



---

**Έγγραφο προβληματισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί ορισμένων πτυχών της προσχωρήσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών**

1 Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το οποίο ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 11 Δεκεμβρίου 2009, κάνει λόγο για την «ταχεία» προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: Σύμβαση). Κατ' εφαρμογήν του προγράμματος αυτού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόσφατα σχέδιο αποφάσεως του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο παρέχει την εξουσία στην Επιτροπή να διαπραγματευθεί τη συμφωνία προσχωρήσεως της Ένωσης στη Σύμβαση. Το ως άνω σχέδιο τελεί υπό επισταμένη εξέταση εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών του Συμβουλίου<sup>1</sup>. Το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της συμμετοχής του στις προσπάθειες που καταβάλλονται για τη δέουσα ολοκλήρωση του σχεδίου προσχωρήσεως, που θέτει αρκετά περίπλοκα νομικά ζητήματα, εκθέτει τις ακόλουθες παρατηρήσεις όσον αφορά μίαν ειδική πτυχή που συνδέεται με τον τρόπο λειτουργίας του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης.

**I.**

2 Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, που άρχισε να ισχύει την 1η Δεκεμβρίου 2009, αποτελεί ένα κρίσιμο στάδιο στην εξέλιξη της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη. Αφενός, ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται δεσμευτική νομική πράξη, οπότε το Δικαστήριο και τα εθνικά δικαστήρια διαθέτουν πλέον ένα νομικό κείμενο προοριζόμενο να αποτελέσει το κύριο έρεισμα για την εξασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ερμηνείας και της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αφετέρου, η Συνθήκη της Λισσαβόνας προβλέπει ότι η Ένωση προσχωρεί στη Σύμβαση. Με την παροχή ενός τέτοιου ερείσματος

---

<sup>1</sup> Τα προηγούμενα στάδια εκτίθενται στο σημείωμα της Προεδρίας προς το Coreper και το Συμβούλιο, έγγραφο 6582/10, της 17ης Φεβρουαρίου 2010, «Προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών».



στο νομικό πλαίσιο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης στο επίπεδο της Ένωσης τονίζεται και ενισχύεται η προστασία αυτή, οι πρώτες νομολογιακές βάσεις της οποίας τέθηκαν πριν από σαράντα και πλέον έτη<sup>2</sup>.

3 Συναφώς, όσον αφορά ειδικότερα τη Σύμβαση, τα θεσμικά και άλλα όργανα της Ένωσης επιδιώκουν πράγματι από πολλά έτη τη διασφάλιση, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου, της τηρήσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως τα εγγυάται η Σύμβαση, τούτο μάλιστα χωρίς να υφίσταται ρητή υποχρέωση επ' αυτού. Το Δικαστήριο, όπως προκύπτει από τη νομολογία του, προβαίνει συχνά σε εφαρμογή της Συμβάσεως και επικαλείται συναφώς, όλο και πιο συγκεκριμένα τα τελευταία έτη, τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Αποτέλεσμα τούτου είναι ότι το τελευταίο δέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις (νομολογία *Bosphorus*)<sup>3</sup> ένα τεκμήριο δεσμεύσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την ως άνω Σύμβαση λόγω της υπάρξεως ισοδύναμης προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο δίκαιο της Ένωσης.

## II.

4 Η προσχώρηση της Ένωσης, ως οντότητας περιφερειακής ολοκληρώσεως, υπόκειται σε ειδικούς όρους που διακρίνονται από τους προβλεπόμενους σε περίπτωση προσχωρήσεως κράτους. Πράγματι, κατά το άρθρο 6 ΣΕΕ, η προσχώρηση «δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες»<sup>4</sup> και, κατά ένα από τα πρωτόκολλα που προσαρτώνται στις Συνθήκες, τα οποία έχουν, επομένως, την ίδια ισχύ με αυτές, η συμφωνία περί της προσχωρήσεως «πρέπει να εκφράζει την ανάγκη διαφύλαξης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και του δικαίου της Ένωσης»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Νοεμβρίου 1969, 29/69, *Stauder*, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 147.

<sup>3</sup> Απόφαση του ΕΔΔΑ, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) κατά Ιρλανδίας* [GC], n° 45036/98, ΕΔΔΑ2005-VI.

<sup>4</sup> Άρθρο 6, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

<sup>5</sup> Άρθρο 1 του πρωτοκόλλου 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 (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 8).



5 Μεταξύ των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης και της εννόμου τάξεώς της περιλαμβάνεται το ότι, κατά κανόνα, η δράση της Ένωσης αναπτύσσει τα αποτελέσματά της έναντι των ιδιωτών μόνο μέσω εθνικών μέτρων εφαρμογής. Έτσι, προς επίτευξη της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους έναντι της δράσεως της Ένωσης, οι ιδιώτες πρέπει κανονικά να απευθύνονται στις εθνικές αρχές και, ιδίως, στα δικαστήρια των κρατών μελών. Αν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση ένας ιδιώτης δεν είναι ικανοποιημένος από την προστασία που του παρασχέθηκε σε εθνικό επίπεδο, μπορεί να προσφύγει κατά του οικείου κράτους μέλους ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μετά την εξάντληση των εσωτερικών μέσων παροχής ένδικης προστασίας. Ενεργώντας με τον τρόπο αυτόν, οι ιδιώτες μπορούν να στρέφονται, εμμέσως, κατά των πράξεων της Ένωσης αμφισβητώντας εθνικά μέτρα εφαρμογής του δικαίου της.

6 Στο πλαίσιο της προοπτικής προσχωρήσεως της Ένωσης στη Σύμβαση, το ιδιαίτερο αυτό χαρακτηριστικό του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης πρέπει εκτιμηθεί σε σχέση με τις αρχές που διέπουν τη λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου τους οποίους προβλέπει η Σύμβαση, ιδίως την αρχή της επικουρικότητας. Κατά την αρχή αυτή, στα κράτη που έχουν κυρώσει τη Σύμβαση εναπόκειται να διασφαλίζουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων τα οποία αυτή προβλέπει σε εσωτερικό επίπεδο και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να ελέγχει αν τα κράτη αυτά όντως τηρούν τις υποχρεώσεις τους. Επομένως, οι εθνικές αρχές και τα εσωτερικά δικαστήρια είναι τα όργανα που βαρύνονται κατά κύριο λόγο με το έργο της αποτροπής ή, άλλως, της εξακριβώσεως και της τιμωρίας των παραβάσεων της Συμβάσεως<sup>6</sup>.

7 Βάσει της ως άνω αρχής της επικουρικότητας και προς εξασφάλιση της εφαρμογής της στο πλαίσιο της προετοιμασίας της προσχωρήσεως, η Ένωση καλείται να εξετάσει αν μπορεί να προηγηθεί του εξωτερικού ελέγχου από τα όργανα της Συμβάσεως ένας ουσιαστικός εσωτερικός έλεγχος από τα δικαστήρια των κρατών μελών ή/και εκείνων της

---

<sup>6</sup> Βλ. το υπόμνημα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προς τα κράτη στο πλαίσιο της διασκέψεως του Interlaken [διάσκεψη αφορώσα το μέλλον του ΕΔΔΑ, διοργανωθείσα στο Interlaken τον Φεβρουάριο του 2010], της 3ης Ιουλίου 2009, σ. 4, που είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του ΕΔΔΑ.



Ένωσης, όσον αφορά τη δράση της που είναι ικανή να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

### III.

8 Στο πλαίσιο του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης, όπως αυτό προβλέπεται από τις Συνθήκες, το Δικαστήριο έχει ως αποστολή να εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή τους, ενώ, λόγω της λειτουργίας που έχει όσον αφορά τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της Ένωσης<sup>7</sup>, αυτό είναι το μόνο αρμόδιο να κηρύξει, ενδεχομένως, ανίσχυρη μια πράξη της Ένωσης. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, κάθε εθνικό δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξετάζει το κύρος πράξεως των οργάνων της Ένωσης, τα εθνικά δικαστήρια όμως, ανεξάρτητα από το αν οι αποφάσεις τους είναι ή όχι δεκτικές ένδικου μέσου εσωτερικού δικαίου, δεν είναι αρμόδια να διαπιστώνουν τα ίδια το ανίσχυρο τέτοιων πράξεων. Έτσι, προς διαφύλαξη της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και προς διασφάλιση της αναγκαίας συνοχής του συστήματος ένδικης προστασίας της Ένωσης, εναπόκειται μόνο στο Δικαστήριο να διαπιστώνει, ενδεχομένως, το ανίσχυρο πράξεως της Ένωσης<sup>8</sup>. Το εν λόγω προνόμιο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου και, επομένως, των «αρμοδιοτήτων» των οργάνων της Ένωσης τις οποίες, όπως ορίζει το πρωτόκολλο αριθ. 8, δεν πρέπει να θίγει η προσχώρηση<sup>9</sup>.

9 Προς προστασία του ιδιαίτερου αυτού χαρακτηριστικού του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ένωσης πρέπει να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να καλείται το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να εκδίδει αποφάσεις επί της συμφωνίας πράξεως της Ένωσης προς τη Σύμβαση χωρίς να έχει αποφανθεί προηγουμένως επ' αυτού το Δικαστήριο.

<sup>7</sup> Άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ.

<sup>8</sup> Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost, Συλλογή 1987, σ. 4199.

<sup>9</sup> Άρθρο 2, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου αριθ. 8.



#### IV.

10 Όσον αφορά ειδικότερα τη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που προβλέπει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, χρήσιμο είναι να υπομνησθεί, στο πλαίσιο αυτό, ότι, λόγω της αποκεντρωμένης φύσεώς της, που σημαίνει ότι τα εθνικά δικαστήρια είναι οι δικαστές του κοινού δικαίου της Ένωσης, ο τρόπος λειτουργίας της διαδικασίας αυτής έχει απολύτως ικανοποιητικά αποτελέσματα εδώ και μισό αιώνα, ενώ μάλιστα η Ένωση περιλαμβάνει σήμερα 27 κράτη μέλη. Εντούτοις, δεν είναι βέβαιο ότι θα υποβάλλεται αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες ανακύπτει ζήτημα συμφωνίας πράξεως της Ένωσης προς τα θεμελιώδη δικαιώματα. Πράγματι, καίτοι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν, ορισμένα δε οφείλουν, να υποβάλλουν στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως προκειμένου αυτό να αποφαινεται επί της ερμηνείας και, ενδεχομένως, επί του κύρους πράξεως της Ένωσης, η κίνηση της διαδικασίας αυτής βρίσκεται εκτός των δυνατοτήτων των διαδίκων. Επιπλέον, δύσκολα μπορεί να χαρακτηριστεί η διαδικασία αυτή ως μέσο παροχής ένδικης προστασίας το οποίο αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κατ' εφαρμογήν του κανόνα της εξαντλήσεως των εσωτερικών μέσων παροχής ένδικης προστασίας.

11 Ασφαλώς, το σύστημα που προβλέπει η Σύμβαση δεν ορίζει ως προϋπόθεση παραδεκτού μιας προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ότι, σε όλες τις περιπτώσεις, πρέπει να έχει επιληφθεί της υποθέσεως ένα ανώτατο δικαστήριο προκειμένου να αποφανθεί επί της προβαλλόμενης παραβιάσεως θεμελιωδών δικαιωμάτων εξαιτίας της οικείας πράξεως. Ωστόσο, το ανακύπτον ζήτημα στην ανωτέρω περίπτωση δεν είναι η παρέμβαση του Δικαστηρίου ως ανωτάτου δικαιοδοτικού οργάνου της Ένωσης, αλλά η διαμόρφωση του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης κατά τέτοιον τρόπο ώστε, όταν τίθεται υπό αμφισβήτηση μια πράξη της Ένωσης, να μπορεί να επιλαμβάνεται του ζητήματος ένα δικαστήριο της Ένωσης προκειμένου να προβεί σε εσωτερικό έλεγχο πριν υπάρξει εξωτερικός έλεγχός της.



## V.

12 Κατά συνέπεια, προς τήρηση της εγγενούς στη Σύμβαση αρχής της επικουρικότητας και προς παράλληλη εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης, πρέπει να υφίσταται ένας μηχανισμός ικανός να εξασφαλίζει ότι το Δικαστήριο θα μπορεί να επιλαμβάνεται, κατά τρόπο αποτελεσματικό, ζητημάτων κύρους πράξεως της Ένωσης πριν το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποφανθεί επί της συμφωνίας της πράξεως αυτής προς τη Σύμβαση.

Λουξεμβούργο, 5 Μαΐου 2010