

CONV 354/02

WG II 16

ΕΚΘΕΣΗ

του :	Προέδρου της Ομάδας εργασίας II – «Ενσωμάτωση του Χάρτη / Προσχώρηση στην ΕΣΑΔ»
προς :	τα μέλη της Συνέλευσης
Θέμα :	Τελική έκθεση της Ομάδας εργασίας II

Εισαγωγή

Η Ομάδα, βασιζόμενη στην εντολή που έχει λάβει (έγγρ. CONV 72/02), εξέτασε, κατά τη διάρκεια επτά συνεδριάσεων και αφού άκουσε τις απόψεις αρκετών νομικών εμπειρογνομόνων ¹, τα εξής δύο βασικά και αλληλένδετα θέματα :

- τον τρόπο και τις συνέπειες της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (εφεξής «ο Χάρτης») στις Συνθήκες (Κεφάλαιο Α),
- τον τρόπο και τις συνέπειες της ενδεχόμενης προσχώρησης της Κοινότητας / Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (εφεξής «η ΕΣΑΔ») (Κεφάλαιο Β).

Επί πλέον, η Ομάδα συζήτησε το ειδικότερο θέμα της άσκησης προσφυγών εκ μέρους φυσικών προσώπων ενώπιον του Δικαστηρίου το οποίο, όπως αναφέρεται στην εντολή της Ομάδας, προκύπτει ανεξάρτητα από τα ζητήματα της ενσωμάτωσης του Χάρτη και της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ αλλά συνδέεται ευρύτερα με τα θεμελιώδη δικαιώματα (Κεφάλαιο Γ).

¹ Του κ. Johann Schoo, Διευθυντή, Νομική Υπηρεσία του Κοινοβουλίου, του κ. Jean-Claude Piris, Νομικού Συμβούλου, Γενικού Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου και του κ. Michel Petite, Γενικού Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της Επιτροπής, οι οποίοι εξέθεσαν τις απόψεις τους στις 23 Ιουλίου (βλ. WD 13 και CONV 223/02). Του κ. Marc Fischbach, Δικαστή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, και του κ. Βασιλείου Σκουρή, Δικαστή στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίοι έλαβαν τον λόγο στις 17 Σεπτεμβρίου (βλ. WD 19 και CONV 295/02). Του κ. Söderman, Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και παρατηρητή στη Συνέλευση, ο οποίος παρέστη στη συνεδρίαση της Ομάδας στις 4 Οκτωβρίου και υπέβαλε σχετική εισήγηση (CONV 221/02 CONTRIB 76).

Η Ομάδα, χάρις στην ιδιαίτερη προσήλωση που επέδειξαν τα μέλη της, στην προθυμία τους να εμπλέκονται σε λεπτομερείς τεχνικές συζητήσεις και στο αξιοσημείωτο συμβιβαστικό πνεύμα τους, επέτυχε να εκπονήσει μια έκθεση και για τα δύο βασικά θέματα, για την οποία υπάρχει υψηλός βαθμός συναίνεσης· τα δύο μέρη της παρούσας έκθεσης πρέπει να θεωρηθούν ως συμπληρωματικά και εμπίπτοντα στην ίδια προβληματική.

A. Σχετικά με τον Χάρτη

I. Συστάσεις ως προς τον τύπο της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη

1. Σύσταση γενικής φύσεως

Ευθύς εξ αρχής, η Ομάδα τονίζει ότι, σύμφωνα με την εντολή που έχει λάβει, η πολιτική απόφαση για την ενδεχόμενη ενσωμάτωση του Χάρτη στο πλαίσιο των Συνθηκών θα ληφθεί από την ολομέλεια της Συνέλευσης. Η εντολή που είχε λάβει η Ομάδα συνίστατο στην προετοιμασία αυτής της απόφασης με την εξέταση μιας σειράς συγκεκριμένων θεμάτων όσον αφορά τον τρόπο και τις συνέπειες αυτής της ενσωμάτωσης.

Με την επιφύλαξη της εν λόγω πολιτικής απόφασης και με βάση το κοινό έδαφος που επετεύχθη στην Ομάδα επί όλων των καίριων ζητημάτων που αφορούν τον Χάρτη, όπως αυτά εκτίθενται παρακάτω, όλα τα μέλη της Ομάδας είτε τάσσονται σαφώς υπέρ της ενσωμάτωσης του Χάρτη *υπό μορφή που θα τον καθιστούσε νομικά δεσμευτικό και θα του έδινε συνταγματικό κύρος* είτε δεν έχουν αντίρρηση να εξετάσουν με ευνοϊκή προδιάθεση την ενσωμάτωση αυτή. Κατά τη γνώμη της Ομάδας, υπάρχουν διάφοροι τρόποι για να επιτευχθεί αυτό το αποτέλεσμα, όπως εξηγείται παρακάτω. Και, εν πάση περιπτώσει, ένα «δομικό στοιχείο» τόσο σημαντικό όσο τα θεμελιώδη δικαιώματα θα πρέπει οπωσδήποτε να ενταχθεί στο συνταγματικό πλαίσιο της Ένωσης. Η Ομάδα είναι πεπεισμένη ότι, με την παρούσα έκθεση, έχει επιτελεστεί η αναγκαία προεργασία που παρέχει τη δυνατότητα στην ολομέλεια να λάβει την πολιτική της απόφαση σχετικά με την ενσωμάτωση. Σημειωτέον ότι η παρούσα γενικής φύσεως σύσταση εκ μέρους της Ομάδας έχει διευκολυνθεί από τη συμφωνία που επετεύχθη στην Ομάδα, όπως εξηγείται παρακάτω, σχετικά με την αποσαφήνιση ορισμένων νομικών και τεχνικών πτυχών του Χάρτη οι οποίες θεωρούνται αναγκαίες στην περίπτωση ενός νομικά δεσμευτικού Χάρτη και έχουν ιδιαίτερη σημασία για μια ομαλή ενσωμάτωση που θα εξασφαλίζει ασφάλεια δικαίου.

2. Συστάσεις ως προς τη συγκεκριμένη μορφή της ενσωμάτωσης

Η Ομάδα έχει πλήρη συνείδηση ότι η επιλογή που θα πρέπει να γίνει ως προς τη συγκεκριμένη μορφή που θα λάβει η ενσωμάτωση δεν εξαρτάται μόνο από εκτιμήσεις που σχετίζονται με τον Χάρτη ή τα θεμελιώδη δικαιώματα γενικότερα αλλά και από τη συνολική εικόνα της αρχιτεκτονικής της Συνθήκης που θα προκύψει από τις μελλοντικές συζητήσεις στην ολομέλεια της Συνέλευσης. Για τον λόγο αυτό, η Ομάδα έκρινε ότι δεν θα πρέπει να θέσει περιορισμούς στο μελλοντικό έργο της Συνέλευσης με το να προτείνει μία μόνο τεχνική για την ενσωμάτωση του Χάρτη. Έτσι, από τις διάφορες προτάσεις που υποβλήθηκαν στην Ομάδα στην αρχή των εργασιών της¹, η Ομάδα συνιστά στην ολομέλεια να εξετάσει τις ακόλουθες βασικές δυνατότητες :

- α. την προσθήκη του κειμένου των άρθρων του Χάρτη στην αρχή της Συνταγματικής Συνθήκης, σε έναν Τίτλο ή Κεφάλαιο αυτής της Συνθήκης, ή
- β. την προσθήκη σε άρθρο της Συνταγματικής Συνθήκης μιας κατάλληλης παραπομπής στον Χάρτη· η παραπομπή αυτή θα μπορούσε να συνδυαστεί με την προσθήκη του Χάρτη σε παράρτημα της Συνταγματικής Συνθήκης ή την προσάρτησή του σε αυτήν, είτε ως ειδικό μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης που περιέχει μόνο τον Χάρτη είτε ως χωριστό νομικό κείμενο (π.χ. υπό μορφή πρωτοκόλλου).
- γ. κατά την άποψη ενός μέλους της Ομάδας, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μια «έμμεση αναφορά»² στον Χάρτη προκειμένου να καταστεί αυτός νομικά δεσμευτικός χωρίς να προσλάβει συνταγματικό καθεστώς.

Μετά από εξέταση των ζητημάτων που εμπίπτουν στην εντολή της Ομάδας, η μεγάλη πλειοψηφία των μελών της τάσσεται υπέρ της πρώτης δυνατότητας για λόγους μεγαλύτερης σαφήνειας της Συνταγματικής Συνθήκης. Η δεύτερη δυνατότητα υποστηρίζεται από ορισμένα άλλα μέλη, μερικά από τα οποία τονίζουν ότι θα πρέπει να τεθεί ο Χάρτης σε παράρτημα της Συνθήκης, είτε ως ειδικό μέρος της Συνθήκης είτε ως Πρωτόκολλο. Η Ομάδα στο σύνολό της τονίζει ότι και οι δύο βασικές δυνατότητες καθιστούν τον Χάρτη νομικά δεσμευτικό κείμενο συνταγματικού κύρους.

¹ Βλ. έγγρ. CONV 72/02 και 116/02, σελ. 7-8.

² Βλ. έγγρ. CONV 116/02, σελ. 7.

II. Συμπεράσματα και συστάσεις για ορισμένες νομικές και τεχνικές πτυχές του Χάρτη που είναι σημαντικές για την ομαλή ενσωμάτωση του Χάρτη στη αρχιτεκτονική της νέας Συνθήκης

Σημαντικό μέρος των εργασιών της Ομάδας κάλυψε η εξέταση ορισμένων νομικών και τεχνικών πτυχών του Χάρτη οι οποίες, όπως κατέστη σαφές κατά τις συζητήσεις της Ομάδας, έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ομαλή ενσωμάτωση του Χάρτη, ως νομικά δεσμευτικού εγγράφου, στην αρχιτεκτονική της νέας Συνθήκης. Στην Ομάδα επετεύχθη συμφωνία ως προς τα θέματα αυτά και τις σχετικές συστάσεις οι οποίες προτείνονται με την υποστήριξη της μεγάλης πλειοψηφίας των μελών, ενώ δύο μέλη έχουν εκφράσει επιφυλάξεις, όπως εξηγείται παρακάτω.

1. Σεβασμός του περιεχομένου του Χάρτη

Το βασικό σημείο εκκίνησης στο οποίο στηρίζονται τα συμπεράσματα για τον Χάρτη είναι ότι το περιεχόμενο του Χάρτη αντιπροσωπεύει μια συναίνεση που επιτεύχθηκε από προηγούμενη Συνέλευση, ένα σώμα που είχε ειδική εμπειρία στα θεμελιώδη δικαιώματα και αποτέλεσε το υπόδειγμα για την τωρινή Συνέλευση. Η συναίνεση αυτή επικυρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας. Το σύνολο του Χάρτη – δηλαδή η απαρίθμηση των δικαιωμάτων και των αρχών, το προοίμιο του και, ως καίριας σημασίας στοιχείο, οι «γενικές διατάξεις» του – πρέπει να γίνει σεβαστό από τη Συνέλευση και να μην τεθεί υπό επανεξέταση.

Για τον λόγο αυτό, η Ομάδα δεν ασχολήθηκε καθόλου με το ενδεχόμενο αλλαγής των δικαιωμάτων και αρχών που περιέχονται στον Χάρτη. Αναγνωρίζει όμως ότι ορισμένες τεχνικές *συντακτικές προσαρμογές* των «γενικών διατάξεων» του Χάρτη είναι και εφικτές και αναγκαίες όπως εξηγείται παρακάτω. Η Ομάδα επομένως προτείνει στην ολομέλεια τις συντακτικές προσαρμογές που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα της παρούσας έκθεσης¹. Σημειωτέον ότι οι συγκεκριμένες προσαρμογές που προτείνονται από την Ομάδα δεν συνιστούν αλλαγές *επί της ουσίας*. Αντίθετα, *επιβεβαιώνουν* και καθιστούν απολύτως σαφή και νομικά απρόσβλητα ορισμένα βασικά στοιχεία της συνολικής συναίνεσης για τον Χάρτη επί των οποίων είχε ήδη συμφωνήσει η προηγούμενη Συνέλευση. Η ανάγκη για τις προσαρμογές αυτές υπαγορεύεται από τη νέα προοπτική μιας Συνταγματικής Συνθήκης που προέκυψε στα πλαίσια της παρούσας Συνέλευσης, αλλά και από την επιδίωξη της ασφάλειας δικαίου στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην οποία θεωρείται ότι συμβάλλει ο Χάρτης. Επομένως, όλες οι συντακτικές προσαρμογές που προτείνονται στην παρούσα έκθεση είναι απολύτως σύμφωνες με τη βασική υπόθεση εργασίας της Ομάδας, δηλαδή

¹ Επί πλέον των προσαρμογών που αναφέρονται στο Παράρτημα, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, ανάλογα με την αρχιτεκτονική της μελλοντικής Συνθήκης, ενδέχεται να απαιτηθούν και ορισμένες καθαρώς συντακτικές προσαρμογές για τις διάφορες παραπομπές που υπάρχουν στον Χάρτη, στις «Συνθήκες», στις «κοινοτικές Συνθήκες», στη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση», στο «κοινοτικό δίκαιο», κλπ., βλ. έγγρ. CONV 116/02, σελ. 7.

ότι δεν θα θιγεί η ουσία των όσων συμφωνήθηκαν με συναίνεση στην προηγούμενη Συνέλευση, η δε Ομάδα καλεί και την ολομέλεια να συμμορφωθεί επίσης με αυτή την υπόθεση εργασίας κατά την εξέταση των προτεινόμενων συντακτικών προσαρμογών.

2. Η ενσωμάτωση του Χάρτη δεν θα αλλάξει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών

Η Ομάδα είναι σε θέση να επιβεβαιώσει ότι η ενσωμάτωση του Χάρτη δεν πρόκειται να μεταβάλει καθόλου την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Η θέση αυτή, για την οποία υπήρξε ήδη συναίνεση στην προηγούμενη Συνέλευση, αντικατοπτρίζεται στο άρθρο 51 § 2 του Χάρτη. Το γεγονός ότι ορισμένα δικαιώματα του Χάρτη αφορούν τομείς στους οποίους η Ένωση έχει περιορισμένη ή και καμία αρμοδιότητα δράσης δεν αποτελεί αντίφαση δεδομένου ότι, παρ' όλο που οι αρμοδιότητές της είναι περιορισμένες, η Ένωση είναι υποχρεωμένη να σέβεται όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα όταν ενεργεί και επομένως να αποφεύγει τις έμμεσες παρεμβάσεις και ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα επί των οποίων δεν διαθέτει νομοθετική αρμοδιότητα.

Ωστόσο, προκειμένου να διευκρινιστεί πλήρως αυτό το θέμα, ακόμα και στην περίπτωση που ο Χάρτης αποτελέσει μέρος μιας Συνταγματικής Συνθήκης, η Ομάδα συνιστά τις συντακτικές προσαρμογές του άρθρου 51 § 1 και 2 που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα. Εξ άλλου, η Ομάδα θεωρεί ότι είναι χρήσιμο να επιβεβαιωθεί ρητά, στο άρθρο 51 § 2, υπό το φως της καθιερωμένης νομολογίας, ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια την επέκταση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης.¹

Επί πλέον, η Ομάδα υπενθυμίζει στη συνάρτηση αυτή ότι ο Χάρτης εκπονήθηκε με πλήρη σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, όπως είναι σαφές από το προοίμιό του, το άρθρο 51 § 1 και τα άρθρα του Χάρτη που παραπέμπουν στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. Η Ομάδα θεωρεί σωστό να περιληφθεί μια ρήτρα στις γενικές διατάξεις του Χάρτη (βλ. άρθρο 52 § 6 στο Παράρτημα) που θα υπενθυμίζει τις παραπομπές αυτές. Παρομοίως, σύμφωνο με την αρχή της επικουρικότητας είναι και το γεγονός ότι το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη περιορίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 51 § 1, στα όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης καθώς και στα κράτη μέλη, *μόνον* όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.²

¹ Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-249/96 Grant, 1998 Συλλ. I-621, παράγραφος 45.

² Σημειωτέον ότι, με την ενδεχόμενη ενσωμάτωση του Χάρτη στη Συνθήκη, η σημερινή διατύπωση του άρθρου 46 (δ) της ΣΕΕ θα πρέπει να ευθυγραμμιστεί με την ισχύουσα νομολογία και το άρθρο 51 του Χάρτη για την (περιορισμένη) εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις ενέργειες των κρατών μελών.

3. Πλήρης συμβατότητα μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Συνθήκης ΕΚ και των άρθρων του Χάρτη που τα επαναλαμβάνουν

Όσον αφορά την ειδική περίπτωση των συγκεκριμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία έχουν ήδη ρητά καθιερωθεί στη Συνθήκη ΕΚ και απλώς «επαναλαμβάνονται» στον Χάρτη (ιδίως τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης)¹, υπήρξε ήδη συναίνεση στην προηγούμενη Συνέλευση επί της αρχής ότι η νομική κατάσταση όπως καθορίζεται στη Συνθήκη ΕΚ δεν πρέπει να μεταβληθεί από τον Χάρτη. Αυτό εκφράζεται τη στιγμή αυτή με τη «ρήτρα παραπομπής» του άρθρου 52 § 2 του Χάρτη².

Επιβεβαιώνοντας τη θέση αυτή, η Ομάδα συμφώνησε ότι είναι ανάγκη, όσον αφορά αυτά τα δικαιώματα, να υπάρχει μια νομικά «στεγανή» ρήτρα παραπομπής, όπως αυτή που περιλαμβάνεται στο άρθρο 52 § 2 του Χάρτη, που να εξασφαλίζει την πλήρη συμβατότητα μεταξύ της αναφοράς των δικαιωμάτων στον Χάρτη και της αναλυτικότερης ανάπτυξης τους στη Συνθήκη ΕΚ. Η Ομάδα τονίζει ότι αυτή η ρήτρα του άρθρου 52 § 2, αν καταστεί μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης, θα χρειαστεί λογικά μια ελαφρά συντακτική προσαρμογή προκειμένου να καταστεί σαφές ότι η παραπομπή γίνεται σε *άλλα τμήματα* της Συνθήκης όπου ορίζονται οι προϋποθέσεις και τα όρια άσκησης αυτών των δικαιωμάτων. Η ακριβής διατύπωση μιας τέτοιας συντακτικής προσαρμογής, που θα αντικατοπτρίζει αυτή την αρχή της συμβατότητας, δεν είναι δυνατόν να επιχειρηθεί στο στάδιο αυτό επειδή θα εξαρτηθεί από την τελική γενικότερη αρχιτεκτονική της Συνθήκης.

Επί πλέον, η Ομάδα είναι της γνώμης ότι, όσον αφορά τα δικαιώματα αυτά, οι «επικαλύψεις» μεταξύ του Χάρτη και άλλων τμημάτων της Συνθήκης είναι, μέχρι ενός βαθμού, αναπόφευκτες για νομικούς λόγους και δεν δημιουργούν πρόβλημα δεδομένου ότι, όπως προτείνεται, η συμβατότητα θα εξασφαλιστεί με μια ρήτρα παραπομπής.

Η Ομάδα επισημαίνει ότι εάν, όπως υποστηρίζει η μεγάλη πλειοψηφία των μελών της, η ενσωμάτωση επιτευχθεί με την προσθήκη του κειμένου του Χάρτη στο πρώτο μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης, θα είναι τότε αναγκαίο να συνδυαστούν με κατάλληλο τρόπο στη Συνθήκη αυτή τα άρθρα του Χάρτη που αφορούν τα δικαιώματα των πολιτών με τις διατάξεις περί ιθαγένειας της Συνθήκης ΕΚ που έχουν συνταγματική βαρύτητα. Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως ένα τεχνικό εγχείρημα που δεν δημιουργεί κανένα πολιτικό πρόβλημα.

¹ Κατάλογος αυτών των δικαιωμάτων περιέχεται στο WD 9 του Προέδρου, σελ. 3, υποσημείωση 2.

² Βλ. επίσης «Επεξήγηση» (έγγρ. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 της 11ης Οκτωβρίου 2000 – βλ. αναλυτικά παρακάτω, τμήμα Α ΙΙΙ 3) του άρθρου 52 § 2: «Ο Χάρτης δεν τροποποιεί το καθεστώς των δικαιωμάτων που απονέμονται από τις Συνθήκες».

4. Αντιστοιχία μεταξύ των δικαιωμάτων του Χάρτη και των δικαιωμάτων που εγγυάται η ΕΣΑΔ

Η Ομάδα υπογραμμίζει και επιβεβαιώνει την καίρια σημασία του άρθρου 52 § 3 του Χάρτη που αφορά τα δικαιώματα του Χάρτη που αντιστοιχούν στα δικαιώματα που διασφαλίζει η ΕΣΑΔ. Υπενθυμίζει ότι η διάταξη αυτή αποτελεί βασικό στοιχείο της συνολικής συναίνεσης που επιτεύχθηκε στην προηγούμενη Συνέλευση.¹ Βάσει των «επεξηγήσεων» του Χάρτη², η Ομάδα επιβεβαιώνει την κοινή αντίληψη που έχει διαμορφωθεί σχετικά με το νόημα αυτής της διάταξης : τα δικαιώματα του Χάρτη τα οποία αντιστοιχούν στα δικαιώματα της ΕΣΑΔ έχουν την ίδια εμβέλεια και έννοια όπως αυτά που καθορίζονται στην ΕΣΑΔ. Εν προκειμένω περιλαμβάνονται ιδίως οι λεπτομερείς διατάξεις της ΕΣΑΔ που επιτρέπουν τον περιορισμό των δικαιωμάτων αυτών. Η δεύτερη πρόταση του άρθρου 52 § 3 του Χάρτη διευκρινίζει ότι το άρθρο αυτό δεν εμποδίζει την ευρύτερη προστασία που έχει ήδη επιτευχθεί ή ενδέχεται να εξασφαλιστεί στο μέλλον (i) από το δίκαιο της Ένωσης και (ii) από ορισμένα άρθρα του Χάρτη τα οποία, αν και βασίζονται στην ΕΣΑΔ, την υπερβαίνουν γιατί το κεκτημένο του δικαίου της Ένωσης είχε ήδη επιτύχει υψηλότερο βαθμό προστασίας (π.χ. άρθρο 47 για την πραγματική δικαστική προστασία ή άρθρο 50 για το δικαίωμα αποφυγής διπλής τιμωρίας για την ίδια αξιόποινη πράξη). Επομένως, τα εγγυημένα δικαιώματα του Χάρτη αντικατοπτρίζουν τα υψηλότερα επίπεδα προστασίας που υπάρχουν στο ισχύον δίκαιο της Ένωσης.

5. Μια ερμηνεία σύμφωνη με τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις

Η Ομάδα υπογραμμίζει ότι ο Χάρτης έχει ισχυρές ρίζες στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ο συγκερασμός των οποίων πραγματοποιήθηκε με εντυπωσιακό τρόπο κατά τις εργασίες της προηγούμενης Συνέλευσης. Η εκτενής νομολογία για τα θεμελιώδη δικαιώματα που προκύπτει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις, όπως έχει καθοριστεί από το Δικαστήριο και επιβεβαιώνεται με το άρθρο 6 § 2 της ΣΕΕ, αντιπροσωπεύει σημαντική πηγή για ορισμένα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον Χάρτη. Προκειμένου να δοθεί έμφαση στη σημασία των ριζών αυτών και για ομαλή ενσωμάτωση του Χάρτη ως νομικά δεσμευτικού εγγράφου, η μεγάλη πλειοψηφία των μελών της Ομάδας προτείνει να συμπεριληφθεί στις γενικές διατάξεις ένας κανόνας ερμηνείας (βλ. άρθρο 52 § 4 στο Παράρτημα)· δύο μέλη έχουν επιφυλάξεις σχετικά με την πρόταση αυτή. Ο κανόνας βασίζεται στη διατύπωση του ισχύοντος άρθρου 6 § 2 της ΣΕΕ, ενώ λαμβάνεται δεόντως υπόψη και η προσέγγιση των κοινών συνταγματικών παραδόσεων την οποία ακολουθεί το Δικαστήριο όπως εξήγησε ο δικαστής κ. Σκουρής κατά την ακρόαση της 17ης Σεπτεμβρίου. Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, αντί να εφαρμόζεται μια άκαμπτη προσέγγιση του «ελάχιστου κοινού παρονομαστή», τα εν λόγω δικαιώματα του Χάρτη πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που να προσφέρει υψηλό βαθμό προστασίας, επαρκή για τις απαιτήσεις του δικαίου της

¹ Βλ. σχετικά με το άρθρο 52 § 3 του Χάρτη τις συντρέχουσες δηλώσεις του δικαστή κ. Fischbach του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του δικαστή κ. Σκουρή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά την ακρόαση της 17ης Σεπτεμβρίου, έγγρ. CONV 295/02.

² Για τις «Επεξηγήσεις» βλ. αναλυτικά παρακάτω, τμήμα A III 3.

Ένωσης και σύμφωνου με τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις.

6. Η διάκριση μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών» στον Χάρτη

Η Ομάδα τονίζει τη σημασία της διάκρισης μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών», η οποία υπήρξε σημαντικό στοιχείο - που ήδη περιέχεται στο προοίμιο και στο άρθρο 51 § 1 του Χάρτη - της συναίνεσης που επιτεύχθηκε στην προηγούμενη Συνέλευση. Προκειμένου να επιβεβαιωθεί η διάκριση αυτή και ταυτόχρονα να αυξηθεί η ασφάλεια δικαίου στα πλαίσια της προοπτικής ενός νομικά δεσμευτικού Χάρτη με συνταγματικό καθεστώς, η μεγάλη πλειοψηφία των μελών της Ομάδας προτείνει μια πρόσθετη γενική διάταξη (βλ. άρθρο 51 § 5 στο Παράρτημα) η οποία θα περικλείει το νόημα που δόθηκε στην έννοια των «αρχών» κατά τις εργασίες της προηγούμενης Συνέλευσης, κάτι το οποίο υπενθύμισαν στις συζητήσεις της Ομάδας ορισμένα από τα μέλη εκείνης της Συνέλευσης· δύο μέλη της Ομάδας έχουν επιφυλάξεις σχετικά με την πρόταση αυτή. Σύμφωνα με το νόημα που δόθηκε, οι αρχές διαφέρουν από τα υποκειμενικά δικαιώματα. Οι αρχές «τηρούνται» (άρθρο 51 § 1) και ενδέχεται να απαιτείται να εφαρμοστούν μέσω νομοθετικών ή εκτελεστικών πράξεων. Επομένως, αποκτούν ιδιαίτερη σημασία για τα δικαστήρια όταν ερμηνεύουν ή εξετάζουν τις εν λόγω πράξεις. Αυτό είναι σύμφωνο και με τη νομολογία του Δικαστηρίου¹ και με την προσέγγιση που ακολουθούν τα συνταγματικά συστήματα των κρατών μελών ως προς τις «αρχές» ιδίως στον τομέα του κοινωνικού δικαίου.

Επί πλέον, με την προτεινόμενη ρήτρα η Ομάδα επιβεβαιώνει τη γραμμή που ακολούθησε η προηγούμενη Συνέλευση, δηλαδή το να εκφράζεται η φύση («δικαίωμα» ή «αρχή») των διαφόρων άρθρων του Χάρτη όσο το δυνατόν σαφέστερα στη διατύπωση των αντίστοιχων άρθρων λαμβάνοντας υπόψη τη σημαντική καθοδήγηση που προσέφεραν οι «επεξηγήσεις του Προεδρείου», οι οποίες συμπληρώνονται με τις επεξηγήσεις της παρούσας Ομάδας εργασίας (βλ. τμήμα III.3 παρακάτω), ούτως ώστε η μελλοντική νομολογία να μπορέσει να αποφασίσει για τον ακριβή καταμερισμό των άρθρων στις δύο κατηγορίες.

¹ Βλ. ιδίως την πρόσφατη νομολογία για την «αρχή της προφύλαξης» στο άρθρο 174 § 2 της ΣΣΕ : απόφαση του Πρωτοδικείου της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, T-13/99, Pfizer κατά Συμβουλίου, με πολλές παραπομπές σε παλαιότερη νομολογία, καθώς και τη σειρά αποφάσεων για το άρθρο 33 (πρώην 39) για τις αρχές του γεωργικού δικαίου, π.χ. απόφαση του Δικαστηρίου C-265/85, Van den Berg, 1987 ECR 1155: εξέταση της αρχής της σταθεροποίησης της αγοράς και των εύλογων προσδοκιών, για επί πλέον παραπομπές βλ. Comm. Megret, τόμος 3, σελ. 80 και επόμενες.

III. Συστάσεις για άλλα ζητήματα που προκύπτουν από την ενδεχόμενη ενσωμάτωση

1. Προοίμιο του Χάρτη

Η Ομάδα θεωρεί το προοίμιο του Χάρτη ως καίριας σημασίας στοιχείο της συνολικής συναίνεσης για τον Χάρτη που επιτεύχθηκε από την προηγούμενη Συνέλευση. Κατά συνέπεια, η Ομάδα συνιστά να διατηρηθεί το στοιχείο αυτό και στο πλαίσιο της μελλοντικής Συνταγματικής Συνθήκης. Η Ομάδα υπενθυμίζει επίσης ότι το προοίμιο του Χάρτη αναφέρει ότι η θεμελιώδης φύση της Ένωσης υπερβαίνει κατά πολύ τον χώρο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όπως συμβαίνει με ολόκληρο τον Χάρτη, η συγκεκριμένη μορφή που θα λάβει η «ενσωμάτωση του προοιμίου του Χάρτη» στο πλαίσιο της Συνθήκης, όπως συνιστά η Ομάδα, θα εξαρτηθεί και αυτή από τη συνολική δομή της Συνθήκης που θα αποφασιστεί από την ολομέλεια. Επομένως, εάν τα άρθρα του Χάρτη ενσωματωθούν στο κυρίως σώμα της Συνταγματικής Συνθήκης, το προοίμιο του Χάρτη θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί ως προοίμιο της Συνταγματικής Συνθήκης. Εάν, από την άλλη πλευρά, ο Χάρτης ενσωματωθεί ως συγκεκριμένο τμήμα της Συνταγματικής Συνθήκης ή ως χωριστό δεσμευτικό νομικό κείμενο (π.χ. υπό μορφή πρωτοκόλλου) στα πλαίσια της συνταγματικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης, το προοίμιο του Χάρτη θα μπορούσε να παραμείνει προσαρτημένο στο κείμενο του Χάρτη χωρίς άλλες αλλαγές. Φυσικά, αυτό δεν εμποδίζει τη Συνέλευση να χρησιμοποιήσει στη διατύπωση του προοιμίου της νέας Συνθήκης τα στοιχεία γενικότερης σημασίας που περιλαμβάνονται στο προοίμιο του Χάρτη.

2. Συνέχιση της παραπομπής σε εξωτερικές πηγές (όπως περιέχεται στο άρθρο 6 § 2 της ΣΕΕ)

Η Ομάδα συζήτησε κατά πόσον θα πρέπει, εφόσον ενσωματωθεί ο Χάρτης, η Συνταγματική Συνθήκη να περιλαμβάνει παραπομπή στις δύο εξωτερικές πηγές έμπνευσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ανευρίσκονται στο άρθρο 6 § 2 της ΣΕΕ, δηλαδή στην ΕΣΑΔ και στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Έχουν διατυπωθεί βάσιμα επιχειρήματα και υπέρ και κατά της παραπομπής αυτής.

Ορισμένα μέλη είναι της γνώμης ότι η διατήρηση μιας τέτοιας παραπομπής είναι περιττή και θα προκαλέσει νομική σύγχυση, δεδομένου ότι ο Χάρτης ήδη περιλαμβάνει δικαιώματα που προέρχονται από την ΕΣΑΔ και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις καθώς και παραπομπές στις πηγές αυτές. Άλλα μέλη τόνισαν ότι μια τέτοια παραπομπή στη Συνταγματική Συνθήκη θα συμπλήρωνε την προστασία που παρέχεται από τον Χάρτη και θα διευκρίνιζε ότι το δίκαιο της Ένωσης παραμένει ανοικτό στις μελλοντικές εξελίξεις της ΕΣΑΔ και του δικαίου των κρατών μελών στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Εν πάση περιπτώσει, η Ομάδα αναγνωρίζει ότι το ζήτημα αυτό σχετίζεται άμεσα με την επιλογή από τη Συνέλευση της μορφής που θα λάβει η ενσωμάτωση. Συνεπώς, η Ομάδα αποφεύγει να διατυπώσει τελική σύσταση για το θέμα αυτό. Αντ' αυτού, απλώς δηλώνει ότι μια τέτοια παραπομπή, εάν διατυπωθεί κατάλληλα¹, δεν αποκλείεται από την προοπτική ενός νομικά δεσμευτικού Χάρτη και επισημαίνει το ζήτημα αυτό στη Συνέλευση προς εξέταση.

3. Η σημασία των «επεξηγήσεων»

Η Ομάδα υπογραμμίζει τη σημασία των «επεξηγήσεων», οι οποίες καταρτίστηκαν ύστερα από παρότρυνση του Προεδρείου της προηγούμενης Συνέλευσης², ως ενός σημαντικού ερμηνευτικού εργαλείου που εξασφαλίζει τη σωστή κατανόηση του Χάρτη³. Αναγνωρίζει ότι οι επεξηγήσεις αυτές δεν είναι ακόμα επαρκώς προσιτές στους ασκούντες τα νομικά επαγγέλματα. Εάν η Συνέλευση αποδεχθεί τις συντακτικές προσαρμογές που προτείνονται από την Ομάδα, οι αντίστοιχες επεξηγήσεις που περιέχονται στην παρούσα έκθεση θα πρέπει να ενσωματωθούν πλήρως στις αρχικές επεξηγήσεις. Κατά την ενδεχόμενη ενσωμάτωση του Χάρτη, θα πρέπει επομένως να δοθεί η δέουσα προσοχή στις επεξηγήσεις οι οποίες, ενώ αναφέρουν ότι δεν έχουν καμία νομική αξία, χρησιμεύουν για τη διευκρίνιση των διατάξεων του Χάρτη. Μάλιστα καλό θα ήταν να γίνουν ευρύτερα γνωστές.

4. Διαδικασία για τις μελλοντικές τροποποιήσεις του Χάρτη

Ως συνέπεια της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη στο πλαίσιο της Συνταγματικής Συνθήκης, θα προκύψει το ερώτημα με ποια διαδικασία θα μπορεί να τροποποιηθεί ο Χάρτης στο μέλλον. Όμως, η Ομάδα έκρινε ότι το θέμα αυτό υπερβαίνει την εντολή της δεδομένου ότι θα πρέπει να εξεταστεί από την ολομέλεια ως μέρος του γενικότερου ζητήματος της διαδικασίας (ή των διαδικασιών) τροποποίησης των διαφόρων δομικών στοιχείων της μελλοντικής Συνθήκης.

¹ Βλ. έγγρ. CONV 116/02, σελ. 9.

² Έγγρ. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 της 11ης Οκτωβρίου 2000.

³ Η Ομάδα σημειώνει επίσης στη συνάρτηση αυτή ότι η προηγούμενη Συνέλευση διεξήγαγε τις εργασίες της δημοσίως – όπως και η τωρινή Συνέλευση – και ότι τα πρακτικά των συνεδριάσεών της και τα έγγραφα εργασίας της είναι προσιτά στο κοινό (βλ. <http://ue.eu.int/df>).

B. Σχετικά με την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

I. Γενικά συμπεράσματα και συστάσεις

Όπως και στην περίπτωση του Χάρτη, η Ομάδα τονίζει από την αρχή ότι, σύμφωνα με την εντολή που έχει λάβει, η πολιτική απόφαση για το ενδεχόμενο προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΑΔ (δηλαδή της νέας ενιαίας νομικής προσωπικότητας που θα προκύψει από τις εργασίες της Ομάδας εργασίας ΙΙΙ) θα ληφθεί από την ολομέλεια της Συνέλευσης. Η εντολή της Ομάδας ήταν να προετοιμάσει την απόφαση αυτή με την εξέταση ορισμένων συγκεκριμένων θεμάτων σχετικά με τον τρόπο και τις συνέπειες της ενδεχόμενης προσχώρησης.

Η Ομάδα τονίζει επί πλέον ότι η Συνέλευση οφείλει να αποφασίσει μόνο για το αν θα πρέπει να προβλεφθεί στη νέα Συνθήκη μια συνταγματική εξουσιοδότηση που θα επιτρέπει στην Ένωση να προσχωρήσει στην ΕΣΑΔ. Αντίθετα, εναπόκειται αργότερα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, και ιδίως στο Συμβούλιο αποφασίζοντας με ομοφωνία, να αρχίσουν διαπραγματεύσεις για μια συνθήκη προσχώρησης και να καθορίσουν το συγκεκριμένο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων αυτών. Κατά τις εν λόγω διαπραγματεύσεις, θα πρέπει να εξεταστεί μια σειρά τεχνικών θεμάτων, τα οποία έχει λάβει υπόψη της η Ομάδα¹, σχετικά με τον συγκεκριμένο τρόπο που θα γίνει η προσχώρηση. Επίσης, η απόφαση για την κατάλληλη στιγμή που θα πραγματοποιηθεί η ενδεχόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ και στα διάφορα συμπληρωματικά πρωτόκολλα της θα πρέπει να αφεθεί στο Συμβούλιο. Τα συγκεκριμένα αυτά θέματα δεν είναι συνταγματικής φύσεως και επομένως δεν είναι της αρμοδιότητας της Συνέλευσης.

Με την επιφύλαξη της πολιτικής απόφασης της Συνέλευσης, και βάσει των επιχειρημάτων και των συμπερασμάτων καθώς και ορισμένων διασφαλίσεων που εκτίθενται παρακάτω, όλα τα μέλη της Ομάδας είτε υποστηρίζουν σθεναρά είτε είναι πρόθυμα να εξετάσουν με ευνοϊκή προδιάθεση τη θέσπιση μιας συνταγματικής εξουσιοδότησης που θα επιτρέψει στην Ένωση να προσχωρήσει στην ΕΣΑΔ.

Τα κύρια πολιτικά και νομικά επιχειρήματα υπέρ της προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΑΔ, τα οποία αναγνωρίζει η Ομάδα, είναι τα ακόλουθα :

- Στον βαθμό που η Ένωση επιβεβαιώνει τις αξίες της μέσω του Χάρτη, η προσχώρησή της στην ΕΣΑΔ θα αποτελέσει ισχυρό πολιτικό σήμα της συνοχής που υπάρχει μεταξύ της Ένωσης και της «ευρύτερης Ευρώπης», όπως αυτή εκφράζεται με το Συμβούλιο της Ευρώπης και το πανευρωπαϊκό σύστημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων του.

¹ Βλ. ιδίως το WD 8 το οποίο περιέχει μια μελέτη που πραγματοποιήθηκε στο Συμβούλιο της Ευρώπης σχετικά με τις τεχνικές και νομικές πτυχές της ενδεχόμενης προσχώρησης στην ΕΣΑΔ.

- Η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ θα εξασφαλίσει στους πολίτες ανάλογη προστασία έναντι της Ένωσης όπως ακριβώς αυτή που απολαύουν τη στιγμή αυτή έναντι των κρατών μελών. Πρόκειται τελικά για ζήτημα αξιοπιστίας δεδομένου ότι τα κράτη μέλη έχουν μεταβιβάσει ουσιαστικές αρμοδιότητες στην Ένωση και η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ αποτελεί πλέον όρο για τη συμμετοχή νέων κρατών στην Ένωση.
- Η προσχώρηση θα είναι το ιδεώδες εργαλείο για την εξασφάλιση της αρμονικής ανάπτυξης της νομολογίας των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για ορισμένους, το επιχείρημα αυτό αποκτά ακόμα μεγαλύτερη ισχύ με την προοπτική της ενδεχόμενης ενσωμάτωσης του Χάρτη στις Συνθήκες. Στη συνάρτηση αυτή, θα πρέπει να αναφερθούν και τα προβλήματα που προκύπτουν από τη σημερινή μη συμμετοχή της Ένωσης στο δικαστικό σύστημα του Στρασβούργου, στις περιπτώσεις που το Δικαστήριο του Στρασβούργου οφείλει να αποφανθεί έμμεσα για το δίκαιο της Ένωσης χωρίς να μπορεί η Ένωση να υπερασπίσει τον εαυτό της ενώπιον αυτού του Δικαστηρίου ή να εξασφαλίσει τη συμμετοχή στο Δικαστήριο ενός δικαστή που διαθέτει την αναγκαία εμπειρία του δικαίου της Ένωσης.

Η Ομάδα εξέτασε σε βάθος τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ, με βάση την αρχή της αυτονομίας του κοινοτικού (ή ενωσιακού) δικαίου καθώς και τη θέση και την εξουσία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Από τη συζήτηση στην Ομάδα και την ακρόαση των εμπειρογνομόνων¹ προέκυψε ότι η αρχή της αυτονομίας δεν θέτει κανένα νομικό κώλυμα στην προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ. Μετά την προσχώρηση, το Δικαστήριο θα παραμείνει ο μόνος υπέρτατος ρυθμιστής των θεμάτων που άπτονται του δικαίου της Ένωσης και της ισχύος των πράξεών της. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ανώτατο δικαστήριο αλλά μάλλον ως εξειδικευμένο δικαστήριο που θα ασκεί εξωτερικό έλεγχο στις βάσει του διεθνούς δικαίου υποχρεώσεις της Ένωσης που θα προκύψουν από την προσχώρηση στην ΕΣΑΔ. Η θέση του Δικαστηρίου θα είναι ανάλογη με τη θέση που έχουν τη στιγμή αυτή τα εθνικά συνταγματικά ή ανώτατα δικαστήρια σε σχέση με το Δικαστήριο του Στρασβούργου.

Η Ομάδα τονίζει ότι η ενσωμάτωση του Χάρτη στις Συνθήκες και η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ δεν πρέπει να θεωρηθούν ως *εναλλακτικές δυνατότητες*, αλλά μάλλον ως συμπληρωματικά βήματα που εξασφαλίζουν τον πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την Ένωση : ακριβώς όπως η ύπαρξη του Χάρτη δεν μειώνει επ' ουδενί τα οφέλη από την επέκταση του ελέγχου του Δικαστηρίου του Στρασβούργου ώστε να καλύψει τις πράξεις της Ένωσης, έτσι ακριβώς η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ δεν μειώνει το κύρος του καταλόγου των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ίδιας της Ένωσης. Τα εν λόγω δύο βήματα θα οδηγήσουν σε μια κατάσταση ανάλογη προς αυτή που υπάρχει στις νομοθεσίες των κρατών μελών, όπου τα συντάγματά τους προστατεύουν τα

¹ Βλ. τις συντρέχουσες δηλώσεις των δικαστών κ.κ. Σκουρή (WD 19) και Fischbach (CONV 295/02) καθώς και των κ.κ. Schoo και Petite (WD 13).

θεμελιώδη δικαιώματα αλλά ταυτόχρονα έχουν αποδεχθεί τους πρόσθετους εξωτερικούς ελέγχους για τα ανθρώπινα δικαιώματα του συστήματος του Στρασβούργου.

Υπό το φως των ανωτέρω, η Ομάδα συνιστά (με την επιφύλαξη της προαναφερόμενης πολιτικής απόφασης και των διασφαλίσεων που αναφέρονται παρακάτω) να προστεθεί μια νομική βάση σε κατάλληλο σημείο της Συνταγματικής Συνθήκης, η οποία θα εξουσιοδοτεί την Ένωση να προσχωρήσει στην ΕΣΑΔ. Το κείμενο αυτής της νομικής βάσης θα πρέπει να είναι αρκετά απλό¹. Με δεδομένη τη συνταγματική σημασία της ενδεχόμενης προσχώρησης, θα πρέπει να καθορίζεται ότι για την υπογραφή και τη σύναψη της συνθήκης προσχώρησης απαιτείται ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου και η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ή αλλιώς, θα πρέπει να ισχύσουν οι συνήθεις διαδικασίες για τις διεθνείς συμφωνίες.

II. Συμπεράσματα και συστάσεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα που συνδέονται με την ενδεχόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ

1. Η προσχώρηση στην ΕΣΑΔ δεν θα μεταβάλλει τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών

Η Ομάδα συμφωνεί για τη μεγάλη σημασία του γεγονότος ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ - όπως και η ενσωμάτωση του Χάρτη - δεν πρόκειται κατ' ουδένα τρόπο να μεταβάλλει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Σύμφωνα με την κοινή αντίληψη που διαμορφώθηκε στην Ομάδα, η νομική «εμβέλεια» της Ένωσης μετά την προσχώρησή της στην ΕΣΑΔ θα περιορίζεται μόνο στα θέματα εκείνα στα οποία η Ένωση διαθέτει αρμοδιότητα. Επομένως δεν θα οδηγήσει σε οποιαδήποτε διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ούτε φυσικά στη θέσπιση μιας γενικής αρμοδιότητας της Ένωσης στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων². Κατά συνέπεια, «θετικές» υποχρεώσεις της Ένωσης να λαμβάνει μέτρα συμμόρφωσης με την ΕΣΑΔ θα προκύπτουν μόνο στον βαθμό που οι αρμοδιότητες της Ένωσης επιτρέπουν τη λήψη τέτοιων μέτρων δυνάμει της Συνθήκης.

Η Ομάδα συνιστά τη χρήση ορισμένων τεχνικών μέσων για να διευκρινιστεί με βεβαιότητα ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ δεν μεταβάλλει την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Πρώτον, θα πρέπει να περιληφθεί στην ενδεχόμενη νομική βάση που θα επιτρέπει την προσχώρηση μια διάταξη που θα διευκρινίζει το θέμα αυτό. Δεύτερον, κατά την προσχώρηση, θα μπορούσε να συμπεριληφθεί σε μια διάταξη της Συνθήκης η σε συνοδευτική δήλωση της Ένωσης μια αναφορά στις περιορισμένες αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

¹ Η νομική βάση θα μπορεί, για παράδειγμα, να αναφέρει ότι η Ένωση θα εξουσιοδοτηθεί να προσχωρήσει στην ΕΣΑΔ. Για το ενδεχόμενο μιας πρόσθετης ρήτρας που θα διασαφηνίζει ότι ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων δεν πρόκειται να μεταβληθεί, βλ. το επόμενο μέρος της παρούσας έκθεσης.

² Οι υπάρχουσες προπαρασκευαστικές εργασίες για την προσχώρηση επίσης προέκυψαν από την αντίληψη αυτή, βλ. τη μελέτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, WD 8, παρ. 26. Η αντίληψη αυτή επιβεβαιώθηκε από τους δικαστές κ.κ. Σκουρή και Fischbach (WD 19, CONV 295/02) και από τον κ. Petite (WD N° 13) στις αντίστοιχες ακροάσεις τους.

Τρίτον, η δημιουργία ενός μηχανισμού που θα επιτρέπει στην Ένωση και σε ένα κράτος μέλος να εμφανίζονται από κοινού ως «συνεναγόμενοι» ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου θα εξασφάλιζε ότι το εν λόγω δικαστήριο δεν πρόκειται να αποφανθεί για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών¹.

Στη συνάρτηση αυτή, θα πρέπει να τονιστεί ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ δεν σημαίνει ότι η Ένωση θα γίνει μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης, ούτε ότι θα καταστεί γενικότερος πολιτικός παράγων στη διαδικασία του Στρασβούργου. Αυτό που θα συμβεί είναι ότι η Ένωση και το δίκαιό της θα συμμετάσχουν (με «εμβέλεια» περιορισμένη σύμφωνα με τις αρμοδιότητές της) στο ειδικό σύστημα δικαστικού ελέγχου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που έχει δημιουργηθεί με την ΕΣΑΔ. Βασικά (και χωρίς να προδικάζονται οι λεπτομέρειες οι οποίες θα καθοριστούν με διαπραγματεύσεις κατά την προσχώρηση), θα υπάρχει ένας δικαστής στο Δικαστήριο του Στρασβούργου που θα εκλέγεται «ως εξ ονόματος» («à titre de») της Ένωσης, ο οποίος θα παρέχει στο δικαστήριο τις εξειδικευμένες γνώσεις του στον τομέα του δικαίου της Ένωσης. Επί πλέον, ένας εκπρόσωπος της Ένωσης θα συμμετέχει στο ειδικό καθήκον της Επιτροπής Υπουργών να ελέγχει την εκτέλεση των αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 46 της ΕΣΑΔ (πράγμα σημαντικό προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η Επιτροπή Υπουργών θα ενημερώνεται σωστά για θέματα ενωσιακού δικαίου, όπως αυτό της κατανομής των αρμοδιοτήτων), αλλά δεν θα συμμετέχει στα γενικότερα καθήκοντα της Επιτροπής Υπουργών εκτός της ΕΣΑΔ.²

2. Οι επί μέρους θέσεις των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΑΔ δεν θα επηρεαστούν από την προσχώρηση της Ένωσης

Η Ομάδα υπογραμμίζει τη σημασία της αρχής σύμφωνα με την οποία η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ δεν επηρεάζει τις θέσεις των διαφόρων κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΑΔ, όπως αυτές αντικατοπτρίζονται ιδίως στις αποφάσεις τους για την κύρωση ορισμένων συμπληρωματικών πρωτοκόλλων, στις επιφυλάξεις που διατύπωσαν κατά την κύρωση της ΕΣΑΔ ή των πρόσθετων πρωτοκόλλων της, και στο δικαίωμά τους να κάνουν συγκεκριμένες παρεκκλίσεις. Η Ομάδα τονίζει ότι το θέμα αυτό πρέπει να ληφθεί πλήρως υπόψη δεδομένου ότι :

- Όπως εξηγείται παραπάνω, η Συνέλευση οφείλει τη στιγμή αυτή να συζητήσει την προσθήκη στη Συνθήκη μιας νομικής βάσης που θα επιτρέπει την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ. Εάν προστεθεί μια τέτοια νομική βάση, τότε εναπόκειται στο Συμβούλιο να καθορίσει, με ομοφωνία, σε ποια συμπληρωματικά πρωτόκολλα θα πρέπει να προσχωρήσει η Ένωση και πότε, και ποιες επιφυλάξεις θα πρέπει να διατυπώσει *εξ ονόματός της* η Ένωση σε σχέση με την ΕΣΑΔ.

¹ Τον μηχανισμό αυτό εξήγησε στην Ομάδα ο δικαστής κ. Fischbach, βλ. συνοπτικό σημείωμα CONV 295/02, σελ. 5. Εξηγείται επίσης αναλυτικά στη μελέτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, WD 8, παρ. 57 - 62.

² Αυτό χωρίς να θίγονται οι υπάρχουσες ρυθμίσεις ως προς τη συμμετοχή της Κοινότητας στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Υπουργών χωρίς δικαίωμα ψήφου, βλ. WD 8, παρ. 34.

- Οι επί μέρους επιφυλάξεις των κρατών μελών που έχουν διατυπωθεί σε σχέση με την ΕΣΑΔ και τα συμπληρωματικά πρωτόκολλα, καθώς και το δικαίωμά τους να κάνουν συγκεκριμένες παρεκκλίσεις (άρθρο 15 της ΕΣΑΔ), δεν πρόκειται σε καμία περίπτωση να επηρεαστούν από την προσχώρηση δεδομένου ότι αφορούν το αντίστοιχο εθνικό δίκαιο, ενώ η προσχώρηση της Ένωσης θα έχει νομικές συνέπειες μόνο στο ίδιο το δίκαιο της Ένωσης.

III. Συμπεράσματα σχετικά με τους εναλλακτικούς μηχανισμούς που προτείνονται για την προσχώρηση στην ΕΣΑΔ

Κατόπιν των όσων κατέθεσαν οι εμπειρογνώμονες¹ στην Ομάδα σχετικά με τα νομικά και πρακτικά προβλήματα που παρουσιάζουν διάφοροι μηχανισμοί που κατά καιρούς προτάθηκαν ως εναλλακτικές λύσεις στην προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ, η Ομάδα δεν συνιστά τους μηχανισμούς αυτούς (π.χ. ειδική διαδικασία «παραπομπής» ή «αίτησης γνωμάτευσης» του Δικαστηρίου προς το Δικαστήριο του Στρασβούργου, ειδική προσφυγή στο Δικαστήριο του Στρασβούργου κατά των θεσμικών οργάνων χωρίς να έχει γίνει προσχώρηση, ή δημιουργία «κοινού τμήματος» που θα αποτελείται από δικαστές και των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων.)

Γ. Πρόσβαση στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Η Ομάδα συζήτησε το ισχύον σύστημα ένδικων μέσων που τίθενται στη διάθεση των φυσικών προσώπων, ιδίως υπό το φως του θεμελιώδους δικαιώματος πραγματικής δικαστικής προστασίας.

Στη συνάρτηση αυτή, η Ομάδα εξέτασε την ιδέα της δημιουργίας ειδικής διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεδομένου ότι τα περισσότερα μέλη εξέφρασαν επιφυλάξεις για την ιδέα αυτή, η Ομάδα δεν την συνιστά στη Συνέλευση. Υπογραμμίζει όμως το σημαντικό όφελος που θα προκύψει για τους πολίτες από την ενδεχόμενη ενσωμάτωση του Χάρτη στην αρχιτεκτονική της Συνταγματικής Συνθήκης, κάτι που θα εξασφαλίσει ότι το σημερινό σύστημα ένδικων μέσων της Ένωσης θα είναι στη διάθεσή τους.

Η Ομάδα επιθυμεί ωστόσο να επιστήσει την προσοχή της ολομέλειας σε ένα άλλο θέμα, σε εκείνο του κατά πόσον θα πρέπει να αλλάξουν οι προϋποθέσεις για την απ' ευθείας προσφυγή φυσικών προσώπων στο Δικαστήριο (άρθρο 230 § 4 της ΣΕΚ) ώστε να εξασφαλιστεί η πραγματική δικαστική προστασία τους. Ως προς το θέμα αυτό, από τις συζητήσεις της Ομάδας προέκυψε ότι υπάρχουν ορισμένα κενά προστασίας, λόγω του ισχύοντος όρου στο άρθρο 230 § 4 της ΣΕΚ και

¹ Βλ. τις ακροάσεις των κ.κ. Schoo, Piris και Petite στις 23 Ιουλίου 2002 (WD 13, σελ. 14, 32 υποσ. 2, 50 - 51) καθώς και την ακρόαση του δικαστή κ. Fischbach στις 17 Σεπτεμβρίου 2002, έγγρ. CONV 295/02.

στη σχετική νομολογία ότι οι αποφάσεις πρέπει να «αφορούν άμεσα και ατομικά» το συγκεκριμένο πρόσωπο, στην ειδική περίπτωση των «αυτομάτως εκτελεστών» κοινοτικών κανονισμών που επιβάλλουν άμεσα εφαρμοστέες απαγορεύσεις στα φυσικά πρόσωπα. Από την άλλη πλευρά, προέκυψε μια ευρεία τάση από τις συζητήσεις της Ομάδας σύμφωνα με την οποία το ισχύον γενικό σύστημα ένδικων μέσων και ο απορρέων εξ αυτού «καταμερισμός των εργασιών» μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων δεν θα πρέπει να τροποποιηθεί ουσιαστικά από τυχόν αναμόρφωση του άρθρου 230 § 4 της ΣΕΚ. Ορισμένα μέλη αναφέρθηκαν στο ενδεχόμενο να προβλεφθεί μια διάταξη στη Συνθήκη για την υποχρέωση των κρατών μελών, όπως ορίζεται στην πρόσφατη νομολογία¹, να εξασφαλίζουν αποτελεσματικά ένδικα μέσα για τα δικαιώματα που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

Εν πάση περιπτώσει, αν και το άρθρο 230 § 4 της ΣΕΚ οπωσδήποτε συνδέεται με το ζήτημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην πράξη υπερβαίνει την προστασία των δικαιωμάτων αυτών – δεδομένου ότι πρέπει να υπάρχει δικαστική προστασία για όλα τα υποκειμενικά δικαιώματα – και δημιουργεί σκέψεις ανεξάρτητα από τα συγκεκριμένα θέματα της ενσωμάτωσης του Χάρτη και της προσχώρησης στην ΕΣΑΔ. Η Ομάδα θεωρεί ότι το ζήτημα αυτό και οι θεσμικές του επιπτώσεις πρέπει να εξεταστούν από κοινού με άλλα ζητήματα όπως τα όρια της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων² ή του δικαστικού ελέγχου της επικουρικότητας. Κατά συνέπεια, η Ομάδα αποφεύγει να κάνει συγκεκριμένες συστάσεις και συνιστά στη Συνέλευση να εξετάσει αναλυτικότερα στο κατάλληλο πλαίσιο το ζήτημα της ενδεχόμενης τροποποίησης του άρθρου 230 § 4 της ΣΕΚ καθώς και τις σχετικές πολύτιμες εισηγήσεις που έγιναν για το θέμα αυτό³.

¹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, UPA, παράγραφοι 41, 42. Υπενθυμίζεται επίσης ότι το Δικαστήριο παρατήρησε στην απόφαση αυτή ότι, αν και θα μπορούσε να υπάρξει ένα σύστημα νομικού ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών μέτρων γενικής εφαρμογής διαφορετικό από αυτό που προβλέπεται στη Συνθήκη, αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών να αναμορφώσουν, εάν χρειάζεται και σύμφωνα με το άρθρο 48 της ΣΕΕ, το ισχύον τη στιγμή αυτή σύστημα.

² Ως προς το θέμα αυτό επιστάται η προσοχή στις καταθέσεις των εμπειρογνομόνων που δόθηκαν στην Ομάδα από τις οποίες διαφαίνονται ανησυχίες, όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, για τα όρια αυτά όπως προβλέπονται τη στιγμή αυτή από το άρθρο 68 της ΣΕΚ και το άρθρο 35 της ΣΕΕ στον ευαίσθητο για τα θεμελιώδη δικαιώματα τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, και για τα όρια του δικαστικού ελέγχου των οργανισμών της Ένωσης όπως είναι η Ευρωπόλ. Βλ. ακρόασεις του δικαστή κ. Σκουρή (WD 19) και του κ. Schoo στις 23 Ιουλίου 2002 (WD 13), καθώς και το έγγραφο WD 20 του κ. Ben Fayot που περιέχει ένα σημείωμα του Γενικού Εισαγγελέα κ. Francis Jacobs.

³ Βλέπε αναλυτική εξέταση των ένδικων και μη ένδικων μέσων προστασίας στο CONV 221/02 CONTRIB 76 του κ. Söderman. Ειδικά για το άρθρο 230 βλ. έγγρ. CONV 45/02 CONTRIB 25 του κ. Hannes Farnleitner, έγγρ. WD 17 του κ. Jürgen Meyer, έγγρ. WD 20 του κ. Ben Fayot που περιέχει ένα σημείωμα του Γενικού Εισαγγελέα κ. Francis Jacobs, την ακρόαση του δικαστή κ. Σκουρή (WD 19) και την ακρόαση του κ. Schoo (WD 13)· και γενική εικόνα της συζήτησης και των εναλλακτικών λύσεων στο έγγραφο WD 21 του Προέδρου της Ομάδας.

Προτάσεις της Ομάδας εργασίας για συντακτικές προσαρμογές των οριζόντιων άρθρων του Χάρτη¹:

Άρθρο 51 παράγραφος 1 :

«Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνο 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 **και εντός των ορίων των εξουσιών της Ένωσης που της ανατίθενται από άλλα τμήματα της [παρούσας Συνθήκης / Συνταγματικής Συνθήκης].**»

Άρθρο 51 παράγραφος 2 :

«Ο παρών Χάρτης **δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης** και δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα ούτε κανένα νέο καθήκον για [την Κοινότητα και για] την Ένωση και δεν τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται **από άλλα [κεφάλαια / τμήματα] της [παρούσας Συνθήκης / Συνταγματικής Συνθήκης].**»

Να προστεθεί στο άρθρο 52 :

«52(4) Στο μέτρο που ο παρών Χάρτης αναγνωρίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αυτά απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, τα εν λόγω δικαιώματα ερμηνεύονται σύμφωνα με τις παραδόσεις αυτές.»

«52 (5) Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη που περιέχουν αρχές μπορούν να τίθενται σε εφαρμογή με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις των οργάνων και των οργανισμών της Ένωσης και με πράξεις των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους. Η επίκληση των διατάξεων αυτών ενώπιον δικαστηρίου μπορεί να γίνεται μόνο για την ερμηνεία αυτών των πράξεων και για τον έλεγχο της νομιμότητάς τους.»

«52 (6) Οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη όπως καθορίζεται στον παρόντα Χάρτη.»

¹ Η διατύπωση εντός αγκυλών εξαρτάται από την τελική αρχιτεκτονική των Συνθηκών.