



ΕΘΝΙΚΟ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

Μάθημα: Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου

Η ΨΗΦΙΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ: ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ
ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΗ ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Διδάσκων καθηγητής: **Αν. Δημητρόπουλος**

Όνοματεπώνυμο φοιτήτριας: **Μαρία Ι. Σκορδίλη**, Α.Μ. 1340200400411

ΜΑΪΟΣ 2009

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<u>ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος: Μελλοντικές συνέπειες για τη νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....</u>	σελ. 2
<u>I. Το Θέμα.....</u>	σελ. 2
<u>II. Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.....</u>	σελ.4
<u>III. Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και εθνικά Συντάγματα.....</u>	σελ.8
<u>A' ΜΕΡΟΣ</u>	
<u>Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.....</u>	σελ. 10
<u>I. Η έννοια του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.....</u>	σελ. 10
<u>II. Η σχέση του Ευρωπαϊκού Δικαίου και των Εθνικών Συνταγμάτων πριν και μετά την ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.....</u>	σελ. 14
<u>III. Η Ευρωπαϊκή συντακτική εξουσία.....</u>	σελ. 19
<u>B' ΜΕΡΟΣ</u>	
<u>Οι μέσω της μελλοντικής ψήφισης του Συντάγματος επερχόμενες νομικές αλλαγές.....</u>	σελ. 22
<u>I. Η κατάργηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως διακρατικής Ένωσης και η δημιουργία ομοσπονδιακού κρατικού μορφώματος.....</u>	σελ. 22
<u>1. Το ιστορικό επιχείρημα: Η ολοκλήρωση της διεθνούς συνεργασίας...σελ. 24</u>	
<u>2. Το επιχείρημα του νομικού μέσου: ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος.....</u>	σελ.25
<u>II. Η Ευρωπαϊκή ομοσπονδία κρατών.....</u>	σελ. 28
<u>1. Ο Λαός.....σελ.</u>	σελ.
<u>30</u>	
<u>2. Η Χώρα.....σελ. 31</u>	
<u>3. Η Εξουσία.....σελ. 32</u>	
<u>III. Η νέα ευρωπαϊκή έννομη τάξη.....</u>	σελ. 34
<u>Γ. ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....</u>	σελ. 35
<u>Δ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</u>	σελ. 36
<u>ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....</u>	σελ.38
<u>ABSTRACT.....</u>	σελ. 39
<u>ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ.....</u>	σελ. 40
<u>KEY WORDS.....</u>	σελ. 40

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος: οι μελλοντικές συνέπειες στη νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

I. Το θέμα

Περισσότερο από πενήντα χρόνια μετά την ιστορική πρωτοβουλία για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, πάνω δηλαδή από μισό αιώνα από τη στιγμή που τα έξι πρώτα κράτη της ΕΟΚ (Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο και Λουξεμβούργο) ενώθηκαν σε αυτό τον διακρατικό οργανισμό, η Ευρωπαϊκή Ένωση πήρε τη μεγάλη και ταυτόχρονα ιστορική απόφαση να κάνει ένα ακόμη βήμα, να προχωρήσει, να εξελιχθεί περαιτέρω. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την ψήφιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος, ενός Συντάγματος, δηλαδή, που θα διέπει τις έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών με ένα τρόπο κοινό, μέσα από μία κοινή για όλους ρύθμιση. Αυτή η απόφαση σηματοδοτεί μεν τη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά από την άλλη πλευρά γεννά και κάποια ερωτήματα. Το κυρίαρχο ερώτημα συνοψίζεται στα παρακάτω: Συντάγματα δεν έχουν οι διεθνείς ή διακρατικοί οργανισμοί, αλλά μόνο τα κράτη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όμως, σε καμία περίπτωση δε μπορεί να χαρακτηριστεί κράτος, αλλά μάλλον διακρατικός οργανισμός. Συνεπώς, τι πρόκειται να είναι αυτό που θα ψηφιστεί μεταξύ των κρατών μελών; Είναι πραγματικά ένα «Σύνταγμα» στην κυριολεξία του νομικού όρου ή ψευδεπίγραφα ονομάζεται έτσι, ενώ στην πραγματικότητα

είναι κάτι άλλο¹; Ακόμα, ποιο στοιχείο θα μπορούσε να μεταβάλει μία διεθνή συνθήκη σε Σύνταγμα; Επίσης, τι μέλλει γενέσθαι η Ευρωπαϊκή Ένωση, θα μεταλλαχθεί σε κράτος ή απλά θα επανιδρυθεί ως ένας «διεθνολογικής φύσεως» διακρατικός οργανισμός; Τέλος, η νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα επηρεαστεί από τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος;

Πριν απαντηθεί το ερώτημα της φύσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δέον είναι να αναλυθεί η σχέση μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και των εθνικών Συνταγμάτων.

Το θέμα που πρέπει να αναλυθεί πρώτα από όλα τα άλλα, προκειμένου να αποτελέσει θεμέλιο για όσες άλλες απαντήσεις πρόκειται να δοθούν είναι η τυπική υπεροχή των κανόνων δικαίου². Μέχρι σήμερα στην κορυφή του οικοδομήματος της ελληνικής έννομης τάξης βρίσκεται το Ελληνικό Σύνταγμα³. Αντίθετα, το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο έχουν υποσυνταγματική ισχύ, δηλαδή το Ελληνικό Σύνταγμα υπερισχύει του διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου, όσον αφορά στην ελληνική έννομη τάξη (άρθρο 28 παράγραφος 1 του Συντάγματος). Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, προκειμένου να μπορέσει όντως να χαρακτηριστεί κατά κυριολεξία Σύνταγμα, θα πρέπει να πληρώσει σωρευτικά κάποιες προϋποθέσεις. Συγκεκριμένα, θα πρέπει αφενός μεν να υπογραφεί από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και να τεθεί σε ισχύ, αφού πρώτα κυρωθεί από κάθε κράτος μέλος χωριστά ακολουθώντας τις εσωτερικές διαδικασίες που υποδεικνύει το κάθε Σύνταγμα

1 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 6.

2 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 6.

3 Μαυριάς Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2007, σελ. 263.

και αφετέρου θα πρέπει να έχει αυξημένη τυπική υπεροχή έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Μόνο τότε θα μπορέσει πραγματικά να γίνει λόγος για Ευρωπαϊκό Σύνταγμα με την κυριολεκτική νομική σημασία της έννοιας.

Μπορεί μιν στις 29 Οκτωβρίου 2004 να υπογράφηκε στη Ρώμη η συνθήκη για την ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Έπειτα, όμως, ως το 2006 τα κράτη μέλη καλούνταν να το επικυρώσουν, είτε μέσω των Κοινοβουλίων τους, είτε με δημοψήφισμα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρωτοστάτησε σε αυτή τη διαδικασία υπογράφοντάς το πανηγυρικά. Όμως, δεν ακολούθησαν και όλα τα κράτη μέλη κι έτσι πέντε χρόνια μετά το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν έχει ακόμη γίνει πραγματικότητα στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρ' όλ' αυτά, η θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος δε φαντάζει πλέον μακρινό και άπιαστο όνειρο, όπως παλαιότερα, αλλά μάλλον είναι πλέον πιο κοντά από ποτέ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη θέσει τις βάσεις για μια καινοφανή πολιτική οντότητα και προχωρά προς την υλοποίησή της με αργά μιν, αλλά σταθερά σίγουρα βήματα.

II. Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

Ο Denis de Rougement έγραψε κάποτε ότι «το φάντασμα της ενωμένης Ευρώπης επλανάτο πάνω από τα κεφάλια μας επί 48 αιώνες». Μπορεί η άποψη αυτή να φαντάζει - και να είναι - ακραία, αλλά σίγουρα είναι ενδεικτική του γεγονότος ότι η ανάγκη για κάποιας μορφής ένωση των ευρωπαϊκών κρατών είχε υπήρχε πολλούς αιώνες πριν τελικά πάρει σάρκα και οστά. Κάνοντας μία πολύ σύντομη ανασκόπηση της πορείας προς την ένωση κατ' αρχάς (και έπειτα της πορείας προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα),

μπορεί κανείς να παρατηρήσει μία πρώτη διοικητική και στρατιωτική υπαγωγή των κρατών της Ευρώπης στο Ρωμαϊκό Ιμπέριουμ, η οποία βέβαια συνεχίζεται και επί της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, βέβαια, δε μπορεί να γίνει λόγος για ενωμένη Ευρώπη, αλλά σίγουρα μπορεί κανείς να παρατηρήσει μία πρώτη, πρώιμη μορφή πολιτικής μορφοποίησης.

Στη συνέχεια της ιστορίας, τα εθνικά κινήματα που εξέφρασαν τις ιδέες του διαφωτισμού έθεσαν επί τάπητος το ζήτημα της ενωμένης Ευρώπης, το οποίο για πρώτη φορά εκφράστηκε ξεκάθαρα ως ανάγκη.

Αυτές τις ιδέες, όμως, δε διαδέχθηκε η ενοποίηση, αλλά η αποικιοκρατία και ο σκληρός εμπορικός ανταγωνισμός που συνεπάγονταν σκληρότατες διπλωματικές και στρατιωτικές συγκρούσεις, που κορυφώθηκαν με τους δύο παγκόσμιους πολέμους.

Την ένταση αυτή διαδέχθηκε η έντονη ανάγκη για υπερεθνικές συσσωματώσεις, καθώς και άμβλυση των εθνικών διαφορών. Αποτέλεσμα αυτής της ανάγκης ήταν η ταυτόχρονη δημιουργία του ΝΑΤΟ, του Συμφώνου της Βαρσοβίας, της ΕΟΚ και της ΚΕΜΕΚΟΝ.

Η πατρότητα, όμως, της «ευρωπαϊκής ιδέας» ανήκει στον Ουίνστον Τσόρτσιλ, όπως διατυπώθηκε τον Σεπτέμβριο του 1946 στη Ζυρίχη. Βέβαια, πρωταγωνιστής της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεωρείται ο Ρόμπερτ Σούμαν (γάλλος Υπουργός Εξωτερικών), ο οποίος το 1950 πρότεινε την υπαγωγή της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα της Γαλλίας και της Γερμανίας σε ευρωπαϊκό έλεγχο, αλλά και την ταυτόχρονη δημιουργία σχετικής οργάνωσης (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)). Αν, όμως, ο Σούμαν θεωρηθεί πρωταγωνιστής, «ηθικός αυτουργός» πρέπει να θεωρηθεί ο Ζαν Μονέ, αφού ως σύμβουλος του υπουργού Σούμαν του εμφύσησε την ιδέα

ίδρυσης της ΕΚΑΧ, που άλλωστε αναγνωρίζοντας τη συμβολή του τον ανακήρυξε πρώτο πρόεδρό της το 1952. Συνεπώς, θα μπορούσε να πει κανείς ότι ο Σούμαν και ο Μονέ είναι εκείνοι που υλοποίησαν την ιδέα του Τσόρτσιλ.

Λίγα χρόνια μετά την ίδρυση της ΕΚΑΧ, το 1957 στο δημαρχείο της Ρώμης έξι χώρες (Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο) υπέγραψαν τη Συνθήκη γέννησης της ΕΟΚ. Τότε ήταν και η απαρχή της οικονομικής ολοκλήρωσης, ήταν δηλαδή η αφετηρία του Μάαστριχτ και της ΟΝΕ.

Η Ευρωπαϊκές Κοινότητες θεωρήθηκαν από την αρχή «υπερεθνικές οργανώσεις», δηλαδή ήταν διακριτές τόσο από την πολιτεία, όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς. Επίσης, από την αρχή τα κυριαρχικά δικαιώματα μεταβιβάστηκαν από τα κράτη μέλη στις Κοινότητες.

Σχεδόν πέντε δεκαετίες αργότερα, το 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε τη Δήλωση για το μάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία δέσμευε την Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει πιο δημοκρατική, πιο διαφανής και πιο αποτελεσματική, καθώς και να προετοιμάσει το δρόμο για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού συγκάλεσε μια Συνέλευση, στην οποία θα συμμετείχαν όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και - μεταξύ άλλων - θα αναζητώνταν προτάσεις σχετικά με το τι θα έπρεπε να περιέχει το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Οι εργασίες ξεκίνησαν τον Φεβρουάριο του 2002 και ολοκληρώθηκαν τον Ιούνιο του 2003 και εκπόνησε το «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη».

Αυτό το σχέδιο αφού υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση, υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που το αποδέχτηκε ως καλή βάση για τις εργασίες της

Διακυβερνητικής Διάσκεψης, η οποία ξεκίνησε στη Ρώμη τον Οκτώβριο του 2003. Η Διάσκεψη, όμως, δεν ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2003, όπως ήταν προγραμματισμένο, γιατί κατέστη αδύνατη η επίτευξη μιας συμφωνίας μεταξύ των 25. Οι εργασίες της τελικά ολοκληρώθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Ιούνιο του 2004.

Η υπογραφή από τους ηγέτες των 25 του Συντάγματος της Ευρώπης έγινε τελικά τον Οκτώβριο του 2004 στη Ρώμη. Η ισχύς του έχει τεθεί υπό αίρεση και προθεσμία. Υπό την αίρεση της επικύρωσής του είτε από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε με δημοψηφίσματα. Επίσης, υπό προθεσμία δύο ετών από την υπογραφή για την επικύρωσή του.

Αυτό που είναι σίγουρα σαφές είναι ότι η εκπόνηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έγινε σε μία ιδιαίτερα κρίσιμη χρονική στιγμή, με την κρίση στο Ιράκ να είναι στο αποκορύφωμά της, με τη διεύρυνση προς ανατολάς με δέκα νέα κράτη μέλη να επίκειται και βέβαια με τη διαπίστωση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης να είναι, όπως προαναφέρθηκε, μια θλιβερή πραγματικότητα. Είναι, λοιπόν, προφανές ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε συναισθανθεί έντονα την ανάγκη για θεσμικές αλλαγές⁴.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό της περιόδου που η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε να προχωρήσει ένα βήμα παρακάτω ήταν ότι πλέον είχε ολοκληρώσει ό, τι ήταν δυνατό να πραγματοποιήσει στο πλαίσιο του διεθνούς, διακρατικού δικαίου. Εξάλλου είναι σχεδόν βέβαιο ότι οι πολιτικοί άνδρες που οραματίστηκαν και υλοποίησαν τις Κοινότητες είχαν στο μυαλό τους το ομοσπονδιακό μοντέλο⁵.

4 Χατζηδάκης Κωστής, Νομικός Κόσμος, Δεκέμβριος 2003, σελ. 30.

5 Δαγτόγλου Δ., Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σελ. 5.

Παρ'ολ'αυτά, έχει διατυπωθεί και η αντίθετη άποψη από διεθνολόγους, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι, αφού η Κοινότητα ιδρύθηκε με διεθνείς συνθήκες, ήταν και παραμένει στο χώρο του διεθνούς δικαίου ως διεθνής οργανισμός με ιδιοτυπίες όχι νέες, αλλά ήδη υπάρχουσες- έστω και μεμονωμένες - σε διεθνείς οργανισμούς⁶.

Όμως, η διεθνολογική άποψη αδυνατεί να εξηγήσει τα χαρακτηριστικά τις Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως επί παραδείγματι, η αυτόνομη παραγωγή κανόνων δικαίου, η αυξημένη τυπική ισχύς τους, η δεσμευτικότητα και η εκλεκτικότητα των αποφάσεων του ΔΕΚ⁷.

Ένα τελευταίο ζήτημα με του οποίου η συνειδητοποίηση συμπίπτει χρονικά με το Σχέδιο του Συντάγματος της Ευρώπης είναι η παντελής έλλειψη κοινής εξωτερικής πολιτικής και κοινής άμυνας.

Επομένως, το ερώτημα που καλείται να απαντήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση έγκειται στο εξής: θα συνεχίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση να αρκείται σε μία απλή συνεργασία ή θα επιδιώξει τη μετάλλαξη της προχωρώντας προς την ενοποίηση, η οποία μόνο μέσα από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι εφικτή⁸;

III. Ευρωπαϊκή Ενοποίηση κα Εθνικά Συντάγματα

Ήδη από τα προηγούμενα κεφάλαια έχει καταστεί σαφές ότι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποτελεί το όχημα το οποίο θα οδηγήσει στην

⁶ Δαγτόγλου Δ., ό.π., σελ. 7.

⁷ Αν και ακόμη και το ίδιο το ΔΕΚ στην υπόθεση Van Gend en Loos and Costa vs Enel που κρίθηκε τα πρώτα χρόνια μετά τη σύναψη των Συνθηκών της Ρώμης περιγράφει την κοινότητα ως μία «έννομη τάξη του διεθνούς δικαίου», υπόθεση 26/62, ΣυλλΝομολ 1954-1964.

⁸ Δημητρόπουλος Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία, τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 379.

ενοποίηση της Ευρώπης. Με άλλα λόγια αποτελεί το νομικοπολιτικό μέσο με το οποίο ιδρύεται η ενωμένη Ευρώπη⁹. Αφού, λοιπόν, έχει εναργώς παρουσιαστεί η σημασία του Ευρωπαϊκού Συντάγματος για την ενοποίηση της Ευρώπης, διερωτάται πλέον κανείς ποιο θα είναι το αποτέλεσμα της ενοποίησης. Η απάντηση είναι σαφής, η Ενωμένη Ευρώπη θα είναι πλέον ένα νέο κρατικό μόρφωμα¹⁰.

Στο δρόμο, όμως, προς την ενοποίηση, δεν πρέπει να υποτιμηθεί ο ρόλος των Εθνικών Συνταγμάτων, αφού από αυτά πηγάζει η νομιμοποίηση της ενοποίησης. Εξετάζοντας το ζήτημα από την πλευρά της Ελλάδας, το νομιμοποιητικό αυτό ρόλο έχει αναλάβει το άρθρο 28 του Συντάγματος. Η παράγραφος 1 του άρθρου 28 ορίζει τη συλλειτουργία του εσωτερικού δικαίου με το κοινοτικό δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις: *«Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου»*. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου αναγνωρίζει ευρύτατο πεδίο αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά όργανα: *«Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα»*.

Τα εθνικά Συντάγματα των κρατών μελών παραχώρησαν κάποια πεδία δράσης αποκλειστικά και μόνο στην Κοινότητα, αλλά τα ίδια παρέμειναν

⁹ «Σχέδιο για τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη», κεφάλαιο Ι, άρθρο 1: «Το παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση».

¹⁰ Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 7.

νομικοί φρουροί των εθνικών συνόρων της ανεξαρτησίας¹¹.

Από τα παραπάνω γεννάται το ζήτημα της σχέσης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος με τα Εθνικά Συντάγματα σε συνδυασμό με τη νομική φύση της Ένωσης σε περίπτωση επικύρωσης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, σε περίπτωση ενοποίησης. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα υπερισχύει των εθνικών, οι σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη μετατρέπονται από εξωτερικές σε εσωτερικές. Μέσα στο κρατικό μόρφωμα που θα δημιουργηθεί τα κράτη μέλη παύουν να είναι ιδρυτές ή στυλοβάτες και γίνονται πλέον συστατικά μέρη.

Επομένως, την απάντηση σχετικά με τη νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, μπορεί να την εξεύρει κανείς μόνο ερευνώντας τη σχέση του Ευρωπαϊκού με τα Εθνικά Συντάγματα.

A' ΜΕΡΟΣ

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

I. Η έννοια του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και η νομική του φύση

Ήδη από την εισαγωγή έχει εκτεθεί εν περιλήψει η ιστορική πορεία που της Ευρώπης μέχρι και την υπογραφή του Σχεδίου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Laeken το 2001 υιοθέτησε τη Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Δήλωση αυτή δέσμευε την

¹¹ Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 7.

Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει πιο δημοκρατική, πιο διαφανής και πιο αποτελεσματική. Επίσης, δέσμευε την Ένωση για απλοποίηση της νομοθεσίας και των διαδικασιών λειτουργίας της Ένωσης¹². Ιδωμένες αυτές οι δεσμεύσεις και από την αντίθετη πλευρά αντικατοπτρίζουν ακριβώς τις διαπιστωμένες ελλείψεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όπως, βέβαια, είναι λογικό η διαδικασία επίτευξης αυτών των στόχων είναι διαδικασία κατά μείζονα λόγο πολιτική¹³. Ακριβώς λόγω της φύσεως της απαιτούμενης διαδικασίας, που είναι πολιτική, συγκροτήθηκε για την επίτευξη αυτών των στόχων μία Συνέλευση, δηλαδή ένα forum προσωπικοτήτων που αποτελούν το αντιπροσωπευτικό σώμα για το μέλλον της Ευρώπης. Πρόκειται, δηλαδή, για κυβερνήσεις και κοινοβούλια, όργανα της Ένωσης, οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς. Συγκεκριμένα, η Συνέλευση αυτή απαρτίστηκε από έναν εκπρόσωπο της κυβέρνησης κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους από κάθε εθνικό Κοινοβούλιο. Με τον ίδιο ακριβώς τρόπο εκπροσωπούνταν και τα δέκα υπό ένταξη κράτη μέλη. Καθεστώς παρατηρητή είχαν οι υποψήφιοι για ένταξη χώρες, δηλαδή η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Τουρκία. Επίσης, έλαβαν μέρος στη Συνέλευση δεκαέξι μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δύο μέλη της Επιτροπής.

Το προϊόν αυτές της Συνέλευσης είναι το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, το οποίο πέρα από οτιδήποτε άλλο είναι, βέβαια, Σύνταγμα. Αυτό σημαίνει πως πριν μελετηθεί οποιοδήποτε άλλο θέμα, πρέπει να είναι απολύτως σαφές και κατανοητό ένα πράγμα: τι είναι Σύνταγμα.

¹² Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken, δήλωση Laeken σχετικά με το μέλλον της Ένωσης, SN 273/01, 15.12.2001.

¹³ Γιαννάκου Μαριέττα, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Αναγκαίο βήμα και προοπτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 363.

Σύνταγμα υπό στενή νομική έννοια είναι ο γραπτός, σε ιδιαίτερο κείμενο διατυπωμένος, υπέρτατος, γενικός, καθολικός, θεμελιώδης νόμος, που έχει τεθεί με ειδική διαδικασία, ρυθμίζει τη συνολική πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή και έννομη τάξη, έχει αυξημένη τυπικά δύναμη και μεταβάλλεται με διαδικασία δυσχερέστερη της προβλεπόμενης για τους κοινούς νόμους, των οποίων ιεραρχικά προΐσταται¹⁴. Το Σύνταγμα έχει δύο διαστάσεις, την τυπική και την ουσιαστική. Αποτελείται από έξι στοιχεία, τρία ουσιαστικά (γραπτός τύπος, αустηρότητα, τυπική υπεροχή) και τρία ουσιαστικά (θεμελιώδης, γενικός και καθολικός χαρακτήρας).

Όπως είναι, βέβαια, λογικό ο νομικός αυτός χαρακτηρισμός της έννοιας του Συντάγματος, ισχύει και για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όπως άλλωστε και για κάθε άλλο Σύνταγμα. Γνωρίζοντας κανείς την έννοια του Συντάγματος, μπορεί με πολύ μεγαλύτερη ευκολία να προσδιορίσει και τη νομική φύση του νομικού μορφώματος που δημιουργείται μέσω αυτού.

Στην πραγματικότητα μπορεί να μιλά κανείς κυριολεκτώντας για «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα», μόνο στην περίπτωση που αυτό το κείμενο συγκεντρώνει σωρευτικά όλα τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν. Κατ' επέκταση, μόνο αν το Σύνταγμα κατέχει την προαναφερθείσα αυξημένη τυπική δύναμη, μπορεί να δημιουργηθεί ένα νέο νομικό μόρφωμα μέσω αυτού, ένα γενικότερο ομοσπονδιακό πλαίσιο, μία μορφή ομοσπονδίας.

Το κείμενο που είδε το φως της δημοσιότητας, όταν έληξαν οι εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης συγκεντρώνει όλα τα απαραίτητα νομικά χαρακτηριστικά ενός Συντάγματος. Συνεπώς, πρόκειται για Σύνταγμα με την κυριολεκτική έννοια του νομικού όρου.

¹⁴ Δημητρόπουλος Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία, τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σέλ. 207.

Περνώντας τώρα στα ουσιαστικά χαρακτηριστικά του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, είναι κατ' αρχάς *lex fundamentalis*, πρόκειται για κωδικοποίηση διατάξεων και ρυθμίσεων του κοινοτικού δικαίου, αλλά εισάγει και νέες ρυθμίσεις¹⁵. Κωδικοποιούνται, όπως είναι κατανοητό, μόνο οι διατάξεις που οι συντάκτες θεωρούσαν θεμελιώδους σημασίας. Επίσης, είναι *lex generalis*, έναντι, βέβαια, των υποκειμένων σε αυτό κανόνων δικαίου. Όπως συμβαίνει και με κάθε Σύνταγμα, έτσι και στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος οι διατάξεις του θα εξειδικεύονται μέσα από νόμους. Τέλος, είναι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα *lex universalis*, σε αυτό συγκεντρώνονται οι θεμελιώδεις, γενικοί κανόνες που έχουν εφαρμογή στο σύνολο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης¹⁶.

Το Μέρος III του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έχει επικριθεί ως υπέρ του δέοντος εκτενές. Γίνεται μάλιστα σύγκρισή του με το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Όμως, το μέρος III είναι δικαιολογημένα τόσο εκτενές, καθώς αναλύει με κάθε λεπτομέρεια τους στόχους δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για κάθε τομέα πολιτικής. Περιορίζοντάς την με αυτό τον τρόπο. Αυτό μεταφράζεται ως εξής: τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε δύνανται να δράσουν εν λευκώ σε κανέναν τομέα πολιτικής.

Τέλος, εξετάζοντας τα τυπικά χαρακτηριστικά του κειμένου, αυτό είναι εν πρώτοις *lex scripta* και στο προοίμιό του ονομάζεται Σύνταγμα¹⁷. Τον ενιαίο

15 Ψήφιση της 17.12.2003, έκθεση του Bourlanges σχετικά με την τυπολογία των νομικών πράξεων και την ιεράρχηση των κανόνων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (EEC 31, της 5.2.2004, σελ. 126).

16 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 9.

17 «Σχέδιο για τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη», κεφάλαιο I, άρθρο 1: «Εκφράζοντας τη βούληση των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης να οικοδομήσουν το κοινό τους μέλλον, το παρόν Σύνταγμα...».

χαρακτήρα ενισχύει και η ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο κείμενο του Συντάγματος, ενισχύοντας με αυτό τον τρόπο δραστικά τα θεμελιώδη δικαιώματα. Είναι, επίσης, *rigida lex*, δηλαδή η θέσπιση και η τροποποίησή του πρέπει να γίνεται με κανόνες αυστηρότερους από αυτούς που ισχύουν στο κοινό ευρωπαϊκό δίκαιο¹⁸. Τέλος, πρόκειται για *suprema lex*, είναι δηλαδή, ανώτατος νόμος με τυπική δύναμη ανώτερη από οποιοδήποτε άλλου κανόνα στο χώρο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης¹⁹. Αυτό άλλωστε το στοιχείο της τυπικής υπεροχής έναντι των εθνικών Συνταγμάτων είναι που διαφοροποιεί το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα από τις ευρωπαϊκές συνθήκες, όπως τις γνωρίζουμε μέχρι και σήμερα²⁰.

II. Η σχέση Ευρωπαϊκού Δικαίου και Εθνικών Συνταγμάτων πριν και μετά την ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος

Ένα από τα πλέον πολυσυζητημένα ζητήματα είναι η σχέση μεταξύ των κανόνων του κοινοτικού δικαίου και εκείνων της εσωτερικής έννομης τάξης. Το ζήτημα αυτό περιγράφεται πρακτικά μέσα από το ερώτημα σε περίπτωση σύγκρουσης τι από τα δύο θα υπερισχύσει και γιατί.

Η πρώτη από τις δύο κυρίαρχες απόψεις η σχέση του κοινοτικού

18 «Σχέδιο για τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη», άρθρο IV: Διαδικασία Αναθεώρησης της Συνθήκης για τη θέσπιση του Συντάγματος.

19 «Σχέδιο για τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη», άρθρα 1-6: Το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων που της απονέμονται υπερισχύουν του δικαίου των κρατών μελών.

20 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 10.

δικαίου με τις εσωτερικές έννομες τάξεις απορρέει από τη φύση και τη λειτουργία της ίδιας της κοινοτικής έννομης τάξης ως αυτόνομης. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτή την άποψη τα εθνικά συντάγματα παραμερίζονται και δεν έχουν κανένα λόγο στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα²¹.

Η αντίθετη άποψη στηρίζεται στο ότι η κοινοτική εξουσία είναι δοτή ή παράγωγη και πάντως όχι πρωτογενής και οι κοινοτικές αρμοδιότητες παραχωρούνται από τα κράτη μέλη κατά συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες, δηλαδή με εφαρμογή και όχι με καταστρατήγηση του Συντάγματος. Το κοινοτικό δίκαιο δε δικαιούται να αναιρεί θεμελιώδεις συνταγματικές διατάξεις και να υποσκάπτει τις βάσεις ενός δημοκρατικού πολιτεύματος, ούτε και τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Σύμφωνα, δηλαδή, με αυτή την άποψη η ξεχωριστή θέση του Συντάγματος διαφυλάσσεται και το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει κάθε άλλης, πλην του Συντάγματος, διάταξης²².

Ο Α. Μανιτάκης έχει διατυπώσει την παρακάτω άποψη επ' αυτού: «η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου είναι μία αξίωση που πηγάζει από την ίδια τη φύση του δικαίου αυτού και επιβάλλεται να αναγνωριστεί ως τέτοια από τον εθνικό δικαστή παύει να ισχύει ως υπεροχή, όταν θεμελιώνεται σε διάταξη του εθνικού δικαίου και η εφαρμογή της εξαρτάται από τη θέληση του εθνικού οργάνου...Κάθε ερμηνευτική εκδοχή που θα τοποθετούσε τις συνθήκες πιο πάνω από το Σύνταγμα κινδύνευε να χαρακτηριστεί αντίθετη προς το γράμμα της διάταξης Σ28 και τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη».

21 ΕφΑθ 9162/1992 ΕλλΔνη, σελ. 403. ΣτΕ 249/1997 ΔΕΕ 1997, σελ. 327, ΕιρΑθ 66/1990 ΕΕΕυρΔ, 1997, σελ. 193.

22 ΟΛΣτΕ 815/1984 ΝοΒ 1984, σελ. 925, ΟΛΣτΕ 2152/1986 ΝοΒ 1987, σελ. 239, ΣτΕ 297/1985 ΝοΒ 1985, σελ. 814, ΠΠρΑθ 9099/1994, ΣτΕ 3312/1989, Αρμ 1989, σελ. 1018, ΟΛΣτΕ 1544/1992, Απ 79/1993, ΑΠ 1360/1992.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 1975 συνειδητοποίησε την ιδιαιτερότητα των διεθνών σχέσεων και για αυτό το λόγο προέβλεψε τη ρητή δυνατότητα ανάληψης εξαιρετικών διεθνών υποχρεώσεων και δεσμεύσεων, όπως άλλωστε είχαν ήδη κάνει άλλα συντάγματα ευρωπαϊκών κρατών. Αυτό το ρόλο έχει αναλάβει το άρθρο 28 του Συντάγματός μας, το οποίο στην παράγραφο 1 καλύπτει τις κλασσικές συμβατικές υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου (*«Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου»*), στην παράγραφο 2 ορίζει την ανάθεση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών (*«Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα»*) και στην παράγραφο 3 αναφέρει τους από το εθνικό συμφέρον υπαγορευόμενους περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας (*«Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και τον όρο της αμοιβαιότητας»*).

Με τα παραπάνω, λοιπόν, το εσωτερικό δίκαιο υποδέχεται το κοινοτικό και το καθιστά αναπόσπαστο κομμάτι της εσωτερικής έννομης

τάξης, με ισχύ ανώτερη άλλης διάταξης νόμου, Με αυτό, όμως, δεν υπονοείται κατάργηση των εθνικών διατάξεων, αλλά χρονική προτεραιότητα του κοινοτικού δικαίου ως προς την εφαρμογή.

Επίσης, με την παράγραφο 3 προβλέπει τη μερική απενεργοποίησή του, αφού επιτρέπει περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Συνεπώς, το άρθρο Σ28 παρ. 3 περιστέλλοντας το δικό του πεδίο δράσης, καταλείπει τον χώρο αυτό για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου που διακρίνεται από τον εθνικό. Αλλιώς ιδωμένο το ελληνικό Σύνταγμα όχι απλώς επιτρέπει, αλλά αντίθετα επιβάλλει την συνταγματική οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε αυτό συντείνει και η ρύθμιση που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001.

Συνοψίζοντας, το κοινοτικό δίκαιο έχει έναντι του ελληνικού συντάγματος υποσυνταγματική και υπερνομοθετική ισχύ²³.

Ένα ακόμα ζήτημα που έχει τεθεί σχετικά είναι αν οι Συνθήκες ίδρυσης της ΕΟΚ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι διαφορετικού είδους από τις άλλες, επειδή δημιούργησαν και προωθούν την κοινοτική έννομη τάξη. Η κοινοτική έννομη τάξη έχει ως αντικείμενο την ενοποίηση και πραγματικά δε μπορεί να λάβει χώρα μέσα από διεθνείς συνθήκες. Επειδή, όμως, ακριβώς η διαμόρφωση του προαναφερθέντος άρθρου 28 του Ελληνικού Συντάγματος έγινε εν όψει της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΟΚ²⁴, δε μπορεί στις διατάξεις του άρθρου αυτού το επιχείρημα ότι οι ευρωπαϊκές συνθήκες υπέρκεινται του Συντάγματος²⁵. Οι ευρωπαϊκές Συνθήκες είχαν και διατηρούν

23 Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνές Δίκαιο, τεύχος πρώτο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.75.

24 Η Γαλλία στο άρθρο 55 του Συντάγματός της αναγνωρίζει την υπεροχή του συμβατικού διεθνούς δικαίου έναντι του νόμου και όχι έναντι του Συντάγματος.

25 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ,

μέχρι και σήμερα το χαρακτήρα της διεθνούς συνθήκης. Συνεπακόλουθα, πέρα από οποιαδήποτε ιδιαιτερότητα του κοινοτικού δικαίου, οι ευρωπαϊκές συνθήκες είχαν και ακόμα έχουν ανώτερη τυπική ισχύ από τον νόμο, όχι όμως και από τα εθνικά Συντάγματα. Όπως καθίσταται σαφές από το άρ. 28 Σ δε μπορεί να υπάρξει υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των Συνταγμάτων, όσο το πρώτο εξακολουθεί να είναι «διακρατικό» με διεθνούς δικαίου χαρακτήρα. Το ίδιο το άρθρο 28 απαγορεύει τη μέσω διεθνούς συνθήκης κανόνων διακρατικής φύσης σε κανόνες υπέρτερους του εθνικού συνταγματικού δικαίου.

Αντίθετα, ως προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η τυπική ισχύς του είναι ανώτερη και εκείνης των εθνικών Συνταγμάτων, εφόσον ήδη παραπάνω ειπώθηκε ότι πρόκειται για *suprema lex*²⁶. Στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έχει ξεπεραστεί η μορφή της διεθνούς συνθήκης, το ευρωπαϊκό δίκαιο μετατρέπεται πλέον σε αυτοτελή έννομη τάξη. Με τον τρόπο αυτό αλλάζει σημαντικά η νομική φυσιογνωμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών και κατά συνέπεια μεταβάλλεται και η μεταξύ τους σχέση. Από την περίοδο της υπεροχής του διεθνολογικού στοιχείου σηματοδοτείται η μετάβαση στην εποχή του ομοσπονδιακού στοιχείου, που έχει σαν αποτέλεσμα οι σχέσεις της - ενοποιημένης πλέον - Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα κράτη μέλη, αλλά και με τους πολίτες να μετατρέπονται από εξωτερικές σε εσωτερικές. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ξεκίνησε από την περιοχή των διεθνών οργανισμών, προχώρησε στην περιοχή του αμφίβιου οργανισμού ειδικών σκοπών και ειδικών αρμοδιοτήτων και τώρα πια

σελ. 14.

26 άρ. 1-6 του «Σχεδίου για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη»/

μεταβαίνει στην περιοχή του εσωτερικού δικαίου²⁷.

III. Η συντακτική εξουσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Το Σύνταγμα συνδέεται από το μεγαλύτερο μέρος της θεωρίας με το κράτος, γεγονός που έχει πολλά ιστορικά και λογικά ερείσματα. Υπάρχει, όμως, μερίδα συνταγματολόγων που υποστηρίζει πως δε μπορεί στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος να γίνει λόγος για «Νόμο του Κράτους», αφού δεν υπάρχει «ευρωπαϊκό κράτος». Επιπλέον, σύμφωνα με την ίδια άποψη, η έννοια του Συντάγματος είναι συνυφασμένη με τη συντακτική εξουσία του λαού. Αυτή, όμως, η εξουσία δε μπορεί να αναγνωρισθεί σε μια επιτροπή πολιτικών και ειδικών με συμβουλευτικές αρμοδιότητες, χωρίς ίχνος αντιπροσωπευτικής και αποφασιστικής νομιμοποίησης²⁸. Τα Συντάγματα, δηλαδή, εκφράζουν μία πολιτική ενότητα, η οποία, όμως, πρέπει προηγουμένως να έχει δημιουργηθεί²⁹. Θεωρούν οι ίδιοι ότι μέσα από μία «Συνθήκη Συντάγματος» όχι μόνο δεν οργανώνεται αυτοδύναμη πολιτική εξουσία ή πολιτική κυριαρχία στην Ευρώπη, αλλά ούτε και τεκμαίρεται η ύπαρξη λαού ή κοινωνίας, που να αντιπροσωπεύει το θεμέλιο της πολιτικής εξουσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το θεμέλιο αυτό αποτελούν ακόμη και σήμερα τα κράτη μέλη και η θέλησή τους.

²⁷ Δαγτόγλου Δ., ό.π., σελ. 80.

²⁸ Παπανικολάου Κυριάκος, Η αναθεώρηση των Συνθηκών και η Συνταγματική προοπτική της Ένωσης, Συνταγματισμός και κυριαρχία, Νομικός Κόσμος, τεύχος 1, σελ. 53.

²⁹ Τσάτσος Δημήτριος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2001, σελ. 151: «[...] Τα Συντάγματα [...] εξέφρασαν μία ενότητα που είχε προηγουμένως πολιτικά διαμορφωθεί. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση [...] δεν υπάρχει ως σήμερα [...] ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα, νοούμενο με την ιστορικά κατοχυρωμένη πληρότητα του όρου, αναιρεί την ιδιοσυστασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Στην περίπτωση, όμως, του Ευρωπαϊκού Συντάγματος συναντάται μία αντιστροφή των συνήθων σταδίων της πολιτικής σύνταξης: εδώ πρώτα γεννάται το Σύνταγμα και μετά οι νόμοι. Αυτό ακριβώς το γεγονός απονέμει συντακτική σημασία³⁰. Εξάλλου εξαιρετικό γεγονός ήταν εξίσου και η απέκδυση του κράτους των κυριαρχικών του δικαιωμάτων και η παραχώρησή τους σε μία υπερεθνική εξουσία. Το έκτακτο στην κοινοτική υπόθεση δημιούργησε μία διπλή μετάθεση:

1. Την ανάθεση σε έναν εξωγενή μηχανισμό εξουσίας για την εξασφάλιση ειρήνης στον Ευρωπαϊκό χώρο.

2. Την αποδοχή μιας ετερόνομης οικονομικής διακυβέρνησης διά της οποίας σκοπεύεται η παραγωγή πλούτου και εν τέλει η κοινωνική ευημερία³¹.

Κάτι αντίστοιχο απαντάται και στην αμερικανική εμπειρία με όρους πρωτότυπους³², που παρουσιάζουν, όμως, ομοιότητες με την κοινοτική υπόθεση³³. Κοινό στοιχείο και στις δύο περιπτώσεις είναι η μετακύλιση του πολιτικού χαρακτήρα της ενοποίησης προς τον οικονομικό, με αποκορύφωμα το κοινό νόμισμα. Ο Hamilton έχει πει χαρακτηριστικά για το νόμισμα ότι: «είναι ζωτική αρχή του πολιτικού σώματος, που το διατηρεί στη ζωή και σε

30 Σκανδάμης Νικόλαος, Η κατά το Σύνταγμα παραχώρηση αρμοδιοτήτων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση ως εξαιρετική πράξη - Το μετέωρο βήμα του πελαργού, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδόσεις Σάκκουλα/ Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σελ. 93.

31 Νικόλαος Σκανδάμης, ό.π., σελ. 114

32 Hamilton Alexander, *The Federalist*, no 30, ed. B. Right, New York, 1961, σελ. 232.

33 Η Εθνική κοινωνία προάγει διά του κράτους μέλους εντός της Κοινότητας τις θεμελιώδεις ισορροπίες, επί των οποίων στηρίζεται και που οι οποιοσδήποτε αλλοτριώσεις της κυριαρχίας ως κρατικής, δεν φτάνουν μέχρι την απώλεια της εθνικής ταυτότητας, Πρόκειται για μια νέα κατάσταση κυριαρχίας, που δεν αναιρεί τη συντακτική εξουσία (*le pouvoir constituant*. *Essai sur les alternatives de la modernité*, Paris 1992, sel. 246-247).

κίνηση και του επιτρέπει να επιτελεί τις σημαντικότερες λειτουργίες του³⁴». Το κοινό νόμισμα, συνεπώς, επιβάλλει πειθαρχημένη παρέμβαση στην αγορά και δημοσιονομική αυτοσυγκράτηση, καθιστώντας παρακολουθηματικό το παραδοσιακά προβαλλόμενο μονοπώλιο του φυσικού καταναγκασμού του κράτους μέλους: το κράτος εκτελεί επιταγές μιας φυσικής νομοτέλειας, που ανάγεται στη λειτουργία της αγοράς. Κατ' αυτό τον τρόπο και μέσω του νομίσματος έχει έρθει και το άτομο στον πυρήνα του Συντάγματος, διότι αφενός οργανώνει τις ατομικές ελευθερίες και αφετέρου τη δημόσια εξουσία.

Επιπροσθέτως, ο λαός, όπως ανασυγκροτείται από το Σύνταγμα μέσω της κοινοβουλευτικής αντιπροσώπευσης υπόκειται στις ιδιοτροπίες μιας πλειοψηφίας που μπορεί να έχει εντός του κράτους οργανωμένο χαρακτήρα. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί, λοιπόν, να θεωρηθεί το αντιστάθμισμα δημοκρατικού χαρακτήρα σε αυτές τις κοινοβουλευτικές παρεκκλίσεις³⁵.

Β' ΜΕΡΟΣ

**Οι μέσω της ψήφισης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος
επερχόμενες νομικές αλλαγές**

**Ι. Η κατάργηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως
διακρατικής ένωσης και η δημιουργία ομοσπονδιακού**

34 Hamilton Alexander, ό.π.

35 Hamilton Alexander, ό.π.

κρατικού μορφώματος

Ήδη από το πρώτο άρθρο της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα καθίσταται σαφές το ότι επιδιώκει να πραγματοποιήσει ένα μεγάλο βήμα προς τα εμπρός: *«εκφράζοντας τη βούληση των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης να οικοδομήσουν το κοινό τους μέλλον, το παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση στην οποία τα κράτη μέλη απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων»*. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν τροποποιεί απλώς όλες τις προηγούμενες συνθήκες, αλλά επανιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντίθετα, η μέχρι τώρα πρακτική από την ιδρυτική συνθήκη της Ρώμης, την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και το Μάαστριχτ, έως το Άμστερνταμ και τη Νίκαια η πρακτική ήταν να τροποποιούνται απλώς οι προγενέστερες συνθήκες. Όμως, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα τις καταργεί όλες εκτός από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας³⁶.

Περισσότερο από μισό αιώνα μετά την πρώτη υπογραφή των έξι πρώτων κρατών μελών η Ευρωπαϊκή Ένωση συντελεί μια αποφασιστική τομή στην ιστορία της και οριοθετεί μια νέα αρχή. Η ενωμένη πια Ευρώπη μέσα από το Σύνταγμα της θέτει τις βάσεις για μία καινοφανή πολιτική οντότητα. Με αυτό τον τρόπο λύνει μεταξύ άλλων και την παλιά θεωρία που προηγουμένως αναφέρθηκε μεταξύ ομοσπονδιακής και διεθνολογικής θεωρίας.

Το πρώτο στάδιο της νέας πορείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η κατάργηση της μέχρι τώρα υπάρχουσας διακρατικής Ευρωπαϊκής Ένωσης ως μόρφωμα του διεθνούς δικαίου. Οι πυλώνες, όπως ήταν έως σήμερα γνωστοί,

³⁶ Η Συνθήκη ίδρυσης ΕΚΑΕ/Ευρατόμ δεν επηρεάζεται από το Σύνταγμα και επομένως θα παραμείνει σε ισχύ παράλληλα με αυτό, μολονότι ορισμένες διατάξεις της τροποποιούνται από το Πρωτόκολλο, προκειμένου να καταστούν συμβατές με το συνταγματικό κείμενο.

καταργούνται και η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά πλέον τη δική της νομική προσωπικότητα³⁷. Μετά από αυτό το βήμα σβήνουν πια τα διακρατικά μορφώματα και γεννάται μια νέα οντότητα. '

Το ερώτημα είναι πια η νομική φύση του νέου μορφώματος. Η απάντηση είναι πως το διακρατικό μόρφωμα που δύνει διαδέχεται το ομοσπονδιακό μόρφωμα που ανατέλλει. Αυτό αιτιολογείται από το χαρακτηρισμό του νέου κειμένου ως Συντάγματος, καθώς και από την απόφαση να αποκτήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση διπλή νομιμοποιητική βάση: το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα από τη μία πλευρά και από την άλλη πλευρά την εξέλιξη της Ένωσης σε Ένωση Πολιτών και Κρατών.

1. Το ιστορικό επιχείρημα: Η ολοκλήρωση της διεθνούς συνεργασίας

Πενήντα συνεχή χρόνια συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ένα υπέρ του δέοντος ικανό διάστημα, για να ολοκληρώσει ένας διακρατικός οργανισμός όλα όσα του επιτρέπει η νομική του φύση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση του σήμερα εγκλείει τον συμπαγή πυρήνα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ως διακεκριμένο (πρώτος πυλώνας, μεταεθνική οργάνωση) από τις πιο χαλαρές μορφές οργάνωσης της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας (δεύτερος και τρίτος πυλώνας πολιτικής συνεργασίας). Αυτό που παρατηρείται ως αποτέλεσμα όλων των παραπάνω είναι μία πύκνωση της ευρωπαϊκής συνεργασίας που οδηγεί σε μία νέα κατάσταση κυριαρχίας, όπου όλα τα κράτη μέλη απεκδύονται επ' αόριστων μέρος των κυριαρχικών τους

³⁷ άρ. 1-7: «Η Ένωση έχει νομική προσωπικότητα»/

δικαιωμάτων στο οικονομικό πεδίο, ενώ τις διατηρούν στο πολιτικό πεδίο.

Είναι φανερό ότι η εξέλιξη αυτής της ένωσης πλησιάζει έντονα την κρατική υπόσταση. Τα κράτη απέβαλαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα παραχωρώντας τα σε μίας μορφής δημόσια εξουσία. Η δημόσια αυτή εξουσία υπερισχύει της εθνικής σε αυτούς τους συγκεκριμένους τομείς, αλλά όχι ως ομοσπονδιακή, αλλά ως λειτουργική μόνο (κοινοτική μέθοδος). Η ίδια η δημιουργία του Συντάγματος οδηγεί από το διακρατικό, στο ομοσπονδιακό. Δεν είναι πάντα ευδιάκριτα τα όρια εντός των οποίων κινείται αυτή η μετάβαση. Οπωσδήποτε, όμως, στην αναζήτηση αυτών των ορίων δεν πρέπει να ξεχνά κανείς πως άλλο είναι η μετάβαση σε μόρφωμα κρατικής υπόστασης και άλλο είναι η ολοκλήρωση αυτής της *translatio*.

Το ευρωπαϊκό μόρφωμα μπορεί μεν να έχει εξαντλήσει τα περιθώρια εξέλιξής του, αλλά αυτό δε σημαίνει πως δε συνεχίζει να μεταβάλλεται η ποιότητά του και το ίδιο να μεταβάλλεται από διεθνολογικό οργανισμό σε κράτος. Αυτό στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι σίγουρα μία πραγματικότητα. Το οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσεγγίζει εντονότατα τα τρία στοιχεία του κράτους: λαός, χώρα, εξουσία. Ένα ακόμα στοιχείο είναι ότι η λογική της ένωσης κατισχύει εκείνης των κρατών μελών.

Τέλος, μπορεί οι κινήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της οικονομίας να στέφθηκαν σε μεγάλο βαθμό με επιτυχία, κάποια άλλα, όμως, γεγονότα κάνουν ιδιαίτερα εμφανείς άλλες ελλείψεις της ένωσης. Συγκεκριμένα, το ευρωπαϊκό κράτος στην τωρινή του εμβρυακή κατάσταση δε δύναται να παράσχει επαρκή κάλυψη στα κράτη μέλη και τους πολίτες στον τομέα της ασφάλειας, παρ' όλο που δύναται να εγγυηθεί τη μέγιστη κατά το δυνατόν οικονομική ευμάρεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα που αναπαριστά

ενεργώς τα τεράστια κενά στον τομέα της ασφάλειας είναι τα τρομοκρατικά χτυπήματα που σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια σε διάφορες χώρες της Ευρώπης και εξακολουθούν να τις απειλούν ακόμα, χωρίς να δύναται η Ευρωπαϊκή Ένωση να λάβει μέτρα ασφαλείας, όπως θα μπορούσε να πράξει υπό την ομοσπονδιακή της μορφή.

2. Το επιχείρημα του νομικού μέσου: ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ήρθε στο προσκήνιο μετά την Συνθήκη της Νίκαιας και τη Συνέλευση του Λάκεν ως ένα ακόμη βήμα προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αυτό ήταν ίσως και το πιο καθοριστικό βήμα, το σημείο σταθμός για τη θεσμική και πολιτική ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η σημασία αυτού του βήματος είναι τόσο μεγάλη, καθώς το Σύνταγμα είναι ο μόνος δρόμος για την επίτευξη της ομοσπονδιακής προοπτικής. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι η κρατούσα ανά τον κόσμο συνταγματική θεωρία συνδέει λογικά το Σύνταγμα με το Κράτος. Αυτή η σύνδεση ερείδεται τόσο σε νομικά, όσο και σε λογικά επιχειρήματα.

Ο όρος Σύνταγμα είναι πράγματι ιστορικά, αλλά και εννοιολογικά συνυφασμένος με την ύπαρξη κράτους³⁸. Συνδέθηκε αναπόσπαστα κατά τον ρου της ιστορίας με τη φιλελεύθερη και δημοκρατική εξουσία, η οποία ονομάστηκε και συνταγματική εξουσία, επειδή εμφανίστηκε με τη μορφή μιας οριοθετημένης και περιορισμένης κρατικής εξουσίας. Η απαρχές αυτής της

³⁸ Ingolf Pernice e Franz Mayer, *La constitutione integrata dell' Europa, Diritti e Costituzione nell' Unione Europea*, La Terza, 2003, σελ. 43-68.

αντίληψης βρίσκονται στα δύο θεμελιώδη συντάγματα του 18ου αιώνα, το γαλλικό και το αμερικάνικο. Συνεχίζει, όμως, να υπάρχει και στα εντελώς πρόσφατα Συντάγματα που γεννήθηκαν μετά την πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού, όπως εκείνο της Γιουγκοσλαβίας.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως οργανωμένη και άρα οριοθετημένη θεσμική και πολιτική πρωτοβουλία της Ένωσης, συνδέεται με τον σκοπό της ίδρυσης κάποιας μορφής κρατικού μορφώματος. Επίσης, το Σύνταγμα λειτουργεί ως εκφραστής των αναγκών, των φόβων και των αγωνιών μιας κοινωνίας, εν προκειμένω της ευρωπαϊκής κοινωνίας, όπως άλλωστε συμβαίνει πάντα με τα Συντάγματα.

Αυτό που δεν πρέπει να ξεχάσει κανείς μιλώντας για Σύνταγμα - και μάλιστα Ευρωπαϊκό - είναι το φορτίο που φέρει η λέξη για ένα μεγάλο μέρος των ευρωπαϊκών κρατών. Ακόμη κι αν ασχοληθεί κάποιος με τη μορφή μιας πολύ υποτυπώδους έρευνας με τα γαλλικά, αλλά και με τα ελληνικά Συντάγματα, θα καταλάβει κανείς πόσο σημαντική είναι η ύπαρξή του για αυτούς τους δύο λαούς, που στο αρκετά πρόσφατο ιστορικό τους παρελθόν πάλεψαν και πέθαναν για την κατάκτησή του. Με αυτά, λοιπόν, τα δεδομένα δε μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί τυχαία η επιλογή του Συντάγματος ως μέσου επανίδρυσης, ως μέσου μετάβασης από την προηγούμενη εποχή, στην εποχή της ολοκλήρωσης, της ενοποίησης, της ωρίμανσης³⁹.

Επίσης, η επιλογή αυτού του «οχήματος» για τη μετάβαση στην επόμενη μέρα καταδεικνύει και την επιθυμία ίδρυσης μίας κρατικής οντότητας,

³⁹ Βενιζέλος Ευάγγελος, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: καταλύτης της Ευρωπαϊκής πολιτικής αμηχανίας, Πολιτική Επιστήμη, τεύχος 2ο, σελ. 7.

όπως άλλωστε και το ίδιο το περιεχόμενό του εξαρχής καθιστά σαφές: «το παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση».

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί σήμερα να χαρακτηριστεί και ως «συμπολιτεία»: μια πολιτειολογική κατηγορία που τοποθετείται μεταξύ των διεθνών οργανισμών, που είναι μορφώματα του διεθνούς δικαίου, και της ομοσπονδίας, που είναι μόρφωμα του συνταγματικού δικαίου.

II. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΚΡΑΤΩΝ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί σίγουρα το πιο σύγχρονο και καινοφανές πρότυπο συλλογικής διακυβέρνησης μέσω ενός συναινετικού προτύπου οργάνωσης της εξουσίας. Μέσα από τη δημιουργία Συντάγματος απέκτησε πλέον τη δυναμική να κινηθεί προς τη δημιουργία του ομοσπονδιακού κράτους και προς την πλήρωση των τριών στοιχείων του κράτους: λαός, χώρα, εξουσία.

Το ομοσπονδιακό κράτος είναι ένα σύνθετο κράτος πουπου συνιστά σύνθεση κατά την οποία οι ισοδύναμες μεταξύ τους έννομες τάξεις των ομόσπονδων κρατών υπάγονται στην υπερκείμενη έννομη τάξη του ομοσπονδιακού κράτους⁴⁰.

Το ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό κράτος θα δημιουργηθεί επί τη βάση της κοινής θέλησης ενιαίων κρατών που συμφώνησαν να συγκροτήσουν από κοινού ένα ομοσπονδιακό κράτος. Εντός του ομοσπονδιακού κράτους τα επιμέρους κράτη που το συγκροτούν διατηρούν ως ένα βαθμό την αυτονομία τους και εδώ ακριβώς συνίσταται το βασικό πλεονέκτημα του ομοσπονδιακού κράτους.

40 Μαυριάς Κώστας, ό.π., σελ. 150.

Εξετάζοντας τη συμμετοχή του ομοσπονδιακού κράτους στη διεθνή κοινωνία των κρατών, το ομοσπονδιακό κράτος δε διαφέρει σε τίποτα από το ενιαίο. Το σημείο, όπου εντοπίζεται διαφορά είναι η δομή του κράτους. Ενώ στο ενιαίο κράτος υφίσταται μια έννομη τάξη, στο ομοσπονδιακό υπάρχει μια διαστρωμάτωση σε δύο επίπεδα, από τη μία η κεντρική ομοσπονδιακή εξουσία και από την άλλη οι ομόσπονδες κρατικές εξουσίες. Το ομοσπονδιακό κράτος είναι μορφή κυρίαρχου κράτους με ιδιαίτερο (ομοσπονδιακό) Σύνταγμα και ιδιαίτερα κεντρικά (ομοσπονδιακά) όργανα. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα θεσπίζει ως τέτοια όργανα: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρ. 1 - 10 παρ. 2), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρ. 1-21), το Συμβούλιο των Υπουργών (άρ. 1-24), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρ. 1-26 παρ. 1 και 2) και ο Υπουργός Εξωτερικών (άρ. 1-28 παρ. 2 - 4), το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλα θεσμικά όργανα.

Εξετάζοντας την εσωτερική δομή του ομοσπονδιακού κράτους, εκεί αυτό είναι κυρίαρχο και διαθέτει σύνταγμα με το οποίο οφείλουν να εναρμονίζονται τα συντάγματα των ομόσπονδων κρατών⁴¹. Είναι αυτονόητο ότι το ίδιο θα ισχύει και στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα υπερισχύει έναντι των Συνταγμάτων των ομόσπονδων κρατών, ως ο θεμελιώδης νόμος, ο ανώτατος στη βαθμίδα της ιεραρχίας της εννόμου τάξεως.

Επίσης, οι νομοθετικές ρυθμίσεις του ομοσπονδιακού κράτους αποτελούν αμέσως εφαρμοστέο δίκαιο εντός των ομόσπονδων κρατών. Ακόμα, οι αποφάσεις των φορέων των λοιπών εξουσιών του είναι υποχρεωτικές γι' αυτά ως προς τα ζητήματα που ρυθμίζει υποχρεωτικά το

41 Μαυριάς Κώστας, ό.π., σελ. 151.

ομοσπονδιακό Σύνταγμα⁴².

Το νέο ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό κράτος δεν αποτελεί ομοσπονδιακό κράτος με την απολύτως κλασική έννοια του όρου, γι' αυτό είναι ίσως καλύτερα να τα χαρακτηρίζει κανείς «ομοσπονδία κρατών». Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα οργανώνει τις αρμοδιότητες της Ένωσης σε τρεις βασικές κατηγορίες, παρόμοιες με εκείνες του ομοσπονδιακού κράτους:

1. Τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης
2. Τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας
3. Τομείς υποστηρικτικής, συντονιστικής ή συμπληρωματικής δράσης.

Ένα πλεονέκτημα του ομοσπονδιακού προτύπου που πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα είναι ότι «στοχεύει στη διάχυση της πολιτικής ισχύος στα μέρη κι όχι σε ένα απομονωμένο κέντρο. Με αυτό τον τρόπο μετριάξει τις αντιπαραθέσεις των μερών, προσφέροντας τη δυνατότητα πολιτικής εκμάθησης και κοινωνικοποίησης των μειονοτήτων ή μειοψηφούντων πολιτών σε μία σύνθετη πολιτειακή συνείδηση»⁴³. Αυτή εξάλλου είναι και οι σημασίες των συνταγματικών εγγυήσεων, ελέγχων και εξισορροπήσεων, ώστε κάθε πολιτεία να εκπροσωπείται σε κεντρικό επίπεδο. Σόχος τον οποίο προσπαθεί να επιτύχει αυτή η σύνθετη κρατική οντότητα είναι η «ενότητα στη διαφορετικότητα»⁴⁴.

Χρήσιμο είναι σε αυτό το σημείο να γίνει μια αναφορά στα τρία συστατικά στοιχεία κάθε κράτους: το λαό, τη χώρα και την εξουσία.

42 Δαγτόγλου Π., Περί Κυριαρχίας, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1986, σελ. 62.

43 Τσινισιζέλης Μιχάλης/ Χρυσόχου Δημήτρης, Προσλήψεις και όρια της Συνταγματικής Ευρώπης, Πολιτική Επιστήμη, τεύχος 2ο, εκδόσεις Σάκκουλα/ Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σελ. 44.

44 Τσινισιζέλης και Χρυσόχου, ό.π., σελ. 48.

1. Ο Λαός

Ο λαός ως στοιχείο του κράτους είναι το σύνολο των πολιτών, δηλαδή το σύνολο των προσώπων που έχουν κοινή ιθαγένεια και διαβιούν σε μία χώρα⁴⁵.

Το άρθρο I-10 ρυθμίζει την ιθαγένεια της Ένωσης. Εκεί ρυθμίζονται πέραν του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων όλα τα δικαιώματα που ρυθμίζονται από την ιθαγένεια της Ένωσης: δικαίωμα ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης σε όλα τα κράτη μέλη, δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι⁴⁶.

Πρέπει, βέβαια, στο σημείο αυτό να διευκρινισθεί ότι η έννοια του λαού δεν ταυτίζεται εννοιολογικά με την έννοια του έθνους. Η χρήση του όρου έθνος εξηγείται από το ότι στις απαρχές πολλών κρατών καταγράφεται η ύπαρξη μίας μόνο εθνότητας ή της αριθμητικά ισχυρότερης.

Επιπλέον, διατυπώνεται το αξίωμα ότι η δημοκρατία θέλει δήμο, όμως, τί είδους δήμο θέλει⁴⁷; Ο λαός είναι μία δυναμική ενότητα που σχηματίζεται με την ενοποίηση. Οι ίδιοι οι λαοί αλλάζουν επηρεαζόμενοι από τις συνθήκες που διαβιώνουν. Το αποφασιστικό σε ένα λαό είναι η δυνατότητα επικοινωνίας και η συναίσθηση του «εμείς»⁴⁸.

2. Η Χώρα

Η χώρα αποτελεί το γεωγραφικό χώρο μέσα στον οποίο ασκείται η

45 Μαυριάς Κώστας, ό.π., σελ. 70.

46 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 22.

47 Robbers Gerhard, Ο Ευρωπαϊκός Λαός ως φορέας της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδόσεις Σάκκουλα/ Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σελ. 205.

48 Heller Herman, Staatslehre, Leiden, 1970, σελ. 161.

κρατική εξουσία στα πρόσωπα που διαμένουν σε αυτόν, ημεδαπούς και αλλοδαπούς, και αποτελεί στοιχείο της έννοιας του κράτους.

Μέσα στη χώρα αναπτύσσεται η κρατική δραστηριότητα χωρίς η χώρα να ανήκει στο κράτος, διότι η εξουσία που ασκείται αποτελεί *imperium* κι όχι *dominium*⁴⁹.

Ο γεωγραφικός χώρος του κράτους είναι κατά κανόνα συνεχής, αλλά μπορεί να είναι και ασυνεχής (Εμιράτο Ομάν). Για την περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να προτιμηθεί ο όρος «έδαφος», έναντι του όρου «χώρα»⁵⁰. Ο όρος «έδαφος» έχει προτιμηθεί ήδη στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και περιγράφει εναργέστερα την εδαφική ακεραιότητα και την άσκηση κρατικής εξουσίας.

3. Η Εξουσία

Η εξουσία ως στοιχείο του κράτους διακρίνεται από κάθε άλλη μορφή εξουσιασμού. Στην περίπτωση του κράτους γίνεται λόγος για πρωτογενή, αυτοδύναμη και ανώτερη εξουσία.

Η εξουσία εντός της ενωμένης Ευρώπης θα είναι πρωτογενής υπό την έννοια ότι δε θα αρύεται την υπόστασή της από άλλη εξουσία, ούτε κατά τη γέννησή της, αλλά ούτε και κατά την άσκησή της. Επιπλέον, όλες οι άλλες μορφές εξουσίας που υπάρχουν σε μία κοινωνία, ασκούνται γιατί η κρατική εξουσία τις θεσπίζει ή τις ανέχεται⁵¹.

Ακόμα, δεν πρέπει να παραβλέπει κανείς διερωτώμενος σχετικά με την εξουσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση ότι εδώ και πολλά χρόνια τα κράτη μέλη

49 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία, ό.π., σελ. 122.

50 Μαυριάς Κώστας, ό.π., σελ. 69.

51 Μαυριάς Κώστας, ό.π., σελ. 76.

έχουν απεκδυθεί μέρος των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων παραχωρώντας τα στην Ένωση. Εξακολουθούν, όμως, να παραμένουν αυτόνομα.

Η πρωτογενής εξουσία ως συστατικό στοιχείο του ομοσπονδιακού κράτους νοείται, όταν περισσότερα κράτη δημιουργούν νέο κράτος συνενούμενα υπό κοινή εξουσία, αλλά συνεχίζουν να αποτελούν οντότητες που διαθέτουν πραγματική αυτονομία την οποία τους διασφαλίζουν συνταγματικοί χάρτες που οργανώνουν την εξουσία των κρατών αυτών ως εξουσία κρατική⁵².

Η δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος καθιστά τη δοτή εξουσία της Ένωσης που παρείχεται μέσω των εθνικών συνταγμάτων και αποτυπώνεται στις ιδρυτικές συνθήκες σε πρωτογενή⁵³.

Η κρατική εξουσία χαρακτηρίζεται επίσης ως αυτοδύναμη⁵⁴. Το ένα σκέλος αυτού του όρου αφορά στο πρωτογενές της εξουσίας και το άλλο του σκέλος αντικατοπτρίζει την υλοποίηση της κρατικής εξουσίας. Η κρατική εξουσία διαθέτει ίδια όργανα και μέσα για την επιβολή της⁵⁵.

Τέλος, η κρατική εξουσία είναι ανώτατη, δηλαδή κυρίαρχη. Χαρακτηριστικό της είναι ότι κατέχει την ανώτατη βαθμίδα εξουσιασμού. Η κρατική εξουσία είναι ανώτατη νομικά και υπερέχει εντός κι εκτός του κράτους. Λέγοντας εξουσία προς τα έξω εννοεί κανείς προς τα άλλα κράτη ή διακρατικούς οργανισμούς⁵⁶. Με άλλα λόγια πρόκειται για διασφάλιση της νομικής ανεξαρτησίας ενός κράτους έναντι άλλων και συνεπώς την νομική

52 Δαγτόγλου Π., ό.π., σελ. 62/

53 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 26.

54 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία, ό.π., σελ. 126.

55 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία, ό.π., σελ. 126.

56 Δημητρόπουλος Ανδρέας, Γενική Συνταγματική Θεωρία, ό.π., σελ. 127.

ισότητα των κρατών μεταξύ τους⁵⁷. Με την είσοδο ενός κράτους σε ένα διεθνή οργανισμό αυτό αυτοδεσμεύεται μεν, αλλά παραμένει κυρίαρχο. Αυτό δεν ισχύει, όμως, και στην περίπτωση που ένα κράτος εισχωρήσει στην ίδρυση ομοσπονδιακού μορφώματος. Τότε η δράση του κράτους περιορίζεται σε ορισμένους τομείς υπέρ του ομοσπονδιακού κράτους.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε κανείς να πει ότι με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα παρέχεται στην Ένωση η δυνατότητα να δημιουργήσει το βασικό θεσμικό πλαίσιο για τη μεταμόρφωσή της σε ομοσπονδιακού τύπου κράτος.

III. Η νέα Ευρωπαϊκή έννομη τάξη

Κάθε Σύνταγμα αποτελεί τη βάση της έννομης τάξης του κράτους στο οποίο αναφέρεται. Έτσι, και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ιδρύει μία νέα ευρωπαϊκή έννομη τάξη⁵⁸. Με τα λόγια του Hobbes το Σύνταγμα ως θεμελιώδης νόμος είναι το θεμελιώδες και αμετάβλητο συμβόλαιο με το οποίο ιδρύεται κράτος. «Θεμελιώδες», όμως, είναι κάτι που αποτελεί το θεμέλιο για κάτι περισσότερο. Συνεπώς θεμελιώδης είναι ο νόμος πάνω στον οποίο βασίζονται οι υπόλοιποι νόμοι. Αυτό στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα σημαίνει ότι δεν προμηνύεται μόνο η ίδρυση ενός ομοσπονδιακού κράτους, αλλά επιπλέον και η ίδρυση της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής κρατικής οντότητας.

Η μετάβαση από τη φάση του διακρατικού μορφώματος στη φάση του ομοσπονδιακού μορφώματος σηματοδοτεί οπωσδήποτε και τη μετάλλαξη του ευρωπαϊκού δικαίου. Μεγάλη σημασία έχει και το γεγονός ότι τα κράτη με δική

⁵⁷ Δαγτόγλου Π., ό.π., σελ. 58.

⁵⁸ Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 28.

τους βούληση προσχωρούν σε ένα ομοσπονδιακό μόρφωμα, εντός του οποίου το Ευρωπαϊκό (ομοσπονδιακό) Σύνταγμα υπερισχύει των εθνικών, πράγμα που σημαίνει ότι τα ίδια αποδέχθηκαν μία κυρίαρχη εξουσία, ανώτερη από τη δική τους.

Αυτή η μεταβολή της ευρωπαϊκής έννομης τάξης αναστρέφει τη φορά του νομιμοποιητικού συνταγματικού συλλογισμού⁵⁹. Πλέον ο εφαρμοστής του δικαίου πρώτα θα πρέπει να μελετά το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και έπειτα το εθνικό.

Γ. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Πριν από πενήντα σχεδόν χρόνια τέθηκαν τα θεμέλια της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία κάλυψε μία ανάγκη που θα μπορούσε να πει κανείς ότι για αιώνες υπήρχε έντονη στους κατοίκους των ευρωπαϊκών κρατών. Αυτό το διακρατικό μόρφωμα, όχι μόνο άντεξε στο χρόνο, αλλά επίσης απέδειξε την όντως μεγάλη σημασία της ύπαρξής του διαγράφοντας μία πολύ επιτυχημένη πορεία, επιτυγχάνοντας κοινούς στόχους των κρατών μελών σε πλείστους τομείς, όπως η οικονομία, η περιβαλλοντική προστασία και πολλά άλλα. Παρά, όμως, την τόσο λαμπρή πορεία στη διάρκεια αυτών των πέντε δεκαετιών, έφτασε πλέον η ώρα να προχωρήσει η Ένωση ένα βήμα παραπάνω προς την υλοποίηση του αρχικού οράματος: την ενοποίηση.

Είναι πλέον η κατάλληλη στιγμή να μεταλλαχθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση από ένα διακρατικό μόρφωμα του διεθνούς δικαίου σε ένα ομοσπονδιακό κράτος, το οποίο θα έχει όλα τα χαρακτηριστικά ενός ομοσπονδιακού κράτους, γεγονός που καθιστά εφικτή την πραγματοποίηση του στόχου, δηλαδή την
⁵⁹ Δημητρόπουλος Ανδρέας, Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Εθνικά Συντάγματα, ΕΔΔΔ, σελ. 29.

ενοποίηση.

Το μέσον για αυτή τη μετάβαση είναι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Όταν όλα τα κράτη μέλη το επικυρώσουν και τεθεί πλέον σε ισχύ, θα υπερισχύσει των εθνικών συνταγμάτων χωρίς, όμως, να τα «καταπιεί». Τα κράτη θα συνεχίσουν να διατηρούν κάποιου είδους αυτονομία, μόνο που υπέρ αυτών θα υπάρχει ένα ομοσπονδιακό κράτος με δικό του Σύνταγμα, το οποίο και θα κατισχύει των εθνικών.

Δ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία

1. Ingolf Pernice e Franz Mayer, *La costituzione integrata dell' Europa*, σε «Diritti e Costituzione nell' Unione Europea», La Terza, 2003.
2. Γιαννάκου Μαριέττα, *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Αναγκαίο Βήμα και προοπτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, εκδόσεις Σάκκουλα.
3. Δαγτόγλου Δ., *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985.
4. Δαγτόγλου Π., «Περί Κυριαρχίας», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1986.
5. Δημητρόπουλος Ανδρέας, *Γενική Συνταγματική Θεωρία*, τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
6. Μαυριάς Κώστας, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.

7. Ρούκουνας Εμμανουήλ, Διεθνές Δίκαιο, τεύχος πρώτο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

8. Σκανδάμης Νικόλαος, Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, εκδόσεις Σάκκουλα/ Αθήνα - Θεσσαλονίκη.

9. Τσάτσος Δημήτριος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2001.

Περιοδικά

1. The Federalist, no 30
2. Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 1, 2004.
3. Νομικός Κόσμος, τεύχος 1, 2003.
4. Πολιτική Επιστήμη, τεύχος 2ο/2005

Αποφάσεις

1. ΟΛΣΤΕ 815/1984
2. ΟΛΣΤΕ 2152/1986
3. ΣΤΕ 297/1985
4. ΠΠρΑθ 9099/1994
5. ΣΤΕ 3312/1989
6. ΟΛΣΤΕ 1544/1992
7. ΑΠ79/1993
8. ΑΠ 1360/1992
9. ΕφΑθ 9162/1992
10. ΣΤΕ 249/1997
11. ΕιρΑθ 66/1990

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση τα πρώτα πενήντα χρόνια ζωής της λειτουργούσε μέσα από την ανάθεση σε αυτήν κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη. Με αυτό τον τρόπο το ευρωπαϊκό δίκαιο υπήρξε μέχρι σήμερα υποσυνταγματικό, αλλά υπέρ νομοθετικό. Σήμερα, μισό αιώνα μετά η Ευρωπαϊκή Ένωση κάνει ένα ακόμη βήμα μείζονος σημασίας. Εγκαταλείπει τη μορφή του διακρατικού οργανισμού, για να πάρει εκείνη του ομοσπονδιακού κράτους. Πλέον η ενωμένη Ευρώπη θα έχει το δικό της Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Μία ακόμη τομή, πέραν της μετεξέλιξής της σε ομοσπονδιακό κράτος, είναι η αναστροφή της μέχρι σήμερα υπάρχουσας σχέσης μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εσωτερικής έννομης τάξης των κρατών μελών. Σε αντίθεση με πριν, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα υπερισχύει πλέον των εθνικών συνταγμάτων, θα γίνει *suprema lex* και θα αποτελέσει το μέσο για την πραγματική αλλαγή της νομικής φύσης της Ένωσης.

ABSTRACT

The European Union since the beginning evolves through the delegation of state powers from the member states. That way European Law

stays under Constitution of each member state, but above its law. Nowadays after fifty years the European Union makes a very important step forward. The European Union leaves the form of a Interstate organization to become a Federal State. From now on the unified European Union will have its own Constitution, the European Constitution. But beyond the transformation into a Federal State, European Union reverses the hierarchy relation between National and European Constitution and European Constitution is positioned as Suprema Lex. The European Constitution is selected to reinstate the European Union.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Ευρωσύνταγμα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Νομική φύση της Ένωσης, Ομοσπονδία Κρατών

KEY WORDS

European Constitution, European Union, Legal Status, Federation