προγραμματισμένων εκλογών για την ανάδειξη των οργάνων της που επέβαλε ο ν. 1900/1990.

ενοποίησης. Από την άλλη πλευρά, μόνο η ολοκλήρωση του κανονιστικού πλαισίου του άρθρου 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η πρώτη εφαρμογή του μπορεί να κινήσει τον μηχανισμό δικαστικού ελέγχου στην Ελλάδα και να μετατρέψει έναν θεωρητικό προβληματισμό σε επίσημο δικανικό λόγο.

5. Ως τότε – η έννοια της Ιθαγένειας της Ένωσης διατηρεί την όποια γοητεία της και αναζητεί τις συγκεκριμένες και πρακτικές της επιπτώσεις. Όπως τις αναζητεί – γενικότερα και εναγωνίως – ολόκληρη η πολιτική όψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.