



Το Δικαστήριο αποφαινεται επί του σχεδίου συμφωνίας για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και εντοπίζει προβλήματα συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) αποτελεί πολυμερή διεθνή συμφωνία που συνάφθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης¹. Τέθηκε σε ισχύ στις 3 Σεπτεμβρίου 1953. Όλα τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι Συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση αυτή.

Με γνωμοδότηση του 1996², το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο στάδιο εξελίξεως του τότε ισχύοντος κοινοτικού δικαίου, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν είχε αρμοδιότητα να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ.

Έκτοτε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Επιτροπή διακήρυξαν, το 2000, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον οποίο η Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, αναγνώρισε το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Η Συνθήκη αυτή τροποποίησε επίσης το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΕ το οποίο πλέον προβλέπει, αφενός, ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης και, αφετέρου, ότι η Ένωση προσχωρεί στην ΕΣΔΑ³. Εντούτοις, ως προς την τελευταία αυτή πτυχή, το πρωτόκολλο αριθ. 8⁴ ορίζει ότι η συμφωνία προσχωρήσεως πρέπει να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις με τις οποίες εκφράζεται ιδίως η ανάγκη διαφυλάξεως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης και η ανάγκη να εξασφαλιστεί ότι η προσχώρηση της Ένωσης δεν επηρεάζει τις αρμοδιότητες της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της.

Κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 4 Ιουνίου 2010 απόφαση με την οποία ενέκρινε την έναρξη διαπραγματεύσεων σχετικά με τη συμφωνία προσχωρήσεως. Η Επιτροπή ορίστηκε ως διαπραγματευτής. Στις 5 Απριλίου 2013 οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν σε συμφωνία όσον αφορά τα σχέδια των σχετικών με την προσχώρηση πράξεων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, στις 4 Ιουλίου 2013, υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση για την έκδοση γνωμοδοτήσεως ως προς το συμβατό του σχεδίου συμφωνίας με το δίκαιο της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ⁵.

¹ Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε με διεθνή συμφωνία που υπογράφηκε στο Λονδίνο στις 5 Μαΐου 1949 και τέθηκε σε ισχύ στις 3 Αυγούστου 1949 με σκοπό τη δημιουργία στενότερης ενώσεως μεταξύ των μελών του. Σκοπός του είναι η διαφύλαξη και η προαγωγή των ιδανικών και των αρχών της κοινής πολιτιστικής κληρονομιάς των μελών του και η προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής προόδου στην Ευρώπη. Σήμερα, 47 ευρωπαϊκά κράτη είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, μεταξύ των οποίων τα 28 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

² Γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της 28ης Μαρτίου 1996 (2/94).

³ Άρθρο 6, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΕ.

⁴ Πρωτόκολλο αριθ. 8 σχετικά με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.

⁵ Στη διαδικασία αυτή μετέσχαν 24 κράτη μέλη.

Με τη σημερινή γνωμοδότησή του, το Δικαστήριο, αφού υπενθυμίζει ότι το ζήτημα της απουσίας νομικής βάσεως για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ επιλύθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, υπογραμμίζει ότι, δεδομένου ότι η Ένωση δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως κράτος, η προσχώρηση πρέπει να λάβει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης, όπως ακριβώς απαιτούν οι προϋποθέσεις τις οποίες έχουν ορίσει οι ίδιες οι Συνθήκες σε σχέση με την προσχώρηση.

Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, το Δικαστήριο παρατηρεί καταρχάς ότι, συνεπεία της προσχωρήσεως, η ΕΣΔΑ, όπως οποιαδήποτε άλλη διεθνής συμφωνία που συνάπτει η Ένωση, θα δεσμεύει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη και, επομένως, θα καταστεί αναπόσπαστο τμήμα του δικαίου της Ένωσης. Ως εκ τούτου, η Ένωση, όπως κάθε άλλο Συμβαλλόμενο μέρος, θα υπόκειται σε εξωτερικό έλεγχο με αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, η Ένωση και τα θεσμικά όργανά της θα υπόκεινται στους μηχανισμούς ελέγχου που προβλέπει η Σύμβαση αυτή και, πιο συγκεκριμένα, στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, ασφαλώς, εγγενές γνώρισμα της ίδιας της έννοιας του εξωτερικού ελέγχου είναι ότι, αφενός, η ερμηνεία της ΕΣΔΑ από το ΕΔΔΑ θα δεσμεύει την Ένωση και τα θεσμικά όργανά της και ότι, αφετέρου, η ερμηνεία από το Δικαστήριο δικαιώματος που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ δεν θα δεσμεύει το ΕΔΔΑ. Εντούτοις, διευκρινίζει ότι τα ανωτέρω δεν μπορούν να ισχύουν όσον αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και, ιδίως, του Χάρτη, στην οποία προβαίνει το Δικαστήριο.

Συναφώς, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ειδικότερα ότι, στο μέτρο κατά το οποίο η ΕΣΔΑ επιφυλάσσει στα Συμβαλλόμενα μέρη την ευχέρεια να καθορίζουν προδιαγραφές προστασίας σε υψηλότερο επίπεδο από τις αντίστοιχες προδιαγραφές που κατοχυρώνει η Σύμβαση αυτή, πρέπει να διασφαλιστεί **ο συντονισμός μεταξύ της ΕΣΔΑ και του Χάρτη**. Συγκεκριμένα, όταν τα αναγνωρισμένα με τον Χάρτη δικαιώματα αντιστοιχούν σε δικαιώματα που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ, η ευχέρεια που παρέχει στα κράτη μέλη η ΕΣΔΑ πρέπει να εξακολουθεί να μην υπερβαίνει αυτό που είναι αναγκαίο για την αποτροπή τυχόν διακυβεύσεως του επιπέδου προστασίας που προβλέπει ο Χάρτης καθώς και της υπεροχής, της ενότητας και της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι **στο σχέδιο συμφωνίας δεν έχει προβλεφθεί καμία διάταξη για τη διασφάλιση του συντονισμού αυτού**.

Το Δικαστήριο εκτιμά ότι η προσέγγιση που υπερίσχυσε στο σχέδιο συμφωνίας και η οποία συνίσταται στην εξομοίωση της Ένωσης με κράτος και στην αναγνώριση σε αυτή ενός ρόλου που, από κάθε άποψη, είναι πανομοιότυπος με τον ρόλο οποιουδήποτε άλλου Συμβαλλομένου μέρους, είναι αντίθετη ακριβώς προς την ίδια τη φύση της Ένωσης. Ειδικότερα, η προσέγγιση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη, όσον αφορά τους τομείς οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ένωση, έχουν αποδεχθεί ότι οι μεταξύ τους σχέσεις διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης αποκλεισμένου οποιουδήποτε άλλου δικαίου. Η ΕΣΔΑ, επιβάλλοντας να θεωρηθούν η Ένωση και τα κράτη μέλη ως Συμβαλλόμενα μέρη όχι μόνο στις σχέσεις τους με Συμβαλλόμενα μέρη που δεν είναι κράτη μέλη της Ένωσης, αλλά και στις μεταξύ τους σχέσεις, **μπορεί να υποχρεώσει κάθε κράτος μέλος να ελέγχει αν τα λοιπά κράτη μέλη σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, παρά το γεγονός ότι το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Υπό τις συνθήκες αυτές, η προσχώρηση ενδέχεται να διακυβεύσει την ισορροπία στην οποία στηρίζεται η Ένωση καθώς και την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης**. Καμία όμως διάταξη δεν έχει προβλεφθεί στη σχεδιαζόμενη συμφωνία για την αποτροπή ενός τέτοιου ενδεχομένου.

Το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι **το πρωτόκολλο αριθ. 16 της ΕΣΔΑ**, το οποίο υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 2013, παρέχει στα ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών τη δυνατότητα να υποβάλλουν στο ΕΔΔΑ αιτήσεις γνωμοδότησεως επί βασικών ζητημάτων σχετικά με την ερμηνεία ή με την εφαρμογή των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ ή τα πρωτόκολλά της. Δεδομένου ότι, σε περίπτωση προσχωρήσεως, η ΕΣΔΑ προβλέπεται να καταστεί αναπόσπαστο τμήμα του δικαίου της Ένωσης, **ο μηχανισμός που καθιερώνει το εν λόγω πρωτόκολλο είναι ικανός να θίξει την αυτονομία και την αποτελεσματικότητα της**

διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής που προβλέπει η Συνθήκη ΛΕΕ, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης αντιστοιχούν σε δικαιώματα αναγνωρισμένα από την ΕΣΔΑ. Πράγματι, δεν αποκλείεται μια αίτηση γνωμοδότησεως υποβληθείσα δυνάμει του πρωτοκόλλου αριθ. 16 από δικαστήριο κράτους μέλους να ενεργοποιήσει την καλούμενη «διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως» εκ μέρους του Δικαστηρίου⁶, προκαλώντας κατά τον τρόπο αυτό τον κίνδυνο παρακάμψεως της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής. Το Δικαστήριο εκτιμά συναφώς ότι το σχέδιο συμφωνίας δεν περιλαμβάνει καμία πρόβλεψη ως προς τη σχέση μεταξύ των δύο αυτών μηχανισμών.

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η Συνθήκη ΛΕΕ προβλέπει ότι τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση **να μην ρυθμίζουν διαφορές σχετικές με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των Συνθηκών κατά τρόπο διάφορο από εκείνον που προβλέπουν οι Συνθήκες**⁷. Κατά συνέπεια, οσάκις τίθεται ζήτημα σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο είναι αποκλειστικά αρμόδιο να επιλαμβάνεται κάθε ένδικης διαφοράς μεταξύ κρατών μελών καθώς και μεταξύ αυτών και της Ένωσης με αντικείμενο την τήρηση της ΕΣΔΑ. Το γεγονός ότι, κατά το σχέδιο συμφωνίας, οι διαδικασίες ενώπιον του Δικαστηρίου δεν πρέπει να θεωρούνται ως τρόποι επιλύσεως διαφορών από τους οποίους έχουν παραιτηθεί τα Συμβαλλόμενα μέρη κατά την έννοια της ΕΣΔΑ δεν επαρκεί για τη διαφύλαξη της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου. Πράγματι, το σχέδιο συμφωνίας δεν εξαλείφει πλήρως **το ενδεχόμενο να ασκήσουν η Ένωση ή τα κράτη μέλη προσφυγή ενώπιον του ΕΔΔΑ με αντικείμενο παραβίαση της ΕΣΔΑ που φέρεται να διέπραξε κράτος μέλος ή η Ένωση σε σχέση με το δίκαιο της Ένωσης**. Η ύπαρξη και μόνο του ενδεχομένου αυτού είναι **αντίθετη στις απαιτήσεις της Συνθήκης ΛΕΕ**. Υπό τις περιστάσεις αυτές, μόνον ο ρητός αποκλεισμός από την αρμοδιότητα του ΕΔΔΑ των ενδίκων διαφορών μεταξύ των κρατών μελών ή μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης, οι οποίες έχουν σχέση με την εφαρμογή της ΕΣΔΑ εντός του πλαισίου του δικαίου της Ένωσης, θα καθιστούσε συμβατό με τη Συνθήκη ΛΕΕ το σχέδιο συμφωνίας.

Εξάλλου, στο σχέδιο συμφωνίας, **ο μηχανισμός παθητικής ομοδικίας** έχει ως σκοπό να διασφαλίσει ότι οι προσφυγές που ασκούν ενώπιον του ΕΔΔΑ κράτη μη μέλη καθώς και οι ατομικές προσφυγές ορθώς στρέφονται κατά των κρατών μελών ή/και της Ένωσης, ανάλογα με την περίπτωση. Το σχέδιο συμφωνίας προβλέπει ότι ένα Συμβαλλόμενο μέρος αποκτά την ιδιότητα του συνεναγόμενου κατόπιν αποδοχής της σχετικής προσκλήσεως του ΕΔΔΑ ή με απόφαση του τελευταίου κατόπιν αιτήσεως του Συμβαλλομένου μέρους. Όταν η Ένωση ή τα κράτη μέλη ζητούν να μετάσχουν σε διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ με την ιδιότητα του συνεναγόμενου, οφείλουν να αποδεικνύουν ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη συμμετοχή τους στη διαδικασία και το ΕΔΔΑ αποφαινεται επί της αιτήσεως αυτής βάσει του εύλογου χαρακτήρα των προβαλλόμενων επιχειρημάτων. Μέσω του ελέγχου αυτού, το ΕΔΔΑ θα μπορεί ενδεχομένως να προβαίνει σε εκτίμηση των κανόνων του δικαίου της Ένωσης που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών καθώς και των κριτηρίων καταλογισμού των αντίστοιχων πράξεων ή παραλείψεών τους. Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΔΔΑ θα μπορεί να λάβει οριστική απόφαση η οποία θα δεσμεύει τόσο τα κράτη μέλη όσο και την Ένωση. Η αναγνώριση στο ΕΔΔΑ της δυνατότητας να εκδίδει τέτοια απόφαση **ενέχει τον κίνδυνο να θιγεί η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της**.

Ομοίως, το Δικαστήριο αποφαινεται επί της **διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως εκ μέρους του Δικαστηρίου**⁸. Πρώτον, επισημαίνει ότι, προς τον σκοπό αυτό, η απάντηση στο ερώτημα αν το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί επί του ίδιου ζητήματος με αυτό που αποτελεί το αντικείμενο της ένδικης διαδικασίας ενώπιον του ΕΔΔΑ πρέπει να παρέχεται μόνο από το αρμόδιο θεσμικό όργανο της Ένωσης του οποίου η απόφαση πρέπει να δεσμεύει το ΕΔΔΑ. Πράγματι, τυχόν αναγνώριση στο ΕΔΔΑ της δυνατότητας να αποφαινεται επί του ανωτέρω ερωτήματος θα ισοδυναμούσε με ανάθεση προς αυτό της αρμοδιότητας προς ερμηνεία της νομολογίας του Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, η διαδικασία αυτή θα πρέπει να διαρρυθμιστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε, σε κάθε

⁶ Η διαδικασία αυτή προβλέπεται από το σχέδιο συμφωνίας και έχει ως σκοπό να παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διατυπώνει την κρίση του σε υποθέσεις των οποίων έχει επιληφθεί το ΕΔΔΑ και στις οποίες εγείρεται ζήτημα ως προς το δίκαιο της Ένωσης, το οποίο δεν έχει ακόμη αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας από το Δικαστήριο.

⁷ Άρθρο 344 της Συνθήκης ΛΕΕ.

⁸ Βλ. υποσημείωση 6.

υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του ΕΔΔΑ, να παρέχεται πλήρης και επί συστηματικής βάσεως πληροφόρηση στην Ένωση, προκειμένου το αρμόδιο θεσμικό όργανο να είναι σε θέση να εκτιμά αν το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί επί του επίμαχου ζητήματος και, εφόσον αυτό δεν συμβαίνει, να προβαίνει στις αντίστοιχες ενέργειες για την ενεργοποίηση της ως άνω διαδικασίας. Δεύτερον, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι **το σχέδιο συμφωνίας αποκλείει τη δυνατότητα να ζητείται από το Δικαστήριο να αποφαινεται επί ζητήματος ερμηνείας του παράγωγου δικαίου μέσω της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως. Ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής της εν λόγω διαδικασίας μόνο σε ζητήματα κύρους θίγει τις αρμοδιότητες της Ένωσης και τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου.**

Τέλος, το Δικαστήριο εξετάζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά **τον δικαστικό έλεγχο στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)**. Υπογραμμίζει συναφώς ότι, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης, ορισμένες πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ δεν υπάγονται στον δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου. Το γεγονός αυτό είναι σύμφυτο με τη διαρρύθμιση των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου που προβλέπουν οι Συνθήκες και, δικαιολογείται, ως εκ τούτου, μόνο βάσει του δικαίου της Ένωσης. Εντούτοις, λόγω της προσχωρήσεως, όπως αυτή έχει προβλεφθεί με το σχέδιο συμφωνίας, **το ΕΔΔΑ θα μπορεί να αποφαινεται επί του αν είναι συμβατές με την ΕΣΔΑ ορισμένες πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις οι οποίες συντελούνται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ**, ιδίως εκείνες των οποίων το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Μια τέτοια εξέλιξη θα ισοδυναμούσε με **ανάθεση**, όσον αφορά τον σεβασμό των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ, **του δικαστικού ελέγχου των εν λόγω πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων της Ένωσης αποκλειστικά σε εξωτερικό της Ένωσης όργανο**. Κατά συνέπεια, το σχέδιο συμφωνίας **δεν λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.**

Λαμβάνοντας υπόψη τα εντοπισθέντα προβλήματα, **το Δικαστήριο συνάγει ότι το σχέδιο συμφωνίας για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν είναι συμβατό με τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης.**

ΥΠΟΜΝΗΣΗ: Ένα κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει αν μια σχεδιαζόμενη συμφωνία είναι συμβατή με τις διατάξεις των Συνθηκών. Σε περίπτωση αρνητικής γνωμοδοτήσεως του Δικαστηρίου, η συμφωνία αυτή δεν μπορεί να τεθεί σε ισχύ, εκτός αν αυτή τροποποιηθεί ή αναθεωρηθούν οι Συνθήκες.

Ανεπίσημο έγγραφο προοριζόμενο για τα μέσα μαζικής ενημερώσεως, το οποίο δεν δεσμεύει το Δικαστήριο.

Το [πλήρες κείμενο](#) της γνωμοδοτήσεως είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα CURIA

Επικοινωνία: Estella Cigna-Αγγελίδη ☎ (+352) 4303 2582

Στιγμιότυπα από τη δημοσίευση της γνωμοδοτήσεως διατίθενται από το

["Europe by Satellite"](#) ☎ (+32) 2 2964106