



Συλλογή της Νομολογίας

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 13ης Ιουνίου 2014¹

Διαδικασία για την έκδοση γνωμοδοτήσεως 2/13

κατόπιν αιτήσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Σύναψη διεθνών συμφωνιών από την Ένωση — Προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) — Διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης — Διατήρηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της — Συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα που έχουν ιδρυθεί με τη διεθνή συμφωνία — Αναγνώριση της δικαιοδοσίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) — Αποτελεσματική δικαστική προστασία στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας»

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή	4
II — Η εξέλιξη της διαδικασίας προσχωρήσεως	4
III — Η αίτηση γνωμοδοτήσεως που υπέβαλε η Επιτροπή	5
IV — Το νομικό πλαίσιο	6
V — Επί του παραδεκτού της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως	7
VI — Επί της ουσίας	9
Προκαταρκτική παρατήρηση	9
Α — Η διατήρηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης	11
1. Αποκλεισμός του ενδεχομένου συρρικνώσεως των αρμοδιοτήτων της Ένωσης λόγω της προσχωρήσεώς της στην ΕΣΔΑ	11
2. Αποκλεισμός του ενδεχομένου επεκτάσεως των αρμοδιοτήτων της Ένωσης λόγω της προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ	12

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

3.	Αποκλεισμός του ενδεχομένου υποχρεωτικής απονομής νέων αρμοδιοτήτων στην Ένωση λόγω της προσχωρήσεώς της στην ΕΣΔΑ	14
α)	Η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως.....	15
β)	Η υποχρέωση συμμορφώσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ.....	17
γ)	Η δικαστική προστασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ	18
4.	Ενδιάμεσο συμπέρασμα	23
B —	Η διατήρηση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.....	24
1.	Οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	24
α)	Η αποκλειστική αρμοδιότητα των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης να επιλαμβάνονται διαφορών (άρθρο 344 ΣΛΕΕ)	24
β)	Οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και τον έλεγχο του κύρους των νομικών πράξεων της Ένωσης	27
γ)	Οι συνέπειες του δέκατου έκτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ επί των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου	30
δ)	Ενδιάμεσο συμπέρασμα.....	31
2.	Οι αρμοδιότητες των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης.....	31
α)	Γενικές παρατηρήσεις	31
β)	Το θεσμικό σύστημα επιβολής κυρώσεων της Ένωσης για παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού.....	32
i)	Ο θεσμικός ρόλος της Επιτροπής ως αρχής ανταγωνισμού	32
ii)	Η αρχή «ne bis in idem»	33
iii)	Η αρχής της εύλογης διάρκειας της δίκης	33
iv)	Σύνοψη	34
Γ —	Η διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης ..	34
1.	Η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ.....	35
α)	Γενικές παρατηρήσεις	35
β)	Οι ειδικές διατάξεις του σχεδίου συμφωνίας για τη διασφάλιση της αυτονομίας της έννομης τάξεως της Ένωσης	37
i)	Επί του καθορισμού των ευθυνών στη σχέση μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρο 3, παράγραφος 7, του σχεδίου συμφωνίας)	37
ii)	Επί της εκτιμήσεως του ζητήματος περί του αν απαιτείται προηγούμενη εξέταση εκ μέρους του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	38

iii) Επί της διαφοράς στην έκταση των αρμοδιοτήτων του ΕΔΔΑ και των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ	40
γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα	42
2. Οι αρχές του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης	42
3. Οι μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του ορθού εναγομένου στις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ	44
α) Εγγυήσεις αποτελεσματικής εποπτείας εντός του συστήματος ελέγχου της ΕΣΔΑ	45
β) Εγγυήσεις αποτελεσματικής προαπίσεως του δικαίου της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ	47
i) Η έλλειψη επαρκών πληροφοριών σχετικά με εκκρεμείς υποθέσεις ενώπιον του ΕΔΔΑ	47
ii) Η εξουσία του ΕΔΔΑ να ελέγχει τον εύλογο χαρακτήρα των αιτήσεων παθητικής ομοδικίας	48
γ) Σύνοψη	50
4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα	50
Δ — Τα αναγκαία μέτρα για τη συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ	50
1. Η συμμετοχή της Ένωσης στο ΕΔΔΑ	50
2. Η συμμετοχή της Ένωσης στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης ..	51
3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα	52
Ε — Η συνεκτίμηση της ιδιαίτερης καταστάσεως των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ ..	52
1. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ	53
2. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ	54
3. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με τις επιφυλάξεις που μπορούν να διατυπώνουν κατά το διεθνές δίκαιο έναντι της ΕΣΔΑ	54
α) Η αρχή της κοινής ευθύνης του εναγομένου και του συνεναγόμενου	54
β) Η ΕΣΔΑ ως αναπόσπαστο τμήμα του δικαίου της Ένωσης ως προς το οποίο ισχύει η αρχή της υπεροχής	55
4. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών στο πλαίσιο του μηχανισμού παθητικής ομοδικίας	56
5. Ενδιάμεσο συμπέρασμα	57
Τελική παρατήρηση	57

I – Εισαγωγή

1. Η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών² (ΕΣΔΑ) έχει ως σκοπό να προσδώσει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ομοιογένεια στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη. Προ πάντων όμως, το αποτέλεσμα της προσχωρήσεως αυτής θα είναι ότι, όσον αφορά την τήρηση των ουσιωδών κανόνων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η Ένωση θα υπόκειται σε εξωτερικό έλεγχο, όπως ζητούσαν επί μακρόν διάφορες πλευρές. Κατά τον τρόπο αυτό, η Ένωση θα δεσμεύεται από τους ίδιους κανόνες με αυτούς των οποίων ζητεί παγίως την αναγνώριση από τα κράτη μέλη της, τόσο τα νυν όσο και τα μελλοντικά.

2. Η σχεδιαζόμενη προσχώρηση στην ΕΣΔΑ έχει κεφαλαιώδη σημασία όχι μόνο λόγω του τεράστιου πολιτικού αντίκτυπού της αλλά και λόγω της συνταγματικής διαστάσεώς της. Επί δεκαετίες, η προσχώρηση αυτή έχει απασχολήσει κατ' επανάληψη τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ενώ το Δικαστήριο καλείται για δεύτερη φορά να εξετάσει τις νομικές πτυχές του εν λόγω ζητήματος³.

3. Από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ⁴ έχει καταστήσει σαφές όχι μόνο ότι η Ένωση έχει την αρμοδιότητα να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, αλλά και ότι τα κράτη μέλη της τής έχουν επιβάλει την υποχρέωση να κινηθεί προς αυτήν την κατεύθυνση. Έκτοτε, ο σκοπός της προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ έχει αποκτήσει συνταγματική περιωπή στο δίκαιο της Ένωσης.

4. Ωστόσο, όπως συνήθως συμβαίνει, «ο διάβολος κρύβεται στις λεπτομέρειες». Υπό ποιους όρους μπορεί η Ένωση να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ και πώς μπορεί να διασφαλιστεί ότι η προσχώρηση αυτή δεν θα επηρεάσει τις ιδιαιτερότητες του δικαίου της Ένωσης, τις αρμοδιότητες της Ένωσης και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της; Αυτά είναι κατ' ουσίαν τα ζητήματα που καλείται να εξετάσει το Δικαστήριο στην παρούσα διαδικασία για την έκδοση γνωμοδοτήσεως που διεξάγεται κατόπιν αιτήσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συγκεκριμένα, πρόκειται να εξεταστούν λεπτομερώς τα «φιλά γράμματα» της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως, προκειμένου να ελεγχθεί το συμβατό της με τις ιδρυτικές Συνθήκες της Ένωσης. Η εξέταση αυτή θα στηριχθεί στο «αναθεωρημένο σχέδιο της συμφωνίας προσχωρήσεως» που υπέβαλαν τον Ιούνιο του 2013 οι μετέχοντες στη διαπραγμάτευση προς τη Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στο Στρασβούργο με την ιδιότητά της ως αρμοδίου οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης.

II – Η εξέλιξη της διαδικασίας προσχωρήσεως

5. Σε συνέχεια της από 17 Μαρτίου 2010 συστάσεως της Επιτροπής, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 4 Ιουνίου 2010 αποφάσισε την έναρξη διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, εξουσιοδότησε την Επιτροπή να διαπραγματευθεί τη συμφωνία και καθόρισε τις κατευθυντήριες γραμμές των διαπραγματεύσεων.

2 — Που υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950.

3 — Όπως είναι γνωστό, το Δικαστήριο, όταν εξέτασε για πρώτη φορά το ζήτημα αυτό, διαπίστωσε στις 28 Μαρτίου 1996 ότι η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν διέθετε την αρμοδιότητα που θα της παρείχε τη δυνατότητα να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ (γνωμοδότηση 2/94, EU:C:1996:140, σκέψη 36 και διατακτικό).

4 — Η διάταξη αυτή έχει διατυπωθεί κατά το πρότυπο του άρθρου I-9, παράγραφος 2, της μη ψηφισθείσας Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (που υπεγράφη στη Ρώμη στις 29 Οκτωβρίου 2004, ΕΕ 2004, C 310, σ. 1).

6. Από θεσμικής απόψεως, οι διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση έλαβαν χώρα στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, και ειδικότερα στο πλαίσιο δύο διαδοχικών ομάδων εργασίας εντεταλμένων από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στις διαπραγματεύσεις μετέσχαν, πέραν της Επιτροπής, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, εκ των οποίων ορισμένα είναι κράτη μέλη της Ένωσης και άλλα όχι.

7. Τον Ιούνιο του 2013 υποβλήθηκε στη Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης⁵ η τελική έκθεση επί των διαπραγματεύσεων, η οποία, πέραν του αναθεωρημένου σχεδίου της συμφωνίας προσχωρήσεως⁶, συνοδευόταν από άλλα πέντε σχέδια πράξεων, και συγκεκριμένα από σχέδιο δηλώσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την υπογραφή της συμφωνίας προσχωρήσεως, από σχέδιο κανόνα που πρέπει να προστεθεί στους κανόνες της Επιτροπής Υπουργών, από σχέδιο μνημονίου συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τ... Χ καθώς και από σχέδιο επεξηγηματικής εκθέσεως στη συμφωνία προσχωρήσεως⁷. Οι μετέχοντες στη διαπραγμάτευση συμφώνησαν ότι τα κείμενα αυτά αποτελούσαν ενιαίο σύνολο και ότι ήταν όλα εξίσου απαραίτητα για την προσχώρηση της Ένωσης στη Σύμβαση⁸.

III – Η αίτηση γνωμοδοτήσεως που υπέβαλε η Επιτροπή

8. Λόγω της συνταγματικής διαστάσεως της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, η Επιτροπή, προς εδραίωση ασφάλειας δικαίου, υπέβαλε στις 4 Ιουλίου 2013 αίτηση προς το Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, για την έκδοση γνωμοδοτήσεως επί του ακόλουθου ερωτήματος:

«Είναι το σχέδιο συμφωνίας για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών συμβατό με τις Συνθήκες;»

9. Στην αίτηση γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής έχουν προσαρτηθεί, πέραν του σχεδίου συμφωνίας, όλα τα λοιπά σχέδια πράξεων που απαριθμήθηκαν στο σημείο 7 ανωτέρω. Τα κείμενα αυτά είναι δυστυχώς διαθέσιμα μόνο στη γαλλική και στην αγγλική γλώσσα.

10. Η αίτηση γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής αποτέλεσε αντικείμενο έγγραφης και προφορικής (5 και 6 Μαΐου 2014) διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν πέραν της Επιτροπής, η οποία υπέβαλε την αίτηση, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και η Βουλγαρία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Δανία, η Γερμανία, η Εσθονία, η Ιρλανδία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Γαλλία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Φινλανδία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Με την εξαίρεση της Βουλγαρίας και της Πολωνίας, οι ως άνω μετέχοντες έλαβαν μέρος και στην επ' ακροατηρίου συζήτηση στην οποία εκπροσωπήθηκαν επίσης το Βέλγιο και η Ιταλία.

5 — Τελική έκθεση προς τη Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Rapport final au CDDH), έγγραφο αριθ. 47 + 1(2013)008 rev2, Στρασβούργο, 10 Ιουνίου 2013· στο εξής: τελική έκθεση.

6 — Στο εξής: σχέδιο συμφωνίας.

7 — Στο εξής: επεξηγηματική έκθεση.

8 — Σημείο 9 της τελικής εκθέσεως.

IV – Το νομικό πλαίσιο

11. Το νομικό πλαίσιο της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ οριοθετείται από το άρθρο 6 ΣΕΕ, από το πρωτόκολλο (αριθ. 8) της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ [στο εξής: πρωτόκολλο (αριθ. 8)]⁹ και από τη δήλωση όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ¹⁰ (στο εξής: δήλωση αριθ. 2).

12. Το άρθρο 6 ΣΕΕ ορίζει τα εξής:

«1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.

Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες.

Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του Τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων.

2. Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

3. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.»

13. Το πρωτόκολλο (αριθ. 8) έχει ως εξής:

«Άρθρο πρώτο

Η συμφωνία για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (εφεξής “Ευρωπαϊκή Σύμβαση”), η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εκφράζει την ανάγκη διαφύλαξης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά:

- α) τις ειδικές διαδικασίες της ενδεχόμενης συμμετοχής της Ένωσης στα ελεγκτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης,
- β) τους μηχανισμούς που απαιτούνται για να εξασφαλίζεται ότι οι προσφυγές που ασκούν κράτη μη μέλη και οι ατομικές προσφυγές ορθώς στρέφονται κατά των κρατών μελών ή/και της Ένωσης, ανάλογα με την περίπτωση.

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

10 — Δήλωση αριθ. 2 που προσαρτήθηκε στην τελική πράξη της διακυβερνητικής διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007.

Άρθρο 2

Η συμφωνία που αναφέρει το άρθρο 1 πρέπει να εξασφαλίζει ότι η προσχώρηση της Ένωσης δεν επηρεάζει τις αρμοδιότητες της Ένωσης και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της. Πρέπει να εξασφαλίζει ότι καμία διάταξή της δεν επηρεάζει την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση, και ιδίως τα Πρωτόκολλα της Σύμβασης, τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη κατά παρέκκλιση από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση σύμφωνα με το άρθρο 15 αυτής, και τις επιφυλάξεις όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση που διατυπώνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 57 της εν λόγω Σύμβασης.

Άρθρο 3

Καμία διάταξη της συμφωνίας του άρθρου 1 δεν πρέπει να επηρεάζει το άρθρο 344 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

14. Με τη δήλωση αριθ. 2, η Διακυβερνητική Διάσκεψη που υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας διευκρίνισε επίσης τα εξής:

«Η Διάσκεψη συμφωνεί ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών θα πρέπει να γίνει κατά τρόπο που επιτρέπει τη διατήρηση των ιδιαιτεροτήτων της έννομης τάξης της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η Διάσκεψη διαπιστώνει την ύπαρξη τακτικού διαλόγου μεταξύ του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο οποίος μπορεί να ενισχυθεί όταν η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχωρήσει στην εν λόγω Σύμβαση.»

15. Συμπληρωματικά, υπενθυμίζεται η αρχή που διακηρύσσεται με το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

«Στον βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία.»

V – Επί του παραδεκτού της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως

16. Ορισμένοι από τους μετέχοντες στη διαδικασία εξέφρασαν αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως. Οι επισημάνσεις τους αφορούν τις εξηγήσεις που παρέσχε η Επιτροπή σχετικά με τα εσωτερικά μέτρα εφαρμογής που μελετά να λάβει η Ένωση ενόψει της προσχωρήσεως της στην ΕΣΔΑ. Μέρος των ως άνω μετεχόντων φρονεί ότι δεν υπήρχε λόγος να εξετάσει η Επιτροπή το ζήτημα αυτό ενώ κατ' άλλους μετέχοντες η εν λόγω εξέταση δεν είναι αρκούντως εμπεριστατωμένη.

17. Κατά το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, ένα κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει επί του συμβατού μιας σχεδιαζόμενης διεθνούς συμφωνίας (ή άλλως διεθνούς συνθήκης) με τις Συνθήκες. Η διαδικασία για την έκδοση γνωμοδοτήσεως έχει ως σκοπό να αποτρέψει τις περιπλοκές που θα μπορούσαν να ανακύψουν από τυχόν μεταγενέστερες ένδικες αμφισβητήσεις του συμβατού δεσμευτικών για την Ένωση διεθνών συμφωνιών με τις Συνθήκες¹¹.

11 — Γνωμοδότηση 2/94 (EU:C:1996:140, σκέψη 3), γνωμοδότηση 1/08 (EU:C:2009:739, σκέψη 107) και γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 47).

18. Κατά το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, για να είναι παραδεκτή, η αίτηση γνωμοδοτήσεως πρέπει να αφορά ορισμένη «σχεδιαζόμενη συμφωνία», πράγμα το οποίο σημαίνει ότι το Δικαστήριο πρέπει να διαθέτει επαρκή στοιχεία όσον αφορά το περιεχόμενο της εν λόγω συμφωνίας¹².

19. Η Επιτροπή επισυνήψε στην αίτηση που υπέβαλε στο Δικαστήριο το πλήρες κείμενο του σχεδίου συμφωνίας και των παραρτημάτων του. Από το σύνολο των εγγράφων αυτών προκύπτουν με σαφήνεια και χωρίς αμφισημία οι όροι υπό τους οποίους η Ένωση θα προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, ιδίως ο τρόπος με τον οποίο η Ένωση σκοπεύει να υπαχθεί στον μηχανισμό δικαιοδοτικού ελέγχου που έχει καθιερώσει η ΕΣΔΑ¹³. Τα στοιχεία αυτά είναι επαρκή και, επομένως, παρέχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εκτιμήσει το συμβατό της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ με τις Συνθήκες.

20. Το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν παρέσχε στο Δικαστήριο τα σχέδια των εσωτερικών μέτρων εφαρμογής της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως ουδόλως θίγει το παραδεκτό της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως που υπέβαλε. Πράγματι, η αίτηση αυτή έχει αποκλειστικώς ως αντικείμενο τη σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως αυτή καθαυτήν, όχι όμως και τα εσωτερικά μέτρα εφαρμογής που θα καταστούν ενδεχομένως αναγκαία. Για την κατανόηση του περιεχομένου και της εκτάσεως εφαρμογής του σχεδίου συμφωνίας και των παραρτημάτων του δεν είναι απαραίτητο να διαθέτει το Δικαστήριο στοιχεία που αφορούν τα προαναφερθέντα μέτρα.

21. Επίσης, το γεγονός ότι, στο παρόν στάδιο, οι μετέχοντες στη διαδικασία δεν έχουν ακόμη συμφωνήσει ούτε ως προς τη νομική μορφή ούτε ως προς το περιεχόμενο που θα πρέπει να έχουν τα εσωτερικά μέτρα εφαρμογής δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να ελέγξει το συμβατό του σχεδίου συμφωνίας με τις Συνθήκες. Πράγματι, το Δικαστήριο, δεδομένου ότι κατά το παρελθόν έχει κρίνει ότι δεν απαιτείται να έχει προηγηθεί οριστική συμφωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων όσον αφορά το ακριβές περιεχόμενο της σχεδιαζόμενης διεθνούς συμφωνίας¹⁴, δεν δύναται κατά μείζονα λόγο σήμερα να εξαρτήσει το παραδεκτό της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως από την προηγούμενη επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των εν λόγω θεσμικών οργάνων όσον αφορά την ακριβή διαμόρφωση των εσωτερικών μέτρων εφαρμογής που θα ληφθούν ενδεχομένως από την Ένωση.

22. Λαμβανομένης υπόψη της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, κατ' επιταγή της οποίας κάθε θεσμικό όργανο οφείλει να ασκεί τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των λοιπών οργάνων¹⁵ (βλ. επίσης άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ), το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως, δεν έχει στο παρόν στάδιο το καθήκον να παράσχει στα αρμόδια θεσμικά όργανα πλήρεις και λεπτομερείς οδηγίες σχετικά με το περιεχόμενο των εσωτερικών μέτρων που πρόκειται να ληφθούν για την εφαρμογή της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως.

23. Το Δικαστήριο, στην περίπτωση που, κατόπιν της εξετάσεως του περιεχομένου του σχεδίου συμφωνίας, διαπιστώσει ότι είναι απολύτως αναγκαία η λήψη ορισμένων εσωτερικών μέτρων εφαρμογής από την Ένωση ενόψει της ενάρξεως της ισχύος της συμφωνίας, έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της απαντήσεώς του στην αίτηση γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, να εξαρτήσει το συμβατό της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως με τις Συνθήκες από την προηγούμενη λήψη τέτοιων μέτρων.

24. Συνοψίζοντας, η αίτηση γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής είναι παραδεκτή χωρίς να επιβάλλεται να ληφθούν υπόψη οι τυχόν αποκλίνουσες απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία σχετικά με το ακριβές περιεχόμενο των εσωτερικών μέτρων εφαρμογής που πρόκειται να λάβει η Ένωση.

12 — Γνωμοδότηση 2/94 (EU:C:1996:140, σκέψεις 20 έως 22) και γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 49).

13 — Βλ., επ' αυτού, επίσης γνωμοδότηση 2/94 (EU:C:1996:140, σκέψη 20).

14 — Γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 55).

15 — Αποφάσεις Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-70/88, EU:C:1990:217, σκέψη 22) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-133/06, EU:C:2008:257, σκέψη 57), και γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 55).

VI – Επί της ουσίας

Προκαταρκτική παρατήρηση

25. Με τη σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δημιουργείται μια ιδιαίτερη, αν όχι μοναδική, κατάσταση, καθόσον ένας διεθνής, υπερεθνικός οργανισμός —η Ευρωπαϊκή Ένωση— θα υπόκειται στον έλεγχο ενός άλλου διεθνούς οργανισμού —του Συμβουλίου της Ευρώπης—, όσον αφορά την τήρηση των ουσιαστών κανόνων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτό θα έχει ως συνέπεια ότι, στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα μπορεί στο εξής να διασφαλίζεται όχι μόνο από τα εθνικά δικαστήρια και από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, αλλά επίσης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ).

26. Προκειμένου η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ να πραγματοποιηθεί κατά τρόπο σύμφωνο προς το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, οι αντιπροσωπείες που μετείχαν στις διαπραγματεύσεις ενσωμάτωσαν σειρά ρυθμίσεων στο σχέδιο συμφωνίας. Σε αντίθεση με όσα κατά καιρούς έχουν υποστηριχθεί, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα δεν είναι να επιφυλαχθεί στην Ένωση μια ευνοϊκή μεταχείριση σε σχέση με τα λοιπά συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, αλλ' αντιθέτως να ληφθεί υπόψη, μέσω των μελετώμενων ρυθμίσεων, η ιδιαίτερη κατάσταση της Ένωσης και των κρατών μελών της. Ένα από τα χαρακτηριστικά της καταστάσεως αυτής είναι ότι στους τομείς ευθύνης της Ένωσης υπάρχει ένας περίπλοκος συνδυασμός πράξεων και αρμοδιοτήτων, αφενός, της Ένωσης και, αφετέρου, των κρατών μελών τα οποία, ειδικότερα, συμμετέχουν κατά κανόνα στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

27. Είναι προφανές ότι η ιδιόμορφη και περίπλοκη αυτή κατάσταση πρέπει να ληφθεί υπόψη με τη θέσπιση των κατάλληλων διατάξεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, πρέπει να υπογραμμιστούν τρεις καινοτομίες του σχεδίου συμφωνίας οι οποίες αφορούν τον καθορισμό της ευθύνης της Ένωσης, τον μηχανισμό της παθητικής ομοδικίας και τη διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως από το Δικαστήριο.

28. Όσον αφορά την *ευθύνη της Ένωσης* σε σχέση με ενδεχόμενες παραβιάσεις της ΕΣΔΑ, το άρθρο 1, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας διευκρινίζει ότι η προσχώρηση της Ένωσης στη Σύμβαση της επιβάλλει υποχρεώσεις μόνον σε σχέση με πράξεις, μέτρα ή παραλείψεις των θεσμικών ή λοιπών οργάνων, οργανισμών ή υπηρεσιών της ή προσώπων που ενεργούν εξ ονόματος αυτών. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας προσθέτει ότι καμία από τις διατάξεις της Συμβάσεως ή των πρωτοκόλλων της δεν μπορεί να επιβάλει στην Ένωση την υποχρέωση να προβεί σε πράξη ή να λάβει μέτρο για τα οποία δεν έχει αρμοδιότητα βάσει του δικαίου της Ένωσης. Τέλος, το άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας ορίζει ότι μια πράξη, ένα μέτρο ή μια παράλειψη των οργάνων ενός κράτους μέλους ή προσώπων που ενεργούν εξ ονόματός τους καταλογίζονται στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, ακόμη και όταν η εν λόγω πράξη, μέτρο ή παράλειψη συντελούνται κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από το κράτος μέλος αυτό, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων που λαμβάνονται βάσει της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας, σε μια τέτοια περίπτωση, η Ένωση δεν αποκλείεται να φέρει ευθύνη, ως συνεναγόμενη από κοινού με τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη, για ενδεχόμενη παραβίαση της ΕΣΔΑ.

29. Ο νέος *μηχανισμός παθητικής ομοδικίας* που καθιερώνει το άρθρο 3 του σχεδίου συμφωνίας, μηχανισμός ο οποίος είναι επίσης γνωστός ως μηχανισμός του «πρόσθετου εναγομένου», επιτρέπει, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην Ένωση και σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη της να είναι από κοινού εναγόμενοι και, επομένως, *διάδικοι* με ισότιμα δικαιώματα σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ,

ακόμη και όταν η προσφυγή που έχει ασκηθεί ενώπιον του ΕΔΔΑ στρέφεται μόνο κατά της Ένωσης ή μόνο κατ' ενός ή περισσότερων κρατών μελών της. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας, τούτο συμβαίνει ιδίως όταν η πράξη, το μέτρο ή η παράλειψη του οργάνου του κράτους μέλους έχει συντελεστεί κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

30. Η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως που προβλέπεται με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας είναι στενά συνδεδεμένη με τον μηχανισμό παθητικής ομοδικίας. Η διαδικασία αυτή, ενίοτε γνωστή και ως «διαδικασία προηγούμενου εσωτερικού ελέγχου», πρόκειται να παράσχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα, όταν πρόκειται για ένδικη διαφορά που έχει αχθεί ενώπιον εθνικών δικαστηρίων και δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο προδικαστικής παραπομπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 267 ΣΛΕΕ¹⁶, να αποφαινεται επί του συμβατού του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ πριν το ΕΔΔΑ εκδώσει απόφαση στην εν λόγω υπόθεση.

31. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως θα διερευνηθεί κατά πόσον η ανωτέρω καινοτομία όπως και όσες άλλες περιλαμβάνει το σχέδιο συμφωνίας δύνανται να διασφαλίσουν ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ θα είναι συμβατή με τις Συνθήκες. Προς τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να εξεταστούν διαδοχικά, με βάση τη διάρθρωση της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, οι διάφορες νομικές απαιτήσεις τις οποίες προβλέπει το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης σε σχέση με τη συμφωνία προσχωρήσεως. Τόσο οι κανόνες σχετικά με την ευθύνη της Ένωσης όσο και ο μηχανισμός παθητικής ομοδικίας καθώς και η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως θα μελετηθούν εντός των περισσότερων δυνατών πλαισίων ώστε να καταδειχθεί η σημασία τους. Ειδικότερα, θα εξεταστεί

- κατά πόσον διατηρούνται οι αρμοδιότητες της Ένωσης (μέρος Α')¹⁷,
- κατά πόσον διατηρούνται οι αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (μέρος Β')¹⁸,
- κατά πόσον διαφυλάσσονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης (μέρος Γ')¹⁹,
- κατά πόσον έχουν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα για τη συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ (μέρος Δ')²⁰ και
- κατά πόσον έχει ληφθεί δεόντως υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ (μέρος Ε')²¹.

32. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερης προσοχής χρήζουν, αφενός, το ζήτημα του κατά πόσον η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ είναι συμβατή με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης²² και, αφετέρου, το ζήτημα του κατά πόσον ο δικαστικός έλεγχος της δράσεως της Ένωσης στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά την έννοια των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ²³.

16 — Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτό μπορεί να οφείλεται στη μη τήρηση της υποχρέωσης υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο που υπέχουν τα αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό δικαστήρια δυνάμει του άρθρου 267, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, μπορεί όμως να προκύπτει και από μία εκ των τριών εξαιρέσεων που έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο σε σχέση με την υποχρέωση αυτή μέσω της νομολογίας *Cilfit* (βλ. τη βασική απόφαση *Cilfit* κ.λπ., 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Σημεία 33 έως 104 της παρούσας γνώμης.

18 — Σημεία 105 έως 156 της παρούσας γνώμης.

19 — Σημεία 157 έως 236 της παρούσας γνώμης.

20 — Σημεία 237 έως 248 της παρούσας γνώμης.

21 — Σημεία 249 έως 279 της παρούσας γνώμης.

22 — Βλ., επ' αυτού, σημεία 162 έως 196 καθώς και, όσον αφορά ειδικότερα την ΚΕΠΠΑ, σημεία 185 έως 194 της παρούσας γνώμης.

23 — Βλ., επ' αυτού, σημεία 82 έως 103 της παρούσας γνώμης.

A — Η διατήρηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης

33. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ, η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

34. Η διάταξη αυτή απηχεί μια βασική επιδίωξη των κρατών μελών η οποία διατρέχει ως κόκκινη γραμμή ολόκληρη τη Συνθήκη της Λισσαβόνας: η ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο —μέσω του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ή μέσω της προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ— δεν πρέπει να προκαλέσει καμία διαταραχή στις λεπτές ισορροπίες του συστήματος αρμοδιοτήτων στο οποίο στηρίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση και το οποίο χαρακτηρίζει τη σχέση της προς τα κράτη μέλη²⁴.

35. Σε τελική ανάλυση, σκοπός του άρθρου 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ είναι να διασφαλιστεί ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν θα έχει ως συνέπεια την παράκαμψη των διαδικασιών αναθεώρησης των Συνθηκών (άρθρο 48 ΣΕΕ) και, ως εκ τούτου, την αλλοίωση του «συνταγματικού χάρτη» της Ένωσης²⁵.

36. Η υποχρέωση κυρώσεως της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης (άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, τελευταία περίοδος, ΣΛΕΕ) σε καμία περίπτωση δεν έχει την έννοια ότι οι διατάξεις της συμφωνίας αυτής μπορούν να αποκλίνουν από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Αντιθέτως, η Ένωση μπορεί να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες, όπως η σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως, μόνον αν και στον βαθμό που οι συμφωνίες αυτές είναι συμβατές με τις Συνθήκες. Στην αντίθετη περίπτωση, μπορεί να συνάπτει τέτοιες συμφωνίες μόνον κατόπιν ρητής τροποποίησης των Συνθηκών σε επίπεδο Ένωσης²⁶. Σε καμία περίπτωση τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν επιτρέπεται να παρακάμπτουν σιωπηρώς το πρωτογενές δίκαιο («*treaty override*»)²⁷, ακόμη και αν τα κράτη μέλη στηρίξουν την Ένωση στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων και της κυρώσεως διεθνών συμφωνιών.

37. Από τα ανωτέρω έπεται ότι στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως πρέπει να εξεταστεί αν η σχεδιαζόμενη συμφωνία συνεπάγεται συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης (βλ. το αμέσως επόμενο κεφάλαιο 1) ή επέκτασή τους (βλ. κεφάλαιο 2 κατωτέρω) κατά παράβαση της Συνθήκης ΕΕ ή της Συνθήκης ΛΕΕ· επίσης θα πρέπει να διερευνηθεί αν οι υποχρεώσεις που θα αναλάβει η Ένωση κατόπιν της συνάψεως της συμφωνίας προσχωρήσεως επιβάλλει την απονομή νέων αρμοδιοτήτων σε αυτή (βλ. κεφάλαιο 3 κατωτέρω).

1. Αποκλεισμός του ενδεχομένου συρρικνώσεως των αρμοδιοτήτων της Ένωσης λόγω της προσχωρήσεως της στην ΕΣΔΑ

38. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ επιτάσσει να διασφαλιστεί ότι η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ δεν θα έχει ως συνέπεια τη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Το ίδιο υπογραμμίζεται και με το άρθρο 2, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), κατά το οποίο η συμφωνία πρέπει να παρέχει την εγγύηση ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ «δεν επηρεάζει» τις αρμοδιότητες της Ένωσης.

24 — Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ και άρθρο 51, παράγραφος 2, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τα οποία αναπαράγουν εν τέλει το περιεχόμενο του άρθρου I-9, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, και του άρθρου II-111, παράγραφος 2, της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

25 — Βλ., επ' αυτού, γνωμοδότηση 2/94 (EU:C:1996:140, σκέψη 35, τελευταία περίοδος).

26 — Η αρχή αυτή αποτυπώνεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 218, παράγραφος 11, δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ.

27 — Βλ., επ' αυτού, επίσης, απόφαση Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 285), κατά την οποία οι υποχρεώσεις που επιβάλλει μια διεθνής συμφωνία δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την προσβολή των συνταγματικών αρχών των Συνθηκών.

39. Από κανένα στοιχείο του σχεδίου συμφωνίας ή των παραρτημάτων του, που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως, δεν προκύπτουν ενδείξεις ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ θα έχει ως συνέπεια τη συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων της. Ούτε και από τις παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία μπορεί να συναχθεί τέτοιο συμπέρασμα.

40. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η κατά το διεθνές δίκαιο δέσμευση της Ένωσης από την ΕΣΔΑ θα της επιβάλει περιορισμούς κατά την *άσκηση* των αρμοδιοτήτων της. Πράγματι, η ΕΣΔΑ, ως διεθνής συμφωνία στην οποία συμβαλλόμενο μέρος θα είναι η Ένωση, θα έχει, με την ολοκλήρωση της προσχωρήσεως, δεσμευτική ισχύ έναντι των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ).

41. Εντούτοις, τέτοιοι περιορισμοί κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων είναι σύμφυτοι σε κάθε ρύθμιση η οποία κατοχυρώνει θεμελιώδη δικαιώματα. Πράγματι, η κατεξοχήν λειτουργία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνίσταται στην επιβολή περιορισμών στη δράση τόσο των εθνικών όσο και διεθνών αρχών με σκοπό την προστασία των υποκειμένων δικαίου. Η σχετική με την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ επιταγή του άρθρου 6, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ θα καθίστατο άνευ αντικειμένου αν η Ένωση δεν είχε τη δυνατότητα να αποδεχθεί τους απορρέοντες από την ΕΣΔΑ περιορισμούς κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

42. Εν πάση περιπτώσει, η Ένωση εφαρμόζει ήδη, δηλαδή πριν την επίσημη προσχώρησή της, τους κατευθυντήριους κανόνες που απορρέουν από την ΕΣΔΑ αναφορικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι, αυστηρώς από απόψεως περιεχομένου, οι περιορισμοί που θα προκύψουν στο μέλλον από τη συμμετοχή στην ΕΣΔΑ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης βρίσκονται σε ισχύ ήδη επί μεγάλο χρονικό διάστημα (βλ. ιδίως, άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ και άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων)²⁸.

43. Εν κατακλείδι, δεν υφίσταται κίνδυνος συρρικνώσεως των αρμοδιοτήτων της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ και του άρθρου 2, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), λόγω της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.

2. Αποκλεισμός του ενδεχομένου επεκτάσεως των αρμοδιοτήτων της Ένωσης λόγω της προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ

44. Στη συνέχεια, πρέπει να εξεταστεί αν αυτή καθαυτή η σχεδιαζόμενη προσχώρηση στην ΕΣΔΑ ενδέχεται να έχει ως συνέπεια, καθ' οιονδήποτε τρόπο, την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ επίσης απαγορεύει ένα τέτοιο ενδεχόμενο.

45. Σε τελική ανάλυση, η απαγόρευση της επεκτάσεως των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, την οποία επιβάλλει το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ, αποσκοπεί στη διασφάλιση της τηρήσεως της αρχής της δοτής αρμοδιότητας. Όπως είναι γνωστό, δυνάμει της αρχής αυτής, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των σκοπών που καθορίζουν οι Συνθήκες αυτές (άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ), κάθε δε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη (άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ και άρθρο 5, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ).

28 — Η υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου εντάσσεται στην ίδια λογική: βλ., αντί άλλων, αποφάσεις Hauer (44/79, EU:C:1979:290, σκέψεις 15 και 17), Johnston (222/84, EU:C:1986:206, σκέψη 18) και Kadi και Al Barakat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (EU:C:2008:461, σκέψη 283).

46. Το Δικαστήριο, στην πρώτη γνωμοδότησή του σχετικά με την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ, διαπίστωσε ότι ουδεμία διάταξη της τότε Συνθήκης ΕΚ παρείχε στα κοινοτικά όργανα, κατά τρόπο γενικό, ειδική αρμοδιότητα για τη θέσπιση κανόνων δικαίου ή για τη σύναψη διεθνών συνθηκών στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου²⁹. Οι τροποποιήσεις που υπέστη στη συνέχεια το πρωτογενές δίκαιο έως τη Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν επέφεραν συναφώς καμία μεταβολή. Η Ένωση εξακολουθεί να μην έχει γενική αρμοδιότητα στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να αποκτήσει την αρμοδιότητα αυτή μέσω της προσχωρήσεώς της στην ΕΣΔΑ³⁰.

47. Πάντως, οποιαδήποτε ανησυχία ότι η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ θα έχει ως αποτέλεσμα την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στερείται ερείσματος. Τουναντίον, πολλές διατυπώσεις στο σχέδιο συμφωνίας και στα έγγραφα που έχουν προσαρτηθεί σε αυτό καταδεικνύουν ότι οι συντάκτες των εν λόγω κειμένων μερίμνησαν ώστε να αρθούν εκ των προτέρων τυχόν επιφυλάξεις.

48. Ειδικότερα, τόσο το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, όσο και το άρθρο 1, παράγραφος 4, του σχεδίου συμφωνίας διασφαλίζουν ότι, σε περίπτωση προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, δεν θα θιγεί η προβλεπόμενη με το πρωτογενές δίκαιο οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και τομέων ευθύνης, αφενός, της Ένωσης και, αφετέρου, των κρατών μελών.

49. Αφενός, το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας υπογραμμίζει ότι καμία από τις διατάξεις της Συμβάσεως ή των πρωτοκόλλων της δεν μπορεί να επιβάλει στην Ευρωπαϊκή Ένωση την υποχρέωση να προβεί σε πράξη ή να λάβει μέτρο για τα οποία δεν έχει αρμοδιότητα βάσει του δικαίου της Ένωσης. Η διάταξη αυτή παρέχει την εγγύηση ότι η Ένωση δεν θα έχει την υποχρέωση, λόγω της συμμετοχής της στην ΕΣΔΑ, να προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια η οποία κείται εκτός των αρμοδιοτήτων που της έχει απονείμει το δίκαιο της Ένωσης.

50. Αφετέρου, από το άρθρο 1, παράγραφος 4, του σχεδίου συμφωνίας προκύπτει ότι καμία πράξη, μέτρο ή παράλειψη των κρατών μελών δεν μπορεί να καταλογιστεί στην Ένωση, ακόμη και αν η εν λόγω πράξη, μέτρο ή παράλειψη έχουν συντελεστεί κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη.

51. Ενίοτε εγείρεται το ζήτημα κατά πόσον η προβλεπόμενη με το σχέδιο συμφωνίας συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ωστόσο, δεν υφίσταται τέτοιο ενδεχόμενο. Η συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ δεν συνεπάγεται καμία υποχρέωση της Ένωσης για οποιουδήποτε είδους ενέργειες πέραν των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί με τη Συνθήκη ΕΕ και τη Συνθήκη ΛΕΕ. Αντιθέτως, το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης προβλέπει ρητώς ότι η Ένωση μετέχει στις εργασίες των οργάνων του Στρασβούργου, με τη συμμετοχή της στη λήψη ορισμένων αποφάσεων της Κοινοβουλευτικής Συνελεύσεως και της Επιτροπής Υπουργών ή με την πρόταση υποψηφίων για τη θέση δικαστή στο ΕΔΔΑ [βλ. άρθρο 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8)].

52. Όσον αφορά, ειδικότερα, την εποπτεία από την Επιτροπή Υπουργών της εκτελέσεως των οριστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ, αφενός (άρθρο 46, παράγραφοι 2 έως 5, της ΕΣΔΑ), και των όρων φιλικού διακανονισμού, αφετέρου (άρθρο 39, παράγραφος 4, της ΕΣΔΑ), η συμμετοχή της Ένωσης στην επιτροπή αυτή δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις οι οποίες αφορούν την ίδια ή τα κράτη μέλη της όταν αυτά θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης. Αντιθέτως, σκοπός κάθε εξωτερικού ελέγχου, όπως είναι ο έλεγχος που καθιερώνει η ΕΣΔΑ, είναι ακριβώς η άσκηση από κάθε συμβαλλόμενο μέρος στην ΕΣΔΑ εποπτείας επί των περιπτώσεων που εμπίπτουν στον τομέα ευθύνης

29 — Γνωμοδότηση 2/94 (ΕΥ:C:1996:140, σκέψη 27).

30 — Σημείο 2 του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19ης Μαΐου 2010 σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, έγγραφο P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI)· στο εξής: ψήφισμα του Κοινοβουλίου του 2010.

ενός ή περισσότερων άλλων συμβαλλομένων μερών. Η πλήρης συμμετοχή της Ένωσης στο ως άνω σύστημα αμοιβαίας εποπτείας ανταποκρίνεται στο πνεύμα του συστήματος εξωτερικού ελέγχου που καθιερώνει η ΕΣΔΑ και, επομένως, αποτελεί συνέπεια της επιταγής περί προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΛΕΕ.

53. Τέλος, παρατηρείται ότι η σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως δεν λαμβάνει εκ των προτέρων θέση ως προς το αν και υπό ποιες περιστάσεις η Ένωση έχει την αρμοδιότητα να προσχωρεί σε άλλες διεθνείς συμφωνίες που αποσκοπούν στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένων των υφιστάμενων ή μελλοντικών πρωτοκόλλων της ΕΣΔΑ. Πράγματι, αν το ζήτημα εξεταστεί από τη σκοπιά του Συμβουλίου της Ευρώπης και μόνο, η προβλεπόμενη με το σχέδιο συμφωνίας τροποποίηση του άρθρου 59, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ³¹ παρέχει στην Ένωση, από απόψεως διεθνούς δικαίου, τη δυνατότητα να προσχωρήσει σε άλλα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ, πλην του πρώτου και του έκτου πρωτοκόλλου στα οποία θα έχει ούτως ή άλλως προσχωρήσει. Εντούτοις, τούτο προϋποθέτει χωριστές πράξεις προσχωρήσεως³², για την κύρωση των οποίων ισχύει, στο εσωτερικό επίπεδο της Ένωσης, η διαδικασία του άρθρου 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ.

54. Ασφαλώς, θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα αν, σύμφωνα με το γνωστό ως «δόγμα ΑΕΤΡ»³³, η Ένωση θα αποκτήσει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη άλλων διεθνών συμφωνιών στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου μετά την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ. Εν πάση περιπτώσει, η ΕΣΔΑ θα καταστεί, συνεπεία της προσχωρήσεως, αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης³⁴. Επομένως, θα μπορούσε θεωρητικά να προβληθεί το επιχείρημα ότι η Ένωση, μέσω της προσχωρήσεώς της στην ΕΣΔΑ, θα αποκτήσει νέα αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα βάσει του άρθρου 216, παράγραφος 1, τελευταίο σκέλος της περιόδου, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η οποία θα της παρέχει τη δυνατότητα να συνάπτει στο μέλλον διεθνείς συμφωνίες μόνο στο μέτρο κατά το οποίο οι συμφωνίες αυτές θα μπορούσαν να επηρεάσουν ή να μεταβάλουν το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της ΕΣΔΑ ως τμήματος των «κοινών κανόνων» που ισχύουν στο εσωτερικό της Ένωσης. Εντούτοις, ως *lex specialis*, το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ, κατά το οποίο η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες, ήτοι τις *υφιστάμενες προ* της προσχωρήσεως αρμοδιότητες, εμποδίζει, κατά την άποψή μου, την εφαρμογή του «δόγματος ΑΕΤΡ».

55. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η σχεδιαζόμενη προσχώρηση στην ΕΣΔΑ δεν δύναται να έχει ως συνέπεια την υπό οποιαδήποτε μορφή επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

3. Αποκλεισμός του ενδεχομένου υποχρεωτικής απονομής νέων αρμοδιοτήτων στην Ένωση λόγω της προσχωρήσεώς της στην ΕΣΔΑ

56. Τέλος, πρέπει να διευκρινιστεί αν η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ επιβάλλει στα κράτη μέλη να της απονείμουν πρόσθετες αρμοδιότητες.

57. Είναι βέβαιο ότι, στο παρόν στάδιο, δεν μπορεί να δοθεί άπαξ διά παντός οριστική και δεσμευτική απάντηση στο ζήτημα αυτό. Πράγματι, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να ερμηνεύσει στο μέλλον το ΕΔΔΑ ορισμένη διάταξη της ΕΣΔΑ κατά τρόπο που να καθιστά αναγκαία την τροποποίηση του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης.

31 — Βλ., επ' αυτού, άρθρο 1, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας.

32 — Βλ., επ' αυτού, επίσης παράγραφο 17 της εξηγηματικής εκθέσεως.

33 — Το «δόγμα ΑΕΤΡ» ανάγεται στην απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (22/70, EU:C:1971:32, σκέψεις 15 έως 19): συνοπτική παρουσίασή του γίνεται, μεταξύ άλλων, στη νεότερη γνωμοδότηση 1/03 (EU:C:2006:81, σκέψεις 114 έως 133).

34 — Αποφάσεις *Haegeman* (181/73, EU:C:1974:41, σκέψη 5), *IATA και ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, σκέψη 36) και *Air Transport Association of America κ.λπ.* (C-366/10, EU:C:2011:864, σκέψη 73).

58. Ωστόσο, το ενδεχόμενο αυτό είναι ελάχιστα πιθανό διότι, αφενός, η δράση της Ένωσης έχει ως άξονά της τους κατευθυντήριους κανόνες προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από την ΕΣΔΑ (βλ. ιδίως άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ και άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) και, αφετέρου, το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας διευκρινίζει ότι η ΕΣΔΑ δεν μπορεί να επιβάλει στην Ένωση υποχρεώσεις για την εκπλήρωση των οποίων το δίκαιο της Ένωσης δεν της παρέχει σχετικές εξουσίες.

59. Γεγονός πάντως είναι ότι, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδότησεως, είναι καθήκον του Δικαστηρίου να διασφαλίσει ότι η Ένωση, μέσω της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της στην ΕΣΔΑ, δεν θα αναλάβει ενσυνειδήτως υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου τις οποίες, λόγω του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, προδήλως δεν δύναται να εκπληρώσει.

60. Στο πλαίσιο αυτό, τρεις πτυχές της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ χρήζουν εκτενέστερης ανάλυσεως: πρώτον, η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως (βλ. την αμέσως επόμενη ενότητα α')· δεύτερον, η υποχρέωση συμμορφώσεως προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ με τις οποίες διαπιστώνεται παραβίαση της ΕΣΔΑ (ενότητα β', κατωτέρω) και, τρίτον, το ζήτημα της δικαστικής προστασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (ενότητα γ', κατωτέρω).

α) Η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως

61. Η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το ΕΔΔΑ, στο πλαίσιο προσφυγής που έχει ασκηθεί ενώπιόν του, παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αποφανθεί προηγουμένως επί του συμβατού διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ.

62. Στο εσωτερικό επίπεδο της Ένωσης, αυτό σημαίνει ότι η Ένωση πρέπει να έχει τις απαραίτητες αρμοδιότητες για τη θέσπιση της προαναφερθείσας διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως. Αν αποδειχθεί ότι, σε εσωτερικό επίπεδο, δεν υφίστανται νομικές βάσεις που να παρέχουν στην Ένωση τη δυνατότητα να καθιερώσει την ως άνω διαδικασία, η σύναψη της συμφωνίας προσχωρήσεως δεν θα είναι δυνατή.

63. Στις δημόσιες συζητήσεις για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, εκφράστηκαν όντως μεμονωμένες αμφιβολίες ως προς το αν είναι δυνατή η θέσπιση της επίμαχης διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως χωρίς προηγούμενη τροποποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην παρούσα διαδικασία για την έκδοση γνωμοδότησεως, διατυπώθηκε η άποψη, ιδίως από την Πολωνία, ότι, στο παρόν στάδιο, η θέσπιση διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως δεν είναι συμβατή με τις Συνθήκες.

64. Είναι ακριβές ότι η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως δεν αποτελεί τμήμα των ρητώς προβλεπόμενων με τη Συνθήκη ΕΕ και τη Συνθήκη ΛΕΕ διαδικασιών των οποίων η εφαρμογή έχει ανατεθεί στο θεσμικό όργανο που καλείται Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ). Εντούτοις, από το γεγονός αυτό και μόνο δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, το πρωτογενές δίκαιο αντιτίθεται στη θέσπιση της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως.

65. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι είναι δυνατή η ανάθεση σε αυτό νέων αρμοδιοτήτων βάσει διεθνούς συμφωνίας συναφθείσας με τρίτα κράτη, υπό τον όρο ότι οι αρμοδιότητες αυτές δεν αλλοιώνουν την αποστολή του Δικαστηρίου, όπως αυτή ορίζεται βάσει των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ³⁵.

35 — Γνωμοδότηση 1/92 (ΕΥ:C:1992:189, σκέψη 32) και γνωμοδότηση 1/09 (ΕΥ:C:2011:123, σκέψη 75).

66. Πάντως, δεν είναι βέβαιο ότι η προηγούμενη εξέταση, όπως προβλέπεται με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας, θα αποτελεί *νέα αρμοδιότητα* του Δικαστηρίου. Ειδικότερα, μπορεί κάλλιστα να υποστηριχθεί ότι η διεξαγωγή προηγούμενης εξετάσεως από το Δικαστήριο κατά τη διάρκεια ένδικης διαδικασίας που διεξάγεται ενώπιον του ΕΔΔΑ αποτελεί απλώς νέο τρόπο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τις οποίες απονέμει ήδη το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, και παράγραφος 3, ΣΕΕ στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης.

67. Ακόμη όμως και αν γίνει δεκτό ότι η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως συνεπάγεται την απονομή νέας αρμοδιότητας στο Δικαστήριο, η αρμοδιότητα αυτή σε κάθε περίπτωση δεν είναι ικανή να *αλλοιώσει την ουσία* της αποστολής που του έχουν αναθέσει οι Συνθήκες. Αντιθέτως, η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως συμβάλλει στην καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής με την οποία ήταν ανέκαθεν επιφορτισμένο το Δικαστήριο και, επιπλέον, στη διατήρηση του —υφιστάμενου στον τομέα των κοινοτικοποιημένων πολιτικών— μονοπωλίου που αυτό διαθέτει για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης³⁶.

68. Η αποστολή του Δικαστηρίου συνίσταται, κατ' ουσίαν, στη διασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών (άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ). Το Δικαστήριο, κατά την εκπλήρωση της αποστολής του, έχει μεταξύ άλλων την αρμοδιότητα να ερμηνεύει το δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 267, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α' και β', ΣΛΕΕ) και να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδουν τα θεσμικά ή λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης (άρθρο 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και άρθρο 267, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', ΣΛΕΕ).

69. Η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως από το Δικαστήριο, όπως προβλέπεται με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας, επινοήθηκε κατά βάση προς τον ίδιο σκοπό, ήτοι προς τον σκοπό της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης και του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων που εκδίδουν τα θεσμικά ή λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης.

70. Ασφαλώς, το διαδικαστικό πλαίσιο εντός του οποίου το Δικαστήριο θα ασκεί το ως άνω καθήκον σε περίπτωση προηγούμενης εξετάσεως θα είναι προφανώς διαφορετικό από το πλαίσιο εντός του οποίου κινείται όταν επιλαμβάνεται προσφυγών ακυρώσεως ή αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως (άρθρα 263 ΣΛΕΕ και 267 ΣΛΕΕ). Ενδέχεται ιδίως να υπάρξουν διαφορές όσον αφορά τις υποκειμενικές προϋποθέσεις του παραδεκτού, τη διεξαγωγή της διαδικασίας, τις προθεσμίες που θα πρέπει τυχόν να τηρηθούν και τα έννομα αποτελέσματα της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

71. Οι ως άνω διαφορές δεν είναι αφ' εαυτών ικανές να αλλοιώσουν την ουσία των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου και των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης που ενδεχομένως θα εμπλέκονται στη διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως· σε καμία περίπτωση δεν υφίσταται αλλοίωση σε βαθμό τέτοιο που να δικαιολογεί την απόρριψη του σχεδίου συμφωνίας λόγω μη συμβατότητάς του με τις Συνθήκες³⁷.

36 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, γνωμοδότηση 1/00 (ΕΥ:C:2002:231, σκέψη 24).

37 — Βλ., επ' αυτού, γνωμοδότηση 1/00 (ΕΥ:C:2002:231, σκέψη 14 σε συνδυασμό με τις σκέψεις 18 και 23).

72. Αντιθέτως, όπως έχει υπογραμμίσει το Δικαστήριο, η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως αποτελεί μέρος των απολύτως αναγκαίων προϋποθέσεων για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ³⁸. Η καθιέρωση της διαδικασίας αυτής συμβάλλει στη διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης καθώς και των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου [άρθρο 1 και άρθρο 2, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8)]³⁹.

73. Επομένως, το άρθρο 6, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ και το πρωτόκολλο (αριθ. 8) δεν παρέχουν απλώς στην Ένωση τη δυνατότητα, αλλά της επιβάλλουν την υποχρέωση να θεσπίσει τη διαδικασία αυτή η οποία αποτελεί αναγκαίο συστατικό στοιχείο των απαιτούμενων για την προσχώρηση μέτρων. Πέραν τούτου, το άρθρο 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) προβλέπει ρητώς τη θέσπιση «ειδικ[ών] διαδικασ[ιών] της ενδεχόμενης συμμετοχής της Ένωσης στα ελεγκτικά όργανα» της ΕΣΔΑ.

74. Για την ακριβή διαμόρφωση της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης θα καταστεί αναγκαία η συμπλήρωση του Οργανισμού του Δικαστηρίου, η οποία, δεδομένου ότι δεν θα έχει χαρακτήρα «συνταγματικής αναθεωρήσεως», θα μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (άρθρο 281, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ), χωρίς δηλαδή να χρειάζεται να προηγηθεί επίσημη διαδικασία αναθεωρήσεως των Συνθηκών (άρθρο 48 ΣΕΕ)⁴⁰.

75. Αντιθέτως, δεν θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, επαρκής η απλή προσθήκη των σχετικών κανόνων διαδικασίας στην απόφαση του Συμβουλίου περί εγκρίσεως της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως, διότι, αφενός, κάτι τέτοιο θα συνιστούσε παράκαμψη της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας του άρθρου 281, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ και, αφετέρου, οι θεσπιζόμενοι κανόνες διαδικασίας δεν θα είχαν την ίδια ενέργεια και την ίδια τυπική ισχύ με τις διατάξεις του Οργανισμού.

76. Μόνον εφόσον οι αναγκαίες διατάξεις —ιδίως οι διατάξεις σχετικά με τις υποκειμενικές προϋποθέσεις του παραδεκτού, τη διεξαγωγή της διαδικασίας και τα έννομα αποτελέσματα των αποφάσεων του Δικαστηρίου— περιληφθούν στον Οργανισμό του Δικαστηρίου, θα μπορεί η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως να τεθεί πλήρως σε λειτουργία και, σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 19, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 281, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και το άρθρο 51 ΣΕΕ, να αποτελέσει μέρος «των λοιπών περιπτώσεων που προβλέπονται από τις Συνθήκες» και των οποίων δύναται να επιληφθεί το Δικαστήριο.

β) Η υποχρέωση συμμορφώσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ

77. Η στηριζόμενη στο άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ υποχρέωση συμμορφώσεως προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ με τις οποίες διαπιστώνεται ορισμένη παραβίαση της ΕΣΔΑ από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης δεν απαιτεί τη μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων στην Ένωση.

38 — Έγγραφο προβληματισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 5ης Μαΐου 2010 σχετικά με ορισμένες πτυχές της προσχωρήσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, διαθέσιμο στον ιστότοπο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συγκεκριμένα στην ιστοσελίδα http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (τελευταία επίσκεψη: 12 Μαΐου 2014), ιδίως σημεία 9, 11 και 12· βλ., επίσης, κοινή ανακοίνωση των Προέδρων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατόπιν της συναντήσεως των δύο δικαιοδοτικών οργάνων τον Ιανουάριο του 2011, δημοσιευθείσα στις 24 Ιανουαρίου 2011 και διαθέσιμη στον ιστότοπο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συγκεκριμένα στην ιστοσελίδα http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (τελευταία επίσκεψη: 12 Μαΐου 2014), ιδίως σημείο 2, τελευταίο εδάφιο.

39 — Βλ., επ' αυτού, κατωτέρω, σημεία 121 έως 135 και 180 έως 184 της παρούσας γνώμης.

40 — Οι νέες διατάξεις του Οργανισμού του Δικαστηρίου θα πρέπει ενδεχομένως να συμπληρωθούν με ορισμένες λεπτομερείς ρυθμίσεις στον Κανονισμό Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

78. Οι αποφάσεις αυτές του ΕΔΔΑ έχουν διαπιστωτική ισχύ, η δε ΕΣΔΑ δεν ορίζει πώς ακριβώς τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις των οποίων είναι αποδέκτες, αλλά τους παρέχει προς τον σκοπό αυτό ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως⁴¹.

79. Στο εσωτερικό επίπεδο της Ένωσης, κάθε παραβίαση της ΕΣΔΑ που θα διαπιστώνεται από το ΕΔΔΑ θα πρέπει να αίρεται κατά κανόνα μέσω της ακυρώσεως ή της μεταρρυθμίσεως της επίμαχης νομικής πράξεως του οικείου θεσμικού οργάνου της Ένωσης. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η Ένωση έχει τις αναγκαίες αρμοδιότητες για την έκδοση μιας τέτοιας *actus contrarius*· πρόκειται για τις ίδιες αρμοδιότητες με αυτές που χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για την έκδοση της εν λόγω νομικής πράξεως. Επιπλέον, τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν την εξουσία να κηρύσσουν νομικές πράξεις της Ένωσης άκυρες ή ανίσχυρες υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες (άρθρα 263 ΣΛΕΕ και 267 ΣΛΕΕ).

80. Εξάλλου, είναι δυνατό ορισμένη απόφαση του ΕΔΔΑ να επιβάλει για πρώτη φορά την έκδοση νομικής πράξεως της Ένωσης ή την καταβολή αποζημιώσεως. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν χωρίς αμφιβολία να συμμορφώνονται και προς μια τέτοια υποχρέωση στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που τους απονέμουν οι Συνθήκες, δεδομένου μάλιστα ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας διευκρινίζει ότι η ΕΣΔΑ δεν επιβάλλει στην Ένωση υποχρεώσεις για την εκπλήρωση των οποίων δεν έχει αρμοδιότητα βάσει των Συνθηκών.

81. Εφόσον η διαπιστωθείσα από το ΕΔΔΑ παραβίαση της ΕΣΔΑ είναι απόρροια αποφάσεως δικαιοδοτικού οργάνου της Ένωσης που έχει περιβληθεί την ισχύ του δεδικασμένου, ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να καταστεί αναγκαία η επανάληψη της επίμαχης ένδικης διαδικασίας. Προς τον σκοπό αυτό, επιβάλλεται η συμπλήρωση του άρθρου 44 του Οργανισμού του Δικαστηρίου⁴², η οποία μπορεί να πραγματοποιηθεί βάσει του άρθρου 281, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, χωρίς να υπάρχει κίνδυνος αλλοιώσεως της αποστολής των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, ισχύουν κατ' αναλογία όσα επισημάνθηκαν ανωτέρω σε σχέση με τη διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως⁴³.

γ) Η δικαστική προστασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ

82. Πολύ πιο αμφιλεγόμενο σε σύγκριση με τις δύο πτυχές που εξετάστηκαν ανωτέρω είναι το ζήτημα του αν οι υφιστάμενες αρμοδιότητες της Ένωσης —και συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ)— επαρκούν προκειμένου να διασφαλιστεί, στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ένα επίπεδο δικαστικής προστασίας που να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ⁴⁴.

83. Ειδικότερα, αφενός, η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ θα έχει αναμφιβόλως ως συνέπεια την υποχρέωση της Ένωσης να σέβεται τις απορρέουσες από την ΕΣΔΑ εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων —και, επομένως, επίσης την επιταγή περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ— σε όλους τους τομείς της δραστηριότητάς της, συμπεριλαμβανομένου του τομέα της

41 — Βλ. επ' αυτού, επίσης σημείο 11 της διακηρύξεως των συμβαλλομένων μερών στην ΕΣΔΑ που πραγματοποιήθηκε στο Μπράιτον τον Απρίλιο του 2012 στο πλαίσιο της διασκέψεως κορυφής σχετικά με το μέλλον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου («Διακήρυξη του Μπράιτον»), διαθέσιμη στη γαλλική και στην αγγλική γλώσσα στον ιστότοπο του Συμβουλίου της Ευρώπης, και συγκεκριμένα στην ιστοσελίδα <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (τελευταία επίσκεψη: 14 Μαΐου 2014).

42 — Βλ. σχετικά τη σύσταση αριθ. R (2000) 2 της Επιτροπής Υπουργών προς τα συμβαλλόμενα κράτη σχετικά με την επανεξέταση ή την επανάληψη της διαδικασίας για ορισμένες υποθέσεις σε εθνικό επίπεδο κατόπιν της εκδόσεως αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ως πρότυπο μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι λόγοι επαναλήψεως της διαδικασίας που προβλέπει το γερμανικό δίκαιο στο άρθρο 580, σημείο 8, του γερμανικού κώδικα πολιτικής δικονομίας και στο άρθρο 359, σημείο 6, του γερμανικού κώδικα ποινικής δικονομίας.

43 — Βλ. σημεία 64 έως 74 της παρούσας γνώμης.

44 — Όσον αφορά το συναφές ζήτημα του αν οι ιδιαιτερότητες της ΚΕΠΠΑ έρχονται σε αντίθεση με την αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ από την Ένωση, βλ. κατωτέρω, σημεία 185 έως 195 της παρούσας γνώμης.

ΚΕΠΠΑ⁴⁵. Η Ένωση δεν μπορεί να απαλλαγεί από τις ως άνω υποχρεώσεις, ακόμη και αν διατυπώσει, σύμφωνα με τα ισχύοντα στο διεθνές δίκαιο, επιφύλαξη κατά την υπογραφή της συμφωνίας προσχωρήσεως ή κατά την κατάθεση της πράξεως κυρώσεως, διότι το άρθρο 57, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, της ΕΣΔΑ απαγορεύει τις «επιφυλάξεις γενικής φύσεως»⁴⁶ και, επιπροσθέτως, το άρθρο 11 του σχεδίου συμφωνίας δεν επιτρέπει κανενός είδους επιφύλαξη ως προς τη συμφωνία προσχωρήσεως.

84. Αφετέρου, στο εσωτερικό επίπεδο της Ένωσης, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δεν εκτείνεται καταρχήν στις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου που αφορούν την ΚΕΠΠΑ ή στις νομικές πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της (άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ και άρθρο 275, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ). Μόνον όλως κατ' εξαίρεση έχουν τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, αρμοδιότητα στον τομέα της ΚΕΠΠΑ· η αρμοδιότητα αυτή περιλαμβάνει, αφενός, τον έλεγχο της τηρήσεως της γνωστής ως ρήτρας μη επηρεασμού (άρθρο 40 ΣΕΕ) και, αφετέρου, την εξέταση των προσφυγών ακυρώσεως των ιδιωτών (άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ) κατά των περιοριστικών μέτρων που μπορεί να λαμβάνει το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

85. Λαμβανομένου υπόψη του προμνησθέντος περιορισμού των αρμοδιοτήτων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης, μπορεί η δικαστική προστασία που εγγυάται η έννομη τάξη της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ να θεωρηθεί ως αποτελεσματική δικαστική προστασία κατά την έννοια των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ; Ή μήπως η Ένωση, με την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ, όπως η προσχώρηση αυτή προβλέπεται με το σχέδιο συμφωνίας, θα αναλάβει, όσον αφορά τη δικαστική προστασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, υποχρεώσεις κατά το διεθνές δίκαιο για την εκπλήρωση των οποίων τα θεσμικά όργανά της, και συγκεκριμένα το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν έχουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες; Αν το Δικαστήριο κρίνει ότι συντρέχει η δεύτερη περίπτωση, τότε όχι μόνο η Ένωση δεν θα δύναται να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, αλλά θα έλθει στο φως, σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης, ένα κενό στο ισχύον σύστημα έννομης προστασίας που μπορεί ακόμη και σήμερα να δημιουργήσει μια άκρως προβληματική κατάσταση, μεταξύ άλλων λόγω της υποχρεώσεως ομοιόμορφης εφαρμογής που επιβάλλει το άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

86. Η Επιτροπή⁴⁷, προκειμένου να αρθούν οι τυχόν αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, προτείνει μια ιδιαιτέρως διασταλτική ερμηνεία του δεύτερου σκέλους που περιλαμβάνει το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 275 ΣΛΕΕ. Κατά την άποψή της, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα όχι μόνο να επιλαμβάνεται προσφυγών ακυρώσεως των ιδιωτών κατά αποφάσεων λήψεως περιοριστικών μέτρων, αλλά επίσης να αποφαινεται επί αγωγών αποζημιώσεως και αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως υποβαλλόμενων από εθνικά δικαστήρια στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Εξάλλου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι δυνατότητες δικαστικής προστασίας των ιδιωτών στον τομέα της ΚΕΠΠΑ πρέπει να εφαρμόζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτουν όχι μόνο τις πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα κατά την έννοια του άρθρου 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, αλλά και τις αμιγώς υλικές πράξεις («Realakte»), δηλαδή τις πράξεις που στερούνται εννόμων αποτελεσμάτων.

45 — Κατά την παράγραφο 23 της επεξηγηματικής εκθέσεως, η ευθύνη της Ένωσης ισχύει ανεξαρτήτως του πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται οι πράξεις, τα μέτρα ή οι παραλείψεις των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών και καλύπτει ρητώς τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στον τομέα της ΚΕΠΠΑ· βλ., συμπληρωματικά, άρθρο 3, παράγραφος 2, του σχεδίου συμφωνίας, το οποίο καλύπτει και την ευθύνη της Ένωσης για αποφάσεις που λαμβάνει βάσει της Συνθήκης ΕΕ.

46 — Οι δικαστές του Στρασβούργου προβαίνουν σε εμπεριστατωμένο έλεγχο κατά περίπτωση αν τυχόν επιφύλαξη εκ μέρους ενός συμβαλλόμενου μέρους είναι νόμιμη και, ιδίως, αν έχει διατυπωθεί με επαρκή ακρίβεια· βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση Grande Stevens κ.λπ. κατά Ιταλίας της 4ης Μαρτίου 2014 (προσφυγές αριθ. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 και 18698/10, §§ 204 έως 211).

47 — Ανάλογη άποψη εξέφρασε μικρός αριθμός κρατών μελών που μετείχαν στη διαδικασία για την έκδοση γνωμοδοτήσεως.

87. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή προσέθεσε ότι ο έλεγχος της τηρήσεως του άρθρου 40 ΣΕΕ, τον οποίο προβλέπει το πρώτο σκέλος του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 275 ΣΛΕΕ, παρέχει επίσης στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης τη δυνατότητα να μεριμνούν για τη διασφάλιση της προσήκουσας δικαστικής προστασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.

88. Όπως και πολλοί άλλοι μετέχοντες στη διαδικασία⁴⁸, έχω σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η προτεινόμενη από την Επιτροπή ερμηνεία των δύο σκελών που περιλαμβάνει το άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ αποτελεί την ενδεδειγμένη νομική λύση προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών, κατά την έννοια των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.

89. Αφενός, η ερμηνεία της Επιτροπής δεν λαμβάνει υπόψη τη σχέση μεταξύ κανόνα και εξαιρέσεως στην οποία βασίζεται το άρθρο 275 ΣΛΕΕ· προσδίδει το αντίθετο νόημα στον κανόνα της αναρμοδιότητας των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, όπως αυτός προβλέπεται με το άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ και με το άρθρο 275, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Αφετέρου, η ερμηνεία αυτή, καθόσον δέχεται ότι το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως και αγωγών αποζημιώσεως στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, προσκρούει ευθέως στο σαφέστατο γράμμα του δεύτερου σκέλους του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 275 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα όσον αφορά προσφυγές ακυρώσεως ασκούμενες σύμφωνα με το άρθρο 263, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ από ιδιώτες κατά περιοριστικών μέτρων, όχι όμως και όσον αφορά ένδικα βοηθήματα διαφορετικού αντικειμένου και διαφορετικής φύσεως και πάντως σε καμία περίπτωση όσον αφορά αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως υποβαλλόμενες από εθνικά δικαστήρια κατ' εφαρμογή του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

90. Το ιστορικό θεσπίσεως του άρθρου 275 ΣΛΕΕ επιβεβαιώνει ότι η άποψη της Επιτροπής δεν ευσταθεί⁴⁹. Η διάταξη αυτή επρόκειτο αρχικώς να περιληφθεί ως άρθρο III-376 στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης. Η διατύπωση της εν λόγω διατάξεως ανάγεται κατά βάση στις εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως, οι οποίες με τη σειρά τους έχουν αποτυπωθεί στο άρθρο III-282 του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης⁵⁰. Όπως προκύπτει από τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως, κατά τη διάρκειά τους συζητήθηκε εκτεταμένα το κατά πόσον οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ έπρεπε να έχουν ευρύτερη έκταση, ωστόσο δεν μπόρεσε να επιτευχθεί συναίνεση επί των σχετικών προτάσεων⁵¹. Τελικώς, η Συνέλευση καθώς και οι δύο διακυβερνητικές διασκέψεις που την ακολούθησαν σχετικά με τη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και τη Συνθήκη της Λισσαβώνας ενέμειναν στη διαχείριση της ΚΕΠΠΑ σε μια ευρέως διακυβερνητική βάση η οποία συνεπαγόταν την αναγνώριση αυστηρώς οριοθετημένων αρμοδιοτήτων στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης.

48 — Αντίθετη άποψη με αυτή της Επιτροπής διατύπωσαν σε κατηγορηματικό τόνο, τόσο με τις γραπτές όσο και με τις προφορικές παρατηρήσεις τους, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και το Συμβούλιο.

49 — Γενικώς, όσον αφορά τη δυνατότητα να λαμβάνεται υπόψη το ιστορικό θεσπίσεως των διατάξεων των Συνθηκών στο πλαίσιο της ερμηνείας τους, βλ. αποφάσεις Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, σκέψη 135), Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 36) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 50, 59 και 70), καθώς και το σημείο 32 των προτάσεων μου στην τελευταία αυτή υπόθεση (EU:C:2013:21).

50 — Που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση στις 13 Ιουνίου 2003 και στις 10 Ιουλίου 2003, και υποβλήθηκε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που συνήλθε στη Ρώμη στις 18 Ιουλίου 2003.

51 — Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως, Συμπληρωματική έκθεση σχετικά με το θέμα του δικαστικού ελέγχου όσον αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας [έγγραφο CONV 689/1/03 της 16ης Απριλίου 2003, σημείο 5 και σημείο 7, υπό γ'] και διαβιβαστικό σημείωμα του Προεδρείου σχετικά με τα άρθρα που αφορούν το Δικαστήριο και το Γενικό Δικαστήριο (έγγραφο CONV 734/03 της 2ας Μαΐου 2003· βλ. ιδίως τις εξηγήσεις σχετικά με το σχεδιαζόμενο άρθρο 240α).

91. Επιπροσθέτως, η προτεινόμενη από την Επιτροπή ερμηνεία του άρθρου 275 ΣΛΕΕ θα είχε ως συνέπεια την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης κατά τρόπο μη συμβατό με το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, και παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ και, πιο συγκεκριμένα, την επέκταση των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵².

92. Επίσης, οι μνημονευόμενες από την Επιτροπή αποφάσεις *Les Verts*, *Kadi*, *Gestoras Pro Amnistia* και *Segi*⁵³ δεν παρέχουν κανένα στοιχείο προς στήριξη της απόψεως που έχει διατυπώσει. Στις υποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο ασφαλώς τόνισε ότι η Ένωση αποτελεί κοινότητα δικαίου —ή με σημερινή ορολογία, ένωση δικαίου. Ωστόσο, το Δικαστήριο, στηριζόμενο στη θεμελιώδη αυτή διαπίστωση, υπενθύμισε ότι ούτε τα κράτη μέλη ούτε τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να διαφύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους με τις Συνθήκες, οι οποίες αποτελούν τον συνταγματικό χάρτη της Ένωσης⁵⁴. Σε καμία πάντως περίπτωση δεν συνήγαγε από την προαναφερθείσα θεμελιώδη διαπίστωση ότι πρέπει να αναγνωριστούν, τρόπον τινά *praeter legem*, νέα ένδικα βοηθήματα ή νέες ένδικες διαδικασίες ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης, πέραν όσων προβλέπει το πρωτογενές δίκαιο.

93. Ομολογουμένως, το Δικαστήριο, στις ως άνω υποθέσεις, τάχθηκε υπέρ μιας ερμηνείας του πρωτογενούς δικαίου που επιτρέπει την πληρέστερη δυνατή διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των ένδικων διαδικασιών που προβλέπονται ρητώς στις Συνθήκες. Παραδείγματος χάριν, στην απόφαση *Les Verts*, αναγνώρισε ότι η προσφυγή ακυρώσεως κατά το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορούσε επίσης να ασκηθεί κατά πράξεων του Κοινοβουλίου που προορίζονταν να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των τρίτων⁵⁵. Ομοίως, στις αποφάσεις *Gestoras Pro Amnistia* και *Segi*, όσον αφορά τον πρώην «τρίτο πυλώνα», ερμήνευσε το πεδίο εφαρμογής της προδικαστικής διαδικασίας κατ' άρθρο 35, παράγραφος 1, ΕΕ⁵⁶ υπό την έννοια ότι η διαδικασία αυτή μπορούσε να εφαρμοστεί για όλα τα μέτρα του Συμβουλίου που προορίζονταν να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

94. Εντούτοις, διαφωτιστικότερο για την εξέταση του παρόντος ζητήματος είναι το γεγονός ότι, στις αποφάσεις *Gestoras Pro Amnistia* και *Segi*, το Δικαστήριο αρνήθηκε ευθέως να αναγνωρίσει, όσον αφορά τον πρώην «τρίτο πυλώνα», τύπους ένδικων βοηθημάτων που δεν προβλέπονταν ρητώς από τη Συνθήκη ΕΕ, όπως ίσχυε μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Στην αλληλουχία αυτή, έκρινε μεταξύ άλλων ότι δεν έχει αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται αγωγών αποζημιώσεως⁵⁷. Η νομολογία αυτή ισχύει κατ' αναλογία και για την εδώ εξεταζόμενη περίπτωση της δικαστικής προστασίας στον πρώην «δεύτερο πυλώνα», δηλαδή στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, στον οποίο οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης είναι ακόμη πιο περιορισμένες⁵⁸.

52 — Βλ., επ' αυτού, απόφαση *Inuit Tapiriit Kanatami* κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:623, σκέψη 97) καθώς και τα σημεία 112 και 113 των προτάσεών μου στην υπόθεση αυτή (EU:C:2013:21).

53 — Αποφάσεις *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου (294/83, EU:C:1986:166), *Gestoras Pro Amnistia* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-354/04 P, EU:C:2007:115), *Segi* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-355/04 P, EU:C:2007:116) και *Kadi* και *Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (EU:C:2008:461).

54 — Αποφάσεις *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου (EU:C:1986:166, σκέψη 23), *Gestoras Pro Amnistia* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:115, σκέψη 51) και *Segi* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:116, σκέψη 51)· υπό την ίδια έννοια, αποφάσεις *Kadi* και *Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (EU:C:2008:461, σκέψη 281), Ε και F (C-550/09, EU:C:2010:382, σκέψη 44), Πολωνία κατά Επιτροπής (C-336/09 P, EU:C:2012:386, σκέψη 36) και *Inuit Tapiriit Kanatami* κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (EU:C:2013:625, σκέψη 91).

55 — Απόφαση *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου (EU:C:1986:166, σκέψη 25).

56 — Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση όπως είχε μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

57 — Αποφάσεις *Gestoras Pro Amnistia* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:115, σκέψεις 46 έως 48) και *Segi* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:116, σκέψεις 46 έως 48).

58 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, μολονότι πρόκειται για το δίκαιο που ίσχυε προ της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, αποφάσεις *Gestoras Pro Amnistia* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:115, σκέψη 50) και *Segi* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:116, σκέψη 50).

95. Από τα ανωτέρω έπεται ότι η προτεινόμενη από την Επιτροπή ερμηνεία του άρθρου 275 ΣΛΕΕ δεν ευσταθεί. Εξάλλου, πέραν του αλυσιτελούς χαρακτήρα των επιχειρημάτων της Επιτροπής, η έντονα διασταλτική ερμηνεία την οποία προτείνει σε σχέση με τις αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης ουδόλως είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Πράγματι, η απολύτως ορθή διαπίστωση ότι ούτε τα κράτη μέλη ούτε τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να διαφύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους με τις Συνθήκες, οι οποίες αποτελούν τον συνταγματικό χάρτη της Ένωσης, δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν σχετικώς αρμοδιότητα.

96. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το σύστημα έννομης προστασίας που καθιερώνουν οι Συνθήκες στηρίζεται σε δύο πυλώνες, εκ των οποίων ο ένας έχει ως βάση του τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης και ο άλλος τα εθνικά δικαστήρια⁵⁹. Όταν δεν υφίσταται δυνατότητα παροχής έννομης προστασίας απευθείας από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, όπως κατά κανόνα συμβαίνει στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, τα εθνικά δικαστήρια είναι και παραμένουν αρμόδια συναφώς. Η διαπίστωση αυτή είναι εν τέλει απόρροια της αρχής της δοτής αρμοδιότητας κατά την οποία κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη (άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 2, ΣΕΕ)⁶⁰.

97. Επιπλέον, το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ επιβάλλει ρητώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία προς διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, δηλαδή σε έναν από τους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης⁶¹.

98. Πολλές πτυχές της ΚΕΠΠΑ καθιστούν αναγκαία τη λήψη μέτρων από τις αρχές των κρατών μελών (άρθρα 26, παράγραφος 3, ΣΕΕ, 42, παράγραφος 3, ΣΕΕ και 44, παράγραφος 1, ΣΕΕ). Επομένως, η προδιαγεγραμμένη οδός για όποιον ιδιώτη επιθυμεί τον δικαστικό έλεγχο πράξεων, μέτρων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ και που τον επηρεάζουν καθ' οιονδήποτε τρόπο είναι αυτή των εθνικών δικαστηρίων⁶².

99. Ακόμη όμως και όταν η ΚΕΠΠΑ τίθεται σε εφαρμογή από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης κατά τρόπο που επηρεάζει άμεσα και ατομικά τους ιδιώτες, δεν αποκλείεται η πρόσβαση των ιδιωτών στα εθνικά δικαστήρια εκτός αν κατ' εξαίρεση είναι δυνατή η απευθείας προσφυγή τους στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης κατ' εφαρμογή του δεύτερου σκέλους του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 275 ΣΛΕΕ. Πράγματι, δεδομένου ότι οι Συνθήκες δεν απονέμουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καμία σχετική αρμοδιότητα, ακόμη και οι υποθέσεις στις οποίες είναι διάδικος η Ένωση εξακολουθούν να εμπίπτουν, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 274 ΣΛΕΕ, στη δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων. Αυτή είναι η κατάσταση που υφίσταται κανονικά στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, λαμβανομένης υπόψη της ρυθμίσεως που καθιερώνουν το άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ και το άρθρο 275, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

59 — Γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 66) και απόφαση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (EU:C:2013:625, σκέψη 90).

60 — Βλ. επίσης, επ' αυτού, μολονότι πρόκειται για το δίκαιο που ίσχυε προ της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-354/04 P και C-355/04 P, EU:C:2006:667, ιδίως σημεία 99 και 104).

61 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψη 41), Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:115, σκέψη 56), Segi κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2007:116, σκέψη 56) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (EU:C:2013:625, σκέψεις 100 και 101).

62 — Στην ίδια λογική, το άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας προβλέπει ότι οι πράξεις, τα μέτρα ή οι παραλείψεις των εθνικών αρχών κατά την εκ μέρους τους εκτέλεση του δικαίου της Ένωσης καταλογίζονται στα κράτη μέλη.

100. Όταν τα εθνικά δικαστήρια επιλαμβάνονται διαφορών στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, οφείλουν, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να ελέγχουν το συμβατό των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ με το ανώτερης τυπικής ισχύος δίκαιο της Ένωσης και, σε περίπτωση διαπιστώσεως ασυμβατότητας, να αφήνουν ανεφάρμοστες τις εν λόγω πράξεις στη συγκεκριμένη υπόθεση⁶³. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε⁶⁴, σε αντίθεση προς τους κοινοτικοποιημένους τομείς πολιτικής, οι Συνθήκες δεν προβλέπουν καμία αρμοδιότητα του Δικαστηρίου προς έκδοση προδικαστικών αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, όπως προκύπτει και από το άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ και το άρθρο 275, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, δεν μπορεί να διεκδικεί το μονοπώλιο του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, το οποίο του έχει κατά τα λοιπά αναγνωριστεί. Επομένως, κατά την άποψή μου, η πάγια νομολογία του, η οποία ανάγεται στην απόφαση Foto-Frost⁶⁵, δεν μπορεί να ισχύσει κατ' αναλογία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Σε αντίθεση με τους λοιπούς τομείς του δικαίου της Ένωσης που είναι δομημένοι σε υπερεθνική βάση, ο τομέας της ΚΕΠΠΑ δεν περιλαμβάνει καμία γενική αρχή κατά την οποία η νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ελέγχεται αποκλειστικά και μόνο από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης.

101. Από απόψεως πολιτικής ολοκλήρωσης, είναι λυπηρό το γεγονός ότι, όσον αφορά τα ζητήματα του τομέα της ΚΕΠΠΑ, το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων ούτε το μονοπώλιο του ελέγχου της νομιμότητας των νομικών πράξεων των θεσμικών οργάνων κατά την έννοια της αποφάσεως Foto-Frost, με συνέπεια, κατά τον τρόπο αυτό, να μη διασφαλίζεται η ομοιομορφία ερμηνείας και εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Εντούτοις, το γεγονός αυτό αποτελεί λογική συνέπεια της επιλογής των συντακτών των Συνθηκών οι οποίοι εξακολούθησαν να στηρίζουν την ΚΕΠΠΑ ουσιαστικά σε διακυβερνητική βάση και να περιορίζουν το εγγενές σε όλες τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου υπερεθνικό στοιχείο σε αυστηρώς προκαθορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις οι οποίες απαριθμούνται εξαντλητικά στο άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

102. Πάντως, η κατ' επιταγή των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών μπορεί να διασφαλίζεται ακόμη και όταν το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων ή το μονοπώλιο του ελέγχου των νομικών πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

103. Συνοψίζοντας, διαπιστώνεται ότι, όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ, η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς να είναι επιβεβλημένη η απονομή νέων αρμοδιοτήτων στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διότι, σε σχέση με τα ζητήματα του τομέα της ΚΕΠΠΑ, η αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών διασφαλίζεται εν μέρει από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης (άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ) και εν μέρει από τα εθνικά δικαστήρια (άρθρα 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ και 274 ΣΛΕΕ).

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

104. Από το σύνολο των ανωτέρω έπεται ότι δεν υφίσταται κίνδυνος το σχέδιο συμφωνίας να μεταβάλει τις οριζόμενες με τις Συνθήκες αρμοδιότητες της Ένωσης. Επιπλέον, για την εκτέλεση, στο εσωτερικό επίπεδο της Ένωσης, της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως δεν απαιτείται η μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων στην Ένωση.

63 — Βλ. επίσης, επ' αυτού, σε σχετικά διαφορετικό όμως πλαίσιο, τα σημεία 121 έως 132 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (EU:C:2006:667).

64 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 88 έως 95 της παρούσας γνώμης.

65 — Απόφαση Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, σκέψεις 15 έως 20).

B — Η διατήρηση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης

105. Όπως προκύπτει επίσης από το άρθρο 2, πρώτη περίοδος, και από το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ δεν επηρεάζει τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η απαίτηση αυτή θα εξεταστεί κατά πρώτο λόγο σε σχέση με τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ, βλ. το αμέσως επόμενο κεφάλαιο 1). Χάριν πληρότητας, θα προβώ στη συνέχεια σε σύντομη εξέταση σχετικά με τις αρμοδιότητες των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης (κεφάλαιο 2), εξέταση στο πλαίσιο της οποίας θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στο προβλεπόμενο από το δίκαιο της Ένωσης σύστημα οικονομικών κυρώσεων στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού (κεφάλαιο 2, στοιχείο β').

1. Οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

106. Ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο είναι επιφορτισμένο με τη διασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών (άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ), έχει κεφαλαιώδη σημασία για την έννομη τάξη που έχουν ιδρύσει οι Συνθήκες⁶⁶. Ειδικότερα, όσον αφορά τη σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, δύο πτυχές χρήζουν εξετάσεως: αφενός, η αποκλειστική αρμοδιότητα των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης να επιλαμβάνονται διαφορών (κεφάλαιο α', κατωτέρω) και, αφετέρου, οι αρμοδιότητές τους στον τομέα της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης και του ελέγχου της νομιμότητας των νομικών πράξεων της Ένωσης (κεφάλαιο β'). Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί ακροθιγώς το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ (κεφάλαιο γ').

α) Η αποκλειστική αρμοδιότητα των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης να επιλαμβάνονται διαφορών (άρθρο 344 ΣΛΕΕ)

107. Με το άρθρο 344 ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση «να μην ρυθμίζουν διαφορές σχετικές με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των Συνθηκών κατά τρόπο διάφορο από εκείνον που προβλέπουν οι Συνθήκες». Κατά πάγια νομολογία, η διάταξη αυτή έχει την έννοια ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφαινεται επί όλων των νομικής φύσεως διαφορών μεταξύ των κρατών μελών στον βαθμό που οι διαφορές αυτές αφορούν το δίκαιο της Ένωσης⁶⁷ (βλ. άρθρο 259 ΣΛΕΕ). Το ίδιο πρέπει επίσης να ισχύει κατά μείζονα λόγο για τις νομικής φύσεως διαφορές μεταξύ της Ένωσης και ενός ή περισσότερων κρατών μελών (βλ. ιδίως άρθρα 258 ΣΛΕΕ, 263, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, 265, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 268 ΣΛΕΕ). Επομένως, τα κράτη μέλη, για την επίλυση των σχετικών με το δίκαιο της Ένωσης νομικών διαφορών τους, έχουν παράσχει αποκλειστική αρμοδιότητα στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, η οποία έχει ως νομικό της έρεισμα στο πρωτογενές δίκαιο το άρθρο 344 ΣΛΕΕ.

108. Προκειμένου να διαφυλαχθεί η θεμελιώδης αυτή λειτουργία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης, το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) ορίζει ότι καμία από τις διατάξεις της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως δεν επηρεάζει το άρθρο 344 ΣΛΕΕ.

⁶⁶ — Βλ., επ' αυτού γνωμοδότηση 1/91 (EU:C:1991:490, σκέψη 46) και απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-459/03, EU:C:2006:345, σκέψη 169), στην οποία έγινε αντιστοίχως λόγος, όσον αφορά τον ρόλο του Δικαστηρίου, για τα «θεμέλια της Κοινότητας» και για «θεμελιώδεις στοιχεία του κοινοτικού δικαιοδοτικού συστήματος»· βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (EU:C:2008:461, σκέψεις 285 και 304).

⁶⁷ — Γνωμοδότηση 1/91 (EU:C:1991:490, σκέψη 46) και απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (EU:C:2006:345, σκέψεις 123 και 169).

109. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη διαδικασία που καθιερώνει το άρθρο 33 της ΕΣΔΑ όσον αφορά τις διακρατικές υποθέσεις⁶⁸, κατά το οποίο κάθε Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος μπορεί να προσφεύγει στο ΕΔΔΑ για κάθε παράβαση των διατάξεων της Συμβάσεως και των πρωτοκόλλων της, που θεωρεί ότι μπορεί να καταλογισθεί σε ένα άλλο Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος⁶⁹. Η διάταξη αυτή πρέπει να εξεταστεί σε συνδυασμό με το άρθρο 55 της ΕΣΔΑ, κατά το οποίο τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη κατ' ουσίαν συμφωνούν να μην υποβάλλουν τις διαφορές που αφορούν την ερμηνεία ή την εφαρμογή της Συμβάσεως σε κανένα άλλο τρόπο επιλύσεως εκτός από εκείνους που προβλέπει η Σύμβαση.

110. Είναι προφανής η αντίθεση μεταξύ, αφενός, της υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 344 ΣΛΕΕ στα κράτη μέλη να αποτείνονται, όσον αφορά διαφορές σχετικές με το δίκαιο της Ένωσης, αποκλειστικώς στο Δικαστήριο και, αφετέρου, της υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 55 της ΕΣΔΑ στα συμβαλλόμενα μέρη να υποβάλλουν τις μεταξύ τους διαφορές σε σχέση με τη Σύμβαση στην κρίση του ΕΔΔΑ μέσω του μηχανισμού εξετάσεως των διακρατικών υποθέσεων. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε, η ΕΣΔΑ, συνεπεία της προσχωρήσεως, θα καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης⁷⁰ (βλ. επίσης άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ). Σε αντίθεση με την όλως απροσδόκητη άποψη της Επιτροπής, είναι πιθανότατο, μετά την εν λόγω προσχώρηση, να ανακύψουν διαφορές, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, μεταξύ των κρατών μελών της ή μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης αναφορικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της ΕΣΔΑ.

111. Τυχόν διευθέτηση μιας τέτοιας διαφοράς από το ΕΔΔΑ μέσω της διαδικασίας για τις διακρατικές υποθέσεις κατά το άρθρο 33 της ΕΣΔΑ θα συνιστούσε παράκαμψη της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Δικαστηρίου και, ως εκ τούτου, παράβαση του άρθρου 344 ΣΛΕΕ.

112. Εκτενής αναφορά στο ανωτέρω ζήτημα έγινε κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων επί της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Προς επίλυσή του, προβλέφθηκε στο σχέδιο συμφωνίας η θέσπιση του άρθρου 5 κατά το οποίο οι ένδικες διαδικασίες ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης «δεν πρέπει να λογίζονται ως τρόποι επιλύσεως διαφορών κατά την έννοια του άρθρου 55 της [ΕΣΔΑ]». Η επεξηγηματική έκθεση ερμηνεύει τη διάταξη αυτή του σχεδίου συμφωνίας υπό την έννοια ότι «το άρθρο 55 της [ΕΣΔΑ] δεν απαγορεύει την εφαρμογή του κανόνα του άρθρου 344 ΣΛΕΕ»⁷¹.

113. Επομένως, κατά την ερμηνεία που παρέχει η επεξηγηματική έκθεση, το άρθρο 5 του σχεδίου συμφωνίας αίρει τη σύγκρουση που θα μπορούσε να προκύψει μεταξύ του άρθρου 55 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 344 ΣΛΕΕ, υπό την έννοια ότι επιτρέπει στην Ένωση και στα κράτη μέλη της να εξακολουθούν να υποβάλλουν στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης τις τυχόν μεταξύ τους διαφορές που έχουν σχέση με την ερμηνεία και την εφαρμογή της ΕΣΔΑ και δεν τα υποχρεώνει να κινούν ενώπιον του ΕΔΔΑ τη διαδικασία του άρθρου 33 της ΕΣΔΑ σχετικά με τις διακρατικές υποθέσεις.

114. Εντούτοις, ούτε το σχέδιο συμφωνίας ούτε τα παραρτήματά του αποκλείουν πράγματι τη δυνατότητα των κρατών μελών της Ένωσης να διευθετούν τις μεταξύ τους διαφορές ενωσιακού δικαίου που έχουν σχέση με την ερμηνεία και την εφαρμογή της ΕΣΔΑ χρησιμοποιώντας τη διαδικασία για τις διακρατικές υποθέσεις ενώπιον του ΕΔΔΑ μολονότι, σύμφωνα με το άρθρο 55 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 5 του σχεδίου συμφωνίας, δεν υπέχουν τέτοια υποχρέωση από απόψεως διεθνούς δικαίου.

68 — Το άρθρο 4, παράγραφος 2, του σχεδίου συμφωνίας προβλέπει ότι, μετά την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, το άρθρο 33 της ΕΣΔΑ θα επιγράφεται: «Υποθέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών». Εντούτοις, για λόγους απλοποίησης, διατηρώ τη φράση «διακρατικές υποθέσεις».

69 — Τέτοιες διαδικασίες σπανίζουν στην πράξη.

70 — Αποφάσεις Haegeman (EU:C:1974:41, σκέψη 5), IATA και ELFAA (EU:C:2006:10, σκέψη 36) και Air Transport Association of America κ.λπ. (EU:C:2011:864, σκέψη 73).

71 — Παράγραφος 74, τελευταία περίοδος, της επεξηγηματικής εκθέσεως.

115. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι, στο πλαίσιο διαφορών ενωσιακού δικαίου που έχουν σχέση με την ΕΣΔΑ, τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν πρόκειται σε καμία περίπτωση να παρακάμψουν την αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, πρέπει —κατά το πρότυπο του άρθρου 282 της Συμβάσεως των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας⁷²— να περιληφθεί στη σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως κανόνας πέραν του άρθρου 5 του σχεδίου συμφωνίας, ο οποίος όχι μόνο δεν θα θίγει το άρθρο 344 ΣΛΕΕ, αλλά αντιθέτως θα κατοχυρώνει την υπεροχή του έναντι του άρθρου 33 της ΕΣΔΑ. Επομένως, αν παρά ταύτα κινηθεί η ισχύουσα για τις διακρατικές υποθέσεις διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ, θα μπορεί να προταθεί κατ' αυτής ένσταση απαραδέκτου. Επιπροσθέτως, το ΕΔΔΑ, πριν αποφανθεί επί διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιόν του και έχει εισαχθεί με τη διαδικασία των διακρατικών υποθέσεων, θα είναι υποχρεωμένο, τουλάχιστον στις αμφισβητούμενες περιπτώσεις, να παράσχει στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή της διαδικασίας της προηγούμενης εξετάσεως, τη δυνατότητα να αποφανθεί επί του αν η ένδικη διαδικασία έχει ή όχι ως αντικείμενό της διαφορά ενωσιακού δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 344 ΣΛΕΕ.

116. Εντούτοις, η θέσπιση μιας τόσο αυστηρής ρυθμίσεως, η οποία εξάλλου δεν αντιστοιχεί σε καμία από τις συνήθεις πρακτικές που εφαρμόζονται στις διεθνείς συμφωνίες, δεν παρίσταται κατά τη γνώμη μου απολύτως αναγκαία για τη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρου 344 ΣΛΕΕ και, συνακόλουθα, για τη διαφύλαξη της αποκλειστικής αρμοδιότητας επιλύσεως διαφορών που έχει το Δικαστήριο.

117. Επιπροσθέτως, η θέσπιση στην προκειμένη περίπτωση ρητής ρυθμίσεως περί απαραδέκτου των προσφυγών που ασκούνται βάσει της διαδικασίας διακρατικών υποθέσεων ενώπιον του ΕΔΔΑ και περί υπεροχής του άρθρου 344 ΣΛΕΕ και η αναγωγή της ρυθμίσεως αυτής σε προϋπόθεση του συμβατού της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης θα οδηγούσε εμμέσως στο συμπέρασμα ότι πολλές διεθνείς συμφωνίες που έχει κατά το παρελθόν συνάψει η Ένωση βαρύνονται με ελάττωμα κατά το μέρος που δεν περιλαμβάνουν τέτοια ρήτρα.

118. Κατά την άποψή μου, για τη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρου 344 ΣΛΕΕ αρκεί η δυνατότητα κινήσεως της διαδικασίας κατά παραβάσεως έναντι όσων κρατών μελών υποβάλλουν τις σχετικές με το δίκαιο της Ένωσης διαφορές τους σε διεθνή όργανα διαφορετικά από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 258 ΣΛΕΕ έως 260 ΣΛΕΕ)⁷³, διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας είναι εν ανάγκη δυνατή η λήψη ασφαλιστικών μέτρων (άρθρο 279 ΣΛΕΕ)⁷⁴.

119. Συνοψίζοντας, φρονώ ότι το σχέδιο συμφωνίας δεν εγείρει, από νομικής απόψεως, αμφιβολίες ως προς το άρθρο 344 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8).

120. Αν παρά ταύτα το Δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 344 ΣΛΕΕ σε βαθμό μεγαλύτερο από αυτόν που προκύπτει επί του παρόντος από το σχέδιο συμφωνίας, μπορεί να εξαρτήσει το συμβατό της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ με τις Συνθήκες από δήλωση στην οποία θα πρέπει να προβούν η Ένωση και τα κράτη μέλη της κατά την προσχώρηση. Με τη δήλωση αυτή, η Ένωση και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να ανακοινώνουν, κατά τρόπο δεσμευτικό από απόψεως διεθνούς δικαίου, στα λοιπά συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ ότι στις μεταξύ τους διαφορές λόγω ενδεχόμενων παραβιάσεων της ΕΣΔΑ δεν προτίθενται να κινούν ενώπιον του ΕΔΔΑ τη διαδικασία του άρθρου 33 της ΕΣΔΑ, όταν το αντικείμενο της διαφοράς έχει σχέση με το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης⁷⁵.

72 — Που υπεγράφη στο Montego Bay στις 10 Δεκεμβρίου 1982 (ΕΕ 1998, L 179, σ. 1).

73 — Αυτό συνέβη στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (ΕΥ:C:2006:345).

74 — Το Δικαστήριο θα μπορούσε, με τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων, να υποχρεώσει το εμπλεκόμενο κράτος μέλος να δηλώσει, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του ΕΔΔΑ, ότι δεν επιθυμεί τη συνέχιση της διαδικασίας που κίνησε ενώπιόν του (άρθρο 37, στοιχείο α', της ΕΣΔΑ). Αν στη συνέχεια το Δικαστήριο κρίνει αβάσιμη την προσφυγή κατά παραβάσεως, το ΕΔΔΑ θα μπορεί σε κάθε περίπτωση να διατάξει την επανεγγραφή της διακρατικής προσφυγής στο πινάκιο (άρθρο 37, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ).

75 — Βλ. επ' αυτού, σημείο 8 του ψηφίσματος του Κοινοβουλίου του 2010 (προαναφερθέν στην υποσημείωση 30).

β) Οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και τον έλεγχο του κύρους των νομικών πράξεων της Ένωσης

121. Ανεξαρτήτως της ως άνω αποκλειστικής αρμοδιότητας προς επίλυση διαφορών την οποία τους παρέχει το άρθρο 344 ΣΛΕΕ, τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης είναι επιφορτισμένα, στο σύστημα έννομης προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης κατά τρόπο δεσμευτικό και μη υποκείμενο σε αμφισβήτηση και είναι αποκλειστικώς αρμόδια⁷⁶ για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης⁷⁷.

122. Η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν θα επιφέρει καταρχήν αλλαγές στο προαναφερθέν σύστημα. Πράγματι, οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ με τις οποίες διαπιστώνονται παραβιάσεις της ΕΣΔΑ έχουν αμιγώς διαπιστωτικό χαρακτήρα και παρέχουν στο εκάστοτε εμπλεκόμενο συμβαλλόμενο μέρος ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως για τη συμμόρφωσή του προς αυτές (άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ)⁷⁸. Επιπλέον, το ΕΔΔΑ με τις αποφάσεις του δεν εκφέρει κρίση σχετικά με τη δεσμευτική ερμηνεία και το κύρος των νομικών ρυθμίσεων των εμπλεκόμενων συμβαλλομένων μερών⁷⁹. Αντιθέτως, περιορίζεται στην ερμηνεία της ΕΣΔΑ και στη διαπίστωση ενδεχόμενων προσβολών των κατοχυρωμένων με τη Σύμβαση αυτή θεμελιωδών δικαιωμάτων.

123. Εντούτοις, το ΕΔΔΑ, με τις αποφάσεις του, προβαίνει κατ' ανάγκη σε εξέταση του εσωτερικού δικαίου των εμπλεκόμενων συμβαλλομένων μερών, στον βαθμό που η εξέταση αυτή είναι αναγκαία προκειμένου να αποφανθεί επί των προβαλλόμενων προσβολών των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ. Επομένως, οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ απηχούν κατ' ανάγκη τη συγκεκριμένη αντίληψή του σε σχέση με το περιεχόμενο και την έκταση εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί το ΕΔΔΑ να ελέγχει λυσιτελώς, παραδείγματος χάριν, αν τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται στην εσωτερική έννομη τάξη ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που απορρέουν από το δικαίωμα σε «αποτελεσματική προσφυγή» (άρθρο 13 της ΕΣΔΑ) ή αν οι επεμβάσεις σε ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΣΔΑ προβλέπονται στην εσωτερική έννομη τάξη «υπό του νόμου» (άρθρα 5, παράγραφος 1, 8, παράγραφος 2, 9, παράγραφος 2, 10, παράγραφος 2, και 11, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ)⁸⁰. Στο πνεύμα αυτό, το ΕΔΔΑ έχει σε ορισμένες αποφάσεις του εξετάσει ζητήματα δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της νομολογίας του Δικαστηρίου επί των ζητημάτων αυτών⁸¹.

124. Προκειμένου ακριβώς να διασφαλιστεί ότι σε ανάλογες περιπτώσεις δεν θα θιγούν οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης και ότι συγχρόνως θα ικανοποιούνται οι απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας εντός του συστήματος ελέγχου που καθιερώνει η ΕΣΔΑ, το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας προβλέπει τη διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως.

76 — Όσον αφορά την αποκλειστική αυτή αρμοδιότητα, βλ. γνωμοδότηση 1/00 (EU:C:2002:231, σκέψη 24) και απόφαση Foto-Frost (EU:C:1987:452, σκέψεις 15 έως 20).

77 — Διαφορετικοί κανόνες ισχύουν μόνο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ (βλ., επ' αυτού, άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ και άρθρο 275 ΣΛΕΕ, καθώς και τις εξηγήσεις που εκτέθηκαν στα σημεία 85 έως 101 της παρούσας γνώμης).

78 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 78 της παρούσας γνώμης.

79 — Παράγραφος 62, τελευταία περίοδος, της επεξηγηματικής εκθέσεως· βλ. επίσης ΕΔΔΑ, απόφαση Kruslin κατά Γαλλίας της 24ης Απριλίου 1990 (προσφυγή αριθ. 11801/85, σειρά Α, αριθ. 176-Α, § 29), και απόφαση W κατά Κάτω Χωρών της 20ής Ιανουαρίου 2009 (προσφυγή αριθ. 20689/08).

80 — Βλ., π.χ., ΕΔΔΑ, απόφαση Smirnov κατά Ρωσίας της 7ης Ιουνίου 2007 (προσφυγή αριθ. 71362/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-VII, § 45), καθώς και αποφάσεις Harju κατά Φινλανδίας της 15ης Φεβρουαρίου 2011 (προσφυγή αριθ. 56716/09, §§ 40 και 44) και Heino κατά Φινλανδίας (προσφυγή αριθ. 56720/09, § 45).

81 — Βλ., π.χ., ΕΔΔΑ, αποφάσεις Cantoni κατά Γαλλίας της 15ης Νοεμβρίου 1996 (προσφυγή αριθ. 17862/91, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 18ης Φεβρουαρίου 1999 (προσφυγή αριθ. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I), Bosphorus κατά Ιρλανδίας της 30ής Ιουνίου 2005 (προσφυγή αριθ. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), και M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας της 21ης Ιανουαρίου 2011 (προσφυγή αριθ. 30696/09, *Recueil des arrêts et décisions* 2011), καθώς και απόφαση Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij κ.λπ. κατά Κάτω Χωρών της 20ής Ιανουαρίου 2009 (προσφυγή αριθ. 13645/05).

Κατά το άρθρο αυτό, όταν η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι συνεναγόμενη σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει ακόμη εξετάσει το συμβατό ορισμένης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ πρέπει να του παράσχει το αναγκαίο χρονικό διάστημα για την εξέταση αυτή.

125. Όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο με το έγγραφο προβληματισμού που δημοσιοποίησε⁸², η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως είναι κατά βάση κατάλληλη και, επιπλέον, αναγκαία για τη διασφάλιση του σεβασμού των αρμοδιοτήτων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης ενόψει της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.

126. Μένει ωστόσο να εξεταστεί αν οι προϋποθέσεις της προηγούμενης εξετάσεως τις οποίες προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας τείνουν να καταστούν ιδιαίτερες αυστηρές με κίνδυνο να μπορούν να επηρεάσουν τις αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι τρεις:

- Το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως είναι αδιάσπαστα συνδεδεμένο με την ιδιότητα του συνεναγόμενου, με συνέπεια η προηγούμενη εξέταση από το Δικαστήριο να είναι εκ προοιμίου δυνατή μόνον όταν η Ένωση είναι συνεναγόμενη ενώπιον του ΕΔΔΑ.
- Η προηγούμενη εξέταση προβλέπεται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη εξετάσει το συμβατό της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ.
- Αντικείμενο της προηγούμενης εξετάσεως είναι το συμβατό του δικαίου της Ένωσης με εκείνα τα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΣΔΑ των οποίων προβάλλεται η προσβολή ενώπιον του ΕΔΔΑ.

127. Πρώτον, η συνάρτηση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως προς την ιδιότητα της Ένωσης ως συνεναγόμενης δύναται, κατά τη γνώμη μου, να διασφαλίσει τον σεβασμό των αρμοδιοτήτων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Ασφαλώς, από τη συνάρτηση αυτή προκύπτει εξ αντιδιαστολής ότι η προηγούμενη εξέταση εκ μέρους του Δικαστηρίου δεν είναι δυνατή όταν η προσφυγή που έχει ασκηθεί ενώπιον του ΕΔΔΑ στρέφεται κατά της ίδιας της Ένωσης ως εναγόμενης ή όταν η Ένωση δεν είναι διάδικος στην ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ ούτε ως εναγόμενη ούτε ως συνεναγόμενη. Σε καμία από τις δύο προαναφερθείσες περιπτώσεις, η έλλειψη δυνατότητας προηγούμενης εξετάσεως δεν δημιουργεί τον κίνδυνο να θιγούν οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης.

128. Ειδικότερα, αν εναγόμενη είναι η Ένωση, η υποχρέωση εξαντλήσεως των εσωτερικών ένδικων μέσων (άρθρο 35, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ) παρέχει ήδη τη διασφάλιση ότι η διαφορά δεν θα μπορεί να αχθεί ενώπιον του ΕΔΔΑ πριν δοθεί στα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης η δυνατότητα να αποφανθούν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, επί της ερμηνείας και του κύρους της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, αν η Ένωση δεν είναι εναγόμενη ή συνεναγόμενη, δηλαδή δεν είναι διάδικος στην ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ, δεν υπάρχει ούτως ή άλλως κίνδυνος να θιγούν οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης διότι η απόφαση που θα εκδώσει το ΕΔΔΑ, έστω και αν περιέχει εκτιμήσεις σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης, δεν θα είναι δεσμευτική για την Ένωση (βλ. άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ).

129. Δεύτερον, κίνδυνο να θιγούν οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης δεν προξενεί ούτε ο περιορισμός του μηχανισμού της προηγούμενης εξετάσεως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης δεν έχουν ακόμη αποφανθεί επί του συμβατού της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, αν τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν λάβει θέση με απόφασή τους που έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου επί συγκεκριμένου νομικού ζητήματος το οποίο καθίσταται σε μεταγενέστερο χρόνο αντικείμενο

82 — Προαναφερθέν στην υποσημείωση 38.

προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ, θα έχουν εκ του γεγονότος αυτού ασκήσει την αρμοδιότητά τους⁸³. Επομένως, στην περίπτωση αυτή της «ερμηνευθείσας πράξεως» (*acte éclairé*), ακόμη και τα δικαστήρια των κρατών μελών της Ένωσης που αποφαινόμενοι σε τελευταίο βαθμό δεν θα ήταν υποχρεωμένα να αποταθούν στο Δικαστήριο. Το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τη σχέση μεταξύ του ΕΔΔΑ και των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης.

130. Τρίτον, προβληματικός είναι αντιθέτως ο προβλεπόμενος με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας περιορισμός του μηχανισμού προηγούμενης εξετάσεως στα ζητήματα *συμβατότητας* (στη γαλλική γλώσσα: *compatibilité*, στη γερμανική: *Vereinbarkeit*, στην αγγλική: *compatibility*) του δικαίου της Ένωσης με τα κατοχυρωμένα από την ΕΣΔΑ θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων προβάλλεται προσβολή σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω⁸⁴, οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης ουδόλως περιορίζονται στον έλεγχο του κύρους των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, αλλά εκτείνονται με τον ίδιο ουσιαστικό τρόπο και στην ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων. Ακριβώς όταν πρόκειται περί ζητημάτων σχετικών με θεμελιώδη δικαιώματα αποκτά ιδιαίτερη σημασία η προαναφερθείσα αρμοδιότητα ερμηνείας που έχουν τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης διότι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η ερμηνεία αυτή αρκεί για να διασφαλιστεί ότι η επίμαχη διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν έρχεται σε αντίθεση με τα θεμελιώδη δικαιώματα⁸⁵. Τούτο ισχύει για τις διατάξεις τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου δικαίου.

131. Σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει προφανώς η Επιτροπή⁸⁶, αν το αντικείμενο της προηγούμενης εξετάσεως περιοριζόταν αμιγώς σε ζητήματα νομιμότητας ή κύρους, οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης θα θίγονταν σε σημαντικό βαθμό, διότι το Δικαστήριο θα είχε απλώς τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ «μαύρου ή άσπρου».

132. Είναι ευτύχημα ότι η αναφορά που κάνει το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας στην «εξέταση του συμβατού» είναι αυτή καθαυτήν αρκούντως ευρεία ώστε να καλύπτει τα ζητήματα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης και να καθιστά δυνατή την προηγούμενη εξέταση από το Δικαστήριο κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η σύμφωνη προς την ΕΣΔΑ ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης.

133. Εντούτοις, όπως προκύπτει από την επεξηγηματική έκθεση, η «εξέταση του συμβατού» κατά το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας έχει, στην περίπτωση του παράγωγου δικαίου της Ένωσης, απλώς και μόνο την έννοια ότι το Δικαστήριο εξετάζει το «κύρος» των διατάξεων που περιλαμβάνονται στις νομικές πράξεις των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης⁸⁷.

134. Το γεγονός ότι η επεξηγηματική έκθεση αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο τα ζητήματα του «κύρους» του παράγωγου δικαίου και τα ζητήματα του «συμβατού» προκαλεί σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως, όπως αυτό καθορίζεται με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας, αρκεί πράγματι για τη διασφάλιση του σεβασμού των αρμοδιοτήτων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Βεβαίως, ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία επιχείρησαν να υποβαθμίσουν τη σημασία της επεξηγηματικής εκθέσεως για την ερμηνεία του άρθρου 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας. Ωστόσο, η άποψη

83 — Όσον αφορά το ποιος είναι αρμόδιος να κρίνει αν τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν ήδη εξετάσει το ζήτημα του συμβατού της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ, βλ. κατωτέρω, σημεία 180 έως 184 της παρούσας γνώμης.

84 — Σημείο 121 της παρούσας γνώμης.

85 — Βλ., επ' αυτού, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Orkem* κατά Επιτροπής (374/87, EU:C:1989:387, ιδίως σκέψεις 28 και 32 έως 35), *Ordre des barreaux francophones et germanophone* κ.λπ. (C-305/05, EU:C:2007:383, ιδίως σκέψη 28) και *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, ιδίως σκέψη 68)· ομοίως, βλ. επίσης απόφαση *NS* (C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865, ιδίως σκέψεις 99, 100 και 106).

86 — Η Επιτροπή, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, ενέμεινε στην άποψή της ότι θα ακούσε κάλλιστα να περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως μόνο στα ζητήματα κύρους των πράξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης.

87 — Παράγραφος 66 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

αυτή δεν είναι πειστική, δεδομένου ότι η επεξηγηματική έκθεση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του συνόλου των κειμένων που αποτέλεσαν αντικείμενο των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ και ότι, σύμφωνα με τη βούληση των συντακτών της, πρέπει να της αναγνωριστεί η ίδια σημασία με τη συμφωνία⁸⁸.

135. Οι αμφιβολίες που διατυπώθηκαν ανωτέρω σχετικά με την έκταση εφαρμογής της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως μπορούν εν τέλει να αρθούν μόνο αν γίνει η διευκρίνιση ότι ο έλεγχος του συμβατού του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ, στον οποίο πρέπει να μπορεί να προβαίνει το Δικαστήριο μέσω της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας, αφορά ζητήματα ερμηνείας όχι μόνο στον τομέα του πρωτογενούς δικαίου, αλλά και στην περίπτωση του παράγωγου δικαίου. Η διευκρίνιση αυτή παρίσταται, κατά τη γνώμη μου, απολύτως αναγκαία για την εδραίωση ασφάλειας δικαίου. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι το σχέδιο συμφωνίας μπορεί να κριθεί συμβατό με τις Συνθήκες μόνον εφόσον γίνει η ως άνω διευκρίνιση.

γ) Οι συνέπειες του δέκατου έκτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ επί των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου

136. Τέλος, πρέπει να γίνει σύντομη αναφορά στο δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επί της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως, οι διάδικοι, απαντώντας σε ερωτήσεις των μελών του Δικαστηρίου, διατύπωσαν εν συντομία την άποψή τους για τις ενδεχόμενες συνέπειες του πρωτοκόλλου αυτού επί των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου.

137. Το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο, το οποίο έως σήμερα⁸⁹ έχει υπογραφεί μόνο από επτά κράτη μέλη της Ένωσης και δεν έχει κυρωθεί από κανένα από αυτά, προβλέπει την εισαγωγή μιας προαιρετικής «προδικαστικής διαδικασίας» στο σύστημα της ΕΣΔΑ, μέσω της οποίας ορισμένα ανώτατα δικαστήρια των συμβαλλομένων μερών στην ΕΣΔΑ μπορούν να υποβάλουν στο ΕΔΔΑ αίτηση για την έκδοση μη δεσμευτικής γνωμοδοτήσεως σχετικά με την ερμηνεία της ΕΣΔΑ.

138. Παρατηρείται καταρχάς ότι το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο δεν αποτελεί αυτό καθαυτό αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως, διότι δεν αποτελεί τμήμα των διεθνών συμφωνιών στις οποίες πρόκειται να προσχωρήσει η Ένωση δυνάμει του σχεδίου συμφωνίας προσχωρήσεως.

139. Εντούτοις, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να μπορεί το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο να επηρεάσει εμμέσως τον ρόλο του Δικαστηρίου, ακόμη και αν δεν κυρωθεί από την Ένωση αλλά από ορισμένα κράτη μέλη της. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η ΕΣΔΑ, συνεπεία της προσχωρήσεως, θα καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης, με συνέπεια να έχει το Δικαστήριο αρμοδιότητα να την ερμηνεύει στο πλαίσιο της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής (άρθρο 267 ΣΛΕΕ)⁹⁰. Εντούτοις, ο ρόλος του Δικαστηρίου αναφορικά με την ερμηνεία της ΕΣΔΑ σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης θα μπορούσε ενδεχομένως να διακυβευτεί αν τα ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών που έχουν κυρώσει το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ επιλέξουν, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του πρωτοκόλλου αυτού, να υποβάλουν ερωτήματα περί ερμηνείας της ΕΣΔΑ στο ΕΔΔΑ και όχι στο Δικαστήριο.

88 — Σημείο 9 της τελικής εκθέσεως.

89 — Ήτοι έως τις 6 Μαΐου 2014.

90 — Αποφάσεις Haegeman (ΕΥ:C:1974:41, σκέψη 6) και Brita (C-386/08, ΕΥ:C:2010:91, σκέψη 39).

140. Σε τελική ανάλυση, το φαινόμενο αυτό δεν είναι απόρροια της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Ακόμη και αν δεν υπήρχε σχέδιο προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ, τα δικαστήρια όσων κρατών μελών έχουν κυρώσει το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο θα μπορούν να υποβάλλουν στο ΕΔΔΑ ερωτήματα περί θεμελιωδών δικαιωμάτων σχετικά με την ερμηνεία της ΕΣΔΑ αντί να αποταθούν στο Δικαστήριο για να του υποβάλουν όμοια από απόψεως περιεχομένου ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

141. Για την επίλυση του ζητήματος αυτού, αρκεί η εφαρμογή του άρθρου 267, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο επιβάλλει στα αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό δικαστήρια των κρατών μελών την υποχρέωση να υποβάλλουν αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο. Το άρθρο 267, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ κατισχύει του εθνικού δικαίου και, ως εκ τούτου, διεθνών συμφωνιών τις οποίες έχουν κυρώσει ορισμένα από τα κράτη μέλη της Ένωσης, όπως συμβαίνει με το δέκατο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ. Επομένως, τα δικαστήρια των κρατών μελών που αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό, οσάκις επιλαμβάνονται ένδικης διαφοράς που έχει σχέση με το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, οφείλουν να υποβάλλουν τα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα ερωτήματά τους κατά προτεραιότητα στο Δικαστήριο και να συμμορφώνονται επίσης κατά προτεραιότητα με τις αποφάσεις του.

δ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

142. Συνοψίζοντας, διαπιστώνεται ότι το σχέδιο συμφωνίας δεν επηρεάζει τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τρόπο μη συμβατό προς το άρθρο 2, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), υπό τον όρο πάντως ότι, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως, θα περιληφθεί στο σχέδιο αυτό διευκρίνιση υπό την έννοια που εκτέθηκε στο σημείο 135 ανωτέρω.

2. Οι αρμοδιότητες των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης

143. Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης, και ειδικότερα του Κοινοβουλίου, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, δεν διακρίνεται κάποιος λόγος για τον οποίο θα μπορούσαν να τίγονται σε ορισμένο βαθμό λόγω της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Από τη διαδικασία για την έκδοση γνωμοδοτήσεως που έλαβε χώρα ενώπιον του Δικαστηρίου δεν προέκυψε κάποια ένδειξη σχετικά με πιθανό επηρεασμό των αρμοδιοτήτων αυτών.

α) Γενικές παρατηρήσεις

144. Επιβάλλεται η γενική παρατήρηση ότι, συνεπεία της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, όλα τα θεσμικά όργανά της, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, θα πρέπει να σέβονται τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνει η Σύμβαση αυτή. Όπως επισημάνθηκε σε άλλο σημείο⁹¹, η εν λόγω υποχρέωση είναι πάντως το αναγκαίο και επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ και δεν πρέπει να συγχέεται με το ζήτημα του επηρεασμού των αρμοδιοτήτων κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8).

145. Τα ζητήματα επί των οποίων τοποθετήθηκαν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη που μετείχαν στη διαδικασία για την έκδοση γνωμοδοτήσεως σχετικά με το ποιος μελλοντικά θα καθορίζει τη θέση της Ένωσης στα όργανα της ΕΣΔΑ ή του Συμβουλίου της Ευρώπης και ποιος θα εκπροσωπεί την Ένωση στα εν λόγω όργανα θα πρέπει να επιλυθούν στο πλαίσιο του επακριβούς καθορισμού των μέτρων που θα ληφθούν σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης προς εκτέλεση της

91 — Βλ. σημεία 40 έως 42 της παρούσας γνώμης.

σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχώρησης. Πράγματι, οποιοσδήποτε τυχόν επηρεασμός των αρμοδιοτήτων του τάδε ή του δείνα θεσμικού οργάνου δεν θα οφείλεται στη συμφωνία προσχώρησης, αλλά αποκλειστικώς στα μέτρα εκτελέσεώς της. Κατά συνέπεια, τα νομικά ζητήματα που τυχόν προκύπτουν θα πρέπει ενδεχομένως να αποτελέσουν αντικείμενο μελλοντικών ένδικων διαδικασιών⁹² και δεν μπορούν να εξεταστούν, έστω προληπτικώς, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως, δεδομένου ότι επί του παρόντος έχουν αμιγώς υποθετικό χαρακτήρα.

β) Το θεσμικό σύστημα επιβολής κυρώσεων της Ένωσης για παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού

146. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Δικαστήριο και οι μετέχοντες στη διαδικασία εξέτασαν εν συντομία το ζήτημα αν η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ καθιστά αναγκαία την τροποποίηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ή άλλες δομικού τύπου προσαρμογές στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού, ειδικότερα όσον αφορά την επιβολή οικονομικών κυρώσεων για παραβάσεις των άρθρων 101 ΣΛΕΕ και 102 ΣΛΕΕ. Πρέπει συναφώς να εξεταστεί, πρώτον, ο θεσμικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως αρχής ανταγωνισμού, δεύτερον, η αρχή «ne bis in idem» και, τρίτον, η αρχή της εύλογης διάρκειας της δίκης.

ι) Ο θεσμικός ρόλος της Επιτροπής ως αρχής ανταγωνισμού

147. Όταν τα άρθρα 101 ΣΛΕΕ και 102 ΣΛΕΕ εφαρμόζονται σε επίπεδο Ένωσης, η Επιτροπή επέχει θέση αρχής ανταγωνισμού και έχει την εξουσία να επιβάλλει στις επιχειρήσεις ή ενώσεις επιχειρήσεων ιδιαιτέρως αυστηρές οικονομικές κυρώσεις (πρόστιμα και χρηματικές ποινές), χωρίς προηγούμενη παρέμβαση οποιουδήποτε δικαιοδοτικού οργάνου (άρθρο 103, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, άρθρο 105 ΣΛΕΕ καθώς και άρθρα 23 και 24 του κανονισμού (ΕΚ) 1/2003⁹³). Στο σύστημα που καθιερώνουν οι ιδρυτικές Συνθήκες, ο θεσμικός αυτός ρόλος της Επιτροπής⁹⁴ έχει ιδιαίτερη σημασία στενά συνδεδεμένη με τη θεμελιώδη αποστολή περί διασφάλισης της λειτουργίας της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς.

148. Ορισμένοι υποστήριξαν ότι το σύστημα αυτό, το οποίο στηρίζεται στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων από την αρμόδια διοικητική αρχή, εγείρει ζητήματα σε σχέση με την ποινικοδικαική πτυχή του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη που κατοχυρώνεται με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

149. Οι αμφιβολίες αυτές δεν βρίσκουν κανένα έρεισμα στην υφιστάμενη νομολογία του ΕΔΔΑ. Ειδικότερα, όπως έχει διευκρινίσει το όργανο αυτό, οι διοικητικές κυρώσεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που επιβάλλονται στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού, όντως εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των δικονομικών εγγυήσεων που απορρέουν στον τομέα του ποινικού δικαίου από το

92 — Βλ., ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα, εκκρεμή υπόθεση C-73/13, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (ΕΥ:C:2013:299), στην οποία εξετάζονται ανάλογα ζητήματα, πλην όμως δεν έχουν σχέση με την ΕΣΔΑ.

93 — Κανονισμός (ΕΚ) 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης (ΕΕ 2003, L 1, σ. 1).

94 — Χάριν πληρότητας, παρατηρείται ότι η Επιτροπή δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για την εφαρμογή των άρθρων 101 ΣΛΕΕ και 102 ΣΛΕΕ. Στο μέτρο όμως κατά το οποίο προβλέπεται εφαρμογή του δικαίου ανταγωνισμού σε εθνικό επίπεδο, πολλά κράτη μέλη έχουν επίσης ιδρύσει αρχές ανταγωνισμού των οποίων η αποστολή και οι αρμοδιότητες είναι ανάλογες με εκείνες της Επιτροπής.

άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Εντούτοις, οι εν λόγω κυρώσεις δεν εντάσσονται στον «σκληρό πυρήνα» του ποινικού δικαίου —θα μπορούσαν μάλλον να χαρακτηριστούν ως *οιονεί ποινικές κυρώσεις*⁹⁵—, με αποτέλεσμα να μην πρέπει υποχρεωτικά να εφαρμόζεται επ' αυτών το σύνολο των ποινικοδικαικών εγγυήσεων του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ⁹⁶.

150. Προσφάτως, το ΕΔΔΑ αναγνώρισε ρητώς ότι οι αρχές ανταγωνισμού δύνανται να επιβάλλουν πρόστιμα για παραβάσεις της απαγορεύσεως συμπράξεων, εφόσον η εμπλεκόμενη επιχείρηση έχει τη δυνατότητα να προσβάλει την απόφαση περί επιβολής προστίμου στον τομέα του ανταγωνισμού ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου έχοντος πλήρη δικαιοδοσία (στη γαλλική γλώσσα: *pleine juridiction*, στη γερμανική: *vollumfängliche Prüfungsbefugnis*, στην αγγλική: *full jurisdiction*). Το σύστημα παροχής έννομης προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης πληροί την προϋπόθεση αυτή, όπως επιβεβαιώνουν τόσο η νομολογία του Δικαστηρίου⁹⁷ όσο και η νομολογία του ΕΔΔΑ⁹⁸.

151. Κατά συνέπεια, η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν απαιτεί, υπό το πρίσμα του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, καμία θεσμική μεταβολή του συστήματος επιβολής οικονομικών κυρώσεων για παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού.

ii) Η αρχή «ne bis in idem»

152. Η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν προϋποθέτει καμία τροποποίηση του συστήματος εφαρμογής των άρθρων 101 ΣΛΕΕ και 102 ΣΛΕΕ ούτε και υπό το πρίσμα της αρχής της άπαξ εκδικάσεως της ίδιας εγκληματικής πράξεως («ne bis in idem») που κατοχυρώνεται με το άρθρο 4, παράγραφος 1, του έβδομου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Πράγματι, το σχέδιο συμφωνίας δεν αφορά το εν λόγω πρωτόκολλο. Επομένως, η Ένωση, με την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ, δεν θα αναλάβει καμία υποχρέωση βάσει του διεθνούς δικαίου σχετικά με την αρχή «ne bis in idem». Ως εκ τούτου, όσον αφορά την επί του παρόντος σχεδιαζόμενη προσχώρηση στην ΕΣΔΑ, δεν συντρέχει ανάγκη για οποιαδήποτε ενέργεια σε σχέση με την αρχή «ne bis in idem», ακόμη και αν γίνει δεκτό —αντιθέτως προς όσα έχω υποστηρίξει⁹⁹— ότι η αντίληψη που επικρατεί σήμερα στο δίκαιο του ανταγωνισμού της Ένωσης για την αρχή αυτή δεν αντιστοιχεί (ακόμη) πλήρως στην αντίληψη στην οποία στηρίζεται το ΕΔΔΑ κατά την εξέταση υποθέσεων ποινικού ενδιαφέροντος.

iii) Η αρχής της εύλογης διάρκειας της δίκης

153. Τέλος, όσον αφορά την αρχή της εύλογης διάρκειας της δίκης, η οποία επίσης συνάγεται από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, σημειώνεται ότι η ισχύς της αρχής αυτής στο δίκαιο της Ένωσης είναι γενικώς αναγνωρισμένη (βλ. άρθρα 41, παράγραφος 1, και 47, παράγραφος 2, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) και ότι το Δικαστήριο έχει κληθεί συχνά να ελέγξει την τήρησή της, ιδίως σε υποθέσεις ανταγωνισμού.

95 — Βλ., επ' αυτού, τις προτάσεις μου στις υποθέσεις ETI κ.λπ. (C-280/06, EU:C:2007:404, σημείο 71), Toshiba Corporation κ.λπ. (C-17/10, EU:C:2011:552, σημείο 48) και Schenker κ.λπ. (C-681/11, EU:C:2013:126, σημείο 40). Τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν κατά πάγια νομολογία τις αρχές του ποινικού δικαίου σε υποθέσεις ευρωπαϊκού δικαίου ανταγωνισμού (βλ., όσον αφορά το τεκμήριο αθωότητας, απόφαση Hüls κατά Επιτροπής, C-199/92 P, EU:C:1999:358, σκέψεις 149 και 150, και, όσον αφορά τον κανόνα «ne bis in idem», απόφαση Toshiba Corporation κ.λπ., C-17/10, EU:C:2012:72, σκέψη 94).

96 — ΕΔΔΑ, απόφαση Jussila κατά Φινλανδίας της 23ης Νοεμβρίου 2006 (προσφυγή αριθ. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIV, § 43)· υπό την ίδια έννοια, ΕΔΔΑ, απόφαση Menarini Diagnostics κατά Ιταλίας της 27ης Σεπτεμβρίου 2011 (προσφυγή αριθ. 43509/08, § 62)· βλ. επίσης Δικαστήριο της ΕΖΕΣ, απόφαση της 18ης Απριλίου 2012, Posten Norge κατά Εποπτεύουσας Αρχής της ΕΖΕΣ (E-15/10, *EFTA Court Reports* 2012, σ. 246, σκέψεις 87 και 88) καθώς και απόφαση Schindler Holding κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-501/11 P, EU:C:2013:522, σκέψεις 33 έως 35).

97 — Αποφάσεις Otis κ.λπ. (C-199/11, EU:C:2012:684, ιδίως σκέψη 63), Chalkor κατά Επιτροπής (C-386/10 P, EU:C:2011:815, ιδίως σκέψη 67) και Schindler Holding κ.λπ. κατά Επιτροπής (EU:C:2013:522, ιδίως σκέψεις 33 έως 38) καθώς και, συμπληρωματικά, τα σημεία 27 έως 30 των προτάσεών μου στην τελευταία αυτή υπόθεση (EU:C:2013:248).

98 — ΕΔΔΑ, απόφαση Menarini Diagnostics κατά Ιταλίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 96 §§ 57 έως 67), σχετικά με εθνικό σύστημα εφαρμογής του δικαίου ανταγωνισμού ανάλογο προς το σύστημα της Ένωσης.

99 — Σημεία 111 έως 124 των προτάσεων στην υπόθεση Toshiba Corporation κ.λπ. (EU:C:2011:552).

154. Από το γεγονός και μόνο ότι σε πολλές επιμέρους περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή ως αρχή ανταγωνισμού¹⁰⁰ ή το Γενικό Δικαστήριο ως δικαιοδοτικό όργανο αποφαινόμενο σε πρώτο βαθμό¹⁰¹ παραβίασαν την εν λόγω αρχή δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, ενόψει της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως στην ΕΣΔΑ, θα πρέπει να πραγματοποιηθούν θεσμικές τροποποιήσεις εντός της Ένωσης.

155. Αντιθέτως, κατά τη γνώμη μου, πρωταρχική σημασία έχει να λάβουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όλα τα αναγκαία μέτρα για την πρόληψη τυχόν παραβιάσεων της αρχής της εύλογης διάρκειας της δίκης και για την επιβολή αποτελεσματικών κυρώσεων σε περίπτωση μη τηρήσεώς της. Δεν διακρίνω κανένα συγκεκριμένο στοιχείο από το οποίο να προκύπτει η πιθανή έλλειψη τέτοιων μέτρων¹⁰².

iv) Σύνοψη

156. Για τους ανωτέρω λόγους, συνάγω το συμπέρασμα, συντασσόμενη με την Επιτροπή και το Συμβούλιο, ότι η Ένωση μπορεί να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ χωρίς να χρειάζεται να τροποποιήσει τις υφιστάμενες αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της ή να προβεί σε άλλες δομικού τύπου προσαρμογές στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού.

Γ — Η διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης

157. Κατά το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), η συμφωνία προσχωρήσεως πρέπει επίσης «να εκφράζει την ανάγκη διαφύλαξης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης». Η πρώτη περίοδος της δηλώσεως αριθ. 2 εκφράζει επίσης τη βασική μέριμνα για τη «διατήρηση των ιδιαιτεροτήτων της έννομης τάξης της Ένωσης».

158. Η έννοια των όρων «ιδιαίτερα χαρακτηριστικά» ή «ιδιαιτερότητες» που περιλαμβάνονται αντιστοίχως στο πρωτόκολλο (αριθ. 8) και στη δήλωση αριθ. 2 είναι διττή: αφενός, η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν πρέπει να θίγει την αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης. Αφετέρου, η προσχώρηση αυτή πρέπει να διαφυλάσσει τις ιδιαιτερότητες της Ένωσης ως πολυεπίπεδου συστήματος.

159. Ως προς την αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης παρατηρείται ότι οι ιδρυτικές Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν ιδρύσει μια έννομη τάξη *suī generis*, ή, άλλως, μια *αυτόνομη έννομη τάξη*. Επί 50 και πλέον έτη, η προστασία της εν λόγω έννομης τάξεως αποτελεί έναν από τους βασικούς άξονες της νομολογίας του Δικαστηρίου¹⁰³ και χαίρει πλέον καθολικής αναγνώρισεως. Η αυτονομία αυτή δεν αποτελεί απλώς γνώρισμα των σχέσεων μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του δικαίου των κρατών μελών, αλλά πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη και στις σχέσεις με τρίτα κράτη και με διεθνείς οργανισμούς: όταν η Ένωση συνάπτει μια διεθνή συμφωνία, πρέπει να διασφαλίζεται ότι λόγω της συμφωνίας αυτής δεν θα θιγεί η αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης¹⁰⁴.

100 — Αποφάσεις *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied* κατά Επιτροπής (C-105/04 P, EU:C:2006:592, σκέψεις 35 έως 62) και *Technische Unie* κατά Επιτροπής (C-113/04 P, EU:C:2006:593, σκέψεις 40 έως 72)· βλ. επίσης τις προτάσεις μου στις υποθέσεις *Solvay* κατά Επιτροπής (C-109/10 P, EU:C:2011:256, σημεία 305 έως 310) και *Solvay* κατά Επιτροπής (C-110/10 P, EU:C:2011:257, σημεία 146 έως 151).

101 — Αποφάσεις *Baustahlgewebe* κατά Επιτροπής (C-185/95 P, EU:C:1998:608, σκέψεις 26 έως 47), *Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland* κατά Επιτροπής (C-385/07 P, EU:C:2009:456, σκέψεις 183 έως 188), *Gascogne Sack Deutschland* κατά Επιτροπής (C-40/12 P, EU:C:2013:768, σκέψεις 97 έως 102) και *FLSmidth* κατά Επιτροπής (C-138/12 P, EU:C:2014:284, σκέψεις 118 έως 123).

102 — Βλ. ιδίως τις πρόσφατες αποφάσεις *Gascogne Sack Deutschland* κατά Επιτροπής (EU:C:2013:768, σκέψεις 89 έως 96) και *FLSmidth* κατά Επιτροπής (EU:C:2014:284, σκέψεις 116 και 117).

103 — Βλ. τις θεμελιώδεις αποφάσεις *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1), *Costa* (6/64, EU:C:1964:66) και *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114, σκέψη 3) καθώς και, πιο πρόσφατα, γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 65).

104 — Γνωμοδότηση 1/91 (EU:C:1991:490, σκέψη 30), γνωμοδότηση 1/92 (EU:C:1992:189, σκέψη 18), γνωμοδότηση 1/00 (EU:C:2002:231, σκέψη 11) και γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 67).

160. Όσον αφορά τις ιδιαιτερότητες της Ένωσης ως *πολυεπίπεδου συστήματος*, πρέπει προ πάντων να ληφθεί υπόψη, στο πλαίσιο του ζητήματος που μας απασχολεί, ότι εντός της Ένωσης οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες κατανέμονται μεταξύ των εθνικών αρχών και των αρχών της Ένωσης δυνάμει πολυάριθμων διατάξεων του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου.

161. Στα επόμενα σημεία θα εξεταστεί αν το σχέδιο συμφωνίας ανταποκρίνεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης. Εκκινώντας από το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), θα πρέπει ειδικότερα να διερευνηθούν οι τρεις ακόλουθες πτυχές:

- η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ από την Ένωση (κεφάλαιο 1)¹⁰⁵,
- οι αρχές του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης (κεφάλαιο 2)¹⁰⁶ και
- οι μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του ορθού σωστού εναγομένου στις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ (κεφάλαιο 3)¹⁰⁷.

1. Η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ

162. Καταρχάς θα εξεταστεί αν η σχεδιαζόμενη αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ από την Ένωση ενδέχεται να θίγει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης [άρθρο 1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8)]. Είναι απορίας άξιον ότι, στην αίτησή της για την έκδοση γνωμοδότησεως, η Επιτροπή δεν αφιέρωσε ούτε μια λέξη σε αυτό το ζήτημα, το οποίο ωστόσο είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη νομική εκτίμηση του σχεδίου συμφωνίας. Πάντως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, το εν λόγω ζήτημα εξετάστηκε εκτενώς από τους μετέχοντες στη διαδικασία.

α) Γενικές παρατηρήσεις

163. Σε κανένα σημείο του σχεδίου συμφωνίας δεν διευκρινίζεται ρητώς ότι η Ένωση θα υπόκειται στη δικαιοδοσία του ΕΔΔΑ. Εντούτοις, αναγκαία συνέπεια του σχεδίου αυτού είναι ότι, όπως όλα τα λοιπά συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, έτσι και η Ένωση, με την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ, θα αναγνωρίσει τη δικαιοδοσία του ΕΔΔΑ¹⁰⁸.

164. Όπως υποστήριξαν πολλοί από τους μετέχοντες στη διαδικασία, το στοιχείο αυτό του εξωτερικού δικαστικού ελέγχου της τηρήσεως των ουσιαστών κανόνων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί τη σημαντικότερη αλλαγή σε σχέση με το ισχύον δίκαιο και γενικότερα θεωρείται ως το βασικό πλεονέκτημα της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ¹⁰⁹. Στο πλαίσιο αυτό, η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ από την Ένωση δεν πρέπει να θεωρηθεί απλώς ως οικειοθελής υποταγή¹¹⁰, αλλ' αντιθέτως ως ευκαιρία για περαιτέρω διεύρυνση του υφιστάμενου σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων διαλόγου μεταξύ του Δικαστηρίου μας και του ΕΔΔΑ ως δύο καθαρώς ευρωπαϊκών δικαιοδοτικών οργάνων (βλ., επ' αυτού, επίσης τη δεύτερη περίοδο της δηλώσεως αριθ. 2). Το ιδανικό αποτέλεσμα της συνεργασίας αυτής θα είναι η ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη και η συμβολή στην υλοποίηση των θεμελιακών αξιών στις οποίες στηρίζεται η Ένωση (άρθρο 2 ΣΕΕ).

105 — Σημεία 162 έως 196 της παρούσας γνώμης.

106 — Σημεία 197 έως 207 της παρούσας γνώμης.

107 — Σημεία 208 έως 235 της παρούσας γνώμης.

108 — Βλ. επίσης παράγραφο 26 της επεξηγηματικής εκθέσεως, στο οποίο υπογραμμίζεται ότι οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ σε διαδικασίες επί ατομικών προσφυγών και προσφυγών σε διακρατικές υποθέσεις, στις οποίες είναι διάδικος η Ένωση, θα είναι δεσμευτικές για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Δικαστηρίου.

109 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 1 της παρούσας γνώμης.

110 — Βλ. επίσης επ' αυτού, το ψήφισμα του Κοινοβουλίου του 2010 (σημείο 1, τελευταία περίπτωση), κατά το οποίο το ένα δικαιοδοτικό όργανο δεν είναι ιεραρχικώς υφιστάμενο του άλλου, αλλά καθένα από αυτά είναι εξειδικευμένο σε διαφορετικούς τομείς.

165. Όπως σαφώς προκύπτει από το άρθρο 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), το οποίο κάνει λόγο για «ειδικές διαδικασίες της ενδεχόμενης συμμετοχής της Ένωσης στα ελεγκτικά όργανα» της ΕΣΔΑ, η αφετηριακή παραδοχή των συντακτών της Συνθήκης της Λισσαβώνας είναι ότι η Ένωση θα αναγνωρίσει τη δικαιοδοσία του ΕΔΔΑ υπό τον όρο ότι η συμφωνία προσχωρήσεως θα περιλαμβάνει διατάξεις που αποσκοπούν στη διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης.

166. Στο ίδιο πνεύμα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι δεν αντιβαίνει καταρχήν στο δίκαιο της Ένωσης η σύναψη διεθνούς συμφωνίας δυνάμει της οποίας η Ένωση θα υπόκειται στις αποφάσεις διεθνούς δικαστηρίου αρμόδιου για την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων της συμφωνίας αυτής¹¹¹.

167. Δεδομένης της υφιστάμενης ευρείας συγκλίσεως μεταξύ της νομολογίας του ΕΔΔΑ και της νομολογίας των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, η τυπική αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ ως συνέπεια της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν πρόκειται, στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, να δημιουργήσει προβλήματα στην πράξη. Εντούτοις, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, με την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ, η Ένωση πρέπει οπωσδήποτε να είναι πλήρως προετοιμασμένη να αναγνωρίζει επίσης αποφάσεις του ΕΔΔΑ από τις οποίες θα προκύπτει ότι το ισχύον δίκαιο της Ένωσης δεν είναι συμβατό με την ΕΣΔΑ ή με τις οποίες θα διαπιστώνεται ότι η Ένωση παραβίασε σε μια συγκεκριμένη περίπτωση την ΕΣΔΑ¹¹².

168. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση εξετάστηκε αναλυτικά το ζήτημα αν το Δικαστήριο θα έπρεπε να επιφυλάξει στον εαυτό του την εξουσία να μην αναγνωρίζει εκείνες τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ που έρχονται σε σύγκρουση με τη συνταγματική ταυτότητα της Ένωσης, δηλαδή με την κατά κάποιον τρόπο ενωσιακή *δημόσια τάξη* (*ordre public*), ή που έχουν προδήλως εκδοθεί καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων του δικαιοδοτικού οργάνου του Στρασβούργου, δηλαδή είναι *ultra vires*.

169. Κατά τη γνώμη μου, στο παρόν στάδιο, δεν υφίσταται κανένας λόγος για να διατυπώσει το Δικαστήριο την προαναφερθείσα επιφύλαξη η οποία ανάγεται σε εκτιμήσεις συνταγματικής φύσεως.

170. Ασφαλώς, στη νομολογία των συνταγματικών δικαστηρίων ορισμένων κρατών μελών της Ένωσης μπορούν να εντοπιστούν τέτοιες επιφυλάξεις όσον αφορά τη σχέση του δικαίου της Ένωσης με το εθνικό δίκαιο¹¹³. Ωστόσο, δεν είμαι πεπεισμένη ότι η ίδια λογική μπορεί να ισχύσει και για τη σχέση του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ καθώς και για τη σχέση του Δικαστηρίου με το ΕΔΔΑ, ανεξαρτήτως του αν οι επιφυλάξεις αυτές αξιολογηθούν ως θεμιτές ή μη. Πράγματι, η ΕΣΔΑ δεν ιδρύει καμία υπερεθνική έννομη τάξη ανάλογη με το δίκαιο της Ένωσης που να έχει αφ' εαυτής υπεροχή και άμεσα αποτελέσματα στις έννομες τάξεις των συμβαλλομένων μερών. Επιπροσθέτως, τα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, όταν συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, διατηρούν κατά τα παγίως ισχύοντα ένα σαφώς μεγαλύτερο περιθώριο εκτιμήσεως από αυτό που διαθέτουν κατά κανόνα τα κράτη μέλη της Ένωσης σε σχέση με τη νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης.

111 — Γνωμοδότηση 1/91 (EU:C:1991:490, σκέψεις 40 και 70) και γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 74).

112 — Βλ. επίσης, επ' αυτού, σημεία 3 και 26 της διακηρύξεως του Μπράιτον.

113 — Γνωστότερες όλων είναι ενδεχομένως οι επιφυλάξεις που διατύπωσε στο πλαίσιο αυτό το Bundesverfassungsgericht (Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο), οι οποίες θα μπορούσαν να περιγραφούν με τις έννοιες «έλεγχος πράξεων που έχουν εκδοθεί καθ' υπέρβαση εξουσίας» (*Ultra-vires-Kontrolle*) και «έλεγχος ως προς τη συνταγματική ταυτότητα» (*Identitätskontrolle*) (βλ. Bundesverfassungsgericht, αποφάσεις *BVerfGE* 89, 155 σχετικά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και *BVerfGE* 123, 267 σχετικά με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας), καθώς και η θεωρία των «αντιορίων» (*controlimiti*) που επινόησε το Corte costituzionale (Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο· βλ. συναφώς τη θεμελιώδη απόφαση αριθ. 170 της 8ης Ιουνίου 1984, *Granital*).

171. Εντούτοις, αν στο μέλλον προκύψει η μάλλον απίθανη περίπτωση να προκαλέσει μια απόφαση του ΕΔΔΑ αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητά της με τις θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξεως της Ένωσης ή με τα δομικά χαρακτηριστικά του θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης, θα είναι καθήκον όχι μόνο του Δικαστηρίου, αλλά και των πολιτικών οργάνων καθώς και των κρατών μελών της Ένωσης να αναζητήσουν κατάλληλες λύσεις¹¹⁴. Το φάσμα των πιθανών λύσεων εκτείνεται από την τροποποίηση του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του πρωτογενούς δικαίου, έως την αποχώρηση της Ένωσης από το σύστημα της ΕΣΔΑ (άρθρο 58 της ΕΣΔΑ)¹¹⁵.

β) Οι ειδικές διατάξεις του σχεδίου συμφωνίας για τη διασφάλιση της αυτονομίας της έννομης τάξεως της Ένωσης

172. Όπως ειδικότερα προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να διαφυλαχθεί η αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης, η διεθνής συμφωνία πρέπει να διασφαλίζει ότι δεν θα θιγούν οι αρμοδιότητες της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της και ότι το προβλεπόμενο διεθνές δικαιοδοτικό όργανο δεν θα προβαίνει σε ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεσμευτική για την Ένωση και τα θεσμικά όργανά της¹¹⁶.

173. Έχω ήδη εξετάσει την πρώτη από τις ανωτέρω πτυχές, και συγκεκριμένα τη διαφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της, με τις παρατηρήσεις μου σχετικά με το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ και το άρθρο 2, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8)¹¹⁷. Αντιθέτως, όσον αφορά τη δεύτερη προαναφερθείσα πτυχή, πρέπει να εξεταστεί αν το σχέδιο συμφωνίας διασφαλίζει ότι το ΕΔΔΑ δεν θα προβαίνει, άμεσα ή έμμεσα, σε ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεσμευτική για την ίδια και για τα θεσμικά όργανά της.

174. Οι διατάξεις της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως σχετικά με τον καταλογισμό των πράξεων, μέτρων και παραλείψεων (άρθρο 1, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας) καθώς και ο μηχανισμός παθητικής ομοδικίας και η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως που προβλέπονται από αυτή (άρθρο 3 του σχεδίου συμφωνίας) θεσπίζουν καταρχήν κανόνες οι οποίοι είναι κατάλληλοι για να διασφαλίσουν ότι το ΕΔΔΑ δεν πρόκειται να προβαίνει σε ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεσμευτική για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ή για τα κράτη μέλη της. Κατά πόσον οι κανόνες αυτοί επαρκούν για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης εξαρτάται κυρίως από την εκτίμηση του ακριβούς περιεχομένου που θα έχουν οι εν λόγω κανόνες. Συναφώς, το σχέδιο συμφωνίας εγείρει κατά τη γνώμη μου τρία ζητήματα, τα οποία θα εξετάσω ευθύς αμέσως.

ι) Επί του καθορισμού των ευθυνών στη σχέση μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρο 3, παράγραφος 7, του σχεδίου συμφωνίας)

175. Το πρώτο ζήτημα το οποίο τίθεται σε σχέση με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης αφορά τον καθορισμό των ευθυνών στη σχέση μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της στην περίπτωση κατά την οποία είναι από κοινού διάδικοι σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ, είτε ως προσφεύγοντες είτε ως συνεναγόμενοι, και το ΕΔΔΑ, με την απόφασή του, διαπιστώνει παραβίαση της ΕΣΔΑ.

114 — Όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (ΕΥ:C:2008:461, σκέψη 285), οι υποχρεώσεις που επιβάλλει μια διεθνής συμφωνία δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την προσβολή των συνταγματικών αρχών των Συνθηκών.

115 — Η Επιτροπή επίσης αναφέρθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου στη δυνατότητα αποχώρησης.

116 — Γνωμοδότηση 1/00 (ΕΥ:C:2002:231, σκέψεις 11 έως 13)· βλ. επίσης γνωμοδότηση 1/91 (ΕΥ:C:1991:490, σκέψεις 41 έως 46 και 61 έως 65) και γνωμοδότηση 1/92 (ΕΥ:C:1992:189, σκέψεις 32 και 41).

117 — Βλ., επ' αυτού, ανωτέρω, σημεία 33 έως 104 και 105 έως 156 της παρούσας γνώμης.

176. Ομολογουμένως, το άρθρο 3, παράγραφος 7, πρώτο σκέλος της περιόδου, του σχεδίου συμφωνίας καθιερώνει τον κανόνα ότι ο εναγόμενος και ο συνεναγόμενος φέρουν από κοινού την ευθύνη για την παραβίαση της ΕΣΔΑ που τυχόν διαπιστώσει το ΕΔΔΑ. Κατά τον τρόπο αυτό, το ΕΔΔΑ απαλλάσσεται από την υποχρέωση να καθορίζει, βάσει του δικαίου της Ένωσης, ποιος, μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της, φέρει κατά το άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ την ευθύνη για την παραβίαση αυτή της εν λόγω Συμβάσεως. Στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, ο κανόνας αυτός έχει ενδεχομένως ως συνέπεια ότι το ΕΔΔΑ δεν θα πρέπει να προβαίνει σε δεσμευτική ερμηνεία των υφιστάμενων κατά το δίκαιο της Ένωσης αρμοδιοτήτων και ευθυνών της Ένωσης και των κρατών μελών της¹¹⁸.

177. Εντούτοις, το άρθρο 3, παράγραφος 7, δεύτερο σκέλος της περιόδου, του σχεδίου συμφωνίας παρέχει στο ΕΔΔΑ επίσης τη δυνατότητα να αποφαινεται ότι μόνο ο εναγόμενος ή μόνο ο συνεναγόμενος φέρει την ευθύνη για τη διαπιστωθείσα παραβίαση της ΕΣΔΑ. Η διαπίστωση αυτή προϋποθέτει την ακριβή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών αντιστοίχως του εναγομένου και του συνεναγόμενου, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι το ΕΔΔΑ θα πρέπει να λαμβάνει θέση, τουλάχιστον εμμέσως, επί των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης.

178. Ομολογουμένως, το σχέδιο συμφωνίας περιορίζει την προβλεπόμενη με το άρθρο 3, παράγραφος 7, δεύτερο σκέλος της περιόδου, δυνατότητα αποκλίσεως από την αρχή της κοινής ευθύνης μόνον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο εναγόμενος και ο συνεναγόμενος έχουν προβάλει αντίστοιχα επιχειρήματα ενώπιον του ΕΔΔΑ. Η ρήτρα αυτή, μολονότι είναι διατυπωμένη κατά τρόπο που δεν είναι πλήρως σαφής¹¹⁹, έχει προφανώς την έννοια ότι το ΕΔΔΑ μπορεί να αποκλίνει από την αρχή της κοινής ευθύνης για παραβιάσεις της ΕΣΔΑ, μόνον όταν ο εναγόμενος και ο συνεναγόμενος προβάλλουν *συγκλίνοντα* από απόψεως περιεχομένου επιχειρήματα.

179. Εντούτοις, το γεγονός ότι το άρθρο 3, παράγραφος 7, δεύτερο σκέλος της περιόδου, του σχεδίου συμφωνίας συναρτά την ως άνω δυνατότητα προς το περιεχόμενο των επιχειρημάτων του εναγομένου και του συνεναγόμενου δεν μεταβάλλει τη διαπίστωση ότι το ΕΔΔΑ, όταν εφαρμόζει την προαναφερθείσα ρήτρα κατά τρόπο δεσμευτικό για τα θεσμικά όργανα και για τα κράτη μέλη της Ένωσης, λαμβάνει θέση σχετικά με τις αντίστοιχες αρμοδιότητες και ευθύνες τους η οποία στηρίζεται στο δίκαιο της Ένωσης. Εντούτοις, το ΕΔΔΑ δεν έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε τέτοια ερμηνεία, ακόμη και όταν τα θεσμικά όργανα ή τα κράτη μέλη της Ένωσης έχουν συναινέσει σε αυτό, μέσω της προβολής συγκλινόντων από απόψεως περιεχομένου επιχειρημάτων. Πράγματι, από την αρχή της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης προκύπτει ότι μόνο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει την αρμοδιότητα να ερμηνεύει κατά τρόπο δεσμευτικό τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το άρθρο 3, παράγραφος 7, δεύτερο σκέλος της περιόδου, του σχεδίου συμφωνίας δεν είναι συμβατό με την αρχή της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης.

ii) Επί της εκτιμήσεως του ζητήματος περί του αν απαιτείται προηγούμενη εξέταση εκ μέρους του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

180. Το δεύτερο ζήτημα που τίθεται σε σχέση με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης αφορά την εκτίμηση του ζητήματος αν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση απαιτείται η ενεργοποίηση της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως από το Δικαστήριο.

118 — Βλ. επίσης επ' αυτού, παράγραφο 62 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

119 — Η επεξηγηματική έκθεση δεν περιλαμβάνει καμία διευκρίνιση κατάλληλη να άρει την εν λόγω ασάφεια. Μεταξύ άλλων, η παράγραφος 62 της εκθέσεως αυτής αναφέρεται μόνο στα επιχειρήματα που προβάλλει ο εναγόμενος και ο συνεναγόμενος.

181. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας, στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να παρέχεται το αναγκαίο χρονικό διάστημα προκειμένου, στο πλαίσιο της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως, να ελέγχει το συμβατό διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ, εφόσον δεν έχει ήδη προβεί στον έλεγχο αυτό. Επομένως, ιδιαίτερη σημασία για την ενεργοποίηση της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως έχει το αν το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί, στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης περιπτώσεως, επί του συμβατού της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ.

182. Ασφαλώς, σε πολλές περιπτώσεις η σχετική εκτίμηση δεν πρόκειται να δημιουργήσει ιδιαίτερες δυσκολίες, διότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου θα μπορεί ευχερώς να προκύψει αν, κατά το παρελθόν, το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί του συμβατού της επίμαχης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ. Εντούτοις, δεν αποκλείεται να υπάρξουν οριακές περιπτώσεις στις οποίες, παρά την προγενέστερη εξέταση της σχετικής διατάξεως του δικαίου της Ένωσης από το Δικαστήριο, εξακολουθεί να μην είναι σαφές αν όντως το Δικαστήριο διατύπωσε σε επαρκή βαθμό την κρίση του σχετικά με το συμβατό της επίμαχης διατάξεως με εκείνο το κατοχυρωμένο από την ΕΣΔΑ θεμελιώδες δικαίωμα του οποίου προβάλλεται η προσβολή ενώπιον του ΕΔΔΑ¹²⁰ ή αν εξέτασε γενικώς το συμβατό της διατάξεως από την ίδια νομική έποψη με αυτή η οποία είναι κρίσιμη στη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ¹²¹.

183. Δεν θα ήταν συμβατό με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης να παρέχεται, ακόμα και στις προαναφερθείσες οριακές περιπτώσεις, αποκλειστικώς και μόνο στο ΕΔΔΑ η δυνατότητα να κρίνει αν συντρέχει ανάγκη ενεργοποίησης της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως από το Δικαστήριο. Πράγματι, μόνο το Δικαστήριο είναι εν τέλει σε θέση να παρέχει αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με το αν έχει ήδη κατά το παρελθόν εξετάσει το συγκεκριμένο νομικό ζήτημα που έχει τεθεί στην κρίση του ΕΔΔΑ αναφορικά με το συμβατό ορισμένης διατάξεως του δικαίου της Ένωσης με ένα ή περισσότερα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ.

184. Ως εκ τούτου, προκειμένου να διαφυλαχθούν η αρχή της αυτονομίας της έννομης τάξεως της Ένωσης και οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου, πρέπει να διασφαλιστεί ότι, εν αμφιβολία, το ΕΔΔΑ θα ενεργοποιεί πάντοτε τη διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως κατά το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας. Το ΕΔΔΑ θα μπορεί να μην ενεργοποιεί την εν λόγω διαδικασία, μόνον εφόσον είναι πρόδηλο ότι τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν ήδη εξετάσει το συγκεκριμένο νομικό ζήτημα που αποτελεί αντικείμενο της ασκηθείσας ενώπιον του ΕΔΔΑ προσφυγής¹²². Κατά την άποψή μου, στο πλαίσιο αυτό είναι απολύτως αναγκαίο να υπάρξει σχετική διευκρίνιση με δεσμευτικό από απόψεως διεθνούς δικαίου χαρακτήρα, ώστε να διασφαλιστεί ότι ο μηχανισμός προηγούμενης εξετάσεως δεν θίγει την αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης.

120 — Μια πιθανή περίπτωση είναι να έχει εξετάσει το Δικαστήριο το συμβατό ορισμένης νομικής πράξεως της Ένωσης με *ορισμένο* θεμελιώδες δικαίωμα της ΕΣΔΑ (π.χ. με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ), όχι όμως με κάποιο *άλλο* θεμελιώδες δικαίωμα (π.χ. με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ), του οποίου η προβαλλόμενη προσβολή αποτελεί αντικείμενο ένδικης διαδικασίας ενώπιον του ΕΔΔΑ.

121 — Π.χ., το Δικαστήριο εξέτασε δύο φορές, από δύο εντελώς διαφορετικές σκοπιές, το κύρος της οδηγίας για τη «διατήρηση δεδομένων»: την πρώτη φορά σε σχέση με τη νομική της βάση και τη δεύτερη φορά υπό το πρίσμα ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων (βλ., αντιστοίχως, απόφαση Ιρλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-301/06, EU:C:2009:68, και απόφαση Digital Rights Ireland και Seitlinger κ.λπ., C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — Σε τελική ανάλυση, εγείρονται εν προκειμένω ζητήματα όμοια προς το ζήτημα της απαλλαγής των αποφαινόμενων σε τελευταίο βαθμό εθνικών δικαστηρίων από την υποχρέωσή τους να υποβάλλουν στο Δικαστήριο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 267, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ (βλ. τη βασική απόφαση Cilfit κ.λπ., EU:C:1982:335), οπότε τα ζητήματα αυτά πρέπει να επιλύονται με παρόμοιο τρόπο.

iii) Επί της διαφοράς στην έκταση των αρμοδιοτήτων του ΕΔΔΑ και των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ

185. Το τρίτο ζήτημα που μπορεί να τεθεί σε σχέση με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Ένωσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ¹²³.

186. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, υφίσταται διαφορά στην έκταση των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφενός (άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ), και των αρμοδιοτήτων του ΕΔΔΑ, αφετέρου. Τη διαφορά αυτή παραδέχθηκε, μεταξύ άλλων, το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως.

187. Κατά τον τρόπο αυτό, μετά την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ θα αποκτήσει τη δυνατότητα να επιλαμβάνεται προσφυγών φυσικών ή νομικών προσώπων και κρατών σε όλους τους επιμέρους τομείς του δικαίου της Ένωσης, επομένως και στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, και ενδεχομένως να διαπιστώνει παραβιάσεις της ΕΣΔΑ για τις οποίες θα μπορεί να κριθεί υπεύθυνη η Ένωση ως εναγόμενη κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας ή ως συνεναγόμενη κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, του εν λόγω σχεδίου¹²⁴.

188. Αντιθέτως, όπως επισημάνθηκε, τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 275 ΣΛΕΕ), ενώ κατά βάση εναπόκειται στα δικαστήρια των κρατών μελών της Ένωσης να μεριμνούν για τη διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στον τομέα αυτό (άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 274 ΣΛΕΕ). Επίσης, είναι αυτονόητο ότι η διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως (κατά το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας) μπορεί να ενεργοποιείται μόνο στο μέτρο κατά το οποίο οι ιδρυτικές Συνθήκες αναθέτουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης γενικά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και τον έλεγχο της νομιμότητας των σχετικών πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης· σε διαφορετική περίπτωση, οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου θα επεκτείνονταν κατά τρόπο μη συμβατό προς τα άρθρα 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ, 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 2, ΣΕΕ και 6, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ.

189. Με βάση αυτά τα δεδομένα, επιτρέπεται η Ένωση να αναγνωρίσει τη δικαιοδοσία του ΕΔΔΑ; Είναι συμβατή με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης η δυνατότητα του ΕΔΔΑ να ελέγχει το συμβατό με την ΕΣΔΑ των πράξεων, μέτρων ή παραλείψεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, τη στιγμή που τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης δεν έχουν —πλην όσων εξαιρέσεων προβλέπονται στο άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ— ανάλογη αρμοδιότητα να διενεργούν τέτοιον έλεγχο; Είναι αποδεκτό να ευθύνεται η Ένωση, ως εναγόμενη ή ως συνεναγόμενη, κατά το διεθνές δίκαιο για παραβιάσεις της ΕΣΔΑ στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, χωρίς συγχρόνως να διαθέτει στο εσωτερικό της επίπεδο δικά της υπερεθνικά δικαιοδοτικά όργανα που να έχουν την αρμοδιότητα να επιλαμβάνονται τέτοιων παραβιάσεων συμβάλλοντας στην τήρηση της ΕΣΔΑ;

190. Τα ζητήματα αυτά είναι εντελώς νέα. Πράγματι, εξ όσων γνωρίζω, το πρόβλημα της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης κατά τη σύναψη διεθνών συμφωνιών έχει μέχρι σήμερα ανακύψει μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπήρχε φόβος συγκρούσεως μεταξύ των αρμοδιοτήτων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης και των αρμοδιοτήτων διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου, όχι όμως και στην περίπτωση κατά την οποία οι αρμοδιότητες των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης υπολείπονται των αρμοδιοτήτων ενός διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου.

123 — Όσον αφορά το συναφές ζήτημα του αν οι ιδιαιτερότητες της ΚΕΠΠΑ καθιστούν δυνατή τη διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στον καλυπτόμενο από αυτή τομέα, βλ. σημεία 82 έως 103 της παρούσας γνώμης.

124 — Βλ., επ' αυτού, ανωτέρω, σημείο 83 της παρούσας γνώμης.

191. Κατά τη γνώμη μου, η αρχή της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης δεν εμποδίζει την Ένωση να αναγνωρίσει τη δικαιοδοσία διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου του οποίου οι αρμοδιότητες σε έναν συγκεκριμένο τομέα —στην προκειμένη περίπτωση, στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας— είναι ευρύτερες από τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως θεσμικού οργάνου.

192. Ομολογουμένως, κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης επιτάσσει να μεριμνά η Ένωση, κατά τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, ώστε να μη θίγονται οι αρμοδιότητές της όπως και εκείνες των θεσμικών οργάνων της και ώστε το τυχόν προβλεπόμενο διεθνές δικαιοδοτικό όργανο να μην έχει την εξουσία να προβαίνει σε ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεσμευτική για την ίδια και για τα θεσμικά όργανά της¹²⁵. Κατά τον τρόπο όμως αυτό, αποτρέπεται εν τέλει μόνο η τυχόν έκδοση αντίθετων αποφάσεων από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης, αφενός, και από το διεθνές δικαιοδοτικό όργανο, αφετέρου, και διαφυλάσσεται η ιδιάζουσα υπερεθνική δομή της Ένωσης¹²⁶.

193. Αντιθέτως, η έκδοση αντίθετων αποφάσεων και η τυχόν απειλή για την υπερεθνική δομή της Ένωσης είναι εκ προοιμίου αποκλεισμένες, δεδομένου ότι οι συντάκτες των ιδρυτικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχαν συνειδητά την πρόθεση να μη διαρρυθμίσουν έναν συγκεκριμένο τομέα, όπως είναι εν προκειμένω ο τομέας της ΚΕΠΠΑ, σε υπερεθνική βάση και να αποκλείσουν στον τομέα αυτό την ομοιόμορφη και αυτοτελή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης από δικό της δικαιοδοτικό όργανο. Η έλλειψη επαρκών διατάξεων *στο εσωτερικό της Ένωσης*, δυνάμει των οποίων και μόνο θα μπορούσε να διαφυλαχθεί η αυτονομία του δικαίου της Ένωσης, μόνο μετά βίας μπορεί να προβληθεί ως επιχείρημα κατά της αναγνώρισης της δικαιοδοσίας του δικαιοδοτικού οργάνου που λειτουργεί στο πλαίσιο διεθνούς οργανισμού. Εξάλλου, σε μια τέτοια περίπτωση, η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του εν λόγω διεθνούς οργάνου δεν αποδυναμώνει, αλλ' αντιθέτως ενισχύει την αποτελεσματικότητα της έννομης προστασίας των ιδιωτών.

194. Στην περίπτωση του σχεδίου προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, η βασιμότητα των ανωτέρω διαπιστώσεων ενισχύεται από το γεγονός ότι με το άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας ανέθεσαν με πλήρη γνώση τους στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την αρμοδιότητα και την αποστολή κατάρτισεως του εν λόγω σχεδίου *χωρίς* προηγουμένως να μεταβάλουν τη δομή της ΚΕΠΠΑ σε υπερεθνική και, ειδικότερα, *χωρίς* να προβλέψουν τη δυνατότητα πλήρους δικαστικού ελέγχου από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης. Επομένως, οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας προφανώς θεώρησαν ότι δεν υφίσταται αντίφαση μεταξύ των εξαιρετικά περιορισμένων αρμοδιοτήτων των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, αφενός, και της αναγνώρισης της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ συνεπεία της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, αφετέρου.

195. Όπως επισημάνθηκε, οι ανωτέρω διαπιστώσεις δεν εμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή της ΕΣΔΑ και την αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό, οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας επαφίενται στον ρόλο των εθνικών δικαστηρίων ως δεύτερου πυλώνα στο σύστημα έννομης προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα δικαστήρια αυτά εναπόκειται να διαπιστώνουν και να λαμβάνουν μέτρα για παραβιάσεις της ΕΣΔΑ στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και να συμβάλλουν στην τήρηση της ΕΣΔΑ (άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 274 ΣΛΕΕ) εκτός αν, κατ' εξαίρεση, τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης έχουν αρμοδιότητα δυνάμει του άρθρου 275, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ¹²⁷.

125 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 172 της παρούσας γνώμης.

126 — Βλ., ιδίως, όσον αφορά την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, γνωμοδότηση 1/91 (ΕΥ:C:1991:490, σκέψεις 34 και 35, 41 έως 46 και 61 έως 65) και γνωμοδότηση 1/92 (ΕΥ:C:1992:189, σκέψεις 32 και 41).

127 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 96 έως 103 της παρούσας γνώμης.

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

196. Δεν είναι ασύμβατη με τις Συνθήκες η αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ από την Ένωση συνεπεία της προσχωρήσεώς της στην ΕΣΔΑ, υπό την προϋπόθεση ότι στο σχέδιο θα περιληφθούν οι αναγκαίες διευκρινίσεις σχετικά με την εκτίμηση του αν είναι αναγκαία η ενεργοποίηση της διαδικασίας προηγούμενης εξετάσεως από το Δικαστήριο (άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου) και σχετικά με τον καθορισμό των ευθυνών του εναγομένου και του συνεναγόμενου (άρθρο 3, παράγραφος 7, του σχεδίου). Επίσης, η δυνατότητα του ΕΔΔΑ να επιλαμβάνεται, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, ζητημάτων τα οποία εκφεύγουν της αρμοδιότητας των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης δεν θίγει το συμβατό του σχεδίου συμφωνίας με τις Συνθήκες.

2. Οι αρχές του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης

197. Κατά πρώτο λόγο, η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης έναντι του δικαίου των κρατών μελών και το άμεσο αποτέλεσμα πολυάριθμων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης αποτελούν μέρος των ουσιαστών γνωρισμάτων που χαρακτηρίζουν την έννομη τάξη της Ένωσης ως νέα και αυτόνομη έννομη τάξη¹²⁸. Ως εκ τούτου, πρέπει, κατά δεύτερο λόγο, να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) αν η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ είναι ικανή να επηρεάσει το άμεσο αποτέλεσμα και την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης.

198. Όσον αφορά καταρχάς το *άμεσο αποτέλεσμα του δικαίου της Ένωσης*, η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν πρόκειται να εγείρει ιδιαίτερα ζητήματα. Με την έναρξη ισχύος της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως, η ΕΣΔΑ θα καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης¹²⁹. Επομένως, με την ιδιότητα αυτή, η ΕΣΔΑ θα παράγει άμεσα αποτελέσματα όπως και το δίκαιο της Ένωσης. Πράγματι, οι διατάξεις της ΕΣΔΑ, με τις οποίες κατοχυρώνονται κλασικά θεμελιώδη δικαιώματα και καθιερώνονται διαδικαστικοί κανόνες σχετικά με τις ατομικές προσφυγές ενώπιον του ΕΔΔΑ, είναι, από απόψεως περιεχομένου, απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως σαφείς, με αποτέλεσμα να μπορούν να τις επικαλούνται οι πολίτες της Ένωσης και, ενδεχομένως, οι επιχειρήσεις.

199. Κατά τον ίδιο τρόπο, στις περιπτώσεις οι οποίες ρυθμίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, η *υπεροχή του δικαίου της Ένωσης* έναντι του εθνικού δικαίου των κρατών μελών θα ισχύει και υπέρ της ΕΣΔΑ συνεπεία της προσχωρήσεως της Ένωσης στη Σύμβαση αυτή. Τούτο είναι απόρροια του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΕΕ, κατά το οποίο οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα κράτη μέλη¹³⁰.

200. Δυσχερέστερη πάντως είναι η εκτίμηση της θέσεως που θα κατέχει η ΕΣΔΑ στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου της έννομης τάξεως της Ένωσης.

201. Ειδικότερα, αφενός, η ΕΣΔΑ, ως διεθνής συμφωνία που θα έχει συναφθεί από την Ένωση, θα καταλάβει θέση μεταξύ του πρωτογενούς δικαίου και του λοιπού παράγωγου δικαίου: επομένως, η ΕΣΔΑ θα κατισχύει του λοιπού παράγωγου δικαίου, διότι θα δεσμεύει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ). Συγχρόνως, όμως, θα έχει κατώτερη τυπική ισχύ από το πρωτογενές δίκαιο, διότι η σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως έχει αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεως από την Επιτροπή κατόπιν σχετικής εξουσιοδοτικής αποφάσεως του Συμβουλίου, με συνέπεια να υπόκειται ως πράξη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί το Δικαστήριο (άρθρα 263, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, 267, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και, σε

128 — Γνωμοδότηση 1/91 (EU:C:1991:490, σκέψη 21) και γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 65).

129 — Αποφάσεις Haegeman (EU:C:1974:41, σκέψη 5), IATA και ELFAA (EU:C:2006:10, σκέψη 36) και Air Transport Association of America κ.λπ. (EU:C:2011:864, σκέψη 73).

130 — Όσον αφορά την ενδεχομένως αναγκαία στο παρόν πλαίσιο συνεκτίμηση της ιδιαίτερης καταστάσεως των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ, βλ. κατωτέρω, σημεία 249 έως 277 της παρούσας γνώμης.

προκαταρκτικό στάδιο, άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ). Η διαπίστωση αυτή δεν μπορεί να ανατραπεί από το γεγονός ότι η εν λόγω συμφωνία προσχωρήσεως χρήζει της εγκρίσεως των κρατών μελών δυνάμει των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων τους (άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, τελευταία περίοδος, ΣΛΕΕ).

202. Αφετέρου, αν από την «ενδιάμεση θέση» που θα καταλάβει η προαναφερθείσα σχεδιαζόμενη διεθνής συμφωνία μεταξύ του πρωτογενούς και του λοιπού παράγωγου δικαίου της Ένωσης μπορούσε να συναχθεί ότι οι ιδρυτικές Συνθήκες θα έχουν στο εξής απεριόριστη «υπεροχή» έναντι της ΕΣΔΑ, το συμπέρασμα αυτό δεν θα ανταποκρινόταν στην ιδιαίτερη σημασία της ΕΣΔΑ για την έννομη τάξη της Ένωσης.

203. Ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συνταγματική ισχύς με την οποία είναι περιβεβλημένη εντός της Ένωσης η υποχρέωση τηρήσεως των κατευθυντηρίων κανόνων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από την ΕΣΔΑ. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει, αφενός, από το άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ, κατά το οποίο τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την ΕΣΔΑ, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Αφετέρου, η ερμηνεία και η εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος έχει την ίδια τυπική ισχύ με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 6, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερο σκέλος της περιόδου, ΣΕΕ), πρέπει να γίνεται με άξονα την επιταγή περί ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής που προβλέπει το άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Χάρτη και κατά την οποία η ΕΣΔΑ πρέπει να θεωρείται ως το ελάχιστο ρυθμιστικό πλαίσιο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε επίπεδο Ένωσης.

204. Με βάση τα ανωτέρω, τυχόν σύγκρουση μεταξύ θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ και διατάξεως του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης δεν θα μπορεί να αρθεί με βάση και μόνο την κατώτερη τυπική ισχύ της ΕΣΔΑ σε σχέση με τις ιδρυτικές Συνθήκες της Ένωσης¹³¹. Αντιθέτως, από το άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ και το άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προκύπτει ότι, κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα κατοχυρωμένα με την ΕΣΔΑ θεμελιώδη δικαιώματα και ότι πρέπει πάντα να αναζητείται η λεπτή αποτελεσματική εξισορρόπηση μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των επίμαχων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου.

205. Η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν θα επιφέρει καμία ουσιώδη μεταβολή στην προαναφερθείσα υποχρέωση προς αναζήτηση αποτελεσματικής εξισορροπήσεως, η οποία απορρέει επί του παρόντος από το άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ και το άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

206. Βεβαίως, το ΕΔΔΑ ενδέχεται να μην καθορίσει την ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αφενός, και των επιταγών του γενικού συμφέροντος ή επίσης διαφόρων οικονομικών συμφερόντων, αφετέρου, κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο με τη μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου¹³². Στο μέτρο αυτό, η επικείμενη δέσμευση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης από τη νομολογία του ΕΔΔΑ λόγω της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ θα μπορεί κάλλιστα να έχει ως συνέπεια τη μετατόπιση του κέντρου βάρους, παραδείγματος χάριν όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των εφαρμοζόμενων στην εσωτερική αγορά της Ένωσης θεμελιωδών ελευθεριών. Πάντως, η πιθανή αυτή εξέλιξη θα αποτελεί αναπόφευκτη

131 — Βλ., επ' αυτού, επίσης απόφαση Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (EU:C:2008:461, σκέψεις 285 και 304), στην οποία το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι μεταξύ των συνταγματικών αρχών της Ένωσης περιλαμβάνεται η αρχή κατά την οποία όλες οι πράξεις της Ένωσης πρέπει να σέβονται τα δικαιώματα του ανθρώπου και ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί ένα από τα θεμέλια της Ένωσης.

132 — Όσον αφορά την προβληματική αυτή, βλ., ως αντιπροσωπευτικά παραδείγματα, μεταξύ άλλων αποφάσεις Schmidberger (C-112/20, EU:C:2003:333), Omega (C-36/02, EU:C:2004:614), International Transport Workers' Federation και Finish Seamen's Union («Viking», C-438/05, EU:C:2007:772), Laval και Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85) και Digital Rights Ireland και Seitlinger κ.λπ. (EU:C:2014:238).

συνέπεια της προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ και της αναγνώρισης της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ, όπως έχουν προβλεφθεί εκ των προτέρων από τους συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας με το άρθρο 6, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ και με το άρθρο 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8)¹³³.

207. Εν κατακλείδι, η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, όπως προβλέπεται με το σχέδιο συμφωνίας, δεν θίγει ούτε το άμεσο αποτέλεσμα ούτε την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης.

3. Οι μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του ορθού εναγομένου στις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ

208. Τέλος, πρέπει, κατά τρίτο λόγο, να εξεταστούν οι απαιτήσεις του άρθρου 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8). Η διάταξη αυτή ορίζει ότι πρέπει να διαφυλαχθούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης «όσον αφορά [...] τους μηχανισμούς που απαιτούνται για να εξασφαλίζεται ότι οι προσφυγές που ασκούν κράτη μη μέλη και οι ατομικές προσφυγές ορθώς στρέφονται κατά των κρατών μελών ή/και της Ένωσης, ανάλογα με την περίπτωση».

209. Σε αντίθεση με όσα θα μπορούσαν να συναχθούν από μια επιφανειακή προσέγγιση του άρθρου 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), όπως έχει αποδοθεί, μεταξύ άλλων, στη γερμανική γλώσσα, το ζήτημα που τίθεται στο πλαίσιο αυτό δεν είναι ο τρόπος προώθησης («Übermittlung») των προσφυγών, αλλά ο ορθός καθορισμός του εναγομένου που φέρει την ευθύνη. Όπως προκύπτει σαφώς από άλλες γλωσσικές αποδόσεις της εν λόγω διατάξεως, και ειδικότερα από το γαλλικό και από το αγγλικό κείμενο¹³⁴, ο σκοπός της είναι να διασφαλιστεί ότι οι ασκούμενες ενώπιον του ΕΔΔΑ προσφυγές ορθώς στρέφονται, αναλόγως της περιπτώσεως, κατά των κρατών μελών και/ή κατά της Ένωσης, ή με απλούστερη διατύπωση, ότι θα στρέφονται *κατά του ορθού ή κατά των ορθών εναγομένων*.

210. Η απαίτηση αυτή του άρθρου 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) οφείλεται μεταξύ άλλων στο γεγονός ότι στους τομείς ευθύνης της Ένωσης υπάρχει ένας περίπλοκος συνδυασμός πράξεων και αρμοδιοτήτων, αφενός, της Ένωσης και, αφετέρου, των κρατών μελών τα οποία, ειδικότερα, συμμετέχουν κατά κανόνα στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Το αποτέλεσμα είναι ότι στο πλαίσιο του συστήματος της ΕΣΔΑ διαμορφώνεται ένα ασυνήθιστο μείγμα όπου ένα ή περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ θεσπίζουν κανόνες (τα κράτη μέλη της Ένωσης θεσπίζουν το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης και τα θεσμικά όργανά της το παράγωγο δίκαιο) τους οποίους θέτουν σε εφαρμογή ένα άλλο ή περισσότερα άλλα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ (ενίοτε η ίδια η Ένωση, συχνότερα δε οι εθνικές αρχές)¹³⁵. Η κατάσταση μπορεί να δημιουργήσει δυσχέρειες για τον προσδιορισμό του ορθού εναγομένου στις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ οι οποίες έχουν σχέση με το δίκαιο της Ένωσης.

211. Επομένως, η απαίτηση περί ιδρύσεως των «μηχανισμών που απαιτούνται» για τον προσδιορισμό του ορθού εναγομένου, απαίτηση την οποία το άρθρο 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) ανάγει σε προϋπόθεση για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, πρέπει να εξεταστεί υπό το ανωτέρω πρίσμα. Η απαίτηση αυτή έχει ένα διττό σκοπό: αφενός, τέτοιοι μηχανισμοί θα παράσχουν στο ΕΔΔΑ τη δυνατότητα να ασκεί αποτελεσματική εποπτεία στο πλαίσιο ένδικων διαδικασιών επί ατομικών προσφυγών (άρθρο 34 της ΕΣΔΑ) στην περίπτωση κατά την οποία ο τρόπος εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης έναντι των ιδιωτών προβάλλεται ως αντίθετος προς την ΕΣΔΑ· τα δε λοιπά συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ θα δύνανται εξίσου να εκπληρώνουν τα καθήκοντα ελέγχου που

133 — Όσον αφορά την αναγνώριση της δικαιοδοσίας του ΕΔΔΑ, βλ. επίσης ανωτέρω, ιδίως, σημεία 163 έως 171 της παρούσας γνώμης.

134 — Στο γαλλικό κείμενο: «pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre [...]»· στο αγγλικό κείμενο: «to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are correctly addressed to [...]» (η υπογράμμιση δική μου).

135 — Παράγραφος 38 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

υπέχουν μέσω της διαδικασίας των διακρατικών υποθέσεων (άρθρο 33 της ΕΣΔΑ)¹³⁶. Αφετέρου, με τους μηχανισμούς αυτούς διασφαλίζεται ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη θα μπορούν να προασπίζονται αποτελεσματικά το δίκαιο της Ένωσης κατά τυχόν αιτιάσεων περί μη συμφωνίας του με την ΕΣΔΑ.

212. Οι κανόνες που περιλαμβάνονται στη συμφωνία προσχωρήσεως σχετικά με τον καταλογισμό των πράξεων, μέτρων ή παραλείψεων της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρο 1, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, και άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του εν λόγω σχεδίου), σε συνδυασμό με τον μηχανισμό της παθητικής ομοδικίας (άρθρο 3 του σχεδίου) αποσκοπούν στην επίτευξη αυτού ακριβώς του διττού σκοπού.

α) Εγγυήσεις αποτελεσματικής εποπτείας εντός του συστήματος ελέγχου της ΕΣΔΑ

213. Όσον αφορά τον πρώτο από τους δύο σκοπούς που επιδιώκει το άρθρο 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), και ειδικότερα την παροχή εγγυήσεων αποτελεσματικής εποπτείας εντός του συστήματος ελέγχου της ΕΣΔΑ, οι σχετικοί με τον καταλογισμό κανόνες που περιλαμβάνει το σχέδιο συμφωνίας καθιστούν δυνατό τον ασφαλή προσδιορισμό του εναγομένου κατά του οποίου ιδιώτες και συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ πρέπει να ασκούν την προσφυγή τους με την οποία προβάλλουν παραβίαση της εν λόγω Συμβάσεως από το δίκαιο της Ένωσης ή απορρέουσα από την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

214. Σύμφωνα με τους κανόνες περί καταλογισμού, η Ένωση φέρει ευθύνη μόνο για πράξεις, μέτρα ή παραλείψεις των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών, υπηρεσιών ή προσώπων που ενεργούν εξ ονόματός τους (άρθρο 1, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας), ενώ τα κράτη μέλη φέρουν ευθύνη μόνο για πράξεις, μέτρα ή παραλείψεις των εθνικών αρχών, ακόμη και αν αυτό οφείλεται στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης (άρθρο 1, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας).

215. Συγχρόνως, ο μηχανισμός παθητικής ομοδικίας αποσκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικής συμμορφώσεως προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ με τις οποίες διαπιστώνεται παραβίαση της ΕΣΔΑ απορρέουσα από το δίκαιο της Ένωσης ή από την εφαρμογή του δικαίου αυτού (άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ).

- Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, του σχεδίου συμφωνίας, η Ένωση προορίζεται να αποκτά την ιδιότητα του συνεναγόμενου, όταν ο προσφεύγων προβάλλει μεν παραβίαση της ΕΣΔΑ από τις εθνικές αρχές, αλλά στην πραγματικότητα αμφισβητεί το συμβατό του δικαίου της Ένωσης με τη Σύμβαση αυτή¹³⁷, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία η προβαλλόμενη παραβίαση θα μπορούσε να έχει αποφευχθεί μόνον εφόσον οι εθνικές αρχές δεν είχαν συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που απορρέουν για αυτές από το δίκαιο της Ένωσης.
- Αντιθέτως, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, του σχεδίου συμφωνίας, ο ρόλος του συνεναγόμενου προβλέπεται για τα κράτη μέλη, όταν ο προσφεύγων προβάλλει μεν παραβίαση της ΕΣΔΑ από θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, αλλά στην πραγματικότητα αμφισβητεί το συμβατό της Συνθήκης ΕΕ, της Συνθήκης ΛΕΕ ή άλλων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου¹³⁸,

136 — Βλ. επίσης παράγραφο 39 της επεξηγηματικής εκθέσεως, κατά το οποίο ο μηχανισμός παθητικής ομοδικίας αποτελεί μέσο προς «αποφυγή οποιουδήποτε κενού στο σύστημα της Συμβάσεως σε σχέση με τη συμμετοχή, την ευθύνη και τη δεσμευτικότητα» των αποφάσεων (στο γαλλικό κείμενο: «éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l'opposabilité»).

137 — Βλ., ως αντιπροσωπευτικά παραδείγματα, ΕΔΔΑ, απόφαση Bosphorus κατά Ιρλανδίας της 30ής Ιουνίου 2005 (προσφυγή αριθ. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), και απόφαση Cooperative Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij κ.λπ. κατά Κάτω Χωρών της 20ής Ιανουαρίου 2009 (προσφυγή αριθ. 13645/05).

138 — Το ζήτημα αυτό έχει τεθεί και κατά το παρελθόν· βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 18ης Φεβρουαρίου 1999 (προσφυγή αριθ. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία η προβαλλόμενη παραβίαση της ΕΣΔΑ θα μπορούσε να έχει αποφευχθεί μόνον εφόσον δεν είχαν τηρηθεί οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης.

216. Με απλή διατύπωση, εναγόμενος είναι εκείνος στον οποίο πρέπει να καταλογίζεται η αμφισβητούμενη πράξη, μέτρο ή παράλειψη, ενώ ο ρόλος του συνεναγόμενου προορίζεται για όποιον έχει την εξουσία να τροποποιεί, εφόσον συντρέχει περίπτωση, τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης προς τις οποίες συναρτάται η ως άνω πράξη, μέτρο ή παράλειψη¹³⁹: επομένως, στην περίπτωση του παράγωγου δικαίου της Ένωσης, συνεναγόμενος καθίσταται η Ένωση και στην περίπτωση του πρωτογενούς δικαίου, τα κράτη μέλη της Ένωσης.

217. Πάντως, πρόβλημα θα μπορούσε να δημιουργήσει το γεγονός ότι, κατά το σχέδιο συμφωνίας, κανένα από τα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ δεν έχει την *υποχρέωση* να αναλαμβάνει τον ρόλο του συνεναγόμενου σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ¹⁴⁰. Ειδικότερα, είναι θεωρητικά δυνατό ένα συμβαλλόμενο μέρος στην ΕΣΔΑ —είτε πρόκειται για την Ένωση είτε για κράτος μέλος της Ένωσης— να παραιτηθεί από τη δυνατότητά του να ζητήσει, με δική του πρωτοβουλία, να του επιτραπεί να μετάσχει στη διαδικασία ως συνεναγόμενος ή να αρνηθεί την πρόσκληση που τυχόν του απευθύνει το ΕΔΔΑ προκειμένου να μετάσχει στη διαδικασία ως συνεναγόμενος, ακόμη και όταν συντρέχουν σχετικώς οι προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2 ή παράγραφος 3, του σχεδίου συμφωνίας. Σε μια τέτοια περίπτωση, υφίσταται ο κίνδυνος μη αποτελεσματικής συμμορφώσεως προς απόφαση του ΕΔΔΑ με την οποία διαπιστώνεται παραβίαση της ΕΣΔΑ οφειλόμενη στο δίκαιο της Ένωσης, διότι η απόφαση αυτή δεν θα δεσμεύει εκείνον στον οποίο εναπόκειται να τροποποιήσει, εφόσον συντρέχει περίπτωση, το δίκαιο της Ένωσης, λόγω της μη συμμετοχής του στη σχετική ένδικη διαδικασία με την ιδιότητα του συνεναγόμενου.

218. Εκ πρώτης όψεως, η καλύτερη λύση στο πρόβλημα αυτό θα ήταν να είναι πάντα υποχρεωτική η συμμετοχή τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών της σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ με την ιδιότητα του συνεναγόμενου, όταν συντρέχουν οι αντικειμενικές προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2 ή παράγραφος 3, του σχεδίου συμφωνίας. Εντούτοις, μια τέτοια αυτόματη ενεργοποίηση του μηχανισμού της παθητικής ομοδικίας —μέσω, παραδείγματος χάριν, προσεπικλήσεως διατασσόμενης από το ΕΔΔΑ— θα ερχόταν ενδεχομένως σε σύγκρουση με την αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης¹⁴¹, διότι οι εσωτερικές αρχές της Ένωσης (σε επίπεδο Ένωσης ή σε επίπεδο κρατών μελών) δεν θα είχαν πλέον τη δυνατότητα να εκτιμούν με δική τους ευθύνη και κατά τρόπο μη επιδεχόμενο νομικής αμφισβήτησεως κατά πόσον τίθεται ζήτημα σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης και κατά πόσον επιβάλλεται η προάσπιση του δικαίου αυτού ενώπιον του ΕΔΔΑ.

219. Οι μετέχοντες στις διαπραγματεύσεις έλαβαν υπόψη τα ως άνω αντικρουόμενα συμφέροντα προβλέποντας ότι, κατά την υπογραφή της συμφωνίας προσχωρήσεως, η Ένωση θα καταθέσει σχετική μονομερή δήλωση¹⁴². Στο εν λόγω σχέδιο δηλώσεως, η Ένωση δεσμεύεται, μεταξύ άλλων, να μεριμνά ώστε, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, της συμφωνίας προσχωρήσεως, να ζητεί από το ΕΔΔΑ να της επιτρέψει να μετέχει στη διαδικασία ως συνεναγόμενη ή να αποδέχεται πρόσκληση εκ μέρους του ΕΔΔΑ για να μετάσχει με την ως άνω ιδιότητα στη σχετική ένδικη διαδικασία. Με τη δέσμευση αυτή, αφενός, διαφυλάσσεται η αυτονομία του δικαίου της Ένωσης και, αφετέρου, διασφαλίζεται ότι όλες οι ενδεχόμενες αποφάσεις του ΕΔΔΑ, των οποίων η εκτέλεση θα καθιστά αναγκαία τη λήψη μέτρων από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, θα είναι δεσμευτικές για την Ένωση λόγω της ιδιότητάς της ως συνεναγόμενης.

139 — Βλ., επ' αυτού, παράγραφο 56, τελευταία περίοδος, της επεξηγηματικής εκθέσεως.

140 — Παράγραφος 53 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

141 — Σχετικά με την αρχή της αυτονομίας, βλ., γενικώς, σημείο 159 της παρούσας γνώμης.

142 — Παράρτημα II της τελικής εκθέσεως.

220. Ομολογουμένως, στο σχέδιο συμφωνίας και στα παραρτήματά του δεν προβλέπεται ανάλογη δήλωση δεσμεύσεως των κρατών μελών της Ένωσης σε περίπτωση που ενώπιον του ΕΔΔΑ τίθεται ζήτημα ως προς το συμβατό του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ. Εντούτοις, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, μια τέτοια δέσμευση των κρατών μελών δεν είναι απολύτως αναγκαία διότι, δυνάμει της υποχρεώσεως ειλικρινούς συνεργασίας που υπέχουν εκ του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, οφείλουν ούτως ή άλλως να μετέχουν ως συνεναγόμενα σε όλες τις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ ως προς τις οποίες συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 3, του σχεδίου συμφωνίας. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης καλεί τα κράτη μέλη να ζητήσουν από το ΕΔΔΑ να τους επιτρέψει να μετάσχουν σε ένδικη διαδικασία ως συνεναγόμενα.

β) Εγγυήσεις αποτελεσματικής προασπίσεως του δικαίου της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ

221. Όσον αφορά τον δεύτερο από τους δύο σκοπούς που επιδιώκει το άρθρο 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), και συγκεκριμένα την καθιέρωση εγγυήσεων αποτελεσματικής προασπίσεως του δικαίου της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ, η επίτευξη του σκοπού αυτού απαιτεί να είναι η Ένωση και τα κράτη μέλη της πράγματι σε θέση να μετέχουν σε κάθε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ, όταν το κρίνουν αναγκαίο.

ι) Η έλλειψη επαρκών πληροφοριών σχετικά με εκκρεμείς υποθέσεις ενώπιον του ΕΔΔΑ

222. Η αποτελεσματική προάσπιση του δικαίου της Ένωσης προϋποθέτει κατά πρώτο λόγο ότι η Ένωση διαθέτει αξιόπιστες πληροφορίες για κάθε ένδικη διαδικασία που έχει κινηθεί ενώπιον του ΕΔΔΑ κατά ενός ή περισσότερων κρατών μελών της και στην οποία θα μπορούσε η ίδια να μετάσχει ως συνεναγόμενη κατ' εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 2, του σχεδίου συμφωνίας. Κατά τον ίδιο τρόπο, τα κράτη μέλη της Ένωσης πρέπει να λαμβάνουν γνώση κάθε ένδικης διαδικασίας που έχει κινηθεί κατά της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ και στην οποία θα μπορούσαν να μετάσχουν ως συνεναγόμενα δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, του σχεδίου συμφωνίας.

223. Όπως προκύπτει από την επεξηγηματική έκθεση επί του σχεδίου συμφωνίας, οι μετέχοντες στις διαπραγματεύσεις προφανώς θεώρησαν ότι το ισχύον σύστημα δημοσιεύσεως των εισαγόμενων ενώπιον του ΕΔΔΑ υποθέσεων και επιδόσεως των σχετικών δικογράφων στον εκάστοτε αντίδικο δύναται να διασφαλίσει τη διάδοση των αναγκαίων πληροφοριών¹⁴³.

224. Παρατηρείται συναφώς ότι —σε αντίθεση με όσα υποστήριξε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση— το ΕΔΔΑ δεν προβαίνει επί του παρόντος σε *καμία* συστηματική δημοσίευση των ασκούμενων ενώπιόν του προσφυγών, ακόμη και εκείνων που έχουν επιδοθεί στον αντίδικο. Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ δεν διαθέτει κανένα σύστημα επίσημης και τακτικής δημοσιεύσεως, ανάλογο με την *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* την οποία χρησιμοποιεί το Δικαστήριο για τη γνωστοποίηση των εισαγόμενων ενώπιόν του υποθέσεων και την περιγραφή του αντικειμένου της ένδικης διαφοράς. Σε αντίθεση με τον ιστότοπο του Δικαστηρίου, η ελεύθερα προσβάσιμη διαδικτυακή μηχανή αναζητήσεως του ΕΔΔΑ («HUDOC») δεν περιλαμβάνει συστηματική καταγραφή όλων των προσφυγών των οποίων η εκδίκαση εκκρεμεί ή οι οποίες έχουν ασκηθεί προσφάτως ενώπιόν του. Εξ όσων μπορώ να γνωρίζω, δεν προβλέπεται η αυτόματη διαβίβαση από το ΕΔΔΑ προς την Ένωση όλων των προσφυγών που επιδίδονται σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη και, αντιστρόφως, δεν προβλέπεται η συστηματική διαβίβαση στα κράτη μέλη της Ένωσης όλων των προσφυγών που κοινοποιούνται σε αυτήν.

143 — Παράγραφος 52, τελευταία περίοδος, της επεξηγηματικής εκθέσεως.

225. Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν μπορεί επί του παρόντος να γίνει δεκτό ότι το εφαρμοζόμενο από το ΕΔΔΑ σύστημα επιδόσεως και δημοσιεύσεως των ασκούμενων προσφυγών δύναται να διασφαλίσει την αξιόπιστη πληροφόρηση των εν δυνάμει συνεναγόμενων σχετικά με την ύπαρξη όλων των ένδικων διαδικασιών στις οποίες αυτοί θα μπορούσαν να ζητήσουν να μετάσχουν δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας.

226. Ορισμένοι από τους μετέχοντες στην παρούσα διαδικασία φρονούν ότι τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, λόγω της υποχρεώσεώς τους για ειλικρινή συνεργασία (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ), υποχρεούνται βάσει του δικαίου της Ένωσης σε αμοιβαία πληροφόρηση σχετικά με τις προσφυγές που τους επιδίδει το ΕΔΔΑ, υποχρέωση η οποία θα πρέπει ενδεχομένως να συγκεκριμενοποιηθεί με εκτελεστικά της συμφωνίας προσχωρήσεως μέτρα που θα ληφθούν σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης.

227. Δεν συμφωνώ με την άποψη αυτή. Η δυνατότητα ασκήσεως των δικονομικών δικαιωμάτων των εν δυνάμει συνεναγόμενων ενώπιον του ΕΔΔΑ δεν μπορεί να εξαρτάται από την προϋπόθεση της προηγούμενης έμμεσης πληροφορήσεώς τους, μέσω άλλων μετεχόντων στην επίμαχη ένδικη διαδικασία, για την ύπαρξη προσφυγής που έχει σχέση με το δίκαιο της Ένωσης. Προκειμένου να διασφαλιστεί στην πλήρη έκτασή της η πρακτική αποτελεσματικότητα των προβλεπόμενων με το άρθρο 3, παράγραφος 2, παράγραφος 3, και παράγραφος 5, του σχεδίου συμφωνίας δυνατοτήτων συμμετοχής της Ένωσης και των κρατών μελών της και προκειμένου να παρασχεθεί στην Ένωση και στα κράτη μέλη της η δυνατότητα να προασπίζονται υπό τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις το δίκαιο της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ, πρέπει να ανατεθεί στο ΕΔΔΑ το καθήκον να ενημερώνει αυτομάτως την Ένωση για όλες τις προσφυγές τις οποίες κοινοποιεί σε ένα ή σε περισσότερα κράτη μέλη της και, αντιστρόφως, να ενημερώνει συστηματικά όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης όταν κοινοποιεί προσφυγές στην Ένωση. Στην εποχή της ηλεκτρονικής επικοινωνίας και της ηλεκτρονικής διαβίβασεως και καταθέσεως εγγράφων, η ως άνω υποχρέωση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως υπερβολική διοικητική επιβάρυνση για το ΕΔΔΑ. Συγκριτικά, το Δικαστήριο παρέχει με δικά του μέσα σημαντικές πρακτικές πληροφορίες σε όλους όσους έχουν ενδεχομένως δικαίωμα να μετάσχουν στη σχετική ένδικη διαδικασία¹⁴⁴ και σε καμία περίπτωση δεν αναθέτει το καθήκον αυτό στον προσφεύγοντα/ενάγοντα ή στον καθού/εναγόμενο στο πλαίσιο της οικείας ένδικης διαδικασίας.

228. Η δυνατότητα που παρέχει το άρθρο 3, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας στο ΕΔΔΑ να προσκαλεί ένα συμβαλλόμενο μέρος να μετάσχει με την ιδιότητα του συνεναγόμενου στην οικεία ένδικη διαδικασία δεν αντισταθμίζει την έλλειψη συστηματικής πληροφορήσεως της Ένωσης και των κρατών μελών της σχετικά με τις προσφυγές που κοινοποιεί το ΕΔΔΑ στον κυρίως εναγόμενο. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη δεν επιβάλλει στο ΕΔΔΑ υποχρέωση να απευθύνει τέτοιες προσκλήσεις σε συστηματική βάση, αλλά του παρέχει διακριτική ευχέρεια να επιλέγει τις υποθέσεις στις οποίες θα κρίνει αναγκαία τη χρήση της δυνατότητας αυτής.

ii) Η εξουσία του ΕΔΔΑ να ελέγχει τον εύλογο χαρακτήρα των αιτήσεων παθητικής ομοδικίας

229. Πέραν των ανωτέρω, η αποτελεσματική προάσπιση του δικαίου της Ένωσης προϋποθέτει ότι η Ένωση θα μπορεί να μετέχει σε όλες τις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ στις οποίες, κατ' αυτήν, τίθεται ζήτημα συμβατού του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ. Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να έχουν τη δυνατότητα να μετέχουν σε όλες τις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ στις οποίες, κατά την άποψή τους, εγείρεται ζήτημα συμβατού του δικαίου της Ένωσης με την ΕΣΔΑ.

144 — Προς τον σκοπό αυτό, κάθε υπόθεση της οποίας επιλαμβάνονται τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης αποτελεί αντικείμενο ανακοινώσεως που δημοσιεύεται, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας, στον ιστότοπο του Δικαστηρίου καθώς και στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

230. Όπως όμως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 5, τρίτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας, το ΕΔΔΑ πρέπει να έχει την εξουσία να ελέγχει τον εύλογο από απόψεως περιεχομένου χαρακτήρα των αιτήσεων της Ένωσης και των κρατών μελών περί συμμετοχής τους στην οικεία ένδικη διαδικασία με την ιδιότητα του συνεναγόμενου. Επομένως, το ΕΔΔΑ θα έχει ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την αποδοχή αιτήσεως συμμετοχής με την ως άνω ιδιότητα. Ορισμένοι από τους μετέχοντες στην παρούσα διαδικασία επιχείρησαν να υποβαθμίσουν τη σημασία του προαναφερθέντος περιθωρίου εκτιμήσεως. Όλοι πάντως οι μετέχοντες στη διαδικασία κάθε άλλο παρά συμφώνησαν ως προς την έκταση του περιθωρίου εκτιμήσεως του ΕΔΔΑ¹⁴⁵. Οι διαφορετικές αυτές απόψεις καταδεικνύουν ότι ο μελετώμενος έλεγχος σχετικά με τον εύλογο χαρακτήρα των αιτήσεων δημιουργεί σοβαρή αβεβαιότητα για τις δυνατότητες συμμετοχής των εν δυνάμει συνεναγόμενων.

231. Κατά τη γνώμη μου, ο ως άνω έλεγχος είναι ικανός να διακυβεύσει την επίτευξη του σκοπού της αποτελεσματικής προασπίσεως του δικαίου της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ, από τον οποίο διαπνέεται το άρθρο 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8). Πράγματι, μολονότι θα πρέπει να αναμένεται ότι το ΕΔΔΑ κατά κανόνα θα αποδέχεται τις αιτήσεις συμμετοχής με την ιδιότητα του συνεναγόμενου, εντούτοις δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να κρίνει σε ορισμένες περιπτώσεις ότι οι λόγοι που προβάλλονται προς στήριξη ορισμένης αιτήσεως δεν είναι εύλογοι. Σε μια τέτοια περίπτωση, η Ένωση ή τα κράτη μέλη της θα αποκλείονταν από τη συμμετοχή στην οικεία ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ, παρά το γεγονός ότι έκριναν αναγκαία την προάσπιση του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής.

232. Κατά τα λοιπά, το ενδεχόμενο αυτό δεν θα ήταν συμβατό με την αυτονομία της έννομης τάξεως της Ένωσης. Η αυτονομία αυτή προϋποθέτει ότι η Ένωση ή τα κράτη μέλη της δύνανται, με δική τους ευθύνη και χωρίς την παρεμβολή οποιουδήποτε οργάνου εκτός του συστήματος της Ένωσης, να αποφασίζουν αν ορισμένη υπόθεση έχει σχέση με το δίκαιο της Ένωσης και, κατά συνέπεια, να κρίνουν αν είναι αναγκαία η συμμετοχή τους στη σχετική διαδικασία με την ιδιότητα του συνεναγόμενου.

233. Το ανωτέρω πρόδηλο κενό στη διαμόρφωση του μηχανισμού παθητικής ομοδικίας, όπως αυτός έχει προβλεφθεί με το σχέδιο συμφωνίας, δεν καλύπτεται από τη δυνατότητα που παρέχει το άρθρο 36, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ στα συμβαλλόμενα μέρη να μετέχουν ως «τρίτοι» στις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ. Πράγματι, η αποδοχή της συμμετοχής τρίτων δεν είναι, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, αποτέλεσμα αυτόματης εφαρμογής αλλά προϊόν της διακριτικής ευχέρειας του ΕΔΔΑ («μπορεί»).

234. Στο πλαίσιο αυτό, η σύγκριση με τους ισχύοντες κανόνες διαδικασίας του Δικαστηρίου παρουσιάζει ενδεχομένως ενδιαφέρον. Οι κανόνες αυτοί παρέχουν σε όσα θεσμικά όργανα της Ένωσης μετέχουν στη νομοθετική λειτουργία καθώς και στα κράτη μέλη το δικαίωμα να παρεμβαίνουν, ανεξαρτήτως της δικαιολογήσεως οποιουδήποτε εννόμου συμφέροντος, σε όλες τις διεξαγόμενες ένδικες διαδικασίες, χωρίς το Δικαστήριο να περιορίζει το δικαίωμα αυτό ασκώντας οποιαδήποτε διακριτική ευχέρεια ή οποιουδήποτε είδους έλεγχο ως προς τον εύλογο χαρακτήρα της παρεμβάσεως¹⁴⁶. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν έκφανση της ιδιαίτερης ευθύνης που φέρουν τα εν λόγω θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη σε σχέση με την έννομη τάξη της Ένωσης.

145 — Ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία φρονούν ότι το άρθρο 3, παράγραφος 5, τρίτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας παρέχει απλώς στο ΕΔΔΑ τη δυνατότητα να βεβαιώνεται ότι η αίτηση είναι αιτιολογημένη ενώ, κατ' άλλους, το ΕΔΔΑ θα δύναται επίσης να εξετάζει την αίτηση επί της ουσίας και να κρίνει αν οι λόγοι που τη στηρίζουν είναι εκ πρώτης όψεως βάσιμοι.

146 — Σχετικά με τη συμμετοχή στις διαδικασίες προδικαστικών παραπομπών, βλ. άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης· σχετικά με τη συμμετοχή στις διαδικασίες επί ευθειών προσφυγών και επί αναρέσεων, βλ. άρθρο 40, παράγραφος 1, του εν λόγω Οργανισμού και άρθρο 131, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

γ) Σύνοψη

235. Ο σχεδιαζόμενος μηχανισμός παθητικής ομοδικίας, όπως προβλέπεται με το άρθρο 3 του σχεδίου συμφωνίας, μπορεί να χαρακτηριστεί συμβατός με το άρθρο 1, στοιχείο β', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), μόνον εφόσον διασφαλιστεί, αφενός, η συστηματική και άνευ εξαιρέσεων πληροφόρηση των εν δυνάμει συνεναγόμενων σχετικά με την ύπαρξη όλων των ένδικων διαδικασιών στις οποίες αυτοί θα μπορούσαν να ζητήσουν να τους επιτραπεί να μετάσχουν με την ιδιότητα του συνεναγόμενου δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, του σχεδίου συμφωνίας και, αφετέρου, η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου εκ μέρους του ΕΔΔΑ σχετικά με τον εύλογο χαρακτήρα των αιτήσεων που υποβάλλονται δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, τρίτη περίοδος, του εν λόγω σχεδίου.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

236. Ανακεφαλαιώνοντας, διαπιστώνεται ότι το σχέδιο συμφωνίας μπορεί να κριθεί συμβατό με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης μόνον εφόσον επέλθουν οι τροποποιήσεις που εκτέθηκαν ανωτέρω στα σημεία 179, 184 και 235.

Δ — Τα αναγκαία μέτρα για τη συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ

237. Πέραν των ανωτέρω, το άρθρο 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) ορίζει ότι η σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως πρέπει να εκφράζει την ανάγκη διαφύλαξης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης «όσον αφορά τις ειδικές διαδικασίες της ενδεχόμενης συμμετοχής της Ένωσης στα ελεγκτικά όργανα» της ΕΣΔΑ.

238. Η Ένωση, με την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ, θα μετέχει σε δύο όργανα ελέγχου που προβλέπει η Σύμβαση: στο ΕΔΔΑ, δηλαδή στο όργανο δικαστικού ελέγχου, και στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, δηλαδή στο όργανο πολιτικού ελέγχου.

1. Η συμμετοχή της Ένωσης στο ΕΔΔΑ

239. Όσον αφορά καταρχάς τη συμμετοχή της Ένωσης στο ΕΔΔΑ, ο σχεδιαζόμενος μηχανισμός παθητικής ομοδικίας και η μελετώμενη διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως, όπως προβλέπονται με το άρθρο 3 του σχεδίου συμφωνίας, αποτελούν ειδικές διαδικασίες κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8). Όπως επισημάνθηκε σε άλλο σημείο, οι διαδικασίες αυτές είναι κατά βάση κατάλληλες για τη διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης σε περίπτωση προσχωρήσεως αυτής στην ΕΣΔΑ. Απλώς σε ορισμένα σημεία επιβάλλονται τροποποιήσεις, συμπληρώσεις και διευκρινίσεις όσον αφορά τη λειτουργία των μηχανισμών αυτών¹⁴⁷.

240. Εξάλλου, είναι αυτονόητο ότι η Ένωση θα έχει το δικαίωμα να λαμβάνει μέρος στην εκλογή των δικαστών του ΕΔΔΑ μέσω της συμμετοχής αντιπροσωπείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθρο 6 του σχεδίου συμφωνίας και άρθρο 22 της ΕΣΔΑ). Το ίδιο θα ισχύει και για το δικαίωμα της Ένωσης να προτείνει τους δικούς της υποψηφίους για τη θέση δικαστή στο ΕΔΔΑ. Στο πλαίσιο αυτό, δεν απαιτείται η λήψη ιδιαίτερων μέτρων με σκοπό τη διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, υπό το πρίσμα του άρθρου 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), αρκεί, όπως

¹⁴⁷ — Βλ., επ' αυτού, ανωτέρω, σημεία 135, 179, 184 και 235 της παρούσας γνώμης.

προβλέπει το σχέδιο συμφωνίας, αφενός μεν η Ένωση να μετέχει στην εκλογή των δικαστών του ΕΔΔΑ ως ισότιμο συμβαλλόμενο μέρος στην ΕΣΔΑ, αφετέρου δε ο δικαστής που θα διορίζεται κατόπιν προτάσεως της Ένωσης να μετέχει στη δικαιοδοτική δραστηριότητα του ΕΔΔΑ ως ισότιμο μέλος του οργάνου αυτού¹⁴⁸.

2. Η συμμετοχή της Ένωσης στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης

241. Στη συνέχεια, όσον αφορά τη συμμετοχή της Ένωσης στις εργασίες της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, το άρθρο 7 του σχεδίου συμφωνίας, σε συνδυασμό με τον «κανόνα αριθ. 18» του σχεδίου¹⁴⁹, περιλαμβάνει ορισμένες ρυθμίσεις σχετικά με την πλειοψηφία που απαιτείται για τις αποφάσεις που λαμβάνει η εν λόγω επιτροπή κατά την άσκηση του καθήκοντός της εποπτείας που υπέχει αναφορικά με τη συμμόρφωση προς τις οριστικές δικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ (άρθρο 46, παράγραφοι 2 έως 5, της ΕΣΔΑ) και την εφαρμογή φιλικών διακανονισμών (άρθρο 39, παράγραφος 4, της ΕΣΔΑ) σε υποθέσεις στις οποίες είναι διάδικος η Ένωση.

242. Ειδικότερα, η παράγραφος 2 του κανόνα αριθ. 18 προβλέπει ότι για τη λήψη τελικών αποφάσεων για την υποβολή ορισμένης διαφοράς στο ΕΔΔΑ αρκούν οι ψήφοι του ενός τέταρτου των εκπροσώπων που έχουν δικαίωμα να λαμβάνουν μέρος στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Υπουργών. Ακόμη και μια τέτοια «ισχνή μειοψηφία» καθιστά δυνατή την υποβολή στο ΕΔΔΑ προσφυγών λόγω παραβάσεως και αιτήσεων ερμηνείας δικαστικών αποφάσεων.

243. Η θέσπιση των ειδικών αυτών ρυθμίσεων οφείλεται στο γεγονός ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη της, λόγω της απορρέουσας από το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεώς τους για ειλικρινή συνεργασία (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ), αναμένεται να ψηφίζουν συντονισμένα εντός της Επιτροπής Υπουργών όσον αφορά ενδεχόμενες παραβιάσεις της ΕΣΔΑ που έχουν σχέση με το δίκαιο της Ένωσης¹⁵⁰. Ωστόσο, προκειμένου να καταστεί δυνατός ο αποτελεσματικός εξωτερικός έλεγχος των πράξεων, μέτρων ή παραλείψεων της Ένωσης και των κρατών μελών της από την Επιτροπή Υπουργών, οι κανόνες ψηφοφορίας πρέπει να προσαρμοστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην μπορεί η Ένωση από μόνη της να εμποδίζει τη λήψη αποφάσεων¹⁵¹.

244. Ομολογουμένως, το αποτέλεσμα των προαναφερθεισών ειδικών ρυθμίσεων είναι ότι τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν είναι κράτη μέλη της Ένωσης αποκτούν βαρύνοντα λόγο κατά τις εργασίες της Επιτροπής Υπουργών στις περιπτώσεις που αφορούν τον έλεγχο της τηρήσεως των υποχρεώσεων που υπέχει η Ένωση δυνάμει της ΕΣΔΑ. Οι εν λόγω ειδικές ρυθμίσεις πιθανόν θα έχουν ως συνέπεια να «περιέχονται σε μειοψηφία» η Ένωση και τα κράτη μέλη της —μολονότι τυπικώς έχουν στην πραγματικότητα την αριθμητική υπεροχή— στις ψηφοφορίες με αντικείμενο την εποπτεία της συμμορφώσεως προς αποφάσεις και φιλικούς διακανονισμούς στις υποθέσεις στις οποίες είναι διάδικος η Ένωση. Εξάλλου, δεδομένου ότι η Επιτροπή Υπουργών είναι πολιτικό όργανο, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο, σε περίπτωση διαφωνίας, τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν είναι μέλη της Ένωσης να εκφράσουν ψήφο η οποία, σε αντίθεση με ό,τι απαιτείται, δεν λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης.

148 — Παράγραφος 77 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

149 — Ο νέος αυτός κανόνας διαδικασίας, ο οποίος επιγράφεται «Αποφάσεις και φιλικοί διακανονισμοί στις υποθέσεις στις οποίες είναι διάδικος η Ευρωπαϊκή Ένωση», θα προστεθεί στους «Κανόνες της Επιτροπής Υπουργών για την εποπτεία της εκτελέσεως των αποφάσεων και των όρων των φιλικών διακανονισμών» (βλ. παράρτημα III της τελικής εκθέσεως).

150 — Παράγραφος 82 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

151 — Παράγραφοι 84 έως 92 της επεξηγηματικής εκθέσεως.

245. Εντούτοις, εγγενές χαρακτηριστικό του προβλεπόμενου συστήματος συλλογικών εγγυήσεων στο πλαίσιο του οποίου προβλέπεται αποτελεσματικός εξωτερικός έλεγχος¹⁵² είναι ότι τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν είναι μέλη της Ένωσης ενδέχεται να προκαλέσουν αποφάσεις αντίθετες προς τη βούληση της Ένωσης και των κρατών μελών της, όταν φρονούν ότι η Ένωση δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που της έχουν επιβληθεί με απόφαση του ΕΔΔΑ ή με φιλικό διακανονισμό τον οποίο αποδέχθηκε. Αν το σχέδιο δεν περιλάμβανε τις σχεδιαζόμενες ειδικές ρυθμίσεις, η Ένωση και τα κράτη μέλη της θα διέθεταν εντός της Επιτροπής Υπουργών δικαίωμα αρνησικυρίας για τις υποθέσεις που την/τα αφορούν, πράγμα το οποίο θα κλόνιζε εν τέλει τα θεμέλια του συστήματος εξωτερικού ελέγχου.

246. Ωστόσο, ο κίνδυνος που υφίσταται για τις ιδιαιτερότητες της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης είναι περιορισμένος, δεδομένου ότι η Επιτροπή Υπουργών δεν λαμβάνει μόνη της οριστική απόφαση σχετικά με το αν η Ένωση συμμορφώθηκε νομοτύπως με απόφαση της οποίας είναι αποδέκτης ή με φιλικό διακανονισμό τον οποίο αποδέχθηκε. Αντιθέτως, η απόφαση της Επιτροπής Υπουργών στηρίζεται σε πολιτικές εκτιμήσεις και, ως εκ τούτου, έχει απλώς ως συνέπεια ότι το ΕΔΔΑ θα προβεί (εκ νέου) σε νομική εξέταση της υποθέσεως.

247. Συνοψίζοντας, οι ρυθμίσεις σχετικά με τις εργασίες της Επιτροπής Υπουργών παρίστανται ως ικανές να διασφαλίσουν τις ιδιαιτερότητες της Ένωσης όσον αφορά τη συμμετοχή της στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ. Επομένως, δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ως προς το συμβατό των ρυθμίσεων αυτών με τις Συνθήκες.

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

248. Κατόπιν των ανωτέρω (και με την επιφύλαξη των παρατηρήσεων στα σημεία 135, 179, 184 και 235, ανωτέρω, και στο σημείο 265 κατωτέρω), από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι οι περιλαμβανόμενοι στο σχέδιο συμφωνίας κανόνες για τη συμμετοχή της Ένωσης στα όργανα ελέγχου που προβλέπει η ΕΣΔΑ δεν ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης ή είναι ασύμβατοι με τις Συνθήκες.

Ε — Η συνεκτίμηση της ιδιαίτερης καταστάσεως των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ

249. Τέλος, κατά το άρθρο 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), πρέπει να διασφαλιστεί ότι καμία από τις διατάξεις της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως δεν επηρεάζει «την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών» της Ένωσης όσον αφορά την ΕΣΔΑ, και ειδικότερα σε σχέση με τρεις πτυχές:

- πρώτον, σε σχέση με τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ (βλ. το αμέσως επόμενο κεφάλαιο 1)·
- δεύτερον, σε σχέση με επείγοντα μέτρα που ενδέχεται να λάβουν τα κράτη μέλη κατ' εφαρμογή του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ (βλ. κεφάλαιο 2 κατωτέρω) και
- τρίτον, σε σχέση με τυχόν επιφυλάξεις που διατυπώσουν τα κράτη μέλη της Ένωσης κατ' εφαρμογή του άρθρου 57 της ΕΣΔΑ (βλ. κεφάλαιο 3 κατωτέρω).

250. Πέραν των τριών αυτών πτυχών, θα πρέπει να εξεταστεί ο πιθανός κίνδυνος που μπορεί να συνεπάγεται η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ για την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ αναφορικά με τον μηχανισμό της παθητικής ομοδικίας (βλ. κεφάλαιο 4 κατωτέρω).

¹⁵² — Η σημασία της αποτελεσματικής και δίκαιης εποπτείας από την Επιτροπή Υπουργών υπογραμμίζεται επίσης στο σημείο 27 της διακηρύξεως του Μπράιτον.

1. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ

251. Όσον αφορά καταρχάς την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών της Ένωσης σε σχέση με τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ, υπενθυμίζεται ότι το σύνολο των εν λόγω νομικών κειμένων δεν έχει κατ' ανάγκη κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη¹⁵³. Για τον λόγο αυτό, σκοπός του άρθρου 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) είναι να διασφαλιστεί ότι η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν θα έχει ως έμμεση συνέπεια τη δέσμευση των κρατών μελών από τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ στα οποία δεν έχουν (ακόμη) αυτά προσχωρήσει ως συμβαλλόμενα μέρη.

252. Εν πάση περιπτώσει, η σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως θα έχει μόνο ως συνέπεια την προσχώρηση της Ένωσης στο πρώτο και στο έκτο πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ. Όλα τα κράτη μέλη έχουν ήδη προσχωρήσει στα εν λόγω πρωτόκολλα. Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται στο πλαίσιο αυτό «ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών» την οποία θα μπορούσε να επηρεάσει η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.

253. Πάντως, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως δεν απαιτείται να εξεταστεί το ζήτημα αν τυχόν μεταγενέστερη προσχώρηση της Ένωσης σε άλλα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ στα οποία δεν έχει προσχωρήσει το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης είναι συμβατή με το άρθρο 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) που αποτελεί τμήμα των κανόνων του πρωτογενούς δικαίου, διότι πρόκειται προς το παρόν για αμιγώς υποθετικό ζήτημα το οποίο δεν εντάσσεται στην υπό εξέλιξη διαδικασία προσχωρήσεως. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, εναπόκειται στα κράτη μέλη, λαμβανομένης υπόψη της ειδικής απαιτήσεως περί κυρώσεως που προβλέπεται στο άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, τελευταία περίοδος, ΣΛΕΕ, να μεριμνούν, στο πλαίσιο κάθε μελλοντικής προσχωρήσεως της Ένωσης σε πρόσθετο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, ώστε να υφίσταται συνοχή μεταξύ των δικών τους υποχρεώσεων και των διεθνών υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η Ένωση.

254. Χάριν πληρότητας υπενθυμίζεται ότι *από απόψεως περιεχομένου* το δίκαιο της Ένωσης εμπνέεται από μακρού από τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ, παρά το γεγονός ότι σε αυτά δεν έχει προσχωρήσει το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης. Αφενός, τα εν λόγω πρόσθετα πρωτόκολλα έχουν ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων¹⁵⁴ και, αφετέρου, μπορούν να έχουν σημασία κατά τον καθορισμό του περιεχομένου ορισμένων γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης¹⁵⁵ (βλ. επίσης άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ). Δεν αποκλείεται να μπορεί το γεγονός ότι το δίκαιο της Ένωσης και τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης λαμβάνουν υπόψη, από απόψεως περιεχομένου και μόνο, τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ να επηρεάσει την κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με τη Σύμβαση αυτή — παραδείγματος χάριν όσον αφορά τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη όταν θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Εντούτοις, πρόκειται για πάγιο φαινόμενο που παρατηρείται στο δίκαιο της Ένωσης, όπως αυτό έχει μέχρι σήμερα διαμορφωθεί, και όχι για συνέπεια της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.

255. Κατά συνέπεια, η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν συνεπάγεται συνολικά καμία μεταβολή της καταστάσεως των κρατών μελών σε σχέση με τα πρόσθετα πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ, μεταβολή την οποία το άρθρο 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) έχει ως σκοπό να αποτρέψει.

153 — Τα πρόσθετα πρωτόκολλα αριθ. 4, 7, 12 και 13 της ΕΣΔΑ δεν έχουν ακόμη κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης.

154 — Βλ., ιδίως, τις επεξηγήσεις επί των άρθρων 19, 50 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17).

155 — Βλ., π.χ., επί της γενικής αρχής «ne bis in idem», αποφάσεις *Limburgse Vinyl Maatschappij* κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P έως C-252/99 P και C-254/99 P, ΕΥ:C:2002:582, σκέψη 59) και *Showa Denko* κατά Επιτροπής (C-289/04 P, ΕΥ:C:2006:431, σκέψη 50).

2. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ

256. Η ρήτρα του επείγοντος κατά το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν, σε περιορισμένες περιπτώσεις, «μέτρα» που παρεκκλίνουν από τις υποχρεώσεις που προβλέπει η ΕΣΔΑ «[ε]ν περιπτώσει πολέμου ή ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωή του έθνους».

257. Η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν θα επιφέρει καμία μεταβολή στην προαναφερθείσα δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν επείγοντα μέτρα. Καμία διάταξη του σχεδίου συμφωνίας δεν περιορίζει την εξουσία των κρατών μελών να κάνουν χρήση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ. Ούτε και το γεγονός ότι, με την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, η Σύμβαση αυτή θα καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης και, κατά το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, θα χαίρει, ως δίκαιο της Ένωσης, υπεροχής έναντι του εθνικού δικαίου¹⁵⁶, επηρεάζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να εφαρμόζουν επείγοντα μέτρα. Πράγματι, όπως οι λοιπές διατάξεις της ΕΣΔΑ, έτσι και το άρθρο 15 αυτής θα ενσωματωθεί στο δίκαιο της Ένωσης. Κατά τα λοιπά, το δίκαιο της Ένωσης περιλαμβάνει στο άρθρο 347 ΣΛΕΕ ρήτρα επείγοντος ανάλογη προς τη ρήτρα του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ, η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν κατ' ουσίαν τα ίδια μέτρα με τα μέτρα που επιτρέπεται να λαμβάνονται κατ' εφαρμογή της ΕΣΔΑ.

258. Επομένως, δεν υπάρχει κανένας λόγος ανησυχίας ότι η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ θα επηρεάσει καθ' οιονδήποτε τρόπο την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ.

3. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με τις επιφυλάξεις που μπορούν να διατυπώνουν κατά το διεθνές δίκαιο έναντι της ΕΣΔΑ

259. Μένει να εξεταστεί αν το σχέδιο συμφωνίας μπορεί να επηρεάσει την ιδιαίτερη κατάσταση όσων κρατών μελών έχουν διατυπώσει επιφυλάξεις κατά το διεθνές δίκαιο έναντι ορισμένης διατάξεως της ΕΣΔΑ, όπως επιτρέπει το άρθρο 57 της Συμβάσεως αυτής. Το ζήτημα αυτό μπορεί να διερευνηθεί από δύο διαφορετικές σκοπιές: αφενός, υπό το πρίσμα της αρχής της κοινής ευθύνης του εναγομένου και του συνεναγόμενου, όπως προβλέπεται από το σχέδιο της συμφωνίας προσχωρήσεως (βλ. ευθύς αμέσως ενότητα α'), και, αφετέρου, υπό το πρίσμα της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης έναντι του εθνικού δικαίου, υπεροχής η οποία θα ισχύει και για την ΕΣΔΑ συνεπεία της προσχωρήσεως της Ένωσης σε αυτήν [βλ. ενότητα β', κατωτέρω].

α) Η αρχή της κοινής ευθύνης του εναγομένου και του συνεναγόμενου

260. Ένας από τους σκοπούς του άρθρου 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) είναι να αποτραπεί το οφειλόμενο στην προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ ενδεχόμενο καταδίκης ενός κράτους μέλους της Ένωσης από το ΕΔΔΑ για την παράβαση συγκεκριμένης διατάξεως της ΕΣΔΑ έναντι ακριβώς της οποίας το κράτος αυτό, ως συμβαλλόμενο μέρος στην εν λόγω Σύμβαση, έχει διατυπώσει επιφύλαξη κατά το διεθνές δίκαιο.

261. Σε αντίθεση με όσα προφανώς υποστηρίζει η Επιτροπή, οι κανόνες που περιλαμβάνονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 3 και 4, του σχεδίου συμφωνίας ουδόλως εξαλείφουν τον κίνδυνο μιας τέτοιας καταδίκης από το ΕΔΔΑ.

156 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 198 της παρούσας γνώμης.

262. Ασφαλώς, το άρθρο 1, παράγραφος 3, της συμφωνίας προσχωρήσεως διευκρινίζει ότι με την προσχώρησή της στην ΕΣΔΑ η Ένωση θα αναλάβει υποχρεώσεις μόνον όσον αφορά πράξεις, μέτρα ή παραλείψεις των θεσμικών ή λοιπών οργάνων, οργανισμών και υπηρεσιών της ή προσώπων που ενεργούν εξ ονόματός τους. Επιπλέον, από το άρθρο 1, παράγραφος 4, του σχεδίου συμφωνίας προκύπτει ότι οι πράξεις, μέτρα ή παραλείψεις των εθνικών αρχών καταλογίζονται μόνο στο οικείο κράτος μέλος, ακόμη και όταν η πράξη, το μέτρο και η παράλειψη έχει συντελεστεί κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από το εν λόγω κράτος.

263. Εντούτοις, μεταξύ των βασικών στοιχείων του σχεδίου συμφωνίας περιλαμβάνεται ο μηχανισμός παθητικής ομοδικίας για τον οποίο έγινε επανειλημμένα λόγος ανωτέρω και, συνακόλουθα, ο κανόνας της κοινής ευθύνης της Ένωσης και ενός ή περισσότερων κρατών μελών της για ενδεχόμενες παραβιάσεις της ΕΣΔΑ κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης (άρθρο 3, παράγραφος 7, του σχεδίου συμφωνίας).

264. Στο πλαίσιο της εφαρμογής της ρυθμίσεως αυτής, δεν αποκλείεται να προκύψουν καταστάσεις στις οποίες ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, ως συνεναγόμενα μαζί με την Ένωση (άρθρο 3, παράγραφος 3, του σχεδίου συμφωνίας), ενδέχεται να κριθούν, με απόφαση του ΕΔΔΑ, υπεύθυνα για την προσβολή ορισμένου θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ, παρά το γεγονός ότι το ή τα εν λόγω κράτη μέλη, ακριβώς με την ιδιότητά τους ως συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, έχουν διατυπώσει κατά το διεθνές δίκαιο επιφύλαξη έναντι της συγκεκριμένης διατάξεως της ΕΣΔΑ. Στην περίπτωση αυτή, η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ και ο βάσει αυτής εφαρμοζόμενος κανόνας της κοινής ευθύνης θα είχαν ως πιθανό αποτέλεσμα την επέκταση της ευθύνης των εμπλεκόμενων κρατών μελών πέραν των διεθνών υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει ως συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ.

265. Ο προαναφερθείς μηχανισμός, όπως έχει διαμορφωθεί με το σχέδιο συμφωνίας, τελεί σε πρόδηλη αντίφαση με το άρθρο 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), κατά το οποίο η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν πρέπει να επηρεάζει την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών της σε σχέση με την ΕΣΔΑ. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Ένωση μπορεί να συνάψει τη σχεδιαζόμενη συμφωνία προσχωρήσεως μόνον εφόσον στη συμφωνία αυτή γίνει η προσήκουσα διευκρίνιση ότι η εφαρμογή της αρχής της κοινής ευθύνης του εναγομένου και του συνεναγόμενου δεν θίγει τυχόν επιφυλάξεις που έχουν διατυπώσει τα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ κατ' εφαρμογή του άρθρου 57 αυτής.

β) Η ΕΣΔΑ ως αναπόσπαστο τμήμα του δικαίου της Ένωσης ως προς το οποίο ισχύει η αρχή της υπεροχής

266. Επιπλέον, δεν χωρεί αμφιβολία ότι σε σύγκριση με το ισχύον δίκαιο, η προσχώρηση της Ένωσης θα έχει ως αποτέλεσμα τη δραστικότερη δέσμευση των κρατών μελών από την ΕΣΔΑ και σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε επανειλημμένα, με την προσχώρηση της Ένωσης η ΕΣΔΑ θα καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της έννομης τάξεως της Ένωσης και, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, θα χαίρει, ως δίκαιο της Ένωσης, υπεροχής έναντι του εθνικού δικαίου¹⁵⁷.

267. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, το αποτέλεσμα αυτό θα έχει ελάχιστες πρακτικές συνέπειες διότι, ανεξαρτήτως της προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ (άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ), το δίκαιο της Ένωσης κατοχυρώνει ήδη —στο πλαίσιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρο 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ) ή υπό τη μορφή γενικών αρχών του δικαίου (άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ)— διάφορα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία διασφαλίζουν επίπεδο προστασίας αν όχι υψηλότερο από την ΕΣΔΑ, τουλάχιστον ισότιμο με αυτή. Σε κάθε περίπτωση, όλα τα κράτη μέλη, όταν θέτουν σε

157 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 198 της παρούσας γνώμης.

εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης, δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, ανεξαρτήτως του αν, ως συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, έχουν διατυπώσει επιφυλάξεις κατά το διεθνές δίκαιο έναντι διατάξεων ανάλογου περιεχομένου που περιλαμβάνονται στην ΕΣΔΑ ή σε πρόσθετα πρωτόκολλά της.

268. Εντούτοις, στην εντελώς απίθανη περίπτωση κατά την οποία συγκεκριμένο θεμελιώδες δικαίωμα έχει αναγνωριστεί μόνο από την ΕΣΔΑ χωρίς να μπορεί συγχρόνως να συναχθεί από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ή από τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, η υποχρέωση των κρατών μελών, όταν θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης, να σέβονται το συγκεκριμένο θεμελιώδες δικαίωμα θα απέρρεε από το άρθρο 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Σε μια τέτοια περίπτωση, ένα κράτος μέλος θα μπορούσε στο μέλλον να δεσμεύεται, μέσω του δικαίου της Ένωσης, από ορισμένη διάταξη της ΕΣΔΑ έναντι της οποίας έχει ενδεχομένως διατυπώσει επιφύλαξη ως συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση αυτή.

269. Πάντως, τα πιθανά αυτά αποτελέσματα του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επί της έννομης καταστάσεως των κρατών μελών αποτελούν αμιγώς ζητήματα δικαίου της Ένωσης τα οποία δεν επιτρέπεται να αποτελέσουν αντικείμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προσχωρήσεως, αλλά πρέπει να επιλυθούν αποκλειστικώς σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης στη βάση της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης¹⁵⁸. Για τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως αρκεί η διαπίστωση ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) ουδόλως απαιτεί να περιληφθεί οποιαδήποτε ρύθμιση στο σχέδιο συμφωνίας σχετικά με τις εσωτερικές έννομες σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της. Τουναντίον, μια τέτοια ρύθμιση εντός της συμφωνίας προσχωρήσεως θα ερχόταν αναπόφευκτα σε σύγκρουση με την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης.

4. Η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών στο πλαίσιο του μηχανισμού παθητικής ομοδικίας

270. Τέλος, παρατηρείται ότι η κατά το άρθρο 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) απαρίθμηση των πτυχών σε σχέση με τις οποίες πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών όσον αφορά την ΕΣΔΑ δεν είναι εξαντλητική (δεδομένου ότι συνοδεύεται από τη λέξη «ιδίως»). Επομένως, η σχεδιαζόμενη προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ ενδέχεται να εγείρει άλλα, μη ρητώς μνημονευόμενα νομικά ζητήματα τα οποία πιθανόν να έχουν επιπτώσεις στην ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών.

271. Στο πλαίσιο αυτό, ενδείκνυται να γίνει και πάλι σύντομη αναφορά στον μηχανισμό παθητικής ομοδικίας κατά το άρθρο 3 του σχεδίου συμφωνίας.

272. Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, το σχέδιο συμφωνίας δεν προβλέπει την αυτόματη ενεργοποίηση του μηχανισμού συμμετοχής της Ένωσης ή των κρατών μελών της με την ιδιότητα του συνεναγόμενου σε ένδικες διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ¹⁵⁹. Ακόμη και στην εντελώς απίθανη περίπτωση κατά την οποία η Ένωση δεν μετάσχει ως συνεναγόμενη σε ένδικη διαδικασία που έχει κινηθεί κατά ενός ή περισσότερων κρατών μελών της, μολονότι συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, του σχεδίου συμφωνίας, το ΕΔΔΑ δεν έχει τη δυνατότητα να την αναγκάσει να μετάσχει στη διαδικασία. Αντιθέτως, η μόνη δυνατότητα που έχει το ΕΔΔΑ είναι να κρίνει ότι την ευθύνη για τη διαπιστωθείσα παραβίαση της ΕΣΔΑ φέρει το ή τα κράτη μέλη που έχουν την ιδιότητα του εναγομένου (άρθρο 46, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ), ακόμη και αν η παραβίαση αυτή έχει συντελεστεί κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

158 — Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για την έκδοση γνωμοδοτήσεως δεν μπορεί να γίνει εκτενής εξέταση του ζητήματος αυτού. Στο σημείο αυτό, παρατηρείται απλώς ότι είναι πιθανό, αλλά κατ' ουδένα τρόπο υποχρεωτικό, να λαμβάνονται υπόψη, σε εσωτερικό επίπεδο Ένωσης, οι νομικές εκτιμήσεις τις οποίες απηχεί το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8) κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 216, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και, κατά τον τρόπο αυτό, να περιορίζεται εν ανάγκη η δέσμευση των κρατών μελών από την ΕΣΔΑ την οποία θα έχει κυρώσει χωρίς επιφυλάξεις η Ένωση.

159 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 217 έως 219 της παρούσας γνώμης.

273. Έχει ο εναπομένων αυτός κίνδυνος που διατρέχουν τα κράτη μέλη να υποχρεωθούν ενδεχομένως να φέρουν την ευθύνη για παραβιάσεις της ΕΣΔΑ που οφείλονται στο δίκαιο της Ένωσης ως συνέπεια τον επηρεασμό της καταστάσεως των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ κατά την έννοια του άρθρου 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8); Κατά τη γνώμη μου, όχι.

274. Αφενός, τα κράτη μέλη διατρέχουν τον κίνδυνο να κριθούν υπεύθυνα για μια τέτοια παραβίαση ακόμη και κατά το ισχύον δίκαιο, δηλαδή ακόμη και χωρίς η Ένωση να έχει προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ. Πράγματι, είναι αναγνωρισμένο ότι τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν μπορούν βάσει του ισχύοντος δικαίου να απαλλαγούν από τις διεθνείς υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ μεταβιβάζοντας κυριαρχικά δικαιώματα στην Ένωση. Ως εκ τούτου, είναι και σήμερα δυνατό να ασκηθούν ενώπιον του ΕΔΔΑ προσφυγές κατά κρατών μελών της Ένωσης με σκοπό να αναγνωριστεί η ευθύνη των τελευταίων για προβαλλόμενες παραβιάσεις της ΕΣΔΑ οι οποίες απορρέουν από τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων στην Ένωση. Στις περιπτώσεις αυτές, το ΕΔΔΑ εξετάζει τις προσφυγές, έστω και αν η έκταση του ελέγχου του είναι με τα σημερινά δεδομένα περιορισμένη, όπως προκύπτει από την απόφαση *Bosphorus*¹⁶⁰. Ακόμη και αν μετά την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ το ΕΔΔΑ εφαρμόσει κριτήρια ελέγχου αυστηρότερα από εκείνα στα οποία στηρίχθηκε στην απόφαση *Bosphorus*, η υποχρέωση των κρατών μελών να τηρούν την ΕΣΔΑ χωρίς να μπορούν να απαλλαγούν από τις ευθύνες τους μεταβιβάζοντας κυριαρχικά δικαιώματα σε διεθνείς οργανισμούς δεν θα υποστεί καμία ουσιαστική μεταβολή.

275. Αφετέρου, η σχεδιαζόμενη μονομερής δήλωση της Ένωσης, το κείμενο της οποίας περιλαμβάνεται στα παραρτήματα του σχεδίου συμφωνίας που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο, παρέχει, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης, την κατάλληλη εγγύηση ότι η Ένωση, οσάκις συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, του σχεδίου συμφωνίας για τη συμμετοχή της ως συνεναγόμενης στην οικεία ένδικη διαδικασία, δεν θα αφήνει τα κράτη μέλη «στην τύχη τους» ενώπιον του ΕΔΔΑ.

276. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι δεν συνεπάγεται ουσιαστική μεταβολή της καταστάσεως των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ η μη αυτόματη συμμετοχή της Ένωσης με την ιδιότητα της συνεναγόμενης σε όλες τις ένδικες διαδικασίες κατά των κρατών μελών της οι οποίες έχουν σχέση με το δίκαιο της Ένωσης και η δυνατότητα της Ένωσης να αποφασίζει μόνη της για το αν θα μετάσχει στις εν λόγω διαδικασίες ενώπιον του ΕΔΔΑ. Κατά μείζονα λόγο, η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη χειροτέρευση της καταστάσεως των κρατών μελών σε σύγκριση με την κατάσταση προ της εν λόγω προσχωρήσεως.

5. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

277. Συνοψίζοντας, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ο κίνδυνος να επηρεάσει το σχέδιο συμφωνίας την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών μελών σε σχέση με την ΕΣΔΑ κατά την έννοια του άρθρου 2, δεύτερη περίοδος, του πρωτοκόλλου (αριθ. 8), υπό την προϋπόθεση πάντως ότι σε αυτό θα περιληφθεί η διευκρίνιση που εκτέθηκε στο σημείο 265 ανωτέρω.

Τελική παρατήρηση

278. Από την εξέταση του σχεδίου συμφωνίας με βάση τα νομικά κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ και στο πρωτόκολλο (αριθ. 8) καθώς και υπό το πρίσμα της δηλώσεως αριθ. 2 δεν προέκυψε κανένα στοιχείο που να μπορεί να θέσει σοβαρά εν αμφιβόλω το συμβατό της σχεδιαζόμενης προσχωρήσεως της Ένωσης στην ΕΣΔΑ με τις Συνθήκες. Το σχέδιο αυτό χρήζει απλώς ορισμένων σχετικά περιορισμένων τροποποιήσεων ή συμπληρώσεων, οι οποίες μπορούν να γίνουν χωρίς ιδιαίτερη δυσκολία.

160 — ΕΔΔΑ, απόφαση *Bosphorus* κατά Ιρλανδίας της 30ής Ιουνίου 2005 (προσφυγή αριθ. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI).

279. Με βάση αυτά τα δεδομένα, φρονώ ότι δεν είναι σκόπιμο να κριθεί ασύμβατο με τις Συνθήκες το σχέδιο συμφωνίας όπως έχει στη σημερινή του μορφή. Αντιθέτως, το Δικαστήριο, ευθυγραμμιζόμενο με τη δεύτερη γνωμοδότησή του επί του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου¹⁶¹, θα έπρεπε να αποφανθεί ότι το σχέδιο συμφωνίας είναι συμβατό με τις Συνθήκες υπό τον όρο ότι θα περιληφθούν σε αυτό οι τροποποιήσεις, συμπληρώσεις και διευκρινίσεις που πρότεινα.

VII – Πρόταση

280. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να διατυπώσει τη γνωμοδότησή του ως ακολούθως:

Το αναθεωρημένο σχέδιο συμφωνίας σχετικά με την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, το οποίο καταρτίστηκε στο Στρασβούργο στις 10 Ιουνίου 2013, είναι συμβατό με τις Συνθήκες, υπό την προϋπόθεση ότι θα διασφαλιστεί κατά τρόπο δεσμευτικό από απόψεως διεθνούς δικαίου ότι:

- η Ένωση και τα κράτη μέλη της, όσον αφορά την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής τους σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ με την ιδιότητα του συνεναγόμενου δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, του σχεδίου συμφωνίας, λαμβάνουν γνώση, σε συστηματική βάση και άνευ εξαιρέσεων, όλων των προσφυγών που ασκούνται ενώπιον του ΕΔΔΑ, στο μέτρο που και αφότου τα σχετικά δικόγραφα επιδοθούν στον αντίδικο,
- οι υποβαλλόμενες δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, του σχεδίου συμφωνίας αιτήσεις της Ένωσης και των κρατών μελών της για συμμετοχή σε ένδικη διαδικασία ενώπιον του ΕΔΔΑ με την ιδιότητα του συνεναγόμενου δεν υπόκεινται σε κανενός είδους έλεγχο από το ΕΔΔΑ όσον αφορά τον εύλογο χαρακτήρα τους,
- η προβλεπόμενη με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας προηγούμενη εξέταση εκ μέρους του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτείνεται σε όλα τα νομικά ζητήματα που αφορούν τη σύμφωνη με την ΕΣΔΑ ερμηνεία του πρωτογενούς δικαίου και του παράγωγου δικαίου της Ένωσης,
- το ΕΔΔΑ μπορεί να μην ενεργοποιεί την προβλεπόμενη με το άρθρο 3, παράγραφος 6, του σχεδίου συμφωνίας διαδικασία προηγούμενης εξετάσεως, μόνον εφόσον είναι πρόδηλο ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ήδη εξετάσει το συγκεκριμένο νομικό ζήτημα που αποτελεί αντικείμενο της ασκηθείσας ενώπιον του ΕΔΔΑ προσφυγής,
- η αρχή της κοινής ευθύνης του εναγομένου και του συνεναγόμενου κατά το άρθρο 3, παράγραφος 7, του σχεδίου συμφωνίας δεν θίγει τυχόν επιφυλάξεις που έχουν διατυπώσει τα συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ κατ' εφαρμογή του άρθρου 57 αυτής, και
- κατά τα λοιπά, το ΕΔΔΑ, όταν διαπιστώνει παραβιάσεις της ΕΣΔΑ, δεν δύναται σε καμία περίπτωση να παρεκκλίνει από την αρχή της κοινής ευθύνης του εναγομένου και του συνεναγόμενου κατά το άρθρο 3, παράγραφος 7, του σχεδίου συμφωνίας.

161 — Γνωμοδότηση 1/92 (EU:C:1992:189, διατακτ. 1).