

Η σταδιακή συνταγματοποίηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ

Αίνα Παπαδοπούλου*

“...[C]onstitutionalism is too (some would say is only), but a prism through which one can observe a landscape in a certain way, an academic artifact with which one can organize the milestones and landmarks within the landscape (indeed, determine what is a landmark or milestone), an intellectual construct by which one can assign meaning to, or even constitute, that which is observed.”

Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, 1999, σ. 223

Περίληψη: Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως οντότητα διακριτή από την Κοινότητα, στον τρίτο πυλώνα της οποίας εντάχθηκαν οι τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι αποφάσεις για σημαντικά θέματα στους τομείς αυτούς που εμπλουτίστηκαν και μετονομάστηκαν «Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» απαιτούσαν ομοφωνία από το Συμβούλιο, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχαν περιορισμένο μόνο ρόλο. Το δημοκρατικό και δικαιοκρατικό αυτό έλλειμμα άρθηκε εν μέρει με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δεδομένου ότι με αυτή καταργήθηκαν οι διαφορετικοί πυλώνες, θεσπίστηκε μια σειρά ενιαίων νομοθετικών πράξεων που ενισχύουν τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως συννομοθέτη (διαδικασία συναπόφασης), επεκτείνουν την αρχή της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο και ενισχύουν την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ. Παράλληλα, ενισχύθηκε ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων, τα οποία αντιπροσωπεύουν τους λαούς της Ευρώπης. Τα χαρακτηριστικά αυτά θεωρούνται ως στοιχεία μιας σταδιακής και εξελισσόμενης διαδικασίας συνταγματοποίησης του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ, με τα συνταγματικά χαρακτηριστικά της ενοποιητικής διαδικασίας προς μια Ένωση που αντλεί τη νομιμοποίησή της από τρεις βάσεις (κράτη, λαοί και πολίτες).

Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης - συνταγματοποίηση ΕΕ - τρίτος πυλώνας - ευρωπαϊκό Σύνταγμα

I. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΟΔΟΔΕΙΚΤΕΣ

Η μελέτη φιλοδοξεί να χαρτογραφήσει τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (εφεξής ΧΕΑΔ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την πορεία θέσμισής του μέσα από το μεθοδολογικό πρίσμα του συνταγματισμού. Η Ένωση άργησε να ασχοληθεί με τα θέματα αυτά, αφενός επειδή συνδέονται άρρηκτα με την εθνική κυριαρχία και αφετέρου επειδή οι σχετικές αρμοδιότητες είναι πιθανό να θέσουν σε διακινδύνευση την προσωπική ελευθερία και τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Ωστόσο, την τελευταία εικοσαετία ο ΧΕΑΔ αποτελεί τον πιο γρήγορα εξελισσόμενο Χώρο: από μια απλή διακυβερνητική συνεργασία και διακριτό διακυβερνητικό πυλώνα δύο δεκαετίες πριν, αποτελεί σήμερα αναπόσπαστο και «κοινοτικοποιημένο» τμήμα του νομικού συστήματος της ενιαίας πλέον Ένωσης¹.

Η κεντρική υπόθεση εργασίας της παρούσας μελέτης είναι ότι η εξέλιξη του ΧΕΑΔ συνιστά μια σταδιακή πορεία συνταγματοποίησης των σχετικών αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό/ενωσιακό επίπεδο. Οφείλει, λοιπόν, το πρώτον, να θέσει τα κριτήρια, τους άξονες, που θα καθοδηγήσουν την παρακολούθηση αυτής της πορείας. Ο «συνταγματισμός» νοείται εδώ στη δυναμική του μορφή, ως κίνημα για την κατάκτηση και περιφρούρηση του Συντάγματος υπό την ιδανική του έννοια², η οποία κατά τον Σβάλο, εμπεριέχει τη γραπτή διατύπωση σε ενιαίο κείμενο ενός πολιτικού ιδανικού, ενός ιδεολογικού και πολιτισμικού optimum³, εκείνου της φιλελεύθερης δημοκρατίας εμπλουτισμένης με την κοινωνική αρχή. Οδοδείκτες, συνεπώς, στη χαρτογράφηση του ΧΕΑΔ, υπό το συνταγματικό πρίσμα, είναι η περιφρούρηση και η ενίσχυση αφενός της δημοκρατικής αρχής, υπό την έννοια της εμπλοκής του ευρωπαϊκού λαού ή των ευρωπαϊκών λαών δια των αντιπροσώπων τους (Ευρωπαϊκού και εθνικών Κοινοβουλίων αντίστοιχα) στη χάραξη των σχετικών πολιτικών, και αφετέρου της δικαιοκρατικής αρχής, με ειδικότερη έκφραση την προστασία, συμπεριλαμβανομένης της δικαστικής, των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η θεωρητική αυτή ανασύνθεση της θέσμησης του ΧΕΑΔ, όπως και κάθε θεωρία⁴, είναι ταυτόχρονα επεξηγηματική/περιγραφική και κανονιστική/αξιολογική.

Στο επεξηγηματικό/περιγραφικό επίπεδο, η μελέτη χαρτογραφεί τους βασικούς σταθμούς στην πορεία του ΧΕΑΔ από το Μάαστριχτ μέχρι τη Λισαβόνα, αναφορικά όχι τόσο με την έκταση του περιεχομένου τους όσο με τα συνταγματικά χαρακτηριστικά τους, ιδίως τον δημοκρατικό και δικαστικό έλεγχο (υπό II). Πολύ συνοπτικά: με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ⁵ (1992) συστήθηκε η

* *Επ. Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου, Έδρα Jean Monnet Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου και Πολιτισμού, Νομική Σχολή ΑΠΘ, linapara@law.auth.gr.*

¹ Έτσι, Α. HINAREJOS, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, OUP, Oxford, 2009, σ. 12.

² Για την ιδανική έννοια του Συντάγματος βλ. Α. ΣΒΑΛΟ, *Συνταγματικό Δίκαιον Α'*, Τύποις Πυρσού, Αθήνα, 1934, σ. 82-87.

³ Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1991, σ. 27.

⁴ Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ-ΜΑΛΟΥΧΟΥ, *Η χειραφέτηση της Ευρώπης, Συνταγματική Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2012, σ. 21-22.

⁵ Κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 2077/1992.

«Ευρωπαϊκή Ένωση»⁶, μια πολιτική οντότητα-πλαίσιο που συμπεριέλαβε μαζί με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα δύο ακόμη θεματικούς, διακυβερνητικής συνεργασίας, πυλώνες με νέες αρμοδιότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας⁷ (δεύτερος πυλώνας) και τη Δικαστική και Αστυνομική Συνεργασία (τρίτος πυλώνας). Ακολούθησαν οι Συνθήκες του Άμστερνταμ⁸ (1997) και της Νίκαιας⁹ (2000), με τις οποίες οι αρμοδιότητες της Κοινότητας επεκτάθηκαν (υπό Π.Α). Με τη «Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη»¹⁰ (ή Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη), η οποία μετά τα απορριπτικά δημοψηφίσματα στην Γαλλία και στην Ολλανδία δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ, και με την ισχύουσα πλέον Συνθήκη της Λισαβόνας, η διπλή υπόσταση Κοινότητα-Ένωση υποκαταστάθηκε από το ενιαίο πολιτειακό μόρφωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην οποία ενσωματώθηκαν και οι δύο πρώην διακυβερνητικοί πυλώνες. Ο ΧΕΑΔ τυποποιήθηκε σε ενιαίο τίτλο, στα άρθρα 68-89 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (υπό Π.Β).

Στο κανονιστικό/αξιολογικό επίπεδο, η εικοσάχρονη αυτή πορεία αποτιμάται βάσει των κριτηρίων που (προϋπο)θέτει το συνταγματικό πλαίσιο, το οποίο αναπτύσσεται σε δύο διακριτά αλλά αλληλοδιαπλεκόμενα επίπεδα: το εθνικό/ελληνικό (υπό ΙΙΙ.Α) και το ευρωπαϊκό-ενωσιακό (υπό ΙΙΙ.Β). Στο πλαίσιο αυτό η «κοινοτικοποίηση», η εφαρμογή της κοινοτικής μεθόδου με την ισορροπία και θεσμική ισοτιμία των τριών οργάνων (Συμβούλιο, Κοινοβούλιο, Επιτροπή) και τη λήψη αποφάσεων με βάση την αρχή της πλειοψηφίας, βρίσκεται σε σχέση αναλογίας με τη «συνταγματοποίηση» σε ενωσιακό επίπεδο, τη μεταφορά δηλαδή των συνταγματικών εγγυήσεων της δημοκρατικής και δικαιοκρατικής αρχής στο επίπεδο και από όργανα της Ένωσης. Με αυτή τη λογική, όσο μια αρμοδιότητα παραμένει σε διακρατικό ή διακυβερνητικό επίπεδο συνεργασίας, όπως ήταν ο τρίτος πυλώνας της Ένωσης¹¹, η συνταγματική διαρρύθμισή της, δηλ. η δημοκρατική νομιμοποίηση των σχετικών αποφάσεων και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πρέπει να είναι εγγυημένες εκ μέρους ενός εκάστου των κρατών μελών. Οι κυβερνήσεις είναι αυτές που αποφασίζουν και δικαιούνται να το κάνουν, καθώς οι ίδιες έχουν αναδειχθεί δημοκρατικά με βάση τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες, και τα εθνικά δικαστήρια δικαιούνται να εφαρμόζουν τα εθνικά

⁶ Πρβλ. για διεξοδικότερη ανάλυση της φύσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου. Ιδιοτυπία και Βαθμός Αυτονομίας του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σ. 97 επ.

⁷ Από την ελληνική βιβλιογραφία πρβλ. Κ. ΙΩΑΝΝΟΥ, Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μια πρώτη νομική ανάγνωση), ΤοΣ 1993, σ. 29 επ., Θ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗ, Το μετέωρο βήμα. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εις Θ. Χριστοδουλίδη / Κ. Στεφάνου (επιμ.), Η Συνθήκη του Μάαστριχτ - Συνθετική θεώρηση, Σιδέρης, Αθήνα, 1993, σ. 289 επ., Π. ΣΤΑΓΚΟ, εις του ίδιου / Ε. Σαχπεκίδου, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000, σ. 31 επ., Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η συνεργασία στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005, σ. 40 επ.

⁸ Βλ. Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟ / Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗ (επιμ.), Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.

⁹ Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν επέφερε αξιολογές αλλαγές στον ΧΕΑΔ. Βλ. σχετικά Κ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟ, Η Συνθήκη της Νίκαιας και η εξέλιξή της, ΝοΒ 2004, σ. 694 επ.

¹⁰ ΕΕ 2004 C 310/1. Κυρώθηκε από την ελληνική Βουλή με τον Ν. 3341/2005.

¹¹ Έτσι και η Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, Το Ποινικό Δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σημαντικές όψεις και προοπτικές εξέλιξης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 45.

Συντάγματα. Η πρώτη ένδειξη «κοινοτικοποίησης» είναι η κατάργηση της απαιτούμενης ομοφωνίας για λήψη αποφάσεων και η εφαρμογή της αρχής της πλειοψηφίας¹². Καθώς η πρώτη ενσωματώνει την αρχή της ισότητας κυρίαρχων κρατών, αποτελεί χαρακτηριστικό του διεθνισμού και όχι του υπερεθνισμού ή του συνταγματισμού¹³. Η μετάβαση συνεπώς στην πλειοψηφική αρχή είναι κρίσιμο στοιχείο, όταν κανείς επιχειρεί να χαρτογραφήσει την πορεία συνταγματοποίησης. Εξάλλου, η αποδοχή εκ μέρους των κρατών μελών να υποταχθούν σε μία πλειοψηφική απόφαση είναι χαρακτηριστικό μιας πολιτείας και αποκαλύπτει ένα βάθος στην αφοσίωση σε μια πολιτική κοινότητα¹⁴.

Περαιτέρω, χαρακτηριστικά, της «κοινοτικοποίησης», που σημαίνει υπερεθνική δόμηση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων με συνταγματικά χαρακτηριστικά, είναι η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή ενός αριθμού εθνικών Κοινοβουλίων, η νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής, η αρμοδιότητα των Δικαστηρίου της Ένωσης και η εφαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων και ειδικότερα της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Η «κοινοτικοποίηση», συνεπώς, προϋποθέτει την απέκδυση του κράτους από την κυριαρχική άσκηση της εκχωρημένης αρμοδιότητάς του με συνέπεια την απενεργοποίηση στα αντίστοιχα πεδία των εθνικών κανόνων προστασίας των δικαιωμάτων. Σε αυτή την περίπτωση, η περιφρούρηση των συνταγματικών κεκτημένων επιτάσσει οι αρχές της δημοκρατίας και της δικαιοκρατίας να εφαρμόζονται σε ενωσιακό επίπεδο, όπου και (πρέπει να) παρέχεται προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ισοδύναμη της εθνικής¹⁵.

II. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ

A. Στην εποχή των πολώνων

1. Από τη διεθνικότητα στη μερική κοινοτικοποίηση

α. Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις στη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η συνεργασία σε θέματα εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης είχε αρχίσει ήδη από τη δεκαετία του 1960¹⁶. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (άρθρο 13) είχε τεθεί ο στόχος της προοδευτικής

¹² Η ομοφωνία διατηρούνταν σε αρκετές περιπτώσεις και μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, π.χ. εντός πενταετίας από την έναρξη ισχύος της προβλέφθηκε ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου προκειμένου να καταργηθεί κάθε έλεγχος τόσο για τους πολίτες της Ένωσης όσο και για πολίτες τρίτων χωρών κατά τη διέλευση εσωτερικών συνόρων (άρθρο 62 περ. 1 ΣΕΚ-Α/Ν), καθώς και τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων (άρθρο 62§2, σημ. 2 ΣΕΚ-Α/Ν), καθώς και τη μετακίνηση υπηκόων τρίτων χωρών για περίοδο μικρότερη των τριών μηνών (άρθρο 62 σημ. 3 ΣΕΚ-Α/Ν).

¹³ Την πλειοψηφική λήψη των αποφάσεων θεωρεί χαρακτηριστικό ενός πραγματικού συντάγματος ο J.H.H. WEILER, A Constitution for Europe? Some Hard Choices, JCMS 2002, σ. 563 επ. (565).

¹⁴ J.H.H. WEILER, A Constitution for Europe? Some Hard Choices, ό. π.

¹⁵ Πρβλ. BVerfGE 73, σ. 339, *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)*, 2 BvR 197/83 της 22.10.1986 (<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html>). Βλ. μετάφραση αποσπασμάτων της απόφασης στα ελληνικά ΤοΣ 1987, 683 επ. με παρατηρήσεις Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Η νέα θέση του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου απέναντι στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, ΤοΣ 1987, σ. 693 επ., Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, Η σχέση Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, ΝοΒ 2000, σ. 1089 επ. (1094 επ.).

¹⁶ S. PEERS, EU Justice and Home Affairs Law, OUP, Oxford, 2006, σ. 5 επ.

εγκαθίδρυσης του σκέλους της εσωτερικής αγοράς που αφορά στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός των συνόρων της Ένωσης. Προς την κατεύθυνση αυτή, στην προ-Μάαστριχτ εποχή η συνεργασία στους τομείς της ασφάλειας και της δικαιοσύνης ήταν κατεξοχήν διακυβερνητική: επιχειρούνταν μέσα από επιτροπές που αναφέρονταν στους Υπουργούς μετανάστευσης ή Εσωτερικών με συμβάσεις και μέτρα ήπιου δικαίου (*soft law*), όπως οι «διακηρύξεις» ή οι «συστάσεις». Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι τομείς που καλύπτονταν από τους τίτλους V Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας¹⁷ (ΚΕΠΠΑ) και VI (Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων)¹⁸ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ-Μ)¹⁹, οι επονομαζόμενοι δεύτερος και τρίτος πυλώνας αντίστοιχα, αποτέλεσαν παράδειγμα διεθνούς οργάνωσης που ξεπερνούσε μεν την κλασική διεθνή συνεργασία, δεν έφτανε όμως σε βαθμό υπερεθνικής συγκρότησης· έτσι, από τη μια τα νομικά εργαλεία (π.χ. «κοινές δράσεις» και οι «θέσεις») που χρησιμοποιούνταν έφεραν περισσότερο χαρακτηριστικά του κλασικού διεθνούς, παρά του κοινοτικού δικαίου²⁰, ενώ από την άλλη η Ένωση δανειζόταν τα όργανα της Κοινότητας για τις δράσεις της. Θεμελιώδες στοιχείο ήταν η απαίτηση ομοφωνίας²¹ και κύρωσης των χωρίς άμεση ισχύ δικαιοπραγωγικών εργαλείων (Απόφαση-πλαίσιο, απόφαση κ.λπ., βλ. άρθρο 34 παρ. 2 ΣΕΕ-Α/Ν)²². Επρόκειτο συνεπώς για μορφή διακυβερνητικής συνεργασίας, τα κράτη μέλη δρούσαν ως κυρίαρχα και οι διατάξεις των εθνικών συνταγμάτων που αφορούν στις δημοκρατικές εγγυήσεις και στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων εφαρμόζονταν άμεσα. Έτσι οι συνθήκες που συνάπτονταν από τα κράτη μέλη της Ένωσης μεταξύ τους ή με τρίτα μέρη σύμφωνα με το άρθρο 34§2 περ. δ και 38 ΣΕΕ-Μ αντίστοιχα, αλλά και κάθε άλλο μέτρο που λαμβανόταν στο πλαίσιο της Δικαστικής και Αστυνομικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις μπορούσαν να ελεγχθούν από τον εθνικό δικαστή με βάση τις εθνικές εγγυήσεις και να μην εφαρμοστούν²³, σε αντίθεση με τα κοινοτικά μέτρα του

¹⁷ Βλ. σχετικά Θ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗ, Το μετέωρο βήμα. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εις του ίδιου / Κ. Στεφάνου (επιμ.), Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση, Αθήνα, 1993, σ. 289 επ., Μ. R. EATON, Common Foreign and Security Policy, εις D. O’Keeffe / P. M. Twomey (επιμ.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, London, 1994, σ. 215 επ.

¹⁸ Σχετικά με το υπό Μάαστριχτ καθεστώς πρβλ. Π. ΣΤΑΓΚΟ, Η συνεργασία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Βασικοί προβληματισμοί, πεπραγμένα και προοπτικές με “ορόσημο” τις ρυθμίσεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, εις Θ. Χριστοδουλίδη / Κ. Στεφάνου (επιμ.), Η Συνθήκη του Μάαστριχτ - Συνθετική θεώρηση, Σιδέρης, Αθήνα, 1993, σ. 325 επ., Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η συνεργασία στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σ. 72 επ., Η. U. J. D’OLIVEIRA, Expanding External and Shrinking Internal Borders: Europe’s Defence Mechanisms in the areas of Free Movement, Immigration and Asylum, εις D. O’Keeffe / P. M. Twomey (επιμ.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, ό. π., σ. 261 επ., Μ. DEN BOER, Europe and the Art of International Police Co-operation: Free Fall or Measured Scenario?, εις D. O’Keeffe / P. M. Twomey (επιμ.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, ό. π., σ. 279 επ.

¹⁹ Όταν χρησιμοποιείται η συντομογραφία ΣΕΕ χωρίς άλλη ένδειξη, αναφορά γίνεται στην ισχύουσα εκδοχή της υπό τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Παλιότερες εκδοχές των συνθηκών ονομάζονται ρητά με αναφορά στη Συνθήκη με την οποία υιοθετήθηκαν ως εξής: ΣΕΕ-Μ (Μάαστριχτ), ΣΕΕ-Α (Αμστερνταμ), ΣΕΕ-Ν (Νίκαια).

²⁰ A. HINAREJOS, Judicial Control in the European Union, σ. 18.

²¹ Ενόψει της προϋπόθεσης της ομοφωνίας η Τ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Κριτική θεώρηση των σχέσεων πριν και μετά το Μάαστριχτ, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σ. 124, συνάγει ότι αποτρέπονται οποιαδήποτε ενδεχόμενα συνταγματικά προβλήματα.

²² Για μια πιο διεξοδική συζήτηση βλ. Α. HINAREJOS, Judicial Control in the European Union, σ. 31 επ., η οποία διαφοροποιεί μεταξύ άμεσης ισχύος εν στενή και εν ευρεία έννοια.

²³ P. EECKHOUT, The European Court of Justice and the “Area of Freedom, Security and Justice”: Challenges and Problems, εις D. O’Keeffe (επιμ.), Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley, Kluwer, Λονδίνο, 2000, σ. 160 επ. Έτσι και το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, BVerfGE 89,

πρώτου πυλώνα στα οποία ο εθνικός δικαστής δεν είχε εξουσία μη εφαρμογής τους λόγω της αρχής που αποτυπώθηκε στην απόφαση Foto-Frost²⁴ του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία μόνο το ίδιο το ΔΕΚ μπορεί να κηρύξει αντίθετα με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και να μην εφαρμόσει κοινοτικά μέτρα. Προς την ίδια κατεύθυνση το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (ΓΟΣΔ) στην απόφασή του γνωστή ως Maastricht²⁵, διαφοροποιώντας ορθώς την ποιότητα του τρίτου από εκείνη του πρώτου υπερεθνικού πυλώνα, όπου την προστασία αναλάμβανε το ΔΕΚ, έκρινε ότι ο περιορισμός της αρμοδιότητας του ΔΕΚ (άρθρο Λ ΣΕΕ-Μ), δεν δημιουργούσε κενό στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον η Γερμανία - και προφανώς και τα υπόλοιπα συμβαλλόμενα μέρη - είχαν αναλάβει υποχρεώσεις διεθνοδικαιικής φύσης και, συνεπώς, διατηρούνταν η αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να ελέγχουν τυχόν προσβολή λόγω μέτρων του τρίτου πυλώνα των κατοχυρωμένων στο εθνικό Σύνταγμα θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁶.

β. Συνθήκη του Άμστερνταμ: μεταρρύθμιση με τίμημα τη διάσπαση

Ο στόχος της διαμόρφωσης της ΕΕ (και) ως Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ), με σκοπό την πρόληψη και καταστολή της, διασυνοριακής κυρίως, εγκληματικότητας, την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (εξαιρέθηκαν με Πρωτόκολλο το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία) και μια κοινή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, αποτέλεσε τη σημαντικότερη θεσμική καινοτομία της Συνθήκης του Άμστερνταμ²⁷, συνοδευτήκε, δε, τουλάχιστον διακηρυκτικά, από τη μεταφορά του κέντρου βάρους στους «πολίτες» της Ένωσης (άρθρο 29 εδ. α ΣΕΕ-Α) και τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές (άρθρο 6§1 ΣΕΕ-Α)²⁸. Η μεταρρύθμιση του Χώρου πραγματοποιήθηκε με τίμημα τη διάσπασή του²⁹: ο τρίτος πυλώνας αποψιλώθηκε, καθώς σε αυτόν (τίτλος VI ΣΕΕ-Α) παρέμειναν η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και η προσέγγιση των ποινικών κανόνων, ενώ οι τομείς της μετανάστευσης, ασύλου, εξωτερικών συνόρων

155, Maastricht, B.2.c 5, EuGRZ 1993, σ. 435, και το γαλλικό Conseil Constitutionnel, Maastricht I, No 92-308 DC, της 09.04.1992, σχετικά με τη δυνατότητα ελέγχου από τα εθνικά δικαστήρια των πράξεων της Ένωσης στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα. Πρβλ. και M. FROMONT, *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Frankreich*, εις U. Battis / D. Tsatsos / D. Stefanou (επιμ.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, Ant. Sakkoulas, Athens/Baden-Baden, Nomos, 1995, σ. 132.

²⁴ ΔΕΚ C-314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 22.10.1987, Συλλ. I-04199.

²⁵ BVerfGE 89, 155, Manfred Brunner κ. ά. (2 BVR 2134/92 & 2159/92). Βλ. σχετικά και Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ, *Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία. Η απόφαση Maastricht του γερμανικού ομοσπονδιακού συνταγματικού δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της*, ΕΕΕυρΔ 1995, σ. 103 επ.

²⁶ BVerfGE 89, 155 (177-8). Βλ. και Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: το ζήτημα της "υπεροχής"*, εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 284 επ.

²⁷ D. CHALMERS / G. T. DAVIES / G. MONTI, *European Union Law*, Cambridge Books Online, 2010, Κεφ. 1: *European Integration and the Treaty on European Union*, σ. 2, 28 (του κεφαλαίου). Βλ. και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ-Μία κριτική ανάλυση*, Αθήνα, 1999, σ. 6 επ.

²⁸ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σύνοδο Κορυφής του Τάμπερε τον Οκτώβριο του 1999 δήλωσε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση πρέπει να στηρίζεται στην ελευθερία βάσει των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών θεσμών και του κράτους δικαίου. Η βασική αυτή αρχή έμελε να δοκιμάσει τις αντοχές της στο υπο συζήτηση πεδίο της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Για τη σημασία των αρχών αυτών στο πλαίσιο της ΕΕ και ιδίως στον τομέα των ποινικών υποθέσεων βλ. Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΙΑΝΤΙ, *Το Ποινικό Δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ό. π., σ. 8.

²⁹ Πρβλ. J. MONAR, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, E.L.Rev. 1998, σ. 320 επ. Ο κατακερματισμός αφορούσε και τις Συμβάσεις Σένγκεν (της 14.06.1985 και 19.06.1990): με το ομώνυμο Πρωτόκολλο το κεκτημένο Σένγκεν χωρίστηκε στο τότε ήδη υφιστάμενο *acquis communautaire*, σε διατάξεις που ενσωματώθηκαν στο νέο τότε τίτλο της ΣΕΚ περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και τέλος σε εκείνες που παρέμειναν στον τρίτο πυλώνα, βλ. Μ. DEN BOER, *Step by Step Progress: An Update on the Free Movement of Persons and Integral Security*, EipaScope 97/2, http://eipa-nl.com/public/public_eipascope/97/2/1.htm#step.

και παροχή θεωρήσεων (βίζα) και δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις εντάχθηκαν στον πρώτο πυλώνα (άρθρα 61-69, τίτλος IV ΣΕΚ-Α). Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα αντανakλούσε τις ελλείψεις και τα μειονεκτήματα του προηγούμενου καθεστώτος που μπορούν να συνοψισθούν στην έλλειψη ορατών στόχων, αποτελεσματικών νομικών εργαλείων και υποκειμένου λήψης πρωτοβουλιών³⁰.

Η μεταφορά των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στον «Πρώτο Πυλώνα» και άρα η «κοινοτικοποίησή» τους συνοδεύονταν³¹ από βασικές προϋποθέσεις μια υπερεθνικής «συνταγματοποίησης», όπως η κατάργηση της ομοφωνίας, η ανάληψη της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Επιτροπή, η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τη συνήθη νομοπαραγωγική διαδικασία και ο έλεγχος της τήρησης του δικαίου από το ΔΕΚ, το οποίο μπορούσε πλέον να διασφαλίσει μια ενοποιημένη ερμηνεία των κανόνων στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, σε αντίθεση με τον δευτερεύοντα ρόλο που είχε μέχρι τότε³². Αντίθετα, στον τρίτο πυλώνα το κύριο βάρος έπεφτε στις Κυβερνήσεις ως εκπροσώπους των κρατών, ενώ ελάχιστη συμμετοχή προβλεπόταν τόσο για τα εθνικά Κοινοβούλια, ως αντιπροσώπους των λαών της Ευρώπης μέσω σχετικού Πρωτοκόλλου³³, όσο και για τους αντιπροσώπους των ευρωπαίων πολιτών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 39 ΣΕΕ-Α).

2. Η σταδιακή ανάδυση συνταγματικών χαρακτηριστικών

α. Τα νομικά εργαλεία

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ κατήργησε τις Κοινές Δράσεις και θέσεις και εισήγαγε δύο νέα νομικά εργαλεία, τις Αποφάσεις-πλαίσιο, για προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών με διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ως προς τα μέσα, και τις Αποφάσεις (άρθρο 34 §2β&γ ΣΕΕ-Α αντίστοιχα), οι οποίες υιοθετούνταν ομόφωνα από το Συμβούλιο με πρωτοβουλία οποιουδήποτε κράτους μέλους ή της Επιτροπής. Για την επίτευξη άλλων στόχων του τίτλου VI, υιοθετούνταν με ειδική πλειοψηφία³⁴ από το Συμβούλιο Αποφάσεις, οι οποίες αντικατέστησαν τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ Κοινές Δράσεις και ήταν δεσμευτικές για τα κράτη μέλη αλλά χωρίς άμεσο αποτέλεσμα. Τα μέτρα του Συμβουλίου μπορούσαν ακόμη να λάβουν τη μορφή κοινών θέσεων (άρθρο 34§2α) και των συμβάσεων (άρθρο 34§2 δ ΣΕΕ-Α). Τον κλασικό διεθνικό χαρακτήρα τους πρόδιδε η προϋπόθεση της αποδοχής από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους οικείους συνταγματικούς κανόνες και η απαιτούμενη ομοφωνία (άρθρο 34§2β ΣΕΕ-Α), η οποία συνεπαγόταν χρονική καθυστέρηση.

³⁰ Πρβλ. Α. DUFF (επιμ.), *The Treaty of Amsterdam*, London, 1997, σ.19.

³¹ Για τη σημασία που έχει για την κοινοτικοποίηση και συνταγματοποίηση η εμπλοκή των τριών κατά κύριο λόγο υπερεθνικών οργάνων, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και του Δικαστηρίου της Ένωσης, έναντι του διακυβερνητικού Συμβουλίου, βλ. Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Χαμένοι στη «μετάφραση», 'Η, πώς οι πολιτικές επιλογές σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης 'μεταφράζονται' σε συνταγματικές ρυθμίσεις, εις της ίδιας (επιμ.), *Το Σύνταγμα, Ειδικό τεύχος-αφιέρωμα*, 2007, σ. 231 επ. (246 επ.).

³² Α. DUFF, *The Treaty of Amsterdam*, ό. π., σ. 20.

³³ Πρωτόκολλο προσαρτημένο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1997), ΕΕ 1997 C 340/113. Βάσει του Πρωτοκόλλου αυτού τόσο τα έγγραφα διαβούλευσης όσο και οι νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής έπρεπε να διαβιβάζονται εγκαίρως στα εθνικά Κοινοβούλια και να παρέρχεται περίοδος έξι εβδομάδων έως την ημερομηνία κατά την οποία η πράξη αυτή εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου προς λήψη αποφάσεως.

³⁴ Βλ. άρθρο 34§3 ΣΕΕ-Α σε συνδυασμό με 205§2 ΣΕΚ.

Προβλεπόταν, ωστόσο, ρήτρα ευελιξίας (άρθρο 34§2 περ. δ εδ. β) και υιοθέτηση των μέτρων εφαρμογής των συμβάσεων αυτών με πλειοψηφία δύο τρίτων των συμβαλλόμενων μερών. Προς την κατεύθυνση της κοινοτικοποίησης, αξίζει να αναφερθεί και η αναγνώριση νομοθετικής αρμοδιότητας και στην Επιτροπή, στοιχείο χαρακτηριστικό πιο ολοκληρωμένων δράσεων της Κοινότητας.

β. Η κατάργηση της ομοφωνίας ως ρήγμα στην αποκλειστική άσκηση της κρατικής κυριαρχίας

Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα προβλέφθηκε να ολοκληρωθεί σταδιακά εντός πενταετίας³⁵. Η προβλεπόμενη για τη μεταβατική αυτή περίοδο ομοφωνία στις αποφάσεις του Συμβουλίου αποτέλεσε παράγοντα επιβράδυνσης των εξελίξεων· ωστόσο, ήδη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπονταν κάποιες εξαιρέσεις, καθώς και η προοπτική αντικατάστασης της ομοφωνίας με τη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρο 251 ΣΕΚ-Α). Ειδικότερα, στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Άμστερνταμ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέμενε ότι η ομοφωνία θα αποτελούσε ανασχετικό παράγοντα που θα παρέλυε την κοινοτικοποίηση ή θα οδηγούσε σε αποφάσεις με βάση τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή³⁶ και πρότεινε την αυτόματη μετά την πάροδο της πενταετίας υπαγωγή των θεμάτων του τίτλου IV στη διαδικασία της συναπόφασης. Η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή και προβλέφθηκε (άρθρο 67 ΣΕΚ-Α) ομοφωνία του Συμβουλίου, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως προϋπόθεση για την άρση της απαίτησης ομοφωνίας... Η κατάργηση δηλαδή της δυνατότητας εθνικού βέτο υπόκειτο η ίδια σε βέτο, χωρίς πάντως να απαιτείται η μεσολάβηση διακυβερνητικής διάσκεψης. Η Επιτροπή πάντως εξασφάλισε το μονοπώλιο πρωτοβουλίας μετά τη μεταβατική περίοδο των πέντε ετών, κατά την οποία το μοιραζόταν με τα κράτη μέλη, στοιχείο και αυτό υπερεθνικής αρμοδιότητας.

Η Συνθήκη της Νίκαιας έδωσε την εντολή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να προσπαθήσει να αντικαταστήσει την απαιτούμενη ως τότε ομοφωνία με τη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρο 251 ΣΕΚ-Ν) σε όσο το δυνατόν περισσότερους τομείς του τίτλου IV ΣΕΚ-Α, ενώ για κάποιους τομείς η αντικατάσταση αυτή προβλέφθηκε ήδη από 01.05.2004, δηλ. αμέσως μετά την πάροδο της πενταετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ³⁷. Έτσι, για παράδειγμα, προβλέφθηκε η λήψη

³⁵ Στο σχέδιο του Δουβλίνου το Δεκέμβριο του 1996 προβλεπόταν μεταβατική περίοδος ενός μόνον έτους, αλλά στα τελευταία στάδια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η περίοδος αυτή αυξήθηκε στα πέντε έτη.

³⁶ A. DUFF, *The Treaty of Amsterdam*, ό. π., σ. 21.

³⁷ Η απόφαση ποιοι τομείς συνεργασίας θα υπάγονταν στη διαδικασία του 251 ΣΕΚ, δηλ. σε ειδική πλειοψηφία, αποτέλεσε ένα από τα κεντρικά θέματα διαπραγμάτευσης στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας. Έτσι τα θέματα του τίτλου IV ΣΕΚ μπορούσαν να διακριθούν σε πέντε βασικές κατηγορίες και αρκετές υποκατηγορίες ανάλογα με το χρονικό σημείο υπαγωγής τους στην ειδική πλειοψηφία. Ήδη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ υπήχθησαν (άρθρο 67§3 ΣΕΚ-Α) σε ειδική πλειοψηφία και διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (αλλά όχι στη διαδικασία του άρθρου 251) τα θέματα του άρθρου 62 σημ. 2 περ. β i και iii (κατάρτιση καταλόγου χωρών, οι υπήκοοι των οποίων δεν χρειάζονται θεώρηση και ενιαία θεώρηση αντίστοιχα σε περίπτωση διαμονής μικρότερης των τριών μηνών). Με τη Συνθήκη της Νίκαιας προστέθηκε η §5 στο άρθρο 67, σύμφωνα με το οποίο υπάγονταν στη διαδικασία της συναπόφασης τα θέματα του άρθρου 65 ΣΕΚ (δικαστική συνεργασία σε αστικές - πλην των οικογενειακών - υποθέσεις) καθώς και τα θέματα του άρθρου 63 σημ. 1 (παροχή ασύλου) και σημ. 2 περ. α (ελάχιστες προδιαγραφές προσωρινής προστασίας σε εκτοπισθέντες) υπό την προϋπόθεση προηγούμενης θέσπισης με ομοφωνία από το Συμβούλιο σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας καθορίζουσας τους κοινούς κανόνες και τις βασικές αρχές στο θέμα αυτό. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέφθηκε (άρθρο 67§4) η άμεση και χωρίς προηγούμενη ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης στα θέματα του άρθρου 62 σημ. 2 περ. β ii και iv (διαδικασίες και όροι για χορήγηση θεωρήσεων και κανόνες για την ενιαία θεώρηση αντίστοιχα για διαμονή μικρότερη των τριών μηνών). Την τέταρτη κατηγορία αποτέλεσαν τα θέματα για τα οποία η ομόφωνη απόφαση του

των μέτρων για θέματα δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις με τη διαδικασία της συναπόφασης (άρθρο 251 ΣΕΚ-N). Εξαιρέση αποτέλεσαν και αποτελούν ακόμη τα θέματα οικογενειακού δικαίου, λόγω των εθνικών ιδιαιτεροτήτων τους.

γ. Η αρμοδιότητα του ΔΕΚ

Υπό τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η αρμοδιότητα του ΔΕΚ να ελέγχει τις Συμβάσεις του τρίτου πυλώνα τελούσε υπό την προϋπόθεση της αναγνώρισής της από κάθε κράτος μέλος και χωριστά για κάθε Σύμβαση³⁸. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αρκούσε η αρμοδιότητα αυτή να αναγνωριστεί άπαξ από κάθε κράτος μέλος³⁹ με ειδική δήλωση, με την οποία μπορούσε να οριστεί ως προϋπόθεση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος η εξάντληση των εθνικών ενδίκων μέσων. Αυτή η δύναμη διαφοροποίηση των δικονομικών προϋποθέσεων - υποχώρηση μετά τη σχετική ένσταση του Ηνωμένου Βασιλείου στην επέκταση της αρμοδιότητας του ΔΕΚ στον ποινικό τομέα⁴⁰ - διερρήγνυε, βέβαια, την ομοιομορφία της ρύθμισης και εισήγαγε ένα στοιχείο ευελιξίας.

Στο πλαίσιο αυτό το άρθρο 35 ΣΕΕ-A/N αποσκοπούσε ακριβώς στην επέκταση της αρμοδιότητας του ΔΕΚ σε ολόκληρο τον τρίτο πυλώνα, με έκδοση προδικαστικών αποφάσεων επί της ερμηνείας των συμβάσεων και επί του κύρους και της ερμηνείας των μέτρων εφαρμογής τους, των Αποφάσεων-πλαίσιο και των Αποφάσεων⁴¹. Ωστόσο, σε αντίθεση προς το άρθρο 230 ΣΕΚ, προέβλεπε (άρθρο 35§6 ΣΕΕ-A/N) ότι δικαίωμα προσφυγής, για λόγους αναρμοδιότητας, παράβασης ουσιώδους τύπου, παράβασης της Συνθήκης ή λόγω κατάχρησης εξουσίας είχαν μόνο τα κράτη μέλη και η Επιτροπή, και όχι νομικά ή φυσικά πρόσωπα. Αποκλείονταν, επίσης, καταρχήν, από τον έλεγχο οι κοινές θέσεις και οι Συμβάσεις, οι πρώτες προφανώς λόγω του περισσότερο πολιτικού, παρά νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα τους⁴² και οι δεύτερες⁴³, επειδή η ισχύς τους απέρρεε από την κύρωσή τους βάσει των

Συμβουλίου περί υπαγωγής τους στο άρθρο 251 θα λαμβάνονταν κατ' άρθρο 67 μετά την πάροδο της πενταετίας, σύμφωνα με την πρόβλεψη της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τη σχετική δήλωση της Διακυβερνητικής της Νίκαιας χωρίς να έχει καθοριστεί η ακριβής ημερομηνία υπαγωγής. Στο άρθρο 64§2 ΣΕΚ-A/N παρεσχέθη η δυνατότητα στο Συμβούλιο να λάβει με ειδική πλειοψηφία βάσει πρότασης της Επιτροπής μέτρα διάρκειας το πολύ έξι μηνών υπέρ κρατών μελών που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών.

³⁸ Η αρμοδιότητα αυτή αναγνωρίστηκε από τα κράτη μέλη σε 8 από τις 10 συμβάσεις του τρίτου πυλώνα που συμφωνήθηκαν στα 5 χρόνια μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ και ειδικότερα σε 6 από τις 8 συμβάσεις που αφορούν ζητήματα συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις ή αστυνομική και τελωνειακή συνεργασία. Επρόκειτο για τις συμβάσεις σχετικά με: 1) την Ευρωπόλ (ΕΕ 1995 C 316/1), 2) το Σύστημα Τελωνειακής Πληροφόρησης (CIS, ΕΕ 1995 C 316/33), 3) την προστασία οικονομικών συμφερόντων (ΕΕ 1995 C 316/48, 1^ο πρωτόκολλο ΕΕ 1996 C 313/1, και 2^ο πρωτόκολλο ΕΕ 1997 C 221/11), 4) τη διαφθορά (ΕΕ 1997 C 195/1), 5) τη Σύμβαση Νάπολη II για συνεργασία μεταξύ τελωνειακών αρχών (ΕΕ 1998 C 24/1) και 6) την αφαίρεση άδειας οδήγησης (ΕΕ 1998 C 216/1). Εξαιρούνταν από τον έλεγχο του ΔΕΚ οι συμβάσεις σχετικά με την έκδοση (συναινετική ΕΕ 1995 C 78/1 και κατ'αντιδικία ΕΕ C 313/1) και το Πρωτόκολλο σχετικά με τα προνόμια και την ασυλία που επισυνάφθηκε στη Σύμβαση της Ευρωπόλ (ΕΕ 1997 C 221/1).

³⁹ Η Ισπανία επεφύλαξε το δικαίωμα προδικαστικού ερωτήματος μόνο σε περίπτωση εξάντλησης των εθνικών ενδίκων μέσων, ενώ η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, η Πορτογαλία, η Σουηδία και η Φινλανδία αναγνώρισαν το δικαίωμα σε κάθε δικαστήριο (Βλ. ΕΕ 1999 L 114/56). Εφτά μάλιστα από τα κράτη αυτά (Αυστρία, Βέλγιο, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία) δήλωσαν ότι διατηρούν το δικαίωμα να καταστήσουν υποχρεωτική την παραπομπή σε περίπτωση εξάντλησης των εθνικών ενδίκων μέσων, μια δυνατότητα που δεν προβλέπεται ρητά στο άρθρο 35 § 2, βρίσκεται ωστόσο σε συμφωνία με το άρθρο 234 ΣΕΚ.

⁴⁰ A. DUFF, *The Treaty of Amsterdam*, ό. π., σ. 162.

⁴¹ Αντικείμενο δηλαδή της ερμηνείας του ΔΕΚ ήταν το δευτερογενές, πλην των κοινών θέσεων, όχι όμως και το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, ο ίδιος δηλαδή ο τίτλος VI ΣΕΕ.

⁴² Ωστόσο, με την απόφαση στην υπόθεση C-355/04P, *Segi κ. ά. κ Συμβουλίου*, 27.02.2007, Συλλ. I-1657, σκ.52-56, συμπεριλήφθηκαν στα ελεγχόμενα μέτρα και οι κοινές θέσεις που ανέπτυξαν νομικές συνέπειες σε τρίτα μέρη. Βλ σχετικά S. PEERS, *Salvation outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the Pupino and Segi Judgments*, 44 CML

εθνικών συνταγματικών προδιαγραφών και όχι βάσει του κοινοτικού δικαίου. Παρότι η επέκταση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου στον τρίτο πυλώνα αποτέλεσε ενδυνάμωση της αρχής του Κράτους δικαίου στην ενωσιακή έννομη τάξη, και άρα ένα βήμα προς την επίρρωση συνταγματικής φύσης εγγυήσεων στα θέματα του ΧΕΑΔ, ο αποκλεισμός τόσο του Κοινοβουλίου όσο και του πολίτη από την πρόσβαση στο δικαστήριο συνέχιζε να αποτελεί σημαντικό περιορισμό⁴⁴.

Περαιτέρω περιορισμό στη δικαστική προστασία συνιστούσε η έλλειψη αρμοδιότητας του ΔΕΚ να ερμηνεύει τον τίτλο VI ΣΕΕ-Α, με την αιτιολογία ότι από τις διατάξεις του δεν παράγονταν άμεσα αποτελέσματα, καθώς και να ελέγχει το κύρος ή την αναλογικότητα επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας ή άλλων υπηρεσιών επιβολής του νόμου ενός κράτους ή την άσκηση των ευθυνών που φέρουν τα κράτη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας (άρθρο 35§5 ΣΕΕ-Α), σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε για την κοινοτικοποιημένη συνεργασία του τίτλου IV της ΣΕΚ (άρθρο 68§2) και το κεκτημένο Σένγκεν⁴⁵ (άρθρο 2 του σχετικού Πρωτοκόλλου)⁴⁶. Σύμφωνα με το άρθρο 68 ΣΕΚ-Α/Ν, εφόσον προέκυπτε ζήτημα σχετικά με την ερμηνεία του τίτλου IV ή το κύρος ή την ερμηνεία πράξεων των οργάνων της Κοινότητας, δικαίωμα προδικαστικής παραπομπής είχε εθνικό δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινταν σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου. Έτσι το άρθρο 68 διαφοροποιούνταν από το άρθρο 234 ΣΕΚ που καθιστούσε στην περίπτωση αυτή υποχρεωτική την παραπομπή, ενώ την επέτρεπε και όταν η απόφαση του παραπέμποντος δικαστηρίου υπόκειτο σε ένδικα μέσα⁴⁷. Τα κατώτερα δικαστήρια είχαν, ωστόσο, το δικαίωμα να απευθύνουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ επί ερμηνείας διατάξεων άλλων τίτλων, άρα και του άρθρου 14 ΣΕΚ που προέβλεπε τη λήψη μέτρων για την ελεύθερη κυκλοφορία, μεταξύ άλλων και, προσώπων.

Ένα ακόμη κενό προστασίας δημιουργούσε το άρθρο 68§2 ΣΕΚ, το οποίο εξαιρούσε από την αρμοδιότητα του ΔΕΚ τα μέτρα ή τις αποφάσεις που λαμβάνονταν βάσει του άρθρου 62 σημ. 1 και αφορούσαν την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας. Η εξαίρεση

Rev. 2007, σ. 885 επ., A HINAREJOS, Recent Human Rights Developments in the EU Courts: The Charter of Fundamental Rights, the European Arrest Warrant and Terror Lists, H.R.L.Rev 2007, σ. 793 επ. (809επ.).

⁴³ Με την εξαίρεση του άρθρου 35§7 ΣΕΕ-Α, που αναγνώριζε την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφαίνεται σχετικά με την ερμηνεία ή την εφαρμογή Συμβάσεων, όταν προέκυπτε διαφορά μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής, καθώς και σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή όλων των νομικών εργαλείων του άρθρου 34 ΣΕΕ-Α επί διαφοράς μεταξύ κρατών μελών, εφόσον αυτή δεν επιλύονταν από το Συμβούλιο μέσα σε έξι μήνες από την υποβολή της.

⁴⁴ A. DUFF, The Treaty of Amsterdam, ό. π., σ. 21. *Contra*, N. FENNELLY, The Area of 'Freedom, Security and Justice' and the European Court of Justice - A personal view, International and Comparative Law Quarterly 2000, σ. 1 επ. (8), σύμφωνα με τον οποίο η μη αναφορά του άρθρου 230 ΣΕΚ-Α/Ν στον τίτλο IV δεν απέκλειε την εφαρμογή του, αλλά αντιθέτως επέτρεπε την άμεση πρόσβαση στο Δικαστήριο τόσο στα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και την Επιτροπή (άρθρο 230 εδ. 2) όσο και σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, εφόσον πληρούνταν οι προϋποθέσεις του 230 εδ. δ ΣΕΚ.

⁴⁵ Βλ αντί άλλων, Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΙΑΝΤΙ, Το Ποινικό Δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ό. π., σ. 215 επ.

⁴⁶ Αντίθετα το Δικαστήριο δεν δικαιούνταν να ερμηνεύσει το ίδιο το άρθρο 2 ΣΕΕ, όπως εξάλλου και το προηγούμενό του άρθρο Β ΣΕΕ. Βλ υπόθεση C-167/94, *Grau Gomis*, 07.04.1995, Συλλ. I-1023, σκ. 6.

⁴⁷ Ο περιορισμός αυτός απέρρεε από δύο ιδιαιτερότητες του τίτλου IV ΣΕΚ, τον πιθανότατα μεγάλο αριθμό προδικαστικών ερωτημάτων αφενός και την αναγκαιότητα ταχείας έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων αφετέρου, βλ. N. FENNELLY, The Area of 'Freedom, Security and Justice' and the European Court of Justice, ό. π., σ. 4.

αυτή ήταν ένα ακόμη ρήγμα στη συνταγματικής υφής προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ενωσιακό επίπεδο, την οποία καταρχήν επέβαλε το άρθρο 6§2 ΣΕΕ-Α/Ν⁴⁸.

Τα παραπάνω επιβεβαιώνουν ότι και με βάση το κριτήριο της αρμοδιότητας του ΔΕΚ να ελέγχει τη νομιμότητα των μέτρων που αφορούσαν σε θέματα του ΧΕΑΔ διαπιστώνεται η αργή και σταδιακή εδραίωση της αρχής του κράτους δικαίου σε ενωσιακό επίπεδο στην ειδικότερη έκφασή της ως δικαστικής προστασίας στα θέματα του ΧΕΑΔ. Αντίθετα, ως καθαρά διακρατική, χωρίς ρόλο για τα υπερεθνικά όργανα της Κοινότητας σχεδιάστηκε η συγκρότηση της Eurojust⁴⁹ και της Ευρωπόλ⁵⁰. Αξίζει να σημειωθεί χαρακτηριστικά ότι με ειδικό πρωτόκολλο προβλέφθηκε ασυλία για τους αξιωματικούς της τελευταίας, με υπαγωγή της δράσης τους σε εθνικό μόνο δικαστικό έλεγχο. Η ενεργοποίηση της Ευρωπόλ ειδικά προς την κατεύθυνση επέκτασης των επιχειρησιακών της δράσεων καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη ενδυνάμωσης του κράτους δικαίου, η εφαρμογή των αρχών του οποίου αποτελεί αξία και για την ΕΕ, και την ενίσχυση της δικαστικής παρακολούθησης της δράσης της. Κατά συνέπεια, η σχετική νομολογία του ΔΕΚ περιοριζόταν κυρίως στην προστασία του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα⁵¹ και στα όρια μεταξύ πρώτου και τρίτου πυλώνα.

δ. Αρμοδιότητα του Ευρωπαϊού διαμεσολαβητή

Με το άρθρο 41 ΣΕΕ-Α προβλέφθηκε η εφαρμογή μιας σειράς διατάξεων της ΣΕΚ στον τρίτο πυλώνα. Ιδιαίτερα σημαντική δικαιοκρατικά ήταν η επέκταση της αρμοδιότητας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και στον τίτλο VI της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της δράσης της Ευρωπόλ και Eurojust⁵². Ο έλεγχος της διοίκησης εκ μέρους του περιλαμβάνει τόσο τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (άρθρο 6 ΣΕΕ) και θεμελιωδών ελευθεριών⁵³ όσο και τη διαφάνεια, που ως θεμελιώδης αρχή δεσμεύει τα κοινοτικά όργανα και όταν λειτουργούν ως όργανα της Ένωσης, όπως στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, συμπεριλαμβανομένης και της εφαρμογής των διατάξεων περί πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα⁵⁴. Ωστόσο, η αρμοδιότητα του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή δεν κάλυπτε εκείνες τις διατάξεις του τίτλου που απευθύνονταν στις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, επί της δράσης των οποίων θα μπορούσαν να επιληφθούν μόνον οι αντίστοιχοι εθνικοί θεσμοί.

⁴⁸ Πρβλ. N. FENNELLY, *The Area of 'Freedom, Security and Justice' and the European Court of Justice*, ό. π., σ. 6 επ., ο οποίος για αυτό το λόγο πρότεινε η εξαίρεση αυτή να ερμηνεύεται συσταλτικά, κατ' αναλογία με τη συσταλτική ερμηνεία των περιορισμών του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατ' άρθρο 39§3 ΣΕΚ. Το συμπέρασμα αυτό δεν ήταν αυτονόητο σχετικά με το Δικαστήριο, όπου η σχετική εξαίρεση περιέχονταν σε μια διάταξη όχι ουσιαστικού δικαίου αλλά σχετική με τους όρους της δικαιοδοτικής αρμοδιότητας.

⁴⁹ Άρθρο 29 ΣΕΕ-Ν (πλέον 67 ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με το άρθρο 31§2 ΣΕΕ-Ν η Eurojust αναλάμβανε να συντονίζει τις διωκτικές αρχές των κρατών μελών, να συμμετέχει στις έρευνες σχετικά με θέματα σοβαρής διασυνοριακής, ιδιαιτέρως της οργανωμένης, εγκληματικότητας λαμβάνοντας υπόψη τις αναλύσεις της Ευρωπόλ και συνεργάζεται με το ευρωπαϊκό δικαστικό δίκτυο (Κοινή δράση 98/428/ΔΕΥ της 29^{ης} Ιουνίου 1998 του Συμβουλίου, ΕΕ 1998 L 191/4), ιδίως προκειμένου να διευκολύνεται η εκτέλεση αιτήσεων δικαστικής συνδρομής και αιτήσεων έκδοσης.

⁵⁰ Βλ. A. DE MOOR / G. VERMEULEN, *The Europol Council Decision: Transforming Europol into an agency of the European Union*, CML Rev. 2010, σ. 1089 επ.

⁵¹ Υπόθεση T-194/94, *Carvel and Guardian v. Council*, 19.10.1995, Συλλ. II-2765 και T-174/95, *Svenska Journalistförbundet v. Council*, 17.06.1998, Συλλ. II - 2293.

⁵² Έτσι ο Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής J. SÖDERMAN, εις *European Parliament, Working Document, Freedom, Security, Justice: An Agenda for Europe*, LIBE 106, 1999, σ. 27. Την εκδοχή αυτή είχε εξάλλου ήδη υποστηρίξει σε έκθεσή της και η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

⁵³ J. SÖDERMAN, *Freedom, Security, Justice*, ό. π., σ. 27.

⁵⁴ Πρβλ. και άρθρο 41 ΣΕΕ-Α σε συνδυασμό με άρθρο 255 ΣΕΚ.

ε. Ο ρόλος των οργάνων

Είναι προφανές ότι το ρόλο του μαέστρου στον διακυβερνητικό τρίτο πυλώνα κρατούσε το Συμβούλιο, ενώ και τα υπόλοιπα όργανα λειτουργούσαν στο πλαίσιο της Ένωσης σαν όργανα ενός διεθνούς, όχι υπερεθνικού, οργανισμού. Την πρωτοβουλία για την πρόταση μέτρων μοιραζόταν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή, η παρεμβολή της οποίας μπορούσε να θεωρηθεί ως ένα σπέρμα κοινοτικοποίησης, λόγω του υπερεθνικού χαρακτήρα της. Ομοίως τέτοια σπέρματα μπορούσαν να θεωρηθούν η σύσταση συντονιστικής επιτροπής αποτελούμενης από ανώτατους υπαλλήλους (άρθρο 36 ΣΕΕ-Α/Ν) και η υποχρέωση των κρατών μελών κατά τη δράση τους σε διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις να υποστηρίζουν τις κοινές θέσεις που υιοθετούνταν σε ενωσιακό επίπεδο, ως ένδειξη αμοιβαίας πίστης (άρθρο 37 ΣΕΕ-Α/Ν)⁵⁵. Τέλος διατηρήθηκε και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η πρόβλεψη-γέφυρα⁵⁶ προς την κοινοτικοποίηση του άρθρου 42 ΣΕΕ-Μ, σύμφωνα με την οποία και η συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις μπορούσε να μεταφερθεί στον πρώτο πυλώνα και να ενταχθεί στον τίτλο IV της ΣΕΚ.

i. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Ούτε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ούτε με εκείνη της Νίκαιας αναγνωρίστηκε καθοριστικός ρόλος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τρίτο πυλώνα. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 39 ΣΕΕ-Α/Ν «το Συμβούλιο ζητούσε τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» πριν την υιοθέτηση οποιουδήποτε μέτρου του τίτλου αυτού πλην των κοινών θέσεων. Αν το Κοινοβούλιο δεν αποφαινόταν εντός της προθεσμίας τουλάχιστον των τριών μηνών (άρθρο 39§2 εδ. β ΣΕΕ-Α/Ν), το Συμβούλιο μπορούσε να προχωρήσει στη λήψη μέτρου. Προβλεπόταν επίσης τακτική ενημέρωση του ΕΚ εκ μέρους της Επιτροπής και της Προεδρίας της Ένωσης σχετικά με τους τομείς του τρίτου πυλώνα (άρθρο 39§2 ΣΕΕ). Τέλος, το ΕΚ μπορούσε να απευθύνει στο Συμβούλιο ερωτήσεις ή συστάσεις και συζητούσε ενιαυσίως την πρόοδο στον τρίτο πυλώνα (άρθρο 39§3 ΣΕΕ-Α/Ν). Διατηρούσε ωστόσο τον ελεγκτικό του ρόλο⁵⁷ αναφορικά με τον κοινοτικό προϋπολογισμό (άρθρο 272 ΣΕΚ), από τον οποίο χρηματοδοτούνταν, κατά κανόνα, οι διοικητικές και λειτουργικές δαπάνες του τίτλου VI ΣΕΕ-Α/Ν (άρθρο 41§2&3).

ii. Εθνικά Κοινοβούλια

Στο κλίμα του διακυβερνητισμού τα εθνικά Κοινοβούλια παρακρατούσαν την αρμοδιότητα κύρωσης των Συμβάσεων του άρθρου 34§2 περ. δ ΣΕΕ-Α/Ν, για τις οποίες μόνον γνωμοδοτικός ρόλος

⁵⁵ Προβλεπόταν, εξάλλου, και η δυνατότητα, σε περίπτωση σύναψης συμφωνίας με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, να εξουσιοδοτήσει την Προεδρία να αρχίσει διαπραγματεύσεις. Η τελική συμφωνία συναπτόταν από το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Προεδρίας (άρθρο 38 σε συνδυασμό με άρθρο 24 ΣΕΕ-Α/Ν).

⁵⁶ Η πρόβλεψη αυτή μεταφέρθηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία είχε αρχικά εισαχθεί και αφορούσε βέβαια και τα ήδη κοινοτικοποιούμενα θέματα του τίτλου IV ΣΕΚ, βλ. H.U. J. D'OLIVEIRA, *Expanding External and Shrinking Internal Borders: Europe's Defence Mechanisms in the areas of Free Movement, Immigration and Asylum*, εις D. O'Keefe / P. M. Twomey (επιμ.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, ό. π., σ. 264 επ.

⁵⁷ Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ επεκτάθηκε και η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον τρίτο πυλώνα (άρθρο 5 ΣΕΕ-Α).

αναγνωριζόταν στο ΕΚ.⁵⁸ Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούσαν ακόμη να επωφελούνται της προθεσμίας για το ΕΚ⁵⁹, προκειμένου να εξετάσουν, και αυτά, τα υπό συζήτηση μέτρα⁶⁰. Με το Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο τους που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ αναδείχθηκε και η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών Κοινοβουλίων (COSAC)⁶¹. Ιδιαίτερος σημαντική ήταν η αρμοδιότητά της⁶² να εξετάζει κάθε νομοθετική πρόταση ή πρωτοβουλία στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης του ΧΕΑΔ που θα μπορούσε να έχει άμεσες επιπτώσεις στα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών και να αποστέλλει προς το ΕΚ, το Συμβούλιο και την Επιτροπή τις θέσεις της σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ενίσχυση των εθνικών Κοινοβουλίων, και άρα της συνιστώσας της «Ευρώπης των λαών», σηματοδοτεί την υφή της σταδιακής συνταγματοποίησης όχι μόνο του τρίτου πυλώνα αλλά της Ένωσης συνολικά.

3. Η ομοιομορφία ως στοιχείο της συνταγματικότητας;

Ο συνταγματικός χαρακτήρας μιας Πολιτείας συνδέεται - τουλάχιστον εμπειρικά, βάσει των διδαγμάτων του εθνικού συνταγματισμού - με την ομοιομορφία. Στο ευρωπαϊκό δίκαιο αναδύονται δύο, αντίρροπες ως προς την ομοιόμορφη ισχύ και εφαρμογή του δικαίου, τάσεις: αφενός, η αρχή της «υπεροχής», που επιβλήθηκε προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, αφετέρου, η θεσμοθέτηση της ενισχυμένης συνεργασίας (ευελιξία), που εξ ορισμού επιτρέπει διαφορετικές εξαρχής ρυθμίσεις σε διαφορετικά κράτη μέλη της Ένωσης.

α. Η αρχή της «υπεροχής» στον τρίτο πυλώνα;

Αναφορικά με την αξίωση «υπεροχής» του ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα μπορούν να υιοθετηθούν διαφορετικές προσεγγίσεις, καθώς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποφάνθηκε ποτέ ρητά επ' αυτού. Ειδικότερα, στην απόφαση *Pupino*⁶³, το ΔΕΚ, χωρίς να αναφερθεί στην αρχή της υπεροχής, αποφάνθηκε ότι η αρχή της πίστης, και άρα η υποχρέωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας, δεσμεύει τα κράτη μέλη σε όλο το ενωσιακό δίκαιο, συνεπώς, και στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις⁶⁴. Σύμφωνα όμως με μία

⁵⁸ Κριτικός απέναντι στον περιορισμένο ρόλο του ΕΚ, ο A. DUFF, *The Treaty of Amsterdam*, ό. π., σ. 44, βάσει της σκέψης ότι τα εθνικά κοινοβούλια, σε αντίθεση με το Ευρωπαϊκό, δεν ήταν αρκούντως εξοπλισμένα για να εξετάσουν ικανοποιητικά τις συμβάσεις.

⁵⁹ Και με τη βοήθεια του ΕΚ, πρβλ. European Parliament, *Freedom, Security, Justice: An Agenda for Europe*, Public Hearing organised by the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs, Working Paper, Civil Liberties Series, LIBE 106 EN, σ. 11-99 (6).

⁶⁰ Για το σκοπό αυτό στο προσαρτημένο στη ΣΕΕ «Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ» (Συνθήκη του Άμστερνταμ, ΕΕ 1997 C 340/113) προβλέφθηκε (σημείο I.3) ότι έπρεπε, κατά κανόνα, να μεσολαβεί πάντοτε μια περίοδος έξι εβδομάδων μεταξύ της υποβολής από την Επιτροπή μιας νομοθετικής πρότασης ή πρότασης λήψης κάποιου μέτρου στα πλαίσια του τίτλου VI ΣΕΕ και της λήψης της σχετικής απόφασης στο Συμβούλιο.

⁶¹ Ιδρύθηκε στο Παρίσι στις 16-17.11.1989 και απέκτησε θεσμική υπόσταση με το προαναφερθέν πρωτόκολλο. Πρβλ και A. DUFF, *The Treaty of Amsterdam*, ό. π., σ. 178, καθώς και E. BENIZEΛΟ, Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη, ΤοΣ 2000, σ. 493 επ. (504).

⁶² Πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ για τον ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων, σημείο II.5.

⁶³ ΔΕΚ C-105/03, *Criminal Proceedings against Maria Pupino*, 16.06.2005, Συλλ. I - 5309, σ. 5285, σκ. 40-43.

⁶⁴ Στην υπόθεση ΔΕΚ C-66/08, *Kozłowski*, 17.07.2008, Συλλ. I-6041, ο Γενικός Εισαγγελέας Βοτ διατύπωσε τη γνώμη ότι η αρχή της υπεροχής ισχύει μεν θεωρητικά και στα μέτρα του τρίτου πυλώνα, αλλά δεν υπάρχουν μηχανισμοί να επιβάλλουν τον σεβασμό της αρχής αυτής εκτός από την έμμεση ισχύ ή την υποχρέωση της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας.

άποψη⁶⁵, η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας υπονοούσε την υπεροχή (και) του ενωσιακού δικαίου. Ωστόσο, αν η «υπεροχή» βρίσκεται σε άρρηκτη σχέση με την άμεση ισχύ και εφαρμογή, τότε δεν συνόδευε, πάντως, τις Αποφάσεις-πλαίσιο⁶⁶, οι οποίες δεν παρήγαγαν άμεσο αποτέλεσμα⁶⁷. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ Αποφάσεων-πλαίσιο του τρίτου πυλώνα και εθνικού δικαίου, το εθνικό Δικαστήριο υπείχε μεν υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, όχι όμως και παραμερισμού του εθνικού κανόνα δικαίου⁶⁸, άποψη που αποτυπώθηκε και σε κάποιες αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων σχετικά με το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης⁶⁹. Η απροθυμία τους να αποδεχτούν την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου ενισχύονταν και αιτιολογούνταν δικαιολογικά λόγω της έλλειψης κοινοβουλευτικού ελέγχου και της ελλειμματικής δικαστικής προστασίας στον διακυβερνητικό τρίτο πυλώνα⁷⁰. Έτσι, σε αντίθεση με τα μέτρα του πρώτου πυλώνα, για τον έλεγχο και τη μη εφαρμογή των οποίων αρμοδιότητα είχε το ΔΕΚ, για τα μέτρα του τρίτου πυλώνα, την αρμοδιότητα παρακρατούσαν τα εθνικά δικαστήρια. Προς αυτή την κατεύθυνση το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφασή του σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης⁷¹ μεταχειρίστηκε το δίκαιο του τρίτου πυλώνα ως διεθνές δίκαιο χωρίς άμεση ισχύ ή υπεροχή. Συνεπώς, στον τρίτο πυλώνα εξέλιπε ένα βασικό χαρακτηριστικό της συνταγματοποίησης του ενωσιακού δικαίου, η αρχή της υπεροχής.

β. Στενότερη συνεργασία και συνταγματοποίηση

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας (άρθρα 40, 40Α, 43-45 ΣΕΕ-N) και με σκοπό την ταχύτερη μετεξέλιξη της Ένωσης σε ένα Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης δόθηκε στα κράτη μέλη (με

Το Δικαστήριο απέφυγε να πάρει θέση, βλ. άρθρο 1-6 Συνθήκης Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη συμπεριλάμβανε πάντως και το δίκαιο της Ένωσης.

⁶⁵ J. PRINSEN, Domestic Legal Effects of EU Criminal Law: A Transfer of EC Law Doctrines, εις D. Obradovic / N. Lavranos (επιμ.), Interface between EU Law and National Law, Europa Law Publishing 2007, σ. 311 επ. (326), κατά τη γνώμη της οποίας η αρχή της “υπεροχής” μπορεί να διαχωριστεί από το άμεσο αποτέλεσμα. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουν και οι K. LENAERTS / T. CORTHAUT, Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law, E.L.Rev. 2006, σ. 287 επ. (289 επ.).

⁶⁶ M. FLETCHER, Extending ‘Indirect Effect’ to the Third Pillar: The Significance of Pupino?, E.L.Rev. 2005, σ. 862 επ. (876).

⁶⁷ Άρθρο 34 παρ. 2 β ΣυνθΕΕ (Νίκαια), Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σ. 227.

⁶⁸ M. FLETCHER, Extending ‘Indirect Effect’ to the Third Pillar, ό. π., σ. 876.

⁶⁹ Ιδιαίτερα στο ζήτημα του Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης (ΕΕΣ), για το οποίο υπάρχει ήδη πλούσια νομολογία και αρθρογραφία. Βλ. ενδεικτικά, BVerfGE, 113, σ. 273, Europäischer Haftbefehl, 18.07.2005, Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου 294/2005, Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης, 07.11.2005, Πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο, No.P 1/05, Z.U. 2005/4A/42, απόφαση της 27.04.2005 (σε αγγλική μετάφραση: www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm -πρόσβαση: 12.02.2008), το οποίο θεωρώντας ότι το ΕΕΣ έρχεται σε αντίθεση με το εθνικό Σύνταγμα, καθυστέρησε την εφαρμογή του δίνοντας χρόνο για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Υπέρ της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης η ΑΠ 2135/2005. Το Τσέχικο Συνταγματικό Δικαστήριο (απόφαση της 03.05.2006, Pl ÚS 66/04, 3 CMLR 2007, σ. 24 επ.) έλυσε το γόρδιο δεσμό με μία εναρμονισμένη ερμηνεία του ενωσιακού με το συνταγματικό δίκαιο. Βλ. αντί άλλων D. LECZYKIEWICZ, Constitutional conflicts and the third pillar, E.L.Rev. 2008, σ. 230 επ.

⁷⁰ Έτσι και Α. HINAREJOS, Judicial Control in the European Union, σ. 36 επ., 41.

⁷¹ BVerfGE, 113, σ. 273, Europäischer Haftbefehl, 18.07.2005. Αξίζει να σημειωθεί ότι και στη μεταγενέστερη απόφασή του για τη Συνθήκη της Λισαβόνας το ΓΟΣΔ εξέφρασε τη διστακτικότητά του απέναντι στην ποινική εξουσία της ΕΕ. Αντίθετα, το Βελγικό Διαιτητικό Δικαστήριο (Arbitragehof), υπονοώντας την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, με προδικαστική παραπομπή έθεσε το ερώτημα σχετικά με τη συμβατότητα της Απόφασης-πλαίσιο για το ΕΕΣ με τα ενωσιακά θεμελιώδη δικαιώματα στο ΔΕΚ. Το τελευταίο στην απόφασή του C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW κατά Leden van de Ministerraad*, 03.05.2007, Συλλ. I-3633, αφού δήλωσε ότι και τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο δεσμεύονται από τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, επιβεβαίωσε τη συμβατότητα του ΕΕΣ με τα θεμελιώδη δικαιώματα σε ενωσιακό επίπεδο.

προϋπόθεση τη συμμετοχή ενός ελάχιστου αριθμού του, οκτώ κατά τη ΣυνθΝ) η δυνατότητα στενότερης (ή «ενισχυμένης», κατά την ορολογία της Νίκαιας) συνεργασίας. Η θεσμοθέτηση στενότερης συνεργασίας προϋπέθετε ενημέρωση του ΕΚ, γνώμη της Επιτροπής και εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο. Η τελευταία δινόταν με ειδική πλειοψηφία, εκτός κι αν κράτος μέλος δήλωνε την αντίθεσή του και ζητούσε να μην γίνει ψηφοφορία. Στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο μπορούσε με ειδική πλειοψηφία να παραπέμψει το θέμα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όπου η απόφαση λαμβάνονταν ομόφωνα (άρθρο 40§2 εδ. β ΣΕΕ-N). Η διαδικασία τελούσε υπό τον έλεγχο του ΔΕΚ. Ιδιαίτερος δυσχερής και αβέβαιη παρουσιάζεται, ωστόσο, η αξιολόγηση με συνταγματικά κριτήρια της προβλεπόμενης ευελιξίας, καθώς πρέπει κανείς να καταλήξει αν η τελευταία υποσκάπτει σε κάθε περίπτωση τον συνταγματικό χαρακτήρα της πολιτειακής οντότητας ή αν αποτελεί *sine qua non* στοιχείο της συνταγματικής συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷², εξαιτίας της πολλαπλής της φύσης, που υπονοεί και συνεπάγεται την περιφρούρηση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων.

4. Η ελλειμματική συνταγματοποίηση

Βάσει της παραπάνω ανάλυσης καθίσταται φανερό ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Ένωση στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα δεν συνοδεύταν από την ενίσχυση των δημοκρατικών και δικαιοκρατικών εγγυήσεων στο ίδιο επίπεδο, από τη συνταγματοποίηση, δηλαδή, των σχετικών αρμοδιοτήτων, σε αντίθεση με τις «δίδυμες αδελφές» αρμοδιότητες που με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ κοινοτικοποιήθηκαν εντασσόμενες πλέον στον πρώτο πυλώνα. Η ογκώδης νομοπαραγωγή στους τομείς που παρέμεναν στον τρίτο πυλώνα λάμβανε χώρα σε ένα πλαίσιο περιορισμένου δημοκρατικού ελέγχου, εφόσον τον εθνικό νόμο υποκαθιστούσαν νομικά εργαλεία διοικητικής και όχι νομοθετικής φύσης⁷³, με αποτέλεσμα να ευνοείται η ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, ενώ για ένα διάστημα ελλιπής ήταν και ο δικαστικός έλεγχος⁷⁴, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται επαρκώς η δημοκρατική και δικαιοκρατική αρχή, κατά τη συνταγματική επιταγή⁷⁵.

⁷² Πρβλ. Α. ΛÓPEZ-PINA, Enhanced Cooperation as a European Form of Government, εις I. Pernice / M. Poiares Maduro (επιμ.), A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention, Nomos 2003, σ. 119 επ. (124 επ.).

⁷³ Βλ. S. DOUGLAS-SCOTT, The rule of law in the EU-putting the security into the 'area of freedom, security and justice', E.L.Rev 2004, σ. 219 επ.

⁷⁴ Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Κράτος Δικαίου και ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, Εισήγηση στο Ελληνογερμανικό Συμπόσιο με τίτλο «Ελευθερία - Υπευθυνότητα - Κράτος Δικαίου», που οργανώθηκε από το Ινστιτούτο Goethe, το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (Τμήμα Νομικής) και τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών στις 5 και 6 Μαρτίου 2010 (σε: www.fralaw.gr/Docs/ArticlesGr/EEKratosDikaiou.doc, πρόσβαση 12.02.2013), σ. 7. Μια πρώτη μορφή δημοσιεύτηκε στην Ευρωπαϊκή Πολιτεία 2/2009 σ. 393 επ., με τίτλο «Δημοκρατία και Κράτος Δικαίου στην ΕΕ: Μια ελλειμματική (;) σχέση. Η περίπτωση του ΧΕΑΔ».

⁷⁵ Βλ. Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, Δημοκρατικό έλλειμμα και 'ο χώρος', με έμφαση στην αστυνομική συνεργασία, εις Σ. ΠΕΡΡΑΚΗ (επιμ.) Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας & δικαιοσύνης της ΕΕ, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα 2007, σ. 62, Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Κράτος Δικαίου και ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ό. π., σ. 6.

B. Η ανολοκλήρωτη κοινοτικοποίηση του ΧΕΑΔ στη Λισαβόνα

1. Προοδευτική απομείωση του δημοκρατικού και δικαιοκρατικού ελλείμματος

α. Ενίσχυση των υπερεθνικών χαρακτηριστικών

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας⁷⁶ η «κοινοτική μέθοδος» γενικά ενισχύεται, εφόσον αφενός καταργούνται οι πυλώνες και αφετέρου η συνήθης νομοθετική διαδικασία (άρθρα 289 και 294 ΣΛΕΕ), δηλαδή η διαδικασία συναπόφασης⁷⁷ Συμβουλίου (με ειδική πλειοψηφία) και Κοινοβουλίου, καθίσταται ο κανόνας για την έκδοση των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης. Η αρμοδιότητα της Ένωσης στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης διευρύνεται και οι αρμοδιότητες στα πεδία του ΧΕΑΔ καθίστανται συντρέχουσες⁷⁸, που σημαίνει ότι με βάση την αρχή του κατελιγμένου πεδίου (preemption⁷⁹) τα κράτη μέλη αποκλείονται από την άσκησή τους εφόσον έχει νομοθετήσει η Ένωση. Σε ενιαίο πλέον τίτλο (V του τρίτου μέρους, άρθρα 67-89 ΣΛΕΕ)⁸⁰, ο ΧΕΑΔ περιλαμβάνει, πέραν των γενικών διατάξεων (κεφ. 1), τις πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (κεφ. 2), τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις (κεφ. 3), τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (κεφ. 4) και την αστυνομική συνεργασία (κεφ. 5). Το κοινό θεσμικό και νομικό πλαίσιο, στο οποίο οι παραπάνω αρμοδιότητες εντάσσονται, είναι πλέον υπερεθνικό⁸¹ και χαρακτηρίζεται, καταρχήν, από την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (με εξαιρέσεις), την ενοποίηση των νομικών πράξεων και την υπαγωγή τους στη γενική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ένωσης (πρώην ΔΕΚ). Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύεται τόσο με την επέκταση της εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης όσο και με την υπαγωγή επιπλέον θεμάτων στην εξουσία έγκρισής του⁸². Με αυτή την έννοια ο ΧΕΑΔ «κοινοτικοποιείται»⁸³, και εν μέρει «συνταγματοποιείται», δεδομένου ότι η συνήθης νομοθετική διαδικασία⁸⁴ επεκτείνεται, οι εξαιρέσεις⁸⁵, υπό τη μορφή ειδικών νομοθετικών διαδικασιών,

⁷⁶ Για μια συνοπτική παρουσίαση της Συνθήκης της Λισαβόνας βλ. αντι άλλων Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ, Από τη Συνταγματική στη 'Μεταρρυθμιστική' Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα, ΕυρΠολ 1/2008, σ. 3 επ., Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΝοΒ 2009, σ. 818 επ.

⁷⁷ Συνολικά σε 40 νέους τομείς επεκτείνεται με τη ΣτΛ η διαδικασία της συναπόφασης με συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως παρατηρεί ο Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, ΝοΒ 2009, σ. 823.

⁷⁸ Άρθρο 4 § 1&2(ι) ΣυνθΛΕΕ, χωρίς πάντως να θίγεται, όπως διευκρινίζεται ρητά στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ, «η άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας».

⁷⁹ Βλ γενικά Ε. CROSS, Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: a Framework for Analysis, CML Rev. 1992, σ. 447 επ.

⁸⁰ Όπως παρατηρεί ο Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σ. 819, οι νέες αρμοδιότητες της Ένωσης, στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης συνιστούν πιστή αντιγραφή των άρθρων III-257 έως III-277 της Συνταγματικής Συνθήκης.

⁸¹ P.-C. MÜLLER-GRAFF, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, EuR 2009, Beiheft 1, σ. 105 επ. (119).

⁸² Π.χ. για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και τη διεύρυνση του θεματικού πεδίου εφαρμογής των εξουσιών της ή του θεματικού πεδίου εφαρμογής της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, για αποφάσεις για τη χρήση «γεφυρών» για τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία, κ.λπ.

⁸³ Βλ. Π. ΚΑΖΑΚΟ, Ο ορθολογισμός της αποχής, ΕυρΠολ 2/2009, σ. 293 επ.

⁸⁴ Η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται σύμφωνα με τα άρθρα 77§2 ΣΛΕΕ (έλεγχοι στα εξωτερικά και εσωτερικά σύνορα), 78§2 (κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου), άρθρο 79§2 (κοινή μεταναστευτική πολιτική), άρθρα 81§2 (δικαστική συνεργασία στις αστικές υποθέσεις), 82 (δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις), 83 (θέσπιση ελάχιστων κανόνων για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στους τομείς της ιδιαίτερας σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση), άρθρο 84 (μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών στον τομέα της

περιορίζονται σημαντικά και η διεύρυνση της αρχής της πλειοψηφίας επιδρά θετικά στον περιορισμό του δημοκρατικού ελλείμματος⁸⁶.

Τέλος, ως νομικά εργαλεία χρησιμοποιούνται πλέον τα κλασικά του ενωσιακού δικαίου (Κανονισμοί και Οδηγίες), αντί των Αποφάσεων και Αποφάσεων-πλαίσιο, οι οποίες ρητά στερούνταν άμεσης ισχύος. Στο πλαίσιο αυτό, έκφανση του υπερεθνικού πλέον χαρακτήρα των σχετικών αρμοδιοτήτων είναι και η αρμοδιότητα της Επιτροπής να θέτει σε κίνηση τη διαδικασία παραβίασης των Συνθηκών, και του Δικαστηρίου να επιβάλει κυρώσεις σε κράτη μέλη που έχουν παραβιάσει τις υποχρεώσεις τους και δεν έχουν μεταφέρει εγκαίρως Οδηγίες στο εσωτερικό τους δίκαιο, και στον τομέα της αστυνομικής και ποινικής συνεργασίας (άρθρα 258-260 ΣΛΕΕ)⁸⁷.

β. ...και η διατήρηση διακυβερνητικών στοιχείων

Κάποια από τα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά του καταργημένου τρίτου πυλώνα διατηρούνται, ίσως επειδή οι πολιτικές του ΧΕΑΔ ενδέχεται να θίξουν τον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Έτσι, πρώτον, εξακολουθεί να προβλέπεται η δυνατότητα ανάληψης νομοθετικών πρωτοβουλιών από τα κράτη μέλη (αλλά πλέον από τουλάχιστον ένα τέταρτο αυτών) στον τομέα της επιχειρησιακής αστυνομικής συνεργασίας, ποινικής δικαιοσύνης και διοικητικής συνεργασίας. Δεύτερον, διατηρείται η ομοφωνία σε πολλές περιπτώσεις, αν και πλέον αποτελεί πλέον την εξαίρεση στον κανόνα. Τρίτον, η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαβαθμίζεται, και σε μερικές περιπτώσεις είναι απλής έγκριση ή διαβούλευση. Τέταρτον, ο ρόλος της Επιτροπής περιορίζεται σε απλή διαβούλευση στην περίπτωση του άρθρου 86§4 ΣΛΕΕ (επέκταση αρμοδιοτήτων Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου).

Παράλληλα, η διαφοροποιημένη διαδικαστική μορφοποίηση των αρμοδιοτήτων αφενός λειτουργεί ως δυνάμει φρένο στην αύξησή τους και αφετέρου συνιστά ένα «διαδικαστικό καλειδοσκόπιο», καθώς

πρόληψης του εγκλήματος), άρθρο 85 (δομή, λειτουργία, πεδίο δράσης και καθήκοντα της Eurojust), άρθρο 87§1&2 (αστυνομική συνεργασία), άρθρο 88§2 (δομή, λειτουργία, πεδίο δράσης και καθήκοντα της Ευρωπόλ).

⁸⁵ Π.χ. για τη θέσπιση μέτρων διοικητικής συνεργασίας στους τομείς του ΧΕΑΔ νομοθετική πρωτοβουλία έχει όχι μόνο η Επιτροπή αλλά και τα κράτη μέλη (απαιτείται το ένα τέταρτο αυτών, βλ. άρθρο 76 ΣΛΕΕ), άρθρο 77§3 ΣΛΕΕ, άρθρο 78§3 (αντιμετώπιση επείγουσας κατάστασης, με απλή διαβούλευση με το Κοινοβούλιο), άρθρο 81§3 (μέτρα με διασυνοριακές επιπτώσεις τα οποία αφορούν το οικογενειακό δίκαιο, ομόφωνη απόφαση Συμβουλίου και απλή διαβούλευση με Κοινοβούλιο, ενώ παραμένει βέβαια και η ρήτρα μεταφοράς μερικών πτυχών στην συνήθη νομοθετική διαδικασία), άρθρα 82§3 και 83§3 (ρήτρα επείγουσας αναστολής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για ένα τετράμηνο σε περιπτώσεις δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και θέσπισης ελάχιστων κανόνων, μετά από αίτηση ενός κράτους μέλους που θεωρεί ότι ένα σχέδιο Οδηγίας «θίγει θεμελιώδεις πτυχές του συστήματος της ποινικής δικαιοσύνης»), άρθρο 83§1 εδ. γ (ομόφωνη απόφαση Συμβουλίου και έγκριση Κοινοβουλίου για έκδοση ποινικών κανόνων σε τομείς εγκληματικότητας πέραν όσων ρητά προβλέπονται στα προηγούμενα εδάφια της ίδιας παραγράφου), άρθρο 86§1 (σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου και έγκριση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), άρθρο 86§4 (επέκταση αρμοδιοτήτων Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με ομόφωνη απόφαση Συμβουλίου, μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και διαβούλευση με την Επιτροπή), άρθρο 87§3 (το Συμβούλιο, ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να θεσπίζει μέτρα για την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών αρχών), άρθρο 89 (το Συμβούλιο μπορεί να θέσει ομόφωνα, μετά από διαβούλευση με το ΕΚ τις προϋποθέσεις και τα όρια εντός των οποίων οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών των άρθρων 82 και 87 μπορούν να αναλαμβάνουν δράση στο έδαφος άλλου κράτους μέλους).

⁸⁶ Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισσαβώνας - Θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης και αρχές ποινικοποίησης σε ευρωπαϊκό περιβάλλον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 13.

⁸⁷ P.-C. MÜLLER-GRAFF, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, ό. π., σ. 120, Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 15.

συνδυάζει πολλά διαφορετικά στοιχεία, με αποτέλεσμα να δομεί μια σύνθετη και αδιαφανή διαδικασία νομοθέτησης⁸⁸. Γίνεται, επίσης, πλέον ρητή αναφορά στο ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καθορισμό «των στρατηγικών προσανατολισμών του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού» στο σύνολο του ΧΕΑΔ και θεσπίζεται μηχανισμός αξιολόγησης της εφαρμογής από τις αρχές των κρατών μελών των σχετικών πολιτικών της Ένωσης (άρθρο 68 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 15§1 ΣΕΕ που του δίνει την εξουσία να αποφασίζει την πολιτική ατζέντα⁸⁹). Συνεπώς, με τις μεταρρυθμίσεις που εισάγονται διασφαλίζεται μια πιο ευέλικτη εξέλιξη του ΧΕΑΔ και γίνονται κάποια βήματα προς την ενίσχυση της δημοκρατικής και δικαιοκρατικής αρχής, και άρα προς την υπερεθνική συνταγματική συγκρότηση του Χώρου, χωρίς ωστόσο η πορεία αυτή να έχει ολοκληρωθεί και να έχει φτάσει στο τέλος της.

2. Μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη λήψη αποφάσεων (άρθρο 69 ΣΛΕΕ)⁹⁰, διασαφηνίζοντας τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, ειδικότερα όσον αφορά την αναθεώρηση των συνθηκών, το δικαίωμα ενημέρωσης, τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και τους μηχανισμούς αξιολόγησης στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ. Ως προς το τελευταίο, τα εθνικά κοινοβούλια (άρθρο 69 ΣΛΕΕ) συμμετέχουν στους μηχανισμούς «αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης» της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης, έχουν δικαίωμα εξέτασης των νέων μέτρων και διατύπωσης γνώμης, και κρατούνται «ενήμερα» για το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής (άρθρο 12 στοιχείο γ' και άρθρο 70 ΣΛΕΕ). Το ίδιο ισχύει και για τις εργασίες της μόνιμης επιτροπής με αρμοδιότητα τη διασφάλιση εντός της Ένωσης της προώθησης και ενίσχυσης της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας: περιφρουρώντας διακυβερνητικά στοιχεία, η μόνιμη επιτροπή λειτουργεί «εντός του Συμβουλίου» (άρθρο 71 ΣΛΕΕ), ενώ ένα ελάχιστο βήμα προς την κατεύθυνση του δημοκρατικού ελέγχου⁹¹ συνιστά η πρόβλεψη στις εργασίες της να συμμετέχουν και αντιπρόσωποι των λοιπών οργάνων της Ένωσης και να κρατούνται ενήμερα για τις εργασίες της τα κοινοβούλια (ευρωπαϊκό και εθνικά).

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων ενισχύεται, κυρίως, σε ό,τι αφορά τον έλεγχο του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας, αφού σύμφωνα με το «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας» αρκεί το ένα τέταρτο των εθνικών κοινοβουλίων⁹², αντί του ενός τρίτου που απαιτείται στους υπόλοιπους τομείς, για να ενεργοποιηθεί «ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης». Σε κάθε περίπτωση το ελάχιστο του ενός τρίτου ή ενός τετάρτου των ψήφων των κοινοβουλίων που απαιτούνται συνεπάγεται ότι η νομοθεσία δεν μπορεί να σκοπτάψει στην αντίληψη περί επικουρικότητας ενός μόνο ή έστω ελάχιστων κρατών, αλλά προϋποθέτει μια

⁸⁸ P.-C. MÜLLER-GRAFF, ό. π., σ. 111, 120.

⁸⁹ D. CHALMERS / G. DAVIES / G. MONTI, European Union Law, ό. π., σ. 77 του Κεφ. 2 The EU Institutions.

⁹⁰ B. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό. π., σ. 822.

⁹¹ Πρβλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕυΡΠολ 2008, σ. 137 επ. (146).

⁹² Άρθρο 7§2 Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

ευρύτερη αντίληψη για την εν λόγω έννοια. Ωστόσο, στο σημείο αυτό ασκείται η κριτική⁹³ ότι τα κοινοβούλια δεν μπορούν εντέλει να σταματήσουν την λήψη μέτρων που θεωρούν ότι παραβιάζουν την αρχή της επικουρικότητας, διαθέτουν δηλαδή, όπως χαρακτηριστικά λέγεται, μόνο «κίτρινη» και όχι «κόκκινη κάρτα». Κατά άλλη άποψη⁹⁴, ωστόσο, η κριτική αυτή είναι φορμαλιστική, καθώς είναι αδιανόητο πολιτικά η Επιτροπή και οι Κυβερνήσεις να προχωρήσουν στην θεσμοθέτηση κάποιας πολιτικής και να παραγνωρίσουν το ένα τρίτο ή ένα τέταρτο των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς οι Κυβερνήσεις κρατών με κοινοβουλευτικό σύστημα αναμένεται να μην υπερψηφίσουν πρόταση με την οποία διαφωνεί το κοινοβούλιο που τις στηρίζει. Τέλος, σε θέματα οικογενειακού δικαίου, κάθε κοινοβούλιο - και βέβαια κάθε κράτος, εφόσον απαιτείται ομοφωνία - διαθέτει βέτο εναντίον της ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το ΕΚ και με την οποία επιδιώκεται η υπαγωγή συγκεκριμένων πτυχών του οικογενειακού δικαίου στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Με άλλα λόγια, η εθνική κυριαρχία και συνεπώς η υπαγωγή των σχετικών θεμάτων οικογενειακού δικαίου στα εθνικά Συντάγματα εδώ διατηρείται μέχρις ότου αρθεί με απόφαση που υπόκειται σε αρνησικυρία τόσο εκ μέρους κάποιου κράτους (δια του εκπροσώπου του στο Συμβούλιο) όσο και του αντιπροσωπευτικού οργάνου (κοινοβουλίου) ενός λαού.

Επίσης, τα εθνικά κοινοβούλια συμπράττουν στον πολιτικό έλεγχο της Ευρώπης, ο οποίος διενεργείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 88§2 υποπαρ. 2 ΣΕΕ), καθώς και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) και πάλι σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 85§1 υποπαρ. 3 ΣΛΕΕ). Σε όλα τα υπόλοιπα θέματα τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να διατυπώνουν την άποψή τους και να την απευθύνουν στα όργανα της ΕΕ. Η δυνατότητά τους αυτή, ωστόσο, δεν είναι νομικά τυποποιημένη, συνεπώς σε περίπτωση παράλειψης δεν καθίσταται παραδεκτή η προσφυγή του άρθρου 263§2 ΣΛΕΕ για παράβαση της Συνθήκης ή ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας⁹⁵. Τέλος, τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να προσφύγουν τα ίδια στο Δικαστήριο ΕΕ, αλλά επαφίενται στην Κυβέρνηση της χώρας τους για να το κάνει⁹⁶. Εισάγεται έτσι, έστω και εμμέσως, η ενεργητική νομιμοποίησή τους με αποτέλεσμα να κατατάσσονται μεταξύ των «προνομιούχων διαδίκων» του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης⁹⁷.

⁹³ Κριτικά, House of Lords, European Union Committee, Strengthening National Parliamentary Scrutiny of the EU (Session 2004-05, 14th Report London SO), παρ. 183-203.

⁹⁴ D. CHALMERS / G. DAVIES / G. MONTE, European Union Law, ό. π., Union Law Making (Κεφ. 3), σ. 130.

⁹⁵ R. GEIGER, εις R. Geiger / D.-E. Khan / M. Kotzur, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, C.H. Beck, Μόναχο, 2010, σ. 54 επ. (63, άρθρο 12, αρ.περ. 8).

⁹⁶ Βλ. άρθρο 8 του 2^{ου} Πρωτοκόλλου για τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Πρβλ. και S. WEATHERILL, Better Competence Monitoring, E.L.Rev. 2005, σ. 23 επ. (40).

⁹⁷ Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Κράτος Δικαίου και ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ό. π.

3. Η ενίσχυση του δικαστικού και πολιτικού ελέγχου

Σε αρμονία με την κατεύθυνση της κοινοτικοποίησης και συνταγματοποίησης του ΧΕΑΔ, διευρύνεται ο δικαστικός έλεγχος⁹⁸, καθώς καταργούνται, κατά κανόνα, οι ιδιαιτερότητες όσον αφορά την αρμοδιότητα του ΔΕΕ και εφαρμόζονται καταρχήν οι γενικές διατάξεις⁹⁹. Συνεπώς, όλες οι πράξεις ελέγχονται από το Δικαστήριο χωρίς να απαιτείται προηγούμενη αναγνώριση από κάθε κράτος μέλος της σχετικής αρμοδιότητας όπως στο παρελθόν¹⁰⁰. Οι γενικές αυτές διατάξεις συμπληρώνονται με την προσφερόμενη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων βάσει της Χάρτας της Ένωσης που πλέον αποκτάει νομικά δεσμευτική ισχύ. Συνεχίζουν, ωστόσο, να εκφεύγουν της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου ζητήματα που αφορούν στον έλεγχο του κύρους και της αναλογικότητας των επιχειρησιακών δράσεων των υπηρεσιών επιβολής του νόμου των κρατών μελών καθώς και στη τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας από τα κράτη μέλη (άρθρο 276 ΣΛΕΕ)¹⁰¹. Περιττό να λεχθεί ότι οι τομείς αυτοί, προκειμένου να μην υπάρξει έλλειμμα δικαστικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των κατοίκων της ΕΕ, πρέπει να ελέγχονται από τα εθνικά δικαστήρια βάσει των συνταγματικών τους προδιαγραφών. Τέλος, ενισχύεται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ευρωπαϊκών οργανισμών και ιδίως επί της *Eurorol*¹⁰² και της *Eurojust* (άρθρα 85 και 88 ΣΛΕΕ), που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο των πολιτικών του Χώρου.

4. Ευέλικτη συνεργασία και συνταγματισμός στη Λισσαβόνα

Η ενισχυμένη συνεργασία προβλέπεται ως δυνατότητα σε αρκετές περιπτώσεις εφόσον διασφαλίζεται η συμμετοχή εννέα τουλάχιστον κρατών μελών¹⁰³. Αντίστροφα, εισάγεται εξαίρεση υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας σε θέματα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις υπό τη μορφή δικαιώματος επιλεκτικής συμμετοχής (*opt-in*)¹⁰⁴. Από αυτή την οπτική γωνία είναι πραγματικά αξιοσημείωτο - και ίσως εντυπωσιακό¹⁰⁵ - το γεγονός ότι το άρθρο 3 παράγραφος 2 ΣΕΕ ανάγει σε πρωταρχικό λειτουργικό στόχο τη δημιουργία ενός Χώρου στον οποίο δεν συμμετέχουν εξίσου όλα τα κράτη μέλη.

⁹⁸ Βλ και Β. ΣΚΟΥΡΗ, Η μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και οι επιδράσεις της στην κοινοτική δικαιοσύνη, ΕΕΕυρΔ 2010, σ. 1 επ.

⁹⁹ P.-C. MÜLLER-GRAFF, *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform*, ό. π., σ. 124.

¹⁰⁰ Μ. ΚΑΪΦΑ-ΓΚΜΠΙΑΝΤΙ, *Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισσαβόνας*, σ. 14.

¹⁰¹ Κύρωση της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισσαβόνας (Μάιος 2007), Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου, Επιστημονική Επιμέλεια: Ειδική Νομική Υπηρεσία, Τμήμα Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, ΥΠΕΞ, σε: www.proeuro.gr/articles.php?artid=2584&lang=1&catid=1&fid=19&fdpage=1. Ταυτόχρονα, προβλέφθηκε μεταβατική περίοδος 5 ετών για τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων που εκδόθηκαν υπό το παλαιό καθεστώς στον τίτλο VI της ΣΕΕ (άρθρο 10§3 πρωτοκόλλου αριθ. 36 περί των μεταβατικών διατάξεων).

¹⁰² Βλ Ε. ΣΥΜΕΩΝΙΔΟΥ-ΚΑΣΤΑΝΙΔΟΥ, Οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και η σημασία τους για το ελληνικό δίκαιο, εις Π. Νάσκου-Περάκη, *Ποινικό Δίκαιο. Πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2004, σ. 55 επ. (56).

¹⁰³ Βλ. άρθρα 82§3 (δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις), 83§3β (έκδοση ελάχιστων κανόνων εγκλημάτων), 86 εδ. δ (σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εκ της Eurojust για την καταπολέμηση αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης) και 87§3 (επιχειρησιακή συνεργασία αστυνομικών αρχών).

¹⁰⁴ Βλ. Πρωτόκολλο σχετικά με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

¹⁰⁵ Έτσι ο P.-C. MÜLLER-GRAFF, *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform*, ό. π., σ. 108.

III. ΜΙΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

A. Ο ΧΕΑΔ και το ελληνικό Σύνταγμα

Από μια εθνική συνταγματική οπτική γωνία, ο ΧΕΑΔ και η σταδιακή «κοινοτικοποίηση» διακυβερνητικών αρμοδιοτήτων πραγματώνουν τη διαφορά μεταξύ των παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 Συντάγματος (Σ), το οποίο, πλέον και ρητά με την ερμηνευτική ρήτρα που προστέθηκε το 2001, αναγνωρίζεται ως η νομική βάση της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και καταδεικνύουν ότι ο συντακτικός νομοθέτης διακρίνοντας τις δύο παραγράφους δεν συμπεριέλαβε μια απλή κανονιστική φλυαρία, όπως ίσως αφήνει να εννοηθεί η απολύτως κρατούσα άποψη. Σύμφωνα με την τελευταία, οι δύο τελευταίες παράγραφοι του άρθρου 28 Σ συναποτελούν ένα «κανονιστικό σύμπλεγμα»¹⁰⁶ και πρέπει να αναγιγνώσκονται, να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται ως μία συστηματική ενότητα και σε άρρηκτη σχέση μεταξύ τους. Η ερμηνεία αυτή δεν ικανοποίησε μόνο πολιτικές αναγκαιότητες, αλλά βρήκε και τη σύμφωνη γνώμη της συντριπτικής πλειοψηφίας των θεωρητικών του συνταγματικού δικαίου¹⁰⁷. Ανάμεσα στις ρυθμιζόμενες από τις δύο παραγράφους καταστάσεις ιδρύεται, σύμφωνα με την άποψη αυτή, μια σχέση ισοδυναμίας ή αμφίδρομης επαγωγής, βάσει της οποίας κάθε μεταφορά αρμοδιότητας στην ΕΕ αποτελεί αναγνώριση συνταγματικά προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και συνεπάγεται περιορισμό της κυριαρχίας¹⁰⁸.

Η άποψη αυτή παραγνωρίζει όμως και δεν εξηγεί κάτι σημαντικό: την ύπαρξη δύο διακριτών παραγράφων. Τη θεωρητική αυτή παρατήρηση κάνει πιο ευκρινή η δόμηση και η εξέλιξη του ΧΕΑΔ, ο οποίος αποκαλύπτει ευκρινώς το διακριτό κανονιστικό περιεχόμενο των §§2&3 του άρθρου 28 Σ. Η διάρρηξη της αναγκαστικής ενότητάς τους βρίσκεται σε άμεση συνάφεια, με το διακυβερνητικό ή υπερεθνικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται και άρα με το ρόλο των κυβερνήσεων και των υπερεθνικών οργάνων και με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων. Στην περίπτωση της παρ. 2 η μεταφορά των αρμοδιοτήτων μπορεί να γίνεται και σε όργανα διεθνών οργανισμών, όπου η εθνική

¹⁰⁶ A. FATOUROS, *International Law in the New Greek Constitution*, *The American Journal of International Law* 1976, σ. 492 επ. και D. EVRIGENIS, *Aspects Juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes*, *La Grèce et la Communauté*, problèmes posés par l'adhésion, Colloque 05-06.05.1977, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1978, σ. 273 επ., A. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, Θεμελιώδεις έννοιες, Τόμος Ι, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 385, ο οποίος κάνει λόγο για "complex normatif".

¹⁰⁷ Α. ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου έναντι του δικαίου των κρατών μελών*, ΤοΣ 1980, σ. 22 επ., Α. ΚΑΤΡΑΝΗΣ, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου από το εθνικό Σύνταγμα*, ΕΕΕυρΔ 1983, σ. 599 επ. (609), Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις*, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σ. 129, ο οποίος μιλάει για εσωτερική "νοηματική συνάφεια" και "συνάφεια λειτουργίας και αποτελεσμάτων" (σ. 116 επ.) και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 θεσπίζουν μian ενιαία ρύθμιση (σ. 123), Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Το Σύνταγμα στο κατώφλι του εικοστού πρώτου αιώνα*, Επίσημη υποδοχή στην Ακαδημία Αθηνών, Ανάτυπο εκ των Πρακτικών της Ακαδημίας Αθηνών, τόμ. 68/1993, σ. 449 επ. (463), Τ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, ό. π., σ. 37 επ., Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 207.

¹⁰⁸ J. ΙΛΙΟΠΟΥΛΟΣ-STRANGA, *Rechtsfragen der Mitgliedschaft Griechenlands in einer Europäischen politischen Union*, *Europarecht* 1985, σ. 199 (204).

κυριαρχία μένει κατ' αρχήν αλώβητη, καθώς απαιτείται ομοφωνία για τη λήψη αποφάσεων ή δίνεται η δυνατότητα αυτοεξαιρέσεως, όπως ακριβώς δομήθηκε ο τρίτος πυλώνας της Ένωσης, κατά Μάαστριχτ και Άμστερνταμ/Νίκαια. Στην περίπτωση αυτή, όπως ήδη εκτέθηκε αναλυτικά παραπάνω, οι δικαιοκρατικές εγγυήσεις του ελληνικού (και κάθε εθνικού) Συντάγματος παραμένουν σε ισχύ και εφαρμόζονται, αν όχι κατ' αποκλειστικότητα, σε κάθε περίπτωση παράλληλα με τυχόν νομικά κείμενα του ίδιου του διεθνούς οργανισμού και δεσμεύουν όχι μόνο τους εκπροσώπους των κρατών στο Συμβούλιο που είναι το κατεξοχήν αποφασιστικό όργανο και αποφασίζει με ομοφωνία, αλλά και τις δράσεις του ίδιου του διεθνούς οργανισμού. Ο τελευταίος δεν νομιμοποιείται δημοκρατικά στις διακυβερνητικές του δράσεις με τρόπο άμεσο, π.χ. με αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά η νομιμοποίησή του απορρέει έμμεσα από τη νομιμοποίηση των Κυβερνήσεων των κρατών μελών. Αντιστοίχως, μειωμένος είναι ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ένωσης. Η μεταφορά της δημοκρατικής αρχής και της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν είναι δυνατή σε έναν διεθνή οργανισμό διακυβερνητικής φύσης, για αυτό και σοφά η παρ. 2 του άρθρου 28 Σ δεν εμπερικλείει τέτοιου είδους προϋποθέσεις για κάθε περίπτωση μεταφοράς αρμοδιοτήτων. Εφόσον η ισχύς του ελληνικού Συντάγματος περιφρουρείται, οι ουσιαστικές προϋποθέσεις και περιορισμοί της τρίτης παραγράφου δεν είναι απαραίτητες. Συνεπώς, η δεύτερη παράγραφος καθιστά συνταγματικά επιτρεπτή τη μεταφορά αρμοδιοτήτων τόσο με παρακράτηση της εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή με εφαρμογή του ελληνικού Συντάγματος, οπότε και δεν διεκδικούν εφαρμογή οι επιπλέον ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 3, όσο και συνοδευόμενη από περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, δηλαδή με παραμερισμό διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος βάσει της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, οπότε τίθενται επιπροσθέτως οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του συνταγματοποίησης, δηλ. της εφαρμογής της δημοκρατικής και δικαιοκρατικής αρχής στον διεθνή οργανισμό και εν προκειμένω στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰⁹.

Έτσι, όπως ευκρινώς διαγράφεται στην προηγηθείσα χαρτογράφηση της ανάπτυξης του ΧΕΑΔ, η άσκηση μιας αρμοδιότητας στο πλαίσιο διακρατικής συνεργασίας αποτελεί ιστορικά και λογικά το πρώτο βήμα προς τη μετάθεσή της σε οργανισμό υπερεθνικής δομής και συγκρότησης και, συγκεκριμένα, στο ευρωπαϊκό παράδειγμα, προς την κοινοτικοποίησή της και τη λήψη των αποφάσεων με βάση την αρχή της πλειοψηφίας. Συνεπώς, η απαίτηση μεγαλύτερης πλειοψηφίας (τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών) στην πρώτη περίπτωση, την υπαγωγή σε διακρατική συνεργασία, η οποία αν και ευρύτερη είναι μικρότερης έντασης σε σχέση με τη δεύτερη, την κοινοτικοποίηση, για την οποία απαιτείται η μικρότερη πλειοψηφία της παρ. 3 του άρθρου 28 Σ,

¹⁰⁹ Πρβλ. όμως και Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννοιες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σ. 337 επ. και ιδίως 341, σύμφωνα με τον οποίο η σωρευτική εφαρμογή των §§2&3 επιβάλλεται όταν οι Συνθήκες συνεπάγονται ανάθεση αρμοδιοτήτων που θα ασκηθούν με βάση τον κανόνα της πλειοψηφίας, ενώ αρκεί η εφαρμογή μόνης της παρ. 3, εφόσον πρόκειται για μορφές συνεργασίας ή ενοποίησης με βάση τον κανόνα της ομοφωνίας. Αντίστοιχα, ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Εισήγηση στην Επιτροπή Αναθεώρησης της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, εις Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Βουλή των Ελλήνων, προτείνει «στο μέτρο που τα επόμενα βήματα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση διατηρούν το διακυβερνητικό, δηλαδή το διακρατικό χαρακτήρα...ενδέχεται να συνιστούν και απλό περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Τότε, εφόσον δεν έχουμε μεταφορά αρμοδιοτήτων, αλλά η αρμοδιότητα διακρατείται υπέρ διακρατικού οργάνου, μπορεί να ισχύσει η παράγραφος 3».

εξηγείται από το γεγονός ότι αυτό το πρώτο βήμα προηγείται λογικά είτε συνοδεύεται από την κοινοτικοποίηση είτε τη δρομολογεί. Συνεπώς, για να φτάσει ένα θέμα στην αρμοδιότητα ενός υπερεθνικού οργάνου, όπως είναι για παράδειγμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, όπου η απόφαση μπορεί να λαμβάνεται και κατά πλειοψηφία, έχει ήδη προηγηθεί η διευρυμένης πλειοψηφίας απόφαση κατά τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 28 Σ¹¹⁰.

Ειδικότερα, η εφαρμογή της προτεινόμενης ερμηνευτικής προσέγγισης θα σήμαινε ότι κατά την πρώτη εκχώρηση των σχετικών αρμοδιοτήτων στα όργανα της Ένωσης με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχαμε πλήρωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων της παρ. 2 και άρα θα έπρεπε να έχουμε αντίστοιχη κάλυψη της διαδικαστικής προϋπόθεσης της αυξημένης πλειοψηφίας που απαιτεί η ίδια παράγραφος. Αντίθετα, με τη μεταφορά από τον τρίτο (διακυβερνητικό) στον πρώτο (υπερεθνικό) πυλώνα κάποιων επιλεγμένων αρμοδιοτήτων αρκεί μεν η απόλυτη πλειοψηφία της παρ. 3 του άρθρου 28 Σ, πρέπει όμως να ελεγχθεί και να καταφάσκεται η πλήρωση των αυστηρότερων ουσιαστικών προϋποθέσεων, που είναι εξωστρεφείς¹¹¹, δηλ. η δημοκρατική συγκρότηση της υπερεθνικής οντότητας, της ΕΕ, και η προστασία εντός της τελευταίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον πυρήνα τους¹¹². Έτσι, για παράδειγμα, όταν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ο ΧΕΑΔ διασπάστηκε, επί των κοινοτικοποιημένων πλέον αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν στον πρώτο πυλώνα έπρεπε να παρέχονται από την ΕΕ οι εγγυήσεις της δημοκρατίας και της προστασίας των δικαιωμάτων που απαιτεί η παρ. 3 του άρθρου 28 Σ. Αυτή η διάρρηξη της κανονιστικής ενότητας των δύο παραγράφων δεν έχει μεν πρακτικό αντίκρυσμα κατά την κύρωση μιας Συνθήκης από το ελληνικό Κοινοβούλιο, δεδομένου ότι στη Συνθήκη περιλαμβάνονται τόσο διακυβερνητικής όσο και υπερεθνικής υφής συνεργασίες, έχει όμως σημασία κατά τον έλεγχο των πράξεων της Ένωσης από τα εθνικά δικαστήρια: στην περίπτωση της διακυβερνητικής συνεργασίας τα εθνικά δικαστήρια δικαιούνται να εφαρμόζουν τα εθνικά Συντάγματα ενώ στην περίπτωση της υπερεθνικής συνεργασίας η αρχή της υπεροχής συνεπάγεται την εφαρμογή μόνο των κοινών συνταγματικών αρχών και τον έλεγχο ορίων για τυχόν *ultra vires* ενωσιακές δράσεις¹¹³.

¹¹⁰ Πρβλ. και τις αποφάσεις Maastricht I και *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* του Γαλλικού Conseil Constitutionnel (No 92-308 DC της 09.04.1992 και 2004-505 DC της 19.11.2004 αντίστοιχα), όπου κρίνεται ότι αναθεώρηση του Συντάγματος απαιτείται εκεί όπου οι ομόφωνες αποφάσεις αντικαθίστανται από πλειοψηφικές, επειδή θίγονται οι 'ουσιώδεις προϋποθέσεις άσκησης της εθνικής κυριαρχίας'.

¹¹¹ Ήδη το 1978 ο Δ. ΕΥΡΥΓΕΝΗΣ επεσήμανε ότι οι έννοιες 'δικαιώματα του ανθρώπου' και 'βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος' προσδιορίζουν την 'πολιτική φιλοσοφία' των διεθνών οργανώσεων υπέρ των οποίων μπορεί η Ελλάδα να προβεί σε περιορισμούς της εθνικής της κυριαρχίας, βλ. D. EVRIGENIS, *Aspects institutionnels et juridiques de l'enlargissement. L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Grèce, εις A Community of twelve. The impact of further enlargement on the European Communities*, Bruges, 1978, σ. 135, έτσι και ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σ. 204.

¹¹² Αντίστοιχη εξωστρεφής ρήτρα σύνταξης της ευρωπαϊκής πολιτικής οντότητας εμπεριέχει και το άρθρο 23 παρ. 1 εδ. α του γερμανικού Συντάγματος (Θεμελιώδους Νόμου), έτσι και το γαλλικό Conseil Constitutionnel, βλ. σχετικά Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η εξέλιξη των σχέσεων της γαλλικής με την ενωσιακή έννομη τάξη*, εις *Τιμητικό Τόμο για τον Καθηγητή Λουκά Θεοχαρόπουλο και την Καθηγήτρια Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, τόμος II, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 439-478 (451).

¹¹³ Βλ. πιο αναλυτικά Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Η αρχή της "υπεροχής"*, ό. π., ιδίως 614 επ.

B. Ο ΧΕΑΔ ως τμήμα του ιδιότυπου ευρωπαϊκού συνταγματισμού

Η προηγηθείσα εποπτική διέλευση από τα στάδια της συνεργασίας στα θέματα του ΧΕΑΔ δείχνει σχηματικά ότι η μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τον τρίτο πυλώνα της Συνθήκης του Μάαστριχτ σε υπερεθνικές δομές, η οποία είχε αρχίσει με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, καταλήγει στην επί της αρχής υπερεθνικοποίηση του ΧΕΑΔ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο Χώρος αυτός αποτελεί έτσι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της ιδιότυπης υπερεθνικής συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, όπως και οι υπόλοιποι «Χώροι» της Ένωσης, δεν έχει να επιδείξει υψηλό ποσοστό εναρμόνισης και βαθιάς ομογενοποίησης¹¹⁴. Εγγυάται ένα στοιχειώδες επίπεδο ενοποίησης σε συνδυασμό με την ανοχή στις εθνικές ιδιαιτερότητες¹¹⁵ και την αμοιβαία αναγνώριση του διαφορετικού¹¹⁶, όπως αποκαλύπτουν οι διατηρούμενες θεσμικές στιγμές της εθνικής αρνησικυρίας, ομοφωνίας και αναστολής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, καθώς και η αυτοεξαίρεση ορισμένων Κρατών Μελών. Η ιδιουπία αυτή αποτυπώνεται και στην περιφρούρηση ως εθνικής, ως *domaine reservé*, της αρμοδιότητας των κρατών μελών για την δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια (άρθρο 4§2 ΣΕΕ).

Περαιτέρω περιορισμούς στην άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών θέτουν οι αρχές της αναλογικότητας¹¹⁷ και της επικουρικότητας, οι οποίες και στο ΧΕΑΔ αναδύονται ως *quasi* υπερσυνταγματικές, καθώς φιλοδοξούν να κατευθύνουν την ίδια την ερμηνεία και βεβαίως την εφαρμογή των Συνθηκών. Παράλληλα, ο ενισχυμένος ρόλος των Κοινοβουλίων (εθνικών και ευρωπαϊκού) αλλά και η δυνατότητα διαφύλαξης των θεμελιωδών αρχών των κρατών μελών¹¹⁸ συνιστούν βήματα προς την κατεύθυνση της συνταγματοποίησης, ταυτόχρονα όμως διαγράφουν χαρακτηριστικά της όπως, ιδίως, ο πολιτικός και κανονιστικός πλουραλισμός και η τριπλή της νομιμοποίηση με συμμετοχή των εκπροσώπων των Κυβερνήσεων (Κράτη), των εθνικών κοινοβουλίων (λαών) και των υπερεθνικών οργάνων (Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και Κοινοβουλίου), ως εκφραζόντων των γενικών συμφερόντων της Ένωσης ως ενότητας και των ευρωπαϊκών πολιτών¹¹⁹.

¹¹⁴ F. MEYER, Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, EuR 2011, σ. 169 (179).

¹¹⁵ P.-C. MÜLLER-GRAFF, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, ό. π., σ. 108.

¹¹⁶ P.-C. MÜLLER-GRAFF, ό. π., σ. 108.

¹¹⁷ Βλ. αντί άλλων, Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΔτΑ - ΤεΣ III/2005, σ. 167 επ.

¹¹⁸ Μέσω της ρήτρας επείγουσας αναστολής της ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας, άρθρα 82§3 και 83§3 ΣΛΕΕ, βλ. σχετικά Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΙΑΝΤΙ, Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισαβόνας, σ. 16.

¹¹⁹ Διεξοδικότερα για την τριπλή νομιμοποίηση της Ένωσης βλ. Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Σκέψεις για το Δήμο και τη Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εις Α. Μανιτάκη (επιμ.), Η Δημοκρατία μεταξύ Ουτοπίας και Πραγματικότητας, Μελέτες χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου, Σαββάλας, Αθήνα, 2011, σ. 152 επ. (171), πρβλ. όμως τη σχετική θεώρηση της Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΙΑΝΤΙ, Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισαβόνας, ό. π., σ. 19, η οποία ακολουθώντας την κλασική πια και υιοθετημένη από τα ίδια τα όργανα της Ένωσης πρόσληψη της τελευταίας ως μιας Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας που αποτελεί αδιάρρηκτη ενότητα κρατών και λαών ή, έστω, “οργανωμένων σε λαούς πολιτών”, κατά την πρόταση του Δ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού, Λιβάνη, Αθήνα, 2007, θεωρεί το συνεργατικό μοντέλο του ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου ως ειδικότερη αποτύπωση αυτού ακριβώς του δούσιμου της Ένωσης.

Περαιτέρω χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής συνταγματικής συγκρότησης εν γένει, και ιδίως των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, είναι ο συνεργατικός χαρακτήρας¹²⁰, ο οποίος αποτυπώνεται και στα θέματα του ΧΕΑΔ¹²¹. Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός συνδιαμορφώνεται έτσι από τα επιμέρους εθνικά Συντάγματα των κρατών μελών, όπως εξάλλου αποτυπώνεται¹²² και στα άρθρα 2&6 ΣΕΕ. Κατά συνέπεια, η ενωσιακή και οι εθνικές συνταγματικές τάξεις χαρακτηρίζονται από την ομοιογένεια των θεμελιωδών αρχών και αξιών τους. Πολλά εθνικά συντάγματα¹²³ μάλιστα, δια των «ευρωπαϊκών» διατάξεών τους - και ως τέτοιες νοούνται εκείνες που προβλέπουν την ένταξη σε διεθνείς οργανισμούς γενικά, ή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα / Ένωση ειδικά, και παρέχουν τη νομική βάση για την συνακόλουθη μεταφορά αρμοδιοτήτων - θέτουν ως προϋπόθεση ο οργανισμός στον οποίο οι τελευταίες ανατίθενται να υποτάσσεται στα θεμελιώδη του συνταγματισμού, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου.

Η δημοκρατική αρχή σε ενωσιακό επίπεδο δεν ταυτίζεται βεβαίως με την ομόνυμη αρχή σε κρατικό επίπεδο, αλλά προσαρμόζεται στην πλουραλιστική, τριπλή νομιμοποιητική βάση της ευρωπαϊκής Συμπολιτείας. Στη Συνθήκη της Λισαβόνας έχουμε αναλυτική παρουσίαση των συνιστωσών της ευρωπαϊκής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της συμμετοχής των πολιτών αλλά και των εθνικών κοινοβουλίων στα άρθρα 10-12 ΣΕΕ, όπου και αποτυπώνεται πλέον η τριπλή νομιμοποιητική βάση (κράτη, λαοί, πολίτες) της Ένωσης. Η ανάγνωση αυτή αλλά και η πραγμάτωσή της δεν μπορεί παρά να υπόκειται στην ιστορική ροή και να επηρεάζεται από τις πολιτικές εξελίξεις. Υπό αυτή την έννοια, ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης βρίσκεται σε μια διαρκή και αέναη πορεία συνταγματοποίησης, υποκείμενη στην ιστορικότητα της ίδιας της διαδικασίας ευρωπαϊκής ενοποίησης.

¹²⁰ Βλ. διεξοδικότερα Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο, ό. π., σ. 517 επ.

¹²¹ Για το συνεργατικό μοντέλο του ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου ειδικότερα, βλ. Μ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Συνθήκη της Λισαβόνας, ό. π., σ. 17, η οποία επισημαίνει περαιτέρω τις δύο εξαιρέσεις των άρθρων 325§4 και 86 ΣΛΕΕ, που αποσκοπούν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης βάσει ενός ημι-κεντρικού μοντέλου.

¹²² Πρβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός Συνταγματικός Χώρος, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σ. 461-2 και σ. 467-8.

¹²³ Βλ. π.χ. άρθρο 28 παρ. 3 του ελληνικού Συντάγματος, 23 παρ. 1 ΘΝ, άρθρο 3α §1 σλοβένικου Συντάγματος, παρ. 94, υποπαρ. 3 φινλανδικού Συντάγματος.