

Η συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης

Παναγιώτου Ι. Κανελλόπουλου *

Στις 29 Οκτωβρίου 2004, υπογράφηκε στη Ρώμη μεταξύ των αρχηγών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των κυβερνήσεων αυτών η «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», η οποία για να αρχίσει να ισχύει πρέπει μέχρι την 31η Οκτωβρίου 2006 να επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες. Σύμφωνα με την 30η Δήλωση, που προσαρτάται στη Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης, η Διάσκεψη των κυβερνήσεων των κρατών μελών σημειώνει ότι, εάν μετά παρέλευση δύο ετών από την υπογραφή της Συνθήκης, τα τέσσερα πέμπτα των κρατών μελών έχουν επικυρώσει την εν λόγω Συνθήκη και ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν δυσχέρειες στην επικύρωση, το θέμα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για συζήτηση και λήψη αποφάσεως περί του πρακτέου.

Το κείμενο του Συντάγματος της Ευρώπης συντάχθηκε από την ευρωπαϊκή Συνέλευση, η οποία συγκροτήθηκε με βάση τη «Διακήρυξη του Λάκεν» του Δεκεμβρίου του 2001 με εντολή να συντάξει ένα συνταγματικό κείμενο για τις ανάγκες της ενωμένης πλέον Ευρώπης του 21ου αιώνα. Τελικά η Συνέλευση συγκροτήθηκε από 105 αντιπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων, του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΕ και των υπό ένταξη κρατών, καθώς επίσης και της Επιτροπής. Επομένως, σε αντίθεση προς τις διακυβερνητικές διασκέψεις του παρελθόντος, το κείμενο του Συντάγματος της Ευρώπης καταρτίστηκε από ένα λίαν αντιπροσωπευτικό σώμα εκπροσώπων των λαών της Ευρώπης, οι οποίοι είχαν εκλεγεί απ' αυτούς και εξέφραζαν την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Με βάση τις θεμελιώδεις αρχές της επιστήμης του συνταγματικού δικαίου, τα μέλη της Συνέλευσης θα έπρεπε να είχαν εκλεγεί με άμεσες και καθολικές εκλογές από τους λαούς της ΕΕ, με την εντολή να συντάξουν και να θέσουν σε εφαρμογή το Σύνταγμα της Ευρώπης. Στην περίπτωση αυτή θα επρόκειτο πράγματι για Συντακτική Συνέλευση και ουδείς θα μπορούσε να αμφισβητήσει τη δημοκρατική της αντιπροσώπευση και τον χαρακτήρα του κειμένου ως Συντάγματος υπό την ουσιαστική και τυπική του μορφή. Αφού δεν ακολουθήθηκε η διαδικασία της επ' ευθείας εκλογής από τους λαούς της Ευρώπης των μελών της Συνέλευσης, θα έπρεπε ασφαλώς να επιλεγεί το Δημοψήφισμα ως μοναδικός και αποκλειστικός τρόπος επικύρωσης του Συντάγματος. Δυστυχώς μόνο εννέα από τα είκοσι πέντε κράτη μέλη αποφάσισαν να ακολουθήσουν τη διαδικασία του Δημοψηφίσματος, ενώ τα υπόλοιπα ακολούθησαν την κοινοβουλευτική οδό.

Επειδή δεν ακολουθήθηκε καμιά από τις παραπάνω μεθόδους σύνταξης ή επικύρωσης του Συντάγματος της Ευρώπης, εύλογα προβάλλονται αντιρρήσεις ως προς το εάν πρόκειται περί Συντάγματος ή περί μιας ακόμη Συνταγματικής Συνθήκης. Όσον αφορά την Ελλάδα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 28 § 3 του Συντάγματός της, ακολουθήθηκε η δια της κοινοβουλευτικής οδού επικύρωση «της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης». Επειδή όμως, υπό τις ανωτέρω εκφρασθείσες επιφυλάξεις, κατά την ορθότερη άποψη, πρόκειται περί Συντάγματος και όχι περί Συνθήκης, η ελληνική Βουλή δεν είχε εξουσία να κυρώσεώς του. Επομένως, έπρεπε να ακολουθηθεί η διαδικασία του Δημοψηφίσματος.

Οι βασικότερες καινοτομίες του υπό επικύρωση Συντάγματος της Ευρώπης συνοψίζονται ως ακολούθως:

1. Το Σύνταγμα της Ευρώπης διαιρείται σε τέσσερα μέρη. Στο πρώτο μέρος περιέχονται οι διατάξεις που αναφέρονται στην ίδρυση της Ένωσης, τις αξίες της, τους στόχους της, καθώς και το θεσμικό και νομικό της πλαίσιο. Στο δεύτερο μέρος περιλαμβάνεται ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης. Στο τρίτο μέρος περιλαμβάνονται διατάξεις που αφορούν τις πολιτικές και τη λειτουργία της Ένωσης, ενώ στο τέταρτο μέρος περιλαμβάνονται οι γενικές και τελικές διατάξεις.

2. Με το Σύνταγμα της Ευρώπης «ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Ένωση στην οποία τα κράτη μέλη απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων». Επομένως, η ΕΕ αποτελεί υπερεθνική νομική οντότητα, υπέρ της οποίας τα κράτη μέλη μεταβίβασαν, σε περιορισμένους τομείς, εθνικά κυριαρχικά δικαιώματα.

3. Η Ένωση, συνεπής προς το έμβλημά της «Ενωμένη στην πολυμορφία», σέβεται την ισότητα των κρατών μελών, την εθνική τους ταυτότητα, καθώς και τον πλούτο της πολιτιστικής και γλωσσικής της πολυμορφίας και μεριμνά για την προστασία και ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς.
4. Η δια του Συντάγματος ιδρυόμενη Ένωση έχει νομική προσωπικότητα, τόσο στο εσωτερικό των κρατών μελών όσο και εντός της διεθνούς κοινωνίας. Επομένως η ΕΕ έχει διεθνή νομική προσωπικότητα, αποτελεί μέλος της διεθνούς κοινωνίας, δυνάμενη να συνάπτει συνθήκες με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.
5. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αρμοδιότητες η οριοθέτηση των οποίων γίνεται με βάση την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, σύμφωνα με την οποία η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν με το Σύνταγμα τα κράτη μέλη για την επίτευξη των στόχων που αυτό ορίζει. Ενώ κάθε αρμοδιότητα που δεν απονέμεται στην Ένωση στο πλαίσιο του Συντάγματος ανήκει στα κράτη μέλη.
6. Με βάση την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, οι αρμοδιότητες της Ένωσης διαιρούνται πρώτον σε αποκλειστικές, δεύτερον σε συντρέχουσες και τρίτον σε υποστηρικτικές, συντονιστικές ή συμπληρωματικές της δράσης των κρατών μελών, εφαρμοζομένης της αρχής της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας. Επιπλέον, η Ένωση έχει Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής.
7. Στο θεσμικό πλαίσιο, διατηρείται η υπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των ήδη λειτουργούντων θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Εντούτοις άξιο προσοχής είναι το γεγονός ότι επέρχεται ενδυνάμωση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την καθιέρωση του κανόνα ότι η νομοθετική εξουσία της ΕΕ ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο με βάση τη διαδικασία της «συναπόφασης». Περαιτέρω, καθιερώνεται ο κανόνας ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία, της απλής πλειοψηφίας και της ομοφωνίας εφαρμοζομένης οσάκις ρητώς επιβάλλεται από τη συγκεκριμένη διάταξη.
8. Η σύνθεση της Επιτροπής στηρίζεται στον κανόνα ότι κάθε κράτος μέλος υποδεικνύει έναν Επίτροπο, λαμβάνεται όμως πρόνοια ώστε στο μέλλον, όταν ο αριθμός των κρατών μελών μεγαλώσει, τα μέλη της Επιτροπής να είναι λιγότερα από τον αριθμό των κρατών μελών.
9. Δημιουργείται η θέση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Συμβουλίου Αρχηγών) με θητεία δύομισι ετών, δυνάμενη να ανανεωθεί άπαξ, καθώς και η θέση του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης με θητεία πέντε ετών, ο οποίος θα είναι αντιπρόεδρος της Επιτροπής και πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων.
10. Οι νομικές πράξεις της ΕΕ, που είναι ο Ευρωπαϊκός νόμος, ο Ευρωπαϊκός νόμος – πλαίσιο, ο Ευρωπαϊκός κανονισμός, η Ευρωπαϊκή απόφαση, οι συστάσεις και οι γνώμες, διακρίνονται σε νομοθετικές πράξεις (ευρωπαϊκός νόμος και ευρωπαϊκός νόμος – πλαίσιο) και σε μη νομοθετικές πράξεις (ευρωπαϊκός κανονισμός, ευρωπαϊκή απόφαση). Θεσπίζονται επίσης οι κατ' εξουσιοδότηση ευρωπαϊκοί κανονισμοί και οι εκτελεστικές πράξεις.
11. Στο άρθρο I- 52 καθορίζεται το καθεστώς των εκκλησιών και των μη ομολογιακών ενώσεων, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση σέβεται και δεν θίγει το καθεστώς που έχουν σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο οι εκκλησίες, οι θρησκευτικές ενώσεις ή οι κοινότητες στα κράτη μέλη, ενώ διατηρεί με τις εκκλησίες ανοιχτό διαφανή και τακτικό διάλογο.
12. Καταργούνται οι σήμερα ισχύουσες Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης του Μάαστριχτ, ενώ διατηρείται η Συνθήκη της Ευρατόμ. Η δια του Συντάγματος της Ευρώπης ιδρυόμενη ΕΕ διαδέχεται την ΕΚ και την ΕΕ του Μάαστριχτ στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, ενώ διατηρείται σε ισχύ η κοινοτική νομοθεσία και γενικότερα το «κοινοτικό κεκτημένο».
13. Δυνάμει του άρθρου I-6 του Συντάγματος της Ευρώπης, καθιερώνεται ρητώς ο κανόνας της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο: «Το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που της απονέμονται υπερισχύουν του δικαίου των κρατών μελών.
14. Τέλος, για πρώτη φορά προβλέπεται και ρυθμίζεται στο άρθρο I-60 η ευχέρεια κάθε κράτους μέλους να

αποχωρήσει από την ΕΕ, εάν το επιθυμεί.

Η σύνταξη του Συντάγματος της Ευρώπης και η επικύρωσή του από τα κράτη μέλη της ΕΕ αποτελεί αναμφισβήτητα ένα αποφασιστικής σημασίας βήμα στην κατεύθυνση της ενοποίησης της Ευρώπης και από την άποψη αυτή αποτελεί σημαντικό σταθμό στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία των τελευταίων πενήντα ετών και το επιστέγασμα των ενοποιητικών προσπαθειών. Για το λόγο αυτό, παρά τις ατέλειες και τις ατολμίες του, αξίζει ανοχής και επεικούς κριτικής, λαμβάνοντας υπόψη ότι, όπως όλα τα μέχρι σήμερα αντίστοιχα κείμενα της ΕΕ, αποτελεί προϊόν συμβιβασμού μεταξύ των ευρωπαϊστών και των ευρωσκεπτικιστών. Τέλος, θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η δια του Συντάγματος ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζεται στην μεταβίβαση εθνικών κυριαρχικών δικαιωμάτων από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ, γεγονός που συνεπάγεται αντίστοιχη στέρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη.

* Ο Παν. Ι. Κανελλόπουλος είναι Καθηγητής του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς, κάτοχος Ευρωπαϊκής Έδρας Jean Monnet, μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου του Υπουργείου Εξωτερικών, μέλος της Ειδικής Συνοδικής Επιτροπής Παρακολούθησας Ευρωπαϊκών Θεμάτων της ΙΣ της Εκκλησίας της Ελλάδος. Οι απόψεις που εκφράζονται στο προκείμενο άρθρο είναι προσωπικές.