



Υπηρεσία Τύπου και
Πληροφόρησης

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 176/21

Λουξεμβούργο, 6 Οκτωβρίου 2021

Γνωμοδότηση 1/19
Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης

Οι Συνθήκες δεν απαγορεύουν στο Συμβούλιο να αναμείνει την «κοινή συμφωνία» των κρατών μελών πριν προχωρήσει στην έκδοση της αποφάσεως περί σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση, αλλά δεν επιτρέπεται στο θεσμικό αυτό όργανο να τροποποιήσει τη διαδικασία σύναψης της Σύμβασης εξαρτώντας τη σύναψη από την προηγούμενη διαπίστωση της ύπαρξης τέτοιας «κοινής συμφωνίας»

Το Δικαστήριο διευκρινίζει ποια είναι η κατάλληλη νομική βάση για την έκδοση της αποφάσεως του Συμβουλίου περί σύναψης του τμήματος της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας - Η πράξη σύναψης μπορεί να διαχωριστεί σε δύο διακριτές αποφάσεις εφόσον διαπιστώνεται ότι συντρέχει αντικειμενική ανάγκη

Η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας ¹ εμπίπτει εν μέρει στις αρμοδιότητες της Ένωσης και εν μέρει στις αρμοδιότητες των κρατών μελών. Επομένως, πρόκειται εξ ορισμού για μικτή συμφωνία, η οποία θα πρέπει, ως τέτοια, να συναφθεί τόσο από την Ένωση όσο και από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση αποφάσεως του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ένωσης, της Σύμβασης αυτής, αναφέροντας ως ουσιαστική νομική βάση το άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ. Δεδομένου ότι η ως άνω πρόταση δεν συγκέντρωσε επαρκή στήριξη στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποφασίστηκε να περιοριστεί η υπογραφή της Σύμβασης μόνο σε όσους τομείς της εμπíπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, όπως αυτή προσδιορίστηκε από το Συμβούλιο. Κατόπιν τούτου, το θεσμικό αυτό όργανο αντικατέστησε την προαναφερθείσα ουσιαστική νομική βάση, επιλέγοντας ως νέα νομική βάση το άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, και το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Εξάλλου, η πράξη υπογραφής διαχωρίστηκε σε δύο διακριτές αποφάσεις προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση της Ιρλανδίας, η οποία διέπεται από το πρωτόκολλο αριθ. 21 ².

Οι δύο αυτές αποφάσεις έχουν ως αντικείμενο την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης όσον αφορά τα ζητήματα που συνδέονται με τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις ³ και με το άσυλο και την επαναπροώθηση ⁴ αντιστοίχως. Σε συνέχεια των εν λόγω αποφάσεων, η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης υπογράφηκε εξ ονόματος της Ένωσης στις 13 Ιουλίου 2017. Εντούτοις, μέχρι σήμερα, δεν έχει εκδοθεί απόφαση περί σύναψης της Σύμβασης από την Ένωση, καθώς το Συμβούλιο φαίνεται να εξαρτά την έκδοσή της από την ύπαρξη προηγούμενης «κοινής συμφωνίας» όλων των κρατών μελών να δεσμευθούν από τη Σύμβαση αυτή στους τομείς που εμπíπτουν στις αρμοδιότητές τους.

¹ Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας, της 7ης Απριλίου 2011 (στο εξής: Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης).

² Πρωτόκολλο (αριθ. 21) για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ (στο εξής: πρωτόκολλο 21).

³ Απόφαση (ΕΕ) 2017/865 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017, σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας όσον αφορά θέματα που άπτονται της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (ΕΕ L 2017, L 131, σ. 11).

⁴ Απόφαση (ΕΕ) 2017/866 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017, σχετικά με την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας όσον αφορά το άσυλο και τη μη επαναπροώθηση (ΕΕ 2017, L 131, σ. 13).

Στις 9 Ιουλίου 2019 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση γνωμοδότησης δυνάμει του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, αναφορικά με τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση. Με το πρώτο του ερώτημα, το Κοινοβούλιο ζητεί να διευκρινιστεί, αφενός, ποιες είναι οι κατάλληλες νομικές βάσεις της πράξεως του Συμβουλίου περί σύναψης της Σύμβασης αυτής και, αφετέρου, αν είναι απαραίτητος ή εφικτός ο διαχωρισμός τόσο της πράξεως υπογραφής όσο και της πράξεως σύναψης της Σύμβασης σε δύο διακριτές αποφάσεις. Με το δεύτερό του ερώτημα, το Κοινοβούλιο ζητεί να διευκρινιστεί αν οι Συνθήκες επιτρέπουν ή απαγορεύουν στο Συμβούλιο να αναμείνει, πριν προχωρήσει στη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης εξ ονόματος της Ένωσης, την «κοινή συμφωνία» των κρατών μελών να δεσμευθούν από τη Σύμβαση αυτή στους τομείς που εμπíπτουν στις αρμοδιότητές τους.

Με τη γνωμοδότησή του, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου απαντά στα ερωτήματα του Κοινοβουλίου ως εξής.

Πρώτον, υπό την επιφύλαξη της πλήρους τήρησης, ανά πάσα στιγμή, των απαιτήσεων του άρθρου 218, παράγραφοι 2, 6 και 8, ΣΛΕΕ, οι Συνθήκες δεν απαγορεύουν στο Συμβούλιο, εφόσον ενεργεί κατά τρόπο σύμφωνο με τον εσωτερικό του κανονισμό, να αναμείνει την «κοινή συμφωνία» των κρατών μελών πριν προχωρήσει στην έκδοση της αποφάσεως περί σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης από την Ένωση. Αντιθέτως, του απαγορεύουν να προσθέσει ένα επιπλέον στάδιο στην προβλεπόμενη από το άρθρο αυτό διαδικασία σύναψης, εξαρτώντας την έκδοση της αποφάσεως περί σύναψης από την προηγούμενη διαπίστωση της ύπαρξης τέτοιας «κοινής συμφωνίας».

Δεύτερον, το άρθρο 78, παράγραφος 2, το άρθρο 82, παράγραφος 2, το άρθρο 84 και το άρθρο 336 ΣΛΕΕ συνθέτουν την κατάλληλη νομική βάση για την έκδοση της πράξεως του Συμβουλίου περί σύναψης από την Ένωση του τμήματος της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της σχεδιαζόμενης συμφωνίας.

Τρίτον, τα πρωτόκολλα 21 και 22⁵ δικαιολογούν τον διαχωρισμό της πράξεως σύναψης σε δύο διακριτές αποφάσεις, αποκλειστικώς και μόνο στον βαθμό που ο διαχωρισμός έχει ως σκοπό να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η Ιρλανδία και το Βασίλειο της Δανίας δεν συμμετέχουν σε όσα μέτρα, συνολικώς θεωρούμενα, λαμβάνονται δυνάμει της σύναψης της συμφωνίας αυτής και εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ως άνω πρωτοκόλλων.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Επί του παραδεκτού της αιτήσεως γνωμοδότησης

Η γνωμοδοτική διαδικασία αποσκοπεί στην πρόληψη των περιπλοκών οι οποίες θα ανέκυπταν από ένδικες αμφισβητήσεις σχετικές με το αν διεθνείς συμφωνίες που δεσμεύουν την Ένωση είναι συμβατές με τις Συνθήκες. Λαμβανομένου υπόψη, μεταξύ άλλων, του προαναφερθέντος σκοπού, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η αίτηση γνωμοδότησης είναι παραδεκτή, με εξαίρεση το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος κατά το μέρος που αφορά τον διαχωρισμό της πράξεως υπογραφής σε δύο αποφάσεις. Τούτο διότι η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης υπογράφηκε από την Ένωση περισσότερο από δύο έτη πριν από την υποβολή της αιτήσεως γνωμοδότησης, οπότε δεν είναι πλέον δυνατόν να επιτευχθεί ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ. Εξάλλου, το Κοινοβούλιο θα μπορούσε να έχει προσβάλει τις αποφάσεις περί υπογραφής ασκώντας προσφυγή ακυρώσεως.

Επί της πρακτικής της «κοινής συμφωνίας»

Όσον αφορά την πρακτική της αναμονής της «κοινής συμφωνίας» των κρατών μελών να δεσμευθούν από μικτή συμφωνία, το Δικαστήριο κρίνει κατ' αρχάς ότι οι Συνθήκες απαγορεύουν στο Συμβούλιο να εξαρτά την κίνηση της διαδικασίας σύναψης συμφωνίας από την προηγούμενη διαπίστωση της ύπαρξης «κοινής συμφωνίας». Πράγματι, αν όντως αυτό είναι το νόημα της συγκεκριμένης πρακτικής, τότε καθιερώνεται μια υβριδική διαδικασία λήψης αποφάσεων, υπό την

⁵ Πρωτόκολλο (αριθ. 22) σχετικά με τη θέση της Δανίας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ (στο εξής: πρωτόκολλο 22).

έννοια ότι η ίδια η δυνατότητα της Ένωσης να συνάψει οποιαδήποτε μικτή συμφωνία εξαρτάται από τη βούληση του κάθε κράτους μέλους να δεσμευθεί από τη σχετική συμφωνία στους τομείς που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές του. Μια τέτοια υβριδική διαδικασία λήψης αποφάσεως δεν συμβιβάζεται όμως με το άρθρο 218, παράγραφοι 2, 6 και 8, ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας το Συμβούλιο εκδίδει πράξη αφού αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία.

Πάντως, εντός των ορίων της διαδικασίας που προβλέπεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις, τόσο η απόφαση του Συμβουλίου για το αν, και ενδεχομένως σε ποιον βαθμό, θα δοθεί συνέχεια στην πρόταση σύναψης διεθνούς συμφωνίας, όσο και η επιλογή του κατάλληλου χρονικού σημείου για την έκδοση της αποφάσεως αυτής εμπίπτουν στην ευχέρεια πολιτικής εκτιμήσεως του Συμβουλίου. Κατά συνέπεια, τίποτε δεν εμποδίζει το Συμβούλιο να παρατείνει τις συζητήσεις στο εσωτερικό του προκειμένου να επιτευχθεί στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στο πλαίσιο της όλης διαδικασίας σύναψης, όπερ μπορεί να σημαίνει αναμονή της «κοινής συμφωνίας».

Ωστόσο, αυτή η ευχέρεια πολιτικής εκτιμήσεως ασκείται κατ' αρχήν, με την ειδική πλειοψηφία, οπότε μια τέτοια πλειοψηφία στο Συμβούλιο μπορεί, ανά πάσα στιγμή και σύμφωνα με τους κανόνες που προβλέπονται από τον εσωτερικό του κανονισμό, να επιβάλει την περάτωση των συζητήσεων και την έκδοση αποφάσεως περί σύναψης της διεθνούς συμφωνίας.

Επί των κατάλληλων νομικών βάσεων για τη σύναψη της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης

Στο πλαίσιο του ζητήματος των νομικών βάσεων, το Δικαστήριο προσδιορίζει κατ' αρχάς το αντικείμενο και το εύρος της εξέτασης στην οποία θα προβεί. Επ' αυτού, δεδομένου ότι η απόφαση περί σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης πρέπει να ληφθεί από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν έγκρισης του Κοινοβουλίου, απόκειται στα εν λόγω θεσμικά όργανα να οριοθετήσουν, εντός του πλαισίου του υποβαλλόμενου ερωτήματος, το πεδίο της «σχεδιαζόμενης συμφωνίας» κατά την έννοια του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο εξετάζει τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης μόνον υπό το πρίσμα εκείνων των τμημάτων της στα οποία, βάσει της διατύπωσης του συγκεκριμένου ερωτήματος και βάσει του περιεχομένου των αποφάσεων περί υπογραφής, θα αναφέρεται η πράξη σύναψης. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, το Δικαστήριο εκκινεί από την παραδοχή ότι η πράξη σύναψης θα αφορά τις διατάξεις της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης οι οποίες συνδέονται με τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, με το άσυλο και τη μη επαναπροώθηση και με τις υποχρεώσεις των θεσμικών οργάνων και της δημόσιας διοίκησης της Ένωσης, στον βαθμό που οι διατάξεις αυτές εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης.

Πρώτον, ως προς τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, λαμβανομένων υπόψη του πλήθους και της σημασίας των διατάξεων της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης στην οποία αναφέρονται το άρθρο 82, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ⁶ και το άρθρο 84 ΣΛΕΕ⁷, το Δικαστήριο αποφαινεται ότι τα άρθρα αυτά πρέπει να καταλέγονται μεταξύ των νομικών βάσεων της πράξεως σύναψης. Αντιθέτως, είναι εξαιρετικά περιορισμένης εμβέλειας για την Ένωση οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται από τη Σύμβαση και εμπίπτουν στον τομέα τον οποίο καλύπτει το άρθρο 83, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ⁸, οπότε η πράξη σύναψης δεν πρέπει να στηριχθεί στην τελευταία αυτή διάταξη.

Δεύτερον, ως προς το άσυλο και τη μη επαναπροώθηση, μολονότι τα άρθρα της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης που άπτονται των ζητημάτων αυτών είναι μόνον τρία, συγκροτούν παρά ταύτα ένα χωριστό κεφάλαιο το οποίο δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως παρεπόμενου χαρακτήρα

⁶ Βάσει της ως άνω διατάξεως, η Ένωση μπορεί να θεσπίζει ελάχιστους κανόνες σχετικούς, μεταξύ άλλων, με το αμοιβαίως παραδεκτό των αποδείξεων μεταξύ των κρατών μελών, με τα δικαιώματα των προσώπων στην ποινική διαδικασία και με τα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας.

⁷ Πρόκειται για τη διάταξη η οποία απονέμει στην Ένωση την αρμοδιότητα θέσπισης μέτρων ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος.

⁸ Η ως άνω διάταξη ορίζει ότι η Ένωση είναι αρμόδια να θεσπίζει ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων σε σχέση με είδη εγκληματικότητας όπως η εμπορία ανθρώπων και η γενετήσια εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών.

ή εξαιρετικά περιορισμένης εμβέλειας, όπερ σημαίνει ότι το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ⁹ πρέπει να είναι μία από τις συνιστώσες της ουσιαστικής νομικής βάσης της πράξεως σύναψης.

Τρίτον, ως προς τη δημόσια διοίκηση της Ένωσης, δεδομένου ότι η Ένωση οφείλει να διασφαλίσει την πλήρη τήρηση των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από τη Σύμβαση και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 336 ΣΛΕΕ¹⁰, η διάταξη αυτή πρέπει, κατά συνέπεια, να καταλέγεται μεταξύ των νομικών βάσεων.

Επί του διαχωρισμού της πράξεως σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης σε δύο διακριτές αποφάσεις

Το ζήτημα του διαχωρισμού της πράξεως σύναψης σε δύο αποφάσεις συνδέεται με τη δυνατότητα εφαρμογής του πρωτοκόλλου 21 όσον αφορά την Ιρλανδία, λόγω του προσδιορισμού διατάξεων που εμπίπτουν στον τίτλο V του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ ως νομικών βάσεων για τη σύναψη της σχεδιαζόμενης συμφωνίας. Κατ' αρχήν, η Ιρλανδία δεν συμμετέχει στη λήψη μέτρων του Συμβουλίου που εμπίπτουν στο εν λόγω μέρος, εκτός αν γνωστοποιήσει την πρόθεσή της να συμμετάσχει. Η Ιρλανδία, στηριζόμενη στο πρωτόκολλο αυτό, είχε την πρόθεση να μη συμμετάσχει στη σύναψη από την Ένωση της πτυχής της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης η οποία σχετίζεται με το άσυλο και τη μη επαναπροώθηση, αλλά να συμμετάσχει στη σύναψη των άλλων πτυχών.

Όμως η επιλεκτική συμμετοχή σε κάποιο εκ των μέτρων στα οποία αναφέρεται το πρωτόκολλο 21 αποκλείεται. Ομοίως, δεν επιτρέπεται ο διαχωρισμός, σε δύο διακριτές αποφάσεις, της πράξεως σύναψης της σχεδιαζόμενης συμφωνίας προκειμένου να μπορέσει η Ιρλανδία να συμμετάσχει στην έκδοση της μίας από τις δύο αποφάσεις, αλλά όχι της άλλης, έστω και αν αμφότερες οι αποφάσεις περί σύναψης θα αφορούσαν μέτρα που εμπίπτουν στο τρίτο μέρος, τίτλος V, της Συνθήκης ΛΕΕ.

Αν διαπιστωθεί πάντως ότι έχουν εφαρμογή επί της πράξεως σύναψης διεθνούς συμφωνίας διαφορετικές νομικές βάσεις, μπορεί να υφίσταται αντικειμενική ανάγκη διαχωρισμού της πράξεως αυτής σε περισσότερες αποφάσεις. Τούτο ενδέχεται να συμβαίνει ειδικότερα αν ο διαχωρισμός γίνεται προκειμένου να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η Ιρλανδία και το Βασίλειο της Δανίας δεν συμμετέχουν σε όσα μέτρα σχεδιάζονται στο πλαίσιο της σύναψης διεθνούς συμφωνίας και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του πρωτοκόλλου 21 και του πρωτοκόλλου 22 αντιστοίχως, ενώ άλλα μέτρα τα οποία σχεδιάζονται στο πλαίσιο της προαναφερθείσας σύναψης δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των πρωτοκόλλων. Εν προκειμένω, μπορεί να διαπιστωθεί αντικειμενική ανάγκη διαχωρισμού της πράξεως σύναψης της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, εφόσον ανάμεσα στις συνιστώσες της ουσιαστικής νομικής βάσης της πράξεως σύναψης της σχεδιαζόμενης συμφωνίας περιλαμβάνεται το άρθρο 336 ΣΛΕΕ, το οποίο δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των πρωτοκόλλων 21 και 22.

ΥΠΟΜΝΗΣΗ: Τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή μπορούν να ζητήσουν από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει επί της συμβατότητας σχεδιαζόμενης συμφωνίας με τις Συνθήκες ή επί της αρμοδιότητας για τη σύναψη της συμφωνίας. Εάν η γνώμη του Δικαστηρίου είναι αρνητική, η σχεδιαζόμενη συμφωνία μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνο εφόσον τροποποιηθεί, ή εάν αναθεωρηθούν οι Συνθήκες.

Ανεπίσημο έγγραφο προοριζόμενο για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, το οποίο δεν δεσμεύει το Δικαστήριο.

Το [πλήρες κείμενο](#) της γνωμοδότησεως είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα CURIA από την ημερομηνία δημοσίευσής της

Επικοινωνία: Estella Cigna-Αγγελίδη ☎ (+352) 4303 2582

⁹ Η διάταξη αυτή αφορά τις αρμοδιότητες της Ένωσης σε θέματα ασύλου, επικουρικής προστασίας και προσωρινής προστασίας.

¹⁰ Σχετικά με τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων της Ένωσης και με το καθεστώς που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ένωσης.