



Βρυξέλλες, 16 Ιουνίου 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ <sup>1</sup>

Αποστολέας:	Νομική Υπηρεσία
Αποδέκτης:	Ομάδα «Θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιώματα του πολίτη και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (FREMP)
Θέμα:	Προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) – Ερμηνευτική δήλωση σχετικά με το άρθρο 24 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο τελευταία περίοδος ΣΕΕ και το άρθρο 275 πρώτο εδάφιο ΣΛΕΕ (αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ) – Συμβατότητα με τις Συνθήκες

### I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- Κατά τις συνεδριάσεις της Ομάδας «Θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιώματα του πολίτη και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (FREMP) της 9ης Φεβρουαρίου, της 26ης Φεβρουαρίου, της 18ης Μαρτίου, της 6ης Απριλίου και της 28ης Απριλίου 2022, οι αντιπροσωπίες συζήτησαν την προσέγγιση που πρέπει να υιοθετηθεί κατά τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) σε σχέση με το λεγόμενο «Καλάθι 4». Τα θέματα που περιλαμβάνονται σε αυτό αφορούν τη διάρθρωση μεταξύ της αρμοδιότητας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) και της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δικαστήριο) στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ).

<sup>1</sup> Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

2. Κατά τις εν λόγω συνεδριάσεις, οι αντιπροσωπίες εξέφρασαν την επιθυμία να εμβαθύνουν τις συζητήσεις αυτές επί τη βάση σχεδίου κειμένου ερμηνευτικής δήλωσης σχετικά με την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Στις 18 Μαΐου 2022, η Επιτροπή υπέβαλε ανεπίσημο έγγραφο σχετικά με το εν λόγω σχέδιο κειμένου, κατόπιν διαβούλευσης με την Προεδρία<sup>2</sup>.
3. Κατά τη διάρκεια κοινής συνεδρίασης της Ομάδας FREMP και της Ομάδας «Σύμβουλοι εξωτερικών σχέσεων» (RELEX), στις 23 Μαΐου 2022, οι ομάδες ζήτησαν τη γνώμη της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με τη συμβατότητα της εν λόγω ερμηνευτικής δήλωσης με τις Συνθήκες, τον αντίκτυπό της στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου και τη διαδικασία που θα μπορούσε να ακολουθηθεί σε περίπτωση που τα κράτη μέλη αποφασίσουν να την εγκρίνουν.
4. Για την καλύτερη κατανόηση του πλαισίου εντός του οποίου παρεμβαίνει η παρούσα γνωμοδότηση, πριν από την παρουσίαση της νομικής ανάλυσης σχετικά με τα προαναφερθέντα ζητήματα, η παρούσα γνωμοδότηση παρουσιάζει συνοπτικά το ιστορικό της διαδικασίας προσχώρησης, ιδίως όσον αφορά το Καλάθι 4.

## **II. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΧΩΡΗΣΗΣ**

5. Το άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ ορίζει ότι «[η] Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες».
6. Βάσει της διάταξης αυτής και κατόπιν της από 17 Μαρτίου 2010 συστάσεως της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 4 Ιουνίου 2010 απόφαση με την οποία ενέκρινε την έναρξη διαπραγματεύσεων σχετικά με τη συμφωνία προσχώρησης και εξουσιοδότησε την Επιτροπή να τη διαπραγματευτεί (ST 10817/10). Στις 5 Απριλίου 2013, οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν σε συμφωνία σε επίπεδο διαπραγματευτών όσον αφορά τα σχέδια των σχετικών με την προσχώρηση πράξεων. Στη συνέχεια, η Επιτροπή υπέβαλε αίτηση γνωμοδότησης στο Δικαστήριο βάσει του άρθρου 218 παράγραφος 11 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη συμβατότητα του σχεδίου συμφωνίας με τις Συνθήκες.

---

<sup>2</sup> WK 7238/2022.

7. Στη γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014<sup>3</sup>, το Δικαστήριο επισήμανε διάφορες πτυχές της σχεδιαζόμενης συμφωνίας τις οποίες έκρινε ασύμβατες με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Μία από τις πτυχές αυτές αφορά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.
8. Συναφώς, το Δικαστήριο επισήμανε κατά πρώτον ότι δεν είχε ακόμη την ευκαιρία να προσδιορίσει το εύρος των περιορισμών της αρμοδιότητάς του οι οποίες απορρέουν, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, από το άρθρο 24 παράγραφος 1 ΣΕΕ και το άρθρο 275 ΣΛΕΕ. Κατά δεύτερον, λόγω της προσχώρησης, όπως αυτή έχει προβλεφθεί με τη σχεδιαζόμενη συμφωνία, το ΕΔΔΑ θα μπορούσε να αποφαινεται επί του αν είναι συμβατές με την ΕΣΔΑ ορισμένες πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις οι οποίες συντελούνται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και ιδίως εκείνες των οποίων το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κατά τρίτον, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι είχε ήδη την ευκαιρία να διαπιστώσει ότι η αρμοδιότητα προς διενέργεια δικαστικού ελέγχου πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου που διενεργείται υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν μπορεί να ανατίθεται αποκλειστικά σε διεθνές δικαιοδοτικό όργανο που λειτουργεί εκτός του θεσμικού και δικαιοδοτικού πλαισίου της ΕΕ. Το Δικαστήριο κατέληξε ως εκ τούτου στο συμπέρασμα ότι η σχεδιαζόμενη συμφωνία δεν λάμβανε υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.

---

<sup>3</sup> Γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014, EU:C:2014:2454. Βλ. ενημερωτικό σημείωμα της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου – ST 5227/15.

9. Στις 7 Οκτωβρίου 2019, το Συμβούλιο ενέκρινε συμπληρωματικές διαπραγματευτικές οδηγίες (ST 12585/19) με σκοπό την επανέναρξη των διαπραγματεύσεων. Οι διαπραγματεύσεις άρχισαν εκ νέου τον Ιούνιο του 2020 και η πρόεδρος της ομάδας «47+1» (η οποία έκτοτε έχει καταστεί η ομάδα «46+1»), που είναι αρμόδια για τις διαπραγματεύσεις, εκπόνησε έγγραφο καθοδήγησης<sup>4</sup> το οποίο διαρθρώνει τα ζητήματα που προσδιορίζονται στη γνωμοδότηση 2/13 σε ομάδες ή «καλάθια». Το ζήτημα των πράξεων της ΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ τοποθετήθηκε στο «Καλάθι 4». Κατά τη διάρκεια των επτά γύρων διαπραγματεύσεων, τα μέρη κατόρθωσαν να καταλήξουν σε προσωρινή συμφωνία σχετικά με το «Καλάθι 1» (ειδικοί μηχανισμοί για την ΕΕ της διαδικασίας ενόπιον του ΕΔΔΑ) και το «Καλάθι 3» (αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ). Οι διαπραγματευτές είναι έτοιμοι να σημειώσουν πρόοδο επί των ζητημάτων που περιλαμβάνονται στο «Καλάθι 2» [λειτουργία των προσφυγών μεταξύ των Συμβαλλομένων μερών και των αιτημάτων για γνωμοδότηση (πρωτόκολλο 16) όσον αφορά τα κράτη μέλη της ΕΕ]. Αντιθέτως, μέχρι στιγμής δεν έχει σημειωθεί συγκεκριμένη πρόοδος όσον αφορά το «Καλάθι 4»<sup>5</sup>.
10. Στις συμπληρωματικές διαπραγματευτικές οδηγίες, η προσέγγιση που επιλέχθηκε για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του Καλαθιού 4 ήταν η προσέγγιση του λεγόμενου «μηχανισμού ανακατανομής», όπως προτάθηκε από την Επιτροπή. Κατ' ουσίαν, σύμφωνα με τον εν λόγω μηχανισμό, ο έλεγχος των επιμέρους πράξεων ΚΕΠΠΑ θα «ανατίθεται» σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη για τους σκοπούς του ΕΔΔΑ, βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων. Τα εθνικά δικαστήρια του εν λόγω κράτους μέλους (ή των εν λόγω κρατών μελών) θα ήταν υπεύθυνα για την εκδίκαση των υποθέσεων ιδιωτών που επικαλούνται προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και, ως εκ τούτου, θα ήταν επίσης υπεύθυνα για τον έλεγχο και, εν ανάγκη, την ακύρωση των πράξεων της ΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, εάν τις κρίνουν ασυμβίβαστες προς το ιεραρχικώς υπέρτερο δίκαιο της Ένωσης. Το εν λόγω κράτος μέλος θα υπείχε επίσης διεθνή ευθύνη βάσει της ΕΣΔΑ για την εκάστοτε επίμαχη πράξη ΚΕΠΠΑ.

---

<sup>4</sup> «Έγγραφο της Προεδρίας για τη διάρθρωση των συζητήσεων κατά την έκτη συνάντηση της ειδικής διαπραγματευτικής ομάδας της CDDH (47+1) για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», έγγρ. 47+1(2020)2 της 31ης Αυγούστου 2020.

<sup>5</sup> Η ομάδα «46+1» γνωρίζει ότι η ΕΕ εξετάζει τη βέλτιστη προσέγγιση όσον αφορά το Καλάθι 4. Επιπλέον, η Τουρκία έχει υποβάλει προτάσεις τροποποίησης των σχετικών με την προσχώρηση πράξεων που δεν σχετίζονται με τη γνωμοδότηση 2/13 (π.χ. σχετικά με τους κανόνες ψηφοφορίας όταν η Επιτροπή Υπουργών επέβλεπε την εκτέλεση των αποφάσεων).

11. Ωστόσο, από τις συζητήσεις στην Ομάδα FREMP κατά το πρώτο τρίμηνο του 2022 προέκυψε ότι ένας τέτοιος αποκεντρωμένος μηχανισμός ελέγχου των νομικών πράξεων της ΕΕ από τα εθνικά δικαστήρια θα δημιουργούσε νομικές δυσκολίες αρχής όσον αφορά τη δομή της δικαστικής λειτουργίας της Ένωσης. Επιπλέον, αρκετές αντιπροσωπίες έχουν επισημάνει πρακτικές και νομικές δυσκολίες που θα προκαλούσε στο εθνικό δίκαιο μια τέτοια λύση. Τέλος, εκφράστηκαν αμφιβολίες στο πλαίσιο της ομάδας 46+1 κατά την παρουσίαση μιας επισκόπησης του μηχανισμού ανακατανομής. Για τον λόγο αυτό, η Ομάδα FREMP ξεκίνησε να διερευνά πιθανές εναλλακτικές λύσεις.
12. Μεταξύ των λύσεων, αυτή που αναδείχθηκε ως η πλέον υποσχόμενη είναι η προσέγγιση του ζητήματος μέσω διακυβερνητικής ερμηνευτικής δήλωσης, σκοπός της οποίας θα ήταν να συμβιβάσει τη σύγκρουση μεταξύ, αφενός, της προβλεπόμενης στο άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ υποχρέωσης προσχώρησης στην ΕΣΔΑ και, αφετέρου, των ειδικών κανόνων και διαδικασιών της ΚΕΠΠΑ, ιδίως όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο από το Δικαστήριο, όπως ορίζονται στο άρθρο 24 παράγραφος 1 ΣΕΕ και στο άρθρο 275 ΣΛΕΕ.
13. Η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου κλήθηκε να εξετάσει αν μια τέτοια ερμηνευτική δήλωση είναι συμβατή με τις Συνθήκες, ποια επιρροή θα ασκούσε στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου και ποια διαδικασία θα μπορούσε να ακολουθηθεί, σε περίπτωση που τα κράτη μέλη αποφασίσουν να συμφωνήσουν επί μιας τέτοιας δήλωσης.

### III. NΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

14. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά, η παρούσα γνωμοδότηση θα εξετάσει πρώτα κατά πόσον μια δήλωση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική πράξη σε αυτό το πλαίσιο (Α) και στη συνέχεια θα αναλύσει το περιεχόμενο της δήλωσης υπό το πρίσμα των Συνθηκών (Β).

#### A. Το σχέδιο δήλωσης ως νομική πράξη

15. Όσον αφορά τον τύπο της, η σχεδιαζόμενη ερμηνευτική δήλωση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, όπως και οι δηλώσεις που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο των διακυβερνητικών διασκέψεων, αποτελεί πράξη διεθνούς δικαίου με την οποία τα κράτη μέλη συμφωνούν ως προς τον τρόπο με τον οποίο κατανοούν ορισμένες διατάξεις των Συνθηκών τις οποίες έχουν υπογράψει όλα τα κράτη μέλη και από τις οποίες δεσμεύονται όλα.

16. Η υιοθέτηση μιας τέτοιας δήλωσης αποτελεί εξουσία που αναγνωρίζεται από το διεθνές δίκαιο στα μέρη που υπογράφουν διεθνείς συνθήκες και συγκεκριμένα από το άρθρο 31 παράγραφος 3 στοιχείο α) της Σύμβασης της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των συνθηκών, σύμφωνα με το οποίο κάθε μεταγενέστερη συμφωνία μεταξύ των μερών που αφορά την ερμηνεία προηγούμενης συνθήκης αποτελεί μέρος του συνόλου που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για την ερμηνεία της συνθήκης αυτής. Εν τέλει, δεδομένων των ιδιαίτερων και μοναδικών χαρακτηριστικών της έννομης τάξης της Ένωσης, εναπόκειται, σε κάθε περίπτωση, στο Δικαστήριο να κρίνει αν θα λάβει υπόψη ή όχι τη δήλωση και να προσδιορίσει τη σημασία που πρέπει να της προσδίδεται, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι αυτή θα συμφωνηθεί από τους συντάκτες των Συνθηκών. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται ότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί να λαμβάνει υπόψη δηλώσεις ως μέσα ερμηνείας των Συνθηκών της ΕΕ<sup>6</sup>, παρότι επιβεβαίωσε ότι δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των εν λόγω δηλώσεων<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Απόφαση της 2ας Μαρτίου 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2017:104, σκέψη 40.

<sup>7</sup> Διάταξη της 16ης Ιουνίου 2021, *Sharpston κατά Συμβουλίου*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, σκέψη 45.

17. Πρέπει να τονιστεί ότι η προσφυγή σε μια τέτοια ερμηνευτική δήλωση μπορεί να γίνει μόνο σε όλως ιδιαίτερες περιστάσεις, ως *ultima ratio*. Στην προκειμένη περίπτωση, μια τέτοια δήλωση θα μπορούσε να εξεταστεί ως ενδεχόμενο, καθόσον δεν θα επέφερε τροποποίηση των Συνθηκών ούτε θα παρέκαμπε τις διαδικασίες που προβλέπονται για την τροποποίησή τους, αλλά θα περιοριζόταν στο να συμβιβάσει και να αποσαφηνίσει την αλληλεπίδραση μεταξύ δύο υφιστάμενων διατάξεων των Συνθηκών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι αμφότερες διατηρούν την πρακτική αποτελεσματικότητά τους —μεταξύ άλλων όσον αφορά την υποχρέωση προσχώρησης στην ΕΣΔΑ—, χωρίς να εισάγονται νέα στοιχεία που δεν προβλέπονται ήδη στις Συνθήκες. Με άλλα λόγια, θα ήταν απολύτως συμβατή με το γράμμα και το πνεύμα των Συνθηκών.
18. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η πράξη της δήλωσης θα αποτελέσει μέρος της πολιτικής δέσμης που συνοδεύει την απόφαση του Συμβουλίου για τη σύναψη της συμφωνίας προσχώρησης της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία *«τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους»* (άρθρο 218 παράγραφος 8 ΣΛΕΕ). Αυτή η ειδική διαδικαστική απαίτηση καταδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδουν οι συντάκτες των Συνθηκών σε μια τέτοια απόφαση του Συμβουλίου. Εν προκειμένω, η σχέση μεταξύ της ερμηνευτικής δήλωσης και της απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη θα μπορούσε να αποτυπωθεί μέσω συμπερίληψης στη δήλωση μιας παραπομπής στην απόφαση του Συμβουλίου<sup>8</sup>.
19. Όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα έγκρισης μιας τέτοιας δήλωσης, η δήλωση αυτή θα πρέπει να έχει εγκριθεί μέχρι ότου ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις στο Στρασβούργο και επιτευχθεί συμφωνία επί κειμένου σε τεχνικό επίπεδο. Πράγματι, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών θα έπρεπε να έχουν διατυπώσει την ερμηνεία τους συμφωνώντας εκ των προτέρων με τη δήλωση. Επιπλέον, μια συμφωνία επί της δήλωσης σε προγενέστερο στάδιο θα επέτρεπε στο Δικαστήριο, ανάλογα με τη περίπτωση, να τη λάβει ήδη υπόψη όταν θα γνωμοδοτήσει επί του σχεδίου συμφωνίας, εφόσον επιληφθεί βάσει του άρθρου 218 παράγραφος 11, όπως είναι πολύ πιθανό.

---

<sup>8</sup> Τούτο όμως δεν θα συνεπαγόταν αρμοδιότητα του Δικαστηρίου για την ίδια τη δήλωση. Βλ. υποσημείωση 5.

20. Όσον αφορά τη διαδικασία έγκρισης, η δήλωση θα έχει διακυβερνητικό χαρακτήρα και θα πρέπει να συμφωνηθεί από τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Αυτό θα μπορούσε να γίνει, για παράδειγμα, στο περιθώριο συνεδρίασης της ΕΜΑ.
21. Συμπερασματικά, η δήλωση ως πράξη που θα συμβάλει στην αντιμετώπιση των ζητημάτων του Καλαθιού 4 θα μπορούσε να εξεταστεί εσωτερικά, χωρίς δηλαδή να χρειαστούν διαπραγματεύσεις στο Στρασβούργο με τα άλλα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

## **B. Το περιεχόμενο του σχεδίου δήλωσης**

22. Ως προς το περιεχόμενό του, από το γράμμα του σχεδίου ερμηνευτικής δήλωσης προκύπτει ότι ο σκοπός του είναι να συμβιβάσει το άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ με το άρθρο 24 παράγραφος 1 ΣΕΕ και το άρθρο 275 πρώτο εδάφιο ΣΛΕΕ, προκειμένου να προαχθεί και να διαφυλαχθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα όλων αυτών των διατάξεων, συμβιβάζοντας παράλληλα κάθε ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ των διατάξεων αυτών.
23. Ειδικότερα, η παράγραφος 1 υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ, η ΕΕ υπέχει νομική υποχρέωση να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ. Η παράγραφος 2 παραπέμπει στη γνωμοδότηση 2/13 (σκέψη 256), στην οποία το Δικαστήριο σημειώνει ότι η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ είναι δυνατή μόνον εάν η αρμοδιότητα προς διενέργεια δικαστικού ελέγχου πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων της Ένωσης, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν ανατίθεται αποκλειστικά στο ΕΔΔΑ. Η παράγραφος 3 παραπέμπει στην απόφαση της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 66), στην οποία το Δικαστήριο υπενθύμισε την πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία οι Συνθήκες έχουν καθιερώσει ένα πλήρες σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης που βασίζονται τόσο στις Συνθήκες όσο και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, και έχει αναθέσει τον έλεγχο αυτό στον δικαστή της Ένωσης.

24. Οι τρεις αυτές παράγραφοι ορίζουν έτσι το πρώτο μέρος της εξίσωσης, δηλαδή την υποχρέωση προσχώρησης —η οποία δεν απαιτεί την «ενεργοποίηση» οποιασδήποτε τροποποίησης των Συνθηκών και είναι δεσμευτική για την Ένωση— και την προϋπόθεση που έθεσε το Δικαστήριο για αυτή την προσχώρηση.
25. Η παράγραφος 4 παραπέμπει στο άρθρο 24 παράγραφος 1 ΣΕΕ και στο άρθρο 275 ΣΛΕΕ, κατά τα οποία η ΚΕΠΠΑ διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι αρμόδιο όσον αφορά τις διατάξεις που αφορούν την ΚΕΠΠΑ ούτε τις πράξεις που εκδίδονται βάσει των διατάξεων αυτών, εκτός από τον έλεγχο της τήρησης του άρθρου 40 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της νομιμότητας των αποφάσεων που προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων. Η παράγραφος 5 αποτελεί παράθεση της απόφασης της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 70), η οποία επαναλαμβάνεται σε μεταγενέστερες αποφάσεις<sup>9</sup>, με τις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 24 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο τελευταία περίοδος ΣΕΕ και το άρθρο 275 πρώτο εδάφιο ΣΛΕΕ εισάγουν παρέκκλιση από τον κανόνα της γενικής αρμοδιότητας την οποία απονέμει το άρθρο 19 ΣΕΕ στο Δικαστήριο προκειμένου να εξασφαλίσει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών και, ως εκ τούτου, πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά.
26. Συνεπώς, οι δύο αυτές παράγραφοι ορίζουν το δεύτερο μέρος της εξίσωσης, ήτοι ότι η ΚΕΠΠΑ διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες και ότι η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου είναι πολύ περιορισμένη, παρέκκλιση η οποία, ωστόσο, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά.

---

<sup>9</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 19ης Ιουλίου 2016, *Η κατά Συμβουλίου κ.λπ.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

27. Η παράγραφος 6 εξετάζει από κοινού τα δύο αυτά μέρη της εξίσωσης, πρόκειται δε για την παράγραφο όπου διατυπώνεται η ερμηνεία των κρατών μελών ως προς το αυτό το ζήτημα:
- καταδεικνύει ότι πρέπει να διασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ, αφενός, των απαιτήσεων του άρθρου 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ, του άρθρου 19 ΣΕΕ και του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, αφετέρου, των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στο άρθρο 24 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο τελευταία περίοδος ΣΕΕ και στο άρθρο 275 πρώτο εδάφιο ΣΛΕΕ·
  - καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί αυτή η συνοχή, οι Συνθήκες πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι παρέχουν στο Δικαστήριο αρμοδιότητα σχετικά με —και αυστηρώς περιορισμένη στις— προσφυγές που ασκούνται από αιτούντες οι οποίοι ισχυρίζονται ότι είναι θύματα παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων που προκαλούνται από πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες, μετά την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (αυστηρός παραλληλισμός μεταξύ των αρμοδιοτήτων των δύο δικαστηρίων).
28. Επομένως, η δήλωση περιορίζεται στο να αντικατοπτρίζει μια συμπεφωνημένη ερμηνεία την οποία καθιστά αναγκαία η εισαγωγή του άρθρου 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, και δεν έρχεται σε αντίθεση με τις Συνθήκες ούτε τις τροποποιεί.
29. Η δήλωση ανταποκρίνεται έτσι στις ανησυχίες που εξέφρασε το Δικαστήριο στη γνωμοδότηση 2/13. Πράγματι, στη γνωμοδότηση αυτή το Δικαστήριο σημείωσε ότι *«στο [τότε] 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, ως εκ τούτου, δικαιολογείται μόνο βάσει του δικαίου της Ένωσης. [...] [Λ]όγω της προσχωρήσεως, όπως αυτή έχει προβλεφθεί με τη σχεδιαζόμενη συμφωνία, 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 και ιδίως εκείνες των οποίων το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.»<sup>10</sup>.*

---

<sup>10</sup> Σκέψεις 252 έως 254.

30. Όσον αφορά το αποτέλεσμα μιας τέτοιας δήλωσης, αφενός, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο το Δικαστήριο να προβεί σε γραμματική ερμηνεία του άρθρου 24 παράγραφος 1 ΣΕΕ και του άρθρου 275 ΣΛΕΕ και να αποφασίσει ότι μια τέτοια δήλωση δεν αρκεί για να επιτραπεί η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.
31. Αφετέρου, ήδη από τη γνωμοδότηση 2/13, το Δικαστήριο έχει ερμηνεύσει την αρμοδιότητά του ευρύτερα απ' ό,τι υπαγορεύει η γραμματική διατύπωση των εν λόγω διατάξεων. Πράγματι, όπως εκτίθεται σε εμπειριστατωμένο ενημερωτικό σημείωμα της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου (ST 9498/21), από τη γνωμοδότηση αυτή και έπειτα, σε όλες τις υποθέσεις που έχουν αχθεί ενώπιόν του σε σχέση με πράξεις ΚΕΠΠΑ, το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι αρμόδιο, έστω και αν διαπίστωνε πάντα συγκεκριμένους λόγους προς τούτο<sup>11</sup>.
32. Στο πλαίσιο αυτό, η ερμηνευτική δήλωση θα στηριζόταν στον λόγο ύπαρξης των εν λόγω διατάξεων και στη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, την οποία αυτό ακολούθησε στη νομολογία του μετά τη γνωμοδότηση 2/13. Επομένως, θα αποτρεπόταν μια περίεργη κατάσταση κατά την οποία μια σαφής υποχρέωση προσχώρησης στην ΕΣΔΑ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, θα καθίστατο άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα επέλυε αυτό που διαφορετικά θα συνιστούσε εγγενή ένταση στις Συνθήκες, διευκρινίζοντας παράλληλα ότι η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ περιορίζεται σε υποθέσεις που θα μπορούσαν να υποβληθούν παραδεκτώς ενώπιον του ΕΔΔΑ.

---

<sup>11</sup> Το πιο αξιοσημείωτο παράδειγμα είναι η απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020, *SatCen κατά ΚΡ* (C-14/19, EU:C:2020:492, σκέψεις 83 έως 85), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένου ότι ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης του Δορυφορικού Κέντρου της ΕΕ απέκλειε τον δικαστικό έλεγχο εκ μέρους τόσο των εθνικών δικαστηρίων όσο και των δικαστηρίων της ΕΕ, «η παραίτηση του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου από την άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους απονέμουν τα άρθρα 263 και 268 ΣΛΕΕ [αντίστοιχα, προσφυγές ακύρωσης και αγωγές αποζημίωσης] θα είχε ως συνέπεια [...] να διαφεύγουν παντελώς οι αποφάσεις αυτές του δικαστικού ελέγχου, είτε του διενεργούμενου από τον δικαστή της Ένωσης είτε του διενεργούμενου από τα εθνικά δικαστήρια, χωρίς η παραίτηση αυτή να δικαιολογείται από τη μέριμνα σεβασμού της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ του δικαστή της Ένωσης και των εθνικών δικαστηρίων την οποία επιδιώκει η Συνθήκη ΛΕΕ. Υπό τις συνθήκες αυτές, εναπόκειται στο Δικαστήριο και στο Γενικό Δικαστήριο να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει η Συνθήκη ΛΕΕ, προκειμένου να διασφαλίσουν την ύπαρξη αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου [...]». Το Γενικό Δικαστήριο υιοθέτησε μια περιοριστική προσέγγιση στη διάταξη του της 10ης Νοεμβρίου 2021, *KS και ΚD κατά Συμβουλίου κ.λπ.*, T-771/20, κατά της οποίας εκκρεμεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-29/22 P και C-44/22 P, βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

33. Όσον αφορά τον αντίκτυπο της δήλωσης στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, στη σημερινή της διατύπωση, θα διευκρινίζε ότι οι Συνθήκες απονέμουν αρμοδιότητα στο Δικαστήριο στην πολύ περιορισμένη και ειδική περίπτωση προσφυγών που ασκούνται από αιτούντες οι οποίοι ισχυρίζονται ότι είναι θύματα παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων που προκαλούνται από πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες, μετά την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου από το ΕΔΔΑ.
34. Ως εκ τούτου, οι Συνθήκες, όπως ερμηνεύονται με μια τέτοια δήλωση, θα επέτρεπαν στους προσφεύγοντες που νομιμοποιούνται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ, να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (προσφυγή ακυρώσεως) ή του άρθρου 268 ΣΛΕΕ (αγωγή αποζημιώσεως) και στη συνέχεια να ασκήσουν αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου. Δεδομένου ότι το κείμενο αναφέρεται στην «*αρμοδιότητα σχετικά με προσφυγές που ασκούνται από αιτούντες [...]*» (η υπογράμμιση δική μας), οι Συνθήκες, όπως ερμηνεύονται με τη δήλωση, θα επέτρεπαν επίσης στα εθνικά δικαστήρια που ελέγχουν τη νομιμότητα των πράξεων των κρατών μελών που εφαρμόζουν τις διατάξεις της ΚΕΠΠΑ να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο (άρθρο 267 ΣΛΕΕ).
35. Οι οικείοι προσφεύγοντες θα περιορίζονταν σε εκείνους τους προσφεύγοντες που νομιμοποιούνται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ. Τούτο διότι οι Συνθήκες, όπως διευκρινίζεται στο σχέδιο δήλωσης, αναθέτουν την αρμοδιότητα αυτή στο Δικαστήριο μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ, δηλαδή για να διασφαλιστεί ότι το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να διενεργεί δικαστικό έλεγχο των πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πριν από τον έλεγχό τους από το ΕΔΔΑ. Η αρμοδιότητα σχετικά με υποθέσεις προσφευγόντων που νομιμοποιούνται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ δεν θα ήταν αναγκαία και, ως εκ τούτου, δεν καλύπτεται από τις Συνθήκες, όπως ερμηνεύονται από τη δήλωση.

36. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, μόνο φυσικά και νομικά πρόσωπα που είναι «μη κυβερνητικές οργανώσεις» κατά την έννοια του άρθρου 34 της Σύμβασης νομιμοποιούνται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ. Οι «κυβερνητικές οργανώσεις» είναι τα κεντρικά όργανα τρίτων κρατών, αλλά και οι αποκεντρωμένες αρχές που ασκούν «δημόσιες λειτουργίες», δηλαδή μετέχουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας ή διαχειρίζονται δημόσια υπηρεσία υπό τον έλεγχο των αρχών<sup>12</sup>. Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία του, το ΕΔΔΑ δεν αναγνωρίζει την *actio popularis* αλλά μόνο την ενεργητική νομιμοποίηση «θυμάτων» — όρος που υποδηλώνει το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που θίγονται άμεσα ή έμμεσα από προβαλλόμενη παραβίαση<sup>13</sup>.
37. Εάν κριθεί σκόπιμο, το κείμενο του σχεδίου δήλωσης θα μπορούσε να τροποποιηθεί προκειμένου να συνδεθεί ρητά το παραδεκτό ενώπιον του Δικαστηρίου με εκείνο ενώπιον του ΕΔΔΑ<sup>14</sup>.
38. Επιπλέον, δεδομένου ότι η δήλωση δεν θα μπορούσε και δεν μπορεί να τροποποιήσει τις Συνθήκες, οι κανόνες περί παραδεκτού που θέτει το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, και ιδίως η απαίτηση του άμεσου και του ατομικού επηρεασμού, θα ίσχυαν για τους αιτούντες. Ομοίως, για τις αγωγές αποζημίωσης βάσει του άρθρου 268 ΣΛΕΕ, το τεκμήριο θα ήταν ότι το Δικαστήριο θα εφάρμοζε τη συνήθη νομολογία του για να καθορίσει κατά πόσον μια πράξη μπορεί να οδηγήσει στην επιδίκαση αποζημίωσης, και ιδίως την απαίτηση «επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες» για πράξεις διακριτικής ευχέρειας.
39. Και στο σημείο αυτό, το κείμενο του σχεδίου δήλωσης θα μπορούσε να τροποποιηθεί ώστε να επισημαίνονται ρητώς τα ανωτέρω<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Βλ. Γραμματεία του ΕΔΔΑ, Πρακτικός οδηγός προϋποθέσεων παραδεκτού, 30 Απριλίου 2022, σημεία 9 έως 16, διαθέσιμος στη διεύθυνση [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ELL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ELL.pdf).

<sup>13</sup> Βλ. Γραμματεία του ΕΔΔΑ, Πρακτικός οδηγός προϋποθέσεων παραδεκτού, 30 Απριλίου 2022, σημεία 9 έως 16, διαθέσιμος στη διεύθυνση [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ELL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ELL.pdf).

<sup>14</sup> Μια πιθανή λύση θα μπορούσε να είναι η προσθήκη, μετά τη λέξη «αιτούντες», της φράσης «οι οποίοι νομιμοποιούνται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ».

<sup>15</sup> Μια πιθανή λύση θα μπορούσε να είναι η προσθήκη της φράσης «σύμφωνα με τους κανόνες των Συνθηκών» μετά τη λέξη «ασκούνται».

#### IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

40. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου κρίνει ότι:
- α) η ερμηνευτική δήλωση είναι μια νομική πράξη που θα μπορούσε να εξεταστεί ως ενδεχόμενο στην προκειμένη περίπτωση λόγω των όλως ιδιαίτερων περιστάσεων, προκειμένου να συμβιβαστεί και να αποσαφηνιστεί η αλληλεπίδραση μεταξύ δύο υφιστάμενων διατάξεων των Συνθηκών, με σκοπό να αποτραπεί το ενδεχόμενο να καταστεί άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ·
  - β) η δήλωση αυτή θα πρέπει να συμφωνηθεί έως την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων στο Στρασβούργο και τη συμφωνία επί του κειμένου σε τεχνικό επίπεδο. Αυτό θα μπορούσε να γίνει, για παράδειγμα, στο περιθώριο συνεδρίασης της ΕΜΑ·
  - γ) όσον αφορά το περιεχόμενο του σχεδίου δήλωσης, με αυτή θα διευκρινιζόταν ότι οι Συνθήκες ως έχουν, υπό το πρίσμα της υφιστάμενης νομολογίας του Δικαστηρίου, απονέμουν αρμοδιότητα στο Δικαστήριο, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, στην πολύ περιορισμένη και ειδική περίπτωση προσφυγών που ασκούνται από αιτούντες οι οποίοι ισχυρίζονται ότι είναι θύματα παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων που προκαλούνται από πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι νομιμοποιούνται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ.