

**Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ Α.Π.Θ.**

**Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ  
ΕΝΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ  
ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

**ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ**

**Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ**

**ΠΡΟΛΟΓΟΣ: Ι. ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ**

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ**

**ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ**

**2003**

## Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΚΟΠΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

- I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ
  - A. Τα νέα δεδομένα
  - B. Προεξαγγελτικά
- II. ΕΠΙΣΤΗΜΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΑΦΕΤΗΡΙΑ
  - A. Το υλικό του συνταγματικού λόγου
  - B. Μεθοδολογική σύμβαση
    - 1. Ανάμεσα σε δυο κόσμους
      - α. ...για μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης
      - β. Η εθνοκεντρική θεώρηση
    - 2. Επιλέγοντας στρατόπεδο
      - α. Η διαπλοκή μεθοδολογικής οπτικής γωνίας και ουσιαστικών συμπερασμάτων...
      - β. ...και η επιχειρούμενη απεμπλοκή τους
- III. Η ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ
  - A. Το Άρθρο 28 Σ.: Γέφυρα Μεταξύ της Ελληνικής και της Διεθνούς Έννομης Τάξης
    - 1. Η κλασική διεθνής συμβατική δραστηριότητα (άρθρο 28 παρ. 1 Σ.)
    - 2. Μεταφορά αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών (28 § 2 Σ.)
    - 3. Περιορισμοί ή μετασχηματισμός στην άσκηση της κυριαρχίας; (άρθρο 28 παρ. 3 Σ.)
    - 4. Σχέση μεταξύ των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 Σ.
  - B. Η κρυφή αναθεωρητική λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 Σ.
- IV. ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ
  - A. Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας...
  - B. ...αίτημα του ελληνικού Συντάγματος
    - 1. Διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων
    - 2. Η απενεργοποίηση του εθνικού Συντάγματος
    - 3. Η εξωστρεφής λειτουργία των ουσιαστικών προϋποθέσεων
- V. Η ΣΥΝΥΠΑΡΞΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ
  - A. Η δημιουργική αυτοκαταστροφή του εθνικού Συντάγματος
  - B. Σχέση εθνικού και ευρωπαϊκού Συντάγματος
  - Γ. Τα χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού συνταγματισμού
    - 1. Ο μετασχηματισμός του συνταγματισμού
    - 2. Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός ως αποτύπωση της ευρωπαϊκής πολλαπλότητας
- VI. ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



## § 7. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΚΟΠΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Λίνα Παπαδοπούλου\*

### I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ\*

#### A. Τα νέα δεδομένα

Μια ειρηνική επανάσταση συντελείται στην Ευρώπη. Μια νέα πολιτική κοινωνία μορφοποιείται, μια Πολιτεία οικοδομείται με όρους συνταγματικούς και ένα αυτόνομο νομικό σύστημα έχει ήδη παγιωθεί. Κι ενώ η ιστορική μέχρι σήμερα εμπειρία μας υποδεικνύει ότι τέτοιου είδους ανακατατάξεις και γεννήσεις έχουν ως πηγή και θεμέλιό τους τη βία, τη συστατική του νέου δικαίου και της νέας πολιτικής εξουσίας βία, παρατηρούμε σήμερα μια αλλαγή παραδείγματος. Ο δεύτερος παγκόσμιος και πλέον αιματηρός πόλεμος της ανθρωπότητας αποτέλεσε αναμφισβήτητα την απαρχή και κατέστησε αδήριτη την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών προκειμένου να αποφευχθεί μια ανάλογη καταστροφή. Ωστόσο δεν ήταν η ίδια η πολεμική βία που θεμελίωσε και κυρίως επέτρεψε στο κοινοτικό οικοδόμημα να λειτουργήσει και να προχωρήσει, αλλά η συναίνεση των

---

\* Δρ. Δικαίου Πανεπιστημίου Ανοβέρου, μεταδιδακτορική ερευνήτρια στο Τμήμα Νομικής του Α.Π.Θ., υπότροφος *Marie Curie* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (HRMF-CT-2002-01849).

\* Ευχαριστώ, γιατί οι συζητήσεις μαζί τους εμπλούτισαν και γονιμοποίησαν τη σκέψη μου, τον καθ. κ. Μανιτάκη και την επίκ. καθ. κ. Καμτσίδου, καθώς και όλες τις φοιτήτριες και τους φοιτητές του κύκλου μεταπτυχιακών σπουδών στο Συνταγματικό Δίκαιο στο τμήμα Νομικής του Α.Π.Θ.

ευρωπαϊκών κρατών. Μια συναίνεση που συνεχώς ανανεώνεται και τροφοδοτείται δημοκρατικά, που εκπορεύεται από τους λαούς της Ευρώπης και αποτυπώνεται μέσα από συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες. Κατ' αντιστοιχία η οικοδομούμενη κοινοτική πολιτική κοινωνία απορροφά, υιοθετεί, εμπνέεται –έστω κι αν τα μεταλλάσσει και τα προσαρμόζει στην ιδιοσυστασία της- από τα πρότυπα του συνταγματικού κράτους της μεταπολεμικής δυτικής Ευρώπης.

Προκειμένου συνεπώς να διερευνήσουμε το χαρακτήρα και την προοπτική της συνταγματικής οικοδόμησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγόμαστε αναγκαστικά - γιατί αυτά τα εννοιολογικά εργαλεία διαθέτουμε- αλλά και κατ' επιλογήν –γιατί οι ίδιες θεμελιώσεις συνεχίζουν να μας πείθουν- σε αρχές και σκοπούς φτιαγμένους για και μέσα στο λειτουργικό πλαίσιο του έθνους-κράτους. Κεντρική κατηγορία στη θεσμική συγκρότηση αυτού, ειδικά στη δική μας γωνιά της γης, αποτέλεσε και αποτελεί το Σύνταγμα και η συνταγματική δέσμευση της κρατικής και εν γένει κάθε εξουσίας. Ως δημιούργημα του διαφωτισμού και της νεωτερικότητας, το Σύνταγμα ενσωματώνει το αίτημα για ατομικό και συλλογικό αυτοκαθορισμό καθώς και για τον περιορισμό και έλεγχο κάθε μορφής εξουσίας, αίτημα που παραμένει ενεργό και υπό τις συνθήκες της πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης. Περαιτέρω όμως το Σύνταγμα λειτουργεί και ως μήτρα του δικαίου, το οποίο (πρέπει να) παράγεται με τρόπο (διαδικασία) και περιεχόμενο (ουσία) που να τελούν σε συμφωνία με τις συνταγματικές προβλέψεις.

## **B. Προεξαγγελτικά**

Ενόψει των παραπάνω, η παρούσα ανάλυση φιλοδοξεί να διερευνήσει τη στάση του ελληνικού, και γενικότερα εθνικού, Συντάγματος απέναντι στο φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το θέμα αυτό παρότι δείχνει εξαντλημένο από ιστορική και δογματική άποψη γίνεται εκ νέου επίκαιρο για τρεις κυρίως λόγους: πρώτον, λόγω της προϊούσας εμβάθυνσης της ενοποιητικής διαδικασίας που θέτει σε αμφιβολία την επάρκεια μιας σιωπηρής, αδρανειακής και επιφυλακτικής αποδοχής εκ μέρους του ελληνικού Συντάγματος (Σ.) αυτού που ονομάζεται, όχι πάντα

εύστοχα, ‘υπεροχή’ της κοινοτικής έννομης τάξης. Δεύτερον, ενόψει της διεύρυνσης, λόγω της οποίας νέες συνταγματικές τάξεις θα κληθούν να αντιμετωπίσουν και να υποδεχτούν την ευρωπαϊκή πρόκληση προς το εθνικό σύνταγμα.<sup>1</sup> Και τέλος, ενόψει του αναδύομένου ευρωπαϊκού Συντάγματος, που θέτει σε νέα βάση τη σχέση μεταξύ του ελληνικού, και κατ’ αναλογία κάθε εθνικού, Συντάγματος αφενός και του ευρωπαϊκού δικαίου αφετέρου.

Η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται στα ακόλουθα ζητήματα: θέτει καταρχάς (υπό III) το ερώτημα αν το ελληνικό Σύνταγμα εμποδίζει, επιτρέπει ή ευνοεί τη *συνταγματική* οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα αυτό, εξετάζεται το θεσμικό οπλοστάσιο του ελληνικού Συντάγματος, ειδικότερα προτείνεται μια νέα ανάγνωση του άρθρου 28 Σ., και ειδικότερα των παραγράφων 2 και 3 αυτού. Βάσει της ανάλυσης αυτής υποστηρίζεται ότι το ελληνικό Σύνταγμα, ειδικότερα το άρθρο 28 παρ. 3, όχι απλώς επιτρέπει αλλά *επιβάλλει* τη συνταγματοποίηση της Ένωσης.<sup>2</sup>

Στη συνέχεια, η ανάλυση επικεντρώνεται (υπό IV) στις προϋποθέσεις που το Σ. θέτει στον ευρωπαϊκό συνταγματισμό. Οι προϋποθέσεις αυτές συνίστανται σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 3 στην εφαρμογή στην οικοδομούμενη Ευρωπαϊκή Πολιτεία της δημοκρατικής αρχής και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στη βάση της παραδοχής ότι στην πορεία διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού Συντάγματος τα εθνικά

---

<sup>1</sup> F. Jacobs, ‘The Constitutional Impact of the Forthcoming Enlargement of the EU: What can be learnt from the experience of the existing Member States?’, in A.E. Kellerman / J.W. de Zwaan / J. Czuczai (eds) *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague: Asser Press 2001, 183 (189επ.).

<sup>2</sup> Αντίθετα η Ιλιοπούλου-Στράγγα, σε J. Pliopoulos-Strangas / Eug. Prevedourou, ‘Le droit de l’ Union européenne et les Constitutions nationales’ Rapport Hellénique, F.I.D.E. XX Congrès, Londres 30.10-02.11.2002, 20, η οποία θεωρεί ότι το άρθρο 28 δεν μπορεί να δώσει απαντήσεις στα ερωτήματα που εγείρει η υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Συντάγματα συνιστούν *προσυνταγματικούς* κανόνες, διερευνάται στη συνέχεια η σχέση μεταξύ ενός ευρωπαϊκού και του ελληνικού Συντάγματος.<sup>3</sup>

Τέλος (υπό V), αναζητούνται τα χαρακτηριστικά και η φύση του ευρωπαϊκού συνταγματισμού, όπως αυτά διαμορφώνονται ενόψει της σχέσης του με τον εθνικό συνταγματισμό. Υποστηρίζεται η άποψη ότι ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός - και το υφιστάμενο ήδη (ουσιαστικό) ευρωπαϊκό Σύνταγμα – προέρχεται γενεαλογικά και είναι ομοούσιος του εθνικού,<sup>4</sup> αποτελεί παρακολούθημα και ταυτόχρονα ανατροπή του τελευταίου. Εντάσσεται σ' έναν πολυεπίπεδο συνταγματισμό, ο οποίος αποτυπώνει τις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μιας Ευρώπης με πολλαπλές,

---

<sup>3</sup> Τη στόχευση αυτή είχε ήδη το 1984 εξαγγείλει ο *A. Μανιτάκης*, Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους, Το Σύνταγμα 1984, 472επ., (477) και σε: ΚΔΕΟΔ, *Π. Στάγκου / Γ. Μουτσίου* (επιμ.), Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδος στις ευρωπαϊκές Κοινότητες, Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1987, 85επ., όταν έγραφε ότι το άρθρο 28 παρ. 3 επιτρέπει «χάρη στις ρήτρες που περιέχει, μια οργανική και λειτουργική σύνδεση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη». Η παρούσα ανάλυση φιλοδοξεί να απαντήσει στο δικό του ερώτημα: «Με ποιο τρόπο, μέσα από ποιο μηχανισμό, με βάση ποιο νομικό συλλογισμό, είναι δυνατό να επιτευχθεί η διαπλοκή των δύο εννόμων τάξεων, έτσι ώστε και η ιδιαιτερότητα και το προβάδισμα της κοινοτικής έννομης τάξης να μη θυσιάζεται και η ακεραιότητα της εθνικής συνταγματικής τάξης, η ουσία της εθνικής κυριαρχίας να μη θίγεται. Εγχείρημα δύσκολο, διότι απαιτεί λεπτούς νομικούς χειρισμούς και στηρίζεται σε ασταθείς ισορροπίες. Εγχείρημα όμως αναγκαίο, διότι η αρμονική συμβίωση της κοινοτικής με τις εθνικές έννομες τάξεις αποτελεί τον πιο ασφαλή δρόμο που οδηγεί σταδιακά στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, και ταυτόχρονα την πιο βάσιμη υπόθεση εργασίας». Και υποστηρίζει τη δική του θέση ότι: «...μεταξύ των δύο αυτών εννόμων τάξεων υπάρχει – πρέπει να υποθέσουμε ότι υπάρχει – σχέση αρμονικής συμβίωσης και λειτουργικής αλληλεξάρτησης και όχι σχέση σύγκρουσης ή σχέση ιεραρχική μεταξύ αυτόνομων και ανεξάρτητων πηγών δικαίου».

<sup>4</sup> Διαφοροποιημένα ο *K. Παπανικολάου*, Συνταγματισμός και κυριαρχία, Αναζητώντας τη συνταγματική εγκυρότητα του Ευρωπαϊκού δικαίου. Η ερμηνεία του άρθρου 28Σ, Το Σύνταγμα 2001, 275-314 (298), ο οποίος θεωρεί ότι η αποδοχή ή απόρριψη μιας τέτοιας θέσης (ότι δηλ. οι αξίες που εκφράζουν τα σημερινά εθνικά συντάγματα στην Ευρώπη πρέπει να διαπνέουν το ευρωπαϊκό κανονιστικό οικοδόμημα, «είναι αντικείμενο πολιτικής επιχειρηματολογίας και δεν αποτελεί το αναγκαίο κριτήριο της νομιμοποίησης ενός ευρωπαϊκού ουσιαστικού συντάγματος») (υπογρ. στο πρωτ.).

οριζόντιες και κάθετες, ταυτότητες και ταυτοποιήσεις και πολλαπλά κέντρα εξουσίας και πηγές νομιμοποίησης.

Η θεμελίωση των παραπάνω θέσεων ερείδεται επί μεθοδολογικών και επιστημολογικών παραδοχών αλλά και προερμηνευτικών επιλογών<sup>5</sup> που κρίνεται σκόπιμο να ‘αποκαλυφθούν’ (υπό II), καθώς οριοθετούν και διαμορφώνουν καθοριστικά το πλαίσιο της ανάλυσης.

## II. ΕΠΙΣΤΗΜΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΑΦΕΤΗΡΙΑ

### A. Το υλικό του συνταγματικού λόγου

Η νομική δογματική στην παρούσα ανάλυση υπαγορεύεται, σχηματοποιείται, οριοθετείται αλλά και ‘απελευθερώνεται’ βάσει των παρακάτω τριών επιστημολογικών παραδοχών. Καταρχήν θεωρείται ως δεδομένο, ότι ο συνταγματικός λόγος σχετικά με την Ευρώπη, ακόμη κι αν διατείνεται ότι είναι ή φιλοδοξεί να είναι μια ‘καθαρή θεωρία του δικαίου’, δεν μπορεί να αποφύγει να είναι πολιτικός ή / και πολιτειακός λόγος. Επιλέγει το για τη συγκρότηση της πολιτείας και της πολιτικής κοινότητας οντολογικά κρίσιμο και το ανάγει σε δεοντολογικά, δηλαδή δικαιικά, κρίσιμο.

Κατ’ αυτή την έννοια, δεν παραμένει «λόγος» αλλά εξορισμού και αυτοδίκαια καθίσταται «πράξη», πράξη πολιτική, δηλαδή τείνουσα να μετασχηματίσει την ίδια την πολιτική κοινωνία σύμφωνα με λιγότερο ή περισσότερο σαφείς και δηλούμενες προερμηνευτικές επιλογές.

---

<sup>5</sup> K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg <sup>18</sup>1991, 24-25· βλ. και Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α’, Θεωρητικό Θεμέλιο, Αθήνα-Κομοτηνή <sup>4</sup>1994, 278επ.· και πάντως υπό τις προϋποθέσεις που τονίζει ο Α. Μανιτάκης, Η πολύπαθη και αμφιλεγόμενη τέχνη της συνταγματικής ερμηνείας, σε Ερμηνεία του Συντάγματος και Λειτουργία του Πολιτεύματος, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, 201-256 (223), ότι «μεταξύ της προερμηνευτικής και της ερμηνευτικής φάσης μεσολαβούν πολλές γνωστικές ενέργειες και διαδικασίες αναζήτησης κριτηρίων και κανόνων, κρίσεις και αξιολογήσεις, χαρακτηρισμοί, λογικές υπαγωγές και επιλογές, που θέτουν και ξαναθέτουν υπό έλεγχο και διαρκή αμφισβήτηση και την προερμηνευτική αφετηρία και το εικαζόμενο ερμηνευτικό αποτέλεσμα» (υπογρ. στο πρωτ.).



Η παραδοχή αυτή υπονοεί ότι ο συνταγματισμός, και ειδικότερα εν προκειμένω η συνταγματοποίηση<sup>6</sup> της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν είναι ένα φαινόμενο που συντελείται ‘εκεί έξω’, εκτός των τειχών, που οι ερμηνευτές του δικαίου στο ‘γυάλινο πύργο της επιστήμης’ παρατηρούν ως αντικειμενικοί και αδέκαστοι κριτές. Η συνταγματοποίηση της Ένωσης συντελείται κατ’ εξοχήν μέσα στο ‘λόγο’, τον επιστημονικό, το δικανικό, ή τον πολιτικό. Προϋποθέτει βέβαια, για να είναι πειστικός, ο λόγος αυτός κάποιες νομικοπολιτικές και οικονομικές δομές: οι τελευταίες ωστόσο δεν συνεπάγονται αυτόματα την εμφάνιση του συνταγματισμού, πριν εξηγηθούν και ερμηνευθούν με εργαλείο συνταγματικές έννοιες και ιδεοτύπους, συνταγματικό λεξιλόγιο και συνταγματική γλώσσα.

Η γλώσσα ωστόσο -κι αυτή η επισήμανση με φέρνει στην τρίτη επιστημολογική παραδοχή- δεν είναι αθώα σε σχέση με τις έννοιες και άρα την αντίληψή μας για τα πράγματα. Ο συνταγματικός λόγος, ως λόγος – πράξη, όχι μόνο επιλέγει τη γλώσσα που χρησιμοποιεί αλλά και επιλέγεται από αυτή. Με άλλα λόγια, η γλώσσα που χρησιμοποιούμε αντανakλά βέβαια τις αντιλήψεις μας, επιτρέποντας μια κατά το δυνατό δημόσια, και πάντως διυποκειμενική, συζήτηση. Ταυτόχρονα όμως μορφοποιεί και δίνει περιεχόμενο στις αντιλήψεις αυτές, ορίζει τα όρια και τις δυνατότητές τους. Συνεπώς η γλώσσα, και η κανονιστική, δεν είναι ουδέτερη αξιολογικά, ούτε αθώα σε σχέση με τα νοήματα. Είναι αντίθετα η ίδια η γλώσσα φορέας αλλά και συνδιαμορφωτής νοημάτων και νοηματοδοτήσεων ιστορικά φορτισμένων και πολιτικά χρωματισμένων. Αν αυτό είναι πειστικό, τότε ο ‘αναγνώστης’ των νομικών κειμένων, ο ερμηνευτής και ο εφαρμοστής τους, είτε είναι δικανικό είτε πολιτικό υποκείμενο, δικαιούται, αν δεν υποχρεούται, να αποδομεί τις γλωσσικές επιλογές προκειμένου να καταστήσει το λόγο – πράξη διαφανή και να απο-καταστήσει τη σχέση του με τις πολιτικές και πολιτειακές επιλογές που εμπεριέχει.

---

<sup>6</sup> Βλ. *J.H.H. Weiler* με τους *Halter* και *Mayer*, *European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces*, [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org), 5.

## **B. Μεθοδολογική σύμβαση**

### **1. Ανάμεσα σε δυο κόσμους**

Το πρώτο ερώτημα που τίθεται από κάθε υποψιασμένο μελετητή είναι αν το θέμα εξετάζεται από την πλευρά του ελληνικού - και εν γένει εθνικού - συνταγματικού δικαίου ή αντίθετα από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου. Όπως είναι γνωστό, η επιλεγόμενη μεθοδολογική οπτική γωνία είναι συχνά μια αυθαίρετη απόφαση, η οποία καθορίζει εν πολλοίς τη μέθοδο θέσης των ερωτήσεων. Αυτό είναι ιδιαίτερα εναργές στο θέμα που μας απασχολεί, στη σχέση δηλαδή μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού συντάγματος. Τρεις είναι οι δυνατές οπτικές γωνίες: η κανονιστική θεώρηση από την πλευρά του εθνικού δικαίου, η κανονιστική θεώρηση από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου, και η «ρεαλιστική» ή εμπειρική θεώρηση, που προτιμά την κανονιστική δύναμη του πραγματικού από αυτή του κανονιστικού.

Η τελευταία θεώρηση αποτυπώνεται στη βασική παραδοχή ότι 'δίκαιο είναι ό,τι ισχύει' και συνεπώς το δίκαιο μόνον επικαθορίζεται από και δεν επικαθορίζει την πολιτική και οικονομική κατάσταση.<sup>7</sup> Η παρούσα ανάλυση, χωρίς να παραγνωρίζει τη δυναμική της ευρωπαϊκής ενοποίησης ως καταρχήν οικονομικής διαδικασίας και γενικότερα τη θέση του δικαίου στο εποικοδόμημα, ή με άλλα λόγια την «κανονιστική δύναμη του πραγματικού»<sup>8</sup>, αποσκοπεί στην περιφρούρηση της σχετικής αυτονομίας του δικαίου, στη διάσωση της «κανονιστικής δύναμης του κανονιστικού»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Βλ. έτσι την εύστοχη και αποκαλυπτική παραδοχή του Προέδρου του Αρείου Πάγου Στ. Μαθθία, Έλεγχος συνταγματικότητας και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Χρονικό ενός συνεδρίου, Το Σύνταγμα 1998, 445επ. (449), ότι «...η υπεροχή των κανόνων του Κοινοτικού δικαίου αποτελεί υπαρξιακή προϋπόθεση για την οικοδόμηση της Ευρώπης, άρα αίρεση για την ιστορική μοίρα των κρατών της. Ενώπιον μιας τέτοιας «κατάστασης πραγμάτων» το ζήτημα δεν είναι νομικό. Η υπεροχή του Κοινοτικού δικαίου είναι ένα δεδομένο της Ιστορίας».

<sup>8</sup> G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, <sup>4</sup> 1905, Bad Homburg v.d.H./ Berlin / Zürich 1966, 338.

<sup>9</sup> W. Hennis, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, Tübingen 1957, 52.

Και μετά την επιλογή αυτή πάντως, την αποφασιστική σημασία της μεθοδολογικής οπτικής γωνίας επιτείνει το γεγονός ότι το πρόβλημα της σχέσης μεταξύ συνταγματικού και κοινοτικού δικαίου «δεν επιλύεται από συγκεκριμένες διατάξεις» και ότι η σχέση αυτή «παραμένει ακαθοδήγητη από θετικούς κανόνες δικαίου».<sup>10</sup> Η αφετηριακή θέση που υιοθετεί κανείς επηρεάζεται, συνεπώς, τόσο από το γενικότερο θεωρητικό προσανατολισμό του όσο και από την προτίμησή του υπέρ της εθνικής ανεξαρτησίας ή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης,<sup>11</sup> ως πολιτικής προεπιλογής. Χρησιμοποιείται δηλαδή συχνά ως λογικό προαπαιτούμενο η υπεροχή του κοινοτικού ή του εθνικού δικαίου, προκειμένου να δικαιολογηθεί, ορθότερα, να δομηθεί λογικά και με νομικά επιχειρήματα η προτίμηση υπέρ ευρέων διεθνοδικαιικών δεσμεύσεων ή αντίθετα υπέρ της διατήρησης, κατά το δυνατόν, αλώβητης της εθνικής κυριαρχίας αντίστοιχα.<sup>12</sup>

α. ...για μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης

Από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου<sup>13</sup> η θέση του τελευταίου και η σχέση του με τις εθνικές έννομες τάξεις απορρέει από την τελεολογία της ευρωπαϊκής

---

<sup>10</sup> Κ. Δ. Κεραμέως, *Σύνταγμα, εθνικός δικαστής και κοινοτικό δίκαιο*. Ένα μικρό σχόλιο σ' ένα μεγάλο θέμα, σε ΚΔΕΟΔ, *Στάγκου / Μούτσιου* (επιμ.) Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η συνταγματική θεώρηση, Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1987, 67-84 (70).

<sup>11</sup> Κεραμέως, *Σύνταγμα, εθνικός δικαστής και κοινοτικό δίκαιο*, ό.π., 70. Η απουσία θετικού δικαίου που να απαντά στο πρόβλημα αυτό αναγκάζει το συγγραφέα να μιλήσει για «νομικά άλυτο πρόβλημα της υπεροχής in globo του κοινοτικού ή του συνταγματικού δικαίου» (σ. 71).

<sup>12</sup> Όπως αποδεικνύει ο Κέλσεν (*H. Kelsen, Reine Rechtslehre*, <sup>2</sup>1960, Βιέννη 1992, 345) σε αντίστοιχη ανάλυσή του σχετικά με τη σχέση και το λόγο ισχύος του εθνικού και του διεθνούς δικαίου, η απόφαση μεταξύ των δύο μεθοδολογικών μονισμών, της προτεραιότητας ενός των δύο δικαίων, βρίσκεται εκτός νομικής επιστήμης και καθορίζεται από πολιτικές εκτιμήσεις. Οποιαδήποτε δε σχετική απόφαση είναι εξίσου σωστή και εξίσου νομιμοποιημένη.

<sup>13</sup> Βλ. σχετικά με τη θεώρηση αυτή Γ. Δρόσου, *Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, 19επ.

ολοκλήρωσης<sup>14</sup> και από τη φύση και τη λειτουργία της ίδιας της κοινοτικής και ενωσιακής έννομης τάξης ως αυτοδύναμης και αυτόνομης<sup>15</sup>. Η απόλυτη αυτονομία και υπεροχή του κοινοτικού δικαίου θεωρείται αδιαμφισβήτητη προκειμένου να διασφαλιστεί η ενιαία και αδιατάρακτη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και κατά συνέπεια η απρόσκοπτη υλοποίηση του σχεδίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Από την οπτική αυτή γωνία, η εξέταση του κοινοτικού δικαίου αλλά και του ενωσιακού οικοδομήματος εν γένει από την πλευρά των εθνικών Συνταγμάτων φέρει μέσα της τον κίνδυνο να διασπαστεί η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και να διακορευτεί η συνεχής και συνεκτική λειτουργία κυρίως της ενιαίας αγοράς.<sup>16</sup> Το νομικό συνεπώς αξίωμα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου πηγάζει μεθοδολογικά από μια ωφελμιστική οπτική, καλείται δηλαδή να υπηρετήσει τελεολογικά την

---

<sup>14</sup> Πρβλ. *N. Σκανδάμη*, Το κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα I, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, 90-91. *A.α. Δρόσου*, 38, σύμφωνα με τον οποίο η ολοκλήρωση της Ευρώπης μόνον αυθαίρετα ή αξιωματικά μπορεί να χαρακτηριστεί 'τέλος' (ratio) του κοινοτικού δικαίου.

<sup>15</sup> Από τη θεωρία βλ. ενδεικτικά *Π. Δαγτόγλου*, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο I, Αθήνα 2<sup>1985</sup>, 191, και *του ίδιου*, Η συμμετοχή μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και το Σύνταγμα, σε: Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδος στις ευρωπαϊκές Κοινότητες, ό.π., 19επ.· *K. N. Κακούρη*, Η σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών, ΕΕΕυρΔ 1986, 525επ. (541: «Η Συνθήκη όμως δεν είναι ενσωματωμένη μέσα στα εθνικά δίκαια. Ισχύει ως αυτοτελής πηγή κανόνων δικαίου ... Η Συνθήκη δεν έχει ως πηγή ισχύος τα Συντάγματα των κρατών μελών, δεν ισχύει επειδή κατέστη εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών.... Ισχύει καθεαυτήν αυτοτελώς και αποτελεί πρωτογενή πηγή ισχύος της όλης κοινοτικής νομικής τάξης, ακριβώς όπως τα Συντάγματα των κρατών μελών». Και συνεχίζει (542): «Η σχέση του κοινοτικού δικαίου με τα εθνικά δίκαια δεν προσδιορίζεται από τους κανόνες, συνταγματικούς ή άλλους, κάθε εθνικού δικαίου, αλλά από την ίδια τη Συνθήκη, τη φύση της και τις διατάξεις της», *Κεραμέως*, Σύνταγμα, εθνικός δικαστής και κοινοτικό δίκαιο, ό.π., 69· *N. Σκανδάμη*, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης I*, Αθήνα-Κομοτηνή 3<sup>1997</sup>, 53επ., *E. Σαχπεκίδου*, σε *Π. Στάγκου / E. Σαχπεκίδου*, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, 232επ.

<sup>16</sup> Βλ. *P. Pescatore*, Le droit de l' integration, Leiden 1972, 36, όπως παραπέμπεται από το Δρόσο, 39 και υποσ. 29, αλλά και τον αντίλογο του παραπέμποντος.

ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης. Μια πολιτική στόχευση ενδύεται μια νομική μορφή προκειμένου να ευοδωθεί. Βασικό εκφραστή αυτής της μεθοδολογικής οπτικής γωνίας, η οποία ακολουθείται και από την αντίστοιχη ουσιαστική θέση περί υπεροχής της κοινοτικής τάξης, αποτέλεσε το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.<sup>17</sup>

Από τη μεθοδολογική αυτή σκοπιά υποστηρίχθηκε<sup>18</sup> πως το άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος και ο νόμος 945/1979 που κύρωσε τη Συνθήκη προσχώρησης στις ΕΟΚ, ΕΚΑΕ και ΕΚΑΧ ήταν απαραίτητα για την ‘ώρα μηδέν’, δεν αποτελούν ωστόσο το θεμέλιο της ισχύος του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική επικράτεια. Μετά τη στιγμή της προσχώρησης ωστόσο η ισχύς και υπερίσχυση μάλιστα του κοινοτικού δικαίου είναι αυτοδύναμη, ακριβώς όπως και του ‘ελληνογενούς’ δικαίου. Μη ισχύοντος ωστόσο του δυαδισμού διεθνούς και εθνικού δικαίου στην περίπτωση του, το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει ως βάση ούτε υπόκειται στους περιορισμούς του άρθρου 28 παρ. 1 Σ. αλλά ισχύει *de jure communitatis*. Είναι προφανές ότι από την

---

<sup>17</sup> Βλ. επίσης τη σταθερή νομολογία του ΔΕΚ με σημαντικότερες αποφάσεις τις *Van Gend en Loos*, υπόθεση 26/62, Συλλ.Νομολ. 1954-1964, 861επ., *Costa v. E.N.E.L.*, υπόθεση 6/64, Συλλ.Νομολ. 1954-1964, 1191επ., *Internationale Handelsgesellschaft*, υπόθεση 11/70, Συλλ.Νομολ. 1969-1971, 581επ., *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, υπόθεση 48/71, Συλλ.Νομολ. 1972-1973, 85επ., *Simmmenthal*, υπόθεση 106/77, Συλλ.Νομολ. 1978, 629επ., *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*, υπόθεση C-473/93, Συλλ.Νομολ. 1996, I-3207 και *Επιτροπή κατά Ελλάδας*, υπόθεση C-290/94, Συλλ.Νομολ. 1996, I-3285. Το κυριότερο δικαιοπολιτικό επιχείρημα του ΔΕΚ στη βάση μιας τελεολογικής ερμηνείας των Συνθηκών επικαλείται την αναγκαιότητα αναγνώρισης της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιογένεια ερμηνείας και εφαρμογής του στο σύνολο της ενωσιακής επικράτειας. Κριτική αποτίμηση της νομολογίας αυτής βλ. σε *Κεραμέως, Σύνταγμα, εθνικός δικαστής και κοινοτικό δίκαιο* ό.π., 71επ. και σε *Κ. Μπόσκοβιτς, Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, 24επ.

<sup>18</sup> *Π. Δ. Δαγτόγλου, ‘Η συμμετοχή μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και το Σύνταγμα’* σε *Στάγκου / Μούτσιου (επιμ.) Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες*. Η συνταγματική θεώρηση, 1987, 19επ. (19-20), ο οποίος βάσει αυτών των σκέψεων καταλήγει στο ότι το άρθρο 4 του ν. 945/1979 δεν ήταν αναγκαίο, αν όχι αντισυνταγματικό, χωρίς αυτό να επηρεάζει ωστόσο την ισχύ του κοινοτικού δικαίου και την από αυτή απορρέουσα υποχρέωση των κρατικών οργάνων να το εφαρμόζουν.

οπτική αυτή γωνία δεν τίθεται πλέον ζήτημα οποιασδήποτε επιρροής ή περιορισμού του ευρωπαϊκού δικαίου και βέβαια του ευρωπαϊκού Συντάγματος από το ελληνικό και γενικότερα εθνικό.

*β. Η εθνοκεντρική θεώρηση*

Στον αντίποδα της παραπάνω μεθοδολογικής αφετηρίας βρίσκεται η θεώρηση των εθνικών Συνταγμάτων ως απαρχής της σχετικής συζήτησης.<sup>19</sup> Υπέρ της μεθοδολογικής προτεραιότητας του εθνικού Συντάγματος συνηγορεί το γεγονός ότι η κοινοτική εξουσία είναι δοτή ή παράγωγη και όχι πρωτογενής και ότι οι κοινοτικές αρμοδιότητες παραχωρούνται από τα εθνικά κράτη κατά συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες, δηλαδή κατ' εφαρμογή και όχι καταστρατήγηση του Συντάγματος ως απόρροια μιας επανάστασης ή μιας πολεμικής σύρραξης. Είναι συνεπώς η κοινοτική εξουσία ειδική και περιορισμένη αλλά και λειτουργικά εξαρτημένη από την εθνική εξουσία.<sup>20</sup> Από αυτή την οπτική γωνία το αίτημα του κοινοτικού δικαίου για υπεροχή του έναντι του εθνικού μπορεί να γίνει σεβαστό μόνον αν θεωρηθεί «εκδήλωση της αυτοδέσμευσης του συντακτικού νομοθέτη να εξασφαλίζει σε κάθε περίπτωση την άμεση και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου...».<sup>21</sup>

Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, το κοινοτικό δίκαιο δε δικαιούται να φτάνει μέχρι του σημείου να αναιρεί θεμελιώδεις συνταγματικές διατάξεις και ιδίως να υποσκάπτει τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και τα θεμελιώδη των πολιτών δικαιώματα. Πάντως η λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 δεν εξαντλείται στην

---

<sup>19</sup> Βάσει της παραδοχής ότι: «εφ' όσον υπάρχει τυπικόν Σύνταγμα εις την κορυφήν της ιεραρχίας των κανόνων ορισμένης εννόμου τάξεως, εντός αυτής ισχύουν ως κανόνες δικαίου μόνον όσοι εκ του Συντάγματος έλκουν, αμέσως ή εμμέσως, την δικαιοκίνη υπόστασιν των και το κύρος των. Επομένως, από το Σύνταγμα κάθε κράτους εξαρτάται, εάν και εις ποίαν έκτασιν το διεθνές δίκαιον αποτελεί εντός αυτού πηγήν δικαίου.» (Α. Μάνεση, *Συνταγματικόν Δίκαιον*. Πανεπιστημιακαί παραδόσεις, τόμ. Α', Θεσσαλονίκη 1967, 311).

<sup>20</sup> Μανιτάκη, *Το Σύνταγμα 1984*, 487.

<sup>21</sup> Δρόσου, *ό.π.π.*, 42.

προσχώρηση. Επιπλέον, οι σχετικές προβλέψεις συνεχίζουν να αποτελούν, σύμφωνα με την κρατούσα γνώμη, τη *sedes materiae* και να ενεργοποιούνται σε κάθε νέο στάδιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης κατά την κύρωση των νέων συνθηκών. Ειδικότερα οι προϋποθέσεις της παρ. 3 πρέπει να συντρέχουν καθ' όλη τη διάρκεια της συμμετοχής της Ελλάδας.<sup>22</sup>

## 2. Επιλέγοντας στρατόπεδο

### α. Η διαπλοκή μεθοδολογικής οπτικής γωνίας και ουσιαστικών συμπερασμάτων...

Το χάσμα ανάμεσα στις δυο διαφορετικές οπτικές γωνίες παρουσιάζεται αγεφύρωτο<sup>23</sup> καθώς αυτές στηρίζονται σε διαφορετικές αξιωματικές παραδοχές: υπέρ του πρωτογενούς και αδιαμφισβήτητου χαρακτήρα του Συντάγματος η μία και υπέρ των ιδρυτικών των Κοινοτήτων Συνθηκών η άλλη. Η διαφορετική αφετηρία, εξάλλου, όχι μόνον απορρέει από διαφορετικές ουσιαστικές προερμηνευτικές επιλογές, αλλά σχεδόν πάντα συνοδεύεται και από ανάλογα ουσιαστικά συμπεράσματα. Η επιλεγόμενη δηλαδή οπτική γωνία καθορίζει ουσιαστικά και το περιεχόμενο των προσφερόμενων απαντήσεων<sup>24</sup>. Όσοι, με άλλα λόγια, επιλέγουν τη συνταγματική οπτική γωνία, επιμένουν στην κανονιστική προτεραιότητα του Συντάγματος και δε δέχονται την υπεροχή της κοινοτικής έννομης τάξης. Αντίστοιχα, για τους υπέρμαχους

---

<sup>22</sup> *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 18.

<sup>23</sup> Σύμφωνα με το *Δρόσο*, 46, «αυτό επειδή δεν υπάρχει καμία μορφή κυριαρχίας στην οποία να μπορούν να αναχθούν ταυτόχρονα και το κοινοτικό και τα εθνικά δίκαια».

<sup>24</sup> Πρβλ. *Μανιτάκη*, Το Σύνταγμα 1984, 476, ο οποίος σημειώνει ότι «...ή η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου είναι μια αξίωση που πηγάζει από την ίδια τη φύση του δικαίου αυτού και επιβάλλεται να αναγνωριστεί σαν τέτοια από τον εθνικό δικαστή, ή παύει να ισχύει ως υπεροχή όταν θεμελιώνεται σε διάταξη του εθνικού δικαίου και η εφαρμογή της εξαρτάται από τη θέληση εθνικού οργάνου. ... [κ]άθε ερμηνευτική εκδοχή που θα τοποθετούσε τις συνθήκες πιο πάνω και από το Σύνταγμα θα κινδύνευε να χαρακτηριστεί αντίθετη προς το γράμμα της διάταξης [του άρθρου 28] και τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη».

της ευρωπαϊκής τελεολογίας, τα εθνικά Συντάγματα παραμερίζονται και κανέναν λόγο δεν έχουν στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα. Πρόκειται για έναν κυκλικό συλλογισμό: η προερμηνευτική / πολιτική επιλογή υπέρ της εθνικής κυριαρχίας ή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σιωπηρά μετουσιώνεται σε μεθοδολογική προτεραιότητα του Συντάγματος ή των Συνθηκών· η μεθοδολογική επιλογή οδηγεί με τη σειρά της, μέσω επιχειρημάτων που απλώς επιβεβαιώνουν τη λογική τους καταγωγή, στην κανονιστική υπεροχή του εθνικού συνταγματικού ή του κοινοτικού δικαίου αντίστοιχα. Οι δύο κύκλοι δεν συναντώνται πουθενά, είναι αυτοαναφερόμενοι και αυτάρεσκα αυτάρκεις στη λογική καθαρότητά τους.<sup>25</sup>

*β. ...και η επιχειρούμενη απεμπλοκή τους*

Η λογική και ιστορική προτεραιότητα του εθνικού Συντάγματος αποτελεί το μεθοδολογικό στίγμα της παρούσας εισήγησης.<sup>26</sup> Κύριο επιχείρημα υπέρ αυτής αποτελεί η πολιτική ενότητα του ελληνικού (και εν γένει εθνικού) λαού, όπως εκφράστηκε στη γένεση των εθνικών κρατών του 18<sup>ου</sup> και 19<sup>ου</sup> αιώνα. Η νεωτερική συγκρότηση του ευρωπαϊκού κόσμου συνίσταται στη μορφοποίηση κρατών, νωρίτερα ή αργότερα συνταγματικών και, φαντασιακά τουλάχιστον, εθνικών. Παρότι χρησιμοποιείται εδώ, εν είδει παραδείγματος εργασίας, ως περισσότερο οικείο και

---

<sup>25</sup> Βλ. ΔΡΟΣΟ, όπ.π., 46-7: «Αυτό το 'χάσμα' και η 'διαφορά προσεγγίσεων' αντανακλούν μία πραγματική κατάσταση και δεν οφείλονται σε πλημμελή ή 'μονόπλευρη' ή 'εσφαλμένη' θεώρηση των νομικών δεδομένων ή στην πλημμέλεια των κοινοτικών ή, αντίστοιχως, των συνταγματικών ρυθμίσεων, αλλά ακριβώς στην νομική συνέπεια και ορθότητα των διαφορετικών προσεγγίσεων και στην ίδια τη φύση των κοινοτικών και, αντίστοιχως, των συνταγματικών ρυθμίσεων.» (υπογρ. στο πρωτ.).

<sup>26</sup> Η επιλογή αυτή είναι κατά μία έννοια αυθαίρετη. Η αντίθετή της θα ήταν μία ευρωπαϊκή εκδοχή της μονιστικής θέσης υπέρ του διεθνούς δικαίου, (πρβλ. *Kelsen*, 338) σύμφωνα με την οποία τα Κράτη εξουσιοδοτούνται από το διεθνές δίκαιο να ρυθμίσουν με κανόνες του εσωτερικού δικαίου τα όρια της εθνικής τους αρμοδιότητας, όπου η έκταση και το περιεχόμενο της αρμοδιότητας αυτής ορίζεται από το διεθνές δίκαιο, βλ. σχετικά *Κρ. Ιωάννου*, σε *Ιωάννου / Οικονομίδη / Ροζάκη / Φατούρου*, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή 1990, 36-7.



γνωστό σε μας το ελληνικό Σύνταγμα, υπονοείται ότι η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να υιοθετηθεί και στο πλαίσιο άλλων εθνικών συνταγματικών τάξεων.<sup>27</sup>

Παράλληλα επιχειρείται μια ρήξη στη συνέχεια μεθοδολογικής επιλογής – ουσιαστικών συμπερασμάτων: παρότι επιλέγεται ως αφετηριακή η οπτική γωνία του Συντάγματος, η παρούσα μελέτη καταλήγει στη θέση ότι το ίδιο το Σύνταγμα αυτοκαταστρέφεται υπέρ της οικοδόμησης μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης. Στη βάση αυτής της υπόθεσης εργασίας βρίσκεται μια επιστημολογική αλλά ταυτόχρονα και πολιτική προεπιλογή: ότι αν υπάρχει μια νομιμοποιημένη ουσιοκρατική θεώρηση του ‘Συντάγματος’, αυτή συνίσταται στην παραδοχή ότι το Σύνταγμα προϋποθέτει και συνεπάγεται το συλλογικό και ατομικό αυτοκαθορισμό των σωμάτων και ατόμων επί των οποίων διεκδικεί εφαρμογή. Και αυτό υπεράνω και ανεξαρτήτως εθνικής, εθνοτικής, θρησκευτικής ή άλλης σκοπούμενης ή ζητούμενης ομοιογένειας, πέραν της από το ίδιο το Σύνταγμα και στο όνομά του δημιουργούμενης πολιτικής ενότητας.

### III. Η ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

#### A. Το Άρθρο 28 Σ.: Γέφυρα Μεταξύ της Ελληνικής και της Διεθνούς Έννομης Τάξης

Η συνειδητοποίηση του αναθεωρητικού νομοθέτη το 1975 ότι στο σύγχρονο κόσμο οι διεθνείς σχέσεις διαμορφώνονται συχνά με τρόπο ριζοσπαστικό και ένταση

---

<sup>27</sup> Όπως παρατηρεί εξάλλου και η *Ηλιοπούλου-Στράγγα*, (Iliopoulos-Strangas / Prevedourou, 4) μάταια θα αναζητούσε κανείς την ύπαρξη ενός ελληνοκεντρικού συνταγματικού μοντέλου, καθώς όλα τα ελληνικά Συντάγματα, ήδη από τα πρώτα επαναστατικά μέχρι το Σύνταγμα του 1975/86/2001 επηρεάστηκαν άμεσα και αντανακλούν ιδέες και ιδεώδη που γεννήθηκαν στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης και της Αμερικής. Επιπλέον, όχι μόνον οι πρωτογενείς διατάξεις αλλά και οι περισσότερες ελληνικές απόψεις έχουν επηρεαστεί από άλλες ευρωπαϊκές ‘αναγνώσεις’ της ίδιας θεματικής. Εξάλλου μια βιώσιμη και λειτουργική ερμηνεία που φιλοδοξεί να θέσει όρους και στόχους στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, έχει πιθανότητες να το πετύχει μόνον εάν συμπορεύεται και ενισχύει αντίστοιχη ερμηνεία και άλλων συνταγματικών τάξεων. Διαφορετικά κινδυνεύει να μείνει γράμμα νεκρό και μειωτική άποψη χωρίς καμιά επίδραση στην ιστορική εξέλιξη.

που υπερβαίνει τις παραδοσιακές αμοιβαίες συμβατικές υποχρεώσεις, τον οδήγησε, ακολουθώντας άλλα ευρωπαϊκά συντάγματα, στη ρητή πρόβλεψη δυνατότητας ανάληψης εξαιρετικών διεθνών υποχρεώσεων και δεσμεύσεων.<sup>28</sup> Τη λειτουργία αυτή επιτελεί το άρθρο 28, που αποτελεί όχι μόνον πύλη επικοινωνίας της εθνικής με τη διεθνή έννομη τάξη<sup>29</sup> αλλά και δίοδο εξαγωγής αρμοδιοτήτων σε διεθνείς και υπερεθνικούς οργανισμούς καθώς όχημα υπερεθνικών ολοκληρώσεων, και συνεπώς «συνταγματική υποδοχή»<sup>30</sup> του κοινοτικού φαινομένου.<sup>31</sup> Η τριπλή αυτή αποστολή του αποτυπώνεται στις τρεις παραγράφους του, οι οποίες καλύπτουν αντίστοιχα τις κλασικές συμβατικές υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου (παρ. 1), την ανάθεση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών (παρ. 2) καθώς και από το εθνικό συμφέρον υπαγορευόμενους περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας (παρ. 3). Είναι συνεπώς ακριβές ότι στο άρθρο 28 εδράζεται η ενοποιητική

---

<sup>28</sup> A. A. *Fatouros*, International Law in the New Greek Constitution, *The American Journal of International Law* 1976, 492επ. (498).

<sup>29</sup> *Μ. Κυπραίου*, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 28 του Συντάγματος για τη ένταξη στην ΕΟΚ, *Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου Επικρατείας*, Αθήνα 1979, 201επ. (205).

<sup>30</sup> *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 1991, 149επ. και 158.

<sup>31</sup> Το γεγονός πάντως ότι το άρθρο 28 διαμορφώθηκε με σκοπό να υποδεχτεί την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες αποκαλύπτεται και από το γεγονός ότι η τότε κυβέρνηση κατέθεσε την αίτηση ένταξης στο Συμβούλιο Υπουργών στις 12.06.1975, μία μόλις ημέρα μετά τη θέση σε ισχύ του νέου Συντάγματος. Αντίθετα ο *Γ. Παπαδημητρίου*, Η συνταγματική θεμελίωση της προσχώρησης, σε *Στάγκου / Μουτσίου* (επιμ.), όπ.π., 1επ. (14-15), σημειώνει ότι οι εκφράσεις του νόμου «(Οι Συνθήκες κυρούνται και έχουν ισχύν νόμου» και «έχουν την κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος ισχύν» δημιουργούσαν η εντύπωση ότι κυρώθηκε μια συνηθισμένη σύμβαση. Η ασάφεια ως προς την περιπτώσιολογία εφαρμογής κάθε μιας από τις τρεις παραγράφους επιτρέπει στον Παπαδημητρίου να συναγάγει ότι δεν είχε τελικά επιχειρηθεί η *ειδική θεμελίωση* της προσχώρησης, όπως θα περίμενε κανείς και όπως είχε γίνει σε άλλες χώρες.

λειτουργία του ελληνικού Συντάγματος<sup>32</sup> και εμπεριέχεται<sup>33</sup> συνταγματική εντολή προς τους φορείς όλων των κρατικών εξουσιών, άρα και προς το νομοθέτη, για παράλειψη κάθε ενέργειας που αποτελεί εμπόδιο στη διαδικασία ενοποίησης.

### 1. Η κλασική διεθνής συμβατική δραστηριότητα (άρθρο 28 παρ. 1 Σ.)

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 28, σε άμεση συστηματική συνάφεια με το άρθρο 36 Σ., που αφορά στη συνομολόγηση, κύρωση και τυπική ισχύ των διεθνών συμβάσεων και των γενικά παραδεδεγμένων κανόνων του διεθνούς δικαίου, υποδέχεται, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη και πρακτική, (και) το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, δεδομένου ότι αυτό φέρει όλα τα χαρακτηριστικά μιας κλασικής πολυμερούς σύμβασης του διεθνούς δικαίου<sup>34</sup>, καθιστώντας το αναπόσπαστο μέρος της εσωτερικής έννομης τάξης<sup>35</sup>, και μάλιστα με ισχύ ανώτερη<sup>36</sup> κάθε αντίθετης

---

<sup>32</sup> Γ. Παπαδημητρίου, *Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, 18-19 και του ίδιου, *Η ευρωπαϊκή ενοποίηση και το εθνικό Σύνταγμα*, σε Ν. Μαραβέγια / Μ. Τσινισιτζέλη, *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα 1995, 127επ. (130επ.), ο οποίος τονίζει τη ριζοσπαστική και «επαναστατική» ποιότητα της ενοποιητικής λειτουργίας, η οποία επιτρέπει την «κατά παρέκκλιση από τους συναφείς ορισμούς του Συντάγματος για τις τρεις παραδοσιακές κρατικές λειτουργίες» συντέλεση των διεργασιών ενοποίησης.

<sup>33</sup> Θ. Αντωνίου, 'Η νομική θεμελίωση του αμέσου αποτελέσματος και της υπεροχής των κανόνων του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη. Μερικές σκέψεις με αφορμή την απόφαση 3596/1985 του Β' τμήματος και την απόφαση 2152/1986 της Ολομελείας του ΣτΕ), *Το Σύνταγμα 1986*, 440επ. (442).

<sup>34</sup> Κυπραίου, *όπ.π.*, 222: «Οι διεθνείς συμβάσεις ή συνθήκες είναι συμφωνίες δύο ή περισσότερων κρατών για τη δημιουργία, τροποποίηση ή κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στην περιοχή του διεθνούς δικαίου. Με ευρεία έννοια διεθνή σύμβαση ή συνθήκη αποτελεί και η είσοδος ή η προσχώρηση ενός κράτους σ' ένα διεθνή οργανισμό ή σε μια πολυμερή σύμβαση».

<sup>35</sup> Η αρχή ότι οι διεθνείς συνθήκες και οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου αποτελούν μέρος της ελληνικής έννομης τάξης αποτελούσε κεκτημένο της ελληνικής νομολογίας και θεωρίας ήδη πολύ πριν το Σύνταγμα του 1975. Βλ. Άρειου Πάγου 14/1896.

<sup>36</sup> Κυπραίου, *όπ.π.*, 218, 222 (η υπογράμμιση στο πρωτότυπο) και 227: «Η ακριβέστερη σημασία ότι οι γενικά αποδεκτοί κανόνες του διεθνούς δικαίου και οι διεθνείς συνθήκες 'υπερισχύουν' των αντιθέτων εσωτερικών νόμων είναι όχι ότι τους καταργούν, αλλά ότι έχουν υπεροχή ή προτεραιότητα εφαρμογής» λόγω της φύσης του περιεχομένου τους και της καταγωγής τους.

διάταξης νόμου.<sup>37</sup> Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή δεν αποκλείεται η εφαρμογή του 28 παρ. 1 Σ. για κύρωση ευρωπαϊκής Συνθήκης, ιδιαίτερα όταν αυτή προβλέπει τροποποίηση του κοινοτικού δικαίου χωρίς περαιτέρω αναγνώριση συνταγματικά προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων σε όργανα της Κοινότητας / Ένωσης ή / και περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.<sup>38</sup>

Ως αντίλογος υποστηρίζεται<sup>39</sup> ότι η κύρωση ευρωπαϊκών Συνθηκών μέσω της παρ. 1 του άρθρου 28 Σ. μπορεί να οδηγήσει εκείνους που δεν αρκούνται στη φύση του κοινοτικού δικαίου για να δεχτούν την υπεροχή του έναντι (και) του Συντάγματος αλλά αναζητούν ένα συνταγματικό θεμέλιο της υπεροχής αυτής, στην άποψη ότι το κοινοτικό δίκαιο έχει μόνον υπερνομοθετική αλλά όχι και υπερσυνταγματική ισχύ. Αυτό, συνεχίζει η ίδια άποψη, θα προκαλούσε ένα ρήγμα στην ενότητα της κοινοτικής δικαιοσύνης δεδομένου ότι θα επηρέαζε τη θέση του κοινοτικού δικαίου στην ιεραρχία των κανόνων του ελληνικού δικαίου. Το επιχείρημα προϋποθέτει τη συνταγματική θεμελίωση της υπερσυνταγματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Μια τέτοια θεμελίωση ωστόσο δεν απαντάται στη θεωρία<sup>40</sup>: όσοι αναγνωρίζουν την

---

<sup>37</sup> Βλ. *Fatouros*, AJIL 1976, 502επ. Σύμφωνα με τον *Κυπραίό*, όπ.π., 225, οι διεθνείς συνθήκες «με τον επικυρωτικό νόμο 'μεταμορφώνονται' δηλ. εθnikοποιούνται ή ενσωματώνονται στους εσωτερικούς νόμους, από τους οποίους διαφέρουν, γιατί έχουν την πηγή τους στο εξωτερικό, είναι δηλ. 'εξωτερικοί' νόμοι ...».

<sup>38</sup> *Σκανδάμη*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 338 και προς την ίδια κατεύθυνση *Ε. Βενιζέλου*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 234επ.

<sup>39</sup> *Ηλιοπούλου-Στράγγα*, σε *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 24.

<sup>40</sup> Προσπάθεια πάντως να στηρίξουν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου σε συνταγματικές διατάξεις (κυρίως στο άρθρο 28 Σ.) κάνουν κάποιες αποφάσεις ελληνικών δικαστηρίων (π.χ. ΣτΕ 3312/1989, *Αρμ.* 1989, 1018, ΠΠρΑθ 9099/1994, *ΕΕμπΔ* 1995, 563): η τάση αυτή μάλιστα των ελληνικών δικαστηρίων, όπως σημειώνει η *Σαχπεκίδου*, όπ.π., 253, «δεν αποτελεί την εξαίρεση, αλλά απαντάται στην πλειοψηφία των δικαστικών αποφάσεων στα περισσότερα κράτη μέλη».

υπεροχή του κοινοτικού δικαίου βασίζονται στη φύση και την τελεολογία του και δεν επηρεάζονται από το συνταγματικό θεμέλιο της κύρωσης των ευρωπαϊκών συνθηκών· όσοι πάλι εκκινούν από την πρωταρχικότητα του Συντάγματος δεν είναι πρόθυμοι να παραδεχτούν ότι αυτό μπορεί να αναγνωρίσει κανόνα δικαίου υπέρτερό του.<sup>41</sup> Ορθότερο θα ήταν να αναγνωρίσουμε ότι η ακαταλληλότητα της πρώτης παραγράφου να υποδεχτεί το κοινοτικό δίκαιο έγκειται στο γεγονός ότι με τις ευρωπαϊκές (διεθνείς) συνθήκες επέρχεται διαχωρισμός αρμοδιοτήτων και δικαιοδοσιών<sup>42</sup> και όχι ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό, αποκλειστικά εθνικό δίκαιο.<sup>43</sup>

Σε άμεση συνάρτηση με αυτή τη διαφορά, το κοινοτικό δίκαιο διαφοροποιείται ποιοτικά από τις κλασικές διεθνείς συνθήκες λόγω της διεισδυτικότητάς<sup>44</sup> του, της κανονιστικής πυκνότητάς του και της έντασης και έκτασης των εφαρμογών του στην

---

<sup>41</sup> *Μανιτάκη*, Το Σύνταγμα 1984, 476-7, ο οποίος σημειώνει ότι «κάθε ερμηνευτική εκδοχή που θα τοποθετούσε τις συνθήκες πιο πάνω και από το Σύνταγμα θα κινδύνευε να χαρακτηριστεί αντίθετη προς το γράμμα της διάταξης και τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη», *Παπανικολάου*, Το Σύνταγμα 2001, 299, κατά τη γνώμη του οποίου «το μέγιστο που μπορεί –υπαρξιακά– να παραχωρήσει ένα εθνικό σύνταγμα είναι η ισοσυνταγματικότητα του Ευρωπαϊκού Δικαίου...». Έτσι και από την αντίθετη οπτική γωνία *Σκανδάμη*, Κράτος, Δίκαιο και Κοινωνία στην ενοποιημένη Ευρώπη, Διεπιστημονικές προσεγγίσεις με άξονα το Δίκαιο, Αθήνα 1994, 172, κατά τον οποίο «Η υπαγωγή της λειτουργίας της υπεροχής στο ίδιο το Σύνταγμα και όχι στην ιδιομορφία του κοινοτικού κανόνα οδηγεί *μοιραία* στον έλεγχο της συνταγματικότητας αυτού του κανόνα, δηλαδή στην αμφισβήτηση της αρχής της υπεροχής, όταν πρόκειται για συνταγματικές διατάξεις». Η δική μας διαφοροποίηση πάντως έγκειται (και) στο γεγονός ότι μιλάμε για αυτονομία και όχι για υπεροχή του κοινοτικού δικαίου.

<sup>42</sup> Πρβλ. *Μανιτάκη*, Το Σύνταγμα 1984, 496επ. Αυτό φαίνεται να αποδέχεται και ο *Γ. Κατρούγκαλος*, Η σχέση συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, Νομικό Βήμα 2000, 69επ. (1109). Πρβλ. όμως και *Ε. Βενιζέλου*, Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος. Οι αμοιβαίες επιδράσεις ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα συντάγματα των κρατών-μελών, Το Σύνταγμα 1993, 453-484 (456-7).

<sup>43</sup> Βλ. *Σκανδάμη*, Κράτος, Δίκαιο και Κοινωνία στην Ενοποιημένη Ευρώπη, 155, όπου ο κοινοτικός κανόνας χαρακτηρίζεται «αδιογενής» και «αναφομοιωτός».

<sup>44</sup> Πρβλ. *Β. Σκουρή*, Το κοινοτικό δίκαιο στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία, ΕΕΕυρΔ 1985, 3επ. (11).

εσωτερική έννομη τάξη, χαρακτηριστικά που ενσωματώνονται στις διακηρυγμένες από το Δικαστήριο αρχές της αυτονομίας, υπεροχής και άμεσης εφαρμογής του<sup>45</sup>. Μεγαλύτερο ενδιαφέρον συνεπώς για το θέμα που μας απασχολεί εδώ, τη σχέση ελληνικού και ευρωπαϊκού Συντάγματος, παρουσιάζουν οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28 Σ. που επιτρέπουν την εισδοχή του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική επικράτεια. Εσκεμμένα χρησιμοποιείται εδώ ο προσδιορισμός στην ‘ελληνική επικράτεια’ και όχι στο ‘ελληνικό δίκαιο’, προκειμένου να φανεί ακριβώς ότι το κοινοτικό γίνεται (και) ελληνικό δίκαιο, εφόσον έχει αξίωση εφαρμογής στην ελληνική επικράτεια αλλά δεν εντάσσεται στο εσωτερικό «κρατογενές» ελληνικό δίκαιο.

## 2. *Μεταφορά αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών (28 § 2 Σ.)*

Σε παραπληρωματική σχέση με την πρώτη, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 28 Σ.<sup>46</sup> ρυθμίζει τη δυνατότητα αναγνώρισης αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα σε όργανα διεθνών οργανισμών, θέτοντας ως διαδικαστικές προϋποθέσεις την ύπαρξη συνθήκης ή συμφωνίας και την κύρωση του σχετικού νόμου με ενισχυμένη πλειοψηφία τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Η διατύπωση αυτή, εμπνευσμένη από αντίστοιχες διατάξεις σε άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα<sup>47</sup>, επιλέχθηκε συνειδητά ενόψει της προσχώρησης της χώρας στις

---

<sup>45</sup> Οι αρχές αυτές παρότι δε γίνονται εύκολα δεκτές από τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα, και ιδίως τα συνταγματικά δικαστήρια, δεν έχουν ωστόσο άμεσα και αποτελεσματικά αμφισβητηθεί ή υπονομευτεί από αυτά, πρβλ. *Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, 183.

<sup>46</sup> Για τη νομοπαρασκευαστική ιστορία του άρθρου 28 βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η συνταγματική θεμελίωση και η άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας, τόμ. Α', Αθήνα – Κομοτηνή 1982, 141-188· *Δρόσου*, 89επ., και *Ιωάννου*, σε Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, 60-61.

<sup>47</sup> Βλ. άρθρο 24 (1) γερμανικού θεμελιώδους Νόμου, άρθρο 67 του ολλανδικού Συντάγματος. Εξάλλου η προσέγγιση του ελληνικού Συντάγματος προς τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά ήταν η γραμμική πλεύση και η κατεύθυνση που ακολουθήθηκε συνολικά στη θέση των σχετικών διατάξεων.

Ευρωπαϊκές Κοινότητες.<sup>48</sup> Η μεταφορά ή μεταβίβαση<sup>49</sup> συνταγματικών αρμοδιοτήτων σημαίνει ότι τα εθνικά συνταγματικά όργανα χάνουν μέρος της λειτουργικής τους ισχύος και στερούνται μέρος των αρμοδιοτήτων τους.

Ως ουσιαστικές προϋποθέσεις, για τη συνδρομή των οποίων αποφαινεται η Βουλή, ορίζονται από το ίδιο άρθρο η εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος και η προαγωγή της συνεργασίας με άλλα κράτη.<sup>50</sup> Σύμφωνα με μερίδα της θεωρίας,<sup>51</sup> θα πρέπει στις παραπάνω να προστίθενται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της τρίτης παραγράφου. Η θέση αυτή στηρίζεται στο επιχείρημα ότι κάθε αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών συνιστά περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Αν συνεπώς απαιτείται η περιφρούρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος καθώς και η συνδρομή των αρχών της ισότητας και της αμοιβαιότητας σε περίπτωση περιορισμών ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας που δεν περιλαμβάνουν αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, *πολύ περισσότερο* απαιτείται η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών για τους ακόμη πιο διεισδυτικούς περιορισμούς που επέρχονται ακριβώς λόγω τέτοιας αναγνώρισης.<sup>52</sup> Το επιχείρημα αυτό υπονοεί ότι ο «ρυθμιστικός πυρήνας»<sup>53</sup> της παραγράφου 3 είναι πιο περιεκτικός<sup>54</sup>, με την έννοια ότι κάθε αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών συνιστά περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, ενώ το αντίστροφο δε συμβαίνει αναγκαστικά, καθώς περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής

---

<sup>48</sup> *Fatouros*, AJIL 1976, 499.

<sup>49</sup> Από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου ο *Κακούρης*, *ΕΕΕυρΔ* 1986, 548, σημειώνει ότι τα κράτη μέλη, άρα και η Ελλάδα, δεν 'μεταβίβασαν', αλλά 'απέσπασαν' από το φάσμα των δικαιοδοσιών τους ορισμένες από αυτές, από τις οποίες και αποξενώθηκαν οριστικά και αμετάκλητα απονέμοντάς τες στην Κοινότητα.

<sup>50</sup> *Fatouros*, AJIL 498: η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με την απλή επίκληση των «εθνικών συμφερόντων» της χώρας και επιβάλλει την υποχρέωση περαιτέρω λεπτομερούς εξειδίκευσης. Σε κάθε περίπτωση η έννοια του εθνικού συμφέροντος είναι μια αόριστη νομική έννοια και υποκείμενη σε κοινοβουλευτική κρίση και όχι δικαστικό έλεγχο, έτσι *Δρόσου*, 102· *Φατούρος*, σε *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου*, 78.

<sup>51</sup> *Fatouros*, AJIL 1976, 500.

<sup>52</sup> *Fatouros*, AJIL 1976, 500, ο οποίος επικαλείται και την ιστορική ερμηνεία των δύο διατάξεων. Ειδικά για την αρχή της αμοιβαιότητας θυμίζει ότι ο εκπρόσωπος της κυβέρνησης είχε ιδιαίτερα επιμείνει σ' αυτήν την αρχή, η οποία εξάλλου αναφέρεται emphaticά και στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 28.

<sup>53</sup> Η έκφραση ανήκει στο *Φατούρο*, σε *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου*, 76.

<sup>54</sup> Έτσι *Fatouros*, AJIL 1976, 500.

κυριαρχίας μπορούν να επέρχονται και με άλλους τρόπους πλην της αναγνώρισης αρμοδιοτήτων.<sup>55</sup>

### **3. Περιορισμοί ή μετασχηματισμός στην άσκηση της κυριαρχίας; (άρθρο 28 παρ. 3 Σ.)**

Τέμνοντας κανονιστικά την προηγούμενη διάταξη, η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου επιτρέπει περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, οι οποίοι αποφασίζονται ελεύθερα και κυρώνονται από τη Βουλή με νόμο ψηφισμένο με ειδική πλειοψηφία, και συγκεκριμένα από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Σε αντίθεση με την παρ. 2 δεν προβλέπεται ρητά προηγούμενη

---

<sup>55</sup> Την άποψη αυτή ακολουθεί και ο Βενιζέλος, Μαθήματα, 151, με τη σκέψη ότι ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας θα μπορούσε να θεσπιστεί υπέρ άλλου κυρίαρχου κράτους και όχι προς όργανα διεθνών οργανισμών ή να μη θίγει κάποια συντεταγμένη αρμοδιότητα κρατικού οργάνου, αλλά να έχει απλώς εδαφικό χαρακτήρα. Ωστόσο, παρότι «οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 2 περιέχονται σχεδόν αυτούσιες ή πάντως υπονοούνται στην παρ. 3», δύσκολα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, κατά τον ίδιο συγγραφέα, η παρ. 2 «ειδικότερη σε σχέση με την παρ. 3 του άρθρου 28, εφόσον στην παρ. 3 εξακολουθούν να υπάρχουν πρόσθετες και σοβαρότατες ουσιαστικές προϋποθέσεις, που απουσιάζουν από την παρ. 2», πολύ περισσότερο δεδομένου ότι η τελευταία αξιώνει μεγαλύτερη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Αν η λογική αυτή σχέση γίνει δεκτή, θα σημαίνει ότι η παρ. 2 δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να εφαρμοστεί αυτοδύναμα, και άρα θα πρέπει να εφαρμόζονται σωρευτικά οι αυστηρότερες προϋποθέσεις και των δύο παραγράφων, ενώ αυτοδύναμη εφαρμογή είναι, θεωρητικά τουλάχιστο, δυνατή για την παρ. 3.



συνομολόγηση διεθνούς σύμβασης, αλλά αρκεί νόμος ως μονομερής πράξη της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ουσιαστική προϋπόθεση στην περίπτωση αυτή είναι η συνδρομή εθνικού συμφέροντος, προϋπόθεση που υποδεικνύει ότι το εθνικό συμφέρον μπορεί να υπηρετείται καλύτερα με τον περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.<sup>56</sup> Ως επιπλέον ουσιαστικές προϋποθέσεις τίθενται η περιφρούρηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος<sup>57</sup> καθώς και ο σεβασμός της αρχής της ισότητας<sup>58</sup> και του όρου της αμοιβαιότητας.<sup>59</sup> Οι τέσσερις αυτοί όροι δεν αφορούν πάντως μόνον στην προσχώρηση αλλά και στη συμμετοχή και παραμονή της χώρας στις Κοινότητες.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Όπως παρατηρεί ο Δρόσος, 77-78, με παραπομπή σε Δαγτόγλου, 'Το νέο Σύνταγμα και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες', ΝοΒ 1976, 499, «με τη διατύπωση αυτή, ο συντακτικός νομοθέτης, ασυναίσθητα ίσως, συμβάλλει σε μια νέα θεώρηση των εννοιών 'εθνική κυριαρχία' και 'εθνικό συμφέρον', στη νομική και στην πολιτική τους διάσταση, αλλά και της σχέσης που διέπει τις δύο αυτές έννοιες».

<sup>57</sup> Δεν φαίνεται πλέον πειστική η άποψη του Φατούρου που γράφοντας το 1976 (AJIL 1976, 498) ονόμαζε τις δύο αυτές προϋποθέσεις «αρνητικές» (negative conditions) και θεωρούσε ότι εξυπηρετούν την περιφρούρηση της εσωτερικής συνταγματικής τάξης.

<sup>58</sup> Έχει εκφραστεί η άποψη ότι οι δύο αυτοί όροι αναφέρονται κυρίως στη μεταξύ των κρατών ισότητα (στις πολυμερείς σχέσεις) και αμοιβαιότητα (στις διμερείς σχέσεις), βλ. Δρόσου, 114-5 με περαιτέρω παραπομπές (υποσ. 86).

<sup>59</sup> Βλ. σχετικά Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Κριτική θεώρηση των σχέσεων πριν και μετά το Μάαστριχτ, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, 44επ. Οι δύο αυτοί όροι θεωρούνται θετικοί από το Φατούρο (AJIL 1976, 499), καθώς επιχειρούν να αποκλείσουν μονομερείς ή άνισες υποχρεώσεις απέναντι σε ξένες δυνάμεις. Όπως σημειώνει ο Βενιζέλος, Μαθήματα, 150, η αμοιβαιότητα αποτελεί την προβολή της ισότητας στο διεθνές πεδίο και αναφέρεται στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών, σ' ότι αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους (Iliopoulos-Stranga / Prevedourou, 20). Η ρήτρα σεβασμού της αρχής της ισότητας δεν προσβάλλεται πάντως από τη φυσιολογική διαφορά δύναμης μεταξύ των κρατών μελών, για παράδειγμα στις ψήφους του Συμβουλίου των Υπουργών, (Π. Δαγτόγλου, Κοινωνικό Δίκαιο Ι, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, 72) καθώς η ισότητα νοείται βέβαια (και) εδώ ως αναλογική. Και στην περίπτωση αυτή αρμόδιο όργανο για τη διαπίστωση συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων είναι η Βουλή.

<sup>60</sup> Δαγτόγλου, σε Στάγκου / Μουτσίου (επιμ.), ό.π., 24.

Περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας υπό την έννοια του άρθρου 28 παρ. 3 μπορεί να θεωρηθεί ότι επέρχονται πράγματι με την προσχώρηση της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και αφορούν τόσο στην εξωτερική όσο και στην εσωτερική κυριαρχία. Η πρώτη μειώνεται δραματικά καθώς η δυνατότητα μονομερούς αποχώρησης αμφισβητείται<sup>61</sup> και η δράση των κρατών μελών οφείλει να μην υπακούει μόνον στο στενά εννοούμενο εθνικό συμφέρον· επιπλέον αναγνωρίζεται δυνατότητα σύναψης διεθνών συνθηκών από την Κοινότητα. Ταυτόχρονα διαρρηγνύεται η εσωτερική κυριαρχία: καταρχήν σχετικοποιείται η αποκλειστική κυριαρχία του ελληνικού λαού-έθνους επί της ελληνικής επικράτειας, έτσι όπως η κυριαρχία αυτή αποτυπώνεται συνταγματικά, καθώς αποφάσεις επί των κοινοτικών τομέων προϋποθέτουν συναπόφαση όλων των λαών των κρατών μελών (μέσω των αντιπροσωπευτικών τους οργάνων)· κατά δεύτερο λόγο, το ελληνικό Σύνταγμα παύει να αποτελεί τη μοναδική δικαιοπαραγωγική μήτρα του επί της ελληνικής επικράτειας εφαρμοζόμενου δικαίου, καθώς επιτρέπεται η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Ωστόσο, στο σημείο αυτό η τρίτη επιστημολογική προσημείωση σχετικά με τα όρια στα οποία η γλώσσα υποβάλει τη σκέψη καθίσταται ευκρινής: η αναφορά σε «περιορισμούς» στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας οδηγεί σε συμπεράσματα που δεν ανταποκρίνονται αναγκαστικά στο περιγραφόμενο φαινόμενο. Κι αυτό επειδή: Κυριαρχική άσκηση των μεταφερόμενων στην Κοινότητα αρμοδιοτήτων γίνεται, αλλά πλέον από κοινού από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη. Δεδομένου ότι τα όργανα της Κοινότητας αποτελούνται (και) από αντιπροσώπους των κρατών μελών που με ισότητα και αμοιβαιότητα συμμετέχουν στην Κοινότητα και άρα ισομερώς περιορίζουν την άσκηση της εθνικής τους κυριαρχίας,

---

<sup>61</sup> L. M. Diez-Picazo, *Les pièges de la souveraineté*, σε 'Une Constitution pour l'Europe', (sous la dir. R. Dehousse), Paris: Presses de Sciences Po 2002, 39-67, (58-63), σύμφωνα με την άποψη του οποίου το δικαίωμα μονομερούς αποχώρησης δε συνάδει με την ύπαρξη και λειτουργία της Ένωσης, και ότι πάντως, και από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου, η αποχώρηση ενός μέλους προϋποθέτει την προηγούμενη συναίνεση όλων των κρατών. Αντίθετα *Κατρούγκαλου*, ΝοB 2000, 48.

η τελευταία απλώς επιμερίζεται και διαμοιράζεται με κριτήρια διαφορετικά από ότι η εδαφική επικράτεια των κρατών.<sup>62</sup> Με άλλα λόγια στο βαθμό που η ελληνική κυριαρχία περιορίζεται εφόσον επί ελληνικής επικράτειας απαιτείται συναπόφαση θεσμικών οργάνων μη ακραιφνώς ελληνικών, στον ίδιο βαθμό ταυτόχρονα επεκτείνεται καθώς Έλληνες αντιπρόσωποι στο ίδια όργανα συναποφασίζουν και για τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Πρόκειται δηλαδή τελικά για μετασχηματισμό και όχι αναγκαστικά περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, η οποία από αδιαίρετη και αποκλειστική ιδιότητα του κράτους, μετατρέπεται σε εξ' αδιαιρέτου συνασκούμενη.

#### 4. Σχέση μεταξύ των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 Σ.

Το ζήτημα της σχέσης μεταξύ των δύο παραγράφων τέθηκε ήδη κατά την προσχώρηση της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ενόψει κυρίως των διαδικαστικών διαφορών, που είναι και οι εμφανέστερες, ειδικότερα, πρώτον, των ειδικών πλειοψηφιών που οι δύο παράγραφοι απαιτούν και, δεύτερον, της ρητής πρόβλεψης διεθνούς συμφωνίας ή συνθήκης στην παρ. 2, ή απλώς τυπικού νόμου στην παρ. 3, αλλά και των ουσιωδέστερων, αν και δυσχερέστερα διαπιστώσιμων διαφορετικών ουσιαστικών προϋποθέσεων. Δεδομένης της σιωπής του κυρωτικού της προσχώρησης νόμου αλλά και της ασάφειας των δύο παραγράφων του άρθρου 28 όλες οι πιθανές εκδοχές υποστηρίχθηκαν: Μερίδα της θεωρίας υποστήριξε τη θεμελίωση της προσχώρησης στη δεύτερη παράγραφο<sup>63</sup>, ενώ άλλη στην

---

<sup>62</sup> Πρβλ. Δ. Τσάτσου, *Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, 42-3, όπου τονίζεται ότι: «Η κυριαρχία αυτή ούτε εκχωρείται μονομερώς ούτε αποφέρει κυριαρχικό κέρδος σε ένα κράτος σε βάρος ενός άλλου, αλλά κατατείνει να εξοπλίζει τους ενωσιακούς θεσμούς με εκχωρημένες από όλα τα κράτη αρμοδιότητες. Έτσι, η εκχωρημένη κυριαρχία υπόκειται σε συνδιαχείριση από ενωσιακά όργανα, στα οποία όλα τα κράτη-μέλη ή μετέχουν ... ή συμπροσδιορίζουν τη σύνθεσή τους».

<sup>63</sup> Τη θεμελίωση της προσχώρησης στην παρ. 2 υποστήριξαν οι Ε. Ρουκουνας, *Le droit international dans la Constitution de la Grèce*, *Revue Hellenique de Droit International* 1976, 51επ.· Τη θεμελίωση της προσχώρησης στη δεύτερη κυρίως παράγραφο, χωρίς να αποκλείεται από μερικούς και η επίκληση της τρίτης, υποστήριξαν οι Φ. Βεγλερής, *Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα*, *ΤοΣ* 1977, 49επ. (131), Παπαδημητρίου, *Η συνταγματική θεμελίωση της προσχώρησης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες*, *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου (ΕΔΔ)* 1985, 177επ. (187)· Μ. Κυπραίος, *Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, 39επ.· Γ. Παπαδημητρίου, *Η συνταγματική θεμελίωση της προσχώρησης*, σε *Στάγκου / Μούτσιου* (επιμ.) 13· Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου I*, Αθήνα 1991, 70. Συγκεκριμένα υποστηρίχθηκε από τον Κυπραίο (Κυπραίου, *Τιμητικός Τόμος*, 251) ότι η ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα προϋποθέτει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων της

τρίτη.<sup>64</sup> Κρατούσα ωστόσο παρουσιάζεται η άποψη<sup>65</sup> ότι απαιτείται συστηματική ερμηνεία και συνδυαστική εφαρμογή των δύο τελευταίων παραγράφων του άρθρου 28, καθώς, λογικά και τελεολογικά, οι αυστηρότερες ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 3, δεν μπορούν να αποσυνδεθούν<sup>66</sup> από τις αυστηρότερες διαδικαστικές προϋποθέσεις της παρ. 2 και άρα πρέπει να εφαρμόζονται σωρευτικά.

---

νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας στα όργανα των Κοινοτήτων, η οποία γίνεται με 'γνήσια' εξουσιοδότηση (για την έννοια της γνήσιας και συντρέχουσας εξουσιοδότησης βλ. Η. Triepel, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, 1941, 62 επ.) δηλαδή με *συνταγματικά επιτρεπτό* (υπογρ. στο πρωτ.) τρόπο. Με τη γνήσια αυτή εξουσιοδότηση δίνεται η αρμοδιότητα στα όργανα της Κοινότητας να ασκήσουν τμήματα της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, που αποτελεί ένα διάφορο «τρόπο» άσκησης της εθνικής κυριαρχίας από εκείνον που ορίζει το άρθρο 26 Σ.

<sup>64</sup> Επίκληση της τρίτης παραγράφου υποστήριξε ο Π. Λαγτόγλου, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, 77-82.

<sup>65</sup> Την άποψη αυτή εισηγήθηκαν οι *Fatouros*, *AJIL* 1976, 492 επ., και *D. Evrigenis*, *Legal and Constitutional Implications of Greek Accession to the European Communities*, *Common Market Law Rev.* 1980, 157επ., και ενστερνίστηκε η συντριπτική πλειοψηφία της θεωρίας, βλ. *A. Καλογερόπουλου*, Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου έναντι του δικαίου των κρατών μελών, *Το Σύνταγμα* 1980, 22-23· *Αλ. Κατράνη*, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου από το εθνικό Σύνταγμα*, *ΕΕΕυρΔ* 1983, 599επ. (609)· *Μανιτάκης*, *ΤοΣ* 1984, 487, υποσ. 38, *I. Δρόσος*, 129, *Φατούρος*, σε *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου*, 76επ., 93, *Βενιζέλος*, *Μαθήματα*, 152, *Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα*, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, 37-47.

<sup>66</sup> Την εσωτερική 'νοηματική συνάφεια' και 'συνάφεια λειτουργίας και αποτελεσμάτων' (υπογρ. στο πρωτ.) αναλύει ο *Δρόσος*, 116επ. με περαιτέρω παραπομπές σε *Ευρυγένη* και *Φατούρο*, *όπ.π.*, 121, υποσ. 94. και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 θεσπίζουν μια ενιαία ρύθμιση (123).

Επιχείρημα υπέρ αυτής της άποψης είναι ότι η προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η συνεργασία στο πλαίσιο τους αποτελεί ταυτοχρόνως περιορισμό ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, ο οποίος επέρχεται ακριβώς λόγω της αναγνώρισης συνταγματικά προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών. Σύμφωνα με το σκεπτικό αυτό, η συμμετοχή στην Κοινότητα αφήνει πεδίο εφαρμογής και των δύο παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28.<sup>67</sup>

Ο γρίφος της εφαρμογής της μιας ή της άλλης παραγράφου του άρθρου 28 δελύνεται<sup>68</sup> βέβαια με την προστεθείσα από την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή ερμηνευτική δήλωση,<sup>69</sup> σύμφωνα με την οποία «[τ]ο άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», και θα επανεμφανίζεται

---

<sup>67</sup> *J. Iliopoulos-Stranga*, 'Rechtsfragen der Mitgliedschaft Griechenlands in iner Europäischen politischen Union', *Europarecht* 1985, 199επ. (204).

<sup>68</sup> Η ερμηνευτική αυτή δήλωση ουδόλως «λύνει το ζήτημα πλήρως» επιβεβαιώνοντας «το συνδυασμό των αυστηρών ουσιαστικών προϋποθέσεων της παραγράφου 3 του άρθρου με τις αυστηρές διαδικασίες της παραγράφου 2», όπως σημειώνει ο *Αν. Πεπονής*, Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Άρθρα 28 και 70 του Συντάγματος. Εισήγηση στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Το Σύνταγμα 1998, 59επ. (59). Έτσι και *Iliopoulos-Strangas*, σε *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 17.

<sup>69</sup> Τον αυτονόητο χαρακτήρα της δήλωσης αναγνωρίζει άλλωστε και ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας *Ε. Βενιζέλος*, στη σχετική Εισήγησή του, σε: [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr), ο οποίος ωστόσο προσθέτει: «Όμως, τίποτα δεν είναι ερμηνευτικά αυτονόητο και τίποτα δεν είναι περιττό σε ένα κανονιστικό κείμενο». Η *Iliopoulos-Strangas*, σε *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 17-18, σημειώνει, εξάλλου, ότι η ερμηνευτική αυτή δήλωση 'συνταγματοποιεί' την πολιτική βούληση συμμετοχής σε όλα τα στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης και θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως εγγύηση μιας τέτοιας συμμετοχής σε συνταγματικό επίπεδο. Προς την ίδια κατεύθυνση *Κ. Γώγου*, Η υποδοχή της οικονομικής και νομισματικής ένωσης στο συνταγματικό οικοδόμημα ενός κράτους μέλους: το παράδειγμα της Ελλάδας, σε του ίδιου (επιμ.), *Η Πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος. Σκέψεις, τάσεις και προοπτικές*, Πρακτικά συνεδρίου 28-29.10.2001, Αθήνα-Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2002, 69επ. (91), ο οποίος περαιτέρω υπενθυμίζει ότι πάντως η ερμηνευτική δήλωση «δεν έχει αυτόνομο κανονιστικό περιεχόμενο, αλλά προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 Σ.» (υπογρ. στο πρωτ.).

σιωπηρά στο προσκήνιο κάθε φορά που η Ελλάδα θα καλείται να κυρώνει με νόμο μια νέα Συνθήκη.<sup>70</sup> η λύση του ωστόσο δεν πρόκειται να καταστεί καθοριστική παρά μόνον αν διασπαστεί η ευρεία μέχρι τώρα κοινοβουλευτική πλειοψηφία στήριξης της ευρωπαϊκής πορείας της χώρας. Η λύση της σωρευτικής εφαρμογής, άνευ ετέρου, των δύο παραγράφων, καθώς δε δημιουργεί πρόβλημα σε συνθήκες ευρέων πλειοψηφιών, επικρατεί, υπονοώντας σιωπηλά, στην καλύτερη περίπτωση, μια νομική κακοτεχνία<sup>71</sup> του συνταγματικού κειμένου, εφόσον δεν προκύπτει κανένας λόγος ύπαρξης δύο διακριτών παραγράφων χωρίς αυτοδύναμη εφαρμογή, ή, στη χειρότερη, μια αποδυνάμωση της κανονιστικής αξίας των συνταγματικών διατάξεων σε συνθήκες πολιτικής συμφωνίας.

Ορθότερη και πειστικότερη ωστόσο παρουσιάζεται η άποψη ότι στην περίπτωση της παραγράφου 2 του άρθρου 28 Σ. δεν υπονοείται αναγκαστικά η ύπαρξη υπερεθνικών ολοκληρώσεων. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων μπορεί να γίνεται και σε όργανα διεθνών οργανισμών, όπου η εθνική κυριαρχία μένει κατ' αρχήν αλώβητη και όπου απαιτείται κατά βάση ομοφωνία για τη λήψη αποφάσεων ή δίνεται η δυνατότητα αυτοεξαίρεσης - εκτός κι αν η προστασία αυτή εσωτερικοποιηθεί, όπως συμβαίνει για παράδειγμα με την ΕΣΔΑ. Η μεταφορά της δημοκρατικής αρχής και της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν είναι δυνατή σ' ένα τέτοιο πλαίσιο δράσης και συνεπώς δεν ηχεί παράδοξα το γεγονός ότι η παράγραφος 2 του άρθρου 28 δεν θέτει τις ανάλογες προϋποθέσεις που απαντώνται στην επόμενη παράγραφο. Σύμφωνα με αυτή την ανάγνωση είναι προφανές ότι η επιτρεπόμενη από την παρ. 2 μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν αποτελεί μείζον έναντι των περιορισμών της παρ. 3 του άρθρου 28 Σ. αλλά είναι ευρύτερη: επιτρέπει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων τόσο με παρακράτηση

---

<sup>70</sup> Υπενθυμίζεται βέβαια και η διαφορά στη διατύπωση των δύο παραγράφων, η οποία συνίσταται στη ρητή αναφορά της ύπαρξης συνθήκης ή συμφωνίας στη δεύτερη παράγραφο, όρος που εκλείπει από την τρίτη. Ωστόσο η συνδρομή του όρου της αμοιβαιότητας καθιστά φανερό ότι και το 28 παρ. 3 εφαρμόζεται στο πεδίο των διεθνών σχέσεων της χώρας.

<sup>71</sup> Σ' αυτό το συμπέρασμα φαίνεται να καταλήγει ο Φατούρος, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, 85.

της εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή με εφαρμογή του ελληνικού Συντάγματος, οπότε και δε διεκδικούν εφαρμογή οι επιπλέον ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 3, όσο και με περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή –και αυτή η συνεπαγωγή θα αναλυθεί και θα στηριχθεί αμέσως παρακάτω– με παραμερισμό διατάξεων του ελληνικού συντάγματος κατά την άσκηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράδειγμα διεθνούς οργάνωσης που ξεπερνά μεν την κλασική διεθνική συνεργασία αλλά δεν φτάνει σε βαθμό υπερεθνικής συγκρότησης αποτελούν οι τομείς που καλύπτονται από τους τίτλους V (ΚΕΠΠΑ) και VI (Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (επονομαζόμενοι δεύτερος και τρίτος πυλώνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντίστοιχα). Κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών από τα διεθνή όργανα της Ένωσης, τα κράτη μέλη δρουν ως κυρίαρχα· πρόκειται συνεπώς για διακρατική ή διακυβερνητική συνεργασία, με αποτέλεσμα διατάξεις των εθνικών συνταγμάτων που αφορούν σε δημοκρατικές εγγυήσεις και προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων να εφαρμόζονται άμεσα.<sup>72</sup> Συνεπώς οι πράξεις που υιοθετούνται στο πλαίσιο των τομέων αυτών πρέπει να συνάδουν με το σύνολο των καταλόγων θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των κρατών μελών και βέβαια τις διεθνείς συνθήκες (με κυριότερη την ΕΣΔΑ).

Στην περίπτωση του πρώτου πυλώνα, όταν για πρώτη φορά μεταφέρονται αρμοδιότητες, δηλ. νέοι τομείς στην αρμοδιότητα της Κοινότητας, έχουμε αναγνώριση αρμοδιοτήτων και ταυτόχρονα περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, ενώ στη διακυβερνητική συνεργασία του δεύτερου και τρίτου πυλώνα έχουμε αναγνώριση

---

<sup>72</sup> Τέτοιο παράδειγμα αποτελούν οι συνθήκες που συνάπτονται από τα κράτη μέλη της Ένωσης μεταξύ τους ή με τρίτα μέρη σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 2 περ. δ και το άρθρο 38 ΣΕΕ αντίστοιχα. Αλλά και κάθε άλλο μέτρο που λαμβάνεται στο πλαίσιο της Δικαστικής και Αστυνομικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις μπορεί να ελεγχθεί από τον εθνικό δικαστή με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα.

αρμοδιοτήτων με παρακράτηση ωστόσο της εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή της ισχύος του εθνικού συντάγματος, άρα εφαρμογή της δεύτερης παραγράφου.<sup>73</sup> Εφαρμογή της τρίτης παραγράφου μόνον μπορεί να έχουμε στην περίπτωση που κάποια αρμοδιότητα μεταφέρεται, για παράδειγμα, από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα, όταν δηλαδή αρμοδιότητα που υπόκειται σε διεθνική συνεργασία κοινοτικοποιείται. Η διαδικαστική προϋπόθεση της αυξημένης πλειοψηφίας έχει ήδη πληρωθεί όταν το πρώτον μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα στα όργανα της Ένωσης· όταν η ίδια αρμοδιότητα κοινοτικοποιείται δεν χρειάζεται να επαναληφθεί η αυξημένη πλειοψηφία – μια τέτοια προϋπόθεση θα σήμαινε ότι θα μπορούσε η αρμοδιότητα να επιστρέψει σε εθνικά χέρια – απαιτείται ωστόσο να πληρωθούν οι όροι της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον στον κοινοτικοποιημένο χώρο οι αντίστοιχες εθνικές εγγυήσεις δεν ισχύουν πλέον.

## **B. Η κρυφή αναθεωρητική λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 Σ.**

Η μεταφορά συνταγματικά προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων, δηλαδή αρμοδιοτήτων που σύμφωνα με το Σύνταγμα ασκούν εθνικά όργανα, σε όργανα διεθνών οργανισμών, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 Σ., συνεπάγεται αναγκαστικά μια συρρίκνωση του πεδίου εφαρμογής, δηλαδή μια μεταβολή της κανονιστικής εμβέλειας των σχετικών συνταγματικών διατάξεων. Πολύ περισσότερο με τη διαμεσολάβηση της παρ. 3 του άρθρου 28 επέρχεται ακόμη και απενεργοποίηση συνταγματικών διατάξεων σε τομείς που κατά τη θέσπισή του καλύπτονταν από τον καταστατικό χάρτη της ελληνικής Πολιτείας. Η τροποποίηση αυτή του περιεχομένου, του εύρους, της κανονιστικής εμβέλειας και της ισχύος ακόμη και μη αναθεωρήσιμων συνταγματικών επιταγών<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Ακριβώς αντίθετα Ε. Βενιζέλου, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως «Διακυβερνητικό» Σύνταγμα και τα πολιτικά ελλείμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε *του ίδιου*, Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 23επ. (30).

<sup>74</sup> Γ. Παπαδημητρίου, Η δυαδική άρθρωση της συντακτικής εξουσίας, σε *του ίδιου*, Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδία, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, 103επ. (105-6).



που επιφέρουν οι ευρωπαϊκές Συνθήκες υπό τις ειδικές προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 Σ. συνιστά μια εν ευρεία εννοία αναθεώρησή τους,<sup>75</sup> σε αντίθεση με την εν στενή εννοία αναθεώρηση ή αναθεώρηση με την τεχνική έννοια του όρου του άρθρου 110 Σ. Η εξ αποτελέσματος αυτή τροποποίηση<sup>76</sup> των συνταγματικών διατάξεων μέσω του άρθρου 28 Σ. έχει εύστοχα αποκληθεί «αδιαφανής»<sup>77</sup> ή «σιωπηρή οιονεί αναθεώρηση».<sup>78</sup> Η αναγνώρισή της δεν οδηγεί στο σφετερισμό της λειτουργίας του άρθρου 110 Σ. που φιλοξενεί την αναθεωρητική λειτουργία<sup>79</sup> αλλά επιτρέπει την

---

<sup>75</sup> Την αναθεωρητική λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 αναγνωρίζει ο Π. Δαγτόγλου, Το νέο Σύνταγμα και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, *Νομικό Βήμα* 1976, 497επ. (499).

<sup>76</sup> Τη δυνατότητα «μέχρις ενός ορίου ή μερικής», «σιωπηρής ή άδηλης τροποποίησης» του Συντάγματος αναγνωρίζει στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3 και ο Μανιτάκης, ΤοΣ 1984, 492, σύμφωνα με τον οποίο (όπ.π., 490) «με την κύρωση των συνθηκών έχουμε μια μερική τροποποίηση των συνταγματικών λειτουργιών, τροποποίηση που έγινε κάτω από ορισμένους όρους και φθάνει μέχρι ενός ορισμένου ορίου». Το όριο αυτό τίθεται κατά το συγγραφέα (σ. 492) από τις επιφυλάξεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28, οι οποίες «έχουν μία κοινή λογική αφετηρία και αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση ενός συγκεκριμένου σκοπού: να αποτρέψουν τροποποίηση ή ανατροπή του Συντάγματος με πράξεις διεθνείς ή δραστηριότητες που προέρχονται απ' έξω». Αποκλείεται έτσι, καταλήγει ο συγγραφέας, μία σιωπηρή αναθεώρηση του Συντάγματος κατά παράβαση του άρθρου 110 Σ.

<sup>77</sup> Γ. Παπαδημητρίου, Η αδιαφανής αναθεώρηση του Συντάγματος, *Το Βήμα* 22.01.1995, Α11 και σε Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδία, 115επ.

<sup>78</sup> Ηλιοπούλου-Στραγγα, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, 37. Η ίδια συγγραφέας συμπληρώνει ωστόσο ότι και η αναθεωρητική λειτουργία του άρθρου 28 έχει τα όριά της, γεγονός που καθιστά δικαιοπολιτικά θεμιτή την αναθεώρησή του, βλ. Ηλιοπούλου-Στραγγα, ΤοΣ 2000, 1127 και 1130επ. Βλ. και Πιιρουλος-Strangas / Prevedourou, 16.

<sup>79</sup> Πρβλ. Δρόσου, 78, ο οποίος θεωρεί ότι «επέχουν οι διατάξεις αυτές ορισμένες λειτουργίες οιονεί αναθεωρητικού χαρακτήρα. Ωστόσο, όπως είναι προφανές, δεν θεσπίζουν, κατά συνταγματική ακριβολογία, μια νέα, αναθεωρητική διαδικασία παράλληλη προς εκείνη του άρθρου 110 Σ. Δεν παρέχουν νομική δυνατότητα ούτε να καταργηθούν διατάξεις του Συντάγματος, ούτε να αντικατασταθούν από άλλες, ούτε να προστεθούν στο Σύνταγμα νέες διατάξεις. Αυτό μπορεί να συμβεί μόνο υπό τις προϋποθέσεις και με τη διαδικασία του άρθρου 110 Σ.» (υπογρ. στο πρωτ.) Και πάντως (όπ.π., 79) όρια της αναθεωρητικής λειτουργίας του 28 παρ. 3 συνιστούν τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος.

πρακτική εναρμόνιση των συνταγματικών διατάξεων, προκειμένου να αποφευχθεί η συναγωγή περί ύπαρξης αντισυνταγματικών συνταγματικών διατάξεων.<sup>80</sup> Την αναλογία εξάλλου ανάμεσα στις δύο διατάξεις (άρθρα 28 παρ. 3 και 110 παρ. 1 Σ.) τονίζει και η παρεμφερής διατύπωση των περιοριστικών στα δύο άρθρα όρων<sup>81</sup>.

Πρόκειται<sup>82</sup> πάντως για μια ουσιαστική αναθεώρηση, η οποία είναι διαφορετική, και μάλιστα ειδική σε σχέση με την τυπική αναθεώρηση που προβλέπεται στο άρθρο 110 Σ. Την άποψη αυτή στηρίζει το επιχείρημα<sup>83</sup> ότι δεν μπορεί κανείς βάσιμα να υποθέσει ότι οι συντάκτες του Συντάγματος το 1975 αγνοούσαν την τροποποίηση ή έστω αλλαγή που θα επερχόταν, μέσω της προσχώρησης στις Κοινότητες, συνταγματικών προβλέψεων, ακόμη και μη αναθεωρήσιμων, για παράδειγμα του άρθρου 4 παρ. 4 Σ. που προβλέπει την πρόσβαση μόνον Ελλήνων πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες. Πειστικά υποστηρίζεται έτσι<sup>84</sup> ότι μόνον το άρθρο 28 και όχι το 110 Σ. βρίσκει εφαρμογή στην περίπτωση ουσιαστικών, ακόμη και ριζοσπαστικών τροποποιήσεων που επέρχονται στην ελληνική συνταγματική τάξη λόγω της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και άρα είναι το 28 και μόνον που θέτει τα ουσιαστικά όρια της διαδικασίας αυτής.

Η αναγνώριση οιονεί αναθεωρητικής λειτουργίας στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ. έρχεται σε αντίθεση με με την κλασική αλλά μάλλον σε αμυντική πλέον θέση άποψη, σύμφωνα με την οποία η πρόβλεψη ειδικών διαδικασιών αναθεώρησης (άρθρο 110 παρ. 2-6 Σ.), εκδήλωση και απόδειξη ταυτόχρονα του αυστηρού χαρακτήρα του

<sup>80</sup> *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 16.

<sup>81</sup> Ιδιαίτερα μεταξύ της τρίτης παραγράφου του άρθρου 28 και της πρώτης του άρθρου 110, όσον αφορά τις μη υποκείμενες σε αναθεώρηση διατάξεις, βλ. *Βενιζέλου*, *Μαθήματα*, 152.

<sup>82</sup> *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 15.

<sup>83</sup> *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 16.

<sup>84</sup> *Iliopoulos-Strangas / Prevedourou*, 18.

Συντάγματός μας, δεν επιτρέπει την αναγνώριση μιας παράλληλης, συντρέχουσας και πιο απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης.<sup>85</sup> Αντίθετα, το άρθρο 110 έχει αποκλειστικό χαρακτήρα και δεν συντρέχει με κανένα άλλο άρθρο το Συντάγματος. Σύμφωνα με παρεμφερή επιχειρηματολογία,<sup>86</sup> το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ. δεν προσφέρει δυνατότητα αναθεώρησης αλλά ένα διαφορετικό και κατ' εξαίρεση τρόπο άσκησης των κρατικών εξουσιών ή αρμοδιοτήτων από εξωκρατικά όργανα.<sup>87</sup> Υποστηρίζεται<sup>88</sup> δηλαδή ότι με τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών κατά την παρ. 2 του άρθρου 28 ορίζεται ένας άλλος «τρόπος» άσκησής τους, διαφορετικός από τον οριζόμενο στις οικείες συνταγματικές διατάξεις, αλλά εξίσου «συνταγματικός» με εκείνον. Με άλλα λόγια η άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων στους διεθνείς οργανισμούς γίνεται σε συμφωνία και όχι κατά παράβαση του Συντάγματος. Ωστόσο και η ίδια η κατά άρθρο 110 Σ. αναθεώρηση γίνεται σε συμφωνία με το Σύνταγμα, χωρίς αυτό να της στερεί το αναθεωρητικό αποτέλεσμα. Συνεπώς το επιχείρημα αυτό, σωστό στην ουσία του, δεν αποδεικνύει πάντως ότι στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3 δεν εδράζεται και μια κρυφή ή λανθάνουσα αναθεωρητική λειτουργία, ενεργοποιούμενη κάτω από τις ειδικές συνθήκες διεθνούς συνεργασίας που οι διατάξεις αυτές προβλέπουν.

---

<sup>85</sup> Βενιζέλου, Μαθήματα, 152· πρβλ. την αναλυτική τεκμηρίωση του ίδιου, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Θεσσαλονίκη 1984, 136-145 και 237-247. Έτσι και Κατρούγκαλου, ΝοΒ 2000, 1112, όπου αναγνωρίζεται ότι το άρθρο 28 Σ. απλώς «επιβάλλει, επιτρέπει ή πάντως, καθιστά ανεκτή τη «σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία» υφιστάμενων, μη θεμελιωδών συνταγματικών κανόνων...».

<sup>86</sup> Κυπραίου, Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου Επικρατείας, 254.

<sup>87</sup> Στο ίδιο αποτέλεσμα φαίνεται να τείνει και η άποψη Δρόσου, 79, ο οποίος θεωρεί το 28 παρ. 3, και ορθότερα την εκάστοτε εφαρμογή του, *lex specialis* σε σχέση με τις συνταγματικές διατάξεις από τις οποίες επιτρέπει παρέκκλιση.

<sup>88</sup> Κυπραίου, Τιμητικό Τόμος Συμβουλίου Επικρατείας, 248.

#### IV. ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ

##### A. Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας...

Η οιονεί αναθεωρητική λειτουργία της αποτελεί μία, παράπλευρη μάλλον παρά σκοπούμενη, επίδραση της ενεργοποίησης των δυνατοτήτων που η παρ. 3 του άρθρου 28 Σ. προσφέρει. Όπως ήδη επισημάνθηκε, η καινοτομία της έγκειται στη γενναιόδωρη θέαση του εθνικού συμφέροντος την οποία υιοθετεί, και η κύρια λειτουργία της στη δυνατότητα εισαγωγής με τυπικό νόμο περιορισμών ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ακριβώς το εθνικό συμφέρον. Στην περίπτωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι περιορισμοί αυτοί, όντας αμοιβαίοι, συνιστούν τον αναγκαίο και επαρκή όρο διαμόρφωσης ενός ενιαίου χώρου συνάσκησης εξουσίας, και συγκεκριμένα των αρμοδιοτήτων που έχουν μεταφερθεί στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εξ αδιαιρέτου με τα υπόλοιπα συμβαλλόμενα μέρη.<sup>89</sup> Πρόκειται συνεπώς όχι απλώς για διεθνή συνεργασία αλλά για ενοποίηση των σχετικών χώρων πολιτικής εξουσίας,<sup>90</sup> στον οποίο πολιτικές αποφάσεις μπορεί να λαμβάνονται και με πλειοψηφία, συνεπώς και παρά τη θέληση κάποιου κράτους μέλους. Ο νεοδημιουργηθείς αυτός «χώρος» άσκησης δημόσιας εξουσίας -και σ' αυτό συνίσταται η ήδη προαναγγελθείσα κεντρική θέση της παρούσας μελέτης- πρέπει,

<sup>89</sup> Αναλυτικότερα Α. Παπαδοπούλου, Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος ή πώς το Σύνταγμα υποδέχεται το κοινοτικό φαινόμενο, σε Ένωση Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών (Ε.Ν.Ε.Ε.Σ.), *Είκοσι χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα 2002, 23επ. (35-36).

<sup>90</sup> Αντίθετα ο Δρόσος, 104, τονίζει ότι το 28 παρ. 3 έχει 'αρνητικό', κατά κάποιο τρόπο, περιεχόμενο: αίρει συνταγματικά εμπόδια, δεν θεσπίζει κάποια άλλη 'υπερσυνταγματική' τάξη ούτε υπάγει την Ελλάδα σε κάποια ανύπαρκτη 'υπερεθνική', δηλαδή 'υπερκρατική' κυριαρχία». Ο ίδιος ωστόσο παραδέχεται, 105, ότι «Το γεγονός ότι σε κάποιους τομείς περιορίζεται η εθνική κυριαρχία, δεν σημαίνει ότι στους τομείς αυτούς παύει να ασκείται οποιαδήποτε εξουσία. Σημαίνει, αντίθετα, ότι η εξουσία που ασκείται στους τομείς αυτούς, ..., διέπεται από άλλους κανόνες και όχι από τους κανόνες που πηγάζουν από την αρχή της εθνικής κυριαρχίας» και ότι πάντως σχηματίζεται ένα είδος 'διασυνταγματικού' (και όχι 'υπερσυνταγματικού') δικαίου «το οποίο έχει την ικανότητα να 'εισχωρεί στη σφαίρα ενέργειας' περισσότερων κρατών» (σ. 274 με αναφορά σε Ευρυγένη και Φατούρο).

κατ' επιταγή (και) του ελληνικού Συντάγματος να συγκροτηθεί με όρους συνταγματικούς. Στην αντίθετη περίπτωση η συμμετοχή της Ελλάδας καθίσταται επισφαλής και συνιστά παραβίαση θετού συνταγματικού δικαίου, ήτοι του άρθρου 28 παρ. 3 Σ.

Πριν όμως προχωρήσουμε σε στήριξη της θέσης αυτής, οφείλουμε να επεξηγήσουμε συνοπτικά τι εννοούμε με την έννοια της «συνταγματοποίησης». Σε τι, με άλλα λόγια, διαφοροποιείται μια διεθνική από μια συνταγματική θεώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Έχει κυρίως υποστηριχθεί ότι η συνταγματοποίηση της Κοινότητας συνίσταται στην άμεση ισχύ του δικαίου της, βάσει της οποίας υποκείμενο της κοινοτικής έννομης τάξης δεν είναι μόνον τα κράτη μέλη αλλά και οι ίδιοι οι πολίτες. Περισσότερο και από αυτό, που αποτελεί ολοένα συνηθέστερη εκδήλωση της πύκνωσης της διεθνούς έννομης τάξης, η συνταγματοποίηση συνίσταται στη δέσμευση των ίδιων των κρατών μελών, ως υποκειμένων του κοινοτικού δικαίου και κυρίων των ευρωπαϊκών συνθηκών, από συνταγματικής υφής προτάγματα και δεσμεύσεις. Αν η Κοινότητα προσεγγιστεί με διεθνοδικαιικούς και μόνον όρους, τότε τα κράτη μέλη και οι αντιπρόσωποί τους μπορεί να θεωρηθεί ότι υπόκεινται κατά τη δικαιοθετική<sup>91</sup> τους δραστηριότητα μόνον στο στενά εννοούμενο εθνικό συμφέρον. Αντίθετα, η συνταγματική σύλληψη της ενοποίησης επιβάλλει το σεβασμό αρχών συνταγματικής περιωπής και κατά τη «στιγμή» της πρώτης απόφασης (διακυβερνητικές διασκέψεις και νομοθετική δραστηριότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Συμβουλίου Υπουργών). Αυτό που αλλάζει είναι η μορφή της νομιμοποίησης, που από καθαρά διαδικαστική στην πρώτη περίπτωση, μετατρέπεται σε ουσιαστική στη δεύτερη. Το περιεχόμενο της ουσιαστικής νομιμοποίησης καθορίζεται από τις κεντρικές συνιστώσες του ευρωπαϊκού συνταγματισμού, όπως αυτός μορφοποιήθηκε τους τελευταίους δύο αιώνες.

---

<sup>91</sup> Τον εύστοχο αυτό όρο δανειζόμαστε από τον *A. A. Φατούρο*, Εθνική νομοθεσία και κοινοτικό δίκαιο: Η νέα κοινοτική στρατηγική, σε: Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος, Σχέση εσωτερικού και κοινοτικού δικαίου, Θεσσαλονίκη 1990, 5επ. (7).

Με κεντρικό άξονα το αίτημα για συλλογικό και ατομικό αυτοκαθορισμό, το Σύνταγμα, ως σημαντικό «επίτευγμα»<sup>92</sup> της νεωτερικότητας, είναι συνυφασμένο με το αίτημα για περιορισμό κάθε εξουσίας<sup>93</sup> και δημοκρατική ανάδειξη και έλεγχο κάθε δημόσιας εξουσίας, καθώς και με την υλοποίηση των αιτημάτων της Γαλλικής Επανάστασης για ισότητα, ελευθερία και αλληλεγγύη μέσω του μηχανισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η υφή της νομιμοποίησης έχει άμεση επίδραση στη φύση του λόγου βάσει του οποίου μπορεί να ασκηθεί κριτική και να ελεγχθεί σε ένα περιβάλλον πολιτειακού διαλόγου η απόφαση των κυρίαρχων στη διαδικασία της ενοποίησης υποκειμένων, των κρατών. Η *συνταγματική* συγκρότηση του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου άσκησης δημόσιας εξουσίας συνεπάγεται τη δυνατότητα κριτικής και ελέγχου όχι μόνον βάσει ηθικοπολιτικών κριτηρίων, αλλά και με τα πιο στέρεα και αποτελεσματικά εργαλεία του δικαίου και δικανικού επιχειρήματος.

## **B. ...αίτημα του ελληνικού Συντάγματος**

Η κεντρική μας θέση, ότι η συνταγματοποίηση του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου άσκησης δημόσιας εξουσίας αποτελεί προϋπόθεση δόμησής του κατά το ελληνικό Σύνταγμα (άρθρο 28 παρ. 3 Σ.), στηρίζεται σε τρεις βασικές παραδοχές: 1) ότι με την προσχώρηση και τις τροποποιητικές των ιδρυτικών συνθήκες επέρχεται διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα στα όρια της ίδιας επικράτειας να προβλέπεται η ισχύς δύο αυτόνομων νομικών συστημάτων και η άσκηση διαφορετικών εξουσιών, 2) ότι η 'εθνική κυριαρχία', οι περιορισμοί στην άσκηση της οποίας υπάγονται στο άρθρο 28 παρ. 3 Σ., συνίσταται στην κανονιστική ισχύ του (εθνικού) Συντάγματος, και 3) ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 3 λειτουργούν εξωστρεφώς, ως θετικοί δηλαδή όροι οργάνωσης του χώρου άσκησης των αρμοδιοτήτων που αποσπώνται από τα ελληνικά συνταγματικά όργανα.

<sup>92</sup> Πρβλ. Α. Μάνεση, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα, Ανάτυπο εκ των *Πρακτικών της Ακαδημίας Αθηνών*, τόμ. 68, 449επ. (455)

<sup>93</sup> Πρβλ. Α. Μάνεση, Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, τόμος I, Θεσσαλονίκη 1956, 76.

## 1. Διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων

Με την προσχώρηση της Ελληνικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και βάσει των εξουσιοδοτήσεων και διαδικασιών του άρθρου 28 Σ. επήλθαν ευρείες τροποποιήσεις στη σύνθεση και ιεράρχηση των πηγών του ελληνικού δικαίου, στη σύνταξη της Πολιτείας και στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών, στα ατομικά δικαιώματα και, τέλος, στην ικανότητα της χώρας να συνάπτει διεθνείς συνθήκες.<sup>94</sup> Ειδικότερα, στις πηγές του δικαίου προστέθηκε το σύνολο του προγενέστερου κοινοτικού δικαίου αλλά και η δυνατότητα θέσπισης νέου μέσω αυτόνομων μηχανισμών κοινοτικής νομοθέτησης. Αναφορικά με τη συγκρότηση της Πολιτείας, εθνικά όργανα υποκαθίστανται σε συγκεκριμένες λειτουργίες τους από κοινοτικά όργανα, με τα οποία πλέον μοιράζονται την άσκηση της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, ή, ακόμη περισσότερο ελληνικά εθνικά όργανα λειτουργούν ως κοινοτικά όργανα.<sup>95</sup> Ένα ιδιαίτερα μεγάλο μέρος των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου έχει μεταβιβαστεί στα κοινοτικά όργανα που αναπτύσσουν δικαιοπαραγωγική δραστηριότητα, ιδιαίτερα στην περίπτωση των άμεσα εφαρμοζόμενων κανονισμών, αλλά και στην περίπτωση των έμμεσα ισχυουσών οδηγιών.<sup>96</sup> Στην περίπτωση των ατομικών δικαιωμάτων έχουμε στις περισσότερες περιπτώσεις διεύρυνση των φορέων, με συμπερίληψη συνήθως των κοινοτικών πολιτών εκεί όπου μέχρι τότε εννοούνταν μόνον οι Έλληνες πολίτες. Η σύναψη, τέλος, διεθνών συνθηκών από την Ελλάδα υπόκειται πλέον στους από τις Συνθήκες επιβαλλόμενους περιορισμούς, ιδιαίτερα στα πεδία εφαρμογής του κοινοτικού

---

<sup>94</sup> Λαγτόγλου, σε Στάγκου / Μουτσίου, όπ.π., 20-23.

<sup>95</sup> Βλ. Κ. Κακούρη, Υπάρχει δικονομική «αυτονομία» των κρατών μελών;, *Νομικό Βήμα* 1998, 1επ (5-6), οποίος κάνει λόγο για «διπλή λειτουργικότητα» των εθνικών δικαστηρίων, όταν ενεργούν ως κοινοτικά δικαστήρια· Η Σαχπεκίδου, όπ.π., 255, τονίζει ότι «κοινοτικός δικαστής είναι κατεξοχήν ο εθνικός δικαστής»· Παπανικολάου, Το Σύνταγμα 2001, 309.

<sup>96</sup> Π. Στάγκου, Ένταξη και συμμετοχή της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες: Πολιτικός διάλογος και κοινοβουλευτικός έλεγχος, σε Στάγκου / Μουτσίου (επιμ.), όπ.π., 37επ. (47).

δικαίου.<sup>97</sup> Για όλα τα παραπάνω, κριτήριο κατανομής της αρμοδιότητας μεταξύ της ελληνικής και της έτερης, παράλληλα ισχύουσας, έννομης τάξης, εν προκειμένω της κοινοτικής, δεν είναι πλέον η επικράτεια ως εδαφική οριοθέτηση, αλλά το πεδίο εννόμων σχέσεων, όχι η εδαφικότητα αλλά η χωρικότητα,<sup>98</sup> με την έννοια της καθ' ύλην και όχι της κατά τόπον διακριτότητας.

## 2. Η απενεργοποίηση του εθνικού Συντάγματος

Τη δεύτερη βασική παραδοχή που στηρίζει την κεντρική μας θέση αποτελεί η επισήμανση ότι στον κοινό χώρο συνάσκησης κυριαρχικών αρμοδιοτήτων δεν βρίσκουν εφαρμογή τα εθνικά συντάγματα. Η απενεργοποίηση αυτή καταφάσκει διπλά: τόσο από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου όσο και από το ίδιο το ελληνικό Σύνταγμα. Καταρχήν, από την πλευρά του ΔΕΚ υποστηρίζεται σταθερά ότι η κοινοτική έννομη τάξη είναι αυτόνομη<sup>99</sup> και συνεπώς δε βρίσκουν σ' αυτή εφαρμογή τα εθνικά συντάγματα, από τα οποία είναι διακριτή. Το ελληνικό Σύνταγμα από την πλευρά του προβλέπει τη μερική απενεργοποίησή του στο άρθρο 28 παρ. 3 όταν επιτρέπει περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Η εθνική κυριαρχία δεν μπορεί να είναι διαφορετική από τη λαϊκή κυριαρχία<sup>100</sup> και αυτή ασκείται μόνον υπό

<sup>97</sup> Δαγτόγλου, σε Στάγκου / Μούτσιου, ό.π., 23.

<sup>98</sup> Πρβλ. Α. Μανιτάκη, Το νόημα της κυριαρχίας και του Συντάγματος ενόπιον της παγκοσμιοποίησης, σε Το δίκαιο μπροστά στην πρόκληση της παγκοσμιοποίησης, 2<sup>ο</sup> Συνέδριο των Ελληνικών Νομικών Σχολών, Θεσσαλονίκη 18-19.05.2001, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: 2002, 69επ. Έτσι Παπανικολάου, Το Σύνταγμα 2001, 294, 298 και 303.

<sup>99</sup> Βλ. τη σταθερή νομολογία του ΔΕΚ με σημαντικότερες αποφάσεις τις *Van Gend en Loos*, υπόθεση 26/62, Συλλ.Νομολ 1954-1964, 861επ., *Costa v E.N.E.L.*, υπόθεση 6/64, Συλλ.Νομολ 1954-1964, 1191επ., *Internationale Handelsgesellschaft*, υπόθεση 11/70, Συλλ.Νομολ 1969-1971, 581επ., Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθεση 48/71, Συλλ.Νομολ 1972-1973, 85επ., *Simmmenthal*, υπόθεση 106/77, Συλλ.Νομολ 1978, 629επ., *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*, υπόθεση C-473/93, Συλλ.Νομολ 1996, I-3207 και *Επιτροπή κατά Ελλάδας*, υπόθεση C-290/94, Συλλ.Νομολ 1996, I-3285.

<sup>100</sup> Δικαιολογημένα δριμεία κριτική ασκεί στη φράση «υπέρ ... του έθνους» που απαντάται στο άρθρο 1 παρ. 3 Σ. ο Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, Αθήνα-Κομοτηνή <sup>2</sup>1993, 58-63, ο οποίος πειστικά καταλήγει ότι αυτή (η παράλληλη αναφορά σε λαό και έθνος) «η καινοτομία του Συντάγματος ... πρέπει να αξιολογηθεί ως καινοτομία» (υπογρ. στο πρωτ.).



τους όρους, κατά περιεχόμενο και στην έκταση που προβλέπεται από το Σύνταγμα· δεν είναι με άλλα λόγια παρά συνταγματική κυριαρχία.<sup>101</sup> Έτσι λοιπόν η πρόβλεψη «περιορισμοί ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας» δεν μπορεί να σημαίνει παρά «περιορισμοί ως προς την άσκηση της εθνικής συνταγματικής κυριαρχίας», με άλλα λόγια ως προς την ισχύ του εθνικού συντάγματος.

Συνεπώς, η Ελλάδα μπορεί να προβαίνει σε απενεργοποίηση των συνταγματικών της προβλέψεων και άρα απομείωση της συνταγματικής της αυτονομίας σε συγκεκριμένους τομείς, υπό τον όρο βέβαια της αμοιβαιότητας. Ο όρος αυτός συνεπάγεται την απενεργοποίηση των εθνικών συνταγμάτων και των υπόλοιπων κρατών με τα οποία η Ελλάδα συμβάλλεται και συνεπώς στο χώρο αυτό άσκησης κυριαρχικών αρμοδιοτήτων κανένα εθνικό Σύνταγμα δε διεκδικεί άμεση εφαρμογή. Δημιουργείται έτσι αρχικά ένα κενό συνταγματικών προβλέψεων και είναι πιθανός ο ισχυρισμός ότι ο χώρος αυτός δεν είναι συνταγματικός, αλλά διεθνικός, ότι δε συγκροτείται δηλαδή με βάση τα θεμελιακά συνταγματικά προτάγματα της συλλογικής και ατομικής αυτονομίας και του περιορισμού της κάθε είδους ασκούμενης εξουσίας. Το συμπέρασμα ωστόσο αυτό δεν αντέχει σε περαιτέρω έλεγχο για έναν κυρίως λόγο που αποτελεί και την τρίτη βασική παραδοχή επί της οποίας εδράζεται η κεντρική θέση περί «δημιουργικής αυτοκαταστροφής» του εθνικού Συντάγματος, ότι δηλαδή οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 3 Σ. λειτουργούν εξωστρεφώς και αποτελούν όρο οργάνωσης του χώρου από τον οποίο το ελληνικό Σύνταγμα αποχωρεί και υποχωρεί.

---

<sup>101</sup> Άρθρο 1 παρ. 3 Σ. Βλ. *A. Μάνεση*, Συνταγματικόν Δίκαιον, Τόμος Α', Θεσσαλονίκη-Αθήναι 1967, 322· *A. Μανιτάκη*, Κράτος Δικαίου και Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας I, Θεσσαλονίκη 1994, 291επ., ο οποίος μιλάει για «...απαίτηση συμμόρφωσης της βούλησης όλων ανεξαιρέτως των κρατικών εξουσιών ακόμη και της υπερτάτης, σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, θέλησης, όπως είναι η λαϊκή, στις επιταγές του Συντάγματος»· *Του ίδιου*, Η πολύπαθη και αμφιλεγόμενη τέχνη της συνταγματικής ερμηνείας, όπ.π., 246· *Παπανικολάου*, Το Σύνταγμα 2001, 287επ.

### 3. Η εξωστρεφής λειτουργία των ουσιαστικών προϋποθέσεων

Προκειμένου οι «περιορισμοί» της εθνικής κυριαρχίας να είναι νόμιμοι, το άρθρο 28 παρ. 3 Σ. θέτει ως ουσιαστικές προϋποθέσεις πέραν της αμοιβαιότητας, την περιφρούρηση των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την ισότητα.

Στην αρχική τους ανάγνωση οι προϋποθέσεις αυτές είχαν εκληφθεί ως «αντιπεριορισμοί» ή ως περιορισμοί των επιτρεπόμενων από το Σύνταγμα περιορισμών ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, με την έννοια των πεδίων που η κοινοτική – ενωσιακή εξουσία δεν θα μπορούσε να αγγίξει. Προς την κατεύθυνση αυτή είχε υποστηριχθεί η άποψη,<sup>102</sup> ότι οι όροι που περιλαμβάνονται στην παρ. 3 του άρθρου 28 συνιστούν «συνταγματικού χαρακτήρα επιφυλάξεις», οι οποίες

---

<sup>102</sup> *Μανιτάκη*, ΤοΣ 1984, 490 με αναφορές στην ιταλική κυρίως θεωρία των *contralimitazioni*, βλ. την εκεί παρατιθέμενη ιταλική βιβλιογραφία. Με την άποψη αυτή συμφωνεί και ο ΔΡΟΣΟΣ, 108, ο οποίος τους ονομάζει 'περιορισμούς στους περιορισμούς' στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Και οι δυο αυτοί συγγραφείς πάντως αναγνωρίζουν τη διττή σημασία των όρων του 28 παρ. 3 (*Μανιτάκη*, ΤοΣ 1984, 491 και ΔΡΟΣΟΥ, 111) Τη διττή σημασιολογία των ίδιων όρων υιοθετεί και ο *Φατούρος*, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, 82-3, ο οποίος ενώ αναγνωρίζει τον αρνητικό χαρακτήρα τους, παράλληλα αποδέχεται ότι προϋποθέτουν «μια συνθετική, σφαιρική απόφαση για το βαθμό στον οποίο οι αρχές που απορρέουν από το διεθνή οργανισμό ή τη διεθνή συνθήκη (ή που εφαρμόζονται στα πλαίσιά τους) υπέρ του οποίου περιορίζει η χώρα την άσκηση της κυριαρχίας είναι συμβατές με τα δικαιώματα του ανθρώπου...» (υπογρ. δική μας). Τη θεώρηση αυτή της διττής λειτουργίας φαίνεται να ενστερνίζεται και ο *Γώγος*, 81 και 83επ.

Η σφαιρική απόφαση, πάντως, στην οποία αναφέρεται ο *Φατούρος*, μπορεί να είναι αρνητική μόνον στο βαθμό που ο διεθνής οργανισμός αφήνει άθικτη την εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτά κατοχυρώνονται στην εθνική συνταγματική τάξη, καθίσταται όμως αναγκαστικά θετική, όταν μια τέτοια εφαρμογή αποκλείεται, εις όφελος μιας ομοιόμορφης εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου του διεθνούς οργανισμού, όπως συμβαίνει στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

λειτουργούν ως «αντιπεριορισμοί» στους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας που ο συνταγματικός νομοθέτης επέτρεψε, ότι με άλλα λόγια η παρ. 3 του άρθρου 28 «εγκαθιδρύει μια συνταγματική επιφύλαξη κυριαρχίας».<sup>103</sup> Πρόκειται βέβαια για τη συνδρομή σπουδαίου εθνικού συμφέροντος, το σεβασμό των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>104</sup> καθώς και την κατάφαση των αρχών της ισότητας και της αμοιβαιότητας.

Η αρνητική αυτή λειτουργία των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 28 παρ. 3 Σ. υπερκεράζεται ωστόσο από τη θετική τους επίδραση. Ήδη το 1978 ο Δ. Ευρυγένης<sup>105</sup> συμπέρανε ότι οι έννοιες ‘δικαιώματα του ανθρώπου’ και ‘βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος’ προσδιορίζουν την ‘πολιτική φιλοσοφία’ των διεθνών οργανώσεων υπέρ των οποίων μπορεί η Ελλάδα να προβεί σε περιορισμούς της εθνικής της κυριαρχίας. Όπως σημειώνει εξάλλου ο Μανιτάκης, «η ίδια η διάρθρωση των κοινοτικών εξουσιών και η άσκηση της κοινοτικής αρμοδιότητας πρέπει να βασίζονται στην αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και να έχουν ως υπόδειγμά τους τις θεμελιώδεις αρχές ενός δημοκρατικού πολιτεύματος». Κατ’ αυτή την έννοια, οι όροι αυτοί αποτελούν «τον αναγκαίο δεσμό μεταξύ εθνικής και κοινοτικής έννομης τάξης και παρέχουν ασφαλές κριτήριο νομικοπολιτικής

---

<sup>103</sup> Α. Μανιτάκη, Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ., ΕΕΕυρΔ 2003 (υπό δημοσίευση).

<sup>104</sup> Σύμφωνα με την κρατούσα μάλλον άποψη δεν απαιτείται τα προστατευόμενα στην κοινοτική τάξη δικαιώματα να ταυτίζονται με τα από το ελληνικό Σύνταγμα προστατευόμενα, έτσι Δαγτόγλου, *Κοινοτικό Δίκαιο*, 71· Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Ελληνικό συνταγματικό Δίκαιο και ευρωπαϊκή ενοποίηση*, 43.

<sup>105</sup> D. Evrigenis, ‘Aspects institutionnels et juridiques de l’ enlargement. L’ impact de l’ adhesion sur les institutions et le droit des pays candidats: Grèce, in *A Community of twelve. The impact of further enlargement on the European Communities*, Bruges 1978, 135, όπως παρατίθεται από Δρόσο, 111. Τις έννοιες ‘δικαιώματα του ανθρώπου’, ‘βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος’, ‘ισότητα’ και ‘αμοιβαιότητα’ προβάλλει το Σύνταγμα «σ’ εκείνο το τμήμα των διεθνών του σχέσεων που θα μπορούσε να οδηγήσει σε διεθνείς ολοκληρώσεις».

αξιολόγησης της κοινοτικής αρμοδιότητας».<sup>106</sup> Λειτουργούν συνεπώς όχι τόσο ως *αρνητικά όρια* στην επέκταση της κοινοτικής αρμοδιότητας αλλά κυρίως ως *θετικός όρος* οργάνωσης και άσκησης της. Η «εξωστρεφής»<sup>107</sup> αυτή λειτουργία των ρητρών του άρθρου 28 παρ. 3 Σ. αφορούν στη συγκρότηση του ενιαίου χώρου άσκησης αρμοδιοτήτων, μιας υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκής «κυριαρχίας», με την έννοια μιας ευρωπαϊκής «επικράτειας της πολιτικής».<sup>108</sup>

## V. Η ΣΥΝΥΠΑΡΞΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

### A. Η δημιουργική αυτοκαταστροφή του εθνικού Συντάγματος

Συνεπώς το ίδιο το ελληνικό Σύνταγμα περιστέλλοντας την ισχύ του σε έναν συγκεκριμένο, αν και συνεχώς διευρυνόμενο, «χώρο» άσκησης δημόσιας εξουσίας, εξάγοντας συνταγματική ύλη<sup>109</sup> μέσω του άρθρου 28, συνεισφέρει στη δημιουργία

---

<sup>106</sup> ΤοΣ 1984, 491, και συνεχίζει «Οι ‘αντιπεριορισμοί’ συνθέτουν, λοιπόν, ένα βασίμο πλαίσιο διαπλοκής των δύο εννόμων τάξεων και επενεργούν στις μεταξύ τους σχέσεις κατά τρόπο αμφίδρομο και αμφιμερή».

<sup>107</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλου, *Μαθήματα*, 153, ο οποίος πειστικά υποστηρίζει ότι οι όροι «δικαιώματα του ανθρώπου» και «βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος» λειτουργούν ως κριτήρια «ελέγχου της έννομης τάξης και της θεσμικής συγκρότησης των άλλων κρατών ή των διεθνών οργανισμών υπέρ των οποίων γίνονται δεκτοί περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας ή σε όργανα των οποίων μεταβιβάζονται συντεταγμένες αρμοδιότητες: Ο αντισυμβαλλόμενος... πρέπει ... να παρέχει επαρκείς εγγυήσεις σεβασμού των «ανθρωπίνων δικαιωμάτων» και των «βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος».

<sup>108</sup> Για τη σύλληψη της κυριαρχίας ως επικράτειας της πολιτικής, βλ. Α. Μανιτάκη, Το νόημα της κυριαρχίας και του Συντάγματος ενώπιον της παγκοσμιοποίησης, *όπ.π.*, 71επ., 82επ. και *του ίδιου*, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, 220επ.

<sup>109</sup> Πρβλ. και Δρόσου, 274: «...μία ρυθμιστέα ύλη, διάχυτη υπεράνω των νομικών και πραγματικών συνόρων που τίθενται από τα εθνικά κράτη, επιδεκτική μεν ρυθμιστικής ενέργειας, αλλά μόνο αν η ρυθμιστική ενέργεια είναι προσαρμοσμένη στα χαρακτηριστικά αυτής της ύλης». Και ο ίδιος συμπληρώνει (275, με αναφορά στον Ευρυγένη): «...εκεί όπου δημιουργείται και με τους όρους υπό τους οποίους αναπτύσσεται η διάχυτη ρυθμιστέα ύλη, εκεί και με αντίστοιχους όρους δημιουργείται δύναμη ικανή να παραγάγει δίκαιο που μπορεί να την καθυποτάξει».

ενός ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου, διακριτού από τον εθνικό. Η οικειοθελής<sup>110</sup> αυτή μείωση της κανονιστικής εμβέλειας του εθνικού Συντάγματος<sup>111</sup> συνίσταται σε μια διαδικασία σταδιακής «αυτοκαταστροφής» του. Συνεπώς αυτό που από κοινοτική άποψη ονομάζεται διαχωρισμός των δικαιοδοσιών<sup>112</sup> και στηρίζεται στην απόσπαση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη και την απόδοσή τους στην Κοινότητα δεν έχει αναγκαστικά ως βάση του αποκλειστικά και πρωτογενώς τις Κοινοτικές συνθήκες αλλά βρίσκει κανονιστικό έρεισμα και στο ίδιο το (ελληνικό) Σύνταγμα.

Η μορφοποίηση και υλοποίηση, κατ' επιταγή του Συντάγματος, της δημοκρατικής αρχής και η θεσμική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο χώρο συνάσκησής των αρμοδιοτήτων που εκχωρήθηκαν στην Κοινότητα συνιστούν, αν χρησιμοποιήσουμε την οικεία στη σκέψη μας γλώσσα, ένα ευρωπαϊκό (ουσιαστικό) Σύνταγμα. Η χρήση του όρου Σύνταγμα είναι φορέας νοημάτων και συμβολισμών που όχι μόνον αντανακλούν αλλά και μετασχηματίζουν το δημιουργούμενο χώρο άσκησης συγκυριαρχίας.<sup>113</sup> Διαμορφώνεται έτσι ο «χώρος» όπου δρομολογείται η ανάδυση ενός κοινού ευρωπαϊκού Συντάγματος, ένας κοινός ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος, ο οποίος, όπως θα αναλυθεί διεξοδικότερα παρακάτω, εμπνέεται και διαπερνάται από τις ίδιες θεμελιώδεις αρχές με τον εθνικό ευρωπαϊκό συνταγματισμό.

Η διαφορά ανάμεσα στην 'κοινοτική' και στην 'κρατο-συνταγματική' θεώρηση ωστόσο έγκειται στο επόμενο βήμα: Εκκινώντας από τη δεύτερη, εδώ επιλεγόμενη

---

<sup>110</sup> Βλ. Α. Μάνεση, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα, όπ.π., 460, όπου σημειώνεται ότι το Σύνταγμα «οικειοθελώς» τείνει να καταστεί «διάτρητο».

<sup>111</sup> Ο Γ. Παπαδημητρίου, Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση, Ομιλία στον Ευρωπαϊκό Σύνδεσμο, Πανεπιστήμιο Αθηνών 08.05.2001, κάνει λόγο για την «διαβρωτική επενέργεια της ενοποιητικής λειτουργίας στο Σύνταγμα».

<sup>112</sup> Βλ. Κακούρη, ΕΕΕυρΔ 1986, 548επ.

<sup>113</sup> Ε. Βενιζέλου, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως «Διακυβερνητικό» Σύνταγμα..., όπ.π., 35επ. Για μια κριτική πάντως αποτίμηση του όρου «Σύνταγμα» και υπέρ του ακριβέστερου «Συνταγματική Συνθήκη» βλ. Δ.Θ. Τσάτσου, Σκέψεις για το συνταγματικό πρόβλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αρμενόπουλος 2003, 3επ.

μεθοδολογική αφετηρία, η «αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος αντισταθμίζεται από το δημιουργικό της χαρακτήρα. Αν οι ιδρυτικές των Κοινοτήτων και της Ένωσης συνθήκες αποτελούσαν τα μοναδικά κανονιστικά ερείσματα της κοινοτικής και ενωσιακής έννομης τάξης, τότε το κοινοτικό δίκαιο θα ήταν απολύτως αυτόνομο και αδέσμευτο από τα εθνικά Συντάγματα. Αυτή ωστόσο την απολύτως ανεξάρτητη εκδοχή του κοινοτικού δικαίου δεν τη δέχεται στην πράξη ούτε το ακτιβιστικό κάποτε ΔΕΚ. Αντίθετα, το ίδιο το Δικαστήριο πρώτο παραδέχτηκε τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών<sup>114</sup> ως δεσμεύουσες τις αποφάσεις του, παραδοχή που καταγράφηκε ρητά και θετικοποιήθηκε στο άρθρο 6 ΣΕΕ. Στο σημείο αυτό, η κοινοτική και η συνταγματική θεώρηση, στην εκδοχή της που υποστηρίζεται εδώ, εφάπτονται: Από τις συνταγματικές τάξεις των κρατών μελών απορρέουν δεσμεύσεις της κοινοτικής τάξης, οι οποίες δεν είναι άμεσες, τα Συντάγματα δηλαδή δεν εφαρμόζονται ευθέως αλλά μέσα από τη διαλεκτική σύνθεσή τους. Η δέσμευση αυτή δεν αφορά μόνον στο Δικαστήριο κατά την επίλυση συγκεκριμένων διαφορών αλλά κύρια και κατ' αρχήν στα κράτη μέλη όταν ιδρύουν και τροποποιούν τις Συνθήκες. Στη δέσμευση αυτή, όπως ήδη αναλύσαμε, συνίσταται κατά κύριο λόγο, η συνταγματοποίηση της Κοινότητας. Από την πλευρά της Ελλάδας που μας ενδιαφέρει εδώ, η συνταγματική επιταγή είναι ξεκάθαρη. Η αποξένωση του ελληνικού κράτους από την αποκλειστική άσκηση των κυριαρχικών του αρμοδιοτήτων δεν γίνεται άνευ

---

<sup>114</sup> Βλ. γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση ΔΕΚ 222/84, *Johnston*, Συλλ. Νομολ. 1986, 1651: «...εξαιτίας του γεγονότος ότι η Κοινότητα δημιουργήθηκε από κράτη δικαίου, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι αναγκαστικά μια Κοινότητα Δικαίου». Για την Κοινότητα ως «Κοινότητα δικαίου» βλ. *Π. Στάγκου*, Προς ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Κράτος Δικαίου, Θεμελιώδη δικαιώματα, ιδιότητα του «πολίτη της Ένωσης», σε *Κ. Στεφάνου / Αρ. Φατούρου / Θ. Χριστοδουλίδη* (επιμ.), Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές, Αθήνα 2001, 403επ. (408επ.). Για τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις, οι οποίες συντείνουν στη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου βλ. *Βενιζέλου*, Το Σύνταγμα 1993, 461επ., 483.

προϋποθέσεων. Αντίθετα, προϋποτίθεται ο σεβασμός της δημοκρατικής αρχής, των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς και της αρχής της ισότητας και της αμοιβαιότητας.<sup>115</sup>

Η πολιτική απόφαση να συμμετάσχει η χώρα στη διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης λαμβάνεται με γνώμονα το εθνικό συμφέρον και η κρίση περί της συνδρομής του είναι πολιτική και συνεπώς δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Αν όμως η πολιτική αυτή απόφαση ληφθεί, τότε πρέπει να πληρούνται οι όροι της παρ. 3 του άρθρου 28, δηλαδή η κατοχύρωση στην Ένωση της δημοκρατικής αρχής και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όροι δικαιοί και συνεπώς και δικαστικά ελεγχόμενοι. Από την παραδοχή αυτή, στην οποία συνίσταται σύμφωνα με τα παραπάνω εκτεθέντα το κανονιστικό φορτίο του άρθρου 28 παρ. 3 Σ., απορρέει η βασική θέση της παρούσας μελέτης, ότι δηλαδή το ελληνικό Σύνταγμα σε συνδυασμό και αλληλοεπίδραση και διάδραση με τα άλλα ευρωπαϊκά συντάγματα συνιστούν *προσυνταγματικούς* κανόνες για το διαμορφούμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

## **B. Σχέση εθνικού και ευρωπαϊκού Συντάγματος**

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η σχέση μεταξύ του εθνικού και ευρωπαϊκού Συντάγματος δεν είναι σχέση ιεραρχική, αλλά σχέση διακριτότητας του πεδίου εφαρμογής των συνταγμάτων αυτών· τοπικά, εδαφικά, συνυπάρχουν, διαχωρίζονται όμως «χωρικά», με την έννοια του πλέγματος αρμοδιοτήτων. Συνεπώς, η σημαντικότερη αρχή που διέπει το ευρωπαϊκό, και βέβαια το συνταγματικό ευρωπαϊκό δίκαιο, και τη σχέση του με το εθνικό είναι αυτή της αυτονομίας και όχι αυτή της υπεροχής.

Στο δημιουργούμενο «χώρο» συνάσκησής των μεταβιβασθέντων στην Κοινότητα αρμοδιοτήτων τα εθνικά Συντάγματα δεν αναπτύσσουν άμεσα κανονιστική δύναμη, λειτουργούν ωστόσο ως προ-συνταγματικοί κανόνες, με την έννοια ότι καθορίζουν,

---

<sup>115</sup> Ένα από παράδειγμα της εδώ προτεινόμενης ακτινοβολίας του ελληνικού συντάγματος προς την ευρωενωσιακή έννομη τάξη προσφέρει η διαφωτιστική ανάλυση του *Γώγου*, Η υποδοχή της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, όπ.π., 8δεπ., σχετικά με την ελλειμματική δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

στο σύνολό τους και μέσω των διαδράσεων και της δημιουργίας των κοινών συνταγματικών παραδόσεων, τις θεμελιώδεις αρχές ενός συνταγματικού κοινοδικαίου, ενός υπό διαμόρφωση «ευρωπαϊκού Συντάγματος». Το ευρωπαϊκό αυτό Σύνταγμα με μεθοδολογικό εργαλείο τη συγκριτική αξιολογική μέθοδο, ενσωματώνει, αλλά και ενσωματώνοντας μετασχηματίζει, τις βασικές αξίες των εθνικών συνταγμάτων στη διαλεκτική τους σύνθεση.<sup>116</sup> Στη διαδικασία αυτή συμβάλλει δυναμικά και ενεργητικά μια ανοιχτή κοινωνία των ερμηνευτών αλλά και των συν-διαμορφωτών του Συντάγματος, που είναι οι θεσμοί (κοινοβούλιο, δικαστήρια, κυβερνήσεις), τα συλλογικά υποκείμενα (κόμματα, ΜΚΟ) και οι επιστημονικές κοινότητες.

Συνεπώς ο κοινός ευρωπαϊκός συνταγματισμός προέρχεται από το ίδιο υλικό και μοιράζεται τα ίδια γονίδια με τον εθνικό ευρωπαϊκό συνταγματισμό, συνίσταται δηλαδή στην εναρμόνιση των αρχών της δημοκρατίας, της ελευθερίας και της ισότητας, και μοιράζεται με το δεύτερο το ίδιο απώτερο, ουσιαστικό, θεμέλιο, τη λαϊκή κυριαρχία. Αυτό σημαίνει ότι δεν απαιτείται καμιά επανάσταση και κανένα πραξικόπημα για να τον θεμελιώσει. Ο ευρωπαϊκός υπερεθνικός συνταγματισμός προκύπτει ως λογικό απαύγασμα και συνέχεια του εθνικού συνταγματισμού, τον οποίο ταυτόχρονα υποσκάπτει αλλά και ολοκληρώνει. Όπως ακριβώς όλα τα φαινόμενα της ύστερης νεωτερικότητας ή μετανεωτερικότητας, που ενώ εδράζονται και πηγάζουν από τη νεωτερικότητα, θέτουν ταυτόχρονα υπό αμφισβήτηση δομικά χαρακτηριστικά της.

## **Γ. Τα χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού συνταγματισμού**

### **1. Ο μετασχηματισμός του συνταγματισμού**

Αναδύονται έτσι τα χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού συνταγματισμού: Παρά το γεγονός ότι λογικά και ιστορικά το Σύνταγμα γνωρίζει ως προνομιακό πεδίο

---

<sup>116</sup> Η αξιακή αυτή συγγένεια εθνικών και ευρωπαϊκού Συντάγματος επιτρέπει και διευκολύνει τη «μέθοδο του αμοιβαίου σεβασμού και της εναρμόνισης» που προτείνει ως την αποτελεσματικότερη για τη συνύπαρξη εθνικού συντάγματος και κοινοτικού δικαίου ο Βενιζέλος, Το Σύνταγμα 1993, 456.



εφαρμογής του τις σχέσεις κράτους-πολίτη, η εγγενής δυναμική του και η περιφρούρηση της ουσίας του, του αιτήματος για ατομικό και πολιτικό αυτοκαθορισμό, επιβάλλει πλέον την επέκταση της κανονιστικής εμβέλειάς του τόσο στις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους, δηλαδή στην κοινωνία, όσο και στον υπερεθνικό χώρο άσκησης αρμοδιοτήτων της ΕΕ. Τον ευρωπαϊκό συνταγματισμό, πέραν της εννοιολογικής σύλληψής του, επιτρέπει η οικονομική ενοποίηση, και συνεπώς μόνον με τη συνδρομή κατάλληλων κοινωνικοπολιτικών και κυρίως οικονομικών προϋποθέσεων θα μπορούσε να αναμένει κανείς, ως συνέχεια της διαδικασίας αυτής, τη σύλληψη ενός παγκόσμιου συνταγματισμού.<sup>117</sup>

Μετασχηματίζεται συνεπώς ο ίδιος ο χαρακτήρας του συνταγματισμού,<sup>118</sup> ο οποίος γεννήθηκε στην κοιτίδα του έθνους-κράτους, δίνοντας υπόσταση σε μια φανταστική πολιτική ενότητα του λαού-έθνους. Συνετέλεσε μάλιστα στη δημιουργία της ενότητας αυτής, άσκησε δηλαδή μια κατεξοχήν ενοποιητική και ταυτοποιητική λειτουργία (Integrationsfunktion).<sup>119</sup> Οργανώνοντας την Πολιτεία, το Σύνταγμα μετασχημάτισε

---

<sup>117</sup> Συνεπώς προς το παρόν δικαίως συμπεραίνει Βενιζέλος, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως «Διακυβερνητικό» Σύνταγμα..., όπ.π., 37, υποσ. 15, ότι η αντίληψη περί «παγκόσμιου συνταγματισμού» στηρίζεται σε μια «υπεριστορική» και «ουτοπική έννοια του Συντάγματος, η οποία δεν μπορεί να αποτελέσει τη βάση για την αντιμετώπιση του προβλήματος του ευρωπαϊκού Συντάγματος».

<sup>118</sup> Όπως εύστοχα σημειώνει ο Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 41-42, «Ως βασικό στοιχείο ενός «νέου συνταγματισμού» καταγράφεται λοιπόν η ευρωπαϊκή δέσμευση του Συντάγματος – και δη τόσο του ερμηνευτή του όσο και του αναθεωρητικού νομοθέτη-, η οποία συναρτάται με το μετασχηματισμό της έννοιας της κυριαρχίας. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται, εξάλλου, μια νέα θεώρηση της σχέσης μεταξύ της ενωσιακής και της εθνικής έννομης τάξης, που δεν προσεγγίζεται πλέον ως ένα ανταγωνιστικό δίπολο, αλλά ως συναιρούμενες και αλληλεπιδρώσες παράμετροι».

<sup>119</sup> Α. Μάνεση, *Συνταγματικό Δίκαιο I*, Θεσσαλονίκη 1980, 173-174, ο οποίος κάνει λόγο για «ακεραίωση και ολοκλήρωση μιας δεδομένης κοινωνίας», δηλαδή για «λειτουργική ενσωμάτωση, στο κρατούν καθεστώς, όλων των δυνάμεων που τη συνθέτουν, έτσι ώστε να πραγματοποιείται, στο πολιτικό επίπεδο, η 'ενότητα των αντιθέτων'». Βλ. και Α. Μανιτάκη, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τεύχος I, Θεσσαλονίκη 1987, 83-84.

την κοινωνία των πολιτών σε πολιτική κοινωνία, τον πληθυσμό σε λαό-δήμο, και τα άτομα σε πολίτες, προσδιορίζοντας τις σχέσεις τους με το κράτος.

Στη σύγχρονη ευρωπαϊκή εκδοχή του ο συνταγματισμός αυτονομείται από το υποκείμενό του, αλλά συνεχίζει να νομιμοποιεί, να εγγυάται, να ενοποιεί και να ταυτοποιεί. Επιτρέπει τη μεταφορά των δημοκρατικών και δικαιοκρατικών εγγυήσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο διακυβέρνησης χωρίς να προϋποθέτει ωστόσο ούτε μια φανταστική ενότητα ενός ομογενοποιημένου λαού-δήμου, ούτε ένα κεντρικό κράτος, ούτε μια και μοναδική ακαταγώνιστη εξουσία ή άλλως μια ευρωπαϊκή κυριαρχία, ούτε μια αδιάσπαστη, τοπικά εννοούμενη «επικράτεια». Είναι ένας μετα-μοντέρνος, διαχεόμενος συνταγματισμός, υλοποιούμενος και κανονιστικά εκφερόμενος σε πολλαπλά επίπεδα και διαφορετικά συμφραζόμενα.

## **2. Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός ως αποτύπωση της ευρωπαϊκής πολλαπλότητας**

Η παραπάνω καταγραφείσα διαδικασία *εξαγωγής* συνταγματικής ύλης από τα εθνικά συντάγματα προς τον ενιαίο ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο<sup>120</sup> καταλήγει, προκειμένου ο τελευταίος να οργανωθεί δημοκρατικά, κατά την απαίτηση του ελληνικού -και όχι μόνον- Συντάγματος, στη μορφοποίηση δομών άσκησης των μεταφερθεισών αρμοδιοτήτων. Καταλήγει, με άλλα λόγια, στη διαμόρφωση μιας θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην κατανόηση της λειτουργίας της με όρους συνταγματικούς παρά διεθνοδικαιικούς. Μέσα από αυτή τη συνεχή διαδικασία σχηματισμού συνταγματικών θεσμών αλλά και συνταγματικού λεξιλογίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που εξάγεται από και προστίθεται στο εθνικό θεσμικό οικοδόμημα, αναδύονται οι συνθήκες ενός πολυεπίπεδου συνταγματισμού.<sup>121</sup> Αυτός συντίθεται περαιτέρω και από τα συντάγματα των

<sup>120</sup> Βενιζέλου, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως «Διακυβερνητικό» Σύνταγμα..., όπ.π., 41-42), όπου σημειώνεται ότι ο χώρος αυτός έχει διαμορφωθεί μέσα από την «αλληλοπεριχώρηση» των εθνικών συνταγμάτων και του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>121</sup> Πρβλ. I. Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?, *CMLRev.* 1999, 703επ.

ομοσπονδιακών κρατιδίων, εκεί όπου υπάρχουν, αλλά και από τους συνταγματικής υφής κανόνες της διεθνούς τάξης.

Ο πολυεπίπεδος αυτός συνταγματισμός προκύπτει ως άμεση απόρροια της σχέσης εθνικού και ευρωπαϊκού συνταγματισμού, όπως αυτή αποτυπώνεται (και) στο άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος. Εφόσον ο δεύτερος προκύπτει από και συμπληρώνει τον πρώτο, έστω κι αν μειώνει το ζωτικό του χώρο, εντούτοις δεν τον καταργεί. Τα δύο (τουλάχιστον) επίπεδα συνταγματισμού συνυπάρχουν και αναπτύσσονται παράλληλα και διαδραστικά.<sup>122</sup> Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα<sup>123</sup> ενσωματώνει και επανασημασιοδοτεί τις κοινές συνταγματικές αρχές των κρατών μελών, τα Συντάγματα των οποίων ωστόσο –παρότι συνιστούν τη συλλογική μήτρα του ευρωπαϊκού Συντάγματος– επηρεάζονται από το συνταγματικό κοινοδίκαιο. Ανταποκρίνεται εξάλλου ο πολυεπίπεδος αυτός συνταγματισμός στην ανάγκη πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της ΕΕ και πολυεπίπεδης δημοκρατίας, με σκοπό την άρση του δημοκρατικού, κυρίως όμως του πολιτικού ελλείμματος στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα.

Στη σύλληψη αυτή, τα επιμέρους εθνικά συντάγματα αποτελούν τις πολλαπλές πηγές άντλησης του ευρωπαϊκού συντάγματος, όχι το καθένα χωριστά αλλά όλα μαζί στη διαλογική τους συνάρθρωση. Στη λογική αυτή κατατείνει τουλάχιστον η εδώ προτεινόμενη ανάγνωση του άρθρου 28 Σ.. Στην περίπτωση αυτή, ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός διέπεται από μια λογική άγραφου δικαίου (*common law*), που σημαίνει ότι αντλεί από το υλικό των εθνικών συνταγματικών αρχών και κανόνων, το οποίο και ενοποιεί.

Η διαδικασία αυτή συναγωγής του ευρωπαϊκού συνταγματισμού από τον εθνικό συνταγματισμό, έτσι όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 28 Σ., συνεπάγεται επίσης ότι ο

---

<sup>122</sup>Πρβλ. και *Κατρούγκαλου*, ΝοΒ 2000, 1105π., όπου αναλύονται οι συγγενείς με τη εδώ υποστηριζόμενη θέση έννοιες του θεσμικού δυισμού του ενωσιακού οικοδομήματος και του «ευρωπαϊκού πλουραλισμού».

<sup>123</sup> Βλ. σχετικά την εισήγηση του Ε. Βενιζέλου, σε Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Ρόλος, Σημασία, Περιεχόμενο*, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 33-42 (36π.) και του ίδιου, *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως «Διακυβερνητικό» Σύνταγμα και τα πολιτικά ελλείμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, όπ.π., 23-64.

πρώτος δεν εμφανίζεται σε μία δεδομένη στιγμή ολοκληρωμένος, μέσα από μια πράξη ψήφισης ή παραχώρησης. Δεν θα εμφανιστεί συνεπώς εκ του μη όντος, απλώς θα τυποποιηθεί με την τυχόν ψήφιση μιας συνταγματικής συνθήκης από την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη. Η εμφάνιση, και κυρίως η «πύκνωσή» του συνιστά μια διαρκή διαδικασία, όπου ο βαθμός αυτονομίας του, που αποτελεί και υπαρξιακή προϋπόθεσή του, βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το περιεχόμενό του αλλά και με την αναγνώρισή του ως τέτοιου στο λόγο των πολιτικών υποκειμένων. Και είναι (και) σ' αυτό το σημείο που ο δικαίος και πολιτειακός λόγος είναι λόγος-πράξη, που όχι μόνον εξηγεί αλλά και φιλοδοξεί να μετασχηματίσει το αντικείμενό του.

Τέλος, η σύλληψη αυτή του ενωσιακού συνταγματισμού ως μέρος ενός πολυεπίπεδου και συντιθέμενου ευρωπαϊκού συνταγματισμού σημαίνει ότι ο συνταγματικός λόγος στην Ευρώπη μπορεί να νοηθεί μόνον ως «διά-λόγος», ως «συζήτηση», μεταξύ περισσότερων υποκειμένων σε μια συνταγματική ερμηνευτική κοινότητα, παρά ως μια ιεραρχική δομή. Διαφοροποιείται συνεπώς τόσο από μια «εθνοκεντρική» όσο και από μια ακραιφνώς «ευρωκεντρική» ή «ευρωκρατική» θεώρηση του ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Η πρώτη θα ερμήνευε το άρθρο 28 Σ. και τα αντίστοιχα των άλλων εθνικών Συνταγμάτων ως αναχωμάτων στη συνταγματική συγκρότηση της Ένωσης, ως απώτατων ορίων και ως φρουρών της εθνικής κυριαρχίας. Η δεύτερη θα ακύρωνε εντελώς την ύπαρξή του, και άρα του συνολικού συνταγματικού κειμένου προβάλλοντας το όραμα ενός ενιαίου και ενιαία εφαρμοζόμενου σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης ευρωπαϊκού Συντάγματος. Οι δύο θεωρήσεις, παρότι φαινομενικά αντικρουόμενες, μοιράζονται την ίδια εσωτερική λογική. Στηρίζονται δηλαδή αμφότερες στη βασική παραδοχή ότι το Σύνταγμα προϋποθέτει «κράτος», ή «κυριαρχία», ή «πολιτική ενότητα» ή «λαό» ή όπως αλλιώς καλείται το ένα και μοναδικό κέντρο από το οποίο ασκείται η εξουσία ή αντλείται η νομιμοποίησή της. Ο «μονισμός» αυτός οδηγεί στην αναζήτηση ενός ευρωπαϊκού «δήμου», που προϋποθέτει στη χειρότερη εκδοχή του πολιτιστική και στην καλύτερη

ψυχοκοινωνική ομοιογένεια, σε κάθε περίπτωση πάντως, είτε με θετική είτε με αρνητική αξιολογική φόρτιση, την ενσωμάτωση των υφιστάμενων εθνικών δήμων.

Απέναντι στον «μονισμό» αυτό η εδώ υιοθετούμενη ανάγνωση του «ευρωπαϊκού» άρθρου του Σ. υποδεικνύει έναν πλουραλισμό στις πηγές άσκησης της εξουσίας και της νομιμοποίησής της. Έτσι νοούμενος ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός, ως σύνθεση των συνταγμάτων των επιμέρους επιπέδων, δεν προϋποθέτει αλλά συνδυάζεται με την ύπαρξη ή τη διαμόρφωση πολλαπλών «δήμων»,<sup>124</sup> που λειτουργούν σε διαφορετικά επίπεδα και τους οποίους συνέχουν διαφορετικά στοιχεία. Οι «δήμοι» αυτοί αντανακλούν και παρακολουθούν τις πολλαπλές ταυτότητες των ευρωπαίων πολιτών. Οι τομές στο σώμα των ευρωπαίων πολιτών και άρα οι ταυτοποιήσεις τους είναι τόσο κάθετες (εθνικές, περιφερειακές / χωρικό επίπεδο) όσο και οριζόντιες (κοινότητα συμφερόντων, ιδεολογιών, φυλετικών, έμφυλων ή σεξουαλικών ταυτοτήτων και αισθητικών επιλογών). Οι πολλαπλές αυτές ταυτότητες πρέπει να μεταφράζονται σε θεσμούς συμμετοχής, δηλαδή δημοκρατίας, προκειμένου να αποφεύγονται οι αποκλεισμοί από την απόλαυση των πολιτικών, ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ο ευρωπαϊκός «δήμος» ως πολιτική έννοια, απαλλαγμένη ομογενοποιητικών φιλοδοξιών, αποτελεί και αυτός μια οντότητα νοούμενη σε συνεχή διαδικασία διαμόρφωσης, όπως και το ίδιο το Σύνταγμα της Ευρώπης. Συνέχεται από την υιοθέτηση ενός «ευρωπαϊκού συνταγματικού πατριωτισμού» και γενικότερα ενός κοινού ευρωπαϊκού πολιτικού πολιτισμού,<sup>125</sup> υποστασιοποιείται με την ελεύθερη

---

<sup>124</sup> Για την θεωρία των πολλαπλών Δήμων, της παράλληλης, δηλαδή, ένταξης ενός πολίτη στην εθνική, τοπική και ευρωπαϊκή πολιτική κοινότητα, βλ. κυρίως τις αναλύσεις του *J.H.H. Weiler*, «European Neo-constitutionalism: in Search of Foundation for the European Constitutional Order», *Political Studies* 1996, 517επ. (526), του ίδιου, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, *European Law Journal* 1995, 219επ., (224-245).

<sup>125</sup> Πρβλ. και *E. Βενιζέλου*, Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως βάση ενός νέου πολιτικού πολιτισμού: αμηχανίες και δυνατότητες, σε *του ίδιου*, Η πρόκληση του ευρωπαϊκού Συντάγματος, 65επ. (75): «...ο πολιτικός πολιτισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης οριοθετείται από τον πολιτικό πολιτισμό των κρατών μελών της. Ο δεύτερος θέτει όρια στην ανάπτυξη και ολοκλήρωση του πρώτου».

κίνηση και εγκατάσταση στο εσωτερικό της «ευρωπαϊκής επικράτειας», την υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών συνοχής, και γενικότερα την απόλαυση ολόενα διευρυνόμενων στην ενωσιακή σφαίρα πολιτικών, ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

## VI. ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Η παρούσα μελέτη στηρίζεται στη βασική παραδοχή ότι το ελληνικό Σύνταγμα όχι απλώς επιτρέπει, αλλά *επιβάλλει* τη *συνταγματική* οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και κάθε άλλου χώρου συνάσκησης κυριαρχίας, μέσω της ρήτρας σεβασμού της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του άρθρου 28 παρ. 3.

Αυτό δεν σημαίνει ότι το Σύνταγμα *είναι υπέρ* και *επιβάλλει* την ευρωπαϊκή ενοποίηση, σημαίνει ωστόσο ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση, αν γίνεται – αυτό είναι μια πολιτική απόφαση που πρέπει να ληφθεί βάσει των συνταγματικά προβλεπόμενων διαδικασιών και πλειοψηφιών με πολιτικά κριτήρια – και στο βαθμό που γίνεται πρέπει να υλοποιείται με όρους συνταγματικούς. Παρά την ανεπίτρεπτη ίσως *υποκειμενικοποίηση* ή *προσωποποίηση* του δικαίου,<sup>126</sup> ειδικότερα του συνταγματικού κειμένου, την οποία η παραπάνω γλωσσική διατύπωση υποκρύπτει, η θέση αυτή στηρίζεται στην παραδοχή ότι ο συνταγματικός λόγος και άρα η πρόσληψη της εθνικής πολιτικής πραγματικότητας ή της «εθνικής κυριαρχίας» ως συνταγματικά καθυποταγμένης, παραμένει «Λόγος», δηλαδή λογικά συνεκτικό και συνεχές όλον, μόνον αν συμπληρωθεί από ένα συνταγματικό περί την Ευρώπη λόγο. Διαφορετικά αυτοϋπονομεύεται και αυτοαναιρείται. Πιο απλά, η φιλελεύθερη δημοκρατία, δηλαδή το ιδεώδες του ατομικού και συλλογικού αυτοκαθορισμού, ως διακύβευμα του

<sup>126</sup> Πρβλ. Γ. Δρόσου, *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, Αθήνα-Κομοτηνή, 308, ο οποίος εύστοχα επισημαίνει ότι «το σώμα των κανόνων του [Συντάγματος] προσωποποιείται και οι διατάξεις του εμφανίζονται ως φορείς αυτοτελούς βούλησης: «το Σύνταγμα θέλει», ή και αυτοτελούς εξουσίας: «το Σύνταγμα επιτάσσει», «το Σύνταγμα απαγορεύει»».

συνταγματισμού, μπορεί να υπηρετηθεί πλέον -μετά τη μεταβίβαση πλείστων αρμοδιοτήτων στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης- μόνον αν υλοποιείται και σε υπερκρατικό ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η παραδοχή αυτή, που υποκρύπτει και έναν ιστορικισμό στη σύλληψη του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης, μας επιτρέπει να αποδεχτούμε και να περιφρουρήσουμε τη συνύπαρξη περισσότερων ενοτήτων και ταυτοτήτων. Επιτρέπει περαιτέρω τη συνύπαρξη του περιφερειακού, του εθνικού και του ευρωπαϊκού Συντάγματος, χωρίς το ένα να αναιρεί το άλλο, αλλά σε μια δημιουργική και διαδραστική σχέση μεταξύ τους. Στο σχήμα αυτό το ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν αποτελεί *aliud* έναντι των εθνικών συνταγμάτων, αλλά απαύγασμά τους και τέκνο τους, ακόμη κι αν αυτή η γέννα οδηγεί εν τοις πράγμασι στο σταδιακό μαρasmus και την αποψίλωση, τη δημιουργική πάντως αυτοκαταστροφή των εθνικών συνταγμάτων.

Η σύλληψη τόσο του ευρωπαϊκού συνταγματισμού όσο και του ευρωπαϊκού «δήμου» ως διαδικασίας<sup>127</sup> και άρα η άρνηση αναγνώρισης οποιασδήποτε τελεολογίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης προκαλεί αναγκαστικά μια αβεβαιότητα, που αντανakλάται στη συνεχή αναζήτηση, ανεύρεση και διαφοροποίηση της ταυτότητας της ΕΕ μέσα από την ανάπτυξη των δυναμικών της και ως αποτέλεσμα συνεχών διαπραγματεύσεων και αναθεωρήσεων. Αυτή ωστόσο η διαρκής εξέλιξη αποτελεί και το σημαντικότερο χαρακτηριστικό της, γιατί ακριβώς διαφυλάσσει την πολλαπλότητα και τη διαφορά που αποτελεί την ουσία της Ευρώπης.

Όπως το ίδιο το σχέδιο της νεωτερικότητας φέρει μέσα του το σπόρο της μετανεωτερικότητας που ενώ πηγάζει από την πρώτη ταυτόχρονα την υποσκάπτει, όπως όλες οι έννοιες φέρουν στα γονίδιά τους την αλλοίωση και την ανατροπή τους, έτσι και ο εθνικός συνταγματισμός φέρει μέσα του ως εσωτερική λογική και συνέχεια του τη σχετικοποίηση και υπέρβαση του εθνικού και το πέρασμα προς το υπερεθνικό. Ακατάλυτο συνδετικό κρίκο μεταξύ του εθνικού και του ευρωπαϊκού συντάγματος

---

<sup>127</sup> Πρβλ. G. Robbers, Ο Ευρωπαϊκός Λαός ως Φορέας της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας, στον ανά χειρας τόμο.

αποτελούν η δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα, το αίτημα δηλαδή του ατομικού και συλλογικού αυτοκαθορισμού, που μεταφέρεται πλέον σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ζητούμενο συνεπώς για την ενωμένη Ευρώπη αποτελεί η περιφρούρηση των πολιτικών κατακτήσεων του νεωτερικού κράτους, της δημοκρατίας και της δικαιοκρατίας, και η ενίσχυση των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Όπως επισημαίνει ο *J. Habermas*, 'Why Europe needs a Constitution', *New Left Review* 2001, 5επ. (6): «... η πρόκληση ενώπιόν μας δεν είναι να ανακαλύψουμε τίποτε καινούργιο αλλά να διατηρήσουμε τα μεγάλα δημοκρατικά επιτεύγματα του ευρωπαϊκού εθνικού κράτους, πέρα από τα δικά του όρια. Στα επιτεύγματα αυτά περιλαμβάνονται όχι μόνον οι τυπικές εγγυήσεις των ατομικών δικαιωμάτων αλλά και τα κατακτημένα επίπεδα του κράτους πρόνοιας, της παιδείας και της ανάπτυξης, που είναι οι προϋποθέσεις μιας αποτελεσματικής ιδιωτικής αυτονομίας και μιας δημοκρατικής ιδιότητας του πολίτη».