



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
GERARD HOGAN  
της 11ης Μαρτίου 2021<sup>1</sup>

### Διαδικασία για την έκδοση γνωμοδότησης 1/19 κατόπιν αίτησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

«Αίτηση γνωμοδότησης δυνάμει του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ – Σύμβαση για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας (Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης) – Προσχώρηση της Ένωσης – Εξωτερικές αρμοδιότητες της Ένωσης – Κατάλληλες νομικές βάσεις – Άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ – Άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ – Άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ – Άρθρο 84 ΣΛΕΕ – Διαχωρισμός των αποφάσεων περί υπογραφής και περί σύναψης σε δύο, ανάλογα με τις εφαρμοστέες νομικές βάσεις – Συμβατότητα με τις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ – Πρακτική της “κοινής συμφωνίας” – Συμβατότητα με τις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ – Παραδεκτό της αίτησης γνωμοδότησης»

#### I. Εισαγωγή

1. Όπως προκύπτει σαφώς από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης στον τομέα της σύναψης διεθνών συμφωνιών που δεσμεύουν τόσο τα κράτη μέλη όσο και την Ένωση τείνουν να εγείρονται ορισμένα από τα δυσχερέστερα και περιπλοκότερα ζητήματα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η οριοθέτηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και της Ένωσης (και η αλληλεπίδρασή τους) ενέχει πάντοτε δυσχερή ζητήματα νομικού χαρακτηρισμού, τα οποία απαιτούν συχνά λεπτομερή και διεξοδική ανάλυση μιας διεθνούς συμφωνίας, κατά τη σύνταξη της οποίας δεν ελήφθη κατ' ανάγκην υπόψη η λεπτή πολυπλοκότητα του θεσμικού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (καθώς και η κατανομή των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του οικοδομήματος αυτού).

2. Τούτο ισχύει, δυστυχώς, και στην περίπτωση της διεθνούς συμφωνίας –ήτοι της Σύμβασης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας, η οποία εγκρίθηκε από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 7 Απριλίου 2011 (στο εξής: Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης)– η οποία αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση αίτησης γνωμοδότησης που υποβλήθηκε δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ. Μολονότι η εν λόγω σύμβαση αποσκοπεί στην προώθηση του ευγενούς και ευκταίου σκοπού της καταπολέμησης της βίας κατά των γυναικών και των παιδιών, το ζήτημα αν η σύμβαση της συγκεκριμένης αυτής σύμβασης συνάδει με τις Συνθήκες της Ένωσης θέτει περίπλοκα και, σε ορισμένο βαθμό, καινοφανή νομικά ζητήματα, τα οποία πρέπει βεβαίως να εξετασθούν από νομικής απόψεως κατά τρόπο αμερόληπτο και αποστασιοποιημένο. Το ζήτημα τίθεται ως εξής.

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

## II. Το ιστορικό σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης

3. Το 1979, τα Ηνωμένα Έθνη ενέκριναν τη Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών (στο εξής: CEDAW). Στη σύμβαση αυτή προσαρτήθηκαν συστάσεις της Επιτροπής CEDAW, συμπεριλαμβανομένης της γενικής σύστασης αριθ. 19 (1992) για τη βία κατά των γυναικών, η οποία επικαιροποιήθηκε με τη γενική σύσταση αριθ. 35 για τη βία κατά των γυναικών λόγω φύλου (2017). Στις εν λόγω συστάσεις, διευκρινίζεται ότι η βία λόγω φύλου συνιστά δυσμενή διάκριση κατά την έννοια της CEDAW.

4. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, με σύσταση προς τα μέλη του, πρότεινε, για πρώτη φορά στην Ευρώπη, μια συνολική στρατηγική για την πρόληψη της βίας κατά των γυναικών και την προστασία των θυμάτων σε όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

5. Τον Δεκέμβριο του 2008, το Συμβούλιο της Ευρώπης συνέστησε επιτροπή εμπειρογνομόνων, με την επωνυμία «Ομάδα εμπειρογνομόνων σχετικά με τη δράση για την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας» (στο εξής: Grevio). Ο φορέας αυτός, ο οποίος αποτελείται από αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ανέλαβε το καθήκον να καταρτίσει μία ή περισσότερες δεσμευτικές νομικές πράξεις «για την πρόληψη και καταπολέμηση της ενδοοικογενειακής βίας, συμπεριλαμβανομένων συγκεκριμένων μορφών βίας κατά των γυναικών, άλλων μορφών βίας κατά των γυναικών, καθώς και για την προστασία και υποστήριξη των θυμάτων τέτοιας βίας και για τη δίωξη των δραστών».

6. Η Grevio συνήλθε εννέα φορές και οριστικοποίησε το κείμενο του σχεδίου σύμβασης τον Δεκέμβριο του 2010. Η Ένωση δεν συμμετείχε στις διαπραγματεύσεις<sup>2</sup>.

7. Η Σύμβαση για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας εγκρίθηκε από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 7 Απριλίου 2011 (στο εξής: Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης). Κατέστη διαθέσιμη προς υπογραφή στις 11 Μαΐου 2011, επ' ευκαιρία της 121ης συνόδου της Επιτροπής Υπουργών στην Κωνσταντινούπολη<sup>3</sup>.

8. Στις 5 και 6 Ιουνίου 2014, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό τη σύνθεση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ενέκρινε συμπεράσματα με τα οποία καλούσε τα κράτη μέλη να υπογράψουν, να συνάψουν και να θέσουν σε εφαρμογή την εν λόγω σύμβαση.

9. Στη συνέχεια, στις 4 Μαρτίου 2016, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην πρόταση αυτή, διευκρινίζεται ότι η σύναψη της εν λόγω σύμβασης εμπίπτει στις αρμοδιότητες τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών. Όσον αφορά την Ένωση, η πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης με μία και μόνη απόφαση δυνάμει του άρθρου 82, παράγραφος 2, και του άρθρου 84 ΣΛΕΕ.

<sup>2</sup> Κατά το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι η Επιτροπή ουδέποτε υπέβαλε στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύσταση για την έκδοση απόφασης περί έναρξης διαπραγματεύσεων και περί παροχής εξουσιοδότησης προς την Επιτροπή να διεξαγάγει διαπραγματεύσεις εξ ονόματος της Ένωσης.

<sup>3</sup> Για πληρέστερη ενημέρωση σχετικά με το πλαίσιο εντός του οποίου συνήφθη η σύμβαση αυτή, βλ. την επεξηγηματική έκθεση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας, *Council of Europe Treaty Series*, αριθ. 210.

10. Ταυτόχρονα με την εν λόγω πρόταση απόφασης του Συμβουλίου που θα επέτρεπε την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση επιμέρους απόφασης του Συμβουλίου που θα επέτρεπε τη σύναψη της σύμβασης αυτής εξ ονόματος της Ένωσης. Η προταθείσα από την Επιτροπή νομική βάση ήταν η ίδια με την προβλεπόμενη στην πρόταση της Επιτροπής για την υπογραφή, ήτοι το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ.

11. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων επί του σχεδίου απόφασης, στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου, προέκυψε ότι η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση, όσον αφορά ορισμένους τομείς που πρότεινε η Επιτροπή, δεν θα λάμβανε την απαιτούμενη ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου. Ως εκ τούτου, αποφασίστηκε να περιοριστεί η έκταση της προτεινόμενης σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση μόνο στις αρμοδιότητες εκείνες που κρίθηκαν από τα εν λόγω προπαρασκευαστικά όργανα ότι εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι νομικές βάσεις της πρότασης τροποποιήθηκαν, απαλείφοντας τη μνεία του άρθρου 84 ΣΛΕΕ και προσθέτοντας, στο ήδη υπάρχον άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το άρθρο 83, παράγραφος 1, και το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Επίσης, αποφασίστηκε να καταταμηθεί σε δύο μέρη η πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης και να εκδοθούν δύο αποφάσεις, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτερες θέσεις της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, όπως προβλέπονται στο πρωτόκολλο αριθ. 21 που προσαρτάται στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ.

12. Οι τροποποιήσεις αυτές, που πραγματοποιήθηκαν κατά τη συνεδρίαση της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper) στις 26 Απριλίου 2017, εγκρίθηκαν από την Επιτροπή.

13. Στις 11 Μαΐου 2017, το Συμβούλιο εξέδωσε δύο διακριτές αποφάσεις σχετικά με την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, ήτοι:

- την απόφαση (ΕΕ) 2017/865 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017, σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας όσον αφορά θέματα που άπτονται της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (ΕΕ 2017, L 131, σ. 11). Η απόφαση αυτή μνημονεύει ως ουσιαστικές νομικές βάσεις το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ·
- την απόφαση (ΕΕ) 2017/866 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017, σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας όσον αφορά το άσυλο και τη μη επαναπροώθηση (ΕΕ 2017, L 131, σ. 13). Η απόφαση αυτή αναφέρει το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ως ουσιαστική νομική βάση.

14. Οι αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 7 αμφότερων των αποφάσεων έχουν ως εξής:

«(5) Οι τομείς που καλύπτονται από τη [Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης] υπάγονται στην αρμοδιότητα τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών της.

- (6) Η [Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης] θα πρέπει να υπογραφεί εξ ονόματος της Ένωσης όσον αφορά θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης στον βαθμό που η [Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης] ενδέχεται να επηρεάσει κοινούς κανόνες ή να μεταβάλλει το πεδίο εφαρμογής τους. Τούτο ισχύει ειδικότερα για ορισμένες διατάξεις της [Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης] που άπτονται της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και για τις διατάξεις της σύμβασης περί ασύλου και μη επαναπροώθησης. Τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητά τους στον βαθμό που η [Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης] δεν επηρεάζει κοινούς κανόνες ούτε μεταβάλλει το πεδίο εφαρμογής τους.
- (7) Η Ένωση έχει επίσης αποκλειστική αρμοδιότητα για την ανάληψη των υποχρεώσεων που ορίζονται στη [Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης] σε σχέση με τα θεσμικά της όργανα και τη δημόσια διοίκησή της.»

15. Κατά την αιτιολογική σκέψη 10 της απόφασης 2017/865, «[η] Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεσμεύονται από [την οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της, καθώς και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ 2011, L 101, σ. 1), και από την οδηγία 2011/93/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης και της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας και την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2004/68/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ 2011, L 335, σ. 1)] και, ως εκ τούτου, συμμετέχουν στην έκδοση της παρούσας απόφασης».

16. Κατά την αιτιολογική σκέψη 10 της απόφασης 2017/866, «[σ]ύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το οποίο προσαρτάται στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ, και με την επιφύλαξη του άρθρου 4 του εν λόγω πρωτοκόλλου, τα εν λόγω κράτη μέλη δεν συμμετέχουν στη θέσπιση της παρούσας απόφασης και δεν δεσμεύονται από αυτήν ούτε υπόκεινται στη εφαρμογή της».

17. Στην αιτιολογική σκέψη 11 αμφότερων των αποφάσεων εκτίθεται ότι, «[σ]ύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 22 σχετικά με τη θέση της Δανίας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ, η Δανία δεν συμμετέχει στη θέσπιση της παρούσας απόφασης και, συνεπώς, δεν δεσμεύεται από αυτήν ούτε υπόκειται στη εφαρμογή της».

18. Κατ' εφαρμογήν των ανωτέρω δύο αποφάσεων σχετικά με την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, η σύμβαση αυτή υπογράφηκε εξ ονόματος της Ένωσης στις 13 Ιουνίου 2017.<sup>4</sup> Ωστόσο, καμία απόφαση δεν εκδόθηκε σχετικά με τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

<sup>4</sup> Στο διεθνές δίκαιο, η υπογραφή διεθνούς συμφωνίας συνιστά μια μορφή προκαταρκτικής έγκρισης. Δεν συνεπάγεται δεσμευτική υποχρέωση, αλλά υποδηλώνει την πρόθεση του οικείου συμβαλλόμενου μέρους να συνάψει τη συμφωνία. Μολονότι η υπογραφή αυτή δεν συνιστά υπόσχεση σύναψης, υποχρεώνει τον υπογράφο να απέχει από πράξεις αντίθετες προς το αντικείμενο και τους σκοπούς της συνθήκης.

19. Στις 9 Ιουλίου 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, γνωμοδότηση του Δικαστηρίου σχετικά με την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης. Η αίτηση γνωμοδότησης έχει ως εξής<sup>5</sup>:

«[1] α)] Συνιστούν το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ τις κατάλληλες νομικές βάσεις για την πράξη του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη, εξ ονόματος της Ένωσης, της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης ή η πράξη αυτή πρέπει να βασιστεί στο άρθρο 78, παράγραφος 2, στο άρθρο 82, παράγραφος 2, και στο άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ[;]

[1] β)] Είναι απαραίτητος ή εφικτός ο διαχωρισμός των αποφάσεων περί υπογραφής και σύναψης της σύμβασης, συνεπεία της εν λόγω επιλογής νομικής βάσης;

[2)] Είναι η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 6, ΣΛΕΕ, συμβατή με τις Συνθήκες ελλείψει κοινής συμφωνίας όλων των κρατών μελών περί παροχής της συγκατάθεσής τους να δεσμεύονται από την εν λόγω σύμβαση;»

### III. Επί του παραδεκτού της υποβληθείσας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αίτησης γνωμοδότησης

20. Υπάρχουν δύο κύριοι τρόποι με τους οποίους οι συναπτόμενες από την Ένωση διεθνείς συμφωνίες μπορούν να υποβληθούν στην κρίση του Δικαστηρίου. Ο ένας τρόπος συνίσταται στην εκτίμηση μιας διεθνούς συμφωνίας από το Δικαστήριο στο πλαίσιο των γενικών δικαιοδοτικών καθηκόντων του, όπως στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου, των δράσεων επιβολής του νόμου ή των διαδικασιών προδικαστικής αποφάσεως. Ο δεύτερος τρόπος, όπως στην περίπτωση της υπό κρίση υπόθεσης, είναι στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, με το οποίο ανατίθεται στο Δικαστήριο ρητώς η εξουσία, εφόσον το ζητήσει ένα κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, να γνωμοδοτήσει ως προς τη συμβατότητα με τις Συνθήκες διεθνούς συμφωνίας της οποίας τη σύναψη σχεδιάζει η Ένωση<sup>6</sup>.

21. Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ καθορίζει μια διαδικασία γενικής εφαρμογής όσον αφορά τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη των διεθνών συμφωνιών τις οποίες η Ένωση είναι αρμόδια να συνάπτει στους τομείς δράσης της<sup>7</sup>. Η τελευταία παράγραφος, ήτοι το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, προβλέπει τον σημαντικό μηχανισμό του εκ των προτέρων συνταγματικού ελέγχου της προτεινόμενης συμφωνίας. Ο μηχανισμός αυτός είναι σημαντικός από νομικής απόψεως, επειδή, βάσει του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη της, και, ως εκ τούτου, οι συμφωνίες αυτές μπορούν, κατ' αρχήν, να είναι κρίσιμες για την

<sup>5</sup> Κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης γνωμοδότησης, είκοσι ένα κράτη μέλη της Ένωσης είχαν συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης. Ωστόσο, σε δύο τουλάχιστον κράτη μέλη, ήτοι στη Βουλγαρία και τη Σλοβακία, η διαδικασία σύναψης ανεστάλη. Στη Βουλγαρία, η αναστολή ήταν απόρροια απόφασης του *Konstitutsionen sad* (Συνταγματικού Δικαστηρίου), με την οποία διαπιστώθηκε ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης αντιβαίνει στο Σύνταγμα του εν λόγω κράτους μέλους. Στη Σλοβακία, το *Národná rada Slovenskej republiky* (Εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας) καταψήφισε, με μεγάλη πλειοψηφία, τη σύναψη.

<sup>6</sup> Η διαδικασία αυτή περιλαμβανόταν ήδη στην αρχική Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1957), γεγονός που ενδεχομένως προκαλεί έκπληξη, δεδομένων των περιορισμένων εξουσιών σύναψης συμβάσεων που είχαν ανατεθεί ρητώς στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα κατά τον χρόνο εκείνο. Βλ. Cremona, M., «Opinion of the Court of Justice», σε Ruiz Fabri, H. (επιμ.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Οξφόρδη, διαθέσιμο στο διαδίκτυο, σημείο 2.

<sup>7</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 52).

εκτίμηση της νομιμότητας πράξεων που εκδίδονται από τα εν λόγω θεσμικά όργανα. Σε πολιτικό επίπεδο, ο εν λόγω μηχανισμός είναι επίσης σημαντικός, επειδή η υποβολή της αίτησης γνωμοδότησης, αφ' εαυτής, συνεπάγεται πιθανά εμπόδια για την τυπική σύναψη της συμφωνίας<sup>8</sup>.

22. Μολονότι η διαδικασία του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ εφαρμόζεται σχετικά σπάνια, εντούτοις οι γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου που στηρίζονται στη διάταξη αυτή είχαν, κατά κανόνα, μεγάλη πρακτική σημασία, αν μη τι άλλο λόγω των διευκρινίσεων τις οποίες παρείχαν σχετικά με την έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στο πεδίο του διεθνούς δικαίου, των διεθνών συμφωνιών και των συναφών ζητημάτων. Συγκεκριμένα, στις γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου έχουν διατυπωθεί θεμελιώδεις αρχές του δικαίου των εξωτερικών σχέσεων, όπως η αποκλειστικότητα των αρμοδιοτήτων της Ένωσης ή η αρχή της αυτονομίας, καθώς και η εφαρμογή της αρχής αυτής ειδικότερα στις διαδικασίες επίλυσης διεθνών διαφορών. Ορισμένες από τις γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου καθιέρωσαν συνταγματικές αρχές των οποίων η σημασία εκτείνεται πέραν των άμεσα τεθέντων ζητημάτων ή ακόμη και πέραν των ορίων του δικαίου των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης<sup>9</sup>.

23. Ο λόγος καθιέρωσης της διαδικασίας αυτής έχει διευκρινιστεί με σαφήνεια από το Δικαστήριο, στη γνωμοδότησή του 1/75<sup>10</sup>, ήτοι:

«αποσκοπεί στην πρόληψη των περιπλοκών που θα προέκυπταν από δίκες σχετικά με το συμβιβαστό προς τη Συνθήκη διεθνών συμφωνιών δεσμευτικών για την [Ένωση]. Όντως, απόφαση με την οποία θα αναγνωριζόταν, ενδεχομένως, ότι μια τέτοια συμφωνία είναι, είτε λόγω του περιεχομένου της είτε λόγω της ακολουθηθείσας για τη σύναψή της διαδικασίας, ασυμβίβαστη με τις διατάξεις της Συνθήκης, ασφαλώς θα δημιουργούσε, όχι μόνο σε [επίπεδο Ένωσης] αλλά και όσον αφορά τις διεθνείς σχέσεις, σοβαρές δυσχέρειες, και θα μπορούσε να βλάψει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων και τρίτων χωρών.

Προς αποφυγή τέτοιων περιπλοκών, η Συνθήκη προέβλεψε την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της προηγούμενης υποβολής σχετικής αιτήσεως προς το Δικαστήριο, ώστε να μπορεί να διασαφηνιστεί, πριν από τη σύναψη μιας συμφωνίας, αν η τελευταία είναι σύμφωνη με τη Συνθήκη.»

24. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο<sup>11</sup>, δικαστική απόφαση με την οποία διαπιστώνεται, ενδεχομένως, *κατόπιν* της σύναψης διεθνούς συμφωνίας δεσμεύουσας την Ένωση, ότι η συμφωνία αυτή, λόγω είτε του περιεχομένου της είτε της διαδικασίας που ακολουθήθηκε για τη σύναψή της, δεν είναι συμβατή με τις διατάξεις των Συνθηκών, θα προκαλούσε, ασφαλώς, σοβαρές νομικές και πρακτικές δυσχέρειες όχι μόνο εντός της Ένωσης, αλλά και σε επίπεδο διεθνών σχέσεων, και θα μπορούσε να βλάψει τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερομένων, περιλαμβανομένων των τρίτων χωρών.

25. Με την αίτηση γνωμοδότησης η οποία έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει σημαντικά προκαταρκτικά ζητήματα σχετικά με το παραδεκτό των ερωτημάτων που του υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της εξαιρετικής αυτής διαδικασίας.

<sup>8</sup> Cremona, M., «Opinions of the Court of Justice», σε Ruiz Fabri, H. (επιμ.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law (MPEiPro)*, OUP, Οξφόρδη, διαθέσιμο στο διαδίκτυο, σημείο 3.

<sup>9</sup> Όπ.π.

<sup>10</sup> Γνωμοδότηση 1/75 (Ρύθμιση ΟΟΣΑ – Κανόνας για τα τοπικά έξοδα) της 11ης Νοεμβρίου 1975 (EU:C:1975:145, σ. 1360 έως 1361). Πρβλ., επίσης, γνωμοδότηση 2/94 (Προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ) της 28ης Μαρτίου 1996 (EU:C:1996:140, σκέψεις 3 έως 6) και γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (EU:C:2014:2454, σκέψεις 145 και 146).

<sup>11</sup> Βλ. γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψη 69).

#### ***A. Ενστάσεις απαραδέκτου που προέβαλαν οι διάδικοι***

26. Το παραδεκτό της αίτησης γνωμοδότησης αμφισβητείται, για πολλούς λόγους, από διάφορους μετέχοντες στη διαδικασία.

27. Κατ' αρχάς, όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, υπό α', το Συμβούλιο, από κοινού με την Ιρλανδία και την Ουγγρική Κυβέρνηση, υποστηρίζει ότι το ερώτημα αυτό είναι απαράδεκτο, επειδή είναι εκπρόθεσμο. Οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία διατείνονται ότι, δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο μπορούσε να προσβάλει τις αποφάσεις για την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης και, με την ευκαιρία αυτή, να αμφισβητήσει το κύρος των νομικών βάσεων που επελέγησαν, δεν δύναται πλέον να παραπέμψει την υπόθεση στο Δικαστήριο, διότι τούτο θα ισοδυναμούσε με καταστρατήγηση των κανόνων για τις προθεσμίες άσκησης προσφυγής ακυρώσεως και, ως εκ τούτου, θα διαστρέβλωνε το αντικείμενο της διαδικασίας γνωμοδότησης.

28. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, υπό β', το Συμβούλιο αμφισβητεί το παραδεκτό του, κατά το μέρος που αφορά την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, για τον λόγο ότι οι σχετικές με την υπογραφή αποφάσεις έχουν καταστεί απρόσβλητες.

29. Το Συμβούλιο προβάλλει επίσης το απαράδεκτο του δεύτερου ερωτήματος για τον λόγο ότι είναι υποθετικό. Το ερώτημα αυτό, πέραν του ότι διατυπώνεται κατά τρόπο γενικό, στηρίζεται επίσης στην παραδοχή ότι το Συμβούλιο ενήργησε σύμφωνα με κανόνα τον οποίον έχει αυτοδεσμευθεί να τηρεί και κατά τον οποίο, στις περιπτώσεις μικτής συμφωνίας, πρέπει να αναμένει τη σύναψη της συμφωνίας από όλα τα κράτη μέλη, πριν τη συνάψει και η Ένωση, χωρίς όμως η ύπαρξη του εν λόγω κανόνα να έχει στοιχειοθετηθεί από το Κοινοβούλιο.

30. Γενικότερα, το Συμβούλιο, καθώς και η Ισπανική και η Ουγγρική Κυβέρνηση, αμφισβητούν το παραδεκτό της αίτησης στο σύνολό της. Επισημαίνουν, κατ' αρχάς, ότι η διαδικασία λήψης απόφασης βρίσκεται ακόμη σε προπαρασκευαστικό στάδιο και, ειδικότερα, ότι δεν έχει εισέλθει στο στάδιο κατά το οποίο το Συμβούλιο οφείλει να ζητήσει τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου. Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο, ως εκ τούτου, θα συνεχίσει να έχει την ευκαιρία να υποβάλει τις παρατηρήσεις του επί του σχεδίου απόφασης για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, η αίτηση γνωμοδότησης είναι απαράδεκτη, για τον λόγο ότι είναι πρόωρη.

31. Επιπλέον, το Συμβούλιο θεωρεί ότι το Κοινοβούλιο βιάζει, στην πραγματικότητα, κατά του γεγονότος ότι η διαδικασία σύναψης ήταν αργή. Επομένως, το Κοινοβούλιο όφειλε να ασκήσει προσφυγή κατά παραλείψεως δυνάμει του άρθρου 265 ΣΛΕΕ. Δεδομένου ότι η διαδικασία γνωμοδότησης έχει διαφορετικό σκοπό και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να υποχρεωθεί ένα άλλο θεσμικό όργανο να ενεργήσει, η προσφυγή πρέπει, και για τον λόγο αυτόν, να απορριφθεί ως απαράδεκτη. Η Ισπανική, η Ουγγρική και η Σλοβακική Κυβέρνηση συμερίζονται την άποψη αυτή.

32. Τέλος, το Συμβούλιο, από κοινού με τη Βουλγαρική Κυβέρνηση, την Ιρλανδία, καθώς και την Ελληνική, την Ισπανική, την Ουγγρική και την Πολωνική Κυβέρνηση, υποστηρίζουν ότι το Κοινοβούλιο, με την αίτηση γνωμοδότησης που υπέβαλε, επιδιώκει, στην πραγματικότητα, να προσβάλει την απόφαση του Συμβουλίου να περιορίσει την έκταση της σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση στις διατάξεις που εμπίπτουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης και, κατά συνέπεια, να αμφισβητήσει την καθορισμένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Δεδομένου ότι η διαδικασία γνωμοδότησης μπορεί μόνο να αφορά το κύρος απόφασης περί σύναψης, η αίτηση γνωμοδότησης πρέπει, ως εκ τούτου, να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

## B. Ανάλυση

33. Επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι, λαμβανομένης υπόψη της νομικής και πολιτικής σημασίας της διαδικασίας που καθορίζεται στο άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, όπως την περιέγραψα ανωτέρω, η διαδικασία γνωμοδότησης πρέπει, κατ' αρχήν, να έχει σχετικά ευρύ πεδίο εφαρμογής<sup>12</sup>.

34. Επομένως, τα ερωτήματα που μπορούν να υποβάλλονται στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής μπορούν να αφορούν τόσο το ουσιαστικό όσο και το τυπικό κύρος της απόφασης για τη σύναψη της συμφωνίας<sup>13</sup>, υπό την επιφύλαξη, κατά την άποψή μου, τριών περιορισμών, οι οποίοι αποσκοπούν, κατ' ουσίαν, στο να διασφαλιστεί ότι το Δικαστήριο δεν θα απαντήσει σε ερώτημα στερούμενο συγκεκριμένου ενδιαφέροντος σε σχέση με τη σύναψη ορισμένης συμφωνίας<sup>14</sup>.

35. Πρώτον, τα ερωτήματα που τίθενται πρέπει απαραίτητως να αφορούν μια διεθνή συμφωνία η σύναψη της οποίας είναι, πλην της περίπτωσης κίνησης της διαδικασίας του άρθρου 218, παράγραφος 11, επικείμενη και εύλογα αναμενόμενη<sup>15</sup>. Τούτο προκύπτει από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, στην οποία γίνεται λόγος περί του ζητήματος αν μια «σχεδιαζόμενη συμφωνία» είναι συμβατή με τις Συνθήκες. Επομένως, το Κοινοβούλιο (ή επίσης οποιοσδήποτε άλλος αιτών που προβλέπεται στο άρθρο 218, παράγραφος 11) δεν θα δικαιούται, για παράδειγμα, να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, προκειμένου να ζητήσει από το Γενικό Δικαστήριο να αποφανθεί, σε αμιγώς αφηρημένη ή εντελώς υποθετική βάση, επί του ζητήματος αν η σύναψη συγκεκριμένης διεθνούς συμφωνίας θα αντέβαινε στο δίκαιο της Ένωσης, εφόσον η σύναψη της συμφωνίας αυτής ουδέποτε σχεδιάστηκε ή εφόσον η Ένωση έχει διευκρινίσει ότι δεν θα συνάψει τη συμφωνία αυτή.

36. Ωστόσο, τα υποβαλλόμενα ερωτήματα μπορούν, κατ' αρχήν, να αφορούν κάθε πιθανό σενάριο σε σχέση με τη σύναψη της σχεδιαζόμενης συμφωνίας, εφόσον η διαδικασία αποσκοπεί στην αποτροπή των περιπλοκών που ενδέχεται να προκύψουν από την ακύρωση της πράξης σύναψης διεθνούς συμφωνίας<sup>16</sup>. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή δεν είναι κατ' αντιμωλία και λαμβάνει χώρα προτού συναφθεί από την Ένωση η προτεινόμενη συμφωνία, η νομολογία κατά την οποία το Δικαστήριο οφείλει να αποφεύγει τη διατύπωση συμβουλευτικής γνώμης επί γενικών ή υποθετικών ζητημάτων προφανώς δεν εφαρμόζεται αυτούσια<sup>17</sup>. Δεδομένου ότι η εν λόγω μορφή εκ των προτέρων ελέγχου ενέχει αναπόφευκτα κάποιο υποθετικό στοιχείο, κάθε αντίθετο συμπέρασμα θα ισοδυναμούσε με στέρηση της γενικής «πρακτικής αποτελεσματικότητας» του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ. Μόνο στην ειδική περίπτωση

<sup>12</sup> Πρβλ. γνωμοδότηση 2/91 (σύμβαση αριθ. 170 της ΔΟΕ) της 19ης Μαρτίου 1993 (EU:C:1993:106, σκέψη 3).

<sup>13</sup> Στο διεθνές δίκαιο, οι συμφωνίες συνάπτονται με την ανταλλαγή, κατάθεση ή κοινοποίηση εγγράφων που εκφράζουν την οριστική δέσμευση των συμβαλλόμενων μερών. Καθόσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Συμβούλιο εκδίδει, κατόπιν πρότασης του διαπραγματευτή, απόφαση για τη σύναψη της συμφωνίας. Βλ. άρθρο 218 ΣΛΕΕ και Neframi, E., «Accords internationaux, Compétence et conclusion», *Jurisclasseur Fascicule*, 192-1, LexisNexis, 2019.

<sup>14</sup> Πρβλ. γνωμοδότηση 1/13 (Προσχώρηση τρίτων κρατών στη Σύμβαση της Χάγης) της 14ης Οκτωβρίου 2014 (EU:C:2014:2303, σκέψη 54).

<sup>15</sup> Το Δικαστήριο ενίοτε λαμβάνει υπόψη πράξεις που είναι μεν διακριτές από την επίμαχη συμφωνία, αλλά σχετίζονται άμεσα με αυτή. Πρβλ. γνωμοδότηση 1/92 (Συμφωνία ΕΟΧ – ΙΙ) της 10ης Απριλίου 1992 (EU:C:1992:189, σκέψεις 23 έως 25).

<sup>16</sup> Κατά συνέπεια, αίτηση γνωμοδότησης μπορεί να υποβληθεί στο Δικαστήριο πριν από την έναρξη των διεθνών διαπραγματεύσεων, εφόσον είναι γνωστό το αντικείμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας. Βλ. γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία σχετικά με τη θέσπιση ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (EU:C:2011:123, σκέψη 55).

<sup>17</sup> Ως παράδειγμα της εν λόγω νομολογίας στο πλαίσιο της εκδίκασης αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως, βλ. απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2018, Wightman κ.λπ. (C-621/18, EU:C:2018:999, σκέψη 28).



που ορισμένα στοιχεία τα οποία είναι αναγκαία για να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα δεν είναι ακόμα γνωστά, φρονώ ότι ερώτημα που περιλαμβάνεται σε αίτηση μπορεί να κριθεί απαράδεκτο, όχι όμως για τον λόγο ότι είναι υποθετικό, αλλά επειδή είναι πρακτικώς αδύνατο για το Δικαστήριο να το απαντήσει, λαμβανομένου υπόψη του τρέχοντος σταδίου των διαπραγματεύσεων ή της διαδικασίας.

37. Δεύτερον, η αίτηση πρέπει να αμφισβητεί τη συμβατότητα της σύναψης της εν λόγω συμφωνίας με τις Συνθήκες<sup>18</sup>. Δεδομένης της σημασίας του επιδιωκόμενου με τη διαδικασία αυτή σκοπού, ήτοι της αποτροπής των περιπλοκών που ενδέχεται να προκύψουν από την ακύρωση της πράξης σύναψης διεθνούς συμφωνίας, στο πλαίσιο της ερμηνείας της ίδιας της διάταξης<sup>19</sup>, το υποβαλλόμενο ερώτημα πρέπει επομένως να αφορά μόνο στοιχεία που ενδέχεται να επηρεάσουν το κύρος της πράξης σύναψης<sup>20</sup>. Όπως έκρινε το Δικαστήριο στη γνωμοδότηση 1/75 (Ρύθμιση ΟΟΣΑ – Κανόνες για τα τοπικά έξοδα) της 11ης Νοεμβρίου 1975 (EU:C:1975:145), στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής «επιτρέπεται η υποβολή οποιουδήποτε ερωτήματος [...], εφόσον το ερώτημα αυτό μπορεί να δημιουργήσει αμφιβολίες ως προς το *ουσιαστικό ή τυπικό κύρος* [της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη, εξ ονόματος της Ένωσης, μιας διεθνούς] συμφωνίας από πλευράς Συνθήκης»<sup>21</sup>. Ωστόσο, ενώ μια αίτηση γνωμοδότησης μπορεί να αφορά το ζήτημα κατά πόσον μια συμφωνία πρέπει να συναφθεί αποκλειστικά από τα κράτη μέλη, από την Ένωση ή τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την Ένωση, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί, στο πλαίσιο διαδικασίας γνωμοδότησης, επί της *ακριβούς οριοθέτησης* των αρμοδιοτήτων του καθενός. Συγκεκριμένα, στη γνωμοδότηση 2/00 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία) της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (EU:C:2001:664), το Δικαστήριο έκρινε ότι, εφόσον διαπιστώθηκε η ύπαρξη αρμοδιοτήτων τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών στον ίδιο τομέα, η έκτασή τους δεν μπορεί, αυτή καθαυτήν, να επηρεάσει την ίδια την αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάψει διεθνή συμφωνία ούτε, γενικότερα, το ουσιαστικό ή το τυπικό κύρος της συμφωνίας υπό το πρίσμα των Συνθηκών<sup>22</sup>.

38. Εκτός από τις δύο αυτές ουσιαστικές προϋποθέσεις, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η ύπαρξη μιας τυπικής προϋπόθεσης. Σε περίπτωση που υφίσταται σχέδιο συμφωνίας και το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του συμβατού των διατάξεων της σχεδιαζόμενης συμφωνίας με τους κανόνες της Συνθήκης, το Δικαστήριο πρέπει να διαθέτει επαρκή στοιχεία όσον αφορά το συγκεκριμένο περιεχόμενο της εν λόγω συμφωνίας, προκειμένου να μπορέσει να εκπληρώσει

<sup>18</sup> Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται, στο πλαίσιο της διαδικασίας γνωμοδότησης, σχετικά με την αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάψει σύμβαση, τη διαδικασία που πρέπει να εφαρμοστεί για τον σκοπό αυτόν ή τη συμβατότητα της εν λόγω σύμβασης με τις Συνθήκες. Πρβλ. γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψεις 70 έως 72).

<sup>19</sup> Γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία σχετικά με τη θέσπιση ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (EU:C:2011:123, σκέψεις 47 έως 48).

<sup>20</sup> Ως εκ τούτου, ερώτημα σχετικό με την προθεσμία έκδοσης της απόφασης για τη σύναψη πράξης διεθνούς συμφωνίας δεν θα είναι παραδεκτό στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι ο χρόνος που απαιτήθηκε για την έκδοση απόφασης δεν συνιστά, ελλείψει διάταξης περί του αντιθέτου, λόγο ακύρωσης. Πρβλ., για παράδειγμα, διάταξη της 13ης Δεκεμβρίου 2000, SGA κατά Επιτροπής (C-39/00 P, EU:C:2000:685, σκέψη 44).

<sup>21</sup> σ. 1361. Η υπογράμμιση δική μου.

<sup>22</sup> Σκέψεις 15 έως 17.

αποτελεσματικά τον ρόλο του<sup>23</sup>. Επομένως, αν η αίτηση δεν περιέχει τον απαιτούμενο βαθμό στοιχείων όσον αφορά τη φύση και το περιεχόμενο της διεθνούς συμφωνίας, πρέπει να κριθεί απαράδεκτη<sup>24</sup>.

39. Οι διάφορες ενστάσεις απαραδέκτου τις οποίες έχουν προβάλει οι μετέχοντες στη διαδικασία μπορούν ακολούθως να εξεταστούν υπό το πρίσμα των ανωτέρω αρχών.

40. Όσον αφορά τις *δύο πρώτες ενστάσεις* απαραδέκτου, οι οποίες αφορούν, αντιστοίχως, αφενός, τη μη αμφισβήτηση από το Κοινοβούλιο, κατά το στάδιο της υπογραφής, της επιλογής του άρθρου 78, παράγραφος 2, του άρθρου 82, παράγραφος 2, και του άρθρου 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ως νομικών βάσεων και, αφετέρου, τη δυνατότητα υποβολής ερωτήματος στο Δικαστήριο σχετικά με το κύρος των αποφάσεων που επιτρέπουν την υπογραφή, εξ ονόματος της Ένωσης, της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, οι λόγοι που υπαγόρευσαν την έκδοση της απόφασης της 9ης Μαρτίου 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), καθόσον αφορούν τη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου<sup>25</sup>, ισχύουν, κατά την άποψή μου, πλήρως, κατ' αναλογίαν, και στην περίπτωση της διαδικασίας γνωμοδότησης. Κατά συνέπεια, εφόσον το Κοινοβούλιο δεν αμφισβήτησε, όπως θα μπορούσε να έχει πράξει, το κύρος των αποφάσεων περί υπογραφής, με αποτέλεσμα οι αποφάσεις αυτές να καταστούν απρόσβλητες, το θεσμικό αυτό όργανο δεν μπορεί να κινήσει τη διαδικασία γνωμοδότησης προκειμένου να παρακάμψει τις προθεσμίες άσκησης προσφυγής ακυρώσεως. Επομένως, κατά την άποψή μου, το πρώτο ερώτημα, υπό β', πρέπει να κριθεί απαράδεκτο, αλλά μόνο στο μέτρο που αφορά τις αποφάσεις για την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

41. Εκφράζοντας την ανωτέρω άποψη, δεν παραβλέπω το γεγονός ότι το Δικαστήριο έκρινε, στη γνωμοδότηση 2/92 (Τρίτη αναθεωρημένη απόφαση του ΟΟΣΑ περί εθνικής μεταχειρίσεως) της 24ης Μαρτίου 1995 (EU:C:1995:83), ότι «το γεγονός ότι ορισμένα ζητήματα μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο άλλων ενδίκων μέσων, ιδίως δε της προσφυγής ακυρώσεως [...], δεν συνιστά επιχείρημα για να αποκλειστεί η δυνατότητα να ζητηθεί από το Δικαστήριο να τα εξετάσει προκαταρκτικώς, δυνάμει του [άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ]»<sup>26</sup>. Τούτο, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι η διαδικασία του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ μπορεί, αφ' εαυτής, να χρησιμοποιηθεί ως υποκατάστατο της προσφυγής ακυρώσεως, καθόσον αφορά τις αποφάσεις περί υπογραφής, δεδομένου ότι οι αποφάσεις αυτές έχουν καταστεί απρόσβλητες και, ως εκ τούτου, κάθε τακτικό ένδικο βοήθημα κατά αυτών θα ήταν απολύτως εκπρόθεσμο.

42. Όπως όμως επισήμανα, καθόσον αφορά την υπό κρίση αίτηση γνωμοδότησης, εκπρόθεσμη είναι η απόφαση για την υπογραφή, σε αντιδιαστολή προς την τυχόν απόφαση για τη σύναψη της συμφωνίας. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι η απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας και η πράξη περί σύναψης της συμφωνίας αποτελούν δύο χωριστές νομικές πράξεις, οι οποίες συνεπάγονται ουσιωδώς χωριστές υποχρεώσεις για τα ενδιαφερόμενα μέρη, η δεύτερη δε

<sup>23</sup> Βλ. γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία σχετικά με τη θέσπιση ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (EU:C:2011:123, σκέψη 49).

<sup>24</sup> Βλ. γνωμοδότηση 2/94 (Προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ) της 28ης Μαρτίου 1996 (EU:C:1996:140, σκέψεις 20 έως 22), γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία σχετικά με τη θέσπιση ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (EU:C:2011:123, σκέψη 49) και γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (EU:C:2014:2454, σκέψη 147). Δεδομένου ότι, εν προκειμένω, το περιεχόμενο της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης και τα «κύρια χαρακτηριστικά» της είναι γνωστά, δεν υπάρχει κανένας λόγος να κριθούν απαράδεκτα τα υποβληθέντα ερωτήματα απλώς και μόνο λόγω της ημερομηνίας υποβολής των ερωτημάτων αυτών στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ. Ο μόνος χρονικός περιορισμός είναι ότι η κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ πρέπει να προηγείται της ημερομηνίας σύναψης της επίμαχης διεθνούς συμφωνίας από την Ένωση.

<sup>25</sup> Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, σκέψεις 16, 17 και 25).

<sup>26</sup> Σκέψη 14.

ουδόλως είναι επιβεβαιωτική της πρώτης<sup>27</sup>. Τούτο προβλέπουν, σε κάθε περίπτωση, οι πάγιες αρχές του δικαίου που διέπει τις διεθνείς συνθήκες. Επομένως, η απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης παραμένει δεκτική προσφυγής.

43. Με την *τρίτη ένσταση* που έχει προβληθεί υποστηρίζεται ότι το δεύτερο ερώτημα βασίζεται στη σιωπηρή παραδοχή ότι το Συμβούλιο κακώς θεώρησε ότι ήταν υποχρεωμένο να αναμένει να συνάψουν τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης όλα τα κράτη μέλη προτού του επιτραπεί να πράξει το ίδιο. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η στήριξη στη διαδικασία του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο αυτό, εδράζεται σε μια αβάσιμη εικασία και, κατά συνέπεια, η αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

44. Συναφώς, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, επισημαίνεται ότι τα ερωτήματα που υποβάλλονται στο Δικαστήριο στο πλαίσιο αίτησης γνωμοδότησης μπορούν να αφορούν κάθε πιθανό σενάριο σε σχέση με τη σύναψη της σχεδιαζόμενης συμφωνίας, εφόσον η διαδικασία αποσκοπεί στην αποτροπή των περιπλοκών που ενδέχεται να προκύψουν από την ακύρωση της πράξης περί σύναψης διεθνούς συμφωνίας.

45. Βεβαίως, σε μια προσφυγή ακυρώσεως, λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται σε παραβίαση των Συνθηκών ως απόρροια ορισμένης πρακτικής μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης μόνον αν ο προσφεύγων μπορέσει να αποδείξει ότι ο εκδότης της απόφασης θεώρησε ότι δεσμευόταν από την προβαλλόμενη πρακτική ή ότι, εναλλακτικά, έκρινε ότι η πρακτική αυτή ήταν δεσμευτική και ότι, κατά συνέπεια, η εν λόγω πρακτική αποτέλεσε τον λόγο έκδοσης ή τη βάση της απόφασης αυτής<sup>28</sup>. Ωστόσο, στο πλαίσιο μιας αίτησης γνωμοδότησης, το κράτος μέλος ή το όργανο που ζητεί τη γνωμοδότηση αυτή δεν φέρει το βάρος της απόδειξης και μπορεί να τεθεί οποιοδήποτε ερώτημα, υπό την προϋπόθεση ότι αφορά καταστάσεις που θα μπορούσαν να προκύψουν<sup>29</sup>. Συγκεκριμένα, η διαδικασία γνωμοδότησης αποβλέπει, από τη φύση της, στην εξακρίβωση της άποψης του Δικαστηρίου σχετικά με υποθετικές καταστάσεις, δεδομένου ότι εξ ορισμού μπορεί να αφορά μόνο απόφαση περί σύναψης συμφωνίας η οποία δεν έχει ακόμα εκδοθεί. Επομένως, το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο δεν απέδειξε ότι το Συμβούλιο θεώρησε ότι δεσμεύεται από την επίμαχη πρακτική δεν αποτελεί λόγο να κριθεί απαράδεκτο το δεύτερο ερώτημα.

46. Όσον αφορά την *τέταρτη ένσταση* σχετικά με τον πρόωρο χαρακτήρα της αίτησης γνωμοδότησης, αξίζει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ δεν τάσσει καμία προθεσμία συναφώς<sup>30</sup>. Η μόνη χρονική προϋπόθεση την οποία θέτει η διάταξη αυτή είναι ότι η σύναψη συμφωνίας πρέπει είναι σχεδιαζόμενη. Επομένως, κράτος μέλος, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή μπορεί να ζητεί από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει επί οποιουδήποτε ζητήματος σχετικού με τη συμβατότητα με τις Συνθήκες της απόφασης που πρόκειται να εκδοθεί για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, εφόσον η σύναψή της είναι σχεδιαζόμενη από την

<sup>27</sup> Γνωμοδότηση 2/00 (Πρωτόκολλο της Καρθαγίνης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία) της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (EU:C:2001:664, σκέψη 11).

<sup>28</sup> Τούτο προϋποθέτει ότι η επίμαχη πρακτική περιλαμβανόταν στους λόγους έκδοσης της προσβαλλόμενης απόφασης ή ότι είχε αποκρυσταλλωθεί σε εσωτερικούς κανόνες ή ότι το Συμβούλιο τη μνημόνευσε σε έγγραφο απόψεων το οποίο κατάρτισε στο πλαίσιο της προσφυγής κατά παραλείψεως.

<sup>29</sup> Συγκεκριμένα, η διαδικασία γνωμοδότησης αποσκοπεί στην αποτροπή των περιπλοκών που θα προέκυπταν σε διεθνές επίπεδο, αν η απόφαση για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας κηρυσσόταν εν συνεχεία ανίσχυρη. Επομένως, η εν λόγω «συμβουλευτική διαδικασία» πρέπει να έχει ως αντικείμενο οποιοδήποτε ζήτημα το οποίο δύναται να επηρεάσει το κύρος της απόφασης αυτής. Κατά την άποψή μου, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί επί της αξιοπιστίας ή μη του σχεδιαζόμενου σεναρίου, δεδομένου ότι, εξ ορισμού, οι διαδικαστικές επιλογές του Συμβουλίου μπορούν να καταστούν γνωστές και να κριθούν αποδεκτές μόνο μετά την έκδοση της απόφασης περί σύναψης.

<sup>30</sup> Βλ. Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2011, σ. 166.

Ένωση<sup>31</sup> και ενόσω η Ένωση δεν έχει ακόμα συνάψει τη συμφωνία αυτή. Δεδομένου ότι μια αίτηση γνωμοδότησης πρέπει να θεωρείται παραδεκτή ακόμη και όταν η διαδικασία που καταλήγει στην έκδοση της απόφασης για σύναψη της εν λόγω συμφωνίας βρίσκεται σε προπαρασκευαστικό στάδιο, ο λόγος αυτός अपαραδέκτου δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

47. Όσον αφορά την *πέμπτη ένσταση*, ήτοι το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι το Κοινοβούλιο όφειλε να ασκήσει προσφυγή κατά παραλείψεως και όχι να υποβάλει αίτηση γνωμοδότησης, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η διαδικασία του άρθρου 265 ΣΛΕΕ αποσκοπεί στην καταδίκη ευρωπαϊκού θεσμικού οργάνου λόγω παράνομης αποχής από ενέργεια που αφορά το δίκαιο της Ένωσης. Στην υπό κρίση υπόθεση, μολονότι στη δικογραφία του Δικαστηρίου υπάρχουν πράγματι στοιχεία που υποδηλώνουν ότι το Κοινοβούλιο επιδιώκει να επιταχύνει τη διαδικασία σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, εντούτοις κανένα από τα ερωτήματα που υπέβαλε το Κοινοβούλιο δεν αφορά πιθανή παράλειψη. Ως εκ τούτου, η υπό κρίση αίτηση γνωμοδότησης δεν μπορεί να κριθεί απaráδεκτη για τον λόγο αυτόν<sup>32</sup>.

48. Όσον αφορά την *έκτη ένσταση* απaráδεκτου με την οποία προβάλλεται ότι τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν, στην πραγματικότητα, την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, επισημαίνεται ότι η συγκεκριμένη αυτή ένσταση αφορά, το πολύ, το πρώτο ερώτημα, υπό α'. Στηρίζεται στην παραδοχή ότι, δεδομένου ότι η απάντηση που θα δώσει το Δικαστήριο στο ερώτημα αυτό δεν είναι δυνατόν να αφορά το κύρος της απόφασης για σύναψη της σύμβασης, το εν λόγω ερώτημα αποσκοπεί, στην πραγματικότητα, στον καθορισμό της ακριβούς κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης.

49. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως έχει επανειλημμένως τονίσει το Δικαστήριο, ορισμένες παρατυπίες ως προς την επιλογή της κρίσιμης νομικής βάσης δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκη την ακυρότητα της επίμαχης πράξης. Αντιθέτως, πρέπει να αποδειχθεί ότι οι ελλείψεις αυτές είναι ικανές να επηρεάσουν την εφαρμοστέα νομοθετική διαδικασία<sup>33</sup> ή την αρμοδιότητα της Ένωσης<sup>34</sup>.

50. Για παράδειγμα, στην απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 67), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι ένα «σφάλμα [...] στο εισαγωγικό τμήμα της προσβαλλόμενης απόφασης» (η έλλειψη νομικής βάσης, μεταξύ άλλων) αποτελούσε καθαρά τυπικό ελάττωμα, το οποίο δεν επηρέαζε το κύρος της επίδικης απόφασης. Ομοίως, στην απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), μολονότι το Δικαστήριο τόνισε τη συνταγματικού

<sup>31</sup> Γνωμοδότηση 1/09 (Συμφωνία σχετικά με τη θέσπιση ενοποιημένου συστήματος επιλύσεως διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) της 8ης Μαρτίου 2011 (EU:C:2011:123, σκέψη 53). Πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, η αίτηση γνωμοδότησης μπορεί να αφορά μόνον την αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάψει συμφωνία στον οικείο τομέα, υπό την προϋπόθεση ότι το ακριβές αντικείμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας είναι ήδη γνωστό. Πρβλ. γνωμοδότηση 2/94 (Προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ) της 28ης Μαρτίου 1996 (EU:C:1996:140, σκέψεις 16 έως 18).

<sup>32</sup> Γενικά, στο μέτρο που η αίτηση γνωμοδότησης έχει διατυπωθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να πληροί τις προϋποθέσεις παραδεκτού που απορρέουν από το γράμμα και τους σκοπούς της διαδικασίας αυτής, δεν μπορεί να κριθεί απaráδεκτη. Πρβλ. γνωμοδότηση 3/94 (Συμφωνία-πλαίσιο για τις μπανάνες) της 13ης Δεκεμβρίου 1995 (EU:C:1995:436, σκέψη 22).

<sup>33</sup> Πρβλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-370/07, EU:C:2009:590, σκέψη 48). Γενικότερα, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η παράβαση διαδικαστικού κανόνα συνεπάγεται την ακύρωση της επίδικης πράξης μόνον αν ο κανόνας αυτός μπορεί να επηρεάσει το περιεχόμενό της. Βλ. απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής (209/78 έως 215/78 και 218/78, EU:C:1980:248, σκέψη 47). Για να ακυρωθεί η απόφαση αρκεί, ωστόσο, το ελάττωμα να είναι *ικανό* να έχει αντίκτυπο στην απόφαση. Βλ. απόφαση της 21ης Μαρτίου 1990, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-142/87, EU:C:1990:125, σκέψη 48).

<sup>34</sup> Πρβλ. a contrario, γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψεις 70 και 71).

χαρακτήρα σημασία της επιλογής νομικής βάσης<sup>35</sup>, εξακρίβωσε επίσης ότι, υπό τις περιστάσεις της εν λόγω υπόθεσης, η επίμαχη παρατυπία μπορούσε να έχει επίπτωση στις αρμοδιότητες της Επιτροπής και του Συμβουλίου, καθώς και στην αντίστοιχη συμμετοχή τους στη διαδικασία έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης<sup>36</sup>. Ειδικότερα, στις σκέψεις 55 και 56 της εν λόγω απόφασης, ενώ το Δικαστήριο έκρινε ότι η παράλειψη μνείας νομικής βάσης αρκεί για να δικαιολογήσει την ακύρωση της επίμαχης πράξης για έλλειψη αιτιολογίας, επισήμανε ωστόσο ότι η παράλειψη μνείας συγκεκριμένης διάταξης της Συνθήκης –ενώ έχουν μνημονευτεί άλλες– μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να μην αποτελεί ουσιώδες ελάττωμα.

51. Στην προκειμένη περίπτωση, είναι αληθές ότι οι διάφορες νομικές βάσεις που μνημονεύονται στο πρώτο ερώτημα, υπό α', ήτοι το άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, το άρθρο 83, παράγραφος 1, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ, προβλέπουν την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και οδηγούν όλες στην έκδοση απόφασης για σύναψη συμφωνίας με βάση την ίδια διαδικασία, ήτοι τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 218, παράγραφος 6, στοιχείο α', σημείο ν, και παράγραφος 8, ΣΛΕΕ.

52. Βεβαίως, αφενός, το άρθρο 82, παράγραφος 3, και το άρθρο 83, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπουν ότι όταν κράτος μέλος εκτιμά ότι πράξη που εμπίπτει στις νομικές βάσεις αυτές θίγει θεμελιώδεις πτυχές της έννομης τάξης του, μπορεί να υποβάλει το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αφετέρου, οι βάσεις αυτές άπτονται του τομέα στον οποίο είναι πιθανό να έχουν εφαρμογή τα πρωτόκολλα αριθ. 21 και αριθ. 22 ΣΕΕ και η ΣΛΕΕ.

53. Ωστόσο, πρώτον, δεδομένου ότι η παραπομπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει ως μοναδικό αποτέλεσμα την αναστολή της νομοθετικής διαδικασίας, η ευχέρεια αυτή που παρέχεται στα κράτη μέλη, να παραπέμψουν το θέμα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δεν φαίνεται να είναι από τη φύση της ασυμβίβαστη με τις διαδικασίες των άρθρων 78 και 84 ΣΛΕΕ. Δεύτερον, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι τα πρωτόκολλα αριθ. 21 και αριθ. 22 δεν δύνανται να ασκήσουν οποιαδήποτε επιρροή επί του ζητήματος της εφαρμογής των ορθών νομικών βάσεων<sup>37</sup>. Η άποψη αυτή διατυπώθηκε προσφάτως εκ νέου από το Δικαστήριο, σε σχέση με το πρωτόκολλο αριθ. 22, στη γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592)<sup>38</sup>.

54. Επομένως, κατ' ουσίαν, μολονότι τα πρωτόκολλα αυτά μπορούν ασφαλώς να έχουν αντίκτυπο στους κανόνες ψηφοφορίας που πρέπει να εφαρμοστούν στο Συμβούλιο για την έκδοση της επίμαχης πράξης, ωστόσο δεν έχουν αντίκτυπο στην επιλογή των νομικών της βάσεων<sup>39</sup>. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι ένα σκέλος μιας πράξης εμπίπτει στο τρίτο μέρος, τίτλος V, της ΣΛΕΕ έχει ασφαλώς ως συνέπεια ότι οι οικείες διατάξεις της πράξης αυτής δεν είναι δεσμευτικές, πλην συγκεκριμένων περιπτώσεων, ούτε για την Ιρλανδία ούτε για το Βασίλειο της Δανίας. Τούτο, ωστόσο, δεν σημαίνει αφ' εαυτού ότι ο τομέας τον οποίο αφορούν οι διατάξεις της εν λόγω πράξης οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τρίτου μέρους, τίτλος V, της

<sup>35</sup> Σκέψη 49. Όπως εξήγησε το Δικαστήριο στη γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψη 71), η συνταγματικού χαρακτήρα σημασία της μνείας των νομικών βάσεων μιας πράξης απορρέει από το γεγονός ότι η Ένωση, καθόσον διαθέτει μόνο δοτές αρμοδιότητες, πρέπει να συνδέει τις πράξεις που εκδίδει με τις διατάξεις των Συνθηκών οι οποίες την εξουσιοδοτούν πράγματι προς τούτο.

<sup>36</sup> Βλέπε σκέψη 51. Ωστόσο, πρέπει να υπομνησθεί ότι, στην απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), όπως και στην απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-370/07, EU:C:2009:590), στην οποία το Δικαστήριο επίσης ακύρωσε μια πράξη λόγω προβλήματος με τη νομική βάση της, η επίδικη πράξη δεν περιείχε καμία μνεία σχετικά με τις νομικές βάσεις επί των οποίων στηριζόταν.

<sup>37</sup> Αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-656/11, EU:C:2014:97, σκέψη 49), και της 22ας Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-137/12, EU:C:2013:675, σκέψη 73).

<sup>38</sup> Σκέψη 117.

<sup>39</sup> Κατά την άποψή μου, η εφαρμογή των πρωτοκόλλων αυτών κρίνεται με γνώμονα το πεδίο εφαρμογής της επίμαχης πράξης και όχι με γνώμονα την επιλογή της νομικής της βάσης ή των νομικών της βάσεων.

ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρηθεί ως πρωτεύων, με αποτέλεσμα να καθίσταται υποχρεωτική η μνεία των αντίστοιχων νομικών βάσεων. Τούτο σημαίνει απλώς ότι οι προβλεπόμενοι στα εν λόγω πρωτόκολλα κανόνες ψηφοφορίας στο Συμβούλιο θα πρέπει να εφαρμοστούν κατά τη θέσπιση των εν λόγω διατάξεων, έστω και αν δεν μνημονεύεται καμία νομική βάση σχετική με το τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ.

55. Επομένως, στο πλαίσιο αυτό, ευλόγως μπορεί να γεννηθεί η απορία κατά πόσον το πρώτο ερώτημα, υπό α', αποσκοπεί στον καθορισμό του ακριβούς σημείου οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών. Τυχόν καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό θα έχει ως συνέπεια ότι μέρος του ερωτήματος δεν θα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας γνωμοδότησης κατ' άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ.

56. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο εν λόγω ερώτημα, υπό α', θα πρέπει να εξεταστούν όχι μόνον οι νομικές βάσεις που μνημονεύονται από το Κοινοβούλιο στο ερώτημά του, αλλά και το ζήτημα αν πρέπει να περιληφθεί οποιαδήποτε άλλη νομική βάση στην απόφαση για σύναψη συμφωνίας. Δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι μια διαφορετική νομική βάση από τις μνημονευόμενες από το Κοινοβούλιο μπορεί να είναι κρίσιμη, δεν μπορεί να αποκλειστεί ούτε ότι η απάντηση του Δικαστηρίου στη υποβληθέντα ερωτήματα μπορεί να έχει αντίκτυπο στο κύρος της απόφασης που θα επιτρέπει στην Ένωση να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης<sup>40</sup>. Ως εκ τούτου, δεν συντρέχει κανένας λόγος, κατά τη γνώμη μου, να κηρυχθεί απαράδεκτο το πρώτο ερώτημα, υπό α', για τον λόγο ότι σχετίζεται με ζητήματα που δεν αφορούν το κύρος της απόφασης για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

57. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, υπό β', και το δεύτερο ερώτημα, πέραν του ότι τα ερωτήματα αυτά δεν έχουν καμία σχέση με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, εκτιμώ, εν πάση περιπτώσει, ότι, δεδομένου ότι το Δικαστήριο ουδέποτε εξέτασε ενδελεχώς το κατά πόσον οι υποχρεώσεις αυτές θα μπορούσαν να επηρεάσουν το περιεχόμενο της απόφασης για σύναψη διεθνούς συμφωνίας, πρέπει να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά, ακριβώς προκειμένου να επιλυθούν τα εν λόγω ζητήματα<sup>41</sup>.

58. Ωστόσο, σε αντίθεση με τον ισχυρισμό που προβάλλουν ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, το δεύτερο ερώτημα δεν μπορεί να παρερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά αποκλειστικά το ζήτημα αν το Συμβούλιο έχει το δικαίωμα να αναμένει μέχρι τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από όλα τα κράτη μέλη<sup>42</sup>. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν η εν λόγω πρακτική θεωρηθεί ασυμβίβαστη με τις Συνθήκες, η κατάσταση αυτή δεν θα επιφέρει ακυρότητα της απόφασης για σύναψη της εν λόγω σύμβασης, δεδομένου ότι –για να το επαναλάβω– η χρονοτριβή στο ζήτημα αυτό δεν αποτελεί, κατ' αρχήν, αιτία ακυρότητας. Προκειμένου να πληρούνται τα κριτήρια παραδεκτού, το ερώτημα αυτό πρέπει απαραίτητως να ερμηνευθεί με βάση ακριβώς τη διατύπωσή του, ήτοι υπό την έννοια ότι αφορά το ζήτημα αν η απόφαση για σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης θα είναι συμβατή με τις Συνθήκες σε περίπτωση που εκδοθεί προτού η σύμβαση αυτή συναφθεί από όλα τα κράτη μέλη.

<sup>40</sup> Ακόμη και στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, ο λυσιτελής ή αλυσιτελής χαρακτήρας ενός λόγου ακυρώσεως αφορά αποκλειστικά την ικανότητά του, σε περίπτωση που είναι βάσιμος, να επιφέρει την ακύρωση που ζητεί ο προσφεύγων, αλλά ουδόλως επηρεάζει το παραδεκτό του λόγου ακυρώσεως αυτού.

<sup>41</sup> Γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (ΕΥ:C:2017:592, σκέψη 74).

<sup>42</sup> Το εν λόγω επιχείρημα, στην πραγματικότητα, θα ήταν λυσιτελές μόνο στο πλαίσιο προσφυγής κατά παραλείψεως.

59. Φρονώ, επομένως, ότι όλα τα ερωτήματα τα οποία έχει υποβάλει το Κοινοβούλιο στο Δικαστήριο πρέπει να κριθούν ότι είναι παραδεκτά, εξαιρουμένου του πρώτου ερωτήματος, υπό β', αλλά μόνον καθόσον αυτό αφορά την απόφαση για υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

#### **IV. Πρώτο ερώτημα, υπό α': οι κατάλληλες νομικές βάσεις όσον αφορά τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης**

60. Με το πρώτο ερώτημά του, υπό α', το Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ αποτελούν τις κατάλληλες νομικές βάσεις για τη στήριξη της απόφασης του Συμβουλίου περί σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης ή αν η πράξη αυτή πρέπει να στηριχθεί στο άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

61. Το Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι η πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση απόφασης που επιτρέπει την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης και η πρότασή της για την έκδοση απόφασης που επιτρέπει στην Ένωση τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης μνημόνευαν το άρθρο 218 ΣΛΕΕ ως διαδικαστική νομική βάση και το άρθρο 82, παράγραφος 2, από κοινού με το άρθρο 84 ΣΛΕΕ, ως ουσιαστικές νομικές βάσεις. Ωστόσο, το Συμβούλιο, όταν εξέδωσε την απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, τροποποίησε τις εν λόγω ουσιαστικές νομικές βάσεις, μνημονεύοντας το άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

62. Λαμβανομένων υπόψη των σκοπών της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, οι οποίοι –όπως καθίσταται σαφές από τις διατάξεις των άρθρων 1, 5 και 7, καθώς και των κεφαλαίων III και IV της εν λόγω σύμβασης– συνίστανται στην προστασία των γυναικών που είναι θύματα βίας και στην πρόληψη τέτοιων βιαιοπραγιών, το Κοινοβούλιο ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσον η Επιτροπή δικαιολογημένα μνημόνευσε το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ ως τα δύο πρωτεύοντα στοιχεία της εν λόγω σύμβασης. Το Κοινοβούλιο διερωτάται, ως εκ τούτου, αν το Συμβούλιο έχει την αρμοδιότητα να εγκαταλείψει το άρθρο 84 ΣΛΕΕ ως ουσιαστική νομική βάση και, αντ' αυτού, να προσθέσει το άρθρο 78, παράγραφος 2, και το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όπως έπραξε όταν εξέδωσε την απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

63. Το Κοινοβούλιο διατηρεί επίσης αμφιβολίες όσον αφορά το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι η νομική βάση αυτή καλύπτει μόνον τα άρθρα 60 και 61 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Ζητεί να διευκρινιστεί αν οι δύο αυτές διατάξεις μπορούν να θεωρηθούν ως αυτοτελές και πρωτεύον στοιχείο της εν λόγω σύμβασης ή μήπως τα άρθρα 60 και 61 της σύμβασης αυτής απλώς μεταφέρουν, στον ειδικότερο τομέα του ασύλου, τη γενική μέριμνα προστασίας όλων των γυναικών που είναι θύματα βίας. Στη δεύτερη περίπτωση, οι δύο αυτές διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης θα έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και δεν θα καθιστούν αναγκαία την προσθήκη ειδικής νομικής βάσης.

64. Όσον αφορά το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι η διάταξη αυτή απονέμει στην Ένωση αρμοδιότητα στις ποινικές υποθέσεις μόνο σε ορισμένους τομείς, στους οποίους δεν περιλαμβάνονται, αυτές καθεαυτές, οι πράξεις βίας κατά των γυναικών. Επομένως, οι εν λόγω πράξεις βίας μπορούν να ποινικοποιηθούν σε επίπεδο Ένωσης οσάκις αφορούν την εμπορία ανθρώπων, τη γενετήσια εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, καθώς και το οργανωμένο έγκλημα, που αποτελούν το βασικό επίκεντρο της ίδιας της Σύμβασης της

Κωνσταντινούπολης. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει την αρμοδιότητά τους για το μεγαλύτερο μέρος του ουσιαστικού ποινικού δικαίου το οποίο καλύπτει η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης και δεδομένου ότι τα στοιχεία για τα οποία έχει αρμοδιότητα η Ένωση φαίνονται δευτερεύουσας σημασίας, δεν είναι αναγκαία η προσθήκη ειδικής νομικής βάσης όσον αφορά το ποινικό δίκαιο.

65. Επομένως, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι το πρώτο ερώτημα αφορά την επιλογή των νομικών βάσεων και όχι, όπως ενδεχομένως υποδηλώνουν ορισμένα επιχειρήματα τα οποία προβλήθηκαν από μετέχοντες στη διαδικασία, τον αποκλειστικό ή μη χαρακτήρα της αρμοδιότητας της Ένωσης προς σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Βεβαίως, ο αποκλειστικός ή μη χαρακτήρας ορισμένων αρμοδιοτήτων θα εξεταστεί, αλλά μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό. Μπορεί να είναι σκόπιμο, συναφώς, προτού εξεταστεί το περιεχόμενο της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, να παρατεθούν ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με την επιλογή των μεθόδων.

#### **A. Μεθοδολογικές παρατηρήσεις**

66. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η επιλογή των νομικών βάσεων μιας πράξης της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της πράξης που εκδίδεται για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης αυτής<sup>43</sup>.

67. Αν από την εξέταση πράξης της Ένωσης προκύπτει ότι με αυτήν επιδιώκονται δύο σκοποί ή ότι αυτή αποτελείται από δύο συστατικά στοιχεία και αν ο ένας από τους σκοπούς ή τα συστατικά στοιχεία αυτά μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριος, ενώ ο άλλος έχει παρεπόμενο απλώς χαρακτήρα, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνη νομική βάση, δηλαδή σε εκείνη που επιβάλλεται από τον κύριο ή τον πρωτεύοντα σκοπό ή το κύριο ή το πρωτεύον συστατικό στοιχείο<sup>44</sup>.

68. Κατ' εξαίρεση, αν αποδεικνύεται, αντιθέτως, ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πλείονες σκοπούς ή έχει πλείονα συστατικά στοιχεία που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας σκοπός να είναι παρεπόμενος σε σχέση με τον άλλο, με αποτέλεσμα να τυγχάνουν εφαρμογής διάφορες διατάξεις των Συνθηκών, το μέτρο αυτό πρέπει να στηρίζεται στις αντίστοιχες

<sup>43</sup> Απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζακστάν) (C-244/17, EU:C:2018:662, σκέψη 36).

<sup>44</sup> Αποφάσεις της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζακστάν) (C-244/17, EU:C:2018:662, σκέψη 37), και της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 31). Η προσέγγιση αυτή αποκαλείται επίσης ενίοτε «θεωρία της απορρόφησης». Βλ. Maresceau, M., «Bilateral Agreements Concluded by the European Community», *Recueil Des Cours De L'Academie De Droit International - Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, τόμος 309, 2006, Martinus Nijhoff, Χάγη, σ. 157. Κατ' ουσίαν, τα κύρια ή πρωτεύοντα συστατικά στοιχεία μιας πράξης θεωρείται ότι απορροφούν κάθε άλλον σκοπό ή συστατικό στοιχείο. Βλ. αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1999, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-42/97, EU:C:1999:81, σκέψη 43), της 30ής Ιανουαρίου 2001, Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-36/98, EU:C:2001:64, σκέψεις 60, 62 και 63), και ιδίως της 19ης Ιουλίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-130/10, EU:C:2012:472, σκέψεις 70 έως 74). Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-94/03, EU:C:2005:308, σημείο 31) και στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-155/07, EU:C:2008:368, σημείο 66).



διαφορετικές νομικές βάσεις<sup>45</sup>. Πάντως, η χρήση διττής νομικής βάσης αποκλείεται οσάκις οι διαδικασίες που προβλέπονται για καθεμία από τις νομικές αυτές βάσεις δεν είναι συμβατές μεταξύ τους<sup>46</sup>.

69. Επομένως, η νομική βάση –ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πολλαπλές νομικές βάσεις– μιας πράξης καθορίζονται με βάση τους σκοπούς και τα συστατικά στοιχεία της, και όχι με βάση τον αποκλειστικό ή μη χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων που διαθέτει η Ένωση σε σχέση με την πράξη αυτή<sup>47</sup>. Όπως κρίνω σκόπιμο να εξηγήσω σε μεταγενέστερο σημείο των παρουσιών προτάσεων, είναι αληθές ότι ο αποκλειστικός ή μη χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων αυτών μπορεί, βεβαίως, να ασκεί επιρροή στο εύρος της σύναψης διεθνών συμφωνιών, πράγμα που σημαίνει ότι θα περιορίζει τις διαθέσιμες νομικές βάσεις. Ωστόσο, η επιλογή των νομικών βάσεων που πρέπει να χρησιμοποιηθούν, μεταξύ εκείνων που αντιστοιχούν στις ασκούμενες αρμοδιότητες, θα εξαρτάται μόνον από τους σκοπούς και τα συστατικά στοιχεία της επίμαχης πράξης.

70. Όπως έχει επισημάνει η γενική εισαγγελέας J. Kokott, η προσέγγιση αυτή δεν πρέπει να εφαρμόζεται για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων που έχουν αντιστοίχως η Ένωση και τα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, «εάν η [Ένωση] είναι αρμόδια μόνο για ορισμένες συνιστώσες μιας μελετώμενης πράξεως, ενώ άλλες συνιστώσες της εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών [...], τότε η [Ένωση] δεν μπορεί άνευ ετέρου, εκτιμώντας το κέντρο βάρους της πράξεως, να κρίνει εαυτή καθ' ολοκληρίαν αρμόδια για το σύνολο της πράξεως. Στην αντίθετη περίπτωση, θα καταστρατηγούσε την αρχή των κατ' ανάθεση αρμοδιοτήτων [...]»<sup>48</sup>.

71. Παρόμοιοι προβληματισμοί μπορούν να διατυπωθούν όσον αφορά τον καθορισμό, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, εκείνων στις οποίες πρέπει να στηριχθεί η έκδοση της επίμαχης πράξης και, ως εκ τούτου, όσον αφορά τον καθορισμό των κρίσιμων νομικών βάσεων για την έκδοση πράξης. Το κριτήριο του κέντρου βάρους συνεπάγεται ότι η εφαρμοστέα διαδικασία για την έκδοση μιας πράξης καθορίζεται αποκλειστικά με βάση τις κύριες νομικές βάσεις. Εξ ορισμού, επομένως, η προσέγγιση αυτή συνεπάγεται να εξεταστεί μόνο ποια είναι η κύρια αρμοδιότητα που ασκείται. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό οι κεφαλαιώδεις διαδικαστικές εγγυήσεις που είναι εγγενείς στην άσκηση ορισμένων άλλων αρμοδιοτήτων –όπως η ομόφωνη ψηφοφορία στο πλαίσιο του Συμβουλίου– να μην καταστρατηγηθούν στο πλαίσιο αυτό. Συγκεκριμένα, ενώ μια νομοθετική διάταξη, αν θεσπιζόταν μεμονωμένα, θα θεσπιζόταν ενδεχομένως υποχρεωτικά δυνάμει συγκεκριμένης νομικής βάσης ωστόσο, σε περίπτωση ένταξης της σε πράξη που περιλαμβάνει άλλες διατάξεις, η διάταξη αυτή θα μπορεί ενδεχομένως να θεσπιστεί δυνάμει διαφορετικής νομικής βάσης, η οποία, για παράδειγμα, να προβλέπει διαφορετικό κανόνα ψηφοφορίας. Τούτο μπορεί, εν τέλει, να οδηγήσει στην εφαρμογή στρατηγικών που αποβλέπουν στη ρύθμιση θεμάτων άσχετων με το νομοσχέδιο (cavalier législatif)<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψη 77) και απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζακστάν) (C-244/17, EU:C:2018:662, σκέψη 37). Από τη νομολογία προκύπτει ότι η χρήση διττής βάσης προϋποθέτει τη συνδρομή δύο προϋποθέσεων, ήτοι, πρώτον, ότι η επίμαχη πράξη επιδιώκει συγχρόνως πλείονες σκοπούς ή έχει πλείονα συστατικά στοιχεία, χωρίς ο ένας σκοπός να είναι παρεπόμενος σε σχέση με τον άλλο, με αποτέλεσμα να τυγχάνουν εφαρμογής διάφορες διατάξεις των Συνθηκών. Δεύτερον, οι σκοποί αυτοί ή τα συστατικά στοιχεία πρέπει να συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους (σιωπηρώς, επί ποινή κατάπτωσης της πράξης).

<sup>46</sup> Γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψη 78).

<sup>47</sup> Πρβλ. υποσημείωση 31 της υποβληθείσας από την Επιτροπή πρότασης απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας, COM(2016) 111 τελικό.

<sup>48</sup> Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-13/07, EU:C:2009:190, σημείο 113).

<sup>49</sup> Αν, σε μια υποθετική περίπτωση, συνέβαινε τούτο κάποτε, φρονώ ότι θα επρόκειτο για καταστρατήγηση της διαδικασίας, που θα συνεπαγόταν ενδεχομένως την ακύρωση της επίμαχης διάταξης.

72. Εντούτοις, το Δικαστήριο μνημονεύει συστηματικά το προβλεπόμενο στην υφιστάμενη νομολογία κριτήριο των «πρωτευόντων σκοπών και συστατικών στοιχείων» (το αποκαλούμενο «κριτήριο του κέντρου βάρους»). Για παράδειγμα, το Δικαστήριο επισήμανε εκ νέου, στην απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζακστάν) (C-244/17, EU:C:2018:662, σκέψη 38), ότι αν μια «απόφαση περιλαμβάνει διάφορα συστατικά στοιχεία ή επιδιώκει περισσότερους του ενός σκοπούς, εκ των οποίων ορισμένοι εμπίπτουν στην [κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας], ο εφαρμοστέος για την έκδοσή της κανόνας ψηφοφορίας πρέπει να προσδιορίζεται υπό το πρίσμα του κύριου ή πρωτεύοντος σκοπού ή συστατικού στοιχείου αυτής». Κατά συνέπεια, ενώ μια πράξη μπορεί να επιδιώκει διάφορους σκοπούς και να απαιτεί την «ενεργοποίηση» διαφορετικών αρμοδιοτήτων, η νομική βάση στην οποία βασίζεται η έκδοσή της δεν θα αντικατοπτρίζει όλες τις αρμοδιότητες που ασκούνται για την έκδοση της πράξης αυτής, αλλά μόνο όσες αντιστοιχούν στους κύριους σκοπούς ή στα κύρια συστατικά στοιχεία της πράξης<sup>50</sup>. Επιπλέον, ο προμνησθείς κίνδυνος καταστρατήγησης ορισμένων διαδικαστικών κανόνων έχει περιοριστεί από της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η οποία περιόρισε σημαντικά τις ιδιαιτερότητες ορισμένων διαδικασιών.

73. Σε ορισμένες αποφάσεις, με πρώτη την απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψη 55), το Δικαστήριο υπογράμμισε βεβαίως ότι μια νομική βάση μπορεί να χρησιμεύσει όχι μόνο για να προσδιοριστεί η εφαρμοστέα διαδικασία και να ελεγχθεί αν η Ένωση ήταν πράγματι, τουλάχιστον εν μέρει, αρμόδια να υπογράψει την επίμαχη συμφωνία, αλλά και για να ενημερωθούν οι τρίτοι σχετικά με την έκταση της ασκηθείσας αρμοδιότητας της Ένωσης<sup>51</sup>, καθώς και σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της επίμαχης πράξης<sup>52</sup>. Επομένως, θα μπορούσε ενδεχομένως να συναχθεί από την εν λόγω νομολογία ότι οι νομικές βάσεις μιας πράξης, προκειμένου να επιτελέσουν την ανωτέρω λειτουργία, θα πρέπει να αντικατοπτρίζουν το σύνολο των αρμοδιοτήτων τις οποίες άσκησε η Ένωση για την έκδοση της επίμαχης πράξης. Ειδικότερα, η προσέγγιση αυτή μπορεί να φαίνεται δικαιολογημένη όταν μια διεθνής συμφωνία εμπίπτει σε πλείονες συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών, δεδομένου ότι η Ένωση θα μπορούσε να αποφασίσει να μην ασκήσει ορισμένες από τις αρμοδιότητές της, πράγμα που θα συνεπάγεται ότι θα εναπόκειται στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν τις αντίστοιχες διατάξεις της εν λόγω συμφωνίας<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Βεβαίως, στη γνωμοδότηση 1/08 (Συμφωνίες για την τροποποίηση των πινάκων συγκεκριμένων δεσμεύσεων δυνάμει της GATS) της 30ής Νοεμβρίου 2009 (EU:C:2009:739), το Δικαστήριο επισήμανε, στη σκέψη 166, ότι, κατά τον καθορισμό της νομικής βάσης ή των νομικών βάσεων μιας πράξης, δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη διατάξεις που είναι συμπληρωματικές σε σχέση με έναν από τους σκοπούς της πράξης αυτής ή που έχουν εξαιρετικά περιορισμένο χαρακτήρα. Ομοίως, στην απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζακστάν) (C-244/17, EU:C:2018:662, σκέψεις 45 και 46), το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις διεθνούς συμφωνίας που περιορίζονται σε δηλώσεις των συμβαλλόμενων μερών περί των σκοπών τους οποίους πρέπει να επιδιώκει η συνεργασία τους, χωρίς να διευκρινίζεται πώς θα επιτευχθούν συγκεκριμένα οι σκοποί αυτοί, δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό της κρίσιμης νομικής βάσης. Ωστόσο, δεν είναι σαφές κατά πόσον μπορεί να συναχθεί εξ αυτού, αντιστρόφως, ότι οι δέσμες διατάξεων που δεν εμπίπτουν στο συγκεκριμένο αυτό σενάριο πρέπει να θεωρούνται ότι αντικατοπτρίζουν ένα κύριο συστατικό στοιχείο ή κύριο σκοπό μιας πράξης. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο εν συνεχεία επανέλαβε τη νομολογία του σχετικά με το κέντρο βάρους. Κατά την άποψή μου, το γεγονός ότι το Δικαστήριο μερίμνησε να παραθέσει τη μάλλον προφανή επισήμανση ότι οι δευτερεύουσες ή πολύ περιορισμένες διατάξεις δεν απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό της κρίσιμης νομικής βάσης καταδεικνύει, αντιθέτως, ότι το Δικαστήριο διενεργεί πλέον πιο ενδελεχή εκτίμηση από ό,τι στο παρελθόν και είναι πλέον πιο πρόθυμο να αποδεχθεί μια πλειάδα νομικών βάσεων, χωρίς, ωστόσο, να έχει αποκηρύξει την άποψη ότι η νομική βάση μιας πράξης δεν απαιτείται να αντικατοπτρίζει όλες τις αρμοδιότητες που ασκήθηκαν για την έκδοση της πράξης αυτής και, ως εκ τούτου, όλους τους σκοπούς ή τα συστατικά στοιχεία της εν λόγω πράξης. Βλ., για παράδειγμα, γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR EE-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017: 592, παράγραφος 90).

<sup>51</sup> Τούτο δεν στερείται αντιφατικότητας, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από την προμνησθείσα νομολογία, η νομική βάση μιας πράξης αντικατοπτρίζει μέρος μόνον των αρμοδιοτήτων που ασκήθηκαν. Βλ. απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψεις 35 και 55).

<sup>52</sup> Βλ., επίσης, αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-370/07, EU:C:2009:590, σκέψη 49), και της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, σκέψη 58).

<sup>53</sup> Μοναδική προϋπόθεση για την άσκηση συντρέχουσας αρμοδιότητας από την Ένωση αποτελεί το ότι η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να ασκείται κατά τρόπο συμβατό με το διεθνές δίκαιο. Βλ. απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 127).

74. Ωστόσο, η ανωτέρω προσέγγιση δεν θα συνάδει με την προσέγγιση την οποία εφαρμόζει μέχρι τούδε το Δικαστήριο με σκοπό την αποφυγή της σύγκρουσης νομικών βάσεων<sup>54</sup>. Για παράδειγμα, στη γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592) -στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση που επέτρεπε στην Ένωση τη σύναψη της επίμαχης διεθνούς συμφωνίας έπρεπε να έχει δύο νομικές βάσεις– το Δικαστήριο μνημόνευσε την προπαρατεθείσα νομολογία<sup>55</sup>.

75. Επιπροσθέτως, μολονότι τα ανωτέρω ζητήματα είναι θεμελιώδους σημασίας για την εσωτερική έννομη τάξη της Ένωσης (και την εντός αυτής κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών) δεν αφορούν ευθέως τα τρίτα κράτη, καθόσον, βάσει του άρθρου 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, της 23ης Μαΐου 1969 (*United Nations Treaty Series*, τόμος 1155, σ. 331) –η οποία αποτελεί συνθήκη που κωδικοποιεί το γενικό διεθνές δίκαιο και είναι δεσμευτική για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>56</sup>–, τα συμβαλλόμενα σε διεθνή συμφωνία μέρη, είτε πρόκειται για κράτη είτε για διεθνείς οργανισμούς, δεν μπορούν να επικαλεστούν τους κανόνες του εσωτερικού τους δικαίου για να δικαιολογήσουν τη μη εφαρμογή μιας συνθήκης<sup>57</sup>.

76. Όσον αφορά τα κράτη μέλη, μολονότι μπορεί πράγματι να τα ενδιαφέρει να γνωρίζουν πλήρως την έκταση των αρμοδιοτήτων που ασκεί η Ένωση κατά τον χρόνο σύναψης μιας συμφωνίας, οι νομικές βάσεις μιας πράξης δεν αποτελούν το μόνο μέσο για τη μετάδοση της πληροφορίας αυτής. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η υποχρέωση αιτιολόγησης, που προβλέπεται στο άρθρο 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, εκτιμάται, ειδικότερα, υπό το πρίσμα του περιεχομένου της πράξης στο σύνολό της<sup>58</sup>, ιδίως των αιτιολογικών της σκέψεων<sup>59</sup>. Κατά συνέπεια, ενώ είναι σημαντικό τα κράτη μέλη να μπορούν να εξακριβώνουν ποιες εξουσίες ασκήθηκαν από την Ένωση όταν συνήψε συγκεκριμένη συμφωνία, το γεγονός ότι τα στοιχεία αυτά δεν είναι δυνατόν να συναχθούν από τις νομικές βάσεις που επιλέχθηκαν εν τέλει ως βάση για την έκδοση της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας δεν φαίνεται να είναι αποφασιστικής σημασίας.

<sup>54</sup> Πρβλ. απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-178/03, EU:C:2006:4, σκέψη 57), ή απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-130/10, EU:C:2012:472, σκέψη 49).

<sup>55</sup> Το Δικαστήριο συνήγαγε το συμπέρασμα ότι η επίμαχη απόφαση είχε ως πρωτεύον συστατικό στοιχείο την προστασία των δεδομένων από τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών, στηριζόμενο στο γεγονός ότι «[το περιεχόμενο] της σχεδιαζόμενης συμφωνίας [...] αφορά ιδίως «notamment» στην απόδοση στη γαλλική γλώσσα] την καθιέρωση συστήματος αποτελούμενου από σύνολο κανόνων οι οποίοι θεωρείται ότι προστατεύουν τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα». Η χρήση του όρου «ιδίως» είναι αρκετά διαφωτιστική, διότι υποδηλώνει ότι το Δικαστήριο κρίνει ότι παρέλκει η εξαντλητική εξέταση της επίμαχης συμφωνίας. Γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψη 89). Πρβλ., επίσης, απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-137/12, EU:C:2013:675, σκέψεις 57 έως 58).

<sup>56</sup> Απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, σκέψη 42). Βλ., όσον αφορά γενικότερα τη συνάρθρωση του διεθνούς δικαίου με το δίκαιο της Ένωσης, Malenovský, J., «À la recherche d'une solution inter-système aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne», *Annuaire français de droit international*, τόμος LXV, CNRS Éditions, 2019, σ. 3.

<sup>57</sup> Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διαφέρει από τους κλασικούς διεθνείς οργανισμούς, δεδομένου ότι η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών υπόκειται σε συνεχείς αλλαγές, πράγμα που μπορεί να δυσχεράνει την ανάλυση της εν λόγω κατανομής αρμοδιοτήτων από απόψεως διεθνούς δικαίου.

<sup>58</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2013, Solvay κατά Επιτροπής (C-455/11 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:796, σκέψη 91).

<sup>59</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 28ης Ιουλίου 2011, Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, σκέψεις 34 έως 36).

77. Στο πλαίσιο αυτό, μολονότι πολλοί λόγοι συνηγορούν υπέρ του ισχυρισμού ότι η νομική βάση μιας πράξης πρέπει να αντικατοπτρίζει πιστά τις αρμοδιότητες που άσκησε η Ένωση για την έκδοση της πράξης αυτής, επισημαίνεται εντούτοις ότι η εν λόγω προσέγγιση δεν συνάδει απολύτως με την εξέλιξη της νομολογίας<sup>60</sup>.

78. Ως εκ τούτου, στο υπόλοιπο των προτάσεών μου, κρίνω σκόπιμο να εφαρμοστεί η νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, όταν μια πράξη επιδιώκει πλείονες σκοπούς ή απαρτίζεται από πλείονα συστατικά στοιχεία, η πράξη αυτή πρέπει να στηρίζεται, κατ' αρχήν, σε μία και μόνη νομική βάση, και, κατ' εξαίρεση, σε πλείονες τέτοιες νομικές βάσεις. Οι εν λόγω νομικές βάσεις πρέπει να είναι αυτές που απαιτούνται υπό το πρίσμα του κύριου ή, τουλάχιστον, του πρωτεύοντος σκοπού ή του κύριου ή του πρωτεύοντος συστατικού στοιχείου της διεθνούς συμφωνίας. Επομένως, ουδεμία επιρροή ασκεί αν ασκήθηκαν και άλλες αρμοδιότητες στο πλαίσιο της έκδοσης της επίμαχης πράξης, εφόσον οι λοιπές αυτές αρμοδιότητες αφορούν σκοπούς ή συστατικά στοιχεία που είναι, κατ' ουσίαν, συμπληρωματικού ή παρεπόμενου χαρακτήρα.

79. Επισημαίνεται επίσης ότι, κατά την προμνησθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη είναι οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία της επίμαχης πράξης της Ένωσης. Επομένως, όσον αφορά τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, αποφασιστικής σημασίας για τον καθορισμό των νομικών βάσεων που πρέπει να χρησιμοποιηθούν θα είναι οι σκοποί και το ακριβές περιεχόμενο της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της διεθνούς συμφωνίας, και όχι η ίδια η συμφωνία.

80. Είναι αληθές ότι, στην πράξη, ο σκοπός και το περιεχόμενο της απόφασης αυτής θα ταυτίζονται, ως επί το πλείστον, με τον σκοπό και το περιεχόμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας, δεδομένου ότι η εν λόγω πράξη προορίζεται, από τη φύση της, να σηματοδοτήσει τη συγκατάθεση της Ένωσης να δεσμευτεί από τη συμφωνία αυτή<sup>61</sup>. Ωστόσο, τούτο δεν συμβαίνει πάντοτε. Συγκεκριμένα, δεν πρέπει να λησμονείται η σημαντική διαφορά προοπτικής που διακρίνει το διεθνές δίκαιο από το δίκαιο της Ένωσης στο πλαίσιο αυτό, η οποία είναι καθοριστικής σημασίας για την υπό κρίση υπόθεση.

<sup>60</sup> Στην πραγματικότητα, στις προμνησθείσες αποφάσεις, φαίνεται ότι ο λόγος που το Δικαστήριο υπογράμμισε το γεγονός ότι η νομική βάση μιας πράξης μπορεί να περιέχει πληροφορίες σχετικά με τις ασκούμενες αρμοδιότητες ήταν προκειμένου να ανατρέψει δύο άλλες νομολογιακές τάσεις. Πρώτον, η παράλειψη μνείας συγκεκριμένης διάταξης της Συνθήκης δεν συνιστά κατ' ανάγκην παράβαση ουσιώδους τύπου, εφόσον οι νομικές βάσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την έκδοση μιας πράξης μπορούν να προσδιοριστούν με βάση το περιεχόμενό της. Βλ. αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 2009, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-370/07, EU:C:2009:590, σκέψη 56), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψεις 65 έως 67). Δεύτερον, όπως προεξέθεσα, προκειμένου οι παρατυπίες σε σχέση με την επιλογή των κρίσιμων νομικών βάσεων να επιφέρουν την ακύρωση της επίμαχης πράξης, πρέπει, κατ' αρχήν, να αποδειχθεί ότι οι παραλείψεις αυτές είναι ικανές να έχουν αντίκτυπο στην εφαρμοστέα νομοθετική διαδικασία ή στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Πρβλ. αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 2002, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 98), και της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-211/01, EU:C:2003:452, σκέψη 52). Το Γενικό Δικαστήριο μνημονεύει συχνά τη νομολογία αυτή. Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2011, Reisenhel κατά ΓΕΕΑ – Dynamic Promotion (Τελάρα και καλάθια) (T-53/10, EU:T:2011:601, σκέψη 41).

<sup>61</sup> Πρβλ. απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2014, Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:2400, σκέψη 52). Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης του 1969 για το δίκαιο των συνθηκών, συμβαλλόμενο μέρος σε διεθνή συμφωνία δεν μπορεί να επικαλεστεί τους εσωτερικούς του κανόνες για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση της συμφωνίας αυτής.

81. Από απόψεως διεθνούς δικαίου, στις περιπτώσεις μικτών συμβάσεων, η Ένωση και τα κράτη μέλη θεωρείται ότι προσχωρούν σε αυτές από κοινού και όχι εκ παραλλήλου<sup>62</sup>. Κατά συνέπεια, εκτός αν διατυπωθεί επιφύλαξη σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων –πράγμα που προϋποθέτει ότι η συμφωνία δεν αποκλείει τη δυνατότητα αυτή–, η σύναψη συμφωνίας από την Ένωση συνεπάγεται υποχρέωση εκ μέρους της να την εφαρμόσει στο σύνολό της<sup>63</sup>. Ζητήματα όπως οι νομικές βάσεις που επιλέγονται για τη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας ή ο μικτός χαρακτήρας της συμφωνίας θεωρούνται ζητήματα εσωτερικά της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>64</sup>, τα οποία, αφ' εαυτών, δεν μπορούν να αποσείσουν την ευθύνη σε διεθνές επίπεδο σε περίπτωση αδικαιολόγητης μη εφαρμογής<sup>65</sup>.

82. Ωστόσο, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, όταν η Ένωση προσχωρεί σε διεθνή σύμβαση, το πράττει στο μέτρο που αντιστοιχεί στις αρμοδιότητες που άσκησε προκειμένου να εκδοθεί η απόφαση σύναψης της εν λόγω συμφωνίας<sup>66</sup>. Επομένως, η Ένωση οφείλει να ασκεί τις αποκλειστικές εξωτερικές αρμοδιότητές της, αλλά, με βάση την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δεν υποχρεούται να ασκεί τις συντρέχουσες αρμοδιότητές της, όταν συνάπτει συμφωνία<sup>67</sup>. Συνεπώς, ανάλογα με τις συντρέχουσες αρμοδιότητες τις οποίες θα επιλέξει να ασκήσει στην περίπτωση αυτή η Ένωση, το «κέντρο βάρους» της απόφασης για τη σύναψη της συμφωνίας ενδέχεται να μετατοπιστεί, με αποτέλεσμα να μεταβληθούν οι εφαρμοστέες νομικές

<sup>62</sup> Πρβλ. απόφαση της 2ας Μαρτίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-316/91, EU:C:1994:76, σκέψεις 26 και 29). Βλ., για παράδειγμα, Marín Durán, G., «Untangling the International Responsibility of the European Union and Its Member States in the World Trade Organisation Post-Lisbon: A Competence/Remedy Model», *European Journal of International Law*, τόμος 28, τεύχος 3, 2017, σ. 703 έως 704: «Από απόψεως διεθνούς δικαίου, ενόσω η Ένωση και τα κράτη μέλη της εξακολουθούν να είναι συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας για την ίδρυση του ΠΟΕ (και των καλυπτόμενων από αυτήν συμφωνιών), ισχύει τεκμήριο δέσμευσης του καθενός εξ αυτών από όλες τις εκεί προβλεπόμενες υποχρεώσεις και ουδείς μπορεί να επικαλεστεί εσωτερικούς κανόνες για να δικαιολογήσει την άρνηση εφαρμογής (άρθρο 27, παράγραφοι 1 και 2, της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών) [...] Κατά την κρατούσα άποψη στη θεωρία, η Ένωση και τα κράτη μέλη της δεσμεύονται από κοινού από όλες τις διατάξεις της νομοθεσίας του ΠΟΕ και [...] την άποψη αυτή έχουν επίσης ενστερνιστεί τα όργανα επίλυσης διαφορών του ΠΟΕ».

<sup>63</sup> Βλ., για παράδειγμα, Fry, J. D., «Attribution of Responsibility», σε Nollkaemper, A., και Plakokefalos, I. (επιμ.), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, CUP, Cambridge, 2014, σ. 99: «[...] στο πλαίσιο των μικτών συμφωνιών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των κρατών μελών της οι οποίες δεν προβλέπουν σαφή κατανομή εξουσιών, η Ένωση και τα κράτη μέλη θα ευθύνονται από κοινού για αθέτηση, χωρίς να πραγματοποιείται καταλογισμός της συμπεριφοράς. Τούτο σημαίνει ότι η Ένωση ή τα κράτη μέλη θα υπέχουν ευθύνη ακόμη και αν η παράβαση μπορεί να καταλογιστεί στο έτερο μέρος».

<sup>64</sup> Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει ότι το άρθρο 344 ΣΛΕΕ αντιτίθεται στην υπαγωγή διαφορών με αντικείμενο την εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της σε δικαστήριο διαφορετικό από το Δικαστήριο. Βλ. γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (EU:C:2014:2454, σκέψεις 201 επ.), και απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, σκέψη 32). Επομένως, όταν η Ένωση μετέχει σε διεθνή διαφορά, δεν μπορεί να επικαλεστεί το γεγονός ότι η επίμαχη αδικαιολόγητη μη εφαρμογή εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, προκειμένου να αποφύγει τη σχετική ευθύνη της από απόψεως διεθνούς δικαίου, δεδομένου ότι το επιχείρημα αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει το επιληφθέν διεθνές δικαστήριο να αποφανθεί επί των κανόνων του δικαίου της Ένωσης που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της.

<sup>65</sup> Η μόνη εξαίρεση από τα ανωτέρω είναι, κατά την άποψη μου, όταν ακριβώς έχει διατυπωθεί σχετική επιφύλαξη ή όταν η συνθήκη προβλέπει την υποχρέωση του διεθνούς οργανισμού να προσδιορίσει την έκταση των αρμοδιοτήτων του. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση αυτή, το διεθνές δικαστήριο θα εφαρμόσει την εν λόγω επιφύλαξη ή τον προσδιορισμό χωρίς να προβεί σε εκτίμηση της συμβατότητάς της με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της και, ως εκ τούτου, θα τηρηθεί αντίστοιχα η απαίτηση αυστηρής διάκρισης των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και του διεθνούς δικαστηρίου, ζήτημα που τονίστηκε στη γνωμοδότηση 1/17 (ΣΟΕΣ ΕΕ - Καναδά) της 30ής Απριλίου 2019 (EU:C:2019:341, σκέψη 111). Ακριβώς για τους λόγους αυτούς θα ήταν γενικώς επιθυμητό να ζητεί η Ένωση επιτακτικά, κατά τη διαπραγμάτευση τέτοιων μικτών συμφωνιών, η οικεία διεθνής συμφωνία να προβλέπει τη δυνατότητα διατύπωσης τέτοιας επιφύλαξης. Οι δυσχέρειες της υπό κρίση υπόθεσης έχουν προκληθεί εν μέρει από το γεγονός ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων από τα επιμέρους κράτη μέλη σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης, χωρίς απολύτως καμία ανάμιξη, αρχικώς, της Ένωσης. Τούτο φαίνεται να είχε ως αποτέλεσμα απλώς να μην προβλεφθεί από τους συντάκτες της εν λόγω Σύμβασης η δυνατότητα διατύπωσης επιφύλαξης.

<sup>66</sup> Βλ., για παράδειγμα, Olson, P.M., «Mixture from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner», σε Hillion, C., και Koutrakos, P. (επιμ.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2010, σ. 344: «Μολονότι η κατανομή αρμοδιοτήτων μπορεί να επηρεάσει τον τρόπο με τον οποίο η Ένωση εφαρμόζει τις διατάξεις μικτής συμφωνίας, η κατανομή αυτή δεν υπαγορεύει τη λύση του ζητήματος των υποχρεώσεων και της ευθύνης σε διεθνές επίπεδο.» Η υπογράμμιση δική μου.

<sup>67</sup> Πρβλ. γνωμοδότηση 2/15 (Συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη) της 16ης Μαΐου 2017 (EU:C:2017:376, σκέψη 68).

βάσεις. Η σημασία μιας νομικής βάσης η οποία αντικατοπτρίζει, για παράδειγμα, μια αποκλειστική αρμοδιότητα μπορεί επομένως να υπερκεραστεί, σε ορισμένο βαθμό, από μια άλλη νομική βάση η οποία αντικατοπτρίζει μια συντρέχουσα αρμοδιότητα την οποία η Ένωση επέλεξε να ασκήσει.

83. Δεδομένου ότι η απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας εξ ονόματος της Ένωσης μπορεί να έχει πιο περιορισμένο σκοπό και περιεχόμενο από τον σκοπό και το περιεχόμενο της εν λόγω συμφωνίας, η απόφαση αυτή θα πρέπει ενδεχομένως να στηριχθεί σε μία και μόνη νομική βάση, ενώ, για παράδειγμα, αν η Ένωση είχε ασκήσει όλες τις μέχρι τότε συντρέχουσες με τα κράτη μέλη αρμοδιότητές της, θα ήταν ενδεχομένως αναγκαία η χρήση δύο ή περισσότερων νομικών βάσεων, διότι η απόφαση αυτή θα μπορούσε, ως εκ τούτου, να καλύπτει ορισμένους άλλους σημαντικούς σκοπούς και συστατικά στοιχεία.

84. Επιπλέον, στις περιπτώσεις που η Ένωση επιλέγει να μην ασκήσει την αρμοδιότητα που θα κάλυπτε τους κύριους σκοπούς και τα κύρια συστατικά στοιχεία της επίμαχης διεθνούς συμφωνίας, ορισμένοι σκοποί και ορισμένα συστατικά στοιχεία που θα είχαν θεωρηθεί παρεπόμενου χαρακτήρα θα καταστούν, υπό το πρίσμα της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη, πρωτεύοντα. Για τον λόγο αυτόν, φρονώ ότι είναι σημαντικό να γίνει διάκριση μεταξύ των σκοπών και συστατικών στοιχείων της συμφωνίας και των σκοπών και συστατικών στοιχείων της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, που μπορεί να είναι λιγότερο εκτενείς.

85. Αυτό είναι το βασικό ζήτημα της υπό κρίση υπόθεσης, δεδομένου ότι είναι σαφές ότι πρόθεση του Συμβουλίου είναι να προβεί η Ένωση σε μερική μόνο σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Επομένως, πρέπει να μη ληφθεί υπόψη το σύνολο της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, αλλά μόνον τα μέρη της σύμβασης αυτής τα οποία, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, θα δεσμεύουν την Ένωση.

86. Στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως, το ζήτημα αυτό δεν προκαλεί ιδιαίτερες δυσχέρειες, δεδομένου ότι το Δικαστήριο διενεργεί τον έλεγχό του εκ των υστέρων, όταν έχει εκδοθεί η επίμαχη νομοθετική πράξη, και όταν, ως εκ τούτου, έχουν ήδη καταστεί γνωστές οι ασκηθείσες αρμοδιότητες.

87. Εντούτοις, στο πλαίσιο της αίτησης γνωμοδότησης, όπου, όπως εν προκειμένω, δεν υφίσταται ακόμα σχέδιο απόφασης, το γεγονός ότι το Συμβούλιο μπορεί να ασκήσει περισσότερες ή λιγότερες συντρέχουσες αρμοδιότητες ενδέχεται να καταστήσει τον προσδιορισμό των νομικών βάσεων κάπως πιο περίπλοκο, αν όχι αδύνατο, δεδομένου ότι ζητείται από το Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα αυτό προοπτικά.

88. Βεβαίως, μπορεί να φαίνεται προσηκόν να εξεταστεί κατ' αρχάς, για κάθε επιμέρους τμήμα της συμφωνίας, κατά πόσον εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, στο μέτρο που οι αρμοδιότητες αυτές θα πρέπει οπωσδήποτε να ασκηθούν από την Ένωση. Ωστόσο, μετά τη διενέργεια της ανάλυσης αυτής, πώς θα μπορεί να προσδιοριστεί ποιο θα είναι το κέντρο βάρους της απόφασης για τη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας, δεδομένου ότι, όπως προεκτέθηκε, το κέντρο αυτό θα εξαρτηθεί επίσης από τις τροποποιημένες συντρέχουσες αρμοδιότητες τις οποίες η Ένωση θα επιλέξει οικειοθελώς να ασκήσει; Συγκεκριμένα, εξαιρουμένης της περίπτωσης κατά την οποία το Συμβούλιο έχει ήδη ψηφίσει επί σχεδίου απόφασης και έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο ερώτημα παράλληλα με τη διαβίβαση του σχεδίου αυτού στο Κοινοβούλιο, η έκταση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων που θα ασκηθούν δεν μπορεί να

θεωρηθεί δεδομένη<sup>68</sup>.

89. Κατά την άποψή μου, στην πολύ ειδική αυτή περίπτωση –η οποία αφορά ζήτημα το οποίο δεν έχει εξεταστεί ποτέ προηγουμένως από το Δικαστήριο– θα πρέπει να συναχθεί από την αίτηση (ή, τουλάχιστον, από τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης) ποιες συγκεκριμένες συντρέχουσες αρμοδιότητες θα ασκηθούν κατά πάσα πιθανότητα από την Ένωση. Διαφορετικά, όπως προεξέθεσα στο τμήμα των παρουσών προτάσεων που αφορά το παραδεκτό, δεν αντιλαμβάνομαι πώς το Δικαστήριο θα μπορούσε να αποφανθεί, όπως ζητεί το Κοινοβούλιο, για το ποια είναι η νομική βάση στην οποία πρέπει να στηριχθεί η απόφαση για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης<sup>69</sup>. Υπό τις συνθήκες αυτές, η απάντηση που θα δώσει το Δικαστήριο θα είναι, ωστόσο, έγκυρη μόνον εφόσον το σχεδιαζόμενο σενάριο υλοποιηθεί πράγματι.

90. Εν προκειμένω, από τη διατύπωση του υποβληθέντος από το Κοινοβούλιο ερωτήματος προκύπτει σαφώς ότι το ερώτημα αυτό στηρίζεται στην παραδοχή ότι, για την έκδοση της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, η Ένωση θα ασκήσει, τουλάχιστον, τις αρμοδιότητες που έχει στους τομείς, αφενός, της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και, αφετέρου, του ασύλου και της μετανάστευσης. Επιπλέον, η βασιμότητα της παραδοχής αυτής επιβεβαιώνεται από το περιεχόμενο των αποφάσεων που επιτρέπουν την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν, παρά τη νομολογία που μνημονεύεται στο σημείο 42 των παρουσών προτάσεων, ότι προδικάζουν σε ορισμένο βαθμό τις αρμοδιότητες που θα ασκηθούν κατά τον χρόνο της σύναψης.

91. Ωστόσο, η ανωτέρω παραδοχή θα πρέπει να συνάδει, τουλάχιστον, με τη νυν κατανομή αρμοδιοτήτων. Τούτο προϋποθέτει εκτίμηση περί του αν η συμφωνία αυτή αφορά, πέραν των εν λόγω αρμοδιοτήτων, και άλλες αρμοδιότητες της Ένωσης οι οποίες πρέπει να ασκηθούν διότι είναι αποκλειστικές. Όπως εξέθεσα, τούτο συνεπάγεται ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη όχι μόνον οι αρμοδιότητες τις οποίες η Ένωση προτίθεται να ασκήσει, αλλά και οι αρμοδιότητες οι οποίες, επειδή ανήκουν αποκλειστικά στην Ένωση, θα πρέπει κατ' ανάγκην να ασκηθούν, εφόσον η Ένωση αποφασίσει να συνάψει τη συμφωνία αυτή.

92. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαριθμεί τις αρμοδιότητες οι οποίες είναι, από τη φύση τους, αποκλειστικές. Επιπλέον της απαρίθμησης αυτής, το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ διευκρινίζει ότι η «Ένωση έχει επίσης αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας όταν η σύναψη αυτή προβλέπεται σε νομοθετική πράξη της Ένωσης ή είναι απαραίτητη για να μπορέσει η Ένωση να ασκήσει την εσωτερική της αρμοδιότητα, ή κατά το μέτρο που ενδέχεται να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους»<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας ουδόλως είναι επιβεβαιωτική της απόφασης που επιτρέπει την υπογραφή της συμφωνίας αυτής. Γνωμοδότηση 2/00 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία) της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (EU:C:2001:664, σκέψη 11).

<sup>69</sup> Διαφορετικά, κατά την άποψή μου, το ερώτημα θα πρέπει να θεωρηθεί τόσο αφηρημένο, ώστε να πρέπει να κριθεί απαράδεκτο.

<sup>70</sup> Είναι σαφές ότι η τρίτη περίπτωση που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προϋποθέτει ότι η αρμοδιότητα αυτή έχει ασκηθεί. Βλ. γνωμοδότηση 2/92 (Τρίτη αναθεωρημένη απόφαση του ΟΟΣΑ περί εθνικής μεταχειρίσεως) της 24ης Μαρτίου 1995 (EU:C:1995:83, σκέψη 36) και γνωμοδότηση 2/15 (Συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη) της 16ης Μαΐου 2017 (EU:C:2017:376, σκέψεις 230 έως 237).

93. Όπως προκύπτει σαφώς από τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι διεθνείς δεσμεύσεις ενδέχεται να επηρεάσουν τους κοινούς κανόνες της Ένωσης ή να μεταβάλουν την εμβέλειά τους, όπερ δικαιολογεί την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Ένωσης, όταν οι δεσμεύσεις αυτές εμπίπτουν στον τομέα εφαρμογής των εν λόγω κανόνων<sup>71</sup>.

94. Η διαπίστωση περί του αν υφίσταται τέτοιο ενδεχόμενο δεν απαιτεί πλήρη σύμπτωση του τομέα τον οποίο καλύπτουν οι διεθνείς δεσμεύσεις και του τομέα της νομοθεσίας της Ένωσης<sup>72</sup>. Ειδικότερα, τέτοιες διεθνείς δεσμεύσεις δύνανται να επηρεάσουν τους κανόνες της Ένωσης ή να μεταβάλουν την εμβέλειά τους, οσάκις αυτές άπτονται τομέα που ήδη καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από κανόνες της Ένωσης<sup>73</sup>.

95. Σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, από τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν συνάγεται ότι πρέπει να εφαρμοστεί μια ολιστική προσέγγιση προκειμένου να εξακριβωθεί αν, στους τομείς που ρυθμίζονται από συμφωνία, η Ένωση έχει αποκλειστική ή συντρέχουσα αρμοδιότητα. Αντιθέτως, καθόσον η Ένωση έχει μόνον δοτές αρμοδιότητες, η ύπαρξη αρμοδιότητας, και μάλιστα αποκλειστικής, πρέπει να θεμελιώνεται σε πορίσματα που συνάγονται κατόπιν σφαιρικής και συγκεκριμένης ανάλυσης της υφιστάμενης σχέσης μεταξύ της διεθνούς συμφωνίας της οποίας εξετάζεται η σύναψη και του ισχύοντος δικαίου της Ένωσης<sup>74</sup>.

96. Προκειμένου να διακριβωθεί αν η συμφωνία ενδέχεται να θίξει την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή ορισμένων κοινών κανόνων του δικαίου της Ένωσης και την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος που θεσπίζεται με τους κανόνες αυτούς, η εν λόγω ανάλυση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους τομείς που καλύπτουν οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης και οι διατάξεις της υπό εξέταση συμφωνίας οι οποίες θα δεσμεύουν την Ένωση, δεδομένου ότι αντιστοιχούν σε αρμοδιότητες τις οποίες η Ένωση επέλεξε να ασκήσει κατά την έκδοση της απόφασης για σύναψη της εν λόγω σύμβασης, καθώς και τις προβλέψιμες προοπτικές εξέλιξης των εν λόγω κανόνων και διατάξεων<sup>75</sup>.

97. Καθόσον αφορά τα ανωτέρω ζητήματα, η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο, στην αίτησή του, δεν διενήργησε σφαιρική και συγκεκριμένη ανάλυση του αντικτύπου της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης<sup>76</sup>. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει

<sup>71</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψη 68). Για τον λόγο αυτόν, προκειμένου να κριθεί αν η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη ορισμένων τμημάτων μιας συμφωνίας, παρέλκει η συνεκτίμηση των πράξεων που προβλέπουν την έναρξη προγραμμάτων χρηματοδότησης ή συνεργασίας, διότι οι πράξεις αυτές δεν θέτουν «κοινούς κανόνες».

<sup>72</sup> Γνωμοδότηση 1/13 (Προσχώρηση τρίτων κρατών στη Σύμβαση της Χάγης) της 14ης Οκτωβρίου 2014 (EU:C:2014:2303, σκέψη 72).

<sup>73</sup> Γνωμοδότηση 3/15 (Συνθήκη του Μαρακές για την πρόσβαση σε δημοσιευμένα έργα) της 14ης Φεβρουαρίου 2017 (EU:C:2017:114, σκέψη 107). Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι η φράση «καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από κανόνες της Ένωσης» αντιστοιχεί σε εκείνη με την οποία το Δικαστήριο, στη σκέψη 22 της απόφασης της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (22/70, EU:C:1971:32), καθόρισε τη φύση των διεθνών δεσμεύσεων τις οποίες απαγορεύεται να αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη εκτός του πλαισίου των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, όταν έχουν θεσπιστεί κοινοί κανόνες της Ένωσης για την επίτευξη των σκοπών της Συνθήκης. Η φράση αυτή πρέπει, κατά συνέπεια, να ερμηνευθεί με βάση τις διευκρινίσεις που παρέσχε συναφώς το Δικαστήριο, στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (22/70, EU:C:1971:32) και στη διαμορφωθείσα στη συνέχεια της απόφασης αυτής νομολογία. Βλ. απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψεις 66 και 67), η οποία αποσκοπεί να εμποδίσει τα κράτη μέλη, «μονομερώς ή συλλογικώς, να αναλαμβάνουν έναντι τρίτων κρατών υποχρεώσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλουν την εμβέλειά τους». Βλ. απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 111).

<sup>74</sup> Γνωμοδότηση 1/13 (Προσχώρηση τρίτων κρατών στη Σύμβαση της Χάγης) της 14ης Οκτωβρίου 2014 (EU:C:2014:2303, σκέψη 74).

<sup>75</sup> Βλ., για παράδειγμα, γνωμοδότηση 1/03 (Νέα Σύμβαση του Λουγκάνο) της 7ης Φεβρουαρίου 2006 (EU:C:2006:81, σκέψεις 126, 128 και 133) ή απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, σκέψη 33). Ωστόσο, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν διακυβεύεται η αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων και στο μέτρο που δεν μπορεί να προβλεφθεί η έκβαση των εν εξελίξει νομοθετικών διαδικασιών, η συνεκτίμηση της προβλέψιμης εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης πρέπει, κατά την άποψή μου, να θεωρηθεί, στο πλαίσιο αυτό, ότι αφορά μόνον τις ήδη εκδοθείσες, αλλά όχι ακόμα ισχύουσες πράξεις.

<sup>76</sup> Χωρίς ωστόσο να συναγάγει συγκεκριμένα συμπεράσματα από το επιχείρημα αυτό.



κρίνει ότι, στο πλαίσιο της ανάλυσης αυτής, εναπόκειται στον ενδιαφερόμενο να προσκομίσει στοιχεία δυνάμενα να αποδείξουν τον αποκλειστικό χαρακτήρα της εξωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης τον οποίο σκοπεί να επικαλεστεί<sup>77</sup>.

98. Ωστόσο, είναι σημαντικό ότι το σκεπτικό της νομολογίας αυτής περιλαμβανόταν σε αποφάσεις οι οποίες εκδόθηκαν στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως. Σε τέτοιες υποθέσεις, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί με βάση τους εκατέρωθεν ισχυρισμούς των διαφόρων μετεχόντων στη διαδικασία. Η απαίτηση αυτή δεν ισχύει για τη διαδικασία αίτησης γνωμοδότησης, η οποία χαρακτηρίζεται από πνεύμα συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου, των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών και αποσκοπεί στην αποτροπή της δημιουργίας περιπλοκών σε μεταγενέστερο στάδιο<sup>78</sup>. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται, αφενός, εκ των προτέρων και, αφετέρου, όχι κατ' αντιμωλία, τα επιχειρήματα που βασίζονται στο κατ' αντιμωλία εκ των υστέρων σύστημα ελέγχου, το οποίο εφαρμόζεται στις περιπτώσεις άσκησης προσφυγής ακυρώσεως, ασκούν ελάχιστη επιρροή στο πλαίσιο αυτό. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο δεν διενήργησε σφαιρική και συγκεκριμένη ανάλυση του αντικτύπου της Σύμβασης στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης δεν είναι, αυτό καθεαυτό, κρίσιμο και ότι εναπόκειται στο Δικαστήριο να διενεργήσει τέτοια ανάλυση.

99. Υπενθυμίζεται, ωστόσο, ότι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η έγκριση διεθνούς συμφωνίας δεν επηρεάζει τους κοινούς κανόνες, εφόσον τόσο οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης όσο και αυτές της διεθνούς συμφωνίας έχουν χαρακτήρα ελαχίστων προδιαγραφών<sup>79</sup>. Κατά συνέπεια, ακόμη και όταν μια διεθνής συμφωνία καλύπτει τους ίδιους τομείς με κοινούς κανόνες της Ένωσης, η νομολογία αυτή συνεπάγεται ότι το Δικαστήριο θα κρίνει ότι δεν επηρεάζονται οι κανόνες της Ένωσης –και, ως εκ τούτου, η συντρέχουσα αρμοδιότητα–, εφόσον σε αμφότερες τις περιπτώσεις καθορίζονται ελάχιστες προδιαγραφές<sup>80</sup>.

100. Στην περίπτωση της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, το άρθρο 73 προβλέπει ότι «[ο]ι διατάξεις της παρούσας Σύμβασης δεν θίγουν τις διατάξεις της εσωτερικής νομοθεσίας και των δεσμευτικών διεθνών κειμένων τα οποία είναι ήδη σε ισχύ ή τα οποία δύνανται να τεθούν σε ισχύ, σύμφωνα με τα οποία περισσότερα ευνοϊκά δικαιώματα παρέχονται ή θα παρασχεθούν σε άτομα με σκοπό την πρόληψη ή την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας».

101. Επομένως, στο πλαίσιο αυτό, για να μπορεί μια συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών μελών να θεωρηθεί ως αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (ήτοι ότι είναι αρμοδιότητα την οποία το Συμβούλιο θα οφείλει να ασκήσει), θα πρέπει να αποδειχθεί ότι η Ένωση έχει ήδη θεσπίσει κοινούς κανόνες στον τομέα αυτόν, οι οποίοι, πρώτον, δεν έχουν χαρακτήρα ελαχίστων προδιαγραφών και, δεύτερον, ότι οι προδιαγραφές αυτές ενδέχεται να επηρεαστούν από τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

<sup>77</sup> Βλ. απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψη 75), καθώς και απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 115).

<sup>78</sup> Βλ. γνωμοδότηση 2/94 (Προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ) της 28ης Μαρτίου 1996 (EU:C:1996:140, σκέψη 6).

<sup>79</sup> Πρβλ. γνωμοδότηση 2/91 (Σύμβαση αριθ. 170 της ΔΟΕ) της 19ης Μαρτίου 1993 (EU:C:1993:106, σκέψεις 18 και 21) και απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψη 91).

<sup>80</sup> Πρβλ. γνωμοδότηση 1/03 (Νέα Σύμβαση του Λουγκάνο) της 7ης Φεβρουαρίου 2006 (EU:C:2006:81, σκέψεις 123 και 127) και απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψη 91). Ωστόσο, η λύση αυτή δεν εφαρμόζεται όταν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης επιτρέπουν στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν, σε έναν πλήρως εναρμονισμένο τομέα, εξαίρεση ή περιορισμό από εναρμονισμένο κανόνα. Βλ. γνωμοδότηση 3/15 (Συνθήκη του Μαρακές για την πρόσβαση σε δημοσιευμένα έργα) της 14ης Φεβρουαρίου 2017 (EU:C:2017:114, σκέψη 119).

102. Όσον αφορά τις δύο αποφάσεις που επιτρέπουν την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, είναι δυνατόν να γεννηθούν αμφιβολίες ως προς το αν το Συμβούλιο ορθώς έκρινε ότι η Ένωση υποχρεούται να ασκήσει τις αρμοδιότητες αυτές βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, ΣΛΕΕ.

103. Αφενός, όπως επιχείρησε να υπογραμμίσει η Δημοκρατία της Πολωνίας, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, τα οποία αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, προβλέπουν απλώς τη θέσπιση ελάχιστων κανόνων. Επομένως, οι κοινοί κανόνες που θεσπίζονται στον τομέα αυτόν μπορούν εγκύρως να έχουν μόνο χαρακτήρα ελαχίστων προδιαγραφών.

104. Αφετέρου, όσον αφορά το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο απονέμει στην Ένωση αρμοδιότητα στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, φρονώ εκ πρώτης όψεως ότι οι κοινοί κανόνες που θεσπίζονται από την Ένωση στον τομέα του ασύλου και της μεταναστευτικής πολιτικής θέτουν μόνον ελάχιστους κανόνες ή, όταν τούτο δεν συμβαίνει, οι διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, κατά την άποψή μου, δεν είναι ικανές να επηρεάσουν τους κανόνες αυτούς.

105. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης περιέχει τρεις διατάξεις που μπορεί να είναι κρίσιμες στον τομέα του ασύλου και της μεταναστευτικής πολιτικής, ήτοι τα άρθρα 59 έως 61, τα οποία συναποτελούν το κεφάλαιο VII της εν λόγω σύμβασης.

106. Όσον αφορά το άρθρο 59 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, το οποίο αφορά το καθεστώς διαμονής των γυναικών που είναι θύματα βίας, οι κανόνες της Ένωσης σχετικά με τη διαμονή θέτουν μόνον ελάχιστες απαιτήσεις<sup>81</sup>. Ειδικότερα, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Υ. Bot, στην υπόθεση Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:174, σημείο 64), η οδηγία 2004/38<sup>82</sup> καθιερώνει ελάχιστη εναρμόνιση, καθόσον αποσκοπεί, ειδικότερα, στην αναγνώριση δικαιώματος διαμονής για τα μέλη της οικογένειας κατοίκων της Ένωσης σε ορισμένες περιπτώσεις, χωρίς να αποκλείει τη δυνατότητα χορήγησης δικαιώματος διαμονής σε άλλες περιπτώσεις. Είναι επίσης αληθές ότι ορισμένες αποφάσεις που αφορούν την οδηγία 2004/38, όπως η απόφαση NA<sup>83</sup> ή η απόφαση Diallo<sup>84</sup>, γέννησαν ενδεχομένως αμφιβολίες ως προς τον ελάχιστο χαρακτήρα ορισμένων από τις απαιτήσεις που περιλαμβάνονται στην οδηγία αυτή. Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές πρέπει να εκτιμηθούν εντός του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται.

107. Πράγματι, δεδομένου ότι στις διαδικασίες προδικαστικής παραπομπής το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα ούτε να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο ούτε να εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης σε μια συγκεκριμένη υπόθεση, όταν εκδίδει απόφαση, το πράττει πάντοτε σε συνάρτηση με την κατάσταση που εκτίθεται στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, η οποία μπορεί να αφορά μόνον ορισμένες πτυχές της διαφοράς. Κατά συνέπεια, όταν ζητούνται από το Δικαστήριο διευκρινίσεις σχετικά με την ερμηνεία μιας συγκεκριμένης διάταξης οδηγίας, ακόμη και αν η

<sup>81</sup> Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας 2003/86/EK του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ 2003, L 251, σ. 12· η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας). Ορισμένες άλλες οδηγίες προβλέπουν ρητώς ότι εφαρμόζονται με την επιφύλαξη ευνοϊκότερων διατάξεων διεθνούς συμφωνίας. Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44· η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας).

<sup>82</sup> Οδηγία 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77).

<sup>83</sup> Απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, σκέψη 51).

<sup>84</sup> Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, σκέψη 55).

οδηγία αυτή προβλέπει ότι θέτει μόνον ελάχιστες προδιαγραφές, το Δικαστήριο θα παράσχει συνήθως διευκρινίσεις, ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο τίθεται το ερώτημα, σχετικά με την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην επίμαχη διάταξη, ανεξάρτητα από τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίσουν υψηλότερα πρότυπα<sup>85</sup>. Επομένως, η απάντηση του Δικαστηρίου στις περιπτώσεις αυτού του είδους δεν θίγει τη δυνατότητα των κρατών να αναγνωρίζουν, *βάσει του εθνικού τους δικαίου* και μόνον, δικαίωμα εισόδου και διαμονής υπό ευνοϊκότερες προϋποθέσεις<sup>86</sup>. Κατά συνέπεια, εξεταζόμενες εντός του πλαισίου του μηχανισμού προδικαστικής αποφάσεως, οι λύσεις που προκρίθηκαν στις αποφάσεις NA<sup>87</sup> ή Diallo<sup>88</sup> πρέπει να θεωρηθεί, όχι ότι απαγόρευαν στα κράτη μέλη να εκδώσουν άδεια διαμονής, στις παραπεμφθείσες υποθέσεις, αλλά, αντιθέτως, ότι δεν απαιτούσαν από τα κράτη μέλη να το πράξουν<sup>89</sup>.

108. Το δε άρθρο 60 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει, κατ' ουσίαν, να διασφαλίζουν ότι η έμφυλη βία κατά των γυναικών δύναται να αναγνωρισθεί ως μια μορφή δίωξης υπό την έννοια της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, καθώς και ως σοβαρή μορφή βλάβης που οδηγεί στη χορήγηση συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας.

109. Ομοίως και ως προς το ζήτημα αυτό, ορισμένες οδηγίες, κυρίως οι αποκαλούμενες πρώτης γενιάς οδηγίες, διευκρινίζουν ότι θέτουν απλώς ελάχιστους κανόνες<sup>90</sup>. Βεβαίως, οι πιο πρόσφατες οδηγίες ορίζουν ότι τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις μόνον «υπό την προϋπόθεση ότι οι διατάξεις αυτές συνάδουν με [τις εν λόγω] οδηγί[ες]», πράγμα που θα μπορούσε να υποδηλώνει ότι δεν μπορούν να θεσπιστούν πιο ευνοϊκές προδιαγραφές σε σχέση με ορισμένες διατάξεις<sup>91</sup>. Ωστόσο, οι εν λόγω οδηγίες χορηγούν διαδικαστικά δικαιώματα ή διαδικαστικές εγγυήσεις ή, εναλλακτικά, υποχρεώνουν τα κράτη μέλη

<sup>85</sup> Στη σκέψη 28 της απόφασης της 27ης Ιουνίου 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), το Δικαστήριο επισήμανε ότι ήταν αρμόδιο να αποφανθεί μόνο σχετικά με την ερμηνεία των οδηγιών που μνημονεύονταν στα προδικαστικά ερωτήματα.

<sup>86</sup> Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Οικογενειακή επανένωση – αδελφή του πρόσφυγα) (C-519/18, EU:C:2019:1070, σκέψη 43). Βεβαίως, η εν λόγω υπόθεση αφορούσε την οδηγία 2003/86/EK, αλλά είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο μνημονεύει ρητώς την απόφαση της 27ης Ιουνίου 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), στη σκέψη 42.

<sup>87</sup> Απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487).

<sup>88</sup> Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

<sup>89</sup> Πρβλ. τον τρόπο διατύπωσης του τελικού συμπεράσματος του τμήματος μείζονος συνθέσεως στην απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, M'Boj (C-542/13, EU:C:2014:2452, σκέψη 49). Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον, κατά την αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2003/86, μπορεί να επιτρέπεται στους υπηκόους τρίτων χωρών να διαμένουν στο έδαφος των κρατών μελών για λόγους που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

<sup>90</sup> Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/9/EK του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (EE 2003, L 31, σ. 18). Η οδηγία αυτή έχει καταργηθεί, αλλά εξακολουθεί να ισχύει στην Ιρλανδία.

<sup>91</sup> Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 3 της οδηγίας 2004/83/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (EE 2004, L 304, σ. 12· η οδηγία αυτή έχει καταργηθεί, αλλά εξακολουθεί να ισχύει στην Ιρλανδία). Βλ., επίσης, άρθρα 1 και 4 της οδηγίας 2005/85/EK του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (EE 2005, L 326, σ. 13· η οδηγία αυτή έχει καταργηθεί, αλλά εξακολουθεί να ισχύει στην Ιρλανδία), άρθρο 4 της οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (EE 2008, L 348, σ. 98· η οδηγία αυτή ισχύει στα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας), άρθρο 3 της οδηγίας 2011/95/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (EE 2011, L 337, σ. 9· η οδηγία αυτή αντικατέστησε την οδηγία 2004/83 και ισχύει στα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας), άρθρο 5 της οδηγίας 2013/32/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (EE 2013, L 180, σ. 60· η οδηγία αυτή ισχύει στα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας) ή άρθρο 4 της οδηγίας 2013/33/EE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (EE 2013, L 180, σ. 96· η οδηγία αυτή αντικατέστησε την οδηγία 2003/9 και ισχύει στα κράτη μέλη πλην της Ιρλανδίας και της Δανίας).

να λαμβάνουν υπόψη ορισμένες περιστάσεις, χωρίς να αποκλείουν τη δυνατότητα να χορηγηθούν και άλλα δικαιώματα ή εγγυήσεις ή να ληφθούν υπόψη και άλλες περιστάσεις. Ειδικότερα, ουδείς από τους προβλεπόμενους στις πράξεις αυτές λόγους αποκλεισμού από το καθεστώς πρόσφυγα ή παύσης ή ανάκλησης της επικουρικής προστασίας δεν φαίνεται ικανός να αντιβαίνει στις διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

110. Βεβαίως, το δίκαιο της Ένωσης εναρμονίζει, *σε ορισμένο βαθμό*, τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να αναγνωριστεί το καθεστώς πρόσφυγα σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε απάτριδες ή τις προϋποθέσεις που ισχύουν για τα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, καθώς και το περιεχόμενο του καθεστώτος αυτού<sup>92</sup>. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις αυτές είναι τέτοιας φύσεως, ώστε να φαίνεται δυνατή η εφαρμογή τους κατά τρόπο σύμφωνο προς το άρθρο 60 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Ειδικότερα, όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα, επισημαίνω ότι το άρθρο 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2011/95<sup>93</sup> ορίζει την έννοια του πρόσφυγα ως αναφερόμενη σε κάθε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας συνεπεία βάσιμου φόβου δίωξης λόγω, μεταξύ άλλων, «ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας», έννοια η οποία ορίζεται κατά τρόπο πολύ ευρύ στο άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας ως αφορώσα, μεταξύ άλλων, κάθε ομάδα της οποίας «τα μέλη [...] έχουν κοινά εγγενή χαρακτηριστικά»<sup>94</sup>. Περαιτέρω, το άρθρο 10 ορίζει ότι «[λ]αμβάνονται δεόντως υπόψη πτυχές συνδεόμενες με το φύλο, συμπεριλαμβανόμενης της ταυτότητας του φύλου, κατά τον καθορισμό της ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας ή τον προσδιορισμό χαρακτηριστικού αυτής της ομάδας».

111. Τέλος, όσον αφορά το άρθρο 61 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, επισημαίνεται ότι το άρθρο αυτό προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την τήρηση της αρχής της μη επαναπρώθησης, υποχρέωση η οποία προβλέπεται ήδη στο δίκαιο της Ένωσης<sup>95</sup>.

112. Εν πάση περιπτώσει, φρονώ ότι παρέλκει, στην υπό κρίση υπόθεση, η οριστική επίλυση του ζητήματος αν η Ένωση έχει, όπως εκτιμά το Συμβούλιο, αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης στους δύο αυτούς τομείς, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, και, ως εκ τούτου, αν η Ένωση υποχρεούται να ασκήσει τις εν λόγω αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν αποδειχθεί ότι οι εν λόγω αρμοδιότητες θα εξακολουθήσουν να είναι συντρέχουσες, επειδή δεν θα υφίσταται το ενδεχόμενο να επηρεάσει η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης τους κοινούς κανόνες της Ένωσης που αφορούν τον τομέα αυτόν, εντούτοις το Συμβούλιο θα συνεχίσει να έχει την ευχέρεια να ασκήσει τις αρμοδιότητες αυτές, πράγμα που, κατ' αρχήν, θα συμβεί<sup>96</sup>. Όπως εξέθεσα παραπάνω, το ερώτημα που υπέβαλε το Κοινοβούλιο στηρίζεται πράγματι σιωπηρά στην παραδοχή ότι η Ένωση θα ασκήσει, τουλάχιστον, τις αρμοδιότητες που έχει σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης και δικαστικής συνεργασίας στις ποινικές υποθέσεις.

<sup>92</sup> Πρβλ. απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, σκέψη 44).

<sup>93</sup> Πρώην άρθρο 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/83.

<sup>94</sup> Βλ., επίσης, άρθρο 10 της οδηγίας 2004/83.

<sup>95</sup> Βλ. άρθρα 4, 5 και 9 της οδηγίας 2008/15, άρθρο 21 της οδηγίας 2004/83 και άρθρο 21 της οδηγίας 2011/95.

<sup>96</sup> Επισημαίνω, συναφώς, ότι η περίπτωση αυτή δεν είναι συγκρίσιμη με την περίπτωση κατά την οποία, στο πλαίσιο ατομικής απόφασης, η αρμόδια αρχή εσφαλμένα θεωρεί ότι βρίσκεται σε κατάσταση δέσμιας αρμοδιότητας (*compétence liée*). Αν, για τον λόγο αυτόν, η απόφαση της αρχής βαρύνεται με πλάνη περί το δίκαιο η οποία δικαιολογεί την ακύρωσή της, τούτο οφείλεται στο ότι ένας ανώτερης τυπικής ισχύος κανόνας την υποχρέωνε να ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια, προκειμένου να λάβει υπόψη ένα ή περισσότερα νομικά κριτήρια. Ωστόσο, στην περίπτωση που πρόκειται για απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση τη σύναψη διεθνούς σύμβασης, δεν υφίσταται κάποιο νομικό κριτήριο το οποίο πρέπει να εφαρμοστεί από το Συμβούλιο, προκειμένου να καθοριστεί η έκταση των συντρέχουσών αρμοδιοτήτων που πρέπει να ασκηθούν. Πρόκειται για αμιγώς διακριτική ευχέρεια.

## ***B. Ανάλυση των σκοπών και των συστατικών στοιχείων της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης***

113. Κατά το προοίμιό της, η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης αποσκοπεί στη «δημιουργία μίας Ευρώπης απαλλαγμένης από τη βία κατά των γυναικών και την ενδοοικογενειακή βία». Όπως ορίζεται στο άρθρο 1 της σύμβασης αυτής, η υλοποίηση του ανωτέρω σκοπού υποδιαιρείται σε πέντε επιμέρους σκοπούς, οι οποίοι συνίστανται στα εξής:

- «την προστασία των γυναικών ενάντια σε όλες τις μορφές βίας, καθώς και την πρόληψη, την ποινική δίωξη και εξάλειψη της βίας κατά των γυναικών καθώς και της ενδοοικογενειακής βίας.
- τη συνεισφορά στην εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών και στην προώθηση ουσιαστικής ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών, μέσω και της ενδυνάμωσης των γυναικών.
- τον σχεδιασμό ενός ολοκληρωμένου πλαισίου, πολιτικών και μέτρων για την προστασία και την υποστήριξη όλων των θυμάτων βίας κατά των γυναικών καθώς και της ενδοοικογενειακής βίας.
- την προαγωγή διεθνούς συνεργασίας με σκοπό την εξάλειψη της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας.
- την παροχή υποστήριξης και συνδρομής σε οργανισμούς και φορείς επιβολής του νόμου για την αποτελεσματική συνεργασία τους με στόχο την υιοθέτηση μίας συνεκτικής προσέγγισης που οδηγεί στην εξάλειψη της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας.»

114. Όσον αφορά το περιεχόμενο της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, η σύμβαση αυτή περιλαμβάνει 81 άρθρα, υποδιαιρούμενα σε 12 κεφάλαια, τα οποία έχουν ως εξής:

- «Κεφάλαιο I – Σκοποί, ορισμοί, ισότητα και μη διακριτική μεταχείριση, γενικές υποχρεώσεις»·
- «Κεφάλαιο II – Ολοκληρωμένες πολιτικές και συλλογή δεδομένων»·
- «Κεφάλαιο III – Πρόληψη»·
- «Κεφάλαιο IV – Προστασία και υποστήριξη»·
- «Κεφάλαιο V – Ουσιαστικό δίκαιο»·
- «Κεφάλαιο VI – Έρευνα, ποινική δίωξη, δικονομικό δίκαιο και προστατευτικά μέτρα»·
- «Κεφάλαιο VII – Μετανάστευση και άσυλο»·
- «Κεφάλαιο VIII – Διεθνής συνεργασία»·
- «Κεφάλαιο IX – Μηχανισμός Παρακολούθησης»·
- «Κεφάλαιο X – Σχέση με άλλα διεθνή όργανα»·
- «Κεφάλαιο XI – Τροποποιήσεις της Σύμβασης»·

– «Κεφάλαιο XII – Ακροτελεύτιες ρήτρες».

115. Το κεφάλαιο I της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης περιέχει διατάξεις σχετικά με τους σκοπούς και τους ορισμούς και τη σχέση της σύμβασης αυτής με την ισότητα και την απαγόρευση των διακρίσεων, καθώς και γενικές υποχρεώσεις. Συγκεκριμένα, ορίζει τη βασική ορολογία που χρησιμοποιείται στο κείμενο<sup>97</sup> και υποχρεώνει τα μέρη να καταδικάζουν όλες τις μορφές διακριτικής μεταχείρισης, διασφαλίζοντας ότι η αρχή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών εφαρμόζεται στις έννομες τάξεις τους, και καθίσταται σαφές ότι μπορεί να αναληφθεί θετική δράση<sup>98</sup>. Όλα τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν επίσης να διασφαλίζουν ότι οι κρατικοί φορείς πρέπει να απέχουν από οποιαδήποτε πράξη βίας, καθώς και να ασκούν τη δέουσα επιμέλεια προκειμένου να προλάβουν, διερευνήσουν, τιμωρήσουν και παράσχουν επανορθώσεις αναφορικά με πράξεις βίας οι οποίες διαπράττονται από μη κρατικούς φορείς<sup>99</sup>. Τέλος, το κεφάλαιο αυτό ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν, μεταξύ άλλων, να προωθούν πολιτικές ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών και την ενδυνάμωση των γυναικών<sup>100</sup>.

116. Το κεφάλαιο II υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να εφαρμόζουν μια ολοκληρωμένη πολιτική αντιμετώπισης της βίας κατά των γυναικών, με την καθιέρωση αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ όλων των σχετικών φορέων, θεσμικών οργάνων και οργανισμών, και με τη συμμετοχή, όπου απαιτείται, όλων των σχετικών φορέων, όπως κυβερνητικών φορέων, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών κοινοβουλίων και αρχών, εθνικών ιδρυμάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών<sup>101</sup>. Τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται επίσης να συλλέγουν αναλυτικά σχετικά στατιστικά στοιχεία και να προσπαθούν να διενεργούν έρευνες με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο κατά τακτά χρονικά διαστήματα για περιπτώσεις όλων των μορφών βίας που καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης<sup>102</sup>.

117. Το κεφάλαιο III καθορίζει τις υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών στον τομέα της πρόληψης. Κατά βάση, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να ακολουθούν μια πολυδιάστατη προσέγγιση, που περιλαμβάνει την ευαισθητοποίηση, την ένταξη της διάστασης της ισότητας των φύλων και του θέματος της βίας σε όλες τις βαθμίδες της επίσημης εκπαίδευσης, μέσω του κατάλληλου εκπαιδευτικού υλικού και προγραμμάτων σπουδών, την περαιτέρω προώθηση της μη βίας και της ισότητας των φύλων στο πλαίσιο της ανεπίσημης εκπαίδευσης, στον αθλητισμό, στον πολιτισμό, στην ψυχαγωγία και στα μέσα ενημέρωσης<sup>103</sup>. Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να μεριμνούν για την κατάλληλη εκπαίδευση των επαγγελματιών που ασχολούνται με θύματα και δράστες<sup>104</sup>. Πρέπει επίσης να λαμβάνονται μέτρα για την παροχή προγραμμάτων προληπτικής παρέμβασης και θεραπείας<sup>105</sup> και για την ενθάρρυνση του ιδιωτικού τομέα να συμμετέχει στην ανάπτυξη και την υλοποίηση των πολιτικών αυτών και στην εκπόνηση υλικού και προτύπων αυτορρύθμισης<sup>106</sup>.

<sup>97</sup> Άρθρο 3.

<sup>98</sup> Άρθρο 4.

<sup>99</sup> Άρθρο 5.

<sup>100</sup> Άρθρο 6.

<sup>101</sup> Άρθρο 7.

<sup>102</sup> Άρθρο 11.

<sup>103</sup> Άρθρα 12, 13 και 14.

<sup>104</sup> Άρθρο 15.

<sup>105</sup> Άρθρο 16.

<sup>106</sup> Άρθρο 17.

118. Το κεφάλαιο IV καθορίζει τις υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών όσον αφορά την προστασία και την υποστήριξη των θυμάτων<sup>107</sup>. Οι υποχρεώσεις αυτές περιλαμβάνουν την παροχή επαρκούς και έγκαιρης πληροφόρησης σχετικά με τις διαθέσιμες υποστηρικτικές υπηρεσίες και τα νομικά μέτρα, σε γλώσσα που κατανοούν τα θύματα<sup>108</sup>, και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας γενικών υπηρεσιών υποστήριξης, όπως υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικών υπηρεσιών, νομικών και ψυχολογικών συμβουλών, οικονομικής βοήθειας, στέγασης, εκπαίδευσης, κατάρτισης και παροχής συνδρομής στην εξεύρεση εργασίας<sup>109</sup>, καθώς και ειδικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των καταφυγίων, των τηλεφωνικών γραμμών επικοινωνίας σε δωρεάν βάση και καθ' όλο το εικοσιτετράωρο, ειδικής ιατρικής και ιατροδικαστικής υποστήριξης των θυμάτων σεξουαλικής βίας και συνεκτίμησης των αναγκών των παιδιών-μαρτύρων<sup>110</sup>. Επιπλέον, πρέπει να θεσπιστούν μέτρα που ενθαρρύνουν την καταγγελία περιστατικών βίας από οποιονδήποτε μάρτυρα της τέλεσης πράξεων βίας ή από πρόσωπο το οποίο έχει βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι τέτοια πράξη ενδέχεται να διαπραχθεί ή ότι αναμένονται περαιτέρω πράξεις βίας, καθώς επίσης να θεσπιστούν κανόνες σχετικά με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι επαγγελματίες θα μπορούν να αναφέρουν πράξεις βίας ή αναμενόμενες πράξεις βίας, χωρίς να παραβιάζουν τη γενική τους υποχρέωση εμπιστευτικότητας<sup>111</sup>.

119. Το κεφάλαιο V σχετικά με το ουσιαστικό δίκαιο περιλαμβάνει τις λεπτομερέστερες διατάξεις. Πρώτον, απαιτεί από τα συμβαλλόμενα μέρη να παρέχουν στα θύματα επαρκή αστικά ένδικα μέσα κατά των δραστών σωματικής ή ψυχολογικής βίας, συμπεριλαμβανομένης της αποζημίωσης, να διασφαλίζουν ότι οι γάμοι που τελούνται υπό καθεστώς εξαναγκασμού δύναται να ακυρωθούν ή να λυθούν χωρίς το θύμα να υποστεί υπερβολικό οικονομικό ή διοικητικό βάρος και να διασφαλίζουν ότι, κατά τον καθορισμό της επιμέλειας και των δικαιωμάτων επίσκεψης των παιδιών, θα λαμβάνονται υπόψη τα περιστατικά βίας που καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης<sup>112</sup>. Δεύτερον, το κεφάλαιο αυτό απαριθμεί διάφορες συμπεριφορές που χρήζουν ποινικής αντιμετώπισης, ήτοι την ψυχολογική βία μέσω απειλών ή καταναγκασμού, τη μη εμφανή παρακολούθηση ή παρενόχληση (stalking), τη σωματική βία, τη σεξουαλική βία, συμπεριλαμβανομένου του βιασμού, τον αναγκαστικό γάμο, τον ακρωτηριασμό των γυναικείων γεννητικών οργάνων, την αναγκαστική άμβλωση ή στείρωση και τη σεξουαλική παρενόχληση<sup>113</sup>. Το κεφάλαιο αυτό υποχρεώνει επίσης τα μέρη να ποινικοποιήσουν τη συνέργεια, την υποκίνηση και την απόπειρα διάπραξης των αδικημάτων, καθώς και την πρόκληση της διάπραξης των εγκλημάτων αυτών από τρίτους<sup>114</sup>. Τρίτον, το κεφάλαιο V ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για να διασφαλίζουν ότι δεν μπορεί να γίνεται επίκληση της «τιμής» ως δικαιολογίας για την τέλεση των εγκλημάτων αυτών<sup>115</sup> και ότι τα αδικήματα που θεσπίζονται σύμφωνα με την εν λόγω σύμβαση θα τυγχάνουν εφαρμογής ανεξάρτητα από τη φύση της σχέσης ανάμεσα στο θύμα και τον δράστη<sup>116</sup>. Τέταρτον, υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν τα αναγκαία νομοθετικά ή άλλα μέτρα με σκοπό την καθιέρωση δικαιοδοσίας αναφορικά με κάθε αδίκημα που θεσπίζεται σύμφωνα με την εν λόγω σύμβαση, οσάκις το αδίκημα αυτό συνδέεται με το

<sup>107</sup> Άρθρο 18. Το άρθρο 18, παράγραφος 5, διευκρινίζει ότι «[τ]α Μέρη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα παροχής προξενικής και άλλης προστασίας και υποστήριξης στους πολίτες τους και σε άλλα θύματα που δικαιούνται αυτής της προστασίας σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τους που πηγάζουν από το διεθνές δίκαιο».

<sup>108</sup> Άρθρο 19.

<sup>109</sup> Άρθρα 20 και 21.

<sup>110</sup> Άρθρα 22 έως 26.

<sup>111</sup> Άρθρα 27 και 28.

<sup>112</sup> Άρθρα 29 έως 32.

<sup>113</sup> Άρθρα 33 έως 40.

<sup>114</sup> Άρθρο 41.

<sup>115</sup> Άρθρο 42.

<sup>116</sup> Άρθρο 43.

έδαφός τους ή έναν από τους υπηκόους τους<sup>117</sup>. Πέμπτον, υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να προβλέπουν επαρκείς και αποτρεπτικές κυρώσεις<sup>118</sup> και να θεωρούν διάφορες εκεί απαριθμούμενες καταστάσεις ως επιβαρυντικές περιστάσεις<sup>119</sup>. Τέλος, το κεφάλαιο V επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν υπόψη τις ποινές που επιβλήθηκαν από άλλο συμβαλλόμενο μέρος αναφορικά με τα αδικήματα που θεσπίστηκαν με την εν λόγω σύμβαση κατά την επιμέτρηση της ποινής<sup>120</sup> και απαγορεύει την καθιέρωση υποχρεωτικών εναλλακτικών διαδικασιών επίλυσης διαφορών<sup>121</sup>.

120. Το κεφάλαιο VI ρυθμίζει το δικονομικό δίκαιο και τα προστατευτικά μέτρα κατά τη διάρκεια των ερευνών και των δικαστικών διαδικασιών<sup>122</sup>. Τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, ότι οι αρχές επιβολής του νόμου παρέχουν άμεση προστασία στα θύματα, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής αποδεικτικών στοιχείων<sup>123</sup>, και διενεργούν αξιολόγηση του κινδύνου φονικότητας και της σοβαρότητας της κατάστασης<sup>124</sup>. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίδεται στην πρόσβαση των δραστών σε πυροβόλα όπλα. Σε κάθε έννομη τάξη πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα να διατάσσονται επείγοντα μέτρα αποκλεισμού και περιοριστικοί όροι, χωρίς υπερβολικά οικονομικά ή διοικητικά βάρη για το θύμα<sup>125</sup>. Οι παραβιάσεις των ανωτέρω μέτρων υπόκεινται σε αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινικές ή άλλες νομικές κυρώσεις. Τα συμβαλλόμενα μέρη διασφαλίζουν ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που αναφέρονται στο σεξουαλικό ιστορικό και τη συμπεριφορά του θύματος επιτρέπονται μόνον οσάκις παρίστανται ως σχετικά και αναγκαία<sup>126</sup> και ότι τα σοβαρότερα αδικήματα δεν εξαρτώνται εξ ολοκλήρου από την υποβολή αναφοράς ή έγκλησης από το θύμα<sup>127</sup>. Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει επίσης να προβλέπουν τη δυνατότητα των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων, καθώς και των συμβούλων ενδοοικογενειακής βίας, να παρέχουν συνδρομή και/ή υποστήριξη στα θύματα κατόπιν αιτήματός τους κατά τη διάρκεια των ερευνών και των δικαστικών διαδικασιών για τα αδικήματα που θεσπίζονται με τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης. Στο κεφάλαιο αυτό, η εν λόγω σύμβαση απαριθμεί κατά τρόπο μη εξαντλητικό διάφορα μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των θυμάτων, συμπεριλαμβανομένων και των ειδικών αναγκών τους ως μαρτύρων, καθ' όλα τα στάδια των ερευνών και των δικαστικών διαδικασιών. Πρέπει ιδίως να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές ανάγκες των θυμάτων και μαρτύρων που είναι παιδιά<sup>128</sup>. Τέλος, τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να προβλέπουν το δικαίωμα νομικής βοήθειας<sup>129</sup> και ο θεσμός της παραγραφής πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να καθιστά δυνατή την αποτελεσματική έναρξη διαδικασιών μετά την ενηλικίωση του θύματος, για τα σοβαρότερα αδικήματα<sup>130</sup>.

<sup>117</sup> Άρθρο 44.

<sup>118</sup> Άρθρο 45.

<sup>119</sup> Άρθρο 46.

<sup>120</sup> Άρθρο 47.

<sup>121</sup> Άρθρο 48.

<sup>122</sup> Άρθρο 49.

<sup>123</sup> Άρθρο 50.

<sup>124</sup> Άρθρο 51.

<sup>125</sup> Άρθρα 52 και 53.

<sup>126</sup> Άρθρο 54.

<sup>127</sup> Άρθρο 55.

<sup>128</sup> Άρθρο 56.

<sup>129</sup> Άρθρο 57.

<sup>130</sup> Άρθρο 58.



121. Το κεφάλαιο VII προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνουν επίσης τα νομοθετικά μέτρα που είναι αναγκαία για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να θιγεί το καθεστώς διαμονής των θυμάτων από μέτρα καταπολέμησης της βίας<sup>131</sup> και για να διασφαλιστεί ότι η βασιζόμενη στο φύλο βία κατά των γυναικών, ως μια μορφή δίωξης και ως σοβαρή μορφή βλάβης, οδηγεί στη χορήγηση συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας κατά την έννοια της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων, που υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951<sup>132</sup>. Επιπλέον, τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να θέσουν σε εφαρμογή διαδικασίες ασύλου ευαίσθητες προς το φύλο. Το κεφάλαιο αυτό σκοπεί επίσης να διασφαλίσει ότι, σε κάθε περίπτωση, στα θύματα βίας κατά γυναικών θα εφαρμόζεται η αρχή της μη επαναπροώθησης<sup>133</sup>.

122. Το κεφάλαιο VIII αφορά τη διασφάλιση της διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών κατά την εφαρμογή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Ειδικότερα, τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να διασφαλίζουν τη δυνατότητα υποβολής έγκλησης στη χώρα διαμονής του θύματος για τα εγκλήματα που διαπράττονται στο έδαφος άλλου συμβαλλόμενου στη σύμβαση αυτή μέρους<sup>134</sup>. Στις περιπτώσεις που πρόσωπο βρίσκεται σε άμεσο κίνδυνο να υποστεί πράξεις βίας, τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να αλληλοενημερώνονται, ούτως ώστε να μπορούν να λαμβάνονται μέτρα προστασίας<sup>135</sup>. Επιπροσθέτως, το κεφάλαιο αυτό παρέχει, ειδικότερα, το δικαίωμα στους εγκαλούντες να ενημερώνονται σχετικά με την τελική έκβαση της ενέργειας που πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με το εν λόγω κεφάλαιο διοργανώνοντας ανταλλαγές πληροφοριών επί του θέματος αυτού μεταξύ των συμβαλλόμενων στην εν λόγω σύμβαση μερών<sup>136</sup>.

123. Το κεφάλαιο IX καθιερώνει τον μηχανισμό παρακολούθησης της εφαρμογής της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, η οποία ανατίθεται στην Grevio.

124. Το κεφάλαιο X διευκρινίζει ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης δεν θίγει τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα συμβαλλόμενα μέρη από άλλα διεθνή κείμενα και ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δύνανται να συνάπτουν άλλες διεθνείς συμφωνίες επί θεμάτων που ρυθμίζονται από τη σύμβαση αυτή, προκειμένου να συμπληρώσουν ή να ενισχύσουν τις διατάξεις της.

125. Το κεφάλαιο XI καθορίζει τη διαδικασία τροποποίησης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

126. Το κεφάλαιο XII περιέχει τις ακροτελεύτιες διατάξεις. Αναφέρει, ειδικότερα, ρητώς ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης είναι ανοικτή προς υπογραφή από την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>137</sup>. Το κεφάλαιο αυτό διευκρινίζει επίσης ότι η διατύπωση επιφυλάξεων είναι δυνατή μόνο σε περιορισμένες περιπτώσεις και υπό ορισμένες προϋποθέσεις<sup>138</sup>.

<sup>131</sup> Άρθρο 59.

<sup>132</sup> Άρθρο 60.

<sup>133</sup> Άρθρο 61.

<sup>134</sup> Άρθρο 62.

<sup>135</sup> Άρθρο 63.

<sup>136</sup> Άρθρο 64.

<sup>137</sup> Άρθρο 75, παράγραφος 1.

<sup>138</sup> Η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης συμπληρώνεται από παράρτημα, στο οποίο καθορίζονται τα προνόμια και οι ασυλίες των οποίων απολαύουν τα μέλη της Grevio και άλλα μέλη των αντιπροσωπειών κατά τη διάρκεια των επισκέψεων σε χώρες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων τους.

127. Όπως επισήμανε η Επιτροπή, στην πρότασή της για την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας<sup>139</sup>, η σύναψη από την Ένωση της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης είναι πιθανόν να αφορά μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων τις οποίες ασκεί αυτοτελώς ή από κοινού με τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, πολλές νομικές βάσεις από τη ΣΛΕΕ μπορούν θεωρητικά να είναι κρίσιμες, όπως οι εξής: «άρθρο 16 (προστασία των δεδομένων), άρθρο 19 παράγραφος 1 (διακρίσεις λόγω φύλου), άρθρο 23 (προξενική προστασία για τους πολίτες άλλων κρατών μελών), άρθρα 18, 21, 46, 50 (ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών, ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και ελευθερία εγκατάστασης), άρθρο 78 (για το άσυλο και την επικουρική και προσωρινή προστασία), άρθρο 79 (μετανάστευση), άρθρο 81 (δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις), άρθρο 82 (δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις), άρθρο 83 (ορισμός των ποινικών αδικημάτων σε επίπεδο ΕΕ και των κυρώσεων στους τομείς της ιδιαίτερας σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση), άρθρο 84 (μη εναρμόνιση των μέτρων για την πρόληψη του εγκλήματος) και άρθρο 157 (ισότητα ευκαιριών και μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στους τομείς της απασχόλησης και της εργασίας)». Επιπλέον των ανωτέρω νομικών βάσεων μπορούν επίσης να αναφερθούν, καίτοι δεν μνημονεύονται από την Επιτροπή, το άρθρο 165 ΣΛΕΕ (ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου), το άρθρο 166 ΣΛΕΕ (εφαρμογή πολιτικής επαγγελματικής εκπαίδευσης) ή το άρθρο 336 ΣΛΕΕ (καθεστώς απασχόλησης των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης)<sup>140</sup>.

128. Ωστόσο, όπως εξέθεσα, η νομική βάση ή οι νομικές βάσεις μιας πράξης δεν θεωρείται ότι αντικατοπτρίζουν το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ασκούνται για την έκδοσή της. Η απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση θα πρέπει να στηρίζεται μόνο στη νομική βάση ή στις νομικές βάσεις που αντιστοιχούν στο κέντρο βάρους που θα έχει η απόφαση αυτή.

### ***Γ. Προσδιορισμός των κύριων σκοπών και των συστατικών στοιχείων της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης***

129. Εάν η απάντηση στο πρώτο ερώτημα, υπό α', εξαρτιόταν απλώς από τους σκοπούς και το περιεχόμενο της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, θα αρκούσε να επισημανθεί ότι, μολονότι η σύμβαση αυτή έχει πολλά συστατικά στοιχεία, ο σκοπός της εξάλειψης των διακρίσεων λόγω φύλου αποτελεί, μολαταύτα, σαφώς τον κύριο σκοπό και το κύριο συστατικό στοιχείο<sup>141</sup>. Συγκεκριμένα, όπως επισημαίνεται στην επεξηγηματική έκθεση της σύμβασης, η εν λόγω σύμβαση αποσκοπεί, όπως απορρέει από το προοίμιό της, στην αναγνώριση της ύπαρξης «συνδέσμου μεταξύ της εξάλειψης της βίας κατά των γυναικών και της επίτευξης της ισότητας των φύλων ενόπιον του νόμου και στην πράξη»<sup>142</sup>. Περαιτέρω, εκτίθεται ότι «ο ορισμός της “βίας κατά των γυναικών” καθιστά σαφές ότι, κατά την έννοια της σύμβασης, η βία κατά των γυναικών θεωρείται ότι συνιστά προσβολή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μορφή διάκρισης»<sup>143</sup>. Κατά συνέπεια, ελλείψει πιο συγκεκριμένης νομικής βάσης, η κρίσιμη νομική βάση φαίνεται να είναι το

<sup>139</sup> COM (2016) 111 τελικό.

<sup>140</sup> Επίσης, όσον αφορά την ΕΚΤ και την ΕΤΕπ, το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου (αριθ. 4) για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και το άρθρο 11, παράγραφος 7, του πρωτοκόλλου (αριθ. 5) περί του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

<sup>141</sup> Βλ., επί του θέματος αυτού, όσον αφορά όμως τον αποκλειστικό ή μη χαρακτήρα της εξωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, Prechal, S., «The European Union's Accession to the Istanbul Convention», σε Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. και Pohjankoski, P. (επιμ.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2019, σ. 285 επ.

<sup>142</sup> Σημείο 31 της επεξηγηματικής έκθεσης.

<sup>143</sup> Σημείο 40 της επεξηγηματικής έκθεσης.

άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το οποίο, σε συνδυασμό με το άρθρο 19 ΣΛΕΕ, αναθέτει στην Ένωση την αρμοδιότητα να «αναλάβει δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου».

130. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, προκειμένου να κριθεί ποια είναι η νομική βάση της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, πρέπει να ληφθούν υπόψη όχι μόνον οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία της σύμβασης αυτής, αλλά και οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την ίδια την εν λόγω απόφαση.

131. Στην υπό κρίση υπόθεση, θεωρείται κατά το μάλλον ή ήττον δεδομένο ότι το Συμβούλιο δεν επιθυμεί να ασκήσει η Ένωση άλλες αρμοδιότητες πέραν όσων αντιστοιχούν στις διατάξεις που μνημονεύονται στο ερώτημα του Κοινοβουλίου, στις οποίες, μάλιστα, δεν περιλαμβάνεται το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ ή το άρθρο 19 ΣΛΕΕ.

132. Επομένως, η απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης μπορεί να στηριχθεί στις διατάξεις αυτές μόνον εφόσον τουλάχιστον αποδειχθεί ότι η Ένωση πρέπει απαραιτήτως να ασκήσει την αντίστοιχη εξωτερική αρμοδιότητα.

133. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η εξάλειψη των διακρίσεων λόγω φύλου δεν περιλαμβάνεται στους τομείς που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, για τους οποίους η Ένωση έχει, κατ' αρχήν, αποκλειστική αρμοδιότητα. Όσον αφορά τις διάφορες περιπτώσεις αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας που προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, φαίνεται να είναι κρίσιμη μόνον η τρίτη περίπτωση που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού (ήτοι ότι η Ένωση έχει αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας) όσον αφορά τις διατάξεις της συμφωνίας αυτής οι οποίες είναι ικανές να επηρεάσουν τους κοινούς κανόνες της Ένωσης.

134. Όπως προεκτέθηκε, δεδομένου ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης περιέχει μόνον ελάχιστους κανόνες, είναι αναγκαίο, προκειμένου η Ένωση να αποκτήσει αποκλειστική αρμοδιότητα λόγω της ύπαρξης κοινών κανόνων που ενδέχεται να επηρεαστούν από τη σύναψη της σύμβασης αυτής, οι εν λόγω κοινοί κανόνες να μην περιορίζονται στον καθορισμό ελάχιστων προδιαγραφών. Ωστόσο, οι θεσπισθέντες κοινοί κανόνες στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, οι οποίοι απορρέουν από την οδηγία 2000/78<sup>144</sup>, την οδηγία 2004/113<sup>145</sup>, την οδηγία 2006/54<sup>146</sup> ή την οδηγία 2010/41<sup>147</sup>, έχουν χαρακτήρα μόνον ελάχιστων προδιαγραφών, καθόσον άπαντες διευκρινίζουν ότι τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις.

135. Υπό το πρίσμα του νυν περιεχομένου των κοινών κανόνων για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, πρέπει να επισημανθεί ότι η Ένωση δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα αυτόν. Επομένως, η Ένωση δεν υποχρεούται να ασκήσει την

<sup>144</sup> Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία (ΕΕ 2000, L 303, σ. 16).

<sup>145</sup> Οδηγία 2004/113/ΕΚ του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών (ΕΕ 2004, L 373, σ. 37).

<sup>146</sup> Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιатύπωση) (ΕΕ 2006, L 204, σ. 23).

<sup>147</sup> Οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 2010, για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα και για την κατάργηση της οδηγίας 86/613/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2010, L 180, σ. 1).

αρμοδιότητά της για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, προκειμένου να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης<sup>148</sup>. Στο μέτρο που το υποβληθέν ερώτημα στηρίζεται στην παραδοχή ότι η Ένωση δεν θα ασκήσει, κατ' αρχήν, άλλες αρμοδιότητες πέραν των σχετικών με το άσυλο και τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ ή το άρθρο 19 ΣΛΕΕ δεν αποτελούν κατάλληλες νομικές βάσεις για την έκδοση της απόφασης για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης.

136. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, κρίνω σκόπιμο να εξεταστεί ακολούθως κατά πόσον υφίστανται νομικές βάσεις οι οποίες, μολονότι δεν καλύπτουν εξ ολοκλήρου την εν λόγω σύμβαση, εντούτοις είναι πιθανόν να καλύπτουν σημαντικά τμήματα αυτής, αντιστοιχώντας ταυτοχρόνως σε αρμοδιότητες τις οποίες η Ένωση θα έχει ή προτίθεται να ασκήσει κατά τον χρόνο σύναψης της σύμβασης αυτής. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι η Ένωση οφείλει να ασκήσει αρμοδιότητες άλλες από εκείνες που αντιστοιχούν στις νομικές βάσεις τις οποίες μνημονεύει το Κοινοβούλιο στα ερωτήματά του δεν αρκεί αφ' εαυτού για να ληφθούν οι αρμοδιότητες αυτές υπόψη για τον σκοπό αυτόν· απαραίτητο είναι επίσης να καλύπτουν συστατικά στοιχεία της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης τουλάχιστον ίδιας σημασίας με τα καλυπτόμενα από τις νομικές βάσεις τις οποίες μνημονεύει το Κοινοβούλιο.

137. Για τον σκοπό αυτόν, θα εξετάσω, κατ' αρχάς, αν υφίστανται άλλες αρμοδιότητες, πέραν των μνημονευόμενων από το Κοινοβούλιο στο ερώτημά του, οι οποίες φαίνονται να είναι αρκούντως κρίσιμες και τις οποίες η Ένωση θα υποχρεωθεί να ασκήσει, προκειμένου να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης.

***Δ. Επί της ύπαρξης νομικών βάσεων πέραν των μνημονευόμενων από το Κοινοβούλιο στο ερώτημά του, οι οποίες αντιστοιχούν, αφενός, σε αρμοδιότητες τις οποίες η Ένωση θα υποχρεούται να ασκήσει και, αφετέρου, σε σκοπούς και συστατικά στοιχεία που είναι πιθανόν να θεωρηθούν τουλάχιστον ίδιας σημασίας με τις καλυπτόμενες από τις νομικές βάσεις τις οποίες μνημονεύει το Κοινοβούλιο***

138. Μεταξύ των διαφόρων αρμοδιοτήτων οι οποίες απαριθμούνται στο σημείο 127 των παρουσών προτάσεων και τις οποίες είναι πιθανόν να αφορά η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, μόνον τέσσερις φαίνεται να είναι αρκούντως κρίσιμες, ώστε να χρήζουν διεξοδικότερης εξέτασης, ήτοι το άρθρο 165 ΣΛΕΕ (ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου), το άρθρο 166 ΣΛΕΕ (εφαρμογή πολιτικής επαγγελματικής εκπαίδευσης), το άρθρο 81 ΣΛΕΕ (δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις) και το άρθρο 336 ΣΛΕΕ (καθεστώς απασχόλησης των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης).

*Επί των πτυχών της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που αφορούν την παιδεία και την επαγγελματική εκπαίδευση*

139. Κατά το άρθρο 6 ΣΛΕΕ, η Ένωση έχει μόνον υποστηρικτική αρμοδιότητα στον τομέα της παιδείας και της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Η αρμοδιότητα αυτή δεν μπορεί, από τη φύση της, να ασκηθεί κατά χρονική προτεραιότητα από την Ένωση και, ως εκ τούτου, η Ένωση ουδέποτε υποχρεούται να την ασκήσει.

<sup>148</sup> Συναφώς, η περιλαμβανόμενη στη δήλωση αριθ. 19 που προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισαβώνας, που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007, αναφορά στην ανάγκη καταπολέμησης κάθε μορφής ενδοοικογενειακής βίας δεν μπορεί, κατά την εκτίμησή μου, να κλονίσει το ανωτέρω συμπέρασμα, στο μέτρο που η εν λόγω δήλωση, σε αντίθεση με τα πρωτόκολλα και τα παραρτήματα των Συνθηκών, έχει, στην καλύτερη περίπτωση, ερμηνευτική μόνο αξία.

*Επί των πτυχών της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις*

140. Κατά το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η δικαστική συνεργασία στις αστικές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις καταλέγεται στις συντρέχουσες με τα κράτη μέλη αρμοδιότητες της Ένωσης. Η δεύτερη περίοδος της ανωτέρω διάταξης διευκρινίζει ότι η συνεργασία αυτή δύναται να περιλαμβάνει τη θέσπιση μέτρων προσέγγισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών<sup>149</sup>. Στο άρθρο 81, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ απαριθμούνται εξαντλητικά οι σκοποί τους οποίους μπορούν να επιδιώκουν τα μέτρα τα οποία μπορεί να θεσπίζει η Ένωση.

141. Με βάση τη διάταξη αυτή, η Ένωση έχει θεσπίσει διάφορους κανόνες. Ορισμένοι, όπως η οδηγία 2003/8/ΕΚ του Συμβουλίου, η οποία αποσκοπεί στη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη επί διασυνοριακών διαφορών, καθορίζουν μόνον ελάχιστες προδιαγραφές<sup>150</sup>. Ομοίως, το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/52<sup>151</sup> διευκρινίζει ότι η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται επί ορισμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τα οποία τα μέρη δεν έχουν τη δυνατότητα να αποφασίζουν βάσει του εφαρμοστέου δικαίου. Ως εκ τούτου, η οδηγία αυτή δεν αποκλείει τη δυνατότητα των κρατών μελών να απαγορεύουν την εφαρμογή διαδικασίας διαμεσολάβησης σε ορισμένους τομείς<sup>152</sup>.

142. Ωστόσο, άλλες πράξεις περιέχουν κανόνες οι οποίοι είναι σαφές ότι δεν προβλέπουν μόνον ελάχιστες προδιαγραφές<sup>153</sup>. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί, όσον αφορά την καθιέρωση μηχανισμών για την αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων, ότι η Ένωση έχει αποκτήσει εξωτερική αρμοδιότητα<sup>154</sup>.

143. Στο μέτρο που το άρθρο 62 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης προβλέπει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη συνεργάζονται μεταξύ τους με σκοπό την εκτέλεση των συναφών αστικών και ποινικών αποφάσεων που εκδίδονται από τις δικαστικές αρχές των συμβαλλόμενων μερών, συμπεριλαμβανομένων και των προστατευτικών όρων, η Ένωση θα υποχρεούται εν τέλει να ασκήσει την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητά της για δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις όσον αφορά ορισμένες διατάξεις της Σύμβασης, όπως το άρθρο 62, παράγραφος 1, στοιχείο α'.

*Επί των πτυχών της σύμβασης που αφορούν τον καθορισμό του καθεστώτος απασχόλησης των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης*

<sup>149</sup> Δεδομένου ότι το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν προβλέπει διαδικαστικούς κανόνες, πρέπει να συναχθεί ότι τα επίμαχα μέτρα προσέγγισης πρέπει να σχετίζονται με τους σκοπούς που μνημονεύονται στις δύο αυτές διατάξεις. Ειδικότερα, μολονότι το άρθρο 81, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ μνημονεύει το οικογενειακό δίκαιο, αναφέρεται μόνο στα σχετικά με το οικογενειακό δίκαιο μέτρα τα οποία έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις (πράγμα που συνεπάγεται, αντιστρόφως, ότι οι πτυχές του οικογενειακού δικαίου που δεν έχουν τέτοια διάσταση παραμένουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών).

<sup>150</sup> Οδηγία 2003/8/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, για βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη επί διασυνοριακών διαφορών μέσω της θέσπισης στοιχειωδών κοινών κανόνων σχετικά με το ευεργέτημα πενίας στις διαφορές αυτές (ΕΕ 2003, L 26, σ. 41). Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, και άρθρο 19 της οδηγίας αυτής.

<sup>151</sup> Οδηγία 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ 2008, L 136, σ. 3).

<sup>152</sup> Εξάλλου, όπως προβλέπεται στο άρθρο της 4, η οδηγία αυτή ορίζει απλώς ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνουν την εφαρμογή διαδικασίας διαμεσολάβησης.

<sup>153</sup> Βλ., για παράδειγμα, άρθρα 67 έως 73 του κανονισμού (ΕΕ) 1215/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2012, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ 2012, L 351, σ. 1).

<sup>154</sup> Γνωμοδότηση 1/03 (Νέα Σύμβαση του Λουγκάνο) της 7ης Φεβρουαρίου 2006 (ΕΥ:C:2006:81, σκέψη 173).

144. Κατά το άρθρο 336 ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, και μετά από διαβούλευση με τα άλλα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα, εκδίδουν τον κανονισμό περί της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καθορίζουν το καθεστώς που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ένωσης.

145. Βεβαίως, το καθεστώς απασχόλησης του προσωπικού της Ένωσης δεν έχει σχέση με τους τομείς που μνημονεύονται στα άρθρα 3 και 6 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, η αρμοδιότητα αυτή της Ένωσης είναι συντρέχουσα με τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Εντούτοις, επισημαίνεται ότι η αρμοδιότητα αυτή έχει ήδη ασκηθεί κατά χρονική προτεραιότητα με την έκδοση του κανονισμού 31 (ΕΟΚ), 11 (ΕΥΡΑΤΟΜ), περί καθορισμού του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας<sup>155</sup> και, επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Ένωση έχει αποκτήσει, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ, αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα στον τομέα αυτόν.

146. Συνεπώς, πέραν των νομικών βάσεων τις οποίες μνημονεύει το Κοινοβούλιο, πρέπει επίσης να εξεταστούν τα άρθρα 81 και 366 ΣΛΕΕ, προκειμένου να κριθεί σε ποια νομική βάση ή σε ποιες νομικές βάσεις θα πρέπει να στηριχθεί η απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης.

147. Όσον αφορά τις λοιπές αρμοδιότητες, πέραν των τεσσάρων που εξετάστηκαν προηγουμένως ή των αρμοδιοτήτων τις οποίες μνημόνευσε το Κοινοβούλιο στο ερώτημά του, έχω την άποψη ότι, ακόμη και αν ορισμένες διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εμπίπτουν στις αρμοδιότητες αυτές, οι εν λόγω διατάξεις δεν είναι ικανές να επηρεάσουν το κέντρο βάρους της ενδεχόμενης απόφασης της Ένωσης να συνάψει τη σύμβαση αυτή, για τους λόγους που μόλις εξέθεσα. Τούτο είτε διότι η Ένωση δεν υποχρεούται να ασκήσει τις αρμοδιότητες αυτές είτε διότι οι επίμαχες διατάξεις μπορούν να θεωρηθούν, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, συμπληρωματικού χαρακτήρα.

***Ε. Τελική εκτίμηση: επί της κρισιμότητας των νομικών βάσεων που μνημονεύονται από το Κοινοβούλιο και των νομικών βάσεων οι οποίες επισημάνθηκαν προηγουμένως τόσο ως αντιστοιχούσες στις αρμοδιότητες που πρέπει να ασκηθούν όσο και ως καλύπτουσες επαρκώς κρίσιμους σκοπούς και συστατικά στοιχεία της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης***

148. Εν προκειμένω, φρονώ ότι είναι εκ προοιμίου σημαντικό να υπογραμμιστεί εκ νέου το στοιχείο που καθιστά την υπό κρίση υπόθεση τόσο ιδιαίτερη, ήτοι ότι η Ένωση δεν θα ασκήσει όλες τις συντρέχουσες με τα κράτη μέλη αρμοδιότητες. Ειδικότερα, φαίνεται ότι η Ένωση δεν θα πρέπει να ασκήσει την αρμοδιότητα η οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτει τους σκοπούς και τα πρωτεύοντα συστατικά στοιχεία της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, ήτοι την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> Κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ, ΕΚΑΧ) 259/68 του Συμβουλίου, της 29ης Φεβρουαρίου 1968, περί καθορισμού του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και περί θεσπίσεως ειδικών μέτρων προσωρινώς εφαρμοστέων στους υπαλλήλους της Επιτροπής (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/001, σ. 108), όπως τροποποιήθηκε εσχάτως με τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 1023/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2013, L 287, σ. 15).

<sup>156</sup> Συναφώς, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο τα κράτη μέλη να ανησύχησαν ότι, εάν η Ένωση ασκήσει την αρμοδιότητα αυτή, τότε απονέμει, δυνάμει του άρθρου 83, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αρμοδιότητα να ενεργήσει αυτοτελώς, προκειμένου να ποινικοποιήσει τις συμπεριφορές που μνημονεύονται στην εν λόγω σύμβαση. Πρβλ., επίσης, απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-176/03, EU:C:2005:542, σκέψη 48).

149. Κατά συνέπεια, άλλες πιθανές νομικές βάσεις –οι οποίες θα ήταν, διαφορετικά, παρεπόμενες– μπορεί να καταστούν κρίσιμες. Ωστόσο, πρέπει να υπομνησθεί ότι οι βάσεις αυτές καλύπτουν μόνο πολύ περιορισμένα τους σκοπούς και τα συστατικά στοιχεία της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Επομένως, όπως εξέθεσα, ο προσδιορισμός της κρίσιμης νομικής βάσης ή των κρίσιμων νομικών βάσεων πρέπει να πραγματοποιηθεί σε σύγκριση με τις άλλες πιθανές βάσεις, και όχι κατά τρόπο απόλυτο.

150. Με το ερώτημά του, το Κοινοβούλιο ζητεί να διευκρινιστεί αν η απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης μπορεί εγκύρως να στηριχθεί, όπως προβλέπει το Συμβούλιο, στο άρθρο 82, παράγραφος 2, και στο άρθρο 84 ΣΛΕΕ ή αν πρέπει, αντιθέτως, να στηριχθεί στο άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και στο άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Επιπλέον των ανωτέρω νομικών βάσεων, οι οποίες πρέπει να θεωρηθεί ότι αντιστοιχούν σε αρμοδιότητες τις οποίες έχει επιλέξει να ασκήσει η Ένωση, πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη, για τους προμνησθέντες λόγους, τα άρθρα 81 και 336 ΣΛΕΕ. Κρίνω σκόπιμο να εξεταστούν, κατ' αρχάς, το άρθρο 82, παράγραφος 2, το άρθρο 83, παράγραφος 1, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ, τα οποία περιλαμβάνονται όλα στο κεφάλαιο 4 του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ και αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, καθώς και το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

151. Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι το άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ απονέμει στην Ένωση την αρμοδιότητα να θεσπίζει ελάχιστους κανόνες για τη διευκόλυνση της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών σε ποινικές υποθέσεις, καθώς και να καθιερώνει ή ενισχύει την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές διαστάσεις. Το δεύτερο εδάφιο της διάταξης αυτής διευκρινίζει, ωστόσο, ότι τα μέτρα αυτά αφορούν, εφόσον δεν έχει εκδοθεί προηγουμένως απόφαση του Συμβουλίου που να προσδιορίζει εκ των προτέρων άλλα ειδικότερα στοιχεία της ποινικής διαδικασίας, το αμοιβαίως παραδεκτό των αποδείξεων μεταξύ των κρατών μελών, τα δικαιώματα των προσώπων στην ποινική διαδικασία ή τα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας<sup>157</sup>.

152. Όπως προανέφερα, το κεφάλαιο VIII της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης σκοπεί στην καθιέρωση διεθνούς δικαστικής συνεργασίας στον τομέα του ποινικού δικαίου. Επομένως, οι διατάξεις του εν λόγω κεφαλαίου ενδέχεται να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ<sup>158</sup>. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι τα κράτη μέλη έχουν εν πολλοίς διατηρήσει αποκλειστική αρμοδιότητα στις ποινικές υποθέσεις, φρονώ ότι, μεταξύ των πιθανών νομικών βάσεων, το άρθρο 82, παράγραφος 2, συνιστά, συγκριτικά, και ελλείψει βούλησης της Ένωσης να ασκήσει την αρμοδιότητα που έχει στον τομέα της ίσης μεταχείρισης, νομική βάση η οποία είναι ικανή να καλύψει το νομικό κέντρο βάρους οποιασδήποτε απόφασης επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης. Είναι ίσως σημαντικό ότι τα τρία θεσμικά όργανα που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, ήτοι το Ευρωπαϊκό

<sup>157</sup> Για να διαφυλαχθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η έννοια των «δικαιωμάτων των θυμάτων της εγκληματικότητας» πρέπει, κατά την άποψή μου, να ερμηνευθεί κατά τρόπο που αποκλείει την ποινικοποίηση ορισμένων μορφών συμπεριφοράς.

<sup>158</sup> Επισημαίνεται μεν ότι, πρώτον, το άρθρο 54 του κεφαλαίου VI της σύμβασης αυτής καθιερώνει ορισμένες υποχρεώσεις απόδειξης. Δεύτερον, τα άρθρα 49 έως 53 και 56 έως 58 του ίδιου κεφαλαίου έχουν ως σκοπό να καθιερώσουν ορισμένα δικαιώματα υπέρ των θυμάτων στις ποινικές διαδικασίες. Τρίτον, οι διατάξεις του κεφαλαίου IV, καθώς και τα άρθρα 29 έως 32 του κεφαλαίου V, περιέχουν ορισμένες διαδικαστικές ρυθμίσεις υπέρ των θυμάτων εγκληματικών πράξεων. Ωστόσο, πρέπει να υπομνησθεί ότι, με βάση το γράμμα του, το άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ απονέμει στην Ένωση αρμοδιότητα για τη λήψη μέτρων που αφορούν «το αμοιβαίως παραδεκτό των αποδείξεων μεταξύ των κρατών μελών, [...] τα δικαιώματα των προσώπων στην ποινική διαδικασία [ή] τα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας». Εντούτοις, οι διάφορες αυτές διατάξεις δεν αποσκοπούν στη διευκόλυνση της αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων και φρονώ ότι δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί ότι η βία κατά των γυναικών συνιστά ποινικό ζήτημα που έχει διασυνοριακές διαστάσεις, εκτός αν θεωρηθεί ότι τούτο ισχύει για όλες τις αξιόποινες πράξεις. Επισημαίνω συναφώς ότι, στην απόφαση της 13ης Ιουνίου 2019, Μογο (C-646/17, EU:C:2019:489, σκέψεις 29 έως 37), το Δικαστήριο απέφυγε επιμελώς να εκφράσει άποψη επί του ζητήματος αυτού.

Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ομόφωνα θεωρούν ότι το άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ περιλαμβάνεται στις ουσιαστικές νομικές βάσεις που είναι κατάλληλες για την έκδοση της απόφασης που επιτρέπει στην Ένωση να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης.

153. Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 81, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να περιληφθεί στις νομικές βάσεις της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης. Συγκεκριμένα, από τη γενική οικονομία της σύμβασης αυτής προκύπτει ότι οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία της που ενδέχεται να emπίπτουν στη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με την καθιέρωση διεθνούς συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Συγκεκριμένα, από τις διατάξεις του κεφαλαίου VIII (άρθρα 62 έως 65), καθώς και από τη γενική οικονομία της σύμβασης αυτής, προκύπτει ότι σκοπός της είναι να δοθεί προτεραιότητα στην ποινική αντιμετώπιση της βίας κατά των γυναικών και ότι η σχεδιαζόμενη διεθνής συνεργασία έχει πρωτίστως ποινικό χαρακτήρα. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ ότι οι διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης σχετικά με την καθιέρωση της δικαστικής συνεργασίας στον τομέα του αστικού δικαίου έχουν κατά κύριο λόγο συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με την ποινική συνεργασία την οποία η ίδια σύμβαση επιδιώκει να καθιερώσει.

154. Όσον αφορά το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η διάταξη αυτή απονέμει στην Ένωση την αρμοδιότητα να θεσπίζει ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στους τομείς της ιδιαίτερας σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση, η οποία απορρέει ιδίως από τη φύση ή τις επιπτώσεις των αδικημάτων αυτών ή λόγω ειδικής ανάγκης να καταπολεμούνται σε κοινή βάση. Ωστόσο, στο δεύτερο εδάφιο απαριθμούνται εξαντλητικώς οι σχετικοί τομείς, ήτοι η τρομοκρατία, η εμπορία ανθρώπων και η γενετήσια εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, η παράνομη εμπορία ναρκωτικών, η εμπορία παράνομων όπλων, η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η διαφθορά, η παραχάραξη μέσων πληρωμής, η εγκληματικότητα στον χώρο της πληροφορικής και το οργανωμένο έγκλημα. Μολονότι το τρίτο εδάφιο προβλέπει ότι το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει αποφάσεις που διευρύνουν τον κατάλογο αυτόν, δεν προκύπτει ότι έχει κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής μέχρι τούδε<sup>159</sup>.

155. Λαμβανομένου υπόψη του καταλόγου των τομέων που emπίπτουν επί του παρόντος στο άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, φαίνεται ότι οι ουσιαστικού ποινικού δικαίου διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης δεν emπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης και ότι, αντιθέτως, παραμένουν στα κράτη μέλη. Κατά την άποψή μου, το γεγονός και μόνον ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πράξεις βίας που ρυθμίζονται από τη σύμβαση αυτή ενδέχεται να emπίπτουν στην κατηγορία της εμπορίας ανθρώπων ή της γενετήσιας εκμετάλλευσης των γυναικών και των παιδιών δεν αρκεί *αφ' εαυτού* ώστε να μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ορισμένες διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης είναι πιθανό να emπίπτουν στην αρμοδιότητα την οποία η Ένωση αντλεί από το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Επομένως, φρονώ ότι αποκλείεται, σε κάθε περίπτωση, η χρήση της εν λόγω νομικής βάσης.

<sup>159</sup> Το Συμβούλιο θα μπορούσε να κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής σε περίπτωση που κράτος μέλος δεν επικυρώσει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, προκειμένου να μειωθεί η έκθεση της Ένωσης στον κίνδυνο να κριθεί υπεύθυνη για την αδικαιολόγητη μη τήρηση της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από κράτος μέλος. Βεβαίως, το άρθρο 83, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ορίζει ότι πρέπει να αποδειχθεί ότι «η προσέγγιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών στον τομέα του ποινικού δικαίου είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικής της Ένωσης σε τομέα στον οποίο εφαρμόζονται μέτρα εναρμόνισης», αλλά τούτο ακριβώς θα συμβαίνει σε περίπτωση που προκύψει ότι ένα κράτος μέλος δεν εφαρμόζει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης ή ακόμη και ότι δεν τη συνάπτει. Κατά συνέπεια, η Ένωση μπορεί να χρησιμοποιήσει τη διάταξη αυτή για να αποκτήσει αποκλειστική αρμοδιότητα για όλες τις διατάξεις της εν λόγω σύμβασης οι οποίες αποσκοπούν στην ποινικοποίηση ορισμένων μορφών συμπεριφοράς και, ως εκ τούτου, να αναλάβει μόνη της, με βάση τη θεωρία της διαδοχής κρατών, τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη σύμβαση αυτή. Πρβλ., επίσης, Prechal, S., «The European Union's Accession to the Istanbul Convention», σε Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. και Pohjankoski, P. (επιμ.), *An Ever-Changing Union?, Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2019, σ. 290.



156. Όσον αφορά το άρθρο 84 ΣΛΕΕ, η διάταξη αυτή έχει ως σκοπό να παράσχει στην Ένωση τη δυνατότητα να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος, αποκλειομένης της οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Επομένως, το ζήτημα που τίθεται είναι αν η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης θα υποχρεώνει την Ένωση, σε περίπτωση που συνάψει τη σύμβαση αυτή, να θεσπίσει μέτρα στήριξης.

157. Συναφώς, η εν λόγω σύμβαση προβλέπει διάφορες υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών να αναλάβουν ορισμένες προληπτικές και προστατευτικές δράσεις, τις οποίες υπέχουν απευθείας τα συμβαλλόμενα μέρη. Ωστόσο, κατά την άποψή μου, το άρθρο 84 ΣΛΕΕ δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπερβολικά στενά, υπό την έννοια ότι επιτρέπει μόνο τη λήψη μέτρων των οποίων αποδέκτες είναι τα κράτη μέλη, αλλά, αντιθέτως, πρέπει να θεωρηθεί ότι επιτρέπει επίσης, όπως προκύπτει σαφώς από το γράμμα του, τη λήψη μέτρων προς στήριξη της κρατικής δράσης, ήτοι επιπλέον των μέτρων που λαμβάνονται από τα κράτη, χωρίς όμως να αποκλείεται ότι μπορεί να αφορά απευθείας φυσικά πρόσωπα.

158. Όσον αφορά τη σημασία των σκοπών και των συστατικών στοιχείων της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που αφορούν την πρόληψη της εγκληματικότητας, δεδομένου ότι, όπως προεξέθεσα, η Ένωση δεν θα ασκήσει το σύνολο των αρμοδιοτήτων της και ιδίως την αρμοδιότητά της για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, η εκτίμηση του κύριου χαρακτήρα μιας νομικής βάσης καθίσταται σχετική. Με άλλα λόγια, ο πρωτεύων ή κύριος χαρακτήρας ορισμένων εκ των σχετικών σκοπών και συστατικών στοιχείων πρέπει να εκτιμηθεί σε σύγκριση με τους λοιπούς σκοπούς και τα λοιπά συστατικά στοιχεία της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που θα δεσμεύουν την Ένωση λόγω της επιλογής να ασκήσει τις αντίστοιχες αρμοδιότητες.

159. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεδομένου ότι το Συμβούλιο προτίθεται να περιορίσει την έκταση των νομικών υποχρεώσεων που θα αναλάβει η Ένωση με τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, φρονώ ότι σκοποί και συστατικά στοιχεία της απόφασης που επιτρέπει στην Ένωση να συνάψει την εν λόγω σύμβαση οι οποίοι και τα οποία ενδέχεται να εμπίπτουν στο άρθρο 84 ΣΛΕΕ έχουν εξίσου πρωτεύοντα χαρακτήρα με τους σκοπούς και τα συστατικά στοιχεία που εμπίπτουν στο άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Εξάλλου, τόσο η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις όσο και η πρόληψη της βίας κατά των γυναικών αποτελούν αντικείμενο ενός ολόκληρου κεφαλαίου της εν λόγω σύμβασης.

160. Όσον αφορά το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το άρθρο αυτό αναφέρεται στην αρμοδιότητα της Ένωσης για τη θέσπιση κοινού συστήματος ασύλου. Είναι αληθές ότι, όπως επισημαίνει το Κοινοβούλιο, η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης περιέχει μόνο τρία άρθρα τα οποία διέπουν τη μετανάστευση και το άσυλο. Το άρθρο 59 της σύμβασης αυτής υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να προβλέπουν στην εθνική τους νομοθεσία τη δυνατότητα να αναγνωρίζεται στα θύματα που είναι μετανάστριες αυτοτελές καθεστώς διαμονής, ενώ τα άρθρα 60 και 61 απαιτούν, αντίστοιχα, από τα συμβαλλόμενα μέρη, κατ' ουσίαν, να αναγνωρίζουν τη βία κατά των γυναικών ως μια μορφή δίωξης, να εξετάζουν τις αιτήσεις υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα βάσει ευαίσθητης προς τη διάσταση του φύλου ερμηνείας και να τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης των θυμάτων βίας κατά γυναικών.

161. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι, πρώτον, οι τρεις αυτές διατάξεις αποτελούν χωριστό κεφάλαιο, πράγμα που αποδεικνύει ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης δίδει στα ζητήματα αυτά την ίδια σημασία όπως και στη δικαστική συνεργασία και τα προληπτικά μέτρα. Δεύτερον, οι διατάξεις αυτές, σε αντίθεση προς την πλειονότητα των διατάξεων για τις οποίες είναι αρμόδια η

Ένωση, δεν αντιστοιχούν στη νυν ισχύουσα στην Ένωση νομοθεσία. Επί του παρόντος, το δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπει, γενικώς, ότι η υποχρέωση να ληφθεί υπόψη η βία κατά των γυναικών ως μία από τις μορφές δίωξης που μπορούν να οδηγήσουν στο καθεστώς του πρόσφυγα και η καθιέρωση τέτοιας ρητής υποχρέωσης μπορούν να έχουν σημαντικές πρακτικές συνέπειες. Τρίτον, και κύριον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, δεδομένου ότι το Συμβούλιο έχει σχεδιάσει να περιοριστεί η σύναψη σε ορισμένες αρμοδιότητες, πολύ μεγάλος αριθμός διατάξεων της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης δεν θα είναι, από την άποψη του δικαίου της Ένωσης, δεσμευτικές.

162. Στο πλαίσιο αυτό, φρονώ ότι το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ πρέπει να περιλαμβάνεται στις νομικές βάσεις της απόφασης για σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή καλύπτει σκοπούς και συστατικά στοιχεία που, υπό μια συγκριτική τουλάχιστον θεώρηση σε σχέση με τους λοιπούς σκοπούς και τα συστατικά στοιχεία που θα έχει η απόφαση αυτή, πρέπει να θεωρηθούν ότι είναι πρωτεύοντα. Ακόμη και αν θεωρηθεί ότι ορισμένοι σκοποί ή ορισμένα συστατικά στοιχεία της εν λόγω σύμβασης ενδέχεται να εμπίπτουν σε αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης την οποία δεν έχω μνημονεύσει, οι εν λόγω σκοποί ή τα συστατικά στοιχεία θα μπορούν, στην πραγματικότητα, στην καλύτερη περίπτωση, να έχουν συμπληρωματικό μόνο χαρακτήρα.

163. Τέλος, όσον αφορά το καθεστώς απασχόλησης του προσωπικού της Ένωσης, φρονώ ότι είναι προφανές ότι, κατά κανόνα, το γεγονός και μόνον ότι μια διεθνής συμφωνία ενδέχεται επίσης να αφορά τους εργαζομένους της Ένωσης δεν αρκεί για να δικαιολογήσει τη μεία του άρθρου 336 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης: η εφαρμογή της συμφωνίας αυτής στους εργαζομένους αυτούς θα πρέπει να αποτελεί τον κύριο σκοπό ή το κύριο το συστατικό στοιχείο της απόφασης για σύναψη της εν λόγω συμφωνίας.

164. Ωστόσο, στην υπό κρίση υπόθεση, στο μέτρο που η Ένωση δεν προτίθεται να ασκήσει την αρμοδιότητά της στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, επισημαίνω ότι οι λοιπές εναπομένουσες νομικές βάσεις θα καλύπτουν μόνο σε πολύ περιορισμένη έκταση την εν λόγω συμφωνία. Σημαντικό μέρος των σκοπών και των συστατικών στοιχείων της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, ιδίως οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία που αποβλέπουν στην ποινικοποίηση ορισμένων μορφών συμπεριφοράς, θα εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Οι υποχρεώσεις τις οποίες θα πρέπει να αναλάβει η Ένωση, εάν εμμένει στην πρόθεσή της να προβεί σε περιορισμένη προσχώρηση, θα είναι, στην πραγματικότητα, αρκετά περιορισμένες. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι οι σκοποί και τα συστατικά στοιχεία της εν λόγω σύμβασης που ενδέχεται να καλύπτονται από το άρθρο 336 ΣΛΕΕ θα είναι, από τη σκοπιά της Ένωσης, συγκριτικά ίσης σημασίας με τους σκοπούς και τα συστατικά στοιχεία που καλύπτονται από το άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ. Πράγματι, όσον αφορά το προσωπικό της, η προσχώρηση της Ένωσης στη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης θα έχει πλήρη αποτελέσματα. Κατά συνέπεια, οι υποχρεώσεις τις οποίες θα συνεπάγεται η κύρωση της εν λόγω σύμβασης για την Ένωση, όσον αφορά το προσωπικό της, θα είναι ευρύτερες *ratione materiae* από εκείνες που θα προκύψουν, όσον αφορά τους υπηκόους της Ένωσης, από την άσκηση των άλλων αρμοδιοτήτων της. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι η περιορισμένη προσχώρηση δημιουργεί μια ειδική κατάσταση, στο πλαίσιο της οποίας το συστατικό στοιχείο των μελών της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συμπληρωματικό σε σχέση με τις άλλες αρμοδιότητες..

165. Είναι αληθές ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η έκδοση μιας πράξης πρέπει, κατ' αρχήν, να στηρίζεται σε μία και μόνη νομική βάση. Ωστόσο, όπως προεξέθεσα, εφόσον η Ένωση προτίθεται να επιλέξει περιορισμένη προσχώρηση, αποποιούμενη την αρμοδιότητά της

στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, η σώρευση νομικών βάσεων φαίνεται αναπόφευκτη λόγω του κατακερματισμού των άλλων αρμοδιοτήτων<sup>160</sup>. Επιπλέον, όλες αυτές οι νομικές βάσεις προβλέπουν την ίδια διαδικασία όσον αφορά την άσκηση των εσωτερικών αρμοδιοτήτων, ήτοι τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, η οποία, στην περίπτωση της άσκησης εξωτερικών εξουσιών, συνεπάγεται, βάσει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, την εφαρμογή των ίδιων κανόνων ψηφοφορίας. Επομένως, οι νομικές βάσεις αυτές και η άσκηση της εξωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης είναι απολύτως συμβατές μεταξύ τους.

166. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω, ως εκ τούτου, στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο ερώτημα ότι, λαμβανομένης υπόψη της έκτασης της σχεδιαζόμενης από το Συμβούλιο σύναψης, η απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση να προβεί στη σύναψη αυτή πρέπει να στηριχθεί στο άρθρο 78, παράγραφος 2, στο άρθρο 82, παράγραφος 2, και στα άρθρα 84 και 336 ΣΛΕΕ.

#### **V. Πρώτο ερώτημα, υπό β': επί της δυνατότητας να επιτραπεί η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης με δύο διακριτές αποφάσεις**

167. Το πρώτο ερώτημα, υπό β', που υποβλήθηκε από το Κοινοβούλιο, αφορά, κατ' ουσίαν, το κατά πόσον, σε περίπτωση που, συνεπεία των επιλεγισμών νομικών βάσεων, η εξουσιοδότηση για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης παρασχεθεί στην Ένωση με δύο διακριτές αποφάσεις, η εξουσιοδότηση αυτή θα είναι, εκ του λόγου αυτού, ανίσχυρη.

168. Το Κοινοβούλιο επισήμανε ότι η έκδοση, κατά το στάδιο της υπογραφής, δύο διακριτών αποφάσεων αιτιολογήθηκε με το σκεπτικό ότι τα άρθρα 60 και 61 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εμπίπτουν στον τομέα της κοινής πολιτικής για το άσυλο, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, που μνημονεύονται στο άρθρο 78 ΣΛΕΕ. Τούτο θα είχε προκαλέσει ιδιαίτερες δυσκολίες σε σχέση με την εφαρμογή του πρωτοκόλλου αριθ. 21, καθόσον το πρωτόκολλο αυτό προβλέπει ότι η Ιρλανδία δεν δεσμεύεται από τα μέτρα που λαμβάνονται στον εν λόγω τομέα ούτε υπόκειται στην εφαρμογή τους και, επομένως, δεν συμμετέχει στην έκδοσή τους, εκτός αν συμφωνήσει να συμμετάσχει. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο εκτιμά ότι οι ανησυχίες που εκφράστηκαν σε σχέση με το πρωτόκολλο αριθ. 21 είναι αβάσιμες, διότι, σε περίπτωση σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση, η Ιρλανδία θα δεσμεύεται από τη σύναψη αυτή για το σύνολο των αρμοδιοτήτων που θα ασκήσει η Ένωση δυνάμει της εν λόγω σύμβασης. Ωστόσο, δεν μπορώ να συμφωνήσω, διότι το επιχείρημα αυτό ισοδυναμεί με ισχυρισμό ότι, σε περίπτωση που συνέβαινε τούτο, ο δυνητικός αντίκτυπος του πρωτοκόλλου αριθ. 21 θα εξέλιπε, δεδομένου ότι οι εν λόγω διατάξεις της σύμβασης αυτής αφορούν, σε μεγάλο βαθμό, κοινούς κανόνες τους οποίους έχει αποδεχτεί η Ιρλανδία.

169. Επισημαίνω ευθύς εξαρχής ότι το ανωτέρω ερώτημα του Κοινοβουλίου αφορά το μελλοντικό τυπικό κύρος της απόφασης για σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

170. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι από το άρθρο 263 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι το τυπικό κύρος μιας πράξης μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο σε περίπτωση παράβασης ουσιώδους τύπου. Οπότε, μπορεί να τεθεί αντιστοίχως το ερώτημα: τι συνιστά ουσιώδη τύπο υπό την ανωτέρω έννοια;

<sup>160</sup> Βλ., για ένα παράδειγμα σώρευσης νομικών βάσεων, απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψη 54).

171. Όπως εξέθεσα προηγουμένως, μεταξύ των τύπων αυτών περιλαμβάνονται οι διαδικαστικές και τυπικές απαιτήσεις που θα μπορούσαν να έχουν επίδραση στο περιεχόμενο της οικείας πράξης<sup>161</sup> ή, σε σχέση με την υποχρέωση αιτιολόγησης, να προκαλέσουν σύγχυση ως προς τη φύση ή το πεδίο εφαρμογής της προσβαλλόμενης πράξης<sup>162</sup>. Επομένως, προκειμένου να κριθεί αν η έκδοση δύο διακριτών αποφάσεων –αντί μίας μόνον απόφασης– αντιβαίνει στο δικαίωμα της Ένωσης, θα πρέπει να εξεταστεί, πρώτον, αν η ενέργεια που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «διαδικασία διαχωρισμού» συνιστά παράβαση κανόνα ή αρχής και, δεύτερον, αν ο κανόνας αυτός ή η αρχή αυτή μπορεί να θεωρηθεί «ουσιώδης» υπό την έννοια αυτή.

172. Σχετικά με την ύπαρξη τέτοιου κανόνα ή τέτοιας αρχής, επισημαίνεται ότι καμία από τις διατάξεις των Συνθηκών ή του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου δεν θέτει απαίτηση που απαγορεύει τον διαχωρισμό της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας σε δύο διακριτές αποφάσεις.

173. Βεβαίως, το άρθρο 218, παράγραφος 6, ΣΛΕΕ αναφέρεται, σε σχέση με τη διαδικασία σύναψης συμφωνίας, στην έκδοση από το Συμβούλιο απόφασης [στην απόδοση της Συνθήκης στην αγγλική γλώσσα: «a decision»] που επιτρέπει τη σύναψη αυτή. Ωστόσο, είναι σαφές ότι με τη χρήση του αόριστου άρθρου «a» γίνεται αναφορά στη γενική έννοια της «απόφασης», που χαρακτηρίζει τη συνήθη μορφή που λαμβάνει μια πράξη του Συμβουλίου ή της Επιτροπής η οποία δεν αποτελεί κείμενο γενικής εμβέλειας. Επομένως, δεν γίνεται αναφορά στην έννοια του *instrumentum* (τύπου), η οποία χρησιμοποιείται στις χώρες του ηπειρωτικού δικαίου, σε αντιδιαστολή προς το *negotium* (ουσία). Συνεπώς, υπό το πρίσμα του σχετικού πλαισίου, είναι αμφίβολο αν, με την απλή χρήση του αόριστου άρθρου, οι νομοθέτες είχαν την πρόθεση να αποκλείσουν το ενδεχόμενο η εν λόγω απόφαση να λάβει τη μορφή δύο διακριτών πράξεων.

174. Δύσκολα μπορεί επίσης να γίνει αντιληπτό πώς η κατάτμηση, σε δύο διαφορετικές πράξεις, μιας απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας θα μπορούσε να αντιβαίνει στο άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ ή στο άρθρο 293 ΣΛΕΕ. Ενώ οι δύο διατάξεις αυτές αφορούν μόνο τη νομοθετική διαδικασία<sup>163</sup>, από την οικονομία του άρθρου 218 ΣΛΕΕ –το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο V του πέμπτου μέρους (που έχει ως αντικείμενο την εξωτερική δράση της Ένωσης), και όχι στον τίτλο I του τέταρτου μέρους, κεφάλαιο 2, τμήμα 2, όπως η νομοθετική διαδικασία–καθώς και από το περιεχόμενο της διάταξης αυτής, προκύπτει ότι η διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών είναι συγκεκριμένη και ειδική. Μάλιστα, δεν είναι μόνον τα προνόμια των διαφόρων θεσμικών οργάνων σε καθεμιά από τις διαδικασίες αυτές που διαφέρουν, αλλά και η ορολογία που χρησιμοποιείται στις Συνθήκες. Για παράδειγμα, το άρθρο 218, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ

<sup>161</sup> Βλ. απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, *van Landewyck* κ.λπ. κατά Επιτροπής (209/78 έως 215/78 και 218/78, EU:C:1980:248, σκέψη 47). Ωστόσο, αρκεί η πλημμέλεια να ήταν ικανή να έχει αντίκτυπο στην απόφαση, δεδομένου ότι ο δικαστής της Ένωσης δεν έχει την εξουσία να υποκαταστήσει τις διοικητικές αρχές και, επομένως, δεν μπορεί να εκτιμήσει τον συγκεκριμένο αντίκτυπο της πλημμέλειας στην απόφαση. Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 21ης Μαρτίου 1990, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-142/87, EU:C:1990:125, σκέψη 48).

<sup>162</sup> Συναφώς, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η επίμαχη εν προκειμένω απόφαση είναι η απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης. Η ίδια η σύναψη της συμφωνίας αυτής πραγματοποιείται, κατ' αρχήν, με μία ενιαία πράξη, ήτοι με επιστολή προς τον θεματοφύλακα της συνθήκης, εν προκειμένω προς το Συμβούλιο της Ευρώπης.

<sup>163</sup> Πρβλ. απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψη 71). Επιπλέον, το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ διευκρινίζει ότι οι πράξεις, ειδικότερα οι νομοθετικές πράξεις, εκδίδονται βάσει πρότασης της Επιτροπής «[ε]κτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως». Το δε άρθρο 293 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνον όταν «το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής».

προβλέπει ότι η διαδικασία κινείται, όσον αφορά την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας, κατόπιν «σύστασης», ενώ το άρθρο 294, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ορίζει ότι, στη νομοθετική διαδικασία, η διαδικασία κινείται με την υποβολή «πρότασης»<sup>164</sup>.

175. Επιπλέον, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι μία από τις διατάξεις αυτές θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι θέτει τυπική απαίτηση, φρονώ ότι δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί «ουσιώδης» κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

176. Στο πλαίσιο αυτό, ο μόνος κανόνας ή η μόνη αρχή που θα μπορούσε να αποτελεί ουσιώδη διαδικαστική ή τυπική απαίτηση –και που, ως εκ τούτου, θα εμπόδιζε το Συμβούλιο να διαχωρίσει, σε δύο διακριτές πράξεις, μια απόφαση που επιτρέπει τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας– είναι απλώς ο σεβασμός των προνομίων των άλλων θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών, καθώς και η τήρηση των εφαρμοστέων κανόνων ψηφοφορίας<sup>165</sup>, δεδομένου ότι οι κανόνες αυτοί είναι δεσμευτικοί για τα ίδια τα θεσμικά όργανα<sup>166</sup>.

177. Συγκεκριμένα, για παράδειγμα, το Δικαστήριο απεφάνθη, στην απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>167</sup>, κοινώς καλούμενη «απόφαση επί υβριδικής πράξης», ότι το Συμβούλιο και οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών δεν μπορούν να συγχωνεύσουν σε μία μόνον απόφαση μια πράξη που επιτρέπει την υπογραφή συμφωνίας μεταξύ της Ένωσης και τρίτων κρατών ή διεθνών οργανισμών και μια πράξη σχετική με την προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας αυτής από τα κράτη μέλη. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο, τούτο οφείλεται στο ότι τα κράτη μέλη δεν είναι αρμόδια να εκδώσουν την πρώτη απόφαση και, αντιστρόφως, το Συμβούλιο δεν έχει κανέναν ρόλο, ως θεσμικό όργανο της Ένωσης, κατά την έκδοση της πράξης σχετικά με την προσωρινή εφαρμογή μικτής συμφωνίας από τα κράτη μέλη. Η τελευταία αυτή πράξη εξακολουθεί να εμπίπτει στο εσωτερικό δίκαιο καθενός από τα κράτη αυτά<sup>168</sup>. Επιπλέον, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η εν λόγω πρακτική μπορούσε να έχει συνέπειες επί των εφαρμοστέων κανόνων ψηφοφορίας, δεδομένου ότι το Συμβούλιο θα έπρεπε να εκδώσει την πρώτη πράξη, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ, με ειδική πλειοψηφία, ενώ η προσωρινή εφαρμογή μικτής συμφωνίας από τα κράτη μέλη προϋποθέτει, δεδομένου ότι πρόκειται για ζήτημα που διέπεται από το εσωτερικό δίκαιο καθενός από τα κράτη αυτά, ομοφωνία των αντιπροσώπων των κρατών αυτών και, επομένως, την ομόφωνη συμφωνία τους<sup>169</sup>.

178. Στην υπό κρίση υπόθεση, ωστόσο, η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης με δύο αποφάσεις, αντί μίας, δεν φαίνεται ικανή να προκαλέσει ανησυχίες ανάλογες με εκείνες τις οποίες εξέφρασε το Δικαστήριο στην απόφαση επί της υβριδικής πράξης.

179. Πρώτον, δεν αμφισβητείται ότι, ανεξαρτήτως του αριθμού των αποφάσεων που θα εκδοθούν, η έκδοση όλων των αποφάσεων αυτών θα εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Ένωσης.

<sup>164</sup> Προκειμένου να μπορεί έστω να εξεταστεί το ενδεχόμενο εν μέρει εφαρμογής της νομοθετικής διαδικασίας, το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ προβλέπει ότι οι νομοθετικές πράξεις πρέπει να εκδίδονται από την Ένωση βάσει προτάσεως της Επιτροπής «[ε]κτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως», ενώ, όσον αφορά τη διαδικασία του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, η διάταξη αυτή αναφέρει ότι η απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση να συνάψει συμφωνία εκδίδεται βάσει προτάσεως του διαπραγματευτή, ο οποίος μπορεί να μην είναι η Επιτροπή. Ομοίως, το άρθρο 293 ΣΛΕΕ ορίζει ότι εφαρμόζεται μόνον όταν «το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής».

<sup>165</sup> Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, σκέψη 42).

<sup>166</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 6ης Μαΐου 2008, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-133/06, EU:C:2008:257, σκέψη 54).

<sup>167</sup> Απόφαση της 28ης Απριλίου 2015, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-28/12, EU:C:2015:282).

<sup>168</sup> Όπ.π. (σκέψεις 49 έως 50).

<sup>169</sup> Όπ.π. (σκέψεις 51 έως 52).

180. Δεύτερον, όσον αφορά τους κανόνες ψηφοφορίας, επισημαίνεται ότι ο διαχωρισμός μιας απόφασης σε δύο διακριτές πράξεις θα μπορούσε να πλήξει το κύρος της σύναψης διεθνούς συμφωνίας αν η πρώτη προς έκδοση πράξη εκδιδόταν σύμφωνα με ορισμένο κανόνα ψηφοφορίας και η δεύτερη εκδιδόταν δυνάμει άλλου κανόνα ψηφοφορίας, εφόσον, στην περίπτωση που είχε εκδοθεί μία μόνον πράξη, θα είχε εφαρμοστεί ένας και μόνος κανόνας<sup>170</sup>. Ωστόσο, στην υπό κρίση υπόθεση, για όλους τους λόγους που εξέθεσα προηγουμένως στο πλαίσιο της εξέτασης του παραδεκτού, όλες οι υπό συζήτηση νομικές βάσεις συνεπάγονται την εφαρμογή της ίδιας διαδικασίας.

181. Βεβαίως, από την απάντηση στο πρώτο ερώτημα, υπό α', προκύπτει ότι η υπογραφή –καθώς και η τελική σύναψη, σε περίπτωση που αποφασιστεί– της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση είχε και έχει ως συνέπεια ότι η Ένωση θα ασκήσει ορισμένες αρμοδιότητες που εμπίπτουν στο τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ. Επομένως, η έκδοση της απόφασης που επιτρέπει τη σύναψη της σύμβασης αυτής από την Ένωση, με τον προβλεπόμενο από το Κοινοβούλιο τρόπο, πρέπει να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Ένωσης που καλύπτονται από τα πρωτόκολλα αριθ. 21 και αριθ. 22. Ωστόσο, σε αντίθεση με όσα ισχυρίστηκε το Κοινοβούλιο, ο διαχωρισμός της σύναψης της σύμβασης αυτής σε δύο διακριτές πράξεις θα έχει ως αποτέλεσμα την τήρηση –και όχι την παράβαση– των εφαρμοστέων κανόνων ψηφοφορίας και τον σεβασμό της ειδικής θέσης της Ιρλανδίας, η οποία της απονέμεται από το πρωτόκολλο αριθ. 21<sup>171</sup>.

182. Στο πλαίσιο αυτό, προφανώς, απαιτείται η έκδοση δύο αποφάσεων όταν μια πράξη επιδιώκει πολλούς σκοπούς ή έχει διάφορα συστατικά στοιχεία, χωρίς να είναι το ένα παρεπόμενο του άλλου, και οι διαφορετικές αυτές βάσεις είναι ασύμβατες μεταξύ τους, καθώς συνεπάγονται την εφαρμογή διαφορετικών κανόνων ψηφοφορίας<sup>172</sup>. Κατά την άποψή μου, είναι επίσης αληθές ότι η έκδοση πλειόνων διακριτών πράξεων θα απαιτείται όταν μια πράξη περιέχει συστατικά στοιχεία που ενδέχεται να εμπίπτουν, τουλάχιστον εν μέρει, στο πεδίο εφαρμογής των πρωτοκόλλων αριθ. 21 και αριθ. 22 και εν μέρει όχι. Συγκεκριμένα, λόγω του πρωτοκόλλου αριθ. 21, η Ιρλανδία δεν συμμετέχει στη θέσπιση από το Συμβούλιο των προτεινόμενων μέτρων βάσει του τρίτου μέρους, τίτλος V της ΣΛΕΕ, εκτός εάν το εν λόγω κράτος μέλος εκφράσει την επιθυμία του να συμμετάσχει<sup>173</sup>. Κατά το πρωτόκολλο αριθ. 22, το Βασίλειο της Δανίας δεν θα συμμετέχει στη θέσπιση από το Συμβούλιο των προτεινόμενων μέτρων βάσει του τρίτου μέρους, τίτλος V της ΣΛΕΕ και δεν θα δεσμεύεται από τα μέτρα αυτά, εκτός αν, μετά τη θέσπισή τους, αποφασίσει να τα εφαρμόσει<sup>174</sup>.

183. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Δανίας δεν συμμετέχει στη θέσπιση από το Συμβούλιο των μέτρων που εμπίπτουν στο τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ και η Ιρλανδία συμμετέχει στη θέσπιση των μέτρων αυτών μόνον εφόσον εκφράσει την πρόθεσή της να το πράξει, οσάκις πράξει

<sup>170</sup> Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι νομικές βάσεις μιας πράξης ενδέχεται να μην αντικατοπτρίζουν πιστά τις ασκούμενες αρμοδιότητες (βλ. πρώτο ερώτημα, υπό α'). Συγκεκριμένα, αν τούτο δεν ίσχυε, οι νομικές βάσεις που θα μνημονεύονταν στην πράξη, σε περίπτωση έκδοσής της με τη μορφή μίας και μόνης απόφασης, θα αντιστοιχούσαν στον συνδυασμό των νομικών βάσεων που θα μνημονεύονταν στις δύο αποφάσεις αν το εν λόγω μέτρο είχε καταταχθεί σε δύο. Κατά συνέπεια, είτε η διαδικασία θα ήταν πανομοιότυπη είτε, αν οι εν λόγω βάσεις ήταν ασύμβατες μεταξύ τους, το μέτρο θα έπρεπε να καταταχθεί σε δύο αποφάσεις.

<sup>171</sup> Συναφώς, θα ήθελα να επισημάνω ότι η εφαρμογή των πρωτοκόλλων αυτών εξαρτάται από το περιεχόμενο της επίμαχης πράξης και όχι από τις επιλεγείσες νομικές βάσεις. Κατά συνέπεια, ανεξάρτητα από την απάντηση που θα δοθεί από το Δικαστήριο στο πρώτο ερώτημα, οσάκις η Ένωση προτίθεται να ασκήσει εξουσίες που προβλέπονται στα εν λόγω πρωτόκολλα, τα πρωτόκολλα αυτά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

<sup>172</sup> Πρβλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 57).

<sup>173</sup> Δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν απαιτείται να ληφθεί υπόψη.

<sup>174</sup> Κατά το άρθρο 4 του εν λόγω πρωτοκόλλου, το Βασίλειο της Δανίας μπορεί να αποφασίσει να μεταφέρει το μέτρο στην εθνική έννομη τάξη, αλλά, σε κάθε περίπτωση, αν το πράξει, το εν λόγω μέτρο θα δημιουργήσει απλώς υποχρέωση διεθνούς δικαίου μεταξύ του Βασιλείου της Δανίας και των λοιπών κρατών μελών.

της Ένωσης πρέπει να εκδοθεί βάσει πλειόνων νομικών βάσεων, ορισμένες από τις οποίες εμπίπτουν στο τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ και άλλες εμπίπτουν σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης, θα είναι ενδεχομένως αναγκαία η κατάτμηση της πράξης αυτής σε πλείονες αποφάσεις.

184. Στην υπό κρίση υπόθεση, βεβαίως, όλες οι αρμοδιότητες που πρέπει να ασκηθούν ή που σχεδιάζεται να ασκηθούν από την Ένωση εμπίπτουν στο τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, το Βασίλειο της Δανίας δεν θα δεσμεύεται από καμία από τις αποφάσεις αυτές και δεν θα συμμετάσχει στην ψηφοφορία για την έκδοση καμίας από τις δύο αυτές αποφάσεις. Επομένως, το πρωτόκολλο αριθ. 22 δεν είναι ικανό να τροποποιήσει τους εφαρμοστέους κανόνες ψηφοφορίας.

185. Όσον αφορά την κατάσταση της Ιρλανδίας, το Κοινοβούλιο εκτιμά ότι, στο μέτρο που η συμφωνία θα καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από κοινούς κανόνες τους οποίους θα έχει αποδεχθεί η Ιρλανδία, το εν λόγω κράτος μέλος θα δεσμεύεται κατ' ανάγκη από τη μελλοντική συμφωνία και, κατά συνέπεια, θα υποχρεούται να συμμετάσχει στην ψηφοφορία.

186. Ωστόσο, όπως επισήμανα ήδη, δεν μπορώ να συμφωνήσω με την άποψη αυτή. Συγκεκριμένα, όχι απλώς προκύπτει από την απάντηση στο πρώτο ερώτημα ότι το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης δεν καλύπτει πλήρως τους τομείς που αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες τις οποίες η Ένωση θα υποχρεωθεί να ασκήσει προκειμένου να συνάψει την επίμαχη σύμβαση, καθώς και τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στην αίτηση του Κοινοβουλίου, αλλά επίσης, κατά την άποψή μου, το γεγονός ότι η Ιρλανδία έχει ήδη συμφωνήσει να συμμετάσχει στη θέσπιση ορισμένων στοιχείων της νομοθεσίας της Ένωσης δεν την υποχρεώνει να πράξει το ίδιο και σε σχέση με τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας η οποία θα έχει το ίδιο αντικείμενο. Τούτο, κατά την άποψή μου, απορρέει από το άρθρο 4α του πρωτοκόλλου αριθ. 21, το οποίο προβλέπει ότι οι διατάξεις του πρωτοκόλλου «εφαρμόζονται [...] και όσον αφορά τα μέτρα που προτείνονται ή θεσπίζονται σύμφωνα με το τρίτο μέρος, τίτλος V της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την τροποποίηση υφιστάμενου μέτρου από το οποίο δεσμεύονται»<sup>175</sup>. Κατά συνέπεια, στο μέτρο που η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης ενδέχεται να επηρεάσει ορισμένα υφιστάμενα μέτρα στον τομέα του ασύλου, όπως εκτέθηκε κατά την εξέταση του πρώτου ερωτήματος, υπό α', φαίνεται σαφές ότι, βάσει του πρωτοκόλλου αριθ. 21, η Ιρλανδία θα μπορούσε να αποφασίσει να μη δεσμευτεί από την απόφαση να επιτραπεί η έγκριση της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης και, ως εκ τούτου, να μη συμμετάσχει στην ψηφοφορία σχετικά με το ζήτημα αυτό.

187. Βεβαίως, στη γνωμοδότηση 1/15, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εφαρμογή των πρωτοκόλλων αριθ. 21 και αριθ. 22 δεν ήταν ικανή να ασκήσει επιρροή στους κανόνες ψηφοφορίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου<sup>176</sup>. Η συλλογιστική όμως που εφαρμόστηκε στην εν λόγω υπόθεση πρέπει να ερμηνευθεί σε συνάρτηση με τις περιστάσεις της υπόθεσης αυτής. Συγκεκριμένα, στην εν λόγω υπόθεση, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο είχαν γνωστοποιήσει την επιθυμία τους να συμμετάσχουν στην έκδοση της οικείας απόφασης, οπότε, με βάση το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 21, δεν συνέτρεχε λόγος εφαρμογής των κανόνων ψηφοφορίας που προβλέπονται στο άρθρο 1 του εν λόγω πρωτοκόλλου. Όσον αφορά το πρωτόκολλο αριθ. 22, το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της σχεδιαζόμενης συμφωνίας, το

<sup>175</sup> Η υπογράμμιση δική μου. Εν προκειμένω, το άρθρο 4α, παράγραφος 2, προβλέπει ειδικό μηχανισμό για την περίπτωση που η μη συμμετοχή της Ιρλανδίας θα ενδέχεται να καταστήσει ανέφικτη για άλλα κράτη μέλη την εφαρμογή του μέτρου. Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση αυτή, η Ιρλανδία δεν θα υποχρεούται να εφαρμόσει το μέτρο.

<sup>176</sup> Γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR EE-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψεις 110 και 117).

Βασίλειο της Δανίας δεν θα δεσμευόταν από τις διατάξεις της συμφωνίας αυτής και ότι, κατά συνέπεια, ανεξαρτήτως της επιλεγείσας νομικής βάσης, το Βασίλειο της Δανίας δεν θα συμμετείχε στην έκδοση της απόφασης αυτής<sup>177</sup>.

188. Επισημαίνεται, στο σημείο αυτό, ότι, σε αντίθεση με τα επιχειρήματα που προέβαλε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το γεγονός ότι η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στην περίπτωση αυτή, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό της εφαρμογής του πρωτοκόλλου αριθ. 21. Συγκεκριμένα, αν τούτο ευσταθούσε, το άρθρο 4α του πρωτοκόλλου αριθ. 21 θα στερείτο οποιασδήποτε πραγματικής σημασίας, δεδομένου ότι, κατά την άποψή μου, ο σκοπός της διάταξης αυτής είναι ακριβώς να διευκρινίσει ότι το πρωτόκολλο εφαρμόζεται επίσης όταν η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα, επειδή το σχεδιαζόμενο μέτρο είναι ικανό να τροποποιήσει υφιστάμενες νομοθετικές πράξεις.

189. Ακόμη και για τις διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που δεν τροποποιούν υφιστάμενο μέτρο φρονώ ότι εξακολουθεί να απαιτείται η συναίνεση της Ιρλανδίας. Μολονότι το άρθρο 4α του πρωτοκόλλου αριθ. 21 αναφέρεται σε μέτρο που έχει ως αποτέλεσμα την τροποποίηση υφιστάμενου μέτρου, γεγονός παραμένει ότι, όπως τονίζεται με τη χρήση του όρου «και», ακόμη και όταν μέτρο δεν πρόκειται να διαφοροποιήσει ή τροποποιήσει υφιστάμενη πράξη, το άρθρο 1 του εν λόγω πρωτοκόλλου εφαρμόζεται, μολαταύτα, οσάκις το σχεδιαζόμενο μέτρο περιέχει διατάξεις που εμπίπτουν στο τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ.

190. Βεβαίως, είναι αληθές ότι στο μέτρο που η Ιρλανδία συναίνεσε να δεσμεύεται από ορισμένες πράξεις της νομοθεσίας της Ένωσης, δεν θα μπορεί να προβεί στη σύναψη σύμβασης ή άλλης διεθνούς συμφωνίας που θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα της εν λόγω νομοθεσίας. Ωστόσο, το αντίστροφο δεν ισχύει. Το γεγονός ότι συναίνεσε να δεσμεύεται από τις εν λόγω νομοθετικές πράξεις της Ένωσης δεν συνεπάγεται ότι η Ιρλανδία θα ήταν, ως εκ τούτου, υποχρεωμένη να συμμετάσχει στην έκδοση πράξης για τη σύναψη σύμβασης που αφορά τομέα ο οποίος καλύπτεται από το τρίτο μέρος, τίτλος V της ΣΛΕΕ. Τέτοιου είδους συμπέρασμα θα αντέβαινε στο σαφές γράμμα του πρωτοκόλλου αριθ. 21.

191. Μολονότι είναι σαφές ότι, αν η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης τεθεί σε ισχύ για την Ένωση, θα έχει αντίκτυπο στη νομοθεσία της Ένωσης στον τομέα του ασύλου, το πρωτόκολλο αριθ. 21 συνεπάγεται ότι, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, η Ιρλανδία δεν θα δεσμεύεται από την εν λόγω σύμβαση όσον αφορά το σύνολο των αρμοδιοτήτων τις οποίες άσκησε κατά τον χρόνο σύναψης της σύμβασης αυτής, εκτός εάν εκδηλώσει επίσης τη βούληση να δεσμευθεί. Κατά συνέπεια, αν η Ιρλανδία συναινεί να δεσμεύεται από την απόφαση της Ένωσης να επιτρέψει τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης μόνον όσον αφορά ορισμένες διατάξεις της σύμβασης αυτής, θα επιβάλλεται, αντίστοιχα, η έκδοση δύο διακριτών αποφάσεων.

192. Επιπλέον, φρονώ ότι το γεγονός ότι η Ιρλανδία έχει ήδη συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης δεν μπορεί να κλονίσει την ανωτέρω ανάλυση<sup>178</sup>. Τούτο διότι τα αποτελέσματα που παράγει η σύναψη αυτή δεν είναι ίδια με την περίπτωση που η Ιρλανδία θα συμφωνήσει να δεσμεύεται από την απόφαση της Ένωσης να συνάψει την εν λόγω σύμβαση. Ειδικότερα, αν η Ιρλανδία δεχθεί να δεσμεύεται από την προσχώρηση της Ένωσης στη σύμβαση αυτή, τούτο θα έχει ως συνέπεια, αφενός, ότι, ακόμη και αν το εν λόγω κράτος μέλος καταγγείλει ποτέ τη σύμβαση αυτή σύμφωνα με το άρθρο της 80, θα εξακολουθεί να δεσμεύεται για τα

<sup>177</sup> Γνωμοδότηση 1/15 (Συμφωνία PNR ΕΕ-Καναδά) της 26ης Ιουλίου 2017 (EU:C:2017:592, σκέψεις 111 και 113).

<sup>178</sup> Με βάση τα στοιχεία που παρατίθενται στον ιστότοπο του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Ιρλανδία κύρωσε τη σύμβαση αυτή την 8η Μαρτίου 2019.



ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Αφετέρου, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να μην επιθυμεί να δεσμεύεται από την απόφαση την οποία πρόκειται να λάβει η Ένωση, στο μέτρο που, αναλόγως της έκτασης της προσχώρησης, η απόφαση αυτή θα μπορούσε να υπερισχύει των επιφυλάξεων που έχει διατυπώσει το εν λόγω κράτος μέλος.

193. Υπό τις συνθήκες αυτές, αναλόγως των προθέσεων της Ιρλανδίας, όχι απλώς θα είναι έγκυρη η έκδοση δύο αποφάσεων, αλλά η προσέγγιση αυτή θα είναι κατάλληλη και μπορεί μάλιστα να είναι και νομικώς αναγκαία.

194. Υπό τις συνθήκες αυτές, θα πρότεινα στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Κοινοβούλιο ότι η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση με δύο διακριτές πράξεις δεν είναι ικανή να καταστήσει τις πράξεις αυτές ανίσχυρες.

## VI. Επί του δεύτερου ερωτήματος

195. Με το δεύτερο ερώτημά του, το Κοινοβούλιο ζητεί να διευκρινιστεί αν η απόφαση της Ένωσης να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης θα ήταν έγκυρη αν εκδιδόταν χωρίς κοινή συμφωνία όλων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή της συναίνεσής τους να δεσμεύονται από τη σύμβαση αυτή.

196. Συναφώς, το Κοινοβούλιο αναγνωρίζει τη σημασία της διασφάλισης στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, σύναψης και εφαρμογής διεθνούς συμφωνίας. Ωστόσο, εκτιμά ότι το να αναμένει το Συμβούλιο μέχρι όλα τα κράτη μέλη να συνάψουν τη συμφωνία αυτή, προτού το πράξει και η Ένωση (πρακτική την οποία το Κοινοβούλιο αποκάλεσε πρακτική της «κοινής συμφωνίας») βαίνει πέραν των ορίων της συνεργασίας αυτής. Το Κοινοβούλιο διατείνεται ότι τούτο θα ισοδυναμούσε, στην πράξη, με το να απαιτείται ομοφωνία στο πλαίσιο του Συμβουλίου για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας παρά την ύπαρξη του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας. Επιπλέον, η εν λόγω πρακτική θα σήμαινε τη μετατροπή της απόφασης να επιτραπεί η σύναψη διεθνούς συμφωνίας από την Ένωση σε υβριδική πράξη.

197. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο φάνηκε να παραδέχεται ότι, στις περιπτώσεις μικτής συμφωνίας, η γενική πρακτική του είναι να αναμένει τη σύναψη της συμφωνίας από τα κράτη μέλη (ή, τουλάχιστον, την επιβεβαίωσή τους ότι θα συνάψουν την εν λόγω συμφωνία), προτού θέσει σε ψηφοφορία την απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση να συνάψει την εν λόγω συμφωνία. Ωστόσο, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι δεν θεωρεί ότι δεσμεύεται από την πρακτική αυτή, αλλά μια τέτοια στάση αναμονής δικαιολογείται πλήρως στην περίπτωση της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης.

198. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει κατ' αρχάς να υπομνησθεί ότι, οσάκις η Ένωση αποφασίζει να ασκήσει τις αρμοδιότητές της, οι αρμοδιότητες αυτές πρέπει να ασκούνται τηρουμένου του διεθνούς δικαίου<sup>179</sup>.

199. Στο διεθνές δίκαιο, η υπογραφή διεθνούς συμφωνίας από ορισμένη οντότητα δεν στοιχειοθετεί, κατ' αρχήν, τη συναίνεσή της να δεσμευθεί και, κατά συνέπεια, δεν την υποχρεώνει, κατ' αρχήν, να συνάψει την εν λόγω συμφωνία, ούτε δε απαραίτητως να κινήσει τη δική της συνταγματική διαδικασία (ζητώντας, για παράδειγμα, τη δέουσα νομοθετική ή

<sup>179</sup> Απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 127).

κοινοβουλευτική έγκριση) για να επιτρέψει τη σύναψη αυτή. Η μόνη υποχρέωση που υπέχουν τα συμβαλλόμενα μέρη αυτά είναι η προβλεπόμενη στο άρθρο 18 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, της 23ης Μαΐου 1969<sup>180</sup>, ήτοι η υποχρέωση να ενεργούν καλόπιστα και να απέχουν από πράξεις που θα αποστερούσαν τη συνθήκη από το αντικείμενο και τον σκοπό της.

200. Υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα δεν υποχρεούνται, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά, να εκδώσουν πράξη γενικής ισχύος. Ούτε υποχρεούνται να το πράξουν εντός ορισμένης προθεσμίας. Στις περιπτώσεις σύναψης διεθνούς συμφωνίας, δεδομένου ότι οι Συνθήκες δεν τάσσουν προθεσμία για την έκδοση σχετικής απόφασης από το Συμβούλιο και το εν λόγω θεσμικό όργανο διαθέτει, κατά την άποψή μου, ευρεία διακριτική ευχέρεια για να λάβει την απόφαση αυτή<sup>181</sup> –ακόμη και στην περίπτωση που η Ένωση έχει ήδη υπογράψει την εν λόγω συμφωνία–, φρονώ ότι το Συμβούλιο δύναται να αναβάλει την απόφασή του για όσο χρονικό διάστημα κρίνει αναγκαίο προκειμένου να λάβει εμπεριστατωμένη απόφαση.

201. Σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, η αναμονή μέχρι τη σύναψη της επίμαχης μικτής συμφωνίας από όλα τα κράτη μέλη δεν ισοδυναμεί με τροποποίηση των κανόνων που διέπουν την απόφαση που επιτρέπει στην Ένωση να συνάψει τη συμφωνία αυτή ούτε μεταβάλλει την απόφαση που πρόκειται να ληφθεί σε υβριδική πράξη. Συγκεκριμένα, η εν λόγω συμπεριφορά δεν συνεπάγεται ότι, αν ένα κράτος μέλος αποφασίσει τελικά να μη συνάψει την εν λόγω συμφωνία, η Ένωση δεν θα τη συνάψει. Επομένως, η εν λόγω πρακτική ουδόλως ισοδυναμεί με συγχώνευση της εθνικής διαδικασίας σύναψης διεθνούς συμφωνίας με τη διαδικασία του άρθρου 218 ΣΛΕΕ.

202. Μάλιστα, μολονότι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί επί της κρισιμότητας της εν λόγω συμπεριφοράς, η πρακτική αυτή φαίνεται να είναι απολύτως θεμιτή. Όπως εξέθεσα, οσάκις η Ένωση και τα κράτη μέλη συνάπτουν μικτή συμφωνία, ευθύνονται, υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου, από κοινού για κάθε περίπτωση αδικαιολόγητης μη εφαρμογής της συμφωνίας<sup>182</sup>. Όσον αφορά τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, διάφορα κράτη μέλη έχουν επισημάνει ότι αντιμετώπισαν σοβαρές δυσκολίες σε σχέση με τη σύναψη σε εθνικό επίπεδο.

203. Βεβαίως, όταν η Ένωση προτίθεται να συνάψει μικτή συμφωνία, τα κράτη μέλη υπέχουν υποχρεώσεις τόσο σε σχέση με τη διαδικασία διαπραγμάτευσης και σύναψης όσο και σε σχέση με την εκπλήρωση των αναληφθεισών δεσμεύσεων οι οποίες απορρέουν από την απαίτηση ενότητας κατά τη διεθνή εκπροσώπηση της Ένωσης<sup>183</sup>. Ωστόσο, η υποχρέωση αυτή δεν συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται μολαταύτα να συνάψουν την εν λόγω συμφωνία. Η προσέγγιση αυτή θα παραβίαζε την αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

<sup>180</sup> *United Nations Treaty Series*, τόμος 1155, σ. 331 (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης).

<sup>181</sup> Συγκεκριμένα, για τη λήψη απόφασης σύναψης διεθνούς συμφωνίας απαιτείται ενδεχομένως η πραγματοποίηση επιλογών πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως και η στάθμιση αντιτιθέμενων συμφερόντων ή η διενέργεια σύνθετων εκτιμήσεων. Κατά συνέπεια, πρέπει να αναγνωρίζεται στο Συμβούλιο ευρεία διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο αυτό. Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 7ης Μαρτίου 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, σκέψη 54).

<sup>182</sup> Βλ. Cremona, M., «Disconnection clauses in EU Law and Practice», σε Hillon, C., και Koutrakos, P. (επιμ.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2010, σ. 180. Βεβαίως, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ιδιάζοντα διεθνή οργανισμό, στο μέτρο που, σύμφωνα με τη διατύπωση της απόφασης της 15ης Ιουλίου 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, σ. 593), έχει θεσπίσει τη δική της έννομη τάξη, η οποία έχει ενσωματωθεί στην έννομη τάξη των κρατών μελών από της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης και είναι δεσμευτική για τα δικαστήριά τους. Βλ., επίσης, απόφαση της 28ης Απριλίου 2015, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-28/12, EU:C:2015:282, σκέψη 39). Ωστόσο, όπως προκύπτει σαφώς από την απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψεις 125 έως 135), το γεγονός αυτό δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια τη μονομερή επιβολή στα τρίτα κράτη της υποχρέωσης τήρησης των κανόνων της που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων.

<sup>183</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 19ης Μαρτίου 1996, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-25/94, EU:C:1996:114, σκέψη 48).

204. Σε τέτοιου είδους περιπτώσεις, μπορεί να επιβάλλει αυτοτελώς, το πολύ, καθήκον αποχής<sup>184</sup>. Εν πάση περιπτώσει, δεδομένου ότι το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας λειτουργεί επίσης υπέρ των κρατών μελών, καθόσον επιβάλλει στην Ένωση να σέβεται τις αρμοδιότητες των κρατών μελών<sup>185</sup>, η Ένωση δεν μπορεί να στηριχθεί στη διάταξη αυτή για να τα υποχρεώσει να συνάψουν διεθνή συμφωνία.

205. Στο πλαίσιο αυτό, η σύναψη από την Ένωση μικτής συμφωνίας μπορεί, επομένως, να έχει ως αποτέλεσμα να καταστεί η Ένωση υπεύθυνη, βάσει του διεθνούς δικαίου, για τη συμπεριφορά ορισμένων κρατών μελών, μολονότι τα τελευταία ενεργούσαν, υπό τις περιστάσεις αυτές, στο πλαίσιο της δικής τους αποκλειστικής αρμοδιότητας. Πρόκειται, ωστόσο, για την αναπόφευκτη συνέπεια της αρχής της κατανομής των αρμοδιοτήτων κατά το εθνικό συνταγματικό δίκαιο της Ένωσης.

206. Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, δεν αμφισβητείται ότι, για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, η Ένωση δεν θα ασκήσει ορισμένες συντρέχουσες αρμοδιότητες και, ειδικότερα, τη σχετική με την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου. Κατά συνέπεια, σημαντικός αριθμός υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση αυτή θα εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Διάφορα κράτη μέλη επισήμαναν ότι αντιμετώπισαν σε εθνικό επίπεδο σοβαρές δυσκολίες σε σχέση με τη σύναψη. Όλα αυτά σημαίνουν ότι το Συμβούλιο δικαίως εφαρμόζει μια προσεκτική και συνετή προσέγγιση όσον αφορά τη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας.

207. Συναφώς, υποστηρίζεται ενίοτε ότι δεν είναι νομικώς αποδεκτό να αναμένει το Συμβούλιο την «κοινή συμφωνία» των κρατών μελών για τη σύναψη μικτής συμφωνίας, δεδομένου ότι η Ένωση μπορεί να επιλύσει κάθε δυσχέρεια που θα προκύψει απλώς και μόνο με τη διατύπωση επιφύλαξης σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Ωστόσο, στη συγκεκριμένη περίπτωση της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, το άρθρο της 78, παράγραφος 1, προβλέπει ότι δεν επιτρέπεται η διατύπωση επιφυλάξεων, πλην των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 78, παράγραφοι 2 ή 3. Καμία από τις δύο αυτές διατάξεις δεν προβλέπει τη δυνατότητα της Ένωσης να πραγματοποιήσει δήλωση αρμοδιότητας μέσω επιφύλαξης κατ' αυτόν τον τρόπο.

208. Διάφοροι μετέχοντες στη διαδικασία υποστήριξαν μολαταύτα ότι, παρά τις διατάξεις της Σύμβασης, η Ένωση μπορούσε να πραγματοποιήσει δήλωση αρμοδιότητας, διότι, όπως υποστήριξαν, τούτο στην πραγματικότητα δεν συνιστά επιφύλαξη κατά την έννοια του διεθνούς δικαίου. Η εν λόγω δήλωση αρμοδιότητας δεν συνιστά επιφύλαξη, κατά τους εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία, επειδή επιδιώκει διαφορετικό σκοπό. Υποστηρίζουν ότι η δήλωση αποτυπώνει απλώς μια αντικειμενική νομική κατάσταση, ήτοι ότι ένας συμβαλλόμενος σε διεθνή συμφωνία δεν έχει πλήρη ικανότητα να τη συνάψει, ενώ, αντιθέτως, μια επιφύλαξη απηχεί μια υποκειμενική επιλογή του εν λόγω συμβαλλομένου να μη συνάψει τη συμφωνία αυτή σε πλήρη έκταση. Επομένως, δήλωση μπορεί να πραγματοποιηθεί ακόμη και στις περιπτώσεις που η επίμαχη συμφωνία δεν επιτρέπει τη διατύπωση επιφυλάξεων.

209. Ωστόσο, δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της Σύμβασης της Βιέννης<sup>186</sup> προκύπτει σαφώς ότι ο όρος «επιφύλαξη» σημαίνει μονομερή δήλωση, ανεξαρτήτως ονομασίας ή διατύπωσης, που γίνεται από κράτος κατά την υπογραφή, την

<sup>184</sup> Βλ., εφ' αντιδιαστολής, απόφαση της 20ής Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-246/07, EU:C:2010:203, σκέψη 75).

<sup>185</sup> Αποφάσεις της 28ης Νοεμβρίου 1991, Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου (C-213/88 και C-39/89, EU:C:1991:449, σκέψη 29), και της 28ης Απριλίου 2015, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-28/12, EU:C:2015:282, σκέψη 47).

<sup>186</sup> *United Nations Treaty Series*, τόμος 1155, σ. 331.

επικύρωση, την πράξη επίσημης βεβαίωσης, την αποδοχή ή την έγκριση μιας συνθήκης ή κατά την προσχώρηση σε αυτήν, με την οποία το κράτος ή ο οργανισμός αυτός αποσκοπεί στον αποκλεισμό ή στην τροποποίηση των έννομων αποτελεσμάτων ορισμένων διατάξεων της συνθήκης κατά την εφαρμογή τους στο κράτος αυτό<sup>187</sup>.

210. Φαίνεται, επομένως, ότι, με βάση το διεθνές δίκαιο, ο επιδιωκόμενος από τη δήλωση σκοπός δεν ασκεί επιρροή, προκειμένου να κριθεί αν αυτή πρέπει να εξομοιωθεί με επιφύλαξη. Το μόνο κρίσιμο ζήτημα είναι αν η λειτουργία την οποία επιτελεί η επίμαχη δήλωση συνίσταται στον αποκλεισμό ή την τροποποίηση των έννομων αποτελεσμάτων ορισμένων διατάξεων της συνθήκης<sup>188</sup>.

211. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να υπομνησθεί ότι μία από τις βασικές αρχές που διέπουν τις διεθνείς συνθήκες, όπως διατυπώνονται στο άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης, καθώς και στο άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών, της 21ης Μαρτίου 1986<sup>189</sup>, είναι ότι ένας συμβαλλόμενος δεν μπορεί να επικαλεστεί τις διατάξεις του εσωτερικού του δικαίου για να δικαιολογήσει τη μη εφαρμογή μιας συνθήκης. Ωστόσο, αυτός ακριβώς ο σκοπός θα επιδιώκεται με τη δήλωση αρμοδιότητας, σε περίπτωση που χρησιμοποιείται για τον περιορισμό του κινδύνου στοιχειοθέτησης ευθύνης της Ένωσης λόγω μη εφαρμογής μικτής συμφωνίας από κράτος μέλος<sup>190</sup>. Θα πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί ως «επιφύλαξη» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της Σύμβασης της Βιέννης.

212. Επομένως, για τους σκοπούς του διεθνούς δικαίου, δήλωση σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ενός διεθνούς οργανισμού και των μελών του πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά επιφύλαξη<sup>191</sup> και, ως εκ τούτου, μπορεί να διατυπωθεί μόνον αν επιτρέπεται από διάταξη

<sup>187</sup> Στο σημείο 1.1 του οδηγού του 2011 για την πρακτική σχετικά με τις επιφυλάξεις έναντι των συνθηκών, ο οποίος εγκρίθηκε από την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου κατά την εξηκοστή τρίτη σύνοδο, το 2011, και υποβλήθηκε στη Γενική Συνέλευση στο πλαίσιο της έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες της συνόδου αυτής (A/66/10, σημείο 75), στην επετηρίδα της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, 2011, τόμος II, δεύτερο μέρος, εκτίθεται επίσης ότι ο όρος «επιφύλαξη» σημαίνει τη «μονομερή δήλωση, ανεξαρτήτως ονομασίας ή διατύπωσης, που γίνεται από κράτος ή διεθνή οργανισμό κατά την έγκριση μιας συνθήκης ή κατά την προσχώρηση σε αυτήν [με σκοπό τον] αποκλεισμό ή [την] τροποποίηση των έννομων αποτελεσμάτων ορισμένων διατάξεων της συνθήκης κατά την εφαρμογή τους στο κράτος αυτό ή στον οργανισμό αυτόν».

<sup>188</sup> Από την πρακτική του διεθνούς δικαίου προκύπτει ότι οι δηλώσεις μπορούν να υπάγονται στην έννοια των επιφυλάξεων όταν πραγματοποιούνται με σκοπό να επιτελέσουν την ίδια λειτουργία: βλ. Edwards Jr., R. W., «Reservations to Treaties», *Michigan Journal of International Law*, τόμος 10, 1989, σ. 368. Πρβλ., επίσης, Tomuschat, C., «Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties», *Heidelberg Journal of International Law*, τόμος 27, 1967, σ. 465, ή Meek, M.R., «International Law: Reservations to Multilateral Agreements», *DePaul Law Review*, τόμος 5, 1955, σ. 41.

<sup>189</sup> *United Nations Treaty Series*, τόμος 1155, σ. 331. Ωστόσο, η σύμβαση αυτή δεν τέθηκε σε ισχύ λόγω της μη κατάθεσης τριάντα πέντε εγγράφων κύρωσης από κράτη.

<sup>190</sup> Σε κάθε περίπτωση, στο μέτρο που η Ένωση μπορεί να αποφασίσει να ασκήσει ή να μην ασκήσει μέρος των συντρεχουσών με τα κράτη μέλη αρμοδιοτήτων της, δήλωση της Ένωσης σχετικά με την έκταση της αρμοδιότητας την οποία ασκεί για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι στηρίζεται σε αντικειμενικές διαπιστώσεις.

<sup>191</sup> Βλ., για παράδειγμα, όσον αφορά μια δήλωση αρμοδιότητας της Γαλλικής Δημοκρατίας, η οποία θεωρήθηκε ότι συνιστούσε επιφύλαξη, *Ad Hoc Court of Arbitration, Delimitation of the Continental Shelf (Ηνωμένο Βασίλειο κατά Γαλλίας)*, 54 I.L.R. 6, 18 I.L.M. 397 (30 Ιουνίου 1977). Βλ., επίσης, Dolmans J.F.M., «Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States», *Asser Instituut, Χάγη*, 1984, σ. 65 έως 66.

της επίμαχης συμφωνίας, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση του άρθρου 2 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας, την οποία αφορούσε η υπόθεση MOX Plant<sup>192</sup>.

213. Στην πράξη, πολλές διεθνείς συμβάσεις στις οποίες η Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος προβλέπουν τη δυνατότητα διατύπωσης επιφυλάξεων ή ακόμη και απαιτούν από τους διεθνείς οργανισμούς που συνάπτουν τις συμβάσεις αυτές να πραγματοποιήσουν δήλωση αρμοδιότητας<sup>193</sup>. Το γνωστότερο παράδειγμα διεθνούς σύμβασης που προβλέπει τέτοια υποχρέωση είναι το άρθρο 2 του παραρτήματος ΙΧ της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας<sup>194</sup>.

214. Ωστόσο, δεδομένου ότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης δεν επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να διατυπώσουν επιφυλάξεις σχετικά με τους κανόνες αρμοδιότητας, τυχόν τέτοια δήλωση της Ένωσης θα μπορεί ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι στερείται έννομου αποτελέσματος από απόψεως διεθνούς δικαίου. Συγκεκριμένα, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 6ης Οκτωβρίου 2020, η Επιτροπή επικαλέστηκε αρχικώς τη δυνατότητα να καταφύγει στη λύση της υποβολής δήλωσης αρμοδιότητας. Ωστόσο, όταν της ασκήθηκε πίεση, παραδέχθηκε τελικά ότι, από απόψεως διεθνούς δικαίου, τέτοια δήλωση θα στερείτο νομικής ισχύος και ότι θα είχε απλώς ενημερωτικό χαρακτήρα<sup>195</sup>.

215. Κατά την άποψή μου, η ανωτέρω προσέγγιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διαπίστωση όχι μόνο στερείται βασιμότητας από απόψεως διεθνούς δικαίου, αλλά, υπό το πρίσμα αυτό, θα μπορούσε επίσης να θεωρηθεί ικανή να λειτουργήσει παραπλανητικά. Επομένως, κατά την άποψή μου, η Ένωση θα πρέπει να μην πραγματοποιήσει τέτοια δήλωση αρμοδιότητας, εφόσον η επίμαχη διεθνής σύμβαση δεν επιτρέπει τη διατύπωση επιφυλάξεων<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> Απόφαση της 30ής Μαΐου 2006, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-459/03, EU:C:2006:345). Συναφώς, επισημαίνω ότι, ακόμη και στην περίπτωση που συνθήκη επιτρέπει τη διατύπωση επιφυλάξεων, τυχόν επιφύλαξη σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών θα μπορεί να έχει περιορισμένο μόνο αποτέλεσμα. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι οι μη ασκηθείσες συντρέχουσες αρμοδιότητες μπορούν στη συνέχεια να ασκηθούν κατ' αποκλειστικότητα από την Ένωση, η εν λόγω δήλωση θα είναι κατ' ανάγκην προσωρινή. Επομένως, η διατύπωση επιφυλάξεων εκ μέρους της Ένωσης που σκοπό έχει να υποδηλώσει ότι η Ένωση δεν άσκησε ορισμένες συντρέχουσες αρμοδιότητες, πρέπει να θεωρηθεί ότι απαγορεύεται όταν η επίμαχη συνθήκη δεν επιτρέπει την ανάκληση των επιφυλάξεων. Διαφορετικά, στο μέτρο που η εν λόγω επιφύλαξη θα υποχρέωνε την Ένωση να αποποιηθεί οριστικά την επίμαχη συντρέχουσα αρμοδιότητα, τούτο θα ισοδυναμούσε με μετατροπή της αρμοδιότητας αυτής σε αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, κατά παράβαση των κανόνων του πρωτογενούς δικαίου. Επιπλέον, ακόμη και στις περιπτώσεις που η Συνθήκη προβλέπει τη δυνατότητα –ή ακόμη και την υποχρέωση– επικαιροποίησης των δηλώσεων αρμοδιότητας, φαίνεται ότι η Ένωση σπανίως προβαίνει σε τέτοια επικαιροποίηση. Συγκεκριμένα, κατά τον Odermatt, μέχρι το 2017 υπήρχε μόνο ένα παράδειγμα επικαιροποιημένων δηλώσεων αρμοδιότητας, ήτοι αυτές που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας. Βλ. Odermatt, J., «The Development of Customary International Law by International Organisations», *International and Comparative Law Quarterly*, τόμος 66(2), 2017, σ. 506 έως 507.

<sup>193</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-29/99, EU:C:2002:734, σκέψη 70). Για μια απαρίθμηση των διεθνών συμβάσεων οι οποίες έχουν υπογραφεί από την Ένωση και προβλέπουν την υποχρέωση της Ένωσης να πραγματοποιήσει δήλωση αρμοδιότητας, βλ. Heliskoski, J., «EU declarations of competence and international responsibility», σε Evans, M., και Koutrakos, P. (επιμ.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2013, σ. 201. Στο άρθρο αυτό, ο συντάκτης του εξετάζει μόνο το εν λόγω σενάριο. Βλ. σ. 189.

<sup>194</sup> Βλ. Heliskoski, J., «EU Declarations of Competence and International Responsibility», σε Evans, M., και Koutrakos, P. (επιμ.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2013, σ. 189.

<sup>195</sup> Βεβαίως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, στο μέτρο που η πρακτική των δηλώσεων αρμοδιότητας γινόταν ανέκαθεν δεκτή από τα τρίτα κράτη, τούτο έχει προκαλέσει την εν λόγω πρακτική. Ωστόσο, ο αβέβαιος χαρακτήρας του επιχειρήματος αυτού (ιδίως στο μέτρο που προσκρούει στη Σύμβαση της Βιέννης) συνηγορεί επίσης, κατά την άποψή μου, υπέρ ορισμένης επαγρύπνησης εκ μέρους του Συμβουλίου.

<sup>196</sup> Αξίζει να επισημανθεί ότι αυξανόμενος αριθμός διεθνών συμφωνιών περιέχει ρήτρες ανάληψης δεσμεύσεων, οι οποίες υποχρεώνουν τους περιφερειακούς οργανισμούς οικονομικής ολοκλήρωσης, όπως την Ένωση, να δηλώσουν ποια τμήματα της συμφωνίας εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους. Βλ. Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Οξφόρδη, 2014, σ. 195.

216. Στο ίδιο πνεύμα, επισημαίνεται ότι η αναμονή θα ήταν άσκοπη, δεδομένου ότι το άρθρο 77 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης προβλέπει ότι οποιοδήποτε κράτος ή η Ευρωπαϊκή Ένωση δύνανται, κατά τον χρόνο της υπογραφής ή κατά την κατάθεση των οργάνων κύρωσης, αποδοχής, έγκρισης ή προσχώρησης, να προσδιορίζουν την επικράτεια ή τις επικράτειες στις οποίες τυγχάνει εφαρμογής η εν λόγω σύμβαση. Ωστόσο, κατά τη δική μου εκτίμηση, υφίστανται δύο, κυρίως, λόγοι για τους οποίους δεν θα ήταν στην πραγματικότητα εφικτό για την Ένωση να επιδιώξει να βασιστεί στη διάταξη αυτή προκειμένου να περιορίσει την ευθύνη της Ένωσης. Πρώτον, κάθε απόπειρα περιορισμού του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της συμφωνίας σε συγκεκριμένα κράτη μέλη θα αντέβαινε στην ουσιώδη ενότητα του δικαίου της Ένωσης εντός της Ένωσης και στην αρχή της ίσης μεταχείρισης. Παρέκκλιση από την ουσιώδη αυτή ενότητα και τη συνοχή του δικαίου της Ένωσης προβλέπεται συνήθως ρητώς σε επίπεδο Συνθηκών, όπως αρκούτσως καταδεικνύουν, με τον τρόπο τους, τα πρωτόκολλα αριθ. 20, αριθ. 21 και αριθ. 32. Δεύτερον, το άρθρο 77 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης θα μπορεί να εφαρμοστεί στην πράξη μόνον αφ' ης στιγμής καταστεί γνωστή η θέση των κρατών μελών. Κατά συνέπεια, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι η εφαρμογή της διάταξης αυτής είναι πράγματι δυνατή, υπάρχουν σημαντικοί πρακτικοί και νομικοί λόγοι που συνηγορούν υπέρ της πρακτικής της «κοινής συμφωνίας».

217. Τέλος, το γεγονός ότι η επίμαχη σύμβαση καταρτίστηκε υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης –το οποίο πρέπει να θεωρηθεί ότι είχε πλήρη επίγνωση του σύνθετου χαρακτήρα των κανόνων που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης– δεν θα δικαιολογούσε την εκ μέρους της Ένωσης παράβλεψη των κανόνων του διεθνούς δικαίου, σε περίπτωση που συνάψει τη σύμβαση αυτή. Αφενός, οι κανόνες του διεθνούς δικαίου εφαρμόζονται σε κάθε διεθνή σύμβαση ανεξαιρέτως. Αφετέρου, από το γράμμα της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης προκύπτει σαφώς ότι οι συντάκτες της είχαν προδήλως κατά νου, κατά τη σύνταξή της, την ιδιαίτερη κατάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μολαταύτα –εκούσια, όπως εικάζεται– απέκλεισαν τη δυνατότητα διατύπωσης επιφυλάξεων ως προς την αρμοδιότητα<sup>197</sup>.

218. Στο πλαίσιο αυτό, η Ένωση όχι μόνο δεν υπέχει άμεση υποχρέωση να συνάψει τη σύμβαση εντός συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, αλλά υπάρχουν, όπως μόλις επεδίωξα να εξηγήσω, σοβαροί πρακτικοί λόγοι να αναμένει μέχρι να τη συνάψουν όλα τα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, αν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αρνηθούν να συνάψουν τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, το Συμβούλιο θα μπορεί ενδεχομένως να αποφασίσει ότι η Ένωση θα πρέπει να ασκήσει περισσότερες από τις αρχικά προβλεφθείσες συντρέχουσες αρμοδιότητες, προκειμένου να μειωθεί η έκταση της προσχώρησης που εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών<sup>198</sup>.

219. Όσον αφορά τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, η προσέγγιση αυτή φαίνεται να είναι κατά μείζονα λόγο κρίσιμη για τον λόγο ότι το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα μπορούσαν ενδεχομένως να συναγάγουν από την ύπαρξη δυσκολιών σε ορισμένα κράτη μέλη σε σχέση με τη σύναψη της εν λόγω σύμβασης την ύπαρξη ειδικής ανάγκης για την καταπολέμηση ορισμένων

<sup>197</sup> Ομοίως, φρονώ ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι το άρθρο 78 της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, το οποίο περιορίζει τη δυνατότητα διατύπωσης επιφυλάξεων, δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον λόγο ότι αυτή δεν είναι ίδια φύσεως με τα κράτη. Συγκεκριμένα, το άρθρο 78, παράγραφος 2, αναφέρεται ρητώς τόσο στα κράτη όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, πράγμα που αποδεικνύει ότι βούληση των συντακτών της σύμβασης αυτής ήταν, πράγματι, να αποκλειστεί και η δυνατότητα της Ένωσης να διατυπώσει επιφυλάξεις.

<sup>198</sup> Συγκεκριμένα, «το γεγονός και μόνον ότι μια ενέργεια της Ένωσης στη διεθνή σκηνή εμπίπτει σε συντρέχουσα μεταξύ της ίδιας και των κρατών μελών αρμοδιότητα δεν αποκλείει τη δυνατότητα επιτεύξεως στο εσωτερικό του Συμβουλίου της απαιτούμενης πλειοψηφίας προκειμένου η Ένωση να ασκήσει μόνη της αυτήν την εξωτερική αρμοδιότητα». Απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψη 126).

συμπεριφορών, κατά την έννοια του άρθρου 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η οποία θα τους παρέχει την εξουσία, δυνάμει του τρίτου εδαφίου της διάταξης αυτής, να επεκτείνουν τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας σε τομείς του ποινικού δικαίου.

220. Ωστόσο, μολονότι το Κοινοβούλιο επέκρινε την καθυστέρηση σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, στην αίτηση που υπέβαλε δυνάμει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, διατύπωσε το ερώτημά του κατά τρόπο που να αφορά το ζήτημα αν η απόφαση για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης θα ήταν έγκυρη σε περίπτωση που είχε εκδοθεί χωρίς αναμονή για την κοινή συμφωνία των κρατών μελών να δεσμεύονται από τη σύμβαση αυτή.

221. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι οι ενδεχόμενες δυσκολίες που μπορεί να ανακύψουν σε σχέση με τη διαχείριση των οικείων συμφωνιών δεν συνιστούν κριτήριο βάσει του οποίου μπορεί να εκτιμηθεί το κύρος της απόφασης να επιτραπεί η σύναψη συμφωνίας<sup>199</sup>.

222. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι το Συμβούλιο δεν υποχρεούται να λάβει πρώτα επιβεβαίωση από τα κράτη μέλη σχετικά με το τι πρόκειται να συνάψουν, προκειμένου να επιτρέψει στην Ένωση να συνάψει την εν λόγω συμφωνία<sup>200</sup>. Πρώτον, οι Συνθήκες δεν μνημονεύουν τέτοια υποχρέωση. Δεύτερον, μολονότι η Ένωση και τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν την ενότητα κατά τη διεθνή εκπροσώπησή τους, όπως επισημάνθηκε, η Ένωση οφείλει επίσης να μεριμνά για τον σεβασμό των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Επιπλέον, το γεγονός ότι κράτος μέλος δεν έχει συνάψει συνθήκη δεν εμποδίζει το κράτος αυτό να τηρεί την αρχή του δικαίου της Ένωσης περί ενιαίας διεθνούς εκπροσώπησης, στο μέτρο που η αρχή αυτή επιβάλλει στο κράτος αυτό μόνο την υποχρέωση να απέχει από ενέργειες προδήλως αντίθετες προς τις θέσεις της Ένωσης.

223. Από τα προεκτεθέντα συνάγω το συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο δεν υποχρεούται να αναμένει την κοινή συμφωνία των κρατών μελών, ούτε υποχρεούται να συνάψει διεθνή συμφωνία, όπως η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, αμέσως μετά την υπογραφή της. Αντίθετα, εναπόκειται στο ίδιο να εκτιμήσει ποια είναι η καλύτερη λύση, λαμβάνοντας υπόψη παράγοντες όπως την έκταση του κινδύνου αδικαιολόγητης μη εφαρμογής της επίμαχης μικτής συμφωνίας από κράτος μέλος ή το αν είναι δυνατόν να επιτευχθεί στο εσωτερικό του οργάνου αυτού η αναγκαία πλειοψηφία για να ασκήσει μόνο του όλες τις συντρέχουσες αρμοδιότητες σχετικά με την εν λόγω συμφωνία.

224. Τέλος, μολονότι δεν είναι αναγκαίο, κρίνω σκόπιμο να εξεταστεί η περίπτωση που επισημάνθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ήτοι το τι θα μπορεί να προκύψει αν κράτος μέλος καταγγείλει τη σύμβαση αυτή μετά τη σύναψή της από τα κράτη μέλη και την Ένωση.

225. Υπό τις συνθήκες αυτές, το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, μολονότι επιβάλλει αναμφίβολα υποχρέωση προηγούμενης ενημέρωσης της Ένωσης από το οικείο κράτος μέλος, δεν εκτείνεται μέχρι του σημείου να εμποδίζει κράτος μέλος να αποχωρήσει από διεθνή συμφωνία. Συγκεκριμένα, η λογική και αναπόφευκτη συνέπεια της αρχής της δοτής αρμοδιότητας είναι ότι ένα κράτος μέλος δύναται να αποχωρήσει από μικτή συμφωνία, εφόσον τμήμα της συμφωνίας αυτής εξακολουθεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών, είτε επειδή η Ένωση δεν έχει ασκήσει ακόμα κατά χρονική προτεραιότητα όλες τις συντρέχουσες αρμοδιότητες είτε επειδή ορισμένα τμήματα της συμφωνίας εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν υποχρεώνει την Ένωση να αποχωρήσει επίσης από τη

<sup>199</sup> Πρβλ. γνωμοδότηση 1/08 (Συμφωνίες με αντικείμενο την τροποποίηση των πινάκων συγκεκριμένων δεσμεύσεων δυνάμει της GATS) της 30ής Νοεμβρίου 2009 (EU:C:2009:739, σκέψη 127).

<sup>200</sup> Για παράδειγμα, η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας συνήφθη από την Κοινότητα την 1η Απριλίου 1998, μολονότι το Βασίλειο της Δανίας και το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν την είχαν ακόμα συνάψει.

συμφωνία. Κατά την άποψή μου, θα εναπόκειται και πάλι απλώς στο Συμβούλιο, εφόσον καταστεί αναγκαίο, να πραγματοποιήσει στάθμιση μεταξύ της σημασίας της επίμαχης συμφωνίας και των κινδύνων που δημιουργεί η ατελής σύναψή της από την Ένωση και τα κράτη μέλη.

226. Κατά συνέπεια, προτείνω να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα η απάντηση ότι, πρώτον, η απόφαση της Ένωσης να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης θα είναι συμβατή με τις Συνθήκες αν εκδοθεί χωρίς να έχει επιτευχθεί κοινή συμφωνία όλων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή της συναίνεσής τους να δεσμεύονται από την εν λόγω σύμβαση. Ωστόσο, θα είναι επίσης συμβατή με τις Συνθήκες αν εκδοθεί μόνο μετά την επίτευξη της εν λόγω κοινής συμφωνίας. Εναπόκειται αποκλειστικά στο Συμβούλιο να αποφασίσει ποια από τις δύο αυτές λύσεις είναι προτιμότερη.

## VII. Πρόταση

227. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε το Κοινοβούλιο ως εξής:

Αν οι προθέσεις του Συμβουλίου όσον αφορά την έκταση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων που θα ασκηθούν με τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης παραμείνουν αμετάβλητες, η απόφαση να επιτραπεί η σύναψη αυτή εξ ονόματος της Ένωσης θα πρέπει να στηριχθεί στο άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και τα άρθρα 84 και 336 ΣΛΕΕ ως ουσιαστικές νομικές βάσεις.

Η σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση με δύο διακριτές πράξεις δεν είναι ικανή να καταστήσει τις πράξεις αυτές ανίσχυρες.

Η απόφαση της Ένωσης να συνάψει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης θα είναι συμβατή με τις Συνθήκες σε περίπτωση που εκδοθεί χωρίς να έχει επιτευχθεί κοινή συμφωνία όλων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή της συναίνεσής τους να δεσμεύονται από την εν λόγω σύμβαση. Ωστόσο, θα είναι επίσης συμβατή με τις Συνθήκες ακόμη και αν εκδοθεί μετά την επίτευξη της εν λόγω κοινής συμφωνίας. Εναπόκειται αποκλειστικά στο Συμβούλιο να αποφασίσει ποια από τις δύο αυτές λύσεις είναι προτιμότερη.