

I. ΘΕΩΡΙΑ

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ ΚΑΙ Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΧΩΡΟΣ

Οι αμοιβαίες επιδράσεις ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Συντάγματα των κρατών - μελών

Του ΕΥΑΓΓΕΛΟΥ Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ

Καθηγητή του Συνταγματικού Δικαίου
στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

I. Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Συντάγματα των κρατών μελών: οι αμοιβαίες προσχωρήσεις.

1. Η συνθήκη του Μάαστριχτ δεν είναι ένα «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα».

Αντίθετα προς τις προτιμήσεις που έχουν κατά καιρούς εκδηλωθεί κυρίως στους κόλπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹ και αντίθετα προς τον συνήθη παραλληλισμό ανάμεσα στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και τα συντάγματα των κρατών μελών², η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση³ –γνωστή ως Συνθήκη του Μάαστριχτ– δεν συγκροτεί ένα *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα*.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ –όπως ακριβώς, λίγα χρόνια πριν, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986, όπως οι τριpartitικές συνθήκες των Κοινοτήτων και όλες οι τροποποιήσεις τους, όπως δηλαδή όλο το σώμα

1. 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: Oreja Aguirre), 3.2.1993.

2. Βλ., τελείως ενδεικτικά, J. - V. L o u i s , *L' ordre juridique communautaire*, 1979 (μεταφρασμένο σ' όλες τις κοινοτικές χώρες –με επανεκδόσεις), σελ. 41 επ. (*Les traités comme constitution communautaire*) και από την ελληνική βιβλιογραφία, Π . Δ α γ τ ό - γ λ ο υ , *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο*, I², 1985, σελ. 41 επ., Ν . Σ κ α ν δ ά μ η , *Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ελληνικό δίκαιο προσαρμογής I/B*, σελ. 65 επ., 78 επ. και ιδίως 179 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

3. Κυρώθηκε από την Ελλάδα με το νόμο 2077/1992 (Α' 136/7.8.1992).

του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου⁴— εμφανίζεται καταρχάς ως *πολυμερής διεθνής σύμβαση*. Μία σύμβαση που έχει συναφθεί ανάμεσα σε κυρίαρχα κράτη ως προϊόν δύο διακυβερνητικών, δηλαδή διακρατικών διασκέψεων που προηγήθηκαν: της διακυβερνητικής διάσκεψης για την πολιτική ένωση και της αντίστοιχης διάσκεψης για την Οικονομική και νομισματική ένωση⁵. Η σύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση από τους πληρεξουσίους των αρχηγών των κρατών μελών και στη συνέχεια η κύρωση της από τα κράτη μέλη, η επικύρωσή της από αυτά και η θέση της σε ισχύ —όταν γίνει— θα υπερκαλύψει τα δογματικά προβλήματα που προκάλεσε η παράλληλη κίνηση της διαδικασίας τροποποίησης των ιδρυτικών συνθηκών και της διαδικασίας σύναψης μιας νέας συνθήκης η οποία αφενός μεν τροποποιεί τη Συνθήκη ΕΟΚ, τη Συνθήκη ΕΚΑΧ και τη Συνθήκη Ευρατομ., αφετέρου δε ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση και ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με νέες πολιτικές και νέες μορφές συνεργασίας πέραν του πεδίου των τριών κοινοτήτων και της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας, πέραν δηλαδή του πεδίου και της Ένιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Παρόμοιας άλλωστε φύσης προβλήματα —αν και μικρότερης έκτασης— είχε θέσει και η Ένιαία Ευρωπαϊκή Πράξη⁶.

Αντικείμενο συνεπώς —επαναλαμβάνω πολύ συνοπτικά διάφορα ευρέως γνωστά πράγματα— της συνθήκης του Μάαστριχτ δεν είναι η απλή εισαγωγή προσθηκών και τροποποιήσεων στις ιδρυτικές συνθή-

4. Βλ., αντί άλλων, Ν . Σ κ α ν δ ά μ η , ο.π. (υποσ. 2), σελ. 179 επ.

5. Για τη διαδικασία τροποποίησης των ιδρυτικών συνθηκών βλ. Π . Δ α γ τ ό - γ λ ο υ , ο.π. (υποσ. 2), σελ. 134 επ., Ν . Σ κ α ν δ ά μ η , ο.π. (υποσ. 2), σελ. 275 επ. Για τη συγκρότηση και λειτουργία των διακυβερνητικών (διακρατικών) διασκέψεων που επεξεργάστηκαν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδίως την όψη της πολιτικής Ένωσης, βλ. Π . Ι ω α κ ε ι μ ί δ η , Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση, 1993, σελ. 93 επ., 187 επ., 435 επ. Για την τροποποίηση των διεθνών συνθηκών έτσι ώστε να είναι δυνατή η παραβολή με την διαδικασία που οδήγησε στη σύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση —κατά τη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών (κυρίως άρθ. 40 επ.), βλ., αντί άλλων, Χ . Ρ ο ζ ά κ η , σε: Κ. Ιωάννου / Κ. Οικονομίδη / Χ. Ροζάκη / Α. Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Θεωρία των πηγών, 1988, σελ. 204 επ., Ε . Ρ ο ύ κ ὄ υ ν α , Διεθνές Δίκαιο Ι, 1982, σελ. 171 επ. Είναι πάντως χαρακτηριστικό ότι στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μνημονεύεται κάποιο στοιχείο που να συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με τη διαδικασία της (“μεγάλης” ή “μικρής”) τροποποίησης των Ιδρυτικών Συνθηκών των Κοινοτήτων. Η δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θεωρείται ως η αφετηρία απλώς της διαδικασίας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

6. Βλ. J . D e R u y t , L' acte unique européen, 1989, σελ. 67 επ.

κες των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι κάτι πέρα από το άθροισμα ή την κοινή οργανωτική υποδομή των τριών Ευρωπαϊκών κοινοτήτων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται αφενός μεν στις τρεις Ευρωπαϊκές κοινότητες με κορμό την Ευρωπαϊκή Οικονομική κοινότητα που μετονομάζεται σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αφετέρου δε στις νέες πολιτικές και τις νέες μορφές συνεργασίας που θεσπίζονται με τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Πρόκειται κυρίως για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (τίτλος V της Συνθήκης) και για τη συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (τίτλος VI της Συνθήκης).

Κορμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το πύλο προωθημένο –από πλευράς κανονιστικής πληρότητας– κεφάλαιό της: Η οικονομική και νομισματική ένωση, σε συνδυασμό πάντοτε με την δημιουργία ενιαίας αγοράς και την εφαρμογή των κοινών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 3Α της τροποποιημένης τώρα Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό εξακολουθεί να ισχύει παρά τις δοκιμασίες του Ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος που ακολούθησαν την υπογραφή της Συνθήκης. Αντίθετα, η πολιτική ένωση μένει στο μάλλον πρώιμο στάδιο αφενός μεν της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, αφετέρου δε της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Η εξέλιξη της γιουγκοσλαβικής κρίσης έδειξε άλλωστε πόσο ευαίσθητο είναι ακόμη και το σημερινό σύστημα της Ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτό η θέση της κοινωνικής πολιτικής καθίσταται θεσμικά *ιδιόρρυθμη*, καθώς με το πρωτόκολλο "σχετικά με την κοινωνική πολιτική" η Μ. Βρετανία αφήνει στα άλλα έντεκα κράτη μέλη να "συνεχίσουν το δρόμο που χάραξε ο κοινωνικός Χάρτης του 1989" και για το σκοπό αυτό να συνάψουν "συμφωνία για την κοινωνική πολιτική", με την οποία η κοινότητα λειτουργεί στα θέματα αυτά ως κοινότητα των έντεκα, αλλά με το ίδιο, κατά τα λοιπά, θεσμικό πλαίσιο και με τα ίδια όργανα⁷.

Έχοντας λοιπόν αυτό –σε πολύ γενικές γραμμές– το κανονιστικό περιεχόμενο και αυτή την καταγωγή, η συνθήκη του Μάαστριχτ *δεν επιδιώκει καθόλου να εμφανισθεί ως προϊόν μιας πρωτογενούς ευρωπαϊκής*

7. Βλ. μια γενική παρουσίαση του περιεχομένου της Συνθήκης και περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές αντί άλλων από τον Π. Ιωακείμδη, ο.π. (υποσ. 5), ιδίως σελ. 309 επ.

συντακτικής εξουσίας, δηλαδή ως κατά κυριολεξία Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Τονίζει, αντίθετα, τη νομική της φύση ως πολυμερούς διεθνούς σύμβασης: φέρει και αυτή με τον πιο σαφή και πανηγυρικό τρόπο όλα τα σχετικά εξωτερικά γνωρίσματα τόσο στο προοίμιό της όσο και στον τύπο της συνομολόγησης και της υπογραφής της, ενώ επιδεικνύει πρόθυμα τη «νομιμοφροσύνη» της σε σχέση με τα Συντάγματα των κρατών μελών, όπως και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη λίγα χρόνια προηγουμένως (άρθρ. 35 παρ. 1) και η Συνθήκη ΕΟΚ ευθύς εξ αρχής (άρθρο 247): Κατά το άρθρο Ρ της Συνθήκης, αυτή πρέπει να επικυρωθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

Είναι, άρα, προφανές ότι η συνθήκη του Μάαστριχτ ούτε λύνει, ούτε θεωρεί λυμένο από τη νομολογία, το κλασικό και διαρκές πρόβλημα των σχέσεων ανάμεσα στο κοινοτικό δίκαιο και τα Συντάγματα των κρατών μελών. Αντίθετα, θα λέγαμε ότι το αντιμετωπίζει με πολύ προσεκτικό, συμβατικό και διακριτικό τρόπο: προσπαθεί να αποφύγει –ει δυνατόν– οποιαδήποτε ερμηνευτική τριβή, ως προς την ιεράρχηση και τα πεδία εφαρμογής, μεταξύ του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και των συνταγμάτων των κρατών μελών. Ίσως όμως αυτή η μέθοδος του αμοιβαίου σεβασμού και της εναρμόνισης να είναι πολύ πιο αποτελεσματική. Η εναρμόνιση αυτή κινείται σε δύο επίπεδα: τόσο μεταξύ των συνταγμάτων των κρατών μελών, όσο και μεταξύ, από τη μία μεριά των εθνικών συνταγμάτων και από την άλλη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου ή μάλλον του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά τον τρόπο αυτό το «αιώνιο» πρόβλημα των σχέσεων μεταξύ εθνικού συντάγματος και πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου δεν αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα ιεραρχίας μεταξύ κανόνων δικαίου και άρα δεν λύνεται με βάση τη σχέση νομικής πρωταρχίας και υπεροχής του ενός επί του άλλου, όπως κατά προτίμηση έκαναν τα Συνταγματικά Δικαστήρια κρατών μελών⁸. Το

8. Βλ. τελείως ενδεικτικά από τη σχετικά πρόσφατη βιβλιογραφία, J. V. L o u i s , L'effet direct et la primauté du droit communautaire σε: J. M é g r e t , Le droit de la CEE, 10, 1983, σελ. 529 επ., από την πιο πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία Γ . Δ ρ ό σ ο , Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, 1987, σελ. 15 επ., Ν . Σ κ α ν δ ά μ η , ο.π. (υποσ. 2), σελ. 78 επ. (με καταγραφή της σχετικής ελληνικής και επιλογή της σχετικής ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας) και ειδικότερα σελ. 82 επ. από την οπτική γωνία του εθνικού συντάγματος βλ. ειδικότερα σελ. 90 επ. Βλ. από την ίδια οπτική γωνία, Α . Φ α τ ο ύ ρ ο , σε: Κ. Ιωάννου / Κ. Οικονομίδη / Χ. Ροζάκη / Α. Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο - Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, 1990, σελ. 76 επ., Ε . Β .

πρόβλημα δεν αντιμετωπίζεται ούτε με την «γεωμετρική» παραλλαγή της οριοθέτησης των εκατέρωθεν πεδίων εφαρμογής με αποτέλεσμα κάθε έννομη τάξη –κοινοτική ή εθνική– να θεωρείται ότι καταλαμβάνει το δικό της πεδίο και αναπτύσσει σ' αυτό την ιεραρχία των κανόνων της, έτσι ώστε στο δικό του πεδίο εφαρμογής το κοινοτικό δίκαιο να μην έχει κανένα πρόβλημα επαφής και πολύ περισσότερο υποταγής στο εθνικό Σύνταγμα, όπως πάντοτε επεδίωξε η νομολογία του ΔΕΚ⁹. Το ζήτημα αντιμετωπίζεται πλέον στο επίπεδο μεν του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τα νομικά προϊόντα των διακυβερνητικών (δηλαδή των διακρατικών) διασκέψεων που προέβησαν στην επεξεργασία, δηλαδή τη διαπραγματεύση και τη συνομολόγησή της Συνθήκης, στο επίπεδο δε των κρατών μελών και του εθνικού τους συντάγματος ως ζήτημα συνταγματικής πολιτικής¹⁰. Αυτό δείχνει η απόφαση των αρμοδίων δικαστικών ή πολιτικών οργάνων στα περισσότερα κράτη μέλη να γίνει σεβαστή και να τηρηθεί η διαδικασία που το εθνικό Σύνταγμα προβλέπει για την αναθεώρησή του πριν την κύρωση της Συνθήκης ή και για την κύρωση της Συνθήκης.

Στο κοινοτικό επίπεδο αυτή η προσέγγιση φαίνεται να είναι καταβάση διπλωματική και διακρατική, ενώ στο εθνικό επίπεδο φαίνε-

Βενιζέλο, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματός 1975, 1983, σελ. 136 επ., 237 επ.

9. Βλ. και πάλι τελείως ενδεικτικά Ν. Σκανδάμη, ο.π. (υποσ. 2), σελ. 85 επ. Στην αφετηρία της αντίληψης αυτής βρίσκεται η απόφαση του ΔΕΚ στην περιβόητη υπόθεση Costa κατά ENEL (ΔΕΚ 6/64, Συλλ. Νομολ. 1964, σελ. 1141)· βλ. και B. de Witte, Retour à Costa. La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international, R.T.D.E. 1983, σελ. 425 επ. Για το άρθρο 28 § 3 του Ελληνικού Συντάγματος ως κανόνα οριοθέτησης της κοινοτικής και της ελληνικής έννομης τάξης, πρβλ. Α. Μανιτάκη, Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους σε: Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η συνταγματική θεώρηση (επιμ. Π. Στάγκου / Γ. Μουτσίου), 1987, σελ. 106 επ.· βλ. όμως Ε. Βενιζέλο, ο.π. (υποσ. 8). Από την άποψη αυτή της οριοθέτησης των πεδίων εφαρμογής, ιδιαίτερη σημασία φαίνεται να έχει η νομολογία του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, βλ. για παράδειγμα απόφαση 183/73, R.T.D.E. 1974, σελ. 148 με σχόλιο S. Neri, 232/75, R.T.D.E. 1976, σελ. 396 επ. με σχόλιο L. Plouvier, 170/83, R.T.D.E. 1985, σελ. 414 επ. με σχόλιο L. Plouvier· επίσης βλ. Ν. Σκανδάμη, ο.π. (υποσ. 2), σελ. 124/125.

10. Γύρω από την έννοια αυτή, βλ. C. H. G. u z y, «Verfassungspolitik» zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, 1983, σελ. 15 επ., 42 επ., 54 επ. και Ε. Βενιζέλο, Συνταγματική πρακτική: Μία αυτοτελής έννοια, σε: τιμ. τόμο Γ. Δασαλάκη, 1993= Ε. Βενιζέλο, Μελέτες συνταγματικού δικαίου, 1980-1987, σελ. 97 επ., 109 επ.

ται να είναι περισσότερο φορμαλιστική. Το αποτέλεσμα όμως είναι ότι αίρονται εστίες πιθανής ερμηνευτικής αμφισβήτησης και μάλιστα με πολύ ριζικό τρόπο. Στο σημείο, βέβαια, αυτό δεν υπάρχει τίποτα το κατά κυριολεξία καινοτομικό. Τα ίδια συνέβησαν σ' όλες τις κρίσιμες φάσεις του κοινωτικού φαινομένου: στην ίδρυση και τις διευρύνσεις των κοινοτήτων, στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τώρα στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σ' όλες αυτές τις περιπτώσεις είχαμε κύματα αναθεώρησης των εθνικών Συνταγμάτων ή προετοιμασία νέων Συνταγμάτων (όπως το ελληνικό) να υποδεχθούν το κοινοτικό φαινόμενο και τηρήθηκαν οι διαδικασίες κύρωσης και επικύρωσης που προέβλεπαν οι αντίστοιχοι συνταγματικοί κανόνες¹¹. Αυτά όμως δεν στάθηκαν ικανά να τάμουν τον προβληματισμό γύρω από τις σχέσεις εθνικού συντάγματος και κοινοτικού δικαίου κυρίως κατά την εφαρμογή των συνθηκών και ιδίως στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Υπάρχει, όμως, τώρα μία *διαφορά μεγέθους*. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει συνολικές και μεγάλες φιλοδοξίες καθώς ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση και κωδικοποιεί το πρωτογενές δίκαιό της. Σε αντίθεση, λοιπόν, με μία πολυετή θεωρητική και νομολογιακή αντιπαράθεση με βασικό πρίσμα την έννοια της υπεροχής και δευτερευόντως την έννοια των πεδίων εφαρμογής, οι συντάκτες της Συνθήκης αντιμετωπίζουν με τον τρόπο που είδαμε μόλις προηγουμένως και τέμνουν το κλασικό πρόβλημα των σχέσεων συντάγματος και κοινοτικής έννομης τάξης. Εκτός όμως από τη διαφορά μεγέθους υπάρχει και ένα πρόσθετο στοιχείο. *Η συστηματικότητα*: Πρόκειται για τη ρητή παραπομπή στις ουσιαστικές διατάξεις της ΕυρΣΔΑ και στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Δηλαδή –όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω– για την άλλη όψη της αμοιβαίας προσαρμογής που είναι, με τη σειρά της, αποτέλεσμα της πολιτικής και οικονομικής αλληλεξάρτησης ανάμεσα στην κοινότητα αφενός και τα κράτη μέλη της αφετέρου¹².

11. Βλ. αντί άλλων την παρουσίαση του Γ. Παπαδημητρίου, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, τόμος πρώτος, 1982, σελ. 87 επ. που εκτείνεται μέχρι και την τελευταία διευκρίνιση της κοινότητας και τον πίνακα που παραθέτει ο Ν. Σκανδάλης, ο.π. (υποσ. 2), σελ. 93· για τα προβλήματα που προκάλεσε η κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (βλ. παρακάτω υποσ. 28).

12. Βλ. στο σημείο αυτό τις παρατηρήσεις του Ν. MacCormick, Sovereignty, Democracy and Subsidiarity, εισήγηση στο Διεθνές συνέδριο που οργάνωσε το Τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, 16-19.5.1993, κυρίως, σελ. 4-6· βλ. και παρακάτω υποσ. 14, ιδίως δε Δ. Ευρυγένη, La Grèce et la communauté, 1978, σελ. 281, ο οποίος

Βέβαια, θα ήταν λάθος να νομίσει κανείς ότι τέτοια προβλήματα λύνονται εφάπαξ και οριστικά. Η επιλογή όμως της Συνθήκης διαθέτει τα προσόντα εκείνα που της επιτρέπουν να λειτουργήσει καταλυτικά στο πεδίο αυτό.

Όλα αυτά αφορούν, βέβαια, τη σχέση εθνικών συνταγμάτων και Συνθήκης κατά τη στιγμή της κύρωσής της. Δεν αποκλείουν φυσικά τριβές και εντάσεις με κάποια εθνικά συντάγματα κατά την πορεία της ερμηνείας και εφαρμογής της Συνθήκης¹³. Και στις περιπτώσεις όμως αυτές, η επιλογή της Συνθήκης και των κρατών μελών κατά τη φάση της κύρωσης θα λειτουργήσει –είναι πια νομικά επιβεβλημένο να λειτουργήσει– ως κριτήριο ερμηνείας και εφαρμογής των εκατέρωθεν διατάξεων, τόσο του κοινοτικού δικαίου όσο και της Συνθήκης.

2. Ο σεβασμός των εθνικών συνταγμάτων.

Για να πετύχει, λοιπόν, το στόχο της διακριτικής αντιμετώπισης των εθνικών συνταγμάτων, η Συνθήκη δεν αρκείται (όπως έκαναν όλες οι ιδρυτικές συνθήκες των κοινοτήτων και οι κατά καιρούς τροποποιήσεις τους), στην υπαγωγή της στις διαδικασίες επικύρωσης σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες των κρατών μελών. Αυτό ήταν –όπως είδαμε– δεδομένο από τις ιδρυτικές συνθήκες των κοινοτήτων.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ επιχειρεί επιπλέον να εξαφανίσει με απλό και πάνηγυρικό τρόπο την ιστορικά πιο κρίσιμη εστία τριβής ανάμεσα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τα συνταγματικά ή τα ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών ως προς τις σχέσεις μεταξύ του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου) και των συνταγμάτων των κρατών μελών¹⁴.

κάνει λόγο για αμοιβαία αποδοχή.

13. Βλ. και Ν. Σ κ α ν δ ά μ η, ο.π. (υποσ. 2), σελ. 91/92.

14. Βλ. αφενός ΔΕΚ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Συλλ. Νομολ. 1970, σελ. 1135 επ., αφετέρου δε –για την ίδια υπόθεση– ΒVerfGE 37, 271=ΤοΣ 1981, σελ. 355 επ. Στη συνέχεια και μετά την εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΚ στο ζήτημα της προστασίας –και σε κοινοτικό επίπεδο– των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα συντάγματα των κρατών μελών (βλ. κυρίως ΔΕΚ 4/73 Nold II, Συλλ. Νομολ. 1973, σελ. 507 επ.), το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο απάλυνε τη θέση του αφήνοντας ανοικτό το ενδεχόμενο η κοινοτική έννομη τάξη να ικανοποιεί τις προϋποθέσεις που το ίδιο είχε θέσει στην προηγούμενη απόφασή του· βλ. ΒVerfGE 52, 187, απόφαση της 25.7.1979. Οι επιφυλάξεις αίρονται με την απόφαση της 22.10.1986 (αποσπάσματα με παρατηρήσεις Θ. Α ν τ ω ν ί ο υ σε: ΤοΣ, 1987, σελ. 683 επ. Βλ. από την αχανή σχετική βιβλιογραφία τη σύνοψη του Ν. Σ κ α ν -

Κατά την παράγραφο 2 του άρθρου ΣΤ της συνθήκης του Μάαστριχτ: «Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».

Μ' αυτόν τον πολύ απλό τρόπο, με νομοθέτηση δια παραπομπής, οι ουσιαστικές διατάξεις της ΕυρΣΔΑ καθίστανται τμήμα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και η Ευρωπαϊκή Ένωση εφοδιάζεται με ένα πλήρη κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με τη ρύθμιση αυτή αφενός μεν τυποποιείται και εντάσσεται ως ενάριθμη διάταξη στο σώμα των ιδρυτικών συνθηκών μια σαφής τάση της νομολογίας του ΔΕΚ, που εκλάμβανε –είτε με διάφορες ερμηνευτικές συνεπαγωγές είτε ως κάτι το αυτονόητο– τις ουσιαστικές διατάξεις της ΕυρΣΔΑ ως διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού Δικαίου¹⁵, αφετέρου δε μειώνεται η πρακτική σημασία της παλιάς συζήτησης για την ενδεχόμενη ένταξη της Κοινότητας ως τέτοιας στην ΕυρΣΔΑ¹⁶.

Σε σχέση, συνεπώς, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το βήμα που γίνεται είναι σημαντικό· πρώτον από το προοίμιο μεταβαίνουμε σε διάταξη εντεταγμένη στο κύριο σώμα της Συνθήκης, κάτι που έχει

δ ά μ η , ο.π. (υποσ. 2), σελ. 115 επ., ο οποίος υιοθετεί τον όρο *αμοιβαία αποδοχή* μεταξύ εθνικού συντάγματος και κοινοτικής έννομης τάξης που τον παραλληλίζει με τον όρο *congruence structurelle* και παραπέμπει στον Δ . Ε ρ υ γ έ ν η , ο.π. (υποσ. 12), και Π . Δ α γ τ ό γ λ ο υ , Ατομικά δικαιώματα Α', 1991, σελ. 37, όπου και παράθεση της σχετικής βιβλιογραφίας.

15. Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Συλλ. Νομολ. 1970, σελ. 1135 επ., 4/73, *Nold II*, Συλλ. Νομολ. 1973, σελ. 507 επ., 36/75, *Rutili*, Συλλ. Νομολ. 1975, σελ. 1219 επ., 44/79, *Haner*, Συλλ. Νομολ. 1979, σελ. 372 επ., 63/83, *R.v. Kent Kirk*, Συλλ. Νομολ. 1984, σελ. 2718 επ., 352/88, *Bond Van Andverteerders*, Συλλ. Νομολ. 1988=ΕΕΕυρΔ 1989, σελ. 331 και παρακάτω υποσ. 16.

16. Βλ. Σ . Π ε ρ ρ ά κ η , Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 1983, σελ. 559 επ., όπου και η ως τότε βιβλιογραφία, Κ ρ . Ι ω ά ν ν ο υ , Η κοινοτική έννομη τάξη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δικαιωμάτων του ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 1990, σελ. 23 επ., όπου και η μεταγενέστερη βιβλιογραφία από την οποία βλ. ενδεικτικά Ν . F o s t e r , *The European court of justice and the European Convention for the protection of Human Rights*, *Human Rights Law Journal*, 1987, σελ. 245 επ. και Μ . M e n d e l s o n , *The impact of European Community Law on the implementation of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, *Human Rights Files NoG*, 1984.

μάλλον συμβολικές παρά ερμηνευτικές και κανονιστικές επιπτώσεις. Δεύτερον, πρόκειται πλέον για νομοθετική παραπομπή στην ΕυρΣΔΑ και για ρητή αναφορά στις συνταγματικές παραδόσεις ως κανόνες και όχι για απλή αναφορά σε μία πηγή ερμηνευτικής έμπνευσης ή σε μία κοινή πολιτισμική και πολιτική παραδοχή.

Βέβαια, τα ερμηνευτικά προβλήματα δεν λείπουν ποτέ: Ακόμη και στις πιο νωπές, απλές και λιτές ρυθμίσεις. Έτσι, η παράγραφος 2 του άρθρου ΣΤ της Συνθήκης αναφέρεται στην ΕυρΣΔΑ χωρίς να μνημονεύει ρητά τα διάφορα πρόσθετα πρωτόκολλά της. Το πρόβλημα αυτό θα απασχολήσει, φαντάζομαι, σύντομα το ΔΕΚ. Έχω πάντως την εντύπωση ότι για τα πρωτόκολλα που έχουν ήδη κυρωθεί και επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως μέλη της ΕυρΣΔΑ δεν θα υπάρξει κανένα ζήτημα, ενώ για τα άλλα (που ισχύουν ως προς ορισμένα μόνο από τα κράτη μέλη) καθώς και για τη δυναμική των θεμελιωδών δικαιωμάτων που δεν είναι παρά αντανάκλαση της δυναμικής των παραβιάσεών τους, η ίδια διάταξη της § 2 του άρθρου ΣΤ προσφέρει πάντως μια άλλη στέγη: τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών προβιβάζονται: από διάσημη φόρμουλα της νομολογίας του ΔΕΚ¹⁷ καθίστανται ρητή διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Καθίστανται ρητά διατυπωμένη γενική αρχή του κοινοτικού Δικαίου¹⁸, πράγμα που σημαίνει ότι καθίστανται με ρητή πια παραπομπή κανόνες του κοινοτικού Δικαίου πιο γενικοί και πιο αφηρημένοι από άλλους, αλλά πάντως κοινοτικοί κανόνες με όλα τα σχετικά νομικά προσόντα της υπεροχής, της άμεσης εφαρμογής κ.ο.κ. Οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις κατέχουν συνεπώς θέση *αγάλογη* με τη θέση των «γενικών αρχών του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών» που μνημονεύονται ρητά ως κοινοτικός κανόνας στο άρθρο 215 § 2 ΣυνθΕΟΚ, το οποίο ρυθμίζει την εξωσυμβατική ευθύνη των κοινοτήτων και των οργάνων τους^{18α}. Κατέχουν θέση *ανάλογη* σημαίνει, στην προκειμένη περίπτωση, ότι οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις κινούνται στο επίπεδο που επιβάλλει η συνταγματική τους φύση. Αυτό

17. Βλ. κυρίως την ΔΕΚ 4/73, Nold II, Συλλ. Νομολ. 1973, σελ. 507 επ.

18. Βλ. αντί πολλών Ν. Σ κ α ν δ ά μ η , Η άγραφη ενοποίηση στις ευρωπαϊκές κοινότητες – το ευρωπαϊκό κοινοδίκαιο, 1981, σελ. 152 επ.

18α. ο.π. (υποσ. 1).

έχει κανονιστική σημασία όχι μόνο σε σχέση με το παράγωγο δίκαιο αλλά και σε σχέση με τη συστηματική ερμηνεία όλου του σώματος του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

Η τυποποίηση αυτή των κοινών συνταγματικών παραδόσεων αρκεί ίσως από μόνη της για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου στον τομέα των συνταγματικών δικαιωμάτων. Το ερώτημα είναι αν η διάταξη της § 2 του άρθρου ΣΤ κομίζει κάποιο νέο και πρόσθετο κανονιστικό περιεχόμενο σε σχέση με τα όσα είχε ήδη εισφέρει η νομολογία του ΔΕΚ. Ως νομικό, δηλαδή ως πρακτικό ερώτημα, το ερώτημα αυτό ταυτίζεται με το γνωστό ερώτημα αν μια κοινή συνταγματική παράδοση διαμορφώνεται στο ελάχιστο κοινό επίπεδο προστασίας ενός δικαιώματος σ' όλα τα κράτη μέλη, ή αν, αντίθετα, η προστασία -στον υψηλότερο και πληρέστερο δυνατό βαθμό- ενός δικαιώματος από ένα και μόνο εθνικό Σύνταγμα αρκεί για την εισδοχή του δικαιώματος αυτού και στην κοινοτική έννομη τάξη¹⁹. Το ζήτημα, βέβαια, αυτό έχει μικρή πρακτική αξία, αν λάβουμε υπόψη μας ότι η διαφορά μεταξύ ενός δικαιώματος που μνημονεύεται ρητά στο συνταγματικό κείμενο και ενός δικαιώματος που συνάγεται ερμηνευτικά δεν είναι διαφορά κανονιστικού περιεχομένου και βαθμού προστασίας, αλλά διαφορά ευκολίας ως προς την θεμελίωση και την κατάστρωση του σχετικού νομικού συλλογισμού²⁰. Η αρχή πως αρκεί η κατοχύρωση ενός δικαιώματος στη συνταγματική τάξη ενός κράτους μέλους για να θεωρηθεί το δικαίωμα αυτό ως προστατευόμενο από το κοινοτικό δίκαιο θυμίζει πάντως τη δομή του νομικού συλλογισμού στην περιβόητη υπόθεση *cassis de Dijon* στο μέτρο που καταβάθος πρόκειται για ανάλογο φαινόμενο κοινοτικής απορρύθμισης και εθνικής ρύθμισης^{20α}.

19. Όπως τονίζει ο Γεν. Εισαγγελέας του ΔΕΚ J. P. W a r n e r, στην υπόθεση 7/76, IRCA, Συλλ. Νομολ. 1976, σελ. 1238 αναφερόμενος ιδίως στην απόφαση Nold II (ο.π., υποσ. 17) βλ. και Ν. Σ κ α ν δ ά μ η, ο.π. (υποσ. 18), σελ. 143, υποσ. 23.

20. Βλ. για παράδειγμα Δ. Θ. Τ σ ά τ σ ο, Συνταγματικό δίκαιο Γ' - Θεμελιώδη δικαιώματα, 1988, σελ. 318 επ.

20α. Βλ. ΔΕΚ 120/78, Rewe Zentral AG Συλλ. Νομολ. 1979, σελ. 649 επ. για ανάλογη εφαρμογή αυτής της ερμηνευτικής αρχής σ' άλλο ζήτημα βλ. Α. Φ α τ ο ύ ρ ο, Προϋποθέσεις για μία ελεύθερη διασυνοριακή τηλεόραση: Η οδηγία της ΕΟΚ και η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, ΕΕΕυρΔ, 1989, σελ. 311 επ., ιδίως 315 επ. Θυμίζουμε ότι η «στρατηγική» αυτή είχε προταθεί στο Λευκό Βιβλίο του 1985 (Επιτροπή προς Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Μιλάνο 28-29.6.1985, COM (85) 310 [τελ.]) για τη δημιουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Κατά μείζονα συνεπώς λόγο η προσέγγιση αυτή της κοινοτικής έννομης τά-

3. Προσαρμογή και εναρμόνιση των εθνικών συνταγμάτων.

Αν αυτά ισχύουν από την οπτική γωνία της Συνθήκης, από την άλλη πλευρά προκλήθηκε –με αφορμή την ανάγκη κύρωσης και επικύρωσής της– ένα μεγάλο κύμα αναθεώρησης των συνταγμάτων των κρατών μελών²¹. Το κύμα αυτό προκλήθηκε παρά το γεγονός ότι ήδη όλα τα κράτη μέλη (με την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου) διέθεταν στα συντάγματά τους υποδοχές που θα μπορούσαν να θεωρηθούν, δηλαδή να ερμηνευθούν, ως κατάλληλες και επαρκείς για την θετική αντιμετώπιση της Συνθήκης²². Οι υποδοχές αυτές είχαν δημιουργηθεί σταδιακά μέσα από την γνωστή εξέλιξη του κοινοτικού φαινομένου, δηλαδή –στην προκείμενη περίπτωση– μέσα από την ανάγκη κύρωσης και επικύρωσης των ιδρυτικών συνθηκών και των τροποποιήσεων τους με κύριους σταθμούς τις διαδοχικές διευρύνσεις της κοινότητας και την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Οι διατάξεις, όμως, αυτές των εθνικών συνταγμάτων, πολλές από τις οποίες είχαν τεθεί *ad hoc* για να υποδεχθούν το κοινοτικό φαινόμενο και να διευκολύνουν την εξέλιξή του, αποδείχθηκαν σε αρκετά κράτη μέλη ανεπαρκείς. Η νομολογία των εθνικών συνταγματικών ή ανωτάτων δικαστηρίων ή συμβουλίων²³ φάνηκε ιδιαίτερα ευαίσθητη και επέβαλε (αλλού με την τυπική, αλλού με την ουσιαστική έννοια του όρου) την κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης των εθνικών συνταγμάτων. Σε πολλές άλλωστε κοινοτικές χώρες αυτής της μεγάλης ομάδας η αναθεώρηση του Συντάγματος ήταν και πολιτικός όρος για την πρόσληψη των θεσμικών, οικονομικών και άλλων εξελίξεων που επιβάλλει, προοιωνίζεται ή υπόσχεται η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το ενδιαφέρον είναι ότι *λυδία λίθος* της όλης αυτής διαδικασίας αποδείχθηκαν οι ρυθμίσεις της Συνθήκης για την *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια*²⁴ και ιδίως οι ρυθμίσεις για το *δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής των*

ξης πρέπει να ισχύσει στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

21. Βλ. την επισκόπηση του J . R i d e a u , *Les Procédures de ratification du traité sur l' Union Européenne*, *Revue Française de Droit constitutionnel (R.F.D.C.)*, 1992, σελ. 611 επ., τ ο υ ί δ ι ο υ , *Aspects constitutionnels comparés de l' évolution vers l' Union Européenne*, στο: *La Constitution et l' Europe*, 1992, σελ. 67 επ.

22. Βλ. υποσ. 11.

23. Βλ. υποσ. 21 και παρακάτω υποσ. 26-34.

24. Βλ. πιο διεξοδικά Ε . Β . Β ε ν ι ζ έ λ ο , *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια και Ελληνικό Σύνταγμα*, ΕΕΕυρΔ, 1993 (υπό δημοσίευση) και από τη σχετική βιβλιογραφία: XV Συνέδριο της F.I.D.E.: *Les aspects nouveaux de la libre circulation des personnes. Vers une citoyenneté eu-*

πολιτών των κρατών μελών που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος· οι ρυθμίσεις, δηλαδή, για την επέκταση του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές για τους δήμους και τις κοινότητες και στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κυρίως δε για το πρώτο από τα δύο αυτά νέα δικαιώματα. Αναθεωρήσεις των εθνικών συνταγμάτων κρίθηκαν βέβαια, σε ορισμένες χώρες, αναγκαίες σε σχέση με τις διατάξεις της Συνθήκης για τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή για την έκδοση κοινού νομίσματος²⁵, ο πιο πρόδηλος όμως κοινός παρονομαστής είναι οι περισσότερο συμβολικές και λιγότερο καινοτομικές, από ό,τι φαίνονται δια γυμνού οφθαλμού, διατάξεις των άρθρων 8 επ. της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή κοινότητα.

Με τον ένα, λοιπόν, ή τον άλλο τρόπο φτάσαμε σε –προηγούμενες σε σχέση με την κύρωση της Συνθήκης– αναθεωρήσεις των εθνικών συνταγμάτων στη Γαλλία²⁶, τη Γερμανία²⁷, την Ισπανία²⁸ και την

ropéenne, Lisbonne, 1992, C. B l u m m a n , L' Europe des citoyens, R.M.C., 1991, σελ. 163 επ., J. B o u r g i n e t , Vers une citoyenneté européenne. Aspects économiques, R.M.C., 1992, σελ. 772 επ., A . E v a n s , Nationality law and European integration, European Law Review, 1991, σελ. 190 επ., P . V a n N u f f e l , L' Europe des citoyens: vers un droit de séjour généralisé, Rev. Marché unique européen, 4/1991, σελ. 88 επ. Από την ελληνική βιβλιογραφία, βλ. Θ . A ν τ ω ν ί ο υ , Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων: προς μία Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, ΕΕΕυρΔ, 1992, σελ. 202 επ., Κ ρ . Ι ω ά ν ν ο υ , Θέματα Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, δακτυλογρ. εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο, Θεσσαλονίκη, 15-17.10.1992, Κέντρο Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, Κ . Σ τ ε φ ά ν ο υ , Η Ευρωπαϊκή «Ιθαγένεια» και οι επιπτώσεις στην πολιτειακή υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΠΕΣ, Ερευνητικά δοκίμια 3, Αθήνα, 1992.

25. Βλ. παρακάτω υποσ. 26-35. Για το πρόβλημα αυτό στην ελληνική έννομη τάξη πρβλ. τους υπαινιγμούς του Ν . Σ κ α ν δ ά μ η , ο.π. (υποσ. 2), σελ. 300/301.

26. Βλ. κυρίως F . L u c h a i r e , L' Union européenne et la constitution, R.D.P., 1992, σελ. 589 επ., 935 επ., 1587 επ., όπου και κριτική παρουσίαση των σχετικών αποφάσεων του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου καθώς και τον τόμο: La Constitution et l' Europe, 1992 με τα Πρακτικά ομότιτλης ημερίδας την 25.3.1992 στην γαλλική Γερουσία όπου και εισηγήσεις X . P r é t o t , J . R i d e a u , (ο.π. υποσ. 21) και J . D u t h e i l d e l a R o c h è r e , σελ. 33 επ., 67 επ., 233 επ. Επίσης L . F a v o r e u , P . G a i a , C . G r e w e , B . F r a n ç o i s . J . R i d e a u , στο αφιέρωμα της R.F.D.C., 11/1992, σελ. 387 επ.· ακόμη τα σχόλια του L . F a v o r e u , R.F.D.C., 1992, σελ. 334 επ. και των L . F a v o r e u / P . G a i a , R.F.D.C., 1992, σελ. 719 επ.

27. Βλ. ενδεικτικά C h . A u t e x i e r , Le traité de Maastricht et l' ordre constitutionnel allemand I. R.F.D.C., 1992, σελ. 626 όπου και περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

28. Βλ. F r . R u b i o L o r e n t e , La constitution espagnole et le traité de Maastricht,

Πορτογαλία²⁹, ενώ στο Βέλγιο³⁰ η κύρωση προηγήθηκε, αλλά το ζήτημα της αναθεώρησης τέθηκε και εκκρεμεί. Στην Ιρλανδία³¹ η κύρωση προσέλαβε τη μορφή της προσθήκης ad hoc διάταξης στο Σύνταγμα. Στην Ολλανδία³² και το Λουξεμβούργο³³ οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης τηρούνται –εκ του Συντάγματος– και για την κύρωση μιας παρόμοιας συνθήκης· ενώ στην Ιταλία³⁴ το γεγονός ότι δεν τέθηκε πολιτικό ζήτημα προηγούμενης αναθεώρησης, δεν σημαίνει ότι δεν υφίσταται νομικό πρόβλημα που θα καταστεί ίσως πιο έντονα αντιληπτό μετά την επικύρωση και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης. Στην Ελλάδα η κύρωση υπήρξε εύκολη και πρόθυμη χωρίς καμιά από τις ρυθμίσεις της Συνθήκης να μεταφέρει τη συζήτηση σε συνταγματικό επίπεδο³⁵. Σ' αυτό συνέτεινε άλλωστε και ο χαρακτήρας του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που ισχύει στην Ελλάδα, δηλαδή η ανυπαρξία δικονομικής πρόσβασης σ' ένα αφηρημένο και προληπτικό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων³⁶.

R.F.D.C., 1992, σελ. 651 επ.

29. Βλ. J . M i r a n d a , La constitution portugaise et le traité de Maastricht, R.F.D.C., 1992, σελ. 679 επ.

30. Βλ. ενδεικτικά F . D e l p é r é e , La Belgique et l' Europe, R.F.D.C., 1992, σελ. 663 επ.

31. Βλ. J . R i d e a u , ο.π. (υποσ. 21), σελ. 619/620, και τ ο υ ί δ ι ο υ , σελ. 168 επ. Για τα προβλήματα που είχε προκαλέσει η κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στην ίδια χώρα, βλ. F . M u r p h y / A . G r e s , L' affaire crotty: La cour suprême d' Islande rejette l' Acte Unique Européen, Cah. Dr. Eur. 1988, σελ. 276 επ., Α . Π α σ σ ά / Α . Λ ο β έ ρ δ ο υ , Για την κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης: Ένας διάλογος που δεν έγινε, Θέσεις, 23-24/1988, σελ. 108 επ.

32. Βλ. J . R i d e a u , ο.π. (υποσ. 21), σελ. 621/622 και τ ο υ ί δ ι ο υ , σελ. 193 επ.

33. Ο.π., σελ. 620/621 και τ ο υ ί δ ι ο υ , σελ. 194 επ.

34. Βλ. M . L u c i a n i , La constitution Italienne et les obstacles à l' integration européenne, R.F.D.C., 1991, σελ. 663 επ.

35. Η κύρωση έγινε σε έκτακτη σύνοδο της Βουλής (Ιούλιος 1992) με πλειοψηφία 286 ψήφων επί του συνολικού αριθμού των 300 βουλευτών, με 8 ψήφους κατά, 1 βουλευτή που δήλωσε παρών και 5 αποχές. Η πλειοψηφία αυτή υπερκαλύπτει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις και της § 2 και της § 3 του άρθρου 28 Συντ. και έτσι για μια ακόμη φορά παραμένει σε εκκρεμότητα το πρόβλημα του ακριβούς προσδιορισμού του συνταγματικού πλαισίου της κύρωσης παρόμοιων συνθηκών. Βλ. παρουσίαση του σχετικού επιστημονικού προβληματισμού τώρα από τον Α . Φ α τ ο ύ ρ ο , ο.π.(υποσ. 7), σελ. 67 επ. Ο κυρωτικός νόμος είναι ο ν. 2077/1992 (Α' 136/7-8-1992).

36. Βλ. αντί άλλων Β . Σ κ ο υ ρ ή / Ε . Β . Β ε ν ι ζ έ λ ο , Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, 1985.

Έτσι –όπως μου δόθηκε η ευκαιρία να παρατηρήσω και σ' άλλο κείμενό μου³⁷– η κοινοτική νομιμοφροσύνη που επέδειξε η Ελλάδα ήταν συνταγματικά πιο ανώδυνη, σε σύγκριση με άλλες χώρες που αναγκάστηκαν να διέλθουν από τη στενή πύλη της αναθεώρησης των Συνταγμάτων τους. Υπάρχει όμως –στο σημείο αυτό– και μια λανθάνουσα και αντίστροφη εξήγηση: Ο εκ παραδόσεως ιδιαίτερα αυστηρός χαρακτήρας του ελληνικού Συντάγματος και η χρονοβόρα και πολύπλοκη διαδικασία της αναθεώρησής του που προϋποθέτει την συμμετοχή δύο διαδοχικών Βουλών, δηλαδή τήν παρεμβολή γενικών βουλευτικών εκλογών³⁸, φαίνεται να αποθαρρύνει εμμέσως σκέψεις για αναθεώρηση του Συντάγματος, ακόμη και αν αυτή είναι νομικώς αναγκαία ή έστω προτιμότερη, όταν πρόκειται για ζήτημα που δεν είναι πολιτικά κρίσιμο. Το αντιφατικό και περίεργο είναι πως κατά τον τρόπο αυτό 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 το λόγο αυτό και νομικοί συλλογισμοί των συνταγματικών δικαστηρίων ή συμβουλίων των χωρών αυτών διατυπώθηκαν³⁹ με όρους πολύ οικείους στον έλληνα νομικό. Με όρους που είναι απόλυτα συγκρίσιμοι με τους όρους που θέτει το Ελληνικό Σύνταγμα.

Σ' όλες σχεδόν τις χώρες της κοινότητας φαίνεται, συνεπώς, να υπάρχει ένα σταθερό συνταγματικό μοτίβο: τα συντάγματα των κρατών μελών διαφυλάσσουν και επιβεβαιώνουν τη νομική τους υπεροχή και τη θέση τους στην κορυφή της πυραμίδας της εθνικής έννομης τάξης, φροντίζοντας ταυτοχρόνως να τροποποιήσουν το κανονιστικό τους περιεχόμενο, όπου και όσο είναι αναγκαίο, για την υποδοχή του κοινοτικού φαινομένου και της θεσμικής του εξέλιξης. Η προσαρμογή αυτή οδήγησε στη διπλή εναρμόνιση που ήδη σημειώσαμε: εναρμόνιση των συνταγμάτων των κρατών μελών μεταξύ τους και εξ αποτε-

37. Βλ. Ε. Β. Βενιζέλο, ο.π. (υποσ. 24).

38. Βλ. Ε. Β. Βενιζέλο, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1983, σελ. 215 επ., του ίδιου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1991, σελ. 60 επ.

39. Βλ. προηγούμενες υποσ. 26-34.

λέσματος εναρμόνιση μεταξύ των εθνικών συνταγμάτων από τη μια και του πρωτογενούς κοινοτικού (τώρα «ενωσιακού») δικαίου από την άλλη.

4. Ένα πεδίο αμοιβαίων παραχωρήσεων.

Διαμορφώνεται έτσι ένα πεδίο αμοιβαίων προσχωρήσεων ή παραχωρήσεων που φαίνονται καθαρά στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα συντάγματα των κρατών μελών (με τη γνωστή απόκλιση της Μ. Βρετανίας) διατηρούν καταρχάς αλώβητο τον τυπικό τους χαρακτήρα: την αυστηρότητά τους και την αυξημένη τυπική τους ισχύ. Από την άλλη μεριά το κοινοτικό φαινόμενο προχωρά με τους δικούς του ιστορικούς ρυθμούς (ταχύτερους ή βραδύτερους) και τις δικές του παλινδρομήσεις, χωρίς το πρόβλημά του να είναι οι τυχόν συνταγματικοί φραγμοί των κρατών μελών. Για το λόγο αυτό κάθε νέο κοινοτικό βήμα τηρεί τα συνταγματικά προσχήματα και υπόκειται – μάλλον αζημίως– στις αντίστοιχες συνταγματικές διαδικασίες των κρατών μελών.

Η ισορροπία αυτή δεν είναι, βέβαια, τυχαία. Οφείλεται σ' ένα κοινό θεσμικό, ιδεολογικό, ιστορικό, πολιτικό και πολιτισμικό υπόστρωμα. Σ' ένα κοινό συνταγματικό ορίζοντα που ενώνει τα κράτη μέλη της κοινότητας. Από την άλλη μεριά, η ισορροπία αυτή δεν είναι κατά βάθος χωρίς κόστος για το φαινόμενο του τυπικού συντάγματος (βλ. και παρακάτω υπό II):

Εδώ θα έπρεπε ίσως να μνημονευθεί ο κίνδυνος έκπτωσης της σημασίας του τυπικού συντάγματος, των κωδικοποιημένων γραπτών συνταγματικών διατάξεων, σε σχέση με το ουσιαστικό Σύνταγμα⁴⁰. Η τάση αυτή αποτυπώνεται στην ίδια την έννοια των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών στην οποία ήδη αναφερθήκαμε⁴¹. Τι είναι σε τελική ανάλυση αυτές οι συνταγματικές παραδόσεις; Οι κοινές «λύσεις» των συνταγμάτων των κρατών μελών απέναντι σε διάφορα ζητήματα; Κοινοί –σε γενικές γραμμές– θεσμοί, συνταγματικά τυποποιημένοι; Κοινές οργανωτικές βάσεις των πολιτευμάτων των κρατών μελών; Κοινές γενικές αρχές των συνταγματικών τους τάξεων;⁴² Κοινοί –σε γενικές γραμμές– κατάλογοι θεμελιωδών δικαιωμάτων για την

40. Βλ. αντί άλλων Α ρ . Μ ά ν ε σ η , Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος Ι (Εισαγωγή), 1956/1991, σελ. 53 επ.

41. Βλ. υποσ. 18.

42. Βλ. πάλι Α ρ . Μ ά ν ε σ η , ο.π. (υποσ. 40), σελ. 235 επ.

εγγραφή στους οποίους αρκεί η πρόβλεψη και ενός μόνο εθνικού συντάγματος ή προϋποτίθεται η ύπαρξη σχετικής πρόβλεψης σε περισσότερα συνταγματικά κείμενα;⁴³ Ή μήπως η έννοια αυτή αναφέρεται σε κοινά συνταγματικά έθιμα (αν, όσο και όπου γίνονται δεκτά) ή κοινές συνταγματικές πρακτικές και κοινές «συνθήκες του πολιτεύματος»;⁴⁴ Η έννοια των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών όταν κινείται στο επίπεδο της απλής νομολογιακής κατασκευής ή της απλής δήλωσης ή έστω και του προοιμίου διεθνών συμβάσεων⁴⁵, παραπέμπει καταρχάς στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις συναφείς θεσμικές εγγυήσεις που αναγνωρίζονται στα Συντάγματα των κρατών μελών. Στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων –όπως είδαμε⁴⁰– αναφέρεται τώρα και η ρητή διάταξη της § 2 του άρθρ. ΣΤ της Συνθήκης του Μάαστριχτ. *Οι κοινές όμως συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών τυποποιούνται παρεμπιπτόντως πλην σαφώς ως γενικές αρχές του κοινοτικού Δικαίου με κανονιστική εμβέλεια που περιλαμβάνει πάντως τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά που δεν αποκλείεται να περιλάβει και οποιοδήποτε άλλο ζήτημα.*

Η διαπλάτυνση αυτή της έννοιας του Συντάγματος, μέσα από την έννοια της κοινής συνταγματικής παράδοσης, μειώνει την τυπικότητα και την αυστηρότητά του, παρότι διευρύνει το κανονιστικό του περιεχόμενο. Τα στοιχεία όμως αυτά της τυπικότητας και άρα της αυστηρότητας ήταν και είναι οι μεγάλες συνεισφορές του συνταγματισμού στην διαμόρφωση των σύγχρονων δημοκρατικών και φιλελεύθερων θεσμών⁴⁶. Ίσως είναι, λοιπόν, προτιμότερο υπό τον όρο κοινές συνταγματικές παραδόσεις να εννοούμε πάντως το κοινό συνταγματικό κεκτημένο των κρατών μελών που υπάγεται σε διαφορετικά αλλά συγκεκριμένα συνταγματικά κείμενα και διαθέτει κοινή πολιτισμική

43. Την πρώτη άποψη φαίνεται να ακολουθεί το ΔΕΚ, στην απόφαση 4/73, Nold II, Συλλ. Νομολ. 1973, σελ. 537 επ. και με μεγαλύτερη σαφήνεια πρόταση του Γ. Εισαγγελέα J. P. W a r n e r , στην υπόθεση ΔΕΚ 7/76, IRCA, Συλλ. Νομολ. 1976, σελ. 1238· βλ. Ν. Σ κ α ν δ ά μ η , ο.π. (υποσ. 18), σελ. 143 επ., 176 επ. Το προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης αναφέρεται στα «θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τα Συντάγματα των κρατών μελών». Βλ. και F r . S a d g e , L' Europe des Droits de l' Homme, Droits, 14/1991, σελ. 105 επ. και παραπάνω, υποσ. 14.

44. Βλ. για τις σχετικές έννοιες τελείως ενδεικτικά Ε . Β . Β ε ν ι ζ έ λ ο , Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I, 1991, σελ. 78 επ.

45. Βλ. υποσ. 43 για το προοίμιο της ΕΕΠ.

46. Βλ. Α ρ . Μ ά ν ε σ η , ο.π. (υποσ. 40), σελ. 65 επ. και Ε . Β . Β ε ν ι ζ έ λ ο , ο.π. (υποσ. 44), σελ. 25 επ., όπου και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

υποδομή⁴⁷. Στο πλαίσιο αυτό η κοινή παράδοση είναι κάτι πολύ περισσότερο από τις κοινές γενικές αρχές των συνταγμάτων που πάντως συμπεριλαμβάνονται στην έννοια της κοινής συνταγματικής παράδοσης και κατά πολύ πιο συγκεκριμένο σε σχέση με την πρωτοβάθμια προσέγγιση του όρου «παράδοση». Άλλωστε, ενώ ο όρος παράδοση παραπέμπει καταρχάς σε διάχυτους και άγραφους κανόνες, η πρώτη και βασική κοινή συνταγματική παράδοση είναι η ύπαρξη αυτού καθαυτού του γραπτού και αυστηρού, δηλαδή του τυπικού συντάγματος⁴⁸ με τη γνωστή βρετανική απόκλιση που έρχεται να προστεθεί και όχι να αφαιρεθεί.

II. Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η θεσμική συγκρότηση των κρατών μελών: το αμοιβαίο έλλειμμα.

1. Περιορισμός ή μετατόπιση του «δημοκρατικού ελλείμματος»;

Οι συντάκτες της συνθήκης του Μάαστριχτ είναι προφανές ότι είχαν πλήρη συνείδηση των προβλημάτων που δημιουργεί το περιβόητο *δημοκρατικό έλλειμμα* της κοινότητας⁴⁸. η απόκλιση της θεσμικής δομής της κοινότητας από την κλασική θεσμική συγκρότηση ενός *πολιτεύματος αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας*, είτε κοινοβουλευτικού είτε ημιπροεδρικού τύπου. Αυτή η *θεσμική αναντιστοιχία* μεταξύ της κοινότητας και των κρατών μελών της είχε επικεντρωθεί σε δύο κατά βάση σημεία: *Πρώτον*, τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και *δεύτερον*, τη διαδικασία διορισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ειδικότερα τη σχέση της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ αυτό το έτσι νοούμενο δημοκρατικό έλλειμμα της κοινότητας αλλού περιορίζεται και αλλού απλώς μετατοπίζεται,⁴⁹ χωρίς να μεταβάλλονται οι οργανωτικές βάσεις της Κοινότη-

47. Βλ. ενδεικτικά P. Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ, 1991, σελ. 261 επ., C h . T o m u s c h a t , *Europe - a common Constitutional Space*, στο: B . d e . W i t t e / C . F o r d e r (επιμ.), *The Common Law of Europe and the future of legal education*, 1992, σελ. 133 επ., B . D e W i t t e *Droit Communautaire et valeurs constitutionnelles nationales*, *Droits*, 14/1991, σελ. 87 επ. και ακόμη P h . L a u v a u x , *Existe-t-il un modèle constitutionnel européen?*, *Droits*, 14/1991, σελ. 49 επ., τ ο υ ί δ ι ο υ , *Éléments d' un modèle constitutionnel européen*, στο: B. de Witte / C. Forder (επιμ.), ο.π., σελ. 119 επ.

48. Βλ. αντί άλλων την έκθεση που υπέβαλε ο M . T o u s s a i n t , την 1.2.1988, εξ ονόματος της επιτροπής θεσμικών θεμάτων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (PE 111.236/τελ.) και την δεύτερη προσωρινή έκθεση που υπέβαλε ο M . D u v e r g e r , την 4.7.1990, εξ ονόματος της ίδιας επιτροπής (PE 141.181/τελ. B).

49. Βλ. P . V e r L o r e n V a n T h e m a a t , *Les défis de Maastricht*, R.M.C. 1992,

τας: οι γενικές αρχές που διέπουν τη συγκρότηση, τη λειτουργία, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων της κοινότητας.

α. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι αλήθεια ότι ενισχύονται. Στο κεφάλαιο των νομοθετικών του αρμοδιοτήτων εισάγεται η διαδικασία της συναπόφασης για μια μεγάλη δέσμη θεμάτων (άρθρ. 189 Β), επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας της συνεργασίας (άρθρ. 189 Γ) που είχε πρωτοθεσπισθεί με την ΕΕΠ (π.χ. άρθρ. 75 § 1, 125, 127, 129 Δ) και αυξάνονται οι περιπτώσεις για τις οποίες απαιτείται η γνωστή διαδικασία της σύμφωνης γνώμης του Κοινοβουλίου, διατυπωμένης άλλοτε μεν με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του (π.χ. άρθρο 138) και άλλοτε με τη συνήθη πλειοψηφία των παρόντων μελών του (π.χ. άρθρο 89, 130 Δ, 106 § 5)⁵⁰.

Κατά την ίδια λογική ενισχύεται και η νομοθετική πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· πιο συγκεκριμένα, η αρμοδιότητα του να προκαλεί την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Επιτροπή για οποιοδήποτε θέμα για το οποίο του φαίνεται αναγκαίο να εκδοθεί κάποια κοινοτική πράξη (πρβλ. άρθρ. 138 Β)⁵¹.

Αυτού, όμως, του είδους η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του κοινοβουλίου είναι αποσπασματική, δεν υπακούει σε κάποια γενική αρχή και –φυσικά– δεν φτάνει ως την θέσπιση της γενικής νομοθετικής αρμοδιότητάς του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε αντίθεση με τα περισσότερα εθνικά κοινοβούλια εξακολουθεί να μη διαθέτει το τεκμήριο της νομοθετικής αρμοδιότητας⁵².

β. Κατά την αντίστροφη φορά, το δημοκρατικό έλλειμμα μετατοπίζεται και εγκαθίσταται στις νεωτερικές και πιο κρίσιμες πτυχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης· κυρίως στην πτυχή της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, όπου η παρουσία και οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου είναι εξαιρετικά πενιχρές⁵³. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απλώς τηρείται ενήμερο για τις μεγάλες κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής που αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

σελ. 203 επ.

50. Βλ. C h . R e i c h , Le Traité sur l' Union Européenne et le Parlement Européen, R.M.C. 1992, σελ. 287 επ. Βλ. γενικότερα Μ . Χ ρ υ σ ο μ ά λ λ η , Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κοινοτικές διαθεσμικές σχέσεις μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1991.

51. Βλ. C h . R e i c h , ο.π. (υποσ. 50), σελ. 292 επ.

52. Βλ. ο.π., υποσ. 50, 51.

53. Βλ. αντί άλλων P . V e r L o r e n V a n T h e m a a t , ο.π., υποσ. 49.

και το Συμβούλιο των Υπουργών (πρβλ. άρθρ. 103 § 2), ενώ στον τομέα της νομισματικής πολιτικής κυριαρχούν «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» που δεν υπόκεινται στον ουσιαστικό και διεισδυτικό έλεγχο του Κοινοβουλίου: η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το ομογάλακτο της Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (άρθρ. 106). Η υποβολή μιας ετήσιας έκθεσης, η ακρόαση του προέδρου και των μελών του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές ή η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο πριν το διορισμό του προέδρου της Ε.Κ.Τ. (άρθρ. 109 Α και 109 Β) δεν αρκούν για να διασφαλίσουν τον κοινοβουλευτικό και γενικότερα τον πολιτικό έλεγχο των νέων αυτών οργάνων. Τα όργανα αυτά θέτουν τουλάχιστον τόσα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης, διαφάνειας και πολιτικού ελέγχου, όσα θέτουν και οι αντίστοιχες «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» που προβλέπονται από τα Συντάγματα ή την κοινή νομοθεσία των κρατών - μελών.

Σε τελευταία ανάλυση όλες οι κρίσιμες καμπές της οικονομικής και νομισματικής ένωσης προϋποθέτουν καταρχήν αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τελικές αποφάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών με ειδική πλειοψηφία μετά από διαβούλευση (π.χ. άρθρο 106 § 6, 109 § 1), ή απλή ενημέρωση (άρθρ. 103 § 2, 109 Ι, 109 Β § 3) ή το πολύ με την απλή γνώμη του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου (άρθρ. 109 Ι §§ 2 και 4). Αντίθετα, η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης προορίζεται για θέματα μάλλον ήσσονος σημασίας, όπως π.χ. η τροποποίηση του καταστατικού του ΕΣΚΤ (άρθρ. 106 § 5). Το ίδιο ισχύει και ως προς τη διαδικασία της συνεργασίας, η οποία επίσης περιορίζεται σε δευτερεύοντα θέματα (π.χ. άρθρο 103 § 5, 104, 105 Α) και όχι στις μείζονες αποφάσεις σχετικά με την πορεία της ΟΝΕ⁵⁴.

Την ίδια τύχη έχουν οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας καθώς και ως προς τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων: Το Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρία και την Επιτροπή, ενώ η Προεδρία ζητά την γνώμη του όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας ή της συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, ενώ μεριμνά «ώστε να

54. Βλ. τελείως ενδεικτικά υποσ. 49 και 50.

λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του» (άρθρ. I.7 και K.6). Ο έλεγχος που μπορεί να ασκηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα θέματα αυτά περιορίζεται στην υποβολή ερωτήσεων ή στη διατύπωση συστάσεων, η δε λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως forum περιορίζεται στην ετήσια συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ή της συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (άρθρ. I.7 και K.6, αντίστοιχα).

γ. Βέβαια, οι *ελεγκτικοί θεσμοί* που διαθέτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αυξάνονται: Το Κοινοβούλιο αποκτά την αρμοδιότητα να συνιστά *προσωρινές εξεταστικές επιτροπές* (άρθρ. 138 Γ) για τον έλεγχο διαφόρων καταγγελιών σχετικών με την παράβαση ή την κακή διοίκηση κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου «εκτός εάν τα καταγγελλόμενα γεγονότα εκδικάζονται ενώπιον δικαστηρίων και για όσο χρονικό διάστημα δεν έχει ολοκληρωθεί η δικαστική διαδικασία». Η αρμοδιότητα αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προϋποθέτει αίτηση του ενός τετάρτου των μελών του και δεν θίγει τις ελεγκτικές αρμοδιότητες άλλων οργάνων ή οργανισμών που προβλέπονται από τη Συνθήκη.

Οι πολίτες της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε κράτος μέλος αποκτούν ακόμη το δικαίωμα υποβολής *αναφορών* προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «για κάθε θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα» (άρθρ. 138 Δ)⁵⁵.

Τέλος, προβλέπεται ο διορισμός από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενός «*διαμεσολαβητή*» εξουσιοδοτημένου να παραλαμβάνει τις *καταγγελίες* όσων διαθέτουν και το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς το Κοινοβούλιο, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων (άρθρ. 138 Ε). Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και υποβάλλει σχετικές εκθέσεις προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. *Όλοι, όμως, αυτοί οι θεσμοί του κοινοβουλευτικού ελέγχου ασφυκτιούν μέσα στο ευρύτερο θεσμικό περιβάλλον της κοινότητας που δεν διαθέτει τα αναγκαία στοιχεία ενός κοινοβου-*

55. Πρβλ. Μ. Χ ρ υ σ ο μ ά λ λ η , ο.π. (υποσ. 50), σελ. 133 επ. και Η. S u r g e l , Le «droit de pétition» au Parlement Européen, R.M.C. 1990, σελ. 219 επ.

λευτικού ή έστω ενός ημιπροεδρικού πολιτεύματος⁵⁶.

δ. Στο πλαίσιο αυτό εγγράφονται και οι μεταβολές που επιφέρει η συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρ. 158) στη διαδικασία διορισμού της Επιτροπής: Η πενταετής θητεία της επιτροπής και η περίοδος του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου εναρμονίζονται· ο Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται με κοινή συμφωνία των κρατών -μελών μετά από διαβούλευση με το κοινοβούλιο· τα μέλη της Επιτροπής ορίζονται από τις κυβερνήσεις των αντίστοιχων κρατών - μελών σε συνεννόηση με τον Πρόεδρο της Επιτροπής που έχει ήδη ορισθεί με κοινή συμφωνία· ο Πρόεδρος και τα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα πια, στην «ψήφο έγκρισης» του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου· μετά την έγκριση αυτή ο Πρόεδρος και τα μέλη της επιτροπής διορίζονται με κοινή συμφωνία από τις κυβερνήσεις των κρατών - μελών. Όπως είναι προφανές, παρά την «ψήφο έγκρισης» του κοινοβουλίου που προβλέπεται πια στην § 2 του άρθρου 158, η διαδικασία αυτή κυριαρχείται από τις κυβερνήσεις των κρατών - μελών και τις σχετικές κοινές τους συμφωνίες. Απέχει άρα πάρα πολύ από το θεσμικό μοντέλο της κοινοβουλευτικής αρχής και της αρχής της δεδηλωμένης.

ε. Το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εντάσσονται και διαμορφώνονται οι σχέσεις ανάμεσα στο Κοινοβούλιο, την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών και τις Κυβερνήσεις των κρατών - μελών απέχει άρα ακόμη πάρα πολύ από το να προσφέρει τη θεσμική αντιστοιχία ενός δημοκρατικού, αντιπροσωπευτικού και κοινοβουλευτικού (ή έστω ημιπροεδρικού) πολιτεύματος. Από την άποψη αυτή το δημοκρατικό έλλειμμα -παρά τις αποσπασματικές προσθήκες αρμοδιοτήτων υπέρ του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου- διατηρείται:

Η κλασική τριπλή διάκριση των εξουσιών και κυρίως η οργανική διάκριση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας που λειτουργεί ως θεσμική μήτρα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, εξακολουθεί να απουσιάζει από το κοινοτικό θεσμικό στερέωμα. Δίνει τη θέση της σε μία θεσμική διχοτόμηση που -παραδόξως- τη βλέπαμε παλιότερα στις χώρες του τότε υπαρκτού σοσιαλισμού. Πρόκειται για τη διάκριση ανάμεσα στα όργανα που είναι αρμόδια για την άσκηση της κοινοτικής πολιτικής εξουσίας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο Υπουργών και διακυβερνητικές διασκέψεις) και στα όρ-

56. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν σε σχέση με το σημείο αυτό οι παρατηρήσεις του V. Bogdanov, *The future of the European Community: Two Models of Democracy*, σε: *Government and opposition*, vol. 21, n° 2, 1986, σελ. 161 επ.

γανα που είναι αρμόδια για την άσκηση της *κοινοτικής διοίκησης* (Επιτροπή, ορισμένες αρμοδιότητες του Συμβουλίου των Υπουργών και διοικητική δομή της Κοινότητας)⁵⁷.

Όλες αυτές οι ελλείψεις και οι αποκλίσεις επηρεάζουν την ίδια την *υφή της κοινοτικής νομιμότητας* και την ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων, δηλαδή των επιμέρους κανόνων του παράγωγου κοινοτικού Δικαίου. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό –από την άποψη αυτή– το γεγονός πως με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση το ζήτημα αυτό δεν αντιμετωπίζεται. Τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη αρκέστηκαν σε μία δήλωση προσαρτημένη στην Συνθήκη (δήλωση για την ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων) με την οποία απλώς συμφωνείται «ότι η διακυβερνητική Συνδιάσκεψη που θα συγκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιό βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρέπουσα ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων»⁵⁸.

στ. Μέσα στο θεσμικό αυτό δίπολο η θέση του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου δεν είναι ούτε ευκαταφρόνητη, ούτε όμως και καθοριστική. *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι, ούτε καν συμβολικά, ο τόπος, το forum, των μεγάλων κοινοτικών αποφάσεων*, όπως συμβαίνει με τα εθνικά κοινοβούλια που –προσηματικά έστω– παίζουν, για ιστορικούς και ιδεολογικούς λόγους, το ρόλο αυτό. Στη θεσμική δομή της κοινότητας ο ρόλος αυτός ανήκει τόσο ουσιαστικά, όσο και συμβολικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, άλλοτε ως κοινοτικό όργανο και άλλοτε ως διακυβερνητική διάσκεψη κορυφής⁵⁹.

2. Το πολιτικό και ιδεολογικό έλλειμμα της κοινότητας.

Το μεγάλο, όμως, έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι η απόσταση που τη χωρίζει από το κλασικό θεσμικό μοντέλο της αντιπροσωπευτικής και ιδίως της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, αλλά *το πολιτικό και ιδεολογικό της έλλειμμα*.

α. Το *πολιτικό έλλειμμα* της κοινότητας εντοπίζεται κατά βάση στην απουσία της θεμελιώδους διάκρισης που κυριαρχεί σε κάθε δη-

57. Βλ., αντί άλλων, P. L a v i g n e , L' Unité du pouvoir d' État dans la doctrine constitutionnaliste socialiste contemporaine, Mélanges G. Burdeau, 1972, σελ. 599 επ.

58. Το ζήτημα μόλις και βρήκε τη θέση του στην υπ' αριθμ. 16 δήλωση την προσαρτημένη στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρόκειται για τη δήλωση με τίτλο: «Δήλωση για την ιεράρχηση των κοινοτικών Πράξεων» που παραπέμπει το ζήτημα στην διακυβερνητική συνδιάσκεψη που θα συγκληθεί το 1996.

59. Βλ. υποσ. 50.

μοκρατικό και άρα πολυκομματικό πολίτευμα: της σαφούς διάκρισης ανάμεσα σε μια κυβερνώσα πλειοψηφία (που συνδέει λειτουργικά και πολιτικά την Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία – μονοκομματική ή πολυκομματική– που στηρίζει ή ανέχεται την Κυβέρνηση αυτή) και μία ελέγχουσα μειοψηφία (ενός ή περισσοτέρων, συνεργαζομένων ή μη κομμάτων) που ασκεί τις αρμοδιότητες της αντιπολίτευσης⁶⁰. Η συνταγματική θέση και η λειτουργία της αντιπολίτευσης (είτε αυτή ρυθμίζεται ρητά σε επίπεδο συνταγματικών διατάξεων, είτε υπονοείται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις και ρυθμίζεται λεπτομερέστερα με τον Κανονισμό της Βουλής) είναι κομβικό και θεμελιώδες στοιχείο της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η κοινωνική και πολιτική ομοιογένεια των επιμέρους «διακεκριμένων» οργάνων της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (κοινοβούλιο από τη μια και μονάρχης –εκτελεστική εξουσία από την άλλη), έχει προ πολλού και οριστικά δώσει τη θέση της στην διάκριση μεταξύ πολιτικών δυνάμεων και κομματικών σχηματισμών που αποτυπώνεται τόσο στο εκλογικό σώμα όσο και στη Βουλή (μέσα από τη διαμεσολάβηση και τις αποκλίσεις που προκαλεί το εκάστοτε εκλογικό σύστημα).

Αυτή η αυτονόητη, για κάθε σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα, διάκριση στην Κοινότητα δεν είναι ούτε σαφής, ούτε ορατή, ούτε θεσμικά διασφαλισμένη. Επικαλύπτεται από τους διακρατικούς συσχετισμούς δυνάμεων και από τη διαρκή διακυβερνητική διαβούλευση, μέσα από την οποία –όπως είναι φυσικό– διαθλώνται και τελικά εξοβελίζονται οι τυχόν πολιτικές διαφορές. Οι σταθερές γεωπολιτικές επιδιώξεις και ο παγκόσμιος καταμερισμός εργασίας είναι αναπόφευκτο να καθιστούν αχνή και τελικά αδιόρατη τη διάκριση αυτή σε κοινοτικό επίπεδο. Οι ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συναρθρώνουν τα ιδεολογικώς και πολιτικώς συγγενή κόμματα των επιμέρους κρατών - μελών δεν μπορούν να διαμορφώσουν και να εγκαθιδρύσουν αυτή τη θεμελιώδη διάκριση για τους γνωστούς λόγους που είδαμε και εδώ συνοπτικά και οι οποίοι ανάγονται τελικά στο θεσμικό έλλειμμα της κοινότητας.

β. Το πολιτικό έλλειμμα εκτός από τη θεσμική έχει και την ιδεολογική του όψη. Το ιδεολογικό έλλειμμα της κοινοτικής πολιτικής γίνεται αισθητό κυρίως στον τρόπο με τον οποίο οι κοινοτικές αποφάσεις

60. Βλ. και τις σκέψεις του V. B. o g d a n o r, ο.π. (υποσ. 56).

αναζητούν την πολιτική τους νομιμοποίηση σε επιχειρήματα πέραν της κοινοτικής νομιμότητας, ο σεβασμός της οποίας πρέπει να θεωρείται όρος αναγκαίος αλλά όχι και επαρκής από την άποψη αυτή.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι –όπως κάθε παρόμοιο κείμενο– και ένας ιδεολογικός κώδικας. Στο άρθρο Β της Συνθήκης βρίσκει κανείς μια διακήρυξη στόχων που συγκεντρώνουν ευρύτατη αποδοχή από την κοινή γνώμη των κρατών - μελών: ισόρροπη και σταθερή οικονομική και κοινωνική πρόοδος· ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής· επιβεβαίωση της Ευρωπαϊκής ταυτότητας στη διεθνή σκηνή για τη διατήρηση της ειρήνης και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας· αύξηση του βαθμού προστασίας των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών των κρατών - μελών με τη θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης κ.ο.κ.

Όλος αυτός ο γοητευτικός και αυτονόητος, αλλά γενικόλογος και αφηρημένος, πολιτικός λόγος μετατρέπεται, λίγα όρθρα παρακάτω (3 Α), σε τέσσερις συγκεκριμένες κατευθυντήριες αρχές για την επίτευξη της ενιαίας αγοράς και της ΟΝΕ: σταθερές τιμές, υγιή δημόσια οικονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών. Η υψηλή πολιτική δίνει ξαφνικά τη θέση της στη δημοσιονομική σταθερότητα και πειθαρχία. Σε ένα συγκεκριμένο, μοναδικό και δεδομένο –υποτίθεται ή υπονοείται– μοντέλο δημοσιονομικής διαχείρισης, νομισματικής πολιτικής και μακροοικονομικής στόχευσης. Ένα παρόμοιο όμως μοντέλο δεν μπορεί εξορισμού να λαμβάνει επαρκώς υπόψη του άλλες παραμέτρους οι οποίες είναι αναγκαίες για τη διαμόρφωση μιας οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής ανάλογης με το επίπεδο ανάπτυξης, την ιδιομορφία της παραγωγικής δομής, τις ιδιαιτερότητες των τυχόν περιφερειακών ανισοτήτων, την παράδοση ή τις ελλείψεις των μηχανισμών του κράτους - πρόνοιας κ.ο.κ. σε κάθε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτού του είδους οι διαφορές ανοίγουν το φάσμα των ιδεολογικών προτιμήσεων και των πολιτικών επιλογών, όχι μόνο σε εθνικό (αυτό πρέπει να θεωρείται δεδομένο) αλλά και σε κοινοτικό επίπεδο. Ένα θεσμικό οικοδόμημα που θέλει να είναι δημοκρατικό και πλουραλιστικό οφείλει να έχει την ικανότητα να υποδεχθεί και να φιλοξενήσει όλο αυτό το φάσμα των δυνατών επιλογών μέσα σε συνθήκες θεσμικής διαφάνειας. Αυτό τουλάχιστον διδάσκει το ιστορικό απόθεμα των θεσμών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

3. Η αντιστροφή του «δημοκρατικού ελλείμματος».

Το ενδιαφέρον είναι ότι αυτό το θεσμικό έλλειμμα της κοινότητας έχει την ικανότητα να αντιστρέφεται και να εισχωρεί στη θεσμική συγκρότηση των κρατών - μελών. Το δημοκρατικό έλλειμμα γίνεται έτσι αμοιβαίο:⁶¹

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως και όλη η κοινοτική έννομη τάξη, εφάπτεται ουσιαστικά μόνο με την εκτελεστική εξουσία, με τις Κυβερνήσεις και τη δημόσια διοίκηση των κρατών - μελών. Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων σε σχέση με το κοινοτικό φαινόμενο και τη δυναμική του είναι και παραμένει μάλλον υποτυπώδης και εικονικός μέσα και στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο της πάντοτε παρούσας κρίσης του κοινοβουλευτισμού⁶².

Η κατάσταση αυτή δεν ανατρέπεται, βέβαια, από το γεγονός πως στην τελική πράξη της Συνθήκης έχουν προσαρτηθεί δύο σύντομες δηλώσεις για την πληροφόρηση των εθνικών κοινοβουλίων και για τη θεσμοθέτηση της κοινής διάσκεψης (assises) των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁶³. Δεν ανατρέπεται ούτε με την θέσπιση μέτρων όπως η συγκρότηση κοινής επιτροπής βουλευτών και ευρωβουλευτών που προβλέπει π.χ. ο κανονισμός της Ελληνικής Βουλής⁶⁴.

Εναπόκειται στα κράτη - μέλη να διασφαλίσουν τις θεσμικές προϋποθέσεις που είναι κατάλληλες και αναγκαίες για την διατή-

61. Βλ. και Γ . Π α π α δ η μ η τ ρ ί ο υ , Κοινοτικό και εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα. Ένα νόμισμα με δύο όψεις, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 5-6/1991, σελ. 21 επ.

62. Βλ. αντί άλλων Μ . D u v e r g e r , Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 5-6/1991, σελ. 14 επ.

63. Βλ. Μ . D u v e r g e r , ο.π. (υποσ. 62), Κ . Ρ ο e h l e , Οι εξελίξεις των σχέσεων μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 5-6/1991, σελ. 19 επ., Α . Π λ ι ά κ ο ς , Οι πρωτοβουλίες των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει του 1992 και η συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΕΕυρΚοιν 7/1990, σελ. 65-92. Βλ. και υπ' αριθμ. 13 δήλωση από τις δηλώσεις τις προσαρτημένες στην τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση («σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» και «σχετικά με τις διασκέψεις των κοινοβουλίων»).

64. Βλ. Σ τ . Β α σ ι λ ο ύ ν η , Ελληνική Βουλή και Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Διεύθυνση επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων, Φεβρουάριος 1989, σελ. 1 επ., Ν . Γ ι α ν ν ή , Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων κ.λπ., Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 9-10/1991, σελ. 102 επ., Π . Σ τ ά γ κ ο , Ένταξη και συμμετοχή της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες: πολιτικός διάλογος και κοινοβουλευτικός έλεγχος, στο: Π . Σ τ ά γ κ ο ς / Γ . Μ ο υ τ σ ί ο υ , (επιμ.), ο.π. (υποσ. 9), σελ. 37 επ.

ρηση των αρμοδιοτήτων του εθνικού κοινοβουλίου σε σχέση με το κοινοτικό φαινόμενο στο ίδιο τουλάχιστον επίπεδο με τις «εθνικές» αρμοδιότητές του, όσο χαμηλό και αν είναι αυτό στην πράξη. Ίσως αυτό να είναι και μια καλή ευκαιρία για την γενικότερη αναβάθμιση των –ελεγκτικών κυρίως– αρμοδιοτήτων του εθνικού κοινοβουλίου.

III. Οι οιονεί συνταγματικές έννοιες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η ρητή αναφορά της Συνθήκης στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών - μελών και η –δια παραπομπής– ένταξη στο σώμα της συνθήκης των ουσιαστικών διατάξεων της ΕυρΣΔΑ συνοδεύονται και από άλλες οιονεί συνταγματικές έννοιες. Από έννοιες που στηρίζουν ολόκληρες δέσμες διατάξεων της Συνθήκης ή κυριαρχούν σε μεμονωμένες αλλά κομβικές διατάξεις της. Πρόκειται για την περιβόητη αρχή της επικουρικότητας, για την ιθαγένεια της Ένωσης και για την πανηγυρική αναγνώριση του ρόλου και της σημασίας των πολιτικών κομμάτων σε κοινοτικό επίπεδο.

1. Η Ιθαγένεια της Ένωσης και το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής - Το άρθρο 102 του Ελληνικού Συντάγματος.

Η έννοια της Ιθαγένειας (: ο δημοσίου δικαίου δεσμός –δηλαδή η έννομη σχέση– που συνδέει το άτομο με το κράτος στο λαό του οποίου το άτομο αυτό ανήκει) είναι μία συνταγματική έννοια που απασχολεί επίσης το δημόσιο διεθνές δίκαιο ως κριτήριο προσδιορισμού της προσωπικής κατάστασης σ' όσες περιπτώσεις αυτή ρυθμίζεται με κανόνες διεθνούς δικαίου, όπως απασχολεί –εκ παραδόσεως– και το δίκαιο της Ιθαγένειας ως κλάδο του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου⁶⁵.

Η Ιθαγένεια είναι βασική έννοια κάθε συντάγματος, εφόσον λειτουργεί ως κριτήριο βάσει του οποίου συγκροτείται ο λαός τόσο υπό την ευρεία έννοια του όρου, δηλαδή το σύνολο των ατόμων που έχουν την Ιθαγένεια του συγκεκριμένου κράτους, όσο και υπό την στενή έννοια του όρου: το εκλογικό σώμα ως συνταγματικά τυποποιημένο άμεσο όργανο του κράτους που ασκεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες ως φορέας της λαϊκής κυριαρχίας· δηλαδή της δημοκρατικής αρχής

65. Βλ. Π . Β ά λ η ν δ α , Δίκαιον Ιθαγενείας I, 1943, σελ. 17 επ. και από την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία Ζ . Π α π α σ ι ώ π η - Π α σ ι ά , Δίκαιο Ιθαγενείας, 1987, σελ. 10 επ., καθώς και Κ ρ . Ι ω ά ν ν ο υ , ο.π. (υποσ. 24).

στην πιο ολοκληρωμένη θεσμικά μορφή της⁶⁶.

Η χρήση του όρου Ιθαγένεια στο κείμενο της Συνθήκης και η θέσπιση της *Ιθαγένειας της Ένωσης*⁶⁷, δεν είναι ούτε τυχαία ούτε άμοιρη διάφορων συνεπειών που συνδέονται περισσότερο με την σημειολογική αξία και λιγότερο με το κανονιστικό περιεχόμενο του όρου.

Ο όρος Ιθαγένεια της Ένωσης δεν χρησιμοποιείται με το γνωστό και κλασικό του –συνταγματικό– περιεχόμενο, αλλά αναπόφευκτα παραπέμπει σ' αυτό και το θυμίζει. Η έννοια της Ιθαγένειας της Ένωσης –που επικράτησε να λέγεται Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια– είναι μία *συμβατικά προσδιορισμένη έννοια*: το περιεχόμενό της εξαντλείται στα συγκεκριμένα έξι δικαιώματα που προβλέπονται στα άρθρα 8Α, 8Β, 8Γ και 8Δ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Πρόκειται –ως γνωστόν–⁶⁸: α) για το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών· β) 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 και υπό τους ίδιους όρους με τους πολίτες του κράτους μέλους· γ) για το ίδιο –με το προηγούμενο– δικαίωμα ως προς τις εκλογές για την ανάδειξη του *Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*· δ) για το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε πολίτη της Ένωσης στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου έχει την Ιθαγένεια. Στην περίπτωση αυτή η προστασία του ανατίθεται σε οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος εκπροσωπείται με διπλωματικές ή προξενικές αρχές στην τρίτη αυτή χώρα· ε) για το δικαίωμα αναφοράς προς το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*· και στ) για το δικαίωμα να απευθύνεται κάθε πολίτης της Ένωσης στο *διαμεσολαβητή* στον οποίο ήδη αναφερθήκαμε (παραπάνω, II).

Οι κανονιστικές καινοτομίες των διατάξεων αυτών είναι πολύ μικρές σε σχέση με το ισχύον ήδη σήμερα πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Επιπλέον *πολίτης της Ένωσης* και άρα φορέας της Ιθαγένειας της Ένωσης και υποκείμενο των δικαιωμάτων αυτών είναι κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την Εθνική νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους στο *domaine réservé*, δηλαδή τελικά στην κυριαρχία,

66. Βλ. υποσ. 24.

67. Βλ. και πάλι την υποσ. 24.

68. Βλ. υποσ. 65.

του οποίου εξακολουθούν να ανήκουν τα ζητήματα της Ιθαγένειας⁶⁹.

Παρόλα αυτά και μόνο η κωδικοποίηση, η γενίκευση και η πανηγυρική διατύπωση των δικαιωμάτων αυτών με την ορολογία που επιλέγει η Σύμβαση αρκεί για να προκαλέσει έννομες συνέπειες: όχι μόνο να προσθέσει κανονιστικό περιεχόμενο στο ήδη υπάρχον, αλλά και να προκαλέσει μία ανάλογη ερμηνευτική προσέγγιση ολόκληρου του κοινοτικού δικαίου.

Εδώ, στη δέσμη αυτή των άρθρων 8-8E της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση εκφράσθηκαν οι περισσότερες επιφυλάξεις των συνταγματικών ή ανωτάτων δικαστηρίων ή συμβουλίων των κρατών μελών και σ' αυτή τη δέσμη διατάξεων οφείλεται σ' ένα μεγάλο βαθμό το κύμα αναθεώρησης των συνταγμάτων των κρατών μελών στο οποίο ήδη αναφερθήκαμε⁷⁰. Η ίδια δέσμη διατάξεων και ιδίως η επέκταση και στους πολίτες άλλων κρατών μελών που κατοικούν στην Ελλάδα του ενεργητικού και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, συναντά φραγμούς στις διατάξεις των άρθρων 102 § 2, 51 § 3 και 1 § 3 του Ελληνικού Συντάγματος 1975/86 σε σχέση με την ίδια αρχή της καθολικής ψηφοφορίας, την Ιθαγένεια ως κριτήριο συγκρότησης του εκλογικού σώματος και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως δέσμη είτε συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του εκλογικού σώματος είτε δικαιωμάτων ατομικής και ομαδικής δράσης των πολιτών.

Αυτά όμως όλα δεν αναιρούν το γεγονός ότι η Σύμβαση ενσωματώνει και χρησιμοποιεί μια ακόμη συνταγματική έννοια, χωρίς να απομακρύνεται από τη σταθερή γραμμή που είδαμε ως προς τη σχέση της με τα συντάγματα των κρατών μελών. Η λογική των αμοιβαίων υποχωρήσεων είναι προφανής: 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» Συνταγματικό που γνωρίζει πολύ καλά τα όρια του και δεν επιδιώκει να τα υπερβεί. Από την άλλη μεριά το κανονιστικό αυτό περιεχόμενο της Συνθήκης προκαλεί είτε την αναθεώρηση, είτε την ερμηνεία των συνταγμάτων των κρατών μελών.

69. Βλ. υποσ. 21 και 26-33.

70. Βλ. διεξοδικά Ε. Β. Βενιζέλο, ο.π. (υποσ. 24).

2. Η αρχή της επικουρικότητας.

Το ίδιο νομίζω ότι συμβαίνει και με την περιβόητη *αρχή της επικουρικότητας*⁷¹. Το άρθρο 3 Β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα περιορίζει τη δράση της κοινότητας στο πλαίσιο «των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη». Αναπαράγεται έτσι η διάκριση *μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων* της κοινότητας. Η κοινότητα δρα ως προς τις αποκλειστικές της αρμοδιότητες. Αντίθετα, «στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η κοινότητα δρα σύμφωνα με την *αρχή της επικουρικότητας*, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο». Μάλιστα, «η δράση της κοινότητας δεν υπερβαίνει τα *αναγκαία όρια* για την επίτευξη των στόχων της παρούσης Συνθήκης».

Ένα τέτοιο *τεκμήριο αρμοδιότητας* είναι προφανές ότι θυμίζει τη συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους και ομοσπόνδων κρατών⁷². Η εντύπωση όμως αυτή ανατρέπεται μόλις διαπιστώσει κανείς πόσο αόριστο και ρευστό είναι αυτό το τεκμήριο αρμοδιότητας που ακούει στο όνομα: *αρχή της επικουρικότητας*.

71. Βλ. ενδεικτικά, F. B e r g e r , Le principe de subsidiarité en droit communautaire, Petites Affiches, 79/1991, σελ. 30 επ., M. C h e m i l l i e r - G e n d r e a u , Le principe de subsidiarité, Le Monde diplomatique 26.6.1992, η οποία αναφέρεται και στον G. M a r c o u , Le principe de subsidiarité et la répartition des compétences, σε: Colloque de l' Association française des juristes démocrates sur «Le déficit démocratique en Europe», Octobre 1991· ακόμη P. C o l l a n , Le traité de Maastricht et la souveraineté nationale, Revue politique et parlementaire, 960/1992, σελ. 7 επ., V. C o n s t a n t i n e s c o , Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l' Union Européenne?, Mélanges J. Boulouis, 1991, σελ. 35 επ., J. D e l h o m b r e , La subsidiarité et son «péché» original, Revue politique et parlementaire, 961/1992, σελ. 54 επ., V. L e c o c q , Subsidiarité et réforme des institutions européennes, Revue politique et parlementaire, 956/1991, σελ. 44 επ., K. S c h e l t e r , La subsidiarité principe directeur de la future Europe, R.M.C., 1991, σελ. 344 επ. Γύρω από τη βαθύτερη πολιτειολογική σημασία της αρχής της επικουρικότητας, βλ. N. M a c C o r m i c k , ο.π. (υποσ. 12). Από την οπτική γωνία των στελεχών Επιτροπής, βλ. L. B r i t t a n , Institutional development of the European Community, Public Law, winter 1992, σελ. 567 επ. και ιδίως 572 επ.

72. Βλ. για παράδειγμα τις παρατηρήσεις της M. C h e m i l l i e r - G e n d r e a u , ο.π. (υποσ. 71).

Η αρμοδιότητα ανήκει σ' εκείνο το επίπεδο που διασφαλίζει το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα. Για να γίνει όμως αυτό δεν αρκεί οι συγκεκριμένοι στόχοι να μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα στο κοινοτικό επίπεδο. Πρέπει πριν να διαπιστωθεί ότι είναι «αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη». Σε κάθε δε περίπτωση η κοινοτική δράση «δεν μπορεί να υπερβαίνει τα όρια που είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης». Η αρχή της επικουρικότητας ως τεκμήριο αρμοδιότητας αναλύεται έτσι σε δύο επιμέρους αρχές: στην *αρχή της αποτελεσματικότητας* και την *αρχή της αναγκαιότητας* της κοινοτικής δράσης σε σχέση με τη δράση των κρατών μελών.

Ένα τόσο αόριστο και ρευστό τεκμήριο αρμοδιότητας είναι προφανές ότι εκτίθεται αναπόφευκτα σε δύο αντιφατικές προσεγγίσεις: Μια *προσέγγιση κοινοτική και μαξιμαλιστική* που επιδιώκει να διευρύνει τους σκοπούς και τη δράση της Ένωσης, δηλαδή τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας· και μία *προσέγγιση εθνική και μινιμαλιστική* που επιδιώκει να περιορίσει το πεδίο της κοινοτικής δράσης.

Εδώ όμως δεν πρόκειται για μια υπεκφυγή του πρωτογενούς κοινοτικού νομοθέτη που παραπέμπει το ζήτημα στην ερμηνεία και τελικά στη νομολογία του Δ.Ε.Κ. Το Δικαστήριο θα παίξει το ρόλο του. Πριν όμως και μετά από αυτό τα σχετικά ζητήματα είναι προφανές ότι παραπέμπονται σε επόμενες φάσεις της συνεχούς διακρατικής διαπραγματεύσεως που βρίσκεται στην καρδιά του κοινοτικού φαινομένου. Τελικά, η αρχή της επικουρικότητας φαίνεται απλώς να περιγράφει και να αναπαράγει αυτή την εξ ορισμού *παλινδρομική δυναμική του κοινοτικού φαινομένου*. Υπό την έννοια αυτή η αρχή της επικουρικότητας ως αρχή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου δεν διαθέτει το βαθμό σταθερότητας και οριστικότητας που θα διέθετε, παρά την αοριστία της, μια ανάλογη συνταγματική αρχή.

3. Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων.

Στη δέσμη αυτή των οιονεί συνταγματικών αρχών πρέπει να μνημονευθεί και το άρθρο 138 Α της Συνθήκης σύμφωνα με το οποίο: «τα πολιτικά κόμματα σε Ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ολοκλήρωση στα πλαίσια της Ένωσης. Συμβάλλουν στη δημιουργία Ευρωπαϊκής συνείδησης και της έκφρασης της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης».

Μια παρόμοια διάταξη (έστω και με πανηγυρικό και διακηρυκτικό απλώς περιεχόμενο που ποτέ δεν είναι άμοιρο ερμηνευτικών

συνεπειών και κενό κανονιστικού περιεχομένου) είναι προφανές ότι δεν αρμόζει σε πολυμερή διεθνή σύμβαση, αλλά σε συνταγματικό κείμενο⁷³. Ανάγεται απευθείας στις ίδιες τις κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις της Κοινοτικής Ευρώπης και όχι στα κράτη - μέλη και τους διακυβερνητικούς της συσχετισμούς. Αυτή όμως η ενδιαφέρουσα αναγωγή δεν συνδέεται με την συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων, ούτε θεραπεύει το θεσμικό, πολιτικό και ιδεολογικό έλλειμμα στο οποίο ήδη αναφερθήκαμε (παραπάνω II).

IV. Τελικές παρατηρήσεις: ο Ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν εκβιάζει ούτε μεταβάλλει τα πράγματα ως προς τη νομική της φύση και ως προς τη σχέση της με τα εθνικά Συντάγματα. Αξιοποιεί όμως και ενσωματώνει, με αρκετά επιτυχή τρόπο, τον *ενιαίο πολιτισμικό, πολιτικό και νομικό ορίζοντα* όλων των κρατών - μελών. Διαμορφώνει έτσι ένα *ενιαίο Ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο*⁷⁴ χρησιμοποιώντας τρεις παράλληλες μεθόδους:

Πρώτον, την μέριμνα για το σεβασμό των συνταγματικών διαδικασιών και ορίων κάθε κράτους - μέλους όχι μόνο ως προς την επικύρωση και θέση σε ισχύ της Συνθήκης, αλλά και ως προς την ολοκλήρωση και εφαρμογή πολλών επιμέρους προβλέψεων και θεσμών της. Βασική εκδήλωση του σεβασμού αυτού είναι η αναμονή της αναγκαίας και ομόλογης *αναθεώρησης του εθνικού Συντάγματος*, σύμφωνα με τη διαδικασία που αυτό προβλέπει.

Δεύτερον, την ρητή παραπομπή στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και στις ουσιαστικές διατάξεις της *ΕυρΣΔΑ* που τις καθιστά αναπόσπαστο τμήμα του σώματος της Συνθήκης.

Τρίτον, τη χρήση οιοει συνταγματικών εννοιών όπως η *Ιθαγένεια* της Ένωσης, και η αρχή της *επικουρικότητας*.

Αυτή η τριπλή τεχνική έχει ως υπόστρωμα την ίδια τη δυναμική

73. Βλ. κυρίως D . T s a t s o s / D . S c h e f a l d / H . - P . S c h n e i d e r , (επιμ.), *Parteienrecht in europäischen Vergleich* 1990, τόσο τις επιμέρους συμβουλές για το τι συμβαίνει σε κάθε κράτος μέλος όσο και τη σύνθετη των επιμελητών.

74. Πρβλ. και C h . T o m u s c h a t , ο.π. (υποσ. 47), ο οποίος αναφέρεται γενικότερα στις αμοιβαίες επιδράσεις ανάμεσα στα συντάγματα των κρατών - μελών αφενός και τις ευρωπαϊκές συνθήκες αφετέρου (ΣυνθεΟΚ, ΕυρΣΔΑ). Αποτέλεσμα των αμοιβαίων αυτών επιδράσεων είναι ο σχηματισμός ενός ενιαίου ορίζοντα αρχών, λύσεων και εννοιών (αρχή της αναλογικότητας, τριτενέργεια κ.ο.κ.).

του κοινοτικού φαινομένου. Από την άποψη αυτή η Συνθήκη του Μάαστριχτ ούτε ακυρώνει, ούτε λύνει εφάπαξ το πάντοτε ανοικτό πρόβλημα των σχέσεων ανάμεσα στην κοινοτική έννομη τάξη και τα Συντάγματα των κρατών - μελών. Διαμορφώνει όμως ένα *ευρύχωρο πεδίο συνύπαρξης* με τις μικρότερες δυνατές τριβές και τη μεγαλύτερη δυνατή εναρμόνιση.

