

**ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ**

**Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ  
ΚΑΙ  
Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΧΩΡΟΣ**



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ 1994**



**ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ**

**Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ  
ΚΑΙ  
Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΧΩΡΟΣ**



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ 1994**

*Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμιά διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά τον Ν. 2387/1920 (όπως έχει τροποποιηθεί με τον Ν. 2121/1993 και ισχύει σήμερα) και κατά τη Διεθνή Σύμβαση Βέρνης (που έχει κυρωθεί με τον Ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιοδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.*

**ISBN 960-232-137-7**

**© Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα,  
Σόλωνος 69 - 106 79 Αθήνα  
Τηλ. 3618.198 - 3615.440 • FAX 3610.425  
Ν. Ζωίδου 88 - 691 00 Κομοτηνή  
Τηλ. 0531/26323 - 33245**

## **Περιεχόμενα**

<b>ΟΙ ΑΜΟΙΒΑΙΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ . . . . .</b>	<b>9</b>
<b>Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ . . . .</b>	<b>45</b>



## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η συνθήκη του Μάαστριχτ πυροδότησε μία θεωρητική συζήτηση που βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη. Οι δύο συναφείς μελέτες που αναδημοσιεύονται εδώ συγκροτούν την δική μου συμμετοχή στην συζήτηση αυτή.

Κοινός τόπος των δύο μελετών είναι ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος: αρχικός τίτλος της πρώτης μελέτης που ως αρκετά ευρύχωρος μπορεί να στεγάσει και την δεύτερη μελέτη για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια.

Ο θεωρητικός προβληματισμός διέρχεται μέσα από αρκετές νέες έννοιες και συναντά νέους θεσμούς. Προσφέρεται έτσι για υποθέσεις εργασίας, απέναντι στις οποίες ο αναγνώστης πρέπει να είναι και δεκτικός και καχύποπτος.

Ιούνιος 1994

E.B.B.





## ΟΙ ΑΜΟΙΒΑΙΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ<sup>1</sup>

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

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

Αντίθετα προς τις προτιμήσεις που έχουν κατά καιρούς εκδηλωθεί κυρίως στους κόλπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>2</sup> και αντίθετα προς τον συνήθη παραλληλισμό ανάμεσα στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και τα συντάγματα των κρατών-μελών<sup>3</sup>, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>4</sup> -γνωστή ως Συνθήκη του Μάαστριχτ- δεν συγκροτεί ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

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

---

1. Δημοσιεύθηκε στο Περιοδικό Το ΣΥΝΤΑΓΜΑ/1993, σελ. 453 επ.

2. Βλ., για παράδειγμα, μετά την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Parlement Européen - Commission Institutionnelle, *Projet de document de travail sur la constitution de l' Union Européenne* (rapporteur: Oreja Aguirre), 3.2. 1993.

3. Βλ., τελείως ενδεικτικά, J. - V. LOUIS, *L' ordre juridique communautaire*, 1979 (μεταφρασμένο σε όλες τις κοινοτικές χώρες -με επανεκδόσεις), σελ. 41 επ. (*Les traités comme constitution communautaire*) και από την ελληνική βιβλιογραφία, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, Ι<sup>2</sup>, 1985, σελ. 41 επ., Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ελληνικό δίκαιο προσαρμογής I/B*, σελ. 65 επ., 78 επ. και ιδίως 179 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

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

σώμα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου<sup>5</sup> – εμφανίζεται καταρχάς ως πολυμερούς διεθνής σύμβαση: μία σύμβαση που έχει συναφθεί ανάμεσα σε κυρίαρχα κράτη ως προϊόν δύο διακυβερνητικών, δηλαδή διακρατικών διασκέψεων που προηγήθηκαν: της διακυβερνητικής διάσκεψης για την πολιτική ένωση και της αντίστοιχης διάσκεψης για την οικονομική και νομισματική ένωση<sup>6</sup>. Η σύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση από τους πληρεξουσίους των αρχηγών των κρατών-μελών και στη συνέχεια η κύρωσή της από τα κράτη-μέλη, η επικύρωσή της από αυτά και η θέση της σε ισχύ –όταν γίνει– θα υπερκαλύψει τα δογματικά προβλήματα που προκάλεσε η παράλληλη κίνηση της διαδικασίας τροποποίησης των ιδρυτικών συνθηκών και της διαδικασίας σύναψης μιας νέας συνθήκης η οποία αφενός μεν τροποποιεί τη Συνθήκη ΕΟΚ, τη Συνθήκη ΕΚΑΧ και τη Συνθήκη ΕυρΑτομ., αφετέρου δε ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση και ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με νέες πολιτικές και νέες μορφές συνεργασίας πέραν του πεδίου των τριών κοινοτήτων και της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας, πέραν δηλαδή του πεδίου και της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Παρόμοιας άλλωστε φύσης προβλήματα –αν και μικρότερης έκτασης– είχε θέσει και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πρά-

5. Βλ., αντί άλλων, Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 179 επ.

6. Για τη διαδικασία τροποποίησης των ιδρυτικών συνθηκών βλ. Π. ΔΑΓ-ΤΟΓΛΟΥ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 134 επ., Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 275 επ. Για τη συγκρότηση και λειτουργία των διακυβερνητικών (διακρατικών) διασκέψεων που επεξεργάστηκαν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδίως την όψη της πολιτικής ένωσης, βλ. Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση, 1993, σελ. 93 επ., 187 επ., 435 επ. Για την τροποποίηση των διεθνών συνθηκών έτσι ώστε να είναι δυνατή η παραβολή με τη διαδικασία που οδήγησε στη σύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση –κατά τη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών (κυρίως άρθρα 40 επ.), βλ., αντί άλλων, Χ. Ροζάκη, σε: Κ. ΙΩΑΝΝΟΥ/Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/Χ. ΡΟΖΑΚΗ/Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Θεωρία των πηγών, 1988, σελ. 204 επ., Ε. ΡΟΥΚΟΥΝΑ, Διεθνές Δίκαιο Ι, 1982, σελ. 171 επ. Είναι πάντως χαρακτηριστικό ότι στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μνημονεύεται κάποιο στοιχείο που να συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με τη διαδικασία της ("μεγάλης" ή "μικρής") τροποποίησης των Ιδρυτικών Συνθηκών των Κοινοτήτων. Η δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θεωρείται ως η αφετηρία απλώς της διαδικασίας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

ξη<sup>7</sup>.

Αντικείμενο συνελπώς –επαναλαμβάνω πολύ συνοπτικά διάφορα ευρέως γνωστά πράγματα– της συνθήκης του Μάαστριχτ δεν είναι η απλή εισαγωγή προσθηκών και τροποποιήσεων στις ιδρυτικές συνθήκες των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι κάτι πέρα από το άθροισμα ή την κοινή οργανωτική υποδομή των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται αφενός μεν στις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινοτήτες με κοινό την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, που μετονομάζεται σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αφετέρου δε στις νέες πολιτικές και τις νέες μορφές συνεργασίας που θεσπίζονται με τη συνθήκη του Μάαστριχτ: πρόκειται κυρίως για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (τίτλος V της Συνθήκης) και για τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (τίτλος VI της Συνθήκης).

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

---

7. Βλ. J. DE RUYT, L' acte unique européen, 1989, σελ. 67 επ.

έντεκα, αλλά με το ίδιο, κατά τα λοιπά, θεσμικό πλαίσιο και με τα ίδια όργανα<sup>8</sup>.

Έχοντας λοιπόν αυτό –σε πολύ γενικές γραμμές το κανονιστικό περιεχόμενο και αυτή την καταγωγή, η συνθήκη του Μάαστριχτ δεν επιδιώκει καθόλου να εμφανισθεί ως προϊόν μιας πρωτογενούς ευρωπαϊκής συντακτικής εξουσίας, δηλαδή ως κατά κυριολεξία Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Τονίζει, αντίθετα, τη νομική της φύση ως πολυμερούς διεθνούς σύμβασης: φέρει και αυτή με τον πιο σαφή και πανηγυρικό τρόπο όλα τα σχετικά εξωτερικά γνωρίσματα τόσο στο προοίμιο της όσο και στον τύπο της συνομολόγησης και της υπογραφής της, ενώ επιδεικνύει πρόθυμα τη «νομιμοφροσύνη» της σε σχέση με τα συντάγματα των κρατών-μελών, όπως και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη λίγα χρόνια προηγουμένως (άρθρο 35 παρ. 1) και η Συνθήκη ΕΟΚ ευθύς εξ αρχής (άρθρο 247): κατά το άρθρο Ρ της Συνθήκης, αυτή πρέπει να επικυρωθεί από τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

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

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

μεταξύ κανόνων δικαίου και, άρα, δεν λύνεται με βάση τη σχέση νομικής πρωταρχίας και υπεροχής του ενός επί του άλλου, όπως κατά προτίμηση έκαναν τα Συνταγματικά Δικαστήρια κρατών-μελών<sup>9</sup>. Το πρόβλημα δεν αντιμετωπίζεται ούτε με τη «γεωμετρική» παραλλαγή της οριοθέτησης των εκατέρωθεν πεδίων εφαρμογής με αποτέλεσμα κάθε έννομη τάξη-κοινοτική ή εθνική – να θεωρείται ότι καταλαμβάνει το δικό της πεδίο και αναπτύσσει σε αυτό την ιεραρχία των κανόνων της, έτσι ώστε στο δικό του πεδίο εφαρμογής το κοινοτικό δίκαιο να μην έχει κανένα πρόβλημα επαφής και πολύ περισσότερο υποταγής στο εθνικό Σύνταγμα, όπως πάντοτε επεδίωξε η νομολογία του ΔΕΚ<sup>10</sup>. Το ζήτημα αντιμετωπίζεται πλέον, στο επίπεδο μεν του

---

9. Βλ. τελείως ενδεικτικά από τη σχετικά πρόσφατη βιβλιογραφία, J. V. LOUIS, L' effet direct et la primauté du droit communautaire σε: J. MÉGRET, Le droit de la CEE, 10, 1983, σελ. 529 επ.· από την πιο πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία Γ. ΔΡΟΣΟΥ, Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, 1987, σελ. 15 επ., Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 78 επ. (με καταγραφή της σχετικής ελληνικής και επιλογή της σχετικής ξενόγλωσσας βιβλιογραφίας) και ειδικότερα σελ. 82 επ.· από την οπτική γωνία του εθνικού συντάγματος βλ. ειδικότερα σελ. 90 επ. Βλ. από την ίδια οπτική γωνία, Α. Φατούρο, σε: Κ. ΙΩΑΝΝΟΥ/Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/Χ. ΡΟΖΑΚΗ/Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο - Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, 1990, σελ. 76 επ., Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σελ. 136 επ., 237 επ.

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

πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τα νομικά προϊόντα των διακυβερνητικών (δηλαδή των διακρατικών) διασκέψεων που προέβησαν στην επεξεργασία (δηλαδή τη διαπραγμάτευση και τη συνομολόγηση) της Συνθήκης, στο επίπεδο δε των κρατών-μελών και του εθνικού τους συντάγματος ως ζήτημα συνταγματικής πολιτικής.<sup>11</sup> Αυτό δείχνει η απόφαση των αρμοδίων δικαστικών ή πολιτικών οργάνων στα περισσότερα κράτη-μέλη να γίνει σεβαστή και να τηρηθεί η διαδικασία που το εθνικό Σύνταγμα προβλέπει για την αναθεώρησή του πριν από την κύρωση της Συνθήκης ή και για την κύρωση της Συνθήκης.

Στο κοινοτικό επίπεδο αυτή η προσέγγιση φαίνεται να είναι κατά βάση διπλωματική και διακριτική, ενώ στο εθνικό επίπεδο φαίνεται να είναι περισσότερο φορμαλιστική. Το αποτέλεσμα όμως είναι ότι αίρονται εστίες πιθανής ερμηνευτικής αμφισβήτησης και μάλιστα με πολύ ριζικό τρόπο. Στο σημείο, βέβαια, αυτό δεν υπάρχει τίποτα το κατά κυριολεξία καινοτομικό. Τα ίδια συνέβησαν σε όλες τις κρίσιμες φάσεις του κοινοτικού φαινομένου: στην ίδρυση και τις διευρύνσεις των Κοινοτήτων, στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τώρα στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις είχαμε κύματα αναθεώρησης των εθνικών Συνταγμάτων ή προετοιμασία νέων Συνταγμάτων (όπως το ελληνικό) για να υποδεχθούν το κοινοτικό φαινόμενο, και τηρήθηκαν οι διαδικασίες κύρωσης και επικύρωσης που προέβλεπαν οι αντίστοιχοι συνταγματικοί κανόνες<sup>12</sup>. Αυτά όμως δεν στάθηκαν ικανά να τάμουν τον προβληματισμό

2), σελ. 124-125.

11. Γύρω από την έννοια αυτή, βλ. C. GUZY, «Verfassungspolitik» zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, 1983, σελ. 15 επ., 42 επ., 54 επ. και Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Συνταγματική πρακτική: Μία αυτοτελής έννοια σε: τιμητικό Τόμο Γ. Δασκαλάκη, 1993 (=Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Μελέτες συνταγματικού δικαίου, 1980-1987, σελ. 97, επ., 109 επ.).

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

γύρω από τις σχέσεις εθνικού συντάγματος και κοινοτικού δικαίου κυρίως κατά την εφαρμογή των συνθηκών και ιδίως στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Υπάρχει, όμως, τώρα μία *διαφορά μεγέθους*. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει συνολικές και μεγάλες φιλοδοξίες καθώς ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση και κωδικοποιεί το πρωτογενές δίκαιό της. Σε αντίθεση, λοιπόν, με μία πολυετή θεωρητική και νομολογιακή αντιπαράθεση με βασικό πρίσμα την έννοια της υπεροχής και δευτερευόντως την έννοια των πεδίων εφαρμογής, οι συντάκτες της Συνθήκης αντιμετωπίζουν με τον τρόπο που είδαμε μόλις προηγουμένως και τέμνουν το κλασικό πρόβλημα των σχέσεων Συντάγματος και κοινοτικής έννομης τάξης. Εκτός όμως από τη διαφορά μεγέθους υπάρχει και ένα πρόσθετο στοιχείο: η *συστηματικότητα*. Πρόκειται για τη *ρητή παραπομπή* στις ουσιαστικές διατάξεις της *ΕυρΣΔΑ* και στις *κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών*, δηλαδή όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω για την άλλη όψη της αμοιβαίας προσαρμογής, που είναι, με τη σειρά της, αποτέλεσμα της πολιτικής και οικονομικής αλληλεξάρτησης ανάμεσα στην Κοινότητα αφενός και τα κράτη-μέλη της αφετέρου<sup>13</sup>.

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

Όλα αυτά αφορούν, βέβαια, τη σχέση εθνικών συνταγμάτων και Συνθήκης κατά τη στιγμή της κύρωσής της. Δεν αποκλείουν φυσικά τριβές και εντάσεις με κάποια εθνικά συντάγματα κατά την πορεία της ερμηνείας και εφαρμογής της Συνθήκης<sup>14</sup>. Και στις περιπτώσεις όμως αυτές η επιλογή της Συνθήκης και των κρατών-μελών κατά τη φάση της κύρωσης θα λειτουργήσει –είναι πια νομικά επιβεβλημένο να λειτουργήσει– ως κριτήριο ερμηνείας και εφαρμογής των εκατέ-

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

14. Βλ. και Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 91-92.

ρωθεν διατάξεων, τόσο του κοινοτικού δικαίου όσο και της Συνθήκης.

## 2. Ο σεβασμός των εθνικών συνταγμάτων

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

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ επιχειρεί επιπλέον να εξαφανίσει με απλό και πανηγυρικό τρόπο την ιστορικά πιο κρίσιμη εστία τριβής ανάμεσα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τα συνταγματικά ή τα ανώτατα δικαστήρια των κρατών-μελών ως προς τις σχέσεις μεταξύ του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου) και των συνταγμάτων των κρατών-μελών<sup>15</sup>.

Κατά την παράγραφο 2 του άρθρου ΣΤ της συνθήκης του Μάαστριχτ: «Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δι-

15. Βλ. αφενός ΔΕΚ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Συλλ. Νομολ. 1970, σελ. 1135 επ., αφετέρου δε –για την ίδια υπόθεση– BVerfGE 37, 271=ΤοΣ 1981, σελ. 355 επ. Στη συνέχεια και μετά την εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΚ στο ζήτημα της προστασίας –και σε κοινοτικό επίπεδο– των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα συντάγματα των κρατών-μελών (βλ. κυρίως ΔΕΚ 4/73 Nold II, Συλλ. Νομολ. 1973, σελ. 507 επ.), το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο απάλυνε τη θέση του αφήνοντας ανοικτό το ενδεχόμενο η κοινοτική έννομη τάξη να ικανοποιεί τις προϋποθέσεις που το ίδιο είχε θέσει στην προηγούμενη απόφασή του· βλ. BVerfGE 52, 187, απόφαση της 25.7.1979. Οι επιφυλάξεις αίρονται με την απόφαση της 22.10.1986 (αποσπάσματα με παρατηρήσεις Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ σε: ΤοΣ 1987, σελ. 683 επ.) Βλ. από την αχανή σχετική βιβλιογραφία τη σύνοψη του Ν. ΣΚΑΝΑΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 115 επ., ο οποίος υιοθετεί τον όρο αμοιβαία αποδοχή μεταξύ εθνικού συντάγματος και κοινοτικής έννομης τάξης, που τον παραλληλίζει με τον όρο congruence structurelle και παραπέμπει στον Δ. ΕΥΡΥΓΕΝΗ, ό.π. (υποσ. 12), και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Ατομικά δικαιώματα Α', 1991, σελ. 37, όπου και παράθεση της σχετικής βιβλιογραφίας.



*καιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».*

Με αυτόν τον πολύ απλό τρόπο, με νομοθέτηση διά παραπομπής, οι ουσιαστικές διατάξεις της ΕυρΣΔΑ καθίστανται τμήμα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και η Ευρωπαϊκή Ένωση εφοδιάζεται με έναν πλήρη κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με τη ρύθμιση αυτή αφενός μεν τυποποιείται και εντάσσεται ως ενάριθμη διάταξη στο σώμα των ιδρυτικών συνθηκών μία σαφής τάση της νομολογίας του ΔΕΚ, που εκλάμβανε –είτε με διάφορες ερμηνευτικές συνεπαγωγές είτε ως κάτι το αυτονόητο– τις ουσιαστικές διατάξεις της ΕυρΣΔΑ ως διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου,<sup>16</sup> αφετέρου δε μειώνεται η πρακτική σημασία της παλιάς συζήτησης για την ενδεχόμενη ένταξη της Κοινότητας ως τέτοιας στην ΕυρΣΔΑ.<sup>17</sup>

Σε σχέση, συνεπώς, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το βήμα που γίνεται είναι σημαντικό: Πρώτον από το προοίμιο μεταβαίνουμε σε διάταξη εντεταγμένη στο κύριο σώμα της Συνθήκης, κάτι που έχει μάλλον συμβολικές παρά ερμηνευτικές και κανονιστικές επιπτώσεις. Δεύτερον, πρόκειται πλέον για νομοθετική παραπομπή στην ΕυρΣΔΑ και για ρητή αναφορά στις συνταγματικές παραδόσεις ως κανόνες

---

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

17. Βλ. Σ. ΠΕΡΡΑΚΗ, Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 1983, σελ. 559 επ., όπου και η ως τότε βιβλιογραφία, ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, Η κοινοτική έννομη τάξη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δικαιωμάτων του ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 1990, σελ. 23 επ., όπου και η μεταγενέστερη βιβλιογραφία από την οποία βλ. ενδεικτικά Ν. FOSTER, The European court of justice and the European Convention for the protection of Human Rights, Human Rights Law Journal, 1987, σελ. 245 επ. και Μ. MENDELSON, The impact of European Community Law on the implementation of the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Human Rights Files NoG, 1984.

και όχι για απλή αναφορά σε μία πηγή ερμηνευτικής έμπνευσης ή σε μία κοινή πολιτισμική και πολιτική παραδοχή.

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

Οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών προβιβάζονται από διάσημη φόρμουλα της νομολογίας του ΔΕΚ<sup>18</sup> καθίστανται ρητή διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Καθίστανται ρητά διατυπωμένη γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου<sup>19</sup> πράγμα που σημαίνει ότι καθίστανται με ρητή πια παραπομπή κανόνες του κοινοτικού δικαίου πιο γενικοί και πιο αφηρημένοι από άλλους, αλλά πάντως κοινοτικοί κανόνες με όλα τα σχετικά νομικά προσόντα της υπεροχής, της άμεσης εφαρμογής κ.ο.κ. Οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις κατέχουν συνεπώς θέση ανάλογη με τη θέση των « γενικών αρχών του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών-μελών» που μνημονεύονται ρητά ως κοινοτικός κανόνας στο άρθρο 215 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ, το οποίο ρυθμίζει την εξωσυμβατική ευθύνη των κοινοτήτων και των οργάνων τους<sup>20</sup>. Κατέχουν θέση ανάλογη σημαίνει, στην προκειμένη περίπτωση, ότι οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις κινούνται στο επίπεδο που επιβάλλει η συνταγματική

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

19. Βλ. αντί πολλών Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Η άγραφη ενοποίηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες –το ευρωπαϊκό κοινό δίκαιο, 1981, σελ. 152 επ.

20. Ό.π. (υποσ. 1).

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

Η τυποποίηση αυτή των κοινών συνταγματικών παραδόσεων αρκεί ίσως από μόνη της για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου στον τομέα των συνταγματικών δικαιωμάτων. Το ερώτημα είναι αν η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου ΣΤ κομίζει κάποιο νέο και πρόσθετο κανονιστικό περιεχόμενο σε σχέση με τα όσα είχε ήδη εισφέρει η νομολογία του ΔΕΚ. Ως νομικό, δηλαδή ως πρακτικό ερώτημα, το ερώτημα αυτό ταυτίζεται με το γνωστό ερώτημα αν μια κοινή συνταγματική παράδοση διαμορφώνεται στο ελάχιστο κοινό επίπεδο προστασίας ενός δικαιώματος σε όλα τα κράτη- μέλη, ή αν, αντίθετα, η προστασία –στον υψηλότερο και πληρέστερο δυνατό βαθμό– ενός δικαιώματος από ένα και μόνο εθνικό Σύνταγμα αρκεί για την εισδοχή του δικαιώματος αυτού και στην κοινοτική έννομη τάξη<sup>21</sup>. Το ζήτημα, βέβαια, αυτό έχει μικρή πρακτική αξία, αν λάβουμε υπόψη μας ότι η διαφορά μεταξύ ενός δικαιώματος που μνημονεύεται ρητά στο συνταγματικό κείμενο και ενός δικαιώματος που συνάγεται ερμηνευτικά δεν είναι διαφορά κανονιστικού περιεχομένου και βαθμού προστασίας, αλλά διαφορά ευκολίας ως προς την θεμελίωση και την κατάσχεση του σχετικού νομικού συλλογισμού<sup>22</sup>. Η αρχή πως αρκεί η κατοχύρωση ενός δικαιώματος στη συνταγματική τάξη ενός κράτους-μέλους για να θεωρηθεί το δικαίωμα αυτό ως προστατευόμενο από το κοινοτικό δίκαιο θυμίζει πάντως τη δομή του νομικού συλλογισμού στην περιβόητη υπόθεση *cassis de Dijon* στο μέτρο που κατά βάθος πρόκειται για ανάλογο φαινόμενο κοινοτικής απορρύθμισης και εθνικής ρύθμισης<sup>23</sup>.

21. Όπως τονίζει ο Γεν. Εισαγγελέας του ΔΕΚ J. P. WARNER, στην υπόθεση 7/76, IRCA, Συλλ.Νομολ. 1976, σελ. 1238, αναφερόμενος ιδίως στην απόφαση Nold II (ό.π., υποσ. 17): βλ. και Ν. ΣΚΑΝΛΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 18), σελ. 143, υποσ. 23.

22. Βλ. για παράδειγμα Δ.Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Συνταγματικό δίκαιο Γ' - Θεμελιώδη δικαιώματα*, 1988, σελ. 318 επ.

23. Βλ. ΔΕΚ 120/78, *Revue Zentral AG*, Συλλ.Νομολ. 1979, σελ. 649 επ. για ανάλογη εφαρμογή αυτής της ερμηνευτικής αρχής σε άλλο ζήτημα βλ. Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, Προϋποθέσεις για μία ελεύθερη διασυννοριακή τηλεόραση: Η οδηγία

### 3. Προσαρμογή και εναρμόνιση των εθνικών συνταγμάτων

Αν αυτά ισχύουν από την οπτική γωνία της Συνθήκης, από την άλλη πλευρά προκλήθηκε –με αφορμή την ανάγκη κύρωσης και επικύρωσής της– ένα μεγάλο κύμα αναθεώρησης των συνταγμάτων των κρατών-μελών<sup>24</sup>. Το κύμα αυτό προκλήθηκε παρά το γεγονός ότι ήδη όλα τα κράτη-μέλη (με την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου) διέθεταν στα συντάγματά τους υποδοχές που θα μπορούσαν να θεωρηθούν, δηλαδή να ερμηνευθούν, ως κατάλληλες και επαρκείς για την θετική αντιμετώπιση της Συνθήκης<sup>25</sup>. Οι υποδοχές αυτές είχαν δημιουργηθεί σταδιακά μέσα από την γνωστή εξέλιξη του κοινοτικού φαινομένου, δηλαδή –στην προκειμένη περίπτωση– μέσα από την ανάγκη κύρωσης και επικύρωσης των ιδρυτικών συνθηκών και των τροποποιήσεων τους με κύριους σταθμούς τις διαδοχικές διευρύνσεις της Κοινότητας και την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Οι διατάξεις, όμως, αυτές των εθνικών συνταγμάτων, πολλές από τις οποίες είχαν τεθεί *ad hoc*, για να υποδεχθούν το κοινοτικό φαινόμενο και να διευκολύνουν την εξέλιξή του, αποδείχθηκαν σε αρκετά κράτη-μέλη ανεπαρκείς. Η νομολογία των εθνικών συνταγματικών ή ανωτάτων δικαστηρίων ή συμβουλίων<sup>26</sup> φάνηκε ιδιαίτερα ευαίσθητη και επέβαλε (αλλού με την τυπική, αλλού με την ουσιαστική έννοια του όρου) την κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης των εθνικών συνταγμάτων. Σε πολλές άλλωστε κοινοτικές χώρες αυτής της μεγάλης ομάδας η αναθεώρηση του Συντάγματος ήταν και πολι-

---

της ΕΟΚ και η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, ΕΕΕυρΔ 1989, σελ. 311 επ., ιδίως 315 επ. Θυμίζουμε ότι η «στρατηγική» αυτή είχε προταθεί στο Λευκό Βιβλίο του 1985 (Επιτροπή προς Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Μιλάνο 28-29.6.1985, COM (85) 310 [τελ.]) για τη δημιουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Κατά μείζονα συντελεστή λόγω η προσέγγιση αυτή της κοινοτικής έννομης τάξης πρέπει να ισχύσει στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

24. Βλ. την επισκόπηση του J. RIDEAU, *Les procédures de ratification du traité sur l' Union Européenne*, *Revue Française de Droit Constitutionnel* (R.F.D.C.), 1992, σελ. 611 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Aspects constitutionnels comparés de l' évolution vers l' Union Européenne*, στο: *La Constitution et l' Europe*, 1992, σελ. 67 επ.

25. Βλ. υποσ. 11.

26. Βλ. υποσ. 23 και παρακάτω, υποσ. 28-36.

τικός όρος για την πρόσληψη των θεσμικών, οικονομικών και άλλων εξελίξεων που επιβάλλει, προοιωνίζεται ή υπόσχεται η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το ενδιαφέρον είναι ότι *λυδία λίθος* της όλης αυτής διαδικασίας αποδείχθηκαν οι ρυθμίσεις της Συνθήκης για την *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια*<sup>27</sup> και ιδίως οι ρυθμίσεις για το *δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής* των πολιτών των κρατών-μελών που κατοικούν σε άλλο κράτος-μέλος: οι ρυθμίσεις, δηλαδή, για την επέκταση του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις *εκλογές για τους δήμους και τις κοινότητες* και στις *εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, κυρίως δε για το πρώτο από τα δύο αυτά νέα δικαιώματα. Αναθεωρήσεις των εθνικών συνταγμάτων κρίθηκαν βέβαια, σε ορισμένες χώρες, αναγκαίες σε σχέση με τις διατάξεις της Συνθήκης για τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή για την έκδοση κοινού νομίσματος<sup>28</sup>, ο πιο πρόδηλος όμως κοινός παρονομαστής είναι οι περισσότερο συμβολικές και λιγότερο καινοτομικές, από ό,τι φαίνονται διά γυμνού οφθαλμού, διατάξεις των άρθρων 8 επ. της Συνθήκης για την Ευ-

27. Βλ. πιο διεξοδικά Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια και Ελληνικό Σύνταγμα*, ΕΕΕυρΔ 1993 (υπό δημοσίευση) και από τη σχετική βιβλιογραφία: XV Συνέδριο της F.I.D.E.: *Les aspects nouveaux de la libre circulation des personnes. Vers une citoyenneté européenne*, Lisbonne, 1992, C. BLUMMAN, *L'Europe des citoyens*, R.M.C. 1991, σελ. 163 επ., J. BOURRINET, *Vers une citoyenneté européenne. Aspects économiques*, R.M.C., 1992, σελ. 772 επ., A. EVANS, *Nationality law and european integration*, *European Law Review*, 1991, σελ. 190 επ., P. VAN NUFFEL, *L'Europe des citoyens: vers un droit de séjour généralisé*, *Rev. Marché unique européen*, 4/1991, σελ. 88 επ. Από την ελληνική βιβλιογραφία, βλ. Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, *Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων: προς μία Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια*, ΕΕΕυρΔ 1992, σελ. 202 επ., ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, *Θέματα Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας*, δακτυλογρ. εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: *Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό ιδιωτικό δίκαιο*, Θεσσαλονίκη, 15-17.10.1992, Κέντρο Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ, *Η Ευρωπαϊκή «Ιθαγένεια» και οι επιπτώσεις στην πολιτειακή υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΠΕΣ, Ερευνητικά δοκίμια 3, Αθήνα, 1992.

28. Βλ. παρακάτω υποσ. 28-37. Για το πρόβλημα αυτό στην ελληνική έννομη τάξη πρβλ. τους υπαινιγμούς του Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 300-301.

### ρωπαϊκή Κοινότητα.

Με τον ένα, λοιπόν, ή τον άλλο τρόπο φτάσαμε σε προηγούμενες –σε σχέση με την κύρωση της Συνθήκης– αναθεωρήσεις των εθνικών συνταγμάτων στη Γαλλία<sup>29</sup>, τη Γερμανία<sup>30</sup>, την Ισπανία<sup>31</sup> και την Πορτογαλία<sup>32</sup>, ενώ στο Βέλγιο<sup>33</sup> η κύρωση προηγήθηκε, αλλά το ζήτημα της αναθεώρησης τέθηκε και εκκρεμεί. Στην Ιρλανδία<sup>34</sup> η κύρωση προσέλαβε τη μορφή της προσθήκης ad hoc διάταξης στο Σύνταγμα. Στην Ολλανδία<sup>35</sup> και το Λουξεμβούργο<sup>36</sup> οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης τηρούνται –εκ του Συντάγματος– και για την κύρωση μιας παρόμοιας συνθήκης, ενώ στην Ιταλία<sup>37</sup> το

29. Βλ. κυρίως F. LUCHAIRE, *L' Union européenne et la constitution*, R.D.P. 1992, σελ. 589 επ., 935 επ., 1587 επ., όπου και κριτική παρουσίαση των σχετικών αποφάσεων του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου, καθώς και τον τόμο: *La Constitution et l' Europe*, 1992, με τα Πρακτικά ομότιτλης ημερίδας στις 25.3.1992 στη γαλλική Γερουσία, όπου και εισηγήσεις X. PRÉTOT, J. RIDEAU, (ό.π., υποσ. 21) και J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, σελ. 33 επ., 67 επ., 233 επ. Επίσης L. FAVOREU, P. GAÏA, C. GREWE, B. FRANÇOIS, J. RIDEAU, στο αφιέρωμα της R.F.D.C. 11/1992, σελ. 387 επ.: ακόμη τα σχόλια του L. FAVOREU, R.F.D.C. 1992, σελ. 334 επ. και των L. FAVOREU / P. GAÏA, R.F.D.C., 1992, σελ. 719 επ.

30. Βλ. ενδεικτικά C. AUTEXIER, *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand*, R.F.D.C., 1992, σελ. 626, όπου και περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

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

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

33. Βλ. ενδεικτικά F. DELPÉRÉE, *La Belgique et l' Europe*, R.F.D.C. 1992, σελ. 663 επ.

34. Βλ. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 21), σελ. 619-620, και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, σελ. 168 επ. Για τα προβλήματα που είχε προκαλέσει η κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης στην ίδια χώρα, βλ. F. MURPHY/A. GRES, *L' affaire crotty: La cour suprême d' Islande rejette l' Acte Unique Européen*, Cah. Dr. Eur. 1988, σελ. 276 επ., Α. ΠΑΣΣΑ/Α. ΛΟΒΕΡΔΟΥ, Για την κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης: Ένας διάλογος που δεν έγινε, Θέσεις, 23-24/1988, σελ. 108 επ.

35. Βλ. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 21), σελ. 621-622 και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, σελ. 193 επ.

36. Ό.π., σελ. 620-621 και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, σελ. 194 επ.

37. Βλ. M. LUCIANI, *La constitution italienne et les obstacles à l' integration*

γεγονός ότι δεν τέθηκε πολιτικό ζήτημα προηγούμενης αναθεώρησης, δεν σημαίνει ότι δεν υφίσταται νομικό πρόβλημα που θα καταστεί ίσως πιο έντονα αντιληπτό μετά την επικύρωση και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης. Στην Ελλάδα η κύρωση υπήρξε εύκολη και πρόθυμη χωρίς καμιά από τις ρυθμίσεις της Συνθήκης να μεταφέρει τη συζήτηση σε συνταγματικό επίπεδο<sup>38</sup>. Σε αυτό συνέτεινε άλλωστε και ο χαρακτήρας του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που ισχύει στην Ελλάδα, δηλαδή η ανυπαρξία δικονομικής πρόσβασης σε έναν αφηρημένο και προληπτικό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων<sup>39</sup>.

Έτσι –όπως μου δόθηκε η ευκαιρία να παρατηρήσω και σε άλλο κείμενό μου<sup>40</sup>– η κοινοτική νομιμοφροσύνη που επέδειξε η Ελλάδα ήταν συνταγματικά πιο ανώδυνη, σε σύγκριση με άλλες χώρες που αναγκάστηκαν να διέλθουν από τη στενή πύλη της αναθεώρησης των συνταγμάτων τους. Υπάρχει όμως –στο σημείο αυτό– και μια λανθάνουσα και αντίστροφη εξήγηση: Ο εκ παραδόσεως ιδιαίτερα αυστηρός χαρακτήρας του ελληνικού Συντάγματος και η χρονοβόρα και πολύπλοκη διαδικασία της αναθεώρησής του, που προϋποθέτει τη συμμετοχή δύο διαδοχικών Βουλών, δηλαδή την παρεμβολή γενικών βουλευτικών εκλογών<sup>41</sup>, φαίνεται να αποθαρρύνει εμμέσως σκέψεις για αναθεώρηση του Συντάγματος, ακόμη και αν αυτή είναι νομικώς

---

européenne, R.F.D.C. 1991, σελ. 663 επ.

38. Η κύρωση έγινε σε έκτακτη σύνοδο της Βουλής (Ιούλιος 1992) με πλειοψηφία 286 ψήφων επί του συνολικού αριθμού των 300 βουλευτών, με 8 ψήφους κατά, 1 βουλευτή που δήλωσε παρών και 5 αποχές. Η πλειοψηφία αυτή υπερεκαλύπτει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις και της παρ. 2 και της παρ. 3 του άρθρου 28 Σ. και έτσι για μια ακόμη φορά παραμένει σε εκκρεμότητα το πρόβλημα του ακριβούς προσδιορισμού του συνταγματικού πλαισίου της κύρωσης παρόμοιων συνθηκών. Βλ. παρουσίαση του σχετικού επιστημονικού προβληματισμού τώρα από τον Α. ΦΑΤΟΥΡΟ, ό.π.(υποσ. 7), σελ. 67 επ. ο κυρωτικός νόμος είναι ο ν. 2077/1992 (Α' 136/7.8.1992).

39. Βλ. αντί άλλων Β. ΣΚΟΥΡΗ/Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, 1985.

40. Βλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π.(υποσ. 26).

41. Βλ. Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σελ. 215 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1991, σελ. 60 επ.

αναγκαία ή έστω προτιμότερη, όταν πρόκειται για ζήτημα που δεν είναι πολιτικά κρίσιμο. Το αντιφατικό και περίεργο είναι πως κατά τον τρόπο αυτό ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος γίνεται κίνητρο για την κάμψη της συνταγματικής ευαισθησίας και την ερμηνευτική «προσαρμογή» του Συντάγματος.

Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, στην προκειμένη περίπτωση, αν σκεφθούμε ότι οι χώρες που επέλεξαν την οδό της προηγούμενης ή έστω της επόμενης αναθεώρησης διαθέτουν συνταγματικά κείμενα που βρίσκονται στον ίδιο συγκριτικό, νομοτεχνικό και πολιτισμικό ορίζοντα με το ισχύον ελληνικό Σύνταγμα του 1975/86. Για το λόγο αυτό και νομικοί συλλογισμοί των συνταγματικών δικαστηρίων ή συμβουλίων των χωρών αυτών διατυπώθηκαν<sup>42</sup> με όρους πολύ οικειούς στον έλληνα νομικό· με όρους που είναι απόλυτα συγκρίσιμοι με τους όρους που θέτει το ελληνικό Σύνταγμα.

Σε όλες σχεδόν τις χώρες της Κοινότητας φαίνεται, συνεπώς, να υπάρχει ένα σταθερό συνταγματικό μοτίβο:: τα συντάγματα των κρατών-μελών διαφυλάσσουν και επιβεβαιώνουν τη νομική τους υπεροχή και τη θέση τους στην κορυφή της πυραμίδας της εθνικής έννομης τάξης, φροντίζοντας ταυτοχρόνως να τροποποιήσουν το κανονιστικό τους περιεχόμενο, όπου και όσο είναι αναγκαίο, για την υποδοχή του κοινοτικού φαινομένου και της θεσμικής του εξέλιξης. Η προσαρμογή αυτή οδήγησε στη διπλή εναρμόνιση που ήδη σημειώσαμε: εναρμόνιση των συνταγμάτων των κρατών-μελών μεταξύ τους και εξ αποτελέσματος εναρμόνιση μεταξύ των εθνικών συνταγμάτων από τη μια και του πρωτογενούς κοινοτικού (τώρα «ενωσιακού») δικαίου από την άλλη.

#### 4. Ένα πεδίο αμοιβαίων παραχωρήσεων

Διαμορφώνεται έτσι ένα πεδίο αμοιβαίων προσχωρήσεων ή παραχωρήσεων που φαίνονται καθαρά στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα συντάγματα των κρατών-μελών (με τη γνωστή απόκλιση της Μ. Βρετανίας) διατηρούν καταρχάς αλώβητο τον τυπικό τους χαρακτήρα: την αυστηρότητά τους και την αυξημένη τυπική τους ισχύ. Από την άλλη μεριά το κοινοτικό φαινόμενο προχωρά με τους

42. Βλ. προηγουμένως υποσ. 28-36.



δικούς του ιστορικούς ρυθμούς (ταχύτερους ή βραδύτερους) και τις δικές του παλινδρομήσεις, χωρίς το πρόβλημά του να είναι οι τυχόν συνταγματικοί φραγμοί των κρατών-μελών. Για το λόγο αυτό κάθε νέο κοινοτικό βήμα τηρεί τα συνταγματικά προσχήματα και υπόκειται –μάλλον αζημίως– στις αντίστοιχες συνταγματικές διαδικασίες των κρατών-μελών.

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

Εδώ θα έπρεπε ίσως να μνημονευθεί ο κίνδυνος έκπτωσης της σημασίας του τυπικού συντάγματος, των κωδικοποιημένων γραπτών συνταγματικών διατάξεων, σε σχέση με το ουσιαστικό Σύνταγμα<sup>43</sup>. Η τάση αυτή αποτυπώνεται στην ίδια την έννοια των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών-μελών στην οποία ήδη αναφερθήκαμε<sup>44</sup>. Τι είναι σε τελική ανάλυση αυτές οι συνταγματικές παραδόσεις; Οι κοινές «λύσεις» των συνταγμάτων των κρατών-μελών απέναντι σε διάφορα ζητήματα; Κοινοί –σε γενικές γραμμές– θεσμοί, συνταγματικά τυποποιημένοι; Κοινές οργανωτικές βάσεις των πολιτευμάτων των κρατών-μελών; Κοινές γενικές αρχές των συνταγματικών τους τάξεων;<sup>45</sup> Κοινοί –σε γενικές γραμμές– κατάλογοι θεμελιωδών δικαιωμάτων για την εγγραφή στους οποίους αρκεί η πρόβλεψη και ενός μόνο εθνικού συντάγματος ή προϋποτίθεται η ύπαρξη σχετικής πρόβλεψης σε περισσότερα συνταγματικά κείμενα;<sup>46</sup> Ή μήπως

43. Βλ. αντί άλλων ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος I (Εισαγωγή), 1956/1991, σελ. 53 επ.

44. Βλ. υποσ. 18.

45. Βλ. πάλι ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ, ό.π. (υποσ. 42), σελ. 235 επ.

46. Την πρώτη άποψη φαίνεται να ακολουθεί το ΔΕΚ στην απόφαση 4/73, Nold II, Συλλ.Νομολ. 1973, σελ. 537 επ., και, με μεγαλύτερη σαφήνεια, πρόταση του Γ. Εισαγγελέα J.P. WARNER, στην υπόθεση ΔΕΚ 7/76, IRCA, Συλλ.Νομολ. 1976, σελ. 1238· βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ό.π. (υποσ. 18), σελ. 143 επ., 176 επ. Το προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης αναφέρεται στα «θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τα συντάγματα των κρατών-μελών». Βλ. και FR.

η έννοια αυτή αναφέρεται σε κοινά συνταγματικά έθιμα (αν, όσο και όπου γίνονται δεκτά) ή κοινές συνταγματικές πρακτικές και κοινές «συνθήκες του πολιτεύματος»<sup>47</sup>; Η έννοια των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών-μελών όταν κινείται στο επίπεδο της απλής νομολογιακής κατασκευής ή της απλής δήλωσης ή έστω και του προοιμίου διεθνών συμβάσεων<sup>48</sup> παραπέμπει καταρχάς στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις συναφείς θεσμικές εγγυήσεις που αναγνωρίζονται στα συντάγματα των κρατών-μελών. Στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων -όπως είδαμε<sup>49</sup>- αναφέρεται τώρα και η ρητή διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου ΣΤ της Συνθήκης του Μάαστριχτ. *Οι κοινές όμως συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών τυποποιούνται παρεμπιπτόντως πλην σαφώς ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου με κανονιστική εμβέλεια που περιλαμβάνει πάντως τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά που δεν αποκλείεται να περιλάβει και οποιοδήποτε άλλο ζήτημα.*

Η διαπλάτυνση αυτή της έννοιας του Συντάγματος, μέσα από την έννοια της κοινής συνταγματικής παράδοσης, μειώνει την τυπικότητα και την αυστηρότητά του, παρότι διευρύνει το κανονιστικό του περιεχόμενο. Τα στοιχεία όμως αυτά της τυπικότητας και άρα της αυστηρότητας ήταν και είναι οι μεγάλες συνεισφορές του συνταγματισμού στην διαμόρφωση των σύγχρονων δημοκρατικών και φιλελεύθερων θεσμών<sup>50</sup>. Ίσως είναι, λοιπόν, προτιμότερο υπό τον όρο *κοινές συνταγματικές παραδόσεις να εννοούμε πάντως το κοινό συνταγματικό κερκτημένο των κρατών-μελών που υπάγεται σε διαφορετικά αλλά συγκεκριμένα συνταγματικά κείμενα και διαθέτει κοινή πολιτισμική υποδομή*<sup>51</sup>.

SUDRE, L' Europe des Droits de l' Homme, Droits 14/1991, σελ. 105 επ. και παραπάνω, υποσ. 14.

47. Βλ. για τις σχετικές έννοιες τελείως ενδεικτικά Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1991, σελ. 78 επ.

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

49. Βλ. παραπάνω, Ι.2.

50. Βλ. ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ, ό.π. (υποσ. 42), σελ. 65 επ. και Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π. (υποσ. 46), σελ. 25 επ., όπου και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

51. Βλ. ενδεικτικά Ρ. ΗΑΒΕΡΛΕ, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ, 1991, σελ. 261 επ., ΣΗ. ΤΟΜΟΥΣΧΑΤ, Europe - a common Constitutional

Στο πλαίσιο αυτό η κοινή παράδοση είναι κάτι πολύ περισσότερο από τις κοινές γενικές αρχές των συνταγμάτων που πάντως συμπεριλαμβάνονται στην έννοια της κοινής συνταγματικής παράδοσης και κατά πολύ πιο συγκεκριμένο σε σχέση με την πρωτοβάθμια προσέγγιση του όρου «παράδοση». Άλλωστε, ενώ ο όρος παράδοση παραπέμπει καταρχάς σε διάχυτους και άγραφους κανόνες, η πρώτη και βασική κοινή συνταγματική παράδοση είναι η ύπαρξη αυτού καθ'αυτού του γραπτού και αυστηρού, δηλαδή του τυπικού συντάγματος<sup>52</sup> με τη γνωστή βρετανική απόκλιση που έρχεται να προστεθεί και όχι να αφαιρεθεί.

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

### 1. Περιορισμός ή μετατόπιση του «δημοκρατικού ελλείματος»;

Οι συντάκτες της συνθήκης του Μάαστριχτ είναι προφανές ότι είχαν πλήρη συνείδηση των προβλημάτων που δημιουργεί το περιβόητο δημοκρατικό έλλειμμα της Κοινότητας,<sup>53</sup> η απόκλιση της θεσμικής δομής της κοινότητας από την κλασική θεσμική συγκρότηση ενός πολιτεύματος αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, είτε κοινοβουλευτικού είτε ημιπροεδρικού τύπου. Αυτή η θεσμική αναντιστοιχία μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών-μελών της είχε επικεντρωθεί σε δύο κατά βάση σημεία: Πρώτον, τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και, δεύτερον, τη διαδικασία διορισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ειδικότερα τη σχέση της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

space, στο: B. DE WITTE/C. FORDER (επιμ.), *The Common Law of Europe and the future of legal education*, 1992, σελ. 133 επ., B. DE WITTE, *Droit communautaire et valeurs constitutionnelles nationales*, *Droits*, 14/1991, σελ. 87 επ.<sup>54</sup> και ακόμη PH. LAUNVAUX, *Existe-t-il un modèle constitutionnel européen?*, *Droits* 14/1991, σελ. 49 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, *Éléments d' un modèle constitutionnel européen*, στο: B. de Witte/C. Forder (επιμ.), *ό.π.*, σελ. 119 επ.

52. Βλ. αντί άλλων την έκθεση που υπέβαλε ο M. TOUSSAINT, την 1.2. 1988, εξ ονόματος της επιτροπής θεσμικών θεμάτων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (PE 111.236/τελ.) και τη δεύτερη προσωρινή έκθεση που υπέβαλε ο M. DUVERGER, την 4.7. 1990, εξ ονόματος της ίδιας επιτροπής (PE 141.181/τελ. B).

Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ αυτό το έτσι νοούμενο δημοκρατικό έλλειμμα της Κοινότητας αλλού περιορίζεται και αλλού απλώς μετατοπίζεται<sup>53</sup>, χωρίς να μεταβάλλονται οι οργανωτικές βάσεις της Κοινότητας: οι γενικές αρχές που διέπουν τη συγκρότηση, τη λειτουργία, τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας.

α. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι αλήθεια ότι ενισχύονται. Στο κεφάλαιο των νομοθετικών αρμοδιοτήτων εισάγεται η διαδικασία της συναπόφασης για μια μεγάλη δέσμη θεμάτων (άρθρο 189 Β), επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας της συνεργασίας (άρθρο 189 Γ) που είχε πρωτοθεσπισθεί με την ΕΕΠ (π.χ. άρθρα 75 παρ. 1, 125, 127, 129 Δ) και αυξάνονται οι περιπτώσεις για τις οποίες απαιτείται η γνωστή διαδικασία της σύμφωνης γνώμης του Κοινοβουλίου, διατυπωμένης άλλοτε με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του (π.χ. άρθρο 138) και άλλοτε με τη συνήθη πλειοψηφία των παρόντων μελών του (π.χ. άρθρα 89, 130 Δ, 106 παρ. 5)<sup>54</sup>.

Κατά την ίδια λογική ενισχύεται και η νομοθετική πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· πιο συγκεκριμένα, η αρμοδιότητά του να προκαλεί την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Επιτροπή για οποιοδήποτε θέμα για το οποίο του φαίνεται αναγκαίο να εκδοθεί κάποια κοινοτική πράξη (πρβλ. άρθρο 138 Β)<sup>55</sup>.

Αυτού, όμως, του είδους η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του κοινοβουλίου είναι αποσπασματική, δεν υπακούει σε κάποια γενική αρχή και –φυσικά– δεν φτάνει ως τη θέσπιση της γενικής νομοθετικής αρμοδιότητάς του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε αντίθεση με τα περισσότερα εθνικά κοινοβούλια εξακολουθεί να μην διαθέτει το τεκμήριο της νομοθετικής αρμοδιότητας<sup>56</sup>.

53. Βλ. P. VER LOREN VAN THEMAAT, Les défis de Maastricht, R.M.C. 1992, σελ. 203 επ.

54. Βλ. CH. REICH, Le Traité sur l' Union Européenne et le Parlement Européen, R.M.C. 1992, σελ. 287 επ. Βλ. γενικότερα Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κοινοτικές διαθεσμικές σχέσεις μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1991.

55. Βλ. CH. REICH, ό.π. (υποσ. 53), σελ. 292 επ.

56. Βλ. ό.π., υποσ. 53, 54.

β. Κατά την αντίστροφη φορά, το δημοκρατικό έλλειμμα μετατοπίζεται και εγκαθίσταται στις νεωτερικές και πιο κρίσιμες πτυχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κυρίως στην πτυχή της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, όπου η παρουσία και οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου είναι εξαιρετικά πενιχρές<sup>57</sup>. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απλώς τηρείται ενήμερο για τις μεγάλες κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής που αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών (πρβλ. άρθρο 103 παρ. 2), ενώ στον τομέα της νομισματικής πολιτικής κυριαρχούν «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» που δεν υπόκεινται στον ουσιαστικό και διευσδυτικό έλεγχο του Κοινοβουλίου: η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το ομογάλακτο της Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (άρθρο 106). Η υποβολή μιας ετήσιας έκθεσης, η ακρόαση του προέδρου και των μελών του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές ή η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο πριν το διορισμό του προέδρου της Ε.Κ.Τ. (άρθρα 109 Α και 109 Β) δεν αρκούν για να διασφαλίσουν τον κοινοβουλευτικό και γενικότερα τον πολιτικό έλεγχο των νέων αυτών οργάνων. Τα όργανα αυτά θέτουν τουλάχιστον τόσα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης, διαφάνειας και πολιτικού ελέγχου, όσα θέτουν και οι αντίστοιχες «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» που προβλέπονται από τα Συντάγματα ή την κοινή νομοθεσία των κρατών-μελών.

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

57. Βλ. αντί άλλων P. VER LOREN VAN THEMAAT, ό.π., υποσ. 52.

άρθρα 103 παρ. 5, 104, 105 Α) και όχι στις μείζονες αποφάσεις σχετικά με την πορεία της ΟΝΕ<sup>58</sup>.

Την ίδια τύχη έχουν οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας καθώς και ως προς τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Το Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρία και την Επιτροπή, ενώ η Προεδρία ζητά τη γνώμη του όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας ή της συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, ενώ μεριμνά «ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του» (άρθρ. Ι.7 και Κ.6). Ο έλεγχος που μπορεί να ασκηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα θέματα αυτά περιορίζεται στην υποβολή ερωτήσεων ή στη διατύπωση συστάσεων, η δε λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως *forum* περιορίζεται στην ετήσια συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ή της συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (άρθρ. Ι.7 και Κ.6, αντίστοιχα).

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

Οι πολίτες της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε κράτος-μέλος αποκτούν ακόμη το δικαίωμα υποβολής αναφορών προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «για κάθε θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοι-

58. Βλ. τελείως ενδεικτικά υποσ. 52 και 53.

νότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα» (άρθρο 138 Δ)<sup>59</sup>.

Τέλος, προβλέπεται ο διορισμός από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενός «διαμεσολαβητή» εξουσιοδοτημένου να παραλαμβάνει τις καταγγελίες όσων διαθέτουν και το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς το Κοινοβούλιο, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων (άρθρο 138 Ε). Ο διαμεσολαβητής ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και υποβάλλει σχετικές εκθέσεις προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. *Όλοι, όμως, αυτοί οι θεσμοί του κοινοβουλευτικού ελέγχου ασφυκτιούν μέσα στο ευρύτερο θεσμικό περιβάλλον της Κοινότητας, που δεν διαθέτει τα αναγκαία στοιχεία ενός κοινοβουλευτικού ή έστω ενός ημιπροεδρικού πολιτεύματος*<sup>60</sup>.

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

59. Πρβλ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, ό.π. (υποσ. 53), σελ. 133 επ. και Η. SUREL, Le «droit de pétition» au Parlement Européen, R.M.C. 1990, σελ. 219 επ.

60. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν σε σχέση με το σημείο αυτό οι παρατηρήσεις του V. BOGDANOR, The future of the European Community: Two Models of Democracy, σε: Government and opposition, τόμ.21, αρ.2,1986, σελ.161 επ.

λωμένης.

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

*Η κλασική τριπλή διάκριση των εξουσιών και κυρίως η οργανική διάκριση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, που λειτουργεί ως θεσμική μήτρα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, εξακολουθεί να απουσιάζει από το κοινοτικό θεσμικό στερέωμα. Δίνει τη θέση της σε μία θεσμική διχοτόμηση που –παραδόξως– τη βλέπαμε παλιότερα στις χώρες του τότε υπαρκτού σοσιαλισμού. Πρόκειται για τη διάκριση ανάμεσα στα όργανα που είναι αρμόδια για την άσκηση της κοινοτικής πολιτικής εξουσίας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο Υπουργών και διακυβερνητικές διασκέψεις) και στα όργανα που είναι αρμόδια για την άσκηση της κοινοτικής διοίκησης (Επιτροπή, ορισμένες αρμοδιότητες του Συμβουλίου των Υπουργών και διοικητική δομή της Κοινότητας)*<sup>61</sup>.

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

61. Βλ., αντί άλλων, P. LAVIGNE, L' Unité du pouvoir d' état dans la doctrine constitutionnaliste socialiste contemporaine, Mélanges G. Burdeau, 1972, σελ. 599 επ.



κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρέπουσα ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων»<sup>62</sup>.

στ. Μέσα στο θεσμικό αυτό δίπολο η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν είναι ούτε ευκαταφρόνητη, ούτε όμως και καθοριστική. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι, ούτε καν συμβολικό, ο τόπος, το forum, των μεγάλων κοινοτικών αποφάσεων, όπως συμβαίνει με τα εθνικά κοινοβούλια, που –προσχηματικά έστω– παίζουν, για ιστορικούς και ιδεολογικούς λόγους, το ρόλο αυτό. Στη θεσμική δομή της Κοινότητας ο ρόλος αυτός ανήκει, τόσο ουσιαστικά, όσο και συμβολικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, άλλοτε ως κοινοτικό όργανο και άλλοτε ως διακυβερνητική διάσκεψη κορυφής<sup>63</sup>.

## 2. Το πολιτικό και ιδεολογικό έλλειμμα της Κοινότητας

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

α. Το πολιτικό έλλειμμα της Κοινότητας εντοπίζεται κατά βάση στην απουσία της θεμελιώδους διάκρισης που κυριαρχεί σε κάθε δημοκρατικό και άρα πολυκομματικό πολίτευμα: της σαφούς διάκρισης ανάμεσα σε μία κυβερνώσα πλειοψηφία (που συνδέει λειτουργικά και πολιτικά την κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία –μονοκομματική ή πολυκομματική– που στηρίζει ή ανέχεται την κυβέρνηση αυτή) και μία ελέγχουσα μειοψηφία (ενός ή περισσότερων, συνεργαζομένων ή μη, κομμάτων), που ασκεί τις αρμοδιότητες της αντιπολίτευσης<sup>64</sup>. Η συνταγματική θέση και η λειτουργία της αντιπολίτευσης (είτε αυτή ρυθμίζεται ρητά σε επίπεδο συνταγματικών διατάξεων, είτε υπονοείται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις και

---

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

63. Βλ. υποσ. 53.

64. Βλ. και τις σκέψεις του V. BOGDANOR, ό.π. (υποσ. 59).

ρυθμίζεται λεπτομερέστερα με τον Κανονισμό της Βουλής) είναι κομβικό και θεμελιώδες στοιχείο της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η κοινωνική και πολιτική ομοιογένεια των επιμέρους «διακεκρυμένων» οργάνων της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (κοινοβούλιο από τη μια και μονάρχης –εκτελεστική εξουσία από την άλλη), έχει προ πολλού και οριστικά δώσει τη θέση της στη διάκριση μεταξύ πολιτικών δυνάμεων και κομματικών σχηματισμών, που αποτυπώνεται τόσο στο εκλογικό σώμα όσο και στη Βουλή (μέσα από τη διαμεσολάβηση και τις αποκλίσεις που προκαλεί το εκάστοτε εκλογικό σύστημα).

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

β. Το πολιτικό έλλειμμα εκτός από τη θεσμική έχει και την ιδεολογική του όψη. Το ιδεολογικό έλλειμμα της κοινοτικής πολιτικής γίνεται αισθητό κυρίως στον τρόπο με τον οποίο οι κοινοτικές αποφάσεις αναζητούν την πολιτική τους νομιμοποίηση σε επιχειρήματα πέραν της κοινοτικής νομιμότητας, ο σεβασμός της οποίας πρέπει να θεωρείται όρος αναγκαίος αλλά όχι και επαρκής από την άποψη αυτή.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι, όπως κάθε παρόμοιο κείμενο, και ένας ιδεολογικός κώδικας. Στο άρθρο Β της Συνθήκης βρίσκει κανείς μια διακήρυξη στόχων που συγκεντρώνουν ευρύτατη αποδοχή από την κοινή γνώμη των κρατών-μελών: ισόρροπη και σταθερή οικονομική και κοινωνική πρόοδος· ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής· επιβεβαίωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας στη διεθνή σκηνή για τη διατήρηση της ειρήνης και την

ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας· αύξηση του βαθμού προστασίας των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών των κρατών-μελών με τη θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης κ.ο.κ.

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

### *3. Η αντιστροφή του «δημοκρατικού ελλείμματος»*

Το ενδιαφέρον είναι ότι αυτό το θεσμικό έλλειμμα της Κοινότητας έχει την ικανότητα να αντιστρέφεται και να εισχωρεί στη θεσμική συγκρότηση των κρατών-μελών. Το δημοκρατικό έλλειμμα γίνεται έτσι αμοιβαίο<sup>65</sup>:

---

65. Βλ. και Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Κοινοτικό και εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα. Ένα νόμισμα με δύο όψεις, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 5-6/1991,

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως και όλη η κοινοτική έννομη τάξη, εφάρτεται ουσιαστικά μόνο με την εκτελεστική εξουσία, με τις κυβερνήσεις και τη δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών. Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων σε σχέση με το κοινοτικό φαινόμενο και τη δυναμική του είναι και παραμένει μάλλον υποτυπώδης και εικονικός μέσα και στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο της πάντοτε παρούσας κρίσης του κοινοβουλευτισμού<sup>66</sup>.

Η κατάσταση αυτή δεν ανατρέπεται, βέβαια, από το γεγονός πως στην τελική πράξη της Συνθήκης έχουν προσαρτηθεί δύο σύντομες δηλώσεις για την πληροφόρηση των εθνικών κοινοβουλίων και για τη θεσμοθέτηση της κοινής διάσκεψης (assises) των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>67</sup>. Δεν ανατρέπεται ούτε με τη θέσπιση μέτρων, όπως η συγκρότηση κοινής επιτροπής βουλευτών και ευρωβουλευτών, που προβλέπει, π.χ., ο Κανονισμός της ελληνικής Βουλής<sup>68</sup>.

Εναπόκειται στα κράτη-μέλη να διασφαλίσουν τις θεσμικές προϋποθέσεις που είναι κατάλληλες και αναγκαίες για τη διατήρηση των αρμοδιοτήτων του εθνικού κοινοβουλίου σε σχέση με το κοινοτικό φαινόμενο στο ίδιο τουλάχιστον επίπεδο με τις «εθνικές» αρμοδιό-

σελ. 21 επ.

66. Βλ. αντί άλλων Μ. DUVERGER, Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 5-6/1991, σελ. 14 επ.

67. Βλ. Μ. DUVERGER, ό.π. (υποσ. 65), Κ. ROEHL, Οι εξελίξεις των σχέσεων μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 5-6/1991, σελ. 19 επ., Α. ΠΛΙΑΚΟΥ, Οι πρωτοβουλίες των εθνικών κοινοβουλίων ενόψει του 1992 και η συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΕΕυρΚοιν 7/1990, σελ. 65-92. Βλ. και υπ' αριθμ. 13 δήλωση από τις δηλώσεις τις προσαρτημένες στην τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση («σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» και «σχετικά με τις διασκέψεις των κοινοβουλίων»).

68. Βλ. Στ. ΒΑΣΙΛΟΥΝΗ, Ελληνική Βουλή και Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Διεύθυνση επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων, Φεβρουάριος 1989, σελ. 1 επ., Ν. ΓΙΑΝΝΗ, Η Επιτροπή ευρωπαϊκών κοινοτικών υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων κ.λπ., Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 9-10/1991, σελ. 102 επ., Π. ΣΤΑΓΚΟΥ, Ένταξη και συμμετοχή της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες: πολιτικός διάλογος και κοινοβουλευτικός έλεγχος, στο: Π. ΣΤΑΓΚΟΥ/Γ. ΜΟΥΤΣΙΟΥ,(επιμ.), ό.π. (υποσ. 10), σελ. 37 επ.

τητές του, όσο χαμηλό και αν είναι αυτό στην πράξη. Ίσως αυτό να είναι και μια καλή ευκαιρία για τη γενικότερη αναβάθμιση των –ελεγκτικών κυρίως– αρμοδιοτήτων του εθνικού κοινοβουλίου.

### III. Οι οιοιεί συνταγματικές έννοιες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

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

#### 1. Η Ιθαγένεια της Ένωσης και το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής– Το άρθρο 102 του ελληνικού Συντάγματος

Η έννοια της Ιθαγένειας ( ο δημοσίου δικαίου δεσμός –δηλαδή η έννομη σχέση– που συνδέει το άτομο με το κράτος στο λαό του οποίου το άτομο αυτό ανήκει) είναι μία συνταγματική έννοια που απασχολεί επίσης το δημόσιο διεθνές δίκαιο ως κριτήριο προσδιορισμού της προσωπικής κατάστασης σε όσες περιπτώσεις αυτή ρυθμίζεται με κανόνες διεθνούς δικαίου, όπως απασχολεί –εκ παραδόσεως– και το δίκαιο της Ιθαγενείας ως κλάδο του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου<sup>69</sup>.

Η Ιθαγένεια είναι βασική έννοια κάθε συντάγματος, εφόσον λειτουργεί ως κριτήριο βάσει του οποίου συγκροτείται ο λαός, τόσο υπό την ευρεία έννοια του όρου, δηλαδή το σύνολο των ατόμων που έχουν την Ιθαγένεια του συγκεκριμένου κράτους, όσο και υπό την στενή έννοια του όρου: το εκλογικό σώμα ως συνταγματικά τυποποιημένο

69. Βλ. Η. ΒΑΛΗΝΔΑ, *Δίκαιον Ιθαγενείας I*, 1943, σελ. 17 επ., και από την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ, *Δίκαιο Ιθαγενείας*, 1987, σελ. 10 επ., καθώς και ΚΡ. ΓΩΑΝΝΟΥ, ό.π. (υποσ.26).

άμεσο όργανο του κράτους, που ασκεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες ως φορέας της λαϊκής κυριαρχίας –δηλαδή της δημοκρατικής αρχής στην πιο ολοκληρωμένη θεσμικά μορφή της<sup>70</sup>.

Η χρήση του όρου Ιθαγένεια στο κείμενο της Συνθήκης και η θέσπιση της Ιθαγένειας της Ένωσης<sup>71</sup>, δεν είναι ούτε τυχαία ούτε άμοιρη διαφόρων συνεπειών, που συνδέονται περισσότερο με τη σημειολογική αξία και λιγότερο με το κανονιστικό περιεχόμενο του όρου.

Ο όρος Ιθαγένεια της Ένωσης δεν χρησιμοποιείται με το γνωστό και κλασικό του –συνταγματικό– περιεχόμενο, αλλά αναπόφευκτα παραπέμπει σε αυτό και το θυμίζει. Η έννοια της Ιθαγένειας της Ένωσης –που επικράτησε να λέγεται Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια– είναι μία συμβατικά προσδιορισμένη έννοια: το περιεχόμενό της εξαντλείται στα συγκεκριμένα έξι δικαιώματα που προβλέπονται στα άρθρα 8Α, 8Β, 8Γ και 8Δ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Πρόκειται –ως γνωστόν–<sup>72</sup>: α) για το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών-μελών· β) για το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος-μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος να εκλέγει και να εκλέγεται στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος-μέλος της κατοικίας του και υπό τους ίδιους όρους με τους πολίτες του κράτους-μέλους· γ) για το ίδιο –με το προηγούμενο– δικαίωμα ως προς τις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· δ) για το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε πολίτη της Ένωσης στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος-μέλος του οποίου έχει την Ιθαγένεια. Στην περίπτωση αυτή η προστασία του ανατίθεται σε οποιοδήποτε άλλο κράτος-μέλος εκπροσωπείται με διπλωματικές ή προξενικές αρχές στην τρίτη αυτή χώρα· ε) για το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στ) για το δικαίωμα να απευθύνεται κάθε πολίτης της Ένωσης στο διαμεσολαβητή στον οποίο ήδη αναφερθήκαμε (παραπάνω, II).

Οι κανονιστικές καινοτομίες των διατάξεων αυτών είναι πολύ

70. Βλ. υποσ. 26.

71. Βλ. και πάλι την υποσ. 26.

72. Βλ. υποσ. 68.

μικρές σε σχέση με το ισχύον ήδη σήμερα πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Επιπλέον πολίτης της Ένωσης και άρα φορέας της Ιθαγένειας της Ένωσης και υποκείμενο των δικαιωμάτων αυτών είναι κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την εθνική νομοθεσία αυτού του κράτους-μέλους στο domaine réservé, δηλαδή τελικά στην κυριαρχία, του οποίου εξακολουθούν να ανήκουν τα ζητήματα της Ιθαγένειας<sup>73</sup>.

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

Εδώ, στη δέσμη αυτή των άρθρων 8-8E της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση εκφράστηκαν οι περισσότερες επιφυλάξεις των συνταγματικών ή ανωτάτων δικαστηρίων ή συμβουλίων των κρατών-μελών και σε αυτή τη δέσμη διατάξεων οφείλεται σε έναν μεγάλο βαθμό το κύμα αναθεώρησης των συνταγμάτων των κρατών-μελών στο οποίο ήδη αναφερθήκαμε<sup>74</sup>. Η ίδια δέσμη διατάξεων και ιδίως η επέκταση και στους πολίτες άλλων κρατών-μελών που κατοικούν στην Ελλάδα του ενεργητικού και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, συναντά φραγμούς στις διατάξεις των άρθρων 102 παρ. 2, 51 παρ. 3 και 1 παρ. 3 του ελληνικού Συντάγματος 1975/86 σε σχέση με την ίδια αρχή της καθολικής ψηφοφορίας, την Ιθαγένεια ως κριτήριο συγκρότησης του εκλογικού σώματος και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως δέσμη είτε συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του εκλογικού σώματος είτε δικαιωμάτων ατομικής και ομαδικής δράσης των πολιτών. Αυτά όμως όλα δεν αναιρούν το γεγονός ότι η Σύμβαση ενσωματώνει και χρησιμοποιεί μια ακόμη συνταγματική έννοια, χωρίς να απομακρύνεται από τη σταθερή γραμμή που είδαμε ως προς τη σχέση της με τα συντάγματα των κρατών-μελών. Η λογική των αμοιβαίων υποχωρήσεων είναι προφανής: Η Ιθαγένεια της Ένωσης ούτε υπερκεράζει ούτε υποκα-

73. Βλ. υποσ. 23 και 28-35.

74. Βλ. διεξοδικά Ε. Β. BENIZEΛΟ, ό.π. (υποσ. 26).

θιστά το Σύνταγμα και την Ιθαγένεια κάθε κράτους-μέλους. Οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης έχουν ένα κανονιστικό περιεχόμενο, «οιονεί» συνταγματικό, που γνωρίζει πολύ καλά τα όριά του και δεν επιδιώκει να τα υπερβεί. Από την άλλη μεριά το κανονιστικό αυτό περιεχόμενο της Συνθήκης προκαλεί είτε την αναθεώρηση, είτε την ερμηνεία των συνταγμάτων των κρατών-μελών.

## 2. Η αρχή της επικουρικότητας

Το ίδιο νομίζω ότι συμβαίνει και με την περιβόητη *αρχή της επικουρικότητας*<sup>75</sup>. Το άρθρο 3 Β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα περιορίζει τη δράση της Κοινότητας στο πλαίσιο «των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη». Αναπαράγεται έτσι η διάκριση μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Η Κοινότητα δρα ως προς τις αποκλειστικές της αρμοδιότητες. Αντίθετα, «στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύ-

75. Βλ. ενδεικτικά, F. BERGER, Le principe de subsidiarité en droit communautaire, Petites Affiches, 79/1991, σελ. 30 επ., M. CHEMILLIER - GENDREAU, Le principe de subsidiarité, Le Monde diplomatique 26.6.1992, η οποία αναφέρεται και στον G. MARCOU, Le principe de subsidiarité et la répartition des compétences, σε: Colloque de l' Association française des juristes démocrates sur «Le déficit démocratique en Europe», Octobre 1991· ακόμη P. COLLAN, Le traité de Maastricht et la souveraineté nationale, Revue politique et parlementaire, 960/1992, σελ. 7 επ., V. CONSTANTINESCO, Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l' Union Européenne?, Mélanges J. Boulouis, 1991, σελ. 35 επ., J. DELHOMBRE, La subsidiarité et son «péché» original, Revue politique et parlementaire, 961/1992, σελ. 54 επ., V. LECOQ, Subsidiarité et réforme des institutions européennes, Revue politique et parlementaire, 956/1991, σελ. 44 επ., K. SCHELTER, La subsidiarité principe directeur de la future Europe, R.M.C. 1991, σελ. 344 επ. Γύρω από τη βαθύτερη πολιτειολογική σημασία της αρχής της επικουρικότητας, βλ. N. MACCORMICK, ό.π. (υποσ. 12). Από την οπτική γωνία των στελεχών Επιτροπής, βλ. L. BRITTON, Institutional development of the European Community, Public Law, winter 1992, σελ. 567 επ. και ιδίως 572 επ.



νάνται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο». Μάλιστα, «η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης».

Ένα τέτοιο τεκμήριο αρμοδιότητας είναι προφανές ότι θυμίζει τη συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους και ομοσπόνδων κρατών<sup>76</sup>. Η εντύπωση όμως αυτή ανατρέπεται μόλις διαπιστώσει κανείς πόσο αόριστο και ρευστό είναι αυτό το τεκμήριο αρμοδιότητας που ακούει στο όνομα: αρχή της επικουρικότητας.

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

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

Εδώ όμως δεν πρόκειται για μια υπεκφυγή του πρωτογενούς κοινοτικού νομοθέτη που παραλέμπει το ζήτημα στην ερμηνεία και τελικά στη νομολογία του Δ.Ε.Κ. Το Δικαστήριο θα παίξει το ρόλο του. Πριν όμως και μετά από αυτό τα σχετικά ζητήματα είναι προφανές ότι παραπέμπονται σε επόμενες φάσεις της συνεχούς διακρατικής διαπραγμάτευσης που βρίσκεται στην καρδιά του κοινοτικού φαινο-

---

76. Βλ. για παράδειγμα τις παρατηρήσεις της M. CHEMILLIER - GENDREAU, ό.π. (υποσ.74).

μένου. Τελικά, η αρχή της επικουρικότητας φαίνεται απλώς να περιγράφει και να αναπαράγει αυτή την εξ ορισμού παλινδρομική δυναμική του κοινοτικού φαινομένου. Υπό την έννοια αυτή η αρχή της επικουρικότητας ως αρχή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου δεν διαθέτει το βαθμό σταθερότητας και οριστικότητας που θα διέθετε, παρά την αοριστία της, μια ανάλογη συνταγματική αρχή.

### 3. Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων

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

Μια παρόμοια διάταξη (έστω και με πανηγυρικό και διακηρυκτικό απλώς περιεχόμενο, που ποτέ δεν είναι άμοιρο ερμηνευτικών συνεπειών και κενό κανονιστικού περιεχομένου) είναι προφανές ότι δεν αρμόζει σε πολυμερή διεθνή σύμβαση, αλλά σε συνταγματικό κείμενο<sup>77</sup>. Ανάγεται απευθείας στις ίδιες τις κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις της Κοινοτικής Ευρώπης και όχι στα κράτη-μέλη και τους διακυβερνητικούς της συσχετισμούς. Αυτή όμως η ενδιαφέρουσα αναγωγή δεν συνδέεται με την συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων, ούτε θεραπεύει το θεσμικό, πολιτικό και ιδεολογικό έλλειμμα στο οποίο ήδη αναφερθήκαμε (παράπνω II).

### IV. Τελικές παρατηρήσεις: ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν εκβιάζει ούτε μεταβάλλει τα πράγματα ως προς τη νομική της φύση και ως προς τη σχέση της με τα εθνικά Συντάγματα. Αξιοποιεί όμως και ενσωματώ-

---

77. Βλ. κυρίως D. TSATSOS/D. SCHEFALD/H.-P. SCHNEIDER, (επιμ.), *Parteienrecht in europäischer Vergleich* 1990, τόσο τις επιμέρους συμβουλές για το τι συμβαίνει σε κάθε κράτος-μέλος όσο και τη σύνθετη των επιμελητών.

νει, με αρκετά επιτυχή τρόπο, τον ενιαίο πολιτισμικό, πολιτικό και νομικό ορίζοντα όλων των κρατών-μελών. Διαμορφώνει έτσι έναν ενιαίο ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο<sup>78</sup> χρησιμοποιώντας τρεις παράλληλες μεθόδους:

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

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

• Τρίτον, τη χρήση οιοιδήποτε συνταγματικών εννοιών, όπως η Ιθαγένεια της Ένωσης και η αρχή της επικουρικότητας.

Αυτή η τριπλή τεχνική έχει ως υπόστρωμα την ίδια τη δυναμική του κοινοτικού φαινομένου. Από την άποψη αυτή η Συνθήκη του Μάαστριχτ ούτε ακυρώνει, ούτε λύνει εφάπαξ το πάντοτε ανοιχτό πρόβλημα των σχέσεων ανάμεσα στην κοινοτική έννομη τάξη και τα συντάγματα των κρατών-μελών. Διαμορφώνει όμως ένα ευρύχωρο πεδίο συνύπαρξης με τις μικρότερες δυνατές τοιβές και τη μεγαλύτερη δυνατή εναρμόνιση.

---

78. Πρβλ. και CH. TOMUSCHAT, ό.π. (υποσ. 50), ο οποίος αναφέρεται γενικότερα στις αμοιβαίες επιδράσεις ανάμεσα στα συντάγματα των κρατών - μελών αφενός και τις ευρωπαϊκές συνθήκες αφετέρου (ΣυνθΕΟΚ, ΕυρΣΔΑ). Αποτέλεσμα των αμοιβαίων αυτών επιδράσεων είναι ο σχηματισμός ενός ενιαίου ορίζοντα αρχών, λύσεων και εννοιών (αρχή της αναλογικότητας, τριτενέργεια κ.ο.κ.).



## Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ<sup>1</sup>

### I. Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια: καινοτομία, πρόκληση ή ευκαιρία;

1. Η καθιέρωση της *Ιθαγένειας της Ένωσης* που στο τρέχον κοινοτικό ιδίωμα επικράτησε να λέγεται *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια*, θεωρήθηκε μία από τις βασικές θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση: ένας μηχανισμός προώθησης της Πολιτικής Ένωσης της Ευρώπης<sup>2</sup>.

Σε σύγκριση, βέβαια, με τις προβλέψεις της Συνθήκης για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, σε σύγκριση με νέους θεσμούς, όπως η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, με νέες κοινές πολιτικές, όπως η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, και με νέες μορφές συνεργασίας, όπως αυτή στους τομείς της δικαιοσύ-

---

1. Δημοσιεύθηκε στο Περιοδικό ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, 2/1993, σελ.271 επ.

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

νης και των εσωτερικών υποθέσεων, η σημασία και η εισφορά των διατάξεων για την Ιθαγένεια της Ένωσης (άρθρο 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα) είναι κυρίως *συμβολική*<sup>3</sup>. Αυτή η παρατήρηση ισχύει ακόμη, παρά τις γνωστές περιπέτειες του ευρωπαϊκού νομοσυστήματος που ακολούθησαν την υπογραφή της Συνθήκης και παρά τη δοκιμασία της εξωτερικής πολιτικής των κρατών-μελών της κοινότητας και της ευρωπαϊκής πολιτικής συνεργασίας στην περίπτωση της τέως Γιουγκοσλαβίας.

2. Το ενδιαφέρον είναι ότι –παρ’όλα αυτά– οι διαδικασίες κύρωσης της Συνθήκης από τα συμβαλλόμενα μέρη ανέδειξαν ως *κύριο νομικό πρόβλημα την εναρμόνιση* αυτής της μικρής δέσμης διατάξεων που έχει τεθεί στα άρθρα 8 επ. της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπό τον τίτλο Ιθαγένεια της Ένωσης *με τα συντάγματα των περισσότερων κρατών-μελών*. Η έννοια της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, ή μάλλον αυτή η *δέσμη συγκεκριμένων δικαιωμάτων και συγκεκριμένων κανόνων του εξ αντικειμένου δικαίου που συνθέτουν το θεσμό της Ιθαγένειας της Ένωσης*, προκάλεσε τη συνταγματική δικαιοσύνη σε πολλές κοινοτικές χώρες και ανάγκασε τον εθνικό συντακτικό νομοθέτη να κινηθεί, στα περισσότερα κράτη-μέλη, την *αρκετά βραδιά και δυσκίνητη διαδικασία της αναθεώρησης του Συντάγματος*<sup>4</sup>.

α. Στη Γαλλία το Συνταγματικό Συμβούλιο εξέδωσε τρεις βασικές αποφάσεις και η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος οδήγησε –πριν από την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ– στην εισαγωγή μεταξύ άλλων και του άρθρου 88 παρ. 1-3, που σχετίζονται κατά βάση με τις προβλέψεις του άρθρου 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στο γαλλικό Σύνταγμα του 1958<sup>5</sup>.

3. Βλ. αντί πολλών άλλων τη διατύπωση του Sir LEON BRITAN, Institutional development of the European Community, Public Law, winter 1992, σελ. 567 επ., ιδίως σελ. 574.

4. Βλ. αντί πολλών άλλων τη συνοπτική και έγκυρη παρουσίαση των διαδικασιών κύρωσης στα κράτη-μέλη της Κοινότητας που κάνει ο J. RIDEAU, Les procédures de ratification du Traité sur l'Union Européenne, Revue Française de Droit Constitutionnel (R.F.D.C.), 1992, σελ. 611 επ.

5. Βλ. κυρίως F. LUCHAIRE, L'Union Européenne et la Constitution, Revue du Droit Public (R.D.P.), 1992, σελ. 589 επ., 935 επ., 1587 επ., όπου και

β. Στη *Γερμανία* το Συνταγματικό Δικαστήριο είχε καταρχάς την ευκαιρία να εκφρασθεί εμμέσως και προκαταβολικώς με δύο αποφάσεις του της 31.12.1990, με αφορμή τη συμμετοχή αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές στα ομόσπονδα κράτη του Schleswig-Holstein και της πόλης του Αμβούργου, ενώ η διαδικασία αναθεώρησης του Θεμελιώδους Νόμου οδήγησε –ουσιαστικά ταυτόχρονα με την κύρωση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση– στην προσθήκη σχετικών εδαφίων και στο άρθρο 28, με το οποίο προβλέπεται πια ρητά η δυνατότητα παροχής του ενεργητικού και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στους πολίτες άλλων κοινοτικών κρατών που είναι εγκατεστημένοι στη Γερμανία, προκειμένου για τις συνοικιακές και κοινοτικές εκλογές<sup>6</sup>. Ακόμα όμως και μετά την εξέλιξη αυτή, το ζήτημα ήχθη στην κρίση του Συνταγματικού Δικαστηρίου με συνταγματικές προσφυγές που άσκησαν βουλευτές των «Πρασίνων» και πρώην στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η εκκρεμοδικία αυτή έχει προκαλέσει ήδη πολύμηνη καθυστέρηση στην επικύρωση της Συνθήκης εκ μέρους της Γερμανίας.

γ. Στην *Ισπανία* οι διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ιθαγένεια της Ένωσης ήταν το κύριο ίσως αντικείμενο της απόφασης που εξέδωσε την 1.7.1992 το Συνταγματικό Δικαστήριο και η ομολογημένη αιτία που προκάλεσε την αναθεώρηση της παραγράφου 2 του άρθρου 13 του ισπανικού Συντάγματος για τη δυνατότητα χορήγησης όχι μόνο του ενεργητικού (όπως προβλεπόταν ως τότε), αλλά και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος για τις τοπικές εκλογές στους πολίτες άλλων κοινοτικών χωρών που κατοικούν στην Ισπανία<sup>7</sup>.

---

κριτική παρουσίαση των αποφάσεων του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου· επίσης τις συμβολές των L. Favoreu/P. Gaïa, C. Grewe, B. François, Joël Rideau, στο ειδικό τεύχος της R.F.D.C., 11/1992, σελ. 387 επ. Για τις αποφάσεις του Συνταγματικού Συμβουλίου, βλ. ακόμη τα σχόλια του L. FAVOREU, R.F.D.C., 1992, σελ. 334 επ., και των L. FAVOREU/P. GAÏA, R.F.D.C., 1992, σελ. 719 επ.

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

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

δ. Στην *Πορτογαλία*, παρότι ήδη από το 1989 το άρθρο 15 αριθμ. 4 του Συντάγματος παρείχε και στους αλλοδαπούς τους εγκατεστημένους στην Πορτογαλία το ενεργητικό και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα στις τοπικές εκλογές, η περαιτέρω αναθεώρηση του Συντάγματος κρίθηκε αναγκαία, με ένα από τα βασικά αντικείμενά της την παροχή του ενεργητικού και του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στους πολίτες άλλων κοινοτικών χωρών που είναι εγκατεστημένοι στην Πορτογαλία<sup>8</sup>.

ε. Στο *Βέλγιο* η κύρωση της Συνθήκης έγινε με δεδομένη τη γνώμη του Συμβουλίου της Επικρατείας, που διέγινωσε την αντίθεση του άρθρου 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, όπως αυτή τυποποιείται κυρίως στο άρθρο 4 παρ. 2 του βελγικού Συντάγματος. Το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας θεώρησε αναγκαία την αναθεώρηση του Συντάγματος πριν από την κύρωση της Συνθήκης, ενώ η νομική μέθοδος που επέλεξε η βελγική κυβέρνηση απλώς αντιστρέφει τη σειρά των νομικών ενεργειών που πρέπει να γίνουν για τη διαφύλαξη της αρμονίας ανάμεσα στο εθνικό Σύνταγμα και το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>9</sup>.

στ. Στην *Ιρλανδία*<sup>10</sup> η κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ προσέλαβε τη μορφή της προσθήκης *ad hoc* διάταξης στο Σύνταγμα, ενώ στην *Ολλανδία*<sup>11</sup> και το *Λουξεμβούργο*<sup>12</sup> η κύρωση έγινε με τις δια-

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

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

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

11. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 621-622.

12. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 620-621.



δικαστικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης των αντίστοιχων Συνταγμάτων, έτσι ώστε να εξομαλύνονται ρητώς και ευθέως σε επίπεδο διατάξεων συνταγματικής περιωπής όλες οι πιθανές εστίες τριβής ανάμεσα στο εθνικό Σύνταγμα και την κοινοτική έννομη τάξη.

ζ. Στη Δανία<sup>13</sup> το ζήτημα της κύρωσης είχε τη γνωστή περιπετειώδη, αλλά θετική τελικά τροπή· στη *Μεγάλη Βρετανία*<sup>14</sup> η ιεραρχία των κανόνων δικαίου δεν θέτει παρόμοιο ζήτημα· στην *Ιταλία* τέλος το γεγονός πως η Συνθήκη κυρώθηκε, χωρίς να τεθεί ζήτημα προηγούμενης αναθεώρησης του Συντάγματος, δεν σημαίνει ότι η επιστημονική συζήτηση δεν προέβαλε σοβαρές ενστάσεις για τη σχέση του εθνικού Συντάγματος και των νέων ρυθμίσεων του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το πρίσμα, κυρίως, των δικαιωμάτων πολιτικής συμμετοχής που προβλέπει το άρθρο 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα<sup>15</sup>.

3. Από τη φευγαλέα αυτή εικόνα λείπει μόνο η *Ελλάδα*, που –όπως είναι γνωστό– έσπευσε να κυρώσει πρόθυμα και εύκολα τη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>16</sup>, χωρίς οι επιμέρους ρυθμίσεις και ιδίως

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

14. J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 3), σελ. 622-623.

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

16. Ο κυρωτικός νόμος (2077/1992 136Α/7.8.1992) ψηφίστηκε σε έκτακτη σύνοδο της Βουλής των Ελλήνων τον Ιούλιο του 1992 με πλειοψηφία 286 ψήφων επί του συνόλου των 300 βουλευτών, με μόνο 8 ψήφους κατά (ΚΚΕ), 1 παρών και 5 αποχές. Η πλειοψηφία αυτή υπερχαλύπτει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 2 Σ. (3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών). Με τον τρόπο αυτό διατηρείται η εκκρεμότητα ως προς την ακριβή επιλογή (παρ. 2 και ή 3 του άρθρου 28) του συνταγματικού θεμελίου της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και της κύρωσης των σχετικών συνθηκών. Παραμένει εκκρεμής, γιατί το ζήτημα δεν τέθηκε με αριθμητικά και πολιτικά οριακό τρόπο, έτσι ώστε να καταστεί κρίσιμος ο ακριβής ερμηνευτικός προσδιορισμός της συνταγματικής βάσης του κυρωτικού νόμου. Βλ. κυρίως A. CALOGEROPOULOS, *Les fondements constitutionnels de l'adhésion de la Grèce aux Communautés*

οι ρυθμίσεις που συνθέτουν τη λεγόμενη Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια να προκαλέσουν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη συνταγματικότητά τους. Όλη, όμως, η συζήτηση εξελίχθηκε σε ένα αμιγώς πολιτικό και ιδίως κοινοβουλευτικό επίπεδο, χωρίς τη συμμετοχή των δικαιοδοτικών οργάνων, μια που οι διάφορες δικονομικές προσβάσεις δεν άνοιξαν, ούτε υπήρχε η ευχέρεια να ανοίξουν, στη φάση αυτή της κύρωσης: η οργάνωση της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα, η ανυπαρξία προληπτικού δικαστικού ή οιονεί δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και των διεθνών συνθηκών και ο διάχυτος, παρεμπόδιων και συγκεκριμένος χαρακτήρας του καταστατικού δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων<sup>17</sup> αφήνει το ζήτημα προς το παρόν εκκρεμές, με δεδομένη την κύρωση της Συνθήκης. Παροδικές επιφυλάξεις και επισημάνσεις που ακούστηκαν στον δημόσιο διάλογο<sup>18</sup> δεν έγιναν αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής ή κίνητρο ιδιαίτερου προβληματισμού. Έτσι, η κοινοτική νομιμοφροσύνη που επέδειξε η Ελλάδα ήταν συνταγματικά η πιο ανώδυνη, σε σύγκριση με άλλες χώρες της Κοινότητας, που αναγκάστηκαν να διέλθουν από τη στενή πύλη της αναθεώρησης των Συνταγμάτων τους.

Υπάρχει, βέβαια, και μία λανθάνουσα και αντίστροφη εξήγηση:

---

Euroréennes, R.D.P. 1982, σελ. 97 επ., και τη σύνθεση του Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, (σε: Κ. Ιωάννου/Κ. Οικονομίδη/Χ. Ροζάκη/Α. Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, 1990, σελ. 67 επ.), ο οποίος παρουσιάζει κριτικά όλη τη σχετική επιστημονική συζήτηση.

17. Βλ. αντί άλλων Β. ΣΚΟΥΡΗ/Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, 1985· Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1991, σελ. 167 επ., και παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας, σελ. 193 επ.

18. Βλ. για παράδειγμα τα ΝΕΑ 9-10.6.1992 και 26-27-28.6.1992· ο Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο Προσαρμογής, I/B, 1992, σελ. 300-301, εντοπίζει πρόβλημα πιθανής σύγκρουσης ανάμεσα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Ελληνικό Σύνταγμα όχι στο άρθρο 102 Σ. και το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, αλλά στο άρθρο 80 παρ. 2 Σ. και στις διατάξεις περί νομίματος που τις θεωρεί συνυφασμένες με την ίδια τη βαθύτερη υφή της κρατικής κυριαρχίας. Πρόκειται βέβαια για μία συνολική παρατήρηση και όχι για αναλυτική παράθεση επιχειρηματολογίας, αξίζει όμως να σημειωθεί.

Ο εκ παραδόσεως ιδιαίτερα αυστηρός χαρακτήρας του ελληνικού Συντάγματος και η χρονοβόρα και πολύπλοκη διαδικασία της αναθεώρησής του, που προϋποθέτει τη συμμετοχή δύο διαδοχικών Βουλών, δηλαδή την παρεμβολή γενικών βουλευτικών εκλογών<sup>19</sup>, φαίνεται ότι αποθαρρύνει εμμέσως σκέψεις για αναθεώρηση του Συντάγματος, ακόμη και αν αυτή είναι νομικώς αναγκαία, όταν πρόκειται για ζήτημα που δεν είναι πολιτικά κρίσιμο. Το αντιφατικό και περίεργο είναι πως έτσι ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος γίνεται κίνητρο για την κάμψη της συνταγματικής ευαισθησίας και την ερμηνευτική «προσαρμογή» του Συντάγματος.

Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στην προκειμένη περίπτωση, αν σκεφθούμε ότι οι χώρες που επέλεξαν την οδό της προηγούμενης ή έστω της επόμενης αναθεώρησης διαθέτουν συνταγματικά κείμενα που βρίσκονται στον ίδιο συγκριτικό, νομοτεχνικό και πολιτισμικό ορίζοντα με το ισχύον ελληνικό Σύνταγμα του 1975/86. Για το λόγο αυτό και οι νομικοί συλλογισμοί των συνταγματικών δικαστηρίων ή συμβουλίων των χωρών αυτών διατυπώθηκαν<sup>20</sup> με όρους πολύ οικείους στον έλληνα νομικό· με όρους που είναι απολύτως συγκρίσιμοι με τους όρους που θέτει –όπως θα δούμε– το ελληνικό Σύνταγμα.

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

Στο πλαίσιο, λοιπόν, αυτό οι ρυθμίσεις του άρθρου 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα λειτούργησαν όχι τόσο ως θεσμικές καινοτομίες (αυτό θα δούμε αν θα συμβεί στο μέλλον), όσο ως πρόκληση ή ευκαιρία (ανάλογα με την οπτική γωνία του καθενός) για να κινηθεί μία τεράστια επιχείρηση εναρμόνισης των εθνικών συνταγμά-

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

20. Βλ. παραπάνω, κυρίως τις υποσ. 4-8.

*των των κρατών-μελών της Κοινότητας ως προς τις σχέσεις τους με την κοινοτική έννομη τάξη. Πρόκειται για μία εναρμόνιση δύο επιπέδων: αφενός μεν των εθνικών συνταγμάτων μεταξύ τους, αφετέρου δε των εθνικών συνταγμάτων από τη μια πλευρά και του πρωτογενούς κοινοτικού («ενωσιακού» τώρα) δικαίου από την άλλη<sup>21</sup>.*

*Το κλασικό ζήτημα της σχέσης ανάμεσα στα εθνικά συντάγματα και το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο<sup>22</sup> φαίνεται να επιλύεται πια οριστικά, όχι μέσα από την οπτική γωνία της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου και, άρα, μέσα από τις έννοιες της πρωταρχίας και της υπεροχής του ενός επί του άλλου, ούτε μέσα από τη «γεωμετρική» αντίληψη της οριοθέτησης των πεδίων εφαρμογής κάθε έννομης τάξης, αλλά μέσα από την πολύ πιο «διπλωματική» και αποτελεσματική, τελικά, μέθοδο των αμοιβαίων προσαρμογών, δηλαδή της εναρμόνισης, με παράλληλο σεβασμό της δικαιοπαγωγικής διαδικασίας που προβλέπει κάθε εθνικό σύνταγμα και της πολιτικής, ιδεολογικής και συμβολικής ευαισθησίας τόσο του εθνικού συντακτικού νομοθέτη όσο και της ευρωπαϊκής κοινοτικής δυναμικής. Μόνο που η δυναμική αυτή οργανώνεται διακυβερνητικά, δηλαδή διακρατικά, όπως έδειξε με τον πιο καθαρό τρόπο η εξέλιξη των διακυβερνητικών διασκέψεων που οδήγησαν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Και όπως έδειξε στη συνέχεια η ανοιχτή ακόμη διαδικασία κύρωσης και επικύρωσης της Συνθήκης, που σε ορισμένες φάσεις της δεν ήταν και δεν είναι παρά διαδικασία ουσιαστικής επαναδιαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών-μελών<sup>23</sup>.*

21. Βλ. εκτενέστερη παρουσίαση στην υπό δημοσίευση (ΤοΣ 1993) μελέτη μου: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος: Οι αμοιβαίες επιδράσεις ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα συντάγματα των κρατών-μελών.

22. Βλ., αντί πολλών άλλων, από την ελληνική βιβλιογραφία Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο Ι<sup>2</sup> 1985, σελ. 55 επ., 79 επ. και Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο Προσαρμογής Ι/Β, 1992, σελ. 78 επ., με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές και παρουσίαση της σχετικής θεωρητικής συζήτησης.

23. Για τα προβλήματα, π.χ., που προκάλεσε το αρνητικό αποτέλεσμα του (πρώτου) δημοψηφίσματος στη Δανία (βλ. ό.π., υποσ. 10) βλ. Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, 1993, σελ. 486 επ. Βλ. ακόμη White paper on

## II. Η Ιθαγένεια της Ένωσης και το δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής μια ιονεί συνταγματική έννοια με συμβατικό περιεχόμενο

1. Στη θεωρία του εσωτερικού και του διεθνούς δημοσίου δικαίου καθώς και του δικαίου της Ιθαγενείας, που παραδοσιακά συνδέεται με το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, η Ιθαγένεια ορίζεται ως ο μόνιμος δημοσίον δικαίον δεσμός (δηλαδή μία έννομη σχέση) που διαμορφώνεται μεταξύ του ατόμου και του κράτους στον λαό του οποίου το άτομο αυτό ανήκει<sup>24</sup>. Κατά τον τρόπο αυτό η Ιθαγένεια –ως συνταγματική καταρχάς έννοια, που εξειδικεύεται απλώς από τον κοινό νομοθέτη– καθίσταται το κριτήριο βάσει του οποίου συγκροτείται η ίδια η ευρεία νομική έννοια του λαού, δηλαδή ένα από τα τρία βασικά στοιχεία (μαζί με τη χώρα και την εξουσία) της ίδιας της έννοιας του κράτους, όπως αυτή γίνεται ευρύτερα δεκτή στο πλαίσιο της κλασικής θεωρίας της νομικής προσωπικότητας του κράτους<sup>25</sup>. Αυτή η κλασική και συμβατική αντίληψη περί κράτους μπορεί να φαίνεται περιγραφική, ελλειπτική και φορμαλιστική και να αμφισβητείται από ποικίλες οπτικές γωνίες στο χώρο της θεωρίας του κράτους, εξακολουθεί όμως να κυριαρχεί στο πεδίο του διεθνούς δικαίου<sup>26</sup>. Και κυριαρχεί όχι τόσο για τα θεωρητικά της προσόντα, όσο για την εμπειρική της επάρκεια, που επιτρέπει την επαλήθευση και τη λει-

---

Denmark and the Maastricht Treaty, Οκτώβριος 1992, SN 4364/92, Συμπέρασμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου (SN 456/92), 12.12.1992. Το θετικό αποτέλεσμα του δεύτερου δημοψηφίσματος (18.5.1993) φαίνεται να λύνει τα προβλήματα αυτά.

24. Βλ. Π. ΒΑΛΛΗΝΔΑ, Δίκαιον Ιθαγενείας I, 1943, σελ. 17 επ., και από την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία, Ζ. ΠΑΠΑΣΩΠΗ - ΠΑΣΙΑ, Δίκαιο Ιθαγενείας, 1987, σελ. 10 επ. Για τα προβλήματα ορολογίας – νομολογικών αποχρώσεων και μετάφρασης του κειμένου της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 3.

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

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

τουργία διαφόρων βασικών θεσμών του διεθνούς δικαίου, όπως, π.χ., η αναγνώριση κράτους ή η ένταξή του σε διεθνείς οργανισμούς.

Κατά την ίδια λογική, η έννοια και η έννομη σχέση της *Ιθαγένειας* είναι η πρώτη προϋπόθεση για την ένταξη κάποιου στο λαό ενός κράτους *stricto sensu*: δηλαδή στο *εκλογικό σώμα* ως άμεσο όργανο του κράτους που ασκεί συγκεκριμένες, συνταγματικά και νομοθετικά τυποποιημένες, αρμοδιότητες<sup>27</sup> στο πλαίσιο της *δημοκρατικής αρχής* και μάλιστα της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας που εξαγγέλλεται ως η πρώτη οργανωτική βάση του πολιτεύματος και το πρώτο και θεμελιώδες στοιχείο της ταυτότητάς του<sup>28</sup>.

2. Η χρήση του όρου «*Ιθαγένεια*» και η θέσπιση «*Ιθαγένειας της Ένωσης*» με το άρθρο 8 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα εντάσσεται πάντως στη γενικότερη μέριμνα των συντακτών της Συνθήκης –δηλαδή της διακυβερνητικής διάσκεψης– να εμπλουτίσουν το κείμενο της Συνθήκης με *οιονεί συνταγματικές έννοιες*, με έννοιες που σημειολογικά παραπέμπουν στην ορολογία των συνταγμάτων των κρατών-μελών και δημιουργούν την εντύπωση ενός *οιονεί συνταγματικού κειμένου*, που δεν είναι, βέβαια, Σύνταγμα ούτε εμφανίζεται ως τέτοιο, έχει όμως, ως έναν κάποιο βαθμό, παρόμοιες –έστω και απώτατες– φιλοδοξίες<sup>29</sup>. Τέτοια στοιχεία είναι η Ευρωπαϊκή *Ιθαγένεια*, η αρχή της επικουρικότητας, η ρητή αναγνώριση του ρόλου και της σημασίας των πολιτικών κομμάτων σε κοινοτικό επίπεδο, οι νέοι κανόνες διορισμού του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής κ.ο.κ.

3. *Πολίτης της Ένωσης*, δηλαδή φορέας της *Ιθαγένειας της Ένωσης* είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα (αυτός ο όρος χρησιμοποιείται στην επίσημη ελληνική μετάφραση της Συνθήκης ως ταυτόσημη με τον όρο *Ιθαγένεια*) ενός κράτους-μέλους (άρθρο 8 παρ. 1 εδ. α'). Η διάταξη αυτή εντάσσεται νομοτεχνικά στο κείμενο

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

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

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

της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (έως τώρα Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), δεν παύει όμως να είναι διάταξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και να αφορά το σύνολο του νέου αυτού μορφώματος. Η ιδιότητα επομένως του πολίτη της Ένωσης είναι μία δευτερογενής ιδιότητα που εξαρτάται από το δίκαιο Ιθαγενείας κάθε κράτους-μέλους, στο λαό του οποίου ανήκει κάποιος και μόνο υπό την προϋπόθεση αυτή καθίσταται πολίτης της Ένωσης. Για να μην υπάρχει, μάλιστα, η παραμικρή ρημνευτική παρεξήγηση, σε δήλωσή της προσαρτημένη στην τελική πράξη της Συνθήκης του Μάαστριχτ («δήλωση για την Ιθαγένεια κράτους-μέλους») η συνδιάσκειση των «υψηλών συμβαλλομένων μερών» αποσαφηνίζει ότι «το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους-μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους». Εξακολουθεί δηλαδή να ανήκει στο *domaine réservé* του κάθε κυρίαρχου κράτους<sup>30</sup>. Και όχι μόνον αυτό. Επιπλέον, «τα κράτη-μέλη μπορούν να δηλώνουν, πληροφοριακά, ποια άτομα πρέπει να θεωρούνται ως υπήκοοι τους για τους σκοπούς της Κοινότητας, με δήλωση που θα καταθέτουν στην προεδρία», ενώ «μπορούν ενδεχομένως να τροποποιήσουν τη δήλωσή τους» αυτή. Το τελευταίο αυτό εδάφιο της δήλωσης φαίνεται να αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο η εθνική νομοθεσία περί Ιθαγενείας να προβλέπει επιμέρους διαφοροποιήσεις, έτσι ώστε να μπορούν να υπάρχουν και κατηγορίες υπηκόων ενός κράτους-μέλους που δεν θα θεωρούνται πολίτες της Ένωσης, εφόσον, βέβαια, αυτό δεν προσκρούει σε εθνικούς συνταγματικούς κανόνες ή σε άλλες διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας.

4. Η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης δεν συνδέεται με το γενικό και συνηθισμένο φάσμα των συνεπειών που επιφέρει η ένταξη ενός ατόμου στο λαό ενός κράτους. Η ιδιότητα αυτή έχει ένα συμβατικό καθορισμένο περιεχόμενο που αναλύεται στα πολύ συγκεκριμένα δικαιώματα και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις οι οποίες προβλέπονται από τη Συνθήκη. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται κατά βάση για έξι νέα κοινοτικά δικαιώματα:

---

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

α. Πρόκειται, *πρώτον*, για το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών-μελών, χωρίς τους (ελάχιστους ούτως ή άλλως πια) περιορισμούς των κοινοτικών δικαιωμάτων της ελεύθερης εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και χωρίς να είναι αναγκαίο να συντρέχουν, ούτε καν εμμέσως ή συνεκδοχικώς, οι σκοποί για τους οποίους είχαν θεσπισθεί τα δικαιώματα αυτά. Η πρακτική σημασία της ρύθμισης αυτής, ιδίως μετά τη δέσμη των σχετικών Οδηγιών του 1990, είναι περιορισμένη αλλά όχι ευκαταφρόνητη<sup>31</sup>. Σε κάθε πάντως περίπτωση το δικαίωμα αυτό θεσπίζεται «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της» (άρθρο 8Α παρ. 1). Στο πλαίσιο αυτό «το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών (άρθρο 8Α παρ. 2). Αυτό γίνεται – αν δεν ορίζεται διαφορετικά από ειδικότερη διάταξη με βάση την αρχή της ομοφωνίας– μετά από πρόταση της Επιτροπής και σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

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

γ. *Τρίτον*, για το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος-μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος να εκλέγει και να εκλέγεται στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος-μέλος της κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους πολίτες του κράτους αυτού (άρθρο 8Γ). Αυτό το διπλό δικαίωμα πολιτικής συμμετοχής που θεσπίζεται από τη Συνθήκη τελεί, βέβαια, υπό διάφορες επιφυλάξεις και προϋποθέσεις και είναι δεκτικό παρεκκλίσεων. Το

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



δικαίωμα αυτό ως προς τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές ασκείται «με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θα θεσπίσει, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1994, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσεις της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Ενώ «οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις, όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος-μέλος».

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

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

Από αυτό το πλέγμα ρυθμίσεων και επιφυλάξεων προκύπτουν οι πραγματικές διαστάσεις αυτού του διπλού δικαιώματος πολιτικής συμμετοχής: Ως προς τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τόσο η άμεση καθολική ψηφοφορία όσο και η ενιαία διαδικασία ήταν στοιχεία του κοινοτικού θεσμικού κεκτημένου<sup>32</sup>, ενώ το ενεργ-

---

32. Βλ. Χ. ΤΑΓΑΡΑ, Το σχέδιο της ομοιόμορφης εκλογικής διαδικασίας για την άμεση εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στον τόμο: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές, 1986, σελ. 235 επ., και γενικότερα, Α ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΥ, Τα πολιτικά δικαιώματα

γητικό ή το παθητικό εκλογικό δικαίωμα των πολιτών άλλων κρατών-μελών αναγνωριζόταν ήδη από τη συναφή εθνική νομοθεσία ορισμένων κρατών-μελών<sup>33</sup>. Ως προς τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές η σχετική προετοιμασία πριν από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν ήδη αρκετά προωθημένη και είχε καταλήξει στη σύνταξη σχεδίου Οδηγίας για τη συμμετοχή των πολιτών άλλων κρατών-μελών που κατοικούν στο κράτος-μέλος στο οποίο πρόκειται να διεξαχθούν οι εκλογές<sup>34</sup>, ενώ τα συντάγματα ορισμένων κρατών-μελών προέβλεπαν το ενεργητικό (π.χ. Ισπανία) ή και το παθητικό (π.χ. Πορτογαλία) εκλογικό δικαίωμα των αλλοδαπών που είναι εγκατεστημένοι στις χώρες αυτές<sup>35</sup>.

Από την άλλη πλευρά, η ρητή αναγνώριση της δυνατότητας παρεκκλίσεων «λόγω ειδικών προβλημάτων» στα άρθρα 8B και 8Γ και η «λεπτότητα» με την οποία το άρθρο 138 παρ. 3 αναφέρεται στους «αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες των κρατών-μελών» επιβεβαιώνει νομίζω αυτό που ήδη αναφέραμε για τις *αμοιβαίες παραχωρήσεις* μεταξύ της Συνθήκης και των εθνικών συνταγμάτων: *Η Συνθήκη δεν φαίνεται να θέλει να εκβιάσει ή να κάμψει τυχόν συνταγματικές αντιστάσεις ή ιδιομορφίες των κρατών-μελών στα θέματα αυτά.*

στην ευρωπαϊκή κοινοτική έννομη τάξη, Το 1986, σελ. 55 επ.

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

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

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

Απλώς θέλει να ασκήσει τη θεσμική πίεση που είναι αναγκαία είτε για να επικρατήσει μία ερμηνεία των συνταγματικών αυτών διατάξεων που δεν θέτει προβλήματα ως προς την εξειδίκευση και εφαρμογή αυτών των διατάξεων της Συνθήκης, είτε για την κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του εθνικού Συντάγματος στα σημεία αυτά – όπως και έγινε ήδη στα περισσότερα κράτη-μέλη.

δ. Το *τέταρτο* δικαίωμα που συνδέεται με την Ιθαγένεια της Ένωσης είναι η διπλωματική και προξενική προστασία κάθε πολίτη της Ένωσης στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος-μέλος του οποίου έχει την Ιθαγένεια (άρθρο 8Γ). Η προστασία αυτή ανατίθεται τώρα σε οποιοδήποτε άλλο κράτος-μέλος τυχαίνει να εκπροσωπείται στην τρίτη αυτή χώρα «με τους ίδιους όρους που ισχύουν και υπέρ των υπηκόων του κράτους-μέλους». Το ζήτημα, βέβαια, αυτό θα κριθεί με βάση τους κανόνες του διεθνούς δικαίου<sup>36</sup> στο βαθμό που εξαρτάται και από τη στάση της τρίτης χώρας στο έδαφος της οποίας βρίσκεται ο πολίτης της Ένωσης. Για το λόγο αυτό προβλέπεται (άρθρο 8Γ εδ. β') ότι «πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1993, τα κράτη-μέλη θα καθορίσουν μεταξύ τους τους αναγκαίους κανόνες και θα αρχίσουν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις για να εξασφαλίσουν την προστασία αυτή».

ε. Το *πέμπτο* συναφές δικαίωμα είναι το ρητά πια προβλεπόμενο, στο σώμα του πρωτογενούς δικαίου, δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να *αναφέρεται* προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 138Δ) κάτι που ούτως ή άλλως προβλεπόταν από τον κανονισμό του κοινοβουλίου και τη «διοργανική» συμφωνία της 12.4.89<sup>37</sup>.

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

---

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

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

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

### III. Η υποδοχή της Ιθαγένειας της Ένωσης από το ελληνικό Σύνταγμα

1. Αυτό το συμβατικά προσδιορισμένο περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας φαίνεται να βρίσκει ως προς τα περισσότερα στοιχεία του άνετη υποδοχή στο άρθρο 28 παρ. 1 και 2 του ελληνικού Συντάγματος<sup>38</sup>:

α. Η επέκταση του δικαιώματος *ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής* των πολιτών των άλλων κρατών-μελών στην ελληνική επικράτεια είναι απλή διεύρυνση και ολοκλήρωση του πιο κλασικού ατομικού δικαιώματος, που μπορούσε να γίνει, ούτως ή άλλως, και από τον εθνικό κοινό νομοθέτη, εφόσον οι ελάχιστες εγγυήσεις του άρθρου 5 του ελληνικού Συντάγματος μπορεί να διευρυνθούν και ως

38. Βλ. υποσ. 15.

προς τους αλλοδαπούς ή ορισμένους από αυτούς, αλλά όχι να περιοπούν. Όπως άλλωστε ήδη σημειώθηκε η εισφορά της ρύθμισης αυτής είναι περισσότερο συμβολική και λιγότερο πρακτική<sup>39</sup>.

β. Η διπλωματική και προξενική προστασία μέσω άλλης χώρας είναι υφιστάμενος θεσμός του διεθνούς δικαίου που απλώς εξειδικεύεται στις σχέσεις μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>40</sup>.

γ. Το δικαίωμα αναφοράς στο Κοινοβούλιο διευρύνει ανεπαίσθητα τις ελεγκτικές αρμοδιότητες ενός θεσμικού οργάνου που υπάρχει και λειτουργεί<sup>41</sup>.

δ. Η προσφυγή στο διαμεσολαβητή είναι ένας μηχανισμός προστασίας πολύ ηπιότερος σε σχέση με τις υφιστάμενες δυνατότητες προστασίας ενώπιον του ΔΕΚ και του «Πρωτοδικείου» της Κοινότητας ή διοικητικής προσφυγής και ακρόασης που προβλέπει ούτως ή άλλως η Συνθήκη ΕΟΚ, πριν την όποια τροποποίησή της με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>42</sup>. Η νομική φύση και η νομική βάση των δικαιωμάτων αυτών δεν θέτει επομένως νέα ζητήματα.

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

Η διαδικασία εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διέπεται από δύο κατηγορίες διατάξεων: ενιαίους κοινοτικούς και ειδικότερους εθνικούς κανόνες<sup>43</sup>, δεν παύει όμως να αφορά την ανάδειξη

---

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

40. Βλ. μόλις προηγουμένως υποσ. 35.

41. Βλ. υποσ. 36.

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

43. Βλ. υποσ. 31 και πρόσθ. Π. ΣΤΑΓΚΟΥ, Παρατηρήσεις για τις νομικές και πολιτικές επιπτώσεις της άμεσης εκλογής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η εκλογή των ελλήνων ευρωβουλευτών. Μερικά βασικά

κοινοτικού, τόσο ως προς τη φύση του όσο και ως προς τον τρόπο καθορισμού των μελών του, οργάνου. Η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ρυθμίζονται από την κοινοτική έννομη τάξη και μόνο συμπληρωματικά από την εθνική κοινή νομοθεσία. Το εκλογικό σώμα σε κάθε κράτος-μέλος, δεν ενεργεί στην προκειμένη περίπτωση στο πλαίσιο των συνταγματικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων αλλά μιας πρόσθετης «κοινοτικής» αρμοδιότητάς του<sup>44</sup>.

Συνεπώς μπορεί να συγκροτείται με άλλους κανόνες, εφόσον δεν τίθεται ζήτημα ακραίων συνταγματικών ορίων: Η κρίσιμη συνταγματική διάταξη που καλείται σε εφαρμογή δεν είναι στην προκειμένη περίπτωση ο κανόνας συγκρότησης του εκλογικού σώματος (άρθρο 51 παρ. 3), αλλά ο κανόνας που προκύπτει από τη συστηματική ερμηνεία και εφαρμογή των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος ως προς την ανάθεση κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και ως προς τους θεμιτούς περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας<sup>45</sup>. Μια παρόμοια, λοιπόν, συγκρότηση του οργάνου του αρμόδιου για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν θίγει ούτε τα ανθρώπινα δικαιώματα, ούτε τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, δηλαδή τις κρίσιμες ρήτρες του άρθρου 28 παρ. 3 Σ., ακριβώς επειδή οδηγεί στη διεύρυνση της πολιτικής συμμετοχής υπό συνθήκες πολιτικού πλουραλισμού και πάντως γίνεται υπό τις γνωστές πληθυσμιακές αναλογίες των κρατών-μελών. Χωρίς, δηλαδή, να τίθεται οποιοδήποτε ζήτημα ισότητας και αμοιβαιότητας και ανεξάρτητα από τα ερευνητικά προβλήματα που θέτουν οι έννοιες αυτές και η χρήση τους στο άρθρο 28 Σ.<sup>46</sup>

3. Αντίθετα, η συμμετοχή των πολιτών άλλων κρατών-μελών που κατοικούν στην Ελλάδα στις διαδικασίες ανάδειξης των δημοτικών

προβλήματα, Ε. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Η επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λειτουργία του ελληνικού πολιτεύματος, στον ίδιο τόμο: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προβλήματα, πραγματοποιήσεις, προοπτικές, 1986, σελ. 281 επ., 363 επ., 337 επ., αντίστοιχα.

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

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

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

και κοινοτικών αρχών, με την άσκηση των ενεργητικού και παθητικού εκλογικού δικαιώματος, θέτει σε δοκιμασία μία δέσμη από ειδικότερες συνταγματικές διατάξεις που ανάγονται τελικά στην ίδια την έννοια του εκλογικού σώματος ως συνταγματικά τυποποιημένου άμεσου οργάνου του κράτους· δηλαδή στην ίδια την έννοια του ελληνικού Λαού και στο βασικό κανονιστικό περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής, όπως αυτό εξαγγέλλεται στο άρθρο 1 Σ. και εξειδικεύεται στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις<sup>47</sup>.

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

β. Η αρχή της καθολικής ψηφοφορίας<sup>48</sup> παραπέμπει, με τη σειρά της, ρητά στη συγκρότηση του εκλογικού σώματος κατά το άρθρο 51 παρ. 3 Σ., που αναφέρεται καταρχάς στην ανάδειξη της Βουλής και εισάγει την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας ως θεμελιώδη κανόνα συγκρότησης του εκλογικού σώματος. Στο άρθρο 51 παρ. 3 Σ., όμως, ως πρώτο προσόν για την άσκηση του ενεργητικού (και στη συνέχεια του παθητικού) εκλογικού δικαιώματος και τη συμμετοχή στο εκλογικό σώμα προβλέπεται η Ελληνική Ιθαγένεια.

γ. Η αποδοχή της άποψης πως το στοιχείο της Ελληνικής Ιθαγένειας τάσσεται ρητά ως συνταγματική προϋπόθεση συγκρότησης του εκλογικού σώματος, μόνο για τις βουλευτικές εκλογές και όχι για τις άλλες αρμοδιότητες του εκλογικού σώματος που προβλέπονται από το Σύνταγμα (π.χ. δημοψήφισμα κατά το άρθρο 44 παρ. 2 Σ. ή δημοτικές και κοινοτικές εκλογές κατά το άρθρο 102 παρ. 2 Σ.), νομίζω ότι διασπά την αρχή της ενότητας και τη συστηματική ερμηνεία του Συντάγματος και υποβαθμίζει την κανονιστική λειτουργία και την ιστορική εισφορά του τυπικού Συντάγματος. Το Σύνταγμα προβλέπει, άλλωστε, άμεσα ή έμμεσα, τρεις παράπλευρες διαδικασίες με τις οποίες εκδηλώνεται και καταγράφεται ρητά η βούληση του εκλογικού σώματος. Πρόκειται, πρώτον, για τις δημοτικές και κοινοτικές

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

48. Βλ. Ε. Β. BENIZEΛΟ, ό.π. (υποσ. 16), σελ. 354 επ.

εκλογές που διεξάγονται με καθολική ψηφοφορία (άρθρο 102 παρ. 2 Σ.) και κατά παράδοση ταυτόχρονα σε ολόκληρη τη χώρα. Πρόκειται, δεύτερον, για το δημοψήφισμα (άρθρο 44 παρ. 2 Σ.)· και τρίτον, για τις εκλογές των Ελλήνων Ευρωβουλευτών που βρίσκουν τη συνταγματική τους υποδοχή στο άρθρο 28 παρ. 2 Σ.<sup>49</sup>.

Σε αυτές τις τρεις περιπτώσεις η συγκρότηση του εκλογικού σώματος είναι καταρχήν ενιαία. Αποκλίσεις δικαιολογούνται μόνον όταν αυτές μπορούν να θεμελιωθούν είτε συνταγματικά είτε στον κοινοτικό χαρακτήρα του οργάνου. Κατά τον τρόπο αυτό βρίσκουν εξ αντιδιαστολής συνταγματικό έρεισμα οι ρυθμίσεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας που διευρύνουν π.χ. το δικαίωμα του εκλέγεσθαι –σε σχέση με τις βουλευτικές εκλογές με μείωση του ορίου ηλικίας ή με περιορισμό των κωλυμάτων εκλογιμότητάς τους (άρθρο 39 επ. π.δ. 323/1989 Δ.Κ.Κ.). Αυτό είναι συνταγματικά θεμιτό γιατί ανήκει στο πεδίο της κοινής νομοθεσίας και διευρύνει το παθητικό εκλογικό δικαίωμα (άρθρο 55 παρ. 1 Σ.) χωρίς να απομακρύνεται από τα αρνητικά προσόντα και τα ελάχιστα θετικά προσόντα που απαιτεί απευθείας το Σύνταγμα για την απόκτηση και την άσκηση του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος, με πρώτο την Ελληνική Ιθαγένεια (άρθρο 51 παρ. 3 Σ.). Η ευχέρεια συνεπώς του κοινού νομοθέτη να διευρύνει το παθητικό εκλογικό δικαίωμα αφορά μόνον όσους έχουν ήδη ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα και άρα τα από το άρθρο 51 παρ. 3 Σ. αναγκαία και επαρκή προσόντα. Αυτό συμβαίνει γιατί τα θετικά προσόντα της εκλογιμότητας, όπως και τα κωλύματα του άρθρου 56 Σ. και τα ασυμβίβαστα του άρθρου 57 Σ. εντάσσονται στη δέσμη των κανόνων που διέπουν τη συγκρότηση της Βουλής και μόνο ως άμεσου οργάνου του κράτους. Αντίθετα, τα αρνητικά και τα θετικά προσόντα του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος (άρθρο 51 παρ. 3 Σ.) είναι κανόνες που διέπουν τη συγκρότηση του εκλογικού σώματος ως άμεσου οργάνου του κράτους και άρα αφορούν καταρχάς όλες τις αρμοδιότητές του και όχι μόνο την ανάδειξη των βου-

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



λευτών στους οποίους αναφέρονται ρητά για λόγους συστηματικής ένταξης και ιστορικής διαμόρφωσης της διάταξης του άρθρου 51 παρ. 3 Σ.<sup>50</sup>.

Με αφετηρία το γεγονός πως η ανάδειξη των Ελλήνων ευρωβουλευτών είναι μεν τυποποιημένη εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, πρωτίτως όμως είναι διαδικασία ανάδειξης κοινοτικού οργάνου, που συγκροτείται και λειτουργεί στο πλαίσιο και στο πεδίο της κοινοτικής έννομης τάξης, μπορούμε να αχθούμε στο άρθρο 28 παρ. 2 Σ. για να θεμελιώσουμε τη διεύρυνση ακόμη και του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος με την επέκτασή του σε πολίτες άλλων κρατών-μελών που κατοικούν στην Ελλάδα<sup>51</sup>, εφόσον – κρίσιμη λεπτομέρεια – οι έδρες κατανέμονται με βάση όχι τον νόμιμο πληθυσμό κάθε χώρας, δηλαδή τον αριθμό των πολιτών της, αλλά τον αριθμό των πολιτών της Ένωσης που κατοικούν στην επικράτεια της. Βέβαια, η κατανομή των εδρών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα κράτη-μέλη γίνεται από την ίδια τη Συνθήκη με σταθερό αριθμητικό προσδιορισμό. Ακόμη, όμως, και έτσι η κατανομή πρέπει να λαμβάνει υπόψη της το παραπάνω κριτήριο για να γίνεται σεβαστή η αρχή της ισότητας της ψήφου, αν μη τι άλλο ως κοινή συνταγματική παράδοση των κρατών-μελών και ως γενική αρχή του δικαίου των κρατών-μελών<sup>52</sup>.

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

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

52. Το προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης έκανε ρητά λόγο για τα «θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τα Συντάγματα των κρατών-μελών»· κάτι που είχε ήδη πει η νομολογία του ΔΕΚ (βλ. ως πλέον ενδεικτική την απόφαση του 4/73, Nold II, ΣυλλΝομολ. 1973, σελ. 507) και πιο έντονα ακόμη πρόταση του Γ. Εισαγγελέα J. P. WARNER, στην υπόθεση ΔΕΚ 7/76, IRCA, ΣυλλΝομολ. 1976, σελ. 1238)· βλ. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Η Άγραφη Ενοποίηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες – Το Ευρωπαϊκό Κοινοδίκαιο, 1982, σελ. 143 επ. (υποσ. 23), σελ. 176 επ. Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ (ό.π.): «Το Δικαστήριο υποχρεούται να εμπνέεται από τις συνταγματικές παραδόσεις, που είναι κοινές στα κράτη-μέλη και δεν μπορεί να αποδεχθεί μέτρα ασυμβίβαστα με θεμελιώδη δικαιώματα αναγνωριζόμενα και προστατευμένα από τα Συντάγματα αυτών των κρατών». Με την απόφαση μάλιστα Nold II, το ΔΕΚ έκανε το μείζον βήμα,

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

ε. Αυτή η απάντηση ισχύει κατά μείζονα λόγο για το σόφισμα που επιχειρήθηκε να προβληθεί σε άλλα κράτη-μέλη, σύμφωνα με το οποίο ο ειδικότερος ορισμός των προσόντων της Ελληνικής Ιθαγένειας ανήκει, κατά το Σύνταγμα, στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος ειδικά για τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές μπορεί να διευρύνει τον κύκλο των Ελλήνων πολιτών, θεωρώντας ως τέτοιους και τους πολίτες των άλλων κρατών-μελών που κατοικούν στην Ελλάδα.

Όπως, όμως, ήδη τόνισε και το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο για το ίδιο ζήτημα<sup>53</sup>, ο νόμος μπορεί να διαμορφώνει πλάσματα του δικαίου όπου αυτό είναι νομοθετικά δυνατό και όχι όπου αυτό συνιστά παραβίαση ή καταστροφή του Συντάγματος: Ένα άτομο μπορεί συνεπώς να είναι είτε Έλληνας πολίτης ή και Έλληνας πολίτης, κατά το Ελληνικό Σύνταγμα και τη σχετική κοινή νομοθεσία

εφόσον η κατοχύρωση ενός δικαιώματος από το Σύνταγμα ενός μόνο κράτους-μέλους (ως θεωρητικό ενδεχόμενο) αρκεί για τη θεμελίωση της προστασίας του και στην κοινοτική έννομη τάξη. Βλ. ακόμη, P. HÄBERLE, *Gemeineneuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ 1991, σελ. 261 επ., B. DE WITTE, *Droit communautaire et valeurs constitutionnelles nationales*, *Droits* 14/1991, σελ. 87 επ. Για το βασικό και συναφές ζήτημα της σχέσης μεταξύ μεν Κοινοτικού Δικαίου και νομολογίας του ΔΕΚ, αφετέρου δε της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της νομολογίας των οργάνων της βλ. στην ελληνική βιβλιογραφία τώρα ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, *Η κοινοτική έννομη τάξη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕΕΕυρΔ 1990, σελ. 23 επ., όπου και κριτική παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας, και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *ό.π.* (υποσ. 21), σελ. 346-367. Ειδικότερα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο κοινοτικό δίκαιο βλ. τελείως ενδεικτικά FR. SUDRE, *L'Europe des Droits de l'Homme*, *Droits*, 14/1991, σελ. 105 επ., και από την ελληνική βιβλιογραφία Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ατομικά δικαιώματα Α'*, 1991, σελ. 37 επ., όπου και παράθεση όλης της σχετικής βιβλιογραφίας.

53. Βλ. υποσ. 6.

(εκλογικός νόμος Κώδικας Ιθαγένειας δημοτικός και κοινοτικός κώδικας), είτε πολίτης άλλου κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που κατοικεί στην Ελλάδα, κατά την έννοια που οι όροι αυτοί έχουν στο άρθρο 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή κοινότητα.

στ. Τα ζητήματα τέλος αυτά αφορούν όπως ήδη σημειώθηκε μόνο τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, δηλαδή τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και όχι τους άλλους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που επιτρέπει το Σύνταγμα και οργανώνει—όσο και όπως οργανώνει— ο εθνικός νομοθέτης<sup>54</sup>.

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

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί (ενόψει και του γενικότερου πνεύματος που διατρέχει τη Συνθήκη ως προς τις σχέσεις της με τα Συντάγματα των Κρατών μελών) ότι η ύπαρξη συνταγματικών φραγμών συνιστά τέτοιο ειδικό πρόβλημα, εφόσον παράλληλα κινείται η πάντως διαπιστώνεται η βούληση των αρμοδίων κρατικών οργάνων να κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος. Η προσέγγιση πάντως αυτή—που εμμέσως πλην σαφώς επικράτησε στην πρακτική—ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή των κρίσιμων διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος, έχει ήδη διευκολύνει την κύρωση της Συνθήκης και υπό την έννοια αυτή την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Από την άλλη πλευρά, μόνο η ολοκλήρωση του κανονιστικού πλαισίου του άρθρου 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η πρώτη εφαρμογή του μπορεί να κινήσει τον μηχανισμό δικα-

---

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

στικού ελέγχου στην Ελλάδα και να μετατρέψει έναν θεωρητικό προβληματισμό σε επίσημο δικανικό λόγο.

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



ISBN 960-232-137-7