

ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ¹

του
Ingolf Pernice *

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ **Error! Bookmark not defined.**

II. ΠΑΡΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗ

III. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΣΜΟΥ

IV. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΕΣ

1. «Ενότητα κατ'ουσίαν» από την οπτική του πολίτη
2. Η έννοια του κοινωνικού συμβολαίου
3. Αυτονομία και υπεροχή στο Ευρωπαϊκό Συνταγματικό σύστημα
4. Επανεξέταση της έννοιας της «διαιρεμένης κυριαρχίας»

V. ΕΝΙΣΧΥΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

1. Δομικές αρχές της Ένωσης
 - A. Συμπληρωματικότητα
 - B. Εκουσιότητα
 - Γ. Ανοικτή Δημοκρατία
2. Τέσσερις προσταγές για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης
 - A. Ανάλυση της κυριότητας της ΕΕ
 - B. Λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη την επικουρικότητα
 - Γ. Δίνοντας στην Ε.Ε. αρμοδιότητες για οικονομική και δημοσιονομική πολιτική
 - Δ. Συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή πολιτική

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σε κρίση. Είναι μια οικονομική κρίση, μια κρίση δημοκρατίας και μια πνευματική κρίση. Μερικοί άνθρωποι σε ορισμένα κράτη μέλη

¹ Η μελέτη αυτή είναι επεξεργασμένη μορφή της αντιφώνησης και ομιλίας του καθηγητή Ingolf Pernice, κατά την αναγόρευσή του σε επίτιμο διδάκτορα της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ στις 4 Δεκεμβρίου 2014. Ο συγγραφέας εκφράζει την ευγνωμοσύνη του στους βοηθούς του Mattias Wendel και Laura Wolfstädter για την πολύτιμη συμβολή τους στην επεξεργασία αυτής της ομιλίας. Η μετάφραση από τα αγγλικά έγινε από την ομάδα της Έδρας Jean Monnet Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου και Πολιτισμού της Νομικής Σχολής ΑΠΘ, αποτελούμενη από τους Μάνο Καλαϊντζή, Στέφανο Κατσούλη, Δάφνη Λίμα και Στεφανία Στοϊκού.

* Καθηγητής, Δρ., Επίτιμος Δρ ΑΠΘ, Κάτοχος Έδρας για το Δημόσιο, Διεθνές και Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Humboldt-Universität Βερολίνου, Διευθυντής του Ινστιτούτου Walter Hallstein για Ευρωπαϊκό Συνταγματικό Δίκαιο (WHI) του ίδιου Πανεπιστημίου (www.whi.eu) και Συν-διευθύνων του Ινστιτούτου Alexander von Humboldt Institut για το Διαδίκτυο και την Κοινωνία (www.hiig.de).

πιστεύουν ότι η οικονομική κρίση έχει τελειώσει. Αυτή δεν είναι η κατάσταση στην Ελλάδα, αν δε απατώμαι. Οι άνθρωποι υποφέρουν, τα μέτρα λιτότητας που επιβάλλονται με αντάλλαγμα νέες δόσεις δανείων κόβουν την ανάσα. Αν κάποιοι υπουργοί οικονομικών και τραπεζίτες μιλάνε για το τέλος της κρίσης, οι άνθρωποι ίσως το βλέπουν λιγότερο αισιόδοξα. Πάνω από όλα δεν τελείωσε η κρίση της δημοκρατίας και η πνευματική κρίση.

Έτσι το βλέπω εγώ: οι άνθρωποι δεν εμπιστεύονται τις κυβερνήσεις τους. Και ακόμη λιγότερο φαίνεται να εμπιστεύονται τα Ευρωπαϊκά Θεσμικά Όργανα, ιδίως αυτά που διαχειρίζονται την οικονομική κρίση. Όπως δείχνουν οι Ευρωπαϊκές Εκλογές του Μαΐου του 2014 υπάρχει μια ισχυρή στροφή προς τον σκεπτικισμό κατά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), αν όχι μια αυξανόμενη τάση που απορρίπτει την ιδέα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης γενικότερα. Ο Ντέιβιντ Κάμερον μίλησε ήδη στην ομιλία του στο Bloomberg τον Ιανουάριο του 2013 για την απόσυρση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, αν η ΕΕ δεν επανέλθει σε μια απλή ζώνη ελεύθερων συναλλαγών. Το ότι χρησιμοποιεί αυτή την ιδέα με την ελπίδα να κερδίσει τις βρετανικές εκλογές το 2015 μας λέει πολλά για τον τρόπο σκέψης στη Βρετανία. Όσον αφορά τη Γαλλία, το αυτοπροσδιοριζόμενο ως αντι-ευρωπαϊκό ακροδεξιό κόμμα της Marie Le Pen έχει κερδίσει το 32% των γαλλικών εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στη Γερμανία επίσης, έχουμε ένα νέο κόμμα ενάντια στο ευρώ που κερδίζει έδαφος, και στην Ελλάδα - το λίκνο της Ευρώπης και της δημοκρατίας- η συμπάθεια για την Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σε ιστορικό χαμηλό.

Τι σχέση έχουν όλα αυτά με τον «πολυεπίπεδο συνταγματισμό»; Η θέση μου είναι ότι ο πολυεπίπεδος συνταγματισμός είναι μια έγκυρη θεωρητική σύλληψη για να εξηγήσουμε την ΕΕ και ότι η κατανόηση της ΕΕ ως ένα παράδειγμα του πολυεπίπεδου συνταγματισμού μπορεί να χρησιμεύσει ως μια λύση για την κρίση της δημοκρατίας και την πνευματική κρίση στην Ευρώπη. Για να αποδειχθεί αυτό, επιτρέψτε μου, κατ' αρχάς, να σας δώσω μερικούς λόγους για τους οποίους πιστεύω ότι μερικές από τις τρέχουσες παρερμηνείες της ΕΕ και της συνταγματικής της δομής μπορεί να είναι η πηγή της αυξανόμενης δυσπιστίας προς την ίδια την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και για την Ένωση στο σύνολό της (υπό II). Δεύτερον, θα εξηγήσω τη θέση μου συνοψίζοντας τις βασικές ιδέες του πολυεπίπεδου συνταγματισμού (υπό III) και θα αμυνθώ ενάντια σε

ορισμένες επιφυλάξεις και κριτική (υπό IV) με σκοπό, στο τέλος, να αναπτύξω κάποιες ιδέες για το πώς η ΕΕ θα μπορούσε να ξεπεράσει την κρίση της δημοκρατίας (υπό V).

II. ΠΑΡΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗ

Οι άνθρωποι έχουν δυσκολίες να καταλάβουν τι πραγματικά είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, και για ποιόν σκοπό έχει φτιαχτεί. Είναι μια αφηρημένη οντότητα, δεν μπορούμε να την δούμε ούτε να την ψηλαφήσουμε. Δεν έχουμε καν λεξιλόγιο ταιριαστό για να την περιγράψουμε. Γι 'αυτό και χρησιμοποιούμε όρους της παραδοσιακής πολιτικής φιλοσοφίας και του συνταγματικού δικαίου, που αναπτύχθηκαν για τα κράτη. Η ΕΕ δεν είναι ένα κράτος. Ως εκ τούτου, το αποτέλεσμα είναι αναγκαστικά οι παρανοήσεις. Αν και έχουμε κάποια ιδέα για το τι σημαίνει δημοκρατία, κράτος δικαίου, διάκριση των εξουσιών, θεμελιώδη δικαιώματα ή φεντεραλισμός, οι έννοιες αυτές επίσης δεν ταιριάζουν απαραίτητα στην ΕΕ. Το γεγονός ότι η κατανόησή τους ποικίλλει από χώρα σε χώρα δείχνει ότι μια κοινή μετάφραση, ταιριαστή για την ΕΕ, δεν είναι και πολύ πιθανή.

Αν οι περισσότεροι παρατηρητές συμφωνούν, ότι η ΕΕ δεν είναι ένα (ομοσπονδιακό) κράτος, υπάρχει μικρότερη συμφωνία σχετικά με το τι είναι. Είναι ένας διεθνής οργανισμός ή μια ομοσπονδία κυρίαρχων κρατών; Η ορολογία που αναπτύχθηκε από τον Georg Jellinek, ιδίως η κατηγορηματική διάκριση μεταξύ της ομοσπονδίας των κρατών (χωρίς νομική προσωπικότητα) και του ομοσπονδιακού κράτους (που έχει νομική προσωπικότητα)², είναι δύσκολο να εφαρμοστεί στην ΕΕ. Η ΕΕ βρίσκεται στο μεταίχμιο, με χαρακτηριστικά ή στοιχεία και των δύο. Μερικοί μιλούν για έναν οργανισμό *sui generis*, αλλά ακόμα και αυτή η ελαστική περιγραφή δεν μας βοηθάει να καταλάβουμε τι πραγματικά είναι η ΕΕ. Ο Paul Kirchhof και μαζί με αυτόν το ίδιο το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο δημιούργησε τον όρο "*Staatenverbund*", ένα είδος ένωσης κρατών³. Εδώ έχουμε μείνει μέχρι και σήμερα.

² Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, ιδίως σελ. 172-197 και σελ. 253-314

³ BVerfGE 89, 155 – Maastricht. Δες ήδη Paul Kirchhof, *Deutsches Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Beiheft Europarecht 1/1991, σελ. 11, 18 επ.

Ποιο είναι το πρόβλημα με αυτόν τον όρο –όρος που έχει βρει ευρεία αποδοχή τουλάχιστον από τις κυβερνήσεις, τα συνταγματικά δικαστήρια και την «συντηρητική» νομική ακαδημαϊκή κοινότητα– που επικεντρώνεται στην έννοια του κράτους; Περιγράφει την ΕΕ ως ένα δημιούργημα κρατών, όχι λαών. Χρησιμοποιεί τη μορφή της ίδρυσής της –τις διεθνείς συνθήκες– ως καθοριστική για τη νομική της φύση, συμπεριλαμβανομένου του ισχυρισμού ότι τα κράτη μέλη παραμένουν κυρίαρχα κράτη, οι «κύριοι των Συνθηκών». Οπότε η ΕΕ είναι ζήτημα των κρατών, των αφηρημένων πολιτικών οργάνων που ίδρυσαν μια ακόμα πιο αφηρημένη οργάνωση για τους σκοπούς τους. Οι ιδρυτές της ΕΕ, λοιπόν, είναι τα κράτη, όχι οι λαοί, όχι οι πολίτες.

Οι κυβερνήσεις, ακόμη και τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια μπορεί να αρέσκονται στη διατήρηση αυτής της προσέγγισης, γιατί έτσι διατηρείται η εξουσία. Είναι πιο βολικό γι 'αυτούς να κυβερνούν χωρίς να εμπλέκονται οι άνθρωποι. Εάν τα κράτη μέλη αναγνωρίζονται ως οι κύριοι των Συνθηκών, οι άνθρωποι δέχονται ευκολότερα να επικεντρωθούν και να περιορίζουν το ενδιαφέρον τους στις εθνικές πολιτικές. Τα Συνταγματικά μας Δικαστήρια ερμηνεύουν το δίκαιο της Ένωσης ως διεθνές δίκαιο, γιατί έτσι η εφαρμογή του σε εθνικό επίπεδο εξαρτάται από το εθνικό δίκαιο και υπόκειται στον έλεγχό τους. Αυτό επιτρέπει στα δικαστήριά μας να αισθάνονται ισχυρά, αν όχι κυρίαρχα, και να έχουν τον τελευταίο λόγο σε κάθε περίπτωση αμφιβολίας⁴.

Οι Βρυξέλλες συχνά κατηγορούνται από τους πολιτικούς ηγέτες, στα εθνικά κοινοβούλια και στο δημόσιο διάλογο, ότι είναι μια απειλή για την εθνική πολιτική αυτονομία. Θεωρούνται ως μια ξεχωριστή, ξένη δύναμη που εισβάλλει στη σφαίρα της εθνικής αυτονομίας και παρεμβαίνει στα δημοκρατικά προνόμια των εθνικών Κοινοβουλίων. Η αρχή της επικουρικότητας και αυτό που ονομάζεται "σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης", έτσι, εισήχθησαν ως μέσο άμυνας κατά της ΕΕ που επιζητεί περισσότερες αρμοδιότητες και εξουσία. Ορισμένα μέλη των εθνικών κοινοβουλίων χρησιμοποιούν τα Συνταγματικά Δικαστήρια για τον ίδιο σκοπό: να πολεμήσουν ενάντια στο θηρίο και έτσι να αποκτήσουν λαϊκή υποστήριξη. Και ορισμένα δικαστήρια με χαρά δέχονται τέτοιες υποθέσεις -αν και το άρθρο 263 ΣΛΕΕ δίνει σαφώς στο Δικαστήριο της

⁴ Για το ζήτημα του τελευταίου λόγου δεξ ήδη: Franz Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA, 2000, διαθέσιμοσε: <http://www.whi-berlin.eu/mus150.pdf>

Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) την εξουσία να κρίνει τυχόν υπέρβαση εξουσίας- επειδή έτσι ενισχύεται η δύναμή τους.

Αν τα κράτη μέλη είναι οι κύριοι των Συνθηκών, και οι Ευρωπαϊκές πολιτικές είναι μέρος της εξωτερικής πολιτικής, γιατί θα πρέπει οι άνθρωποι να αισθάνονται υπεύθυνοι ως πολίτες της Ένωσης και να συμμετέχουν στις πολιτικές διαδικασίες; Οι άνθρωποι παρατηρούν ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές διαμορφώνουν τις συνθήκες της εργασίας και της ζωής τους, όπως και οι εθνικές πολιτικές, αλλά δεν συμμετέχουν στη διαμόρφωσή τους. Είναι απογοητευμένοι, επειδή δεν έχουν φωνή, αισθάνονται ότι κυβερνώνται από «τρίτους», σε αντίθεση με τις ιδέες της αυτο-διοίκησης. Έτσι καταδικάζουν την Ένωση επειδή πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα. Η απογοήτευση σχετικά με ανεπάρκειες της Ευρωπαϊκής οικονομικής και εξωτερικής πολιτικής –τομείς στους οποίους η ΕΕ δεν έχει καμία ή μόνο περιορισμένη αρμοδιότητα–ενισχύει την αρνητική στάση τους.

Ισχυρίζομαι πως όλα αυτά είναι το αποτέλεσμα ψευδών εξηγήσεων και λανθασμένων αντιλήψεων για το τι πραγματικά είναι η ΕΕ. Ο πολυεπίπεδος συνταγματισμός προσφέρει μια διαφορετική προοπτική.

III. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΣΜΟΥ

Υιοθετήστε την οπτική του πολίτη ενός δημοκρατικού κράτους μέλους. Αντιληφθείτε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένα δημιούργημα όχι των κρατών, αλλά των πολιτών που δρουν διαμέσου, και εκπροσωπούνται από, τις εθνικές τους κυβερνήσεις, στο όνομα και για λογαριασμό των πολιτών τους. Με αυτό τον τρόπο αντιλαμβάνομαι τα δημοκρατικά κράτη. Συνθήκες, που τις διαπραγματεύονται κυβερνήσεις εφαρμόζοντας τη βούληση του λαού, κυρώνονται με έγκριση από τα εθνικά κοινοβούλια που εκπροσωπούν τον λαό, αν όχι άμεσα με δημοψήφισμα. Ειδικές «ρήτρες ολοκλήρωσης» στα εθνικά μας συντάγματα επιτρέπουν, σε αντίθεση με τις συνήθεις διεθνείς συμφωνίες, οι Συνθήκες της ΕΕ να παρέχουν εξουσίες στα θεσμικά όργανα που δημιουργούνται και οργανώνονται από αυτές τις συνθήκες. Ανοίγουν το εθνικό κράτος σε μια κοινή, υπερεθνική νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία που ενεργεί με άμεσο αποτέλεσμα στα δικαιώματα και

τις υποχρεώσεις του ατόμου. Και καθώς οι άνθρωποι επηρεάζονται άμεσα, έγινε αισθητή η ανάγκη να υπάρχει για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προστασία παρόμοια και ισοδύναμη με αυτή που έχουμε συνηθίσει να έχουμε απέναντι στην εθνική δημόσια αρχή. Αυτός είναι ο λόγος που έχουμε, μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας, τη Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που έχει νομικά δεσμευτική ισχύ και αποτελεί μέρος του πρωτογενούς – ή όπως θα έλεγα εγώ, του συνταγματικού – δικαίου της Ένωσης.

Όπως έχω αναπτύξει περισσότερο εις βάθος σε άλλα σημεία του έργου μου, πρότασή μου είναι να παρουσιάσω και να εξηγήσω την ΕΕ «από κάτω», από τη σκοπιά του πολίτη. Με τη σύναψη των Συνθηκών της ΕΕ με τον τρόπο που περιέγραψα οι πολίτες «συγκροτούν» αυτή την Ευρωπαϊκή Ένωση και έτσι αυτοπροσδιορίζονται ως «πολίτες της Ένωσης», και δίνουν στον εαυτό τους ένα νέο, κοινό πολιτικό και νομικό καθεστώς πέρα από την πολιτική τους κατάσταση ως πολίτες των αντίστοιχων κρατών μελών τους. Οι πολίτες είναι οι «κύριοι των Συνθηκών», όπως αντίστοιχα με την ιδιότητά τους ως πολίτες ενός κράτους είναι οι κύριοι των εθνικών τους συνταγμάτων. Κατά τη διαδικασία της δημιουργίας και ανάπτυξης των Συνθηκών της ΕΕ, οι εθνικές κυβερνήσεις και τα άλλα θεσμικά όργανα είναι εργαλεία ή όργανα μέσα σε μια συντακτική διαδικασία – κατασκευάζουν το σύνταγμα μιας υπερεθνικής Ένωσης που βασίζεται σε, και είναι συμπληρωματικό προς, τα εθνικά συντάγματα.

Ο όρος "πολυεπίπεδος" συνταγματισμός φαίνεται να υπονοεί μια ιεραρχία. Κι όμως, το υπερεθνικό ως πρόσθετο συνταγματικό επίπεδο δεν είναι ιεραρχικά ανώτερο ή κατώτερο από το Εθνικό Σύνταγμα· τα δύο αντιπαρατίθενται και αλληλοσυμπληρώνονται με μια πλουραλιστική έννοια. Το Ευρωπαϊκό Συνταγματικό Δίκαιο δεν είναι ξεχωριστό, αλλά βασίζεται στα εθνικά συντάγματα. Ευρωπαϊκό και Εθνικό Συνταγματικό Δίκαιο είναι με πολλούς τρόπους συνυφασμένα και αλληλένδετα, αποτελούν ένα σύστημα δικαίου, μια ενότητα στην ουσία, παράγοντας, ιδανικά, μια μοναδική νομική λύση σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Αυτή η συστημική ενότητα αντικατοπτρίζεται σε τρεις κοινές αρχές που διέπουν τη συνταγματική αρχιτεκτονική της ΕΕ, άγνωστες στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, αλλά γνωστές στα ομοσπονδιακά συστήματα:

α. Όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων, η αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 (2) ΣΕΕ και το άρθρο 7 ΣΛΕΕ), καθοδηγούμενη από την αρχή της επικουρικότητας με την ευρεία έννοια, εξασφαλίζει μια περιορισμένη και ισορροπημένη κατανομή των αρμοδιοτήτων στην ΕΕ (βλέπε το σύστημα που θεσπίζεται με τα άρθρα 2 - 6 ΣΛΕΕ), ενώ η άσκηση των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην ΕΕ διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας με μια πιο συγκεκριμένη έννοια και υπό τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και της αναλογικότητας (άρθρο 5 ΣΕΕ).

β. Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του εθνικού δικαίου, το πρώτο προηγείται του τελευταίου σε περίπτωση σύγκρουσης. Οι εθνικές κυβερνήσεις όταν εφαρμόζουν την ευρωπαϊκή νομοθεσία (άρθρα 4 (3) ΣΕΕ και 291 (1) ΣΛΕΕ) καθώς και οι εθνικοί δικαστές όταν εξασφαλίζουν αποτελεσματική νομική προστασία στους τομείς που καλύπτονται από το δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 19 (1) εδάφιο 2 ΣΕΕ) ενεργούν ως ευρωπαϊκά όργανα που δεσμεύονται από την αρχή της υπεροχής σε όλες τις περιπτώσεις, όπως απαιτείται από τις αρχές της ενιαίας εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, της αποτελεσματικότητας, και της ισότητας ενώπιον του νόμου.

γ. Για να διασφαλιστεί περαιτέρω η λειτουργία του συστήματος υπάρχουν ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις: Η διάταξη σχετικά με τις κοινές αξίες και τις γενικές αρχές του δικαίου (άρθρο 2 ΣΕΕ), η αρχή της διαπερατότητας των δύο συνταγματικών επιπέδων και επικοινωνίας μεταξύ του,⁵ και, ιδίως, η ειδική διάταξη για την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στα δύο επίπεδα, όπου το δίκαιο της Ένωσης εφαρμόζεται (άρθρο 6 (1) ΣΕΕ και άρθρο 51 Χάρτας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

Όλες αυτές οι διατάξεις έχουν νόημα αν εκληφθούν ως ένας τρόπος με τον οποίο οι άνθρωποι οργανώνουν τη δημόσια αρχή σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Η αρχή αυτή έχει συσταθεί με διαφορετικές αρμοδιότητες, για να ενεργήσει προς το κοινό τους συμφέρον για διαφορετικούς σκοπούς ως ένας συλλογικός «αντιπρόσωπος και διαχειριστής»⁶. Κατά συνέπεια, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να γίνει κατανοητή -από νομική άποψη- ως ένα συγκροτημένο συνταγματικό σύστημα το οποίο ιδρύθηκε βασισμένο στη βούληση των πολιτών και στη διπλή αρμοδιότητα και ιδιότητά τους, ως

⁵ Δες Mattias Wendel, *Permeabilität im Europäischen Verfassungsrecht*, 2011

⁶ Δες για την ιδέα πίσω από αυτά τον James Madison στο 'Federalist No. 46': «Ομοσπονδιακές και πολιτειακές κυβερνήσεις δεν είναι στην πραγματικότητα παρά οι αντιπρόσωποι και διαχειριστές του λαού, θεσπισμένες με διαφορετικές εξουσίες, και προορισμένες για διαφορετικούς σκοπούς» (Hamilton, Madison and Jay, *Federalist Papers*, 1787/88: No. 46).

πολιτών των αντίστοιχων κρατών μελών και ως πολιτών της Ένωσης. Οι πολίτες αυτοί είναι οι «ιδιοκτήτες» της Ένωσης -σε νομικό και πολιτικό επίπεδο- και είναι η μόνη πηγή νομιμότητας για τις πολιτικές που εφαρμόζονται από τα αντίστοιχα θεσμικά όργανα σε κάθε επίπεδο. Δεν υπάρχει κανένας άλλος οργανισμός ή οντότητα που θα μπορούσε να θεωρηθεί υπεύθυνος για το τελικό αποτέλεσμα⁷. Οι πολίτες διαδραματίζουν επίσης έναν θεμελιώδη ρόλο στη διαφύλαξη του ευρωπαϊκού νόμου ως «θεματοφύλακες των Συνθηκών»,⁸ ιδίως με την αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος των διατάξεων των Συνθηκών καθώς και των κοινοτικών Οδηγιών μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ μετά την απόφαση *Van Gend & Loos*⁹ και την εξέλιξη των δικαιωμάτων που εκπορεύονται από τις συνθήκες από ατομικά δικαιώματα που αντιστοιχούν με μια 'πολιτότητας της αγοράς' σε πολιτικά δικαιώματα που εκφράζουν μια 'πολιτότητα της Ένωσης', μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,.

Η αναγνώριση αυτής της ευθύνης των πολιτών της Ένωσης¹⁰ μπορεί να αναζητηθεί και στις διατάξεις σχετικά με τη διπλή εκπροσώπηση των πολιτών, αφενός άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και, αφετέρου, έμμεσα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου είναι υπόλογα, όπως το άρθρο 10(2) ΣΕΕ διευκρινίζει, «είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους». Η αναγνώριση αυτή μπορεί επίσης να βρεθεί στο άρθρο 11 ΣΕΕ που αφορά τη συμμετοχή των πολιτών και της κοινωνίας των πολιτών στην πολιτική διαδικασία της ΕΕ και, ειδικότερα, στην πρωτοβουλία των πολιτών. Τέλος, είναι περισσότερο από συμβολικό το γεγονός ότι το άρθρο 14 ΣΕΕ σχετικά με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διευκρινίζει ότι αυτό «αποτελείται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης», και όχι, όπως σε παλαιότερες εκδοχές των Συνθηκών, από τους εκπροσώπους των λαών των κρατών μελών¹¹.

⁷ Σε αυτόν τον συλλογισμό και ο Armin von Bogdandy, Grundprinzipien, σε: Armin von Bogdandy και Jürgen Bast (επιμ.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2^η εκδ. 2009, σελ. 13, 64· δεξ επίσης Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union. A Response*, 2012, σελ. 36-7.

⁸ Δες Christian Calliess, Moritz Hartmann, *Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, Mohr Siebeck, Tübingen (2014), σελ. 33 επ., 47.

⁹ ΔΕΚ Υπόθεση 26/62, *Van Gend & Loos*, 1963 ECR I.

¹⁰ Σε μια παρόμοια πρόταση φαίνεται να καταλήγει και ο συλλογισμός του Jaap Hoeksma, *The Identity of the European Union*, στο Peace [Palace Library Blog](#), 24 Οκτωβρίου 2014, που περιγράφει την ΕΕ ως μια «ένωση πολιτών και κρατών-μελών που λειτουργεί σαν κοινή δημοκρατία».

¹¹ Σχετικά με αυτές τις συνταγματικές αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας δεξ πιο λεπτομερώς: Ingolf Pernice, *The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action*, 15 *Columbia Journal of European Law* (2009), σελ. 349, 354-9, διαθέσιμο επίσης ως [WHI-paper 02/09](#)

IV. ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ

Η θεωρία του πολυεπίπεδου συνταγματισμού, ως οδηγός για καλύτερη κατανόηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει τύχει αποδοχής στη θεωρία, έχει όμως δεχτεί και κριτική¹². Από τη γερμανική θεωρία, ο Mattias Jestaedt θεωρεί τον όρο «Verfassungsverbund» («συνταγματικός σύνδεσμος») ως ένα οξύμωρο¹³. Στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία ο René Barents είναι, κυρίως, που εξηγεί γιατί η θεωρία για τον πολυεπίπεδο συνταγματισμό είναι μια πλάνη¹⁴. Αμφότεροι δεν μπορούν να αντιληφθούν πώς μπορεί να υπάρξει μια ενότητα δύο ξεχωριστών εννόμων τάξεων που η καθεμιά διεκδικεί αυτονομία. Ο Jestaedt υιοθετεί μια Κελσενιανή θεωρητική θέση και δε μπορεί να αποδεχτεί τη θέση περί ενότητας των δύο εννόμων τάξεων αν δεν υπάρχει ένας κοινός θεμελιώδης κανόνας (Grundnorm) με την κελσενιανή έννοια¹⁵. Στην ίδια γραμμή σκέψης ο Barents υιοθετεί μια πλουραλιστική οπτική σχετικά με τις δύο αυτόνομες έννομες τάξεις, τις οποίες βλέπει ως ‘ανταγωνιστικές’, αλλά αρνείται οποιαδήποτε πιθανότητα ενότητάς τους¹⁶. Παρότι έχω ήδη ασχοληθεί με τα επιχειρήματα του Jestaedt σε άλλη θέση¹⁷, επιτρέψτε μου να συζητήσω μαζί σας συνοπτικά τα τέσσερα βασικά σημεία στη σκέψη του René Barents¹⁸: την κατ’ ουσίαν ενότητα, την έννοια του Ευρωπαϊκού κοινωνικού συμβολαίου, τη θέση περί αυτονομίας και την έννοια της διηρημένης κυριαρχίας.

¹² Για μια ανασκόπηση της υποδοχής που έτυχε η έννοια δεξ ό.π., σελ. 352-3

¹³ Mattias Jestaedt, Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, σε: R. Krause κ.α. (επιμ.), Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa. Gedächtnisschrift für W. Blomeyer, 2004, σελ. 638, επίσης σε: Christian Calliess (επιμ.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund. Göttinger Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 2007, σελ. 93-127

¹⁴ René Barents, The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism, σε: Matej Avbelj και Jan Komárek, Introduction, σε: ό.π. (επιμ.), Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, 2012, σελ. 153

¹⁵ Jestaedt, σε Calliess (υποσ. 13), σελ. 111-127

¹⁶ Barents, Fallacy (υποσ.14), σελ. 178-9

¹⁷ Ingolf Pernice, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, σε: Christian Calliess (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund. Göttinger Gespräche zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht, 2007, σελ. 61-92, επίσης διαθέσιμο ως [WHI-paper 08/08](#)

¹⁸ Βλ. Ingolf Pernice, La Liga Constitucional Europea puesta a prueba, σε: Jorge Alguacil González-Auriol και Ignacia Gutiérrez Gutiérrez (επιμ.), Constitución: Norma Y Realidad. Teoría constitucional para Antonio López Pina, 2014, σελ. 209, 223-35

1. «Κατ'ουσίαν ενότητα» από την οπτική γωνία του πολίτη

Έχω προτείνει τον πολυεπίπεδο συνταγματισμό ως μια κανονιστική θεωρία για καλύτερη κατανόηση της ΕΕ ως έναν νέο τρόπο πολιτικής αυτο-οργάνωσης των λαών της Ευρώπης, οι οποίοι ενδυναμώνονται, ώστε να αντιμετωπίζουν συλλογικά, μέσα από υπερεθνικά όργανα, προκλήσεις που τα κράτη κατά μόνας αδυνατούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά. Αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής πολιτικής ολοκλήρωσης είναι μια συνταγματική διαδικασία από την αρχή της δεκαετίας του '50, που περιλαμβάνει και τα δύο συνταγματικά επίπεδα, το εθνικό και το ευρωπαϊκό. Το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης γίνεται, έτσι, αντιληπτό ως συνταγματικό δίκαιο, συμπληρωματικό σε κάθε ένα από τα εθνικά συντάγματα, όντας βασισμένο σε αυτά και τροποποιώντας μερικώς την εμβέλειά τους, την ουσία και την έννοιά τους¹⁹.

Ο Barents υποστηρίζει ότι, μετά την αποτυχία της Συνταγματικής Συνθήκης το 2006, αυτό που αποκαλεί «από-συνταγματοποίηση στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας» θα έπρεπε να είχε επιφέρει και «τροποποίηση της πολυεπίπεδης θεωρίας»²⁰. Αυτή, ωστόσο, η παρατήρησή του δείχνει μια παρανόηση τόσο αναφορικά με το θεωρητικό υπόβαθρο όσο και με το συνταγματικό άλμα που πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο πολυεπίπεδος συνταγματισμός αναπτύχθηκε στα τέλη της δεκαετίας του '90, πολύ πριν την τη Συνταγματική Συνθήκη ή τη Συνθήκη της Λισαβόνας²¹. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, βέβαια, όχι μόνο δίνει καλύτερο έρεισμα στη συνταγματική ανάγνωση του πρωτογενούς Ευρωπαϊκού δικαίου, αλλά και επιβεβαιώνει την πλουραλιστική κατανόηση των αυτόνομων αλλά αλληλεξαρτώμενων εννόμων τάξεων

¹⁹ Σχετικά με την Ελλάδα, βλ. Lina Papadopoulou, Die implizite Änderung der griechischen Verfassung durch das EU-Recht, σε: 74 ZaöRV 2014, σελ. 141, ιδίως σελ. 143-4. Για τη Γερμανία βλ. την απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου BVerfG, 1 BvR 1916/09 της 19.7.2011, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110719_1bvr191609.html, που επιτρέπει στα νομικά πρόσωπα των άλλων Κρατών-Μελών να τυγχάνουν αντιμετώπισης ίδιας με τα ημεδαπά νομικά πρόσωπα ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Και αυτό, με μία contra legem ερμηνεία του άρθρου 19(3) του Γερμανικού Συντάγματος, προκειμένου να μην έρθει σε σύγκρουση με την απαγόρευση αρνητικών διακρίσεων κατά το ενωσιακό δίκαιο.

²⁰ Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 158.

²¹ Βλ. Ingolf Pernice, Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“, σε: E. Riedel (Hrsg.), German Reports on Public Law Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 Ιουλίου με 1 Αυγούστου 1998 (1998), σελ. 40-65, επανατυπωμένω σε: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, Forum Constitutionis Europae - Bd. 1 (2000), σελ. 11-36, επίσης διαθέσιμο ως [FCE 01/98](#).

που σχηματίζουν ένα ενιαίο συγκροτημένο συνταγματικό σύστημα στην υπηρεσία των ευρωπαίων πολιτών²².

Ο Barents διακρίνει έναν παραλογισμό στην θέση περί «ενότητας στην ουσία», επειδή η θέση αυτή υπονοεί ότι τα 28 εθνικά συντάγματα και η συνταγματική τάξη της Ένωσης συγκροτούν αυτή την ουσιαστική ενότητα²³. Ωστόσο, για κάθε πολίτη κρίσιμος κάθε φορά είναι ο σχετικός εθνικός και ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός νόμος, οι οποίοι και είναι εφαρμοστέοι παράλληλα σε κάθε κράτος μέλος²⁴. Ενότητα δεν σημαίνει ταυτότητα²⁵, καθώς η Ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι απαραίτητως διακριτή από, αλλά παράλληλα και συμπληρωματική σε, κάθε ένα από τα διαφορετικά εθνικά Συντάγματα. Έτσι, η ενότητα δεν αποκλείει την ποικιλομορφία των πηγών, του περιεχομένου και του σχεδιασμού των δύο συστατικών στοιχείων του συστήματος, ούτε αποκλείει την εθνική συνταγματική ταυτότητα, όπως αυτή εξασφαλίζεται στο άρθρο 4(2) της ΣΕΕ.

Το αντίθετο ισχύει: Από κοινωνιολογική άποψη, η ταυτότητα μπορεί να αναπτυχθεί και να οριστεί καλύτερα όταν διαχωρίζει τον εαυτό της από άλλες ταυτότητες εντός μιας ενότητας. Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο μπορεί ακόμη και να προωθήσει μια διαδικασία σχηματισμού εθνικών ταυτοτήτων. Το να υποτεθεί πως η εθνική ποικιλομορφία, και επομένως ένα ευρύ φάσμα αποκλινουσών θεμελιωδών συνταγματικών επιλογών, αποτελεί εμπόδιο στην ενότητα θα ήταν μια παρανόηση βασισμένη στις διαδικασίες μετα-αποικιοκρατικής εθνικής συγκρότησης²⁶. Η φράση «ενότητα μέσα στην ποικιλομορφία», που επιλέχθηκε ως σύνθημα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν

²² Για μια βαθύτερη ανάπτυξη της επίδρασης της υπογραφής και της αποτυχίας της Συνταγματικής Συνθήκης και της διάσωσης της ουσίας της από την Συνθήκη της Λισαβόνας, βλ.: Ingolf Pernice, *The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action*, 15 *Columbia Journal of European Law* (2009), σελ. 349-407, επίσης διαθέσιμο ως [WHI-paper 02/09](#)

²³ Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 160

²⁴ Αυτό καλύπτει επίσης το επιχείρημα του Barents, Fallacy, ό.π., σελ. 162, ότι δεν συμμετέχουν όλα τα Κράτη-Μέλη σε όλους τους τομείς, π.χ. όχι στην ΟΝΕ. Η πρόταση που γίνεται σε αυτό το σημείο, ότι μέσω του Πρωτοκόλλου 30 η Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εξαιρείται από την δικαιοδοσία του ΔΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων σε Ηνωμένο Βασίλειο και Πολωνία είναι αμφισβητήσιμη (βλ.: Ingolf Pernice, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, σε: Stefan Griller/Jacques Ziller (επιμ.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Springer), 2008, σελ. 235, 244-249, επίσης διαθέσιμο ως [WHI-Paper07/2008](#)), και σε κάθε περίπτωση δεν είναι σχετική εδώ για τους ίδιους λόγους.

²⁵ Βλ. σε αυτόν τον βαθμό την κριτική του Barents, Fallacy, ό.π., σελ. 161, με αναφορές στο έργο μου, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, σε: 36 *Common Market Law Review* (1999), σελ. 703, 712, επίσης διαθέσιμο ως [WHI-paper 04/1999](#); εάν έγγραφο «το αποτέλεσμα μοιάζει να είναι μια μονιστική προσέγγιση» αυτό δεν είχε ως σκοπό, όπως έδειξαν οι εξηγήσεις που δόθηκαν, να αναλάβει όλες τις επιπλοκές που θα έφερνε η παραδοσιακή διάκριση μεταξύ μονισμού και δυϊσμού.

²⁶ Δες Jacqueline Knörr, *APuZ* 11-12/2012, σελ. 16-23, 17

αντικατόπτριζε ένα συναίσθημα μόνον των Ευρωπαίων· ήταν επίσης δημοφιλής και σε ετερογενείς κοινωνίες, όπως η Νότιος Αφρική και η Ινδονησία. Αντιστοίχως, στην ΕΕ δεν υπάρχει ούτε η ανάγκη ούτε η επιθυμία δημιουργίας εικοσιοκτώ πανομοιότυπων εθνικών συνταγμάτων.

Παρόλα αυτά, προκειμένου να επιτευχθεί κάθετη και οριζόντια συνοχή, τα άρθρα 2 και 7 ΣΕΕ αποτελούν, ως ένα βαθμό, εχέγγυο για την ομοιογένεια όλων των συστατικών του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, κάτι που απαιτείται για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος. Μαζί με τις αντίστοιχες διατάξεις στα εθνικά συντάγματα, όπως το άρθρο 23(1) Grundgesetz (Γερμανικού Συντάγματος), αυτές οι βασικές προϋποθέσεις αντικατοπτρίζουν κάποιου είδους «σύστημα αμοιβαίας σταθεροποίησης»²⁷. Επιπροσθέτως ο δικαστικός διάλογος, τόσο καθέτως όσο και οριζοντίως, συνδέει τα δικαστήρια σε ένα Ευρωπαϊκό δικαστικό δίκτυο²⁸.

Η «ενότητα στην ουσία» δεν υπονοεί κατ' ανάγκην μια μονιστική προσέγγιση υπό την παραδοσιακή έννοια²⁹: μάλλον σημαίνει ότι δύο ξεχωριστές αλλά διαπερατές έννομες τάξεις είναι συνδεδεμένες με κανόνες που αποκλείουν καταστάσεις στις οποίες δύο αντικρουόμενες νομικές λύσεις κρίνονται εφαρμοστέες σε ένα και το αυτό νομικό πρόβλημα. Έτσι αντιλαμβάνομαι το Σύνταγμα της ΕΕ σαν ένα ολοκληρωμένο σύστημα, αποτελούμενο από εθνικά και ευρωπαϊκά συνταγματικά συστατικά.

²⁷ Ingolf Pernice, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, σε: Roland Bieber / Pierre Widmer (Hrsg.), L'espace constitutionnel européen. Der Europäische Verfassungsraum. The European Constitutional Area, 1995, σελ. 225, 262-3. Βλ. επίσης Ingolf Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 60 VVDStRL (2001), σελ. 149, 186: „System wechselseitiger Verfassungstabilisierung“, όπου περισσότερες αναφορές.

²⁸ Βλ. Andreas Voßkuhle, Multilevel cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund, 6 EuConst (2010), σελ. 175; για τις οριζόντιες επιπτώσεις κάθε απόφασης των εθνικών συνταγματικών και άλλων δικαστηρίων, βλ.: Ingolf Pernice, La Rete Europea di Costituzionalità, Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie, 70ZaöRV (2010), σελ. 51-71, επίσης διαθέσιμο ως [WHI-paper 01/2010](#)

²⁹ Όπως προτείνεται στο Fallacy (υποσ. 14), σελ. 159. Ο Barents παρερμηνεύοντας αναφέρει (βλ. παρακάτω, υποσ. 40) πως η πλουραλιστική προσέγγιση «ρητά αποκλείεται» στο Ingolf Pernice, Das Verhältnis europäischer Gerichte zu nationalen Gerichten im Europäischen Verfassungsverbund, 2006, σελ. 54. Το κείμενο ξεκάθαρα δέχεται μια πλουραλιστική προσέγγιση με την επίσημη έννοια, ενώ σε επίπεδο ουσίας μια σειρά διατάξεων στις Συνθήκες θέτουν όρια και διασφαλίζουν την ομοιογένεια, την συνοχή και την αλληλεπίδραση. Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση βλ. Franz C. Mayer και Mattias Wendel, Multilevel Constitutionalism and Constitutional Pluralism. Querelle Allemande or Querelle d'Allemand?, σε Matej Avbelj και Jan Komárek, Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, 2012, σελ. 127, 132-140.

2. Η έννοια του κοινωνικού συμβολαίου

Ο πολυεπίπεδος συνταγματισμός αντιλαμβάνεται εννοιολογικά το σύνθετο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως ένα σύστημα βασισμένο στη θέληση των πολιτών. Προϋποθέτει μια διπλή πολιτική ταυτότητα, εθνική και ευρωπαϊκή, του κάθε πολίτη. Η δημοκρατική νομιμότητα εδράζεται στη βούληση των λαών των κρατών μελών που συμφώνησαν να μοιράζονται μια κοινή ιθαγένεια σχετιζόμενη με την Ένωση και συγκροτούν μια επιπρόσθετη πολιτική κοινότητα που δημιουργήθηκε από τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Η έννοια του ευρωπαϊκού κοινωνικού συμβολαίου χρησιμοποιείται για να υπογραμμίσει τη συμβατική υφή της ευρέως βασισμένης στη συναίνεση νομιμότητας της έτσι συσταθείσας υπερεθνικής δημόσιας αρχής³⁰.

Ο Barents ασκεί κριτική στην έννοια αυτή, καθώς τη θεωρεί «πλάσμα» και «ζήτημα δημοκρατικής ιδεολογίας». Κατανοεί τα αρνητικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και στην Ολλανδία ως ενδείξεις περί του αντιθέτου: «Η βούληση των πολιτών δεν είναι να έχουν μια κοινή ευρωπαϊκή βούληση», λέει³¹. Όποιος και να ήταν ο λόγος για τους λαούς αυτών των δύο χωρών να καταψηφίσουν τη Συνταγματική Συνθήκη, αυτό το συμπέρασμα είναι αμφιλεγόμενο. Τα εθνικά κοινοβούλια, εκπροσωπώντας τους λαούς, και σε ορισμένες περιπτώσεις οι πολίτες απευθείας μέσω δημοψηφισμάτων, έχουν υπερψηφίσει τις Συνθήκες ίδρυσης των Κοινοτήτων, τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους ή την προσχώρηση της χώρας τους στην Ένωση. Αν υποθέσουμε ότι τα κράτη μέλη είναι δημοκρατικά, δεν είναι απλώς ευσεβής πόθος να συνάγουμε ότι η πλειοψηφία των πολιτών της ΕΕ υποστηρίζουν αυτό το κοινό σχέδιο³². Οι συνθήκες δεν δημιουργούν ένα ευρωπαϊκό υπερ-κράτος αλλά, αντ'αυτού, εγκαθιδρύουν μια υπερεθνική δημόσια αρχή που είναι συμπληρωματική προς αυτή των κρατών μελών. Αυτή είναι η απάντηση στην ερώτηση του Barents «γιατί η οργάνωση της δημόσιας εξουσίας στο επίπεδο της Ένωσης είναι ουσιαστικά διαφορετική από αυτή στο εθνικό επίπεδο»³³.

³⁰ Βλ. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht* (υποσ. 27), σελ. 171; για περισσότερες λεπτομέρειες: Ingolf Pernice, Franz Mayer και Stephan Wernicke, *Renewing the European Social Contract. The Challenge of Institutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism*, σε: Mads Andenas/John Gardener (επιμ.), *Can Europe Have a Constitution?* Kings College London, Φεβρουάριος 2000, 12 *Kings College Law Journal* (2001), σελ. 60, 68-69, επίσης WHI-paper [11/2001](#)

³¹ Barents, *Fallacy* (υποσ. 14), σελ. 166-169. Βλ. επίσης ό.π., σελ. 174

³² Κάτι που είναι ενδιαφέρον, ο Barents, *Fallacy* (υποσ. 14), σελ. 173, δέχεται ότι «όλες οι Συνθήκες που συνάπτονται από δημοκρατικά κράτη αντιπροσωπεύουν την βούληση των πολιτών».

³³ Αυτό το ερώτημα τίθεται από τον Barents, *Fallacy* (υποσ. 14), σελ. 168.

Ο Barents αναφέρεται στην παλιά λαϊκή σοφία ή ερώτηση, αν κάποιος «μπορεί να είναι υπηρέτης δύο αφεντάδων»³⁴. Όμως, αμφότερες, η ΕΕ και τα κράτη μέλη, είναι δημοκρατικά οργανωμένες πολιτείες, δεν είναι «αφεντικά», με κανέναν τρόπο, αλλά αμφότερα είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένα και ελεγχόμενα όργανα των πολιτών για να επιτύχουν τα κοινά δημόσια συμφέροντα. Οι Ευρωπαίοι είναι ώριμοι πολίτες, δεν είναι υποκείμενα ενός στέμματος ή κάποιου άλλου οργάνου που ασκεί ανεξέλεγκτη εξουσία. Αν δεχθούμε ότι όχι τα κράτη αλλά τελικά οι πολίτες είναι «οι κύριοι των συνθηκών», η δημοκρατική ιδέα της «αυτό-διοίκησης» εφαρμόζεται και στην Ένωση.

Επίσης, ο Cristoph Möllers ασκεί κριτική με το επιχείρημα ότι ο Rousseau παρερμηνεύεται, όταν η έννοια του «κοινωνικού συμβολαίου» χρησιμοποιείται σε σχέση με την Ε.Ε. Ο συγγραφέας αυτός τονίζει πως τα ιστορικά δεδομένα είναι πολύ διαφορετικά και πως οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες δεν έχουν συναφθεί από τους πολίτες αλλά από τα κράτη. Η εκπροσώπηση μέσω των κρατών, υπογραμμίζει, καθιστά αδύνατο ένα τέτοιο συμβόλαιο να είναι «κοινωνικό» συμβόλαιο³⁵. Είναι αλήθεια ότι το ιστορικό υπόβαθρο είναι διαφορετικό και πως ένα κοινωνικό συμβόλαιο που ιδρύει μια νέα νομιμοποιημένη δημόσια αρχή είναι θέμα των ατόμων, όχι των δημόσιων οργάνων. Αλλά αυτή ακριβώς είναι η πρότασή μου: οι πολίτες, και όχι τα κράτη, είναι οι κρίσιμοι δρώντες. Οι κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια είναι μόνο ο τρόπος οργάνωσης μιας διαδικασίας που αναμένεται να καταλήξει σε μια συμφωνία. Οι πολίτες έχουν επιλέξει – και αυτό έχει καταγραφεί στις διατάξεις των εθνικών συνταγμάτων που προβλέπουν την ευρωπαϊκή ενοποίηση– να χρησιμοποιήσουν τις κυβερνήσεις τους ως όχημα για να διαπραγματευτούν και τα κοινοβούλια ως όχημα ελέγχου και επικύρωσης των συνθηκών, εφόσον δεν προβλέπεται η επικύρωση μέσω δημοψηφίσματος. Το συνταγματικό πλαίσιο της ΕΕ, επομένως, δεν εγκαθίσταται από ένα τρίτο μέρος³⁶, δεν είναι παραχωρημένο (*octroi*) από δυνάμεις ξένες προς τους πολίτες, αλλά βασίζεται σε κάποιου είδους γενική συμφωνία και σε ευρεία συναίνεση ανάμεσα στους πολίτες τους οποίους και αφορά³⁷. Κι αν δεν είναι ένα συμβόλαιο υπογεγραμμένο από 500 εκατ. ανθρώπους, τον πληθυσμό της

³⁴ Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 169

³⁵ Christoph Möllers, Staat als Argument, 2^η εκδ. (2011), σελ. XLVIII. Βλ. επίσης Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 172: „ξεκάθαρη διαστρέβλωση της φιλοσοφίας του Rousseau“

³⁶ Αυτό προτείνει ο Dieter Grimm, με σκοπό να διαχωρίσει τις Ευρ. Συνθήκες, που συνάπτονται από κράτη, από τα εθνικά συντάγματα που φτιάχνονται από τους λαούς (βλ.: Dieter Grimm, Does Europe need a Constitution?, European Law Journal, Τόμος 1, Αρ. 3, Νοέμβριος 1995, σελ. 282-302, σελ. 290). Κατά την άποψη μου, αυτή η διάκριση δεν μπορεί να είναι ουσιαστική, καθώς τα κράτη αντιπροσωπεύουν λαούς.

³⁷ Βλ. επίσης Pernice, Mayer και Wernicke, Social Contract υποσ. 30, σελ. 68 επ.

ΕΕ –πράγμα που, εξάλλου, ποτέ δεν συνέβη ούτε για ένα Σύνταγμα– μπορεί παρόλ’ αυτά να αποδοθεί σε αυτούς «ωσάν να» είχαν συμφωνήσει σε αυτό.

Η πρόταση ότι η Ένωση είναι βασισμένη στη βούληση των πολιτών, συνεχίζει ο Barents, είναι δύσκολο να συμφιλιωθεί με τη διατύπωση του προοιμίου των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και ειδικότερα με το άρθρο 1 της ΣΕΕ το οποίο αναφέρει ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη εγκαθιδρύουν μεταξύ τους μια Ευρωπαϊκή Ένωση» μέσα από αυτή τη Συνθήκη, και παρέχουν σε αυτή «αρμοδιότητες για την επίτευξη στόχων που έχουν από κοινού»³⁸. Είναι αλήθεια ότι η αναφορά στην βούληση των πολιτών, στο πρώτο άρθρο της Συνταγματικής Συνθήκης, δεν συμπεριλήφθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο λόγος, όμως, ήταν για να αποφευχθεί η εντύπωση ότι υπήρχε ένας Ευρωπαϊκός λαός από τον οποίο πηγάζει ένα ευρωπαϊκό κράτος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 20 Ιουλίου 2007 συμφώνησε, στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που προετοίμαζε τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ότι «η συνταγματική πρόσληψη, η οποία συνίστατο στην κατάργηση όλων των ισχυουσών Συνθηκών και την αντικατάστασή τους από ένα και μοναδικό κείμενο, αποκαλούμενο ‘Σύνταγμα’, έχει εγκαταλειφθεί»³⁹. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι η συνταγματική πρόσληψη των Συνθηκών, όπως αυτή αναπτύχθηκε δογματικά από το Δικαστήριο της Ένωσης, τέθηκε συνολικά υπό αμφισβήτηση. Ήταν μόνο η συγκεκριμένη έννοια που αμφισβητήθηκε, όπως περιγράφηκε στην παραπάνω φράση. Εξού και κάθε συμβολισμός, χαρακτηριστικός για συντάγματα κρατών, αφαιρέθηκε. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη επέστρεψε στη μορφή μιας Συνθήκης που τροποποιεί τις υφιστάμενες Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Συνεπώς, σε αντίθεση με ένα τυπικό Σύνταγμα, η αναφορά στη βούληση των πολιτών ορθά θεωρήθηκε στο πλαίσιο αυτό ακατάλληλη. Όμως αυτό δεν αναιρεί το γεγονός ότι οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες είναι εν τέλει ριζωμένες στη βούληση των λαών των κρατών μελών.

3. Αυτονομίας και προτεραιότητα στο ευρωπαϊκό συνταγματικό σύστημα

Ο Barents κατανοεί τον πολυεπίπεδο συνταγματισμό ως μια μονιστική προσέγγιση, εφόσον υπάρχει «ενότητα κατ’ ουσίαν» βασισμένη στην αρχή της

³⁸ Γι’ αυτό το επιχείρημα δες τον Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 173-174.

³⁹ Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council 1117/1/07 REV 1 της 20ης Ιουλίου 2007, διαθέσιμο σε: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf

προτεραιότητας (primacy). Το να θεωρήσουμε δεδομένη την αυτονομία αμφότερων των εννόμων τάξεων που αποτελούν το σύστημα, αντίθετα, και να μιλήσουμε για πλουραλισμό, θεωρεί ότι θα ερχόταν σε αντίφαση με τη θέση περί ενότητας⁴⁰. Έχω ήδη εξηγήσει ότι η έννοια του πολυεπίπεδου συνταγματισμού δεν είναι μονιστική με την παραδοσιακή έννοια. Όσο μιλάμε για την αρχιτεκτονική ενός νέου είδους σύνθετου συστήματος, η ορολογία και οι έννοιες των περασμένων αιώνων πιθανόν να μην είναι τόσο χρήσιμες.

Δεν υπάρχει ούτε καθαρή ενότητα ούτε καθαρή αυτονομία. Επειδή συγκρούσεις ανάμεσα στην ευρωπαϊκή και την εθνική έννομη τάξη μπορούν να υπάρξουν, χρειάζεται να προβλεφθούν τρόποι επίλυσής τους. Κατά τον Barents η «πολυεπίπεδη θεωρία» βασίζει την προτεραιότητα του ενωσιακού επιπέδου στην κοινή βούληση των πολιτών κι αυτό το θεωρεί ως έναν «δημοκρατικό μύθο»⁴¹. Δεν είναι όμως αυτό το νόημα. Καθώς το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα δεν μπορεί να απομονωθεί ερμητικά από τις εθνικές έννομες τάξεις και το αντίστροφο, με αποτέλεσμα να προκύπτουν συγκρούσεις σε ορισμένες περιπτώσεις, προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, ως απόρροια της αρχής της ισότητας ενώπιον του νόμου (άρθρο 9 της ΣΕΕ, άρθρο 20 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων). Πρόκειται περισσότερο για ένα ζήτημα κράτους δικαίου και συστημικής συνέπειας, παρά για ζήτημα δημοκρατίας και πολιτικής επιλογής. Κατά κάποιον τρόπο επίσης η αποτελεσματικότητα, το «*effet utile*» (ωφέλιμο αποτέλεσμα), παίζει ρόλο. Είναι ξεκάθαρο πως οι συγγραφείς των Συνθηκών οραματίστηκαν μια Ένωση που θα λειτουργεί αποτελεσματικά. Σε αντίθεση με ένα ομοσπονδιακό κράτος, όμως, η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου δεν σημαίνει ότι ο υπερέχων ομοσπονδιακός κανόνας καταργεί τους κατώτερους εθνικούς κανόνες. Σημαίνει απλά ότι σε περίπτωση σύγκρουσης ο εθνικός κανόνας θα μένει ανεφάρμοστος⁴².

Η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης συμπεριλαμβάνει τον σεβασμό στην αρχή της προτεραιότητας και, ως κομμάτι αυτής, την υποχρέωση της «σύμφωνης με το δίκαιο της ΕΕ» ερμηνείας των εθνικών νόμων. Ο Barents βλέπει αντίφαση μεταξύ της ‘προτεραιότητας εφαρμογής’ (Anwendungsvorrang) και της ‘υπεροχής ισχύος’

⁴⁰ Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 175-176.

⁴¹ Ο.π., σελ 177.

⁴² Βλ. πιο ξεκάθαρα [Case C-10/97](#) – IN.CO.GE, παρ. 21

(Geltungsvorrang)⁴³. Η σύμφωνη ερμηνεία του εθνικού νόμου, όμως, εδράζεται περισσότερο στις αρχές της ειλικρινούς συνεργασίας και αφοσίωσης των εθνικών οργάνων (άρθρο 4§3 ΣΕΕ) παρά στην αρχή της προτεραιότητας. Μέσα στα όρια της ερμηνείας του εθνικού νόμου μια τέτοια ερμηνεία απαιτεί ο εθνικός νόμος να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται έτσι ώστε να μην υποσκάπτει την αποτελεσματικότητα του σχετικού ευρωπαϊκού κανόνα και να αποτρέπει συγκρούσεις με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Η αυτονομία, επομένως, δεν αποκλείει την κανονιστική αλληλεξάρτηση, τον αμοιβαίο σεβασμό και την αλληλεπίδραση, παρά μόνο την παρείσδυση: τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα δεν μπορούν να καταργήσουν τον εθνικό νόμο, και τα εθνικά όργανα δεν μπορούν να καταργήσουν τον ευρωπαϊκό νόμο. Και οι δύο έννομες τάξεις έχουν τις δικές τους πηγές δικαίου και τις δικές τους ξεχωριστές διατάξεις για τροποποίηση και κατάργηση νόμων⁴⁴.

4. Επανεξέταση της έννοιας της «διαιρεμένης κυριαρχίας»

Η έννοια της κυριαρχίας φαίνεται να είναι ένα σημαντικό επιχείρημα στη συζήτηση για τον ευρωπαϊκό συνταγματισμό⁴⁵, και η χρήση της έννοιας για την υπεράσπιση της αυτονομίας της εθνικής έννομης τάξης είναι διαδεδομένη. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο τη χρησιμοποίησε πολλές φορές στις αποφάσεις του για τη Συνθήκη της Λισαβόνας⁴⁶, παρότι το γερμανικό Σύνταγμα δεν την αναφέρει. Αν η έννοια χρησιμοποιείται για να περιγράψει την ΕΕ, όμως, με όρους πολυεπίπεδου συνταγματισμού, η κυριαρχία –ή η άσκησή της– γίνεται κατανοητή ως διαιρεμένη ή μοιρασμένη ανάμεσα στο εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ιδέα δεν είναι νέα. Όντως, η διαιρεμένη κυριαρχία είναι μια έννοια που έχει αμερικανική καταγωγή, όπως ο Barents σωστά μας υπενθυμίζει. Και έχει χρησιμοποιηθεί στη γερμανική συζήτηση της θεωρίας του φεντεραλισμού στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, συγκεκριμένα από τον Georg Waitz και τον Robert von Mohl⁴⁷. Ο Barents τονίζει ότι «αυτή η έννοια σχετίζεται με την υπέρτατη

⁴³ Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 178.

⁴⁴ Βλ. πιο λεπτομερώς Pernice, Verhältnis (υποσ. 29), σελ. 54

⁴⁵ Γενικά αμφισβητώντας την έννοια της κυριαρχίας όμως, Sir Konrad Schieman, Sovereignty: an unhelpful shibboleth, FS. Jürgen Schwarze, 2014, σελ. 234-243. Walker (επιμ.) Sovereignty in Transition, Hart 2003

⁴⁶ BVerfGE 123, 267 – Lissabon, επίσης διαθέσιμο σε: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123267.html>

⁴⁷ Georg Waitz, Grundzüge der Politik, 1862, σελ. 153 επ.; Robert von Mohl, Encyclopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. 1872, σελ. 367. Για μια ανασκόπηση: Ewald Wiederin, Bundesrecht und

πηγή εξουσίας σε μια πολιτεία, το να μιλούμε για διαίρεσή της θα την καθιστούσε απαρχαιωμένη ή τουλάχιστον ακατάλληλη για θεωρητικούς σκοπούς»⁴⁸.

Όποιο και να είναι το πρόβλημα με τη διαιρεμένη κυριαρχία, στην πρακτική η κυριαρχία δεν φαίνεται να είναι απόλυτη. Έτσι το 1874 το Σύνταγμα της Ελβετίας εξασφαλίζει στο άρθρο 3 την κυριαρχία των καντονιών «στον βαθμό που η κυριαρχία τους δεν περιορίζεται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα». Το κείμενο του Ελβετικού Συντάγματος του 1999 τροποποιήθηκε ελαφρώς και πλέον προβλέπει ότι: «τα καντόνια είναι κυρίαρχα, εκτός από τον βαθμό κατά τον οποίο η κυριαρχία τους περιορίζεται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα». Αυτό ερμηνεύεται ως μια περίπτωση διαιρεμένης κυριαρχίας⁴⁹. Όπως ο Dieter Grimm καταδεικνύει, η κυριαρχία δεν ήταν πάντοτε αδιαίρετη: μόνο στο έργο του Jean Bodin της αποδόθηκε αυτό το νόημα⁵⁰. Ο Barents παραθέτει την ρήση του Calhoun: «Να διαιρείς είναι να καταστρέφεις»⁵¹. Ίσως είναι αυτό που πρέπει να γίνει, τουλάχιστον στο συνταγματικό δίκαιο και στη θεωρία⁵².

Η κυριαρχία δεν έχει κάποιο συγκεκριμένο νομικό περιεχόμενο, αν εξομοιωθεί με την πολιτική αυτοδιάθεση ενός λαού σε μια οριοθετημένη επικράτεια. Αυτή φαίνεται να είναι και η θέση που ακολουθείται από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφασή του για τη Συνθήκη της Λισαβόνας⁵³. Όμως, με δεδομένες την αυξανόμενη διασύνδεση των οικονομιών, τη χωρίς σύνορα επικοινωνία και πληροφόρηση, τις ασύμμετρες απειλές στην ασφάλεια και την παγκοσμιοποίηση, η δημοκρατική αυτοδιάθεση δεν μπορεί να επιτευχθεί από κάθε κράτος ξεχωριστά. Η κυριαρχία, και ομοίως και η λαϊκή κυριαρχία, είναι έννοια προηγούμενων αιώνων. Τα «εξωτερικά» αποτελέσματα των εθνικών πολιτικών⁵⁴ απαιτούν την επανεξέταση παλιών

Landesrecht, 1995, σελ. 3 επ.; σε πιο σύγχρονες εποχές η θεωρία αναθερμάνθηκε από τον Thomas Fleiner, Allgemeine Staatslehre, 1980, σελ. 324 επ., 417.

⁴⁸ Barents, Fallacy (υποσ. 14), σελ. 180-1

⁴⁹ Thomas Fleiner and Lidija R. Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre, Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt, 3^η εκδ. (2004), σελ. 451 επ., σελ. 562 επ.

⁵⁰ Dieter Grimm, Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, 2009, σελ. 16-20, 25.

⁵¹ Barents, Fallacy, ό.π., σελ. 179

⁵² Βλ. επίσης Sir Konrad Schiemann, Sovereignty: an unhelpful shibboleth, σε: Ulrich Becker κ.α. (επιμ.), Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, 2014, σελ. 234, 236.

⁵³ GFCC case [2 BvE 2/08](#) της 30.6.2009 BVerfGE 123, 267 – Lissabon, παρ. 224. Επ' αυτού βλ. επίσης Mayer και Wendel, Multilevel Constitutionalism (υποσ. 29, σελ. 144).

⁵⁴ Βλ. Miguel Poires Maduro, Three Claims of Constitutional Pluralism, σε Matej Avbelj και Jan Komárek, Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, 2012, σελ. 76 επ., 79. Για περαιτέρω εξελίξεις βλ. Ingolf Pernice, Solidarität in Europa. Eine Ortsbestimmung im Verhältnis zwischen Bürger, Staat und

εννοιών και την ανάπτυξη νέων προσεγγίσεων⁵⁵. Με την αλληλεξάρτηση των κρατών σε ένα παγκοσμιοποιημένο σύστημα, η εξωτερική κυριαρχία τίθεται υπό αμφισβήτηση. Η ΕΕ είναι ένα εργαστήριο για την εξερεύνηση νέων τρόπων εξασφάλισης της δημοκρατικής αυτοδιάθεσης και αντιμετώπισης κοινών προβλημάτων από κοινά όργανα. Ο Barents παραθέτει τον ορισμό του Carl Schmitt «Κυρίαρχος είναι εκείνος που αποφασίζει για την εξαίρεση»⁵⁶. Το περισσότερο που θα μπορούσε κανείς να μάθει από αυτή τη διάσημη φράση είναι ότι η κυριαρχία δεν έχει να κάνει με το δίκαιο. Εντέλει αντί να χρησιμοποιούμε τον όρο κυριαρχία στο ευρωπαϊκό δίκαιο, θα ήταν μάλλον προτιμότερο να μιλάμε πιο μετριοπαθώς για κυριαρχικά δικαιώματα και να κατανοούμε την κατανομή εξουσιών μεταξύ των κρατών και της Ένωσης ως ένα εργαλείο των πολιτών για να επιτύχουν τους στόχους τους αποτελεσματικά, στο κατάλληλο επίπεδο, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας.

V. ΕΝΙΣΧΥΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Προκειμένου να αξιολογηθεί και να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτικών της δεν αρκεί να συγκριθεί η θεσμική δομή και οι νομοθετικές διαδικασίες της με εκείνες ενός Κράτους Μέλους (συμπεριλαμβανομένων των εκλογικών συστημάτων και των διατάξεων για τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, των ευκαιριών συμμετοχής και την ενεργό συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών οργανώσεων). Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Ένωση δεν είναι κράτος και επομένως συνταγματικές έννοιες που αρμόζουν σε κράτη δεν αρμόζουν απαραίτητως στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Υπό το πρίσμα του πολυεπίπεδου συνταγματισμού η ΕΕ είναι διαφορετική από ένα κράτος. Είναι ένα μέσο για τους πολίτες προκειμένου να αντιμετωπίσουν προκλήσεις που δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν με βάση τις πολιτικές ενός κυρίαρχου κράτους. Αν η προσπάθεια για περισσότερη δημοκρατία στην ΕΕ ακολουθήσει ένα κρατικό μοντέλο, θα επιφέρει την προσαρμογή της Ένωσης προς το πρότυπο του κράτους. Αυτό όμως δεν είναι κατ' ανάγκην θεμιτό. Η καλύτερη επιλογή

Europäischer Union, σε: Christian Calliess (Hrsg.), Europäische Solidarität und nationale Identität - Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum, υπό έκδοση Tübingen 2013, επίσης διαθέσιμο ως WHI-Paper [01/2013](#), κεφάλαια III.3-6

⁵⁵ Βλ. ήδη Christian Joerges, *Integration durch Entrechtlichung?*, σε: Schuppert/Zürn (eds.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS Sonderheft 41/2008, σελ. 213, 224 επ.

⁵⁶ Barents, *Fallacy*, ό.π., σελ. 181.

φαίνεται να είναι, αντίθετα, ο σεβασμός, ακόμα και η προαγωγή, των ιδιαιτεροτήτων της Ένωσης και η οργάνωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης σε ενωσιακό επίπεδο με έναν προσαρμοσμένο στη φύση της Ένωσης, αλλά ταυτόχρονα και αποτελεσματικό, τρόπο.

Τρεις δομικές αρχές της ΕΕ πρέπει να ληφθούν υπόψη (παρακάτω υπό 1), και τέσσερις προταγές πρέπει να ακολουθηθούν για να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών (παρακάτω υπό 2).

1. Δομικές αρχές της Ένωσης

Όπως έχω αναπτύξει σε μια πρόσφατη συμβολή μου στο Εγχειρίδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής του Routledge⁵⁷, τρεις αρχές χαρακτηρίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση:

- Όσον αφορά τις εξουσίες, η αρχή της συμπληρωματικότητας (additionality).
- Όσον αφορά τη συμμετοχή, η αρχή της εκουσιότητας (voluntariness).
- Όσον αφορά τη νομιμότητα, η αρχή της ανοιχτής δημοκρατίας (open democracy).

A. Συμπληρωματικότητα

Συμπληρωματικότητα σημαίνει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ, μόνο για εκείνα τα μέτρα που δεν είναι δυνατόν να ληφθούν από τα κράτη μέλη ή και να ληφθούν δεν θα είναι αποτελεσματικά. Τόσο η κατανομή αρμοδιοτήτων όσο και η άσκησή τους σε επίπεδο ΕΕ διέπονται από την αρχή της επικουρικότητας. Αν ληφθεί σοβαρά υπόψη, η επικουρικότητα είναι το κλειδί για τη δημοκρατία σε ένα πολυεπίπεδο περιβάλλον, δεδομένου ότι αποκλείει την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, εάν οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν μέσω εθνικών μέτρων. Τα κράτη μέλη είναι λειτουργούσες δημοκρατίες, και ο βαθμός της σχετικής πολιτικής επιρροής του ατόμου –όπως επίσης και βαθμός αυτοπροσδιορισμού σε αυτό το επίπεδο– είναι απαραίτητως υψηλότερος από ό,τι

⁵⁷ Ingolf Pernice, *The EU as a citizens' joint venture. Multilevel constitutionalism and open democracy in Europe*, σε José M. Magone (επιμ.), *Routledge Handbook of European Politics*, 2014, Κεφ. 10, σελ. 184, 187-195.

στο επίπεδο της ΕΕ, με έναν πληθυσμό 500 εκατομμυρίων ατόμων. Αντίστροφα, σε θέματα όπου τα κράτη δεν μπορούν να δράσουν αποτελεσματικά, δεν χάνεται καμία εξουσία τους, ούτε παραχωρείται η δυνατότητα της δημοκρατικής αυτοδιάθεσης, όταν αυτή η εξουσία ανατίθεται στους θεσμούς της ΕΕ. Αντίθετα, οι άνθρωποι μπορούν να αντιμετωπίσουν προκλήσεις και να επιλύσουν προβλήματα, τα οποία στο παρελθόν δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν, τουλάχιστον όχι με τρόπο ειρηνικό και χωρίς να παρεμβαίνουν στην κυριαρχία άλλων κρατών. Από τη σκοπιά του ατόμου, επομένως, η ΕΕ αποτελεί μία κατάκτηση σε ότι αφορά τη συλλογική αυτοδιάθεση.

Β. Εκουσιότητα

Εκουσιότητα σημαίνει ότι η ΕΕ προσφέρει ευκαιρίες για τους λαούς των Κρατών Μελών της, αλλά δεν υπάρχει φυσικός καταναγκασμός για αυτούς να συμμετάσχουν στο εγχείρημα. Το άρθρο 50 ΣΕΕ επιτρέπει ακόμη και αποχώρηση από την ΕΕ. Εξάλλου, τα Κράτη Μέλη εξακολουθούν να κατέχουν το μονοπώλιο του φυσικού καταναγκασμού. Σύμφωνα με το άρθρο 4 (3) ΣΕΕ, έργο τους είναι να θέτουν σε ισχύ το δίκαιο της ΕΕ, και με υλικές ενέργειες, εάν χρειάζεται και απαιτείται από το ενωσιακό δίκαιο. Η ΕΕ δεν έχει αστυνομία ούτε στρατό, για να επιβάλλει τη συμμόρφωση στις αποφάσεις της. Αυτό που στηρίζει την Ένωση είναι η εμπιστοσύνη στο σεβασμό του κράτους δικαίου και στην τήρηση του νόμου, και όχι η εξουσία ενός ανθρώπου ή μιας δύναμης, καθώς και η ισότητα όλων ενώπιον του νόμου. Εντέλει, η εθελοντική συμμετοχή και ο σεβασμός του δικαίου, όπως αυτό προσδιορίζεται μέσα από μια ανοικτή και δημοκρατική διαδικασία.

Γ. Ανοικτή δημοκρατία

Σε αυτό το σημείο έρχομαι στην τρίτη αρχή: την ανοικτή δημοκρατία. Στην αρχή της ανοικτής δημοκρατίας εντάσσονται οι πολιτικές μας για την αντιμετώπιση της κρίσης δημοκρατίας και ιδεών στην Ευρώπη. Τι εννοώ, λοιπόν, και τι πρέπει να γίνει με σκοπό την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας στην ΕΕ;

2. Τέσσερις προταγές για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης

Υπάρχουν, ουσιαστικά, τέσσερις προταγές που πρέπει να ληφθούν υπόψη: Πρώτον, εμείς -οι πολίτες της Ένωσης- πρέπει να αναλάβουμε την κυριότητά της (*ownership*). Δεύτερον, πρέπει να λάβουμε σοβαρά υπόψη την αρχή της επικουρικότητας. Τρίτον, μεγάλο μέρος των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των Κρατών Μελών πρέπει να καταστούν ευρωπαϊκές πολιτικές. Και τέταρτον, εμείς ως πολίτες της Ένωσης πρέπει να αξιοποιήσουμε κάθε ευκαιρία συμμετοχής.

A. Ανάληψη της κυριότητας της ΕΕ

Κυριότητα σημαίνει την αντίσταση στην ιδέα ότι τα Κράτη Μέλη είναι οι κύριοι των Συνθηκών. Αυτή η τελευταία αντίληψη τείνει να αποσυνδέει τις πολιτικές της ΕΕ από τους πολίτες. Ανάληψη της κυριότητας σημαίνει ότι οι πολίτες είναι οι κύριοι της ΕΕ, ότι η ΕΕ είναι ένα από τα μέσα μας για τη διαμόρφωση του μέλλοντός μας. Ανάληψη της κυριότητας σημαίνει συνειδητοποίηση ότι δεν υπάρχει "άλλος" σε τελική ανάλυση υπεύθυνος για το τι προβλέπεται να κάνει η ΕΕ και τι τελικά κάνει –και επιτυγχάνει–, κανένας άλλος πέρα από εμάς, τους πολίτες. Είναι η Ένωση μια ένωση κρατών, ή είναι μια ένωση πολιτών; Αυτό συνιστά μια ουσιώδη διαφορά. Η δημοκρατία στην ΕΕ μπορεί να υπάρξει μόνο αν οι πολίτες αποδέχονται την ΕΕ ως το όχημα τους για συγκεκριμένους σκοπούς. Κατανοώντας την ως μια ένωση κρατών, κινδυνεύουμε να μη διαπιστώσουμε ότι μας επηρεάζει, άμεσα· θα ήταν 'άλλοι', τα κράτη που διαμορφώνουν το μέλλον μας, και ο μόνος τρόπος για να δοθεί κάποια περιορισμένη και πολύ έμμεση νομιμοποίηση στις πολιτικές της θα ήταν να οργανώσουμε δημοκρατικά το σχηματισμό της βούλησης των κρατών που καθορίζουν τις πολιτικές της Ένωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις των Συνθηκών για τη διπλή νομιμοποίηση (άρθρο 10 ΣΕΕ) φαίνεται ασφαλές να δεχθούμε ότι η ΕΕ είναι μια Ένωση και κρατών και πολιτών⁵⁸. Οι διατάξεις των Συνθηκών για τα πολιτικά δικαιώματα των πολιτών (άρθρα 10 (3) και 11 ΣΕΕ και 20 ΣΛΕΕ) και την εκπροσώπησή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 14 (2) ΣΕΕ), δείχνουν ότι οι πολίτες παίζουν ρόλο όχι μόνο στα κράτη τους, αλλά και στην ΕΕ. Αυτά τα πολιτικά δικαιώματα προσδίδουν στους πολίτες μια πολιτική ιδιότητα σχετιζόμενη με την ΕΕ: τα άτομα γίνονται μέλη ενός αναδυόμενου ευρωπαϊκού

⁵⁸ Με αυτήν την έννοια βλ. επίσης Habermas, *Crisis* (υποσ. 7), σελ. 35-7. Βλ. επίσης Pernice, *The EU* (υποσ. 57), σελ. 194

δημόσιου χώρου, ως δομικού στοιχείου της κοινής ταυτότητας των Ευρωπαίων πολιτών⁵⁹. Έτσι, μπορούν να αναλάβουν την «κυριότητα» της Ένωσης συνειδητοποιώντας ότι είναι υπεύθυνοι με δύο τρόπους: Πρώτον, με το να ασκούν τα δημοκρατικά τους δικαιώματα εσωτερικά, σχετικά με την πολιτική των κυβερνήσεων τους στην ΕΕ: αυτή η ευρωπαϊκή διάσταση των εθνικών εκλογών είναι θεμελιώδης αν τα εθνικά κοινοβούλια θεωρηθούν μια πηγή νομιμοποίησης για τις πολιτικές που ασκούνται σε ενωσιακό επίπεδο, αλλά ακόμα σπανίως θεωρείται σημαντική στην πολιτική πραγματικότητα. Δεύτερον, οι πολίτες αναλαμβάνουν την «κυριότητα» και είναι υπεύθυνοι για την ευρωπαϊκή πολιτική άμεσα συμμετέχοντας τόσο στις ευρωπαϊκές εκλογές όσο και με άλλους τρόπους που προβλέπουν οι Συνθήκες. Σύμφωνα με τα παραπάνω, η δημοκρατία σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια άσκηση συμμετοχικής δύναμης όχι μόνο του «λαού» κάθε Κράτους-Μέλους συλλογικά, αλλά επίσης και καθενός πολίτη που δρα και με τις δύο ιδιότητες, ως πολίτης της Χώρας και ως πολίτης της Ένωσης⁶⁰.

B. Λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη την επικουρικότητα

Οι αποφάσεις σχετικά με τους τομείς ευθύνης της ΕΕ και τον τρόπο επιτέλεσης των αρμοδιοτήτων της είναι πολιτικές. Ως εκ τούτου, αποτελούν μέρος των πολιτικών διαδικασιών και στα δύο επίπεδα. Τελικά είναι ένα ζήτημα για κάθε πολίτη –τόσο ως πολίτη του κράτους του όσο και της Ένωσης– να παίρνει τέτοιες αποφάσεις και να τις υποστηρίζει. Αν αποκτήσουμε επίγνωση της πολιτικής αυτής ευθύνης και της δημοκρατικής εντολής για εκχώρηση εξουσιών στην ΕΕ και εν συνεχεία για την άσκησή τους σε ενωσιακό επίπεδο, υπό τους όρους βέβαια της επικουρικότητας, θα αποφύγουμε άσκοπες αφηρημένες συζητήσεις εκ των υστέρων για τα καθήκοντα και τη νομιμοποίηση της Ένωσης. Εξάλλου, η δημοκρατική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από αυτή την επίγνωση καθώς και από λειτουργικές δημοκρατικές διαδικασίες, τόσο στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών συστημάτων όσο και του ευρωπαϊκού συστήματος του οποίου οι πρώτες αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι.

⁵⁹ Βλ. επίσης σχετικά με την ιθαγένεια της Ε.Ε. ως προϋπόθεση για την Ευρωπαϊκή δημοσιότητα: Calliess and Hartmann (υποσ. 9), σελ. 132-145, 151. Για τις προϋποθέσεις και τις σχετικές με το διαδικτυο νέες συνθήκες της «ανοιχτής δημοκρατίας» (“open democracy”), που ενισχύουν την κυριότητα και τη συμμετοχή των πολιτών στην Ε.Ε. δες επίσης Pernice (υποσ. 57), σελ. 192-195.

⁶⁰ Δες επίσης Calliess and Hartmann (υποσ. 9), σελ. 85. Αυτό ακριβώς είναι το θεμέλιο της έννοιας „Verfassungsverbund“ (βλ. Pernice, Bestandssicherung (υποσ. 27), σελ. 261-2, πιο λεπτομερώς: Pernice, Verfassungsrecht (υποσ. 27), σελ. 166-7) ή του «πολυεπίπεδου συνταγματισμού» (βλ. παραπάνω, III.)

Γ. Δίνοντας στην Ε.Ε. αρμοδιότητες για οικονομική και δημοσιονομική πολιτική

Η δημοκρατία είναι ένα ζήτημα των πολιτών, όχι των κατεστημένων κυβερνήσεων. Είναι δύσκολο να πιστέψει κανείς ότι οι κυβερνήσεις μας με δική τους πρωτοβουλία θα καταβάλουν προσπάθεια για περισσότερο δημοκρατικό έλεγχο, είτε σε εθνικό επίπεδο είτε σε ενωσιακό. Έτσι, δεν είναι τυχαίο ότι οι, προσωρινές έστω, λύσεις που βρέθηκαν για τη διαχείριση της οικονομικής κρίσης -το 'Six-Pack', το 'Two-Pack' συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου⁶¹, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, το 'φρένο χρέους' και ο ESM (ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας)- παρέχουν στις κυβερνήσεις περισσότερο έλεγχο. Ενισχύουν αυτό που ονομάζεται «εκτελεστικός φεντεραλισμός» στην Ευρώπη⁶². Σε θέματα με ακόμη μεγαλύτερο αντίκτυπο για τις συνθήκες διαβίωσης των πολιτών (οικονομικά, δημοσιονομικά και αναδιανεμητικής πολιτικής) βλέπουμε ότι τα εθνικά κοινοβούλια βρίσκονται υπό νέους περιορισμούς και υπό ρυθμιστικό έλεγχο, που ασκείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών. Σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αυτό μπορεί να είναι δικαιολογημένο. Μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, ωστόσο, είναι αντίθετο προς τις δημοκρατικές αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, και ακατάλληλο ως λύση για τα διαρθρωτικά ελλείμματα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Με λίγα λόγια: Ένα κοινό νόμισμα πρέπει να υποστηρίζεται από τη σύγκλιση των συμμετεχουσών οικονομιών. Η χορήγηση, στα κράτη μέλη, αυτονομίας των οικονομικών και δημοσιονομικών τους πολιτικών, έρχεται σε αντίθεση με τη γενική υποχρέωσή τους να διασφαλίσουν τη σύγκλιση μέσω του μηχανισμού συντονισμού των άρθρων 119 - 121 ΣΛΕΕ και με τις υποχρεώσεις τους, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής πειθαρχίας, σύμφωνα με τα άρθρα 123 - 126 ΣΛΕΕ. Το μέσο για τη διατήρηση της ειρήνης μεταξύ των Κρατών Μελών και για την αύξηση της ευημερίας ήταν η κοινοτική

⁶¹ Ειδικά επ' αυτού βλ.: Armin Hatje, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung: Das Europäische Semester als Instrument wirtschaftspolitischer Koordination in der EU, σε: Ulrich Becker κ.α. (επιμ.), *Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag*, 2014, σελ. 594, που εκφράζει συγκεκριμένες ανησυχίες σχετικά με την δημοκρατική νομιμοποίηση ό.π., σελ. 614-5

⁶² Για τον όρο „Exekutiv föderalismus“ ως γενικό χαρακτηριστικό της ΕΕ βλ.: Philipp Dann, *Parlamente im Exekutiv-Föderalismus*, 2004. Σχετικά με την διαχείριση της κρίσης από το 2009 βλ. Habermas, *Crisis* (υποσ. 7), σελ. 52-3. Με προτάσεις για να ενισχυθεί ο δημοκρατικός έλεγχος βλ. Claudio Franzius, *Demokratisierung der Europäischen Union*, EuR 2013, σελ. 655, 660-8.

μέθοδος. Η ολοκλήρωση επέφερε το επιτυχημένο αποτέλεσμα που η συνεργασία των κυρίαρχων κρατών, στη διάρκεια των αιώνων, δεν μπόρεσε να επιτύχει. Γιατί θα πρέπει να είναι διαφορετικά τα πράγματα όταν πρόκειται για πολιτικά θέματα τόσο σημαντικά όπως η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική;

Περαιτέρω, στο βαθμό που απαιτείται για την υποστήριξη του κοινού νομίσιματος, η οικονομική, δημοσιονομική και αναδιανεμητική πολιτική θα πρέπει να αποφασίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με διαδικασίες που διασφαλίζουν τις αρχές της επικουρικότητας, καθώς επίσης και της δημοκρατικής λογοδοσίας και συμμετοχής⁶³. Η επικουρικότητα διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες (άρθρο 1 (2) ΣΕΕ) και, συνεπώς, είναι από μόνη της μια επιτακτική δημοκρατική προσταγή· ταυτόχρονα, αποτελεί διακύβευμα πρωτίστως πολιτικού παρά νομικού διαλόγου. Γι αυτό, η προσπάθεια για περισσότερη δημοκρατική λογοδοσία και συμμετοχή, ιδίως στους τομείς της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, συνιστά το κλειδί για τη σταθεροποίηση του ευρώ και της ΕΕ γενικότερα.

Δ. Συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή πολιτική

Οι κυβερνήσεις, ωστόσο, δεν θα λάβουν τα αναγκαία μέτρα που προεκτέθηκαν, εάν οι πολίτες δεν εμπλακούν κι δεν αναλάβουν την 'κυριότητα' της ΕΕ και την ευθύνη για το μέλλον της, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Απαιτείται, λοιπόν, ένα νέο κίνημα, από κάτω προς τα πάνω, με αίτημα μεταρρυθμίσεις, και απόδοση στα εθνικά κοινοβούλια και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του ελέγχου επί της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, όχι μόνο ως ένα «θέμα κοινού ενδιαφέροντος» (βλ άρθρο 121 (1) ΣΛΕΕ), αλλά ως κοινή πολιτική.

Η πρόσκληση αυτή μπορεί να εγείρει το ερώτημα: Παρέχει το συνταγματικό περιβάλλον για τη δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ τα απαραίτητα μέσα και τις διαδικασίες για τη διασφάλιση της δημοκρατικής λογοδοσίας και της συμμετοχής που απαιτείται, σε σχέση με τις υψίστης σημασίας πολιτικές για το άτομο, όπως η οικονομική, η δημοσιονομική και η αναδιανεμητική πολιτική; Η απάντησή μου

⁶³ Βλ. πιο λεπτομερώς: Ingolf Pernice, Mattias Wendel, Lars Otto, Kristin Bettge, Martin Mlynarski, Michael Schwarz: A Democratic Solution to the Crisis. Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe. 2012.

είναι να. Βέβαια, αν δούμε τις διατάξεις για αντιπροσωπευτική και συμμετοχική δημοκρατία (άρθρα 10 και 11 ΣΕΕ), για τον ενεργό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων (άρθρο 12 ΣΕΕ), για τη διαφάνεια και την πρόσβαση στην πληροφόρηση (άρθρο 15 ΣΛΕΕ), συνάγουμε ότι η «δημοκρατική δυναμική» της ΕΕ απέχει πολύ από το να έχει αξιοποιηθεί πλήρως. Όσο περισσότερο γίνεται κατανοητό πόσο σημαντικές είναι οι πολιτικές της Ένωσης για την καθημερινή ζωή των πολιτών, τόσο περισσότερο οι πολίτες θα χρησιμοποιούν τους δύο διαύλους συμμετοχής και ελέγχου που έχουν στη διάθεσή τους, άμεσα μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και έμμεσα μέσω των εθνικών τους Κοινοβουλίων. Επιπλέον, το διαδίκτυο προσφέρει ευκαιρίες πληροφόρησης και ενεργού συμμετοχής που ήταν άγνωστες προηγουμένως κι έτσι διευκολύνει περισσότερο τα άτομα και την κοινωνία των πολιτών να ασκήσουν τα δημοκρατικά τους δικαιώματα και να αναλάβουν τις δημοκρατικές τους ευθύνες⁶⁴.

Πιο πρόσφατα, δημόσιες εκστρατείες στο διαδίκτυο οδήγησαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αρνηθεί τη συγκατάθεσή του για την ACTA και έτσι η συμφωνία απέτυχε. Αυτό το παράδειγμα δείχνει ότι η εμπλοκή ακόμη και μερικών μονάχα ακτιβιστών μπορεί να κάνει τη διαφορά⁶⁵. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει γνωστοποιήσει το σχετικό κείμενο της συμφωνίας ελεύθερου εμπορίου με τον Καναδά και σε αυτή τη βάση ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση σχετικά με την προστασία των επενδύσεων στην Συμφωνία Διατλαντικής Εμπορικής και Επενδυτικής Συνεργασίας (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Έχει έτσι συγκεντρώσει χιλιάδες σημαντικά σχόλια και κριτικές που πρέπει να εξεταστούν κατά τους προσεχείς γύρους διαπραγματεύσεων με τις ΗΠΑ⁶⁶. Επιπλέον, έχουν ξεκινήσει εκστρατείες και μια Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών⁶⁷ κατά των συμφωνιών ελεύθερου εμπορίου, όπως η CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) ή η TTIP, και είναι πιθανό ότι οι εκστρατείες αυτές θα έχουν επίδραση στο πώς θα διαμορφωθεί η μελλοντική διατλαντική σχέση.

⁶⁴ Βλ. επίσης Pernice, *The EU* (υποσ. 57), σελ. 194-7.

⁶⁵ Εδώ βέβαια μπορεί να εγερθεί το ερώτημα αν είναι «δημοκρατικό» δύο ή τρία εκατομμύρια διαδηλωτές, από τα 500 εκατομμύρια πολιτών της ΕΕ, να προκαλεί ένα τέτοιο αποτέλεσμα.

⁶⁶ Βλ. Karel De Gucht, *Democracy, Equality, and Investment Protection In European Trade Policy*, Ομιλία στο Forum Constitutionis Europae (FCE) στο Πανεπιστήμιο Humboldt του Βερολίνου, σελ. 7, διαθέσιμο σε: <http://www.whi-berlin.eu/fce-2014.html>

⁶⁷ Βλ. π.χ. το κάλεσμα Attac για μια αυτό-οργανωμένη πρωτοβουλία μετά την απόρριψη από την Επιτροπή της αίτησης για μια επίσημη, διαθέσιμο σε: <https://www.attac.de/ebi>. Το να αχθεί η υπόθεση ενώπιον του ΔΕΕ αποφασίστηκε με βάση το άρθρο 263 ΣΛΕΕ από τη δικτύωση πρωτοβουλιών „Stop TTIP“, βλ.: <http://www.ttip-unfairhandelbar.de/start/ebi/>

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ο πολυεπίπεδος συνταγματισμός αφορά τον ρόλο του ατόμου στη διαμόρφωση της συνταγματικής δομής των πολυεπίπεδων πολιτικών συστημάτων, όπως η ΕΕ. Τοποθετεί τον πολίτη στο κέντρο, ενώ τα συντάγματα των Κρατών-Μελών παραμένουν τα θεμέλια της κατασκευής και τα ίδια τα Κράτη-Μέλη παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στη λειτουργία του συστήματος. Ωστόσο, το σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει δημοκρατικά, αν οι πολίτες εξακολουθούν να παραγνωρίζουν τον σημαντικό τους ρόλο. Η Δημοκρατία δεν είναι ένα δώρο, αλλά μια ευκαιρία.

Έτσι, μια αλλαγή στη σκέψη των ανθρώπων αποτελεί προϋπόθεση για να ξεπεράσουμε την κρίση δημοκρατίας στην Ευρώπη. Αυτή η κρίση ουσιαστικά έχει τις ρίζες της όχι στην ΕΕ αλλά στα ίδια τα Κράτη-Μέλη⁶⁸. Αποκτώντας την ‘κυριότητα’ της ΕΕ, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη τους την αρχή της επικουρικότητας και συμμετέχοντας όχι μόνο στον διάλογο για τις μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών αλλά και στην πραγματική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι ευρωπαίοι πολίτες θα μπορούσαν να συντελέσουν στην υπέρβαση της κρίσης της δημοκρατίας. Έτσι, μια αλλαγή στη σκέψη και στην αντίληψη, μια αλλαγή της ‘κυριότητας’ της ΕΕ, θα επέφερε και την αλλαγή στην κυριότητα των Συνθηκών και των ευρωπαϊκών πολιτικών: κύριοι δεν θα ήταν πια τα Κράτη-μέλη αλλά οι ενεργοί και υπεύθυνοι πολίτες.

Αυτός είναι, όπως το βλέπω εγώ, ο τρόπος για να πάμε μπροστά.

⁶⁸ Βλ. Ingolf Pernice, Domestic courts, constitutional constraints and European democracy: What solution for the crisis?, σε: Maurice Adams, Federico Fabbrini & Pierre Larouche (επιμ.), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints, Hart 2014, σελ. 297, 303. Για το παρασκήνιο του επιχειρήματος: Jürgen Neyer, The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration, 2012, σελ. 4.