

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Του κ. Πέτρου Ι. ΜΗΛΙΑΡΑΚΗ

Δικηγόρου στο ΣτΕ και στα Ευρωπ. Δικαστ.,
Ειδικού επί θεμάτων Ευρωπ. Δικαίου

Με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη για την αναθεώρηση των καταστατικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νίκαια το 2000 διαπιστώθηκε το δημοκρατικό έλλειμμα, η έλλειψη διαφάνειας, αλλά και η αποξένωση των ευρωπαίων πολιτών από τη λήψη των αποφάσεων. Ταυτοχρόνως διαπιστώθηκε, ότι στο νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον ήταν αναγκαία η συλλεκτική και αποτελεσματική δομή μιας διευρυμένης πλέον Ευρώπης, η οποία προϋπέθετε μια πιο νομιμοποιημένη διαδικασία στο πλαίσιο παραγωγής καταστατικών κειμένων. Βέβαιο, επίσης, ήταν στον ενωσιακό νομοθέτη, ότι προϋπήρχε μια διαδικασία εισαγωγής πολιτειακών στοιχείων στην Ένωση, που ασφαλώς δεν συνιστούσε, ούτε συγκροτούσε πολιτεία. Απλώς συνιστούσε μια υποδοχή πολιτειακών αρχών σε ένα νέο πολιτικό και νομικό μόρφωμα.

Η Σύνοδος του Λάακεν, που έλαβε χώρα το 2001, συνεκτιμώντας τα παραπάνω και αξιοποιώντας όσα έλαβαν χώρα στη Συνέλευση για τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, απεφάσισε να συγκροτήσει ένα «Σώμα» με ευρεία σύνθεση: Τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης. Σε αυτή τη Συνέλευση συμμετείχαν εκπρόσωποι των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, αλλά και των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και της Επιτροπής. Η Συνέλευση αυτή εργάστηκε από τον Φεβρουάριο του 2002 και υπέβαλε το σχέδιό της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003.

Η νέα θεσμική αρχιτεκτονική έλαβε υπόψη της πολλές παραμέτρους, με κύριες αναφορές την περαιτέρω εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τη διεύρυνση της Ένωσης με την προσχώρηση των δέκα νέων κρατών. Έτσι, η Συνταγματική Συνθήκη ή άλλως το «Σύνταγμα» (όπως ορίζει η ίδια η Συνθήκη) έλαβε σημαντικές αποφάσεις που πραγματικά διαμορφώνουν ένα νέο κοινοτικό (ενωσιακό) κεκτημένο, τον καταστατικό πολιτικό χάρτη της Ένωσης.¹

Με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα καταργούνται οι ισχύουσες Συνθήκες και θεσπίζεται ένας νέος Συνταγματικός Χάρτης που ουσιαστικώς καθοδηγεί στην επανίδρυση της Ένωσης. Συνέπεια αυτού είναι να καταργηθούν οι τρεις πυλώνες, αφού συγκροτείται πλέον η Ένωση, η οποία για πρώτη φορά αποκτά νομική προσωπικότητα. (Έχει χυθεί πολύ μέλι για το εάν έχει απονεμηθεί νομική ή όχι προσωπικότητα στην Ένωση. Εδώ υποστηρίζεται ότι νομική προσωπικότητα δεν έχει απονεμηθεί στην Ένωση από τις μέχρι σήμε-

1. Βλ. το κείμενο σε ελληνική γλώσσα και σχετική εισαγωγή στο: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Η Συνθήκη για την θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης*. Ρώμη/Αθήνα, 29 Οκτωβρίου 2004.

ρα ισχύουσες Συνθήκες, σε αντίθεση με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στην οποία έχει απονεμηθεί νομική προσωπικότητα).

Με τη Συνταγματική Συνθήκη αποσαφηνίζονται (μεταξύ των άλλων, στα οποία το παρόν περίγραμμα δεν επιτρέπει αναφορές) και οι αρμοδιότητες σε α) αποκλειστικές, β) συντρέχουσες και γ) υποστηρικτικές και οριοθετούνται πλέον και κατανέμονται οι αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών, ενώ εξειδικεύεται περαιτέρω η αρχή της επικουρικότητας στο πλαίσιο μιας ορθολογικότερης, διαφανούς και δημοκρατικότερης άσκησης των αρμοδιοτήτων από την Ένωση, αλλά και τα κράτη-μέλη.

Σημαντική κατάκτηση, όμως, της Συνταγματικής Συνθήκης είναι η διευκρίνιση της υπεροχής του Συντάγματος της Ένωσης (κατά το άρθρο 10 του Πρώτου Μέρους, του τίτλου III) απέναντι στο δίκαιο των κρατών-μελών. Και στο σημείο αυτό θα αναφερθούμε ιδιαίτερα.

Επ' αυτού δε του σημαντικού για τους πολίτες της Ένωσης δικαιώματος αξιοσημείωτα είναι τα εξής:

Αρχικώς θα πρέπει να λεχθεί, ότι ο κοινοτικός κανόνας δεν αρκεί να υπερέχει του εθνικού για να κατισχύσει πράγματι έναντι αυτού. Πρέπει ακόμη να μπορεί να αποτελεί και «αντικείμενο» επίκλησης από τον θιγόμενο διοικούμενο-πολίτη, όταν αυτός αντιτείνει στις εθνικές αρχές το περιεχόμενο της ρύθμισης του κοινοτικού κανόνα. Επιπλέον, θα πρέπει και η εθνική αρχή, δικαστική ή διοικητική, να υπέχει αντίστοιχη υποχρέωση να εφαρμόσει τον υπό τις συνθήκες αυτές προβαλλόμενο κοινοτικό κανόνα. Με άλλα λόγια, ο κοινοτικός κανόνας θα πρέπει να διαθέτει το χαρακτηριστικό της αμεσότητας (immediatete) για να καταστεί αποτελεσματική η υπεροχή του, την οποία οπωσδήποτε διαθέτει έναντι του εθνικού κανόνα, ακόμη και όταν αυτός είναι αντιθέτου περιεχομένου.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), με μία θεμελιώδη νομολογιακή παραδοχή του, στην υπόθεση Van Gend and Loos, ανέστρεψε το τεκμήριο «της καταρχήν ελλείψεως αμεσότητας» των διεθνών συμβατικών κανόνων. Θεώρησε, αντιθέτως, ότι οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου από τη φύση τους αφορούν ευθέως και αμέσως τον διοικούμενο πολίτη της Ένωσης. Επομένως, μπορεί αυτός, ως πολίτης της Ένωσης, να επικαλείται τους κοινοτικούς κανόνες των οδηγιών ενώπιον του εθνικού δικαστή, έστω και εάν οι κανόνες αυτοί απευθύνονται τυπικώς προς το κράτος-μέλος. Ένα τέτοιο δικαίωμα επίκλησης συνεπάγεται αυτομάτως και την υποχρέωση για τον εθνικό δικαστή να εφαρμόζει τον κανόνα που επικαλείται ο ιδιώτης-πολίτης της Ένωσης. Εξ αυτού:

Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος της νομολογίας του ΔΕΚ στο ζήτημα της αμέσου ισχύος των αποφάσεων, οδηγιών και των κανονισμών προς κράτη-μέλη. Αμφιβολίες σχετικώς με τον τρόπο ισχύος μιας απόφασης προς κράτος-μέλος ανέκυψαν αρχικώς στο πλαίσιο της υπόθεσης Grad. Το ΔΕΚ υπογράμμισε, με αφορμή την απόφαση αυτή, ότι δεν αναπτύσσουν μόνον οι κανονισμοί άμεση ισχύ στο κοινοτικό δίκαιο. Κατά τις παραδοχές του ΔΕΚ, εάν στο θιγόμενο πρόσωπο δεν παρέχεται η δυνατότητα επίκλησης των υποχρεώσεων που βαρύνουν το κράτος-μέλος βάσει της συγκεκριμένης κοινοτικής απόφασης, η δεσμευτικότητα της απόφασης αυτής αποδυναμώνεται πλήρως και με τον τρόπο αυτόν καταστρατηγείται το πρωτογενές δίκαιο του κανόνα του άρθρου 189 παρ. 4 Συνθ. ΕΚ. Τούτο ισχύει κυρίως στις περιπτώσεις που η κοινοτική έννομη τάξη επιβάλλει (διά παραγώγου δικαίου) στις εθνικές αρχές την τήρηση μιας ορισμένης συμπεριφοράς μέσω οδηγίας. Συνεπώς το χρήσιμο αποτέλεσμα (effet utile) της συγκεκριμένης αυτής διάταξης θα εξασθενίσει, εάν οι πολίτες της Ένωσης δεν μπορούσαν να επικαλεσθούν τον συγκεκριμένο κανόνα-οδηγία ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων.

Περαιτέρω, το ΔΕΚ απεφάνθη ότι το κράτος που δεν έχει προσαρμοσθεί εγκαίρως με το περιεχόμενο μιας οδηγίας δεν μπορεί να αντιτάσσει στους ιδιώτες τη δική του αμέλεια

να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του που πηγάζουν από την οδηγία, ενώ, αντιστρόφως, το κράτος-μέλος δεν μπορεί να επιβάλλει σε βάρος ιδιωτών υποχρεώσεις, βασιζόμενο σε διατάξεις οδηγίας, της οποίας η αναγκαία μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο δεν έχει ακόμη επιχειρηθεί.

Εν όψει του γεγονότος ότι το ζήτημα το οποίο αφορά τους κανόνες του πρωτογενούς και παραγώγου δικαίου είναι κρίσιμο για τη δικαστική προστασία και την καθόλου εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης των κρατών-μελών, θα πρέπει να ληχθούν τα εξής:

Αρχικώς τίθεται σημαντικό ζήτημα που αφορά τη σύγκρουση των διατάξεων του πρωτογενούς και παραγώγου Κοινοτικού Δικαίου με το Εθνικό Σύνταγμα.

Είναι σαφές ότι το Ευρωπαϊκό Δίκαιο συγκροτεί μια ιδιαίτερη έννομη τάξη: την κοινοτική και ήδη ενωσιακή έννομη τάξη που είναι διακεκριμένη από τις επιμέρους εννόμους τάξεις των κρατών-μελών και αναπτύσσει την ισχύ της στο πεδίο επί του οποίου υφίσταται κοινοτική-ενωσιακή αρμοδιότητα. Ειδικότερα δε για την Ελλάδα: Για τους στόχους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ήδη (με την ισχύ της Συνταγματικής Συνθήκης) για τους στόχους της Ένωσης, η συνταγματική υποδοχή (για την ελληνική έννομη τάξη) με τις παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος, αλλά και με την παρ. Ι του ίδιου άρθρου, που αφορά κυρίως το συμβατικό Διεθνές Δίκαιο, προσφέρεται ως επαρκής βάση για την επίλυση του προβλήματος στις σχέσεις ανάμεσα α) στο πρωτογενές και παράγωγο Κοινοτικό Δίκαιο και β) στο Εθνικό Δίκαιο. Το σημείο τριβής, όμως, εντοπίζεται κυρίως στη σχέση του Κοινοτικού Δικαίου και του Εθνικού Συντάγματος. Επ' αυτού λεκτέα τα εξής:

Αρχικώς διατυπώνεται η παρατήρηση ότι οι σχετικές αρμοδιότητες του κοινού και κανονιστικού εθνικού νομοθέτη έχουν ήδη μεταβιβασθεί και εκχωρηθεί στα κοινοτικά όργανα, στα ζητήματα μόνο που αφορούν τους σκοπούς των Κοινοτήτων και στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης. Έτσι:

Μια εθνοκεντρική προσέγγιση του ζητήματος μπορεί να ευρίσκεται σε αντίθεση με την κοινοκεντρική προσέγγιση του ζητήματος και τούτη η «διάκριση» αποτελεί ιστορική πρόκληση τόσο της πολιτικής όσο και της νομικής επιστήμης.

Ωστόσο, αφού καταστεί σαφές ότι οι εσωτερικοί κανόνες δεν μπορούν να υπερισχύσουν του πρωτογενούς και παραγώγου Κοινοτικού Δικαίου στο πλαίσιο εξουσιών του κοινού νομοθέτη και του κανονιστικού νομοθέτη, το ζήτημα υφίσταται μόνο στο εάν και κατά πόσο μπορεί το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο να υπερισχύει έναντι των κανόνων, οι οποίοι αφορούν τις συνταγματικές ρυθμίσεις. Ειδικότερα, για την Ευρωπαϊκή Συνθήκη του Συντάγματος τίθεται ζήτημα εάν και κατά πόσον οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου μπορούν να υπερισχύσουν έναντι των κανόνων του Εθνικού Συνταγματικού Δικαίου.

Ενταύθα, με δεδομένα τα ισχύοντα στην ελληνική έννομη τάξη, μπορεί να υποστηριχθούν τα παρακάτω, τα οποία κατ' αναλογίαν πρέπει να θεωρηθούν κρατούντα και στις λοιπές έννομες τάξεις των κρατών-μελών της Ένωσης.

Η υπεροχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου - στο επίπεδο της ελληνικής έννομης τάξης - και στην εκδήλωσή του ως πρωτογενούς και στην εκδήλωσή του ως παραγώγου δικαίου, έχει συνταγματικώς θεμελιωθεί από τον έλληνα συντακτικό νομοθέτη δυνάμει της παρ. Ι του άρθρου 28 του Συντάγματος. Είναι όμως σαφές ότι η «εκχώρηση εξουσιών» στην Κοινότητα-Ένωση δυνάμει του άρθρου 28 του Συντάγματος δημιουργεί ζήτημα «επί της υπεροχής» των διατάξεων των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου Ι, καθώς και του άρθρου 26 του Συντάγματος, που είναι συνταγματικοί κανόνες, οι οποίες αφενός δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση και αφετέρου δυνάμει αυτών εγκαθιδρύεται τόσο η δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος όσο και η διάκριση των λειτουργιών.

Βεβαίως, η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι θεματοφύλακας και των δύο αυτών βασικών πυλώνων-βάθρων του Ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου: και της δημοκρατικής μορφής του πολιτεύματος και της διάκρισης των λειτουργιών. Συνεπώς, κατ' αρχήν, είναι αδιανόητη η σύγκρουση του πρωτογενούς και παραγώγου Κοινοτικού Δικαίου με τον σκληρό πυρήνα του Ελληνικού Συντάγματος. Συνεπώς

Η πρώτη παραδοχή που μπορεί να διατυπωθεί στο κρινόμενο ζήτημα είναι ότι είναι δυνατόν η υπεροχή των κανόνων του Ευρωπαϊκού Δικαίου σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου να γίνεται αποδεκτή και για τις μη υποκείμενες σε αναθεώρηση διατάξεις του Συντάγματος, λόγω ακριβώς της κάμψης που εμφανίζεται, αναφορικά με το άρθρο 26 του Συντάγματος που αφορά τις διακρίσεις των λειτουργιών που συστοιχίζονται ομοίως με τη «θέσπιση αρμοδιοτήτων», τμήμα των οποίων έχει εκχωρηθεί. Με βάση δε αυτή την καταγραφή είναι προφανές ότι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα υπερισχύει και επί των μη υποκειμένων σε αναθεώρηση διατάξεων με εξαίρεση τις διατάξεις που αφορούν τη μορφή του πολιτεύματος.

Οίκοθεν νοείται ως αυτοδικαίως ισχύουσα η προαναφερόμενη παραδοχή ότι και οι κανόνες του παραγώγου Ευρωπαϊκού Δικαίου υπερισχύουν έναντι όλων των άλλων κανόνων του εσωτερικού δικαίου που αφορούν, όμως, τους κανόνες του κοινού ή κανονιστικού νομοθέτη. Εξάλλου (ειδικώς για την ελληνική έννομη τάξη), το άρθρο 2 της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ορίζει ότι, από την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, οι διατάξεις των αρχικών Συνθηκών και οι πράξεις των οργάνων των Κοινοτήτων δεσμεύουν την Ελληνική Δημοκρατία.

Περαιτέρω η γνώμη της Επιτροπής της 23ης Μαΐου 1979, με την αίτηση προσχώρησης της Ελληνικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, αναφέρει ότι: «Η Ελλάδα, καθιστάμενη μέλος των Κοινοτήτων, αποδέχεται ανεπιφυλάκτως τις Συνθήκες και τους πολιτικούς στόχους», καθώς και τις «πάσης φύσεως αποφάσεις» που έχουν ληφθεί από την έναρξη της ισχύος των Συνθηκών και τις επιλογές που έχουν γίνει στον τομέα ανάπτυξης-ενίσχυσης των Κοινοτήτων. Είναι δηλαδή προφανές ότι η Ελλάδα προσχωρεί στο κοινοτικό κεκτημένο και το ενσωματώνει στην εσωτερική έννομη τάξη, αναγνωρίζοντας την υπεροχή του.

Αυτή η δέσμευση της Ελληνικής Δημοκρατίας για την εφαρμογή των αρχικών Συνθηκών, αλλά και των πράξεων των οργάνων των Κοινοτήτων, συνομολογεί στο κοινοτικό πεδίο την υπεροχή του πρωτογενούς και του παραγώγου Ευρωπαϊκού Δικαίου, ασφαλώς δε και του Ευρωπαϊκού Συντάγματος -ως προεκτίθεται.

Συμπέρασμα:

Με αφορμή τα αναφερόμενα στην ελληνική έννομη τάξη, κατ' αναλογία πρέπει να υποστηριχθεί βασίμως για την ταυτότητα του νομικού λόγου ότι και τα κράτη-μέλη στο σύνολό τους δεσμεύονται να αποδέχονται, όσον αφορά το παράγωγο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, την υπεροχή του έναντι των κανόνων του κοινού και κανονιστικού νομοθέτη.

Όσον δε αφορά το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο και εν προκειμένω το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, προδήλως τα κράτη-μέλη οφείλουν να αποδέχονται την υπεροχή των κανόνων αυτών έναντι των κανόνων του εθνικού συνταγματικού νομοθέτη, με εξαίρεση τους κανόνες που ιδρύουν τη μορφή του πολιτεύματος. Τούτες δε οι παραδοχές είναι οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότητα και ενότητα της αρχής ασφάλειας του Κοινοτικού - Ενωσιακού Δικαίου.

Συνεπώς, με βάση τα προεκτεθέντα, οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έχουν νομκοπολιτική υπεροχή έναντι όλων των συνταγματικών κειμένων των κρατών-μελών, εξαιρουμένων των διατάξεων που αφορούν τη μορφή του Πολιτεύματος.