

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΔΙΠΛΩΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Μάθημα: «Συνταγματικό Δίκαιο, 2003 – 2004»

ΚΑΖΛΑΡΗ ΒΑΣΙΛΙΚΗ

ΘΕΜΑ: ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ
ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

II. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ

III. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

**IV. ΟΙ ΕΠΙΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

V. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΑΘΗΝΑ ΜΑΪΟΣ 2004

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πλήρες σχέδιο της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης με τίτλο «Σχέδιο Συνταγματικής συνθήκης της Ευρώπης» παραδόθηκε επίσημα και εξ ονόματος της Συνέλευσης στην Ιταλική Προεδρία στις 18 Ιουλίου 2003, από τον Πρόεδρο της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, κ. V. Giscard d'Estaing.

II. ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (ΕΣ) δε διαφέρει ποιοτικά από το εθνικό μας Σύνταγμα, παρά μόνο ποσοτικά, αφού αφορά μεγαλύτερο γεωγραφικό χώρο. Πρόκειται κατά συνέπεια για το θεμελιώδη νόμο της Ευρωπαϊκής έννομης τάξης με τα στοιχεία του γραπτού, αυστηρού (Αρ. IV-6: Διαδικασία αναθεώρησης του ΕΣ) και supreme lex (Αρ. I-10: το ΕΣ και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζει υπερέχουν του δικαίου των κρατών – μελών).

III. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ¹

Με το ΕΣ, η Ευρώπη κάνει το οριστικό βήμα προς την πολιτική ένωση: την ένωση των πολιτών και την ένωση των κρατών – μελών. Το ΕΣ:

- 1) κατοχυρώνει το δικαιώματα των πολιτών, ενσωματώνοντας τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
- 2) φέρει την Ευρώπη προς τους πολίτες προσφέροντάς του νέες δυνατότητες συμμετοχής
- 3) ορίζει μία σαφή και διάφανη κατανομή των εξουσιών μεταξύ Ένωσης και κρατών – μελών, δίνοντας στα Εθνικά Κοινοβούλια τα μέσα για να παρεμβαίνουν. Οι εξουσίες της Ένωσης εκτείνονται εκεί όπου το ζητούν οι πολίτες. Κατά συνέπεια:

¹ Από τη δήλωση της Ρώμης του κ. V. Giscard d'Estaing, 18 Ιουνίου 2003

- υλοποιείται ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με αποτελεσματικότερη την καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας και την αναγνώριση, μεταξύ κρατών – μελών, των διαφόρων αστικών δικαίων
- αναπτύσσεται σταδιακά μία κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλεια, με έναν Ευρωπαϊκό Υπουργό Εξωτερικών ο οποίος θα ενεργεί και θα ομιλεί σε ολόκληρο τον κόσμο εξ ονόματος της Ευρώπης, ενώ παράλληλα δημιουργείται Ευρωπαϊκός Οργανισμός Εξοπλισμού.
- βελτιώνεται ο οικονομικός συντονισμός μεταξύ των χωρών που έχουν υιοθετήσει το Ευρώ (€) ώστε να εξασφαλίζεται η σταθερότητα και η επιτυχία του κοινού μας νομίσματος.

4) προκίζει την Ευρώπη με σταθερούς, δημοκρατικούς και αποτελεσματικούς θεσμούς. Κατά συνέπεια:

- το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται ο κύριος νομοθέτης της Ένωσης, θα νομοθετεί δε από κοινού με το Συμβούλιο. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία θα είναι το αποτέλεσμα της συμφωνίας μεταξύ των εκλεγμένων αντιπροσώπων των πολιτών και κρατών
- το Συμβούλιο θα έχει ένα πρόσωπο και μία διάρκεια: ο Πρόεδρος του θα οργανώνει τις εργασίες των κρατών, θα μπορεί να κατανέμει χρονικά της εργασία του και να προγραμματίζει εκ των προτέρων
- την Επιτροπή, η οποία οργανωμένη για να επιτελεί την ευρωπαϊκή της αποστολή, θα είναι η κινητήρια δύναμη και το κύριο εκτελεστικό όργανο, θα είναι η ενσάρκωση του κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος.

IV. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ²

Οι νομικοπολιτικές επιπτώσεις από την υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού συντάγματος μπορεί να είναι πολύ μεγάλες:

Αυτό ισχύει κατ'αρχάς ως προς την ίδια τη διάκριση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πρωτογενές και παράγωγο. Η διάκριση αυτή θα δώσει τη θέση της στην κλασική διάκριση μεταξύ συντάγματος αφενός και κοινού δικαίου αφετέρου. Η ύλη του ευρωπαϊκού συντάγματος θα καταστεί συνεπώς το αντικείμενο των ερμηνευτικών μεθόδων και άρα θα ενταχθεί στα ιστορικά, θεωρητικά, ιδεολογικά και εντέλει νομικά συμφραζόμενα που ισχύουν γενικώς για τα συνταγματικά κείμενα. Αυτό αφορά το σύνολο των εννοιών και των νομοτεχνικών και συστηματικών επιλογών ενός ευρωπαϊκού συνταγματικού κειμένου. Καθετί που πρόκειται να ενταχθεί σε ένα τέτοιο κείμενο αποκτά, και εκ μόνου του λόγου αυτού, ιδιαίτερα μεγάλη νομική και πολιτική βαρύτητα, καθώς θα υπακούει στην οικονομία των συνταγματικών κειμένων.

Θα τεθεί επίσης επί τάπητος το ζήτημα που αφορά τις πολλές και ποικίλες νομοπαραγωγικές διαδικασίες στους κόλπους της Ένωσης³. Η διάκριση συνεπώς ανάμεσα στη διακυβερνητική και την κοινοτική μέθοδο⁴ θα προσλάβει κατ'ανάγκη άλλες διαστάσεις. Διότι εάν η διακυβερνητική μέθοδος ουσιαστικά θα είναι μία μέθοδος άσκησης της συντακτικής εξουσίας μόνο, ενώ η τακτική νομοθετική διαδικασία και η κανονιστική αρμοδιότητα θα ασκούνται κατά την κοινοτική μέθοδο, τότε έχουμε μία συγκλονιστική μεταβολή του αντικειμένου της κάθε μεθόδου. Εάν αντικείμενο της πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας στους κόλπους της Ένωσης θα είναι μόνο τα θέματα συνταγματικού ενδιαφέροντος (όπως αυτά έχουν, για παράδειγμα, καταγραφεί στο πρωτόκολλο 23 της Συνθήκης της Νίκαιας)⁵, τότε η

² από την εναρκτήρια εισήγηση του κ. Ε. Βενιζέλου στο συνέδριο με θέμα «η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος: σκέψεις, τάσεις και προοπτική», Θεσσαλονίκη 28-29/10/2001.

³ Βλ. *Ev. Βενιζέλου*, Η Ελλάδα και η προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ό.π., σ. 68-69, *A. Dashwood*, The Constitution of the European Union after Nice: Law-making procedures, ELR, 2001, s. 215 επ.

⁴ Για τη θεσμική αυτή διχοτόμηση στο επίπεδο των νομοπαραγωγικών διαδικασιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. *Ev. Βενιζέλου*, Η συνθήκη του Μάαστριχτ, ό.π., σ. 32, και εκτενέστερα του *ιδίου*, Μαθήματα, ό.π., σ. 154 επ. Για τις πιο πρόσφατες εξελίξεις του θεσμικού αυτού σχήματος βλ. *Π. Κούση*, Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ΕΕΕυρΔ, 1998, σ. 219 επ., *Π. Ιωακείμδη*, Η συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης, 2001, σ. 31 επ., 83 επ.

⁵ Βλ. *Π. Ιωακείμδη*, Η συνθήκη της Νίκαιας, ό.π., σ. 12 επ., *A. Hatje*, Die Institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza aus dem Prüfstand, EurR, 2001, σ. 143 επ., *T. Wiedmann*, Der Vertrag von Nizza; Genesis eine Reform, EurR, 2001, σ. 185 επ.

διάκριση αυτή μεταξύ των θεμάτων συνταγματικού ενδιαφέροντος και των άλλων θεμάτων δε θα έχει καμία σχέση με την υφιστάμενη διάκριση μεταξύ πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της Ένωσης. Τα θέματα συνταγματικού ενδιαφέροντος αντιστοιχούν σε ένα πολύ μικρό ποσοστό της ύλης του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης.

Το να μεταταγούν όμως τόσα πολλά θέματα από το επίπεδο του πρωτογενούς στο επίπεδο του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου είναι από μόνη της μία συγκλονιστική μεταβολή. Διότι δημιουργείται ένα τεκμήριο ισχύος της κοινοτικής μεθόδου για όλο σχεδόν τον όγκο των θεμάτων. Άρα θα έχουμε, κατά πάσα πιθανότητα, μία ανατροπή του τεκμηρίου της κατανομής της αρμοδιότητας. Θα έχουμε κατά συνέπεια ανατροπή ή έστω επανατοποθέτηση όλης της έως τώρα συζήτησης για την αρχή της επικουρικότητας⁶.

Προκαλείται άρα μία σειρά από αλυσιδωτές επιπτώσεις, τις οποίες βεβαίως δεν αγνοεί – ή έστω δεν πρέπει να αγνοεί – κανείς από όσους ασχολούνται πολιτικά με τη συζήτηση για την υιοθέτηση συντάγματος.

Και βέβαια όλα αυτά συνδέονται ευθέως με τα θέματα που αφορούν πολύ αμεσότερα τον Ευρωπαίο πολίτη, το επίπεδο και τον τρόπο προστασίας των θεμελιωδών του δικαιωμάτων, ακόμη και αν δεχθούμε ότι υπάρχει ένα ενιαίο ευρωπαϊκό επίπεδο προστασίας και άρα είναι πρακτικά αδιάφορο το αν ο κανόνας αναφοράς είναι ένας κανόνας διεθνούς δικαίου, ένας κανόνας ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου ή ένας κανόνας εθνικού συνταγματικού δικαίου.

Τέλος, τίθεται ένα πολύ μεγάλο ζήτημα που αφορά το έργο του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τον έλεγχο της συνταγματικότητας. Η αυτοσυγκράτηση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι πολύ μεγαλύτερη από αυτή που επιδεικνύουν τα συνταγματικά και ανώτατα δικαστήρια των κρατών – μελών⁷. Η πιθανότητα άρα να αλλάξει ο ρόλος του δικαστηρίου της

⁶ Βλ. *Ev. Βενιζέλου*, Η συνθήκη του Μάαστριχτ, ό.π., σ. 40 επ., *N. Φραγκάκη*, Κατανομή αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η αρχή της επικουρικότητας, σε: Θ. Χριστοδουλίδη & Κ. Στεφάνου (επιμ.), Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση, 1993, σ. 59 επ., *A. Ράντου*, Η έννοια της αρχής της επικουρικότητας κατά τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕΕυρΔ, 1995, σ. 25 επ., *M. Wathelet*, La subsidiarité au sein de l'Union Européenne: le processus décisionnel, σε: *M. Verdussen* (επιμ.) L'Europe de la subsidiarité, Bruxelles, 2000, σ. 131 επ., *M. Strugs & L. Flynn*, La subsidiarité au sein de l'Union Européenne: la dimension juridictionnelle, σε: *M. Verdussen* (επιμ.) L'Europe de la subsidiarité, ό.π., σ. 201 επ.,

⁷ Πρβλ. *A. Baldassarre*, La tutela comunitaria dei diritti dell'uomo e la corte costituzionale italiana, σε: *A. Romano*, (επιμ.) Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee, Πρακτικά Συνεδρίου προς τιμήν του καθηγητή Francisco Tomás y Valiente, Επίτιμου Προέδρου του Ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, 1994, σ. 80, επ. Ο Baldassarre – τότε δικαστής του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου – παρατηρεί σχετικά ότι απουσιάζει από το Δ.Ε.Κ. «η γλώσσα του συνταγματικού δικαίου, η γλώσσα ενός δικαίου που είναι στραμμένο στις αξίες και θεωρεί ότι όλο το δίκαιο είναι οργανωμένο γύρω από τις θεμελιώδεις αξίες, που είναι οι αξίες της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, οι αξίες της ελευθερίας, αξίες καθολικές»

Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πολύ μεγάλη. Μία συζητητής για το ευρωπαϊκό σύνταγμα είναι συνεπώς ουσιαστικά και μία συζητητής για το ρόλο της δικαιοσύνης και για τη σχέση μεταξύ δικαστικών και πολιτικών οργάνων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο κλασικός αλλά πάντοτε κρίσιμος προβληματισμός για τη σχέση δικαιοσύνης και πολιτικής, για τη δικαστικοποίηση των πολιτικών αποφάσεων, ή για την πολιτικοποίηση του ρόλου του δικαστή που διεξάγεται σε όλα τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι μία συζήτηση που θα αποκτήσει πια πολύ κρίσιμο και πρακτικό ενδιαφέρον και για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η διάσκεψη που οδήγησε στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων ανέδειξε – όπως ήδη τονίσθηκε – σε κορυφαίο ζήτημα τη συζήτηση για τη νομική φύση και τη νομική ισχύ του κειμένου αυτού σε σχέση με το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή κυρίως σε σχέση με το κείμενο της συνθήκης της Νίκαιας, στο οποίο επιδιώχθηκε είτε να ενσωματωθεί διά παραπομπής είτε να αναφερθεί ρητά ο Χάρτης. Ανάλογα όμως περιθώρια αμφισβήτησης ή δισταγμού δε θα υπάρχουν ως προς ένα μελλοντικό ευρωπαϊκό σύνταγμα:

Πρώτον, το ευρωπαϊκό αυτό σύνταγμα δε θα είναι κάτι άλλο από τις ιδρυτικές συνθήκες, αλλά αυτές οι ίδιες οι ιδρυτικές συνθήκες (συμπεριλαμβανομένων και των γενικών αρχών και κανόνων και γενικότερα των στοιχείων του ευρωπαϊκού νομικού συστήματος, στα οποία αυτές αναφέρονται και παραπέμπουν, όπως οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών – μελών ή οι ουσιαστικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου) διατυπωμένες με μία πιο συστηματική, πιο ελλειπτική και πιο πανηγυρική μορφή⁸.

Δεύτερον, το ευρωπαϊκό σύνταγμα δεν υπάρχει κανένας λόγος να προκαλέσει ένα κύμα αμφισβητήσεων ως προς τη σχέση του με τα συντάγματα των κρατών – μελών, εφόσον τα θέματα αυτά έχουν ήδη αποσαφηνιστεί μέσα από τις σταδιακές διεργασίες του αμοιβαίου σεβασμού και της «αλληλοπεριχώρησης» μεταξύ του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης αφενός και των συνταγμάτων των κρατών – μελών

(ό.π., σ. 84). Στην πιο πρόσφατη νομολογία του Δ.Ε.Κ. είναι πάντως σαφής η τάση για μια διεύρυνση του καταλόγου των προστατευόμενων δικαιωμάτων. Βλ. *Π. Στάγκου*, Προς ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Κράτος Δικαίου, Θεμελιώδη Δικαιώματα, ιδιότητα του «πολίτη της Ένωσης», σε: *Κ. Στεφάνου – Αρ. Φατούρου – Θ. Χριστοδουλίδη*, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές, 2001, σ. 414 επ.

⁸ Πρβλ. *Δ. Τσάτσου*, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, ο.π., σ. 62, σ. 145 επ., που χρησιμοποιεί τον όρο «ευρωπαϊκή συνταγματική συνθήκη». Ο όρος αυτός είναι προφανώς, ακριβέστερος, δίνει όμως έμφαση στο παλιό και κλασικό για τα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στοιχείο της συνθήκης και όχι στο γεγονός πως συντελείται ένας βαθύτερος θεσμικός μετασχηματισμός στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επιτρέπει τη χρήση του όρου «Σύνταγμα», έστω με την έννοια του «διακυβερνητικού Συντάγματος». Για τα σχέδια «Ευρωπαϊκού Συντάγματος» (Spinelli, Herman κλπ) καθώς και για τις κατά καιρούς σχετικές θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βλ. αντί άλλων <http://www.Europa.lu.int/futurum>

αφετέρου. Η μορφή «ευρωπαϊκό σύνταγμα» έρχεται να συμπληρώσει και να επιβεβαιώσει και όχι να ανατρέψει το σχήμα αυτό που διαμορφώθηκε μετά από πολύ κόπο και ως προϊόν πολιτικής ισορροπίας και θεσμικής ωριμότητας.

V. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το μέλλον του ΕΣ θα κριθεί ουσιαστικά από τα κράτη μέλη όταν αυτά θα κληθούν να το επικυρώσουν μέσω της Εθνοσυνέλευσής του ή μέσω δημοψηφίσματικής διαδικασίας.

Πάντως το σχέδιο από μόνο του στο παρόν στάδιο συνιστά μία επιτυχημένη προσπάθεια προσέγγισης και επικοινωνίας μεταξύ των λαών και κρατών της Ευρώπης (παλαιών και νέων), μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, με αποκορύφωμα την πλήρη Ευρωπαϊκή ενοποίηση όπως την οραματίστηκαν μεγάλα Ευρωπαϊκά πνεύματα κατά τους αιώνες.