

Συνταγματικό Χρονικό

Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος*

Του ΕΥΑΓΓΕΛΟΥ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ**

1. Η Βουλή της 9^{ης} Απριλίου 2000, δηλαδή η Βουλή της Ι' περιόδου της Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, έχει το σπάνιο προ-

* Με τον Κρατερό Ιωάννου, στενό φίλο και προνομιακό συνομιλητή για όλα τα θέματα της εξωτερικής πολιτικής και του Διεθνούς Δικαίου, είχα τη μεγάλη επιστημονική και πολιτική ευκαιρία να συζητήσω την αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τη σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη καθώς και τη σχέση της ελληνικής έννομης τάξης με το Διεθνές Δίκαιο, πριν υποβληθεί η πρόταση της πλειοψηφίας τόσο του 1995 όσο και του 1996. Συζητήσαμε στη συνέχεια αρκετές φορές για την πορεία της αναθεωρητικής διαδικασίας. Η μοίρα τα έφερε έτσι ώστε η συζήτηση να διακοπεί πριν την ολοκλήρωση της διαδικασίας και πριν εισέλθουμε στο τελικό και κρίσιμο για τη νομοτεχνική κατάστρωση των διατάξεων στάδιο. Το κείμενο αυτό είναι μια πολύ μικρή και ανεπαρκής κατάθεση τιμής, σεβασμού και αγάπης στη μνήμη του φίλου, του συναδέλφου, του δασκάλου, του επιστήμονα, του μάχιμου νομικού, του ενεργού πολίτη, του ευρωπαίου δικαστή Κρατερού Ιωάννου. Ας μου επιτραπεί να παραπέμψω για όλα αυτά, στα όσα είχα τη μεγάλη τιμή και τη σπάνια συναισθηματική ευκαιρία να πω στο επιστημονικό μνημόσυνο του Κρατερού Ιωάννου που οργανώθηκε από το Κέντρο Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, στις 18 Μαρτίου 2000, στη Θεσσαλονίκη.

** Καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Βουλευτής Α' Θεσσαλονίκης, Γενικός Εισηγητής του ΠΑΣΟΚ για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

νόμιο να είναι η Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων. Έχει, κατά το άρθρο 110 παρ. 3 του Συντάγματος, την αρμοδιότητα να ενεργήσει ως όργανο της δευτερογενούς συντακτικής εξουσίας και να συντελέσει την αναθεώρηση του Συντάγματος στο πλαίσιο της ενιαίας διαδικασίας που άρχισε στη Βουλή του 1996, δηλαδή στη Βουλή της Θ΄ Περιόδου. Είναι, βεβαίως, προφανές ότι η αναθεωρητική αρμοδιότητα της Ζ΄ αναθεωρητικής Βουλής περιορίζεται στον κατάλογο των διατάξεων, την ανάγκη αναθεώρησης των οποίων διαπίστωσε η προηγούμενη Βουλή, είτε με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, είτε με αυξημένη πλειοψηφία που είναι ίση ή μεγαλύτερη της απόλυτης αλλά μικρότερη των τριών πέμπτων του όλου αριθμού. Στην πρώτη περίπτωση η συντέλεση της αναθεώρησης γίνεται με την απόλυτη πλειοψηφία, ενώ στη δεύτερη απαιτείται να διαμορφωθεί αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων τουλάχιστον του όλου αριθμού των βουλευτών¹.

2. Η διάκριση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για την ομάδα των συνταγματικών διατάξεων που αναφέρονται είτε στις σχέσεις της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και γενικότερα στη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες και τις προοπτικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είτε στις σχέσεις του Συντάγματος και γενικότερα της εθνικής έννομης τάξης με το Διεθνές Δίκαιο². Στην ενότητα αυτή ανήκουν διατάξεις, η αναθεώρηση των οποίων μπορεί να ολοκληρωθεί με μόνη την απόλυτη πλειοψηφία αλλά και διατάξεις που απαιτούν την αυξημένη πλειοψηφία τουλάχιστον των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Υπήρξαν όμως και διατάξεις που παρότι είχαν περιληφθεί στην αρχική πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος, η οποία υποβλήθηκε από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία της Βουλής του 1996, στη συνέχεια κρίθηκε ότι δεν έπρεπε να καταστούν αντικείμενο της αναθεώρησης και δεν περιελήφθησαν τελικά στον κατάλογο των διατάξεων, την ανάγκη αναθεώρησης των οποίων διαπίστωσε η Βουλή του 1996.

3. Στην αρχική πρόταση αναθεώρησης που υπέβαλε το ΠΑΣΟΚ στην Βουλή της Θ΄ Περιόδου (1996) είχαν περιληφθεί οι διατάξεις των άρθρων:

α) 28 παρ. 1, «ώστε να εναρμονισθεί το περιεχόμενό της με τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου»

1. Γενικά για την διαδικασία αναθεώρησης, αντί άλλων, βλ. ΕΥ.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984*, σελ. 203 επ. και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I*, 1991, σελ. 54 επ.

2. Βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα – Συναινετική αναθεώρηση II*, 1998, σελ. 83 επ.

β) 28 παρ. 2 και 3, «ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης»

γ) 36, έτσι ώστε να τροποποιηθούν οι παράγραφοι 1 και 2 «προκειμένου να εναρμονιστούν με τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου» και να καταργηθούν οι παράγραφοι 3 και 4.

δ) 70 παρ. 2, «ώστε να υποχρεούται η Κυβέρνηση να εισάγει στη Βουλή για ενημέρωση και συζήτηση ζητήματα, τα οποία αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και

ε) 80 παρ. 2, «ώστε να μην υπάρχουν συνταγματικοί φραγμοί στη διαδικασία της νομισματικής ένωσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

4. Από τον κατάλογο αυτό μόνον τα άρθρα 28 παρ. 1 και 36 τέθηκαν για πρώτη φορά υπό συζήτηση στη Βουλή του 1996. Η αναθεώρηση των άρθρων 28 παρ. 2 και 3, 70 παρ. 2 και 80 παρ. 2 είχε προταθεί από το ΠΑΣΟΚ και στη Βουλή του 1993 και είχαν περιληφθεί στην πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης που είχε συγκροτηθεί και λειτουργήσει στους κόλπους εκείνης της Βουλής, η οποία δεν πρόλαβε να ολοκληρώσει την κατά το άρθρο 110 παρ. 2 διαδικασία λόγω της διάλυσής της και της προκήρυξης πρόωρων εκλογών τον Σεπτέμβριο του 1996³. Από τη δική της πλευρά η Νέα Δημοκρατία είχε προτείνει μόνο την αναθεώρηση της παραγράφου 2 του άρθρου 28 ώστε να περιληφθεί ρητή αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

5. Διεξήχθη έτσι μία αρκετά έντονη συζήτηση στο πλαίσιο της Επιτροπής Αναθεώρησης που συγκροτήθηκε στην Βουλή του 1996 κατά το άρθρο 119 του Κανονισμού⁴ και κατέληξε στην υποβολή πορίσματος υπέρ της ανάγκης αναθεώρησης των άρθρων:

α) 28 παρ. 1, σύμφωνα με την πρόταση

β) 28 παρ. 2 και 3, με την προσθήκη υπό αυτήν ερμηνευτικής δήλωσης «ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της

3. Βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η συναινετική αναθεώρηση του συντάγματος – Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναβίωση της πολιτικής*, 1996, σελ. 59 επ., 94 επ.

4. Βλ. Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος σε: Βουλή των Ελλήνων – Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος και της Ολομέλειας της Βουλής επί των Προτάσεων Αναθεώρησης Διατάξεων του Συντάγματος, 1998, σελ.149 (και ιδίως τις παρεμβάσεις των Α. Πεπονή και Μ. Έβερτ καθώς και του γενικού εισηγητή της πλειοψηφίας). Βλ. επίσης τη σχετική αγόρευση του, Α. ΠΕΠΟΝΗ, *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: άρθρα 28 και 70 του Συντάγματος*, σε: ΤοΣ 1988, σελ. 59 επ.

ευρωπαϊκής ενοποίησης με τήρηση των διαδικασιών και σεβασμό των ουσιαστικών ρητρών του άρθρου 28 παρ. 2 και 3».

γ) 36 παρ. 2, «για να εναρμονισθεί το περιεχόμενο της διάταξης με τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου».

δ) 70 παρ. 2, σύμφωνα με την πρόταση και

ε) 80 παρ. 2, σύμφωνα με την πρόταση.

6. Αντιθέτως, η Επιτροπή πρότεινε τη μη αναθεώρηση των παραγράφων 1, 3 και 4 του άρθρου 36, μετά τον προβληματισμό που προηγήθηκε ως προς την σχέση τους με τον θεσμικό ρόλο του αρχηγού του κράτους και προκειμένου να μη θεωρηθεί ότι η Βουλή θέλει να μειώσει τις (τυπικές και υποκείμενες πάντοτε σε προσυπογραφή) αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ως διεθνούς παραστάτη της χώρας κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 36 που ακολουθεί κατά βάση την παραδοσιακή διατύπωση των αντίστοιχων διατάξεων στα ελληνικά συνταγματικά κείμενα⁵. Η κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν επέμεινε εξάλλου στην ανάγκη αναθεώρησης των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 36 στο πλαίσιο της συναινετικής της διάθεσης και για να μη υπάρχουν περιττές τριβές ή διαφωνίες με την αντιπολίτευση γύρω από την αναθεώρηση ή μη διατάξεων που περιελήφθησαν στην πρόταση αναθεώρησης για λόγους νομοτεχνικής και θεωρητικής ακρίβειας και όχι για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας ή ανάγκης⁶.

7. Η συζήτηση αυτή, περισσότερο έντονη από ό,τι δικαιολογούν οι επί της ουσίας θέσεις των κομμάτων, συνεχίστηκε και στην Ολομέλεια της Βουλής του 1996⁷, αποτυπώθηκε δε και στην απόφαση της Βουλής ως προς την ανάγκη αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος. Έτσι κατά ένα παράδοξο και ορθολογικά μή προφανή τρόπο, η ανάγκη αναθεώρησης των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 (που αναφέρονται σε ζητήματα μείζονος σημασίας, όπως η ανάθεση κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και η αποδοχή περιορισμών της εθνικής κυριαρχίας), του άρθρου 70 παρ. 2 (που αναβαθμίζει το ρόλο της Βουλής ως προς τα ευρωπαϊκά ζητήματα και την επαφή της με το ευρωπαϊκό κανονιστικό γίγνεσθαι προκειμένου να μειωθεί το έλλειμμα διαφάνειας των κοινοτικών διαδικασιών) και του άρθρου 80 παρ. 2 (που είναι συμβολικά κρί-

5. Βλ. αντί άλλων τις συμβολές των Κ. ΙΩΑΝΝΟΥ και Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ σε: Κ. ΙΩΑΝΝΟΥ/Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/Χ. ΡΟΖΑΚΗ/Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου*, 1990, σελ. 19 επ., 113 επ., 163 επ. και 67 επ. Επίσης, Ε. ΡΟΥΚΟΥΝΑ, *Διεθνές Δίκαιο I*, 1982, σελ. 21 επ., 95 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 140 ε.π.

6. Βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Συναινετική Αναθεώρηση II*, σελ. 83 επ.

7. Πρακτικά ό.π., σελ. 825 επ.

σιμο για την συμμετοχή της χώρας στην ΟΝΕ και στην ζώνη του Ευρώ), διαπιστώθηκε με πλειοψηφία πολύ μεγαλύτερη των 180 βουλευτών. Κατά τον τρόπο αυτό η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή έχει τη δυνατότητα και την αρμοδιότητα να συντελέσει την αναθεώρηση και να καταρτίσει νομοτεχνικά τις διατάξεις αυτές με την απόλυτη μόνο πλειοψηφία (151/300). Άρα η κοινοβουλευτική πλειοψηφία έχει, τυπικά, μόνη της τον έλεγχο της αναθεώρησης των διατάξεων αυτών.

8. Αντίθετα, για τις συναφείς διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 28 και της παραγράφου 2 του άρθρου 36, δηλαδή για τις διατάξεις που ρυθμίζουν τη θέση των κανόνων του διεθνούς δικαίου (των γενικώς παραδεδεγμένων ως τέτοιων και των συμβατικών) στην ελληνική έννομη τάξη καθώς και τη διαδικασία και τις λοιπές προϋποθέσεις κύρωσης των διεθνών συμβάσεων ή συνθηκών και ένταξής τους στην εσωτερική έννομη τάξη με σχετικά αυξημένη τυπική ισχύ, απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων τουλάχιστον του όλου αριθμού των βουλευτών. Απαιτείται άρα η συμφωνία και η σύμπραξη της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Και οι δύο όμως αυτές διατάξεις δεν είναι πολιτικά κρίσιμες ούτε έχουν βρεθεί στο επίκεντρο κάποιας νομικής ή πολιτικής διαμάχης ως προς το κανονιστικό τους περιεχόμενο και τους όρους εφαρμογής τους. Υπό την έννοια αυτή ακόμη και η μη αναθεώρησή τους δεν συνιστά πολιτικό πρόβλημα, ούτε ανακόπτει κάποια πολιτική πρωτοβουλία. Απλώς διατηρεί ορισμένα νομοτεχνικά προβλήματα ή ορισμένα προβλήματα συστηματικής ερμηνείας που έχουν εντοπισθεί από το ισχύον Σύνταγμα του 1975/86⁸.

9. Γενικότερα, βέβαια, η αναθεώρηση αυτής της δέσμης των διατάξεων είναι μάλλον «πολυτελής» και συμπληρωματική και γίνεται ευκαιρίας δοθείσης και όχι ως επείγον ή πιεστικό πολιτικό ή ερμηνευτικό πρόβλημα⁹. Σε αντίθεση με πολλές άλλες χώρες - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελλάδα δεν βρέθηκε ως τώρα στην ανάγκη να κινήσει την πολύπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία της αναθεώρησης του Συντάγματος προκειμένου να μετάσχει σε κάποια από τα μεγάλα θεσμικά βήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης που προσλαμβάνουν τη μορφή της τροποποίησης ή της συμπλήρωσης του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε μετά από την ολοκλήρωση των εργασιών σχετικής διακυβερνητικής διάσκεψης (Ενιαία Πράξη, Συνθήκη του Μάαστριχ, Συνθήκη του Άμστερνταμ), είτε μετά από ενταξιακές διαπραγματεύσεις ενόψει κάποιας διεύρυνσης

8. Βλ. αντί άλλων ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ και Α. ΦΑΤΟΥΡΟ σε: Κ. Ιωάννου / Κ. Οικονομίδη / Χ. Ροζάκη / Α. Φατούρου, ό.π. (υποσ. 5).

9. Βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Συναινετική αναθεώρηση II*, σελ. 45.

(κάτι που για την Ελλάδα έγινε ήδη δύο φορές, μία με την Ισπανία και Πορτογαλία και μία με την Αυστρία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία)¹⁰.

10. Αυτό οφείλεται, βέβαια, σε δύο κρίσιμα νομικοπολιτικά δεδομένα. Πρώτον, στο γεγονός πως το άρθρο 28 του Συντάγματος τέθηκε ευθύς εξαρχής και έγινε ευρύτατα αποδεκτό ως επαρκές και πρόσφορο συνταγματικό θεμέλιο της προσχώρησης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες). Δεν είναι καθόλου τυχαίο το ότι η θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 συνέπεσε με την υποβολή ένταξης της χώρας στις τότε ευρωπαϊκές κοινότητες¹¹. Δεύτερον, στο γεγονός πως ποτέ δεν τέθηκε κατά τρόπο κοινοβουλευτικά, αριθμητικά ή νομικά κρίσιμο το ζήτημα των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων που το Σύνταγμα τάσσει ως προς τη συμμετοχή της χώρας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ζήτημα δε σχετικά με τις κατά το Σύνταγμα αναγκαίες αυξημένες πλειοψηφίες είτε δεν ετίθετο καθόλου εν μέσω σχεδόν γενικής σιωπής, είτε, και αν ετίθετο, δεν ήταν κρίσιμο, γιατί υπερκαλυπτόταν στην πράξη και η αυστηρότερη ερμηνευτική εκδοχή με τη διαμόρφωση μεγάλων διακομματικών πλειοψηφιών. Αυτός είναι, άλλωστε, και ο λόγος για τον οποίο η συστηματική σχέση των τριών παραγράφων του άρθρου 28 παραμένει ένα υφέρπον και συγκαλυμμένο ζήτημα, πρόσφορο για θεωρητικές συζητήσεις και πρακτικές ευρηματικότητες χωρίς, μέχρι στιγμής τουλάχιστον, ούτε κοινοβουλευτική ούτε δικαστηριακή κρισιμότητα¹².

11. Η χώρα πορεύθηκε έτσι επί είκοσι και πλέον χρόνια από τη Συνθήκη των Αθηνών μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, χωρίς ουσιαστικά συνταγματικοπολιτικά προβλήματα. Άλλωστε, αν θέλουμε να εξετάσουμε και να αξιολογήσουμε όλη αυτή την περίοδο από την οπτική γωνία των σχέσεων μεταξύ εθνικών συνταγμάτων και ευρωπαϊκής έννομης τάξης, θα λέγαμε ότι ακολουθήθηκε με συστηματικό, προσεκτικό και επίμονο τρόπο μία γραμμή μείωσης των περιττών εντάσεων, υπέρβασης των θεωρητικών τριβών και εξομάλυνσης των σχέσεων μεταξύ του ΔΕΚ από τη μία μεριά και των συνταγματικών ή ανωτάτων δικαστηρίων των κρατών μελών από την άλλη. Όπως μου δόθηκε αλλού η ευκαιρία να εξηγήσω, τα κράτη – μέλη ενεργώντας στο πλαίσιο διακυβερνητικών διασκέψεων και καταρτίζο-

10. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός Συνταγματικός χώρος*, 1994, σελ. 10-43.

11. Βλ., στην αφετηρία του προβληματισμού για το άρθρο 28 παρ. 1 και 3, D. ΕΥΡΙΓΕΝΙΣ, *Aspects juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes*, στο *La Grèce et la Communauté*, 1978, σελ. 276 επ.

12. Βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα, ό.π.*, σελ. 140 επ. με την εκεί βιβλιογραφία.

ντας συνθήκες τροποποιητικές ή συμπληρωματικές των ισχυουσών, επέδειξαν σεβασμό προς τα εθνικά Συντάγματα. Από την άλλη πλευρά, τα εθνικά συντάγματα προσαρμόστηκαν και εναρμονίστηκαν με το κοινοτικό κεκτημένο και τις ανάγκες της ευρωπαϊκής ενοποίησης μετά από συνεχείς αναθεωρήσεις. Διαμορφώθηκε έτσι ένα πεδίο αμοιβαίων παραχωρήσεων, ένας ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος¹³.

12. Βέβαια, τώρα που όλα είναι πιο σαφή, ενόψει και της πολύ μεγάλης εμπειρίας που έχει αποθησαυρισθεί, ο Έλληνας αναθεωρητικός νομοθέτης καλείται – με ευρύτατη πλειοψηφία που συγκροτείται και από τα δύο μεγάλα κόμματα – να προσθέσει υπό το άρθρο 28 μια ερμηνευτική δήλωση που καθιστά και ρητά το άρθρο 28 το συνταγματικό θεμέλιο της συμμετοχής της χώρας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δηλαδή στις διαδικασίες, τις νομικές πράξεις και τους θεσμούς που συνθέτουν την ενοποιητική αυτή διαδικασία. Κατά τον τρόπο αυτό η ερμηνευτική δήλωση δεν τέμνει ρητά την ανοικτή θεωρητική συζήτηση ως προς τη συστηματική σχέση που υπάρχει ανάμεσα στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 28 και ιδίως ανάμεσα στις διαδικαστικές προϋποθέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 28 (που απαιτεί την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών), και τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της παραγράφου 3¹⁴. Άλλωστε, οι ουσιαστικές αυτές προϋποθέσεις της παρ. 3 του άρθρου 28 συμπίπτουν ούτως ή άλλως με τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και με τον πυρήνα του ευρωπαϊκού θεσμικού και πολιτικού πολιτισμού, αλλά και με τα ιστορικά και θεσμικά προαπαιτούμενα της ελληνικής συνταγματικής τάξης, όπως αυτά κωδικοποιούνται στον σκληρό πυρήνα των μή υποκειμένων σε αναθεώρηση διατάξεων κατά το άρθρο 110 παρ. 1¹⁵.

Παρά το γεγονός όμως πως η θεωρητική αυτή συζήτηση δεν τέμνεται ρητά, η ερμηνευτική δήλωση που προστίθεται, αν και ιδιαίτερα λιτή στη διατύπωσή της, έχει πλούσιο και κρίσιμο κανονιστικό περιεχόμενο : Πρώτον, για πρώτη φορά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως έννοια και ως στόχος

13. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός Συνταγματικός χώρος*, 1994, σελ. 10-43.

14. Βλ. τώρα την παρουσίαση της σχετικής θεωρητικής συζήτησης από την Τ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ –ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, 1996, σελ. 29 επ. (και την βιβλιογραφία που παρατίθεται στις υποσ. 10, 11 και 12 των σελίδων 30 – 32).

15. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της Αναθεώρησης κ.λ.π., ό.π.*, σελ. 47 επ., 83 επ. και την εκεί βιβλιογραφία.

καταγράφεται ρητά στο συνταγματικό κείμενο και αναγορεύεται σε ρυθμιστικό αντικείμενο του άρθρου 28 αλλά και σε συνταγματικό σκοπό. Δεύτερον, η ρητή αυτή αναφορά στην προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ελληνική συμμετοχή σ' αυτήν λειτουργεί ως κριτήριο ερμηνείας όχι μόνον του ίδιου του άρθρου 28, υπό το οποίο τίθεται η σχετική ερμηνευτική δήλωση, αλλά και κάθε άλλης συνταγματικής διάταξης που συμπλέκεται ερμηνευτικά με το άρθρο 28 σε σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το γεγονός ότι ανάλογη ερμηνευτική δήλωση τίθεται και υπό το άρθρο 80 ως προς το κοινό νόμισμα, δεν σημαίνει ότι το ερμηνευτικό αυτό κριτήριο ισχύει μόνον ως προς τα άρθρα 28 και 80, αλλά και γενικότερα ως προς κάθε συνταγματική διάταξη που καλείται σε εφαρμογή γύρω από τα ζητήματα αυτά. Η προσθήκη ρητής ερμηνευτικής δήλωσης υπό το άρθρο 80 εξηγείται ιστορικά λόγω της ιδιαίτερης πρακτικής σημασίας που έχει η διάταξη αυτή λόγω της ένταξης της χώρας στην οικονομική και νομισματική ένωση και τη ζώνη του Ευρώ. Τρίτον, η αναφορά γενικά στο άρθρο 28 χωρίς ειδικότερο προσδιορισμό παραγράφου ή συρροής παραγράφων, σημαίνει ότι παραμένουν ανοικτά όλα τα θεωρητικά ενδεχόμενα. Μεταξύ των επιμέρους νομικών βάσεων του άρθρου 28 θα γίνει, ανάλογα με την περίπτωση, η επιλογή της αρμόζουσας νομικής βάσης με πρωτοβουλία της κυβέρνησης που εισηγείται και πάντως της Βουλής που ψηφίζει τους σχετικούς κυρωτικούς νόμους, αλλά υπό τον τελικό πάντοτε έλεγχο των δικαστηρίων, ιδίως σε μία χώρα όπως η Ελλάδα στην οποία ισχύει και λειτουργεί ένα διάχυτο σύστημα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Ανάλογα συνεπώς με το κανονιστικό του περιεχόμενο και τις επιπτώσεις του στην ελληνική συνταγματική και γενικότερη έννομη τάξη, κάθε βήμα στη πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα αξιολογείται και θα υπάγεται στις επιμέρους διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 28. Υπάρχουν συνεπώς βήματα τα οποία θα θεμελιωθούν ως προς την Ελλάδα στη συστηματική και συνδυασμένη εφαρμογή των παραγράφων 2 και 3 των άρθρων 28 (όπως προτείνει και η κρατούσα στη θεωρία άποψη ως προς το συνταγματικό θεμέλιο της συμμετοχής μας αρχικά στις ευρωπαϊκές κοινότητες και τώρα στην ευρωπαϊκή ένωση). Υπάρχουν όμως και βήματα που δεν θα προβλέπουν ανάθεση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, αλλά θα κρατούν π.χ. την όλη διαδικασία υπό τελικό διακρατικό(διακυβερνητικό) έλεγχο, οπότε μπορεί να κληθεί σε εφαρμογή μόνο η

παράγραφος 3 του άρθρου 28^{15α}. Υπάρχουν, τέλος, βήματα τα οποία ενδέχεται να προσλάβουν απλώς τη μορφή της κύρωσης « κλασικών» διεθνών συνθηκών κατά το άρθρο 28 παρ. 1 (σε συνδυασμό με το άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος).

Το ελληνικό Σύνταγμα με την προσθήκη τη ερμηνευτικής αυτής δήλωσης διατηρεί και επαυξάνει την κανονιστική επάρκεια αλλά και την ευελιξία που αποδείχθηκε ότι διέθετε εξ αρχής σε σχέση με το ευρωπαϊκό «ενωσιακό» φαινόμενο και τις προοπτικές μετεξέλιξης και ολοκλήρωσής του. Η διαφορά είναι ότι τώρα ο αναθεωρητικός νομοθέτης διαθέτει έναν όγκο εμπειρίας, συγκριτικών στοιχείων, νομολογιακών προηγούμενων και θεωρητικών επεξεργασιών που δεν διέθετε ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975. Πρόκειται συνεπώς να λάβει συντακτικές αποφάσεις πολύ πιο ενσυνείδητες, από την άποψη αυτή προβαίνοντας σε όλες τις πολιτικές σταθμίσεις που είναι αναγκαίες, όταν πρόκειται να ρυθμιστούν θέματα που εξελίσσονται στο μακρύ ιστορικό χρόνο και μέσα από μία συνεχή διαπραγματευτική διεθνοπολιτική διαδικασία. Αυτή η συνταγματική διορατικότητα καθίσταται έτσι και στοιχείο της εθνικής αξιοπιστίας και αξιοπρέπειας αλλά και μέσο προάσπισης του εθνικού συμφέροντος μέσα στο κοινοτικό γίγνεσθαι και ως παράμετρο του γενικότερου ευρωπαϊκού συμφέροντος.

13. Ας μου επιτραπεί, άλλωστε, να θεωρήσω κρατούσα στην ελληνική θεωρία και την άποψη πως το άρθρο 28 (παρ. 2 και 3) δεν συγκροτεί μία παράλληλη προς το άρθρο 110 διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, αλλά προσφέρει μία ευχέρεια που ρυθμίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα και ασκείται κατ' εφαρμογή του Συντάγματος και όχι τροποποιώντας το Σύνταγμα¹⁶. Νομίζω πως η προτεινόμενη και επικείμενη αναθεώρηση του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 με την προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης στην οποία αναφερθήκαμε, συνιστά μία ρητή, σαφή και πανηγυρική αναγνώριση και αποδοχή της άποψης αυτής. Το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 καθίσταται αντικείμενο της αναθεωρητικής διαδικασίας κατά το άρθρο 110,

15α. Πρβλ. και Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 1 3, 1987, σελ. 337 επ. και ιδίως σελ. 341 επ.

16. Βλ. κυρίως ΕΥ.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της Αναθεώρησης κ.λ.π.*, ό.π., σελ. 141 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* I, ό.π., σελ. 152 επ. και ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, *Ο Έλληνας δικαστής ως εφαρμοστής του Κοινοτικού Δικαίου* (1981 – 1985), ΕΕΕυρΔ, 1985, σελ. 77 επ., 90 επ. Τα σχετικά αποσπάσματα παραθέτει η ΤΖΟΥΛΙΑ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ – ΣΤΡΑΓΓΑ, ό.π. (υποσ. 14), σελ. 37 επ. Η ίδια κάνει λόγο για «σιωπηρή οιονεί αναθεώρηση».

και η κρατούσα ερμηνεία μετατρέπεται σε αυθεντική μέσω της αναθεώρησης του Συντάγματος.

14. Η ίδια ακριβώς λογική ισχύει – όπως είδαμε – και ως προς την αναθεώρηση του άρθρου 80 παρ. 2 με την προσθήκη ερμηνευτικής δήλωσης που καθιστά ακώλυτη την ελληνική συμμετοχή στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση και τη ζώνη του Ευρώ. Σε άλλες χώρες – μέλη η συμμετοχή στο κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα προκάλεσε οξείες συνταγματικές αμφισβητήσεις αναγόμενες κατά βάθος στον ίδιο τον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας – εκδήλωση του οποίου είναι η έκδοση νομίσματος¹⁷. Άλλωστε το νόμισμα είναι σύμβολο (παλιότερα και μέσο άσκησης) της εξωτερικής κυριαρχίας του κράτους. Είναι όμως προφανές ότι στο ίδιο κανονιστικό αποτέλεσμα θα μπορούσε να φτάσει κανείς και δια της ερμηνευτικής οδού, χωρίς αναθεώρηση. Θα αρκούσε δε πάντως η αναθεώρηση του άρθρου 28 και η προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης για τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Πρόκειται συνεπώς για την αξιοποίηση της αναθεωρητικής ευκαιρίας για την εναρμόνιση του άρθρου 80 παρ. 2 με το άρθρο 28 και γενικότερα με τις ελληνικές συνταγματικές βάσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

15. Τηρουμένων των αναλογιών το ίδιο συμβαίνει και με την προσθήκη στο άρθρο 70 σχετικά με την υποχρέωση της Κυβέρνησης να θέτει ενώπιον της Βουλής προς συζήτηση τα θέματα που είναι αντικείμενα κανονιστικής ρύθμισης από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. κανονισμούς, οδηγίες αλλά και σχέδια συνθηκών που τροποποιούν το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο). Αυτό εν μέρει προβλέπεται ήδη από τον Κανονισμό της Βουλής να γίνεται και στο επίπεδο της Ολομέλειας και στο επίπεδο των κοινοβουλευτικών επιτροπών¹⁸. Η ενημέρωση των εθνικών κοινο-

17. Για το πρόβλημα αυτό στην ελληνική έννομη τάξη, πρβλ. τους υπαινιγμούς του Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ελληνικό δίκαιο προσαρμογής 1/Β*, 1992, σελ. 300-301. Επισκόπηση του σχετικού προβληματισμού στα κράτη – μέλη, βλ. στο συλλογικό τόμο: U. BATTIS / D. TSATSOS / D. STEFANOU (Hrsg), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 1995, σελ. 26 επ., 85 επ., 133, 162, 197 επ., 294, 327 επ., 382, 456, 457.

18. Βλ. για παράδειγμα το άρθρο 143 παρ. 2 ΚανΒ για τη συζήτηση των σχετικών θεμάτων προ ημερησίας διατάξεως και τη συγκρότηση, κατά το άρθρο 32 Α ΚανΒ, Ειδικής Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτικών υποθέσεων με τη συμμετοχή των Ελλήνων ευρωβουλευτών και ίσου αριθμού βουλευτών. Η επιτροπή «παρακολουθεί τη διαδικασία σύγκλισης και την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης γενικά». Υποβάλλει στη Βουλή δύο φορές το χρόνο σχετικές εκθέσεις επί των οποίων μπορεί να γίνει συζήτηση με τη διαδικασία της

βουλίων για το κοινοτικό γίνεσθαι και η ενεργότερη συμμετοχή τους είναι ένα από τα βασικά σημεία ενίσχυσης – υποτίθεται – της αρχής της διαφάνειας στην οποία φαίνεται να δίνεται έμφαση από τη συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁹.

Ιδιαίτερη, επομένως, σημασία έχει από την άποψη αυτή το γεγονός ότι με την Συνθήκη του Άμστερνταμ προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στις συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της ΕΚΑΧ και της ΕΚΑΕ, μεταξύ άλλων και πρωτόκολλο «σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση^{19α}. Με το πρωτόκολλο αυτό θεσπίζεται πλέον η υποχρέωση της Επιτροπής να ενημερώνει τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών. Προς το σκοπό αυτό όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (Πράσινες και Λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών (σημείο I.1). Επιπλέον όλες οι προτάσεις της Επιτροπής που έχουν νομοθετικό χαρακτήρα – όπως ορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 151 παρ. 3 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας – διαβιβάζονται εγκαίρως στις κυβερνήσεις των κρατών μελών έτσι ώστε αυτές να είναι, με τη σειρά τους, σε θέση να διασφαλίσουν την έγκαιρη ενημέρωση του εθνικού κοινοβουλίου (σημείο I.2). Προς το σκοπό μάλιστα αυτό θεσπίζεται και προθεσμία διαβούλευσης υπέρ των εθνικών κοινοβουλίων. Η προθεσμία αυτή είναι έξι εβδομάδων με αφετηρία την ημέρα κατά την οποία η Επιτροπή θέτει στη διάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και μάλιστα σε όλες τις γλώσσες, μια νομοθετική πρόταση ή πρόταση για τη λήψη μέτρου βάσει

γενικευμένης συζήτησης επερώτησης. Η επιτροπή μπορεί επίσης να καλεί για την ενημέρωσή της τους Υπουργούς πριν και μετά από κάθε σύνοδο του Συμβουλίου Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη πιο σημαντικό είναι το άρθρο 41 Β που εισάγει την υποχρέωση της Κυβέρνησης να ενημερώνει τη Βουλή (Ολομέλεια και Επιτροπές) για το ενωσιακό γίνεσθαι και να κοινοποιεί σ' αυτήν όλα τα σχετικά έγγραφα. Το άρθρο 41Β ΚανΒ προβλέπει σε μεγάλο βαθμό αυτά στα οποία αναφέρεται το πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Βλ. σχετικά Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, σελ. 245 επ. και τον εκεί υπομνηματισμό (υποσ. 85-98).

19. Βλ. ενδεικτικά D. CURTIN, *Democracy, Transparency and Political Participation : some progress post – Amsterdam*, σε: V. DECKMYN / I. THOMSON (ed.), *Openness and transparency in the European Union*, European Institute of Public Administration, 1998, σελ. 107 επ., 187 επ.

19α. Βλ. Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, ό.π. (υποσ. 18).

του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μόνο μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής μπορεί η πρόταση να εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου προκειμένου να ληφθεί απόφαση είτε για την υιοθέτηση πράξης είτε για την υιοθέτηση κοινής θέσης σύμφωνα με τα άρθρα 189 Β και 189 Γ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εξαιρέσεις είναι δυνατές μόνο για λόγους επείγουσας ανάγκης που πρέπει να αναφέρονται ρητά στην πράξη ή την κοινή θέση και προφανώς αυτό ελέγχεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (σημείο I.3).

Το δεύτερο μεγάλο βήμα που γίνεται με το πρωτόκολλο αυτό είναι η θεσμοθέτηση της Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Εθνικών Κοινοβουλίων των κρατών μελών (COSAC). Κατά τον τρόπο αυτό η COSAC που συνεστήθη στο Παρίσι στις 16 – 17 Νοεμβρίου 1989 αποκτά θεσμική υπόσταση και την αρμοδιότητα να υποβάλλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ιδίως για τις νομοθετικού χαρακτήρα πρωτοβουλίες και πράξεις που οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών με κοινή συμφωνία (διακυβερνητικού προφανώς χαρακτήρα) αποφασίζουν να διαβιβάσουν στην COSAC λόγω της φύσης και του αντικειμένου τους. Η κατοχύρωση είναι δειλή, τελεί υπό αρκετούς όρους, αλλά πάντως το βήμα αυτό γίνεται (σημείο II.4). Μάλιστα η COSAC αποκτά (σημείο II.5) ευρύτερα περιθώρια πρωτοβουλίας ως προς τις νομοθετικές προτάσεις ή πρωτοβουλίες σχετικά με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που ενδέχεται να έχει άμεσες επιπτώσεις στα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών. Για τις σχετικές εισηγήσεις της COSAC ενημερώνονται το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή. Η ρύθμιση αυτή σχετίζεται προφανώς και με την ανοικτή διαδικασία κατάρτισης της Χάρτας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η πρόβλεψη αυτή συμπληρώνεται και με μία ακόμη (σημείο II.6) σε σχέση με τη δυνατότητα της COSAC να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη σχετικά με τη νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, τη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Βέβαια, όπως προβλέπει και ρητά το πρωτόκολλο (σημείο II.7), οι εισηγήσεις της COSAC δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια ούτε και προδικάζουν τη θέση τους. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία όταν τα εθνικά κοινοβούλια καλούνται σύμφωνα με τις προβλέ-

ψεις των εθνικών συνταγμάτων αλλά και των ίδιων των συνθηκών, να ασκήσουν την κυρωτική τους αρμοδιότητα.

Είναι προφανές ότι οι ρυθμίσεις του πρωτοκόλλου πρέπει να βρουν τις ομόλογές τους ρυθμίσεις στους κανονισμούς των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών (κάτι που γίνεται ήδη σε κάποιο βαθμό με τον Κανονισμό της Βουλής των Ελλήνων), αλλά και στο επίπεδο των εθνικών συνταγμάτων για τα ζητήματα εκείνα που δεν ανήκουν στο πεδίο της εσωτερικής αυτονομίας της Βουλής, αλλά αφορούν τη σχέση Βουλής και Κυβέρνησης – ιδίως κατά την άσκηση είτε του νομοθετικού έργου είτε της γενικής κυβερνητικής αρμοδιότητας ως προς τις διεθνείς (και κοινοτικές) σχέσεις της χώρας.

Η προσθήκη συνεπώς ρητής διάταξης στο άρθρο 70 παρ. 2 ως προς την υποχρέωση ενημέρωσης της Βουλής (είτε στο επίπεδο της Ολομέλειας, είτε στο επίπεδο του τμήματος διακοπής των εργασιών, είτε στο επίπεδο της αρμόδιας κοινοβουλευτικής Επιτροπής) είναι αναγκαία, γιατί αφορά το νομοθετικό έργο και τη σχέση Βουλής και Κυβέρνησης πέραν του ορίου της εσωτερικής αυτονομίας της Βουλής. Άλλωστε σχετικές συμπληρώσεις μπορούν και πρέπει να γίνουν και στο επίπεδο του Κανονισμού της Βουλής. Μόνον που αυτό γίνεται με πολύ μεγαλύτερη ευκολία, χωρίς την «βαριά» διαδικασία της αναθεώρησης του Συντάγματος.

Είναι άλλωστε προφανές ότι πολύ κρίσιμη και ουσιώδης όψη του δημοκρατικού αλλά και του πολιτικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το ζήτημα της διαφάνειας των κανονιστικών διαδικασιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ενημέρωσης των ευρωπαϊκών κοινωνιών για το διακύβευμα, τους στόχους, τους κινδύνους και τα προβλήματα κάθε ρυθμιστικής επιλογής²⁰. Η ενημέρωση και η συμμετοχή δεν είναι προνόμια ούτε των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας κάθε κράτους μέλους ούτε των εξειδικευμένων ευρωπαϊκών ή διεθνών ομάδων ή θεσμών πίεσης που παρακολουθούν και προωθούν τα δικά τους μονοθεματικά ή και ευρύτερα ενδιαφέροντα και συμφέροντα. Το ευρωπαϊκό φαινόμενο, η λειτουργία της Ένωσης και οι προοπτικές της ενδιαφέρουν ή έστω πρέπει να ενδιαφέρουν τους ευρωπαϊκούς λαούς και εντέλει πάντα τους ενδιαφέρουν μόλις τα θέματα φτάνουν σε οριακό σημείο. Βέβαια και στην περίπτωση αυτή το ίδιο αποτέλεσμα θα μπορούσε ανέτως να επιτευχθεί με ρυθμίσεις στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας και του Κανονισμού της Βουλής. Η προσθήκη, όμως, μιας συνταγματικής διάταξης επιβάλλεται και από τον συμβολικό και

20. Βλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Ευρωπαϊκός Συνταγματικός Χώρος*, σελ. 27-37 και τις εκεί βιβλιογραφικές παραπομπές.

τον παιδαγωγικό ρόλο που είναι αναγκαίος για την μεταβολή παλιών θεσμικών και πολιτικών νοοτροπιών.

16. Οι δύο, τέλος, διατάξεις (άρθρο 28 παρ. 1 και άρθρο 36 παρ. 2) που τελούν υπό αναθεώρηση αλλά αξιώνουν αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων, τουλάχιστον, του όλου αριθμού των βουλευτών, ανήκουν στην ομάδα των διατάξεων, η αναθεώρηση των οποίων δεν θα έβλαπτε να γίνει, για λόγους κυρίως νομοτεχνικούς και συστηματικούς. Από την άλλη όμως πλευρά και η μή αναθεώρησή τους δεν πρόκειται – κατά τη γνώμη μου – να επιδεινώσει μία, όπως αποδείχθηκε από το 1975 έως σήμερα, καλή σχέση που υπάρχει ανάμεσα στην ελληνική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο, ιδίως το συμβατικό:

Είναι λειτουργικά χρήσιμο να περιοριστούν οι συμβάσεις ή συνθήκες για την κύρωση των οποίων απαιτείται οπωσδήποτε τυπικός νόμος (άρθρο 36 παρ. 2)²¹. Σύμφωνα με την προτεινόμενη αναδιατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 36, η υποχρέωση κύρωσης με τυπικό νόμο περιορίζεται στις διεθνείς συμβάσεις που αναφέρονται σε φορολογικά θέματα, σε θέματα για τα οποία προβλέπεται από το Σύνταγμα απόφαση με ειδική πλειοψηφία ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες. Η διατύπωση αυτή είναι πολύ πιο λιτή σε σχέση με την ισχύουσα, που περιλαμβάνει το σύνολο σχεδόν των διεθνών συμβάσεων και συνθηκών («για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία»). Η προτεινόμενη αναδιατύπωση περιλαμβάνει ούτως ή άλλως τις συνθήκες για τη συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις καθώς και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να οριστεί χωρίς νόμο. Με δεδομένη τη διατύπωση και το κανονιστικό περιεχόμενο των άρθρων 27 και 28 παρ. 2 και 3, η νομοτεχνική κατάστρωση του άρθρου 36 παρ. 2 μπορεί όντως να προσλάβει μία πιο «οικονομημένη» μορφή που διευκολύνει τη συστηματική ερμηνεία του με τις άλλες συναφείς συνταγματικές διατάξεις.

Είναι, άλλωστε, προφανές ότι χωρίς κύρωση με τυπικό νόμο μία σύμβαση δεν αποκτά την σχετική αυξημένη τυπική ισχύ που της προσδίδει το άρθρο 28 παρ. 1. Το γεγονός ότι για ορισμένες συμβάσεις επιβάλλεται η κύρωση με τυπικό νόμο, δεν αποκλείει την κύρωση και άλλων συμβάσεων με τυπικό νόμο προκειμένου να αποκτήσουν την σχετική αυξημένη τυπική ισχύ κατά το άρθρο 28 παρ. 1. Το άρθρο 36 παρ. 2 επιβάλλει τη νομοθετική κύρωση για ορισμένες συμβάσεις αλλά δεν την αποκλείει και για άλλες.

21. Βλ. Α. ΦΑΤΟΥΡΟ, σε Κ. Ιωάννου / Κ. Οικονομίδη / Χ. Ροζάκη/ Α. Φατούρου, ό.π., σελ. 67 επ.

Είναι, επίσης, νομοτεχνικά σκόπιμο να αποσαφηνιστούν κλασικές έννοιες (όπως η κύρωση, η επικύρωση και η θέση σε ισχύ μιας συνθήκης) και να εξοβελιστούν ξεπερασμένοι πια όροι ισχύος των κανόνων του διεθνούς δικαίου και ιδίως των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς, όπως η αμοιβαιότητα (άρθρο 28 παρ. 1)²². Αν αυτό δεν το κάνει για οποιοδήποτε λόγο η αναθεωρητική διαδικασία, θα το κάνει – όπως το κάνει σταδιακά – η επιστήμη, η νομολογία και η διοικητική πρακτική στο πλαίσιο της συστηματικής ερμηνείας και της πρακτικής εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων.

17. Συνελόντι ειπείν, το Σύνταγμα του 1975 είχε τη τύχη να διαμορφώσει εξ αρχής μία σαφή, καλή και λειτουργική σχέση τόσο με το ευρωπαϊκό γίνεσθαι όσο και με τη διεθνή έννομη τάξη. Οι σχετικές διατάξεις ήταν έξω από το, περιορισμένο ούτως ή άλλως, πεδίο της αναθεώρησης του 1986 και εντάχθηκαν στην αναθεωρητική διαδικασία που άρχισε για δεύτερη φορά το 1996 όχι επειδή υπήρχε η επιτακτική ανάγκη, αλλά γιατί δόθηκε μια ευκαιρία αρκετά σπάνια.

Στο ευρύτερο πλαίσιο της συναινετικής αναθεώρησης και με βάση ένα μεγάλο απόθεμα θεωρητικών επεξεργασιών, κοινοβουλευτικών, διπλωματικών και κοινοτικών πρακτικών και νομολογιακών προσεγγίσεων, μπορούν να βρεθούν νομοτεχνικές και συστηματικές λύσεις²³ που θα διευ-

22. Βλ. Α. ΦΑΤΟΥΡΟ, *ό.π.*, σελ. 80 - 81, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *Μαθήματα*, *ό.π.*, σελ. 147 - 148 και τις ΣτΕ (Ολ) 2280/90, ΕΔΔ, 1990, σελ. 531 επ. και ΣτΕ (Ολ) 3265/90, ΕΔΔ, 1990, σελ. 544 επ.

23. Η νομοτεχνική κατάσταση που προτείνεται ως προς το άρθρο 28 παρ. 1 είναι η εξής :

«1. Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την κύρωσή τους με νόμο, την επικύρωσή τους και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της εσωτερικής ελληνικής έννομης τάξης και υπερισχύουν από κάθε αντίθετη διάταξη νόμου».

Η ερμηνευτική δήλωση που αναφέρεται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 28 και η οποία προτείνεται να προστεθεί υπό το άρθρο 28 είναι η εξής:

«Το άρθρο 28 συνιστά το θεμέλιο για την συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση».

Η προτεινόμενη αναδιατύπωση του άρθρου 36 παρ. 2 είναι η εξής :

«2. Οι διεθνείς συμβάσεις που αναφέρονται σε φορολογικά θέματα καθώς και όσες αναφέρονται σε θέματα για τα οποία προβλέπεται από το Σύνταγμα ειδική πλειοψηφία ή επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες κυρώνονται μόνον με τυπικό νόμο».

Η νέα παράγραφος 2 του άρθρου 70 προτείνεται να διατυπωθεί ως εξής:

κολύνουν την εξέλιξη της ιστορίας και τη συμμετοχή της Ελλάδας στον ευρωπαϊκό και στο διεθνές νομικό, πολιτικό και οικονομικό γίγνεσθαι χωρίς κίνδυνο για το συνταγματικό κράτος, για το κοινωνικό κράτος δικαίου, την αντιπροσωπευτική δημοκρατία και το κοινοβουλευτικό σύστημα.

«2. Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει ότι το νομοθετικό έργο που καθορίζεται από αυτόν ασκείται και από τις Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές που δεν μπορεί να είναι περισσότερες από έξι κατά τη διάρκεια της συνόδου και περισσότερες από τρεις όταν συγκροτείται και λειτουργεί το κατά το άρθρο 71 Τμήμα.

Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή ενημερώνεται από την κυβέρνηση για τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συζητά επ' αυτών ».

Η ερμηνευτική δήλωση που προτείνεται να προστεθεί υπό το άρθρο 80 και σε σχέση με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου είναι η εξής :

«Η παράγραφος 2 δεν κωλύει τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της οικονομικής και νομισματικής ένωσης στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 28».