

Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομική Σχολή ΔΠΘ

Έδρα Jean Monnet

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ «στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες». Μεταξύ των παραπάνω «συνταγματικών θεμελίων», που συγκροτούν την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης, κεντρική θέση κατέχει η αρχή/αξία του Κράτους Δικαίου, που υποχρεώνει σε σεβασμό της τόσο τα θεσμικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους όσο και τα Κράτη-μέλη. Ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου ιδιαίτερα από τα Κράτη-μέλη είναι κομβικής σημασίας, αφού αφενός αποτελεί νομιμοποιητικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Ένωσης και αφετέρου «παράγει» την αναγκαία αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών και μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών, στην οποία εδράζεται το νομικό ενωσιακό οικοδόμημα μετά και την εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Ωστόσο τα τελευταία χρόνια η Ένωση, παράλληλα με την οικονομική κρίση, αντιμετωπίζει και «κρίσεις Κράτους Δικαίου», στο βαθμό που σε Κράτη-μέλη (Ουγγαρία, Ρουμανία, Πολωνία) παρουσιάζονται παραβιάσεις της αρχής και γενικότερα των θεμελιωδών αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, που δεν είναι μεμονωμένες ή περιστασιακές αλλά προσλαμβάνουν «συστηματικό χαρακτήρα». Η κατάσταση αυτή έδωσε το έναυσμα για να αναπτυχθεί μια εκτεταμένη συζήτηση, που διεξάγεται σε επιστημονικό, πολιτικό και θεσμικό επίπεδο και αφορά την επάρκεια των μηχανισμών που προβλέπουν οι Συνθήκες για την αντιμετώπιση «συστημικών παραβιάσεων» του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη και προχωρά στην αναζήτηση των ενδεδειγμένων λύσεων για την ενίσχυση των μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό

εντάσσεται και υιοθέτηση από την Επιτροπή το 2014 «ενός νέου πλαισίου της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου», που έρχεται να λειτουργήσει ως «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης» και να συμπληρώσει τα προβλεπόμενα από τις Συνθήκες νομικά και πολιτικά μέσα. Ο νέος μηχανισμός, που προκάλεσε μεγάλη επιστημονική συζήτηση και την αντίδραση των Κρατών-μελών, αποκτά ιδιαίτερη αξία από τη στιγμή, που για πρώτη φορά τέθηκε σε εφαρμογή το 2016 στην περίπτωση της Πολωνίας και βρίσκεται σήμερα σε εξέλιξη ο «διαρθρωμένος διάλογος» της Επιτροπής και των πολωνικών αρχών.

Η παρούσα μελέτη σκοπό έχει να παρακολουθήσει τις παραπάνω εξελίξεις. Έτσι, μετά από αυτή τη σύντομη Εισαγωγή, η μελέτη αρχικά προσεγγίζει την ενσωμάτωση στην ενωσιακή έννομη τάξη της αρχής του Κράτους Δικαίου, τη διαμόρφωση του εννοιολογικού της περιεχομένου και τη σημασία για την ευρωπαϊκή δικαιοταξία (2). Κατόπιν, αναλύει τα προβλεπόμενα από τη Συνθήκη νομικά και πολιτικά μέσα για τη διασφάλιση των αξιών της Ένωσης, επικεντρώνοντας την ανάλυση στην αποτελεσματικότητά τους για την αντιμετώπιση των «κρίσεων Κράτους Δικαίου» στα Κράτη-μέλη (3). Ακολούθως παρουσιάζεται το υιοθετηθέν από την Επιτροπή «νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου», εντοπίζονται τα θετικά και αρνητικά του στοιχεία και συγκρίνεται με άλλες προταθείσες, κυρίως από την επιστημονική κοινότητα, λύσεις, καθώς και με την αντίστοιχη πρωτοβουλία των Κρατών-μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου (4). Στην συνέχεια σκιαγραφείται η κατάσταση του Κράτους Δικαίου στην Πολωνία, που προκάλεσε στις αρχές του έτους την ενεργοποίηση του μηχανισμού «έγκαιρης προειδοποίησης» από την Επιτροπή και παρακολουθείται ο τρόπος με τον οποίο αυτός ξεδιπλώνεται στην περίπτωση της Πολωνίας (5). Έπονται οι Συμπερασματικές Παρατηρήσεις (6).

2. Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η σημασία της

Όταν το 1986 για πρώτη φορά το ΔΕΚ στην διάσημη απόφασή του στην υπόθεση των Πρασίνων (*Les Verts*) διακήρυξε ότι «η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα Κράτη-μέλη της ούτε τα

θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο των πράξεών τους απέναντι στο βασικό καταστατικό χάρτη, που αποτελεί η Συνθήκη»¹, έδωσε το έναυσμα για την ένταξη την κοινοτική έννομη τάξη της αρχής του Κράτους Δικαίου, που μαζί με άλλες αρχές, όπως αυτές της δημοκρατίας, του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τις μη διάκρισης, σταδιακά αποτέλεσαν την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης και ταυτόχρονα αντικείμενα έντονης προσοχής των οργάνων της τόσο στο εσωτερικό της όσο και στις εξωτερικές της σχέσεις². Στην ιδιαίτερα πλούσια σε περιεχόμενο απόφαση του ΔΕΚ θα πρέπει να εντοπίσουμε τα εξής κύρια σημεία: την αναγνώριση από το Δικαστήριο του «συνταγματικού» χαρακτήρα των Συνθηκών, την προσεκτική επιλογή του όρου «Κοινότητα Δικαίου» (πατέρας του οποίου θεωρείται ο πρώτος Πρόεδρος της Επιτροπής, γερμανός Καθηγητής *Walter Halstein*)³, που αποφεύγει να προκαλέσει τα αμυντικά εθνικά αντανακλαστικά, που ίσως προκαλούσε η έκφραση «η Κοινότητα συνιστά Κράτος Δικαίου», την αναγνώριση αφενός της ύπαρξης «γενεολογικού δεσμού» μεταξύ της εθνικής και της κοινοτικής/ενωσιακής έννοιας της αρχής και αφετέρου της αναγκαίας αυτονομίας του Δικαστηρίου στη διαμόρφωση της κοινοτικής/ενωσιακής έννοιας της αρχής⁴. Έτσι, η έννοια της

¹ΔΕΚ, απόφαση της 23^{ης} Απριλίου 1986, υπόθεση 294/83, *Κόμμα των Οικολόγων «Πράσινοι» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλ. 1986, σελ. 1339. Υποστηρίζεται, πάντως, ιδιαίτερα στη γερμανική βιβλιογραφία, ότι η πρώτη αναφορά στη αρχή του Κράτους Δικαίου από το ΔΕΚ έγινε στην απόφασή του *Granaria* (ΔΕΚ, απόφαση της 13^{ης} Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 101/78, *Granaria*, Συλλ. 1979, σελ. 623).

²Αναλυτικά για την ενσωμάτωση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση βλ. *Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη*, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη, στο *Στ. Περράκης (επιμέλεια)*, Η Διεθνής Συνεργασία σε Οικουμενικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Οι Διεθνείς Θεσμοί σε κίνηση, πρακτικά του ομότιτλου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, σελ. 655 – 672, όπου και πλούσια βιβλιογραφία.

³Η επελθούσα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ενοποίηση των δύο επικαλυπτόμενων νομικών οντοτήτων (Κοινότητα και Ένωση) σε μια μόνη οντότητα (Ένωση) είχε ως αποτέλεσμα ο χρησιμοποιούμενος από το Δικαστήριο όρος να γίνει «Ένωση δικαίου». Βλ. ενδ. ΔΕΕ, απόφαση της 26^{ης} Ιουνίου 2012, υπόθεση C- 335/09 P, *Πολωνία κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2012:385, όπου το ΔΕΕ υπενθύμισε ότι « η Ένωση συνιστά ένωση δικαίου, στην οποία τα θεσμικά όργανά της υπόκεινται σε έλεγχο της συμφωνίας των πράξεων τους, μεταξύ άλλων, με τη Συνθήκη και τις γενικές αρχές του δικαίου».

⁴Από την ογκώδη βιβλιογραφία που αναπτύχθηκε σχετικά με την αρχή του Κράτους δικαίου στην έννομη τάξη των Κοινοτήτων και της Ένωσης βλ. ενδ. *K. J. Alter*, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, New York 2003· *M. Amos*, *Rule of Law or judicial activism - two perspectives on the European Court of Justice*, στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.researchgate.net>· *F. Amtenbrink*, *Observing the Rule of Law in the European Union*, *Erasmus Law Review* 2009, σελ. 1-4· *A. Arnull*, *The Rule of Law in the European Union*, στο *A. Arnull και D. Wincot* (eds), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press 2002· *G. Bebr*, *Court of Justice: Judicial Protection and the Rule of Law*, στο *Essays in Honour of Henry Schermers*, Martinus Nijhoff, vol. II, 1994, σελ. 303· *A. von Bogdandy*,

«Κοινότητας δικαίου» άλλοτε παρουσιάζεται ως μεταφορά της έννοιας του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική/ενωσιακή έννομη τάξη και άλλοτε αυτονομείται από αυτή, ως αποτέλεσμα των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της Ένωσης⁵.

Με εφιαλτήριο τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των Κρατών-μελών αλλά και την προσέγγιση της αρχής από το Συμβούλιο της Ευρώπης⁶ κατά την εννοιολογική διαμόρφωση της αρχής το Δικαστήριο σε μια πρώτη φάση (*υπόθεση των Πρασίνων*) τόνισε τα τυπικά ή διαδικαστικά στοιχεία της αρχής, δηλαδή την αρχή της

M. Ioannidis, Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done, CMLR 2014, σελ. 59 – 96· *B. Bugarič*, Protecting the Rule of Law in the European Union, 2013, LSE, LEQS Paper No. 79/2014, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>· *E. Carpano*, Etat de Droit et droits européens: L'évolution du modèle de l'Etat de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques, L'Harmattan, 2005· *S. Chesterman*, An International Rule of Law?, *AJCL* 2008, σελ. 331-362· *J. Chevallier*, La mondialisation de l'Etat de Droit, στο *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ 1999, σελ. 333· *P. Costa*, *D. Zolo* (eds), The Rule of Law, History, Theory and Criticism, Springer 2007· *P. Craig*, The Rule of Law, Appendix 5 στο *House of Lords Select Committee on the Constitution*, Relations between the executive, the judiciary and Parliament, HL Paper 151(2006-2007), p. 97· *Fernandez M. L. Esteban*, The Rule of Law in the European Constitution, Kluwer Law International 1999· *Dim. Kochenov*, The EU Rule of Law: Cutting Paths through Confusion (December 3, 2008), *Erasmus Law Review* 2009, σελ. 5-24· *K. Lenaerts*, The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union, CMLR 2007, σελ. 1625· *J. Mc Cormick*, Supranational challenges to the Rule of Law: the case of the European Union, στο *Dyzenhaus D. (ed.)*, Recrafting the Rule of Law, Hart 1999, σελ. 267· *D. Mineshima*, The Rule of Law and EU Expansion, *Liverpool Law Review Volume 24, Numbers 1-2 / January, 2002*, σελ. 73 - 87· *G. Palombella*, *N. Walker* (eds.), Relocating the Rule of Law, *Hart Publ.*, 2009· *L. Pech*, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, στο διαδικτυακό τόπο <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090401.doc>· *J. Rose*, The Rule of Law in the Western World: An Overview, *Journal of Social Philosophy* 2004, σελ.457· *W.Sadurski*, *Ad. W. Czarnota*, *M. Krygier*, Spreading democracy and the Rule of Law?: the impact of EU enlargement on the rule of law, democracy and constitutionalism in post- communist legal orders, Springer 2006· *B. Tamanaha*, On the Rule of Law. History, Politics, Theory, Cambridge University Press, 2004· *T. Tridimas*, The General Principles of EU Law, Oxford University Press, 2nd ed., 2006· *A. Verhoeven*, The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory, Kluwer Law International 2002· *N. Walker*, The Rule of Law and the EU: Necessity's Mixed Virtue, στο *N. Walker*, *G. Palombella* (eds) *Relocating the Rule of Law*, Hart 2009, σελ. 119-138· *Er. O. Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, Iustus Förlag, Uppsala 2007· *O. Wiklund*, *J. Bengoetxea*, General Constitutional Principles of Community Law στο *U. Bernitz*, *J. Nergelius* (eds.), General Principles of European Community Law, Kluwer Law International, 2000· *A. Williams*, Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law, *Oxford Journal of Legal Studies* 2009, σελ. 549 - 577· *J. Ziller*, National Constitutional Concepts in the New Constitution for Europe", *European Constitutional Law Review* 2005, σελ.480.

⁵*J. Molinier* Les principes fondateurs de l'Union européenne, Toulouse, Mission de recherche Droit et Justice de l'Université de Toulouse, 2004, σελ. 167, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/07/02-04-RF.pdf>

⁶Αρκετοί εννοιολογικοί προσδιορισμοί του Κράτους Δικαίου έχουν επιχειρηθεί από διεθνή όργανα και οργανισμούς, που επηρεάζουν αναγκαστικά την Ένωση κατά την άσκηση των διεθνών δραστηριοτήτων της. Βλ. ενδ. *Council of Europe*, The Council of Europe and the Rule of Law, CM Documents , CM(2008)170, 21 November 2008

νομιμότητας (συμπεριλαμβανομένης μιας διαφανούς, υπεύθυνης και δημοκρατικής διαδικασίας θέσπισης νόμων), τις αρχές της νομικής βεβαιότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας και, τέλος, την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και της πρόσβασης στη δικαιοσύνη ενώπιον ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων. Αργότερα, η προσέγγιση της νομολογίας του ΔΕΚ καταδεικνύει ότι η συμμόρφωση προς την αρχή του Κράτους Δικαίου δεν απαιτεί μόνο την τήρηση ενός συστήματος τυπικών αρχών αλλά εξίσου το σεβασμό ουσιαστικών στοιχείων της έννοιας του Κράτους Δικαίου και ιδιαίτερα αρχών που πηγάζουν από τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, όπως είναι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ισότητα, η αλληλεγγύη, η αγόρευση των διακρίσεων, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη κα. Έτσι, το Δικαστήριο στη απόφαση του στην υπόθεση *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)* τόνισε ότι «η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι μια κοινότητα δικαίου, οι δε πράξεις των θεσμικών οργάνων της υπόκεινται σε έλεγχο για το αν είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη και τις γενικές αρχές του δικαίου στις οποίες περιλαμβάνονται και τα θεμελιώδη δικαιώματα»⁷. Εξάλλου, στην υπόθεση *Kadi*, το ΔΕΚ διακήρυξε ότι «ο εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχος του κύρους όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να θεωρείται ως έκφραση, εντός μιας κοινότητας δικαίου, συνταγματικής εγγυήσεως απορρέουσας από τη Συνθήκη ΕΚ ως αυτοτελούς νομικού συστήματος και μη δυνάμενης να τεθεί εν αμφιβόλω από διεθνή συμφωνία»⁸. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το Κράτος Δικαίου παραμένει μια «ανοικτή» (*open ended*) έννοια με δυναμικό χαρακτήρα, με πολυσχιδές και αφηρημένο περιεχόμενο ενώ ως αρχή λειτουργεί ως «ομπρέλα» κάτω από την οποία περικλείονται τυπικά και ουσιαστικά στοιχεία ή επί μέρους αρχές, που αυτή τη φορά είναι συγκεκριμένες και κατ' επέκταση δικαστικά ελέγξιμες⁹.

⁷ ΔΕΚ, απόφαση της 25^{ης} Ιουλίου 2002, υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*, Συλλ. 2002, σελ. I-6677, σκ. 38.

⁸ ΔΕΚ, απόφαση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008, υπόθεση C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi*, και *Al Barakaat*, Συλλ. 2008, σελ. I-6351, σκ. 316.

⁹ Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη, οπ. παρ., σελ 568 επ

Η ένταξη της αρχής του Κράτους Δικαίου στις Συνθήκες καθυστέρησε αφού συντελέστηκε μόλις το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και αποτέλεσε περισσότερο προσπάθεια των Κρατών-μελών για την εναρμόνιση της Ένωσης με το διεθνές πολιτικό περιβάλλον, που διαμορφώθηκε στο χώρο της Ευρώπης μετά τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου και την επικράτηση του δυτικού δημοκρατικού και φιλελεύθερου μοντέλου¹⁰ και λιγότερο ως προσπάθεια συμμόρφωσης προς την από καιρού αυξανόμενη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου¹¹. Έτσι, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΣΕΕ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όριζε ότι «*Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη*». Οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με το Κράτος Δικαίου εμπλουτίστηκαν το 1997 όταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέθεσε με τα άρθρα 7 και 49 ΣΕΕ δύο σημαντικές αναφορές στην αρχή. Η πρώτη αναφερόταν στα ίδια τα Κράτη-μέλη της ΕΕ και προέβλεπε διαδικασία επιβολής κυρώσεων (με τη μορφή αναστολής δικαιωμάτων) σε περίπτωση που διαπιστωθεί «*η ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος των αρχών που μνημονεύονται στο άρθρο 6 παρ. 1*», δηλαδή μεταξύ άλλων και της αρχής του Κράτους Δικαίου. Η δεύτερη, που ενσωμάτωσε στις διατάξεις της Συνθήκης τα πολιτικά «*κριτήρια της Κοπεγχάγης*», που αποφάσισαν τα Κράτη-μέλη το 1993, αναφερόταν στα υποψήφια για προσχώρηση κράτη και ορίζει μεταξύ των προϋποθέσεων για την προσχώρηση και «*το σεβασμό των αρχών που καθορίζονται στο άρθρο 6 παρ. 1*», δηλαδή και της αρχής του Κράτους Δικαίου¹². Οι παραπάνω ρυθμίσεις σε συνδυασμό μ' αυτές των άρθρων 11 παρ. 1 ΣΕΕ, που αναφερόταν στους στόχους της ΚΕΠΠΑ και του άρθρου 177 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, που απαριθμούσε τους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής της Κοινότητας και οι

¹⁰Βλ. σχ. *F. Fukuyama, The End of History and the Last Man, Free Press 1992*· *J. Chevallier, La mondialisation de l'Etat de droit, Mélanges Philippe Ardant, LGDJ 1999, σελ. 333.*

¹¹Η διατύπωση του άρθρου 6 παρ. 1 ΣΕΕ παραπέμπει περισσότερο στο Χάρτη του Παρισιού, που υιοθέτησαν οι αρχηγοί των Κυβερνήσεων και των Κρατών της Ευρώπης στις 21 Νοεμβρίου 1990, στο πλαίσιο της ΔΑΣΕ. Με το Χάρτη τα ευρωπαϊκά κράτη δεσμεύτηκαν να προωθήσουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και το Κράτος Δικαίου, ως τις τρεις θεμελιώδεις αρχές επί των οποίων θα πρέπει να θεμελιωθεί η «*νέα Ευρώπη*».

¹²Η ακριβής διατύπωση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης είναι: *η σταθερότητα των θεσμών που εγγυούνται τη δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου, την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ο σεβασμός της προστασίας των μειονοτήτων*

οποίες ενέταξαν στους στόχους της εξωτερικής δράσης της Ένωσης τη συμβολή «στην ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας, και του κράτους δικαίου» στις διεθνείς σχέσεις, προσέδωσαν μια καθολικότητα στο εύρος εφαρμογής της αρχής του Κράτους Δικαίου στο πλαίσιο της έννομης τάξης της Ένωσης¹³.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2009) τροποποίησε το άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ, που πλέον ως άρθρο 2 ΣΕΕ ορίζει ότι «Η Ένωση βασιζείται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών». Σήμερα γενικώς αναγνωρίζεται ότι οι θεμελιώδεις αρχές/αξίες της έννομης τάξης της Ένωσης, που αποτελούν τον πυρήνα του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού»¹⁴, επιτελούν μια τριπλή λειτουργία: Πρώτον, ο

¹³M. Cremona The European Neighbourhood Policy: Partnership, Security and the Rule of Law, στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.wider-europe.org/files/UkraineandENPCremona.pdf> J. Rijpma, M. Cremona, The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, EUI Working Papers 2007/01, στο διαδικτυακό τόπο <http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/6690>

¹⁴Από την εξαιρετικά πλούσια βιβλιογραφία, ελληνική και ξένη, για την οικοδόμηση του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού» βλ. ενδ. Ξ. Γιαταγάνα, Η μακρά πορεία της συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από το διεθνές δίκαιο στην ομοσπονδία, Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003· Γ. Παπαδημητρίου, Γ. Καριψιάδη, Κων. Παπανικολάου, Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση 2002· Λ. Παπαδοπούλου, Σκέψεις για το Δήμο και τη Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Α. Μανιτάκη (επιμέλεια), Η Δημοκρατία μεταξύ Ουτοπίας και Πραγματικότητας, Εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα 2011, σελ. 152 - 174· R. Barents, The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism, στο M. Avbelj και J. Komárek (editors), Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, Hart Publishing, 2012, σελ. 153 επ· H. Brunkhorst, A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution, ARENA Working Paper Series: 14/2003, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_14.pdf Gr. de Búrca, J.H.H. Weiler, The Worlds of European Constitutionalism, Cambridge University Press 2012· P. Craig, Constitutions, Constitutionalism and the European Union, EJ 2001, σελ. 125 -150, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.researchgate.net/publication/228235226_Constitutions_Constitutionalism_and_the_European_Union· A. Dupeyrix, G. Raulet, European constitutionalism : historical and contemporary perspectives, P. I. E. Peter Lang, Brussels, 2014· P. Eleftheriadis, Aspects of European Constitutionalism, ELRev 1996, σελ. 32 επ· K. Lanaerts, Constitutionalism and the many Faces of Federalism, AJCL 1990, σελ. 205 επ· Fr. R. Llorente, Constitutionalism in the “integrated” states of Europe, Jean Monnet Working Papers 9/03, στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-5-.html>· M. P. Maduro, Three Claims of Constitutional Pluralism, στο M. Avbelj και J. Komárek (editors), Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, 2012, Hart Publishing, 2012, σελ. 76 επ· I. Pernice, The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Humboldt (WHI) Paper 2/09, CJEL 2009, σελ. 349-407, διαθέσιμο στο

σεβασμός τους συμβάλλει στη νομιμοποίηση της άσκησης από την Ένωση της παραχωρημένης δημόσιας εξουσίας¹⁵. Δεύτερον, αποτελούν την έκφραση στις Συνθήκες του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού» και δημιουργούν συνθήκες συνοχής της δράσης της Ένωσης τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό πεδίο¹⁶. Τέλος, η τήρηση των θεμελιωδών αρχών υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις ελέγχεται από το Δικαστήριο και πολιτικά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ ενώ αποτελούν κριτήριο προσχώρησης στην Ένωση κατά το άρθρο 49 ΣΕΕ¹⁷. Στην ουσία το άρθρο 2 ΣΕΕ αποτυπώνει μια μόνιμη ταλάντωση μεταξύ των θεμελιωδών αξιών των Κρατών-μελών και αυτών της Ένωσης, διασφαλίζοντας, έτσι, την αναγκαία συνοχή ενός «κοινού συνταγματικού συστήματος»¹⁸.

Ειδικότερα για την αρχή του Κράτους Δικαίου και τη θέση της μεταξύ των αξιών της Ένωσης μπορούν να γίνουν οι εξής παρατηρήσεις: Πρώτον, η αρχή του Κράτους Δικαίου αναγορεύεται σε αξία χωρίς σαφή και ορατή αλλαγή του status της στη «συνταγματική» τάξη της Ένωσης. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι στο Προοίμιο της νέας ΣΕΕ καθώς και στον Ευρωπαϊκό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων το Κράτος Δικαίου συνεχίζει να μνημονεύεται ως αρχή, κάτι που επιτείνει τη σύγχυση γύρω από τις προθέσεις του ευρωπαϊκού «συνταγματικού» νομοθέτη με τη χρησιμοποίηση του όρου αξία αντί του όρου αρχή. Υποστηρίζεται, πάντως, και η

διαδικτυακό τόπο: <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0209.pdf> `N. Scicluna, European Union Constitutionalism in Crisis, Rutledge 2015` A. Stone, Constitutionalism, Legal Pluralism, and International Regimes, Indiana Journal of Global Legal Studies 2009, σελ. 621 – 645 και διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο:

http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=fss_papers `K. Tuori, European Constitutionalism, Kindle Edition, 2015` N. Walker, Postnational constitutionalism: towards a general theory of translation, στο J.H.H. Weiler, M. Wind (eds), European constitutionalism beyond the State, Cambridge University Press 2003, σελ. 27-54` του ιδίου, The reformation of European Constitutionalism, JCMS 1997, σελ. 97 - 131` του ιδίου, Taking constitutionalism beyond the state, RECON Online Working Paper 2007/05, στο διαδικτυακό τόπο: http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0705.pdf?fileitem=5456961

¹⁵A. von Bogdandy, Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, ELJ 2010, σελ. 95–111

¹⁶Βλ. ενδ. Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη, Η «κοινοτική μέθοδος» σε αμφισβήτηση, ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός» σε κίνδυνο. Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, ηλεκτρονικό περιοδικό DIGESTA 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202015/Chrismel13.pdf>, ιδιαίτερα σελ 21 επ

¹⁷J. Molinier Les principes fondateurs de l'Union européenne, οπ. παρ., σελ. 35 – 44

¹⁸D. Blanchard, La constitutionnalisation de l'Union européenne, Apogée, 2001, σελ. 139

άποψη ότι η αλλαγή αυτή θα διευκολύνει κατά κάποιο τρόπο την αποσαφήνιση της διάκρισης μεταξύ αρχών, όπως η αρχή του Κράτους Δικαίου, που έχουν αξιακό χαρακτήρα και ως εκ τούτου αποτελούν το σκληρό πυρήνα των αξιών της Ένωσης από τις άλλες αρχές του δικαίου της, που δεν έχουν θεμελιώδη χαρακτήρα¹⁹. Δεύτερον, και η νέα διατύπωση αποφεύγει τον εννοιολογικό προσδιορισμό της έννοιας και παραπέμπει προς τούτο στις συνταγματικές παραδόσεις των Κρατών-μελών. Τρίτον και ίσως σημαντικότερο, με τη δεύτερη φράση (*εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών*) γίνεται ένα σαφές βήμα προς τη κατεύθυνση της συμπλήρωσης της τυπικής ή διαδικαστικής έννοιας της αρχής με στοιχεία ουσιαστικού Κράτους Δικαίου, βοήθουσης, εξάλλου, και της νομολογίας του Δικαστηρίου²⁰.

Η αρχή του Κράτους Δικαίου έχει σταδιακά μετατραπεί σε κυρίαρχο οργανωτικό πρότυπο του σύγχρονου συνταγματικού δικαίου, καθώς και των διεθνών οργανισμών (συμπεριλαμβανομένων των ΗΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης) για τη ρύθμιση της άσκησης των δημόσιων εξουσιών, αφού διασφαλίζει ότι όλες οι δημόσιες εξουσίες ασκούνται με βάση τους περιορισμούς που θέτει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και τα θεμελιώδη δικαιώματα και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων²¹.

Το Κράτος Δικαίου, όμως, έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της Ένωσης, που η άσκηση των παραχωρημένων σε αυτήν εξουσιών δεν μπορεί να αποκλίνει απ' όσα ισχύουν σε ένα δημοκρατικά οργανωμένο κράτος. Αυτό υπενθυμίζεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, καθώς και στα προοίμια της Συνθήκης και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και αποτελεί τον πυρήνα των προσπαθειών για τη συρρίκνωση του «δημοκρατικού ελλείμματος» της Ένωσης. Αυτός είναι, επίσης, ο λόγος για τον οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 49 της ΣΕΕ, ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου

¹⁹Βλ. *Millns S.*, Unraveling the ties that bind: National Constitutions in the Light of the Values, Principles and Objectives of the Constitution for Europe, στο *Ziller (ed.)*, L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la constitution pour l'Europe, L'Harmattan, 2003, σελ. 100

²⁰Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη, οπ. παρ., σελ 662 επ

²¹Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM (2014) 158 final, σελ. 4

αποτελεί προϋπόθεση για την προσχώρηση ενός κράτους στην ΕΕ. Η συμμόρφωση με το Κράτος Δικαίου δεν αποτελεί μόνο προϋπόθεση για την προστασία όλων των θεμελιωδών αξιών που απαριθμούνται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Αποτελεί, επίσης, προϋπόθεση για τον σεβασμό όλων των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες και από το διεθνές δίκαιο.

Η σταδιακή εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) και η καθιέρωση εντός του «Χώρου» Δικαστικής Συνεργασίας σε Αστικές και Ποινικές Υποθέσεις (άρθρα 81 και 82 ΣΛΕΕ), που θεμελιώνονται στην αρχή «της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών» αποτελούν ένα πρόσθετο λόγο για τη ζωτική σημασία που αποκτά ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ένωση. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων εδράζεται στην *αμοιβαία εμπιστοσύνη* των εθνικών αρχών αλλά και των ευρωπαϊών πολιτών στα νομικά και δικαστικά συστήματα όλων των υπολοίπων Κρατών-μελών. Αμοιβαία εμπιστοσύνη υπάρχει, όμως, όταν όλοι σέβονται και τηρούν τις αρχές που συνθέτουν το Κράτος Δικαίου. Όπως σημειώνει η Επιτροπή «*σήμερα, η απόφαση ενός εθνικού δικαστηρίου σε αστική ή εμπορική υπόθεση πρέπει αυτομάτως να αναγνωρίζεται και να εκτελείται σε ένα άλλο κράτος μέλος και το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης που έχει εκδοθεί σε ένα κράτος μέλος εις βάρος προσώπου φερόμενου ως εγκληματία πρέπει να εκτελείται ως έχει σε έτερο κράτος μέλος*»²². Οι περιπτώσεις αυτές φανερώνουν το λόγο για τον οποίο πρέπει να ανησυχούν όλα τα Κράτη-μέλη στην περίπτωση που η αρχή του Κράτους Δικαίου δεν τηρείται στο έπακρο σε ένα Κράτος-μέλος και δικαιολογούν το έντονο ενδιαφέρον για τη διαφύλαξη και την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου σε ολόκληρη την Ένωση. Ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη δεν ενδιαφέρει, όμως, μόνο τα άλλα Κράτη-μέλη αλλά εξίσου και τους ευρωπαίους πολίτες, στο βαθμό που ένα Κράτος-μέλος που δεν σέβεται τις αξίες της Ένωσης και ειδικότερα το Κράτος Δικαίου (illiberal Member State) συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που επηρεάζουν τη ζωή τους²³.

²²Οπ. παρ., σελ 5

²³C. Closa, *Dim. Kochenov*, Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options, στο *W. Schröder (ed.)*, Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to

Εν κατακλείδι σήμερα η αρχή του Κράτους Δικαίου αποτελεί για την Ένωση «*συνταγματική αρχή τόσο με τυπικές όσο και με ουσιαστικές συνιστώσες*», η οποία «*είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με σεβασμό της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων*».

3. Τα προβλεπόμενα από τις Συνθήκες μέσα ελέγχου του σεβασμού της αρχής του Κράτους Δικαίου

Παρά την αυξανόμενη σημασία της αρχής/αξίας του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης ο έλεγχος του σεβασμού της αρχής τόσο δικαστικά όσο και πολιτικά, ιδιαίτερα όταν παρουσιάζονται «*συστημικές απειλές*» σ' ένα Κράτος-μέλος, παρουσιάζεται αρκετά ανεπαρκής²⁴. Κατ' ουσία η Ένωση εμφανίζεται εξαιρετικά αδύναμη να προστατεύσει τις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας, όπως αυτές αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όταν αυτές παραβιάζονται συστηματικά από τα Κράτη-μέλη²⁵.

3.1. Ο δικαστικός έλεγχος: η δυνατότητα προσφυγής για παράβαση

Αν και δεν αμφισβητείται ο δεσμευτικός χαρακτήρας της διάταξης του άρθρου 2 ΣΕΕ και των απαριθμούμενων σε αυτό αξιών/αρχών, στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση, ο δικαστικός έλεγχος του σεβασμού τους από τα Κράτη-μέλη εκ μέρους του Δικαστηρίου είναι περιορισμένος. Ειδικότερα, ο «*ανοικτός*» και πολυσχιδής χαρακτήρας της αρχής του Κράτους Δικαίου σε συνδυασμό με την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένης παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας για την ενεργοποίηση του

Mechanisms of Implementation, Hart Publishing, Oxford, 2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640695, σελ. 5

²⁴European Parliamentary, Research Service, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Απρίλιος 2016, σελ. 43 επ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_STUD_579328_annex1_EU_Mechanism_MILIEU.pdf

²⁵J.-W. Müller, Should the European Union Protect Democracy and the Rule of Law in Its Member States, EIJ, 2015, σελ 141 επ, όπου ο συγγραφέας θεμελιώνει τη θέση του ότι η Ένωση έχει την αρμοδιότητα να διασφαλίζει την τήρηση των αρχών της φιλελεύθερης δημοκρατίας από τα Κράτη-μέλη αλλά στερείται αποτελεσματικών μέσων προς τούτο.

άρθρου 258 ΣΛΕΕ (προσφυγή για παράβαση)²⁶ καθιστούν εξαιρετικά δύσκολη την εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση των ελεγκτικών της αρμοδιοτήτων. Η θέσπιση, όμως, νομοθεσίας από την Ένωση σε τομείς που συνδέονται στενά με το Κράτος Δικαίου και μπορούν να αποτελέσουν πεδίο «*συστημικής απειλής κατά της αρχής*» σ' ένα Κράτος-μέλος, όπως αυτός της συγκρότησης και της απονομής της δικαιοσύνης, είναι αδύνατη λόγω της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Κρατών-μελών στο συγκεκριμένο τομέα. Η αδυναμία αυτοτελούς επίκλησης του άρθρου 2 ΣΕΕ για τη θεμελίωση της προσφυγής για παράβαση οδήγησε σε αναζήτηση συνδυασμών της διάταξης με άλλες διατάξεις της Συνθήκης²⁷, όπως αυτές του άρθρου 3 παρ. 1, σύμφωνα με την οποία «*η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της*» και του άρθρου 13 παρ. 1, σύμφωνα με την οποία «*η Ένωση διαθέτει θεσμικό πλαίσιο που αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της...*» δεν μπορούν να αποφέρουν αποτελέσματα λόγω του προγραμματικού χαρακτήρα των εν λόγω διατάξεων²⁸. Ίσως θα μπορούσε να προσφέρει στη συγκεκριμενοποίηση της παραβίασης εκ μέρους των Κρατών-μελών η προσθήκη στον παραπάνω συνδυασμό της διάταξης του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ, που καθιερώνει την υποχρέωση της καλόπιστης συνεργασίας των Κρατών-μελών με την Ένωση), αν και γενικώς η Επιτροπή παρουσιάζεται επιφυλακτική στην επίκληση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 4 παρ. 3 ή του άρθρου 19 ΣΕΕ σύμφωνα με την οποία «*τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικο βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους*

²⁶Για εν γένει λειτουργία των άρθρων 258 επ ΣΛΕΕ στο πλαίσιο της παρούσας φάσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βλ. *M. Cremona (ed.)*, *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2012· *K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman*, στο *J. T. Nowak (ed.)*, *EU Procedural Law*: Oxford University Press, Oxford 2013, σελ. 159–213· *T. Materne*, *La procedure en manquement d'État: Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larquier, Paris 2012· *L. Prete, B. Smulders*, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, CMLRev 2010, σελ. 9 - 61· *M. Smith*, *The Evolution of Infringement and Sanction Procedures. Of Pilots, Diversions, Collisions, and Circling*, στο *A. Arnulf, D. Chalmers (eds.)*, *The Oxford Handbook of European Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, σελ. 350 επ

²⁷Βλ σχετική συζήτηση *C. Closa, Dim. Kochenov, J.H.H. Weiler*, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI RSCAS Working Papers 25/2014, σελ. 9 επ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3

²⁸Βλ. σχ. ΔΕΚ, απόφαση της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1987, υπόθεση 126/86, *Zaera*, Συλλ. 1987, σελ. 3697, σκέψη 11· ΔΕΚ, απόφαση της 23^{ης} Νοεμβρίου 1999, υπόθεση C-149/96, *Πορτογαλία κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 1999, σελ. I-8395, σκ. 83 - 87

τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης», με το οποίο επιχειρείται η συγκεκριμενοποίηση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας σε ότι αφορά τα εθνικά δικαστικά συστήματα. Λύσεις, εξάλλου, υπό προϋποθέσεις μπορεί να προσφέρει ο συνδυασμός του άρθρου 2 ΣΕΕ με τις διατάξεις για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, ιδιαίτερα όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί δυναμικά από το Δικαστήριο. Χαρακτηριστικό των δυσκολιών που παρουσιάζονται είναι το γεγονός ότι απέναντι σε μια μείζονα προσπάθεια ελέγχου των ανωτάτων δικαστηρίων εκ μέρους της συντηρητικής Ουγγρικής Κυβέρνησης η Επιτροπή αναγκάστηκε να καταφύγει στη νομοθεσία για την εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης λόγω ηλικίας για να αντιμετωπίσει την υποχρεωτική πρόωρη συνταξιοδότηση των ανωτάτων δικαστών που αποφάσισε η Ουγγρική Κυβέρνηση και όχι την αρχή του Κράτους Δικαίου²⁹. Η ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκε, εξάλλου, για να θεμελιώσει την προσφυγή της η Επιτροπή κατά της Ουγγαρίας, όταν η ίδια Ουγγρική Κυβέρνηση επέβαλλε την πρόωρη παύση της θητείας του ανεξάρτητου Επίτροπου για την προστασία των δεδομένων, με αρμοδιότητα να διασφαλίζει το συνταγματικό δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την πρόσβαση σε δεδομένα γενικού ενδιαφέροντος. Αυτό, όμως, δεν είναι εφικτό πάντα³⁰. Οι παραπάνω περιπτώσεις καταδεικνύουν ότι η προσφυγή για παράβαση έχει περιορισμένη εμβέλεια, αφού μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο σε μια κατά περίπτωση προσέγγιση (*case-by-case basis*) των παραβιάσεων και όχι για να αντιμετωπίσει μια κατάσταση συστηματικής παραβίασης των αξιών της ΕΕ³¹. Με τον τρόπο, όμως, αυτό η Επιτροπή είναι δύσκολο να παρουσιάσει στο Δικαστήριο

²⁹ ΔΕΕ, απόφαση της 6^{ης} Νοεμβρίου 2012, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2012:687. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «Η Ουγγαρία, θεσπίζοντας εθνική ρύθμιση που επιβάλλει την παύση με τη συμπλήρωση του 62ου έτους της επαγγελματικής δραστηριότητας των δικαστών, εισαγγελέων και συμβολαιογράφων, γεγονός που συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας η οποία δεν είναι ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία».

³⁰ ΔΕΕ, απόφαση της 8^{ης} Απριλίου 2014, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, ECLI:EU:C:2014:237. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «Η Ουγγαρία, θέτοντας πρόωρα τέρμα στη θητεία της αρχής ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών».

³¹ *European Parliamentary, Research Service, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, Απρίλιος 2016, σπ. παρ. σελ. 43 επ

μια ξεκάθαρη και συνολική εικόνα συστηματικής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ³².

3.2. Ο Πολιτικός έλεγχος: η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ

Ο «συνταγματικός νομοθέτης» της Ένωσης με τη διάταξη του άρθρου 7 ΣΕΕ, που εισήχθη για πρώτη φορά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), προτίμησε ο έλεγχος των Κρατών-μελών ως προς την τήρηση εκ μέρους τους των αρχών/αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της αρχής του Κράτους Δικαίου, να έχει πολιτικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 ΣΕΕ το **Συμβούλιο** μπορεί κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του ενός τρίτου των Κρατών-μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής και αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και κατόπιν της έγκρισης (σύμφωνης γνώμης) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, **«να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2»** και να του απευθύνει **συστάσεις**. Κατά συνέπεια στην περίπτωση «σαφούς κινδύνου» το Συμβούλιο δεν μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις, περιοριζόμενο σε συστάσεις για την άρση των μέτρων που αποτελούν κίνδυνο ή απειλή για το Κράτος Δικαίου. Οι συστάσεις αυτές, πάντως, ιδιαίτερα αν δημοσιοποιηθούν (η διάταξη δεν προβλέπει σχετικά) ασκούν πίεση μέσω του «στιγματισμού», που συνεπάγονται για το Κράτος-μέλος στην Ένωση και στη διεθνή κοινότητα γενικότερα (*naming and shaming*). Η διάταξη της παρ. 1, που εισήχθη με τη Συνθήκη της Νίκαιας το 2001 και επ' ευκαιρία της «Αυστριακής κρίσης»³³, αποτελεί τον «**προληπτικό μηχανισμό**» του άρθρου 7 ΣΕΕ³⁴.

³²Κ. L. Scheppele, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systematic Infringement Actions, συμβολή no. 45 στο Assises de la Justice 2013, σελ. 2 επ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf του ιδίου, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions, στο C. Closa, C., Dim. Kochenov, (eds.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 105

³³Ως τέτοια αναφέρεται η άνοδος του ακροδεξιού κόμματος FPÖ του Jörg Haider το 2000 και η συμμετοχή του στην Αυστριακή Κυβέρνηση

³⁴B. Bugarič, Protecting the Rule of Law in the European Union, οπ. παρ., σελ. 14

Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 2 ΣΕΕ το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**, αποφασίζοντας **ομόφωνα** μετά από πρόταση του ενός τρίτου των Κρατών-μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει την έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται) μπορεί **«να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2»**, αφού καλέσει το εν λόγω κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Στην περίπτωση μιας τέτοιας διαπίστωσης, το **Συμβούλιο** μπορεί να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, **«την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του κράτους μέλους στο Συμβούλιο»**. Οι υποχρεώσεις, πάντως, του εν λόγω Κράτους-μέλους, εξακολουθούν να το δεσμεύουν ενώ **μεταξύ των κυρώσεων δεν προβλέπεται η αποπομπή Κράτους-μέλους**. Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει, εν συνεχεία, με ειδική πλειοψηφία, να μεταβάλει ή να ανακαλέσει μέτρα που έχει λάβει στην περίπτωση συμμόρφωσης. Ο πολιτικός χαρακτήρας της όλης διαδικασίας δεν αναιρείται από τον περιορισμένο ρόλο που ανατίθεται στο ΔΕΕ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας³⁵, το οποίο σύμφωνα με το άρθρο 269 ΣΛΕΕ καθίσταται αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 7 ΣΕΕ **«μόνο όσον αφορά την τήρηση των διαδικαστικών επιταγών του άρθρου αυτού»**.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά την λήψη των αποφάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ αποφασίζουν χωρίς τη συμμετοχή των αντιπροσώπων του Κράτους-μέλους κατά του οποίου κινείται η διαδικασία της εν λόγω διάταξης³⁶.

Η διάταξη του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ, που αποτελεί τον **«κυρωτικό μηχανισμό»** της διαδικασίας, αν και μπορεί να εφαρμοσθεί σε κάθε περίπτωση **«ύπαρξης σοβαρής**

³⁵ Βλ. ενδ. Μιχ. Δ. Χρυσομάλλη, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010, σελ. 83 επ

³⁶ Άρθρο 354 ΣΛΕΕ

και διαρκούς παραβίασης» του Κράτους Δικαίου, ακόμη και αν αυτή εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, παρουσιάζεται εξαιρετικά δύσχρηστη, με αποτέλεσμα να μην έχει εφαρμοσθεί μέχρι σήμερα, παρά το γεγονός ότι υπήρξαν περιπτώσεις που θα μπορούσαν να αποτελέσουν λόγο εφαρμογής της διάταξης. Τέτοιες περιπτώσεις ήταν για κάποιους η αποκάλυψη της σύμπραξης την περίοδο 2002 – 2003 Κρατών-μελών της Ένωσης στη λειτουργία μυστικών φυλακών της CIA μετά τις επιθέσεις της 9^{ης} Σεπτεμβρίου³⁷ ενώ για άλλους η περίπτωση της συνταγματικής αναθεώρησης του 2011 στην Ουγγαρία θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο εφαρμογής των διαδικασιών του άρθρου 7 ΣΕΕ³⁸. Αυτό οφείλεται αφενός στις διαδικαστικές προϋποθέσεις (ομοφωνία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) αλλά και στις ουσιαστικές προϋποθέσεις (ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης), που δύσκολα μπορούν να συγκεντρωθούν³⁹ και αφετέρου στον πολιτικό χαρακτήρα της διαδικασίας, που επιτρέπει πολιτική διαχείριση της κρίσης και συμφωνίες μεταξύ των Κρατών-μελών «πίσω από τις κουρτίνες»⁴⁰. Έτσι, υποστηρίζεται ότι η διάταξη, που λόγω των προβλεπόμενων κυρώσεων χαρακτηρίζεται «πυρηνική επιλογή»⁴¹, μπορεί να εφαρμοσθεί σε ακραίες, τελικά, προσβολές των αξιών της Ένωσης, δηλαδή στην περίπτωση πραξικοπήματος σ' ένα

³⁷Πρόσφατα το ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Al Nashiri v Poland*, App no 28761/11 (2014) καταδίκασε την Πολωνία, που, έτσι αποτέλεσε το πρώτο Κράτος-μέλος της Ένωσης, που καταδικάστηκε για παραβιάσεις της ΕΣΔΑ επιτρέποντας τις αρχές των ΗΠΑ να υποβάλλουν άτομα σε βασανιστήρια και απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση.

³⁸Βλ. σχ. *CMLR*, Editorial comments: Hungary's new constitutional order and "European unity, τεύχος 3/2012, σελ. 871–883' *W. Sadurski*, Rescue Package for Fundamental Rights, στο *Verfassungsblog*, 24 Φεβρουαρίου 2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο://verfassungsblog.de/rescue-packagefundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/

³⁹Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Επιτροπή «Τα κατώτατα όρια για την ενεργοποίηση αμφοτέρων των μηχανισμών του άρθρου 7 της ΣΕΕ είναι πολύ υψηλά και επισημαίνουν τον χαρακτήρα ύστατης λύσης των εν λόγω μηχανισμών». Βλ. σχ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM (2014) 158 final, σελ. 6

⁴⁰*P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov*, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe No. 91/ 2016, σελ. 6 – 7, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>

⁴¹Βλ. σχ. *Dim. Kochenov, L. Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, *EUI RSCAS Working Papers* 24/2015, σελ. 3 επ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/35437>. Ο όρος (πυρηνική επιλογή) χρησιμοποιήθηκε επανειλημμένως από τον Πρόεδρο της Επιτροπής *M. Barroso*. Βλ. ενδεικτικά ομιλία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την κατάσταση της Ένωσης το 2013 της 11/9/2013, *European Commission, Press Release*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_el.htm

Κράτος-μέλος⁴². Σε κάθε περίπτωση, πάντως, τα Κράτη-μέλη παρουσιάζονται απρόθυμα να καταφύγουν στις διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ⁴³.

4. Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου

Οι προαναφερθείσες αδυναμίες του προβλεπόμενου από τις Συνθήκες θεσμικού πλαισίου για την αντιμετώπιση παραβιάσεων των αξιών της Ένωσης αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης στην επιστημονική κοινότητα⁴⁴ αλλά και προβληματισμού των θεσμικών οργάνων της Ένωσης⁴⁵ αλλά και Κρατών-μελών⁴⁶. Ο προβληματισμός αυτός εντάθηκε, όταν στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας παράλληλα με την κρίση χρέους στην Ευρωζώνη, που μονοπώλησε το πολιτικό και επιστημονικό ενδιαφέρον, παρουσιάστηκαν σε Κράτη-μέλη «κρίσεις Κράτους Δικαίου»⁴⁷ κατά την Αντιπρόεδρο της Επιτροπής, αρμόδια για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, *Viviane Reding*⁴⁸. Για να ενισχύσει την επιχειρηματολογία της «για την οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη⁴⁹, η αρμόδια Επίτροπος χρησιμοποίησε τα εξής συγκεκριμένα παραδείγματα:

⁴²*Dim. Kochenov, L. Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, οπ. παρ., σελ. 4

⁴³Βλ. ενδ. *W Sadurski, Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider*, *Columbia Journal of European Law* 2010, σελ. 385 επ

⁴⁴Βλ. εξαντλητική συζήτηση *P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, οπ. παρ. C. Closa, C., Dim. Kochenov, (eds.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, οπ. παρ. *European Parliamentary, Research Service, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, οπ. παρ.

⁴⁵Τον Ιούνιο του 2013 το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων υπογράμμισε ότι «ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί προϋπόθεση για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων» και κάλεσε την Επιτροπή «να συνεχίσει τον διάλογο, υπό το πνεύμα των Συνθηκών, για την ενδεχόμενη ανάγκη και διαμόρφωση συλλογικής και συστηματικής μεθόδου αντιμετώπισης αυτών των ζητημάτων». Τον Ιούλιο του 2013 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε «να υπάρξει τακτική αξιολόγηση της συνεχούς συμμόρφωσης [των κρατών μελών] προς τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης και τις απαιτήσεις της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου».

⁴⁶Τον Μάρτιο του 2013 οι υπουργοί Εξωτερικών της Δανίας, της Φινλανδίας, της Γερμανίας και των Κάτω Χωρών ζήτησαν περισσότερες ευρωπαϊκές εγγυήσεις για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης στα Κράτη-μέλη.

⁴⁷Βλ. ενδ. *A. von Bogdandy, M. Ioannidis, Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, *CMLR* 2014, σελ. 59 – 96

⁴⁸*V. Reding, The EU and the Rule of Law – What next?*, Ομιλία στις 4/9/2013 στο Centre for European Policy Studies (CEPS), Βρυξέλλες, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_de.htm

⁴⁹Βλ. σχ. *A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart Publishing, Oxford, 2014' *M. Dawson, El.*

Την προσπάθεια της Γαλλικής κυβέρνησης το καλοκαίρι του 2010 να εφαρμόσει μυστικά πολιτική συλλογικής απέλασης πολιτών της ΕΕ, που ανήκαν στην εθνότητα των Ρομά, παρά τις αντίθετες διαβεβαιώσεις που δόθηκαν στην Επιτροπή περί του αντιθέτου.

Η προσπάθεια της Ουγγρικής κυβέρνησης το 2011, μέσω ενός προγράμματος υποχρεωτικής πρόωρης συνταξιοδότησης των δικαστών, να περιορίσει της ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης.

Η άρνηση της Ρουμανικής κυβέρνησης το 2012 να συμμορφωθεί σε σημαντικές αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Κατά την Επιτροπή οι εξελίξεις αυτές σε ορισμένα Κράτη-μέλη κατέδειξαν ότι οι διαθέσιμοι μηχανισμοί δεν ήταν πάντα κατάλληλοι για μια ταχεία ανταπόκριση σε απειλές κατά του Κράτους Δικαίου σε ένα Κράτος-μέλος. Έτσι, αντιδρώντας σχετικά υιοθέτησε με την από 11/3/2014 **Ανακοίνωσή** της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο **«Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου»** (στο εξής «**νέο πλαίσιο**»)⁵⁰.

Η υιοθέτηση του «**νέου πλαισίου**» από την Επιτροπή δεν εμπόδισαν την ευθεία αμφισβήτηση των αξιών της Ένωσης με δηλώσεις, όπως αυτή του Ούγγρου Πρωθυπουργού *Viktor Orbán*, στις 26/7/2014, σύμφωνα με τον οποίο **«We are parting ways with western European dogmas, making ourselves independent from them ... We have to abandon liberal methods and principles of organising a society. The new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state»** (η δήλωση τίθεται αμετάφραστη για ευνόητους λόγους)⁵¹.

Muir, Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2012, σελ. 469 – 476

⁵⁰ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM (2014) 158 final,

⁵¹ *Βλ. I. Traynor*, Budapest autumn: hollowing out democracy on the edge of Europe, *The Guardian*, 29 October 2014. Είχε προηγηθεί, πάντως, η συνταγματική μεταρρύθμιση (2011) στην Ουγγαρία, που

4.1. Σκοποί του «νέου πλαισίου»

Κατά την Επιτροπή «το νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου» (*A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*) έρχεται για να καλύψει ένα κενό, αφού αυτό αποσκοπεί στην αντιμετώπιση μελλοντικών απειλών κατά του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη πριν η κατάσταση φτάσει σε σημείο ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση των μηχανισμών που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ⁵². Δηλαδή, σκοπός του «νέου πλαισίου» είναι να διευκολύνει την Επιτροπή στην εξεύρεση λύσης από κοινού με το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος προκειμένου να προλαμβάνεται η εμφάνιση «*συστημικής απειλής*» κατά του Κράτους Δικαίου στο εν λόγω Κράτος-μέλος, η οποία θα μπορούσε να εξελιχθεί σε «*σαφή κίνδυνο σοβαρής παραβίασης*» κατά την έννοια του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ. Με άλλα λόγια το «νέο πλαίσιο» αποτελεί ένα «*εργαλείο έγκαιρης προειδοποίησης μέσω του οποίου η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε ένα δομημένο διάλογο με το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος με σκοπό να εμποδίσει την κλιμάκωση των συστημικών απειλών για το Κράτος Δικαίου*»⁵³.

Εξάλλου, με την Ανακοίνωσή της η Επιτροπή επιδιώκει η διαφάνεια της δράσης της, μέσω «*της αποσαφήνισης και της ενίσχυσης της προβλεψιμότητας των δράσεων που ενδέχεται να κληθεί να αναλάβει στο μέλλον, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών*»⁵⁴. Τέλος, κατά την Επιτροπή η Ανακοίνωσή της αποτελεί τη βάση για την εκ μέρους της συμβολή στη σχετική με τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου μελλοντική συζήτηση με τα Κράτη-μέλη και τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

4.2. Πεδίο εφαρμογής: οι συστημικές απειλές κατά του Κράτους Δικαίου

οδήγησε σε νέες συνταγματικές διατάξεις αντίθετες με τις δημοκρατικές αρχές και τις αξίες της Ένωσης. Βλ. σχ. Β. Bugarič, *Protecting the Rule of Law in the European Union*, οπ. παρ., σελ. 14 επ

⁵² *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, οπ. παρ., σελ. 3

⁵³ *European Commission*, Press Release 11/3/2104, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm

⁵⁴ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, οπ. παρ., σελ. 7

Όπως προαναφέρθηκε ο κύριος στόχος του «νέου πλαισίου» είναι να αντιμετωπιστούν απειλές κατά του Κράτους Δικαίου που έχουν **«συστημικό χαρακτήρα»**. Η Επιτροπή με την Ανακοίνωσή της επιχειρεί να οριοθετήσει εννοιολογικά την έννοια της «*συστημικής απειλής*», προβλέποντας ότι το «νέο πλαίσιο» θα ενεργοποιείται σε καταστάσεις στις οποίες οι αρχές ενός Κράτους-μέλους «*λαμβάνουν μέτρα ή ανέχονται καταστάσεις οι οποίες είναι πιθανό να επηρεάζουν αρνητικά και συστηματικά την ακεραιότητα, τη σταθερότητα ή την εύρυθμη λειτουργία των θεσμών και των μηχανισμών διασφάλισης που έχουν θεσπιστεί σε εθνικό επίπεδο για την προστασία του κράτους δικαίου*». Κατά την Επιτροπή τέτοια μέτρα ή καταστάσεις είναι αυτά που συνιστούν «*απειλή για την πολιτική, θεσμική και/ή έννομη τάξη ενός κράτους μέλους, τη συνταγματική δομή του, την διάκριση των εξουσιών, την ανεξαρτησία ή αμεροληψία του δικαστικού σώματος, ή του συστήματος δικαστικού ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων των συνταγματικών δικαστηρίων, όπου υφίστανται, για παράδειγμα ως αποτέλεσμα της έγκρισης νέων μέτρων ή ευρέως διαδεδομένων πρακτικών των δημοσίων αρχών και της έλλειψης εγχώριων μέσων προσφυγής*»⁵⁵. Υποστηρίζεται ότι, παρά την προσπάθεια της Επιτροπής, η έννοια της «*συστημικής απειλής*» δεν είναι ξεκάθαρη, κάτι που μπορεί να προκαλέσει προβλήματα κατά της ενεργοποίηση του «νέου πλαισίου» καθώς και η σχέση της με τις παρεμφερείς έννοιες του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΣΕ. Ειδικότερα, ερωτήματα γεννιούνται σε σχέση με τη διάκριση μεταξύ «*συστημικής απειλής*» και «*συστημικής παραβίασης*» του Κράτους Δικαίου και, κυρίως, μεταξύ της «*συστημικής απειλής*» και του «*σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης*» του Κράτους Δικαίου (άρθρο 7 παρ. 1 ΣΣΕ). Η σύγχυση επιτείνεται από το γεγονός ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής *Manuel Barroso*, προαναγγέλλοντας κατ' ουσία το «νέο πλαίσιο», έκανε λόγο για «*σοβαρές και συστημικές απειλές*» κατά του Κράτους Δικαίου⁵⁶ ενώ η Ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρεται απλώς σε «*συστηματικές απειλές*». Μια λύση θα ήταν το «νέο πλαίσιο» να ενεργοποιείται κάτω από προκαθορισμένους δείκτες ή κριτήρια αναφοράς, που θα υιοθετήσει και

⁵⁵ Οπ. παρ., σελ. 7 - 8

⁵⁶ *M. Barroso*, Ομιλία της 12/9/2102 ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την κατάσταση της Ένωσης κατά το 2012, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

θα κάνει γνωστά η Επιτροπή σε συνεργασία με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα (Διοργανική Συμφωνία)⁵⁷.

Το «*νέο πλαίσιο*» θα ενεργοποιείται μόνο όταν οι εθνικές «*ασφαλιστικές δικλίδες για το κράτος δικαίου*» δεν δείχνουν ικανές να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τις απειλές αυτές και όχι σε περιπτώσεις μεμονωμένων παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή σε περιπτώσεις δικαστικής πλάνης. Οι περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να αντιμετωπίζονται από τα εθνικά δικαστικά συστήματα, καθώς και στο πλαίσιο των μηχανισμών ελέγχου, που έχουν καθιερωθεί δυνάμει της ΕΣΔΑ⁵⁸.

4.3. Η λειτουργία του «*νέου πλαισίου*»

Το «*νέο πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου*» αποτελείται από τρία διακριτά διαδικαστικά στάδια:

(α) Αξιολόγηση εκ μέρους της Επιτροπής - Γνωμοδότηση για το Κράτος Δικαίου

Στο πρώτο αυτό στάδιο η Επιτροπή θα συλλέγει και θα εξετάζει όλες τις σχετικές πληροφορίες και θα αξιολογεί κατά πόσον υφίστανται σαφείς ενδείξεις συστημικής απειλής κατά του Κράτους Δικαίου. Η αξιολόγηση αυτή μπορεί να βασίζεται σε ενδείξεις που λαμβάνονται από διαθέσιμες πηγές και αναγνωρισμένα θεσμικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων κυρίως των οργάνων του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵⁹ (εμπειρογνωμοσύνη). Εάν, ως αποτέλεσμα αυτής της προκαταρκτικής αξιολόγησης, η Επιτροπή διαπιστώσει την ύπαρξη «*συστημικής απειλής*» κατά του Κράτους Δικαίου, ξεκινά διάλογο με το εμπλεκόμενο Κράτος-μέλος, αποστέλλοντας

⁵⁷Βλ. σχ. *Dim. Kochenov, L. Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, οπ. παρ., σελ. 12

⁵⁸Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, οπ. παρ., σελ. 8

⁵⁹Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 168/2007 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2007, για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 53/2007, σελ. 1 έως 14). Ο εν λόγω Οργανισμός μπορεί να παρέχει συμβουλές στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής των καθηκόντων του όπως ορίζονται στην ιδρυτική του πράξη και απαριθμούνται στο άρθρο 4

«Γνωμοδότηση για το κράτος δικαίου», τεκμηριώνοντας τις ανησυχίες της και παρέχοντας στο Κράτος-μέλος τη δυνατότητα να απαντήσει. Η γνωμοδότηση μπορεί να είναι αποτέλεσμα ανταλλαγής επιστολών και διεξαγωγής συναντήσεων με τις αρμόδιες εθνικές αρχές και, κατά περίπτωση, να ακολουθείται από περαιτέρω ανταλλαγές. Η Επιτροπή με την Ανακοίνωσή της λαμβάνει ως δεδομένο, ως αποτέλεσμα του καθήκοντος της καλόπιστης συνεργασίας εκ μέρους των Κρατών-μελών σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ, ότι το εμπλεκόμενο Κράτος-μέλος θα συνεργάζεται καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και δεν θα προβεί στην έγκριση αμετάκλητων μέτρων σε σχέση με ζητήματα που εγείρει η Επιτροπή εν αναμονή της αξιολόγησης της τελευταίας,. Η παραβίαση του καθήκοντος αυτού (μη συνεργασία του Κράτους-μέλους κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας ή παρακώλυσή της) θα συνιστά στοιχείο που θα λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση της σοβαρότητας της απειλής⁶⁰. Στο πρώιμο αυτό διαδικαστικό στάδιο προβλέπεται περιορισμένη δημοσιοποίηση, αφού θα ανακοινώνεται μόνο η έναρξη της αξιολόγησης και η αποστολή της γνωμοδότησής της Επιτροπής ενώ το περιεχόμενο των κειμένων που ανταλλάσσονται με το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος θα παραμένει, κατά κανόνα, εμπιστευτικό, προκειμένου να διευκολύνεται η ταχεία εξεύρεση λύσης⁶¹.

(β) Σύσταση εκ μέρους της Επιτροπής

Στο δεύτερο στάδιο και στην περίπτωση που το ζήτημα δεν έχει επιλυθεί ικανοποιητικά, η Επιτροπή, εάν διαπιστώσει ότι υπάρχουν αντικειμενικά στοιχεία για την ύπαρξη συστημικής απειλής και ότι οι αρχές του εν λόγω Κράτους-μέλους δεν αναλαμβάνουν επαρκή δράση για την αντιμετώπισή της, εκδίδει **«Σύσταση για το κράτος δικαίου»**, την οποία απευθύνει στο εμπλεκόμενο Κράτος-μέλος. Η Σύσταση της Επιτροπής περιλαμβάνει με σαφήνεια τους λόγους των ανησυχιών της καθώς και τις ενέργειες στις οποίες το Κράτος-μέλος πρέπει να προβεί για την επίλυση των προβλημάτων που έχουν εντοπιστεί εντός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος. Κατά περίπτωση, η Σύσταση μπορεί να περιλαμβάνει συγκεκριμένες

⁶⁰Οπ. παρ. σελ. 9

⁶¹Οπ. παρ.

υποδείξεις σχετικά με τρόπους και μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Το Κράτος-μέλος αναλαμβάνει την υποχρέωση να ενημερώσει την Επιτροπή για τα μέτρα που λαμβάνει για τον σκοπό αυτό. Η αξιολόγηση και τα συμπεράσματα της Επιτροπής θα βασίζονται στα αποτελέσματα του διαλόγου με το εμπλεκόμενο Κράτος-μέλος, καθώς και σε τυχόν συμπληρωματικά αποδεικτικά στοιχεία επί των οποίων το Κράτος-μέλος θα πρέπει να έχει προηγουμένως τοποθετηθεί. Η αποστολή της Σύστασης αυτής και το βασικό της περιεχόμενο δημοσιοποιούνται από την Επιτροπή σε μια προσπάθεια πίεσης για τη συμμόρφωση⁶².

(γ) Συνέχεια που δίδεται στη Σύσταση της Επιτροπής

Στο τρίτο στάδιο, η Επιτροπή παρακολουθεί τη συνέχεια που δίδει το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος στη Σύσταση που του έχει απευθύνει. Η παρακολούθηση αυτή μπορεί να βασίζεται σε περαιτέρω ανταλλαγές με το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος και επικεντρώνεται στο κατά πόσον εξακολουθούν να ασκούνται ορισμένες πρακτικές που εγείρουν ανησυχίες ή στον τρόπο με τον οποίο το Κράτος-μέλος υλοποιεί τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει στο μεταξύ για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Εάν δεν δοθεί ικανοποιητική συνέχεια στη Σύσταση εντός του προκαθορισμένου χρονικού περιθωρίου, η Επιτροπή θα αξιολογεί την πιθανότητα ενεργοποίησης ενός εκ των μηχανισμών που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ.

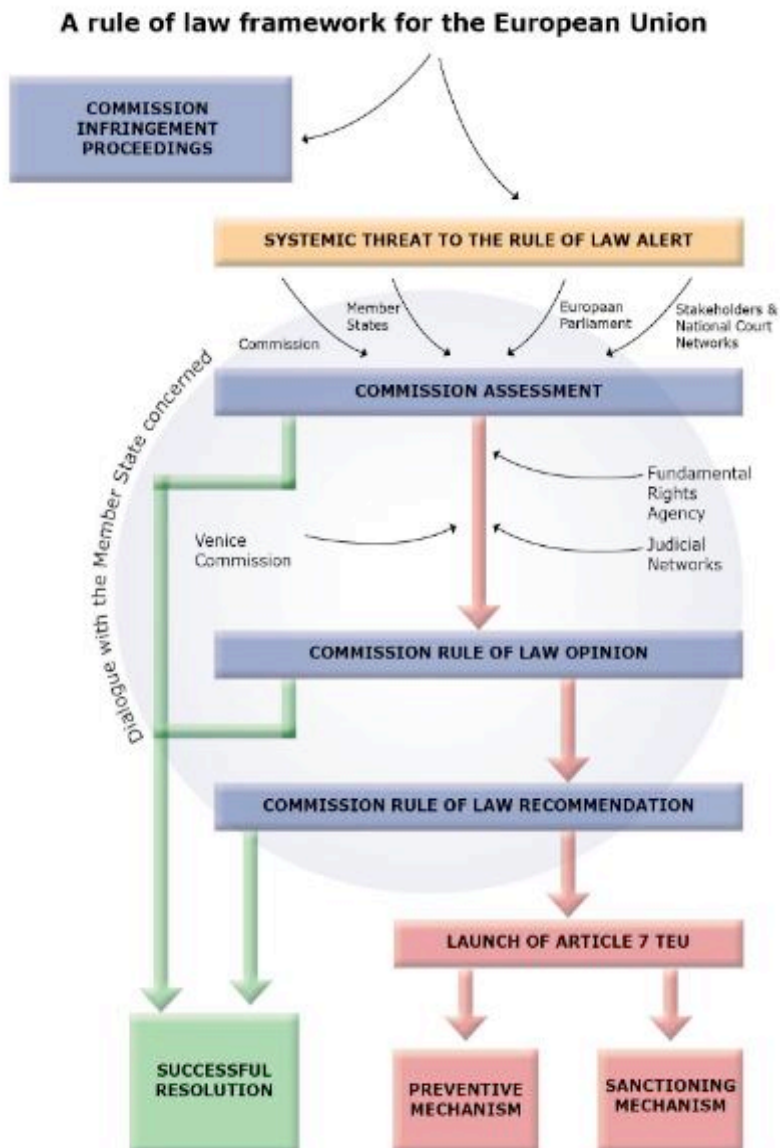
Προβλέπεται, εξάλλου, η αλληλεπίδραση μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αφού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενημερώνονται πλήρως και ανά τακτά χρονικά διαστήματα για την πρόοδο που σημειώνεται σε καθένα από τα παραπάνω στάδια.

Τέλος, προκειμένου να εξασφαλίζει εμπειρογνωμοσύνη σχετικά με συγκεκριμένα ζητήματα που άπτονται του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη, η Επιτροπή μπορεί, ιδίως στο στάδιο της αξιολόγησης, να αναζητεί τη βοήθεια εξωτερικών

⁶²Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, σπ. παρ., σελ. 9 - 10

εμπειρογνωμόνων. Σε αυτούς συμπεριλαμβάνονται ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και, ανάλογα με την περίπτωση, το Δίκτυο των Προέδρων Ανώτατων Δικαστηρίων της ΕΕ, η Ένωση των Συμβουλίων Επικρατείας και Ανώτατων Διοικητικών Δικαστηρίων της ΕΕ ή το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δικαστικών Συμβουλίων. Οι εξωτερικοί αυτοί εμπειρογνώμονες μπορούν, κυρίως, να συνδράμουν στη διεξαγωγή συγκριτικών αναλύσεων των κανόνων και πρακτικών που εφαρμόζονται σε άλλα Κράτη-μέλη προκειμένου να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των Κρατών-μελών, *«βάσει ενιαίας κατανόησης της έννοιας του κράτους δικαίου εντός της ΕΕ»*. Από την αναζήτηση εμπειρογνωμοσύνης η Επιτροπή δεν αποκλείει το Συμβούλιο της Ευρώπης και/ή της Επιτροπής της Βενετίας και θα συντονίζει την ανάλυσή της με τις αναλύσεις των οργάνων αυτών σε όλες τις περιπτώσεις, όπου το ζήτημα τίθεται υπόψη τους και αναλύεται και από αυτά⁶³.

⁶³ Οπ. παρ. σελ. 10



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

4.4. Το «νέο πλαίσιο» και η σχέση του με τα υπόλοιπα διαθέσιμα μέσα

Το «νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου» δεν έρχεται για να αντικαταστήσει τα προβλεπόμενα από τις Συνθήκες μέσα για τη διασφάλιση των αξιών/αρχών της Ένωσης αλλά για να τα συμπληρώσει. Έτσι, η ύπαρξη του δεν εμποδίζει την Επιτροπή από το να κάνει χρήση των εξουσιών της σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ (προσφυγή για παράβαση) σε καταστάσεις που εμπίπτουν στο

πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Εξάλλου, ο νέος μηχανισμός, ως «εργαλείο έγκαιρης προειδοποίησης», δεν συνιστά εναλλακτική λύση έναντι των μηχανισμών του άρθρου 7 ΣΕΕ, αλλά προηγείται και λειτουργεί συμπληρωματικά προς αυτούς. Εξάλλου, η άμεση ενεργοποίηση των μηχανισμών του άρθρου 7 και η παράκαμψη του «νέου πλαισίου» δεν εμποδίζεται στις περιπτώσεις εκείνες που απαιτείται ισχυρότερη αντίδραση από την ΕΕ λόγω αιφνίδιας επιδείνωσης της κατάστασης σε ένα Κράτος-μέλος⁶⁴. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Επίτροπος *Viviane Reding*, που εισηγήθηκε το «νέο πλαίσιο», χρησιμοποίησε για να υποδηλώσει τη σχέση του με το άρθρο 7 ΣΕΕ τον όρο «*pre-Article 7 TEU procedure*»⁶⁵.

4.5. Η υποδοχή του «νέου πλαισίου» - αξιολόγηση

Η υποδοχή που έτυχε ο νέος μηχανισμός για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου που υιοθέτησε η Επιτροπή μπορεί να χαρακτηριστεί χλιαρή έως επιφυλακτική από μεγάλο μέρος της επιστημονικής κοινότητας. Η βασική ένσταση που διατυπώθηκε είχε σχέση με την αποτελεσματικότητα του «νέου πλαισίου». Έτσι, πολλοί είδαν σε αυτό τη δημιουργία ενός εργαλείου που δεν έρχεται να προσθέσει στα ήδη υπάρχοντα μέσα, που χαρακτηρίζονται από έλλειμμα αποτελεσματικότητας. Η κριτική αυτή βασίσθηκε σε μεγάλο βαθμό στις προτάσεις για την ενίσχυση των μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου, που είχαν διατυπωθεί από την επιστημονική κοινότητα πριν από την υιοθέτηση του νέου πλαισίου. Στις προτάσεις αυτές συγκαταλέγονται οι εξής: η πρόβλεψη δυνατότητας αποπομπής Κράτους-μέλους που αδυνατεί να συμμορφωθεί με τις αξίες της Ένωσης⁶⁶, η υιοθέτηση ενός νέου μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής μέσω της οποίας τα εθνικά δικαστήρια θα μπορούν να προκαλούν τον έλεγχο της νομιμότητας από το Δικαστήριο της ΕΕ εθνικών μέτρων σε σχέση με το άρθρο 2 ΣΕΕ (*'reverse Solange'*

⁶⁴ Οπ. παρ., σελ. 8

⁶⁵ *European Commission*, Press Release, European Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union (Συνέντευξη τύπου, Στρασβούργο 11/3/2014), διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm

⁶⁶ Βλ. *C. Closa, Dim. Kochenov, J.H.H. Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI RSCAS Working Papers 25/2014, σελ. 20

approach)⁶⁷, η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της προσφυγής για παράβαση (άρθρο 258 ΣΛΕΕ) ώστε να δοθεί η δυνατότητα στην Επιτροπή αυτοτελούς επίκλησης του άρθρου 2 ΣΕΕ σε συνδυασμό με την αρμοδιότητά της να επιβάλλει τη διακοπή της χρηματοδότησης από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία των Κρατών-μελών, που δεν σέβονται τις αξίες της Ένωσης⁶⁸, η ενεργοποίηση της προσφυγής για παράβαση από τα υπόλοιπα Κράτη-μέλη σύμφωνα με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ για την προβολή ενώπιον του ΔΕΕ συστηματικών παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου (*biting intergovernmentalism*), που εξασφαλίζει την αποδέσμευση της προσφυγής για παράβαση από την διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ⁶⁹, η άρση των υφιστάμενων περιορισμών του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁷⁰ ώστε το σύνολο των διατάξεων, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που προβλέπουν το δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, να καταστεί αμέσως ισχύος στις έννομες τάξεις των Κρατών-μελών⁷¹, η αξιολόγηση από ομότιμους (*peer – review*) στη βάση περιοδικών εκθέσεων που υποβάλλουν τα Κράτη-μέλη για την κατάσταση του Κράτους Δικαίου⁷², που μπορεί να συνδυασθεί με την επιβολή κυρώσεων σε διμερές επίπεδο από τα υπόλοιπα Κράτη-μέλη κατά του Κράτους- μέλους που

⁶⁷A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States, CMLRev. 2012, σελ. 489–519. Η ιδέα που ανέπτυξαν ο A. von Bogdandy και είχε διατυπωθεί αρχικά το 2007 από τον ΓΕ Μ. Ρ. Maduro στις προτάσεις του στην υπόθεση C-380/05 (Προτάσεις ΓΕ, της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 2007, υπόθεση C-380/05, *Centro Europa 7 Srl*, ECLI:EU:C:2007:505, σκ. 14 επ

⁶⁸K. L. Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions, στο C. Closa, C., Dim. Kochenov, (eds.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 105

⁶⁹Βλ. σχ Π. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, οπ. παρ, σελ. 31 – 32 όπου και σχετικές παραπομπές

⁷⁰Άρθρο 51 ΕΧΘΔΑ και κυρίως παρ. 1 σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις του Χάρτη «απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης».

⁷¹V. Reding, The EU and the Rule of Law – What next?, οπ. παρ. K. Lenaerts, Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union, Columbia Journal of European Law 2000, σελ. 1–25 A. Knook, The Court, the Charter, and the vertical division of powers in the European Union, CMLRev 2005, σελ. 367 – 398

⁷²E. Hirsch-Ballin, Mutual Trust: The Virtue of Reciprocity Strengthening the Acceptance of the Rule of Law through Peer Review, στο C. Closa, C., Dim. Kochenov, (eds.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, οπ. παρ, σελ. 133 επ. Βλ., εξάλλου, Advisory Council on International Affairs (AIV), The rule of law: Safeguard for European Citizens and Foundation for European Cooperation, 23/4/2014, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://aiv-advises.nl/6d4/publications/advisory-reports/the-rule-of-law-safeguard-for-european-citizens-and-foundation-for-european-cooperation>

αρνείται να συμμορφωθεί (*horizontal solange*)⁷³, η ανάθεση της παρακολούθησης των Κρατών-μελών ως προς τη συμμόρφωσή τους με το Κράτος Δικαίου στην Επιτροπή της Βενετίας, που ασκεί καθήκοντα επιτήρησης (*monitoring*) συμμόρφωσης στο Κράτος Δικαίου στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και διαθέτει προς τούτο μεγάλη εμπειρία⁷⁴ και, τέλος, η ίδρυση ενός νέου οργανισμού της ΕΕ για την παρακολούθηση των επιδόσεων των Κρατών-μελών κατά το πρότυπο της Επιτροπής της Κοπεγχάγης, που αφορά τα υποψήφια Κράτη-μέλη⁷⁵. Η εξαντλητική συζήτηση των παραπάνω προτάσεων ξεφεύγει από τα όρια αυτής της μελέτης. Θα πρέπει, πάντως, να τονισθεί ότι η πλειοψηφία των παραπάνω προτάσεων απαιτεί τροποποίηση των Συνθηκών, κάτι που στην παρούσα συγκυρία δεν αποτελεί ένα ρεαλιστικό εγχείρημα. Με αυτό το δεδομένο θα πρέπει να αντιμετωπισθεί η πρωτοβουλία της Επιτροπής, που μπορεί να μην είναι «επαναστατική» αλλά είναι αρκετά ρεαλιστική. Η επιλογή ενός εργαλείου «**ήπιας ισχύος**» για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου βασίζεται στη διαπίστωση ότι η Ένωση δεν είναι ακόμη αρκετά ώριμη, ως «*συνταγματικά δημοκρατικό σύστημα*», να κινηθεί προς τη κατεύθυνση μιας αποφασιστικής επιβολής συμμόρφωσης στα απρόθυμα Κράτη σε ευαίσθητες και «*ανοικτές*» εννοιολογικά πολιτικές αξίες, όπως αυτή του Κράτους Δικαίου. Παράλληλα, κινείται στο πλαίσιο των Συνθηκών και συμπληρώνει τα υπάρχοντα άλλα μη ασκηθέντα μέχρι σήμερα μέσα⁷⁶.

Αξίζει να σημειωθεί, πάντως, η αρνητική θέση του Συμβουλίου απέναντι στην πρωτοβουλία της Επιτροπής, που εκφράστηκε κατά κύριο λόγο από τη Νομική του Υπηρεσία, που έκρινε ότι το «*νέο πλαίσιο*» δεν είναι συμβατό με τις Συνθήκες και συνιστά «*υφαρπαγή εξουσίας*» εκ μέρους της Επιτροπής κατά παράβαση των αρχών της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 ΣΕΕ) και του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των Κρατών-μελών, που είναι σύμφυτη με την θεμελιώδη

⁷³I. Canor, My Brother's Keeper? Horizontal Solange: "An Ever Closer Distrust among the Peoples of Europe", CMLRev 2913, σελ. 383 - 421

⁷⁴Η πρόταση τέθηκε για πρώτη φορά στο τραπέζι από τον Πρόεδρο της Επιτροπής της Βενετίας Gianni Buquicchio σε ομιλία του στο Assises de la Justice. Βλ. ακόμη K. Tuori, From Copenhagen to Venice, στο C. Closa and D Kochenov (eds.), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, οπ. παρ., σελ. 225 επ

⁷⁵J.-W. Müller, Safeguarding Democracy inside the EU, EIJ, 2015, σελ 141 επ,

⁷⁶Dim. Kochenov, L. Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, οπ. παρ., σελ. 10

συνταγματική και πολιτική τους δομή (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ)⁷⁷. Κατά την Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου «δεν υπάρχει η νομική βάση στις Συνθήκες, που να αναγνωρίζει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την αρμοδιότητα για τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού εποπτείας του σεβασμού του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη, επιπλέον των όσων προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ»⁷⁸. Ενδιαφέρον είναι ότι η Νομική Υπηρεσία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «εναπόκειται στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν έναν τέτοιο μηχανισμό με μια διεθνή συμφωνία μεταξύ τους, υπό την προϋπόθεση ότι θίγονται το άρθρο 7 της ΣΕΕ και τα άρθρα 258, 259 και 260 της ΣΛΕΕ. Η συμφωνία αυτή μπορεί να προβλέπει την ανάθεση ορισμένων καθηκόντων στα θεσμικά όργανα της Ένωσης»⁷⁹.

Η θέση αυτή, που χαρακτηρίστηκε ως μια «επιφανειακή και επιλεκτική ανάγνωση των Συνθηκών»⁸⁰, εγείρει ισχυρό νομικό αντίλογο για τους εξής λόγους:

Πρώτον, η Επιτροπή ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών» διατηρεί την εξουσία να λαμβάνει κάθε πρόσφορο μέτρο για τη διασφάλιση της εφαρμογής και της λειτουργικότητας των διατάξεών τους⁸¹, μεταξύ των οποίων και αυτή του άρθρου 2 ΣΕΕ, όταν, μάλιστα, το μέτρο αυτό κινείται στο πνεύμα των Συνθηκών, όπως αυτό εκφράζεται από το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, που θέλει επί ποινή απαραδέκτου την Επιτροπή να έρχεται σε διάλογο με τα Κράτη-μέλη προς άρση των παραβιάσεων σε ένα προδικαστικό στάδιο της άσκησης προσφυγής για παράβαση στο Δικαστήριο.

Δεύτερον, η Επιτροπή είναι συν-αρμόδια να ενεργοποιεί τις διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ καταθέτοντας «αιτιολογημένες προτάσεις» στο Συμβούλιο και στο

⁷⁷ Συμβούλιο της ΕΕ, Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας με θέμα: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties, Doc. 10296, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>

⁷⁸ Ειδικότερα η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου αποφάνθηκε ότι διατάξεις των άρθρων 241, 337 και 352 ΣΛΕΕ δεν μπορούν να αποτελέσουν την αναγκαία νομική βάση για τη δημιουργία του «νέου πλαισίου» από την Επιτροπή

⁷⁹ Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας με θέμα: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties, οπ. παρ., σελ. 7 - 8

⁸⁰ Dim. Kochenov, L. Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, οπ. παρ., σελ. 13

⁸¹ Άρθρο 17 παρ. 1 ΣΕΕ

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Από τη ρύθμιση αυτή συνάγεται η εξουσία της Επιτροπής να ερευνά περιπτώσεις παραβιάσεων των αξιών της Ένωσης και να ανακοινώνει τους τρόπους με τους οποίους διεξάγεται αυτή η έρευνα, ώστε η άσκηση της εξουσίας που της ανατίθεται να είναι αποτελεσματική και αξιόπιστη, ιδιαίτερα όταν το άρθρο 7 ΣΕΕ απαιτεί οι προτάσεις της Επιτροπής να είναι «αιτιολογημένες».

Τρίτον, μέσω της λειτουργίας του «*νέου πλαισίου*» η Επιτροπή δεν αποκτά κάποια εξουσία λήψης νομικών μέτρων (κυρώσεων) κατά του Κράτους-μέλους, που αρνείται να συμμορφωθεί στη «*Σύσταση της για το κράτος δικαίου*». Αντίθετα, η λήψη τέτοιων μέτρων παραμένει στα χέρια του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο πλαίσιο των διαδικασιών του άρθρου 7 ΣΕΕ.

Τέταρτον, στο πλαίσιο της επιλεκτικής ανάγνωσης των διατάξεων των Συνθηκών η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου απέφυγε τη διάταξη του άρθρου 292 ΣΛΕΕ, που προβλέπει ότι «*η Επιτροπή, καθώς και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στις ειδικές περιπτώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες, διατυπώνουν συστάσεις*», που σε συνδυασμό με την διάταξη του άρθρου 13 παρ. 1, σύμφωνα με την οποία «*η Ένωση διαθέτει θεσμικό πλαίσιο που αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της...*» θα μπορούσαν να αποτελέσουν την αναγκαία νομική βάση της πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι ούτε η Επιτροπή επικαλέστηκε τη διάταξη του άρθρου 292 ΣΛΕΕ στην Ανακοίνωσή της για την υιοθέτηση του «*νέου πλαισίου*», πράγμα που έκανε αργότερα με την 2016/1374 «*Σύσταση σχετικά με το κράτος Δικαίου στην Πολωνία*»⁸² (βλ. αναλυτικά παρακάτω).

Πέμπτον, απορία προκαλεί η ευκολία με την οποία η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου εισηγείται τη λύση της διεθνούς συμφωνίας μεταξύ των Κρατών-μελών για να υιοθετηθούν οι αναγκαίοι μηχανισμοί και διαδικασίες για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου. Επικαλείται δε προς ενίσχυση της θέσης της το παράδειγμα της ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), ως διακυβερνητικού μηχανισμού χρηματοδοτικής συνδρομής της Ευρωζώνης και την αποδοχή της λύσης

⁸² Επίσημη Εφημερίδα, L 217/53 της 12/8/2016

αυτής από το ΔΕΕ στην υπόθεση *Pringle*⁸³. Πέρα από το γεγονός ότι οι δύο περιπτώσεις διαφοροποιούνται σημαντικά στο βαθμό που στην περίπτωση του ΕΜΣ ήταν παγιωμένη η αντίληψη σε νομικούς και πολιτικούς κύκλους ότι η διάταξη του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, γνωστή ως «*ρήτρα μη διάσωσης*», αποκλείει την χρηματοδοτική συνδρομή Κράτους-μέλους. Οι πληθώρα διατάξεων της Συνθήκης και κυρίως αυτή του άρθρου 3 ΣΕΕ συγκροτούν ένα διαφορετικό νομικό πλαίσιο, που επιτρέπει κατά τη γνώμη μας την αναζήτηση λύσεων στο ζήτημα του Κράτους Δικαίου εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ένωσης. Εξάλλου, η Νομική Υπηρεσία φαίνεται να σφάλλει στην ανάγνωση της *Pringle*, όπου το Δικαστήριο, τελικά «*διέσωσε νομικά*» τον ΕΜΣ αλλά μέσω μιας δυναμικής ερμηνείας των διατάξεων της Συνθήκης και ιδιαίτερα του άρθρου 125 ΣΛΕΕ έκρινε ότι κάλλιστα ο ΕΜΣ θα μπορούσε να ιδρυθεί εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ένωσης, χωρίς να χρειάζεται η σύναψη διεθνούς συμφωνίας μεταξύ των Κρατών-μελών. Έτσι, το Δικαστήριο άνοιξε το δρόμο για μια μελλοντική ενσωμάτωση του ΕΜΣ στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης. Η εκ των υστέρων ενσωμάτωση στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης της διακυβερνητικής φύσεως συνεργασίας των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης, που ως εξέλιξη δεν άγνωστη στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θα λύσει σοβαρά προβλήματα στη δημοκρατική νομιμοποίηση και στον πολιτικό και δικαστικό έλεγχο των δραστηριοτήτων του ΕΜΣ. Τα προβλήματα αυτά υποτιμούνται από τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου, που επιμένει να διολισθαίνει προς διακυβερνητικές λύσεις.

Παρά τα παραπάνω το Συμβούλιο (Γενικές Υποθέσεις), υιοθετώντας τη θέση της Νομικής του Υπηρεσίας σύμφωνα με την οποία η πρωτοβουλία της Επιτροπής δεν είναι συμβατή με τις Συνθήκες, τον Δεκέμβριο του 2014 αποφάσισε να πραγματοποιεί στο εξής **ετήσιο διάλογο** μεταξύ των Κρατών-μελών εντός του Συμβουλίου **«με σκοπό την προώθηση και την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου εντός του πλαισίου των Συνθηκών»**. Ο διάλογος, η προετοιμασία του οποίου ανατέθηκε στην Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper) χωρίς να προβλέπεται αναζήτηση εξωτερικής πραγματογνωμοσύνης, θα βασίζεται, όπως

⁸³ ΔΕΕ, απόφαση της 27 Νοεμβρίου 2012, υπόθεση C-370/2012, *Thomas Pringle κατά της Ιρλανδικής Κυβέρνησης, της Ιρλανδίας και του Γενικού Εισαγγελέα* (προδικαστική), ECLI:EU:C:2012:756

σημείωσε το Συμβούλιο, στις αρχές «της αντικειμενικότητας, της μη διάκρισης και της ισότητας στην αντιμετώπιση των Κρατών-μελών» και θα διεξάγεται με «αμερόληπτη και βασισμένη σε στοιχεία προσέγγιση» του ζητήματος⁸⁴. Η πρωτοβουλία του Συμβουλίου, που χαρακτηρίζεται εξίσου από έλλειψη αποτελεσματικότητας, δηλαδή, παρουσιάζει αυτό για το οποίο κατηγορήθηκε «το νέο πλαίσιο» που υιοθέτησε η Επιτροπή, φαντάζει περισσότερο ως προσχηματική παρά ως ουσιαστική συμβολή στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη της Ένωσης⁸⁵, που ως τέτοια δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο αδιαφανών διακυβερνητικών διεργασιών⁸⁶. Τα αποτελέσματα ιδιαίτερα του πρώτου ετήσιου διαλόγου που διοργανώθηκε με την ευθύνη της Προεδρίας του Λουξεμβούργου (β εξάμηνο 2015) ήλθαν να επιβεβαιώσουν τις παραπάνω επιφυλάξεις⁸⁷. Παρά το γεγονός ότι είναι διάχυτη η εντύπωση στην επιστημονική κοινότητα ότι και οι δύο μηχανισμοί παρουσιάζονται εξίσου αναποτελεσματικοί θα πρέπει να σημειώσουμε ότι διαφέρουν αρκετά. Διαφέρουν, αρχικά, ως προς το **σκοπό**: το «νέο πλαίσιο» αποσκοπεί στο να **ενισχύσει** το Κράτος Δικαίου και να **αντιμετωπίσει** μελλοντικές «*συστημικές κρίσεις*» πριν από την ενεργοποίηση των διαδικασιών του άρθρου 7 ΣΕΕ, ενώ αντίθετα η πρωτοβουλία του Κρατών-μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου αποσκοπεί στο «**να προάγει την κουλτούρα σεβασμού του Κράτους Δικαίου**». Διαφέρουν, εξάλλου, ως προς τη **φύση** τους: Στο πλαίσιο του μηχανισμού που υιοθέτησε η Επιτροπή η προσπάθεια αντιμετώπισης «*συστημικών*» απειλών εξελίσσεται σε ένα **διαρθρωμένο διάλογο μεταξύ αυτής και του υπό έρευνα Κράτος-μέλος**, ενώ αντίθετα ο **διάλογος στο πλαίσιο του Συμβουλίου διεξάγεται**

⁸⁴ Συμβούλιο της ΕΕ, Συμπεράσματα της Προεδρίας με θέμα: Ensuring respect for the rule of law in the European Union, Βρυξέλλες 14/11/2014, Doc 15206/14, FREMP 198, JAI 846, COHOM 152, POLGEN 156, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015206%202014%20INIT>. Στη βάση των προβληματισμών που έθεσε με τα παραπάνω συμπεράσματα η Ιταλική Προεδρεία βλ. Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law, Βρυξέλλες 16/12/2014, διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2014/12/16/>

⁸⁵ Dim. Kochenov, L. Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, οπ. παρ., σελ. 13 - 14' Dim. Kochenov, L. Pech, Seb. Platon, Ni Panacée, Ni Gadget: Le 'Nouveau Cadre De L'Union Européenne Pour Renforcer L'Etat De Droit, RTDE 2015, σελ. 689 - 714

⁸⁶ G.N. Toggenburg, J. Grimheden, The Rule of Law and the Role of Fundamental Rights: Seven Practical Pointers, στο C. Closa, C., Dim. Kochenov, (eds.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, οπ. παρ, σελ. 147 επ.

⁸⁷ Βλ. σχ P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, οπ. παρ, σελ. 15, όπου και σχετικές παραπομπές

μεταξύ ισοτίμων (peer). Εξάλλου, με την Ανακοίνωση της η Επιτροπή δέχεται ότι η Ένωση και τα θεσμικά της όργανα έχουν την αρμοδιότητα να εγκαθιδρύουν μηχανισμούς διασφάλισης των αρχών/αξιών της Ένωσης, ενώ το Συμβούλιο και τα Κράτη-μέλη δεν αποδέχονται τέτοια αρμοδιότητα, με αποτέλεσμα η οποία πρωτοβουλία να είναι **διακυβερνητική** στη φύση της⁸⁸. Οι αποκλίνουσες προσεγγίσεις μεταξύ των Κρατών-μελών και της Επιτροπής αναμφίβολα αποτελούν τροχοπέδη στην διασφάλιση των αξιών της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ, ενώ δημιουργούν ζητήματα τριβής με την διάταξη του άρθρου 13 παρ. 2 ΣΕΕ σύμφωνα με την οποία «τα θεσμικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει».

Η Επιτροπή, πάντως, δήλωσε ότι εμμένει στην πρωτοβουλία της⁸⁹ ενώ οι εξελίξεις στις αρχές του 2016 στην περίπτωση της Πολωνίας (βλ αμέσως παρακάτω) επιβεβαίωσαν την επιμονή της να εφαρμόσει στο εξής το «*νέο πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου*». Ωστόσο, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η αντίδραση του Συμβουλίου εξ αντικειμένου αδυνατίζει την εμβέλεια της πρωτοβουλίας της Επιτροπής, αφού δημιουργεί συνθήκες άρνησης μεμονωμένων Κρατών-μελών να συμπράξουν καλόπιστα στο διάλογο με την Επιτροπή, που είναι δομικό στοιχείο του «*νέου πλαισίου*» και να συμμορφωθούν στις συστάσεις της. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο τρόπος αντίδρασης του Συμβουλίου δεν θα πρέπει να προκαλεί έκπληξη, αφού «*φανερώνει την απροθυμία και την ανησυχία πολλών εθνικών κυβερνήσεων στην ιδέα να δοθεί στην Επιτροπή ή σε άλλο υπερεθνικό όργανο της ΕΕ η εξουσία παρακολούθησης της συμμόρφωσης στις απαιτήσεις του Κράτους Δικαίου σε τομείς, που δεν διέπονται από τη νομοθεσία της Ένωσης*»⁹⁰.

⁸⁸ Chr. Hillion, *Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis Issue 1/2016, Ιανουάριος 2016, σελ. 13, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf

⁸⁹ Βλ. σχ *EUobserver*, Hungary triggers rule of law 'debates' in EU council, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://euobserver.com/political/126592>

⁹⁰ Dim. Kochenov, L. Pech, *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, οπ. παρ., σελ. 13. Ενδεικτικά βλ. *UK Government, Review of the Balance of Competences between the UK and the EU – EU Enlargement*, της 27/3/2014, παρ. 2.116, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388422/BoC_EUEnlargement_acc.pdf. Η Βρετανική Κυβέρνηση σύμφωνα με το παραπάνω κείμενο δεν αποδέχεται την

Συμπερασματικά μπορούμε να διαπιστώσουμε θετικά και αρνητικά σημεία στο νέο εργαλείο, που υιοθέτησε η Επιτροπή, για να διασφαλίσει το σεβασμό του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη της Ένωσης. Στα θετικά του σημεία συγκαταλέγονται, κατά τη γνώμη μας, ο ρεαλισμός που διακρίνει την Επιτροπή, που επιλέγει να ενεργήσει άμεσα απέναντι σε ολοένα και περισσότερα φαινόμενα προσβολών των αξιών της Ένωσης εκ μέρους των Κρατών-μελών, παρά να περιμένει για την αντιμετώπιση του προβλήματος μέσω μιας τροποποίησης των Συνθηκών, που ως διαδικασία είναι χρονοβόρος και αβέβαιη. Θετικό, εξάλλου, είναι το γεγονός ότι η το «*νέο πλαίσιο*» δεν αντικαθιστά ούτε υπονομεύει τις προβλεπόμενες από τις Συνθήκες διαδικασίες διασφάλισης των αξιών της Ένωσης αλλά φαίνεται να τις υποστηρίζει. Τέλος, στα θετικά στοιχεία της πρωτοβουλίας της Επιτροπής θα πρέπει να εντάξουμε και την πρόβλεψη για την αναζήτηση εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης, που προσθέτει αντικειμενικότητα και αξιοπιστία στο εγχείρημα. Στα αρνητικά στοιχεία θα πρέπει πρωτίστως να αναφερθεί η αμφισβητούμενη αποτελεσματικότητα του «*νέου πλαισίου*», όταν μάλιστα αυτό λαμβάνει ως δεδομένη την καλόπιστη σύμπραξη εκ μέρους του Κράτους-μέλους απέναντι στο οποίο ενεργοποιείται, κάτι το οποίο δεν διασφαλίζεται. Η όποια, εξάλλου, αποτελεσματικότητα μπορεί να υπονομευτεί από την εμπιστευτικότητα και την έλλειψη δημοσιότητας, που χαρακτηρίζει μεγάλο μέρος της διαδικασίας και μειώνει την άσκηση πολιτικής πίεσης (*namings and shaming*). Ακόμη, ζητούμενο, φαίνεται να είναι, η διαφάνεια και λογοδοσία στο πλαίσιο του διαρθρωμένου διαλόγου⁹¹, όπως επίσης η αντικειμενικότητα και η ισότιμη αντιμετώπιση των Κρατών-μελών⁹². Τέλος, η έννοια της «*συστημικής απειλής*» απαιτεί μεγαλύτερη αποσαφήνιση, που μπορεί να πάρει τη μορφή δεικτών που θα λαμβάνει υπόψη της η Επιτροπή και θα είναι εκ προοιμίου γνωστοί⁹³. Το ζήτημα συνδέεται στενά με τον

ανάγκη για την υιοθέτηση ενός νέου μηχανισμού διασφάλισης του Κράτους Δικαίου, που να εφαρμόζεται σε όλα τα Κράτη-μέλη, στο βαθμό που «*υπάρχουν ήδη μηχανισμοί για την προστασία των κοινών αξιών της ΕΕ, ενώ ένας τέτοιος μηχανισμός θα αποδυνάμωνε τις σαφείς ρόλους του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε αυτόν τον τομέα*».

⁹¹European Parliamentary, Research Service, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, οπ. παρ., σελ. 10

⁹²P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Executive summary, οπ. παρ, σελ. ii

⁹³Για τις αδυναμίες του «*νέου πλαισίου*» βλ. διεξοδικά Dim. Kotcenov, L. Pech, Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, European Constitutional Law Review 2015, σελ. 512 - 540

χαρακτήρα και το σκοπό που πρέπει να έχει ένας μηχανισμός της Ένωσης για τη διασφάλιση των αξιών της Ένωσης. Αν, δηλαδή θα είναι ένας μηχανισμός διαχείρισης κρίσεων, όπως το «*νέο πλαίσιο*» που υιοθέτησε η Επιτροπή ή θα είναι μια διαδικασία πρόληψης κρίσεων, μέσω μιας διαδικασίας ετήσιας παρακολούθησης της συμμόρφωσης στις αξίες της Ένωσης από όλα τα Κράτη-μέλη με βάση έναν πίνακα αποτελεσμάτων⁹⁴, που θα καθορίζεται με κοινά και αντικειμενικά κριτήρια και δείκτες, όπως πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το Ψήφισμά του στις 10/6/2015⁹⁵. Ο πίνακας των αποτελεσμάτων μπορεί να υιοθετηθεί με Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

5. Η εφαρμογή του «*νέου πλαισίου της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου*» στην περίπτωση της Πολωνίας

Το «*νέο πλαίσιο*» που υιοθέτησε η Επιτροπή το 2014 τέθηκε σε εφαρμογή για πρώτη φορά στην περίπτωση της Πολωνίας κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους. Έτσι, στις 13/1/2016 ο Πρώτος Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, αρμόδιος για την εφαρμογή του «*νέου πλαισίου*», *Frans Timmermans* ανακοίνωσε την απόφαση της Επιτροπής να διενεργήσει προκαταρκτική αξιολόγηση της κατάστασης στο πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο κατ' εφαρμογή του «*νέου πλαισίου*». Η κύρια δικαιολογία για την ενεργοποίησή του ήταν το γεγονός ότι οι αποφάσεις του πολωνικού Συνταγματικού Δικαστηρίου δεν τηρήθηκαν από την Πολωνική Κυβέρνηση, κάτι που είναι «*ένα σοβαρό ζήτημα για κάθε πολιτεία που διέπεται από το κράτος δικαίου*»⁹⁶. Ακολούθησε μια περίοδος εντατικών και εμπιστευτικών διαβουλεύσεων

⁹⁴*P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, οπ. παρ., σελ. 47 επ

⁹⁵Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Ιουνίου 2015 σχετικά με την κατάσταση στην Ουγγαρία, P8_TA(2015)0227, παρ. 12. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκφράστηκε με το ανωτέρω Ψήφισμα απηχεί τις απόψεις που διατυπώθηκαν σε μελέτη που ζητήθηκε από την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων το 2013. Βλ. σχ *S. Carrera, E. Guild, N. Hernanz, The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU*, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493031/IPOL-LIBE_ET\(2013\)493031_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493031/IPOL-LIBE_ET(2013)493031_EN.pdf)

⁹⁶European Commission - Press release, της 13/1/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm

μεταξύ της Επιτροπής και της Πολωνικής Κυβέρνησης, με ανταλλαγή επιστολών και επισκέψεων εκατέρωθεν. Κατόπιν της απροθυμίας της Πολωνικής Κυβέρνησης να λάβει συγκεκριμένα μέτρα για να αντιμετωπίσει τις ανησυχίες της, η Επιτροπή έκρινε αναγκαίο να επισημοποιήσει την αξιολόγηση της κατάστασης στην Πολωνία με την υιοθέτηση την 1/6/2016 **«Γνώμης για το Κράτους Δικαίου στην Πολωνία»**. Με τη εν λόγω Γνώμη η Πολωνική κυβέρνηση καλούνταν να υποβάλει τις παρατηρήσεις της με σκοπό την άρση των ανησυχιών της Επιτροπής εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Το κείμενο της Γνώμης της Επιτροπής και οι προτάσεις της προς την Πολωνική Κυβέρνηση, ωστόσο, δεν δημοσιεύτηκαν αμέσως, ενώ η υιοθέτησή της Γνώμης ανακοινώθηκε με δελτίου τύπου⁹⁷. Αιτήματα πρόσβασης στο κείμενο της Γνώμης σύμφωνα με την ισχύουσα ενωσιακή νομοθεσία για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Ένωσης απορρίφθηκαν από την Επιτροπή με τη αιτιολογία ότι η δημοσιοποίηση της Γνώμης *«θα έθιγε τον σκοπό της σε εξέλιξη έρευνας»* καθώς η αποκάλυψη του περιεχομένου της σε αυτό το χρονικό σημείο *«θα μπορούσε να επηρεάσει το κλίμα της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των αρχών του κράτους μέλους και της Επιτροπής, η οποία είναι απαραίτητη για να μπορέσουν να βρουν μια λύση, που θα αποτρέψει την εμφάνιση μιας συστημικής απειλής για το κράτος δικαίου»*⁹⁸.

Συνοπτικά τα γεγονότα στην Πολωνία και οι ανησυχίες της Επιτροπής, που την οδήγησαν στην ενεργοποίηση του νέου εργαλείου για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη έχουν ως εξής:

Τις παραμονές των εκλογών (25/10/2015) για την ανάδειξη των μελών της Πολωνικής Δίαιτας (Sejm) η απερχόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία όρισε πέντε νέους δικαστές ως μέλη του Συνταγματικού Δικαστηρίου της χώρας. Τρεις από αυτούς προορίζονταν για να καταλάβουν κενωθείσες θέσεις κατά τη διάρκεια της θητείας της απερχόμενης πλειοψηφίας ενώ οι υπόλοιποι δύο για να καταλάβουν

⁹⁷European Commission - Press release, της 1/6/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm

⁹⁸Βλ. σχ. L. Pech, Commission Opinion of 1 June 2016 regarding the Rule of Law in Poland: Full text now available, EU Law Analysis Blogspot, 19/8/2106, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/08/commission-opinion-of-1-june-2016.html>

θέσεις που επρόκειτο να κενωθούν αργότερα και, πάντως, μετά την έναρξη της θητείας των μελών της νέας πλειοψηφίας. Στις εκλογές πλειοψήφησε το Κόμμα «*Νόμος και Δικαιοσύνη*», υπερσυντηρητικών και ευρωσκεπτικιστικών απόψεων, που ίδρυσαν οι δίδυμοι αδελφοί Κατσίνσκι υπό την ηγεσία πλέον της Μπεάτα Σίντλο, και σχημάτισε αυτοδύναμη κυβέρνηση. Στις 19/11/2015 η νέα κυβερνητική πλειοψηφία με νόμο που ψηφίστηκε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος τροποποίησε το νόμο για το Συνταγματικό Δικαστήριο, εισάγοντας τη δυνατότητα της να ακυρώσει τους ορισμούς των δικαστών, που έγιναν κατά την προηγούμενη κοινοβουλευτική περίοδο και να διορίσει πέντε νέους δικαστές. Παράλληλα, μειώθηκε η θητεία του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του Συνταγματικού Δικαστηρίου από εννέα σε τρία χρόνια. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να οδηγηθεί σε αυτόματη λήξη η θητεία του εν ενεργεία Προέδρου και Αντιπροέδρου τρεις μήνες μετά την ψήφιση του νόμου. Κατ' εφαρμογή των νέων διατάξεων στις 25/11/2015 το Κοινοβούλιο ακύρωσε τους ορισμούς των δικαστών, που έγιναν από την απελθούσα πλειοψηφία και στις 2/12/2015 όρισε πέντε νέους δικαστές. Με δύο αποφάσεις του το Συνταγματικό Δικαστήριο στις 3 και 9/12/2015 πήρε θέση στα παραπάνω. Με την πρώτη αποφάνθηκε ότι η απελθούσα πλειοψηφία είχε δικαίωμα να ορίσει τρεις δικαστές σε αντικατάσταση των δικαστών των οποίων η θητεία έληξε κατά τη διάρκεια της θητείας της. Αντίθετα, αποφάνθηκε ότι η Δίαιτα δεν είχε το δικαίωμα να ορίσει δικαστές σε αντικατάσταση εκείνων των οποίων η θητεία έληγε στο μέλλον. Με την δεύτερη απόφαση του το Συνταγματικό Δικαστήριο ακύρωσε τους ορισμούς των τριών νέων δικαστών, στη θέση αυτών που κατά τη γνώμη του νομίμως είχε ορίσει η προηγούμενη πλειοψηφία, ενώ, παράλληλα έκρινε ότι η μείωση της θητείας του Προέδρου και του Αντιπροέδρου από εννέα σε τρία χρόνια ήταν συνταγματική μόνο στο μέτρο που η μείωση αφορά μελλοντικές εντολές και εφ' όσον η ανανέωση της εντολή δεν θα ήταν δυνατή. Οι δύο αποφάσεις αυτές του Συνταγματικού Δικαστηρίου δεν εφαρμόστηκαν από την Πολωνική Κυβέρνηση, που αρνήθηκε να τις δημοσιεύσει, ενώ ο Πρόεδρος την Πολωνικής Δημοκρατίας προχώρησε, αγνοώντας τις αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου, στην ορκωμοσία των πέντε δικαστών, που όρισε η νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η Επιτροπή με επιστολή της προς την Πολωνική Κυβέρνηση εξέφρασε τις ανησυχίες της για τα προβλήματα που προέκυψαν στη

σύνθεση του Συνταγματικού Δικαστηρίου καθώς και για τη μη εφαρμογή εκ μέρους της των αποφάσεων της 3 και 9/12/2015, στο βαθμό που «η συμμόρφωση σε τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις είναι θεμελιώδης απαίτηση, που είναι σύμφυτη με το κράτος δικαίου». Σε απάντηση της η Πολωνική Κυβέρνηση επικαλέστηκε «συνταγματικό έθιμο» που νομιμοποιούσε τις ενέργειές της ως προς τους ορισμούς των μελών του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Η απάντηση αυτή δεν κρίθηκε ικανοποιητική από την Επιτροπή, που τόνισε ότι «ανήκει στην αρμοδιότητα του Συνταγματικού Δικαστηρίου να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το εθνικό συνταγματικό δίκαιο και στις αποφάσεις του δεν αναφέρεται στην ύπαρξη ενός τέτοιου εθίμου».

Στις 22/12/ 2015 η Sejm με τη διαδικασία του κατεπείγοντος ψήφισε νόμο με το οποίο τροποποίησε το νόμο, που αφορούσε τη λειτουργία του Συνταγματικού Δικαστηρίου καθώς και το πειθαρχικό δίκαιο των μελών του. Οι τροποποιήσεις αφορούσαν την απαρτία, ανεβάζοντας αυτήν από εννέα σε δεκατρείς δικαστές (το πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο αποτελείται από δεκαπέντε δικαστές), την απαιτούμενη πλειοψηφία για την λήψη αποφάσεων για τη λήψη αποφάσεων από την Ολομέλεια, ειδικά αυτών που αφορούν την συνταγματικότητα των νόμων, ανεβάζοντας την από την απλή πλειοψηφία στην πλειοψηφία των 2/3 των δικαστών που συμμετέχουν. Ο συνδυασμός των δύο παραπάνω ρυθμίσεων σήμαινε ότι, σε περίπτωση εκδίκασης υπόθεσης από την Ολομέλεια του Συνταγματικού Δικαστηρίου, η σχετική απόφαση έπρεπε να εγκριθεί από τουλάχιστον εννέα δικαστές (ο νόμος, στην προηγούμενη έκδοσή του, απαιτούσε απλή πλειοψηφία). Η απαίτηση αυξημένης πλειοψηφίας για τη λήψη αποφάσεων επιβάρυνε με ακόμη μεγαλύτερους περιορισμούς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Η Επιτροπή σημείωσε, όπως επιβεβαιώθηκε και από την Επιτροπή της Βενετίας, ότι τα νομικά συστήματα των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών απαιτούν μόνο απλή πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων. Ακόμη, προβλέπονταν η υποχρέωση του Δικαστηρίου να επιλαμβάνεται των υποθέσεων σχετικά με τη συνταγματικότητα των νόμων κατά την χρονολογική σειρά που υποβάλλονται και όχι πριν από την παρέλευση τριών μηνών από την υποβολή τους (η τροποποιηθείσα διάταξη προέβλεπε την παρέλευση δεκατεσσάρων ημερών). Τέλος, με τις νέες πειθαρχικές διατάξεις η τελική απόφαση για την παύση των δικαστών του

Συνταγματικού Δικαστηρίου κατόπιν πειθαρχικής δίωξης ανατίθεται στη Δίαιτα, ενώ με τις τροποποιηθείσες διατάξεις η αρμοδιότητα για την επιβολή της ποινής της παύσης των μελών του ανήκε στο ίδιο το Συνταγματικό Δικαστήριο. Με επιστολή της στις 23/12/2015 προς την Πολωνική Κυβέρνηση η Επιτροπή ζήτησε να ενημερωθεί σχετικά με τη συνταγματική κατάσταση στην Πολωνία. Την ίδια ημέρα η Πολωνική Κυβέρνηση ζήτησε τη γνωμοδότηση της Επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις. Ωστόσο, η Sejm δεν περίμενε αυτή την γνωμοδότηση πριν από τη λήψη περαιτέρω μέτρων και ο νόμος δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα, τέθηκε δε σε ισχύ στις 28 Δεκεμβρίου 2015. Στις 9/3/2016 το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ο νόμος της 22/10/2015 είναι αντισυνταγματικός. Η απόφαση αυτή δεν δημοσιεύτηκε με ευθύνη της Πολωνικής Κυβέρνησης στην Επίσημη Εφημερίδα. Δύο μέρες μετά την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου η Επιτροπή της Βενετίας εξέδωσε την αιτηθείσα από την Πολωνική Κυβέρνηση γνωμοδότησή της, με την οποία διαπίστωσε ότι οι τροποποιήσεις στη λειτουργία του Συνταγματικού Δικαστηρίου της 22/12/2015 δεν είναι συμβατές με το Κράτος Δικαίου⁹⁹. Μετά την απόφαση της 9/3/2015 το Συνταγματικό Δικαστήριο άρχισε και πάλι την εκδίκαση υποθέσεων, ενώ η Πολωνική Κυβέρνηση δεν συμμετείχε στις διαδικασίες του αμφισβητώντας τη νομιμότητα των αποφάσεων στο βαθμό που το Συνταγματικό Δικαστήριο δεν εφάρμοσε τις διατάξεις του νόμου της 22/12/2015. Εξάλλου, οι αποφάσεις που έλαβε το Συνταγματικό Δικαστήριο μετά τις 9/3/2015 (περίπου 20) δεν δημοσιεύτηκαν από την Πολωνική Κυβέρνηση στην Επίσημη Εφημερίδα. Η κατάσταση αυτή κατά την Επιτροπή δημιούργησε *«ένα επίπεδο αβεβαιότητας και συνεχούς διαμάχη που υπονομεύει την εύρυθμη λειτουργία της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Πολωνία»*. Έτσι, η Επιτροπή οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι *«οι τροπολογίες που υιοθετήθηκαν με το νόμο της 22/12/2015, ιδίως η συνδυασμένη δράση τους, υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα του Συνταγματικού Δικαστηρίου ως εγγυητή του Συντάγματος»*. Εξάλλου, η Επιτροπή έκρινε ότι *«ορισμένες τροπολογίες που αυξάνουν τη συμμετοχή των άλλων θεσμικών οργάνων του κράτους στις πειθαρχικές διαδικασίες που αφορούν δικαστές του Συνταγματικού*

⁹⁹ Γνωμοδότηση αριθ. 833/2015, CDL-AD(2016)001.

Δικαστηρίου δημιουργούν ανησυχίες όσον αφορά τη διάκριση των εξουσιών, την ανεξαρτησία και την ακεραιότητα του Συνταγματικού Δικαστηρίου».

Μέσα στο πλαίσιο αυτό από το τέλος Δεκεμβρίου 2015 και μετά η Πολωνική Δίαιτα, συνήθως με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, ψήφισε σειρά νομοθετημάτων σε ευαίσθητους τομείς, όπως αυτά που αφορούσαν τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, τη δημόσια διοίκηση, τις εισαγγελικές αρχές, την αστυνομία, το θεσμό του διαμεσολαβητή (Ombudsman). Τα νομοθετήματα αυτά προκάλεσαν τις ανησυχίες της Επιτροπής σχετικά με το σεβασμό του Κράτους Δικαίου και την προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Πολωνία. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ο νέος νόμος για τα ΜΜΕ για τον οποίο η Επιτροπή επισήμανε ότι εγείρει ανησυχίες σχετικά με την ελευθερία και την πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης, στο βαθμό που τροποποιεί τους κανόνες για το διορισμό του Διοικητικού και Εποπτικού Συμβουλίου των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών οργανισμών, επιβάλλει τη θέση του κάτω από τον έλεγχο του Υπουργού Οικονομικών και καταργεί το καθεστώς του ως ανεξάρτητης αρχής. Ο νέος νόμος προβλέπει, επίσης, την άμεση παύση των μελών του υφιστάμενου Εποπτικού και το Διοικητικό Συμβούλιο των ΜΜΕ και αμφισβητεί τις δυνατότητες δικαστικής προσφυγής για τα πρόσωπα που θίγονται από το νόμο. Κατόπιν των παραπάνω η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι *«όσο το Συνταγματικό Δικαστήριο εμποδίζεται από την άσκηση ενός αποτελεσματικού συνταγματικού ελέγχου, δεν θα μπορεί να υπάρξει έλεγχος της νομοθεσίας ως προς τον σεβασμό των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Αυτό εγείρει σοβαρές ανησυχίες για το Κράτος Δικαίου, στο βαθμό που θα έπρεπε για μια σειρά ευαίσθητων νομοθετημάτων που ψήφισε πρόσφατα η Sejm ο έλεγχος της συνταγματικότητας να είναι διαθέσιμος»*. Στις ανησυχίες αυτές που διατύπωσε με διαδοχικές της επιστολές προς την Πολωνική Κυβέρνηση η Επιτροπή δεν έλαβε απαντήσεις.

Στις 22/7/2016 η Πολωνική Δίαιτα ψήφισε ένα νέο νόμο για το Συνταγματικό Δικαστήριο, που παρά τις σημαντικές βελτιώσεις που επέφερε στο νόμο της 22/12/2015 (η απαιτούμενη απαρτία της Ολομέλειας μειώθηκε στους εννέα δικαστές, καταργήθηκε η απαίτηση αυξημένης πλειοψηφίας, καταργήθηκε η εμπλοκή οργάνων της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας στις πειθαρχικές

διαδικασίες σε βάρος των δικαστών ενώ παρέμεινε η θητεία του Προέδρου και του Αντιπροέδρου στα εννέα χρόνια), δεν κρίθηκε από την Επιτροπή ικανοποιητικός για να άρει το σύνολο των ανησυχιών της, στο βαθμό που παρέμειναν διατάξεις των οποίων «ο αντίκτυπός τους στην αποτελεσματικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων εγείρει ανησυχία όσον αφορά το Κράτος Δικαίου, καθώς εμποδίζει το Συνταγματικό Δικαστήριο να διασφαλίζει πλήρως τον αποτελεσματικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων και να παρέχει αποτελεσματική και έγκαιρη δικαστική επανόρθωση σε όλες τις περιπτώσεις». Έτσι, στις 27/7/2016 η Επιτροπή αποφάσισε να προχωρήσει στο δεύτερο στάδιο του «νέου πλαισίου της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου» και εξέδωσε την 2016/1374 «**Σύσταση σχετικά με το κράτος Δικαίου στην Πολωνία**»¹⁰⁰. Η Σύσταση συνοδεύτηκε από δήλωση του Αντιπροέδρου της Επιτροπής *Frans Timmermans* σύμφωνα με την οποία «παρά το διάλογο που διεξάγεται με τις πολωνικές αρχές από την αρχή του έτους, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κύρια ζητήματα που απειλούν το κράτος δικαίου στην Πολωνία δεν έχουν αντιμετωπισθεί. Προχωρούμε, επομένως, σε συγκεκριμένες συστάσεις προς τις πολωνικές αρχές σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των ανησυχιών έτσι ώστε το Συνταγματικό Δικαστήριο της Πολωνίας μπορεί να εκτελέσει την εντολή του για την παροχή αποτελεσματικού συνταγματικού ελέγχου»¹⁰¹. Η Σύσταση αυτή τη φορά δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, ενώ δόθηκε στη δημοσιότητα και η Γνώμη της Επιτροπής της 1/6/2016.

Η Σύσταση Της Επιτροπής, αφού παραθέτει εξαντλητικά την κατάσταση στην Πολωνία σε σχέση με τη λειτουργία του Συνταγματικού Δικαστηρίου προχωρά:

Α. Στον εντοπισμό συστημικής απειλής κατά του Κράτους Δικαίου

¹⁰⁰ Επίσημη Εφημερίδα, L 217/53 της 12/8/2016

¹⁰¹ European Commission - Press release της 27/7/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2643_el.htm

Η Επιτροπή εκτίμησε ότι η κατάσταση που επικρατεί στην Πολωνία συνιστά «*συστημική απειλή*» κατά του Κράτους Δικαίου¹⁰². Το γεγονός ότι παρεμποδίζεται το έργο του Συνταγματικού Δικαστηρίου, δηλαδή η πλήρης διασφάλιση του αποτελεσματικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, επηρεάζει δυσμενώς την ακεραιότητα, τη σταθερότητα και την εύρυθμη λειτουργία του, που συνθέτουν μία από τις βασικές ασφαλιστικές δικλίδες για το κράτος δικαίου στην Πολωνία. Όπου υφίστανται συνταγματικά δικαστήρια, η αποτελεσματικότητά τους αποτελεί βασική συνιστώσα του Κράτους Δικαίου κατά την Επιτροπή.

Η Επιτροπή για μια ακόμη φορά τονίζει ότι ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου δεν αποτελεί μόνο προϋπόθεση για την προστασία όλων των θεμελιωδών αξιών που αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Αποτελεί, επίσης, προϋπόθεση για τον σεβασμό όλων των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες και από το διεθνές δίκαιο και για την εδραίωση της εμπιστοσύνης των πολιτών, των επιχειρήσεων και των εθνικών αρχών στα νομικά συστήματα όλων των άλλων κρατών μελών.

B. Στις συνιστώμενες ενέργειες προς τις πολωνικές αρχές

Η Επιτροπή συστήνει στις πολωνικές αρχές να λάβουν επείγοντως τα κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσουν την εν λόγω «*συστημική απειλή*» κατά του Κράτους Δικαίου¹⁰³. Ειδικότερα,

(α) να εφαρμόσουν πλήρως τις αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου της 3ης και της 9ης Δεκεμβρίου 2015, οι οποίες απαιτούν να αναλάβουν τα καθήκοντά τους στο Συνταγματικό Δικαστήριο οι τρεις δικαστές που υποδείχθηκαν νομίμως τον Οκτώβριο του 2015 από την προηγούμενη Κάτω Βουλή, και να μην αναλάβουν καθήκοντα οι τρεις δικαστές που υποδείχθηκαν χωρίς έγκυρη νομική βάση από τη νέα Κάτω Βουλή, εφόσον η επιλογή τους δεν έγινε με έγκυρο τρόπο·

(β) να δημοσιεύσουν και να εφαρμόσουν πλήρως την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της 9ης Μαρτίου 2016, καθώς και τις μεταγενέστερες αποφάσεις του,

¹⁰²Σύσταση, παράγραφος 5, σημ. 72 - 73

¹⁰³Σύσταση, παράγραφος 6, σημ. 74

και να διασφαλίσουν ότι η δημοσίευση των μελλοντικών αποφάσεων θα γίνεται με αυτόματο τρόπο και δεν θα εξαρτάται από αποφάσεις της εκτελεστικής ή της νομοθετικής εξουσίας·

(γ) να διασφαλίσουν ότι κάθε μεταρρύθμιση του νόμου περί του Συνταγματικού Δικαστηρίου θα σέβεται τις αποφάσεις του, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων της 3ης και της 9ης Δεκεμβρίου 2015 και της απόφασης της 9ης Μαρτίου 2016, και θα λαμβάνει πλήρως υπόψη τη γνωμοδότηση της Επιτροπής της Βενετίας· να διασφαλίσουν ότι η αποτελεσματικότητα του Συνταγματικού Δικαστηρίου ως εγγυητή του Συντάγματος δεν υπονομεύεται από απαιτήσεις, είτε μεμονωμένα είτε μέσω του συνδυασμένου αποτελέσματός τους, όπως αυτές σχετικά με την απαρτία, την εκδίκαση των υποθέσεων με χρονολογική σειρά, τη δυνατότητα του Γενικού Εισαγγελέα να παρακωλύει την εξέταση υποθέσεων, την αναβολή των διασκέψεων ή με μεταβατικά μέτρα που επηρεάζουν δυσμενώς την πορεία εκκρεμών υποθέσεων και αναστέλλουν τη διευθέτησή τους·

(δ) να μεριμνήσουν ώστε το Συνταγματικό Δικαστήριο να μπορέσει να ελέγξει απρόσκοπτα τη συμβατότητα με το Σύνταγμα του νέου νόμου που ψηφίστηκε στις 22 Ιουλίου 2016 περί του Συνταγματικού Δικαστηρίου προτού αυτός τεθεί σε ισχύ, και να διασφαλίσουν τη δημοσίευση και την πλήρη εφαρμογή της σχετικής απόφασης του Δικαστηρίου·

(ε) να απέχουν από πράξεις και δημόσιες δηλώσεις που δύνανται να υπονομεύσουν τη νομιμότητα και την αποτελεσματικότητα του Συνταγματικού Δικαστηρίου.

Τέλος, Η Επιτροπή, αφού δηλώνει ότι η είναι έτοιμη να συνεχίσει τον εποικοδομητικό διάλογο με τις πολωνικές αρχές, καλεί την πολωνική κυβέρνηση να επιλύσει τα προβλήματα που επισημαίνονται στην Σύσταση **εντός τριών μηνών από την παραλαβή της**, και να ενημερώσει την Επιτροπή για τα μέτρα που θα λάβει προς τον σκοπό αυτό. Στην αντίθετη περίπτωση, όπως τονίζεται στο σχετικό δελτίο τύπου που συνόδευσε τη Σύσταση, ως έσχατη λύση προβάλλεται από την Επιτροπή η **ενεργοποίηση εκ μέρους της των διαδικασιών του άρθρου 7 ΣΕΕ**¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Σύσταση, παράγραφος 6, σημ. 75 - 77

6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

(α) Η αρχή του Κράτους Δικαίου μαζί με άλλες αρχές, όπως αυτές της δημοκρατίας, του σεβασμού των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τις μη διάκρισης αποτελούν την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης και θεμέλια του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού». Ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου από όλους τους εμπλεκόμενους στην ενοποιητική διαδικασία και ιδιαίτερα από τα Κράτη-μέλη, των οποίων οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις εμπνέουν την διαμόρφωση της ενωσιακής έννοιας της αρχής, είναι θεμελιώδους σημασίας για την οικοδόμηση του νομικού συστήματος της Ένωσης, που εδράζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών της.

(β) Παρά την σημασία, όμως, που έχει ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη τα μέσα που προβλέπονται από τις Συνθήκες για την διασφάλιση του σεβασμού της αρχής αποδεικνύονται εξαιρετικά ανεπαρκή και αναποτελεσματικά απέναντι σε «κρίσεις του Κράτους Δικαίου» σε αρκετά Κράτη-μέλη, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια. Η οποία δε αποτελεσματικότητα μπορούν να αναπτύξουν υποσκάπτεται από την απροθυμία των Κρατών-μελών να καταφύγουν σε αυτά, αρκούμενα σε μια ήπια πολιτική διαχείρισης των κρίσεων.

(γ) Αντικείμενο της μελέτης αυτής δεν είναι η διερεύνηση των αιτιών αυτών των κρίσεων. Ωστόσο, μπορούμε να αναφέρουμε μεταξύ των αιτιών την αυξανόμενη έλλειψη εμπιστοσύνης των ευρωπαίων πολιτών προς το ενοποιητικό εγχείρημα, που αδυνατεί να εξασφαλίσει, πλέον, ένα υψηλό επίπεδο ευημερίας στους ευρωπαίους πολίτες. Το γεγονός αυτό στρέφει ολοένα και περισσότερους σε εθνικιστικές και ευρωσκεπτικιστικές αντιλήψεις που αμφισβητούν, ιδιαίτερα αν καταστούν πλειοψηφικές, τις συνταγματικές αρχές της Ένωσης, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής της ενοποιητικής διαδικασίας και της μετεξέλιξης της Ένωσης από μηχανισμό οικονομικής ολοκλήρωσης σε ένα πολιτικό σύστημα. Εξάλλου, οι περιπτώσεις παραβίασης των αρχών που συνθέτουν την έννοια του Κράτους Δικαίου αποτελούν το τίμημα που καλείται να καταβάλλει

η Ένωση για την σταθερή επιλογή της διεύρυνσης (αγοράς) αντί της εμβάθυνσης κάθε φορά.

(δ) Οι τελευταίες πρωτοβουλίες, ιδιαίτερα όπως αυτή της Επιτροπής με την υιοθέτηση ενός «νέου πλαισίου της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου», παρά το γεγονός ότι δεν καλύπτουν αποφασιστικά «τα ελλείμματα αποτελεσματικότητας» των προβλεπόμενων από τις Συνθήκες μηχανισμών, κινούνται προς την ορθή κατεύθυνση και αποτελούν αναμφίβολα συμβολή στη συζήτηση για την αναζήτηση λύσεων που θα διασφαλίζουν το σεβασμό του Κράτους Δικαίου. Η ενεργοποίηση δε του νέου μηχανισμού στην περίπτωση της Πολωνίας κατά τη διάρκεια του 2016 έρχεται να ενισχύσει αυτήν την άποψη και να καταδείξει ότι ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου είναι υψηλά στην ατζέντα των ενωσιακών θεσμών, τουλάχιστον των υπερεθνικών εξ αυτών.