

CONV 116/02

WG II 1

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της :	Γραμματείας
προς :	την ομάδα εργασίας « Ενσωμάτωση του Χάρτη / προσχώρηση στην ΕΣΑΔ »
Θέμα :	Τρόπος και συνέπειες της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες, καθώς και της προσχώρησης της Κοινότητας / της Ένωσης στην ΕΣΑΔ

Η Γραμματεία διαβιβάζει, κατόπιν αιτήματος του Προέδρου της ομάδας εργασίας «Ενσωμάτωση του Χάρτη / προσχώρηση στην ΕΣΑΔ», το συνημμένο σημείωμα προβληματισμού, το οποίο εξετάζει αναλυτικά τα διάφορα ερωτήματα, όπως αυτά ήδη αναφέρθηκαν στο έγγραφο CONV 72/02, τα οποία θα κληθεί να εξετάσει αυτή η ομάδα.

Το σημείωμα αυτό διαιρείται σε τρία μέρη:

- Στο πρώτο μέρος γίνεται μια σύντομη περιγραφή του ιστορικού και της τωρινής νομικής κατάστασης όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, το τωρινό καθεστώς του Χάρτη καθώς και το θέμα της προσχώρησης της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρώπινων Δικαιωμάτων («ΕΣΑΔ»).
- Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται μια ανάλυση, που συνοδεύεται από ερωτήματα με σκοπό την καθοδήγηση των εργασιών της ομάδας, των διάφορων επιλογών και των τρόπων ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες, καθώς και των συνεπειών της. Αντιμετωπίζεται επίσης σε αυτό το πλαίσιο το θέμα της προσφυγής στην κοινοτική δικαιοδοσία.
- Το τρίτο μέρος περιέχει μια ανάλυση και κάποια ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο και τις συνέπειες της ενδεχόμενης προσχώρησης της Κοινότητας ή της Ένωσης στην ΕΣΑΔ.

Σημείωμα προβληματισμού

Θέμα: Τρόπος και συνέπειες της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις Συνθήκες, καθώς και της προσχώρησης της Κοινότητας/της Ένωσης στην ΕΣΑΔ

I. Ιστορικό και τωρινή κατάσταση

1. Τα θεμελιώδη δικαιώματα στην κοινοτική έννομη τάξη

Εδώ και τριάντα περίπου χρόνια, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν μέρος του κοινοτικού δικαίου ως γενικές αρχές του δικαίου αυτού¹. Ελλείψει ενός γραπτού καταλόγου προσίδιου στην Ένωση, το Δικαστήριο συνήγαγε το περιεχόμενο αυτών των δικαιωμάτων κατά νομολογιακό τρόπο, εμπνεόμενο από διάφορες πηγές και ιδίως από τις κοινές για τα κράτη μέλη συνταγματικές παραδόσεις, καθώς και από την ευρωπαϊκή Σύμβαση προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών («ΕΣΑΔ»), την οποία έχουν επικυρώσει όλα τα κράτη μέλη. Εδώ και πολλά χρόνια, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι η ΕΣΑΔ έχει από αυτή την άποψη «ιδιαίτερη σημασία», και αναφέρεται ρητά στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρώπινων Δικαιωμάτων². Επίσης έχει διευκρινίσει ότι όχι μόνο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, αλλά και τα κράτη, όταν ενεργούν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, οφείλουν να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου³.

¹ Οι πρώτες αναφορές βρίσκονται στην υπόθεση 29/69, *Stauder*, Συλλογή 1969, σ. 419, και την υπόθεση 11/70, Συλλογή 1970, σ. 1125.

² Βλέπε, για παράδειγμα, αποφάσεις C-309/96, *Annibaldi*, Συλλογή 1997, I-7493· C-185/95 P *Baustahlgewebe*, Συλλογή σ. 1998, I-8417· επίσης, για τις αναφορές στη νομολογία του Στρασβούργου, C-74/95, C-74/95 και άλλοι, X, Συλλογή 1996, I-6609· C-368/95, *Familiapress*, Συλλογή 1997, I-3689· C-7/98, *Krombach*, Συλλογή 2000, I-1935.

³ Αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1989, υπόθεση 5/88 *Wachauf*, Συλλογή 1989, 2609, και της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89 *ERT*, Συλλογή 1991, I-2925· για μια πρόσφατη επιβεβαίωση βλ. την απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, C-292/97 *Karsson*, Συλλογή 2000, I-2737, αιτιολογική σκέψη 37. Βλ. επίσης τις αποφάσεις C-299/95, υπόθεση *Kremzow*, Συλλογή 1997, I-2629· C-309/96, *Annibaldi*, Συλλογή 1997, I-7493, οι οποίες μαρτυρούν την προσπάθεια του Δικαστηρίου να οριοθετήσει το πεδίο των κοινοτικών θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ προσέθεσε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση μια διάταξη –ήδη άρθρο 6 § 2 της εν λόγω Συνθήκης- που επιβεβαίωσε αυτό το νομολογιακό κεκτημένο. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τη διάταξη του άρθρου 6 § 1, που καθιερώνει τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, - μεταξύ των οποίων ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών· ορίζει επιπλέον ότι ο σεβασμός των προαναφερθεισών αρχών είναι προϋπόθεση για την προσχώρηση στην Ένωση (άρθρο 49 ΣΕΕ) και καθιερώνει τη δυνατότητα της Ένωσης να επιβάλλει κυρώσεις στα κράτη μέλη της σε περίπτωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασης αυτών των αρχών (άρθρο 7 ΣΕΕ).

2. Το τωρινό καθεστώς του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κατόπιν των συμπερασμάτων των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Κολωνίας και του Τάμπερε του 1999, ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «Χάρτης») συντάχθηκε κατά τη διάρκεια του 2000 από μια Συνέλευση και στη συνέχεια εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μπιαρίτζ. Σημειωτέον επίσης ότι το Προεδρείο της Συνέλευσης αυτής παρέσχε εξηγήσεις σχετικά με το κείμενο του Χάρτη· διευκρινίστηκε ότι οι εξηγήσεις αυτές δεν έχουν καμία νομική αξία αλλά προορίζονται να διευκρινίσουν τις διατάξεις του Χάρτη¹. Ο Χάρτης υπογράφηκε και διακηρύχθηκε επίσημα από το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή στις 7 Δεκεμβρίου 2000 και δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα².

Η ΔΚΔ της Νίκαιας δεν αποφάσισε την ενσωμάτωσή του στις Συνθήκες. Η δήλωση αρ. 23 της Νίκαιας ορίζει ότι η συζήτηση σχετικά με το μέλλον της Ένωσης καθώς και της νέας ΔΚΔ που θα συγκληθεί το 2004 θα καλύψει, μεταξύ άλλων, «το καθεστώς του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που διακηρύχθηκε στη Νίκαια, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας». Η δήλωση του Λάκεν διευκρινίζει ότι «πρέπει [εν συνεχεία] να μελετηθεί το κατά πόσον θα πρέπει να περιληφθεί στη βασική συνθήκη ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων».

¹ Βλ. έγγραφο CHARTE 4473/00 CONVENT 49 της 11 Οκτωβρίου 2000· υπάρχει στη διεύθυνση <http://ue.eu.int/df>.

² Αριθ. C 364 της 18ης Δεκεμβρίου 2000.

Από την επίσημη διακήρυξη του Χάρτη και μετά, πολλοί Γενικοί Εισαγγελείς του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχουν αναφερθεί στο Χάρτη και τον έχουν χρησιμοποιήσει ως αφετηρία προσδιορισμού των κοινοτικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, παρότι δεν έχει, όπως επιμελώς υπογραμμίζουν, επίσημη δεσμευτική ισχύ¹. Πιο πρόσφατα, το Πρωτοδικείο επικαλέσθηκε δύο φορές άρθρα του Χάρτη ως «επιβεβαίωση» των κοινών για τα κράτη μέλη συνταγματικών παραδόσεων². Αντιθέτως, το Δικαστήριο έχει αποφύγει μέχρι στιγμής να αναφερθεί στο Χάρτη.

Επιπλέον, η Επιτροπή αποφάσισε τον Μάρτιο του 2001 ότι οποιαδήποτε πρόταση νομοθετικής πράξης και οποιαδήποτε κανονιστική πράξη που ετοιμάζεται να θεσπίσει, θα υπόκειται, κατά την διάρκεια της επεξεργασίας της κατά τις συνήθεις διαδικασίες, σε προηγούμενο έλεγχο συμβατότητας με το Χάρτη· επιπλέον, μια νέα «τυποποιημένη αιτιολογική παράγραφος», η οποία αποτελεί ένδειξη αυτού του ελέγχου συμβατότητας, περιλαμβάνεται εφεξής στις νομοθετικές προτάσεις ή τις κανονιστικές πράξεις της που εμφανίζουν ειδική σύνδεση με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Τέτοιες αιτιολογικές παράγραφοι με αναφορά στο Χάρτη εμφανίζονται ήδη σε ορισμένες πράξεις που εγκρίθηκαν από το νομοθέτη³.

¹ Βλ. τα συμπεράσματα του Γενικού Εισαγγελέα *Alber* στην υπόθεση C-340/99 *TNT Traco*, του Γενικού Εισαγγελέα *Tizzano* στην υπόθεση C-173/99 *BECTU*, του Γενικού Εισαγγελέα *Mischo* στην υπόθεση C-122 και 125/99 P Συμβούλιο *π δ κατά* και στην υπόθεση C-20/00 και 64/00 *Booker και Hydro κατά the Scottish Ministers*, του Γενικού Εισαγγελέα *Stix-Hackl* στην υπόθεση C-49/00, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, στις υποθέσεις C-131/00, *Nilsson*, και C-459/99, *MRAX*, του Γενικού Εισαγγελέα *Jacobs* στην υπόθεση C-377/98 *Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, στην υπόθεση C-270/99 P *Z κατά Κοινοβουλίου*, καθώς και στην υπόθεση C-50/00 P, *Union de Pequeños Agricultores*, του Γενικού Εισαγγελέα *Geelhoed* στην υπόθεση C-413/99 *Baumbast και R* και στην υπόθεση C-313/99, *Mulligan και άλλοι*, του Γενικού Εισαγγελέα *Léger* στην υπόθεση C-353/99 P *Συμβούλιο κατά Hautala και άλλων* και στην υπόθεση C-309/99 *Wouters* –καμία απ’ αυτές δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή Σημειώνεται ιδιαιτέρως η διατύπωση του Γενικού Εισαγγελέα *Léger* στην προαναφερθείσα υπόθεση *Hautala*: «Όπως αφήνουν να υποτεθεί η σοβαρότητα του τύπου του και της διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοσή του, ο Χάρτης πρέπει να αποτελέσει προνομιακό όργανο για τον καθορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο καθορισμός αυτός φέρει ενδείξεις που συμβάλλουν στην αποκάλυψη της αληθούς φύσεως των κοινοτικών κανόνων θετικού δικαίου.»

² Βλ. τις αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2002, T-54/99, *T-54/99, max-mobil*, και της 3ης Μαΐου 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré* (καμία από τις δύο δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή).

³ Βλ. τη 2η αιτιολογική παράγραφο του κανονισμού 1049/2001 σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα των οργάνων, καθώς και την αιτιολογική παράγραφο αρ. 18 της απόφασης 2002/187 του Συμβουλίου που καθιερώνει την Eurojust. [αναφορές στην ΕΕ].

3. Το θέμα της προσχώρησης της Κοινότητας στην ΕΣΑΔ:

Η Επιτροπή είχε προτείνει ήδη από το 1979 την προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΑΔ· επανέλαβε αυτή την πρόταση το 1990 και το 1993¹. Το Κοινοβούλιο συμφώνησε επανειλημμένα². Το Δικαστήριο, όταν το Συμβούλιο του υπέβαλε αίτηση γνωμοδότησης σύμφωνα με το άρθρο 300 § 6 της Συνθήκης ΕΚ, με τη γνωμοδότησή του 2/94 που εκδόθηκε το 1996³, διαπίστωσε ότι η Κοινότητα δεν έχει αρμοδιότητα να προσχωρήσει στην ΕΣΑΔ, εφόσον ουδεμία διάταξη της Συνθήκης παρέχει στα κοινοτικά όργανα, κατά τρόπο γενικό, την ειδική εξουσία θεσπίσεως κανόνων ή συνάψεως διεθνών συνθηκών στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και ότι η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ, η οποία «ενέχει συνταγματική εμβέλεια», θα υπερέβαινε τα όρια του άρθρου 235 (ήδη άρθρο 308) της Συνθήκης ΕΚ. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση αυτή του Δικαστηρίου –η οποία δεν εκφράζεται επί του ερωτήματος εάν μια προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα ήταν συμβατή με τη Συνθήκη και ιδίως με την αρχή της αυτονομίας του κοινοτικού δικαίου και των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου- μια τέτοια προσχώρηση θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο μέσω τροποποίησης της Συνθήκης.

Οι ΔΚΔ του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, στις οποίες υποβλήθηκαν σχετικές πρωτοβουλίες, δεν προσέθεσαν στη Συνθήκη καμία διάταξη που να επιτρέπει την προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΑΔ.

Η δήλωση του Λάκεν διευκρινίζει ότι «πρέπει να τεθεί το θέμα της προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην ευρωπαϊκή Συνθήκη των ανθρώπινων δικαιωμάτων».

¹ Βλ. το συμπλήρωμα 2/79 στο δελτίο των ΕΚ· έγγραφο SEC(90)2087 fin. καθώς και έγγραφο SEC(1993) 1679 fin.

² Βλ. για παράδειγμα το ψήφισμα της 18ης Ιανουαρίου 1994, ΕΕ C 44, σελ. 32, καθώς και το ψήφισμα της 16ης Μαρτίου 2000 (A5-0064/2000).

³ Γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της 28ης Μαρτίου 1996, Συλλογή 1996, I-1759.

II. Τρόπος και συνέπειες της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες

Εισαγωγική παρατήρηση: το περιεχόμενο του Χάρτη

Σύμφωνα με την εντολή της ομάδας εργασίας, το παρόν σημείωμα, όταν αναφέρεται στο «Χάρτη», λαμβάνει ως δεδομένη τη μορφή του Χάρτη την οποία ενέκρινε η προηγούμενη Συνέλευση και διακήρυξαν επισήμως τα τρία θεσμικά όργανα. Συνεπώς δεν εξετάστηκαν εδώ οι προτάσεις, που είχαν κατατεθεί από τότε, να τροποποιηθεί ο Χάρτης με την κατάργηση ορισμένων δικαιωμάτων ή με την προσθήκη άλλων. Αυτό φυσικά δεν εμποδίζει να διατυπωθούν μεταγενέστερα τέτοιες προτάσεις στα πλαίσια της πολιτικής συζήτησης που θα γίνει στην Ολομέλεια της Συνέλευσης. Ομοίως, δεν ασχολείται ούτε με τις «τεχνικές» κριτικές, ούτε με τις προτάσεις «βελτίωσης της διατύπωσης» που έκαναν κάποιοι νομικοί, επισημαίνοντας για παράδειγμα την ανακρίβεια ορισμένων άρθρων του Χάρτη. Σχετικά με το περιεχόμενο του Χάρτη, εδώ θα εξεταστεί μόνον εάν η συζήτηση που διεξάγεται από το 2000 σχετικά με την τεχνική ενσωμάτωσης και ιδίως με τη μελλοντική δομή των Συνθηκών, έφερε στο φως ανάγκες τεχνικής τροποποίησης του κειμένου του Χάρτη που δεν αγγίζουν την ουσία του. Σε αυτή την προοπτική, είναι σκόπιμο να επισημανθούν τρία ζητήματα:

- Το ζήτημα της μελλοντικής τύχης του προοιμίου του Χάρτη, στην περίπτωση που επιλεγεί η ενσωμάτωση του σώματος του Χάρτη στη Συνθήκη της ΕΕ ή σε μια νέα βασική Συνθήκη (βλ. κατωτέρω υπό 3),
- Το ζήτημα εάν και μέχρι ποιο σημείο πρέπει να γίνουν ορισμένες καθαρώς τεχνικές τροποποιήσεις στις διατάξεις του Χάρτη προκειμένου να υπάρχει συνοχή μεταξύ του Χάρτη και των τωρινών Συνθηκών (βλ. κατωτέρω υπό 5),

- καθώς και το αν υπάρχει ανάγκη, χωρίς περαιτέρω εμβάθυνση μιας αμιγώς συντακτικής τροποποίησης των αναφορών του Χάρτη στις «Συνθήκες» ή στις «κοινοτικές Συνθήκες», στη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση», «στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας» ή ακόμα στο «κοινοτικό δίκαιο», στην περίπτωση που η τρέχουσα δομή ή/και η ονομασία των Συνθηκών αυτών τροποποιηθούν στο πλαίσιο της απλούστευσής τους¹.

1. Τεχνικές δυνατότητες για την ενσωμάτωση του Χάρτη

Εάν η Συνέλευση προσανατολίζεται προς μια ενσωμάτωση² του Χάρτη στις Συνθήκες, εμφανίζονται αρκετές επιλογές σχετικά με την τεχνική της ενσωμάτωσης αυτής:

- α) Ο Χάρτης θα μπορούσε να «προσαρτηθεί» στις Συνθήκες υπό μορφή «Πανηγυρικής Διακήρυξης».
- β) Η Συνθήκη ΕΕ ή μια νέα βασική Συνθήκη θα μπορούσε να κάνει αναφορά στο Χάρτη σύμφωνα με το πρότυπο του άρθρου 6 § 2 της τρέχουσας Συνθήκης ΕΕ. Θα επρόκειτο επομένως για μια *έμμεση*³ μόνο αναφορά στο Χάρτη ως πηγή έμπνευσης για το νομολογιακό καθορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.
- γ) Η Συνθήκη ΕΕ ή μια νέα βασική Συνθήκη θα μπορούσε να κάνει *άμεση* αναφορά στο Χάρτη⁴.
- δ) Αναφορά, άμεση ή έμμεση, στο Χάρτη θα μπορούσε να γίνει στο προοίμιο μιας νέας βασικής Συνθήκης.

¹ Οι αναφορές αυτές βρίσκονται στο προοίμιο του Χάρτη, καθώς και στα άρθρα 16, 18, 21 § 2, 27, 28, 30, 34, 36, 45, 51 και 52. Ομοίως, μόνο σε περίπτωση που το σώμα των άρθρων του Χάρτη ενταχθεί στην ίδια τη Συνθήκη ΕΕ ή σε μια νέα βασική Συνθήκη (η κάτωθι αναφερόμενη επιλογή στ), ίσως καταστεί απαραίτητη η προσαρμογή της διατύπωσης του άρθρου 51 § 2 του Χάρτη για να διευκρινίζεται ότι ο Χάρτης δεν τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται από τις άλλες διατάξεις των Συνθηκών (και στο άρθρο 52 § 2 του Χάρτη θα μπορούσε να γίνει αντίστοιχη προσαρμογή για να καταστεί σαφές ότι το άρθρο αυτό αναφέρεται στα δικαιώματα του Χάρτη που έχουν τη βάση τους σε άλλες διατάξεις των Συνθηκών).

² Ο όρος «ενσωμάτωση» χρησιμοποιείται εδώ με ευρεία έννοια η οποία καλύπτει πολλές μορφές και βαθμούς αναγνώρισης της νομικής αξίας του Χάρτη στις Συνθήκες ή σε σύνδεση με αυτές.

³ Ο έμμεσος χαρακτήρας εκφράζεται τώρα στη διατύπωση του άρθρου 6 § 2 ΣΕΕ από τους όρους «... τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται ... ως γενικές αρχές...»). Για το ζήτημα αν η αναφορά στο Χάρτη θα πρέπει να προστεθεί ή να αντικαταστήσει τις δύο τωρινές αναφορές, βλ. κατωτέρω, ενότητα 2.

⁴ Παράδειγμα: «Η Ένωση σέβεται τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που καθιερώνονται στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

- ε) Ο Χάρτης θα μπορούσε να προσαρτηθεί στις Συνθήκες ή σε μια νέα βασική Συνθήκη ως νέο πρωτόκολλο.
- στ) Το σώμα των 54 άρθρων του Χάρτη θα μπορούσε να ενταχθεί, στο σύνολό του, σε έναν τίτλο ή ένα κεφάλαιο της Συνθήκης ΕΕ, ή σε μια νέα βασική Συνθήκη της οποίας θα αποτελούσε για παράδειγμα τον πρώτο τίτλο ή το πρώτο κεφάλαιο.

Επίσης υπάρχουν διάφορες δυνατότητες συνδυασμού μεταξύ των επιλογών α) μέχρι ε) (για παράδειγμα: «προσάρτηση» του Χάρτη ως Πανηγυρική Διακήρυξη *συν* αναφορά της Συνθήκης ΕΕ στο τωρινό άρθρο 6 § 2· προσάρτηση πρωτοκόλλου στις Συνθήκες ή στη νέα βασική Συνθήκη *συν* άμεση αναφορά ενός άρθρου της ΣΕΕ / της νέας βασικής Συνθήκης σε αυτό το πρωτόκολλο).

Πολλοί παράγοντες θα επηρεάσουν την επιλογή μεταξύ των ανωτέρω τεχνικών. Κατά πρώτον, το γενικό ερώτημα εάν η Συνέλευση προτιμά να διατηρηθεί η τωρινή δομή των Συνθηκών ή να προτείνει μια νέα βασική Συνθήκη θα παίζει προφανώς μεγάλο ρόλο, ακόμα και αν κάθε μία από τις προαναφερθείσες τεχνικές είναι θεωρητικά δυνατή και στη μια και στην άλλη περίπτωση¹.

Έπειτα, και η ακριβής νομική του Χάρτη θα ποικίλλει ανάλογα και με τη λύση που θα επιλεγεί: θα είναι η μικρότερη με την επιλογή α), η οποία θα αύξανε βεβαίως τη συμβολική και πολιτική αξία του Χάρτη, χωρίς όμως να αποσαφηνίσει ή να ενισχύσει το τωρινό νομικό καθεστώς του. Η επιλογή β) πηγαίνει λίγο πιο πέρα από την προηγούμενη, αλλά δεν κάνει τίποτε άλλο από το να αναγνωρίσει τυπικά το καθεστώς του Χάρτη ως πηγή έμπνευσης - πρωταρχική, αναμφίβολα- για το νομολογιακό ορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως γενικών αρχών του δικαίου - ένα καθεστώς το οποίο φαίνεται να γίνεται ήδη αποδεκτό στην πράξη (βλ. ανωτέρω). Μόνο δυνάμει των επιλογών γ), ε) και στ) ο Χάρτης θα αποκτούσε την ιδιότητα του πλήρως δεσμευτικού κειμένου, ανάλογου με τους καταλόγους θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εθνικά συντάγματα. Απεναντίας, τα έννομα αποτελέσματα της τυχόν αναφοράς σε ένα νέο προοίμιο (επιλογή δ)) εμφανίζονται μάλλον αμφίβολα, εν όψει ιδίως της νομολογίας του Δικαστηρίου που αναγνωρίζει στα προοίμια και τις αιτιολογικές εκθέσεις των κοινοτικών πράξεων εξαιρετικά

¹ Δεν ασχολούμαστε εδώ με το ζήτημα εάν, σε περίπτωση που η Συνέλευση πρότεινε μια νέα βασική Συνθήκη (στην οποία θα ενσωματωνόταν ο Χάρτης), πρέπει να υπάρχει ή όχι μια ιεραρχία μεταξύ αυτής της Συνθήκης και ενός «δεύτερου μέρους» του τωρινού πρωτογενούς δικαίου. Το ερώτημα αυτό υπερβαίνει το θέμα του Χάρτη και πρέπει να εξεταστεί από τη Συνέλευση μέσα στο γενικό πλαίσιο της μελλοντικής δομής των Συνθηκών.

περιορισμένη νομική αξία, υποδεέστερη εκείνης του διατακτικού της πράξης. Εξάλλου, εάν προτιμηθεί η τεχνική μιας απλής αναφοράς στο Χάρτη (επιλογές β), γ) ή δ)) χωρίς αυτός να ενσωματωθεί σε πρωτόκολλο, αυτό θα πρέπει να δημιουργήσει προβληματισμούς για το ερώτημα πώς ο Χάρτης μπορεί να τροποποιηθεί στο μέλλον (ενώ με τις επιλογές ε) και στ), θα ίσχυε αυτόματα το κοινό σύστημα τροποποίησης των συνθηκών).

Τελικά, την επιλογή μεταξύ των παραπάνω λύσεων θα επηρεάσει και το πολιτικό πρίσμα και η αναγνωσιμότητα με τα οποία τα μέλη της Συνέλευσης επιθυμούν να γίνουν αντιληπτά από τους πολίτες τα δικαιώματα του Χάρτη, όπως άλλωστε και το σύνολο των αποτελεσμάτων της Συνέλευσης.

Ποια (ποιες) από τις ανωτέρω τεχνικές κρίνεται (κρίνονται) προτιμότερη (-ες);

2. Το θέμα του τωρινού άρθρου 6 § 2 της Συνθήκης ΕΕ

Εάν ο Χάρτης ενσωματωθεί στις Συνθήκες - και ανεξάρτητα από την τεχνική που θα επιλεγεί -, τίθεται το ερώτημα εάν ενδείκνυται ή όχι να διατηρηθεί ακόμα μια αναφορά, όπως αυτή που γίνεται τώρα στο άρθρο 6 § 2 της Συνθήκης ΕΕ, στις δύο εξωτερικές πηγές νομολογιακής έμπνευσης, δηλαδή στις κοινές για τα κράτη μέλη συνταγματικές παραδόσεις και στην ΕΣΑΔ. Ως προς το ζήτημα αυτό, μπορούν να προβληθούν ισχυρά επιχειρήματα υπέρ και των δύο απόψεων. Κατά συνέπεια, η διατήρηση μιας τέτοιας διάταξης - αν και με διαφορετική διατύπωση¹ - θα μπορούσε να δικαιολογηθεί ως διευκρίνιση ότι ο Χάρτης δεν κωλύει το Δικαστήριο να συνεχίσει να αντλεί από αυτές τις πρόσθετες πηγές, οι οποίες επιπλέον είναι πιθανό να εξελιχθούν με το χρόνο. Υποστηρίχθηκε επίσης ότι η διατήρηση αναφοράς στην ΕΣΑΔ μέσα στο κείμενο της Συνθήκης θα ήταν ένα χρήσιμο συμπλήρωμα, από άποψη ασφάλειας του δικαίου, συμπλήρωμα της μνείας της ΕΣΑΔ που απαντά στο άρθρο 52 § 3 του Χάρτη. Επιπλέον, η διαγραφή του τωρινού άρθρου 6 § 2 της ΣΕΕ θα μπορούσε να υποστηριχθεί με το επιχείρημα ότι ο Χάρτης αποτελεί πλέον την αυθεντικότερη έκφραση του κεκτημένου των θεμελιωδών

¹ Έτσι, στην περίπτωση των επιλογών α) και β), θα μπορούσε να προστεθεί στο τωρινό άρθρο 6 § 2 η φράση «και όπως αναγνωρίζονται στο Χάρτη...». Στην περίπτωση των επιλογών γ), δ) ή ε), θα μπορούσε να προστεθεί, στη φράση που προτείνεται στην υποσημείωση 4 σελίδα 7 ανωτέρω, μία δεύτερη φράση, η εξής: «Η Ένωση σέβεται επίσης τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται ...» (ακολουθεί το τωρινό περιεχόμενο του άρθρου 6 § 2 ΣΕΕ). Μολονότι η επιλογή στ) δεν συνδυάζεται τόσο εύκολα με τη διατήρηση μιας διάταξης όπως το άρθρο 6 § 2 ΣΕΕ, δεν αποκλείεται για παράδειγμα η προσθήκη μιας τέτοιας διάταξης στο νέο τίτλο, ακριβώς μετά το τελευταίο άρθρο του Χάρτη, ή η παρεμβολή μιας αναφοράς του τύπου «με την επιφύλαξη ...» στις οριζόντιες διατάξεις του τίτλου αυτού.

δικαιωμάτων που προσιδιάζουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, δεν θα ήταν νοητή μια «συντρέχουσα» αναφορά στις δύο άλλες πηγές, δεδομένου ότι ο Χάρτης έχει ήδη συμπεριλάβει τα δικαιώματα της ΕΣΑΔ και ότι αντιπροσωπεύει την καλύτερη αποκρυστάλλωση των κοινών παραδόσεων κρατών μελών¹. επίσης δεν θα ήταν και απαραίτητη επειδή, όπως και σε άλλες συνταγματικές έννομες τάξεις, ένας γραπτός κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν θα εθεωρείτο «εξαντλητικός» ούτε θα ήταν εμπόδιο στη νομολογιακή ανάπτυξη νέων δικαιωμάτων όταν οι καιροί το επιβάλλουν.

Η ενσωμάτωση του Χάρτη στις Συνθήκες πρέπει μήπως να οδηγήσει στη διαγραφή της αναφοράς στις δύο εξωτερικές πηγές, δηλ. τις κοινές για τα κράτη μέλη συνταγματικές παραδόσεις και την ΕΣΑΔ (βλ. τωρινό άρθρο 6 § 2 της Συνθήκης της ΕΕ); Ή μήπως θα ήταν ενδεδειγμένο να διατηρηθεί μια τέτοια αναφορά; Σε αυτή την περίπτωση, πώς να αναδιατυπωθεί εν όψει της ενσωμάτωσης του Χάρτη;

3. Το θέμα του προοιμίου του Χάρτη

Πριν από τα άρθρα του Χάρτη υπάρχει ένα προοίμιο, ορισμένα στοιχεία του οποίου έπαιξαν σημαντικό ρόλο κατά την διαμόρφωση του τελικού συμβιβασμού στο πλαίσιο της προηγούμενης Συνέλευσης. Εάν η ευρωπαϊκή Συνέλευση προκρίνει την επιλογή ε) ανωτέρω, θα προέκυπτε το θέμα ποια τύχη θα έχει αυτό το προοίμιο. Τα ενδεχόμενα θα ήταν δύο είτε να χρησιμοποιηθεί το προοίμιο του Χάρτη ως βάση για τη διατύπωση του προοιμίου μιας νέας βασικής Συνθήκης, είτε, αντίστοιχα, να ενσωματωθούν τα στοιχεία του σε έναν αναδιατυπωμένο προοίμιο της Συνθήκης ΕΕ. Η ερώτηση δεν προκύπτει για τις άλλες επιλογές στις οποίες το προοίμιο του Χάρτη θα είναι προσαρτημένο στο κείμενο της Συνθήκης.

Τι θα πρέπει να γίνει με το προοίμιο σε περίπτωση ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες;

¹ Βλ. συναφώς την προαναφερθείσα απόφαση του Πρωτοδικείου της 31ης Ιανουαρίου 2002, *max.mobil*.

4. Το θέμα των επικαλύψεων στο Χάρτη

Με στόχο την κατάρτιση ενός πλήρους καταλόγου των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης, ο Χάρτης, σε αρκετά από τα άρθρα του, απλώς επαναλαμβάνει δικαιώματα που ήδη καθιερώνονται ρητώς στη Συνθήκη ΕΚ, συχνά όμως, χάριν του ευανάγνωστου, συντομεύει τη διατύπωσή τους σε σχέση με τα αντίστοιχα άρθρα της Συνθήκης. Αυτό αφορά τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας¹, σχεδόν όλα τα δικαιώματα του κεφαλαίου του Χάρτη σχετικά με την «ιθαγένεια» (δικαίωμα ψήφου, δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, δικαίωμα αναφοράς των πολιτών προς τις αρχές κ.λπ.).² καθώς και τις διατάξεις σχετικά με τη αποφυγή των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και με την ισότητα των δύο φύλων³. Η προηγούμενη Συνέλευση, επειδή δεν είχε εντολή να τροποποιήσει τις Συνθήκες αλλά μόνο να συντάξει ένα Χάρτη που να μπορεί να προστεθεί σε αυτές, διατύπωσε μια διάταξη παραπομπής (άρθρο 52 § 2 του Χάρτη⁴) για να διευκρινίσει ότι, ως προς εκείνα τα δικαιώματα, η νομική κατάσταση όπως καθορίζεται στις Συνθήκες δεν μεταβάλλεται με το Χάρτη. Η διάταξη αυτή επίσης προστέθηκε ούτως ώστε να μη χρειάζεται, σε κάθε άρθρο του εν λόγω Χάρτη, να επαναλαμβάνονται διατυπώσεις που να λένε ότι τα δικαιώματα αυτά ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που προβλέπονται στο αντίστοιχο άρθρο της Συνθήκης και του παράγωγου δικαίου⁵.

Σε περίπτωση που επιλεγεί η λύση της ενσωμάτωσης του Χάρτη σε μια νέα βασική Συνθήκη ή σε ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο σε αυτήν (επιλογές ε) και στ)), κατά ορισμένους θα τεθεί το ερώτημα μήπως πρέπει να εξαιρεθούν οι προαναφερθείσες «επικαλύψεις» ανάμεσα σε ορισμένα άρθρα του Χάρτη και την καθιέρωση των ίδιων δικαιωμάτων στις Συνθήκες, δια της διαγραφής είτε αυτών των άρθρων του Χάρτη είτε των αντίστοιχων άρθρων των τωρινών Συνθηκών (που θα γίνουν έτσι το «δεύτερο τμήμα»

¹ Άρθρα 15 § 2 και 45 του Χάρτη.

² Άρθρα 39, 40, 41 § 4, 42 - 46 του Χάρτη.

³ Άρθρα 21 § 2 και 23 του Χάρτη.

⁴ Το άρθρο 52 § 2 έχει ως εξής: ««Τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη και θεμελιώνονται στις κοινοτικές συνθήκες ή στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται στις συνθήκες αυτές.»

⁵ Βλ. επίσης συναφώς τις εξηγήσεις του Προεδρείου (που αναφέρονται στην υποσημείωση 1 σελ. 3, ανωτέρω) ως προς αυτό το άρθρο («Η παράγραφος 2 διευκρινίζει ότι όταν ένα δικαίωμα απορρέει από τις συνθήκες, υπάγεται στους όρους και στα όρια που καθορίζονται σε αυτές. Ο Χάρτης δεν τροποποιεί το καθεστώς των δικαιωμάτων που απονέμονται από τις συνθήκες.»)

του πρωτογενούς δικαίου). Άλλοι ωστόσο επισήμαναν ότι θα επρόκειτο για ένα πρόβλημα περισσότερο φαινομενικό παρά πραγματικό ή ότι εν πάση περιπτώσει θα ετίθετο μόνο για πολύ περιορισμένο αριθμό δικαιωμάτων¹. Το ερώτημα αυτό ίσως χρειάζεται να εξεταστεί λεπτομερέστερα.

Εάν υποτεθεί ότι το σώμα των άρθρων του Χάρτη ενσωματώνεται σε μια νέα βασική Συνθήκη ή σε ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο σε αυτήν (επιλογή ε)), πώς θα αντιμετωπισθεί η «επικάλυψη» που προκύπτει από το γεγονός ότι ορισμένα άρθρα του Χάρτη επαναλαμβάνουν δικαιώματα ήδη καθιερωμένα από τη Συνθήκη ΕΚ;

5. Η εξέταση ορισμένων τεχνικών τροποποιήσεων στις διατάξεις του Χάρτη

Μερικοί παρατηρητές ισχυρίστηκαν ότι, σε περίπτωση ενσωμάτωσης του Χάρτη, θα ήταν απαραίτητες ορισμένες τεχνικές τροποποιήσεις του κειμένου του. Άλλοι παρατηρητές αμφισβήτησαν την ανάγκη παρόμοιων αλλαγών, θεωρώντας ότι οι γενικές διατάξεις του Χάρτη (άρθρα 51 - 54) επαρκούν για τη διευκρίνιση των εν λόγω σημείων.

Μεταξύ άλλων επισημάνθηκε, πρώτον, ότι ορισμένα άρθρα του Χάρτη επαναλαμβάνουν δικαιώματα που καθιερώνονται στη Συνθήκη ΕΚ αλλά χωρίς να διευκρινίζεται σε κάθε άρθρο ότι τα δικαιώματα αυτά ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που προβλέπονται στη Συνθήκη, πράγμα που θα έθιγε την ασφάλεια δικαίου². Άλλοι απάντησαν ότι ο προορισμός της οριζόντιας διάταξης του άρθρου του Χάρτη είναι να αποσαφηνιστεί αυτό το σημείο για όλα αυτά τα άρθρα του Χάρτη, αποφεύγοντας την επιβάρυνση του κειμένου που θα προκαλούσε η επανάληψη της αναφοράς στη Συνθήκη σε κάθε σχετικό άρθρο. Αφετέρου, υποστηρίχθηκε ότι ορισμένες διατάξεις του Χάρτη επαναλαμβάνουν διατάξεις της ΣΕΚ αλλά τροποποιημένες· αναφέρουμε σχετικά το άρθρο 21 § 1 του Χάρτη, που καλύπτει

¹ Εδώ πρόκειται ιδίως για τα ακόλουθα άρθρα του Χάρτη: άρθρα 39 και 40 (Δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - βλ. άρθρα 19 και 190 § 1 ΣΕΚ) 42 (πρόσβαση στα έγγραφα - βλ. άρθρο 255 ΣΕΚ) 43 (μεσολαβητής - βλ. άρθρα 21 και 195 ΣΕΚ), 44 (δικαίωμα αναφοράς - άρθρο 21 και 194 ΣΕΚ), 45 § 1 (ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών - άρθρο 18 ΣΕΚ) και 46 (διπλωματική προστασία - άρθρο 20 ΣΕΚ). Από την άλλη, όσον αφορά την ισότητα των δύο φύλων και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και των ανεξαρτήτων επαγγελματιών, η συνύπαρξη μεταξύ του - συντομότερου - κειμένου του Χάρτη και του - πολύ λεπτομερέστερου - κειμένου των τρεχουσών Συνθηκών φαίνεται απολύτως ενδεδειγμένο.

² Αναφέρουμε σχετικά τα άρθρα 39, 40, 42, 43, 44 του Χάρτη.

αποφυγή των διακρίσεων. Κατά ορισμένους τροποποιεί το άρθρο 13 της Συνθήκης ΕΚ. Άλλοι ωστόσο παρατήρησαν ότι δεν υπάρχει κανένα ασυμβίβαστο μεταξύ αυτών των διατάξεων, οι οποίες είναι διαφορετικής φύσεως και έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής.¹

Εάν υποτεθεί ότι ο Χάρτης ενσωματώνεται στις Συνθήκες, μήπως θα χρειαστεί να γίνουν ορισμένες τεχνικές τροποποιήσεις στις διατάξεις του; Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι το άρθρο 52 § 2 του Χάρτη είναι ικανοποιητικό, ή μήπως σε κάθε άρθρο του σχετικού Χάρτη πρέπει να γίνεται επαναλαμβανόμενη αναφορά στους όρους και τα όρια που προβλέπονται στη Συνθήκη;

6. Οι διατάξεις των Συνθηκών για το Δικαστήριο

Συναφώς, θα πρέπει να διακριθούν τρία θέματα, εκ των οποίων μόνο το πρώτο τίθεται άμεσα ως συνέπεια της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη, ενώ τα δύο άλλα υπάρχουν κατ' αρχήν ανεξάρτητα από αυτήν, έστω και αν συχνά έχει γίνει θεματική σύνδεση:

α) Τροποποίηση του άρθρου 46 δ) ΣΕΕ

Ανάλογα με το ποια λύση θα επιλεγεί για να πραγματοποιηθεί η ενσωμάτωση του Χάρτη στις Συνθήκες (βλ. ανωτέρω), ίσως αποδειχθεί απαραίτητη μια συντακτική τροποποίηση του άρθρου 46 δ) της Συνθήκης της ΕΕ προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι ο Χάρτης περιλαμβάνεται στις διατάξεις, επί των οποίων εκτείνεται η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

Συγχρόνως, φαίνεται ότι οι λέξεις «όσον αφορά τη δραστηριότητα των οργάνων» που περιέχονται στο τωρινό άρθρο 46 δ) πρέπει να διαγραφούν. Όπως παρατηρήθηκε προηγουμένως, από τη δεκαετία του '80, το Δικαστήριο ελέγχει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσον αφορά τη δραστηριότητα όχι μόνο των οργάνων, αλλά και των αρχών των κρατών μελών, όταν αυτές ενεργούν μέσα στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου. Η σημασία των προαναφερθέντων όρων, τους οποίους προσέθεσε στο άρθρο 46 της

¹ Έτσι, ενώ το άρθρο 13 της Συνθήκης ΕΚ δημιουργεί νομική βάση για την καταπολέμηση των διακρίσεων δια της θεσπίσεως νομοθετικών κανόνων που εφαρμόζονται μεταξύ ιδιωτών, το άρθρο 21 παράγραφος 1 του Χάρτη περιέχει απαγόρευση των διακρίσεων που εφαρμόζεται άμεσα και είναι συγκρίσιμη με το άρθρο 14 της ΕΣΑΔ και το Πρωτόκολλο αριθ. 12 αυτής, αλλά δεσμεύει μόνο τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και τα κράτη μέλη μόνο κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Συνθήκης ΕΕ ή Συνθήκη του Άμστερνταμ, σε σχέση με αυτή την εδραιωμένη νομολογία, δεν υπήρξε ποτέ πολύ σαφής· όπως κι αν έχει, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την παραδοσιακή του νομολογία μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Εν πάση περιπτώσει, η προηγούμενη Συνέλευση επέλεξε να ορίσει ρητώς, στο άρθρο 51 § 1 του Χάρτη¹, το πεδίο εφαρμογής του, κωδικοποιώντας την προηγούμενη νομολογία· επομένως, ο ορισμός αυτός πρέπει να υπερισχύσει της τωρινής διατύπωσης του άρθρου 46 δ), η οποία θα μπορούσε να ερμηνευθεί κατά έννοια διαφορετική από το Χάρτη.

Θα έπρεπε μήπως να καταργηθεί η αναφορά του άρθρου 46 της Συνθήκης της ΕΕ στη δραστηριότητα των οργάνων και μόνο, κατά την ενδεχόμενη προσαρμογή του άρθρου αυτού σε έναν Χάρτη ενσωματωμένο στις Συνθήκες;

β) Οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου όσον αφορά τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις

Μολονότι οι διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ που καθιερώνουν αρμοδιότητα του Δικαστηρίου όσον αφορά τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις συνιστούν ασφαλώς μια πρόοδο, πολλοί επικρίνουν τους υπάρχοντες περιορισμούς και την πολυπλοκότητα αυτών των κανόνων σε σχέση με το κοινό σύστημα της Συνθήκης ΕΚ²: έτσι, το άρθρο 35 της Συνθήκης ΕΕ οδήγησε, σχετικά με τη διαδικασία έκδοσης προδικαστικής αποφάσεως στο πλαίσιο του 3ου πυλώνα, σε ένα εξαιρετικά σύνθετο σύστημα μεταβλητής γεωμετρίας. Το άρθρο 35 § 5 της Συνθήκης ΕΕ αποκλείει κατά γενικό τρόπο, όσον αφορά το 3ο πυλώνα, οποιαδήποτε αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να ελέγχει τα εθνικά μέτρα αστυνομικής φύσεως ή δημόσιας τάξης. Παρόμοιος αποκλεισμός προβλέπεται, σύμφωνα με το άρθρο 68 § 2 της Συνθήκης ΕΚ, ακόμη και στον κοινοτικό πυλώνα, και σχετικά με τα μέτρα των κοινοτικών οργάνων, κατά των οποίων το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να παράσχει καμία προστασία. Τέλος, ο περιορισμός του δικαιώματος προδικαστικής παραπομπής που προβλέπει το άρθρο 68 § 1 της Συνθήκης ΕΚ φαίνεται δύσκολο να δικαιολογηθεί, διότι αναγκάζει του ενδιαφερομένους να διατρέξουν όλες τις εθνικές βαθμίδες δικαιοδοσίας πριν μπορέσουν να προσφύγουν στον κοινοτικό δικαστή.

¹ Το άρθρο 51 § 1 του Χάρτη έχει ως εξής: «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.» (η υπογράμμιση δική μας).

² Βλ. επίσης, ως προς τα σημεία αυτά, το σημείωμα προβληματισμού CONV 69/02 «δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις».

Είναι σαφές ότι η προβληματική αυτή υπερβαίνει το θέμα της ενσωμάτωσης του Χάρτη ¹. Ωστόσο, η αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων θεωρείται απαραίτητο στοιχείο του «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», τόσο μάλλον που ορισμένες δράσεις της Ένωσης σε αυτό τον τομέα είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες σε σχέση με τα εν λόγω δικαιώματα. Επιπλέον, η εξαίρεση από τον έλεγχο του Δικαστηρίου θα εξέθετε το δίκαιο της Ένωσης και τα μέτρα των θεσμικών οργάνων στον κίνδυνο προσφυγών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Η μέριμνα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων μήπως καθιστά απαραίτητη την αναθεώρηση των τωρινών διατάξεων σχετικά με το Δικαστήριο σε ζητήματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων;

γ) Το θέμα της φιλελευθεροποίησης των όρων της άμεσης προσφυγής στο Δικαστήριο, ή και της καθιέρωσης «συνταγματικής προσφυγής» («Verfassungsbeschwerde», «recurso de amparo»)

Εδώ και κάποιο χρόνο, ένα μέρος της θεωρίας επικρίνει τις προϋποθέσεις άμεσης προσφυγής των ιδιωτών στα κοινοτικά Δικαστήρια, όπως καθορίζονται στο άρθρο 230 § 4 της Συνθήκης ΕΚ και ερμηνεύονται από τη νομολογία ², ως υπερβολικά στενές και ανεπαρκείς για να εξασφαλίσουν το θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (ή: «δικαστικής προστασίας») ενάντια στα μέτρα των θεσμικών οργάνων. Αν και αυτή η κριτική διατυπώθηκε ανεξάρτητα από το Χάρτη και πριν από την κατάρτισή του –εφόσον αυτός δεν κωδικοποιεί το δικαίωμα δικαστικής προστασίας όπως αυτό αναπτύχθηκε από το Δικαστήριο με βάση την ΕΣΑΔ από τη δεκαετία του '80 και μετά ³-, ωστόσο επαναλήφθηκε και ως προς αυτόν. Μερικοί μάλιστα έφτασαν στο σημείο να αξιώσουν την καθιέρωση νέου, ειδικού ένδικου μέσου, που να επιτρέπει σε οποιοδήποτε ιδιώτη να προσβάλει άμεσα οποιαδήποτε κοινοτική πράξη, ακόμα και νομοθετικής φύσεως, για παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων του, ανάλογου με τις διαδικασίες που υπάρχουν σε ορισμένα κράτη μέλη («Verfassungsbeschwerde», «recurso de amparo»).

¹ Βλ. το σημείωμα προβληματισμού «δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις».

² Το άρθρο 230 § 4 ΣΕΚ περιορίζει την προσφυγή ακύρωσης μόνο στα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται οι κοινοτικές πράξεις και στα πρόσωπα που αυτές αφορούν άμεσα και ατομικά. Η νομολογία έχει ερμηνεύσει αυτή τη διατύπωση, από την απόφαση *Plaumann* και μετά (υπόθεση 25/62, Συλλογή 197), κατά την έννοια ότι αποκλείει κατ' αρχήν την προσφυγή κατά πράξεων γενικής ισχύος, ακόμη και με άμεση επίδραση σε ιδιώτες· η πράξη αφορά ατομικά τους συγκεκριμένους προσφεύγοντες μόνο όταν τα θίγει «λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη.»

³ Βλ. ιδίως τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση 222/84 - *Johnston* -, Συλλογή 1986, 1651, αρ. 18 υπόθεση 222/86 - *Heylens* -, Συλλογή 1987, 4097, αρ. 14 C-97/91 - *Borelli* -, Συλλογή 1992, I-6313, αρ. 14.

Άλλοι υποστηρίζουν ότι το κοινοτικό δίκαιο διαθέτει πλήρες σύστημα προσφυγών που εξασφαλίζει την αποτελεσματική δικαστική προστασία και για τα θεμελιώδη δικαιώματα: οι ιδιώτες μπορούν, ανάλογα με την περίπτωση, είτε να προσβάλουν άμεσα κοινοτική πράξη σύμφωνα με το άρθρο 230 § 4 της Συνθήκης ΕΚ, είτε να προσφύγουν στα εθνικά δικαστήρια κατά των εκτελεστικών μέτρων της κοινοτικής πράξης, ενώ ο εθνικός δικαστής δικαιούται -ή υποχρεούται, εάν κρίνει σε τελευταίο βαθμό- να κάνει προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο (άρθρο 234 της Συνθήκης ΕΚ) προκειμένου να επαληθεύσει το κύρος της κοινοτικής πράξης. Εναπόκειται συνεπώς στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 10 της Συνθήκης ΕΚ, να συμβάλουν σε αυτό το διπλό σύστημα προστασίας, προβλέποντας ένδικο μέσα σε εθνικό επίπεδο, τα οποία να επιτρέπουν αυτόν τον έμμεσο έλεγχο των πράξεων των θεσμικών οργάνων, χωρίς κενά ¹. Επίσης παρατηρήθηκε ότι μια νέα προσφυγή για παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων θα ήταν δύσκολο να διακριθεί από τις άλλες προσφυγές επειδή είναι δυνατή η επίκληση των δικαιωμάτων αυτών σχεδόν σε όλες τις διαφορές. Αλλά οι επικριτές απαντούν ότι η «παράκαμψη» μέσω του εθνικού δικαστηρίου και της προδικαστικής διαδικασίας δεν θα έδινε πάντοτε επαρκείς εγγυήσεις, μεταξύ άλλων επειδή η παραπομπή στο Δικαστήριο μπορεί να είναι αργή και επειδή δεν είναι στο χέρι του προσφεύγοντος.

Μια ειδική περίπτωση η οποία έχει εν τω μεταξύ αναγνωρισθεί ευρύτατα ως προβληματική είναι εκείνη κατά την οποία η κοινοτική νομοθεσία διατυπώνει μια απαγόρευση που εφαρμόζεται άμεσα χωρίς να απαιτείται εθνικό εκτελεστικό μέτρο. Η μόνη δυνατότητα ενός ιδιώτη που επιθυμεί να επικαλεστεί τα δικαιώματά του κατά μιας τέτοιας απαγόρευσης είναι να προσφύγει κατά της κύρωσης που ενδεχομένως θα του επιβάλουν οι εθνικές αρχές σε περίπτωση παραβίασης της κοινοτικής νομοθεσίας. Πολλοί θεωρούν ότι είναι είναι αντικανονικό να οδηγείται ένας ιδιώτης να διαπράξει παράβαση προκειμένου να έχει δικαίωμα προσφυγής, εφόσον δεν έχει δικαίωμα να προσφύγει άμεσα κατά της σχετικής κοινοτικής πράξης. Σε μια πρόσφατη απόφαση ² που αφορά ακριβώς αυτή την περίπτωση, το Πρωτοδικείο έκανε δεκτή την προσφυγή ενός ιδιώτη, απομακρυνόμενο από την προηγούμενη νομολογία, την οποία έκρινε υπερβολικά περιοριστική, και επικαλούμενο το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Τα πρόσφατα συμπεράσματα του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση C-50/00 P ³ ασκούν σφαιρικά κριτική στην ερμηνεία που δίνει στο άρθρο 230 § 4 της Συνθήκης ΕΚ η παραδοσιακή νομολογία. Συνεπώς, δεν αποκλείεται να διαγράφεται μια σημαντική στροφή στη νομολογία περί του παραδεκτού της άμεσης προσφυγής των ιδιωτών.

¹ Βλ. την απόφαση του Πρωτοδικείου της 27ης Ιουνίου 2000, T-172/98 κ. α., Salamander κ. α., Συλλογή 2000, II- 2487, αιτιολογική σκέψη 74.

² Απόφαση της 3ης Μαΐου 2002, T-177/01, Jégo-Quéré κατά Επιτροπής.

³ Συμπεράσματα της 21ης Μαρτίου 2002, υπόθεση C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου· τα συμπεράσματα αυτά δίνουν επίσης μια πολύ πλήρη επισκόπηση της συζήτησης για το θέμα αυτό. Η απόφαση του Δικαστηρίου αναμένεται εντός των επόμενων μηνών.

Θα ήταν σκόπιμο να τροποποιηθεί το άρθρο 230 § 4 της Συνθήκης ΕΚ προκειμένου να επεκταθούν οι όροι του παραδεκτού της άμεσης προσφυγής των ιδιωτών; Εάν ναι, πώς; Ή μήπως θα ήταν καλύτερο να αφεθεί στη νομολογία η μέριμνα να προσδιορίσει τους όρους του παραδεκτού, λαμβάνοντας υπόψη το δικαίωμα στην αποτελεσματική δικαστική προστασία;

Θα ήταν ενδεδειγμένο να καθιερωθεί νέο, άμεσο ένδικο μέσο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων, όπως συμβαίνει με ορισμένες εθνικές συνταγματικές διαδικασίες;

Ποιες θα ήταν οι συνέπειες μιας τροποποίησης της Συνθήκης σε αυτό το σημείο για την οργάνωση και τη λειτουργία των κοινοτικών Δικαστηρίων;

III. Τρόποι και συνέπειες της ενδεχόμενης προσχώρησης της Κοινότητας/της Ένωσης στην ΕΣΑΔ

Προκαταρκτική παρατήρηση: η συμπληρωματικότητα μεταξύ του Χάρτη και της ιδέας της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ

Πρέπει καταρχάς να υπενθυμισθεί η παρατήρηση που έκαναν πολλά όργανα και προσωπικότητες, ότι η κατάρτιση του Χάρτη και η πρόταση για την προσχώρηση της Κοινότητας –ή, στο μέλλον, της Ένωσης– μόλις αναγνωριστεί η νομική της προσωπικότητα– στην ΕΣΑΔ συνιστούν πρωτοβουλίες συμπληρωματικές και όχι εναλλακτικές ¹: αφ' ενός, η ύπαρξη του Χάρτη ουδόλως αναιρεί το υποτιθέμενο ενδιαφέρον της πρότασης να καταστεί εφαρμοστέος στην Ένωση ο μηχανισμός εξωτερικού ελέγχου που καθιερώνει η ΕΣΑΔ. Αφετέρου, με την προσχώρηση στην ΕΣΑΔ δεν θα γινόταν λιγότερο χρήσιμη για την Ένωση η δημιουργία ενός δικού της καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως αφού η ΕΣΑΔ επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να πάνε πιο πέρα από τα δικαιώματα που αυτή καθιερώνει (άρθρο 53 ΕΣΑΔ) και ο τρόπος με τον οποίο η σχέση μεταξύ της ΕΣΑΔ και του Χάρτη αρθρώνεται στο κείμενο του τελευταίου κρίθηκε ικανοποιητικό ².

¹ Βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, την ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Οκτωβρίου 2000 (COM (2000)644 fin., παράγραφος 9)· τις ομιλίες του κ. Wildhaber, Προέδρου του ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δικαιωμάτων του ανθρώπου («το Συμβούλιο της Ευρώπης ανέκαθεν θεωρούσε τις δύο αυτές επιλογές συμπληρωματικές και όχι ως αμοιβαία αποκλειόμενες») και του κ. Rodríguez Iglesias, Προέδρου του Δικαστηρίου, της 31ης Ιανουαρίου 2002· την ομιλία του κ. Krüger, Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης, στις 18 Μαρτίου 2002.

² Έτσι, ο κ. Wildhaber στην προαναφερθείσα ομιλία του· στην ίδια κατεύθυνση επίσης ο κ. Rodríguez Iglesias, ό.π. («έτσι, αντί να τελούν σε ανταγωνισμό και να προκαλούν ένα σχίσμα στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη, η Συνθήκη και ο Χάρτης θα πρέπει να κληθούν να εμπλουτισθούν αμοιβαία»), καθώς και τα σχόλια των παρατηρητών του Συμβουλίου της Ευρώπης για το τελικό πρόγραμμα του Χάρτη, έγγρ. CHARTE 4961/00 CONTRIB 356 της 13ης Νοεμβρίου 2000, και η Επιτροπή στην προαναφερθείσα ανακοίνωσή της.

1. Τα επιχειρήματα υπέρ και κατά της προσχώρησης

Αντί να επαναλάβουμε εκτενώς τα επιχειρήματα που ανταλλάσσονται στο πλαίσιο μιας συζήτησης που κρατάει πάνω από είκοσι χρόνια, θα αρκεστούμε εδώ να υπενθυμίσουμε, με τρόπο πολύ συνοπτικό, τα βασικά τους σημεία ¹: οι συνήγοροι της προσχώρησης υποστηρίζουν κυρίως ότι θα αύξανε την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επεκτείνοντας στη δραστηριότητα των οργάνων της Ένωσης τον ίδιο μηχανισμό εξωτερικού ελέγχου στον οποίο υπόκεινται ήδη όλα τα κράτη μέλη. Κατ' αυτούς, η κάλυψη αυτού του κενού προστασίας εμφανίζεται όλο και περισσότερο επείγουσα εν όψει της διαρκούς μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ένωση, και για να αποφευχθούν αντιφάσεις σε σχέση με τις δεσμεύσεις που ζητά η Ένωση από τα υποψήφια κράτη. Η προσχώρηση της Ένωσης θα ήταν επιπλέον η καλύτερη λύση για να αποφευχθούν «νέα σχίσματα στην Ευρώπη» μεταξύ δύο συστημάτων προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, δια της εξασφάλισης αρμονικής ανάπτυξης της νομολογίας και των δύο ευρωπαϊκών Δικαστηρίων.

Το κύριο μέλημα όσων αντιτίθενται είναι ότι η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα ήταν ασυμβίβαστη με την αρχή της αυτονομίας του κοινοτικού δικαίου, καθώς και με το ρόλο του Δικαστηρίου ως μοναδικού κριτή αυτού του δικαίου. Το θέμα αυτό θα εξεταστεί εκτενέστερα στη συνέχεια. Σύμφωνα με άλλο επιχείρημα, που προβάλλεται, δεν θα ήταν ορθό να υπαχθεί η Ένωση στον έλεγχο δικαστών που δεν είναι υπήκοοί της και οι οποίοι δεν κατανοούν σε βάθος την ιδιαιτερότητα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Από τα επιχειρήματα που αντηλλάγησαν, προκύπτει ότι η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα είχε ως αποτέλεσμα να ενισχύσει το κύρος και την αξιοπιστία του δικαίου της Ένωσης και του δικαιοδοτικού της συστήματος, ή ότι μάλλον θα το εξασθενίσει;

¹ Βλ. τα επιχειρήματα που προέβλεπαν οι διάφοροι παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου κατά τη διαδικασία που οδήγησε στη γνωμοδότηση 2/94, Συλλογή 1996, I, σελ. 1772 και επ. Βλ. επίσης την έκθεση σχετικά με το Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της House of Lords Select Committee on the European Union της 24ης Μαΐου 2000, παράγραφος 104 - 112 (περίληψη των μαρτυριών για το ερώτημα αυτό ενώπιον της εν λόγω επιτροπής).

2. Τρόποι προσχώρησης

α) Σε επίπεδο Ένωσης

Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου, για την προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΑΔ επιβάλλεται προσθήκη ρητής νομικής βάσης στη Συνθήκη ΕΚ, όπως για παράδειγμα στο άρθρο της 303. Εάν η Συνέλευση συστήσει να αναγνωριστεί επίσημα η νομική προσωπικότητα της Ένωσης και να συνενωθεί με εκείνη της Κοινότητας, η νομική αυτή βάση θα επιτρέψει την προσχώρηση της Ένωσης.¹

β) Σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης

Η προσχώρηση της Κοινότητας/της Ένωσης στην ΕΣΑΔ θα επέβαλε εν πάση περιπτώσει και τροποποίηση της ΕΣΑΔ, έστω και μόνο του άρθρου της 59 το οποίο περιορίζει τον κύκλο των συμβαλλομένων μερών της στα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (που μπορούν να είναι μόνο ευρωπαϊκά κράτη). Ακόμα, θα έθετε σειρά άλλων τεχνικών ζητημάτων που ίσως θα επέβαλαν κάποιες αναπροσαρμογές του συστήματος του Στρασβούργου.²

3. Οι συνέπειες της προσχώρησης για την αρχή της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης

Κατά μία γνώμη, η προσχώρηση της Κοινότητας θα έθιγε την αρχή της αυτονομίας του κοινοτικού δικαίου. Αυτό θα συνέβαινε αφενός επειδή το Δικαστήριο θα έχανε το μονοπώλιο να αποφαινεται ως προς το κύρος των πράξεων του κοινοτικού δικαίου - αφού αυτό θα ελέγχεται πλέον και από

¹ Κατά τη διατύπωση νομικής βάσης, θα καθοριστεί εάν η σχετική διάταξη θα αναφέρεται μόνο στην περίπτωση της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ ή θα καλύπτει και τη δυνατότητα προσχώρησης σε άλλες διεθνείς συμβάσεις στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επίσης, πρέπει να προβλεφθούν κανόνες για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που θα εφαρμοστεί για την υπογραφή και τη σύναψη της συμφωνίας προσχώρησης.

² Τα ζητήματα αυτά εξετάστηκαν πρόσφατα από μια ομάδα ad hoc που συνεστήθη στο πλαίσιο της Διοικούσας Επιτροπής για τα ανθρώπινα δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, βλ. την έκθεση δραστηριοτήτων της ομάδας αυτής με ημερομηνία 2 Απριλίου 2002 (GT-DH-EU(2002)012).

το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Αφετέρου, το τελευταίο αυτό Δικαστήριο θα καλείται ενδεχομένως να αποφαινεται και σε θέματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, όπως στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας των κοινοτικών πράξεων, αλλά και της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών ή της εξάντλησης των εσωτερικών προσφυγών. Επίσης, το Δικαστήριο θα έχανε και το ρόλο του ως μοναδικού κριτή σε διαφορές μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και θεσμικών Οργάνων, αφού παρόμοιες διαφορές, δυνάμει του άρθρου 33 της ΕΣΑΔ, μπορούν να εκδικάζονται από το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Με όλα αυτά θα εξασθενίσει αισθητά και το πολιτικό κύρος του οποίου χαίρει το Δικαστήριο έναντι των αρχών των κρατών μελών, ακόμα έναντι και αυτών των ανωτάτων δικαστηρίων τους.

Άλλοι πάλι απορρίπτουν αυτή την ανάλυση και υποστηρίζουν ότι η προσχώρηση συμβιβάζεται απόλυτα με την αυτονομία του κοινοτικού δικαίου. Επισημαίνουν ότι το Δικαστήριο του Στρασβούργου δεν έχει καμία εξουσία αναίρεσης ή ακύρωσης πράξεων των συμβαλλομένων μερών ή αποφάσεων των ανωτάτων δικαστηρίων τους, αλλά ότι μπορεί μόνο να διαπιστώνει παραβιάσεις της ΕΣΑΔ· οι συγκεκριμένες συνέπειες της διαπίστωσης των παραβιάσεων στην εσωτερική έννομη τάξη ανήκουν στην αρμοδιότητα των αρχών των συμβαλλομένων μερών. Επιπλέον, το Δικαστήριο του Στρασβούργου λαμβάνει υπόψη του το εσωτερικό δίκαιο μόνον ως πραγματικό περιστατικό, ενώ όταν κρίνει την αναλογικότητα των εθνικών πράξεων, παραδέχεται περιθώρια εκτίμησης τέτοια που θα επιτρέπουν να συνεκτιμάται και η ιδιαιτερότητα του κοινοτικού δικαίου. Δεν θα ήταν συνεπώς δυνατό να χαρακτηριστεί το Δικαστήριο του Στρασβούργου δικαστήριο «ανώτερο» σε σχέση με τα Ανώτατα Δικαστήρια των συμβαλλομένων μερών, αλλά απλώς ως μία εξειδικευμένη δικαιοδοτική αρχή που ασκεί εξωτερικό επικουρικό έλεγχο.¹ Ως προς τον κίνδυνο να φέρονται ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου προσφυγές μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών ή μεταξύ κρατών μελών, θα μπορούσε να συναχθεί ότι τέτοιου είδους προσφυγές απαγορεύονται ούτως ή άλλως από το κοινοτικό δίκαιο². Ίσως πάντως να κριθεί σκόπιμο να

¹ Βλ. γνωμοδότηση 1/91 του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1991, Συλλογή 1991, I-6079, αιτ. παρ. 40: « Η αρμοδιότητα της Κοινότητας σε θέματα διεθνών σχέσεων... περιλαμβάνει κατ'ανάγκη τη δυνατότητά της να υπόκειται στις αποφάσεις δικαστηρίων που ιδρύονται ή ορίζονται δυνάμει παρόμοιων συμφωνιών, όσον αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεών τους.»

² Προσφυγές σε τομέα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου μεταξύ κρατών μελών ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, θα ήταν αντίθετες προς το άρθρο 292 της Συνθήκης ΕΚ (προσφυγές για πράξεις που δεν συνδέονται με το κοινοτικό δίκαιο εξυπακούεται ότι επιτρέπονται). Ομοίως, μπορεί να συναχθεί ότι η υποβολή διαφορών μεταξύ Κοινότητας / Ένωσης και κρατών μελών ενώπιον του Δικαστηρίου αυτού θα συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 10 της Συνθήκης ΕΚ, για καταστρατήγηση των διαδικασιών του άρθρου 226 ή του άρθρου 230 της Συνθήκης ΕΚ, αντιστοίχως.

διευκρινιστεί ρητά σε τυχόν συμφωνία προσχώρησης, σε μία δήλωση για παράδειγμα, ότι η Κοινότητα /η Ένωση και τα κράτη μέλη παραιτούνται από το δικαίωμά τους να ασκούν διακρατικές προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Ορισμένοι, τέλος, υποστηρίζουν ότι ακριβώς η παρατεινόμενη μη συμμετοχή της Κοινότητας/της Ένωσης στο σύστημα του Στρασβούργου θα περιέκλειε στο μέλλον κινδύνους για την έννομη τάξη της. Πράγματι, συμβαίνει τα κράτη μέλη να κατηγορούνται ως εμμέσως υπεύθυνα ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου για υποτιθέμενες παραβιάσεις της ΕΣΑΔ που στην πραγματικότητα οφείλονται πράξεις των θεσμικών Οργάνων της Ένωσης. Η ευθύνη αυτή έχει αναγνωριστεί για τις πράξεις πρωτογενούς δικαίου που δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου¹ ΕΚ καθώς και για προσφυγές κατά εθνικής πράξεως που αποτελεί πιστή μεταφορά κοινοτικής οδηγίας². Ήδη εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου προσφυγή κατά των 15 κρατών μελών στην οποία υποστηρίζεται ότι μία απόφαση της Επιτροπής σε θέμα ανταγωνισμού, επιβεβαιωμένη από το Δικαστήριο των ΕΚ, παραβιάζει την ΕΣΑΔ.³ Οι σχολιαστές αυτοί φοβούνται ότι, χωρίς προσχώρηση, όλο και συχνότερα το Δικαστήριο του Στρασβούργου θα αποφαινεται έμμεσα ως προς πράξεις της Κοινότητας / της Ένωσης, χωρίς να είναι δυνατό να αμυνθεί η ίδια ή να εκπροσωπηθεί η έννομη τάξη της από ένα δικαστή από το Δικαστήριο, και ότι τα κράτη μέλη, αμυνόμενα αυτά για λογαριασμό της Κοινότητας, ενδέχεται να διαφωνούν με αυτήν ή μεταξύ τους για το εάν κοινοτικές πράξεις είναι σύμφωνες προς την ΕΣΑΔ.

Η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα έθιγε την αρχή της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης και το ρόλο του Δικαστηρίου ως ύπατου κριτή της; Ή μάλλον θα είχε θετικές συνέπειες για την έννομη τάξη αυτή ;

¹ Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου της 18ης Φεβρ.1999, Matthews/Ηνωμένο Βασίλειο, Συλ.24833/94, σχετικά με την Πράξη του 1976 για τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τις οποίες το Παράρτημα II της Πράξης απέκλειε το Γιβραλτάρ.

² Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου της 15ης Νοεμ.1996, Cantoni/Γαλλία, Συλ. αριθ.17862/91. Βλ. επίσης την απόφαση της 7ης Μαρτίου 2000, ΤΙ/Ηνωμένο Βασίλειο, Συλ. αριθ. 43844/98, σχετικά με τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

³ Υπόθεση DSR Senator Lines/15 κράτη μέλη, Συλ. αριθ. 56672/00. Το Δικαστήριο δεν έχει ακόμα αποφανθεί για το παραδεκτό της προσφυγής, την οποία αμφισβητούν τα 15 κράτη μέλη επικαλούμενα τη νομολογία της παλαιάς Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (απόφαση της 9ης Φεβρ.1990, M&Co/Γερμανία).

4. Συνέπειες για το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών

Στη συνάρτηση αυτή, θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ δύο θεμάτων :

Πρώτον, επειδή για την προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα χρειαζόταν, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου, η προσθήκη ρητής νομικής βάσης στη συνθήκη (για τη μορφή της βλ. παρακάτω), ορισμένοι είπαν ότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την αναγνώριση γενικής αρμοδιότητας¹ της Κοινότητας/ Ένωσης στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ακόμα και σε εσωτερικό επίπεδο. Η ανάλυση αυτή αμφισβητήθηκε : Αφού σκοπός και αποτέλεσμα της προσχώρησης θα ήταν μόνο να υπαχθούν τα θεσμικά Όργανα στα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΣΑΔ και στον εξωτερικό έλεγχο του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, πώς μία νομική βάση που θα προστεθεί στη συνθήκη μόνο για το σκοπό αυτό, θα μπορούσε να καταλήξει στη δημιουργία μιας γενικής αρμοδιότητας της Ένωσης να νομοθετεί σε εσωτερικό επίπεδο, θεσπίζοντας θεμελιώδη δικαιώματα που θα δεσμεύουν τα κράτη μέλη στις ενέργειές τους ; Υπάρχει πάντως η δυνατότητα να διευκρινιστεί το σημείο αυτό στην νομική βάση στην οποία θα βασιστεί η προσχώρηση, εάν κριθεί αναγκαίο. Άλλοι πρότειναν να λυθεί το ζήτημα με υπαγωγή των θεσμικών Οργάνων στο σύστημα του Στρασβούργου χωρίς να γίνει προσχώρηση (το μοντέλο αυτό αναπτύσσεται παρακάτω).

Δεύτερον, ορισμένοι τόνισαν ότι, με την προσχώρηση, το Δικαστήριο του Στρασβούργου ίσως φθάσει να αποφαινεται σχετικά με το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, καθώς μερικές φορές θα είναι δύσκολο να καθοριστεί εάν μία υπόθεση άπτεται της «δικαιοδοσίας» (άρθρο 1 ΕΣΑΔ) της Κοινότητας / της Ένωσης ή ενός κράτους μέλους. Προς αποφυγή πάντως παρόμοιων καταστάσεων, προτάθηκαν τεχνικές λύσεις οι οποίες θα μπορούσαν να καθοριστούν σε ενδεχόμενη συμφωνία προσχώρησης².

¹ Θα είχε κανείς να παρατηρήσει ότι, ακόμα και χωρίς να υπάρχει παρόμοια γενική αρμοδιότητα, η Κοινότητα θεσπίζει σε ορισμένους τομείς ειδικούς κανόνες που έχουν σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, είτε βάσει επιμέρους άρθρων της Συνθήκης (βλ. για παράδειγμα τα άρθρα 13, 141 της Συνθήκης ΕΚ) είτε «παραπληρωματικά» προς την άσκηση των αναγνωρισμένων αρμοδιοτήτων της (βλ. για παράδειγμα, το προαναφερθέν άρθρο 2 του κανονισμού 2679/98 (δικαίωμα απεργίας), ή τους κανονισμούς 975/99 και 976/99 στο πλαίσιο κοινοτικών δράσεων συνεργασίας με τρίτες χώρες.

² Συγκεκριμένα προτείνεται, κατά το παράδειγμα τη λύσης που δόθηκε στη Σύμβαση για Δίκαιο της Θάλασσας, ένας μηχανισμός που θα επιτρέπει στην Κοινότητα / Ένωση να παρεμβαίνει υπέρ ενός κράτους μέλους ως συνεναγόμενη και αλληλεγγύως υπεύθυνη, και αντίστροφα, καθώς και η προσθήκη δήλωσης στην οποία θα υπογραμμίζεται ότι μόνο στην Κοινότητα / Ένωση και στα κράτη μέλη εναπόκειται να αποφαινούνται σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με τις εσωτερικές τους διαδικασίες.

Η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα ήταν ουδέτερη σε σχέση με την κατανομή των εσωτερικών αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών; Θα ήταν σκόπιμο να υπάρξει μία διάταξη της Συνθήκης που θα διευκρινίζει αυτή την ουδετερότητα, όπως έγινε με το άρθρο 51§2 του Χάρτη; Υπάρχει πράγματι κίνδυνος το Δικαστήριο του Στρασβούργου να καταλήξει να αποφαινεται σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών; Οι προτεινόμενοι μηχανισμοί θα ήταν ικανοί να αποτρέψουν αυτό τον κίνδυνο;

5. Εναλλακτικές λύσεις για να εξασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του δικαίου της ΕΣΑΔ :

Είναι γενικώς παραδεκτό ότι οι ανεπίσημες επαφές και ανταλλαγές που διατηρούν μεταξύ τους τα δύο Ευρωπαϊκά Δικαστήρια είναι πολύ θετικές και διευκολύνουν σημαντικά την αρμονική εξέλιξη της νομολογίας τους. Ωστόσο, αν και ορισμένοι σχολιαστές επιμένουν ότι η προσχώρηση της Κοινότητας / Ένωσης είναι η ιδανική λύση προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή, άλλοι προτείνουν να αναπτυχθούν για το σκοπό αυτό εναλλακτικοί μηχανισμοί, εκ των οποίων θα επισημάνουμε εδώ τους πιο συζητημένους :

α) Μηχανισμός παραπομπής ή διαβούλευσης

Προτάθηκε να εγκαθιδρυθεί μηχανισμός παραπομπής ή διαβούλευσης που θα δίνει στο Δικαστήριο του Λουξεμβούργου τη δυνατότητα να θέτει στο Δικαστήριο του Στρασβούργου ερωτήματα ερμηνείας της ΕΣΑΔ.

Τέτοιες προτάσεις έχουν διατυπωθεί άλλοτε ως μέτρο συνοδευτικό της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ και άλλοτε ως μέτρο εναλλακτικό προς αυτήν. Στη δεύτερη περίπτωση, ορισμένοι πρότειναν η απάντηση ή η γνωμοδότηση που θα δίνει το Δικαστήριο του Στρασβούργου να χαρακτηριστεί ως «μη δεσμευτική» για το Δικαστήριο των ΕΚ. Υποστηρίχθηκε ακόμα ότι ένας παρόμοιος μηχανισμός θα εξασφάλιζε καλύτερα τη συνοχή μεταξύ των δύο νομολογιών, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί για ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε χρόνο που δεν υπάρχει σχετική νομολογία του Στρασβούργου και η απόφασή του ανατρέπεται από επιγενόμενη νομολογία του. Για εκείνους που προκρίνουν συνδυασμό μηχανισμού παραπομπής και προσχώρησης, ο μηχανισμός αυτός θα συνέβαλε και στη μείωση του αριθμού ατομικών προσφυγών που έχουν σχέση με το δίκαιο της Ένωσης ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Στις προτάσεις αυτές αντιτάχθηκαν πολλές αντιρρήσεις. Ιδιαίτερα τονίστηκε ότι με τον μηχανισμό αυτό θα καθυστερούσε σημαντικά, και εις βάρος του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης (κυρίως σε περιπτώσεις που αυτή η διαδικασία έρχεται να προστεθεί σε προγενέστερη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από εθνικό δικαστήριο προς το Δικαστήριο ΕΚ). Παρατηρήθηκε επίσης ότι το Δικαστήριο κινδυνεύει να αντιμετωπίσει καταστάσεις τέτοιες που παρόμοιες δεν έχει να αντιμετωπίσει κανένα εθνικό Συνταγματικό Δικαστήριο : Παρά το ότι θα προσφεύγει σε αυτή τη διαδικασία μόνο σε αυστηρά επιλεγμένες περιπτώσεις, η επιλογή του να μην θέσει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο του Στρασβούργου σε μία συγκεκριμένη υπόθεση, θα υπόκειται εκ των υστέρων πάντα σε κριτική, ιδίως αν το Στρασβούργο φαίνεται στη συνέχεια να ακολουθεί άλλη γραμμή από εκείνη του Λουξεμβούργου. Εάν, αντί να γίνει προσχώρηση, αποφασιστεί να καταστούν οι γνωμοδοτήσεις του Στρασβούργου «μη δεσμευτικές», το Δικαστήριο των ΕΚ δεν θα μπορεί να αφίσταται ανοιχτά από τις γνωμοδοτήσεις αυτές, και οι αποφάσεις του θα σχολιάζονται με πρίσμα τον συγκεκριμένο βαθμό πιστότητάς τους προς τις γνωμοδοτήσεις του Στρασβούργου.

Τέλος, άλλοι υποστηρίζουν ότι μία διαδικασία γνωμοδότησης ή παραπομπής θα προκαλούσε μπέρδεμα των νομικών συστημάτων και θα είχε ακόμα σοβαρότερες συνέπειες για την αυτονομία του κοινοτικού δικαίου απ'ό,τι μία κανονική προσχώρηση. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου θα παρενέβαινε απευθείας σε εκκρεμείς διαφορές δίνοντας αυθεντικές ερμηνείες που θα δέσμευαν το Δικαστήριο ΕΚ - είτε *de jure* είτε *de facto* -, ενώ οποιοδήποτε άλλο εθνικό συνταγματικό δικαστήριο έχει κατ'αρχάς την εξουσία να εκτιμήσει ελεύθερα τα θεμελιώδη δικαιώματα της δικής του έννομης τάξης, και μόνον εκ των υστέρων έρχεται το Δικαστήριο του Στρασβούργου να ελέγξει το κατά πόσον τηρήθηκαν οι υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου που απορρέουν από την ΕΣΑΔ.

Από τεχνική άποψη, η καθιέρωση διαδικασίας παραπομπής ή διαβούλευσης θα επέβαλε όχι μόνο να προσαρτηθεί ειδικό πρωτόκολλο στις Συνθήκες ΕΚ/ΕΕ, αλλά να τροποποιηθεί και η ΕΣΑΔ, αφού η διαδικασία αυτή θα αποτελούσε παρέκκλιση σε σχέση με την κανονική λειτουργία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

β) Κοινό Τμήμα

Αξίζει να αναφερθεί και άλλη μία σκέψη που ακούγεται ενίοτε, σύμφωνα με την οποία, εάν δεν γίνει προσχώρηση, το Δικαστήριο ΕΚ και το Δικαστήριο του Στρασβούργου θα μπορούσαν να σχηματίσουν ένα «κοινό τμήμα» ή «panel», στο οποίο θα μπορεί να προσφεύγει οποιοδήποτε από τα δύο Δικαστήρια, όποτε παρίσταται αναγκαίο να εξασφαλιστεί η ομοιόμορφη ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδίως όταν ένα από τα Δικαστήρια θέλει να απομακρυνθεί από τη νομολογία του άλλου. Η ιδέα αυτή, όπως ισχυρίζονται οι υποστηρικτές της, τοποθετεί σε βάση ισότητας τα δύο Δικαστήρια και θίγει στον ελάχιστο βαθμό τη σημερινή τους λειτουργία. Ερωτάται πάντως εάν η πρόταση αυτή δεν συγκρούεται με τον κανόνα που έχει συναγάγει το Δικαστήριο από την αρχή της αυτονομίας του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο οι δικαστές του Δικαστηρίου δεν πρέπει να μετέχουν σε άλλα δικαστήρια στα οποία μπορεί να κληθούν να ερμηνεύσουν διατάξεις όμοιες με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου αλλά με διαφορετικές προσεγγίσεις, μεθόδους και εννοιολογικά εργαλεία.¹

γ) Θέσπιση δικαιώματος προσφυγής στο Δικαστήριο του Στρασβούργου χωρίς προσχώρηση στην ΕΣΑΔ

Τέλος, προτάθηκε να υπαχθεί η δράση των θεσμικών Οργάνων της Ένωσης στο σύστημα ατομικών προσφυγών ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, με προσάρτηση σχετικών πρωτοκόλλων και στις Συνθήκες ΕΚ και ΕΕ και στην ΕΣΑΔ, χωρίς να προβλεφθεί προσχώρηση της Κοινότητας / Ένωσης στην ΕΣΑΔ. Με το μοντέλο αυτό δημιουργείται μία κατάσταση εν πολλοίς ανάλογη με εκείνη της προσχώρησης όσον αφορά τη θέση των δύο Δικαστηρίων και την προστασία των ιδιωτών, με μία όμως βασική διαφορά : ότι η Κοινότητα / Ένωση δεν θα συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις για τυχόν τροποποιήσεις της ΕΣΑΔ ή των πρόσθετων πρωτοκόλλων. Ορισμένοι παρατήρησαν ότι το μοντέλο αυτό θα δημιουργήσει προβλήματα αρχής ως προς την αυτονομία του κοινοτικού δικαίου καθώς και πρακτικές περιπλοκές : Τα θεσμικά Όργανα θα

¹ Βλ. γνώμη 1/91 του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1991, αιτ.παρ. 52, σχετικά με το πρώτο σχέδιο συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο και το καθεστώς του Δικαστηρίου ΕΟΧ που ιδρύεται βάσει αυτής.

υπόκεινται στο σύστημα προσφυγών του Στρασβούργου χωρίς το δίκαιο του Στρασβούργου να αποτελεί επίσημα μέρος του κοινοτικού δικαίου (μολονότι τα πάγια εργαλεία που προβλέπει η ΕΣΑΔ εφαρμόζονται *de facto* και στην προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου ΕΚ), ενώ η Κοινότητα / Ένωση δεν θα έχουν στο σύστημα του Στρασβούργου ίση μεταχείριση με τους άλλους υπογράφοντες της ΕΣΑΔ.

Οι λύσεις που προτείνονται ως εναλλακτικές της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ είναι ικανοποιητικές; Θα ήταν σκόπιμο να θεσπιστεί ένας μηχανισμός παραπομπής από το Δικαστήριο ΕΚ προς το Δικαστήριο του Στρασβούργου, είτε ως εναλλακτικός είτε ως συμπληρωματικός της προσχώρησης της Κοινότητας/ Ένωσης στην ΕΣΑΔ; Ή θα ήταν προτιμότερο, να γίνει προσχώρηση, και να δημιουργηθεί ένα κοινό σύστημα (δηλαδή, μετά την εξάντληση των εσωτερικών προσφυγών, οι ατομικές προσφυγές να ασκούνται ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου);