

## Σχέδια λύσης Κυπριακού και Αξιακή Ταυτότητα της ΕΕ\*

**Μιχάλης Χρυσομάλλης**

Ομότιμος Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ

### 1. Εισαγωγικά

Ήταν το 2005 όταν η Επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Λύση στην Κύπρο και το Διεθνές Συμβούλιο Εμπειρογνομώνων, που συγκροτήθηκε από αυτήν, δημοσίευαν την έκθεσή τους με τίτλο «Πλαίσιο αρχών για μια δίκαιη και βιώσιμη λύση του Κυπριακού με γνώμονα το Διεθνές και Ευρωπαϊκό Δίκαιο»<sup>1</sup>. Η έκθεση αποτελούσε μια επιστημονικού χαρακτήρα τοποθέτηση των συντακτών της επί του σχεδίου Ανάν. Στην έκθεση, μεταξύ άλλων, τονίζονταν τα εξής:

*«Για να επιτευχθεί μια δίκαιη διευθέτηση του Κυπριακού πρέπει να εφαρμοστούν οι πρωταρχικές αρχές του Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου που αφορούν στην επίλυση διεθνών διενέξεων, συμπεριλαμβανομένων των διενέξεων που αφορούν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Σε ότι αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση ειδική αναφορά γίνονταν στις αρχές της Δημοκρατίας, του σεβασμού των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και της αρχής του Κράτους Δικαίου. Ειδικότερα για την αρχή του Κράτους Δικαίου τονίζονταν ότι:*

*«Το κράτος δικαίου στο διεθνές δίκαιο προβλέπει ότι όλες οι επίσημες δραστηριότητες πρέπει να επιχειρούνται με τρόπο συμβατό με τις αρχές του δικαίου. Επίσης σημαίνει ότι νόμιμες διαδικασίες πρέπει να καθιερώνονται και να γίνονται σεβαστές προκειμένου οι αρχές του δικαίου να λειτουργούν αποτελεσματικά, έτσι ώστε, για παράδειγμα, η αρχή της δίκαιης δίκης να είναι ουσιαστική. Δεν μπορεί να υπάρξει διεθνής νομιμότητα σε έδαφος παράνομα κατεχόμενο από ξένη δύναμη. Πράγματι, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμποδίζεται από την άσκηση της κυριαρχίας πάνω σε μέρος του διεθνώς αναγνωρισμένου εδάφους του θέτει σε αμφισβήτηση την ίδια την Ευρωπαϊκή νομιμότητα»<sup>2</sup>.*

---

\*Το παρόν αποτελεί γραπτή αποτύπωση της εισήγησής μας στη Διημερίδα με τίτλο: Κυπριακό, Λύσεις και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαιοπολιτικού κερκτημένου, που διοργάνωσαν στη Λευκωσία η Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Λευκωσίας και το Κέντρο Διεθνούς Δικαίου και Διπλωματίας στις 6 και 7 Φεβρουαρίου 2026

<sup>1</sup> Το πλήρες κείμενο της έκθεσης διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.ifestosedu.gr>

<sup>2</sup> Οπ. παρ. παράγραφος 6

Στις γραμμές που ακολουθούν θα επιχειρήσουμε να καταδείξουμε ότι όσα προαναφέρθηκαν παραμένουν ιδιαίτερα επίκουρα και χρήσιμα για πολλούς λόγους. Άλλωστε λύσεις σαν αυτές του Σχεδίου Ανάν, που παρουσίαζαν ζητήματα τριβής με το διεθνές και ευρωπαϊκό δικαιοπολιτικό κεκτημένο συχνά επανέρχονται στη συζήτηση. Σήμερα, βεβαίως, υπαρκτό και προς συζήτηση σχέδιο επίλυσης του Κυπριακού δεν έχουμε στη διάθεσή μας. Ωστόσο, στα είκοσι χρόνια που μεσολάβησαν από την προαναφερθείσα έκθεση σημαντικές εξελίξεις παρατηρήθηκαν στην έννομη τάξη της Ένωσης προς την κατεύθυνση της εμβάθυνσης του Κράτους Δίκαιου, που τοποθετείται στον πυρήνα της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης, αλλά και της ενίσχυσης των μηχανισμών διασφάλισής του.

## 2. Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η αποτύπωση της αξιακής ταυτότητας της ΕΕ

Το 2009 τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία στο άρθρο 2 διατυπώνει με πληρότητα και σαφήνεια την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης, ορίζοντας ότι *«Η Ένωση βασίζεται 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. 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»*.

Κατά το Δικαστήριο *«το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά απλή δήλωση προσανατολισμών ή προθέσεων πολιτικής φύσης, αλλά περιέχει αξίες που εμπίπτουν στην ίδια ταυτότητα της Ένωσης ως κοινή έννομη τάξη, αξίες που ενσωματώνονται σε αρχές που περιέχουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη»<sup>3</sup>.*

Συνεπώς η διάταξη του άρθρου 2 ΣΕΕ αποκτά κανονιστική ισχύ, αφού με την τοποθέτησή της στη Συνθήκη εντάσσεται στο σύστημα των κανόνων του θετού ενωσιακού δικαίου και μάλιστα στην ανώτερη βαθμίδα της δικαιοταξίας της Ένωσης. Σήμερα γενικώς αναγνωρίζεται ότι οι θεμελιώδεις αρχές/αξίες της έννομης τάξης της

---

<sup>3</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2022, υπόθεση C-157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2022:98, Σκ. 264

Ένωσης, που αποτελούν τον πυρήνα του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού»<sup>4</sup>, επιτελούν μια τριπλή λειτουργία: Πρώτον, ο σεβασμός τους συμβάλλει στη νομιμοποίηση της άσκησης από την Ένωση της παραχωρημένης δημόσιας εξουσίας<sup>5</sup>. Δεύτερον, αποτελούν την έκφραση στις Συνθήκες του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού» και δημιουργούν συνθήκες συνοχής της δράσης της Ένωσης τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό πεδίο<sup>6</sup>.

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 άρθρο 7 ΣΕΕ, ενώ αποτελούν κριτήριο προσχώρησης στην Ένωση κατά το άρθρο 49 ΣΕΕ<sup>7</sup>. Στην ουσία το άρθρο 2 ΣΕΕ αποτυπώνει μια μόνιμη ταλάντωση μεταξύ των θεμελιωδών αξιών των Κρατών-μελών και αυτών της

---

<sup>4</sup>Από την εξαιρετικά πλούσια βιβλιογραφία, ελληνική και ξένη, για την οικοδόμηση του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού» βλ. ενδ. Παπαδημητρίου Γ., Καριψιάδη Γ., Παπανικολάου Κων., Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση 2002· Παπαδοπούλου Λ, 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· Brunkhorst H., 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](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_14.pdf) de Búrca Gr., Weiler J.H.H., The Worlds of European Constitutionalism, Cambridge University Press 2012· Craig P., Constitutions, Constitutionalism and the European Union, ELJ 2001, σελ. 125 -150, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://www.researchgate.net/publication/228235226\\_Constitutions\\_Constitutionalism\\_and\\_the\\_European\\_Union](http://www.researchgate.net/publication/228235226_Constitutions_Constitutionalism_and_the_European_Union)

Eleftheriadis P, Aspects of European Constitutionalism, ELRev 1996, σελ. 32 επ· Lanaerts K., Constitutionalism and the many Faces of Federalism, AJCL 1990, σελ. 205 επ· Llorente Fr. R., 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>· Maduro M. P., 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· Pernice I., 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 διαδικτυακό τόπο: <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0209.pdf>· Tuori K., European Constitutionalism, Kindle Edition, 2015· Walker N., 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

<sup>5</sup> von Bogdandy A., Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, ELJ 2010, σελ. 95–111

<sup>6</sup>Βλ. ενδ. Χρυσομάλλη Μιχ., Η «κοινοτική μέθοδος» σε αμφισβήτηση, ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός» σε κίνδυνο. Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2017, σελ. 21 επ

<sup>7</sup>Molinier J., 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>, σελ. 35 – 44

Ένωσης, διασφαλίζοντας, έτσι, την αναγκαία συνοχή ενός «κοινού συνταγματικού συστήματος»<sup>8</sup>.

Κατά γενική ομολογία τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία στον πυρήνα των αξιών της Ένωσης τοποθετείται η αρχή του Κράτους Δικαίου, που αν και διακρίνεται σαφώς από τις άλλες θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας και της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ταυτόχρονα αποκτά «οργανικό δεσμό» μ' αυτές, αφού «η Ένωση βασίζεται σ' όλες ταυτόχρονα και η παραβίαση της μίας σημαίνει αναγκαστικά ότι και οι άλλες δεν εκπληρώνονται ικανοποιητικά»<sup>9</sup>. Εξάλλου, λειτουργεί «ως αρχή ομπρέλα»<sup>10</sup>, κάτω από την οποία περικλείονται τυπικά στοιχεία και αρχές (αρχή νομιμότητας και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας) και ουσιαστικά στοιχεία (σεβασμός των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αρχή μη διάκρισης) ή επί μέρους αρχές, που αυτή τη φορά είναι συγκεκριμένες και κατ' επέκταση δικαστικά ελέγξιμες<sup>11</sup>.

Στις εξελίξεις που σημειώνονται στο επίπεδο των Συνθήκων θα πρέπει να εντάξουμε και την επιτέλους αναγνώριση της νομικής δεσμευτικότητας του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και της τοποθέτησης του στο Πρωτογενές Δίκαιο ης Ένωσης<sup>12</sup>. Είναι μια εξέλιξη που συνδέεται και με το Κράτος Δικαίου, αφού ο σεβασμός των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της αρχής της μη διάκρισης αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία της έννοιας του Κράτους Δικαίου<sup>13</sup>. Όπως αναφέρεται στην 6<sup>η</sup> Αιτιολογική Σκέψη του Κανονισμού 2020/20292<sup>14</sup> «Ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τον σεβασμό της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεν μπορεί να υπάρξει δημοκρατία και σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων χωρίς σεβασμό του κράτους δικαίου και αντιστρόφως».

---

<sup>8</sup> Blanchard D., *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Apogée, 2001, σελ. 139

<sup>9</sup> Προτάσεις ΓΕ P. Mengozzi στην υπόθεση *Gestoras Pro Amnistía* (ΔΕΚ, απόφαση της 27<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2007, υπόθεση C-354/04, *Gestoras Pro Amnistía*, Συλλ. 2007, σελ. I-1579)

<sup>10</sup> Pech L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, σελ. 53, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090401.doc>.

<sup>11</sup> Βλ. αναλυτικά *Χρυσομάλλη Μιχ.*, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, στο: *Μιχ. Χρυσομάλλης (επιμ.)*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σσ. 21-38, όπου και πλούσια βιβλιογραφία.

<sup>12</sup> Άρθρο 6 ΣΕΕ

<sup>13</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, υπόθεση C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi, και Al Barakaat*, Συλλ. 2008, σελ. I-6351.

<sup>14</sup> Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ 2020 L 433 I/6.

### 3. Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της Ένωσης

Η αρχή του Κράτους Δικαίου απέκτησε με την ένταξή της στο σύστημα των διατάξεων της Συνθήκης καθολικό χαρακτήρα, αφού απευθύνεται και δεσμεύει ως προς την τήρησή της τόσο τα όργανα της Ένωσης όσο και τα Κράτη-μέλη<sup>15</sup>. Ακόμη, η ένταξή της και στους σκοπούς της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, ως μια «εξαγώνιμη αξία» προσδίδει στην αρχή οριζόντιο χαρακτήρα διευρύνοντας το πεδίο εφαρμογής της αρχής του Κράτους Δικαίου σε βαθμό ίσως μεγαλύτερο από το αντίστοιχο των Κρατών-μελών<sup>16</sup>.

Ωστόσο από το 2012 η Ένωση, παράλληλα με την κρίση χρέους Κρατών-μελών της Ευρωζώνης, αντιμετώπισε «κρίση Κράτους Δικαίου», στο βαθμό που σε Κράτη-μέλη (Ουγγαρία, Ρουμανία, Πολωνία και όχι μόνο) παρουσιάστηκαν σοβαρές παραβιάσεις της αρχής και γενικότερα των θεμελιωδών αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, που δεν ήταν μεμονωμένες ή περιστασιακές αλλά προσέλαβαν «*συστηματικό χαρακτήρα*». Το φαινόμενο χαρακτηρίστηκε «*οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου*» (*rule of law backsliding*)<sup>17</sup>. Ο όρος αποτυπώνει, ιδιαίτερα για το χώρο της ΕΕ, μια κατάσταση διολίσθησης χωρών από το φιλελεύθερο και δημοκρατικό πρότυπο διακυβέρνησης, το οποίο ίσχυε σε αυτές και αποτέλεσε προϋπόθεση για την προσχώρησή τους στην Ένωση σε αντιφιλελεύθερες (αυταρχικές) μορφές διακυβέρνησης (illiberalism).

Η οπισθοδρόμηση αυτή του Κράτους Δικαίου εγκυμονεί σοβαρούς πολιτικούς και νομικούς κινδύνους για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και την ενωσιακή έννομη τάξη ειδικότερα. Οι πολιτικοί κίνδυνοι συνδέονται με την αποδυνάμωση της νομιμοποίησης του συστήματος λήψης αποφάσεων της Ένωσης από τη συμμετοχή σε αυτό κυβερνήσεων που δεν σέβονται τις φιλελεύθερες αξίες της. Εξάλλου, ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου ιδιαίτερα από τα Κράτη-μέλη είναι κομβικής σημασίας, αφού «*παράγει*» την αναγκαία αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών, στην οποία εδράζεται το νομικό ενωσιακό οικοδόμημα μετά και την εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, που

<sup>15</sup> Βλ. Προτάσεις ΓΕ *Ruiz Jarabo Colomer*, Σκ. 64 στην ΔΕΚ, απόφαση 28ης Ιανουαρίου 1999μ υπόθεση C-310/97P, Επιτροπή / AssiDoman Kraft Products, Συλλ. 1999, σελ. I-05363.

<sup>16</sup> *Rijpma J., Cremona M*, 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>

<sup>17</sup> Βλ. ενδεικτικά *Pech L., Scheppele K. L*, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 19, December 2017, σελ. 3-47

Θεμελιώνεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών<sup>18</sup>.

Απέναντι σε αυτή την κατάσταση και παρά την αυξανόμενη σημασία της αρχής του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης ο έλεγχος του σεβασμού της αρχής τόσο πολιτικά όσο και δικαστικά, ιδιαίτερα όταν παρουσιάζονται «*συστημικές απειλές*» σ' ένα Κράτος-μέλος, παρουσιάστηκε αρκετά ανεπαρκής<sup>19</sup>. Κατ' ουσία η Ένωση εμφανίστηκε εξαιρετικά αδύναμη να προστατεύσει τις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας, όπως αυτές αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όταν αυτές παραβιάζονται συστηματικά από τα Κράτη-μέλη<sup>20</sup>.

Από τη μια πλευρά ο δικαστικός έλεγχος μέσω της προσφυγής για παράβαση του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, με ευθύνη κυρίως της Επιτροπής, που κινεί κατ' απόλυτη διακριτή ευχέρεια τη διαδικασία της προσφυγής παρουσιάστηκε περιορισμένος. Κατά την Επιτροπή, αν και δεν αμφισβητείται ο δεσμευτικός χαρακτήρας της διάταξης του άρθρου 2 ΣΕΕ και των απαριθμούμενων σε αυτό αξιών, 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 άρθρου 258 ΣΛΕΕ, αποτελούν εμπόδιο στην αυτοτελή επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ<sup>21</sup>.

Από την άλλη πλευρά οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ, που σκοπό έχουν να διασφαλίσουν το σεβασμό εκ μέρους των Κρατών-μελών των αξιών της Ένωσης, παρουσιάζονται, όπως προαναφέρθηκε, παντελώς αναποτελεσματικοί. Ο κατασταλτικός μηχανισμός του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ, αν και μπορεί να εφαρμοσθεί σε

---

<sup>18</sup> *Kochenov D., Bard P.*, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law (RECONNECT), Working Paper No. 1, Ιούλιος 2018, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: [https://reconnect-europe.eu/wpcontent/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP\\_27072018b.pdf](https://reconnect-europe.eu/wpcontent/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf).

<sup>19</sup> *European 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\\_annexI\\_EU\\_Mechanism\\_MILIEU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_STUD_579328_annexI_EU_Mechanism_MILIEU.pdf), *Χρυσομάλλη Μιχ.*, Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, στο: Λ. Παπαδοπούλου / Δ. Αναγνωστοπούλου (επιμ.), Προς μια Συμπεριληπτική Ευρωπαϊκή Πολιτιότητα, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2019, σελ. 77-102.

<sup>20</sup> *Müller J. –W.*, Should the European Union Protect Democracy and the Rule of Law in Its Member States, *ELJ*, 2015, σελ 141 επ,

<sup>21</sup> Η κατάσταση αυτή άλλαξε μετά το 2018 και την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *ASJP*. ΔΕΕ, απόφαση της 27<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2018, υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ΑΣΞΠ)* κατά Tribunal de Contas, *ECLI:EU:C:2018:117*

κάθε περίπτωση «ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης» του Κράτους Δικαίου, ακόμη και αν αυτή εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, ουδέποτε τέθηκε σε εφαρμογή. Είναι βεβαίως η παραλυτική απαίτηση ομοφωνίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη διαπίστωση της ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης, αν και δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ο πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας, που επιτρέπει πολιτική διαχείριση της κρίσης και συμφωνίες μεταξύ των Κρατών-μελών «πίσω από τις κουρτίνες»<sup>22</sup>.

#### 4. Η ενίσχυση των μηχανισμών διασφάλισης των αξιών της ΕΕ: η αιρεσιμότητα Κράτους Δικαίου

Η ανεπάρκεια των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη μηχανισμών διασφάλισης δημιούργησε το έδαφος για μια εκτεταμένη συζήτηση στην επιστημονική κοινότητα αλλά και στους θεσμούς για την ενίσχυση των εργαλείων που έχει στη διάθεσή της η Ένωση για να επιβάλλει το σεβασμό των αξιών της από τα Κράτη-μέλη<sup>23</sup>. Στο πλαίσιο αυτό κατατέθηκε η ιδέα της σύνδεσης του σεβασμού των απαιτήσεων του Κράτους Δικαίου με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), όταν έγινε φανερό ότι δεν μπορούσε να ανακοπεί η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου με τα προβλεπόμενα από τη Συνθήκη μέσα<sup>24</sup>. Κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027, η Επιτροπή το 2018 κατέθεσε πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη». Η πρόταση της Επιτροπής για μια διετία λίμνασε με ευθύνη του Συμβουλίου στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης<sup>25</sup>. Σημείο καμπής αποτέλεσε η έκρηξη της πανδημίας COVID-19 και η ανάγκη μιας «ολοκληρωμένης, τολμηρής και

---

<sup>22</sup> Για μια εξαντλητική συζήτηση βλ. *Αργαλιά Π.*, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, στο: *Μιχ. Χρυσομάλλη* (επιμ.), *Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 80-100,

<sup>23</sup> Βλ. ενδεικτικά *Closa C., Kochenov D., Weiler J.H.H.*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI RSCAS, Research Paper No. 2014/25, σελ. 35, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS\\_2014\\_25\\_FINAL.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3)

<sup>24</sup> Βλ. ενδεικτικά *Keleman D., Scheppele K.L.*, How to Stop Funding Autocracy in the EU, *VerfBlog*, 10.09.2018, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>.

<sup>25</sup> Για μια εξαντλητική συζήτηση της κυοφορίας του Κανονισμού 2020/2092 βλ. *Χρυσομάλλη Μιχ.*, Η καθιέρωση καθεστώτος αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092, *ΕΕευρΔ ΕΕευρΔ 2:2022*, σελ. 25 - 47

διατηρήσιμης» αντίδρασης της Ένωσης στην κρίση. Έτσι, στο ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 επήλθε πολιτική συμφωνία μεταξύ των Κρατών-μελών για την υιοθέτηση του ΠΔΠ 2021-2027, τη δημιουργία του Ταμείου Ανάκαμψης και την αύξηση των ιδίων πόρων της ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, πιεζόμενο από την ομάδα Κρατών-μελών γνωστή ως «*Frugal Four*» (την Αυστρία, την Ολλανδία, τη Σουηδία και τη Δανία)<sup>26</sup>, τοποθετήθηκε υπέρ της ταυτόχρονης θέσπισης ενός «*καθεστώτος αιρεσιμότητας*»<sup>27</sup> για την προστασία του προϋπολογισμού και του NGEU και προδιέγραψε και τη λειτουργία του, τονίζοντας ότι η Επιτροπή θα μπορεί να προτείνει μέτρα σε περίπτωση παραβάσεων του Κράτους Δικαίου, που θα εγκρίνονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Τα μέτρα αυτά δεν ήταν άλλα από την αναστολή ή την περικοπή της χρηματοδότησης Κράτους-μέλους από τα ΕΔΕΤ όσο διαρκεί η παραβίαση του Κράτους Δικαίου εκ μέρους του.

Αν και το «*πακέτο*» συμφωνήθηκε πολιτικά τον Ιούλιο, η θέσπιση του σχετικού Κανονισμού 2020/2092 επιτεύχθηκε, μετά από αρκετούς διαπραγματευτικούς γύρους και συμβιβασμούς μόλις το Δεκέμβριο του 2020, ενώ η πρώτη εφαρμογή του έγινε δυνατή στην περίπτωση της Ουγγαρίας το Σεπτέμβριο του 2022 και μετά τη νομική διάσωση του Κανονισμού από το Δικαστήριο μετά τις προσφυγές ακύρωσης που ασκήθηκαν από την Ουγγαρία και την Πολωνία<sup>28</sup>.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Κανονισμός είναι το πρώτο ενωσιακό νομικό κείμενο που επιχειρεί να ορίσει εννοιολογικά το Κράτος Δικαίου, προβλέποντας ότι αυτό «*περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας, που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία· ασφάλεια δικαίου· απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης εκτελεστικών εξουσιών·*

---

<sup>26</sup> Platon S., *Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act*, VerfBlog, 11.06.2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight>.

<sup>27</sup> Ο όρος αιρεσιμότητα (conditionality) «*αναφέρεται στην υιοθέτηση μιας καθορισμένης συμπεριφοράς από τις κυβερνήσεις ή τους ιδιωτικούς φορείς, επειδή η εν λόγω συμπεριφορά αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση σε ένα υποσχόμενο όφελος από την ΕΕ*». Βλ. σχ. *Vita V.*, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, CYELS 2017, σελ. 1 - 28

<sup>28</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 16 ης Φεβρουαρίου 2022, υπόθεση C-156/21, *Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2022:97, ΔΕΕ, απόφαση της 16 ης Φεβρουαρίου 2022, C-157/21, *Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2022:98.

αποτελεσματική δικαστική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, και όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα· διάκριση των εξουσιών· απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα ενώπιον του νόμου. Το κράτος δικαίου νοείται σε σχέση με τις άλλες αξίες και αρχές της Ένωσης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ»<sup>29</sup>. Εξάλλου, ορθώς σημειώνει την κεντρική θέση που κατέχει το Κράτος Δικαίου μεταξύ των υπολοίπων αξιών τονίζοντας ότι «παρόλο που δεν υπάρχει ιεράρχηση των αξιών της Ένωσης, ο σεβασμός του κράτους δικαίου έχει ζωτική σημασία για την προστασία των άλλων θεμελιωδών αξιών στις οποίες εδράζεται η Ένωση»<sup>30</sup>.

Παρά τους πολλαπλούς περιορισμούς, που ήταν αποτέλεσμα των πολλαπλών συμβιβασμών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο Κανονισμός 2020/2092 αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της προστασίας του Κράτους Δικαίου, αν και πιο δειλό από ό,τι αναμενόταν. Πρόκειται για μια σημαντική προσθήκη στα διαθέσιμα εργαλεία διασφάλισης και μπορεί να συμβάλει στην αύξηση της αξιοπιστίας των ενεργειών για την προστασία της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης<sup>31</sup>.

## 5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Κλείνοντας θα πρέπει να σημειώσουμε ότι ο σεβασμός των αξιών της Ένωσης αποτελεί υπαρξιακό ζήτημα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αφού σε τελευταία ανάλυση η παραβίαση τους θέτει σε αμφισβήτηση την δομική επιλογή των «πατέρων των Συνθηκών» για την «δια του δικαίου ολοκλήρωση». Για να το θέσουμε διαφορετικά η Ευρωπαϊκή Ένωση ή θα είναι δημοκρατική ή θα τεθεί σε αμφισβήτηση η ύπαρξή της. Όπως χαρακτηριστικά έχει τονίσει ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου Koen Lenaerts, «δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι τα θεμέλιά της ως Ένωσης που βασίζεται στο κράτος δικαίου απειλούνται και ότι διακυβεύεται η ίδια η επιβίωση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος με τη σημερινή του μορφή»<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Κανονισμός 2020/2092, άρθρο 2

<sup>30</sup> Κανονισμός 2020/2092, 6<sup>η</sup> Αιτιολογική Σκέψη

<sup>31</sup> *Tridimas T*, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons? 16 *Croat. Y.B. Euro. L. Pol'y VII* (2021).

<sup>32</sup> *Lenaerts K.*, Constitutional Relationships between Legal Orders and Courts within the European Union, XXIX FIDE CONGRESS, The Hague, 3-6 November 2021, Opening Ceremony on 4 November 2021,

Οι προαναφερθείσες εξελίξεις στο επίπεδο της Ένωσης προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της αξιακής ταυτότητας της ΕΕ με επίκεντρο το Κράτος Δικαίου επιβεβαιώνουν και ενισχύουν την θέση που διατυπώθηκε το 2005 από την Επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Λύση στην Κύπρο και το Διεθνές Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων, ότι δηλαδή δεν νοείται λύση του Κυπριακού που δεν θα σέβεται με απόλυτο τρόπο και χωρίς παρεκκλίσεις και αστερίσκους τις αξίες της Ένωσης και το Κράτος Δικαίου, που αποτελούν τον πυρήνα της ιδιότητας Κράτους-μέλους της Ένωσης<sup>33</sup>. Μια τέτοια λύση θα έθετε σε αμφισβήτηση τόσο την βιωσιμότητα της λύσης όσο και την ίδια την Ευρωπαϊκή νομιμότητα.

Το Δικαστήριο της ΕΕ, ως θεματοφύλακας της ευρωπαϊκής νομιμότητας και των αξιών της Ένωσης, έχει αποδείξει με τη νομολογία του ότι λύσεις που υιοθετούνται στο πλαίσιο θεσμών ή διαδικασιών στο επίπεδο της διεθνούς εννόμου τάξεως και παραβιάζουν τις αξίες της Ένωσης δεν μπορούν να γίνουν αποδεκτές ως νόμιμες, όταν θα χρειαστεί να εφαρμοστούν στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, ακόμη και αν φέρουν τη σφραγίδα υπερκείμενου διεθνούς θεσμού (πχ Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ). Η αυτονομία της έννομης τάξης της ΕΕ και ο χαρακτήρας της ως Ένωσης Δικαίου δεν μπορούν να το επιτρέψουν<sup>34</sup>.

---

διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο: [https://fide2020.eu/wp-content/uploads/2021/11/FIDE-Opening-Ceremony\\_-4-November-2021\\_Koen-Lenaerts.pdf](https://fide2020.eu/wp-content/uploads/2021/11/FIDE-Opening-Ceremony_-4-November-2021_Koen-Lenaerts.pdf).

<sup>33</sup> Άρθρο 49 ΣΕΕ

<sup>34</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, υπόθεση C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi, και Al Barakaat*, Συλλ. 2008, σελ. I-6351.