

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

Ακαδημαϊκό έτος 2003-2004

Θερινό εξάμηνο

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Διδάσκοντες:

Καθηγητής Ανδρέας Δημητρόπουλος

Καθηγητής Σπυρίδων Φλογαΐτης

Θέμα εργασίας:

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ
ΥΠΟ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΑΝΑΝ

Αλέξανδρος Γ. Φεσσάς
Α.Μ.: 1340199507133

ΑΘΗΝΑ
ΜΑΪΟΣ 2004

“Let us seize this chance for peace in a United Cyprus Republic.”

Kofi A. Annan, 31 Μαρτίου 2004

*«Καμία κοινωνία δεν μπορεί να φτιάξει ένα Σύνταγμα
ή ακόμα και ένα νόμο που να ισχύουν για πάντα.»*

Επιστολή του Thomas Jefferson
προς τον James Madison, 1789

*Va, pensiero, sull'ali dorate;
Va, ti posa sui clivi, sui colli
Ove olezzano tepide e molli
L'aure dolci del suolo natal!*

Giuseppe Verdi, *Nabucco*
(λιμπρέτο του Temistocle Solera)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πίνακας Συντομογραφιών	iv
A . Εισαγωγή.....	1
1. Το Θέμα και η Μεθοδολογική του Προσέγγιση.....	1
2. Ιστορική Αναδρομή	2
3. Η Δομή του Σχεδίου Ανάν.....	4
B. Το Ομοσπονδιακό Κράτος	6
1. Έννοια.....	6
2. (Τρεις συν Μία) Κατευθυντήριες Αρχές	7
3. Το «Ελβετικό Πρότυπο».....	8
4. Η Ιδρυτική Συμφωνία	10
Γ. Το Σύνταγμα της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας	11
1. Δομή και Παρουσίαση	11
α) Γενικά.....	11
β) Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα συνιστώντα κράτη	13
γ) Εξωτερικές σχέσεις και Ευρωπαϊκή Ένωση.....	13
δ) Το νομοθετικό σώμα.....	15
ε) Η εκτελεστική εξουσία	16
στ) Η δικαστική εξουσία.....	18
2. Το Συνταγματικό Πρόβλημα: το Παρελθόν δια μέσου του ΣΕΚΔ	19
α) Γενικά.....	19
β) ΕΚΔ: προβλήματα προγεννητικού ελέγχου;	22
γ) Ο σχοινοτενής συνδυασμός δυαδισμού και ομοσπονδιακής αρχής	24
δ) Ένα κράτος περιορισμένης κυριαρχίας;	25
3. Οι Τρεις Εξουσίες υπό το ΕΚΔ: Υποταγή της Λαϊκής Κυριαρχίας;	26
α) Γενικά.....	26
β) Το Κοινοβούλιο	27
γ) Το Προεδρικό Συμβούλιο	28
δ) Το Ανώτατο Δικαστήριο.....	30
4. Τα Συνταγματικά Δικαιώματα και η Προστασία τους	32
5. Η Τροποποίηση του ΣΕΚΔ.....	33
Δ. Συμπέρασμα: Ομηρία ή Λειτουργικότητα;.....	34
E. Περίληψη και Λέξεις-Κλειδιά.....	I
Στ. Summary and Keywords.....	II
Βιβλιογραφία και Λοιπές Πηγές.....	III
I. Ελληνική βιβλιογραφία	III
II. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία.....	IV
III. Λοιπές Πηγές	V

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ibid.	ομοίως
infra	κατωτέρω
inter alia	μεταξύ άλλων
CLR	Cyprus Law Reports (περιοδική έκδοση)
RDC	Revue de Droit Comparé (περιοδικό)
supra	ανωτέρω
βλ.	βλέπε
Βουλή	Βουλή των Αντιπροσώπων της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας
ΕΔΔ	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου (περιοδικό)
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΚΔ	Ενωμένη Κυπριακή Δημοκρατία
NoB	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΣΕΚΔ	Σύνταγμα της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας
Συμβούλιο	Προεδρικό Συμβούλιο της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας
Σύνταγμα	Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας, 1960
Σχέδιο Ανάν	Σχέδιο Ανάν V, 31-03-2004
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
υπ.	υποσημείωση

A . ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. ΤΟ ΘΕΜΑ ΚΑΙ Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να ασχοληθεί με το συνταγματικό πρόβλημα της Κύπρου υπό το φως του Σχεδίου Ανάν. Σκοπός της είναι αφενός να παρουσιάσει τις βασικές προβλέψεις του Συντάγματος της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας (εφεξής: ΣΕΚΔ, ΕΚΔ), δηλαδή του κράτους που θα προέκυπτε από την υπερψήφιση του σχεδίου Ανάν μέσω των ταυτόχρονων δημοψηφισμάτων και την υπογραφή της σχετικής Συνθήκης από τα εμπλεκόμενα μέρη, αφετέρου να προσεγγίσει κριτικά τις βασικές του πρόνοιες επιχειρώντας να αντλήσει συμπεράσματα ως προς το χαρακτήρα του και τη λειτουργικότητά του.

Η ανάλυση του ΣΕΚΔ επιχειρείται σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα από τη νομική-συνταγματική σκοπιά. Βέβαια, κάθε Σύνταγμα αποτελεί ένδυμα της πολιτικής βούλησης που υπαγόρευσε την νομική οργάνωση της κοινωνίας σε κράτος· στην προκειμένη περίπτωση ωστόσο, η θεώρηση του ζητήματος (και) ως πολιτικού φαινομένου θα υπερέβαινε την οριοθέτηση του μαθήματος των Εφαρμογών, απαιτώντας πολλαπλάσια έρευνα και ανάπτυξη που δεν αναλογούν στη φοιτητική εργασία. Μοιραία, η συναρπαστική αυτή ενασχόληση μετατίθεται σε αιώτερο χρόνο. Για τους ίδιους ακριβώς λόγους, οι αναφορές στο συνταγματικό παρελθόν της Κύπρου περιορίζονται στις απολύτως χρήσιμες, σε εκείνες δηλαδή που χρησιμεύσουν στην ανάλυση των προτεινόμενων λύσεων που περιλαμβάνει το ΣΕΚΔ. Η βιβλιογραφία που παρατίθεται στις υποσημειώσεις και στο τέλος της εργασίας μπορεί να χρησιμεύσει σε κάθε ενδιαφερόμενο για μια διεξοδικότερη ανάλυση του συνταγματικού προβλήματος της Κύπρου σε φάσεις προγενέστερες του Σχεδίου Ανάν.

2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η Κύπρος αποτέλεσε αποικία της Μεγάλης Βρετανίας από το 1914¹ έως και το 1960, έτος κατά το οποίο απέκτησε την ανεξαρτησία της μετά από μακρόχρονους αγώνες, οι οποίοι κορυφώθηκαν την πενταετία 1955-1959. Η γένεση της Δημοκρατίας της Κύπρου και το Σύνταγμά της υπήρξαν αποτέλεσμα των Συμφωνιών Ζυρίχης και Λονδίνου, επί τη βάση των διαπραγματεύσεων της ελληνικής και τουρκικής κυβέρνησης, των αντιπροσώπων της Μεγάλης Βρετανίας και της ελληνοκυπριακής και τουρκοκυπριακής κοινότητας. Βάσει των Συμφωνιών αυτών, το Σύνταγμα του νέου κράτους θα έπρεπε να ακολουθήσει πιστά τις πρόνοιες που περιλαμβάνονταν στην Ιδρυτική Συμφωνία (*Foundation Agreement-Structure de Base*) – καρπός, και αυτή, των Συμφωνιών Ζυρίχης-Λονδίνου.

Το Σύνταγμα εκπονήθηκε από Μικτή Συνταγματική Επιτροπή και ετέθη τελικώς σε ισχύ στις 16 Αυγούστου 1960². Παράλληλα με το Σύνταγμα, τέθηκαν σε ισχύ τρεις Διεθνείς Συνθήκες: α) η Συνθήκη Εγγύησης (*Treaty of Guarantee*) με την οποία η Ελλάδα, η Τουρκία και η Μεγάλη Βρετανία εγγυήθηκαν την ανεξαρτησία, εδαφική ακεραιότητα και ασφάλεια της Δημοκρατίας της Κύπρου· β) η Συνθήκη Συμμαχίας (*Treaty of Alliance*) μεταξύ της Κύπρου, της Ελλάδας και της Τουρκίας, με την οποία συμφωνήθηκε η παραμονή ελληνικών και τουρκικών στρατευμάτων στο νησί· γ) η Συνθήκη Εγκαθίδρυσης (*Treaty of Establishment*) μεταξύ της Μεγάλης Βρετανίας, της Ελλάδας, της Τουρκίας και της Κύπρου, βάσει της οποίας καθορίστηκε η κυπριακή επικράτεια και η έκταση των εκεί βρετανικών βάσεων. Οι δύο πρώτες Συνθήκες αποτέλεσαν Παραρτήματα του Συντάγματος και απέκτησαν συνταγματική ισχύ³.

¹ Η Κύπρος αποτελούσε τουρκική κτήση από το 1571, ετέθη δε υπό βρετανική διοίκηση ήδη από το 1878, όταν στο πλαίσιο της Συνθήκης Αμυντικής Συμμαχίας μεταξύ της Μεγάλης Βρετανίας και της Τουρκίας αναφορικά με τις Ασιατικές Επαρχίες της Τουρκίας (4 Ιουνίου 1878), η τελευταία δέχθηκε ότι η Κύπρος “[...] *would be occupied and administered by England*”.

² Ως προς το ισχύον συνταγματικό δίκαιο της Κυπριακής Δημοκρατίας και την ιστορία του, βλ. ΚΟΥΡΤΕΛΛΟΣ ΠΑΥΛΟΣ, “Constitutional Law” in Campbell Dennis (ed.), *Introduction to Cyprus Law* (Limassol 2000), 15-43 και ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ Ε., ΠΑΠΑΣΑΒΒΑΣ Σ., *Στοιχεία Κυπριακού Δικαίου* (Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2002), 109-140.

³ Το άρθρο 181 του Συντάγματος προβλέπει σχετικά: «*Η συνθήκη εγγύσεως της ανεξαρτησίας, της εδαφικής ακεραιότητος και του Συντάγματος της Δημοκρατίας, η συνομολογηθείσα μεταξύ της Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Ελλάδος, της Τουρκικής Δημοκρατίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας ως και η συνθήκη στρατιωτικής συμμαχίας η συνομολογηθείσα μεταξύ της Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Ελλάδος και της Τουρκικής Δημοκρατίας, τα κείμενα των οποίων είναι προσηρητημένα τω παρόντι Συντάγματι ως παραρτήματα I και II κέκτληται συνταγματική ισχύν.*».

Η ομαλή λειτουργία του Συντάγματος αποδείχθηκε υπόθεση εξαιρετικά βραχύβια: η εισήγηση του Προέδρου Μακαρίου σχετικά με την αναθεώρηση δεκατριών σημείων του Συντάγματος όχι μόνο απορρίφθηκε από την Τουρκοκυπριακή ηγεσία, αλλά σήμανε και την οριστική αποχώρηση των Τουρκοκυπρίων από την Κυβέρνηση και τη Βουλή. Έκτοτε, οι συνταγματικές διατάξεις ισχύουν διαμορφωμένες σύμφωνα με το δίκαιο της ανάγκης⁴. Το κυπριακό ζήτημα σε αυτή τη φάση εμφανίζεται κυρίως ως εσωτερικό ζήτημα των δύο κοινοτήτων και εκφράζεται ως ανάγκη νέας συναινετικής συνταγματικής διευθέτησης⁵.

Το πραξικόπημα και η επακόλουθη τουρκικές εισβολές του 1974 οδήγησαν στην κατάληψη του 37% περίπου της κυπριακής επικράτειας από τις τουρκικές δυνάμεις και τη δημιουργία του ψευδοκράτους της «Τουρκικής Δημοκρατίας της Βόρειας Κύπρου». Στο εξής, το κυπριακό ζήτημα αποκτά και μία δεύτερη, εξίσου σημαντική διάσταση, αυτή της διευθέτησης των τετελεσμένων που δημιουργήθηκαν συνέπεια της εισβολής και κατοχής κυπριακών εδαφών⁶.

Από το 1974 και εξής, οι προσπάθειες εξεύρεσης λύσης στο κυπριακό ζήτημα διέρχονται από τρεις διαδοχικές περιόδους⁷: κατά την πρώτη (1974-1983), η διεθνής κοινότητα καταδικάζει σύσσωμη την εισβολή και κατοχή κυπριακών εδαφών και οι δύο πλευρές προσέρχονται σε διακοινοτικές συνομιλίες (1975-1977 και 1980-1983)· κατά τη δεύτερη (1984-1993), σημειώνεται ενεργότερη εμπλοκή του Συμβουλίου Ασφαλείας και του Γενικού Γραμματέα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Παράλληλα, διαφαίνονται τα πρώτα ψήγματα εμπλοκής και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενόψει της αίτησης ένταξης που υπεβλήθη από τη Δημοκρατία της Κύπρου (04-07-1990)· κατά την τρίτη (1991-2002), η επίδραση της ευρωπαϊκής προοπτικής της Κύπρου είναι έκδηλη στις προσπάθειες ανεύρεσης λύσης, ωστόσο οι Ευρωπαϊκές Σύνοδοι του Ελσίνκι (1999) και της Κοπεγχάγης (2002) αποσυνδέουν το ζήτημα της ένταξης από το πρόβλημα της επίλυσης. Χαρακτηριστική κατά την

⁴ Αναφορικά με το δίκαιο της ανάγκης και την επιρροή του στο Σχέδιο Ανάν βλ. *infra* Γ 3 δ).

⁵ ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ Α.Κ., ΚΕΝΤΑΣ Γ., ΚΟΝΤΟΣ Μ., ΜΑΥΡΟΜΜΑΤΗΣ Γ., ΦΩΚΑΪΔΗΣ Π., *Το Σχέδιο Ανάν. Πέντε Κείμενα Κριτικής* (Αθήνα 2003), 20· ΤΟΡΝΑΡΙΤΗΣ ΚΡΙΤΩΝ, *Η Νομική Πτυχή του Κυπριακού Προβλήματος* (Λευκωσία 1983), 7.

⁶ ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ, *ibid.*, 21.

⁷ Ακολουθείται εδώ η σχηματική ανάλυση που προτείνεται από τον ΚΑΡΑΜΠΑΡΜΠΟΥΝΗ ΧΑΡΗ, *Κύπρος από την Εισβολή στην Ένταξη. Κείμενα και Ανάλυση, 1974-2002* (Αθήνα 2003), X-XI. Η συγκεκριμένη έκδοση αποτελεί άριστο σύμβουλο επί των κειμένων και προτάσεων για την επίλυση του κυπριακού που εξέδωσαν διεθνείς οργανισμοί και κράτη από το 1974 έως σήμερα.

περίοδο αυτή είναι η επανάληψη των διαλόγων κορυφής μεταξύ των δύο πλευρών, αποτέλεσμα των οποίων ήταν η υποβολή, από τον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, του Σχεδίου για την εγκαθίδρυση μιας νέας κατάστασης στο κράτος της Κύπρου (11-11-2002).

Το επονομαζόμενο «Σχέδιο Ανάν» αναθεωρήθηκε τέσσερις φορές, προσαρμοζόμενο στις εκάστοτε συνθήκες που προέκυπταν από τις συνομιλίες των δύο πλευρών. Η τελευταία μορφή του αποτελεί το Σχέδιο Ανάν V της 31^{ης} Μαρτίου 2004⁸ (εφεξής: *Σχέδιο Ανάν*), το οποίο και ετέθη προς (διπλή) κύρωση μέσω ταυτόχρονων δημοψηφισμάτων⁹ που διεξήχθησαν εντός των δύο κοινοτήτων στις 24 Απριλίου 2004. Η ελληνοκυπριακή κοινότητα απέρριψε το Σχέδιο Ανάν σε ποσοστό 75,83% (θετικές ψήφοι: 24,17%)¹⁰, ενώ η τουρκοκυπριακή το αποδέχθηκε σε ποσοστό 64,91% (αρνητικές ψήφοι: 35,09%)¹¹.

3. Η ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΑΝΑΝ

Το Σχέδιο Ανάν αποτελεί αναμφίβολα ένα εντυπωσιακό σε πλούτο και έκταση εγχείρημα. Στα 40 και πλέον χρόνια από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1960, την πρώτη συνταγματική κρίση και τις πολλαπλές απόπειρες εξεύρεσης λύσης¹² δεν παρουσιάστηκε ποτέ ένα τόσο αναλυτικό κείμενο. Δικαίως λοιπόν το Σχέδιο εμφαντικά αυτοαποκαλείται “The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem”. Πράγματι, στις εννέα χιλιάδες σελίδες του Σχεδίου Ανάν παρατίθεται μία διεξοδική πρόταση για το πώς δύναται να επικρατήσει στην Κύπρο μία νέα τάξη πραγμάτων που να προσφέρει λύση στο χρόνιο πρόβλημα¹³.

⁸ UNITED NATIONS, *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, 31 March 2004, www.annanplan.org [10-05-04] *ibid*, *Corrigenda and Clarifications to the Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, 18 April 2004, www.annanplan.org [20-05-04].

⁹ Κατ’ εφαρμογή του άρθρου 13(1) της Ιδρυτικής Συμφωνίας: “*This Agreement shall enter into force upon approval by each side at separate simultaneous referenda conducted in accordance with the Agreement [...]*”.

¹⁰ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ, *Αποτέλεσμα Δημοψηφίσματος 24^{ης} Απριλίου 2004*, www.dimopsifisma2004.net/ [20-05-04].

¹¹ TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS INFORMATION OFFICE, *Official Results of the Referendum*, www.trncinfo.com/TANITMADAIRESI/ARSIV2004/ENGLISHArchive/APRIL/260404.htm [10-05-04].

¹² *Supra*, υπό Α.2.

¹³ Το κείμενο των εννέα χιλιάδων σελίδων δεν ετέθη στη διάθεση των ευρύτερα ενδιαφερομένων. Αντ’ αυτού, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών διέθεσε ένα συντομότερο κείμενο εκατόν ογδόντα δύο σελίδων (στην αγγλική, ελληνική και τουρκική γλώσσα), το οποίο αποτελεί και τη βάση της παρούσας εργασίας, βλ. *supra* υπ. 8. Σημειώνεται επίσης ότι οι εδώ παραπομπές στο Σχέδιο Ανάν αφορούν το αγγλικό κείμενο, αφού το μόνο αυθεντικό κείμενο του Σχεδίου Ανάν είναι το αγγλικό και όχι οι αποδόσεις του στην ελληνική και τουρκική γλώσσα: “*The only official text of the Annan Plan is the English text*”, www.annanplan.org [20-05-04].

Το Σχέδιο Ανάν οργανώνεται σε έξι προσαρτήματα (*Annexes*):

1. Προσάρτημα Α: Ιδρυτική Συμφωνία (*Foundation Agreement*), αποτελούμενη από τα Κύρια Άρθρα (*Main Articles*) και 9 Παραρτήματα (*Annexes*). Τα Κύρια Άρθρα (προοίμιο και 14 άρθρα) συνοψίζουν τις πρόνοιες της Ιδρυτικής Συμφωνίας, τα δε Παραρτήματα περιλαμβάνουν: το Σύνταγμα της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας (*Constitution of the United Cyprus Republic*- Παράρτημα Ι), Συνταγματικούς Νόμους (*Constitutional Laws*- Παράρτημα ΙΙ), Ομοσπονδιακούς Νόμους (*Federal Laws*- Παράρτημα ΙΙΙ), Συμφωνίες Συνεργασίας μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των συνιστώντων κρατών (*Cooperation Agreements between the federal government and the constituent states*- Παράρτημα ΙV), τον κατάλογο των Διεθνών Συνθηκών και Πράξεων που θα δεσμεύουν την ΕΚΔ (*List of International Treaties and Instruments binding on the United Cyprus Republic*- Παράρτημα V), τα ζητήματα Εδαφικής Προσαρμογής (*Territorial Arrangements*- Παράρτημα VI) και του Καθεστώτος της Περιουσίας που επηρεάστηκε από τα γεγονότα του 1963 και εξής (*Treatment of Property Affected by Events since 1963*- Παράρτημα VII), την ίδρυση και λειτουργία της Επιτροπής Συμφιλίωσης (*Reconciliation Committee*- Παράρτημα VIII) και τέλος τις πρόνοιες σχετικά με την έναρξη της Νέας Τάξης Πραγμάτων (*Coming into Being of the New State of Affairs*- Παράρτημα IX),
2. Προσάρτημα Β: Συντάγματα των Συνιστώντων Κρατών (*Constituent State Constitutions*),
3. Προσάρτημα C: Συνθήκη για θέματα που σχετίζονται με τη Νέα τάξη Πραγμάτων στην Κύπρο (*Treaty related to the New State of Affairs in Cyprus*),
4. Προσάρτημα D: Προσχέδιο Πράξης για την προσαρμογή των Προϋποθέσεων της ένταξης της ΕΚΔ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (*Draft Act of Adaptation of the Terms of Accession of the United Cyprus Republic to the European Union*),
5. Προσάρτημα Ε: Θέματα που θα υποβληθούν στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών για Απόφαση (*Matters to be Submitted to the United Nations Security Council for Decision*) και
6. Προσάρτημα F: Μέτρα που θα ληφθούν τον Απρίλιο του 2004 (*Measures to be Taken During April 2004*).

Συνταγματικό ενδιαφέρον παρουσιάζει το σύνολο των έξι Προσαρτημάτων του Σχεδίου Ανάν. Ωστόσο, κομβική σημασία κατέχει η Ιδρυτική Συμφωνία και το πρώτο της Παράρτημα, το οποίο όπως ελέχθη, παρουσιάζει το ΣΕΚΔ.

B. ΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

1. Έννοια

Ομοσπονδία καλείται η μορφή εκείνη του σύνθετου κράτους¹⁴ που συνιστά σύνθεση κατά την οποία οι ισοδύναμες μεταξύ τους έννομες τάξεις των ομοσπονδων κρατών υπάγονται στην υπερκείμενη έννομη τάξη του ομοσπονδιακού κράτους¹⁵. Όπως παρατηρείται¹⁶, στα ομοσπονδιακά κράτη παρουσιάζεται το πλεονέκτημα της εξασφάλισης αυτονομίας στα ομόσπονδα κράτη και της συνεργασίας τους υπό το ευρύτερο κρατικό μόρφωμα του ομοσπονδιακού κράτους. Κατ' αυτό τον τρόπο, διαφυλάσσονται οι όποιες ιδιαιτερότητες και τα συμφέροντα των μερικότερων πληθυσμιακών ομάδων, εξασφαλίζεται αυτοκυβέρνηση και επιτρέπεται η δημιουργία ενιαίας κρατικής οντότητας. Στα μειονεκτήματα του τρόπου αυτού κρατικής οργάνωσης συγκαταλέγονται η μη ενίσχυση της ανάπτυξης κεντρικής εξουσίας και η ενίσχυση των κεντρόφυγων τάσεων.

Αναμφίβολα, η ιδιαιτερότητες της ομοσπονδιακής δομής επιτρέπει στο κράτος να οργανωθεί σε πολλαπλές βαθμίδες, επιτυγχάνοντας κατά συνέπεια τη διατήρηση ενότητας μέσω της ποικιλότητας. Ιστορικά πρώτο παράδειγμα ομοσπονδιακού κράτους συνιστούν οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής¹⁷, ενώ το ομοσπονδιακό σύστημα έχει επιλεγεί από πολλά ακόμα κράτη εφεξής¹⁸.

¹⁴ Κατ' αντιδιαστολή προς τη μορφή του ενιαίου κράτους: ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμος Α- Γενική Συνταγματική Θεωρία⁹ (Αθήνα 2001), 82.

¹⁵ ΜΑΥΡΙΑΣ ΚΩΣΤΑΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*² (Αθήνα-Κομοτηνή 2002), 80.

¹⁶ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *supra* υπ. ☒, 82.

¹⁷ Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 1787: ΜΑΥΡΙΑΣ ΚΩΣΤΑΣ, ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΑΝΤΩΝΗΣ, *Συνταγματικά Κείμενα, Ελληνικά και Ξένα*² (Αθήνα-Κομοτηνή 1990), 582-599

¹⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται ο Καναδάς, το Μεξικό και η Αργεντινή από την αμερικανική ήπειρο, η Ινδία, η Ινδονησία και η Μαλαισία από την ασιατική ήπειρο, η Νιγηρία και το Σουδάν από την αφρικανική ήπειρο, καθώς και Γερμανία, η Αυστρία, το Βέλγιο και, φυσικά, η Ελβετία στην ευρωπαϊκή ήπειρο.

2. (ΤΡΕΙΣ ΣΥΝ ΜΙΑ) ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΑΡΧΕΣ

Μολονότι υπάρχουν σχεδόν τόσα είδη ομοσπονδιακής οργάνωσης όσα και ομοσπονδιακά κράτη στο σύγχρονο κόσμο, η θεωρία¹⁹ έχει συνοψίσει τις κοινές τους συνισταμένες σε τρεις βασικές αρχές-κατευθύνσεις ως προς την κατάφαση της ιδιότητας του κράτους ως ομοσπονδιακού. Πρόκειται για α) την αρχή της *αυτονομίας*, β) την αρχή της *κατίσχυσης* και γ) την αρχή της *συμμετοχής*.

Βάσει της πρώτης, τα ομόσπονδα κράτη απολαμβάνουν αυτονομίας στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους, με αποτέλεσμα να θεωρούνται μερικώς ανεξάρτητα «κράτη»²⁰ απέναντι στο κεντρικό (ομοσπονδιακό) κράτος. Η αυτονομία είναι κανονιστική (τα ομόσπονδα κράτη έχουν δικό τους σύνταγμα), θεσμική-οργανωτική (ελευθερία επιλογής του τρόπου οργάνωσης της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας), οικονομική (επιβολή και είσπραξη φόρων) και πολιτική.

Βάσει της δεύτερης, εισάγεται περιορισμός στο εύρος της αρχής της αυτονομίας, η οποία κατά συνέπεια νοείται μόνο ως αυτονομία σχετική, καθώς η εξουσία των ομόσπονδων κρατών υπόκειται σε μία ανώτερη έννομη τάξη, αυτή του ομοσπονδιακού κράτους. Η ύπαρξη ακριβώς της ανώτερης (κεντρικής) έννομης τάξης είναι που στερεί από τα ομοσπονδιακά κράτη το χαρακτηριστικό της κυριαρχίας. Για τον ίδιο λόγο άλλωστε, τα ομόσπονδα κράτη υποχρεούνται, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να σέβονται το σύνολο του (ανώτερου) ομοσπονδιακού δικαίου. Η αρχή της κατίσχυσης θεωρείται σύμφυτη με την έννοια του ομοσπονδιακού συστήματος²¹.

Η τρίτη τέλος αρχή συνιστά περιορισμό της δεύτερης: η ανώτερη έννομη τάξη στην οποία υπόκεινται τα ομόσπονδα κράτη δεν είναι αποκομμένη από αυτά. Αντίθετα, αναγνωρίζοντάς τα ως αναπόσπαστο τμήμα της, δημιουργεί θεσμούς και προνοεί για διαδικασίες που επιτρέπουν τη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση και έκφραση της ομοσπονδιακής βούλησης. Στα περισσότερα ομοσπονδιακά κράτη, τυπικό

¹⁹ AUER A., MALINVERNI G., HOTTELIER M., *Droit Constitutionnel Suisse*, Vol. 1 – L'Etat (Berne 2000) 298-301.

²⁰ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *supra* υπ. 14, 82· ΜΑΥΡΙΑΣ, *supra* υπ. 15, 82.

²¹ AUER κλπ., *supra* υπ. 19, 300.

παράδειγμα αυτής της συμμετοχής αποτελεί η εκλογή των μελών της Άνω Βουλής από τα ομόσπονδα κράτη.

Στις παραπάνω τρεις αρχές σκόπιμο θα ήταν να προστεθεί ένα επιπλέον στοιχείο του ομοσπονδιακού συστήματος, το οποίο διατηρεί ακέραια τη σημασία του ενόψει των εδώ αναλυόμενων: πρόκειται για την αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων²² μεταξύ του ομοσπονδιακού και των ομόσπονδων κρατών. Συνηθέστερα, οι αρμοδιότητες του ομοσπονδιακού κράτους απαριθμούνται περιοριστικά, με αποτέλεσμα το ομοσπονδιακό κράτος να επεμβαίνει μόνο στους τομείς εκείνους στους οποίους του επιτρέπεται συνταγματικά. Αντίθετα, τα ομόσπονδα κράτη απολαμβάνουν ενός είδους «τεκμηρίου αρμοδιότητας»: το σύνολο των κρατικών αρμοδιοτήτων οι οποίες ρητά δεν ασκούνται από το ομοσπονδιακό κράτος, καταλείπεται σε αυτά.

3. ΤΟ «ΕΛΒΕΤΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ»

Οι παραπάνω αναπτύξεις ισχύουν πλήρως και στην περίπτωση του κράτους της Ελβετίας²³. Ειδικότερα, το ελβετικό σύστημα υιοθετεί τις παραπάνω αρχές με περαιτέρω εξειδίκευση η οποία κατ' αποτέλεσμα ρυθμίζει την κατάσταση ως εξής: η ύπαρξη και ο αριθμός των είκοσι έξι καντονίων (ομόσπονδων κρατών) περιβάλλονται συνταγματικής εγγύησης· τα καντόνια έχουν ευρεία οργανωτική και κανονιστική αυτονομία στους τομείς της εσωτερικής οργάνωσης και της αρμοδιότητάς τους, απολαμβάνουν δε ίδιων οικονομικών πόρων μέσω της επιβολής και είσπραξης φορολογίας. Παράλληλα, οι αρχές της κατίσχυσης (πρωταρχίας) του ομοσπονδιακού δικαίου και της κατανομής των αρμοδιοτήτων ισχύουν αναλλοίωτες. Ωστόσο, το

²² Δεν υπολείπεται άλλωστε σημασίας η αρχή αυτή συγκρινόμενη με τις υπόλοιπες τρεις. Επιπλέον η θεωρία αντιμετωπίζει το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων ως κύριο χαρακτηριστικό του ομοσπονδιακού συστήματος: ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *supra* υπ. 14, 82· MEYER LIENHARD, «Το Νέο Ελβετικό Ομοσπονδιακό Σύνταγμα. Η Αναθεωρητική Διαδικασία και οι Μεταβολές» [μετάφραση ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ ΚΥΡΙΑΚΟΣ], *ΤοΣ* 26 (2000), 778, όπου ο συγγραφέας αναπτύσσει ότι ο κανόνας περί κατανομής των αρμοδιοτήτων είναι ένα από τα δύο στοιχεία του ομοσπονδιακού συντάγματος τα οποία αποδίδουν στην Ελβετία ομοσπονδιακό χαρακτήρα. Το ίδιο επομένως ισχύει σε κάθε αντίστοιχη μορφή κρατικής οργάνωσης.

²³ Οι αναφορές γίνονται στο ελβετικό ομοσπονδιακό σύνταγμα της 18^{ης} Απριλίου 1999, το οποίο ετέθη σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2000. Το νέο σύνταγμα αναθεώρησε πλήρως το παλαιότερο της 19 Απριλίου 1874. Ως προς την ελβετική κρατική οργάνωση υπό το νέο σύνταγμα βλ. MEYER, *supra* υπ. 22, 775-800 και AUER, *supra* υπ 19, 305-310. Γενικότερα ως προς τα στοιχεία του ελβετικού συνταγματικού δικαίου προ της ολικής αναθεώρησης, βλ. AUBERT J.-F., GRISEL E, "The Swiss Federal Constitution" in Dessemondet F., Ansay T. (eds.), *Introduction to Swiss Law*² (The Hague 1995), 15-26.

μεγαλύτερο μέρος των ομοσπονδιακών νόμων εφαρμόζονται και εκτελούνται από τα κρατικά όργανα των καντονίων. Επιπλέον, η αρχή της συμμετοχής εξειδικεύεται σε σειρά διατάξεων που διευκολύνουν τη συμμετοχή των καντονίων στην διαμόρφωση της ομοσπονδιακής βούλησης, με κορυφαία την πρόβλεψη για την εκλογή και σύνθεση των μελών της άνω βουλής (*Conseil des Etats*) επί τη βάσει των καντονίων. Συμμετοχή άλλωστε εξασφαλίζεται και σε επίπεδο καντονίων μεταξύ τους, μέσω της διάσκεψης των κυβερνήσεων των καντονίων (*Conférence des Gouvernements Cantonaux*). Τέλος, η αναθεώρηση του ομοσπονδιακού συντάγματος ισχύει μόνο αν υπάρξει διπλή δημοψηφισματική πλειοψηφία, τόσο σε επίπεδο καντονίων ξεχωριστά, όσο και σε επίπεδο του συνόλου του ελβετικού λαού.

Το ομοσπονδιακό κράτος οργανώνεται μέσω τριών Αρχών που αντιστοιχούν στις κρατικές λειτουργίες²⁴: την ομοσπονδιακή συνέλευση, το ομοσπονδιακό συμβούλιο και το ομοσπονδιακό δικαστήριο. Η ομοσπονδιακή συνέλευση (*Parlement Fédéral*) αποτελείται από δύο σώματα: το εθνικό συμβούλιο (*Conseil National*), τα μέλη του οποίου εκλέγονται κατ' αναλογία του πληθυσμού των καντονίων με καθολική ψήφο και σύστημα αναλογικό, και το συμβούλιο των εθνών (*Conseil des Etats*), τα μέλη του οποίου, όπως ήδη σημειώθηκε, εκλέγονται σε επίπεδο καντονίων. Η ομοσπονδιακή συνέλευση αποτελεί το πλέον κομβικό όργανο της ομοσπονδίας, έχοντας την ικανότητα να ψηφίζει του νόμους (υπό τον έλεγχο δημοψηφίσματος), να αποφασίζει επί του προϋπολογισμού και να ελέγχει την εκτελεστική εξουσία.

Το ομοσπονδιακό συμβούλιο (*Conseil Fédéral*) αποτελείται από επτά ισότιμα μέλη, τα οποία εκλέγονται από την ομοσπονδιακή συνέλευση. Το συμβούλιο προετοιμάζει σχέδιο αναθεωρήσεων νόμων και συντάγματος, εκδίδει εκτελεστικά διατάγματα στους τομείς αρμοδιότητάς του, συνομολογεί διεθνείς συνθήκες, χαράσσει και εκτελεί την εξωτερική και εσωτερική πολιτική της χώρας στο μέτρο που αυτό επιτρέπεται από το σύνταγμα και τους νόμους, τελεί δε υπό τον έλεγχο της ομοσπονδιακής συνέλευσης.

Το ομοσπονδιακό δικαστήριο (*Tribunal Fédéral*), τα μέρη του οποίου διορίζονται κατόπιν εκλογής από την ομοσπονδιακή συνέλευση, επιβλέπουν την εφαρμογή των

²⁴ AUBERT –GRISEL, *supra* υπ. 23, 21.

ομοσπονδιακών νόμων και ελέγχουν την συμφωνία των νόμων που εκδίδουν τα καντόνια με το ομοσπονδιακό δίκαιο, καθώς και των κανονιστικών πράξεων του ομοσπονδιακού συμβουλίου προς τους ομοσπονδιακούς νόμους. Ωστόσο, το δικαστήριο δεν μπορεί να εξετάσει τη συνταγματικότητα των ομοσπονδιακών νόμων.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ελβετικού πολιτεύματος αποτελεί η δημοψηφισματική πρωτοβουλία που μπορούν να αναπτύξουν οι Ελβετοί πολίτες σε νομοθετικό και συνταγματικό επίπεδο²⁵. Αιτήσκει πενήντα χιλιάδων πολιτών (ή οκτώ καντονίων²⁶), οι ομοσπονδιακοί νόμοι τίθενται σε δημοψήφισμα, ωστόσο η ισχύς της πρωτοβουλίας αυτής είναι περιορισμένη, υπό την έννοια ότι στην κρίση του εκλογικού σώματος τίθενται νομοθετικές προτάσεις προερχόμενες από τα κρατικά όργανα και όχι από τους πολίτες. Δραστικότερη είναι η διεξαγωγή δημοψηφίσματος επί μερικής ή ολικής συνταγματικής αναθεώρησης ή τροποποίησης²⁷, αιτήσκει εκατό χιλιάδων πολιτών. Στα επί συνταγματικής αναθεώρησης δημοψηφίσματα, οι πολίτες που εκκινούν την διαδικασία προσφυγής σε δημοψήφισμα δεν αιτούνται απλώς, αλλά εισηγούνται πρόταση στο εκλογικό σώμα, επί της οποίας και το τελευταίο αποφασίζει. Όπως παρατηρείται, το ελβετικό σύνταγμα παρουσιάζει ελαστικότητα, η οποία κυρίως οφείλεται στην ευχερή διαδικασία αναθεώρησής του²⁸, δυνατότητα η οποία χρησιμοποιήθηκε ευρύτατα²⁹.

4. Η ΙΔΡΥΤΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ

Η παραπάνω ανάλυση των βασικών στοιχείων της ομοσπονδιακής οργάνωσης και δη του ελβετικού ομοσπονδιακού συστήματος αποβαίνει χρήσιμη και στην ανάλυση των προνοιών του ΣΕΚΔ, καθώς ήδη η Ιδρυτική Συμφωνία προκρίνει την ομοσπονδιακή δομή ως τρόπο οργάνωσης της ΕΚΔ και, ως προς ορισμένα σημεία της τουλάχιστον, το ελβετικό παράδειγμα: “*The status and relationship of the United Cyprus Republic,*

²⁵ Βλ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟ, *supra* υπ. 14, 259.

²⁶ AUBERT-GRISEL *supra* υπ. 23, 17.

²⁷ *Ibid.*, 19.

²⁸ AUER κλπ, *supra* υπ. 19, 303. Όπως άλλωστε παρατηρούν οι συγγραφείς: “*C’est donc la démocratie directe et non la justice constitutionnelle qui veille en Suisse à l’équilibre des compétences fédérales et cantonales*”.

²⁹ Με την εξαίρεση των ολικών αναθεωρήσεων των ετών 1874 και 1999, το σύνταγμα αναθεωρήθηκε μερικούς περίπου 140 φορές, βλ. MEYER, *supra* υπ. 22, 777, ήτοι δύο με τρεις φορές κατ’ έτος, βλ. AUER κλπ, *supra* υπ. 19, 303.

*its federal government and its constituent states, is modeled on the status and relationship of Switzerland, its federal government, and its cantons. [...]*³⁰.

Η παραπάνω πρόβλεψη της Ιδρυτικής Συμφωνίας καθιστά σαφή τον προσανατολισμό της κυπριακής κρατικής οργάνωσης προς την ομοσπονδιακή αρχή, η παραπομπή δε στο ελβετικό πρότυπο διευκολύνει την παρουσίαση των προβλέψεων του ΣΕΚΔ η οποία ακολουθεί.

Γ. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΝΩΜΕΝΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

1. Δομή και Παρουσίαση

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Σε έκταση σαράντα μίας σελίδων του Σχεδίου Ανάν³¹, το ΣΕΚΔ οργανώνεται σε επτά Μέρη και πέντε Προσαρτήματα. Τα Βασικά του Άρθρα αναφέρονται στη μορφή του κράτους, ορίζοντάς το ως κοσμικό³², ανεξάρτητο και κυρίαρχο κράτος με μία ενιαία διεθνή προσωπικότητα, μία ομοσπονδιακή κυβέρνηση και δύο συνιστώντα κράτη, το ελληνοκυπριακό και το τουρκοκυπριακό³³. Τα δύο συνιστώντα κράτη είναι ισότιμα και χαίρουν ελεύθερης αυτοοργάνωσης στο εσωτερικό τους, σύμφωνα με το δικό τους σύνταγμα³⁴. Το ΣΕΚΔ ορίζεται ως ο υπέρτατος νόμος της χώρας ο οποίος δεσμεύει τόσο την ομοσπονδιακή κυβέρνηση όσο και τα συνιστώντα κράτη³⁵. Πράξεις αντίθετες προς το ΣΕΚΔ (και προς τους εκδιδόμενους σύμφωνα με αυτό Συνταγματικούς Νόμους) θεωρούνται άκυρες και κενές περιεχομένου³⁶. Καθιερώνεται επίσης η αρχή του πλήρους σεβασμού των εξουσιών και λειτουργιών των συνιστώντων κρατών από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και αντιστρόφως, ωστόσο ρητά ορίζεται ότι μεταξύ των ομοσπονδιακών νόμων και των νόμων των συνιστώντων κρατών δεν υφίσταται ιεραρχία³⁷. Η τήρηση και η διασφάλιση του

³⁰ *Ιδρυτική Συμφωνία*, Βασικό Άρθρο 2(1).

³¹ *Παράρτημα I, supra* υπ. 8, 18-59.

³² *ΣΕΚΔ*, άρθρο 5(1).

³³ *Ibid.*, άρθρο 1(1).

³⁴ *Ibid.*, άρθρο 2(3).

³⁵ *Ibid.*, άρθρο 3(1).

³⁶ *Ibid.*.

³⁷ *ΣΕΚΔ*, άρθρο 3(2).

ΣΕΚΔ αποτελεί καθήκον του Ανώτατου Δικαστηρίου, το οποίο αποφασίζει ως προς την εγκυρότητα οποιουδήποτε νόμου³⁸. Το Κράτος Δικαίου καθιερώνεται συνταγματικά³⁹, όπως και η πρωταρχία του διεθνούς δικαίου έναντι της (ομοσπονδιακής και μη) νομοθεσίας⁴⁰.

Καθιερώνεται η υποχρέωση αποστρατικοποίησης της ΕΚΔ και των συνιστώντων κρατών⁴¹, η κατ' αρχήν απαγόρευση διάθεσης των εδαφών της Κύπρου για στρατιωτικές επιχειρήσεις⁴², καθώς και η κατ' αρχήν γενική απαγόρευση των όπλων⁴³. Το ΣΕΚΔ ορίζει επίσης την ελληνική και την τουρκική γλώσσα ως τις επίσημες γλώσσες της ΕΚΔ⁴⁴, ονοματίζει δε τις επίσημες ομοσπονδιακές αργίες⁴⁵ και αναπαράγει τη σημαία και τον ύμνο της⁴⁶.

Ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, ορίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του ΣΕΚΔ⁴⁷. Επίσης, προβλέπεται γενική απαγόρευση των διακρίσεων⁴⁸ και γενική, κατ' αρχήν, ελευθερία διακίνησης και διαμονής⁴⁹. Περιλαμβάνονται ειδικές ρυθμίσεις σχετικές με τις θρησκευτικές μειονότητες των Μαρωνιτών, των Λατίνων και των Αρμενίων επί τη βάση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα των Μειονοτήτων⁵⁰, καθώς και ειδικές ρυθμίσεις για τους ελληνοκύπριους και τουρκοκύπριους κατοίκους χωριών που βρίσκονται εντός του τουρκοκυπριακού και του ελληνοκυπριακού συνιστώντος κράτους αντίστοιχα⁵¹. Καθιερώνεται τέλος μία ενιαία κυπριακή ιθαγένεια και συμπληρωματική εσωτερική ιδιότητα του πολίτη συνιστώντος κράτους, η οποία επιφυλάσσεται μόνο σε Κύπριους πολίτες⁵².

³⁸ *Ibid.*, άρθρο 3(3).

³⁹ *Ibid.*, άρθρο 4(1).

⁴⁰ *Ibid.*, άρθρο 4(3).

⁴¹ *Ibid.*, άρθρο 6(1).

⁴² *Ibid.*, άρθρο 6(2).

⁴³ *Ibid.*, άρθρο 6(3).

⁴⁴ *Ibid.*, άρθρο 9.

⁴⁵ *Ibid.*, άρθρο 10.

⁴⁶ *Ibid.*, άρθρο 8' βλ. επίσης *Προσαρτήματα 2 και 3*.

⁴⁷ *Ibid.*, άρθρο 11(1).

⁴⁸ *Ibid.*, άρθρο 11(2).

⁴⁹ *Ibid.*, άρθρο 11(3).

⁵⁰ *Ibid.*, άρθρο 11(4).

⁵¹ *Ibid.*, άρθρο 11(5).

⁵² *Ibid.*, άρθρο 12.

Β) Η ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΝΙΣΤΩΝΤΑ ΚΡΑΤΗ

Ορίζεται ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση ασκεί κυριαρχικά τους δώδεκα τομείς αρμοδιοτήτων που τις αναγνωρίζονται από το ΣΕΚΔ και οι οποίες περιλαμβάνουν, *inter alia*, τις εξωτερικές σχέσεις, τις σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις αρμοδιότητες της Κεντρικής Τράπεζας, ομοσπονδιακά χρηματοοικονομικά θέματα (περιλαμβανομένων του προϋπολογισμού και της έμμεσης φορολογίας), τους φυσικούς πόρους, τις επικοινωνίες, την ιθαγένεια και την πάταξη της τρομοκρατίας, τη διακίνηση ναρκωτικών, των προσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και το οργανωμένο έγκλημα⁵³. Στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση αναγνωρίζεται επίσης η εξουσία άσκησης νομοθετικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων επί της ομοσπονδιακής διοίκησης και άλλων ομοσπονδιακών θεμάτων, περιλαμβανομένων των εκλογών και των δημοψηφισμάτων⁵⁴. Τα συνιστώντα κράτη ασκούν κυριαρχικά το σύνολο των αρμοδιοτήτων και λειτουργιών οι οποίες δεν ανατίθενται από το ΣΕΚΔ στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση⁵⁵ («κατάλοιπο εξουσιών»). Επίσης, τα συνιστώντα κράτη διαθέτουν πρωτογενή ποινική δικαιοδοσία επί των παραβιάσεων των ομοσπονδιακών νόμων⁵⁶. Το ΣΕΚΔ περιλαμβάνει επίσης πρόνοιες συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των συνιστώντων κρατών, καθώς και μεταξύ των συνιστώντων κρατών⁵⁷.

Γ) ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

Το ΣΕΚΔ ορίζει ότι η Κύπρος διατηρεί ιδιαίτερους δεσμούς φιλίας με την Ελλάδα και την Τουρκία, σεβόμενη τις Συνθήκες Εγγυήσεως και Συμμαχίας και την Ιδρυτική Συμφωνία, παραχωρώντας τους ειδική προνομιακή μεταχείριση, στο μέτρο που η μεταχείριση αυτή θα είναι συμβατή με τις υποχρεώσεις της Κύπρου ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵⁸. Επί θεμάτων εξωτερικών σχέσεων τα οποία άπτονται και των

⁵³ *Ibid.*, άρθρο 14 (1).

⁵⁴ *Ibid.*, άρθρο 14(2)

⁵⁵ *Ibid.*, άρθρο 15(1).

⁵⁶ *Ibid.*, άρθρο 15(2).

⁵⁷ *Ibid.*, άρθρα 16 και 17.

⁵⁸ *Ibid.*, άρθρο 18(1) αναφορά στη διατήρηση των «*ιδιαίτερων δεσμών φιλίας*» και σεβασμού της ισορροπίας μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, «*μέσα σε ένα ειρηνικό περιβάλλον στην Ανατολική Μεσόγειο*» περιλαμβάνονται και στο Προοίμιο των Κυρίων Άρθρων της Ιδρυτικής Συμφωνίας, υπό το σημείο *vii*.

συνιστώντων κρατών, η γνώμη των τελευταίων θα ζητείται⁵⁹. Αναγνωρίζεται επίσης στα συνιστώντα κράτη διεθνής δικαιοπαραγωγική ικανότητα στους τομείς του εμπορίου και του πολιτισμού εφόσον οι συναπτόμενες συμφωνίες δεν ζημιώνουν την ΕΚΔ και το άλλο συνιστών κράτος και δεν είναι αντίθετες προς τις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της ΕΚΔ⁶⁰.

Οι κυβερνήσεις των συνιστώντων κρατών συμμετέχουν στη διαμόρφωση της κυπριακής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶¹. Μολονότι η εκπροσώπηση στους ευρωπαϊκούς θεσμούς αναλαμβάνεται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, εκπρόσωποι των συνιστώντων κρατών μπορούν να την αναλάβουν επί ζητημάτων της αρμοδιότητάς τους⁶². Οι βάσει της ευρωπαϊκής νομοθεσίας υποχρεώσεις θα εκπληρώνονται από το όργανο εκείνο το οποίο έχει την νομοθετική εξουσία προς ρύθμισή⁶³. Αν το όργανο αυτό προέρχεται από συνιστών κράτος και δεν συμμορφωθεί, με κίνδυνο στοιχειοθέτησης ευθύνης της ΕΚΔ από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα απαραίτητα μέτρα λαμβάνονται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση έως ότου το εν λόγω συνιστών κράτος εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του⁶⁴.

Επίσης, τροποποιήσεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, καθώς και νέες ευρωπαϊκές συνθήκες επικυρώνονται από την Κύπρο υπό την αίρεση της μη αντίθεσης του ομοσπονδιακού κοινοβουλίου και των νομοθετικών σωμάτων αμοτέρων των συνιστώντων κρατών⁶⁵. Τέλος, το ΣΕΚΔ ορίζει ότι καμία διάταξή του δεν θα ερμηνεύεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καθιστά άκυρους νόμους ή άλλες πράξεις και ενέργειες της ΕΚΔ ή των συνιστώντων κρατών που εκπληρώνουν υποχρέωση της Κύπρου έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να εμποδίζει σε νόμους και άλλες πράξεις ή μέτρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το να έχουν ισχύ νόμου στην κυπριακή επικράτεια⁶⁶.

⁵⁹ *Ibid.*, άρθρο 18(2).

⁶⁰ *Ibid.*, άρθρο 18(4).

⁶¹ *Ibid.*, άρθρο 19(2).

⁶² *Ibid.*, άρθρο 19(3).

⁶³ *Ibid.*, άρθρο 19(4).

⁶⁴ *Ibid.*, άρθρο 19(5).

⁶⁵ *Ibid.*, άρθρο 19(7).

⁶⁶ *Ibid.*, άρθρο 19(8).

Δ) ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΣΩΜΑ

Το ΣΕΚΔ ορίζει ότι η ομοσπονδιακή νομοθετική εξουσία ασκείται από τα δύο Σώματα του Κοινοβουλίου: τη Γερουσία και τη Βουλή των Αντιπροσώπων (εφεξής: Βουλή)⁶⁷. Αμφότερα τα Σώματα αποτελούνται από σαράντα οκτώ μέλη πενταετούς θητείας βάσει αναλογικής αντιπροσώπευσης⁶⁸.

Η Γερουσία απαρτίζεται από ισάριθμους Ελληνοκύπριους και Τουρκοκύπριους γερουσιαστές, οι οποίοι αναδεικνύονται μέσω αναλογικού συστήματος εκλογών από τους Κυπρίους πολίτες, οι οποίοι και ψηφίζουν ξεχωριστά ως Ελληνοκύπριοι και Τουρκοκύπριοι σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου⁶⁹. Η Βουλή απαρτίζεται από βουλευτές προερχόμενους και από τα δύο συνιστώντα κράτη, οι δε έδρες κατανέμονται βάσει του αριθμού των πολιτών που κατέχουν την εσωτερική ιδιότητα του πολίτη συνιστώντος κράτους, υπό την απαραίτητη προϋπόθεση ότι κάθε συνιστών κράτος λαμβάνει τουλάχιστον το ένα τέταρτο των εδρών⁷⁰. Οι τρεις θρησκευτικές μειονότητες αντιπροσωπεύονται από ένα βουλευτή εκάστη, οι οποίοι και συνυπολογίζονται στο συνολικό αριθμό βουλευτών του συνιστώντος κράτους εντός του οποίου διαμένει η πλειοψηφία κάθε θρησκευτικής μειονότητας⁷¹. Ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος κάθε Σώματος προέρχονται από διαφορετικό συνιστών κράτος σε κάθε βουλευτική περίοδο, εκλέγονται δε από το αντίστοιχο σώμα για μία πενταετία⁷².

Το ΣΕΚΔ ορίζει ότι τα δύο Σώματα του Κοινοβουλίου νομοθετούν και λαμβάνουν αποφάσεις, εγκρίνουν διεθνείς συνθήκες προς κύρωση, εκλέγουν το Προεδρικό Συμβούλιο, εποπτεύουν τη λειτουργία του, εγκρίνουν τον ομοσπονδιακό προϋπολογισμό και αποφασίζουν επί της παραπομπής στο Ανώτατο Δικαστήριο μελών του Προεδρικού Συμβουλίου, των οργάνων των ανεξάρτητων θεσμών και των

⁶⁷ *Ibid.*, άρθρο 22(1).

⁶⁸ *Ibid.*, άρθρο 22(2).

⁶⁹ *Ibid.*, άρθρο 22(3).

⁷⁰ *Ibid.*, άρθρο 22(4).

⁷¹ Και ως προς τις τρεις μειονότητες το συνιστών κράτος είναι το ελληνοκυπριακό.

⁷² ΣΕΚΔ, άρθρο 22(5).

ανεξάρτητων αξιωματούχων επί παραβάσεως καθήκοντος και σοβαρών εγκλημάτων⁷³.

Κάθε απόφαση του Κοινοβουλίου απαιτεί τη διπλή έγκριση από κάθε Σώμα με απλή πλειοψηφία των παριστάμενων και ψηφίζόντων μελών του, περιλαμβανομένου του ενός τετάρτου των παριστάμενων και ψηφίζόντων γερουσιαστών κάθε συνιστώντος κράτους⁷⁴. Ωστόσο, ειδική πλειοψηφία των τουλάχιστον δύο πέμπτων των γερουσιαστών κάθε συνιστώντος κράτους απαιτείται για σειρά ζητημάτων, όπως την εκλογή του Προεδρικού Συμβουλίου, την έγκριση του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού, των νόμων περί του αριθμού και διορισμού των δικαστών του Ανώτατου Δικαστηρίου και τον διορισμό των ανεξάρτητων αξιωματούχων, καθώς και σειρά ζητημάτων που αφορούν τον εναέριο χώρο, την υφαλοκρηπίδα και τα χωρικά ύδατα της ΕΚΔ⁷⁵. Τέλος, το ΣΕΚΔ προβλέπει την έκδοση εκτελεστικού νόμου που θα ρυθμίζει το μηχανισμό συμβιβασμού μεταξύ των δύο Σωμάτων⁷⁶.

Ε) Η ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ

Το αξίωμα του Αρχηγού Κράτους ανατίθεται στο Προεδρικό Σύμβούλιο (εφεξής: Συμβούλιο), το οποίο και ασκεί την εκτελεστική εξουσία. Το Συμβούλιο αποτελείται από έξι ψηφίζοντα μέλη και (ενδεχομένως) τρία μη ψηφίζοντα. Τα μέλη του εκλέγονται από το Κοινοβούλιο για πενταετή θητεία βάσει ενιαίου καταλόγου, σύμφωνα με τις προβλέψεις για την ειδική πλειοψηφία⁷⁷. Η σύνθεση του Συμβουλίου καθορίζεται κατά τρόπο αντίστοιχο με αυτόν της Γερουσίας: σύνθεση ανάλογη του αριθμού των πολιτών που κατέχουν την εσωτερική ιδιότητα του πολίτη εκάστου συνιστώντος κράτους, υπό την προϋπόθεση ότι τουλάχιστον το ένα τρίτο των μελών με δικαίωμα ψήφου και τουλάχιστον το ένα τρίτο των μελών χωρίς δικαίωμα ψήφου προέρχονται από κάθε συνιστών κράτος⁷⁸. Τα μέλη του Συμβουλίου είναι κατά τα άλλα ισότιμα⁷⁹. Επιδιώκεται οι αποφάσεις να λαμβάνονται με ομοφωνία, ειδάλλως,

⁷³ *Ibid.*, άρθρο 24.

⁷⁴ *Ibid.*, άρθρο 25(1).

⁷⁵ *Ibid.*, άρθρο 25(2).

⁷⁶ *Ibid.*, άρθρο 25(3).

⁷⁷ *Ibid.*, άρθρο 26(1).

⁷⁸ *Ibid.*, άρθρο 26(6).

⁷⁹ *Ibid.*, άρθρο 26(8).

στις περισσότερες περιπτώσεις, με απλή πλειοψηφία, στην οποία ωστόσο πρέπει να περιλαμβάνεται ένα μέλος από κάθε συνιστών κράτος τουλάχιστον⁸⁰.

Του Συμβουλίου προΐστανται Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος, οι οποίοι εκλέγονται από το Συμβούλιο εκ των μελών του και προέρχονται από διαφορετικό συνιστών κράτος⁸¹. Τα μέλη του Συμβουλίου που εκλέγονται στα δύο αξιώματα εναλλάσσονται στην άσκησή τους κάθε είκοσι ημερολογιακούς μήνες⁸². Τα αξιώματα του Προέδρου και Αντιπροέδρου είναι εν πολλοίς τυπικά, υπό την έννοια ότι οι δύο αξιωματούχοι δεν έχουν ούτε αποφασιστική ψήφο ούτε αποφασιστικές αρμοδιότητες. Κατά τα λοιπά, ο Πρόεδρος συγκαλεί το Συμβούλιο σε συνεδριάσεις, στις οποίες και προεδρεύει⁸³, εκπροσωπεί δε το Συμβούλιο ως Αρχηγός Κράτους (συνοδευόμενος από τον Αντιπρόεδρο στις συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου)⁸⁴. Η κατανομή των Υπουργείων πραγματοποιείται από το Συμβούλιο μεταξύ των μελών του⁸⁵. Ρητά προβλέπεται ότι οι επικεφαλής των Υπουργείων Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων προέρχονται από διαφορετικά συνιστώντα κράτη⁸⁶.

Το ΣΕΚΔ περιλαμβάνει επιπλέον ρυθμίσεις σχετικές με την λοιπή ομοσπονδιακή διοίκηση⁸⁷ και τα καθήκοντα των ομοσπονδιακών αστυνομικών αρχών⁸⁸. Επίσης, προβλέπει ως ανεξάρτητους αξιωματούχους το Γενικό Εισαγγελέα, το Γενικό Ελεγκτή και τους Αναπληρωτές τους και ρυθμίζει τα των υπηρεσιών τους⁸⁹. Ομοίως, ανεξάρτητο οργανισμό αποτελεί η Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου και τα όργανά της⁹⁰.

⁸⁰ *Ibid.*, άρθρο 26(7).

⁸¹ *Ibid.*, άρθρο 27(1).

⁸² Από προφανή παραδρομή, το ελληνικό κείμενο του Σχεδίου Ανάν αναφέρει ότι η εναλλαγή στα αξιώματα του Προέδρου και του Αντιπροέδρου θα λαμβάνει χώρα κάθε δώδεκα ημερολογιακούς μήνες. Το λάθος αυτό δεν έχει διορθωθεί έως σήμερα, με αποτέλεσμα την παραπληροφόρηση όσων επεδίωξαν την ενημέρωσή τους επί τη βάση του (μη επίσημου) ελληνικού κειμένου του Σχεδίου Ανάν ενόψει των δημοψηφισμάτων: βλ. *supra* υπ. 13.

⁸³ ΣΕΚΔ, άρθρο 27(3).

⁸⁴ *Ibid.*, άρθρο 29.

⁸⁵ *Ibid.*, άρθρο 28(1).

⁸⁶ *Ibid.*, άρθρο 28(3).

⁸⁷ *Ibid.*, άρθρο 30.

⁸⁸ *Ibid.*, άρθρο 31.

⁸⁹ *Ibid.*, άρθρα 33-35.

⁹⁰ *Ibid.*, άρθρο 33.

ΣΤ) Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ

Η δικαστική εξουσία ασκείται από το Ανώτατο Δικαστήριο, το οποίο συνεδριάζει είτε ως Δικαστήριο Πρωτογενούς Ομοσπονδιακής Δικαιοδοσίας είτε ως Συνταγματικό Δικαστήριο⁹¹. Το Ανώτατο Δικαστήριο αριθμεί ίσο αριθμό δικαστών από κάθε συνιστών κράτος, διοριζόμενους για μία μη ανανεώσιμη θητεία εννέα ετών από το Συμβούλιο⁹². Ο διορισμός ορίζει σε ποιο από τα δύο δικαστήρια θα υπηρετεί ο κάθε δικαστής⁹³. Το Ανώτατο Δικαστήριο θα αποτελείται ακόμα από τρεις αλλοδαπούς δικαστές, έως ότου προβλεφθεί άλλως από το νόμο⁹⁴.

Το Ανώτατο Δικαστήριο έχει αποκλειστική αρμοδιότητα προς δύο κατευθύνσεις: πρώτον, αποφασίζει επί των διαφορών μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και ενός ή και των δύο συνιστώντων κρατών, μεταξύ των συνιστώντων κρατών και μεταξύ των οργάνων της ομοσπονδιακής κυβέρνησης⁹⁵. Δεύτερον, αποφασίζει επί της εγκυρότητας οιοδήποτε ομοσπονδιακού νόμου ή νόμου συνιστώντος κράτους και επιλύει οιοδήποτε ζήτημα ανακύψει σχετικά με την ιεραρχία των Συνταγματικών Νόμων⁹⁶. Επιπλέον, το Ανώτατο Δικαστήριο λειτουργεί και ως δεύτερος βαθμός δικαιοδοσίας (εφετείο) επί διαφορών που αφορούν την ερμηνεία ή παράβαση της Ιδρυτικής Συμφωνίας, του ΣΕΚΔ, των ομοσπονδιακών νόμων και των διεθνών συνθηκών που δεσμεύουν την ΕΚΔ⁹⁷.

Κρισιμότερη όλων είναι, ωστόσο, η αρμοδιότητα του Ανωτάτου Δικαστηρίου η σχετική με την άρση του αδιεξόδου που δύναται να προκύψει εντός ομοσπονδιακού οργάνου και η οποία εμποδίζει την ομαλή λειτουργία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης ή οδηγεί σε παράβαση υποχρέωσης της ΕΚΔ έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁹⁸. Στις περιπτώσεις αυτές, αιτήσει μέλους του Προεδρικού Συμβουλίου, περιλαμβανομένων

⁹¹ *Ibid.*, άρθρο 36(7).

⁹² *Ibid.*, άρθρο 36(1).

⁹³ *Ibid.*, άρθρο 36(7).

⁹⁴ *Ιδρυτική Συμφωνία*, Κύριο Άρθρο 6(2). Περιέργως, η πρόνοια περί των τριών αλλοδαπών δικαστών, κεντρικό σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ των υποστηρικτών και των επικριτών του Σχεδίου Ανάν, απαντάται αποκλειστικά στην Ιδρυτική Συμφωνία και δεν αναπαράγεται στις σχετικές με το Ανώτατο Δικαστήριο διατάξεις του ΣΕΚΔ.

⁹⁵ ΣΕΚΔ, άρθρο 36(2).

⁹⁶ *Ibid.*, άρθρο 36(3).

⁹⁷ *Ibid.*, άρθρο 36(4).

⁹⁸ *Ibid.*, άρθρο 36(6).

του Προέδρου και Αντιπροέδρου αυτού, ενός των Σωμάτων του Κοινοβουλίου ή του Γενικού Εισαγγελέα ή του Αναπληρωτή του, το Ανώτατο Δικαστήριο αίρει το αδιέξοδο. Η σχετική απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου έχει προσωρινό χαρακτήρα και ισχύει έως την έκδοση απόφασης από το αρμόδιο όργανο.

Οι δικαστές του Ανώτατου Δικαστηρίου θα προσπαθούν να καταλήγουν σε ομόφωνες αποφάσεις, οι οποίες θα εκδίδονται από κοινού⁹⁹. Κατά τα λοιπά, οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία.

2. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ: ΤΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝ ΔΙΑ ΜΕΣΟΥ ΤΟΥ ΣΕΚΔ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Όπως έχει ήδη καταδειχθεί, κεντρικής σημασίας και ταυτόχρονα πηγή του συνταγματικού προβλήματος της Κύπρου, τόσο από διεθνή όσο και από εσωτερική άποψη, είναι το ζήτημα της ρύθμισης των σχέσεων της ελληνοκυπριακής και της τουρκοκυπριακής κοινότητας¹⁰⁰. Ήδη από τα πρώτα χρόνια της ανεξαρτησίας¹⁰¹, είχε διαφανεί ότι οι σχέσεις μεταξύ του Κυπριακού λαού εξετάζονταν, υπό το ασφυκτικό κράτος του Συντάγματος¹⁰², μέσα από το πρίσμα του δικοινοτισμού¹⁰³, με προφανή σκοπό τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ της πολυπληθέστερης ελληνοκυπριακής κοινότητας και της σημαντικά μικρότερης τουρκοκυπριακής.

⁹⁹ *Ibid.*, άρθρο 36(8).

¹⁰⁰ Ενδεικτικά βλ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ, «Η Συνταγματική Πτυχή του Κυπριακού», *ΕΔΔ* 1Ε (2002), 382.

¹⁰¹ Αλλά ακόμα και πριν από αυτήν: βλ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΓΙΩΡΓΟΣ, «Διάγραμμα της Κυπριακής “Συνταγματικής” Ιστορίας (1878-1945)», *ΤοΣ* 6 (1980), 343-352. VLACHOS GEORGES, “L’Organisation Constitutionnelle de la République de Chypre”, 13 *RDC* (1961), 529-536.

¹⁰² «[...] το πιο αυστηρό ευρωπαϊκό σύνταγμα.»: ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ, «Ίδιομορφίες της Συνταγματικής Πτυχής του Κυπριακού και Προοπτικές μιας Ομοσπονδιακής Δομής της Κυπριακής Δημοκρατίας», *ΕΔΔΔ* 33 (1989), 181. βλ. ακόμα τους εν έτει 1964 αφορισμούς του *S.A. de Smith*, όπως αναπαράγονται στον ΚΟΥΡΤΕΛΛΟΣ, *supra* υπ. 2, 16: “*The Constitution of Cyprus is perhaps the most rigid in the world. It is certainly the most detailed and [...] the most complicated. It is weighed down by checks and balances, procedural and substantive safeguards, guarantees and prohibitions. Constitutionalism has run riot in harness with communalism. The Government of the Republic must be carried on but never have the chosen representatives of a political majority been set so daunting an obstacle course by the Constitution makers*” και 35-36: “*One who was totally ignorant of the realities of politics might well inquire whether the principles underlying the Constitution of Cyprus and the detailed values that it embodies, had been conceived by a constitutionalist and a mathematician in nightmarish dialogue. [...] The Constitution of 1960 [...] is a tragic and occasionally an almost ludicrous document reflecting the gulf that lies between two communities living in a deeply riven plural society.*”.

¹⁰³ *Ibid.*, 383. βλ. επίσης ΝΕΚΑΤΙΓΙΛ ΖΑΙΜ Μ., *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law* (Oxford 1993), 15, 17 και τις εκεί αναπτύξεις περί «συνεταιριστικού κράτους» και κράτους «ομοσπονδιακής φύσης». Ως προς τις διεθνούς δικαίου εκατέρωθεν επιχειρηματολογίες, βλ. ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΙΔΗΣ ΚΥΠΡΟΣ, *Το Κράτος της Κύπρου στο Διεθνές Δίκαιο* (Αθήνα 1994), 71-75.

Η ανάγκη εξεύρεσης και διατήρησης της ισορροπίας αυτής, λαμβάνοντας τη μορφή του δυαδισμού, αποτελεί και υπό το κράτος του ΣΕΚΔ κεντρικό σημείο αναφοράς.

Στην προσπάθεια ανίχνευσης του κατά πόσον η προσήλωση στο δόγμα της διατήρησης της ισορροπίας αυτής αποτελεί και υπό το ΣΕΚΔ πρόβλημα, χρήσιμη είναι η αναφορά στα βασικά συνταγματικά ζητήματα που αποτέλεσαν εστίες κρατικής δυσλειτουργίας υπό το Σύνταγμα του 1960. Επιγραμματικά, τα ζητήματα που ανέκυψαν ήταν τα εξής¹⁰⁴:

➤ Το Σύνταγμα δεν αποτέλεσε προϊόν της συνήθους μεθόδου συνταγματικής παραγωγής (εκλογή αντιπροσώπων από το λαό με σκοπό τη σύγκληση συντακτικής συνέλευσης ή άλλου οργάνου προς σύνταξη και ψήφιση συντάγματος). Αντιθέτως, το Σύνταγμα υπήρξε «δοτό» (*granted constitution – constitution octroyée*) κατά παράβαση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, το οποίο επεβλήθη στους Κυπρίους, οι οποίοι κατά συνέπεια δεν ανέπτυξαν συνταγματική συνείδηση.

➤ Πέραν της παραβίασης της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, η πρόβλεψη περί της μη αναθεώρησης του συνταγματικού πλαισίου, όπως αυτό καθορίστηκε από τις συνθήκες Ζυρίχης-Λονδίνου¹⁰⁵ προσέβαλε και την αρχή της αυτοδιάθεσης του λαού.

➤ Περαιτέρω, η Συνθήκη Εγγύησης προέβλεπε ότι η συνταγματική δομή της Κυπριακής Δημοκρατίας θα παραμείνει αναλλοίωτη στο διηνεκές, επιβάλλοντας κατά συνέπεια επαχθή περιορισμό επί της κρατικής ανεξαρτησίας. Αντίστοιχο περιορισμό επέβαλλε και η πρόβλεψη της Συνθήκης περί του δικαιώματος επέμβασης των Εγγυητριών Δυνάμεων σε περίπτωση παραβίασης των προνοιών της.

➤ Η συνταγματική πρόβλεψη περί διπλών χωριστών πλειοψηφιών μεταξύ των βουλευτών των δύο κοινοτήτων στη Βουλή οδήγησε σε δύο τουλάχιστον περιπτώσεις

¹⁰⁴ Η παρούσα ανάπτυξη συγκεκριαίωνει κοινά συμπεράσματα των ΤΟΡΝΑΡΙΤΗ ΚΡΙΤΩΝΟΣ, *Ιδιορρυθμίες του Κυπριακού Συντάγματος και Επιπτώσεις στην Ομαλή Λειτουργία του Κράτους* (Λευκωσία 1980), 7-23· του ιδίου, *Cyprus and Its Constitutional and Other Legal Problems* (Nicosia 1980), 54-66· ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *supra* υπ. 102, 179-183· ΒΛΑΧΟΣ, *supra* υπ. 101, 556-559· ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΓΙΩΡΓΟΣ, «Το Συνταγματικό Πρόβλημα της Κυπριακής Δημοκρατίας», *NoB* 23 (1975), 3-4· του ιδίου, «Το Συνταγματικό Πρόβλημα της Κυπριακής Δημοκρατίας Σήμερα», *NoB* 39 (1991), 39-40.

¹⁰⁵ Πρόκειται περί των λεγόμενων «Θεμελιωδών Άρθρων» - βλ. άρθρο 182(1) του *Συντάγματος και Παράρτημα 3* αυτού.

το κράτος σε παράλυση (περιπτώσεις καταψήφισης του προϋπολογισμού και του νόμου περί αυτοδιοίκησης).

➤ Μολονότι το Σύνταγμα όριζε το σύστημα ως προεδρικό, ο δυαδισμός που επίσης εισήγαγε αλλοίωσε το χαρακτήρα του: πράγματι, υφίστατο ισοτιμία μεταξύ Προέδρου και Αντιπροέδρου, με ορισμένες πράξεις να απαιτούν από κοινού σύμπραξη, μεταξύ των οποίων οι περιπτώσεις διορισμού των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, έκδοσης των νόμων και αποφάσεων της Βουλής και διορισμού κρατικών αξιωματούχων.

➤ Επιπλέον, το Σύνταγμα επεφύλασσε στον Πρόεδρο και στον Αντιπρόεδρο δικαίωμα αρνητικής αρνησικυρίας (*veto*), το οποίο ασκείτο χωριστά ή από κοινού επί κατηγοριών νόμων και αποφάσεων της Βουλής. Το δικαίωμα αυτό, πέραν της αντίθεσής του προς το σύστημα της διάκρισης των εξουσιών, ουσιαστικά λειτούργησε και ως μέσο περιχαράκωσης των δύο κοινοτήτων προς όφελος της αμοιβαίας καχυποψίας, του διαχωρισμού και της έλλειψης συνδιαλλαγής.

➤ Αντίστοιχα, διαχωριστικές ήταν κατ' αποτέλεσμα και οι προβλέψεις οι σχετικές με την ανάγκη διπλής ψηφοφορίας επί συγκεκριμένων νομοθετημάτων στη Βουλή, την προέλευση του δικάζοντος δικαστή επί πολιτικών και ποινικών υποθέσεων από την ίδια κοινότητα με αυτή των διαδίκων ή του κατηγορουμένου, την επιβολή αμιγώς κοινοτικών κριτηρίων στις προσλήψεις της Διοίκησης και τη διαδικασία λήψης απόφασης επί διορισμού από την επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας.

Συνοψίζοντας, τα χαρακτηριστικά του Συντάγματος τα οποία και αποτέλεσαν τη βάση της δυσλειτουργικότητάς του ήταν ο δοτός του χαρακτήρας, η αυστηρότητά του, η πολυπλοκότητά του, η αντίθεσή του προς τη δημοκρατική αρχή και το διαχωριστικό του πνεύμα αναφορικά με τις σχέσεις των δύο κοινοτήτων¹⁰⁶.

¹⁰⁶ ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ΠΑΠΑΣΑΒΒΑΣ, *supra* υπ. 2, 119-120.

Β) ΕΚΔ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΡΟΓΕΝΝΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ;

Η σύνταξη και ψήφιση συντάγματος από το λαό ενός κράτους αποτελεί, κατά την κλασική νομική θεωρία, πράξη σύναψης του κοινωνικού συμβολαίου το οποίο επιτρέπει τη συμβίωση του λαού και την αναγνώριση του συντάγματος ως τον ύψιστο ρυθμιστή της συμβίωσης αυτής¹⁰⁷. Δυστυχώς, τέτοια διαδικασία δεν ακολουθήθηκε στην υπό κρίση περίπτωση: ουδέν συλλογικό σώμα αντιπροσώπων συνεστήθη και καμία τέτοια διαβούλευση δεν έλαβε χώρα.

Η διαδικασία που ακολουθήθηκε υπήρξε ουσιαδώς παραλλαγμένη: απευθείας και εκ του σύνεγγυς συνομιλίες και διαπραγματεύσεις του Κυπρίου Προέδρου με τον αρχηγό της τουρκοκυπριακής κοινότητας αρχικά και κατόπιν με τους αντιπροσώπους της τουρκοκυπριακής κοινότητας που αναδείχθηκαν μέσω των «κοινοβουλευτικών εκλογών» του ψευδοκράτους, υπό τον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και μέσω αυτού, κάλυψη των κενών και επίλυση των διαφωνιών από τον τελευταίο υπό την ιδιότητά του ως επιδιαιτητή, υποβολή της πρότασης συνολικής διευθέτησης του κυπριακού ζητήματος μέσω χωριστών και ταυτόχρονων δημοψηφισμάτων από τις δύο κοινότητες. Κατ' αποτέλεσμα, ορθώς η πρωτογενής αυτή συντακτική εξουσία χαρακτηρίστηκε στρεβλή¹⁰⁸.

Κατά νομική κυριολεξία, οι Κύπριοι δεν στερήθηκαν του δικαιώματος αυτοκαθορισμού τους μέσω της άσκησης πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας, όπως είχε συμβεί τέσσερις και πλέον δεκαετίες νωρίτερα, οπότε και επεβλήθη το δοτού χαρακτήρα Σύνταγμα¹⁰⁹. Όπως η ίδια η σύγχρονη κυπριακή συνταγματική ιστορία απέδειξε, το γεγονός ότι το ΣΕΚΔ δεν δημιουργήθηκε από το λαό δεν αρκεί από μόνο του για να στερήσει την αναγνώριση της συντακτικής εξουσίας, αφού ο λαός εκλήθη να αποδεχτεί ή να απορρίψει δια δημοψηφίσματος το περιεχόμενό του Ωστόσο, η

¹⁰⁷ Βλ. το ιστορικό και πάλι παράδειγμα του Αμερικανικού Συντάγματος του 1787, όπως αποτυπώθηκε στο Προοίμιό του: ΜΑΥΡΙΑΣ, ΠΑΝΤΕΛΗΣ, *supra* υπ. 17, 582.

¹⁰⁸ ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ, *supra* υπ. 5, 57· οι συγγραφείς προχωρούν άλλωστε ένα βήμα παραπέρα, παραλληλίζοντας τη διαδικασία που ακολουθήθηκε με τις προσπάθειες νομιμοποίησης αυταρχικών καθεστώτων προς παροχή κίβδηλης επίφασης δημοκρατικότητας. Βλ. ομοίως ΑΓΓΕΛΙΔΟΥ Κ., ΑΛΑΒΑΝΟΣ Α., ΘΕΟΦΑΝΟΥΣ Α., ΜΙΧΑΗΛΙΔΗΣ Α., ΣΤΟΦΟΡΟΠΟΥΛΟΣ Θ., ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., *Στο Πλαίσιο του Σχεδίου Ανάν* (Αθήνα 2004), 14-15.

¹⁰⁹ ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ΠΑΠΑΣΑΒΒΑΣ, *supra* υπ. 2, 120· ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΙΔΗΣ, *supra* υπ. 103, 75-79· ΤΟΡΝΑΡΙΤΗΣ και ΤΟΡΝΑΡΙΤΗΣ, *supra* υπ. 104.

διαδικασία παραγωγής του ΣΕΚΔ δεν διήνυσε ολόκληρη την απόσταση μεταξύ της απευκταίας επανάληψης του ιστορικού λάθους του παρελθόντος (επιβολή του συντάγματος) και της ευκταίας (ιδανικής) λύσης της άσκησης αμιγούς πρωτογενούς συντακτική εξουσίας¹¹⁰.

Σημαντικότερο πρόβλημα στο στάδιο που προηγείτο της γένεσης του ΣΕΚΔ αποτελεί το ζήτημα της αυτοδιάθεσης του κυπριακού λαού: η πρόβλεψη του ΣΕΚΔ η σχετική με την απαγόρευση ένωσης, διχοτόμησης ή απόσχισης¹¹¹ έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τον Καταστατικό Χάρτη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών¹¹² και αποβαίνει στην ουσία ανυπόστατη, ερχόμενη δε και σε προφανή αντίφαση με το Προοίμιο της Ιδρυτικής Συμφωνίας¹¹³, καθώς είναι αντίθετη προς την ίδια τη λογική της αρχής της αυτοδιάθεσης η απαγόρευση της αυτοδιάθεσης του λαού!

Στο σημείο αυτό, το ΣΕΚΔ μετατρέπεται σε θύμα των προβλέψεών του: η διάταξη περί απαγόρευσης ένωσης, διχοτόμησης και απόσχισης τοποθετήθηκε ακριβώς για να αποτρέψει το ενδεχόμενο απόσχισης ενός εκ των δύο συνιστώντων κρατών (ή και των δύο) από την ΕΚΔ και τον επιπλέον κίνδυνο ένωσής του με άλλο κράτος, προσπαθώντας να ματαιώσει κατ' αυτόν τον τρόπο την προοπτική αναβίωσης νοσταλγικών βλέψεων του παρελθόντος. Ωστόσο, μία τέτοια κίνηση δεν θα ενέπιπτε στην έννοια της αυτοδιάθεσης, δικαίωμα το οποίο απονέμεται στο σύνολο ενός λαού και όχι σε μέρος αυτού. Κατά τη γενική θεωρία του διεθνούς δικαίου, οι Ελληνοκύπριοι και οι Τουρκοκύπριοι δεν απολαμβάνουν ξεχωριστό δικαίωμα αυτοδιάθεσης στο πλαίσιο των κοινοτήτων τους αλλά μόνο ενιαίο δικαίωμα αυτοδιάθεσης ως κυπριακός λαός¹¹⁴. Το ολίσθημα του Σχεδίου Ανάν και του ΣΕΚΔ ειδικότερα εντοπίζεται ωστόσο στην εμμονή διενέργειας των χωριστών και εντός των δύο κοινοτήτων δημοψηφισμάτων περί αποδοχής ή απόρριψης του σχεδίου: εάν το Σχέδιο υπερψηφιζόταν, οιοδήποτε από τα δύο συνιστώντα κράτη θα μπορούσε την

¹¹⁰ Βλ. και BENIZEΛΟ, *supra* υπ. 102, 189.

¹¹¹ ΣΕΚΔ, άρθρο 1(3): “*Union of Cyprus in whole or in part with any other country, any form of partition or secession, or any other unilateral change to the state of affairs established by the Foundation Agreement and this Constitution is prohibited*”. Το άρθρο 1 είναι μη αναθεωρητέα διάταξη σύμφωνα με το άρθρο 37(2).

¹¹² Ενδεικτικά βλ. *Charter of the United Nations*, article 1(2), www.un.org.

¹¹³ Βλ. Προοίμιο, υπό ν: “*Underlying our commitment to international law and the principles and purposes of the United Nations*.”

¹¹⁴ Κατά τους ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗ κλπ, *supra* υπ. 5, 59, η όλη σχετική κατασκευή δεν είναι παρά σόφισμα του Σχεδίου Ανάν.

επαύριο να εκμεταλλευτεί τη διενέργεια του δημοψηφίσματος για να διακηρύξει μέσω της απόσχισης/διχοτόμησης την αυτοδιάθεσή του...

Γ) Ο ΣΧΟΙΝΟΤΕΝΗΣ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΣ ΔΥΑΔΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η μεγαλύτερη πρόκληση που παρουσιάζει ωστόσο το ΣΕΚΔ δεν εντοπίζεται τόσο στη διαδικασία παραγωγής του και θέσεώς του σε ισχύ, όσο στην καθαυτή εφαρμογή του. Μολονότι το ΣΕΚΔ απομακρύνεται από την πλήρη υιοθέτηση του δυαδισμού, η απομάκρυνση αυτή είναι μάλλον διακριτική και συνδυάζεται με στοιχεία της ομοσπονδιακής αρχής¹¹⁵, παράγοντας κατ' αποτέλεσμα ένα δυσπόστατο κρατικό μόρφωμα.

Όπως σημειώνεται¹¹⁶, η ΕΚΔ στερείται εν πρώτοις κάποιων χαρακτηριστικών ομοσπονδιακού κράτους, όπως είναι οι ένοπλες δυνάμεις (αποκλειόμενης άρα της δυνατότητας επιβολής της «πραγματικής» συμμόρφωσης των συνιστώντων κρατών προς την ομοσπονδιακή βούληση)¹¹⁷ και η επιβολή της άμεσης φορολογίας. Περαιτέρω, το ομοσπονδιακό κράτος αναθέτει, «όπου ενδείκνυται» την εφαρμογή των νόμων στα συνιστώντα κράτη¹¹⁸. Το στοιχείο όμως που σημειώνει ίσως τη μέγιστη υποχώρηση της ομοσπονδιακής αρχής έναντι του δυαδισμού είναι η ήττα του ομοσπονδιακού κράτους έναντι των συνιστώντων κρατών στο θέμα της ισχύος του ομοσπονδιακού δικαίου: η συνταγματική πρόβλεψη περί απουσίας ιεραρχίας μεταξύ των ομοσπονδιακών νόμων και των νόμων των συνιστώντων κρατών¹¹⁹ πλήττει τα μάλα την ομοσπονδιακή αρχή, αφού στην ουσία ακυρώνει μία από τις τρεις βασικές της συνισταμένες, την αρχή της κατίσχυσης, προς μέγιστο όφελος της αρχής της αυτονομίας¹²⁰, άρα και του δυαδισμού, ο οποίος εγγενώς συμβαδίζει με αυτήν στην περίπτωση της Κύπρου.

Αυτή η τελευταία ιδιομορφία μετριάζεται βέβαια μέσω της ρητής απαρίθμησης των αρμοδιοτήτων της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και άρα της μείωσης των πιθανοτήτων

¹¹⁵ Όπως αυτή αναλύθηκε *supra* υπό Β 2, 3.

¹¹⁶ ΑΓΓΕΛΙΔΟΥ κλπ., *supra* υπ. 108, 18.

¹¹⁷ Από τη λυσιστράτεια επιταγή αποστρατικοποίησης, εξαιρούνται οι ομοσπονδιακές αστυνομικές δυνάμεις, οι οποίες όμως είναι αμφίβολο εάν θα μπορούσαν να αντεπεξέλθουν σε κάποιες από τις λειτουργίες ενός έστω μικρού ομοσπονδιακού στρατιωτικού σώματος, ακόμα και αν θεωρηθεί ότι το υποκαθιστούν.

¹¹⁸ ΣΕΚΔ, άρθρο 15(3).

¹¹⁹ *Ibid.*, 3(2).

¹²⁰ Βλ. ανωτέρω υπό Β 2.

νομοθετικής σύγκρουσης, τίποτε όμως δεν αποκλείει την ύπαρξη τέτοιων συγκρούσεων σε μία ομοσπονδιακή δομή¹²¹. Η επίλυση των συγκρούσεων μεταφέρεται μοιραία ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου, το οποίο, όπως σημειώνεται στο ΣΕΚΔ¹²² απολαμβάνει της εξουσίας να αποφασίζει ως προς την εγκυρότητα οποιουδήποτε νόμου. Άρα το ΣΕΚΔ αντιμετωπίζει τις περιπτώσεις νομοθετικής σύγκρουσης όχι ως συγκρούσεις μεταξύ των νόμων, αλλά ως αντίθεσης ενός από αυτούς προς το ίδιο το ΣΕΚΔ. Κατά συνέπεια, η απουσία κατίσχυσης μετατρέπει το ζήτημα της σύγκρουσης νόμων σε έλεγχο της συνταγματικής ισχύος τους, με προδιαγεγραμμένη την αντισυνταγματικότητα ενός από αυτούς.

Εν συνεχεία, ένα χαρακτηριστικό της κρατικής μορφής υπό το ΣΕΚΔ πρέπει να υπογραμμιστεί, όχι τόσο γιατί συνιστά επικίνδυνη νομικά παρέκκλιση από την ομοσπονδιακή αρχή, αλλά κυρίως λόγω του ότι δεν συναντά προηγούμενο στην ομοσπονδιακή ιστορία και κατά συνέπεια ελλοχεύει ο κίνδυνος μεταμόρφωσης της πρωτοτυπίας του σε δυσλειτουργία: πρόκειται για την συνένωση των πολιτών υπό τα δύο συνιστώντα κράτη βάσει αμιγώς γεωγραφικού και εθνοτικού κριτηρίου. Μολονότι η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού δεν είναι ξένη προς την ομοσπονδιακή αρχή, η υποχρεωτική αυτή οργάνωση δεν αποτέλεσε τόσο επακόλουθο φυσικής επιλογής, όσο επιβολή έξωθεν επιταγής. Είναι κατά συνέπεια ξένη προς την προ της επιβολής αυτής διαβίωση και άρα εγκυμονεί κινδύνους ως προς τη λειτουργικότητα των συνιστώντων κρατών και της ΕΚΔ. Επιπλέον, ο εδαφικός και πληθυσμιακός προσδιορισμός των δύο συνιστώντων κρατών καταλήγει στη δημιουργία δύο άνισων πληθυσμιακά και εδαφικά μονάδων, με αυτή την ανισότητα να διαιωνίζεται, από τη στιγμή που η ΕΚΔ δεν περιλαμβάνει (και ούτε μπορεί να περιλάβει) άλλα συνιστώντα κράτη πλην των δύο αυτών.

Δ) ΈΝΑ ΚΡΑΤΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ;

Περαιτέρω προβληματισμό δημιουργεί και η πρόβλεψη περί αποστρατικοποίησης της νήσου, όχι πλέον ως προς την προς τα έσω λειτουργικότητά της¹²³, αλλά ως προς την

¹²¹ Βλ. AUER κλπ, *supra* υπ. 19, 353.

¹²² ΣΕΚΔ, παρατήρηση στο άρθρο 2(3) επί του περιθωρίου.

¹²³ *Supra* υπό γ).

καθεαυτή κυριαρχία της. Υπό τη νομική έννοια του όρου, η αποστρατικοποίηση συνεπάγεται πλήρη απουσία στρατού σε συγκεκριμένη επικράτεια. Υπό το ΣΕΚΔ, η αποστρατικοποίηση διαλαμβάνει ειδική μορφή, αφού η πρόβλεψη αφορά την απουσία κυπριακού στρατού και μόνο. Αντιθέτως, η παρουσία και παραμονή αλλοδαπών στρατιωτικών μονάδων θεσμοθετείται από το ίδιο το ΣΕΚΔ, μέσω της παραπομπής στις Συνθήκες Εγκαθίδρυσης, Εγγυήσεως και Συμμαχίας¹²⁴ και τις πρόνοιες περί της ειρηνευτικής αποστολής του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών που περιλαμβάνονται στο άρθρο 6(3). Χαρακτηριστική της επαναβεβαίωσης της προσήλωσης στο καθεστώς των τριών Συνθηκών είναι όχι μόνο η διατήρησή τους σε ισχύ και υπό τη νέα τάξη πραγμάτων, αλλά και η συμπλήρωσή τους με τρία Πρόσθετα Πρωτόκολλα¹²⁵. Ουσιαστικά λοιπόν ο ρυθμιστικός ρόλος της Μεγάλης Βρετανίας, της Ελλάδας και της Τουρκίας στην Κύπρο παραμένει ενεργός, ενισχύεται δε, ως προς την πρώτη με την παράταση της διατήρησης των βάσεων και ως προς τις δύο τελευταίες από τις πρόνοιες περί ιδιαιτέρων δεσμών φιλίας, προνομιακής μεταχείρισης¹²⁶ και υποστήριξης της ένταξης της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹²⁷.

3. ΟΙ ΤΡΕΙΣ ΕΞΟΥΣΙΕΣ ΥΠΟ ΤΟ ΕΚΔ: ΥΠΟΤΑΓΗ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ;

A) ΓΕΝΙΚΑ

Παρατηρήθηκε ότι στα ομοσπονδιακά συστήματα οργάνωσης, η λαϊκή κυριαρχία περιορίζεται στο επίπεδο των ομοσπονδιακών οργάνων, καθώς σε αυτά δεν αποτυπώνεται μόνο η κυριαρχία του ομοσπονδιακού λαού, αλλά και η συνύπαρξη των επιμέρους ομόσπονδων κρατών¹²⁸. Περιορισμός της λαϊκής κυριαρχίας απαντάται και στην περίπτωση της ΕΚΔ, στο βαθμό που η συνύπαρξη των δύο άνω συνιστώντων κρατών προϋποθέτει τη συνδιαλλαγή και το μετριασμό των αντιπαραθέσεων τους στην ομοσπονδιακή βαθμίδα.

¹²⁴ Ως προς τις τρεις Συνθήκες βλ. *supra* υπό Α 2.

¹²⁵ Άρθρα 3, 4 και 5 του Προσαρτήματος C της Ιδρυτικής Συμφωνίας. Σημειώνεται εδώ ότι ήδη υπό το καθεστώς του Συντάγματος είχε υποστηριχθεί ευρέως ότι το δικαίωμα επέμβασης τρίτων κρατών στην Δημοκρατία της Κύπρου παραβιάζει τον Χάρτη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και είναι κατά συνέπεια ανυπόστατη η σχετική συμβατική πρόβλεψη: TORNARITIS, *supra* υπ. 104, 59-60.

¹²⁶ ΣΔΕΚ, άρθρο 18(1).

¹²⁷ *Ιδρυτική Συμφωνία*, Κύριο Άρθρο 1(5).

¹²⁸ BENIZΕΛΟΣ, *supra* υπ. 102, 183.

Β) ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Τέτοια εξασφαλιστική λειτουργία φαίνεται να διαδραματίζει πρωτίστως το Κοινοβούλιο, στους κόλπους του οποίου εκπροσωπείται τόσο το σύνολο των Κυπρίων (Βουλή), όσο και τα συνιστώντα κράτη (Γερουσία)¹²⁹. Δοθέντος ότι τα δύο Σώματα λειτουργούν υπό το πνεύμα που μόλις περιγράφηκε (η Βουλή εκφράζει το λαό στο σύνολό του ανεξαρτήτως κοινοτικής ή άλλης προέλευσης και η Γερουσία μεριμνά ιδιαίτερα για το συμφέρον των πολιτών εκάστου συνιστώντος κράτους, υλοποιώντας τη συνταγματική επιταγή της ισοτιμίας), ο ανωτέρω περιορισμός της λαϊκής κυριαρχίας αποβαίνει θεμιτός, καθώς εξυπηρετεί τα συμφέροντα της ομοσπονδίας. Περαιτέρω, η κάμψη αυτή της λαϊκής κυριαρχίας αντισταθμίζεται στα σύγχρονα ομοσπονδιακά κράτη από σειρά αρχών, όπως η αρχή του Κράτους Δικαίου, τα συνταγματικά δικαιώματα και η πολιτική συμμετοχή, αρχές που προβλέπονται από το ΣΕΚΔ και επομένως μπορούν να λειτουργήσουν εξισορροπιστικά.

Ωστόσο, όπως εύλογα παρατηρείται¹³⁰, η οργάνωση της νομοθετικής εξουσίας βάσει της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας παραβιάζεται, στο βαθμό που το έντεκα τοις εκατό (σε περίπτωση που απαιτείται πλειοψηφία των δύο πέμπτων των γερουσιαστών) ή το δεκατέσσερα τοις εκατό (σε περίπτωση που απαιτείται πλειοψηφία του ενός τετάρτου των γερουσιαστών) του πληθυσμού μπορεί να επιβάλει την άποψή του επί του ογδόντα εννέα ή του ογδόντα έξι τοις εκατό του πληθυσμού αντίστοιχα. Η λειτουργία των νομοθετικών Σωμάτων υπό τέτοιες ακραίες συνθήκες δεν ευνοεί απλώς των δυαδισμό, αλλά πρακτικά συντελεί στην εδραίωση της βούλησης μιας μικρής μειοψηφίας έναντι της συντριπτικής πλειοψηφίας του πληθυσμού, όχι μόνο περιορίζοντας τη λαϊκή κυριαρχία, αλλά ουσιαστικά καθιστώντας την κενή νοήματος, γεγονός που δεν απαντάται σε κανένα σύγχρονο ευρωπαϊκό σύνταγμα. Η παρατεταμένη ενάσκηση της νομοθετικής λειτουργίας υπό τέτοιες συνθήκες θα οδηγήσει μοιραία στην απόσυρση της πλειοψηφίας από τις εργασίες των Σωμάτων, γεγονός που θα σημάνει την ενεργοποίηση της επιτελικής λειτουργίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου¹³¹.

¹²⁹ Βλ. παρουσίαση *supra* υπό Γ 1.δ).

¹³⁰ Βλ. ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ., *supra* υπ. 5, 90-96 και ειδικά τα εκεί διαφωτιστικά παραδείγματα

¹³¹ Ως προς αυτή βλ. *infra* υπό Γ 3 δ).

Γ) ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Τα πράγματα αλλάζουν ωστόσο όταν η εξέταση μεταφέρεται στο επίπεδο της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας: εκεί, κάμψη της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας δεν επιτρέπεται¹³². Η προσεκτική ανάγνωση των προνοιών του ΣΕΚΔ ως προς την κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή το Προεδρικό Συμβούλιο, δεν επιβεβαιώνει την παραπάνω διαπίστωση.

Κατ' αρχάς, η ανάδειξη των μελών του Συμβουλίου περιλαμβάνει αμιγή δυαδιστικά στοιχεία: τουλάχιστον το ένα τρίτο των μελών του Συμβουλίου πρέπει να προέρχεται από κάθε συνιστών κράτος, ήτοι τουλάχιστον δύο από τα έξι ψηφίζοντα μέλη και ένα εκ των μη ψηφιζόντων μελών. Προς εξασφάλιση της συνταγματικής αυτής επιταγής, οι εκλογές των μελών του Συμβουλίου δεν διενεργούνται σε επίπεδο εθνικών εκλογών αλλά σε επίπεδο Νομοθετικών Σωμάτων βάσει της ειδικής πλειοψηφίας. Ήδη, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας υφίσταται περιορισμό μέσω της εξάρτησης από το Κοινοβούλιο.

Λαμβάνοντας περαιτέρω υπόψη ότι στην Κύπρο ισχύει παραδοσιακά ο πολυκομματισμός, γίνεται αντιληπτό ότι η ανάδειξη των μελών του Συμβουλίου θα πραγματοποιείται επί τη βάσει κομματικών συνασπισμών. Το Συμβούλιο κατά συνέπεια θα είναι όργανο πολυσυλλεκτικό, υπό την έννοια του ότι θα αποτελείται από πολίτες προερχόμενους τόσο από διαφορετικά συνιστώντα κράτη, όσο και από το σύνολο σχεδόν του πολιτικού στερεώματος¹³³. Η μόνη πρακτική μέθοδος μέσω της οποίας το Συμβούλιο θα μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις θα είναι, κατά συνέπεια, η απόσπαση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης¹³⁴.

Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από ένα άλλο στοιχείο της λειτουργίας του Συμβουλίου, το οποίο τελικά πλήττει και αυτό την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και, πολύ περισσότερο, τη λειτουργικότητα της εκτελεστικής εξουσίας: η ισοτιμία των

¹³² BENIZEΛΟΣ, *supra* υπ. 102, 184: «Δεν έχουμε, για παράδειγμα, κανένα στοιχείο ομοσπονδιακής αρχής που να κάμπτει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας στη διαδικασία ανάδειξης του Προέδρου των Ηνωμένων Πολιτειών.».

¹³³ Σημειώνεται παρενθετικά ότι ο BENIZEΛΟΣ, *ibid.*, 87, θεωρεί ως προϋπόθεση επιβίωσης των ομοσπονδιακών κρατών την οργάνωση της λαϊκής κυριαρχίας μέσω των ενιαίων πολιτικών κομμάτων και των ενιαίων φορέων συλλογικής δράσης.

¹³⁴ ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ, υπ. 5, 87.

μελών του Συμβουλίου και η έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων του Προεδρείου του επιτρέπουν στο υπουργικό συμβούλιο και στον κάθε υπουργό ξεχωριστά να δρουν κατά το δοκούν: η εκλογή του προέδρου και του αντιπροέδρου εξαρτάται από τα υπόλοιπα μέλη του Συμβουλίου, δηλαδή τους υπουργούς. Το προεδρείο όμως ούτε επέλεξε τους υπουργούς, ούτε να τους παύσει μπορεί. Στην ουσία, οι υπουργοί είναι εντελώς ανεξάρτητοι και δεσμεύονται μόνο από τις αποφάσεις του Συμβουλίου, στη διαμόρφωση των οποίων και συμμετέχουν. Και πάλι, η λειτουργικότητα και η επιτυχία του θεσμού του Συμβουλίου εξαρτάται από την απόσπαση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης στο επίπεδο των μελών του.

Παγκοσμίως, τέτοια συναίνεση επιτυγχάνεται μόνο στο πλαίσιο λειτουργίας του ελβετικού Ομοσπονδιακού Συμβουλίου, τα μέλη του οποίου εκλέγονται, σταθερά από το 1960¹³⁵, από τους κόλπους του συνασπισμού των τεσσάρων μεγαλύτερων κομμάτων¹³⁶. Η περίπτωση της εξασφάλισης της συναίνεσης στην περίπτωση της Ελβετίας, όπου η αποπολιτικοποίηση της πολιτικής ζωής κυριαρχεί, είναι κατά πάσα πιθανότητα ασύγκριτα διαφορετική από εκείνη που θα επικρατούσε στην Κύπρο, όπου επικρατεί η πολιτικοποίηση των πάντων¹³⁷.

Από τα παραπάνω αναδεικνύεται και η επικίνδυνη τροπή που μπορεί να λάβει η διαδικασία λήψεως αποφάσεων στην διόλου απίθανη περίπτωση έλλειψης συναίνεσης: η πρόβλεψη περί πλειοψηφίας, η οποία περιλαμβάνει τουλάχιστον ένα μέλος προερχόμενο από κάθε συνιστών κράτος, ενθυμίζει έντονα το δικαίωμα αρνητικής αρνησικυρίας (*veto*) που επεφύλασσε το Σύνταγμα στον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της Κυπριακής Δημοκρατίας. Ο μη σχηματισμός πλειοψηφίας οδηγεί στη μη λήψη απόφασης και είναι κατ' αποτέλεσμα ισοδύναμος με το δικαίωμα αρνησικυρίας του Συντάγματος, αν όχι βαρύτερος: η άσκηση *veto* επιφυλασσόταν επί σημαντικών ζητημάτων, όπως τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, ενώ η εδώ περιγραφόμενη πλειοψηφία απαιτείται για το σύνολο των θεμάτων αρμοδιότητας του Συμβουλίου, δηλαδή για το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ρητά απονέμονται στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Ο κίνδυνος παράλυσης της ομοσπονδιακής δομής από τέτοιο ενδεχόμενο είναι προφανής, η επιτελική δε λειτουργία του Ανωτάτου

¹³⁵ Η σύμπτωση των χρονολογιών στην περίπτωση της Ελβετίας και της Κύπρου προκαλεί τουλάχιστον έκπληξη.

¹³⁶ AUBERT, GRISEL, *supra* υπ. 23, 21.

¹³⁷ Βλ. γενικότερα και την παραπομπή στον *Θεοτοκά* και την αναφορά στη «γλυκιά μεσημβρινή Ελβετία» σε ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗ κλπ., *supra* υπ. 5, 88.

Δικαστηρίου θα κληθεί, όπως και στις αντίστοιχες περιπτώσεις αδιεξόδου στα νομοθετικά Σώματα, να προσφέρει την προσωρινή λύση¹³⁸.

Δ) ΤΟ ΑΝΩΤΑΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

Το ΣΕΚΔ δεν περιλαμβάνει ιδιαίτερη αναφορά ως προς τον αριθμό των δικαστών και τον τρόπο κατανομής τους στις δύο συνθέσεις του Δικαστηρίου και στα τμήματά τους, ορίζοντας μόνο ότι τα θέματα αυτά ρυθμίζονται από εκτελεστικό ομοσπονδιακό νόμο¹³⁹. Αναφορά γίνεται στην ύπαρξη ίσου αριθμού δικαστών από κάθε συνιστών κράτος¹⁴⁰ και στην ύπαρξη τριών αλλοδαπών δικαστών¹⁴¹.

Περαιτέρω, το ΣΕΚΔ ορίζει ότι οι αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου λαμβάνονται με ομοφωνία και ελλείπει αυτής, βάσει απλής πλειοψηφίας. Δεδομένου ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων, η έλλειψη ομοφωνίας θα οφείλεται σε διάσταση απόψεων των Ελληνοκυπρίων και Τουρκοκυπρίων δικαστών, ο ρόλος του αλλοδαπού δικαστή λαμβάνει ιδιαίτερο κύρος, υπό την έννοια ότι η ψήφος του θα αποβαίνει ρυθμιστική ως προς την έκδοση της απόφασης. Οι κύριες αντιρρήσεις σχετικά με την λειτουργία των αλλοδαπών δικαστών εστιάζονται στο ότι οι αποφάσεις θα λαμβάνονται βάσει πολιτικών και όχι νομικών κριτηρίων¹⁴². Κρισιμότερο όλων ωστόσο είναι το ζήτημα το σχετιζόμενο με την εξουσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου να επιλύει προσωρινά τα αδιέξοδα που δημιουργούνται από τη μη λήψη απόφασης εντός των ομοσπονδιακών οργάνων.

Πρέπει να σημειωθεί αρχικά ότι σχετική πρόβλεψη στο Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας δεν απαντάται: εκεί, το αδιέξοδο στο επίπεδο της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οδηγούσε αναπόφευκτα στην παράλυση του κρατικού μηχανισμού, γεγονός που απέκτησε καταστροφικές διαστάσεις με την αποχώρηση των Τουρκοκυπρίων από το κράτος μετά τα γεγονότα του 1963. Η διασάλευση της συνταγματικής τάξης που προκλήθηκε αντιμετωπίστηκε με την επίκληση του

¹³⁸ Βλ. *infra* υπό Γ 3 δ).

¹³⁹ ΣΕΚΔ, άρθρο 36(1), (7).

¹⁴⁰ *Ibid.*, 36(1). Υπό το Σχέδιο Ανάν III, ο σχετικός ομοσπονδιακός νόμος όριζε τον αριθμό των δικαστών σε εννέα: ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ., *supra* υπ. 5, 97.

¹⁴¹ Υπενθυμίζεται εκ νέου ότι η πρόβλεψη περί ύπαρξης τριών αλλοδαπών δικαστών περιλαμβάνεται αποκλειστικά στην Ιδρυτική Συμφωνία και δεν αναπαράγεται στο σώμα του ΣΕΚΔ.

¹⁴² ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ., *supra* υπ. 5, 99.

δόγματος του δικαίου της ανάγκης (*salus populi suprema lex*), στο οποίο, σε αντίθεση με τα γενικώς κρατούντα, αποδόθηκε συνταγματική ισχύ¹⁴³. Σταθμός στη διαμόρφωση του δικαίου της ανάγκης αποτέλεσε η δικαστική απόφαση του ανωτάτου δικαστηρίου στην υπόθεση *Attorney General of the Republic v. Mustafa Ibrahim*¹⁴⁴. Κατά το δικαστήριο, κριτήρια συνδρομής του δικαίου της ανάγκης είναι η ύπαρξη επιτακτικής και αναπόφευκτης ανάγκης ή εξαιρετικών περιστάσεων τα οποία δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν υπό τις συνταγματικές διατάξεις, η αδυναμία αντιμετώπισης της ανάγκης με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, η αναλογικότητα των μέτρων που λαμβάνονται προς την αντιμετωπιζόμενη ανάγκη, η προσωρινότητα των μέτρων και ο περιορισμός τους στη διάρκεια της ανάγκης.

Αναγνωρίζοντας προφανώς τον κίνδυνο συνταγματικής εκτροπής αντίστοιχης με εκείνης του 1963, το ΣΕΚΔ προέβλεψε την επιτελική εξουσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου ως εξασφαλιστική δικλείδα ενότητας και συνέχειας του ομοσπονδιακού κράτους. Τα κριτήρια που ετέθησαν με την απόφαση *Ibrahim* φαίνεται ότι ελήφθησαν υπόψη από τους συντάκτες του ΣΕΚΔ στην προσπάθειά τους να περιγράψουν τις περιστάσεις υπό τις οποίες το Ανώτατο Δικαστήριο, αιτήσει μέλους του Συμβουλίου ή άλλων κυβερνητικών αξιωματούχων, θα ανελάμβανε δράση. Η αναφορά άλλωστε στην ανάγκη ενέργειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου «με την πρόπουσα αυτοσυγκράτηση» αναδεικνύει τις κρίσιμες συνθήκες υπό τις οποίες τέτοια ενέργεια θα πρέπει να ληφθεί.

Η συγκεκριμένη εξουσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου είναι καθ' όλα εξισοροπιστική: διαβλέποντας τον κίνδυνο που η παρατεταμένη αναγνώριση του δυαδισμού δύναται να επιφέρει στην ομοσπονδιακή μηχανή, η δικαστική εξουσία καλείται να επιλύσει την κρίση επαναφέροντας την ομοσπονδιακή τάξη και εκπληρώνοντας τη βασική της αποστολή: την ενότητα της συντεταγμένης ομοσπονδίας.

Ωστόσο, η λειτουργία αυτή πλήττει κατά τρόπο ανεπανόρθωτο τη διάκριση των κρατικών λειτουργιών και επαναφέρει στο προσκήνιο την ανάμνηση του «κράτους

¹⁴³ Βλ. μεταξύ πολλών άλλων ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΙΔΗΣ, *supra* υπ. 103, 104-112· ΚΟΥΡΤΕΛΛΟΣ, *supra* υπ. 2, 39-40· ΜΑΝΕΣΗΣ ΑΡΙΣΤΟΒΟΥΛΟΣ, ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΓΙΩΡΓΟΣ, «Το Δίκαιο της Ανάγκης και η Αναθεώρηση του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας», *ΕΔΔΔ* 34 (1990), 10-13.

¹⁴⁴ 1 *CLR* (1964), 195 επ.

των δικαστών»: πράγματι, το Ανώτατο Δικαστήριο υποκαθιστά κατά περίπτωση την εκτελεστική ή τη νομοθετική εξουσία και εισάγει ρυθμίσεις εν τη απουσία τους. Ο χαρακτήρας της ρύθμισης ως προσωρινής ουδόλως μετριάξει το χαρακτήρα της επέμβασης: αν αναλογιστεί κανείς ότι το αδιέξοδο θα αφορά πιθανότατα τις σημαντικότερες ομοσπονδιακές αρμοδιότητες, όπως τις εξωτερικές σχέσεις και την ασφάλεια, γίνεται αντιληπτό ότι η αντικατάσταση της προσωρινής ρύθμισης με αντίθετη μεταγενέστερη δεν είναι εφικτή, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, καθώς εάν ήταν, το αδιέξοδο δεν θα προέκυπτε ούτως ή άλλως¹⁴⁵. Το ΣΕΚΔ θα μπορούσε κατά συνέπεια να προβλέψει μία περισσότερο τολμηρή λύση δύο επιπέδων: προσωρινή απεμπλοκή μέσω του Ανωτάτου Δικαστηρίου και στη συνέχεια, επί παράτασης ή επανάληψης του αδιεξόδου, προσφυγή σε δημοψήφισμα σε επίπεδο επικράτειας και όχι συνιστώντων κρατών.

4. ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥΣ

Η εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών μέσα από την αναπαραγωγή του καταλόγου των δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση και τα Πρόσθετα Πρωτόκολλά της, στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Μειονοτήτων, την απαγόρευση διακρίσεων και την ελευθερία διακίνησης και διαμονής αποτελεί αναμφίβολα μεγάλη κατάκτηση για ένα νέο κράτος, ο πληθυσμός του οποίου στο παρελθόν στερήθηκε της απόλαυσής τους. Προσεκτικότερη ωστόσο ανάγνωση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι πολλά από τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που το ΣΕΚΔ προστατεύει υπόκεινται σε σειρά περιορισμών *ratione materiae*, *loci* και *temporis*, καθιστώντας εκ του αποτελέσματος την απόλαυσή τους προβληματική.

Επιγραμματικά αναφέρεται ότι προς όφελος και πάλι του δυαδισμού, οι ελευθερίες διακίνησης και διαμονής (εγκατάστασης) και το δικαίωμα απόλαυσης της περιουσίας υπόκεινται σε επαχθείς τοπικούς και χρονικούς περιορισμούς, οι οποίοι συνδέονται άλλοτε με την απροθυμία επίλυσης των παραβιάσεων που σημειώθηκαν μετά τις τουρκικές εισβολές του 1974 και άλλοτε με την ανάγκη εξυπηρέτησης της

¹⁴⁵ ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ κλπ., *supra* υπ. 5, 100.

ευρωπαϊκής προοπτικής της Τουρκίας¹⁴⁶. Ο προσανατολισμός εξυπηρέτησης του δυαδισμού απαντάται και ως περιορισμός της απαγόρευσης της μη διάκρισης, όπως για παράδειγμα στις διαδικασίες στελέχωσης της ομοσπονδιακής διοίκησης¹⁴⁷.

Οι ευρύτετοι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων και ελευθεριών και η απουσία οιασδήποτε πρόβλεψης για την ικανοποίηση των προσβολών τους κατά το πριν την έναρξη ισχύος του ΣΕΚΔ διάστημα παραγκωνίζουν τον πλούτο των αποφάσεων διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων τα οποία και διαμορφώνουν το περιεχόμενο των δικαιωμάτων και ελευθεριών που το ίδιο το ΣΕΚΔ αναγνωρίζει.

5. Η ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΣΕΚΔ

Οχυρωμένη και αυτή πίσω από έναν ακραιφνή δυαδισμό, η προοπτική τροποποίησης (αναθεώρησης) του ΣΕΚΔ φαντάζει αποθαρρυντική μέσα από την εξαιρετικά τεχνική διαδικασία που προβλέπεται¹⁴⁸: μολονότι το σύνολο των άρθρων του ΣΕΚΔ και των Συνημμένων του, με την εξαίρεση των Βασικών του Άρθρων¹⁴⁹ μπορούν να αναθεωρηθούν, η διαδικασία τροποποίησης προβλέπει εξέταση και υιοθέτηση των τροποποιήσεων από το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο, κατόπιν διαβουλεύσεων με τις κυβερνήσεις των συνιστώντων κρατών, καθώς και υποβολή τους σε δημοψήφισμα για έγκριση με χωριστή πλειοψηφία από το λαό κάθε συνιστώντος κράτους.

Η καθοριστική αρμοδιότητα περί της τροποποίησης ή μη των συνταγματικών διατάξεων απονέμεται στα συνιστώντα κράτη, τα οποία συμμετέχουν διπλά στη διαδικασία: μέσω της διαβούλευσης με το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (χωρίς να διευκρινίζεται περαιτέρω η φύση και η λειτουργία της διαβούλευσης αυτής), αλλά και μέσω των χωριστών δημοψηφισμάτων. Κατά συνέπεια, ακόμα και η επουσιωδέστερη των τροποποιήσεων πρέπει να απαιτεί διπλή έγκριση από το Κοινοβούλιο, συναίνεση των κυβερνήσεων των συνιστώντων κρατών και αποδοχή από την πλειοψηφία των πολιτών μέσω των χωριστών δημοψηφισμάτων.

¹⁴⁶ Βλ. χαρακτηριστικά *Ιδρυτική Συμφωνία, Προσάρτημα D*, άρθρα 1-5.

¹⁴⁷ ΣΕΚΔ, άρθρο 30(2).

¹⁴⁸ ΣΕΚΔ, άρθρο 37.

¹⁴⁹ *Ibid.*, , άρθρα 1 (ομοσπονδιακή οργάνωση, απαγόρευση απόσχισης, προσήλωση στις αρχές του Κράτους Δικαίου, της δημοκρατίας, της αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης κλπ.) και 2 (ισοτιμία συνιστώντων κρατών, σεβασμός εδαφικής ακεραιότητας, ασφάλειας και συνταγματικής τάξης, αυτοοργάνωση).

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ: ΟΜΗΡΙΑ Ή ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ;

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι το ΣΕΚΔ αποτελεί σημαντικότερη πρόταση επί τη βάσει της οποίας θα μπορούσε να δοθεί λύση στο κυπριακό ζήτημα, ως τέτοια όμως αποτυγχάνει να επιλύσει καθοριστικά το συνταγματικό πρόβλημα της Κύπρου. Το βασικό του μειονέκτημα έγκειται στην απροθυμία σαφούς τοποθέτησης μεταξύ της αμιγούς ομοσπονδιακής αρχής, την οποία ευαγγελίζεται, και την απεμπλοκή από τον δυαδισμό, τον οποίο συγκαλύπτει.

Το ΣΕΚΔ επέτρεψε επί του παρόντος μία αποκλειστικά θεωρητική προσέγγιση: αφενός δεν υπάρχει όμοιο συνταγματικό κείμενο από την εφαρμογή του οποίου να μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα, αφετέρου το ίδιο το ΣΕΚΔ απορρίφθηκε ως βάση για την επίλυση του Κυπριακού πολύ πρόσφατα. Το ΣΕΚΔ δημιουργεί παρ' όλ' αυτά την ανησυχία ότι η έλλειψη τυποποίησης και ορθολογισμού που το διακρίνουν δεν θα μπορούσαν να αποτρέψουν στην πράξη τη δημιουργία δευτερογενών τεχνικών προβλημάτων, όπως ακριβώς συνέβη και με το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας¹⁵⁰.

Συγκρινόμενο βέβαια με τον ιστορικό του προκάτοχο, το ΣΕΚΔ παρουσιάζει τις βελτιώσεις και απλουστεύσεις που ήδη παρουσιάστηκαν, οι οποίες απομακρύνουν ελαφρά τον αναγνώστη από τον θλιβερό απόηχο της πρόσφατης κυπριακής συνταγματικής ιστορίας. Η καταδίκη του ΣΕΚΔ στο λαβύρινθο της μη λειτουργικότητας των λύσεων που προτείνει έγκειται ωστόσο στην προσήλωσή του σε ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία θα έπρεπε να είχε αναθεωρήσει: πρόκειται για την έλλειψη νομιμοποίησής του στη βάση του συσχετισμού των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων τις οποίες καλεί να συνυπάρξουν και την επιβολή του ως διεθνούς διακανονισμού που προτείνεται και δεν διαπραγματεύεται. Επίσης, η μη υιοθέτηση επιλογών εγγύτερων προς την ομοσπονδιακή αρχή δεν φαίνεται ότι απέφερε λιγότερες εστίες σύγκρουσης. Αντίθετα, η εμμονή του στο δυαδισμό μέσω

¹⁵⁰ BENIZEΛΟΣ, *supra* υπ. 102, 181.

πλήθους διατάξεων απέτρεψε μάλλον την καλλιέργεια κοινής συνταγματικής συνείδησης, αποδεικνύοντας ότι ο συνδυασμός δυαδικής και ομοσπονδιακής λύσης πολλαπλασιάζει τα προβλήματα και οδηγεί τη λειτουργία του στο τέλμα¹⁵¹.

Με τα παραπάνω δεδομένα, καθοριστική για την λειτουργικότητα ενός νέου και αναθεωρημένου ΣΕΚΔ θα μπορούσε να καταστεί η προσήλωση στο βασικό στόχο της ομοσπονδιακής αρχής, δηλαδή την εμπέδωση της ανάγκης της ενότητας της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας. Η οργάνωση του κράτους σε ομοσπονδιακό αναγκαία πρέπει έως ένα βαθμό να απομακρυνθεί από την δυαδιστική κατεύθυνση που έχει λάβει, αφού προηγουμένως καταβληθούν προσπάθειες για τη δημιουργία κοινής συνταγματικής συνείδησης στους Κυπρίους. Η διαδικασία αυτή μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά χρονοβόρα, ωστόσο η κατάδειξη της ανάγκης συμβίωσης υπό ένα κεντρικό κράτος το οποίο εγγυάται τα ιδιαίτερα συμφέροντα των συνιστώντων κρατών, η προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων σε όλη την επικράτεια και η απαγκίστρωση από τα στερεότυπα των προηγουμένων συνταγματικών προτάσεων θα ευνοήσει, ενδεχομένως, τη συνδιαλλαγή που κατ' αποτέλεσμα θα οδηγήσει στην ενότητα και την υλοποίησή της κατά λειτουργικό τρόπο.

¹⁵¹ *Ibid.*, 186.

Ε. ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΚΑΙ ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ ΥΠΟ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΑΝΑΝ

Το Σύνταγμα της Ενωμένης Κυπριακής Δημοκρατίας υπό το Σχέδιο Ανάν αποτελεί την πιο πρόσφατη και ολοκληρωμένη πρόταση επίλυσης του κυπριακού. Η παρουσίαση και ανάλυση των βασικών του προβλέψεων σε σύγκριση με το ελβετικό μοντέλο και τις επιλογές του ισχύοντος συντάγματος καταδεικνύει ότι στην προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων που συνέτειναν στη δημιουργία του κυπριακού ζητήματος, το ίδιο το Σύνταγμα διαιωνίζει το συνταγματικό πρόβλημα της Κύπρου: κινούμενο μεταξύ του δυαδισμού και της ομοσπονδιακής αρχής, καταλήγει σε λύσεις οι οποίες βρίσκονται στα όρια της λειτουργικότητας, συχνά δε της ίδιας αυτής της νομιμότητας.

- Δυαδισμός, Ελβετικό μοντέλο, Κύπρος, Ομοσπονδία, Συνταγματικό Δίκαιο, Σχέδιο Ανάν

ΣΤ. SUMMARY AND KEYWORDS

THE CONSTITUTIONAL PROBLEM OF CYPRUS UNDER THE ANNAN PLAN

The Constitution of the United Cyprus Republic as included in the Annan Plan is the most recent and comprehensive proposition for the settlement of the Cyprus question. The presentation and analysis of its focal provisions in comparison to the Swiss model of federation and the choices made by the current constitution indicate that in an effort to overcome the problems that led to the creation of the Cyprus question, the Constitution itself perpetuates the constitutional aspect thereof. Indeed, by balancing between dualism and the basic principles of federation, it suggests solutions that lie on the border of functionality and sometimes even legality itself.

- The Annan Plan, Constitutional Law, Cyprus, Dualism, Federation, Swiss model of federation.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

I. Ελληνική βιβλιογραφία

1. ΑΓΓΕΛΙΔΟΥ Κ., ΑΛΑΒΑΝΟΣ Α., ΘΕΟΦΑΝΟΥΣ Α., ΜΙΧΑΗΛΙΔΗΣ Α., ΣΤΟΦΟΡΟΠΟΥΛΟΣ Θ., ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., *Στο Πλαίσιο του Σχεδίου Ανάν* (Αθήνα 2004).
2. ΑΙΜΙΛΙΑΝΙΔΗΣ Α.Κ., ΚΕΝΤΑΣ Γ., ΚΟΝΤΟΣ Μ., ΜΑΥΡΟΜΜΑΤΗΣ Γ., ΦΩΚΑΪΔΗΣ Π., *Το Σχέδιο Ανάν. Πέντε Κείμενα Κριτικής* (Αθήνα 2003).
3. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ Ε., ΠΑΠΑΣΑΒΒΑΣ Σ., *Στοιχεία Κυπριακού Δικαίου* (Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2002).
4. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ, «Ιδιομορφίες της Συνταγματικής Πτυχής του Κυπριακού και Προοπτικές μιας Ομοσπονδιακής Δομής της Κυπριακής Δημοκρατίας», *ΕΔΔΔ* 33 (1989), 179-192.
5. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμος Α-Γενική Συνταγματική Θεωρία⁹ (Αθήνα 2001).
6. ΚΑΡΑΜΠΑΡΜΠΟΥΝΗΣ ΧΑΡΗΣ, *Κύπρος από την Εισβολή στην Ένταξη. Κείμενα και Ανάλυση, 1974-2002* (Αθήνα 2003).
7. ΜΑΝΕΣΗΣ ΑΡΙΣΤΟΒΟΥΛΟΣ, ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΓΙΩΡΓΟΣ, «Το Δίκαιο της Ανάγκης και η Αναθεώρηση του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας», *ΕΔΔΔ* 34 (1990), 7-13.
8. ΜΑΥΡΙΑΣ ΚΩΣΤΑΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*² (Αθήνα-Κομοτηνή 2002).
9. ΜΑΥΡΙΑΣ ΚΩΣΤΑΣ, ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΑΝΤΩΝΗΣ, *Συνταγματικά Κείμενα, Ελληνικά και Ξένα*² (Αθήνα-Κομοτηνή 1990).
10. MEYER LIENHARD, «Το Νέο Ελβετικό Ομοσπονδιακό Σύνταγμα. Η Αναθεωρητική Διαδικασία και οι Μεταβολές» [μετάφραση ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ ΚΥΡΙΑΚΟΣ], *ΤοΣ* 26 (2000), 775-800.
11. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ ΓΙΩΡΓΟΣ, «Η Συνταγματική Πτυχή του Κυπριακού Προβλήματος στη Δέσμη Ιδεών για Ένα Πλαίσιο Συνολικής Συμφωνίας» σε Παπαδημητρίου Γιώργος, *Το Συνταγματικό Πρόβλημα της Κυπριακής Δημοκρατίας. Συλλογή Άρθρων* (Αθήνα-Κομοτηνή 1995), 77-94.
12. Του ιδίου, «Το Συνταγματικό Πρόβλημα της Κυπριακής Δημοκρατίας Σήμερα», *ΝοΒ* 39 (1991), 850-856.

13. Του ιδίου, «Διάγραμμα της Κυπριακής “Συνταγματικής” Ιστορίας (1878-1945)», *ΤοΣ* 6 (1980), ???-352.
14. Του ιδίου, «Το Συνταγματικό Πρόβλημα της Κυπριακής Δημοκρατίας», *ΝοΒ* 23 (1975), 1-9.
15. ΠΑΠΑΣΑΒΒΑΣ ΣΑΒΒΑΣ, *Το Σχέδιο Ανάν. Ένα «Εποικοδομητικά Ασαφές» Συνταγματικό «Μέλλον» για την Κύπρο* (Αθήνα-Κομοτηνή 2003).
16. ΣΤΕΦΑΝΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ, «Η Συνταγματική Πτυχή του Κυπριακού», *ΕΔΔ ΙΕ* (2002), 379-399.
17. ΤΟΡΝΑΡΙΤΗΣ ΚΡΙΤΩΝ, *Η Νομική Πτυχή του Κυπριακού Προβλήματος* (Λευκωσία 1983).
18. Του ιδίου, *Ιδιορρυθμίες του Κυπριακού Συντάγματος και Επιπτώσεις στην Ομαλή Λειτουργία του Κράτους* (Λευκωσία 1980).
19. ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ ΕΥΑΝΘΗΣ, *Το Κυπριακό Ζήτημα, 1878-1960. Η Συνταγματική Πτυχή* (Αθήνα 1998).
20. ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΙΔΗΣ ΚΥΠΡΟΣ, *Το Κράτος της Κύπρου στο Διεθνές Δίκαιο* (Αθήνα 1994).

II. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. AUBERT J.-F., GRISEL E., “The Swiss Federal Constitution” in Dessemontet F., Ansay T. (eds.), *Introduction to Swiss Law*² (The Hague 1995).
2. AUER A., MALINVERNI G., HOTTELIER M., *Droit Constitutionnel Suisse*, Vol. 1 – L’Etat (Berne 2000).
3. DELPEREE F., “Constitutional Law” in Bocken H., de Bondt W. (eds.), *Introduction to Belgian Law* (The Hague 2001).
4. KOURTELLOS PAVLOS, “Constitutional Law” in Campbell Dennis (ed.), *Introduction to Cyprus Law* (Limassol 2000).
5. NECATIGIL ZAIM M., *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law* (Oxford 1993).
6. TORNARITIS CRITON, *Cyprus and Its Constitutional and Other Legal Problems* (Nicosia 1980).
7. Του ιδίου, *Cyprus and Federalism* (Nicosia 1974).

8. VLACHOS GEORGES, “L’Organisation Constitutionnelle de la République de Chypre”, 13 *RDC* (1961) 525-559.

III. ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ*

1. UNITED NATIONS, *Charter of the United Nations*, www.un.org [10-05-04].
2. UNITED NATIONS, *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, 31 March 2004, www.annanplan.org [10-05-04].
3. UNITED NATIONS, *Corrigenda and Clarifications to the Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*, 18 April 2004, www.annanplan.org [20-05-04].
4. ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ, *Αποτέλεσμα Δημοψηφίσματος 24^{ης} Απριλίου 2004*, www.dimopsifisma2004.net/ [20-05-04].
5. ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ, *Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας*, www.cyprus.gov.cy/cyphome/govhome.nsf/NewsLookupIDeng/5DA6A65B4B9E5F93C2256AA700322774?OpenDocument&languageNo=2 [10-05-04].

* Οι εντός αγκύλης ημερομηνίες που συνοδεύουν τις παραπομπές σε διαδικτυακούς τόπους αναφέρονται στην ημερομηνία τελευταίας επίσκεψης.