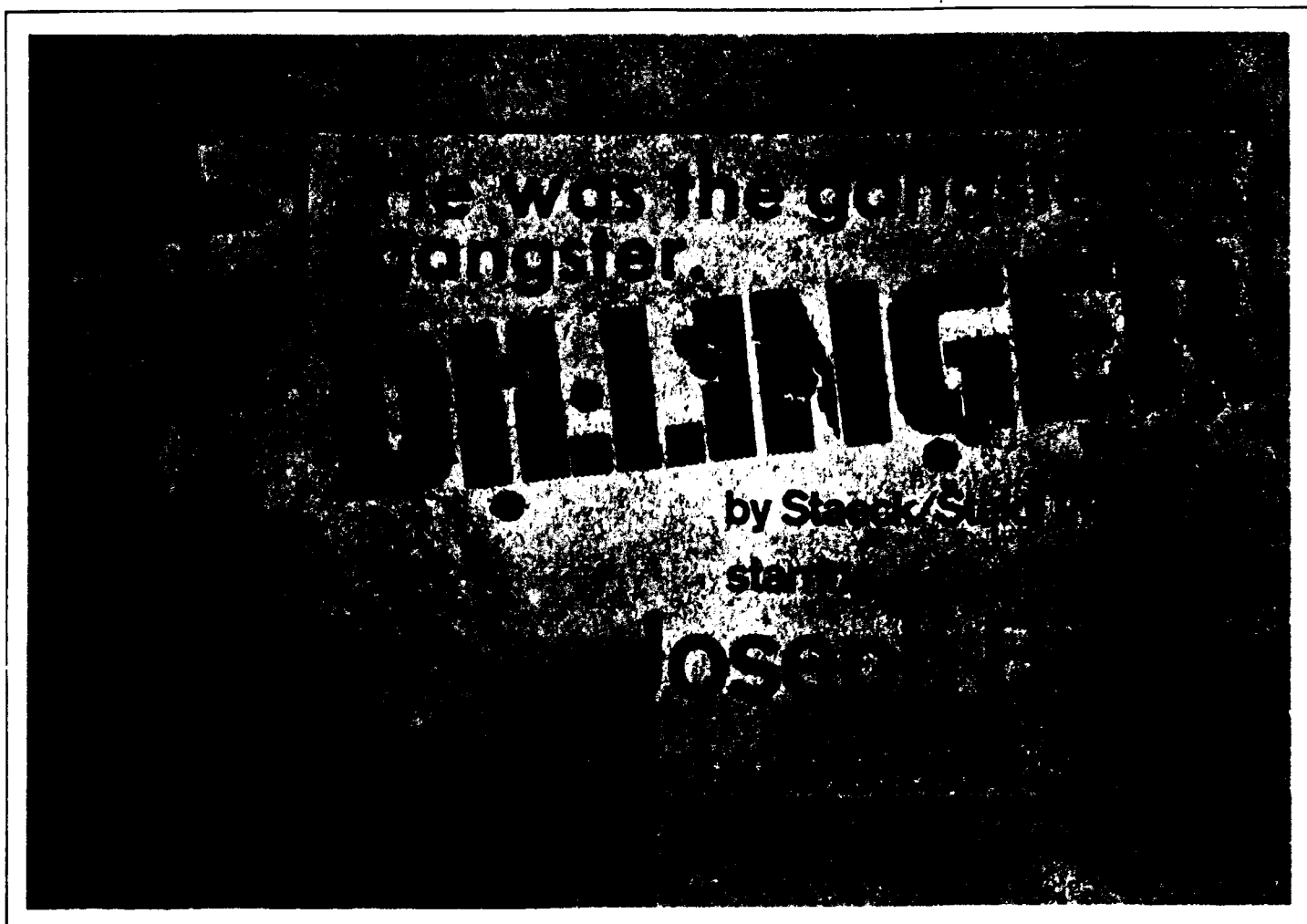




Πόσο οί Ευρωπαϊκοί Θεσμοί είναι Ύπερεθνικοί; *Ξενοφῶν Γιαταγάνας**

Ἡ ἐπικείμενη ἔνταξη τῆς Ἑλλάδας στίς Εὐρωπαϊκές κοινότητες, φυσικό εἶναι νά ὀδηγήσει σέ μιά ἔνταση καί ἐμβάθυνση τοῦ διαλόγου γύρω ἀπό τό περιεχόμενο καί τή λειτουργία τῶν εὐρωπαϊκῶν θεσμῶν καί τή θέση τῆς χώρας μας μέσα στούς θεσμούς αὐτούς. Ἡ σχετική συζήτηση στήν Ἑλλάδα τείνει ὁμῶς νά διαμορφωθεῖ πρὸς μία κατεύθυνση, πού δέν εἶναι κατά τή γνώμη μας οὔτε καρποφόρα, οὔτε οὐσιαστική. Θέτοντας σάν ἄξονα τοῦ προβληματισμοῦ τό κρίσιμο ἐρώτημα, "ναί ἢ ὄχι στήν ΕΟΚ", καταλήγουμε σέ μιά ἀντιπαράθεση θετικῶν καί ἀρνητικῶν επιχειρημάτων, πού δέν εἶναι, στή μεγάλη τους πλειοψηφία, ἀπόρροια προηγούμενης ἀνάλυσης,

Δικηγόρος, μέλος τῆς Νομικῆς ὑπηρεσίας τῆς Ἐπιτροπῆς τῶν Εὐρωπαϊκῶν Κοινοτήτων. Οἰαπόψεις πού διατυπώνονται στό κείμενο αὐτό δεσμεύουν ἀποκλειστικά τό συγγραφέα.

ἀλλ' ἀποτελοῦν συνήθως ἐπίρρωση προειλημμένων πολιτικῶν τοποθετήσεων. Καί ἐνῷ δέν ὑπάρχει καμιά ἀμφιβολία ὅτι τό πρόβλημα τῆς ἔνταξης τῆς χώρας μας στήν ΕΟΚ εἶναι κατ' ἐξοχήν πολιτικό, θά ἦταν ὥστόσο πολύ ἀπαγορευτικό - καί ὡς ἓνα σημεῖο ἐπικίνδυνο - νά δεσμευθεῖ ὁλόκληρος ὁ σχετικός διάλογος στό μανιχαϊστικό σχῆμα σύγκρουσης τοῦ ἀπόλυτου κακοῦ μέ τό ἀπόλυτο καλό.

Ἀνάμεσα στήν "πανάκεια", γιά ὅλα τά προβλήματα τοῦ τόπου, μέ τήν ὁποία ταυτίζεται ἡ ἑλληνική ἔνταξη στήν ΕΟΚ σύμφωνα μέ τούς μέν, καί στό "λάκκο τῶν λεόντων", ὅπου τά πάντα θά ὀδηγηθοῦν σέ μαρasmus, ὅπως ὑποστηρίζουν οἱ δέ, πολύ λίγος χώρος μένει γιά μιά ψυχραιμότερη καί σέ βάθος μελέτη τοῦ προβλήματος. Καί ὅσο εἶναι ἀλήθεια ὅτι μιά πολιτική ἐπιλογή πρέπει νά γίνεται κατά τρόπο μονοσήμαντο, ἄλλο τόσο ἐξακολουθεῖ νά παραμένει δέδαιο, ὅτι μιά τέτοια ἐπιλογή θά ἦταν πειστικότερη ἐάν βασίζεταν στήν ἀντιπαράθεση οὐσιαστικῶν επιχειρημάτων, παρά στήν τυφλή σύγκρουση γενικόλογων ἀφορισμῶν.

Σέ μιά τέτοια τοποθέτηση τοῦ προβλήματος θά μπορούσε

άναμφισβήτητα να συμβάλλει ή επιστημονική έρευνα, πού έχει όμως τηρήσει, μέχρι τώρα, στάση αδιάφορης ούδετερότητας, αποτέλεσμα ίσως της εξουδετέρωσής της από την ένταση και τό πολωτικό κλίμα της πολιτικής διαμάχης.¹

Τό παρακάτω κείμενο, γιά τόν υπερεθνικό χαρακτήρα τών Εύρωπαϊκών θεσμών, σκοπό έχει νά ένταχθεί σέ μιά τέτοια προοπτική οίκοδόμησης ενός άλλου τύπου διαλόγου γιά τά κοινοτικά πρόβλήματα. Πράγμα πού είναι περισσότερο αναγκαίο, όταν πρόκειται γιά ζητήματα πού δέν έχουν μόνον επιστημονική διάσταση, αλλά πού οί πολιτικές τους προεκτάσεις είναι εμφανείς και σημαντικές. Τέτοιο είναι άναμφισβήτητα τό πρόβλημα της υπερεθνικότητας τών Εύρωπαϊκών θεσμών, πού έχει εξάψει στο παρελθόν, και εξακολουθεί νά εξαπτεi σήμερα έντονα πολιτικά πάθη. 'Η έπικείμενη μάλιστα έκλογή του Εύρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέ άμεση και καθολική ψηφοφορία έχει άναξωπυρώσει τή συζήτηση και τήν πολεμική γύρω από τόν υπερεθνικό χαρακτήρα τών Εύρωπαϊκών θεσμών. Πρόκειται γιά τό πρόβλημα του περιορισμού της έθνικής κυριαρχίας τών κρατών - μελών της κοινότητας, μέ τήν μεταβίβαση όρισμένων άρμοδιοτήτων έσωτερικών όργάνων σέ διεθνή όργανα, τά όποία διαθέτουν ίδια έξουσία λήψης αποφάσεων, πού είναι δεσμευτικές γιά τά κράτη μέλη. Σέ μιά πιό καθημερινή γλώσσα, πρόκειται γιά τό ζήτημα πού κρύβεται πίσω από τό γνωστό σύνθημα: "οί τύχες της χώρας μας θά καθορίζονται πιά από τίς Βρυξέλλες" τήν έδρα τών Εύρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αυτό τόν άφορισμό πολιτικής προπαγάνδας θά έπιχειρήσουμε ν' αναλύσουμε, γιά νά δούμε πόσο είναι άληθινό, τό ότι από δώ και πέρα τό μέλλον της 'Ελλάδας θά έξαρτάται από τίς αποφάσεις όργάνων πού βρίσκονται έξω από αυτήν, και πού δέν έχει τή δυνατότητα νά θέηράσει άποφασιστικά.

Δύο τρόποι πρόσβασης στο θέμα προσφέρονται γιά τήν άνάλυσή του: ό πρώτος άφορά τό πρόβλημα της ύπεροχής του κοινοτικού δικαίου στην έσωτερική έννομη τάξη, και ό δεύτερος έχει σχέση μέ τόν ίδιο τό μηχανισμό λήψης τών κοινοτικών αποφάσεων. Θεωρούμε, ότι προσεγγίζοντας τά δύο αυτά θέματα, είναι δυνατό νά συνάγουμε από τή μελέτη τους, τό δείκτη του υπερεθνικού χαρακτήρα τών Εύρωπαϊκών θεσμών.

Α. Η ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Τό κοινοτικό δίκαιο δέν καλύπτει τό σύνολο τών κοινωνικών σχέσεων, όπως γίνεται μέ τό έσωτερικό δίκαιο τών Κρατών. Οί τομείς στους όποιους έκτείνεται καθορίζονται περιοριστικά από τό άρθρο 3 της συνθήκης της Ρώμης: πρόκειται γιά τήν τελωνειακή ένωση μεταξύ τών Κρατών-μελών της ΕΟΚ, τήν κοινή έμπορική πολιτική έναντι τών τρίτων χωρών, τήν ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, ύπηρεσιών και κεφαλαίων, τήν θέσπιση κοινής άγροτικής πολιτικής, κοινής πολιτικής στις μεταφορές, τήν εγκαθίδρυση καθεστώτος πού νά εξασφαλίζει άνόθευτο άνταγωνισμό, τήν προσέγγιση τών έσωτερικών νομοθεσιών τών Κρατών-μελών κατά τό άναγκαίο μέτρο γιά τή λειτουργία της κοινής άγοράς, τή δημιουργία Εύρωπαϊκού κοινωνικού Ταμείου γιά τή δελτίωση

τών δυνατοτήτων άπασχολήσεως τών εργαζομένων και τήν καλύτερηση του βιοτικού τους επιπέδου, τήν ίδρυση Εύρωπαϊκής Τράπεζας επενδύσεων γιά τή διευκόλυνση της οικονομικής επέκτασής στην κοινότητα μέ τή δημιουργία ιδίων πόρων, και τή σύνδεση τών Κρατών μελών μέ υπερεπώντιες χώρες και έδάφη. Γιά όλα αυτά τά θέματα, καθώς και γιά τίς Εύρωπαϊκές Κοινότητες 'Ανθρακος και Χάλυδος και 'Ατομικής Ένεργείας (ΕΚΑΧ και ΕΥΡΑΤΟΜ), οί συνθήκες προβλέπουν συγκεκριμένους κανόνες δικαίου.²

Οί συνθήκες αυτές μαζί μέ όρισμένα άλλα κείμενα θεσμικού χαρακτήρα (πρωτόκολλα του Δικαστηρίου, συνθήκη συγχωνεύσεως τών έκτελεστικών όργάνων τών τριών κοινοτήτων, συνθήκες περί τροποποιήσεως όρισμένων δημοσιονομικών διατάξεων, κ.λπ) αποτελούν τό πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο³.

Ό κύριος όμως όγκος του κοινοτικού δικαίου άποτελείται από τό παράγωγο δίκαιο, πού περιλαμβάνει τούς κανονισμούς, όδηγίες, και αποφάσεις πού έχουν έκδοθεί από τά όργανα τών συνθηκών και γιά νά υλοποιήσουν τίς διατάξεις τους.⁴

Τό σύνολο τών κανόνων αυτών άποτελεί ιδιαίτερη έννομη τάξη (ordre juridique sui generis), πού διακρίνεται τόσο από τό έσωτερικό, όσο και από τό κλασικό διεθνές δίκαιο.⁵

1. 'Η ύπεροχή του κοινοτικού δικαίου.

α. 'Από τήν έναρξη της έφαρμογής της συνθήκης της ΕΟΚ τέθηκε τό πρόβλημα της ιεραρχικής σχέσης του κοινοτικού δικαίου προς τό έσωτερικό δίκαιο τών Κρατών-μελών. 'Εννοίες οί όποιες σήμερα, μετά περισσότερα από είκοσι χρόνια, θεωρούνται κοινά άποδεκτές, επιβλήθηκαν μέ διαδικασίες άργές και συχνά βασανιστικές: ή άμεση ισχύς, χωρίς διαμεσολάθηση του Κράτους-μέλους του κοινοτικού δικαίου στην έσωτερική έννομη τάξη, ή άπ' εύθείας έφαρμογή του, ή

1. Δέν ύπάρχει ακόμα στην 'Ελλάδα ούτε Κέντρο Εύρωπαϊκών Σπουδών, ούτε ειδικευμένο επιστημονικό περιοδικό γιά τά εύρωπαϊκά πρόβλήματα. Είναι προς τιμή του Πανεπιστήμιου Θεσσαλονίκης ότι άρχίζει πρώτο αυτή τήν προσπάθεια, πού δέν έχει όμως ακόμα συγκεκριμένα αποτελέσματα.

2. Πρόκειται γιά τίς συνθήκες περί ίδρυσης Εύρωπαϊκής Κοινότητας 'Ανθρακος και Χάλυβα (Συνθήκη του Παρισιού, 1951), Εύρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Συνθήκη της Ρώμης, 1957) και Εύρωπαϊκής Κοινότητας 'Ατομικής Ένεργείας (1957 έπίσης).

3. Γιά μιά γενική εισαγωγή στη δομή τών Εύρωπαϊκών Κοινοτήτων, βλ. μεταξύ άλλων, Louis Carton: "Communautés Européennes" Dalloz, Se éd., Paris, 1975.

4. Γιά τή διάκριση μεταξύ τών διαφόρων τάξεων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, βλ., μεταξύ άλλων, Jean - Victor Louis: "Les réglemens de la Communauté Economique Européene". Bruxelles, 1969. C.F. Ophuls: "Les réglemens et les directives dans les traités de Rome" στο Cahiers de Droit Européen, 1966.

5. Γιά τήν ιδιαιτερότητα (spécificité) της κοινοτικής έννομης τάξης, βλ. μεταξύ άλλων Léontin Constantinesco: "La spécificité du droit Communautaire" στο Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1966. Pierre Pescatore: "Droit International et droit Communautaire. Essai de réflexion comparative" Centre Européen Universitaire de Nancy, 1969.

δημιουργία επομένως υποκειμενικών δικαιωμάτων για τὰ άτομα, αγωγίμων ενώπιον τών Ἐθνικῶν δικαστηρίων, καί τελικά ἡ ὑπεροχή (règlement) τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου ἀπέναντι στήν ἐσωτερική ἐννομη τάξη, ἀποτελοῦν ἀρχές πού διαμορφώθηκαν καί καθιερώθηκαν σταδιακά, χάρι κυρίως στή θαρραλέα καί σταθερή νομολογιακή παραγωγή τοῦ Εὐρωπαϊκοῦ Δικαστηρίου. Ἡ ἀναγνώριση τῶν ἀρχῶν αὐτῶν καί ἡ ἐνιαία ἐφαρμογή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου ἀπό τὰ Κράτη μέλη ἀποτελεῖ ἀναγκαία προϋπόθεση γιά τήν ὑλοποίηση τῶν στόχων πού προβλέπονται ἀπό τίς συνθήκες. Ἐπομένως, ἡ ὑπεροχή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου στήν ἐσωτερική ἐννομη τάξη παρουσιάζεται σάν αὐτονόμη ἀρχή πού ἀνταποκρίνεται στήν στοιχειώδη λογική τῆς ὑλοποίησης τῶν κοινῶν πολιτικῶν πού προβλέπουν οἱ συνθήκες. "Ὅσο ὅμως κι ἂν φαίνεται ἀπλή ἡ θεμελίωση τῆς ἀρχῆς αὐτῆς, οἱ συνέπειές της δέν γίνονται πάντα ἀντιληπτές ἀπό ὅλους μέ τόν ἴδιο τρόπο. Μερικές φορές μάλιστα τίθεται σέ ἀμφισβήτηση καί ἡ ἴδια ἡ ἀρχή τῆς ὑπεροχῆς.⁶

β. Σύμφωνα μέ τό Δικαστήριο τοῦ Λουξεμβούργου ἡ ὑπεροχή τοῦ Κοινοτικοῦ Δικαίου εἶναι ἀπόλυτη, καί θεμελιώνεται στήν "ἰδιαίτερη καί πρωτότυπη φύση του".⁷ Σέ μεταγενέστερες ἀποφάσεις του τό Δικαστήριο ὑπῆρξε ἀκόμη πῶς σαφές, ἐπισημαίνοντας ὅτι ἡ φύση αὐτή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου χαρακτηρίζεται ἀπό "τὴν παραχώρηση ἐκ μέρους τῶν κρατῶν-μελῶν στήν κοινότητα δικαιωμάτων καί ἐξουσιῶν πού ἀνταποκρίνονται στίς διατάξεις τῆς συνθήκης" καί πού "συνεπάγεται (ἡ παραχώρηση αὐτή) ὀριστικό περιορισμό τῶν κυριάρχων δικαιωμάτων τους".⁸

Στήν ἴδια ἀπόφαση, τό Δικαστήριο ἀναπτύσσει τό συλλογισμό αὐτό μέχρι τῆς λογικῆς του συνέπειας, ὅτι δηλαδή κανένα κράτος-μέλος δέν μπορεῖ νά ἰσχυρισθεῖ πῶς ὑπερῃσχύουν τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου διατάξεις τῆς ἐσωτερικῆς ἐννομῆς τάξης ὅποιασδήποτε φύσης καί ἂν εἶναι οἱ διατάξεις αὐτές. Κατά τή νομολογία ἐπομένως τοῦ Δικαστηρίου τό κοινοτικό δίκαιο ὑπερῃσχύει καί ἀπέναντι στίς συνταγματικές διατάξεις τῶν Κρατῶν-μελῶν⁹, καί ἀπέναντι σέ μεταγενέστερο νόμο μέ περιεχόμενο ἀντίθετο πρὸς τό κοινοτικό δίκαιο.¹⁰

γ. Τὰ ἔθνη δικαστήρια ἀκολουθοῦν, κατά κανόνα τή συλλογιστική τοῦ Εὐρωπαϊκοῦ Δικαστηρίου μέ διάφορες ὁμως ἀποχρώσεις καί ἀποκλίσεις. Εἶναι ἐνδιαφέρον νά παρατηρήσει κανεῖς, ὅτι ἡ νομολογία τοῦ Δικαστηρίου ἀκολουθεῖται μέ λιγότερες τριβές στά Κράτη ἐκεῖνα, ὅπου τό Σύνταγμα δέν περιέχει διατάξεις σχετικά μέ τήν ἱεραρχία ἀνάμεσα στίς διεθνεῖς συνθήκες καί στό ἐσωτερικό δίκαιο. Τέτοια εἶναι ἡ περίπτωση τοῦ Βελγίου καί τοῦ Λουξεμβούργου, τῶν ὁποίων τὰ ἔθνη δικαστήρια ἀναγνωρίζουν τήν ὑπεροχή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου μέ βάση τήν ἴδια τή φύση του.¹¹ Στή Γαλλία καί στήν Ὁλλανδία τὰ ἔθνη δικαστήρια δέχονται τήν ὑπεροχή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου ἐφαρμόζοντας τίς ἀντίστοιχες συνταγματικές τους διατάξεις: πρόκειται γιά τό ἀρθρο 55 τοῦ Γαλλικοῦ Συντάγματος καί γιά τὰ ἀρθρα 65-67 τοῦ Ὁλλανδικοῦ πού ἀναγνωρίζουν τήν ἀνωτερότητα τῶν διεθνῶν συνθηκῶν ἐναντί τῶν νόμων.¹² Στή Γερμανία καί στήν Ἰταλία, οἱ συνταγματικές διατάξεις καθιερώνουν τήν προτεραιότητα τοῦ

ἐθνικοῦ διεθνούς δικαίου ἐναντί τοῦ νόμου, ὅχι ὅμως καί τῶν διεθνῶν συνθηκῶν, πράγμα πού ὀδήγησε σέ δυσκολίες ὡς πρὸς τήν ἀναγνώριση τῆς ὑπεροχῆς τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου.¹³ Εἰδικά στήν Ἰταλία, ἡ βαθειά παράδοση τῆς δυαδικῆς θεωρίας (théorie dualiste) στό διεθνές δίκαιο, ὀδηγεῖ ἀκόμη στό συμπέρασμα ὅτι ὁ κυρωτικός νόμος τῆς συνθήκης τῆς ΕΟΚ, δέν εἶναι δυνατό νά ἔχει τό προβάδισμα ἀπέναντι στό συνήθη νόμο, ὅτι δηλαδή ἐπιγενομένη ἀντίθετη διάταξη νόμου ἀναιρεῖ διατάξεις τῆς συνθήκης, ἡ καί προηγούμενη διάταξη τοῦ

6. Οἱ μελέτες πού ἔχουν γραφεῖ γύρω ἀπό τό ζήτημα αὐτό εἶναι ἀναρίθμητες. Μεταξύ τῶν ἄλλων, χρήσιμο εἶναι νά συμβουλευθεῖ κανεῖς τίς ἐξῆς δύο σχετικά πρόσφατες ἀναλύσεις: G. Bebr: *How supreme is Community Law in the national Courts?* στό *Common Market Law Review*, 1974, καί J.V. Louis: "Le rang des normes et décisions de droit Européen en droit interne", εἰσήγηση στό Colloque τῶν Βρυξελλῶν, 24 καί 25 Ἀπριλίου 1975, μέ θέμα: "Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen" (κείμενο πολυγραφημένο). "Ὅσο γιά τίς ἀρχές τῆς ἀμεσης ἰσχύος καί τῆς ἀπ' εὐθείας ἐφαρμογῆς (applicabilité directe et immédiate, effet direct du droit communautaire) δέν εἶναι ἐδῶ ὁ κατάλληλος χώρος γιά διεξοδική τους ἀνάλυση. Οἱ ἀποχρώσεις εἶναι πολλές καί ἡ σχετική βιβλιογραφία ἀφθονή. Ἐνδεικτικά μόνο παραθέτουμε στίς ἐξῆς ἀναλύσεις: Gerhard Bebr: "Les dispositions de droit communautaire directement applicables" στό *Cahiers de Droit Européen*, 1970. A. Bleckmann: "L'effet direct des normes et décisions de droit européen" στό Colloque τῶν Βρυξελλῶν, ὅπ. παρ. (κείμενο πολυγραφημένο). Luigi Condorelli: "Il caso Simmenthal e il primato di diritto comunitario; due corti a confronto" στό *Giurisprudenza Costituzionale*, No. 4/6 1978. Léon Constantinesco: "L'applicabilité directe dans le droit de la CEE, LGDJ, Paris 1970. Alan Dashwood: "The principle of direct effect in the european community law, στό *Journal of Common Market Studies*, April 1978. J.A. Winter: "Direct applicability and direct effects: two distinct and different concepts in community law" στό *Common Market Law Review*, 1972.

7. Βλ. att. 6/64, ἀπὲς τῆς 15 Ἰουλίου 1964, *Costa ENEL*, Rec. Vol. X, σελ. 1160, καί att. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rec. Vol. XVI, σελ. 1135.

8. Βλ. ἀπὲς τῆς 13 Ἰουλίου 1972, *Commission c. Rép. Italienne*, att. 48/71, Rec. Vol. XVIII, σελ. 535.

9. Βλ. att. 93/71 *Dame Leonezio*, ἀπὲς τῆς 17 Μαΐου 1972, Rec. XVIII, 296-7.

10. Βλ. att. 106/77, *Administration des Finances de l'Etat. C.S.A. Simmenthal*, ἀπὲς τῆς 9 Μαΐου 1978, Rec. 1978, σελ. 629. Πρὸβλ. καί συμπεράσματα τοῦ γενικοῦ εἰσαγγελέα G. Reischl, στό *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, No. 3, Ἰουλ.-Σεπτ. 1978, σελ. 540 ἑπ. καθὼς καί σχετικό ἀρθρο τοῦ D. Carreau: "Droit communautaire et droits nationaux: concurrence ou primauté? la contribution de l'arrêt Simmenthal", ibid. σελ. 381 ἑπ.

11. Βλ. G. Bebr: "How supreme" ὅπ. παρ., σελ. 34-35 καί τὰ πρακτικά τοῦ 6ου Διεθνούς Συνεδρίου Εὐρωπαϊκοῦ Δικαίου, πού συνήλθε στό Λουξεμβούργο ἀπὸ 24 ἕως 26 Μαΐου 1973, μέ θέμα: *Jurisprudence sur les problèmes généraux de l'intégration*, ὅπου συγκεντρώνεται ἕνας μεγάλος ἀριθμὸς ἀποφάσεων ἔθνικῶν δικαστηρίων πού ἀφοροῦν τό κοινοτικό δίκαιο.

12. Βλ. J.V. Louis: "Le rang des normes", ὅπ. παρ. σελ. 6 ἑπ. καί τίς ἀποφάσεις πού παραθέτει.

13. Βλ. G. Bebr: "How supreme..." ὅπ. παρ. σελ. 35-37 καί τίς ἀποφάσεις πού παρατίθενται. Ibid. σελ. 17 καί J.V. Louis: "Le rang des normes..." ὅπ. παρ., σελ. 6 ἑπ.

παραγώγου κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τη γνωστή αρχή *lex posterior derogat priori*. Παρά το ότι η άποψη αυτή εξακολουθεί να υποστηρίζεται ακόμη και σήμερα στην Ίταλία, τα ιταλικά δικαστήρια έχουν μεταβάλει τη νομολογία τους και δέχονται σήμερα, έστω και έμμεσα, την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου.¹⁴

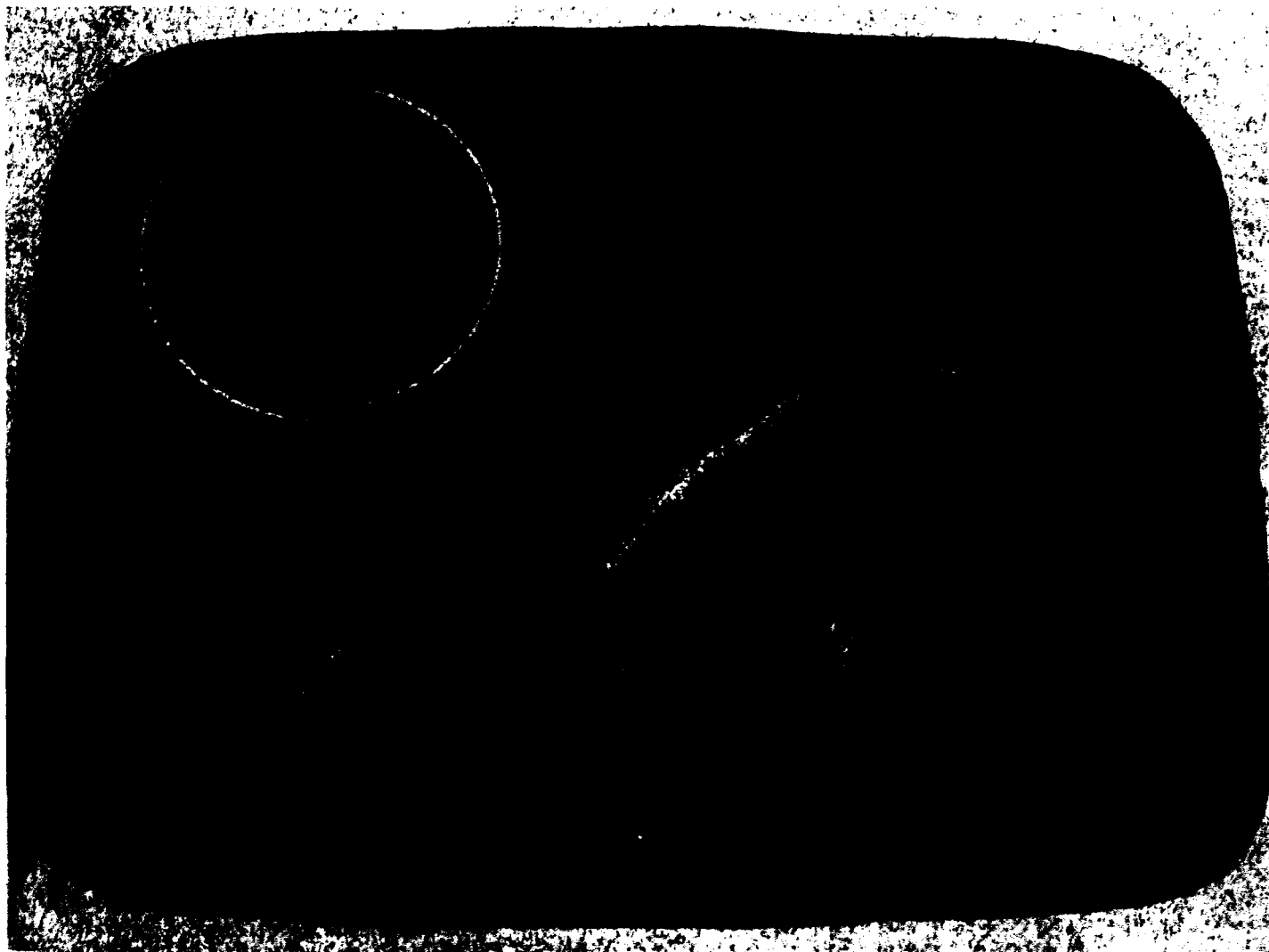
Στή Γερμανία, ιό 'Ανώτατο Δικαστήριο άρνείται να εφαρμόσει διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, πού αντιβαίνουν -κατά τη γνώμη του- στα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, τά όποία διασφαλίζονται από τόν Καταστατικό Χάρτη της Όμοσπονδιακής Δημοκρατίας. Παράλληλη κατάσταση επικρατεί και στην Ίταλία, πού γνωρίζει και αυτή αυστηρό σύστημα έλέγχου της συνταγματικότητας των νόμων¹⁵. Ός προς την Άγγλία, τη Δανία και την Ίρλανδία, ή εφαρμογή εκεί του κοινοτικού δικαίου δέν έδωσε ακόμα άφορμή σέ σημαντικές αποφάσεις. Παρά τό γεγονός αυτό, ή άναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου από τά έθνικά δικαστήρια των χωρών αυτών, δέν φαίνεται ότι θα

προκαλέσει πρόβλημα, έπειδή και οί τρείς αυτές χώρες πρόβλεψαν ειδικές συνταγματικές διατάξεις (Δανία, Ίρλανδία), ή διατάξεις συνταγματικού χαρακτήρα (Μεγάλη Βρετανία), μέ την προοπτική της ένταξής τους στίς Εύρωπαϊκές Κοινότητες.¹⁶

14. Βλ. *G. Bebr*: όπ. παρ.

15. Βλ. *J.V. Louis*: *Ibid.* σελ. 17 έπ. και την πληθώρα αποφάσεων πού παραθέτει.

16. Βλ. γενικά και για τίς τρείς χώρες, *L.J. Brinkhorst - M.J. Kniper*: "The integration of the new member States in the community legal order" στό *Common Market Law Review*, 1972. Βλ. επίσης, για την Άγγλία, *J.B. Mitchell - S.A. Knipers - B. Gall*: "Constitutional aspects of the treaty and legislation relating to British membership", *ibid.* 1972, για τη Δανία, *Ole Due - Claus Gulmann*: "Constitutional implications of the danish accession to the european communities", *ibid.* 1972, για την Ίρλανδία, *John Temple Lang*: "Legal and constitutional implications for Ireland of adhesion to the EEC Treaty", *ibid.* 1972.



Ἀκόμα καί ἡ μακραιώνη παράδοση τῆς κυριαρχίας τοῦ Βρετανικοῦ Κοινοβουλίου (sovereignty of Parliament), δέν φαίνεται νά δημιουργεῖ ἐμπόδια, λόγω τῆς εἰσαγωγῆς πολὺ συγκεκριμένων κανόνων, σχετικά μέ τήν ὑπεροχή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου, ἀπὸ τὸν κυρωτικό τῆς προσχωρήσεως νόμο (European Communities Act).¹⁷

Στὴν Ἑλλάδα τέλος, ἡ ὑπεροχή τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου προβλέπεται νά ἀναγνωρισθεῖ χωρὶς τριβές ἀπὸ τὰ ἐθνικά δικαστήρια, μετὰ τὴν εἰσαγωγή τοῦ ἀρθροῦ 28 τοῦ Συντάγματος τοῦ 1975 σὸ ὁποῖο κατοχυρώνεται ἡ ἱεραρχικὴ ἀνωτερότητα τῶν διεθνῶν συμβάσεων ἐναντι "πάσης ἀντιθέτου διατάξεως νόμου" (παράγραφος 1), ἐπιτρέπεται ἡ "ἀναγνώρισις ἀρμοδιοτήτων κατὰ τὸ Σύνταγμα εἰς ὅργανα διεθνῶν ὁργανισμῶν" (παράγραφος 2) καὶ ἀναγνωρίζεται ἡ δυνατότητα, ὑπὸ ὁρους, νά "προέρχεται ἡ Ἑλλάς... εἰς περιορισμούς εἰς τὴν ἀσκῆσιν τῆς ἐθνικῆς κυριαρχίας" (παράγραφος 3).¹⁸ Ἄν καὶ τὸ περιεχόμενο τοῦ κυρωτικοῦ τῆς προσχωρήσεως νόμου δέν εἶναι ἀκόμη γνωστὸ, μπορεῖ νά θεωρεῖται βέβαιον ὅτι θά παρέχει ἐσωτερικὴ ἔννομη τάξη.

δ. Ἀπὸ τὸ συνοπτικὸ αὐτὸ σκιαγράφημα τῆς θέσεως τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου στὴν ἐσωτερικὴ ἔννομη τάξη προκύπτει ἀδιάσπαστο τὸ συμπέρασμα ὅτι δοσκόμαστε μπροστὰ σὲ μιά ξεχωριστὴ νομικὴ πραγματικότητα πού ἐπιδάλλεται ἀπὸ τὰ ἔξω σὸ ἐσωτερικὸ δίκαιο, πού ἐπικάθεται στὴν ἐσωτερικὴ ἔννομη τάξη καὶ ἐναντι τῆς ὁποίας ὑπεριοχθεῖ. Ἀπὸ πρώτη ἀποψη, φαίνεται ὅτι ἡ κατάσταση αὐτὴ θά ἀρκοῦσε γιὰ νά προσδιορίσει τὸν ὑπερεθνικὸ χαρακτῆρα τῶν εὐρωπαϊκῶν θεσμῶν, χωρὶς νά εἶναι δυνατό νά ὑπάρξουν ἀμφισβητήσεις. Ἔστω κι ἂν ὁ περιορισμὸς στὴν ἀσκῆσιν τῆς Ἑθνικῆς Κυριαρχίας, πού πραγματοποιεῖται μέ τὴν ἀναγνώριση ἀρμοδιοτήτων σὲ ὅργανα διεθνῶν ὁργανισμῶν καὶ τὴν καθιέρωση τῆς ὑπεροχῆς τοῦ δικαίου πού θεσπίζουν τὰ ὅργανα αὐτά, ἐπιτρέπεται ρητὰ ἀπὸ τὸ συνταγματικὸ νομοθέτη καὶ τελεῖ ὑπὸ συγκεκριμένους ὁρους¹⁹, ὁ ὑπερεθνικὸς χαρακτῆρας τοῦ φαινομένου πού ἀπορρέει ἀπὸ τίς διατάξεις αὐτές εἶναι περισσότερο ἀπὸ φανερός. Ἦδη ὅμως εἶναι ἐπίσης ἐμφανές ὅτι ὁ ὑπερεθνικὸς χαρακτῆρας τῆς εὐρωπαϊκῆς ἔννομης τάξης, παρὰ τὴν ἀναμφισβήτητὴ ὑπαρξή του, πᾶσχει ἀπὸ τοὺς ἐξῆς βασικοὺς περιορισμούς: α) εἶναι καθ' ὅλην ὁριοθετημένος, ἀφοῦ δέν ἐκτείνεται ὅπως εἶδαμε σὲ ὅλες τίς πτυχές τῆς κοινωνικῆς ζωῆς, ἀλλὰ μόνο στὰ πεδία πού ὀρίζονται περιοριστικά ἀπὸ τίς συνθήκες, β) τελικὸς κριτὴς τῆς ὑπερεθνικότητος τῶν εὐρωπαϊκῶν θεσμῶν, δέν μπορεῖ νά εἶναι ὁ περιορισμένος ὑπερεθνικὸς χαρακτῆρας τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου, ἀλλὰ ὁ ὑπερεθνικὸς ἢ μὴ χαρακτῆρας τῶν ὁργάνων ἐκείνων πού διαμορφώνουν τὴν εὐρωπαϊκὴ ἔννομη τάξη.

Πρόκειται γιὰ τὸ κρίσιμο θέμα τοῦ μηχανισμοῦ λήψης τῶν κοινοτικῶν ἀποφάσεων μέ τὸ ὁποῖο θά ἀσχοληθούμε σὸ δεύτερο μέρος αὐτοῦ τοῦ ἀρθροῦ. Ἡ ἀνάλυση τοῦ μηχανισμοῦ αὐτοῦ καὶ ἡ ἀπάντησις σὸ ἐρώτημα, κατὰ πόσο τὰ ὅργανα πού συμμετέχουν στὴ διαδικασία αὐτὴ ἔχουν πραγματικὸν ὑπερεθνικὸν χαρακτῆρα, ἢ τοὐλάχιστον ὁ τρόπος πού παίρνουν τίς ἀποφάσεις τους εἶναι δυνατόν νά δεσμεύσει σοβαρὰ τὴν κυριαρχία ἑνὸς κράτους μέλους, θά ἀποτελέσει τὸ ἀποφασιστικὸν κριτήριον καὶ θά μᾶς βοηθήσει νά διαμορφώ-

σουμε τὸν τελικὸν δείκτη τῆς ὑπερεθνικότητος, ὅχι μόνο τῆς κοινοτικῆς ἔννομης τάξης, ἀλλὰ τῶν εὐρωπαϊκῶν θεσμῶν γενικά.

Β. ΠΩΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ.

Στὰ πλαίσια τοῦ ἀρθροῦ αὐτοῦ, δέν εἶναι βέβαια δυνατό νά προχωρήσουμε σὲ διεξοδικὴ ἀνάλυση τοῦ μηχανισμοῦ λήψης τῶν ἀποφάσεων στὶς Εὐρωπαϊκὲς Κοινότητες, πού πρόκειται γιὰ φαινόμενο ἐξαιρετικὰ σύνθετο.²⁰

Αὐτὸ πού μᾶς ἐνδιαφέρει κυρίως ἐδῶ εἶναι νά δοῦμε ποιὸς ὑπερτερεῖ σὸ μηχανισμό αὐτό, ποιὸς τὸν σφραγίζει, τὰ κράτη μέλη, ἢ ἡ Κοινότητα, ὥστε νά μπορέσουμε νά κρίνουμε τὸν ὑπερεθνικὸν χαρακτῆρα τῶν Εὐρωπαϊκῶν θεσμῶν.

1. Περιγραφή τοῦ κοινοτικοῦ θεσμικοῦ πλαισίου.

Τὸ ἀρθρο 4 τῆς συνθήκης τῆς Ρώμης ὀρίζει ὅτι "ἡ πραγματοποίησις τῶν στόχων τῆς κοινότητος ἐξασφαλίζεται ἀπὸ μίαν Συνέλευση, ἓνα Συμβούλιον, μίαν Ἐπιτροπὴν καὶ ἓνα Δικαστήριον". Αὐτὰ εἶναι τὰ τέσσερα θεσμικά ὅργανα τῶν Εὐρωπαϊκῶν Κοινοτήτων.²¹ Τὸ Δικαστήριον παρὰ τὸ σημαντικὸν τοῦ ρόλου, δέν μπορεῖ νά θεωρηθεῖ τμήμα τοῦ μηχανισμοῦ λήψης τῶν ἀποφάσεων μέ στενὴ ἔννοια. Ἐχοντας βέβαια τὴν

17. Βλ. τὴ ρήτρα 3(2) καθὼς καὶ τὴν ἀνάλυσιν πού γίνεται σὸ παραπάνω ἀρθρο τῶν Mitchell, Knipers and Gall ἰδιαίτερα, σελ. 141 ἐπ.: The supremacy of community law and the sovereignty of Parliament".

18. Μέ τὸ πνεῦμα αὐτὸ ἀντιμετωπίζουν τὸ ζήτημα οἱ D. Evrigenis: "Aspects juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes", καὶ J.V.Louis: "L'adhésion de la Grèce et les problèmes posés par la mise en oeuvre du droit dérivé", σὸ Colloque de Bruxelles, Μάιος 1977, μέ θέμα: "La Grèce et la Communauté".

19. Τὸ ἑλληνικὸ Σύνταγμα (ἀρθρο 28) θέτει τοὺς ἐξῆς ὁρους: α) ἐξουτηρέτησις σπουδαίων ἐθνικοῦ συμφέροντος, β) προαγωγή συνεργασίας μέ ἄλλα κράτη, γ) νά μὴ θίγονται τὰ δικαιώματα τοῦ ἀνθρώπου, δ) νά μὴ θίγεται τὸ δημοκρατικὸν πολίτευμα, ε) νά γίνεται δόσει τῶν ἀρχῶν τῆς ἰσότητος, στ) ὑπὸ τὸν ὅρον τῆς ἀμοιβαιότητος, καὶ ζ) ἀπαιτεῖ εἰδικὴ πλειοψηφία τριῶν πέμπτων τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν βουλευτῶν γιὰ τὴν ψήφισιν κυρωτικοῦ τῆς συνθήκης νόμου.

20. Ἡ βιβλιογραφία πάνω σὸ θέμα αὐτὸ εἶναι ἐπίσης τεράστια. Μεταξὺ τῶν ἄλλων παραπέμπουμε στὰ ἐξῆς: F.A.M. Alsing von Gesau: "Problèmes institutionnels des communautés européennes. Introduction à l'étude de la procédure de décision" σὸ Cahiers de Droit Européen, 1966. Christoph Sasse: "Le processus de décision dans la Communauté Européenne. Les exécutifs nationaux au Conseil des Ministres De France, 1977. Clans - Diefier Ehlermaun: "Legal status, functioning and probable evolution of the institutions of the European Communities" σὸ Common Market Law Review, 1973. Pierre Pescatore: "L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de la Paris et de Rome", σὸ Cahiers de Droit Européen, 1978.

21. Τὰ τέσσερα αὐτὰ ὅργανα εἶναι κοινὰ καὶ γιὰ τίς τρεῖς Κοινότητες ἀπὸ τὴ συνθήκη συγχένευσης τῆς 8 Ἀπριλίου 1965. Πρόσφατα προστέθηκε καὶ πέμπτον θεσμικὸ ὄργανον τὸ Ἐλεγκτικὸν Συνέδριον μέ τὴ συνθήκη τῆς 22 Ἰουλίου 1975. (Βλ. M. Sacchetti: Un nouvel organe des communautés européennes: La Cour des Comptes, σὸ Revue du Marché Commun, No. 209, 1977).

ἀποκλειστική ἀρμοδιότητα της ενιαίας και δεσμευτικής ἐρμηνείας του Κοινοτικού δικαίου, έχει ἀποβεί - με τή νομολογία του - στον πιό σοβαρό ίσως παράγοντα της Εὐρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είδαμε παραπάνω ότι χάρη στο Εὐρωπαϊκό Δικαστήριο ἐπικράτησε ἡ ἀρχή της ὑπεροχής του κοινοτικού δικαίου ἐναντι του ἐσωτερικού δικαίου, καί καθιερώθηκαν οἱ ἀρχές της ἄμεσης καί ἀπ' εὐθείας ἐφαρμογῆς του στην Ἑσωτερική ἔννομη τάξη. Στό πλαίσιο αὐτό, τό Δικαστήριο ὑπογραμμίζει τόν ὑπερεθνικό χαρακτήρα τῶν Εὐρωπαϊκῶν θεσμῶν καί συμβάλλει ἀποφασιστικά στή διαδικασία της Εὐρωπαϊκής ἐνοποίησης. Παρ' ὅλα αὐτά, καί παρά τή σημασία τῆς νομολογίας του,²² τό Δικαστήριο παραμένει ὁ ἐφαρμοστής καί ἐρμηνευτής τῶν κοινοτικῶν ἀποφάσεων, ὅχι ὁ δημιουργός τους, ἔστω καί ἂν - σέ πολλές περιπτώσεις - ἡ ἐρμηνεία πού κάνει ὑπερβαίνει τά ὅρια τῆς ἀπλῆς νομολογιακῆς πρακτικῆς καί προσλαμβάνει διαστάσεις πραγματικῆς νομοθετικῆς παραγωγῆς.²³ Γιά λόγους ἐπομένως εὐκολίας καί καθαρότητας στήν ἀνάλυση, θά ἀναφερθοῦμε μόνο στά τρία ἄλλα θετικά ὄργανα τῆς Κοινότητας.

Κατά τήν οἰκονομία της συνθήκης, ἡ ἐπεξεργασία καί ἡ θέσπιση τῶν διαφόρων πράξεων τοῦ κοινοτικού δικαίου (κυρίως τῶν κανονισμῶν καί τῶν ὁδηγιῶν), εἶναι ἀποτέλεσμα μιᾶς *τριγωνικῆς διαδικασίας* μεταξύ Συμβουλίου, Ἐπιτροπῆς καί Συνελεύσεως. Τό Συμβούλιο ἀποτελεῖται ἀπό ἐκπροσώπους τῶν Κυβερνήσεων τῶν κρατῶν-μελῶν.²⁴ Ἀπό τή σύνθεσή του ἐπομένως εἶναι ὄργανο διακυβερνητικό, παρόμοιο μέ τά ὄργανα τῶν κλασικῶν διεθνῶν ὁργανισμῶν.²⁵

Ἡ Ἐπιτροπή ἀποτελεῖται ἀπό προσωπικότητες ἐπιλεγμένες κατόπιν κοινῆς συμφωνίας τῶν κρατῶν-μελῶν, πού διαθέτουν κύρος καί παρέχουν κάθε ἐγγύηση ἀνεξαρτησίας. Τά μέλη τῆς Ἐπιτροπῆς ἐκτελοῦν τά καθήκοντά τους μέ πλήρη ἀνεξαρτησία πρὸς τό γενικό συμφέρον τῆς Κοινότητας, καί δέν λαμβάνουν ἐντολές ἀπό καμία κυβέρνηση ὅτε ὁργανισμό.²⁶ Ἡ Ἐπιτροπή ἐπομένως ἀποτελεῖ ὄργανο εἰδικό, πού ἐκφράζει τήν κοινοτική πολιτική, ἔχει ὑπερεθνικό χαρακτήρα καί δέν ἀπαντᾶται σέ κανένα ἄλλο διεθνή ὄργανο κλασικῆς μορφῆς.²⁷

Ἡ Συνέλευση, πού ἀπό τό 1962 καί ὕστερα αὐτονομώθηκε Εὐρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ἀποτελεῖται ἀπό ἀντιπροσώπους τῶν ἐθνικῶν κοινοβουλίων. Πρόκειται ὅμως νά ἐκλεγεί στίς 10 Ἰουνίου 1979 μέ ἄμεση καί καθολική ψηφοφορία, πρῶτο πού ἀναμένεται ὅτι θά ἀλλάξει τή σύνθεση, ἀλλά καί τό χαρακτήρα της.²⁸

Πολύ σχηματικά μποροῦμε νά πούμε ὅτι τό Συμβούλιο ἔχει ἐξουσία νά λάβει τήν *τελική ἀπόφαση* στή συντριπτική πλειοψηφία τῶν μέτρων πού προβλέπουν οἱ συνθήκες (βλ. ἄρθρο 145, σέ συσχετισμό καί μέ τίς ἄλλες διατάξεις). Τό Συμβούλιο βέβαια δέν μπορεῖ νά ἀποφασίσει παρά μόνο μέ βάση πρόταση τῆς Ἐπιτροπῆς καί ἀφού συμβουλευθεῖ -σέ περιορισμένο ἀριθμό περιπτώσεων- τή Συνέλευση. (βλ. ἄρθρο 149, σέ συσχετισμό μέ τίς ἄλλες διατάξεις). Τό Συμβούλιο δέν μπορεῖ νά τροποποιήσει τήν πρόταση τῆς Ἐπιτροπῆς παρά μέ ὁμόφωνη ἀπόφαση (ἄρθρ. 149 παρ. 1). Ἐδῶ ἀκριβῶς δρῶσκει ἡ ἐξουσία πρωτοβουλίας. (*pouvoir d'initiative*) τῆς Ἐπιτροπῆς, ἡ ὁποία, μέσ' ἀπό τό πλέγμα

αὐτό, ἀναδεικνύεται σέ κινητήρια δύναμη καί πηγή ἐμπνευσης τῆς κοινοτικῆς πολιτικῆς.²⁹ Ἡ δεύτερη παράγραφος τοῦ ἄρθρου 149 κατοχυρώνει τήν ἐξουσία ἐλέγχου πάνω στή δραστηριότητα τῆς Ἐπιτροπῆς, πού διαθέτει ἡ Συνέλευση κατὰ τό ἄρθρο 144. Τό Εὐρωπαϊκό Κοινοβούλιο ὅμως, παρά τήν ὀνομασία του, δέν διαθέτει καμία ἐξουσία ψήφησης νομοθετικῶν πράξεων. Ἐχει μόνο δικαίωμα ἐκφρασης γνώμης. Οἱ γνώμες τῆς Συνέλευσης καλύπτουν σήμερα τό σύνολο τῆς κοινοτικῆς δραστηριότητας, ἡ πολιτική τους σημασία εἶναι ἀναμφισβήτητη, δέν ἔχουν ὅμως δεσμευτική ἰσχὺ. Οἱ ἐρωτήσεις τῶν κοινοβουλευτικῶν πρὸς τήν Ἐπιτροπή καί τό Συμβούλιο ἔχουν πολὺ αὐξηθεῖ τά τελευταῖα χρόνια καί συμβάλλουν στή στοιχειοθέτηση κάποιας μορφῆς κοινοβουλευτικοῦ ἐλέγχου, πού δέν καταλήγει ὅμως ποτέ σέ διαμόρφωση πρότασης δυσπιστίας, ἐφόσον ἡ Ἐπιτροπή δέν ὑποδεικνύεται ἀπὸ τό Κοινοβούλιο καί ἐπομένως δέν μπορεῖ νά εἶναι ὑπεύθυνη ἀπέναντί του.³⁰ Ἡ μόνη οὐσιαστική ἐξουσία τῆς Συνέλευσης ἀφορᾷ τήν ψήφιση τοῦ προϋπολογισμοῦ (καί αὐτό σέ

22. Δέν πρέπει νά ξεχνιέται ἡ περίφημη ἔννοια τῆς "κυβέρνησης τῶν δικαστῶν" (*gouvernement des juges*), θεωρία πού ἀναπτύχθηκε κυρίως μέ βάση τό Ἀνώτατο Δικαστήριο τῶν Ἡνωμένων Πολιτειῶν. Παρόμοιες ἀπόψεις ὑποστηρίχθηκαν καί γιά τό Εὐρωπαϊκό Δικαστήριο. βλ. *Jean Pierre Colin*: "Le gouvernement des Juges dans les communautés européennes", LGPJ, Paris 1968.

23. βλ. *J. Boulouis, R.M. Chevallier*: "Les grands arrêts de la cour de justice des Communautés Européennes", Dalloz, Paris 1974. Γιά τό ρόλο τοῦ Δικαστηρίου, βλ. ἐπίσης: *A.M. Donney*: "The constitutional powers of the Court of Justice of the European Communities" στό *Common Market Law Review*, 1974.

A.W. Green: "Political integration by jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities in european political integration", *A.W. Sijthoff*, Leyden, 1969. *H.G. Schermers*: "The European Court of Justice promoter of european integration" στό *The American Journal of Comparative Law*, Berkeley, 1974.

24. Ἄρθρο 2 τῆς συνθήκης συγχώνευσης.

25. βλ. *C.D. Ehlermann*: ὁπ. παρ. σελ. 195.

26. Ἄρθρο 10 τῆς συνθήκης συγχώνευσης.

27. βλ. *Erich Wirsing*: "Taches et position de la Commission dans la structure constitutionnelle de la CEE", στό *Revue du Marché Commun*, 1965.

28. Ἡ βιβλιογραφία γιά τό Εὐρωπαϊκό Κοινοβούλιο εἶναι πράγματι ἀπέραντη. Τελείως ἐνδεικτικά παραπέμπουμε: Γαλλικά: *Jean Pierre Haber*: "L'Assemblée Européenne", Paris, 1979. Ἀγγλικά: *J. Fitzmaurice*: "The European Parliament", Saxon House, 1978. Γερμανικά: *Roland Bieber*: "Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften: Das Parlament", 1974. Ἰταλικά: *Michela Sironi Mariotti*: "Il Parlamento europeo. La sua elezione, i suoi poteri", Pan editrice, Milano, 1978.

29. βλ. *E. Noel*: "The Commission's power of initiative" στό *Common Market Law Review*, 1973.

30. Βέβαια, σύμφωνα μέ τό ἄρθρο 144 ΕΟΚ, ἡ Συνέλευση ἔχει θεωρητικά τό δικαίωμα νά ψηφίσει, μέ εἰδική πλειοψηφία πρόταση δυσπιστίας ἐναντία στή δραστηριότητα τῆς Ἐπιτροπῆς, ὁπότε τά μέλη τῆς Ἐπιτροπῆς ὀφείλουν νά παραιτηθοῦν συλλογικά. Ὅμως τό δικαίωμα αὐτό, παραμένει πάντα σέ ἀχρησία, παρ' ὅτι ἡ Συνέλευση ἀπειλήσκει στό παρελθόν δύο φορές ὅτι θά τό χρησιμοποιοῦσε.

Γιά τίς ἐξουσίες τοῦ Εὐρωπαϊκοῦ Κοινοβουλίου, βλ. ἐνδεικτικά: *Robert Jackson*: "The powers of the European Parliament", *The Conservative Group for Europe* (χωρίς ἡμερομηνία). *M.J. Niblock*: "The

πολλή περιορισμένη έκταση) σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης του 1975.³¹ Μέσα στο πνεύμα των συντακτών της Συνθήκης της Ρώμης υπάρχει αναμφισβήτητη ή δυνατότητα σταδιακής αύξησης των εξουσιών της Έπιτροπής, με την εισαγωγή του πλειοψηφικού συστήματος για τις αποφάσεις του Συμβουλίου και την ευχέρεια ανάθεσης αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο στην Έπιτροπή κατά το άρθρο 155 στοιχείο 4.³²

Ίδια τάση εμφανίστηκε και ως προς τις αρμοδιότητες της Συνέλευσης³³, ενώ η έπικείμενη έκλογή της σημαίνει για πολλούς άπαρχή καθοριστικής διεύθυνσης των εξουσιών της και μεγάλων αλλαγών στο σύνολο του θεσμικού μηχανισμού της Κοινότητας.³⁴ Θά επανέλθουμε όμως στο θέμα αυτό.

Η σύντομη αυτή περιγραφή αρκεί νομίζουμε για να δείξει ότι η θεσμική ισορροπία της Κοινότητας αποτελεί απόρροια συμβιβασμού μεταξύ της δημοκρατικής αρχής της συνταγματικής τάξης των κρατών-μελών και της ολιγαρχικής αρχής που προέρχεται από το παραδοσιακό διεθνές δίκαιο.³⁵

Η δημοκρατική αρχή εκφράζεται από την εξουσία πρωτοβουλίας της Έπιτροπής και τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου ενώ η ολιγαρχική αρχή εδράζεται κυρίως στην αποφασιστική εξουσία του Συμβουλίου των Υπουργών, η οποία αντανάκλα την αποκλειστική αρμοδιότητα των κυβερνήσεων να αποφασίζουν σε ζητήματα διεθνών σχέσεων. Η διεύθυνση της δημοκρατικής αρχής θά είχε σαν αποτέλεσμα την περιθωριοποίηση του Συμβουλίου, την εξέλιξη του σ' ένα είδος γερουσίας αποτελούμενης από εκπροσώπους των κρατών μελών και την ανάδειξη της Κοινότητας σε κρατικό οργανισμό με εμφανή χαρακτηριστικά δημοκρατικής δομής. Αντίθετα, η διεύθυνση της ολιγαρχικής αρχής, με τη συγκέντρωση στα χέρια του Συμβουλίου της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας θά είχε σαν αποτέλεσμα την κατάταξη της κοινότητας στους διεθνείς οργανισμούς κλασικής μορφής. Πάρατηρούμε επομένως ότι ο θεσμικός μηχανισμός της Κοινότητας διακρίνεται εξ αρχής από μία ένδοξη αντιπαράθεση του υπερεθνικού με το διακυβερνητικό στοιχείο. Βεβαίως, όπως σωστά παρατηρήθηκε,³⁶ είναι λάθος ή απόπειρα περιγραφής του μηχανισμού λήψης των κοινοτικών αποφάσεων σε αναφορά με τα γνωστά υπόδειγμα του συνταγματικού ή του διεθνούς δικαίου. Πράγματι, μία προσεκτικότερη ανάλυση της φύσης του Συμβουλίου θά αναδείκνυε την ιδιομορφία του οργάνου αυτού μέσα στην όλη οικονομία των συνθηκών. Από τη μία μεριά, το Συμβούλιο αποτελεί τό αντιπροσωπευτικό όργανο των κρατών μελών. Η αντιπροσωπευτικότητα αυτή πρέπει να νοηθεί σ' όλη της την έκταση σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Αντιπροσωπώς κράτους, στις διεθνείς σχέσεις, είναι εκείνος που έχει αρμοδιότητα να εκφράζει την κρατική βούληση και να αναλαμβάνει υποχρεώσεις που την δεσμεύουν. Το Συμβούλιο επομένως αποτελεί την αυθεντική έκφραση της νομικής και πολιτικής βούλησης των κρατών μελών και της ικανότητας να δεσμεύονται με τη συμμετοχή τους -είτε αυτή εκφράζεται με ψηφοφορία, είτε με οποιοδήποτε άλλο τρόπο συναίνεσης- στη διαμόρφωση των πράξεων του κοινοτικού δικαίου.³⁷ Από την άλλη μεριά όμως, το Συμβούλιο δεν αποτελεί απλή διεθνή συνδιάσκεψη. Πρόκειται για συλλογικό όργανο, που ενσωματώνεται σε μία πολύπλοκη θεσμική δομή. Η δραστηριότητά του καθορίζεται από ειδικούς κανόνες του κοινοτικού δικαίου και όχι από τους γενικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου. Οι αποφάσεις του

λαμβάνονται σύμφωνα με ειδικές διαδικασίες και πλειοψηφίες, που βρίσκονται σε άλληλεξάρτηση με τα υπόλοιπα όργανα της Κοινότητας. Και η Έπιτροπή; Από τη σύνθεσή της και τον τρόπο που υποδεικνύονται τα μέλη της, βλέπει κι αυτή προς το διακυβερνητικό στοιχείο. Από τον τρόπο όμως της λειτουργίας της και της επέμβασης της στην πολιτική της Κοινότητας, αποτελεί όργανο υπερεθνικό, που ξεπερνάει την εθνική έντολή και προσανατολίζεται με γνώμονα το κοινοτικό συμφέρον. Η Έπιτροπή επαγρυπνά για την εφαρμογή των διατάξεων των συνθηκών και του παραγώγου δικαίου, και συμμετέχει -με πολλούς τρόπους- στη διαμόρφωση των κοινοτικών αποφάσεων, ιδίως μέσω των προτάσεων που διατυπώνει. Μέσα σ' αυτό το δίδυμο Συμβούλιο - Έπιτροπής, όπου εκτυλίσσεται τό αποφασιστικό τμήμα της διαδικασίας για τη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων, πώς είναι δυνατό να διορθωθούν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες; Βρισκόμαστε μπροστά σε δικεφαλή εκτελεστική εξουσία; Νομοθετική εξουσία όμως, όπως είδαμε, δεν άσκειται από τη Συνέλευση. Επομένως, τό Συμβούλιο είναι τό όργανο εκείνο που επιφορτίζεται με τό σύνολο σχεδόν της νομοθετικής παραγωγής στην κοινότητα. Η Έπιτροπή μοιάζει περισσότερο με φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, εφόσον η παρέμβασή της είναι αναγκαία για την εκτέλεση των κοινοτικών αποφάσεων. Σχήμα που είναι δύσκολα κατανοητό με οποιαδήποτε λογική συνταγματικού δικαίου, και που οδηγεί κατ' εὐθείαν στο συμπέρασμα της ιδιαιτερότητας των ευρωπαϊκών θεσμών: διακυβερνητικό στοιχείο που αντιπροσωπεύεται από τό Συμβούλιο, όργανο κατ' ἐξοχήν νομοθετικό, αὐστηρά κοινοτικό συμφέρον που εκπροσωπείται από τήν Έπιτροπή, όργανο κυρίως εκτελεστικό, ἀντιπροσώπευση τῶν λαϊκῶν δυνάμεων στό Εὐρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καί ὑλοποίηση τῶν νομικῶν ἀξιών ἀπό τό Δικαστήριο.³⁸ Οποιαδήποτε προσπάθεια υπαγωγῆς τοῦ κοινοτικοῦ θεσμικοῦ πλαισίου σέ ἰσχύοντα καί

consultative role of the European Parliament in the decision making process of the EEC (1958-1965)". London, Thesis 1968. J.F. Dicard: "Les pouvoirs du Parlement Européen" στο Pouvoirs, No. 2, 1977. J.J. Schwed: "Les questions écrites du Parlement Européen à la Commission" στο Revue du Marché Commun, Ἀπρίλιος 1970. Philippe Venturol: "La puissance tribunitienne du Parlement Européen," στο Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1978.

31. Βλ. D. Strasser: "La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes" στο Revue du Marché Commun, 1975. C.P. Ehlermann: "Applying the new budgetary procedure for the first time" στο Common Market Law Review, 1975. Jean Anastopoulos: "Les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen" στον τόμο της Ἑλληνικῆς Βουλῆς γιά τό Εὐρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ἀθήνα 1978, σελ. 95 ἐπ.

32. Βλ. F.A.M. Alting von Gesau: ὁπ. παρ., σελ. 228.

33. Βλ. κυρίως, τήν έκθεση τῆς ad hoc ομάδας μελέτης τοῦ προβλήματος τῆς αὐξησης τῶν ἀρμοδιοτήτων τοῦ Εὐρωπαϊκοῦ Κοινοβουλίου, γνωστή ὡς Rapport Vedel.

34. Βλ. G. Gaja: "L' ampliamento dei poteri del Parlamento europeo nei progetti dei programmi elettorali" στο Rivista di Diritto Internazionale, 1978.

35. Βλ. Landher κ.ά.: Limits and problems of european integration" la Haye, 1963.

36. Βλ. Pierre Pescatore: "L' exécutif communautaire", ὁπ. παρ. 389.

37. Ibid., σελ. 391.

38. Ibid., σελ. 394

γνωστά συστήματα προϋποθέτει περιορισμό τῆς ἰδιομορφίας τοῦ καθενός ἀπὸ τὰ κοινοτικά ὄργανα καὶ ἐπομένως ἰσοδυναμεῖ μέ ὑποτίμηση τοῦ εἰδικοῦ τους ρόλου.

Ἡ ἰδιομορφία πού περιγράφηκε παραπάνω στηρίζεται σέ μιά λεπτή ἰσορροπία ἀνάμεσα στά τρία, πολιτικά λεγόμενα, ὄργανα (Συμβούλιο - Ἐπιτροπὴ - Συνέλευση), καὶ ἡ ἐπιδίωξή της ἐξαρτᾶται ἀπὸ τὴ δυνατότητα συνύπαρξης καὶ τῶν τριῶν αὐτῶν θεσμῶν, χωρὶς κάποιος ἀπ' αὐτοὺς νὰ συντρίψει τοὺς ὑπόλοιπους. Ὅπως ἤδη διαπιστώσαμε ἡ διαπάλη μεταξὺ τοῦ διακυβερνητικοῦ χαρακτήρα τοῦ Συμβουλίου καὶ τῆς ὑπερεθνικῆς φύσης τῆς Ἐπιτροπῆς εἶναι ἐγγεγραμμένη στὴν ἴδια τὴν οἰκονομία τῶν συνθηκῶν. Μάλιστα θὰ λέγαμε μέ ὑπερτονισμένο τὸ διακυβερνητικό στοιχεῖο τοῦ Συμβουλίου πού παραμένει συγχρόνως τὸ κέντρο τῶν πολιτικῶν ἀποφάσεων καὶ ὁ νομοθέτης τῶν κοινοτικῶν πραγμάτων. Εἵκοσι καὶ πλέον χρόνια πού λειτουργοῦν οἱ συνθήκες, ἡ ἐγγενὴς αἰτὴ διαμάχη δέν ἔπαψε νὰ τροφοδοτεῖ ἕναν ἐντονότατο πολιτικό καὶ ἐπιστημονικό διάλογο, πού συχνά ὀνομάζεται "ὁ καυγᾶς γιὰ τὴν ὑπερεθνικότητα". Οἱ "φεντεραλιστές" ἀπὸ τὴ μιά

πλευρά, οἱ φανατικοὶ τῆς ἐθνικῆς κυριαρχίας ἀπὸ τὴν ἄλλη, συγκρούονται ἀκόμη καὶ σήμερα μέ τὰ ἴδια περίπου ἐπιχειρήματα.³⁹ Παράγοντας ὅμως πιὸ σημαντικός ἀπὸ τὴ θεωρία, ἀποδείχθηκε ἡ πρακτικὴ τῆς ἐφαρμογῆς τῶν συνθηκῶν, πού καθόρισε τελικά τὸ συσχετισμὸ τῶν δυνάμεων ἀνάμεσα στὶς συγκρουόμενες ἀτόψεις.

2. "Ὁ σιμιθιδασμὸς τοῦ Λονξεμβούργου"

Εἶναι ἀρχὴ πλέον τῆς γενικῆς θεωρίας τοῦ δικαίου, ὅτι ἕνα νομοθετικό κείμενο δέν ἐφαρμόζεται ποτέ σύμφωνα μέ τὸ γράμμα τῶν διατάξεών του. Τὰ κοινωνικά φαινόμενα, ἡ πολιτικὴ συγκυρία καὶ ἡ ἰδιοσυγκρουσία τῶν ἡγετῶν, διαμορ-

39. Βλ. Edoardo Vitta: "La théorie des formes du Gouvernement et la structure des Communautés Européennes" στὸν τιμητικό τόμο (Miscellanea) γιὰ τὸν Ganshof van der Mersch, vol. II, σελ. 574, ἐπ. Andre Marchal: "Le problème de la Supranationalité dans l' Europe des six" ibid. σελ. 286 ἐπ.



φώνουν, πολλές φορές, νομική πραγματικότητα διαφορετική από εκείνη που θά επιθυμούσε, ή που είχε στο μυαλό του ο νομοθέτης. 'Ο θεσμικός μηχανισμός της Κοινότητας δεν ήταν δυνατό να ξεφύγει απ' αυτόν τον κανόνα. Πράγματι, η διαδικασία λήψης των κοινοτικών αποφάσεων δεν μπόρεσε ποτέ να λειτουργήσει σύμφωνα με τις προβλέψεις των συνθηκών. 'Ο διακυβερνητικός παράγοντας, και όρισμένες συγκεκριμένες κυβερνήσεις, οδήγησαν, ήδη από τα πρώτα χρόνια, σε παρακώλυση της διαδικασίας, που εξελίχθηκε σε πραγματική αποτελμάτωση, κατά τη διάρκεια της κρίσης του 1965-66. Πρόκειται για μία απόπειρα διεθνοποίησης του θεσμικού μηχανισμού της Κοινότητας, ή οποία έχει τις ρίζες της στην επιφύλαξη όρισμένων κυβερνήσεων απέναντι στο υπερεθνικό στοιχείο των ευρωπαϊκών θεσμών, που θά μπορούσε, σε όρισμένες περιπτώσεις, να δεσμεύει την εθνική τους κυριαρχία, κυρίως σε θέματα που θεωρούνται ζωτικού ενδιαφέροντος. Πρώτη απόπειρα αυτής της μορφής ήταν η συρρίκνωση του Συμβουλίου των 'Υπουργών, από όργανο *suu generis* έντεταγμένο σ' ένα ευρύτερο σύνολο θεσμικών διατάξεων, σε άλλη διακυβερνητική συνδιάσκεψη. Γιά την επίτευξη του στόχου αυτού η Γαλλία κατήγγειλε τον πλειοψηφικό τρόπο λήψης των αποφάσεων του Συμβουλίου και άπαιτήσε δημοφωνία (δικαίωμα veto) στα ζητήματα εκείνα όπου διακυβεύονται σημαντικά συμφέροντα ενός κράτους μέλους. Παράλληλα, ζήτησε τη μείωση του ρόλου της 'Επιτροπής, με στόχο την έκπτωσή της σε θέση απλού γραμματειακού οργάνου όποιουδήποτε διεθνούς οργανισμού. 'Αφού η Γαλλία αποσύρθηκε γιά πολύ καιρό από τις Συνεδριάσεις του Συμβουλίου (τακτική της "άδειας καρέκλας" - *siège vide*), η μεγάλη αυτή κρίση τερατίσθηκε με την ουσιαστική είσαγωγή δικαιώματος άρνησι κυρίας κατά τη λήψη των αποφάσεων του Συμβουλίου και με ένα ψήφισμα επτά παραγράφων που σκοπό είχε να αμβλύνει τό κύρος της 'Επιτροπής.⁴⁰ Τά άποκρουσταλλάγματα της κρίσης αυτής, γνωστά σάν "συμβιβασμός του Λουξεμβούργου" σχολιάστηκαν ευρύτατα και έξακολουθούν να δαραίνουν στην κοινοτική πρακτική,⁴¹ παρά τό ότι τείνουν, σε πολλά σημεία, να ξεπεραστούν.⁴² 'Οποies όμως και νά είναι οι έξελιξεις, γεγονός παραμένει ότι ό "συμβιβασμός" αυτός ουσιαστικά έκκένωσε τό περιεχόμενο της συζήτησης περί υπερεθνικότητας των ευρωπαϊκών θεσμών. Πράγματι, τό δικαίωμα άρνησι κυρίας όποιουδήποτε κράτους μέλους, που κρίνει τελικά τό ίδιο πότε θά θίγονται σημαντικά έθνικά του συμφέροντα, ίσοδυναμεί στην ουσία με εύθυγράμμιση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα πρότυπα των διεθνών οργανισμών κλασικού τύπου. 'Η βούληση των κρατών μελών παραμένει άδέσμευτη, άφού μόνο ή όμόφωνη άπόφασή τους είναι έγκυρη. Συγχρόνως, άποδυναμώνεται και ή επίδραση των προτάσεων της 'Επιτροπής γιά δύο λόγους: α) γιατί ή 'Επιτροπή ξέρει πιά ότι γιά νά "περάσει" μία πρότασή της χρειάζεται νά συγκεντρώσει έκ των προτέρων τη συγκατάθεση των κρατών μελών και ένεργεί άνάλογα, και β) γιατί οι άποφάσεις λαμβάνονται πιά ύστερα από άλλεπάλληλους συμβιβασμούς, με βάση τό χαμηλότερο επίπεδο του κοινού παρονομαστού μεταξύ των διαφόρων άπόψεων των κρατών μελών. Σκοπός αυτού του άρθρου δέν είναι νά κάνει άξιολογικές κρίσεις σχετικά με τό επιθυμητό ή μή αυτής της

κατάστασης. 'Αναμφισβήτητο όμως είναι τό συμπέρασμα, ότι ήδη από τό 1965 ό υπερεθνικός χαρακτήρας των κοινοτικών θεσμών υπέστη ίσχυρό πλήγμα του όποιου οι συνέπειε εξακολουθούν νά ίσχύουν σχεδόν αυτούσιες μέχρι σήμερα.

3. Τό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Με τό όνομα αυτό είναι γνωστές οι Διασκέψεις Κορυφής των άρχηγών των κρατών μελών της Κοινότητας, ποι συνέρχονται από τό 1973 σε τακτικά διαστήματα και τείνουν νά θεσμοθετηθούν.⁴³ Τό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θά μπορούσι νά χαρακτηριστεί σάν Συμβούλιο 'Υπουργών σε άνώτατο επίπεδο. Δέν προβλέπεται όμως από κανένα καταστατικό ή άλλο κείμενο και δέν υπόκειται σε καμία διαδικασία. Πρόκειται γιά παράλληλο όργανο, που υπερεκαλύπτει όλα τό υπόλοιπα, με την έννοια ότι αυτό καθορίζει πλέον τους μακροχρόνιους προσανατολισμούς της Κοινότητας και προδίδει στις θεμελιώδεις πολιτικές έπιλογές (π.χ. έκλογές τοι Ευρωπαϊκού Κοινοβούλιου, οικονομική και νομισματική ένωση, κ.λ.π.). Είναι ακόμη πολύ νωρίς γιά νά επιχειρήσει κανείς έναν πρώτο άπολογισμό των πεπραγμένων αυτού του καινοφανούς οργάνου. Βέβαια, έχει τό πλεονέκτημα ότι εμπλέκει στην κοινοτική άλληλεγγύη την άνώτατη άρχή των κρατών μελών, πράγμα που δίνει μεγαλύτερο κύρος στις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Έχει επίσης στό ένεργητικό του την άμεμπλοκή αρκετών προβλημάτων που μέχρι πριν λίγο είχαν παραπεμφθεί στις καλένδες. Γιά όρισμένους, ή λειτουργία του θά ήταν χρήσιμη και έποικοδομητική άν ένσωματωνόταν στο θεσμικό πλαίσιο που προβλέπουν οι συνθήκες, σάν Συμβούλιο σε άνώτατο επίπεδο.⁴⁴ Όμως αυτό δέν συμβαίνει μέχρι σήμερα. 'Επί πλέον τό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο άσχολεϊται

40. Τά κείμενα αυτά μπορεί κανείς νά συμβουλευθεί εύκολα στ παράρτημα του τόμου των πρακτικών του 2ου Colloque de Liège: *Li fusion des Communautés Européennes au lendemain des accords de Luxembourg*, Nijhof, La Haye 1966, σελ. 275, έπ.

41. Βλ. *Ann Jaumin-Ponsar*: "Essai d'interprétation d'une crise" Bruxelles, Bruylant-Vander, 1970 (Centre d'études européennes de l'Université Catholique de Louvain: La capacité décisionnelle du système communautaire" sous la direction de Jean Buchmann

42. Τό πέραςμα από έξη σε έννέα μέλη, και ίσως σε δώδεκα μέχρι τί 1985, καθιστά τον ίσχύοντα τρόπο λήψης αποφάσεων έξαιρετικό δυσκίνητο και μή αποτελεσματικό. 'Η επάνοδος στο πλειοψηφικό σύστημα προτείνεται σήμερα από πολλές πλευρές. Βλ. και *Rapport Tindemans Supplément au Bulletin des Communautés Européennes* 1/76. 'Από την άλλη μεριά, ή 'Επιτροπή υπεράσπισε σθεναρά τη θέση της και έπιβεβαίωσε επανειλημμένα τό ρόλο της απέναντι στο Συμβούλιο. Βλ. μεταξύ άλλων την *att. Commission c. Conseil*, γνωστή με τό όνομα "Α.Ε.Τ.Ρ.". άπόφαση της 31.3.1971 σχετικά με την άρμοδιότητα διαπραγμάτευσης έκ μέρους της 'Επιτροπής στις διεθνείς σχέσεις. Rec. 1971, σελ. 263 έπ.

43. Βλ. C. Blumman: "Le Conseil Européen" στο *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1976. R. H. Lauwaars: "The European Council" στο *Common Market Law Review*, 1977. N. Parisi: "Conferenze al vertice e Consiglio Europeo" στο *Rivista di Diritto Europeo*, 1977.

44. Βλ. P. Pescatore: *L'exécutif communautaire* ... έπ. παρ. σελ. 401.

συχνά μέ θέματα άμυνας καί έξωτερικής πολιτικής, τά όποία διαφεύγουν τελείως από τό κοινοτικό πεδίο. Έννοείται, κατά συνέπεια, ότι οί άποφάσεις του λαμβάνονται σύμφωνα μέ τό διακυβερνητικό πρότυπο, χωρίς νά ύπάρχει ή παραμικρή δέσμευση τών διαδικασιών πού προβλέπονται στίς συνθήκες. Είηαι φανερό ότι ή σέ δεύτερο βαθμό αυτή επέμβαση ενός διακυβερνητικού όργάνου τών κρατών μελών, όσο κι άν φαίνεται γιά τήν ώρα πώς βοηθάει στήν πραγμάτωση τών σκοπών τής κοινότητας, μακροχρόνια έγκυμονεί κινδύνους γιά τήν καλή λειτουργία του θεσμικού μηχανισμού, καί σέ κάθε περίπτωση ύπογραμμίζει από τώρα τό βάρος τής έπιλογής κάθε κράτους μέλους στήν πορεία τών κοινοτικών πραγμάτων. Η λειτουργία του άποτελεί άναμφισβήτητα μιά άκόμα ύποβάθμιση του δείκτη ύπερεθνικότητας τών εύρωπαϊκών θεσμών.

4. Η έκλογή του Εύρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Καί ενώ οί εξέλιξεις πού περιγράφηκαν παραπάνω έδειχναν ότι ή συζήτηση περι ύπερεθνικότητας έχει χάσει μεγάλο μέρος από τό ενδιαφέρον πού είχε άλλοτε, τό θέμα ξαναγύρισε στό προσκήνιο έν όψει τής άμεσης καί μέ καθολική ψηφοφορία έκλογής του Εύρωπαϊκού Κοινοβουλίου πού έχει προγραμματισθεί γιά τίς 10 'Ιουνίου 1979. Τό επίμαχο σημείο τής διαμάχης πού ξανάρχισε θρίσκειται στήν πιθανή διεύρυνση τών έξουσιών τής Εύρωπαϊκής Συνέλευσης πού θά άποτελεί πλέον τή μόνη άπ' ευθείας έκφραση τής λαϊκής έμπιστοσύνης μέσα στό σύνολο τών εύρωπαϊκών θεσμών. Η συνακόλουθη αύξηση του κύρους καί τής άκτινοβολίας του Κοινοβουλίου, όδηγει πολλούς στό συμπέρασμα ότι θά συνοδευθεί καί από άνάλογη αύξηση του ειδικού του βάρους στό πλαίσιο του μηχανισμού λήψης τών κοινοτικών άποφάσεων.⁴⁵

Ένα έκλεγμένο Εύρωπαϊκό Κοινοβούλιο θά είναι πολύ δύσκολο νά περιορισθεί στόν περιθωριακό ρόλο πού είχε ως τώρα. Βέβαια, οί άρμοδιότητες τής Συνέλευσης όρίζονται από τίς συνθήκες καί γιά νά διευρυνθούν άπαιτείται άναθεώρηση διατάξεων του πρωτογενούς κοινοτικού δίκαιου, πράγμα καθόλου εύκολο. Όμως, τό σημερινό Κοινοβούλιο άπέκτησε δικαιώματα πού δέν πρόδλεπαν οί συνθήκες: ούτε οί άρμοδιότητες επί του προϋπολογισμού, ούτε ή γνωμοδότησή του επί του συνόλου τής κοινοτικής δραστηριότητας ήταν πουθενά γραμμένες. Ένα έκλεγμένο Κοινοβούλιο θά άπαιτήσει καί θά έπιτύχει περισσότερες έξουσίες. Αυτό είναι τό αίσθημα πού επικρατεί. Γιά πολλούς, μιά τέτοια εξέλιξη δέν είναι μόνο πιθανή αλλά καί εύκταία. Θά μειώσει τό δημοκρατικό έλλειμμα (déficit démocratique) τής Κοινότητας, θά κινητοποιήσει τήν εύρωπαϊκή κοινή γνώμη, θά αύξήσει τό κύρος τής Έπιτροπής μέ τόν έλεγχο πού θά άσκειται πάνω σ' αυτήν, αλλά καί στό Συμβούλιο. Γιά άλλους όμως, μιά τέτοια προοπτική είναι επικίνδυνη καί πρέπει νά άποφευχθεί μέ κάθε θυσία. Πρόκειται γιά μιά θέση, όπου συνεννοούνται σέ "παρά φύση" συμμαχία οί γάλλοι κομμουνιστές μέ τό γκωλλικό κόμμα του J. Chirac. Ο συλλογισμός του ΓΚΚ είναι συνοπτικά ό εξής: ή εύρωπαϊκή δεξιά μαζί μέ τή σοσιαλδημο-

κρατία προσπαθούν νά βρούν έναν εύσχημο τρόπο έπιβολής τών άπόψεών τους στίς προοδευτικές δυνάμεις τών κρατών μελών. Αύξάνοντας τίς άρμοδιότητες του Εύρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έχουν σκοπό νά δημιουργήσουν ένα ύπερεθνικό όργανο, πού μέ τή συντηρητική του πλειοψηφία θά δίνει δημοκρατικό χρίσμα στίς άντιλαϊκές άποφάσεις τους καί θά μπλοκάρει τυχόν διαδικασίες βαθειών κοινωνικών αλλαγών πού θά προωθούνται στά κράτη μέλη από τά έθνικά - λαϊκά, προοδευτικά κινήματα.⁴⁶ Τό Εύρωπαϊκό Κοινοβούλιο θά δεσμεύει τούς συσχετισμούς δυνάμεων πού είναι πιθανό νά δημιουργηθούν στά έθνικά κοινοβούλια έμποδίζοντας, μέ τή συντηρητική του πλειοψηφία, τήν έκφραση καί έφαρμογή του προγράμματος προοδευτικών πλειοψηφιών πού τυχόν θά επικρατήσουν σέ ένα ή περισσότερα έθνικά κοινοβούλια. Έτσι, ύποστηρίζουν οί γάλλοι κομμουνιστές, δεσμεύεται ή λαϊκή κυριαρχία, περιορίζεται ή έθνική κυριαρχία καί μεθοδεύεται ή πρόοδευση τών λαών τής Εύρώπης στίς έπιλογές τών αντιδραστικών καί συντηρητικών δυνάμεων.⁴⁷ Παρά τό ότι βρισκόμαστε ήδη στό πεδίο τής πολιτικής φαντασίας (politique fiction), άκόμη καί στήν περίπτωση πού οί άρμοδιότητες του Εύρωπαϊκού Κοινοβουλίου θά διευρύνονταν σημαντικά, τά παραπάνω επιχειρήματα δέν φαίνεται νά εύσταθούν. Πράγματι ή διεύρυνση τών άρμοδιοτήτων αυτών δέν πρόκειται νά γίνει σέ βάρος τών έθνικών Κοινοβουλίων, ούτε όποιουδήποτε άλλου έσωτερικού όργάνου. Αντίθετα, είναι δυνατό, υπό προϋποθέσεις, νά όδηγήσει σέ μιά ένίσχυση τής δημοκρατικότερης λειτουργίας τών εύρωπαϊκών θεσμών. Γιατί ποιά είναι ή κατάσταση σήμερα; Τά έθνικά Κοινοβούλια από τή μιά μεριά έχουν πρό πολλού άποσιλωθεί από μεγάλο τμήμα τών έξουσιών τους. Καί σ' αυτό δέν φταίει ή έφαρμογή του κοινοτικού δίκαιου ή οί ύπερεθνικοί θεσμοί,⁴⁸ αλλά μιά γενικότερη τάση τών σύγχρονων άνεπτυγμένων κρατών πού έκφράζεται μέ τήν ένίσχυση τής εκτελεστικής έξουσίας σέ βάρος τών άρμοδιοτήτων εκείνων τών θεσμών πού άποτελούν

45. Βλ. μεταξύ άλλων, H.J.Ax: "Diventwahl zum europäischen Parlament Ein Weg zu mehr Demokratie?" στο Blätter für deutsche und Internationale Politik, No. 9, 1978. J. Fitzmaurice: "Direct elections and the future of the European Parliament" στο West European Politics, Vol. 1, 1978. V. Hermand - J. Lodge: "Democratic legitimacy and direct elections" ibid. L.A.Mulders: "Direct elections and the future of the European Parliament" στο Common Market Law Review, No.1, 1978. J.J.Schwed: "Le Parlement Européen et son election au suffrage universel direct" στο Revue du Marché Commun No. 192, 1976.

46. Βλ. Daniel Debatisse: "L' Europe. Vingt ans après la course des pays capitalistes vers la supranationalité" στο Economie et Politique. 'Ιούνιος 1977. Catherine Mills "Les projets supranationaux du pouvoir: enchaîner les peuples dans la crise" ibid. Μάρτιος 1976. Τήν άντίληψη αυτή συμμερίζονται στήν Ελλάδα τό ΚΚΕ καί τό ΠΑΣΟΚ.

47. Βλ. Διακήρυξη του Π.Γ. του ΓΚΚ, "Humanité", 15.7.76

48. Βλ. τό ενδιαφέρον άρθρο του J.L.Burban: "Le Parlement Français a-t-il perdu des pouvoirs avec l' application du droit communautaire?" στο Cahiers de Droit Européen, 1975, όπου καταλήγει σέ άρνητικό συμπέρασμα.

Έχω τήν έντύπωση ότι μιά παράλληλη μελέτη γιά τήν Ελλάδα, θά έδειχνε ότι γιά τούς περισσότερους τομείς τής κοινοτικής πολιτικής, ή κυβέρνηση μπορεί ήδη νά νομοθετεί καί έξουσιοδότηση.

άμεσότερη αντανάκλαση της λαϊκής βούλησης.⁴⁹ Παράλληλα, όλο και περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται στο κοινοτικό πεδίο, κυρίως από το Συμβούλιο, οι οποίες διαφεύγουν από τον έλεγχο των εθνικών Κοινοβουλίων, χωρίς να υπόκεινται σε κανέναν άλλο δημοκρατικό έλεγχο. Μία σταδιακή συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο μηχανισμό λήψης των αποφάσεων θα σήμαινε φραγμό στις αυθαιρεσίες του Συμβουλίου και φρένο στην καλπάζουσα τεχνοκρατοποίηση της Επιτροπής. Σημαίνει επίσης αύξημένη δυνατότητα πρόσβασης και επιρροής προς τα κοινοτικά πράγματα όλων εκείνων των δυνάμεων που δεν συμμετέχουν σήμερα στην άσκηση της εξουσίας στα κράτη μέλη. Σημαίνει τέλος την άνοιξη σύγκρουση πολλών αντιλήψεων για το μέλλον της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την πλατύτερη ενημέρωση της κοινής γνώμης πάνω στις αντιλήψεις αυτές. Η ευρωπαϊκή κομμουνιστική άριστερά (ένα της μέρους τουλάχιστον) αρχίζει μόλις να αντιλαμβάνεται την πρόκληση που αποτελεί η Εύρώπη.⁵⁰ Οι διαδικασίες των κοινωνικών αλλαγών θα είναι πολύ δύσκολο να περάσουν μεμονωμένα σε κάθε κράτος, σε κλίμα έχθρας με τους γείτονές τους ακόμα και μ' εκείνους που συνδέεται με κοινά οικονομικά συμφέροντα. 'Ακόμα, τα ευρωπαϊκά κράτη μεμονωμένα είναι πολύ αδύνατα για να αντιμετωπίσουν με επιτυχία τα νέα προβλήματα που θέτει η σημερινή εποχή. 'Ενεργώντας καθένα ξεχωριστά είναι καταδικασμένα να περιέλθουν σε κατάσταση υποτέλειας απέναντι στις μεγάλες δυνάμεις και τις μεγάλες οικονομικές ζώνες. 'Αναγνωρίζοντας τις πραγματικότητες αυτές, ο Μπερλιγκουέρ (γραμματέας του ΙΚΚ) έλεγε πρόσφατα στο 15ο Συνέδριο των ιταλών κομμουνιστών, ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πρέπει να θεωρείται σαν όρος για την πραγματική ανεξαρτησία των χωρών που ανήκουν στην Κοινότητα, και για την ίδια την έσωτερική οικονομική τους ανάπτυξη.⁵¹ Γι' αυτό το λόγο το ΙΚΚ δεν αντιτίθεται στην άμεση έκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και σε μία αυξανόμενη επέμβασή του στο σχηματισμό των κοινοτικών αποφάσεων, εκτιμώντας ότι λειτουργεί έτσι μία διαδικασία, η οποία, με την ενεργό παρέμβαση των λαϊκών δυνάμεων, μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερους συσχετισμούς, που θα ευνοούν την ομαλότερη επιβολή βαθειών κοινωνικών αλλαγών.⁵² Μία αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μετά την έκλογή του, δεν το μετατρέπει σε υπερεθνικό όργανο στα χέρια κάποιας συντηρητικής πλειοψηφίας. 'Ως ένα σημείο λειτουργεί μάλιστα αντίθετα: φέρνει τους λαούς της Εύρώπης πιο κοντά στα κέντρα λήψης των κοινοτικών αποφάσεων, τους επιτρέπει να τα έλεγχουν και να τα επηρεάζουν. 'Από την ισχύ έπομένως και το συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων στην έκλεγμένη Συνέλευση, θα εξαρτηθεί, σε μεγάλο βαθμό, η ποιότητα, η ταχύτητα και η αποτελεσματικότητα αυτής της διαδικασίας. Οι απόψεις που αγνοούν αυτή την πραγματικότητα, είναι μονοσήμαντα άρνητικές, οδηγούν σε αδράνεια τεράστιες δυνάμεις, εγκαταλείπουν ένα σημαντικότατο πεδίο πάλης και αντικειμενικά ευνοούν τη διατήρηση και την ισχυροποίηση της σημερινής πλειοψηφίας. 'Η ευθύνη των φορέων αυτών των απόψεων είναι μεγάλη.

Γ. Συμπεράσματα

Παρακολουθήσαμε στο άρθρο αυτό τις αυξομειώσεις του

δείκτη της υπερεθνικότητας των Ευρωπαϊκών θεσμών. 'Αρχίζοντας από το κοινοτικό δίκαιο που επιβάλλεται στην έσωτερική έννομη τάξη, περάσαμε στην εξέταση των οργάνων που παράγουν το δίκαιο αυτό και είδαμε ότι, σε τελευταία ανάλυση, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών είναι εκείνες που διαδραματίζουν τον κυρίαρχο ρόλο. 'Η δυνατότητα υπεράσπισης των εθνικών συμφερόντων παραμένει άκέραια, και μάλιστα διευρύνεται, στο μέτρο που τα μικρά ιδίως κράτη απαιτούν την εύχρηια ευρύτερων διεθνών έλιγμών και ξεφεύγουν από τον κίνδυνο της ύποταγής τους σε κάποια υπερδύναμη. Τό σύνθημα έπομένως "οί τύχες μας θα καθορίζονται πλέον στις Βρυξέλλες" δεν έχει σοδαρή βάση και αποτελεί εύκολη και δημαγωγική προπαγάνδα. Πολύ περισσότερο μάλιστα που το πρόβλημα τείνει να θεθεί τελείως διαφορετικά στο άμεσο μέλλον. Πρόκειται για την ανάγκη ένιςχυσης όρισμένων υπερεθνικών πλευρών των ευρωπαϊκών οργάνων, όπως η τόνωση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μετά την έκλογή του, διαδικασία που θα βοηθήσει στον έκδημοκρατισμό του μηχανισμού λήψης των κοινοτικών αποφάσεων, που θα τις καταστήσει δηλαδή περισσότερο ευαίσθητες στην επέμβαση των διαφόρων κοινωνικών δυνάμεων. Πρόκειται για την "ευρωπαϊκή πρόκληση", που απευθύνεται κυρίως στην άριστερά. 'Η ΕΟΚ δημιουργήθηκε χωρίς αυτήν και ενάντια στη θέλήσή της. Σήμερα αποτελεί κάτι περισσότερο από μία πραγματικότητα. 'Ως πότε η άριστερά θα την αγνοεί και θα είναι άπουσα;

Βρυξέλλες, 3.4.79

49. Βλ. "L' integration européenne et l' avenir des parlements en Europe". Rapports et comptes rendus du symposium organisé à Luxembourg les 2-3 Mai 1974. Act. 1975.

50. Βλ. Φ. Γεωργιάδης: "Τό Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τό πρόβλημα της έκλογής του" στο συλλογικό τόμο "Η ένταξη μας στην ΕΟΚ, Θεμέλιο, 'Αθήνα, 1978, ιδίως σελ. 208-212.

51. Βλ. έφημ. ΑΥΓΗ, 1/4/79.

52. Βλ. παρέμβαση του D' Angelosante στη Συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14/1/75, στο "La sinistra e l' elezione diretta del Parlamento Europeo". Γραμματεία της κομμουνιστικής κοινοβουλευτικής ομάδας, Λουξεμβούργο 1977.