

**ΟΙ ΔΙΔΥΜΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΚΑΙ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΕΕ – ΕΠΑ:
ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ, ΕΥΡΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ**

Της Λίνας Παπαδοπούλου¹

*«Όταν ακούς 'τάξη' ανθρώπινο κρέας μυρίζει»
Οδυσσέα Ελότη, Μαρία Νεφέλη, Ίκαρος 1994, 108*

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

- I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ
 1. Από τους δίδυμους πύργους στις δίδυμες συμφωνίες
 2. Προεπισκόπηση
- II. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ
- III. ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ
 1. Να είσαι ή να πράττεις; Διαφορές και ομοιότητες
 2. Τελικά ... η προσωπικότητα μετράει;
 - α. Ο γόρδιος δεσμός της νομικής επιχειρηματολογίας...
 - β. ...και το ξίφος της πολιτικής απόφασης
 3. Η ικανότητα σύναψης συνθηκών της ΕΕ
 - α. Στους λαβυρίθους και πάλι των νομικών επιχειρημάτων
 - i. Η αρνητική απάντηση
 - ii. Η θετική απάντηση
 - β. Αξιολόγηση των νομικών επιχειρημάτων
 - γ. Τα κράτη κύριοι (και) των διεθνών συνθηκών της Ένωσης
- IV. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ
 1. Η διαδικασία ως αντανάκλαση της διακυβερνητικής φύσης του τρίτου πυλώνα
 2. Τα συμπράττοντα όργανα
 3. Η δυνατότητα αυτοεξαίρεσης λόγω 'συνταγματικών επιταγών'
- V. Η ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ 'ΜΕΤΑΒΛΗΤΗΣ ΓΕΩΜΕΤΡΙΑΣ'
- VI. Η ΙΣΧΥΣ ΤΩΝ ΔΙΔΥΜΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΕΕ ΚΑΙ ΕΠΑ
 1. Η συμβατική δέσμευση της Ένωσης και των κρατών μελών
 2. Στα καθ' ημάς: Η δέσμευση της Ελλάδας
- VII. ΤΟ ΑΥΓΟ ΤΟΥ ΦΙΔΙΟΥ;

¹ Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια στο Νομικό Τμήμα του Α.Π.Θ. με αντικείμενο τη σχέση κοινοτικού δικαίου και εθνικών συνταγμάτων, υπότροφος *Marie Curie* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΗΡΜΦ-CT-2002-01849). Η συγγραφέας ευχαριστεί τον καθ. κ. Μανιτάκη, την καθ. κ. Καϊάφα-Γκμπάντι και τη λέκτορα κ. Πρεβεδούρου για χρήσιμες παρατηρήσεις και υποδείξεις κατά τη συγγραφή του άρθρου, ενώ διατηρεί ακέραη την ευθύνη για λάθη και παραλείψεις.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

1. Από τους διδύμους πύργους στις δίδυμες συμφωνίες

Τα τρομοκρατικά κτυπήματα της 11^{ης} του Σεπτεμβρίου του 2001 σηματοδότησαν την πρόκληση και εντατικοποίηση των αντιτρομοκρατικών μέτρων όχι μόνον στις Ενωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΕΠΑ) αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ).² Ταυτόχρονα σήμαναν την έναρξη μιας νέας εποχής στη διατλαντική συνεργασία στον τομέα της αντεγκληματικής πολιτικής.³ Ήδη στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ στις 20.09.2001 γεννήθηκε η ιδέα μιας σχετικής συμφωνίας μεταξύ της Ένωσης και των Ενωμένων Πολιτειών, η οποία και εγκρίθηκε την επόμενη μέρα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.⁴ Οι ΕΠΑ εξέφρασαν το ενδιαφέρον τους και ακολούθησε ανταλλαγή επιστολών μεταξύ του Προέδρου Bush και του Ευρωπαίου Επιτρόπου Εξωτερικών Υποθέσεων Verhofstadt.⁵

Την πρώτη διαπραγματευτική συνάντηση⁶ πραγματοποίησε η ισπανική

² Πρβλ. T.-L. MARGUE, 'Les initiatives menées par l'Union dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier (Justice et affaires intérieures)', *Revue du Droit de l'Union Européenne* 2002, 261-281.

³ D. DUBOIS, 'The Attacks of 11 September: EU-USA Cooperation against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs', *European Foreign Affairs Review* 2002, 317-355. Πρβλ. και W. GILMORE, 'The Twin Towers and the Third Pillar: The Security Agenda Developments', *European University Institute Working Paper Law* 2003/7, 10 · A. TOWNSEND, 'Keeping EU-USA anti-terror cooperation on track', *European Voice* 03.07.2003, europeanvoice.com.

⁴ Συμπεράσματα Συμβουλίου, κεφ. III, παρ. 7.

⁵ Βλ. Έκθεση της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ) της 22.05.2003, A5-0172/2003, 4.

⁶ Για μια πιο λεπτομερειακή παράθεση της διαδικασίας σύναψης των συνθηκών βλ. Α. ΒΓΟΝΤΖΑ, 'Δικαστική συνεργασία ΕΕ και ΗΠΑ - Μια νέα προοπτική στην καταπολέμηση του εγκλήματος ή μία ήττα του κράτους δικαίου', *Ποινική Δικαιοσύνη* 2003, 742-756 (742-3).

Προεδρία⁷ (πρώτο εξάμηνο 2002), εκτεταμένες διαπραγματεύσεις διεξήχθησαν, με τη βοήθεια και της Επιτροπής, από τη δανική Προεδρία (δεύτερο εξάμηνο 2002) και, τέλος, τη διαπραγμάτευση της συμφωνίας κληρονόμησε η ελληνική Προεδρία (πρώτο εξάμηνο 2003). Στη συνεδρίαση της 28.02.2003 το Συμβούλιο της ΕΕ συμφώνησε ότι η Προεδρία διεξήγαγε ικανοποιητικά τις διαπραγματεύσεις με το άλλο μέρος, οι οποίες ωστόσο θα έπρεπε να ανασταλούν προσωρινά, προκειμένου να δοθεί ο απαραίτητος χρόνος στα κράτη μέλη να εξετάσουν τις ουσιώδεις πτυχές του κειμένου.⁸ Μόνο στο προχωρημένο αυτό σημείο των διαπραγματεύσεων (02.05.03) το μέχρι τότε ως απόρρητο χαρακτηριζόμενο από το Συμβούλιο κείμενο των συμφωνιών δόθηκε στη δημοσιότητα και στη διάθεση των εθνικών Κοινοβουλίων.⁹ Ο αποχαρακτηρισμός αυτός ήταν αποτέλεσμα (και) της πίεσης τόσο Κοινοβουλίων¹⁰ όσο και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που έχουν ως αντικείμενο την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών¹¹.

⁷ Βάσει των αποφάσεων του στο Santiago de Compostella στις 28.02.2002, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων έδωσε στις 26.04.2002 στην Προεδρία εντολή διαπραγμάτευσης, η οποία εκτεινόταν πέραν της αντιτρομοκρατικής δράσης. Βάσει της εντολής αυτής οι διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν το καλοκαίρι του 2002.

⁸ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 8296/1/03, REV 1, LIMITE, CATS 21 USA 30 της 16.04.03 από Επιτροπή του άρθρου 36 προς COREPER και Συμβούλιο.

⁹ Ο αποκλεισμός των Κοινοβουλίων χαρακτηρίζει γενικότερα τη δράση των κρατών στον τομέα της (εσωτερικής και εξωτερικής) ασφάλειας. Το ίδιο συνέβαινε εξαρχής και με την αντίστοιχη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. σχετικά J. MONAR, 'Democratic Control of Justice and Home Affairs: The European Parliament and the National Parliaments', σε BIEBER / MONAR (επιμ.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Βρυξέλλες: European Interuniversity Press 1995, 243-258 (244επ.).

¹⁰ Ιδίως του Βρετανικού Κοινοβουλίου, το οποίο αφού είχε ήδη νωρίτερα απορρίψει την πρόταση του Home Office να εξετάσει το κείμενο των συμφωνιών κλεισμένων των θυρών (βλ. επιστολή του Λόρδου Grenfell, Προέδρου της European Union Committee (03.04.03), πήρε την πρωτοφανή πρωτοβουλία να απευθύνει επιστολή στην Προεδρία της ΕΕ. Βλ. House of Lords, Select Committee on the European Union, Session 2002-03, 38th Report, 'EU/US Agreement on Extradition and Mutual Legal Assistance', London 15.07.2003, 7 (όλα τα κείμενα του βρετανικού Κοινοβουλίου σε www.parliament.uk).

¹¹ Η κινητοποίηση των οργανώσεων αυτών ήταν εξάλλου αναμενόμενη, δεδομένου ότι, όπως παρατηρεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε δήλωσή της (σε 'Συμπεράσματα της Συνάντησης του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων' στο Λουξεμβούργο στις 06.06.2003, 10409/03, CATS 35, USA 58, της 13.06.03, 5) οι συνθήκες αυτές είναι οι πρώτες που υπογράφει η Ένωση βάσει των άρθρων 38 και 24 ΣΕΕ στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, και οι οποίες έχουν μάλιστα άμεση επίδραση στα θεμελιώδη δικαιώματα των ιδιωτών. Βλ. και 'EU Council capitulates and releases draft EU-US agreements', *Statewatch News Online*, www.statewatch.org.

Στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων με τα Κοινοβούλια, πραγματοποιήθηκε συζήτηση και στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπου στις 14.05.03 ο προεδρεύων του αρμόδιου Συμβουλίου Υπουργών¹² τόνισε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα δεσμευτεί μόνο μετά την υπογραφή των συμφωνιών αλλά και την ολοκλήρωση των εσωτερικών συνταγματικών διαδικασιών, μερικές από τις οποίες περιλαμβάνουν έγκριση ή κύρωση από τα εθνικά Κοινοβούλια. Μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών αυτών πρέπει να ακολουθήσει μια δεύτερη απόφαση του Συμβουλίου, με την οποία θα εξουσιοδοτείται η Προεδρία για ανταλλαγή με τις ΕΠΑ των κυρωτικών εγγράφων, και η συνομολόγηση των συνθηκών θα ολοκληρωθεί με την πραγματοποίηση της ανταλλαγής αυτής.

Το κείμενο της συμφωνίας ξανασυζητήθηκε στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στις 08.05.2003. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 05.06.03 ενέκρινε το κείμενο των συμφωνιών και εξουσιοδότησε¹³ την ελληνική Προεδρία να υπογράψει τις συμφωνίες έκδοσης και αμοιβαίας δικαστικής συνεργασίας¹⁴ (εφεξής 'δίδυμες συμφωνίες') για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υπογραφή έλαβε χώρα στην Ουάσιγκτον στις 25.06.2003, στην ετήσια σύνοδο κορυφής ΕΕ-ΕΠΑ, όπου την Ένωση εκπροσώπησαν ο προεδρεύων της ΕΕ Έλληνας Πρωθυπουργός Κ. Σημίτης, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής R. Prodi και ο υπεύθυνος για θέματα ΚΕΠΠΑ J. Solana.

¹² Ο Έλληνας Υπουργός Δικαιοσύνης Φ. Πετσάλνικος. Τα πρακτικά της συζήτησης μπορούν να βρεθούν στην ιστοσελίδα του Κοινοβουλίου www.europarl.eu.int.

¹³ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 8296/2/03 CATS 21 USA 30 REV 2 της 06.06.2003.

¹⁴ Συμβούλιο της ΕΕ, 03.06.2003, 9153/03, CATS 28, USA 41. Βλ. το κείμενο σε *Ποινική Δικαιοσύνη* 2003, Νο 7, 727επ.

2. Προεπισκόπηση

Στο παρόν άρθρο αναζητείται η νομική βάση σύναψης των συμφωνιών αυτών από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπό II), αναλύεται η αρμοδιότητα της ΕΕ να υπογράψει τέτοιου είδους διεθνείς συμφωνίες, η οποία εξαρτάται από την αναγνώριση σε αυτή νομικής προσωπικότητας και αντίστοιχης νομικής ικανότητας (υπό III) και τέλος διερευνάται το εἶδος και το περιεχόμενο της αρμοδιότητας και η διαδικασία σύναψης των εν λόγω συμφωνιών, ενόψει των παραπάνω (υπό IV). Περαιτέρω ανιχνεύεται η δυνατότητα ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα των διεθνών συμφωνιών (υπό V) και τέλος αξιολογείται η ισχύς και η έκταση δέσμευσης της Ένωσης ή/και των κρατών μελών της από τις συγκεκριμένες συμφωνίες (υπό VI). Εν είδει επιλόγου επιχειρείται τέλος μια πρόχειρη δικαιοπολιτική αξιολόγηση των δίδυμων συμφωνιών (υπό VII).

II. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ

Νομική βάση των δίδυμων συμφωνιών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ενωμένων Πολιτειών της Αμερικής σχετικά με έκδοση κατηγορουμένων και αμοιβαία δικαστική συνεργασία αποτελεί το άρθρο 38 σε συνδυασμό με το άρθρο 24 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).¹⁵ Το άρθρο 24, στο οποίο το 38 παραπέμπει, προβλέπει¹⁶ τη δυνατότητα της Ένωσης να

¹⁵ Αν δεν σημειώνεται κάτι διαφορετικό, τα εφεξής αναφερόμενα άρθρα ανήκουν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

¹⁶ Συγκεκριμένα, όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, σύμφωνα με το άρθρο 24 ΣΕΕ, προβλέπονται μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Νίκαιας, τα εξής:

«1. Όταν είναι αναγκαίο να υπογραφεί συμφωνία με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς κατ' εφαρμογή του παρόντος τίτλου, το Συμβούλιο δύναται να εξουσιοδοτήσει την Προεδρία, επικουρούμενη, κατά περίπτωση, από την Επιτροπή, να αρχίσει εν προκειμένω διαπραγματεύσεις. Οι συμφωνίες αυτές συνάπτονται από το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Προεδρίας. ...

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται και σε θέματα που εμπίπτουν στον τίτλο VI. Όταν η συμφωνία αφορά θέμα ως προς το οποίο απαιτείται ειδική πλειοψηφία για τη λήψη εσωτερικών αποφάσεων, ή μέτρων, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 3.

5. Ένα κράτος μέλος του οποίου ο αντιπρόσωπος δηλώνει στο Συμβούλιο ότι στο κράτος του πρέπει να πληρωθούν συγκεκριμένες συνταγματικές επιταγές, δε δεσμεύεται από τη συμφωνία αυτή. Τα άλλα μέλη του Συμβουλίου μπορεί να συμφωνήσουν ότι η συμφωνία θα εφαρμοστεί εντούτοις προσωρινά.

6. Οι συμφωνίες που συνάπτονται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο παρόν άρθρο δεσμεύουν τα όργανα της Ένωσης».

διαπραγματεύεται και να συνάπτει διμερείς ή πολυμερείς διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς και, καθώς αφορά κυρίως σε ζητήματα διεθνών σχέσεων, περιλαμβάνεται στο σχετικό με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) τίτλο V της ΣΕΕ. Το άρθρο 38, το οποίο αποτελεί ουσιαστικά επανάληψη του άρθρου 24 παρ. 4, εδ. α', επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 και στον τρίτο πυλώνα.

Στον πυλώνα αυτό εδράζεται η αρμοδιότητα της Ένωσης αναφορικά με την αντιμετώπιση του ποινικού φαινομένου και προβλέπει συγκεκριμένα την ανάπτυξη από κοινού δράσης των κρατών μελών της Ένωσης σε τομείς που άπτονται ποινικών υποθέσεων, και ειδικότερα «...την πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας, ιδίως της τρομοκρατίας, της εμπορίας ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά παιδιών, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και όπλων, της δωροδοκίας και της απάτης...»¹⁷ μέσω της συνεργασίας των αστυνομικών δυνάμεων, των δικαστικών αρχών¹⁸ και της προσέγγισης των ποινικών κανόνων.

Η αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάπτει συμφωνίες με τρίτα κράτη αναφορικά με τα παραπάνω θέματα μπορεί να θεωρηθεί αναγκαίο παρακολούθημα¹⁹ της γενικότερης ανάληψης κοινής δράσης στους παραπάνω τομείς και φιλοδοξεί σε μία μίνιμουμ ενοποίηση του περιεχομένου των διεθνών συμφωνιών των κρατών μελών με τρίτες χώρες επί θεμάτων που εμπίπτουν στον τρίτο πυλώνα. Η αναγκαιότητα αυτή ενισχύεται από το διεθνή χαρακτήρα της οργανωμένης εγκληματικότητας και την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών για την καταπολέμησή της.

Το άρθρο 38 προστέθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και αποσκοπούσε καταρχήν να λειτουργήσει ως νομική βάση για ρήτρες δικαστικής και

¹⁷ Άρθρο 29 ΣΕΕ. Βλ. σχετικά Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, Αθήνα: Θεμέλιο 1998, 105επ. · L. FEROLA, 'Facing the emerging challenges of transnational crime: what role for the European Union? A legal analysis of its instruments, limits and perspectives', *Maastrich Journal of European and Comparative Law* (MJ) 2000, 358-374.

¹⁸ Βλ. σχετικά Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας 2001, 248επ.

¹⁹ Οι συμφωνίες αυτές θα έπρεπε σύμφωνα με τον ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, *όπ.π.*, 233, να καταταγούν στις πράξεις υλοποίησης των στόχων της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας του άρθρου 34 ΣΕΕ.

αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις²⁰ που ήδη πριν²¹ τη θεσμοθέτησή του περιλαμβάνονταν σε κάποιες συμφωνίες της Κοινότητας με τρίτες χώρες που συνάπτονταν υπό το άρθρο 24.²² Μαζί λοιπόν με το άρθρο 37, ρυθμίζει την εξωτερική δράση της Ένωσης στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα και αποτυπώνει την ιδιαίτερη δογματική παράλληλων εσωτερικών και εξωτερικών αρμοδιοτήτων που προσιδιάζει στον πυλώνα αυτό.²³ Οι δίδυμες συμφωνίες συνεπώς, οριοθετούνται, καθ' ύλην και διαδικαστικά, από τα προβλεπόμενα στον τίτλο VI της ΣΕΕ, όπως εξάλλου ρητά αναγνωρίζεται και στις ίδιες τις συμφωνίες.²⁴

²⁰ Για μια συνοπτική και περιεκτική ανασκόπηση των απαρχών της συνεργασίας στους τομείς αυτούς ήδη πριν το Άμστερνταμ βλ. Γ. ΘΕΟΔΟΣΗ / Γ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, 'Ο τρίτος πυλώνας της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων ενόψει της διακυβερνητικής διάσκεψης', *ΕΕΕυρΔ* 1996, 845-870 · Μ. DEN BOER, 'Police, Customs and Judicial Cooperation in the Treaty On European Union', και Μ. BONN, 'Judicial Cooperation under title VI TEU: A first assessment in the light of practical experience', και τα δύο σε BIEBER / MONAR, *Justice and Home Affairs in the European Union*, *όπ.π.*, 191-200 και 211-216 αντίστοιχα και Σ. ΠΕΡΡΑΚΗ, 'Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ', σε Στεφάνου/Φατούρου/Χριστοδουλίδη, *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, Αθήνα: Σιδέρη 2001, 359-401 (383-7).

²¹ Η υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συνθηκών, αποτελεί εξάλλου, χαρακτηριστικό των διεθνών οργανισμών, όπως παρατηρεί ο Ν. ΖΑΪΚΟΣ, *Η Σύμβαση για το Δίκαιο των Συνθηκών μεταξύ κρατών και Διεθνών Οργανισμών ή μεταξύ Διεθνών Οργανισμών*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 1998, 43.

²² Ν. ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ, σε Γ. ΚΡΕΜΛΗ / Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ / Ν. ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, I. *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας 2003, άρθρο 38, 176, αρ. περ. 1. Πρβλ. π.χ. Συμφωνία για καταπολέμηση της οργανωμένης εγκληματικότητας μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των υποψηφίων προς ένταξη χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης και της Κύπρου, (ΕπΕφΕΚ 1998, C 220/1) αλλά και της Ρωσίας (βλ. το σχέδιο δράσης για συνεργασία με τη Ρωσία, ΕπΕφΕΚ 2000, L106/5). Ανάλογες συμφωνίες είχαν υπογραφεί επίσης με λατινοαμερικάνικες χώρες για την καταπολέμηση του εμπορίου ναρκωτικών. Επρόκειτο τις περισσότερες φορές για 'μικτές συμφωνίες', που καταλάμβαναν αρμοδιότητες τόσο της Κοινότητας όσο και του τρίτου πυλώνα. Για τις μικτές συμφωνίες βλ. R. GEIGER, 'External Competences of the European Union and the Treaty-making power of its Member-States', σε *Arizona Journal of International and Comparative Law* 1997, 319-328 (325).

²³ RÖBEN, σε GRABITZ/ HILF, *Das Recht der Europäischen Union - Kommentar*, München: C. H. Beck 2000, Art. 38 EUV, αρ. περ. 2.

²⁴ Επεξηγηματική σημείωση επί του άρθρου 8 του Draft Agreement on Mutual Legal Assistance between the United States of America and the European Union, Council of the European Union 8295/03 της 03.04.03.

Κυρίαρχο όργανο στην προβλεπόμενη από το άρθρο 24 ΣΕΕ διαδικασία είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο εκπροσωπεί τις εθνικές κυβερνήσεις²⁵ και έχει τόσο την πρωτοβουλία όσο και την αρμοδιότητα να αποφασίσει βάσει πολιτικών και νομικών σταθμίσεων τη σκοπιμότητα σύναψης μιας διεθνούς συμφωνίας. Το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί την Προεδρία²⁶, η οποία επικουρείται από την Επιτροπή, προκειμένου να φέρει σε πέρας τις διαπραγματεύσεις με το τρίτο μέρος.

Όπως έχει παρατηρηθεί,²⁷ η λύση αυτή αναγνώρισης της δυνατότητας της Ένωσης να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες μέσω του Συμβουλίου αποτελούσε ένα συμβιβασμό μεταξύ αυτών (π.χ. Μεγάλη Βρετανία) που δεν ανέχονταν μια περαιτέρω μείωση της εθνικής κυριαρχίας στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της δικαστικής συνεργασίας και εκείνων (π.χ. Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο και Ιταλία) που φοβόντουσαν ότι μια συνολική συγχώνευση των νομικών προσωπικοτήτων της Ένωσης και της Κοινότητας θα συμπαρέσυρε το κοινοτικό κεκτημένο στην ομιχλώδη αβεβαιότητα του διακυβερνητισμού.

²⁵ B. MEYRING, 'Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality', *E.L.Rev.* 1997, 221-247 (222).

²⁶ Αυτή η διαδικαστική πρόβλεψη βρίσκεται εξάλλου σε συμφωνία και με τη σημασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως 'διπλωματικού θεσμού της Ένωσης' (έτσι Γ. ΚΡΕΜΛΗ, Άρθρο 4 ΣΕΕ, σε Γ. ΚΡΕΜΛΗ / Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ / Ν. ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, όπ.π., 26, αρ.περ. 8) και της Προεδρίας ως κύριου εκτελεστικού οργάνου της Ένωσης στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής (έτσι Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου, Ιδιοτυπία και Βαθμός Αυτονομίας του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας 2000, 124).

²⁷ M.-A. GAUDISSERT, 'Le Traité d' Amsterdam et l' avenir de l' Europe élargie', σε M. DONY (sous la dir. de), *L' Union européenne et le monde après Amsterdam*, Βρυξέλλες: Editions de l' Université de Bruxelles, 1999, 11-33 (32).

III. ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

1. Να είσαι ή να πράττεις; Διαφορές και ομοιότητες

Το πρώτο ερώτημα που αναδύεται αναφορικά με τη σύναψη διεθνών συμφωνιών εκ μέρους της Ένωσης είναι η νομική της ικανότητα να είναι υποκείμενο του διεθνούς δικαίου και να δεσμεύεται από διεθνείς συνθήκες. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι άμεσα συνυφασμένη με την αναγνώριση στην Ένωση νομικής προσωπικότητας. Η διάκριση ανάμεσα στις δύο έννοιες, αυτή της νομικής προσωπικότητας (legal personality / Rechtspersönlichkeit) και αυτή της νομικής ικανότητας (legal capacity / Rechtsfähigkeit), και πολύ περισσότερο η σχέση ανάμεσά τους, δεν είναι πάντοτε σαφής. Σύμφωνα με τον Wessel,²⁸ η πρώτη αφορά μια ποιότητα, συγκεκριμένα την ιδιότητα να είναι μια οντότητα υποκείμενο του δημόσιου διεθνούς δικαίου, ενώ η δεύτερη είναι η ικανότητα σχετικά με το τι μπορεί δυνητικά η οντότητα αυτή να πράττει.

Όσον αφορά δε τη σχέση ανάμεσα στις δύο έννοιες έχει παρατηρηθεί ότι η έννοια της προσωπικότητας δε λέει τίποτε σχετικά με τα χαρακτηριστικά (qualities) του προσώπου, και ότι είναι λάθος να βγάζει κανείς εσπευσμένα συμπεράσματα ότι ένας οργανισμός έχει προσωπικότητα και μετά να συνάγει συγκεκριμένες ικανότητες (capacities) από μια *a priori* σύλληψη των στοιχείων που (υποτίθεται ότι) συνιστούν την προσωπικότητα.²⁹ Σε συμφωνία με την πρόταση αυτή, η διεθνής νομική προσωπικότητα ενός διεθνούς οργανισμού, όπως η ΕΕ, συνεπάγεται την ικανότητά του να είναι φορέας μόνον όσων και εκείνων των διεθνών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που βρίσκονται σε άμεση εξάρτηση με τους σκοπούς και τις λειτουργίες που ο οργανισμός αναλαμβάνει και οι οποίες του αποδίδονται με τη συστατική του πράξη ή αναπτύσσονται μέσα από την πρακτική του.³⁰

²⁸ R. A. WESSEL, 'Revisiting the International Legal Status of the EU', *European Foreign Affairs Review* 2000, 507-537 (510).

²⁹ I. DETTER, *Law-Making by International Organizations*, Stockholm: Norstedt & Söners Förlag 1965, 21 και D.P. O'CONNELL, *International Law*, Vol. I, London: Stevens & Sons 1970, 109 αντίστοιχα, όπως παραπέμπονται από τον WESSEL, *EFARev* 2000, υποσ. 14.

³⁰ Γνωμοδότηση του Διεθνούς Δικαστηρίου στην υπόθεση '*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*' της 11.04.1949 σχετικά με τον Οργανισμό Ενωμένων Εθνών, ICJ Reports 1949, 174 επ. (179-180). Πρόκειται για τη θεωρία των εξουπακουμένων αρμοδιοτήτων των διεθνών οργανισμών, σύμφωνα με την οποία η ιδιότητα του υποκειμένου του διεθνούς δικαίου και η δικαιοπρακτική ικανότητα υπάρχουν πάντοτε υπέρ του Οργανισμού, όταν αυτό είναι αναγκαίο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και γενικότερα την εκπλήρωση

Ενόψει του περιορισμού αυτού υποστηρίζεται ότι πρόκειται σε κάθε περίπτωση για μια περιορισμένη νομική προσωπικότητα,³¹ σε αντίθεση με αυτή των κρατών που είναι ολοκληρωμένη και απόλυτη. Λογικά πειστικότερη προβάλλει ωστόσο η εκδοχή³² ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος για περιορισμένη νομική προσωπικότητα ή για προσωπικότητα 'σε κάποιο βαθμό', εφόσον η προσωπικότητα, ως θεσμικό νομικό γεγονός ή αναγνωρίζεται εφάπαξ ή όχι· αντίθετα είναι πάντα ακριβές, όταν πρόκειται για διεθνείς οργανισμούς, να μιλάμε για νομική ικανότητα για *συγκεκριμένες* και μόνον αρμοδιότητες.

Από τις παραπάνω παρατηρήσεις συνάγεται ότι ακόμη κι αν μια οντότητα διαθέτει νομική προσωπικότητα, μπορεί να μην έχει μια συγκεκριμένη ικανότητα. Με άλλα λόγια, αν και όλα τα διεθνή πρόσωπα δεν έχουν και ικανότητα σύναψης συνθηκών, «όλες οι οντότητες που έχουν ικανότητα σύναψης συνθηκών έχουν διεθνή προσωπικότητα».³³ Η ανάλυση που ακολουθεί επικεντρώνεται στις δύο αυτές έννοιες· καταδεικνύει ωστόσο ότι το ερώτημα περί αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας της Ένωσης καθίσταται μάλλον αδιάφορο. Ουσιαστικότερο αναδεικνύεται το σύστημα των απαντήσεων πάνω στα ερωτήματα σε ποιους τομείς, σε ποια εξειδικευμένα ζητήματα, σε ποιο βαθμό και υπό ποιες διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις ένας διεθνής οργανισμός, εν προκειμένω η ΕΕ, μπορεί να πράττει, και συγκεκριμένα να συνάπτει διεθνείς συνθήκες.

του σκοπού του, βλ. Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ, σε ΙΩΑΝΝΟΥ / ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ / ΡΟΖΑΚΗ / ΦΑΤΟΥΡΟΥ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Θεωρία των πηγών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας 1998, 95 με παραπομπή στο B. Rouyer-Hamery, *Les compétences implicites des organisations internationales*, Paris 1962.

³¹ Σ' αυτό φαίνεται να καταλήγει ο RÖBEN, *όπ.π.*, Art. 38 EUV, αρ. περ. 2.

³² WESSEL, *EFARev.* 2000, 510-11 και 514.

³³ Έκθεση της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου του 1959 προς τη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού των Ενωμένων Εθνών, *Yearbook of the International Law Commission*, 1959-II, 96, όπως παρατίθεται από ΖΑΪΚΟ, *όπ.π.*, 35. Έτσι και η Ομάδα εργασίας 'Νομική Προσωπικότητα' της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης σύμφωνα με την οποία η προσωπικότητα αποτελεί προαπαιτούμενο (και) της υπογραφής διεθνών συνθηκών από την Ένωση. Την κυκλικότητα πάντως της σχετικής συζήτησης επισημαίνει ο Χ. ΡΟΖΑΚΗΣ, σε *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Θεωρία των πηγών, όπ.π.*, κεφ. 2, 40.

2. Τελικά ... η προσωπικότητα μετράει;

a. Ο γόρδιος δεσμός της νομικής επιχειρηματολογίας...

Η πρόσδοση νομικής προσωπικότητας σε έναν διεθνή οργανισμό,³⁴ όπως³⁵ η Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτυπώνεται κανονικά στη συστατική του πράξη, αντανakλάται δε τόσο στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών του, όσο και στη διεθνή έννομη τάξη, με αποτέλεσμα ο οργανισμός αυτός να μπορεί να δρα ως ανεξάρτητη οντότητα απέναντι στα μέλη του και στα άλλα διεθνή νομικά πρόσωπα. Στη σήμερα ισχύουσα ΣΕΕ (μετά την αναθεώρησή της και από τη Συνθήκη της Νίκαιας) δεν περιλαμβάνεται διάταξη που να αναγνωρίζει ρητά νομική προσωπικότητα στην Ένωση. Το γεγονός αυτό διαφοροποιεί την Ένωση από την Κοινότητα,³⁶ στην οποία ρητά αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα μέσω του άρθρου 281 ΣΕΚ³⁷. Η διαφοροποίηση δείχνει να μην είναι τυχαία, καθώς συχνά η νομική προσωπικότητα συνδέεται με την έννοια της «υπερεθνικότητας» (supranationality).³⁸

(Και) Στη διεθνοδικαιϊκή ωστόσο πράξη το κανονικό δεν είναι και το συνήθως πραττόμενο: η διεθνής νομική προσωπικότητα ενός διεθνούς οργανισμού σπάνια προβλέπεται ρητά στη συστατική του πράξη.³⁹ Είναι κυρίως ο φόβος των κρατών μελών του οργανισμού μήπως ο τελευταίος αυτονομηθεί από τα ίδια και υποβαθμίσει την κυριαρχία τους που δεν επιτρέπει την αναγνώριση σε αυτόν νομικής προσωπικότητας κατά τη σύστασή του.⁴⁰ Συνεπώς η σιωπή της συστατικής πράξης ή μεταγενέστερων συνθηκών

³⁴ Πρβλ. σχετικά Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, *Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών, Η Θεσμική διάσταση*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας 2002, 47επ. και ΖΑΪΚΟΥ, *όπ.π.*, 37.

³⁵ Αν και η κατάταξη της ΕΕ μεταξύ των διεθνών οργανισμών αμφισβητείται έντονα, βλ. σχετικά ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *όπ.π.*, 101επ. Υπέρ Κ. FISCHER, *Der Vertrag von Nizza*, Baden-Baden: Nomos 2003, 18, ενώ α.α. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, *όπ.π.*, 354, σύμφωνα με την οποία η ΕΕ «δεν είναι ένας ξεχωριστός Διεθνής Οργανισμός».

³⁶ Νομική προσωπικότητα διαθέτει και η ΕΚΑΕ, βάσει του άρθρου 184 της ιδρυτικής της συνθήκης, ενώ διέθετε και η ΕΚΑΧ (άρθρο 6 της αντίστοιχης Συνθήκης).

³⁷ Άρθρο 281 ΣΕΚ: «Η Κοινότητα έχει νομική προσωπικότητα». Βλ. σχετικά Γ. ΔΡΟΣΟΥ, *Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας 1987, 131επ.

³⁸ Από άλλους [π.χ. Ε. BRIBOSIA και Α. WEYEMBERGH, 'La personnalité juridique de l' Union européenne', σε *L' Union européenne et le monde après Amsterdam*, *όπ.π.*, 37-60 (37-38)] υποστηρίζεται ότι η νομική προσωπικότητα παρουσιάζεται συχνά ως ένα από τα κριτήρια που διαφοροποιούν τους διεθνείς οργανισμούς από την απλή διακρατική συνεργασία.

³⁹ BRIBOSIA / WEYEMBERGH, *όπ.π.*, 39.

⁴⁰ N. QUOC DINH, *Droit international public*, Paris: LGDJ, 1994, n° 392.

σχετικά με την αναγνώριση διεθνούς νομικής προσωπικότητας δε συνεπάγεται αναγκαστικά την έλλειψη τέτοιας,⁴¹ καθώς, σύμφωνα με την κρατούσα μάλλον στη θεωρία άποψη⁴², η τελευταία συχνά αναγνωρίζεται και άρρητα.

Ερωτάται συνεπώς αν το συμπέρασμα ότι η Ένωση στερείται νομικής προσωπικότητας, το οποίο προκύπτει από τη γραμματική ερμηνεία των Συνθηκών και ειδικότερα από την έλλειψη ρητής αναγνώρισης τέτοιας προσωπικότητας σ' αυτήν, σε συνδυασμό με τη θεμελιώδη 'αρχή των παραχωρημένων αρμοδιοτήτων', παραμένει αλώβητο και σε περίπτωση που δεχτούμε τη δυνατότητα άρρητης αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας σε έναν διεθνή οργανισμό.

Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα αυτό πρέπει να διερευνηθεί η βούληση των συμβαλλομένων μερών, εν προκειμένω των κρατών μελών της ΕΕ, έτσι όπως αυτή αποτυπώνεται ή αντανακλάται σε άλλες διατάξεις αλλά και στο σύνολο της συνθήκης δημιουργίας του διεθνούς οργανισμού, δηλ. στην ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη του Μάαστριχ), αλλά και στις τροποποιητικές αυτής συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Οφείλουμε συνεπώς να προβούμε σε μια λογική και συστηματική ερμηνεία των συνθηκών αυτών και μάλιστα εν προκειμένω μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε συγκριτικά και τη ΣΕΚ.

Σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία άποψη η έλλειψη ρητής διάταξης σηματοδοτεί την έλλειψη διεθνούς νομικής προσωπικότητας εν γένει.⁴³ Κατ' αρχάς, ακόμη κι αν η έλλειψη ρητής πρόβλεψης δεν αποτελεί απόδειξη, αποτελεί πάντως ένδειξη έλλειψης νομικής προσωπικότητας.⁴⁴ Παρά τη μειωμένη σημασία της στο κοινοτικό και ενωσιακό δίκαιο, στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η ιστορική ερμηνεία, έτσι όπως προκύπτει από τα

⁴¹ K. YASSEEN, 'Création et personnalité juridique des organisations internationales', σε R. J. DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht: Nijhoff, Academie de Droit International, 1988, 43-56.

⁴² BRIBOSIA / WEYEMBERGH, *όπ.π.*, 40, και υποσ. 14 με παραπομπές σε συγγραφείς που πρεσβεύουν την αντίθετη άποψη.

⁴³ Έτσι Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ σε Γ. ΚΡΕΜΛΗ / Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗ / Ν. ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, *όπ.π.*, άρθρο 24, αρ. περ. 1, σ. 104. Έτσι και το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφαση *Maastricht*, BverfGE 89, 155 (1995).

⁴⁴ BRIBOSIA / WEYEMBERGH, *όπ.π.*, 44.

πρακτικά της διακυβερνητικής του Μάαστριχ αλλά και του Άμστερνταμ,⁴⁵ όπου καταγράφεται η ρητή αντίθεση⁴⁶ κάποιων παραγόντων στην πρόταση για ρητή αναγνώριση νομικής προσωπικότητας στην Ένωση.⁴⁷

Περαιτέρω στο συμπέρασμα αυτό συνηγορεί και η συστηματική ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)⁴⁸. Σε αντίθεση με τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (πρώτος πυλώνας της ΕΕ) που εγκαθιδρύει μια υπερεθνική δικαιική κοινότητα, η Ένωση εν στενή έννοια, δηλαδή ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας, συνιστούν διακυβερνητική συνεργασία⁴⁹ υποκείμενη στο διεθνές δίκαιο⁵⁰ και λειτουργούν ως πλαίσιο συντονισμού και ανάληψης κοινής δράσης μεταξύ των κρατών μελών.⁵¹ Όπως

⁴⁵ N. NEUWAHL, 'A Partner With A Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam', *European Foreign Affairs Review* 1998, 177-195 (181επ). Στο σχέδιο συνθήκης της Ιρλανδικής Προεδρίας το Δεκέμβριο του 1996, για παράδειγμα, υπήρχε ρητή πρόβλεψη ότι η Ένωση θα έχει νομική προσωπικότητα (βλ. *The European Union Today and Tomorrow, Adapting the European Union for the Benefit of its Peoples and Preparing it for the Future. A General Outline for a Draft Revision of the Treaties, Document CONF 2500/96, Brussels, 5 December 1996, Chapter 13*), η οποία ωστόσο δεν περιλήφθηκε στο τελικό σχέδιο.

⁴⁶ Βλ. π.χ. τη δήλωση του Βρετανού Πρωθυπουργού Tony Blair στη Βουλή των Κοινοτήτων στις 18.06.1997 (όπως παρατίθεται σε WESSEL, *EFARev.* 2000, 521, υποσ. 49): «[...] others wanted to give the EU *explicit* legal personality across all pillars. At our insistence, this was removed» (η έμφαση προστέθηκε).

⁴⁷ Βλ. σχετικά BRIBOSIA και WEYEMBERGH, *όπ.π.*, 44, και ιδίως υποσ. 34. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ, *όπ.π.*, 208επ. Ο J.-P. JACQUÉ, Art. B EUV, σε GROEBEN / THIESING / EHLERMANN (επιμ.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. A-F EUV, Art. 1-84 EGV*, Baden-Baden: Nomos, ⁵1997, 1/62, αρ.περ. 13, σημειώνει μάλιστα ότι οι συντάκτες της Συνθήκης όχι απλώς δεν περιέλαβαν ρητή αναγνώριση νομικής προσωπικότητας αλλά μάλιστα έκαναν τα πάντα για να την αποτρέψουν. Έτσι και NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 180.

⁴⁸ Η οποία συνομολογήθηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχ της 07.02.1992, και τέθηκε σε ισχύ την 01.11.1993, πρβλ. ελλ.ν. 2077/1992, και αναθεωρήθηκε από τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας.

⁴⁹ FEROLA, *MJ* 2000, 373.

⁵⁰ MEYRING, *ELRev.* 1997, 232 και υποσ. 69, ο οποίος ωστόσο (242) επισημαίνει το *sui generis* χαρακτήρα του τρίτου πυλώνα, κυρίως λόγω της άμεσης επίδρασης που μπορεί να έχει στα δικαιώματα των ιδιωτών ακόμη και χωρίς πράξη εφαρμογής της εθνικής εξουσίας.

⁵¹ Αξιοποιώντας συνεπώς το επιχείρημα του Διεθνούς Δικαστηρίου στην υπόθεση 'Reparation', *όπ.π.*, ότι ο Ο.Ε.Ε. διαθέτει νομική προσωπικότητα 'επειδή δεν είναι απλώς και μόνον ένα κέντρο *εναρμόνισης* των δράσεων των εθνών προς την *επίτευξη κοινών σκοπών*', (υπογρ. δική μας) θα λέγαμε ότι η Ένωση δε διαθέτει προσωπικότητα επειδή είναι ακριβώς αυτό.

ειδικότερα αναφέρεται στον τίτλο VI της ΣΕΕ, που αφορά στην αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, «...στόχος της Ένωσης είναι να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με την ανάπτυξη από κοινού δράσης των κρατών μελών...».⁵² Αυτή η ιστορική, συστηματική και λογική ερμηνεία των συνθηκών οδηγεί το συμπέρασμα ότι η ΕΕ στερείται νομικής προσωπικότητας.

Στον αντίποδα της ερμηνείας αυτής βρίσκεται η άποψη ότι η σιωπή των Συνθηκών αντανakλά βέβαια την έλλειψη ομοφωνίας ως προς την απόδοση νομικής προσωπικότητας, ουδόλως όμως προαποφασίζει και αποκλείει την αναγνώριση τέτοιας άρρητα.⁵³ Αντίθετα υποστηρίζεται ότι μέσω της πρακτικής της ΕΕ και των λοιπών διατάξεων της ΣΕΕ, ιδίως δε μέσω των άρθρων 24 και 38, η Ένωση έχει ήδη αποκτήσει (περιορισμένη) διεθνή νομική προσωπικότητα⁵⁴, η οποία της επιτρέπει τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στο δικό της όνομα. Αυτό -συνεχίζει το επιχείρημα- είναι αναγκαίο, προκειμένου να επιτρέψει στα παραπάνω άρθρα να λειτουργήσουν και να παράξουν τα νομικά αποτελέσματα στα οποία αποβλέπουν· με άλλα λόγια η αναγνώριση νομικής προσωπικότητας προκύπτει τελεολογικά από την ερμηνεία των άρθρων αυτών.⁵⁵

Πίσω από την αντίθεση μεταξύ των παραπάνω απόψεων κρύβεται συχνά μια προερμηνευτική επιλογή σε σχέση με την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Όσοι υποστηρίζουν ότι η Ένωση διαθέτει ήδη διεθνή νομική προσωπικότητα αποβλέπουν συνήθως στην ενίσχυση του διεθνούς της ρόλου και στο να καταστεί αυτή ισχυρότερη και πιο αξιόπιστη παίκτρια στη διεθνή σκηνή. Όσοι αντίθετα αρνούνται την ύπαρξη τέτοιας προσωπικότητας εκκινούν από δύο

⁵² Άρθρο 29 ΣΕΕ - υπογρ. δική μας.

⁵³ Υπέρ της διεθνούς νομικής προσωπικότητας της Ένωσης Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Μια κριτική ανάλυση*, Αθήνα: Σάκκουλας 1993, 29επ.· Α. VON BOGDANDY / M. NETTESHEIM, 'Ex Pluribus Unus: Fusion of the European Communities into the European Union', *European Law Journal* 1996, 267επ. (284επ.)· Π. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας 1999, 53επ.· WESSEL, *EFARev.* 2000, 521· ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *όπ.π.*, 105.

⁵⁴ Έτσι και Ν. LAVRANOS, 'Europol and the Fight Against Terrorism', *European Foreign Affairs Review* 2003, 259-275 (263). Με το συμπέρασμα συμφωνεί και η Έκθεση της Βρετανικής Βουλής των Κοινοτήτων, βλ. House of Commons, Select Committee on European Scrutiny, 22nd Report της 06.05.03, 7 σε www.publications.parliament.uk.

⁵⁵ Αντίθετα ΦΡΑΓΚΑΚΗ, *όπ.π.*, αρ. περ. 2, 104, σύμφωνα με τον οποίο η αναφορά της δυνατότητας σύναψης διεθνών συνθηκών στα άρθρα 24 και 38 δεν προσδίδει νομική προσωπικότητα στην Ένωση.

αφετηρίες. Κάποιοι αποβλέπουν στην περιφρούρηση του κοινοτικού κεκτημένου, το οποίο θα ετίθετο σε κίνδυνο⁵⁶ από μια ενιαία αντιμετώπιση της Ένωσης, που βασίζεται σε μεθόδους διακυβερνητικής ή συνεργατικής δράσης, και της Κοινότητας, που διακρίνεται για τον υπερεθνικό τρόπο λήψης αποφάσεων. Άλλοι πάλι εκκινούν από φόβο περαιτέρω διάβρωσης της εθνικής κυριαρχίας⁵⁷ και περαιτέρω μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό επίπεδο.

β. ...και το ξίφος της πολιτικής απόφασης

Αποτέλεσμα πάντως των διασταυρούμενων νομικών επιχειρημάτων είναι η δικαική αβεβαιότητα που δημιουργείται λόγω έλλειψης ρητής αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας. Την αβεβαιότητα και ανασφάλεια δικαίου που προκύπτει εντοπίζει εξάλλου και η Ομάδα εργασίας «Νομική Προσωπικότητα» της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, η οποία κατέληξε στο να προτείνει⁵⁸ - πρόταση που τελικά περιλήφθηκε και στο σχέδιο Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης το οποίο θα αποτελέσει τη βάση της συζήτησης στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2004 - «ενιαία νομική προσωπικότητα»⁵⁹ για όλη την Ένωση (συμπεριλαμβανομένης της Κοινότητας). Λογική της πρότασης αυτής είναι να υπάρξει μεγαλύτερη σαφήνεια στις σχέσεις της Ένωσης με τον υπόλοιπο κόσμο, περισσότερη αποτελεσματικότητα δράσης και νομική ασφάλεια.⁶⁰

⁵⁶ Πρβλ. M. PECHSTEIN, 'Une personnalité internationale pour l' Union Européenne?', *R.A.E.* 1996, 229-233 (229).

⁵⁷ Αντίστοιχοι λόγοι, εξάλλου, συνηγόρησαν υπέρ ή κατά της ρητής αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας κατά τη Διακυβερνητική του Μάαστριχ, βλ. σχετικά, WESSEL, *EFARev.* 2000, 122.

⁵⁸ Τελική Έκθεση της Ομάδας Εργασίας III 'Νομική Προσωπικότητα', 01.10.2002, CONV 305/02, σε <http://european-convention.eu.int>. Από την έκθεση πάντως διαφαίνεται ότι η Ομάδα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ένωση διαθέτει ήδη περιορισμένη νομική προσωπικότητα. Σύμφωνα με την πρότασή της «με ενιαία νομική προσωπικότητα το υποκείμενο του διεθνούς δικαίου θα είναι η Ένωση, η οποία θα αντικαταστήσει την Κοινότητα για το σκοπό αυτό».

⁵⁹ Άρθρο 6 του σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης (CONV 850/03 της 18.07.2003, όπως υιοθετήθηκε από τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης στις 13.06 και 10.07.03 και παραδόθηκε από τον Πρόεδρο της Συνέλευσης Giscard d'Estaigne στον προεδρεύοντα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης Πρωθυπουργό της Ιταλίας S. Berlusconi).

⁶⁰ Ειδικότερα τα πλεονεκτήματα ρητής αναγνώρισης κινούνται γύρω από τρεις άξονες: 1) τη δράση της Ένωσης σε διεθνές πεδίο, 2) τον πολίτη της Ένωσης, και 3) τη σαφήνεια και απλότητα της δομής της Ένωσης, έτσι C. CARNERO GONZALES, 'Η νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης', *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα: Παπαζήση 2002, 145-157.

Αν η πρόταση αυτή γίνει δεκτή, όπως και αναμένεται, από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη, η Ένωση, ως σύνολο, θα αποκτήσει νομική προσωπικότητα, ακόμη και για εκείνους που ενστερνίζονται την κρατούσα άποψη ότι σήμερα στερείται τέτοιας. Με τον τρόπο αυτό μια πολιτική απόφαση θα λύσει το γόρδιο δεσμό που τα αντιπαρατιθέμενα νομικά επιχειρήματα αδυνατούν να επιλύσουν.

Η (ρητή) ωστόσο αναγνώριση της νομικής προσωπικότητας της Ένωσης, με άλλα λόγια η θετικοδικαιική παραδοχή ότι η Ένωση *είναι* νομικό πρόσωπο δεν επιλύει και όλους τους προβληματισμούς σχετικά με το τι και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί η Ένωση να *πράττει*. Η ρητή ή άρρητη αναγνώριση της *ποιότητάς* της ως νομικού προσώπου δεν αλλάζει κατ' ανάγκην και αυτόματα και δεν προσδιορίζει, όπως παραπάνω σημειώσαμε, *a priori* τις *ικανότητές* της, τα όρια και τους περιορισμούς που απορρέουν από τη φύση της. Δεν μπορεί να αποτραπεί συνεπώς η επιστράτευση νομικών και δικαιοπολιτικών επιχειρημάτων, αντλούμενων όχι μόνον από το γράμμα αλλά και το πνεύμα της Συνθήκης, στην απάντηση (και) αυτού του ερωτήματος, του οποίου η διερεύνηση ακολουθεί.

3. Η ικανότητα σύναψης συνθηκών της ΕΕ

α. Στους λαβυρίνθους και πάλι των νομικών επιχειρημάτων

Ανακεφαλαιώνοντας τα παραπάνω, γίνεται σαφές ότι ανεξάρτητα από την απάντηση που δίνουμε στο ερώτημα αν η ΕΕ διαθέτει νομική προσωπικότητα πιεστικότερο και πιο επίμονο –αφού θα επιβιώσει μιας πιθανότατης ρητής αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας στην Ένωση στην επόμενη Διακυβερνητική– τίθεται το ερώτημα περί ικανότητάς της σύναψης διεθνών συνθηκών, και ειδικότερα της διαδικασίας, των όρων και προϋποθέσεων μιας τέτοιας δράσης.⁶¹ Στη βιβλιογραφία η αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό

⁶¹ Πρβλ. και τις επισημάνσεις της Ομάδας εργασίας 'Νομική Προσωπικότητα' της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, CONV 305/02, *όπ.π.*, 6, αρ.περ. 20, σύμφωνα με τις οποίες η αναγνώριση ενιαίας νομικής προσωπικότητας στην Ένωση «δεν συνεπάγεται αφεαυτή τροποποιήσεις ούτε στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών ή Ένωσης και Κοινότητας, ούτε στις διαδικασίες και στις εξουσίες των θεσμικών οργάνων αναφορικά με τη διαπραγμάτευση και συνολολόγηση διεθνών Συνθηκών». Ενόψει της επισήμανσης αυτής είναι ακατανόητο το συμπέρασμα της ίδιας ομάδας (*όπ.π.*, 9, αρ.περ. 30)

τις περισσότερες φορές αποτελεί παρακολούθημα μιας αρνητικής απόφασης σχετικά με την προσωπικότητα της Ένωσης. Τα χρησιμοποιούμενα επιχειρήματα συχνά συμπλέκονται όπως εξάλλου και οι ίδιες οι έννοιες της προσωπικότητας και της ικανότητας, με αποτέλεσμα η προσπάθεια που καταβάλλεται εδώ να αποδευμευτούν τα δύο ζητήματα να μη στέφεται πάντοτε με επιτυχία.

Ενόψει του ότι μερικές φορές γίνεται διάκριση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής διεθνούς ικανότητας δικαίου, όπου η πρώτη αναφέρεται στις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη της, και θεωρείται από κάποιους δεδομένη, ενώ η δεύτερη στις σχέσεις ΕΕ με τρίτα μέρη (κράτη ή διεθνείς οργανισμούς) και οπάνια καταφάσκει στη βιβλιογραφία, η παρούσα μελέτη θα επικεντρωθεί στη δεύτερη μορφή διεθνούς ικανότητας δικαίου της Ένωσης, την ικανότητα δηλαδή σύνταξης συνθηκών και πέραν αυτής στους όρους και τις προϋποθέσεις άσκησης της ειδικά στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα βάσει του άρθρου 38. Η απορία της ερμηνεύτριας ή/και του εφαρμοστή των Συνθηκών απορρέει από το γεγονός ότι η συνδυασμένη ανάγνωση των άρθρων 38 και 24 ΣΕΕ δεν οδηγεί σε μια βέβαιη απάντηση στο ερώτημα ποιος είναι τελικά ο πραγματικός συνομιλητής και ποιος ο τελικός συμβαλλόμενος του τρίτου μέρους, η Ένωση ή τα κράτη μέλη. Και καθιστά ακόμη πιο περίπλοκη την προβληματική της ικανότητας καταλογισμού της Ένωσης στις περιπτώσεις ανάληψης διεθνών συμβατικών υποχρεώσεων.

i. Η αρνητική απάντηση

Σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία άποψη,⁶² η Ένωση δε διαθέτει

ότι «στο βαθμό που το άρθρο 24 αναφέρεται σε συμφωνίες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης» (δεν πρόκειται δηλαδή για 'μικτές συμφωνίες' που εν μέρει καλύπτουν και θέματα εμπίπτοντα στην αρμοδιότητα των κρατών μελών) «και εφόσον η Ένωση αποκτήσει νομική προσωπικότητα και τις συνάπτει, η εθνική διαδικασία επικύρωσης δεν θα είναι πλέον δικαιολογημένη».

⁶² Αρνούνται την ύπαρξη διεθνούς ικανότητας δικαίου οι D. CURTIN, 'The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and pieces', *CMLR* 1993, 17-69 (27) · M. PECHSTEIN, 'Rechtssubjektivität für die Europäische Union?', *EuR* 1996, 135-147 (137, 141) · A. DASHWOOD, 'External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty', *Common Market Law Review* 1998, 1019-1045 (1038) αναφερόμενος και στα μειονεκτήματα της έλλειψης αυτής · KRÜCK, σε J. SCHWARZE (επιμ.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden: Nomos 2000, 109, αρ.περ. 20 · H.-J. CREMER, Art. 24 EUV, σε CALLIESS / RUFFERT, *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EUV/EGV-*, Neuwied: Luchterhand 1999, 174, αρ.περ. 4. Την αντίθετη άποψη υποστηρίζει ο G. RESS, 'Ist

εξωτερική τουλάχιστον διεθνή ικανότητα δικαίου, που θα της επέτρεπε να συμβάλλεται με άλλα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου στο δικό της όνομα και να αναλαμβάνει διεθνείς συμβατικές υποχρεώσεις. Η εκδοχή αυτή καθιστά αναγκαία τη σύναψη «από τα κράτη μέλη και όχι από την Κοινότητα διεθνών συμφωνιών που βρίσκονται εκτός κοινοτικής αρμοδιότητας».⁶³ Καθώς στην περίπτωση των δίδυμων συμφωνιών με τις ΕΠΑ δεν πρόκειται για κοινοτική, αλλά για ενωσιακή αρμοδιότητα, εμπίπτουσα στον τρίτο πυλώνα της ΕΕ, η σύναψη της συμφωνίας πρέπει να γίνει από τα κράτη μέλη⁶⁴ και όχι από την Ένωση.

Το συμπέρασμα περί έλλειψης διεθνούς ικανότητας δικαίου απορρέει καταρχάς βάσει της ιστορικής ερμηνείας από το γεγονός ότι η Ένωση δεν γεννήθηκε ως υποκείμενο του διεθνούς δικαίου και συνεπώς χρειάζεται να αναγνωριστεί ως τέτοιο τόσο από τα κράτη μέλη της όσο και από τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς.⁶⁵ Σχετικές διατυπώσεις που θα εδραίωναν τη διεθνή νομική ικανότητα της Ένωσης απορρίφθηκαν ωστόσο από τη Διακυβερνητική.⁶⁶

Στο συμπέρασμα αυτό συνηγορεί περαιτέρω η γραμματική ερμηνεία των άρθρων 28 και 41 ΣΕΕ, στα οποία δε γίνεται παραπομπή στα άρθρα 281 και 282

die Europäische Union eine juristische Person?', *EuR-Beiheft* 2/1995, 27-41. Για περαιτέρω παραπομπές πρβλ. C. STUMPF, Art. 1 EUV, σε SCHWARZE, *EU-Kommentar*, *όπ.π.*, 44, αρ.περ. 11.

⁶³ ΦΡΑΓΚΑΚΗ, *όπ.π.*, αρ. περ. 1, 104. Έτσι και Λ. ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΟΥ, 'Θεσμικά ζητήματα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την Ασφάλεια και την Άμυνα (ΚΕΠΠΑ), *ΕΕΕυρΔ* 2002, 273-308 (302, υποσ. 85), η οποία αναφέρει ότι «...οι συμφωνίες θα συνάπτονται από το Συμβούλιο, και όχι από την Ένωση σαν ιδιαίτερο υποκείμενο του διεθνούς δικαίου», υπονοώντας προφανώς τη διεθνοδικαική φύση του Συμβουλίου ως εκπροσώπου των κρατών.

⁶⁴ Τα οποία ωστόσο λειτουργούν 'στο πλαίσιο της Ένωσης'. Η διατύπωση αυτή ("the Member States of the European Union acting within the framework of the Union") εφευρέθηκε, όπως σημειώνει ο DASHWOOD, *CMLRev* 1998, 1038, κατά την υπογραφή του "Memorandum of Understanding" που αφορούσε τη διοίκηση της πόλης Mostar από την Ένωση, προκειμένου να αποφευχθεί η εντύπωση ότι τα κράτη μέλη ενεργούν αυτόνομα και για λογαριασμό τους και μόνον. Τη διαπραγμάτευση της συμφωνίας αυτής και την υπογραφή της είχε διενεργήσει η τρόικα της ΚΕΠΠΑ και ο υπεύθυνος για τις εξωτερικές σχέσεις Επίτροπος.

⁶⁵ STUMPF, Art. 1 EUV, *όπ.π.*, 44, αρ.περ. 11.

⁶⁶ KRÜCK, Art. 11-28 EUV, *όπ.π.*, 109, αρ.περ. 20.

ΣΕΚ όπου αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα και ικανότητα αντίστοιχα στην Κοινότητα. Επίσης σε διεθνείς οργανισμούς δεν υπάρχει ενιαία εκπροσώπηση της Ένωσης, αλλά είναι τα κράτη μέλη που πρέπει να υποστηρίζουν τις κοινές θέσεις που υιοθετούνται στο πλαίσιο του δεύτερου και τρίτου πυλώνα της Ένωσης (άρθρα 19 και 37 ΣΕΕ αντίστοιχα). Επιχείρημα προς την ίδια κατεύθυνση απορρέει και βάσει της γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 24, το οποίο στην παρ. 5, προβλέπει τη δυνατότητα προσωρινής ισχύος της συμφωνίας μέχρι τα κράτη μέλη που υποχρεούνται να ακολουθήσουν συνταγματικά προβλεπόμενες διαδικασίες το πράξουν.⁶⁷ Κατά της ικανότητας αυτοδύναμης σύναψης διεθνών συνθηκών και ικανότητας καταλογισμού⁶⁸ της Ένωσης συνηγορεί, τέλος, και η δήλωση αρ. 4 που προσαρτήθηκε στη ΣΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 24 και οποιεσδήποτε συμφωνίες προκύπτουν από αυτό δεν συνεπάγονται μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην ΕΕ.

Σημαντικότερη ωστόσο υπέρ αυτής της ερμηνείας είναι η ίδια η φύση του δεύτερου και τρίτου πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως απλής διακρατικής συνεργασίας.⁶⁹ Πρόκειται για μια συνένωση κρατών, δηλ. υποκειμένων του διεθνούς δικαίου, η οποία υπόκειται η ίδια στο διεθνές δίκαιο, και αποβλέπει στην κοινή άσκηση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων. Η Ένωση εν ευρεία έννοια αποτελεί έναν οργανισμό-ομπρέλα⁷⁰ που καλύπτει αφενός τις δύο (πλέον, μετά τη λήξη ισχύος της Συνθήκης ΕΚΑΧ) Κοινότητες (στον πρώτο πυλώνα), και αφετέρου την ΚΕΠΠΑ και τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στο δεύτερο και τρίτο πυλώνα αντίστοιχα.⁷¹ Οι δύο

⁶⁷ Έτσι και KRÜCK, Art. 11-28 EUV, *όπ.π.*, 109, αρ.περ. 21.

⁶⁸ Και βέβαια πολύ περισσότερο νομικής προσωπικότητας, όπως παρατηρεί ο W. BRECHMANN, Art. 38 EUV, σε CALLIESS / RUFFERT, *Kommentar*, *όπ.π.*, 216.

⁶⁹ PECHSTEIN, *R.A.E.* 1996, 229επ.

⁷⁰ Σύμφωνα με το STUMPF, Art. 1 EUV, *όπ.π.*, 43, αρ.περ. 6. πρόκειται για διεθνή οργανισμό. Κάπως διαφοροποιημένα ο PECHSTEIN, *R.A.E.* 1996, 230, θεωρεί ότι η Ένωση (εν ευρεία έννοια) συνιστά μια συνένωση κρατών και διεθνών οργανισμών (των τριών Κοινοτήτων). Σύμφωνα με τον ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *όπ.π.*, 117, η Ευρωπαϊκή Ένωση (εν ευρεία έννοια) συνιστά έναν «συγκεφαλαιωτικό θεσμό επιτελικού και κυρίως πολιτικού χαρακτήρα» και «ένα κανονιστικό πλαίσιο διακριτών νομικών συστημάτων με διαφορετικά θεματικά αντικείμενα, όχι όμως μία ενιαία ενωτική έννομη τάξη με την έννοια της θεσμοθετήσεως κοινών μηχανισμών παραγωγής και εφαρμογής ενοποιητικού δικαίου». Αντίθετα υπέρ της ενότητας Ένωσης και Κοινότητας οι BOGDANDY / NETTESHEIM, *ELJ* 1996, 275επ. (με περαιτέρω βιβλιογραφία υπέρ και των δύο αντικρουόμενων θέσεων).

⁷¹ CHR. CALLIESS, Teil I. EU-Vertrag, σε CALLIESS / RUFFERT, *Kommentar*, *όπ.π.*, 6, αρ.περ. 4.

τελευταίοι πυλώνες συνιστούν την Ένωση εν στενή έννοια⁷², και διαφοροποιούνται σαφώς από την Κοινότητα, η οποία αποτελεί εν πολλοίς έναν υπερεθνικό οργανισμό.⁷³ Από την Ένωση, αντίθετα, λείπουν η πυκνότητα της οργάνωσης, μια αναπτυγμένη δομή, ίδιες νομοθετικές αρμοδιότητες, η αυτονομία και η υπεροχή του θεσμισμένου από αυτήν δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου, καθώς και ένας δικαιοδοτικός μηχανισμός.⁷⁴ Σημαντική είναι εξάλλου και η έλλειψη ίδιου προϋπολογισμού. Ακόμη κι αν γίνει δεκτό ότι διαθέτει δικά της ξεχωριστά όργανα⁷⁵, σημαντικότερο όργανο του δεύτερου και τρίτου πυλώνα παραμένει⁷⁶ το Συμβούλιο με διεθνοδικαική⁷⁷ και όχι υπερεθνική φύση όπως στην Κοινότητα.⁷⁸ Χαρακτηριστικό της διακρατικής φύσης της Ένωσης είναι εξάλλου και το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια περιορίζεται στον πρώτο μόνο, κοινοτικό πυλώνα. Η φύση της ΕΕ συνεπάγεται ότι αυτή δε διαθέτει στο διεθνές δίκαιο ικανότητα καταλογισμού ευθυνών, με αποτέλεσμα να παραμένουν τα κράτη μέλη τα μόνα που ευθύνονται από δεσμεύσεις που η Ένωση (εν στενή έννοια) αναλαμβάνει.⁷⁹

⁷² Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, 'Θεμελιώδη χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου', σε ΣΤΕΦΑΝΟΥ/ΦΑΤΟΥΡΟΥ/ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗ, *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, όπ.π., 319-336 (335).

⁷³ Πρβλ. Ν. ΜΟΥΣΣΙΣ, 'Communauté européenne ou Union européenne', *Revue du Marché commun et de l' Union européenne*, no 468, 2003, 281-289· προς την αντίθετη κατεύθυνση R.A. WESSEL, 'The Inside looking out: Consistency and Delimitation in EU External Relations', *Common Market Law Review* 2000, 1135-1171.

⁷⁴ STUMPF, Art. 1 EUV, όπ.π., 43, αρ.περ. 8.

⁷⁵ Υπέρ αυτής της εκδοχής ο RESS, *EuR* 1995, 36, 38. Α.α. ο KRÜCK, Art. 11-28 EUV, όπ.π., 109, αρ.περ. 20.

⁷⁶ Παρότι με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ αναγνωρίστηκε δικαίωμα πρωτοβουλίας και στην Επιτροπή, πρβλ. άρθρο 34 παρ. 2 και 36 παρ. 2 ΣΕΕ.

⁷⁷ Όπως τονίζει ο ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, όπ.π., 320, το δίκαιο της υπό στενή έννοια Ευρωπαϊκής Ένωσης (πολιτικό δίκαιο ή ενωσιακό δίκαιο) «εκφεύγει με χαρακτηριστικό τρόπο του νομικού κλίματος που εισάγει η κοινοτική έννομη τάξη. Παραμένει στον παραδοσιακό χώρο του διεθνούς δικαίου παρά τις όποιες προοδευτικές για το χώρο αυτό ρυθμίσεις του».

⁷⁸ Βλ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, όπ.π., 234.

⁷⁹ STUMPF, Art. 1 EUV, όπ.π., 43, αρ.περ. 9.

ii. Η θετική απάντηση

Ο αντίλογος συνίσταται στην άποψη ότι η ΕΕ δρα ως υπόσταση ανεξάρτητη από τα κράτη μέλη και οι συμφωνίες που συνάπτει βάσει των άρθρων 38 και 24 δεσμεύουν την ίδια και έμμεσα μόνον τα κράτη μέλη, ως συνέπεια της ιδιότητάς τους ως μελών της ΕΕ.⁸⁰ Η επιχειρηματολογία υπέρ της άποψης αυτής ξεκινάει από την επισήμανση ότι η ιστορική ερμηνεία δεν είναι αξιόπιστη, εφόσον οι συνθήκες συνιστούν προϊόν συμβιβασμού και συνεπώς η μη ρητή πρόβλεψη διεθνούς ικανότητας δικαίου δε συνεπάγεται αναγκαστικά και την ανυπαρξία της.⁸¹ Στη συνέχεια υποστηρίζεται ότι η Ένωση διαθέτει ένα τουλάχιστον όργανο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, πράγμα που αποτυπώνεται στο άρθρο 4 ΣΕΕ. Αλλά και τα υπόλοιπα όργανα που αναφέρονται στο άρθρο 5 δεν μπορούν να θεωρηθούν αποκλειστικά και μόνον όργανα της Κοινότητας, που η τελευταία 'δανείζει' στην Ένωση, αλλά ταυτόχρονα όργανα και θεσμοί της Ένωσης.⁸²

Όσον αφορά δε την ερμηνευτική δήλωση αρ. 4 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, υποστηρίζεται ότι δεν προσφέρει πειστικό επιχείρημα υπέρ της απουσίας διεθνούς συμβατικής ικανότητας της Ένωσης⁸³ αλλά αποκλείει απλώς την απάλειψη της εθνικής αρμοδιότητας για το ρυθμιζόμενο θέμα, καθιστώντας την παράλληλη με αυτή της Ένωσης.⁸⁴ Σημαίνει απλώς ότι η δυνατότητα της Ένωσης να συνάπτει διεθνείς συνθήκες βάσει του άρθρου 24 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δημιουργεί νέες ουσιαστικές αρμοδιότητες της Ένωσης. Επιπλέον αναφέρεται⁸⁵ ότι η δήλωση τέθηκε απλώς για να καθησυχάσει την κοινή γνώμη σε ορισμένα κράτη μέλη που είναι ευαίσθητα σε θέματα κυριαρχίας, και σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να υπεριοχύσει διατάξεων της ίδιας της συνθήκης, ακόμη και αν έρχεται σε

⁸⁰ ΒΓΟΝΤΖΑ, *όπ.π.*, 745.

⁸¹ WESSEL, *EFARev.* 2000, 521 και υποσ. 49.

⁸² WESSEL, *EFARev.* 2000, 524-5. Υπέρ αυτής της ανάγνωσης συνηγορούν τα άρθρα 5 και 3 ΣΕΕ. Την επέκταση της αρμοδιότητας της Επιτροπής και στους πέραν της Κοινότητας πολώνες μαρτυρεί, σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα, και η μετονομασία της Επιτροπής το 1993 λόγω της ΣΕΕ σε 'Ευρωπαϊκή Επιτροπή'. Α.α. CURTIN, *όπ.π.*, *CMLR* 1993, 26.

⁸³ ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *όπ.π.*, 107.

⁸⁴ A. VON BOGDANDY, 'Die Europäische Union als einheitlicher Verband' *EuR* 1998, Beiheft 2, 165-182 (168, υποσ. 16).

⁸⁵ WESSEL, *EFARev.* 2000, 529επ.

σύγκρουση μαζί τους, πράγμα που ούτως ή άλλως δε συμβαίνει εδώ.⁸⁶ Ενισχυτικά προς τα παραπάνω αναφέρεται⁸⁷ το άρθρο 2 ΣΕΕ, όπου στους στόχους της Ένωσης περιλαμβάνεται η επιβεβαίωση της ταυτότητάς της στη διεθνή σκηνή.

Η διεθνής νομική ικανότητα της Ένωσης προκύπτει εξάλλου ρητά, συνεχίζει το επιχείρημα,⁸⁸ από το ίδιο το άρθρο 24 ΣΕΕ και επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι απαιτείται ομόφωνη απόφαση των κρατών μελών για τη συνολοποίηση της συμφωνίας. Υποστηρίζεται⁸⁹ ότι αν το Συμβούλιο λειτουργούσε ως αντιπρόσωπος των κρατών μελών δεν θα απαιτούσε τέτοια διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς τρία ή τέσσερα μέλη θα αρκούσαν να εξουσιοδοτήσουν το Συμβούλιο να προβεί στη σύναψη της συμφωνίας χωρίς να απαιτείται συναίνεση των υπόλοιπων κρατών μελών. Επιπλέον στην πράξη δύσκολα θα μπορούσε να φανταστεί κανείς ότι το Συμβούλιο θα συνολογούσε συμφωνίες εκ μέρους *κάποιων* κρατών μελών· αντίθετα φαίνεται πιο πειστικό ότι θα ενεργούσε στο όνομα της ίδιας της Ένωσης, ούτως ώστε το άλλο αντισυμβαλλόμενο μέρος να μπορεί να θεωρεί αντισυμβαλλόμενη την Ένωση.⁹⁰ Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στην παραδοχή ότι η Ένωση είναι κάτι παραπάνω από απλή διακυβερνητική συνεργασία και ότι η νομική υπόστασή της «παραμένει καθ' όλα αντιτάξιμη στα κράτη μέλη και το νέο σχήμα δεν μπορεί να εκληφθεί ως απλή θεσμική αναδίπλωση της συλλογικής δράσης των κρατών».⁹¹ Μόνον ως αυτόνομη ύπαρξη διαχωρισμένη από τα κράτη μέλη θα μπορούσε η Ένωση να δεσμεύεται χωρίς την προηγούμενη δέσμευση των κρατών μελών.

⁸⁶ Περαιτέρω ο ΒΓΟΝΤΖΑΣ, *όπ.π.*, 745, απηχώντας τη θέση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου της ΕΕ, υποστηρίζει ότι η δήλωση 4 έχει λόγο ύπαρξης ακριβώς επειδή προβλέπεται διαδικασία σύναψης συνθηκών από την ίδια την ΕΕ, διαφορετικά θα ήταν περιττό.

⁸⁷ WESSEL, *EFARev.* 2000, 533. Ο ίδιος ωστόσο συγγραφέας, *CMLRev* 2000, 1138, παραδέχεται ότι η επιβεβαίωση της ταυτότητας της Ένωσης, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 2, κατευθύνεται κυρίως προς τα μέσα («...is predominantly inward looking»).

⁸⁸ WESSEL, *EFARev.* 2000, 527.

⁸⁹ G. HAFNER, 'The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union: Some critical comments', in HAFNER et al (eds.), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern – in Honour of his 80th Birthday*, the Hague: Kluwer Law International 1998, 257-284 (271), όπως παρατίθεται από WESSEL, *EFARev.* 2000, 529.

⁹⁰ Αν και, όπως σημειώνεται από τους BOGDANDY / NETTESHEIM, *ELJ* 1996, 285, η αντίθετη εκδοχή μπορεί να είναι προς το συμφέρον του τρίτου μέρους καθώς μπορεί να στραφεί απευθείας κατά των κρατών μελών σε περίπτωση διεθνούς ευθύνης.

⁹¹ ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *όπ.π.*, 108.

Ωστόσο, ακόμη κι αν το Συμβούλιο δρα στο όνομα της Ένωσης, η Ένωση δεν είναι κάτι διαφορετικό από τα κράτη μέλη στη συνεργατική δράση τους, η οποία οριοθετείται από την αυτόνομη και κυρίαρχη βούλησή τους. Επιπλέον το παραπάνω επιχείρημα παραγνωρίζει τις διευρυμένες δυνατότητες ενισχυμένης συνεργασίας η οποία καθιστά μετέωρα και τα δύο σκέλη του παραπάνω επιχειρήματος: το Συμβούλιο δεν ενεργεί εκ μέρους *κάποιων* κρατών μελών, αλλά *κατ' αρχήν* του συνόλου, εφόσον η συνεργασία είναι ανοιχτή σε όλα τα κράτη μέλη, και αυτό ισχύει ακόμη κι αν τελικά συμμετάσχουν στην κοινή δράση, που σ' αυτή την περίπτωση παίρνει τη μορφή διεθνούς συμφωνίας, μερικά μόνον από αυτά. Και δεύτερον, προκειμένου να καταστεί ενωσιακό δικαίω, η συμφωνία θα πρέπει πάντως να εγκριθεί τουλάχιστον από οκτώ, αν όχι από τα μισά, κράτη μέλη και όχι απλώς από τρία ή τέσσερα.⁹²

β. Αξιολόγηση των νομικών επιχειρημάτων

Όσον κι αν τα επιχειρήματα υπέρ της αυτόνομης διεθνούς ικανότητας της Ένωσης έχουν κάποια βάση, δεν ξεπερνούν το σημαντικότερο εμπόδιο της αναγνώρισης αυτοδύναμης θέσπισης διεθνών συνθηκών, την ίδια τη φύση της Ένωσης. Το κυριότερο επιχείρημα κατά μιας τέτοιας δυνατότητας της Ένωσης είναι, κατά τη γνώμη μας, η σύγκρισή της με την Κοινότητα και την κοινοτική μέθοδο γενικότερα, που αποτελεί και την ασφαλέστερη δίοδο προς την υπερεθνικότητα.⁹³ Με άλλα λόγια, η κυριότερη, αν όχι η μόνη διαφοροποιητική ποιότητα μεταξύ Κοινότητας και μη κοινοτικών πυλώνων της Ένωσης είναι ακριβώς ότι οι τελευταίοι αποβλέπουν στην *κοινή δράση*⁹⁴ των

⁹² Πρβλ. και την αντίστοιχη διαδικασία κατάρτισης διεθνών συμβάσεων μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο 34 παρ. 2 δ).

⁹³ Πρβλ. NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 186: «Ενώ ο υπερεθνικός χαρακτήρας της ΣΕΚ σημαίνει ότι υποχρεώσεις των κοινοτικών οργάνων μπορούν να δημιουργηθούν μόνον με τη χρησιμοποίηση κοινοτικών μεθόδων, το ίδιο δεν μπορεί να λεχθεί για υποχρεώσεις των (ιδίων) οργάνων όταν λειτουργούν στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Στον τομέα αυτό τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν οδηγίες (prescriptions) που να κατευθύνουν τη δραστηριότητα της Επιτροπής ή του Συμβουλίου, αν και προφανώς, στο βαθμό που δεν υπάρχει μηχανισμός επιβολής (enforcement), οι όποιες δυσκολίες ανακύπτουν μπορούν να διευθετούνται μόνον μέσω διπλωματικής οδού».

⁹⁴ Πρβλ. και την Έκθεση της Βρετανικής Βουλής των Λόρδων, HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES, Session 1992-93, 3rd report, HL Paper 10 (1992), αρ.περ. 129, με σχόλια του Eaton, στην οποία αναφέρεται ότι η Ένωση αποτελεί συνένωση (association) κρατών μελών που δρουν από κοινού («act in common») για συγκεκριμένους σκοπούς.

κρατών μελών, και άρα δεν επιτρέπουν την αυτόνομη δράση των ενωσιακών οργάνων ως τέτοιων. Αν το τελευταίο γινόταν εφικτό, τότε θα μιλούσαμε για κοινοτικοποίηση με όρους υπερεθνικής πολιτειακής οργάνωσης, και θα απαιτούσαμε αντίστοιχα υπερεθνικό κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο. Ενόψει συνεπώς όλων των παραπάνω, κυρίως όμως της διαφοροποιητικής από την Κοινότητα φύσης του τρίτου (όπως και του δεύτερου) πυλώνα, θα πρέπει να γίνει δεκτή, ως συνεπέστερη προς τη λογική των συνθηκών, η πρώτη, και κρατούσα σήμερα άποψη στη θεωρία, ότι δηλαδή η Ένωση δε διαθέτει αυτόνομη ικανότητα σύναψης συνθηκών στο πλαίσιο του δεύτερου και τρίτου πυλώνα.⁹⁵

γ. Τα κράτη κύριοι (και) των διεθνών συνθηκών της Ένωσης

Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή συνίσταται στην επισήμανση ότι η Ένωση δε δύναται να προχωρήσει σε αυτόνομη σύναψη διεθνών συνθηκών, όχι μόνον λόγω της έλλειψης νομικής προσωπικότητας, αλλά ακόμη και σε περίπτωση πρόσδοσης τέτοιας, λόγω της φύσης της ως διακρατικού οργανισμού χωρίς υπερεθνική οργάνωση και νομιμοποίηση. Με άλλα λόγια, η Ένωση αποβλέπει σε κοινές δράσεις των κρατών μελών στους τομείς της ΚΕΠΠΑ και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και όχι σε υποκατάστασή τους όπως θα συνέβαινε αν τους ίδιους τομείς αναλάμβανε η Κοινότητα. Είναι λειτουργικά και θεσμικά αναμενόμενο να συνάπτει η Κοινότητα αυτόνομα διεθνείς συμφωνίες, με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και υπό τον έλεγχο του ΔΕΚ, δεδομένου ότι το κοινοτικό δίκαιο στηρίζεται στην αρχή του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων, βάσει της οποίας συγκεκριμένες αρμοδιότητες αυτονομούνται από τα κράτη μέλη και ασκούνται από τα όργανα των Κοινοτήτων με υπερεθνικό έλεγχο. Αντίθετα, κάτι ανάλογο δεν είναι δυνατόν στο πλαίσιο του διακυβερνητικού τρίτου πυλώνα, όπου οι αρμοδιότητες και η άσκησή τους παραμένουν στα χέρια των κρατών μελών και αυτό που επιδιώκεται, όπως σημειώθηκε και παραπάνω, είναι η κοινή δράση και ο συντονισμός στην άσκησή τους.⁹⁶

⁹⁵ Α.α. ο ΒΓΟΝΤΖΑΣ, *όπ.π.*, 745, ο οποίος μάλιστα σημειώνει ότι και στην περίπτωση των συμφωνιών του άρθρου 38 τα κράτη μέλη δεσμεύονται με τον ίδιο τρόπο με τον οποίο δεσμεύονται από τις συμφωνίες που έχουν συναφθεί βάσει του άρθρου 300 ΣΕΚ.

⁹⁶ Βλ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, *όπ.π.*, 171, ο οποίος μιλάει για «...κατά βάση διακρατική συνεργασία των κρατών μελών (τρίτος πυλώνας) αλλά με εμβρυώδη στοιχεία κοινοτικής απόχρωσης...». Αυτό παραδέχεται τελικά και ο Μπόσκοβιτς, *όπ.π.*, 128, ο οποίος αφού σημειώνει ότι με τη Συνθήκη

Στη φύση αυτή της Ένωσης ανταποκρίνεται και η δήλωση αρ. 4 που προσαρτήθηκε στη ΣΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία αποκλείει το ενδεχόμενο 'κοινοτικής ερμηνείας'⁹⁷ των άρθρων 24 και 38 ΣΕΕ, δηλ. της κατά το πρότυπο της ΣΕΚ αναγνώρισης αποκλειστικής αρμοδιότητας στην Κοινότητα σύναψης διεθνών συμφωνιών που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της.⁹⁸ Αυτό αναγνωρίζεται εξάλλου και στις συζητούμενες δίδυμες συμφωνίες, όπου ρητά προβλέπεται η σύναψη και διμερών, μεταξύ των επιμέρους κρατών μελών και των ΕΠΑ συμφωνιών, συμβατών με τις συμφωνίες ΕΕ-ΕΠΑ πάνω στα ίδια θέματα. Από την άλλη αποκλείεται επίσης και ο ισχυρισμός ότι τα συγκεκριμένα ζητήματα υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.⁹⁹

Σε συμφωνία με τα παραπάνω, τις διεθνείς συμβάσεις του τρίτου πολώνα διαπραγματεύεται η Ένωση, συνομολογούν ωστόσο τα κράτη μέλη.¹⁰⁰ Η ανάγνωση αυτή ωστόσο εγείρει το ερώτημα του περιεχομένου και λόγου ύπαρξης των άρθρων 38 και 24 ΣΕΕ και τη δυνατότητα ενεργοποίησής τους. Σύμφωνα με μια ανταποκρινόμενη τόσο στο γράμμα όσο και στην τελεολογία της ΣΕΕ ερμηνεία, τα άρθρα 24 και 38 ΣΕΕ συνεπάγονται απλώς τη νομική δυνατότητα της καθ' έκαστης Προεδρίας να διαπραγματεύεται εκ μέρους των κρατών μελών της διεθνείς συμβάσεις και συμφωνίες υποκαθιστώντας -στις διαπραγματεύσεις και μόνον- τα τελευταία. Η *ad hoc* εξουσιοδότηση προς την Προεδρία στηρίζεται σε μια μόνιμη εξουσιοδότηση¹⁰¹ των κρατών μελών προς το Συμβούλιο, με βάση την οποία το τελευταίο μπορεί να αποφασίζει την από κοινού σύναψη διεθνών συνθηκών. Θα λέγαμε ότι το Συμβούλιο, και ειδικότερα η Προεδρία, λειτουργεί ως «εκπρόσωπος» των κρατών μελών,

του Άμστερνταμ ενισχύθηκε ο ρόλος των υπερεθνικών οργάνων, εφόσον αναγνωρίστηκε γενικό δικαίωμα πρωτοβουλίας στην Επιτροπή, γνωμοδότησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ) και δικαιοδοτικού ελέγχου του ΔΕΚ (υπό προϋποθέσεις), πράγμα που σηματοδοτεί τη βαθμιαία αυτονόμηση του τίτλου VI από τους κανόνες της συνεργατικής μεθόδου, καταλήγει ότι παρ' όλα αυτά παραμένει η διαπίστωση πως η δράση της Ένωσης εν στενή εννοία καθορίζεται ακόμη «σε μεγάλο βαθμό από την λογική του διακυβερνητισμού».

⁹⁷ ΦΡΑΓΚΑΚΗ, *όπ.π.*, αρ. περ. 2, 104.

⁹⁸ Έτσι ΔΕΚ 22/70 *AETR*, ΣυλλΝομολ 1971, 263 και 3, 4, 6/76 *Kramer*, ΣυλλΝομολ 1976, 1279. Βλ. και Δρόσου, *όπ.π.*, 140επ.

⁹⁹ Røben, *όπ.π.*, Art. 38 EUV, αρ.περ. 2.

¹⁰⁰ Έτσι και RÖBEN, *όπ.π.*, Art. 38 EUV, αρ. περ. 2.

¹⁰¹ RÖBEN, *όπ.π.*, Art. 38 EUV, αρ. περ. 1. Η NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 186, θεωρεί ότι τα κράτη μέλη φαίνεται να θέλουν να 'δανειστούν' τα όργανα της Ένωσης και της Κοινότητας, προκειμένου τα τελευταία να δρουν για λογαριασμό τους.

εφόσον είναι αυτά τα τελευταία και όχι η ίδια η Ένωση που διαθέτει τη νομική προσωπικότητα ή πάντως τη νομική δυνατότητα σύναψης διεθνών συνθηκών. Η ίδια η Ένωση δεν είναι συνεπώς άμεσα συμβαλλόμενο μέρος των συμφωνιών που συνάπτονται με βάση το άρθρο 24 και 38 ΣΕΕ.¹⁰² Λειτουργεί μάλλον ως αντιπρόσωπος και συνομολογεί τη συνθήκη στο όνομα¹⁰³ και για λογαριασμό των κρατών μελών, με τη διαφορά ότι η υπογραφή και μόνον από την πλευρά της Προεδρίας δεν καθιστά τα κράτη μέλη αντισυμβαλλόμενα και δεν τα δεσμεύει διεθνώς. Η δέσμευση των κρατών μελών συνίσταται στο να κινήσουν τις εσωτερικές, συνταγματικά ή άλλως προβλεπόμενες, διαδικασίες προκειμένου να καταστήσουν τη σύμβαση δεσμευτική για τα ίδια.

Αν η εκδοχή αυτή γίνει δεκτή, τότε η Ένωση και τα όργανά της αποτελούν στην περίπτωση αυτή ένα σύστημα διαπραγμάτευσης και μόνο, ένα διεθνή οργανισμό που διαπραγματεύεται¹⁰⁴ και υπογράφει ως σύνολο, συνομολογεί ως σύνολο και όχι ως αυτόνομη μονάδα και πάντως αφού πληρωθούν οι ειδικότερες συνταγματικές υποχρεώσεις των επιμέρους κρατών μελών, όπως θα αναλύσουμε διεξοδικότερα παρακάτω. Μόνον έτσι οι συνομολογούμενες διεθνείς συνθήκες δεσμεύουν τα κράτη μέλη και *κατά συνέπεια* την Ένωση ως διεθνή οργανισμό. Λόγω ωστόσο των διατάξεων περί δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούν τα όργανα της Ένωσης να προβούν σε διαπραγματεύσεις εκ μέρους τους προκειμένου να συντονιστεί η δράση τους και να καταλήξουν σε ίδιο, κατ' αρχήν, περιεχόμενο συμφωνίας με το τρίτο μέρος, πράγμα που διευκολύνει και τη μεταξύ τους ανάπτυξη κοινής δράσης. Το άρθρο 38 σε συνδυασμό με το άρθρο 24 ΣΕΕ τυποποιεί συνεπώς απλώς μια δυνατή μορφή κοινής δράσης των

¹⁰² CREMER, Art. 24, *όπ.π.*, 174, αρ.περ. 4.

¹⁰³ Έτσι Μ. CREMONA, 'External Relations and External Competence: The Emergence of an Integrated Policy', in P. CRAIG / G. DE BURCA, *The Evolution of EU law*, Oxford: Oxford University Press 1999, 137-175 (168), KRÜCK, Art. 11-28 EUV, *όπ.π.*, 109, αρ.περ. 20· NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 185 και 190, βασισμένη (και) στη δυνατότητα αυτοεξαίρεσης των κρατών (opt-out).

¹⁰⁴ Έτσι και η Γαλλική Εθνοσυνέλευση, σε Ν° 754 Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur la proposition de résolution présentée par M. Didier Quentin (n° 715) sur la coopération judiciaire entre l' Union européenne et les Etats-Unis d' Amérique (15748/02/E2210), par M. R. Donnedieu de Vabres, 26.03.2003. Η ανάγνωση αυτή βρίσκεται σε συμφωνία με την άποψη που θέλει την ΕΕ ως μια 'προσωπική νομική σχέση', βλ. CHR. KOENIG / M. PECHSTEIN, *Die Europäische Union: Der Vertrag von Maastricht*, Tübingen: J.C.B. Mohr 1995, 6 και 21-24.

κρατών μελών και δεν περιορίζει ούτε υποκαθιστά τη δική τους αρμοδιότητα σύναψης συνθηκών στους ίδιους τομείς.

Η διαφορά με την κλασική διαδικασία, κατά την οποία κάθε κράτος μέλος θα υπέγραφε χωριστά σύμβαση με το τρίτο μέρος συνίσταται σε τρία στοιχεία: πρώτον, στο ότι οι διαπραγματεύσεις γίνονται από την Προεδρία, που εκπροσωπεί το σύνολο των κρατών μελών. Αυτό κανονικά θα έπρεπε να συνεπάγεται μεγαλύτερη διαπραγματευτική δύναμη της Ένωσης, σε σύγκριση με κάθε μέλος ξεχωριστά.¹⁰⁵ Δεύτερον, εξασφαλίζεται ένα μίνιμουμ τουλάχιστον ομοιομορφίας μεταξύ των στα κράτη μέλη ισχυόντων στους ρυθμιζόμενους τομείς, εφόσον επιτρέπεται η παράλληλη ισχύς διμερών συμφωνιών με τα ίδια αντικείμενα, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα σύναψης τέτοιων παραμένει στα κράτη μέλη. Τέλος, εφόσον η πλειοψηφία τουλάχιστον των κρατών μελών αποδεχτεί σε συμφωνία με τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες τις συμβάσεις, τότε αυτές δεσμεύουν και τα ενωσιακά όργανα που δρουν στον τομέα της εγκληματικής πολιτικής.

IV. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΟΜΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ

Το επόμενο ερώτημα αφορά στη διαδικασία σύναψης των ρυθμιζόμενων στα άρθρα 38 και 24 ΣΕΕ συνθηκών, ειδικότερα τα όργανα που καλούνται να συμπράξουν προκειμένου οι Συνθήκες αυτές να αποκτήσουν ισχύ και να δεσμεύουν τα κράτη μέλη και την Ένωση.

1. Η διαδικασία ως αντανάκλαση της διακυβερνητικής φύσης του τρίτου πυλώνα

Δύο πιθανές ερμηνευτικές εκδοχές διεκδικούν εφαρμογή κατά τη χρήση των προαναφερθέντων άρθρων. Η πρώτη αντανάκλα την αντίληψη ότι η Ένωση διαθέτει αυτόνομη και αυτοδύναμη ικανότητα σύναψης διεθνών συνθηκών και αποτυπώνεται στην πρακτική του Συμβουλίου να συνάπτει

¹⁰⁵ Κατ' αυτή την έννοια είναι απογοητευτικό αν η Ένωση σύρθηκε στις εδώ συζητούμενες δίδυμες συμφωνίες με τις ΕΠΑ, όπως κάποιοι αναλυτές υπονόησαν. Βλ. και την κοινοβουλευτική ερώτηση του Ε. ΜΕΙJΕR, Μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή, ΕπΕφΕΚ C92/35, της 17.04.2003 με θέμα 'Πίεση των ΕΠΑ στην ΕΕ να περιορίσει τα ανθρώπινα δικαιώματα τροποποιώντας το ποινικό δίκαιο και την εκτέλεση του νόμου', ο οποίος κάνει λόγο για αμερικανικές 'απαιτήσεις'. Βλ. επίσης τις αναλύσεις σε www.statewatch.org.

διεθνείς συμβάσεις στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα χωρίς την παρεμβολή των κρατών μελών. Την ερμηνεία αυτή υιοθέτησε η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου της Ένωσης¹⁰⁶ και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι συμφωνίες των άρθρων 38 και 24 ΣΕΕ συνάπτονται στο όνομα της Ένωσης¹⁰⁷, η οποία είναι το μόνο συμβαλλόμενο με τα τρίτα κράτη μέρος στις συμφωνίες αυτές.¹⁰⁸

Η πρακτική¹⁰⁹ ωστόσο αυτή του Συμβουλίου είναι νομικά μετέωρη, καθώς παραγνωρίζει¹¹⁰ τη φύση της Ένωσης ως διακρατικής και μόνον συνεργασίας και στερεί από τα εθνικά Κοινοβούλια¹¹¹ την αρμοδιότητά τους να κυρώνουν

¹⁰⁶ Όπως αναπαράγεται στην έκθεση του Γαλλικού Κοινοβουλίου, Rapport N° 754, par M. R. Donnedieu de Vabres, *όπ.π.*

¹⁰⁷ Βλ. και Draft Council Decision concerning the signature of the Agreements between the European Union and the United States of America on extradition and mutual legal assistance in criminal matters, Annex στο έγγραφο του Συμβουλίου 8296/1/03, *όπ.π.*, 6.

¹⁰⁸ Η ανάγνωση αυτή μπορεί να στηριχθεί μόνον στο άρθρο 24 παρ. 6, το οποίο ορίζει ότι «Οι συμφωνίες που συνάπτονται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο παρόν άρθρο δεσμεύουν τα όργανα της Ένωσης». Ορθότερο ωστόσο είναι να δεχτούμε την ερμηνεία της I. ÖSTERDAHL, 'The EU and its Member States, Other States, and International Organizations – The Common European Security and Defence Policy after Nice', *Nordic Journal of International Law* 2001, 341-372 (350), σύμφωνα με την οποία: «Το άρθρο 24 ΣΕΕ φαίνεται να ξεκινάει από την υπόθεση ότι είναι τα κράτη μέλη που συνάπτουν τη συμφωνία και προσθέτει ότι η συμφωνία θα δεσμεύει και τα όργανα» (της Ένωσης). Αντιπαραθέτει μάλιστα το άρθρο αυτό με το 300 παρ. 7 ΣΕΚ, το οποίο ξεκινάει από την υπόθεση ότι είναι η Κοινότητα που συνάπτει τη διεθνή συμφωνία και προσθέτει ότι αυτή θα δεσμεύει και τα κράτη μέλη.

¹⁰⁹ Μερικοί αναλυτές συνάγουν την πρόσδοση νομικής προσωπικότητας και ικανότητας σύναψης συνθηκών από την πρακτική και όχι το αντίστροφο, βλ. π.χ. S. LANGRISH, 'The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights', *E.L.Rev.* 1998, 3-19 (14). Έτσι και το γαλλικό Conseil d'Etat: «Η ακολουθούμενη πρακτική πρέπει να ληφθεί υπόψη ως στοιχείο ερμηνείας, σύμφωνα με τις εθιμικές αρχές του διεθνούς δικαίου» (όπως παρατίθεται από ΒΓΟΝΤΖΑ, *όπ.π.*, 751, υποσ. 76).

¹¹⁰ Εντούτοις αυτή ήταν η πρόταση της Ομάδας Εργασίας 'Νομική Προσωπικότητα' της Συνέλευσης, CONV 305/02, *όπ.π.*, 10, αρ.περ. 31, υπό την προϋπόθεση ρητής αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας στην Ένωση. Σύμφωνα με την άποψη της Ομάδας αυτής τα εθνικά Κοινοβούλια πρέπει να μπορούν να ελέγχουν τις εθνικές κυβερνήσεις πριν την απόφαση του Συμβουλίου, αλλά η απόφαση του τελευταίου να συνομολογήσει τη συνθήκη πρέπει να επιφέρει και τη δέσμευση της Ένωσης.

¹¹¹ Την ανησυχία αυτή εξέφρασε και το Γαλλικό Κοινοβούλιο, σε Rapport N° 754, par M. R. Donnedieu de Vabres, *όπ.π.* Όπως παρατηρεί εξάλλου ο MONAR, *όπ.π.*, 246, εξαιτίας της διακυβερνητικής φύσης του τρίτου πυλώνα είναι τα εθνικά Κοινοβούλια που έχουν την αρμοδιότητα να ασκούν δημοκρατικό έλεγχο στην ασκούμενη πολιτική. Η διαπίστωση αυτή παραμένει και μετά τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας και παρά το άρθρο 39 ΣΕΕ που ενέπλεξε στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον τρίτο πυλώνα και το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

διεθνείς συνθήκες, χωρίς ταυτόχρονα να αναγνωρίζει αντίστοιχη, ούτε καν συμβουλευτική, αρμοδιότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.¹¹² Μπορεί ωστόσο πειστικά να υποστηριχθεί και η άποψη ότι η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι υποχρεωτική και στην περίπτωση των διεθνών συμφωνιών κατά άρθρο 38 ΣΕΕ με αναλογική εφαρμογή του άρθρου 39 παρ. 1, που αφορά στη θέσπιση αποφάσεων-πλασιού, αποφάσεων και συμβάσεων από το Συμβούλιο στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα.¹¹³ Η παράλειψη τέτοιας διαβούλευσης δικαίως καταγγέλλεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹⁴ ως κατάφωρη παραβίαση της δημοκρατικής αρχής¹¹⁵ στην οποία η ΕΕ (ισχυρίζεται

¹¹² Υπενθυμίζεται ότι πλην των συμφωνιών που αφορούν στην κοινή εμπορική πολιτική (άρθρο 133 παρ. 3 ΣΕΚ), όλες οι άλλες διεθνείς συμφωνίες της Κοινότητας συνάπτονται από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 300 παρ. 3). Παρότι η πρόβλεψη αυτή μπορεί να επικριθεί με βάση δημοκρατικές επιταγές, που θα απαιτούσαν διαδικασία συνεργασίας ή συναπόφασης με το Κοινοβούλιο, όταν η συμφωνία αφορά τομέα για τον οποίο προβλέπονται αυτές οι διαδικασίες, ωστόσο ακόμη και η διαβούλευση συνιστά μεγαλύτερη εγγύηση από την πλήρη αδιαφάνεια που η διαδικασία του άρθρου 24 ΣΕΕ επιφέρει.

¹¹³ Τη χρήση των άρθρων 21 και 39 παρ. 1 ΣΕΕ που προβλέπουν τη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, όταν πρόκειται για τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ, και για τη θέσπιση των μέτρων του 34 παρ. 2 πρότεινε και η Έκθεση της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 22.05.2003, Α5-0172/2003, ΡΕ 326.115, 6, αρ.περ. 12, και η σύσταση του ΕΚ προς το Συμβούλιο σχετικά με τις συμφωνίες ΕΕ-ΕΠΑ επί δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και έκδοση, P5_TA-PROV(2003)0239 της 03.06.03, αλλά και το μέλος του ΕΚ, Watson στη συζήτηση του ΕΚ με τον (τότε) προεδρεύοντα του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης, Πετσάλνικο, *όπ.π.* Ο προεδρεύων του Συμβουλίου Υπουργών το πρώτο εξάμηνο του 2003 έλληνας υπουργός Φ. Πετσάλνικος ανακοίνωσε πάντως ενώπιον της Ολομέλειας του ΕΚ στις 14.03.03, ότι μεταξύ της υπογραφής των συμβάσεων από τα κράτη μέλη και την ανταλλαγή των κυρωτικών εγγράφων μεταξύ ΕΕ και ΕΠΑ, η Προεδρία θα ενημερώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για το κείμενο της συμφωνίας «παρόλο βέβαια που η Σύμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν επιβάλλει κάτι τέτοιο».

¹¹⁴ Έκθεση της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ της 22.05.2003, *όπ.π.*, 7.

¹¹⁵ Πρβλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, 'Η πρώτη εμφάνιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διεθνές περιβάλλον σε θέματα έκδοσης και δικαστικής συνδρομής σε ποινικές υποθέσεις - Οι συμφωνίες με τις ΗΠΑ, *Ποινική Δικαιοσύνη* 2003, 733-741 (734-5). Αντίστοιχα κενό δημοκρατικού και δικαστικού ελέγχου διαπιστώνεται και κατά την υπογραφή διεθνών συμβάσεων εκ μέρους της Ευρωπόλ, η οποία διαθέτει νομική προσωπικότητα. Και ενώ στην υιοθέτηση των συνθηκών σχετικά με την Ευρωπόλ εμπλέκονται τα εθνικά Κοινοβούλια, καμία συμμετοχή τους δεν προβλέπεται στην περίπτωση διεθνών συμφωνιών της Ευρωπόλ. Βλ. Ν. Lavranos, 'Europol and the Fight Against Terrorism', *European Foreign Affairs Review*, 2003, 259-275 (271-2).

ότι) στηρίζεται (άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ). Αν μάλιστα η πρακτική αυτή μπορούσε να γίνει ανεκτή λόγω της φύσης των μέχρι σήμερα υπογραφεισών συμφωνιών, οι οποίες αφορούσαν τρίτες χώρες και δεν είχαν άμεση επίδραση στο νομικό καθεστώς των ιδιωτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι σαφές ότι σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να αφορά και στις εδώ συζητούμενες δίδυμες συμφωνίες, οι οποίες ασκούν άμεση επιρροή στα δικαιώματά τους.

Στο σημείο αυτό μπορούμε να σημειώσουμε ότι η μεταφορά της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις στον πρώτο πυλώνα, σε κοινοτικές¹¹⁶ και άρα υπερεθνικές μορφές οργάνωσης, είναι δυνατό,¹¹⁷ μόνον όμως αν συνοδεύεται από δημοκρατικές και δικαιοκρατικές εγγυήσεις, δηλαδή σύμπραξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δικαστικό έλεγχο¹¹⁸ και ανάλογη της εθνικής προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

¹¹⁶ Όπως σημειώνει ο Moussis, (282), ενώ η κοινοτική μέθοδος δημιούργησε στενούς δεσμούς μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών, χάρη στους κοινούς θεσμούς, τις κοινές πολιτικές και μια μοιραζόμενη κυριαρχία, η διακυβερνητική συνεργασία άφηνε ακέραιες τις εθνικές κυριαρχίες, χωρίς υπερεθνικό έλεγχο των λαμβανομένων αποφάσεων και συνεπώς χωρίς πραγματικές συνέπειες σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνιών από ένα συμμετέχοντα.

¹¹⁷ Σύμφωνα μάλιστα με κάποιους συγγραφείς (βλ. π.χ. Callies, Teil I. EU-Vertrag, *όπ.π.*, 7, αρ.περ. 8) η κοινοτικοποίηση (και) των υποθέσεων που ακόμη εντάσσονται στον τρίτο πυλώνα πρέπει να γίνει σε μια προοπτική χρόνου. Την κοινοτικοποίηση της συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις στον πρώτο πυλώνα προτείνει και ο Lavranos, *όπ.π.*, 273, ακριβώς επειδή ο πρώτος πυλώνας παρέχει ένα περισσότερο αποδεκτό επίπεδο κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου. Πρβλ. και G.J.M. Corstens, 'Criminal Law in the First Pillar', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2003, 131-144.

¹¹⁸ Η ανάγκη διασφάλισης δικαστικού ελέγχου και συστηματικής διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίστηκε εξάλλου και από την Ομάδα Εργασίας 'Νομική Προσωπικότητα' της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, ενόψει της από αυτήν προταθείσας ενοποίησης της νομικής προσωπικότητας της Ένωσης και ενιαίας πρόβλεψης για την εξωτερική της αντιπροσώπευση και τη συνομολόγηση διεθνών συνθηκών, βλ. CONV 305/02 της, *όπ.π.*, 2, αρ.περ. 5. Όσον αφορά τον έλεγχο από το ΔΕΚ, η Ομάδα πρότεινε, CONV 305/02, *όπ.π.*, 13, αρ.περ. 44, την *ex ante* δυνατότητα ελέγχου των συμφωνιών που εμπίπτουν στους τίτλους V και VI της ΣΕΕ. Την ανάγκη βελτίωσης της δικαστικής προστασίας επισημαίνει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε δήλωσή της, στα Συμπεράσματα της Συνάντησης του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στο Λουξεμβούργο στις 06.06.2003, *όπ.π.*, 5.

Οι επιταγές αυτές που αποσκοπούν σε περιφρούρηση της δημοκρατίας και δικαιοκρατίας απορρέουν τόσο από το θετικό δίκαιο της ΕΕ (άρθρο 6 ΣΕΕ) όσο και από τα επιμέρους εθνικά συντάγματα, τα οποία λειτουργούν ως προσυνταγματικοί κανόνες για το υπό διαμόρφωση συνταγματικό δίκαιο της ΕΕ.

2. Τα συμπράττοντα όργανα

Βάσει του άρθρου 24 η διαδικασία σύναψης διεθνούς συμφωνίας από την Ένωση άρχεται με πρόταση και απόφαση του Συμβουλίου, το οποίο, αν κρίνει ότι η σύναψη μιας συμφωνίας με το τρίτο μέρος είναι αναγκαία, δικαιούται να εξουσιοδοτήσει την Προεδρία να προβεί σε διαπραγματεύσεις συνεπικουρούμενη κατά περίπτωση από την Επιτροπή.¹¹⁹ Η πρωτοβουλία και πρωτοκαθεδρία του Συμβουλίου αποτελεί χαρακτηριστικό του δεύτερου και τρίτου πυλώνα,¹²⁰ σε αντίθεση με την κοινοτική αρμοδιότητα όπου την πρωτοβουλία έχει η Επιτροπή, η οποία υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο και διεξάγει, με εντολή του τελευταίου τις διαπραγματεύσεις.

Αν οι διαπραγματεύσεις έχουν θετική έκβαση, η Προεδρία υποβάλλει πρόταση προς το Συμβούλιο για υπογραφή της συμφωνίας. Παρότι δεν προβλέπεται ότι η πρόταση της Προεδρίας πρέπει να είναι υποχρεωτικά θετική, εφόσον απαιτείται ομοφωνία¹²¹ αυτό εξυπακούεται. Εξάλλου η συνήθης πρακτική όσον αφορά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στο Συμβούλιο είναι η συναίνεση, συνεπώς η περίπτωση σύναψης συνθήκης παρά την αντίθετη εισήγηση της Προεδρίας είναι, προς το παρόν τουλάχιστον, υποθετική. Η ομοφωνία¹²² εξάλλου αποτελεί χαρακτηριστικό της διακυβερνητικής μεθόδου, ακριβώς επειδή εξασφαλίζει την ακεραιότητα της

¹¹⁹ Αν και όπως παρατηρεί η NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 189, η έλλειψη λεπτομερειακών προβλέψεων όσον αφορά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης και παρακολούθησής της μπορεί να είναι χρήσιμη σε περιπτώσεις όπου απαιτείται γρήγορη και έγκαιρη δράση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, η ίδια έλλειψη δημιουργεί αδικαιολόγητη ανασφάλεια δικαίου και αδιαφάνεια όταν πρόκειται για θέματα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις.

¹²⁰ Πρβλ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *όπ.π.*, 123.

¹²¹ Η απαίτηση για ομοφωνία ουσιαστικά παραμένει παρά τις αλλαγές στη διατύπωση που επέφερε η Συνθήκη της Νίκαιας, πρβλ. ÖSTERDAHL, *όπ.π.*, 348-9.

¹²² Η δυνατότητα λήψης απόφασης βάσει πλειοψηφίας προβλέπεται (και) μετά τη συνθήκη της Νίκαιας επί ορισμένων μόνο θεμάτων, και ειδικότερα όταν πρόκειται να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα για να τεθούν σε εφαρμογή αποφάσεις του Συμβουλίου (ειδική πλειοψηφία κατ' άρθρο 34 παρ. 2 γ) εδ. β', υποεδ. β'), για μέτρα εφαρμογής διεθνών συμβάσεων μεταξύ των κρατών μερών (πλειοψηφία δύο τρίτων, κατ' άρθρο 34 παρ. 2 δ) εδ. β') και όταν πρόκειται για διαδικαστικά ζητήματα (απλή πλειοψηφία κατ' άρθρο 34 παρ. 4).

εθνικής κυριαρχίας. Σε περίπτωση αποδοχής από το Συμβούλιο της συμφωνίας που αποτελεί το απαύγασμα των διαπραγματεύσεων της Προεδρίας με το τρίτο μέρος, τη συμφωνία ή συνθήκη υπογράφει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μέσω αντιπροσώπου του τον οποίο εξουσιοδοτεί. Η απόφαση του Συμβουλίου πάντως αν η συμφωνία πρέπει να συναφθεί είναι μια καθαρά εσωτερική της Ένωσης διαδικασία.¹²³

Οι συνθήκες που συνομολογούνται με βάση το άρθρο 24 ΣΕΕ δεσμεύουν τα κράτη μέλη (και κατ' επέκταση την Ένωση) μόνον μετά την επικύρωση¹²⁴ από τα αρμόδια εθνικά όργανα και την κύρωσή τους από τα εθνικά Κοινοβούλια¹²⁵ (ή αντίστοιχα την ψήφιση εθνική νομοθεσίας), σύμφωνα με τις προβλέψεις έκαστης εθνικής συνταγματικής τάξης. Προς την κατεύθυνση αυτή τα κράτη υποβάλλουν τις δηλώσεις του άρθρου 24 παρ. 5 ΣΕΕ. Οι κυρώσεις από τα εθνικά Κοινοβούλια αποτελούν «εσωτερικές διαδικασίες», προπαρασκευαστικές της συνομολόγησης της δέσμης¹²⁶ διεθνών συμφωνιών που συνάπτει η Ένωση με το τρίτο μέρος.¹²⁷

¹²³ CREMER, Art. 24 EUV, *όπ.π.*, 174, αρ.περ. 3.

¹²⁴ Θυμίζουμε ότι στην κλασική διαδικασία σύναψης συνθηκών, μετά την υπογραφή, η επικύρωση αποτελεί το δεύτερο και αποφασιστικό στάδιο στη διαδικασία συνομολόγησης. Όπως σημειώνει ο ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗΣ, *όπ.π.*, 110, «με την πράξη της επικύρωσης το όργανο της πολιτείας που έχει την αρμοδιότητα να συνομολογεί διεθνείς συνθήκες (treaty-making power) εγκρίνει το περιεχόμενο της υπογραφείσας συνθήκης και ταυτόχρονα αναλαμβάνει διεθνώς επί ονόματι του κράτους του την υποχρέωση να την εκτελέσει με καλή πίστη». Ο ίδιος σημειώνει (*όπ.π.*, 111) ότι η επικύρωση συνεχίζει να αποτελεί πράξη αξιολόγησης και ελέγχου του αποτελέσματος της διαπραγμάτευσης κυρίως από τη νομοθετική εξουσία που στα σύγχρονα αντιπροσωπευτικά πολιτεύματα οφείλει να εγκρίνει τις πιο σημαντικές συνθήκες πριν αυτές κυρωθούν από το αρμόδιο πολιτειακό όργανο.

¹²⁵ Έτσι και η Γαλλική Εθνοσυνέλευση, σε Rapport N° 754, par M. R. Donnedieu de Vabres, *όπ.π.*, σε εφαρμογή του άρθρου 53 του γαλλικού Συντάγματος. Την αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί η (επ)κύρωση των διεθνών συνθηκών σύμφωνα με τις συνταγματικές διαδικασίες των 15 επιβεβαιώνει και ο DASHWOOD, *όπ.π.*, 1038, αν και το θεωρεί μειονέκτημα της όλης διαδικασίας.

¹²⁶ Για 'gebündelten Vertragsschluss' κάνει λόγο ο CREMER, Art. 24 EUV, *όπ.π.*, 175, αρ.περ. 5.

¹²⁷ Μ' αυτή την έννοια προβλέπονται στο άρθρο 22 της συνθήκης περί έκδοσης που υπογράφηκε στις 23.06.03 μεταξύ ΕΕ και ΕΠΑ στην Ουάσιγκτον: "Entry into force and termination. 1. This Agreement shall enter into force on the first day following the third month after the date on which the Contracting Parties have exchanged instruments indicating that they have completed their internal procedures for this purpose. These instruments shall also indicate that the steps specified in Article 3(2) have been completed."

Η ανάγνωση αυτή ενισχύεται από επιχειρήματα απορρέοντα από τη συστηματική ερμηνεία της ΣΕΕ. Οι συμβάσεις διεθνούς δικαίου με τρίτα μέρη προσομοιάζουν με τις συμβάσεις μεταξύ κρατών μελών, διεθνούς ωστόσο δικαίου, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 34 παρ. 2, περ. δ), ως μέσο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Τις συμβάσεις αυτές, σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη, καταρτίζει το Συμβούλιο και 'συνιστά' στα κράτη μέλη την αποδοχή τους σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες. Με βάση λοιπόν τη λογική και συστηματική ερμηνεία της ΣΕΕ θα ήταν παράλογο να ακολουθείται αυτή η διαδικασία κύρωσης από τα κράτη μέλη συνθηκών που δεσμεύουν τα ίδια και μόνο, και από την άλλη η σύναψη διεθνών συνθηκών με τρίτα μέρη να απλουστεύεται τόσο πολύ ώστε να προϋποθέτει απλώς και μόνο συνομολόγηση από το Συμβούλιο της Ένωσης χωρίς πλήρωση των εσωτερικών των κρατών μελών συνταγματικών διαδικασιών. Εφόσον η δεύτερη δυνατότητα εξωτερικής αρμοδιότητας αποτελεί μείζον σε σχέση με την πρώτη, την εσωτερική, τότε και στη δεύτερη θα πρέπει να ακολουθηθούν διαδικασίες τουλάχιστον τόσο αυστηρές όσο και στην πρώτη. Είναι συνεπώς και παραμένουν τα κράτη μέλη αρμόδια¹²⁸ για τη σύναψη διεθνών συνθηκών με βάση τα άρθρα 38 και 24 ΣΕΕ, σύμφωνα με το εσωτερικό τους δίκαιο.

Μετά την κύρωση από τα εθνικά Κοινοβούλια ακολουθεί δεύτερη απόφαση του Συμβουλίου της Ένωσης,¹²⁹ και η συνομολόγηση της συμφωνίας ολοκληρώνεται με την ανταλλαγή των κυρωτικών εγγράφων (written instruments)¹³⁰ μεταξύ της Ένωσης και του τρίτου μέρους, εν προκειμένω των ΕΠΑ. Τα γραπτά αυτά ντοκουμέντα εμπεριέχουν τις απαραίτητες υπογραφές

¹²⁸ Αντίθετα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση Α5-0172/2003, *όπ.π.*, 11, αρ.περ. 10, σύμφωνα με την οποία οι ψηφοφορίες στα εθνικά Κοινοβούλια δε συνιστούν 'κύρωση και επικύρωση' (ratification) στο πεδίο του διεθνούς δικαίου, «εφόσον συμβαλλόμενο μέρος παραμένει η Ευρωπαϊκή Ένωση (και τα κράτη μέλη μόνον έμμεσα)...»

¹²⁹ Η οποία θα μπορούσε να θεωρηθεί ως 'πράξη επίσημης βεβαίωσης', που είναι το αντίστοιχο της επικύρωσης για τους διεθνείς οργανισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 2 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών μεταξύ Κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών της 21^{ης} Μαρτίου 1986. Βλ. σχετικά ΖΑΪΚΟΥ, *όπ.π.*, 192.

¹³⁰ Η οποία σύμφωνα με σύσταση της Συντονιστικής Επιτροπής του άρθρου 36 ΣΕΕ θα πρέπει να λάβει χώρα το συντομότερο δυνατό, βλ. Συμβούλιο της Ευρώπης, από την Επιτροπή του άρθρου 36 ΣΕΕ, 10707/03 LIMITE, CATS 40, USA 64 της 26.06.03. Η οριστικοποίηση των ντοκουμέντων αυτών ακολουθεί διμερείς διαπραγματεύσεις, όπως τουλάχιστον προκύπτει από έγγραφο της Προεδρίας προς την Επιτροπή του άρθρου 36 ΣΕΕ, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10618/03 LIMITE, CATS 37, USA 60, της 18.06.2003, γεγονός από το οποίο και επιβεβαιώνεται μία ακόμη φορά η κεντρική θέση των κρατών μελών στη συνομολόγηση των συνθηκών του άρθρου 38 και η ιδιότητά τους ως συμβαλλόμενα μέρη.

από όπου προκύπτει ακριβώς η πλήρωση των εσωτερικών συνταγματικών διαδικασιών βάσει των οποίων δεσμεύεται κάθε κράτος μέλος.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι υπάρχει μια κατανομή εργασίας μεταξύ των ενωσιακών οργάνων, συγκεκριμένα της Προεδρίας, και των κρατών μελών, σύμφωνα με την οποία από τα τέσσερα κλασικά στάδια συνομολόγησης εν ευρεία έννοια μιας διεθνούς συνθήκης¹³¹ (διαπραγμάτευση, υπογραφή, επικύρωση και ανταλλαγή εγγράφων επικύρωσης), η επικύρωση γίνεται από τα συνταγματικά οριζόμενα εθνικά όργανα, ενώ τα υπόλοιπα συντελούνται από την Προεδρία του Συμβουλίου με τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η συνομολόγηση εν στενή έννοια της συμφωνίας βασίζεται στη δεύτερη απόφαση του Συμβουλίου. Αυτό είναι και το νόημα της έκφρασης 'οι συμφωνίες *συνάπτονται* από το Συμβούλιο' (άρθρο 24 παρ. 1, εδ. β'), ότι δηλαδή το Συμβούλιο εκπροσωπώντας (*in Stellvertretung*) τα κράτη μέλη μεταφέρει στο τρίτο μέρος μια δέσμη εθνοκρατικών δηλώσεων αποδοχής -και των αποδεικνυόντων αυτών κυρωτικών εγγράφων-, εφόσον έχει γι αυτό εξουσιοδοτηθεί μέσω μιας δεύτερης απόφασης του Συμβουλίου.¹³²

3. Η δυνατότητα αυτοεξαίρεσης λόγω 'συνταγματικών επιταγών'

Στην πέμπτη παράγραφο του άρθρου 24 ΣΕΕ προβλέπεται η δυνατότητα κράτους μέλους να αυτοεξαίρεθεί από τη συναπτόμενη συμφωνία λόγω συνταγματικών επιταγών που πρέπει να πληρωθούν προκειμένου να δεσμευθεί από διεθνή συμφωνία. Η αυτοεξαίρεση αυτή δηλώνεται κατά τη στιγμή της πρώτης απόφασης¹³³, με βάση την οποία το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί την

¹³¹ Βλ. Κ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ, σε ΙΩΑΝΝΟΥ / ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ / ΡΟΖΑΚΗ / ΦΑΤΟΥΡΟΥ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Θεωρία των πηγών, όπ.π.*, 86.

¹³² CREMER, Art. 24 EUV, *όπ.π.*, 174, αρ.περ. 4.

¹³³ Τέτοια δήλωση κατέθεσαν κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων όπου εγκρίθηκαν οι συμφωνίες και εξουσιοδοτήθηκε η Προεδρία να τις υπογράψει οι ακόλουθες χώρες: Δανία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Γερμανία, Μεγάλη Βρετανία, Ιρλανδία, Σουηδία, Ιταλία, Φινλανδία, Βέλγιο, Ισπανία και Λουξεμβούργο, βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα της Συνάντησης του Λουξεμβούργου στις 06.06.2003, 10409/03, CATS 35, USA 58, της 13.06.03, όπου και οι δηλώσεις. Είναι περίεργο που οι τρεις άλλες χώρες (Ελλάδα, Γαλλία και Αυστρία) δε φαίνεται να υπέβαλαν ανάλογη δήλωση. Αναφορικά με τη Γαλλία η υποβολή τέτοιας δήλωσης είχε ζητηθεί ήδη από τη Γαλλική Εθνοσυνέλευση, σε Rapport N° 754, par M. R. Donnédieu de Vabres, *όπ.π.*, 12, η παράλειψη της γαλλικής κυβέρνησης να το κάνει στηρίζεται ίσως στη γνωμοδότηση του Conseil d'Etat, με την οποία (07.05.03) αναγνωρίστηκε το δικαίωμα του Συμβουλίου της Ένωσης να λαμβάνει εντολή διαπραγμάτευσης και σύναψης συμφωνιών δεσμευτικών για τα ευρωπαϊκά όργανα και κράτη. Συγκεκριμένα το Conseil d'Etat υποστήριξε ότι: «Κατά κυριολεξία, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η επιφύλαξη των συνταγματικών αρχών ενός

Προεδρία να υπογράψει τις συμφωνίες, και είναι κατ' αρχήν προσωρινή, καθώς το κράτος αυτό υποχρεούται να κινήσει τις απαιτούμενες συνταγματικές διαδικασίες που θα επιτρέψουν τη δέσμευσή του από τη συμφωνία.¹³⁴ Η πρόβλεψη αυτή αποσκοπεί προφανώς σε ασφάλεια δικαίου, δεδομένου ότι με την ψήφο τους στο Συμβούλιο τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν διεθνούς δικαίου υποχρέωση έναντι των άλλων κρατών μελών να κυρώσουν και να καταστήσουν εθνικό και κατ' επέκταση ενωσιακό δίκαιο την από την Προεδρία

κράτους μέλους πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται τόσο στη συμμόρφωση με διαδικαστικούς κανόνες που επιβάλλει το Σύνταγμα ως προς τη σύναψη διεθνών δεσμεύσεων, όσο και στη συμμόρφωση με θεμελιώδεις κανόνες συνταγματικού χαρακτήρα. Ωστόσο, η παρ. 5 του άρθρου 24 δε μπορεί να ερμηνευτεί ανεξάρτητα από το γενικότερο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται. Έτσι, το άρθρο 24, στο σύνολό του, εγκαθιδρύει μια κοινή διαδικασία σύναψης μιας συμφωνίας, το νόημα της οποίας θα αλλοιωνόταν με την, κατά διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους, διατήρηση ειδικών εθνικών διαδικασιών. Επιπλέον, το άρθρο 24 εφαρμόστηκε πολλές φορές από τα όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη ως τρόπος σύναψης διεθνών δεσμεύσεων. Η ακολουθούμενη πρακτική πρέπει να ληφθεί υπόψη ως στοιχείο ερμηνείας, σύμφωνα με τις εθιμικές αρχές του διεθνούς δικαίου. Χρειάζεται, λοιπόν, να γίνει παραδεκτό ότι η επιφύλαξη «των συνταγματικών αρχών» ενός κράτους μέλους έχει ως μόνο αντικείμενο να επιτρέψει στο κράτος αυτό να εξασφαλίσει τη συμμόρφωσή του ως προς τους θεμελιώδεις κανόνες συνταγματικού χαρακτήρα» (όπως παρατίθεται από ΒΓΟΝΤΖΑ, *όπ.π.*, 751, υποσ. 76).

¹³⁴ Προφανώς την παροδική αυτή αυτοεξαίρεση υποχρεούνται μα βάση το εσωτερικό τους δίκαιο να ζητήσουν όλα τα κράτη που υπάγονται στο δυαδικό σύστημα, όπου οι διεθνείς συνθήκες δεν καθίστανται εσωτερικό δίκαιο παρά μόνον με πράξη μετατροπής τους με πράξη των εθνικών οργάνων.

προταθείσα συμφωνία.¹³⁵ Σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη του άρθρου 24 παρ. 5 οι επικαλούμενες συνταγματικές επιταγές¹³⁶ πρέπει να είναι «συγκεκριμένες». Ο περιορισμός αυτός αποσκοπεί προφανώς στον αποκλεισμό προσχηματικών επικλήσεων.¹³⁷ Σε κάθε περίπτωση η δήλωση αυτοεξαίρεσης κάθε κράτους μέλους γίνεται *ad hoc*, δεδομένου ότι για άλλες διεθνείς συμφωνίες απαιτείται και για άλλες όχι (επι)κύρωση από εθνικά όργανα.

¹³⁵ Την κατάργηση της δυνατότητας επίκλησης εθνικών συνταγματικών επιταγών προτείνει η Ομάδα εργασίας της Συνέλευσης 'Νομική Προσωπικότητα', CONV 305/02, *όπ.π.*, 11, αρ.περ. 32-33, με τη λογική ότι έρχεται σε αντίθεση με τη νομική προσωπικότητα της Ένωσης και μπορεί να βλάψει τη συνοχή της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Μερικά μέλη της Ομάδας πρότειναν την αντικατάσταση της εν λόγω δυνατότητας με τη δυνατότητα δημιουργικής αποχής του άρθρου 23 παρ. 1 ΣΕΕ. Σε κάθε περίπτωση τονίζεται ότι είναι αδικαιολόγητος ο αποκλεισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και προτείνεται (CONV 305/02, *όπ.π.*, 13, αρ.περ. 45) να θεσμοθετηθεί η διαβούλευση μαζί του και για συμφωνίες που συνάπτονται βάσει του άρθρου 38 ΣΕΕ. Οι προτάσεις αυτές της Ομάδας εργασίας δεν είναι πειστικές καθώς μειώνουν τη δυνατότητα κοινοβουλευτικού ελέγχου και οδηγούν σε μεγαλύτερη ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας (και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εφόσον στα κράτη μέλη (ή πάντως στην πλειοψηφία αυτών) η συνομολόγηση διεθνών συνθηκών (ή πάντως η πλειοψηφία αυτών) προϋποθέτει σύμπραξη του Κοινοβουλίου (υπό τη μορφή συνήθως της κύρωσης), ο συνταγματικός αυτός κανόνας συνεργασίας του εκτελεστικού (κυβέρνηση) και του νομοθετικού-αντιπροσωπευτικού οργάνου (Κοινοβούλιο) πρέπει να μεταφερθεί και σε ευρωενωσιακό επίπεδο, προκειμένου να μη μειωθεί (τουλάχιστον) το επίπεδο δημοκρατικού ελέγχου της διεθνοδικαιικής νομοπαραγωγής. Κατ' αυτή την έννοια η τροποποίηση των προβλεπόμενων στο άρθρο 24 παρ. 5 μπορεί να γίνει μόνον με αντικατάστασή τους με αντίστοιχη αρμοδιότητα σύμπραξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (π.χ. διαδικασία συναπόφασης και όχι απλά διαβούλευσης, ειδικά σε συμφωνίες που έχουν άμεση εφαρμογή στους ευρωπαίους πολίτες, όπως συμβαίνει με όσες αφορούν αντεγκληματική πολιτική) και διατήρησης της δυνατότητας διαβούλευσης των εθνικών Κυβερνήσεων με τα Κοινοβούλιά τους. Αυτό το ελάχιστο κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελεί απαίτηση απορρέουσα τόσο από το θετικό δικαίο της Ένωσης (άρθρο 6 ΣΕΕ) όσο και από τα εθνικά Συντάγματα των κρατών μελών, και βέβαια από το δικαιοπολιτικό αίτημα άμβλυνσης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση.

¹³⁶ Πρβλ. π.χ. άρθρο 28 ελλ.Συντ., άρθρο 59 παρ. 2 γερμ. Θεμελιώδους Νόμου.

¹³⁷ ΦΡΑΓΚΑΚΗ, *όπ.π.*, αρ. περ. 6, 105. Συνεπώς πίσω από την επίκληση συνταγματικών επιταγών δεν μπορεί να κρύβονται λόγοι σκοπιμότητας και πολιτικής διαφωνίας, όπως φαίνεται να υποστηρίζει ο ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, *όπ.π.*, αρ. περ. 3, σ. 177. Τέτοιοι λόγοι μπορούν να προβληθούν αυτόνομα κατά το στάδιο της συζήτησης από το Συμβούλιο της πρότασης της Προεδρίας. Η επίκληση συνταγματικών λόγων αντίθετα προϋποθέτει την κατ' αρχήν ως προς τη σκοπιμότητά της συμφωνία με την υπό σύναψη σύμβαση, εφόσον το κράτος που επικαλείται το Σύνταγμα του αναλαμβάνει και την υποχρέωση να κινηθεί τις απαιτούμενες συνταγματικές διαδικασίες που θα του επιτρέψουν να δεσμευτεί από τη συμφωνία.

Αυτό που δεν καθορίζεται ρητά στο άρθρο 24 ΣΕΕ είναι αν οι συγκεκριμένες αυτές συνταγματικές επιταγές αφορούν αποκλειστικά σε διαδικαστικού ή και σε ουσιαστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις. Αν δηλαδή περιλαμβάνουν μόνον τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία κύρωσης μιας διεθνούς συνθήκης ή και τη δέσμευση από διατάξεις που εγγυώνται θεμελιώδη δικαιώματα. Κατά την πειστικότερη εκδοχή¹³⁸ πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται στην περίπτωση αυτή μόνον για διατάξεις διαδικαστικού χαρακτήρα, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι διαδικαστικές αυτές εγγυήσεις δεν αποτελούν και εγγυήσεις ουσίας.

Η τυχόν αντίθεση της συζητούμενης συμφωνίας με θεμελιώδη δικαιώματα, έτσι όπως αυτά κατοχυρώνονται στο κάθε συνταγματικό κείμενο ή σε διεθνείς συμβάσεις προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων που δεσμεύουν τα κράτη μέλη (με κυριότερη την ΕΣΔΑ), θα πρέπει να προβληθούν κατά τη συζήτηση στο Συμβούλιο, καθώς αποτελούν λόγο μη αποδοχής από ένα ή περισσότερα ή όλα (αν πρόκειται για αντίθεση προς την ΕΣΔΑ) τα κράτη μέλη των συγκεκριμένων διατάξεων της συμφωνίας.

Αντίθετα η επίκληση των συνταγματικών επιταγών στο άρθρο 24 ΣΕΕ έχει το νόημα της διαδικασίας που *κατ' αρχήν* αναμένεται να οδηγήσει στην κύρωση της διεθνούς συνθήκης και άρα στη δέσμευση του κράτους μέλους από αυτήν. Βέβαια, τίποτε δεν αποκλείει την εκδοχή το αρμόδιο για την κύρωση αυτή όργανο (στα περισσότερα κράτη μέλη πρόκειται για το Κοινοβούλιο) να απορρίψει τη συμφωνία είτε βάσει λόγων σκοπιμότητας και πολιτικής

¹³⁸ Μια άλλη εκδοχή είναι ότι οι συνταγματικές αυτές επιταγές αφορούν διαδικασίες που απαιτούνται συνταγματικά πριν την υπογραφή μιας διεθνούς σύμβασης από το κράτος μέλος, ακόμη κι αν αυτό λειτουργεί αυτόνομα. Θα μπορούσε να σκεφτεί κανείς π.χ. μια υποχρεωτική γνώμη του Ανώτατου Δικαστηρίου σχετικά με τη συνταγματικότητα και τη συμφωνία της προς υπογραφή συμφωνίας με υφιστάμενες διεθνείς συμβάσεις προστασίας δικαιωμάτων. Η ερμηνεία αυτή βρίσκεται σε συμφωνία με την πρακτική του Συμβουλίου, ως διακρατικού οργάνου της Ένωσης, στη συγκεκριμένη περίπτωση των δίδυμων συμφωνιών με τις ΕΠΑ, κατά την ψήφιση των οποίων από το Συμβούλιο κανένα κράτος μέλος δεν δήλωσε αυτοεξαιρούμενο λόγω συνταγματικών επιταγών. Στην περίπτωση και υπό την εκδοχή αυτή η κύρωση της συμφωνίας με το τρίτο μέρος από τα εθνικά Κοινοβούλια ή άλλα σώματα του εθνικού συνταγματικού δικαίου, όπου αυτό προϋποτίθεται για τη σύναψη διεθνών συμβάσεων από το κράτος μέλος συνεχίζει να αποτελεί προϋπόθεση δέσμευσης αυτού από τη συμφωνία. Απλώς αυτή η διαδικασία εννοείται και δεν χρειάζεται να δηλώνεται από τον πληρεξούσιο του κράτους μέλους, ακριβώς επειδή διαφορετικά η συμφωνία δεν μπορεί να δεσμεύει κανέναν ούτε τα κράτη ούτε την Ένωση. Αυτή την εκδοχή φαίνεται να προκρίνει ο CREMER, Art. 24 EUV, *ό.π.π.* 175, αρ.περ. 6, όταν λέει ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να απευθύνει τη δήλωση αποδοχής προς το τρίτο μέρος πριν πληρωθούν οι εσωτερικές συνταγματικές επιταγές ενός ή περισσότερων κρατών μελών που αυτοεξαιρέθηκαν.

διαφωνίας είτε, πολύ περισσότερο, βάσει λόγων νομιμότητας, αντίθεσης για παράδειγμα προς θεμελιώδη δικαιώματα.

V. Η ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ 'ΜΕΤΑΒΛΗΤΗΣ ΓΕΩΜΕΤΡΙΑΣ'

Δεδομένου ότι δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη για το τι θα συμβεί στην περίπτωση που οι συνταγματικές διαδικασίες σε ένα κράτος μέλος δεν καταλήξουν σε κύρωση της ήδη από την Ένωση υπογεγραμμένης διεθνούς συμφωνίας, αναδύεται το ερώτημα αν τα υπόλοιπα κράτη μέλη προχωρούν στη συνομολόγησή της. Στην περίπτωση αυτή η λύση 'ευελιξίας'¹³⁹ ή 'μεταβλητής γεωμετρίας'¹⁴⁰ πρέπει να θεωρηθεί ως προσφερόμενη,¹⁴¹ καθώς προβλέπεται από το άρθρο 40 ΣΕΕ για πλήθος δράσεων και διευκολύνεται αισθητά από τη Συνθήκη της Νίκαιας σύμφωνα με τα αναθεωρημένα άρθρα 43-45 ΣΕΕ. Το άρθρο 40 πρέπει να θεωρηθεί συνεπώς ότι καταλαμβάνει και διεθνείς συμφωνίες συναπτόμενες κατά το άρθρο 38 σε συνδυασμό με 24 ΣΕΕ.

Αντίστοιχο επιχείρημα προκύπτει, όπως ήδη σημειώσαμε, και από τη συστηματική ερμηνεία της Συνθήκης και ειδικότερα του άρθρου 34 παρ. 2 περ. δ)¹⁴² που αφορά σε συμβάσεις μεταξύ των κρατών μελών. Οι τελευταίες αρχίζουν να ισχύουν αφού υιοθετηθούν από τα μισά τουλάχιστον κράτη μέλη, δηλ. οκτώ προς το παρόν και μέχρι την επόμενη διεύρυνση. Ο κανόνας αυτός

¹³⁹ Δικαίως παρατηρεί συνεπώς ο ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, *όπ.π.*, σχολ. άρθρου 38, αρ. περ. 4, σ. 178, ότι τα άρθρα 24 και 38 κινούνται προς την κατεύθυνση της ενισχυμένης συνεργασίας και αποκαλύπτουν την τάση εξέλιξης της Ένωσης σε οντότητα με πολλαπλές ταχύτητες. Για την ενισχυμένη συνεργασία ή 'ευκαμψία' (flexibility), βλ. Π.Δ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Μια κριτική ανάλυση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, 16επ. Προβλέπεται πάντως σε κάποιες περιπτώσεις σύναψης συνθηκών από την Κοινότητα η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου (άρθρο 300, παρ. 3, εδ. β').

¹⁴⁰ Έτσι και NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 192. Για την προτίμηση του όρου 'μεταβλητή γεωμετρία' στον τομέα του τρίτου πυλώνα, βλ. D. CULLEN, 'Variable Geometry and Overlapping Circles: In Search of a Suitable Model for Justice and Home Affairs', σε BIEBER / MONAR (επιμ.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Βρυξέλλες: European Interuniversity Press 1995, 65-91 (70επ.).

¹⁴¹ Αυτό φαίνεται να αποδέχεται χωρίς επιλοκές και ο KRÜCK, Art. 11-28 EUV, *όπ.π.*, 109, αρ.περ. 21. Την εφαρμογή του άρθρου 40 για τις διεθνείς συμφωνίες των άρθρων 38 και 24 υποστηρίζει και ο RÖBEN, *όπ.π.*, Art. 38 EUV, αρ. περ. 1, ενώ στην ίδια απάντηση φαίνεται να καταλήγει και ο C.D. EHLERMANN, 'Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty', *European Law Journal* 1998, 246-270 (267).

¹⁴² Από τη διατύπωση του άρθρου αυτού προκύπτει εξάλλου ότι στην περίπτωση διεθνών συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών, και αφού οι συμφωνίες υιοθετηθούν από οκτώ τουλάχιστον κράτη, «ισχύουν στα εν λόγω κράτη». Από τη διατύπωση αυτή διαφαίνεται ότι δεσμεύονται τα κράτη και όχι η Ένωση, ακριβώς γιατί η ίδια δεν διαθέτει αυτόνομες ξεχωριστές αρμοδιότητες. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει πολύ περισσότερο στην περίπτωση συμφωνιών με τρίτα μέρη.

ενισχύει την άποψη ότι και οι διεθνούς χαρακτήρα συμβάσεις με τρίτα μέρη μπορούν να ισχύουν ως ενωσιακό δίκαιο αν δεσμεύουν τα μισά ή οκτώ τουλάχιστον κράτη μέλη. Διαφορετικά καθίστανται ένα σύνολο διμερών¹⁴³ – μεταξύ των κρατών μελών και του τρίτου κράτους – συμφωνιών, αν βέβαια τα κράτη επιλέξουν να προχωρήσουν στην ανταλλαγή κυρωτικών εγγράφων. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από την πρόβλεψη ύπαρξης και περαιτέρω διμερών συμφωνιών που συμπληρώνουν¹⁴⁴ αυτή της Ένωσης με τις ΕΠΑ (στη συγκεκριμένη περίπτωση). Η πρόβλεψη αυτή φανερώνει ότι το ενωσιακό πλαίσιο δεν είναι υποχρεωτικά ενιαίο, και άρα διαφοροποίηση ρυθμίσεων είναι κατ' αρχήν αποδεκτή.

Σε κάθε περίπτωση η χρήση των άρθρων περί ενισχυμένης συνεργασίας, η οποία προβλέπεται τόσο για λήψη εσωτερικών αποφάσεων όσο και για εξωτερική δράση, συμπαρασύρει την εφαρμογή των δημοκρατικών και δικαιοκρατικών εγγυήσεων των άρθρων 40επ., δηλ. τη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 40^A παρ. 2) και την αρμοδιότητα του ΔΕΚ (άρθρο 40 παρ. 3) αντίστοιχα.

Τα υπόλοιπα κράτη¹⁴⁵ μέλη δύνανται, σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 25 παρ. 5, να προσδώσουν προσωρινή ισχύ στη συμφωνία παρά την αυτοεξαίρεση ενός ή περισσότερων κρατών μελών. Παρατηρείται¹⁴⁶ ωστόσο ότι

¹⁴³ Κατά την άποψη της NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 192, αυτό θα αποτελεί ήττα της Ένωσης που έχει ήδη αντιπροσωπεύσει το σύνολο των κρατών μελών στις διαπραγματεύσεις.

¹⁴⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 3 της συμφωνίας περί έκδοσης, τα άρθρα της εν λόγω συμφωνίας εφαρμόζονται στη θέση ή εν απουσία ανάλογων προβλέψεων στις υφιστάμενες διμερείς συμφωνίες έκδοσης.

¹⁴⁵ Η NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 191, ωστόσο ισχυρίζεται πειστικά ότι και αυτή η απόφαση περί προσωρινής ισχύος πρέπει να ληφθεί με ομοφωνία και ότι μάλλον μπορεί να εφαρμοστεί και εδώ η δυνατότητα δημιουργικής αποχής του άρθρου 23 ΣΕΕ. Υπέρ της δυνατότητας 'δημιουργική αποχής' και ο EHLERMANN, *ELJ* 1998, 265.

¹⁴⁶ ΧΡΙΣΤΟΠΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, *όπ.π.*, σχολ. Άρθρου 38, αρ. περ. 3, σ. 177.

η προσωρινή αυτή ισχύς έχει νόημα μόνον σε περιπτώσεις επείγουσας εξιχνίασης εγκλημάτων και άμεσης παρέμβασης των αστυνομικών ή/και δικαστικών αρχών.¹⁴⁷

VI. Η ΙΣΧΥΣ ΤΩΝ ΔΙΔΥΜΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΕΕ ΚΑΙ ΕΠΑ

1. Η συμβατική δέσμευση της Ένωσης και των κρατών μελών

Συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η πρώτη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, με την οποία κάποιο πρόσωπο εξουσιοδοτείται να υπογράψει μια διεθνή συμφωνία, συνεπάγεται την εσωτερική δέσμευση των κρατών μελών να εγκρίνουν την εν λόγω συμφωνία. Η υπογραφή της από την Ένωση συνεπάγεται την εξωτερική δέσμευση της τελευταίας να υποχρεώσει¹⁴⁸ τα κράτη μέλη να κινήσουν τις εσωτερικές συνταγματικές διαδικασίες τους για να την (επι)κυρώσουν, ενώ εξωτερική δέσμευση επέρχεται για τα κράτη μέλη μόνον μετά την ολοκλήρωση και αυτών των εσωτερικών διαδικασιών τους. Από την άλλη η Ένωση δεσμεύεται υπό την έννοια ότι μετά την κύρωση από τα κράτη μέλη, η διεθνής συνθήκη καθίσταται ενωσιακό δικαίο, το οποίο πρέπει να τηρείται όχι μόνον από τα κράτη μέλη αλλά και από τα όργανα της Ένωσης.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Στην περίπτωση των διδύμων συμφωνιών βέβαια και δεδομένου ότι δήλωση αυτοεξαίρεσης υπέβαλαν 12 από τα 15 κράτη μέλη, τα υπόλοιπα δεν μπορούν να προσδώσουν προσωρινή ισχύ στη συμφωνία, αφού δεν αποτελούν την πλειοψηφία των μελών της Ένωσης, ώστε να εφαρμοστούν προβλέψεις ενισχυμένης συνεργασίας, όπως προτείνεται αμέσως παρακάτω.

¹⁴⁸ Η μέθοδος με την οποία η Ένωση εξασφαλίζει τη συμμόρφωση των κρατών μελών της είναι μέσα από την αρχή της 'πίστης' (loyalty) και της 'καλής πίστης' (good faith) απέναντι στις ομόφωνες αποφάσεις του Συμβουλίου, έτσι Explanatory Memorandum του Βρετανικού Home Office προς τη Βουλή των Λόρδων, σε www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldeucom/153/15317.htm, 4.

¹⁴⁹ Η διπλή αυτή δέσμευση κρατών μελών και Ένωσης θυμίζει τις 'μικτές συμφωνίες' της Κοινότητας και κρατών μελών με την ακόλουθη διαφορά: οι μικτές συμφωνίες δεσμεύουν την Κοινότητα και τα κράτη μέλη ως σύνολο (KM) σύμφωνα με το σχήμα $(15 \text{ KM} + \text{EK}) \times \text{AM} = 16 \times \text{AM}$ (όπου AM= αντισυμβαλλόμενο μέρος). Αντίθετα στο δεύτερο και τρίτο πυλώνα, οι συμφωνίες δεσμεύουν την Ένωση ως σύστημα των κρατών μελών, και όχι μόνον ή αναγκαστικά ως σύνολο των κρατών μελών, δεδομένης της δυνατότητας μεταβλητής γεωμετρίας, π.χ. στην περίπτωση των διδύμων συμφωνιών $(\text{DE} + \text{L} + \text{NL} + \text{BE} + \text{FR} + \text{IT} + \text{DK} + \text{UK} + \text{IR} + \text{GR} + \text{E} + \text{P} + \text{A} + \text{S} + \text{FIN}) \times \text{USA}$. Στην πρώτη περίπτωση δηλαδή η Κοινότητα δεσμεύεται ανεξάρτητα από και παράλληλα με τα κράτη μέλη, ενώ στη δεύτερη η Ένωση δεσμεύεται επειδή δεσμεύονται τα κράτη μέλη (ή η πλειοψηφία αυτών).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η απλή υπογραφή μιας σύμβασης από την Ένωση, χωρίς να ακολουθήσει κύρωση από τα κράτη μέλη αποτελεί ένα άδειο κοχύλι, ένα πουκάμισο αδειανό, ακριβώς επειδή λόγω της διακρατικής και διακυβερνητικής φύσης της συνεργασίας στον τρίτο πυλώνα, η ίδια η Ένωση δε διαθέτει ίδιες, ξεχωριστές από αυτές των κρατών μελών αρμοδιότητες. Συνεπώς, οι δίδυμες συμφωνίες μεταξύ ΕΕ και ΕΠΑ σχετικά με έκδοση και αμοιβαία δικαστική συνεργασία δεν μπορούν να παράξουν έννομα αποτελέσματα πριν κυρωθούν από το σύνολο ή έστω την πλειοψηφία, κατά τα ανωτέρω λεχθέντα περί ενισχυμένης συνεργασίας, των κρατών μελών της Ένωσης. Πριν το χρονικό αυτό σημείο, κανένα αποτέλεσμα για τους ιδιώτες δεν μπορεί να επέλθει, ούτε βέβαια τα εθνικά όργανα δεσμεύονται.

Αν συνεπώς οι δίδυμες συμφωνίες έκδοσης και δικαστικής συνεργασίας ΕΕ-ΕΠΑ πάσχουν για λόγους νομιμότητας λόγω προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων,¹⁵⁰ όπως αυτά κατοχυρώνονται από τα επιμέρους εθνικά συντάγματα και διεθνείς συμβάσεις προστασίας δικαιωμάτων, όπως η ΕΣΔΑ,¹⁵¹ τότε τα εθνικά Κοινοβούλια θα πρέπει να αρνηθούν την κύρωσή τους.¹⁵² Η μόνη εναλλακτική λύση θα ήταν η διατύπωση επιφυλάξεων προκειμένου συγκεκριμένες διατάξεις να μην εφαρμόζονται ή να εφαρμόζονται κατά τρόπο σύμφωνο με τα εθνικά Συντάγματα και το σχεδιαζόμενο ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

¹⁵⁰ Ήδη στη Resolution του της 13.12.2001, B5-0813/2001, το ΕΚ έθεσε τις αρχές που θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη κατά τις διαπραγματεύσεις με τις ΕΠΑ επί του σχεδίου συμφωνίας έκδοσης. Το φόβο της ότι οι συμφωνίες προσβάλλουν θεμελιώδη δικαιώματα έκφρασε η Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ στην Έκθεσή της, *όπ.π.* αλλά και μεμονωμένα μέλη της στη συζήτηση με τον Έλληνα Υπουργό Δημ. Τάξης Προεδρεύοντα (τότε) του αντίστοιχου συμβουλίου Υπουργών της Ένωσης στις 14.05.03, βλ. ιδιαίτερα τις τοποθετήσεις των Terrón i Cusí, (Watson του οποίου η επισήμανση «The slide away from democracy can start with the best of intentions» αξίζει ιδιαίτερης αναφοράς), Αλαβάνου, Désir, με ειδικές αναφορές στη βάση Guantánamo, όπου κρατούνται χωρίς καμιά εγγύηση δικαίως δίκης (και) ευρωπαίοι πολίτες, σε www.europarl.eu.int. Βλ. επίσης House of Lords, 38th Report, *όπ.π.*, 11επ., Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, A5-0172/2003 της 22.05.03, *όπ.π.*, 14επ., και τη Σύσταση του προς το Συμβούλιο, P5_TA-PROV(2003)0239 της 03.06.03, Assemblée Nationale, Rapport N° 754, par M. R. Donnedieu de Vabres, *όπ.π.*, 7επ. και Διεθνή Αμνηστία, 'EU-US Extradition Agreement still flawed on human rights', και Amnesty International's recommendations to JHA Council 5-6 June 2003, 04.06.03, σε www.amnesty-eu.org.

¹⁵¹ Η συμφωνία δεν προβλέπει ρητά την άρνηση έκδοσης λόγω σταθμίσεων και αντιρρήσεων που απορρέουν από την ΕΣΔΑ. Αυτή ωστόσο η δυνατότητα πρέπει να θεωρηθεί άνευ ετέρου δεδομένη.

¹⁵² Η δραστική αυτή λύση είναι η μόνη διέξοδος δεδομένου ότι τα Κοινοβούλια βρίσκονται προ τετελεσμένου, της υπογραφής δηλαδή των συμφωνιών, στις οποίες δεν μπορούν να επιφέρουν πια καμιά τροποποίηση, δεδομένου ότι μια διεθνής συνθήκη δεν μπορεί να συνομολογηθεί μερικώς.

Αν η κίνηση αυτή φαντάζει πολιτικά αδύνατη προερχόμενη από το Κοινοβούλιο ενός μόνον κράτους μέλους,¹⁵³ μπορεί ωστόσο να καταστεί εφικτή αν υπάρξει σχετική συνεννόηση και συνεργασία μεταξύ των Κοινοβουλίων, η οποία διευκολύνεται από την ύπαρξη και λειτουργία της Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοβουλίων (COSAC).¹⁵⁴ Τα εθνικά Κοινοβούλια θα μπορούσαν να προβούν σε ακροάσεις νομικών και δικαστικών παραγόντων, όπου προβλέπεται μια τέτοια δυνατότητα, και να συντονίσουν τη δράση τους. Η περίπτωση αυτή αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία που επιτρέπει στα εθνικά Κοινοβούλια να καταστήσουν εμφανή το ρόλο και την παρουσία τους και να ενισχύσουν τη θέση τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ. Κυρίως να καταστήσουν σαφές ότι η δυνατότητα δημοκρατικού ελέγχου που προσφέρουν δεν αποτελεί φενάκη, αλλά μπορεί να καταστεί ουσιαστική και εγγυητική των δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Ο κίνδυνος που ελλοχεύει στην αντίθετη περίπτωση είναι κατ' αρχάς ότι μια συμφωνία που προσβάλει θεμελιώδη δικαιώματα βαθιά ριζωμένα στη συνταγματική παράδοση της Ευρώπης θα εφαρμόζεται και ο *ex posteriori* δικαστικός έλεγχός της¹⁵⁵ θα αμφισβητείται λόγω της αρχής του δικαίου των

¹⁵³ Για τις δυνατότητες ελέγχου των εθνικών Κοινοβουλίων βλ. MONAR, *όπ.π.*, 250επ.

¹⁵⁴ Πρβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, 'Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος', *Το Σύνταγμα* 2000, 493-508 (504).

¹⁵⁵ Τέτοιος έλεγχος της συμφωνίας θα μπορούσε να προκληθεί, κατά την εφαρμογή της με προσφυγή στα εθνικά δικαστήρια, αλλά και από το ΔΕΚ με προδικαστικό ερώτημα, σε περίπτωση που το κράτος μέλος έχει αποδεχτεί τη δικαιοδοσία του δικαστηρίου του Λουξεμβούργου βάσει του άρθρου 35 ΣΕΕ. Η εφαρμογή του τελευταίου προτείνεται είτε ευθέως, σε περίπτωση που η έγκριση των διεθνών συμφωνιών παίρνει τη μορφή μιας Απόφασης του Συμβουλίου του τρίτου πωλωνα (έτσι S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow κ.α.: Longman 2000, 52) είτε αναλογικά, εφόσον προβλέπεται τέτοιος έλεγχος και για την ερμηνεία συμβάσεων που καταρτίζονται βάσει του τίτλου VI και επί του κύρους και της ερμηνείας των μέτρων εφαρμογής τους (άρθρο 34 παρ. 1).

διεθνών συνθηκών *pacta sunt servanta*, η οποία δεν επιτρέπει την άρνηση εφαρμογής μιας σύμβασης λόγω συνταγματικών επιταγών.¹⁵⁶ Ο έλεγχος αυτός είναι ωστόσο δυνατός στις περιπτώσεις εκείνες που η διεθνής σύμβαση αναγνωρίζει δυνατότητα διακριτικής ευχέρειας στη χώρα από την οποία ζητείται, για παράδειγμα, η έκδοση.¹⁵⁷ Στην περίπτωση αυτή η συμφωνία της απόφασης της υπεύθυνης για την έκδοση εθνικής αρχής με τα συνταγματικά και από διεθνείς συνθήκες οριζόμενα υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο¹⁵⁸, όπως επιβάλλει η αρχή του κράτους δικαίου.

¹⁵⁶ Αυτό επιτάσσει το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης του 1969, σύμφωνα με το οποίο «ένα μέρος δεν μπορεί να επικαλεστεί τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου του ως αιτιολογία για τη μη-εφαρμογή της συνθήκης». Πρβλ. τη Γνωμοδότηση του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης για τη *Μεταχείριση Πολωνών Υπηκόων στο Ντάντσιχ* (1932) σύμφωνα με την οποία «ένα κράτος δεν μπορεί να αντιτάξει προς ένα άλλο κράτος το σύνταγμα του για να αποφύγει τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει το διεθνές δίκαιο και οι ισχύουσες διεθνείς συνθήκες», όπως παραπέμπεται στο ΚΡ. ΙΩΑΝΝΟΥ, σε ΙΩΑΝΝΟΥ / ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ / ΡΟΖΑΚΗ / ΦΑΤΟΥΡΟΥ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, όπ.π., 45. Ο ίδιος όμως συγγραφέας επισημαίνει (όπ.π., 52) ότι «η ισχύς μιας πράξης του εθνικού δικαίου που βρίσκεται σε προφανή αντίθεση με το διεθνές δίκαιο (αντιδιεθνής νόμος π.χ.) κρίνεται με βάση το εθνικό δίκαιο.» Συνειπώς (όπ.π., 140) «...ο εσωτερικός δικαστής είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τον συνταγματικό κανόνα, ανεξάρτητα αν με τον τρόπο αυτό προκαλέσει τη διεθνή ευθύνη της χώρας».

¹⁵⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 13 της συμφωνίας για την έκδοση, σύμφωνα με το οποίο (τελευταίο εδάφιο) αν η χώρα που ζητάει την έκδοση δεν μπορεί να εγγυηθεί ότι δεν θα επιβληθεί στον κατηγορούμενο η θανατική ποινή ή τουλάχιστον αν επιβληθεί, πάντως δεν θα εκτελεστεί, η χώρα από την οποία η έκδοση ζητείται *μπορεί* να αρνηθεί την έκδοση. Σ' αυτή την περίπτωση εφόσον ουδόλως προβλέπεται υποχρέωση της χώρας να εκδώσει, η όποια δικαστική απόφαση απαγορεύσει την έκδοση οφείλει να γίνει, δίχως περαιτέρω συνέπειες για το κράτος μέλος της Ένωσης, σεβαστή. Μετά μάλιστα την υπογραφή του προαναφερθέντος 13^{ου} Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (αλλά και βάσει του 6^{ου} Πρωτοκόλλου, το οποίο αναγνωρίζεται και με σχετική δήλωση στη Συνθήκη του Άμστερνταμ από την Ένωση, καθώς και της απόφασης *Soering v. United Kingdom*, της 07.07.1989, Series A, 161) η έκφραση 'μπορεί να αρνηθεί' στο άρθρο 13 της συμφωνίας περί έκδοσης πρέπει να αναγνωσθεί ως 'οφείλει να αρνηθεί'. Μόνον αυτή η ερμηνεία βρίσκεται σε συμφωνία με το Πρωτόκολλο αλλά και τις σχετικές δηλώσεις της Προεδρίας της ΕΕ ότι «Η ΕΕ επαναλαμβάνει τη μακρόχρονη και σταθερή της θέση κατά της χρήσης της θανατικής ποινής σε όλες τις περιπτώσεις», βλ. *Statewatch*, 'EU: ECHR Protocol on absolute ban on the death penalty comes into force', σε www.statewatch.org/news/2003/jul/18death.htm.

¹⁵⁸ Είναι συνεπώς ύποπτη η πρόβλεψη του άρθρου 17 παρ. 2 της συμφωνίας έκδοσης σύμφωνα με το οποίο «Όπου οι συνταγματικές αρχές ή αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες είναι δεσμευτικές για το κράτος από το οποίο ζητείται η έκδοση, αποτελούν εμπόδιο για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του τελευταίου να προβεί σε έκδοση, και δεν προβλέπεται από την παρούσα συνθήκη ή την αντίστοιχη διμερή συμφωνία τρόπος λύσης του προβλήματος αυτού, ακολουθούν διαβουλεύσεις (*consultations*) μεταξύ του κράτους που ζητάει και του κράτους από το οποίο ζητείται η έκδοση» (μετάφρ.της συγγρ.), καθώς οι αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις στην περίπτωση αυτή (πρέπει να) δεσμεύουν άνευ ετέρου το (ευρωπαϊκό) κράτος από το οποίο ζητείται η έκδοση. Έτσι, ενώ η φράση 'αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις', η οποία προστέθηκε τελευταία στιγμή προκειμένου να καλυφθούν οι αποφάσεις από ΔΕΚ και ΕΔΔΑ αποτελεί θετική εξέλιξη, οποιαδήποτε διαφορετική απόφαση βάσει διαπραγματεύσεων θα αποτελεί κατάφωρη παραβίαση της αρχής του κράτους δικαίου,

Ακόμη μεγαλύτερος ωστόσο είναι ο κίνδυνος ότι, αν τα εθνικά Κοινοβούλια αποτύχουν στην περίπτωση αυτή να αποδείξουν εαυτά ως εγγυητικούς παράγοντες της δημοκρατίας και δικαιοκρατίας, θα έχουν υπονοήσει ότι η όλη συζήτηση¹⁵⁹ σχετικά με την ενίσχυση του ρόλου τους στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹⁶⁰ συγκαλύπτει απλώς παιχνίδια διαμοιρασμού της εξουσίας και όχι ουσιαστικής επίρρωσης της δημοκρατίας και άμβλυνσης του δημοκρατικού ελλείμματος οικοδόμησης της ενωμένης Ευρώπης, και ειδικότερα του διακυβερνητικού τρίτου πυλώνα.¹⁶¹ Την ενίσχυση

η οποία συνιστά θεμελιώδη αρχή συγκρότησης όλων των κρατών μελών αλλά και της ίδιας της Ένωσης (άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ). Έτσι και ΜΑΓΚΑΚΗ, *όπ.π.* · Κ. ΜΠΕΗ, 'Έκδοση στις ΗΠΑ και έλλειμμα του κράτους δικαίου', *Ελευθεροτυπία* 25/06/2003. Αντίθετα ΒΓΟΝΤΖΑ, *ΠοινΔικ* 2003, 752, θεωρεί ότι δεν υπάρχει πρόβλημα, δεδομένου ότι ο μόνος σκοπός των διαβουλεύσεων μπορεί να είναι η εκδίκαση του μη εκδοθέντος κατηγορουμένου από το κράτος που τον κρατάει (αρχή του *aut dedere aut judicare*). Η διευκρίνιση αυτή πρέπει να γίνει αντικείμενο επιφύλαξης / διευκρινιστικής δήλωσης κατά την (τυχόν) κύρωση των συμφωνιών από το ελληνικό Κοινοβούλιο.

¹⁵⁹ Πρβλ. C.S. KERSE, 'Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar', *European Public Law* 2000, 81-101.

¹⁶⁰ Από την ολόενα πυκνότερη βιβλιογραφία βλ. αντι άλλων I. PERNICE, 'The Role of National Parliaments in the European Union', σε D. MELISSAS / I. PERNICE (eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, Baden-Baden: Nomos 2002, 73-93 και Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ, 'Ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων στην αρχιτεκτονική των θεσμών της ΕΕ - Οι προτάσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης', *ΕΕΕυρΔ* 2003, 35-58.

¹⁶¹ MEYRING, *ELRev.* 1997, 242επ., ο οποίος (*όπ.π.*, 244) ωστόσο εκκινώντας από την παραδοχή ότι τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν να παρέχουν επαρκή νομιμοποίηση, θεωρεί ότι είναι απαραίτητος ένας διεθνής δημοκρατικός έλεγχος.

της δημοκρατικής της νομιμοποίησης έχει ανάγκη περισσότερο από οποτεδήποτε άλλοτε στο παρελθόν η Ένωση, ενόψει και της επερχόμενης υιοθέτησης μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής συνθήκης.

2. Στα καθ' ημάς: Η δέσμευση της Ελλάδας

Η Ελλάδα δεν κατέθεσε δήλωση αυτοεξαίρεσης λόγω συνταγματικών επιταγών κατά την πρώτη απόφαση του Συμβουλίου με την οποία ορίζονταν το πρόσωπο που θα υπέγραφε τις συμφωνίες από την πλευρά της ΕΕ. Η μη κατάθεσή της θα ήταν σύννομη αν δεν απαιτούνταν περαιτέρω διαδικασίες κύρωσης και επικύρωσης της υπογραφείσας συνθήκης, και ότι αρκεί η υπογραφή από τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης, ο οποίος συνέργησε στη σύναψή της ως μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (εν προκειμένω μάλιστα και ως Πρόεδρος του). Κάτι τέτοιο όμως δεν ισχύει: οι δίδυμες συμφωνίες δεν μπορούν να καταστούν δεσμευτικές για την Ελλάδα χωρίς κύρωση από το ελληνικό Κοινοβούλιο και επικύρωση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η δεύτερη διαδικασία απαιτείται για όλες τις διεθνείς συμβάσεις (άρθρο 36 παρ. 1 ελλ.Συντ.). Επιπλέον ωστόσο απαιτείται και κυρωτικός από τη Βουλή νόμος, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 2 ελλ.Συντ., καθώς οι δίδυμες συμφωνίες που αφορούν σε δικαστική συνεργασία και έκδοση εγκληματιών εμπίπτουν¹⁶² στην κατηγορία των συμβάσεων που περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες απαιτείται σύμφωνα με το Σύνταγμα νόμος.¹⁶³

Το άρθρο 24 ΣΕΕ δεν προβλέπει, αναμενόμενα άλλωστε, τις επιπτώσεις της παράλειψης μιας τέτοιας δήλωσης, σε περίπτωση που τέτοια απαιτείται βάσει του εθνικού συντάγματος. Το κράτος μέλος με τον τρόπο αυτό παραβαίνει τις συνταγματικές του υποχρεώσεις, αλλά παρ' όλα αυτά δεσμεύεται και ευθύνεται από άποψη διεθνούς δικαίου,¹⁶⁴ τουλάχιστον απέναντι στα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ. Προκειμένου να λυθεί η αντίφαση αυτή, προτιμότερο είναι το κράτος μέλος να προβεί στην απαιτούμενη συνταγματική διαδικασία παρά την παράλειψη δήλωσης αυτοεξαίρεσης. Η λύση αυτή δημιουργεί τα λιγότερα νομικά προβλήματα. Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι η ελληνική αντιπροσωπεία δεν κατέθεσε τη δήλωση του άρθρου 24

¹⁶² ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ, *όπ.π.*, 120-1.

¹⁶³ Εξ αυτού του λόγου και καθώς οι δίδυμες συμφωνίες συνεπάγονται και περιορισμούς θεμελιωδών δικαιωμάτων ελλήνων πολιτών, σε καμιά περίπτωση δεν μπορούν να θεωρηθούν 'απλοποιημένου τύπου' με ισχύ από την υπογραφή τους από την Κυβέρνηση και μόνον.

¹⁶⁴ NEUWAHL, *EFARev.* 1998, 191.

παρ. 5 ΣΕΕ μέσα στην ορισθείσα από την Προεδρία της Ένωσης προθεσμία, η παραπάνω διαδικασία νομοθετικής κύρωσης και Προεδρικής επικύρωσης είναι απαρέγκλιτη προϋπόθεση¹⁶⁵ προκειμένου οι δίδυμες συμφωνίες να ισχύουν και στην Ελλάδα και να δεσμεύουν τις ελληνικές δικαστικές και αστυνομικές αρχές.

Αν δεν ακολουθηθεί η συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία ή αν (επιχειρηθεί να) ακολουθηθεί αλλά η συνθήκη δεν κυρωθεί τελικά από το ελληνικό Κοινοβούλιο βάσει σταθμίσεων σκοπιμότητας ή νομιμότητας ή σε περίπτωση που ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας επικυρώσει τις συνθήκες χωρίς προηγούμενη έγκριση της Βουλής, τότε οι συνθήκες στερούνται ισχύος, τουλάχιστον από την πλευρά του εσωτερικού δικαίου. Η νομική αυτή συνέπεια προβλέπεται ρητά από το άρθρο 36 παρ. 2 ελλ.Συντ., το οποίο μάλιστα δεν περιορίζεται στο εσωτερικό αλλά κηρύσσει και τη διεθνοδικαιική ακυρότητα των μη (επι)κυρωμένων συνθηκών.¹⁶⁶ Η διεθνούς δικαίου ευθύνη της Ελλάδας έναντι των λοιπών κρατών μελών θα παρέμενε και σε μια τέτοια περίπτωση, ενώ μάλλον αρνητικά πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα αν δημιουργείται ήδη και εξωτερική, έναντι των ΕΠΑ, διεθνούς δικαίου ευθύνη.

Σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο κληθεί τελικά να κυρώσει τις δίδυμες συμφωνίες και διαπιστώσει σύγκρουση των διατάξεών τους με θεμελιώδη δικαιώματα, πρέπει είτε να αρνηθεί συνολικά την κύρωσή τους, είτε να προβάλει επιφυλάξεις, δεδομένου ότι η διατύπωση τέτοιων μπορεί να γίνει (και) στο στάδιο αυτό.¹⁶⁷ Η διατύπωση επιφυλάξεων είναι απολύτως επιβεβλημένη καθώς στην αντίθετη περίπτωση η (μη) εφαρμογή της συνθήκης

¹⁶⁵ Ακόμη κι αν υποστηριχθεί ότι δεν απαιτείται επικύρωση και αρκεί αποδοχή ή έγκριση των συμφωνιών από την Κυβέρνηση, η απαίτηση νομοθετικής κύρωσης παραμένει. Σ' αυτή την περίπτωση εξάλλου η 'συνταγματική παράλειψη' (έλλειψη επικύρωσης) και η συνεπεία αυτής παραγόμενη ατέλεια της συμφωνίας θεραπεύεται ουσιαστικά αφού ο ΠτΔ εκδίδει και δημοσιεύει τους κυρωτικούς των διεθνών συμβάσεων νόμους, έτσι ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ, *όπ.π.*, 124.

¹⁶⁶ ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ, *όπ.π.*, 121. Ο ίδιος βέβαια θυμίζει και το άρθρο 46 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών της 23.05.1969, σύμφωνα με το οποίο η παράβαση του εσωτερικού δικαίου μόνον κατ' εξαίρεση μπορεί να οδηγήσει σε ακυρότητα της συνθήκης σε διεθνές επίπεδο, και συγκεκριμένα όταν η παράβαση είναι καταφανής και (σωρευτικά) αφορά σε κανόνα του εσωτερικού δικαίου θεμελιώδους σημασίας. Στην περίπτωση βέβαια έλλειψης νομοθετικής κύρωσης μπορεί πειστικά να υποστηριχθεί ότι οι δύο παραπάνω προϋποθέσεις συντρέχουν.

¹⁶⁷ Άρθρο 19 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών της 23.05.1969.

μπορεί να επιφέρει ρήγμα στην εσωτερική ή/και στη διεθνή νομιμότητα του ελληνικού κράτους. Σε περίπτωση που αυτό εφαρμόσει τη διεθνή συνθήκη, και συγκεκριμένα τη διάταξη που παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα, κατοχυρωμένα είτε στο ελληνικό ή ευρωπαϊκό Σύνταγμα είτε σε διεθνείς συμβάσεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, θα καταφέρει πλήγμα στη συνταγματική, την κοινοτική ή/και τη διεθνή του νομιμότητα, ενώ στην περίπτωση που επικαλούμενο ακριβώς την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν την εφαρμόσει, θα ενέχει και πάλι διεθνή ευθύνη για μη εκπλήρωση των συμβατικών του υποχρεώσεων. Συνεπώς η έγκαιρη επισήμανση προβλημάτων νομιμότητας και η προβολή των σχετικών επιφυλάξεων, με τις οποίες να διαφοροποιείται η ερμηνεία ή να τίθεται υπό όρους η εφαρμογή των δίδυμων συνθηκών είναι απολύτως αναγκαία από την πλευρά του ελληνικού (και κάθε άλλου) Κοινοβουλίου.

VII. ΤΟ ΑΥΓΟ ΤΟΥ ΦΙΔΙΟΥ;

Το 2000 ο Wessel έγραφε ότι οι «διεθνείς σχέσεις στο πεδίο της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις μόλις και μετά βίας βγήκαν από το αυγό τους»¹⁶⁸. Οι δίδυμες συμφωνίες (θα) είναι το πρώτο προϊόν αυτής της εκκόλαψης και ως τέτοιες προκαλούν το ενδιαφέρον όχι μόνον ως προς τη διαδικασία παραγωγής τους αλλά και ως προς το ουσιαστικό τους περιεχόμενο.¹⁶⁹ Έτσι παρά το γεγονός ότι η ουσιαστική εκτίμηση και αξιολόγησή τους από πλευράς τόσο νομιμότητας όσο και σκοπιμότητας εκφεύγει των φιλοδοξιών της παρούσας μελέτης, η πρόχειρη ανάγνωσή τους μας βάζει στον πειρασμό διατύπωσης επιλογικά μερικών, αποσπασματικών αναγκαστικά, σκέψεων. Οι συμφωνίες αυτές προκαλούν δικαιοπολιτικούς προβληματισμούς και ανησυχίες,¹⁷⁰ τόσο αναφορικά με τη

¹⁶⁸ *CMLRev.* 2000, 1152: «With the external relations in the PJCC (Police and Justice Cooperation in Criminal Matters) area still being scarcely out of the egg...»

¹⁶⁹ Για μια πληρέστερη αξιολόγηση του ουσιαστικού περιεχομένου των δίδυμων συμφωνιών βλ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, *ΠοινΔικ* 2003, 735επ.

¹⁷⁰ Βλ. την άποψη της μειοψηφίας στην Έκθεση της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του ΕΚ της 22.05.2003, Α5-0172/2003, *όπ.π.*, 19. Οι ανησυχίες αυτές επιτείνονται λόγω των πολλαπλασιαζόμενων παρεκκλίσεων της αμερικανικής αντεγκληματικής πολιτικής από το κράτος δικαίου (rule of law), βλ. σχετικά *statewatch analysis no 18*, 'New UK-US extradition treaty', σε www.statewatch.org/news/2003/jul/25ukus.htm. Βλ. και Γ.Α. ΜΑΓΚΑΚΗ, 'Μια αντιτρομοκρατική σύμβαση που τρομάζει', *Ελευθεροτυπία* 10.06.2003· Ε. ΜΠΙΤΣΑΚΗ, 'Οι συμπλιέτες. Σκέψεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τους πολέμους, τις συνθήκες', *Τα Νέα* 16.07.03, 6. Δ. ΧΡΥΣΙΚΟΥ, 'Η Συμφωνία Εκδόσεως μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΗΠΑ -

μέθοδο διαπραγμάτευσης τους, η οποία έλαβε χώρα σε κλειστά δώματα και με αποκλεισμό της πολιτικής κοινωνίας (Κοινοβούλια, κόμματα) και της κοινωνίας των πολιτών της Ευρώπης, όσο και ως προς την ουσιαστική απεμπόληση εγγυητικών δικαιωμάτων και ελευθεριών (δικαιοκρατικές εγγυήσεις,¹⁷¹ κατάργηση της θανατικής ποινής¹⁷², δικαίωμα σε δίκαιη δίκη¹⁷³,

Σκέψεις και προβληματισμοί για ένα ζήτημα που δεν συζητήθηκε όσο θα έπρεπε', *Ποινική Δικαιοσύνη* 2003, 757-758.

¹⁷¹ Οι κοινές ομάδες εξιχνίασης εγκλημάτων (joint investigation teams) δεν φαίνεται να υπόκεινται σε κανέναν κοινοβουλευτικό έλεγχο. Πρβλ. και Ν. ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΥ, 'Σύμβαση δικαστικής συνδρομής Ε.Ε.-ΗΠΑ. Στο όνομα της αυτοκρατορίας', *Ελευθεροτυπία* 02.07.2003. Για μια αντίθετη προσέγγιση όλων των παρακάτω αναφερόμενων ζητημάτων, βλ. ΒΓΟΝΤΖΑ, *όπ.π.*, 746επ.

¹⁷² Ειδικά μετά τη θέση σε ισχύ του 13^{ου} πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ για την 'απόλυτη κατάργηση της θανατικής ποινής σε όλες τις περιπτώσεις' (European Treaty Series, No 187, 03.05.02) την 01.07.2003 αφότου υπογράφηκε από 41 ευρωπαϊκές χώρες. Πιο ξεκάθαρη πάντως και ενισχύουσα την ασφάλεια δικαίου είναι η επιφύλαξη που έχει ήδη διατυπώσει στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, βλ. Συμπεράσματα της Συνάντησης του Λουξεμβούργου στις 06.06.2003, 10409/03, CATS 35, USA 58, της 13.06.03, η Πορτογαλία, σύμφωνα με την οποία: «Σε συμφωνία με το συνταγματικό της δίκαιο, η Πορτογαλία δεν θα κάνει χρήση της δυνατότητας που της παρέχεται από το άρθρο 13 της Συμφωνίας περί έκδοσης και δεν θα προβεί σε έκδοση στις περιπτώσεις όπου το αδίκημα τιμωρείται με την ποινή του θανάτου. Η Πορτογαλία μπορεί ωστόσο να εξαρτήσει την έκδοση από την προϋπόθεση ότι υπό το δίκαιο του κράτους που υποβάλλει το αίτημα έκδοσης, το οποίο δεσμεύει τα δικαστήρια και τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την εκτέλεση της ποινής, δεν είναι καν νομικά δυνατό να επιβληθεί η ποινή του θανάτου στη συγκεκριμένη περίπτωση, ή ότι δεν είναι νομικά δυνατό να εκτελεστεί η ποινή αυτή, αν έχει ήδη επιβληθεί πριν την υποβολή του αιτήματος έκδοσης».

Πρόβλημα υπάρχει τόσο με το άρθρο 13 τελ. εδ. της συμφωνίας έκδοσης (*όπ.π.*) αλλά και με τη συμφωνία δικαστικής συνεργασίας, στην οποία δεν απαγορεύεται η περίπτωση συνδρομής σε περίπτωση που μπορεί να επιβληθεί η θανατική ποινή.

¹⁷³ Ενόψει της πιθανότητας ενεργοποίησης στρατιωτικών δικαστηρίων στις ΕΠΑ, τα εθνικά Κοινοβούλια κατά την κύρωση της συμφωνίας και προκειμένου να περιφρουρήσουν το άρθρο 6 ΕΣΔΑ πρέπει να δηλώσουν επιφύλαξη (αν δεν απορρίψουν εν συνόλω τη συμφωνία έκδοσης) ότι το κράτος τους μπορεί να εκδώσει μόνον αν υπάρξει δέσμευση των ΕΠΑ ότι ο εκδιδόμενος κατηγορούμενος δεν θα δικαστεί από στρατιωτικό ή άλλο ειδικό δικαστήριο και θα του παρασχεθούν όλες οι δικονομικές δυνατότητες μιας δίκαιης δίκης.

προστασία προσωπικών δεδομένων¹⁷⁴). Αλλά και από άποψη σκοπιμότητας¹⁷⁵ κρινόμενες οι δίδυμες συμφωνίες ελάχιστα πείθουν ότι προωθούν πραγματικά την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Ο ορισμός των εγκλημάτων που επιτρέπουν έκδοση του κατηγορουμένου με βάση την ποινή που επισύρουν (ένα έτος φυλάκισης κατ' ανώτατο όριο) και η γενικόλογη παράθεση των κριτηρίων με βάση τα οποία αποφασίζεται η έκδοση αποτελούν παραδείγματα που δύσκολα πείθουν ότι υπηρετούν την αποτελεσματικότητα και την ασφάλεια του δικαίου. Το δε γεγονός ότι έκδοση και δικαστική συνεργασία επιτρέπεται για κάθε είδους έγκλημα, αποδεικνύει περίτρανα ότι οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11.09.2001 αποτέλεσαν μόνον την αφορμή ή το άλλοθι των συμφωνιών¹⁷⁶, καθώς οι τελευταίες δεν περιορίζονται ούτε επικεντρώνονται σε τρομοκρατικές ενέργειες.¹⁷⁷ Αναμενόμενα συνεπώς δικαιοκρατικές ανησυχίες που γεννήθηκαν λόγω ελλειμμάτων¹⁷⁸ δημοκρατικού

¹⁷⁴ Παντελής έλλειψη σχετικών προβλέψεων στις δίδυμες συμφωνίες για τη χρήση, συμπλήρωση, διόρθωση και προώθηση προσωπικών πληροφοριών. Παρότι πρέπει το κενό αυτό να νοηθεί ως πληρούμενο από τη σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία, η ρητή αναφορά των όρων που διέπουν τη σωστή χρήση προσωπικών δεδομένων στις συμφωνίες ήταν επιβεβλημένη καθώς θα συντελούσε στην ασφάλεια του δικαίου. Επικίνδυνη λόγω της γενικόλογης διατύπωσής της είναι και η διάταξη του άρθρου 4 παρ.1 b της συμφωνίας περί αμοιβαίας δικαστικής συνεργασίας που αφορά ταυτοποίηση τραπεζικών πληροφοριών.

¹⁷⁵ Βλ. τις ανησυχίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη Σύστασή του προς το Συμβούλιο σχετικά με τις συμφωνίες αμοιβαίας δικαστικής συνεργασίας και έκδοσης, P5_TA-PROV(2003)0239 της 03.06.03, όπου επαναλαμβάνοντας τα λόγια της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων του Πολίτη, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, A5-0172/2003, *όπ.π.*, αναφέρει ότι «...είναι παράδοξο να υπογράφεται μια συμφωνία με τις Ενωμένες Πολιτείες όταν αρκετοί πολίτες της ΕΕ κρατούνται σε αμερικάνικη στρατιωτική βάση στο Γκουαντάναμο παρανόμως με βάση τόσο το αμερικάνικο όσο και το διεθνές δίκαιο και χωρίς την παραμικρή εγγύηση ότι θα έχουν δίκαιη δίκη».

¹⁷⁶ Και πάντως του χαρακτηρισμού τους ως απορρήτων έως και ενάμιση μήνα πριν την υπογραφή τους, βλ. για παράδειγμα την επιστολή του βουλευτή B. Ainsworth, Parliamentary Under Secretary of State του βρετανικού Home Office προς τη Βουλή των Λόρδων (27.03.2003), [σε www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/153/15312.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/153/15312.htm), 2.

¹⁷⁷ HOUSE OF LORDS, Select Committee on the European Union, 'EU/US Agreement on Extradition and Mutual Legal Assistance', *όπ.π.*, 9, αρ.περ. 18.

¹⁷⁸ Βλ. σχετικά, J. MONAR, 'The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs' *Journal of Common Market Studies* 2001, 747-764 (760).

ελέγχου των συμφωνιών Schengen, Ευρώπoλ, και της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) πυκνώνουν εκ νέου.¹⁷⁹

Η οικοδόμηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ενωμένη Ευρώπη αποτελεί έναν θεμιτό στόχο, με την αδιαπραγμάτευτη προϋπόθεση ότι η ελευθερία δεν θα θυσιαστεί, σαν άλλη Ιφιγένεια, για να πλεύσουν τα πλοία της ασφάλειας. Οι εξελίξεις αυτές προειδοποιούν ότι τη σταδιακή απίσχναση του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη υπάρχει κίνδυνος να ακολουθήσει η αποδόμηση του κράτους δικαίου. Το πέρασμα ωστόσο από το κράτος της αυθαιρεσίας και της αστυνομίας στο κράτος δικαίου αποτελεί κατάκτηση του πολιτικού πολιτισμού και *sine qua non* στοιχείο του συνταγματικού πολιτισμού της Ευρώπη και ως τέτοιο πρέπει να διαφυλαχθεί. Μόνο θεμελιωμένη στις θεμελιώδεις συνιστώσες του ευρωπαϊκού συνταγματισμού, όπως αναδύθηκαν με τη Γαλλική Επανάσταση, την ελευθερία, την ισότητα και την αλληλεγγύη μπορεί η ενωμένη Ευρώπη να προχωρήσει και ευημερήσει. Τα τρία αυτά ιδανικά, ενσωματωμένα στα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα, συνιστούν στην αδιαίρετη ενότητά τους την ουσιαστική δημοκρατία, της οποίας ο μετασχηματισμός και η μεταλαμπάδευση στην αναδυόμενη ευρωπαϊκή Πολιτεία αποτελεί αδιαπραγμάτευτη προϋπόθεση οικοδόμησης της τελευταίας.

¹⁷⁹ Βλ. ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, *όπ.π.*, 741.