

**Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη
(Με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης
των σχετικών συνταγματικών διατάξεων)**

Της ΤΖΟΥΛΙΑΣ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ
Αναπλ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Διάγραμμα

- I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις*
- II. Η συγκριτική επισκόπηση*
- III. Η συνταγματική αναγκαιότητα της αναθεώρησης των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 Συντάγματος*
- IV. Η συνταγματικοπολιτική αναγκαιότητα της αναθεώρησης των διατάξεων που αναφέρονται στην ευρωπαϊκή ενοποίηση*
- V. Η κριτική αποτίμηση της πρότασης αναθεώρησης*
- VI. Αντί επιλόγου: η «άλλη» πρόταση*

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η αναθεώρηση που βρίσκεται σε εξέλιξη μολονότι αφορά τα τρίτα τέταρτα των συνταγματικών διατάξεων (90 επί συνόλου 120) έχοντας από πλευράς αριθμού διατάξεων, όπως σωστά επισημάνθηκε, ως μόνο συγκρίσιμο προηγούμενο το «βουλευτικόν ψήφισμα» της 18.2.1910¹, δεν χρησιμοποιήθηκε εν τούτοις ούτε για να επιλυθούν ζητήματα που έτυχαν σοβαρών αμφισβητήσεων κατά την ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος (ενδεικτικά αναφέρω την υπαγωγή στη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας του άρθρου 17 Σ. όλων των περιουσιακών δικαιωμάτων ή την υπαγωγή στην αρμοδιότητα της Ολομέ-

* Παρέμβαση στην Επιστημονική Διμερίδα της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων για την Αναθεώρηση του Συντάγματος (3-4 Νοεμβρίου 2000).

1. Βλ. Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, «Βαδίζοντας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή», ΤοΣ 1998, σελ. 453 επ. (454).

λειας της Βουλής των νόμων που ρυθμίζουν όχι μόνο τα ρητώς στο άρθρο 72 παρ. 1 Σ. αναφερόμενα ατομικά δικαιώματα αλλά και τα κοινωνικά δικαιώματα), ούτε όμως και για να επιλυθούν σοβαρά κοινωνικο-πολιτικά προβλήματα που δημιουργούνται από διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος (όπως εκείνη που απαγορεύει την παροχή της ανωτάτης εκπαίδευσης από ιδιώτες).

Πέραν αυτού, σε αντίθεση με τα ευρέως υποστηριζόμενα από μερίδα πολιτικών, η παρούσα αναθεώρηση δεν μπορεί επ' ουδενί λόγω να χαρακτηριστεί ως συναινετική, τουλάχιστον ως προς την ουσία. Το ότι ορισμένες νέες ρυθμίσεις ψηφίστηκαν στην Επιτροπή Αναθεώρησης της παρούσας Βουλής με ευρεία πλειοψηφία δεν αλλάζει τίποτε στη διαπίστωση ότι σε βασικά θέματα στα οποία υπήρχαν διαφωνίες, όπως λ.χ. το προαναφερθέν ζήτημα της κατάργησης της συνταγματικής απαγόρευσης της σύστασης ανώτατων σχολών από ιδιώτες (άρθρο 16 αρ. 8 εδ. β' Συντ.), δεν υπήρξε σύγκλιση αλλά επιβολή της πάγιας και αμετακίνητης κυβερνητικής άποψης.

Εν τούτοις στο θέμα που θα εξετάσω, το πλέγμα δηλαδή των διατάξεων που αφορούν τις σχέσεις της ελληνικής συνταγματικής τάξης με την συνεχώς εξελισσόμενη ευρωπαϊκή έννομη τάξη, αλλά και γενικότερα στο συναφές θέμα των σχέσεων του εθνικού με το διεθνές δίκαιο, διαπιστώνεται πράγματι, εξ υπαρχής συναίνεση τουλάχιστον μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων.

Και τα δύο κόμματα εμφανίζονται σήμερα να θεωρούν ότι η αρχική πρόβλεψη και ρύθμιση του συντακτικού νομοθέτη του 1975, όπως αυτή διατυπώθηκε στο άρθρο 28 του Συντάγματος, όχι μόνο ήταν επαρκής για να ανταποκριθεί στις σύγχρονες αντιλήψεις για το διεθνές δίκαιο και να καλύψει από συνταγματική σκοπιά τα μέχρι σήμερα νέα θέματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά ότι είναι και ικανή να αντιμετωπίσει και τις αναμενόμενες προκλήσεις του μέλλοντος. Εάν αυτό δεν είναι στην πραγματικότητα αληθές, τότε ενδέχεται να υποκρύπτονται λόγοι πολιτικής σκοπιμότητας, για τους οποίους Κυβέρνηση και Αξιωματική Αντιπολίτευση δεν επιθυμούν να προβούν στις αναγκαίες, όπως θα προσπαθήσω να καταδείξω, τροποποιήσεις και να θίξουν σφαιρικά το ισχύον συνταγματικό θεμέλιο για την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αντ' αυτού ακούονται σε περιστασιακές ρυθμίσεις ορισμένων από τα ζητήματα που ανέκυψαν με την προϊούσα ευρωπαϊκή ενοποίηση, όπως λ.χ. αυτό της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, και αφήνουν συνταγματικά ακάλυπτα τα επόμενα, αναμενόμενα δραστικά θέματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την οποία θεωρούν δεδομένη και προαναγγέλλουν πανηγυρικά με την προσθήκη μιας ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθρο 28 Συντ.

Έτσι, ενώ το πλέγμα των σχέσεων της ελληνικής έννομης τάξης με το διεθνές δίκαιο και ειδικότερα με την κοινοτική έννομη τάξη που ρυθμίζεται στο

άρθρο 28 Σ., συγκαταλέγεται στα θέματα, τα οποία η προηγούμενη Βουλή συμπεριέλαβε στις υπό αναθεώρηση διατάξεις, οι προταθείσες τόσο από την Κυβέρνηση όσο και από την Αξιωματική Αντιπολίτευση αλλά και οι κατ' αρχήν ψηφισθείσες από την Επιτροπή Αναθεώρησης της παρούσας Βουλής τροποποιήσεις, δεν είναι σημαντικές και δεν ανταποκρίνονται ούτε στις σύγχρονες απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου ούτε στις ανάγκες που ανέκυψαν ήδη από τα νέα θέματα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, ανάγκες οι οποίες θα αυξάνονται όσο η τελευταία προχωρά.

Συγκεκριμένα η αναθεώρηση της παραγράφου 1 του άρθρου 28 που ρυθμίζει τη θέση του διεθνούς δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη είχε προταθεί από το ΠΑΣΟΚ και υπερψηφίστηκε από την προηγούμενη Βουλή (χωρίς να υιοθετηθεί συγκεκριμένη πρόταση νέας διατύπωσης της διάταξης) με απόλυτη μεν πλειοψηφία, αλλά μικρότερη των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών², με συνέπεια να απαιτείται για την υπερψηφιστή της από την παρούσα Βουλή πλειοψηφία τουλάχιστον 180 ψήφων.

Ενδιαφέρον είναι να παρατηρηθεί ότι, σε αντίθεση με την παράγραφο 1, οι προτάσεις αναθεώρησης των παραγράφων 2 και 3 αρκεί να υπερψηφιστούν από την παρούσα Βουλή με την πλειοψηφία των 151 ψήφων. Και αυτό γιατί υπερψηφίστηκαν στην προηγούμενη Βουλή με πλειοψηφίες που ξεπερνούν, και μάλιστα κατά πολύ, τις 180 ψήφους³.

Νέες διατάξεις που αναφέρονται στην ευρωπαϊκή ενοποίηση είναι ακόμη η ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 80 και αφορά το ειδικότερο θέμα της νομισματικής ένωσης, καθώς επίσης και η νέα διατύπωση της πα-

2. Η πρόταση αναθεώρησης της παραγράφου 1 υπερψηφίστηκε λαμβάνοντας κατά την πρώτη ψηφοφορία (20/5/1998) 163 ψήφους υπέρ, 116 ψήφους κατά και 5 «παρών» και κατά την δεύτερη ψηφοφορία (24/6/1998) 161 ψήφους υπέρ, και 118 ψήφους κατά.

3. Ειδικότερα, η πρόταση αναθεώρησης της παραγράφου 2, η οποία αναφέρεται στην αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών υπερψηφίστηκε (χωρίς να υιοθετηθεί συγκεκριμένη πρόταση νέας διατύπωσης της διάταξης, ούτε να προσδιορίζεται από το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας αν επιλέγεται η υιοθέτηση ερμηνευτικής δήλωσης) λαμβάνοντας κατά την πρώτη ψηφοφορία (20/5/1998) 257 ψήφους υπέρ, 23 ψήφους κατά και 4 «παρών» και κατά την δεύτερη ψηφοφορία (24/6/1998) 254 ψήφους υπέρ, 24 ψήφους κατά και 1 «παρών». Η δε πρόταση αναθεώρησης της παραγράφου 3, η οποία αφορά τους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας υπερψηφίστηκε (χωρίς να υιοθετηθεί συγκεκριμένη πρόταση νέας διατύπωσης της διάταξης) λαμβάνοντας κατά την πρώτη ψηφοφορία (20/5/1998) 256 ψήφους υπέρ, 23 ψήφους κατά και 5 «παρών» και κατά την δεύτερη ψηφοφορία (24/6/1998) 255 ψήφους υπέρ, 23 ψήφους κατά και 1 «παρών».

ραγράφου 2 του άρθρου 70 που αφορά την ενημέρωση της Βουλής από την Κυβέρνηση σε ζητήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πριν προβά σε κριτική αξιολόγηση των νέων αυτών διατάξεων θα ήθελα να επισημάνω ότι, σε αντίθεση με ότι συνέβη στα άλλα Κράτη-Μέλη, στη χώρα μας τόσο οι πολιτικές δυνάμεις όσο και η συνταγματική θεωρία⁴ δεν απέδωσαν τη σημασία που έπρεπε στην αντιμετώπιση των νέων σταθμών της ευρωπαϊκής ενοποίησης από την οπτική γωνία της συμβατότητάς τους με το ελληνικό Σύνταγμα.

Και αν αυτό θα μπορούσε να δικαιολογηθεί σε ορισμένα από τα στάδια της τροποποίησης των Ιδρυτικών Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την πραγματική αδυναμία προσαρμογής της συνταγματικής μας τάξης στις εκάστοτε απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης, λόγω της χρονοβόρας διαδικασίας αναθεώρησης που καθιερώνει το Σύνταγμά μας (άρθρο 110 παρ. 2-6 Σ.), αλλά και λόγω της έλλειψης στη συνταγματική μας τάξη της δυνατότητας προληπτικού ελέγχου των διεθνών συμβάσεων ως προς τη συμβατότητά τους με το Σύνταγμα, η δικαιολογία αυτή δεν μπορεί να ισχύσει σχετικά με την τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης.

Το γεγονός ότι σε πολιτικό πεδίο υπάρχει από μακρού η σταθερή βούληση της πλειοψηφίας των πολιτικών δυνάμεων να μετέχει η Ελλάδα στην όλο και περισσότερο εξελισσόμενη ευρωπαϊκή ενοποίηση δεν αρκεί για να δικαιολογηθεί η πενιχρή σε περιεχόμενο συζήτηση και αντιμετώπιση της προσαρμογής των διατάξεων του άρθρου 28 στα ήδη πραγματοποιηθέντα αλλά και κυρίως στα επόμενα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Με δεδομένο μάλιστα ότι λίγες διατάξεις του Συντάγματος του 1975 υπέστησαν σε επιστημονικό επίπεδο κριτική όσο αυτές του άρθρου 28 παρ. 2 και 3, εδίδετο επί τέλους η ευκαιρία και η δυνατότητα να ξεκαθαρίσουν ορισμένα θέματα σχετικά με τα συνταγματικά θεμέλια και όρια της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Πριν αναφερθώ στη συνταγματική και τη συνταγματικοπολιτική αναγκαιότητα αναθεώρησης των διατάξεων του άρθρου 28, θα επιχειρήσω μία σύντομη παρουσίαση της συνταγματικής αντιμετώπισης του ζητήματος στα άλλα Κράτη-Μέλη. Το άρθρο θα κλείσει με μια κριτική αποτίμηση της πρότα-

4. Μεμονωμένες είναι οι εξαιρέσεις. Βλ. λ.χ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός Συνταγματικός Χώρος*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, Γ. ΠΑΡΑΔΙΜΙΤΡΙΟΥ, «*Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Griechenland*», σε ΒΑΤΤΙΣ/ΤΣΑΤΣΟΣ/ΣΤΕΦΑΝΟΥ (εκδ.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 1995, σελ. 149 επ. και ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, ιδίως σελ. 108 επ.

σης αναθεώρησης, η οποία υιοθετήθηκε πρόσφατα από την Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος και οδεύει προς την Ολομέλεια της Βουλής και με ορισμένες προσωπικές προτάσεις ως προς την αναθεώρηση των διατάξεων που διέπουν τις σχέσεις της ελληνικής συνταγματικής τάξης με την διεθνή και ειδικότερα την ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

II. Η ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η σύναψη και (επι)κύρωση των λεγομένων αρχικών ή ιδρυτικών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Συνθηκών αλλά και των τροποποιητικών αυτών Συνθηκών όχι μόνο έδωσε αφορμή για επιστημονικές συζητήσεις για τη συμβατότητα των νέων ρυθμίσεων με το Σύνταγμά τους στα διάφορα Κράτη-Μέλη, αλλά σε ορισμένα από αυτά οδήγησε σε τοποθετήσεις Συνταγματικών Δικαστηρίων⁵ και σε αναθεωρήσεις των Συνταγμάτων⁶.

Έτσι λ.χ. η **Ιρλανδία** πριν επικυρώσει και τις τρεις τροποποιητικές συνθήκες, δηλ. την *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*, τη *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση* (Μάαστριχτ) και αυτήν του *Άμστερνταμ* αναθεώρησε κάθε φορά το Σύνταγμά της. Σε συνταγματική εξ άλλου αναθεώρηση προέβησαν επίσης η **Γαλλία**, η **Γερμανία**, η **Ισπανία** και η **Πορτογαλία** προτού επικυρώσουν τη *Συνθήκη του Μάαστριχτ*. Στο **Βέλγιο** και το **Λουξεμβούργο** είχε μεν διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος προκειμένου να καταστεί δυνατή η συμμετοχή αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα στις δημοτικές εκλογές –στο μεν πρώτο από το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο δε δεύτερο είχε γίνει αποδεκτή σχετική πρόταση στη Βουλή– εν τούτοις και στα δύο αυτά Κράτη-Μέλη

5. Έτσι λ.χ. το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο και το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο. Βλ. για το ζήτημα αυτό αναλυτικά, αντί πολλών, την μονογραφία του Τ. DE BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, L.G.D.J., Paris, 1995, σελ. 124 επ. Βλ. επίσης Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο - Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 344 επ. (ιδίως υποσ. 178).

6. Σχετικά με την προσαρμογή των Κρατών-Μελών στις απαιτήσεις της συμμετοχής τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Κοινότητες βλ. αντί πολλών J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3η έκδ., L.G.D.J., 1999, σελ. 903 επ. με πλούσια βιβλιογραφία για τα κατ'ιδίαν Κράτη-Μέλη. Βλ. επίσης συνοπτικά L. FAVOREU/L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 9η έκδ., Dalloz, 1997, σελ., 816-817 και ιδίως F. HOFFMEISTER, *Europäisches Verfassungsrecht nach Amsterdam*, Europarecht, 1999, σελ. 280 επ.

η σχετική τροποποίηση του Συντάγματος πραγματοποιήθηκε μετά από την επικύρωση της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*.

Τέλος, εκτός από την *Ιρλανδία* και η *Γαλλία* και η *Αυστρία* αναθεώρησαν το Σύνταγμά τους πριν επικυρώσουν τη *Συνθήκη του Άμστερνταμ* ή σχεδόν ταυτόχρονα με την επικύρωση.

Αλλά πάλι Κράτη, όπως λ.χ. η *Δανία*, στα οποία, εφόσον δεν επιτευχθεί η από το Σύνταγμα για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων απαιτούμενη ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία των πέντε έκτων του συνόλου των βουλευτών, προβλέπεται ο θεσμός του δημοψηφίσματος, ακολούθησαν τον δρόμο αυτό, θέτοντας στην απευθείας κρίση του λαού τα νέα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Δεδομένου δε ότι το δημοψήφισμα που αφορούσε τη *Συνθήκη του Μάαστριχτ* απέβη αρνητικό, η *Δανία* πέτυχε μετά από διαπραγματεύσεις ένα ειδικό καθεστώς ως προς την *Συνθήκη* αυτή. Ειδικότερα:

- Γαλλία

Το γαλλικό Σύνταγμα (1958) δεν περιείχε μέχρι την αναθεώρηση του 1992 ειδικό νομικό έρεισμα για τη συμμετοχή της Γαλλίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Εφαρμόζονταν συνεπώς οι γενικές συνταγματικές διατάξεις που ρυθμίζουν τα των διεθνών συνθηκών⁷.

Επιπλέον, μία διέξοδο παρείχε και η αρχικά προφανώς άλλους σκοπούς εξυπηρετούσα διάταξη του Προοιμίου του Συντάγματος του 1946, η οποία πρόβλεπε ότι υπό την επιφύλαξη της αμοιβαιότητας, η Γαλλία συγκατατίθεται στους περιορισμούς κυριαρχίας, που είναι αναγκαίοι στην οργάνωση και την υπεράσπιση της ειρήνης. Το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο είχε από το

7. Βλ. άρθρα 52 [ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαπραγματεύεται και επικυρώνει τις συνθήκες ...], 53 [οι συνθήκες ή συμφωνίες σχετικά με τη διεθνή οργάνωση δεν δύνανται να επικυρωθούν ή να εγκριθούν παρά μόνον δυνάμει νόμου. Τίθενται σε εφαρμογή, αφού επικυρωθούν ή εγκριθούν], 11 [δυνατότητα για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με πρόταση της Κυβέρνησης κατά τη διάρκεια των συνόδων ή με κοινή πρόταση των δύο Βουλών να υποβάλει σε δημοψήφισμα σχέδιο νόμου που πρόκειται να επιτρέψει την επικύρωση συνθήκης, η οποία χωρίς να είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα, θα είχε επιπτώσεις στη λειτουργία των θεσμών], 5 [ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι εγγυητής του σεβασμού των συνθηκών], 54 [δυνατότητα προσφυγής στο Συνταγματικό Συμβούλιο για τον έλεγχο της συμβατότητας διεθνούς δέσμευσης με το Σύνταγμα - η άδεια επικύρωσης ή έγκρισης ρήτρας διεθνούς υποχρέωσης που είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα δεν δύνανται να δοθεί, παρά αφού αναθεωρηθεί το Σύνταγμα].

1958 ερμηνεύσει κατά τον έλεγχο διαφόρων συνθηκών τη διάταξη αυτή ευρέως⁸.

Παρόλον ότι η συμβατότητα με το Σύνταγμα τόσο των ιδρυτικών Συνθηκών όσο και της *Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης* είχε τεθεί υπό αμφισβήτηση, δεν είχε δοθεί η ευκαιρία στο Συνταγματικό Συμβούλιο να εκφραστεί.

Οι ριζικές όμως καινοτομίες που επρόκειτο να εισαχθούν με τη *Συνθήκη του Μάαστριχτ* τέθηκαν υπό την κρίση του Συνταγματικού Συμβουλίου, το οποίο, με την απόφασή του της 9ης Απριλίου 1992⁹, απεφάνθη ότι ορισμένες από τις νέες ρυθμίσεις, αυτές συγκεκριμένα που αναφέρονται στη συμμετοχή κοινοτικών αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές, την οικονομική και νομισματική ένωση και την κοινή πολιτική για τις βίξες, προσκρούουν στο γαλλικό Σύνταγμα, με συνέπεια να οδηγηθεί η Γαλλία στην αναθεώρησή του (1992).

Ειδικότερα, το Συνταγματικό Συμβούλιο στην απόφαση αυτή δεν επανέλαβε τη διάκριση μεταξύ επιτρεπτών περιορισμών και απαγορευμένων μεταβιβάσεων της κυριαρχίας, την οποία ακολουθούσε παλαιότερα, αλλά δέχθηκε τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς υπό δύο όρους: αφενός την έλλειψη αντίθετης συνταγματικής ρήτρας και αφετέρου τη μη προσβολή των ουσιαστικών προϋποθέσεων της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας¹⁰. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι στη Γαλλία όλα τα θέματα συμβατότητας των διαφόρων βημάτων προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με το Σύνταγμα εξετάζονται, από την αρχή μέχρι σήμερα, σχεδόν αποκλειστικά από την οπτική γωνία της εθνικής κυριαρχίας και ανεξαρτησίας.

Με βάση την παραπάνω απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου, εισήχθη στο γαλλικό Σύνταγμα, πριν από την επικύρωση της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, ένας νέος Τίτλος XV με την ονομασία: «Ευρωπαϊκές Κοινότητες και Ευρωπαϊκή Ένωση», ο οποίος περιέχει ένα πλέγμα διατάξεων που δεν περιορίζονται μόνο στο να δώσουν συνταγματική κάλυψη στα τρία ειδικά ζητήματα που αμφισβητήθηκαν από το Συνταγματικό Συμβούλιο, αλλά διαμορφώνουν εκ βάθρων τα συνταγματικά θεμέλια για τη συμμετοχή της Γαλλίας στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Συγκεκριμένα, στο νέο, ειδικό κεφάλαιο του γαλλικού Συντάγματος ορίζει-

8. Βλ. αναλυτικά J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 6) σελ. 976.

9. Απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου 92-308 DC, Maastricht I, της 9.4.1992, βλ. L. FAVOREU / L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, ό.π. (υποσ. 8), σελ. 787 επ.

10. Βλ. σχετικά J. RIDEAU, ό.π. (υποσ. 6), σελ. 980.

ταί ότι η Δημοκρατία συμμετέχει στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και την Ευρωπαϊκή Ένωση, που αποτελούνται από Κράτη που έχουν ελεύθερα επιλέξει, σύμφωνα με τις συνθήκες που τις εγκαθίδρυσαν, να ασκήσουν από κοινού ορισμένες από τις αρμοδιότητές τους (άρθρο 88-1). Με άλλα λόγια καθιερύεται έμμεσα ως γενική προϋπόθεση συμμετοχής της Γαλλίας στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα η από κοινού με τα άλλα Κράτη-Μέλη άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων

Πέραν αυτού ρυθμίζονται ειδικά τα τρία προαναφερθέντα ζητήματα, τα οποία αμφισβητήθηκαν από το Συνταγματικό Συμβούλιο.

Με την επιφύλαξη της αμοιβαιότητας και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Γαλλία συναινεί στη μεταβίβαση εκείνων των αρμοδιοτήτων που είναι απαραίτητες για την ίδρυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης όπως και για τον καθορισμό των κανόνων σχετικά με τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (άρθρο 88-2).

Με την ίδια δε επιφύλαξη της αμοιβαιότητας και σύμφωνα πάλι με τους όρους που προβλέπονται από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το δικαίωμα ψήφου και εκλογής στις δημοτικές εκλογές παρέχεται μόνο στους πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στη Γαλλία. Αυτοί οι πολίτες δεν μπορούν να καταλαμβάνουν αξιώματα δημάρχου ή αντιδημάρχου ούτε να συμμετέχουν στο διορισμό των εκλεκτόρων της Γερουσίας και την εκλογή των γερουσιαστών (άρθρο 88-3).

Επιπλέον καθιερώνεται η υποχρέωση της Κυβέρνησης να υποβάλλει στα δύο νομοθετικά σώματα (Εθνοσυνέλευση και Γερουσία), ήδη από τη διαβίβασή τους στο Συμβούλιο των Κοινοτήτων, τις προτάσεις των κοινοτικών πράξεων που περιέχουν διατάξεις νομοθετικής φύσεως και προβλέπεται η δυνατότητα λήψης σχετικών αποφάσεων από τα δύο σώματα και εκτός των συνόρων (άρθρο 88-4).

Εν τούτοις, η αναθεώρηση του 1992 δεν ήρκεσε κατά το Συνταγματικό Συμβούλιο για να καλύψει ορισμένα από τα νέα θέματα που πραγματοποιούνται προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Γαλλία υποχρεώθηκε σε νέα συνταγματική αναθεώρηση το 1999, ώστε να εναρμονίσει πάλι το Σύνταμά της με τις διατάξεις της νέας Συνθήκης.

Πράγματι το Συνταγματικό Συμβούλιο, στην απόφασή του της 31 Δεκεμβρίου 1997¹¹, έκρινε ότι ήταν αντίθετη με το γαλλικό Σύνταγμα η μεταβίβαση

11. Απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου 97-394 DC της 31.12.1997, *Revue du droit public*, 1998, σελ. 345 επ., Βλ. τους σχολιασμούς της απόφασης αυτής από τους Β.

αρμοδιοτήτων υπέρ της Κοινότητας στους τομείς της βίζας, του ασύλου, της μετανάστευσης και άλλων πολιτικών που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων [άρθρο 62 (πρώην άρθρο 73 J) και 63 (πρώην άρθρο 73 K) ΣυνθΕΚ], στο μέτρο που μετά τη μεταβατική περίοδο των 5 ετών –κατά την οποία το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία ύστερα από πρόταση της Επιτροπής ή με πρωτοβουλία ενός Κράτους-Μέλους και μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο– προβλέπεται μετάβαση άνευ άλλου τινός από την αρχή της ομοφωνίας στην αρχή της πλειοψηφίας [άρθρο 67 (πρώην άρθρο 73 O) ΣυνθΕΚ], τα δε Κράτη-Μέλη στερούνται πλέον του δικαιώματος (νομοθετικής) πρωτοβουλίας.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, συμμορφούμενος με την ανωτέρω απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου, προέβη στις αναγκαίες τροποποιήσεις. Έτσι στο μεν άρθρο 88-2 η πρώτη παράγραφος περιορίστηκε στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που είναι απαραίτητες για την ίδρυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, προσετέθη δε νέα παράγραφος 2, η οποία δεν περιορίζεται πλέον στη διάβαση των εξωτερικών συνόρων αλλά αναφέρεται γενικότερα στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Επιτρέπεται, πάλι υπό την επιφύλαξη της αμοιβαιότητας και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται από τη Συνθήκη, η οποία ιδρύει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στη μορφή της που προκύπτει από τη Συνθήκη, η οποία υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που είναι απαραίτητες για τον καθορισμό των κανόνων που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τους τομείς που συνδέονται με αυτήν.

Επίσης, με την ευκαιρία της αναθεώρησης, διευρύνθηκε ο έλεγχος του Κοινοβουλίου επί Κυβέρνησης στα ευρωπαϊκά θέματα. Η Κυβέρνηση εξακολουθεί μεν να υποχρεούται να υποβάλλει στα δύο νομοθετικά σώματα τα νομοθετικής φύσεως σχέδια και προτάσεις ευθύς ως διαβιβάσθούν στο Συμβούλιο, δύναται όμως επιπλέον –και αυτό ορίζεται ρητά– να τους υποβάλλει και τα λοιπά σχέδια και προτάσεις, καθώς επίσης και κάθε έγγραφο προερχόμενο από ένα θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 88-4).

Ενδιαφέρον είναι να επισημανθεί η στενή και *ad hoc* διατύπωση που χρησιμοποιήσε ο γάλλος αναθεωρητικός νομοθέτης κατά τη ρύθμιση των κατ' ιδίαν θεμάτων και τις δύο φορές που συμμορφούμενος σε αποφάσεις του Συ-

MATHIEU/M. VERPEAUX, *Jurisprudence Constitutionnelle-Chronique*, La Semaine Juridique, Edition générale, N1-2, 7.1.1998, σελ. 914 επ. και τον F. LUCHAIRE, «*Le Traité d'Amsterdam et la Constitution*», *Revue du droit public*, 1998, σελ. 331 επ.

νταγματικού Συμβουλίου έδωσε συνταγματική κάλυψη σε νέα θήματα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Περιορίστηκε δηλαδή να παράσχει συνταγματική κάλυψη στη συγκεκριμένη ρύθμιση των κατ' ιδίαν ζητημάτων σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (για την συμμετοχή κοινοτικών αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές και την οικονομική και νομισματική ένωση) και τους όρους που προβλέπονται από τη Συνθήκη, η οποία ιδρύει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στη μορφή της που προκύπτει από τη Συνθήκη η οποία υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997 (για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τους τομείς που συνδέονται με αυτήν) και δεν θέλησε να δώσει συνταγματική κάλυψη στις νέες ρυθμίσεις στη γενικότητά τους και στην πιθανή εξέλιξή τους με νέα τροποποιητική συνθήκη. Επί πλέον ρητώς περιόρισε την από κοινού άσκηση αρμοδιοτήτων σε «ορισμένες» από αυτές. Ομοίως περιόρισε την έκταση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων για την ίδρυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και για τον καθορισμό των κανόνων σχετικά με τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων, ορίζοντας ότι μεταβιβάζονται αρμοδιότητες που είναι «απαραίτητες» για τους σκοπούς αυτούς. Τέλος, εισήγαγε περιορισμούς στο δικαίωμα συμμετοχής κοινοτικών αλλοδαπών που διαμένουν στη Γαλλία στις δημοτικές εκλογές, ορίζοντας ότι δεν μπορούν να καταλαμβάνουν αξιώματα δημάρχου ή αντιδημάρχου ούτε να συμμετέχουν στο διορισμό των εκλεκτόρων της Γερουσίας και στην εκλογή των γερουσιαστών.

– Γερμανία

Το γερμανικό Σύνταγμα (1949), ενώ προέβλεπε εξ αρχής τη δυνατότητα μεταβίβασης με νόμο κυριαρχικών δικαιωμάτων σε διακρατικούς οργανισμούς (άρθρο 24), δεν περιορίστηκε στη διατήρηση της αρχικής αυτής ρύθμισης, αλλά αναθεωρήθηκε σε ευρεία κλίμακα πριν κυρωθεί η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Και αυτό παρόλον ότι το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο είχε απορρίψει προσφυγές με τις οποίες είχε αμφισβητηθεί η συμφωνία ορισμένων ρυθμίσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ με το γερμανικό Σύνταγμα¹², όπως άλλωστε απέρριψε αργότερα και προσφυγή κατά της συμμετοχής της Γερμανίας στο ενιαίο νόμισμα¹³.

12. Βλ. την απόφαση της 12 Οκτωβρίου 1993, BVerfGE 89, σελ. 155 επ. και από τους πολυάριθμους σχολιασμούς βλ. H. P. IPSEN «Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil», Europarecht, 1994, σελ. 1 επ.

13. Βλ. την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1998, BVerfGE 97, σελ. 350 επ. και τα σχόλια

Έτσι, μεταξύ άλλων, το Σύνταγμα περιέλαβε ένα νέο άρθρο 23, τιτλοφορούμενο «Ευρωπαϊκή Ένωση», το οποίο ρύθμιζε κατά τρόπο διεξοδικό τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Στο άρθρο αυτό προσδιορίζονται πλέον σαφώς και ρητώς, και μάλιστα και για το μέλλον, η διαδικασία και τα όρια τέτοιων μεταβίβσεων.

Συγκεκριμένα ορίζεται ότι «για τη θεμελίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως και για τις τροποποιήσεις των συμβατικών της θεμελίων και αναλόγων ρυθμίσεων, με τις οποίες τροποποιείται κατ' ουσίαν ή συμπληρώνεται ο Θεμελιώδης αυτός Νόμος ή καθίστανται δυνατές τέτοιες τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 79 παρ. 2 και 3». Οι τελευταίες αυτές διατάξεις, στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 23, είναι οι διατάξεις του γερμανικού Συντάγματος που προβλέπουν για την αναθεώρηση του Συντάγματος ουσιαστικούς και διαδικαστικούς όρους. Ειδικότερα, αφενός απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών τόσο της Ομοσπονδιακής Βουλής όσο και του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου αφετέρου δε απαγορεύεται η αναθεώρηση, η οποία θίγει τη διαίρεση της Ομοσπονδίας σε Χώρες, τη θεμελιώδη αρχή της σύμπραξης των Χωρών στη νομοθεσία ή τις θεμελιώδεις αρχές που κατοχυρώνονται στα άρθρα 1 (προστασία της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, αναγνώριση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και δέσμευση των κρατικών οργάνων από τα θεμελιώδη δικαιώματα) και 20 (αρχές του δημοκρατικού, κοινωνικού ομοσπονδιακού Κράτους, αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και της διακρίσεως των εξουσιών, αρχή του κράτους δικαίου και δικαίωμα σε αντίσταση).

Ενδιαφέρον είναι να τονισθεί ότι στο νέο αυτό άρθρο προσδιορίζονται ταυτόχρονα και οι αρχές στις οποίες θεμελιώνεται και από τις οποίες δεσμεύεται η Ένωση. Πρόκειται για τις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, του κοινωνικού και του ομοσπονδιακού κράτους, την αρχή της επικουρικότητας και την εγγύηση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τρόπο ανάλογο ουσιαστικά με την προστασία που παρέχει το γερμανικό Σύνταγμα.

Επιπλέον δε με την αναθεώρηση ενισχύθηκε ο έλεγχος της νομοθετικής εξουσίας στην Κυβέρνηση. Αφενός ορίζεται ρητώς ότι στις υποθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπράττουν η Ομοσπονδιακή Βουλή και, μέσω του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου, οι Χώρες και καθιερώνεται υποχρέωση της Ομο-

της S. MENGELKOCH, «Bundesverfassungsgericht laßt Euro rollen», Europarecht, 1998, σελ. 563 επ.

σπονδιακής Κυβέρνησης να ενημερώνει την Ομοσπονδιακή Βουλή και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, κατά τρόπο πλήρη και το ναρτίτερο δυνατό (άρθρο 23 παρ. 2). Αφετέρου προβλέπεται ότι η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, πριν συμπράξει στις κανονιστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνει την ευκαιρία στην Ομοσπονδιακή Βουλή να εκφέρει γνώμη και ότι κατά τις διαπραγματεύσεις, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση λαμβάνει υπόψη τις απόψεις της Ομοσπονδιακής Βουλής (άρθρο 23 παρ. 3).

Τέλος, με την αναθεώρηση ρυθμίστηκαν ρητά και δύο από τα ειδικότερα νέα θήματα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση που επέφερε η Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Από τη μια μεριά στο άρθρο που ρυθμίζει τη συνταγματική οργάνωση των Χωρών (άρθρο 28) προστέθηκε μια νέα διάταξη που ορίζει ότι στις εκλογές στις επαρχίες και τους δήμους έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και πρόσωπα που κατέχουν την ιθαγένεια ενός Κράτους-Μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σε σχέση δε με την οικονομική και νομισματική Ένωση, συμπληρώθηκε επίσης το άρθρο που αναφέρεται στην Ομοσπονδιακή Τράπεζα (άρθρο 88) με διάταξη που προβλέπει ότι στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες της γερμανικής Ομοσπονδιακής Τράπεζας δύνανται να μεταβιβάσθουν στην Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα, η οποία είναι ανεξάρτητη και υποχρεωμένη να διασφαλίζει τον υπέρτατο σκοπό της σταθερότητας των τιμών.

Και πάλι δηλαδή το γερμανικό Σύνταγμα δεν περιορίζεται στην αναγνώριση δυνατότητας μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, αλλά προχωρεί στον προσδιορισμό των αρχών που πρέπει να διέπουν την Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα.

Η ευρεία και ριζική αναθεώρηση που προηγήθηκε της επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ είναι και η εξήγηση για το ότι η Γερμανία προέβη στην επικύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ χωρίς να τεθούν συνταγματικές αμφισβητήσεις.

- Αυστρία

Παρόλον ότι το αυστριακό Σύνταγμα, ο αυστριακός «Ομοσπονδιακός Συνταγματικός Νόμος» (1920), περιέλαβε από το 1981 διάταξη προβλέπουσα τη δυνατότητα μεταβίβασης με νόμο ή διεθνή σύμβαση υποκειμένη σε επικύρωση ορισμένων κυριαρχικών δικαιωμάτων σε διακρατικούς οργανισμούς και στα όργανά τους (άρθρο 9 παρ. 2), εν τούτοις το σχετικό άρθρο δεν θεωρήθηκε ως ικανό θεμέλιο για την ένταξη της Αυστρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση διότι, μεταξύ άλλων λόγων, αφορούσε μόνον τις αρμοδιότητες της Ομοσπονδίας.

Δεδομένου ότι σε περίπτωση ολικής ή βασικής αναθεώρησης του Συντάγ-

ματος το Σύνταγμα επιβάλλει υποχρεωτικά την προσφυγή σε δημοψήφισμα (άρθρο 44 παρ. 3), η Αυστρία προκειμένης της ένταξής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση διεξήγαγε δημοψήφισμα, αφού η συμμετοχή αυτή θεωρήθηκε ως ολική αναθεώρηση του Συντάγματος.

Εν τούτοις η Αυστρία δεν αρκέσθηκε σε αυτό το συνταγματικό θήμα, αλλά μετά την ψήφιση του σχετικού με την προσχώρηση ομοσπονδιακού συνταγματικού νόμου, εισήγαγε επί πλέον σειρά νέων άρθρων στο Σύνταγμα της υπό τον τίτλο «Ευρωπαϊκή Ένωση», πολλά από τα οποία προβλέπουν ρητά ρυθμίσεις που επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως λ.χ. το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των υπηκόων Κρατών-Μελών στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 23α). Σχεδόν ταυτόχρονα με την επικύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Ιούνιος 1998), η Αυστρία προέβη σε αναθεώρηση του άρθρου 23f του Συντάγματος της (Ιούλιος 1998), το οποίο αφορά τη συμμετοχή της στην εξωτερική πολιτική και την πολιτική κοινής ασφάλειας.

Επί πλέον ήδη από την εποχή της προσχώρησης προβλέφθηκε στο Σύνταγμα, και μάλιστα λεπτομερώς, η υποχρέωση της Κυβέρνησης να πληροφορεί αμελλητί τα νομοθετικά σώματα ως προς όλα τα σχέδια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να τους παρέχει τη δυνατότητα να εκφράζουν γνώμη. Η γνώμη αυτή είναι σε ορισμένες περιπτώσεις δεσμευτική για την Κυβέρνηση κατά τις διαπραγματεύσεις και τις ψηφοφορίες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στις περιπτώσεις δε αυτές το Σύνταγμα δεν της επιτρέπει να αποστεί παρά μόνον για επιτακτικούς λόγους που συνδέονται με την εξωτερική και την ευρωπαϊκή πολιτική (άρθρο 23 ε).

- Πορτογαλία

Το πορτογαλικό Σύνταγμα (1976) δεν περιείχε πριν από τις αναθεωρήσεις του 1982 και του 1989 διατάξεις για την προσχώρηση και τη συμμετοχή στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Οι αναγκαίες συνταγματικές διατάξεις για την προσχώρηση εισήχθησαν εν μέρει με την αναθεώρηση του 1982 και συμπληρώθηκαν με αυτήν του 1989. Έτσι το 1982 προστέθηκε στο άρθρο 8 μια νέα παράγραφος 3, σύμφωνα με την οποία οι κανόνες δικαίου που προέρχονται από αρμόδια όργανα διεθνών οργανισμών, στους οποίους συμμετέχει η Πορτογαλία, έχουν άμεση νομική ισχύ στην εσωτερική τάξη κατά το μέτρο που αυτό προβλέπεται ρητώς στις σχετικές ιδρυτικές αυτών συνθήκες, το δε 1989 απαλείφθηκε από την διάταξη αυτή ο όρος «ρητώς», ώστε να μη τίθεται εν αμφιβολία η άμεση εφαρμογή των Οδηγιών. Με δεδομένο ότι η διάταξη αυτή αναφέρεται σε κανόνες δικαίου που προέρχονται από αρμόδια όργανα διεθνών οργανισμών, στους ο-

ποίους συμμετέχει η Πορτογαλία, ερμηνεύθηκε εξ αρχής ως επιτρέπουσα τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών στους οποίους η Πορτογαλία συμμετέχει.

Με την αναθεώρηση του 1989 εισήχθησαν στο πορτογαλικό Σύνταγμα, μεταξύ άλλων, αφενός η διάταξη του άρθρου 7 παράγραφος 5, η οποία ορίζει ότι η Πορτογαλία συμμετέχει στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και την εντατικοποίηση της δράσης των ευρωπαϊκών Κρατών προς όφελος της δημοκρατίας, της ειρήνης, της οικονομικής προόδου και της δικαιοσύνης στις σχέσεις μεταξύ των λαών και αφετέρου η διάταξη του άρθρου 15 παράγραφος 4, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα να αναγνωρισθεί με νόμο και υπό τον όρο της αμοιβαιότητας το ενεργητικό και παθητικό εκλογικό δικαίωμα για την εκλογή των αρχών των δημοτικών αυτοδιοικουμένων οργανισμών στους κατοκούντες στην Πορτογαλία αλλοδαπούς.

Και ενώ οι διατάξεις αυτές θα ήταν δυνατόν, όπως συνέβη με ανάλογες συνταγματικές διατάξεις σε άλλα Κράτη-Μέλη, μεταξύ των οποίων και η χώρα μας, να θεωρηθούν ότι αποτελούν επαρκές συνταγματικό θεμέλιο για την επικύρωση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Πορτογαλία θεώρησε ότι ήταν αναγκαία μια νέα συνταγματική αναθεώρηση, η οποία και προηγήθηκε (17.11.1992) της επικύρωσης.

Έτσι η νέα διάταξη του άρθρου 7 παράγραφος 6 προβλέπει ότι *μέ βάση την αμοιβαιότητα, με σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και με σκοπό την πραγματοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η Πορτογαλία δύναται να συμφωνήσει την από κοινού άσκηση των εξουσιών που είναι απαραίτητες για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*

Επίσης ρητώς προβλέφθηκε, *υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, η δυνατότητα της αναγνώρισης με νόμο στους κοινοτικούς αλλοδαπούς που κατοικούν στην Πορτογαλία του ενεργητικού και παθητικού εκλογικού δικαιώματος για τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* (άρθρο 15 παράγραφος 5).

Πέραν αυτών, τροποποιήθηκε η διάταξη που αφορούσε τις αρμοδιότητες της Κεντρικής Τράπεζας της Πορτογαλίας, η οποία, αντί ως «μοναδική» που ορίζετο μέχρι τότε στο Σύνταγμα, χαρακτηρίστηκε πλέον ως *εθνική κεντρική Τράπεζα*, ώστε να μην υπάρχει εμπόδιο για τη συμμετοχή στη νομισματική ένωση (άρθρο 105) και προβλέφθηκε ρητώς ότι στις αρμοδιότητες της Συνέλευσης της Δημοκρατίας (Βουλής) ανήκει και η παρακολούθηση και ο έλεγχος της συμμετοχής της Πορτογαλίας στην περαιτέρω οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως νόμος ορίζει (άρθρο 166 υπό γράμμα f).

Αξιοσημείωτο είναι ότι με την αναθεώρηση του 1992 προστέθηκε και μία νέα διάταξη στο άρθρο 200 παράγραφος 1 (υπό γράμμα ι), η οποία συγκατα-

λέγει ρητώς στις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης και την υποχρέωσή της να δίνει σε κατάλληλο χρόνο πληροφορίες στη Βουλή σχετικά με την περαιτέρω οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ' εφαρμογήν της προαναφερθείσας νέας διάταξης του άρθρου 166 (υπό γράμμα f).

Με τις νέες αυτές διατάξεις η Πορτογαλία δεν περιορίστηκε μόνο να δώσει σαφή συνταγματική κάλυψη στις νέες ρυθμίσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, αλλά περιέγραψε, όπως η Γαλλία, τη συμμετοχή της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα ως συμφωνία από κοινού άσκησης των εξουσιών που είναι απαραίτητες για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέτοντας και τους όρους και σκοπούς αυτής της συμμετοχής, δηλαδή την τήρηση της αμοιβαιότητας, τον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και την πραγματοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Επί πλέον δε κατοχυρώθηκε συνταγματικά και μάλιστα ρητά η αρμοδιότητα της Βουλής για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της συμμετοχής της Πορτογαλίας στην περαιτέρω οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Ισπανία

Στο ισπανικό Σύνταγμα του 1978 υιοθετήθηκε ενόψει της ένταξης της Ισπανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το άρθρο 93, το οποίο ορίζει ότι οργανικός νόμος μπορεί να επιτρέψει τη σύναψη συνθηκών, οι οποίες αναθέτουν σε διεθνή οργάνωση ή οργανισμό την άσκηση αρμοδιοτήτων που απορρέουν από το Σύνταγμα.

Το άρθρο 95 του ίδιου Συντάγματος προβλέπει ρητώς ότι η σύναψη διεθνούς συνθήκης, η οποία περιέχει ορισμούς αντίθετους με το Σύνταγμα απαιτεί την προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση (παρ. 1) και ότι η Κυβέρνηση ή ένα από τα δύο σώματα του Κοινοβουλίου δύνανται να ζητήσουν από το Συνταγματικό Δικαστήριο να διαπιστώσει εάν υφίσταται ή όχι μια τέτοια αντίθεση (παρ. 2).

Η ισπανική Κυβέρνηση εν όψει της επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ έθεσε υπόψη του Συνταγματικού Δικαστηρίου το ερώτημα, κατά πόσον η αναγνώριση του ενεργητικού και παθητικού εκλογικού δικαιώματος στους κοινοτικούς αλλοδαπούς όσον αφορά τις δημοτικές εκλογές είναι αντίθετη με το Σύνταγμα, το οποίο στο άρθρο 13 παρ. 2 προέβλεπε ήδη τη δυνατότητα αναγνώρισης κατ' εξαίρεση με συνθήκη ή νόμο του ενεργητικού μόνον εκλογικού δικαιώματος στους αλλοδαπούς¹⁴. Η ισπανική Κυβέρνηση δεν

14. Βλ. την Διακήρυξη του Συνταγματικού Δικαστηρίου της 1.7.1992 σε *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1993, σελ. 285 επ. και τον σχολιασμό της στο άρθρο των Α. LÓPEZ CASTILLO / J. POLAKIEWICZ, «*Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien - Zur Maastricht*

θεωρούσε ότι είναι αναγκαία η αναθεώρηση του Συντάγματος, υποστηρίζοντας ότι η τελευταία αυτή διάταξη δεν μπορεί να εισάγει ουσιαστικούς περιορισμούς στην προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 93, το οποίο επιτρέπει την ανάθεση της άσκησης αρμοδιοτήτων που απορρέουν από το Σύνταγμα σε διεθνή οργάνωση ή οργανισμό.

Το ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, στη Διακήρυξη του της 1ης Ιουλίου 1992 δε συμερίσθηκε την άποψη της θεωρίας αλλά και κατ' ουσίαν της Κυβέρνησης, ότι το άρθρο 93 επιτρέπει εμμέσως την υιοθέτηση διατάξεων που τροποποιούν την εφαρμογή του Συντάγματος κατά διαδικασία διάφορη από αυτήν της αναθεώρησης, αλλά το ερμήνευσε συσταλτικά και έκρινε ότι απαιτείται αναθεώρηση του Συντάγματος προκειμένου να επιτραπεί η δυνατότητα εκλογής κοινοτικών αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές. Ίσως η στάση αυτή του Δικαστηρίου μπορεί να εξηγηθεί με τη ρητή επιταγή του προαναφερθέντος άρθρου 95 παρ. 1 Συντ., σύμφωνα με το οποίο απαιτείται προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση προκειμένου να συναφθεί διεθνής συνθήκη, η οποία περιέχει ορισμούς αντίθετους με το Σύνταγμα.

Συμπερασματικά, η προαναφερθείσα γενική διάταξη του άρθρου 93, η οποία αναγνωρίζει τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων που απορρέουν από το Σύνταγμα σε διεθνείς οργανισμούς δεν κρίθηκε από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ισπανίας επαρκές συνταγματικό θεμέλιο για την αναγνώριση στους κοινοτικούς αλλοδαπούς του παθητικού εκλογικού δικαιώματος στις δημοτικές εκλογές του τόπου κατοικίας τους, δεν ήρκεσε, δηλαδή, για να δικαιολογήσει μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Με βάση τη Διακήρυξη αυτή η Ισπανία προέβη σε αναθεώρηση του Συντάγματός της προτού επικυρώσει τη Συνθήκη αυτή.

– Ιρλανδία

Στο άρθρο 29 αριθμ. 6 του ιρλανδικού Συντάγματος (1937) αποτυπώνεται η δυαδική άποψη ως προς τη σχέση εθνικού και διεθνούς δικαίου που ακολουθεί η Ιρλανδία. Ρητώς προβλέπεται ότι ουδεμία διεθνής συμφωνία δεν θα αποτελέσει μέρος της εσωτερικής νομοθεσίας του Κράτους εκτός από τις περιπτώσεις που ορίζονται από το Κοινοβούλιο, το *Oireachtas*, (αποτελούμενο από τον Πρόεδρο και τα δύο Σώματα, το *Dail Eireann* και το *Seanad Eireann*).

Με βάση αυτή τη δυαδική αντίληψη είναι επόμενο ότι η Ιρλανδία για να

Erklärung des Spanischen Verfassungsgerichts, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1993, σελ. 277 επ.

συμμετάχει στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες προέβη σε συνταγματική αναθεώρηση η οποία, σημειωτέον, κατά το ιρλανδικό Σύνταγμα ολοκληρώνεται πάντοτε με δημοψήφισμα (άρθρα 46-47). Έτσι με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1971 που ολοκληρώθηκε με το δημοψήφισμα του 1972 προστέθηκε στο άρθρο 29 αριθμ. 4 μία νέα υποπαράγραφος, η οποία αφενός προβλέπει ρητώς ότι η Ιρλανδία μπορεί να γίνει μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και αφετέρου ορίζει ότι «*Ουδεμία διάταξη του παρόντος Συντάγματος δεν καθιστά ανίσχυρους τους κανόνες, πράξεις ή μέτρα που υιοθετήθηκαν από το Κράτος και κατέστησαν αναγκαία από τις υποχρεώσεις του ως μέλους των Κοινοτήτων, ούτε εμποδίζει τους κανόνες, πράξεις ή μέτρα που υιοθετήθηκαν από τις Κοινότητες ή τα θεσμικά τους όργανα ν' αποκτήσουν νομική ισχύ εντός του Κράτους*».

Εν τούτοις η γενική διάταξη αυτή, που θα ήταν ενδεχομένως δυνατόν να χρησιμεύσει ως συνταγματικό θεμέλιο και για τα επόμενα στάδια προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεν κρίθηκε ικανή να θεμελιώσει συνταγματικά τα επόμενα βήματα που ακολούθησαν την προσχώρηση. Σε κάθε νέο βήμα της συμμετοχής της χώρας στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, δηλαδή για την επικύρωση τόσο της *Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης*, όσο και της *Συνθήκης του Μάαστριχτ* καθώς επίσης και αυτής του *Άμστερνταμ*, η Ιρλανδία προέβη σε αναθεώρηση του Συντάγματός της, της δε επικύρωσης προηγήθηκε πάντοτε δημοψήφισμα. Ενδιαφέρον είναι να παρατηρηθεί ότι δεν τροποποιήθηκαν ή συμπληρώθηκαν διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες θεωρήθηκε ότι αντιβαίνουν στις τροποποιητικές Συνθήκες, αλλά περιελήφθη κάθε φορά στο άρθρο 29 μια νέα γενική διάταξη, η οποία επέτρεπε την επικύρωση της σχετικής Συνθήκης από την Ιρλανδία. Ειδικώς όμως για τη Συνθήκη του *Άμστερνταμ* προβλέφθηκε ότι προϋπόθεση για την άσκηση ορισμένων πράξεων και μέτρων¹⁵ είναι να εγκριθούν προηγουμένως από τα δύο σώματα του Κοινοβουλίου (άρθρο 29 [4] παρ. 6).

Δύο Κράτη, το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο, τα οποία διέθεταν συνταγματικό θεμέλιο για την ανάθεση της άσκησης ή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς προέβησαν σε αναθεώρηση των Συνταγμάτων τους, έστω και καθυστερημένα μετά την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ,

15. Πρόκειται για πράξεις και μέτρα που προβλέπονται στα άρθρα 1. 11, 2. 5 και 2. 15 της Συνθήκης και στο Δεύτερο και το Τέταρτο Πρωτόκολλο, τα οποία απαριθμούνται στο ιρλανδικό Σύνταγμα.

προκειμένου να δώσουν συνταγματική κάλυψη σε ορισμένες από τις νέες ρυθμίσεις. Ειδικότερα:

- Βέλγιο

Το βελγικό Σύνταγμα (1831), το οποίο αρχικά δεν προέβλεπε διάταξη σχετική με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς, περιέλαβε με την αναθεώρηση του 1970 μια γενική διάταξη (άρθρο 25 bis, νυν άρθρο 34 του νέου Συντάγματος του 1994), το οποίο ορίζει ότι η άσκηση συγκεκριμένων εξουσιών είναι δυνατόν να ανατεθεί με συνθήκη ή νόμο σε οργανισμούς δημοσίου διεθνούς δικαίου.

Το άρθρο 34 ήλθε να προσδώσει εκ των υστέρων συνταγματικό θεμέλιο στις ιδρυτικές πράξεις ενώ χρησίμευσε ως θεμέλιο για την επικύρωση της *Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης*, της *Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση* και της *Συνθήκης του Άμστερνταμ*.

Δεδομένου ότι σύμφωνα με το βελγικό Σύνταγμα (πρώην άρθρο 4 και νυν άρθρο 8 του Συντάγματος του 1994) τα πολιτικά δικαιώματα ανήκουν στους Βέλγους, η αναγνώριση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του εκλογικού δικαιώματος για τις δημοτικές εκλογές στους κοινοτικούς αλλοδαπούς δημιούργησε την ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος. Παρά τη σχετική υπόδειξη του βελγικού Συμβουλίου της Επικρατείας η αναθεώρηση δεν προηγήθηκε της επικύρωσης της Συνθήκης, αλλά έγινε μόλις το 1998 για να καταστεί δυνατή η μετατροπή της σχετικής με το ενεργητικό και παθητικό εκλογικό δικαίωμα Οδηγίας στις τοπικές εκλογές των υπηκόων Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι κατοικούν στο Βέλγιο.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει τέλος στο άρθρο 168 του Συντάγματος, το οποίο εισάγει την υποχρέωση ενημέρωσης των Βουλών, μόλις αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις για κάθε αναθεώρηση των ιδρυτικών Συνθηκών και των συνθηκών και πράξεων που τις τροποποίησαν ή συμπλήρωσαν και γνωστοποίησης του σχεδίου της νέας συνθήκης πριν από την υπογραφή του.

- Λουξεμβούργο

Ήδη με την αναθεώρηση του 1956 το λουξεμβουργιανό Σύνταγμα (1868) προέβλεπε τη δυνατότητα να μεταβιβάζεται προσωρινά με σύμβαση η άσκηση αρμοδιοτήτων, οι οποίες κατά το Σύνταγμα ανήκουν στη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία σε οργανισμούς του δημοσίου διεθνούς δικαίου (άρθρο 49 bis). Σύμφωνα δε με το άρθρο 37 παρ. 2, οι σχετικές συνθήκες εγκρίνονται με νόμο που ψηφίζεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 114

παρ. 5, δηλαδή αυτήν της αναθεώρησης. Απαιτείται συνεπώς η παρουσία των τριών τετάρτων των μελών της Βουλής και υπερψήφιση τουλάχιστον από τα δύο τρίτα των εκπεφρασμένων ψήφων.

Ως προς τη συμμετοχή κοινοτικών αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές, η Βουλή κατά την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ είχε δεχθεί πρόταση υπέρ της αναγκαιότητας να γίνουν ενέργειες με σκοπό ν' αποφευχθεί η θέση σε ισχύ της Οδηγίας σχετικά με το εκλογικό δικαίωμα των κοινοτικών αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές, προτού να γίνει η αναγκαία αναθεώρηση, η οποία είχε προβλεφθεί για το 1994. Η σχετική με το θέμα αυτό αναθεώρηση έγινε εν τέλει στις αρχές του 1995 (άρθρο 107).

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το λουξεμβουργιανό Σύνταγμα, το οποίο περιείχε διάταξη αντίστοιχη με αυτήν του άρθρου 4 παρ. 4 του ελληνικού Συντάγματος, η οποία και κατοχύρωνε ότι μόνοι οι Λουξεμβουργιανοί έχουν πρόσβαση στη δημόσια Διοίκηση (άρθρο 11 παρ. 2) τροποποιήθηκε με την αναθεώρηση της 29ης Απριλίου 1999, ώστε να ανταποκριθεί στην υποχρέωση πρόσληψης κοινοτικών αλλοδαπών στη δημόσια Διοίκηση (νυν άρθρο 10 παρ. 4).

Από την άλλη πλευρά, ένα άλλο Κράτος-Μέλος, το οποίο δεν προέβη σε αναθεώρηση πέτυχε να αποκτήσει ένα ειδικό καθεστώς, εξασφαλίζοντας σειρά εξαιρέσεων από τις νέες ρυθμίσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Πιο συγκεκριμένα:

- Δανία

Το συνταγματικό θεμέλιο για την προσχώρηση της Δανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες είναι το άρθρο 20, που περιελήφθη στο δανικό Σύνταγμα (1953) με την αναθεώρηση του 1956. Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 1 είναι δυνατόν δια νόμου και σε σαφώς προσδιοριζόμενη έκταση να μεταβιβάζονται αρμοδιότητες, οι οποίες ανήκουν κατά το Σύνταγμα στις αρχές του Βασιλείου, σε διακρατικές αρχές που ιδρύθηκαν με βάση σύμβαση συναπτόμενη στη βάση της αμοιβαιότητας με άλλα Κράτη και με σκοπό την προώθηση της διακρατικής έννομης τάξης και συνεργασίας. Ως προς την διαδικασία απαιτείται, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, είτε η ψήφιση του σχετικού νόμου με πλειοψηφία πέντε έκτων του συνόλου των βουλευτών είτε με την αναγκαία για την ψήφιση των κοινών νόμων πλειοψηφία, αλλά την έγκρισή του στη συνέχεια με δημοψήφισμα, εφόσον η Κυβέρνηση επιμένει στην πρότασή της.

Παρόλον ότι υπήρχε στο δανικό Σύνταγμα αυτό το γενικό και δυνάμενο να ερμηνευθεί ευρέως συνταγματικό θεμέλιο για τη μεταβίβαση αρμοδιοτή-

των σε διεθνείς οργανισμούς, εν τούτοις δεν θεωρήθηκε επαρκές για την επικύρωση της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, της οποίας σειρά ρυθμίσεων θεωρήθηκε ότι προσκρούουν στο Σύνταγμα και ότι ξεπερνούν ειδικότερα τα όρια θεμιτών μεταβιβάσεων αρμοδιοτήτων κατά το προαναφερθέν άρθρο 20 του Συντάγματος¹⁶. Έτσι ενώ η Βουλή είχε με μεγάλη πλειοψηφία (130 ψήφοι υπέρ και 25 κατά) υπερψηφίσει το σχετικό νόμο στις 12 Μαΐου 1992, εν τούτοις το δημοψήφισμα που επακολούθησε στις 2 Ιουνίου 1992 υπήρξε, έστω και με οριακή πλειοψηφία (50,7% κατά, έναντι 49,3% υπέρ), αρνητικό. Εν όψει αυτής της αρνητικής πολιτικής βούλησης, η Δανία αντί να αναθεωρήσει το Σύνταμά της, πέτυχε με τη βοήθεια του Ηνωμένου Βασιλείου στη Σύνοδο του Εδιμβούργου των 11-12 Δεκεμβρίου 1992 να αποκτήσει ένα ειδικό καθεστώς, εξασφαλίζοντας σειρά εξαιρέσεων από τις νέες ρυθμίσεις της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, και συγκεκριμένα ως προς την *ιθαγένεια*, το *ενιαίο νόμισμα*, την *άμυνα* και τη *συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων*.

Πάντως θα πρέπει να σημειωθεί ότι οσάκις δεν πρόκειται για μεταβίβαση αρμοδιοτήτων εφαρμοστέα είναι η γενική διάταξη του άρθρου 19 Συντάγματος. Σύμφωνα με αυτήν, ο βασιλεύς, ο οποίος ενεργεί στις διακρατικές σχέσεις ως εκπρόσωπος του Βασιλείου, δεν δύναται χωρίς τη συγκατάθεση της Βουλής να προβεί στις πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο αυτό, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η ανάληψη υποχρέωσης, για την εκπλήρωση της οποίας είναι αναγκαία η σύμπραξη της Βουλής ή είναι κατ' οποιονδήποτε άλλο τρόπο μεγάλης σημασίας καθώς επίσης η καταγγελία διακρατικών συμφωνιών, οι οποίες συνήφθησαν με τη συγκατάθεση της Βουλής. Το άρθρο αυτό απετέλεσε το συνταγματικό θεμέλιο για την επικύρωση της *Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης*, η οποία θεωρήθηκε ότι δεν συνεπάγεται μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων.

Τέλος, ως προς τη *Συνθήκη του Άμστερνταμ* δεν υπήρξε πρόβλημα για την επικύρωσή της από τη Δανία.

Δύο από τα υπόλοιπα Κράτη-Μέλη προσεχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1995, μετά δηλαδή από τη θέση σε ισχύ της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, οπότε οι όποιες συνταγματικές προσαρμογές κρίθηκαν αναγκαίες έλαβαν υπόψη και τις νέες δραστηριότητες που προβλέπει η *Συνθήκη* αυτή. Συγκεκριμένα:

16. Βλ. αναλυτικά J. RIDEAU, *όπ.π.* (υποσ. 6), σελ. 945 επ.

- Σουηδία

Το σουηδικό Σύνταγμα (1975) περιείχε ήδη προτού τεθεί ζήτημα προσχώρησης της Σουηδίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και πριν να γίνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1.1.1995) διάταξη, η οποία προέβλεπε τη δυνατότητα να μεταβιασθεί, σε περιορισμένη όμως έκταση, εξουσία απόφασης, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στο Σύνταγμα, σε διακρατικό οργανισμό ειρηνικής συνεργασίας, στον οποίο μετέχει ή πρόκειται να συμμετάσχει η Σουηδία, ή σε διακρατικό δικαστήριο (Κεφάλαιο 10 - άρθρο 5). Ενδιαφέρον είναι να σημειωθεί σχετικά με αυτή τη μεταβίβαση ότι αφενός μεν απαγορεύεται να μεταβιασθεί εξουσία απόφασης, η οποία αφορά την υιοθέτηση, τροποποίηση ή κατάργηση θεμελιώδους, δηλαδή συνταγματικού νόμου, αφετέρου δε όλες οι αποφάσεις που αφορούν τη μεταβίβαση οφείλουν να ληφθούν κατά τη διαδικασία που προβλέπεται για την αναθεώρηση, δηλαδή σε δύο ψηφοφορίες μεταξύ των οποίων μεσολαβούν εκλογές (βλ. Κεφάλαιο 8 - άρθρο 15 Συντ.). Σε περίπτωση δε που δεν είναι δυνατόν να αναμείνει η απόφαση τη διαδικασία αυτή, τότε το Κοινοβούλιο μπορεί να αποφασίσει τη μεταβίβαση με πλειοψηφία τουλάχιστον πέντε έκτων των ψηφισάντων και τριών τετάρτων του όλου αριθμού των μελών του.

Η γενική αυτή διάταξη δεν θεωρήθηκε εν τούτοις επαρκές συνταγματικό θεμέλιο για τη συμμετοχή της Σουηδίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και προστέθηκε με την αναθεώρηση του 1994 μια νέα παράγραφος στο άρθρο 5 του 10ου Κεφαλαίου του Συντάγματος, η οποία αναφέρεται ρητώς στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Σύμφωνα με τη νέα αυτή διάταξη, η οποία τέθηκε στην αρχή του άρθρου 5 το Κοινοβούλιο δύναται να παραιτηθεί από την εξουσία του για λήψη αποφάσεων προς όφελος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εφόσον οι τελευταίες διατηρούν σε ισχύ μια προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών, η οποία αντιστοιχεί σε αυτήν που εγκαθιδρύεται από το παρόν (σουηδικό) Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Για τη λήψη της σχετικής απόφασης του Κοινοβουλίου απαιτείται σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της αυτής παραγράφου αυξημένη πλειοψηφία των τριών τουλάχιστον τετάρτων των ψηφισάντων. Η απόφαση αυτή είναι επίσης δυνατόν να ληφθεί κατά τη διαδικασία που εφαρμόζεται για τη ψήφιση οργανικού νόμου, δηλαδή κατά τη διαδικασία αναθεώρησης, η οποία απαιτεί κατά κανόνα δύο ψηφοφορίες μεταξύ των οποίων μεσολαβούν εκλογές, άλλως αυξημένη πλειοψηφία τουλάχιστον πέντε έκτων των ψηφισάντων και τριών τετάρτων του όλου αριθμού των μελών του Κοινοβουλίου.

- Φινλανδία

Τα μέχρι προ τινός ισχύσαντα συνταγματικά κείμενα της Φινλανδίας δεν έκαναν αναφορά στη δυνατότητα εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς.

Σύμφωνα με τη μέχρι πρόσφατα ισχύουσα «Μορφή διακυβέρνησης της Φινλανδίας» (1919), τον κατ' εξοχήν συνταγματικό νόμο της χώρας, για την επικύρωση των διεθνών συνθηκών απαιτείται συγκατάθεση του Κοινοβουλίου μόνον οσάκις οι συνθήκες περιέχουν διατάξεις νομοθετικής φύσης ή οσάκις η ανάγκη συγκατάθεσης προβλέπεται από το Σύνταγμα (άρθρο 33).

Σύμφωνα δε με τον επίσης μέχρι πρόσφατα ισχύσαντα συνταγματικής ισχύος «Οργανικό νόμο περί Κοινοβουλίου» (1928), οι διεθνείς συνθήκες, εφόσον διαλαμβάνουν ζητήματα που άπτονται της νομοθετικής εξουσίας πρέπει να ενσωματωθούν στο εσωτερικό δίκαιο μέσω ενός εκτελεστικού νόμου, επιτρέπεται δε η ενσωμάτωση και συνθηκών που αντίκεινται σε συνταγματικούς νόμους, στην τελευταία περίπτωση όμως στο πλαίσιο μιας ειδικής διαδικασίας και με πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων (άρθρο 69).

Κατ' εφαρμογή των ανωτέρω, η εξουσιοδότηση προς επικύρωση της πράξης προσχώρησης είχε τη μορφή νόμου που ψηφίστηκε με απλή πλειοψηφία, ενώ ο νόμος που ενσωμάτωσε στο εσωτερικό δίκαιο την πράξη προσχώρησης έπρεπε να υιοθετηθεί με πλειοψηφία δύο τρίτων, δεδομένου ότι θεωρήθηκε ότι αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις τις σχετικές με την κατανομή των εξουσιών και την κυριαρχία. Την ένταξη, ωστόσο, ακολούθησε συνταγματική αναθεώρηση.

Ενδιαφέρον είναι ακόμη να σημειωθεί ότι το 1994 προστέθηκε στον «Οργανικό νόμο περί Κοινοβουλίου» ένας νέος τίτλος 4α, ο οποίος ρυθμίζει τα του ελέγχου εκ μέρους του Κοινοβουλίου των υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στον τίτλο αυτό καθιερώνεται, μεταξύ άλλων, η υποχρέωση του Πρωθυπουργού προηγούμενης ενημέρωσης του Κοινοβουλίου για τα θέματα που θα τεθούν στις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (άρθρο 54α).

Την 1η Μαρτίου 2000 η Φινλανδία απέκτησε νέο Σύνταγμα, στο οποίο ενσωματώθηκαν κατ' ουσίαν διάφοροι συνταγματικοί νόμοι που σύμφωνα με ρητή επιταγή καταργούνται (βλ. άρθρο 131 Συντ.). Στους νόμους αυτούς συγκαταλέγονται και οι προαναφερθέντες δύο συνταγματικοί νόμοι («Μορφή διακυβέρνησης της Φινλανδίας» και «Οργανικός νόμος περί Κοινοβουλίου»).

Το νέο Σύνταγμα κάνει ρητή αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αποκτά πλέον συγκεκριμένο συνταγματικό έρεισμα. Οι σχέσεις της Φινλανδίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση ρυθμίζονται στο όγδοο κεφάλαιο, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διεθνείς σχέσεις» (άρθρα 93-97). Στο κεφάλαιο αυτό καθορί-

ζονται κατά τρόπο γενικό τα αρμόδια εθνικά όργανα και οι διαδικασίες για την ανάληψη, καταγγελία και θέση σε ισχύ διεθνών υποχρεώσεων. Για την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων, οι οποίες αφορούν το Σύνταγμα ή επιφέρουν τροποποίηση των εδαφικών ορίων του Κράτους απαιτείται νόμος, ο οποίος ψηφίζεται με πλειοψηφία τουλάχιστον των δύο τρίτων των ψηφισάντων (άρθρο 94 παρ. 2 Συντ.). Ως (μόνο) δε ουσιαστικό όριο για την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων προβλέπεται ρητώς η μη διακινδύνευση της δημοκρατικής θεμελιώδους τάξης του Συντάγματος (άρθρο 94 παρ. 3 Συντ.).

Στο ίδιο όγδοο κεφάλαιο ρυθμίζεται διεξοδικά η «Συμμετοχή της Βουλής στην εθνική προετοιμασία θεμάτων, τα οποία αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση» (άρθρο 96) καθώς επίσης το «Δικαίωμα της Βουλής να ενημερώνεται για τις διεθνείς σχέσεις» (άρθρο 97).

Πριν κλείσουμε τη συγκριτική επισκόπηση θα αναφερθούμε στα συνταγματικά θεμέλια, τα οποία διέθεταν τα δύο άλλα από τα ιδρυτικά Κράτη-Μέλη, τα οποία δεν προέβησαν σε συνταγματική αναθεώρηση για να αντιμετωπίσουν τα νέα δραστηκά βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που επέβαλαν κυρίως η *Συνθήκη του Μάαστριχτ*, αλλά σε μικρότερο βαθμό και η *Συνθήκη του Άμστερνταμ*.

- Ολλανδία

Το ολλανδικό Σύνταγμα τροποποιήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '50 με την προοπτική της συμμετοχής της Ολλανδίας στην ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά και το 1983 για να μπορέσει να παρακολουθήσει τις εξελίξεις του κοινοτικού οικοδομήματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 92 επιτρέπεται η ανάθεση με συνθήκη ή με βάση συνθήκη νομοθετικών, διοικητικών και δικαστικών αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς δημοσίου διεθνούς δικαίου, υπό την επιφύλαξη, εάν είναι αναγκαίο, των διατάξεων του άρθρου 91 παρ. 3.

Το άρθρο 91 παρ. 3, στο οποίο γίνεται παραπομπή, προβλέπει ότι εάν μια συνθήκη περιέχει διατάξεις, οι οποίες προσβάλλουν το Σύνταγμα ή υποχρεώνουν σε προσβολή του, οι βουλές δεν μπορούν να δώσουν τη συγκατάθεσή τους παρά τουλάχιστον με δύο τρίτα των εκπεφρασμένων ψήφων. Ας σημειωθεί ότι την ίδια αυξημένη πλειοψηφία προβλέπει το ολλανδικό Σύνταγμα για την αναθεώρησή του, για την οποία όμως απαιτεί επιπλέον την προηγούμενη διενέργεια εκλογών (άρθρο 137).

Πέραν αυτών, το Σύνταγμα προβλέπει ρητώς ότι νομοθετικές διατάξεις που ισχύουν εντός του Βασιλείου δεν εφαρμόζονται, εάν η εφαρμογή τους δεν

συμβιβάζεται με γενικώς δεσμευτικές διατάξεις συνθηκών και αποφάσεων διεθνών οργανισμών (άρθρο 94).

Οι διατάξεις αυτές κρίθηκαν επαρκείς για να δώσουν συνταγματική κάλυψη σε όλα τα μέχρι σήμερα στάδια της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης.

- Ιταλία

Το ιταλικό Σύνταγμα (1947) δεν διέθετε και δεν εισήγαγε μέχρι σήμερα ειδικό συνταγματικό θεμέλιο για τη συμμετοχή της Ιταλίας στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Η νομολογία διείδε μέσω της ερμηνευτικής οδού το θεμέλιο αυτό στη διάταξη του άρθρου 11 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι η *Ιταλία συναινεί, σε αμοιβαιότητα με τα άλλα Κράτη, στους περιορισμούς της κυριαρχίας που είναι αναγκαίοι για μια τάξη που εξασφαλίζει την ειρήνη και τη δικαιοσύνη μεταξύ των εθνών και ότι επικουρεί και ενισχύει τους διεθνείς οργανισμούς που επιδιώκουν ένα τέτοιο σκοπό*. Το άρθρο αυτό ερμηνεύθηκε μεν ότι επιτρέπει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, εν τούτοις δεν έλυσε το πρόβλημα που ανακύπτει από τη δυαδική αντίληψη που επικρατεί στην Ιταλία, σύμφωνα με την οποία οι διεθνείς συνθήκες στο μέτρο που ενσωματώνονται με κοινό νόμο έχουν την ίδια ισχύ με αυτόν, υπόκεινται δε για τον λόγο αυτό σε έλεγχο συνταγματικότητας.

Εν τούτοις, ακόμη και αν η νομολογία κατάφερε ν' ανταποκριθεί μέχρι σήμερα κατά τρόπο μάλλον ικανοποιητικό στις κοινοτικές απαιτήσεις, αυτό δεν σημαίνει ότι η έλλειψη προηγούμενης αναθεώρησης αποκλείει την εκ των υστέρων θέση ζητημάτων συνταγματικότητας που θα απαιτήσουν την πραγματοποίηση συνταγματικής αναθεώρησης.

Από αυτή την οπτική γωνία δεν είναι ικανοποιητικό ότι δεν έγιναν αποδεκτές προτάσεις για αναθεώρηση του άρθρου 11, το οποίο δύσκολα είναι σε θέση να καλύψει συνθήκες όπως αυτή του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν ότι θέτουν υπό αμφισβήτηση την επιφύλαξη της συνταγματικότητας που διατύπωσε σε αποφάσεις του το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο. Η επιφύλαξη αυτή της συνταγματικότητας θεωρείται ότι συμπεριλαμβάνει τις γενικές αρχές της ιταλικής συνταγματικής τάξης και τα αναπαλλοτρίωτα δικαιώματα της ανθρώπινης προσωπικότητας.

Συμπερασματικά, από την παραπάνω σύντομη συγκριτική έρευνα στις συνταγματικές τάξεις και την πρακτική των λοιπών Κρατών-Μελών προκύπτει κατ' αρχάς ότι δεν μπορεί να είναι τυχαίο το γεγονός ότι η μεγάλη πλειονότητα των Κρατών-Μελών, δηλαδή 9 από τα 14 Κράτη-Μέλη, τα οποία διαθέ-

των γραπτό Σύνταγμα, θεώρησε αναγκαία την προσαρμογή των Συνταγμάτων τους στις νέες απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στα Κράτη αυτά συμπεριλαμβάνονται ακόμη και Κράτη τα οποία διέθεταν ήδη γενικό ή ειδικό συνταγματικό θεμέλιο για τη συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Έτσι τα εννέα Κράτη-Μέλη είτε προέβησαν σε αναθεώρηση του Συντάγματός τους προτού προχωρήσουν στην επικύρωση των τροποποιητικών συνθηκών ή ταυτόχρονα με την επικύρωση (6 Κράτη-Μέλη: **Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιρλανδία**) είτε έδωσαν εκ των υστέρων συνταγματική κάλυψη σε νέα στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης (2 Κράτη-Μέλη: **Βέλγιο, Λουξεμβούργο**), είτε, τέλος πέτυχαν να αποκτήσουν ένα ιδιαίτερο καθεστώς και να εξαιρεθούν από ορισμένες νέες ρυθμίσεις (1 Κράτος- Μέλος: **Δανία**).

Από τα υπόλοιπα έξι Κράτη-Μέλη, εκτός από το **Ηνωμένο Βασίλειο**, το οποίο δεν διαθέτει γραπτό Σύνταγμα, και την **Ελλάδα**, η οποία θα εξετασθεί διεξοδικά κατωτέρω, τα δύο Κράτη, η **Σουηδία** και η **Φινλανδία** προσεχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1995, μετά δηλαδή από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, την οποία και έλαβαν υπόψη τους κατά την προσχώρηση και τη συνταγματική προσαρμογή τους στις απαιτήσεις της συμμετοχής στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Από τα άλλα δύο εναπομείναντα Κράτη, η μεν **Ολλανδία** δεν φαίνεται να έχει ιδιαίτερο συνταγματικό πρόβλημα από τα νέα δραστικά βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεδομένου ότι το Σύνταγμά της περιέχει διατάξεις, οι οποίες κρίθηκε ότι επαρκούν για να δώσουν συνταγματική κάλυψη και στις νέες ρυθμίσεις που περιέχει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η δε **Ιταλία**, είναι ίσως το μοναδικό Κράτος-Μέλος, το οποίο, κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν που φαίνεται να ακολουθεί η χώρα μας, αρκείται μέχρι σήμερα σε μια γενική συνταγματική διάταξη, η οποία επιτρέπει υπό προϋποθέσεις περιορισμούς της κυριαρχίας.

Μήπως λοιπόν μετά τις ανωτέρω διαπιστώσεις, θα πρέπει να επανεξετασθεί με ιδιαίτερη προσοχή το ερώτημα, αν υπάρχει πράγματι ανάγκη προσαρμογής και της ελληνικής συνταγματικής τάξης στις όλο και περισσότερο αυξανόμενες απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης, όπως έπραξαν ήδη 11 από τα 14 Κράτη-Μέλη που διαθέτουν γραπτό Σύνταγμα ;

Και μήπως η τρέχουσα αναθεώρηση δεν θα πρέπει να παραμείνει μια χαμένη ευκαιρία για την κάλυψη αυτής της συνταγματικής ανάγκης;

III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 28 ΠΑΡ. 2 ΚΑΙ 3 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 είναι τόσο ως προς τη νομοτεχνική πλευρά όσο και ως προς το περιεχόμενό τους προβληματικές και για τον λόγο αυτό, όπως έχει ήδη επισημανθεί, έγιναν ευθύς εξ αρχής και μάλιστα κατ' επανάληψη αντικείμενο ευρείας κριτικής από τη θεωρία¹⁷. Ειδικά δε δημιούργησαν ερμηνευτικές δυσχέρειες ως προς τον ακριβή προδιορισμό της εφαρμοστέας διάταξης τόσο για την προσχώρηση όσο και για τις τροποποιητικές συνθήκες.

Είναι αυτονόητο ότι θέμα εφαρμογής των επίμαχων συνταγματικών διατάξεων τίθεται οσάκις τα βήματα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση είτε απαιτούν ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων ή συνεπάγονται νέους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Κατά συνέπεια, ~~πρώτος επισημάνθηκε~~ από την ελληνική θεωρία ότι δεν αποκλείεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, και «η επιστροφή σε συνήθεις μορφές συνταγματικής πράξης», με άλλα λόγια η κύρωση συναφών με την ευρωπαϊκή ενοποίηση συνθηκών με τους όρους του άρθρου 28 παρ. 1 Σ, όπως άλλωστε συνέβη ήδη με την επικύρωση της *Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης*¹⁸.

Το γεγονός ότι οι κυρωτικοί της Συνθήκης προσχώρησης, αλλά και των Συνθηκών του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ νόμοι, ψηφίστηκαν με ευρύτατες πλειοψηφίες, και συνεπώς δεν τέθηκε ζήτημα ακριβούς προσδιορισμού της εφαρμοστέας συνταγματικής διάταξης, δεν σημαίνει ότι αναιρείται η μεταξύ των δύο διατάξεων υπάρχουσα αντινομία, το γεγονός δηλαδή ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την αναγνώριση αρμοδιοτήτων κατά το άρθρο 28 παρ. 2 (εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος και προαγωγή της συνεργασίας με άλλα Κράτη), για την οποία και απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία, είναι λιγότερο αυστηρές από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 3 απαιτούνται για τους περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας (οι περιορισμοί να υπαγορεύονται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, να μη θίγουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του

17. Βλ. αντί πολλών ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, όπ. π. (υποσ. 4), σελ. 23 με περαιτέρω παραπομπές.

18. Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Στοιχεία Ελληνικού Δικαίου Προσαρμογής*, I. Το Νομικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σελ. 337-338.

δημοκρατικού πολιτεύματος, και να γίνονται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας), για τους οποίους απαιτείται απλώς η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Η αντινομία αυτή οδήγησε αν όχι το σύνολο πάντως τη συντριπτική πλειοψηφία της θεωρίας να απαιτεί τη σωρευτική εφαρμογή των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων των δύο διατάξεων¹⁹.

Το συναφές ερώτημα της εφαρμοστέας διάταξης αναδιώνει κάθε φορά που η Ελλάδα θα συμμετέχει σε επόμενες φάσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι οποίες συνεπάγονται την αναγνώριση επιπλέον αρμοδιοτήτων στην Κοινότητα ή νέους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Υπό το πρίσμα αυτό είναι προφανές ότι ο σχετικός θεωρητικός διάλογος δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως παρωχημένος, στο μέτρο μάλιστα που ομολογείται ότι το ζή-

19. Βλ., μεταξύ άλλων, Α. ΦΑΤΟΥΡΟΣ, «International Law in the new Greek Constitution», *American Journal of International Law*, 1976, σελ. 492 επ., Δ. ΕΥΡΙΓΕΝΙΣ, «Aspects juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes», σε *Institut des Études Européennes - Université de Bruxelles* (εκδ.), *La Grèce et la Communauté - Problèmes posés par l'adhésion*, 1978, σελ. 278, Ο ΙΔΙΟΣ «Legal and Constitutional Implications of Greek Accession to the European Communities», *Common Market Law Review*, 1980, σελ. 157 επ. (163), Α. ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου έναντι του δικαίου των κρατών-μελών», *ΤοΣ* 1980, σελ. 1 επ. (22), Ο ΙΔΙΟΣ, «Les fondements constitutionnels de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes», *Revue du droit public et de la science politique*, 1982, σελ. 97 επ. (110-111), ο οποίος θεωρεί ότι για την προσχώρηση η εφαρμογή της μεν παρ. 2 είναι αναπόφευκτη, της δε παρ. 3 δυνατή, Κ. ΙΩΑΝΝΟΥ, «Προβλήματα ερμηνείας του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος 1975», σε Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης Νομική Σχολή - Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, Κομοτηνή, 1981, σελ. 97 επ. (123), Ο ΙΔΙΟΣ, «Ο έλληνας δικαστής ως εφαρμοστής του κοινοτικού δικαίου (1981-1985)», *ΕΕΕυρΔ* 1985, σελ. 87, Α. ΚΑΤΡΑΝΗΣ, «Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου από το εθνικό Σύνταγμα», *ΕΕΕυρΔ* 1983, σελ. 599 επ. (612), Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους», *ΤοΣ* 1984, σελ. 472 επ. (477, 487, 495), Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο, 1985, σελ. 282 επ. (284), J. ΙΛΙΟΠΟΥΛΟΣ-STRANGAS, «Rechtsfragen der Mitgliedschaft Griechenlands in einer europäischen politischen Union», *Europarecht*, 1985, σελ. 199 επ. (204), Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις*, 1987, σελ. 116 επ., Α. ΦΑΤΟΥΡΟΣ σε ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ/Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/Χ. ΡΟΖΑΚΗ/Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο - Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου*, 1990, σελ. 67 επ. (94), ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, σε ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ/Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ/Χ. ΡΟΖΑΚΗ/Α. ΦΑΤΟΥΡΟΥ, όπ.π., σελ. 141, Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I*, 1991, σελ. 148 επ. Π. ΣΤΑΓΚΟΣ/Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Δίκαιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 1994, σελ. 58-59.

τημα του ακριβούς προσδιορισμού του συνταγματικού πλαισίου της κύρωσης παρόμοιων συνθηκών παραμένει σε εκκρεμότητα και μετά την κύρωση της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*²⁰ και, βέβαια, και μετά την κύρωση της *Συνθήκης του Άμστερνταμ*.

Το γεγονός ότι, όπως συνέβη και με ανάλογες συνταγματικές διατάξεις στην πλειονότητα των άλλων Κρατών-Μελών, οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 θεωρήθηκαν ως επαρκές συνταγματικό έρεισμα για την προσχώρηση, αυτό δεν σημαίνει άνευ άλλου τινός ότι το αυτό συμβαίνει και ως προς τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ και ότι συνεπώς η Ελλάδα καλώς προχώρησε σε όλα τα επόμενα βήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης χωρίς να τροποποιήσει το Σύνταγμά της.

Και αν μεν συνταχθεί κανείς με την άποψη, την οποία προσωπικά υποστηρίζω, ότι δηλαδή οι επίμαχες διατάξεις αποτελούν ειδικές οιοιεί αναθεωρητικές ρήτρες για τα θέματα που άπτονται της ευρωπαϊκής ενοποίησης²¹, ή με άλλες παρεμφερείς θέσεις της ελληνικής θεωρίας²² ή ακόμη με την άποψη που

20. Πβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ...* όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 23 υποσ. 38.

21. Βλ. αναλυτικά ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, όπ. π. (υποσ. 4), ιδίως σελ. 37 επ.

22. Βλ. προς την κατεύθυνση της αποδοχής της αναθεωρητικής λειτουργίας του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 ήδη Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, «*Το Σύνταγμα και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα*», Δημοσιεύματα του Ελληνικού Ινστιτούτου Διεθνούς και Αλλοδαπού Δικαίου - *Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου*, Αθήνα, 1976, σελ. 75 επ. (78), [ο οποίος δέχεται ότι με τη διάταξη του άρθρου 28 παρ. 3 «το Σύνταγμα προβλέπει μία δυνατότητα αναθεώρησης του Συντάγματος, που, πρώτον, δεν αναφέρεται στο άρθρο 110 περί αναθεώρησης του Συντάγματος, δεύτερον, δεν υπόκειται στην εκεί δυσχερή και βραδεία διαδικασία ... και, τρίτον, δεν αφορά συγκεκριμένα αντικείμενα, αλλά αναφέρεται σε όλο το παρόν αλλά και το μέλλον Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο ...»], Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *Ελληνική Συνταγματική τάξη ...*, όπ.π., (υποσ. 19), σελ. 101, 74 επ., 78 επ. [ο οποίος ενώ ρητώς υποστηρίζει ότι δεν επιτρέπεται να αναγνωρισθούν σε όργανα διεθνών οργανισμών, μεταξύ άλλων, αρμοδιότητες που ασκεί η Βουλή δυνάμει του άρθρου 110 Σ., δέχεται εν τούτοις ότι οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28 Σ. καταλήγουν σε ένα είδος αναθεώρησης του Συντάγματος και ότι οι παραπάνω διατάξεις «επέχουν ορισμένες λειτουργίες οιοιεί αναθεωρητικού χαρακτήρα», επισημαίνοντας όμως ότι «δεν παρέχουν νομική δυνατότητα ούτε να καταργηθούν διατάξεις του Συντάγματος, ούτε να αντικατασταθούν από άλλες, ούτε να προστεθούν στο Σύνταγμα νέες διατάξεις». Κατά την άποψή του «η "αναθεωρητικού" χαρακτήρα λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 2 Σ. συνίσταται στο ότι επιτρέπει την άσκηση συνταγματικών αρμοδιοτήτων από όργανα που δεν προβλέπονται στο Σύνταγμα», ενώ «η αντίστοιχη λειτουργία του άρθρου 28 παρ. 3 Σ. συνίσταται στο ότι

διαβλέπει στις δύο αυτές διατάξεις μια «ενοποιητική λειτουργία»²³, τότε βέβαια μπορεί ενδεχομένως ακόμη να δεχθεί ότι οι νέες δραστηκές ρυθμίσεις που συνεπάγεται η Συνθήκη του Μάαστριχτ και σε μικρότερη έκταση η Συνθήκη του Άμστερνταμ βρίσκουν ακόμη συνταγματικό έρεισμα και κάλυψη στις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 του ελληνικού Συντάγματος.

Αν όμως κάποιος, αγνοώντας τις ήδη μέσω της προσχώρησης και παραμονής της χώρας μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και την Ευρωπαϊκή Ένωση επελθούσες ριζικές και δραστηκές ουσιαστικές αλλοιώσεις, με άλλα λόγια τροποποιήσεις του «αυστηρού» κατά τα λοιπά ελληνικού Συντάγματος, αρνείται επίμονα την οιοιεί αναθεωρητική λειτουργία του άρθρου 28 και υποστηρίζει ότι η διαδικασία αναθεώρησης στο άρθρο 110 παρ. 2-6 είναι αποκλειστική και δεν συντρέχει με άλλες τυχόν παράλληλες ειδικές διαδικασίες²⁴, τότε

παρέχει τη δυνατότητα να ισχύουν και εφαρμόζονται ρυθμίσεις κατά παρέκκλιση και από ουσιαστικές διατάξεις του Συντάγματος] και Ι. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ, Παρέμβαση στη συζήτηση με θέμα «*Οι κοινοτικές πτυχές της Εθνικής Διοίκησης - Η ελληνική διοίκηση μετασχηματίζεται και μετασχηματίζεται*», *Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο*, 1993, σελ. 281 επ. (291), [ο οποίος θεωρεί ότι «στην πραγματικότητα η παραχώρηση αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα νομοθετικών, εκτελεστικών, δικαστικών σε όργανα διεθνούς οργανισμού, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος στην ουσία επιφέρει εμμέσως ένα είδος συνταγματικής τροποποίησης»].

23. Βλ. αναλυτικά Γ. ΡΑΠΑΔΙΜΙΤΡΙΟΥ, όπ.π. (υποσ. 4) σελ. 155 επ.

24. Βλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 237 επ. [ο οποίος, αποδεχόμενος μια αυστηρά προσδιορισμένη έννοια της αναθεώρησης, η οποία ενεργείται στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος και κατά τον τρόπο που αυτό προβλέπει, υποστηρίζει ότι «σε καμμία περίπτωση το άρθρο 28 §§ 2-3 δεν εισάγει συντρέχουσα προς το 110 Σ. διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, δηλαδή διαδικασία ρητής τροποποίησης, αντικατάστασης, αυθεντικής ερμηνείας, κατάργησης ή προσθήκης συνταγματικών διατάξεων». Παραδέχεται εν τούτοις ως προφανές, ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων ή (και) οι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας μπορεί να αλλοιώσουν πολλές συνταγματικές διατάξεις με τρόπο ίσως πίο έντονο, αλλά πάντως παρόμοιο με τις αλλοιώσεις που επιφέρει η εσωτερική (εθνική) νομοθετική, διοικητική και δικαστηριακή πρακτική] και πρόσφατα ο ίδιος, *Το Σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος - Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 40 in finem*. Βλ. προς την κατεύθυνση αυτή και Α. ΜΑΝΤΑΚΗΣ, «*Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους*», ΤοΣ, 1984 σελ. 472 επ. (492-493), [ο οποίος -εκτιμώντας ότι οι επιφυλάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 έχουν ως σκοπό να αποτρέψουν «τροποποίηση ή ανατροπή του Συντάγματος με πράξεις διεθνείς ή δραστηριότητες που προέρχονται απ' έξω»- υποστηρίζει ότι «αποκλείεται έτσι μία σιωπηρή αναθεώρηση του Συντάγματος κατά παράβαση του άρθρου 110 Σ.». Στη συνέχεια, πα-

θα πρέπει για να είναι συνεπής να αποδεχθεί ότι ιδιαίτερα μερικά από τα μεγάλα θήματα που έγιναν με τις δύο προαναφερθείσες Συνθήκες δεν βρίσκουν κάλυψη από πλευράς ελληνικού συνταγματικού δικαίου και ότι κατά συνέπεια το ελληνικό Σύνταγμα θα έπρεπε να είχε αναθεωρηθεί προτού η Ελλάδα κυρώσει τις παραπάνω Συνθήκες.

- Πώς είναι λ.χ. δυνατόν να θεμελιωθεί από την οπτική γωνία του ελληνικού Συντάγματος, η πλήρης εφαρμογή και η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος και σε θέματα ακόμη που κατά το άρθρο 110 παρ. 1 εμπίπτουν στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις του Συντάγματος, όπως αυτό της αρχής της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 Σ.) ή της πρόσβασης αλλοδαπών σε δημόσιες θέσεις (άρθρο 4 παρ. 4 Σ.);

- Πώς είναι δυνατόν να γίνει άνευ άλλου τινός αποδεκτό ότι συμβαδίζουν με διατάξεις και αρχές του ελληνικού Συντάγματος ορισμένες από τις δραστικές νέες ρυθμίσεις που προβλέπει η Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως κυρίως:

- το με τη θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης συνυφασμένο δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι τόσο στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινο-

ρατηρώντας ότι «υπάρχει μερική σύμπτωση των θεμάτων που ρυθμίζουν τα δύο άρθρα (εννοεί 110 και 28 Σ.) καθώς και του σκοπού που επιδιώκεται με τους περιορισμούς που τίθενται τόσο στην εξουσία σύναψης διεθνών συνθηκών όσο και στην εξουσία αναθεώρησης του Συντάγματος», θεωρεί ότι «η αναγωγή στο άρθρο 110 Σ. είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική για την ερμηνεία του άρθρου 28 Σ.». Κατά την άποψή του «η σύμπτωση είναι μερική διότι ο κυρωτικός νόμος δεν μπορεί να υποκαταστήσει την απόφαση της αναθεωρητικής Βουλής». Εν τούτοις παραδέχεται και ο ίδιος ότι «μία συνθήκη είναι δυνατόν, με τους περιορισμούς του άρθρου 28 παρ. 3, να έχει ως αποτέλεσμα μερική τροποποίηση του Συντάγματος», οριοθετεί όμως την τροποποίηση αυτή, λέγοντας ότι αυτό μπορεί να συμβεί μέχρι ενός σημείου.] και Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, σε Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ/ Α. ΧΙΩΤΕΛΛΗΣ/ Μ. ΑΥΓΟΥΣΤΙΑΝΑΚΗΣ, *Κοινοτικό Αστικό δίκαιο Ι*, Αθήνα- Κομοτηνή, 1995, σελ. 6, [ο οποίος, χωρίς αναφορά στη σχέση μεταξύ των διατάξεων του άρθρου 28 Σ. με αυτές του άρθρου 110 Σ. υποστηρίζει ότι η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 28 δεν εννοεί και αρμοδιότητες αναθεωρητικής ή, πολύ περισσότερο, συντακτικής Βουλής και ότι η Ελλάδα με τις πράξεις προσχώρησης δεν εκχώρησε στα κοινοτικά όργανα αρμοδιότητα για τροποποίηση του ελληνικού Συντάγματος]. Βλ. επίσης Μ. ΚΥΠΡΑΙΟΣ, «Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια», σε Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979, Ι, Αθήνα 1979, σελ. 201 επ. (254 επ), [ο οποίος θεωρεί ότι «οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 δεν αποτελούν «μία δυνατότητα αναθεώρησης του Συντάγματος», αλλά ένα κατ' εξαίρεση συνταγματικά επιτρεπτό «τρόπο» ασκήσεως των κρατικών εξουσιών ή αρμοδιοτήτων» και ότι θα ήταν συνταγματικά ανεπίτρεπτη κατά το άρθρο 110 παρ. 1 μια τέτοια αναθεώρηση του Συντάγματος].

βουλίου όσο και στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο Κράτος-Μέλος κατοικίας του πολίτη της Ένωσης,

- η πραγματοποίηση της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης και, ενδεχομένως,
 - η επέκταση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εξωτερική πολιτική και την ασφάλεια καθώς επίσης και στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων ή ακόμη και
 - η άνευ όρων μετάβαση από την αρχή της ομοφωνίας στην αρχή της πλειοψηφίας.
- Πώς είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι βρίσκουν επαρκή συνταγματική κάλυψη στο άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος ορισμένες από τις νέες ρυθμίσεις που προβλέπει η Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως:
- η διεύρυνση των τομέων εφαρμογής της αρχής της πλειοψηφίας
 - η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων υπέρ της Κοινότητας στους τομείς της βίβας, του ασύλου, της μετανάστευσης και άλλων πολιτικών που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ταυτόχρονα με την άνευ όρων μετάβαση μετά την πενταετή μεταβατική περίοδο στην αρχή της πλειοψηφίας και τη στέρηση των Κρατών-Μελών από το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενδεχομένως δε και
 - η ρύθμιση του δικαιώματος ασύλου των υπηκόων των Κρατών-Μελών ή, ενδεχομένως, ακόμη
 - η διεύρυνση των τομέων της ενισχυμένης συνεργασίας.

Η αποδοχή και εισδοχή των παραπάνω ρυθμίσεων στην ελληνική συνταγματική τάξη, των οποίων η συμβατότητα με το ελληνικό Σύνταγμα, ορθώς κατ' αρχήν, τέθηκε υπό αμφισβήτηση από τμήμα της θεωρίας, οδηγεί υποχρεωτικά στην ανάγκη εξεύρεσης ερμηνευτικών λύσεων, οι οποίες να νομιμοποιούν από συνταγματική σκοπιά την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών στην ελληνική συνταγματική τάξη και την συνύπαρξή τους με αντίθετες διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος.

- Ας επανέλθω πάλι, στο πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας κατ' αρχήν ευθείας σύγκρουσης του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου με το ελληνικό Σύνταγμα, στο ζήτημα της πρόσβασης των κοινοτικών αλλοδαπών στην ελληνική δημόσια Διοίκηση, για να καταδείξω την αναγκαιότητα της προσφυγής στην ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 ως ειδικών αναθεωρητικών ρητρών. Είναι γνωστό ότι το άρθρο 4 παρ. 4 Συντ. ορίζει ρητά ότι «Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Με δεδομένο ότι επιπλέον η διάταξη αυτή συγκαταλέγεται σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 Συ-

ντ. στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις, δεν νομίζω ότι προσφέρεται άλλη ερμηνευτική διέξοδος για τον από το κοινοτικό δίκαιο επιβαλλόμενο μη αποκλεισμό της απασχόλησης κοινοτικών αλλοδαπών στη δημόσια ελληνική Διοίκηση στο σύνολό της²⁵ από το να θεωρήσει κανείς ότι οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 επιτρέπουν την άμεση και πλήρη εφαρμογή της σχετικής κοινοτικής ρύθμισης, κατά «παράβαση» ή αλλοίωση του άρθρου 4 παρ. 4 και παρά την απαγόρευση ακόμη και της αναθεώρησης που επιτάσσει το άρθρο 110 παρ. 1. Νομιμοποιώντας την εφαρμογή στην ελληνική συνταγματική έννομη τάξη μιας, άλλως ως παραβίασης του μη αναθεωρήσιμου άρθρου 4 παρ. 4 εμφανιζόμενης, κοινοτικής ρύθμισης, οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 δεν ενεργούν στην πραγματικότητα ως ειδικές αναθεωρητικές ρήτρες;

- Ένα εξίσου, αν όχι ακόμη πιο «ακανθώδες» θέμα αποτελεί το συνυφασμένο με τη θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο Κράτος-Μέλος κατοικίας του πολίτη της Ένωσης. Η ριζοσπαστική αλλαγή που επέφερε η Συνθήκη του Μάαστριχτ προκάλεσε αμφισβητήσεις στην ελληνική θεωρία για τη συμβατότητά της με το Σύνταγμα και για το κατά πόσον για την πραγμάτωση του νεοπαγούς αυτού πολιτικού δικαιώματος είναι αναγκαία μια συνταγματική αναθεώρηση ή όχι. Έτσι λ.χ. θεωρήθηκε ότι το δικαίωμα αυτό «συναντά φραγμούς στις διατάξεις των άρθρων 102 παρ. 2, 51 παρ. 3 και 1 παρ. 3 του ελληνικού Συντάγματος 1975/86 σε σχέση με την ίδια αρχή της καθολικής ψηφοφορίας, την ιθαγένεια ως κριτήριο συγκρότησης του εκλογικού σώματος και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ως δέσμη είτε συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του εκλογικού σώματος είτε δικαιωμάτων ατομικής και ομαδικής δράσης των πολιτών»²⁶. Στη συνέχεια όμως ο ίδιος συγγραφέας υποστήριξε ότι «οι φραγ-

25. Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 48 ΣυνθΕΚ (περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων) «Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχόλησεως στη δημόσια διοίκηση». Όπως είναι γνωστό, το ΔΕΚ θεωρεί ότι ο όρος «απασχόληση στη δημόσια διοίκηση» νοείται υπό λειτουργική και όχι οργανική έννοια και υπάγει στην ανωτέρω εξαίρεση θέσεις απασχόλησης που έχουν τα χαρακτηριστικά των ειδικών δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης ως επιφορτισμένης με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και με την ευθύνη της διαφύλαξης των γενικών συμφερόντων του κράτους κ.λ. Βλ. γενικώς για την απασχόληση στη δημόσια Διοίκηση και ειδικώς τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ αντί πολλών Μ. ΒΗΛΑΡΑ, «Ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση», *ΕΕυρΚ* 1989, τεύχος 6, σελ. 89 επ., όπου και παρατίθενται και συγκριτικές παρατηρήσεις για τα άλλα Κράτη-Μέλη (90).

26. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ...*, όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 39.

μοί αυτοί ... δεν καθιστούν, όμως, αντίθετο προς το Σύνταγμα, ως προς το σημείο αυτό, τον νόμο τον κυρωτικό της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο μέτρο που η ίδια η συνθήκη προβλέπει στο άρθρο 8B αφενός μεν μεταβατική περίοδο με σχετικά προσδιορισμένη διάρκεια και ενδεικτικό μέλλον όριο την 31.12.1994, κατά τη διάρκεια της οποίας πρέπει να θεσπισθούν οι λεπτομερέστερες διατάξεις υπό την επιφύλαξη των οποίων τελεί το νέο αυτό δικαίωμα, αφετέρου δε δυνατότητα παρεκκλίσεων όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος μέλος²⁷. Σύμφωνα με τον αυτό συγγραφέα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ύπαρξη συνταγματικών φραγμών συνιστά τέτοιο ειδικό πρόβλημα, εφόσον παράλληλα κινείται ή πάντως διαπιστώνεται η βούληση των αρμοδίων κρατικών οργάνων να κινηθεί η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος και ότι μόνον η ολοκλήρωση του κανονιστικού πλαισίου του άρθρου 8B της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η πρώτη εφαρμογή του μπορεί να κινήσει τον μηχανισμό δικαστικού ελέγχου στην Ελλάδα και να μετατρέψει ένα θεωρητικό προβληματισμό σε επίσημο δικανικό λόγο.

Την άποψη αυτή είχα αντικρούσει με σειρά επιχειρημάτων, η παράθεση των οποίων εκφεύγει του πλαισίου του άρθρου αυτού είχα, μεταξύ άλλων, υποστηρίξει ότι η περίπτωση αυτή προσφέρεται κατ' εξοχήν για μια σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος²⁸. Σημαντικό είναι όμως να συγκρατήσει κανείς ότι από ένα τμήμα της θεωρίας ομολογείται ευθέως ότι η καθιέρωση του επίμαχου δικαιώματος που εισάγεται με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προσκρούει σε σειρά διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος και ότι είναι αναγκαία η αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος.

- Αλλά και η συμβατότητα των διατάξεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σχετικά με την *Οικονομική και Νομισματική Ένωση* είχε τεθεί από τμήμα της ελληνικής θεωρίας υπό αμφισβήτηση και είχε παρατηρηθεί ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ περιέχει αναμφισβήτητη ρυθμίσεις που συγκρούονται με διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος και ως τοιαύτες αναφέρθηκαν, εκτός από το προνόμιο κοπής νομίσματος, η άσκηση οικονομικής πολιτικής (άρθρο 106 παρ. 1 Σ σε σχέση με τα άρθρα 3 Α και 102 Α επ. ΣυνθΕΚ)²⁹. Σχετικά με τη σύγκρουση αυτή είχε εν τούτοις υποστηριχθεί ότι «Τα κράτη-μέλη ... -μεταξύ

27. Βλ. και για τα επόμενα Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ...*, όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 67 επ.

28. Βλ. αναλυτικά ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 113 και 115.

29. Βλ. και για τα περαιτέρω Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, όπ.π. (υποσ. 5), σελ. 344.

των οποίων και η Ελλάδα-, που δεν προέβησαν σε προηγούμενη τυπική αναθεώρηση του συντάγματός τους, συμπεριφέρθηκαν ως αν αποδέχτηκαν εμμέσως την υπεροχή του κοινοτικού κανόνα και επί των αντιθέτων συνταγματικών διατάξεων μετά όμως από προηγούμενο έλεγχο και αποδοχή του δια της υπογραφής της Συνθήκης ΕΕ όσον αφορά τα κριτήρια του άρθρου 28 παρ. 3 Σ. Θα πρέπει συνεπώς να θεωρηθεί ότι οι αντίθετες συνταγματικές διατάξεις ατόνησαν απέναντι στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα».

- Ακόμη δε και η υιοθέτηση στη Συνθήκη του Μάαστριχτ της αρχής της επικουρικότητας είχε θεωρηθεί από ένα τμήμα της θεωρίας ότι ευνοεί την «ίσως αργή και όχι πάντοτε διαφανή, μετάθεση αρμοδιοτήτων από την Εθνική Πολιτεία στην Ένωση». Κατά την άποψη αυτή «η εν λόγω διεργασία δεν συνιστά απλώς παρέκκλιση από τους βασικούς ορισμούς του Συντάγματος για την οργάνωση της κρατικής εξουσίας καθ' εαυτήν και των τριών επιμέρους λειτουργιών της» αλλά «συνεπιφέρει επίσης αποκλίσεις, ενίοτε δε και υπέρβαση τους σε μεγάλη και δυσπροσδιορίσιμη έκταση και ένταση»³⁰. Στη συνέχεια, υποστηρίζεται ότι εφόσον η εκτίμηση αυτή θεωρηθεί ορθή υπάρχει πρόβλημα συμβατότητας της αρχής της επικουρικότητας προς τον «σκληρό πυρήνα» των κατά το άρθρο 110 παρ. 1 μη αναθεωρήσιμων διατάξεων του Συντάγματος και ότι «οδηγούμαστε επίσης σε μια καταρχήν μη ανεκτή περιγραφή της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Συντ.)». Για την άρση και της σύγκρουσης αυτής προτείνεται από τον αυτό συγγραφέα και πάλι η επίκληση και αξιοποίηση της «ενοποιητικής λειτουργίας» που θεμελιώνεται στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ.

Ανάλογες επισημάνσεις έχει κάνει η ελληνική θεωρία και για τις λοιπές ανωτέρω αναφερθείσες ρυθμίσεις των νεότερων Συνθηκών, οι οποίες εκ πρώτης όψεως φαίνονται να προσκρούουν σε συγκεκριμένες διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος³¹.

Κατά συνέπεια, αν οι διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 θεωρηθούν ως ειδικές αναθεωρητικές ρήτρες αναφορικά βέβαια –και μόνο– με το ζήτημα της

30. Βλ. και για τα περαιτέρω Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σελ. 18-19.

31. Βλ. μια κριτική παρουσίαση των θέσεων της ελληνικής θεωρίας σε σχέση με τις ρυθμίσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ σε ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *όπ.π.* (υποσ. 4), σελ. 109 επ. και για τα ενδεχόμενα σημεία σύγκρουσης μεταξύ ελληνικού Συντάγματος και Συνθήκης του Άμστερνταμ βλ. αναλυτικά J. ILIOPOULOS-STRANGAS, «*Constitution hellénique et intégration européenne*», Κεφάλαιο III. Β. 3, Journées franco-helléniques, Athènes, 2000 (υπό δημοσίευση).

ευρωπαϊκής ενοποίησης, τότε μόνο καθίστανται περιττές οι διάφορες, αμφίβολης λογικής και νομικής θεμελίωσης, ερμηνείες και εξωνομικές κατασκευές που αναγκάζονται να ακολουθήσουν η ελληνική θεωρία και νομολογία, αλλά και οι πολιτικοί, προκειμένου να αναγνωρισθεί η πλήρης εφαρμογή και η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του ελληνικού Συντάγματος ακόμη και σε θέματα που κατά το άρθρο 110 παρ. 1 εμπίπτουν στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις του Συντάγματος.

Όμως και οι διάφορες ερμηνευτικές προσεγγίσεις του άρθρου 28, μεταξύ των οποίων ακόμη και η εδώ υποστηριζόμενη οιονεί αναθεωρητική λειτουργία των διατάξεων των παραγράφων 2 και 3, έχουν και αυτές τα όριά τους. Και αν μεν σε ορισμένα χρονικά σημεία ήταν σχεδόν αναπότρεπτο να καταφύγει κανείς σ' αυτές τις ερμηνείες για να δώσει κάποιας μορφής συνταγματική κάλυψη σε σειρά ρυθμίσεων που εισήγαγαν οι προαναφερθείσες τροποποιητικές συνθήκες, δεδομένου ότι η δυσκίνητη και χρονοβόρα διαδικασία αναθεώρησης που καθιερώνει το άρθρο 110 Συντ. δεν επέτρεπε στην πράξη αναθεώρηση του Συντάγματος, αυτό δεν σημαίνει ότι το ελληνικό Σύνταγμα δεν είχε πράγματι ανάγκη αναθεώρησης, ώστε να δοθεί ανεπίδεκτο αμφισβήτησεων συνταγματικό θεμέλιο στις νέες αρμοδιότητες που αναγνωρίζονταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους νέους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας που απαιτούν οι νέες Συνθήκες. Πολλά δε μάλλον ως αδήριτη ανάγκη εμφανίζεται η αναθεώρηση για το τμήμα εκείνο της θεωρίας που αρνείται κατηγορηματικά την οιονεί αναθεωρητική λειτουργία των άρθρων 28 παρ. 2 και 3³².

Το ότι η Ελλάδα πρέπει να αναθεωρήσει το άρθρο 28 παρ. 2 και 3, όχι μόνο για να άρει την σε αυτό υπάρχουσα αντινομία, αλλά κυρίως για να δώσει σαφή συνταγματική κάλυψη στα νέα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ενισχύεται και από την εκτενώς προεκτεθείσα πρακτική που ακολούθησαν στο θέμα αυτό άλλα Κράτη-Μέλη που είχαν ανάλογες συνταγματικές διατάξεις.

Γιατί λ.χ. δεν θεωρήθηκε ως επαρκές συνταγματικό θεμέλιο το άρθρο 24 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης, το οποίο ρητώς προβλέπει τη δυνατότητα μεταβίβασης με νόμο κυριαρχικών δικαιωμάτων σε διακρατικούς οργανισμούς και η Γερμανία πριν επικυρώσει την Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβη σε ευρεία αναθεώρηση του Συντάγματός της;

Γιατί ακόμη η Αυστρία, η οποία προκειμένης της ένταξής της στην Ευρω-

32. Βλ. τους συγγραφείς που αναφέρονται ανωτέρω στην υποσημείωση 24.

παϊκή Ένωση διεξήγαγε δημοψήφισμα, αφού η συμμετοχή αυτή θεωρήθηκε ως ολική αναθεώρηση του Συντάγματος, δεν αρκέστηκε σε αυτό το ειδικό και συγκεκριμένο συνταγματικό θήμα, αλλά μετά τη ψήφιση του σχετικού με την προσχώρηση ομοσπονδιακού συνταγματικού νόμου, εισήγαγε επιπλέον σειρά νέων άρθρων στο Σύνταμά της υπό τον τίτλο «Ευρωπαϊκή Ένωση», πολλά από τα οποία προβλέπουν ρητά ρυθμίσεις που επιβάλλει η *Συνθήκη του Μάαστριχτ*, όπως λ.χ. το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των υπηκόων Κρατών-Μελών στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 23α.).

Γιατί η *Πορτογαλία*, η οποία με την αναθεώρηση του 1989 είχε εισαγάγει στο Σύνταμά της, γενική διάταξη για τη συμμετοχή της στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και στην εντατικοποίηση της δράσης των ευρωπαϊκών Κρατών προς όφελος της δημοκρατίας, της ειρήνης, της οικονομικής προόδου και της δικαιοσύνης στις σχέσεις μεταξύ των λαών (άρθρο 7 παρ. 5) και *διάταξη που προέβλεπε τη δυνατότητα να αναγνωρισθεί με νόμο και υπό τον όρο της αμοιαιότητας το ενεργητικό και παθητικό εκλογικό δικαίωμα για την εκλογή των αρχών των δημοτικών αυτοδιοικουμένων οργάνων στους κατοικούντες στην Πορτογαλία αλλοδαπούς* (άρθρο 15 παρ. 4) δεν θεώρησε ότι οι διατάξεις αυτές αποτελούν επαρκές συνταγματικό θεμέλιο για την επικύρωση της *Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση* και θεώρησε ότι ήταν αναγκαία μια νέα συνταγματική αναθεώρηση, η οποία και προηγήθηκε της επικύρωσης;

Γιατί το γενικό συνταγματικό θεμέλιο το οποίο είχε υιοθετήσει το Σύνταγμα της *Ισπανίας* για την προσχώρηση, και το οποίο προβλέπει τη *δυνατότητα ανάθεσης σε διεθνή οργάνωση ή οργανισμό της άσκησης αρμοδιοτήτων που απορρέουν από το Σύνταγμα* (άρθρο 93), δεν θεωρήθηκε από το Συνταγματικό Δικαστήριο ότι αποτελεί επαρκές συνταγματικό έρεισμα για την αναγνώριση της δυνατότητας εκλογής κοινοτικών αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές, που εισήγαγε η *Συνθήκη του Μάαστριχτ*, με συνέπεια η Ισπανία να αναγκασθεί πριν την επικύρωση της ανωτέρω *Συνθήκης* να αναθεωρήσει το Σύνταμά της;

Γιατί στη *Δανία* το συνταγματικό θεμέλιο το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα *μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε διακρατικές αρχές* δεν θεωρήθηκε ότι επαρκεί για την επικύρωση της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, σειρά ρυθμίσεων της οποίας κρίθηκε ότι προσκρούουν στο Σύνταγμα και ότι ξεπερνούν ειδικότερα τα όρια θεμιτών μεταβιβάσεων αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα μετά από ένα οριακό αρνητικό δημοψήφισμα η Δανία αντί να αναθεωρήσει το Σύνταμά της, να πετύχει σειρά εξαιρέσεων από τις νέες ρυθμίσεις της *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, και συγκεκριμένα ως προς την ιθαγένεια, το ενιαίο νόμισμα, την

άμυνα και τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων;

Γιατί η *Σουηδία* δεν αρκέστηκε στη γενική διάταξη που περιείχετο στο Σύνταγμα ήδη πριν την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και προέβλεπε τη *δυνατότητα να μεταβιβάσθει, σε περιορισμένη όμως έκταση, εξουσία απόφασης, που θεμελιώνεται ευθέως στο Σύνταγμα* (Κεφάλαιο 10, άρθρο 5) και πρόσθεσε με την αναθεώρηση του 1994 μια νέα ειδική διάταξη, σύμφωνα με την οποία το Κοινοβούλιο δύναται να παραιτηθεί από την εξουσία του λήψης αποφάσεων προς όφελος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εφόσον οι τελευταίες διατηρούν σε ισχύ μια προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αντιστοιχεί σε αυτήν που εγκαθιδρύεται από το παρόν (σουηδικό) Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου;

Γιατί το *Βέλγιο* και το *Λουξεμβούργο*, ενώ διέθεταν συνταγματικό θεμέλιο που προβλέπει τη δυνατότητα *ανάθεσης της άσκησης συγκεκριμένων εξουσιών σε διεθνείς οργανισμούς*, το πρώτο, και τη δυνατότητα *προσωρινής μεταβίβασης της άσκησης αρμοδιοτήτων*, οι οποίες κατά το Σύνταγμα ανήκουν στη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία σε διεθνείς οργανισμούς, το δεύτερο, προέβησαν, έστω και με κάποια καθυστέρηση, σε αναθεώρηση των Συνταγμάτων τους προκειμένου να καταστεί δυνατή η συμμετοχή αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα στις δημοτικές εκλογές;

Γιατί το *Λουξεμβούργο* παρά την ύπαρξη της προαναφερθείσας γενικής συνταγματικής διάταξης για τη μεταβίβαση προσωρινά της άσκησης αρμοδιοτήτων, δεδομένης της συνταγματικής διάταξης που επέτρεπε την πρόσβαση στη δημόσια Διοίκηση μόνον των πολιτών του –διάταξης παρόμοιας με αυτήν του άρθρου 4 παρ. 4 του ελληνικού Συντάγματος– αναθεώρησε το Σύνταμά του ώστε να ανταποκριθεί στην υποχρέωση πρόσληψης κοινοτικών αλλοδαπών στη δημόσια Διοίκηση;

Συμπερασματικά, η μέχρι σήμερα σχετικά ομαλή πορεία των σχέσεων μεταξύ ελληνικού Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, η οποία κατ' ανάγκη στηρίχθηκε αφενός σε ερμηνείες του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 που τείνουν να δώσουν συνταγματική κάλυψη στα νέα δραστικά θήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αφετέρου δε στην πραγματική συνταγματική αδυναμία κίνησης της διαδικασίας αναθεώρησης στα επίμαχα χρονικά διαστήματα, πριν από την κύρωση των νέων τροποποιητικών συνθηκών ούτε εγγυάται τη διατήρηση της ομαλότητας ούτε προδικάζει την έκβαση μελλοντικών σημείων τριβής που θα ανακύψουν όσο θα προχωρεί η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μια συνταγματική κάλυψη των ήδη διανοσόμενων και των μελλοντικών βημάτων εμφανίζεται συνταγματικώς αναγκαία, πολλώ δε μάλλον εφόσον δεν ασπάζε-

ται κανείς την ερμηνευτική προσέγγιση της οιονεί αναθεωρητικής λειτουργίας του άρθρου 28, η οποία όμως και αυτή, αν δεν ξεπέρασε ήδη, φθάνει πλέον στα όριά της.

Μένει να εξετασθεί αν η σχετική αναθεώρηση είναι και πολιτικά σκόπιμη ή αναγκαία.

IV. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΦΕΡΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΙΟΙΣΗ

Όπως ήδη εκτενώς αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η συμβατότητα ορισμένων από τις νέες ρυθμίσεις που επιβάλλονται από τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ με το ελληνικό Σύνταγμα τέθηκε σε σοβαρή αμφισβήτηση από την ελληνική θεωρία, η οποία προσπάθησε να βρεί ερμηνευτικούς διαύλους για να εξασφαλίσει την ομαλή συνταγματική συνύπαρξη των δύο εννόμων τάξεων. Από την άλλη μεριά, όπως είχα τη δυνατότητα να παρατηρήσω και με άλλη ευκαιρία³³, η δυσκίνητη, πολύπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία αναθεώρησης που προβλέπει το Σύνταγμα στο άρθρο 110 επ' ουδενί λόγω μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της προϊούσας ευρωπαϊκής ενοποίησης, με αποτέλεσμα να δημιουργεί εμπόδιο στην ομαλή συνταγματική πορεία.

Κατά την άποψή μου, η πραγματοποίηση της νομικά αναγκαίας αναθεώρησης δεν μπορεί να εξαρτηθεί από το κατά πόσον πρόκειται για ζήτημα που είναι πολιτικά κρίσιμο ή όχι, όπως εσφαλμένα υποστηρίζεται από μέρος της θεωρίας, για να δικαιολογηθεί η αντιμετώπιση με συνταγματική αδράνεια αντιθέτων με το Σύνταγμα ρυθμίσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ³⁴. Πολύ δε περισσότερο δεν συμβαδίζει η θέση αυτή με την χρησιμοποίηση του αυστηρού χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος ως επιχειρήματος για τον αποκλεισμό της ερμηνευτικής λύσης που θεωρεί τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 ως ειδικές οιονεί αναθεωρητικές ρήτρες. Ούτε είναι επιτρεπτό, από

33. Βλ. το άρθρο μου «Αναθεώρηση του Συντάγματος από μία Βουλή», στην εφημερίδα «Απογευματινή της Κυριακής», Κυριακή 16 Νοεμβρίου 1997, σελ. 70 και Κυριακή 23 Νοεμβρίου 1997, σελ. 76 και ιδίως την εκτενή εισήγησή μου στην Επιστημονική Διημερίδα στη μνήμη Βαγγέλη Βολουδάκη (*Έβδομο συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, 17-18 Φεβρουαρίου 2000*), στο παρόν τεύχος σελ. 1069 επ.

34. Ετσι όμως ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ...*, όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 23-24.

την οπτική γωνία του ελληνικού αυστηρού Συντάγματος, να θεωρηθεί ότι αντίθετες με τις Συνθήκες διατάξεις του Συντάγματος ατόνησαν απέναντι στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, επειδή η Ελλάδα μη προβαίνοντας σε προηγούμενη τυπική αναθεώρηση του Συντάγματός της συμπεριφέρθη ως αν αποδέχτηκε εμμέσως την υπεροχή του κοινοτικού κανόνα και επί των αντιθέτων συνταγματικών διατάξεων, μετά όμως από προηγούμενο έλεγχο και αποδοχή του δια της υπογραφής της Συνθήκης ΕΕ όσον αφορά τα κριτήρια του άρθρου 28 παρ. 3 Σ³⁵. Η άποψη αυτή περιγράφει πράγματι το «συμβάν», το θεμελιώνει και το νομιμοποιεί από πλευράς κοινοτικού δικαίου, δεν του προσδίδει όμως ταυτόχρονα και νομιμότητα και νομιμοποίηση από πλευράς ελληνικού Συντάγματος. Η τελευταία αυτή ερμηνευτική οδός άρσης των συγκρούσεων δεν είναι δυνατόν να βρεί το οποιοδήποτε έρεισμα στο ελληνικό Σύνταγμα, θα οδηγούσε δε σε ευθεία καταστρατήγηση της αναθεωρητικής λειτουργίας και διαδικασίας. Η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και επί των αντιθέτων συνταγματικών διατάξεων δεν μπορεί να γίνεται έμμεσα, αλλά από την οπτική γωνία των εθνικών εννόμων τάξεων θα πρέπει να θεμελιώνεται οπωσδήποτε σε αυτό το ίδιο το Σύνταγμα. Ένα αυστηρό Σύνταγμα, όπως το ελληνικό, που έχει «θωρακισθεί» απέναντι σε ενδεχόμενες αναθεωρήσεις του με διαδικασίες χρονοβόρες και πολύπλοκες δεν είναι δυνατόν να ανέχεται έμμεσες «καταπατήσεις» διατάξεών του με αναγνώριση και αποδοχή της δυνατότητας να ατονεί η ισχύς τους έναντι του κοινοτικού φαινομένου.

Όπως όμως αναφέρθηκε ήδη, ακόμη και αν γίνει αποδεκτή η εδώ υποστηριζόμενη ερμηνευτική προσέγγιση, ότι δηλαδή οι διατάξεις των άρθρων 28 παρ. 2 και 3 αποτελούν ειδικές οιονεί αναθεωρητικές ρήτρες αναφορικά με τα θέματα της συμμετοχής της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι και ότι οι διατάξεις αυτές ήταν ακόμη σε θέση να καλύψουν συνταγματικά τις απαιτούμενες μέχρι σήμερα αναθέσεις αρμοδιοτήτων και περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, και πάλι είναι πράγματι όλως αμφίβολο αν τα επόμενα στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα οποία και θα είναι ακόμη πιο δραστηρικά και αμφισβητούμενα σε σχέση με τη συμφωνία τους με το ελληνικό Σύνταγμα, θα μπορούν πλέον να καλυφθούν από τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3. Ας μη παραγνωρίζουμε δε το γεγονός ότι και η ερμηνευτική «προσαρμογή» ενός αυστηρού Συντάγματος σε θεμελιακές εξελίξεις έχει και αυτή τα όριά της.

Άλλωστε η ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 28 έχει όχι μόνο ομολογη-

35. Ετσι όμως ο Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, όπ. π. (υποσ. 5), σελ. 344.

θεί από την ευρεία πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων, οι οποίες δεν διαφωνούν όχι για το *άν* αλλά για το *πώς* θα πρέπει να διαμορφωθεί το νέο συνταγματικό θεμέλιο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αλλά έχει διαπιστωθεί και από τη συνταγματική θεωρία³⁶.

Αναμφίβολα η προϊούσα ενοποίηση και η συνυφασμένη με αυτήν διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης με συνέπεια την αντίστοιχη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων των Κρατών-Μελών θα καθιστά όλο και περισσότερο επίκαιρο το ερώτημα, μέχρι ποίου σημείου η κάθε συνταγματική τάξη και στην περίπτωση μας η ελληνική είναι δυνατόν να επιτρέψει χάριν της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας –για να μεταχειρισθώ την ορολογία του ελληνικού Συντάγματος–, χωρίς να καταλυθεί η ισχύουσα συνταγματική τάξη.

Αυτός είναι ένας λόγος ακόμη για την ανάγκη ν' αντιμετωπισθούν τα επερχόμενα στάδια προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μέσα σ' ένα νέο, σύγχρονο, μη επιδεχόμενο αμφισβητήσεις, συνταγματικό πλαίσιο που είτε θα διαθέτει ευέλικτες διαδικασίες για τις περιπτώσεις της κατ' ουσίαν αναθεώρησης του ισχύοντος Συντάγματος μέσω της εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λ.χ. προβλέποντας ειδική ταχύτερη, έστω και με πίο αυξημένες πλειοψηφίες αναθεώρηση των σχετικών με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση διατάξεων ή και προσφυγή σε δημοψήφισμα, είτε θα διαγράφει ευθύς εξ αρχής κατά τρόπο πίο ξεκάθαρο από τις ισχύουσες ρυθμίσεις του άρθρου 28 τα όρια και τις διαδικασίες μεταβολής τους για την συνύπαρξη Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου.

Θα είναι κρίμα να χαθεί η ευκαιρία που παρέχεται με την τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης να δοθεί καθαρή και αξιοπρεπής συνταγματική κάλυψη σε ένα πολιτικό ζήτημα, που δεν αμφισβητείται από την ευρεία πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων, τον μονόδρομο συγκεκριμένα που αποτελεί η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η δεδομένη πολιτική βούληση θα πρέπει να μετουσιωθεί, όπως έγινε και στα περισσότερα άλλα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνταγματική πράξη.

36. Βλ. λ.χ. Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, *Σχεδιάγραμμα για μία ευρεία και ριζική συνταγματική αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ. 139 επ., ο οποίος θεωρεί την αναθεώρηση του άρθρου 28 απαραίτητη προκειμένου, μεταξύ άλλων, «να επιτραπεί η σύναψη συνθηκών για τη συμμετοχή της Χώρας σε συνομοσπονδία Κρατών ή ομοσπονδιακό Κράτος και να καθοριστεί η απαιτούμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία για την έγκριση των συνθηκών αυτών».

V. Η ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Η Ζ' αναθεωρητική Βουλή φαίνεται να αντιμετωπίσει εξ αρχής το ζήτημα των σχέσεων του ελληνικού Συντάγματος με την προϊούσα ευρωπαϊκή ενοποίηση όλως επιφανειακά. Αυτό αποτυπώνεται στην σχεδόν παντελή έλλειψη προβληματισμού και συζήτησης επί της ουσίας. Ουδόλως εθίγη το ζήτημα των κατ' ιδίαν σημείων ενδεχόμενης σύγκρουσης του ελληνικού Συντάγματος με τα διάφορα στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Έτσι στην τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης η πλειοψηφία³⁷ περιορίστηκε να διαπιστώσει, χωρίς όμως να το αιτιολογήσει, ότι η Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλα Κράτη-Μέλη, «δεν χρειάστηκε μέχρι σήμερα να προβεί σε αναθεώρηση του Συντάγματός της προκειμένου να συμμετάσχει στα μεγάλα βήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» –ωσάν να ήταν αυτό πρακτικά εφικτό με την χρονοβόρα διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 110 παρ. 2-5 Συντ.!. Πολλώ δε μάλλον δεν έγινε αναφορά και συνεπώς δεν ελήφθησαν καθόλου υπόψη ούτε οι κριτικές θέσεις της ελληνικής θεωρίας ούτε όμως και τα πορίσματα μιας συγκριτικής έρευνας ως προς τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίστηκαν στις συνταγματικές τάξεις των λοιπών Κρατών-Μελών οι δραστικές αλλαγές που επέφεραν οι Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ. Παντελής έλλειψη σχετικού προβληματισμού συναντάται όμως και στη μειοψηφία³⁸.

Μια σύντομη αναδρομή στις κατά καιρούς προτάσεις αναθεώρησης που έκαναν τα δύο μεγάλα κόμματα δίνει την εξής εικόνα:

α. *Διαδικασία αναθεώρησης που κινήθηκε τον Μάρτιο 1995, αλλά ματαιώθηκε λόγω των προώρων εκλογών του 1996.*

- Στην Αιτιολογική Έκθεση της πρότασής του το ΠΑΣΟΚ (27/3/1995) ζήτησε «να διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 28 με την προσθήκη παραγράφου (πριν την παρ. 3 που αναριθμείται σε παρ. 4) με την οποία θα ορίζεται και ρητά ότι η Ελλάδα μετέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση (και στις μελλοντικές μετεξελίξεις της που προϋποθέτουν διακυβερνητική συμφωνία, η οποία τίθεται σε ισχύ σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που τάσσουν τα συντάγ-

37. Βλ. την Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή της Πλειοψηφίας, Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Αθήνα 2000, σελ. 3 επ. (32 επ.).

38. Βλ. την Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή της Μειοψηφίας, Ι. ΒΑΡΒΙΤΣΙΩΤΗ, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Αθήνα 2000, σελ. 83 επ. (99 επ.).

ματα των κρατών-μελών) και στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στη βάση του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών-μελών που έχουν κυβερνητικά συστήματα, τα οποία σέβονται τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου». Ομοίως είχε ζητηθεί να διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης της παραγράφου 2 του άρθρου 70 «έτσι ώστε να προβλεφθεί υποχρέωση της Κυβέρνησης να εισάγει στη Βουλή (στην Ολομέλεια ή σε Τμήμα ή στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή) για ενημέρωση και συζήτηση ζητήματα τα οποία θα αποτελέσουν αντικείμενο ρύθμισης κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με Πράξη νομοθετικού χαρακτήρα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», καθώς επίσης και της παραγράφου 2 του άρθρου 80 «ώστε να μην υπάρχουν συνταγματικοί φραγμοί στη διαδικασία της νομισματικής ένωσης της Ευρώπης».

- Η Ν.Δ. στην Πρότασή της για την αναθεώρηση του Συντάγματος (15/3/1995) πρότεινε «την προσαρμογή του άρθρου 28, ώστε να παρέχει σαφές, ειδικό και αναμφισβήτητο θεμέλιο στη συμμετοχή της Χώρας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εξειδικεύοντας ταυτόχρονα τους σπουδαίους λόγους εθνικού συμφέροντος τους οποίους υπηρετεί η ανάθεση κρατικών αρμοδιοτήτων στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που είναι η διασφάλιση της ειρήνης, του δικαίου, της ευημερίας και της δημοκρατίας. Για την κύρωση των σχετικών συνθηκών ή συμφωνιών απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Παράλληλα διατηρείται η ίδια δυνατότητα για τη συμμετοχή σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, για την εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος και προαγωγή της διεθνούς συνεργασίας».

Με βάση το παραπάνω σκεπτικό η Ν.Δ. πρότεινε να αναδιατυπωθεί η παράγραφος 2 του άρθρου 28 ως εξής:

«2. Για την επίτευξη μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης και για τη διασφάλιση της ειρήνης, του δικαίου, της ευημερίας και της δημοκρατίας, η Ελληνική Δημοκρατία συμμετέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και αναθέτει στα όργανά τους, με συνθήκη ή συμφωνία, την άσκηση αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Επίσης, προκειμένου να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες κατά το Σύνταγμα. Για την ψήφιση των νόμων που κυρώνουν αυτές τις συνθήκες ή συμφωνίες απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών».

6. Πρώτο στάδιο της τρέχουσας αναθεώρησης.

- Στην πρότασή του (4/6/1997) το ΠΑΣΟΚ αφενός έκανε μια νέα πρόταση

ζητώντας την αναθεώρηση της διάταξης του άρθρου 28 παρ. 1 «ώστε να εναρμονισθεί το περιεχόμενό της με τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου» και αφετέρου επανέλαβε την παλαιότερη πρότασή του για την αναμόρφωση των διατάξεων του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 «ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης».

Ήδη από αυτό το πρώτο στάδιο της αναθεώρησης, στην προηγούμενη Βουλή, το ΠΑΣΟΚ δεν είχε κάνει πρόταση νέας διατύπωσης των παραγράφων 2 και 3, αλλά είχε εξ αρχής περιορισθεί στην πρόταση να προστεθεί μία ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 28, υπό τις παραγράφους 2 και 3, ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με τήρηση των διαδικασιών και σεβασμό των ουσιαστικών ρητρών του άρθρου 28 παρ. 2 και 3³⁹.

- Η Ν.Δ. στην πρότασή της (5/6/1997) ζητούσε να γίνει ρητή αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο άρθρο 28 παρ. 2 προτείνοντας ειδικότερα οι παρ. 2 και 3 να αριθμηθούν ως παρ. 3 και 4 και να προστεθεί μια νέα παρ. 2 με το εξής περιεχόμενο:

«2. Για την επίτευξη της στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης και για τη διασφάλιση της ειρήνης, του δικαίου, της ευημερίας και της δημοκρατίας, η Ελληνική Δημοκρατία συμμετέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και αναθέτει στα όργανά τους, με συνθήκη ή συμφωνία, την άσκηση αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα.»

Η αξιωματική Αντιπολίτευση περιόρισε δηλαδή απλώς την πρότασή της του 1995, αφαιρώντας το δεύτερο εδάφιο («Για την ψήφιση των νόμων που κυρώνουν αυτές τις συνθήκες ή συμφωνίες απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών»).

Στην Έκθεση της Επιτροπής προς την Ολομέλεια της Βουλής επί των αναθεωρητέων και μη διατάξεων προτάθηκε κατά ευρύτερη πλειοψηφία η αναθεώρηση της παραγράφου 1 του άρθρου 28, «με στόχο την εναρμόνιση του περιεχομένου της προς τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου». Κατά ευρύτερη πλειοψηφία προτάθηκε επίσης η προσθήκη ερμηνευτικής δήλωσης υπό τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 28, «ώστε να διευκολυνθεί η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης με τήρηση των διαδικασιών και σεβασμό των ουσιαστικών ρητρών του άρθρου 28 παρ. 2 και 3»⁴⁰.

39. Βλ. την εισήγηση της πλειοψηφίας στην Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Πρακτικά της Βουλής, Αθήνα, 1998, σελ. 290.

Όπως δε αναφέρθηκε ήδη⁴¹, στην *Ολομέλεια της Βουλής* η πρόταση αναθεώρησης της μεν παραγράφου 1 του άρθρου 28 που ρυθμίζει τη θέση του διεθνούς δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη υπερψηφίστηκε με απόλυτη, αλλά μικρότερη των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών πλειοψηφία, των δε παραγράφων 2 και 3 υπερψηφίστηκε με πλειοψηφίες που ξεπερνούν, και μάλιστα κατά πολύ τα τρία πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών, δηλαδή τις 180 ψήφους.

γ. Δεύτερο στάδιο της τρέχουσας αναθεώρησης.

Στο *Σχέδιο αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος* όπως διαμορφώθηκε από την *Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος* και οδεύει πλέον προς την Ολομέλεια της Βουλής υιοθετήθηκαν οι προτάσεις της πλειοψηφίας και προτείνεται συνεπώς με ευρύτατη πλειοψηφία να αντικατασταθεί η παράγραφος του άρθρου 28 παρ. 1 και να προστεθεί ερμηνευτική δήλωση υπό τις παραγράφους 2 και 3⁴².

Επιπλέον, επιλεκτικά ρυθμίζονται με πρόταση της πλειοψηφίας, η οποία έτυχε ευρείας πλειοψηφίας⁴³, μόνο δύο ειδικά θέματα –η οικονομική και νομισματική ένωση (άρθρο 80 παρ. 2) και ο έλεγχος της Βουλής επί της Κυβέρνησης στις ευρωπαϊκές υποθέσεις (άρθρο 70 παρ. 2)–, ενώ άλλα θέματα, τα οποία οδήγησαν άλλα Κράτη-Μέλη σε συνταγματικές αναθεωρήσεις –όπως η πρόσβαση των κοινοτικών αλλοδαπών στη δημόσια Διοίκηση, η συμμετοχή τους στις κοινοτικές και δημοτικές εκλογές, η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στους τομείς της βίζας, του ασύλου, της μετανάστευσης και άλλων πολιτικών που συνδέονται με την κυκλοφορία των προσώπων– δεν εθίγησαν ούτε καν ακροθιγώς κατά την τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης.

Οι υπόλοιπες πολιτικές δυνάμεις που εκπροσωπούνται στη Βουλή, προτίμησαν τελικά, για διαφορετικούς λόγους η κάθε μια, να παραμείνει το άρθρο 28 ως έχει.

40. Βλ. και για τα κατωτέρω, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Τμήμα Εκδόσεων της Βουλής των Ελλήνων, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Αθήνα 1998, σελ. 290.

41. Βλ. ανωτέρω υποσ. 2 και 3.

42. Βλ. και για τα κατωτέρω, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α', Τμήμα Εκδόσεων της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2000, σελ. 170.

43. Βλ. *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α', Τμήμα Εκδόσεων της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2000, σελ. 182 και 178 αντιστοίχως.

Ο μεν *Συνασπισμός* –ο οποίος, ειρήσθω εν παρόδω, τάσσεται και κατά της αναθεώρησης των άρθρων 36 και 80– θεωρεί ότι οι προτάσεις της πλειοψηφίας τείνουν σε περιορισμό της κυριαρχίας του ελληνικού λαού. Η πρότασή του είναι η αναβάθμιση της λαϊκής κυριαρχίας με καθιέρωση αυξημένων ειδικών πλειοψηφιών για όλες τις αποφάσεις που συνεπάγονται εκχώρηση της εθνικής κυριαρχίας και αρμοδιοτήτων της ελληνικής πολιτείας σε υπερεθνικά όργανα και ειδικά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και ταυτόχρονα η προσφυγή σε λαϊκό δημοψήφισμα⁴⁴. Το δε *Κομμουνιστικό Κόμμα* θεωρεί την μη αναθεώρηση ως τη λιγότερο επαχθή λύση, δεδομένου ότι θεωρεί ότι η προταθείσα ερμηνευτική δήλωση υποκρύπτει τη ρητή δέσμευση ότι η Ελλάδα αφενός είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου συμμετέχει στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁴⁵.

Μέσα από αυτή την ιστορική αναδρομή των προτάσεων τροποποίησης του άρθρου 28 ενδιαφέρουσα είναι η επισήμανση ότι οι προτάσεις αναθεώρησης και των δύο μεγάλων κομμάτων που είχαν γίνει το 1995 ανταποκρίνονταν περισσότερο στις σύγχρονες απαιτήσεις και πλησίαζαν περισσότερο αντίστοιχες επιτυχείς συνταγματικές αναθεωρήσεις άλλων Κρατών-Μελών. Έτσι το μεν ΠΑΣΟΚ είχε προτείνει να ορισθεί ότι η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης θα γίνεται στη βάση του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών-μελών που έχουν κυβερνητικά συστήματα τα οποία σέβονται τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου, η δε Ν.Δ. προέβλεπε στη νέα ειδική για την συμμετοχή της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση διάταξη ότι για την κύρωση των σχετικών συνθηκών ή συμφωνιών απαιτείται ηξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, ξεκαθαρίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τουλάχιστον το ζήτημα της απαιτούμενης πλειοψηφίας.

Πέραν αυτού κοινή διαπίστωση είναι ότι σε όλες τις φάσεις ούτε η Κυβέρνηση ούτε όμως και η *Αξιωματική Αντιπολίτευση* ενέσκυψαν στα νέα σημεία τριβής μεταξύ ελληνικού Συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου που οδήγησαν, όπως είδαμε, σειρά Κρατών-Μελών σε αναθεωρήσεις του Συ-

44. Βλ. την Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Πρόοδου, Φ. ΚΟΥΒΕΛΗ, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Τμήμα Εκδόσεων της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2000, σελ. 139 επ. (142).

45. Βλ. την Εισήγηση του Γενικού Εισηγητή του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας, Α. ΣΚΥΛΛΑΚΟΥ, *Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Αθήνα 2000, σελ. 129 επ. (131).

ντάγματός τους, πολλώ δε μάλλον δεν προέβησαν σε εμπειριστατωμένες προτάσεις αντιμετώπισής τους. Ουδέποτε τα δύο μεγάλα κόμματα πρότειναν γενναίες και ριζικές αναθεωρήσεις των σχετικών συνταγματικών διατάξεων ή αντιμετώπισαν το ενδεχόμενο να θέσουν τα σχετικά ζητήματα στη λαϊκή ετυμηγορία υπό μορφή δημοψηφίσματος. Και δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί πειστικά ότι τα τόσο σοβαρά θέματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν συγκαταλέγονται στα «κρίσιμα εθνικά θέματα».

Από την άλλη πλευρά η ελληνική θεωρία περιορίστηκε, στο μέτρο που ασχολήθηκε με τα συνταγματικά προβλήματα, να επισημάνει τις «συγκρουόμενες» με το ελληνικό Σύνταγμα κοινοτικές και ενωσιακές ρυθμίσεις, χωρίς κατά κανόνα να διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις για την αναθεώρηση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων. Μεμονωμένα λ.χ. υποστηρίχθηκε, από την γράφουσα, ότι σε μια ενδεχόμενη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, θα πρέπει να λυθεί το ζήτημα της πρόσβασης κοινοτικών αλλοδαπών στις ελληνικές δημόσιες λειτουργίες, κατά τρόπο ρητό και σαφή, λαμβάνοντας ενδεχομένως υπόψη και τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η συνδυασμένη τελεολογική ερμηνεία της σχετικής διάταξης του άρθρου 4 παρ. 4 με τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 και του άρθρου 110 παρ. 1 αν όχι επιβάλλει, οπωσδήποτε επιτρέπει και δικαιολογεί τη «συμπλήρωση» ή «διευκρίνιση» της σχετικής ρύθμισης ως προς τους κοινοτικούς αλλοδαπούς⁴⁶. Όπως άλλωστε ορθώς και κατά τρόπο πειστικό παρατηρείται στη θεωρία σχετικά με τις κατά το άρθρο 110 παρ. 1 μη αναθεωρήσιμες διατάξεις, οι διατάξεις αυτές δεν επιδέχονται καμία συρρίκνωση του εννοιολογικού τους περιεχομένου με αναθεώρηση της διατύπωσής τους. Αντίθετα πρέπει να γίνει δεκτό ότι είναι δυνατή μια αναδιατύπωση από τον αναθεωρητικό νομοθέτη είτε για λόγους γραμματολογικούς, χωρίς μεταβολή του εγγυητικού τους περιεχομένου, είτε για λόγους εγγυητικής διεύρυνσης⁴⁷.

Συμπερασματικά η πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 28, αν εξαιρέσει κανείς μια γλωσσική τροποποίηση της πρώτης παραγράφου για τις σχέσεις εθνικού και δημοσίου διεθνούς δικαίου, όχι απλώς δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις αλλά κλείνει τα μάτια στις μελλοντικές εξελίξεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

46. Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο ...*, όπ.π. (υποσ. 4), σελ. 95 επ., με διεξοδική ανάλυση της πρότασης αυτής.

47. Έτσι ο Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Άρθρο 1», σε Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ / Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Τόμος Α', αριθμ. 198, σελ. 136.

Ειδικότερα:

– **Η παράγραφος 1:**

Η υπερψηφισθείσα νέα διάταξη του άρθρου 28 παρ. 1 έχει την εξής νέα διατύπωση:

«Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την κύρωσή τους με νόμο, την επικύρωσή τους και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της εσωτερικής ελληνικής έννομης τάξης και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου».

Η αναθεώρηση της παραγράφου 1 του άρθρου 28 συνίσταται αφενός σε μια καλύτερη γλωσσική διατύπωση («κύρωση με νόμο και επικύρωση») και αφετέρου στην απάλειψη του όρου της αμοιβαιότητας, ως προϋπόθεσης εφαρμογής των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς.

Η απάλειψη του όρου της αμοιβαιότητας ως προϋπόθεσης εφαρμογής των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς θα πρέπει να κριθεί κατ' αρχάς θετικά. Εν τούτοις δεν θα έπρεπε να γίνει σε αυτήν τη γενικότητα. Θα ήταν αρκετό η απάλειψη του όρου της αμοιβαιότητας να περιορισθεί στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μια τέτοια πίο περιορισμένη ρύθμιση θα αρκούσε για να εκφράσει την ακολουθούμενη πρακτική, όπου η εξέταση της συνδρομής του όρου αυτού έχει πράγματι ατονίσει και να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του σύγχρονου διεθνούς δικαίου στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης θα μπορούσε επί πλέον να εμπλουτίσει τον Καταστατικό Χάρτη της Χώρας, ο οποίος μάλιστα τροποποιείται με μεγάλη δυσκολία, με ορισμένες σύγχρονες γενικές ερμηνευτικές αρχές, οι οποίες εξασφαλίζουν μεγαλύτερη προστασία στα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, όπως άλλωστε το έπραξε σε άλλα σημεία προτείνοντας τη συνταγματική κατοχύρωση λ.χ. της αρχής της αναλογικότητας ή της τριτενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο άρθρο 25 παρ. 1⁴⁸.

Θα μπορούσε να κατοχυρώσει ρητά την ερμηνευτική αρχή της σύμφωνης με το διεθνές δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος, όπως αυτή καθιερώθηκε πρωτοποριακά στο άρθρο 10 παρ. 2 του ισπανικού Συντάγματος, σύμφωνα με

48. Βλ. την Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Αθήνα 2000, σελ. 170.

το οποίο «Οι σχετικοί με τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, κανόνες που αναγνωρίζει το Σύνταγμα, θα ερμηνεύονται σύμφωνα με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τις διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες που αφορούν τα ίδια ζητήματα, και έχουν επικυρωθεί από την Ισπανία». Η όπως υιοθετείται στο ανάλογο άρθρο 16 παρ. 2 του πορτογαλικού Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι «Οι συνταγματικοί και νομοθετικοί κανόνες που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να ερμηνεύονται και εφαρμόζονται σύμφωνα με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου».

Ένα ακόμη θετικό βήμα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου θα αποτελούσε η ρητή υιοθέτηση στο Σύνταγμα της αρχής της παροχής της μείζονος προστασίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 παρ. 1 του πορτογαλικού Συντάγματος, που προβλέπει ότι «Τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα δεν αποκλείουν κανένα δικαίωμα από όσα προέρχονται από νόμους και από κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι είναι εφαρμοστέοι»⁴⁹.

– Οι παράγραφοι 2 και 3:

Η ευρεία κριτική που υπέστησαν οι παράγραφοι 2 και 3, τόσο από πλευράς νομοτεχνικής όσο και ως προς την μεταξύ τους υφέρπουσα αντινομία, αλλά και οι επισημανθείσες από τη θεωρία συγκρούσεις μεταξύ διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος και ορισμένων ρυθμίσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ και αυτής του Άμστερνταμ άφησαν αδιάφορο τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Με την «αναθεώρηση» του άρθρου 28, η οποία συνίσταται κυρίως στην προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης «Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», όχι απλώς

49. Βλ. επίσης τις «φιλικές» προς το διεθνές δίκαιο και κυρίως στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου διατάξεις και άλλων Συνταγμάτων, όπως λ.χ. της Σουηδίας «Κανένας κανονισμός ή νόμος, που δεν συμβιβάζεται με τις δεσμεύσεις της Σουηδίας οι οποίες απορρέουν από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, δεν μπορεί να υιοθετηθεί [Κεφάλαιο II-άρθρο 23]», της Ολλανδίας «Οι ισχύουσες στο Βασίλειο νομοθετικές διατάξεις δεν εφαρμόζονται αν η εφαρμογή τους δεν είναι σύμφωνη με τις διατάξεις των συνθηκών ή τις αποφάσεις των οργανισμών του διεθνούς δημοσίου δικαίου, που δεσμεύουν τον καθέναν» [άρθρο 94] ή και της Ισπανίας «Τα παιδιά απολαμβάνουν την προστασία, που προβλέπεται από τις διεθνείς συμφωνίες, που μεριμνούν για τα δικαιώματά τους» [άρθρο 39 παρ. 4].

δεν δίδεται απάντηση σε κατά καιρούς εκφρασθείσες αμφιβολίες και αμφισβητήσεις, αλλά δημιουργούνται κατά την άποψή μου νέα ερμηνευτικά προβλήματα.

Ορίζοντας ότι «Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», ο αναθεωρητικός νομοθέτης αποφεύγει για μια ακόμη φορά να προδιορίσει ρητώς τις διαδικασίες και να χαράξει με σαφήνεια τα όρια και τις προϋποθέσεις αυτής της ολοκλήρωσης. Και αυτό σε αντίθεση με ανάλογες συνταγματικές διατάξεις άλλων Κρατών-Μελών, οι οποίες ρητώς καθορίζουν τα χαρακτηριστικά τα οποία πρέπει να έχει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα ή θέτουν αυστηρότατες προϋποθέσεις για τη συμμετοχή τους στην εξέλιξή του προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ή, ακόμη, προδικάζουν την αναγκαιότητα αναθεώρησης σε περίπτωση τροποποιητικών συνθηκών οι οποίες περιέχουν διατάξεις συγκρουόμενες με το Σύνταγμα

Κατ' αρχάς είναι γνωστό ότι η διάκριση μεταξύ αναγνώρισης ή και ανάθεσης αρμοδιοτήτων και περιορισμών στην εθνική κυριαρχία είναι απολύτως ρευστή και ορθώς εγκαταλείφθηκε από το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο⁵⁰. Επιτυχημένη είναι τουναντίον η γενική διατύπωση που χρησιμοποίησε ο γάλλος αναθεωρητικός νομοθέτης καθώς επίσης και ο πορτογάλος αναθεωρητικός νομοθέτης «άσκηση από κοινού με άλλα Κράτη ορισμένων αρμοδιοτήτων».

Επιπλέον, αν η ερμηνευτική αυτή δήλωση ψηφισθεί ως έχει, το ελληνικό θα είναι το πρώτο και μοναδικό Σύνταγμα Κράτους-Μέλους που προδικάζει τη συμμετοχή της Χώρας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, και μάλιστα άνευ όρων, ιδίως δε χωρίς δεσμεύσεις για την αναγκαιότητα προηγούμενης αναθεώρησης.

Με την ερμηνευτική αυτή δήλωση εξ άλλου όχι απλώς δεν ξεκαθαρίζει η πάντα αμφισβητούμενη σχέση μεταξύ των άρθρων 28 και 110, αλλά είναι δυνατόν να δώσει έναυσμα για την υποστήριξη της άποψης ότι η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διέπεται αποκλειστικά από το άρθρο 28 και ότι συνεπώς το άρθρο 110 δεν εφαρμόζεται στις ουσιαστικές τροποποιήσεις ή και ριζοσπαστικές αλλοιώσεις –ανεξάρτητα με τον χαρακτηρισμό τους ως οιονεί αναθεώρησης ή μη– που επιφέρουν στην ελληνική συνταγματική πράξη τα διάφορα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Δεν είναι δε τυχαίο το γεγονός ότι κατά την αναθεώρηση του Θεμελιώδους

50. Βλ. ανωτέρω υποσ. 11.

Νόμου εν όψει της επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ ο γερμανός συντακτικός νομοθέτης θέλησε ρητώς να ξεκαθαρίσει ότι για τη θεμελίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως και για τις τροποποιήσεις των συμβατικών της θεμελίων και αναλόγων ρυθμίσεων, με τις οποίες τροποποιείται κατ' ουσίαν ή συμπληρώνεται ο Θεμελιώδης αυτός Νόμος ή καθίστανται δυνατές τέτοιες τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 79 παρ. 2 και 3, διατάξεις οι οποίες ρυθμίζουν τη διαδικασία και τα όρια της αναθεώρησης του Θεμελιώδους Νόμου και είναι ανάλογες με αυτές του άρθρου 110 του ελληνικού Συντάγματος.

- Η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 80

«Η παράγραφος 2 δεν κωλύει τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της οικονομικής και νομισματικής ένωσης στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 28».

Ενώ θα μπορούσε ο αναθεωρητικός νομοθέτης, όπως το έπραξαν ο γάλλος και ο γερμανός αναθεωρητικός νομοθέτης, να περιορισθεί στην αναγνώριση της συμβατότητας της ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης με το ελληνικό Σύνταγμα, παραπέμπει αντ' αυτού για τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της οικονομικής και νομισματικής ένωσης στο ασαφές άρθρο 28.

- Το προστιθέμενο εδάφιο 2 στην παράγραφο 2 του άρθρου 70

«Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή ενημερώνεται από την Κυβέρνηση για τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συζητεί επ' αυτών».

Με τη διάταξη αυτή, η οποία προτάθηκε από την πλειοψηφία, πραγματοποιείται ένα δειλό απλώς βήμα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ελέγχου της νομοθετικής εξουσίας επί της Κυβέρνησης σε ζητήματα που αφορούν το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Το βήμα αυτό επιβάλλεται άλλωστε από το Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων το οποίο είναι προσαρτημένο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Σε αντίθεση με τη διατύπωση σε άλλα Συντάγματα, π.χ. το γαλλικό και το γερμανικό, η προτεινόμενη ρύθμιση δεν θεμελιώνει την ρητή υποχρέωση της Κυβέρνησης ούτε θέτει συγκεκριμένα χρονικά όρια για την ενημέρωση αυτή (οι αντίστοιχες διατάξεις των δύο αυτών Συνταγμάτων καθιερώνουν την υποχρέωση της Κυβέρνησης να ενημερώνει τα δύο νομοθετικά σώματα, σύμφωνα

δε με το γερμανικό Σύνταγμα η ενημέρωση πρέπει επιπλέον να γίνεται κατά τρόπο πλήρη και το ωρύτερο δυνατό, ενώ το γαλλικό Σύνταγμα ορίζει ότι τα νομοθετικά σχέδια και προτάσεις υποβάλλονται στα δύο νομοθετικά σώματα, ευθύς ως διαβιβασθούν στο Συμβούλιο).

Η προτεινόμενη διάταξη περιορίζει επιπλέον το αντικείμενο της ενημέρωσης μόνο σε ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης. Η σχετική διάταξη του μεν γερμανικού Συντάγματος αναφέρεται στις ευρωπαϊκές υποθέσεις, το δε γαλλικό Σύνταγμα θέτει στην ευχέρεια της Κυβέρνησης τη δυνατότητα υποβολής στα νομοθετικά σώματα και των λοιπών σχεδίων και προτάσεων, καθώς επίσης και κάθε εγγράφου που προέρχεται από ένα θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 88-4).

Τέλος, η νέα διάταξη περιορίζεται στη συνταγματική κατοχύρωση μιας «συζήτησης», χωρίς να αποφαίνεται για το κατά πόσον θεμελιώνεται δέσμευση για την Κυβέρνηση ή όχι. Τουναντίον, το μεν γερμανικό Σύνταγμα ρητώς προβλέπει ότι κατά τις διαπραγματεύσεις η Κυβέρνηση λαμβάνει υπόψη τις απόψεις της Ομοσπονδιακής Βουλής, το δε γαλλικό Σύνταγμα προβλέπει τη δυνατότητα οι σχετικές αποφάσεις των νομοθετικών σωμάτων να λαμβάνονται και εκτός των συνόδων. Πιο κατηγορηματικά δε απ' όλα τα άλλα Συντάγματα, το Σύνταγμα της Αυστρίας καθιερώνει ως κανόνα τη δέσμευση της Κυβέρνησης από τις αποφάσεις των νομοθετικών σωμάτων.

VI. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ: Η «ΑΛΛΗ» ΠΡΟΤΑΣΗ

Με βάση τις παραπάνω σκέψεις δεν μένει παρά η διαπίστωση ότι η Ελλάδα στις αρχές του 21ου αιώνα φαίνεται να χάνει μια ακόμη ευκαιρία για να προσαρμόσει τη συνταγματική της τάξη στις νέες απαιτήσεις της προϊούσας ευρωπαϊκής ενοποίησης και της πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Αν δεν λάβει κανείς υπόψη ότι αφενός σύμφωνα με το Σύνταγμα μια νέα αναθεώρηση δεν επιτρέπεται πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης (άρθρο 110 παρ. 6 Σ.) και ότι αφετέρου οι δυνατότητες που παρέχει το Σύνταγμά μας για προσφυγή σε δημοψήφισμα είναι στην πράξη περιορισμένες, θα κατανοήσει ευκολότερα την κριτική που ασκήθηκε με αυτή την εισήγηση στην πρόταση αναθεώρησης των διατάξεων που χρησιμεύουν ως συνταγματικό θεμέλιο για τον προσδιορισμό και τη συνταγματική αξιολόγηση των σχέσεων του ελληνικού Συντάγματος με το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της συμμετοχής της Ελληνικής Δημοκρατίας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Με βάση τις προηγηθείσες σκέψεις και τις συγκριτικές διαπιστώσεις απαι-

τείται μια ριζική αναμόρφωση των διατάξεων του άρθρου 28 παρ. 2 και 3, έτσι ώστε:

α. Να δοθεί σαφής συνταγματική κάλυψη στα ήδη διανυθέντα βήματα, των οποίων αμφισβητήθηκε η συμφωνία με το Σύνταγμα, λ.χ. της συμμετοχής κοινοτικών αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές.

β. Να προβλεφθεί η δυνατότητα συνταγματικής κάλυψης μελλοντικών βημάτων τα οποία τροποποιούν ή επιτρέπουν την τροποποίηση συνταγματικών διατάξεων.

γ. Να προβλεφθεί μια ευέλικτη και σύντομη διαδικασία για την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία δεν θα είναι δυσκίνητη όπως αυτή της τυπικής, κοινής αναθεώρησης που προβλέπει το άρθρο 110 Συντ., με ταυτόχρονη όμως αύξηση της απαιτούμενης πλειοψηφίας ή πλειοψηφιών. Μια λύση θα ήταν η πρόβλεψη αυξημένης πλειοψηφίας των τριών πέμπτων (αντίστοιχης με αυτήν του άρθρου 110) και δεδομένου ότι δεν είναι πρακτικώς σκόπιμο και δυνατόν η απόφαση για τα επόμενα βήματα να απαιτεί τη σύμπραξη δύο Βουλών να καθιερωθεί η υποχρέωση δημοψηφίσματος. Εναλλακτική λύση θα ήταν ενδεχομένως η καθιέρωση ακόμη πιο αυξημένης πλειοψηφίας, αυτής των δύο τρίτων, και η διενέργεια δύο ψηφοφοριών εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος.

δ. Να ρυθμισθούν τα σχετικά με τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ζητήματα σε ενιαίο άρθρο και σε κάθε περίπτωση όχι με τη μορφή ερμηνευτικών δηλώσεων.

Ευκατρία θα ήταν εξ άλλου και η συμπλήρωση της παραγράφου 1 με την καθιέρωση της ερμηνευτικής αρχής της «σύμφωνης με το διεθνές δίκαιο ερμηνείας του Συντάγματος», τουλάχιστον στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Με βάση τις ανωτέρω σκέψεις προτείνεται αφενός η προσθήκη μιας νέας παραγράφου ή ενός πρόσθετου εδαφίου μετά την ισχύουσα παράγραφο 1, η οποία και επαναδιατυπώνεται και αφετέρου η εξής νέα διατύπωση του άρθρου 28 παρ. 2 και η αντικατάσταση της παρ. 3:

– Παράγραφος 1 (επαναδιατύπωση της παρ.1 εδάφ. 1 και προσθήκη νέων εδαφίων)

«Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την κύρωσή τους με νόμο, την επικύρωσή τους και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της εσωτερικής ελληνικής έννομης τάξης και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου».

«Με εξαίρεση τον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η εφαρμογή των

κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων έναντι των αλλοδαπών τελεί πάντοτε υπό τον όρον της αμοιβαιότητας».

«Οι διατάξεις του παρόντος Συντάγματος που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου ερμηνεύονται σύμφωνα με τις διεθνείς συμβάσεις που κατοχυρώνουν τα δικαιώματα αυτά. Καμμία διάταξη του παρόντος Συντάγματος δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί ως δικαιολογούσα μείωση της προστασίας, την οποία παρέχουν νόμοι και διεθνείς συμβάσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τις οποίες έχει κυρώσει η Ελλάδα».

– Παράγραφος 2 (αναμόρφωση)

«Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα Κράτη, μπορεί να ανατεθεί με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών στους οποίους μετέχει η Ελλάδα η άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για τον αυτό σκοπό η Ελλάδα μπορεί να προβαίνει ελεύθερα, με συνθήκη ή συμφωνία, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.

Για τη ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών».

– Παράγραφος 3 (νέα)

Η Ελλάδα συμμετέχει στην από κοινού με τα άλλα Κράτη-Μέλη άσκηση αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την κύρωση συνθήκης ή συμφωνίας, η οποία επιφέρει τροποποιήσεις των συμβατικών θεμελιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ανάλογες ρυθμίσεις, με τις οποίες τροποποιείται κατ' ουσίαν ή συμπληρώνεται το παρόν Σύνταγμα ή καθίστανται δυνατές τέτοιες τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις απαιτείται νόμος που ψηφίζεται από τα τρία πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών και εγκρίνεται με δημοψήφισμα, ως νόμος ορίζει

ή (εναλλακτική λύση)

απαιτείται νόμος που ψηφίζεται σε δύο διαδοχικές ψηφοφορίες που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον έξι μήνες από τα δύο τρίτα του όλου αριθμού των βουλευτών.

– Παράγραφος 4 (νέα)

Υπό τις προϋποθέσεις της προηγούμενης παραγράφου η Ελλάδα αναγνωρίζει στην Ευρωπαϊκή Ένωση τις αρμοδιότητες που είναι απαραίτητες για τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Νομισματική Ένωση και αναγνωρίζει το δικαίωμα συμμετοχής προσώπων που κατέχουν την ιθαγένεια

ενός Κράτους-Μελους στις εκλογές των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τέλος, αντί της προτεινόμενης προσθήκης σχετικά με την ενημέρωση της Βουλής για τα ευρωπαϊκά θέματα, προτείνεται η προσθήκη της παρακάτω διάταξης ως εδάφιο 2 στην παράγραφο 2 του άρθρου 70

– Άρθρο 70 (νέο εδάφιο στην παράγραφο 2)

«Η Κυβέρνηση υποχρεούται να ενημερώνει τη Βουλή για τα ζητήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να υποβάλλει στη Βουλή ευθύς ως διαβιβασθούν στο Συμβούλιο τις προτάσεις κανονιστικών πράξεων, να συζητεί επ' αυτών, και να λαμβάνει υπόψη τις απόψεις της Βουλής κατά τις διαπραγματεύσεις και τις ψηφοφορίες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις ικανοποιείται τόσο το συνταγματικώς θεμιτό και από τον αυστηρό χαρακτήρα του απορρέον αίτημα για αυστηρό σεβασμό του Συντάγματος όσο και η πραγματική ανάγκη επιτάχυνσης της διαδικασίας προσαρμογής του ελληνικού Συντάγματος στις εκάστοτε απαιτήσεις της προϊούσας ευρωπαϊκής ενοποίησης. Επί πλέον, η τελευταία πρόταση αναβαθμίζει τη συμμετοχή της Βουλής στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι και εξισορροπεί την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείματος, που εξακολουθεί να υπάρχει στους υπάρχοντες θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία ορθώς χαρακτηρίζεται από πολλούς ως μονόδρομος και για την οποία η πολιτική βούληση της ευρύτατης πλειοψηφίας του ελληνικού λαού και των αντιπροσώπων του είναι δεδομένη, θα απαιτήσει πράγματι και άλλες ουσιαστικές τροποποιήσεις του Συντάγματος – είτε αυτές χαρακτηρισθούν τυπικά ως αναθεώρηση είτε όχι. Οι τροποποιήσεις αυτές θα πρέπει να μπορεί να συντελούνται με ευέλικτες διαδικασίες. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι ο δρόμος προς την ολοκλήρωση δεν θα πρέπει να συνοδεύεται από συνταγματική νομιμότητα και συνταγματική «αξιοπρέπεια».

Δεν αρκεί μόνη η πολιτική συναίνεση, πολλώ δε μάλλον δεν είναι επιτρεπτή η σιωπηρή παραβίαση του Συντάγματος μέσω της επικύρωσης συνθηκών που τροποποιούν τα νομικά θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τρόπο που δεν συμβαδίζει ή και συγκρούεται με διατάξεις και αρχές του.

Όσο υπάρχει ελληνικό Σύνταγμα, επιβάλλεται αυτό και μόνο να νομιμοποιεί, και μάλιστα κατά τρόπο σαφή, καθαρό και συγκεκριμένο τα διάφορα βήματα της χώρας μας προς την ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Ειδικές εκφάνσεις της οικονομικής ελευθερίας

(Η πρόταση αναθεώρησης σχετικά με την καταπολέμηση της διαπλοκής)

Του ΦΙΛΙΠΠΟΥ Κ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ
Καθηγητή του Συνταγματικού Δικαίου
στο Πανεπιστήμιο Αθηνών

Η οικονομική ελευθερία έχει, ως γνωστόν, συνταγματική κατοχύρωση. Δεν είναι απόλυτη. Τελεί υπό την επιφύλαξη να μην παραβιάζει το Σύνταγμα, τα χρηστά ήθη και τα δικαιώματα των άλλων. Ως «Σύνταγμα» στην τριάδα αυτή των περιορισμών νοείται το Σύνταγμα υπό ουσιαστική έννοια, δηλαδή και ο νόμος.

Οι επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης είναι αναμφισβήτητα φορείς οικονομικής ελευθερίας. Όχι απόλυτης αλλά δυνάμενης να περιορισθεί διά νόμου. Ο νόμος (άρθρο 1 παρ. 11 του ν. 2328/1995) περιλαμβάνει διάφορους περιορισμούς, μεταξύ των οποίων και τον εξής: «Όσοι συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο ή στη διοίκηση εταιρίας ή ασκούν ατομική επιχείρηση που αναλαμβάνει έργα ή προμήθειες από το δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή συμμετέχουν σε εταιρίες που συμμετείχαν σε παρόμοιες εταιρίες δεν μπορούν να κατέχουν ατομική επιχείρηση ή να συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο ή στη διοίκηση εταιρίας που κατέχει άδεια τηλεοπτικού ή ραδιοφωνικού σταθμού ή εκδίδει ημερήσια ή εβδομαδιαία εφημερίδα κλπ. Στα έργα ή τις προμήθειες περιλαμβάνεται και η παροχή υπηρεσιών».

Η διάταξη αυτή δεν περιορίζει μόνο την οικονομική ελευθερία των ραδιοτηλεοπτικών επιχειρήσεων και εφημερίδων αλλά και την οικονομική ελευθερία των επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών, προμηθειών και έργων προς τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η διάταξη δεν αμφισβητήθηκε, εξ όσων γνωρίζω, από πλευράς συνταγματικότητας. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης τη θεώρησε όμως – καθώς συνάγεται