ΜΕΛΕΤΕΣ

ΕΚΧΩΡΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 28 ΠΑΡ. 2 ΚΑΙ 3 Σ

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ

Α. ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΕΙΣ. Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ «ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ» ΚΑΙ ΟΙ ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΜΕΤΑΜΟΡΦΩΣΕΙΣ ΤΗΣ

Ξεκινώ από μια υπόθεση εργασίας προκλητική και παράδοξη μαζί: η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οικοδομείται και θα εξακολουθήσει να οικοδομείται με βασικό υλικό την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων «κυριαρχίας» εκ μέρους των κρατών προς μια νέα, πρωτοφανή στην ιστορία των κρατών, πολιτική ενότητα, που, ενώ ενθυλακώνει και ασκεί αρμοδιότητες κυρίαρχες δεν γίνεται η ίδια «κυρίαρχη». Η υπόθεση είναι προκλητική, διότι η κρατική κυριαρχία εκλαμβάνεται γενικά ως εμπόδιο και αρνητικό όριο στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση[1]. Παράδοξη, διότι ευρωπαϊκή και εθνική κυριαρχία θεωρούνται έννοιες ανταγωνιστικές, η ανάπτυξη της πρώτης προϋποθέτει την διαρκή συρρίκνωση της δεύτερης[2], αφού είναι

1. Βλέπε για παράδειγμα από την σχετική, πρόσφατη βιβλιογραφία, LUIS MARIA DIEZ-PICAZO, Les pièges de la souveraineté, in «Une Constitution pour l'Europe», (sous la dir. Renaud Dehousse), Paris, Presses de Sciences Po, 2002, σ. 49-67, ο οποίος υποστηρίζει οτι θα πρέπει, σε ό,τι αφορά τον νομικό και πολιτικό συλλογισμό που αναφέρεται στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, να γίνεται πλήρης αφαίρεση της έννοιας της κυριαρχίας.
2. Σκεπτικός απέναντι στο πρόβλημα αυτό στέκεται ο καθηγητής Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, ο οποίος ενώ δέχεται ότι «η έννοια της κυριαρχίας στα εθνικά κράτη δεν μπορεί να χρησιμεύσει για την ερμηνεία του ενωσιακού οικοδομήματος», το οποίο θα είναι κατά τον συγγραφέα «ένα ιστορικό και πολιτικό aliud έναντι του κράτους», δεν αποκλείει ωστόσο ο ίδιος την λειτουργική χρησιμότητά της μετά από μια ανανοηματοδότησή της που θα εγκαταλείπει πάντως την κρατικογενή προέλευσή της, «Επίμαχες έννοιες της Ευρωπαϊκής Ενωσιακής Τάξης», Αντ. Σάκκουλας, 1997, σ. 31-50.

λογικά αδύνατον να συνυπάρχουν και να ασκούνται στην ίδια επικράτεια δύο πλήρεις κυριαρχίες.

Αν, νοήσουμε, επομένως, ως κυριαρχία[3] την δημόσια ακαταγώνιστη εξουσία, που βασικά γνωρίσματά της έχει την *ενότητα, το αδιαίρετο* και το *αναπαλλοτρίωτο* της ικανότητάς της να επιβάλλεται από μόνη της και αυτοδύναμα, τότε η υπόθεση εργασίας μας βρίσκεται, πράγματι, μπροστά σε μια λογική αντίφαση και καλείται να άρει μια νομική παραδοξολογία[4].

Επιδίωξή μας είναι ωστόσο να ξεπεράσουμε την αντινομία προστρέχοντας σε μια δυναμική και διαλεκτική σύλληψη της κυριαρχίας καθώς και της σχέσης της με την πολιτική πορεία της Ευρώπης. Το όλο σχήμα φιλοδοξεί να εκμεταλλευτεί μια «πονηριά της ιστορίας», (une ruse de l'histoire) αφού ασπάζεται την αισιόδοξη εκδοχή ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βρίσκεται μεν σε ανταγωνιστική σχέση με την κρατική κυριαρχία, η αναγκαστική όμως αντιπαράθεση μαζί της οδηγεί τελικά την πρώτη σε χρησιμοποίηση της δεύτερης ως μέσον για την πραγμάτωση των δικών της σκοπών, οι οποίοι, αν και αντιστρατεύονται την κρατική κυριαρχία, οδηγούν πάντως, μακροπρόθεσμα, όχι στην εξάλειψή της αλλά στην *υπέρβαση*[5] *ή στην μετάλλαξή της.* Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συντελείται, λοιπόν, μέσα από μια συνεχή, αδυσώπητη, αλλά ειρηνική και έλλογη αντιπαράθεση με την εθνική κυριαρχία, την οποία συμπαρασύρει σε μια πορεία διαρκών μετασχηματισμών και μετα-

3. Για την έννοια της κυριαρχίας και την σχετική της σημασία ενόψει της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κυρίως Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, Αντ. Σάκκουλας, 1982 σ. 17-25 και ΚΥΡΙΑΚΟΥ ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, Συνταγματισμός και κυριαρχία, Αναζητώντας τη συνταγματική εγκυρότητα του Ευρωπαϊκού δικαίου. Η ερμηνεία του άρθρου 28Σ, ΤοΣ 2:2001, σ. 275-314. Γενικότερα για την έννοια της κυριαρχίας από συνταγματική σκοπιά, ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Συνταγματική οργάνωση του κράτους, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2002, σ. 140 επ.

4. Οl. BEAUD, Fédéralisme et Souveraineté, Revue du droit Public, 1998, σ. 83-122. (87).

5. Βλ. ενδεικτικά R. DEHOUSSE, Un nouveau constitutionnalisme?, in «Une Constitution pour l'Europe», (sous la dir. Renaud Dehousse), Paris, Presses de Sciences Po, 2002, σ. 19-38. Από ελληνική βιβλιογραφία βλ. αντί άλλων Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Υπερεθνικές και πολιτειακές αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1999, σ. 14 επ., ο οποίος βλέπει υπέρβαση και όχι μαρασμό της Πολιτείας.: «Η Πολιτεία δεν φαίνεται άλλωστε να οδηγείται στο ορατό μέλλον σε απίσχνανση, πολύ περισσότερο σε μαρασμό. Εν προκειμένω συμβαίνει μάλλον το αντίθετο. Η Πολιτεία θα διατηρήσει την υπόστασή της και θα συνεχίσει να αποτελεί το θεμέλιο για την οικοδόμηση της διεθνούς κοινωνίας και το βάθρο για τη Ευρωπαϊκή Ένωση».

μορφώσεων, που την απομακρύνουν από την κρατικογενή και απολυταρχική σύλληψή της. Οι μετασχηματισμοί της κυριαρχίας καθοδηγούνται κατά συνέπεια από μια δυναμική, που τείνει στην διάπλαση *μιας άλλης μορφής «κυριαρχίας», μετα-εθνικού χαρακτήρα*[6], *ανείπωτης και πρωτόγνωρης*, η οποία χωρίς να απαρνείται ή να εξαλείφει τις βασικές ιδιότητες της «πολιτικής κυριαρχίας», τις *εμπεριέχει μεταμορφωμένες*. Τις εμπεριέχει αποψιλώνοντάς τες από κάθε είδους απολυταρχικά και εθνο-κρατικά στοιχεία. Οι εθνικές κυριαρχίες μετουσιώνονται σταδιακά σε *«αυτόνομες πολιτικές και πολιτιστικές κοινότητες»*, που διατηρούν την ταυτότητα και την ικανότητα συλλογικού αυτοκαθορισμού τους επικοινωνώντας μεταξύ τους μέσα από ένα δίκτυο θεσμών και διαδικασιών, που διαμορφώνουν σταδιακά έναν ενιαίο δημόσιο ευρωπαϊκό πολιτικό χώρο[7] ή μια ευρωπαϊκή res publica. Η υπό διαμόρφωση -αγνώστων λοιπών στοιχείων και ανοικτή πάντως στην ιστορία- «ευρωπαϊκή κυριαρχία»[8] προκύπτει από ένα διπλασιασμό των εθνικών κυριαρχιών και εκδηλώνεται αρχικά ως μια «συλλογική κυριαρχία» ή «συγκυριαρχία», καθώς και -σε μεταγενέστερη φάση- ως «πολλαπλή κυριαρχία»[9] εξ αιτίας του πολλαπλασιασμού των κέντρων άσκησης εξουσίας και των τόπων κυριαρχίας, σε τοπικό, εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο. Η μία και αδιαίρετη κυριαρχία γίνεται πλέον αντιληπτή μέσα από το σχήμα της πολλαπλότητας έτσι ώστε να μπορούμε να μιλάμε για «πολλαπλές κυριαρχίες», που αναζητούν την μεταξύ τους επικοινωνία μέσα από ένα συνεκτικό δίκτυο.

6. Οι σκέψεις αυτές στηριζονται βασικα στις αναλυσεις του JEAN-MARC FERRY, La question de l'Etat Européen, Paris, Gallimard, 2000, σ. 41-137, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, La souveraineté postnationale, Esprit, janvier 2002, σ. 137 επ.
7. Βλ. P. HABERLE, Υπάρχει ένας Ευρωπαϊκός Δημόσιος Χώρος; Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Forum Σύγχρονη Πολιτεία 3, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.
8. Κατηγορηματικός και προφητικός ταυτόχρονα υπήρξε πάνω στο θέμα αυτό ο ΑΡ ΜΑΝΕΣΗΣ: «δεν έχει -γράφει- προς το παρόν δημιουργηθεί μια νέα κυριαρχία «ευρωπαϊκή κυριαρχία». Παρά την παρατηρούμενη μείωση της κανονιστικής εμβέλειας του Συντάγματος, νομίζω ότι μέχρις ότου η πολιτική ένωση της Ευρώπης συντελεσθεί με τη θέσπιση ευρωπαϊκού συντάγματος... το Σύνταγμα παραμένει στην κορυφή της ιεραρχίας όλων των κανόνων δικαίου, που ισχύουν εντός της εσωτερικής (εθνικής) έννομης τάξης» (ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗΣ, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα, Λόγος κατά την επίσημη υποδοχή του ως ακαδημαϊκού στην Ακαδημία Αθηνών, ανάτυπο από τα πρακτικά, 68, 1993, σ. 467).
9. RICHARD BELLAMY AND DARIO CASTIGLIONE, «Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe», Law and Philosophy, 16: 1997, σ. 421-445, (422).

Ο διπλασιασμός, ή ο πολλαπλασιασμός, της κυριαρχίας δεν είναι παρά το αποτέλεσμα αυτού που η κλασσική σύλληψη της ενιαίας και αδιαίρετης κυριαρχίας αποκλείει: *της διαίρεσης και του επιμερισμού της*[10]. Με την μία ή την άλλη εκδοχή, γεγονός παραμένει ότι με βάση την παραδοσιακή, τουλάχιστον, έννοια της κυριαρχίας ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να χαρακτηριστεί ακόμη κυρίαρχη πολιτική οντότητα ούτε τα κράτη μέλη παραμένουν στις σχέσεις μεταξύ τους καθώς και στις σχέσεις τους με την Ένωση κυρίαρχα όπως πριν. Βρισκόμαστε μπροστά σε μια μεταβατική περίοδο με άγνωστη διάρκεια και απρόβλεπτο τέλος.

Θα επιχειρήσω να δοκιμάσω την υπόθεση εργασίας μου, σε δύο διαφορετικές στιγμές της πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι οποίες συμπλέκονται μεταξύ τους: α) την στιγμή της θεσμικής εκκίνησής της, που συμπίπτει με την υιοθέτηση των ιδρυτικών συνθηκών, οπότε θα εξετάσουμε την κυριαρχία από την σκοπιά των ιδρυτικών συνθηκών και των συνθηκών που τις τροποποιούν, β) την στιγμή της λειτουργία της και της θεσμικής πραγματικότητάς που διαμορφώνεται με την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι «στιγμές» δεν έχουν εδώ σημασία χρονική, όσο κυρίως «τοπική», δηλώνουν οπτικές γωνίες.

Β. Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ ΘΕΜΕΛΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ ΑΥΤΟΝΟΜΗ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΥΠΗ «ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΔΙΚΑΙΟΥ» ΠΡΟΪΟΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Η πρώτη στιγμή είναι η δημιουργική στιγμή της κυριαρχίας, η κυριαρχία επιβεβαιώνεται, καταφάσκει με τον εαυτό της και καταξιώνεται, δημιουργώντας ωστόσο τις θεσμικές προϋποθέσεις μιας μελλοντικής απάρνησής της: οι ευρωπαϊκές κοινότητες προέκυψαν μέσα από

10. Βλέπε σχετικά NEIL MACCORMICK, Questioning Sovereignty, Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford, University Press, 1999, σ. 131-133: «To the extent that the terminology of divided sovereignty is found valuable, the sovereignty of the Community' s members states has not been lost, but in 'a way subjected to a process of division and combination internally, and taken us beyond the sovereign state, indeed well beyond it», ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State, Political Studies, 1996, 553-567, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the «European Commenwealth», Law and Philosophy, 16 (1997), σ. 331-356 και κυρίως DANIELA OBRADOVIC, Community Law an the Doctrine of Divisible Power, Legal Issues of European Integration, 1993, σ. 1 επ., JEAN-MARC FERRY, La question de l'Etat Européen, ό.π., σ. 123 επ., και ENZO CANNIZZARO, Esercizio di competenze e sovranità nell' esperienza giuridica dell' integrazione europea, Rivista di Diritto Costituzionale, 1-1996, σ. 75-123, ιδίως. 118-122.

διεθνείς συνθήκες, *προϊόν της σύμπτωσης βουλήσεως κυρίαρχων κρατών*. Η διαδικασία δημιουργίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συντελέστηκε με βάση τους συμβατικούς κανόνες του διεθνούς δημοσίου δικαίου και βασίζεται στην κυρίαρχη βούληση των κρατών. Η διεθνής συνθήκη αποτελεί από μόνη της επιβεβαίωση και καθιέρωση της κρατικής κυριαρχίας. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν επειδή τα κυρίαρχα κράτη το θέλησαν και όσο το θέλησαν και εξακολουθούν να λειτουργούν, επειδή τα ίδια κυρίαρχα κράτη εξακολουθούν να τις στηρίζουν διαρκώς με την πολιτική τους βούληση και την διαρκή συμμετοχή τους στην λήψη των κοινών αποφάσεων[11].

Είναι σημαντικό να υπενθυμίζουμε ότι η ευρωπαϊκή έννομη τάξη έχει τις ρίζες της στο διεθνές δίκαιο και ότι προήλθε από την σύναψη διεθνών συνθηκών, έστω και αν έχει αποκολληθεί από την μήτρα τους και λειτουργεί ως ένα ανεξάρτητο, ισχυρό, και αυτό-αναφερόμενο σύστημα δικαίου. Η διεθνοδικαιική προέλευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δείχνει ότι η υπόστασή της βασίζεται ακόμη στην κυρίαρχη βούληση των κρατών και ότι τα κράτη παραμένουν, τελικά, -ό,τι και αν λέγεται- *οι κύριοι των συνθηκών, (les maîtres des traités)*. Υπογραμμίζεται έτσι ένα συστατικό της θεσμικής της υπόστασης, το οποίο είτε το εκλάβουμε ως θεμέλιο και προϋπόθεση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είτε το θεωρήσουμε ως υποθήκη και όριο της ευρωπαϊκής κυριαρχίας, δεν νομιμοποιούμαστε να το αγνοούμε, αν επιζητούμε να έχουμε μια πραγματική ιδέα για το μέλλον της Ευρώπης. Ακόμη και αν δεχτούμε, όπως δέχονται πολλοί[12] και πάντως όλοι οι ευρωπαϊστές, ότι τα κράτη-μέλη δεν είναι πλέον κύριοι των συνθηκών και ότι η ΕΕ αποτελεί μια εντελώς πρωτότυπη δημιουργία των διεθνών συνθηκών, που έχει όμως πλήρως απαγκιστρωθεί από την λογική του διεθνούς δικαίου, και πάλι η απεξάρτησή της από την διεθνή βούληση των κρατών και τις ιδρυτικές συνθήκες δεν έφθασε μέχρι του σημείου ώστε να μπορεί να δηλωθεί ότι ΕΕ

11. Fl. Chaltiel, La souveraineté de l'Etat et l'Union Européenne, l'exemple français. Recherche sur la souveraineté de l'Etat Membre, L.G.D.J, 2000, σ. 133 επ., και Louis Dubouis, L'intégration constitue-t-elle une menace pour l'Etat Membre des Communautés Européennes?, Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή, τ. Ι, Αντ. Σάκκουλας, 1988, σ. 651-672, (659) και για μια συγκριτική επισκόπηση της συνταγματικής θεμελίωσης της ευρωπαϊκής ενοποίησης στα Συντάγματα των κρατών μελών Γ. Παπαδημητριου, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, Αντ. Σάκκουλας, 1982, σ. 87-140.

12. Βλ. μεταξύ άλλων, L.M. Diez-Picazo, ό.π., σ. 42, Augusto Barbera, Esiste una «costituzione europea?», Quaderni costituzionali, 1:2000, σ. 59-62(59-81).

έγινε ή ίδια «κυρία», -δηλαδή κυρίαρχη- των καταστατικών ή ιδρυτικών της κειμένων ώστε να μπορεί μόνη της, αυτοδύναμα, με την δική της θέληση και τα δικά της όργανα, να τα ορίζει και να τα αναθεωρεί[13].

Μια δεύτερη συνέπεια του χαρακτήρα διεθνούς δικαίου των ιδρυτικών συνθηκών είναι ότι το κράτος μέλος δεσμεύεται κατ' αρχήν και κατά πρώτο λόγο από αυτές, όπως δεσμεύεται από κάθε διεθνή συνθήκη, και αδυνατεί να αρνηθεί την εφαρμογή τους, εφ' όσον δεν την έχει καταγγείλει και δεν έχει αποχωρήσει. Διατηρεί, πάντως, τυπικά, το δικαίωμα αποχώρησης[14], ως επιβεβαίωση της κυριαρχίας του, αν και η άσκηση ενός παρόμοιου δικαιώματος φαίνεται στην πράξη εξαιρετικά δύσκολη έως πολιτικά αδύνατη[15].

Την στιγμή πάντως της σύστασης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η κρατική κυριαρχία λειτουργεί ως *θεμέλιο* και *προϋπόθεση* της δημιουργίας της, αφού η ίδια συγκροτείται, όπως είδαμε, ως διεθνής οργανισμός με πράξη του διεθνούς δικαίου και με την συναίνεση των κρατών[16]. Το γεγονός ότι ο καταστατικός δεσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται σε κανόνα του διεθνούς δικαίου δεν αποκλείει, βέβαια, την δυνατότητα αποδέσμευσης από την διεθνο-δικαιική λογική του δεσμού αυτού, εφ' όσον η φύση και οι σκοποί του διεθνούς οργανισμού που ιδρύεται του προσδώσουν αυτοδύναμη ύπαρξη και λειτουργία και η αυτοδυναμία αυτή επιβεβαιωθεί στην πράξη.

Πράγματι, η τάση απαγκίστρωσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από την λογική του διεθνούς δικαίου έγινε αισθητή από την πρώτη στιγμή ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία έδειξε από τα πρώτα χρόνια της ιδρυσής της την πρωτοτυπία και την δυναμική της. Η μοναδικότητα και το ανεπανάληπτο στην ιστορία των εθνών βρίσκεται στην προκειμένη περίπτωση, στο ότι, ενώ οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες δημιουργήθηκαν με τα μέσα του διεθνούς δικαίου και με βάση την θέληση

13. Βλ. σχετικά ENZO CANNIZZARO, ό.π., σ. 84-90.

14. Βλέπε την καταλυτική κριτική του δικαιώματος μονομερούς απόσχισης από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Κοινότητα του L.M. DIEZ-PICAZO, ό.π., 58-63, ο οποίος υπογραμμίζει σωστά ότι ένα τέτοιο δικαίωμα δύσκολα συμβιβάζεται με την ύπαρξη και λειτουργία ενός υπερθνικού οργανισμού που διαθέτει αυτόνομες δομές και σκοπούς οικονομικής και πολιτικής ενσωμάτωσης, όπως είναι αυτοί της Ένωσης. Εξάλλου, ακόμη και από την σκοπιά του διεθνούς δικαίου η άσκηση του δικαιώματος αυτού προϋποθέτει την προηγούμενη συναίνεση όλων των κρατών.

15. Έτσι, N. MACCORMICK, The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now, European Law Journal, 3:1995, σ. 259-266.

16. Γι' αυτό βλέπε κυρίως FL. CHALTIEL, ό.π., σ. 93-108 και 133-195.

των κρατών, ο διεθνής οργανισμός που κατασκευάστηκε αποτελεί ένα *πρωτότυπο «δικαιικό μόρφωμα»*, που ξεφεύγει από τα πρότυπα του διεθνούς δικαίου, αφού διαθέτει δική του, αυτόνομη δικαιική οντότητα και προσωπικότητα, είναι εξοπλισμένο με αποφασιστικές εξουσίες και αρμοδιότητες νομοπαραγωγικού και δικαιοδοτικού χαρακτήρα και με θεσμούς ανάλογους για να τις ενεργοποιούν.

Πρόκειται για μια αυτόνομη «επικράτεια δικαίου», που αν και προέκυψε από την άσκηση κρατικής κυριαρχίας, δεν έχει εξοπλιστεί, ωστόσο, με δική της κυριαρχία ούτε οδεύει να την αποκτήσει, αν κρίνει κανείς από τις συνθήκες. *Την μόνη κυριαρχία που διαθέτει είναι «κανονιστική»*[17], αφού μπορεί και αναπαράγεται ως αυτόνομη και αυτοτελής κανονιστική οντότητα με τους δικούς της δικαιο-παραγωγικούς και δικαιοδοτικούς μηχανισμούς. Μοναδικό μέσο πραγματοποίησης των σκοπών της έχει το Δίκαιο. Μοναδική της δύναμη η παραγωγή κανόνων και αποφάσεων δεσμευτικών για τα κράτη και τα άτομα χωρίς την διαμεσολάβηση εθνικών πράξεων.

Δημιουργήθηκε άρα μια ξεχωριστή και αυτοτελής έννομη τάξη, μια πραγματική «κοινότητα δικαίου»[18], με απεριόριστη διάρκεια χωρίς δική της όμως εξουσία επιβολής και καταναγκασμού, χωρίς δική της χωρική επικράτεια, χωρίς δικό της πληθυσμό και ανεξάρτητο από τα κράτη πεδίο ισχύος των κανόνων της. Οι πράξεις που εκδίδει διαθέτουν μεν δικό τους πεδίο ισχύος, την ευρωπαϊκή επικράτεια και ισχύουν άμεσα και ευθέως στις επικράτειες των μελών χωρίς την διαμεσολάβηση εσωτερικών διαδικασιών, η εκτέλεση και η εφαρμογή τους εξαρτάται όμως από την συνεργασία των κρατών μελών.

Η αυτόνομη δικαιική αυτή πραγματικότητα εξακολουθεί να αποτελεί, παρόλα αυτά, -και αυτό είναι το παράδοξο- μια *«εξαρτημένη»* και *«παράγωγη»* τάξη δικαίου που δεν μπορεί να εξομοιωθεί με κρατική έννομη τάξη ούτε να χαρακτηριστεί «κυρίαρχη», όχι μόνον διότι στερείται πρωτογενούς αυτοδυναμίας και δυνατότητας να καθορίζει από μόνη της

17. ENZO CANNIZZARO, Esercizio di competenze e sovranita nell' esperienza giuridica dell' integrazione europea, Rivista di Diritto Costituzionale, 1-1996, σ. 105 και AUGUSTO BARBERA, ό.π., σ. 61.

18. Όπως την έχει χαρακτηρίσει το Δικαστήριο για πρώτη φορά στην απόφαση ΔΕΚ της 23.4.1986, Parti écologiste «Les Verts» c/Parlement européen, ΣυλλΝομολ 1986, σ. 1365, σκέψη 23, καθώς και στην Γνωμοδότηση 1/91, 14.12.1991, ΣυλλΝομολ 1991, σ. 6102. Βλέπε αντί πολλών, από τις πιο πρόσφατες αναφορές, LUIS MARIA DIEZ-PICAZO σ. 65 και HUGUES DUMONT, La question de l'Etat européen du point de vue d'un constitutionnaliste, Droit et Société, 53/2003, σ. 32 (29-71).

την αρμοδιότητα και την δικαιοδοσία της, τους όρους ύπαρξης και λειτουργίας της, αλλά και διότι στερείται της δυνατότητας χρήσης, με δικά της μέσα, νομιμοποιημένης βίας για την καταναγκαστική επιβολή και εκτέλεση των αποφάσεών της.

Γ. Η ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΠΡΟΩΘΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΔΙΑ ΜΕΣΟΥ ΤΗΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΚΧΩΡΗΣΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Ο πρωτότυπος αυτός διεθνής οργανισμός δημιουργήθηκε με την τεχνική της *μεταφοράς ή μεταβίβασης αρμοδιοτήτων συνταγματικών* από τα κράτη μέλη[19]. Με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θεωρείται ότι η κυριαρχία δεν πλήττεται στον πυρήνα της, αφού μεταβιβάζονται ορισμένες μόνον αποφασιστικές εξουσίες, που ανήκαν σε κρατικό όργανο και ασκούνταν σε καθορισμένο τομέα και για προκαθορισμένο σκοπό. Η κρατική κυριαρχία περιορίζεται αναμφισβήτητα[20], αφού στον συγκεκριμένο τομέα δέχεται ετεροκαθορισμό, την άσκηση, δηλαδή, αρμοδιοτήτων από εξωτερικά νομο-παραγωγικά κέντρα, χωρίς όμως να θίγεται από τον περιορισμό αυτό το μονοπώλιο της δικής της γενικής αρμοδιότητας να καθορίζει και να επανακαθορίζει τις κρατικές αρμοδιότητες.

Οι αρμοδιότητες που αναγνωρίστηκαν στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες εκχωρήθηκαν στην πραγματικότητα σε αυτήν οριστικά, μια για πάντα, και δεν μπορούν να ανακληθούν, παρά μόνον με την αποχώρηση από την κοινότητα του κράτους-μέλους.

19. Με το ζήτημα αυτό, σε ό,τι αφορά την ελληνική συνταγματική τάξη, έχω ασχοληθεί εκτενέστερα σε παλαιότερη μελέτη μου, στην οποία και αναφέρομαι καθώς και στην βιβλιογραφία της εποχής, ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους, ΤοΣ 1984, σ. 472-498. Για το ζήτημα ειδικά της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και για τις επιπτώσεις της στην κυριαρχία του κράτους στηρίχθηκα κυρίως στην μελέτη του ΕΝ. CANNIZZARO, ό.π., σ. 75-123. Για μια γενικότερη θεώρηση της τεχνικής της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση από τα κράτη μέλη και τις επιπτώσεις της στην κυριαρχία των κρατών την περιεκτική μελέτη του ANTERO JYRAENKI, Transferring Powers of a Nation-State to International Organisations: The Doctrine of Sovereignty Revisited, in «National Constitutions in the Era of Integration», (Antero Jyranki, ed.), Kluver Law, The Hague, 1999, σ. 61-81. Σε ό,τι αφορά την γαλλική συνταγματική τάξη, όπου το ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας και του περιορισμού της ενόψει των ευρωπαϊκών συνθηκών έχει απασχολήσει τόσο την θεωρία όσο και το Συνταγματικό Συμβούλιο, βλ. αντί πολλών, FL. CHALTIEL, ό.π., σ. 133 επ. 165 επ.

20. Αναλυτικότερα Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Το Σύνταγμα και η διαδικασία, ό.π, σ. 74 -85, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Υπερεθνικές και πολιτειακές αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1999, σ. 14 επ.

Πρώτη, λοιπόν, συνέπεια αυτής της τεχνικής της μεταβίβασης ή εκχώρησης αρμοδιοτήτων είναι ότι επήλθε ρήγμα στην κλασσική σύλληψη της κρατικής κυριαρχίας, η οποία άλλαξε μορφή: διότι μπορεί μεν στην *αφηρημένη της υπόσταση*, ως υπέρτατη εξουσία και κέντρο αναγωγής και δικαιολόγησης των κρατικών αποφάσεων να μένει αλώβητη, στην *συγκεκριμένη της όμως υπόσταση*[21], ως σύνολο επί μέρους αρμοδιοτήτων που εκδηλώνονται με συγκεκριμένο και ειδικό τρόπο, π.χ. ως εξουσία θέσπισης νόμων ή επιβολής φόρων ή ποινών, ως εξουσία κοπής νομισμάτων και άσκησης νομισματικής πολιτικής κ.ά, συρρικνώνεται ή απομειώνεται διαρκώς. Η κρατική κυριαρχία παραμένει μεν ως υπέρτατη εξουσία και ικανότητα του νομικού και πολιτικού αυτοκαθορισμού, ως αρμοδιότητα της αρμοδιότητας, ακέραια. «*Δικαιώματα όμως κυριαρχικά*» ή «*κυριαρχικές αρμοδιότητες*» που αποτελούν βασικές ιδιότητες ή εκδηλώσεις κυριαρχίας θεωρούνται αποσπάσιμα στοιχεία και αποσπώνται από την εστία τους και μεταβιβάζονται σε διεθνείς οργανισμούς.

Μια δεύτερη συνέπεια της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων είναι ότι με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ανατέθηκαν ή ακριβέστερα εκχωρήθηκαν ειδικά και περιοριστικά καθορισμένες αρμοδιότητες. Δεν πρόκειται στην κυριολεξία για απλή ανάθεση -αν και έτσι χαρακτηρίζονται- αλλά για *πραγματική και οριστική εκχώρηση αρμοδιοτήτων*. Η οργάνωση και η άσκηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων διέπονται, πάντως, από την αρχή της κατ' ανάθεση ή κατά παραχώρηση αρμοδιότητας[22]. Οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν δεν ασκούνται στο όνομα και για λογαριασμό των κρατών μελών, αλλά στο όνομα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, *ναι μεν ασκεί αρμοδιότητες κατα ανάθεση, τις ασκεί όμως ως δικές της, σαν να της ανήκουν, και τις ασκεί στο δικό της όνομα.*

Οι εξουσίες της Κοινότητας έχουν ως *απώτερο σημείο αναφοράς*

21. Βλ. CHALTIEL, ό.π., σ. 48-49, 380-382 επ., και 499-505 και LOUIS DUBOUIS, ό.π., σ. 656-657.

22. Το ζήτημα αν οι Κοινότητες ασκούν αρμοδιότητες κατ' ανάθεση, κατά παραχώρηση ή κατ' εντολήν έχει απασχολήσει την θεωρία από τα πρώτα χρόνια ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, βλέπε από την παλαιότερη ελληνική βιβλιογραφία ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, ό.π., σ. 485 και σημ. 33, και Κ. ΚΑΚΟΥΡΗ, Η σχέση της κοινοτικής έννομης τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών, ΕΕΕυρΔ 1986, σ. 525, από την ξένη, J.V. LOUIS, L'ordre juridique communautaire, Bruxelles, 1979, σ. 11 επ., και P. PESCATORE, Le droit de l'intégration, Leyde, Genève, 1973, σ. 40 επ., LOUIS DUBOUIS, ό.π., σ. 662-663 και από την πρόσφατη σχετική βιβλιογραφία την συνθετική παρουσίαση του JOERG GERKRATH, L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, σ. 369 επ.

και νομιμοποίησης την κυριαρχία των κρατών-μελών, αφού ούτε η Κοινότητα ούτε η Ένωση διαθέτει δικό της ύπατο κέντρο ή ύπατη βαθμίδα αναγωγής και νομιμοποίησης των αποφάσεών της. Οι ιδρυτικές και καταστατικές της συνθήκες θεμελιώνουν μόνον τυπικά τις αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων. Αποτελούν το πρωτογενές δίκαιο, θεμέλιο του παραγώγου δικαίου και τυπική πηγή νομιμότητας των πράξεων της κοινότητας. Αλλά η ουσιαστική νομιμότητα ή η νομιμοποίηση των κοινοτικών και διακυβερνητικών αποφάσεων πρέπει να αναζητηθεί στην πολιτική βούληση των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Η Κοινότητα διαθέτει ένα δικό της σύστημα αξιολόγησης της νομιμότητας, *δεν διαθέτει όμως μια αυτόνομη, δική της πηγή νομιμοποίησης των πράξεών της, οι οποίες αντλούν την νομιμοποίησή τους μέσω του εθνικού συστήματος παραγωγής νομιμοποίησης.*

Δ. Η ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΩΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΚΑΙ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΑ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ, ΩΣ ΣΥΓΚΥΡΙΑΡΧΙΑ. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΠΛΗΣ ΚΑΙ ΜΟΙΡΑΣΜΕΝΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ

Ως προς την κυριαρχία των κρατών και αυτή αλλάζει φυσιογνωμία: η ευρωπαϊκή ένωση προέκυψε, όπως είδαμε, από την άσκηση *συλλογικά και ταυτόχρονα της κυριαρχίας πολλών κρατών,* οι κυρίαρχες βουλήσεις των οποίων συνέπεσαν στο να δημιουργήσουν από κοινού έναν πρωτότυπο διεθνή οργανισμό. Τα κράτη-μέλη ασκώντας συλλογικά και από κοινού την κυριαρχία τους συμφώνησαν, αποδεχόμενα περιορισμούς στην εθνική τους κυριαρχία, να εκχωρήσουν ένα μέρος των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων τους και αυτοδεσμεύτηκαν να ασκούν στο μέλλον, από κοινού, συγκυβερνώντας, μέσα από τα κοινοτικά όργανα και με τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου ένα είδος *συγκυριαρχίας ή συλλογικής κυριαρχίας*[23]. Και αυτό είναι εμφανές στα όργανα διακυβερνητικού χαρακτήρα. Μία ακόμη επομένως συνέπεια της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων συνταγματικών ήταν η ανάδυση ή ανάδειξη μια άλλης όψης ή πτυχής της κυριαρχίας, η οποία από αποκλειστική, εγωκεντρική και ανταγωνιστική μεταμορφώνεται μέσα από την λειτουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε συνεργάσιμη και αλληλέγγυα, η κυριαρχία ασκείται *συλλογικά και από κοινού* και τα κράτη μαθαίνουν να *μοιράζονται μια συλλογική ευθύνη κυριαρχίας.*

Το παράδοξο είναι, εντούτοις, ότι όσο προχωρά και εμβαθύνει η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και γίνεται στενότερη η ευρωπαϊκή συνεργασία,

23. Εκτενέστερα Fr. Chaltiel, ό.π., σ. 466- 478.

η κυριαρχία των κρατών, ως αδιαίρετο τμήμα μιας συλλογικής κυριαρχίας, δεν εξασθενεί, *αντίθετα ενισχύεται και επιβεβαιώνεται μέσα από την ενίσχυση της εξουσίας των διακυβερνητικών οργάνων, του Συμβουλίου των Υπουργών και του Συμβουλίου των αρχηγών των κρατών.* Το πολιτικό και θεσμικό βάρος των διακυβερνητικών αποφάσεων βαίνει συνεχώς εντεινόμενο, ενώ αντίθετα το αντίστοιχο βάρος των υπερθνικών κοινοτικών οργάνων σχετικά μειώνεται. Η διακυβερνητική μέθοδος διακυβέρνησης της ΕΕ κερδίζει συνεχώς έδαφος σε βάρος της κοινοτικής, μια και η παρουσία των κυβερνήσεων των κρατών-μελών στην λήψη των αποφάσεων κοινοτικού ή ενωσιακού χαρακτήρα είναι έντονη και συχνά αποφασιστική. Τα κράτη μέλη φροντίζουν να κάνουν αισθητή την παρουσία τους σε όλες τις αποφάσεις της ΕΕ[24] και μάλιστα προτιμούν να μεταφέρονται αρμοδιότητες στην ΕΕ από το εθνικό επίπεδο για να απαλλάσσονται οι κυβερνήσεις τους από την πολιτική ευθύνη και το «πολιτικό κόστος» των οδυνηρών αποφάσεων οικονομικού κυρίως χαρακτήρα[25]. Η μέθοδος διακυβέρνησης που τελικά κρατεί στην ΕΕ για την λήψη των σημαντικών και ιδίως των πολιτικών αποφάσεων είναι η *«διακυβερνητική»*, πράγμα που δείχνει ότι είναι η συλλογική πολιτική βούληση των κυβερνήσεων των κρατών-μελών που επιβάλλεται και κατισχύει και όχι η βούληση των υπερθνικού χαρακτήρα κοινοτικών οργάνων, όπως του Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής. Το θεσμικό άρα διακύβευμα σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι πόσες αρμοδιότητες έχουν εκχωρηθεί στην ΕΕ και πόσο έχει αντίστοιχα συρρικνωθεί η εθνική κυριαρχία, αλλά πόσο διακυβερνητική είναι τελικά η εξουσία στην ΕΕ και αν αυτή η μορφή διακυβέρνησης ανταποκρίνεται και υπηρετεί το ιδεώδες της δημιουργίας μιας μετα-εθνικής εξουσίας δημοκρατικά νομιμοποιημένης στην Ευρώπη.

Στην διακυβερνητική πάντως μέθοδο η κρατική κυριαρχία εμφανίζεται *διπλασιασμένη*, διότι λειτουργεί *διπλά*, αφού *ασκείται ατομικά και εκδηλώνεται συλλογικά*. Ο εκπρόσωπος της κυβέρνησης του κράτους μέλους συμμετέχει στο διακυβερνητικό όργανο, π.χ. Συμβούλιο Υπουργών, εκπροσωπώντας τα εθνικά-κρατικά συμφέροντα στο όνομα των οποίων και ενεργεί. Η συλλογική απόφαση που λαμβάνεται, ως σύνθεση διακρατικών συμφερόντων, αποτελεί αντίθετα, έκφραση άσκησης *από κοινού*

24. Έτσι, J.H.H. WEILER, L'Unione e gli Stati membri, ό.π, σ. 7.

25. J. HABERMAS, Why Europe needs a Constitution, New Left Review, 2001,: «it can be seen as a common attempt by the national governments to recover in Brussels something of the capacity for intervention that they have lost at home».

κρατικής κυριαρχίας, αφού λαμβάνεται στο πλαίσιο κοινοτικής αρμοδιότητας, και μάλιστα αποκλειστικής, και υπηρετεί σκοπούς κοινοτικούς, χωρίς να μπορεί ωστόσο να χαρακτηριστεί η ίδια υπερθνική ή υπερ-κρατική. Ακόμη και όταν η απόφαση λαμβάνεται με βάση την αρχή της πλειοψηφίας και όχι της ομοφωνίας, ο διακρατικός χαρακτήρας της απόφασης είναι έκδηλος. Μόνον ως εκδήλωση *συγκυριαρχίας ή από κοινού άσκησης συλλογικής κυριαρχίας* θα μπορούσε να καταχωρηθεί.

Διπλασιασμός της κυριαρχίας *δεν σημαίνει βέβαια διπλή κυριαρχία*, η κυριαρχία παραμένει *μία και εδρεύει στα κράτη*. Στην περίπτωση της διακυβερνητικής μεθόδου η κυριαρχία δεν επιμερίζεται, δεν κατακερματίζεται, απλώς *διπλασιάζεται:* ασκείται ως διακυβερνητική ή διακρατική και εμφανίζεται ως ενωσιακή. Στην συλλογική μορφή κυριαρχίας η υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή κυριαρχία δεν έχει ακόμη απογαλακτιστεί από την κρατοκεντρική προέλευσή της.

Διαφορετικά παρουσιάζεται το ζήτημα της κυριαρχίας στην κοινοτική μέθοδο λήψης των αποφάσεων από τα κοινοτικά και ενωσιακά όργανα, όπως είναι το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή. Ο υπερθνικός χαρακτήρας της σύνθεσης των οργάνων αυτών καθώς και η αποστολή τους, που είναι στενά δεμένη με την εξυπηρέτηση του κοινοτικού συμφέροντος, πέρα και ανεξάρτητα από κρατικά συμφέροντα, τα κάνει να ενεργούν ως φορείς εξουσίας και εκτελεστές πολιτικών, που βρίσκονται πέρα και πάνω από τις εθνικές κυριαρχίες των κρατών μελών. Συνεργούν αντικειμενικά στην διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής *δημόσιας σφαίρας αποφάσεων*, η οποία αποτελεί το πρόπλασμα, την αναγκαία προϋπόθεση για μελλοντική συγκρότηση μιας *ιδιότυπης ευρωπαικής κυριαρχίας*.

Στην παρούσα, πάντως, ιστορική φάση το σχήμα που αποδίδει καλλίτερα την διασύνδεση της κοινοτικής μεθόδου λήψης των ενωσιακών αποφάσεων με την εθνική κυριαρχία είναι, και πάλι, εκείνο της *μοιρασμένης κυριαρχίας*[26].

Αν κοιτάξει κανείς σφαιρικά την κυριαρχία μέσα από το συνολικό πλέγμα των εξουσιών και αρμοδιοτήτων που αρθρώνονται στο σύστημα εξουσίας κρατών και Ευρωπαϊκής Ένωσης, τότε θα διαπιστώσει ότι η κυριαρχία εμφανίζεται, τελικά, ως *ένα πολύπλοκο σύστημα κυριαρχικών αρμοδιοτήτων*, που *μοιράζονται και κατανέμονται* μεταξύ κρατών και ενωσιακών θεσμών[27]. Καταλήγουμε έτσι σε μια πολλαπλή, μεταβαλ-

26. Αναλυτικά ENZO CANNIZZARO, ό.π., σ. 118 επ.

27. Βλ. THIBAUT DE BERRANGER, Constitutions nationales et construction communautaire, L.G.D.J., 1995, σ. 313.

λόμενη και πολυσύνθετη έννοια της κυριαρχίας. Φαίνεται, μάλιστα, εκ πρώτης όψεως ότι «είναι πιο συνεπές να απορριφθούν τόσο η ιδέα της νοητικής ανακατασκευής της κυριαρχίας ως ενιαίας και αδιαίρετης, όσο και οι θεωρητικές υποδείξεις για την αναζήτηση μιας ύπατης εξουσίας. Οι αναζητήσεις θα πρέπει να επικεντρωθούν στην εξατομίκευση των κριτηρίων κατανομής των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών και κοινοτικών θεσμών. Μετά την οριοθέτησή της και την αναγωγή της στις θετικές της διαστάσεις, η κυριαρχία δεν είναι τίποτε άλλο παρά ένα σύμπλεγμα εξουσιών που μπορεί να επιμερίζεται και διανέμεται με ποικίλους τρόπους»[28]. Μπορεί η περιγραφή αυτή να αποδίδει την εικόνα που παρουσιάζουν οι ενωσιακές αρμοδιότητες, έτσι όπως συναρθρώνονται με τις εθνικές εξουσίες. Λείπει όμως από το παραστατικό αυτό σχήμα ένα *κέντρο ενοποιητικό* και αντισταθμιστικό, που να εξασφαλίζει την αρμονική, *συντονισμένη ή ενσωματωμένη, αποτελεσματική και κυρίως την νομιμοποιημένη* άσκησή τους. Μπορεί οι κρατικές και οι ενωσιακές αρμοδιότητες να κατανέμονται και να ασκούνται από διάφορα κέντρα εξουσίας, εθνικά ή κοινοτικά, οφείλουν όμως να συντρέχουν στην εξυπηρέτηση κοινών σκοπών, έχουν ανάγκη από τον σχηματισμό ενός ενιαίου κέντρου αναγωγής και ενοποίησης των δράσεών τους, οφείλουν, τέλος, να συμβάλλουν στην διαμόρφωση μιας κοινής, αυτόνομης, αστικής δημόσιας σφαίρας διαβούλευσης και λαϊκού ελέγχου. Κράτη και ΕΕ δεν μπορούν να ενεργούν ξεχωριστά και εντελώς ανεξάρτητα και αντίθετα το ένα με το άλλο, οφείλουν να εναρμονίζουν τις δράσεις τους και να συντρέχουν από κοινού, και το κάθε ένα ξεχωριστά, στην αναδειξη μιας νεας κυριαρχίας, που μόνον ως «μετα-κυριαρχία» μπορεί να νοηθεί[29].

28. ENZO CANNIZZARO, ό.π., σ. 118.

29. Στον ίδιο αυτό συμπίπτουν δύο συγγραφείς που ξεκινούν μεν από διαφορετικές μεθοδολογικές αφετηρίες, καταλήγουν όμως στις ίδιες πολιτικές διαπιστώσεις και θεσμικές προτάσεις, ο N. MACCORMICK, Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State, Political Sudies, 1996, σ. 553-567, καθώς και το αντίστοιχο κεφάλαιο από το βιβλίο του, Questioning sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth, Oxford University Press, 1999, που επιγράφεται χαρακτηριστικά «On Sovereignty and Post-Sovereignty», σ. 123-136, και ο JEAN- MARC FERRY, La question de l'Etat, ό.π., σ. 87-137 και τις μελέτες, που είναι αναπαραγωγή από το βιβλίο του, «La souveraineté postnationale, Esprit, 2002, σ. 137-149, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Le problème de la souveraineté en regard d'une union politique européenne, in «La Constitution de l'Europe» (éd. P. Magnette), Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2002, σ. 53-68.

Ε. ΜΕ ΤΗΝ ΕΚΧΩΡΗΣΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ, ΕΙΔΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΩΝ, Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΕΝ ΕΞΟΠΛΙΖΕΤΑΙ, ΠΑΝΤΩΣ, ΜΕ ΓΕΝΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΔΡΑΣΗΣ ΟΥΤΕ ΑΠΟΚΤΑ ΔΙΚΗ ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ

Ένα τελευταίο θέμα που θα πρέπει να επισημανθεί είναι ότι με βάση την διάκριση που κάναμε μεταξύ της κυριαρχίας, -ως *αφηρημένης ικανότητας κατίσχυσης και πολιτειακού αυτό-καθορισμού* και της κυριαρχίας, ως *συνόλου επιμέρους αρμοδιοτήτων*- η τεχνική της εκχώρησης αρμοδιοτήτων δεν αφορά και δεν μπορεί να αφορά την μεταβίβαση της κυριαρχίας, γενικά, αλλά την *ανάθεση ορισμένων* αρμοδιοτήτων κυριαρχίας[30]. Το συνταγματικό κράτος διατήρησε την ικανότητα να αποφασίζει για τις αρμοδιότητες, που δεν εκχώρησε και κυρίως να αποφασίζει το ίδιο, *κυριαρχικά*, τι μεταβίβασε και τι διατηρεί υπό την κυριαρχία του, άρα τι υπάγεται στην δική του αποκλειστική δικαιοδοσία. Και πάντως είναι σίγουρο ότι δεν μεταβίβασε την ικανότητά του να αποφασίζει για ό,τι υπάγεται στην δική του, εθνική δικαιοδοσία και να κρίνει το ίδιο κυριαρχικά τι υπάγεται στην δική του κυριαρχία. Μόνον που ό,τι μεταβιβάστηκε κατ' αποκλειστικότητα το αποστερήθηκε οριστικά και δεν δικαιούται πλέον επ' αυτού να αποφασίζει.

Αυτό σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει εξοπλιστεί *με μια γενική αρμοδιότητα δράσης και απόφασης ούτε συντρέχει υπέρ αυτής κανένα τεκμήριο αρμοδιότητας*. Αντίθετα μάλιστα με βάση ρητή διάταξη των συνθηκών, όπως αποτυπώθηκε μάλιστα και στο σχέδιο της συνταγματικής συνθήκης: «Με βάση την αρχή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων η Ένωση δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται από τα κράτη μέλη δυνάμει του Συντάγματος για την επίτευξη των στόχων που ορίζει». Κάθε αρμοδιότητα που δεν έχει ανατεθεί στην Ένωση από το Σύνταγμα ανήκει στα κράτη μέλη». (άρθρο I-9 παρ. 2). Ως δημιουργήματα του διεθνούς δικαίου δεν διαθέτει εξάλλου η ΕΕ παρά μόνον τις αρμοδιότητες και όσες αρμοδιότητες της *ανατέθηκαν ειδικά και περιοριστικά από τις συνθήκες*.

Η αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής κοινότητας είναι *δοτή* ως προς την γένεσή της, *κατ' ανάθεση* ως προς την φύση της, *ειδική και περιορισμένη* ως προς την έκτασή της, *δέσμια* κατά την άσκησή της και *λειτουργικά εξαρτημένη* ως προς την ισχύ των αποφάσεών της από τις επικράτειες και τους δικαιοκρατικούς μηχανισμούς των κρατών μελών. Η λει-

30. Βλέπε σχετικά την συγκριτική επισκόπηση του TH. DE BERRANGER, ό.π., σ. 253-310: «l'attribution ou le transfert de pouvoirs ne peut pas se faire globalement, en bloc, mais uniquement dans les matières bien déterminées du traité».

τουργική εξάρτηση οφείλεται στο γεγονός ότι τα έννομα αποτελέσματα της κοινοτικής έννομης τάξης αναπτύσσονται στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών, κατά τρόπο άμεσο και ομοιόμορφο, επειδή την αμεσότητα και την υπεροχή τις έχουν αποδεχτεί τα κράτη-μέλη, δεσμεύονται από αυτά και έχουν αναλάβει την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή τους.

Το βασικό είναι ότι η κοινοτική αρμοδιότητα είναι *ειδική και οροθετημένη*. Είναι θεματικά καθορισμένη και ασκείται αποκλειστικά στους τομείς, που ειδικά και αναλυτικά αναφέρονται στις συνθήκες για την εκπλήρωση ορισμένων σκοπών: «Η Κοινότητα δρά μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη» (άρθρο 5 της ΣυνθΕΟΚ). Είναι αλήθεια ότι η έκταση των κοινοτικών και ενωσιακών αρμοδιοτήτων προσδιορίζεται κατά ένα μεγάλο μέρος από τον σκοπό. Το λειτουργικό αυτό κριτήριο έδωσε λαβή κυρίως στο Δικαστήριο για διασταλτική ερμηνεία των συνθηκών και σιωπηρή, διεύρυνση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων κυρίως σε ό,τι αφορά την σύναψη διεθνών συνθηκών από τις Κοινότητες μέσω της θεωρίας των «σιωπηρών εξουσιών»[31]. Με την ευρεία ερμηνεία των σκοπών και των πολιτικών τους τα όργανα της ΕΕ διευρύνουν συνεχώς τα όρια της δικαιοδοσίας τους σε βάρος της εθνικής[32]. Υπάρχει μια διαρκής, μέσα από την πρακτική, διεύρυνση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και αντίστοιχη συρρίκνωση της εθνικής δικαιοδοσίας μέσω της διασταλτικής ερμηνείας των κοινοτικών διατάξεων που τάσσουν σκοπούς και καθορίζουν την εκπλήρωση πολιτικών. Παρόλα αυτά κάθε κοινοτικό όργανο οφείλει να ενεργεί στα όρια των καθ' ύλην και κατά τον σκοπό αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί και δεν μπορεί να υπερβαίνει χωρίς κυρώσεις τα όρια της αρμοδιότητάς του. Οι μηχανισμοί που «τείνουν να μετριάσουν την αρχή της περιοριστικής ανάθεσης αρμοδιοτήτων», όπως η θεωρία των σιωπηρών εξουσιών και η διασταλτική ερμηνεία των σκοπών, «δεν μπορούν να κα-

31. Για τις «σιωπηρές εξουσίες» που προέκυψαν από την διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 235 της ΣυνθΕΟΚ και τα ερμηνευτικά ζητήματα που ανέκυψαν, σε συνάρτηση και με την άσκηση μέσω αυτών συντακτικής λειτουργίας, βλέπε συνοπτικά, J. GERKRATH, ό.π, σ. 220- 221, 232-233 και 370, AUG. BARBERA, ό.π., σ. 61-62, Γ. ΔΡΟΣΟΥ, Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, σ. 150 επ. και ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, ό.π., σ. 485.

32. Το πρόβλημα αυτό είχε έγκαιρα επισημάνει ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Το Σύνταγμα, ό.π., σ. 78-79, τονίζοντας το «ελαστικό σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων» μεταξύ κοινοτήτων και κρατών-μελών.

ταλήγουν στην ουσία σε υπέρβαση»[33] ή αναίρεση της θεμελιώδους αυτής αρχής.

Υπάρχει όμως μια ουσιώδης διαφοροποίηση μεταξύ κράτους και Ένωσης, αν σταθούμε και παρατηρήσουμε τους σκοπούς του κάθε μέρους. Τα κοινοτικά και ενωσιακά όργανα δεσμεύονται από τις συνθήκες να δράσουν και να αποφασίσουν σε ορισμένους τομείς για την εκπλήρωση καθορισμένων στόχων ή σκοπών. Και το κράτος, είναι αλήθεια έχει τάξει στον εαυτό του στόχους και δεσμεύεται και το ίδιο από τους σκοπούς του συντάγματός του. Οφείλει κατά το σύνταγμά του να εκπληρώνει κάποιες πολιτικές που αποβλέπουν στην εκπλήρωση κάποιων σκοπών. Αποκλειστικός κύριος των στόχων και των πολιτικών του, το κράτος μπορεί να χαρακτηριστεί ως υποκείμενο πολιτικό που επιδιώκει την πραγματοποίηση οποιωνδήποτε σκοπών και άρα ως οντότητα πολιτική με γενικό σκοπό[34]. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντίθετα αποτελεί έναν οργανισμό που έχει δεσμευτεί να εκπληρώσει προκαθορισμένους στόχους σε καθορισμένους τομείς. Οι κοινοτικοί ή ενωσιακοί σκοποί συνιστούν ταυτόχρονα περιορισμούς της κρατικής κυριαρχίας, εφ' όσον η κρατική εξουσία αδυνατεί να δράσει σε τομείς και για την εκπλήρωση στόχων που έχουν ανατεθεί κατ' αποκλειστικότητα στην κοινοτική δικαιοδοσία. Η δημιουργία της Κοινότητας εμποδίζει άρα τα κράτη να δράσουν μονομερώς σε ορισμένους τομείς, έστω και αν αυτό θίγει βασικές πτυχές της κρατικής κυριαρχίας του[35]. Ορισμένοι εξάλλου κρατικοί σκοποί μπορούν να εκπληρωθούν από κοινού με την Κοινότητα ή την Ένωση, άλλοι να εκπληρωθούν μόνον από την Κοινότητα ή την Ένωση με ανάλογη κανονιστική δράση. Τα κράτη μέλη μπορούν να διαμορφώνουν ελεύθερα πολιτικές μόνον σε τομείς που δεν έχουν υπαχθεί και μάλιστα κατ' αποκλειστικότητα στην δικαιοδοσία της κοινότητας. Μπορούν όμως να επιδιώκουν στόχους γενικής πολιτικής και να τους αλλάζουν διαρκώς. Η Κοινότητα δεν το μπορεί μόνη της.

Η τεχνική της ανάθεσης αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη στην Κοινότητα και στην Ένωση, η οποία συντελείται, όπως είδαμε, για *ορισμένους τομείς και για καθορισμένο σκοπό*, απομειώνει ή ξεφλουδίζει

33. JOERG GERKRATH, ό.π., σ. 370.
34. Βλέπε σχετικά, ENZO CANNIZZARO, ό.π., σ. 92-95, βλέπε για το θέμα αυτό καθώς και για τις τυπικές διαφοροποιήσεις της κοινοτικής έννομης τάξης από τα κρατικά συνταγματικά πρότυπα, ΠΑΝ. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, Το συνταγματικό ζήτημα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Universiy Studio Press, Θεσσαλονίκη, 2000, σ. 17 επ.
35. Idem.

την κρατική κυριαρχία από πολλές σημαντικές αρμοδιότητές της και της στερεί ιδιότητες αποφασιστικές. Αυτό είναι εμφανές στις οικονομικές πολιτικές, όπου η κυριαρχική εξουσία του κράτους έχει κυριολεκτικά ξεφλουδιστεί. Αυτό δεν ανατρέπει ωστόσο την θεμελιακή ισορροπία άσκησης των εξουσιών από τα κράτη μέλη *ούτε δημιουργεί μια νέα, «αυτοδύναμη» ευρωπαϊκή κυριαρχία* που να απειλεί συνολικά και καθοριστικά την εθνική. Και αυτό διότι ούτε μεταβιβάστηκε αλλά και ούτε δημιουργήθηκε εν τοις πράγμασι ούτε φαίνεται να δημιουργείται, άμεσα, μια γενική αρμοδιότητα δράσης[36] ούτε αναλήφθηκαν από την Ένωση καθήκοντα εκπλήρωσης ενός γενικού σκοπού *ούτε έχει εξοπλιστεί η ίδια με την ικανότητα να καθορίζει αυτοδύναμα και πρωτογενώς τους σκοπούς ή τις πολιτικές που πρόκειται να εκπληρώσει, αγνοώντας τις ιδρυτικές συνθήκες και τα εθνικά συντάγματα.*

ΣΤ. Ο ΑΜΦΙΛΕΓΟΜΕΝΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ ΤΗΣ ΕΚΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Ένα ξεχωριστό αλλά εξαιρετικά κρίσιμο ζήτημα, που ανακύπτει σχετικά, είναι το *ποιος* διασφαλίζει την τήρηση των *ορίων* ή των *όρων* της μεταβίβασης[37] και *ποιος νομιμοποιείται να ελέγχει* αν οι όροι και τα όρια της διεθνούς συμφωνίας τηρούνται και αν τα κοινοτικά ή ενωσιακά όργανα υπερβαίνουν τα όρια της δικαιοδοσίας, που τους έχουν εκχωρηθεί δυνάμει διεθνών συνθηκών. Διότι υπέρβαση των ορίων ισοδυναμεί με εισβολή στην εθνική συνταγματική δικαιοδοσία και συνεπάγεται ανεπίτρεπτη -μη συμφωνηθείσα- και απρόβλεπτη οικειοποίηση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων από κοινοτικά όργανα. Ο εθνικός δικαστής της συνταγματικότητας νομιμοποιείται, άραγε, κρίνοντας με βάση τα «εθνικά» συνταγματικά κριτήρια να αρνηθεί να εφαρμόσει, ως μη ισχυρή, πράξη κοινοτική ή ενωσιακή, που δεν σέβεται την κατανομή των αρμοδιοτήτων ή

36. Έτσι, J. GERKRATH, ό.π, σ. 369 και JEAN-CLAUDE PIRIS, «L'Union Européenne a-t-elle une Constitution? Lui en faut-il une?, Revue trimestrielle de droit européen, 1999, σ. 623 επ.

37. Όπως υπογραμμίζει εύστοχα ο JOSEPH H.H. WEILER, (L' Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità, Quaderni costituzionali, no 1. 2000, 5-14) εμβριθής γνώστης του κοινοτικού δικαίου και οξύνους σχολιαστής, το «κρίσιμο ερώτημα είναι ποιος αποφασίζει αν ένα θέμα υπάγεται στην εσωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας, οπότε υπόκειται στην δικαιοδοσία της Δικαστηρίου, ή αν αντίθετα η Κοινότητα έχει υπερβεί τις αρμοδιότητές της και, κατά συνέπεια, το ζήτημα υπόκειται στην δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων» (σ. 10).

τους όρους και τις προϋποθέσεις της εκχώρησής τους, έτσι όπως καταγράφηκαν στην εθνική κυρωτική πράξη των ιδρυτικών συνθηκών[38];

Η απάντησή μας θα πρέπει να είναι, σε ό,τι αφορά τουλάχιστον την ελληνική συνταγματική τάξη, καταφατική, κάτω, βέβαια, από ορισμένες προϋποθέσεις. Ο έλεγχος του εγκύρου των πράξεων που εγκαλούνται για υπέρβαση κοινοτικής αρμοδιότητας[39], θα μπορούσε να γίνει στην περίπτωση αυτή από τον εθνικό δικαστή με βάση τις *συνταγματι-*

38. Είναι προφανές ότι η προβληματική της «κατανομής αρμοδιοτήτων» κείται πέραν της γνωστής θεώρησης των σχέσεων κοινοτικής και εθνικής έννομης τάξης μέσα από το φορμαλιστικό και τυπολατρικό σχήμα της ιεραρχικής διάρθρωσής τους. Παραμερίζει αναγκαστικά το ζήτημα της τυπικής υπεροχής του κοινοτικού έναντι του εθνικού δικαίου που χάνει έτσι την σημασία του. Η θεώρηση των σχέσεων της κοινοτικής έννομης τάξης με τις εθνικές μέσα από το πρίσμα της κατανομής αρμοδιοτήτων ή δικαιοδοσιών έλκει την καταγωγή της από το ομοσπονδιακό μοντέλο διάθρωσης των εξουσιών και αρμοδιοτήτων χωρίς να το ακολουθεί πλήρως. Βρήκε απήχηση από τα τέλη της δεκαετίας του εβδομήντα σε μια μερίδα της ιταλικής συνταγματικής θεωρίας, (και επιβεβαιώθηκε εν μέρει από την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου, Granital, no 170/ 1984, αντί άλλων το σχόλιο του J.V. LOUIS, obs. sous Granital, Cahiers du droit Européen, 1986, σ. 201). Την θεώρηση αυτή ασπάστηκα και επιχείρησα να εισαγάγω κατά την ερμηνεία του άρθρου 28 παρ. 3 σε παλαιότερη μελέτη μου (Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους, ΤοΣ, 1984, σ. 473-498). Το πλεονέκτημα της οπτικής αυτής γωνίας είναι ότι δεν βλέπει τις δύο έννομες τάξεις να χωρίζονται με στεγανά τείχη και επιτρέπει παράλληλα, με αφορμή την αμφισβήτηση και τον έλεγχο των ορίων ή των κριτηρίων κατανομής είτε από το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου είτε από τα εθνικά Συνταγματικά Δικαστήρια, την ουσιαστική επικοινωνία μεταξύ των δύο δικαιοταξιών και την εναρμονισμένη διαπλοκή τους. Το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι η διακήρυξη πάση θυσία της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού αλλά η διακήρυξη της αυτονομίας του, η οποία είναι, βέβαια, αναγκασμένη να συνυπάρχει αρμονικά με την διαφύλαξη της συνταγματικής αυτονομίας και ταυτότητας των συνταγματικών δικαιοταξιών, όπως θα δούμε.

39. Όπως παρατηρεί ο J.H.H. WEILER δεν υπάρχει ούτε μία απόφαση του Δικαστηρίου που να ακυρώνει απόφαση του Συμβουλίου για υπέρβαση αρμοδιότητας, (L' Unione e gli Stati membri, σ. 9, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, The Transformation of Europe, Yale Law Journal, 1991, σ. 2403) και συνεχίζει υποστηρίζοντας ότι το κριτήρια ισχύος των κοινοτικών πράξεων ή ακριβέστερα το όρια των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και της κρατικής κυριαρχίας δεν έγιναν ποτέ αντικείμενο δικαστικής αντιδικίας. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών και κοινότητας και τα όρια ή τα κριτήρια κατανομής είναι ένα θέμα που δεν έχει αντιμετωπιστεί επαρκώς ούτε από την εθνική νομολογία ούτε από την θεωρία, αν και θεσμικά είναι ένα εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα. Και βέβαια ακόμη πιο κρίσιμο είναι το ζήτημα το ποιος αποφασίζει τελικά σε περίπτωση αμφισβήτησης για τα όρια των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και της εθνικής κυριαρχίας.

κές προϋποθέσεις εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς και στην περίπτωση της Ελλάδος με βάση τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που θέτει η παράγραφος 2 -ειδική και περιορισμένη εκχώρηση- σε συνδυασμό προς εκείνες της παραγράφου 3 του άρθρου 28 παρ. 3Σ. Οι δύο συνταγματικές διατάξεις θεωρούνται ως προς το ουσιαστικό κανονιστικό περιεχόμενό τους ότι αποτελούν νοηματική ενότητα, ένα ενιαίο σύνολο, ένα «complex normatif»[40]: κάθε «αναγνώριση» αρμοδιοτήτων στην ΕΕ συνεπιφέρει περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας, και οι πλέον σημαντικοί περιορισμοί της κυριαρχίας είναι αυτοί που προκύπτουν από την αναγνώριση κυριαρχίας σε διεθνή οργανισμό ή σε κράτος[41]. Θεμέλιο και δικαιολογία της εξουσίας ελέγχου του δικαστή της συνταγματικότητας είναι ωστόσο στην προκειμένη περίπτωση η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 28, που επιτρέπει την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων *μόνον εκείνων* που προβλέπονται ειδικά από την διεθνή συνθήκη. Ο δικαστικός έλεγχος που γίνεται είναι έλεγχος «ορίων αρμοδιότητας» και είναι βέβαια οριακός[42] και εξαιρετικός, με την έννοια ότι ελέγχεται η τυχόν υπέρβαση της αρμοδιότητας ή δικαιοδοσίας της κοινότητας και εφ' όσον η ελεγχόμενη πράξη δεν θίγει θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος ή του ενωσιακού δικαίου, οπότε ο έλεγχος παίρνει, όπως θα δούμε, διαφορετική τροπή και έχει διαφορετική νομιμοποιητική βάση. Ο έλεγχος με βάση την παράγραφο 2 του άρθρου 28 είναι έλεγχος «σύγκρουσης κανόνων αρμοδιότητας»[43] και «διαχωρισμού της εθνικής από την κοινοτική δικαιοδοσία», προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής

40. Βλέπε σχετικά Γ. ΔΡΟΣΟΥ, Η ελληνική συνταγματική τάξη και οι ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, Αντ. Σάκκουλας, 1987, σ. 116-123 και Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποιήσεως, Αντ. Σάκκουλας, 1982, σ. 74- 83 και 188-201, κυρίως όμως τις κλασσικές μελέτες του Δ. ΕΥΡΥΓΕΝΗ, Legal and Constitutional Implications of Greek Accession to the European Communities, Common Market Law Review, 1980, σ. 157-169, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Aspects Juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes, σε «La Grèce et la Communauté», Colloque, éditions de l'Université de Bruxelles, 1978, σ. 273-286, καθώς και την πλήρη για το θέμα μελέτη του ANDRÉ CALOGEROPOULOS, «Les fondements constitutionnels de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes», Revue du Droit Public, 1982, σ. 97-111.

41. Για την σημασία των όρων «εκχώρηση αρμοδιοτήτων κυριαρχίας» και «περιορισμών κυριαρχίας» και την διάκρισή τους, την σχετική συζήτηση που έγινε στην Γαλλία, βλ. TH. DE BERRANGER, ό.π., σ. 257-282.

42. Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, Η σχέση Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, ΝοΒ, 2000, σ. 1109-1100.

43. Έτσι και ΜΙΧ. ΚΥΠΡΑΙΟΣ, Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1987, σ. 201 επ., 234 επ. και 269.

τους, και αναφέρεται στο πρόβλημα της διασταύρωσης αρμοδιοτήτων ή δικαιοδοσιών. Διασταυρώνεται χωρίς να ταυτίζεται όμως με τον έλεγχο συνταγματικότητας ή συμβατικότητας που γίνεται, όπως θα δούμε πιο κάτω, με κανόνες αναφοράς τα συνταγματικά δικαιώματα ή τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος ενόψει των ουσιαστικών προϋποθέσεων της παραγράφου 3 του άρθρου 28Σ και αφορά αντίθεση κοινοτικού κανόνα προς θεμελιώδεις συνταγματικές ή ενωσιακές αρχές.

Ο εθνικός δικαστικός έλεγχος δεν αρνείται την ιδιαιτερότητα και αυτοτέλεια του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού ούτε αναιρεί ακόμη την θεμελιώδη αρχή που διέπει τις μεταξύ τους σχέσεις, σύμφωνα με την οποία η ισχύς των πράξεων της κοινότητας κρίνεται αποκλειστικά με τα κριτήρια του κοινοτικού δικαίου και με βάση τις διαδικασίες ελέγχου της νομιμότητας, που το ίδιο έχει ορίσει και έχει αποδεχτεί η εθνική έννομη τάξη. Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτελεί, πάντοτε, μια διακριτή και αυτοτελή έννομη τάξη, ένα σύστημα δίκαιου που αυτό-αναπαράγεται και αυτοελέγχεται[44]. Ποιος μπορεί αυτό να το αρνηθεί; Το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζεται όμως ως τέτοιο και ισχύει στο εσωτερικό των κρατών μελών, επειδή η ισχύς και η εφαρμοσιμότητά του έχουν γίνει αποδεκτές και δικαιολογούνται και με βάση τις συνταγματικές προϋποθέσεις ισχύος, που ενσωματώθηκαν στον κυρωτικό νόμο των συνθηκών. Άλλωστε και τα κοινοτικά κριτήρια ισχύος των κοινοτικών πράξεων έχουν ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη και ισχύουν σε αυτήν *ως τέτοια*[45]. Αυτό σημαίνει ότι η ισχύς των κοινοτικών κανόνων

44. Βλ. σχετικά ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Τα όρια, ό.π., σ. 494: «Κοινοτική και εθνική έννομη τάξη συγκροτούν δύο ξεχωριστά, όχι όμως τόσο αυτόνομα και ανεξάρτητα όσο υποστηριζόταν αρχικά συστήματα δικαίου, τα οποία βρίσκονται ενσωματωμένα το ένα στο άλλο, διαθέτοντας ωστόσο καθένα το δικό του σύστημα ελέγχου και τα δικά του κριτήρια αξιολόγησης των πράξεών του». Για τις σχέσεις της κοινοτικής έννομης τάξης με την εθνική, για το πρόβλημα της οριοθέτησής τους και για τα κριτήρια υπαγωγής και ελέγχου μιας πράξης στην μία ή στην άλλη έννομη τάξη, βλ. αντί άλλων ΝΙΚΟΥ ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο Προσαρμογής, Αντ. Σάκκουλας, 1992, σ. 28-64 και 78-128.

45. Την θέση αυτή υποστηρίζει με έμφαση ο N. MACCORMICK, Questioning Sovereignty, ό.π., σ. 131 -133, θεωρητικός της θεσμικής και πλουραλιστικής θεώρησης των δύο δικαιοταξιών, οι οποίες είναι μεν διακριτές αλλά διαπλεκόμενες. Η τοποθέτηση αυτή συγγενεύει, χωρίς ωστόσο να ταυτίζεται, με την θεωρία της κατανομής αρμοδιοτήτων ή δικαιοδοσιών, όπως υποστηρίζεται κυρίως στην Ιταλία. Η πρώτη βασίζεται σε αντικειμενική οριοθέτηση πεδίων ισχύος κανόνων και πράξεων κάθε μιας δικαιοταξίας, η δεύτερη στον εντοπισμό των ορίων ή κριτηρίων κατανομής και οριοθέτησης κοινοτικών και εθνικών αρμοδιοτήτων. Βλέπει σχετικά με την θεωρία του διαχωρισμού των δικαιοδοσιών, από ελληνική βιβλιογραφία,

εντοπίζεται στην εθνική έννομη τάξη, η οποία την κάνει δυνατή και την στηρίζει με την «ενσωμάτωση των κανόνων σε αυτήν». Ο κυρωτικός νόμος των ιδρυτικών συνθηκών δεν επιβεβαιώνει απλώς το δυαδικό σύστημα των σχέσεων διεθνούς και εθνικού δικαίου, αλλά επικυρώνει και ενσωματώνει ενεργώντας διαμεσολαβητικά και τους συνταγματικούς «όρους» ισχύος των διεθνών ή κοινοτικών κανόνων στην εθνική έννομη τάξη, με βάση τους οποίους γίνεται άλλωστε ο δικαστικός έλεγχος[46]. Ο δικαστής της εθνικής νομιμότητας ή της συνταγματικότητας σέβεται την αυτοτέλεια της κοινοτικής νομιμότητας και δεν υπεισέρχεται σε έλεγχό της, όταν *αυτή παραμένει στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας που της έχει εκχωρηθεί και ενεργεί για τους σκοπούς που της έχουν αναγνωριστεί.* Αυτό δείχνει ότι ευρωπαϊκή και εθνική έννομη τάξη αποτελούν μεν διαφορετικά και διακριτά δικαιικά συστήματα, τα οποία όμως βρίσκονται σε στενή και αμοιβαία σχέση εξάρτησης και διαρκούς αλληλεπίδρασης[47]. Το ζητούμενο είναι πως διατηρώντας κάθε ένα την αυτονομία, την ταυτότητα και την ιδιαιτερότητά του θα διασφαλιστεί η ουσιαστική επικοινωνία και η εναρμονισμένη συνάρθρωσή τους[48]. Το ζητούμενο και αιτούμενο είναι η συμφιλιωμένη ισχύ τους.

Η εξέταση επομένως των σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών, καθώς και των αντίστοιχων δικαιοταξιών τους, μέσα από το πρίσμα της κυριαρχίας[49] και του διαχωρισμού των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων, παραμερίζει το ακανθώδες και λογικά αδιέξοδο σχήμα της ιεραρχικής διάρθρωσης των δύο δικαιοταξιών, της ενω-

Κ. Κακουρη, Η σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών-μελών, ΕΕΕυρΔ, 1986, σ. 525 επ., και Α. Παπαδοπουλου, Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος ή πως το Σύνταγμα υποδέχεται το κοινοτικό φαινόμενο, σε «Είκοσι χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: απολογισμός και προοπτικές», Αντ. Σάκκουλας, 2002, σ. 23-45.

46. Βλ. Γ. Δροσο, ό.π., σ. 88: Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων μπορεί να γίνει μόνο σε συνάρτηση με τον νόμο με τον οποίο κυρώθηκε η συνθήκη. Με άλλες λέξεις ο δικαστής ελέγχει (διαμέσου του κυρωτικού νόμου) αν παραβιάζονται (από την ελεγχόμενη πράξη) τα όρια που θέτουν οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28 Σ».
47. Για την σχέση αυτή βλέπε κυρίως N. MacCormick, Questioning Sovereignty, ό.π., σ. 131 -133 και Κ. Παπανικολαου, ό.π., σ. 302-309.
48. Βλέπε και Αρ. Μανεση, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα, Ακαδημία Αθηνών, τ. 68, 1993, σ. 469: «Η συνύπαρξη των δύο εννόμων τάξεων δεν νοείται ως αντιπαράθεση. Πρόκειται για τη λειτουργική αλληλεξάρτησή τους... Δεν απομένει παρά η εναρμόνισή τους στην πράξη».
49. Βλέπε και πιο κάτω και το συγγενές ζήτημα της «συνταγματικής επιφύλαξης κυριαρχίας».

σιακής και της εθνικής[50], και καθιστά άνευ αντικειμένου το αίτημα της υπεροχής της μιάς απέναντι στην άλλη. Επικεντρώνει αντίθετα την προσοχή του ερευνητή στο κρίσιμο και καθοριστικό πρόβλημα της *οριοθέτησης* της δικαιοδοσίας κάθε μιας δικαιοταξίας[51].

Το ζήτημα άρα της υπεροχής ή μη του ενωσιακού δικαίου απέναντι στο εθνικό χάνει την κρισιμότητά του, παραμερίζεται, και στην θέση του τοποθετείται το συγγενές πρόβλημα -για να μιλήσουμε με όρους «αρμοδιοτήτων κυριαρχίας», που είναι και η οπτική μας γωνία- των κριτηρίων κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο θεσμών και ειδικότερα οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με τις «εθνικές κυριαρχίες» των κρατών. Έτσι, κριτής ή ελεγκτής των *εσωτερικών ορίων της κοινοτικής αρμοδιότητας και των κριτηρίων κατανομής της είναι το Δικαστήριο*, ενώ, αντίθετα, κριτής των *εξωτερικών ορίων της κοινοτικής αρμοδιότητας που εφάπτονται με την κυριαρχία των κρατών* δεν μπορεί να μην είναι τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια. Στο μέτρο που η υπέρβαση των ορίων της ενωσιακής αρμοδιότητας θίγουν, ανεπίτρεπτα, συνταγματική δικαιοδοσία ή κυριαρχία, ο εθνικός δικαστής της συνταγματικότητας δεν δικαιούται να απαρνηθεί την αποστολή του, που είναι να στέκεται φύλακας της συνταγματικής νομιμότητας και της εθνικής δικαιοδοσίας. Η αρμοδιότητά του στην περίπτωση αυτή είναι εξάλλου αρνητικού χαρακτήρα, αφού αρνείται απλώς να εφαρμόσει πράξη που *υπερβαίνει ή παραβιάζει τα εξωτερικά όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας*, επειδή ακριβώς η ίδια παραβιάζει ταυτόχρονα και τα εσωτερικά όρια ή όρους άσκησης της εθνικής κυριαρχίας. Δεν ελέγχει, άλλωστε, την νομιμότητα της κοινοτικής πράξης ως προς την συμφωνία της με το κοινοτικό δίκαιο. Κρίνει την πράξη αποκλειστικά ως προς τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις έκδοσής της που διασταυρώνονται με τα εθνικά συνταγματικά κριτήρια αναγνώρισης

50. Για το ζήτημα αυτό τις αναλύσεις της Τζ. Ηλιοπουλου-Στραγγα, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Αντ. Σάκκουλας, 1996, ιδίως σ. 33-96.

51. Βλέπε την διεξοδική ανάλυση του προβλήματος αυτού από τον Νικο Σκανδαμη, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο Προσαρμογής, Αντ. Σάκκουλας, 1992, σ. 28 επ. και 65-76 και σε ό,τι αφορά ειδικότερα την ελληνική συνταγματική τάξη Τζ. Ηλιοπουλου-Στραγγα, ό.π., σ. 62-96 και Μιχ. Κυπραιου, ό.π., σ. 184 επ. και 209. Βλέπε σχετικά και Λ. Παπαδοπουλου, ό.π., σ. 37-38, θεωρώντας, σωστά, πρωταρχικότερο το ζήτημα της αυτονομίας του κοινοτικού δικαίου έναντι της υπεροχής του απέναντι στο εθνικό, χωρίς όμως να αναγνωρίζει καμμία απολύτως αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή σε περίπτωση προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς και με τις προϋποθέσεις περιορισμού της εθνικής κυριαρχίας. Το κράτος-μέλος δια των αρμοδίων οργάνων του νομιμοποιείται, ως φορέας της αρμοδιότητας της αρμοδιότητας (Kompetenz-Kompetenz), να αποφανθεί, σε περίπτωση μείζονος δικαστικής αμφισβήτησης, αν η επίδικη αρμοδιότητα εμπίπτει ή όχι στην εθνική συνταγματική δικαιοδοσία[52]. Πρόκειται, είναι αλήθεια, για έλεγχο σπάνιο και «άκρων ορίων»[53], για έλεγχο αρμοδιότητας ή ακριβέστερα δικαιοδοσίας και όχι παράβασης ουσιαστικού κανόνα[54]. Βέβαια ό,τι θεωρηθεί ότι υπάγεται στη δικαιοδοσία της Ένωσης εκφεύγει της εθνικής δικαιοδοσίας, δεν ελέγχεται από τον εθνικό δικαστή και μπορεί να περιέχει ρυθμίσεις που αντιστρατεύονται το εθνικό δίκαιο, κοινό και συνταγματικό, και να το παραμερίζουν ως υπέρτερης ισχύος.

Η θεώρηση αυτή των σχέσεων κοινοτικής έννομης τάξης και εθνικής μέσα από το πρίσμα του διαχωρισμού των δικαιοδοσιών έχει ως βασικό πλεονέκτημα ότι απεγκλωβίζει, όπως αναφέραμε, τις σχέσεις ενωσιακού και κοινοτικού δικαίου από το μονιστικό και στεγανοποιημένο σχήμα της τυπικής, ιεραρχικής διάρθρωσής τους και τις εξετάζει μέσα από την οπτική γωνία της αρμονικής συνύπαρξης πολλαπλών εννόμων τάξεων. Η οπτική μετατόπιση του ζητήματος δεν λύνει βέβαια το πρόβλημα, επιτρέπει όμως την αναζήτηση λύσεων μέσα από μια διαρκή ουσιαστική επικοινωνία των πολιτικών και νομολογιακών πρακτικών των εθνικών και των ενωσιακών οργάνων με αίτημα την εναρμονισμένη ερμηνεία τους. Ευρωπαϊκή και εθνική συνταγματική τάξη αντιμετωπίζονται ως δύο επικοινωνούντα, θεσμικά και νοηματικά, δοχεία. Συνιστούν έναν ενιαίο, «ενσωματωμένο» ευρωπαϊκό συνταγματικό χώ-

52. Το ζήτημα αυτό θίγει από ελληνική βιβλιογραφία ο Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, ό.π., σ. 1103-1104 και 1109 (1089-1113). Την έλλειψη ελέγχου, όσον αφορά τα όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας, θεωρεί ο J.H.H. WEILER «πραγματική συνταγματική καταστροφή» ιδίως στην περίπτωση κοινοτικών αποφάσεων που λαμβάνονται με πλειοψηφία, (L'Unione e gli Stati membri, ό.π., σ. 10).

53. Όπως υποστηρίζει ο Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, ό.π., σ. 1107 και 1109.

54. Το ζήτημα πάντως της επίκλησης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων για την ενεργοποίηση της εθνικής δικαιοδοσίας σε περίπτωση προσβολής τους από κοινοτικές αποφάσεις δεν μπορεί, είναι αλήθεια, να τεθεί με όρους κατανομής αρμοδιοτήτων, διότι συνδέεται με την οργάνωση και άσκηση κατ' εξοχήν κυριαρχικής εξουσίας, που συνάπτεται άλλωστε με την προστασία θεμελιωδών αρχών ή αξιών του πολιτεύματος. Δεν μπαίνει δηλαδή με όρους διαδικαστικούς αλλά κυρίως ουσιαστικούς. Δεν είναι τόσο θέμα δικαιοδοσίας όσο είναι ζήτημα προστασίας θεμελιωδών αρχών της έννομης τάξης. Το ζήτημα όμως αυτό θα εξεταστεί και πιο κάτω.

ρο[55]. Προς αυτήν την συμφιλιωτική κατεύθυνση φαίνεται, πάντως, να κατευθύνεται ένα σημαντικό μέρος της θεωρίας[56] αλλά και της εθνικής και ευρωπαϊκής νομολογίας.

Ζ. Η ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΠΙΦΥΛΑΞΗΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟ 3 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 28Σ: ΡΗΤΡΑ ΕΠΙΦΥΛΑΞΗΣ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ

Η τεχνική της εκχώρησης αρμοδιοτήτων προς την ΕΕ μέσω της οποίας δομείται σταδιακά το θεσμικό της οικοδόμημα έχει δύο εγγενείς περιορισμούς: έναν *ρητό* περιορισμό, την *ειδική και περιοριστική ανάθεση αρμοδιοτήτων* -τον μελετήσαμε- και έναν *άρρητο*, την αδυναμία εκχώρησης μιας γενικής αρμοδιότητας δράσης που να ακυρώνει την κυριαρχία του κράτους- θα το μελετήσουμε στην συνέχεια. Υπάρχει, επομένως, ένα αυτονόητο, απαράβατο όριο στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων προς την ΕΕ, ένα ανώτατο όριο που προκύπτει λογικά, τόσο από τις συνταγματικές τάξεις των κρατών μελών όσο και από την καταστατική οργάνωση της ΕΕ και τους σκοπούς της. Η συνταγματική «αναγνώριση» αρμοδιοτήτων στην ΕΕ και οι περιορισμοί στην εθνική κυριαρχία δεν επιτρέπεται συνταγματικά να φθάνουν μέχρι την *ολοκληρωτική εκχώρηση της κυριαρχίας του κράτους*, ούτε να θίγουν την δυνατότητά του να *ορίζει το ίδιο, τυπικά, αυτόνομα και ανεξάρτητα, τον τρόπο οργάνωσης και άσκησης των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων του* είτε αυτές αναφέρονται στην εξωτερική είτε στην εσωτερική κυριαρχία. Οι περιορισμοί στην εθνική κυριαρχία έχουν άρα ένα όριο και κάποιους αντιπεριορισμούς[57]. Δεν μπορούν, δηλαδή, οι κάθε είδους «αναγνωρίσεις αρμο-

55. Βλέπε για την έννοια αυτή ΚΥΡΙΑΚΟΣ ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, «Συνταγματισμός και κυριαρχία», ΤοΣ 2001, σ. 302.

56. Βλέπε σχετικά από την πιο πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία την μελέτη του Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, ό.π., σ. 1100-1109, και βέβαια Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΤΑ, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και ευρωπαϊκή ενοποίηση, Αθήνα, Αντ. Σάκκουλας, 1996, ιδίως σ. 133-136 και κυρίως Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ, ό.π., σ. 307 επ. Την υπέρβαση της αντίθεσης κοινοτικού και συνταγματικού δικαίου καθώς και της σύγκρουσης της νομολογίας των συνταγματικών δικαστηρίων με εκείνη του Λουξεμβούργου προτείνει, κριτικάροντας την απόφαση Μάαστριχτ του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου και ο J.H.H. WEILER, «European Neo-constitutionalism: in Search of Foundation for the European Constitutional Order», Political Studies, 1996, σ. 517-533: «...the constitutional discourse in Europe must be conceived of as a conversation of many actors in a constitutional interpretative community rather than a hierarchical structure the ECJ at the top» (σ. 532).

57. Όπως τους ονομάζει η ιταλική κυρίως θεωρία (controlimitazioni), βλ. σχετικά,

διοτήτων» και οι «περιορισμοί της κυριαρχίας» να συνεπάγονται ή να συνεπιφέρουν ή να καταλήγουν στην απαλλοτρίωση ή αναίρεση, σιωπηρή ή ρητή, της εξουσίας που έχει το ελληνικό κράτος να ενεργεί και να αποφασίζει στις *διεθνείς του σχέσεις ως τυπικά ανεξάρτητο και ισότιμο υποκείμενο του διεθνούς δικαίου* και να μην υπόκειται σε εξωτερικούς καταναγκασμούς και ρυθμίσεις *παρά μόνον με την δική του θέληση και συγκατάθεση*. Η εξουσία του, με άλλες λέξεις, να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες και να κηρύσσει πόλεμο ή ειρήνη, αν και επιδέχεται περιορισμούς, δεν είναι ωστόσο μεταβιβάσιμη συνολικά ούτε υπόκειται σε αναίρεση.

Το ίδιο ισχύει κατ' αναλογία και για την εσωτερική του κυριαρχία: δεν νοείται εκχώρηση της ύπατης δημόσιας εξουσίας του να ορίζει το ίδιο μέσω της συντακτικής και αναθεωρητικής λειτουργίας τους όρους ή τους κανόνες της πολιτειακής του συγκρότησης και λειτουργίας, τους όρους του αυτό-καθορισμού της πολιτικής του κοινότητας, του λαού του, καθώς και τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις της δικαιικής ρύθμισης. Αυτό σημαίνει ότι δεν επιδέχεται εκχώρηση ούτε κατάργηση είτε με διεθνή είτε με εσωτερική πράξη, η λαϊκή κυριαρχία, η ικανότητα, δηλαδή, του λαού να αυτό-καθορίζεται και να αυτοκυβερνιέται σε εθνικό επίπεδο, να εκλέγει αντιπροσώπους που θα τον κυβερνούν και θα θεσπίζουν του νόμους που θα ρυθμίζουν την κοινωνική του συμβίωση.

Ο λαός ως αδιάσπαστη πολιτική ενότητα και υποκείμενο πολιτικό, ως πηγή προέλευσης και νομιμοποίησης όλων των εθνικών εξουσιών, δεν καταργείται με νομικές πράξεις ή νόμιμες διαδικασίες. Η αντίθετη εκδοχή καταλήγει σε νομικές και λογικές παραδοξολογίες και σε άρνηση της Δημοκρατίας. Δεν νοείται, επομένως, εκχώρηση αρμοδιοτήτων, η οποία συνεπάγεται παραίτηση και απάρνηση της κυριαρχίας ενός κράτους συνολικά, της εσωτερικής ή της εξωτερικής, διότι τότε είναι σαν να αρνιέται το ίδιο τον εαυτό του[58], σαν να αποδέχεται εκ των προτέ-

ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Τά όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας, ό.π., σ. 490. Σχετικά με τα ηθικο-πολιτικά αντισταθμίσματα στην μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων σε υπερεθνικούς οργανισμούς βλ. κυρίως, JEAN-MARC FERRY, La question de l'Etat, σ. 123-137.

58. Την θέση ότι είναι συνταγματικά αδύνατη η απώλεια της κρατικής υπόστασης του γερμανικού κράτους προς όφελος ενός ομοσπονδιακού ευρωπαϊκού κράτους και ότι δεν νοείται αποδυνάμωση της λαϊκής κυριαρχίας υποστήριξε το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο ιδίως στην απόφαση Maastricht, BverfGE 89, 155,, βλ. σχετικά Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία, ΕΕΕυρΔ 1:1995.103, ιδίως σ. 108.

ρων την αυτοκτονία του, την αυτοκατάργησή του. Με την αδήριτη νομική και πολιτική αυτή πραγματικότητα *είναι αναγκασμένη να συνυπάρχει η Ευρωπαϊκή Ένωση και μαζί της οφείλει να πορεύεται, μέχρι ότου ....εμφανιστεί μια συντακτική εξουσία ...των λαών της Ευρώπης ενωμένων.*

Δεν είναι δυνατόν βέβαια να απαγορευτεί κανονιστικά σε ένα φυσικό πρόσωπο να αυτοκτονήσει ούτε σε ένα νομικό πρόσωπο να αυτοκαταργηθεί. Ούτε μπορούμε να εμποδίσουμε με θετές διατάξεις και διαδικασίες την πραγματική κατάργηση και εξάλειψή τους. Αλλά αν συμβεί κάτι τέτοιο, θα είναι το αποτέλεσμα ενός πραγματικού γεγονότος, που δεν υπόκειται σε προβλέψεις ή ρύθμιση, δεν μπορεί κριθεί νόμιμο ή παράνομο, αλλά μόνον να αξιολογηθεί πολιτικά και ηθικά ως θεμιτό ή αθέμιτο και δημοκρατικό νομιμοποιημένη ή μη. Αυτό που, τελικά, δεν υπόκειται σε ρύθμιση, δεν προβλέπεται, δεν σχεδιάζεται, δεν οργανώνεται, δεν εκχωρείται, δεν μεταβιβάζεται ούτε αναιρείται νομικά είναι αυτό που προϋποτίθεται λογικά της κρατικής κυριαρχίας: είναι η *πρωτογενής δύναμη που δημιουργεί το κράτος, το στηρίζει διαρκώς και το νομιμοποιεί, δηλαδή η συντακτική εξουσία του.* Πρόκειται για μια δύναμη αόρατη, αλλά πραγματική και παρούσα όσο καμμία άλλη.

Συνεπώς, η μέσω διεθνών συνθηκών εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε διεθνή οργανισμό, όπως η ΕΕ, καθώς και ο συνεπαγόμενος περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας, εμπεριέχουν και μια σιωπηρή ή ρητή, όπως συμβαίνει με το άρθρο 28 παρ. 3Σ, επιφύλαξη κυριαρχίας[59], η οποία συνιστά έναν συνταγματικό αντι-περιορισμό στην εξουσία του κράτους να συνομολογεί διεθνείς συνθήκες. Δηλώνει ειδικότερα ότι οι *αυτοπεριορισμοί που μπορούν να επιβληθούν στην εθνική κυριαρχία ενός κράτους δυνάμει διεθνών συνθηκών μέσω της τεχνικής της εκχώρησης αρμοδιοτήτων, έχουν ένα ύστατο όριο, έναν ύπατο αντι-περιορισμό:* την συντακτική εξουσία του κράτους. Οι περιορισμοί της εθνικής κυριαρχίας μέσω διεθνών συνθηκών συνεπιφέροντας σιωπηρές τροποποιήσεις στους κανόνες του ουσιαστικού συντάγματος, επιτελούν, εκ των πραγμάτων, σιωπηρά,

59. Βλ. για την επιφύλαξη κυριαρχίας αναλυτικότερα, THIBAUT DE BERRANGER, Constitutions nationales et construction communautaire, L.G.D.J., 1995, σ. 253-310 και 311: «Dans tous les Etats membres, en jurisprudence ou en doctrine, on trouve une naturelle et normale «réserve de constitutionnalité» pour les limitations de souveraineté», και κυρίως OLIVIER BEAUD, La puissance de l'Etat, PUF, coll. Léviathan, 1994, σ. 462-466: «Les «réserves de souveraineté» s'opposent à ce qu'un traité opérant transfert ou une aliénation de la souveraineté nationale, c'est-à-dire de la souveraineté de l'Etat, dépasse les limites matérielles de la constitution».

αναθεωρητική λειτουργία. Η αναθεωρητική λειτουργία τους δεν μπορεί να εξικνείται όμως και να θίγει αυτό που ανήκει στην πρωτογενή συντακτική εξουσία. Ως συντακτική εξουσία εδώ νοείται η δυνατότητα του συνταγματικού αυτοκαθορισμού, η ικανότητα του κράτους να θέτει και να τροποποιεί ελεύθερα τους καταστατικούς κανόνες της ύπαρξης και λειτουργίας του ως συνταγματικού κράτους. *Η επιφύλαξη κυριαρχίας αναφέρεται επομένως και καλύπτει τη συνταγματική του αυτονομία ή αυτοδυναμία καθώς και την συνταγματική ταυτότητά του.*

Η κρατική κυριαρχία εμπεριέχει κατά συνέπεια σε μια αδιάσπαστη ενότητα τόσο την *εθνική κυριαρχία,* ως εθνική αυτονομία και εξωτερική ανεξαρτησία του κράτους, όσο και ως δυνατότητα *συνταγματικού αυτοκαθορισμού, η οποία περιλαμβάνει την συντακτική εξουσία και την λαϊκή κυριαρχία.* Η κυριαρχία ανήκει στον λαό και ασκείται από αυτόν είτε ως εκδήλωση πρωταρχική της *συνταγματικής αυτονομίας του,* όταν αναθεωρεί το σύνταγμα και αποφασίζει για τον τρόπο της άσκησης κρατικής κυριαρχίας, είτε όταν *αυτό-κυβερνιέται* ως κυρίαρχος εκλέγοντας τους αντιπροσώπους που θα καθορίζουν την πολιτική του κράτους του. Η λαϊκή κυριαρχία είναι, άρα, άρρηκτα δεμένη με την κρατική κυριαρχία, από την οποία απορρέει και την οποία προϋποθέτει, και οι δύο μαζί θεμελιώνουν την *δημοκρατική αυτονομία ενός κράτους.* Στο συνταγματικό κράτος, η δημοκρατική αυτονομία του διασταυρώνεται και προστατεύεται από την συνταγματική αυτονομία του, που εκδηλώνεται, πρωταρχικά με την ικανότητα συνταγματικού αυτό-καθορισμού του. Γι' *αυτο και η συνταγματικη επιφυλαξη της παραγραφου 3 του αρθρου 28Σ, ως επιφύλαξη «κυριαρχίας», περικλείει την συντακτική εξουσία ή αυτονομία, την εθνική κυριαρχία, ως κυριαρχία κρατική και λαϊκή, και την συνταγματική του ταυτότητα, που αποτυπώνει τον συγκεκριμένο και μοναδικό τρόπο που τα συστατικά στοιχεία ενός συνταγματικού κράτους συντίθενται και το εξατομικεύουν από τα άλλα όμοια κράτη.*

Η συνταγματική αυτονομία αποτελεί συστατικό όρο της ύπαρξης και της ταυτότητας κάθε κράτους. Ενεργεί επομένως τόσο προς το εσωτερικό του κράτους, δηλαδή εσωστρεφώς, όσο και εξωστρεφώς και σκοπεύει να διαφυλάξει την ταυτότητα του κράτους. Δεν υπόκειται σε αναθεώρηση ούτε σε αναίρεση. Δεν αποκλείει όμως η ίδια την συμμετοχή του συνταγματικού κράτους σε διαδικασίες ή θεσμούς, οι οποίοι συντείνουν στην δημιουργία μιας άλλης κυρίαρχης υπερεθνικής οντότητας που, αν και ανταγωνίζεται ή σχετικοποιεί την κυριαρχία του ίδιου, δεν απειλεί την συνταγματική υπόστασή του. Αντιτίθεται απλώς σε κάθε μεταφορά ή απαλλοτρίωση της εθνικής κυριαρχίας του λαού, δηλαδή

της συντακτικής εξουσίας του χωρίς την έμπρακτη συναίνεση του ίδιου. Με αυτήν την έννοια η συντακτική εξουσία του λαού είναι αναπαλλοτρίωτη[60].

Η. Η ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑΣ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΙΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ «ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ» ΚΑΙ ΟΡΙΟ ΣΙΩΠΗΡΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Η *επιφύλαξη κυριαρχίας* αποτελεί ρήτρα συνταγματική, η οποία δεν ταυτίζεται με συνήθη ρήτρα αρμοδιότητας ή με κανόνα οργανωτικό, όπως είναι ο κανόνας που προκύπτει από την δεύτερη παράγραφο του άρθρου 28 παρ. 2Σ[61], που ρυθμίζει τους όρους εκχώρησης αρμοδιοτήτων. Η τρίτη παράγραφος του ίδιου άρθρου, αντίθετα, δεν καθορίζει απλώς τα ανώτατα όρια δικαιοδοσίας, π.χ. της εθνικής σε σχέση με την ενωσιακή[62], *ορίζει*, επί πλέον, επιτακτικά, τα *εσωτερικά θεμέλια της κρατικής κυριαρχίας, τα συστατικά της γνωρίσματα, την ταυτότητα του πολιτεύματος που κρατεί*. Και τα θεμελιώδη αυτά στοιχεία του πολιτεύματος δεν εξαϋλώνονται σε κανονιστικές αρχές ή αξίες ούτε μπορούν να ταυτιστούν με κανόνες οργανωτικούς. Διότι, αν και προσλαμβάνουν κανονιστική μορφή και μπορούν να διατυπωθούν και ως αρχές, αξίες ή ως κανόνες, π.χ. ως δημοκρατική αρχή ή ως δικαιο-κρατική αρχή, βρίσκονται στην πραγματικότητα πάνω ή πριν από αυτούς τους κανόνες, αφού προϋποτίθενται και τους εμπεριέχουν. «Κυριαρχία» και «συντακτική εξουσία» είναι έννοιες οριακές, κείνται μεταξύ δικαίου και πολιτικής, στα όρια του πραγματικού γεγονότος και του κανόνα, γι' αυτό και η αναγωγη τους στη μια ή στην άλλη κατηγορία δεν είναι απλη.

Η παράγραφος 3 ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με την δεύτερη παρά-

60. Ol. Beaud, ό.π., σ. 461.

61. Για την ερμηνεία της παραγράφου 2 του άρθρου 28, βλέπε αντί άλλων Γ. Δροσου, ό.π., σ. 95 επ. και 116 επ.

62. Δεν εγκαθιδρύει, όπως εσφαλμένα υποστήριξα σε παλαιότερη μελέτη μου, (Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας, σ. 495-97) κανόνα αρμοδιότητας ούτε οι δύο «αντιπεριορισμοί» (δικαιώματα του ανθρώπου και Δημοκρατία), αποτελούν κριτήρια «θεσμικής κατανομής αρμοδιοτήτων», μεταξύ κρατών μελών και ΕΕ. Εγκαθιστούν ωστόσο αρνητικά, απαραβίαστα όρια εθνικής κυριαρχίας, η προστασία των οποίων συντελείται με την αναγωγής τους σε θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος που δεν υπόκεινται σε προσβολή ή τροποποίηση. Μόνο που τα όρια αυτά δεν αφορούν την κοινοτική έννομη τάξη ούτε μπορούν να την δεσμεύσουν. Μια εθνική συνταγματική διάταξη δεν μπορεί να καθορίζει κριτήρια κατανομής αρμοδιοτήτων μιας «αλλοδαπής» έννομης τάξης ούτε να στρέφεται απέναντί της και να την δεσμεύει.

γραφο του άρθρου 28 εγκαθιδρύει μια συνταγματική επιταγή, που απευθύνεται σε όλες τις συντεταγμένες εξουσίες και στην αναθεωρητική, δηλώνοντας ότι το εθνικό κράτος διατηρεί ακέραια την εξουσία του να ορίζει και να προστατεύει μέσω των κρατικών λειτουργιών του την *συνταγματική του ταυτότητα*[63], *τις θεμελιακές του εκείνες δομές, αρχές ή αξίες που το χαρακτηρίζουν ως ανεξάρτητο κράτος και ως πολίτευμα συνταγματικό, δημοκρατικό και δικαιοκρατικό.* Κάθε πράξη ή ενέργεια, απ' όπου και αν προέρχεται, η οποία αναιρεί, θίγει ή προσβάλλει την θεμελιώδη συνταγματική δομή ή μία από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές του πολιτεύματος είναι απορριπτέα και ανεφάρμοστη στο εσωτερικό του κράτους. Ενεργοποιεί τα αντανακλαστικά αντίστασης των κρατικών οργάνων, τα οποία οφείλουν να αντιδράσουν ενεργώντας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Οι πράξεις ή οι ενέργειες αυτές αντιμετωπίζονται ως ανίσχυρες ή ανυπόστατες, ως de facto ενέργειες, οι οποίες δεν εφαρμόζονται ή αγνοούνται από τα αρμόδια όργανα εκτέλεσης ή συμμόρφωσης. Οι δε πολίτες σε μια τέτοια ακραία περίπτωση νομιμοποιούνται να επικαλεστούν ακόμη και το άρθρο 120 παρ. 4 και να ασκήσουν το δικαίωμα αντίστασης, εφ' όσον επιχειρείται κατάλυση του Συντάγματος και ειδικότερα κατάλυση μιας από τις «βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος» και του συνταγματικού συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Έτσι, η παράγραφος 3 του άρθρου 28 ορίζοντας ότι οι περιορισμοί στην εθνική κυριαρχία δεν δύνανται να θίγουν τις «βάσεις του Δημοκρατικού πολιτεύματος και τα δικαιώματα του ανθρώπου» εγκαθιδρύει *συνταγματική επιφύλαξη κυριαρχίας*[64], η οποία δεν απευθύνεται βέβαια και δεν αφορά τον διεθνή οργανισμό ούτε το αντισυμβαλλόμενο κράτος, αποτελεί ωστόσο θεμελιώδη δέσμευση των εθνικών κρατικών οργάνων, της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας. Χωρίς να θεμελιώνουν οι ουσιαστικοί περιορισμοί της εν λόγω διάταξης κανόνα αρμοδιότητας[65] -όπως συμβαίνει με την δεύτερη παράγραφο του ίδιου

63. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, Ευρωπαϊκό δίκαιο, θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ι, σ. 346.

64. Ο ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ κάνει λόγο για »συνταγματικά όρια συμμετοχής» της Ελλάδας στις Κοινότητες· Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Η συμμετοχή μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και το Σύνταγμα, σε: Στάγκος/Μουτσίου (επιμ.), Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Η συνταγματική θεώρηση, ΚΔΕΟΔ 1987, σ. 19 επ. (23).

65. Έτσι, ΑΠ. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Κράτος και Διεθνές Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σ. 229.

άρθρου- στηρίζουν ωστόσο και δικαιολογούν την εξουσία, κατά πρώτο λόγο, του έλληνα δικαστή της συνταγματικότητας να αρνηθεί να εφαρμόσει διεθνή συμφωνία ή πράξη κοινοτική, που προσβάλλει ή συγκρούεται με τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές του δημοκρατικού και φιλελεύθερου πολιτεύματός μας[66].

Συνταγματικό θεμέλιο της εξουσίας του αυτής δεν είναι το άρθρο 94 παρ. 3 Σ, αλλά το ίδιο το άρθρο 28 παρ. 3 σε συνδυασμό με την παρ. 2Σ. Η αναγνώριση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε διεθνή οργανισμό δυνάμει της παρ. 2 του άρθρου 28 έχει ως ανώτατο όριό της την συνταγματική επιφύλαξη της παραγράφου 3 του άρθρου 28Σ. Τα δύο σκέλη της, «Δημοκρατία και Δικαιώματα του Ανθρώπου», συμπίπτουν εξάλλου στην ελληνική συνταγματική τάξη με τον απολύτως αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος, τον μη αναθεωρήσιμο κανονιστικό πυρήνα του[67], όπως ορίζεται στην παράγραφο 1 του 110Σ. Η ερμηνεία της τρίτης παραγράφου του άρθρου 28 θα πρέπει επομένως να γίνεται σε συνάρτηση με την ερμηνεία του μη υποκείμενου σε αναθεώρηση περιεχομένου της παρ. 1 του άρθρου 110 Σ, που αποκλείει την αναθεώρηση της «βάσης και μορφής του πολιτεύματος», ως δημοκρατικού και φιλελεύθερου. Έτσι, ό,τι δεν υπόκειται σε αναθεώρηση με την διαδικασία του άρθρου 110Σ, το ίδιο ακριβώς κανονιστικό τμήμα του Συντάγματος δεν επιδέχεται προσβολή, έμμεση ή άμεση, μέσω του περιορισμού της εθνικής κυριαρχίας δια των διεθνών συνθηκών. Και αυτό αφορά, άμεσα και κατά πρώτο λόγο, το θεμελιώδες δικαίωμα του ελληνικού λαού να υπάρχει υποκειμενικά και αντικειμενικά, ως υποκείμενο και ως ενότητα πολιτική, που είναι εξοπλισμένη συνταγματικά με την εξουσία να εκλέγει τους αντιπροσώπους της και να επιλέγει την κυβέρνηση που θα καθορίζει την γενική πολιτική της χώρας και θα τον εκπροσωπεί στα διάφορα εθνικά ή υπερεθνικά του όργανα. Η πολιτική ενότητα και η κυριαρχία του λαού, συστατικό στοιχείο της κρατικής κυριαρχίας του[68], δεν αναθεω-

66. Αντίστοιχα, ο Α. ΦΑΤΟΥΡΟΣ δέχεται ότι σε περίπτωση που δεν πληρούται όρος του άρθρου 28 παρ. 3 Σ., οι σχετικοί περιορισμοί της εθνικής κυριαρχίας είναι συνταγματικά ανίσχυροι· ΦΑΤΟΥΡΟΣ, σε: Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1990, σ. 90.

67. Για τον κοινό σκληρό πυρήνα των εθνικών συνταγμάτων στον οποίο θεμελιώνεται η ίδια η ύπαρξη και νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Ζητήματα μεθόδου του Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1995, σ. 62.

68. Βλέπε σχετικά και την πολιτική ματιά του ΑΝΑΣΤΑΣΗ ΠΕΠΟΝΗ, Ελλάδα και Δημοκρατία στην νέα πραγματικότητα, «Νέα Σύνορα», 2000, σ. 78-80: «Αντιλαμβανόμαστε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια διαδικασία ενοποίησης και όχι συγχώνευσης. Αυτό σημαίνει ότι μετέχουν σε αυτήν την διαδικασία οι λαοί που συγκροτούν την

ρείται ούτε απαλλοτριώνεται, όπως είπαμε. Μπορεί το μονοπώλιο του κράτους να νομοθετεί να έχει ουσιαστικά σχετικοποιηθεί με την «αναγνώριση» αρμοδιοτήτων νομοθετικής φύσεως στην ΕΕ, το ίδιο ισχύει και για την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Η εθνική νομοθετική εξουσία, όμως, ως τέτοια, καθώς και η διάκριση των εξουσιών ως θεμελιώδης οργανωτική βάση του πολιτεύματος, εξακολουθούν να χαρακτηρίζουν το πολίτευμα και να διέπουν την λειτουργία του. Δικαιώματα ή αρμοδιότητες κυριαρχίας μεταβιβάζονται ή θίγονται, η κυριαρχία ως ολότητα δεν εκχωρείται ούτε αναιρείται.

Είναι, κατά συνέπεια, γεγονός ότι το άρθρο 28 παρ. 2 και 3Σ επιτρέποντας περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία, που επέρχονται και με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κυριαρχίας, αναγνωρίζει και νομιμοποιεί, έμμεσα, μεταβολές ή τροποποιήσεις στην συνταγματική διάρθρωση και άσκηση των εξουσιών μέσω μιας διαδικασίας διαφορετικής από εκείνη του άρθρου 110Σ. Αναγνωρίζεται άρα δυνατότητα *σιωπηρής ή αδιαφανούς*[69] *τροποποίησης της συνταγματικής οργάνωσης του κράτους* και μεταβολής των όρων άσκησης της εθνικής κυριαρχίας, χωρίς την ενεργοποίηση της τυπικής διαδικασίας της αναθεώρησης και ανεξάρτητα από αυτήν. Καθιερώνεται δηλαδή μια διαδικασία σιωπηρής τροποποίησης του Συντάγματος, μια «οιονεί σιωπηρή αναθεώρηση»[70], η οποία όμως έχει ως όριό της, την Δημοκρατία και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, τον σκληρό μη αναθεωρήσιμο πυρήνα της πρώτης παραγράφου του άρθρου 110Σ. Έτσι με την κύρωση των διεθνών συνθηκών, που συνεπάγονται περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία και μεταφορά κυριαρχικών αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, θίγεται σίγουρα η συνταγματική οργάνωση του ελληνικού κράτους, ο τρόπος άσκησης των κρατικών λειτουργιών, η διάρθρω-

Ευρώπη, ο καθένας με την αντίστοιχη κρατική του έκφραση και οργάνωση».

69. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίωση, Αντ. Σάκκουλας, 1997, σ. 115 επ.

70. Την «αόριστη» αναθεωρητική λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 υποστηρίζουν οι Γ. ΔΡΟΣΟΣ, ό.π., σ. 78 επ., και 278-284, και Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, ό.π., σ. 37-42, όπου και αναλυτική κριτική παρουσίαση των θέσεων της ελληνική θεωρίας, ΤΗΣ ΙΔΙΑΣ, Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη, ΤοΣ 2000, σ. 1093-1132, όπου υποστηρίζεται η ανάγκη της αναθεώρησης των παραπάνω διατάξεων προκειμένου να αντιμετωπιστεί και το φαινόμενο της «λαθραίας» αναθεώρησης μέσω των συνθηκών του Συντάγματος. Την θέση της αναθεωρητικής λειτουργίας αποκρούει ο ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, ό.π., σ. 110-112, καθώς και ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΕΕΕυρΔ 2001, Αφιέρωμα στη μνήμη Κρ. Ιωάννου, σ. 9.

ση των κρατικών αρμοδιοτήτων, και επέρχονται ουσιώδεις τροποποιήσεις στους όρους οργάνωσης και άσκησης της κρατικής κυριαρχίας, τέτοιες που σίγουρα διαγιγνώσκει κανείς αποτελέσματα αναθεωρητικής λειτουργίας. Τα αναθεωρητικά αποτελέσματα επιτυγχάνονται μέσω αυτού που ο Γ. Παπαδημητρίου αποκαλεί, επιτυχώς, «ενοποιητική λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3»[71]. Η ερμηνεία των συνταγματικών αυτών διατάξεων σε συνάρτηση με τους κυρωτικούς των Συνθηκών νόμους και τις σχετικές κάθε φορά συνταγματικές διατάξεις ενεργοποιεί *μια ενοποιητική δυναμική που επιτρέπει και δικαιολογεί «απόκλιση ή υπέρβαση» ρητών συνταγματικών διατάξεων, όπως του άρθρου 51 παρ. 3, 102 παρ. 2, ή 4 παρ. 4 Σ, 80 παρ. 2Σ κ.ά*[72]. Για τον Παπαδημητρίου με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 28Σ καθιερώνεται μια νέα πολιτειακή λειτουργία, η ενοποιητική, η οποία επιτρέπει αποκλίσεις από τις τρεις κλασικές συνταγματικές λειτουργίες και συνεπάγεται αναγκαστικά «υπέρβαση», «αντίθεση» ή και τροποποίηση «ρητών επιταγών» του Συντάγματος[73]. Τελικά, οι ρυθμίσεις και οι μηχανισμοί των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 χαρακτηρίζονται πράγματι από μια «ευρωπαϊκή ευρυχωρία»[74], αφού είναι ανοικτές και φιλόξενες απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, έτοιμες να υποδεχτούν χωρίς συνταγματική αναθεώρηση πολλές μεταμορφώσεις της. Το επιτυγχάνουν εισάγοντας παράλληλα προς το άρθρο 110Σ μια σιωπηρή ή άδηλη[75] διαδικασία τροποποίησης του ουσιαστικού Συντάγματος και απαλλάσσοντας την ελληνική Πολιτεία από την ανάγκη και από τις χρονοβόρες διαδικασίες της τυπικής αναθεώρησης του Συντάγματος, εφ' όσον οι ουσιαστικές συνταγματικές μεταβολές που επέρχονται μέσω των συνθηκών δεν θίγουν τα Δικαιώματα του ανθρώπου και δεν αναιρούν τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος.

71. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Αντ. Σάκκουλας 1993, σ. 18-19 και 48, κυρίως όμως Η αργόσυρτη πορεία προς τη ευρωπαϊκή ομοσπονδίωση, Αντ. Σάκκουλας, 1997, σ. 70 επ., 105 επ. και 110 επ.
72. Βλέπε αναλυτικότερα Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η αργόσυρτη πορεία, σ. 79 επ. και 96.
73. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΟΥ, ό.π., σ. 78, 96 και 111. Δέχεται μάλιστα ότι οι «αποκλίσεις» και αδιαφανείς αναθεωρήσεις μπορεί να αγγίζουν και να παρακάμπτουν ακόμη και τον σκληρό πυρήνα των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων του άρθρου 110 παρ. 1Σ. Η θέση αυτή έρχεται σε αντίθεση με αυτό που αποκαλέσαμε πια πάνω επιφύλαξη κυριαρχίας και δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή.
74. Ο όρος είναι του ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Η προοπτική του ευρωπαϊκού συντάγματος, Σάκκουλας, 2003, σ. 27, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αντ. Σάκκουλας, 2002, σ. 232.
75. Βλ γενικότερα Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, Σύνταγμα και Δημοκρατία την εποχή της παγκοσμιοποίησης, Αντ. Σάκκουλας, 2000, σ. 85.

Χαρακτηριστικό είναι για το θέμα αυτό η συμμετοχή της Ελλάδος στην ΟΝΕ με την συνθήκη του Μάαστριχτ καθώς και η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ως ανεξάρτητης αρχής, μη υποκείμενης ως προς τις αποφάσεις της σε έλεγχο από τα όργανα της ΕΕ[76]. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι με την ΟΝΕ εκχωρήθηκαν στην ΕΕ κυριαρχικές αρμοδιότητες του κράτους, που ανήκουν μάλιστα στον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, όπως είναι η άσκηση νομισματικής πολιτικής και η εξουσία έκδοσης εθνικού νομίσματος, προνόμιο χαρακτηριστικό κυρίαρχου κράτους και απόδειξη της ανεξαρτησίας του. Με την εκχώρηση της εθνικής αυτής αρμοδιότητας επήλθε ένας σοβαρός περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας με συνέπεια να θιγούν οι όροι της συνταγματικής οργάνωσης και άσκησής της. Το κράτος αποστερήθηκε ένα πεδίο της κυριαρχίας του. Η αποστέρηση αυτή θίγει συνταγματικά προστατευόμενη αρμοδιότητα και εισάγει μια σοβαρή παρέκκλιση από ρητή συνταγματική επιταγή, που αναθέτει στο κράτος αποκλειστικά «την κοπή και την έκδοση νομίσματος», (άρθρο 80 παρ. 2Σ). Με την κύρωση της συνθήκης του Μάαστριχτ από τη ελληνική Βουλή, που έγινε με την τήρηση των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτουν σωρευτικά οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου, *αδρανοποιήθηκε- η ισχύς του άρθρου αυτού.* Επήλθε δηλαδή μια ουσιαστική τροποποίηση της σχετικής συνταγματικής διάταξης. Η διάταξη δεν καταργήθηκε μεν τυπικά, ουσιαστικά όμως δεν ισχύει, αφού υποκαταστάθηκε από τις αντίστοιχες διατάξεις της συνθήκης Μάαστριχτ. Πρόκειται για χαρακτηριστική τροποποίηση του ουσιαστικού περιεχομένου και της ισχύος συνταγματικής διάταξης μεσω της διαδικασιας της κυρωσης διεθνών συνθηκών. *Κάθε αρμοδιότητα που εκχωρείται στην ΕΕ αποκόπτεται οριστικά από τον εθνικό συνταγματικό κορμό, εκφεύγει από τον έλεγχο της εθνικής συνταγματικής δικαιοδοσίας και παράγει η άσκησή της δεσμεύσεις πέρα και ανεξάρτητα από το Σύνταγμα, αρκεί να μην θίγεται η επιφύλαξη κυριαρχίας της παραγράφου 3 του άρθρου 28Σ.*

Το ερώτημα που τίθεται, κατά συνέπεια, στην περίπτωση της ΟΝΕ είναι αν η προσβολή και ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας, έτσι όπως πραγματοποιήθηκαν, θίγουν την επιφύλαξη κυριαρχίας που προανα-

76. Το ζήτημα αυτό σε συνάρτηση με τα συνταγματικά προβλήματα που ανακύπτουν έχει αναλύσει με πληρότητα ο Κ. ΓΩΓΟΣ, Η υποδοχή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης στο συνταγματικό οικοδόμημα ενός κράτους μέλους: το παράδειγμα της Ελλάδας, σε «Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος», Αντ. Σάκκουλας, 2002, σ. 69-93, στην μελέτη του οποίου και βασιζόμαστε.

φέραμε. Η απάντηση στο ερώτημα προϋποθέτει κρίση σύνθετη και εκτίμηση πολιτική. Η εκτίμηση, αν με την εκχώρηση της νομισματικής κυριαρχίας και με την συγκεκριμένη οργάνωση της αντίστοιχης αρμοδιότητας στο πλαίσιο της ΕΕ θίγεται μια βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος, είναι μια εκτίμηση συνολική, που την κάνει βασικά και αρχικά η Βουλή, την στιγμή της κύρωσης της συνθήκης, ενώ η δικαστική εξουσία, αν ποτέ κληθεί να κρίνει, δύσκολα θα μπορέσει να αποφανθεί, διότι η συγκεκριμένη κρίση της αγγίζει τα όρια της πολιτικής εκτίμησης[77]. Το ζήτημα δηλαδή αν με την εκχώρηση της νομισματικής αρμοδιότητας στην ΕΕ προσβάλλεται ένα βάθρο του δημοκρατικού πολιτεύματος, η λαϊκή κυριαρχία, καθώς και αν ο τρόπος οργάνωσης της σχετικής αρμοδιότητας (ανεξαρτησία της Διοίκησης της ΕΚΤ) ανταποκρίνεται στην συνταγματική απαίτηση αντίστοιχης δημοκρατικής οργάνωσης (απαίτηση δημοκρατικής αντιστοιχίας ή πολιτικής συγγένειας) μιας υπερεθνικής εξουσίας, εμπερικλείει κρίση ουσιαστική και εκτίμηση συνολική του θεσμικού πλαισίου και των θεσμικών αντισταθμισμάτων που στηρίζουν και δικαιολογούν την οργάνωση της εξουσίας αυτής, λαμβάνοντας υπόψη την συνολική διάρθρωση και ισορροπία των θεσμών στην ΕΕ. Γι' αυτό και η επιφύλαξη κυριαρχίας ενεργεί σε οριακές καταστάσεις.

Σχετικά, πάντως, με το άλλο σκέλος της συνταγματικής επιφύλαξης κυριαρχίας, δηλαδή, *το σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τα πράγματα είναι λίγο διαφορετικά*, διότι η προστασία τους δεν εντοπίζεται αποκλειστικά, όπως στην περίπτωση της εθνικής κυριαρχίας, στο εθνικό επίπεδο. Τα δύο επίπεδα προστασίας, συνταγματικό και ευρωπαικό ή διεθνές δεν είναι ανταγωνιστικά. Η εθνική προστασία τους εξασφαλίζεται, παράλληλα, και συμπληρωματικά, και ενίοτε πληρέστερα, στο διεθνές επίπεδο. Άλλωστε, αυτό που αποκλείει η παράγραφος 3 του άρθρου 28 είναι η *προσβολή* των δικαιωμάτων και όχι η διαφορετική ρύθμιση ή η διεθνής προστασία τους. Περιορισμοί στην εθνική κυριαρχία για χάρη των δικαιωμάτων επιτρέπονται, και μπορεί να είναι και εκτενείς, αρκεί να δικαιολογούνται από την ανάγκη προστασίας των ίδιων των δικαιωμάτων. Επιτρέπει επομένως η παράγραφος 3 την υπαγωγή της εθνικής προστασίας στην διεθνή ή ευρωπαϊκή έννομη τάξη, εφ' όσον έτσι προστατεύονται αποτελεσματικότερα και ευρύτερα τα συνταγματικά δικαιώματα. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελεί ένα καλό παράδειγμα περιορισμού της εθνικής κυριαρχίας για την προστασία των δικαιωμάτων και εναρ-

77. Βλ. σχετικά Κ. Γωγου, ό.π., σ. 88-90.

μονισμένης κανονιστικής διαπλοκής του Συντάγματος με τους διεθνείς κανόνες προστασίας των δικαιωμάτων[78]. Η σύγκρουση άρα Συντάγματος και ευρωπαϊκού δικαίου με επίκεντρο την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι ένα ενδεχόμενο απίθανο και εντελώς υποθετικό και δεν δικαιολογεί το ενδεχόμενο αυτό να αποτελέσει την βάση για θεωρητικές κατασκευές «συγκρουσιακού χαρακτήρα» για τις σχέσεις του Συντάγματος με το κοινοτικό δίκαιο[79]. Αντίθετα το αίτημα της συμφιλιωμένης εφαρμογής τους μέσω μιας εναρμονισμένης ερμηνευτικής πρακτικής αποτελεί την ενδεδειγμένη λύση[80]. Μιας ερμηνείας ακόμη και του Συντάγματος σύμφωνης με τις ευρωπαϊκές συνθήκες[81]. Δεν είναι απλώς επιτρεπτή είναι επιβεβλημένη από το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 η ερ-

78. Βλ. σχετικά Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, Η ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη, Αντ. Σάκκουλας, 2001, σ. 192 επ.
79. Στηριζόμενος στην αντίληψη του ιταλού δικαστή R. MONACO, (I limiti dell' ordinamento comunitario, Il Foro Padano, 1976, IV. I.), ο οποίος είχε δεί τις σχέσεις των δύο εννόμων τάξεων μέσα από την «προοπτική της πολλαπλότητας των εννόμων τάξεων», είχα υποστηρίξει σε παλαιά κατά είκοσι έτη μελέτη μου ότι «μεταξύ της κοινοτικής και των εθνικών εννόμων τάξεων υπάρχει -και πρέπει να υποθέσουμε ότι υπάρχει- σχέση αρμονικής συμβίωσης και λειτουργικής αλληλεξάρτησης και όχι σχέση σύγκρουσης ή σχέση ιεραρχικής μεταξύ τους υποταγής», ΑΝΤ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας, ό.π., σ. 478. Διεξοδικότερα για το πρόβλημα βλ. ΝΙΚΟΥ ΣΚΑΝΔΑΜΗ Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και Ελληνικό Δίκαιο Προσαρμογής, σ. 65-77. Κυρίως, όμως, ΙΩΑΝΝΟΥ/ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/ΡΟΖΑΚΗ/ΦΑΤΟΥΡΟΥ/, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1990, σ. 190-192, όπου επισημαίνεται ευστόχως ότι όταν η διεθνής προστασία των δικαιωμάτων είναι εκτενέστερη και πληρέστερη της εσωτερικής δεν νοείται πραγματική αλλά μόνον φαινομενική σύγκρουση με τις συνταγματικές διατάξεις. Βλέπε και ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ, Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21ου αιώνα, Ακαδημία Αθηνών, τ. 68, 1993, σ. 469: «Το ενδεχόμενο αντίθεσης μεταξύ κοινοτικού δικαίου και Συντάγματος δεν φαίνεται πιθανό... η συνύπαρξη των δύο εννόμων τάξεων δεν νοείται ως αντιπαράθεση».
80. Βλέπε την θέση της διασυνταγματικής ενσωματωμένης προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε εθνικό και διεθνές επίπεδο καθώς και την ουσιαστική κανονιστική και ερμηνευτική συνάρθρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη των Δικαιωμάτων, του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και των εθνικών συνταγμάτων, όπως αναπτύχθηκε από τον ANTONIO RUGGERI, Sovranita dello Stato e sovranità sovranatiozale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo «intercostituziona-le», in «Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti», V, Giappichelli, 2002, σ. 176-233.
81. Εκτενέστερα για την σύμφωνη με τις διεθνείς συνθήκες και το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος, βλ. σε: ΙΩΑΝΝΟΥ/ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/ΡΟΖΑΚΗ/ΦΑΤΟΥΡΟΥ/, ό.π., 1990, σ. 189-190, Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, ΣυντΔικ. Τ. Α΄, 1994, σ. 289, Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, Η ενσωμάτωση, ό.π., σ. 202 επ. και ΝΕΔΑ ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Ζητήματα Μεθόδου του Συνταγματικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1995, σ. 52 επ. και 61.

μηνεία του Συντάγματος σύμφωνα με τις θεμελιώδεις διατάξεις διεθνών συνθηκών που εγγυώνται την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δημιουργώντας μια δημόσια ευρωπαϊκή τάξη δικαιωμάτων, η οποία υπερβαίνει την διεθνο-συμβατική της προέλευση και επιβάλλεται στις εθνικές έννομες τάξεις ως jus cogens cosmopoliticum.

Επομένως, το άρθρο 28 παρ. 3 θεμελιώνει και δικαιολογεί την εξουσία του δικαστή -εντελώς ανεξάρτητα από την εξουσία ελέγχου της αντισυνταγματικότητας που έχει δυνάμει του άρθρου 93 παρ. 4Σ- να *αρνηθεί να εφαρμόσει πράξη ή απόφαση κοινοτικών οργάνων που θίγει ή προσβάλλει τα δικαιώματα του ανθρώπου,* όπως αυτά προστατεύονται στο Σύνταγμα, στην ΕυρΣΔΑ και στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών που ενεργούν ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Ο δικαστής νομιμοποιείται, εξάλλου, προκειμένου να αποφύγει την σύγκρουση, να προβεί σε ερμηνεία του ελεγχόμενου κανόνα *σύμφωνη με το προηγούμενο πλέγμα κανόνων.* Οφείλει να αναζητήσει πριν από κάθε άλλο μια συμφιλιωμένη συνάρθρωσή τους. Για να πραγματοποιηθεί αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίσει Σύνταγμα-ΕυρΣΔΑ-ΓενΑρχ-ΚοινΔικ ως ένα συμπαγές κανονιστικό σύνολο, που δρά και δεσμεύει τα κράτη ως ανώτατη πηγή δικαίου, *διασυνταγματικού και υπερεθνικού χαρακτήρα* ή ως δημόσια ευρωπαϊκή τάξη[82]. Ο *δικαστικός έλεγχος δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 3 περνά, άρα, αναγκαστικά πλέον μέσα από ένα πλέγμα κανόνων αναφοράς και ελέγχου, όπου το εθνικό συνταγματικό δίκαιο ή τα εθνικά συντάγματα, το κοινό συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών, η ΕυρΣΔΑ και η Ευρωπαϊκή Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*[83] *συναρθρώνονται και συγκροτούν ένα ενιαίο και συνεκτικό πλέγμα αξιών και αρχών, ανεξάρτητα από την τυπική τους κατοχύρωση και την τυπική βαθμίδα που καταλαμβάνουν σε ένα τυπικά ιεραρχημένο σύστημα κανόνων δικαίου.* Η ενδεχόμενη αντίθεση κοινοτικής πράξης προς θεμελιώδεις αρχές ή αξίες του ελληνικού Συντάγματος, όπως είναι τα συνταγματικά δικαιώματα, δεν μπορεί παρά να συνιστά παράλληλα και ταυτόχρονα και προσβολή σε θεμελιώδεις αρχές ή αξίες της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Οι κοινές ευρωπαϊκές εθνικές συνταγματικές α-

82. Βλέπε σχετικά, με αφορμή την καταδίκη της Τουρκίας από το ΕυρΔΔΑ, Γ. ΚΤΙΣΤΑΚΙ, Η ευρωπαϊκή δημόσια τάξη στο χώρο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ΤοΣ 1999, σ. 5.

83. Για την νομική αξία και δεσμευτικότητα της Χάρτας Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Παπαζήσης, Αθήνα 2002, καθώς και Στ. ΠΕΡΡΑΚΗΣ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δικαιώματα του Ανθρώπου 2000, σ. 19.

ξίες είναι και αξίες ή θεμελιώδεις αρχές της ευρωπαϊκής δικαιικής τάξης[84] και ανήκουν όλες τους, ως οργανικά του τμήματά του σ' έναν κοινό «ευρωσυνταγματικό χώρο».

Από τα προηγούμενα συνάγεται ότι η οικοδόμηση της ενωμένης Ευρώπης συντελείται σταδιακά με την διαδικασία της σύναψης διεθνών συνθηκών με τις οποίες εκχωρούνται στην ΕΕ κυριαρχικές αρμοδιότητες, ειδικές και περιορισμένες. Τα κράτη, παρόλο που αποψιλώνονται διαρκώς από κυριαρχικά δικαιώματά τους και βλέπουν την κυριαρχία τους να σχετικοποιείται, τα ίδια αισθάνονται, ωστόσο, κυρίαρχα τόσο στις μεταξύ τους σχέσεις όσο και στις σχέσεις με τρίτα κράτη, ενώ διατηρούν ακέραια την αρμοδιότητα της αρμοδιότητάς τους να αποφασίζουν για την ύπαρξη και λειτουργία τους. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων γίνεται πάντα με την συνταγματική επιφύλαξη της κυριαρχίας τους και βέβαια με την σιωπηρή επιφύλαξη της συντακτικής εξουσίας του λαού τους. Η συντακτική εξουσία των κρατών σε ό,τι αφορά βέβαια την δική τους υπόσταση έχει μείνει αλώβητη. Δεν θα μπορούσε άλλωστε να είναι και διαφορετικά. Όσο η ευρωπαϊκή ενοποίηση πραγματοποιείται με την μέθοδο, που αναφέραμε, δεν τίθενται μείζονα συνταγματικά ζητήματα για τα κράτη μέλη, τα οποία αντιμετωπίζουν άλλωστε τις διαρθρωτικές αλλαγές, που επέρχονται στην δομή της ΕΕ, με βάση τις συνταγματικές προβλέψεις των Συνταγμάτων τους, χωρίς να απαιτούνται, στα περισσότερα τουλάχιστον κράτη, συνταγματικές αναθεωρήσεις. Και όλα δείχνουν ότι με αυτήν την μέθοδο είναι αναγκασμένη να προχωρά η ευρωπαϊκή ενοποίηση. Δεν μπορεί να απαλλαγεί από τα εθνικά συνταγματικό και διεθνοδικαιικό δεσμά χωρίς επανάσταση, χωρίς ρήξεις και συγκρούσεις, που δεν διαγράφονται στον ορατό ορίζοντα[85].

84. Βλέπε αναλυτικότερα τις ενδιαφέρουσες σκέψεις του ΚΥΡΙΑΚΟΥ ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ Συνταγματισμός και κυριαρχία, ό.π., σ. 302 επ., που βασίζονται στις έννοιες της κανονιστικής αλληλεξάρτησεως των δύο δικαιοταξιών και της δημιουργίας ενός «ενιαίου ευρωσυνταγματικού χώρου» σε ό,τι αφορά την προστασία των δικαιωμάτων. Και από άλλη οπτική γωνία προς την ίδια κατεύθυνση, ANTONIO RUGGERI, ό.π., σ. 213 επ. και 225 επ.

85. Σαφής στο θέμα αυτό είναι ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, (Το ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως διακυβερνητικό Σύνταγμα και τα πολιτικά ελλείμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε «Η πορεία προς το ευρωπαϊκό σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος», Αντ. Σάκκουλας, 2002, σ. 26) που τονίζει ότι: «Το χειρότερο είναι ότι κάθε απόπειρα -ακόμη και θεωρητική- να εκβιαστούν εξελίξεις καθ' υπέρβαση της δεκτικότητας των ευρωπαϊκών κοινωνικών και πολιτικών συστημάτων, αλλά και καθ' υπέρβαση των συνταγματικών τάξεων των κρατών μελών, εντέλει υπονομεύει την ομαλή εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

Η ΕΕ είναι, τελικά, αλυσοδεμένη νομικά και θεσμικά και ισορροπεί μεταξύ δύο πόλων: ενός διεθνο-δικαιικού, στον οποίο βρίσκεται αγκιστρωμένη η κυριαρχία των κρατών και ενός εθνικο-συνταγματικού, στον οποίο είναι προσκολλημένη η δημοκρατική αυτονομία, η εθνική ταυτότητα και η πολιτιστική ιδιαιτερότητα των λαών που ανήκουν στα κράτη. Για να αποκτήσει την δική της θεσμική αυτοδυναμία ή θα πρέπει να *αποτινάξει βίαια, με επανάσταση,* τα δεσμά αυτά ή να τα *μετουσιώσει* (κατά την χεγκελιανή διαλεκτική λογική) και να τα μεταλλάξει (με την σύγχρονη τεχνολογική έννοια) σε νέες, άγνωστες μέχρι σήμερα, μορφές πολιτικής κυριαρχίας και συνταγματικής οργάνωσης.