

Η άποψη του Δικαστηρίου

Επί του παραδεκτού της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως

- 1 Η Ιρλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Δανική και η Σουηδική Κυβέρνηση, υποστήριξαν ότι η αίτηση γνωμοδοτήσεως δεν είναι παραδεκτή ή, τουλάχιστον, τόνισαν ότι υποβλήθηκε προώρως. Υποστήριξαν ότι δεν υφίσταται συμφωνία της οποίας το περιεχόμενο είναι αρκούντως ακριβές ώστε να μπορεί το Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα του συμβιβαστού της προσχωρήσεως προς τη Συνθήκη. Κατά την άποψη των κυβερνήσεων αυτών, δεν μπορεί να γίνει λόγος για μελετώμενη συμφωνία, εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει ακόμη λάβει κατ' αρχήν απόφαση όσον αφορά την έναρξη των διαπραγματεύσεων περί της συμφωνίας.
- 2 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 228, παράγραφος 6, της Συνθήκης, το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή ένα κράτος μέλος μπορούν να ζητούν από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει εάν μελετώμενη συμφωνία συμβιβάζεται με τις διατάξεις της Συνθήκης.
- 3 Η διάταξη αυτή αποσκοπεί, όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, για τελευταία φορά στη γνωμοδότηση 3/94 της 13ης Δεκεμβρίου 1995 (η οποία δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 16), στην πρόληψη των περιπλοκών που θα ανέκυπταν από ένδικες αμφισβητήσεις σχετικές με το συμβιβαστό προς τη Συνθήκη διεθνών συμφωνιών δεσμευουσών την Κοινότητα.
- 4 Το Δικαστήριο τόνισε περαιτέρω στη γνωμοδότηση αυτή (σκέψη 17) ότι η δικαστική απόφαση με την οποία θα αναγνωριζόταν, ενδεχομένως, ότι μια τέτοια συμφωνία είναι, είτε λόγω του περιεχομένου της είτε λόγω της ακολουθηθείσας για τη σύναψή της διαδικασίας, ασυμβίβαστη προς τις διατάξεις της Συνθήκης, θα δημιουργούσε, ασφαλώς, όχι μόνο σε κοινοτικό, αλλά και σε επίπεδο διεθνών σχέσεων, σοβαρές δυσχέρειες και θα μπορούσε να βλάψει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, περιλαμβανομένων και των τρίτων χωρών.

5 Προς αποφυγήν τέτοιων περιπλοκών, η Συνθήκη θέσπισε την εξαιρετική διαδικασία της προηγούμενης υποβολής στο Δικαστήριο αιτήσεως γνωμοδοτήσεως, ώστε να ελέγχεται, πριν από τη σύναψη της συμφωνίας, αν αυτή συμβιβάζεται με τη Συνθήκη.

6 Πρόκειται για ειδική διαδικασία συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου, αφενός, και των λοιπών κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών, αφετέρου, διά της οποίας το Δικαστήριο καλείται να διασφαλίσει, σύμφωνα με το άρθρο 164 της Συνθήκης, την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης, σε μια φάση προηγούμενη της συνάψεως συμφωνίας δυναμένης να δώσει λαβή σε αμφισβήτηση σχετικά με τη νομιμότητα κοινοτικής πράξεως συνάψεως, εκτελέσεως ή εφαρμογής.

7 Όσον αφορά την ύπαρξη σχεδίου συμφωνίας, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, εν προκειμένω, τόσο κατά τον χρόνο της υποβολής της αιτήσεως προς το Δικαστήριο όσο και κατά τον χρόνο της εκδόσεως της γνωμοδοτήσεώς του, οι διαπραγματεύσεις δεν έχουν ακόμη αρχίσει και δεν είναι καθορισμένο το ακριβές περιεχόμενο της συμφωνίας με την οποία η Κοινότητα σκοπεύει να προσχωρήσει στη Σύμβαση.

8 Για να εκτιμηθεί σε ποιο βαθμό αυτή η έλλειψη ακριβούς προσδιορισμού του περιεχομένου της συμφωνίας επηρεάζει το παραδεκτό της αιτήσεως, πρέπει να γίνει διάκριση σε αναφορά με το αντικείμενο της αιτήσεως.

9 Όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα κοινοτικά όργανα, η προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση εγείρει δύο κύρια προβλήματα, ήτοι, αφενός, το πρόβλημα της αρμοδιότητας της Κοινότητας για τη σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας και, αφετέρου, το πρόβλημα του συμβιβαστού της συμφωνίας αυτής προς τις διατάξεις της Συνθήκης, ειδικότερα δε προς τις διατάξεις περί των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου.

10 Όσον αφορά το ζήτημα της αρμοδιότητας, πρέπει να υπομνησθεί ότι, με τη γνωμοδότηση 1/78 της 4ης Οκτωβρίου 1979 (Σύλλογή τόμος 1979/II, σ. 401, σκέψη 35), το Δικαστήριο έκρινε ότι, οσάκις πρόκειται για την επίλυση ενός

ζήτηματος αρμοδιότητας, είναι προς το συμφέρον των κοινοτικών οργάνων και των ενδιαφερομένων κρατών, περιλαμβανομένων των τρίτων χωρών, να διευκρινιστεί το ζήτημα αυτό αμέσως μόλις αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις και μάλιστα πριν τεθούν υπό διαπραγμάτευση τα ουσιαστικά στοιχεία της συμφωνίας.

- 11 Η μόνη προϋπόθεση την οποία το Δικαστήριο επισήμανε με τη γνωμοδότηση αυτή είναι ότι το αντικείμενο της μελετώμενης συμφωνίας πρέπει να είναι γνωστό πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων.
- 12 Εν προκειμένω, δεν χωρεί αμφιβολία ότι, στην υπό κρίση αίτηση γνωμοδοτήσεως, το αντικείμενο της μελετωμένης συμφωνίας είναι γνωστό. Συγκεκριμένα, ανεξάρτητα από τις λεπτομέρειες της προσχώρησης της Κοινότητας στη Σύμβαση, το γενικό αντικείμενο της Συμβάσεως αυτής, τα θέματα τα οποία ρυθμίζει και η θεσμική απήχηση μιας τέτοιας προσχώρησης για την Κοινότητα είναι απολύτως γνωστά.
- 13 Το παραδεκτό της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί με βάση το ότι το Συμβούλιο δεν έχει ακόμη λάβει την απόφαση να αρχίσει τις διαπραγματεύσεις και ότι, επομένως, δεν υφίσταται μελετώμενη συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 128, παράγραφος 6, της Συνθήκης.
- 14 Πράγματι, καίτοι δεν έχει ληφθεί μια τέτοια απόφαση, η προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση έχει αποτελέσει αντικείμενο διαφόρων μελετών και προτάσεων της Επιτροπής και περιλαμβανόταν στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως στο Δικαστήριο. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 228, παράγραφος 6, της Συνθήκης προϋποθέτει, εξάλλου, ότι μελετούσε το ενδεχόμενο να διαπραγματευθεί και να συνάψει μια τέτοια συμφωνία. Επομένως, η αίτηση γνωμοδοτήσεως φαίνεται να πηγάζει από τη θεμιτή μέριμνα του Συμβουλίου να ενημερωθεί ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων του, προτού λάβει απόφαση για την έναρξη των διαπραγματεύσεων.
- 15 Πρέπει επί πλέον να τονιστεί ότι το περιεχόμενο της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως, στο μέτρο που αφορά το ζήτημα της αρμοδιότητας της Κοινότητας, είναι επαρκώς σαφές και ότι δεν ήταν απαραίτητη μια τυπική απόφαση του Συμβουλίου περί ενάρξεως των διαπραγματεύσεων για να διευκρινιστεί περισσότερο το αντικείμενο αυτό.

- 16 Τέλος, η πρακτική αποτελεσματικότητα της διαδικασίας του άρθρου 228, παράγραφος 6, της Συνθήκης επιβάλλει τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως γνωμοδοτήσεως ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικά με ζήτημα της αρμοδιότητας, όχι μόνο από της ενάρξεως της διαπραγματεύσεως (γνωμοδότηση 1/78, σκέψη 35), αλλά και προ της επίσημης ενάρξεως της διαπραγματεύσεως αυτής.
- 17 Υπό τα δεδομένα αυτά, εφόσον το ζήτημα της αρμοδιότητας της Κοινότητας να προβεί στην προσχώρηση τέθηκε ως προκαταρκτικό μέσα στο Συμβούλιο, είναι προς το συμφέρον της Κοινότητας, των κρατών μελών και των λοιπών κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση να κατασταλλάξουν σε άποψη επί του ζητήματος αυτού πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων.
- 18 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η αίτηση γνωμοδοτήσεως είναι παραδεκτή, κατά το μέρος που αφορά την αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάπτει συμφωνία όπως η μελετώμενη.
- 19 Δεν συμβαίνει ωστόσο το ίδιο, όσον αφορά το ζήτημα του συμβιβαστού της συμφωνίας προς τη Συνθήκη.
- 20 Συγκεκριμένα, για να δοθεί εμπεριστατωμένη απάντηση στο ερώτημα αν η προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση συμβιβάζεται προς τους κανόνες της Συνθήκης, ειδικότερα δε προς τα άρθρα 164 και 219 περί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, το Δικαστήριο πρέπει να διαθέτει επαρκή στοιχεία όσον αφορά τις λεπτομέρειες των κανόνων βάσει των οποίων η Κοινότητα προτίθεται να υπαγάγει εαυτήν στους νυν ισχύοντες και τους μέλλοντες μηχανισμούς δικαστικού ελέγχου που θεσπίζει η Σύμβαση.
- 21 Διαπιστώνεται όμως ότι ουδεμία διευκρίνιση παρασχέθηκε στο Δικαστήριο σχετικά με τις μελετώμενες λύσεις, όσον αφορά τη συγκεκριμένη ρύθμιση αυτής της υπαγωγής της Κοινότητας σε ένα διεθνές δικαιοδοτικό όργανο.
- 22 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να γνωμοδοτήσει ως προς το αν η προσχώρηση στη Σύμβαση συμβιβάζεται με τους κανόνες της Συνθήκης.

Επί της αρμοδιότητας της Κοινότητας να προσχωρήσει στη Σύμβαση

- 23 Από το άρθρο 3 Β της Συνθήκης, κατά το οποίο η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η Συνθήκη, προκύπτει ότι η Κοινότητα δεν διαθέτει παρά δοτές αρμοδιότητες.
- 24 Η τήρηση της εν λόγω αρχής των δοτών αρμοδιοτήτων επιβάλλεται τόσο για την εσωτερική όσο και τη διεθνή δράση της Κοινότητας.
- 25 Η Κοινότητα ενεργεί κανονικά βάσει ειδικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, δεν πρέπει απαραίτητως να απορρέουν ρητώς από ειδικές διατάξεις της Συνθήκης, αλλά μπορούν επίσης να συνάγονται, σιωπηρώς, από τις διατάξεις αυτές.
- 26 Έτσι, στον τομέα των διεθνών σχέσεων της Κοινότητας, τον οποίο αφορά η υπό κρίση αίτηση γνωμοδότησεως, η αρμοδιότητα της Κοινότητας να αναλαμβάνει διεθνείς υποχρεώσεις μπορεί, κατά πάγια νομολογία, όχι μόνο να προκύπτει από ρητές διατάξεις της Συνθήκης, αλλά και να απορρέει σιωπηρώς από τις διατάξεις αυτές. Το Δικαστήριο έκρινε, ιδίως, ότι, οσάκις το κοινοτικό δίκαιο παρέχει στα όργανα της Κοινότητας αρμοδιότητες στο εσωτερικό προς επίτευξη ορισμένου σκοπού, η Κοινότητα καθίσταται αρμόδια να αναλαμβάνει τις αναγκαίες για την πραγματοποίηση του σκοπού αυτού διεθνείς υποχρεώσεις, έστω και ελλείψει ρητής σχετικής διατάξεως (βλ. γνωμοδότηση 2/91 της 19ης Μαρτίου 1993, Συλλογή 1993, σ. I-1061, σκέψη 7).
- 27 Διαπιστώνεται ότι ουδεμία διάταξη της Συνθήκης παρέχει στα κοινοτικά όργανα, κατά τρόπο γενικό, την ειδική εξουσία θεσπίσεως κανόνων στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή συνάψεως διεθνών συνθηκών στον τομέα αυτόν.

- 28 Ελλείψει ειδικών προς τούτο αρμοδιοτήτων, παρεχομένων ρητώς ή σιωπηρώς, πρέπει να εξεταστεί αν το άρθρο 235 της Συνθήκης μπορεί να αποτελεί νομική βάση για την προσχώρηση.
- 29 Σκοπός του άρθρου 235 είναι να καλύψει την περίπτωση κατά την οποία στα κοινοτικά όργανα δεν έχουν χορηγηθεί, ρητώς ή σιωπηρώς, από ειδικές διατάξεις της Συνθήκης, εξουσίες προς δράση στο μέτρο που, εντούτοις, τέτοιες εξουσίες είναι εμφανώς αναγκαίες για να μπορεί η Κοινότητα να ασκήσει το έργο της προς πραγματοποίηση ενός από τους στόχους που καθορίζει η Συνθήκη.
- 30 Η διάταξη αυτή, αναπόσπαστο τμήμα μιας θεσμικής τάξεως στηριζόμενης στην αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων, δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα για τη διεύρυνση του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας πέραν του γενικού πλαισίου που προκύπτει από το σύνολο των διατάξεων της Συνθήκης και ειδικότερα από τις διατάξεις που ορίζουν την αποστολή και τη δράση της Κοινότητας. Η διάταξη αυτή δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να αποτελέσει έρεισμα για τη θέσπιση διατάξεων οι οποίες τελικώς θα συνεπήγοντο, κατ' ουσίαν, τροποποίηση της Συνθήκης χωρίς να έχει τηρηθεί η διαδικασία που η ίδια η Συνθήκη προβλέπει προς τούτο.
- 31 Το ερώτημα αν η προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 235 πρέπει να εξεταστεί λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων.
- 32 Πρέπει, καταρχάς, να υπομνησθεί ότι η σημασία του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου έχει υπογραμμιστεί σε διάφορες δηλώσεις των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων (που παρατίθενται στο σημείο III.5 του μέρους όπου εκτίθεται το ιστορικό). Σχετική μνεία γίνεται επίσης στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, καθώς και στο προοίμιο και στα άρθρα ΣΤ, παράγραφος 2, Ι.1, παράγραφος 2, πέμπτη περίπτωση, και Κ.2, παράγραφος 1, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το άρθρο ΣΤ διευκρινίζει εξάλλου ότι η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται, ειδικότερα, με τη Σύμβαση. Το άρθρο 130 Υ της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει, στην

παράγραφο 2, ότι η κοινοτική πολιτική, στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη, συμβάλλει στον στόχο του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

- 33 Πρέπει, εν συνεχεία, να τονιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο. Ως προς αυτό, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, καθώς και από τις ενδείξεις τις οποίες παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, για τις οποίες έχουν συνεργαστεί ή στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση περί των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατέχει εξέχουσα σημασία (βλ., ιδίως, την απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, ERT, Συλλογή 1991, σ. I-2925, σκέψη 41).
- 34 Καίτοι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου συνιστά, επομένως, προϋπόθεση της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων, επιβάλλεται ωστόσο η διαπίστωση ότι η προσχώρηση στη Σύμβαση θα συνεπαγόταν ουσιώδη μεταβολή του ισχύοντος κοινοτικού καθεστώτος προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αφού θα είχε ως επακόλουθο την ένταξη της Κοινότητας σε ένα χωριστό διεθνές θεσμικό σύστημα, καθώς και την ενσωμάτωση του συνόλου των διατάξεων της Σύμβασης στην κοινοτική έννομη τάξη.
- 35 Μια τέτοια μεταβολή του καθεστώτος προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου εντός της Κοινότητας, της οποίας οι θεσμικές συνέπειες θα ήσαν εξίσου θεμελιώδεις τόσο για την Κοινότητα όσο και για τα κράτη μέλη, ενέχει συνταγματική εμβέλεια και, επομένως, υπερβαίνει, ως εκ της φύσεώς της, τα όρια του άρθρου 235. Δεν θα ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθεί παρά με τροποποίηση της Συνθήκης.
- 36 Πρέπει, επομένως, να διαπιστωθεί ότι, στο παρόν στάδιο ισχύος του κοινοτικού δικαίου, η Κοινότητα δεν έχει αρμοδιότητα για να προσχωρήσει στη Σύμβαση.

Κατόπιν των ανωτέρω,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, Κ. Ν. Κακούρη, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet και G. Hirsch, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (εισηγητή), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, G. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón και M. Wathelet, δικαστές,

αφού άκουσε τους G. Tesauro, πρώτο γενικό εισαγγελέα, C. O. Lenz, F. G. Jacobs, A. La Pergola, Γ. Κοσμά, P. Léger, M. B. Elmer, N. Fennelly και D. Ruiz-Jarabo Colomer, γενικούς εισαγγελείς,

γνωμοδοτεί ως εξής: Στο παρόν στάδιο ισχύος του κοινοτικού δικαίου, η Κοινότητα δεν έχει αρμοδιότητα να προσχωρήσει στη Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Rodríguez Iglesias	Κακούρης	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sevón	Wathelet	

Λουξεμβούργο, 28 Μαρτίου 1996.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias