

Η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17 παρ. 1 ΣΕΕ

Το Δικαστήριο αποφαννίζει ότι η εξουσία ορισμού του προσώπου που εξουσιοδοτείται να υπογράψει διεθνείς συμφωνίες εξ ονόματος της Ένωσης εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης

προσφυγή ακυρώσεως – απόφαση (ΕΕ) 2021/1117 – πρωτόκολλο για την εφαρμογή της συμφωνίας σύμπραξης στον τομέα της αλιείας μεταξύ της Δημοκρατίας της Γκαμπόν και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (2021-2026) – υπογραφή εξ ονόματος της Ένωσης – αρμόδιο όργανο για τον ορισμό του προσώπου που είναι εξουσιοδοτημένο να υπογράψει – άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ – τήρηση από κάθε θεσμικό όργανο της Ένωσης των ορίων των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί – καλόπιστη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης – άρθρο 16 παρ. 1 και 6 ΣΕΕ – εξουσία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να χαράσσει πολιτικές και να διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης – άρθρο 17 παρ. 1 ΣΕΕ – εξουσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης – άρθρο 218 ΣΛΕΕ

ΔΕΕ C-551/21, Επιτροπή/Συμβούλιο (Signature d'accords internationaux), 09.04.2024, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: K. Λυκούργος, Γεν. Εισαγγελέας: J. Kokott, ECLI:EU:C:2024:281 – Προσφυγή ακυρώσεως

Στις 22 Οκτωβρίου 2015, το Συμβούλιο εξέδωσε, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, απόφαση με την οποία εξουσιοδότησε την τελευταία να διεξαγάγει, εξ ονόματος της Ένωσης, διαπραγματεύσεις με τη Δημοκρατία της Γκαμπόν σχετικά με την ανανέωση, για την περίοδο 2021-2026, του πρωτοκόλλου εφαρμογής της συμφωνίας σύμπραξης στον τομέα της αλιείας μεταξύ της Ένωσης και της Δημοκρατίας της Γκαμπόν. Το άρθρο 2 της πρότασης που υπέβαλε η Επιτροπή για απόφαση του Συμβουλίου για την υπογραφή και την προσωρινή εφαρμογή του πρωτοκόλλου για την εφαρμογή της συμφωνίας είχε ως εξής: «*Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου καταρτίζει την πράξη εξουσιοδότησης του προσώπου που θα ορίσει η Επιτροπή για την υπογραφή του εν λόγω πρωτοκόλλου, με την επιφύλαξη της σύναψής του*». Το αντίστοιχο άρθρο της απόφασης (ΕΕ) 2021/1117, που εξέδωσε εν τέλει το Συμβούλιο στις 28 Ιουνίου 2021, προέβλεπε ότι «*[ο] πρόεδρος του Συμβουλίου εξουσιοδοτείται να ορίσει το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που είναι αρμόδια να υπογράψουν το πρωτόκολλο εξ ονόματος της Ένωσης*». Ως πρόσωπο εξουσιοδοτημένο να υπογράψει το πρωτόκολλο εξ ονόματος της Ένωσης ορίστηκε ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στην Ένωση και Πρόεδρος της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών (ΕΜΑ), δεδομένου ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία ασκούσε τότε την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου.

Με προσφυγή που άσκησε δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή αμφισβήτησε την πάγια -αν και μη προβλεπόμενη ρητώς στις Συνθήκες- πρακτική του Συμβουλίου να ορίζει τους υπογράφοντες διεθνείς συμφωνίες με τρίτες χώρες και να εξουσιοδοτεί, κατά κανόνα, ως υπογράφοντα τον Μόνιμο Αντιπρόσωπο στην Ένωση του κράτους μέλους που ασκεί την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο αυτό, ζήτησε την ακύρωση του άρθρου 2 της απόφασης (ΕΕ) 2021/1117 του Συμβουλίου καθώς και την ακύρωση του ορισμού, βάσει της εν λόγω διάταξης, του Μόνιμου Αντιπροσώπου της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στην Ένωση ως προσώπου εξουσιοδοτημένου για την υπογραφή του πρωτοκόλλου. Με απόφαση της 9ης Απριλίου 2024, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου έκανε δεκτά τα αιτήματα διαπιστώνοντας παράβαση του άρθρου 17 παρ. 1 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 13 παρ. 1 και 2 ΣΕΕ. Αποσαφηνίστηκε, έτσι, ο διακριτός ρόλος της Επιτροπής και του Συμβουλίου στο πλαίσιο μίας ακόμα πτυχής της διαδικασίας σύναψης διεθνών συμφωνιών από την Ένωση βάσει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ.

Πρόκειται για μια ιδιαίτερα αξιοσημείωτη απόφαση για τον λόγο ότι αποκαθιστά τη θεσμική ισορροπία στο πλαίσιο της Ένωσης κατά τη διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών, η οποία καθιερώθηκε με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, και διευκρινίζει ότι μια πρακτική, έστω και πάγια, δεν είναι δυνατό να έχει ως συνέπεια την τροποποίηση των κανόνων

των Συνθηκών τους οποίους τα θεσμικά όργανα οφείλουν να τηρούν. Καθίσταται, έτσι, σαφές ότι ο ορισμός του υπογράφοντος μια διεθνή συμφωνία, όπως και κάθε άλλη ενέργεια η οποία, κατόπιν της απόφασης του Συμβουλίου να επιτρέψει την υπογραφή της εν λόγω συμφωνίας εξ ονόματος της Ένωσης, εξασφαλίζει τη θέση της υπογραφής αυτής, εμπίπτουν – εκτός του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ και εφόσον οι Συνθήκες δεν αναθέτουν την αρμοδιότητα οργάνωσης της υπογραφής σε άλλο θεσμικό όργανο – στην αρμοδιότητα της Επιτροπής για εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης.

Παρατηρήσεις

Μαρία Σαπαρδάνη*

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ποιος έχει την εξουσία να υπογράψει διεθνείς συμφωνίες εξ ονόματος της Ένωσης; Η απάντηση δεν έχει καμία σημασία, θα μπορούσε κανείς δικαιολογημένα να σκεφτεί, αφού, σε κάθε περίπτωση, τα έννομα αποτελέσματα της υπογραφής θα είναι τα ίδια έναντι της οικείας τρίτης χώρας και θα δεσμεύουν την Ένωση. Πράγματι, αυτή είναι μια εύλογη διαπίστωση την οποία συμμερίζεται και το ίδιο το Δικαστήριο. Όπως παρατηρεί, «*ανεξαρτήτως του προσώπου που ορίζεται ως υπογράφων βάσει των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, τα έννομα αποτελέσματα της υπογραφής [...] θα είναι τα ίδια και θα δεσμεύουν την Ένωση ως υποκείμενο του διεθνούς δικαίου*»¹. Ωστόσο, στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης, η αποσαφήνιση του ρόλου καθενός από τα θεσμικά όργανα που μετέχουν στη διαδικασία διαπραγμάτευσης και σύναψης διεθνών συμφωνιών είναι θεμελιώδης. Η σημασία της έγκειται, αφενός, στη ρύθμιση των εσωτερικών σχέσεων των θεσμικών οργάνων και στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ τους εντός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης και, αφετέρου, στη δέσμευση για τήρηση μιας συνεπούς και συνεκτικής στάσης απέναντι στις αντισυμβαλλόμενες τρίτες χώρες.

Η Ένωση είναι ένας υβριδικός διεθνής οργανισμός με σύνθετη δομή και ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά. Το γεγονός αυτό δημιουργεί πρόσθετες δυσχέρειες στις τρίτες χώρες που επιθυμούν να διεξάγουν διαπραγματεύσεις και να συμβληθούν μαζί της. Η υιοθέτηση μιας επαναλαμβανόμενης προσέγγισης, στη βάση της σταθερότητας και της προβλεψιμότητας, κατά τη διαπραγμάτευση και σύναψη διεθνών συμφωνιών, οπωσδήποτε ενισχύει τη θέση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή και την καθιστά έναν ελκυστικό συνομιλητή. Ακριβώς για αυτόν τον λόγο, το Δικαστήριο επισημαίνει παγίως την ανάγκη να διασφαλίζεται η ενότητα και η συνοχή της διεθνούς εκπροσώπησης της Ένωσης². Προς τον σκοπό αυτό, η Συνθήκη της Λισσαβώνας μετέβαλε ουσιωδώς το προηγούμενο καθεστώς και εισήγαγε, με το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, μια ομοιόμορφη και γενικής ισχύος διαδικασία όσον αφορά τη διαπραγμάτευση, την υπογραφή και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών, η οποία εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς των εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν η απλούστευση του σχετικού πλαισίου και η εμπέδωση της συνοχής μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης³. Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ επέφερε πράγματι σημαντικές αλλαγές, ενισχύοντας την αλληλεπίδραση μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής στις διαδικασίες εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης και απονέμοντας ενεργό ρόλο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πρόκειται, ωστόσο, για διάταξη με σύνθετη εσωτερική δομή, ενώ και το λεκτικό της παρουσιάζει κενά και ασάφειες. Δεν είναι τυχαίο, εξάλλου, ότι, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, εντάθηκαν οι αντιπαραθέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων σχετικά με την οριοθέτηση του ρόλου που τους ανατίθεται από τις Συνθήκες στο πλαίσιο της

* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΑΕΟΑ

¹. Σκ. 70 της σχολιαζόμενης απόφασης.

². Ενδεικτικά, ΔΕΕ C-246/07, *Επιτροπή/Σουηδία*, 20.04.2010, ECLI:EU:C:2010:203, σκ. 75, ΔΕΚ C-266/03, *Επιτροπή/Λουξεμβούργο*, 02.06.2005, ECLI:EU:C:2005:341, σκ. 60.

³. Βλ. άρθρο 21 παρ. 3 ΣΕΕ.

διαδικασίας που οδηγεί στη σύναψη διεθνών συμφωνιών από την Ένωση και διαταράχθηκε η, ούτως ή άλλως, εύθραυστη ισορροπία μεταξύ τους.

Το Δικαστήριο μέχρι στιγμής έχει κληθεί να αποφανθεί για διάφορες πτυχές της διαδικασίας που περιγράφεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ⁴, αίροντας τυχόν αμφιβολίες που προκύπτουν από την ασάφεια των ρυθμίσεων της εν λόγω διάταξης και αποκαθιστώντας την ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων κατά την άσκηση των διεθνών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Οι περιπτώσεις που έχει αντιμετωπίσει έως τώρα η νομολογία αφορούν παραβιάσεις της προβλεπόμενης από τις Συνθήκες αρχής της ισορροπίας εξουσιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων ως αποτέλεσμα της προσπάθειας ενός οργάνου να υπεισέλθει στους τομείς αρμοδιοτήτων του άλλου ή νομικά ζητήματα τα οποία έρχονταν περαιτέρω διευκρινίσεων δεδομένης της σιωπής του άρθρου 218 ΣΛΕΕ⁵. Στην πλειονότητά τους, οι υποθέσεις που έχουν τεθεί ενώπιον του Δικαστηρίου αφορούν διαμάχες μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως προς την ακριβή έκταση των εξουσιών τους σε διάφορα στάδια της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ (π.χ. στο στάδιο της διαπραγμάτευσης)⁶. Η πράξη της υπογραφής διεθνών συμφωνιών βάσει του άρθρου 218 ΣΛΕΕ δεν είχε απασχολήσει μέχρι πρότινος τη νομολογία. Με την προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή στο πλαίσιο της υπό σχολιασμό υπόθεσης αμφισβητήθηκε για πρώτη φορά ενώπιον του Δικαστηρίου η πρακτική που έχει εγκαθιδρύσει το Συμβούλιο -και την οποία εξακολουθεί να χρησιμοποιεί ευρέως και μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας- να ορίζει το ίδιο, διά του Προέδρου του, το πρόσωπο που επιφορτίζεται με την υπογραφή διεθνών συμφωνιών εξ ονόματος της Ένωσης. Δόθηκε έτσι η ευκαιρία στο Δικαστήριο να αποφανθεί για θεμελιώδη ζητήματα που αφορούν το στάδιο της υπογραφής διεθνών συμφωνιών από την Ένωση, εκδίδοντας μια απόφαση με μείζονα νομική και πρακτική σημασία⁷.

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση των διευκρινίσεων που παρέσχε το Δικαστήριο με τη σχολιαζόμενη απόφαση, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε στη θολή σχέση μεταξύ του άρθρου 218 παρ. 2 και 5 ΣΛΕΕ, το οποίο εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να επιτρέπει την υπογραφή διεθνών συμφωνιών, και του άρθρου 17 παρ. 1 ΣΕΕ, το οποίο θεμελιώνει την αρμοδιότητα της Επιτροπής να εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Ακόμη, για να κατανοηθεί η νομική και πρακτική σημασία της σχολιαζόμενης απόφασης, θα πρέπει προηγουμένως να σκιαγραφήσουμε αδρομερώς το κανονιστικό περιεχόμενο των αρχών της θεσμικής ισορροπίας και της καλόπιστης συνεργασίας επί των οποίων ερείδεται η αποδοχή των προβληθέντων με την προσφυγή λόγων ακύρωσης της Επιτροπής.

II. Η συνάφεια μεταξύ του άρθρου 218 παρ. 2 και 5 ΣΛΕΕ και του άρθρου 17 παρ. 1 ΣΕΕ

Το εάν η εξουσία ορισμού του προσώπου που εξουσιοδοτείται να υπογράψει διεθνείς συμφωνίες εξ ονόματος της Ένωσης εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής ή στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου δεν προκύπτει με ασφάλεια από τις κρίσιμες διατάξεις των Συνθήκων. Πρόκειται, αφενός, για το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, το οποίο αναθέτει στο Συμβούλιο ουσιαστικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης διεθνών συμφωνιών, και, αφετέρου, για το άρθρο 17 παρ. 1 ΣΕΕ, το οποίο απονέμει στην Επιτροπή την εξουσία να εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Καμία από τις δύο διατάξεις δεν ορίζει ρητώς σε ποιο θεσμικό όργανο παρέχεται η προνομία της υπογραφής διεθνών συμφωνιών εξ ονόματος της Ένωσης.

⁴ Βλ. την εκτενή παρουσίαση του J. HELISKOSKI, *The procedural law of international agreements: A thematic journey through Article 218 TFEU*, CML Rev., 2020, σσ. 79-118.

⁵ Για παράδειγμα, το άρθρο 218 ΣΛΕΕ σιωπά ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά την έγκριση μη δεσμευτικής συμφωνίας μεταξύ της Ένωσης και τρίτου κράτους. Το ζήτημα αυτό αποφασίστηκε από το Δικαστήριο. Βλ. ΔΕΕ C-660/13, *Συμβούλιο/Επιτροπή*, 28.07.2016, ECLI:EU:C:2016:616.

⁶ ΔΕΕ C-425/13, *Επιτροπή/Συμβούλιο*, 16.07.2015, ECLI:EU:C:2015:483.

⁷ Για μια λεπτομερή ανάλυση της απόφασης βλ. G. KÜBEK, *The power of signing international agreements on behalf of the European Union: Commission v Council (Signature d'accords internationaux)*, *European Law Review*, 2024, σσ. 524-536.

Πριν από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, στην πράξη επικρατούσε η γενική εξουσία του Συμβουλίου να αναλαμβάνει τον ορισμό του προσώπου ή των προσώπων που είναι εξουσιοδοτημένα να υπογράψουν διεθνή συμφωνία εξ ονόματος της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο επέλεγε κατά κανόνα ως υπογράφοντα τον Μόνιμο Αντιπρόσωπο στην Ένωση του κράτους μέλους που ασκεί την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου. Αυτή η παγιωθείσα πρακτική διατηρήθηκε και μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, εξασφαλίζοντας την ενεργό συμμετοχή των κρατών μελών στη διαδικασία υπογραφής διεθνών συμφωνιών. Υπό αυτές τις συνθήκες, το ερώτημα που τίθεται είναι εάν η εν λόγω πρακτική βρίσκει νόμιμο έρεισμα στις παρ. 2 και 5 του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, όπως αυτές μπορούν να ερμηνευθούν διασταλτικώς, ή εάν, αντίθετα, συνιστά παραβίαση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής κατ' άρθρο 17 παρ. 1 ΣΕΕ και, επομένως, θίγει τη θεσμική ισορροπία την οποία εγκαθιδρύουν οι Συνθήκες. Προκειμένου να δοθεί ασφαλής απάντηση στο ερώτημα, πρέπει να διασαφηνιστεί το νέο νομικό καθεστώς που διέπει, μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, την υπογραφή διεθνών συμφωνιών. Απαιτείται, ειδικότερα, να διευκρινιστεί η ασαφής σχέση μεταξύ του άρθρου 218 παρ. 2 και 5 ΣΛΕΕ και του άρθρου 17 παρ. 1 ΣΕΕ.

I. Άρθρο 218 ΣΛΕΕ

Το (σημερινό) άρθρο 218 ΣΛΕΕ αποτελεί μια αυτόνομη διάταξη θεσμικού περιεχομένου στην οποία αναγνωρίζονται, ήδη από την εποχή της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, κεντρική θέση στο πλαίσιο της συνολικής διάρθρωσης της Συνθήκης. Παγίως το ΔΕΕ, όταν αναφέρεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ, κάνει λόγο για έναν «*αυτοτελή και γενικό κανόνα συνταγματικής σπουδαιότητας*», όσον αφορά τη σύναψη διεθνών συνθηκών, «*καθόσον παρέχει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης συγκεκριμένες αρμοδιότητες*»⁸. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη – τόσο στη σημερινή μορφή της όσο και υπό τις προγενέστερες εκδοχές της – προβλέπει μια γενικού χαρακτήρα διαδικασία όσον αφορά τη διαπραγμάτευση, την υπογραφή και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών τις οποίες είναι αρμόδια να συνάπτει η Ένωση στους τομείς δράσης της⁹. Στο πλαίσιο αυτό, απονέμει συγκεκριμένες αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα αποσκοπώντας στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ τους κατά τη διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Οι διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών επέφεραν σημαντικές αλλαγές στον τρόπο κατανομής των σχετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων, χωρίς όμως να επηρεαστεί ποτέ η βασική αποστολή της διάταξης να δημιουργεί ένα πλαίσιο θεσμικής ισορροπίας σε ό,τι αφορά τη διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών.

Υπό το προϊσχύσαν καθεστώς, η διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών περιγραφόταν στο άρθρο 300 ΣΕΚ (άρθρο 228 ΣυνθΕΟΚ), το οποίο ανέθετε στην Επιτροπή τη διεξαγωγή των αναγκαίων διαπραγματεύσεων και τη διατύπωση προτάσεων για την υπογραφή μιας διεθνούς συμφωνίας, ενώ η προνομία της απόφασης για την υπογραφή και τη σύναψη της συμφωνίας καθώς και της χάραξης των διαπραγματευτικών οδηγιών ανήκε στο Συμβούλιο. Οι καινοτομίες που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισσαβώνας επηρέασαν τη σχετική διαδικασία και αναπροσάρμοσαν την ισορροπία μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης διεθνών συμφωνιών. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις συνίστανται στην αύξηση του βαθμού συνεργασίας μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής και στην απονομή ενός ουσιώδους ρόλου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ προβλέπει, λοιπόν, σήμερα ότι οι συμφωνίες μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών αποτελούν αντικείμενο διαπραγματεύσεως από την Επιτροπή, τηρουμένων των διαπραγματευτικών οδηγιών που τυχόν έχει διατυπώσει το Συμβούλιο, και στη συνέχεια συνάπτονται από το Συμβούλιο μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για

⁸ Ενδεικτικά, ΔΕΕ C-425/13, ό.π., σκ. 62.

⁹ ΔΕΕ C-244/17, *Επιτροπή/Συμβούλιο (Συμφωνία με το Καζαχστάν)*, 04.09.2018, ECLI:EU:C:2018:662, σκ. 21. Επισημαίνεται ότι το άρθρο 218 ΣΛΕΕ αφορά μόνον τη ρύθμιση της *εσωτερικής διαδικασίας* που οφείλει να τηρηθεί για τη σύναψη μιας διεθνούς συμφωνίας και δεν εισάγει κάποια γενική αρμοδιότητα της Ένωσης για σύναψη διεθνών συμφωνιών. Βλ. σχετικά F. ERLBACHER, Article 218 TFEU, σε: M. Kellerbauer / M. Klamert / J. Tomkin (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, OUP, 2019, σ. 1660, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2021, σ. 268.

συγκεκριμένες κατηγορίες συμφωνιών, που απαριθμούνται περιοριστικά στην παρ. 6 (α), ή μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις υπόλοιπες περιπτώσεις.

Σε ό,τι αφορά το κρίσιμο ζήτημα της υπογραφής διεθνούς συμφωνίας, η παρ. 2 του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, ως γενική διάταξη, προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι το Συμβούλιο «*επιτρέπει την υπογραφή και συνάπτει τις συμφωνίες*», ενώ η παρ. 5 προβλέπει ειδικότερα ότι το Συμβούλιο «*εκδίδει απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της συμφωνίας*». Συναφές επίσης είναι το άρθρο 16 ΣΕΕ, το οποίο αναθέτει στο Συμβούλιο καθήκοντα χάραξης πολιτικών και συντονισμού (παρ. 1, δεύτερη περίοδος), καθώς και τη διαμόρφωση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (παρ. 6, τρίτο εδάφιο). Το εάν από το πνεύμα και τον σκοπό όλων αυτών των διατάξεων προκύπτει ότι το Συμβούλιο, αφότου έχει εγκρίνει την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας, έχει περαιτέρω την εξουσία να προχωρήσει στην ίδια την πράξη της υπογραφής ή να ορίσει το πρόσωπο που εξουσιοδοτείται προς τούτο, είναι ζήτημα ερμηνείας.

II. Άρθρο 17 ΣΕΕ

Το άρθρο 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ, το οποίο αποτελεί προσθήκη της Συνθήκης της Λισσαβόνας, αναγνωρίζει στην Επιτροπή το προνόμιο να εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης, με την εξαίρεση, ωστόσο του τομέα της ΚΕΠΠΑ (ως προς την οποία το άρθρο 27 παρ. 2 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 220 και 221 ΣΛΕΕ, αναθέτει την εξουσία για εξωτερική εκπροσώπηση στον Ύπατο Εκπρόσωπο) και «*άλλων περιπτώσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες*». Η τελευταία αυτή ρήτρα εισάγει, υπέρ των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης, εξαίρεση από την αρμοδιότητα την οποία αντλεί η Επιτροπή από το άρθρο 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ.

Ελλείνγει ειδικών διαδικαστικών κανόνων στις Συνθήκες, το εάν το καθήκον της Επιτροπής για «*εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης*» περιλαμβάνει, μετά την έγκριση της υπογραφής διεθνούς συμφωνίας από το Συμβούλιο, την ίδια την πράξη της υπογραφής ή τον ορισμό του υπογράφοντος, πρέπει να αποσαφηνιστεί από το Δικαστήριο. Το μόνο που συνάγει κανείς από την έως τώρα νομολογία είναι ότι η εξουσία της Επιτροπής για εξωτερική εκπροσώπηση δεν περιλαμβάνει το δικαίωμα υπογραφής προσθήκης μη δεσμευτικού χαρακτήρα σε μνημόνιο συμφωνίας με τρίτο κράτος χωρίς την προηγούμενη έγκριση του Συμβουλίου, ακόμα και όταν ένα τέτοιο μη δεσμευτικό κείμενο αντανakλά θέση ή πολιτική της Ένωσης που έχει ήδη καθορίσει το Συμβούλιο¹⁰.

III. Τα κύρια σημεία της σχολιαζόμενης απόφασης

I. Οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου

Βάσει όλων των παραπάνω, το Δικαστήριο διακρίνει μεταξύ, αφενός, της απόφασης που επιτρέπει την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας εξ ονόματος της Ένωσης και, αφετέρου, της ίδιας της πράξης της υπογραφής. Η μεν πρώτη είναι μια εσωτερική διαδικασία που εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου να χαράσσει τις πολιτικές της Ένωσης και να διαμορφώνει την εξωτερική δράση της, κατά την έννοια του άρθρου 16 παρ. 1, δεύτερη περίοδος, και παρ. 6, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ¹¹. Η δε δεύτερη, όπως παρατηρεί το Δικαστήριο, πρέπει να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ, να αναλαμβάνει -εκτός του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ και εκτός αν οι Συνθήκες προβλέπουν συναφώς διαφορετική κατανομή αρμοδιοτήτων- την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης¹². Αυτό το συμπέρασμα επιβάλλουν, κατά το Δικαστήριο, τόσο η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 17 ΣΕΕ όσο και οι κανόνες του εθιμικού διεθνούς δικαίου περί εκπροσώπησης, όπως αποκρυσταλλώνονται στη Σύμβαση της Βιέννης περί του Δικαίου των Συνθηκών. Σύμφωνα με αυτούς, η πράξη της υπογραφής συνιστά πράξη εξωτερικής εκπροσώπησης και εκφράζει βούληση δέσμευσης¹³.

¹⁰. ΔΕΕ C-660/13, ό.π.

¹¹. Σκ. 66-69 της σχολιαζόμενης απόφασης.

¹². Ibid, σκ. 71-77.

¹³. Ibid, σκ. 71 και σημ. 50 των Προτάσεων την Γεν. Εισαγγελέα Kokott, 13.07.2023, ECLI:EU:C:2023:579.

Ακόμη, όπως επισήμανε η Γεν. Εισαγγελέας και επιβεβαίωσε το Δικαστήριο, το άρθρο 218 παρ. 5 ΣΛΕΕ δεν εισάγει παρέκκλιση από το άρθρο 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ. Δεν συγκαταλέγεται, δηλαδή, μεταξύ των «*άλλων περιπτώσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες*», οι οποίες μνημονεύονται στο άρθρο 17 παρ. 1, έκτη περίοδος ΣΕΕ¹⁴. Επομένως, εκτός των ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων, η Επιτροπή είναι αποκλειστικά αρμόδια να υπογράφει διεθνείς συμφωνίες εξ ονόματος της Ένωσης ή να ορίζει τον υπογράφοντα τις συμφωνίες αυτές. Εφόσον στην υπό εξέταση υπόθεση δεν συνέτρεχε περίπτωση εξαίρεσης, η εξουσιοδότηση, από το Συμβούλιο, του Μόνιμου Αντιπροσώπου της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στην Ένωση να υπογράψει το πρωτόκολλο για την εφαρμογή της συμφωνίας ΕΕ-Δημοκρατίας της Γκαμπόν υπερβαίνει τα όρια των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου και συνιστά εισπήδηση στην προνομία της Επιτροπής να εξασφαλίζει, μόνη αυτή, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης.

Σε ό,τι αφορά το επιχείρημα ότι η πράξη αυτή του Συμβουλίου εντάσσεται σε μια καθιερωμένη πρακτική που ήταν γενικά αποδεκτή μεταξύ των θεσμικών οργάνων, τόσο πριν όσο και μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, το Δικαστήριο υπενθυμίζει την πάγια νομολογία του: μια πρακτική, όσο συνεπής και εναρμονισμένη κι αν είναι, δεν μπορεί να συνιστά παρέκκλιση από τους κανόνες των Συνθηκών και να τροποποιεί τις μεταξύ των θεσμικών οργάνων ισορροπίες¹⁵. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο διατήρησε την πάγια πρακτική που ακολουθούσε και μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, υπό την ανοχή προφανώς της Επιτροπής, δεν έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός -θα λέγαμε- ιδιότυπου «εθίμου» που δεσμεύει τα λοιπά θεσμικά όργανα και μπορεί να στερεί από αυτά προνόμια που τους αναγνωρίζουν οι ίδιες οι Συνθήκες¹⁶. Επομένως, η φερόμενη πάγια πρακτική του Συμβουλίου, να επιλέγει τακτικά ως υπογράφοντα τις διεθνείς συμφωνίες τον Μόνιμο Αντιπρόσωπο του κράτους μέλους που ασκεί την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου, δεν καθιστά ανενεργή τη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ, κατά την οποία η Επιτροπή «*εξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης*». Οι λόγοι για τους οποίους συνεχίστηκε αυτή η πρακτική από τα τέλη του 2009, οπότε και η Συνθήκη της Λισσαβώνας τέθηκε σε ισχύ, έως σήμερα, αν και δεν ασκούν επιρροή στην ως άνω διαπίστωση, είναι προφανείς και σχετίζονται με τη βούληση των κρατών μελών να διατηρήσουν έναν πιο ουσιαστικό ρόλο στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης¹⁷.

Καταλήγοντας, πάντως, το Δικαστήριο υπογράμμισε το καθήκον της Επιτροπής να ασκεί την αρμοδιότητα σχετικά με την υπογραφή διεθνών συμφωνιών προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 13 παρ. 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ. Υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία και νομολογία αναφορικά με το είδος των υποχρεώσεων που απορρέουν από την εν λόγω αρχή στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Στη σκ. 83 της απόφασης, το Δικαστήριο παραθέτει ορισμένες βασικές υποχρεώσεις της Επιτροπής, όπως είναι η θέση της υπογραφής εντός ευλόγου χρόνου και η διαβούλευση με το Συμβούλιο σε περίπτωση θεμελιώδους μεταβολής των περιστάσεων μετά την έκδοση της απόφασης που επιτρέπει την υπογραφή.

II. Διατήρηση των αποτελεσμάτων των προσβαλλόμενων πράξεων

Το Δικαστήριο, κάνοντας χρήση της δυνατότητας του άρθρου 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, αποφάσισε να διατηρήσει τα αποτελέσματα των πράξεων που ακυρώθηκαν με τη σχολιαζόμενη απόφαση για λόγους ασφάλειας δικαίου και προς αποφυγή τυχόν αρνητικών συνεπειών στις σχέσεις της Ένωσης με τη Δημοκρατία της Γκαμπόν.

¹⁴. Σκ. 77-81 της σχολιαζόμενης απόφασης.

¹⁵. Ibid, σκ. 82. Έτσι και ΔΕΕ C-687/15, *Επιτροπή/Συμβούλιο (CMR-15)*, 25.10.2017, ECLI:EU:C:2017:803, σκ. 42, ΔΕΚ C-370/07, *Επιτροπή/Συμβούλιο*, 01.10.2009, ECLI:EU:C:2009:590, σκ. 54, ΔΕΚ C-271/94, *Κοινοβούλιο/Συμβούλιο*, 26.03.1996, ECLI:EU:C:1996:133, σκ. 24 και 34, ΔΕΚ C-327/91, *Γαλλία/Επιτροπή*, 09.08.1994, ECLI:EU:C:1994:305, σκ. 36, ΔΕΚ, Υπόθεση 68/86, *Ηνωμένο Βασίλειο/Συμβούλιο*, 23.02.1988, ECLI:EU:C:1988:85, σκ. 24, ΔΕΚ, Υπόθεση 149/85, *Wybot/Faure*, 10.07.1986, ECLI:EU:C:1986:310, σκ. 23.

¹⁶. ΔΕΚ, Υπόθεση 149/85, ό.π., σκ. 23.

¹⁷. D. GENINI, *Breaking a Tradition: How Signing of Agreements Is No Longer a Matter for the Council*, European Papers, 2024, σ. 148.

III. Η παρέμβαση του Έπατου Εκπροσώπου

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου, της 3ης Μαρτίου 2022, επιτράπηκε στον Έπατο Εκπρόσωπο να παρέμβει υπέρ της Επιτροπής¹⁸. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι ο Έπατος Εκπρόσωπος είχε άμεσο και ενεστώς συμφέρον στην επίλυση της διαφοράς¹⁹, καθώς οποιαδήποτε εκτίμηση του Δικαστηρίου ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής όσον αφορά την υπογραφή διεθνών συμφωνιών σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ θα επηρεάσει, κατ' αναλογία, και τις δικές του αρμοδιότητες όσον αφορά την υπογραφή διεθνών συμφωνιών στον τομέα της ΚΕΠΠΑ²⁰ (βλ. άρθρο 27 παρ. 2 ΣΕΕ). Το γεγονός ότι ο Έπατος Εκπρόσωπος αποφάσισε να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής φανερώνει ίσως την εύλογη ανησυχία του ότι η προσπάθεια του Συμβουλίου να διατηρήσει έναν πιο ενεργό ρόλο σε ό,τι αφορά την υπογραφή διεθνών συμφωνιών ενδεχομένως μελλοντικά να επεκταθεί και στον τομέα της ΚΕΠΠΑ²¹.

Αξίζει να επισημανθεί ότι πρόκειται για διάταξη-σταθμό, καθώς αναγνωρίζεται ρητώς η δυνατότητα του Έπατου Εκπροσώπου να παρεμβαίνει σε υποθέσεις εξωτερικών σχέσεων ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων προς υπεράσπιση των θεσμικών προνομίων που του απονέμουν οι Συνθήκες²².

IV. Οι αρχές της θεσμικής ισορροπίας και της καλόπιστης συνεργασίας ως σημείο αναφοράς

Η ανάλυση του Δικαστηρίου στη σχολιαζόμενη απόφαση καθοδηγείται από το περιεχόμενο των αρχών της θεσμικής ισορροπίας και της καλόπιστης συνεργασίας. Η συνδυαστική ανάγνωση των δύο αρχών είναι συνήθης στη νομολογία, ιδίως σε υποθέσεις εξωτερικών σχέσεων. Το περιεχόμενό τους, ωστόσο, παραμένει κάπως ασαφές και ευμετάβλητο.

Η έννοια της «θεσμικής ισορροπίας» δεν αναφέρεται, πολλώ δε μάλλον δεν ορίζεται, στις Συνθήκες. Έχει διαμορφωθεί ως συνταγματική αρχή του δικαίου της ΕΕ από τη νομολογία του Δικαστηρίου, αν και με ορισμένο βαθμό ασάφειας ως προς τη σχέση της με συγγενείς αρχές (π.χ. των δοτών αρμοδιοτήτων). Παγίως χρησιμοποιείται για την ίαση κενών σε ό,τι αφορά τον ρόλο των επιμέρους θεσμικών οργάνων και τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις, δεδομένου ότι οι σχετικοί κανόνες δεν είναι πάντοτε σαφείς²³. Σε απόφαση του 1990, το τότε ΔΕΚ είχε αναφερθεί στο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων που καθιερώνουν οι Συνθήκες μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων, «με το οποίο ανατίθεται στο καθένα η δική του αποστολή εντός του πλαισίου της θεσμικής διαρθρώσεως της Κοινότητας και της πραγματοποιήσεως του έργου που της έχει ανατεθεί»²⁴. Στο πλαίσιο αυτό, είχε υπογραμμίσει την ανάγκη σεβασμού της μεταξύ των θεσμικών οργάνων ισορροπίας, η οποία εξασφαλίζεται εφόσον «κάθε όργανο ασκεί

¹⁸. ΔΕΕ C-551/21 (διάταξη), *Επιτροπή/Συμβούλιο* (Signature d'accords internationaux), 03.03.2022, ECLI:EU:C:2022:163.

¹⁹. Βλ. άρθρο 40 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

²⁰. ΔΕΕ C-551/21 (διάταξη), ό.π., σκ. 20-22.

²¹. Έτσι D. GENINI, *Breaking a Tradition: How Signing of Agreements Is No Longer a Matter for the Council*, ο.π., σ. 150.

²². Δύο μήνες αργότερα επετράπη η παρέμβαση του Έπατου Εκπροσώπου ενώπιον του ΓεΔΕΕ στην υπόθεση T-125/22, *RT France/Συμβούλιο*. Περισσότερα για τη συμβολή της σχολιαζόμενης απόφασης στην εξέλιξη του θεσμού του Έπατου Εκπροσώπου βλ. σε F. HOFFMEISTER / L. HAVAS, *The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy before the Court of Justice of the European Union*, ZEuS, 2023, σσ. 14-28.

²³. J. BAQUERO CRUZ, *Unstable structures: the institutional balance and the European Court of Justice*, σε: M. Dawson / B. de Witte / E. Muir (eds), *Revisiting Judicial Politics in the European Union*, Elgar Publishing, 2024, σ. 145 επ., M. CHAMON, *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?*, *European Public Law*, 2015, σ. 376.

²⁴. ΔΕΚ C-70/88, *Κοινοβούλιο/Συμβούλιο*, 22.05.1990, ECLI:EU:C:1990:217, σκ. 21. Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας ως χαρακτηριστικό της θεσμικής δομής της Ένωσης είχε υπονοηθεί πάντως πολύ νωρίτερα, σε απόφαση του ΔΕΚ το 1958. Βλ. Υπόθεση 9/56, *Meroni/Ανωτάτη Αρχή*, 13.06.1958, ECLI:EU:C:1958:7, σ. 193. M. PATRIN, *Meroni Behind the Scenes: Uncovering the Actors and Context of a Landmark Judgment*, *European Papers*, 2021, σσ. 539-551. Πρβλ. συναφώς και την ΔΕΕ C-409/13, *Συμβούλιο/Επιτροπή*, 14.04.2015, ECLI:EU:C:2015:217, σκ. 64.

τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των άλλων»²⁵. Η επιδιωχθείσα με τις Συνθήκες θεσμική ισορροπία αφορά, επομένως, τη διασφάλιση ότι η συνύπαρξη των θεσμικών οργάνων διέπεται από ένα σύστημα εγγενών περιορισμών στις μεταξύ τους σχέσεις²⁶. Χάριν της προβλεπόμενης από τις Συνθήκες ισορροπίας εξουσιών μεταξύ των οργάνων, η πρακτική που ακολουθεί ένα όργανο «δεν πρέπει να στερεί από τα άλλα όργανα ορισμένο προνόμιο που τους παρέχουν οι ίδιες οι Συνθήκες»²⁷. Το Δικαστήριο έχει επίσης αναγνωρίσει ότι αποστολή του αποτελεί η διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των διατάξεων των Συνθηκών όσον αφορά την εν λόγω θεσμική ισορροπία και έχει επισημάνει ότι οτιδήποτε διαταράσσει την ισορροπία αυτή πρέπει να κολάζεται²⁸. Με λίγα λόγια, έχει αναγάγει την έννοια της «θεσμικής ισορροπίας» σε κανονιστική αρχή υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο.

Μολονότι η θεσμική ισορροπία είχε χρησιμοποιηθεί σε ορισμένες ιστορικές αποφάσεις ως κατευθυντήρια έννοια και ερμηνευτικό εργαλείο για ζητήματα εσωτερικής διεύθυνσης των σχέσεων των θεσμικών οργάνων²⁹, ρητά ως «αρχή» χαρακτηρίστηκε από το Δικαστήριο μόλις το 2008³⁰. Ακολούθησε μια επταετία περίπου κατά την οποία η αρχή της θεσμικής ισορροπίας τέθηκε από τη νομολογία σε καθεστώς αδράνειας³¹, για να επανέλθει δυναμικά στο προσκήνιο από το 2014 και μετά. Έκτοτε, έχει αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης από το Δικαστήριο σε σειρά αποφάσεων του τμήματος μείζονος συνθέσεως, με χαρακτηριστικότερες ίσως την απόφαση της 14ης Απριλίου 2015 σχετικά με την εξουσία απόσυρσης πρότασης νομοθετικής πράξης της Επιτροπής³², την απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015 σχετικά με την έκταση της εξουσίας του Συμβουλίου να εκδίδει οδηγίες διαπραγμάτευσης για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας³³, την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015 σχετικά με την εξουσία της Επιτροπής να υποβάλει γραπτή δήλωση εξ ονόματος της Ένωσης σε διεθνές δικαστήριο χωρίς την προηγούμενη έγκριση του περιεχομένου της δήλωσης αυτής από το Συμβούλιο³⁴, την απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017 σχετικά με τη δεσμευτικότητα των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Συμβούλιο³⁵, και την πιο πρόσφατη απόφαση, της 22ας Νοεμβρίου 2022, σχετικά με την αρμοδιότητα του Συμβουλίου να τροποποιεί, βάσει του άρθρου 293 παρ. 1 ΣΛΕΕ, πρόταση της Επιτροπής για νομική πράξη της Ένωσης³⁶.

Ρητή αναφορά στη θεσμική ισορροπία εντοπίζεται στο πρωτόκολλο (αριθ. 7) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στη ΣΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ³⁷. Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ωστόσο, η αναφορά αυτή απαλείφθηκε. Σήμερα, η αρχή της θεσμικής ισορροπίας

²⁵. ΔΕΚ C-70/88, ό.π., σκ. 22.

²⁶. P. KOUTRAKOS, Institutional balance and sincere cooperation in Treaty Making Under EU Law, International & Comparative Law Quarterly, 2019, σ. 4.

²⁷. ΔΕΚ C-149/85, Wybot/Faure, 10.07.1986, ECLI:EU:C:1986:310, σκ. 23.

²⁸. ΔΕΚ C-70/88, ό.π., σκ. 22-23.

²⁹. Ενδεικτικά, ΔΕΚ Υπόθεση 9/56, ό.π., ΔΕΚ Υπόθεση 10/56, Meroni/Ανωτάτη Αρχή, 13.06.1958, ECLI:EU:C:1958:8, ΔΕΚ Υπόθεση 22/70, Επιτροπή/Συμβούλιο, 31.03.1971, ECLI:EU:C:1971:32, ΔΕΚ 138/79, Roquette/Συμβούλιο, 29.10.1980, ECLI:EU:C:1980:249, ΔΕΚ C-139/79, Maizena/Συμβούλιο, 29.10.1980, ECLI:EU:C:1980:250, ΔΕΚ C-70/88, ό.π.

³⁰. ΔΕΚ C-133/06, Κοινοβούλιο/Συμβούλιο, 06.05.2008, ECLI:EU:C:2008:257, σκ. 57.

³¹. Βλ. σχετικά S. PLATON, The Principle of Institutional Balance: Rise, Eclipse and Revival of a General Principle of EU Constitutional Law, σε: K. Ziegler / P. Neuvonen / V. Moreno-Lax (eds), Research Handbook on General Principles in EU Law, Edward Elgar Publishing, 2022, σ. 143.

³². ΔΕΕ C-409/13, ό.π.

³³. ΔΕΕ C-425/13, ό.π.

³⁴. ΔΕΕ C-73/14, Συμβούλιο/Επιτροπή, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:663.

³⁵. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία/Συμβούλιο, 06.09.2017, ECLI:EU:C:2017:631.

³⁶. ΔΕΕ C-24/20, Επιτροπή/Συμβούλιο (Adhésion à l'acte de Genève), 22.11.2022, ECLI:EU:C:2022:911.

³⁷. Βλ. το σημ. 2: «Κατά την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας τηρούνται οι γενικές διατάξεις και οι στόχοι της Συνθήκης, ιδίως όσον αφορά τον πλήρη σεβασμό του κοινοτικού κεκτημένου, και τη θεσμική ισορροπία [...]».

αντικατοπτρίζεται στο άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ, πρώτη περίοδος (πρώην άρθρο 7 παρ. 1 ΣΕΚ)³⁸, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της κατανομής αρμοδιοτήτων.

Στη δεύτερη περίοδο της ίδιας παραγράφου, η οποία αποτελεί προσθήκη της Συνθήκης της Λισσαβώνας, καθιερώνεται μια άλλη θεμελιώδης αρχή για τη θεσμική ισορροπία που εγκαθιδρύουν οι Συνθήκες. Πρόκειται για την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, η οποία αποτελεί, μαζί με την αρχή της αμοιβαίας καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών και την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, έκφραση της «αρχής της κοινοτικής πίστης». Η έννοια της «καλόπιστης συνεργασίας» σε ό,τι αφορά τις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη εντοπίζεται σήμερα στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ (πρώην άρθρο 5 ΣυνθΕΟΚ, άρθρο 10 ΣΕΚ). Υπό αυτή τη μορφή της, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (με άλλη διατύπωση: καθήκον ειλικρινούς συνεργασίας, αρχή αगाστής/έντιμης συνεργασίας, καθήκον πίστης) έχει αναχθεί από τη νομολογία σε βασική αρχή της θεσμικής δομής της Ένωσης.

Με το άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στο πρωτογενές δίκαιο η διοργανική διάσταση της αρχής³⁹, η οποία συχνά εφαρμόζεται παράλληλα με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας⁴⁰ ως εργαλείο που επιτρέπει την άρση αμφιβολιών σχετικά με τη χάραξη ορίων μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Εάν η αρχή της θεσμικής ισορροπίας προσδιορίζει την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων οργάνων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας προσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ασκούνται αυτές οι αρμοδιότητες. Από τη συνδυαστική ερμηνεία των δύο αρχών προκύπτει η υποχρέωση των θεσμικών οργάνων να διαπνέονται από πνεύμα συνεργασίας στις μεταξύ τους θεσμικές αλληλεπιδράσεις και, μάλιστα, να συνεργάζονται *«καλή τη πίστει»*. Αυτή η συνεργασία αποκτά ιδιαίτερα νόημα όταν πρόκειται για την εξωτερική εκπροσώπηση και δράση της Ένωσης. Στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων, τόσο η Ένωση με τα κράτη μέλη όσο και τα θεσμικά όργανα μεταξύ τους οφείλουν να τηρούν μια ενοποιημένη και συνεκτική στάση. Σε ό,τι αφορά, ειδικότερα, τα θεσμικά όργανα, η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας απορρέει από το γεγονός ότι η άσκηση των διεθνών αρμοδιοτήτων της Ένωσης ενεργοποιεί *«μια διαδικασία στενού συντονισμού και διαβουλεύσεως μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης»*⁴¹. Στο πλαίσιο αυτό, εκδήλωση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας αποτελεί η υποχρέωση κάθε οργάνου να διευκολύνει την Ένωση στην εκτέλεση της αποστολής της, να απέχει από ενέργειες ικανές να θέσουν σε κίνδυνο ή να ματαιώσουν την επίτευξη των σκοπών της⁴², καθώς και να συνεπικουρεί το έργο των άλλων οργάνων. Αντίστοιχες υποχρεώσεις απορρέουν από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας σε ό,τι αφορά τις σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, ιδίως στο πλαίσιο εξωτερικής δράσης⁴³. Ανεξάρτητα αν πρόκειται για τις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη ή για τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων μεταξύ τους, η απαίτηση για στενή συνεργασία, ιδίως όταν πρόκειται για την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης, συνδέεται με την ανάγκη για συνοχή και ενότητα στη διεθνή σκηνή⁴⁴. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο αντιμετωπίζει αυστηρά τις αρχές της θεσμικής ισορροπίας και της καλόπιστης συνεργασίας

³⁸. Ενδεικτικά, ΔΕΕ C-660/13, ό.π., σκ. 32, ΔΕΕ C-73/14, ό.π., σκ. 61.

³⁹. Το Δικαστήριο, πάντως, από πολύ νωρίς είχε αναγνωρίσει ότι στο πλαίσιο του διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων *«πρυτανεύουν τα ίδια αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας με αυτά που διέπουν τις σχέσεις των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων»*. Βλ. συναφώς ΔΕΚ C-65/93, *Κοινοβούλιο/Συμβούλιο*, 30.03.1995, ECLI:EU:C:1995:91, σκ. 23. Πρβλ. και την ΔΕΚ C-45/07, *Επιτροπή/Ελλάδα*, 12.02.2009, ECLI:EU:C:2009:81, σκ. 25.

⁴⁰. C. HILLION, *Conferral, Cooperation and Balance in the Institutional Framework of EU External Action*, σε: M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, 2018, σσ. 156-161.

⁴¹. Βλ. ΔΕΕ C-425/13, ό.π., σκ. 64.

⁴². Κατ' αναλογία, βλ. ΔΕΕ C-246/07, ό.π., σκ. 74-75.

⁴³. Αναλυτικά βλ. σε M. SAPARDANI, *Coherence and consistency of EU external action: The duty of sincere cooperation in mixed agreements and its constitutional limits*, *Hellenic Review of European Law*, 2020, σσ. 163-178, E. NEFRAMI, *The duty of loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, *CML Rev.*, 2010, σσ. 323-359.

⁴⁴. Έτσι και η Γεν. Εισαγγελέας Sharpston στο σημ. 128 των Προτάσεών της, 26.11.2015, ECLI:EU:C:2015:787.

στο πλαίσιο των διαδικαστικών κανόνων του άρθρου 218 ΣΛΕΕ που διέπουν τη σύναψη διεθνών συμφωνιών και συνήθως δίνει έμφαση στη γραμματική/κυριολεκτική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων⁴⁵.

V. Προστιθέμενη αξία της σχολιαζόμενης απόφασης & συμπεράσματα

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση, το τμήμα μείζονος συνθέσεως αναγνώρισε ότι, βάσει των κανόνων του δικαίου της Ένωσης, το αρμόδιο θεσμικό όργανο για την υπογραφή διεθνών συμφωνιών είναι η Επιτροπή και όχι το Συμβούλιο. Τούτο προκύπτει από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ, το οποίο απονέμει στην Επιτροπή την εξουσία να αναλαμβάνει, αφότου το Συμβούλιο έχει επιτρέψει την υπογραφή διεθνούς συμφωνίας, κάθε ενέργεια αναγκαία για την υπογραφή της εν λόγω συμφωνίας, συμπεριλαμβανομένου του ορισμού του υπογράφοντος ή της ίδιας της θέσης της υπογραφής. Ο κανόνας αυτός τελεί υπό την επιφύλαξη των απορρεουσών από το γράμμα του άρθρου 17 παρ. 1, έκτη περίοδος, ΣΕΕ εξαιρέσεων, ήτοι του τομέα της ΚΕΠΠΑ και των περιπτώσεων όπου οι Συνθήκες αναθέτουν την αρμοδιότητα οργάνωσης της υπογραφής διεθνούς συμφωνίας σε άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης. Επιβεβαιώνεται έτσι η κρίση που έχει διατυπωθεί και σε προγενέστερες αποφάσεις του ΔΕΕ, ότι η απλή πρακτική ενός θεσμικού οργάνου δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τους κανόνες της Συνθήκης και δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να δημιουργήσει προηγούμενο που να δεσμεύει τα λοιπά θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Η απόφαση είναι σημαντική από την άποψη ότι θέτει τέρμα στη φερόμενη πάγια πρακτική του Συμβουλίου να ορίζει, κατά κανόνα, ως υπογράφοντα τον Μόνιμο Αντιπρόσωπο στην Ένωση του κράτους μέλους που ασκεί την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου. Πρόκειται για πρακτική η οποία επιβίωσε έως σήμερα με την ανοχή της Επιτροπής, παρά τη μεταβολή του σχετικού νομικού καθεστώτος με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Στο εξής, λοιπόν, οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση θα υπογράφονται από πρόσωπα οριζόμενα από την Επιτροπή (ή από τον Ύπατο Εκπρόσωπο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ). Με άλλες λέξεις, θα υπογράφονται όχι από εκπροσώπους των κρατών μελών στην Ένωση, αλλά από εκπροσώπους της ίδιας της Ένωσης⁴⁶. Αυτή είναι μια θετική εξέλιξη στον βαθμό που προωθεί τη διαφάνεια στις διοργανικές σχέσεις και οπωσδήποτε ενισχύει τη διεθνή προβολή και αξιοπιστία της Ένωσης ως υποκειμένου του διεθνούς δικαίου. Και τούτο, διότι οι εκπρόσωποι των τρίτων χωρών δεν θα επηρεάζονται πλέον από την ανά εξάμηνο εναλλαγή των κρατών μελών στην προεδρία του Συμβουλίου και, κατ' επέκταση, από τις μεταβολές στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης⁴⁷. Οι τροποποιήσεις που επήλθαν με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας στο πλαίσιο αυτό είχαν, μεταξύ άλλων, τον στόχο να πάψει να διαγωνίζεται η αβεβαιότητα των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών ως προς το πρόσωπο ή τα πρόσωπα με τα οποία θα βρεθούν αντιμέτωπες σε καθένα από τα στάδια της διαδικασίας που περιγράφεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ. Υπό το προηγούμενο καθεστώς, η εμπλοκή της εκ περιτροπής προεδρίας του Συμβουλίου στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης ήταν ακριβώς εκείνη που τροφοδοτούσε αυτή την αβεβαιότητα. Στη μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας εποχή, περιορίζεται ο ρόλος που παραδοσιακά διαδραμάτιζε η Προεδρία του Συμβουλίου στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης και επιφυλάσσεται πλέον στην Επιτροπή το σχετικό προνόμιο (με τις εξαιρέσεις που αναφέρθηκαν).

Πέρα από την παραπάνω, πολύ σημαντική, πρακτική σημασία της απόφασης, δεν θα πρέπει να υποτιμηθεί η συμβολή της στην ωρίμανση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής της θεσμικής ισορροπίας και την οριστική διευκρίνιση πτυχών του δικαίου των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης που παρέμεναν ασαφείς. Το Δικαστήριο εδώ διακρίνει μεταξύ της απόφασης να επιτραπεί η υπογραφή μιας διεθνούς συμφωνίας, η οποία δεν αμφισβητήθηκε ότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου, και

⁴⁵. P. KOUTRAKOS, Institutional balance and sincere cooperation in Treaty Making Under EU Law, ό.π., σ. 8 επ.

⁴⁶. Βλ. αναλυτικότερα σε G. KÜBEK, Reflections on the Signature of EU International Agreements and the Court of Justice's Judgment in Case C-551/21, Commission v Council, EU Law Live, 23.04.2024.

⁴⁷. F. TOMAZINI DE SOUZA, Who You Gonna Call? Insights from the ECJ's Case C-551/21, European Papers, 2024, σ. 128.

της ίδιας της πράξης της υπογραφής, η οποία αποτελεί πράξη εξωτερικής εκπροσώπησης. Με τη σχολιαζόμενη απόφαση αίρεται, συνεπώς, κάθε αμφιβολία σχετικά με τον ρόλο και τις αρμοδιότητες που αντλεί η Επιτροπή από το άρθρο 17 παρ. 1 ΣΕΕ για εξωτερική εκπροσώπηση. Πλέον είναι ξεκάθαρο ότι απόκειται στην Επιτροπή, και όχι στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, να ορίζει τον υπογράφοντα διεθνή συμφωνία εξ ονόματος της Ένωσης. Το ζήτημα που επιλύει με αυτόν τον τρόπο η απόφαση, αν και φαινομενικά απλό, είναι ζήτημα θεσμικού δικαίου και θα επηρεάσει, *mutatis mutandis*, και τις αρμοδιότητες του Υπατού Εκπροσώπου όσον αφορά την υπογραφή οποιασδήποτε διεθνούς συμφωνίας συνάπτει η Ένωση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.