

ΣΥΓΧΡΟΝΟΙ ΚΛΑΣΙΚΟΙ - 9

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ

ΕΠΙΜΑΧΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΤΑΞΗΣ

Μεθοδολογική συμβολή στην ερμηνεία της Συνθήκης
για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος στην ηλεκτρονική έκδοση.....	3
Βραχυγραφίες	12
Προλογικό σημείωμα.....	13
§1 Η ιστορική λειτουργία των θεσμικών εννοιών	15
I. Το πρόβλημα	15
II. Σύστημα ανάπτυξης.....	19
§2 Ο πολιτειολογικός χαρακτηρισμός της τελεολογίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	21
I. Η έννοια της «ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» (Integration).....	21
II. Η έννοια της «κυριαρχίας»	33
III. Το «ομοσπονδιακό κράτος».....	46
IV. Συμπεράσματα	50
§3 Η εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής στους ενωσιακούς θεσμούς.....	53
I. Το πρόβλημα.....	53
II. Εγγυήσεις της δημοκρατικής αρχής στη Συνθήκη.....	56
III. Από την «κρατική» στην «ευρωπαϊκή» Δημοκρατία.....	59
IV. Συνέπειες της ανανοηματοδότησης.....	67
§4 «Σύνταγμα της Ευρώπης»;.....	70
I. Το ζητούμενο	70
II. Ενωσιακοί θεσμοί με συνταγματική ποιότητα;.....	72
III. Οι συνέπειες της συνταγματικής ποιότητας των ενωσιακών θεσμών	81
§5 Επίμετρο	88

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΣΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ

Με χαρά απεδέχθην την ευγενική πρόσκληση του συναδέλφου και φίλου Καθηγητή Ξενοφώντα Κοντιάδη, Προέδρου του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου), να συντάξω κάποιες σύντομες προλογικές σκέψεις για την επαναδημοσίευση του ανά χειράς βιβλίου του Δημήτρη Τσάτσου «Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης – Μεθοδολογική συμβολή στην ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση». Το μεστό αυτό και, όπως δύναται να συναγάγει κανείς αναγιγνώσκοντας απλώς και μόνο τα περιεχόμενά του, άκρως επίκαιρο και σήμερα, κοντά 30 έτη μετά την κυκλοφορία του, κείμενο κυκλοφόρησε το 1997.

Θα έλεγα ότι κατά μία έννοια η χαρά μου αυτή, αλλά και η επιδοκιμασία της σκέψης για την επαναδημοσίευση του σημαντικού αυτού βιβλίου σήμερα, ανάγεται σε μία *ευθύνη* αλλά και σε μία *υποχρέωση*. Η *υποχρέωση* συνδέεται με περισσότερο υποκειμενικές σκέψεις και διασυνδέσεις, με την έννοια ότι το συγκεκριμένο κείμενο, το οποίο είχα διαβάσει όταν είχε πρωτοδημοσιευθεί, έχει έκτοτε συν-προσδιορίσει

σε σημαντικό βαθμό και το δικό μου πλαίσιο σκέψης, προβληματισμού και αναζήτησης σε σχέση με την επιστημονική προσέγγιση του ενωσιακού εγχειρήματος. Ένα κείμενο συνοπτικό, πυκνό, το οποίο καταφέρει να αποτυπώσει τους και σήμερα εν πολλοίς επίκαιρους δομικούς προβληματισμούς της επιστημονικής θεωρίας του ευρωπαϊκού δικαίου γύρω από τη φύση και προοπτική της ενοποιητικής πορείας. Η *ευθύνη*, την οποία αισθάνομαι, ανάγεται σε κάτι πιο γενικό και ευρύ, το γεγονός δηλαδή ότι ο επιστημονικός στοχασμός και οι εν γένει βασικές νοητικές διερωτήσεις στο γνωστικό μας αντικείμενο αναμετρώνται διαρκώς –ιδιαιτέρα μάλιστα σήμερα– με το ιστορικά ανατροφοδοτούμενο αλλά και εναλλασσόμενο, αποστασιοποιούμενο από την κρατικογενή του αφετηρία, περιεχόμενο των κομβικών πολιτειολογικών εννοιών που αναλύει ο Δ. Τσάτσος.

Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις των εκφάνσεων και αποχρώσεων του ομοσπονδιακού φαινομένου, οι οριοθετήσεις της συμβιωτικής σχέσης που διέπει τη διάδραση μεταξύ της ενωσιακής και των εθνικών εννόμων τάξεων και την –ένας όρος που έχω προτείνει– αλληλένθεσή¹ τους, αλλά και οι μεταβαλλόμενοι ρυθμοί της θεσμικής ωρίμανσης του ενωσιακού οικοδομήματος στα συμφραζόμενα της εγγενούς μεταβλητότητας αυτού του ιστορικά πρωτότυπου εγχειρήματος που συνιστά η ευρωπαϊκή ενοποίηση. Σε αντίθεση με αυτή τη μεταβλητότητα, ο Τσάτσος επικρίνει –κατ’

¹ Α. Μεταξάς, *Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης – Αλληλένθεση, Κρίση, Εξαίρεση*, Εκδ. Σάκκουλα, 2020.

εμέ ορθά– τον στείρο εννοιολογικό θετικισμό που υιοθετείται συχνά υπό τη μορφή της πρόσληψης ενός «οριστικά αμετάβλητου» περιεχομένου των βασικών εννοιών, δια των οποίων επιχειρείται η κατανόηση του ενωσιακού φαινομένου. Ο Τσάτσος προκρίνει τον «αέναο έλεγχο της σχέσης των εννοιών με τα εναλλασσόμενα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα, δηλαδή την ιστορία». Τούτο δεν συνιστά, ως το καταννώ, μια πρόσκληση ερμηνευτικού σχετικισμού ούτε μια περιφερειακή διαφορετική μεθοδολογική απόχρωση στη σκέψη του, αλλά διασυνδέεται μ' ένα μείζον διακύβευμα: Αυτή η παραγνώριση της ανάγκης επαναξιολόγησης του περιεχομένου των εννοιών και των νοηματικών τους αντιστοιχιών αποδυναμώνει, σύμφωνα με τον Τσάτσο, την ίδια την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Αποπειρώμαι να διατυπώσω εδώ μια σκέψη: η σε πολλά σημεία του κειμένου του Τσάτσου ανάδειξη της *ιστορικότητας* του πλαισίου εντός του οποίου παρατηρούμε και διαλεγόμεθα για την ενωσιακή πορεία είναι πολλαπλώς γόνιμη. Παραπέμπει σε κάτι καίριο που ωστόσο –ίσως μη συνειδητά– συχνά αγνοείται: την εν δυνάμει θνητότητα του ενωσιακού εγχειρήματος² αλλά και το μεθοδολογικά δομικά εσφαλμένο του –πολιτικά βολικού βέβαια– καταλογισμού παθογενειών του ενωσιακού μορφώματος σε κάποια δική του δήθεν υφιστάμενη αυτονομία και ιδιοσυστασία παραγνωρίζοντας την άμεση εξάρτηση της Ένωσης από

² Α. Μεταξάς, *Μετά την Ευρώπη τι; Πέρα από τη φενάκη της μη θνητότητας*, εν: Μεταξάς Α. (επιμ), *Η κρίση του Κράτους Δικαίου – The crisis of the rule of Law in the EU*, Εκδόσεις ΕΥΡΑΣΙΑ, 2019, σελ. 37 επ.

τα κράτη μέλη και τις δικές τους αποφάσεις, παραλείψεις, δισταγμούς και παθογένειες. Η ανάλυση του Τσάτσου στο ανά χείρας βιβλίο θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι δίδει ένα κρίσιμο έναυσμα για μια ουσιώδη ανάταξη του παραδεδομένου κριτικού δημόσιου discours για την Ευρώπη και το ενωσιακό της εγχείρημα. Ας μου επιτραπεί να διατυπώσω τη θέση ότι «αδυναμίες» ή ιδιαιτερότητες, ορθότερα, της Ένωσης είναι σε μεγάλο ποσοστό ευθεία προβολή στο ενωσιακό επίπεδο των μειζόνων παθογενειών και επιλογών του εθνικού επιπέδου, ήτοι των κρατών μελών, μη εξαιρουμένων προφανώς των «δημοκρατικά νομιμοποιημένων» εκλεγμένων ηγεσιών τους αλλά και απόρροια της ίδιας της πολυσυλλεκτικής της φύσης. Σε κάθε περίπτωση, δεν συνιστά η Ένωση κάτι το υπερβατικό ούτε στελεχώνεται σε επίπεδο ηγεσίας από αυτοκλήτως αυτοδιορισθέντες: τα κράτη μέλη και, όσον αφορά το Κοινοβούλιο, οι Ευρωπαίοι ψηφοφόροι επιλέγουν την πολιτική ηγεσία της Ένωσης. Ο Τσάτσος λοιπόν μέσα από το κείμενό του μας δίδει αφορμές και ερείσματα αναστοχασμού αλλά και συνειδητοποίησης του ότι η κριτική θέαση της Ένωσης είναι κατ' ανάγκη πολυπαραγοντική, τα προβλήματα και οι παθογένειες δυσχερείς στην ευκρινή διάγνωση των αιτίων γένεσής τους παρά τις αποπροσανατολιστικές υπεραπλουστεύσεις και τα στερεότυπα που κυριαρχούν ενίοτε στον δημόσιο λόγο.

Μένω ιδιαίτερα στο θέμα της θνητότητας της Ένωσης που καθίσταται ορατό στην πρόταση του Τσάτσου να βλέπουμε την Ευρώπη μέσα από το πρίσμα της «ιστορικότητας». Η ιστορικότητα διασυνδέει τον επιστημονικό και δη-

μόσιο λόγο για την Ευρώπη με τους πολλούς και σημαντικούς παράγοντες που συγκροτούν την ίδια την ανθρώπινη συνθήκη. Είναι και ανθρωπολογικά δυσχερές το ιστορικό υποκειμένο «ενωσιακός πολίτης» να εξέλθει αποστασιοποιούμενο προς στιγμήν από ένα πλέγμα παραδοχών που περιβάλλονται από τον μανδύα του αυτονόητου. Ο ψυχισμός του υποκειμένου έχει συχνά ανάγκη ζωτικές απωθήσεις (με την ψυχαναλυτική έννοια του όρου) και, όσο το δυνατόν, ευκρινείς εντάξεις και ταυτότητες³. Απωθήσεις που ενίοτε δεν διέρχονται από μηχανισμούς ορθολογικής αποτίμησης και θεώρησης αλλά και εντάξεις, εναύσματα και «τόπους» ταυτοτικής σύμπλευσης που ένα υπερεθνικό εγχείρημα με βραχεία, χρονικά ανεπαίσθητη πορεία για τα δεδομένα του βαθέος ιστορικού χρόνου, δεν μπορεί ευχερώς να παράσχει εδώ και τώρα. Έχω προσπαθήσει –ας μου συγχωρηθεί εδώ το πρώτο πρόσωπο– να αναδείξω σε γραπτά μου⁴, τα οποία πολλά οφείλουν στο ανά χείρας σημαντικό κείμενο του Τσάτσου, την ανεπάρκεια του αμιγώς «τεχνοκρατικού» λόγου για την Ευρώπη και να διατυπώσω την άποψη ότι ο λόγος για την Ευρώπη οφείλει σήμερα να είναι ανθρωπολογικά ομοταγής, σύστοιχος. Υπάρχουν οριακές ιστορικές

³ Βλ. Α.-J. D. Metaxas, «Constitution et légitimité existentielle», Lib. de l'Université, 1970, του ιδίου, «De l'Europe: Se relégitimer pour acter», Éditions L'Harmattan, 2022.

⁴ Ενδεικτικά Α. Μεταξάς, «Η έκτακτη ανάγκη ως η νέα *legimitas*: Προκαταρκτικές σκέψεις για μια διεπιστημονική προσέγγιση του ευρωπαϊκού δικαίου», 2019, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 6/2018 = <https://www.constitutionalism.gr/i-ektakti-anagki-os-nea-legimitas/>.

στιγμές που ο στενός ρασιοναλισμός, η παραπομπή στα υλικά οφέλη και στις εμπορικές και οικονομικές συνέργειες της ευρωπαϊκής ενοποίησης, απλά δεν επαρκεί, καθότι οι αντίρροπες προς την Ένωση δυνάμεις υπερέχουν δομικά. Είναι σαφές ότι η σταδιακή εξοικείωση με το μεταεθνικό επίπεδο σκέψης και ενσυναίσθησης δεν θα επιτευχθεί μόνο με αριθμούς και σύμβολα που δεν ακουμπούν βαθύτερες ψυχοκοινωνικές αγωνίες του ενωσιακού πολίτη. Και τούτο διότι η ταυτοτική «εργαλειοθήκη» του έθνους-κράτους, σε αντίστιξη με αυτή της Ένωσης, είναι εξόχως ευρύχωρη: κοινές ιστορικές, αισθητικές μνήμες, κοινή γλώσσα και τόπος, αίσθημα κοινότητας και άλλα πολλά και λίαν δομικά, τα οποία δεν αμβλύνονται προς διευκόλυνση της προσχώρησης και σε μια μεταεθνική ταυτότητα. Το «και» αποτυπώνει παρεμπιπτόντως κάτι σημαντικό: Η ενοποιητική διαδικασία δεν έχει γεγίρει, ούτε και θα έπρεπε ενδεχομένως, όπως ορθά προτείνει και εδώ ο Τσάτσος, αξιώσεις αποχωρισμού-εκβολής της εθνικής συνείδησης και ιδιαιτερότητας. Πάντα λόγος γίνεται για μία ένωση εθνών, αποφασισμένων όμως –γιατί απλά χωρίς αυτό η Ένωση δεν υφίσταται– να προβούν σε περιστολή της κυριαρχίας τους και μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στο ενωσιακό επίπεδο: η εμβληματική ρήση της Ένωσης μιλά για «Ενότητα στην πολυμορφία» (*«In varietate concordia»*). Η ευρωπαϊκή πολιτισμική ταυτότητα συγκροτείται ανέκαθεν στη βάση της διαλεκτικής σύνθεσης μεταξύ ενότητας και ποικιλότητας, ήτοι στη βάση *συνάρθρωσης διαφορετικότητων*.

Αυτή η ανεπάρκεια του μη συναισθηματικού λόγου για

την Ευρώπη, του λόγου δηλαδή που δεν θα κινείται ερήμην της υφιστάμενης ανάγκης του ατόμου για ψυχικές και συναισθηματικές ταυτίσεις και αναπληρώσεις, συνδέεται με την εγγενή απροσδιοριστία της μεταεθνικής προοπτικής αλλά και με την ανάγκη μη παραγνώρισης του βαθιά υπαρξιακού πυρήνα της πολιτικής: το «Πολιτικό», καλώς ή κακώς, μόνο τόπος ειρήνευσης ή συναισθηματικής ουδετερότητας δεν είναι⁵. Σ' ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο κόσμο, με λίγες, πλέον, σταθερές, η αίσθηση της απώλειας του «γνωστού», βιωμένου εθνικού παρελθόντος, των σκληρών συνόρων και των κυρίαρχων, φυλετικά καθαρών εθνών-κρατών μεγιστοποιεί ανασφάλειες και ούτως ή άλλως υφιστάμενα βιοτικά άγχη του μέσου πολίτη. Όπως ο κάθε άνθρωπος απωθεί τη νοητική και ψυχική ενασχόληση με τη δομική ανασφάλεια που προκύπτει από τη γνώση του για το χρονικά πεπερασμένο και τη θνητότητα της ύπαρξής του, αντίστοιχες απωθήσεις υιοθετεί και για την κοινωνική του ένθεση σε συλλογικές δομές κοινωνικής συμβίωσης. Τούτο είναι εντονότερο στις νεότερες γενιές που δεν έχουν βιώσει κάτι διαφορετικό από την πραγματικότητα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τις προσλαμβανόμενες ως «αυτονόητες» σταθερές που εξ αυτού απορρέουν για την καθημερινότητά του. Τούτων δοθέντων, συχνά δεν σκέπτεται και αισθάνεται για την Ευρώπη υπό το πρίσμα της θνητότητας της ίδιας της ενωσιακής προσπάθειας. Αυτά όλα μπορεί να φαίνονται θεωρητικά

⁵ Βλ. και Ch. Mouffe, *Über das Politische – Wider die kosmopolitische Illusion*, Mohr Siebeck, 2005.

ή και εξεζητημένα, αλλά δεν είναι: διασυνδέουν τη σκέψη και ενσυναίσθηση για την Ευρώπη με τα στοιχειακά μεγέθη του Πολιτικού και της ανθρώπινης ψυχολογίας, η οποία τείνει να υποτιμά τα προσλαμβανόμενα ως «αυτονόητα» ή, ακριβέστερα, να τα αποτιμά με ευκρίνεια όταν αυτά πλέον εκλείψουν. Αυτή η οδός της επανασύνδεσης του λόγου για την Ευρώπη με τη σκέψη για το κόστος της εν δυνάμει απώλειάς της ίσως συνιστά και ένα σημαντικό στοιχείο για την υπεράσπισή της: ο δημαγωγικός αυταρχισμός ομιλεί συχνά με θεολογικούς όρους αξιοποιώντας μύχιες αγωνίες του ατόμου και πολίτη. Έναντι αυτού, η υπεράσπιση της Ευρώπης (χωρίς καμία παραγνώριση ή ωραιοποίηση των παθογενειών της⁶) δεν μπορεί να γίνεται αφελώς και από καθέδρας παραγνωρίζοντας τις ανθρωπολογικές διαστάσεις του Πολιτικού.

Κλείνω με κάτι επίσης σημαντικό: Ο Τσάτσος υπογραμμίζει την ερμηνευτική ευθύνη του επιστημονικού λόγου. Στην ιστορική καμπή που βιώνουμε αυτή η ευθύνη είναι

⁶ Η αυστηρή κριτική θέαση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας είναι απαραίτητη. Είναι εντούτοις διαφορετικό το βλέμμα του κριτικού παρατηρητή που επιθυμεί να συλλογισθεί για τις παθογένειες, προκειμένου να συμβάλει στην προσπάθεια να αρθούν, και διαφορετικό εκείνο του χαιρέκακου σχολιαστή που βούλεται να τις επικαλείται για να επιχειρηματολογεί υπέρ της διάλυσης ή αποσύνθεσης της Ένωσης, λες και δύναται τάχα να προτείνει εναλλακτικές εν σχέσει με την προοπτική συγκρότησης μιας Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας. Εναλλακτικές, οι οποίες ακόμη κι αν τυχόν υφίστανται, δεν γίνεται αντιληπτό πόθεν συνάγεται και πώς στοιχειοθετείται ότι θα είναι προτιμητέες.

κρίσιμη: η όποια διανοήση ας μην υποτιμά την ανάγκη υπεράσπισης του τελευταίου εναπομείναντος χώρου σχετικής δικαιοκρατικής ευπρέπειας: την Ευρώπη και το ενωσιακό της εγχείρημα⁷. Ο Τσάτσος, αν ζούσε σήμερα, εικάζω μετά βεβαιότητα ότι θα μας προέτρεπε: ας αφυπνισθούμε, για να περισωθεί ό,τι περισώζεται. Δεν είναι ώρα για σιωπές και συσκοτιστικές λειάνσεις στην καθημερινή προσπάθεια για την υπεράσπιση της φιλελεύθερης δημοκρατίας και του ευρωπαϊκού δικαιοκρατικού προτύπου.

Αντώνης Μεταξάς
Καθηγητής Ευρωπαϊκού Δικαίου,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

⁷ Βλ. σχετικά Α. Μεταξά, “Ευρώπη, Κρίση, “Εκτακτη Ανάγκη”: Η ερμηνευτική ευθύνη και οι προκλήσεις για το ευρωπαϊκό δίκαιο”, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 2/2015, σελ. 226 επ.

Βραχυγραφίες

AöR	=	Archiv für öffentliches Recht
BVerfGE	=	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
ΔΕΚ	=	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
DVBl	=	περιοδικό "Deutsches Verwaltungsblatt"
Doc	=	Document
DöV	=	περιοδικό "Die öffentliche Verwaltung"
EuGRZ	=	περιοδικό "Europäische Grundrechtszeitschrift"
EuR	=	περιοδικό "Europarecht"
JZ	=	περιοδικό "Juristenzeitung"
P.E.	=	Parlement Européen
R.D.P.	=	περιοδικό "Revue du Droit Public"
R.M.C.	=	περιοδικό "Revue du Marché Commun"
R.U.D.H.	=	περιοδικό "Revue universelle des droits de l'homme"
ΣυνθΕΕ	=	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Maastricht)
ΣυνθΑμστ.	=	κείμενο αναθεώρησης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, όπως ψηφίστηκε στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Άμστερνταμ στις 16 και 17 Ιουνίου 1997 (CONF/4001/97)
ΤοΣ	=	περιοδικό "Το Σύνταγμα"
ZRP	=	περιοδικό "Zeitschrift für Rechtspolitik"

Προλογικό σημείωμα

Η μελέτη αυτή αποδίδει τις βασικές σκέψεις της διάλεξης που δόθηκε από τον συντάκτη της στις 29 Ιανουαρίου 1997 στη Θεσσαλονίκη, στο "Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου", στη μνήμη Δημήτρη Ευρυγένη. Ο τίτλος της διάλεξης ήταν : "Δημοκρατική αρχή και Συνταγματισμός στη λογική της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης". Η επιλογή νέου τίτλου υπαγορεύτηκε από θεματικές επεκτάσεις του αρχικού κειμένου της διάλεξης. Ορισμένες άλλες συμπληρώσεις και τροποποιήσεις του αρχικού κειμένου υπήρξαν αναγκαίες από τη μετατροπή του προφορικού σε γραπτό λόγο. Οι υποσημειώσεις που παρατίθενται είναι ενδεικτικές και περιορίζονται σε όσες είναι αναγκαίες επειδή δηλώνουν την πηγή ορισμένων σκέψεων, είτε χρησιμεύουν στον αναγνώστη που θα θελήσει να εμβαθύνει στα επί μέρους θέματα.

Σε μια εποχή που η συζήτηση για τους ευρωπαϊκούς θεσμούς είναι έντονη – και ίσως καμιά φορά συνθηματολογική, γι' αυτό και όχι πάντοτε απολύτως ακριβής –, η μελέτη αυτή φιλοδοξεί να προτείνει μια άλλη μέθοδο προσέγγισης. Είναι ανάγκη στο θέμα αυτό ο στοχασμός να αποκτήσει κυρίαρχο ρόλο.

Η καθυστέρηση της ολοκλήρωσης της μελέτης επιτρέπει ήδη στον συγγραφέα να λάβει υπόψη του και την αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Άμστερνταμ τον Ιούνιο του 1997. Έως την επικύρωση της νέας Συνθήκης από τα κράτη-μέλη, ισχύουν δίκαιο παραμένει φυσικά η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η συ-

γκριτική αναφορά σε αναθεωρούμενες διατάξεις όμως κρίθηκε χρήσιμη, έστω και την "τελευταία στιγμή" γιατί έτσι πλουτίζεται ο σχετικός προβληματισμός και ενισχύονται κάποιες από τις θέσεις του συγγραφέα.

Ευχαριστώ το "Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου" και τους επιφανείς συναδέλφους Κρ. Μ. Ιωάννου και Β. Σκουρή για την τιμητική φιλοξενία της διάλεξης αυτής στη Θεσσαλονίκη.

Η μελέτη αυτή είναι αφιερωμένη στη μνήμη του αξέχαστου Δημήτρη Ευρυγένη.

Σκιάθος, Νοέμβριος 1997

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ

§ 1 *Η ιστορική λειτουργία των θεσμικών εννοιών*

1. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

1. Ο επιστημονικός λόγος με τον οποίο διεξάγεται σήμερα η συζήτηση για τη λεγόμενη “ευρωπαϊκή ολοκλήρωση” και γενικότερα για τα θεσμικά ζητήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹ δημιουργεί μια βασική νοηματική, κι επομένως επικοινωνιακή, συχνά μη συνειδητή δυσχέρεια. Προσεγγίζουμε τα θεσμικά ζητήματα της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης με εργαλείο δουλειάς τις έννοιες της παραδοσιακής πολιτειολογικής επιστήμης, αυτής που συνοδεύει, άλλοτε

1. Με τον όρο “Ευρωπαϊκή Ένωση” γίνεται αναφορά στη Συνθήκη που υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992 στο Μάαστριχτ της Ολλανδίας. Η Συνθήκη αυτή όχι μόνο εισήγαγε τελείως νέο δίκαιο αλλά επέφερε και ουσιώδεις τροποποιήσεις στη “Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα” της 25ης Μαρτίου 1957. Στην “Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων” δημοσιεύεται, σε ένα σώμα, η “Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση” – στο εξής ΣυνθΕΕ– με ενσωματωμένες όλες τις διατάξεις της “Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα” όπως τροποποιήθηκαν (βλ. φύλλο: 92/C 224/01 της 31ης Αυγούστου 1992). Τα αποτελέσματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του Άμστερνταμ (15 και 16 Ιουνίου 1997) –η ήδη αποκαλούμενη “Συνθήκη του Άμστερνταμ”– επειδή δεν έχει ακόμη διατυπωθεί πλήρως σε κείμενο κανόνων δικαίου και ο χρόνος επικύρωσής της δεν μπορεί ακόμη να προσδιοριστεί, λαμβάνεται, όπου υπάρχει σχετική σκέψη, υπόψη το κείμενο αναφοράς όμως παραμένει η ισχύουσα Συνθήκη του Μάαστριχτ.

στηρίζοντας θεωρητικά και άλλοτε αμφισβητώντας, τη λειτουργία και την εξέλιξη του *κρατικού* φαινομένου. Αυτό άλλωστε υποδηλώνει και ο όρος “πολιτειολογία”.

2. Η προσέγγιση όμως των ευρωπαϊκών ενωσιακών θεσμών με πολιτειολογικές έννοιες, χωρίς έλεγχο του κρατικογενούς τους νοήματος, έχει ευαίσθητες ερμηνευτικές συνέπειες για κρίσιμα ζητήματα της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης. Γίνεται π.χ. λόγος για το εάν ιστορικός στόχος της “*ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*” (*Integration*) είναι το “*ομοσπονδιακό κράτος*” ή η “*ομοσπονδία κρατών*”, εάν τα κράτη μέλη χάνουν την “*κυριαρχία*” τους, εάν στους ενωσιακούς θεσμούς ισχύει η “*δημοκρατική αρχή*”, εάν η Συνθήκη αποτελεί ή πρέπει να εξελιχθεί σε “*Σύνταγμα της Ευρώπης*”. Ο σχετικός ερμηνευτικός λόγος όμως αρθρώνεται χωρίς να ελέγχονται οι μεθοδολογικές συνέπειες από τον κρατικογενή χαρακτήρα των χρησιμοποιούμενων εννοιών.

3. Με βάση την τελευταία αυτή διαπίστωση, η μελέτη αυτή έχει ως αντικείμενο, το κατά πόσον και σε ποιο μέτρο ορισμένες βασικές έννοιες που συναντούμε στους θεσμούς, που τυποποιούν νομικά την ευρωπαϊκή ενωσιακή τάξη, όπως τις χρησιμοποιούμε, δηλαδή με άθικτο το *κρατικογενές* νοηματικό τους περιεχόμενο, αντί να μας φέρνουν πιο κοντά το νέο αντικείμενο, δηλαδή την έννομη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την απομακρύνουν. Το ζήτημα αυτό έχει ήδη επισημανθεί από τη θεωρία, τόσο ως πρόβλημα εννοιολογικής ακρίβειας όσο και ως πρόβλημα της μεταφοράς “*συνταγματικών αρχών*” από το

κρατικό στο ενωσιακό πεδίο.² Η θεωρία οφείλει ήδη, πέρα από την κρίσιμη επισήμανση του προβλήματος, να προτείνει και μια μέθοδο υπέρβασης αυτής της δυσχέρειας. Ένα πρώτο βήμα προσπάθειας να εκπληρωθεί αυτή η οφειλή αποτελεί και η παρούσα μελέτη. Προϋπόθεση όμως για την αναζήτηση μιας νέας μεθόδου ανάγνωσης των κρατικογενών εννοιών σε ενωσιακά θεσμικά κείμενα είναι η διάγνωση της γνωσιοθεωρητικής αφετηρίας της κρατούσας αντίληψης, που μεταφέρει, ως έχουν, τις κρατικογενείς έννοιες στο ενωσιακό πεδίο. Η κρατούσα μέθοδος, που άλλωστε είναι η αιτία κρίσιμων αδιεξόδων, ιδεολογικών συγκρούσεων αλλά και διχογνωμιών για καίρια θεσμικά ζητήματα, συνίσταται σε έναν νέο, απροσδόκητο – *ας μου επιτραπεί ο νεοτερισμός– εννοιολογικό θετικισμό*. Ειδικότερα :

α) Με τον όρο “εννοιολογικός θετικισμός” χαρακτηρίζουμε μια υπόθεση εργασίας, κατά την οποία το νοηματικό περιεχόμενο των βασικών εννοιών που συναντούμε στον κόσμο των θεσμών “ορίστηκε” εφ’ άπαξ – από ποιον, αλήθεια;– και ότι γι’ αυτό έχει *οριστικά αμετάβλητο περιεχόμενο*. Αυτή η υπόθεση εργασίας αγνοεί ότι οι νομικές και (κυρίως) οι θεσμικές έννοιες είναι έννοιες ιστορικές,

2. Κρ. Μ. Ιωάννου, Δημοκρατία και Ευρωπαϊκές Κοινότητες, σε: “Επιθεώρηση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων”, 1980, σ. 24. Βλ. και τη σχετική σκέψη του Μ. Herdegen, *Europarecht*, 1997, σ. 46 που θεωρεί τη μεταφορά των εννοιών “εύλογη”, σημειώνει όμως ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση απέχει από το να έχει αποκτήσει “κρατική” ποιότητα. Βλ. επίσης Γ. Παπαδημητρίου, Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιρος προβληματισμός, 1997, σ. 34.

ανανοηματοδοτούνται δηλαδή συνεχώς από την ιστορική εξέλιξη. Με άλλα λόγια, ακρίβεια δεν διασφαλίζεται από ένα “αμετάβλητο νοηματικό περιεχόμενο”, αλλά, *αντιθέτως, από τον αέναο έλεγχο της σχέσης τους με την εξέλιξη των κοινωνικοπολιτικών δεδομένων, δηλαδή με την ιστορία.*

β) Αν αρνηθούμε το χρέος του ερμηνευτή των θεσμών να ερευνά τη σχέση των θεσμικών εννοιών με την εξελισσόμενη ιστορική πραγματικότητα και να θέτει το ερώτημα, μήπως συντρέχουν οι προϋποθέσεις νοηματικών αναπροσαρμογών τέτοιων εννοιών, αποδυναμώνουμε κατά κάποιο τρόπο, και μάλιστα σε ένα ευαίσθητο πεδίο της, *την ίδια την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.*³ Κι αυτό γιατί η βούληση των κοινωνιών δεν εκφράζεται μόνο στη νομικά τυποποιημένη εκλογή των θεσμικών οργάνων αλλά και στα έργα του πνευματικού πολιτισμού, καθώς και στην εξέλιξη των ιδεών, των αρχών και των αξιών, που αποτελούν –καθώς γίνονται τμήματα θεσμικών κειμένων (Συνταγμάτων, Διακηρύξεων, Συνθηκών)– και νοηματικό περιεχόμενο των θεμελιωδών κανόνων της κοινωνικής συμβίωσης. Χωρίς αυτή την παράμετρο, η ελεύθερη διακίνηση, η αντιπαράθεση, και η σύγκρουση των ιδεών, ό,τι δηλαδή τελικά παράγει πνευματικό πολιτισμό, θα έχανε ένα εξαιρετικά κρίσιμο για τη Δημοκρατία πεδίο αξιοποίησής του.

3. Για την αντίληψη περί της ιστορικότητας ορισμένων θεμελιωδών εννοιών, ειδικά εκείνων που χρησιμοποιούνται από συνταγματικά, δηλαδή θεσμικής ποιότητας, κείμενα βλ. Δ.Θ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α' (Θεωρητικό Θεμέλιο), 1994, σ. 255 επ.

II. ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

1. Οι προβληματισμοί που διατυπώνονται σε αυτή τη μελέτη προκύπτουν από την εκτίμηση ότι ο εννοιολογικός θετικισμός, όπως εξηγήθηκε, υποδηλώνει φοβία ανάληψης ερμηνευτικής ευθύνης, δηλαδή *άρνηση της πολιτικής ευθύνης του επιστήμονα*. Ό,τι ακολουθεί δεν μπορεί, και γι' αυτό δεν φιλοδοξεί, παρά να είναι ένα πρώτο βήμα, μια *απόπειρα* ερμηνευτικού ελέγχου πέντε θεμελιωδών εννοιών της ενωσιακής τάξης. Πρόκειται για τις έννοιες : “ευρωπαϊκή ολοκλήρωση” (Integration), “κυριαρχία”, “ομοσπονδιακό κράτος”, “δημοκρατική αρχή” και “Σύνταγμα της Ευρώπης”.

2. Για την παρουσίαση αυτού του προβληματισμού θα χρησιμοποιηθούν τρία παραδείγματα βασισμένα στις πέντε θεμελιώδεις έννοιες που μόλις αναφέρθηκαν.⁴

Παράδειγμα πρώτο : Η συζήτηση για την *προοπτική ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης* θα μας δώσει τη δυνατότητα να ελέγξουμε τις έννοιες “ευρωπαϊκή ολοκλήρωση”, “κυριαρχία” και “ομοσπονδιακό κράτος” (βλ. πιο κάτω § 2).

Παράδειγμα δεύτερο : Η συζήτηση για την υιοθέτηση και την ισχύ της “*δημοκρατικής αρχής*” στους ενωσιακούς θεσμούς θέτει το ζήτημα της νοηματικής διάστασης της “*Δημοκρατίας*” στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. πιο κάτω § 3).

4. Βλ. παραπάνω I. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είναι εκείνο που εισήγαγε τη χρήση κρατικογενών εννοιών (του παραδοσιακού Συνταγματικού Δικαίου) για το χαρακτηρισμό των βάσεων του ενωσιακού δικαίου (π.χ. τον όρο “Σύνταγμα”, βλ. ειδικότερα παρακάτω § 4, II).

Παράδειγμα τρίτο: Η συζήτηση, τέλος, για τον “συνταγματικό χαρακτήρα” των θεμελιωδών πρωτογενών κανόνων, που ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οδηγεί στην επανεξέταση της έννοιας του Συντάγματος (βλ. πιο κάτω § 4).

§ 2 Ο πολιτειολογικός χαρακτηρισμός της τελεολογίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ “ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ” (INTEGRATION)

1. “Ενσωμάτωση”, “ενοποίηση” και “ολοκλήρωση” είναι οι ελληνικοί όροι με τους οποίους περιγράφεται το πολιτικό φαινόμενο που διεθνώς αποδίδεται με τον όρο *Integration*.⁵ Ο όρος αυτός με την ειδική ιστορική του φόρτιση⁶ δεν αντιστοιχεί με ακρίβεια σε κανέναν από τους τρεις ελληνικούς όρους. Εφ’ εξής και κατά συνθήκη θα χρησιμοποιείται ο όρος “ολοκλήρωση”. Το σκοπό της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσδιορίζει το άρθρο Α § 2 του Τίτλου Ι της ΣυνθΕΕ : “Η παρούσα Συνθήκη ανοίγει νέα φά-

5. Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. αντί πολλών Κ. Στεφάνου, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ³1993, όπου και εκτενής διεπιστημονική παρουσίαση των θεωριών περί ολοκλήρωσης. Βλ. και Γ. Δρόσος, Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, 1987, σ. 36 επ. Βλ. επίσης R. Streinz, *Europarecht*, ³1996, αρ. 32 και 45. Επίσης, ενδεικτικά : J. Pinder, *European Community : the Building of a Union*, 1995, D. Sidjanski, *Actualité et dynamique du fédéralisme européen*, σε R.M.C. Nr. 341, σ. 655-665. Βλ. επίσης, από την οπτική ενός επιστήμονα που βίωσε εκείνες τις διαδικασίες : H. Mosler, *Die europäische Integration aus der Sicht der Gründungsphase*, σε *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, σ. 911 επ.

6. Βλ. αμέσως παρακάτω Ι, 2 σε αυτή την παράγραφο.

ση στη διαδικασία μιας *διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης*.^{7...}

2. Η επανεξέταση του όρου και της έννοιας “ολοκλήρωση” (Integration) επιτρέπει τις εξής πρώτες σκέψεις : Η έννοια αυτή που, σε ενωσιακό επίπεδο, χρησιμοποιείται για να χαρακτηρίσει τη “διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης”⁸ έχει τη δική της ιστορία και συνακόλουθα την αντίστοιχη ιστορικά προσδιορισμένη νοηματική της φόρτιση. Οι ρίζες της βρίσκονται στην ιστορία των περί κράτους θεωριών. Αν αναζητήσουμε την πρώτη κρίσιμη χρήση της έννοιας Integration στη σύγχρονη εποχή της ευρωπαϊκής πολιτειολογίας, θα την συναντήσουμε ως πυρήνα της θεωρίας του *Rudolf Smend* για το σκοπό και τη λειτουργία του κράτους.⁹ Με τη θεωρία της ολοκλήρωσης *Smend* δίνει τη δική του απάντηση στο μόνιμο ερώτημα για το σκοπό και τις προϋποθέσεις λειτουργίας του κράτους. Η εντυπωσιακή πολιτειοθεωρητική σύλληψή του

7. Υπογράμμιση δική μου.

8. Βλ. π.χ. *R. Streinz*, ό.π. (υποσ. 5), αρ. 32 και 45, *F. Emmert*, *Europarecht*, 1996, σ. 11 επ., καθώς επίσης : *J. Pinder*, *Positive Integration und negative Integration*, σε : “The World Today”, 1968, τ. 24, *J.L. Quermonne*, *Le système politique européen*, 1993, σ. 14.

9. Βλ. *R. Smend*, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 1968, σ. 136 επ., 475 επ. Ad. hoc για τη μεταφορά του όρου στο ευρωπαϊκό θεσμικό πεδίο βλ. *I. Pernice*, *Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration*, σε : *AöR*, τ. 120 (1995), Τετρ. 1, σ. 100 επ., ειδικότερα σ. 118 επ. Για την ιστορική εξέλιξη του όρου “Integration” βλ. *H.-P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, σ. 66 επ. Για τη χρήση και εξέλιξη του όρου στις ΗΠΑ βλ. *του ίδιου*, σ. 979 επ.

αποβλέπει στη θεσμική συστηματοποίηση των από τη φύση τους κεντρόφυγων κρατικο-διασπαστικών κοινωνικών δυνάμεων, ώστε, με την αναζήτηση συμβιβασμών, να διασφαλίζεται η ενότητα της πολιτείας, η συνοχή δηλαδή κράτους και κοινωνίας.¹⁰ Αυτή είναι η, κατά έναν τρόπο, “αρχέγονη” έννοια της ολοκλήρωσης.

3. Η θεωρητική αυτή κατασκευή του *Smend* έχει συγκεκριμένο ιστορικό έναυσμα. Αναπτύχθηκε στη Γερμανία στο μεσοπόλεμο, όταν η κοινωνική κρίση που συγκλόνηζε τότε τη χώρα, είχε αποδυναμώσει αισθητά την ιδεολογική αξιοπιστία του κράτους. Ο *Smend*, με τη θεωρία του για την ολοκλήρωση, φιλοδόξησε να επεξεργαστεί μια νέα ιδεατή συνεκτική αντίληψη περί κράτους. Ταυτοχρόνως, με τη θεωρία του στρέφεται τόσο κατά του γερμανικού θετικισμού του *G. Jellinek*, που βασίστηκε, ως γνωστόν, στην υπόθεση της “καθαρής” διάστασης μεταξύ κράτους και κοινωνίας,¹¹ όσο και κατά της περί κράτους θεωρίας του *Carl Schmitt*. Σύμφωνα με την τελευταία, η ενότητα

10. Βλ. *R. Smend*, ό.π. (υποσ. 9), σ. 136 και *I. Pernice*, ό.π. (υποσ. 9), σ. 100 επ.

11. Βλ. *G. Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 3η έκδ. (επανεκδόση 1966), σ. 394-434 και, σχετικώς, *Th. Tsatsos*, *Peri Politeias*, *Staats-theoretische Studien*, 1972, σ. 11 επ. Για μια πιο συνολική εικόνα του ζητήματος της σχέσης κράτους και κοινωνίας βλ. αντί πολλών *K. Hesse*, *Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft*, σε : *DöV* 1975, σ. 437 επ. Για την επίδραση του γερμανικού νομικού θετικισμού στην ελληνική επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου βλ. *Δ.Θ. Τσάτσος*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 260.

της κοινωνίας διασφαλίζεται μόνο μέσα από την υπαγωγή και την καθυπόταξη όλων των πεδίων της στην κρατική εξουσία, δηλαδή τη διαχείριση της πολιτικής ολοκληρωτικά από το κράτος (*totaler Staat*).¹²

4. Η ιστορία λοιπόν της έννοιας της “ολοκλήρωσης”, αλλά και οι πολιτειοθεωρητικές αντιλήψεις στις οποίες εναντιώθηκε, δείχνουν πόσο η φύση της έννοιας είναι *άρρηκτα συνδεδεμένη με το φαινόμενο του εθνικού κράτους, όπως διαμορφώθηκε τον 18ο αιώνα*,¹³ δηλαδή με εκείνον τον ιστορικό τύπο της ανθρώπινης συμβίωσης που βασίζεται και εκφράζει, τουλάχιστον στο φανταστικό επίπεδο, το ιδεολόγημα της *ιστορικής, της πολιτισμικής και –συνήθως– της εθνικής ομοιογένειας ενός λαού*¹⁴. Από τις προηγούμε-

12. Ο όρος “total” δεν συμπίπτει με τον όρο “totalitar” (ολοκληρωτικό). Ο όρος “total” δεν αποδίδεται με ακρίβεια, ούτε αν μεταφραστεί ως “ολικό” ή “καθολικό”. Βλ. σχετικά *C. Schmitt, Der Begriff des Politischen*, 1927, σε : *ο ίδιος, Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles, 1923-1939*, επανεκδ. 1940 και 1988, σ. 67 επ. Βλ. και *I. Pernice*, *ό.π.* (υποσ. 9), σ. 113 επ.

13. Ήδη ο *K. Hesse, Geschichtliche Voraussetzungen des heutigen Staates*, σε *E.-W. Böckenförde* (επιμ.), *Staat und Gesellschaft*, 1976, σ. 3 επ., κυρίως 3 και 8, αποτρέπει από το να αναζητούμε τις ιδιότητες μιας αφηρημένης έννοιας “κράτος” με βάση αρχέγονες μορφές του.

14. Βλ. αντί πολλών *R. Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit*, σε : *J. Isensee/P. Kirchhof* (επιμ.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, τ. 1, 1987, § 14 Nr. 1 επ. Για τη σχέση Λαού και Έθνους βλ. *A. Σβώλος, Το Νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928, σ. 83 επ., *A. Μάνεσης, Οι εγγυήσεις τηρήσε-*

νες επιστημάνσεις προκύπτει ότι η ακριβής νοηματική απόδοση της ενωσιακής διαδικασίας και της τελεολογίας της με τον όρο “ολοκλήρωση” προϋποθέτει την επανεξέταση της στην προοπτική της νέας κοινωνικής και ιστορικής ύλης που καλείται να ερμηνεύσει, δηλαδή στη βάση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου και της αναζήτησης της θεσμικής του έκφρασης.

5. Σε αντίθεση με τον ιστορικό τύπο “κράτος”, που αποτέλεσε τη θεσμική έκφραση του ιδεολογήματος της πολιτικής, της πολιτισμικής και συνήθως της εθνικής ομοιογένειας ενός λαού –από τον οποίο έλκει την ονομασία του το “εθνικό κράτος”– η ενωσιακή τάξη καλύπτει και εκφράζει διαφορετικής υφής κοινωνική και ιστορική ύλη. Η Ευρώπη λοιπόν έχει δύο κρίσιμες για τον νοηματικό έλεγχο της έννοιας της ολοκλήρωσης διαστάσεις:

α) Η μία διάσταση είναι η *Ευρώπη ως ενιαίος ιστορικός χώρος με πολιτισμική ομοιογένεια, κοινά συμφέροντα και κοινή προοπτική. Πρόκειται για την Ευρώπη ως σύνολο ευρωπαίων πολιτών*. Ο ενωσιακός νομοθέτης, εισάγοντας με τα άρθρα 8 επ. ΣυνθΕΕ το status europeus, δηλαδή την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, εκκινεί προφανώς από την εκδοχή μιας σχετικής ιστορικής και πολιτισμικής ομοιογένειας του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου.¹⁵ Το ερώτημα, εάν τα κοινά πολιτισμικά στοιχεία της Ευρώπης είναι ο κλασικός ελληνικός πολιτισμός, η ρωμαϊκή νομική σκέψη, ο χριστιανι-

ως του Συντάγματος, II, 1965, σ. 52 επ. Πρβλ. επίσης πρόσφατα Ν. Δεμεριτζής, Ο λόγος του εθνικισμού, 1996, σ. 168 επ.

15. Βλ. αντί πολλών Μ. Herdegen, ό.π. (υποσ. 2), σ. 177.

σμός, η Αναγέννηση, ο Διαφωτισμός, η Γαλλική Επανάσταση, το κίνημα του συνταγματισμού, ο μεγάλος φιλοσοφικός στοχασμός που αναπτύχθηκε πάνω και πέρα από τα κρατικά σύνορα, το εργατικό κίνημα και η ιδεολογική του έκφραση, είναι ζήτημα που ξεπερνά τα θεματικά όρια αυτής της μελέτης. Πάντως, σε επίπεδο ισχύοντος ενωσιακού δικαίου το status europeus βρήκε συγκεκριμένη και πολιτικά κρίσιμη δικαιική έκφραση στην επέκταση του ενεργητικού και παθητικού εκλογικού δικαιώματος σε όλους τους ευρωπαίους πολίτες, σε όλα τα κράτη μέλη, τόσο στις δημοτικές όσο και στις ευρωβουλευτικές εκλογές.¹⁶ Και οι δύο αυτές καινοτομίες αποτελούν σημαντικά βήματα για την *hic et nunc* δικαιική πραγμάτωση της Ευρώπης ως συνόλου ευρωπαίων πολιτών κατά τα άρθρα 8 έως 8Ε ΣυνθΕΕ της Συνθήκης.¹⁷

β) Ο ευρωπαϊκός ιστορικός χώρος, όμως, έχει και μια δεύτερη, εξίσου θεμελιακή, διάσταση που είναι η *Ευρώπη ως ιστορική και έννομη σύνθεση και τάξη συγκεκριμένων ιστορικών υποκειμένων, δηλαδή των κρατών μελών*. Αυτή η διάσταση του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου βρήκε σαφή έκφραση στη Συνθήκη. Έτσι, στο άρθρο ΣΤ § 1 κηρύσσε-

16. Βλ. τις σχετικές ρυθμίσεις της ΣΕΕ στο άρθρο 8 Β § 1 (για τις δημοτικές εκλογές και στο άρθρο 8 Β § 2 (για τις ευρωβουλευτικές εκλογές).

17. Περί του status europeus βλ. C. Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, σε : "Common Market Law Review", τ. 29 (1992), σ. 1137, R. Kovar/D. Simon, *La citoyenneté européenne*, σε : "Cahiers de Droit Européen", 1993, σ. 285. Βλ. επίσης M. Herdegen, *ό.π.* (υποσ. 2), σ. 177 επ., κυρίως αρ. 267-269.

ται ο σεβασμός “στην εθνική ταυτότητα των κρατών μελών”¹⁸ και στο άρθρο 3b § 2 καθιερώνεται η αρχή της επικουρικότητας.¹⁹ Το status europeus όχι μόνο δεν εκτοπίζει αλλά συμπληρώνει το status του εθνικού πολίτη, όπως

18. Ήδη περιλαμβάνει ρητή διάταξη και η ΣυνθΑμστ. στο νέο άρθρο ΣΤ § 3. Βλ. και *M. Herdegen*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 50 επ. Τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία του ΔΕΚ δέχονται ως συστατικό στοιχείο του σεβασμού της “εθνικής ταυτότητας” την αρχή της “θεσμικής αυτονομίας” των κρατών. Η αρχή αυτή αναφέρεται στην υλοποίηση των ενωσιακών κανόνων δικαίου στα κράτη μέλη και σημαίνει την ελευθερία των εθνικών εννόμων τάξεων στην επιλογή του τρόπου και των διαδικασιών υλοποίησης του ενωσιακού δικαίου. Βλ. σχετικά *J. Rideau*, *Le rôle des états membres dans l' application du Droit Communautaire*, σε : *Annuaire Français de Droit International*, τ. 18 (1972), σ. 884 επ., *ο ίδιος*, *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 1994, σ. 665 επ. Την αρχή της “θεσμικής αυτονομίας των κρατών” δέχεται και το ΔΕΚ : Αποφ. 15 Φεβρουαρίου 1971, υποθ. C-51-54/71, *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Frukt*), Συλλ. 1971, σ. 1107, απόφ. 21 Σεπτεμβρίου 1983 (υποθ. 6-205 - 215/82, *Deutsche Milchkontor et al. / Deutschland*), Συλλ. 1983, σ. 2633 επ., απόφ. 12 Ιουνίου 1990 (υποθ. C-8/88, *Bundesrepublik Deutschland/Commission des Communautés Européennes*), Συλλ. 1990, σ. 2355 επ.

19. Για την έννοια της επικουρικότητας βλ. από την εκτεταμένη βιβλιογραφία ενδεικτικά : *K. Lenaerts/P. van Ypersele*, *Le principe de subsidiarité et son contexte : Étude de l'article 3 B du Traité CE*, σε “*Cahiers de Droit Européen*”, τ. 30 (1994), αρ. 1-2, σ. 3 επ., *T. Schilling*, *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or : Taking Subsidiarity Seriously* (Harvard Jean Monnet Working Paper 10/95), Cambridge, MA, 1995. Βλ. και *R. Streinz*, ό.π. (υποσ. 5), Nr. 889. Για την πολιτειολογική προσέγγιση της αρχής της επικουρικότητας βλ. *Γ. Κασμάτης*, *Περί της αρχής της επικουρικότητας του κράτους*, 1994.

ακριβώς η όση υπάρχει ιστορική και πολιτισμική ομοιογένεια του ενωσιακού ιστορικού χώρου δεν εκτοπίζει τα ιστορικά υποκείμενά του, δηλαδή τους λαούς στην κρατική τους συγκρότηση. Ο ιστορικός και πολιτισμικός πυρήνας κάθε κράτους μέλους, όσα στοιχεία του δηλαδή κατέστησαν ήδη αναπόσπαστο μέρος του θεσμικού του πολιτισμού και καταγράφηκαν στα θεμελιώδη θεσμικά του αξιώματα (π.χ. μορφή πολιτεύματος, γλώσσα, εθνικός πολιτισμός, θρησκεία κ.λπ.), *δεν είναι διαπραγματεύσιμος και δεν υπόκειται σε υπερεθνικές πλειοψηφικές αποφάσεις, στο μέτρο ακριβώς που ο πολιτισμός, ιδίως ο θεσμικά κατοχυρωμένος και πιο συγκεκριμένα ο πυρήνας του συνταγματικού πολιτισμού, έχει ιστορική νομοτέλεια*²⁰. Η εξέλιξή του, η προσαρμογή του και, σε τελική ανάλυση, η υπαγωγή του στην υπερκείμενη ενωσιακή θεσμική τάξη *δεν είναι "εκβιάσιμη"* και *δεν μπορεί να υπηρετεί πρόσκαιρες, ενδεχομένως και θεμιτές, ενωσιακές (ουσιαστικές ή διαδικαστικές) σκοπιμότητες που μπορεί να καθοδηγούν τις επιλογές του πρωτογενούς ενωσιακού νομοθέτη*. Το ερώτημα, τι εντάσσεται στον πολιτισμικό αυτό πυρήνα δεν μπορεί να απαντηθεί ούτε κατά τρόπο ενιαίο ούτε και μόνιμο. Δεν μπορεί να απαντηθεί κατά τρόπο ενιαίο, διότι ο πολιτισμικός πυρήνας ποικίλλει από κράτος σε κράτος και δεν μπορεί να απαντηθεί κατά τρόπο μόνιμο, διότι το περιεχόμενο του πολιτισμού γενικά τελεί υπό αέναη ιστορική εξέλιξη.

20. Βλ. *A. Bleckmann*, *Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention* ?, σε : *EuGRZ* 1994, σ. 149 επ., *P. Häberle*, *Europäische Rechtskultur*, 1994, σ. 40.

6. Ο *δουρισμός* του ευρωπαϊκού χώρου, η διττή του δηλαδή ιστορική ιδιοσυστασία, τόσο ως πολιτισμική ενότητα όσο και ως σύνδεση εθνικών κρατών, είναι *δημιούργημα της ευρωπαϊκής ιστορίας και συνιστά τον πυρήνα και το κύριο χαρακτηριστικό της ύλης που εκφράζεται θεσμικά με το ενωσιακό οικοδόμημα*. Αν η διαπίστωση αυτή είναι σωστή, τότε η έννοια της “ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης” –σε αντίθεση με την “κρατική ολοκλήρωση” (*R. Smend*)²¹– θα πρέπει ασφαλώς να επανεξεταστεί *υπό το φως αυτού του δουισμού του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου*. Μόνο μια τέτοια προσέγγιση προσδίδει στην έννοια της ολοκλήρωσης την ενωσιακή της διάσταση. Η *ολοκλήρωση*, ως σκοπός της *ενωσιακής διαδικασίας*, –αυτή η θέση προκύπτει νομίζω σαφώς από το συλλογισμό που προηγήθηκε– για να συντελείται *ως ευρωπαϊκή* δεν πρέπει να κινείται προς μία μόνο κατεύθυνση, πραγματώνοντας δηλαδή τη μία μόνο από τις δύο διαστάσεις της Ευρώπης. Πρέπει, αντιθέτως, να κατευθύνεται και προς τις δύο διαστάσεις του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου, δηλαδή τόσο προς την περαιτέρω *εμβάθυνση των ευρωπαϊκών θεσμών*, την *αποτελεσματικότητα* των ενωσιακών οργάνων και την κατοχύρωση του *ευρωπαϊού πολίτη*, δηλαδή προς την κατεύθυνση που υποδεικνύει το άρθρο Α § 2 ΣυνθΕΕ (...“διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης”), όσο και προς τη *διαφύλαξη της πολιτισμικής πολυμορφίας του ευρωπαϊκού χώρου*, όπως αυτή αποτυπώνεται στις *εθνικές ταυτότητες των ιστορικών υποκειμένων, δηλαδή των κρατών που την απαρ-*

21. Βλ. παραπάνω υποσ. 9.

τίζουν. Ο δυισμός αυτός του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου αποτυπώνεται ευανάγνωστα και στην ίδια τη Συνθήκη, τόσο στο άρθρο ΣΤ § 1 που καθιερώνει την αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών²² όσο και στο άρθρο 3b § 2 που θεσπίζει την αρχή της επικουρικότητας.

7. Οι δύο αυτές ιστορικές αλλά ταυτοχρόνως και ζωντανές συνιστώσες του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου δεν προβάλλουν ούτε ως “σταυροδρόμι” ούτε ως “δίλημμα” ούτε ως “αντίφαση”. Αντιθέτως, είναι συνιστώσες οι οποίες, στη διαλεκτική τους αρμονία, αναδεικνύουν την ιστορική, άρα και τη θεσμική μοναδικότητα του ενωσιακού χώρου. Η *δύναμη της ενότητας* από τη μια, που πηγάζει από την πολιτισμική ομοιογένεια, και η *δύναμη των εθνικών πολιτισμικών ταυτοτήτων* από την άλλη, τελούν μεταξύ τους σε έναν *αενάως εξελισσόμενο και διαρκώς μεταβαλλόμενο συσχετισμό*. Αυτός ο συσχετισμός είναι εκάστοτε κανονιστικά *εκφράσιμος*, δεν είναι όμως κανονιστικά *υποτάξιμος* και συνακόλουθα δεν είναι, τελικά, ούτε *διαπραγματεύσιμος*. Γι’ αυτό ακριβώς και ο πρωτογενής ενωσιακός νομοθέτης, όπως εκφράζεται στο επίπεδο των “Διακυβερνητικών διασκέψεων”, οφείλει να *ενστερνίζεται* αυτόν και μόνο το συσχετισμό, όπως εμφανίζεται σε κάθε φάση της

22. Τελικά στη λογική αυτή κινείται και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17 Μαΐου 1995 (έκθεση *J.L. Bourlangue/D. Martin*) για τη Διακυβερνητική του 1996 (P.E. Doc. 212. 450 και 190. 441). Το κείμενο είναι δημοσιευμένο και στο περιοδικό *EuGRZ*, 1995, σ. 323 επ.). Ήδη βλ. άρθρο ΣΤ § 3 ΣυνθΑμστ.

εξέλιξης,²³ καλείται δηλαδή τελικά να αποτυπώνει τα εκάστοτε ιστορικά δεδομένα.

8. Από τα παραπάνω όμως προκύπτει και κάτι περισσότερο. Ο εκ των προτέρων καθορισμός της πορείας και της “τελικής έκβασης” της ευρωπαϊκής ενωσιακής εξέλιξης προϋποθέτει μια ανέφικτη, και γι’ αυτό *μεθοδολογικά αθέμιτη, πρόβλεψη*. Προϋποθέτει ότι η διαδικασία αυτή θα έχει “τελική έκβαση” ! Είναι όμως αμφίβολο αν ο δυισμός του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου αποτελεί στάδιο μεταβατικό ή, αντιθέτως, έναν αέναο και κυμαινόμενο συσχετισμό. Αλλά και όσοι τυχόν δεν μπορούν να συλλάβουν την έννοια μιας *αέναης ιστορικής εκκρεμότητας* πρέπει τουλάχιστον να αντιληφθούν ότι η τελική έκβαση του *συσχετισμού* ανάμεσα στις ενωτικές δυνάμεις που πηγάζουν από τα *κοινά στοιχεία* του ευρωπαϊκού πολιτισμού και στις δυνάμεις της *πολιτισμικής πολυμορφίας* των εθνικών ταυτοτήτων *δεν είναι προβλέψιμη*. Η μη προβλεψιμότητά της, όμως, θέτει *το ίδιο το ερώτημα της έκβασης* έξω από τη λογική της ερμηνείας της Συνθήκης. Γι’ αυτό και η ιστορική αυτή εκκρεμότητα καθίσταται σταθερό θεσμικό δεδομένο και *προερμηνευτικό στοιχείο* για την κατανόηση και την ερμηνεία των ενωσιακών θεσμών.

9. Με βάση τις παραπάνω σκέψεις, μπορεί να διατυπωθούν τα εξής συμπεράσματα :

23. Την υποταγή του περιεχομένου των θεσμικών αρχών στον ιστορικό χώρο (και χρόνο) περιγράφει ανάγλυφα ο *K. Hesse*, *Verfassungsgrechtsprechung im geschichtlichen Wandel*, σε : JZ 1995, σ. 265.

α) Ο όρος “ευρωπαϊκή ολοκλήρωση” πρέπει να επανεξεταστεί. Η “ολοκλήρωση”, με σημείο αναφοράς τον ευρωπαϊκό ιστορικό χώρο, δεν μπορεί να ανάγεται μόνο στη μία από τις δύο ιστορικές και πολιτισμικές του διαστάσεις, αλλά πρέπει να ανταποκρίνεται στο δυισμό του.²⁴ Άρα, η “ολοκλήρωση”, ως περιεχόμενο της τελεολογίας της ενωσιακής θεσμικής τάξης, δεν μπορεί να έχει άλλη έννοια από τη συνθετική συνάρθρωση και των δύο αυτών διαστάσεων.

β) Ο πρωτογενής ενωσιακός νομοθέτης, στην προσπάθειά του να ενισχύσει τυχόν τη μία μόνο από τις δύο αυτές διαστάσεις του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου, εκτίθεται αναπόφευκτα στην κατηγορία ότι υπερεκτιμά το ρόλο του. Η έκβαση ιστορικών εκκρεμοτήτων δεν είναι άλλωστε έργο του νομοθέτη αλλά των παραγόντων που προσδιορίζουν το ιστορικό γίνεσθαι, δηλαδή της ίδιας της κοινωνίας. Ο πρωτογενής ενωσιακός νομοθέτης που θα θελήσει, ως κινητήρια δύναμη και εκφραστής της διαδικασίας της ολοκλήρωσης, να επιταχύνει ή να επιβραδύνει τα βήματά του, δηλαδή τα βήματα της ίδιας της ιστορίας του ευρωπαϊκού χώρου, θα αποτύχει στην ιστορική αποστολή του.

γ) Το ερώτημα, εάν η σχέση μεταξύ των δύο διαστάσεων του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου αποτελεί πράγματι εκκρεμότητα, παραμένει φυσικά πάντοτε ανοιχτό.

δ) Η “τελική” έκβαση—αν ως υπόθεση γίνει δεκτή—είναι από τη φύση της μη προβλέψιμη. Γι’ αυτό και η ερμη-

24. Βλ. παραπάνω I, 8.

νεία της Συνθήκης πρέπει να εκκινεί από το μη ορίσιμο της τελικής έκβασης του ιστορικού εγχειρήματος “Ευρώπη”.

II. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ “ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ”

1. Η έννοια της “κυριαρχίας” συνδέεται άρρηκτα με την πολιτειολογική αξιολόγηση των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Integration), καθώς από την κρατούσα γνώμη νοείται και χρησιμοποιείται με ανεπεξέργαστο το κρατικογενές της νόημα, δηλαδή μονοδιάστατα, ως “πορεία” προς μια (πολιτειακά) “πλήρη ένωση”, αντιμετώπιστηκε και αντιμετωπίζεται ακόμη ως περιορισμός τόσο της εξωτερικής όσο και της εσωτερικής κυριαρχίας των κρατών μελών.²⁵ Ως περιορισμός της “εξωτερικής” κυριαρχίας εμφανίζεται η θεσμική συμμετοχή ενός κράτους στην ενωσιακή τάξη, επειδή οι δεσμεύσεις που απορρέουν από αυτή περιορίζουν την πλήρη ελευθερία των κρατών κατά τη διαμόρφωση της στάσης τους στη

25. Κατά το χρόνο εκτύπωσης της μελέτης δημοσιεύτηκε η ειδική μελέτη του *I.A. Μπακόπουλου*, Οι επιπτώσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ σε θέματα εθνικής κυριαρχίας, σε ΤοΣ, 1997, σ. 55 επ., ειδικότερα σ. 69 επ. Δεν υπήρξε όμως δυστυχώς ο χρόνος για την αξιοποίηση σημαντικών σκέψεων της νέας αυτής μελέτης. Βλ. επίσης *A. Μάνεσης*, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα “Πρακτικά Ακαδημίας Αθηνών”, τ. 68 (1993), σ. 460 επ., *Πρ. Δαγτόγλου*, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, 1, έκδ. 1985, σ. 55 επ., *Γ. Δρόσος*, ό.π. (υποσ. 5), σ. 19 επ. Για τη διάσταση “Δημοκρατία” ως πρόβλημα της Ε.Ε., ως ευρύτερο δηλαδή πολιτικό και θεσμικό πρόβλημα, βλ. *Γ.-Α. Μαγκάκης*, Δημοκρατία: Το υπαρξιακό πρόβλημα της Ε.Ε., σε “Ελευθεροτυπία” της 18 Σεπτεμβρίου 1996, σ. 9.

διεθνή κοινωνία (π.χ. δεσμεύσεις που απορρέουν από την αρχή της “κοινοτικής αλληλεγγύης”). Κυρίως, η συμμετοχή στο ενωσιακό οικοδόμημα εμφανίζεται ως περιορισμός της “εσωτερικής” κυριαρχίας, αφού τμήμα των πολιτικών αποφάσεων αφαιρείται από τις εθνικές αρμοδιότητες υπέρ της Ένωσης. Σωστά βεβαίως παρατηρείται ότι οι δύο αυτοί κύκλοι της κυριαρχίας είναι αλληλένδετοι, ιδίως υπό την έννοια ότι ο περιορισμός της “εθνικής” κυριαρχίας συνεπιφέρει και περιορισμό της “εσωτερικής κυριαρχίας”.²⁶ Υπό την έννοια αυτή, η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού περιορίζει την εθνική και (συνακόλουθα) τη λαϊκή κυριαρχία, κρίθηκε ότι υποσκάπτει τα θεμέλια της κρατικής υπόστασης των μελών της.²⁷ “Τα ευρωπαϊκά κράτη”

26. Βλ. σχετικά *Α. Πεπονής*, Για τη λαϊκή κυριαρχία, 1976, σ. 24 επ.

27. Αναλυτικά για τη σχέση ενωσιακής διαδικασίας και κυριαρχίας βλ., από την ελληνική βιβλιογραφία, ενδεικτικά, *Ι.Α. Μπακόπουλος*, ό.π. (υποσ. 25), σ. 55 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Δημοσιεύματα Συνταγματικού Δικαίου, τ. 3), 1982, σ. 41-85. Βλ. επίσης *Μ. Κυπραίος*, Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, 1987, σ. 168 επ., *Κ. Στεφάνου*, ό.π. (υποσ. 5), σ. 49 επ. Από τη σχετική αχανή επιστημονική συζήτηση στον γερμανόφωνο χώρο βλ. χαρακτηριστικά *Κ. Doebring*, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, σε : ZRP 1993, σ. 98 επ., όπου ο εκπρόσωπος ενός βαθύτατου πολιτειοθεωρητικού συντηρητισμού θέτει ουσιαστικά το δίλημμα : “ή Ευρώπη ή εθνική κυριαρχία”. Προς την ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι σκέψεις του *D. Murswiek*, Maastricht und der pouver constituant, σε : “Der Staat” 2/1993, σ. 165 επ., καθώς και το σκεπτικό της σχετικής απόφασης του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου (BVerfGE), τ. 89, σ. 155 επ. Πειστική και ανατρεπτική της λογικής

–σημειώνει οι *K. Doehring*²⁸– “πρέπει να επιλέξουν, αν στο μέλλον θα διατηρηθούν ως κράτη, οπότε η Ευρώπη θα είναι ένας” –χαλαρός–²⁹ “σύνδεσμος κρατών, ή αν θα προχωρήσουν στη δημιουργία ομοσπονδιακού κράτους, οπότε και θα εγκαταλείψουν τη διεθνοδικαιική τους κυριαρχία”. Εδώ ακριβώς τίθεται το ζήτημα, αν στη βάση των εννοιών της “κυριαρχίας” και –όπως συναφώς θα δούμε αμέσως παρακάτω³⁰– του “ομοσπονδιακού κράτους” είναι εφικτή η επιστημονικά ακριβής αποτύπωση της τελεολογίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Και ως προς το σημείο αυτό, η προσέγγιση που επιχειρείται στη μελέτη αυτή περιορίζεται να θέσει εναύσματα για παραπέρα σκέψη και διάλογο.

του Συνταγματικού Δικαστηρίου κριτική ασκεί ο *Chr. Tomuschat*, *Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts*, σε : *EuGRZ*, 1993, σ. 489 επ. Βλ. επίσης *M. Fromont*, *Europa und nationales Verfassungsrecht nach dem Maastricht- Urteil-Kritische Bemerkungen*, σε *JZ*, 1995, σ. 800 επ., *K. Χρυσόγονος*, *Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία. Η απόφαση Μάαστριχτ του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της*, σε *ΕΕΕυρ.Δ.*, 1995, σ. 103 επ. και *N.-P. Engel*, *Die Wirksamkeit europäischen und nationalen Rechts*, σε “*Aus Politik und Zeitgeschichte*”, *Beilage zur Wochenzeitung “Das Parlament”*, B 15-16/1997, σ. 33 επ.

28. *K. Doehring*, ό.π. (υποσ. 27).

29. Η λέξη “χαλαρός” έχει προστεθεί από τον συγγραφέα για να αποδοθεί ακριβέστερα το νόημα του όρου “*Staatenbund*”.

30. Βλ. παρακάτω III.

2. Η έννοια της κυριαρχίας έχει την ιστορία της,³¹ που παρουσιάζει συναρπαστικές διακυμάνσεις. Αρχίζει με την άκαμπτη σύλληψή της από τον *J. Bodin*³² το 1576 ως “απόλυτης και διαρκούς εξουσίας μιας πολιτείας” για να σχετικοποιηθεί, στις ημέρες μας, στα Συντάγματα των κυρίαρχων κρατών που επιτρέπουν μεταβίβαση τμημάτων της σε υπερεθνικούς οργανισμούς.³³ Από την αχανή αυτή προ-

31. Από τον πρώτο –θεωρητικά (πολιτειολογικά) κρίσιμο– ορισμό της “κυριαρχίας” του *J. Bodin* (στο έργο του *Six Livres de la République*, Παρίσι 1576) ως τη σύγχρονη εποχή, η έννοια της κυριαρχίας εξελίχθηκε παράλληλα με την εξέλιξη της έννοιας του κράτους. Η αναδρομή σε αυτή την προϊστορία βρίσκεται έξω από τις ανάγκες και τις δυνατότητες αυτής της σύντομης μελέτης. Βλ. όμως και *C. Schmitt*, Πολιτική θεολογία. Τέσσερα κεφάλαια γύρω στη διδασκαλία περί κυριαρχίας, μετάφραση, σημειώσεις, επιλεγόμενα του Π. Κουσουλή, Αθήνα 1994. Βλ. επίσης *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (υποσ. 27), σ. 17-25 που συμπυκνώνει ιστορικά και εννοιολογικά το νόημα του όρου. Από τους έλληνες κλασικούς του Συνταγματικού Δικαίου βλ. π.χ. *Αλ. Σβώλος*, Πολιτική εξουσία και κυριαρχία, σε : “Νομικά Μελέται”, τ. Α’, 1957, σ. 269 επ., *Χρ. Σγουρίτσας*, Συνταγματικόν Δίκαιον, τ. Α’, 1965, σ. 15 επ., *Α. Μάνεσης*, Συνταγματικόν Δίκαιον, Πανεπιστημιακά Παραδόσεις, 1967, σ. 45 επ.

32. *J. Bodin*, ό.π. (υποσ. 31). Με πολλή ακρίβεια αποδίδει το αρχέγονο νόημα της κυριαρχίας η διατύπωση του *Α. Μάνεση* (ό.π., υποσ. 31, σ. 4), ότι κυριαρχία είναι η ικανότητα “όχι μόνον του άρχειν αλλά και του μη άρχεσθαι εν ουδεμια περιπτώσει”.

33. Βλ. τη γενική θεωρητική τοποθέτηση του ζητήματος στον *Α. Μάνεση*, ό.π. (υποσ. 25), σ. 460 επ. Για τους συνταγματικούς αυτοπεριορισμούς της κυριαρχίας στα άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. *U. Battis/D. Tsatsos/D. Stefanou* (επιμ.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 1995. Οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις διαφέρουν μεταξύ τους, συμπίπτουν όμως ως προς το

βληματική είναι κρίσιμη, για την επιχειρούμενη ανάλυση, η εξής παρατήρηση : Η κυριαρχία, στην ιστορική της εξέλιξη, δεν εξέφραζε ούτε κυρίως ούτε μόνο κάτι το *ιδεατό*, αλλά κυρίως απεικόνιζε μια *πραγματικότητα*. Ευλόγως, λοιπόν, την εποχή κατά την οποία το κράτος μπορούσε *αυτοδυνάμως* να ικανοποιήσει τις ανάγκες της κοινωνίας, η πλήρης ανεξαρτησία της εξουσίας του έναντι άλλων κρατών είχε αναχθεί σε απόλυτο δόγμα, *συστατικό της έννοιας του κράτους*.³⁴ Υπό αυτή την ιστορική προϋπόθεση είχε

αυτοπεριοριστικό τους αποτέλεσμα : Άρθρο 28 §§ 2 και 3 του Ελληνικού Συντάγματος, άρθρο 20 του Συντάγματος της Δανίας, άρθρο 93 του Συντάγματος της Ισπανίας, άρθρο 92 του Συντάγματος της Ολλανδίας, άρθρο 29 § 4 εδ. 3 του Συντάγματος της Ιρλανδίας κ.ά.

34. Αυτό ακριβώς συχνά διαφεύγει της προσοχής (βλ. π.χ. Γ. Δρόσος, *ό.π.*, υποσ. 5, σ. 27). Για την ιστορική εξέλιξη του δόγματος της κυριαρχίας βλ. αντί πολλών C. Ophüls, *Wandlungen des Souveränitätsbegriffs*, σε "Recht im Wandel", Festschrift für C. Heymanns Verlag, 1965, σ. 527 επ. Το κλασικό δόγμα της κυριαρχίας ως γνωρίσματος του κράτους έχει απασχολήσει πολύ τη γερμανική πολιτειολογική σκέψη. Βλ. τελείως επιλεκτικά : H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität*, 1928, H. Quaritsch, *Staat und Souveränität*, τ. Α': Die Grundlagen, 1970, σ. 20-43, ειδικά σ. 36, R. Herzog, *Allgemeine Staatslehre*, 1971, σ. 87 επ., H. Kurz (επιμ.), *Volkssouveränität und Staatssouveränität*, 1970, όπου και έχουν συγκεντρωθεί σημαντικές μελέτες περί κυριαρχίας που δημοσιεύτηκαν μεταξύ 1897 και 1957. Επίσης βλ. τη γενική εικόνα που δίνει ο H. -P. Ipsen, *ό.π.* (υποσ. 9), σ. 227 επ. Επίσης βλ. E. Grabitz, *Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft*, σε : DVBl 1977, σ. 786 επ. και P. Dagtoglou, το λήμμα "Souveränität" σε "Evangelisches Staatslexikon", 1975 (επιμ.: H. Kunst/H. Herzog) καθώς και A. Randelzhofer, *Staatsgewalt und Souveränität*, σε : J. Isensee/P. Kirchhof (επιμ.), *ό.π.* (υποσ. 14), τ. Α',

σωστά λεχθεί ότι “κράτος και κυριαρχία είναι συνώνυμες έννοιες”.³⁵

3. Εύστοχα όμως έχει παρατηρηθεί ότι το περιεχόμενο και η σημασία της κυριαρχίας διαρκώς διαφοροποιούνται αφού βρίσκονται σε άμεση διαλεκτική σχέση με τις διαμορφούμενες και επικρατούσες σε κάθε ιστορική στιγμή πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές συνθήκες.³⁶ Αυτό που συγκρατούμε εδώ είναι ότι οι ιστορικές προϋποθέσεις της κυριαρχίας, στο αρχέγονο νόημά της, δεν συντρέχουν πλέον αναλλοίωτες, ακριβώς διότι δεν συντρέχει η απόλυτη *πολιτική αυτάρκεια* του κράτους. Την αυτάρκεια αυτή διαδέχεται μια συνεχώς αυξανόμενη αλ-

§ 15 αρ. 25 επ. Για τα προβλήματα που δημιουργεί η μεταφορά του όρου “κυριαρχία” στην αξιολόγηση των ευρωπαϊκών θεσμών βλ. αντί πολλών: *A. Bleckmann*, Nationales und Europäisches Souveränitätsverständnis. Strukturalistisches Modelldenken im Europäischen Gemeinschaftsrecht und im Völkerrecht, σε *G. Ress* (επιμ.), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, 1980, σ. 33 επ., *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, ²1966, σ. 851 επ., ο ίδιος, Souveränität und Staatengemeinschaft, σε : *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, τχ. 1. Το θέμα οδηγεί βέβαια στην ιστορική διαδικασία συγκρότησης και νόησης της πολιτείας που, κι αυτή με τη σειρά της, οδηγεί στη νοηματική και ιστορική σχέση λαού και πολιτείας. Για τον προβληματισμό αυτό βλ. το υπό έκδοση έργο του *Κωνσταντίνου Τσουκαλά*, Περιπέτειες σημασιών: από τον λαό στο έθνος, Μέρος Β', κεφ. Α', στοιχ. δ, «Η κοσμοϊστορική ανακάλυψη της κοινωνίας».

35. *X.S. Combothecra*, Der Begriff der Souveränität, σε : *H. Kurz*, ό.π. (υποσ. 34), σ. 6 επ.

36. *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (υποσ. 31), σ. 18.

ληλοεξάρτηση και ό,τι συνεπάγεται αυτή η αλληλοεξάρτηση.

4. Αυτόν τον μεγάλο ιστορικό μετασχηματισμό περιγράφει με τον κλασικό νομικό και φιλοσοφικό του λόγο ο *Δημήτρης Ευρυγένης*, στη μνήμη του οποίου άλλωστε είναι αφιερωμένη αυτή η μελέτη. Όσο κι αν δεν ήταν κύριο θέμα του η έννοια της κυριαρχίας αλλά ο βαθύς μετασχηματισμός της λειτουργίας του διεθνούς δικαίου, οι αξιολογήσεις και τα συμπεράσματά του ισχύουν και ως προς την έννοια της κυριαρχίας. Οι σκέψεις του *Δ. Ευρυγένη* προσφέρουν την καλύτερη δυνατή αφετηρία για τα παραπέρα συλλογιστικά βήματα. Σημειώνει, μεταξύ άλλων, και τα εξής:³⁷ “...Το διεθνές δίκαιον είναι παραλλήλως ο νομικός ρυθμός ο οποίος προσαρμόζεται εις τα δεδομένα μιας ολονέν στενωτέρας αλληλεξαρτήσεως των εθνών. Αλληλεξαρτήσεως την οποίαν επιβάλλει με καταναγκασμόν νόμου της φύσεως πλήθος παραγόντων. Την επιβάλλει, εν πρώτοις, η *οικουμενική διάστασις των υλικών και ηθικών*

37. Βλ. *Δ. Ευρυγένης*, Δικαιώματα του ανθρώπου, θετικών δικαίων, φυσικών δικαίων, σε “*Αρμενόπουλος*”, τ. 21 (1967), σ. 3 επ., εδώ σ. 4 επ. Ο τονισμός ορισμένων όρων ή φράσεων της περικοπής δεν υπάρχει στο κείμενο του *Δ. Ευρυγένη*, υπηρετεί όμως τον τονισμό των σημείων που είναι κρίσιμα για την επιχειρηματολογία του συντάκτη αυτής της μελέτης. Βλ. για τον *Δ. Ευρυγένη Β. Σκουρής*, Τα φυσικά δικαιώματα του ανθρώπου στην επιστημονική σκέψη, τη δικαιοδοτική κρίση και τον πολιτικό λόγο του *Δ. Ευρυγένη*, σε : “*Επιστημονικό Μνημόσυνο Δ. Ευρυγένη*”, Αθήνα 1987, σ. 47 επ., *Α. Μάνεσης*, ό.π. (υποσ. 25), σ. 457. Παράλληλες και οι σκέψεις του *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (υποσ. 31), σ. 21 επ.

αναγκών του συγχρόνου ανθρώπου. Και μερική έστω απομόνωσης ενός έθνους από την παγκόσμια αγορά των υλικών και πνευματικών αγαθών δεν είναι πλέον δυνατή άνευ επωδύνων και ίσως επικινδύνων στερήσεων. Την διεθνή αλληλεξάρτησιν υπαγορεύει, αφ' ετέρου, η *οικουμενικότης της γειτονίας των εθνών*. Χάρις εις την συνεχή τελειοποίησιν των παλαιών και την εφεύρεσιν νέων διαρκώς μέσων συγκοινωνίας και τηλεπικοινωνίας η έννοια της αποστάσεως απισχνούται μέχρις εκμηδενίσεως. Κάθε εθνική ομάς ευρίσκεται εις ουσιαστικήν γειτονίαν με τας λοιπάς ανεξαρτήτως των γεωγραφικών ή πολιτικών της συνόρων. Γνωρίζει τα προβλήματά των, μετέχει δυνάμει εις την ζωήν των. Τέλος, την στενήν αλληλεξάρτησιν των εθνών υπαγορεύει η *οικουμενικότης των κινδύνων* τους οποίους ταύτα διατρέχουν. Ο κίνδυνος είναι τόσοσ μέγας και τόσοσ κοινός ώστε να δημιουργή εις όλα τα έθνη πιεστικήν αίσθησιν *ταυτότητος πεπρωμένων*. 'Όλοι καθόμαστε στο ίδιο τραπέζι', γράφει ο ποιητής. Όχι ολιγώτερον θεαματικοί αλλά και ουσιαστικοί είναι οι μετασχηματισμοί οι οποίοι αφορούν ειδικώς το διεθνές δίκαιον. Εις την κλασικήν του αντίληψιν ο κλάδος ούτος είχε ως κύριον αν όχι ως αποκλειστικόν αντικείμενον τας εξωτερικάς σχέσεις των κρατών. Αι συγκροτούσαι την διεθνούς δικαίου κοινωνίαν πολιτείαί ήσαν οργανισμοί, ο εσωτερικός βίος των οποίων ήτο σχεδόν στεγανός εις τας νομικάς επιδράσεις του διεθνούς δικαίου. Το σύγχρονον διεθνές δίκαιον *εισδύει βαθύτατα* εις την εσωτερικήν έννομον τάξιν... Η μέχρις *ασυδοσίας νομική παντοδυναμία της πολιτείας επί του πεδίου της εσωτερικής εννόμου τάξεως* δει-

κνύει σημεία *προϊούσης κάμψεως*. Ο χώρος της αποκλειστικής αρμοδιότητας, το *domaine réservé*, ήτοι ο κατά παράδοσιν νομικώς απαραβίαστος υπό του διεθνούς δικαίου χώρος της εσωτερικής εννόμου τάξεως, *αρχίζει να εμφανίζει ρήγματα ή να συστέλλεται* υπό την πίεσιν ενός σταθερώς αναπτυσσομένου και ισχυροποιημένου γενικού διεθνούς δικαίου... Το φαινόμενον τούτο, το οποίον θα ηδύνατο ν' αποκληθή *προϊούσα διεθνοποίησις του εσωτερικού βίου των πολιτειών*, είναι γενικώτερον. Είναι *καθολικόν πολιτιστικόν φαινόμενον της εποχής μας*. Η δε νομική του άποψις, ήτοι η νομική διεθνοποίησις των εσωτερικού χαρακτήρος σχέσεων, αποτελεί εν ευρεί μέτρω αντανάκλασιν της πίεσεως την οποίαν ασκεί επί του δικαίου εν γένει και του διεθνούς δικαίου ειδικώτερον, η μεταβολή των πραγματικών συνθηκών, δηλαδή η διεθνοποίησις των κοινωνικών σχέσεων κατά την πραγματικήν των μορφήν και ουσίαν. Το σύγχρονον κράτος ευρίσκεται ούτω ενταγμένον, εκόν άκον, εις την διεθνή έννομον τάξιν η οποία καθορίζει, *χαλαρώς ίσως ακόμη αλλ' εις ωρισμένους τομείς αρκούντως σαφώς, τα ακραία όρια της εσωτερικής συμπεριφοράς του*».

5. Η ριζική μεταβολή των ιστορικών δεδομένων, όπως ανάγλυφα την ανέδειξε με τις σκέψεις του ο Δ. Ευρυγένης, είναι η ιστορική *ratio* του μεγάλου μετασχηματισμού που υφίσταται το κρατικό φαινόμενο, καθώς μεταβάλλονται ριζικά οι ιστορικοί όροι λειτουργίας του. Η μετεξέλιξη των προϋποθέσεων διαχείρισης βασικών αναγκών μιας κοινωνίας από *εθνικές* σε *προϋποθέσεις διεθνείς* (άμυνα, οικονομία, προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προστα-

σία περιβάλλοντος κ.ο.κ.) περιόρισαν έτσι κι αλλιώς την πολιτειακή αυτοδυναμία του σύγχρονου κράτους, δηλαδή την επάρκειά του και συνακόλουθα το εννοιολογικό περιεχόμενο του δόγματος της εθνικής του κυριαρχίας.³⁸ Υπό την εκδοχή αυτή ακριβώς, σωστά γίνεται λόγος για τη “σχετικοποίηση” της έννοιας της κυριαρχίας.³⁹ Και γενικότερα : Η οργάνωση του κοινωνικού βίου σε δύο στεγανά μεταξύ

38. Η προσαρμογή προς τις θεσμικές υποχρεώσεις που προκύπτουν από την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τα κράτη-μέλη δημιούργησαν σε ορισμένα συνταγματικές διχογνωμίες και σε άλλα προκάλεσαν συνταγματική αναθεώρηση. Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ., αντί πολλών, Γ. Παπαδημητρίου, Η ευρωπαϊκή ενοποίηση και το εθνικό Σύνταγμα, σε Ν. Μαραβέγιας/Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.), Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1995, σ. 127-152, Μ. Κυπραίος, ό.π. (υποσ. 25), σ. 143 επ., 201 επ., Πρ. Δαγτόγλου, ό.π. (υποσ. 25), σ. 66 επ. Βλ. γενικά για το ζήτημα αυτό : U. Battis/D. Tsatsos/D. Stefanou, ό.π. (υποσ. 33). Για τις επιπτώσεις της ΣΕΕ στη βρετανική συνταγματική τάξη βλ. D. Elles, UK Constitutional and Parliamentary Aspects of the Maastricht Treaty, σε : D.O' Keffe/P.M. Twomey (επιμ.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, 1994, σ. 341. Για τη γαλλική συνταγματική τάξη βλ. J. Rideau, La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union Européenne, σε : Revue des Affaires Européennes, no 3 (1992), σ. 7 επ. και Ch. Walter, Die drei Entscheidungen des französischen Verfassungsrates zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, σε : EuGRZ, 1993, σ. 183 επ., C. Grewe/H. Ruiz Fabri, Le Conseil constitutionnel et l'intégration européenne, σε R.U.D.H., 1992, σ. 277 επ. Για την Ισπανία βλ. A. Lopez Castilio/J. Polakiewicz, Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien, σε : EuGRZ, 1992, σ. 277 επ. Για τη Γερμανία βλ. παραπάνω υποσ. 27.

39. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, ό.π. (υποσ. 31), σ. 23. Αντίθετος ο Γ. Δρόσος, ό.π. (υποσ. 5), σ. 27 επ.

τους επίπεδα, στο εθνικό και στο διεθνές που είναι και λογική και ιστορική προϋπόθεση του δόγματος της κυριαρχίας, έχει ξεπεραστεί από την πραγματικότητα. Έτσι, και το δόγμα της ποιοτικής αντιδιαστολής μεταξύ εσωτερικού και διεθνούς δικαίου αποβάλλει σταδιακά την αυστηρότητα του και δεν αντέχει πάντως τη δοκιμασία που του επιφυλάσσει η νέα θεσμική ποιότητα που ανέδειξε η ενωσιακή τάξη.⁴⁰

6. Στο πλαίσιο του παραπάνω σκεπτικού γίνεται ιδιαίτερος κατανοητή η άποψη του *H.-P. Ipsen*: Το ερώτημα, εάν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υφίστανται μείωση της κυριαρχίας τους, δεν είναι αποτελεσματικό κριτήριο για την κατανόηση της ενωσιακής τάξης, διότι η κυριαρχία, με το παραδοσιακό της νόημα, δεν είναι καθοριστικός όρος για την ύπαρξη και την ποιότητα της κρατικότητας των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴¹ Η άποψη αυτή φαίνεται ακόμη πιο εύλογη, αν την συνδυάσει κανείς με τη διδασκαλία του *H. Quaritsch*, ο οποίος, στην κλασική του μονογραφία περί κυριαρχίας, απομυθοποιεί την έννοια, επιχειρεί να την αποδεσμεύσει από τη σύγχρονη ιδεολογική της λειτουργία και αφαιρεί τα θριαμβολογικά της στοιχεία. Έτσι, καταλήγει αβίαστα να ομολογήσει, ότι η κυριαρχία δεν είναι νοητή ως “ανικανοποίητη βούληση” και ότι το

40. Βλ. και *O. Beaud*, *Föderalismus und Souveränität*, σε : “*Der Staat*”, 1996, σ. 45 επ.

41. *H.-P. Ipsen*, ό.π. (υποσ. 9), σ. 227.

νόημα της κυριαρχίας ταυτίζεται με τις εκάστοτε ιστορικές προϋποθέσεις άσκησής της.⁴²

7. Οι προηγούμενες σκέψεις επιτρέπουν και επιβάλλουν μια ακόμη αποσαφήνιση : Αμετάβλητο στοιχείο της κυριαρχίας είναι και παραμένει η *εδαφική της διάσταση*, το απαραβίαστο δηλαδή των συνόρων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως προς το σημείο αυτό η έννοια της κυριαρχίας διατηρεί ίσως ακόμη εν πολλοίς το παραδοσιακό ιστορικό της νόημα. Μεταβλητό, αντιθέτως, είναι το *καθ' ύλην περιεχόμενό της*. Η διεθνοποίηση της οικονομίας π.χ. σημαίνει την ανεπάρκεια των μεμονωμένων – εδώ: ευρωπαϊκών– κρατών να διασφαλίζουν, στην απομόνωσή τους, εκτός δηλαδή ενός διεθνούς ή και υπερεθνικού θεσμικού πλαισίου, όπως αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια στοιχειωδώς ανεκτή επαρκή για τους πολίτες τους λειτουργία της οικονομίας. Τότε όμως η εκχώρηση μέρους της κυριαρχίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση συντρέχει ως προς όλα τα κράτη μέλη. Η κυριαρχία αυτή ούτε εκχωρείται μονομερώς ούτε αποφέρει κυριαρχικό κέρδος σε ένα κράτος σε βάρος ενός άλλου, αλλά κατατείνει να εξοπλίσει τους ενωσιακούς θεσμούς με εκχωρημένες από όλα τα

42. *H. Quaritsch*, ό.π. (υποσ. 34), σ. 277. Ο *J. Frowein* αντικαθιστά τον όρο “κυριαρχία” για τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον όρο “μερική κυριαρχία” (*Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten*, σε : EuR, 1995, σ. 315 επ., κυρίως 316 επ.). Η εμμονή στην εννοιοκρατική και ξένη προς την ιστορική εξέλιξη του κράτους αντίληψη περί κυριαρχίας (π.χ. *Γ. Δρόσος*, ό.π. [υποσ. 5] σ. 27 επ.) δεν αποτελεί βέβαια συμβολή στην κατοχύρωση της αλλά σε μια όχι ακίνδυνη μυθοποίησή της.

κράτη αρμοδιότητες. Έτσι, η εκχωρημένη κυριαρχία υπόκειται σε συνδιαχείριση από ενωσιακά όργανα, στα οποία όλα τα κράτη-μέλη ή μετέχουν (όπως π.χ. στο Συμβούλιο των Υπουργών) ή συμπροσδιορίζουν τη σύνθεσή τους (όπως π.χ. η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο).⁴³

8. Τα πεδία της κοινωνικής συμβίωσης, στα οποία υπάρχει αυτάρκεια του παραδοσιακού εθνικού κράτους για εξασφάλιση των αναγκαίων αγαθών ή υπηρεσιών στην κοινωνία, αναδεικνύονται μέσα από τη συγκεκριμένη ιστορική πραγματικότητα. Το πού υπάρχει *ανάγκη* ενωσιακής αρμοδιότητας και το πού δεν υπάρχει είναι κρίση εμπειρική, βαθιά πολιτική και εν τέλει ιστορική. Κρίση συνεπώς που υπόκειται σε διακυμάνσεις.⁴⁴ Τελικός κριτής της ανάγκης βαθμιαίας ενίσχυσης των ενωσιακών αρμοδιοτήτων, ή και ενδεχομένως της μείωσής τους, είναι τα εκλογικά σώματα των κρατών μελών που εκφράζονται άλλοτε αμέσως (με δημοψήφισμα) και άλλοτε εμμέσως με εθνικές βουλευτικές εκλογές.

9. Οι επισημάνσεις που προηγήθηκαν θεμελιώνουν, νομίζω, το συμπέρασμα, ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση *δεν αντιτίθεται αναγκαίως προς* το δόγμα ούτε της εθνικής ούτε της εσωτερικής κυριαρχίας των κρατών, όπως τουλάχιστον διαμορφώθηκε στην ιστορική του εξέλιξη.

43. Βλ. *Th. Oppermann*, *Europarecht*, 1991, no 244 επ.

44. “Συνεπώς” – παρατηρεί ο Γ. Παπαδημητρίου, ό.π., υποσ. 31, σ. 23– “η κυριαρχία είναι *όχι μόνο ιστορικά αλλά και θεματικά* έννοια σχετική”.

III. ΤΟ "ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΚΡΑΤΟΣ"

1. Το θεσμικό όραμα ενός μελλοντικού "ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους" έχει και στην πολιτική και στην επιστημονική συζήτηση πολλούς εκφραστές.⁴⁵ Οι αναφορές στην έννοια της κυριαρχίας που μόλις προηγήθηκαν (βλ. II) βοηθούν στην ανάδειξη των προβλημάτων που παρουσιάζει η προσπάθεια αποσαφήνισης της τελεολογίας της ενωσιακής τάξης στη βάση της *τυπολογικής αντιδιαστολής μεταξύ "ομοσπονδιακού κράτους" και της "ομοσπονδίας κρατών"*. Γύρω σε αυτή ακριβώς την εννοιολογική αντι-

45. Για τα προβλήματα που τίθενται αντιμετωπίζοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση ως (μελλοντικό) "ομοσπονδιακό" κράτος βλ. ενδεικτικά *Ph. Raworth*, *Too Little, Too Late ? Maastricht and the Goal of a European Federation*, σε: *Archiv des Völkerrechts*, τ. 32 (1994), τχ. 1, σ. 24 επ., *J. Pinder*, *The New European Federalism : The Idea and the Achievements*, σε: *Michael Burgess, Alain-G. Gagnon* (επιμ.) *Comparative Federalism and Federation*, 1993, σ. 45 επ., *J. L. Quermonne*, *Trois lectures du Traité de Maastricht*, σε : *Revue Française de Science Politique*, τ. 42, (1992), αρ. 5, σ. 813 επ. Βλ. επίσης *K. Αντωνάκης*, *Μια συγκριτική προσέγγιση του πολιτικού-θεσμικού ευρωπαϊκού κοινοτικού συστήματος με γνώμονα το ομοσπονδιακό πρότυπο των ΗΠΑ*, σε : "Σύγχρονα νομικά μελετήματα", 26 (1991), *H.-J. Blanke*, *Der Unionsvertrag von Maastricht - Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?* σε *DöV* 1993, σ. 412 επ., *U. Fastenrath*, *Nicht Staatenbund, nicht Bundestaat*, άρθρο στην εφημερίδα "Frankfurter Allgemeine Zeitung" της 16 Σεπτεμβρίου 1994, σ. 14, *W. Moschel*, *Europapolitik zwischen deutscher Romantik und gallischer Klarheit*, σε: "Aus Politik und Zeitgeschichte", *Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament"*, B 3-4, 1995, σ. 10 επ., ιδίως σ. 13 επ.

διαστολή οργανώθηκε άλλωστε η ιδεολογική σύγκρουση με επίκεντρο, πάντοτε, την έννοια της “κυριαρχίας”.

2. Ο όρος “ομοσπονδιακό κράτος” δεν αποτελεί αφηρημένη έννοια, πρόσφορη για κάθε χρήση, για το χαρακτηρισμό λ.χ. φαινομένων, τα οποία στα μάτια του ανύποπτου “μοιάζουν” με τα ιστορικά μορφώματα που γέννησαν την έννοια αυτή. Αντιθέτως, πρόκειται για έννοια με συγκεκριμένο ιστορικό σημείο αναφοράς, έννοια που πήγασε από κρατικά μορφώματα της εποχής κατά την οποία δημιουργήθηκαν στην Ευρώπη, στα μέσα του 18ου αιώνα, τα εθνικά κράτη. Την εποχή της μεγάλης και πολιτειολογικά κρίσιμης κρατικογένεσης αναπτύχθηκε στη γερμανική πολιτειολογία η διδασκαλία περί “ομοσπονδιακού κράτους” και “ομοσπονδίας κρατών”. Η τυπολογική αυτή διάκριση αποτέλεσε μια αφηρημένη εννοιολογική πρόσληψη και αποτύπωση των χαρακτηριστικών που ανέδειξαν υπαρκτά κρατικά μορφώματα.⁴⁶ “Το ομοσπονδιακό κράτος” –παρατηρεί, σχετικά, ο *U. Scheuner*– “χάρη στην περίπλοκη δομή του και στη διαπλοκή του με εν εξελίξει ευρισκόμενα ιστορικά δεδομένα αποτελεί πολιτειακή μορφή, της οποίας η ουσία και η ιδιομορφία μπορεί να γίνει κατανοητή μόνο

46. Βλ. τη βασική σχετική πηγή : *G. Jellinek*, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882. Βλ. σχετικώς *F. Ermacora*, *Allgemeine Staatslehre*, τ. II, 1970, σ. 626 επ. και 646 επ., που σαφώς επισημαίνει, ότι οι έννοιες αυτές διαπλάστηκαν με σημείο αναφοράς τη δημιουργία των ευρωπαϊκών κρατικών μορφωμάτων. Από τους σύγχρονους βλ. αντί πολλών : *K. Hesse*, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962. Την ιστορική φόρτιση του όρου “ομοσπονδιακό κράτος” τονίζει και ο *Chr. Tomuschat*, ό.π. (υποσ. 27), σ. 489 επ., κυρίως σ. 492.

εν όψει της συγκεκριμένης κάθε φορά [“θεσμικής”]⁴⁷ περίπτωσης”.⁴⁸

3. Στο “ομοσπονδιακό κράτος” συγκεντρώνεται, ουσιαστικά, η κρατική ποιότητα στο ομοσπονδιακό υποκείμενο, ενώ τα ομόσπονδα μέλη, χωρίς να χάνουν πάντοτε τον τύπο, χάνουν πάντως την ουσία της κρατικής τους ποιότητας. Η “ομοσπονδία κρατών”, αντιθέτως, διαθέτει ομοσπονδιακό υποκείμενο χωρίς κρατική ποιότητα, αφού αυτή παραμένει στα ομόσπονδα μέλη. Οι όροι, επομένως, “ομοσπονδιακό κράτος” και “ομοσπονδία κρατών” έχουν ως ιστορική και νοηματική προϋπόθεση την έννοια του κράτους,⁴⁹ και αποτελούν την αφηρημένη εννοιολογική αποτύπωση ιστορικά υπαρκτών κρατών και συνδέσμων κρατών. Έτσι, το κεντρικό πολιτειολογικό έναυσμα για τη διατύπωση της θεωρίας περί “ομοσπονδιακού κράτους” και “ομοσπονδίας κρατών” ήταν η πορεία των διαφόρων ανεξάρτητων γερμανικών κρατών προς τη δημιουργία του πρώτου γερμανικού ομοσπονδιακού κράτους. Εκεί, το βασικό πολιτικό, ή πιο σωστά πολιτειακό, ζήτημα ήταν η

47. Η λέξη “θεσμικής” προστίθεται από τον συντάκτη αυτού του κειμένου, πιστεύοντας πως έτσι αποδίδεται με περισσότερη ακρίβεια η σκέψη του *U. Scheuner*.

48. *U. Scheuner*, *Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart*, σε : *DöV* 1962, σ. 641 (τώρα αναδημοσιευμένο στον τόμο με κείμενα του *U. Scheuner*: *Staatstheorie und Staatsrecht*, 1978, σ. 415 επ.).

49. Όπως τονίζει ο *F. Ermacora*, ό.π. (υποσ. 46), σ. 646, ο καθορισμός της έννοιας του “ομοσπονδιακού κράτους” οφείλει να έχει ως αφετηρία την έννοια του κράτους.

“κυριαρχία” των μοναρχών και η τύχη της μετά την ένωση.⁵⁰ Όπως σημειώθηκε όμως πιο πάνω, η έννοια και οι τότε πολιτικές προϋποθέσεις της κυριαρχίας δεν αντιστοιχούν προς τα σημερινά δεδομένα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι και θα παραμείνει –όσο κι αν στο μέλλον συντελεστεί “εμβάθυνση”, δηλαδή ενισχυθούν περισσότερο οι θεσμοί της– ιστορικό και πολιτικό *aliud* έναντι του κράτους.⁵¹ Γι’ αυτό και η έννοια και το πρόβλημα της κυριαρχίας στα εθνικά κράτη δεν μπορεί φυσικά να χρησιμεύσει, για την ερμηνεία του ενωσιακού οικοδομήματος.⁵²

4. Από τις σκέψεις που προηγήθηκαν προκύπτει ότι οι έννοιες “ομοσπονδιακό κράτος” και “ομοσπονδία κρατών”

50. Βλ. π.χ. *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, “1991, σ. 377 επ., καθώς και *O. Kimminich*, Der Bundesstaat, σε : *J. Isensee/P. Kirchhof* (επιμ.), ό.π. (υποσ. 14), τ. Α’, Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987 § 26, σ. 1113 επ. αρ. 21 επ.

51. Ως διέξοδο από την ασφυκτική κρατικογενή ορολογία ο *N. Σκανδάμης*, Το κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, 1986, σ. 90 επ., προτείνει τον όρο “μετακράτος”. Σαφέστερα απομακρύνεται από την κρατικογενή ορολογία, χρησιμοποιώντας τον όρο “εταιρική ομοσπονδία” ο *Γ. Παπαστάμκος*, στην πρωτότυπη προσέγγισή του : Η ελλειπτική θεσμογένεση της Ένωσης, 1994, σ. 29 επ.

52. Βλ. σχετικά (και με πλούσιες βιβλιογραφικές υποδείξεις), *K.-A. Schachtschneider*, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union, σε: *W. Blomeyer/K.-A. Schachtschneider* (επιμ.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, σ. 75 επ., κυρίως σ. 92 επ. Βλ. επίσης, κοντά στις σκέψεις του κειμένου *H. Schneider*, Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationale “civitas europa”, σε : *GEDÄCHTNISCHRIFT FÜR E. GRABITZ* 1995, σ. 677 επ., ειδικότερα σ. 718.

είναι –λόγω της κρατικογενούς τους προέλευσης– *απρόσφορες για την αποτύπωση του διλήμματος ως προς τον τελικό θεσμικό στόχο της ενωσιακής διαδικασίας*. Η χρήση των όρων αποπροσανατολίζει τη συζήτηση για το στόχο της Ένωσης, αφού προϋποθέτει την αποδοχή των δύο αυτών βασικών τύπων κρατών που εμπíπτουν στη συγκεκριμένη ιστορία των χρησιμοποιούμενων όρων.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. Η συζήτηση για τον τελικό θεσμικό στόχο, για την τελεολογία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεν μπορεί λοιπόν να καθυποτάξει το ζητούμενο, εφόσον όχι μόνο αρθρώνεται αλλά και προσλαμβάνεται με έννοιες που είχαν νοηματοδοτηθεί από άλλα, *μη συγκρίσιμα με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ιστορικά μορφώματα*. Μόνο η αποδέσμευση από αυτά εξασφαλίζει γνωσιοθεωρητικά την προσέγγιση και τη μελέτη του ζητήματος από εσφαλμένες υποθήκες.

2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί και, εφόσον δεν διαλυθεί, θα παραμείνει θεσμικά *aliud* σε σχέση προς τα “ομοσπονδιακά κράτη”. Η Ένωση αποτελεί μια *εν εξελίξει σύνθετη θεσμική ενωσιακή τάξη ευρωπαίων πολιτών και εθνικών κρατών*.⁵³ Τόσο από ιστορική όσο και από συστημα-

53. Αυτόν το χαρακτηρισμό της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, όπως διαμορφώνεται μετά τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση της 7ης Φεβρουαρίου 1992 (Μάαστριχτ), επιχειρώ στην εργασία μου “Die europäische Unionsgrundordnung” που δημοσιεύτηκε στην EuGRZ, 1995, τχ. 13-14, σ. 287 επ. Επιτυχής είναι επίσης ο όρος “ευρωπαϊκή

τική αποψη είναι απολύτως πρωτόγνωρη.⁵⁴ Στη θεσμική αυτή τάξη, το συσχετισμό μεταξύ κρατικών εξουσιών και ενωσιακής εξουσίας τον προσδιορίζει ο *βαθμός ενωσιακής βούλησης των λαών* που θα (πρέπει να) αποτυπώνεται στο έργο του εκάστοτε ενωσιακού νομοθέτη.

3. Ο βαθμός της ενωσιακής βούλησης *υπόκειται κάθε φορά σε εξέλιξη*. Γι' αυτό ακριβώς και η Συνθήκη του Μάαστριχτ, στο άρθρο Ν § 2 όρισε την επόμενη αναθεώρηση.⁵⁵ Αυτή η ιστορικά πρωτόγνωρη σχέση κρατικής εξουσίας και ενωσιακής εξουσίας δεν υπόκειται τυπολογικά σε

ομοσπονδίωση” που προτείνει ο *Γ. Παπαδημητρίου* (ό.π., υποσ. 2α, σ. 63 κ.α.) και επιτυχής είναι και απομακρύνει από τους κινδύνους που επισημαίνονται στο κείμενο. Ο *I. Pernice*, *Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund*, σε *EuR*, 1996, σ. 27 επ. βλέπει επίσης το πρόβλημα και γι' αυτό χρησιμοποιεί για την Ε.Ε. τον όρο “*Verfassungsverbund*” που στα ελληνικά θα μπορούσε να αποδοθεί –και όχι να μεταφραστεί– ως “*συνταγματική ένωση*”.

54. Βλ. *E. Grabitz*, *Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft*, σε: *DVBl*, 1977, σ. 786 επ., *Th. Oppermann*, ό.π. (υποσ. 36), no 244 επ. Τις διάφορες αντιλήψεις για τη θεσμική μοναδικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκθέτουν οι *B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil*, *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, 1993, σ. 68 επ., όπου σαφώς επισημαίνεται ότι οι ενώσεις αυτές διαπλάστηκαν με σημείο αναφοράς τη δημιουργία των ευρωπαϊκών κρατικών μορφωμάτων. Βλ. *J.V. Louis*, *L'ordre juridique communautaire*, 1990.

55. Άρθρο Ν § 2 Σ.Ε.Ε. : “Το 1996 θα συγκληθεί διάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών για να εξεταστούν, σύμφωνα με τους στόχους των άρθρων Α και Β των κοινών διατάξεων, οι διατάξεις της παρούσας συνθήκης, για τις οποίες προβλέπεται αναθεώρηση.”.

προϋπάρχοντα πολιτειακά και διεθνή σχήματα. Ο ενωσιακός νομοθέτης που θα θελήσει, είτε προτρέχοντας της ιστορίας δηλαδή της ενωσιακής βούλησης των λαών, να προκρίνει ως θεσμική έκφραση του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου, το ιστορικό μοντέλο “ομοσπονδιακό κράτος”, είτε και βραδυπορώντας έναντι της, αν θα εμμένει στην αρχέγονη έννοια της “κυριαρχίας” χωρίς να λαμβάνει υπόψη την αναγκαία ανανοσηματοδότησή της, *υπερτιμά την κανονιστική του δύναμη*. Δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι συνετός είναι ο νομοθέτης που δεν επιχειρεί, αυτάρεσκα, τη σύγκρουση με την ιστορία, αλλά εκείνος που αναζητεί την πιο πιστή έκφρασή της. Η σύγκρουση μεταξύ νομοθεσίας και ιστορίας αποβαίνει συνήθως υπέρ της ιστορίας.

§ 3 Η εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής στους ενωσιακούς θεσμούς

Ι. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

1. Από τότε που η ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης επενδύθηκε σε δικαιικούς θεσμούς, το θέμα “Δημοκρατία” συνδέεται κατά ποικίλους τρόπους με τον σχετικό προβληματισμό.

α) Προϋπόθεση ένταξης ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το κυβερνητικό του σύστημα να βασίζεται στις δημοκρατικές αρχές. Εδώ το θέμα “Δημοκρατία” τίθεται ως *αναγκαία θεσμική πολιτισμική ιδιότητα ενός κράτους*, ώστε να θεωρηθεί συμβιώσιμο με τα άλλα κράτη μέλη και, συνακόλουθα, αποδεκτό στην ενωσιακή τάξη. Το ζήτημα αυτό όσο κι αν είναι κρίσιμο δημοκρατικό γνώρισμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αναφέρεται στην ίδια τη δομή της ενωσιακής τάξης. Γι’ αυτό δεν είναι αντικείμενο των αναζητήσεων που ακολουθούν.⁵⁶

β) Το θέμα “Δημοκρατία” τίθεται και ως ζήτημα “κόστους” που έχει η δημοκρατική ποιότητα της *εσωτερικής (δηλαδή κρατικής) έννομης τάξης*, στο μέτρο που μεταβιβάζονται αρμοδιότητες των εθνικών συνταγματικών οργάνων

56. Βλ. για αυτή την πτυχή του θέματος, την ερμηνευτική αξιοποίηση της στάσης των –τότε– “Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων” απέναντι στην ελληνική δικτατορία του 1967, από τον *Κρ. Μ. Ιωάννου*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 3 επ., ειδικότερα σ. 4-7. Ρητή διάταξη περιλαμβάνει η συμπλήρωση του άρθρ. Ξ ΣυνθΕΕ από τη ΣυνθΑμστ.

νων σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για το “δημοκρατικό έλλειμμα” που προκαλεί στην εθνική έννομη τάξη η εκχώρηση τμήματος της κυριαρχίας της.⁵⁷ Σε αυτό το θέμα, που επίσης βρίσκεται εκτός των αναζητήσεων που ακολουθούν, έγινε αναφορά όταν εξετάστηκε ο όρος κυριαρχία (παραπάνω § 2, II).

γ) Το ζήτημα που πρόκειται να μας απασχολήσει είναι τι εννοούμε όταν αναφερόμαστε στη δημοκρατική αρχή, είτε ως *de lege lata* είτε ως *de lege ferenda συνιστώσα, τη φορά αυτή, της ενωσιακής τάξης*. Μόνιμη και επίμονη είναι οι αιτιάσεις για το “δημοκρατικό έλλειμμα”, δηλαδή για την ανεπάρκεια δημοκρατικής ποιότητας της θεσμικής οργάνωσης της ενωσιακής τάξης.⁵⁸ Μεταξύ αυτού του ζη-

57. Γι' αυτή την πτυχή της δημοκρατικής αρχής, βλ. αντί πολλών, *Κρ. Μ. Ιωάννου*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 8 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, σε : “Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου”, 21, 1993, ο οποίος, επί το ακριβέστερο, χρησιμοποιεί τον όρο “έλλειμμα Δημοκρατίας” (βλ. σ. 21 επ.), *ο ίδιος*, Κοινοτικό και εθνικό δημοκρατικό έλλειμα. Ένα νόμισμα με δύο όψεις, σε : “Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση”, τ. 5/6 (1991), σ. 21 επ., *ο ίδιος*, ήδη και σε υποσ. 2, σ. 107 επ. Βλ. επίσης *Εν. Βενιζέλος*, Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος, 1994, σ. 27 επ. Βλ. και *Γ. Παπαστάμκος*, ό.π. (υποσ. 51), σ. 47 επ.

58. Περιττού παντού, όπου εξετάζεται η δημοκρατική αρχή ως προς την ενωσιακή έννομη τάξη, γίνεται λόγος περί “δημοκρατικού ελλείμματος”. Βλ. π.χ. από την αχανή ξένη βιβλιογραφία *D. Bocquet*, *Le déficit démocratique en Europe*, σε : “Commentaire”, τ. 6, no 1, σ. 37 επ., *D. Martin*, *European Union and the Democratic Deficit*, John Wheatley Centre, 1990, *P.M. Huber*, *Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß*, σε: “Jahrbuch zur Staats- und Verfassungswissenschaft”, τ. 6 (1992-93), σ. 179 επ., *W.*

τήματος και του προηγούμενου (υπό στοιχ. β), δηλαδή μεταξύ των δύο πεδίων στα οποία εμφανίζεται το δημοκρατικό έλλειμμα υπάρχει σχέση “αμοιβαιότητας”. Όπως σωστά παρατηρήθηκε,⁵⁹ το έλλειμμα, σε ενωσιακό επίπεδο, “εισχωρεί” στη θεσμική συγκρότηση των κρατών μελών αλλά –προσθέτουμε– και αντιστρόφως, το εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα, αν υπάρχει, εισχωρεί στη θεσμική λειτουργία της ενωσιακής τάξης.

Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, ειδικότερα σ. 17-29, *B. Boyce*, The democratic deficit of the European Community, σε *Parliamentary Affairs* 1993, τ. 46, αρ. 4, σ. 458-476, *J. Rideau*, Droit institutionnel de Union et des Communautés européennes, 1994, σ. 55 επ. Στο σημείο αυτό άλλωστε εστιάζεται κυρίως ο λεγόμενος “ευρωσκεπτικισμός”. Βλ. σχετικώς *R. Bieber*, Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft, σε *R. Wildemann* (επιμ.), Staatswerdung Europas ?, 1991, σ. 393 επ., *M. Herdegen*, Die Belastbarkeit der Verfassungsgefügen auf dem Weg zur Europäischen Union, σε : *EuGRZ*, 1992, σ. 589 επ., *P. Graf, Kielmannsegg*, Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen ? σε: *W. Weidenfeld* (επιμ.), Reform der Europäischen Union, 1995, σ. 229 επ. Ιδιαίτερη συζήτηση προκάλεσε το κείμενο του *D. Grimm*, Der Mangel an europäischer Demokratie, σε “*Der Spiegel*”, τχ. 43/92, σ. 57 επ. Το θέμα της δημοκρατικής αρχής ως στοιχείου του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού ανέδειξε ο *P. Häberle* σε πολλές του εργασίες. Εδώ αρκεί η παραπομπή σε εκείνη από τις δημοσιεύσεις του που προσφέρει μια συνοπτική εικόνα της θεωρίας του περί Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, σε: *EuGRZ*, 1991, σ. 261 επ.

59. Η παρατήρηση οφείλεται στον *Γ. Παπαδημητρίου*, Κοινοτικό και εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα. Ένα νόμισμα με δύο όψεις, σε: “*Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*”, τχ. 5-6 (1991), σ. 21 επ. Σύμφωνα και ο *Εν. Βενιζέλος*, ό.π. (υποσ. 56), σ. 35.

2. Τη δημοκρατική αρχή ως ζήτημα της ενωσιακής τάξης θα το προσεγγίσουμε με τα εξής δύο συγκεκριμένα ερωτήματα :

α) Πώς και σε ποια έκταση η Συνθήκη κατοχυρώνει τη δημοκρατική αρχή (βλ. II), και

β) πώς, με ποιο νοηματικό περιεχόμενο μπορεί να προσδιοριστεί ερμηνευτικά η δημοκρατική αρχή ως αρχή της ενωσιακής τάξης (βλ. III).

II. ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ

Ο όρος “Δημοκρατία” –σε αντίθεση με τον όρο “ομοσπονδιακό κράτος”– αποτυπώνεται ρητά και κατ’ επανάληψη στο κείμενο της Συνθήκης :

1. Στο άρθρο Α ορίζεται, ότι “... οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες”.

2. Στο άρθρο ΣΤ § 1 ορίζεται εξάλλου : “Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές”. Εδώ μάλιστα η διατύπωση της ΣυνθΑμστ. στην τροποποίηση του άρθρου ΣΤ της ΣυνθΕΕ περιέχει ρητή διατύπωση : “ Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη”.⁶⁰

60. Την ίδια διατύπωση περιείχε και το σχέδιο της ολλανδικής προεδρίας (“Προσθήκη στο Δουβλίνο II) επίσης στο άρθρο ΣΤ § 1 (CONF 2500/96 ADD1, 20 Μαρτίου 1997, σ. 6).

3. Στο άρθρο ΣΤ § 2 διακηρύσσεται ο σεβασμός στα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση της Ρώμης της 4ης Νοεμβρίου 1950 αλλά “και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου”.⁶¹

4. Κρίσιμη επίσης κατοχύρωση της δημοκρατικής αρχής αποτελεί το άρθρο 8 § 1 : “1. Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. 2. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. 3. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη”. Έτσι, η ενωσιακή τάξη απέκτησε τους πολίτες της.⁶²

61. Για τη θέση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως έχουν διατυπωθεί στη Σύμβαση της Ρώμης του 1956 στο σύστημα των ενωσιακών θεσμών βλ., αντί πολλών, *M. Herdegen*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 10 επ., ιδίως σ. 24 επ. Για τη σχέση δημοκρατικής αρχής και θεμελιωδών δικαιωμάτων βλ. *Δ. Χριστόπουλος*, Τα ανθρώπινα δικαιώματα ως παράδειγμα της έννοιας της “ευρωπαϊκής δημοκρατίας” μέσα από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε : ΤοΣ, 43/1996, σ. 619 επ., ιδίως σ. 625 επ. και 639 επ.

62. Για την έννοια του “ευρωπαίου πολίτη”, ιδιαίτερα σε σχέση με το ελληνικό Σύνταγμα, βλ. *Ι.Α. Μπακόπουλος*, ό.π. (υποσ. 25), σ. 69 επ. που θεωρεί το θεσμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας σημείο αιχμής στην προβληματική –κατά την άποψή του– σχέση Συνθήκης και ελληνικού Συντάγματος, *Ευ. Βενιζέλος*, ό.π. (υποσ. 56), σ. 45-68. Για την έννομη κατοχύρωση του *ευρωπαίου πολίτη* σε επίπεδο ευρωπαϊκών δικαιωμάτων, κυρίως σε σχέση με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα, βλ. *M. Herdegen*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 177 επ. και *Δ. Χριστόπουλος*, ό.π. (υποσ. 49), σ. 635 επ.

5. Λιγότερο γνωστή είναι η διάταξη του άρθρου 138Α, η οποία συνήθως παραβλέπεται. Ο ενωσιακός νομοθέτης έχει επίγνωση ότι οι ευρωπαίοι πολίτες δεν μπορούν να έχουν –ακόμη κι αν κάποτε το θελήσουν– αποτελεσματική συμμετοχή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι *όσο δρουν ατομικά*. Μόνο η *συλλογική* πολιτική δράση θα μπορούσε να τους καταστήσει παράγοντες του ενωσιακού γίγνεσθαι. Γι' αυτό άλλωστε και περιέλαβε διάταξη, με την οποία προάγονται τα “ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα” *σε θεσμικούς παράγοντες της ενωσιακής διαδικασίας*. “Τα πολιτικά κόμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο” –ορίζει το άρθρο 138Α της Συνθήκης– “αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ολοκλήρωση στα πλαίσια της Ένωσης. Συμβάλλουν στη δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης και στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης”. Με τη διάταξη αυτή ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να συμβάλει στη δημιουργία του θεμελιώδους μηχανισμού νομιμοποίησης της ενωσιακής εξουσίας, που δεν μπορεί να είναι άλλος από την οργάνωση των ευρωπαϊών πολιτών σε ευρωπαϊκούς κομματικούς σχηματισμούς.⁶³

63. Για το θεσμό του “Ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος” βλ. *Δ. Θ. Τσάτσος*, “Ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα”, κάποιες πρώτες σκέψεις για την ερμηνεία του άρθρου 138Α ΣυνθΕΚ, σε: “Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση”, τχ. 17-18 (1994), σ. 24 επ. Η εργασία αυτή αποτελεί μετάφραση του γερμανικού πρωτοτύπου της μελέτης, που επιμελήθηκε η *Χρ. Ξανθοπούλου* και που έχει τον τίτλο : *Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages - Art. 138 EGV*, σε: *EuGRZ*, 1994, σ. 45 επ. Βλ. επίσης *Chr. Lange/C. Schutz*, *Grundstrukturen des Rechts der*

III. ΑΠΟ ΤΗΝ “ΚΡΑΤΙΚΗ” ΣΤΗΝ “ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ” ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

1. Αν από την ανάγνωση των κρίσιμων διατάξεων της Συνθήκης που εκτέθηκαν προηγουμένως προέκυψε σαφώς ότι το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο *εμπεριέχει* τη δημοκρατική αρχή,⁶⁴ *τελείως ανοιχτό* παρέμεινε το ερώτημα, *με ποιονοηματικό και, συνακόλουθα, ποιο κανονιστικό περιεχόμενο εξειδικεύεται* η δημοκρατική αρχή στην ενωσιακή τάξη.

europäischen politischen Parteien i.S.d. Art. 138a EGV, σε : EuGRZ 1996, σ. 299 επ. και *M. Herdegen*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 97. Ήδη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη συνεδρίασή του της 10 Δεκεμβρίου 1996 ενέκρινε την Έκθεση και το “Σχέδιο ψηφίσματος περί της θεσμικής εξέλιξης του ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος” που είχε συνταχθεί από τον συντάκτη αυτής της μελέτης (βλ. το ψήφισμα A4-0342/10 Δεκεμβρίου 96 του Ε.Κ., με το οποίο εγκρίθηκε η Έκθεση PE Doc. 218.741/τελ.). Τόσο το ψήφισμα όσο και η σχετική έκθεση δημοσιεύονται και στο EuGRZ 1977, σ. 77-82. Την ευρωπαϊκή αποστολή των εθνικών πολιτικών κομμάτων επισημαίνει σωστά ο *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (υποσ. 2α), σ. 111 επ.

64. Συμπυκνωμένη παρουσίαση των δομών του ευρωπαϊκού θεσμικού οικοδομήματος βλ. στον *Μ. Τσινισιζέλη*, Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η λειτουργία τους, σε *Ν. Μαραβέγιας/Μ. Τσινισιζέλης*, Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1995, σ. 65-96 και στον *Κρ. Μ. Ιωάννου*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 29-42. Όσο κι αν πρέπει να γίνει δεκτό πως, πράγματι, οι δημοκρατικές εγγυήσεις της Συνθήκης παραμένουν “στενόκαρδες” ιδίως λόγω των περιορισμένων αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (εύλογη η κριτική του *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. [υποσ. 56], σ. 23-26, κυρίως σ. 24) θα ήταν ίσως υπερβολή να δεχτούμε, πως “στερείται δημοκρατικής συγκρότησης” (έτσι όμως ο *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. υποσ. 56, σ. 26).

Βρισκόμαστε, δηλαδή, μπροστά στο πρόβλημα, πώς νοείται η δημοκρατική αρχή ως ενωσιακή αρχή.⁶⁵

2. Η Δημοκρατία ως κατηγορία του σύγχρονου συνταγματικού πολιτισμού είναι έννοια κρατικογενής, αναπτύχθηκε δηλαδή στο πλαίσιο του κρατικού φαινομένου.⁶⁶ Η Δημοκρατία σημαίνει *λαϊκή κυριαρχία* ή, κατά τη διατύπωση του *E.-W. Böckenforde*, το δικαίωμα του λαού να αυτοπροσδιορίζεται.⁶⁷ Το δικαίωμα αυτό βρίσκει τρόπο έκφρασης στη διαδικασία της πλειοψηφικής απόφασης. Η αυστηρή όμως *αριθμητική* διάσταση της δημοκρατικής

65. Βλ. γενικά για το θέμα αυτό μια πρώτη προσέγγιση που αποπειράθηκε ο συγγραφέας (*D. Tsatsos, Die europäische Unionsgrundordnung - Grundsatzfragen und fünf Anregungen zum Umdenken anlässlich der Regierungskonferenz 1996*, σε : *EuGRZ* 1995, σ. 287 επ., ειδικότερα σ. 292 επ., με περισσότερη βιβλιογραφία.

66. Η παράθεση ακόμη και στοιχειώδους βιβλιογραφίας για την κλασική έννοια της Δημοκρατίας δεν είναι ούτε δυνατή ούτε και αναγκαία στο πλαίσιο αυτής της εισαγωγικής προσπάθειας. Γι' αυτό ο συγγραφέας παραπέμπει σε εγχειρίδια που πραγματεύονται τη δημοκρατική αρχή ως μορφή του πολιτεύματος. Πριν απ' όλα όμως βλ. *A. Μάνεσης*, Η δημοκρατική αρχή εις το Σύνταγμα του 1864, σε : *Θεωρία και Πράξη*, σ. 65-117, *H. Heller*, Politische Demokratie und soziale Homogenität, 1928, *H. Kelsen*, Vom Wesen und Werte der Demokratie, 1920, σ. 148 επ., *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, σ. 234. Βλ. επίσης *Εν. Βενιζέλος*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991, σ. 255-282, *Κρ. Μ. Ιωάννου*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 11-21, *Δ.Θ. Τσάτσος*, ό.π. (υποσ. 3), σ. 48 επ., *ο ίδιος*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β' (Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας), ²1993, σ. 48 επ. με αρκετές βιβλιογραφικές υποδείξεις.

67. *E.-W. Böckenförde*, σε *J. Isensee/P. Kirchhof* (επιμ.), ό.π. (υποσ. 14), τ. VII § 22 Nr. 36.

αρχής προσέλαβε, στην ιστορική εξέλιξη, και ουσιαστικά δικαιικά στοιχεία που ανήκουν πια στον νοηματικό πυρήνα της.⁶⁸ Πρόκειται για επιμέρους αρχές που, χωρίς να αναφέρονται ευθέως στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, διασφαλίζουν την έκφρασή της και εγγυώνται τη λειτουργία της. Τέτοιες είναι οι αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, του κοινωνικού κράτους δικαίου, της προστασίας της μειοψηφίας, της δικαστικής προστασίας της διάκρισης των λειτουργιών και, φυσικά, οι επιλογές που απορρέουν από αυτές τις αρχές.⁶⁹

3. Όπως αναπτύχθηκε παραπάνω κατά την προσέγγιση του όρου “ευρωπαϊκή ολοκλήρωση” (Integration),⁷⁰ το κρατικό φαινόμενο αποτελεί έναντι της θεσμικής ιδιομορφίας της πολιτειολογικά πρωτόγνωρης ενωσιακής τάξης, ιστορικά και θεσμικά, κάτι το διαφορετικό, μια νέα θεσμική κατηγορία. Ειδικότερα, ο ευρωπαϊκός ιστορικός χώρος στην ενωσιακή του διάσταση, έκταση και έκφραση θεμελιώνεται ιστορικά όσο και θεσμικά στα δύο δεδομένα, που αναδείχτηκαν παραπάνω⁷¹ ως τα δύο βασικά προερμηνευτικά δεδομένα για τη νοηματική του προσέγγιση. Πρόκειται, αφενός για την Ευρώπη στην ιστορική και πολιτισμική της ομοιογένεια, δηλαδή για την Ευρώπη ως ενιαίο ιστορικό και πολιτισμικό χώρο και ως σύνολο ευρωπαίων πολιτών και

68. Για την ιστορική εξέλιξη της κλασικής δημοκρατικής αρχής και μια πρώτη επιλογή της σχετικής βιβλιογραφίας βλ. Δ.Θ. Τσάτσος, ό.π. (υποσ. 3), σ. 143 επ. και 148 επ.

69. Βλ. Δ.Θ. Τσάτσος, ό.π. (υποσ. 3), σ. 78 επ.

70. Βλ. παραπάνω § 2, 1, 5.

71. Βλ. παραπάνω § 2, 1, 5. Βλ. και παραπάνω υποσ. 2.

αφετέρου για την *Ευρώπη ως ιστορική και έννομη σύνθεση και τάξη συγκεκριμένων ιστορικών υποκειμένων, των κρατών μελών.*⁷²

4. Ο ιστορικός και αντιστοίχως θεσμικός δυισμός του πρωτόγνωρου ενωσιακού οικοδομήματος, υποχρεώνει σε μια *νοηματική ανασυγκρότηση της δημοκρατικής αρχής, έτσι ώστε μέσα από την ιστορική της δυναμική να καταστεί πρόσφορη για την κανονιστική καθυπόταξη της ενωσιακής τάξης. Μόνο έτσι, δηλαδή κατά την εφαρμογή της, θα έχει και στο ενωσιακό επίπεδο το ηθελημένα δημοκρατικό, δηλαδή νομιμοποιητικό της, αποτέλεσμα.*⁷³

5. Η ενωσιακή τάξη *ως θεσμική έκφραση του συνόλου των ευρωπαίων πολιτών* είναι δημοκρατική, όταν υιοθετεί τον κανόνα της πλειοψηφίας και τις αναγκαίες εγγυήσεις του, δηλαδή την προστασία των δικαιωμάτων του ευρωπαίου

72. Για το δυισμό βλ. εκτενώς παραπάνω § 2, I, 5 και *D. Tsatsos*, ό.π. (υποσ. 65).

73. Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου* (ό.π. υποσ. 2α), που εύστοχα τονίζει, ότι “η υποδοχή μιας γνώριμης και με απώτερες ιστορικές καταβολές θεμελιώδους συνταγματικής αρχής, όπως λ.χ. η δημοκρατική αρχή, στη δομή της Ένωσης, πρέπει να επιχειρείται πάντοτε εν όψει των ιδιαιτεροτήτων μιας υπερεθνικής οργάνωσης... Στο πλαίσιο της Ε.Ε. το περιεχόμενο και η λειτουργία της δημοκρατικής αρχής προσδιορίζεται με γνώμονα τη θεσμική ιδιαιτερότητα και αποστολή της και όχι τις προδιαγραφές που προσιδιάζουν σε μια πολιτεία”. Η παρατήρηση αυτή ακριβώς παρακινεί στην αναζήτηση της κρίσιμης θεσμικής ιδιαιτερότητας της Ε.Ε. που επιβάλλει και τη σχετική ανανομηματοδότηση της δημοκρατικής αρχής. Την αναζήτηση αυτή επιχειρούμε στη συνέχεια του κειμένου.

πολίτη, την προστασία της μειοψηφίας, τη διαφάνεια κ.ο.κ.,⁷⁴ αλλά και όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξοπλιστεί με όσες αρμοδιότητες του είναι απαραίτητες, τόσο για να ασκεί το νομομοποιητικό και το ελεγκτικό του έργο όσο και για να συμπράττει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία⁷⁵ κ.ο.κ. Η ενωσιακή τάξη ως θεσμική σύνθεση των λαών, όπως αυτοί οργανώθηκαν και διαμορφώθηκαν στα ιστορικά υποκείμενα "κράτη", είναι δημοκρατική, μόνο στο μέτρο που η εφαρμογή της αρχής της πλειοψηφίας υποχωρεί, όπου η πλειοψηφική απόφαση θίγει τον πυρήνα του θεσμικού πολιτισμού ενός ή περισσότερων κρατών-μελών. Η δημοκρατική αρχή, ως θεμελιώδης αρχή της ενωσιακής τάξης, προϋποθέτει λοιπόν και τη διασφάλιση

74. Αυτά άλλωστε αξίωσε ρητά από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη 1996-97, δηλαδή από τον πρωτογενή ενωσιακό νομοθέτη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε δύο βασικά ψηφίσματά του: Αφενός σε εκείνο της 17 Μαΐου 1995 βασισμένο στην έκθεση *J.L. Boulanger/D. Martin* (P.E. Doc. 212.450 και 190.441) και αφετέρου σε εκείνο της 13 Μαρτίου 1996 βασισμένο στην έκθεση *R. Dury/J. Maij-Weggen* (P.E. Doc. 217. 309). Η Διακυβερνητική, ως ένα σημείο, ανταποκρίθηκε στις αξιώσεις του Ε.Κ. Βλ. π.χ. τροποίηση του άρθρου ΣΤ της ΣυνθΕΕ (σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων, νέο άρθρο 191Α της ΣυνθΑμστ. (εκτενής ρύθμιση της αρχής της διαφάνειας) κ.ά.

75. Βλ. ad hoc Κ. Δημητριάδης, Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η έννομη δημοκρατική τάξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, 1989, ειδικότερα σ. 96 επ. Βλ. επίσης Στ. Περράκης, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, 1986, καθώς και την συλλογή σχετικών μελετών, σε: Π.Ν. Στάγκος (επιμ.), Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές, 1984 (με πρόλογο Δ. Ευρυγένη).

της εθνικής θεσμικής υπόστασης των λαών της Ένωσης, δηλαδή των λαών ως συνόλων εθνικών πολιτών. Γι' αυτό και η Δημοκρατία, ως έννοια του ευρωπαϊκού ενωσιακού λόγου, πρέπει να προσλαμβάνεται και να ερμηνεύεται με τη νοηματική αυτή προέκταση, που εντάσσει στο παραδοσιακό της νόημα και την αρχή της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών των κρατών-μελών.

6. Για την αρχή της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών θα έπρεπε ίσως να προστεθούν οι εξής αποσαφηνιστικές παρατηρήσεις :

α) Η αρχή της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών στηρίζεται και στην ίδια τη Συνθήκη, η οποία στο άρθρο ΣΤ § 1 (ήδη άρθρο ΣΤ § 3 ΣυνθΑμστ.) επιβάλλει το σεβασμό της “εθνικής ταυτότητας” των κρατών μελών. Σύμφωνα άλλωστε με το προοίμιο της ΣυνθΕΕ, οι αρχηγοί των συμβαλλομένων κρατών αποφάσισαν να ιδρύσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, “επιθυμώντας βαθύτερες σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ των λαών τους και ταυτόχρονα σεβόμενοι την ιστορία, τον πολιτισμό και τις παραδόσεις τους”.

β) Χωρίς την εδώ προτεινόμενη νοηματική ανασυγκρότηση της δημοκρατικής αρχής, το κύριο νομιμοποιητικό αποτέλεσμα στο οποίο αποβλέπει η κατοχύρωσή της θα είναι μερικό, αφού θα αξιοποιεί τη μία μόνο από τις δύο διαστάσεις του ιστορικού χώρου Ευρώπη, δηλαδή την Ευρώπη ως ενιαίο πολιτισμικό χώρο και ως σύνολο ευρωπαίων πολιτών. Αντιθέτως, δεν θα έχει αξιοποιήσει νομιμοποιητικά την άλλη της διάσταση ως μιας ιστορικής τάξης πολιτισμικά και θεσμικά ισότιμων υποκειμένων που

είναι τα κράτη.⁷⁶ Με άλλα λόγια : Η δημοκρατική αρχή σε ενωσιακό επίπεδο οφείλει να προστατεύει όχι μόνο τον Ευρωπαϊκό αλλά και τον εθνικό πολίτη ως παράγοντα της ενωσιακής τάξης. Η δημοκρατική αρχή, ως αρχή της ενωσιακής τάξης, οφείλει να *ανταποκρίνεται νομιμοποιητικά στον ιστορικό διυισμό* του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου. Ένα διυισμό που βρίσκει τη νομική του αποτύπωση στο διυισμό *εθνικός και ευρωπαϊός* πολίτης (άρθρο 8 Συνθήκη).

γ) Η εδώ υποστηριζόμενη εκδοχή, ότι η αρχή της ισοτιμίας δεν αφορά γενικά τους “εθνικούς πολιτισμούς” αλλά τους “*θεσμικούς εθνικούς*” πολιτισμούς, θέλει να καταστήσει την αρχή και κανονιστικά αξιοποιήσιμη. Το επίθετο “*θεσμικός*” είναι ένα κριτήριο που, εφαρμοζόμενο, καθιστά *ορατό, αναγνώσιμο* κι επομένως *προστατεύσιμο* τον εθνικό πολιτισμικό πυρήνα κράτους-μέλους. Οι περί συνταγματικού πολιτισμού πρωτοποριακές αναζητήσεις του *Peter Häberle* αποκαλύπτουν την πολιτισμική διάσταση του Συντάγματος.⁷⁷ Με αφετηρία τις σκέψεις του *Häberle* θα μπορούσαμε να πούμε πως το *Σύνταγμα απο-*

76. Η σκέψη του συντάκτη αυτής της μελέτης για την αρχή της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών, με λιγότερο όμως διαφοροποιημένη ανάλυση, περιλαμβάνεται στο “*Κείμενο εργασίας περί διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης*”, που υποβλήθηκε από τον ίδιο στις 20 Φεβρουαρίου 1995 στην “*Επιτροπή θεσμικών θεμάτων*” του Ε.Κ. (βλ. PE Doc. 211.102. σ. 9 επ.). Βλ. επίσης σχετικές σκέψεις του *M. Hilf*, *Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten*, σε : *Gedächtnisschrift für E. Grabitz*, 1995, σ. 157 επ.

77. *P. Häberle*, *Europäische Rechtskultur*, 1994, σ. 16 επ., *ο ίδιος*, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, σε: *EuGRZ*, 1991, σ. 261 επ.

τελεί τη θεσμική έκφραση και τυποποίηση του πολιτισμού στον ιστορικό χώρο ισχύος του. Η αποκρυστάλλωση πολιτισμικών αρχών ή αξιών ή άλλων κεκτημένων και η εισροή τους στο Σύνταγμα μιας χώρας καθιστά, πάντως αυτά τα πολιτισμικά στοιχεία, αδιάπραγμάτευτο κεκτημένο. Με άλλα λόγια : Το κριτήριο για τη διάγνωση, ποια πολιτισμικά στοιχεία βρίσκονται μέσα στο πεδίο που θέλει να εγγυηθεί η αρχή της ισοτιμίας του θεσμικού πολιτισμού των κρατών-μελών, θα ήταν εκτεθειμένο στον κίνδυνο πλήρους αποδυνάμωσης, αν δεν γινόταν πιο συγκεκριμένο, στη βάση των στοιχείων πολιτισμού που κατέστησαν *τιμήμα του Συντάγματος ως έννομης πολιτισμικής τάξης*. Έτσι, η αξιολόγηση των στοιχείων του εθνικού θεσμικού πολιτισμού βρίσκεται στα χέρια του νομιμοποιημένου συντακτικού νομοθέτη κι έχει τη νομιμοποίηση που της προσδίδει η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

δ) Ο χαρακτήρας του εθνικού θεσμικού πολιτισμού, όπως βρίσκει έκφραση στο “πολιτιστικό Σύνταγμα” (Kulturverfassung) ενός κράτους-μέλους, δεν αναιρεί την ιεραρχική πρόταξη του ενωσιακού, πάντως του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Κι αυτό, γιατί ο προστατευόμενος θεσμικός πολιτισμικός πυρήνας δεν ταυτίζεται με το σύνολο των συνταγματικών κανόνων, αλλά αναφέρεται μόνο σε όσους ιστορικά αναδείχτηκαν και έγιναν βασικά στοιχεία του εθνικού θεσμικού πολιτισμού. Η περιφρόνηση αυτού του πυρήνα – κλασικό παράδειγμα η θεσμική κατοχύρωση της γλώσσας –, από την πλευρά ιδίως του πρωτογενούς ενωσιακού

νομοθέτη, αντιβαίνει θεμελιώδη αρχή της ίδιας της ενωσιακής τάξης.

IV. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΝΑΝΟΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

1. Η ανανοηματοδότηση της δημοκρατικής αρχής, που μόλις επιχειρήθηκε, και που απαντά τόσο στην ιδιομορφία του ενιαίου ιστορικού χώρου Ευρώπη όσο και στην αντίστοιχη θεσμική ιδιομορφία του ενωσιακού οικοδομήματος, εφόσον φυσικά δεχτούμε ότι αποτελεί θεμελιώδη κανόνα της Ένωσης και συνεπώς αδιαπραγμάτευτο ενωσιακό κεκτημένο που δεσμεύει τον πρωτογενή νομοθέτη, έχει συγκεκριμένα αποτελέσματα για την οριοθέτηση της πρωτογενούς ενωσιακής εξουσίας. Δύο παραδείγματα θα ήταν χρήσιμα για να αναδείξουν τις πρακτικές συνέπειες της αρχής :

α) Η συζητούμενη *κατάργηση της αρχής της ομοφωνίας*, κατά τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών, και η εισαγωγή ειδικών, κατά θέματα, πλειοψηφιών πρέπει να θεωρηθεί θεμιτή επιλογή του πρωτογενούς ενωσιακού νομοθέτη, μόνο αν δεν θίγει την αρχή της θεσμικής ισοτιμίας των κρατών - μελών. Αυτό, στην ουσία, δέχτηκε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την απόφασή του της 17ης Μαΐου 1995 (έκθεση *D. Martin/J.L. Bourlanges*), όπου ρητά αναφέρονται στην § 22 III τα εξής : “Απαιτείται επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία, προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Για ορισμένους τομείς ιδιαίτερης ευαισθησίας, η ομοφωνία θα εξακολουθήσει να είναι απαραίτητη, δηλαδή τροποποιήσεις της Συνθήκης, “*αποφάσεις με*

συνταγματική ποιότητα”, διεύρυνση, ίδιοι πόροι, ενιαίο εκλογικό σύστημα και το άρθρο 235”.⁷⁸

β) Κρίσιμες είναι εν προκειμένω οι ρυθμίσεις περί “θεσμικής ευελιξίας” που προβλέπονται από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και που επιτρέπουν σε κράτη μέλη να αναπτύσσουν δράση με τη σφραγίδα της Ένωσης, αλλά χωρίς τη συμμετοχή όλων, λόγω της ενδεχόμενης αδυναμίας κάποιων κρατών να συμπράξουν.⁷⁹ Τέτοιες ρυθμίσεις πρέπει όμως να ελεγχθούν, αν και υπό ποιους όρους είναι συμβατές με τη δημοκρατική αρχή, όπως αυτή –σύμφωνα με όσα μόλις εκτέθηκαν– ανανοηματοδοτείται από την ιστορική και θεσμική ιδιομορφία του ενωσιακού φαινομένου. Και ως προς αυτές τις ρυθμίσεις, η δημοκρατική αρχή ως αρχή ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών θα πρέπει να θεωρηθεί *κρίσιμο όριο του επιτρεπτού* της “θεσμικής ευελιξίας”.⁸⁰ Η νέα Συνθήκη προβλέπει, στο πέ-

78. P.E. Doc. 212. 450 και 190, 441. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη του Άμστερνταμ δεν εισήγαγε, τελικά, την αρχή της πλειοψηφίας.

79. Το θέμα της λεγόμενης “θεσμικής ευελιξίας” έχει –με άλλους χαρακτηρισμούς, π.χ. ως “Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων”– απασχολήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρκετές φορές ως περιεχόμενο ψηφισμάτων του. Έτσι βλ. το Ψήφισμα της 28 Σεπτεμβρίου 1994 (P.E. Doc. B4 - 0066, 0074, 0079, 0080, 0082, 0136/94), το Ψήφισμα της 16 Ιανουαρίου 1997 P.E. Doc. B4 - 0266/97 και το πρόσφατο Ψήφισμα της 13 Μαρτίου 97 (P.E. Doc. B4-0266/97). Επίσης βλ. στη συλλογή μελετών που επιμελήθηκε το *Club von Florenz*, Europa des un möglichen Status quo, 1996, και εκεί το κεφάλαιο VII : “Das Wagnis der Differenzierung”, σ. 141 επ.

80. Ενδιαφέρον στοιχείο εδώ είναι η αξίωση που διατυπώθηκε από τη μεριά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διατήρηση της

μυτο μέρος των αποφάσεων της Διάσκεψης, κανόνες που διασφαλίζουν σε σημαντικό βαθμό την αρχή της θεσμικής ισοτιμίας των κρατών. Τέτοιες αρχές είναι : η διατήρηση της θεσμικής ενότητας, η “ευελιξία” ως “ύστατη λύση”, η προστασία του “κοινοτικού κεκτημένου”, καθώς και οι αρχές ότι δεν θίγει τα κράτη που δεν συμμετέχουν και ότι η είσοδος των απεχόντων είναι κάθε στιγμή εφικτή.

2. Είναι βέβαιο πως η προτεινόμενη ερμηνευτική προσέγγιση βασίζεται σε κριτήρια και οριοθετήσεις που θέτουν τον πρωτογενή ενωσιακό νομοθέτη μπροστά σε υπαρξιακές ίσως δοκιμασίες. *Ποια είναι τα όρια του εθνικού θεσμικού πολιτισμού;* Ο πρωτογενής ενωσιακός νομοθέτης δεν συντάσσει τεχνικούς κώδικες με αριθμούς, προθεσμίες και κυρώσεις. Αποτυπώνει ιστορικές εξελίξεις και πρέπει να μπορεί να σκέπτεται και να αποφασίζει ως *ερμηνευτής της ίδιας της ιστορίας*. Η επιστήμη οφείλει να του προσφέρει εννοιολογικές και θεσμικές αναλύσεις ως εργαλεία για την εκπλήρωση της αποστολής του. Στο σταυροδρόμι των επιλογών βρίσκεται εκείνος σε ένα περιβάλλον ιστορικής “μοναξιάς”. Τα όρια όμως αυτά προκύπτουν και από την εξέλιξη του εθνικού θεσμικού πολιτισμού και την έκφρασή του στο Σύνταγμα των κρατών-μελών.

“θεσμικής ενότητας” στις περιπτώσεις που επιτρέπεται η “ευελιξία”. Βλ. το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13 Μαρτίου 1997 (Ψήφισμα *B. de Giovanni*, P.E. Doc. B4-0266/97).

§ 4 “Σύνταγμα της Ευρώπης”;

1. ΤΟ ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ

1. Με τους όρους “ευρωπαϊκό Σύνταγμα” ή “Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης” συνδέεται μια εκτενής επιστημονική (αναγκαίως και πολιτική) συζήτηση που περιλαμβάνει ποικίλα ζητήματα που διαφέρουν όμως ουσιαστικά μεταξύ τους. Έτσι, π.χ., τίθεται το ζήτημα, αν η Ευρωπαϊκή Ένωση “πρέπει να θεσπίσει ‘Σύνταγμα’, κι ακόμη αν, ως μη κρατικό μόρφωμα, μπορεί να έχει ‘Σύνταγμα’ ή τέλος αν το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο έχει ή πρέπει να αποκτήσει τη λειτουργία ενός “ευρωπαϊκού Συντάγματος”.

2. Οι σκέψεις που ακολουθούν δεν αναφέρονται στα ζητήματα που μόλις μνημονεύτηκαν και που έχουν αρκετά συζητηθεί.⁸¹ Θα επικεντρωθούν σε δύο μόνο ερωτήματα :

81. Και εδώ η βιβλιογραφία έχει αποκτήσει μια έκταση που δεν επιτρέπει, στο στενό πλαίσιο μιας πρώτης τοποθέτησης την αξιοποίηση ούτε καν μέρους της. Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ., αντί πολλών, Γ. Παπαδημητρίου, ό.π. (υποσ. 2), σ. 20 επ., Εν. Βενιζέλος, ό.π. (υποσ. 56), σ. 9-27. Από την εκτενή ξένη βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά, κυρίως : P. King/A. Bosco, A Constitution for Europe, 1991, D. Rousseau, Pas d'Europe sans Constitution, σε : “Le Monde”, 18 Ιανουαρίου 1997, σ. 17, G. F. Schupert, On the Evolution of a European State : Reflections on the Conditions of and the Prospects for a European Constitution, σε: J.J. Hesse/N. Johnson (επιμ.), Constitutional Policy and Change in Europe, 1995, σ. 329 επ., J.-V. Louis, La constitution de l'Union européenne, σε: Mario Telo (επιμ.), Démo-

α) Αν οι ενωσιακοί θεσμοί μπορούν να χαρακτηριστούν ως “*συνταγματικοί*”. Το ζήτημα αυτό δεν είναι όμως γνωστικός αυτοσκοπός. Το ερμηνευτικά κρίσιμο ζητούμενο δεν είναι ορολογικό και δεν περιορίζεται στον ακριβέστερο χαρακτηρισμό των ενωσιακών θεσμών.

β) Το ορολογικό ζήτημα είναι προκριματικό του μόνου *ουσιαστικού* ζητήματος, το οποίο αναφέρεται στις *ερμηνευτικές συνέπειες* που θα έχει η νοηματική αναοριοθέτησή του. Η ανάδειξη και μόνο των κρίσιμων ερμηνευτικών συνεπειών δικαιολογεί αλλά και επιβάλλει τη θέση

cratie et construction européenne, 1995, σ. 329 επ., *D. Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, σε : *JZ*, 1995, σ. 581 επ., *ο ίδιος*, Vertrag oder Verfassung?, σε : “*Staatwissenschaften und Staatspraxis*” 1995, σ. 509 επ., *J.A. Frowein*, Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, σε : *EuR*, 1995, σ. 315 επ. Κρίσιμη είναι επίσης η μελέτη του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου *Gil Carlos Rodriguez Iglesias*, Zur “*Verfassung*” der Europäischen Gemeinschaft, σε : *EuGRZ*, 1996, σ. 125 επ., ιδίως σ. 126, 128. Βλ. επίσης *H.H. Hahn*, Der Vertrag von Maastricht als Völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung, 1993, *W. Skouris*, Verfassungsprinzipien im Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten, σε : “*Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte*”, Seminar zum 80. Geburtstag von Karl August Bettermann, 1994, σ. 101 επ., *M. Seidel*, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaften nach Maastricht, σε : *EuR*, 1992, σ. 125 επ., *H. Locheler*, Braucht die Europäische Union eine Verfassung? σε : *Gedächtnisschrift für E. Grabitz*, 1995, σ. 393 επ. Βλ. όμως και *I. Pernice*, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, σε *AöR*, τ. 120 (1995), τχ. 1, σ. 100 επ., κυρίως σ. 118 επ., *W. Weidenfeld/W. Wessels*, Wege zur Europäischen Union - Vom Vertrag zur Verfassung, 1986.

του προκριματικού ζητήματος της *συνταγματικής ποιότητας των ενωσιακών θεσμών*.

II. ΕΝΩΣΙΑΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΜΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ;

1. Η ουσία του ζητήματος της *συνταγματικής ποιότητας* ορισμένων αρχών και κανόνων της ενωσιακής τάξης δεν μπορεί να αναδειχτεί με κάποια, έστω, πληρότητα, αν μεθοδολογικά και θεματικά δεν ενταχθεί στην καθόλου επανεξέταση της *λειτουργίας* που επιτελεί σήμερα το Σύνταγμα ως το ανώτατο κανονιστικό σύστημα στη δικαίκα οργανωμένη κοινωνική συμβίωση. Η λειτουργία όμως του Συντάγματος δεν υπήρξε –στον ευρωπαϊκό χώρο όπου και διαμορφώθηκε– ποτέ στατική. Αυτός είναι και ο κύριος λόγος που το ζήτημα δεν μπορεί να φωτιστεί χωρίς γνώση της *εξέλιξης* της λειτουργίας του Συντάγματος στον ευρωπαϊκό ιστορικό χώρο.⁸² Το θέμα απαιτεί ειδική έρευνα, την

82. Βλ. *A. Μάνεσης*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, I, 1980, σ. 137 επ., *ο ίδιος*, ό.π. (υποσ. 25), σ. 460 επ. Στην έννοια του Συντάγματος (και την ιστορία της) αφιερώνει σημαντικό τμήμα της εισαγωγής του με πρωτότυπες παρατηρήσεις και διακρίσεις ο *A. Μανιτάκης*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, I, 1987, σ. 51-75 βλ. *ο ίδιος*, “Συνταγματικό Δίκαιο : ο λόγος της εξουσίας και ο αντίλογός του”, σε “*Αρμενόπουλος*”, 1985, σ. 1 επ. Με ιδιαίτερη ανάδειξη των πολιτικών στοιχείων του Συντάγματος επεξεργάζεται την έννοιά του στην καινοτόμο διδακτική του παρέμβαση ο *Ευ. Βενιζέλος*, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, I, σ. 25-41. Τις ρίζες της σύγχρονης τυπολογίας του Συντάγματος βλ. στον *C. Schmitt*, *Verfassungslehre*, 1928 (συνεχείς επανεκδόσεις), σ. 1-121. Βλ. επίσης: *E.-W. Böckenförde*, *Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung*, σε : *Festschrift für R. Gmur*, 1983, σ. 7 επ. και την κλασική αφετηριακή πηγή που παραμένει το έργο του

οποία οφείλει η συνταγματική θεωρία. Εδώ το ερώτημα συγκεκριμενοποιείται : *Προσφέρεται ο ευρωπαϊκός χώρος σήμερα ως πεδίο για την ανάπτυξη συνταγματικής λειτουργίας ;* Για τις ανάγκες αυτής της συλλογιστικής προσπάθειας, δεν είναι δυνατόν παρά να περιοριστεί κανείς, σε μια ενδεικτική προσέγγιση ορισμένων πτυχών του θέματος.

2. Το προκριματικό ερώτημα είναι τι σημαίνει “λειτουργία” του Συντάγματος, όπως προέκυψε και διαμορφώθηκε εξελικτικά μέσα στην ιστορική πραγματικότητα που το γέννησε. Αν δεχτούμε, με τον *K. Hesse*, ότι το Σύνταγμα είναι η “θεμελιώδης έννομη τάξη της κοινωνικής συμβίωσης”,⁸³ τότε –μπορεί να πούμε– πως λειτουργία του είναι ο τρόπος σύμφωνα με τον οποίο το Σύνταγμα συγκροτεί τη θεμελιώδη αυτή τάξη και την διατηρεί σε λειτουργία. Με τον ορισμό αυτό συντελείται η υπέρβαση της διάκρισης “νομικής” και “πολιτικής” λειτουργίας του Συντάγματος,⁸⁴ υπέρβαση που είναι πολλαπλώς κρίσιμη. Η παραγωγή ε-

K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, ²⁰1995, σ. 3 επ. Βλ. επίσης *D. Rousseau*, Une résurrection : La notion de la constitution, σε R.D.P., 1990, σ. 5 επ. Μια γενική εποπτεία επιχειρεί ο συντάκτης αυτής της μελέτης στο έργο του *Δ.Θ. Τσάτσος*, ό.π. (υποσ. 3), σ. 178 επ.

83. *K. Hesse*, ό.π. (υποσ. 82), αρ. 17.

84. Βλ. *K. Hesse*, ό.π. (υποσ. 82), no 31. Στο ίδιο πνεύμα *A. Mavens*, ό.π. (υποσ. 81), σ. 164 και *P. Häberle*, σε : *R. Bieber/B. Widmer*, L'espace constitutionnel européen (Publications de l'Institut Suisse de Droit Comparé, no 28), 1995, σ. 379. Στον ίδιο τόμο των *R. Bieber/B. Widmer*, σ. 57 επ., βλ. κάποιες πρώτες σκέψεις του συντάκτη αυτής της μελέτης για τη λειτουργία του Συντάγματος.

ξουσίας σε μια δικαυκά οργανωμένη κοινωνία συνεπιφέρει την αέναη σύγκρουση δικαίου και πολιτικής. Στη σύγκρουση αυτή το Σύνταγμα προσδίνει τη μορφή και την ποιότητα της τάξης. Η εκάστοτε λειτουργία του Συντάγματος προκύπτει συνεπώς από το περιεχόμενο των μεγάλων συγκρουσιακών στιγμών που ανέδειξε η ιστορία της δικαυκά οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης, δηλαδή από το περιεχόμενο που εκάστοτε προσλαμβάνει η σύγκρουση δικαίου και πολιτικής.

3. Η λειτουργία του Συντάγματος γίνεται καλύτερα αντιληπτή, αν υπενθυμίσουμε ορισμένες στιγμές από την ιστορία της που ταυτίζεται με την ιστορία των μεγάλων συγκρουσιακών στιγμών της σύγχρονης πολιτείας.

α) Κατά την εποχή του συνταγματισμού του 19ου αιώνα, όταν κυριαρχούσε στην Ευρώπη ο δυισμός της εξουσίας του μονάρχη και της αστικής τάξης, το Σύνταγμα είχε ως βασική λειτουργία του τη διατήρηση της ενότητας της πολιτείας, εξασφαλίζοντας την αναπαραγωγή αυτού του δυισμού⁸⁵ υπό διαφορετικούς κάθε φορά όρους.

β) Στη συνέχεια, με την προϊούσα πολιτικοποίηση της κοινωνίας, η λειτουργία του Συντάγματος προσανατολίστηκε προς τη δικαυκή ρύθμιση των συγκρούσεων “γύρω από την πραγμάτωση ορισμένων ιδανικών”.⁸⁶ Το κοινωνικό κίνημα του 20ού αιώνα ανέδειξε το Σύνταγμα πεδίο

85. Βλ. *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, τ. Α', 1984, § 3, III και *D. Tsatsos*, *Integrationsforderung und Identitätswahrung*, σε : *Festschrift für M. Kriele*, 1997, σ. 1263 επ.

86. Έτσι ο *K. Stern*, ό.π. (υποσ. 85), § 3, II, 2, b.

πραγμάτωσης του συμβιβασμού μεταξύ κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους.⁸⁷

γ) Μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και την καταρράκωση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας που επέφερε, η κύρια λειτουργία του Συντάγματος ήταν η *διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και η Δημοκρατία*. Υπό αυτή την έννοια, το Σύνταγμα, στην παραδοσιακή πια λειτουργία του, κατοχυρώνει ή περιορίζει εξουσίες, εγγυάται ή οριοθετεί ελευθερίες, εκφράζει ή προκαλεί κοινωνικές ανατροπές. Όλα αυτά βέβαια στο πλαίσιο του κρατικού φαινομένου.

δ) Μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, αρχίζουν και κλονίζονται οι ιστορικοί όροι λειτουργίας του Συντάγματος. Η διαπίστωση της *αλληλεξάρτησης* των κρατών οδήγησε αναπόφευκτα στην αναζήτηση θεσμικών σχημάτων για την αποτύπωση και την οργάνωσή της.⁸⁸ Η περίοδος της *κρατικής αποκλειστικότητας* στην παραγωγή πολιτικής εξουσίας περνάει στο παρελθόν. Σχετική είναι και η σωστή διαπίστωση ότι *ιδιάζον γνώρισμα της μεταπολεμικής εποχής είναι "η ρυθμιστική παρέμβαση του Διεθνούς Δικαίου σε πεδία που ανήκαν παλαιότερα στην αποκλειστική*

87. Βλ. *E.-W. Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, 1991, σ. 29 επ. Βλ. και το προοίμιο του Συντάγματος της Βαϊμάρης του 1919.

88. Βλ. *Δ. Εορυσένης*, ό.π. (υποσ. 31). Για την πρώτη ολοκληρωμένη προσέγγιση της έννοιας της αλληλεξάρτησης από τη σκοπιά των διεθνών σχέσεων βλ. την κλασική μελέτη των *R.O. Keohane/J.S. Nye*, Power and Interdependence, 1977.

ρύθμιση του Συνταγματικού Δικαίου”.⁸⁹ Η εξέλιξη αυτή είναι κρίσιμη για την αναζήτηση της νέας λειτουργίας του Συντάγματος. Το φαινόμενο είναι ορατό ήδη στο μόρφωμα του Ομοσπονδιακού Κράτους, όπου Σύνταγμα υπάρχει τόσο στο ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και στο επίπεδο του ομόσπονδου κράτους. Είναι αμφίβολο πάντως, αν το ομόσπονδο κράτος διαθέτει κρατική ποιότητα αφού η παραγόμενη σε αυτό πολιτική εξουσία είναι σε τελευταία ανάλυση δοτή.⁹⁰

ε) Σήμερα, ο χώρος και η έκταση της ιστορικής και πολιτικής αναγκαιότητας του Συντάγματος ανακύπτει σε όλα τα πεδία, όπου η δικαιικά οργανωμένη κοινωνική συμβίωση έχει αποκτήσει τόση ιστορική και θεσμική συνοχή, ώστε να γεννά πολιτική εξουσία και, συνακόλουθα, σύγκρουση δικαίου και πολιτικής.⁹¹ Το ζήτημα δηλαδή σε ποιο επίπεδο κοινωνικής συμβίωσης δημιουργείται ιστορική και πολιτική αναγκαιότητα συνταγματικής λειτουργίας, εξαρτάται από την εκάστοτε συγκεκριμένη διαμόρφωση του πεδίου κοινωνικής συμβίωσης (κράτος, ομοσπονδιακό κράτος, ομόσπονδο κράτος, υπερεθνικές ενώσεις). Κάθε πολυεπίπεδη έννομη κοινωνική συμβίωση μπορεί –υπό όρους– να αποτελέσει κοινό συνταγματικό χώρο. Σε έναν και τον αυτό συνταγματικό χώρο μπορεί συνεπώς να

89. Α. Μάνεσης, ό.π. (υποσ. 25), σ. 459.

90. Βλ. παραπ. § 2, III.

91. Είναι χαρακτηριστικό, πως στη γερμανική νομική ορολογία το δίκαιο που ρυθμίζει τα της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται ως *Kommunales Verfassungsrecht* (Συνταγματικό Δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης).

αναπτυχθεί μια πολυεπίπεδη συνταγματική λειτουργία. Τότε ισχύουν περισσότερα Συντάγματα. Αυτό συμβαίνει όταν συντρέχουν συνθήκες πολυεπίπεδης έννομης τάξης, δηλαδή εάν σε περισσότερα επίπεδα κοινωνικών δομών λαμβάνει χώρα γένεση πολιτικής εξουσίας, για την οποία καθίσταται αναγκαία η συνταγματική λειτουργία. Αυτό ακριβώς συμβαίνει και στον ιστορικό χώρο “Ευρώπη”. Εκεί, η *ενωσιακή τάξη* αναδεικνύεται σε πρωτόγνωρη πολυεπίπεδη έννομη κοινωνική συμβίωση. Η παραγωγή πολιτικής εξουσίας και η συνακόλουθη σύγκρουση δικαίου και πολιτικής είναι δύο καθοριστικά χαρακτηριστικά όχι μόνο των κρατών αλλά και του *ενωσιακού θεσμικού οικοδομήματος*.⁹² Ο ευρωπαϊκός χώρος εξελίσσεται έτσι στο νέο πεδίο, όπου προβάλλει η *νέα ιστορική λειτουργία* του Συντάγματος. Ίσως κάποτε μάλιστα αναδειχθεί ως η *πιο κρίσιμη* του λειτουργία. Και υπό το πρίσμα της λειτουργικής έννοιας του Συντάγματος, η ενωσιακή θεσμική τάξη ως προς τις αρχές και τους κανόνες που καθορίζουν την παραγωγή και άσκηση *πολιτικής εξουσίας*, εμπίπτει λοιπόν στην έννοια του Συντάγματος.

92. Βλ. αντί πολλών : *I. Pies*, Vertrag oder Verfassung. Institutionenökonomische Perspektiven für die Europäische Union, σε *M.E. Streit/St. Voigt* (επιμ.), Europa reformieren, 1996, σ. 32 επ. και τις κριτικές (αντι)παρατηρήσεις του *H. Kremp*, αυτόθι, σ. 48 επ. Επίσης βλ. *E. Grabitz*, Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft, σε : DVBI 1977, σ. 786 επ. *A. v. Bogdany/M. Nettesheim*, Die Europäische Union : Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, σε : EuR 1996, σ. 3 επ. και *Th. Oppermann*, ό.π. (υποσ. 43), αρ. 244 επ.

4. Συμπερασματικά μπορεί κανείς να παρατηρήσει τα εξής:

α) Ενώ η εξουσία γνώριζε ως αποκλειστικό της φορέα το κράτος, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δημιουργήθηκε νέος και πρωτόγνωρος φορέας εξουσίας, που *δεν είναι το κράτος, αλλά –σήμερα πια– η Ευρωπαϊκή Ένωση*. Πρόκειται για μηχανισμό παραγωγής κανόνων που υπερέχουν των εθνικών εννόμων τάξεων, και δεσμεύουν τους πολίτες της Ένωσης χωρίς την έγκρισή τους από γνώριμες διαδικασίες της κρατικής εξουσίας.⁹³ Οι ενωσιακοί θεσμοί προβλέπουν *κανόνες έκφρασης και νομικής τυποποίησης* αυτής της εξουσιαστικής πολιτικής βούλησης, προβλέπουν *οριοθέτησή* της και επίσης, ως προς ορισμένα θέματα, *εγγυήσεις για την προστασία των ευρωπαϊών πολιτών*.⁹⁴

β) Αν χρησιμοποιήσουμε τον όρο “Σύνταγμα” με το ιστορικά προσδιορισμένο κρατικογενές του περιεχόμενο,

93. Έτσι, π.χ. το άρθρο 18 § 2 ΣυνθΕΕ ορίζει: “Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Κρίσιμες, ως προς το θέμα της συνταγματικής ποιότητας της ενωσιακής τάξης, οι παρατηρήσεις του *W. Skouris*, ό.π. (υποσ. 80), σ. 107 επ. Βλ. επίσης *Πρ. Δαγτόγλου*, ό.π. (υποσ. 25), σ. 208 επ. και *M. Herdegen*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 115.

94. Βλ. κυρίως *Κ. Στεφάνου*, ό.π. (υποσ. 5), σ. 55-108, όπου το θεσμικό πλαίσιο εκτίθεται όχι μόνο ανάγλυφα αλλά και με κρίσιμες επισημάνσεις που αναδεικνύουν και την πολιτειολογική του ιδιορυθμία. Βλ. επίσης τη συνοπτική περιγραφή της όλης διαδικασίας παραγωγής νομικά τυποποιημένης πολιτικής βούλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον *Γρ. Καλαβρό*, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, 1995, σ. 21 επ., στο *M. Herdegen*, ό.π. (υποσ. 2), § 8 (σ. 67 - 104).

όπως σημειώθηκε παραπάνω,⁹⁵ τότε ασφαλώς η ενωσιακή θεσμική τάξη, στο μέτρο που η Ευρωπαϊκή Ένωση *δεν έχει κρατική ποιότητα*, δεν αναπτύσσει *συνταγματική λειτουργία*.⁹⁶ Σε διαφορετικό συμπέρασμα καταλήγουμε όμως, αν *δεν* μείνουμε προσηλωμένοι στον ιστορικό πολιτειακό τύπο του φορέα της εξουσίας και *εξετάσουμε τη βαθύτερη ουσία και την ιστορική μοναδικότητα της ενωσιακής τάξης*.⁹⁷ Μόλις επισημάνθηκε ότι η έννομη αυτή τάξη όχι μόνο οργανώνει την ενωσιακή εξουσία αλλά και την οριοθετεί, κατοχυρώνει το status eurorpeus και προστατεύει θεμελιώδη δικαιώματα.⁹⁸ Αυτά όμως τα χαρακτηριστικά της ενωσιακής τάξης προφανώς της προσδίδουν, τουλάχιστον σε ορισμένες βασικές της αρχές και κανόνες, *συνταγματική ποιότητα*.⁹⁹ Κι αυτό, διότι πρόκειται για αρχές και κανόνες

95. Βλ. παραπάνω II, 1 και υποσημ. 67.

96. Υπό τον όρο αυτό εύλογα ο *Εν. Βενιζέλος*, ό.π. (υποσ. 56), σ. 9, δέχεται ότι “η συνθήκη του Μάαστριχτ δεν είναι ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα”.

97. Βλ. *W. Skouris*, ό.π., (υποσ. 81), σ. 107.

98. Βλ. υποσ. 94.

99. Στις 24.1.1994 η Θεσμική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενέκρινε “Σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης” που τελικά δεν είχε συνέχεια στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Doc. P.E. A3 - 0031/94). Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στη Γνωμοδότηση 1/1991 (Συλλ. απόφ. 1991, I-6079 ειδ. 6102) αποκαλεί τις Συνθήκες “συνταγματικό κείμενο”. Βλ. σχετικά και τις σκέψεις του *H. Kutscher*, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, σε : *EuGRZ* 1978, σ. 503 επ., ειδ. σ. 54. Ομοίως και το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (*BVerfGE* τ. 22, σ. 296) αποκαλεί τις Συνθήκες “κατά ένα τρόπο Σύνταγμα των

που οργανώνουν και οριοθετούν πολιτική εξουσία. Αλλά και γενικότερα, η κοινωνική συμβίωση των ευρωπαϊών πολιτών οργανώνεται δικαίικα όχι μόνο στο κρατικό αλλά ήδη και στο ενωσιακό επίπεδο. Αυτό σημαίνει πως η νομικά τυποποιημένη πολιτική βούληση της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιορίζει τις κρατικές εξουσίες. Επομένως επηρεάζει άμεσα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του πολίτη. Και ως προς αυτό το σημείο η ενωσιακή τάξη έρχεται να υπογραμμίσει τη συνταγματική ποιότητα.¹⁰⁰ Εξάλλου η θεμελίωση της ενωσιακής τάξης σε διεθνή συνθήκη δεν αντιφάσκει προς τη συνταγματική ποιότητα των θεμελιωδών της κανόνων. Κρίσιμο στοιχείο είναι η παραγωγή άμεσης ενωσιακής πολιτικής εξουσίας που, όπως τονίστηκε προη-

Κοινοτήτων". Βλ. επίσης *J. Schwarze/R. Bieber* (επιμ.), *Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union*, *C. Grewe/H. Ruiz Fabri*, *Droits constitutionnels européens*, 1995, σ. 121 επ., *H.P. Ipsen*, *Europäische Verfassung - Nationale Verfassung*, σε *EuR* 1989, σ. 195 επ., *W.v. Simson*, *Voraussetzungen einer Europäischen Verfassung*, σε : *J. Schwarze/R. Bieber* (επιμ.), ό.π. (σε αυτή την υποσημείωση), *W. Skouris*, *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht*, σε : "Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit", *Seminar zum 75. Geburtstag von Karl-August Betermann*, 1989, σ. 67 επ.

100. *W. Skouris*, "στοιχεία Συντάγματος" ό.π. (υποσ. 81), σ. 103, *P. Häberle*, *Verfassungsrechtliche Fragen, im Prozeß der Europäischen Einigung*, σε : *EuGRZ* 1992, σ. 429 επ., *I. Schwarze*, *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft - Begriff und Grundlagen*, σε : *J. Schwarze / R. Bieber*, ό.π. (υποσ. 97), σ. 15 επ., 35 επ.

γουμενως, υποκειται σε μια ανανοσηματοδοτημενη δημοκρατικη αρχη.

5. Το κρισιμο ζητημα, εν τούτοις, δεν είναι το αν η Συνθήκη μπορεί να θεωρηθεί ως “Σύνταγμα”. Κρισιμο είναι αν, ως προς ορισμένες στιγμές της, κυρίως ως προς τις θεμελιώδεις αρχές της, η νομική λειτουργία της Συνθήκης έχει και συνταγματική ποιότητα. Το ερώτημα πρέπει να απαντηθεί θετικά, για τους λόγους που εξηγήθηκαν προηγουμένως.

III. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

1. Αν δεχτούμε λοιπόν ότι το ενωσιακό θεσμικό σύστημα έχει συνταγματική ποιότητα κι επομένως ότι αναπτύσσει και συνταγματική λειτουργία, πρέπει να αναζητήσουμε στη συνέχεια τις βασικές ερμηνευτικές συνέπειες αυτής της διαπίστωσης.¹⁰¹

2. Μια πρώτη συνέπεια αναφέρεται στο ζήτημα της ερμηνείας της Συνθήκης. Η αποδοχή της συνταγματικής ποιότητας ορισμένων θεμελιωδών κανόνων της ενωσιακής τά-

101. Αντίθετα, δεν φαίνεται να προσδίνει ιδιαίτερη σημασία στη συνταγματική ποιότητα ενωσιακών αρχών ο Γ. Παπαδημητρίου, ό.π., υποσ. 2α, σ. 20, υποσ. 2 όπου και παρατηρεί: “Εν προκειμένω είναι αδιάφορη η θέση πολλών θεωρητικών που αμφισβητούν την προοπτική αλλά και την ιστορική ανάγκη για την θέσπιση, υπό την τεχνική έννοια του όρου, Συντάγματος. Και είναι αδιάφορη, διότι οι ψηφίδες με τις οποίες δομείται η Ένωση συνιστούν κατ’ οικονομίαν, το ‘προδρομικό’ Σύνταγμά της”.

ξης επιτρέπει την ερμηνευτική προσέγγιση της Συνθήκης στη βάση της συνταγματικής λειτουργίας της. Ειδικότερα:

α) Η *ratio* των κρίσιμων κάθε φορά αρχών και διατάξεων δεν αναζητείται μόνο στη βούληση των “υψηλών συμβαλλομένων” μερών που “συμφώνησαν” στο περιεχόμενο της, αλλά και στα όσα υπαγορεύει για τη συμβίωση των ανθρώπων ένας συνταγματικός πολιτισμός που κατοχύρωσε η ευρωπαϊκή ιστορία από τη Γαλλική Επανάσταση ως τις μέρες μας. Έτσι, ό,τι και να συμφώνησαν οι “υψηλοί συμβαλλόμενοι”, έννοιες όπως η “διαφάνεια”, η “ισότητα” κ.ο.κ. δεν μπορούν να νοηματοδοτούνται μόνο με βάση τη βούληση των συμβαλλομένων. Το νοηματικό τους περιεχόμενο προσδιορίζεται και αντικειμενικά, από την ιστορία δηλαδή του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού. Ποιο όμως είναι το βασικό *συνταγματικό νόημα της Συνθήκης*, που καθορίζει την επίλυση ερμηνευτικών διλημμάτων; Και στο ερώτημα αυτό η απάντηση βασίζεται στον ιστορικό και πολιτισμικό δυισμό του ευρωπαϊκού ιστορικού χώρου : η Ένωση τόσο *ως σύνολο ευρωπαίων πολιτών* όσο και *ως θεσμική σύνθεση των ιστορικών υποκειμένων της*. Εάν αυτές είναι οι δύο ισότιμες πτυχές της ενωσιακής θεσμικής τάξης στη διαλεκτική τους σχέση, τότε αποτελούν και την *προερμηνευτική εκείνη αφετηρία*, που μπορεί να εξασφαλίζει συνέπεια και ενότητα ερμηνείας των συνταγματικής ποιότητας θεμελιωδών κανόνων της ενωσιακής τάξης.¹⁰²

102. Η θεωρία περί “προερμηνευτικής επιλογής”, που έχει διατυπώσει ο συντάκτης αυτής της μελέτης (βλ. *Δ.Θ. Τσάτσος*, ό.π., υποσ. 3, σ. 278 επ.), συνέπεσε –ίσως και διότι χρονικά προηγήθηκε– να έχει

β) Η αναγνώριση συνταγματικής ποιότητας σε θεμελιώδεις αρχές ή κανόνες της Συνθήκης συνδέει ερμηνευτικά το ενωσιακό συνταγματικό επίπεδο με τα κρατικά Συντάγματα, στο μέτρο ακριβώς που αυτά διασφαλίζουν τη θεσμική συμμετοχή του κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.¹⁰³ Οι διατάξεις αυτές *προσανατολίζουν την εθνική πολιτειακή συμπεριφορά αλλά και την ερμηνεία του εθνικού Συντάγματος*, με σταθερό στόχο την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Υπενθυμίζουμε, και στο σημείο αυτό, τη σκέψη που διακατέχει και διαχέεται σε όλη τη θεωρητική σύλληψη που εκτίθεται στη μελέτη αυτή: “Ολοκλήρωση” δεν σημαίνει μόνο εμβάθυνση των ενωσιακών θεσμών. Η ολοκλήρωση εκφράζει το *δυσισμό του ευρωπαϊκού χώρου*.¹⁰⁴ Είναι λοιπόν μια λογική που εμπεριέχει τόσο τη θεσμική εμβάθυνση της Ένωσης, όσο και το σεβασμό της ισοτιμίας των εθνικών θεσμικών πολιτισμών. Αυτές οι ερμηνευτικές σταθερές είναι επομένως *κοινές και*

αποτελέσει την αφετηρία της συζήτησης για την ερμηνεία του Συντάγματος στην Ελλάδα, μετά βέβαια από την πρώτη ελληνική σχετική μονογραφία του *Θεμ. Δ. Τσάτσου*, Το πρόβλημα της ερμηνείας εν τω Συνταγματικώ Δικαίω, 1970. Η σχετική συζήτηση συγκεντρώθηκε στον τόμο που επιμελήθηκε ο συγγραφέας : *Δ.Θ. Τσάτσος* (επιμ. με συνδρομή *Δ. Μέλισσα*), Η ερμηνεία του Συντάγματος, 1995. Μετά την έκδοση αυτή επανέρχεται στο θέμα με γόνιμες αντιρρήσεις ο *Α. Μανιτάκης*, Ερμηνεία του Συντάγματος και λειτουργία του πολιτεύματος, 1996, ιδ. σ. 216 επ.

103. Βλ. άρθρο 28 Ελληνικού Συντάγματος και τη συγκριτική ανάλυση της σχέσης εθνικού και ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου στους *U. Battis/D. Tsatsos/D. Stefanou*, ό.π. (υποσ. 33).

104. Βλ. παραπάνω § 2, I, 5.

στα δύο συνταγματικά επίπεδα, δηλαδή τόσο στο ενωσιακό όσο και στο κρατικό. Η κοινή υποδομή του πυρήνα αυτών των σκέψεων επιτρέπει τη διατύπωση μιας κοινής ερμηνευτικής αρχής, που οδηγεί κάθε φορά στη λύση εκείνη η οποία βρίσκεται εγγύτερα προς το νόημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.¹⁰⁵

3. Μια δεύτερη συνέπεια της συνταγματικής ποιότητας των θεμελιωδών κανόνων της ενωσιακής τάξης αναφέρεται στη διαδικασία παραγωγής του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Η αναγνώριση συνταγματικής ποιότητας στους θεμελιώδεις κανόνες του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου θέτει το ζήτημα της ποιότητας της πρωτογενούς ενωσιακής εξουσίας. Ειδικότερα:

α) Η βούληση των συμβαλλομένων ως αποκλειστικό κριτήριο ερμηνείας των ενωσιακών θεσμών πρέπει να επανεξεταστεί, στο μέτρο που το περιεχόμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργεί μηχανισμό παραγωγής πολιτικής εξουσίας θεμελιωμένο σε παραχώρηση τμημάτων κυριαρχίας από τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη.

105. Βλ. για την ερμηνευτική αυτή αρχή αναλυτικά *D. Tsatsos*, ό.π. (υποσ. 85), σ. 1272 επ. Ενδιαφέρον θα ήταν ο συσχετισμός της σκέψης αυτής του κειμένου με την αρχή της κοινοτικής αλληλεγγύης όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης. Βλ. σχετικά *A. Bleckmann*, Art. 5 EWG-Vertrag und die Gemeinschaftstreue, σε DVBl 1976, σ. 483-487 και *W. Skouris*, ό.π. (υποσ. 81), σ. 110 ο οποίος με τον συσχετισμό της αρχής αυτής με τον κανόνα της "ομοσπονδιακής αλληλεγγύης" (*Bundestreue*) αναδεικνύει τη δυνατότητα αξιοποίησης του άρθρου 5 για τον σχετικό συνταγματικό προβληματισμό.

Στο ίδιο ακριβώς μέτρο η Συνθήκη αποκτά, ως προς τους θεμελιώδεις κανόνες της,¹⁰⁶ *συνταγματική ποιότητα*. Τότε όμως κατ' ανάγκη πρέπει να επανεξεταστεί η *θεσμική ποιότητα και συνακόλουθα ο ιστορικός ρόλος της Διακυβερνητικής Διάσκεψης ως πρωτογενούς ενωσιακού νομοθέτη*, ως ένα πρωτόγνωρο είδος συντακτικού νομοθέτη. Στο μέτρο δηλαδή που αναγνωρίζεται η συνταγματική ποιότητα των θεμελιωδών κανόνων της ενωσιακής τάξης,¹⁰⁷ είναι αναπόφευκτη και η αντίστοιχη αναγνώριση *συντακτικής ποιότητας* στην εξουσία της “Διακυβερνητικής Διάσκεψης” που έτσι *απομακρύνεται ουσιαστικά* από τη λειτουργία μιας διεθνούς συνθήκης.

β) Η θεωρία της συντακτικής εξουσίας ανάγεται στη Γαλλική Επανάσταση και στη γνωστή διακήρυξη που συνέταξε ο *Sieyès*, στην οποία διατυπώνεται για πρώτη φορά η διάκριση μεταξύ “*συντεταγμένης εξουσίας*” (*rounoir constitué*) και “*συντακτικής εξουσίας*” (*rounoir constituante*).¹⁰⁸ Ο *Sieyès* ανέπτυξε την αρχή ότι το *rounoir constituante*, σε αντίθεση με το *rounoir constitué*, είναι *δικαιικά αδέσμευτο*. Έτσι *αποδεσμευόταν η εξουσία από το ancien regime*. Έκτοτε διδάσκεται ότι η συντακτική εξουσία είναι *προδικαιική διαδικασία* που δεν υπόκειται σε κα-

106. Βλ. παραπάνω II.

107. Βλ. παραπάνω § 4, II.

108. Βλ. μια σύντομη συνολική έκθεση της θεωρίας του *rounoir constituant* σε Δ.Θ. Τσάτσος, ό.π. (υποσ. 3), σ. 195 επ., με βιβλιογραφικές υποδείξεις.

νέναν άλλο κανόνα δικαίου πλην εκείνου που η ίδια θεσπίζει.¹⁰⁹

γ) Η ιστορία όμως του ευρωπαϊκού δικαίου και θεσμικού πολιτισμού, *ανέδειξε, μετά τη Γαλλική Επανάσταση, αρχές που κατοχυρώνουν την αξιοπρέπεια του ανθρώπου, την ελευθερία, την ισότητα, την κοινωνική δικαιοσύνη, το κοινωνικό κράτος δικαίου και τη Δημοκρατία.* Γι' αυτό και στην επιστήμη του ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου αλλά και στον δικαϊκό πολιτισμό που βρίσκει έκφραση σε πολλές διεθνείς διακηρύξεις και συνθήκες, κερδίζει συνεχώς έδαφος η αντίληψη ότι αποθησαυρίζεται ένα *ευρωπαϊκό δικαϊκό κεκτημένο που θέτει στη συντακτική εξουσία ιστορικά, πολιτικά και δικαϊκά όρια.* Το 1789 η θεωρία της συντακτικής εξουσίας διασφάλιζε θεσμικά τη ρήξη με το μοναρχικό παρελθόν, τη ρήξη με την πρωταρχικότητα της potestas έναντι του jus. Γι' αυτό ακριβώς και η συντακτική εξουσία ταυτίστηκε εννοιολογικά με την απόλυτη ανεξαρτησία της από προγενέστερες νομικές δεσμεύσεις. Σήμερα όμως, οι βασικές αρχές και αξίες της Γαλλικής Επανάστασης, συνεχώς ανατροφοδοτούμενες από την ιστορική εξέλιξη, έγιναν κοινό ευρωπαϊκό πολιτιστικό και δικαϊκό κεκτημένο. Η σύγχρονη θεωρία περί συντακτικής εξουσίας εκλαμβάνει εύλογα αυτό το δικαϊκό και πολιτισμικό δεδομένο *ως θεμέλιο και δέσμευση της σύγχρονης συντακτικής εξουσίας.*¹¹⁰ Η σκέψη αυτή ενυπάρχει στην

109. Βλ. Δ.Θ. Τσάτσος, ό.π. (υποσ. 3), σ. 199.

110. Οι C. Grewel/H. Ruiz Fabri, ό.π. (υποσ. 97), σ. 59 κάνουν λόγο για "limitations du pouvoir constituant"! Με σκέψεις που στηρίζουν τις απόψεις του συντάκτη αυτής της μελέτης για τη νομικοϊστο-

ίδια την Συνθήκη του Μάαστριχτ στο άρθρο Ν § 2, όπου υποδεικνύεται στον μέλλοντα πρωτογενή ενωσιακό νομοθέτη, ότι τον δεσμεύει το κοινοτικό κεκτημένο.¹¹¹

4. Η άποψη λοιπόν που μόλις εκτέθηκε, ότι η ενωσιακή τάξη έχει και συνταγματική λειτουργία, προσδίδει στη διαδικασία αναθεώρησης της Συνθήκης ποιότητα *συντακτικής ενωσιακής εξουσίας*.¹¹² Το συμπέρασμα αυτό δεν είναι εννοιοκρατικό κατασκεύασμα. Είναι ερμηνευτικό βήμα με ιστορική και πολιτική ratio. Η αναγνώριση συνταγματικής ποιότητας σε βασικές αρχές και κανόνες της Συνθήκης, δηλαδή ο συντακτικός χαρακτήρας της “Διακυβερνητικής Διάσκεψης” επενεργεί ως *περιορισμός* του πρωτογενούς ενωσιακού νομοθέτη από τα πολιτισμικά κεκτημένα του ιστορικού χώρου Ευρώπη, αλλά και ως θεσμικά κατοχυρωμένη αξίωση των λαών της Ευρώπης. Αξίωση σεβασμού των δικαιικών κεκτημένων, μέσα στα οποία συγκαταλέγεται και η αρχή της ισοτιμίας των *εθνικών θεσμικών πολιτισμών* ως αναπόσπαστο νοηματικό τμήμα της δημοκρατικής αρχής.

ρική δέσμευση της σύγχρονης συντακτικής εξουσίας πάντως οι *E.-W. Bockenförde*, ό.π. (υποσ. 72), σ. 108. *H.-P. Schneider*, *Die Verfassungsgebende Gewalt*, σε *J. Isensee/P. Kirchhof* (επιμ.), ό.π. (υποσ. 14), τ. VII (1992) § 158 Rn. 1.

111. Βλ. χαρακτηριστικά *José Luis da Gráz Vilaca/Nüno Picarra*, *Are there material limits to the revision of the European Union?* σε : “Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, Vorträge und Berichte”, no 46, σ. 35 επ., με πλούσια σχετική βιβλιογραφία.

112. Για “ενωσιακή συντακτική εξουσία” κάνει λόγο ο *Γ. Παπαδημητρίου*, ό.π. (υποσ. 2α), σ. 132.

§ 5 *Επίμετρο*

1. Η επιστημονική ευθύνη για την ιστορικά ορθή χρησιμοποίηση νομικών και θεσμικών εννοιών είναι, σε τελευταία ανάλυση, ευθύνη *πολιτική*. Ο διαχωρισμός της επιστημονικής ευθύνης από τις πολιτικές της προεκτάσεις ήταν το ανεύθυνο που επιδίωκε για τον εαυτό του, δηλαδή για τους εκφραστές του, ο θετικισμός.

2. Είναι χρέος της επιστήμης των θεσμών η επισήμανση των ορίων της εξουσίας, *άρα και της έτσι νοούμενης συντακτικής εξουσίας του πρωτογενούς ενωσιακού νομοθέτη*. Στο επίπεδο αυτό οι κυρώσεις από την υπέρβαση των θεσμικών και νομικών ορίων είναι ιστορικές, που δεν σημαίνει βέβαια ότι δεν είναι υπαρκτές.

3. Ίσως ήρθε η ώρα να ξανασκύψουμε πάνω στα μεγάλα θεσμικά νοήματα του δικαϊκού μας πολιτισμού. Ίσως ήρθε η ώρα να επανεξετάσουμε το περιεχόμενο εννοιών του κλάδου που ενδεχομένως να έχουν *ανανοσηματοδοτηθεί από την ιστορία*.

4. Η *επίγνωση της ιστορικότητας των νομικών εννοιών* είναι όρος για να υπηρετεί η ερμηνεία, η νομική και κυρίως η ερμηνεία του Συντάγματος και γενικότερα των θεσμών με συνταγματική ποιότητα, την ελευθερία, την κοινωνική δικαιοσύνη και τη Δημοκρατία.