Τοις Εντευξομένοις
ή
Περί της ειδικώτερης σχέσης του Εθνικού Συντάγματος και δικαίου της Ε.Ε.

Του κ. ***Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ***

Καθηγητού Μετ. Πρ. Σπ. Παντείου Πανεπιστ. Κοιν. Πολιτ. Επιστ.,
Μετ. Πρ. Σπ. Πανεπ. Αθηνών
και Μετ. Πρ. Σπ. Νομικής Πανεπ. ΝΕΑΠΟΛΙΣ, Πάφος,
Ex Ch. L., U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris

Α. Σχέσεις εθνικού Συντάγματος και δικαίου της Ε.Ε.

Επ' αυτών σημειώνονται τα εξής, λόγω του ιδιάζοντος του ζητήματος:

Με δεδομένο το στοιχείο, ότι οι αρχικές τρεις Κοινότητες (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ), η μετέπειτα Ε.Ε., εδράζονται σε σειρά αξιών (όπως εκείνες των θεμελιωδών ελευθεριών, της αλληλεγγύης, των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων κ.ά.), πρέπει να θεωρηθεί ως αναγκαίο παρεπόμενο, ότι αυτές (οι τρεις Κοινότητες δηλαδή, η Ε.Ε.), επεδίωκαν και επιδιώκουν την υλοποίηση των ιδρυτικών (και μεταγενέστερων) στόχων και σκοπών τους μόνον μέσω κανόνων δικαίου[1] και όχι μέσω μηχανισμών ισχύος και βιαίας επιβολής.

Εάν δε, πέραν του ως άνω συστήματος αξιών, ληφθεί υπ' όψει, ότι οι τρείς Κοινότητες, η Ε.Ε., είναι «προϊόντα» ελεύθερης επιλογής των ενδιαφερομένων Μερών υπό καθεστώς ειρήνης, μακράν «βιαίων άνωθεν επιταγών» και μακράν πολεμικών συγκρούσεων, τότε η ανάγκη για ένα ίδιο και «ιδιάζον» σύστημα κανόνων δικαίου, το

1. Βλ. ενδεικτικώς: Υπόθεση Schrader, Συλλογή 1989, σ. 2263. Υπόθεση C-97/91, Borelli, Απόφαση της 3/12/1992.

οποίο θα διέπει την εν γένει λειτουργία τους παρίσταται ως κατεπείγουσα και επιβεβλημένη.

Το «ιδιάζον» του δικαιϊκού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαιολογείται εκ του γεγονότος, ότι τούτο περιλαμβάνει, ως εκ του ποικίλου εύρους των θεμάτων, τα οποία καλείται να καλύψει και να ρυθμίσει, όλα τα πεδία του Δικαίου[2]: Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, Δημόσιο Δίκαιο (Δίκαιο Ανταγωνισμού, Εργατικό Δίκαιο κ.λ.), Ιδιωτικό Δίκαιο (Γενικές Αρχές, Ενοχικό, Εμπράγματο) κ.λ.. Η ευρύτητα όμως αυτή τόσον των υπό ρύθμιση θεμάτων, όσον και των επ΄ αυτών ρυθμίσεων, δημιουργεί σειρά σημαντικών προβλημάτων καταγραφής, ερμηνείας και εφαρμογής και λειτουργεί «αποτρεπτικώς» επί συγγραφικού συστηματικού επιπέδου. Απόδειξη δε του τελευταίου τούτου στοιχείου αποτελεί το γεγονός, ότι το εγχείρημα των εβδομήκοντα συγγραφέων οι οποίοι συνέταξαν το έτος 1969 μ.Χ. την πρώτη Έκθεση επί του Droit des Communautés Européennes δεν έχει επαναληφθεί μέχρι τούδε, υπό την αυτή τουλάχιστον «οπτική». Βεβαίως, επί μέρους μονογραφίες (λίαν αξιόλογες ενίοτε...) καλύπτουν σειρά σημαντικών θεμάτων, και ιδίως εκείνων τα οποία είτε η πολιτική «σκοπιμότητα» προτάσσει έναντι άλλων, είτε η τρέχουσα δραστηριότητα και πρακτική εντός του ευρωπαϊκού χώρου «αναδεικνύει» ως επείγοντα, ως επίκαιρα, ως κύρια.

Προς όλα αυτά συναρτάται σειρά σημαντικών άλλων θεμάτων, όπως η πληθώρα των γλωσσών, στις οποίες πρέπει να διατυπώνωνται οι ρυθμίσεις και οι κανόνες, οι ετερόκλητες και ενδεχομένως αλληλοαναιρούμενες εθνικές νομοθεσίες, οι πολιτικές επιλογές των επί μέρους Εθνικών Κυβερνήσεων, (οι οποίες πιθανόν να «συγκρούωνται» με την «άλλη» πορεία[2] των ευρωπαϊκών μηχανισμών), οι γεωγραφικές ιδιαιτερότητες των Εταίρων, οι οποίες (πιθανόν) να «κατευθύνουν» προς διάφορες θεωρήσεις την κοινή πολιτική κ.λ..

2. Βλ. σχετικώς: Υπόθεση 6/64, Costa κατά Enel, Συλλογή 1954 - 1964, σ. 1191. Υπόθεση 14/68, Walt Wilhelm κ.ά., Συλλογή 1969 -1971, σ.1. Υπόθεση 106/77, Simmenthal, Συλλογή 1978, σ. 239. Υπόθεση 826/79, Mireco, Συλλογή 1980, σ. 643. Υπόθεση 170/88, Ford Espana, Συλλογή 1989, σ. 2339. Υπόθεση C-13/91, υπόθεση C-113/91, Debus, Απόφ. της 4/6/1992.

Β. Το πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.

Το πρωτογενές, λοιπόν, δίκαιο της Ε.Ε. συγκροτούν ενδεικτικώς:

Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), 1951 μ.Χ.

Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), 1957 μ.Χ..

Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ), 1957 μ.Χ..

Η Σύμβαση τροποποίησης διατάξεων του προϋπολογισμού και η Σύμβαση συγχώνευσης, 1979 μ.Χ..

Η Συνθήκη και η Πράξη προσχώρησης της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, 1972 μ.Χ..

Η Συνθήκη και η Πράξη προσχώρησης της Ελλάδος, 1979 μ.Χ..

Η Συνθήκη για την Γροιλανδία, 1984 μ.Χ..

Η Συνθήκη και η Πράξη προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλλίας, 1985 μ.Χ..

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1986 μ.Χ..

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1992 μ.Χ..

Η Συνθήκη και η Πράξη προσχώρησης της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας, 1995 μ.Χ..

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, 1997 μ.Χ.

Η Συνθήκη της Νίκαιας, 2001 μ.Χ.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας ή Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, 2007 μ.Χ.[3]

Η Συμφωνία «Ένωση για την Μεσόγειο», 2008[4].

Οι Πράξεις των Μονίμων Αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των Κρατών Μελών ως Μελών του Συμβουλίου κ.ά.

Τα εν λόγω κείμενα περιλαμβάνουν, ως εικός, τις βασικές αρχές για τους στόχους, τους σκοπούς, την εν γένει οργάνωση, την λειτουργία και ωρισμένα θέματα οικονομικού δικαίου, διαγράφοντα τα (οιονεί) συνταγματικά πλαίσια του όλου ενιαίου ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

3. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Ευρωπαϊκή Ένωση: οράματα και προσδοκίες. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Αθήναι, 2008, τ.52, σ.1 επόμ.

4. Βλ. λεπτομέρειες στο ανωτέρω αναφερόμενο κείμενο.

Αναλυτική αναφορά και λεπτομερείς ρυθμίσεις επί παντός θέματος ενδιαφέροντος πιθανόν την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ήταν δυνατόν να περιλαμβάνωνται στις ως άνω Συνθήκες και Πράξεις, δεδομένου, ότι η νομική συστατική κατασκευή των Κοινοτήτων αρχικώς και της Ένωσης μετέπειτα ήταν αναγκαίο να στηριχθεί σε «αρχές» και «ρυθμίσεις» μονίμου και διαρκούς χαρακτήρα, μακράν του κινδύνου συχνών αλλαγών και τροποποιήσεων επιβληθησομένων εξ οίας δήποτε εξωγενούς αιτίας, (πολιτικές επιλογές των Κυβερνήσεων των Χωρών Μελών, τρέχουσες σκοπιμότητες, πολιτικές και οικονομικές συγκυρίες, «άτυπες» συμμαχίες εντός των κόλπων των Κοινοτήτων και της Ένωσης κ.ά.).

Οι λεπτομερείς ρυθμίσεις και η συχνή αλλαγή στρατηγικών, πολιτικών, μέτρων και ρυθμίσεων έχει εναποτεθεί από τους εμπνευστές και ιδρυτές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος στο λεγόμενο «παράγωγο» δίκαιο, λόγω της ευελιξίας και της ευχέρειας κατάργησης, ανάκλησης, ή τροποποίησης, την οποία αυτό ως εκ της φύσης του «εμπεριέχει».

Πάντως, περί το πρωτογενές εν γένει δίκαιο, των Κοινοτήτων αρχικώς και της Ένωσης μετέπειτα, ανακύπτει σειρά θεμάτων, τινά των οποίων επισημαίνονται διά βραχέων εν συνεχεία.

Το πρώτο ζήτημα που ανακύπτει είναι ο επακριβής καθορισμός του χρόνου έναρξης της ισχύος ενός κανόνα δικαίου εκ των λεγομένων κανόνων πρωτογενούς χαρακτήρα. Η τρέχουσα κοινοτική πρακτική ταυτίζει τον χρόνο έναρξης με το χρονικό σημείο κατάθεσης των εγγράφων κύρωσης μίας Συνθήκης κ.λ. υπό του τελευταίου συμβαλλομένου Κράτους Μέλους στα αρμόδια για την εν λόγω κατάθεση Όργανα. Εξυπακούεται, ότι η κύρωση Συνθήκης κ.λ. υπό Κράτους Μέλους συντελείται κατά τους κανόνες του εσωτερικού του δικαίου, οι οποίοι δυνατόν να είναι και εντελώς διάφοροι προς τους αντίστοιχους άλλου Κράτους προσεπικυρούντος ή προσχωρούντος στην ίδια Συνθήκη. Επ΄ αυτού είναι χαρακτηριστική η περίπτωση κύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ: η Ελλάδα εκύρωσε την Συνθήκη με νόμο (Ν.2077/1992), η Δανία με δημοψήφισμα κ.λ.. Ο διάφορος τρόπος κύρωσης δεν οδηγεί βεβαίως σε διαφοροποιήσεις εγκυρότητας της ιδρυτικής συμμετοχής ή της εκ των υστέρων προσχώρησης σε Συνθήκη κ.λ..

Σε αντίθεση με το θέμα έναρξης της ισχύος των Συνθηκών κ.λ., το θέμα λήξης της ισχύος είναι εξ αρχής διευθετημένο: η ισχύς της Σύμβασης της ΕΚΑΧ εξέπνεε τον Σεπτέμβριο του έτους 2002 μ.Χ., ενώ δεν προεβλέπετο καταληκτική ημερομηνία για την ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ και η Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει συναφθεί για απεριόριστο χρονικό διάστημα (Τίτλος VII, Τελικές διατάξεις, άρθρο Ο της Συνθήκης).

Έτερο θέμα συνιστά η «συνάρτηση» των Συνθηκών κ.λ. προς άλληλες: οι Συνθήκες δεν «συμπληρώνουν ερμηνευτικώς» άλληλες, η δε μεταξύ αυτών σχέση ισχύος, σε περίπτωση ρυθμίσεων της αυτής τυπικής μορφής, διέπεται υπό του στοιχείου «χρόνος», όπως άλλως τε και στα εθνικά δικαιϊκά συστήματα: η προηγηθείσα κατά χρόνο ρύθμιση υποχωρεί στην επόμενη κατά χρόνο, ενώ προσθέτως λαμβάνεται υπ΄ όψει το (ενδεχομένως) υπάρχον στοιχείο της lex specialis στην υπό εφαρμογή ρύθμιση.

Σχετικώς με το ζήτημα της ιεραρχικής σχέσης των περιλαμβανομένων στο πρωτογενές δίκαιο κανόνων, σημειώνεται, ότι σε περίπτωση αντιθέτων ρυθμίσεων μεταξύ Συνθηκών π.χ., η χρονικώς μεταγενέστερη κατισχύει της χρονικώς προηγηθείσης.

Γ. Το παράγωγο ή δευτερογενές δίκαιο της Ε.Ε.

Εξ άλλου, το λεγόμενο παράγωγο ή δευτερογενές δίκαιο των τριών Κοινοτήτων αρχικώς και της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετέπειται συγκροτούν:

Οι Κανονισμοί [5].

Οι Οδηγίες[6].

Οι Αποφάσεις.

Οι Συστάσεις, οι Γνώμες.

Το ως άνω δίκαιο «παράγεται» από τα διάφορα Όργανα των Κοινοτήτων, της Ένωσης, κατά την άσκηση των ανατεθεισών υπό των

---

5. Βλ. Υπόθεση 31/78, Bussone. Συλλογή 1978, σ. 775. Υπόθεση 177/78, Pigs and Bacon. Συλλογή 1979/II, σ. 77.

6. Βλ. Υπόθεση 103/88, Costanzo. Συλλογή 1989, σ. 1861. Υπόθεση C-221/88, Busseni. Συλλογή 1990, σ. I.-519. Άλλα θέματα βλ. στα: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νέα έκδοση, Αθήναι, 2008, και Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Η Συνθήκη για την θέσπιση του Συντάγματος της Ε.Ε. Ρώμη/Αθήναι, Οκτώβριος 2004.

Συνθηκών σε αυτά αρμοδιοτήτων, επί σκοπώ υλοποίησης των στόχων και σκοπών των Συνθηκών αφ' ενός και επί σκοπώ ομοιογενούς και ενιαίας εφαρμογής των στρατηγικών, των πολιτικών, των μέτρων, των ρυθμίσεων υπό των συμμετεχόντων Κρατών αφ' ετέρου. Εξυπακούεται, ότι όπου δεν παρίσταται ανάγκη ενιαίας ρύθμισης ισχύουν και εφαρμόζονται οι διατάξεις οι ισχύουσες εν προκειμένω στα κατ' ιδίαν εθνικά δικαιϊκά συστήματα.

Σε σχέση με το παράγωγο δίκαιο των τριών Κοινοτήτων παρατίθεται το ακόλουθο σχήμα:

Συνθήκη ΕΚΑΧ:
Άρθρο 14:
Γενικές Αποφάσεις.
Συστάσεις.
Αποφάσεις (ατομικές).
Γνώμες.
Συνθήκη ΕΟΚ, Συνθήκη ΕΚΑΕ.
Άρθρο 189: Άρθρο 161:
Κανονισμοί.
Οδηγίες.
Αποφάσεις.
Συστάσεις.
Γνώμες.

Οι Κανονισμοί έχουν γενική ισχύ, δεσμευτικό χαρακτήρα και ισχύουν ευθύς ως εκδοθούν (εκτός εάν άλλως προβλέπεται) εντός όλων των Κρατών-Μελών.

Οι Οδηγίες δεσμεύουν εκείνους προς τους οποίους απευθύνονται σε συνάρτηση με το επιδιωκόμενο από πλευράς Κοινοτήτων/Ε.Ε. να παραχθεί αποτέλεσμα, καταλείπουσες την επιλογή των προς εφαρμογή μέτρων και μέσων στην διακριτική ευχέρεια των Αρχών των Κρατών-Μελών.

Οι Αποφάσεις εφαρμόζονται επί «συγκεκριμένων» αποδεκτών.

Οι Συστάσεις και οι Γνώμες υποδηλούν νομικώς ό,τι και ως όροι εννοιολογικώς, στερούμενες a priori δεσμευτικού χαρακτήρα.

Πέραν αυτών, παρατίθενται και τα εξής:

Δ. Η «υπεροχή» του Κοινοτικού δικαίου έναντι του Εθνικού

Με βάση τις Συνθήκες για τις τρεις Κοινότητες και την Ε.Ε. πρέπει να σημειωθεί, ότι το εν γένει κοινοτικό δίκαιο κατισχύει άνευ άλλου τινός του εθνικού, ανεξαρτήτως συνόρων και άνευ δυνατότητας του Κράτους-Μέλους να «επιλέξει» κατά το δοκούν και κατά περίπτωση ποίες διατάξεις και πότε θα τις εφαρμόσει εντός των γεωγραφικών και διοικητικών ορίων του, ακόμη και εάν κατά την φάση «παραγωγής» αυτών των ρυθμίσεων είχε διατυπώσει αντίθετη άποψη ή διεφώνησε ριζικώς. Αυτή η σχέση κοινοτικού - εθνικού δικαίου, εξ άλλης πλευράς, παρέχει, κατ' αρχάς, την ευχέρεια στους Πολίτες των επί μέρους Κρατών-Μελών να επικαλούνται το πρώτο και ενώπιον των εθνικών Δικαστηρίων, τα οποία είναι υποχρεωμένα να τον εφαρμόσουν.

Κράτη προσχωρούντα στις Συνθήκες ως νέα Μέλη, αυτομάτως, πλην αντιθέτων ρητών ρυθμίσεων για επί μέρους θέματα, (για τα οποία μπορεί να προβλεφθεί μεταβατική περίοδος), υπάγονται στο ήδη διαμορφωθέν προγενέστερο νομικό καθεστώς.

Η παραγόμενη σε οίο δήποτε επίπεδο νομολογία βάσει των Συνθηκών για τις τρεις Κοινότητες και την Ε.Ε. δεν συνιστά «αυτομάτως» πηγή του δικαίου της Ένωσης, παρά το γεγονός, ότι ενίοτε επηρεάζει αναντιλέκτως προς την κατεύθυνση νέων ρυθμίσεων.

Πλην των γενικών αρχών του εν γένει Δικαίου, των διεθνώς παραδεδεγμένων, τόσο το λεγόμενο πρωτογενές, όσο και το χαρακτηριζόμενο ως παράγωγο δίκαιο, εντός του πλαισίου των Συνθηκών για τις τρεις Κοινότητες και την Ε.Ε., είναι γραπτό δίκαιο και δημοσιεύεται υποχρεωτικώς στην επίσημη εφημερίδα της Ένωσης. Η δημοσίευση αυτή, συνιστώσα condicio sine qua non για την ισχύ των διατάξεων, εξυπηρετεί τις αρχές της δημοσιότητας, της βεβαίας χρονολογίας, του συγκεκριμένου περιεχομένου κ.λ., γίνεται δε σε όλες τις γλώσσες της Ένωσης.

Η Επίσημη Εφημερίδα περιλαμβάνει δύο τεύχη: το τεύχος L (Legislation) για την νομοθεσία που παράγεται βάσει των Συνθηκών των Κοινοτήτων, της Ένωσης και το τεύχος C (Communication) για τις ανακοινώσεις κειμένων που πρέπει να έχουν ευρεία δημοσιότητα.