

ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ

Γεώργιος Παπαδημητρίου, καθηγητής Παν/μιου Αθηνών

Ι. Η πολιτεία και η ίδρυση των ευρωπαϊκών κοινοτήτων

Πριν από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων οι επιστημονικές κατηγορίες στις οποίες δομούνταν η έννομη τάξη ήταν εν πολλοίς δεδομένες. Οι δυσκολίες που συναντούσε κανείς προκειμένου να ερμηνεύσει τη δομή και τη λειτουργία τόσο της Πολιτείας όσο και της διεθνούς κοινωνίας δεν ήταν βέβαια λίγες. Κάθε σχετική προσπάθεια είχε ωστόσο συγκεκριμένα επίπεδα αναφοράς και βασιζόταν σε σαφείς και κοινά αποδεκτές θεωρητικές παραδοχές.

Η εικόνα μεταβλήθηκε άρδην με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η ιστορική αυτή πρωτοβουλία δημιούργησε εντελώς νέα δεδομένα, που άργησαν πάντως να συνειδητοποιηθούν. Φαίνεται μάλιστα ότι και οι πατέρες των ιδρυτικών συνθηκών δεν είχαν πλήρη επίγνωση των ανατροπών που επρόκειτο να προκαλέσουν στην επιστήμη. Έκτοτε έχει κυλήσει πολύ νερό στο αυλάκι. Ιδέες και προγράμματα έχουν αποτυπωθεί στα καταστατικά κείμενα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, απέκτησαν συγκεκριμένη θεσμική υπόσταση και συνοδεύτηκαν από πολύχρονη πρακτική. Είναι εύλογο, λοιπόν, το πρίσμα υπό το οποίο εξετάζουμε σήμερα την ευρωπαϊκή ενοποίηση να έχει εμπλουτιστεί και να παρουσιάζει, γι' αυτό, μεγαλύτερη ωριμότητα.

Η ενοποιητική διαδικασία ήταν από την πρώτη στιγμή αναπόφευκτο να διαβρώνει αργά αλλά σταθερά τα θεμέλια της Πολιτείας. Η πολιτική συγκυρία αλλά και λόγοι τακτικής επέβαλαν, βέβαια, συχνά τη συγκάλυψη αυτής της πραγματικότητας. Η πορεία, όμως, είχε ήδη προδιαγραφεί. Για να εκπληρώσουν την αποστολή τους οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες έπρεπε να απορροφούν σταδιακά ολόένα και μεγαλύτερο μέρος από τις εξουσίες της Πολιτείας. Διαφορετικά, θα οδηγούνταν σε στασιμότητα και δεν θα δικαίωναν τον ιστορικό προορισμό τους.

1. Η απαρχή της υπέρβασης της Πολιτείας

Υπό αυτούς τους όρους άρχισε να διαγράφεται η υπέρβαση της Πολιτείας. Πράγματι, όλα τα κράτη που προσχώρησαν στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και συμμετείχαν στη λειτουργία τους απώλεσαν ως ένα βαθμό τη συστηματική «καθαρότητα» που τα διέκρινε ως εκείνη τη στιγμή. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι η σχετική κάθε φορά απόφαση των αρμόδιων πολιτειακών οργάνων, τουλάχιστον μετά την πρώτη διεύρυνση, προκάλεσε στις περισσότερες χώρες συνταγματικές αμφισβητήσεις ή κραδασμούς. Η διεργασία αυτή είναι, ως γνωστόν, ακόμη ανοικτή. Ανοικτή, υπό την έννοια ότι υπόκειται στις επιταχύνσεις ή επιβραδύνσεις του ιστορικού γίνεσθαι.

Θα ήταν, ωστόσο, αφέλεια να νομίσει κανείς ότι η Πολιτεία έχασε το λόγο ύπαρξής της ή ότι η σημασία της περιορίστηκε υπέρμετρα. Η διαπίστωση αυτή που ισχύει για όλα τα κράτη της διεθνούς κοινωνίας ισχύει, τηρουμένων των αναλογιών, και για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Πολιτεία δεν φαίνεται άλλωστε να οδηγείται στο ορατό μέλλον σε απόσχιση. Εν προκειμένω συμβαίνει μάλλον το αντίθετο, γιατί θα διατηρήσει, ασφαλώς διαφοροποιούμενη κατά περίπτωση, την υπόστασή της και θα συνεχίσει να αποτελεί το θεμέλιο για την οικοδόμηση της διεθνούς κοινωνίας και το υπόστρωμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

2. Υπερεθνικές αρχές

Σε κάθε νέο θεσμικό μόρφωμα είναι δύσκολο, όπως μας διδάσκει και η ιστορία, να αναδείξει κανείς από την πρώτη στιγμή τις αρχές που το διέπουν. Εκτός αυτού, η συναγωγή τους συναρτάται συχνά από την οπτική γωνία, με βάση την οποία προσεγγίζουμε κάθε φορά το ζήτημα. Οι επισημάνσεις αυτές είναι αναγκαίες, προκειμένου να γίνει ευχερέστερα αντιληπτό, γιατί δεν έχουν αποκρυσταλλωθεί ακόμη με σαφήνεια οι βασικές αρχές που προσδιορίζουν το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαπίστωση αυτή δεν επιτρέπει πάντως τη ροπή προς ένα άκραιο εκλεκτικισμό. Ο λόγος είναι προφανής. Οι επιλογές των συνθηκών που μπορούν να διεκδικήσουν ποιότητα αρχής είναι δεδομένες. Η δυσκολία εντοπίζεται, λοιπόν, όχι τόσο στην έλλειψη ερεισμάτων για τη θεμελίωση αρχών αλλά στη συναγωγή τους με απτό περιεχόμενο και προσδιορισμένη λειτουργία.

Επιτρέψτε μου να γίνω περισσότερο συγκεκριμένος. Τα καταστατικά κείμενα της Ένωσης παρέχουν ασφαλώς έρεισμα για τη θεμελίωση θεμελιωδών αρχών. Χωρίς αυτές θα ήταν άλλωστε αδιανόητη η συγκρότηση του θεσμικού οικοδομήματός της. Οι θεμελιώδεις αρχές του δεν διακρίνονται πάντως για τη σαφήνεια και την ωριμότητα, με τις οποίες εμφανίζονται οι θεμελιώδεις αρχές στο Σύνταγμα μιας Πολιτείας.

Οι δυσκολίες δεν περιορίζονται όμως μόνο σ' αυτό το σημείο. Οι επιμέρους

αρχές που διέπουν την Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν εν πολλοίς, συγκρινόμενες μεταξύ τους, διαφορετική ποιότητα, εάν ιδίως εκλάβουμε ως γνώμονα το προνομιακό πεδίο της λειτουργίας τους. Με βάση το κριτήριο αυτό μπορούμε να διακρίνουμε αφ' ενός αρχές που ενδιαφέρουν κατ' εξοχήν την ενωσιακή έννομη τάξη, όπως λ.χ. οι αρχές που αντιστοιχούν στις τέσσερις βασικές ελευθερίες, και αφ' ετέρου αρχές που προορίζονται προπάντων να οριοθετήσουν τη σχέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Πολιτεία. Στις τελευταίες ανήκουν κυρίως η αρχή της αυτονομίας της, η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και η συναφής αρχή της άμεσης ισχύος των κανόνων του στην εθνική έννομη τάξη.

Οι τρεις αυτές αρχές συμπυκνώνουν τη βαθύτερη θεσμική ουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσδιορίζουν τον υπερεθνικό χαρακτήρα της και διεκδικούν αναντίρρηση την ποιότητα θεμελιώδους αρχής. Για τις ανάγκες της ανάλυσης που ακολουθεί, αλλά και γενικότερα, θα μπορούσαν, λοιπόν, να χαρακτηριστούν *υπερεθνικές αρχές*. Αυτές ακριβώς απασχολούν τον προβληματισμό που έχω την τιμή να σας εκθέσω στη συνέχεια.

3. Η επενέργειά τους στην Πολιτεία

Ο καινοτόμος θεσμικός χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκφράζεται και αποτυπώνεται στις υπερεθνικές αρχές που αποτελούν το μοχλό και την κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η επενέργειά τους στην Πολιτεία είναι αναμφίβολα καταλυτική. Διαμέσου αυτών συντελείται η διεργασία της αργής αλλά σταθερής διάβρωσης των θεμελίων της, για την οποία μίλησα προηγουμένως. Αποτελεί πια κοινό τόπο ότι με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η Πολιτεία απώλεσε τη θεσμική «καθαρότητά» της. Όσοι παραβλέπουν αυτή την πραγματικότητα, επικαλούμενοι με ρομαντικό δογματισμό παραδοχές και αντιλήψεις που κυριαρχούσαν προτού αρχίσει η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εθελοτυφλούν.

Και εθελοτυφλούν, γιατί με τη συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση ένα ολόένα μεγαλύτερο μέρος της εξουσίας της Πολιτείας μεταβιβάζεται στην Ένωση. Κατά το μέρος αυτό ακριβώς, που δεν είναι βέβαια πάντοτε ευχερώς προσδιορίσιμο, ενισχύεται η εξουσία της. Το κορυφαίο πρόβλημα ήταν και παραμένει, από την οπτική γωνία της Πολιτείας, η αναζήτηση επαρκούς και ασφαλούς συνταγματικού ερείσματος για την εν λόγω διεργασία. Με το πρόβλημα αυτό δεν προτίθεμαι, όμως, να σας απασχολήσω, γιατί παρουσιάζει αυτοτέλεια και είναι σχετικά πολυσυζητημένο.

II. Οι πολιτειακές αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Αν στρέψουμε τώρα την προσοχή μας στην Πολιτεία και αναζητήσουμε τις θεμελιώδεις αρχές για τη δομή και τη λειτουργία της, τα πράγματα παρουσιάζονται πιο απλά. Η μακρά ιστορία της γένεσης και εξέλιξής της ως τις ημέρες μας οδήγησε σταδιακά στη μορφοποίηση και την αποτύπωση συνήθως στο Σύνταγμα θεμελιωδών αρχών με σαφές περιεχόμενο και προσδιορισμένη λειτουργία.

1. Πολιτειακές αρχές

Ας ανασύρουμε στη μνήμη μας τις βασικότερες. Πρόκειται κυρίως για τη δημοκρατική αρχή, την αρχή του κράτους δικαίου και την ιστορικά νεότερη αρχή του κοινωνικού κράτους. Οι αρχές αυτές είναι εγγενείς σε κάθε σύγχρονη Πολιτεία. Θα μπορούσε, βέβαια, να αναφέρει κανείς και άλλες. Η ροπή προς μία εκτατική προσέγγιση θα δημιουργούσε ωστόσο δυσχέρειες και δεν θα συνέβαλλε, νομίζω, στον προβληματισμό μας. Η ανάλυση που ακολουθεί επικεντρώνεται για το λόγο αυτό αποκλειστικά σε αρχές που θα ήταν δυνατόν να υιοθετηθούν στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα. Περιορίζομαι λοιπόν σ' αυτές.

Οι τρεις θεμελιώδεις αρχές, όπως άλλωστε και οι υπόλοιπες, που διέπουν την Πολιτεία, θα μπορούσαν να ονομαστούν *πολιτειακές*. Η ονομασία αυτή διευκολύνει την αντιπαράθεσή τους με τις υπερεθνικές αρχές που ανέφερα προηγουμένως, υποδηλώνει την προέλευση και προσδιορίζει την ιδιαιτερότητα και την ποιότητά τους.

2. Η εισροή τους στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα

Το ερώτημα που τίθεται είναι εάν είναι δυνατή η εισροή στοιχείων της δημοκρατικής αρχής, της αρχής του κράτους δικαίου και της κοινωνικής αρχής στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και περαιτέρω, αν είναι δυνατή η υιοθέτησή τους σ' αυτήν. Στο σημείο αυτό είναι επιβεβλημένη μία διευκρίνιση. Η υποδοχή πολιτειακών αρχών στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι υπό οποιαδήποτε εκδοχή ανέφικτη χωρίς την αλλοίωση, ως ένα τουλάχιστον βαθμό, του περιεχομένου τους.

Το ζήτημα αυτό είχε αναλύσει πέρυσι, με την ίδια ευκαιρία, ο συνάδελφος Δημ. Τσάτσος, παρουσιάζοντας θέσεις που διεκδικούν διεθνώς πρωτοτυπία. Η ομιλία του δημοσιεύθηκε ήδη σε αυτοτελή τόμο με τίτλο «Οι επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης». Τη βασική του θέση συμμερίζομαι απολύτως. Πολιτειακή αρχή έτσι, μεταφερόμενη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αποκτά εν πολλοίς, ως ενωσιακή τώρα αρχή, διαφορετικό περιεχόμενο και διαφορετική λειτουργία. Με άλλα λόγια, η μηχανική αναπαραγωγή μιας πολιτειακής αρχής και η αυτούσια αναγωγή της σε ενωσιακή είναι συστηματικά εσφαλμένη.

Επιτρέψτε μου να διασαφηνίσω το ζήτημα με βάση ένα συγκεκριμένο παρά-

δειγμα. Η υιοθέτηση εξελικτικά της δημοκρατικής αρχής στο ενωσιακό επίπεδο δεν μπορεί ποτέ να γίνει με τους όρους που προσιδιάζουν στην Πολιτεία. Γι' αυτό ακριβώς, το περιεχόμενό της στην εθνική και την ενωσιακή έννομη τάξη δεν επιτρέπεται να ταυτίζεται. Η διαπίστωση αυτή ανταποκρίνεται σε μία ιστορική νομοτέλεια. Το γεγονός, τέλος, ότι οι διαφορές που εντοπίζονται τείνουν ενδεχομένως προοπτικά να αμβλυνθούν, δεν πρέπει να μας οδηγεί σε εσφαλμένες παραδοχές.

III. Η εισροή πολιτειακών αρχών στη συνθήκη του Μάαστριχτ

Η εισροή πολιτειακών αρχών στα καταστατικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέκτησε για πρώτη ουσιαστικά φορά επικαιρότητα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Για την πραγματοποίηση αυτού του ποιοτικού άλματος σημειώθηκε ασφαλώς καθυστέρηση. Η καθυστέρηση, που θα μπορούσε εύκολα να εξηγηθεί, σχετίζεται κυρίως με τους έντονους δισταγμούς για τη θεσμική ωρίμανση της Ένωσης και τις αμφιβολίες ως προς το ρόλο που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν οι πολιτειακές αρχές προς την κατεύθυνση αυτή. Οι επιλογές που επικράτησαν στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικές. Ας δούμε, όμως, ποιες πολιτειακές αρχές και σε ποια έκταση άρχισαν να εισρέουν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

1. Καταγραφή

Με παραλλάσσουσες διατυπώσεις η Συνθήκη παρέχει εν πρώτοις έρεισμα για την υποδοχή στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα της δημοκρατικής και της δικαιοκρατικής αρχής. Συγκεκριμένα, στο σημείο γ' και ε' του Προοιμίου γίνεται λόγος για την προσήλωση των κρατών στην αρχή της δημοκρατίας και την ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας των ενωσιακών οργάνων. Συναφής είναι επίσης ο ορισμός του άρθρου Α παρ. 2, σύμφωνα με τον οποίο οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες. Σημασίας δεν στερείται επίσης το άρθρο ΣΤ παρ. 1, όπου ορίζεται ότι: «Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές». Είναι προφανές ότι οι σχετικά λιγοστές και μάλλον ισχνές αναφορές των ιδρυτικών συνθηκών για τη δημοκρατία εμπλουτίζονται και τείνουν να αποκτήσουν ουσιαστική διάσταση.

Κάτι ανάλογο συμβαίνει και με την αρχή του κράτους δικαίου, αφού οι συντάκτες της Συνθήκης κατανόησαν την ανάγκη να της προσδώσουν θεσμική υπόσταση στο ανώτατο κανονιστικό επίπεδο. Τα αποτελέσματα δεν ανταποκρίνονται βέβαια στις προσδοκίες του ευρωπαϊού πολίτη και δεν αντιστοιχούν στο βαθμό ανάπτυξης του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Ανεξαρτήτως αυτού πάντως, επιβάλλεται να γίνει μία συστηματική καταγραφή των ορισμών που αναφέρονται στην αρχή. Έτσι,

στο σημείο γ' του Προοιμίου τα κράτη επιβεβαιώνουν την προσήλωσή τους στην ελευθερία, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς επίσης και στο κράτος δικαίου. Στο άρθρο ΣΤ παρ. 2 της Συνθήκης τονίζεται, εξάλλου, ότι η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Κοινός παρανομαστής όλων αυτών των ορισμών είναι η δημιουργία πρόσφορου εδάφους για τη θεμελίωση της δικαιοκρατικής αρχής.

Αξιζει να σημειωθεί ότι παραπάνω ρυθμίσεις συγκεκριμενοποιούνται και εξειδικεύονται σε επιμέρους θεσμούς και διατάξεις που προσδίδουν από περιεχόμενο τόσο στη δημοκρατική όσο και στη δικαιοκρατική αρχή. Θα μου επιτρέψετε να αναφέρω ορισμένα παραδείγματα από την περιοχή του κράτους δικαίου, η οποία διακρίνεται από μεγαλύτερη κανονιστική πυκνότητα. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ παρέχει έτσι έδαφος για τη θεμελίωση των αρχών της διαφάνειας και της δημοσιότητας που είναι εγγενείς στο κράτος δικαίου. Το παράδειγμα αυτό καθιστά σαφές ότι η εισροή πολιτειακών αρχών στην Ένωση αποτελεί εν τέλει άθροισμα αφ' ενός των ορισμών που αναφέρονται άμεσα ή έμμεσα σ' αυτές και αφ' ετέρου των θεσμών και των διατάξεων που τις εξειδικεύουν. Η διευκρίνιση αυτή είναι αναγκαία για να προσδιορίσουμε κάθε φορά το εύρος, το περιεχόμενο και τη λειτουργία της υπόψη πολιτειακής αρχής στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης.

2. Αποτίμηση

Η κριτική αποτίμηση της εισροής πολιτειακών αρχών στο θεσμικό σώμα της Ένωσης μας δίνει την εικόνα που θα προσπαθήσω, με κάθε δυνατή συντομία, να σας παρουσιάσω με ορισμένες επισημάνσεις. Από ποσοτική άποψη η αποδοχή τους είναι μάλλον περιορισμένη, ενώ από ποιοτική παρουσιάζεται απρόσφορη να μεταβάλει ουσιαστικά τη θεσμική ταυτότητά της. Το συμπέρασμα αυτό δεν επιδέχεται, νομίζω, σοβαρή αμφισβήτηση.

Δεν επιτρέπεται, ωστόσο, να παραγνωρίζουμε ότι η Συνθήκη επιχειρεί ένα ποιοτικό άλμα. Η δημοκρατική και η δικαιοκρατική αρχή ανάγονται για πρώτη φορά σε ενωσιακές αρχές, με περιορισμένη πάντως εμβέλεια και ασθμαίνουσα δυναμική. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο πρέπει να δεχτούμε ότι στο Μάαστριχτ συντελέστηκε ένα σημαντικό βήμα στην ιστορία των θεσμών και ότι διαφοροποιήθηκαν αισθητά οι όροι που προσδιορίζουν την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

IV. Η διείσδυση πολιτειακών αρχών στη συνθήκη του Άμστερνταμ

Η αρχή που έγινε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν επόμενο να συνεχιστεί λίγα χρόνια αργότερα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Οι ασκοί του Αιόλου είχαν ανοίξει. Ο εμπλουτισμός του θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης με πολιτειακές αρχές επρόκειτο να περάσει σε νέα φάση και να αποκτήσει, ποσοτικά και ποιοτικά, νέες διαστάσεις. Τα αποτελέσματα, αν και δεν είναι ικανοποιητικά, θα ήταν λάθος να χαρακτηριστούν ευκαταφρόνητα. Είναι ενδιαφέρον να δούμε πώς διαμορφώνεται ήδη η εικόνα.

1. Καταγραφή

Εν πρώτοις, επιθυμώ να υπογραμμίσω ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν περιορίζεται μόνο στην υποδοχή της δημοκρατικής και της δικαιοκρατικής αρχής· επεκτείνεται και στην κοινωνική αρχή. Η εν λόγω διεύρυνση είναι καθαυτή σημαντική. Είναι δε σημαντική, διότι σηματοδοτεί την περαιτέρω μετάγγιση των πιο βασικών θεμελιωδών πολιτειακών αρχών, που ενόψει του περιεχομένου και της λειτουργίας τους θα ήταν δυνατόν να αναχθούν σε ενωσιακές αρχές. Εκτός αυτού, οι ορισμοί της Συνθήκης που αναφέρονται στις εν λόγω αρχές είναι περισσότεροι και προσλαμβάνουν ουσιαστικότερο χαρακτήρα. Στη συνέχεια θα προσπαθήσω να τεκμηριώσω αυτές τις εκτιμήσεις.

Η κυριότερη καινοτομία της Συνθήκης ως προς τη δημοκρατική αρχή εντοπίζεται στο άρθρο ΣΤ παρ. 1, όπου η δημοκρατία αναφέρεται ρητά ως αρχή στην οποία δομείται η Ένωση. Εξάλλου, οι συναφείς ορισμοί του Προοιμίου διατηρούνται ουσιαστικά अपαράλλακτοι, ενώ δεν πρέπει να διαφεύγουν της προσοχής μας οι νέες ρυθμίσεις που ενισχύουν τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως του κατ' εξοχήν δημοκρατικά νομιμοποιημένου οργάνου, και που αναβαθμίζουν τη θέση του στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης.

Αλλά και το κράτος δικαίου διασφαλίζεται ήδη στο άρθρο ΣΤ παρ. 1 με ειδικό ορισμό, ο οποίος την αναγάγει σε θεμελιώδη αρχή της Ένωσης. Αν και οι συντάκτες της Συνθήκης παρέλειψαν να συμπεριλάβουν στο σώμα της έναν εκτενή κατάλογο για την προστασία των δικαιωμάτων του ευρωπαίου πολίτη, έστρεψαν το ενδιαφέρον τους σε πολλές επιμέρους ρυθμίσεις που με σταθερό γνώμονα τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου βελτιώνουν αισθητά τη θέση του. Χαρακτηριστικά θα μπορούσε να αναφέρει κανείς την προστασία του ατόμου από τη χρήση προσωπικών δεδομένων, την κατάργηση της θανατικής ποινής και την εγγύηση, έστω με πολύ γενικούς όρους, ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Οι ευπρόσδεκτες αυτές καινοτομίες κατέστησαν επιβεβλημένες μετά τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στην περιοχή της δικαιοσύνης και της δημόσιας τάξης. Θα ήταν επίσης

παράλειψη να μη γίνει λόγος για τις νέες διατάξεις που καθιερώνουν ρητά τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα ως ενωσιακές αρχές.

Όπως είναι γνωστό, στις ιδρυτικές συνθήκες εισέρευσε μικρή μόνο δόση «κοινωνικής ευαισθησίας». Η εικόνα δεν διαφοροποιήθηκε αισθητά στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πρόδη, ενώ την πεπατημένη ακολούθησαν και οι συντάκτες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Υπό αυτά τα δεδομένα, οι κοινωνικές διατάξεις της δεν ήταν σε θέση να προσφέρουν επαρκές έρεισμα για τη θεμελίωση της κοινωνικής αρχής. Της αρχής, δηλαδή, που αποβλέπει στην προστασία όσων έχουν ανάγκες, τη συναίρεση των συμφερόντων του ατόμου με τα συμφέροντα του συνόλου, την ορθολογική επίλυση των κοινωνικών διενέξεων και τη μέριμνα για την αντιμετώπιση μελλοντικών προβλημάτων.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσεγγίζει διαφορετικά το ζήτημα. Στο Προοίμιο της επιβεβαιώνεται η προσήλωση των κρατών στα «θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, όπως ορίζονται από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961 και τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989». Αν και στο άρθρο ΣΤ, παρ. 19 παραλείπεται η αναφορά στην κοινωνική αρχή –της οποίας, ας σημειωθεί, το περιεχόμενο διακρίνεται εν πολλοίς για τη ρευστότητά του–, η Συνθήκη περιέχει πολλές ρυθμίσεις που την προσδιορίζουν. Ειδικά κεφάλαιά της είναι έτσι αφιερωμένα στην απασχόληση, την εν γένει κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία. Πρόκειται για επιμέρους δέσμες διατάξεων που συγκροτούν κάθε φορά ένα συνεκτικό κανονιστικό πλαίσιο, πρόσφορο να συμβάλει στην επίλυση των μεγάλων αυτών προβλημάτων.

Η ένταξη στη Συνθήκη πληθώρας ορισμών και διατάξεων με κοινωνικό περιεχόμενο επιτρέπει, κατά την ορθότερη άποψη, τη θεμελίωση της κοινωνικής αρχής σ' αυτήν. Η θεμελίωσή της καθαυτή δεν αρκεί ωστόσο για τον προσδιορισμό του περιεχομένου και της λειτουργίας της. Οι σχετικές δυσκολίες είναι μεγάλες και ήδη γνωστές στην Πολιτεία, επιτείνονται δε για προφανείς λόγους στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Αποτίμηση

Η σύγκριση των επιλογών της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της Συνθήκης του Άμστερνταμ για την υποδοχή πολιτειακών αρχών αναδεικνύει, χωρίς αμφιβολία, την πρόοδο που συντελέστηκε μεταξύ των δύο Διακυβερνητικών Διασκέψεων. Η πρόοδος αυτή δεν ανταποκρίνεται βέβαια στις απαιτήσεις των καιρών, είναι όμως σημαντική. Και είναι σημαντική, γιατί η εισροή πολιτειακών αρχών στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης ενισχύεται και αρχίζει να προσλαμβάνει χαρακτήρα διείσδυσης.

Η αναγωγή έτσι της δημοκρατικής και της δικαιοκρατικής αρχής σε ενωσιακές αρχές με ρητούς ορισμούς που περιλαμβάνονται όχι μόνο στο Προοίμιο αλλά και

στο σώμα της Συνθήκης έχει προφανώς ιδιαίτερο συστηματικό και κανονιστικό βάρος. Πρέπει να τονιστεί, εξάλλου, ότι οι εν λόγω αρχές δεν θεμελιώνονται απλώς στη Συνθήκη, αλλά καθιερώνονται σ' αυτήν. Τέλος, η Συνθήκη προσφέρει για πρώτη φορά επαρκές και ασφαλές έρεισμα για τη θεμελίωση της κοινωνικής αρχής.

Αξιοσημείωτος είναι επίσης ο εμπλουτισμός των εν λόγω αρχών με θεσμούς, διατάξεις και ορισμούς, οι οποίοι συγκεκριμενοποιούν και εξειδικεύουν το κανονιστικό περιεχόμενο και τη λειτουργία τους. Ό,τι, δηλαδή, διαπιστώθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ ισχύει, κατά μείζονα μάλιστα λόγο, για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η επισήμανση των σχετικών καινοτομιών βεβαιώνει του λόγου το ασφαλές. Θα ήμουν ίσως μονότονος, αν επαναλάμβανα ότι οι συντάκτες της αποδείχθηκαν και πάλι φειδωλοί. Σημασία δεν έχει, ωστόσο, η προβολή θεωρητικών προτάσεων για την ταχύτερη θεσμική ωρίμανση της Ένωσης όσο η ένταξη συγκεκριμένων ορισμών και διατάξεων στα καταστατικά κείμενά της που αποτυπώνουν κάθε φορά – *de lege lata* και όχι *de lege ferenda* – το βαθμό ανάπτυξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο επίπεδο των θεσμών.

V. Συνθετική θεώρηση και προοπτικές

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αριθμεί ήδη ζωή σαράντα πέντε χρόνων. Από τη στιγμή που αναλήφθηκε η ιστορική πρωτοβουλία για την ίδρυση της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας πέρασε αισίως μισός περίπου αιώνας. Η πρωτοβουλία αυτή επρόκειτο να προσδώσει στην Ευρώπη διαφορετική θεσμική υπόσταση και άλλη πολιτική δυναμική. Ήταν εξάλλου επόμενο, η παρέλευση μισού αιώνα να σημαδέψει τη θεσμική ενηλικίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα δύσκολα χρόνια της παιδικής και της εφηβικής ηλικίας της ανήκουν οριστικά στο παρελθόν. Ανήκουν στην ιστορία της Γηραιάς Ηπείρου.

Το ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα, παρ' όλες τις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν και τις εγγενείς αδυναμίες που εξακολουθούν να το σκιάζουν, παρουσιάζεται ασφαλώς στο κατώφλι του 21ου αιώνα περισσότερο ώριμο. Η μακρόχρονη λειτουργία του, οι πρακτικές που διαμορφώθηκαν αλλά και η συμβολή της θεωρίας προσέδωσαν στις υπερεθνικές αρχές συγκεκριμένο και από κανονιστικό περιεχόμενο. Όταν αναφερόμαστε σήμερα στην αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης, την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και την άμεση ισχύ των κανόνων του στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών, έχουμε μία κοινή γλώσσα επικοινωνίας. Τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας των Κοινοτήτων οι δυσκολίες για την κατανόησή τους ήταν, αντίθετα, πολλές. Δυσκολίες εξακολουθούν βέβαια να υπάρχουν και σήμερα, είναι όμως εντελώς διαφορετικής φύσης.

Θα περίμενε γι' αυτό κανείς η ενωσιακή έννομη τάξη να διατηρήσει, με αίσθηση υπεροψίας, την αυτάρκεια και την «καθαρότητά» της. Η ανάδειξη και η εμπέδω-

ση των υπερεθνικών αρχών και η διάβρωση που αυτές επέφεραν στην Πολιτεία, παρά τις σθεναρές πολλές φορές αντιστάσεις που προβλήθηκαν, δημιούργησαν την εντύπωση ότι ενωσιακή και εθνική έννομη τάξη θα εξακολουθούσαν να βρίσκονται εσαεί σε ανταγωνιστική και όχι συναγωνιστική σχέση. Η εντύπωση αυτή αντι-στρατευόταν όμως στην πεμππουσία του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Του πολιτισμού, που αποτελεί εν τέλει ιδεολογικοπολιτικό θεμέλιο και κοινό σημείο αναφοράς όχι μόνο των μελών της αλλά και της ίδιας της Ένωσης. Αν παρακολουθούσαμε με περισσότερη προσοχή τα υπόγεια ρεύματα της ιστορίας, θα έπρεπε προ πολλού να διερωτηθούμε πόσο θα μπορούσε να διατηρηθεί η διαφαινόμενη αυτή αντίθεση. Η διαλεκτική του ιστορικού γίνεσθαι θα οδηγούσε, αργά ή γρήγορα, με νομοτελειακή μάλιστα δύναμη, σε συγκλίσεις. Συγκλίσεις, οι οποίες θα άμβλυναν σταδιακά τη συστηματική και θεσμική καθαρότητα όχι μόνο της Πολιτείας, όπως είχε από την αρχή ή έστω προ πολλού συμβεί, αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το καθοριστικό βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση υπήρξε ασφαλώς η υποδοχή πολιτειακών αρχών στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα με τη *μετάγχιση στην Ένωση βασικών πολιτειακών αρχών*. Αρχών, που συνιστούν το σκληρό πυρήνα και την καρδιά της. Η σχετική διεργασία, που είχε αρχίσει να συζητείται πριν από αρκετά χρόνια στην επιστήμη και σε ορισμένα κοινοτικά όργανα, έδωσε τους πρώτους καρπούς της στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Οι καρποί αυτοί εμπλουτίστηκαν έπειτα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση στηρίζεται ήδη, αν και όχι σε ικανοποιητικό βαθμό, στη δημοκρατική και τη δικαιοκρατική αρχή, καθώς επίσης και την κοινωνική αρχή. Τείνει, δηλαδή, να γίνει δημοκρατική, δικαιοκρατική και κοινωνική.

Η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης εμπεριείχαν από την αρχή στην περιοχή των θεσμών ανατρεπτική δύναμη. Για να μιλήσω απλά: έφεραν τα πάνω-κάτω σ' όλες τις θεωρητικές αντιλήψεις και τις συστηματικές κατηγορίες, με τις οποίες ερμηνεύαμε ως τότε το πολιτειακό φαινόμενο και προσπαθούσαμε να εξηγήσουμε τη σχέση της Πολιτείας και της διεθνούς κοινωνίας.

Την πραγματικότητα αυτή είτε αργήσαμε να τη συνειδητοποιήσουμε είτε από τη στιγμή που τη συνειδητοποιήσαμε διατάσαμε να την αποδεχτούμε. Η στάση αυτή εξηγείται εύκολα. Δεν δικαιολογείται όμως. Και δεν δικαιολογείται, γιατί στην επιστήμη δεν επιτρέπονται αδράνειες και δεν συγχωρείται ο εφηυρασμός και η άκριτη προσκόλληση στην παράδοση. Οι κεραίες μας πρέπει να είναι πάντοτε ανοικτές για να προσλαμβάνουν έγκαιρα τα μηνύματα των καιρών και να αφουγκράζονται, ό,τι κυφορείται ιστορικό γίνεσθαι.

Στη φάση εξέλιξης της ευρωπαϊκής ενοποίησης που διανύουμε αναδεικνύεται με ενάργεια η διαλεκτική σχέση που συνέχει την Πολιτεία και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η σχέση αυτή έγινε αμφίδρομη. Επιτρέψτε μου να δώσω το στίγμα της με λίγα

λόγια. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα εξακολουθήσει να διαβρώνει την Πολιτεία, όχι όμως πια χωρίς αντάλλαγμα. Το αντάλλαγμα στη διεργασία αυτή συνίσταται στη διείσδυση πολιτειακών αρχών στο θεσμικό της οικοδόμημα. Υπό αυτούς ακριβώς τους όρους προβάλλει ο διαλεκτικός χαρακτήρας της μεταξύ τους σχέσης. Στο κλασικό έτσι σχήμα της διαλεκτικής, η διάβρωση της Πολιτείας διαμέσου των υπερεθνικών αρχών παρουσιάζεται ως θέση, ενώ η διείσδυση πολιτειακών αρχών στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης ως αντίθεση.

VI. Επίμετρο

Ποια θα μπορούσε να είναι, λοιπόν, η συναίρεσή τους; Ποια σύνθεση θα μπορούσε να προκύψει ως προϊόν της διαλεκτικής της ιστορίας και των θεσμών; Πώς θα διαμορφωθεί προοπτικά η νέα θεσμική ταυτότητα της Ένωσης αλλά και της Πολιτείας; Πώς θα εξελιχθεί η μεταξύ τους σχέση; Στα ερωτήματα αυτά θα ήθελα πολύ να δώσω απάντηση. Δυστυχώς δεν είμαι σε θέση. Και δεν είμαι σε θέση, γιατί οι ιστορικές συνθήκες δεν έχουν ακόμη ωριμάσει, σε βαθμό τουλάχιστον που να επιτρέπουν ασφαλείς εκτιμήσεις.

Περιορίστηκα γι' αυτό να σας παρουσιάσω τους όρους, υπό τους οποίους θα τεθεί στον αιώνα που έρχεται ένα από τα κορυφαία, τουλάχιστον για την Ευρώπη, προβλήματα στην περιοχή των θεσμών: η μεταμόρφωση της Πολιτείας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συνάρθρωσή τους και η δημιουργία ενός νέου εν τέλει θεσμικού μορφώματος. Ενός μορφώματος που θα είναι σαφώς διαφορετικό τόσο από την Πολιτεία όσο και από την Ένωση, όπως τις γνωρίζουμε σήμερα.

Νιώθω ιδιαίτερη συγκίνηση που μου δόθηκε η ευκαιρία να παρουσιάσω αυτές τις σκέψεις στην εκδήλωση που διοργανώνει κάθε χρόνο το Κέντρο στη μνήμη του *Δημητρίου Ευρυγένη*. Θα μου επιτρέψετε να τις αφιερώσω ως ελάχιστη έκφραση του θαυμασμού στον αγαπητό μου Δάσκαλο στον οποίο οφείλω τόσα πολλά.