

## ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ

Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος  
Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου  
Νομικού Τμήματος Πανεπιστημίου Αθηνών

<b>Εισαγωγή: Ευρωπαϊκή ενοποίηση και ευρωπαϊκό Σύνταγμα</b> .....	<b>2</b>
I. Το θέμα.....	2
II. Οι συγκυρίες .....	2
III. Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνικά Συντάγματα .....	2
<b>A. Το κυοφορούμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα</b> .....	<b>3</b>
I. Η έννοια του (ευρωπαϊκού) Συντάγματος .....	3
II. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως κατά κυριολεξία Σύνταγμα. Σύνταγμα, συνθήκη και συνταγματική συνθήκη .....	4
1. Τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού Συντάγματος .....	4
(α) (lex fundamentalis).....	4
(β) lex generalis .....	4
(γ) lex universalis .....	4
2. Τα τυπικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού Συντάγματος.....	5
(α) lex scripta.....	5
(β) rigida lex.....	5
(γ) suprema lex. Η τυπική υπεροχή έναντι των εθνικών Συνταγμάτων ως στοιχείο της έννοιας του ευρωπαϊκού Συντάγματος .....	5
3. Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ευρωπαϊκές (διακρατικές) συνθήκες .....	6
(α) Η υποσυνταγματική ισχύς των διεθνών συνθηκών .....	6
(β) Η υπερσυνταγματική ισχύς του ευρωπαϊκού Συντάγματος.....	8
4. Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και συνταγματική συνθήκη .....	9
III. Συμπέρασμα.....	9
<b>B'. Οι μέσω του ευρωπαϊκού Συντάγματος επερχόμενες νομικές αλλαγές</b> .....	<b>10</b>
I. Από το μόρφωμα του διεθνούς δικαίου στη κρατική οντότητα .....	11
1. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως διακρατική ένωση και η κατάργησή της. ....	11
2. Η δημιουργία ομοσπονδιακού κρατικού μορφώματος. Η επανίδρυση .....	11
(α). Η "ολοκλήρωση" της διεθνούς συνεργασίας. Η "μετάλλαξη".....	12
(β). Ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος και η δημιουργία "νέου" μορφώματος.....	12
(γ). Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος του ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού μορφώματος.....	13
3. Τα στοιχεία του ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους.....	14
(α)Λαός.....	14
(β)Χώρα .....	15
(γ)Εξουσία .....	15
(i) Η δημιουργία ομοσπονδιακής κρατικής εξουσίας.....	15
(ii) Η νομοθετική εξουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	17
II. Από τα παραδοσιακά στα ομόσπονδα κράτη; .....	17
III. Η νέα ευρωπαϊκή έννομη τάξη .....	18
<b>Γ. Στην πορεία προς μια ευρωπαϊκή συντακτική εξουσία;</b> .....	<b>20</b>

## **Εισαγωγή: Ευρωπαϊκή ενοποίηση και ευρωπαϊκό Σύνταγμα**

### **I. Το θέμα**

1. Τον Ιούνιο 2003 παραδόθηκε στους 25 προσχέδιο του λεγομένου "ευρωπαϊκού Συντάγματος". Οι συνταγματικές διεργασίες "καλά κρατούν" στον ευρωπαϊκό χώρο. Όμως Συντάγματα δεν έχουν οι διεθνείς, οι διακρατικοί οργανισμοί. Συντάγματα έχουν μόνο τα κράτη. Και η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως μέχρι σήμερα τη γνωρίζουμε, είναι διακρατικός οργανισμός, "διεθνολογικής φύσης" και πάντως δεν είναι κράτος. Τι γίνεται επομένως στην Ευρώπη; Ένα παιχνίδι λέξεων; ή κάτι καινούργιο; Ανακυκλώνονται ψευδεπίγραφα οι ευρωπαϊκές συνθήκες ή δημιουργείται πράγματι ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη κυριολεξία του νομικού όρου; Και σε τι διαφέρει στο συγκεκριμένο πεδίο η διακρατική συνθήκη από το Σύνταγμα; Τι είναι εκείνο, που θα μετέβαλε μια διεθνή συνθήκη σε Σύνταγμα; Μεταλλάσσεται η Ευρωπαϊκή Ένωση σε κράτος ή απλά επανιδρύεται ένας διακρατικός οργανισμός, όπως ήδη τον γνωρίζουμε; Μήπως η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος οδηγεί στη δημιουργία ευρωπαϊκού κράτους;
2. Γεννώνται έτσι πολλά και πολύ ενδιαφέροντα ερωτήματα, στην απάντηση των οποίων πρωταγωνιστική θέση κατέχει το ερώτημα της σχέσης ευρωπαϊκού Συντάγματος και εθνικών Συνταγμάτων. Η κεντρική απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα όπως αναλύεται παρακάτω είναι η εξής: Βασικό και κορυφαίο κριτήριο είναι η τυπική υπεροχή των κανόνων δικαίου. Σήμερα το διεθνές δίκαιο γενικότερα αλλά και ειδικότερα το ευρωπαϊκό δίκαιο, παρ' όλες τις ιδιαιτερότητες του, σύμφωνα με ρητή διάταξη του ελληνικού Συντάγματος (αλλά και γενικότερα σύμφωνα με τη κρατούσα στον ευρωπαϊκό χώρο άποψη), έχει υποσυνταγματική ισχύ. Εφόσον από τις διεργασίες, που βρίσκονται σε εξέλιξη προκύψει ένα σύνολο κανόνων, που θα διαθέτει αναμφισβήτητη τυπική υπεροχή απέναντι στα εθνικά Συντάγματα, τότε πράγματι θα πρόκειται για ευρωπαϊκό Σύνταγμα και όχι για συνθήκη ευρωπαϊκή συνθήκη. Και μάλλον προς αυτή τη κατεύθυνση φαίνεται να οδεύει η όλη διαδικασία.

### **II. Οι συγκυρίες**

3. Η προσπάθεια για τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος, εμφανίζεται σε μια ιστορική στιγμή με ιδιαίτερη σημασία, που χαρακτηρίζεται από τη σύμπτωση συγκεκριμένων συγκυριών. Φαίνεται να ζούμε σε μια εποχή ενίσχυσης περιφερειακών διακρατικών συνεργασιών, που συνδέεται και με τις αδυναμίες των κλασικών διεθνών οργανισμών. Η αποκατάσταση της διεθνούς ισορροπίας ενισχύει την ανάγκη δημιουργίας μιας αντίρροπτης υπερδύναμης, δηλαδή ενισχύει σε τελική ανάλυση τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος. Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει στη παρούσα ιστορική φάση ήδη ολοκληρώσει, ότι ήταν δυνατό να πραγματοποιήσει στο νομικό πλαίσιο του διεθνούς - διακρατικού δικαίου. Ήλθε επομένως η στιγμή να αποφασίσει, αν θα προχωρήσει από τη συνεργασία στην ενοποίηση και η μετάλλαξη αυτή μόνο με τη σύνταξη ευρωπαϊκού Συντάγματος μπορεί να πραγματοποιηθεί.

### **III. Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνικά Συντάγματα**

4. Η ιδέα της δημιουργίας ευρωπαϊκού Συντάγματος συνδέεται στενά με την ιδέα της ενοποίησης της Ευρώπης. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποτελεί το νομικοπολιτικό εκείνο μέσο με το οποίο σφραγίζεται η ευρωπαϊκή ενοποίηση και ιδρύεται η Ενωμένη Ευρώπη. Μιλώντας επομένως για ευρωπαϊκό Σύνταγμα αναφερόμαστε αναγκαία στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, της οποίας η εξέλιξη οδηγεί στη δημιουργία ευρωπαϊκού κρατικού μορφώματος.

5. Στη πορεία προς την ενοποίηση της Ευρώπης σημαντικός ήταν και παραμένει ο ρόλος των εθνικών Συνταγμάτων. Ο ρόλος αυτός είναι διπλός. Από τη μια πλευρά τα εθνικά Συντάγματα απετέλεσαν την πηγή της νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού φαινομένου. Η πορεία των ευρωπαϊκών κρατών προς την συνεργασία και τελικά προς την ενοποίηση περιείχε αναγκαία περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας. Τα εθνικά Συντάγματα έπρεπε να επιτρέπουν τους περιορισμούς αυτούς, διαφορετικά δεν θα ήταν δυνατή η πραγματοποίησή τους, δηλαδή δεν θα ήταν δυνατή η δημιουργία και η λειτουργία των ευρωπαϊκών οργάνων. Παράλληλα τα εθνικά Συντάγματα παρέμειναν προκεχωρημένα φυλάκια, νομικοί φύλακες, νομικοί ακρίτες - φρουροί των νομικών συνόρων της εθνικής ανεξαρτησίας. Το ίδιο το Σύνταγμα περιχαρακώνει την εθνική ανεξαρτησία, παραχωρώντας μόνο εκείνο το ποσοστό εξουσίας, που επιτρέπει ο συντακτικός νομοθέτης. Μέχρι σήμερα δεν υπήρχε απέναντι στα εθνικά Συντάγματα "αντίπαλο δέος". Ακόμη και το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο - που έπαιξε περίπου αυτό το ρόλο - παρά τις ιδιαιτερότητές του, δεν ξέφυγε από το ευρύτερο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου. Σήμερα η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος, πέρα και πάνω από τα εθνικά Συντάγματα είναι προ των πυλών.
6. Προβάλλει έτσι άμεσα το βασικότατο ζήτημα των σχέσεων ευρωπαϊκού και εθνικών Συνταγμάτων. Πρόκειται για ένα θέμα πράγματι κυρίαρχο, το οποίο συνδέεται με τη πορεία της ενοποίησης και τη παραπέρα κατανόηση πολλών άλλων ζητημάτων. Η σχέση ευρωπαϊκού Συντάγματος και εθνικών Συνταγμάτων ανήκει στο μυοκάρδιο της ευρωπαϊκής υπόθεσης. Η σχέση αυτή αποτελεί πράγματι το "κλειδί" για την απάντηση στα περισσότερα, γενικότερα και μερικότερα ερωτήματα. Η ιεραρχία των κανόνων ευρωπαϊκού Συνταγματικού και εθνικού Συνταγματικού δικαίου αποτελεί το καθοριστικό κριτήριο.

## **A. Το κυοφορούμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα**

### **I. Η έννοια του (ευρωπαϊκού) Συντάγματος**

7. Η αναφορά στο ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η έρευνα της σχέσης του με τα ευρωπαϊκά Συντάγματα, προϋποθέτει την αποσαφήνιση της έννοιάς του και τη σαφή διάκριση από συγγενείς έννοιες. Τίθεται έτσι το βασικό ερώτημα: τί είναι ευρωπαϊκό Σύνταγμα; Όμως το ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν παύει να είναι "Σύνταγμα" και κατά συνέπεια προηγείται η απάντηση στο ερώτημα: τι είναι Σύνταγμα. Η σχέση και η διαφορά Συντάγματος και ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι εκείνη, που υπάρχει ανάμεσα στην έννοια γένους και την έννοια είδους. Κατά συνέπεια η όλη έρευνα οφείλει να ξεκινήσει και να βασιστεί σε μια καθαρή και σαφή έννοια του όρου "Σύνταγμα".
8. *Σύνταγμα είναι ο γραπτός, σε ιδιαίτερο κείμενο διατυπωμένος, υπέρτατος, γενικός, καθολικός, θεμελιώδης νόμος, που έχει τεθεί με ειδική διαδικασία, ρυθμίζει τη συνολική κοινωνική, πολιτική, οικονομική ζωή και έννομη τάξη, έχει αυξημένη τυπική δύναμη και μεταβάλλεται με διαδικασία δυσχερέστερη της προβλεπόμενης για τους κοινούς νόμους, των οποίων ιεραρχικά προΐσταται<sup>1</sup>.* Σύνταγμα με τη σύγχρονη νομική έννοια του όρου, είναι ένα σύνολο κανόνων δικαίου που περιλαμβάνει έξι στοιχεία, τρία τυπικά (γραπτός τύπος, αυστηρότητα, τυπική υπεροχή) και τρία ουσιαστικά. (θεμελιώδης, γενικός και καθολικός χαρακτήρας).
9. Ο καθορισμός της έννοιας "Σύνταγμα" επιτρέπει τον καθορισμό της έννοιας "ευρωπαϊκό Σύνταγμα". Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι ο θεμελιώδης, γενικός,

---

<sup>1</sup> Ο ορισμός αυτός με ελάχιστες διαφοροποιήσεις περιέχεται στα "Ζητήματα Συνταγματικού Δικαίου" α' έκδοση 1994 και επαναλαμβάνεται στις επόμενες εκδόσεις. Βλ. Δ η μ η τ ρ ό π ο υ λ ο, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου θ' έκδ. 2001, σ. 101.-

καθολικός, αυστηρός, γραπτός και ανώτατος νόμος του ευρωπαϊκού νομικού χώρου.

10. Ο παραπάνω καθορισμός της νομικής έννοιας του Συντάγματος και ο ανάλογος προσδιορισμός της έννοιας του ευρωπαϊκού Συντάγματος μας παρέχουν την απαραίτητη βάση για να απαντήσουμε στο ερώτημα, που αφορά την έννοια και τη νομική φύση του κυοφορούμενου ευρωπαϊκού Συντάγματος. Εφόσον το εκκολαπτόμενο Σύνταγμα διαθέτει τα απαραίτητα νομικά στοιχεία, είναι "Σύνταγμα" με τη νομική έννοια του όρου και κατά συνέπεια δεν είναι μια "απλή", "συνήθης" διεθνής συνθήκη, υποσυνταγματικής (έναντι των εθνικών Συνταγμάτων) ισχύος, όπως όλες οι άλλες. Μόνο με τη συγκέντρωση αυτών των χαρακτηριστικών και κυρίως της τυπικής υπεροχής έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, μπορεί να γίνεται λόγος για ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η κρίση για το αν το επερχόμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα είναι πράγματι Σύνταγμα στη νομική κυριολεξία του όρου, εξαρτάται από το αν συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του Συντάγματος και κυρίως από τη θέση του στην ιεραρχία της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Αντίθετα, αν λείπει ένα από αυτά τα χαρακτηριστικά δεν πρόκειται κατά νομική κυριολεξία για Σύνταγμα, αλλά για κάποιο άλλο νομικό μόρφωμα.
11. Στη παρούσα φάση η νομική φύση του ευρωπαϊκού Συντάγματος προσδιορίζεται από το σχέδιο, που δόθηκε στη δημοσιότητα. Τα στοιχεία της έννοιας του ευρωπαϊκού Συντάγματος πρέπει να αναζητηθούν στο ίδιο το σχέδιο Συντάγματος. Όπως προκύπτει από την όλη διαδικασία και από το περιεχόμενο του προσχεδίου, που παραδόθηκε τον Ιούνιο του 2003, το εκκολαπτόμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα συγκεντρώνει όλα τα απαραίτητα νομικά χαρακτηριστικά και επομένως πρόκειται να είναι Σύνταγμα στη κυριολεξία του νομικού όρου.

## **II. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως κατά κυριολεξία Σύνταγμα. Σύνταγμα, συνθήκη και συνταγματική συνθήκη**

### **1. Τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού Συντάγματος**

#### **(α) *lex fundamentalis***

12. Όσον αφορά τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά: Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όπως προκύπτει από το περιεχόμενο του σχεδίου είναι θεμελιώδης νόμος (*lex fundamentalis*). Πρόκειται για κωδικοποίηση (επανάληψη αλλά και επαναδιατύπωση) διατάξεων και ρυθμίσεων του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου, αλλά και για νέες ρυθμίσεις. Το σχέδιο δεν περιλαμβάνει όλο το πρωτογενές δίκαιο αλλά τους κυριότερους κανόνες του. Οι συντάκτες του ευρωπαϊκού Συντάγματος κωδικοποιούν τις διατάξεις, που κρίνουν ως θεμελιώδεις και δεν συμπεριλαμβάνουν "δευτερεύουσες" ρυθμίσεις.

#### **(β) *lex generalis***

13. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα είναι *lex generalis* έναντι των υποκειμένων σε αυτό κανόνων δικαίου. Οι διατάξεις του θα εξειδικεύονται με τις διατάξεις των ευρωπαϊκών νόμων.

#### **(γ) *lex universalis***

14. Από το περιεχόμενο του προσχεδίου συνάγεται, ότι το ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα είναι *lex universalis*, στο οποίο συγκεντρώνονται οι θεμελιώδεις, γενικοί κανόνες, που έχουν εφαρμογή στη συνολική ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Το σχέδιο αναφέρεται στην οργάνωση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά περιέχει και τον Χάρτη των θεμελιωδών ελευθεριών. Οι εμπεριεχόμενοι στο σχεδιαζόμενο

ευρωπαϊκό Σύνταγμα κανόνες δεν ρυθμίζουν μόνο την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας ευρωπαϊκής εξουσίας και τις σχέσεις της προς τους πολίτες, αλλά και την ιδιωτική δραστηριοποίηση των ευρωπαϊών πολιτών, την οποία άλλωστε ρύθμιζαν οι ιδρυτικές συνθήκες τις οποίες καταργεί και αντικαθιστά το κυοφορούμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

## 2. Τα τυπικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού Συντάγματος

### (α) *lex scripta*

15. Όσον αφορά τα τυπικά χαρακτηριστικά, πρόκειται καταρχήν για ένα ενιαίο γραπτό κείμενο (*lex scripta*), το οποίο στο προοίμιο ονομάζεται "Σύνταγμα"<sup>2</sup> Και η ονομασία αυτή είναι καταρχήν ενδεικτική της νομικής - συνταγματικής του φύσης<sup>3</sup>. Ο ενιαίος χαρακτήρας του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ορθά ενισχύεται με την ενσωμάτωση σε αυτό του Χάρτη Δικαιωμάτων, τα οποία πλέον δεν θα περιέχονται σε διαφορετικό κείμενο αλλά θα αποτελούν μέρος του Συντάγματος.

### (β) *rigida lex*

16. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα πρόκειται να είναι αυστηρό Σύνταγμα (*rigida lex*). Δηλαδή η θέσπιση και η τροποποίησή του πρέπει να γίνεται με κανόνες αυστηρότερους από εκείνους του κοινού ευρωπαϊκού δικαίου<sup>4</sup>.

### (γ) *suprema lex. Η τυπική υπεροχή έναντι των εθνικών Συνταγμάτων ως στοιχείο της έννοιας του ευρωπαϊκού Συντάγματος*

17. Το τρίτο τυπικό στοιχείο του Συντάγματος γενικότερα και ειδικότερα του ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι η τυπική του υπεροχή. Πρόκειται για τον ανώτατο νόμο (*suprema lex*), με τυπική δύναμη ανώτερη έναντι οποιουδήποτε άλλου κανόνα δικαίου στο χώρο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, δηλαδή και των εθνικών Συνταγμάτων. Το κορυφαίο στοιχείο, στο οποίο οφείλεται η αναγωγή του συγκεκριμένου συνόλου κανόνων δικαίου σε Σύνταγμα της Ευρώπης είναι η ρητά προσδιοριζόμενη στο άρθρο I-10 παρ. 1 του σχεδίου, τυπική του υπεροχή έναντι των Συνταγμάτων των κρατών μελών. "*Το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα Όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που της απονέμονται υπερέχουν έναντι του δικαίου των κρατών μελών.*"

18. Η τυπική υπεροχή του ευρωπαϊκού Συντάγματος έναντι των εθνικών Συνταγμάτων αποτελεί το κορυφαίο στοιχείο και την μεγάλη καινοτομία του εκκολλαπτόμενου ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η αλλαγή αυτή αποτελεί τη βάση της συνολικής νομικής αλλαγής. Η ιεραρχική υπεροχή έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, αποτελεί το βασικό χαρακτηριστικό του ευρωπαϊκού Συντάγματος.

<sup>2</sup> " Ευγνώμονες στα μέλη της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το ότι εκπόνησαν το παρόν Σύνταγμα, εξ ονόματος των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης."

<sup>3</sup> Στο "Διαβιβαστικό Σημείωμα" ( Βρυξέλλες 12 Ιουνίου 2003 CONV 797/1/03 REV 1 VOLUME I) του Προεδρείου προς τη Συνέλευση και στην ένδειξη Θέμα: αναγράφεται "Κείμενο του Μέρους I και του Μέρους II του Συντάγματος". Και αμέσως μετά, "Διαβιβάζεται συνημμένως για τα μέλη της Συνέλευσης το κείμενο:

- του Μέρους I της Συνταγματικής Συνθήκης, μαζί με το Προοίμιο που προηγείται,

- του Μέρους II (Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων),

- του Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση,

του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας

εν όψει της Ολομέλειας της 13ης Ιουνίου 2003. Βλ. στην έκδοση του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών σ. 1.-

<sup>4</sup> Βλ. Άρθρο IV-6 (πρώην άρθρο ΣΤ), Διαδικασία αναθεώρησης της Συνθήκης για τη θέσπιση του Συντάγματος.

Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ή είναι τυπικά ανώτερο από τα εθνικά Συντάγματα ή δεν είναι καν Σύνταγμα και μάλιστα ευρωπαϊκό. Αυτή η ίδια η έννοια του ευρωπαϊκού Συντάγματος, η συνταγματική του υπόσταση, βασίζεται στην υπεροχή του έναντι των εθνικών Συνταγμάτων και μόνον αυτών. Η υπεροχή έναντι των κατώτερων μη συνταγματικών κανόνων των εθνικών εννόμων τάξεων εξασφαλίζεται με την μορφή των συνήθων διεθνών συνθηκών και δεν απαιτείται η δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

### 3. Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και ευρωπαϊκές (διακρατικές) συνθήκες

19. Το κριτήριο της τυπικής δύναμης, της τυπικής υπεροχής έναντι των εθνικών Συνταγμάτων διαφοροποιεί με σαφήνεια και καθαρότητα το ευρωπαϊκό Σύνταγμα από τις μέχρι σήμερα γνωστές ευρωπαϊκές συνθήκες. Το πρώτο υπερέχει, οι δεύτερες υπόκεινται των εθνικών Συνταγμάτων. Το εκκολλαπτόμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα πρόκειται να είναι, όπως ήδη εμφανίζεται στη μορφή του προσχεδίου, Σύνταγμα στη νομική κυριολεξία του όρου. Δεν πρόκειται επομένως να είναι "διεθνής συνθήκη". Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα διαφέρει σημαντικά από τις γνωστές μέχρι σήμερα "συνθήκες" της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### (α) Η υποσυνταγματική ισχύς των διεθνών συνθηκών

20. Το θέμα των σχέσεων διεθνούς και εσωτερικής έννομης τάξης είναι ένα παλαιό ζήτημα, το οποίο παρά τις αντίθετες θεωρητικές γνώμες που έχουν διατυπωθεί, συγκεντρώνει την μεγαλύτερη στήριξη στη θεωρία και επιβεβαιώνεται και από τη διεθνή πρακτική. Το διεθνές δίκαιο υπερέχει του κοινού δικαίου όχι όμως και των Συνταγμάτων των κυρίαρχων κρατών. Η υπεροχή δεν είναι πλήρης αλλά μόνο έναντι του κοινού δικαίου.<sup>5</sup> Όπως ορίζεται στο άρθρο 28 παρ. 1 του ελληνικού

<sup>5</sup> Βλ. Ρούκουνα, Διεθνές Δίκαιο τευχ. Α, β' έκδ. 1997, σ. 62, ο οποίος σημειώνει, ότι η αναγνώριση των πρωτίων υπέρ του διεθνούς δικαίου έγινε σε πολλές δυτικοευρωπαϊκές χώρες με συνταγματική επιταγή, αλλά ως τώρα δεν υπήρξε πλήρης απέναντι σε ολόκληρο το σύστημα του διεθνούς δικαίου. Κατά κανόνα πρόκειται για πρωτεία απέναντι στο νόμο και όχι απέναντι στο Σύνταγμα.

Μόνο στο ολλανδικό Σύνταγμα όπως αναθεωρήθηκε το 1956 (άρθρ. 94) προβλέπεται ρητά, πως το συμβατικό διεθνές δίκαιο μπορεί να κατισταλεί ακόμη και του Συντάγματος. [Article 94 Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties that are binding on all persons or of resolutions by international institutions.]

Σε άλλα κράτη αναγνωρίστηκαν τα πρωτεία έναντι του νόμου υπέρ του γενικού (εθιμικού) διεθνούς δικαίου (Γερμανία: άρθρο 25 του Θεμελιώδους Νόμου του 1948, Ιταλία άρθρο 10 του Συντάγματος του 1948. Κατά το άρθρο 25 του Θεμελιώδους Νόμου: " Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes." Το Διοικητικό Δικαστήριο της Φρανκφούρτης παρέπεμψε στο ΔΕΚ υπόθεση γερμανικής εταιρείας η οποία προέβαλε το επιχείρημα, ότι οι ρυθμίσεις του κοινοτικού κανονισμού 120 67 ΕΟΚ προσέβαλε ατομικά δικαιώματα, τα οποία προστάτευε ο γερμανικός Θεμελιώδης νόμος. Το δικαστήριο στην απόφασή του τόνισε την ανάγκη ενιαίας εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. ΔΕΚ υπ. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft) Συλλ. 1970, 1125.- Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο δεν δέχεται την υπεροχή έναντι του Γερμανικού Θεμελιώδους νόμου παρά μόνο έναντι του κοινού γερμανικού δικαίου. Το 1974 εκδόθηκε η απόφαση Solange BVerfGE 37, 271, 279, 280. Με την απόφαση αυτή το ΓΟΣΔ έκανε δεκτό, ότι ενόσω (solange) το κοινοτικό δίκαιο δεν είχε κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων αντίστοιχο με τον κατάλογο του Θεμελιώδους Νόμου είναι απαραίτητη η εξέταση των προδικαστικών αποφάσεων του ΔΕΚ ως προς τη συμφωνία τους με τα θεμελιώδη δικαιώματα του Θεμελιώδους Νόμου.

Κατά το άρθρο 10 του Ιταλικού Συντάγματος: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello

Συντάγματος, ολόκληρο το εθνικό (γενικό, ειδικό και τοπικό) δίκαιο και από το συμβατικό διεθνές δίκαιο εκείνο, που έχει ενταχθεί στο εσωτερικό ελληνικό δίκαιο με νόμο, κατισχύουν κάθε (επομένως προγενέστερης και μεταγενέστερης) διάταξης νόμου. Δεν κατισχύουν του Συντάγματος<sup>6</sup>. Η αντίθετη θεωρητική άποψη έχει πολλές σοβαρές αδυναμίες και προσκρούει σε ρητή διάταξη του ελληνικού Συντάγματος.

21. Η συζήτηση για την ιεραρχική σχέση διεθνούς δικαίου και εθνικών Συνταγμάτων μεταφέρθηκε, όπως ήταν φυσικό, και στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου<sup>7</sup>. Το θέμα αφορά κυρίως τη Συνθήκη της Ρώμης, (1957), την ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1989), τη Συνθήκη του Μάαστριχ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992). Στο επίπεδο αυτό υποστηρίχθηκε η διαφορετικότητα της κοινοτικής έννομης τάξης, και βάσει αυτής της διαφορετικότητας, τέθηκε και ζήτημα υπεροχής έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Επειδή ακριβώς η διαμόρφωση του άρθρου 28 έγινε ενόψει της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΟΚ, και στη παραπέρα ευρωπαϊκή ενοποίηση, δεν μπορεί να στηριχθεί στις διατάξεις του άρθρου αυτού επιχείρημα, ότι οι ευρωπαϊκές συνθήκες υπέρκεινται του Συντάγματος<sup>8</sup>. Οι διεθνείς συνθήκες και μεταξύ αυτών και εκείνες που αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση, έχουν τυπική δύναμη ανώτερη του νόμου, όχι όμως και ανώτερη των κανόνων των εθνικών Συνταγμάτων. Η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου, είναι υπεροχή έναντι της κοινής εθνικής νομοθεσίας, όχι όμως και έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Οι ευρωπαϊκές συνθήκες είχαν και διατηρούν μέχρι σήμερα τον νομικό χαρακτήρα της διεθνούς συνθήκης. Πέρα από οποιεσδήποτε ιδιαιτερότητες, η συνθήκη της Ρώμης και οι άλλες που ακολούθησαν, και συνιστούν το "πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο", ανήκουν όχι βέβαια χωρίς ιδιομορφίες - στη νομική κατηγορία των διεθνών, διακρατικών συμβάσεων. Ως διεθνείς συμβάσεις έχουν υποσυνταγματική ισχύ, όπως αυτή προσδιορίζεται με σαφήνεια στο άρθρ. 28 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος<sup>9</sup>.
22. Η μέχρι σήμερα - πριν δηλαδή από τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος - υπεροχή του (διακρατικού) ευρωπαϊκού δικαίου υπήρξε αναντίρρητα υπεροχή έναντι του κοινού εθνικού δικαίου. Η ιεραρχική αυτή σχέση δεν προσέκρουε σε εμπόδια από πλευράς εθνικών Συνταγμάτων αντίθετα βασίστηκε σε αυτά. Το ευρωπαϊκό δίκαιο ως διακρατικό δίκαιο εισχωρεί στις εθνικές έννομες τάξεις, μέσα

---

straniero e regolata dalla legge in conformita` delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle liberta democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non e` ammessa l'estradiizione dello straniero per reati politici."

Τα Συντάγματα άλλων κρατών αναγνώρισαν την υπεροχή έναντι του νόμου και όχι του Συντάγματος, του συμβατικού διεθνούς δικαίου, όπως η Γαλλία άρθρο 55 του Συντάγματος 1955, κατά το οποίο: " Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie." Στη Γαλλία το Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil Constitutionnel) δέχεται τη συμβατότητα προς το γαλλικό Σύνταγμα των γαλλικών υποχρεώσεων έναντι των κοινοτήτων. Τη ίδια στάση φαίνεται να τηρούν το Conseil d'Etat (1978, Cohn - Bendit) και το Cour de Cassation. Στη Γαλλία οι τροποποιητικές Συνθήκες υποβάλλονται στη κρίση του Conseil Constitutionnel πριν να επικυρωθούν από τα εθνικά όργανα,

<sup>6</sup> Βλ. Ρούκουνα, όπ. παρ. σ. 62. ΣτΕ 2960/1983, ΑΕΔ 69/1992.

<sup>7</sup> Βλ. Ρούκουνα, όπ. παρ. σ. 63 επ.-

<sup>8</sup> Βλ. Ρούκουνα, όπ. παρ. σ. 64.-

<sup>9</sup> Συντ. άρθρ. 28 παρ. 1: " Οι γενικά παραδεγμένοι 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 εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας."

από τις υπάρχουσες εθνικές συνταγματικές διόδους και καταλαμβάνει θέση ανώτερη των νόμων στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Αντίθετα υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου δεν είναι και υπεροχή έναντι των εθνικών Συνταγμάτων<sup>10</sup>. Η προσπάθεια θεμελίωσης της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, προσκρούει στη διακρατική φύση του μεν και την συνταγματική φύση των δε που οδηγούν στη νομική υπεροχή των εθνικών Συνταγμάτων<sup>11</sup>. Το ζήτημα της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού συνταγματικού δικαίου υπήρξε και παραμένει "καίριο ζήτημα". Οι δύο δρόμοι που ακολουθήθηκαν στην προσπάθεια θεμελίωσης της υπεροχής ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, η φύση του ευρωπαϊκού δικαίου και τα ίδια τα εθνικά Συντάγματα, δεν οδήγησαν στη θεμελίωση αυτή. Η "διακρατική φύση" του ευρωπαϊκού δικαίου και αυτού του πρωτογενούς, εμποδίζει την ένταξή του σε βαθμίδα ανώτερη εκείνης των εθνικών Συνταγμάτων, ακριβώς διότι η υποσυνταγματική ισχύς του - ως διακρατικού δικαίου - επιτάσσεται από τα εθνικά Συντάγματα, διότι η φύση του, του εξασφαλίζει μόνο υποσυνταγματική και δεν του προσδίδει υπερσυνταγματική ισχύ. Όσο το ευρωπαϊκό δίκαιο παραμένει "διακρατικό δίκαιο", όσο δηλαδή δεν υπάρχει ευρωπαϊκό συνταγματικό δίκαιο, η ανάγκη μεσολάβησης των εθνικών Συνταγμάτων δεν θα πάψει να υπάρχει και η παρουσία των εθνικών Συνταγμάτων θα παραμένει κυρίαρχη<sup>12</sup>. Τα εθνικά Συντάγματα πέρα από τις δικαιολογημένες και επιτυχείς προσπάθειες αποφυγής οποιασδήποτε σύγκρουσης, παρέμεναν ως εκφραστές και φύλακες του ανεξάρτητου κράτους τυπικά ανώτερα από το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο<sup>13</sup>.

### **(β) Η υπερσυνταγματική ισχύς του ευρωπαϊκού Συντάγματος**

23. Σε αντίθεση προς τις συνήθειες ευρωπαϊκές συνθήκες, και όσον αφορά το ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν γεννάται αμφιβολία, ότι η τυπική του δύναμη είναι ανώτερη και εκείνης των εθνικών Συνταγμάτων, καθόσον στην αντίθετη περίπτωση δεν θα πρόκειται για Σύνταγμα. Το επερχόμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα τέμνει με σαφήνεια και κατηγορηματικότητα αυτή τη διαφορά. Η φύση του ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι κατά συνέπεια πολύ διαφορετική από εκείνη των ευρωπαϊκών συνθηκών και αυτό οφείλεται στη ρητή αναγνώριση της τυπικής υπεροχής του ευρωπαϊκού Συντάγματος έναντι των εθνικών Συνταγμάτων.

<sup>10</sup> Βλ. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, β' έκδ. 1985, σ. 191 επ.-

<sup>11</sup> Η συζήτηση για τη "φύση" του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου σε τελική ανάλυση ανάγεται αναγκαία το ερώτημα, αν το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο είναι "διακρατικό" ή "συνταγματικό" δίκαιο. Αν είναι διακρατικό, τότε αναγκαία έχει υποσυνταγματική ισχύ. Αυτό ορίζει με σαφήνεια το άρθρο 28 παρ. Υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων δεν μπορεί να προκύψει, όσο το πρωτογενές συνταγματικό δίκαιο έχει "διακρατικό" διεθνούς δικαίου χαρακτήρα, ακριβώς διότι αυτό απαγορεύεται από το άρθρο 28. Το ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου 28 απαγορεύει την μέσω διεθνούς συνθήκης αναγωγή κανόνων διακρατικής φύσης σε κανόνες υπέρτερους του εθνικού συνταγματικού δικαίου. Πριν από τη δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο είναι διακρατικό και όχι συνταγματικό. Το ερώτημα της μετατροπής των θεμελιωδών κανόνων ευρωπαϊκού δικαίου σε συνταγματικό δίκαιο τίθεται μετά την δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος.

<sup>12</sup> Το ΣτΕ δεν δέχεται την υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του ελληνικού Συντάγματος. Βλ. 2152/86.-

<sup>13</sup> Για το ζήτημα των σχέσεων κοινοτικής και εθνικής έννομης τάξης βλ. επίσης Σκανδάμη Ν., Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και ελληνικό δίκαιο προσαρμογής σ. 79 επ.- Ηλιοπούλου - Στράγγα Ι., Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, 1996, σ. 62 επ.- Δρόσου Ι. Ελληνική Συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, 1987, σ. 28 επ., 38 επ.-



#### **4. Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και συνταγματική συνθήκη**

24. Απαραίτητη είναι η διάκριση ανάμεσα στο "ευρωπαϊκό Σύνταγμα" και την "συνταγματική συνθήκη". Ο όρος αυτός έχει ήδη κάνει την εμφάνισή του και χρησιμοποιείται όχι πάντα με το ίδιο περιεχόμενο, προκαλώντας έτσι κάποια σύγχυση. Πράγματι ο όρος "συνταγματική συνθήκη" μπορεί να δημιουργεί την εντύπωση, ότι το ίδιο το ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ως "συνθήκη" δεν διαφέρει βασικά από όλες τις άλλες γνωστές μέχρι σήμερα ευρωπαϊκές συνθήκες και ότι κατά συνέπεια έχει την ίδια με αυτές τυπική δύναμη. Όμως το ευρωπαϊκό Σύνταγμα - το οποίο υπερέχει των εθνικών Συνταγμάτων - δεν συνιστά "συνθήκη" - δηλαδή νομικό κείμενο υποσυνταγματικής ισχύος- επομένως ούτε και "συνταγματική συνθήκη". Θα μπορούσε βέβαια να χρησιμοποιηθεί ο όρος "συνταγματική συνθήκη" ως συνώνυμος του όρου "Σύνταγμα", επομένως δεν θα έχει σημασία η ειδικότερη ονομασία, καθόσον σε κάθε περίπτωση θα πρόκειται για Σύνταγμα. Όμως ο όρος "συνταγματική συνθήκη", θα ήταν σε ένα μέτρο παραπλανητικός και επομένως όχι ο πλέον κατάλληλος, αν χρησιμοποιείτο για την απόδοση του ιδίου του ευρωπαϊκού Συντάγματος, διότι θα παρέπεμπε νοηματικά σε κείμενο τυπικά κατώτερο ενώ θα πρόκειται για κείμενο τυπικά ανώτερο των εθνικών Συνταγμάτων..
25. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα διαφέρει από τις συνθήκες επομένως και από τη "συνταγματική συνθήκη" δηλαδή τη διακρατική συμφωνία για τη δημιουργία Συντάγματος. Άλλο ασφαλώς το ζήτημα της διεθνούς συνθήκης με την οποία πιστοποιείται η συμφωνία των κρατών μελών επί του συνταγματικού κειμένου. Αυτή η "συνταγματική συνθήκη" δεν θα ήταν το ίδιο το Σύνταγμα αλλά διακρατική συνθήκη για τη δημιουργία Συντάγματος, θα ήταν δηλαδή ένα νομικό μέσο για την εισαγωγή του ευρωπαϊκού Συντάγματος και όχι αυτό καθ' εαυτό το ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Τα κράτη μέλη συνομολογούν πλέον όχι οποιαδήποτε συνθήκη, αλλά να έχουν Σύνταγμα, με ότι αυτό συνεπάγεται. Πρόκειται δηλαδή για μια συμφωνία των κρατών για τη δημιουργία Συντάγματος συγκεκριμένου περιεχομένου, ενός πλέγματος κανόνων με ανώτερη τυπική δύναμη.

#### **III. Συμπέρασμα**

Τα συμπεράσματα της ανάλυσης που προηγήθηκε συνοψίζονται στα εξής:

- (α) Για ευρωπαϊκό Σύνταγμα μπορεί να γίνεται λόγος μόνον εφόσον πρόκειται για ένα σύνολο κανόνων δικαίου, που είναι τυπικά ανώτερα των εθνικών Συνταγμάτων.
- (β) Το εκκολαπτόμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα εφοδιάζεται με τυπική δύναμη ανώτερη των εθνικών Συνταγμάτων, άρα πρόκειται να είναι Σύνταγμα στη νομική κυριολεξία του όρου.
- (γ) Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος συνιστά βασική καινοτομία, κάτι που δεν υπήρχε προηγουμένως, καθόσον από την υπεροχή των εθνικών Συνταγμάτων, οδηγούμαστε στην υπεροχή του ευρωπαϊκού Συντάγματος.

### ***B'. Οι μέσσω του ευρωπαϊκού Συντάγματος επερχόμενες νομικές αλλαγές***

26. Η δημιουργία ενός νομικού Συντάγματος του ευρωπαϊκού χώρου με κεντρικό άξονα την αναστροφή της ιεραρχικής σχέσης θεμελιωδών κανόνων ευρωπαϊκού δικαίου - εθνικών Συνταγμάτων και την αναμφισβήτητη αναγωγή του σε *suprema lex*, προκαλεί αφ' εαυτής μια σειρά αλυσιδωτών νομικών αλλαγών, με πάρα πολύ μεγάλη σημασία, για την Ευρωπαϊκή Ένωση και για τα κράτη μέλη. Αλλάζει σημαντικά τη νομική φυσιογνωμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, όπως επίσης και τη νομική ποιότητα των μεταξύ τους σχέσεων. Η Ευρώπη αλλά και τα κράτη μέλη, δεν θα είναι - από νομική άποψη - τα ίδια πριν και μετά τη ψήφιση του ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος συνιστά πράγματι επέμβαση, που έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή της φύσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το συνολικό ευρωπαϊκό νομικό περιβάλλον παίρνει διαφορετική μορφή.
27. Αυτή η αναστροφή της νομικής υπεροχής (συνδυαζόμενη με την προϊστορία και τις ιδιαιτερότητες δηλαδή την μέχρι σήμερα οργανωτική εξέλιξη του ευρωπαϊκού νομικού χώρου, με τη δημιουργία και την εξέλιξη της ευρωπαϊκής Ένωσης, των ευρωπαϊκών οργάνων, και του ευρωπαϊκού δικαίου) λειτουργεί ως καταλύτης, που μεταβάλλει τη νομική ποιότητα, προκαλώντας μετάβαση σε ένα άλλο (νομικό) γένος. Από την υπεροχή του διεθνολογικού στοιχείου, εισερχόμαστε σε μια νέα περίοδο υπεροχής του ομοσπονδιακού - στοιχείου και από το διεθνές διακρατικό δίκαιο, μεταβαίνουμε στο ενιαίο εσωτερικό δίκαιο. Η δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος σηματοδοτεί έτσι το πέρασμα σε μια νέα νομική ποιότητα, όχι διακρατικής αλλά κρατικής υπόστασης. Αλλάζει έτσι η έκβαση της παλαιάς διαμάχης διεθνολογικού και κρατιστικού στοιχείου (και αντίστοιχα διεθνολογικής και ομοσπονδιακής, δηλαδή κρατιστικής θεωρίας). Ενώ πριν υπερερούσε το διεθνολογικό, με τη δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος επικρατεί το ομοσπονδιακό στοιχείο. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος μας αναγκάζει πλέον να βλέπουμε νομικά διαφορετικά τα ίδια φαινόμενα, τα ίδια μορφώματα.
28. Η νομική μετάβαση από το "διακρατικό" στο "κρατικό" δεν είναι ιστορικά μετέωρη, αλλά βασίζεται σε "πραγματική" προϊστορία και ανταποκρίνεται σε μια νέα ιστορική αναγκαιότητα. Είναι το αποτέλεσμα της διαρκούς συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών, και της θέλησής τους να συμπήξουν ενιαίο κρατικό φορέα, που οδηγεί αναγκαία από τη περιοχή του διεθνούς στη περιοχή του εσωτερικού δικαίου. Οι ιδιαιτερότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ευρωπαϊκού δικαίου, παίρνουν συγκεκριμένο σχήμα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το ευρωπαϊκό δίκαιο ξεκίνησαν από την περιοχή του διεθνούς δικαίου, προχώρησαν σε μια αμφίβια περιοχή, την οποία φαίνονται να εγκαταλείπουν με την είσοδο στην περιοχή του εσωτερικού κρατικού δικαίου.
29. Το νομικό μέσο των αλλαγών, που σκιαγραφούνται είναι το Σύνταγμα. Μόνο η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος, είναι σε θέση να μεταβάλλει τη νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις ανάλογες επιπτώσεις στα κράτη - μέλη. Το Σύνταγμα είναι το μόνο νομικό μέσο, το οποίο μπορεί να επιφέρει αυτή την αλλαγή. Όσες διεθνείς συνθήκες και να υπογραφούν μεταξύ των κρατών μελών δεν μπορούν να έχουν το νομικό αποτέλεσμα, που επιτυγχάνει η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος, ακριβώς διότι θα έχουν υποσυνταγματική ισχύ έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Όπως η διεθνής συνθήκη είναι το νομικό μέσο της προσέγγισης και της συνεργασίας των κρατών, έτσι το Σύνταγμα είναι το μέσο ενοποίησης τους. Σύνταγμα και διεθνής συνθήκη έχουν διαφορετική νομική αποστολή. Για τους λόγους αυτούς, ανάμεσα στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο και το ευρωπαϊκό Σύνταγμα υπάρχουν σημαντικές διαφορές. Οι δύο αυτές μορφές κανόνων δικαίου δεν έχουν την ίδια νομική ποιότητα.

## **I. Από το μάρφωμα του διεθνούς δικαίου στη κρατική οντότητα**

30. Το συμπέρασμα, ότι το κυοφορούμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι Σύνταγμα στη κυριολεξία του όρου, παραπέμπει στην απορία, που ήδη διατυπώθηκε. Συντάγματα έχουν μόνο τα κράτη και όχι οι διεθνείς οργανισμοί. Τι συμβαίνει λοιπόν με την Ευρωπαϊκή Ένωση; Θα έχουμε ένα διακρατικό οργανισμό με Σύνταγμα; ή με το Σύνταγμα οδηγούμαστε στη δημιουργία κρατικού οργανισμού, στη μετάβαση από την ομοσπονδία κρατών στο ομοσπονδιακό κράτος; Πιστεύω ότι η ορθή απάντηση βρίσκεται προς τη δεύτερη κατεύθυνση. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος ασκεί μεγάλη επίδραση σε αυτή τη νομική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η μέχρι σήμερα διακρατικής - διεθνολογικής φύσης Ευρωπαϊκή Ένωση (νομικά) καταργείται και ιδρύεται για απεριορίστο χρόνο<sup>14</sup> νέα ομοσπονδιακής - κρατικής φύσης με ιδιαίτερη νομική προσωπικότητα<sup>15</sup>. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όπως γίνεται αντιληπτό στη νομική του κυριολεξία, αλλάζει τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και λύνει την παλαιά νομική διαφωνία ομοσπονδιακής και διεθνολογικής θεωρίας<sup>16</sup>. Η δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος οδηγεί από την υπεροχή της διεθνολογικού στην υπεροχή της ομοσπονδιακού στοιχείου.

### **1. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως διακρατική ένωση και η κατάργησή της.**

31. Πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της δημιουργίας μιας νέας Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρατικής φύσης, είναι η κατάργηση της ήδη υπάρχουσας διακρατικής Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση (και οι διάφορες μορφές με τις οποίες πρωτοεμφανίστηκε) έξω και πέρα από οποιεσδήποτε ιδιαιτερότητες ήταν μάρφωμα του διεθνούς δικαίου<sup>17</sup>. Παρά τους πόθους των ιδρυτών της και άλλων θερμών υποστηρικτών της ευρωπαϊκής ομοσπονδοποίησης, η ΕΕ μέχρι σήμερα τουλάχιστον δεν έχει τη μορφή ομοσπονδιακού Κράτους, αλλ' ομοσπονδίας κρατών. Με την έναρξη ισχύος του ευρωπαϊκού Συντάγματος καταργούνται οι προηγούμενες ιδρυτικές συνθήκες και τα νομικά διακρατικής φύσης μορφώματα, που βασίζονται σε αυτές<sup>18</sup>. Με τη δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος τελειώνει η ιστορία των ευρωπαϊκών διακρατικών μορφωμάτων.

### **2. Η δημιουργία ομοσπονδιακού κρατικού μορφώματος. Η επανίδρυση**

32. Αυτή η ίδια η κατάργηση των προηγούμενων ευρωπαϊκών συνθηκών και των βασιζόμενων σε αυτές μορφωμάτων, οδηγεί εύλογα στη διαπίστωση, ότι κάτι το νέο δημιουργείται. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος συνεπάγεται καταρχήν τη δημιουργία νέου νομικού μορφώματος. Αυτό προκύπτει με σαφήνεια από τη πανηγυρική διατύπωση του άρθρου I-1 του προσχεδίου<sup>19</sup>. Το ερώτημα επομένως, που γεννάται ανάγεται στη νομική φύση του νέου μορφώματος. Έχει το δημιουργούμενο νέο νομικό μάρφωμα την ίδια νομική διεθνολογική φύση ή αποκτά - σε κάποιο έστω βαθμό- τα χαρακτηριστικά κρατικής οντότητας; Και στο ερώτημα

<sup>14</sup> Άρθρο IV-8 (πρώην άρθρο Η): Η Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος συνάπτεται για απεριορίστο χρόνο.

<sup>15</sup> Άρθρο I-6: Νομική προσωπικότητα: Η Ένωση διαθέτει νομική προσωπικότητα.

<sup>16</sup> Βλ. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σ. 5 επ.-

<sup>17</sup> Το ίδιο το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις αποφάσεις Van Gend en Loos και Costa κατά ENEL (ΔΕΚ 26/62. van Gend en Loos, Συλλ. 1962, 1. 6.

<sup>18</sup> Άρθρο IV-1 (πρώην άρθρο Α) : Κατάργηση των προηγούμενων Συνθηκών.

<sup>19</sup> Άρθρο I-1: Ίδρυση της Ένωσης: Με βάση 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 αναθέτουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων.

αυτό η ορθή απάντηση κλίνει προς τη δεύτερη κατεύθυνση. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος συνεπάγεται τη δημιουργία ομοσπονδιακού ευρωπαϊκού κρατικού μορφώματος, δηλαδή μετατρέπει την ομοσπονδία κρατών σε ομοσπονδιακό κράτος. Την απάντηση αυτή ενισχύει, η ιστορική στιγμή της δημιουργίας της νέας Ευρωπαϊκής ένωσης (ιστορικό επιχείρημα) και η δια του Συντάγματος επανίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (επιχείρημα του νομικού μέσου). Ιδιαίτερη σημασία έχει η επίδραση, που ασκεί το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη δημιουργία των τριών στοιχείων της κρατικής οντότητας (λαός, χώρα, εξουσία).

**(α). Η "ολοκλήρωση" της διεθνούς συνεργασίας. Η "μετάλλαξη".**

33. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ολοκληρώσει, ότι ήταν δυνατό να πραγματοποιήσει στο νομικό πλαίσιο του διεθνούς - διακρατικού δικαίου. Ήλθε επομένως η στιγμή να προχωρήσει από τη συνεργασία στην ενοποίηση και αυτό μόνο με τη σύνταξη Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι δυνατό. Δεν θα είχε άλλωστε και κάποια ιδιαίτερη έννοια και σημασία - στη παρούσα ιστορική φάση - η κατάργηση προηγούμενων μορφωμάτων προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ίδιο ως προς τη νομική του φύση μόρφωμα.
34. Οι διεθνείς συνεργασίες, μπορεί να οδηγήσουν στη σύσταση διεθνών οργανισμών στη δημιουργία διαρκών οργάνων. Η "πύκνωση" της συνεργασίας οδηγεί στην ενίσχυση και διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους. Η εξέλιξη διεθνούς οργανισμού μπορεί να οδηγήσει σε σημείο έντονης προσέγγισης κρατικής υπόστασης ή και μετατροπής σε κρατική οντότητα. Τίθεται έτσι το ερώτημα: Ποιο είναι το κριτήριο της μετάβασης από τον νομικό τύπο του διακρατικού οργανισμού στο κρατικό μόρφωμα; Ποιο είναι το κριτήριο της μετάλλαξης από την ομοσπονδία κρατών στο ομοσπονδιακό κράτος; και ποιος ο ρόλος του Συντάγματος σε αυτό το μετασχηματισμό; Η διαχωριστική γραμμή, που χαράσσει τα όρια αυτής της μετάβασης δεν είναι πάντοτε απόλυτα ευκρινής. Πάντως στη προσπάθεια εντοπισμού της δεν πρέπει να παραβλέπεται, ότι άλλο είναι η μετάβαση αυτή καθ' εαυτή και άλλο η ολοκλήρωσή της. Ότι ένα μόρφωμα δεν έχει πλήρως εξελιχθεί δεν σημαίνει αναγκαία, ότι δεν έχει μεταβληθεί η ποιότητά του και ότι δεν έχει μετατραπεί από διεθνολογικό οργανισμό σε κρατικό μόρφωμα. Από τη δημιουργία του μορφώματος μέχρι και τη μεταμόρφωσή του, είναι ζήτημα ποσοτικών αλλαγών. Από εκεί και πέρα οι ποσοτικές αλλαγές προσμετρούν στην ολοκλήρωση και όχι στην αλλαγή της ποιότητας, που έχει ήδη επέλθει.
35. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι, ότι υπάρχει κάποιο μόρφωμα, που όσο προσεγγίζει στο σχηματισμό των τριών τυπικών στοιχείων, λαού χώρας και εξουσίας τόσο προσεγγίζει στη μεταμόρφωση από διακρατικό οργανισμό σε κράτος, τόσο προσεγγίζει τη μεταβολή του νομικού του γένους. Εφόσον λοιπόν έχει ήδη σχηματισθεί το μόρφωμα και βρίσκεται σε μια εμβρυακή έστω κατάσταση, η καταλυτική επέμβαση για τη μετάβαση από τον διακρατικό οργανισμό στο κρατικό μόρφωμα είναι αυτή η ίδια η δημιουργία Συντάγματος, ως ιδρυτικής πράξης τυπικά ανώτερης από τα εθνικά Συντάγματα με την οποία αναγνωρίζονται εξουσίες σε υπερεθνικά όργανα, χωρίς τη μεσολάβηση των εθνικών Συναγμάτων.

**(β). Ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος και η δημιουργία "νέου" μορφώματος**

36. Κάθε Σύνταγμα συνδέεται προς συγκεκριμένο κράτος, είναι "το Σύνταγμα του κράτους", επομένως και ο ιδρυτικός του ρόλος συνδέεται με την ίδρυση κράτους. Αυτή και μόνη η επιλογή Συντάγματος για την επανίδρυση και η απομάκρυνση από τον τύπο της διεθνούς συνθήκης, δηλώνει, ότι πρόκειται για την ίδρυση κάποιας μορφής κρατικής οντότητας. Η επιλογή του Συντάγματος ως νομικού μέσου για την επανίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι τυχαία. Αντίθετα έχει μεγάλη ουσιαστική και συμβολική σημασία. Και μόνη η επιλογή νέας ονοματολογίας

εκφράζει τη βούληση για τη μετάβαση σε κάτι καινούργιο. Η επιλογή του Συντάγματος ως νομικού μέσου επανίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραπέμπει αυτοδίκαια στην ίδρυση κρατικής οντότητας, μορφώματος κρατικής υφής και όχι παραδοσιακής διεθνολογικής φύσης. Είναι άλλωστε εμφανές, ότι (έστω και λεκτικά), "Σύνταγμα" δεν έχουν οι διεθνείς οργανισμοί. Σύνταγμα έχουν μόνο τα κράτη. Με την επιλογή του Συντάγματος, με τη μετάβαση από τη διεθνή Συνθήκη στο Σύνταγμα, δηλώνεται εμφαντικά η μετάβαση από τον διεθνολογικό στον κρατικό οργανισμό.

37. Το Σύνταγμα και ιδιαίτερα το πρώτο Σύνταγμα μιας χώρας κατέχει κορυφαίο ιδρυτικό ρόλο. Αυτή η ίδια η δημιουργία Συντάγματος σημαίνει τη δημιουργία κράτους. Ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος είναι γνωστός από την ιστορία ήδη από τη δημιουργία των εθνικών κρατών. Κάθε εθνικό κράτος συνέτασσε το Σύνταγμα του και διακήρυσσε με αυτό τον τρόπο την ύπαρξή του. Η δημιουργία Συντάγματος ισοδυναμούσε με τη δημιουργία κράτους. Τον ίδιο ιδρυτικό και διακηρυκτικό ρόλο κατέχει το ευρωπαϊκό Σύνταγμα σήμερα. Με το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ιδρύεται η Ενωμένη Ευρώπη. Ο ιδρυτικός αυτός ρόλος τονίζεται ήδη στο πρώτο άρθρο του σχεδίου Συντάγματος, το οποίο ρητά ορίζει ότι το "παρόν Σύνταγμα ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση". Άλλωστε το ίδιο άρθρο έχει ως τίτλο " ίδρυση της Ένωσης". Επανεμφανίζεται έτσι - αλλά σε άλλο επίπεδο - ο ιδρυτικός ρόλος του Συντάγματος, που είναι γνωστός από τη δημιουργία των εθνικών κρατών στο παρελθόν. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μεταλλασόμενη επανιδρύεται και κληρονομεί τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των προηγούμενων διακρατικών μορφωμάτων, προκειμένου να εξασφαλιστεί η νομική συνέχεια<sup>20</sup>.

#### ***(γ). Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος του ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού μορφώματος***

38. Η χρήση του νομικού τύπου "Σύνταγμα" δεν έχει μόνο συμβολική αλλά και ουσιαστική σημασία, υπό την προϋπόθεση πάντοτε, ότι πρόκειται για κατά νομική κυριολεξία Σύνταγμα, δηλαδή για σύνολο κανόνων ιεραρχικά υπερκειμένων των εθνικών Συνταγμάτων.

39. Με τη δημιουργία Συντάγματος τα ομοσπονδιακά στοιχεία αυξάνονται σημαντικά και η ΕΕ αλλάζει νομική ποιότητα, αλλάζει γένος και παίρνει τη μορφή ομοσπονδιακού κράτους. Η τυπική υπεροχή του Συντάγματος της δημιουργούμενης οντότητας την απομακρύνει σημαντικά από τον τύπο της διακρατικής οντότητας και της προσδίδει στοιχεία κρατικής υπόστασης. Η δημιουργούμενη κρατική οντότητα διαθέτει πλέον Σύνταγμα τυπικά ανώτερο από εκείνο των εθνικών Συνταγμάτων. Αυτό ακριβώς είναι το κυρίαρχο στοιχείο, που την μεταβάλλει σε κρατική οντότητα ομοσπονδιακού χαρακτήρα. Σύνταγμα διαθέτουν τα κράτη και τυπικά ανώτερο από των άλλων κρατών, διαθέτουν τα ομοσπονδιακά κράτη. Η απόκτηση Συντάγματος από την ΕΕ ισοδυναμεί με τη μετατροπή της από ομοσπονδία κρατών σε ομοσπονδιακό κράτος. Είναι έτσι η τυπική υπεροχή του ευρωπαϊκού Συντάγματος ο καταλύτης της μετατροπής της ΕΕ σε ομοσπονδιακό κράτος. Η δημιουργία Συντάγματος επιδρά στη νομική διαμόρφωση των στοιχείων του κράτους (Λαός χώρα εξουσία), κατά τέτοιο τρόπο ώστε το μόρφωμα προσεγγίζει και τελικά παίρνει σάρκα και οστά κρατικής υπόστασης.

40. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος και η μέσω αυτής δημιουργία της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως έναρξη μιας πορείας προς τη πλήρη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού κράτους. Η δημιουργία Συντάγματος

---

<sup>20</sup> Άρθρο IV - 2 (πρώην άρθρο Β), Νομική συνέχεια ως προς την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

αποτελεί μια νέα αφετηρία πάνω σε μια νέα νομική ποιότητα, την πλατφόρμα του ομοσπονδιακού κράτους και όχι το τέρμα της ενοποιητικής διαδικασίας. Αποτελεί το μεγάλο άλμα και όχι την ολοκλήρωση της διαδικασίας της ενοποίησης. Η δια του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μετατροπή της ΕΕ σε κρατική οντότητα ομοσπονδιακού χαρακτήρα, δεν σημαίνει αναγκαία την αυτοδίκαιη δημιουργία μιας "ολοκληρωμένης" κρατικής μορφής, όπως τη γνωρίζουμε σήμερα, μέσα από τους υπαρκτούς νομικούς τύπους. Όπως όμως θα ήταν εσφαλμένη η πλήρης απομάκρυνση από τις υπαρκτές νομικές έννοιες και μορφές, άλλο τόσο θα ήταν εσφαλμένη και η προσδοκία κατ'ανάγκη δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού κρατικού μορφώματος "κατ' εικόνα και καθ' ομοίωση" των υπαρκτών σύγχρονων ομοσπονδιακών τύπων. Προς τη κατεύθυνση αυτή πρέπει να τονισθούν δύο σημεία.

41. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ανοίγει στο ευρωπαϊκό κρατικό μόρφωμα το δρόμο για την απόκτηση και την διαμόρφωση κλασικών χαρακτηριστικών γνωρισμάτων, όπως τα γνωρίζουμε από την μέχρι σήμερα ύπαρξή τους. Η επισήμανση αυτή έχει ακριβώς την έννοια, ότι η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος δεν σημαίνει οπωσδήποτε την δημιουργία ενός πλήρους κρατικού μορφώματος κλασικού τύπου και ότι στη πορεία θα διαμορφωθούν πληρέστερα ορισμένα από αυτά τα χαρακτηριστικά. Βασικό όμως είναι ότι με τη ψήφιση του ευρωπαϊκού Συντάγματος θα έχει ήδη επέλθει η μεγάλη αλλαγή, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Ένωση θα έχει μεταβληθεί σε κράτος, ίσως με "ατέλειες" με τη σημερινή λογική, θα έχει πάντως μεταβληθεί σε κρατική οντότητα. Με το ευρωπαϊκό Σύνταγμα δημιουργείται ένα νέο κράτος, ίσως "ατελές" αλλά πάντως κράτος. Το νέο συνταγματικό περιβάλλον θα αποτελέσει τη νομική θερμοκοιτίδα της ανάπτυξης του νέου νομικού μορφώματος.
42. Το δεύτερο σημείο αφορά την ύπαρξη σήμερα ή και την απόκτηση στο μέλλον νέων χαρακτηριστικών, του ευρωπαϊκού κρατικού μορφώματος. Έστω και αν η ιστορία επαναλαμβάνεται, πάντως δεν φωτοτυπείται. Αυτό ακριβώς σημαίνει ότι δεν πρέπει να αποκλείονται και τώρα και στο μέλλον ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του νέου κρατικού μορφώματος. Η ύπαρξη ιδιαιτεροτήτων, ενταγμένων στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού Συντάγματος, δεν αναιρεί τη κρατική φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η μεταβολή αυτή δεν αναιρείται από ιδιαιτερότητες που ακόμη παραμένουν και υπενθυμίζουν τη διεθνολογική της καταγωγή.

### **3. Τα στοιχεία του ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους**

43. Η δημιουργία Συντάγματος δημιουργεί το νομικό πλαίσιο για τη πλήρη διαμόρφωση των τριών στοιχείων (λαός, χώρα, εξουσία) του νέου ευρωπαϊκού κράτους, το οποίο διαθέτει νομική προσωπικότητα.

#### **(α) Λαός**

44. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όπως διαμορφώνεται με βάση το σχέδιο, θέτει τις προϋποθέσεις δημιουργίας λαού υπό νομική έννοια, ως στοιχείου του κράτους. Ο λαός ως στοιχείο του κράτους είναι το σύνολο των πολιτών, δηλαδή το σύνολο των προσώπων, που έχουν την ίδια ιθαγένεια<sup>21</sup>. Η ιθαγένεια της Ένωσης ρυθμίζεται ήδη στο άρθρο I-8<sup>22</sup>. Οι διακρατικοί οργανισμοί δεν διαθέτουν ιθαγένεια και δεν

<sup>21</sup> Βλ. Σγουρίτσα, Συνταγματικόν Δίκαιον Α' σ. 11.-

#### **<sup>22</sup> Άρθρο I-8: Η ιθαγένεια της Ένωσης**

1. Την ιθαγένεια της Ένωσης διαθέτει κάθε πρόσωπο το οποίο έχει υπηκοότητα κράτους - μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά.
2. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στο παρόν Σύνταγμα. Έχουν:
  - το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών

έχουν λαό. Η δημιουργία και απόδοση ιθαγένειας, κυρίως με κανόνες συνταγματικού δικαίου, δηλαδή η συνταγματική διαμόρφωση του λαού ως στοιχείου του κράτους, απομακρύνει σημαντικά την Ευρωπαϊκή Ένωση από τον τύπο του διακρατικού οργανισμού και την προσεγγίζει προς εκείνο του ομοσπονδιακού κράτους. Η ιθαγένεια ως νομική ιδιότητα του λαού, εκλαμβάνεται ανεξάρτητα από φύλο, ηλικία, θρησκεία, γλώσσα εθνικότητα, και προϋποθέτει τη μόνιμη εγκατάσταση στην επικράτεια<sup>23</sup>. Ασφαλώς η έννοια του λαού, ως στοιχείου του Κράτους, δεν ταυτίζεται με την έννοια του έθνους. Η νομική αυτή διαμόρφωση του λαού ως κρατικού στοιχείου συντελεί από τη πλευρά της στη δημιουργία κοινής συνείδησης.

45. Ορθά γίνεται λόγος για το λεγόμενο "δημοκρατικό έλλειμμα" της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως το ζήτημα ανάγεται στη διαμόρφωση του πολιτεύματος και όχι στη δημιουργία του κράτους. Ο λαός ως στοιχείο του κράτους εξετάζεται ανεξάρτητα από τη συμμετοχή του στην άσκηση της εξουσίας. Η διαμόρφωση του λαού από στοιχείο σε όργανο του κράτους, το αν, τότε και πως θα οδηγηθούμε από το στοιχείο στο όργανο του κράτους είναι ένα εξαιρετικά σημαντικό και φλέγον, αλλά πάντως άλλο ζήτημα. Το ότι ο λαός δεν συμμετέχει στην άσκηση της εξουσίας μπορεί να σημαίνει την έλλειψη Δημοκρατίας όχι όμως αναγκαία και την μη ύπαρξη κράτους. Στον τίτλο VI το σχέδιο αναφέρεται στον "δημοκρατικό βίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης". Σημαντική είναι και η καθιερούμενη νομοθετική πρωτοβουλία<sup>24</sup>.

### **(β)Χώρα**

46. Άρθρο IV-3 πρώην άρθρο Γ<sup>25</sup>.-

### **(γ)Εξουσία**

#### **(ι) Η δημιουργία ομοσπονδιακής κρατικής εξουσίας**

47. Η εξουσία αποτελεί το τρίτο στοιχείο του κράτους. Η δημιουργία Συντάγματος συνεπάγεται τη (νομική) δημιουργία και οργάνωση της κρατικής εξουσίας ως στοιχείου του ευρωπαϊκού κρατικού μορφώματος. Η κρατική εξουσία είναι πρωτογενής, ανώτατη, αυτοδύναμη εξουσία, σε αντίθεση με άλλες εξουσίες, που είναι δοτές ή παράγωγες. Εξουσία δεν έχουν μόνο τα κράτη, αλλά (κάποιες μορφής) και οι διεθνείς οργανισμοί. Η μετάβαση από το διεθνολογικό στο κρατικό μόρφωμα συνεπάγεται και μετατροπή της εξουσίας σε στοιχείο του κράτους; Μπορεί και τότε η εξουσία ενός διακρατικού οργανισμού να μετατραπεί σε κρατική εξουσία ; Δημιουργεί και μετατρέπει το ευρωπαϊκό Σύνταγμα την εξουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κρατική;

---

- το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου καθώς και στις δημοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας τους, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους,

το δικαίωμα να απολαύουν στο έδαφος τρίτης χώρας, στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος - μέλος του οποίου είναι υπήκοοι, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού.

- το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το δικαίωμα να απευθύνονται στον Ευρωπαϊκό διαμεσολαβητή, καθώς και το δικαίωμα να απευθύνονται εγγράφως στα θεσμικά και στα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης σε μνεία από τις γλώσσες του Συντάγματος και να λαμβάνουν απάντηση στην ίδια γλώσσα.

3. Τα δικαιώματα αυτά ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από το παρόν Σύνταγμα και από τις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή του.

<sup>23</sup> Βλ. Σγουρίτσα σ, 11.-

<sup>24</sup> Άρθρ. I - 46, 4.-

<sup>25</sup> Άρθρ. IV - 3 (πρώην άρθρο Γ) Πεδίο εδαφικής εφαρμογής.

48. Πρωτογενής είναι η εξουσία του κράτους διότι δεν παράγεται δεν προέρχεται από άλλη εξουσία άρα είναι η πρώτη η οποία γεννάται και από την οποία προέρχονται οι άλλες εξουσίες<sup>26</sup>. Η κρατική εξουσία είναι σε κάθε περίπτωση πρωτογενής. Κράτος και κρατική εξουσία αποτελούν αδιάσπαστη ενότητα. Στις συντεταγμένες πολιτείες η πρωτογενής εξουσία θεμελιώνεται στο Σύνταγμα. Συνδέεται έτσι η φύση της κρατικής εξουσίας ως πρωτογενούς, με το Σύνταγμα, το οποίο την ιδρύει, την θεμελιώνει και την νομιμοποιεί. Η θεμελιούμενη στο Σύνταγμα εξουσία του κράτους είναι πρωτογενής εξουσία. Οι άλλες μορφές εξουσίας εξαρτώνται από την κρατική και είναι για τούτο "δοτές", "δευτερογενείς" ή "παράγωγες" εξουσίες, οι οποίες υπάρχουν μόνον εφόσον και στο μέτρο, που καθορίζει η κρατική εξουσία. Δευτερογενείς ή παράγωγες είναι οι "άλλες εξουσίες", που είτε βρίσκονται μέσα στο κράτος, όπως λχ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), είτε και έξω από το κράτος, όπως των διεθνών οργανισμών.
49. Αναδεικνύεται έτσι ορατά στο σημείο αυτό η μεγάλη ποιοτική (έξω και πέρα από την ποσοτική) διαφορά, που υπάρχει ανάμεσα στην εξουσία του διεθνούς οργανισμού και στη κρατική εξουσία και ο ρόλος της δημιουργίας Συντάγματος. Η εξουσία του διεθνούς οργανισμού είναι δοτή, ενώ η εξουσία του κράτους πρωτογενής. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος καθιστά την εξουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρωτογενή, την μεταβάλλει από δοτή σε πρωτογενή. Με τον τρόπο αυτό μεταβάλλεται άρδην η πηγή της νομιμοποίησης. Η ευρωπαϊκή εξουσία, η εξουσία των οργάνων της ευρωπαϊκής οντότητας προέρχεται, θεμελιώνεται και νομιμοποιείται από και μέσω του ευρωπαϊκού Συντάγματος και όχι πλέον από τα εθνικά Συντάγματα. Η εξουσία των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν "δοτή" εξουσία, η οποία παρείχετο μέσω των εθνικών Συνταγμάτων και αποτυπωνόταν συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος η εξουσία των ευρωπαϊκών οργάνων αυτονομείται και παρέχεται στα Ευρωπαϊκά κρατικά όργανα από το ίδιο το ευρωπαϊκό Σύνταγμα, χωρίς τη μεσολάβηση των εθνικών συνταγμάτων. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα δημιουργεί μια αυτόνομη ευρωπαϊκή εξουσία, ως στοιχείο του κράτους. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ευρωπαϊκών οργάνων δεν περνά πλέον μέσα από τα εθνικά Συντάγματα, αλλά ανατίθενται απευθείας από το ευρωπαϊκό Σύνταγμα<sup>27</sup>. Με το ευρωπαϊκό Σύνταγμα η ΕΕ αποκτά κάτι που δεν είχε ως διακρατική Ένωση, δηλαδή πρωτογενή εξουσία. Η όποια εξουσία διαθέτει η ΕΕ καθίσταται με τη δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος πρωτογενής, διότι δεν παρέχεται πλέον από τα κυρίαρχα κράτη και τα εθνικά τους Συντάγματα αλλά πηγάζει από το ίδιο το δικό της Σύνταγμα, που τυπικά υπερέχει των εθνικών Συνταγμάτων. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα δημιουργεί πρωτογενή εξουσία που βρίσκεται σε εξέλιξη.
50. Η κρατική εξουσία χαρακτηρίζεται επίσης ως "αυτοδύναμη". Ο προσδιορισμός αυτός αναφέρεται αφενός μεν στη διαδικασία παραγωγής, αφετέρου στην υλοποίηση της κρατικής εξουσίας. Με την πρώτη έννοια ταυτίζεται με το πρωτογενές της κρατικής εξουσίας. Η κρατική εξουσία είναι αυτοδύναμη διότι δεν παράγεται από άλλες εξουσίες παρά από το ίδιο το κράτος και ανήκει μόνο σε αυτό. Η αυτοδύναμη εξουσία είναι "αυτοπαραγόμενη" εξουσία. Αυτοδύναμη είναι επίσης η κρατική εξουσία διότι διαθέτει ίδια όργανα και μέσα για την επιβολή, την υλοποίησή της. Η με την δεύτερη αυτή έννοια αυτοδυναμία εμφανίζεται και σε δευτερογενείς εξουσίες, σε κάθε όμως περίπτωση η αναγκαστική εξουσία παραμένει ως *jus proprium* του κράτους.
51. Τέλος η κρατική εξουσία είναι ανώτατη, δηλαδή κυρίαρχη. Η ανώτατη θέση της καθιστά την κρατική εξουσία κυρίαρχη. Πρόκειται για χαρακτηριστικό της κρατικής εξουσίας, που προκύπτει από την ιεραρχική κατάταξή της με τις άλλες εξουσίες.

<sup>26</sup> Στο δημοκρατικό κράτος πηγάζει από το λαό ενώ στο μοναρχικό από τον μονάρχη (ή και από τη θεία δύναμη).

<sup>27</sup> Βλ. πχ. άρθρο I-32 παρ. 1 κατά το οποίο "Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται από το Σύνταγμα, η Ένωση ...."



Εξουσίες υπάρχουν περισσότερες, μια όμως η κρατική είναι η ανώτατη και επομένως κυρίαρχη. Ως ανώτατη η κρατική εξουσία κυριαρχεί, ασκεί κυριαρχία. Η κυριαρχία δεν ταυτίζεται με την εξουσία αλλ' αποτελεί ιδιότητά της. Είναι η δημιουργούμενη ευρωπαϊκή εξουσία ανώτερη από εκείνη των κρατών μελών; Απάντηση δίνει η ιεραρχία των κανόνων δικαίου, που αποτελεί αντανάκλαση της ιεραρχίας των εξουσιών.

52. Στα κράτη με ομοσπονδιακό σύστημα, η ομοσπονδιακή κρατική εξουσία κατευθύνεται κυρίως προς τρεις τομείς, την οικονομία, την άμυνα και την εξωτερική πολιτική. Και στους τομείς αυτούς αναφέρεται σε ικανοποιητικό βαθμό το υπάρχον σχέδιο ευρωπαϊκού Συντάγματος. Με το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ανοίγεται ο δρόμος στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την πλήρη διαμόρφωση "της αρμοδιότητας της αρμοδιότητας" (kompetenz - kompetenz)<sup>28</sup>.

## **(ii) Η νομοθετική εξουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

53. Στα όργανα της Κοινότητας αρχικά, της Ευρωπαϊκής Ένωσης αργότερα, αναγνωρίστηκε με τις διατάξεις του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου εξουσία παραγωγής κανόνων δικαίου, οι οποίοι δέσμευαν τα κράτη μέλη και τους πολίτες των κρατών μελών. Πρόκειται για εξουσία, που διαφοροποιούσε τους κλασσικού τύπου διεθνείς οργανισμούς από την Ευρωπαϊκή Ένωση και ενίσχυε σημαντικά τα ομοσπονδιακά της στοιχεία. Η ενίσχυση αυτή διακριτή και στο αρχικό στάδιο των περιορισμένων αρμοδιοτήτων κατέστη περισσότερο εμφανής και σημαντική με τη διεύρυνση των δικαιопαραγωγικών αρμοδιοτήτων των ευρωπαϊκών οργάνων.

54. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος μετατρέπει την δικαιопαραγωγική εξουσία της ΕΕ σε νομοθετική εξουσία. Οι "συνήθειες" διεθνείς οργανισμοί δεν έχουν με αυτή τη μορφή εξουσία παραγωγής κανόνων δικαίου με άμεση εφαρμογή στα κράτη - μέλη. Δεν έχουν κατά κυριολεξία νομοθετική εξουσία, η οποία αποφασίζει και θέτει κανόνες δικαίου καταρχήν για οποιοδήποτε ζήτημα. Αντίθετα η νομοθετική εξουσία είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα του κράτους. Τα ευρωπαϊκά νομοθετικά όργανα δεν θα ασκούν κατά παραχώρηση δικαιопαραγωγική εξουσία, αλλά νομοθετική εξουσία, που τους παρέχει το ίδιο το ευρωπαϊκό Σύνταγμα<sup>29</sup>. Με το σχέδιο Συντάγματος οργανώνεται με νομική πληρότητα η νομοθετική εξουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι νομικές πράξεις της ΕΕ διακρίνονται στο σχέδιο Συντάγματος σε νομοθετικές (ευρωπαϊκός νόμος και ευρωπαϊκός νόμος πλαίσιο) και μη νομοθετικές<sup>30</sup>.

## **II. Από τα παραδοσιακά στα ομόσπονδα κράτη;**

55. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος συνεπάγεται αναγκαία όχι μόνο την ύπαρξη ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους αλλά και την ύπαρξη κάποιας μορφής ομόσπονδων κρατών - μελών. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος αναγκαία οδηγεί στη μεταβολή της νομικής φύσης των κρατών - μελών. Τα κράτη μέλη πλησιάζουν περισσότερο τον χαρακτήρα ομόσπονδων κρατών, ενταγμένων στο ευρύτερο πλαίσιο του ομοσπονδιακού κράτους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ιεραρχική διαβάθμιση ευρωπαϊκού και εθνικών Συνταγμάτων συνεπάγεται την αναγωγή τους σε μέρη ενός ευρύτερου συνόλου, δηλαδή εν προκειμένω σε μέρη μιας ευρύτερης κρατικής οντότητας, της οποίας τα μέρη είναι τα ομόσπονδα κράτη. Η ύπαρξη ενός άλλου τυπικά ανώτερου Συντάγματος από εκείνου του εθνικού κράτους, αποτελεί το αποφασιστικό νομικό κριτήριο για την απάντηση στο

<sup>28</sup> Πρβλ. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σ. 5 επ.-

<sup>29</sup> Βλ. άρθρο I-32 παρ. 1.-

<sup>30</sup> Βλ. άρθρο I-32 παρ. 1.-

ερώτημα, αν το κράτος αυτό είναι κράτος - μέλος ομοσπονδίας κρατών ή αν είναι κράτος μέλος ομοσπονδιακού κράτους.

56. Ήδη υπάρχει ποσοστό εξουσίας, που έχει αφαιρεθεί από εκείνη του ανεξάρτητου και κυρίαρχου παλαιού τύπου εθνικού κράτους. Ήδη τα κράτη μέλη έχουν παραχωρήσει οικειοθελώς ένα μεγάλο μέρος της κρατικής εξουσίας έτσι ώστε το ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας να αντιμετωπίζεται διαφορετικά. Τα κράτη της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι πλέον τα κυρίαρχα κράτη, τα οποία κάποτε υπέγραψαν τις ιδρυτικές συνθήκες ή τις συνθήκες προσχώρησης. Ένα μεγάλο ποσοστό της εξουσίας τους έχει ήδη μεταφερθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η όλη αυτή διαδικασία, η οποία ασφαλώς δεν είναι νέα, έχει την ανάλογη, σε κάθε κράτος μέλος συνταγματική βάση. Είναι μια διαδικασία, που βασίστηκε στα εθνικά Συντάγματα. Η υπαγωγή των εθνικών Συνταγμάτων σε βαθμίδα κατώτερη από εκείνη του ευρωπαϊκού Συντάγματος, συνεπάγεται ουσιαστική προσέγγιση προς τη μορφή του ομοσπονδιακού κράτους. Η ιεραρχία ευρωπαϊκού και εθνικών Συνταγμάτων δεν μπορεί παρά να ανταποκρίνεται στη νομική ιεραρχία των ανάλογων κρατικών μορφωμάτων δεν μπορεί παρά να σημαίνει "υπαγωγή" των κρατών - μελών στο ευρύτερο κρατικό - ομοσπονδιακό πλαίσιο.

57. Η κρατική εξουσία συγκρινόμενη με άλλες εξουσίες νομικά υπερέχει και είναι ανώτατη εξουσία και μέσα και έξω από το κράτος. Η υπεροχή αυτή εξασφαλίζει στην κρατική εξουσία κυριαρχία. Η κυριαρχία, εκτός από την έννοια που προσλαμβάνει μέσω της εσωτερικής κατεύθυνσής της (ανώτατη εξουσία μέσα στο κράτος) έχει και δεύτερη έννοια, στρεφόμενη προς τα έξω, εξωτερική, προς τα άλλα κράτη ή και διακρατικούς οργανισμούς. Με την εξωτερική αυτή έννοια η κυριαρχία ταυτίζεται με την ανεξαρτησία. Με την έννοια αυτή γίνεται λόγος για "κυρίαρχα κράτη" (ή και για "εθνική ανεξαρτησία"). Κυρίαρχα είναι τα κράτη, των οποίων η κρατική εξουσία είναι ανώτατη, δηλαδή δεν υπάγεται σε άλλη ανώτερη εξουσία. Τα κυρίαρχα κράτη μεταξύ τους είναι ισότιμα και ισοδύναμα. Οι διεθνείς οργανισμοί δεν βρίσκονται πάνω από τα κράτη, αλλ' είναι δημιουργήματα των κυρίαρχων κρατών και εξαρτώνται από αυτά. Το κυρίαρχο κράτος είναι ο συνήθης τύπος κράτους. Το κυρίαρχο κράτος έχει την αποκλειστική ικανότητα αυτοδιάθεσης, την "αρμοδιότητα της αρμοδιότητας" (Kompetenz - Kompetenz). Προς την έννοια της κυρίαρχης κρατικής εξουσίας δεν είναι ασυμβίβαστοι οι περιορισμοί του διεθνούς δικαίου. Τα κράτη με την είσοδό τους στους διεθνείς οργανισμούς αυτοδεσμεύονται αλλά παραμένουν κυρίαρχα. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τα κράτη, που προχωρούν στην ίδρυση ομοσπονδιακού κράτους, δηλαδή στην με Σύνταγμα ίδρυση εξουσίας ανώτερης των κρατών μελών. Η δράση των ομόσπονδων κρατών περιορίζεται υπέρ του ομοσπονδιακού κράτους ως προς ορισμένα αντικείμενα και συνλειτουργούν στο πλαίσιο αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων.

### **III. Η νέα ευρωπαϊκή έννομη τάξη**

58. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ιδρύει μια νέα ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Κάθε Σύνταγμα αποτελεί τη βάση της έννομης τάξης του κράτους στο οποίο αναφέρεται<sup>31</sup>. Και το ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποτελεί τη βάση της έννομης τάξης της ευρωπαϊκής κρατικής οντότητας. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος προκαλεί σημαντικές νομικές αλλαγές στη φύση, την ιεραρχία, την οργάνωση και λειτουργία της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

59. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος οδηγεί μεταβάλλει τη φύση του ευρωπαϊκού δικαίου το οποίο και μετατρέπεται από διεθνές σε εσωτερικό ευρωπαϊκό δίκαιο. Η μετάλλαξη της διακρατικής Ευρωπαϊκής Ένωσης βαίνει παράλληλα προς τη μετάλλαξη του ευρωπαϊκού Δικαίου. Το ευρωπαϊκό δίκαιο χάνει τον

<sup>31</sup> Βλ. Δημητρόπουλο, Το Σύνταγμα ως βάση της έννομης τάξης, 2002, κυρίως σ. 177 επ.-

παλαιότερο χαρακτήρα διεθνούς, διακρατικού δικαίου και μετατρέπεται σε "εσωτερικό δίκαιο". Δεν ρυθμίζει τις σχέσεις κυρίαρχων κρατών, αλλά την οργάνωση και λειτουργία της συγκεκριμένης κρατικής οντότητας. Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη δεν είναι πλέον διεθνής - διακρατική αλλά εσωτερική έννομη τάξη. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος έχει ως συνέπεια τη δημιουργία ενιαίου νομικού ευρωπαϊκού χώρου, συνιστά νίκη του μονισμού επί του δυϊσμού στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου. Ευρωπαϊκή έννομη τάξη και εθνικές έννομες τάξεις αποτελούν ενιαίο σύνολο. Το ευρωπαϊκό δίκαιο και οι εθνικές έννομες τάξεις δεν βρίσκονται πλέον σε δυαδιστική αλλά σε μονιστική σχέση και αποτελούν δικαϊκή ενότητα.

60. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος επηρεάζει τη διάκριση πρωτογενούς και παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου και προβάλλει τη διάκριση συνταγματικού και κοινού ευρωπαϊκού δικαίου. Αυτή η ίδια η παρουσία του ευρωπαϊκού Συντάγματος διακρίνει το ευρωπαϊκό δίκαιο σε συνταγματικό και κοινό.
61. Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα καθορίζει τις βαθμίδες των κανόνων δικαίου. Η Ευρωπαϊκή έννομη τάξη εμφανίζεται περισσότερο σύνθετη καθόσον δημιουργείται μια επί πλέον βαθμίδα στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου, που δεν υπήρχε προηγουμένως, εκείνη των κανόνων του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου, στους οποίους υπάγονται όλοι οι άλλοι κανόνες είτε του ομοσπονδιακού ευρωπαϊκού δικαίου είτε των εθνικών δικαίων των κρατών μελών.
62. Η μεταβολή της ευρωπαϊκής έννομης τάξης η μετατροπή της από διεθνή σε εσωτερική έννομη τάξη, από διακρατική σε κρατική και η αναγωγή του ευρωπαϊκού Συντάγματος σε ανώτατο ρυθμιστή, αναστρέφει τη φορά του νομιμοποιητικού συνταγματικού συλλογισμού. Η συνταγματική νομιμοποίηση θα αναζητείται πρωτευόντως στις διατάξεις του ευρωπαϊκού και δευτερευόντως σε εκείνες του εθνικού Συντάγματος. Εφόσον κάτι ορίζεται από το ευρωπαϊκό Σύνταγμα, δεν θα τίθεται ζήτημα αν επιτρέπεται και από το εθνικό Σύνταγμα. Η δημιουργία Συντάγματος και η μέσω αυτής μετάβαση στην εσωτερική ευρωπαϊκή έννομη τάξη αναστρέφει τη νομική σκέψη, τη φορά της νομιμοποίησης. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος αναστρέφει την ιεραρχική σχέση εθνικού Συντάγματος και όλων των κανόνων, που θα αποτελέσουν το περιεχόμενο του ευρωπαϊκού. Σήμερα οι κανόνες αυτοί βρίσκονται διάσπαρτοι στις διεθνείς συνθήκες και έχουν υποσυνταγματική ισχύ. Με την αναγωγή τους σε συνταγματικούς κανόνες θα προβιβασθούν και θα αποκτήσουν υπερσυνταγματική ισχύ σε σχέση με τα εθνικά Συντάγματα.
63. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος επηρεάζει τα εθνικά Συντάγματα και τη θέση τους στην έννομη τάξη. Το εθνικό συνταγματικό δίκαιο αλλάζει, όπως αλλάζει και το εθνικό Σύνταγμα. Το εθνικό Σύνταγμα δεν είναι πλέον *suprema lex* ακριβώς διότι υπόκειται στο ευρωπαϊκό, αλλά κατατάσσεται σε συγκεκριμένη βαθμίδα της ιεραρχίας της έννομης τάξης. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος δημιουργεί αναστροφή της σχέσης θεμελιωδών κανόνων (πρωτογενούς) ευρωπαϊκού δικαίου και εθνικών Συνταγμάτων. Όσο το ευρωπαϊκό δίκαιο παραμένει διακρατικό δίκαιο - δηλαδή εκπορεύεται από διεθνείς συμβάσεις και όχι από ευρωπαϊκό Σύνταγμα - δεν μπορεί να αποκτήσει υπερσυνταγματική ισχύ. Αλλά και ανάστροφα. Εφόσον αποκτά υπεροχή απέναντι στα εθνικά Συντάγματα, χάνει τον διακρατικό και αποκτά συνταγματικό χαρακτήρα. Η αλλαγή της θέσης του στην ιεραρχία έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, προϋποθέτει αλλά και προκαλεί την αλλαγή της φύσης του. Προϋποθέτει την μετατροπή του από διακρατικό σε συνταγματικό δίκαιο. Και αυτό ακριβώς συντελείται με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι το νομικό μέσο για τη μεταβολή της φύσης κανόνων του πρωτογενούς Ευρωπαϊκού δικαίου από διακρατικό σε συνταγματικό δίκαιο.

**Γ. Στην πορεία προς μια ευρωπαϊκή συντακτική εξουσία;**

64. Το ερώτημα που γεννάται τελικά είναι, αν τα εθνικά Συντάγματα αποτελούν εμπόδιο σε όλες αυτές τις μεταβολές, που επέρχονται με τη δημιουργία του ευρωπαϊκού Συντάγματος. Αν δηλαδή τα ίδια τα εθνικά Συντάγματα επιτρέπουν τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος και την υπαγωγή τους σε αυτό συνολικά, αν επιτρέπουν την μετατροπή των εθνικών κρατών σε κράτη - μέλη ομοσπονδιακού κράτους.
65. Δεν γεννάται αμφιβολία για το ότι κανένας συντακτικός νομοθέτης δεν είχε ποτέ κατά νου την μετατροπή του κράτους του σε μέλος ομοσπονδιακού κράτους και δεν αντιμετώπιζε το ενδεχόμενο της δημιουργίας ενός Συντάγματος με τυπική δύναμη ανώτερη από το Σύνταγμα, το οποίο ο ίδιος κατασκεύαζε. Επίσης οι συνταγματικές διατάξεις, που είτε χρησιμοποιήθηκαν, είτε κατασκευάστηκαν για να διευκολύνουν την ευρωπαϊκή πορεία οπωσδήποτε αναφέρονταν κατά κύριο λόγο σε συγκεκριμένες "μερικές" μεταβιβάσεις εξουσίας. Ίσως αντιμετώπιζαν μια συνολική αλλαγή ως μακρινό μελλοντικό ενδεχόμενο όχι όμως και ως άμεση ρύθμιση. Δύσκολα θα μπορούσε κανείς από τις υπάρχουσες συνταγματικές διατάξεις - και από αυτή τη πρόσφατη ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 - να εντοπίσει κάποια βούληση ή έστω κάποια άδεια του συντακτικού νομοθέτη για τη μεταβολή του κράτους σε ομόπονδο στα πλαίσια της ευρωπαϊκής κρατικής οντότητας.
66. Η όλη διαδικασία εμφανίζει πράγματι στοιχεία πρωτότυπης, πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας. Η όλη διαδικασία για τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος υπερβαίνει τις μέχρι σήμερα γνωστές διαδικασίες και κάνει σημαντικότερο βήμα προς την ενοποίηση Ευρώπης και τη δημιουργία μιας νέας ευρωπαϊκής κρατικής οντότητας ομοσπονδιακού τύπου.
67. Το ερώτημα, που τίθεται στους λαούς και τις κυβερνήσεις των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ναι ή όχι στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας με τη δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η δημιουργία ευρωπαϊκού Συντάγματος σημαίνει το πέρασμα στη νομική μορφή του ομοσπονδιακού κράτους έστω και μη ολοκληρωμένης μορφής. Και μόνο έτσι μπορούμε να αντιμετωπίσουμε ορθά το όλο πρόβλημα. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να γίνει με πολλούς τρόπους. Όμως ο καλλίτερος είναι εκείνος, που πλησιάζει περισσότερο τη φύση και το περιεχόμενο της συντακτικής και αναθεωρητικής εξουσίας. Τα στοιχεία άσκησης πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας, που χαρακτηρίζουν την παρούσα φάση σύνταξης του ευρωπαϊκού Συντάγματος επιβάλλουν την παραπομπή του σχεδίου Συντάγματος σε δημοψήφισμα ώστε να αποφανθεί τελικά ο λαός για την αποδοχή του.

**Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος**  
**Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου**  
**Νομικού Τμήματος Πανεπιστημίου Αθηνών**