

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

**ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Νεοφύτου Βάμβα 6 (3ος όροφος), 10674 Αθήνα, τηλ: 210 7233221-2; 210 7233216;

φαξ: 210 7233217; e-mail: [info@nchr.gr](mailto:info@nchr.gr), website: [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

**Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο  
σχέδιο Συνθήκης για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα**

Η Επιτροπή σε Ολομέλεια,

Αφού άκουσε την προφορική ανάπτυξη του μέλους της, κας Σοφίας Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, για το 7<sup>ο</sup> θέμα της ημερήσιας διάταξης της Ολομέλειας της 30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2003, υπό τον τίτλο: **«Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο σχέδιο της Συνθήκης για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα»**,

Μετά γενική συζήτηση επί του θέματος,

Υιοθέτησε ομοφώνως την παρακάτω απόφαση, με βάση την ως άνω εισήγηση.

1. Με ηλεκτρονικό μήνυμά της, από 3.10.2003, η γαλλική Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (γαλλική Επιτροπή) επέσυρε την προσοχή των άλλων ευρωπαϊκών εθνικών επιτροπών στους κινδύνους που δημιουργούν για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ορισμένες τροποποιήσεις που επέφερε η Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Συνέλευση) στις γενικές διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χάρτη), προκειμένου να τον ενσωματώσει στο «Σχέδιο Συνθήκης για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» (Σχέδιο).<sup>1</sup> Το Σχέδιο αυτό υποβλήθηκε στη Διακυβερνητική Διάσκεψη (Διακυβερνητική), η οποία άρχισε στις 4 Οκτωβρίου και θα λάβει τις τελικές αποφάσεις για το μέλλον της Ευρώπης και το περιεχόμενο του Συντάγματος της Ένωσης, ως αρμόδιο όργανο

<sup>1</sup> Έγγραφο της Συνέλευσης CONV 850/03, της 18ης Ιουλίου 2003 (όλα τα έγγραφα της Συνέλευσης βρίσκονται στην ιστοσελίδα της <http://european-convention.eu.int>). EE No C 169 της 18.7.2003, σελ. 1-105.

(άρθρο 48 ΣυνθΕΕ). Η ενσωμάτωση αυτού του Χάρτη, ο οποίος «διακηρύχθηκε» κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, τον Δεκέμβριο 2000, προβάλλεται ως μείζον επίτευγμα της Συνέλευσης, χωρίς όμως να γίνεται λόγος για τις τροποποιήσεις του.

### I. Οι κίνδυνοι στους οποίους επισύρει την προσοχή η γαλλική Εθνική Επιτροπή

2. Στο μήνυμα της γαλλικής Επιτροπής, το οποίο έχει τον τίτλο «Η θέση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο μελλοντικό Ευρωπαϊκό Σύνταγμα», επισυνάπτεται απόσπασμα επιστολής, που έστειλε ο Πρόεδρος της στον Γάλλο Πρωθυπουργό στις 8 Ιουλίου 2003, εκφράζοντας την ανησυχία της Επιτροπής για ορισμένες τροποποιήσεις που επέφερε η Συνέλευση στο άρθρο 52 του Χάρτη, και ειδικότερα για την προσθήκη 5ης και 6ης παραγράφου στο άρθρο αυτό.

3. Στην προαναφερόμενη επιστολή υπογραμμίζεται ότι, με 5η παράγραφο που προστέθηκε στο άρθρο 52, γίνεται διάκριση μεταξύ των «δικαιωμάτων» και των «αρχών» που περιλαμβάνει ο Χάρτης και προβλέπεται ότι οι αρχές *«μπορούν να τίθενται σε εφαρμογή με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις των οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, και με πράξεις των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους. Των διατάξεων αυτών **μπορεί να γίνεται επίκληση ενώπιον δικαστηρίου μόνον**<sup>2</sup> για την ερμηνεία και των έλεγχο της νομιμότητας των εν λόγω πράξεων»*.<sup>3</sup>

4. Η γαλλική Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η προσθήκη αυτή αντικείται στη βούληση των συντακτών του Χάρτη, που ήθελαν οι «αρχές» να έχουν ισχύ θεμελιωδών δικαιωμάτων, και θίγει κυρίως τα κοινωνικά δικαιώματα που περιέχει ο Χάρτης.

5. Στη συνέχεια, η επιστολή της γαλλικής Επιτροπής επισύρει την προσοχή και στην 6η παράγραφο που πρόσθεσε η Συνέλευση στο άρθρο 52

---

<sup>2</sup> Η υπογράμμιση δική μας. Στο ελληνικό κείμενο αναγράφεται ότι «οι διατάξεις αυτές υπόκεινται στην κρίση δικαστηρίου», ενώ η αντιστοιχη έκφραση στη γαλλική γλώσσα (στην οποία και συντάχθηκε αρχικά το κείμενο του Σχεδίου) είναι «leur invocation devant le juge». Προσαρμόζουμε το ελληνικό κείμενο στο γαλλικό κείμενο.

<sup>3</sup> Η υπογράμμιση δική μας.

του Χάρτη, κατά την οποία «οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές λαμβάνονται πλήρως υπόψη, όπως καθορίζεται στον παρόντα Χάρτη». Η γαλλική Επιτροπή επισημαίνει ότι με την προσθήκη αυτής της παραγράφου ενισχύονται οι δυνατότητες περιορισμών που ήδη περιέχει ο Χάρτης. Λέγοντας αυτό, η γαλλική Επιτροπή εννοεί πως ορισμένες ουσιαστικές διατάξεις του Χάρτη, οι περισσότερες από τις οποίες αφορούν κοινωνικά δικαιώματα, αναφέρουν ότι τα δικαιώματα αυτά αναγνωρίζονται ή ασκούνται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

6. Και καταλήγει η επιστολή της γαλλικής Επιτροπής με την υπογράμμιση ότι η γαλλική Επιτροπή πιστεύει ότι αυτές οι τροποποιήσεις πολύ απέχουν από το να είναι ήσσονος σημασίας και μπορούν να περιορίσουν τα κοινωνικά δικαιώματα που περιέχει ο Χάρτης και να τον καταστήσουν άχρηστο σε σχέση και με τα δικαιώματα που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ.

7. Γι' αυτό, η γαλλική Επιτροπή, στην τελευταία γενική συνέλευσή της, αποφάσισε να ενημερώσει τα μέλη του δικτύου των ευρωπαϊκών εθνικών επιτροπών δικαιωμάτων του ανθρώπου σχετικά με τις ανησυχίες της και να ζητήσει τη γνώμη τους, ενόψει ενδεχόμενης κοινής δράσης για το ζήτημα αυτό που είναι πολύ σημαντικό για το μέλλον.

## **II. Παρατηρήσεις**

8. Κατ' αρχάς, υπενθυμίζουμε ότι, με τις από 23ης Μαΐου 2003 «Προτάσεις για τη Συνταγματική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης»,<sup>4</sup> η Ελληνική Εθνική Επιτροπή είχε επισημάνει την ανάγκη να μη γίνουν δεκτές από τη Συνέλευση οι τροποποιήσεις των γενικών διατάξεων του Χάρτη, που είχε προτείνει η Ομάδα εργασίας II της Συνέλευσης εμφανίζοντάς τις ως «συντακτικές προσαρμογές», γιατί περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και δημιουργούν σύγχυση και ανασφάλεια δικαίου που υπάρχει κίνδυνος να οδηγήσουν σε οπισθοδρομήσεις στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

---

<sup>4</sup> Βλ. τις προτάσεις αυτές, στα ελληνικά και αγγλικά, στην ιστοσελίδα της Ελληνικής Εθνικής Επιτροπής [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr).

9. Συνεπώς, δεν μπορούμε παρά να ευχαριστήσουμε και να συγχαρούμε τη γαλλική Επιτροπή για την πρωτοβουλία της και να συμφωνήσουμε με αυτήν ως προς την επικινδυνότητα των τροποποιήσεων και την ανάγκη συντονισμένης δράσης των εθνικών Επιτροπών, με σκοπό, αφενός, την ενημέρωση των εθνικών αρχών και του κοινού, και αφετέρου την υποβολή αιτήματος προς τις εθνικές κυβερνήσεις να αποτρέψουν την ενσωμάτωση του τροποποιημένου κειμένου του Χάρτη στο Σύνταγμα, και να ζητήσουν από τη Διακυβερνητική να ενσωματωθεί το κείμενο του Χάρτη, όπως διακηρύχθηκε στη Νίκαια.

10. Το ζήτημα των τροποποιήσεων του Χάρτη είναι πράγματι πολύ σοβαρό και επικίνδυνο για το μέλλον των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και γενικότερα της Ευρώπης. Η Συνέλευση ενσωμάτωσε τον Χάρτη στο Σχέδιο, ως Μέρος II αυτού, αφού του επέφερε όχι μόνον τις τροποποιήσεις που επισημαίνει η γαλλική Επιτροπή, ούτε και μόνον τις τροποποιήσεις που είχε προτείνει η αρμόδια ομάδα εργασίας της, προς τις οποίες η Επιτροπή μας είχε εκφράσει την αντίθεσή της, αλλά και άλλες. Προφανής, και ομολογημένος, σκοπός των τροποποιήσεων αυτών ήταν να περιορισθεί η ερμηνευτική ευχέρεια των δικαστηρίων της Ένωσης και των Κρατών-Μελών.

11. Ο σκοπός αυτός επιδιώκεται με δύο μεθόδους: α) με την τροποποίηση ορισμένων γενικών διατάξεων του Χάρτη, οι οποίες, κατά την ομάδα εργασίας της Συνέλευσης που τις πρότεινε και την «επεξήγησή» τους (πιο κάτω αριθ. 12), αποτελούν «ερμηνευτικούς κανόνες», και β) με την προσθήκη, την τελευταία κυριολεκτικώς στιγμή, ενός εδαφίου στο Προοίμιο του Χάρτη, που περιέχει επίσης ερμηνευτικές κατευθύνσεις και που έγινε με πρωτοβουλία του Προεδρείου της Συνέλευσης. Ας δούμε με συντομία τις τροποποιήσεις, με τη σειρά που εμφανίζονται στο κείμενο του Χάρτη.

#### **α) Η προσθήκη στο Προοίμιο του Χάρτη και η ενημέρωση των επεξηγήσεων**

12. Στο τέλος της 5ης παραγράφου του Προοιμίου του Χάρτη, η Συνέλευση προσέθεσε εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο «ο Χάρτης θα

ερμηνεύεται από τα δικαστήρια της Ένωσης και των κρατών μελών λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων που καταρτίστηκαν με την ευθύνη του Προεδρείου της Συνέλευσης που κατήρτισε τον Χάρτη». Στην πραγματικότητα, οι επεξηγήσεις αυτές υπέστησαν «ενημέρωση» εκ μέρους του Προεδρείου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, χωρίς αυτό να αναφέρεται πουθενά στο Σχέδιο. Οι «ενημερωμένες» επεξηγήσεις περιλαμβάνονται σε κείμενο που παρουσίασε στα μέλη της Συνέλευσης το Προεδρείο της, «προς ενημέρωσή τους», την ημέρα που υποβλήθηκε το Σχέδιο στην Ιταλική Προεδρία ενόψει της Διακυβερνητικής.<sup>5</sup> Η ενημέρωση των επεξηγήσεων δεν αφορά μόνον τις τροποποιήσεις που επέφερε η Συνέλευση στον Χάρτη. Έχει χρησιμότητα, στο μέτρο που συμπληρώνει τις αναφορές στη νομολογία του ΔΕΚ και στις εξελίξεις του παραγωγού κοινοτικού δικαίου, καθώς και στο μέτρο που αντικαθιστά τις αναφορές σε διατάξεις των Συνθηκών με αναφορές σε διατάξεις του Σχεδίου. Εντούτοις, αρκετά συχνά, με την ενημέρωση αυτήν επιχειρείται η ενίσχυση των «ερμηνευτικών κανόνων» που εισήγαγε η Συνέλευση στον Χάρτη, αλλά και ορισμένων αδυναμιών του αυθεντικού κειμένου του Χάρτη.

### **β) Οι τροποποιήσεις των γενικών διατάξεων του Χάρτη**

13. Όσον αφορά τις τροποποιήσεις των γενικών διατάξεων του Χάρτη, παρατηρούμε, αφενός, ότι πράγματι είναι πολύ επικίνδυνη η νέα 5η παράγραφος του άρθρου 52 που αναφέρει η γαλλική Επιτροπή. Η νέα αυτή διάταξη, που υποβαθμίζει τις αρχές, και από κανόνες δεσμευτικούς συνταγματικού επιπέδου και πηγές θεμελιωδών δικαιωμάτων τις υποβιβάζει σε απλές κατευθυντήριες αρχές, δεν επιχειρεί να θίξει μόνον κοινωνικά, αλλά και άλλα δικαιώματα, δεδομένου ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι «αρχές» περιλαμβάνουν και άλλες διατάξεις του Χάρτη, πλην αυτών που αφορούν κοινωνικά δικαιώματα.

14. Πρόκειται για ζήτημα ερμηνείας, για την οποία αρμόδιο είναι το ΔΕΚ, το οποίο, με πάγια νομολογία αποφαινεται ότι οι γενικές αρχές που αυτό διατυπώνει δεσμεύουν τόσο τα κοινοτικά όργανα όσο και τα όργανα των

---

<sup>5</sup> CONV 828/1/03 REV 1, 18 Ιουλίου 2003.

Κρατών-Μελών, έχουν άμεσο αποτέλεσμα και παρέχουν δικαιώματα στους ιδιώτες, καθώς και ότι οι αρχές που θεσπίζονται από διατάξεις της Συνθήκης, εφόσον πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις, έχουν επίσης τον ίδιο χαρακτήρα και την ίδια λειτουργία. Η δε ερμηνευτική και δικαιοπλαστική δικαιοδοσία του ΔΕΚ δεν μπορεί να περιορισθεί.

15. Πολύ επικίνδυνη είναι, όπως επισημαίνει και η γαλλική Επιτροπή, και η νέα παράγραφος 6 του άρθρου 52, η οποία μπορεί πράγματι να ενισχύσει και να επεκτείνει τους περιορισμούς καθώς και να δημιουργήσει παρεξηγήσεις ως προς την ιεραρχία των κανόνων, και ιδίως την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης.

16. Σημειώνουμε ότι και οι δυο αυτές νέες παράγραφοι (5 και 6) ενισχύονται με την ενημέρωση των «επεξηγήσεων» που πραγματοποίησε η Συνέλευση. Ειδικότερα, η επεξήγηση της 5ης παραγράφου, προκειμένου να δικαιολογήσει και να ενισχύσει την υποβάθμιση των αρχών, αγνοεί την πάγια νομολογία του ΔΕΚ. Εξάλλου, παρατηρούμε ότι, εκτός από τις τροποποιήσεις που επισημαίνει η γαλλική Επιτροπή, η Συνέλευση έχει προβεί και σε άλλες, επίσης επικίνδυνες, οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι οι εξής:

17. Τροποποίηση του τίτλου του άρθρου 52: Ο αρχικός τίτλος του άρθρου 52 είναι «*Εμβέλεια των διασφαλιζομένων δικαιωμάτων*». Η Συνέλευση τον αναδιατύπωσε ως εξής: «*Εμβέλεια και ερμηνεία των δικαιωμάτων και αρχών*». Έτσι πρόσθεσε τους όρους «*ερμηνεία*» και «*αρχές*» και αφαίρεσε τον όρο «*διασφαλιζομένων*». Με την αναδιατύπωση αυτή καθίσταται προφανής ο σκοπός των τροποποιήσεων, που είναι να περιορισθεί η ερμηνευτική ευχέρεια των δικαστηρίων της Ένωσης και των κρατών μελών. Η διαγραφή όμως του όρου «*διασφαλιζομένων*», τί να σημαίνει άραγε;

18. Τροποποίηση στη 2η παράγραφο του άρθρου 52: Στην αυθεντική της μορφή, η διάταξη αυτή ορίζει ότι «*τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη και θεμελιώνονται στις κοινοτικές συνθήκες ή στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτές*». Με τη διατύπωση αυτή είναι προφανές ότι καλύπτονται και τα δικαιώματα που πηγάζουν από το παράγωγο κοινοτικό

δίκαιο, αφού κι αυτά θεμελιώνονται στις Συνθήκες, καθώς και τα δικαιώματα που πηγάζουν από τις γενικές αρχές που διατυπώνει το ΔΕΚ, και ότι έτσι διατηρείται ολόκληρο το κεκτημένο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η Συνέλευση όμως (αντί να προβεί σε μια καθαρά συντακτική προσαρμογή, αντικαθιστώντας τους όρους «Συνθήκες κλπ» με τον όρο «Σύνταγμα») αντικατέστησε τον όρο «*θεμελιώνονται*» με τον όρο «*αποτελούν αντικείμενο*».<sup>6</sup> Η νέα αυτή διατύπωση δημιουργεί αμφιβολίες ως προς τη διατήρηση ολόκληρου του κεκτημένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεδομένου ότι δίνει την εντύπωση ότι αφορά μόνον τα δικαιώματα που προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα. Την εντύπωση αυτήν ενισχύει η ενημέρωση της επεξήγησης του άρθρου 52.

19. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ:** Βεβαίως, το κεκτημένο των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορεί να θιγεί από καμία από τις τροποποιήσεις του Χάρτη, και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ΔΕΚ δεν θα λάβει υπόψη του κανένα από τους περιορισμούς που επιχειρεί να του επιβάλει η Συνέλευση και δεν θα αναστείλει ούτε θα περιορίσει την προστατευτική των θεμελιωδών δικαιωμάτων νομολογία του. Η νομολογία αυτή, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 220 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, που αναθέτει στο ΔΕΚ την αποστολή να «*εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου*», προχωρεί συχνά και πέρα από το γραπτό δίκαιο της Ένωσης. Τη δε διάταξη του άρθρου 220 παρ. 1 ΣυνθΕΚ επαναλαμβάνει το άρθρο 28 παρ. 1β' του Σχεδίου. Εφόσον όμως οι τροποποιήσεις που επέφερε η Συνέλευση στον Χάρτη γίνουν δεκτές και από τη Διακυβερνητική, παραμένει ο κίνδυνος ανασφάλειας δικαίου, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε οπισθοδρόμηση όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Γι' αυτό, ορθώς κρούει τον κώδωνα του κινδύνου η γαλλική Επιτροπή.

20. Θεωρούμε αναγκαίο να απαιτήσουν οι Εθνικές Επιτροπές την αφαίρεση όλων των τροποποιήσεων που επέφερε η Συνέλευση στον Χάρτη, εκτός από τις καθαρά «συντακτικές προσαρμογές», δηλαδή, κυρίως, την

---

<sup>6</sup> Το ελληνικό κείμενο χρησιμοποιεί τον όρο «διέπονται», ενώ το γαλλικό κείμενο λέει «font l'objet».

αντικατάσταση των όρων «Συνθήκη» και «κοινοτικό δίκαιο», με τους όρους «Σύνταγμα» και «δίκαιο της Ένωσης». Τίποτε άλλο δεν χρειάζεται να αλλάξει στο κείμενο του Χάρτη όπως αυτός διακηρύχθηκε στη Νίκαια.

21. Παράλληλα, πρέπει να γίνει ενημέρωση των νομικών και της κοινής γνώμης, δεδομένου ότι η ενσωμάτωση του Χάρτη στο Σχέδιο προβάλλεται ως ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Συνέλευσης, χωρίς να αναφέρεται πουθενά, και χωρίς να προκύπτει με κανένα τρόπο από το κείμενο του Χάρτη, όπως έχει ενσωματωθεί στο Σχέδιο, ότι ο Χάρτης έχει υποστεί τροποποιήσεις. Θα πρέπει να γνωρίζουν τα εθνικά δικαστήρια ότι, ακόμη και αν παραμείνουν οι τροποποιήσεις αυτές, οφείλουν να τις αγνοήσουν, γιατί θίγουν θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης – κλονίζουν αυτά τα θεμέλιά της και θίγουν την ευρωπαϊκή μας ταυτότητα.

Αθήνα, 30 Οκτωβρίου 2003