

Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

ΛΙΝΑΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ*

“Γιατί, όπως πολύ σωστά είπε κάποτε
κι ο φίλος μου ο Τίτος,
“Κανένας στίχος σήμερα δεν κινητοποιεί τις μάζες.
Κανένας στίχος σήμερα δεν ανατρέπει καθεστώτα”
Έστω.
Ανάπηρος, δείξε τα χέρια σου.
Κρίνε για να κριθείς”
Μανόλης Αναγνωστάκης, Τα ποιήματα 1941-1971

- I. Η ΙΣΧΥΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ
 - A. Η αναγνώριση της ισχύος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση
 - B. Το επίπεδο προστασίας
- II. ΟΙ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΕΚΔΟΧΕΣ
 - A. Η νομολογιακή αναγνώριση από το ΔΕΚ
 - B. Προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
 - Γ. Κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- III. Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ
 - A. Η εντολή της Κολωνίας
 - B. Η Συνέλευση: μια καινοτομία στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης
 - Γ. Οι πηγές έμπνευσης και η αξιολόγησή τους
 - Δ. Τα επίμαχα ζητήματα
 1. Όλα τα (παλιά μόνο) δικαιώματα;
 2. Κοινωνικά δικαιώματα;
 - E. Νομική ισχύς και επίδραση του Χάρτη
 - ΣΤ. Το πεδίο εφαρμογής
 - Z. Συνοπτική αξιολόγηση των προστατευόμενων δικαιωμάτων
- IV. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: Ο ΧΑΡΤΗΣ ΩΣ ΚΟΜΜΑΤΙ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

* Πτυχιούχου Νομικής Α.Π.Θ., LL.M. Πανεπιστημίου Trier, Dr.jur. Πανεπιστημίου Ανοβέρου, MSc Πολιτικής Θεωρίας London School of Economics (LSE). Η συγγραφέας ήταν εκπρόσωπος της ελληνικής οργάνωσης ‘Ευρωπαϊκή Έκφραση’ στο *Permanent Forum of European Civil Society* κατά τη διάρκεια των εργασιών σύνταξης του Χάρτη και παρακολούθησε μέρος των εργασιών αυτών. Το άρθρο γράφηκε στα πλαίσια μεταδιδακτορικής έρευνας στο LSE, η οποία υποστηρίζεται από υποτροφία *Marie Curie* χορηγούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και ολοκληρώθηκε το Σεπτέμβριο του 2001. Η συγγραφέας ευχαριστεί τους συναδέλφους και φίλους Ακριτά Καϊδατζή και Θάλη Μέλφο για εύστοχες και χρήσιμες παρατηρήσεις.

I. Η ΙΣΧΥΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

A. Η αναγνώριση της ισχύος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η φιλελεύθερη παράδοση των ατομικών δικαιωμάτων ως ορίων περιοριστικών κάθε ασκούμενης επί του ατόμου και του πολίτη πολιτικής εξουσίας αποτελεί θεμέλιο του πολιτειακού καθεστώτος που αναδύθηκε στην Ευρώπη¹ το 17^ο αιώνα². Σύντομα³ η φιλελεύθερη αυτή παράδοση συμπληρώθηκε από τη σοσιαλιστική, έκφραση της οποίας αποτέλεσαν τα κοινωνικά δικαιώματα. Διαμορφώθηκε έτσι μια αντίληψη, βαθιά ριζωμένη στην ευρωπαϊκή πολιτική κουλτούρα και ιστορία, υπέρ του αδιαπραγμάτευτου σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων οπουδήποτε ασκείται πολιτική εξουσία. Η μεταφορά μέρους της τελευταίας σε μια πολιτική κοινότητα, ποσοτικά και ποιοτικά διακριτή από αυτή του έθνους-κράτους, την Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής ΕΕ), αποτελεί τον αναγκαίο αλλά και επαρκή όρο διατύπωσης της κανονιστικής πρότασης περί ισχύος και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξης.

Ο λειτουργικά περιορισμένος χαρακτήρας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ιδιαίτερα στα πρώτα στάδια λειτουργίας τους⁴, και η κατά συνέπεια αυτού απορρέουσα αντίληψη⁵ ότι στο

¹ Για το ερώτημα σχετικά με την οικουμενικότητα των ανθρώπινων δικαιωμάτων ή αντίθετα τον ιδιαίτερο ευρωπαϊκό τους χαρακτήρα βλ. CHARLES LEBEN, *A European Approach to Human Rights*, σε: PHILIP ALSTON (επιμ.), *The EU and Human Rights*, 1999, 69επ.

² Βλ. για παράδειγμα JOHN LOCKE, *Two Treatises of Government*, 1698, σε: P. Laslett (επιμ.), 1988, 2nd Treatise, Κεφάλαιο XI: Of The Extent of the Legislative Power, παρ. 137: "Absolute Arbitrary Power, or Governing without settled standing Laws, can neither of them consist with the ends of Society and Government, which Men would not quit the freedom of the State of Nature for, and tie themselves up under, were it not to preserve their lives, Liberties and Fortunes; and by stated Rules of Right and Property to secure their Peace and Quiet".

³ Ήδη στα πρώτα Συντάγματα της Γαλλικής Επανάστασης του 1791 και του 1793 περιλαμβάνονται διατάξεις που προβλέπουν ένα δημόσιο σύστημα πρόνοιας για ορφανά και φτωχούς και δωρεάν δημόσια εκπαίδευση για όλους.

⁴ ΣΠΥΡΟΥ ΤΑΛΙΑΔΟΥΡΟΥ, *Τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και το κοινοτικό δίκαιο*, ΝοΒ 1982, 555επ. (556).

⁵ Βλ. ΑΝΔΡΕΑ ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Τα πολιτικά δικαιώματα στην ευρωπαϊκή κοινοτική έννομη τάξη*, ΤοΣ 1986, 37επ. (39)· πρβλ. ΑΘΑΝΑΣΙΑΣ ΤΣΑΜΠΑΣΗ, *Η νομολογία του ΔΕΚ για τα ατομικά δικαιώματα*, ΤοΣ 1986, 321επ. (323).

κοινωνικό πλαίσιο δεν ασκείται μια ολοκληρωμένη πολιτική εξουσία και άρα δεν απειλούνται τα ανθρώπινα δικαιώματα, δικαιολογούσαν την αρχική απουσία οποιασδήποτε αναφοράς σε αυτά από τις ιδρυτικές των Κοινοτήτων Συνθήκες. Άξια προστασίας θεωρήθηκαν μόνον τα δικαιώματα που συντελούσαν στην επίτευξη των οικονομικών στόχων· έτσι καμία πρόβλεψη δεν έγινε για ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, ενώ το δικαίωμα ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας και για τα δύο φύλα⁶ ήταν το μόνο κοινωνικό δικαίωμα που κρίθηκε άξιο προστασίας.

Η επέκταση ωστόσο των αρμοδιοτήτων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνέβαλε στον πολλαπλασιασμό των διακινδυνεύσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπογράμμισε την ανάγκη περιφρούρησής τους και εντός της κοινοτικής έννομης τάξης.⁷ Η ισχύς τους εξάλλου στα πλαίσια του Κοινοτικού δικαίου προβλήθηκε⁸ ως αναγκαία και απαραίτητη προϋπόθεση⁹ αποδοχής της αρχής της υπεροχής¹⁰ αυτού απέναντι στα εθνικά δίκαια, αρχή

⁶ SANDRA FREDMAN / CHRISTOPHER MACCRUDDEN / MARK FREEDLAND, *An E.U. Charter of fundamental rights*, Public Law 2000, 178επ. (178).

⁷ ΠΡΟΔΡΟΜΟΥ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο*, ΝοΒ 1982, 5επ. (5).

⁸ Το ζήτημα ανακίνησε το γερμανικό ομοσπονδιακό συνταγματικό δικαστήριο στη λεγόμενη *Solange I* απόφαση του το 1974 (BVerfGE 37, 271επ., και σε ελληνική μετάφραση ΤοΣ 1981, 355επ.) με την οποία δήλωσε (BVerfGE 37, 280) ότι διατηρεί για το ίδιο τη δυνατότητα ελέγχου της συνταγματικότητας του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου με μέτρο κρίσης τα προστατευόμενα στο Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης δικαιώματα για όσο χρόνο (*solange*) η Κοινότητα δε διαθέτει ψηφισμένο από το Κοινοβούλιο κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων που να προσφέρει προστασία ανάλογη αυτής του γερμανικού Συντάγματος. Έθεσε έτσι υπό αμφισβήτηση την αρχή της υπεροχής και της αυτονομίας του Κοινοτικού δικαίου. Ανάλογη προβληματική διατυπώθηκε και από το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο· βλ. σχετικά ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥ ΚΑΤΡΑΝΗ, *Και πάλι. Το πρόβλημα της σχέσης ανάμεσα στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και το δίκαιο των κρατών-μελών με αφορμή μια πρόσφατη απόφαση του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου*, ΤοΣ 1984, 546επ.· HENRY SCHERMERS, *The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice*, CMLRev 1990, 97επ.

⁹ Βλ. TREVOR HARTLEY, *The Foundations of European Community Law*, ²1988, 132επ. ΕΥΓΕΝΙΑΣ ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση*, 1995, 109επ.

¹⁰ Βλ. σχετικά με την αρχή της υπεροχής ΕΥΓΕΝΙΑΣ ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, σε: ΣΤΑΓΚΟΥ / ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ²2000, 242επ.

την οποία επαναστατικά δημιούργησε και καθιέρωσε το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής ΔΕΚ). Ενόψει της απουσίας σχετικής πρόβλεψης στις Συνθήκες και άρα ύπαρξης κενού δικαίου¹¹ και προκειμένου να περιφρουρήσει την αρχή της υπεροχής, το ΔΕΚ αναγνώρισε¹² μέσω διαπλαστικής νομολογίας¹³ ότι “τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, των οποίων την τήρηση διασφαλίζει το Δικαστήριο”¹⁴. Πηγές έμπνευσης των δικαιωμάτων αποτέλεσαν για το Δικαστήριο οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και οι διεθνείς Συνθήκες¹⁵ για τις οποίες έχουν συνεργαστεί ή στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη

¹¹ Σχετικά την απουσία ρύθμισης στο κοινοτικό δίκαιο ως προϋπόθεση προσφυγής σε ρυθμίσεις άλλων εννόμων τάξεων, είτε καθοδικά, προς τα εσωτερικά δίκαια των κρατών μελών είτε ανοδικά, προς το διεθνές δίκαιο, βλ. ΝΙΚΟΥ ΣΚΑΝΔΑΜΗ, *Προστασία των ατομικών δικαιωμάτων οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού χαρακτήρα στην κοινοτική δικαιοταξία*, ΤοΣ 1986, 61επ. (62). Για την κάλυψη του κενού στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, βλ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 111επ.

¹² Η πρώτη αναφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα γίνεται στην απόφαση *Stauder*, υπόθεση 26/69, ΣυλλΝομολ 1969, 147επ. (151, παρ. 7). Ακολουθεί η απόφαση *Internationale Handelsgesellschaft*, υπόθεση 11/70, ΣυλλΝομολ 1970, 581επ. (582, παρ. 2 και 585, παρ. 4), όπου το Δικαστήριο αφού διακήρυξε την αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης στα πλαίσια της οποίας δε βρίσκουν εφαρμογή τα κατοχυρωμένα στα εθνικά συντάγματα δικαιώματα, τόνισε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν πάντως αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του Κοινοτικού δικαίου και ως τέτοια προστατεύονται από το Δικαστήριο. Η γραμμή αυτή σκέψης σταθεροποιήθηκε και σε επόμενες αποφάσεις, βλ. *Nold*, υπόθεση 4/73, ΣυλλΝομολ 1974, 277επ. (284, παρ. 13)· *Hauer*, υπόθεση 44/79, ΣυλλΝομολ 1979, 749επ. (756/7, παρ. 14)· *Wachauf*, υπόθεση 5/88, ΣυλλΝομολ 1989, 2609επ. (2639, παρ. 17).

¹³ Η διαπλαστική αυτή νομολογία έκανε χρήση δύο μεθόδων, της διασταλτικής ερμηνείας των διατάξεων των Συνθηκών και, κυριότερα, της ενσωμάτωσης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου· βλ. ΤΣΑΜΠΑΣΗ, 325επ.

¹⁴ *Hoechst*, υπόθεσεις 46/87 και 227/88, ΣυλλΝομολ 1989, 2859επ. (2923, παρ. 13).

¹⁵ *Nold*, ό.π.· *Wachauf*, ό.π. Στην υπόθεση 374/87, *Orkem*, ΣυλλΝομολ 1989, 3283επ. (3351, παρ. 31) το ΔΕΚ έκανε αναφορά στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.

μέλη, με προεξάρχουσα την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής ΕΣΔΑ)¹⁶. Με την ανάπτυξη της νομολογίας αυτής το ΔΕΚ ανταποκρίθηκε¹⁷ στην πρόκληση κάποιων εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων που είχαν αμφισβητήσει την αρχή της υπεροχής αλλά και στη γενικότερη ανάγκη περιφρούρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη.

Η νομολογία αυτή του ΔΕΚ βρήκε απήχηση στα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα¹⁸ και απέκτησε¹⁹ τελικά νομική βάση στο θετικό κοινοτικό, ορθότερα ενωσιακό, δίκαιο στο άρθρο

¹⁶ Απόφαση *Rutili*, υπόθεση 36/75, ΣυλλΝομολ 1975, 367επ. (375, παρ. 32) και σταθερά σε μεταγενέστερες αποφάσεις βλ. ενδεικτικά *Hauer*, ό.π.· *Johnston*, υπόθεση 222/84, ΣυλλΝομολ 1986, 1651επ. (1682, παρ. 18)· *Kremzow*, υπόθεση C-299/95, ΣυλλΝομολ 1997, I-2629επ. (2645, παρ. 14) και *Baustahlgewebe*, υπόθεση C-185/95 P, ΣυλλΝομολ 1998, I-8417 (I-8498/9, παρ. 29)· βλ. και την πρόσφατη απόφαση του Πρωτοδικείου *Mannesmannrohren-Werke AG* της 20/02/2001, T-υπόθεση 112/98, σκέψη 33, όπου σημειώνεται ότι “τα θεμελιώδη δικαιώματα που εγγυάται η ΕΣΔΑ, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, προέχουν της απλής κανονιστικής ρυθμίσεως που προβλέπει ο κανονισμός”.

¹⁷ Απόφαση *Solange II* του 1986, BVerfGE 73, 339, όπου το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο απεμπόλησε το δικαίωμα που είχε διατηρήσει για τον εαυτό του με την απόφαση *Solange I* να ελέγχει το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο με κριτήριο τα συνταγματικά δικαιώματα του Θεμελιώδους Νόμου εφόσον και ενόσω (*solange*) οι Κοινότητες και ιδιαίτερα το ΔΕΚ εγγυώνται γενικά μια αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και περιφρουρούν το ουσιαστικό περιεχόμενό τους. Σχετικά με την εξέλιξη της νομολογίας του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, βλ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥ ΚΑΤΡΑΝΗ, *Δημοκρατία, θεμελιώδη δικαιώματα και υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου*, ΤοΣ 1987, 650επ. (651επ.). Η στάση αυτή του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου επιβεβαιώθηκε στην πρόσφατη απόφασή του *Bananenmarktordnung* της 07.06.2000, EuGRZ 2000, 328επ., σύμφωνα με την οποία προσφυγές ενόπιον (εθνικών) δικαστηρίων επικαλούμενες παραβίαση συνταγματικών δικαιωμάτων από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο είναι εκ των προτέρων απαράδεκτες αν δεν αποδεικνύουν ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινότητα, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του ΔΕΚ, έχει μειωθεί μετά την απόφαση *Solange II*, με αποτέλεσμα να περιέλθει κάτω του απαιτούμενου επιπέδου.

¹⁸ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, 7. ΕΥΓΕΝΙΑΣ ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποτρέπει την προσχώρηση της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕΕΕυρΔ 3:1996, 581επ. (587επ.)· σχετικά με το ρόλο και τις πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βλ. ΣΤΕΛΙΟΥ ΠΕΡΡΑΚΗ, *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου*, 1986, *passim*.

¹⁹ Αναφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα γίνεται για πρώτη φορά σε κείμενο Συνθήκης στο Προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986. Είχε προηγηθεί η Κοινή Διακήρυξη του Συμβουλίου, Κοινοβουλίου και της Επιτροπής της 05.04.1977, βλ. ΕΕ [1977] C103/1.

6 παρ. 2 (πρώην ΣΤ παρ. 2) της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΣΕΕ), το οποίο προστέθηκε²⁰ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και το οποίο προβλέπει:

“Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, ως γενικές αρχές του Κοινοτικού Δικαίου”.

Το άρθρο αυτό, σε συνδυασμό με το άρθρο 46 ΣΕΕ, στο οποίο προβλέπεται πλέον, μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και σε αντίθεση με το προηγούμενο άρθρο Λ ΣΕΕ, αρμοδιότητα του ΔΕΚ αναφορικά με το άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ, αποτελεί τη νομική βάση της νομολογίας του ΔΕΚ επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων.²¹ Παράλληλα με κάθε διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών προστίθενταν, με τρόπο πάντως ασυνεχή, περαιτέρω θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία βρίσκονται διάσπαρτα στο σώμα των Συνθηκών.²²

B. Το επίπεδο προστασίας

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό κράτος στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί, με βάση δικαιοκρατικά κριτήρια, να γίνει αποδεκτή μόνον αν δε συνεπάγεται πτώση του επιπέδου της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η απαίτηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη αξία στο πλαίσιο πολιτικών που εγκυμονούν αυξημένους κινδύνους για τις ελευθερίες του ατόμου, όπως για παράδειγμα η μετανάστευση, η αστυνομική συνεργασία και η δημιουργία ενός ενιαίου δικαστικού χώρου.²³ Το *status quo* της προστασίας αυτής

²⁰ Βάσει του άρθρου αυτού ο ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*, ΤοΣ 1993, 453επ. (460), θεωρεί ότι οι ουσιαστικές διατάξεις της ΕΣΔΑ καθίστανται δια παραπομπής τμήμα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και οι Κοινότητες εφοδιάζονται με πλήρη κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων.

²¹ KOEN LENAERTS, *Fundamental rights in the European Union*, ELRev. 2000, 575επ. (577).

²² Βλ. σχετικά ΓΩΡΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: μια αμφιλεγόμενη διαδικασία*, ΠοινΔικ 2/2001, 177επ. (178).

²³ Οι πολιτικές του τρίτου πυλώνα καθώς, ειδικότερα, και η Σύμβαση Σένγκεν αναφέρονται συχνά και δικαίως ως παραγωγοί αυξημένων διακινδυνεύσεων των θεμελιωδών ελευθεριών, οι οποίες μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά μόνον σε ενωσιακό επίπεδο- πρβλ. TIM EICKE, *The European Charter of Fundamental Rights - unique opportunity or unwelcome distraction*, EHRLR 2000, 280επ. (290επ.).

παρουσιάζει ωστόσο σήμερα ελλείμματα σε σχέση με το αντίστοιχο των εθνικών κρατών. Βάσει της αρχής της υπεροχής τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια δεν μπορούν να ελέγξουν το κοινοτικό δίκαιο και τις πράξεις των κοινοτικών οργάνων²⁴ με μέτρο τα θεμελιώδη δικαιώματα των εθνικών συνταγμάτων. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής ΕΔΔΑ) από την άλλη πλευρά, έκρινε εαυτό αρμόδιο να ελέγχει τις πράξεις των εθνικών αρχών, ακόμη και αυτές με τις οποίες υλοποιούν τις κοινοτικές τους υποχρεώσεις²⁵, όχι όμως και τις πράξεις των κοινοτικών οργάνων, δεδομένου ότι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η Ένωση δεν είναι μέλη της ΕΣΔΑ.²⁶

²⁴ Πρβλ. τη σχετική συζήτηση στη Γερμανία σχετικά με τη (μη) δέσμευση των εθνικών αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τα (γερμανικά) θεμελιώδη δικαιώματα σε WINFRIED KLUTH, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*, 1995, 80επ. με περαιτέρω παραπομπές.

²⁵ Βλ. τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου *Ilse Hess v. United Kingdom* της 28.05.1975, No. 6231/73, D&R 2, 72επ. (74)· *Melchers & Co. v. Germany*, της 09.02.1990, No. 13258/87, D&R 64, 138επ. (και <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/hedec/sift/674.txt>)· *Van der Hurk κατά Ολλανδίας*, απόφαση του ΕΔΔΑ της 19.04.1994, Series A Vol. 288, 1επ. (11/12)· *Cantoni v. France*, απόφαση της 15.11.1996, Reports 1996-V No 20, 1614επ. (1628) και *Matthews v. United Kingdom* της 18.02.1999, No. 24833/94, παρ. 32επ, όπου το ΕΔΔΑ παρατηρεί ότι πράξεις των ΕΚ ως τέτοιων δεν μπορούν να κριθούν από το ίδιο λόγω του ότι οι Κοινότητες δεν αποτελούν συμβαλλόμενο μέρος· τονίζει ωστόσο ότι η Σύμβαση δεν αποκλείει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς υπό την προϋπόθεση ότι τα δικαιώματα της Σύμβασης συνεχίζουν να προστατεύονται. Η ευθύνη των κρατών μελών συνεπώς επιβιώνει της μεταφοράς αυτής. Σχετικά με την εξέλιξη της νομολογίας του ΕΔΔΑ αναφορικά με την ευθύνη των συμβαλλόμενων μερών ενώπιον της ΕΣΔΑ όταν ενεργούν εντός του κοινοτικού δικαίου βλ. σχετικά ΣΩΤΗΡΗ ΜΑΝΩΛΑΚΙΔΗ / ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗΣ ΣΓΟΥΡΙΔΟΥ, *Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 18ης Φεβρουαρίου 1999 στην υπόθεση Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, ΕΕΕυρΔ 4: 1999, 881επ. (884επ.).

²⁶ Προσφυγές στο παρελθόν κατά των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του συνόλου των κρατών μελών και των κρατών μελών κατ' ιδίαν (π.χ. υπόθεση *Confédération Française Démocratique du Travail*, απόφαση της Επιτροπής της 10.07.1978, D & R 13, 231επ.) είχαν κριθεί ως απαράδεκτες από την Επιτροπή *ratione personae* λόγω έλλειψης παθητική νομιμοποίησης της Κοινότητας, τού δε συνόλου των κρατών μελών θεωρούμενου ως ταυτιζόμενου με την Κοινότητα. Με την απόφαση ωστόσο της Επιτροπής της 19.01.1989 στην υπόθεση *Dufay*, No. 13539/88, η οποία κρίθηκε απαράδεκτη λόγω μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων, όπου ως τέτοια θεωρήθηκαν τα ένδικα μέσα του κοινοτικού δικαίου, προϋποτίθεται κάποια ευθύνη των κρατών μελών. Σ' αυτή την απόφαση επενδύει προφανώς η προσφυγή με αριθμό 51717/99 *Guérin Automobiles v. The 15 Member States of the European Community*, όπου η προσφεύγουσα εταιρεία προκειμένου να προσβάλει ενώπιον του ΕΔΔΑ πράξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στρέφεται κατά και των 15 κρατών μελών.

Τα ενωσιακά όργανα συνεπώς, τόσο κατά τη δικαιοπαραγωγική όσο και κατά την εκτελεστική του ενωσιακού δικαίου δραστηριότητά τους, δεν έχουν στη διάθεσή τους έναν περιεκτικό κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία υποχρεούνται είτε να μην προσβάλλουν είτε, πολύ περισσότερο, να εγγυηθούν. Επιπλέον ο πολίτης έχει λιγότερες δυνατότητες να προσβάλει μια πράξη ευρωπαϊκών οργάνων απ' ότι θα είχε αν η ίδια πράξη είχε υλοποιηθεί από κάποια εθνική αρχή. Ενόψει, συνεπώς, έτσι της ούτως ή άλλως πραγματοποιούμενης μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου²⁷, η προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων παρουσιάζεται συνολικά μειωμένη.

Αναφορικά με αυτό το "έλλειμμα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων" στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τρεις είναι οι βασικές γραμμές σκέψης. Σύμφωνα με την πρώτη, εντοπίζονται κενά στο πλέγμα των προστατευόμενων δικαιωμάτων και αναδύεται συνεπώς η ανάγκη ρητής αναγνώρισης νέων. Η αντίληψη αυτή επικαλείται τις πολλαπλασιαζόμενες λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης και του εκσυγχρονισμού των κοινωνιών διακινδυνεύσεις των δικαιωμάτων, τη ραγδαία επέκταση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ αλλά και τις σύγχρονες και πιο διευρυμένες αντιλήψεις σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που επιτρέπουν αλλά και επιτάσσουν θετική δράση εξασφάλισής τους.

Η δεύτερη γραμμή σκέψης θεωρεί επαρκή τα υπάρχοντα προστατευόμενα δικαιώματα, έτσι όπως καταγράφονται κυρίως στην ΕΣΔΑ και στα κοινοτικά κείμενα,

²⁷ Η αρχή της αμεσότητας συνεπάγεται τη γέννηση, βάσει κανονισμών και πλείστων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τον ιδιώτη χωρίς τη μεσολάβηση των εθνικών οργάνων, πρβλ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 232επ.

υπογραμμίζει ωστόσο την ανάγκη κωδικοποίησής τους σε ενιαίο σώμα, προκειμένου να καταστούν περισσότερο ευανάγνωστα και ευκρινή τόσο στους ευρωπαίους πολίτες όσο και στα ευρωπαϊκά όργανα.²⁸ Δεδομένου ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι τώρα διασκορπισμένα στις Συνθήκες²⁹ και άλλα κοινοτικά κείμενα, στα εθνικά Συντάγματα καθώς και σε διεθνείς συνθήκες, με κυριότερη την ΕΣΔΑ, η πρόσβαση σε αυτά δυσχεραίνεται ουσιαστικά. Η συστηματοποίηση και κωδικοποίησή τους, ακόμη και χωρίς προσθήκη νέων δικαιωμάτων, είναι συνεπώς ένα σημαντικό βήμα καθώς συμβάλει σε μεγαλύτερη διαφάνεια και ασφάλεια δικαίου.³⁰

Υποστηρίζεται³¹ τέλος η άποψη ότι το πρόβλημα με την παρούσα κατάσταση είναι μάλλον διαδικαστικό και συνίσταται στην έλλειψη διόδων και εγγυήσεων παροχής δικαστικής προστασίας αλλά και μηχανισμών εποπτείας του σεβασμού των δικαιωμάτων. Η δυνατότητα του ατόμου να προσβάλλει μια πράξη των οργάνων της ΕΕ ή εθνικών αρχών ενεργούντων εντός του κοινοτικού δικαίου λόγω παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του είναι πολύ περιορισμένη και προσφέρεται κατά κύριο λόγο έμμεσα μέσω των προδικαστικών ερωτημάτων ή υπό τις συστατικές προϋποθέσεις του άρθρου 230 ΣΕΚ³². Επιπλέον η διαδικασία λήψης των αποφάσεων στα ευρωπαϊκά όργανα είναι συχνά

²⁸ Ο προβληματισμός σχετικά με την κατάρτιση καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει μακρά ιστορία και προτάσεις κατατέθηκαν τόσο από τα κοινοτικά όργανα όσο και από ιδιώτες ή συλλογικά πολιτικά υποκείμενα. Βλ. Διακήρυξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12.04.1989, ΕΕ C 120/1989, 52επ.

²⁹ Π.χ. τα άρθρα 13 (απαγόρευση διακρίσεων), 136 (κοινωνικά δικαιώματα) και 286 (προστασία δεδομένων) ΣΕΚ.

³⁰ MANFRED ZULEEG, *Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer Charta der Grundrechte*, EuGRZ 2000, 511επ. (514).

³¹ Βλ. για παράδειγμα ΠΑΥΛΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΔΗ, *Η μετεξέλιξη της Ευρώπης και ο χάρτης των δικαιωμάτων*, Το Βήμα 19.11.2000, Β8.

³² Ιδιαίτερα συστατική είναι η προϋπόθεση ενεργητικής νομιμοποίησης του άρθρου 230 εδ.4 περισσότερο απ' όσο η αντίστοιχη στο ΕΔΔΑ, η οποία με της σειρά της θεωρείται πιο περιοριστική των αντίστοιχων εθνικών διατάξεων. Το έλλειμμα αυτό δέχτηκε και το ίδιο το ΔΕΚ στην Έκθεσή του το Μάιο του 1995, παρ. 20. Σχετικά με τις διαδικαστικές δυσκολίες προσβολής κοινοτικών πράξεων και πρόσβασης στο ΔΕΚ πρβλ. ΕΥΓΕΝΙΑ ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Ένδικη προστασία του πολίτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, σε: Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ (επιμ.), *Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη*, 1993, 139επ.· Α.Γ. ΤΟΤΗ, *The European Union and Human Rights: The way forward*, CML Rev. 1997, 491επ. (495)· Έκθεση της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βρετανικής Βουλής των Λόρδων, HOUSE OF LORDS, European Union Committee, Eighth Report, 16/05/2000, 47, σε: www.parliament.uk· FREDMAN / MACCRUDDEN / FREEDLAND, 185.

αδιαφανής. Υποστηρίζεται ότι ο αποκλεισμός της δικαιοδοσίας του ΔΕΚ σε κάποιους τομείς αποτελεί πολιτική απόφαση και η λύση δεν είναι η αναγνώριση νέων δικαιωμάτων αλλά η περιφρούρηση των ήδη υπαρχόντων. Προς την κατεύθυνση της ευρύτερης και αποτελεσματικότερης προστασίας πρέπει να ενεργοποιηθούν ωστόσο και άλλοι, πλην του δικαιοδοτικού, μηχανισμοί, όπως³³ το παρατηρητήριο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ύπαρξη κοινοτικού Επιτρόπου με σχετικό χαρτοφυλάκιο, η συστηματική καταγραφή παραβιάσεων των δικαιωμάτων με προτάσεις συγκεκριμένων τρόπων άρσης τους και του βαθμού υλοποίησής τους με παράλληλη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.³⁴

Στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου ο προβληματισμός επικεντρώνεται στη δεύτερη γραμμή σκέψης. Η επιλογή αυτή οφείλεται στο γεγονός της πανηγυρικής διακήρυξης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, στο Συμβούλιο Κορυφής της Νίκαιας στις 7 Δεκεμβρίου 2000, ενός κειμένου ως Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενόψει του Χάρτη της Νίκαιας εξετάζονται εδώ ζητήματα όπως η σκοπιμότητα και οι λειτουργίες της κωδικοποίησης, η δικαιοπολιτική σημασία της, οι δυσκολίες σύνταξης εκ νέου ενός καταλόγου δικαιωμάτων, το πεδίο εφαρμογής και η εμβέλεια ενός τέτοιου. Η έκταση της παρούσας μελέτης αντίθετα δεν επιτρέπει παρά περιθωριακά την αποτίμηση των συγκεκριμένων δικαιωμάτων που συμπεριλήφθηκαν στο

³³ Πρβλ. EICKE, 291επ.· FREDMAN / MACCRUDDEN / FREEDLAND, 184επ.

³⁴ Πρβλ. PHILIP ALSTON / J.H.H. WEILER, *The European Union and Human Rights: Final Project report on an Agenda for the Year 2000*, σε: *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, 1998, 42.

Χάρτη. Η επικέντρωση αυτή δεν υποτιμά συνεπώς τη σημασία και την αναγκαιότητα λήψης μέτρων που εντάσσονται στην τρίτη γραμμή σκέψης. Η κωδικοποίηση αντίθετα καθιστά τις προτάσεις αυτές πιο πειστικές, εφόσον το σύνολο των προστατευόμενων δικαιωμάτων προσφέρεται πλέον σε ενιαίο κείμενο, το οποίο μπορεί να αποτελέσει τη βάση σχεδιασμού και υλοποίησης των σχετικών πολιτικών.

II. ΟΙ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΕΚΔΟΧΕΣ

Το πρώτο ερώτημα που αναδύεται αφορά τη σκοπιμότητα σύνταξης ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων προστατευόμενων σε ενωσιακό επίπεδο, και προϋποθέτει την αξιολόγηση του σημερινού συστήματος προστασίας τους αλλά και της από μακρού χρόνου συζητούμενης πρότασης προσχώρησης των Κοινοτήτων και της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Επιχειρείται μια καταγραφή του σχετικού προβληματισμού, με την παράθεση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων του κάθε συστήματος. Υποστηρίζεται βέβαια ότι οι τρεις εναλλακτικές εκδοχές δεν είναι αναγκαστικά αλληλοαποκλειόμενες.³⁵ Με άλλα λόγια ούτε η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ ούτε ένας, ακόμη και νομικά δεσμευτικός, κατάλογος θα μπορούσε να ανακόψει το ενεργητικό ΔΕΚ από τη δικαιοπλαστική λειτουργία του, αν αυτό το επέλεγε. Η σύνταξη του Χάρτη από την άλλη δεν αποκλείει ούτε την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ.³⁶ Ωστόσο, κάθε μία από τις παραπάνω τρεις λύσεις φέρει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις σημάνσεις της, έχει το δικό της δικαιοπολιτικό ειδικό βάρος και επιτρέπει, αν και δεν επιβάλλει, διαφορετικές νομικές αποχρώσεις αναφορικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

³⁵ EICKE, 284· JACQUELINE DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La Charte des Droits fondamentaux de l' Union européenne: Quelle valeur ajoutée, quel avenir?*, *Revue du Marché commun et de l' Union européenne*, no 443, 2000, 674επ. (679).

³⁶ Έτσι ο Επίτροπος VITORINO στην πρώτη συνεδρία του Σώματος που ανέλαβε τη σύνταξη του Χάρτη δικαιωμάτων της Ένωσης, CHARTE, 4105/ BODY 1, 18. Υπέρ της εκδοχής αυτής η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, βλ. CHARTE 4106/00 της 18.01.2000 και ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L' EUROPE, Strasbourg, *Résolution 1210*, 25.01.2000, RUDH 2000, 186επ. (187) καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα Ολομέλειας σχετικά με την επεξεργασία ενός Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της 16.03.2000, A5-0064/2000· HANS CHRISTIAN KRUGER / JÖRG POLAKIEWICZ, *Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa. Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta*, EuGRZ 2001, 92επ. (94επ.). Πρβλ. το Υπόμνημα της ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 04.04.1979, σχετικά με την προσχώρηση των Κοινοτήτων στην ΕΣΔΑ, Bull. ΕΚ, Συμπλ. 2/79, σ. 8, 12· για μια τρίτη εκδοχή, το μοντέλο των "ομόκεντρων κύκλων" βλ. KOEN LENAERTS, *Fundamental Rights to be included in a Community catalogue*, ELRev 1991, 367επ. (373επ.).

A. Η νομολογιακή αναγνώριση από το ΔΕΚ

Η πρώτη δυνατή εκδοχή, η διατήρηση του σημερινού καθεστώτος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το ΔΕΚ, παρουσιάζεται ως η πιο βολική, εφόσον δεν απαιτεί τη λήψη περαιτέρω πρωτοβουλιών.³⁷ Κατά τη διάρκεια των τριάντα χρόνων που μεσολάβησαν από τη διακήρυξη στην απόφαση *Internationale Handelsgesellschaft* της υποχρέωσής του να ελέγχει τις κοινοτικές πράξεις με κριτήρια θεμελιωδών δικαιωμάτων, το ΔΕΚ έχει αναγνωρίσει μια σειρά τέτοιων δικαιωμάτων, τα οποία προστατεύονται στην κοινοτική έννομη τάξη. Πλην των κοινοτικών ελευθεριών, οι οποίες βρίσκονται καταγεγραμμένες στις Συνθήκες, η αναγωγή της προστασίας άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων, που έχουν την πηγή τους στην ΕΣΔΑ ή στα Συντάγματα των κρατών μελών, σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου³⁸ τελεί υπό τη διακριτική ευχέρεια του Δικαστηρίου· έχει έτσι νομολογιακά διαμορφωθεί ένας κατάλογος³⁹ θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο οποίος συμπληρώνεται κατά περίπτωση.

Το δικαστήριο χρησιμοποιεί ως “πηγές έμπνευσης” τα εθνικά συνταγματικά κείμενα και τις διεθνείς συνθήκες ανθρωπίνων δικαιωμάτων, επιλέγει ωστόσο εκείνα τα δικαιώματα που κρίνει ότι εντάσσονται “στο πλαίσιο της δομής και των στόχων της Κοινότητας”, καθώς έχει επισημάνει⁴⁰ ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζει δεν εμφανίζονται ως απόλυτες αξίες, αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε συνάρτηση με τις λειτουργίες τους στο κοινωνικό σύνολο, δηλαδή σε συνάρτηση με τους στόχους της Κοινότητας. Ανάγοντας την ΕΣΔΑ, την οποία υποστηρίζεται ότι χρησιμοποιεί ως ελάχιστο κατώτατο όριο προστασίας⁴¹, σε πηγή έμπνευσης, το ΔΕΚ περιφρουρεί σε μεγάλο βαθμό την ενότητα στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ενώ, έχοντας την πολυτέλεια να βασίζεται σε πολλαπλές πηγές έμπνευσης, χωρίς ωστόσο να δεσμεύεται τυπικά και άμεσα από αυτές,

³⁷ TOTH, 492.

³⁸ URS SCHILDKNECHT, *Grundrechtsschranken in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt am Main 2000, 12.

³⁹ Πρβλ. INGMAR WETTER, *Die Grundrechtscharta des EuGH*, 1998, passim.

⁴⁰ *Wachauf*, 5/88, ΣΥΛΛΟΓΟΜΟΛ 1989, 2609επ. (2639, παρ. 18)· βλ. και ΠΕΤΡΟ ΣΤΑΓΚΟ, σε ΣΤΑΓΚΟΥ / ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 72.

⁴¹ RUDOLF STREINZ, *Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1989, 401επ. GIL CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS, *Zur Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention im europäischen Gemeinschaftsrecht*, in: Beyerlin / Bothe / Hofmann / Petersmann (επιμ.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Volkerrecht, Europarecht, Staatsrecht*, FS für Rudolf Bernhardt, Berlin κ.α., 1995, 1269 επ. (1279επ.).

εξασφαλίζει ευλυγισία και ευελιξία προσαρμόζοντας τα δικαιώματα στις ανάγκες των Κοινοτήτων και της Ένωσης.⁴²

Ο τρόπος αυτός αποτελεί ωστόσο ταυτόχρονα και την εγγενή αδυναμία του σημερινού συστήματος προστασίας, όπως και κάθε μη κωδικοποιημένου νομικού συστήματος. Το Δικαστήριο “ανακαλύπτει” τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα ανάγει σε γενικές αρχές⁴³ του Κοινοτικού δικαίου χρησιμοποιώντας την αξιολογική συγκριτική μέθοδο⁴⁴ (*wertende Rechtsvergleichung*), η οποία χαρακτηρίζεται από περιορισμένη μεθοδολογική διαφάνεια και καθαρότητα. Το δικαστήριο ανασύρει το δικαίωμα από μια πολλαπλότητα πηγών, τις οποίες αξιολογεί και προβαίνει εν πολλοίς σε κρίση σκοπιμότητας, αξιολόγησης δηλαδή της χρησιμότητας και εφαρμοσιμότητας του δικαιώματος εντός της Κοινοτικής τάξης, και άρα σε μια τελεολογική ερμηνεία⁴⁵, όπου το πρόταγμα και η προερμηνευτική επιλογή είναι συνήθως, όχι η προστασία των ελευθεριών του ατόμου, αλλά η οικονομική και κοινωνική ενοποίηση. Τόσο η αναγνώριση όσο και ο ορισμός και το περιεχόμενο των δικαιωμάτων τελούν σε μεγάλο βαθμό υπό τη διακριτική ευχέρεια του ΔΕΚ με αποτέλεσμα οι αρχές που τελικά αυτό συνάγει να διαφέρουν μερικές φορές από αυτές της ΕΣΔΑ⁴⁶ ή / και των εθνικών Συνταγμάτων, ιδιαίτερα στην περίπτωση που τα τελευταία δεν παρέχουν προστασία ενιαίας εμβέλειας και περιεχομένου⁴⁷.

Η πρακτική αυτή του ΔΕΚ συνεπάγεται έλλειψη διαφάνειας και προβλεψιμότητας⁴⁸ καθώς ούτε ο πολίτης ούτε ο εθνικός δικαστής, όταν λειτουργεί ως κοινοτικός δικαστής, μπορούν να εντοπίσουν με ακρίβεια τα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύονται στο

⁴² Το πλεονέκτημα αυτό επισημαίνουν οι ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, 64· ΤΟΤΗ, 492· ΖΥΛΕΕΓ, 513.

⁴³ Πρβλ. PATRICK WACHSMANN, *Les droits de l'homme*, Revue trimestrielle de droit européen, 1997, 883επ. (886).

⁴⁴ ALBERT BLECKMANN, *Die wertende Rechtsvergleichung bei der Entwicklung europäischer Grundrechte*, σε: BAUR / MULLER-GRAFF / ZΥΛΕΕΓ (επιμ.), *Europarecht. Energierecht. Wirtschaftsrecht*, FS für Börner, 1992, 29επ.· RICARDO GOSALBO BONO, *Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos*, Revista de Derecho Comunitario Europeo 1997, 29επ. (36επ.).

⁴⁵ ΤΣΑΜΠΑΣΗ, 339.

⁴⁶ FREDMAN / MACCRUDDEN / FREEDLAND, 182. Εξάλλου η μη άμεση δέσμευση από την ΕΣΔΑ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ σημαίνει ότι το ΔΕΚ προβαίνει σε ερμηνεία της Σύμβασης, πράγμα που έρχεται σε αντίθεση με τη νομολογία του (*Vandeweghe*, υπόθεση 130/73, ΣυλλΝομολ 1972/3, 795επ. (795 παρ. 1)· *Hurd*, υπόθεση 44/84, ΣυλλΝομολ 1986, 29επ. (76/7, παρ. 20), σύμφωνα με την οποία δεν έχει αρμοδιότητα ερμηνείας των διεθνών συμβάσεων που συνομολογούνται από τα κράτη μέλη εκτός του πλαισίου του κοινοτικού δικαίου.

⁴⁷ Βλ. για παράδειγμα *AM & S Europe Ltd*, υπόθεση 155/79, ΣυλλΝομολ 1982, 1575επ. (κυρίως 1583επ.) και τη γνώμη του Γεν. Εισαγγελέα Warner (1631επ.).

⁴⁸ Το έλλειμμα αυτό αναγνωρίζει και ο Γενικός Εισαγγελέας FRANCIS JACOBS, *Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, E.L.Rev. 2001, 331επ. (339).

κοινοτικό δίκαιο⁴⁹, ιδιαίτερα όσα δεν έχουν ακόμη ρητά αναγνωρισθεί από το ΔΕΚ. Η αναγνώριση των δικαιωμάτων γίνεται “εκ των υστέρων” (*a posteriori*), με τρόπο ασυνεχή, τυχαίο και συμπτωματικό, εξαρτάται δε συχνά από τα πραγματικά περιστατικά και τις δικονομικές προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα σημαντικά ερωτήματα να παραμένουν αδιευκρίνιστα.⁵⁰ Επιπλέον καθιστώντας τα θεμελιώδη δικαιώματα γενικές αρχές, η νομολογία του ΔΕΚ αφαιρεί όλες τις λεπτές αποχρώσεις που η μακρά εθνική πράξη τους έχει προσδώσει και περιορίζεται στον πυρήνα τους, ή, σύμφωνα με τη διατύπωση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου, “γενικά” στο “ουσιαστικό περιεχόμενό τους”.⁵¹ Τέλος, επισημαίνεται ότι η έλλειψη αρμοδιότητας της Κοινότητας στον τομέα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που αποτέλεσε το κυριότερο επιχείρημα του ΔΕΚ κατά της προσχώρησης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην ΕΣΔΑ⁵², θέτει υπό αμφισβήτηση και την αρμοδιότητα του ΔΕΚ στον ίδιο τομέα.⁵³

Βασισμένη στην παραπάνω μεθοδολογική ένσταση μπορεί να προβληθεί μια πολιτική ένσταση: το Δικαστήριο διαθέτει περιορισμένη δημοκρατική νομιμοποίηση ώστε να αποφασίζει όχι απλώς για τη συγκεκριμένη εφαρμογή ενός ήδη αναγνωρισμένου δικαιώματος αλλά ουσιαστικά για την ίδια την ισχύ του δικαιώματος στην κοινοτική έννομη τάξη. Η δικαιοπλαστική του λειτουργία με άλλα λόγια εκτείνεται τόσο ώστε να υπερβαίνει τα όρια της εξουσιοδότησής του,⁵⁴ πράγμα το οποίο βέβαια το Δικαστήριο έχει, με ελάχιστες αντιδράσεις, επιχειρήσει και σε άλλα, περισσότερο αμφιλεγόμενα ζητήματα, του κοινοτικού

⁴⁹ BONO, 35· EICKE, 287· ιδιαίτερα επικριτικός ο TOTI, 494.

⁵⁰ TOTI, 495· BERNHARD LOSCH / WILTRUD CHRISTINE RADAU, *Grundrechtskatalog für die Europäische Union*, ZRP 2000, 84επ. (86).

⁵¹ Απόφαση *Solange II* του 1986, BVerfGE 73, 339.

⁵² Πρβλ. Γνωμοδότηση 2/94, ΣυλλΝομολ 1996.I-1759 και σε: ΕΕΕυρΔ 1996, 670επ., η οποία δόθηκε μετά από σχετική ερώτηση του ΕΔΔΑ, προκειμένου το τελευταίο να αποφασίσει επί της αίτησης προσχώρησης στη Σύμβαση που είχαν υποβάλει οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1979 και την οποία ανανέωσαν το 1990. Η ανικανότητα προσχώρησης οφείλεται, κατά τη Γνωμοδότηση, στην έλλειψη παραχώρησης από τα κράτη μέλη στις Κοινότητες της σχετικής με τα ανθρώπινα δικαιώματα αρμοδιότητας, της γενική εξουσίας δηλαδή να ενεργοποιούν κανόνες σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα ή να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες σ' αυτό τον τομέα. Το ΔΕΚ επισήμανε ακόμη ότι η προσχώρηση θα ήταν μια κίνηση συνταγματικής σημασίας καθώς θα σήμαινε την είσοδο της Κοινότητας σ' ένα διακριτό διεθνές θεσμικό σύστημα και την ενσωμάτωση όλων των διατάξεων της Σύμβασης στην κοινοτική έννομη τάξη. Επιπλέον σε αντίθεση με τις Κοινότητες η Ένωση στερείται και νομικής προσωπικότητας. Βλ. ωστόσο και την πιθανή θεμελίωση του αντίθετου συμπεράσματος στο HOUSE OF LORDS, European Union Committee, Eighth Report, 16/05/2000, σ. 32. Σχετικά με τη γνωμοδότηση βλ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ΕΕΕυρΔ 3:1996, 592επ.

⁵³ TOTI, 494· ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ΕΕΕυρΔ 3:1996, 597.

⁵⁴ Ζήτημα άλλης τάξης είναι ο αυτοπεριορισμός που το Δικαστήριο επέδειξε όσον αφορά την κατάφαση παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων· βλ. ΤΣΑΜΠΑΣΗ, 339· ΣΚΑΝΔΑΜΗ, 62.

δικαιού - με σημαντικότερο αυτό της υπεροχής του τελευταίου έναντι των εθνικών εννόμων τάξεων.

Τέλος μπορεί να προβληθεί η “ουσιαστική” ένσταση: το άτομο προστατεύεται από προσβολές των θεμελιωδών δικαιωμάτων του εκ μέρους των κρατών μελών μόνο σε περίπτωση άσκησης των κοινοτικών του δικαιωμάτων, στην ιδιότητά του δηλαδή ως “πολίτη της αγοράς” παρά ως ανθρώπινου όντος.⁵⁵ Δεδομένου δε ότι φορείς των κοινοτικών δικαιωμάτων είναι οι ευρωπαίοι πολίτες, η σχετική προστασία περιορίζεται σ’ αυτούς αποκλείοντας συχνά τους υπόλοιπους κατοίκους των χωρών της Ένωσης. Η ένσταση αυτή ενισχύεται από την ίδια τη νομολογία του ΔΕΚ όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα, από την οποία προκύπτει ότι το Δικαστήριο προσφέρει ενισχυμένη προστασία των οικονομικών ελευθεριών⁵⁶ που προβλέπονται στις Συνθήκες, όχι όμως αντίστοιχα εκτεταμένες εγγυήσεις των λοιπών ατομικών δικαιωμάτων⁵⁷ και ακόμη λιγότερο των κοινωνικών.⁵⁸ Προς άρση των προβλημάτων αυτών προτάθηκε η προσχώρηση των Κοινοτήτων και της Ένωσης στην ΕΣΔΑ ή / και η κατάστρωση ενός ενωσιακού καταλόγου δικαιωμάτων, λύσεις που εξετάζονται παρακάτω.

B. Προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η ΕΣΔΑ τέθηκε σε ισχύ το Νοέμβριο του 1950 υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης και μέλη της είναι οι 43 χώρες μέλη αυτού, μεταξύ των οποίων και όλες οι χώρες της ΕΕ. Περιλαμβάνει αποκλειστικά ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, την τήρηση των οποίων εγγυάται το ΕΔΔΑ προσφέροντας ένα ενιαίο ευρωπαϊκό επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η προσχώρηση⁵⁹ των Κοινοτήτων και της Ένωσης προϋποθέτει αναθεώρηση των ιδρυτικών τους Συνθηκών (άρθρο 48 ΣΕΕ) αλλά και τροποποίηση της ίδιας της ΕΣΔΑ, προκειμένου να τις υποδεχτεί ως μέλη της.⁶⁰ Οι απαιτούμενες αυτές τροποποιήσεις δεν είναι τεχνικά τουλάχιστον δύσκολες, προϋποτίθεται ωστόσο η ανάλογη πολιτική βούληση. Η σημαντικότερη συνέπεια της προσχώρησης θα ήταν η ελάχιστα συνάδουσα με τη φύση της Ένωσης⁶¹ υπαγωγή του ΔΕΚ σ’ ένα όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης, το

⁵⁵ ΤΟΤΗ, 497επ.

⁵⁶ Βλ. σχετικά ΒΑΣΙΛΗ ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΥ, *Τέσσερις στοιχειώδεις ελευθερίες, μια ενιαία ρύθμιση: Η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τις οικονομικές και προσωπικές ελευθερίες της ΣυνθΕΚ*, ΕΕΕυρΔ 2:2000, σ. 351επ.

⁵⁷ SCHILDKNECHT, 11.

⁵⁸ JULIO BAQUERO CRUZ, *La protección de los derechos sociales en la comunidad europea tras el tratado de Amsterdam*, Revista de Derecho Comunitario Europeo 1998, 639επ. (650επ.).

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στην περίπτωση αυτή η σχέση μεταξύ των δύο δικαστηρίων θα προσομοιάζε με αυτή ανάμεσα σ' ένα εθνικό ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο και το ΕΔΔΑ. Είναι προφανές ότι είναι μια εκδοχή, που, παρότι δεν ομολογείται, δε θα γινόταν ασμένως δεκτή από το αυτοανακηρυχθέν σε ατμομηχανή της ευρωπαϊκής ενοποίησης ΔΕΚ.

Υπέρ⁶² της προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ υποστηρίζεται ότι η προστασία που προσφέρει το ΕΔΔΑ αποτελεί ένα δοκιμασμένο στην πράξη σύστημα που λειτουργεί απρόσκοπτα. Οι Κοινότητες και η Ένωση θα αποκτούσαν ένα γραπτό κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, ήδη ερμηνευμένο και με πλούσια νομολογία, που θα αποτελούσε μια σαφή νομική βάση για τις αποφάσεις (και) του ΔΕΚ και θα εγγυούνταν την ενιαία μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁶³ Η ύπαρξη ενός διακριτού ευρωπαϊκού καταλόγου δικαιωμάτων και άρα η περαιτέρω ενεργοποίηση του ΔΕΚ στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αντίθετα, θα υπέσκαπτε, συνεχίζει το επιχείρημα, την ηγεμονία του ΕΔΔΑ σε μια εποχή που αυτό διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο προς την κατεύθυνση εκδημοκρατισμού των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Αντίθετα, ο έλεγχος των κοινοτικών πράξεων εκ μέρους του ΕΔΔΑ, ενός εξωτερικού της Ένωσης ελεγκτικού οργάνου, θα ενίσχυε τη διαφάνεια και την ασφάλεια του δικαίου και θα προσέφερε περισσότερο αξιόπιστη προστασία.⁶⁴ Στο σημείο αυτό σημειώνεται⁶⁵ ωστόσο ότι δε συνάδει με τη φύση της ΕΕ ο έλεγχος των πράξεων της από όργανα στα οποία συμμετέχουν και κράτη μη-μέλη της. Τέλος υποστηρίζεται⁶⁶ ότι μόνον με την προσχώρηση θα αποφεύγονταν πιθανές αντιφάσεις μεταξύ της νομολογίας των δύο Δικαστηρίων, ΔΕΚ

⁵⁹ Βλ. αντί άλλων ΣΤΕΛΙΟΥ ΠΕΡΡΑΚΗ, *Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕΕΕυρΔ 1983, 559επ. · του ίδιου, *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου*, 1986, 27επ. · ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων...*, 117επ.

⁶⁰ KRUGER / POLAKIEWICZ, 101επ.

⁶¹ Έτσι LOSCH / RADAU, 86.

⁶² Υπέρ της προσχώρησης βλ. το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του Ιανουαρίου 1994, ΕΕ C 44 της 14.02.1994, 32επ. Βλ. τα σχετικά επιχειρήματα σε FLORENCE BENOIT-ROHMER, *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme*, RUDH 2000, 57επ.

⁶³ Έτσι TOTI, 502επ.

⁶⁴ Πρβλ. EICKE, 288επ., BENOIT-ROHMER, 58.

⁶⁵ PALOMA BIGLINO CAMPOS, *De que hablamos en Europa cuando hablamos de derechos fundamentales*, Revista de Estudios Políticos 1997, 71επ. (99).

⁶⁶ Πρβλ. DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 679. LOSCH / RADAU, 86. Περιορισμένο θεωρούν τον κίνδυνο αυτό οι SIEGBERT ALBER / ULRICH WIDMEIER, *Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR*, EuGRZ 2000, 497επ. (503επ.) και προτείνει τρόπους συνεργασίας των δύο δικαστηρίων (507επ.)· πρβλ. σχετικά και JUTTA LIMBACH, *Die*

και ΕΔΔΑ, όσον αφορά το περιεχόμενο, την έκταση και την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁶⁷ Ανταπαντάται ωστόσο ότι το ΔΕΚ αναφέρεται ρητά στη νομολογία του ΕΔΔΑ, την οποία και στις περισσότερες περιπτώσεις⁶⁸ ακολουθεί.

Η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ δεν κρίνεται ωστόσο από μόνη της ικανοποιητική προκειμένου να αρθεί το “έλλειμμα θεμελιωδών δικαιωμάτων” της Ένωσης λόγω των χαρακτηριστικών και του περιορισμένου χαρακτήρα της ίδιας της Σύμβασης.⁶⁹ Στα πλεονεκτήματα της Σύμβασης συγκαταλέγονται η καθαρή διατύπωση των περιορισμών, ο εμπλουτισμός της από τη νομολογία του ΕΔΔΑ⁷⁰ και η ύπαρξη πρόσθετων Πρωτοκόλλων, στοιχεία που την καθιστούν ζωντανή και προσαρμόσιμη στις νέες συνθήκες.⁷¹ Παρά τη συνδρομή των στοιχείων αυτών, ωστόσο, η Σύμβαση υπήρξε παράγωγο μιας τελείως διαφορετικής εποχής, της μεταπολεμικής ιστορικής συγκυρίας, με κυρίαρχη τότε μια πιο περιορισμένη αντίληψη για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Πίσω από την πρόταση ότι η Σύμβαση αυτή μπορεί να εξυπηρετήσει την ενοποιούμενη Ευρώπη κρύβεται η φιλοσοφική αντίληψη ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα έχουν ένα οικουμενικό και άρα αμετάβλητο περιεχόμενο.⁷² Η ένταση ωστόσο του ενοποιητικού εγχειρήματος σήμερα ξεπερνάει κατά πολύ τη δυναμική του Συμβουλίου της Ευρώπης⁷³ ενώ τόσο νεώτερες θεωρήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και η θετική ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (*positive integration*) επιτρέπουν - αν δεν επιβάλλουν - τη μετάβαση από την αμυντική προστασία στη θετική

Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur, EuGRZ 2000, 417επ. (418επ.).

⁶⁷ LENAERTS, ELRev. 2000, 580επ.

⁶⁸ Ως παράδειγμα απόκλισης της νομολογίας των δύο δικαστηρίων αναφέρεται (βλ. π.χ. ΤΟΤΗ, 499) η απόφαση *Hochst* 46/87 και 227/88, ΣυλλΝομολ 1989, 2859επ. (2924, παρ. 17-18), όπου το ΔΕΚ απαντάει αρνητικά στο ερώτημα αν φορείς του απαραβίαστου της κατοικίας είναι και οι επιχειρήσεις, επικαλούμενο τις όχι αμελητέες διαφορές που παρουσιάζουν τα συστήματα των κρατών μελών αλλά και την απουσία σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ. Φαίνεται συνεπώς ότι το ΔΕΚ δεν παραγνωρίζει τη νομολογία του ΕΔΔΑ και ίσως να είχε κρίνει διαφορετικά αν οι σχετικές και στηρίζουσες την άποψη περί απόκλισης αποφάσεις του τελευταίου *Chappel v. U.K.* της 30.03.1989, Series A, Vol. 152, 1989, 3επ. (21, παρ. 51) και *Niemietz v. Germany* της 16.12.1992, Series A, Vol. 251-B, 1993, 25επ. (34, παρ. 34επ.) είχαν υποπέσει στην αντίληψη ή είχαν προηγηθεί αντίστοιχα της απόφασης του ΔΕΚ. Προς την αντίθετη κατεύθυνση η απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση C-17/98 *Emesa Sugar v. Aruba*, ΣυλλΝομολ 2000-I-665, παρ. 16. Πρβλ. και ALBER / WIDMEIER, 504.

⁶⁹ Έτσι και ΚΑΤΡΑΝΗ, *Δημοκρατία, θεμελιώδη δικαιώματα*, 672, υποσ. 73· ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, *Το συνταγματικό ζήτημα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Επιστημονική Επετηρίδα Δ.Σ.Θ. 19, 1998, 151επ. (177).

⁷⁰ PATRICK WACHSMANN, *Les droits civils et politiques*, RUDH 2000, 15επ. (15).

⁷¹ Πρβλ. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 711^e reunion - 31 mai 2000, *Réponse à la Recommandation 139 (2000) de l'Assemblée parlementaire concernant la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, RUDH 2000, 1888επ. (189).

⁷² FREDMAN / MACCRUDDEN / FREEDLAND, 182.

⁷³ Για διαφορετικό πνεύμα και έκταση της παρεχόμενης προστασίας μιλάει η ΤΣΑΜΠΑΣΗ, 332.

δράση στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁷⁴ Η ανάγκη εκσυγχρονισμού της ΕΣΔΑ⁷⁵ και η απουσία κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων καταγράφονται έτσι στα αρνητικά της σημεία.

Εν προκειμένω προβάλλεται το αντεπιχείρημα ότι ο περιορισμός της Σύμβασης στα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα πρέπει να εκληφθεί ως θετικό στοιχείο, καθώς αυτά είναι και τα μόνα δικαιώματα που επιδέχονται δικαστικής προστασίας. Οικονομικά δικαιώματα που εμπίπτουν στην τελευταία κατηγορία αναγνωρίζονται ήδη από τις Κοινοτικές Συνθήκες, ενώ όσα είναι ανεπίδεκτα δικαστικών εγγυήσεων έχουν ήδη διακηρυχθεί στον Ευρωπαϊκό Χάρτη των Κοινωνικών Δικαιωμάτων του 1989. Στην αναθεωρημένη του μάλιστα μορφή του 1996 θα μπορούσε να κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης και θα μπορούσε να προβλεφθεί και η προσχώρηση της ίδιας της Ένωσης - με τις ίδιες βεβαίως τεχνικές δυσκολίες που η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ φέρει αλλά με πολύ περισσότερες πιθανότατα πολιτικές δυστοκίες. Συνεπώς, σύμφωνα με την άποψη αυτή, ακόμη και ένας ευρωπαϊκός κατάλογος δικαιωμάτων δεν θα έκανε τίποτε περισσότερο από το να επαναλάβει την ΕΣΔΑ και άρα θα αρκούσε η προσχώρηση της Ένωσης σ' αυτήν.

Η ύπαρξη ωστόσο ενός ξεχωριστού Κοινωνικού Χάρτη αλλά και του πλήθους των Πρωτοκόλλων, μερικά από τα οποία δεν έχουν κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης ούτε βέβαια του Συμβουλίου της Ευρώπης, λειτουργεί ως μειονέκτημα της ΕΣΔΑ καθώς δεν υφίσταται μια ενοποιημένη και εύκολα προσβάσιμη μορφή της, διαρρηγνύεται το προβαλλόμενο ως ενιαίο επίπεδο προστασίας και τίθεται υπό αμφισβήτηση το αδιαίρετο των δικαιωμάτων με τη διάκριση περισσότερων τύπων που μπορούν και πρέπει να τύχουν διαφορετικής μεταχείρισης. Περαιτέρω η προσχώρηση θα συνοδευόταν από μια σειρά θεσμικών και τεχνικών προβλημάτων, όπως είναι η αναγνώριση της ατομικής προσφυγής και η απαίτηση για εξάντληση των εθνικών, εδώ κοινοτικών, ενδίκων μέσων, ο τρόπος εκπροσώπησης της Κοινότητας στα όργανα της ΕΣΔΑ⁷⁶ καθώς και η επίδραση της

⁷⁴ Πρβλ. ALSTON / WEILER, 26επ.

⁷⁵ ALBER / WIDMEIER, 499. Στη βιβλιογραφία επισημαίνεται ελλιπής προστασία κάποιων κλασικών δικαιωμάτων π.χ. της επαγγελματικής ελευθερίας (πρβλ. OTTO SCHMUCK, *Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung*, Integration 2000, 48επ., 49) και μη προσαρμογή στις σύγχρονες κοινωνικές προκλήσεις. Η ανάγκη αυτή γίνεται εξάλλου δεκτική και στους κόλπους του ίδιου του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως φανερώνει η σχετική πρόταση στην Κοινοβουλευτική του Συνέλευση, η οποία δεν είναι τυχαίο ίσως ότι κατατέθηκε κατά τη διάρκεια σύνταξης του ευρωπαϊκού Χάρτη, βλ. Parliamentary Assembly Doc. 8728 της 17.04.2000, Revision or preparation of an additional protocol to the European Convention on Human Rights to adapt it to current needs, Motion for a recommendation presented by MM. Behrendt, Bindig, Wordarg and others. Contra KRUGER / POLAKIEWICZ, 94.

⁷⁶ Βλ. τις προτάσεις KRUGER / POLAKIEWICZ, 102επ.

προσχώρησης της Ένωσης στη θέση της Σύμβασης στο εσωτερικό των κρατών μελών⁷⁷. Τα προβλήματα αυτά, μολονότι δεν είναι αζεπέραστα, καταγράφονται στα δυσεπίλυτα ζητήματα που εγείρει η προσχώρηση της Κοινότητας / Ένωσης στην ΕΣΔΑ και οδηγούν, μαζί με πολιτικές και τελεολογικές σταθμίσεις, στην τρίτη εκδοχή, τη σύνταξη ενός ξεχωριστού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Γ. Κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η σύνταξη ενός ευρωπαϊκού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων ανταποκρινόμενου στις ιδιαίτερες ανάγκες και συνθήκες της ευρωπαϊκής ενοποίησης θα συνεισέφερε καταρχήν σε συμβολικό επίπεδο στην υπογράμμιση της σημασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁷⁸ Το στοιχείο αυτό τελεί σε άμεση συνάφεια με την παιδευτική και διακηρυκτική λειτουργία του δικαίου. Το συμβολικό αλλά και το νομικό βέβαια βάρος θα ήταν ακόμη μεγαλύτερο αν προβλεπόταν ενσωμάτωση του καταλόγου αυτού στις Συνθήκες. Άμεση συνέπεια θα ήταν η επίρρωση της αξιοπιστίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αποδόμηση, κατά το δυνατόν, του φόβου και της καχυποψίας των πολιτών ενόψει προωθημένων μορφών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ταυτόχρονης αποδυνάμωσης των εθνικών κρατών μέσω μεταφοράς κλασικά κρατικών αρμοδιοτήτων. Η ύπαρξη ενός καταλόγου δικαιωμάτων κοινού για όλους τους πολίτες της Ένωσης συνάδει με τη σύλληψη της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή, καλύτερα, “πολιτότητας”⁷⁹, στην οποία προσδίδει ουσιαστικό περιεχόμενο.

Ταυτόχρονα η διαδικασία σύνταξης ενός ευρωπαϊκού καταλόγου δικαιωμάτων αναπτύσσει μια νομιμοποιητική⁸⁰ και ενοποιητική⁸¹ λειτουργία, επιτρέπει μια αυξημένη αποδοχή της ΕΕ και δίνει τη δυνατότητα, με πρόβλεψη κατάλληλης διαδικασίας, να

⁷⁷ Για διεξοδικότερη συζήτηση των προβλημάτων που θα συνόδευαν την προσχώρηση βλ. Μνημόνιο ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 04.04.1979 σχετικά με την “Προσχώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στη Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών”, Συμπλ. Δελτίου ΕΚ 2/79, μέρος 3· Γνωμοδότηση 2/94 του ΔΕΚ, ό.π., μέρη I και V· και συνοπτικά ΤΣΑΜΠΑΣΗ, 330επ· ΤΟΤΗ, 503επ.

⁷⁸ Βλ. υπέρ της θέσπισης ενός κοινοτικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων τεκμηριωμένα ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 127επ. Αντίθετα ο ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, 14, σημειώνει το 1982 ότι “Υπάρχει ανάγκη για ακριβέστερες εγγυήσεις. Πάντως η οδός της νομολογιακής διαμορφώσεως της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, μολονότι δεν είναι ούτε ταχεία ούτε συστηματική, παραμένει η μόνη πολιτικά και πρακτικά βατή οδός”.

⁷⁹ Τον πολύ πιο εύστοχο και περιεκτικό όρο χρησιμοποιεί η ΓΙΩΤΑ ΚΡΑΒΑΡΙΤΟΥ, *Δεσμοί αγάπης και Δίκαιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εξάντας 1998, 85επ.

⁸⁰ Έτσι LOSCH / RADAU, 86· ZULEEG, 516.

⁸¹ Πρβλ. M. CARPELLETTI, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press 1989, 395, ο οποίος

εξασφαλιστεί δημοκρατική νομιμοποίηση μέσω θεσμικής αντιπροσώπευσης αλλά και κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών. Μια διευρυμένη δημόσια συζήτηση γύρω από το περιεχόμενο και την έκταση των δικαιωμάτων, ιδιαίτερα αν αυτή ιδωθεί ως κομμάτι και σε συνάρτηση με την κατάρτιση ενός Συντάγματος, αποτελεί συστατικό στοιχείο και συντελεί στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, η οποία αποτελεί με τη σειρά της απαραίτητη προϋπόθεση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας.

Τόσο οι ουσιαστικές αποφάσεις σχετικά με το ποια δικαιώματα και πώς διατυπωμένα πρέπει να περιληφθούν και άρα να προστατευτούν αρνητικά ή θετικά, όσο και η διαδικασία κατάρτισης του καταλόγου αποτελούν πολιτικά διακυβεύματα. Η λήψη των σχετικών αποφάσεων με τρόπο αντιπροσωπευτικό συντελεί συνεπώς στην επίρρωση της ουσιαστικής και διαδικαστικής δημοκρατίας. Η σύνταξη ενός καταλόγου από ένα πολιτικό σώμα διευρυμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης και άρα φέρον - σε αντίθεση με το ΔΕΚ - πολιτική ευθύνη επιτρέπει την τομή σε νομικοπολιτικά και ηθικά ζητήματα. Η ίδια η διαδικασία συνεπώς αλλά και η ύπαρξη ενός (νομικά δεσμευτικού) καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων αναπτύσσει λειτουργία ενσωμάτωσης και συμβάλλει στην ευρωπαϊκή συνείδηση δίνοντας ώθηση στην ενοποιητική διαδικασία.⁸² Καθώς ο κατάλογος αυτός μπορεί να λειτουργήσει ως σύμβολο της ευρωπαϊκής ταυτότητας και ως σημείο προσανατολισμού για τον πολίτη⁸³ επιτυγχάνεται ισχυρότερη ταύτιση των ευρωπαίων πολιτών αλλά και των κατοίκων της Ένωσης με το ενοποιητικό εγχείρημα⁸⁴.

Η συγκέντρωση τόσο των ατομικών όσο και των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων σε ένα ενιαίο κείμενο αποτελεί σημαντικό βήμα συστηματοποίησης της προστασίας τους. Τα δικαιώματα καθίστανται ορατά και ευκρινή στον πολίτη, τα κοινοτικά όργανα και τον εθνικό δικαστή.⁸⁵ Η αποδοχή της θέσης αυτής απαντά και στην ένσταση ότι η σύνταξη καταλόγου δικαιωμάτων είναι περιττή καθώς αυτός δεν είναι παρά κωδικοποίηση ήδη κατοχυρωμένων σε άλλα κείμενα και στη νομολογία δικαιωμάτων. Ένας κατάλογος δικαιωμάτων, σε αντίθεση με την κατά περίπτωση νομολογία του ΔΕΚ και τις διασπαρμένες στις Συνθήκες διατάξεις, εξασφαλίζει την καθαρότητα αναφορικά με τα

υπογραμμίζει τη σημασία ενός καταλόγου δικαιωμάτων ως ενοποιητικού μηχανισμού.

⁸² SUSANNE BAER, *Grundrechtecharta ante portas*, ZRP 2000, 361επ. (361).

⁸³ SCHMUCK, *Integration* 2000, 49.

⁸⁴ SCHMUCK, *Integration* 2000, 49· πρβλ. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, 178.

⁸⁵ *Η επιβεβαίωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ώρα για δράση*, Έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, Πρόεδρος: Σπύρος Σημίτης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μονάδα V/Δ.2, 1999, σ. 18.

προστατευόμενα δικαιώματα και την έκτασή τους.⁸⁶ Συντελεί επίσης στην ενοποίηση της νομικής βάσης ανάμεσα στους πολώνες. Ο πολίτης μπορεί να αναγνωρίσει ευκολότερα ποια δικαιώματά του προστατεύονται και να αξιώσει την προστασία τους και δικαστικά⁸⁷, γεγονός που συντελεί στην οικοδόμηση μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης φιλικής και εγγύτερης προς τους κατοίκους της. Σε αντίθεση με τη σημερινή πρακτική όπου τα θεμελιώδη δικαιώματα για να αναγνωριστούν ως τέτοια προϋποτίθεται η διαμεσολάβηση του ΔΕΚ, ένα γραπτό κείμενο συντελεί στη διαφάνεια της κοινοτικής έννομης τάξης και σε μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου. Το πλεονέκτημα αυτό ισχύει και για τα ευρωπαϊκά όργανα κατά τη νομοπαραγωγική αλλά και εκτελεστική λειτουργία τους.

Επιπλέον το γραπτό δίκαιο, σε αντίθεση με το εθμικό και το νομολογιακό, καθιστώντας το *corpus* των δικαιωμάτων προσεγγίσιμο στον καθένα επιτρέπει τον πολλαπλασιασμό των ερμηνειών εκ μέρους όσων καλούνται να τα εφαρμόσουν, να τα διεκδικήσουν, να τα προστατεύσουν και να τα ερμηνεύσουν θεωρητικά. Μέσα από αυτόν το διάλογο των πολλαπλών υποκειμένων, ατομικών και συλλογικών, προκύπτουν ερμηνείες και περιεχόμενα περισσότερο κοινωνικά νομιμοποιημένα απ' ό,τι μέσω της απλής νομολογιακής αναγνώρισης εκ μέρους ενός Δικαστηρίου.

Η σύνταξη ενός καταλόγου επιτρέπει τη συμπερίληψη κοινωνικών και οικονομικών αλλά και κάποιων νέων δικαιωμάτων ή πάντως σύγχρονων εκφάνσεων των παλαιότερων. Με την παράλληλη κατοχύρωση ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αναδεικνύεται ο αδιαίρετος χαρακτήρας τους⁸⁸, ο οποίος προκύπτει από την εμπειρική παρατήρηση ότι παραβιάσεις ατομικών δικαιωμάτων και η μη άσκηση πολιτικών δικαιωμάτων απορρέουν συχνά ή συνοδεύονται από ελλείμματα στην κοινωνική προστασία.

Σημαντική τέλος μπορεί να αποδειχθεί η λειτουργία ενός καταλόγου στη διαδικασία της διεύρυνσης της Ένωσης προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέφθηκε η προσχώρηση της υποψήφιας χώρας στην ΕΣΔΑ ως προϋπόθεση ένταξής της στην Ένωση⁸⁹, προσχώρηση η οποία αποτελεί εγγύηση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο. Η ύπαρξη ενός νομικά δεσμευτικού καταλόγου θα αποτελούσε το αντίστοιχο θεσμικό εχέγγυο δικαιοκίνησης προστασίας για τις εθνικές πράξεις που εμπίπτουν εντός του Κοινοτικού δικαίου.⁹⁰ Από την άλλη πλευρά θα αποτελούσε

⁸⁶ SCHMUCK, INTEGRATION 2000, 49.

⁸⁷ KOEN LENAERTS/ EDDY DE SMIJTER, A "Bill of Rights" for the European Union, CMLR 2001, 273επ. (281).

⁸⁸ Η επιβεβαίωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 23-WEBER, 541.

⁸⁹ ANDREW DUFF (επιμ.), *The Treaty of Amsterdam*, London 1997, xxxiv. Βλ. και άρθρο 49 ΣΕΕ.

⁹⁰ Το ίδιο αποτέλεσμα θα επερχόταν βέβαια και στην περίπτωση που η Ένωση προσχωρούσε στην ΕΣΔΑ.

εχέγγυο και νομιμοποίηση⁹¹ από την πλευρά της Ένωσης ότι η ίδια σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, των οποίων την προστασία θέτει ως προϋπόθεση ένταξης για τις υποψήφιας χώρες. Η ύπαρξη και καταγραφή ενός μίνιμουμ βασικών και απαράγραπτων αρχών κοινωνικής συμβίωσης σε μια πολυεθνική και πολυπολιτισμική Ένωση κρατών, οι οποίες αποτυπώνονται σε έναν κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποτελεί έτσι κριτήριο⁹² για την εισδοχή νέων μελών, που θα πρέπει να μοιράζονται τις βασικές αξίες⁹³ του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού, αλλά και προϋπόθεση συνοχής της ίδιας της Ένωσης.

Κατά της σύνταξης και της νομικής δεσμευτικότητας ενός ενωσιακού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων αντιτάσσεται συχνά το επιχείρημα ότι θα συνεπέφερε την περαιτέρω ενίσχυση του ΔΕΚ⁹⁴, καθώς πολιτικές αποφάσεις θα καθίστανταν δικαστικά ελέγξιμες με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα και θα λαμβάνονταν τελικά από το μειωμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης Δικαστήριο με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της ασθενικής έτσι κι αλλιώς ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Στο πειστικό αυτό μέχρι ενός σημείου επιχείρημα μπορεί να αντιταχθεί ότι το ΔΕΚ προβαίνει ήδη σε τέτοια έλεγχο και μάλιστα με το μεθοδολογικά αμφισβητήσιμο τρόπο που επισημάνθηκε παραπάνω, συνεπώς ένας κατάλογος θα περιόριζε μάλλον την εξουσία του καθώς θα το ανάγκαζε να στηρίζει τις αποφάσεις του σ' ένα συγκεκριμένο γραπτό και περισσότερο δημοκρατικά νομιμοποιημένο κείμενο. Πολύ περισσότερο αν το κείμενο αυτό ήταν λεπτομερέστερο από την ΕΣΔΑ και έθετε τα ανοιχτά νομικά ζητήματα που αντανάκλουν ηθικά και πολιτικά διλήμματα καθοδηγώντας το Δικαστήριο και περιορίζοντας το περιθώριο των αναπόφευκτων αξιολογικών κρίσεων.⁹⁵

Περαιτέρω εκφράζεται ο φόβος ότι η ίδια η ύπαρξη του Χάρτη και ιδιαίτερα η μετάβαση της Ένωσης από μια πολιτική μη προσβολής των δικαιωμάτων σε μια ενεργή

⁹¹ TIM EICKE, *The European Charter of Fundamental Rights - unique opportunity or unwelcome distraction*, EHRLR 2000, 280επ. (283).

⁹² Πρβλ. OLIVIER DUHAMEL, *Pour Une Charte Européenne des Droits Fondamentaux*, *Revue du Marché Commun et de l' Union européenne* 2000, 318. Πρβλ. και Toth, 526επ.

⁹³ Πρβλ. τη Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα LEGER στην υπόθεση C-353/99 P *Council v Hautala*, παρ. 80, ότι:

“Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αξίες αυτές έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό το γεγονός ότι τις μοιράζονται ομόφωνα τα κράτη μέλη, τα οποία επέλεξαν να τις καταστήσουν περισσότερο ορατές τοποθετώντας τις σε ένα Χάρτη προκειμένου να ενδυναμώσουν την προστασία τους. Ο Χάρτης αναντίρρητα τοποθέτησε τα δικαιώματα που αποτελούν το αντικείμενο του στο υψηλότερο επίπεδο των κοινών αξιών στα κράτη μέλη” (μετάφραση της γράφουσας).

⁹⁴ Έτσι ANNE-CECILE ROBERT, 30.

⁹⁵ Η ευκαιρία σύνταξης ενός νέου καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων χρησιμοποιήθηκε τόσο στον Καναδά όσο και στη Νότια Αφρική προκειμένου να τεθούν ανοιχτά νομικοπολιτικά ζητήματα. Δίνεται έτσι μια δημοκρατικά νομιμοποιημένη καθοδήγηση στα δικαστήρια για τις περιπτώσεις που αυτά καλούνται να

θετική δράση προστασίας τους συνεπάγεται εξορισμού επέκταση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και περαιτέρω περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας.⁹⁶ Το επιχείρημα αυτό δεν είναι ιδιαίτερα πειστικό, καθώς νέες αρμοδιότητες της Ένωσης μπορούν να προστεθούν μόνο με αναθεώρηση των Συνθηκών, ενώ η προστασία των δικαιωμάτων (πρέπει να) αποτελεί κατά βάση οριζόντια δράση καλύπτουσα κάθε άλλη αρμοδιότητα σε όλους τους τομείς. Συνεπώς τα θεμελιώδη δικαιώματα καλούνται να εφαρμοστούν σε κάθε πεδίο στο οποίο η Ένωση έχει ήδη και ακριβώς επειδή έχει αρμοδιότητα. Η ανάληψη τέλος θετικής δράσης υπέρ των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την Ένωση δεν είναι απαγορευτική για ανάλογη συντρέχουσα δράση των κρατών μελών.

Υπέρ της προσχώρησης στην ΕΣΔΑ και κατά της ύπαρξης ενός χωριστού για την Ένωση καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων πιθανόν πιο διευρυμένου από τη Σύμβαση προβάλλεται⁹⁷ το επιχείρημα ότι ένας τέτοιος κατάλογος θα οδηγήσει στη δημιουργία μιας ελίτ ομάδας κρατών, των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία διαφοροποιείται από τα υπόλοιπα κράτη μέλη του Συμβουλίου τη Ευρώπης οδηγώντας έτσι σε μια Ευρώπη διχασμένη (και) στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁹⁸ Το αντεπιχείρημα εδώ είναι ότι στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης ούτε ανάγκη ούτε δυνατότητα προωθημένης σύγκλισης στην προστασία παρουσιάζεται, ακριβώς λόγω των χαλαρών δεσμών μεταξύ των μελών του. Η προϊούσα αντίθετα ενοποίηση στο εσωτερικό της ΕΕ, η οποία σταδιακά αλλά σταθερά μετεξελίσσεται σε μια Πολιτεία, όχι μόνο επιτρέπει αλλά και επιτάσσει μεγαλύτερη σύγκλιση και στον τομέα των δικαιωμάτων, τα οποία εξάλλου αποτελούν συχνά εγγυήσεις δικαιοπολιτικά απαραίτητες για την προώθηση των πολιτικών ενοποίησης. Τα κοινωνικά δικαιώματα θα μπορούσαν εν μέρει να λειτουργήσουν εξισορροπητικά απέναντι σε μονεταριστικές πολιτικές που συνοδεύουν την ΟΝΕ, ενώ η αποτελεσματικότερη περιφρούρηση της ελευθερίας κίνησης αλλά και η παροχή διαδικαστικών εγγυήσεων προστασίας της προσωπικότητας αποτελούν τα αδιαπραγμάτευτα αντίβαρα στην ανάπτυξη των πολιτικών του τρίτου πυλώνα, στη

επιλύσουν σχετικές διαφορές προβαίνοντας σε εξ ορισμού ηθικοπολιτικές αξιολογήσεις.

⁹⁶ Τον κίνδυνο αυτό διαγιγνώσκει ο δικαστής του ΔΕΚ GUNTER HIRSCH, *Eine europäische Grundrechtscharta birgt Gefahren*, FAZ 06.06.2000, ο οποίος προτείνει ως αντίβαρο τη σύνταξη ενός καταλόγου αρμοδιοτήτων των κρατών και της Ένωσης. Πρβλ. και CHRISTOPH GRABENWARTER, *Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union*, DVBl 2001, 1επ. (2).

⁹⁷ WALTER SCHWIMMER, *Einheit - auch in Menschenrechten. Kein Europa nach zweierlei Mass und Geschwindigkeit*, FAZ 14.03.2000· πρβλ. και FREDMAN / MACCRUDDEN / FREEDLAND, 181.

⁹⁸ Έτσι TOTH, 501.

δημιουργία ενός ενιαίου δικαστικού χώρου ή στην ενσωμάτωση της Συνθήκης του Σένγκεν.⁹⁹ Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξελίσσεται από μια Κοινότητα οικονομικών αποκλειστικά συμφερόντων σε μια πολιτική και κοινωνική ένωση, στην Ευρώπη των λαών και των κατοίκων της. Υπερέχει συνεπώς από αυτή την άποψη ένα σύστημα προσανατολισμένο στην ιδιαίτερη φύση, τις ανάγκες και την ένταση ενοποίησης της. Εξάλλου, οι περαιτέρω διευρύνσεις της Ένωσης θα εντάσσουν έναν αυξανόμενο διαρκώς αριθμό ευρωπαϊκών κρατών στο πιο προωθημένο - αν αυτό ισχύει - στάδιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Τέλος υποστηρίζεται ότι ο ευρωπαϊκός κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων ενέχει τον κίνδυνο διάσπασης της νομολογίας μεταξύ ΔΕΚ και ΕΔΔΑ¹⁰⁰ και μπορεί να οδηγήσει, σε περιπτώσεις συντρέχουσας δικαιοδοσίας, και σε αντιφατικές ερμηνείες μεταξύ των συνταγματικών δικαστηρίων και του ΔΕΚ. Αντιπροβάλλεται, ωστόσο, ότι ο κίνδυνος αντιφατικών αποφάσεων του ΔΕΚ και του ΕΔΔΑ υφίσταται ήδη καθώς πηγάζει μάλλον από την ίδια την ύπαρξή τους παρά από την ύπαρξη δύο διαφορετικών κειμένων¹⁰¹ και ότι, πάντως, μπορεί να αντιμετωπιστεί τόσο μέσω της διαδικαστικής διόδου του προδικαστικού ερωτήματος όσο και με την πρακτική σεβασμού εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων της νομολογίας του ΔΕΚ.

Είναι προφανές ότι τα παραπάνω επιχειρήματα δεν αναπτύσσονται σε ένα νομικοπολιτικό κενό· αντίθετα κρίνονται πλέον ενόψει του συγκεκριμένου εγχειρήματος σύνταξης και διακήρυξης του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Νίκαιας. Οι διαδικασίες σύνταξης του Χάρτη αυτού, και η έκβασή τους, το περιεχόμενο, ο τύπος και η εμβέλεια των συμπεριληφθέντων δικαιωμάτων θα εξεταστούν παρακάτω.

III. Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ

A. Η εντολή της Κολωνίας

Στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κολωνία στις 3/4.06.1999 οι αρχηγοί των κρατών και των κυβερνήσεων των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγνωρίζοντας την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως θεμελιώδη αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και

⁹⁹ Η επιβεβαίωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 25· LOSCH / RADAU, 86.

¹⁰⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l' Europe, *Résolution 1210*, 187.

¹⁰¹ JEAN-PAUL JACQUE, *La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne*, RUDH 2000, 3επ. (4).

ως προϋπόθεση νομιμοποίησής της, αποφάσισαν¹⁰² να αναθέσουν τη σύνταξη ενός καταλόγου θεμελιωδών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ένα *ad hoc* συγκροτούμενο σώμα, τη Συνέλευση (*Convention*), το οποίο κλήθηκε να ολοκληρώσει τις εργασίες του μέχρι το τέλος του 2000. Το Συμβούλιο Κορυφής εκκινώντας από την παραδοχή ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί αναφαιρέτη προϋπόθεση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης αποφάσισε μετά από πρόταση της γερμανικής προεδρίας¹⁰³, ότι η καταγραφή τους σε ενιαίο κατάλογο θα συνεισέφερε σε μεγαλύτερη ορατότητά τους και αποτελεσματικότερη προστασία τους. Σύμφωνα με την εντολή του Συμβουλίου ο Χάρτης θα έπρεπε να περιλαμβάνει θεμελιώδη δικαιώματα, ελευθερίες και διαδικαστικά δικαιώματα, όπως αυτά προβλέπονται από την ΕΣΔΑ, απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και ισχύουν ως γενικές αρχές του Κοινοτικού δικαίου, καθώς και τα διακριτά δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών. Τέλος, υπόψη θα έπρεπε να ληφθούν τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα όπως αυτά προβλέπονται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη¹⁰⁴ και τον Κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (άρθρο 136 ΣΕΚ), στο βαθμό που δεν στοιχειοθετούν απλώς στόχους δράσης της Ένωσης.

¹⁰² Σύνοδος Κορυφής της Κολωνίας, 3-4.06.1999, C5-0058/99. Βλ. και www.europarl.eu.int/summits/kol2_en.htm#an4.

¹⁰³ Η πρωτοβουλία αυτή ανάγεται στον προγραμματικό λόγο του υπουργού Εξωτερικών της Γερμανίας Joschka Fischer ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 12.01.1999 σχετικά με τους στόχους της γερμανικής προεδρίας. Ο γερμανός Υπουργός κατέθεσε την πρόταση της Γερμανίας για τη σύνταξη μακροπρόθεσμα μιας Χάρτας θεμελιωδών δικαιωμάτων προς ενίσχυση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών αλλά και την ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει ιδιαίτερα του δημοκρατικού ελλείμματός της. Τόνισε δε ήδη στο στάδιο αυτό ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα εθνικά Κοινοβούλια και όσο το δυνατόν περισσότερες κοινωνικές οργανώσεις θα έπρεπε να συμμετέχουν στη σύνταξη του Χάρτη. Η πρόταση για σύνταξη του Χάρτη συνδέθηκε εξάλλου και με την αυξανόμενη πλέον μετά τις συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ αναγκαιότητα, κατά την άποψη του Fischer, σύνταξης ενός ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού συντάγματος. Βλ. το πρόγραμμα της γερμανικής προεδρίας στην ΕΕ *Europe's Path into the 21st Century, Part I: "Creating a People's Europe - making it part of their daily lives"*, Ιανουάριος 1999 και EP Minutes, 12 Ιανουαρίου 1999. Η σύνταξη ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων για την Ευρώπη είχε αποτελέσει εξάλλου ένα από τα σημεία που οι Πράσινοι είχαν θέσει ως προϋπόθεση συγκυβέρνησης και είχε καταγραφεί στη συμφωνία συγκυβέρνησης μεταξύ του κόμματός τους και του Σοσιαλδημοκρατικού Κόμματος, βλ. www.spd.de/politik/koalition/neun.html#neun_6. Σημαντική ώθηση στην όλη πρωτοβουλία έδωσε και η Υπουργός Δικαιοσύνης της Γερμανίας, Herta Däubler-Gmelin. Το ρόλο (και) της Γαλλίας στη σύνταξη του Χάρτη που είχε την Προεδρία της Ένωσης κατά την πανηγυρική αυτού διακήρυξη αλλά και των Γάλλων αντιπροσώπων στη Συνέλευση υπογραμμίζει η DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 676.

¹⁰⁴ Βλ. NATHALIE PROUVEZ, *The European Social Charter, an Instrument for the Protection of Human Rights in the 21st Century?*, International Commission of Jurists, The Review 1994, 30επ.

Στην ίδια σύνοδο της Κολωνίας το Συμβούλιο Κορυφής αποφάσισε τη σύγκληση μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης προκειμένου να συζητηθούν θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ένωση.¹⁰⁵ Οι δύο διαδικασίες, αυτές των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και της σύνταξης του Χάρτη, προχώρησαν παράλληλα αλλά χωριστά και τα αποτελέσματά τους καταγράφηκαν στα συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης της Νίκαιας.¹⁰⁶ Η Συνέλευση μετά από εργασίες δέκα μηνών ολοκλήρωσε τη συγγραφή του Χάρτη στις 2 Οκτωβρίου 2000 και ο Πρόεδρος της παρέδωσε το κείμενο-πρόταση¹⁰⁷ στους αρχηγούς των κρατών μελών στην έκτακτη Σύνοδο στο Μπαρίτς τον Οκτώβριο 2000.

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έγινε δεκτός στο Συμβούλιο Κορυφής της Νίκαιας και υπογράφηκε πανηγυρικά στις 7 Δεκεμβρίου 2000 από το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή¹⁰⁸, στη μορφή που είχε κατατεθεί από τη Συνέλευση χωρίς ωστόσο νομικά δεσμευτική ισχύ, αλλά ως απλή διακήρυξη αρχών.¹⁰⁹ Η θεσμική της αναβάθμιση με πιθανή την ενσωμάτωσή της στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες¹¹⁰ παραπέμφθηκε¹¹¹ στην αποκαλούμενη μετά-τη-Νίκαια διαδικασία. Στα πλαίσια αυτής αναμένεται να συζητηθούν εκτός από τη νομική θέση του Χάρτη, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών, η απλοποίηση των Συνθηκών και ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική.

¹⁰⁵ Πρόκειται για τα θέματα που συζητήθηκαν στη Διακυβερνητική της Νίκαιας, δηλαδή τον περιορισμό του αριθμού των Επιτρόπων, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και την επέκταση των θεμάτων όπου καταργείται η ομοφωνία και αρκεί η ενισχυμένη πλειοψηφία για λήψη αποφάσεων.

¹⁰⁶ Βλ. τη Συνθήκη της Νίκαιας SN 533/1/00 REV 1 σε <http://www.europa.eu.int/council>.

¹⁰⁷ Σχέδιο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 11.10.2000, Charte 4473/00, Convent 49 και Κείμενο των επεξηγήσεων σχετικά με το πλήρες κείμενο του Χάρτη, Charte 4487/00, Convent 50, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 18.12.2000, C 364/1 και σε www.consilium.eu.int τα κείμενα βρίσκονται αποτυπωμένα και στο *Κοινωνία Πολιτών*, τεύχος 5, χειμώνας 2000, σελ. 79επ. και στο ΔτΑ 2001, 223επ.

¹⁰⁸ Τις σχετικές ανακοινώσεις βλ. σε: www.europarl.eu.int/charter/default_el.htm

¹⁰⁹ ΕπΕφ ΕΚ C364/8.

¹¹⁰ Αυτό θα μπορούσε να γίνει είτε με ένταξη της Χάρτας στη Συνθήκη είτε δια παραπομπής στο άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ. Σύμφωνα με τη Γνωμοδότηση 2/94 του ΔΕΚ, ό.π., παρ. 27, πάντως σε κάθε περίπτωση δεν αρκεί απλή νομοθεσία αλλά απαιτείται τροποποίηση των Συνθηκών.

¹¹¹ Η διαδικασία αυτή είχε εν πολλοίς προβλεφθεί στο Συμβούλιο της Κολωνίας της 3-4.06.1999. Βλ. και την επισυναπτόμενη ως Παράρτημα στη Συνθήκη της Νίκαιας “Δήλωση για το μέλλον της Ευρώπης”, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Νίκαιας 7-9/12/2000, Συμπεράσματα της Προεδρίας, παρ. 2.

B. Η Συνέλευση: μια καινοτομία στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Η Συνέλευση¹¹² (Convention) αποτελούνταν¹¹³ από 62 συνολικά μέλη, ειδικότερα από βουλευτές και βουλευτρίες των Εθνικών Κοινοβουλίων¹¹⁴ (δύο¹¹⁵ για κάθε κράτος-μέλος) και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (16 συνολικά), έναν αντιπρόσωπο του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹¹⁶ και από έναν αντιπρόσωπο του αρχηγού κάθε κράτους-μέλους¹¹⁷. Ως παρατηρητές στις εργασίες της Συνέλευσης έλαβαν μέρος δύο εκπρόσωποι του ΔΕΚ¹¹⁸ και δύο εκπρόσωποι του Συμβουλίου της Ευρώπης. Δικαίωμα ακρόασης επιφυλάχθηκε σε εκπροσώπους της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των Περιφερειών

¹¹² Στα συμπεράσματα της Προεδρίας μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το *ad hoc* αυτό συγκροτηθέν όργανο καλούνταν απλώς “το Σώμα”, βλ. Conclusions of the Presidency at the occasion of the European Council of Tampere (15-16/10/99) on the composition, method of work and practical arrangements for the “Body” to elaborate a draft EU Charter of Fundamental Rights as set out in the Cologne Conclusions (10-99, EU-Bull., 7, σημείο I.2 και παράρτημα). Σύντομα το όργανο αυτό αυτοαποκλήθηκε “Συνέλευση” (CHARTRE 4134/00 της 21/02/00, σημείο 3) παραπέμποντας έτσι στη “Συνταγματική Συνέλευση” (Constitutional Convention) που στις 17/09/1787 υιοθέτησε στη Φιλαδέλφεια το Σύνταγμα των Ενωμένων Πολιτειών της Αμερικής.

¹¹³ Απόφαση του έκτακτου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας (15-16 Οκτωβρίου 1999) σε εφαρμογή της απόφασης του Συμβουλίου της Κολωνίας (3-4.06.1999). Τη σύνθεση της Συνέλευσης βλ. σε: www.europarl.eu.int/charter/composition_en.htm

¹¹⁴ Το ελληνικό Κοινοβούλιο εκπροσώπησαν οι βουλευτές κ. Λ. Αποστολίδης του ΠΑΣΟΚ και κ. Ά. Ψαρούδα-Μπιενάκη της Ν.Δ.

¹¹⁵ Ούτως ώστε, όπως παρατηρούν οι ALBER / WIDMEIER, 497, να μπορεί να ληφθεί υπόψη η ομοσπονδιακή δομή κάποιων κρατών μελών.

¹¹⁶ Τον Επίτροπο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων Antonio Vitorino.

¹¹⁷ Τον Έλληνα πρωθυπουργό Κ. Σημίτη αντιπροσώπευσε ο νομικός του σύμβουλος και καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Γ. Παπαδημητρίου. Καθηγητές νομικών ήταν και πολλοί άλλοι αντιπρόσωποι αρχηγών κρατών, πράγμα που πρόσθετε στη Συνέλευση δίπλα στον αντιπροσωπευτικό της χαρακτήρα και το προσόν της εμπειρογνομosύνης. Εξ αυτού του λόγου είναι ευεξήγητο το γεγονός ότι η ομάδα των αντιπροσώπων των αρχηγών κρατών υπήρξε η ενεργότερη και αποτελεσματικότερη κατά τη διάρκεια των εργασιών. Πρόεδρος της Συνέλευσης εξελέγη δια βοής ο αντιπρόσωπος του γερμανού Καγκελάριου και πρώην Πρόεδρος της Γερμανίας Roman Herzog. Στο Προεδρείο, το οποίο έπαιζε και το ρόλο της “συντακτικής επιτροπής” καθώς ήταν επιφορτισμένο με τη σύνταξη των προτάσεων, συμμετείχε ακόμη από ένας εκπρόσωπος των τριών ομάδων, δηλ. των αντιπροσώπων των αρχηγών κρατών (τη θέση κατείχε ο προερχόμενος από τη χώρα που είχε την Προεδρία της Ένωσης, αρχής γενομένης από το Φιλανδό Raano Nikula, ο οποίος παρέδωσε στον Πορτογάλλο Pedro Bacelar de Vasconcelos και με τελευταίο το Γάλλο Guy Braibant), των ευρωβουλευτών (ο Ισπανός αντιπρόεδρος του Κοινοβουλίου Mendes de Vigo) και των εθνικών βουλευτών (ο Φινλανδός Gunnar Jansson). Οι εργασίες του Προεδρείου και όλης της Συνέλευσης υποστηρίζονταν από Γραμματεία υπό τη διεύθυνση του Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, καθηγητή του Πανεπιστημίου του Στρασβούργου, Jean-Paul Jacqué.

¹¹⁸ Ο Έλληνας καθηγητής Βασίλειος Σκουρής και ο Γενικός Εισαγγελέας του Δικαστηρίου Siegbert Alber.

και κοινωνικών οργανώσεων, στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, στις υποψήφιες χώρες¹¹⁹ καθώς και σε εμπειρογνώμονες. Το Σώμα χωρίστηκε σε τρία μέρη αποτελούμενα από τους ευρωβουλευτές, εθνικούς βουλευτές και τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων, εξίσου συχνά ωστόσο συγκαλούνταν ολομέλεια όπου τα μέλη της Συνέλευσης καλούνταν να συνεργαστούν.

Η Συνέλευση ξεκίνησε τις εργασίες της στις 17 Δεκεμβρίου 1999, συνεργχόταν σε τακτά χρονικά διαστήματα και κατέληξε στη σύνταξη του σχεδίου Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που κατατέθηκε στην έκτακτη σύνοδο του Μπαριτζ τον Οκτώβριο και υπογράφηκε στη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας χωρίς να χρειαστεί να υποστεί περαιτέρω επεξεργασία ή διόρθωση εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων.¹²⁰ Οι συνεδριάσεις της Συνέλευσης που πραγματοποιούνταν στις Βρυξέλλες, στα κτίρια του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, ήταν κατά κανόνα δημόσιες ενώ τα κείμενα, τόσο αυτά που παρήγαγε η Συνέλευση όσο και αυτά που κατατίθονταν από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο¹²¹, δημοσιεύονταν σε ιστοσελίδα του Συμβουλίου αφιερωμένη στη σύνταξη του Χάρτη.¹²² Της ολομέλειας της Συνέλευσης προηγούνταν συχνά συνάντηση οργανωμένη από τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, όπου συμμετείχαν τα μέλη διαφορετικής εθνικής προέλευσης και ιδιότητας, ίδιας ωστόσο πολιτικής κατεύθυνσης.

Η Συνέλευση, παρά τις αρχικές καθυστερήσεις της στην επιτέλεση του έργου της και τις ριζικά μερικές φορές διαφορετικές απόψεις¹²³ για την ίδια τη λειτουργία και το περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατόρθωσε να ολοκληρώσει τις εργασίες της εντός της αρχικά προσδιορισμένης προθεσμίας υιοθετώντας με γενική αποδοχή το Χάρτη.¹²⁴ Το Προεδρείο, αποτελούμενο από τον Πρόεδρο και τρεις αντιπροέδρους, αντιπροσώπους των τριών

¹¹⁹ Ειδική ακρόαση προβλέφθηκε για τις υποψήφιες χώρες, των οποίων οι κατάλογοι θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελούν απαύγασμα εντατικού διαλόγου με ξένα συντάγματα και σύγχρονης συνταγματικής σκέψης και βέβαια πηγή και συνιστώσα του κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού και εν δυνάμει του ενωσιακού δικαίου.

¹²⁰ DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 679.

¹²¹ Μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στο fundamental.rights@consilium.eu.int

¹²² www.db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en

¹²³ Την ανάγκη “συναίρεσης αντικρουόμενων συμφερόντων και διαφορετικών αντιλήψεων” και αυτή της “επίτευξης συγκλίσεων” μέσα σε κλίμα “πυκνής ροής ερεθισμάτων” εντός των κόλπων της Συνέλευσης υπογραμμίζει ο ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της ευρωπαϊκής Ένωσης*, σε Σ. ΝΤΑΛΗ (επιμ.) *Από το Άμστερνταμ στη Νίκαια*, Αθήνα 2001, 201επ. (203) και σε ΓΙΩΡΓΟΥ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Παπαζήση 2001, 17.

¹²⁴ ΣΟΦΙΑΣ ΚΟΥΚΟΥΛΗ-ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΔτΑ 2001, 203επ. (206).

ομάδων που απάρτιζαν τη Συνέλευση, συνέλεγε κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων όλες τις προτάσεις συνθέτοντάς τες σε ένα ενιαίο όλο, κατορθώνοντας τις περισσότερες φορές να αποσπάσει τη διευρυμένη συναίνεση του σώματος με αποτέλεσμα οι αποφάσεις να λαμβάνονται χωρίς τη διεξαγωγή ψηφοφοριών.¹²⁵

Τόσο η συγκρότηση της Συνέλευσης όσο και η διαδικασία που ακολουθήθηκε για τη σύνταξη του Χάρτη συνιστούν μίαν απολύτως νέα μέθοδο εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹²⁶ χωρίς προηγούμενο στην ιστορία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενώ η τελευταία, ιδιαίτερα λόγω της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της και της αναγνώρισης της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού, απέκτησε ομοσπονδιακή χροιά¹²⁷ και χαρακτηριστικά προσιδιάζοντα σε κρατικό μόρφωμα, οι διαδικασίες εξέλιξης της διατηρούν τον ακραιφνή διακυβερνητικό χαρακτήρα τους, καθώς τα κράτη παραμένουν οι κύριοι των Συνθηκών παρακρατώντας - με τις επιφυλάξεις που μπορούν να εκφραστούν ενόψει της ριζοσπαστικής νομολογίας του ΔΕΚ¹²⁸ - την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας. Παρά την κριτική που έχει δεχτεί, κυρίως λόγω έλλειψης διαφάνειας¹²⁹ και περιορισμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης¹³⁰, καθώς η όλη προετοιμασία, η σύνταξη της ατζέντας και οι σχετικές διαπραγματεύσεις γίνονται σε διπλωματικό επίπεδο μεταξύ εθνικών αντιπροσωπειών, η μέθοδος των Διακυβερνητικών

¹²⁵ DE LA ROCHÉRE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 675 και 676· GRÁINNE DE BÚRCA, *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, E.L.Rev. 2001, 126επ. (133επ.).

¹²⁶ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σε ΝΤΑΛΗ, 202· DE BURCA, 126.

¹²⁷ Πρβλ. ΛΙΝΑΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Προς μια ευρωπαϊκή Ομοσπονδία*, Κοινωνία Πολιτών 5, 2000, 67επ. (70).

¹²⁸ Σχετικά με το ρόλο του ΔΕΚ στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βλ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, passim.

¹²⁹ Η έλλειψη διαφάνειας αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα μειονεκτήματα, δεδομένου ότι οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται κεκλεισμένων των θυρών μεταξύ των κυβερνητικών αντιπροσώπων.

¹³⁰ Η ελλειμματική δημοκρατική νομιμοποίηση απορρέει κυρίως από την ανεπαρκή συμμετοχή των Κοινοβουλίων, τόσο των εθνικών όσο και του ευρωπαϊκού στη συζήτηση και υιοθέτηση των Συνθηκών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται σποραδικά κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και δεν ερωτάται καν τυπικά για τα αποτελέσματα της Διάσκεψης. Τα εθνικά Κοινοβούλια καλούνται να κυρώσουν τη νέα Συνθήκη, στη διαπραγμάτευση της οποίας μόνο έμμεσα μέσω των κυβερνήσεων μπορούν να έχουν κάποιο λόγο. Ενόψει των αδυναμιών αυτών εκφράζεται η άποψη, με ιδιαίτερη έμφαση εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ότι οι Διακυβερνητικές Διασκέψεις έχουν πλέον ξεπεραστεί ως μέθοδος επεξεργασίας των ευρωπαϊκών συνθηκών. Στην προσπάθειά του να επιρρώσει τον υπερεθνικό χαρακτήρα της αναθεώρησης των Συνθηκών, ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δε βρήκε συμμάχους τα εθνικά Κοινοβούλια, τα οποία ρίχνουν το βάρος τους υπέρ της πρωτοκαθεδρίας ή μάλλον αποκλειστικής κυριαρχίας των εθνικών κυβερνήσεων. Πρβλ. ΟΤΤΟ SCHMUCK, *Integration* 2000, 54.

Διασκέψεων¹³¹ παραμένει η αποκλειστική μέχρι σήμερα πρακτική, η οποία περιφρουρεί τον αρχικά αναμφισβήτητο διεθνοδικαικό χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ενόψει αυτής της πραγματικότητας η συγκρότηση της Συνέλευσης για τη σύνταξη του Χάρτη με κυρίαρχη τη θέση των εθνικών και ευρω-βουλευτών αποτελεί *novum*¹³² όχι μόνο με σημαντικό συμβολικό βάρος αλλά, στο βαθμό που η μέθοδος συγκαθορίζει το αποτέλεσμα, και με ενδιαφέρουσες ουσιαστικές συνέπειες.¹³³ Η Συνέλευση διέθετε μια “πρωτόγνωρης μορφής δημοκρατική νομιμοποίηση”¹³⁴, ποσοτικά και ποιοτικά ισχυρότερη από ότι οι διπλωμάτες και κυβερνητικοί εκπρόσωποι στις Διακυβερνητικές Διασκέψεις, και ήταν φορέας πολιτικής και πολιτειακής ευθύνης απέναντι τόσο στις επιμέρους εθνικές κοινωνίες όσο και στην υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, ιδιαίτερα λόγω της παρέμβασης και θεματοποίησης των σχετικών ζητημάτων από τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών¹³⁵. Οι ανοιχτές στο κοινό συνεδριάσεις της Συνέλευσης απαντούσαν στο αίτημα για διαφάνεια και απέβλεπαν στη μεγαλύτερη εμπλοκή της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Για πρώτη φορά εξάλλου προβλέφθηκε άμεση παρέμβαση των εθνικών Κοινοβουλίων στην υιοθέτηση κοινοτικών κειμένων¹³⁶, γεγονός που μπορεί να προλάβει πιθανές αντιστάσεις και

¹³¹ Πρβλ. OTTO SCHMUCK, *Prozedurale Aspekte der Regierungskonferenz 1996/97 und Erfahrungen aus früheren Verhandlungen*, σε: RUDOLF HRBEK (επιμ.), *Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*, Baden-Baden 1997, 175-186.

¹³² Πρβλ. JACQUELINE DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La Convention sur la Charte des droits fondamentaux de l' Union européenne et le processus de construction européenne*, *Revue du Marché commun et de l' Union européenne*, no 437, 2000, 223 επ. (224).

¹³³ Όπως εύστοχα παρατηρεί η DE BURCA, 127 και 138, το υψηλό προφίλ του Σώματος που συνέταξε το Χάρτη αποτελεί το ατού της όλης διαδικασίας και εγγυάται, ότι ανεξάρτητα από τις ουσιαστικές αρετές του, ο Χάρτης θα ληφθεί σοβαρά υπόψη.

¹³⁴ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 202.

¹³⁵ Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία σύνταξης του Χάρτη ήταν άτυπη, είχε δε κυρίως τρεις όψεις. Οργανώθηκαν αρχικά ακροάσεις εκπροσώπων μη κυβερνητικών οργανώσεων, κείμενα και προτάσεις τους, όπως εξάλλου και φυσικών προσώπων, δημοσιεύονταν στη σχετική ιστοσελίδα του Συμβουλίου και εκπρόσωποι των οργανώσεων αυτών συναντιόνταν στις Βρυξέλλες ή το Λουξεμβούργο παράλληλα με τη Συνέλευση υπό τον οργανωτικό συντονισμό του *European Permanent Forum of Civil Society*. Οργανώθηκε, τέλος, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις Βρυξέλλες “ημέρα ανοιχτών θυρών”, όπου οι οργανώσεις παρουσίασαν τις απόψεις τους και ήρθαν σε επαφή με τα μέλη της Συνέλευσης. Η επίδραση ωστόσο των κοινωνικών οργανώσεων στο περιεχόμενο της Χάρτας δεν ήταν θεσμοθετημένη αλλά τυχαία καθώς στηριζόταν κυρίως σε μεθόδους *lobbying*, επιρροής δηλαδή μέσω προσωπικών επαφών των αντιπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών με μέλη της Συνέλευσης. Βλ. και ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Ευρωπαϊκός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, *Ευρωπαϊκή Έκφραση* 37, 2000, σ. 49επ. (53). Κριτική στην περιορισμένη και περιθωριακή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και τον αποκλειστικά θεσμικό χαρακτήρα της αντιπροσώπευσης ασκεί η DE BURCA, *E.L.Rev.* 2001, 131.

¹³⁶ DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 675· JACQUE, 4.

αντιδράσεις των εθνικών κοινοβουλίων στην περίπτωση που τα τελευταία κληθούν μελλοντικά να κυρώσουν την ένταξη του Χάρτη στις Συνθήκες.¹³⁷ Η σύνθεση της Συνέλευσης ανταποκρινόταν στη διπλή θεσμική νομιμοποίηση της ΕΕ¹³⁸, η οποία απορρέει αφενός στο κράτος-έθνος, το οποίο εν προκειμένω εκπροσωπούνταν από τους εθνικούς βουλευτές και τους εκπροσώπους των αρχηγών κρατών, αφετέρου από τους ευρωπαίους πολίτες, οι οποίοι εκπροσωπούνταν από τους πιο “υπερεθνικούς” Ευρωβουλευτές και τον Επίτροπο.

Η αναγνώριση της επιτυχίας της Συνέλευσης αντανακλάται ακόμη περισσότερο στην υπό συζήτηση σκέψη η λεγόμενη *μετά-τη-Νίκαια* διαδικασία και η σύνταξη της σχετικής ατζέντας να ανατεθούν σε μια παρόμοιας σύνθεσης Συνέλευση. Μπορεί κυνικά να παρατηρήσει κανείς ότι η πρόταση αυτή δεν είναι άσχετη με το γεγονός ότι τα θέματα που εντάσσονται στην εν λόγω διαδικασία, όντας θεσμικά, δεν αποτελούν σημαντικό διακύβευμα για τα εθνικά συμφέροντα και μόνον υπό αυτή την προϋπόθεση οι εθνικές κυβερνήσεις θα μπορούσαν να φανούν διατεθειμένες να παραχωρήσουν μέρος της εξουσίας τους σε ένα λόγω της σύνθεσης και της λειτουργίας του πιο υπερεθνικό απ’ ότι οι εθνικές αντιπροσωπείες και όχι άμεσα ελεγχόμενο σώμα. Παρότι με τις υπό συζήτηση θεσμικές μεταρρυθμίσεις δε διακυβεύονται, άμεσα τουλάχιστον, οικονομικά συμφέροντα και παρά το γεγονός ότι πάντως οι τελικές αποφάσεις θα ληφθούν μάλλον¹³⁹ σε μια κλασική Διακυβερνητική Διάσκεψη, ακόμη και η σκέψη ανάθεσης της προετοιμασίας σε ένα υπερεθνικό σώμα αποτελεί σημαντική διαφοροποίηση στη μέθοδο ολοκλήρωσης. Πολύ περισσότερο αν αναλογιστεί κανείς, ότι οι θεσμικές αυτές μεταρρυθμίσεις, σε μια πιο μακροπρόθεσμη προοπτική, είναι πολύ σημαντικές για την πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Ανάμεσα στα επιχειρήματα κατά της πρότασης είναι ότι η Συνέλευση που συνέταξε το Χάρτη αφενός μεν ήταν πολύ περιορισμένη, με αποτέλεσμα να μην έχει την απαραίτητη απήχηση στην κοινή γνώμη και να μη μπορεί να μεταφέρει ιδέες από την κοινωνική βάση, αφετέρου δε τόσο διευρυμένη ώστε στο τέλος δεν μπόρεσε να αποφύγει τη

¹³⁷ INGOLF PERNICE, *Vertragsrevision oder europäische Verfassungsgebung*, FAZ της 07.07.1999, 7.

¹³⁸ ALBRECHT WEBER, *Die europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, NJW 2000, σ. 537επ. (538). Σχετικά με τη διπλή νομιμοποιητική βάση της ΕΕ βλ. τη λεγόμενη απόφαση Maastricht του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου BverfGE 89, 155 (182)· έτσι και DIMITRIS TSATSOS, *Die Europäische Unionsgrundordnung*, EuGRZ 1995, σ. 287επ. και στο DIMITRIS TSATSOS, *Verfassung-Parteien-Europa*, 1998/99, σ. 579επ. (596επ.)· KLUTH, 87.

¹³⁹ Πρβλ. ωστόσο ΕΥΑΓΓΕΛΟΥ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Η Ελλάδα και η προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης - Δέκα προτάσεις για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη και τα επόμενα βήματα*, σε Σ. ΝΤΑΛΗ (επιμ.), *Από το Άμστερνταμ στη Νίκαια*, 63επ. (65), όπου πειστικά εικάζεται ότι η Διακυβερνητική της Νίκαιας είναι πολύ πιθανόν να είναι η τελευταία αυτού του τύπου καθώς ενισχύονται οι θέσεις υπέρ εντονότερων ρυθμών και μεγαλύτερου πολιτικού βολонταρισμού στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

διαπραγμάτευση μεταξύ κυβερνήσεων. Ταυτόχρονα ωστόσο καταγράφεται ο φόβος, ότι οι τελευταίες θα μπορούσαν να βρεθούν μπροστά σε τετελεσμένα. Η Συνέλευση πάντως, έτσι όπως συγκροτήθηκε προκειμένου να συντάξει το Χάρτη, ή κατά προτίμηση σε μια πιο διευρυμένη μορφή, ώστε να εκπροσωπούνται και άλλες πολιτικές δυνάμεις, μικρότερης εμβέλειας στα κράτη μέλη, θα μπορούσε να αναλάβει την αναθεώρηση του Χάρτη, αν αυτό καταστεί κάποια στιγμή αναγκαίο ή επιθυμητό, αλλά και να αποτελέσει μελλοντικά ένα είδος “συντακτικής” συνέλευσης με εντολή τη σύνταξη ενός συνολικού Συντάγματος για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Γ. Οι πηγές έμπνευσης και η αξιολόγησή τους

Πηγές έμπνευσης του Χάρτη αποτέλεσαν, σε συμφωνία με την εντολή της Κολωνίας, κατά κύριο λόγο η ΕΣΔΑ, η νομολογία του ΔΕΚ και οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, οι πηγές δηλ. που αναφέρονται ήδη στο άρθρο 6 § 2 ΣΕΕ. Η Συνέλευση δεσμευόταν από τις θεμελιώδεις ελευθερίες και τα πολιτικά δικαιώματα που αναγνωρίζονται ήδη στις Συνθήκες της Ένωσης, ενώ για τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα ειδικότερα λήφθηκαν υπόψη ο Κοινοτικός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989¹⁴⁰ και ο αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1996. Επιπλέον μεμονωμένα δικαιώματα αντλούνται και από άλλες πηγές, όπως από τη διεθνή Σύμβαση των Δικαιωμάτων των παιδιών, τον κανονισμό του διεθνούς ποινικού δικαστηρίου, τις Συνθήκες Σένγκεν και Ευρωπόλ.

Οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις δημιουργούν το μεγάλο δίλημμα του ελάχιστου κοινού παρονομαστή ή του μέγιστου κοινού πολλαπλάσιου. Το δεύτερο αποτέλεσμα θα επερχόταν αν κάθε κράτος επέβαλε το αξίωμα η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ενωσιακό επίπεδο να μην υστερεί σε σχέση με την προσφερόμενη στο εθνικό δίκαιο, ούτως ώστε η κοινοτικοποίηση τομέων να μην κατέληγε σε λιγότερη προστασία του πολίτη. Ο ελάχιστος κοινός παρονομαστής αντίθετα θα σήμαινε την αναγνώριση δικαιωμάτων σε περίπτωση που αυτά δεν προβλέπονται ρητά στις Συνθήκες μόνο αν αυτά κατοχυρώνονται σ' όλα τα κράτη μέλη. Το γόρδιο αυτό δεσμό το ΔΕΚ έλυσε με τη χρήση της αξιολογικής συγκριτικής μεθόδου, ουσιαστικά μιας κρίσης σκοπιμότητας σχετικά με το ποια θεμελιώδη δικαιώματα των εθνικών συνταγμάτων συνάδουν και είναι απαραίτητα στην ενωσιακή έννομη τάξη. Στην ίδια μέθοδο εργασίας βασίστηκε και η Συνέλευση. Κατοχύρωσε

¹⁴⁰ Βλ. σχετικά ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ ΚΟΝΤΙΑΔΗ / Γ. ΑΜΙΤΣΗ, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο ελληνικό κοινωνικό δίκαιο, ΔτΑ 1/1999, 49επ.

καταρχήν τις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ όπως εξειδικεύονται από το ΕΔΔΑ ως ελάχιστο κατώτατο όριο προστασίας.¹⁴¹ Από την πληθώρα των υπόλοιπων προσφερόμενων δικαιωμάτων επέλεξε να συμπεριλάβει στο Χάρτη όσα η ίδια έκρινε αυξημένης σημασίας. Εντάχθηκαν έτσι στο κείμενο και δικαιώματα που φαίνονται να μη συνάδουν με τη φύση και τις αρμοδιότητες της Ένωσης, όπως για παράδειγμα το κεφάλαιο περί δικαιοσύνης ή η απαγόρευση της θανατικής ποινής. Κάποιες από τις προβλέψεις αυτές φιλοδοξούν να προλάβουν αντίστοιχη επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως για παράδειγμα τη δημιουργία ενιαίου δικαστικού χώρου, ενώ κάποιες άλλες ανάγονται στη θεμελιώδη σημασία και τη συμβολική αξία των κατοχυρούμενων ελευθεριών και απαγορεύσεων.

Δ. Τα επίμαχα ζητήματα

1. Όλα τα (παλιά μόνο) δικαιώματα;

Το ερώτημα που τέθηκε και κατά τη διάρκεια της κατάρτισης του Χάρτη ήταν αν αυτή έπρεπε να περιοριστεί στην απλή καταγραφή των ήδη κατοχυρωμένων δικαιωμάτων ή / και κατά πόσο η Συνέλευση ήταν νομιμοποιημένη να προχωρήσει στη συμπλήρωση και με νέα δικαιώματα. Η επίκληση της εντολής του Συμβουλίου της Κολωνίας, η οποία αποτελούσε βέβαια τη θεσμική εξουσιοδότηση¹⁴² για τη σύνταξη του Χάρτη, μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για να στηρίξει και τις δυο απόψεις. Οι υποστηρικτές της συστατικής ερμηνείας υπενθύμιζαν ότι το Συμβούλιο παρέπεμπε στην ΕΣΔΑ και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις, ενώ όσοι επιθυμούσαν την εισαγωγή νέων δικαιωμάτων επικαλούνταν την ευρεία δημοκρατική νομιμοποίηση του σώματος υπενθυμίζοντας ότι για μια απλή κωδικοποίηση των ήδη υπάρχοντων δικαιωμάτων θα αρκούσε μια ομάδα εργασίας τεχνοκρατών νομικών. Στην πρώτη άποψη προσχωρούσαν και όσοι υποστήριζαν την ελάχιστη δυνατή απομάκρυνση από την ΕΣΔΑ¹⁴³.

Η παραπομπή από την εντολή της Κολωνίας στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις αρκούσε για να ανοίξει την πόρτα σε ενσωμάτωση στο Χάρτη δικαιωμάτων από εθνικά Συντάγματα που δεν περιλαμβάνονται στην ΕΣΔΑ και δεν έχουν ακόμη αναγνωριστεί ως τέτοια από το ΔΕΚ στη νομολογία του. Η Συνέλευση δηλαδή θα μπορούσε να

¹⁴¹ Άρθρο 53 του Χάρτη.

¹⁴² Σύμφωνα με την ΒΑΕΡ, 362, η εντολή της Κολωνίας δε δέσμευε τη Συνέλευση υπό στενή νομική έννοια.

¹⁴³ Ο παρατηρητής του Συμβουλίου Marc Fischbach υποστήριξε μάλιστα την προσχώρηση των Κοινοτήτων στην ΕΣΔΑ ως την πλέον ενδεδειγμένη λύση, CHARTE 4411/00 της 13.07.2000. Έτσι και η δήλωση του Συμβουλίου Υπουργών στο CHARTE 313/00 της 24.05.2000.

χρησιμοποιήσει τη μέθοδο της συγκριτικής αξιολόγησης του ΔΕΚ για να εισάγει δικαιώματα γνωστά σε μερικές μόνο συνταγματικές τάξεις επικαλούμενη ακριβώς ότι συνάδουν με τη φύση της ΕΕ. Το συμπέρασμα αυτό επέτρεπε και ενίσχυε η διπλή δημοκρατική νομιμοποιητική βάση της Συνέλευσης και ο αντιπροσωπευτικός και πολιτικός της χαρακτήρας. Είναι εξάλλου δύσκολο να αντιληφθεί κανείς τη χρησιμότητα ενός ευρωπαϊκού Χάρτη αν αυτός δεν κάνει τίποτε άλλο από το να επαναλαμβάνει την ΕΣΔΑ. Κάτι τέτοιο θα αποτελούσε πλάγια μέθοδο αντί της προσχώρησης που απαιτεί αναθεώρηση των Συνθηκών και θα εφοδίαζε το Χάρτη με μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση λόγω της σύνθεσης της Συνέλευσης. Θα διαφοροποιούνταν δε από την προσχώρηση ως προς το αποτέλεσμα της μη υπαγωγής του ΔΕΚ στο ΕΔΔΑ. Σ' αυτή την περίπτωση ωστόσο αν τα δύο δικαστήρια καλούνταν να ερμηνεύσουν το ίδιο κείμενο οι διαφορές σε περίπτωση διαφορετικών ερμηνειών θα ήταν περισσότερο εμφανείς και θα υπέσκαπταν περισσότερο απ' ότι επί ύπαρξης διαφορετικών κειμένων την αξιοπιστία των δικαστηρίων.¹⁴⁴ Ο κίνδυνος αυτός βέβαια θα μπορούσε από την άλλη να πιέσει προς ενοποίηση και συνοχή της νομολογίας των δύο δικαστηρίων.

Η συμπερίληψη στο Χάρτη λιγότερων δικαιωμάτων από αυτά της ΕΣΔΑ και από όσα έχει ήδη αναγνωρίσει το ΔΕΚ θα ήταν μια οπισθοδρόμηση έναντι του κοινοτικού κεκτημένου. Παρέμενε ωστόσο ανοιχτή η δυνατότητα εισαγωγής στην ενωσιακή έννομη τάξη δικαιωμάτων από εθνικά Συντάγματα και οριακού, έστω, εκσυγχρονισμού της ΕΣΔΑ¹⁴⁵. Η Συνέλευση στο προκείμενο δεν έκανε κατάχρηση της εξουσιοδότησής της ούτε καν εξάντλησε τα όρια αυτής, καθώς από τα εθνικά Συντάγματα άντλησε δικαιώματα ήδη αναγνωρισμένα και στην κοινοτική έννομη τάξη. Αντιστάθηκε έτσι στον πειρασμό να ασκήσει συντακτική εξουσία¹⁴⁶ εισάγοντας δικαιώματα που αναγνωρίζονται από μερικές μόνον έννομες τάξεις στηριζόμενη στο επιχειρήμα ότι ανταποκρίνονται στις διευρυνόμενες ανάγκες της Ένωσης. Η τακτική αυτή αξιολογείται θετικά απ' όσους προέβαιναν σε μια συσταλτική ανάγνωση της εντολής της Κολωνίας επιθυμώντας τη σταθεροποίηση του *status quo* των κοινοτικών δικαιωμάτων από φόβο υπερβολικής αποδυνάμωσης του κράτους έθνους ή αντίθετα επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Οι φόβοι αυτοί παραβλέπουν

¹⁴⁴ BAER, 362.

¹⁴⁵ Για τη δυνατότητα των μελών της Συνέλευσης "να βάλουν το λιθαράκι τους στο οικοδόμημα εκσυγχρονίζοντας κάποια δικαιώματα που υπάρχουν εδώ και πενήντα χρόνια στην ΕΣΔΑ" μιλάει η DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 675.

¹⁴⁶ Όπως παρατηρεί ο ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 203, "ενόψει της εντολής και της φύσης της Συνέλευσης οι επιλογές της έπρεπε να κινηθούν αυστηρά στο πλαίσιο των καταστατικών Συνθηκών της Ένωσης. Τυχόν υπέρβασή τους θα ισοδυναμούσε άλλωστε με άσκηση πρωτογενούς εξουσίας, την οποία δε διέθετε".

το γεγονός που ήδη τονίστηκε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν παρακολούθημα τετελεσμένων ήδη ή προβλεπόμενων για το εγγύς μέλλον κοινοτικών ή ενωσιακών αρμοδιοτήτων, χωρίς να δημιουργούν νέες. Ενόψει της παρατήρησης αυτής η “συντηρητική” δραστηριότητα της Συνέλευσης μπορεί να δεχτεί κριτική: ένα πολιτικό και απολαμβάνον ευρύτερης δημοκρατικής νομιμοποίησης σώμα απ’ ότι το ΔΕΚ απεμπόλησε την ευκαιρία τομών σε ανοιχτά ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων αφήνοντας και πάλι το προβάδισμα στο Δικαστήριο να παίζει το ρόλο του κινητήριου μηχανισμού ασκώντας το δικαιοπλαστικό του ρόλο.

2. Κοινωνικά δικαιώματα;

Ένα άλλο ζήτημα που τέθηκε ήταν αν ο Χάρτης θα έπρεπε να περιλαμβάνει μόνον ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, όπως η ΕΣΔΑ, ή και κοινωνικά και οικονομικά. Η εντολή της Κολωνίας ήταν σαφής ως προς τη συμπερίληψη και των τελευταίων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά δεν αποτελούν απλώς στόχους της Ένωσης.¹⁴⁷ Το ερώτημα συνεπώς μεταφραζόταν στο αν έπρεπε να περιληφθούν μόνον αγωγή δικαιώματα ή και όσα δεν επιδέχονται δικαστικής διαμεσολάβησης. Η αντίστροφα, μήπως κάποια κοινωνικά δικαιώματα δεν έπρεπε να συμπεριληφθούν προκειμένου να μη θεωρηθούν ότι επιδέχονται δικαστικής επιδίωξης.

Μια πιθανή εκδοχή θα ήταν η συμπερίληψη μεν κοινωνικών δικαιωμάτων αλλά με τρόπο τέτοιο ώστε να γίνεται σαφής και στη διατύπωση η διαφοροποίηση¹⁴⁸ μεταξύ των δικαστικά επιδιώξιμων δικαιωμάτων και όσων θέτουν υποχρεώσεις δράσης για τα κοινοτικά όργανα και τις κυβερνήσεις¹⁴⁹. Η διάκριση αυτή ωστόσο μπορεί μερικές φορές να είναι δύσκολη. Τα σωματεία και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις υποστήριξαν την ενσωμάτωση ευρύτατων κοινωνικών δικαιωμάτων. Προς την κατεύθυνση αυτή προβλήθηκε και το επιχείρημα ότι η δικαστική οδός δεν είναι η μόνη που επιτρέπει την υλοποίηση ενός δικαιώματος. Άλλοι μηχανισμοί προστασίας και ενεργοποίησης των δικαιωμάτων καθώς και θετικές και προληπτικές δράσεις αποτελούν αξιόπιστα εργαλεία προς αυτή την

¹⁴⁷ Η εντολή της Κολωνίας αποτέλεσε επιχείρημα από διαφορετικές πλευρές κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων της Συνέλευσης, καθώς άλλοι την επικαλούνταν προκειμένου να στηρίξουν την εισαγωγή κοινωνικών δικαιωμάτων ενώ όσοι ήταν αντίθετοι θύμιζαν ότι έπρεπε να συμπεριληφθούν μόνο όσα κοινωνικά δικαιώματα δεν αποτελούσαν απλώς πολιτικούς στόχους της Ένωσης. Προσωπικές σημειώσεις της γράφουσας από τις συνεδριάσεις της Συνέλευσης για τα επίμαχα ζητήματα κατά της σύνταξη του Χάρτη βλ. και ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Ευρωπαϊκός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, Ευρωπαϊκή Έκφραση 37, 2000, 49επ. (51επ.).

¹⁴⁸ Πρβλ. WEBER, 541.

¹⁴⁹ Έτσι ο ΣΠΥΡΟΣ ΣΗΜΙΤΗΣ, όπως η άποψη του καταγράφεται στο HOUSE OF LORDS, ό.π., σ. 35.

κατεύθυνση που όχι απλώς ενδείκνυται, αλλά επιβάλλεται να χρησιμοποιούνται. Αυτό το επιχείρημα ωστόσο λειτουργούσε ενισχυτικά του συνειδητού ή ασυνειδητού φόβου¹⁵⁰ ότι η αναγνώριση ειδικά κοινωνικών δικαιωμάτων, η υλοποίηση των οποίων απαιτεί θετική δράση, προϋποθέτει και συνεπάγεται τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε βάρος των κρατών μελών.¹⁵¹

Στη Συνέλευση μπορούσαν να ιχνηλατηθούν δύο βασικές γραμμές σκέψης. Η μία¹⁵² έβλεπε τη σύνταξη του Χάρτη ως μοναδική ευκαιρία ευρείας συμπερίληψης των κοινωνικών δικαιωμάτων ως ισοτίμων με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα ενώ η άλλη αντιμετώπιζε τη θεσμική τους κατοχύρωση ως υπερβολική δέσμευση της πολιτικής εξουσίας, όχι κατ' ανάγκην προστατευτική των αδύνατων στρωμάτων της κοινωνίας.¹⁵³ Κατ' αποτέλεσμα μακρών διαπραγματεύσεων στο Χάρτη συμπεριλήφθηκαν αρκετά κοινωνικά δικαιώματα, συγκεντρωμένα κατά κύριο λόγο στο τέταρτο κεφάλαιο με τίτλο "Αλληλεγγύη". Τα δικαιώματα αυτά διατυπώθηκαν έτσι ώστε να μην αποτελούν απλώς στόχους για την κοινοτική πολιτική, και άρα να μη στερούνται νομικής υφής¹⁵⁴, κριτήριο το οποίο είχε εξάλλου τεθεί και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας. Παραμένει ανοιχτό, παρά τον προβληματισμό που καταγράφηκε στη Συνέλευση και ο οποίος αντανάκλα τη γενικότερη σχετική συζήτηση, το ζήτημα του βαθμού και του τρόπου επίκλησης των δικαιωμάτων αυτών, της χρήσης τους σε περίπτωση νομικής δεσμευτικότητας και της διακριτότητάς τους αναφορικά με την αγωγιμότητα έναντι των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Τον κίνδυνο διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης "διαμέσου του περιεχομένου και της κανονιστικής λειτουργίας ορισμένων τουλάχιστον δικαιωμάτων του Χάρτη" επισημαίνει και ο ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, 204.

¹⁵¹ Οι αντιρρήσεις αυτές ήταν βέβαια αναμενόμενες, βλ. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, 177. Πρβλ. και DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 677.

¹⁵² Η πρώτη γραμμή σκέψης αντιπροσωπεύονταν κυρίως από τους Γάλλους, Βέλγους, τους σοσιαλιστές Ισπανούς, τους Έλληνες και τους περισσότερους Γερμανούς ενώ η δεύτερη από τους βορειοευρωπαίους, τους αντιπροσώπους της Ολλανδίας και της Δανίας, της Ιρλανδίας και βέβαια περισσότερο της Μεγάλης Βρετανίας. Σχετικά με τις δύο γραμμές σκέψης βλ. και ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, 51επ.

¹⁵³ DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 676. Η διάσταση των απόψεων καταγράφηκε με ιδιαίτερα ξεκάθαρο τρόπο στη συζήτηση σχετικά με το δικαίωμα που τελικά ενσωματώθηκε στο άρθρο 36, το οποίο αφορά την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος. Για τους Βρετανούς, για παράδειγμα, το δικαίωμα αυτό παραμένει ακόμη ακατάληπτο.

¹⁵⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 33, όπου το αρχικά προταθέν γενικό δικαίωμα συνδυασμού οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής αντικαταστάθηκε τελικά από την πρόβλεψη στην παρ. 2 δικαιώματος προστασίας από απόλυση για λόγους μητρότητας καθώς και δικαιώματος αμειβόμενης άδειας μητρότητας και γονικής άδειας· βλ. όμως τη σχετική κριτική της ΚΟΥΚΟΥΛΗ-ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, 213επ.

¹⁵⁵ Πρβλ. DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 677· ZULEEG, 514· TETTINGER, 1014.

Παρά τα ανοιχτά αυτά ερωτήματα η συμπερίληψη στο ενιαίο κείμενο του Χάρτη, με την προοπτική μελλοντικής ενσωμάτωσής του στις Συνθήκες, και κοινωνικών δικαιωμάτων στην ίδια θέση με τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα αποτελεί σημαντική εξέλιξη καθώς επιβεβαιώνεται η αρχή του αδιαιρέτου των δικαιωμάτων, η οποία αποτέλεσε ένα από τα βασικά ζητούμενα¹⁵⁶ της όλης διαδικασίας. Χωρίς η κατοχύρωση αυτή να μπορεί να υποκαταστήσει την ανάγκη ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, συνιστά ωστόσο αναγνώριση της ισοτιμίας των δικαιωμάτων ανεξάρτητα από τη διαφορετική υφή τους, καθώς και της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης ως αναπόσπαστου στοιχείου του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού.

Ε. Νομική ισχύς και επίδραση του Χάρτη

Στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διακηρύχθηκε πανηγυρικά από τα ευρωπαϊκά όργανα, δεν προσέλαβε ωστόσο, όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω, νομικά δεσμευτική ισχύ. Η εξέλιξη αυτή, προαναγγελθείσα σχεδόν στην εντολή της Κολωνίας και αναμενόμενη σε μεγάλο βαθμό λόγω των ισχυρών αντιδράσεων κυρίως εκ μέρους της Μεγάλης Βρετανίας εναντίον της νομικής ισχύος του Χάρτη, αποτελεί αποτέλεσμα των συμβιβασμών μεταξύ διαφορετικών προσεγγίσεων.¹⁵⁷ Ενόψει της αναπτυγμένης ήδη νομολογίας του ΔΕΚ στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων η διακήρυξη του Χάρτη ως πολιτικού μόνον κειμένου αποτελεί υποχώρηση και οπισθοδρόμηση έναντι του κοινοτικού κεκτημένου.¹⁵⁸ Ένας Χάρτης με διακηρυκτική μόνο αξία δεν μπορεί να συντελέσει αποτελεσματικά στην αναβάθμιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών. Το κοινοτικό κεκτημένο στο τομέα των ανθρώπινων δικαιωμάτων θα προάγονταν πολύ περισσότερο αν ο Χάρτης ενσωματωνόταν με κάποιο τρόπο στις Συνθήκες.¹⁵⁹

Ακόμη και με διακηρυκτική ισχύ ωστόσο ο Χάρτης επιτελεί μερικές από τις εν δυνάμει λειτουργίες του. Θέτει το ζήτημα της νομιμοποίησης και φέρει τα πλεονεκτήματα της

¹⁵⁶ Πρβλ. και ΒΕΝΙΖΕΛΟ, ό.π., 69, ο οποίος θεωρεί ότι το βασικό διακύβευμα κατά τη διαδικασία σύνταξης του Χάρτη αποτέλεσαν “η πολιτική επιβεβαίωση, αλλά ίσως και η νομική κατοχύρωση του βασικού πλαισίου αναφοράς του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου υπό τις συνθήκες της νέας οικονομίας και του νέου παγκόσμιου καταμερισμού”.

¹⁵⁷ Έτσι και ΚΟΥΚΟΥΛΗ-ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, 219.

¹⁵⁸ WOLFGANG DIX, *Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?*, Integration 2001, 34επ. (35).

¹⁵⁹ SCHMUCK, Integration 2000, 49.

κωδικοποίησης καθώς ανταποκρίνεται στο αίτημα για μεγαλύτερη διαφάνεια και ορατότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁶⁰ Αναμένεται εξάλλου ότι παρά την έλλειψη νομικής δεσμευτικότητας ο Χάρτης θα ασκήσει επίδραση¹⁶¹ στη νομολογία του ΔΕΚ, η οποία όμως θα συνεχίσει να τελεί υπό τη διακριτική ευχέρεια του Δικαστηρίου. Το τελευταίο θα είναι δύσκολο να αγνοήσει ένα κείμενο προϊόν μακρών διαπραγματεύσεων συνταγμένο από ένα αντιπροσωπευτικό σώμα και διακηρυγμένο πανηγυρικά και από τα τρία κοινοτικά όργανα¹⁶², το πιθανότερο όμως είναι ότι θα επικαλείται το Χάρτη βεβαιωτικά, προκειμένου

¹⁶⁰ PETER TETTINGER, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, NJW 2001, 1010επ. (1010)· DIX, 35.

¹⁶¹ Η πρόβλεψη αυτή επιβεβαιώνεται ήδη στη Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα του ΔΕΚ Antonio Tizzano της 8/2/2001 στην υπόθεση *BECTU C-173/99*, όπου (παρ. 8) δηλώνεται ότι:

“...στις διαδικασίες που αφορούν στη φύση και την εμβέλεια ενός θεμελιώδους δικαιώματος, οι σχετικές δηλώσεις του Χάρτη δεν μπορούν να αγνοηθούν· ειδικότερα, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε τον ξεκάθαρο σκοπό του να αποτελέσει, όπου οι διατάξεις της το επιτρέπουν, ουσιαστικό σημείο αναφοράς για όλους όσοι εμπλέκονται - κράτη μέλη, θεσμοί, φυσικά και νομικά πρόσωπα - στο κοινοτικό πλαίσιο. Συνεπώς, θεωρώ ότι ο Χάρτης μας προσφέρει την πλέον αξιόπιστη και οριστική διαβεβαίωση του γεγονότος ότι το δικαίωμα σε πληρωμένη ετήσια άδεια αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα” (μετάφραση της γράφουσας).

Πρόκειται για το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 31 παρ. 2 του Χάρτη, σύμφωνα με το οποίο: “Κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα σε ένα όριο μέγιστης διάρκειας εργασίας και σε ημερήσιες και εβδομαδιαίες περιόδους ανάπαυσης καθώς και σε ετήσια περίοδο αμειβόμενων διακοπών”.

Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Léger 10.07.2001 στην υπόθεση *C-353/99 P Council of the EU v Heidi Hautala*, ο οποίος παραπέμπει (παρ. 51) στο άρθρο 42 του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των κοινοτικών οργάνων προκειμένου να στηρίξει την άποψη ότι πρόκειται για θεμελιώδες δικαίωμα (παρ. 73 και 78επ.) και τονίζει ότι:

“Φυσικά, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε την καθαρά εκφρασμένη επιθυμία των συντακτών του Χάρτη να μην τον προικίσουν με νομικά δεσμευτική ισχύ. Ωστόσο, πέρα από κάθε σκέψη αναφορικά με το νομοθετικό του εύρος, η φύση των δικαιωμάτων που καταγράφονται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποκλείει το να θεωρηθεί αυτός ως ένας απλός κατάλογος καθαρά ηθικών αρχών χωρίς συνέπειες” (μετάφραση της γράφουσας).

Επίκληση του Χάρτη κάνει και ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs στη Γνώμη του της 22.03.2001, στην υπόθεση *C-270/99 P, Z. κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, όπου σημειώνει:

“Επιπλέον ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μολονότι ο ίδιος δεν είναι δεσμευτικός, διακηρύσσει μια γενικά αναγνωρισμένη αρχή, δηλώνοντας στο άρθρο 41 παρ. 1, ότι “Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης” (μετάφραση της γράφουσας).

Πρβλ. και τη γνώμη του Γεν. Εισαγγελέα Alber της 01.01.2001 στην υπόθεση *C-340/99, TNT Traco*, παρ. 94. Επίκληση του Χάρτη έγινε από την προσφεύγουσα και στην υπόθεση ενώπιον του Πρωτοδικείου *T-112/98 Mannesmannrohren-Werke AG*· στην απόφασή του της 20/02/2001 το Πρωτοδικείο δεν λαμβάνει υπόψη του το Χάρτη επειδή η προσβαλλόμενη πράξη είχε εκδοθεί πριν τη Διακήρυξη του τελευταίου, χωρίς ωστόσο να υπεισέρχεται περαιτέρω σε αξιολόγηση της ισχύος του. (Γα σχετικά κείμενα μπορούν να βρεθούν στην ιστοσελίδα του ΔΕΚ). Σε πολλές από τις αποφάσεις που κρίθηκαν μέσα στο 2001 γίνεται μνεία του Χάρτη, στις περισσότερες από τις οποίες απλώς για να επικυρωθεί η ισχύς κάποιου θεμελιώδους δικαιώματος και πάντως αφού τονιστεί η μη δεσμευτική ισχύς του Χάρτη.

¹⁶² DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 680· ANNE-CECILE ROBERT, *Μια Χάρτα που κρύβει την*

να θεμελιώσει επιπρόσθετα ένα συμπέρασμα, στο οποίο έχει ήδη καταλήξει με βάση το άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ και τις εκεί αναφερόμενες πηγές έμπνευσής του.¹⁶³ Χρήση του Χάρτη θα γίνει και από τα εθνικά δικαστήρια στη λειτουργία τους ως κοινοτικά¹⁶⁴, όσο και από τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια, προκειμένου να κρίνουν το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τέλος τα κοινοτικά όργανα, και ιδιαίτερα η Επιτροπή κατά τη νομοπαραγωγική δραστηριότητά της¹⁶⁵, καλούνται να προσαρμόσουν τη δράση τους με άξονα το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη.

Πέραν αυτής της “υπέροπτης κανονιστικής λειτουργίας”¹⁶⁶ δεν αποκλείεται εξάλλου στο προσεχές μέλλον η πρόσδοση νομικής δεσμευτικότητας στο Χάρτη, η οποία μπορεί να επέλθει με ενσωμάτωσή του στις Συνθήκες, ή με ιδιαίτερη συνθήκη προς επικύρωση από τα κράτη μέλη.¹⁶⁷ Μια ενδιάμεση λύση θα αποτελούσε η αναφορά του Χάρτη και η ευθεία παραπομπή σ’ αυτόν στο άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ, λύση η οποία προτάθηκε από τη Συνέλευση στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας αλλά δεν υιοθετήθηκε καθώς θα προσέδιδε στο Χάρτη εκ πλαγίου δεσμευτική ισχύ.¹⁶⁸ Την προοπτική αυτή έλαβε υπόψη της η Συνέλευση, η οποία παρά την επίγνωση της διακηρυκτικής μόνον αξίας που επρόκειτο να του αποδοθεί, συνέταξε το Χάρτη με τρόπο που αρμόζει σε ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο¹⁶⁹, έτσι ώστε σε περίπτωση μελλοντικής ενσωμάτωσής του να μην απαιτηθεί αναδιατύπωσή του. Προς αυτή την κατεύθυνση επιλέγονταν κατά το δυνατό ακριβείς διατυπώσεις των δικαιωμάτων και αποφεύγονταν η συμπερίληψη απλών στόχων και αξιών. Αυτό που απασχόλησε εκτεταμένα

ένδεια, *Le Monde Diplomatique* (ελλ. έκδ.) 24.12.2000, 29επ. (30).

¹⁶³ Το ΔΕΚ είχε κάνει ανάλογη χρήση της Κοινής Διακήρυξης του Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ C-103/1 της 27.04.1977) στην απόφασή του *Hauer*, υπόθεση 44/79, ΣυλλΝομολ 1979, 749 (757, παρ. 15).

¹⁶⁴ Σχετικά με τη λειτουργία του εθνικού δικαστή ως κοινοτικού δικαστή βλ. ΜΙΧΑΗΛ ΒΗΛΑΡΑ, Η τεχνική της αποτελεσματικής προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων από τον εθνικό δικαστή, 2000, *passim*.

¹⁶⁵ Ήδη κάθε νομοθετική πρόταση που κατατίθεται από την Επιτροπή περιέχει, σε συμφωνία με σχετική οδηγία του Προέδρου της Επιτροπής Romano Prodi (βλ. έγγραφο με αρ. D (2001) 850024 της 24.01.2001), ρήτρα σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και ιδιαίτερα της αρχής της ισότητας και της απαγόρευσης αρνητικών διακρίσεων, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο Χάρτη. Βλ. την ανακοίνωση του Προέδρου της Επιτροπής και του Επιτρόπου Vitorino, η οποία υιοθετήθηκε από την Επιτροπή στις 13.03.2001, σε ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, 107επ.

¹⁶⁶ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σε ΝΤΑΛΗ, 208.

¹⁶⁷ ΚΟΥΚΟΥΛΗ-ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, 210.

¹⁶⁸ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, 28.

¹⁶⁹ Η σύνταξη εξάλλου του Χάρτη έγινε ληφθείσας υπόψη της περίπτωσης αυτής, βλ. και ROMAN HERZOG, *Charte 4105/00*, όπου μετά την εκλογή του στις 17.12.1999 καλεί τη Συνέλευση σε αυτοπεριορισμό προκειμένου να μην απαιτηθεί περικοπή των συμπεριληφθέντων στο Χάρτη δικαιωμάτων όταν αυτός μετατραπεί σε νομικά δεσμευτικό κείμενο.

τη Συνέλευση ενόψει της φιλοδοξίας της να συντάξει ένα εν δυνάμει δεσμευτικό κείμενο ήταν το ερώτημα της αγωγιμότητας των δικαιωμάτων ενόπιον δικαστηρίων και ιδιαίτερα του ΔΕΚ.¹⁷⁰ Δεδομένου ότι όλες οι εγγυήσεις ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορούν να αποτελούν αγώγιμα δικαιώματα, είχε, μεταξύ άλλων, προταθεί¹⁷¹ η επεξεργασία του Χάρτη σε δύο διαφορετικά επίπεδα. Στο πρώτο θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται οι κοινοί στόχοι και οι κοινές αξίες καθώς και συγκεκριμένα δικαιώματα. Το κείμενο αυτό θα μπορούσε να διακηρυχθεί πανηγυρικά από τα κοινοτικά όργανα. Στο δεύτερο επίπεδο θα περιλαμβάνονταν τα δικαιώματα εκείνα που μπορούν να γεννήσουν αγωγιμες αξιώσεις. Αυτή η πρόταση δεν έγινε δεκτή αλλά επιλέχθηκε η σύνταξη ενός ενιαίου κειμένου με τη λογική ότι η ακόμη και πιθανή μελλοντική δεσμευτικότητα του Χάρτη δεν θα σήμαινε αποκλειστικά και μόνον το δικαίωμα του ατόμου να προσφύγει στη δικαστική εξουσία. Όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω υπάρχουν και μπορούν να προβλεφθούν μια σειρά άλλοι μηχανισμοί που να εξασφαλίζουν το σεβασμό και υλοποίηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁷² Οι μηχανισμοί αυτοί προσομοιάζουν με τις μεθόδους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όταν ελέγχει τα κράτη μέλη σχετικά με τη συμμόρφωσή τους με τις κοινοτικές πολιτικές. Ανάλογος έλεγχος πιθανόν από μια ανεξάρτητη αρχή μπορεί να προβλεφθεί τόσο για τα Κοινοτικά όργανα όσο και για τα κράτη όταν λειτουργούν εντός του Κοινοτικού δικαίου προκειμένου να διαπιστώνεται η συμφωνία της δράσης τους με τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο Χάρτη.

ΣΤ. Το πεδίο εφαρμογής

Ο κύριος σκοπός σύνταξης και ύπαρξης του Χάρτη είναι να εγγυηθεί ότι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι πολίτες προστατεύονται έναντι πιθανών παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους εκ μέρους των ευρωπαϊκών οργάνων ή των εθνικών αρχών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου με τρόπο και σε έκταση που ισοδυναμούν με την προσφερόμενη σε εθνικό επίπεδο προστασία. Να εγγυηθεί δηλαδή ότι ο νομικός πολιτισμός στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν θα υποστεί οπισθοχωρήσεις και εκπτώσεις ενόψει της ανάληψης αρμοδιοτήτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ενόψει της στόχευσης αυτής εκφράζεται συχνά ο φόβος ότι μέσω του Χάρτη θα επέλθει επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης με παράλληλη μείωση του ρόλου των κρατών μελών. Κάτι τέτοιο θα είχε ως συνέπεια την αποδυνάμωση των εθνικών

¹⁷⁰ SCHMUCK, *Integration* 2000, 51.

¹⁷¹ SCHMUCK, *Integration* 2000, 51.

συνταγματικών δικαστηρίων και τη μεταφορά, μέσω προδικαστικών ερωτημάτων, των σχετικών διαφορών στο ΔΕΚ με αποτέλεσμα την άσκηση σημαντικής πίεσης προς την κατεύθυνση εναρμόνισης στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και άρα κάθοδο του επιπέδου προστασίας τους προς ένα κοινό μίνιμουμ. Την αγωνία αυτή επιτείνει η συμπερίληψη στο Χάρτη δικαιωμάτων που αναφέρονται σε τομείς ανήκοντες αποκλειστικά στην εθνική αρμοδιότητα (με σημαντικότερο παράδειγμα τις εγγυήσεις στην ποινική διαδικασία) αλλά και κοινωνικών δικαιωμάτων που εγείρουν την ανάγκη λήψης θετικών μέτρων εκ μέρους της Ένωσης.

Το ερώτημα αν η ύπαρξη και μόνον του Χάρτη μπορεί να στηρίξει επέκταση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων θα απαντηθεί πληρέστερα στην πράξη. Κατ' αρχήν ωστόσο η σύνταξή δε σημαίνει διεύρυνση και πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, των οποίων η παραχώρηση μπορεί να επέλθει μόνον μέσα από τη διαδικασία των Διακυβερνητικών Διασκέψεων. Αντίθετα ο Χάρτης, παρά τους περι του αντιθέτου ρητά ή μη εκπεφρασμένους φόβους, δεν παράγει ο ίδιος νέες αρμοδιότητες για την Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε επεκτείνει τις ήδη υπάρχουσες.¹⁷³ Το γεγονός αυτό καταγράφεται ρητά στον ίδιο το Χάρτη καθώς στο εδ. 5 του Προοιμίου του προβλέπεται ότι αυτός "...επιβεβαιώνει, σεβόμενος τις αρμοδιότητες και τα Καθήκοντα της Κοινότητας και της Ένωσης, καθώς και την αρχή της επικουρικότητας, τα δικαιώματα..." ενώ το άρθρο 51 παρ. 2 ορίζει ρητά ότι "ο παρών Χάρτης δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Κοινότητα και για την Ένωση και δεν τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται από τις συνθήκες". Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων προβλέπεται συνεπώς ως "οριζόντια", καλύπτουσα όλους τους υφιστάμενους ήδη τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης¹⁷⁴ χωρίς να θεμελιώνει νέα γενική αρμοδιότητά της στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁷⁵

Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη οριοθετείται στο άρθρο 51 παρ. 1 αυτού, σύμφωνα με το οποίο:

¹⁷² SANDRA FREDMAN / CHRISTOPHER MACCRUDDEN / MARK FREEDLAND, 184επ.

¹⁷³ Έτσι και DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 678.

¹⁷⁴ Επιβεβαιώνεται έτσι η επισήμανση του ΔΕΚ στις υποθέσεις 60 και 61/84, *Cinethèque*, ΣυλλΝομολ 1985, 2605επ. (2627, παρ. 26) και στην υπόθεση C-299/95, *Kremzow*, ΣυλλΝομολ 1997, I-2629 ότι η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν παρέχει στην Κοινότητα την άδεια να νομοθετεί στον τομέα αυτό αλλά αποτελεί περιορισμό της δράσης της.

¹⁷⁵ Πρβλ. και τη Γνωμοδότηση 2/94 του ΔΕΚ, κυρίως παρ. 23, 27 και 30, όπου τονίζεται ότι η γενική αρμοδιότητα επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν έχει μεταφερθεί στην Κοινότητα ούτε μπορεί να θεμελιωθεί στο άρθρο 308 (πρώην 235) ΣΕΚ. Βλ. και ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ΕΕΕυρΔ 3:1996, 594επ.

“Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους”.

Με άλλα λόγια ο Χάρτης έχει εφαρμογή όπου και τα κοινοτικά θεμελιώδη δικαιώματα.¹⁷⁶ Καλύπτει συνεπώς τόσο το κοινοτικό όσο και το λοιπό ενωσιακό δίκαιο, και τους τρεις δηλαδή πυλώνες της ΕΕ¹⁷⁷. Καλείται έτσι να ενισχύσει τη διάσταση προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης¹⁷⁸ αλλά και να εγγυηθεί την προστασία των ελευθεριών που οι πολιτικές του τρίτου πυλώνα μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο.

Ως όργανα της Ένωσης νοούνται τα οριζόμενα στο άρθρο 7 ΣΕΚ, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το ΔΕΚ και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Υπό τον όρο “οργανισμοί” συμπεριλαμβάνονται, σύμφωνα με την επεξήγηση στο άρθρο 51 του Χάρτη, όλα τα επικουρικά όργανα που δημιουργούνται βάσει των Συνθηκών ή βάσει πράξεων παραγωγού δικαίου. Έτσι πλην των αναφερόμενων στο άρθρο 7 ΣΕΚ οργάνων συμπεριλαμβάνονται και τα υπόλοιπα όργανα¹⁷⁹ της Κοινότητας που ιδρύονται από τη ΣΕΚ, δηλαδή ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (άρθρο 195 ΣΕΚ), τα διάφορα συμβουλευτικά όργανα¹⁸⁰ και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Δεδομένου ότι οι πράξεις της τελευταίας υπόκεινται στον έλεγχο του κοινοτικού δικαστή¹⁸¹ πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην περίπτωση αυτή βρίσκουν εφαρμογή και τα θεμελιώδη δικαιώματα, και άρα ο Χάρτης. Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, στα πλαίσια της αποστολής του οποίου ανήκει η προστασία και των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών. Ζήτημα τίθεται

¹⁷⁶ Σχετικά με την εμβέλεια των κοινοτικών θεμελιωδών δικαιωμάτων βλ. H. W. RENGELING, *Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Überprüfung der Gesetzgebung*, DVBl. 1982, 140επ.

¹⁷⁷ Βλ. και το πληροφοριακό σημείωμα (Information Note) της Γραμματείας προς τη Συνέλευση, CHARTE 4111/00 της 20/01/00, παρ. 7. Έτσι και η DE LA ROCHERE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 678.

¹⁷⁸ Η επιβεβαίωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωρα για δράση, Έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, Πρόεδρος: Σπύρος Σημίτης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μονάδα V/Δ.2, 1999, σ. 18. Πρβλ. άρθρο 177 παρ. 2 ΣΕΚ.

¹⁷⁹ Πρβλ. ΣΤΑΓΚΟΥ, 183επ.

¹⁸⁰ Τέτοια είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (άρθρο 2570262 ΣΕΚ), η Συμβουλευτική Επιτροπή ΕΚΑΧ (άρθρο 18019 ΣΕΚΑΧ), η Επιτροπή των Περιφερειών (άρθρα 263-265 ΣΕΚ), η Συμβουλευτική Επιτροπή Μεταφορών (114 ΣΕΚ), η “ειδική επιτροπή” του άρθρου 133 ΙΙΙ ΣΕΚ και οι “ειδικές επιτροπές” του άρθρου 300 Ια ΣΕΚ, η Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (147 ΣΕΚ), η Επιτροπή Απασχόλησης (130 ΣΕΚ) και η Επιστημονική και Τεχνική Επιτροπή της ΕΚΑΕ (134 ΣΕΚΑΕ).

¹⁸¹ ΣΤΑΓΚΟΥ, 185.

αναφορικά με τα συμβουλευτικά όργανα, οι πράξεις των οποίων δεν δύνανται τεχνικά, λόγω του συμβουλευτικού τους χαρακτήρα, να θίγουν τα δικαιώματα των πολιτών. Ως οργανισμοί τέλος νοούνται κατά κύριο λόγο οι δεκαέξι αποκεντρωμένοι οργανισμοί δημόσιου χαρακτήρα που είναι επιφορτισμένοι με λειτουργίες σχετικές με την εφαρμογή των πολιτικών της Κοινότητας.¹⁸²

Η υποχρέωση σεβασμού των κοινοτικών θεμελιωδών δικαιωμάτων εκτείνεται και στα κράτη μέλη όταν ενεργούν στο πλαίσιο του Κοινοτικού Δικαίου¹⁸³, δηλαδή “όταν εφαρμόζουν¹⁸⁴ το δικαιο της Ένωσης”¹⁸⁵ (άρθρο 51 Χάρτη), είτε υλοποιώντας κοινοτικές ρυθμίσεις¹⁸⁶ είτε επιχειρώντας να αποκλίνουν¹⁸⁷ από τέτοιες.¹⁸⁸ Σ’ αυτήν την περίπτωση¹⁸⁹ και εφόσον το εθνικό δικαστήριο απευθύνει προδικαστικό ερώτημα¹⁹⁰ προς το ΔΕΚ, το

¹⁸² Πρβλ. και τη διατύπωση του άρθρου 286 Ι ΣΕΚ.

¹⁸³ Την υποχρέωση αυτή έχει τονίσει το ΔΕΚ στην απόφασή του *Johnston*, 222/84, ΣυλλΝομολ 1986.1651 και *Wachauf v. Germany*, 5/88, ΣυλλΝομολ 1989.2609 (2639, παρ. 19). Σύμφωνα με το ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, 177, η δέσμευση των κρατών μελών από τα κοινοτικά θεμελιώδη δικαιώματα είναι εύλογη καθώς διασφαλίζει την ενιαία και κατά το δυνατόν ομοιόμορφη και εφάμιλλη προστασία των δικαιωμάτων στα επιμέρους κράτη.

¹⁸⁴ Βλ. ωστόσο την κριτική της ΚΟΥΚΟΥΛΗ-ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, 216επ., η οποία επισημαίνει ότι η διατύπωση “όταν εφαρμόζουν το δικαιο της Ένωσης” επιλέχθηκε για να καθυστερήσει τους φόβους των εθνοκεντριστών, καθώς εκφράζει “μια περιοριστική αντίληψη του ρόλου των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην εθνική έννομη τάξη” και υπολείπεται της απαίτησης του ΔΕΚ τα κοινοτικά θεμελιώδη δικαιώματα να γίνονται σεβαστά σε κάθε περίπτωση που μια εθνική ρύθμιση “υπεισέρχεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου”.

¹⁸⁵ Η διατύπωση αυτή υιοθετήθηκε από τη νομολογία του ΔΕΚ χωρίς να επιχειρηθεί περαιτέρω διαφοροποίηση μεταξύ μέτρων που εμπίπτουν στο προστατευτικό πεδίο των κοινοτικών ελευθεριών (βλ. σχετικά υπόθεση C-168/91, *Κωνσταντινίδης*, ΔΕΚ 1993.Ι-1191) και της εφαρμογής οδηγιών.

¹⁸⁶ ΔΕΚ υπόθεση C-292/97 της 13.04.2000, αιτιολογική σκέψη 37: “Επί πλέον υπενθυμίζεται ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη δεσμεύουν και τα κράτη μέλη όταν υλοποιούν κοινοτικές ρυθμίσεις...”.

¹⁸⁷ Πρβλ. *EPT*, 260/89, ΣυλλΝομολ 1991, Ι-2925. Βλ. όμως και τις προσεκτικές παρατηρήσεις του Γενικού Εισαγγελέα JACOBS, *E.L.Rev.* 2001, 335επ.

¹⁸⁸ Κριτικά έναντι της απαίτησης αυτής που μεταφράζεται και ως προσπάθεια επέκτασης της αρμοδιότητας του ΔΕΚ στο ρυθμιστικό πεδίο των κρατών μελών βλ. JASON COPPEL / AIDAN O’NEILL, *The European Court of Justice: Taking Rights seriously?*, *CMLRev* 1992, 669επ. (ιδίως 673επ.), οι οποίοι μιλούν για “επιθετική” (offensive) χρήση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το ΔΕΚ.

¹⁸⁹ Το πότε συμβαίνει αυτό είναι θέμα ερμηνείας των Συνθηκών και προκύπτει στην πράξη μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ. Πρβλ. STEPHEN JONES, *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Europäischen Gemeinschaft, Zur Frage der innerstaatlichen Anwendbarkeit der Gemeinschaftsgrundrechte und der Bindung der nationalen Stellen am Beispiel der Bundesrepublik*, *Sinzheim* 1999, 28. Βλ. και LENAERTS, *ELRev.* 2000, 590επ.

¹⁹⁰ Σε ποιες περιπτώσεις αυτό είναι δυνατό συνάγεται κυρίως από τη νομολογία του ΔΕΚ, για παράδειγμα στην περίπτωση εθνικών μέτρων εγκαθίδρυσης της Κοινής Αγοράς, βλ. ενδεικτικά *Klensch*, υποθέσεις 201 και 202/85, ΣυλλΝομολ 1986, 3477 (3507, παρ. 8επ.)· *The Queen*, υπόθεση 44/94, ΣυλλΝομολ 1995, Ι-3115 (Ι-3152επ.)· *Fintan Duff et al*, υπόθεση 63/93, ΣυλλΝομολ 1996, Ι-569 (Ι-607 επ., Ι-613). Η βιβλιογραφία συνάγει εξάλλου και το συμπέρασμα ότι οι γενικές αρχές του Κοινοτικού δικαίου και άρα και τα κοινοτικά θεμελιώδη

τελευταίο εφοδιάζει το εθνικό δικαστήριο με όλα τα απαραίτητα ερμηνευτικά κριτήρια για την εξέταση της εθνικής ρύθμισης με κριτήριο τα κοινοτικά θεμελιώδη δικαιώματα, όπως τα ερμηνεύει το ΔΕΚ.¹⁹¹ Υπόχρεοι στα πλαίσια των κρατών μελών είναι τόσο οι κεντρικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές όσο και τα δικαστήρια, όταν εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης.¹⁹² Στη βιβλιογραφία προβάλλεται¹⁹³ η κανονιστικής φύσης απαίτηση για εντατικότερο έλεγχο του κοινοτικού νομοθέτη και χαλαρότερο του εθνικού νομοθέτη¹⁹⁴, όταν αυτός λειτουργεί στα πλαίσια του Κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με σταθερή νομολογία¹⁹⁵ του ΔΕΚ πάντως δεν ελέγχονται με κριτήριο τα κοινοτικά θεμελιώδη δικαιώματα και άρα δεν καλύπτονται από το Χάρτη οι μη εμπίπτουσες στο κοινοτικό δίκαιο πράξεις των εθνικών αρχών, οι οποίες ελέγχονται βέβαια βάσει των εθνικών συνταγμάτων.

Z. Συνοπτική αξιολόγηση των προστατευόμενων δικαιωμάτων

Ο Χάρτης χωρίζεται σε επτά κεφάλαια¹⁹⁶ τα οποία περιλαμβάνουν 54 συνολικά άρθρα. Τα άρθρα είναι διατυπωμένα με λιτότητα¹⁹⁷ ενώ ακολουθούν εκτενείς επεξηγήσεις, οι οποίες

δικαιώματα βρίσκουν εφαρμογή και στην περίπτωση εθνικής εφαρμογής μιας οδηγίας, βλ. INGOLF PERNICE, *Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz. Grundlagen, Bestand und Perspektiven*, σε: NJW 1990, 2409επ. (2417); HANS-WERNER RENGELING, *Grundrechtsschutz in der EG*, München 1993, 190.

¹⁹¹ Βλ. υπόθεση C-260/89 *EPT κατά. Δημοτικής Εταιρείας Πληροφόρησης και Σωτήριου Κούβελα*, ΣυλλΝομολ 1991, I-2925 (I-2964 παρ. 42)· *Kremzow*, υπόθεση C-299/95, ΣυλλΝομολ 1997, I-2629επ. (2645, παρ. 15).

¹⁹² SCHMUCK, *Integration 2000*, 49. Σύμφωνα με την επεξήγηση του άρθρου 51 του Χάρτη το πεδίο εφαρμογής αυτού καλύπτει τις κεντρικές αρχές και τις περιφερειακές ή τοπικές δικαστικές αρχές καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς οσάκις εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

¹⁹³ Πρβλ. ULRICH EVERLING, *Die Zukunft der europäischen Gerichtsbarkeit in einer erweiterten Europäischen Union*, EuR 1997, 398επ. (404).

¹⁹⁴ JOSEPH H.H. WEILER, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights*, in: Neuwahl / Rosas (επιμ.), *The European Union and Human Rights*, The Hague κ.α., 1995, 51 επ. (73επ.)· MATTHIAS RUFFERT, *Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte*, EuGRZ 1995, 518 επ. (528επ.).

¹⁹⁵ *Cinéthèque*, υποθέσεις 60 και 61/84, ΣυλλΝομολ 1985, 2605επ. (2627, παρ. 26) και *Demirel*, υπόθεση 12/86, ΣυλλΝομολ 1987, 3719επ. (3754, παρ. 28) το Δικαστήριο επισήμανε ότι δεν έχει δικαιοδοσία να εξετάσει πράξεις του εθνικού δικαίου με κριτήριο την ΕΣΔΑ; βλ. και *Volker Steen*, υπόθεση 332/90, ΣυλλΝομολ 1992, I-341 (356, παρ. 9)· *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd.*, υπόθεση 159/90, ΣυλλΝομολ 1991, I-4685 (4714, παρ. 31).

¹⁹⁶ Τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται ανά κεφάλαιο είναι τα ακόλουθα:

Κεφάλαιο I: Αξιοπρέπεια, άρθρο 1: ανθρωπίνη αξιοπρέπεια, άρθρο 2: δικαίωμα στη ζωή, άρθρο 3: ακεραιότητα του προσώπου (περιλαμβάνει περιορισμούς στη βιοτεχνολογία, όπως απαγόρευση ευγονικών πρακτικών, μετατροπής του ανθρώπινου σώματος και των μερών του σε πηγή κέρδους και αναπαραγωγικής (μόνον) κλωνοποίησης), άρθρο 4: απαγόρευση βασανιστηρίων και απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή

αναφέρουν τις πηγές των επιμέρους δικαιωμάτων. Οι επεξηγήσεις δεν ανήκουν στο κείμενο του Χάρτη, και άρα δεν έχουν νομική αξία, αλλά στοχεύουν στην αποσαφήνιση των διατάξεων αυτού.

Η ελευθερία και η αξιοπρέπεια του ανθρώπου, η ισότητα και η αλληλεγγύη αναγνωρίζονται ως θεμελιακές αξίες της ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνίας. Τη συνύπαρξη

μεταχείρισης) και άρθρο 5: απαγόρευση δουλείας και αναγκαστικής εργασίας.

Κεφάλαιο II: Ελευθερίες, άρθρο 6: δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια, άρθρο 7: σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, άρθρο 8: προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (περιλαμβάνεται δικαίωμα πρόσβασης και διόρθωσης και προβλέπεται έλεγχος από ανεξάρτητη αρχή), άρθρο 9: δικαίωμα γάμου και ίδρυσης οικογένειας, άρθρο 10: ελευθερία σκέψης συνείδησης, θρησκείας, άρθρο 11: ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, άρθρο 12: ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, άρθρο 13: ελευθερία των τεχνών και των επιστημών, άρθρο 14: δικαίωμα εκπαίδευσης, άρθρο 15: ελευθερία του επαγγέλματος και δικαίωμα προς εργασία, άρθρο 16: επιχειρηματική ελευθερία, άρθρο 17: δικαίωμα ιδιοκτησίας, άρθρο 18: δικαίωμα ασύλου, άρθρο 19: προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης.

Κεφάλαιο III: Ισότητα, άρθρο 20: ισότητα έναντι του νόμου, άρθρο 21: απαγόρευση των διακρίσεων, άρθρο 22: πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική ποικιλομορφία, άρθρο 23: ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών (επιτρέπει θετικά μέτρα), άρθρο 24: δικαιώματα του παιδιού, άρθρο 25: δικαιώματα ηλικιωμένων και άρθρο 26: ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Κεφάλαιο IV: Αλληλεγγύη: άρθρο 27: δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης, άρθρο 28: δικαίωμα διαπραγματεύσεως και συλλογικών δράσεων, άρθρο 29: δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας, άρθρο 30: προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης, άρθρο 31: δίκαιες και ισοτίμες συνθήκες εργασίας, άρθρο 32: απαγόρευση της εργασίας παιδιών και προστασία των νέων στην εργασία, άρθρο 33: οικογενειακή ζωή και επαγγελματική ζωή, άρθρο 34: κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή, άρθρο 35: προστασία της υγείας, άρθρο 36: πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, άρθρο 37: προστασία περιβάλλοντος, άρθρο 38: προστασία καταναλωτών.

Κεφάλαιο V: Δικαιώματα του πολίτη: άρθρο 39: δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, άρθρο 40: δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, άρθρο 41: δικαίωμα χρηστής διοίκησης, άρθρο 42: δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, άρθρο 43: διαμεσολαβητής, άρθρο 44: δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, άρθρο 45: ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής, άρθρο 46: διπλωματική και προξενική προστασία.

Κεφάλαιο VI: Δικαιοσύνη: άρθρο 47: δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, άρθρο 48: τεκμήριο αθωότητας και δικαιώματα της υπεράσπισης, άρθρο 49: αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας αξιόποινων πράξεων και ποινών, άρθρο 50: δικαίωμα του προσώπου να μη δικάζεται ή να μην τιμωρείται ποινικά δύο φορές για την ίδια αξιόποινη πράξη.

Στα δικαιώματα που λείπουν μπορούν να συγκαταλεχθούν μια πιο αποτελεσματική και προωθημένη προστασία των μειονοτήτων, η οποία καλύπτεται τώρα δειλά από το άρθρο 22, η αρχή της επικουρικότητας, της οποίας η απουσία μπορεί να δικαιολογηθεί γιατί εντάσσεται στο οργανωτικό μέρος ενός Συντάγματος καθώς αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων (βλ. σχετικά CHARTE 3340/00, 29.06.2000, άρθρο 44 I) και αποτελεί αρχή της Ένωσης, όπως και η δημοκρατία (CHARTE 4170/00, 22.03.2000, υπό Α) και το δικαίωμα ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

¹⁹⁷ Ως άγραφος κανόνας ίσχυσε στη Συνέλευση η δέσμευση κανένα άρθρο να μην έχει πάνω από δύο παραγράφους, περιορισμός που τηρήθηκε με την εξαίρεση του άρθρου 41.

των αξιών αυτών εγγυάται ο συνδυασμός στο Χάρτη αμυντικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, με τρόπο τέτοιο ώστε ο φορέας τους να αντιμετωπίζεται όχι μόνον ως οικονομική μονάδα αλλά και ως κοινωνικό ον. Με τον τρόπο αυτό καταφάσκει και ο αδιαίρετος χαρακτήρας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁹⁸ Πλην των ελάχιστων δικαιωμάτων¹⁹⁹ που φυλάσσονται για τους ευρωπαίους πολίτες, κατ' ακολουθία της εντολής της Κολωνίας, όλα τα υπόλοιπα δικαιώματα έχουν ως φορείς όχι μόνο τους πολίτες της Ένωσης αλλά και τους κατοίκους της. Επιχειρείται δηλαδή μια όπου είναι δυνατόν διεύρυνση του κύκλου των υποκειμένων των δικαιωμάτων που καταρχήν προβλέφθηκαν για τους πολίτες της Ένωσης.

Τέλος παρατηρείται μια ποικιλότητα στη διατύπωση²⁰⁰ των άρθρων, η οποία δημιουργεί ερωτηματικά σχετικά με τις ερμηνευτικές συνέπειες των διαφορετικών εκδοχών αλλά και τη σημασία, την ιεράρχηση και βέβαια το χαρακτήρα κάποιων θεμελιωδών δικαιωμάτων ως τέτοιων. Περιλαμβάνονται επίσης κάποια δικαιώματα και ελευθερίες που δίνουν την εντύπωση ότι δεν συνάδουν με τη φύση και τις αρμοδιότητες της Ένωσης, όπως η απαγόρευση θανατικής ποινής καθώς και εγγυήσεις στην ποινική διαδικασία. Επίκληση της απαγόρευσης της θανατικής ποινής μπορεί να γίνει στα πλαίσια της μεταναστευτικής πολιτικής της Κοινότητας και ασύλου, όπως και της αντίστοιχης Διακήρυξης της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ιδίως σε περιπτώσεις απέλασης και έκδοσης. Προκειμένου να εξηγήσουμε τις διευρυμένες αυτές προβλέψεις του Χάρτη πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι αυτή είτε διακηρυκτικά είτε σε περίπτωση απόκτησης νομικής δεσμευτικότητας θα καλύπτει τις δράσεις των ενωσιακών οργάνων και στους τρεις πυλώνες της Ένωσης. Οι ποινικές

¹⁹⁸ ΕΜΜΑΝΟΥΕΛΑ ΔΟΥΣΗ, *Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ένα βήμα προς την πολιτική ενσωμάτωση*, σε Σ. ΝΤΑΛΗ, *Από το Άμστερνταμ στη Νίκαια*, 254επ. (259).

¹⁹⁹ Τέτοια είναι μόνον τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις ευρωπαϊκές και δημοτικές εκλογές, η παροχή διπλωματικής προστασίας από οποιοδήποτε κράτος μέλος σε τρίτη χώρα αν η πατρίδα του συγκεκριμένου ατόμου δεν αντιπροσωπεύεται, και η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή εντός της Ένωσης. Πρόκειται για τα προστατευόμενα στο δεύτερο μέρος της ΣΕΚ (άρθρα 17-22) δικαιώματα, με την εξαίρεση του δικαιώματος αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή που παρέχεται σε όλους.

²⁰⁰ Μπορούν να καταγραφούν επτά τουλάχιστον διαφορετικές εκδοχές διατύπωσης: “Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης” (άρθρο 11 παρ. 1 εδ. α’), “Η τέχνη και η επιστημονική έρευνα είναι ελεύθερες” (άρθρο 13 εδ. α’), “Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα των ατόμων με ειδικές ανάγκες να επωφελούνται μέτρων...” (άρθρο 26), “Η Ένωση σέβεται την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία” (άρθρο 22), “Το δικαίωμα γάμου και το δικαίωμα ίδρυσης οικογένειας διασφαλίζονται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή τους” (άρθρο 9) και τέλος “Υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης...” (άρθρο 37).

εγγυήσεις συνεπώς πρέπει να ιδωθούν σε συνδυασμό με την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στον τομέα της αντεγκληματικής πολιτικής και τη δημιουργία με τη Συνθήκη της Νίκαιας μιας ευρωπαϊκής δικαστικής αρχής (Eurojust).

Από την εξέταση των περιληφθέντων διατάξεων προκύπτει ότι ελάχιστες και περιορισμένης σημασίας είναι οι περιπτώσεις όπου η Συνέλευση τόλμησε να συμπληρώσει²⁰¹ τα κατοχυρωμένα ήδη αν και διάσπαρτα δικαιώματα και να προχωρήσει πέρα από τις πηγές έμπνευσής της, στις οποίες είναι σταθερή η παραπομπή στις επεξηγήσεις των άρθρων. Ο Χάρτης περισσότερο επαναλαμβάνει και αναδιατυπώνει, χωρίς ωστόσο να τα αντιγράφει²⁰², παρά εισάγει νέα δικαιώματα ενώ σε λίγες περιπτώσεις παρέχει ευρύτερη προστασία από την ΕΣΔΑ.²⁰³ Διεύρυνση του κοινοτικού κεκτημένου αποτελεί πάντως η υιοθέτηση δικαιωμάτων των πρόσθετων πρωτοκόλλων της ΕΣΔΑ που δεν έχουν κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη²⁰⁴ καθώς και δικαιωμάτων που ανάγονται σε κοινοτικούς κανονισμούς και οδηγίες. Όπως σημειώθηκε²⁰⁵, ο Χάρτης περιέχει περισσότερα δικαιώματα από όσα έχει ήδη αναγνωρίσει το ΔΕΚ, αλλά μέρος μόνον από όσα το σημερινό σύστημα προστασίας δίνει τη δυνατότητα να αναγνωριστούν ως απορρέοντα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις *lato sensu*, τις Συνθήκες και τα διεθνή κείμενα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του πεδίου δηλαδή που καλύπτεται *rationae materiae* από το άρθρο 6 (2) σε συνδυασμό με το άρθρο 46 (δ) ΣΕΕ.

Σημαντική εξέλιξη αποτελεί εξάλλου και η επιλογή και συμπερίληψη, κυρίως στο κεφάλαιο IV περί αλληλεγγύης, κοινωνικών δικαιωμάτων τόσο από τον αναθεωρημένο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, ο οποίος δεν έχει ακόμη κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, όσο και από τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων. Η σημασία των επιλογών αυτών είναι λιγότερο ορατή και νομικά περιορισμένη στο παρόν

²⁰¹ Ένα παράδειγμα εκσυγχρονισμού της ΕΣΔΑ αποτελεί το άρθρο 9 σχετικά με το δικαίωμα γάμου και ίδρυσης οικογένειας. Το δικαίωμα προσομοιάζει με το αντίστοιχο άρθρο 12 της ΕΣΔΑ αλλά η εμβέλειά του ενδέχεται να είναι ευρύτερη όταν η εθνική νομοθεσία το επιτρέπει καθώς η διατύπωση εκσυγχρονίστηκε ώστε να καλύπτει και τις περιπτώσεις όπου οι εθνικές νομοθεσίες αναγνωρίζουν άλλους τρόπους ίδρυσης οικογένειας πλην του γάμου. Το άρθρο αυτό δεν απαγορεύει ούτε επιβάλλει την αναγνώριση των εκτός γάμου ενώσεων ούτε αυτών μεταξύ προσώπων του ίδιου φύλου που προστατεύονται σε μερικές εθνικές τάξεις. Δεν προσφέρει έτσι λύση σε πιθανές διαφορές αναγνώρισης της νομικής σημασίας συμβιώσεων και ομόφυλων ενώσεων που θα προκύψουν στα πλαίσια κυρίως της κινητικότητας των Ευρωπαίων πολιτών αλλά και ενόψει της κοινοτικοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής αφήνοντας την επίλυσή τους πάλι στη διακριτική ευχέρεια του ΔΕΚ.

²⁰² LENAERTS / DE SMIJTER, 281.

²⁰³ Παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 14 του Χάρτη που περιλαμβάνει και το δικαίωμα στην επαγγελματική και συνεχή κατάρτιση.

²⁰⁴ Π.χ. η αρχή *ne bis in idem* (άρθρο 50) και η απαγόρευση συλλογικών απελάσεων (άρθρο 19 παρ. 1).

²⁰⁵ LENAERTS / DE SMIJTER, 281.

στάδιο έλλειψης νομικής ισχύος του Χάρτη, σε περίπτωση ωστόσο ενσωμάτωσής του στις Συνθήκες ή ένταξής του ως καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων σ' ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα, τα συμπεριληφθέντα κοινωνικά δικαιώματα και δικαιώματα συλλογικής δράσης θα αποκτήσουν ισχύ συνταγματικής τάξης κατοχυρώνοντας την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

IV. ANTI EΠΙΛΟΓΟΥ: Ο ΧΑΡΤΗΣ ΩΣ ΚΟΜΜΑΤΙ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Ανεξάρτητα απ' το αν γίνεται δεκτή η θέση του ΔΕΚ²⁰⁶ ότι οι Συνθήκες συνιστούν όχι μόνον μια κλασική σύμβαση του διεθνούς δικαίου αλλά και την καταστατική πράξη συνταγματικής υφής μιας διακριτής κοινότητας δικαίου, της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰⁷ ή επιλέγεται η αντίληψη ενός κοινοτικού συντάγματος με την ουσιαστική έννοια του όρου²⁰⁸, η κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών έναντι της πολιτικής (κρατικής ή οιονεί κρατικής όπως στην περίπτωση της ΕΕ) εξουσίας συνιστά απαραίτητη συνταγματική λειτουργία. Ακόμη και με την πλέον συσταλτική προσέγγιση μιας επιλογής εκείνων των διατάξεων των Συνθηκών που έχουν συνταγματική υφή²⁰⁹ τα άρθρα που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα, και βέβαια το σύνολο του Χάρτη, υποθεθείσας της νομικής δεσμευτικότητάς του, θα περιλαμβάνονταν στις διατάξεις αυτές.²¹⁰

Τόσο η διαδικασία κατάρτισης του Χάρτη, όσο και, κατά κύριο λόγο, το περιεχόμενό του, συνηγορούν συνεπώς υπέρ της ευρέως υποστηριζόμενης θεώρησής του ως κομμάτι ή πρόπλασμα²¹¹ του - υπαρκτού ή μελλοντικού - Ευρωπαϊκού Συντάγματος.²¹² Η αξιολόγηση

²⁰⁶ Βλ. απόφαση 294/83 *Les Verts*, ΣυλλΝομολ 1986, 1339επ. (παρ. 23), όπου η Συνθήκη χαρακτηρίζεται ως βασικός συνταγματικός χάρτης· πρβλ. και Γνωμοδότηση 1/91 της 14.12.1991, ΣυλλΝομολ 1991, I-6079 (6102) και 473/93, *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*, ΣυλλΝομολ 1996, 3248επ. (παρ. 38).

²⁰⁷ MANFRED ZULEEG, *Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer Charta der Grundrechte*, EuGRZ 2000, 511επ. (515).

²⁰⁸ ROLAND BIEBER / JURGEN SCWARZE, *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden 1984, 13επ.· PAVLOS ELEFTHERIADIS, *Aspects of European Constitutionalism*, ELRev 1996, 32επ. (34επ).

²⁰⁹ Για "στιγμές συνταγματικής ποιότητας" και "προφανή συνταγματικό χαρακτήρα μερικών διατάξεων της Συνθήκης" μιλάει ο DIMITRIS TSATSOS, *Integrationsförderung und Identitätswahrung - Zur europäischen Dimension der Verfassungsfunktion*, σε: *Staatsphilosophie und Rechtspolitik*, FS M. Kriele, B. Ziemeke (επιμ.), München 1997, 1263επ. (1264).

²¹⁰ Για το "πρώτο κείμενο συνταγματικής υφής" και "όχημα για τη συνταγματική οργάνωση της Ένωσης" κάνει λόγο ο ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, 30.

²¹¹ Ο BENIZEΛΟΣ, σε ΝΤΑΛΗ, 65, υποστηρίζει ότι "ο Χάρτης ως διαδικαστική σύλληψη και ως νομική μορφή θα

αυτή θα καταστεί πολύ περισσότερο πειστική με την αναγνώριση νομικής δεσμευτικότητας στο Χάρτη, και βέβαια με την πιθανολογούμενη ένταξη του στις Συνθήκες.²¹³ Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως εξάλλου υποδηλώνει και ο ίδιος ο όρος, είναι όσα βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχίας κανόνων δικαίου, η οποία ταυτίζεται με το Σύνταγμα, και αποτελούν το μέτρο κρίσης για τους υπόλοιπους κανόνες δικαίου.²¹⁴ Κατ' αυτή την έννοια τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν εξορισμού στοιχείο του Συντάγματος.²¹⁵ Εξοπλισμένος με νομική ισχύ ο Χάρτης θα μοιραζόταν με τις υπόλοιπες συνταγματικής υφής προβλέψεις την υπεροχή του πρωτογενούς δικαίου έναντι του παράγωγου και την άμεση ισχύ για τους ιδιώτες έναντι των πράξεων που εμπίπτουν στο ενωσιακό δίκαιο²¹⁶ οριοθετώντας τους περιορισμούς της ενωσιακής εξουσίας. Τόσο η σύνθεση της Συνέλευσης όσο και η μέθοδος εργασιών της μπορούν να αποτελέσουν το υπόδειγμα, με διορθωτικές ίσως επεμβάσεις που θα εξασφαλίζουν ευρύτερη αντιπροσωπευτικότητα, για τη μελλοντική περαιτέρω απλοποίηση των Συνθηκών και την ανάδειξη των θεμελιωδών διατάξεων που συνιστούν το συνταγματικό τους πυρήνα, ή τη σύνταξη εξ αρχής ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος.²¹⁷ Αν γίνει πάντως δεκτό ότι η Συνέλευση άσκησε συνταγματική πολιτική, επρόκειτο πάντως για “συντεταγμένη” και όχι για “συντακτική”²¹⁸ εξουσία, καθώς το πλαίσιο μέσα στο οποίο η Συνέλευση κινήθηκε διαμορφώθηκε από την εντολή της Κολωνίας ενώ το ουσιαστικό περιεχόμενο των δικαιωμάτων οριοθετούνταν εν πολλοίς από τις πηγές έμπνευσης.

Παράλληλα ο Χάρτης σηματοδοτεί την αναγνώριση βασικών αρχών και αξιών, οι οποίες γίνονται δεκτές από τους ευρωπαίους πολίτες και αποτελούν συστατικό στοιχείο ενός Συντάγματος.²¹⁹ Πέρα από την πρωταρχική του λειτουργία που είναι η αποτελεσματικότερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο Χάρτης ενσωματώνει τις βασικές συνιστώσες της ταυτότητας και της αυτοσυνειδησης των Ευρωπαίων και αποτυπώνει με τη μορφή

μπορούσε να είναι το πρόπλασμα ενός ευρωπαϊκού συντάγματος”.

²¹² ALBRECHT WEBER, *Die europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, NJW 2000, 537επ.

²¹³ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σε ΝΤΑΛΗ, 209.

²¹⁴ DAUSES, *The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order*, ELRev. 1985, 398, 407. JASON COPPEL / AIDAN O'NEILL, *The European Court of Justice: Taking Rights seriously?*, CMLRev 1992, 669επ. (682).

²¹⁵ Πρβλ. JÖRG PAUL MULLER, *Unentbehrliche Elemente einer Verfassung*, σε: R. BIEBER / P. WIDMER (επιμ.), *L'espace constitutionnel européen*, 1995, 133επ. (142).

²¹⁶ ALBRECHT WEBER, *Die europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, NJW 2000, σ. 537επ. (538).

²¹⁷ DE LA ROCHÉRE, *Revue du Marché commun*, no 443, 2000, 679. ALBRECHT WEBER, *Die europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, NJW 2000, 537επ. (538).

²¹⁸ Για *pouvoir constituant* ωστόσο κάνει λόγο η BAER, 362.

εγγυήσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων βασικές ενοποιητικές αξίες.²²⁰ Ο ευρωπαϊκός νομικός πολιτισμός αποκτά συγκεκριμένες όψεις καθώς η σύνταξη ενός ευρωπαϊκού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων ωθεί στην οριοθέτηση των κοινών συνισταμένων αλλά και στον αναστοχασμό και αξιολόγηση των διαφορών μεταξύ των εθνικών συνταγματικών τάξεων.²²¹

Η σύνταξη ενός Χάρτη δικαιωμάτων αποτελεί συνεπώς έκφραση και έκφανση της εντονότερης και διευρυνόμενης συνειδητοποίησης²²² της αναγκαιότητας και σημαντικό βήμα προς τη συνταγματική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είτε αυτό τονίζεται είτε αντίθετα ωθείται στο παρασκήνιο προκειμένου να μην ενταθούν οι φόβοι όσων αντιμάχονται ένα δεσμευτικό Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο τελευταίος αποτελεί κομμάτι του ουσιαστικού ευρωπαϊκού Συντάγματος.²²³ Σε περίπτωση δε που συνταχθεί ή συντεθεί ένα τοπικό Σύνταγμα από μια συντακτική συνέλευση στο προσεχές ή απώτερο μέλλον, ο Χάρτης θα αποτελέσει, έστω και με πιθανές τροποποιήσεις αν τέτοιες κριθούν χρήσιμες, τον κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος αυτού. Δεν είναι συνεπώς τελείως αβάσιμο το ότι η ύπαρξη ενός δεσμευτικού καταλόγου αξιολογείται στη σχέση της με το Σύνταγμα, θετικά ή αρνητικά, ανάλογα με την πολιτική θέση των κρινόντων αναφορικά με το μέλλον που οραματίζονται για την Ευρώπη. Για όσους θεωρούν απαραίτητη για την περαιτέρω ενοποίηση την ύπαρξη Συντάγματος, ο Χάρτης αποτελεί το πρόδρομο τέτοιου και άρα οδηγεί προς τη σωστή κατεύθυνση. Υποστηρίζεται βέβαια και η άποψη ότι ένας κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι το σημαντικότερο κομμάτι ενός Συντάγματος, νοείται όμως και χωρίς τέτοιο και άρα η σύνταξη ενός τέτοιου καταλόγου δε

²¹⁹ SCHMUCK, *Integration* 2000, 48.

²²⁰ PETER TETTINGER, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, NJW 2001, 1010επ. (1010).

²²¹ Πρβλ. HENRI LECLERC, *Procedures et droits fondamentaux, enjeu de l'espace judiciaire européen*, *Revue du Marché Commun et de l' Union européenne* 2000, 319επ., (319).

²²² ALBRECHT WEBER, *Die europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, NJW 2000, 537επ. (537). Πρβλ. ωστόσο και την αποκλίνουσα θέση του MARC FISCHBACH, *Le Conseil de l' Europe et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, RUDH 2000, 7 επ. (7), ο οποίος θεωρεί όχι μόνον μαξιμαλιστική την προσέγγιση ότι ο Χάρτης αποτελεί "έμβρυο" ευρωπαϊκού Συντάγματος αλλά και επιζήμια για την αξιοπιστία της Ένωσης γιατί δημιουργεί την ψευδαισθηση ότι θα ήταν δυνατόν να ξεκινήσει η συνταγματική διαδικασία χωρίς τη μικρότερη συναίνεση και συγκεκριμένη ιδέα σχετικά με το περιεχόμενο του Συντάγματος αυτού και τη συντακτική εξουσία που θα κληθεί να το καταρτίσει. Η άποψη αυτή παραγνωρίζει την ιστορική διαδρομή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που φανερώνει μετεξέλιξη στόχων και μεθόδων, και πάντως μια τελεολογική προσέγγιση των εγειρόμενων ζητημάτων. Η αποδοχή του επαναστατικού δόγματος της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου αποτελεί το εντυπωσιακότερο παράδειγμα. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο η συναίνεση γεννάται κατά τη διαδικασία και εξαρτάται περισσότερο από ωφελιμιστικές σταθμίσεις προς όφελος της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας της Ένωσης παρά από προκαθορισμένες και προσυμφωνημένες διαδικασίες. Πρβλ. και DE BURCA, *E.L.Rev.* 2001, 127.

οδηγεί αναγκαστικά στην υιοθέτηση τυπικού συντάγματος.²²⁴

Όσοι απ' την άλλη πλευρά αντιτίθενται στο ευρωπαϊκό εγχείρημα ή στην προώθησή του εμπιστευόμενοι περισσότερο το εθνικό κράτος θεωρούν το Χάρτη, ως μέρος ενός μελλοντικού Συντάγματος, κερκόπορτα, που επιτρέπει τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους.²²⁵ Αν η νομική δεσμευτικότητα είναι αυτή που καθιστά το Χάρτη αμετάκλητα κομμάτι ή πρόδρομο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, είναι λογικό να απορρίπτεται από όσους δεν επιθυμούν τη σύνταξη τέτοιου²²⁶, η οποία θεωρείται ότι διαπνέεται από τα ομοσπονδιακά ιδεώδη.²²⁷

Το δίλημμα αυτό αναγόμενο σε βασικές πολιτικές στοχεύσεις είναι ωστόσο κατά πολύ πλαστό. Δύο είναι τα δεδομένα βάσει των οποίων οφείλουμε να κρίνουμε τις εξελίξεις αναφορικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το πρώτο δεδομένο που δε μπορεί να αγνοηθεί αφορά στη μεταβίβαση ήδη πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά και ενωσιακά όργανα, μερικές από τις οποίες θεωρούνταν ως ανήκουσες στο σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας.²²⁸ Το δεύτερο είναι η νομολογία του ΔΕΚ, το οποίο έχοντας αυτοαναγορευτεί σε προωθητικό μηχανισμό της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει επιβάλλει εν πολλοίς την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έχει διαμορφώσει ήδη έναν κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, ανταποκρινόμενο στο κλασικό αίτημα των φιλελεύθερων δημοκρατιών για (αυτο)περιορισμό της εξουσίας (*checks and balances*). Ενόψει των εξελίξεων αυτών δε θα ήταν υπερβολή να πούμε ότι “ο κύβος ερρίφθη”. Όσοι συνεπώς αντιτίθενται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων επειδή τον θεωρούν πρόδρομο ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος, υπερασπιζόμενοι τα προτάγματα της δημοκρατίας, της πολιτικής ευθύνης και της άσκησης της εξουσίας κοντά στον πολίτη, θα πρέπει να αναλογιστούν σοβαρά ότι ίσως αποτελεσματικότερη και ρεαλιστικότερη θα ήταν η προβολή των πολιτικών και αξιακών αυτών επιλογών στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος²²⁹ και όχι η περιχαράκωσή τους στο κράτος-έθνος. Με άλλα λόγια η

²²³ Έτσι ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΔΗ, Το Βήμα 19.11.2000, Β8.

²²⁴ SIEGBERT ALBER, *Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR*, EuGRZ 2000, 497επ. (498).

²²⁵ Η άποψη μεταφέρεται στο House of Lords, 28.

²²⁶ Πρβλ. ALBER, 498.

²²⁷ Βλ. τη σύνδεση και σε ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΔΗ, Το Βήμα 19.11.2000, Β8.

²²⁸ Πρβλ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Κοινωνία Πολιτών 2000, 70.

²²⁹ Τονίζει έτσι εύστοχα ο DIX, 35: “Η δικαιοκρατική επιταγή, τα θεμελιώδη δικαιώματα να ρυθμίζονται κατά το δυνατόν με καθαρότητα και δεσμευτικότητα, ως περιορισμός των κυριαρχικών δικαιωμάτων αποδεικνύεται ως το ισχυρότερο εγχείρημα. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για μια υπερκρατική κοινότητα, η οποία πρέπει να υπερβεί την κατ' ανάγκη μεγαλύτερη απόστασή της από τους πολίτες και να κερδίσει την εμπιστοσύνη και

περιφρούρηση των θεμελιακών κατακτήσεων του ευρωπαϊκού πολιτικού και δικαιικού πολιτισμού, της ισότητας, της δημοκρατίας, της ελευθερίας και της αλληλεγγύης, ενδείκνυται να γίνεται σε προωθημένες θέσεις και όχι στα μετόπισθεν. Από αυτή την άποψη αξιολογώντας το Χάρτη ως κομμάτι του υπαρκτού / ουσιαστικού ή ενός μελλοντικού / τυπικού ευρωπαϊκού Συντάγματος η κριτική είναι πολιτικά και δικαιικά ευκταίο να επικεντρώνεται στην ορθολογικότερη και περιεκτικότερη κατάστροφή του παρά στην ίδια την ύπαρξή του.