

Digesta

Δημοσιεύματα

N° 20:

**ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΠΘ– ΕΔΡΑ JEAN MONNET
ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΡΟΔΟΠΗΣ**

ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ:

ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ή ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ;

Μνήμη Κρατερού Ιωάννου

Επιμέλεια Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης

Πρακτικά συνεδρίου, Κομοτηνή 3–4 Δεκεμβρίου 2019

ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2021

Εκδόσεις *Digesta* OnLine

Αθήνα, 2021

ISBN: 978-618-84548-8-0

- Συγγραφέας: Συλλογικό έργο
Επιμέλεια **Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης**
- Τίτλος: ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ:
ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ή ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ;
- Εκδότης: Κωνσταντίνος Δ. Παναγόπουλος, Βασιλείου
Τσιτσάνη 6Α – Βάρη, ΑΦΜ: 029542890 – ΔΟΥ
Γλυφάδας, Τηλ.: 2103344042
Εκδόσεις *Digesta* & *Digesta* OnLine
- Τόπος Έκδοσης: Αθήνα
- Έτος: 2021
- Ηλεκτρονική
Διεύθυνση: <http://digestaonline.gr/>
- ISBN (για την
ηλεκτρονική
έκδοση) 978-618-84548-8-0



Εμπορικό Σήμα κατοχυρωμένο στο Υπουργείο Ανάπτυξης

ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ:

ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ή ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ;

Μνήμη Κρατερού Ιωάννου

Επιμέλεια Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης

Πρακτικά συνεδρίου, Κομοτηνή 3–4 Δεκεμβρίου 2019

JM *Chair*



ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΡΟΔΟΠΗΣ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΕΡΑΣΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ

ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2021

Πρόλογος

Ο τόμος αυτός αποτελεί τη γραπτή αποτύπωση των εισηγήσεων, όπως επικαιροποιήθηκαν στο διάστημα που διέρρευσε, στο συνέδριο με θέμα «*Κράτος Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση: κεκτημένο ή ζητούμενο*», που πραγματοποιήθηκε στην Κομοτηνή στις 3 – 4 Δεκεμβρίου 2019 από την Έδρα Jean Monnet της Νομικής Σχολής του Δημοκρίτειου Πανεπιστήμιου Θράκης σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Ροδόπης. Το συνέδριο αφιερώθηκε στη μνήμη του Καθηγητή και Δικαστή στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Κρατερού Ιωάννου με την ευκαιρία της συμπλήρωσης είκοσι χρόνων από τον πρόωρο θάνατό του.

Σκοπός του συνεδρίου ήταν η διερεύνηση των αιτίων και της έκτασης που προσλαμβάνει σήμερα η «*κρίση Κράτους Δικαίου*» που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση, σαράντα περίπου χρόνια από την ενσωμάτωση της αρχής στην έννομη τάξη της Ένωσης με την ρηξικέλευθη νομολογία του Δικαστηρίου και την τοποθέτησή της στο επίκεντρο της αξιακής ταυτότητας της ΕΕ από τον συντακτικό νομοθέτη της. Η αρχή του Κράτους Δικαίου, που λειτουργεί ως «*αρχή ομπρέλα*» περικλείοντας τυπικά και ουσιαστικά στοιχεία και επί μέρους αρχές, έχει αποκτήσει καθολικό χαρακτήρα, αφού υποχρεώνει σε σεβασμό της τόσο τα Θεσμικά Όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όσο και τα Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναμφίβολα στο πλαίσιο ενός διήμερου συνεδρίου δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν όλα τα ζητήματα μιας πολύ-επίπεδης κρίσης. Άλλωστε, συναφή ζητήματα συζητήθηκαν στην ημερίδα με θέμα «*Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός και η κρίση του*», που διοργανώθηκε από την Έδρα Jean Monnet το Μάιο του 2018 στην Κομοτηνή, ενώ μια συνολική προσέγγιση του προβλήματος μπορεί να βρει κανείς στο συλλογικό έργο που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος της Έδρας με τίτλο «*Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» (Νομική Βιβλιοθήκη 2018). Ωστόσο, κατά γενική ομολογία, το αποτέλεσμα υπήρξε ικανοποιητικό. Αυτό δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς την συμβολή αξίων συναδέλφων, που με προθυμία αποδέχτηκαν την πρόσκλησή μας, μετακινήθηκαν στην Θράκη και παρουσίασαν υψηλότατου επιστημονικού επιπέδου εισηγήσεις και παρεμβάσεις. Τους ευχαριστώ όλους θερμά. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλουμε στον Ομότιμο Καθηγητή και επί σειρά ετών Πρόεδρο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κύριο Βασίλειο Σκουρή και τον Ομότιμο Καθηγητή κύριο Στέλιο Περράκη, που ως συνεργάτες του Κρατερού Ιωάννου για πολλά χρόνια, μίλησαν για την προσωπικότητα και το έργο του εκλιπόντος, ενώ με τις

Δημοσιεύματα

καίριες παρεμβάσεις τους συνέβαλλαν στην ανάπτυξη ενός εξαιρετικά γόνιμου διαλόγου μεταξύ των συνέδρων.

Οι συμβολές που περιλαμβάνει ο τόμος αυτός μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο επιμέρους θεματικές. Η πρώτη αναφέρεται στην αξιακή ταυτότητα της Ένωσης και στο φαινόμενο της «οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις προσπάθειες αντιμετώπισής της αλλά και στις επιπτώσεις της για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η δεύτερη θεματική ενότητα περιλαμβάνει συμβολές που διερευνούν την εφαρμογή της αρχής του Κράτους Δικαίου σε επιμέρους τομείς πολιτικής και δράσης της Ένωσης, ιδιαίτερα εκεί που παρουσιάζονται «γκρίζες ζώνες» στη διασφάλιση και προαγωγής του Κράτους Δικαίου.

Κομοτηνή, Σεπτέμβριος 2021

Μιχάλης Α. Χρυσομάλλης

Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ, Έδρα Jean Monnet

Χαιρετισμός

Αξιότιμοι προσκεκλημένοι,

Αξιότιμοι σύνεδροι,

Σας καλωσορίζω στη Σχολή μας. Το συνέδριο αυτό, το δεύτερο που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της Έδρας Jean Monnet της Σχολής μας, είναι αφιερωμένο στη μνήμη της εμβληματικής μορφής του Καθηγητή Κρατερού Ιωάννου, μέλους της Σχολής μας, που σηματοδότησε την πορεία της και κατέστησε

το Ευρωπαϊκό Δίκαιο βασικό στοιχείο της επιστημονικής της ταυτότητας. Το θέμα του συνεδρίου αφορά την καρδιά των θεσμικών λειτουργιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι εισηγήσεις των εκλεκτών ακαδημαϊκών (ομιλητών) που συμμετέχουν πραγματεύονται ζητήματα καθοριστικά για το κράτος δικαίου ως κεκτημένου της ευρωπαϊκής έννομης τάξης και εν τέλει της εύνομης λειτουργίας της ευρωπαϊκής κοινωνίας και της θεσμικής προστασίας της προσωπικότητας και των δραστηριοτήτων των πολιτών. Η προβληματική που θα αναπτυχθεί και τα πορίσματα που θα εξαχθούν, είμαι βέβαιος ότι θα αποτελέσουν διακριτή στο σύνολο της ειδικής βιβλιογραφίας ενότητα: βάση έρευνας και επιστημονικού στοχασμού.

Ευχαριστώ τις προσωπικότητες των ευρωπαϊκών θεσμών που συμμετέχουν. Θέλω επίσης να συγχαρώ τον Καθηγητή κ. Μιχάλη Χρυσομάλλη για την οργάνωση και υλοποίηση του συνεδρίου αυτού, αλλά και για τον επιστημονικό πλούτο που προσφέρθηκε στη Σχολή μας από τις δράσεις της Έδρας Jean Monnet.

Κυρίες και Κύριοι

Ας απολαύσουμε τις εργασίες του συνεδρίου.

Ευχαριστώ

Καθηγητής Χρήστος Μαστροκόστας

Κοσμήτορας Νομικής Σχολής

Περιεχόμενα

Η ΑΞΙΑΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ: ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ	
<i>Δέσποινα Αναγνωστοπούλου</i>	11
Η ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΟΥΓΓΑΡΙΑΣ	
<i>Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης</i>	47
ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΙΕΣΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΞΑΝΑΓΚΑΣΜΟ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΩΝΙΑΣ ΩΣ ΤΟΜΗ ΣΤΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ	
<i>Μανώλης Περάκης*</i>	61
ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΟΥ ΣΤΑ ΝΕΟΤΕΡΑ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΕ: Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΙΑΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΥΠΟ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ	
<i>Μαρία Σαπαρδάνη*</i>	79
ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ ΚΑΙ ΑΜΟΙΒΑΙΑ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗ ΣΤΟΝ ΧΕΑΔ: ΤΕΛΟΣ ΕΠΟΧΗΣ;.....	
<i>Βιργινία Τζώρτζη*</i>	124
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ: ΔΥΟ «ΞΕΝΟΙ» ΣΤΗΝ ΙΔΙΑ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ;.....	
<i>Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου</i>	140
ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΟΥ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΕ: ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΕΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΣΕΒΑΣΜΟ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ	
<i>Δημήτριος Βουγιούκας</i>	157
ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΟΣ ΠΛΟΥΡΑΛΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ*	
<i>Γιάννης Κτιστάκης</i>	178

Η ΑΞΙΑΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ: ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ¹

*Δέσποινα Αναγνωστοπούλου**

«Η Ευρώπη είναι κάτι περισσότερο από μια ενιαία αγορά.

Περισσότερο από τα χρήματα, περισσότερο από το ευρώ.

Ήταν πάντα για τις αξίες. Γι' αυτό, το σενάριο μου εδράζεται

σε τρεις αρχές, τρεις αναπαλλοτρίωτες αρχές: *ελευθερία, ισότητα και κράτος δικαίου*».

Jean-Claude Juncker²

1. Το μη εμφανές αξιακό υπόβαθρο κατά την πρώτη φάση της ευρωπαϊκής θεσμογέννησης

Η Ευρώπη ήταν και είναι μία «Ένωση Αξιών» που βασίζεται σε μία «Κοινότητα Δικαίου»³. Κατά την ίδρυση της ΕΟΚ, η αξιακή ταυτότητά της ήταν ελάχιστα εμφανής καθώς η ΕΟΚ είχε «*αποκλειστικά οικονομική φυσιογνωμία*»⁴ και ήταν προσανατολισμένη προς μια τεχνοκρατικού χαρακτήρα συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της. Το αξιακό υπόβαθρο της Κοινότητας, όμως, υπήρχε εξ αρχής και αναδύθηκε σταδιακά, βασιζόμενο σε 3 παράλληλα θεμέλια: Σε συγκεκριμένα σημεία στην ιδρυτική Συνθήκη, στις πολιτικές πρωτοβουλίες και κυρίως στη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ πρώην ΔΕΚ), η οποία ήταν

* Αναπληρώτρια Καθηγήτρια, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

¹ Ευχαριστώ θερμά τον Καθηγητή κ. *Μιχαήλ Χρυσομάλλη*, Κάτοχο της Έδρας Jean Monnet «Κράτος Δικαίου, κερτημένο ή ζητούμενο;» για την τιμητική πρόσκληση στο συνέδριο με τίτλο Κράτος Δικαίου στην ΕΕ: Κερτημένο ή ζητούμενο; που είναι αφιερωμένο στη μνήμη του Καθηγητή και Δικαστή στο ΔΕΚ Κρατερού Ιωάννου. Αισθάνομαι ευγνωμοσύνη που ο τιμώμενος μου έκανε την τιμή να είναι ο επιβλέπων Καθηγητής της διδακτορικής διατριβής μου, για όλα όσα μου δίδαξε, και κυρίως για την ενθάρρυνση που μου έδωσε και την εμπιστοσύνη που μου έδειξε όταν ήμουν νέα επιστήμων

² *Jean-Claude Juncker*, Ομιλία του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση της Ένωσης 2017, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165.

³ ΔΕΚ, 294/83, Κόμμα Οικολόγων «Οι Πράσινοι (Les Verts)» κατά Κοινοβουλίου, 23.04.1986, ECLI:EU:C:1986:166, σκέψη 23. Βλ. ενδ. *Β. Σκουρής*, Άποψη: Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως κοινότητα δικαίου και σύστημα αξιών, Εφημερίδα Καθημερινή, 25.12.2015, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο <https://www.kathimerini.gr/world/843685/apopsi-i-eyropaiki-enosi-os-koinotita-dikaioy-kai-systima-axion/>.

⁴ *Κρ. Ιωάννου*, Κοινή Εξωτερική Πολιτική – Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, Δύο νέοι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σελ. 25.

καθοριστική για την οικοδόμηση του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού». Ως τέτοιος ορίζεται «σύστημα αρχών, αξιών, ιδεωδών, διαδικασιών και πρακτικών, με το οποίο επιχειρείται με κανόνες δικαίου ο περιορισμός της ΕΕ και των θεσμικών της οργάνων κατά την άσκηση των παραχωρημένων σε αυτήν αρμοδιοτήτων, με σκοπό τη διασφάλιση της αναγκαίας δημοκρατικής νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας καθώς και του σεβασμού των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του ατόμου»⁵.

1.1. Οι λόγοι για τους οποίους δεν διακηρύχθηκαν οι αξίες της ΕΟΚ στην ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης (1957)

Γιατί όμως δεν ήταν εξαρχής εμφανής η αξιακή ταυτότητα της ΕΟΚ εντός της Συνθήκης; Η απάντηση δίνεται από 3 ημερομηνίες σταθμούς πριν από την ίδρυση της ΕΟΚ:

Α) Η πρώτη ημερομηνία είναι η 5^η Μαΐου 1949, όταν «τα ιδεώδη και οι κοινές αξίες» των ευρωπαϊκών κρατών και ο συντονισμός της δράσης τους με σκοπό μία «στενωτέρα ένωση των λαών», με θεμέλια τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πρωτοένωσαν τους ευρωπαϊκούς λαούς με την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης, διακυβερνητικού οργανισμού με έδρα το Στρασβούργο⁶. Με αυτόν τον τρόπο, ιδρύθηκε ένας περιφερειακός οργανισμός στην Ευρώπη⁷, με ειδικό σκοπό την προάσπιση των κοινών αξιών. Στο πλαίσιο αυτό, άμεσα υπογράφηκε η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ-4 Νοεμβρίου 1950) η οποία επιβεβαίωσε το ανωτέρω αξιακό υπόβαθρο του Συμβουλίου της Ευρώπης⁸.

Β) Η δεύτερη ημερομηνία είναι η 18^η Απριλίου 1951, όταν υπογράφηκε η Συνθήκη ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) από τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη. Η ΕΚΑΧ είχε σκοπό την ειρήνη «δια της δημιουργίας αρχικώς μίας πραγματικής αλληλεγγύης» [θεμελιώνοντας] τις πρώτες βάσεις «μίας ευρύτερης και βαθύτερης κοινότητας μεταξύ λαών [ώστε] ... να κατευθύνουν προς ένα εφεξής κοινό

⁵ Μ. Χρυσομάλλης, Η Κοινοτική Μέθοδος» σε αμφισβήτηση και ο «Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός» σε κίνδυνο – Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 41-42.

⁶ Βλ. Προοίμιο του καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁷ Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου 1949 από τη Συνθήκη του Λονδίνου, η οποία υπογράφηκε αρχικά από δέκα μέλη (Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Νορβηγία, Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο). Πέντε από αυτά (Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία) ίδρυσαν αργότερα την ΕΚΑΧ και την ΕΟΚ: Από τα ιδρυτικά μέλη της ΕΟΚ, έλειπε η Δυτική Γερμανία, η οποία υπέγραψε ένα χρόνο αργότερα, στις 4 Νοεμβρίου 1950.

⁸ Βλ. Προοίμιο ΕΣΔΑ.

πεπρωμένο»⁹. Ο ίδιος ο Jean Monnet, Πρόεδρος της Ανώτατης Αρχής της ΕΚΑΧ, είχε δηλώσει ότι «καθώς δημιουργούνται οι πρώτοι υπερεθνικοί θεσμοί, συνειδητοποιούμε μία μεγάλη Ευρωπαϊκή επανάσταση των καιρών μας ... [που] στοχεύει να αντικαταστήσει με την ενότητα στην ελευθερία και στην πολυμορφία («unity in freedom and in diversity») τις τραγικές εθνικές αντιζηλίες ... και να φέρει τη νέα αναγέννηση»¹⁰.

Γ) Ο αρχικός ενθουσιασμός για περαιτέρω ενοποίηση, ο οποίος προκλήθηκε από την επιτυχή ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΚΑΧ, έμελλε να σβήσει την 30^η Αυγούστου 1954, όταν η Γαλλική Εθνοσυνέλευση δεν κύρωσε την υπογραφείσα από τα 6 κράτη μέλη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα, λόγω φόβου ότι η εθνική κυριαρχία της Γαλλίας θα μειωνόταν από τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού στρατού με τα άλλα κράτη μέλη, και ιδίως με τη Δυτική Γερμανία¹¹. Το επιπρόσθετο αποτέλεσμα της εν λόγω άρνησης ήταν να συμπαράσχει στην αποτυχία και την ομοίως υπογραφείσα Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας (ΕΠΚ), την οποία είχε επεξεργαστεί η Συνέλευση ΕΚΑΧ (9 Μαρτίου 1953)¹². Ας σημειωθεί ότι η Συνθήκη ίδρυσης της ΕΠΚ, με 117 άρθρα, περιείχε ως έναν από τους σκοπούς της «τον σεβασμό των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών».

Με βάση τα παραπάνω γεγονότα, όταν υπογράφηκε στις 25 Μαρτίου 1957 η Συνθήκη της ΕΟΚ, η νέα Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα βασίστηκε στο αξίωμα «ειρήνη μέσω της οικονομικής ολοκλήρωσης»¹³, με απώτερο στόχο της τη στενότερη ένωση των λαών, χωρίς όμως να περιέχει καμία ρητή μνεία στις κοινές αξίες ή στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, η αρχή του κράτους δικαίου, μέσω του δικαστικού συστήματος της ΕΟΚ, λειτουργούσε «ως συνεπής εγγυητής των κανόνων

⁹ Προοίμιο ΕΚΑΧ, σημεία 1-4 και ιδίως σημείο 5.

¹⁰ Speech by Monsieur Jean Monnet, President of the High Authority at the opening session of the Common Assembly (Strasbourg, September 11th, 1952), σελ. 11, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο https://ec.europa.eu/historical_archives/archisplus/files/MONNET_1952_09_11_EN.pdf.

¹¹ Κ. Στεφάνου, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, 5^η αναθεωρημένη έκδοση, Τόμος Α' Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 19-20.

¹² Π. Λιαργκόβας, Χ. Παπαγεωργίου, Το Ευρωπαϊκό φαινόμενο: Ιστορία, θεσμοί, πολιτικές, Εκδόσεις Τζιόλα, Αθήνα, σελ. 49. Για τους λόγους αποτυχίας της συνολικής ομοσπονδίουσης, βλ. Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές - Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα, β' έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σελ. 49-51.

¹³ Ε. Πρεβεδούρου, άρθρο 2, σε Β. Σκουρής (επιμ.), Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020, σελ. 22-23, η οποία παραπέμπει στον C. Calliess, Art. 2 EUV, σε C. Calliess, M. Ruffert, Kommentar EUV-AEUV, C.H. Beck, 5e Auflage, αρ. περ. 2.

της Αγοράς, ... ώστε να προστατεύεται ο πλουτοπαραγωγός χαρακτήρας της Αγοράς όσο και ο ενοποιός χαρακτήρας που από μόνη της προσπορίζει»¹⁴.

1.2. Οι υπαινικτικές αναφορές στις αξίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στη Συνθήκη της Ρώμης (1957)

Η αξιακή ταυτότητα της ΕΟΚ μπορούσε να υπαινικτικά να διαπιστωθεί στα ακόλουθα σημεία της ιδρυτικής Συνθήκης, τα οποία σταδιακά χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για περαιτέρω εξέλιξη της:

A) Στον όρο «Κοινότητα», η οποία αν και ιδρύεται με συγκεκριμένο οικονομικό σκοπό, «αφήνει από πλευράς θεσμικής δομής και αρμοδιοτήτων ... να διαφανεί ένα πολιτικό όραμα για μία ευρύτερη και βαθύτερη θεσμική έκφραση μίας Ενωμένης Ευρώπης»¹⁵. Κοινότητα είναι «μια αίσθηση ανάμεσα στα μέλη που τη συγκροτούν πως ανήκουν μαζί, πως έχουν κοινή νομιμοφροσύνη και αξίες, μια συγγένεια, [ενώ] οι δράσεις που επιτελούνται εντός της κοινότητας δεν προκαλούνται από αμοιβαίες διευθετήσεις, όπως τα συμβόλαια, αλλά από μια αίσθηση καθήκοντος, ουσιάδους συνεισφοράς στο καλό του όλου»¹⁶. Συνεπώς, η χρήση του ίδιου του όρου «Κοινότητα» συνεπάγεται την αλληλεγγύη σε κοινές αξίες.

B) Στη φράση του προοιμίου της ιδρυτικής Συνθήκης «διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης», όπου υποδηλώνεται η ενοποιητική διαδικασία, η ευρωπαϊκή «ολοκλήρωση»¹⁷, η οποία μέσω της διαδικασίας της διάχυσης¹⁸ και του οικονομικού εκσυγχρονισμού θα οδηγούσε προς μία πολιτική ενοποίηση¹⁹.

¹⁴ Ν. Σκανδάμης, Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2006, σελ. 128, σύμφωνα με τον οποίο, κατά την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κυριαρχούσε η γερμανική σκέψη του ταξιδιφελευθερισμού («Ordoliberalismus») που εξέφραζε την άποψη αυτή.

¹⁵ Βλ. Δ. Χρυσόχου, Πολιτειολογία των Ενώσεων, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2020, σελ. 326, ο οποίος αναλύει τη θεωρητική συζήτηση που ξεκίνησε από τον Κ. W. Deutsch et al., Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1957. Βλ. εξάλλου, Δ. Θ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μία ευρωπαϊκή ένωση των κρατών, των λαών, των πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού, Εκδόσεις Α. Λιβάνη, Αθήνα 2007, σελ. 46.

¹⁶ P. Taylor, The Concept of Community and the European Integration Process, Journal of Common Market Studies, 12(2), 1968, σελ. 85. Βλ. κριτική ανάλυση της θεωρίας του P. Taylor από Η. Κουσκοβέλη, Εισαγωγή στις Διεθνείς Σχέσεις, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα 2004, Ε' έκδοση 2007, σελ. 438-439 επ. και κριτική της έννοιας «Κοινότητας» (Gemeinschaft) από τον Π. Ηφραϊστο, Θεωρία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα 1999, σελ. 286.

¹⁷ Βλ. Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, οπ.παρ., σελ. 121-123, όπου και πλούσια σχετική βιβλιογραφία.

¹⁸ Η. Κουσκοβέλης, οπ.παρ., σελ. 446 επ.

¹⁹ Π. Ηφραϊστος, οπ.παρ., σελ. 286. S. Hoffman, Reflections on the Nation State in Western Europe Today, Journal of Common Market Studies 21 (1): 21-38.

Η συμβολική και πολιτική σημασία της εν λόγω φράσης του προοιμίου είναι πολύ μεγάλη, για αυτό αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων και αντιπαραθέσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 26-27 Ιουνίου 2014 και στις 18-19 Φεβρουαρίου 2016 με πρωτοβουλία του Ηνωμένου Βασιλείου²⁰.

Γ) Στις προϋποθέσεις για την ένταξη ενός κράτους στην ΕΟΚ. Η ιδρυτική Συνθήκη όριζε ότι μέλος της ΕΟΚ μπορούσε να γίνει μόνον «κάθε ευρωπαϊκό κράτος» (άρθρο 237 ΣυνθΕΟΚ), χωρίς να αναφέρεται ρητά στις αξίες της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στην πράξη, ωστόσο, ο όρος αυτός δεν ερμηνευόταν μόνον από γεωγραφική άποψη, αλλά «ως στοιχείο της πολιτικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ταυτότητας μίας χώρας»²¹. Πράγματι, η προϋπόθεση της «ευρωπαϊκότητας» ενός υποψηφίου κράτους ήταν στενά συνδεδεμένη με τις αξιακές προϋποθέσεις που πρέπει να ικανοποιεί ο συνταγματικός πολιτισμός του²², όπως «ο πολυκομματισμός, οι περιοδικές εκλογές, το κράτος δικαίου»²³. Το «Έγγραφο σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα» (14 Δεκεμβρίου 1973) διευκρίνισε τα στοιχεία της ευρωπαϊκής ταυτότητας των κρατών μελών στις εξωτερικές σχέσεις τους²⁴, ενώ «τα κριτήρια της Κοπεγχάγης» (1993) συμπεριέλαβαν ρητά στις προϋποθέσεις προσχώρησης ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα τους δημοκρατικούς θεσμούς, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την αρχή του κράτους δικαίου²⁵.

Δ) Στο δικαστικό σύστημα που προέβλεπε η ιδρυτική Συνθήκη της ΕΟΚ και στον πρωτεύοντα ρόλο του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ). Το άρθρο 164 ΣυνθΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο «το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της παρούσης Συνθήκης», υποδήλωνε την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας,

²⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα 26-27 Ιουνίου 2014, EUCO 79/14, Βρυξέλλες, 27.06.2014, παρ. 27. Για την Απόφαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για μία νέα ρύθμιση για το Ηνωμένο Βασίλειο εντός της ΕΕ, βλ. S. Weiss and S. Blockmans, The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave. CEPS Special Report, No. 131 / February 2016.

²¹ E. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 157.

²² Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, οπ.παρ., σελ. 91.

²³ Κρ. Ιωάννου, Κοινή Εξωτερική Πολιτική, οπ.παρ., σελ. 59· του ίδιου, Δημοκρατία και Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1980, σελ. 3.

²⁴ Βλ. παρακάτω 1.3.

²⁵ Βλ. Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κοπεγχάγης 21-22 Ιουνίου 1993, DOC/93/3, σημείο 7, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/DOC_93_3.

θεμελιωδών εκφάνσεων του κράτους δικαίου²⁶. Στο πλαίσιο του δικαστικού συστήματος, το Δικαστήριο εξαρχής, από το 1963, έδωσε μεγάλη έμφαση στη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών:

Αφενός, στην υπόθεση Van Gen den Loos, όπου αποφάνθηκε ότι και οι πολίτες αποτελούν υποκείμενα της νέας έννομης τάξης και «αντλούν δικαιώματα από το [κοινοτικό] δίκαιο, τα οποία πρέπει να προστατεύονται»²⁷.

Αφετέρου, στην υπόθεση Plaumann, όπου προσδιόρισε με ευρύτητα τους όρους με τους οποίους οι ιδιώτες μπορούν να προσφύγουν στο ΔΕΚ για την ακύρωση πράξης της Κοινότητας²⁸. Σημειωτέον, ότι «το δικαίωμα προσφυγής κατά διοικητικής πράξεως αποτελεί, από κοινού με την αρχή της νομιμότητας, έναν από τους θεμελιώδεις πυλώνες της ιστορικής διαδικασίας αναγνώρισης του κράτους δικαίου...»²⁹. Συνεπώς το δικαστικό σύστημα ελέγχου της συμβατότητας των πράξεων της ΕΟΚ είναι απόρροια του κράτους δικαίου³⁰.

Ε) Στο άρθρο 215 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ που προσφεύγει στις «γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών» για τον καθορισμό των προϋποθέσεων εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΟΚ. Με αφορμή την παραπάνω διάταξη, το ΔΕΚ διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής των γενικών αρχών του δικαίου, ώστε να καλύπτει όλο το κοινοτικό δίκαιο. Επίσης, συμπεριέλαβε στην έννοια αυτή τις γενικές αρχές που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου³¹, όπως η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, η απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος, καθώς επίσης αλλά και τη γενική αρχή της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων³². Αξίζει να σημειωθεί ότι όλες

²⁶ Άρθρο 164 ΣυνθΕΟΚ, πλέον άρθρο 19 παρ. 1 εδάφιο α ΣΕΕ. Βλ ενδ. Κρ. Ιωάννου, Εθνικά ένδικα βοηθήματα για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, ΕΕΕυρΔ 1994.

²⁷ ΔΕΚ, 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos κατά Netherlands Inland Revenue Administration, 05.02.1963, ECLI:EU:C:1963:1.

²⁸ ΔΕΚ, 25/62, Plaumann & Co. κατά Commission of the European Economic Community, 15.07.1963, ECLI:EU:C:1963:17.

²⁹ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα P. Cruz Villalón, C-135/11 P, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 01.03.2012, ECLI:EU:C:2012:118.

³⁰ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα P. Mengozzi, στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano και Julen Zelarain Errasti κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 26.10.2006, ECLI:EU:C:2006:667, παρ. 77.

³¹ T. Tridimas, The general principles of EU law and the Europeanisation of national laws, Review of European Administrative Law, Volume 13, Number 2, July 2020, σελ. 20.

³² Βλ. ειδικότερα R.-Em. Papadopoulou, Principes généraux du droit et droit communautaire, Sakkoulas/Bruyland, Athènes/Bruxelles 1996. Βλ. επίσης E. Πρεβεδούρου, οπ.παρ., σελ. 30, παρ. 17 και τις εκεί παραπομπές στη νομολογία.

οι παραπάνω γενικές αρχές θεωρούνται πλέον εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου και των άλλων αξιών της ΕΕ³³.

Παρά τα προαναφερθέντα σημεία της Συνθήκης και τη νομολογία του ΔΕΚ, ις προηγούμενες διατάξεις που στην ουσία κατοχύρωναν τις αξίες της αλληλεγγύης, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, δεν υπήρχε διακήρυξη των αρχών και των αξιών στη Συνθήκη ίδρυσης της ΕΟΚ, όπως υπήρχε στο καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης ή διάταξή της που να κατοχυρώνει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των υπηκόων των κρατών μελών. Ωστόσο, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αξιών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου έπρεπε να κατοχυρωθεί, έστω και έμμεσα, για δύο λόγους:

Πρώτον, για να εξασφαλιστεί η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, ώστε να μην χρειάζεται να επικαλούνται οι υπήκοοι των κρατών μελών τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα τους έναντι των νομικών πράξεων της ΕΟΚ. Για τον λόγο αυτό, το ΔΕΚ (πλέον ΔΕΕ) ήδη από το 1969 αποφάνθηκε³⁴ ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελούσε «γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου», την οποία διαμορφώνει το ίδιο³⁵, εμπνεόμενο αρχικά από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και αργότερα από την ΕΣΔΑ³⁶ αλλά και τις διεθνείς πράξεις περί προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του ΟΗΕ³⁷. Το αυτόνομο αυτό πλαίσιο³⁸ συνάντησε αρχικά

³³ T. Tridimas, *The general principles*, οπ.παρ., σελ. 9, που ταξινομεί τις γενικές αρχές σε 4 κατηγορίες: α) τις γενικές αρχές για την προστασία του ιδιώτη ως απόρροια του κράτους δικαίου (φιλελεύθερη αντίληψη), β) τις αρχές που καθορίζουν τη συνταγματική ταυτότητα της ΕΕ (δομικές αρχές), γ) τις ερμηνευτικές αρχές ως δόγματα της δικαιοσύνης και δ) τις αρχές που αντιπαρτίθενται με τα δικαιώματα (στο πλαίσιο του ΧΘΔΕΕ).

³⁴ ΔΕΚ, 26/69, Erich Stauder κατά City of Ulm – Sozialamt, 12.11.1969, ECLI:EU:C:1969:57, σκέψη 7. Βλ. ειδικότερα Α. Σγουρίδου, άρθρο 6, σε Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 52, αρ. περ. 8.

³⁵ ΔΕΚ, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 17.12.1970, ECLI:EU:C:1970:114, σκέψεις 3-4. Επίσης ΔΕΚ, C-402/05 P και C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 03.09.2008, ECLI:EU:C:2008:461, σκέψεις 316-317. Βλ. περαιτέρω Ε. Σαχπεκίδου, Χ. Ταγαράς (επιμ.), *Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020, σελ. 1, Π. Στάγκος, *Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004. Επίσης, Μ. Περάκης, *Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015.

³⁶ ΔΕΚ, 36/75, Roland Rutili κατά Ministre de l'Interieur, 28.10.1975, ECLI:EU:C:1975:137, 260/89, ΕΡΤ κατά Δημοτικής Εταιρίας Πληροφόρησης, 18.6.1991, ECLI:EU:C:1991:254.

³⁷ ΔΕΕ, C-402/05 P και C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 03.09.2008, ECLI:EU:C:2008:461, σκέψη 283.

³⁸ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13, Αίτηση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454. Αστ. Α. Πλιάκος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Θεσμικό και Ουσιαστικό, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2018, σελ. 146 και 156 επ.

τις αντιδράσεις των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων³⁹. Ωστόσο, το ΔΕΚ/ΔΕΕ ανταποκρίθηκε στην πρόκληση⁴⁰, αναπτύσσοντας με τη νομολογία του έναν διαρκώς αυξανόμενο νομολογιακό κατάλογο ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴¹ στο πλαίσιο των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, που περιελάμβανε π.χ. το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το δικαίωμα για τον σεβασμό της οικογενειακής και ιδιωτικής ζωής, την ελευθερία έκφρασης, και κυρίως τη δικαστική προστασία⁴².

Δεύτερον, γιατί αποτελούσε απαραίτητο όρο εκ μέρους των εθνικών συνταγματικών τάξεων για την προσχώρηση ενός υποψήφιου κράτους στη νέα έννομη τάξη της ΕΟΚ και την παραχώρηση εξουσιών σε αυτή. Αρκεί να γίνει αναφορά στο άρθρο 28⁴³ παρ. 3 του ελληνικού Συντάγματος (1975-2019) για να διαπιστωθούν οι προϋποθέσεις προσχώρησης της Ελλάδας στους διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες έχουν τεθεί με σκοπό την αποφυγή δυσμενών επιπτώσεων στην πολιτειακή δομή της. Συγκεκριμένα, οι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, στους οποίους μπορεί να προβεί η Ελλάδα κατά την είσοδό της σε έναν διεθνή οργανισμό, όπως η ΕΟΚ/ΕΕ, «δεν θίγ[ουν] τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος»⁴⁴.

³⁹ Η κατ'εξοχήν σύγκρουση έγινε με το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας το οποίο εξέδωσε στις 29.4.1974 την περίφημη απόφαση που έγινε γνωστή ως «Solange I», αποφαινόμενο ότι: «Ενώσω (so lange) η Κοινότητα δεν διαθέτει δικό της κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, καταρτισμένο από το Κοινοβούλιο, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο δεν θα απορρίπτει ως απαράδεκτα τα αιτήματα [των πολιτών] για έλεγχο συνταγματικότητας των κοινοτικών πράξεων παράγωγου δικαίου». Απόφαση Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας BVerfGE 37, 271, 29.4.1974, με μετάφραση στα ελληνικά στο νομικό περιοδικό ΤοΣ 1981, σελ. 355 επ. Βλ. *Ε. Σαχπεκίδου*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, οπ.παρ., σελ. 46, ιδίως υποσημείωση 49 και σελ. 139 επ.

⁴⁰ Το 1985, το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάνθηκε με την απόφαση «Solange II», BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 της 22.10.1986, ότι «δεν θα θεωρεί πλέον ως παραδεκτά αιτήματα για έλεγχο συνταγματικότητας των κοινοτικών πράξεων, ενόσω (so lange) η διασφαλιζόμενη από το ΔΕΚ έννομη προστασία ανταποκρίνεται στις αρχές και τα γνωρίσματα της παρεχόμενης από το ίδιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων». Το 2005, το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε επ' ευκαιρία της προσφυγής Bosphorus Hava Yollari κατά Ιρλανδίας, αριθ. 45036/98, 30.6.2005, ότι «η κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως επιτυγχάνεται μέσω της νομολογίας του ΔΕΚ, είναι ισοδύναμη με την έννομη προστασία στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ. Βλ. *Ε. Σαχπεκίδου*, οπ.παρ., σελ. 139.

⁴¹ Βλ. ενδεικτικό κατάλογο της νομολογίας από την *Α. Σγουρίδου*, άρθρο 6 ΣΕΕ, σε *Β. Σκουρή* (επιμ.), οπ.παρ., σελ. 53-54, αρ. περ. 8.

⁴² Μεταξύ άλλων, *D. Chalmers, G. Davies, G. Monti*, European Union Law, Third Edition, Cambridge University Press, Cambridge 2014, σελ. 253-264.

⁴³ Εφημερίδα της Κυβέρνησης, τεύχος Α' 211/24.12.2019. Σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση κάτω από το άρθρο 28 Συντάγματος, «το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Για την ερμηνεία του άρθρου 28 παρ. 1 Συντάγματος και την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, βλ. *Κρατ. Ιωάννου*, Προβλήματα ερμηνείας του άρθρου 28 παρ. 1 Συντάγματος 1975, σε Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Νομική Σχολή, Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, Κομοτηνή 1981, σελ. 97 επ. Για την ερμηνεία των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος, βλ. *Α. Παπαδοπούλου*, οπ.παρ., σελ. 387 επ.

⁴⁴ Βλ. περαιτέρω *Α. Φατούρος* σε *Κρ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδης, Χ. Ροζάκης, Α. Φατούρος*, Δημοσίο Διεθνές Δίκαιο, Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-

Πράγματι, κατέστη σαφές ότι η παραχώρηση εθνικής κυριαρχίας και η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην ΕΟΚ/ΕΕ δεν θα μπορούσε να γίνει χωρίς να προστατεύονται οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές των κρατών μελών⁴⁵.

Συνεπώς, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ο σεβασμός των αξιών του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την υπεροχή του κοινοτικού (ενωσιακού πλέον) δικαίου και την εφαρμοσιμότητά του στα κράτη μέλη⁴⁶.

1.3. *Οι πολιτικές πρωτοβουλίες για τη διαμόρφωση της αξιακής ταυτότητας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (1973-2000)*

Με σκοπό να καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΟΚ και να γίνει ευκρινέστερη η αξιακή ταυτότητά της, και ενόσω δεν υπήρχε διάθεση για την τροποποίηση των Συνθηκών, έλαβαν χώρα πολλές πολιτικές πρωτοβουλίες μέχρι το 1986 και την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, από τις οποίες οι κυριότερες ήταν οι εξής:

Α) Το «*Εγγραφο σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα*» (14 Δεκεμβρίου 1973), που υιοθετήθηκε από τη Διάσκεψη της Κοπεγχάγης, όπου οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των εννέα κρατών μελών επιβεβαίωσαν τη σημασία μίας ενιαίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στις *εξωτερικές τους σχέσεις*⁴⁷. Η ευρωπαϊκή ταυτότητα βασιζόταν «*στις κοινές αξίες των κρατών μελών, δηλαδή στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, στην αρχή του κράτους δικαίου, στην κοινωνική δικαιοσύνη και στον σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*». Συνεπώς, κατά την άποψή μας, η ευρωπαϊκή ταυτότητα εμφανίστηκε άρρηκτα συνδεδεμένη με τις αξίες του Συμβουλίου της Ευρώπης και την κοινωνική δικαιοσύνη, που διασφαλίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του

Κομοτηνή 1990, σελ. 112 που παραπέμπει στον Καθηγητή Δ. Ευρυγένη ότι οι εν λόγω προϋποθέσεις «ορίζουν την πολιτική φιλοσοφία των διεθνών οργανισμών υπέρ των οποίων» μπορεί να δεσμευθεί η χώρα. Βλ. περαιτέρω Δ. Ευρυγένη, *Legal and Constitutional Implications of Greek Accession to the European Communities*, *Common Market Law Review* (17) 1980, σελ. 157-169, ο οποίος διευκρίνισε ότι το άρθρο 28 του Ελληνικού Συντάγματος είχε ως πρότυπο τις συνταγματικές διατάξεις των κρατών μελών της ΕΟΚ ή άλλων υποψηφίων κρατών, των οποίων η προσχώρηση δεν κρίθηκε ή δεν θα κρίνονταν αντισυνταγματική από τα εθνικά δικαστήρια (σελ. 160) και ότι ο σεβασμός της Κοινότητας στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών ήταν επαρκής εγγύηση για την αποδοχή της αρχής της υπεροχής (σελ. 167).

⁴⁵ Α. Πιάκος, *οπ.παρ.*, σελ. 109.

⁴⁶ Α. Παπαδοπούλου, *Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής»*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 267.

⁴⁷ Π. Λιαρκόβας, Χ. Παπαγεωργίου, *οπ.παρ.*, σελ. 82.

Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Β) Η «*Κοινή Δήλωση των Προέδρων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων*», που εξέδωσαν στις 5 Απριλίου 1977 τα τρία όργανα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή), στην οποία αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία και σέβονται κατά την άσκηση των εξουσιών τους⁴⁸.

Γ) Η «*Δήλωση για τη Δημοκρατία*»⁴⁹ που υιοθέτησε στις 8 Απριλίου 1978 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, σύμφωνα με την οποία ο σεβασμός και η διαφύλαξη της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε κάθε κράτος μέλος αποτελούν τη βάση της συμμετοχής στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες⁵⁰.

Δ) Η «*Πανηγυρική Διακήρυξη σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση*», που έγινε στις 19 Ιουνίου 1983 από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων και τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στουτγάρδη⁵¹. Στο προοίμιο αναγραφόταν ότι τα κράτη μέλη ήταν αποφασισμένα να *προωθήσουν από κοινού τη δημοκρατία στη βάση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα συντάγματα και τους νόμους των κρατών μελών, στην ΕΣΔΑ και στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, και ιδίως την ελευθερία, την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη*⁵².

Ε) Το Σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σχέδιο Spinelli), που υπέβαλε ο ευρωβουλευτής Altiero Spinelli ως πρόεδρος επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 14 Σεπτεμβρίου 1983. Το εν λόγω σχέδιο που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 14 Φεβρουαρίου 1984, αλλά δεν υπογράφηκε από τα κράτη μέλη, περιείχε δύο σημαντικά άρθρα:

⁴⁸ Μ. Χρυσομάλλης, Το Σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρ. Κοινοβούλιο 1984), συμβολή στην προβληματική της μετεξέλιξης των κοινοτικών θεσμών, Τετράδια Κοινοτικού Δικαίου 10, Διεύθυνση Κρ. Ιωάννου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1996, σελ. 72.

⁴⁹ Βλ. μεταξύ άλλων, Σχέδιο ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με ορισμένα κοινοτικά μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων, ΕΕ C 369, 21.12.1999, σελ. 3–9, Παράρτημα Ι, Δηλώσεις ΕΕ και άλλα σχετικά κείμενα των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες.

⁵⁰ Μ. Χρυσομάλλης, Το Σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οπ.παρ., σελ. 72.

⁵¹ Με την Πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης αποτυπώθηκαν στοιχεία από το Σχέδιο των Υπουργών Εξωτερικών της Γερμανίας και της Ιταλίας, Hans-Dietrich Genscher και Emilio Colombo (πρόταση «Ευρωπαϊκής Πράξης») που υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λονδίνου το 1981.

⁵² Δελτίο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 6-1983.

Δημοσιεύματα

α) το άρθρο 4 προέβλεπε ότι «η Ένωση προστατεύει την αξιοπρέπεια του ατόμου και αναγνωρίζει σε κάθε πρόσωπο ... τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες ως κοινή αρχή των συνταγμάτων των κρατών μελών...» και

β) το άρθρο 2 προέβλεπε ότι «κάθε δημοκρατικό ευρωπαϊκό κράτος μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης».

Επιπλέον, στο προοίμιο, εδάφιο γ, αναφέρονταν ότι τα κράτη μέλη «στηρίζονται στην προσήλωσή τους στις αρχές της πλουραλιστικής δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του κράτους δικαίου».

Συνεπώς, με το εν λόγω Σχέδιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «κατέδειξε τη σημαντική εκκρεμότητα της καθιέρωσης της αρχής της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Ένωση» και μάλιστα υπό την επιβολή κυρώσεων (άρθρο 4 παρ. 4) σε βάρος κρατών μελών που την παραβιάζουν⁵³, τονίζοντας ότι αποτελεί κοινή αρχή. Επίσης, έδωσε έμφαση στην αξιοπρέπεια, και στη συνέχεια ευθυγραμμίστηκε με τις αξίες του Συμβουλίου της Ευρώπης και των συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών, συμπεριλαμβάνοντας τις αρχές της πλουραλιστικής δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

2. Η σταδιακή ανάδυση της αξιακής ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις τροποποιήσεις των Συνθηκών (1986-2000)

Οι παραπάνω πολιτικές πρωτοβουλίες των κρατών μελών και των οργάνων της ΕΟΚ, και ιδίως το Σχέδιο Spinelii, προετοίμασαν το έδαφος για τις επερχόμενες τροποποιήσεις της Συνθήκης της Ρώμης.

2.1. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)

Τον Φεβρουάριο 1986, συντελέστηκε η μεγάλη στροφή στην εξέλιξη της ενωσιακής διαδικασίας⁵⁴: Στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης⁵⁵, τα κράτη μέλη αποτύπωσαν ρητά την αξιακή ταυτότητα της ΕΟΚ δηλώνοντας⁵⁶:

α) την αποφασιστικότητά τους «να προωθήσουν από κοινού τη δημοκρατία με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα «που αναγνωρίζονται από τα συντάγματα και τους νόμους

⁵³ Βλ. ανάλυση από Μ. Α. Χρυσομάλλη, Το Σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οπ.παρ., σελ. 76-87 και ιδίως σελ. 85 και 77.

⁵⁴ Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, οπ.παρ., σελ. 46.

⁵⁵ Βλ. για την ΕΕΠ, Α. Πασσάς, σε συνεργασία με Α. Λοβέρδο, Για την κύρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης: Ένας διάλογος που δεν έγινε, Θέσεις – τριμηνιαία επιθεώρηση, Τεύχος 23-24, περίοδος: Ιούλιος - Σεπτέμβριος 1988, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=220.

⁵⁶ Προοίμιο, παρ. 3, 5 και 1 αντίστοιχα.

των κρατών μελών, τη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη» ..., και «ιδίως την ελευθερία, την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη⁵⁷» και να προβάλλουν «όπως ιδιαίτερες τις αρχές της δημοκρατίας και τον σεβασμό του [κράτους] δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στα οποία τα συμβαλλόμενα μέρη είναι προσηλωμένα».

β) τον στόχο να «μετασχηματίσουν το σύνολο των μεταξύ των κρατών τους σχέσεων σε μια Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με την πανηγυρική διακήρυξη της Στουτγάρδης της 19ης Ιουνίου 1983».

Με τον τρόπο αυτό, για πρώτη φορά Συνθήκη, που υπογράφηκε και κυρώθηκε με επιτυχία, ανέφερε, έστω στο προοίμιό της, 5 αξιακές αρχές της ΕΟΚ, τις οποίες τα κράτη μέλη κατοχύρωναν στην συνταγματική τάξη τους: Δημοκρατία, κράτος δικαίου, δικαιώματα του ανθρώπου και ιδίως ελευθερία, ισότητα και κοινωνική δικαιοσύνη.

2.2. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Τον Φεβρουάριο 1992, η υπογραφείσα Συνθήκη του Μάαστριχτ συμπεριέλαβε την πρώτη ρητή διάταξη, εντός των κύριων (κοινών) διατάξεών της, για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την ΕΕ⁵⁸. Επίσης, διατύπωσε τον σεβασμό της ΕΕ προς την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση όμως ότι τα κυβερνητικά συστήματά τους στηρίζονται σε «δημοκρατικές αρχές»⁵⁹.

Στο προοίμιό της μάλιστα, τα κράτη μέλη επιβεβαίωναν «την προσήλωσή τους στις [4] αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου»⁶⁰.

Πολύ σημαντική ήταν η Συνθήκη του Μάαστριχτ και για έναν ακόμη λόγο, γιατί για πρώτη φορά συμπεριέλαβε τον όρο «κοινές αξίες» στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας

⁵⁷ Βλ. παραπάνω 1.3.

⁵⁸ Άρθρο Στ παρ. 2: «Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) ... και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».

⁵⁹ Άρθρο Στ παρ. 1: «Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές».

⁶⁰ Προοίμιο ΣΕΕ, παρ. 3.

(ΚΕΠΠΑ), οι οποίες είχαν σκοπό να προωθήσουν την «ευρωπαϊκή ταυτότητα»⁶¹.

Πράγματι, το άρθρο I.1 παρ. 2 ΣΕΕ (Μάαστριχτ)⁶² ορίζει ότι:

«2. Οι στόχοι της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, είναι ... α) η διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων και της ανεξαρτησίας της Ένωσης⁶³, ... γ) Η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφαλείας σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη των Παρισίων⁶⁴, ... ε) η ανάπτυξη και η εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών».

Ωστόσο, επισημάνθηκε μία νομοτεχνική αοριστία που παρουσίαζε η εν λόγω διάταξη⁶⁵: η διαφύλαξη των κοινών αξιών αναφερόταν ως πρωταρχικός στόχος της ΚΕΠΠΑ και δεν φαινόταν να ταυτίζεται με τις 3 αξίες της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι οποίες αναφέρονταν στο τέλος της απαρίθμησης των στόχων της ΚΕΠΠΑ.

Για αυτό θεωρήθηκε ότι ο αναφερόμενος πέμπτος στόχος «δεν είναι στόχος προς επίτευξη» από την ΕΕ, αλλά αρχή που διέπει τη διαμόρφωση και άσκηση της εν λόγω πολιτικής και αποτελούσε μία προσπάθεια επιβολής ενός ευρωκεντρικού προτύπου πολιτικής οργάνωσης στις χώρες του τρίτου κόσμου⁶⁶.

Με τον τρόπο αυτό, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως το προοίμιο της ΕΕΠ, καθιέρωσε την αξιακή ταυτότητα της ΕΕ στην ΚΕΠΠΑ, δηλαδή στην εξωτερική της διάσταση.

⁶¹ Προοίμιο ΣΕΕ, παρ. 9: «Αποφασισμένοι να εφαρμόσουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, που συμπεριλαμβάνει την εν καιρώ διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, ενισχύοντας έτσι την ευρωπαϊκή ταυτότητα και ανεξαρτησία για την προαγωγή της ειρήνης, της ασφάλειας και της προόδου στην Ευρώπη και ανά την υφήλιο».

⁶² Πρόκειται για το άρθρο 11 ΣΕΕ Άμστερνταμ.

⁶³ Βλ. κριτική από Κρ. Ιωάννου, Κοινή εξωτερική πολιτική, οπ.παρ., σελ. 53-56.

⁶⁴ Μεταξύ των 10 στόχων της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι, που υπογράφηκε στο πλαίσιο της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΔΑΣΕ) το 1975, είναι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου ενώ στους στόχους της Χάρτας των Παρισίων για μία Νέα Ευρώπη, που καταρτίστηκε το 1990 από τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), συγκαταλέγονται τα ανθρώπινα δικαιώματα, η δημοκρατία και το κράτος δικαίου.

⁶⁵ Κρ. Ιωάννου, Κοινή Εξωτερική Πολιτική, οπ.παρ., σελ. 53.

⁶⁶ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία, διαπραγμάτευση, Θεσμοί και πολιτικές, Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα, β έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σελ. 396-397.

2.3. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Το 1997, το άρθρο 6 ΣΕΕ (Άμστερνταμ) προχώρησε στην υιοθέτηση της αξιακής ταυτότητας της ΕΕ στην εσωτερική της διάσταση, δημιουργώντας τον πρώτο ρητό κατάλογο με 4 «θεμελιώδεις αρχές διακυβέρνησης συνταγματικού χαρακτήρα»⁶⁷ ως εξής: «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, και το κράτος δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη».

Με αυτόν τον τρόπο, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωμάτωσε στο πρωτογενές δίκαιο τη νομολογία του ΔΕΚ σύμφωνα με την οποία «η Συνθήκη της ΕΟΚ, παρά το ότι έχει συναφθεί ως διεθνής συμφωνία, αποτελεί τον Καταστατικό Χάρτη μίας Κοινότητας Δικαίου»⁶⁸.

Στη συνέχεια, η Συνθήκη του Άμστερνταμ επανέλαβε στο άρθρο 6 παρ. 2 και 3 ΣΕΕ ότι η ΕΕ σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, όσον αφορά τον σεβασμό από την ΕΕ της εθνικής ταυτότητας, κατάργησε την προϋπόθεση που είχε τεθεί από το άρθρο Στ παρ.1 της Συνθήκης του Μάαστριχτ για τη δημοκρατική διακυβέρνηση του κράτους που επικαλείται την εθνική ταυτότητά του.

Επιπλέον, η Συνθήκη του Άμστερνταμ για πρώτη φορά εισήγαγε μηχανισμό κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των ως άνω αρχών από κράτος μέλος (άρθρο 7 ΣΕΕ) ενώ προσέθεσε ως απαραίτητη προϋπόθεση για την προσχώρηση ενός υποψηφίου κράτους τον σεβασμό των 4 αρχών του άρθρου 6 παρ. 1 ΣΕΕ⁶⁹. Επίσης, ενίσχυσε την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, αφού το άρθρο 13 ΣΕΕ εξουσιοδοτούσε την Κοινότητα να την επεκτείνει και σε άλλα χαρακτηριστικά, πέρα από την ιθαγένεια και το φύλο.

Με βάση τις παραπάνω διατάξεις, η Συνθήκη του Άμστερνταμ θεωρήθηκε ότι αποτελούσε το στάδιο του «εξανθρωπισμού της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», λόγω, μεταξύ άλλων, της δυνατότητας δικαστικού ελέγχου της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της παροχής

⁶⁷ Γ. Κρεμλής, άρθρο 6 ΣΕΕ, σε Γ. Κρεμλής, Ν. Φραγκάκης, Ν. Χριστογιαννόπουλος, Ερμηνεία κατ'άρθρο της Συνθήκης ΕΕ και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Τόμος Ι, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 32.

⁶⁸ ΔΕΚ, 294/83, Κόμμα των Οικολόγων «Πράσινοι» (Les Verts) κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 23.04.1986, ECLI:EU:C:1986:166, σκέψη 23 και ΔΕΚ, Γνωμοδότηση 1/91, 14.12.1991, ECLI:EU:C:1991:490, στις οποίες παραπέμπει ο Γ. Κρεμλής, οπ.παρ., σελ. 32-33.

⁶⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΕΕ (πρώην άρθρο Ξ και άρθρο 237 ΣΕΟΚ): «Κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο σέβεται τις αρχές που καθορίζονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης ...».

εξουσιοδότησης προς την Κοινότητα για την κατάργηση κάθε μορφής διάκρισης⁷⁰.

2.4. Η Συνθήκη της Νίκαιας και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Στις 7-9 Δεκεμβρίου 2000 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε στο κείμενο της Συνθήκης της Νίκαιας. Το άρθρο 27Α ΣΕΕ προέβλεπε τη δυνατότητα της διαδικασίας ενισχυμένης συνεργασίας στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, εφόσον είχε ως σκοπό την προώθηση, μεταξύ άλλων, των αξιών της ΕΕ και σεβόταν τις αρχές της εν λόγω πολιτικής (άρθρο 27Α ΣΕΕ). Επίσης, τροποποιήθηκε ο μηχανισμός κυρώσεων του άρθρου 7 ΣΕΕ, ώστε να προστεθεί ένας προληπτικός μηχανισμός που προβλέπει την έκδοση συστάσεων από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προς το κράτος που παραβιάζει τις 4 αρχές (προληπτικό στάδιο).

Ταυτόχρονα, οι Πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προχώρησαν στην Κοινή Πανοηγυρική Διακήρυξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁷¹ αποτύπωσε τη φιλελεύθερη αξιακή ταυτότητα της ΕΕ, συνδέοντάς την με την «πνευματική και ηθική κληρονομιά» της, ως εδραζόμενη σε 4 κοινές, «αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες»⁷² και στις 2 «αρχές» της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, ως εξής:

«Οι λαοί της Ευρώπης, εγκαθιδρύοντας μεταξύ τους μία διαρκώς στενότερη ένωση, αποφάσισαν να μοιραστούν ένα ειρηνικό μέλλον θεμελιωμένο σε κοινές αξίες.

Η Ένωση, έχοντας επίγνωση της πνευματικής και ηθικής κληρονομιάς της, εδράζεται στις αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης· ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. ... Η Ένωση συμβάλλει στη διαφύλαξη και την ανάπτυξη αυτών των κοινών αξιών, σεβόμενη την πολυμορφία των πολιτισμών και των παραδόσεων των λαών της Ευρώπης καθώς και την εθνική ταυτότητα των κρατών

⁷⁰ Κ. Στεφάνου, Εισαγωγή, Ανάδυση και δυναμική του ενωσιακού συστήματος, σε Κ. Στεφάνου (επιμ.), Το Σύστημα Διακυβέρνησης της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020, σελ. 55-56.

⁷¹ Ο ΧΘΔΕΕ διακηρύχθηκε πανηγυρικά αρχικά στις 7 Δεκεμβρίου 2000 στη Νίκαια (ΕΕ 2000, C 364, σελ. 1) και κατόπιν, μια δεύτερη φορά, στις 12 Δεκεμβρίου 2007 στο Στρασβούργο (ΕΕ 2007, C 303, σελ. 1) ενώ το κείμενό του επαναλήφθηκε επίσης σε ΕΕ 2010, C 83, σελ. 389 και ΕΕ 2012, C 326, σελ. 391. Βλ. μεταξύ άλλων, Γ. Κρεμλής, οπ.παρ., σελ. 38, Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της ΕΕ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001.

⁷² Βλ. σχ. S. Ivic, The Four Values of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Daena International Journal of Good Conscience, 4(2): 278-295, September 2009.

μελών της και την οργάνωση της δημόσιας εξουσίας τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».

Με τον τρόπο αυτό, ο Χάρτης ήδη από το 2000 περιείχε διακήρυξη 6+1 αξιών, δηλαδή τις αξίες που αργότερα συμπεριλήφθηκαν στο άρθρο 2 ΣΕΕ/Λισαβόνα προσθέτοντας την κοινή, αδιαίρετη και οικουμενική αξία της αλληλεγγύης.

Επιπλέον, ο Χάρτης εξαρχής εφαρμόζει τις αξίες της Ένωσης μέσω των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προασπίζει, αφού οι διατάξεις του χωρίζονται σε κεφάλαια, οι τίτλοι των οποίων εμπνέονται από αυτές (αξιοπρέπεια, ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη, ιθαγένεια, δικαιοσύνη), χωρίς, πάντως, να διευρύνει τις αρμοδιότητες της ΕΕ⁷³.

Αν και ο Χάρτης δεν ήταν καθόλου δεσμευτικός για τα κράτη μέλη το 2000, αποτελούσε τον πυρήνα της αξιακής ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.5. Η πορεία προς την τελική διαμόρφωση των αξιών της ΕΕ – Η Συνταγματική Συνθήκη (2001-2007)

Τον Δεκέμβριο 2001, ξεκίνησε η «Συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης» βάσει της Δήλωσης του Λάακεν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λάακεν 15.12.2001). Σημειωτέον ότι στην εν λόγω Δήλωση, ρητά αναφερόταν η Ευρώπη «ως η ήπειρος των ανθρωπιστικών αξιών, της Magna Carta, της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων, της Γαλλικής Επανάστασης, της Πτώσης του Τείχους του Βερολίνου, η ήπειρος της ελευθερίας, της αλληλεγγύης και πάνω από όλα της ποικιλομορφίας, έννοιας που εγκλείει τον σεβασμό των γλωσσών, των πολιτισμών και των παραδόσεων του άλλου. Το μοναδικό σύνορο που χαράσσει η ΕΕ αφορά τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Η Ένωση είναι ανοικτή μόνον για χώρες που σέβονται ορισμένες θεμελιώδεις αξίες, όπως ... τα δικαιώματα των μειονοτήτων και το κράτος δικαίου»⁷⁴.

Σε συνέχεια της εν λόγω Δήλωσης και στο πλαίσιο της Συνέλευσης για τη σύνταξη του σχεδίου Συντάγματος για την Ευρώπη, η «Γαλλογερμανική Πρόταση για τη Θεσμική Αναμόρφωση της ΕΕ» ανέφερε ρητά ότι «Θέλουμε μία κοινότητα αξιών και νομιμότητας με την οποία θα μπορούν

⁷³ Α. Πλιάκος, οπ.παρ., σελ. 66.

⁷⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, Συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 300/1/01 REV 1, Η Ευρώπη σε σταυροδρόμι, ο νέος ρόλος της Ευρώπης στον κόσμο της παγκοσμιοποίησης.

να ταυτίζονται οι ευρωπαίοι πολίτες»⁷⁵. Επιπλέον, σε Ανακοίνωσή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τόνιζε ότι μέσω του Συντάγματος, οι Ευρωπαίοι «θα καταφέρουν να υπερασπιστούν το [ευρωπαϊκό] μοντέλο της κοινωνίας τους»⁷⁶.

Το 2003, το Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης⁷⁷ με το άρθρο I-2 αναβάθμισε⁷⁸ τις αρχές της Συνθήκης του Άμστερνταμ σε «αξίες». Είναι οι κοινές αξίες, «χάρη στις οποίες οι ευρωπαϊκοί λαοί νιώθουν ότι ανήκουν στην ίδια Ένωση»⁷⁹.

Το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης⁸⁰, το οποίο δεν κυρώθηκε από όλα τα κράτη μέλη και δεν τέθηκε εν τέλει σε ισχύ με τη μορφή αυτή, είχε σχεδόν παρόμοια διατύπωση με την ισχύουσα σήμερα διατύπωση του άρθρου 2 ΣΕΕ, ενώ στις αρχικές παραλλαγές της διατύπωσής του δεν συμπεριελάμβανε την αρχή της ισότητας⁸¹.

2.6. Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Το 2007, μετά από την αποτυχία ολοκλήρωσης της κύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης⁸², η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε τις αξίες της ΕΕ με το άρθρο 2 ΣΕΕ.

Συγκεκριμένα:

α) επέκτεινε στο πρώτο εδάφιο τον κατάλογο των 4 αρχών που υπήρχε στη Συνθήκη της Νίκαιας, ώστε να περιλαμβάνει τις αξίες της «ανθρώπινης αξιοπρέπειας» και της «ισότητας» και (για πρώτη φορά) την προστασία των μειονοτήτων.

β) πρόσθεσε στο δεύτερο εδάφιο τις 6 κοινωνικές αξίες που χαρακτηρίζουν την «κοινωνία».

Όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ (2009):

«Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του

⁷⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γραφείο για την Ελλάδα και Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ), Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 545.

⁷⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση, «Ένα όραμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση», COM(2002) 247 τελικό, Βρυξέλλες, 22 Μαΐου 2002.

⁷⁷ ΕΕ C 310, 16.12.2004.

⁷⁸ Πρβλ. Μ. Χρυσομάλλης, Δίκαιο της ΕΕ, Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010, σελ. 10, υποσημείωση 7.

⁷⁹ Α. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οπ.παρ., σελ. 65, που παραπέμπει στο επεξηγηματικό σημείωμα του Προεδρείου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης CONV 528/03, 6.2.2003.

⁸⁰ Βλ. μεταξύ άλλων, μία συνεκτική παρουσίαση από τον Καθηγητή Γ. Κ. Παπαστάμκο, Το συνταγματικό «τέλος» της ΕΕ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005.

⁸¹ «The Union is founded on the values of respect for human dignity, liberty, democracy, the rule of law and respect for human rights, values which are common to the Member States...»

⁸² Βλ. σχ. Μ. Χρυσομάλλης, Δίκαιο της ΕΕ, οπ.παρ., σελ. 2.

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»⁸³.

Η ενίσχυση των αξιών και των σκοπών της ΕΕ αποτέλεσε μία από τις δέκα καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας⁸⁴. Οι αξίες της Ένωσης προέρχονται από τις κοινές αξίες των κρατών μελών, τις οποίες η ΕΕ «αναγνωρίζει και αποδέχεται», αλλά και προάγει⁸⁵. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό⁸⁶, και χαρακτηρίζεται ως το ευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνίας.

Το άρθρο 2 ΣΕΕ έχει ευκρινείς ρίζες, όχι μόνον στο προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αλλά και στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Λισαβόνα), όπου τα κράτη-μέλη δηλώνουν ότι:

α) εμπνέονται «από την πολιτιστική, τη θρησκευτική και την ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης, από την οποία αναπτύχθηκαν οι παγκόσμιες αξίες των απαραβάτων και αναφαίρετων δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου» και

β) διακηρύσσουν την προσήλωσή τους «στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και του κράτους δικαίου»⁸⁷.

3. Η οριστική διαμόρφωση της φιλελεύθερης αξιακής ταυτότητας της ΕΕ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας

3.1. Δύο κατηγορίες αξιών;

Το άρθρο 2 ΣΕΕ φαίνεται να προβλέπει στα δύο εδάφια του δύο κατηγορίες αξιών:

⁸³ Με πλάγια γράμματα είναι οι προσθήκες σε σχέση με παλαιότερες μορφές.

⁸⁴ H. Dumont, Présentation générale des changements induits par le Traité de Lisbonne, in N. de Sadeleer, H. Dumont, P. Jadoul and S. Van Droogenbroeck (eds.), Les innovations du Traité de Lisbonne, Bruylant, 2011, σελ. 3.

⁸⁵ Α. Πιάκος, *οπ.παρ.*, σελ. 65.

⁸⁶ ΔΕΕ, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, 27.02.2018, ECLI:EU:C:2018:117, σκέψη 1.

⁸⁷ Πρβλ. Β. Σκουρής, *οπ.παρ.*, σελ. 1-2.

A) Η πρώτη κατηγορία που αναφέρεται στο άρθρο 2, πρώτο εδάφιο ΣΕΕ, συνίσταται στον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες.

Μεταξύ αυτών των θεμελιωδών αξιών, ορισμένοι θεωρούν περισσότερο σημαντικές τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁸⁸. Πάντως, η προστασία των μειονοτήτων για πρώτη φορά μνημονεύθηκε σε Συνθήκη της ΕΕ⁸⁹.

Σε αυτήν την πρώτη κατηγορία που δημιουργείται από το εδάφιο α, θα μπορούσε να συμπεριληφθεί και η αλληλεγγύη, δεδομένου ότι, μεταξύ άλλων, το προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ 2007) προσθέτει την «αλληλεγγύη» στις κοινές αξίες της ΕΕ⁹⁰. Επιπλέον, η «αλληλεγγύη», έτσι όπως εμφανίζεται στον ΧΘΔΕΕ, εμφανίζεται ως η αξία της κοινωνικής δικαιοσύνης, η αρχή δηλαδή του κοινωνικού κράτους (Sozialstaat)⁹¹, στην οποία έχει ήδη γίνει αναφορά στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, αλλά και στο Έγγραφο για την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα (1973) και στην Πανηγυρική Διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1983)⁹². Αυτή τη στιγμή, μάλιστα, αποτελεί έναν από τους στόχους της Ένωσης που μνημονεύεται στο άρθρο 3 ΣΕΕ («Η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών ...»).

Ορισμένοι σχολιαστές θεωρούν, επιπλέον, ότι στις αξίες θα έπρεπε να περιλαμβάνονται και οι οικονομικές αξίες, το λεγόμενο «οικονομικό σύνταγμα της ΕΕ»⁹³. Περιλαμβάνουν τους στόχους της αειφόρου

⁸⁸ G. Toggenburg, EU Values: a fragile and outdated foundation for EU-ropean unity? Policy Paper no 62, Centre international de formation européenne, σελ. 3.

⁸⁹ M. Χρυσομάλλης, οπ.παρ., σελ. 10, υποσημ. 8.

⁹⁰ F. Dorssefont, Values and Objectives, in N. Bruun, K. Lörcher and I. Schömann (eds.), The Lisbon Treaty and Social Europe, Hart Publishing, Oxford 2012, σελ. 48. Α. Πλιάκος, οπ.παρ., σελ. 68 επ. που τη θεωρεί αρχή του δικαίου της Ένωσης.

⁹¹ Σύμφωνα με τον Καθηγητή Α. Πλιάκο, οπ.παρ., σελ. 64 και υποσημείωση 162, η κοινωνική δικαιοσύνη παραλείφθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ λόγω έλλειψης σχετικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ. Βλ. όμως Α. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 100-101, που εντάσσει στις αξίες της ΕΕ και την κοινωνική αρχή, χωρίς την οποία δεν έχουν αντίκρισμα οι άλλες αξίες και επισημαίνει ότι η παράλειψη αυτή μπορεί να καλύπτεται μερικά από τη διακήρυξη των κρατών μελών στο προοίμιο της ΣΕΕ που επιβεβαιώνουν την προσήλωσή τους στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (Τορίνο 1961) και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των εργαζομένων (1989) και στα άρθρα 3 ΣΕΕ και 151 ΣΔΕΕ.

⁹² Βλ. παραπάνω ενότητες 1.4.1 και 1.4.2.

⁹³ Για την έννοια του οικονομικού συντάγματος, αντί άλλων, βλ. Α. Μάνεση, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Ι, Εκδ. οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1980, σελ. 156, σύμφωνα με τον οποίο, ο όρος «Οικονομικό

ανάπτυξης καθώς και της εγκαθίδρυσης μίας άκρως ανταγωνιστικής «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς» (Sozialmarktwirtschaft) με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο⁹⁴.

Ωστόσο, οι αξίες της ΕΕ αποτυπωμένες στο άρθρο 2 εδάφιο α ΣΕΕ αποκτούν κανονιστικό (δεσμευτικό) χαρακτήρα και αποτελούν αντικείμενο προληπτικού μηχανισμού αλλά και κατασταλτικού μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ. Συνεπώς, δεν μπορεί, κατά την άποψή μας, ο κατάλογός τους να διευρυνθεί⁹⁵, παρόλο που π.χ. η αλληλεγγύη και η κοινωνική δικαιοσύνη έχουν αξιακή υπόσταση. Συνεπώς, παρόλο που διατηρούν τον διακηρυκτικό αξιακό χαρακτήρα τους, ο τρόπος που θα εκφραστούν κάθε φορά η αλληλεγγύη και η κοινωνική δικαιοσύνη ή ενδεχομένως η αιεφόρος ανάπτυξη αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό συμπεριλήφθηκαν στις κοινωνικές αξίες που μνημονεύονται στο άρθρο 2 εδάφιο β ΣΕΕ.

Β) Η δεύτερη κατηγορία, που αναφέρεται στο άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, συνδέει τις ως άνω αξίες «με την επιδίωξη ενός ιδανικού προτύπου κοινωνίας»⁹⁶. Απαριθμεί 6 κοινωνικές αξίες που είναι εγγενείς στις ευρωπαϊκές κοινωνίες: πλουραλισμός, απαγόρευση των διακρίσεων, ανοχή, δικαιοσύνη, αλληλεγγύη και ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών⁹⁷.

Σε αυτήν τη δεύτερη κατηγορία, θα μπορούσαν εν τέλει να προστεθούν οι στόχοι της ΕΕ για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και για την προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης και προστασίας (άρθρο 3 παρ. 3 ΣΕΕ).

Οι ρίζες του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 2 ΣΕΕ φαίνεται να ανατρέχουν στην αρχή που διέπει την εφαρμογή της ΕΣΔΑ, την προάσπιση της δημοκρατικής κοινωνίας⁹⁸. Για παράδειγμα, το ΕΔΔΑ στην υπόθεση

Σύνταγμα» (Wirtschaftsverfassung) χρησιμοποιείται για την υποδήλωση του εν γένει νομικού καθεστώτος των οικονομικών σχέσεων, δηλαδή των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την οικονομική διαδικασία.

⁹⁴ Κ. Στεφάνου, Προλεγόμενα, η νομοιοποίηση του ενωσιακού συστήματος, σε Κ. Στεφάνου (επιμ.), Το σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020, σελ. 4. Δ. Παπαγιάννης, οπ.παρ., σελ. 117-119.

⁹⁵ Βλ. προαναφερθέν επεξηγηματικό σημείωμα του Προεδρείου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, αριθ. CONV 528/03, 6.2.2003.

⁹⁶ Α. Πιάκος, οπ.παρ., σελ. 64-65.

⁹⁷ Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, οπ.παρ., σελ. 107.

⁹⁸ Βλ. σχ. Σ. Περράκης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωπαϊκές Ένωση – ΟΑΣΕ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2013, σελ. 26-27, 59 και 67.

Handyside της 7.12.1976, αποφάνθηκε ότι ο πλουραλισμός, η ανοχή και το πνεύμα ευρύτητας αποτελούν στοιχεία μίας δημοκρατικής κοινωνίας⁹⁹. Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση: «*Η ελευθερία έκφρασης συνιστά ένα από τα ουσιωδέστερα θεμέλια μίας δημοκρατικής κοινωνίας ... αυτό απαιτεί ο πλουραλισμός, η ανεκτικότητα και η ευρύτητα πνεύματος, χωρίς τα οποία δεν μπορεί να υπάρξει δημοκρατική κοινωνία*»¹⁰⁰. Επιπλέον, όλοι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων και ελευθεριών που προασπίζει η ΕΣΔΑ επιτρέπονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι σε μία δημοκρατική κοινωνία¹⁰¹. Παρόμοια διατύπωση παρέχει το ΔΕΚ/ΔΕΕ για την έννοια της δημόσιας τάξης ως περιορισμού στην ελεύθερη κυκλοφορία π.χ. των προσώπων εντός της ΕΕ, όπου ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλεστεί λόγο δημόσιας τάξης μόνον εάν αποδείξει ότι απειλείται ένα θεμελιώδες συμφέρον σε μία δημοκρατική κοινωνία¹⁰².

Εν πάση περιπτώσει, η χρησιμότητα του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 2 ΣΕΕ είναι νομιμοποιητική, καθόσον, οι θεσμοί καθίστανται «*θνησιγενείς*», «*ερήμην των κοινωνιών*»¹⁰³. Επιπλέον, η κοινωνική ετερότητα αποτελεί έναν από τους φραγμούς στην ευρωπαϊκή ενοποίηση¹⁰⁴, τον οποίο προσπαθεί να υπερβεί το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 2 ΣΕΕ.

Η δεύτερη κατηγορία είναι πολύ σημαντική γιατί αναφέρεται εντέχνως, κατά την άποψή μας, σε «μία κοινωνία», δηλαδή στην ευρωπαϊκή κοινωνία(;). Έτσι ενώ οι αξίες στο πρώτο εδάφιο ήταν κοινές στα κράτη μέλη, τώρα είναι κοινές «εντός κοινωνίας»¹⁰⁵.

Οι εν λόγω αξίες είναι θεμελιώδεις για να δημιουργηθεί ένας τρόπος ζωής, ο «*ευρωπαϊκός τρόπος ζωής*», που θα χαρακτηρίζει την *ευρωπαϊκή*

⁹⁹ Σ. Περράκης, οπ.παρ. σελ. 27.

¹⁰⁰ ΕΔΔΑ, *Handyside* κατά Ηνωμένου Βασιλείου, αριθμός προσφυγής 5493/72, απόφαση 6.12.1976 και Otto Preminger Institut κατά Αυστρίας, αριθμός προσφυγής 13470/87, απόφαση 20.9.1994. Βλ. *Χρήστος Ν. Ράμμος*, Το πρόβλημα της θρησκευτικής ετερότητας στην Ευρώπη – Η λησμονημένη καθολικότητα του πολίτη, Όμιλος Αριστόβουλου Μάνεση, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο <https://www.constitutionalism.gr/to-provlima-tis-thriskeftikis-oudeterotitas/>.

¹⁰¹ Άρθρα 6 παρ. 1, 8 παρ. 2, 9 παρ.2, 10 παρ. 2, 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ. Επίσης άρθρο 2 παρ.2 του Πρωτοκόλλου αριθ. 4 και Πρωτόκολλο αριθ. 13 που είναι συνημμένα στ'ΕΣΔΑ.

¹⁰² Βλ. ειδικότερα *Κρ. Ιωάννου*, Η απέλαση υπηκόου κράτους μέλους της ΕΟΚ (Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και επιφυλάξεις δημοσίου συμφέροντος στο Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), Βιβλιοθήκη Δημοσίου Δικαίου, Τόμος 6, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981. Βλ. ΔΕΚ, 36/75, Roland Rutili, κατοίκου Gennevilliers, κατά Υπουργού Εσωτερικών, 28.10.1975, ECLI:EU:C:1975:137, σκέψη 32.

¹⁰³ Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Εκδόσεις Καστανιώτη 2001, σελ. 15.

¹⁰⁴ Π. Ήφαιστος, οπ.παρ., σελ. 293.

¹⁰⁵ Βλ. την αρχική διατύπωση ότι ο σκοπός της ΕΕ είναι «*μία κοινωνία εν ειρήνη, μέσα από την πράξη της ανοχής, της δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης*» (Its aim is a society at peace, through the practice of tolerance, justice and solidarity).

κοινωνία. Συνεπώς, μπορεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να μην έχει ως στόχο τη δημιουργία ενός λαού, αλλά σίγουρα, στοχεύει στη δημιουργία μίας ευρωπαϊκής κοινωνίας, και κυρίως μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας¹⁰⁶.

Το εν λόγω δεύτερο εδάφιο του άρθρου 2 ΣΕΕ περιγράφει τα «χαρακτηριστικά στοιχεία» της ευρωπαϊκής κοινωνίας, χωρίς να διευκρινίζεται εάν η παραβίασή τους ή η ανυπαρξία τους μπορεί να συνεπάγεται την κίνηση του κυρωτικού μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ, αφού αποτελούν ιδεώδη με αόριστο περιεχόμενο¹⁰⁷.

Βέβαια, το άρθρο 7 ΣΕΕ δεν παραπέμπει μόνον στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 2 ΣΕΕ, αλλά εν γένει στις «αξίες του άρθρου 2», συνεπώς θα μπορούσαν και οι εν λόγω κοινωνικές αξίες, αν χαρακτηριστούν έτσι, να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 ΣΕΕ. Επίσης, μπορεί να εκληφθούν οι εν λόγω αξίες/χαρακτηριστικά ότι συμπληρώνουν την τυπική έννοια της αρχής του κράτους δικαίου με στοιχεία της ουσιαστικής έννοιας του κράτους δικαίου¹⁰⁸.

Ωστόσο, εάν ακολουθηθεί η συστατική ερμηνεία του άρθρου 2 ΣΕΕ, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το δεύτερο εδάφιο αναφέρεται μόνον σε χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών κοινωνιών/ευρωπαϊκής κοινωνίας, ενώ οι αξίες που μνημονεύονται στο πρώτο εδάφιο αποτελούν δομικά χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης των κρατών μελών, για τα οποία μπορούν αυτά να είναι υπεύθυνα και υπόλογα σε κυρώσεις.

3.2. Άμεση ή έμμεση αναφορά στις αξίες της ΕΕ σε άρθρα ή στο προοίμιο των Συνθηκών

Η Συνθήκη της Λισαβόνας περιέχει στις διατάξεις της πολλές άμεσες αναφορές στις αξίες της ΕΕ:

Α) Η προώθηση των αξιών της αποτελεί θεμελιώδη στόχο της ΕΕ με ισότιμη θέση στην προώθηση της ειρήνης και της ευημερίας των λαών της (άρθρο 3 παρ. 1 και 5 της ΣΕΕ).

¹⁰⁶ Κατά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Νοέμβριο του 2017 στο Γκέτεμποργκ, συζητήθηκε η σημασία της εκπαίδευσης και του πολιτισμού για το μέλλον της Ευρώπης και για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και του «ευρωπαϊκού τρόπου ζωής», ως κουλτούρας ανοχής και συμβιβασμού. Βλ. *Κ. Στεφάνου*, Προλεγόμενα, οπ.παρ., σελ. 4, που αναφέρεται στην εξέταση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της υποψηφιότητας του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. Μαργαρίτη Σχοινά, με το χαρτοφυλάκιο «προώθηση του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής».

¹⁰⁷ *Ε. Πρεβεδούρου*, οπ.παρ., σελ. 31, παρ. 19.

¹⁰⁸ *Μ. Χρυσομάλλης*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, στο Μ.Δ. Χρυσομάλλης (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 29.

Δημοσιεύματα

Β) Τα ανθρώπινα δικαιώματα, αξιοπρέπεια, η ελευθερία, η δημοκρατία, η ισότητα και το κράτος δικαίου αναφέρονται ως «οικουμενικές αξίες» (προοίμιο της ΣΕΕ, παρ. 2 και Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων). Επιπλέον, η ΕΕ επιβεβαιώνει την προσήλωσή της στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, καθώς και στα *θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα* (προοίμιο της ΣΕΕ, παρ. 4-5).

Γ) Η παραβίαση των αξιών της ΕΕ από ένα κράτος μέλος μπορεί να οδηγήσει σε κυρώσεις βάσει ενός ειδικού μηχανισμού πρόληψης και κυρώσεων (άρθρο 7 ΣΕΕ).

Δ) Ο σεβασμός των αξιών της ΕΕ και η προαγωγή τους της ΕΕ αποτελεί προϋπόθεση βάσει του άρθρου 49 ΣΕΕ για την προσχώρηση ενός νέου κράτους μέλους.

Ε) Το θεσμικό πλαίσιο (και τα θεσμικά όργανα) προωθεί-ούν τις αξίες της ΕΕ βάσει του άρθρου 13 ΣΕΕ. Πράγματι, η ΕΕ διαθέτει «*θεσμικό πλαίσιο που αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της, στην προώθηση των στόχων της και στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της ΕΕ, των πολιτών της και των κρατών μελών, ...*». Τα θεσμικά όργανα, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, έχουν καθήκον να προωθούν τις αξίες της ΕΕ και να μην τις υπονομεύουν. Επιπλέον, οι αξίες της ΕΕ δεσμευτικές ακόμα και όταν η ΕΕ ενεργεί εκτός της έννομης τάξης της¹⁰⁹.

Στ) Η προώθηση των αξιών στις εξωτερικές σχέσεις ΕΕ προβλέπεται από διάφορες διατάξεις της ΣΕΕ, όπως:

- 1) Για την εγκαθίδρυση χώρου ευημερίας και καλής γειτονίας με τις γειτονικές χώρες, ο οποίος θεμελιώνεται στις *αξίες* της Ένωσης (άρθρο 8 ΣΕΕ).
- 2) Για τον σχεδιασμό της δράσης της Ένωσης στη διεθνή σκηνή με στόχο να προωθεί στο ευρύτερο παγκόσμιο πλαίσιο τις *αρχές* που έχουν εμπνεύσει τη δημιουργία, την ανάπτυξη και τη διεύρυνσή της (άρθρο 21 παρ. 1 ΣΕΕ)¹¹⁰.
- 3) Για την εφαρμογή κοινών πολιτικών και δράσεων με στόχο: α) τη διαφύλαξη των *αξιών* της ... β) την εδραίωση και στήριξη της

¹⁰⁹ Βλ. παρακάτω ενότητα 3.4.

¹¹⁰ Π. Γρηγορίου, Η εξέλιξη των αρχών και των αξιών του διεθνούς δικαίου. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2019.

δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου» (άρθρο 21 παρ. 2 ΣΕΕ).

- 4) Βάσει των αρχών και των στόχων του άρθρου 21, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης (άρθρο 22 παρ. 1 ΣΕΕ).
- 5) «Τα κράτη μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας ... Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν, με τη σύγκλιση των δράσεών τους, ότι η Ένωση είναι σε θέση να υπερασπίζεται τα συμφέροντά της και τις αξίες της. Τα κράτη μέλη είναι αλληλέγγυα μεταξύ τους» (άρθρο 32 ΣΕΕ).
- 6) Το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, «μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής, στο πλαίσιο της Ένωσης, σε ομάδα κρατών μελών προκειμένου να διατηρηθούν οι αξίες της Ένωσης και να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντά της... (άρθρο 42 παρ. 5 ΣΕΕ).

Η παραπάνω απαρίθμηση αναδεικνύει τη σημασία των αξιών, οι οποίες διατρέχουν τις Συνθήκες και με την αναγωγή τους σε πρωταρχικό στόχο της ΕΕ βάσει του άρθρου 3 παρ. 1 ΣΕΕ δεσμεύουν την ΕΕ σε όλες τις πολιτικές και δράσεις της. Επιπλέον, η προώθησή τους αποτελεί σκοπό των οργάνων της ΕΕ βάσει του άρθρου 13 ΣΕΕ και σκοπό της ΚΕΠΠΑ βάσει του άρθρου 21 ΣΕΕ.

3.3. Η κεντρική θέση του Κράτους Δικαίου μεταξύ των αξιών της ΕΕ

Η αρχή του Κράτους Δικαίου αποτελεί το κυρίαρχο οργανωτικό πρότυπο του σύγχρονου συνταγματικού κράτους και αναγνωρίζεται από τις θεσμικές και κανονιστικές εγγυήσεις που εγκαθιδρύει *κατά της κρατικής αυθαιρεσίας*¹¹¹. Η αρχή έχει κατοχυρωθεί με διάφορες ονομασίες, π.χ. στη Μεγάλη Βρετανία, στη Γαλλία, στη Γερμανία και στην Ιταλία¹¹². Σημαντική είναι η συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης και συγκεκριμένα της ΕΣΔΑ και της Επιτροπής της Βενετίας για τη

¹¹¹ Α. Μαντάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994, σελ. 60.

¹¹² Π. Φουντεδάκη, «Κράτος δικαίου» σε Κρατ. Ιωάννου (διευθυντής έκδοσης), Νομικό Εγκυκλοπαιδικό Λεξικό, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σελ. 584-585.

Δημοσιεύματα

δημοκρατία μέσω του δικαίου¹¹³. Έτσι, ή η αρχή/αξία του Κράτους Δικαίου τοποθετείται στο επίκεντρο των αξιών της Ένωσης, όπως αυτές αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ¹¹⁴. Και τούτο διότι «όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν πάντοτε 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 δικαστηρίων»¹¹⁵.

Λόγω του πλούτου των ορισμών της αρχής του κράτους δικαίου σε εθνικό επίπεδο, δεν είναι ευκρινές ποιο είναι ακριβώς το περιεχόμενό της στο ενωσιακό πλαίσιο. Με βάση τη νομολογία του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου ΕΕ και τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2019)¹¹⁶, η αρχή του κράτους δικαίου, ως αρχή-ομπρέλα, περιλαμβάνει ειδικότερες αρχές, όπως την αρχή της νομιμότητας¹¹⁷ και τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο κάθε πράξεως της Ένωσης, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία εγγυάται η Ένωση¹¹⁸, την αρχή της ασφάλειας δικαίου¹¹⁹ και της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, την αρχή της θεσμικής ισορροπίας¹²⁰, την αρχή της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των δικαστηρίων¹²¹, την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου¹²², την αρχή της δικαστικής προστασίας¹²³ αλλά και τον αγώνα κατά της διαφθοράς κάτω από προϋποθέσεις¹²⁴.

¹¹³ Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, Κατάλογος των κριτηρίων του κράτους δικαίου, Εκατοστή έκτη σύνοδος ολομέλειας (Βενετία, 11-12 Μαρτίου 2016). Περαιτέρω για την Επιτροπή, Π. Νάσκου Παρράκη, Κ. Αντωνόπουλος, Μ. Σαρηγιαννίδης, Διεθνείς οργανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2^η έκδοση, Αθήνα 2019, σελ. 335.

¹¹⁴ Βλ. Μ. Χρυσομάλλη, Η αρχή του κράτους δικαίου, οπ.παρ., σελ. 21 επ, οπ. και πλούσια βιβλιογραφία.

¹¹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση, Ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης - Στρατηγικό σχέδιο δράσης, COM(2019)343 final, 19.07.2019, σελ. 5.

¹¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ.παρ., σελ. 5.

¹¹⁷ ΔΕΚ, 101/78, Granaria, 13.2.1979, ECLI:EU:C:1979:38, σκέψη 5.

¹¹⁸ ΔΕΕ, Συνεκδ. υποθ. C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ.ά. κατά Yassin Abdullah Kadi, 18.07.2013, ECLI:EU:C:2013:518, σκέψη 67. ΔΕΕ, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, 27.02.2018, ECLI:EU:C:2018:117. Επίσης, ΔΕΕ, C-49/18, Carlos Escribano Vindel κατά Ministerio de Justicia, 07.02.2019, ECLI:EU:C:2019:106.

¹¹⁹ Πρβλ. R.-E. Papadopoulou, Principes, οπ.παρ., σελ. 197 επ.

¹²⁰ ΔΕΚ, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα F. Jacobs, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (UPA), 21.03.2002, ECLI:EU:C:2002:462, παρ. 71. Για τη διάκριση των εξουσιών στην ΕΕ, βλ. Β. Χριστιανός, Η δυναμική των σχέσεων δικαστή και νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 41-46.

¹²¹ ΔΕΚ, C-103/97, Josef Köllensperger GmbH & Co. KG, Atzwanger AG κατά Gemeindeverband Bezirkskrankenhau Schwaz, 4.2.1999, ECLI:EU:C:1999:52, σκέψη 21, ΔΕΚ, C-506/04, Graham J. Wilson κατά Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, 19.9.2006, ECLI:EU:C:2006:587, σκέψεις 39-43· ΔΕΕ, υπόθεση C-619/18, Επιτροπή κατά Πολωνίας, 24.6.2019, ECLI:EU:C:2019:531.

¹²² ΓΔΕΕ, T-340/14, Andriy Klyuyev κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 15.09.2016, ECLI:EU:T:2016:496, σκέψεις 87-88.

¹²³ ΔΕΕ, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, οπ.παρ., σκέψη 38.

¹²⁴ ΓΔΕΕ, T-340/14, Andriy Klyuyev, οπ.παρ., σκέψη 88.

Η αξία του Κράτους Δικαίου, που προϋπήρχε στη Συνθήκη της ΕΟΚ, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας δίνει νέα διάσταση στην ένωση δικαίου που αποτελεί η ΕΕ. Ωστόσο, η Ένωση αντιμετωπίζει την τελευταία δεκαετία «κρίση Κράτους Δικαίου», που συνίσταται σε μια τάση «οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου»¹²⁵ σε κράτη μέλη της ενώ τριβές με το Κράτος Δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα παρατηρήθηκαν κατά την διαχείριση της κρίσης χρέους κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Επί των ζητημάτων αυτών δεν θα επεκταθούμε, αφού ακολουθούν ειδικές εισηγήσεις που τα συζητούν εξαντλητικά.

Η πρόσφατη, πάντως, νομολογία του ΔΕΕ συνέβαλε καθοριστικά στην ενίσχυση του κράτους δικαίου, επιβεβαιώνοντας ότι η Ένωση είναι κοινότητα/ένωση αξιών, που έχει δική της ταυτότητα. Το ΔΕΕ ως οιονεί συνταγματικό δικαστήριο καλείται να συνεχίζει να δίνει «σάρκα και οστά» στις αξίες της ΕΕ μέσα στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πλουραλισμού¹²⁶.

3.4. Η νομική φύση των αξιών της ΕΕ

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η Ένωση συνιστά μια νέου είδους έννομη τάξη που έχει τη δική της ειδική φύση, το δικό της συνταγματικό πλαίσιο και τις δικές της θεμελιακές αρχές, μια ιδιαίτερος ανεπτυγμένη θεσμική δομή καθώς και ένα πλήρες σύνολο κανόνων δικαίου που διασφαλίζουν τη λειτουργία της¹²⁷.

Οι αξίες απορρέουν από την ίδια την ενωσιακή έννομη τάξη¹²⁸ και αποτελούν «τα θεμέλιά» της¹²⁹. Το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι η Ένωση «απαρτίζεται από κράτη που έχουν αποδεχθεί ελεύθερα και οικειοθελώς τις ως άνω αξίες, οπότε το δίκαιο της Ένωσης στηρίζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μοιράζεται τις εν λόγω αξίες με όλα τα υπόλοιπα

¹²⁵ Μ. Χρυσομάλλης, Η «Οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε κράτη μέλη της ΕΕ και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, στο Α. Παπαδοπούλου / Δ. Αναγνωστοπούλου, Προς μία Συμπεριληπτική Ευρωπαϊκή Πολιτότητα, Κέντρο Αριστείας Jean Monnet Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Εκδόσεις Παπαζήση, 2019, σελ. 78. Επίσης, Α. Πλιάκος, Η οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου στην ΕΕ και ο ρόλος του ΔΕΕ, στο Έδρα Jean Monnet Νομικής ΔΠΘ και Ίδρυμα Konrad Adenauer (επιμ.) Ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός» και η κρίση του, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ. 85.

¹²⁶ ΔΕΕ, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, 27.02.2018, ECLI:EU:C:2018:117. Επίσης, ΔΕΕ, C-49/18, Carlos Escibano Vindel κατά Ministerio de Justicia, 07.02.2019, ECLI:EU:C:2019:106.

¹²⁷ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13, (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ), της 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454, σκέψη 158.

¹²⁸ ΔΕΕ, C-518/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 9.3.2010, ECLI:EU:C:2010:125, σκέψη 41

¹²⁹ ΔΕΕ, C-621/18, Andy Wightman κ.λπ. κατά Secretary of State for Exiting the European Union, 10.12.2018, ECLI:EU:C:2018:999, σκέψη 62.

κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι και αυτά τις αποδέχονται όπως το ίδιο»¹³⁰. «Η παραδοχή αυτή συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως προς την αναγνώριση των εν λόγω αξιών και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές»¹³¹.

Επιπλέον, οι αξίες αποτελούν τον συνταγματικό πυρήνα της ταυτότητας της ΕΕ¹³². Η σαφής υιοθέτηση/θέσπιση «αξιών με τη μορφή κανόνων δικαίου, δεσμευτικών τόσο για την Ένωση και για όλους τους θεσμικούς φορείς της, όσο και τους ερμηνευτές της» προσδίδουν «στοιχεία συνταγματικής ποιότητας» στην ενωσιακή έννομη τάξη¹³³. Έτσι, οι αξίες αποτελούν τα θεμέλια του ευρωπαϊκού συνταγματισμού, της συνταγματικής δομής της Ένωσης¹³⁴. Βάσει των ουσιαστών χαρακτηριστικών του δικαίου της Ένωσης¹³⁵, αποτελούν συνταγματικό θεμέλιο ενός συγκροτημένου πλέγματος αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε *αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία* την Ένωση και τα κράτη μέλη της, καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους, τα οποία μετέχουν στο εξής στη «διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης»¹³⁶.

Οι αξίες είναι απαραίτητες στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα γιατί *«χωρίς μία κοινή αξιακή βάση που δημιουργεί ομοιογένεια μεταξύ των κρατών μελών, το σχέδιο ολοκλήρωσης δεν θα μπορούσε να υλοποιηθεί»¹³⁷.*

Πάντως, οι αξίες «δεν είναι διαπραγματεύσιμες, ούτε επιδέχονται εκπτώσεις», ο δε σεβασμός των εν λόγω πολιτευματικών αρχών «πρέπει

¹³⁰ ΔΕΕ, C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (Πλημμέλειες του δικαστικού συστήματος), 25.07.2018, ECLI:EU:C:2018:586, σκέψη 35.

¹³¹ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13, *οπ.παρ.*, σκέψεις 168 και 173. Επίσης ΔΕΕ, C-284/16, Slowakische Republik κατά Achmea BV, 6.3.2018, ECLI:EU:C:2018:158.

¹³² *Ε. Πρεβεδούρου*, *οπ.παρ.*, που παραπέμπει στην Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σχετικά με το άρθρο 7 ΣΕΕ – σεβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση, COM(2003) 606 τελικό, εισαγωγή, *παρ.* 2.

¹³³ *Δ. Τάτσος*, Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδόσεις Πόλις, 2007, σελ. 68-69.

¹³⁴ ΔΕΚ, C-402/05 P και C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενότητας και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 03.09.2008, ECLI:EU:C:2008:461, σκέψεις 303 και 304. ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13 (Ολομέλεια) της 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454, *παρ.* 160.

¹³⁵ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13, *οπ.παρ.*, *παρ.* 160. Για την εξέλιξη της αρχής της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης μέσω της προγενέστερης νομολογίας του ΔΕΚ/ΔΕΕ, βλ. *P.-E. Παπαδοπούλου*, Η αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης, σε *Β. Χριστιανός, Μ. Κουσκουνά, P.-E. Παπαδοπούλου, Μ. Περάκης*, Το Δίκαιο της ΕΕ μέσα από τη νομολογία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 1-26.

¹³⁶ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13, *οπ.παρ.*

¹³⁷ *Ε. Πρεβεδοῦρου*, *οπ.παρ.*, σελ. 22 που παραπέμπει στον *F. Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Europäischen Verfassungsrechtsdenken, 2010, σελ. 251.

απαραιτήτως να συντρέχουν» κατά την προσχώρηση ενός κράτους μέλους στην ΕΕ¹³⁸.

Το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν μένει σε διακηρυκτικό επίπεδο. Η δεσμευτικότητα των αξιών που μνημονεύονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ είναι πλέον δεδομένη. Ήδη από την πρώτη κατοχύρωσή τους ως αρχών, είχε προβλεφθεί ο μηχανισμός κυρώσεων πρώτα και στη συνέχεια ο προληπτικός μηχανισμός που καταλήγουν (ή θα έπρεπε να καταλήγουν) σε έκδοση συστάσεων ή αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή/και του Συμβουλίου (άρθρο 7 ΣΕΕ).

Επίσης, και το ΔΕΕ μπορεί πλέον να ελέγξει τη συμμόρφωση των κρατών μελών και της ΕΕ με τις εν λόγω αξίες¹³⁹.

Πάντως, το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν αποτελεί μία γενική νομική βάση που εξουσιοδοτεί την ΕΕ να νομοθετήσει βάσει των αξιών της, αντίθετα συνεχίζει να ισχύει η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, ώστε οποιαδήποτε ενωσιακή νομοθετική πράξη να χρειάζεται ειδική νομική βάση στις Συνθήκες¹⁴⁰.

Ωστόσο, οι αξίες της ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την εκπόνηση νομοθετικών προτάσεων¹⁴¹, ως μία δικλείδα ασφαλείας για τη συμμόρφωση της νομοθεσίας της ΕΕ με τις αξίες της¹⁴².

Επιπλέον, οι αξίες της ΕΕ δεσμεύουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ακόμη και όταν ενεργεί εκτός του ενωσιακού πλαισίου της ΕΕ¹⁴³ (π.χ. στη δράση που

¹³⁸ Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, 2007, οπ.παρ., σελ. 90-91.

¹³⁹ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα M. Poirares Maduro της 21.05.2008 στην υπόθεση C-127/07, Société Arcelor Atlantique et Lorraine κατά Premier Ministre et al., ECLI:EU:C:2008:292, παρ. 15'.

¹⁴⁰ Βλ. και απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου - 2 BvE 2/08, 30.06.2009, παρ. 332, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/bvg09-072.html>. «...

Σε περίπτωση σύγκρουσης, οι αξίες που κωδικοποιούνται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, ο νομικός χαρακτήρας των οποίων δεν απαιτείται να διευκρινιστεί εδώ, δεν είναι δυνατόν να αξιόσουν υπεροχή πάνω από τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών μελών, η οποία προστατεύεται βάσει του άρθρου 4 παρ. 2, εδάφιο α ΣΕΕ και είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη από τον έλεγχο ταυτότητας βάσει του άρθρου 23 παρ. 1 εδάφιο γ σε συνδυασμό με το άρθρο 79 παρ. 3 του [Γερμανικού Συντάγματος]. Οι αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ, οι οποίες εν μέρει περιέχονται ως αρχές στο άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ, δεν παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση Ολοκλήρωση την παραχώρηση της «αρμοδιότητας της αρμοδιότητας» (Kompetenz-Kompetenz).

¹⁴¹ Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, οπ.παρ., σελ. 107, Κρητικός, σε Β. Χριστιανός (επιμ.), οπ.παρ., σελ. 9-11. Βλ. επίσης άρθρο 14 ΣΛΕΕ για τις υπηρεσίες οικονομικού ενδιαφέροντος.

¹⁴² G. Toggenburg, οπ.παρ., σελ. 2.

¹⁴³ D. Anagnostopoulou, The impact of the austerity measures to confront the economic crisis on the EU objectives and EU values, International Journal of Diplomacy and Economy (IJDIPE), Vol. 3, No. 2, 2016, σελ. 144-166.

αναπτύσσει στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) ως εκπρόσωπος του διακυβερνητικού οργανισμού) δεδομένου ότι εξακολουθεί ως θεσμικό όργανο της Ένωσης να υπόκειται πλήρως στο δίκαιο της Ένωσης¹⁴⁴. Και τούτο παρόλο που είναι προβληματικός αυτός ο «δανεισμός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ από έναν διεθνή οργανισμό», όπως ο ΕΜΣ, ιδίως στις περιπτώσεις που τους ανατίθενται σημαντικά καθήκοντα¹⁴⁵.

3.5. Τα χαρακτηριστικά των αξιών της ΕΕ

A) Οι αξίες είναι οικουμενικές: Οι αξίες της ΕΕ προέρχονται από την «πολιτιστική, τη θρησκευτική και την ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης»¹⁴⁶. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται και η αρχαία ελληνική γραμματεία, που είχε διατυπώσει, μεταξύ άλλων, τις αξίες της δικαιοσύνης και της δημοκρατίας. Αρκεί να γίνει υπενθύμιση της τραγωδίας του Σοφοκλή «Αντιγόνη», η οποία απηχεί την οικουμενική αξία της δικαιοσύνης που πρέπει να εφαρμόζεται σε όλες τις κοινωνίες και σε όλους τους ανθρώπους¹⁴⁷ καθώς και του Επιταφίου του Περικλή, όπως μνημονεύεται από τον Θουκυδίδη, που τόνισε τη σημασία του δημοκρατικού πολιτεύματος¹⁴⁸.

B) Οι αξίες είναι κοινές: Ο όρος «κοινές αξίες», που χρησιμοποιείται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, συνεπάγεται ότι:

- οι αξίες έχουν «την προέλευσή τους στις ιστορικές και πολιτικές εμπειρίες των κρατών μελών» και αποτελούν τη «βάση των εθνικών Συνταγμάτων» και το θεμέλιο των δημοκρατιών των κρατών μελών, ώστε να συνιστούν

¹⁴⁴ ΔΕΕ, C-8/15 P to C-10/15 P, Ledra Advertising, 20.9.2016, ECLI:EU:C:2016:701, σκέψη 57.

¹⁴⁵ B. De Witte, T. Beukers, The Court of Justice approves the creation of the European stability mechanism outside the EU legal order: Pringle, Common Market Law Review, 2013, Vol. 50, No. 3, σελ. 805-848, ιδίως σελ. 814 και 820.

¹⁴⁶ Προοίμιο ΣΕΕ, παρ. 2.

¹⁴⁷ L.V. Nikonov and M. Koktas, Antigone, Cicero and natural law, σε Angelo Santagostino (ed.), The idea and Values of Europe, From Antigone to the Charter of Fundamental Rights, Cambridge Scholars Publishing 2020.

¹⁴⁸ «Χρόμεθα γὰρ πολιτεία... και ὄνομα μὲν δια το μὴ ἐς ολίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκείν δημοκρατία κέκληται» (Θουκυδίδης, Ιστορίαι, Βιβλίο Β, Ο Επιτάφιος του Περικλή, κεφάλαιο 37). Με αυτό το κλασικό χωρίο ο Valéry Giscard d'Estaing, Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, τελείωσε την προφορική εισήγηση του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης στις 19-20 Ιουνίου 2003. Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Γραφείο για την Ελλάδα και ΕΚΕΜ, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 27 και 846. Το εν λόγω χωρίο δεν εντάχθηκε στο τελικό σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης. Βλ. επίσης Α. Πλιάκος, ο.π.παρ., σελ. 107. Για τη Συνταγματική Συνθήκη βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το ευρωπαϊκό σύνταγμα - Το σχέδιο της ευρωπαϊκής συνέλευσης, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2003.

τον συνδυαστικό ιστό μίας ειρηνικής Ευρώπης. «Ο ρόλος των αξιών για τη δημιουργία μιας κοινής ιστορίας, βασισμένος στη θυσία προηγούμενων γενεών δεν πρέπει ποτέ να ξεχαστεί. Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ελευθερία και η δημοκρατία αποκτήθηκαν σκληρά και δεν μπορούν ποτέ να εγκαταλειφθούν»¹⁴⁹.

- Αν και ανατρέχουν σε εθνικές αξίες, οι ευρωπαϊκές αξίες «έχουν ίδιο αυτοτελές περιεχόμενο» που προκύπτει μετά από διάδραση με τις εθνικές αξίες, με τις οποίες τελούν σε σχέση αλληλεπίδρασης¹⁵⁰.

- Τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις ευρωπαϊκές αξίες και καθίστανται συνυπεύθυνα για την υλοποίησή τους¹⁵¹.

- Με την αναφορά ότι οι αξίες είναι κοινές στα κράτη μέλη (άρθρο 2 ΣΕΕ) επιβεβαιώνεται ο ευρωπαϊκός συνταγματικός πλουραλισμός και η υποχρέωση σεβασμού των ιδιαιτεροτήτων κάθε εθνικής έννομης τάξης¹⁵².

Ο όρος «κοινές αξίες» στο άρθρο 2 ΣΕΕ έχει και μία άλλη επίπτωση: η αναγνώριση εξαιρέσεων υπέρ συγκεκριμένων κρατών μελών αναφορικά με τη δεσμευτικότητα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων με σειρά Πρωτοκόλλων που επισυνάπτονται στις Συνθήκες, δύσκολα συμβιβάζονται με τις εν λόγω κοινές αξίες¹⁵³.

Γ) Οι αξίες της ΕΕ έχουν δυναμική φύση: «δεν έχουν στατική φύση, δεν είναι δεδομένες, αλλά παραμένουν διαρκείς και σταθεροί στόχοι που οφείλουν μονίμως να επιδιώκονται, όπως και να ισορροπούν μεταξύ τους»¹⁵⁴. Το νόημα των αξιών είναι διαχρονικά σχετικό, που αέναα ανακαθορίζεται¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης, COM(2017) 2025 της 1ης Μαρτίου 2017, σελ. 6, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/leyki_bivlos_gia_to_mellon_tis_eyropis_el.pdf.

¹⁵⁰ Ε. Πρεβεδούρου, οπ.παρ., σελ. 25-26, παρ. 6 και 7.

¹⁵¹ Ε. Πρεβεδούρου, οπ.παρ., σελ. 24, παρ. 5.

¹⁵² Μ. Χρυσομάλλης, Η κοινοτική μέθοδος, οπ.παρ., σελ. 57· Μ. Κρητικός, Ερμηνεία άρθρου 2 ΣΕΕ, σε Β. Χριστιανό (επιμ.), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 8 επ.

¹⁵³ Δ. Παπαγιάννης, οπ.παρ., σελ. 91 και 106. Πρόκειται για το υπ' αριθ. 30 Πρωτόκολλο που επισυνάφθηκε στις Συνθήκες - το άρθρο 1 παράγραφος 1. Σύμφωνα, πάντως, με το ΔΕΕ, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-411/10 και C-493/10, NS κλπ., 21.12.2011, ECLI:EU:C:2011:865, σκέψεις 119-120: «το εν λόγω πρωτόκολλο δεν θέτει εν αμφιβόλω το εφαρμοστέο του Χάρτη ως προς το Ηνωμένο Βασίλειο ή την Πολωνία, κρίση που ενισχύεται από τις αιτιολογικές σκέψεις [6 και 3] του εν λόγω πρωτοκόλλου ... (σκέψη 119) ... και δεν έχει ως σκοπό την απαλλαγή της Δημοκρατίας της Πολωνίας και του Ηνωμένου Βασιλείου από την υποχρέωση τήρησης των διατάξεων του Χάρτη, ούτε σκοπεύει να απαγορεύσει σε δικαστήριο ενός από αυτά τα κράτη μέλη να μεριμνά για την τήρηση των διατάξεων αυτών (σκέψη 120).

¹⁵⁴ Β. Σκουρής, οπ.παρ., σελ. 3.

¹⁵⁵ Δ. Τσάτσος, Το αξιακό σύστημα της ΕΕ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σελ. 36.

Δημοσιεύματα

Δ) Οι αξίες αποτελούν πρωταρχικό σκοπό της ΕΕ: Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 ΣΕΕ, «η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της»¹⁵⁶. Αυτός θεωρείται ο πρωταρχικός σκοπός που εξειδικεύεται από τους επί μέρους στόχους που ακολουθούν στις επόμενες παραγράφους¹⁵⁷, δηλαδή την εγκαθίδρυση και λειτουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, της Τελωνειακής Ένωσης και της Ενιαίας Αγοράς, τους κοινωνικούς σκοπούς, κλπ.

Στο πλαίσιο του άρθρου 3 ΣΕΕ, υπάρχει μια ιεραρχία μεταξύ των αξιών ως πρωτογενούς σκοπού και των άλλων στόχων ως δευτερογενών¹⁵⁸. Οι δευτερογενείς επί μέρους στόχοι ερμηνεύονται σύμφωνα με τις αξίες της ΕΕ¹⁵⁹, που αποτελούν τον πρωταρχικό σκοπό. Η εν λόγω ιεραρχία δεν εμποδίζει ώστε η προώθηση των αξιών να αλληλεπιδρά με τους άλλους σκοπούς της ΕΕ και να αποτελεί την άλλη πλευρά του ίδιου νομίσματος, π.χ. δεν μπορεί να υπάρχει ενιαία αγορά χωρίς κράτος δικαίου¹⁶⁰.

Ε) Οι αξίες της ΕΕ αναγνωρίζονται ως κοινές κατευθυντήριες αρχές και αποτελούν όρια τόσο για την Ένωση όσο και για τα κράτη μέλη¹⁶¹.

Στ) Οι αξίες προέρχονται από τις «αρχές» που είχαν διατυπωθεί πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, στο προοίμιο των Συνθηκών. Βέβαια, η εν λόγω ορολογική διαφοροποίηση δεν φαίνεται να έχει επίπτωση. Σύμφωνα με τον Καθηγητή Δ. Τσάτσο, οι αξίες δεν διαφέρουν από τις «αρχές», αφού και οι αξίες αποτελούν συνταγματικές διαρθρωτικές αρχές¹⁶², πρόκειται δηλαδή για αξιακές αρχές¹⁶³.

Ζ) Οι αξίες έχουν στενή σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα: Χαρακτηριστικό παράδειγμα τα 6 κεφάλαια του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, τα οποία αντιστοιχούν στις 6 αξίες. Ενδεικτικά, ο Χάρτης προβλέπει ότι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια είναι απαραβίαστη, πρέπει να είναι σεβαστή και να προστατεύεται. Στο κεφάλαιο της ανθρώπινης αξιοπρέπειας μνημονεύονται και άλλα δικαιώματα, όπως το

¹⁵⁶ Πρβλ. Καταστατικό Συμβουλίου της Ευρώπης (5.5.1949): The aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its Members for the purpose of *safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage* and facilitating their economic and social progress.

¹⁵⁷ Άρθρο 3 ΣΕΕ.

¹⁵⁸ F. Dorsssement, οπ.παρ., σελ. 50.

¹⁵⁹ Α. Πλιάκος, οπ.παρ., σελ. 39, που παραπέμπει στο επεξηγηματικό σημείωμα του Προεδρείου της Συνέλευσης, CONV 528/03, 6.2.2003.

¹⁶⁰ Toggenburg, οπ.παρ., σελ. 2.

¹⁶¹ C. Calliess, Art. 2 TEU, σε C. Calliess, M. Ruffert, οπ.παρ., παρ. 8-12. Κ. Στεφάνου, Προλεγόμενα, οπ.παρ., σελ. 3.

¹⁶² E. Πρεβεδούρου, οπ.παρ., σελ. 24 παρ. 4 που παραπέμπει στις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα Trstenjak, C-282/10, Maribel Dominguez κατά Centre informatique du Centre Ouest Atlantique και Préfet de la région Centre, 08.09.2011, ECLI:EU:C:2011:559, παρ. 95.

¹⁶³ Δ. Τσάτσος, Το αξιακό σύστημα, όπ.παρ., σελ. 38.

δικαίωμα στη ζωή, η απαγόρευση των βασανιστηρίων ή των εξευτελιστικών ποινών κλπ.¹⁶⁴

Ζ) Οι αξίες έχουν στενή σχέση με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα κράτη μέλη¹⁶⁵, δηλαδή «τις αρχές που προέρχονται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, καθορίζουν τα όρια της δημόσιας εξουσίας και στοχεύουν στην προστασία του πολίτη (απαγόρευση των διακρίσεων, αναλογικότητα, ασφάλεια δικαίου και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων)»¹⁶⁶. Άλλωστε, οι περισσότερες αξίες αναγνωρίστηκαν ως γενικές αρχές του δικαίου πριν αναβαθμιστούν σε «αξίες». Για παράδειγμα, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁶⁷, ή η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας¹⁶⁸, η ισότητα, η ελευθερία και η αρχή της αλληλεγγύης¹⁶⁹.

Η στενή συγγένεια των αξιών με τις γενικές αρχές και τα θεμελιώδη δικαιώματα βοήθησε στον συνδυασμό των αξιών με τις γενικές αρχές. Για παράδειγμα, μία αξία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ μπορεί να συνδυαστεί με μία γενική αρχή (δικαστικής προστασίας) ή/και ένα θεμελιώδες δικαίωμα του Χάρτη (άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ) και να αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας από το ΔΕΕ¹⁷⁰.

3.6. Η νομιμοποιητική λειτουργία των αξιών

Με τη διεύρυνση των τομέων άσκησης των αρμοδιοτήτων της, η ΕΕ «επιστράτευσε τις αρχές, οι οποίες, στο πλαίσιο του κράτους νομιμοποιούν την κρατική εξουσία και προστατεύουν τον πολίτη, με αποτέλεσμα να προσφύγει ο ενωσιακός νομοθέτης σε έννοιες και ρυθμίσεις που ανάγονται σε κατηγορίες του κρατικογενούς ευρωπαϊκού συνταγματικού λόγου». Στη συνέχεια, αφού τους προσέδωσε μία «προσανατολισμένη

¹⁶⁴ Πρβλ. Π. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, Εκδόσεις Σάκκουλα, 5^η Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 93.

¹⁶⁵ Πρβλ. παραπάνω ενότητα 1.2. για το άρθρο 215 ΣυνθΕΟΚ.

¹⁶⁶ T. Tridimas, The General Principles of Law: Who Needs Them? Les Cahiers de Droit, 2015, 52(1), 419-441.

¹⁶⁷ ΔΕΚ, 26/69, Erich Stauder κατά City of Ulm – Sozialamt, 12.11.1969, ECLI:EU:C:1969:57, σκέψη 7, ΔΕΚ, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 17.12.1970, ECLI:EU:C:1970:114, σκέψεις 3-4. Γ. Κρεμλής, οπ.παρ., σελ. 34. Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 6 παρ. 3 ΣΕΕ ορίζει ότι «Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης».

¹⁶⁸ ΔΕΚ, C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH κατά Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, 14.10.2004, ECLI:EU:C:2004:614, σκέψη 34.

¹⁶⁹ R. – E. Papadopoulou, οπ.παρ., σελ. 60, 81 και 101 αντίστοιχα.

¹⁷⁰ ΔΕΕ, C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, 27.02.2018, ECLI:EU:C:2018:117, όπου έγινε αποδεκτός από το ΔΕΕ ο συνδυασμός του άρθρου 2 ΣΕΕ με το άρθρο 19 ΣΕΕ, τη γενική αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και το θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας βάσει του άρθρου 47 ΧΘΕΕ.

Δημοσιεύματα

ανανοηματοδότηση» των εν λόγω κρατικογενών εννοιών¹⁷¹, τις χρησιμοποίησε στην ως θεμέλια της ενωσιακής έννομης τάξης. Σκοπός ήταν η συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών, η νομιμοποίηση της ΕΕ και η διαμόρφωση της ταυτότητάς της¹⁷².

Η νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με βάση τις κοινές θεμελιώδεις αξίες (value based legitimacy) είναι σημαντική γιατί βοηθά τα κράτη και τους πολίτες να αποδεχθούν την υποταγή ορισμένων τομέων της κοινωνικής συνύπαρξής τους σε μία «πολιτική κοινότητα» που κανονιστικά αποτελείται από «Άλλους». Έτσι, με τη διακήρυξη των αξιών προστίθεται διαδικαστική νομιμοποίηση («input legitimacy»), πέρα από την προσπάθεια νομιμοποίησης δια του αποτελέσματος (output legitimacy)¹⁷³ που έγινε με τον αρχικό σκοπό της ΕΟΚ να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες των πολιτών για ειρήνη, ασφάλεια και ευημερία με βάση την επικράτηση των ειδικών (expertocracy).

Οι ευρωπαϊκές αξίες συμβάλλουν, κατά την άποψή μας, στην τριπλή «νομιμοποίηση» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και καθορίζουν το συνταγματικό πρότυπο της ΕΕ και των κρατών μελών της¹⁷⁴. Ειδικότερα:

Α) Νομιμοποίηση έναντι των κρατών μελών: Οι περιορισμοί στην κρατική κυριαρχία των κρατών μελών «*θα ήταν αδιανόητοι αν δεν υπήρχε ένα κοινό αξιακό υπόβαθρο, διακηρυγμένο στις Συνθήκες αλλά και βιωμένο από τους λαούς των κρατών μελών της Ένωσης*»¹⁷⁵.

Συνεπώς, όσο περιορίζεται η κυριαρχία του κράτους, όπως έγινε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, τόσο είναι εμφανής η ανάγκη της ύπαρξης κοινών αξιών στις οποίες είναι προσηλωμένες τα κράτη μέλη.

Στο πλαίσιο του ενοποιητικού εγχειρήματος για τη δημιουργία μίας «κλυραλιστικής κοινότητας ασφαλείας», η ύπαρξη κοινών αξιών είναι θεμελιακή προϋπόθεση¹⁷⁶. Ο σεβασμός των αξιών αυτών, αλλά επίσης η βούληση για μια κοινή προώθησή τους, αποτελεί κατά συνέπεια

¹⁷¹ Δ. Τσάτσος, Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδόσεις Πόλις, 2007, σελ. 68-69.

¹⁷² Ε. Πρεβεδούρου, άρθρο 2, οπ.παρ., σελ. 23, παρ. 3 που παραπέμπει στον C. Calliess σε C. Calliess, M. Ruffert, οπ.παρ., αρ. περ. 7.

¹⁷³ L. Papadopoulou, 'All good things come in threes': from a double to a triple democratic legitimacy of the EU, in L. Papadopoulou, I. Pernice, J.H.H. Weiler (eds.), Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis, Dimitris Tsatsos in Memoriam, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017, σελ. 69 και 66-67.

¹⁷⁴ Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, οπ.παρ., σελ. 106-108.

¹⁷⁵ Βλ. Κ. Στεφάνου, Προλεγόμενα, οπ.παρ., σελ. 1.

¹⁷⁶ Κ. Στεφάνου, οπ.παρ., σελ. 1, που παραπέμπει στους K. W. Deutsch, L. Edinger, R. C. Makridis, France, Germany and the Western Alliance. A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics, New York, Charles Scribner's, 1967.

απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή κάθε κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά τον Καθηγητή Κ. Στεφάνου, η αποτύπωση των αξιών στις Συνθήκες *«υπηρετεί τους ίδιους σκοπούς με την αποτύπωσή τους στα εθνικά συντάγματα»* και συντελεί στην ανάδειξη της πολιτικής ταυτότητας της ΕΕ πέραν της οικονομικής ολοκλήρωσης¹⁷⁷.

Β) Νομιμοποίηση έναντι των λαών: Η κατοχύρωση των αξιών συνεπάγεται ότι οι ευρωπαϊκοί λαοί αισθάνονται ότι ανήκουν στην ίδια «ένωση»¹⁷⁸. Οι κοινές αξίες και το *«αίσθημα του ανήκειν»* αποτελούν τη συγκολλητική ουσία στις δυσκολίες, καθιστώντας την ΕΕ το μοναδικό παράδειγμα πολυεθνικής δημοκρατίας στην ιστορία της ανθρωπότητας¹⁷⁹. Οι αξίες της ΕΕ εξασφαλίζουν στους λαούς και στις κοινωνίες όλα τα συλλογικά αγαθά που χρειάζονται για να ζουν ειρηνικά.

Γ) Νομιμοποίηση έναντι των πολιτών: Η απαρίθμηση αυτή των κοινών αρχών/αξιών *«τοποθετεί τον Άνθρωπο στο ίδιο το επίκεντρο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Αποτελεί έναν πυρήνα συνταγματικών στοιχείων στον οποίο κάθε πολίτης της Ένωσης μπορεί να αυτοπροσδιοριστεί, ανεξαρτήτως πολιτικών ή πολιτιστικών διαφορών που συνδέονται με την εθνική ταυτότητα»*¹⁸⁰.

4. Συμπεράσματα

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτουν τα παρακάτω συμπεράσματα:

1. Η αξιακή ταυτότητα της ΕΟΚ δεν ήταν έκδηλη γιατί ήδη είχε ιδρυθεί διακυβερνητικός οργανισμός, το Συμβούλιο της Ευρώπης, που προωθούσε τις οικουμενικές αξίες της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και επιπλέον, γιατί με την αποτυχία της κύρωσης της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας, η πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση έπρεπε να γίνει πιο προσεκτικά, βήμα προς βήμα, ώστε να υπάρξει η πλήρης αποδοχή των κυβερνήσεων και των λαών των κρατών μελών, κάτι που αποδείχθηκε ότι δεν ήταν αυτονόητο. Ωστόσο, στη Συνθήκη ίδρυσης της ΕΟΚ (1957) υπήρχαν ενδείξεις της αξιακής ταυτότητάς της σε διάφορα σημεία, είτε συμβολικά (όπως στον όρο Κοινότητα, στη φράση «προς μία διαρκώς στενότερη

¹⁷⁷ Κ. Στεφάνου, οπ.παρ., σελ. 2.

¹⁷⁸ Α. Πλιάκος, οπ.παρ., σελ. 39, που παραπέμπει στο επεξηγηματικό σημείωμα του Προεδρείου της Συνέλευσης, CONV 528/03, 6.2.2003.

¹⁷⁹ Κ. Στεφάνου, Προλεγόμενα, οπ.παρ., σελ. 23.

¹⁸⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Σεβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση, COM(2003) 606 τελικό, εισαγωγή, παρ. 2.

ένωση των λαών») είτε σε συγκεκριμένα άρθρα όπως το άρθρο 237 ΣυνθΕΟΚ (μόνον «ευρωπαϊκά» κράτη μπορούσαν να προσχωρήσουν στην ΕΟΚ) και το άρθρο 215 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ (όπου γινόταν παραπομπή στις γενικές αρχές του δικαίου των κρατών μελών και συνεπώς στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών). Το κυριότερο όμως ήταν το άρθρο 164 επ. ΣυνθΕΟΚ που εγκαθίδρυσε το δικαστικό σύστημα ελέγχου των κοινοτικών πράξεων με σεβασμό στην αρχή της νομιμότητας, υποδηλώνοντας έτσι ότι η ΕΟΚ ήταν Κοινότητα Δικαίου. Εξάλλου, η ΕΟΚ έπρεπε να σέβεται τις κοινές αξίες λόγω της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και της ανάγκης προστασίας των ιδιωτών από τη κοινοτική νομοθεσία αλλά και λόγω των προϋποθέσεων προσχώρησης των υποψηφίων κρατών μελών σε αυτήν. Η νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο χρησιμοποιώντας τις γενικές αρχές του δικαίου των κρατών μελών για να καθιερώσει πρώτα την υποχρέωση σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την ΕΟΚ.

2. Για να ωριμάσει η αξιακή ταυτότητα της ΕΟΚ αναλήφθηκαν πολύ σημαντικές πολιτικές πρωτοβουλίες των κρατών μελών ή των οργάνων της ΕΟΚ για την ευρωπαϊκή ταυτότητα, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα κριτήρια προσχώρησης ενός υποψηφίου κράτους μέλους και κυρίως το σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΕ που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1985), χωρίς ποτέ να υπογραφεί. Αργότερα, με τις διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών τα κράτη μέλη διακήρυξαν την φιλελεύθερη αξιακή ταυτότητα του ενωσιακού εγχειρήματος ως αρχές, αρχικά στο προοίμιο (ΕΕΠ - Μάαστριχτ) και στη συνέχεια στις διατάξεις των Συνθηκών, ξεκινώντας από την προώθηση των κοινών αξιών στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ (εξωτερική διάσταση - Μάαστριχτ). Μετέπειτα, δόθηκε βάρος στην εσωτερική διάσταση και στις κυρώσεις με μεγαλύτερη εμβάθυνση στην αξία της ισότητας (Αμστερνταμ) και έμφαση στην πρόληψη της παραβίασης των αξιακών αρχών από κράτη μέλη. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2000-2007) ήταν θεμελιώδης για τη διακήρυξη και την εφαρμογή των αξιών της Ένωσης ενώ η Συνταγματική Συνθήκη επεξεργάστηκε και αναβάθμισε τις αξιακές αρχές σε «κοινές αξίες».

3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας διακηρύσσει τις αξίες της Ένωσης (άρθρο 2 ΣΕΕ) και μεριμνά ώστε όλο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα να διατρέχεται από αυτές, αφού πλέον η προώθηση των αξιών είναι πρωταρχικός σκοπός της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της (άρθρα 3 και 6 ΣΕΕ). Προχωρά επίσης στην απεικόνιση μίας πλουραλιστικής, ανεκτικής και δίκαιης ευρωπαϊκής κοινωνίας που θα διαπνέεται από τις αξίες αυτές (άρθρο 2,

εδάφιο β). Με όλους αυτούς τους τρόπους τα κράτη μέλη προσφέρουν μία ευρεία νομιμοποίηση της Ένωσης ως πολιτικής κοινότητας στα κράτη που παραχωρούν τις αρμοδιότητές τους σε αυτήν, στους λαούς που οδηγούνται σε μία πολυεθνική δημοκρατία και κοινωνία στην οποία αισθάνονται ότι ανήκουν και στους πολίτες που είναι στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και μπορούν να αυτοπροσδιοριστούν ανεξαρτήτως εθνικής ταυτότητας.

4. Οι αξίες της Ένωσης αποτελούν το θεμέλιό της, αφού τα κράτη μέλη τις αποδέχονται από κοινού, με αποτέλεσμα τη δημιουργία αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ τους, χωρίς την οποία δεν θα μπορούσε να συνεχίσει η ολοκλήρωση. Δεν προσδίδουν, ωστόσο στην Ένωση, νέες αρμοδιότητες για έκδοση ενωσιακής νομοθεσίας.

5. Η σαφής υιοθέτηση κοινών αξιών, που προέρχονται από την πολιτιστική, ιστορική και θρησκευτική κληρονομιά της Ευρώπης, οι οποίες είναι δεσμευτικές για την Ένωση, τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη, προσδίδουν στοιχεία συνταγματικής ποιότητας καθώς αποτελούν τον συνταγματικό πυρήνα της ΕΕ και εγκαθιδρύουν τον ευρωπαϊκό συνταγματικό πλουραλισμό με τα κράτη μέλη. Οι αξίες της Ένωσης, αν και προέρχονται από κρατικογενείς έννοιες, αποκτούν αυτόνομο περιεχόμενο, προσδίδουν αυτόνομη ταυτότητα στην ΕΕ και είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, εξοπλισμένες με κυρώσεις (άρθρο 7 ΣΕΕ).

Η ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΟΥΓΓΑΡΙΑΣ

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης

Καθηγητής Νομικής Σχολής του ΔΠΘ

Έδρα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της Πανεπιστημίου Θράκης

Κάτοχος της Έδρας Jean Monnet

«Το Κράτος Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κεκτημένο ή ζητούμενο»

1. Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου στην ΕΕ - γενικά

Από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας παράλληλα με την κρίση χρέους στην Ευρωζώνη παρουσιάστηκαν σε Κράτη-μέλη της ΕΕ, όπως στην Ουγγαρία (2011), στην Ρουμανία (2012) και στην Πολωνία (2015) σοβαρές αποκλίσεις από τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που καθορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ και συγκροτούν την φιλελεύθερη αξιακή ταυτότητα της Ένωσης. Μεταξύ αυτών κεντρική θέση κατέχει η αρχή του Κράτους Δικαίου, που υποχρεώνει σε σεβασμό της τόσο τα θεσμικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους όσο και τα Κράτη-μέλη¹⁸¹. Έτσι, γίνεται λόγος για «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» (*rule of law backsliding*)¹⁸² με σκοπό να περιγράψει το γενικότερο φαινόμενο, με παγκόσμιο χαρακτήρα, της συστηματικής αποδυνάμωσης των συνταγματικών μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης (*checks and balances*) από μια νέα γενιά εκλεγμένων αλλά αυταρχικών ηγετών (Τσάβες, Πούτιν, Ερντογάν, αδελφοί Κατσίνσκι, Όρμπαν κτ)¹⁸³. Εξάλλου, ο όρος αποτυπώνει, ιδιαίτερα για το χώρο της ΕΕ, μια κατάσταση διολίσθησης χωρών από το φιλελεύθερο και δημοκρατικό πρότυπο διακυβέρνησης¹⁸⁴, το οποίο ίσχυε σε αυτές και αποτέλεσε προϋπόθεση για την προσχώρησή τους στην Ένωση σε αντιφιλελεύθερες μορφές διακυβέρνησης (*illiberalism*)¹⁸⁵. Η οπισθοδρόμηση αυτή του

¹⁸¹Βλ. αναλυτικά, Μιχ. Χρυσομάλλης, 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, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 21 – 38

¹⁸²Pech 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· Konciewicz T. T., *The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?*, [Verfassungsblog 18/12/2018](#), διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-democratic-backsliding-and-the-european-constitutional-design-in-error-when-how-meets-why/>.

¹⁸³Democratic Backsliding, national authoritarianism και illiberal turn είναι ορισμένοι από τους όρους που χρησιμοποιήθηκαν για να περιγράψουν το φαινόμενο.

¹⁸⁴Άρθρο 49 ΣΕΕ

¹⁸⁵Halmay G., Illiberalism in East-Central Europe, EUI Working Paper 5/2019

Κράτους Δικαίου εγκυμονεί σοβαρούς πολιτικούς και νομικούς κινδύνους για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ενωσιακής έννομης τάξης ειδικότερα¹⁸⁶. 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 θεμελιώνεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών¹⁸⁷.

2. Ο «οδικός χάρτης» εγκαθίδρυσης αυταρχικών καθεστώτων

Για την εγκαθίδρυση ανελεύθερων καθεστώτων (illiberal states) από ηγέτες «τύπου Orbán» ακολουθείται ένα καλά οργανωμένο σχέδιο, που παρά τις όποιες διαφοροποιήσεις, τα στοιχεία του συνοψίζονται στον παρακάτω «οδικό χάρτη»:

(α) Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου τείνει να αρχίσει με σημαντικό αριθμό πολιτών να χάνουν την εμπιστοσύνη τους στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας για λόγους που ποικίλλουν: ανισότητες, υψηλή και επίμονη ανεργία, αρπακτικές πρακτικές της κυρίαρχης πολιτικής και οικονομικής ελίτ. Συχνά αυτό συνοδεύεται από μια κρίση στο κομματικό σύστημα, στο οποίο τουλάχιστον ένα από τα κυρίαρχα κόμματα είτε συγκλονίζεται από εσωτερικές συγκρούσεις είτε παίρνει μια απότομη στροφή προς ένα πολιτικό άκρο, γεγονός που στη συνέχεια και στις επόμενες εκλογές παρουσιάζεται ως επιλογή κανονικότητας.

(β) Οι δυσαρεστημένοι πολίτες ψηφίζουν για να σπάσουν το «παλιό σύστημα» εκλέγοντας έναν ηγέτη, ο οποίος υπόσχεται ριζική αλλαγή, συχνά αναφερόμενος στη «βούληση του λαού», επιτιθέμενος στο ισχύον συνταγματικό πλαίσιο με έξυπνα σχεδιασμένες νομοθετικές

¹⁸⁶Kochenov Dim., Bárd 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 2018μ διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://reconnect-europe.eu/wpcontent/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf

¹⁸⁷Βλ. σχ. Μιχ. Χρυσομάλλη, 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 Πολιτότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2019, σελ. 77 - 102

Δημοσιεύματα

πρωτοβουλίες (συνταγματικός λαϊκισμός), που δανειζεται από άλλους «επιτυχημένους» αυταρχικούς ηγέτες¹⁸⁸.

(γ) Οι νέοι αυταρχικοί ηγέτες δρουν γρήγορα για να απενεργοποιήσουν, να περιορίσουν ή να ελέγξουν πλήρως εξουσίες «κλειδιά», που μπορούν να αντισταθούν στην εδραίωση της εξουσίας τους. Σε αυτές περιλαμβάνονται πρωτίστως η ανεξάρτητη δικαιοσύνη, τα ΜΜΕ και οι κατασταλτικοί μηχανισμοί του κράτους. Βασική τους στόχευση είναι η συστηματική υπονόμηση των βασικών συνιστωσών του Κράτους Δικαίου, που είναι γνωστοί ως θεσμικά αντίβαρα.

(δ) Για να παραμείνουν δημοφιλείς, οι νέοι κυβερνώντες σχεδιάζουν, προσφέρουν και προβάλλουν παροχές σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, ενώ ταυτόχρονα επιδιώκουν να ελέγξουν τον δημόσιο διάλογο και να εξαλείψουν τις εναλλακτικές απόψεις μέσω του εκφοβισμού κοινωνικών και πολιτικών ομάδων και την ανάπτυξη κατά των αντιπάλων τους φορολογικών, αστυνομικών και εισαγγελικών διώξεων.

(ε) Στη συνέχεια, αλλάζουν τον εκλογικό σύστημα και το εκλογικό σώμα, σπρώχνοντας όπου αυτό είναι δυνατόν την αντιπολίτευση εκτός της χώρας ή καταπιέζοντας τους ψηφοφόρους της ή και τα δύο.

(στ) Όταν οι ψηφοφόροι τελικά αντιληφθούν τη ζημία που έχει γίνει, κάτι που συμβαίνει συνήθως πολύ αργά, καθώς ο νέος αυταρχικός ηγέτης κατά το διάστημα που διέρρευσε κατέστρεψε κάθε δίαυλο μέσω του οποίου μπορούν να εκφραστούν εναλλακτικές απόψεις, έχουν λίγες επιλογές αντίστασης, αφού το συνταγματικό πλαίσιο «βρίσκεται σε αιχμαλωσία» (*captured*) και δεν παραμένει κάποια συνταγματική οδός για να αμφισβητήσει αποτελεσματικά το κυβερνών κόμμα.

(ζ) Στην σπάνια περίπτωση που εκδηλωθεί αντίσταση είτε στο Κοινοβούλιο είτε στους δρόμους (διαδηλώσεις κ.α), τα προκατειλημμένα ή μεροληπτικά δημοψηφίσματα (μέσω της κατάλληλης θέσης των ερωτημάτων) μπορούν πάντοτε να οργανωθούν για να επιβεβαιώσουν τη βούληση του ηγέτη με το πρόσχημα της «θέλησης του λαού», μια έκφραση που οι κυβερνώντες λαϊκιστές θεωρούν χρήσιμη να επικαλούνται για να θέσουν τους εαυτούς τους «πάνω από τους δημοκρατικούς θεσμούς και να ξεπεράσουν τα εμπόδια», που μπορεί να σταθούν στο δρόμο τους.

¹⁸⁸ *Blokker P.*, Populism as a Constitutional Project, *International Journal of Constitutional Law* 2019, σελ. 535 - 553' *Drinóczi Tím.*, *Biel-Kacala Agn.*, Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland, *German Law Journal* 2019, σελ. 1140 - 1166'

(η) Έχοντας περιορίσει τις αντίθετες φωνές και αλλάξει το εκλογικό σύστημα, οι νέοι ηγέτες μπορούν στη συνέχεια να περιμένουν να πάρουν τις ψήφους που χρειάζονται για να κερδίσουν επόμενες εκλογές, επιστρατεύοντας φανταστικούς εχθρούς και εμφανιζόμενοι ψηφοθηρικά γενναιόδωροι με παροχές σε τμήματα του λαού. Με αυτόν τον τρόπο η εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία *«αποτελεί χαρακτηριστικό του παρελθόντος»*.

Συνοπτικά, όπως σημειώνουν οι Kim Lane Scheppele και Laurent Pech, η σύγχρονη εκδοχή της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου *«μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της χειραγώγησης των δημοκρατικών κανόνων και θεσμών. Τα συντάγματα και οι εκλογικοί κανόνες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να ευνοήσουν ένα κυβερνών κόμμα και να περιορίσουν την ανεξαρτησία και την εξουσία της δικαστικής εξουσίας και των μέσων ενημέρωσης»*. Τελικός στόχος σε κάθε περίπτωση είναι η εγκαθίδρυση ενός καθεστώτος που θα κινείται *«σε μια γκριζα ζώνη μεταξύ δημοκρατίας και δικτατορίας»*¹⁸⁹.

3. Ζητήματα τριβής του καθεστώτος Όρμπαν με το Κράτος Δικαίου και τις αξίες της Ένωσης

Αναμφίβολα επιτομή του αυταρχικού ηγέτη εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου αλλά και εφαρμογής του προαναφερθέντος *«οδικού χάρτη»* αποτελεί το καθεστώς που εγκαθίδρυσε ο Βίκτωρ Όρμπαν και το κόμμα Fidesz στην Ουγγαρία σταδιακά από το 2010. Το κόμμα του μαζί με το συνεργαζόμενο Χριστιανοδημοκρατικό Λαϊκό Κόμμα κέρδισε για πρώτη φορά τις εκλογές του 2010 με ποσοστό 42,73%, ενώ το Fidesz αυξάνοντας διαρκώς τη δύναμή του κέρδισε και τις εκλογές του 2014 με 44,86% και του 2018 με 49,27%. Η πολιτεία Όρμπαν, που χαρακτηρίζεται από τον κοινωνικό συντηρητισμό και τον ευρωσκεπτικισμό, δημιούργησε και συνεχίζει να δημιουργεί πολλά ζητήματα τριβής με το Κράτος Δικαίου και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα¹⁹⁰. Ο ίδιος άλλωστε δεν δίσταζε να

¹⁸⁹ Pech L., Scheppele K. L., What is Rule of Law Backsliding?, *Verfassungsblog* 2/3/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/what-is-rule-of-law-backsliding/>

¹⁹⁰ Bánkuti M., Halmai G., Scheppele K. L., Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution, *Journal of Democracy* 2012, σελ. 138–146 Bugarič B. Protecting Democracy Inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism, στο C. Closa, D. Kochenov (edit.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 82–101 Chopin T., Macek L., *Defending EU Values in Poland and Hungary*. Fondation Robert Schuman 2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0479-in-the-face-of-the-european-union-s-political-crisis-the-vital-cultural-struggle-over-values> Cianetti L., Dawson J., Hanley S., Rethinking 'Democratic Backsliding' in Central and Eastern Europe – Looking Beyond Hungary and Poland. *East European Politics* 2018, σελ. 243–256 Dawson M., Muir E., *Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania*, *Maastricht Journal of European and Comparative*

δηλώνει το 2014 ότι «*Διαχωρίζουμε τους δρόμους με τα δόγματα της Δυτικής Ευρώπης, καθιστώντας τον εαυτό μας ανεξάρτητο από αυτά... Πρέπει να εγκαταλείψουμε φιλελεύθερες μεθόδους και αρχές οργάνωσης μιας κοινωνίας. Το νέο κράτος που χτίζουμε είναι ένα μη φιλελεύθερο κράτος*»¹⁹¹.

Τα ζητήματα αυτά τριβής, όπως κωδικοποιήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Σεπτέμβριο του 2018 σύμφωνα με την Έκθεση Sargentini¹⁹², έχουν σχέση με:

- τη λειτουργία του συνταγματικού και του εκλογικού συστήματος
- την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και άλλων θεσμών και τα δικαιώματα των δικαστών
- τη διαφθορά και τις συγκρούσεις συμφερόντων
- την προστασία της ιδιωτικότητας και των προσωπικών δεδομένων
- την ελευθερία της έκφρασης
- την ακαδημαϊκή ελευθερία
- τη θρησκευτική ελευθερία
- την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι
- το δικαίωμα στην ίση μεταχείριση
- τα δικαιώματα των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες, συμπεριλαμβανομένων των Ρομά και των Εβραίων, καθώς και την προστασία αυτών των μειονοτήτων έναντι της ρητορικής μίσους
- τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων
- τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα

Για πολλά από τα παραπάνω ζητήματα έχουν παρέμβει η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο OLAF. Σημειώνεται ότι η Ουγγαρία παρουσίασε κατά την περίοδο 2013-2017 το υψηλότερο ποσοστό στην

Law 201², σελ. 469 – 476` Gotev, G., Commission Unmoved by Orbán's 'Stop Europe' Initiative." EurActiv. April 4, 2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.euractiv.com/section/freedom-of-thought/news/commission-unmoved-by-orbans-stop-europe-initiative/>` Grabbe H., Lehne S., Defending EU Values in Poland and Hungary, Carnegie Europe 2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://carnegieeurope.eu/2017/09/04/defending-eu-values-in-poland-and-hungary-pub-72988>.

¹⁹¹ Viktor Orbán, 29/10/2014

¹⁹² Έκθεση της 4/7/2018, εξ ονόματος της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Εισηγήτρια: Judith Sargentini), σχετικά με πρόταση να κληθεί το Συμβούλιο να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από την Ουγγαρία των αξιών στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EL.html

Ένωση όσον αφορά τις δημοσιονομικές συστάσεις από την OLAF για τα διαρθρωτικά ταμεία και τη γεωργία, ενώ σε δύο περιπτώσεις ο Οργανισμός εισιγήθηκε την ανάκτηση μεγάλου ύψους κονδυλίων που δόθηκαν στην Ουγγαρία στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Σε πολλές περιπτώσεις που σχετίζονται αμέσως ή αμέσως με το Κράτος Δικαίου και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα έχει καταδικαστεί την τελευταία δεκαετία η Ουγγαρία από το ΔΕΕ κατόπιν προσφυγών για παράβαση από την Επιτροπή¹⁹³. Εξάλλου, για τα ίδια ζητήματα ήδη έχουν εκφραστεί επανειλημμένως ανησυχίες από τον ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης και ο ΟΑΣΕ, ενώ καταγράφονται αρκετές καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΑΔ που αφορούν το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη και την ελευθερία έκφρασης, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της ελευθερίας της συνείδησης και της θρησκευτικής ελευθερίας κα¹⁹⁴.

4. Η αντίδραση της Ένωσης απέναντι στο φαινόμενο Όρμπαν

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 ανεπαρκής¹⁹⁵. 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.

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/αρχών, 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

¹⁹³ *Kochenov Dim.*, The Last Soldier Standing? Courts vs. Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU, University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series No. 5/2019, [European Yearbook of Constitutional Law 2019](#), σελ. 243-287

¹⁹⁴ *Krekó P., Enyedi Z.*, Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism, *Journal of Democracy* 2018, σελ. 39 – 51.

¹⁹⁵ Βλ. σχ. *Αργαλιάς 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, οπ. παρ., σελ. 80 – 100, όπου και πλούσια βιβλιογραφία

εμπόδιο στην αυτοτελή επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ. Αν και σε ότι αφορά τον περιορισμό της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης η ανάγνωση αυτή μετά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση του Συνδικάτου των Πορτογάλων Δικαστών¹⁹⁶ άλλαξε μετά το 2018, η συγκεκριμενοποίηση αυτή δεν είναι πάντα εφικτή σε όλο το εύρος των επιμέρους αρχών που συγκροτούν μια ανοικτή έννοια, όπως αυτή του Κράτους Δικαίου. Πριν από αυτή τη σημαντική εξέλιξη απέναντι σε μια μείζονα προσπάθεια ελέγχου των ανωτάτων δικαστηρίων εκ μέρους της Ουγγρικής Κυβέρνησης 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 αυτοτελώς στην αρχή του Κράτους Δικαίου και στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης¹⁹⁷. Εξάλλου, η ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκε για να θεμελιώσει την προσφυγή της η Επιτροπή κατά της Ουγγαρίας, όταν η Κυβέρνηση Ορμπαν επέβαλλε την πρόωρη παύση της θητείας του ανεξάρτητου Επίτροπου για την προστασία των δεδομένων¹⁹⁸. Πρόσφατα η Επιτροπή αναγκάστηκε να προσάψει στην Ουγγαρία τη μη συμμόρφωση με τις διατάξεις των Οδηγιών 32/2013, σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας και 33/2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, για να θεμελιώσει την προσφυγή για παράβαση με την οποία ζήτησε από το Δικαστήριο να κριθεί ως αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο η νομοθεσία γνωστή ως «*Stop Soros*». Με τη νομοθεσία αυτή αφενός περιορίστηκε ακόμη περισσότερο ο κύκλος των προσώπων που μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμα ασύλου και αφετέρου ποινικοποιήθηκε η οργανωτική δραστηριότητα που αποβλέπει στη διευκόλυνση της κίνησης των διαδικασιών ασύλου¹⁹⁹.

¹⁹⁶ ΔΕΕ, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas (ASJP)*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2018:117. *Χρυσομάλλη Μ.*, Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη: η απόφαση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Ηλεκτρονικό περιοδικό *Digestaonline* 2019, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202019/Chris_2019.pdf.

¹⁹⁷ ΔΕΕ, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2012, Υπόθεση C-286/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2012:687

¹⁹⁸ ΔΕΕ, απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Υπόθεση C-288/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2014:237

¹⁹⁹ Προσφυγή της 8ης Νοεμβρίου 2019 *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, Υπόθεση C-821/19, βλ. στο διαδικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CN0821&from=EN>

Οι παραπάνω περιπτώσεις καταδεικνύουν ότι η κατ' αυτόν τον τρόπο χρησιμοποίηση της 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 ΕΕ. Όπως παρατηρείται, η διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ με τον τρόπο που χρησιμοποιήθηκε από την Επιτροπή στην περίπτωση της Ουγγαρίας, «αν και μπορεί να προσφέρει ορισμένες σημαντικές νομικές νίκες, τελικά, δεν καταφέρνει να αντιμετωπίσει ευρύτερα θεσμικά θέματα, που απειλούν τα ίδια τα θεμέλια του κράτους δικαίου και των αρχών της φιλελεύθερης δημοκρατίας»²⁰⁰.

Στην περίπτωση της Ουγγαρίας, εξάλλου, τίθεται και ζήτημα αποτελεσματικότητας της διαδικασίας της προσφυγής για παράβαση. Αυτό φαίνεται ανάγλυφα στις περιπτώσεις της καταδίκης για τη μη συμμόρφωση της Ουγγαρίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας στο σύστημα μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από την Ιταλία και την Ελλάδα²⁰¹, που αποφάσισε το Συμβούλιο το 2015 αλλά και στην καταδίκη της Ουγγαρίας για τα μέτρα που έλαβε εναντίον του Πανεπιστημίου Κεντρικής Ευρώπης²⁰². Οι καταδίκες αυτές δημιούργησαν μια γλυκόπικρη γεύση και χαρακτηρίστηκαν ως «πύρρειος νίκη», αφού οι καταδικαστικές αποφάσεις ήρθαν με μεγάλη καθυστέρηση και όταν η ζημιά είχε γίνει. Έτσι, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου δεν εμπόδισαν ούτε την κατάρρευση του συστήματος μετεγκατάστασης ούτε τελικά την αποχώρηση Πανεπιστημίου Κεντρικής Ευρώπης από την Ουγγαρία²⁰³. Οι

²⁰⁰Scheppele K. L., 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/assisesjustice2013/files/contributions/45.princetonuniversitiescheppelesystemicinfringementaction.brusselsversion_en.pdf της ίδιας, 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

²⁰¹ΔΕΕ, απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχίας, ECLI:EU:C:2020:257. Αναλυτικό σχολιασμό της απόφασης βλ. Χρυσομάλλη Μιχ., Η ενωσιακή αλληλεγγύη σε αμφισβήτηση: το σύστημα μετεγκατάστασης των αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ηλεκτρονικό περιοδικό Digestaonline 2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/index.php/digestaonline/11-2020/314-2020-chris>.

²⁰²ΔΕΕ, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, υπόθεση C-66/18, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ECLI:EU:C:2020:792. Αναλυτικό σχολιασμό της απόφασης βλ. Χρυσομάλλη Μιχ., Αυταρχισμός και ακαδημαϊκή ελευθερία: μια αδύνατη συμβίωση. Η υπόθεση του Πανεπιστημίου της Κεντρικής Ευρώπης ενώπιον του ΔΕΕ, Ηλεκτρονικό περιοδικό Digestaonline 2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202020/chris2.pdf>.

²⁰³Bornemann J., Academic freedom in illiberal times – A bittersweet victory for the Central European University, European Law Blog 21/10/2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο:

Δημοσιεύματα

εξελίξεις αυτές θέτουν το γενικότερο ζήτημα για το κατά πόσο η προσφυγή του άρθρου 258, που αποδείχτηκε εξαιρετικά αποτελεσματική για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, μπορεί να αποβεί εξίσου χρήσιμη όταν παρουσιάζονται «*συστημικές απειλές*» κατά του Κράτους Δικαίου.

Αξίζει να σημειωθεί επίσης ότι η αοριστία των εννοιών που συγκροτούν την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης και ο ανοικτός και πολυσχιδής τους χαρακτήρας σε συνδυασμό με την έλλειψη προσπάθειας συγκεκριμενοποίησης (πχ με τη δημιουργία ενός πίνακα αποτελεσμάτων και δεικτών συμμόρφωσης, όπως πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από το 2015²⁰⁴ ή προβλέπεται στον Κανονισμό 2020/2092 σχετικά με την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα Κράτη-μέλη²⁰⁵) εκτός του ότι δημιουργεί προβλήματα στην επικλησιμότητα των αξιών αυτών ενώπιον του Δικαστηρίου προάγει την ερμηνευτική αμφισημία και επιτρέπει σε ηγέτες σαν τον Όρμπαν να ισχυρίζονται ότι συμμορφώνονται πλήρως με τις αξίες της Ένωσης. Έτσι αυτός δηλώνει ότι είναι ο «*αληθινός ευρωπαίος*» και ότι οι πολιτικές του αντικατοπτρίζουν τις ρίζες της ΕΕ και αποσκοπούν στην ενίσχυση του ευρωπαϊκού σχεδίου, ενώ κατηγορούμενος για αντισημιτισμό και ξеноφοβία, που χρηματοδοτείται από το Κράτος, δεν διστάζει να ισχυριστεί ότι η αντι-μετανάστευση πολιτική του είναι «*πλήρως εναρμονισμένη με τις βασικές αξίες της Ευρώπης και τις προθέσεις των ιδρυτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» και ότι η «*ευρωπαϊκή χριστιανική δημοκρατική προσέγγιση*», επιπλέον, «*δεν ανέχεται οποιαδήποτε αντι-μουσουλμανική πολιτική*». Από εκεί και πέρα στη ρητορική του για να δικαιολογήσει τις όποιες αποκλίσεις αντλεί επιχειρήματα από την ίδια τη Συνθήκη αναφερόμενος στις αρχές της

<https://europeanlawblog.eu/2020/10/21/academic-freedom-in-illiberal-times-abittersweet-victory-for-the-central-european-university/>

²⁰⁴Ψήφισμα 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. *Carrera S., Guild E., Hernanz N., 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)

²⁰⁵Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, άρθρα 4 – 5, LI 433/1

εθνικής κυριαρχίας, της επικουρικότητας και του σεβασμού της εθνικής και συνταγματικής ταυτότητας των Κρατών-μελών²⁰⁶.

Από την άλλη πλευρά οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ παρουσιάζονται, όπως προαναφέρθηκε, παντελώς αναποτελεσματικοί. Ο κατασταλτικός μηχανισμός του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ ουδέποτε τέθηκε σε εφαρμογή, παρά το γεγονός ότι υπήρξαν περιπτώσεις που θα μπορούσαν να αποτελέσουν λόγο προσφυγής στη διάταξη. 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 διακυβερνητικός χαρακτήρας της διαδικασίας, που επιτρέπει πολιτική διαχείριση της κρίσης και συμφωνίες μεταξύ των Κρατών-μελών «πίσω από τις κουρτίνες»²⁰⁷. Με μεγάλη δε καθυστέρηση επιχειρήθηκε με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η ενεργοποίηση για την περίπτωση της Ουγγαρίας του προληπτικού του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ. Πραγματικά με Ψήφισμα της 12^{ης} Σεπτεμβρίου του 2018 το Κοινοβούλιο υιοθετώντας σχετική πρόταση Ψηφίσματος της J. Sargentini²⁰⁸ αποφάσισε να απευθύνει αιτιολογημένη πρόταση στο Συμβούλιο, το οποίο καλείται να διαπιστώσει σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 ΣΕΕ αν υπάρχει σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ από την Ουγγαρία και να της απευθύνει κατάλληλες συστάσεις. Το Ψήφισμα εγκρίθηκε με 448 ψήφους υπέρ και 197 ψήφους κατά, ενώ 48 ευρωβουλευτές απείχαν της ψηφοφορίας. Η Ουγγρική κυβέρνηση προσέβαλε με προσφυγή ακυρώσεως το εν λόγω Ψήφισμα, ισχυριζόμενη ότι αυτό δεν θα είχε υιοθετηθεί αν είχαν καταμετρηθεί στους ψηφισαντες και οι απέχοντες (το άρθρο 354 ΣΛΕΕ προβλέπει ειδική πλειοψηφία, υπό τη μορφή των δύο τρίτων των ψηφισάντων και της πλειοψηφίας των μελών που το απαρτίζουν)²⁰⁹. Επί της προσφυγής αυτής δεν έχει εκδοθεί ακόμη η απόφαση του Δικαστηρίου ενώ στις 3 Δεκεμβρίου 2020 με τις Προτάσεις του ο ΓΕ πρότεινε στο Δικαστήριο την απόρριψη της προσφυγής²¹⁰. Είναι εντυπωσιακό ότι δύομισι χρόνια μετά το Συμβούλιο δεν πήρε θέση επί της αιτιολογημένης προτάσεως του Κοινοβουλίου (και

²⁰⁶ *Mos M.* Ambiguity and interpretive politics in the crisis of European values: evidence from Hungary, *East European Politics, Volume 36, 2020 - Issue 2*, σελ. 267 – 287, και διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2020.1724965?scroll=top&needAccess=true>

²⁰⁷ Π. Αργαλιάς, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, οπ. παρ., σελ. 88 επ.· *Kochenov, D.* Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU, EUI Working Paper LAW 2017/10, European University Institute, Florence 2017

²⁰⁸ Οπ. παρ., υποσ. 7

²⁰⁹ Υπόθεση C-650/18, *Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*

²¹⁰ Προτάσεις του ΓΕ Michal Bobek της 3ης Δεκεμβρίου 2020, υπόθεση C-650/18, *Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, ECLI:EU:C:2020:985

της αντίστοιχης της Επιτροπής για την Πολωνία), γεγονός που έχει εγείρει τις διαμαρτυρίες του Κοινοβουλίου με Ψήφισμα της 16^{ης} Ιανουαρίου 2020²¹¹.

Είναι φανερό ότι ο Βίκτωρ Όρμπαν και το Fidesz επί σειρά ετών απολαμβάνει ασυλίας στο πλαίσιο του συστήματος της ΕΕ. Ισχυρή προστασία από την κριτική του προσφέρει η συμμετοχή του στο ΕΛΚ²¹², που μόλις το 2019 ανέστειλε την ιδιότητα μέλους του Fidesz²¹³, χωρίς να τολμήσει να το αποπέμψει από τους κόλπους του²¹⁴. Είναι ενδεικτικό ότι η υιοθέτηση του Ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την ενεργοποίηση του άρθρου 7 παρ.1 ΣΕΕ έγινε τελικά εφικτή μόνο όταν ένα μέρος των ευρωβουλευτών προερχομένων από το ΕΛΚ ψήφισαν υπέρ του Ψηφίσματος, θεωρώντας ότι εξαντλείται η υπομονή τους απέναντι στο καθεστώς Όρμπαν ιδιαίτερα μετά τα μέτρα που ελήφθησαν κατά του Πανεπιστημίου της Κεντρικής Ευρώπης.

Πέρα από την πολιτική κάλυψη ή ανοχή αν θέλετε, κυβερνήσεις σαν αυτή της Ουγγαρίας εκμεταλλεύονται και την ουσιαστική υπονόμευση κάθε προσπάθειας δημιουργίας μηχανισμών ελέγχου της συμμόρφωσης στις αξίες της Ένωσης, που εκδηλώνεται από μεγάλη μερίδα Κυβερνήσεων των Κρατών-μελών και του Συμβουλίου. Είναι χαρακτηριστική η αρνητική θέση του Συμβουλίου απέναντι στην πρωτοβουλία της Επιτροπής κατά την υιοθέτηση εκ μέρους της του νέου πλαισίου το 2016 για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου (αυτού του ήπιου μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης), που εκφράστηκε κατά κύριο λόγο από τη Νομική του Υπηρεσία²¹⁵, 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

²¹¹Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Ιανουαρίου 2020 σχετικά με τις εν εξελίξει ακροάσεις σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ σχετικά με την Πολωνία και την Ουγγαρία (2020/2513(RSP), διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_EL.html

²¹²Mueller J.-W., If You're Not a Democracy, You're Not European Anymore, Foreign Policy 2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://foreignpolicy.com/2017/12/22/if-youre-not-a-democracy-youre-not-european-anymore/> Grabbe H., Lehne S., Defending EU Values in Poland and Hungary, οπ. παρ.

²¹³European People's Party, 2019. Decision of the EPP Political Assembly Regarding the EPP Membership of FIDESZ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.epp.eu/papers/proposal-of-the-epp-presidency-to-the-political-assembly-regarding-the-epp-membership-of-fidesz/>.

²¹⁴Hall B., Suspension of Orbán's party falls short of real punishment, Financial Times 21/3/2019, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.ft.com/content/57593c94-4bac-11e9-bbc9-6917dce3dc62>

²¹⁵Συμβούλιο 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>.

ΣΕΕ) και του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των Κρατών-μελών. 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». Ενδιαφέρον είναι ότι η Νομική Υπηρεσία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «εναπόκειται στα Κράτη-μέλη να δημιουργήσουν έναν τέτοιο μηχανισμό με μια διεθνή συμφωνία μεταξύ τους, υπό την προϋπόθεση ότι δεν 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»²¹⁶. Η θέση αυτή, που χαρακτηρίστηκε ως μια «επιφανειακή και επιλεκτική ανάγνωση των Συνθηκών»²¹⁷, όπως ήταν αναμενόμενο ξεσήκωσε ισχυρό νομικό αντίλογο. Αν ανατρέξει κανείς στην Κοινή Διακήρυξη των Πρωθυπουργών της Πολωνίας και της Ουγγαρίας της 26^{ης} Νοεμβρίου 2020 με την οποία εκβίασαν με veto κατά την ψήφιση του προϋπολογισμού και του Ταμείου Ανάκαμψης σε περίπτωση υιοθέτησης του Κανονισμού σχετικά με την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το Κράτος Δικαίου στα Κράτη-μέλη θα ανακαλύψει πολλές από τις παραπάνω ιδέες της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου²¹⁸. Και στην περίπτωση αυτή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2020 προτίμησε να υποχωρήσει απέναντι στον εκβιασμό, χωρίς να αναζητήσει άλλες προταθείσες λύσεις, βάζοντας στην ουσία «στον πάγο» την άμεση εφαρμογή του Κανονισμού 2020/2092 που καθιερώνει μηχανισμό «αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου» για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης. Δεν είναι μόνο ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χρειάστηκε να επαναλάβει το αυτονόητο υπογραμμίζοντας «ότι ο κανονισμός πρέπει να εφαρμόζεται με πλήρη σεβασμό του άρθρου 4 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, ιδίως της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική δομή τους, της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, καθώς και των αρχών της

²¹⁶Βλ. αναλυτικά Χρυσομάλλη Μιχ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «νέο πλαίσιο» της ΕΕ για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη, στο Μιχ. Χρυσομάλλη (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, σπ. παρ., σελ. 101 – 118 και ειδικά σελ. 111 - 116

²¹⁷Kochenov Dim., Pech L., Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, European University Institute, RSCAS Working Papers 2015/24, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35437/RSCAS_2015_24.pdf, σελ. 13

²¹⁸Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>

αντικειμενικότητας, της μη διακριτικής μεταχείρισης και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών» αλλά για πρώτη φορά ένα πολιτικό όργανο (και όχι το Δικαστήριο) αναστέλλει κατ' ουσία την άμεση εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας ενόψει της προσβολής της νομιμότητας του Κανονισμού από τις Κυβερνήσεις της Ουγγαρίας και της Πολωνίας στο Δικαστήριο²¹⁹.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

(α) Είναι κοινή διαπίστωση ότι το καθεστώς που εγκαθίδρυσε ο Βίκτωρ Όρμπαν και το Fidesz στην Ουγγαρία από το 2010 αποτελεί «εργαλειοθήκη» (*tool Kit*) ιδεών και πρακτικών διολίσθησης από τις αξίες της Ένωσης και εγκαθίδρυσης ανελεύθερων καθεστώτων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πρόκειται, δηλαδή, «για ένα υβριδικό καθεστώς που κινείται μεταξύ του ιδανικού μιας ολοκληρωμένης δημοκρατίας και ενός ολοκληρωτικού καθεστώτος»²²⁰. Απέναντι στο φαινόμενο αυτό η αντίδραση της Ένωσης, με ευθύνη κυρίως των Κρατών-μελών, αποδεικνύεται εξαιρετικά ανεπαρκής.

(β) Η οποιαδήποτε ανοχή απέναντι σε αυταρχικές κυβερνήσεις εντός της ΕΕ, εκτός από την υπονόμευση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των Κρατών-μελών και της αναγκαιότητας της νομιμοποίησης του συστήματος λήψης αποφάσεων εγκυμονεί τον κίνδυνο διάχυσης. Όπως παρατηρεί ο R. D. Kelemen, «η αποδοχή μιας αυταρχικής κυβέρνησης στην ΕΕ είναι σαν να αφήνεις μια τουαλέτα σε μια πισίνα. Τελικά η βρωμιά θα μολύνει ολόκληρη την πισίνα»²²¹.

(γ) Ο κίνδυνος της διάχυσης δεν αφορά μόνο την παραβίαση των αξιών αλλά και την τάση της Ουγγαρίας και της Πολωνίας να αρνούνται να συμμορφωθούν στο δίκαιο της Ένωσης και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου με τις οποίες αυτό αναγνωρίζει ότι χώρες αυτές παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους εκ των Συνθηκών. Έτσι όμως αμφισβητείται το βασικό δομικό χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που δεν είναι άλλο από την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών συμμόρφωσης στο ενωσιακό δίκαιο.

²¹⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα της Συνόδου 10 – 11/12/2020, σελ. 1 – 4, Βρυξέλλες, 11 Δεκεμβρίου 2020, EUCO 22/20

²²⁰ Halmi G., Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective στο Kadelbach St. (ed.), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, Nomos 2018, σελ. 85 – 104

²²¹ Kelemen R. D., Is differentiation possible in rule of law?, [Comparative European Politics](#) 2019, σελ. 246 – 260 και διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://www.researchgate.net/publication/331452147_Is_differentiation_possible_in_rule_of_law

(δ) Η επιμένουσα οπισθοδρόμηση Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το Κράτος Δικαίου και την αξιακή ταυτότητά της γενικότερα θέτει, λαμβάνοντας υπόψη και τα Κράτη-μέλη στα οποία αυτή εκδηλώνεται, προς συζήτηση τους μηχανισμούς και τις ακολουθούμενες πρακτικές διεύρυνσης της Ένωσης, στο βαθμό που ο σεβασμός των αξιών της αποτελεί κατά το άρθρο 49 ΣΕΕ προϋπόθεση προσχώρησης νέων Κρατών-μελών.

(ε) Η κρίση αξιών στους κόλπους της Ένωσης τείνει, τελικά, να εξελιχθεί σε υπαρξιακό ζήτημα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αφού σε τελευταία ανάλυση, 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.

ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΙΕΣΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟ ΕΞΑΝΑΓΚΑΣΜΟ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΩΝΙΑΣ ΩΣ ΤΟΜΗ ΣΤΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ

*Μανώλης Περάκης**

Εισαγωγή

Το ζήτημα της διασφάλισης των θεμελιωδών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αποτυπώνονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), και κατ' ουσία της τήρησής τους από τα κράτη μέλη της, είναι εξαιρετικά σημαντικό έως και υπαρξιακό για το ενοποιητικό εγχείρημα, και ιδιαίτερα επίκαιρο.

Πράγματι, μία σειρά από κρίσεις σε νευραλγικούς τομείς πολιτικής όπως η οικονομική τρικυμία, η γιγάντωση του προσφυγικού προβλήματος και η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου (Brexit)²²² είχε ως συνέπεια τη θέση εν αμφιβόλω του σεβασμού και της τήρησης παραδοσιακά θεμελιωδών αξιών των κρατών μελών και κατ' επέκταση της Ένωσης, θέτοντας σε αμφισβήτηση την ίδια τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ως συνέπεια, τέθηκε κατά τα τελευταία χρόνια με τρόπο επιτακτικό ένα παλαιότερο αλλά θεωρητικά «ανεργό» πια ερώτημα: εάν το άρθρο 49 ΣΕΕ θέτει ως προϋπόθεση ένταξης ενός κράτους στην Ένωση την *απαρέγκλιτη* τήρηση των αρχών του άρθρου 2 ΣΕΕ, με ποιο τρόπο διασφαλίζεται η εξακολούθηση της τήρησής τους μετά την ένταξή του, δεδομένης της μη δυνατότητας δικαστικού ελέγχου²²³ της κρατικής δράσης σε τομείς που δεν ρυθμίζονται αποκλειστικά από το ενωσιακό δίκαιο;

Ο ανακύψας κατά το παρελθόν προβληματισμός αυτός είχε οδηγήσει στην εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού ελέγχου και επιβολής της τήρησης των αξιών αυτών, ο οποίος ακροβατεί ανάμεσα στη νομική και την πολιτική διάσταση, και θεμελιώνεται με το άρθρο 7 ΣΕΕ. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η παρουσίαση και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού αυτού, και οι εξελίξεις στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) που προσέθεσαν νέες διαστάσεις στη διαφύλαξη των ενωσιακών αξιών από τα

* Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Δικηγόρος.

²²²Βλ. Μ. PERAKIS, *Exiting the European Union: Legal Procedure, Implications and Dimensions*, Cambridge Scholars Publishing, 2019.

²²³ Διά της προσφυγής λόγω παραβάσεως (άρθρο 258 ΣΛΕΕ).

κράτη μέλη ειδικότερα στον τομέα του Κράτους Δικαίου. Η μελέτη διαιρείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο αναλύεται η διάταξη του άρθρου 7 ΣΕΕ και η διαδικασία την οποία διέπει. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ ως αντιπροσωπευτικές της υπό εξέλιξη νομολογίας περί της διασφάλισης τήρησης των αρχών του άρθρου 2 ΣΕΕ – και ειδικότερα αυτής του Κράτους Δικαίου - μέσω της προσφυγής λόγω παραβάσεως (άρθρο 258 ΣΛΕΕ). Τέλος, στο τέλος διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις εν είδει συμπερασμάτων και προτάσεων για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ.

I. Ο μηχανισμός του άρθρου 7 ΣΕΕ

Η διάταξη που προσεγγίζει περισσότερο από κάθε άλλη τη φιλοσοφία επιβολής αυστηρών κυρώσεων και αναστολής δικαιωμάτων σε κράτος μέλος, το οποίο παραβιάζει συστηματικά αρχές και αξίες της Ένωσης, είναι αυτή του άρθρου 7 ΣΕΕ.

Το άρθρο 7 ΣΕΕ εισήχθη στο ενωσιακό πρωτογενές δίκαιο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και εγκαθιδρύει κατά τα πρότυπα του διεθνούς δικαίου²²⁴ ένα σύστημα ελέγχου και επιβολής κυρώσεων, που λαμβάνουν χώρα κατόπιν αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου έναντι κράτους μέλους, εάν διαπιστωθεί ότι το τελευταίο τελεί υπό σοβαρή παραβίαση ή υφίσταται σαφής κίνδυνος να παραβιάσει μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης, όπως αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ.

Πράγματι, στο άρθρο 2 ΣΕΕ διατυπώνονται πανηγυρικά οι σημαντικότερες αξίες, στις οποίες βασίζεται η Ένωση και ασπάζονται τα κράτη μέλη της, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ελευθερία, η δημοκρατία, η ισότητα, το κράτος δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μάλιστα, κατά το Δικαστήριο οι αρχές αυτές αποτελούν τα «θεμέλια της έννομης τάξης της Ένωσης», και υπερισχύουν κάθε άλλου κανόνα και αρχής²²⁵.

Ο μηχανισμός του άρθρου 7 ΣΕΕ είναι περίπλοκος λόγω της ύπαρξης αναγκαίων δικλείδων ασφαλείας, αφού πρόκειται για τη μόνη διάταξη στις Συνθήκες μαζί με αυτή του άρθρου 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)²²⁶, που όχι μόνο θεσμοθετεί την επιβολή κυρώσεων από την Ένωση σε κράτος μέλος χωρίς να έχει

²²⁴ Βλ. άρθρο 6 του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ.

²²⁵ ΔΕΚ C-402/05 P και C-415/05 P, απόφαση της 03.09.2008, *Kadi and Al Barakaat International Foundation / Συμβούλιο και Επιτροπή*, ECLI:EU:C:2008:461, σκ. 301-304.

²²⁶ Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.

προηγηθεί απόφαση δικαιοδοτικού οργάνου, αλλά εγκαθιδρύει και ένα μηχανισμό με έντονα πολιτικό χαρακτήρα²²⁷, όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο. Η δε έντονη πολιτική φόρτιση και η συναίνεση που απαιτούνται για να τεθεί σε λειτουργία ο θεσμός αυτός αποτελούν και την αιτία, για την οποία ουδέποτε ετέθη σε εφαρμογή μέχρι προσφάτως²²⁸.

Έτσι, όταν υφίσταται σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης των αξιών της Ένωσης, το 1/3 των κρατών μελών, το Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή μπορούν να υποβάλουν αιτιολογημένη πρόταση στο Συμβούλιο, το οποίο με πλειοψηφία 4/5 και έγκριση του Κοινοβουλίου διαπιστώνει την ύπαρξη του κινδύνου αυτή και δύναται, αφού προηγουμένως ακούσει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, να απευθύνει συστάσεις²²⁹.

Όσον αφορά δε την ύπαρξη - και όχι το σαφή κίνδυνο - σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, αυτή διαπιστώνεται ομοφώνως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με έγκριση του Κοινοβουλίου και κατόπιν πρότασης του 1/3 των κρατών μελών ή της Επιτροπής, και μπορεί να οδηγήσει σε αυστηρότερες των συστάσεων κυρώσεις. Ειδικότερα, εάν διαπιστωθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η ύπαρξη σοβαρής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ από κράτος μέλος, το άρθρο 7 ΣΕΕ παρέχει στη συνέχεια τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να προβεί κατόπιν αποφάσεως με ενισχυμένη πλειοψηφία σε κυρώσεις εις βάρος του κράτους μέλους - παραβάτη, οι οποίες μπορούν να φτάσουν – στον ύψιστο βαθμό αυστηρότητας - έως και στην αναστολή δικαιωμάτων του, που απορρέουν από τις Συνθήκες, αλλά όχι και των αντιστοίχων υποχρεώσεών του. Κάποια από τα δικαιώματα του κράτους μέλους, των οποίων θα μπορούσε να αποφασιστεί η αναστολή, είναι αυτό της ψήφου του στο Συμβούλιο²³⁰ ή της χρηματοδότησής του από τα Διαρθρωτικά Ταμεία ή το Ταμείο Συνοχής²³¹.

²²⁷ Βλ. και Μ. ΚΡΗΤΙΚΟΣ, *Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ: Κατ' άρθρο ερμηνεία* (επιμ. Β. Χριστιανός), Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, άρθρο 7 ΣΕΕ, παρ. 10.

²²⁸ Το Κοινοβούλιο ενεργοποίησε το μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ εις βάρος της Ουγγαρίας με απόφασή του την 12.09.2018, και η Επιτροπή εις βάρος της Πολωνίας με πρότασή της την 20.12.2017 (COM(2017) 835 τελικό), χωρίς όμως να δοθεί συνέχεια σε καμία εκ των δύο διαδικασιών.

²²⁹ Δηλαδή μη νομικά δεσμευτικές πράξεις (κατά το άρθρο 288 ΣΛΕΕ), αλλά των οποίων η παράβλεψη από το κράτος μέλος μπορεί να οδηγήσει σε κλιμάκωση των κυρώσεων λόγω «σοβαρής παραβίασης των αξιών της Ένωσης».

²³⁰ Άρθρο 7 § 3 ΣΕΕ.

²³¹ Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υφίσταται ακόμη νομοθετική πρόβλεψη για μία τέτοιου είδους κύρωση ως συνέπεια ενεργοποίησης του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ, αν και τα τελευταία χρόνια λαμβάνει χώρα μία έντονη συζήτηση για την ανάγκη θέσπισης τέτοιας πρόβλεψης.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, το άρθρο 7 ΣΕΕ εγκαθιδρύει ουσιαστικά δύο εξωδικαστικούς μηχανισμούς επιτήρησης του σεβασμού των θεμελιωδών αρχών της Ένωσης, οι οποίοι είναι ανεξάρτητοι μεταξύ τους και όχι διαδοχικοί ή ιεραρχικοί. Ο ένας, που περιγράφεται στην πρώτη παράγραφο της διάταξης, αφορά τη διαπίστωση από το Συμβούλιο σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των αρχών του άρθρου 2 ΣΕΕ, και μπορεί να οδηγήσει σε συστάσεις προς το κράτος μέλος. Ο δεύτερος, που περιγράφεται στη δεύτερη και στην τρίτη παράγραφο του άρθρου, αφορά τη διαπίστωση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αρχών του άρθρου 2 ΣΕΕ, και οδηγεί στην επιβολή από το Συμβούλιο των αυστηρότερων ποινών που αναφέρθηκαν.

Σε κάθε περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί με ειδική πλειοψηφία να μεταβάλει ή να ανακαλέσει με βάση το άρθρο 7 παρ. 4 ΣΕΕ τις κυρώσεις που έχουν ήδη επιβληθεί, εάν διαπιστώσει ότι η σοβαρή παραβίαση εξέλιπε. Η σαφώς ευκολότερη διαδικασία άρσης των κυρώσεων (ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, έλλειψη σύμπραξης Κοινοβουλίου) σε σχέση με τη διαδικασία επιβολής τους αποτελεί εν προκειμένω ακόμη μία δικλείδα ασφαλείας κατά της τυχόν κατάχρησης του μηχανισμού.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια «παραβίαση» στο άρθρο 7 ΣΕΕ αφορά είτε πράξη, είτε παράλειψη του κράτους μέλους, και μπορεί να λάβει τη μορφή κάθε είδους εθνικής νομοθετικής, διοικητικής και δικαστικής πράξης ή και πρακτικής από οποιοδήποτε όργανό του, ανεξαρτήτως του κλάδου εξουσίας στον οποίο ανήκει²³². Επίσης, τονίζεται ότι η διάταξη εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς δράσης των κρατών μελών, ήτοι και σε τομείς παρακραταθησιών αρμοδιοτήτων (αποκλειστικά εσωτερικές καταστάσεις)²³³.

Εξάλλου, ο «κίνδυνος» σοβαρής παραβίασης στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ πρέπει να είναι «σαφής», ενώ η ίδια η παραβίαση «σοβαρή» και «διαρκής»²³⁴. Έτσι, δεν πρέπει να κρίνεται εξ ορισμού ως «σοβαρή» οιαδήποτε παραβίαση μίας ή περισσότερων εκ των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, αλλά θα πρέπει επιπλέον η ένταση της προσβολής να είναι τέτοια, ώστε να απαιτείται η ενεργοποίηση του μηχανισμού.

²³² Βλ. COM (2003) 606: «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Σεβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση».

²³³ Βλ. και Γ. ΒΑΛΑΣΙΔΗΣ, *Συνθήκη της Λισσαβώνας – Ερμηνεία κατ' άρθρον* (επιμ. Β. Σκουρής), Σάκκουλας, 2020, άρθρο 7 ΣΕΕ, παρ. 9.

²³⁴ Βλ. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ και Μ. ΠΕΡΑΚΗΣ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, β' έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 34.

Επομένως, η μη έγκαιρη μεταφορά Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη ή η παραβίαση των διαδικασιών περί κρατικών ενισχύσεων, για παράδειγμα, δεν δύναται να κριθεί ότι αποτελούν «σοβαρή παραβίαση» για τους σκοπούς του άρθρου 7 ΣΕΕ, παρότι θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι θίγουν μία εκ των αξιών που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Αντιθέτως, συναφείς αποφάσεις εις βάρος του κράτους μέλους εκδοθείσες από το ΔΕΕ ή άλλα διεθνή δικαστήρια (όπως το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - ΕΔΔΑ), ή και εξαιρετικά δυσμενείς αναφορές του Επιτρόπου για τα ανθρώπινα δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης²³⁵ στις ετήσιες εκθέσεις του, πρέπει να θεωρούνται στοιχεία της σοβαρότητας της παραβίασης.

Περαιτέρω, όσον αφορά το χαρακτηρισμό «διαρκής», αυτός υποδηλώνει ότι η παραβίαση πρέπει να έχει κάποια διάρκεια όχι μόνο υπό την έννοια του χρόνου, αλλά και υπό αυτή της έκφρασης προθέσεων. Ειδικότερα, η διάρκεια της παραβίασης θα πρέπει να φανερώνει την παγίωση μίας συγκεκριμένης αντίληψης και πρακτικής του παραβιάζοντος τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ κράτους μέλους, και να αποκλείει έτσι ένα περιστασιακό σφάλμα ή την υπό καθεστώς εξαιρετικής ανάγκης μεμονωμένη ενέργεια²³⁶.

Πρέπει να τονιστεί ότι οι διαδικασίες ψηφοφορίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ διέπονται από τους κανόνες που θέτει η διάταξη του άρθρου 354 ΣΛΕΕ, βάσει των οποίων ο εκπρόσωπος του κράτους μέλους - παραβάτη δεν συμμετέχει στην ψηφοφορία και δεν λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της απαιτούμενης πλειοψηφίας, ενώ η ειδική πλειοψηφία, διά της οποίας αποφασίζει το Συμβούλιο, ορίζεται στο άρθρο 238 παρ. 3 εδ. β' ΣΛΕΕ. Εξάλλου, οι αποφάσεις του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ λαμβάνονται με πλειοψηφία 2/3 των ψηφισάντων, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των κρατών μελών που το απαρτίζουν.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, λόγω του έντονα πολιτικού χαρακτήρα του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ, το Δικαστήριο έχει κατά τις Συνθήκες περιορισμένη αρμοδιότητα ελέγχου κατά την ενεργοποίησή του. Ειδικότερα, η διάταξη του άρθρου 269 ΣΛΕΕ, η οποία λειτουργεί ως ειδικότερη σε σχέση με αυτή του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, προβλέπει ότι, κατόπιν αίτησης του κράτους μέλους του φερόμενου ως παραβάτη, η

²³⁵ Θεσμοθετήθηκε το 1999 ως ανεξάρτητο όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

²³⁶ Βλ. και Α. ΠΛΙΑΚΟΣ, «Η επισθοδρόμηση του κράτους δικαίου στην ΕΕ και ο ρόλος του ΔΕΕ», *Ο Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός και η κρίση του* (επιμ. Μ. Χρυσομάλλης), Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 90.

οποία υποβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου εντός μηνός από τη σχετική απόφαση, ο ενωσιακός δικαστής έχει αρμοδιότητα να αποφανθεί σε πρώτο και τελευταίο βαθμό μόνο επί της τήρησης των διαδικαστικών επιταγών του άρθρου 7 ΣΕΕ, ήτοι των διαδικασιών απόφασης και ψηφοφορίας από τα ενωσιακά όργανα. Αντιθέτως, ουδεμία δικαιοδοσία έχει να ελέγξει την ουσία της υπόθεσης, το εάν δηλαδή υπήρξε όντως σοβαρή και διαρκής παραβίαση των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ ή κίνδυνος επέλευσης αυτής. Λόγω δε του επείγοντος χαρακτήρα της διαδικασίας, το Δικαστήριο υποχρεούται να αποφανθεί επί της αίτησης εντός ενός μήνα από την υποβολή της.

Λόγω των παραπάνω, παρότι το ΔΕΕ έχει αναφερθεί στο μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ σε κάποιες εκ των αποφάσεών του²³⁷, έως σήμερα έχει προβεί σε ερμηνεία της διάταξης μόνο στην υπόθεση *Minister of Justice and Equality*²³⁸. Ειδικότερα, στην εν λόγω υπόθεση απεφάνθη ότι οι πληροφορίες που περιέχονται σε αιτιολογημένη πρόταση, την οποία έστειλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ, είναι χρήσιμες για την αξιολόγηση στην οποία θα προβεί μία δικαστική αρχή εκτέλεσης Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης, προκειμένου να εκτιμήσει εάν υφίσταται πραγματικός κίνδυνος παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου προσώπου. Εάν μάλιστα υπάρχει και απόφαση του Συμβουλίου (άρθρο 7 παρ. 2 ΣΕΕ) περί ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών της Ένωσης στο κράτος μέλος που αιτείται την έκδοση, κατά τον ενωσιακό δικαστή η δικαστική αρχή εκτέλεσης υποχρεούται να αρνηθεί αυτόματα την εκτέλεση χωρίς αξιολόγηση κινδύνου.

II. Οι εξελίξεις στη νομολογία του ΔΕΕ ως προς την αρχή του Κράτους Δικαίου στη ενωσιακή έννομη τάξη

1. Η υπόθεση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16)

i. Το ιστορικό της διαφοράς και το προδικαστικό ερώτημα

Ο πορτογαλικός νόμος 75/2014 αποτέλεσε ένα εκ των νομοθετικών μέτρων που έλαβε η Πορτογαλία προκειμένου να επιτύχει την απαιτούμενη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού της κατά τη διάρκεια του έτους 2011, και να εξασφαλίσει την αναγκαία χρηματοδοτική ενίσχυση από την Ένωση. Με

²³⁷ ΔΕΕ C-143/10 P, απόφαση της 19.11.2010, *Uznański / Πολωνία*, ECLI:EU:C:2010:705, ΓΔΕΕ T-280/09, απόφαση της 30.05.2013, *Morte Navarro / Κοινοβούλιο*, ECLI:EU:T:2013:279.

²³⁸ ΔΕΕ C-216/18 PPU, απόφαση της 25.07.2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, ECLI:EU:C:2018:586.

το νόμο αυτό μείωσε προσωρινά, με ισχύ από τον Οκτώβριο του 2014, το ύψος των αποδοχών ορισμένων κατηγοριών δημόσιων λειτουργών, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονταν και οι δικαστικοί του Tribunal de Contas (Ελεγκτικό Συνέδριο).

Καίτοι μεταγενέστερος πορτογαλικός νόμος προέβλεψε τη σταδιακή κατάργηση των ως άνω μέτρων, οδηγώντας σε ολοκληρωτική κατάργησή τους από την 01.10.2016, στο ενδιάμεσο η Συνδικαλιστική Ένωση Πορτογάλων Δικαστών (ASJP) άσκησε προσφυγή ενώπιον του πορτογαλικού Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου με αίτημα να ακυρωθούν οι εκδοθείσες σχετικές διοικητικές πράξεις «περί αναπροσαρμογής αποδοχών», να υποχρεωθεί το πορτογαλικό Δημόσιο να επιστρέψει τα ποσά που παρακρατήθηκαν, και να αναγνωριστεί το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να λαμβάνουν το σύνολο των αποδοχών τους. Συναφώς η ASJP υποστήριξε ότι τα ως άνω μέτρα συνεπάγονταν παραβίαση της «αρχής της ανεξαρτησίας των δικαστών», την οποία κατοχυρώνει όχι μόνο το πορτογαλικό Σύνταγμα, αλλά και το ενωσιακό δίκαιο διά του άρθρου 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ²³⁹, και διά του άρθρου 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χάρτης).

Πράγματι, θεωρώντας ότι η ανεξαρτησία των δικαιοδοτικών οργάνων εξαρτάται από τις εγγυήσεις τις σχετικές με την κατάσταση των μελών τους, συμπεριλαμβανομένων των εγγυήσεων που αφορούν τις αποδοχές τους, και διαπιστώνοντας ότι οι ως άνω εγγυήσεις κατοχυρώνονται και σε διατάξεις και αρχές του ενωσιακού δικαίου που έρχονταν ερμηνείας, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο ΔΕΕ το προδικαστικό ερώτημα του εάν η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, η οποία κατοχυρώνεται στις ως άνω διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και στη νομολογία του Δικαστηρίου, αντιτίθεται στα μέτρα μείωσης των αποδοχών που επιβλήθηκαν στους Πορτογάλους δικαστές με το νόμο 75/2014.

ii. Η κρίση του Δικαστηρίου

Εκκινώντας την απόφασή του²⁴⁰, το ΔΕΕ αναδιατύπωσε το προδικαστικό ερώτημα του εθνικού δικαστή και το διαμόρφωσε ως εξής:

«Έχει το άρθρο 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ την έννοια, ότι η αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών δεν επιτρέπει την εφαρμογή, στα μέλη της δικαστικής

²³⁹ «Τα κράτη μέλη προβλέπουν ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης».

²⁴⁰ ΔΕΕ C-64/16, απόφαση της 27.02.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

εξουσίας κράτους μέλους, γενικών μέτρων μείωσης των αποδοχών, όπως είναι τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης μέτρα, τα οποία υπαγορεύονται από επιταγές περί εξαλείψεως υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και συνδέονται με πρόγραμμα χρηματοοικονομικής συνδρομής εκ μέρους της Ένωσης;»

Στη συνέχεια, ο ενωσιακός δικαστής οριοθέτησε τις εφαρμοστέες διατάξεις στην προκειμένη υπόθεση, επισημαίνοντας ότι, σε αντίθεση με τις διατάξεις του Χάρτη που δεσμεύουν τα κράτη μέλη μόνο όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο²⁴¹, το άρθρο 19 ΣΕΕ αφορά όλους τους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης²⁴².

Η παραπάνω επισήμανση ακολουθήθηκε από την ανάπτυξη της θεμελιώδους σημασίας και του περιεχομένου της δικαστικής ανεξαρτησίας αφενός ως αρχής του ενωσιακού δικαίου και αφετέρου ως αναπόσπαστης παραμέτρου του «Κράτους Δικαίου», αξίας που εντάσσεται στις διατυπωμένες στο άρθρο 2 ΣΕΕ θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης²⁴³. Εν προκειμένω το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του ότι τα εθνικά δικαστήρια συνιστούν κατ' ουσίαν το «αποκεντρωμένο δικαιοδοτικό σύστημα της Ένωσης», και ότι ο εθνικός δικαστής δρα ως ενωσιακός όταν καλείται να εφαρμόσει το δίκαιο της Ένωσης, επομένως το έργο του διέπεται από τις αρχές και τους κανόνες που κατοχυρώνουν οι Συνθήκες²⁴⁴.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο επανέλαβε ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων, τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης που απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών²⁴⁵, έχει κατοχυρωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), και πλέον εδράζεται και στα άρθρα 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη²⁴⁶. Απόρροια δε της αρχής αυτής είναι, κατά το ΔΕΕ, η υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να διασφαλίζει ότι τα όργανα εκείνα, που εντάσσονται ως «δικαστήρια» - κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης - στο εθνικό σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και μέσω των τομείς που διέπονται από το ενωσιακό

²⁴¹ Άρθρο 51 § 1 του Χάρτη.

²⁴² Σκ. 29 της απόφασης.

²⁴³ Σκ. 30-31 της απόφασης.

²⁴⁴ Σκ. 32-34 και 36 της απόφασης.

²⁴⁵ Βλ. και ΔΕΚ C-432/05, απόφαση της 13.03.2007, *Unibet*, EU:C:2007:163, σκ. 37, και ΔΕΕ C-279/09, απόφαση της 22.12.2010, *DEB*, EU:C:2010:811, σκ. 29 επ.

²⁴⁶ Σκ. 35 της απόφασης.

δίκαιο, ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας²⁴⁷.

Εξάλλου, σε σχέση με τον όρο «δικαστήριο» κατά το ενωσιακό δίκαιο, το ΔΕΕ υπενθύμισε²⁴⁸ την ερμηνεία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ που εισάγει το θεσμό της προδικαστικής παραπομπής, και βάσει της οποίας, για να θεωρείται ένα εθνικό όργανο ως «δικαστήριο» κατά το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να έχει ιδρυθεί με νόμο, να είναι μόνιμο, η δικαιοδοσία του να έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και η ενώπιόν του διαδικασία να έχει κατ' αντιμωλία χαρακτήρα, να εφαρμόζει κανόνες δικαίου, και να είναι ανεξάρτητο²⁴⁹. Εν συνεχεία προχώρησε στη διερεύνηση των σκοπών και της λειτουργίας του πορτογαλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δικαιοδοτικού οργάνου, και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι εντάσσονται στο πεδίο της δικαιοδοσίας και των αρμοδιοτήτων του υποθέσεις και διαφορές²⁵⁰, όπου ενδέχεται να τύχουν εφαρμογής ενωσιακοί κανόνες, ενώ άφησε στην κρίση του εθνικού δικαστή το εάν το όργανο αυτό πληροί τις προϋποθέσεις για να θεωρηθεί «δικαστήριο» κατά την ως άνω αναπτυχθείσα έννοια²⁵¹.

Έτσι, με βάση τα παραπάνω, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έχει πρωταρχική σημασία η διαφύλαξη της ανεξαρτησίας του πορτογαλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου με βάση το άρθρο 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ, η εγγύηση της οποίας είναι συμφυής με το δικαιοδοτικό του έργο²⁵² τόσο όταν δρα ως ενωσιακό δικαστήριο κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, όσο και κατά την αποστολή του να διασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων που το ενωσιακό δίκαιο απονέμει στους ιδιώτες²⁵³. Ακόμη δε μεγαλύτερης σημασίας είναι η ανεξαρτησία του εθνικού δικαστή, κατά το ΔΕΕ, όταν αυτός καλείται να λειτουργήσει ως συμμετοχος στη θεμελιώδους σπουδαιότητας διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής, η οποία εξασφαλίζει την ενότητα και την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης²⁵⁴.

²⁴⁷ Σκ. 37 της απόφασης.

²⁴⁸ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ138/80, απόφαση της 18.06.1980, *Borker*, ECLI:EU:C:1980:162, και ΔΕΚ 102/81, απόφαση της 23.03.1982, *Nordsee / Reederei Mond*, ECLI:EU:C:1982:107.

²⁴⁹ Σκ. 38 της απόφασης.

²⁵⁰ Δύναται να επιλαμβάνεται ζητημάτων σχετικών με τους ίδιους πόρους της Ένωσης, και με τη χρήση χρηματοοικονομικών πόρων προερχόμενων από την Ένωση.

²⁵¹ Σκ. 39-40 της απόφασης.

²⁵² Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ C-403/16, απόφαση της 13.12.2017, *El Hassani*, EU:C:2017:960, σκ. 40, ΔΕΕ C-685/15, απόφαση της 14.07.2017, *Online Games κλπ.*, EU:C:2017:452, σκ. 60, και ΔΕΚ C-506/04, απόφαση της 19.09.2006, *Wilson*, EU:C:2006:587, σκ. 49.

²⁵³ Σκ. 42 της απόφασης.

²⁵⁴ Σκ. 43 της απόφασης.

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο επεσήμανε κάποιες από τις κύριες παραμέτρους που απαρτίζουν την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, τονίζοντας ιδιαίτερα την πλήρη αυτονομία κατά την άσκηση των καθηκόντων, την ισοβιότητα των δικαστών, και την καταβολή σε αυτούς αποδοχών ύψους αναλόγου με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν, πτυχή που ενδιέφερε ιδιαίτερώς στην υπό κρίση υπόθεση.

Τέλος, έχοντας διαμορφώσει το νομικό σύνδεσμο μεταξύ της εθνικής νομοθεσίας περιορισμού των αποδοχών των μελών του πορτογαλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου και της ενωσιακής αρχής της δικαστικής ανεξαρτησίας βάσει του άρθρου 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ, το ΔΕΕ ήλεγξε τη συμβατότητα των εθνικών μέτρων με την αρχή αυτή και κατέληξε στο ότι δεν υφίσταται παραβίασή της. Βάσισε δε το συμπέρασμά του αυτό στον προσωρινό χαρακτήρα των μέτρων, στο γενικό χαρακτήρα εφαρμογής τους, και στο σκοπό δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκουν.

Με βάση τα παραπάνω, το ΔΕΕ έδωσε την εξής απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα του Πορτογάλου ανωτάτου δικαστή:

«Το άρθρο 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ έχει την έννοια ότι η αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών δεν αντιτίθεται στην εφαρμογή, στα μέλη του Tribunal de Contas, γενικών μέτρων μείωσης των αποδοχών, όπως είναι τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης, τα οποία υπαγορεύονται από επιταγές περί εξαλείψεως υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και συνδέονται με πρόγραμμα χρηματοοικονομικής συνδρομής εκ μέρους της Ένωσης».

iii. Τα αποτελέσματα της απόφασης και ο δρόμος προς την... Πολωνία

Η υπό σχολιασμό απόφαση έρχεται να «κλείσει» ένα νομολογιακό κύκλο των τελευταίων ετών²⁵⁵, με τον οποίο το Δικαστήριο έχει αναδείξει την πραγματική και αποτελεσματική διασφάλιση των αρχών του άρθρου 2 ΣΕΕ σε μία απόλυτη υποχρέωση των ενωσιακών οργάνων και των κρατών μελών.

Πράγματι, με την κρίση του ο ενωσιακός δικαστής επιβεβαίωσε ότι έχει αρμοδιότητα να αποφαινεται επί της συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο των μεταρρυθμίσεων που εισάγουν τα κράτη μέλη στα εθνικά τους δικαιοδοτικά συστήματα, αφού κατ' ουσία αποτελούν κλάδους του αντίστοιχου ενωσιακού, και επομένως, σε περίπτωση που παραβιάζονται

²⁵⁵ Έτσι, στην υπόθεση *Kovalkovas* (ΔΕΕ C-477/15, απόφαση της 10.11.2016, *Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861) ανέδειξε την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ενώ στην υπόθεση *Rosneft* (ΔΕΕ C-72/15, απόφαση της 28/03/2017, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236) ανέλυσε την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

οι αρχές που διέπουν το ενωσιακό δικαιοδοτικό σύστημα και οι αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ, η Επιτροπή μπορεί να ακολουθήσει απευθείας την διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ (προσφυγή λόγω παραβάσεως) με απώτερο σκοπό να άρει την παραβίαση το κράτος μέλος.

Έτσι, με δεδομένο ότι η διαδικασία της προσφυγής λόγω παραβάσεως δεν έχει ούτε τα κωλύματα, ούτε τον πολιτικό χαρακτήρα του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ, γίνεται αντιληπτό το άλμα που επέφερε η εν λόγω απόφαση στη διασφάλιση των αρχών που διέπουν τη δικαιοσύνη στην Ένωση. Όπως άλλωστε θα αναλυθεί παρακάτω, ειδικότερα όσον αφορά την Πολωνία η απόφαση *ASJP* «έλυσε» τα χέρια της Επιτροπής και της επέτρεψε να προσφύγει κατά του κράτους μέλους για παραβίαση του άρθρου 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ, η εμβέλεια του οποίου δεν έχει τους περιορισμούς του Χάρτη ως προς το πεδίο εφαρμογής του²⁵⁶.

2. Η υπόθεση *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-619/18)

i. Ιστορικό

Κατά τη διετία 2015-2017 η πολωνική κυβέρνηση εξέδωσε πάνω από δεκατρείς νόμους, οι οποίοι αναδιαμόρφωναν κατά ένα σημαντικό μέρος τη δομή και το σύστημα λειτουργίας της δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένου του Συνταγματικού Δικαστηρίου, του Ανωτάτου Δικαστηρίου, των τακτικών δικαστηρίων, του Εθνικού Δικαστικού Συμβουλίου, των εισαγγελικών αρχών, και της Εθνικής Σχολής Δικαστών. Μεταξύ άλλων²⁵⁷ με νομοθεσία μειώθηκε το όριο της ηλικίας συνταξιοδότησης των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου και μάλιστα με αναδρομική ισχύ στους εν ενεργεία δικαστές, ενώ στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δόθηκε η δυνατότητα να παρατείνει κατ' εξαίρεση και ασκώντας ανέλεγκτη διακριτική ευχέρεια την ενεργό υπηρεσία ορισμένων δικαστών πέραν του νέου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης.

²⁵⁶ Βλ. L. PECH and S. PLATON, «Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses», *EU Law Analysis*, 13.03.2018, διαθέσιμο στον ιστότοπο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>.

²⁵⁷ Επιπλέον, το Εθνικό Κοινοβούλιο απέκτησε την εξουσία να διορίζει τους δικαστές που συναποτελούν το Εθνικό Δικαστικό Συμβούλιο, ενώ δημιουργήθηκαν στο Ανώτατο Δικαστήριο δύο νέα τμήματα, τα οποία συναπαρτίζονται από νεοδιορισθέντες δικαστές, και ήταν αρμόδια αφενός για την αξιολόγηση προσφυγών που κατατίθεντο με νεοεγκαθιδρυθείσες έκτακτες διαδικασίες, και αφετέρου για τις πειθαρχικές διαδικασίες εις βάρος δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Εν όψει της κατάστασης αυτής, και στο πλαίσιο της «προδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ»²⁵⁸, η Επιτροπή υιοθέτησε τρεις Συστάσεις²⁵⁹ προς την Πολωνία, στις οποίες το κράτος μέλος δεν αντέδρασε, με συνέπεια την 20.12.2017 να εκδώσει μία τέταρτη Σύσταση²⁶⁰ που συνοδεύθηκε από αιτιολογημένη πρόταση²⁶¹ προς το Συμβούλιο για την ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ²⁶², καλώντας το να αποφασίσει ότι υφίσταται σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης από την Πολωνία του κράτους δικαίου, ήτοι μίας εκ των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης που διατυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Παράλληλα, έθεσε προθεσμία τριών μηνών στην Πολωνία για να συμμορφωθεί με τις συστάσεις της.

Ωστόσο, η πολωνική κυβέρνηση απέρριψε τη διαδικασία αυτή ως «αποκλειστικά πολιτικού χαρακτήρα», χαρακτηρισμό που επεφύλαξε και για την εις βάρος της εκκίνηση από την Επιτροπή της διαδικασίας προσφυγής λόγω παραβάσεως (άρθρο 258 ΣΛΕΕ). Αξίζει να σημειωθεί ότι και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε Ψήφισμα σχετικά με την Πολωνία, διά του οποίου καλωσόριζε την πρωτοβουλία της Επιτροπής για την έκδοση αιτιολογημένης πρότασης ενεργοποίησης του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ²⁶³.

ii Η απόφαση του ΔΕΕ

Το ΔΕΕ απεφάνθη επί της προσφυγής της Επιτροπής κατά της Πολωνίας με την από 24.06.2019 απόφασή του²⁶⁴, αφού προηγουμένως είχε κάνει δεκτές τις αιτήσεις της Επιτροπής τόσο για την έκδοση προσωρινής διαταγής με βάση το άρθρο 160 παρ. 2 ΣΛΕΕ²⁶⁵, όσο και για τη λήψη προσωρινών μέτρων κατά της Πολωνίας²⁶⁶, διά των οποίων η Επιτροπή

²⁵⁸ Πρόκειται για το «Rule of Law Framework», βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 03.04.2019 (COM(2019) 163 τελικό). Βλ. επίσης Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, «Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «νέο πλαίσιο» της ΕΕ για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα κράτη – μέλη», *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (επιμ. Μ. Χρυσομάλλης), Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 101 επ., και L. BESSELINK, «The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives», *The Enforcement of EU Law and Values* (eds. A. Jakav and D. Kochenov), Oxford University Press, 2017, σελ. 128 επ.

²⁵⁹ Την 27.07.2016 (2016/1374), την 21.12.2016 (2017/146) και την 27.07.2017 (2017/1520).

²⁶⁰ Επιτροπή, 20.12.2017, COM(2017) 9050 τελικό.

²⁶¹ Επιτροπή, 20.12.2017, COM(2017) 835 τελικό.

²⁶² Άρθρο 7 παρ. 1 ΣΕΕ.

²⁶³ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 1ης Μαρτίου 2018 σχετικά με την απόφαση της Επιτροπής να ενεργοποιήσει το άρθρο 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ όσον αφορά την κατάσταση στην Πολωνία (2018/2541(RSP)).

²⁶⁴ ΔΕΕ C-619/18, απόφαση της 24.06.2019, *Επιτροπή / Πολωνία*, ECLI:EU:C:2019:531.

²⁶⁵ Προσωρινή διαταγή της 19.10.2018.

²⁶⁶ ΔΕΕ C-619/18 R, διάταξη της 24.06.2019, *Επιτροπή / Πολωνία*, ECLI:EU:C:2018:1021.

ζήτησε βάσει του άρθρου 279 ΣΛΕΕ την αναστολή ισχύος των επίμαχων διατάξεων της πολωνικής νομοθεσίας.

Με την απόφασή του το ΔΕΕ κατέληξε στα ίδια συμπεράσματα με αυτά του Γενικού Εισαγγελέα²⁶⁷, ακολουθώντας ωστόσο διαφορετική συλλογιστική. Όσον αφορά το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, το Δικαστήριο δεν προέβη σε εκτίμηση της εφαρμογής του στην προκειμένη υπόθεση με βάση το άρθρο 51 παρ. 1 αυτού, αλλά διαφοροποιούμενο από τις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα απεφάνθη ότι η αποτελεσματική δικαστική προστασία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη αποτελεί και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, επιβεβαιώνοντας έτσι ότι η έως τώρα νομολογία του περί ερμηνείας της συγκεκριμένης αρχής ισχύει και για το άρθρο 19 ΣΕΕ χωρίς να έχει σημασία το εάν ο Χάρτης τυγχάνει εφαρμογής ή όχι. Την κρίση αυτή συμπληρώνει και η επισήμανση από τον ενωσιακό δικαστή ότι το άρθρο 19 ΣΕΕ εφαρμόζεται οποτεδήποτε η υπόθεση αφορά εθνικό δικαιοδοτικό όργανο, το οποίο ενδέχεται να κληθεί να αποφανθεί επί ζητημάτων που συνδέονται με την εφαρμογή και την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης²⁶⁸.

Επί της ουσίας, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η αρχή της ισοβιότητας δεν είναι απόλυτη, αλλά επιδέχεται εξαιρέσεις εφόσον βέβαια αυτές δικαιολογούνται από θεμιτούς και επιτακτικούς λόγους, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας²⁶⁹. Εξάλλου, σε μία ιδιαίτερης σημασίας σκέψη του, ο ενωσιακός δικαστής συμπλήρωσε έναν ακόμη όρο στο πότε επιτρέπονται οι ως άνω περιορισμοί, επισημαίνοντας ότι δεν θα πρέπει να προκαλούν στους πολίτες εύλογες αμφιβολίες ως προς τη στεγανότητα του οικείου δικαιοδοτικού οργάνου έναντι εξωτερικών στοιχείων και ως προς την ουδετερότητά του έναντι των αντιπαρατιθέμενων συμφερόντων²⁷⁰.

Ωστόσο, ο έλεγχος του Δικαστηρίου για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας ως προς την επίμαχη πολωνική νομοθεσία περί του ορίου ηλικίας των ανωτάτων δικαστών δεν επεκτάθηκε στη *stricto sensu* αναλογικότητα (τρίτο στάδιο), αφού διαπιστώθηκε εξ αρχής ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός του μέτρου δεν ήταν νόμιμος και άρα η αρχή της αναλογικότητας δεν τηρούνταν εν προκειμένω. Ειδικότερα, ο ενωσιακός δικαστής λαμβάνοντας υπ' όψη του τα στοιχεία της υπόθεσης κατέληξε

²⁶⁷ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Tanchev της 11.04.2019.

²⁶⁸ Σκ. 56 της απόφασης.

²⁶⁹ Σκ. 76 της απόφασης.

²⁷⁰ Σκ. 79 της απόφασης.

στο συμπέρασμα ότι σκοπός του νόμου ήταν η απομάκρυνση προκαθορισμένου μέρους των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου²⁷¹.

Περαιτέρω, το ΔΕΕ σημείωσε ότι η δυνατότητα των εν ενεργεία δικαστών να εξακολουθήσουν να ασκούν τα καθήκοντα αυτά πέραν του κανονικού ορίου ηλικίας συνταξιοδοτήσεως δεν είναι συγκρίσιμη με τη διαδικασία διορισμού υποψηφίων σε θέσεις νέων δικαστών. Ο διαχωρισμός αυτός, στον οποίο προέβη το Δικαστήριο, περιορίζει το εύρος εφαρμογής της απόφασής του και φαίνεται να αναγνωρίζει ότι η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ως προς τη δεύτερη διαδικασία είναι ευρύτερη²⁷².

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο δεν προέβη σε αξιολόγηση του εάν η απονεμόμενη στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας διακριτική ευχέρεια ηδύνατο να παραβιάσει τη δικαστική ανεξαρτησία, αλλά αντ' αυτού έκρινε σκόπιμο να εκτιμήσει το εάν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις και οι όροι της διαδικασίας επέκτασης της θητείας ορισμένων δικαστών παρείχαν επαρκείς εγγυήσεις, ώστε να μην μπορούν να προκληθούν στους πολίτες εύλογες αμφιβολίες ως προς το ανεπηρέαστο των οικείων δικαστών από εξωτερικά στοιχεία, και ως προς την ουδετερότητά τους έναντι των αντιπαρατιθέμενων συμφερόντων²⁷³. Η συγκεκριμένη πολύ σημαντική επιλογή του ενωσιακού δικαστή καθιστά σαφές ότι η υποχρέωση που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 19 ΣΕΕ είναι θετική, η συμμόρφωση δηλαδή με αυτή λαμβάνει χώρα με πράξεις και όχι με αποχή από ενέργειες.

Εξάλλου, κατά τον ενωσιακό δικαστή ο ρόλος που διαδραματίζει κατά την εν λόγω διαδικασία το Εθνικό Δικαστικό Συμβούλιο, το οποίο γνωμοδοτεί προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πριν εκείνος ασκήσει τη διακριτική του ευχέρεια και αποφασίσει, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως διασφαλίζων την ακεραιότητα της διαδικασίας αυτής. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι αφενός οι γνωμοδοτήσεις του συγκεκριμένου οργάνου δεν αιτιολογούνται προσηκόντως, αφετέρου δε το ίδιο το όργανο δεν μπορεί να θεωρηθεί ανεξάρτητο²⁷⁴.

Τελικώς, οι σκέψεις αυτές οδήγησαν το ΔΕΕ στην κρίση ότι η διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Δημοκρατίας να επιτρέπει, δις και για χρονικό διάστημα τριών ετών κάθε φορά, την παράταση της ενεργού υπηρεσίας οιοδήποτε δικαστή πολωνικού ανωτάτου εθνικού δικαστηρίου, δύναται

²⁷¹ Σκ. 85 της απόφασης.

²⁷² Σκ. 109 της απόφασης.

²⁷³ Σκ. 111 της απόφασης.

²⁷⁴ Σκ. 116-117 της απόφασης.

Δημοσιεύματα

να προκαλέσει εύλογες αμφιβολίες στους πολίτες ως προς το ανεπηρέαστο των οικείων δικαστών από εξωτερικά στοιχεία και ως προς την ουδετερότητά τους έναντι των συμφερόντων που ενδέχεται να αντιπαρατεθούν ενώπιόν τους²⁷⁵.

Κλείνοντας την απόφασή του, ο ενωσιακός δικαστής επέλεξε να μην αφήσει αναπάντητα τα επιχειρήματα της πολωνικής κυβέρνησης σχετικά με τις δήθεν ομοιότητες μεταξύ των διαδικασιών διορισμού και ανανέωσης της θητείας των δικαστών στα πολωνικά ανώτατα δικαστήρια και στο ίδιο το ΔΕΕ. Ειδικότερα, επεσήμανε ότι, αντιθέτως προς τους εθνικούς δικαστές οι οποίοι, αφού διορισθούν, υπηρετούν μέχρι να συμπληρώσουν την προβλεπόμενη εκ του νόμου ηλικία συνταξιοδότησης, ο διορισμός δικαστών στο ΔΕΕ γίνεται κατά το άρθρο 253 ΣΛΕΕ για ορισμένο χρονικό διάστημα, και πιο συγκεκριμένα για έξι έτη. Προσέθεσε δε ότι επαναδιορισμός σε τέτοια θέση απερχόμενου δικαστή απαιτεί, βάσει του άρθρου αυτού και όπως ισχύει και για τον αρχικό διορισμό, κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της επιτροπής που προβλέπεται στο άρθρο 255 ΣΛΕΕ.

Με βάση τα παραπάνω, το ΔΕΕ απεφάνθη ότι διά της νομοθεσίας περί μείωσης του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης των μελών του Ανωτάτου Δικαστηρίου, και διά της παροχής στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της διακριτική ευχέρεια να παρατείνει την ενεργό δικαστική υπηρεσία των δικαστών του δικαστηρίου αυτού πέραν του νέου ορίου ηλικίας συνταξιοδοτήσεως, η Πολωνία παραβίασε τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ.

Συμπεράσματα

Με την παρούσα μελέτη εξετάστηκαν δύο διαφορετικές οδοί ελέγχου και επιβολής κύρωσης σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος της Ένωσης παραβιάζει μία εκ των θεμελιωδών αξιών της, όπως αυτές διατυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ.

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος αναλύθηκε ο πολιτικής φύσεως μηχανισμός του άρθρου 7 ΣΕΕ, με όλα τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που εμφανίζει αλλά και με τις εγγενείς του αδυναμίες, που τον έχουν διατηρήσει ανενεργό ακόμη και κατά την τελευταία δεκαετία παρά τα ζητήματα συνταγματικής τάξης που εγείρουν οι πράξεις της Ουγγαρίας και της Πολωνίας.

²⁷⁵ Σκ. 118 της απόφασης.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάστηκαν δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ, στις οποίες ο ενωσιακός δικαστής απεφάνθη ότι όταν η παραβίαση μίας εκ των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης, όπως αυτής της προάσπισης του Κράτους Δικαίου, συνιστά παραβίαση ειδικότερης σε σχέση με το άρθρο 2 ΣΕΕ διάταξης των Συνθηκών (όπως, για παράδειγμα, του άρθρου 19 ΣΕΕ στις περιπτώσεις προσβολής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας), τότε μπορεί υπό προϋποθέσεις να οδηγήσει σε ενεργοποίηση του «παραδοσιακού» μηχανισμού της προσφυγής λόγω παραβάσεως (άρθρο 258 ΣΛΕΕ), που παρουσιάζει εντελώς διαφορετικά χαρακτηριστικά και δεν έχει τις αδυναμίες του προαναφερθέντος άρθρου 7 ΣΕΕ.

Όπως προκύπτει, οι αναλυθείσες αποφάσεις του ΔΕΕ έχουν δραστικές συνέπειες στο επίπεδο του ελέγχου συμμόρφωσης των κρατών μελών με τις θεμελιώδεις αξίες και αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης. Πράγματι, αφενός η «ενωσιοποίηση» των κοινών στα κράτη μέλη αρχών και των αξιών που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ²⁷⁶, και αφετέρου ο επανακαθορισμός της νομικής βάσης προστασίας τους από το εθνικό πολιτικό στο ενωσιακό νομικό επίπεδο, παρέχουν τη δυνατότητα όχι μόνο στην Επιτροπή να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ σε περιπτώσεις όπως η Πολωνία, αλλά και στους ιδιώτες να επικαλούνται την - παράγουσα άμεσο αποτέλεσμα - διάταξη του άρθρου 19 § 1 εδ. β' ΣΕΕ, για να διεκδικούν την προστασία των εκ του ενωσιακού δικαίου απορρεόντων δικαιωμάτων τους από ανεξάρτητα εθνικά δικαστήρια.

Ωστόσο, παρότι τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει η διαδικασία της προσφυγής λόγω παραβάσεως για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ, το σημαντικότερο εκ των οποίων είναι αδιαμφισβήτητα ο καθοριστικός ρόλος του ΔΕΕ που της παρέχει όλες τις εγγυήσεις της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, το συμπέρασμα που εξάγεται από την παραπάνω νομολογία δεν μπορεί να είναι η σταδιακή «παραγκώνιση» του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ και η αντικατάστασή του από την προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

Πράγματι, καίτοι οι αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ και άρα και ο μηχανισμός του άρθρου 7 ΣΕΕ δεσμεύουν πέραν πάσης αμφιβολίας τα κράτη μέλη σε όλους τους τομείς της κρατικής δραστηριότητας, ήτοι και στο πεδίο των παρακρατηθεισών αρμοδιοτήτων τους, η δυνατότητα να βασιστεί μία προσφυγή λόγω παραβάσεως – πόσο μάλλον μία ευθεία προσφυγή στα

²⁷⁶ Βλ. και Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Συνθήκη της Λισσαβώνας – Ερμηνεία κατ' άρθρον* (επιμ. Β. Σκουρής), άρθρο 2 ΣΕΕ, παρ. 5.

εθνικά δικαστήρια – κατά κράτους μέλους μόνο στο άρθρο 2 ΣΕΕ, αντί σε διάταξη του ενωσιακού δικαίου που εξειδικεύει την εφαρμογή ή αποτελεί έκφραση των αρχών αυτών, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του άρθρου 19 παρ. 1 ΣΕΕ που συνιστά έκφανση της αρχής του Κράτους Δικαίου ή στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ περί απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, είναι αμφισβητήσιμη²⁷⁷ και άνευ ερείσματος προς το παρόν στη νομολογία του Δικαστηρίου²⁷⁸.

Άλλωστε, σοβαρές και διαρκείς παραβιάσεις των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, ειδικά δε όταν λαμβάνουν χώρα σε περιόδους κρίσεως (οικονομικής, πολιτικής, κοινωνικής, δημόσιας ασφάλειας ή υγείας), είναι δύσκολο να αποτελέσουν αντικείμενο της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣΛΕΕ χωρίς να προσκρούσει η προσφυγή της Επιτροπής σε διατάξεις των Συνθηκών που θεσπίζουν εξαιρέσεις προς όφελος θεμελιωδών συμφερόντων των κρατών μελών ή σε κανόνες που αφορούν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών και της Ένωσης²⁷⁹. Περαιτέρω, ο ενωσιακός δικαστής είναι ιδιαίτερα προσεκτικός όταν ελέγχει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει εν προκειμένω ένα χρήσιμο νομικό εργαλείο άρσης του πέλπου προστασίας που θέτει το κρατικό συμφέρον) σε περιπτώσεις όπου τα κράτη έχουν

²⁷⁷ Για παράθεση των διαφορετικών απόψεων με αντίστοιχη βιβλιογραφία βλ. E. ALBANESI, «The Use of the EU Infringement Procedures to Protect *De Facto* the Rule of Law via the Development of the Parameter. From Obligations under the Treaties to the Charter of Fundamental Rights», *Courts, Politics and Constitutional Law Judicialization of Politics and Politicization of the Judiciary* (ed. M. Belov), Routledge, 2019, ειδικά υποσημ. 18-31. Για την αμφισβήτηση της δυνατότητας αυτής βλ. ειδικότερα K. SCHEPPELE, «What can the European Commission do when Member States violate basic principles of the European Union? The Case of Systematic Infringement Actions», 2013, σελ. 3, διαθέσιμο στον ιστότοπο: <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, και M. DAWSON and E. MUIR, «Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2012, σελ. 472. Υπέρ της δυνατότητας αυτής τάσσεται ο C. Hillion (βλ. C. HILLION, «Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means», *SIEPS European Policy Analysis*, 1/2016, διαθέσιμο στον ιστότοπο: <http://www.sieps.se/en/publications/2016/overseeing-the-rule-of-law-in-the-european-union-legal-mandate-and-means-20161epa/>). Για περαιτέρω προβληματισμό βλ. A. HERINGA, «Fundamental Rights, EU membership and Article 7 TEU», *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union* (eds. A. Hatje and L. Tichy), Nomos, 2018, σελ.62.

²⁷⁸ Βλ. και **Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Περαιτέρω ενδυνάμωση του Κράτους Δικαίου εντός της Ένωσης** (COM(2019) 163 τελικό).

²⁷⁹ Ίσως αυτό εξηγεί και τη διατακτικότητα της Επιτροπής να επικαλεστεί παραβίαση του άρθρου 2 ΣΕΕ ως αποκλειστική νομική βάση της προσφυγής της. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Ουγγαρίας επέλεξε να καταφύγει στο ενωσιακό παράγωγο δίκαιο 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 αυτοτελώς στην αρχή του Κράτους Δικαίου όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Βλ. ειδικότερα και Π. ΑΡΓΑΛΙΑΣ, «Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη – μέλη της ΕΕ», *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (επιμ. Μ. Χρυσομάλλης), Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 83.

ευρεία διακριτική ευχέρεια προσδιορισμού των εθνικών συμφερόντων και της ασφάλειάς τους, και δεν υφίστανται ενωσιακοί κανόνες²⁸⁰.

Με βάση τα παραπάνω, και εωσότου υπάρξει σαφής κρίση του ΔΕΕ ως προς την επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ ως αποκλειστικής νομικής βάσης μίας προσφυγής λόγω παραβάσεως²⁸¹, η απάντηση κατά την άποψη του γράφοντος βρίσκεται στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ και όχι στην αδρανοποίησή του. Πράγματι, επειδή ορθώς έχει ειπωθεί ότι ένας πολιτικής φύσεως μηχανισμός δεν πρέπει να συνιστά εν τέλει εμπόδιο σε μία νομική διαδικασία όπως αυτή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ²⁸², και επειδή η παράλληλη εφαρμογή και των δύο διαμορφώνει αβεβαιότητα και διακινδυνεύει την ενότητα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, η ορθότερη προσέγγιση για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικής διασφάλισης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ είναι η βελτίωση του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ μέσω της αναβάθμισης του ρόλου του ΔΕΕ εντός αυτού.

Ειδικότερα, η ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης (αν όχι και ο σαφής κίνδυνος αυτής) των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ θα πρέπει να λαμβάνει χώρα από το Δικαστήριο, αν μη τί άλλο διότι οι αρχές που διατυπώνονται στη διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύονται ομοιόμορφα²⁸³ και να διασφαλίζεται αποτελεσματικά η τήρησή τους σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης. Είναι πλέον σαφές ότι το Δικαστήριο έχει πείρα δεκαετιών πάνω σε ζητήματα εφαρμογής του Κράτους Δικαίου και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τη δε νομολογία του φροντίζει να τη συνδέει με αυτή του ΕΔΔΑ σχετικά με τις διατάξεις της ΕΣΔΑ²⁸⁴.

Εξάλλου, το απαραίτητο «πολιτικό» στοιχείο του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ, το οποίο είναι ομολογουμένως απαραίτητο για την αποδοχή του από τα κράτη μέλη και τη «νομοποίησή» του απέναντι στα εθνικά κοινοβούλια, μπορεί να διατηρηθεί υπό τη μορφή της δυνατότητας θέσης σε κίνηση του μηχανισμού μόνο από ορισμένα ενωσιακά όργανα και υπό προϋποθέσεις, όπως επίσης και υπό τη διατήρηση του δικαστικώς

²⁸⁰ Βλ. και ΔΕΕ C-715/17, C-718/17 και C-719/17, απόφαση της 02.04.2020, *Επιτροπή / Πολωνία, Τσεχία και Ουγγαρία*, ECLI:EU:C:2020:257, σκ. 139 επ.

²⁸¹ Αν και είναι μάλλον απίθανο να έχει την ευκαιρία αυτή το ΔΕΕ λόγω του δισταγμού της Επιτροπής να περιορίσει τη νομική βάση της προσφυγής της στο άρθρο 2 ΣΕΕ.

²⁸² Βλ. L. GORMLEY, «Infringement Proceedings», *The Enforcement of EU Law and Values Ensuring Member States' Compliance* (eds. A. Jakab and D. Kochenov), Oxford University Press, 2017, σελ. 74.

²⁸³ Αυτό επιτάσσει η αρχή της αυτόνομης ερμηνείας των όρων του ενωσιακού δικαίου (βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ C-201/02, απόφαση της 07.01.2004, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12).

²⁸⁴ Βλ. και Μ. ΠΕΡΑΚΗΣ, *Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 81 επ.

ανέλεγκτου της μορφής και της αυστηρότητας των επιβαλλομένων κυρώσεων. Είναι δε βέβαιο ότι η μεταβίβαση της ευθύνης διαπίστωσης της παράβασης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο ΔΕΕ θα συμβάλει τα μέγιστα στη λύση του διπλωματικού γόρδιου δεσμού, που αδρανοποιεί, όπως απεδείχθη, το μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ.

Συμπερασματικά, με τις αναλυθείσες αποφάσεις κατέστη ακόμη μία φορά σαφές ότι ο ενωσιακός δικαστής ως συνταγματικός δικαστής της αυτόνομης, ενωσιακής έννομης τάξης όχι μόνο είναι ικανότατος, αλλά πρέπει να είναι και αποκλειστικά αρμόδιος να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το δίκαιο που διέπει την έννομη τάξη του, κυρίως δε τις θεμελιώδεις, «συνταγματικές» αξίες και αρχές αυτής²⁸⁵. Το να του απονεμηθεί αυτός ο ρόλος και στη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ είναι η ορθότερη και η πιο ισορροπημένη οδός για να δοθεί πνοή στον αντίστοιχο μηχανισμό και να επιτελέσει το έργο του, όπως το είχε στο νου του ο ενωσιακός συντακτικός νομοθέτης.

ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΟΥ ΣΤΑ ΝΕΟΤΕΡΑ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΕ: Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΙΑΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΥΠΟ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ

*Μαρία Σαπαρδάνη**

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η διεύρυνση θεωρείται δικαίως το πιο επιτυχημένο εργαλείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την άσκηση εξωτερικής πολιτικής και την εμπέδωση της ειρήνης και της σταθερότητας σε ολόκληρη τη Γηραιά Ήπειρο²⁸⁶. Μέσα σε λίγες δεκαετίες, η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα μεταμορφώθηκε από ένα «κλειστό κλαμπ» έξι δημοκρατιών της Δύσης στην ισχυρότερη πολιτική ένωση κρατών και σε μια από τις μεγαλύτερες οικονομίες στον κόσμο, η οποία σήμερα αριθμεί αιώσις, μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, είκοσι επτά

²⁸⁵ Για τον αντίστοιχο ρόλο του Bundesverfassungsgericht βλ. D. KOMMERS, «German Constitutionalism: A Prolegomenon», *German Law Review*, Vol. 20 (2019), σελ. 537-538.

* Υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου ΑΠΘ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτις Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

²⁸⁶ Μεταξύ πολλών, βλ. K. E. SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 3^η εκδ., Cambridge, Polity Press, 2014· U. SEDELMERER, *Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europe*, σε: H. Wallace / M. A. Pollack / A. Young (επιμ.), *Policy-Making in the European Union*, OUP, 2010, σ. 403· F. SCHIMMELFENNIG, *EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness*, *Journal of European Public Policy*, 2008, σ. 918.

κράτη μέλη. Η χρήση του μηχανισμού διεύρυνσης ως «μοχλού» άσκησης στρατηγικής (γεω-)πολιτικής και προώθησης του ευρωπαϊκού κοινωνικοοικονομικού μοντέλου αποκορυφώθηκε στην περίπτωση της μεγάλης διεύρυνσης του 2004, η οποία αποτέλεσε – αν όχι ιστορική αναγκαιότητα – ένα εξαιρετικά φιλόδοξο εγχείρημα στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η κατάρρευση του κομμουνισμού και η διατάραξη των λεπτών ισορροπιών στην ευρύτερη περιοχή της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης αποτέλεσαν τον καταλύτη για την ευρωπαϊκή πορεία των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ. Έπειτα από μακροχρόνιες προενταξιακές διαδικασίες και ενταξιακές διαπραγματεύσεις, δέκα νέες χώρες με ετερογενή χαρακτηριστικά και ιδιόμορφο πολιτικό παρελθόν προσχώρησαν στην ΕΕ: τρεις πρώην σοβιετικές δημοκρατίες (Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία), οι χώρες του Βίσεγκραντ (Πολωνία, Τσεχική Δημοκρατία, Ουγγαρία, Σλοβακία), μια πρώην γιουγκοσλαβική δημοκρατία (Σλοβενία) και δύο νήσοι της Ανατολικής Μεσογείου (Κύπρος, Μάλτα). Τα πλεονεκτήματα της διεύρυνσης ήταν, ως αναμενόταν, πολλά. Επεκτάθηκε ο χώρος πολιτικής σταθερότητας και δημοκρατίας σε ολόκληρη την ευρωπαϊκή ήπειρο, ευνοήθηκαν οι εμπορικές συναλλαγές μεταξύ παλαιών και νέων κρατών μελών, ενισχύθηκε ο ρόλος της ίδιας της Ευρώπης σε διεθνές επίπεδο. Κυρίως, όμως, τέθηκε τέρμα σε μια μακρά περίοδο διαίρεσης, καχυποψίας, και απομόνωσης. Μέσα σε λιγότερο από δύο δεκαετίες, η ΕΕ πέτυχε να μετατρέψει τη σύγκρουση σε συνεργασία, κερδίζοντας το στοίχημα της ισορροπημένης συνύπαρξης κρατών της φιλελεύθερης Δύσης και του μετα-κομμουνιστικού κόσμου.

Ωστόσο, σχεδόν τριάντα χρόνια μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου, ο σεβασμός θεμελιωδών αξιών του πυρήνα του ευρωπαϊκού συνταγματισμού εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο. Την τελευταία δεκαετία, η ΕΕ βρίσκεται αντιμέτωπη με μια πολύπλευρη κρίση (οικονομική κρίση, προσφυγική/μεταναστευτική κρίση, κρίση του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας, κρίση νομιμοποίησης, κρίση του κοινωνικού κράτους), η οποία απειλεί την ίδια την ύπαρξή της σε μια χρονική περίοδο που η Ευρώπη δοκιμάζεται από την παγκόσμια υγειονομική κρίση του COVID-19. Ένα τέτοιο περιβάλλον διάχυτης αξιακής ρευστότητας και συνεχούς υποβάθμισης του κοινού ευρωπαϊκού οράματος έχει δημιουργήσει πρόσφορο έδαφος για την ανάδυση ακροδεξιών και ευρωσκεπτικιστικών δυνάμεων, την πολιτικοποίηση της δικαιοσύνης, τη συστηματική καταστρατήγηση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η τρέχουσα αμφισβήτηση του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας σε ορισμένα από τα νεότερα κράτη μέλη έχει προκαλέσει

έντονη ανησυχία στις Βρυξέλλες και μια γενικευμένη σύγχυση στην κοινή γνώμη, η οποία αντιμετωπίζει πλέον με επιφυλακτικότητα την ικανότητα της ΕΕ να ανταποκριθεί στην «ακόρεστη» πρόκληση ενσωμάτωσης νέων χωρών. Αυτή η διαδικασία ανασκόπησης επαναξιολογεί το πραγματικό διακύβευμα των διαδοχικών διευρύνσεων και μοιραία επαναφέρει στο προσκήνιο το αιώνιο δίλημμα: διεύρυνση ή εμβάθυνση;

Είναι γεγονός ότι η πρωτοφανής οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας που παρατηρείται εσχάτως σε κράτη μέλη με σύντομη ενωσιακή πορεία έχει τυροδοτήσει ζωηρές αμφιβολίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και την ικανότητα της ΕΕ να απορροφά νέα μέλη δίχως να διαβρώνεται το κοινοτικό κεκτημένο. Πιο συγκεκριμένα, το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως στη μεγάλη διεύρυνση του 2004, μια διεύρυνση αδικαιολόγητα «βιαστική» έως και καταφανώς διεκπεραιωτική (τεχνοκρατική), μολονότι η ΕΕ δεν είχε επιχειρήσει ξανά στο παρελθόν διεύρυνση τέτοιας εμβέλειας ούτε είχε διαπραγματευθεί την ένταξη χωρών με ένα τόσο ετερόκλητο ιστορικό και πολιτικό παρελθόν. Η μαζική αυτή διεύρυνση χωρίς προηγούμενος η Ένωση να έχει επενδύσει στην εμβάθυνση της ενοποίησης έχει χαρακτηριστεί ως ένα από τα κυριότερα στρατηγικά λάθη των τελευταίων είκοσι χρόνων της ύπαρξής της²⁸⁷. Η πρώτη φορά που η ΕΕ εξέφρασε επισήμως βάσιμες αμφιβολίες ως προς το επίπεδο προετοιμασίας των υποψήφιων χωρών και επέκτεινε τις προενταξιακές διαδικασίες προώθησης του κοινοτικού κεκτημένου αφορούσε την προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, όπου, και μετά την πλήρη ένταξη το 2007, ένας μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου συνέχισε να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την πρόοδο σε καίριους τομείς. Και στην περίπτωση αυτή, όμως, η στενή επιτήρηση της διατήρησης των κριτηρίων ένταξης και μετά την ένταξη δεν στάθηκε ικανή να αναχαιτίσει τη μελλοντική αποδόμηση αρχών του ευρωπαϊκού συνταγματισμού. Ευλόγως, λοιπόν, ανακύπτει το ερώτημα εάν η θεσμική κρίση στα νεότερα κράτη μέλη αποδίδεται πράγματι στην ταχύτητα με την οποία συντελέστηκε η μετάβαση από τα ολοκληρωτικά καθεστάτα σε καθεστώς δημοκρατικής οργάνωσης και οικονομίας της αγοράς ή εάν, αντίθετα, συνιστά απλώς ένα θεσμικά αναπόφευκτο γεγονός. Με άλλες λέξεις, οι ανεπάρκειες του μηχανισμού ένταξης σε συνδυασμό με την άκριτη «δυτικοποίηση» των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ ήταν εκείνες που επέτρεψαν την εμφάνιση

²⁸⁷Π. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ, Επιλογή πολιτισμού, δημοκρατίας, ειρήνης και επιβίωσης, 17.03.2017, διαθέσιμο στο: <https://www.tanea.gr/2017/03/17/politics/epilogi-politismoy-dimokratias-eirinis-kai-epibivsis/> (προσπελάστηκε 02.10.2020).

συστηματικά αποκλιόντων κρατών μελών; Ή πρόκειται για ένα ιστορικά σύνηθες πρόβλημα των δημοκρατικών ομοσπονδιών;

Με την παρούσα συμβολή μελετώνται οι προβληματισμοί που εγείρονται ως προς την ορθή εφαρμογή των κριτηρίων επιλεξιμότητας και την αποτελεσματικότητα της ενοποιητικής διαδικασίας που επιχειρήθηκε κατά την ιστορική διεύρυνση του 2004. Στο πρώτο μέρος (υπό II) σκιαγραφείται το ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου «ωρίμασε» η επιθυμία των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης να συσφίξουν τις σχέσεις τους με τη Δύση και να εγγράψουν το μέλλον τους στους κόλπους του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ταυτόχρονα, περιγράφεται εν τάχει η ενισχυμένη προενταξιακή στρατηγική που εφαρμόστηκε κατά το στάδιο της προετοιμασίας για την επίτευξη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και τον εκσυγχρονισμό του μετα-κομμουνιστικού κόσμου. Έμφαση δίδεται στις μεθοδολογικές αστοχίες της Επιτροπής κατά την κατάστρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, αστοχίες οι οποίες κατά καιρούς έχουν θεωρηθεί υπεύθυνες για την αποσταθεροποίηση του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας που παρατηρείται την τελευταία δεκαετία σε συγκεκριμένα κράτη μέλη. Στη συνέχεια, το δεύτερο μέρος (υπό III) επιχειρεί να αξιολογήσει τη φύση της κρίσης που διέρχεται σήμερα η Ευρώπη υπό το φως των πορισμάτων της πρώτης ετήσιας Έκθεσης για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά τη σχετική εκτίμηση, λαμβάνεται υπόψη η ιδεολογική σύγκρουση μεταξύ παλαιών και νεότερων κρατών μελών ως φυσική αντίδραση στην επιταγή μίμησης των δυτικών προτύπων. Η μελέτη ολοκληρώνεται με ορισμένες εκτιμήσεις της γράφουσας εν είδει συμπερασμάτων για την ανθεκτικότητα της ΕΕ στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εν μέσω πολυκρίσεων (υπό IV).

II. Η διεύρυνση του 2004 στο «μικροσκόπιο»

1. Ιστορική συγκυρία και προενταξιακή στρατηγική

Η ιστορική διεύρυνση της 1ης Μαΐου 2004 σήμανε την προσχώρηση στην ΕΕ δέκα νέων κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, μεταξύ των οποίων τεσσάρων πρώην «σοβιετικών δορυφόρων»: της Πολωνίας, της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας. Επρόκειτο για την πέμπτη κατά σειρά και, μέχρι στιγμής, μεγαλύτερη διεύρυνση, η οποία επέτρεψε την επανένωση της άλλοτε κατακερματισμένης ευρωπαϊκής ηπείρου και επισφράγισε μια μακρά προενταξιακή διαδικασία, αρχής γενομένης από την πτώση του τείχους του Βερολίνου και την κατάρρευση του κομμουνισμού. Η διάλυση της Σοβιετικής

Ένωσης συνοδεύτηκε από απογοήτευση και αίσθημα ανασφάλειας των λαών του Συμφώνου της Βαρσοβίας, με αποτέλεσμα η ευρωπαϊκή προοπτική να αποτελεί μονόδρομο. Αμέσως μετά την ανάκτηση της κυριαρχίας τους, οι ηγεσίες των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης απευθυνθήκαν στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα και εξέφρασαν έντονα την επιθυμία τους να απαλλαγούν από τα βάρη του κομμουνιστικού τους παρελθόντος και να ανακτήσουν τη «χαμένη» ευρωπαϊκή τους ταυτότητα. Η ανταπόκριση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ήταν θετική: εκμεταλλεζόμενη την κομβική πολιτική συγκυρία και γεωπολιτική δυναμική, κυρίως για την ομάδα του Βίσεγκραντ και την περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, άδραξε μια άνευ προηγουμένου ιστορική ευκαιρία να διαμορφώσει μια διευρυμένη ζώνη δημοκρατικής σταθερότητας μέσω της εγκαθίδρυσης της ειρήνης και της οικονομικής ευημερίας σε ολόκληρη την ήπειρο. Το «τέλος της ιστορίας» που σηματοδοτεί η λήξη του Ψυχρού Πολέμου επισφραγίστηκε με την ένταξη της αρχής του κράτους δικαίου στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης²⁸⁸, ως απότοκο της απόλυτης επικράτησης της φιλελεύθερης δημοκρατίας και των δυτικών προτύπων²⁸⁹.

Το «όχημα» που χρησιμοποιήθηκε για την επιτυχή υλοποίηση πολιτικής ισορροπίας και βιωσιμότητας στην ευρύτερη περιοχή του πρώην ανατολικού μπλοκ δεν ήταν άλλο από την προοπτική της μελλοντικής ένταξης στην ΕΕ, η οποία με τη σειρά της δημιουργεί μεταρρυθμιστικά κίνητρα²⁹⁰. Έτσι, αμέσως μετά τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου, επιχειρήθηκε η σταδιακή ενσωμάτωση μετακομμουνιστικών κρατών και νεοσύστατων κρατών που προέκυψαν από τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, με απώτερο στόχο την προώθηση των κοινών αξιών των λαών της Ευρώπης, την επέκταση του ευρωπαϊκού κοινωνικοοικονομικού μοντέλου και, εντέλει, την ενίσχυση του ρόλου της ίδιας της ΕΕ στη

²⁸⁸Το άρθρο 6 παρ. 1 της Συνθήκης του Μάαστριχτ 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 που είναι κοινές στα κράτη μέλη». Βλ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας, *Digesta OnLine Law Review*, 2016, διαθέσιμο στο: <http://www.digestaonline.gr> (προσπελάστηκε 10.10.2020).

²⁸⁹F. FUKUYAMA, *The end of history and the last man*, The Free Press, 1992.

²⁹⁰Πρόκειται για την αρχή της αιρεσιμότητας (principle of conditionality), η οποία εξαρτά την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και την απόκτηση της ιδιότητας του μέλους από την προσαρμογή στα ευρωπαϊκά οικονομικά και πολιτικά πρότυπα μέσω της υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου. Στο πλαίσιο των διευρύνσεων του 2004 και του 2007, η αρχή της αιρεσιμότητας αποδείχθηκε ένα εξαιρετικά αποτελεσματικό μέσο προώθησης δομικών μεταρρυθμίσεων στις υποψήφιες χώρες. Βλ. σχετικά R. A. EPSTEIN / U. SEDELMEIER, *Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement*, *Journal of European public policy*, 2008, σσ. 795-796.

διεθνή σκηνή. Η απόκτηση της ιδιότητας του μέλους στην ΕΕ προϋπέθετε βεβαίως την υιοθέτηση, από την πλευρά των ενδιαφερόμενων κρατών, συγκεκριμένων πολιτικών προτύπων που απηχούν τη θεσμική διάρθρωση και τους μηχανισμούς δράσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Δεδομένης, λοιπόν, της διαφορετικής πολιτικής και οικονομικής φυσιογνωμίας, αλλά και των αποκλινόντων ρυθμών ανάπτυξης και μεταρρυθμίσεων που παρουσίαζε καθένα από τα υποψήφια κράτη, κατέστη αναγκαία η εξατομικευμένη προσέγγιση εκ μέρους της ΕΕ και η εφαρμογή του προενταξιακού μοτίβου που ανταποκρινόταν – κάθε φορά – στην πραγματική ικανότητα αφομοίωσης πολιτικών, οικονομικών και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ήδη από το 1989 και εφεξής, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα παρείχε προενταξιακή χρηματοδοτική συνδρομή μέσω του προγράμματος PHARE²⁹¹ στα οκτώ από τα δέκα κράτη της διεύρυνσης του 2004 (πλην της Κύπρου και της Μάλτας), καθώς επίσης και στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, οι οποίες λόγω εσωτερικών αδυναμιών και άλλων εξωτερικών παραγόντων δεν ολοκλήρωσαν εγκαίρως τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις τους και προσχώρησαν στην ΕΕ το 2007. Σκοπός του προγράμματος ως προενταξιακού μέσου ήταν η προώθηση οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και η ομαλή μετάβαση των πρώην σοσιαλιστικών οικονομιών στην οικονομία της αγοράς. Σταδιακά, η παροχή οικονομικής βοήθειας προσαρμόστηκε στις ανάγκες και τον βαθμό ετοιμότητας καθεμιάς από τις υπό ένταξη χώρες, με έμφαση στην ενίσχυση της διαδικασίας ευθυγράμμισης των βασικών υποδομών με τους κοινοτικούς κανόνες. Παράλληλα, άρχισαν να υπογράφονται διμερείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και των επιμέρους κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης²⁹², οι οποίες προέβλεπαν τις προενταξιακές προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και το εκτιμώμενο κόστος των απαραίτητων προπαρασκευαστικών ενεργειών για την υλοποίηση πολιτικών και οικονομικών αναδιαρθρώσεων – πάντοτε σε συνάρτηση με το επίπεδο ανάπτυξης και τις εκάστοτε ανάγκες της υποψήφιας χώρας – και συνήθως

²⁹¹Το πρόγραμμα PHARE ήταν ένα από τα τρία χρηματοδοτικά μέσα της προενταξιακής στρατηγικής της ΕΕ με στόχο την ενίσχυση των προσπάθειών των υποψήφιων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης να εκπληρώσουν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Το εν λόγω πρόγραμμα δημιουργήθηκε το 1989 για τη στήριξη των διαδικασιών προώθησης σαρωτικών πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων στην Πολωνία και την Ουγγαρία, σταδιακά όμως από το προνομακό καθεστώς παροχής οικονομικής βοήθειας επωφελήθηκε το σύνολο σχεδόν των κρατών της διεύρυνσης του 2004. Την περίοδο 2000-2006 τέθηκαν σε εφαρμογή δύο συμπληρωματικά χρηματοδοτικά μέσα, το Προενταξιακό Διαρθρωτικό Μέσο (ISPA) και το Προενταξιακό Γεωργικό Μέσο (SAPARD).

²⁹² Για μια συνολική εικόνα, βλ. K. INGLIS, *The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-accession Reorientation*, CML Rev., 2000, σσ. 1173-1210.

περιελάμβαναν και «ρήτρες ανθρωπίνων δικαιωμάτων»²⁹³. Οι εν λόγω εταιρικές σχέσεις προσχώρησης (accession partnerships) συνοδεύθηκαν από τα εθνικά προγράμματα για την υιοθέτηση και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου βάσει των οποίων οριοθετήθηκε το ακριβές χρονοδιάγραμμα της περιόδου προετοιμασίας πριν από την ένταξη.

Στο μεταξύ, τον Ιούνιο 1993, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης απηύθυνε επίσημη πρόσκληση στα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης να υποβάλουν αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ. Τότε ήταν που διατυπώθηκαν τα περίφημα «κριτήρια της Κοπεγχάγης», τα οποία εξαρτούν την καταλληλότητα ενός κράτους για την απόκτηση της ιδιότητας του μέλους στην ΕΕ από την πλήρωση μιας σειράς πολιτικών και οικονομικών προϋποθέσεων²⁹⁴. Ούτως ειπείν, προκειμένου να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις πολλαπλές προκλήσεις που συνεπάγεται η ιδιότητα του μέλους, οι υποψήφιοι χώρες απαιτείται να έχουν επιτύχει α) τη σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα δικαιώματα του ανθρώπου και την προστασία των μειονοτήτων, β) τη μετάβαση στην οικονομία της αγοράς και γ) την προσήλωση στους στόχους της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης μέσω της υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου. Τον Δεκέμβριο 1994, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν επιβεβαίωσε ότι τα συνδεδεμένα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης είναι σε θέση να καταστούν πλήρη μέλη της ΕΕ, εφόσον φυσικά εκπληρώσουν τους σχετικούς προενταξιακούς όρους, ενώ ταυτόχρονα εισήγαγε μια ενισχυμένη στρατηγική προσέγγισης επί τη βάσει δομημένου διαλόγου των θεσμικών οργάνων με τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες²⁹⁵. Δεδομένης της ικανοποιητικής προόδου που σημειώθηκε κατά το στάδιο της προετοιμασίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, τον Δεκέμβριο 1997, ενέκρινε την έναρξη διαπραγματεύσεων με δέκα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (καθώς και με την Κύπρο και τη Μάλτα), οι οποίες θα διεξάγονταν «σύμφωνα με τον ιδιαίτερο ρυθμό κάθε υποψήφιου κράτους ανάλογα με τον βαθμό προετοιμασίας του»²⁹⁶.

²⁹³ Οι «ρήτρες ανθρωπίνων δικαιωμάτων» αργότερα ενσωματώθηκαν στα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης, βλ. D. KOCHENOV / L. PECH / K. L. SCHEPPELE, The European Commission's Activation of article 7: better late than never?, *VerfBlog*, 23.12.2017, διαθέσιμο στο: <https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/> (προσπελάστηκε 10.10.2020).

²⁹⁴ Τα κριτήρια της Κοπεγχάγης ενισχύθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1995. Σήμερα, το άρθρο 49 ΣΕΕ προβλέπει του όρους και το άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ θεσπίζει τις αρχές με τις οποίες οφείλει να συμμορφώνεται κάθε χώρα που υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ.

²⁹⁵ Βλ. A. MAYHEW, *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, 2^η εκδ., Cambridge University Press, 2002.

²⁹⁶ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟΥ, 12-13 Δεκεμβρίου 1997, Συμπεράσματα της Προεδρίας, παρ. 2.

Ταυτόχρονα, η προενταξιακή οικονομική στήριξη αυξήθηκε ουσιαστικά και το πρόγραμμα PHARE αναπροσανατολίστηκε προς την προοπτική της προσχώρησης, δίνοντας έμφαση σε επενδύσεις που συνδέονταν με την υιοθέτηση και την εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου. Η ενταξιακή διαδικασία ξεκίνησε επισήμως την 31η Μαρτίου 1998 για τις έξι χώρες που παρουσίαζαν αξιοσημείωτη πρόοδο ως προς τη συμμόρφωση με τα κριτήρια επιλεξιμότητας και την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων (ομάδα του Βίσεγκραντ, Εσθονία και Κύπρος), ενώ τρία χρόνια αργότερα ακολούθησαν οι υπόλοιπες χώρες που είχαν τεθεί σε ενταξιακή τροχιά (Ρουμανία, Σλοβακία, Λετονία, Λιθουανία, Βουλγαρία και Μάλτα). Στις 13 Δεκεμβρίου 2002, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης ανακοίνωσε την επιτυχή ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και την προσχώρηση δέκα νέων κρατών την 1η Μαΐου 2004 (πλην της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας), ως το επιστέγασμα ριζικών μεταρρυθμίσεων και μακρόχρονης προσήλωσης των υποψήφιων αυτών χωρών στην προσπάθεια εμπέδωσης των κοινών ευρωπαϊκών προτύπων. Το επίτευγμα αυτό μαρτυρεί, κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «*την κοινή αποφασιστικότητα των λαών της Ευρώπης να συμπράξουν σε μία Ένωση, η οποία έχει αναδειχθεί σε κινητήρια δύναμη για την ειρήνη, τη δημοκρατία, τη σταθερότητα και την ευημερία στην ευρωπαϊκή ήπειρο*»²⁹⁷.

2. Οι αστοχίες της Επιτροπής

Η διεύρυνση του 2004 συνοδεύθηκε από διθυραμβικές κριτικές για την ικανότητα της ΕΕ να απορροφά νέα μέλη και την υποδειγματική σπουδή που επέδειξαν οι υποψήφιας χώρες κατά την υιοθέτηση και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου. Παρά τον αρχικό ενθουσιασμό των νεοεισελθόντων κρατών μελών να υπηρετήσουν την αποστολή της ευρωπαϊκής διεύρυνσης, η σταδιακή (επαν-)εμφάνιση φυγόκεντρων τάσεων ως αντίδραση στην ταχεία δυτικοποίηση ανέδειξε τις ανεπάρκειες της ενταξιακής διαδικασίας και μια συσσωρευμένη θεσμική κόπωση της ΕΕ λόγω των συνεχόμενων διευρύνσεων. Η διαπίστωση αυτή επιρρωνύεται από το γεγονός ότι η διεύρυνση του 2004 ανέτρεψε για πρώτη φορά την παράλληλη σχέση μεταξύ διεύρυνσης και εμβάθυνσης που διέπει την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, προκρίνοντας την πρώτη σε βάρος της δεύτερης ή μεταθέτοντας χρονικά την υλοποίηση της δεύτερης χάριν της ταχύτερης ολοκλήρωσης της πρώτης. Με άλλες

²⁹⁷ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΚΟΠΕΓΧΑΓΗΣ, 12-13 Δεκεμβρίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας, σ. 1.

λέξεις, οι υποψήφιες χώρες απέτυχαν να εκπληρώσουν στο ακέραιο τα απαραίτητα για την εμβάθυνση κριτήρια σε χρόνο προγενέστερο της διεύρυνσης²⁹⁸. Η έλλειψη κατάλληλης προετοιμασίας τους αποδίδεται, αφενός, σε μεθοδολογικές αστοχίες της Επιτροπής κατά την εκπλήρωση του ρόλου της ως συνδιαμορφωτή και συντονιστή της προενταξιακής στρατηγικής, αφετέρου, στις εσωτερικές ιδεολογικές ζυμώσεις που οφείλονται σε πολιτικές εξελίξεις δεκαετιών στην ευρύτερη περιοχή της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Προκαταρκτικά, είναι σκόπιμο να επισημάνουμε ότι η ένθερμη υποδοχή της πρόσφατα εκδημοκρατισμένης και σχετικά φτωχής Ελλάδας το 1981 αποτέλεσε σημείο αναφοράς στην ιστορία των διευρύνσεων της ΕΕ και δημιούργησε εύλογες προσδοκίες για τη μελλοντική ενσωμάτωση χωρών που δεν ανήκαν στην «ελίτ» της Δυτικής Ευρώπης. Η προοπτική ένταξης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα της Ελλάδας και, αργότερα, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας σηματοδότησε την εξέλιξη των κριτηρίων διεύρυνσης, αφού κατά τον σχεδιασμό της τότε προενταξιακής στρατηγικής λήφθηκε για πρώτη φορά υπόψη η πρόσφατη μετάβαση των υποψήφιων χωρών από τα δικτατορικά καθεστώτα σε καθεστώς δημοκρατικής οργάνωσης και τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν προσαρμόστηκαν αναλόγως. Ενώ, λοιπόν, προηγουμένως η διαδικασία ένταξης είχε τον χαρακτήρα μιας άτυπης εφαρμογής πολιτικών και οικονομικών προϋποθέσεων – από την οποία απουσίαζε οποιασδήποτε μορφής τυποποίηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας – τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν στην περίπτωση των πρόσφατα αναδυόμενων δημοκρατιών της Νότιας Ευρώπης είχαν περισσότερο πολιτικό παρά οικονομικό πρόσημο²⁹⁹. Αντίστοιχη προσαρμοστικότητα επέδειξε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και στην περίπτωση της ιστορικής διεύρυνσης του 2004 με την επίσημη υιοθέτηση και εφαρμογή των κριτηρίων της Κοπεγχάγης³⁰⁰. Τα πρώην κομμουνιστικά κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, λόγω της εύθραυστης πολιτικής και οικονομικής τους κατάστασης, υποβλήθηκαν σε μια μακρά και περισσότερο θεσμοποιημένη διαδικασία προσχώρησης, η οποία περιελάμβανε εξίσου πολιτικές, δημοσιονομικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Ταυτόχρονα, από το 1990 και εφεξής, ενισχύθηκε

²⁹⁸ Η μέθοδος αυτή θεωρείται η πλέον αποτελεσματική για τη διαφύλαξη της ενοποιητικής διαδικασίας, βλ. A. M. VAN DER VEEN, *Enlargement and the anticipatory deepening of European integration*, *Journal of European Public Policy*, 2014, σ. 771.

²⁹⁹ C. B. SIO-LOPEZ, *Reconditioning the 'Return to Europe': The Influence of Spanish Accession in Shaping the EU's Eastern Enlargement Process*, σε: *The crisis of EU enlargement*, IDEAS Special Report, 2013, σ. 27.

³⁰⁰ C. HILLION, *The Copenhagen Criteria and their Progeny*, σε: C. Hillion (επιμ.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, London: Hart Publishing, 2004, σσ. 1-22.

σημαντικά ο ρόλος της Επιτροπής στην περαιτέρω εξέλιξη και θωράκιση του μηχανισμού διεύρυνσης. Με την εισαγωγή νέων μέσων παρακολούθησης και ελέγχου³⁰¹, η Επιτροπή κατέστη αποκλειστικά αρμόδια για την αξιολόγηση της προόδου προετοιμασίας των υποψήφιων χωρών και την υποβολή τακτικών εκθέσεων προς το Συμβούλιο.

Μολονότι αρχικώς τα κριτήρια της Κοπεγχάγης δεν είχαν διατυπωθεί κατά ιεραρχική σειρά, σύντομα δόθηκε προβάδισμα στο κριτήριο της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η εξέλιξη αυτή αντικατοπτρίζεται στα Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου του 1997³⁰² και στο αίτημα «να επιτευχθεί η σωστή ισορροπία, διατηρώντας την ταχύτητα χωρίς παράλληλα να θυσιάζεται η ποιότητα»³⁰³. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή συνέστησε να δοθεί απόλυτη προτεραιότητα στην πλήρωση των πολιτικών κριτηρίων πριν από την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με οποιαδήποτε υποψήφια χώρα³⁰⁴, εννοώντας ότι δεν υφίσταται προοπτική προσχώρησης εάν δεν ικανοποιούνται τα ελάχιστα πρότυπα δημοκρατικής οργάνωσης, σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προστασίας των μειονοτήτων³⁰⁵. Δεδομένου ότι τα κριτήρια της Κοπεγχάγης (κυρίως τα πολιτικά) είχαν διατυπωθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1993 με εξαιρετικά ασαφείς και ρευστούς πολιτικοοικονομικούς όρους, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής περιλαμβανόταν και η περαιτέρω εξειδίκευσή τους με τον καθορισμό συγκεκριμένων προτύπων μίμησης ή σημείων αναφοράς καθ' όλη τη διάρκεια της αξιολόγησης³⁰⁶. Κάτι τέτοιο δεν συνέβη: οι υποψήφιες χώρες καλούνταν να συμμορφωθούν «στα

³⁰¹. Είχαν προηγηθεί σχετικές προτάσεις της Επιτροπής, βλ. Πρόγραμμα δράσης 2000 για μια ισχυρότερη και ευρύτερη Ευρώπη, COM(97) 2000 τελικό, VOL II.

³⁰². ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟΥ, ό.π., παρ. 25: «Ο σεβασμός των πολιτικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Τα οικονομικά κριτήρια και η ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την προσχώρηση πρέπει, όπως έγινε μέχρι τώρα, να συνεχίσουν να εκτιμώνται υπό μελλοντική και δυναμική προοπτική».

³⁰³ EUROPEAN COMMISSION, Composite Paper, Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, 1999, σ. 5.

³⁰⁴. Ibid, σ. 31.

³⁰⁵. D. KOCHENOV, Behind the Copenhagen façade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, European Integration online Papers, 2004, σ. 5.

³⁰⁶G. PRIDHAM, Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, σ. 40. Στο Πρόγραμμα δράσης 2000 για μια ισχυρότερη και ευρύτερη Ευρώπη, ό.π., σ. 45, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «Το έργο το οποίο εκλήθη να επιτελέσει η Επιτροπή δεν είχε προηγούμενο, δεδομένου ότι τα κριτήρια που καθορίστηκαν στην Κοπεγχάγη διατυπώνονται υπό την ευρεία έννοια σε πολιτικούς και οικονομικούς όρους και δεν αφορούν μόνο το κοινοτικό κερτημένο (παραδείγματος χάρη, περιλαμβάνουν αξιολόγηση των δυνατοτήτων στον τομέα της διοίκησης και της απονομής δικαιοσύνης), αλλά και για τον πρόσθετο λόγο ότι το ίδιο το κοινοτικό κερτημένο έχει επεκταθεί σε σημαντικό βαθμό σε σύγκριση με παλαιότερες διευρύνσεις».

τυφλά» με ανύπαρκτα ευρωπαϊκά πρότυπα³⁰⁷, ενώ εξαιρετικά προβληματική θεωρήθηκε η συγχώνευση των αρχών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου με το σκεπτικό ότι υφίσταται οργανικός δεσμός μεταξύ τους³⁰⁸. Εάν διατρέξει κανείς τις εκθέσεις αξιολόγησης της Επιτροπής, θα διαπιστώσει ότι έθετε στόχους προς επίτευξη χωρίς καμία συνοχή, συστηματικότητα ή ομοιομορφία, οι οποίοι μάλιστα συχνά ήταν εντελώς απρόβλεπτοι ή ακόμη και αντιφατικοί μεταξύ τους³⁰⁹. Όπως επισημαίνει χαρακτηριστικά ο D. Kochenov, στο πεδίο του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας η Επιτροπή παρείχε «πολύ γενικευμένη και ανεπαρκώς εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της προόδου – χωρίς βάθος και συνέπεια – επιλέγοντας σποραδικά ζητήματα προς ανάλυση, παραλείποντας την αξιολόγηση της πραγματικής προόδου που είχε σημειωθεί και επιφυλάσσοντας διαφορετική μεταχείριση στις υποψήφιες χώρες μέσω της εφαρμογής διαφορετικών προτύπων»³¹⁰. Τούτο συνέβαινε, μάλιστα, παρά τις εξαγγελίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου, το 1997, ότι «όλα αυτά τα κράτη καλούνται να προσχωρήσουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση βάσει των αυτών κριτηρίων και συμμετέχουν υπό τους ίδιους όρους στην ενταξιακή διαδικασία»³¹¹. Σε αυτό το συγκεκριμένο, από τις τακτικές εκθέσεις της Επιτροπής, επί των οποίων βασίστηκαν οι αναγκαίες αποφάσεις του Συμβουλίου όσον αφορά τη διεξαγωγή ή την επέκταση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης, απουσίαζε οποιαδήποτε σταθερότητα, καθοδήγηση, στόχευση ή προσήλωση στις ιδιαιτερότητες καθεμιάς από τις υποψήφιες χώρες³¹². Παράλληλα, παρά τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ότι τα πορίσματά της σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση με τα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης βασιζόνταν σε πολλαπλές πηγές διαφορετικής προέλευσης, φαίνεται ότι αυτά στηρίχθηκαν σε μεγάλο βαθμό στις σχετικές πληροφορίες που παρείχαν

³⁰⁷K. NICOLAIDIS / R. KLEINFELD, Rethinking Europe's "Rule of Law" and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, SIGMA Papers, No. 49, 2012, σ. 10· R. JANSE, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, *International Journal of Constitutional Law*, 2019, σσ. 49-50.

³⁰⁸ Βλ. την κριτική του F. HOFFMEISTER, Changing Requirements for Accession, σε: A. Ott / K. Inglis (επιμ.), *Handbook on European Enlargement: A Commentary on the Enlargement Process*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002, σσ. 93-94.

³⁰⁹E. D. RIDDER / D. KOCHENOV, Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing, *European Foreign Affairs Review*, 2011, σ. 597· C. HILLION, Enlargement of the European Union: A Legal Analysis, σε: A. Arnulf / D. Wincott (επιμ.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, OUP, 2002, σ. 402.

³¹⁰D. KOCHENOV, EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, *Kluwer Law International*, 2008, σ. 300.

³¹¹ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟΥ, ό.π., παρ. 10.

³¹²R. JANSE, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, ό.π., σσ. 52-55.

οι ίδιες οι κυβερνήσεις των υποψήφιων χωρών³¹³. Η εξατομικευμένη αξιολόγηση της προόδου προετοιμασίας ολοκληρωνόταν με την εξαγωγή αυθαίρετων συμπερασμάτων και τη διατύπωση αόριστων συστάσεων εκ μέρους της Επιτροπής για τη λήψη μέτρων στους τομείς των πολιτικών κριτηρίων, πλην όμως οι εν λόγω συστάσεις στερούνταν εξίσου πρακτικής αποτελεσματικότητας: ήταν διατυπωμένες ωςάν να απευθύνονταν σε υφιστάμενα κράτη μέλη και όχι σε πρώην κομμουνιστικά κράτη που βρίσκονταν προ των πυλών ριζικής πολιτικοοικονομικής αναδιοργάνωσης³¹⁴. Η δυσανάλογα μεγάλη έμφαση που δόθηκε στην αποτελεσματική υιοθέτηση και μελλοντική εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου είναι χαρακτηριστική της αμηχανίας της Επιτροπής απέναντι στη συγκεκριμενοποίηση του κριτηρίου της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου (που δεν αποτελούν μέρος του κοινοτικού κεκτημένου)³¹⁵. Ελλείψει αξιόπιστων αναλύσεων, προτύπων και σημείων αναφοράς, η αρχή της αιρεσιμότητας κατέληξε να αποτελεί τον «μανδύα» για την αιτιολόγηση πολιτικών επιλογών που καμία σχέση δεν είχαν με τις πραγματικές επιδόσεις των υποψήφιων χωρών κατά το στάδιο της προετοιμασίας³¹⁶.

Κατόπιν τούτων, εύλογα θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι το αποτέλεσμα της προενταξιακής στρατηγικής που εφαρμόστηκε αντικατοπτρίζεται στην τρέχουσα κρίση του κράτους δικαίου στην Πολωνία και την Ουγγαρία, καθώς και στην αστάθεια των δικαιοκρατικών και δημοκρατικών αξιών που παρατηρείται σε άλλα κράτη μέλη³¹⁷. Από τη σύντομη περιγραφή των χειρισμών της Επιτροπής, μετά το 1989, προκύπτει ότι η αξιολόγηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης στην περίπτωση της διεύρυνσης του 2004 δεν ήταν πλήρης και αμερόληπτη³¹⁸, ενώ το «κατώφλι» που τέθηκε από πλευράς ΕΕ για την

³¹³M. MARESCAU, Pre-Accession, σε: M. Cremona (επιμ.), *The Enlargement of the European Union*, OUP, *Collected Courses of the Academy of European Law*, 2003, σσ. 33-34.

³¹⁴D. KOCHENOV, *Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law*, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, σ. 431.

³¹⁵Παρά τη ρητορική της Επιτροπής ότι θα δοθεί «απόλυτη προτεραιότητα» στα πολιτικά κριτήρια, είναι χαρακτηριστική η απροθυμία της να παράσχει επ' αυτών περισσότερες λεπτομέρειες σε σύγκριση με τις μακροσκελείς αναλύσεις της σε ό,τι αφορά τα οικονομικά κριτήρια και το κοινοτικό κεκτημένο. Βλ. D. KOCHENOV, *Behind the Copenhagen façade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law*, ό.π., σσ. 9-10.

³¹⁶E. D. RIDDER / D. KOCHENOV, *Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing*, ό.π., σ. 598.

³¹⁷D. KOCHENOV, *Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law*, ό.π., σ. 431.

³¹⁸Η ανεπαρκής εφαρμογή των κριτηρίων επιλεξιμότητας ενδέχεται να προκαλέσει ανυπέρβλητες ανισορροπίες στην ικανότητα της ΕΕ να απορροφά νέα μέλη, αφού η αποτελεσματική προώθηση και διατήρηση μεταρρυθμίσεων στο στάδιο μετά την ένταξη εξαρτάται εν πολλοίς από την ποιότητα της

πλήρωση των ελάχιστων ευρωπαϊκών προτύπων ήταν εξαιρετικά χαμηλό³¹⁹. Για την ακρίβεια, πέρα από τις πολύ προφανείς προϋποθέσεις μιας δημοκρατικής οργάνωσης (για παράδειγμα, τη διενέργεια τακτικών εκλογών), τα δημοκρατικά πρότυπα δεν εμπλουτίστηκαν κατά το στάδιο της προενταξιακής προετοιμασίας. Χαρακτηριστικά, όλες οι υποψήφιες χώρες (με εξαίρεση τη Σλοβακία) αναγνωρίστηκε ότι πληρούσαν το κριτήριο της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου ήδη με τις πρώτες γνωμοδοτήσεις το 1997, παρότι αποδεδειγμένα αντιμετώπιζαν σοβαρά ζητήματα διάκρισης των εξουσιών, προστασίας των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και της δημόσιας διοίκησης³²⁰. Μάλιστα, μετά την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, οπότε και ο κίνδυνος αποκλεισμού ήταν πλέον λιγότερο ισχυρός, οι υποψήφιες χώρες άρχισαν να επιδεικνύουν απροθυμία, αντίδραση ή απλώς ολιγωρία ως προς την υιοθέτηση και εφαρμογή των απαιτούμενων μέτρων³²¹. Την ίδια στιγμή, αντιφάσεις στα πορίσματα της Επιτροπής εντοπιζόνταν ακόμη και σε εκθέσεις αξιολόγησης που αφορούσαν την ίδια υποψήφια χώρα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η Επιτροπή, κατά την τελική αξιολόγηση, να μην είναι σε θέση να διαμορφώσει μια σαφή εικόνα μεταξύ του πραγματικού μεγέθους της μεταρρύθμισης που επιχειρήθηκε και της προσέγγισης των κριτηρίων επιλεξιμότητας³²². Οι συστημικές ανεπάρκειες του προενταξιακού μοντέλου που εφαρμόστηκε, σε συνδυασμό με την αδυναμία παρακολούθησης της τήρησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και μετά την προσχώρηση³²³, προκάλεσαν σύγχυση και ασυμφωνία μεταξύ των όρων ένταξης στην ΕΕ και των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η ιδιότητα

προετοιμασίας κατά το προενταξιακό στάδιο, βλ. U. SEDELMEIER, *Is Europeanization through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession*, *West European Politics*, 2012, σ. 36.

³¹⁹E. D. RIDDER / D. KOCHENOV, *Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing*, ό.π., σ. 596· D. KOCHENOV, *Behind the Copenhagen façade: The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law*, ό.π., σ. 17.

³²⁰Ibid, E. D. RIDDER / D. KOCHENOV, σσ. 597, 601· D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, ό.π., σ. 306· T. MARKTLER, *The power of the Copenhagen Criteria*, *CYELP*, 2006, σσ. 350-351.

³²¹T. HAUGHTON, *When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe*, *Political Studies Review*, 2007, σ. 243.

³²²G. HALMAI, *The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality*, [Hague Journal on the Rule of Law](#), 2019, σ. 173.

³²³Πρόκειται για το λεγόμενο «δίλημμα της Κοπεγχάγης», βλ. αναλυτικά Κ. TUORI, *From Copenhagen to Venice*, σε: C. Closa / D. Kochenov (επιμ.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016, σ. 225 επ.

του κράτους μέλους μετά την ένταξη³²⁴. Σε αυτό κατέτεινε και το γεγονός ότι η πολιτική διεύθυνσης δεν εξελίχθηκε αποκλειστικά επί τη βάση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, αλλά εξαρτήθηκε και από άλλους παράγοντες (οικονομικούς, πολιτικούς, γεωπολιτικούς), καθιστώντας, αφενός, την αιρεσιμότητα έναν όρο επαμφοτερίζοντα, δεκτικό ευρείας ερμηνείας, αφετέρου, την πλήρωση των όρων ένταξης «κινούμενο στόχο» για τις υποψήφιες χώρες³²⁵. Έτσι, η Επιτροπή απέτυχε να εκπληρώσει την αποστολή που της είχε ανατεθεί, να καταστήσει την αρχή της αιρεσιμότητας έναν λειτουργικό προενταξιακό μηχανισμό παρακολούθησης και ελέγχου μέσω της συγκεκριμενοποίησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης (κυρίως εκείνων που δεν εντάσσονται στο κοινοτικό κεκτημένο). Παρά την προφανή συστηματοποίηση των όρων προσχώρησης και την προσπάθεια αποπολιτικοποίησης της διαδικασίας ένταξης, η επιτυχής έκβαση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων παρέμεινε μια εν πολλοίς πολιτική επιλογή³²⁶.

Ανεξάρτητα από την ατυχή διαχείριση των προενταξιακών διαδικασιών εκ μέρους της Επιτροπής, παρατηρήθηκε συνολική μετατόπιση της ΕΕ από την αμυντική στρατηγική που εφήρμοξε κατά τις πρώτες διευρύνσεις (και η οποία προέκρινε την προστασία των υφιστάμενων κρατών μελών έναντι των υποψήφιων χωρών) σε μια ριζοκίνδυνη στρατηγική διεύθυνσης «ελαφρά τη καρδία»³²⁷. Είναι χαρακτηριστικό ότι, ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του 1993 είχε εξαρτήσει τον σχεδιασμό της πολιτικής διεύθυνσης από την ικανότητα της Ένωσης να απορροφά νέα μέλη χωρίς να επιβραδύνεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση³²⁸, η διεύρυνση του 2004 ολοκληρώθηκε βασιζόμενη μονομερώς στον βαθμό

³²⁴ C. HILLION, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No 6, 2010, σ. 16· G. HALMAI, *Second-Grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland*, CSF-SSSUP Working Papers, 2017, σ. 3.

³²⁵ *Enlargement under Copenhagen conditionality: The path towards EU integration – ‘Nobody said it would be easy’*, European Legal Research & Training Network, Rotterdam, 2015, σ. 17.

³²⁶ K. INGLIS, *The Europe Agreements Compared in the Light of Their Pre-Accession Reorientation*, ό.π., σ. 1209.

³²⁷ *“It has indeed been argued that enlargement is taking place with weak democratic backup, and without proper explanation to the population of the Member States”*, C. HILLION, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, ό.π., σ. 17.

³²⁸ *“The Union’s capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries”*, ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΚΟΠΕΓΧΑΓΗΣ, 21-22 Δεκεμβρίου 1993, Συμπεράσματα της Προεδρίας, σ. 13. Η «ικανότητα απορρόφησης» νέων κρατών μελών, η οποία μετονομάστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2006 σε «ικανότητα ολοκλήρωσης», έχει χαρακτηριστεί ως το «τέταρτο κριτήριο της Κοπεγχάγης». Βλ. C. HILLION, *Enlargement of the European Union: The discrepancy between Accession conditionality and membership obligations*, *Fordham International Law Journal*, 2004, σ. 716.

ετοιμότητας των υποψήφιων χωρών. Παράλληλα, δεν ελήφθησαν σοβαρά υπόψη από την Επιτροπή οι θεσμικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες του πρόσφατου παρελθόντος των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, ενώ ταυτόχρονα υποτιμήθηκαν οι βασικές ιδεολογικές συγκρούσεις μεταξύ των δυτικών προτύπων και του μετακομμουνιστικού κόσμου. Την ίδια στιγμή, παραβλέφθηκαν συνειδητά πιθανές αρνητικές (ιδίως δημοσιονομικές³²⁹) επιπτώσεις της διεύρυνσης του 2004, αλλά και του 2007, στα υφιστάμενα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, δεν υιοθετήθηκαν συμπληρωματικά προστατευτικά μέτρα³³⁰. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να παροράται το γεγονός ότι η ενταξιακή διαδικασία έχει διττή υπόσταση: θεμελιώνεται στη διαλεκτική σχέση μεταξύ της ετοιμότητας των υποψήφιων χωρών να αποκτήσουν την ιδιότητα του πλήρους μέλους και της ετοιμότητας της ίδιας της ΕΕ να καλωσορίσει και να απορροφήσει ομαλά νέα μέλη. Ο βαθμός προετοιμασίας της ΕΕ συγκαθορίζεται από τη στάση της κοινής γνώμης στα υφιστάμενα κράτη μέλη απέναντι στην επικείμενη διεύρυνση³³¹. Στην περίπτωση της διεύρυνσης του 2004, τα οφέλη που απέρρεαν από την είσοδο των δέκα νέων κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης δεν επεξηγήθηκαν επαρκώς στους πολίτες της ΕΕ. Έτσι, μολονότι το τέλος του Ψυχρού Πολέμου συνοδεύτηκε από μια γενική αίσθηση περισσότερης ασφάλειας στην ΕΕ, σύντομα καλλιεργήθηκε σκεπτικισμός. Όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα (Σχ. 1), σε σχετική έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2009, σχεδόν τα δύο τρίτα των ερωτηθέντων πολιτών της ΕΕ (65%) συμφώνησαν ότι η ενσωμάτωση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης κατέστησε πιο δύσκολη τη διαχείριση, περισσότεροι από τους μισούς ερωτηθέντες (54%) θεώρησαν ότι δημιουργήθηκαν προβλήματα λόγω του ετερογενούς ιδεολογικού και πολιτιστικού υποβάθρου των πρώην κομμουνιστών κρατών και ακριβώς οι μισοί (50%) θεώρησαν ότι η διεύρυνση του 2004 αύξησε το αίσθημα ανασφάλειας στην Ευρώπη. Παρόλα αυτά, λίγους μήνες μετά τη διεύρυνση του 2004, περισσότεροι από τους μισούς ερωτηθέντες πολίτες της ΕΕ (53%) τάσσονταν υπέρ της περαιτέρω διεύρυνσης (βλ. Σχ. 2). Η εντός συντόμου χρονού αύξηση του σχετικού ποσοστού κατά 16 μονάδες (έναντι 37% την άνοιξη του 2004, δηλαδή προ της ολοκλήρωσης της πέμπτης διεύρυνσης, βλ. Σχ. 3), καταδεικνύει εμμέσως την αίσθηση των ερωτηθέντων ότι η ενσωμάτωση των δέκα

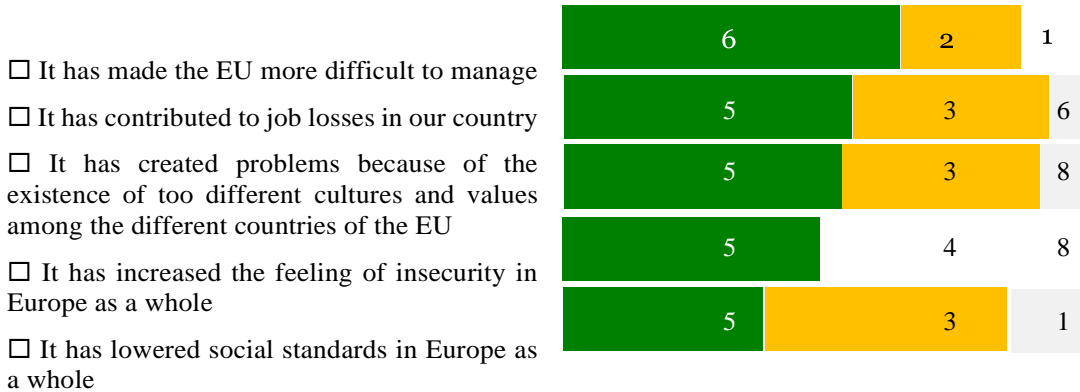
³²⁹Βλ. την ανάλυση των R. A. EPSTEIN / W. JACOBY, *Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East-West Divide?*, *Journal of Common Market Studies*, 2014.

³³⁰A. S. WALLDEN, *The Demise of EU Enlargement Policy*, *ELIAMEP*, 2017, σ. 5.

³³¹*Ibid*, σ. 10.

νέων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης τον περασμένο Μάιο πραγματοποιήθηκε με επιτυχία και χωρίς να προκύψουν σημαντικές δυσκολίες.

Negative consequences of the integration of CEE countries into the EU



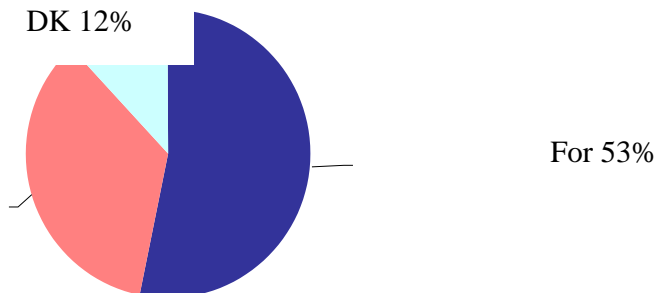
[Σχ. 1]

Regarding the consequences of the integration of Central and Eastern European (CEE) countries into the European Union, would you agree or disagree with the following statements?

Base: all respondents, % EU27 (European Commission, Flash Eurobarometer, Views on EU Enlargement-Analytical Report, February 2009, p. 30)

Support to further enlargement of the EU – EU25

EB 62 - Autumn 2004

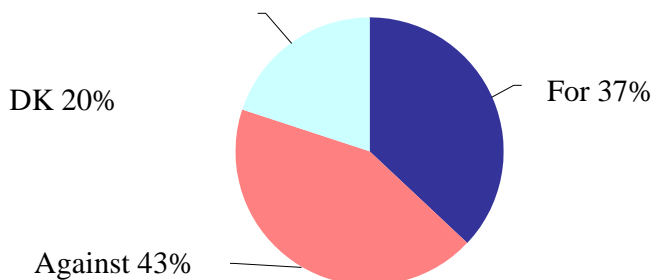


Against 35%

[Σχ. 2]

Support to further enlargement of the EU – EU15

EB 61 - Spring 2004



Further enlargement of the European Union to include other countries in future years.

What is your opinion on this statement?

(European Commission, Standard Eurobarometer 62, Autumn 2004, p. 152)

[Σχ. 3]

III. Η ΕΕ σε υπαρξιακή κρίση;

Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η διεύρυνση χρησιμοποιήθηκε ως μέσο πολιτικής ολοκλήρωσης και επανένωσης της ευρωπαϊκής ηπείρου. Σήμερα, η αυξανόμενη πόλωση μεταξύ Δύσης και Ανατολής, παλαιών και νεότερων κρατών μελών, εκθέτει την ΕΕ σε επικίνδυνες περιπέτειες και επισκιάζει τα οφέλη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Ενόψει των τρεχουσών θεσμικών ρήξεων και της συστηματικής αποδυνάμωσης της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου που παρατηρείται στην Πολωνία και την Ουγγαρία, η άποψη ότι η ανάσχεση της πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οφείλεται στις συνεχείς διευρύνσεις βρίσκει

ολοένα και περισσότερους υποστηρικτές. Ενώ σε αρκετά κράτη μέλη παρατηρούνται ενίοτε «συνήθειες» ελλείψεις, τουλάχιστον ως προς ορισμένες πτυχές του κράτους δικαίου, από το 2017 βρισκόμαστε ενώπιον μιας πολύ διαφορετικής κατάστασης. Η Πολωνία και η Ουγγαρία φαίνεται να έχουν υιοθετήσει μόνιμες πρακτικές καταστρατήγησης των αρχών του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας χωρίς να επιδεικνύουν διάθεση καλόπιστης συνεργασίας ή οποιαδήποτε πρόθεση συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου και τις υποδείξεις ενωσιακών οργάνων και διεθνών οργανισμών. Ακόμη και η ενεργοποίηση του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ δεν απέδωσε τα επιθυμητά αποτελέσματα. Όπως σημειώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε Ψήφισμά του, από τις Εκθέσεις της Επιτροπής και διεθνών οργανισμών προκύπτει ότι η κατάσταση τόσο στην Πολωνία όσο και στην Ουγγαρία έχει επιδεινωθεί από την έναρξη ισχύος του άρθρου 7 ΣΕΕ. Παράλληλα, η αδυναμία του Συμβουλίου να αξιοποιήσει τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ κατά τρόπον ώστε να αποφέρει καρπούς, «*συνεχίζει να υπονομεύει την ακεραιότητα των κοινών ευρωπαϊκών αξιών, της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της αξιοπιστίας της Ένωσης στο σύνολό της*»³³². Οι συνταγματικές τροποποιήσεις και οι μεταρρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί εντός της τελευταίας πενταετίας στις δύο χώρες – για παράδειγμα, η υποβάθμιση των Συνταγματικών Δικαστηρίων, η πολιτικοποίηση της δικαιοσύνης, ο πολιτικός έλεγχος των μέσων μαζικής ενημέρωσης – φαίνεται να αποβλέπουν στην εγκαθίδρυση ενός διαφορετικού είδους πολιτικής οργάνωσης, το οποίο ο V. Orbán χαρακτήρισε ως «*ανελεύθερη δημοκρατία*». Παρά τις ανησυχίες που έχουν εκφράσει επανειλημμένα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (ιδίως η Επιτροπή δυνάμει της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ και διαδικασιών επί παραβάσει αλλά και το Δικαστήριο), διεθνείς οργανισμοί και ΜΚΟ για τη συστηματική αποδυνάμωση των κοινών ευρωπαϊκών αξιών στην Πολωνία και την Ουγγαρία, η πρώτη ετήσια Έκθεση για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δημοσιεύθηκε την 30ή Σεπτεμβρίου 2020, καταδεικνύει ότι ορισμένες μεταρρυθμίσεις των δύο χωρών εξακολουθούν να είναι προβληματικές για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης³³³.

³³²Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Ιανουαρίου 2020 σχετικά με τις εν εξελίξει ακροάσεις σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ σχετικά με την Πολωνία και την Ουγγαρία (2020/2513(RSP)). Βλ. και D. KOCHENOV, Article 7: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision, Polish Yearbook of International Law, 2018, σσ. 165-187.

³³³ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου, Η κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 30.09.2020, COM(2020) 580 final. Βλ. και S. PRIEBUS, *Too Little, Too Late: The Commission's New Annual Rule of Law*

Οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου, όμως, δεν εντοπίζεται μόνον στην Πολωνία και την Ουγγαρία. Αποτελεί δυσάρεστη πραγματικότητα το γεγονός ότι η Βουλγαρία και η Ρουμανία εξακολουθούν να βρίσκονται αντιμέτωπες με διάφορα ζητήματα διαφθοράς και διάβρωσης της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης αλλά και με τον κίνδυνο περαιτέρω διολίσθησης³³⁴, παρά το γεγονός ότι από την προσχώρησή τους στην Ένωση οι μεταρρυθμίσεις τους στους τομείς της δικαιοσύνης και της καταπολέμησης της διαφθοράς παρακολουθούνται από την Επιτροπή μέσω του Μηχανισμού Συνεργασίας και Επαλήθευσης (CVM)³³⁵. Στην περίπτωση της Βουλγαρίας, από την Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου προκύπτει ότι εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρές θεσμικές ανεπάρκειες, ιδίως όσον αφορά το σύστημα απονομής δικαιοσύνης³³⁶. Λίγες ημέρες μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης, σε Ψήφισμά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επεσήμανε ότι οι τρέχουσες εξελίξεις στη Βουλγαρία «έχουν οδηγήσει σε σημαντική επιδείνωση του σεβασμού των αρχών του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, της διάκρισης των εξουσιών, της καταπολέμησης της διαφθοράς και της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης», ενώ ταυτόχρονα εξέφρασε ανησυχίες για τη διαδικασία συνταγματικής μεταρρύθμισης και την έγκριση νέου εκλογικού νόμου λίγο πριν τις επικείμενες τακτικές βουλευτικές

Report and the Rule of Law Backsliding in Hungary and Poland, VerfBlog, 02.10.2020, διαθέσιμο στο: <https://verfassungsblog.de/too-little-too-late/> (προσπελάστηκε 10.10.2020).

³³⁴Ενδεικτικά, ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΗΣ ΒΕΝΕΤΙΑΣ, Bulgaria Opinion No. 968/2019 on draft amendments to the criminal procedure code and the Judicial System Act concerning criminal investigations against top magistrates, 09.12.2019, CDL-AD(2019)031· ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΗΣ ΒΕΝΕΤΙΑΣ, Romania Opinion No. 930/2018 on amendments to the criminal code and the criminal procedure code, 20.10.2018, CDL-AD(2018)021· EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, 22.10.2019, COM(2019) 499 final· S. PAVLOVSKA-HILAIEL, The EU's losing battle against corruption in Bulgaria, Hague Journal of the Rule of Law, 2015, σ. 199· M. GANEV, Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007, East European Politics & Societies, 2012, 27, σσ. 26-44· A. von BOGDANDY / M. IOANNIDIS, Das systemische Defizit: Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, ZaöRV, 2014, σ. 309 επ.

³³⁵Απόφαση της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Ρουμανία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς, 14.12.2006, ΕΕ L 354/56· Απόφαση της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Βουλγαρία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, 14.12.2006, ΕΕ L 354/58.

³³⁶ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου, ό.π. Βλ. και το Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου, Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στη Βουλγαρία, που συνοδεύει την εν λόγω Ανακοίνωση της Επιτροπής, 30.09.2020, SWD(2020) 301 final.

εκλογές³³⁷. Ενόψει τούτων, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι στην τελευταία Έκθεση του CVM η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η πρόοδος που είχε σημειώσει η Βουλγαρία στο πλαίσιο του CVM ήταν επαρκής (“sufficient”) για να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις που ανέλαβε κατά την προσχώρησή της στην Ένωση και, ως εκ τούτου, συνέστησε την άρση του εν λόγω μηχανισμού εποπτείας³³⁸. Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά τη Ρουμανία, η Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου καταδεικνύει ότι εξακολουθούν να εφαρμόζονται αμφιλεγόμενες μεταρρυθμίσεις με αρνητικό αντίκτυπο στην ανεξαρτησία των δικαστών και στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης³³⁹. Παράλληλα, διαπιστώθηκε ότι η διαδικασία διορισμού και πάυσης των υψηλόβαθμων εισαγγελέων παραμένει προβληματική, ενώ εκφράστηκαν ανησυχίες για την πρακτική της Δικαστικής Επιθεώρησης να κινεί πειθαρχικές διαδικασίες κατά δικαστών και εισαγγελέων λόγω συμμετοχής τους στον δημόσιο διάλογο για τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της δικαιοσύνης³⁴⁰.

Και πάλι, όμως, το πρόβλημα δεν σταματά εδώ. Η Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου και τα αντίστοιχα συνοδευτικά έγγραφα για κάθε κράτος μέλος υπογραμμίζουν, μεταξύ άλλων, τις προκλήσεις που εξακολουθούν να υφίστανται στο σλοβακικό σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Συγκεκριμένα, αναφέρονται σε υπόνοιες για περιπτώσεις κατάχρησης εξουσίας από δικαστές και εισαγγελείς, καθώς και σε περιστατικά διαφθοράς μελών του δικαστικού σώματος. Το επίπεδο ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης παραμένει όμως χαμηλό και στην Κροατία. Ελλείψεις εξακολουθούν επίσης να υπάρχουν τόσο στη νομοθεσία όσο και στις πρακτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ενώ η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων παραμένει «σχετικά ανίσχυρη». Στη Μάλτα, από την άλλη, ελλείψεις εντοπίζονται στον χειρισμό των υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου.

³³⁷Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Οκτωβρίου 2020 σχετικά με το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα στη Βουλγαρία ([2020/2793\(RSP\)](#)).

³³⁸EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism, 22.10.2019, COM(2019) 498 final, σ. 13. Βλ. και R. VASSILEVA, So Why Don't We Just Call the Whole Rule of Law Thing Off, Then? On Tomatoes, Tomahtoes, and Bulgaria's Cooperation and Verification Mechanism, VerfBlog, 24.10.2019, διαθέσιμο στο: www.verfassungsblog.de/so-why-dont-we-just-call-the-whole-rule-of-law-thing-off-then/ (προσπελάστηκε 25.09.2020).

³³⁹Βλ. Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου, Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στη Ρουμανία, που συνοδεύει την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου, Η κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 30.09.2020, SWD(2020) 322 final.

³⁴⁰ Βλ. ΕΔΔΑ *Kövesi κατά Ρουμανίας* (Προσφυγή No 3594/19), απόφαση της 5ης Αυγούστου 2020.

Παράλληλα, το γεγονός ότι τα δύο κύρια πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο κατέχουν, ελέγχουν ή διαχειρίζονται πολλαπλά μέσα ενημέρωσης εγείρει σοβαρές ανησυχίες σχετικά με την πολυφωνία των μέσων μαζικής ενημέρωσης της χώρας. Στην Τσεχία, διαπιστώνεται μεγάλη καθυστέρηση στην έγκριση σημαντικών νομοθετικών μέτρων, ιδίως όσον αφορά την άσκηση πίεσης ή επιρροής από ομάδες συμφερόντων και την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, ανεπαρκές αποδεικνύεται το πλαίσιο για την προστασία των δημοσιογράφων και την ελευθερία της έκφρασης στη Σλοβενία. Το 2020 η κατάσταση κλιμακώθηκε, με τους δημοσιογράφους να δέχονται πολυάριθμες επιθέσεις και απειλές μέσω του διαδικτύου, μεταξύ άλλων και από πολιτικά πρόσωπα.

Βάσει, λοιπόν, όλων αυτών των δεδομένων συμπεραίνεται ότι η κρίση του κράτους δικαίου δεν αφορά αποκλειστικά την Πολωνία και την Ουγγαρία σε βάρος των οποίων έχει ενεργοποιηθεί η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ, αλλά επηρεάζει την Ένωση ως σύνολο και δοκιμάζει τα όρια της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών της. Η Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου σκιαγραφεί ανησυχητικές εξελίξεις σε αρκετά κράτη μέλη, τα οποία δεν πληρούν τα ελάχιστα συνταγματικά πρότυπα που κάποτε αποτέλεσαν προϋπόθεση για την προσχώρησή τους στην Ένωση. Ωστόσο, οι εξελίξεις στην Πολωνία και την Ουγγαρία είναι διαφορετικές. Τα κυβερνώντα κόμματα των δύο χωρών στρέφονται ανοικτά κατά της φιλελεύθερης δημοκρατίας εντός της Ευρώπης: όλες οι μεταρρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί εντός της τελευταίας πενταετίας κατατείνουν στην υπονόμευση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης με σκοπό να αποκλεισθεί η εναλλαγή στην εξουσία. Παράλληλα, ιδιαίτερα ανησυχητική είναι η συντελούμενη μεταβολή του πολιτικού συστήματος στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία με ροπή προς την «ανελεύθερη δημοκρατία». Μπορεί, λοιπόν, κανείς να επικαλεστεί πράγματι έλλειψη ικανότητας ή απλώς απροθυμία προκειμένου να εξηγήσει τη συστηματική απόκλιση συγκεκριμένων κρατών μελών από τις θεμελιώδεις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ³⁴¹;

Καταρχάς, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι, από δογματικής άποψης, οι παραβιάσεις των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ διαφέρουν ποιοτικά από τις συνήθεις παραβιάσεις του κοινοτικού κεκτημένου. Εάν εξετάσει κανείς τις τρέχουσες εξελίξεις στην Πολωνία και την Ουγγαρία, για παράδειγμα, θα διαπιστώσει ότι πρόκειται για μια βαθιά ιδεολογική σύγκρουση με τα

³⁴¹Βλ. τον σχετικό προβληματισμό του C. MÖLLERS, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως δημοκρατική ομοσπονδία (μετάφρ.), Thyssen Lectures, Fritz Thyssen Foundation publication series, 2019, σ. 82.

δυτικά πρότυπα μίμησης³⁴². Ο συγκλονιστικός ρυθμός με τον οποίο αποδομούνται οι αρχές του ευρωπαϊκού συνταγματισμού αποδεικνύει ότι οι – πράγματι – ριζικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στα νεότερα κράτη μέλη για την ικανοποίηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης δεν ήταν σε θέση να εξελίσσουν διά παντός τις συγκρούσεις που οφείλονταν σε πολιτικές εξελίξεις δεκαετιών στην ευρύτερη περιοχή της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Με αφορμή τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης του 2015, παρατηρήθηκε βαθμιαία μετατόπιση των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ, και κυρίως της ομάδας του Βίσεγκραντ, προς μια λιγότερο φιλελεύθερη κατεύθυνση. Πλέον, δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις και δημόσιες αρχές εφαρμόζουν ευρέως ανελεύθερες πολιτικές με στόχο «τη συστηματική αποδυνάμωση, εξάλειψη ή έλεγχο των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου της εξουσίας, αποβλέποντας στην αποσυναρμολόγηση του φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους και την μακροπρόθεσμη επικράτηση του κυρίαρχου κόμματος»³⁴³. Η πεποίθηση ότι η Ευρώπη είναι βαθιά διχασμένη όσον αφορά την κατανόηση των θεμελιωδών αξιών του ευρωπαϊκού συνταγματισμού έχει ταραξει συθέμελα την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αμφισβητώντας την επιτυχία των διευρύνσεων του 2004 και του 2007³⁴⁴.

Οι θιασώτες της εμβάθυνσης – και όχι μόνο – δεν άργησαν να αποδώσουν τη διολίσθηση αυτή στις συνεχόμενες διευρύνσεις, στην απουσία πραγματικής πολιτικής ομοιομορφίας μεταξύ των υφιστάμενων κρατών μελών και στη συνειδητή απροθυμία συγκεκριμένων εθνικών κυβερνήσεων να συμμορφωθούν με το δυτικό μοντέλο. Την τελευταία αυτή άποψη φαίνεται να συμμερίζονται και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα οποία εκλαμβάνουν την οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας ως ένα κυρίως εσωτερικό ζήτημα των μη συμμορφούμενων κρατών μελών. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι η αντίδραση από πλευράς ΕΕ περιορίζεται στην προσπάθεια επιβολής των θεμελιωδών αξιών με νομοθετικά ή οργανωτικά μέσα. Ομοίως, η βιβλιογραφία έχει επικεντρωθεί σε μια διαδικασία αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων προληπτικών/κυρωτικών μηχανισμών, ιδίως του άρθρου 7 ΣΕΕ, και έχει επιδοθεί σε μια προσπάθεια εξεύρεσης του βέλτιστου τρόπου δέσμευσης των κρατών

³⁴²D. KOCHENOV / P. BÁRD, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, RECONNECT, 2018, σ. 17.

³⁴³L. PECH / K. SCHEPPELE, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2017, σ. 10.

³⁴⁴M. A. CICHOCKI, The West's polymorphic crisis and their impact on the Visegrad Group, σε: P. Morillas (επιμ.), Illiberal democracies in the EU: The Visegrad Group and the risk of disintegration, CIDOB, 2016, σ. 10.

μελών στην τήρηση των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ³⁴⁵. Απέναντι στη θέση αυτή, ένας ισχυρός αντίλογος αντιμετωπίζει την τρέχουσα κρίση του κράτους δικαίου ως μια βαθύτερη δομική κρίση που αφορά συνολικά το ενωσιακό οικοδόμημα και την προοπτική της ολοκλήρωσης. Συναφώς, το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ δεν οριοθετεί την ικανότητά της να απορροφά νέα μέλη, ωστόσο η παρ. 2 του άρθρου 1 ΣΕΕ παρέχει μια χρήσιμη ένδειξη κάνοντας λόγο για «μια διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης»³⁴⁶. Η αναμφισβήτητη ύπαρξη συνταγματικού πλουραλισμού εντός της ΕΕ αντισταθμίζεται από την ανάγκη συμμόρφωσης με ορισμένα ελάχιστα κοινά πρότυπα, τα οποία καθιστούν την προοπτική της ολοκλήρωσης υλοποιήσιμη. Η επίτευξη πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ομοιογένειας εντός της ΕΕ δεν αποτελεί ένα ρεαλιστικό σενάριο, από τη στιγμή που οι θεμελιώδεις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ βαίνουν πέραν του κοινοτικού κεκτημένου και ακόμα και η πλήρης ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να εγγυηθεί συνολική και διαρκή προσήλωση στις εν λόγω αξίες. Κατά τη διατύπωση του Πρώτου Αντιπροέδρου της Επιτροπής, F. Timmermans, «υπάρχουν καταστάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούν το όριο που θέτει το άρθρο 7 ΣΕΕ, πλην όμως εγείρουν ανησυχίες σχετικά με τον σεβασμό του κράτους δικαίου σε συγκεκριμένο κράτος μέλος»³⁴⁷. Επομένως, η ικανότητα της ΕΕ να απορροφά νέα μέλη, από την οποία εξαρτάται η διαμόρφωση της πολιτικής διεύρυνσης, είναι αντιστρόφως ανάλογη της πολιτικής και οικονομικής ανομοιογένειας των υποψήφιων προς ένταξη χωρών. Από την άλλη πλευρά, η προσαρμογή της συνταγματικής τάξης μιας χώρας στις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ εξαρτάται όχι μόνο από την τυπική εισαγωγή δυτικών θεσμών και τη θεωρητική υιοθέτηση των κοινών ευρωπαϊκών προτύπων, αλλά κυρίως από την ετοιμότητα της κοινωνίας να αναπτύξει τη δική της πολιτική ταυτότητα εντός μιας ενοποιημένης Ευρώπης. Πρόκειται κατά βάση για μια πολιτικο-κοινωνική διαδικασία, η οποία συνεπικουρείται από νομικούς

³⁴⁵Ενδεικτικά, L. BESSELINK, *The Bite, the Bark, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, σε: A. Jakab / D. Kochenov (επιμ.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, OUP, 2017· C. HILLION, *Overseeing the Rule of Law in the EU*, σε: C. Closa / D. Kochenov (επιμ.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, ό.π.

³⁴⁶C. OHLER, Art. 49 TEU, σε: E. Grabitz / M. Hilf / M. Nettesheim (επιμ.), *Das Recht der Europäischen Union*, Kommentar, C. H. Beck, 2020, Rn. 18.

³⁴⁷Commission Statement: EU framework for democracy, rule of law and fundamental rights, Speech of First Vice-President F. Timmermans to the European Parliament, Στρασβούργο, 12.02.2015, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/SPEECH_15_4402 (προσπελάστηκε 02.10.2020).

κανόνες³⁴⁸. Στο πλαίσιο αυτό, ο C. Ohler επισημαίνει ότι η πρόθεση των πολιτών της υποψήφιας χώρας να αποδεχθούν τις αλλαγές που συνδέονται με την είσοδο στην ΕΕ είναι επίσης σχετική με την προοπτική ένταξης³⁴⁹. Για τον λόγο αυτό, η ικανότητα εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου δεν περιορίζεται απλώς στην ενσωμάτωσή του στην αντίστοιχη εσωτερική νομοθεσία, αλλά απαιτεί οργανωτικές μεταρρυθμίσεις με βάθος και ποιότητα, οι οποίες, προκειμένου να «ωριμάσουν», προϋποθέτουν με τη σειρά τους συνεπή και μακρόχρονη προσπάθεια.

Μολονότι η Επιτροπή έχει επιχειρήσει κατά καιρούς να σκιαγραφήσει το «κράτος μέλος-πρότυπο» στο οποίο οφείλει να ανταποκρίνεται οποιαδήποτε υποψήφια χώρα, παρατηρείται σημαντική απόκλιση μεταξύ της διακηρυγμένης στις Συνθήκες συνταγματικής δομής της ΕΕ και του πραγματικού βαθμού ενσωμάτωσης των υφιστάμενων κρατών μελών³⁵⁰. Αυτό επιβεβαιώνεται ευθέως από την πρώτη Έκθεση για το κράτος δικαίου και τα ειδικά ανά κράτος μέλος κεφάλαια που τη συνοδεύουν. Έτσι, χωρίς να αρνείται κανείς τις αστοχίες και τους λανθασμένους χειρισμούς του παρελθόντος σε ό,τι αφορά την ενσωμάτωση των πρώην κομμουνιστικών κρατών, δεν μπορούμε σήμερα να κάνουμε λόγο για μια «θεαματική αποτυχία» της ΕΕ, αλλά για ένα «διαρθρωτικό πρόβλημα δημοκρατικών ομοσπονδιών»³⁵¹. Επομένως, αφενός, ο βαθμός συμμόρφωσης των νεότερων κρατών μελών με τις θεμελιώδεις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ θα πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με το αντίστοιχο επίπεδο συμμόρφωσης των παλαιών κρατών μελών και όχι βάσει ενός θεωρητικού κριτηρίου πλήρους συμμόρφωσης που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα³⁵². Αφετέρου, η συζήτηση σχετικά με την κρίση του κράτους δικαίου δεν θα πρέπει να αναλώνεται σε επιχειρήματα που συσχετίζουν την τρέχουσα κατάσταση στην Πολωνία και την Ουγγαρία με στρατηγικά και μεθοδολογικά λάθη της ΕΕ στην ιστορία των διευρύνσεων. Αντίθετα, οφείλει να προσβλέπει στην εξεύρεση

³⁴⁸O. MADER, Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law, Hague Journal on the Rule of Law, 2019, σ. 135.

³⁴⁹C. OHLER, Art. 49 TEU, ό.π., Rn. 22.

³⁵⁰Βλ. D. KOCHENOV / P. BÅRD, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, ό.π., σ. 18 και τις εκεί παρατιθέμενες παραπομπές.

³⁵¹C. MÖLLERS, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως δημοκρατική ομοσπονδία (μετάφρ.), ό.π., σ. 80. Έτσι και T. KONSTADINIDES, The Rule of Law in the European Union - The internal dimension, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, σ. 42.

³⁵²D. TOSHKOV, Compliance with EU Law in Central and Eastern Europe: The Disaster that Didn't Happen (Yet), Centre international de formation européenne, L'Europe en formation no 364, 2012, σσ. 99-100.

αποτελεσματικών μηχανισμών για τη διαφύλαξη του αξιακού πυρήνα του κράτους δικαίου και την επιστροφή στη θεσμική ομαλότητα.

IV. Επιλογικές σκέψεις

Η πολυκρίση που διέρχεται σήμερα η ΕΕ μπορεί να αποδοθεί σε μια γενικευμένη διευρυνσιακή κόπωση στους κόλπους των Βρυξελλών; Τα κριτήρια της Κοπεγχάγης κωδικοποιούν τα ελάχιστα συνταγματικά πρότυπα που καλούνται να εκπληρώσουν οι υποψήφιες χώρες, ούτως ώστε η είσοδός τους στην ΕΕ να μην αποσταθεροποιήσει ή βλάψει τα υφιστάμενα κράτη μέλη ή διαταράξει το ενωσιακό οικοδόμημα ως σύνολο. Το 2004, η προσχώρηση δέκα πρόσφατα εκδημοκρατισμένων μετακομμουνιστικών κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης οδήγησε σε αύξηση της ποικιλομορφίας. Πέραν των όποιων αστοχιών και ασύμμετρων ελιγμών μπορούν να αποδοθούν στην Επιτροπή κατά τον σχεδιασμό της ενταξιακής στρατηγικής, γεγονός παραμένει ότι το κράτος δικαίου αποτελεί ένα κλασικό παράδειγμα μιας ουσιαστικά αμφισβητούμενης έννοιας³⁵³. Παρά τον κοινό παρονομαστή που μπορούμε να εντοπίσουμε στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζεται ως κοινή συνταγματική αρχή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, υφίστανται σημαντικές διαφοροποιήσεις *«που οφείλονται εν πολλοίς στις εθνικές συνταγματικές παραδόσεις αλλά και στην ιδιαίτερη ιστορική και πολιτική συγκυρία στο πλαίσιο της οποίας υιοθετήθηκε και εξελίχθηκε η αρχή σε κάθε κράτος μέλος (...)*»³⁵⁴. Η εγγενής αφηρημένη φύση της αρχής σε συνδυασμό με την απροθυμία της Επιτροπής να προσδιορίσει το εύρος και το κανονιστικό της αποτέλεσμα επέτρεψαν στα πρώην κομμουνιστικά κράτη της διεύρυνσης του 2004 – των οποίων τα δημοκρατικά αντανაკλαστικά είχαν ατροφήσει επί δεκαετίες – να συμμορφωθούν μόνον επιφανειακά με τα φιλελεύθερα δυτικά πρότυπα. Συνεπώς, η τρέχουσα οπισθοδρόμηση στο πεδίο των θεμελιωδών αξιών μπορεί να αποδοθεί, έως έναν βαθμό, στη διαδικασία «ταχείας ενσωμάτωσης» της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, η οποία δεν άφησε περιθώρια διαρκούς και επίμονης προσπάθειας εμβάθυνσης της αρχής, και στην επιταγή μίμησης δυτικών προτύπων που επιβλήθηκε με τρόπο που θύμιζε

³⁵³D. KOCHENOV / P. BÁRD, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, ό.π., σ. 19.

³⁵⁴Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, σε: Μ. Χρυσομάλλης (επιμ.), Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σ. 29. Περαιτέρω, Τ. KONSTADINIDES, The Rule of Law in the European Union - The internal dimension, ό.π., σ. 22.

νεοαποικιακές πρακτικές³⁵⁵. Όπως πολύ εύστοχα παρατηρεί ο I. Krastev, «η πολιτική ταυτότητας που ταράζει την Ανατολική Ευρώπη σήμερα είναι μια καθυστερημένη αντίδραση στις τρεις δεκαετίες των πολιτικών άρνησης της ταυτότητας, άλλως πως γνωστή ως Δυτικοποίηση»³⁵⁶. Οι εθνικιστικές και ευρωσκεπτιστικές εκδηλώσεις που διαδραματίζονται σήμερα σε κράτη μέλη της διεύρυνσης του 2004 είναι ακριβώς το αποτέλεσμα συσσωρευμένης απογοήτευσης απέναντι στην εσπευσμένη πολιτική μίμησης που εφαρμόστηκε, η οποία δεν επέτρεψε στα μετακομμουνιστικά κράτη που εσχάτως είχαν ανακτήσει την κυριαρχία τους να διαμορφώσουν μια νέα πολιτική ταυτότητα μέσω υγιούς διαδικασίας εκδημοκρατισμού. Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ οφείλει να καλλιεργήσει τη συνείδηση ότι η ένταξη ενός νέου κράτους μέλους εξαρτάται από προϋποθέσεις που δεν μπορούν να διασφαλιστούν αποκλειστικά μέσω νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και οργανωτικών αναδιαρθρώσεων. Τούτο θα συνέβαινε εάν η πολιτική διεύρυνσης στόχευε απλώς στη μεσοπρόθεσμη προετοιμασία των υποψήφιων χωρών και στην τυπική εκπλήρωση των κριτηρίων επιλεξιμότητας. Σε μια τέτοια περίπτωση, εύλογα θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η διεύρυνση αναχαιτίζει την περαιτέρω εμβάθυνση μεταξύ των υφιστάμενων κρατών μελών και απομακρύνει τον στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Εφόσον, όμως, τα κριτήρια της Κοπεγχάγης δεν αποτελούν μόνον «κριτήρια εισόδου», αλλά οφείλουν να τηρούνται καθ' όλη τη διάρκεια της ενωσιακής πορείας ενός κράτους, η πολιτική διεύρυνσης θα πρέπει να μετατραπεί σε εργαλείο διαρκούς και συνολικής ανάπτυξης. Έτσι, μακροπρόθεσμα, η διεύρυνση όχι μόνο δεν θα λειτουργεί σε βάρος της διαδικασίας ολοκλήρωσης, αλλά θα ευνοεί την εγρήγορση και την έγκαιρη αντίδραση απέναντι σε φαινόμενα οπισθοδρόμησης.

Η διαπίστωση λαθών και μεθοδολογικών ελλείψεων στην ενταξιακή πολιτική που εφαρμόστηκε μετά το 1989 οδήγησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τον Δεκέμβριο 2006, στην υιοθέτηση συμφωνίας σχετικά με τη λεγόμενη «ανανεωμένη συναίνεση για τη διεύρυνση», η οποία βασίζεται στις αρχές της παγίωσης των δεσμεύσεων, της τακτικής αξιολόγησης της ενταξιακής ικανότητας των υποψήφιων χωρών συναρτήσει της ικανότητας της ΕΕ να απορροφά τους κραδασμούς που προκαλεί η είσοδος νέων μελών και της βελτίωσης του διαρθρωμένου

³⁵⁵ Έτσι I. KRASTEVA, Αποτυγχάνει η Ευρώπη; Μίμηση και οι δυσάρεστες πλευρές της (μετάφρ.), Thyssen Lectures, Fritz Thyssen Foundation publication series, 2018, σσ. 51-58.

³⁵⁶ Ibid, σ. 50.

διαλόγου με το κοινό³⁵⁷. Με βάση την κτηθείσα έως τότε εμπειρία, συμφωνήθηκε ακανθώδη ζητήματα, όπως οι μεταρρυθμίσεις της δικαιοσύνης και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, να αντιμετωπίζονται ήδη σε αρχικό στάδιο των διαπραγματεύσεων, ώστε να υπάρχει ευρύ περιθώριο βελτίωσης. Παράλληλα, αναβίωσε η έως τότε αδρανής ρήτρα των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης του 1993 που υπογραμμίζει την ανάγκη ικανότητας απορρόφησης νέων κρατών μελών δίχως να δημιουργούνται προσχώματα στη διαδικασία εμβάθυνσης. Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Κροατία, για παράδειγμα, διεξήχθησαν σύμφωνα με τους αυστηρότερους αυτούς όρους. Συνεπώς, μολονότι αποτελεί δυσάρεστη πραγματικότητα η διαπίστωση ότι, εάν η Πολωνία και η Ουγγαρία υπέβαλαν σήμερα αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ, δεν θα πληρούσαν – κατά πάσα πιθανότητα – τα κριτήρια της Κοπεγχάγης³⁵⁸, η Ευρώπη είναι και πρέπει να είναι ανοικτή σε νέες διευρύνσεις αναπροσαρμόζοντας κάθε φορά τους θεσμούς της και τις ασφαλιστικές δικλίδες απέναντι στον κίνδυνο οπισθοδρόμησης. Η αυξημένη οικονομική και κοινωνική ποικιλομορφία στην «Ευρώπη των 27» επιτάσσει τέτοιες αναπροσαρμογές στη λειτουργία των θεσμικών οργάνων, αλλά οπωσδήποτε δεν ισοδυναμεί με «εκπτώσεις» στην τήρηση των θεμελιωδών αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ και των κοινών ευρωπαϊκών προτύπων.

Οι όλως πρόσφατες εξελίξεις οπισθοδρόμησης στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία αποδεικνύουν, δυστυχώς, ότι οι συστηματικές παραβιάσεις θεμελιωδών αξιών από μεμονωμένα κράτη μέλη είναι «μεταδοτικές» και το διακύβευμα δεν είναι άλλο από τη συνταγματική αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Προκειμένου, λοιπόν, να μην γίνονται «εκπτώσεις» στις θεσμικές αντηρίδες πάνω στις οποίες έχει οικοδομηθεί η προοπτική της ολοκλήρωσης, η ΕΕ οφείλει πρωτίστως να αναμορφώσει ριζικά τους θεσμούς της και να προσδιορίσει ρεαλιστικά τα όρια της ικανότητάς της να απορροφά νέα μέλη. Ταυτόχρονα, πρέπει να προβλέψει

³⁵⁷Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Στρατηγική διεύρυνσης και κυριότερες προκλήσεις για το διάστημα 2006 – 2007 (Περιλαμβάνει ειδική έκθεση σχετικά με την ικανότητα της ΕΕ να εντάξει νέα μέλη), COM(2006) 649 τελικό, σ. 18-26· A. S. WALLDEN, *The Demise of EU Enlargement Policy*, ό.π., σ. 10 επ.

³⁵⁸ Ενδεικτικά, D. KOCHENOV / P. BÅRD, *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement*, ό.π., σ. 6.

αποτελεσματικούς μηχανισμούς επαναφοράς των αποκλινόντων κρατών μελών «πίσω στον δρόμο του δικαίου»³⁵⁹.

ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ. ΕΜΠΟΔΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΟΚΙΑ ΕΝΟΣ ULTIMUM REMEDIUM

*Αστέρης Πλιάκος**

I. Εισαγωγή

Η καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος, ως ειδική συνιστώσα της πολιτικής της ΕΕ για το περιβάλλον, εντάχθηκε στις συνθήκες της ΕΕ, με την Συνθήκη της Λισαβόνας. Σύμφωνα με το άρθρο 191.1 ΣΛΕΕ:

«Η «πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επίδιωξη των ακόλουθων στόχων:

- τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- την προστασία της υγείας του ανθρώπου,
- τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,
- την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, και ιδίως την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος».

Ωστόσο, η Ένωση είχε αναλάβει δεσμεύσεις καταπολέμησης της αλλαγής του κλίματος ήδη από το 1992, όταν ως Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα είχε υπογράψει τη Σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή.³⁶⁰ Η Σύμβαση-πλαίσιο ως μεικτή συμφωνία, δηλαδή ως συμφωνία που αφορά τόσο τις αρμοδιότητες της ΕΕ, όσο και των κρατών μελών της, επικυρώθηκε από τα κράτη μέλη,³⁶¹ όπως άλλωστε και οι «εκτελεστικές συμφωνίες» των Συμβαλλόμενων Μερών, ιδίως το λεγόμενο πρωτόκολλο του Κυότο³⁶² και η Σύμβαση των Παρισίων.³⁶³ Η καθυστερημένη ένταξη της καταπολέμησης της αλλαγής

³⁵⁹W. KAHN, Η δογματική στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (μετάφρ. Κ. Γώγου / Δ.-Α. Μπουλαδάκη), ΟΠΔΔ, 2019, σ. 980.

* Καθηγητής Ευρωπαϊκού Δικαίου, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

³⁶⁰United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

³⁶¹Για την Ελλάδα, βλ. το νόμο 2205/1994 (ΦΕΚ 60 Α/ 15.4.1994).

³⁶²Νόμος 3017/2002, ΦΕΚ 117 Α.

³⁶³Νόμος 4426/2016, ΦΕΚ 187 Α/06.10.2016.

του κλίματος στο «σύνταγμα» της Ένωσης οφείλεται στην ύπαρξη της οριζόντιας ρήτρας περιβαλλοντικής προστασίας, σύμφωνα με την οποία «οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».³⁶⁴ Καίτοι τα όργανα της Ένωσης διαθέτουν διακριτική ευχέρεια στη διαμόρφωση των προτεραιοτήτων δράσης,³⁶⁵ η «συνταγματοποίηση» της καταπολέμησης της αλλαγής του κλίματος σε συνδυασμό με την οριζόντια περιβαλλοντική ρήτρα θα μπορούσε να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε μια σειρά πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, όπως ήδη από το 2009 υπογράμμιζε η Επιτροπή με τη λευκή βίβλο.³⁶⁶ Η καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος δεν αφορά επομένως μόνο τη διεθνή δράση της Ένωσης, αλλά και την εσωτερική της δράση, καθόσον η επιδίωξη αυτού του στόχου συνέχεται άμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου.

Καίτοι θα μπορούσε να λεχθεί ότι η προστασία του περιβάλλοντος δεν ταυτίζεται με την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος, η σχετική δικαστική προστασία στην Ένωση αντιμετωπίζεται με τους ίδιους όρους, τουλάχιστον όσον αφορά τους όρους πρόσβασης στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), για αμφότερες τις περιπτώσεις. Ο έλεγχος αυτός υπόκειται σε περιορισμούς, κάτι που οδήγησε να τεθεί το ζήτημα ύπαρξης κενού δικαστικής προστασίας.

II. Ο δικαστικός έλεγχος στο επίπεδο της Ένωσης

Είναι γνωστό ότι η πρόσβαση των ιδιωτών στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), όσον αφορά τον έλεγχο της νομιμότητας των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, υπόκειται σε περιοριστικούς όρους. Κατά το άρθρο 263.4 ΣΛΕΕ, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί «να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα».

³⁶⁴Άρθρο 11 ΣΛΕΕ.

³⁶⁵Σύμφωνα με το άρθρο 7 ΣΛΕΕ «Η Ένωση μεριμνά για τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων πολιτικών και δράσεών της, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των στόχων της και σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας».

³⁶⁶COM (2009) 147 White Paper: Adapting to climate change: Towards a European Framework for action. Μεταξύ άλλων, η Επιτροπή στο έγγραφο αυτό επισημαίνει την ανάγκη κατανόησης των επιπτώσεων του κλίματος και του σχεδιασμού πολιτικών κατάλληλων να διασφαλίσουν το βέλτιστο επίπεδο προσαρμογής, όπως στον τομέα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (μέτρα διατήρησης και αύξησης της ικανότητας του εδάφους να αποθηκεύει άνθρακα και νερό, αφενός και μέτρα αποτροπής ξηρασίας, πλημμυρών και διάβρωσης εδάφους, αφετέρου).

A. Η έννοια του άμεσου και ατομικού συνδέσμου

Σύμφωνα με τη νομολογία, η έννοια των «κανονιστικών πράξεων» δεν περιλαμβάνει τις νομοθετικές πράξεις.³⁶⁷ Όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ κανονιστικών και νομοθετικών πράξεων, το κριτήριο έγκειται στην ακολουθούμενη διαδικασία, εάν δηλαδή είναι νομοθετική ή μη, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 289.3 ΣΛΕΕ, «οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία αποτελούν νομοθετικές πράξεις». Οι νομοθετικές διαδικασίες είναι δύο, η συνήθης νομοθετική διαδικασία που συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής. Οι εν λόγω πράξεις μπορούν να εκδίδονται σε ειδικές περιπτώσεις και με ειδική νομοθετική διαδικασία, δηλαδή είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου, είτε αντιστρόφως.³⁶⁸

Η έννοια του άμεσου και ατομικού δεσμού αποτέλεσε αντικείμενο πολλών αποφάσεων της νομολογίας. Συνήθως οι αποφάσεις αυτές εξετάζουν κατ' αρχάς την ύπαρξη ατομικού δεσμού και εν συνεχεία την ύπαρξη του άμεσου δεσμού του προσφεύγοντα προς την αμφισβητούμενη πράξη. Κατά τον πρώτο, και πλέον κλασικό, ορισμό, μια πράξη αφορά ατομικά ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο μόνο εάν το προσβάλλει λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που είναι ίδια σε αυτό το πρόσωπο ή λόγω περιστάσεων που το διαφοροποιούν από όλα τα άλλα πρόσωπα και λόγω αυτών των ιδιοτήτων διακρίνει αυτό το πρόσωπο ατομικά, όπως στην περίπτωση του προσώπου που είναι αποδέκτης της πράξης.³⁶⁹

Μεταγενέστερη σχετική νομολογία αποσαφήνισε ότι το γεγονός ότι μια διάταξη τυγχάνει γενικής εφαρμογής, λόγω της φύσεως και του πεδίου εφαρμογής της, κατά το μέτρο που εφαρμόζεται σε όλες τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις γενικά, δεν σημαίνει ότι από μόνη της παρεμποδίζει τη δυνατότητα αυτής της πράξης να αφορά άμεσα ορισμένες μόνο επιχειρήσεις.³⁷⁰ Επιπρόσθετα, όταν μια πράξη προσβάλλει μια

³⁶⁷ ΔΕΕ, 3.10.2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, παράγραφος 61, και της 25.10.2011, *Microban International and Microban (Europe) v Commission*, T-262/10, EU:T:2011:623, παράγραφος 21..

³⁶⁸ Άρθρο 289 παράγραφοι 1 και 2 ΣΛΕΕ.

³⁶⁹ ΔΕΕ, 15.7. 1963, *Plaumann v Commission*, 25/62, EU:C:1963:17, p. 107. Πρόκειται για πάγια νομολογία. Για μια πρόσφατη επιβεβαίωσή της βλ. ΔΕΕ, 25.7.2018, *Georgsmarienhütte and Others*, C-135/16, EU:C:2018:582, παράγραφος 31.

³⁷⁰ ΔΕΕ, 22.6.2006, *Belgium and Forum 187 v Commission*, C-182/03 and C-217/03, EU:C:2006:416, παράγραφος 58 και της 23.4. 2009, *Sahlstedt and Others v Commission*, C-362/06 P, EU:C:2009:243, παράγραφος 29.

ομάδα προσώπων που ήταν ταυτοποιημένα ή θα μπορούσαν να ταυτοποιηθούν, όταν η πράξη υιοθετήθηκε λόγω κριτηρίων ειδικών στα μέλη αυτής της ομάδας, η πράξη τους αφορά άμεσα κατά το μέτρο που αποτελούν μέλη αυτής της ομάδας, ιδίως όταν η πράξη προσβάλλει τα δικαιώματα που είχαν αποκτήσει τα μέλη πριν από την υιοθέτησή της.³⁷¹

Συμπληρωματικά, μία πράξη είναι γενικής εφαρμογής όταν εφαρμόζεται σε αντικειμενικά προσδιορισμένες καταστάσεις και παράγει έννομα αποτελέσματα σε κατηγορίες προσώπων που θεώνται γενικά και αφηρημένα.³⁷² Ο ορισμός αυτός αφορά κατ' εξοχή τον κανονισμό, σύμφωνα άλλωστε και με τη ΣΛΕΕ.³⁷³

Η αναφορά δύο παραδειγμάτων στα οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι υφίσταται άμεσος και ατομικός δεσμός διευκολύνει την κατανόηση των περιοριστικών όρων που έχουν τεθεί στην αμφισβήτηση των πράξεων γενικής ισχύος της Ένωσης. Η πρώτη απόφαση εκδόθηκε το 1991³⁷⁴ και ήταν σχετική με ένα προσφεύγοντα ο οποίος διακρινόταν από τους άλλους εισαγωγείς, ως ο μεγαλύτερος εισαγωγέας και τελικός χρήστης του προϊόντος. Επιπρόσθετα, οι επιχειρηματικές του δραστηριότητες εξαρτώνταν σε μεγάλη έκταση από την εισαγωγή του προϊόντος, επί του οποίου ο αμφισβητούμενος κανονισμός είχε επιτρέψει την επιβολή δασμών αντι-ντάμπινγκ, πλέον του ότι η προμήθεια του προϊόντος από την εσωτερική αγορά της Ένωσης είχε δυσκολίες, επειδή ο προμηθευτής ήταν ανταγωνιστής του. Η δεύτερη απόφαση εκδόθηκε το 1994³⁷⁵ και αφορούσε ένα αιτούντα ο οποίος διακρινόταν από το γεγονός ότι ήταν δικαιούχος του σήματος «Grand Crémant de Codorniu», η χρήση του οποίου περιορίστηκε μόνο σε παραγωγούς της Γαλλίας και του Λουξεμβούργου, κατ' αποκλεισμό του δικαιούχου.

B. Υποθέσεις «κλιματικής δικαιοσύνης». Η υπόθεση Carvalho.

Μεταξύ των υποθέσεων που επιδιώκουν την αναζήτηση ευθυνών για το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής συγκαταλέγεται προπάντων η

³⁷¹ΔΕΕ, 27.2.2024, *Stichting Woonpunt and Others v Commission*, C-132/12 P, EU:C:2014:100, παράγραφος 59.

³⁷²ΔΕΕ, 6.11.2028, *Scuola Elementare Maria Montessori v Commission, Commission v Scuola Elementare Maria Montessori and Commission v Ferracci*, C-622/16 P έως C-624/16 P, EU:C:2018:873, παράγραφος 29.

³⁷³Κατά το άρθρο 288 ΣΛΕΕ «ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του κα ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος».

³⁷⁴ΔΕΕ, 16.5.1991, *Extramet Industrie v Council* (C-358/89, EU:C:1991:214).

³⁷⁵ΔΕΕ, 15.5.1994, *Codorniu v Council* (C-309/89, EU:C:1994:197).

υπόθεση T-330/18,³⁷⁶ στην οποία σωρεύτηκαν αφενός η αίτηση ακύρωσης πράξεων της ΕΕ, αφετέρου η απαίτηση για διαπίστωση της ζεξωσυμβατική ευθύνης των οργάνων της ΕΕ.

α) Τα πραγματικά περιστατικά και τα νομικά επιχειρήματα

Ειδικότερα, ζητήθηκε η ακύρωση α) της Οδηγία 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη Θέσπιση Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπής Αερίων Θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας, β) του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2017/2392 σχετικού με τις πηγές πέραν του ρυθμιστικού πλαισίου της παραπάνω Οδηγίας (εκπομπές αερίων που προέρχονται από κτίρια, από τις συγκοινωνίες, την αγροτική παραγωγή κλπ) και γ) του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2018/841 σχετικά με τη Συμπερίληψη των Εκπομπών Αερίων Θερμοκηπίου και των Απορροφήσεων από Δραστηριότητες Χρήσης Γης, Αλλαγής Χρήσης Γης και Δασοπονίας στο Πλαίσιο για το Κλίμα και την Ενέργεια έως το 2030. Συνολικά, για τις τρεις αυτές κατηγορίες εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, η ΕΕ έχει αποφασίσει ήδη από το 2014 με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ότι θα πρέπει να μειωθούν μέχρι το 2030 κατά τουλάχιστον 40% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.

Οι αιτούντες ζητούσαν από το Γενικό Δικαστήριο:

1) να κρίνει παράνομες τις «πράξεις σχετικά με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου», καθόσον επιτρέπουν την εκπομπή μεταξύ των ετών 2021 και 2030 ποσότητας αερίων του θερμοκηπίου που αντιστοιχεί στο 80 % των εκπομπών του 1990 το έτος 2021 και μειώνεται στο 60 % των εκπομπών του 1990 το έτος 2030·

2) να ακυρώσει τις πράξεις σχετικά με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, καθόσον στοχεύουν στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 40 % συγκριτικά με τα επίπεδα του 1990 έως το 2030

3) να διατάξει τους καθόν να λάβουν μέτρα που θα επιβάλλουν μείωση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου κατά 50 % έως 60 % συγκριτικά με τα επίπεδα του 1990 έως το 2030 ή οποιοδήποτε υψηλότερο επίπεδο μειώσεως κρίνει κατάλληλο το Γενικό Δικαστήριο.

Τα νομικά τους επιχειρήματα ήταν τα ακόλουθα:

³⁷⁶Γενικό Δικαστήριο, 8.5.2019, Armando Ferrao Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council.

(α) Η Ένωση υποχρεούται βάσει υπέρτερων κανόνων δικαίου να αποφεύγει τη βλάβη που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή, σύμφωνα με την υποχρέωση του διεθνούς εθιμικού δικαίου που απαγορεύει στα κράτη να προκαλούν βλάβη. Συγκεκριμένα, η Ένωση παρέβη την υποχρέωση να αποφεύγει την πρόκληση βλάβης από το 1992, όταν συνήφθη η σύμβαση-πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή και γενικεύτηκε η γνώση για την κλιματική αλλαγή,³⁷⁷ η οποία δεσμεύει την ΕΕ όπως και η Συμφωνία του Παρισιού του 2015, στις οποίες η ΕΕ είναι μέλος τους.

(β) Η Ένωση παρέβη την υποχρέωσή της να αποτρέπει τις ζημιές σύμφωνα με το άρθρο 191 ΣΛΕΕ.³⁷⁸ Με επίκληση των επιστημονικών ευρημάτων του IPCC³⁷⁹ καταδεικνύεται ότι δεν τηρήθηκε το άρθρο 191 ΣΛΕΕ για την πρόληψη της ζημίας σε βάρος του περιβάλλοντος και ιδίως της αρχής της προφύλαξης.

(γ) Η Ένωση υποχρεούται να αποτρέπει τις προσβολές των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, οι οποίες προκαλούνται από την κλιματική αλλαγή. Τα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνουν το δικαίωμα στη ζωή και στη σωματική ακεραιότητα, το δικαίωμα στην αναζήτηση εργασίας, το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, τα δικαιώματα των παιδιών και το δικαίωμα στην ίση μεταχείριση. Λόγω της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και της επικίνδυνης κλιματικής αλλαγής, η Ένωση οφείλει να λάβει μέτρα για τη ρύθμιση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου εντός της Ένωσης προς αποφυγή της βλάβης αυτής και προς αποτροπή των προσβολών των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

(δ) Η Ένωση δεν μπορεί επικαλεστεί τεχνική ή οικονομική αδυναμία για την υιοθέτηση των στόχων που τέθηκαν με τις πράξεις σχετικά με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, τούτο δε διότι 1) Οι στόχοι επιτρέπουν τις εκπομπές σε ποσότητες που υπερβαίνουν σημαντικά το μερίδιο της ΕΕ στον προϋπολογισμό εκπομπών που συνάγεται από τον στόχο που θέτει η Συμφωνία του Παρισιού περί μέγιστης αυξήσεως της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη σε 1,5 ο C ή αρκετά κάτω από τους 2 ο C, 2) Οι στόχοι τέθηκαν χωρίς οι καθόν να εξετάσουν την τεχνική και

³⁷⁷Η αρχή «της μη βλάβης» ("no harm" principle) αποτελεί διεθνές έθιμο βάσει της νομολογίας του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης.

³⁷⁸Το οποίο ως προς την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής τέθηκε σε ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

³⁷⁹The Intergovernmental Panel on Climate Change. Είναι επιτροπή του ΟΗΕ για αξιολόγηση της επιστήμης σχετικά με την αλλαγή του κλίματος.

οικονομική δυνατότητα της Ένωσης να προβεί σε μειώσεις. Οι επιλεχθέντες στόχοι προκρίθηκαν ως τα πιο οικονομικά αποδοτικά μέσα για την επίτευξη του προηγούμενου μακροπρόθεσμου στόχου εκπομπών, ο οποίος αντικαταστάθηκε από τη Συμφωνία του Παρισιού και 3) τα αποδεικτικά στοιχεία που είναι διαθέσιμα στους καθών αποδεικνύουν ότι η Ένωση είχε στην πραγματικότητα τη δυνατότητα να λάβει μέτρα για μειώσεις των αερίων του θερμοκηπίου τουλάχιστον της τάξεως του 50 % έως 60 % κάτω από τα επίπεδα του 1990 έως το 2030.

Ως προς τη ζημία, οι αιτούντες αναφερόταν σε μεταξύ άλλων σε ζημιές από πυρκαγιές και αγροτικές ζημιές από την αύξηση της θερμοκρασίας του περιβάλλοντος. Ως προς την αιτιώδη συνάφεια, κατά τους αιτούντες η μη υιοθέτηση των κατάλληλων μέτρων προκάλεσε τις ζημιές. Συγκεκριμένα, η οικογένεια Carvalho είχε στην ιδιοκτησία της ένα τμήμα δάσους στην κεντρική Πορτογαλία, όπου εκτελούσαν δασικό έργο. Όπως επισημάνθηκε, τα τελευταία χρόνια έχει διαπιστωθεί αύξηση της θερμοκρασίας, πιο συχνά «κύματα θερμότητας» και ξηρασία. Αυτό οδήγησε σε μεγάλη πυρκαγιά τον Οκτώβριο του 2017 η οποία έκαψε το ιδιωτικό δάσος του. Ξεκίνησε 60 χιλιόμετρα μακριά, αλλά έφτασε στο δάσος του σε 6 ώρες. Παράλληλα με τα δέντρα κάηκαν αγροτικά εργαλεία, κόστους 15.000 Ευρώ. Μια κυβερνητική έκθεση διαπίστωσε ότι αυτές οι «μεγαλοπυρκαγιές» θα συμβαίνουν ολοένα συχνότερα και οφείλονται στην αλλαγή του κλίματος. Τα επιστημονικά δεδομένα πιστοποιούσαν μια αύξηση της θερμοκρασίας και συχνή εκδήλωση πυρκαγιών, σε συνδυασμό με την μεγάλη μείωση βροχών. Παράλληλα, σχετικές αποδείξεις έρχονται από τις εκθέσεις της IPCC, η οποία προβλέπει επίσης αύξηση των τροπικών καταιγίδων, σε συνδυασμό με μεγάλη αύξηση της ταχύτητας των ανέμων.

Επομένως, εν προκειμένω υπήρχε εμφανής ζημία από την αλλαγή του κλίματος. Ευρύτερα, η ζημία ήταν και παρούσα και μελλοντική, επειδή έχουν υπονομευθεί οι συνθήκες ζωής, στην οποία επιδρούν άμεσα οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, έχουν επηρεαστεί οι δραστηριότητές τους και οι ζωές τους και φυσικά έχει προκύψει φυσική καταστροφή.³⁸⁰

Ωστόσο, οι προσφεύγοντες δεν ζητούσαν αποζημιώσεις για τις υφιστάμενες ή τις μελλοντικές ζημιές, προφανώς για να αποφύγουν τα δικονομικά προβλήματα της απόδειξης, αλλά «ως αποζημίωση» ζητούσαν

³⁸⁰Όπως προκύπτει από τις εκθέσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας και της UNICEF (the United Nations Children's Fund), τα heatwaves ήδη προκαλούν ζημία στην ανθρώπινη υγεία, ιδίως στα παιδιά και στα πρόσωπα, των οποίων οι δραστηριότητες εξαρτώνται από μέσες θερμοκρασίες, όπως είναι η γεωργία και ο τουρισμός.

τη λήψη μιας Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου, προκειμένου τα Όργανα της ΕΕ να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

β) Η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου

Το Γενικό Δικαστήριο, επικαλούμενο τη σχετική νομολογία, θεώρησε ότι, δεδομένου ότι οι σχετικές πράξεις την ακύρωση των οποίων ζητούσαν οι αιτούντες δεν είναι κανονιστικές, επειδή είχε ακολουθηθεί η νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 192.1 ΣΛΕΕ, το σχετικό νομοθετικό πακέτο δεν απευθύνεται ονομαστικά στους αιτούντες. Οπότε, εκ πρώτης όψεως δεν τους αφορά άμεσα και ατομικά. Υπενθύμισε ότι απαιτείται η προσβαλλόμενη πράξη να τους αφορά άμεσα και ατομικά, δηλαδή μόνο εάν τους προσβάλλει λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που ανήκουν μόνο σε αυτούς, ή λόγω περιστάσεων που τους διαφοροποιούν από όλα τα άλλα πρόσωπα, με αποτέλεσμα η πράξη να είναι σαν να απευθύνεται σε αυτούς, ως αποδέκτες.³⁸¹ Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι αιτούντες δεν απέδειξαν ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις συνιστούν πράξεις που κατ' ουσία εκδόθηκαν για να τους προσβάλλουν τα δικαιώματά τους, σαν να ήταν οι μόνοι αποδέκτες. Το ότι έχουν θιγεί από τις προσβαλλόμενες πράξεις, δεν τους διαφοροποιεί από άλλα πρόσωπα που και αυτά θα μπορούσαν να έχουν ενδεχομένως θιγεί. Ως προς την ενδεχόμενη εφαρμογή θετικής νομολογίας, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι δεν εφαρμόζεται η απόφαση της 18.5.1990,³⁸² επειδή αυτή η υπόθεση αφορούσε ένα ειδικό κεκτημένο δικαίωμα, δηλαδή το δικαίωμα χρήσης της λέξης 'crémant' σε ένα κατατεθειμένο γραφικό σήμα. Εν προκειμένω, οι αιτούντες δεν μπορούν να επικαλεστούν την απώλεια ενός ειδικού κεκτημένου δικαιώματος.

Ως προς την αγωγή αποζημίωσης, δεδομένου ότι οι αιτούντες δεν έχουν *locus standi* στην αίτηση ακυρώσεως, και επομένως, δεν μπορούν να ζητήσουν την ακύρωση του νομοθετικού πακέτου, συνεπάγεται ότι η αγωγή τους για αποζημίωση, η οποία στην πραγματικότητα επιδιώκει να πετύχει το ίδιο αποτέλεσμα, πρέπει επίσης να θεωρηθεί ως απαράδεκτη.

³⁸¹ Η απόφαση αναφέρεται στις αποφάσεις *Plaumann v Commission*, 25/62, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, *Stichting Woonpunt and Others v Commission*, C-132/12 P και *Stichting Woonlinie and Others v Commission*, C-133/12 P.

³⁸² *Codorniu v Council* (C-309/89)

Ιδιαίτερη σημασία έχει το πώς το Γενικό Δικαστήριο αντιμετώπισε την επίκληση του άρθρου 47 του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα προσφυγής σε ένα ανεξάρτητο δικαστήριο, για να ισχυριστούν ότι αυτό παραβιάζεται όταν ένας κανονισμός δεν μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά, λόγω της απαίτησης για άμεσο και ατομικό δεσμό με αυτόν. Κατά το Γενικό Δικαστήριο, το άρθρο αυτό δεν σημαίνει ότι ένα πρόσωπο πρέπει να έχει οπωσδήποτε δικαίωμα άσκησης αίτησης ακύρωσης μιας νομοθετικής πράξης της ΕΕ ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ.³⁸³ Υπάρχουν πρόσθετες δυνατότητες δικαστικής προστασίας, στο μέτρο που το νομοθετικό πακέτο θα πρέπει να εξειδικευτεί περαιτέρω με τη λήψη εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή ή τα κράτη μέλη, όπως όταν ιδίως θα γίνει κατανομή του μεγέθους μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ανά κράτος μέλος.

Στο πλαίσιο αυτό, ο συνδυασμός των άρθρων 263 ΣΛΕΕ (αίτηση ακυρώσεως), 277 ΣΛΕΕ (ένσταση παρανομίας) και 267 ΣΛΕΕ (έκδοση προδικαστικής απόφασης από το ΔΕΕ κατόπιν ερωτήματος από εθνικά δικαστήρια), οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ΕΕ έχει εγκαθιδρύσει ένα πλήρες σύστημα νομικών μέσων και διαδικασιών, το οποίο αποβλέπει να εξασφαλίσει τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων των οργάνων της ΕΕ.

Επομένως, οι αιτούντες θα μπορούσαν να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα των πράξεων αυτών είτε έμμεσα, μέσω του άρθρου 277 ΣΛΕΕ, ενώπιον του ΔΕΕ, είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ζητώντας από αυτά, δεδομένου ότι δεν έχουν αρμοδιότητα να κηρύξουν άκυρες τις εν λόγω πράξεις, να αποστείλουν σχετικό ερώτημα στο ΔΕΕ.³⁸⁴

III. Ο δικαστικός έλεγχος στο επίπεδο των κρατών μελών

Οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των έννομων τάξεων της ΕΕ και των κρατών μελών αναφορικά με τη κλιματική δικαιοσύνη τονίστηκαν επαρκώς στην περιώνυμη απόφαση Urgenda,³⁸⁵ επωνυμία μιας Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης που είχε ιδρυθεί το 2008, με καταστατικό σκοπό την προώθηση και την επιτάχυνση των απαιτούμενων διαδικασιών

³⁸³ Απόφαση της 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council, C-583/11 P.

³⁸⁴ Διάταξη της 29.4.2015, von Storch and Others v ECB, C-64/14 P.

³⁸⁵ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment) (<http://www.urgenda.nl/documents/VerdictDistrictCourt-UrgendaVStaat-24.06.2015>). Βλ. σχετικά Ν.Π. Τσοκανά, Η δικαστική αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών που οφείλονται στην κλιματική αλλαγή στις ΗΠΑ και Ευρώπη, Διοικητική Δίκη 2020.1, Bergkamp L., "A Dutch Court's 'Revolutionary' Climate Policy Judgment: The Perversion of Judicial Power, the State's Duties of Care, and Science" στο: 12 JEEPL (2015), σ. 253.

για τη μετάβαση σε μία βιώσιμη κοινωνία, με έμφαση στην Ολλανδία.³⁸⁶ Η απόφαση έκρινε ότι η Ολλανδία όφειλε να μειώσει τα επίπεδα των ετησίων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 25% μέχρι το τέλος του 2020 σε σχέση με τα αντίστοιχα επίπεδα του 1990.

A. Η απόφαση Urgenda

Κατά την Urgenda η Κυβέρνηση της Ολλανδίας δεν τήρησε: 1) το άρθρο 21 του Ολλανδικού Συντάγματος για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της χώρας και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, 2) (καθώς η Συμφωνία του Παρισιού δεν είχε υπογραφεί ακόμη) τη Σύμβαση-Πλαίσιο του 1992 του ΟΗΕ για την κλιματική αλλαγή και το Πρωτόκολλο του Κιότο του 1997, δεδομένου των άρθρων 93 και 94 του Ολλανδικού Συντάγματος για την ισχύ των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου, 3) το άρθρο 191 ΣΛΕΕ και 4) τα άρθρα 2 (δικαίωμα στη ζωή) και 8 (δικαίωμα σεβασμού ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και της κατοικίας της ΕΣΔΑ τα οποία απαιτούν από τη Διοίκηση να λάβει μέτρα προστασίας.

Η Κυβέρνηση της Ολλανδίας αναγνώρισε ότι υφίσταται όντως κλιματική αλλαγή, την οποία όμως καταπολεμά με τη λήψη μέτρων μετριασμού της, μειώνοντας έτσι τις επικίνδυνες εκπομπές αερίων κατά 17% μέχρι το έτος 2020, σε σχέση με το 1997.³⁸⁷ Παράλληλα, δεν αμφισβήτησε το δικαίωμα περιβαλλοντικών ΜΚΟ, όπως η Urgenda, να καταθέσει συλλογική αγωγή ενώπιον των ολλανδικών δικαστηρίων, ούτε το δικαίωμα αυτών των ΜΚΟ να υποστηρίξουν ότι εκπροσωπούν τις μελλοντικές γενιές («διαγενεακή αρχή»)³⁸⁸. Επίσης, προέβαλε τη θέση ότι η συνεισφορά της Ολλανδίας στην κλιματική αλλαγή ήταν ιδιαίτερα μικρή σε παγκόσμιο επίπεδο (0,5%). Σε κάθε περίπτωση, στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων ρύπων της ΕΕ, άλλα κράτη της ΕΕ (λιγότερο βιομηχανοποιημένα) θα βοηθούσαν στην επίτευξη του συνολικά, σε επίπεδο ΕΕ, προσδοκώμενου ποσοστού μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Τέλος, επικαλούμενη τη αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η ολλανδική κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι οποιοσδήποτε επιπλέον περιορισμός των εκπομπών αερίων θα καθιστούσε την ολλανδική οικονομία λιγότερο ανταγωνιστική. Το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, αποφεύγοντας να θεμελιώσει την απόφασή του είτε στο

³⁸⁶Μεταξύ των στόχων της Urgenda είναι και η μείωση των εκπομπών CO₂.

³⁸⁷Ωστόσο, προβλήθηκε χωρίς διάψευση ότι το Ολλανδικό κράτος συνέχιζε να επιδοτεί με ποσά που φθάνουν τα 5 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως τη χρήση ορυκτών καυσίμων.

³⁸⁸Η εν λόγω αρχή στηρίζεται στην «ευθυδικία (equity) μεταξύ των γενεών» και αποτελεί ένα είδος αλληλεγγύης μεταξύ αυτών και την αντιμετώπιση της προστασίας του περιβάλλοντος ως ένα είδος «εμπιστεύματος» (trust) που περνά από γενεά σε γενεά και σχετίζεται με τα δικαιώματα του ανθρώπου για το περιβάλλον. Βλ. επίσης ΣΛΕΕ μεταξύ γενεών.

δίκαιο της ΕΕ είτε στο διεθνές δίκαιο,³⁸⁹ βάσισε το σκεπτικό του στον Αστικό Κώδικα της Ολλανδίας, για την ευθύνη των οργάνων του κράτους, αξιολογώντας την υπό το πρίσμα της καθήκοντος της επιμέλειας (standard of due care). Ερμήνευσε την έννοια του καθήκοντος επιμέλειας, προσφεύγοντας σε διεθνείς συνθήκες, αρχές και συγκεκριμένα ευρήματα της νομολογίας του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ολλανδίας για την αμέλεια (negligence). Αναφέρθηκε εκτενώς στα πορίσματα του IPCC που πρόβαλε η Urgenda, αλλά και άλλων διεθνών θεσμών, όπως η IEA (International Energy Agency), αλλά και διάφορων εθνικών-ολλανδικών θεσμών, όπως η Netherlands Environmental Assessment Agency και η Royal Netherlands Meteorological Institute. Στο πλαίσιο αυτό, και αποδεχόμενο τη σοβαρότητα του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής και την ανάγκης αντιμετώπισής του, έκρινε ότι η κυβέρνηση της Ολλανδίας δεν έλαβε τα απαιτούμενα μέτρα μετριασμού της κλιματικής αλλαγής, βασιζόμενο στα επιστημονικά ευρήματα ότι τα μέτρα αυτά είναι πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά από οικονομικής άποψης, σε σχέση με την καθυστέρηση λήψης τέτοιων μέτρων. Ως προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, το δικαστήριο έκρινε ότι αυτή δεν παραβιάστηκε, δεδομένου ότι η Ολλανδία έχει την εξουσία αλλά και την υποχρέωση να ελέγξει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην επικράτεια του. Αυτό προκύπτει επιπλέον και από την προσχώρηση της Ολλανδίας στη Σύμβαση-Πλαίσιο του ΟΗΕ (1992) και του Πρωτοκόλλου εφαρμογής του Κιότο (1997). Η Ολλανδία δεν ανέλαβε τη σχετική ευθύνη, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αιτιώδη σύνδεση μεταξύ της ανεπαρκούς κυβερνητικής δράσης και της περιβαλλοντικής ζημίας, παρούσας ή μελλοντικής. Καταληκτικά, το δικαστήριο διέταξε την ολλανδική κυβέρνηση να περικόψει τις εκπομπές CO₂ κατά 25% μέχρι το έτος 2020 σε σύγκριση με το επίπεδο των αντίστοιχων εκπομπών του 1990 με βάση την αρχή της προφύλαξης και την υποχρέωση συμμόρφωσης με τα προβλεπόμενα από τη ΣΛΕΕ.³⁹⁰

Η έφεση που ασκήθηκε από την κυβέρνηση της Ολλανδίας απορρίφθηκε με απόφαση του Εφετείου της Χάγης που εκδόθηκε στις 9 Οκτωβρίου 2018. Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι σε αντίθεση με το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, το Εφετείο αποδέχτηκε των εφαρμογή των

³⁸⁹Όσον αφορά την εφαρμογή της ΕΣΔΑ, έκρινε ότι η Urgenda δεν έχει το status του θύματος, ούτε και του πιθανού θύματος, της ζημιάς από την κλιματική αλλαγή. Παράλληλα, απέφυγε να εξετάσει το θέμα αν η ολλανδική κυβέρνηση έχει παραβιάσει το άρθρο 21 του Συντάγματος.

³⁹⁰Δεν ζητήθηκε αποζημίωση γιατί αυτό θα απαιτούσε υφιστάμενη ζημία και όχι απλά μία πιθανή μελλοντική ζημία, δυσχερώς αποδείξιμη, κάτι που επελέγη ως νομική στρατηγική και στην υπόθεση Carvahlo, καίτοι εκεί η ζημία φαινόταν υπαρκτή.

άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Εν συνεχεία, συντάχθηκε με το πρωτοβάθμιο δικαστήριο σε μια σειρά σημαντικών θεμάτων, ισχυροποιώντας την προσέγγισή του. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή της πρόληψης, το Εφετείο έκρινε αναγκαία την όσο το δυνατόν ενωρίτερα εφαρμογή μιας αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος, ενώ επικαλούμενο την αρχή της προφύλαξης έκρινε ότι η αβεβαιότητα για το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής δεν μπορεί να παρεμποδίσει την θέσπιση μιας φιλόδοξης πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος. Τέλος, υπογράμμισε ότι η Ολλανδία δεν εφάρμοζε την κατάλληλη πολιτική, ιδίως σε σχέση με τα άλλα βιομηχανοποιημένα κράτη, με αποτέλεσμα οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα να είναι ιδιαίτερα υψηλές.

Η αναίρεση που άσκησε η ολλανδική κυβέρνηση οδήγησε το ανώτατο δικαστήριο της Ολλανδίας (Hoge Raad) να εκδώσει απόφαση την 20.12.2019, η οποία μεταξύ άλλων εφάρμοσε άμεσα τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Πριν από την επισήμανση ορισμένων σημαντικών πτυχών της απόφασης αυτής, επιβάλλεται μια σύντομα αναφορά στον τρόπο εφαρμογής των άρθρων αυτών από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ «ούτε το άρθρο 8 ούτε καμία άλλη διάταξη της Σύμβασης δεν εγγυάται ειδικά μια γενική προστασία του Περιβάλλοντος σαν τέτοια. Άλλα διεθνή κείμενα ή η εσωτερική νομοθεσία είναι πιο προσαρμοσμένα όταν πρόκειται για αυτή την ειδική περίπτωση».³⁹¹ Ωστόσο, εξελικτικά, εφαρμόζοντας αυτά τα δύο άρθρα, το ΕΔΔΑ οδηγήθηκε να διαμορφώσει, εξ αντανακλάσεως, μια ελάχιστη προστασία στο περιβάλλον, μέσω μιας δυναμικής και εποικοδομητικής ερμηνείας. Έτσι, αναπτύχθηκε μια προστατευτική νομολογία, όσον αφορά την μόλυνση του περιβάλλοντος που είτε οφείλεται άμεσα στο κράτος, είτε έμμεσα από την μη ανάληψη της ευθύνης να υιοθετήσει μια αρμόζουσα κανονιστική ρύθμιση για τις ρυπαίνουσες βιομηχανίες, προσβάλλοντας έτσι το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και στην κατοικία.³⁹² Γενικά, η εφαρμογή των άρθρων 2 και 8 ΕΣΔΑ στην περίπτωση της κλιματικής αλλαγής είναι αμφισβητούμενη, κατά το μέτρο που σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ μόνο οι ζημιές που πλήττουν την ιδιωτική ζωή λαμβάνονται υπόψη, και αυτές μόνον εάν ο κίνδυνος είναι πάνω από ένα επίπεδο. Ως προς την αιτιώδη συνάφεια, ο

³⁹¹ΕΔΔΑ, 8.7.2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, παράγραφος 122, η οποία παραπέμπει στην απόφασή του της 22.5.2003, *Kyrtatos c. Grèce*, παράγραφος 44.

³⁹²Για την έλλειψη ρύθμισης για τις ρυπαίνουσες βιομηχανίες, βλ. ΕΔΔΑ, 6.9.2005, *Ruano Morcuende c. Espagne* και 27.1.2009, *Tatar c. Roumanie*, παράγραφος 87. Αξίζει να σημειωθεί ότι, αρκούμενο στο άρθρο 8 ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ ελάχιστες φορές προσέφυγε στο άρθρο 2 ΕΣΔΑ. Βλ. την παράγραφο 72 της προαναφερθείσας απόφασης.

μελλοντικός κίνδυνος δεν αρκεί για να δοθεί η ιδιότητα του «θύματος». Τέλος, το ΕΔΔΑ δεν αποδέχεται τη λογική της προφύλαξης, υπό την έννοια ότι δεν παρέχεται προστασία εάν ο κίνδυνος είναι υποθετικός.³⁹³ Οι κλιματικοί κίνδυνοι, σε αντίθεση με τους βιομηχανικούς και τεχνολογικούς κινδύνους, είναι και αβέβαιοι και όχι «ατομικοί». Επομένως, είναι ιδιαίτερα δυσχερές να «ταυτοποιηθούν» όσοι υπέστησαν βλάβη από τους κλιματικούς κινδύνους. Μέχρι τώρα, τα άρθρα εφαρμόστηκαν μόνο σε κινδύνους πλημμυρών (πχ παρόχθιοι κάτοικοι).

Η αναφορά στην ΕΣΔΑ και στον τρόπο ερμηνείας της δικαιολογείται επειδή στο ανώτατο δικαστήριο της Ολλανδίας η συζήτηση εστιάστηκε στο εάν απλά δεν τηρήθηκε ένα πρότυπο συμπεριφοράς ή στο εάν είχαμε παραβίαση των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Η απόφαση έκρινε ότι η Ολλανδία παραβίασε θετικές υποχρεώσεις, κατόπιν απόρριψης μιας περιοριστικής ερμηνείας των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής, κρίθηκε ότι η προστασία των άρθρων 2 και 8 δεν απαιτεί εξατομικευμένους κινδύνους, αλλά αφορά την «κοινωνία ή ολόκληρο το λαό». Ως προς το χρονικό πεδίο εφαρμογής, κατά την απόφαση η αμεσότητα του κινδύνου δεν σημαίνει «στιγμιαία εμφάνιση του υποτιθέμενου κινδύνου», οπότε οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της αλλαγής του κλίματος συνιστούν κίνδυνο.

Τέλος, ως προς ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής, η απόφαση συνήγαγε από τα άρθρα 2 και 8 την αρχή της προφύλαξης που απαιτεί προληπτικά μέτρα, στην περίπτωση «πραγματικής πιθανότητας εμφάνισης» ενός περιβαλλοντικού κινδύνου. Όταν ο κίνδυνος είναι «πραγματικός και άμεσος» το κράτος οφείλει να λάβει μέτρα, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η διακριτική του εξουσία. Ως προς την «πραγματικότητα του κινδύνου», το Ανώτατο δικαστήριο αναφέρει ορισμένες Κοινότητες, δίπλα στη θάλασσα, χωρίς ωστόσο να απαιτείται ακριβής προσδιορισμός (ταυτοποίηση) των Κοινοτήτων που θίγονται τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Διαφορετικά θα πρόκειται για *probatio diabolica*. Κατά την απόφαση το Εφετείο προέβη σε μια «συσσώρευση ειδικών κινδύνων» και όχι σε ένα συνολικό κίνδυνο που απειλεί το σύνολο της ανθρωπότητας.

Ως προς το είδος των μέτρων αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, η απόφαση έκρινε ότι τα μέτρα πρέπει να είναι έγκαιρα και συνεκτικά, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ρήτρας της «οφειλομένης επιμέλειας» (*diligence due*). Για να προσδιορίσει την έννοια αυτής της ρήτρας, η

³⁹³ΕΔΔΑ, 17.1.2006, Luginbühl c. Suisse, σχετικά με τις βλάβη από τις κεραιές κινητής τηλεφωνίας.

απόφαση επικαλέστηκε την «επιστημονική συναίνεση» για τους κινδύνους, ιδίως λόγω των εκθέσεων της IPCC.³⁹⁴ Άλλωστε, όπως υπογράμμισε το ίδιο το ΕΔΔΑ, η σύμβαση πρέπει να ερμηνεύεται όχι απομονωμένα αλλά σε συνδυασμό με τα «επιστημονικά δεδομένα».³⁹⁵

Με μια τέτοια προσέγγιση, η αδράνεια των άλλων κρατών δεν απαλλάσσει την Ολλανδία από τις υποχρεώσεις της, με άλλα λόγια δεν ισχύει η επίκληση της αρχής της αμοιβαιότητας.

Το «εύλογον και αρμόζον» των μέτρων πρέπει να αποτελούν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου. Το βάρος απόδειξης λήψης των κατάλληλων μέτρων εναπόκειται στο κράτος. Είναι υποχρέωση λήψης μέτρων και όχι υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών τηρείται διότι η καταδίκη λήψης μέτρων βάσει της ρήτρας της οφειλόμενης ενέργειας δεν αίρει την ευχέρεια της κυβέρνησης να επιλέξει αυτή τα συγκεκριμένα μέτρα. Ωστόσο, δεν υφίσταται διακριτική ευχέρεια μεταξύ επιλογής των μέτρων προσαρμογής και των μέτρων αποτροπής/περιορισμού, κάτι στο οποίο αναφέρθηκε και η απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου, με το σκεπτικό ότι προέχει η λήψη μέτρων αποτροπής ως σημαντικότερα εκείνων των καθυστερημένων μέτρων μετριασμού, σε κάθε περίπτωση μη εξίσου αποτελεσματικά.

Αναμφίβολα, πρόκειται για μια ιστορική απόφαση, καίτοι το ανώτατο δικαστήριο της Ολλανδίας επισήμανε τον εξαιρετικό χαρακτήρα της υπόθεσης, εν όψει μιας επικίνδυνης κλιματικής αλλαγής που απαιτεί αποτελεσματική δράση, ακολουθώντας εν προκειμένω τη θέση του πρωτοδικείου, του Εφετείου και μάλιστα της Κυβέρνησης. Η ιστορικότητά της έγκειται στην ερμηνεία των άρθρων 2 και 8 της ΕΣΔΑ μέσω της αρχής της προφύλαξης. Η αρχή αυτή επιτάσσει τη θετική υποχρέωση της κυβέρνησης για δράση προς αποτροπή του κινδύνου. Εφόσον είναι ορθά και πλήρως ενημερωμένα, τα κράτη οφείλουν να δράσουν άμεσα χωρίς να περιμένουν να διαλυθούν τυχόν αμφιβολίες για τη αναπότρεπτο των κινδύνων. Τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ πρέπει να ερμηνευθούν όχι μόνο έναντι των συμβατικών υποχρεώσεων αλλά και έναντι της «επιστημονικής συναίνεσης». Υπάρχει ευθύνη κράτους, έστω και εάν οι διεθνείς συνθήκες θέτουν συνολικά τις υποχρεώσεις στα αναπτυγμένα κράτη, χωρίς ατομική εξειδίκευση (όχι ισχύ της αρχής της αμοιβαιότητας). Η όλη στάση υπαγορεύεται κατά το ανώτατο δικαστήριο

³⁹⁴Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση επικαλέστηκε την Σύμβαση-πλαίσιο του ΟΗΕ, το εθνικό δίκαιο (αρχή της μη επικίνδυνης χρήσης του εδάφους) και το soft law (projet d' articles de la Commission de Droit International για την διεθνή ευθύνη του κράτους από διεθνώς αθέμιτη πράξη).

³⁹⁵Βλ. σχετικά με την ερμηνεία των συνθηκών τη Σύμβαση της Βιέννης, 1969.

από το ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνιστά ουσιώδες στοιχείο σεβασμού ενός δημοκρατικού κράτους δικαίου.

B. Συντονισμός των δικαίων των κρατών μελών

Από την προαναφερθείσα απόφαση φαίνεται ότι υφίστανται πολλές νομικές βάσεις σε μια έννομη τάξη που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, πέραν της εφαρμογής της ΕΣΔΑ, η ερμηνεία της οποίας από το ανώτατο δικαστήριο της Ολλανδία δεν είναι βέβαιο ότι θα τύχει της πλήρους αποδοχής εκ μέρους του ΕΔΔΑ. Τυχόν διαφοροποίηση του ΕΔΔΑ από την προσέγγιση που υιοθέτησε το ανώτατο δικαστήριο της Ολλανδίας, δεν φαίνεται να αλλάζει τα δεδομένα της προστασίας, στο βαθμό που το πρωτοβάθμιο δικαστήριο βασίστηκε στο ολλανδικό δίκαιο για να διατάξει την κυβέρνηση της Ολλανδίας να λάβει πιο προστατευτικά μέτρα κατά της αλλαγής του κλίματος.

Το θέμα που τίθεται εν προκειμένω είναι εάν η προσέγγιση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου θα υιοθετηθεί από το σύνολο των εθνικών δικαστών των κρατών μελών, ή εάν μια τέτοια προσέγγιση είναι επιτρεπτή, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των εθνικών δικαίων. Επί παραδείγματι, σε σχέση με το έννομο συμφέρον, η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία έχουν υιοθετήσει μια διευρυμένη έννοια, ενώ σε άλλες χώρες επικρατούν άλλες θεωρήσεις, όπως στη Γερμανία όπου η επίκληση της αρχής της προφύλαξης δεν αρκεί, αλλά απαιτείται να έχει επέλθει πράγματι βλάβη στους αιτούντες.³⁹⁶

Επιβάλλεται εν προκειμένω ο συντονισμός των εθνικών δικαίων κατ' αρχάς μέσω πράξεων των οργάνων της ΕΕ, κατά το πρότυπο της Οδηγίας 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας. Όπως τονίζεται στο προοίμιο της Οδηγίας: « Η πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω της προώθησης της αρχής "*ο ρυπαίνων πληρώνει*", όπως αναφέρεται στη Συνθήκη και σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Η θεμελιώδης αρχή της παρούσας οδηγίας θα πρέπει, ως εκ τούτου, να είναι ότι ο φορέας εκμετάλλευσης η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε την

³⁹⁶Βλ. σχετικά Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, 2018.

περιβαλλοντική ζημία ή τον άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας, είναι οικονομικά υπεύθυνος, έτσι ώστε να παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας προκειμένου να μειώνεται η έκθεσή τους σε οικονομικές ευθύνες».³⁹⁷ Ωστόσο, ως γνωστόν, η εν λόγω Οδηγία δεν «εφαρμόζεται σε περιπτώσεις προσωπικής βλάβης, ζημίας ιδιωτικής περιουσίας ή οιασδήποτε οικονομικής απώλειας και δεν επηρεάζει ενδεχόμενα δικαιώματα όσον αφορά ζημίες του είδους αυτού».³⁹⁸ Κατά προέκταση δεν αφορά και δεν θίγει «τα δικαιώματα αποζημίωσης για παραδοσιακές ζημίες, τα οποία παραχωρούνται σύμφωνα με οποιαδήποτε σχετική διεθνή συμφωνία περί αστικής ευθύνης».³⁹⁹

Καταληκτικά, αξίζει όμως να επισημανθεί ότι η εν λόγω Οδηγία αφήνει εκτός του πεδίου εφαρμογής της την συνήθη επιβάρυνση της ατμόσφαιρας που προκαλεί η εκπομπή των αερίων του θερμοκηπίου, στα οποία και οφείλεται η αλλαγή του κλίματος. Πράγματι, κατά την Οδηγία: «Δεν είναι δυνατό να αποκατασταθούν όλες οι μορφές περιβαλλοντικής ζημίας μέσω του μηχανισμού της ευθύνης. Η αποτελεσματική χρήση του μηχανισμού αυτού προϋποθέτει ότι θα πρέπει να υφίστανται ένας ή περισσότεροι ρυπαντές οι οποίοι να μπορούν να εντοπισθούν, η ζημία θα πρέπει να είναι συγκεκριμένη και να μπορεί να προσδιορισθεί ποσοτικά και θα πρέπει να μπορεί να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και του ή των εντοπισθέντων ρυπαντών. Κατά συνέπεια, η ευθύνη δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρέως διαδεδομένης και διάχυτης ρύπανσης, εφόσον είναι αδύνατον να συνδεθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων εξατομικευμένων παραγόντων».⁴⁰⁰

Ιδιαίτερης σημασίας επίσης είναι και η Οδηγία 2008/99/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου. Οι πρώτες αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου της Οδηγίας καθιστούν φανερό τον σκοπό της εν λόγω πράξης. Έτσι, «Η Κοινότητα ανησυχεί λόγω της αύξησης των περιβαλλοντικών αδικημάτων και των επιπτώσεών τους, που ολοένα και συχνότερα υπερβαίνουν τα σύνορα των κρατών στα οποία διαπράττονται. Τα εν λόγω αδικήματα απειλούν το

³⁹⁷ Αιτιολογική σκέψη 2 του προοιμίου της Οδηγίας.

³⁹⁸ Αιτιολογική σκέψη 14 του προοιμίου της Οδηγίας.

³⁹⁹ Αιτιολογική σκέψη 11 του προοιμίου της Οδηγίας.

⁴⁰⁰ Αιτιολογική σκέψη 13 του προοιμίου της Οδηγίας.

περιβάλλον και, ως εκ τούτου, επιβάλλεται να αντιμετωπίζονται δεόντως. Από την ήδη υπάρχουσα πείρα προκύπτει ότι τα υφιστάμενα συστήματα κυρώσεων δεν επαρκούν για την επίτευξη πλήρους συμμόρφωσης προς το δίκαιο σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Η εν λόγω συμμόρφωση μπορεί και θα πρέπει να ενισχύεται με τη διαθεσιμότητα ποινικών κυρώσεων, οι οποίες θα εκφράζουν την κοινωνική αποδοκιμασία με τρόπο ποιοτικά διαφορετικό από τις διοικητικές κυρώσεις ή τον προβλεπόμενο από το αστικό δίκαιο μηχανισμό αποζημιώσεων». Υπό το πρίσμα αυτό πρέπει να επιδοκιμαστεί για παράδειγμα η διάταξη του άρθρου 3 σύμφωνα με το οποίο «τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η ακόλουθη συμπεριφορά αποτελεί ποινικό αδίκημα, εφόσον είναι παράνομη και είναι εσκεμμένη ή οφείλεται σε βαριά αμέλεια: α) η απόρριψη, εκπομπή ή εισαγωγή ποσότητας υλικών ή ιοντίζουσας ακτινοβολίας στον αέρα, το έδαφος ή το νερό, που προκαλεί ή ενδέχεται να προκαλέσει το θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες, σε πρόσωπα, ή ουσιαστικές βλάβες, στην ποιότητα του αέρα, την ποιότητα του εδάφους, την ποιότητα του νερού ή στα ζώα ή τα φυτά (...) θ) η παραγωγή, εισαγωγή, εξαγωγή, διάθεση στην αγορά ή η χρήση ουσιών που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος».

Παράλληλα, πρέπει επισημανθεί η μεγάλη συμβολή της Συνθήκης του Aarhus, η ένταξη της οποίας στην έννομη τάξη της Ένωσης και των κρατών μελών οδήγησε σε μια πλούσια σχετική νομολογία.⁴⁰¹

Αναμφίβολα, μεγάλη συμβολή έχουν επίσης οι διατάξεις του παραγωγού δικαίου της ΕΕ που θέτουν άμεσα ή έμμεσα φραγμούς στα κράτη μέλη για την περαιτέρω επιδείνωση του περιβάλλοντος.⁴⁰²

Εφ' όλων αυτών των κανόνων, το ΔΕΕ έχει ένα κρίσιμο ρόλο να παίζει, τόσο ερμηνεύοντάς τους, υπό το πρίσμα του Χάρτη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, διασφαλίζοντας ένα επίπεδο προστασίας τουλάχιστο ισοδύναμο με εκείνο του ΕΔΔΑ, όσο και σύμφωνα με την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η

⁴⁰¹Βλ. σχετικά τις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως ΚΟΚΟΤΤ, 29.11.2028, υπόθεση C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw, v. Conseil des ministres, σχετικά με ένα προδικαστικό ερώτημα από το Συνταγματικό Δικαστήριο του Βελγίου, όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ της εν λόγω διεθνούς συνθήκης και των Οδηγιών 2011/92/EU, 92/43/EEC και 2009/147/EC.

⁴⁰²Βλ. για παράδειγμα την Οδηγία 98/69/EK (Μέτρα που πρέπει να ληφθούν κατά της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από τις εκπομπές των οχημάτων με κινητήρα). Βλ. επίσης τις πράξεις που αποτέλεσαν αντικείμενο προσφυγής στην προαναφερθείσα υπόθεση Carvahlo.

οποία πρόσφατα συνδέθηκε και με το σεβασμό της αρχής του κράτους δικαίου.⁴⁰³

Ο ρόλος αυτός αναμένεται να ενισχυθεί από τις νέες υπό έκδοση ρυθμίσεις της ΕΕ. Όπως προτάθηκε: ««Η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο αναθεώρησης του κανονισμού Aarhus για να βελτιωθεί η πρόσβαση σε διοικητικό και δικαστικό έλεγχο, σε επίπεδο ΕΕ, των πολιτών και των ΜΚΟ που εκφράζουν ανησυχίες σχετικά με τη νομιμότητα αποφάσεων που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η Επιτροπή θα αναλάβει επίσης δράση για να βελτιώσει την πρόσβασή τους στη δικαιοσύνη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων σε όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα προωθήσει επίσης τη δράση της ΕΕ, των κρατών μελών της και της διεθνούς κοινότητας για την ενίσχυση των προσπαθειών κατά του περιβαλλοντικού εγκλήματος.»⁴⁰⁴

Οι νέες κανόνες αναμένεται να ενισχύσουν και την αποτελεσματική δικαστική προστασία στο πλαίσιο της ΕΕ. Με δεδομένη την πολιτική βούληση των οργάνων της ΕΕ να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά την κλιματική αλλαγή, η ενωσιακή «κλιματική δικαιοσύνη» αναμένεται να διαδραματίσει ένα καθοριστικό ρόλο, κατ' εφαρμογή άλλωστε των αξιών και των στόχων τόσο της ΕΕ.

⁴⁰³Βλ. σχετικά, **Μ. Βηλαράς**, Δικαστική Ανεξαρτησία και Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του ΔΕΕ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο 2/2019, σελ. 128, Α. Πλιάκος, Κράτος Δικαίου και δικαστική προστασία στην ΕΕ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο 3/2019, σελ. 232.

⁴⁰⁴COM (2020) 640, 11.12.2029, «Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», σελ. 30. Μεγάλο ζητούμενο των αλλαγών είναι να προκύψει για το σύνολο των κρατών μελών η διεύρυνση της πρόσβασης των ιδιωτών στη δικαιοσύνη, σε ζητήματα που αφορούν την κλιματική αλλαγή, η ενίσχυση του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου και η αποζημίωση για κάθε υλική ή ηθική βλάβη που έχει υποστεί ο ενάγων από την δράση ή παράλειψη των αρχών. Για την προσδοκία μιας αντίστοιχης δικαστικής εξέλιξης στην Ελλάδα, βλ. σχετικά, Α. Σακελλαροπούλου, Η κλιματική κρίση και ο ρόλος του δικαστή, Νόμος και Φύση, 2019.

ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ ΚΑΙ ΑΜΟΙΒΑΙΑ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗ ΣΤΟΝ ΧΕΑΔ: ΤΕΛΟΣ ΕΠΟΧΗΣ;

Βιργινία Τζώρτζη

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Γραμματέας ΚΔΕΟΔ

1. Η αμοιβαία εμπιστοσύνη στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Η αμοιβαία εμπιστοσύνη έχει αναμφισβήτητα υπάρξει το θεμέλιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ξεκινώντας από την εσωτερική αγορά και βρίσκοντας αργότερα εφαρμογή στους περισσότερο ευαίσθητους τομείς του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (στο εξής, ΧΕΑΔ), όπως το άσυλο και η δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις. Αποτελεί εργαλείο για την επίτευξη του κύριου στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής, ΕΕ) που δεν είναι άλλος από τη μείωση, αν όχι την εξάλειψη, φυσικών και νομικών φραγμών μεταξύ των κρατών μελών.

Αν και η αμοιβαία εμπιστοσύνη θεωρείται ο ακρογωνιαίος λίθος της δικαστικής συνεργασίας στον ΧΕΑΔ, δεν γίνεται αναφορά της στις Συνθήκες σε αντίθεση με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Ο ορισμός της πρόσφατα μόνο έχει σκιαγραφηθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ (στο εξής, Δικαστήριο), ενώ το ακριβές πεδίο εφαρμογής της, καθώς και τα όρια που της αποδίδονται, παραμένουν ασαφή. Έχει, μάλιστα, αναχθεί σε συνταγματική αρχή από το Δικαστήριο στη Γνωμοδότησή του επί του σχεδίου συμφωνίας για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής, ΕΣΔΑ).⁴⁰⁵

Βάση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης είναι η θεμελιώδης παραδοχή ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ σέβονται τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ, μία εκ των οποίων αποτελεί και το κράτος δικαίου. Η παραπάνω παραδοχή γίνεται δεκτή επειδή τα κράτη μέλη έχουν εκπληρώσει τις προϋποθέσεις για την ένταξή τους στην ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των αξιών αυτών και, άλλωστε, είναι συμβαλλόμενα μέρη της ΕΣΔΑ. Αυτό σημαίνει ότι, αφού οι εθνικές έννομες τάξεις τεκμαίρεται ότι σέβονται τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ, είναι κράτη δικαίου. Επομένως, η αρχή της αμοιβαίας

⁴⁰⁵ΔΕΕ Γνωμοδότηση 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, 18.12.2014, EU:C:2014:2454, σκ. 168.

εμπιστοσύνης επιβάλλει, σε κάθε κράτος μέλος να δέχεται, πλην εξαιρετικών περιστάσεων, ότι τα λοιπά κράτη μέλη τηρούν το δίκαιο της ΕΕ και, ειδικότερα, ότι σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα που είναι αναγνωρισμένα από το δίκαιο αυτό.⁴⁰⁶ Εφόσον τα κράτη μέλη μοιράζονται και σέβονται ένα σύνολο κοινών αξιών, μπορούν να εμπιστευτούν το ένα το άλλο και πρέπει να είναι σε θέση να συνεργάζονται.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η λειτουργία της αμοιβαίας εμπιστοσύνης στον ΧΕΑΔ έγκειται στην παροχή των αναγκαίων εγγυήσεων ώστε να μην είναι αναγκαίος ο έλεγχος του επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα άλλα κράτη μέλη σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση. Έτσι, λόγω της αμοιβαίας εμπιστοσύνης ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαιτήσει από άλλο να εφαρμόσει εθνικό επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων υψηλότερο από το επίπεδο προστασίας που εγγυάται το δίκαιο της ΕΕ και δεν μπορεί, πλην εξαιρετικών περιστάσεων, να ελέγχει αν το άλλο κράτος μέλος έχει πράγματι σεβαστεί, σε μία συγκεκριμένη περίπτωση, τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνει η ΕΕ⁴⁰⁷.

Η αμοιβαία εμπιστοσύνη αποτελεί, επομένως, προϋπόθεση για την αμοιβαία αναγνώριση, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η συνεργασία στον ΧΕΑΔ παρά τις ουσιαστικές και διαδικαστικές διαφορές στα εθνικά νομικά συστήματα.

2. Η κρίση του Κράτους Δικαίου ως αιτία διάβρωσης της αμοιβαίας εμπιστοσύνης

2.1. Σύγχρονες πολλαπλές κρίσεις

Παρά το γεγονός ότι οι κοινές αξίες αποτελούν τη βάση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, η ΕΕ αντιμετωπίζει κρίση αξιών, αποκαλύπτοντας βαθιές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ως προς το νόημα των θεμελιωδών αξιών της και, ειδικότερα, το κράτος δικαίου. Η τελευταία δεκαετία αποτελεί, πράγματι, δεκαετία πολλαπλών εξωτερικών και εσωτερικών κρίσεων, ξεκινώντας από την οικονομική και την προσφυγική κρίση, προχωρώντας στην κορυφαία πολιτική κρίση του Brexit και καταλήγοντας στη κρίση του κράτους δικαίου με πρωταγωνιστές την Πολωνία και την Ουγγαρία, αλλά και πιο πρόσφατα τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία. Οι κρίσεις αυτές εντάθηκαν από την

⁴⁰⁶Ibid, σκ.191.

⁴⁰⁷Ibid.

άνοδο στην εξουσία του κόμματος Fidesz στην Ουγγαρία το 2010, ακολουθούμενη από το κόμμα PiS στην Πολωνία το 2015 και κατέληξε στην ενεργοποίηση, για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ, της διαδικασίας του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ κατά της Πολωνίας από την Επιτροπή και, εν συνεχεία, κατά της Ουγγαρίας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με στόχο να διαπιστωθεί από το Συμβούλιο η ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης του άρθρου 2 ΣΕΕ⁴⁰⁸. Ο Πρωθυπουργός της Ουγγαρίας V. Orbán ήδη από το 2014 έκανε λόγο για «*διανοητική μετρίότητα*» της Ευρώπης,⁴⁰⁹ ενώ μόλις τον περασμένο Νοέμβριο ο Y. Kaczyński, ηγέτης του κόμματος Prawo i Sprawiedliwość (Νόμος και Δικαιοσύνη) στο πλαίσιο της προεκλογικής του εκστρατείας δήλωσε ότι «*η Εκκλησία είναι ο κήρυκας και ο κάτοχος του μοναδικού συστήματος κοινών αξιών στην Πολωνία*⁴¹⁰».

Έτσι, ενώ η πίστη στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών ήταν αρχικά ακλόνητη, έγινε φανερό τα τελευταία χρόνια ότι ακόμη και στην ΕΕ ο σεβασμός των θεμελιωδών αξιών δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένος. Η συστηματική παραβίαση των αξιών, που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ από ορισμένα κράτη μέλη έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα την ανατροπή του τεκμηρίου της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, απειλώντας το μέλλον του ΧΕΑΔ.

Το ζήτημα που τίθεται είναι το εξής: εάν έχει καταλυθεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη, λόγω κρίσης του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος, επειδή δηλαδή δεν τηρείται μια αρχή του άρθρου 2 ΣΕΕ, τα δικαστήρια των άλλων κρατών μελών εξακολουθούν να έχουν την υποχρέωση να αναγνωρίζουν και να εκτελούν τις αποφάσεις των δικαστηρίων αυτού του κράτους μέλους, που παραβιάζει το κράτος δικαίου; Θα πρέπει, για παράδειγμα, να αναγνωρίζονται οι αποφάσεις που εκδίδονται από τα δικαστήρια κράτους μέλους, εν προκειμένω της Πολωνίας, του οποίου το δικαστικό σύστημα θίγεται από συστημικές πλημμέλειες, που υπονομεύουν την ανεξαρτησία του και μάλιστα εναντίον του οποίου

⁴⁰⁸Βλ. Πρόταση - ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη διαπίστωση της ύπαρξης σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης του κράτους δικαίου από τη Δημοκρατία της Πολωνίας, 20.12.2017, COM (2017) 835 τελικό και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2018 σχετικά με πρόταση να κληθεί το Συμβούλιο να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από την Ουγγαρία των αξιών στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση ([2017/2131\(INL\)](#), P8_TA(2018)0340.

⁴⁰⁹Συνέντευξη στο Bloomberg (απαιτούμενη συνδρομή) διαθέσιμο σε www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-15/hungary-on-path-to-shed-junk-grade-and-shield-forint-orban-says, 15.12.2014, τελευταία επίσκεψη 12.03.2020.

⁴¹⁰Polish election: Leader targets gay rights as threat to society, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-49904849>>, 08.10.2019, τελευταία επίσκεψη 12.03.2020.

κινήθηκε ήδη η διαδικασία του άρθρου 7 παρ.1 ΣΕΕ εξαιτίας της διαπίστωσης από ένα ή περισσότερα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα της ύπαρξης σαφούς κινδύνου σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των κοινών αξιών ;

Το πεδίο όπου κατέστη περισσότερο εμφανής η διάβρωση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης λόγω της κρίσης του κράτους δικαίου είναι η συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα σοβαρό στην εκτέλεση του Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης (στο εξής, ΕΕΣ), του οποίου ο μηχανισμός βασίζεται ακριβώς στην αμοιβαία εμπιστοσύνη. Τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται στο πλαίσιο ενός ΕΕΣ να παραδώσουν οποιοδήποτε πρόσωπο βρίσκεται στο έδαφός τους, συμπεριλαμβανομένων των δικών τους υπηκόων, σε κράτος που δεν συμμορφώνεται με την αρχή του κράτους δικαίου⁴¹¹.

2.2. Δικαστήριο ΕΕ : αναγνώριση περιορισμών

Το Δικαστήριο στις αποφάσεις του που αφορούν τον ΧΕΑΔ φαίνεται όλο και περισσότερο να αναφέρεται στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Η πρόσφατη νομολογία του, όμως, αποκαλύπτει μια αλλαγή στην κατανόηση της αρχής αυτής. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει πλέον ότι μπορούν να αναγνωρισθούν περιορισμοί στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης όχι μόνον στις περιπτώσεις που το θέλησε και το προέβλεψε ειδικά ο ενωσιακός νομοθέτης⁴¹² αλλά και σε εξαιρετικές περιστάσεις, όπως είναι η κρίση του κράτους δικαίου. Η κρίση του κράτους δικαίου έχει, επομένως, καθοριστική σημασία για την αμοιβαία εμπιστοσύνη επειδή ανάγκασε το Δικαστήριο να δεχθεί ότι η αμοιβαία εμπιστοσύνη δεν είναι τυφλή, αλλά μπορεί να μην τύχει εφαρμογής ακόμη και σε όσες περιπτώσεις δεν προβλέπεται μια εξαίρεση από αυτήν στη νομική ενωσιακή πράξη.

⁴¹¹ Το ΕΕΣ αποτέλεσε έναυσμα για σειρά θεμελιωδών αποφάσεων στις οποίες το Δικαστήριο αναδείχθηκε ως ισχυρός συνήγορος της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, βλ. ΔΕΕ C-303/05 *Advocaten voor de Wereld*, 03.05.2007, ECLI:EU:C:2007:261, ΔΕΕ C-187/01 - *Gözütok and Brügger*, 11.02.2003, ECLI:EU:C:2003:87, ΔΕΕ C-399/11 *Melloni*, 26.02.2013, ECLI:EU:C:2013:107.

⁴¹² Όπως είναι, για παράδειγμα, οι συγκεκριμένοι λόγοι άρνησης της εκτέλεσης και η υποχρέωση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας με την εξαίρεση των ελαφρών αδικημάτων στην Απόφαση – πλαίσιο [2002/584/ΔΕΥ](#) για το ΕΕΣ, τα κριτήρια για την εφαρμογή της αρχής στον Κανονισμό 604/2013 του Δουβλίνου και η ρήτρα δημόσιας τάξης ως λόγο άρνησης αναγνώρισης και εκτέλεσης αλλοδαπής απόφασης στον Κανονισμό Βρυξέλλες II bis (2201/2003/ΕΚ).

Πραγματικά, φαίνεται πως δεν θα μπορούσε να γίνει αλλιώς αφού το Δικαστήριο είχε επιμείνει στην τυφλή αμοιβαία εμπιστοσύνη, θα είχε αγνοήσει τον κίνδυνο που αυτή συνεπάγεται στον ΧΕΑΔ: η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή της αξίας του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος να μπορεί, μέσω της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων, να εξαχθεί εκτός των συνόρων του στα νομικά συστήματα άλλων κρατών μελών (να έχει δηλαδή μεταδοτικό αποτέλεσμα). Για παράδειγμα, ο μηχανισμός του ΕΕΣ μπορεί να επιτρέψει απόφαση σε ποινική υπόθεση, που εκδόθηκε από ένα μη ανεξάρτητο δικαστήριο, παραβιάζοντας έτσι το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη σε ένα κράτος μέλος, να παράγει τα αποτελέσματά της σε άλλο κράτος μέλος, που καλείται να την εκτελέσει.

Για να αμβλυνθούν οι κίνδυνοι αυτοί το Δικαστήριο, όσο κι αν υπερασπίστηκε την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης ως ζήτημα θεμελιώδους σημασίας, έκανε δεκτό ότι το τεκμήριό της είναι μαχητό, αναγνωρίζοντας όρια σε αυτό.

2.3. Ερωτήματα σχετικά με την μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης

Αφού το Δικαστήριο αναγνωρίζει πλέον περιορισμούς στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, πέρα από τους προβλεπόμενους στο παράγωγο δίκαιο, προκύπτει μια σειρά από ερωτήματα σχετικά με την μη εφαρμογή της αρχής.

ι. πότε πρέπει να ενεργοποιηθεί γενική μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης;

Το Δικαστήριο δεν υπερβαίνει το ρόλο του και επιβεβαιώνει ότι το ζήτημα της γενικής αναστολής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης για ένα κράτος μέλος είναι πολιτικό. Έτσι, στις αποφάσεις του στις υποθέσεις *LM*⁴¹³ και *F*⁴¹⁴ δέχεται ότι η προληπτική διαδικασία της πρώτης

⁴¹³ΔΕΕ C-216/18 PPU - *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, 25.07.2018, ECLI:EU:C:2018:586. Για σχολιασμό της υπόθεσης βλ. μεταξύ πολλών ΔΕΕ C-216/18, *Minister for Justice and Equality*, 25.07.2018 (Οι συστημικές πλημμέλειες του πολωνικού δικαστικού συστήματος ως λόγος άρνησης εκτέλεσης ΕΕΣ) – Παρατηρήσεις Β. Τζώρτζη, 4 ΕΕΕυρΔ 2018, 537-542.

⁴¹⁴ΔΕΕ C-168/13 PPU, *F*, 30.05.2013, ECLI:EU:C:2013:358.

Δημοσιεύματα

παραγράφου του άρθρου 7 ΣΕΕ δεν επαρκεί και ότι θα πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία επιβολής κυρώσεων της δεύτερης παραγράφου.

ii. ποιες είναι οι περιστάσεις που οδηγούν στην μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης;

Τα Δικαστήρια φαίνεται να απαιτεί διαφορετικές περιστάσεις, ανάλογα με το πεδίο του ΧΕΑΔ, αν πρόκειται δηλαδή για τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις ή για το άσυλο.

Ενώ λοιπόν είχε δεχθεί στην απόφασή του στην υπόθεση *NS*⁴¹⁵ στο πλαίσιο του συστήματος του Δουβλίνου ότι η διαπίστωση (βάσει αντικειμενικών, αξιόπιστων, συγκεκριμένων και δεόντως ενημερωμένων στοιχείων) της ύπαρξης συστημικών πλημμελειών στις διαδικασίες ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο, με αποτέλεσμα την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείρισή τους κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (στο εξής, Χάρτης), των αιτούντων άσυλο που μεταφέρονται στην επικράτεια αυτού του μέλους αρκεί για να αποκλειστεί η μεταφορά και να ανατραπεί η αμοιβαία εμπιστοσύνη, στο πεδίο της εκτέλεσης ενός ΕΕΣ το Δικαστήριο απαιτεί επιπλέον ένα δεύτερο στάδιο εξέτασης. Αυτό συνίσταται σε εξατομικευμένη εξέταση αν στη συγκεκριμένη υπόθεση το άτομο θα διατρέξει πραγματικό κίνδυνο να παραβιασθούν τα θεμελιώδη δικαιώματά του. Στο πλαίσιο αυτής της εξατομικευμένης εξέτασης τα δικαστήρια ζητούν από το δικαστήριο του άλλου κράτους μέλους κάθε αναγκαία συμπληρωματική πληροφορία⁴¹⁶.

Η πρόσθετη αυτή απαίτηση δικαιολογείται από τις ιδιαιτερότητες της συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Σε αντίθεση με το πλαίσιο του συστήματος του Δουβλίνου στο οποίο ο αιτών άσυλο που δεν μεταφέρεται μπορεί να αναληφθεί από άλλο κράτος μέλος, υπάρχει πιθανότητα ο καταδικασθείς ή ο καταζητούμενος σε ποινική υπόθεση να μην διωχθεί σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο που εξέδωσε το ΕΕΣ. Ο περιορισμός επομένως της συνεργασίας μπορεί να οδηγήσει σε κατάσταση ατιμωρησίας. Ωστόσο, το δεύτερο στάδιο της εξέτασης έχει

⁴¹⁵ΔΕΕ C-411/10 και C-493/10, *N.S. κ.λπ.*, 21.12.2011, EU:C:2011:865

⁴¹⁶ΔΕΕ C-404/15, *Aranyosi και Căldăraru*, 05.04.2016, EU:C:2016:198. Βλ., μεταξύ άλλων, Κ. BOVEND'EERDT, *The Joined Cases and Căldăraru : A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice?*, *Utrecht J. Int. Eur. Law*, 2016, σσ. 112 – 121.

δεχθεί σφοδρή κριτική. Ο λόγος είναι ότι κατ'ουσίαν η άρνηση εκτέλεσης ΕΕΣ βάσει ατομικής εξέτασης μπορεί να διασφαλίσει μόνο εν μέρει τα θεμελιώδη δικαιώματα των ενδιαφερομένων. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται και από την απόφαση στην υπόθεση *ML*⁴¹⁷, όπου το Δικαστήριο περιόρισε την έννοια της αξιολόγησης των συνθηκών κράτησης στο κράτος μέλος που εκδίδει την απόφαση σύμφωνα με την εξέταση της *Aranyosi και Căldăraru* μόνο στις πρώτες φυλακές στις οποίες θα μπορούσε να κρατηθεί ο ενδιαφερόμενος αμέσως μετά την παράδοση.

Από την άλλη πλευρά, κατά το Δικαστήριο οι συστημικές πλημμέλειες δεν αποτελούν καν προϋπόθεση, όταν η ίδια η μεταφορά του αιτούντος άσυλο μπορεί να παραβιάσει ένα απόλυτο δικαίωμα⁴¹⁸.

iii. απαιτείται η παραβίαση ενός απόλυτου θεμελιώδους δικαιώματος για να ανατρέψει την αμοιβαία εμπιστοσύνη;

Το Δικαστήριο απαντά αρνητικά και αναγνωρίζει περιορισμούς στην αμοιβαία εμπιστοσύνη όταν πρόκειται για παραβίαση τόσο απόλυτου δικαιώματος, όπως η απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης του άρθρου 4 του Χάρτη (υποθέσεις *Aranyosi* και *Caldararu*), όσο και δικαιώματος που δεν είναι απόλυτο, όπως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη του άρθρου 47 του Χάρτη (υπόθεση *LM*).

iv. ποια πρέπει να είναι η ένταση της παράβασης που κρίνεται αναγκαία για την μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης;

Στην υπόθεση *NS* το Δικαστήριο έκρινε δεν αρκεί οποιαδήποτε παραβίαση ενός θεμελιώδους δικαιώματος για οδηγήσει στη μη εκτέλεση της μεταφοράς ενός αιτούντος άσυλο κατά τον Κανονισμό 304/2013 (Δουβλίνο III)⁴¹⁹. Αντιθέτως, δέχθηκε ότι χωρούν *περιορισμοί* των αρχών της αμοιβαίας αναγνώρισης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μόνον όταν

⁴¹⁷ΔΕΕ C-220/18 PPU, *Generalstaatsanwaltschaft (Conditions de détention en Hongrie)*, 25.07.2018, EU:C:2018:589.

⁴¹⁸ΔΕΕ C-578/16 PPU - C. Κ. κ.λπ. 16.02.2017, ECLI:EU:C:2017:127

⁴¹⁹ΔΕΕ C-411/10 and C-493/10, *N.S. κ.λπ.*, όπ.π., σκ. 82.

υπάρχει πραγματικός κίνδυνος να θιγεί ο σκληρός πυρήνας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Εξειδικεύοντας περισσότερο και σε αντίθεση με το ΕΔΔΑ που απαιτεί την απόδειξη κατάφωρης παράβασης⁴²⁰, το Δικαστήριο στην απόφασή του στην υπόθεση *LM*, που αφορούσε το μη απόλυτο δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, απεφάνθη ότι δεν απαιτείται κατάφωρη αρνησιδικία αλλά ότι για την μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης αρκεί μια παράβαση να συνιστά περιορισμό του δικαιώματος που δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη, δηλαδή δεν προβλέπεται από το νόμο, δεν σέβεται το βασικό περιεχόμενο των δικαιωμάτων και δεν τηρεί την αρχή της αναλογικότητας. Το βασικό περιεχόμενο ενός δικαιώματος, επομένως, είναι απόλυτο ακόμη κι αν το ίδιο το δικαίωμα είναι σχετικό.

Μάλιστα, το Δικαστήριο στην υπόθεση *Jawo* παρέχει περαιτέρω καθοδήγηση ως προς το τι δεν πρέπει να θεωρείται αρκετό για να διαβρώσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη, θέτοντας κατά τον τρόπο αυτό έναν υψηλό πήχη, αυτόν της έσχατης υλικής στέρησης, για την αποδοχή του ένα επιχειρήματος ότι ο αιτών δεν πρέπει να μεταφερθεί λόγω παραβίασης του άρθρου 4 του Χάρτη. Έκρινε δηλαδή ότι οι ελλείψεις δεν έχουν έναν ιδιαίτερος αυξημένο βαθμό σοβαρότητας ακόμη κι όταν οι καταστάσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται ακόμη και από μεγάλη ανασφάλεια ή από έντονη επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης του ενδιαφερομένου, δεν συνεπάγονται έσχατη υλική στέρηση, περιάγουσα το πρόσωπο αυτό σε κατάσταση τόσο σοβαρή ώστε να μπορεί να εξομοιωθεί με απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

ν. ποιος αποφασίζει τη μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης σε μια συγκεκριμένη περίπτωση;

Το Δικαστήριο κρίνει ότι η διαφύλαξη του κράτους δικαίου ανατίθεται όχι μόνο στα πολιτικά όργανα στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ, αλλά και στα εθνικά δικαστήρια. Η διαπίστωση ότι η τελική απόφαση για τη μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης πρέπει να

⁴²⁰ΕΔΔΑ *Soering* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 14038/88, απόφαση της 07.07.1989).

ληφθεί από τους εθνικούς δικαστές αναμφισβήτητα επιβάλλει σε αυτούς επαχθές βάρος.

vi. πώς πρέπει να αποφασισθεί η μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης;

Το Δικαστήριο καθοδηγεί τα εθνικά δικαστήρια. Όσον αφορά τον καθορισμό των αποδεικτικών στοιχείων που κρίνονται ως αντικειμενικά, αξιόπιστα, συγκεκριμένα και δεόντως ενημερωμένα, όπως απαιτεί το Δικαστήριο στο πρώτο στάδιο της εξέτασης, όπως αυτή διατυπώθηκε στις υποθέσεις *Aranyosi και Căldăraru* προτείνει, ως πηγή αυτών των πληροφοριών, τις αποφάσεις των διεθνών δικαστηρίων, ιδίως του ΕΔΔΑ, τις εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας), καθώς και τις εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και την Απάθρωση ή Εξευτελιστική Μεταχείριση ή Τιμωρία και τις εκθέσεις του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), που παρέχουν μια σειρά αντικειμενικών στοιχείων που συμβάλλουν στην εκτίμηση αυτή. Δεν πρόκειται για εξαντλητικό κατάλογο. Ενδεικτικό αυτού είναι ότι στην υπόθεση *LM* το Δικαστήριο ουσιαστικά κάλεσε τα εθνικά δικαστήρια να βασισθούν στην Αιτιολογημένη Πρόταση της Επιτροπής της 20ής Δεκεμβρίου 2017, η οποία βασίζεται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ για το κράτος δικαίου στην Πολωνία⁴²¹.

Σε όσες περιπτώσεις η μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης απαιτεί την εξατομικευμένη εξέταση του δεύτερου σταδίου το Δικαστήριο προτείνει ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών, προκαλώντας σειρά από πρακτικές δυσκολίες όσον αφορά τόσο τη διοικητική, όσο και τη δικαστική συνεργασία.

Στο πλαίσιο της διοικητικής συνεργασίας που έχει ως αποτέλεσμα, για παράδειγμα, τη ανάμειξη των εθνικών υπηρεσιών ασύλου ή των διευθυντών σωφρονιστικών καταστημάτων, είναι απίθανο να παρασχεθούν από την αρμόδια αρχή αδιαμφισβήτητες πληροφορίες που να βεβαιώνουν τη μη παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις ίδιες αυτές αρχές.

⁴²¹Το Δικαστήριο δεν αντιμετώπισε, ασφαλώς, την προαναφερθείσα πρόταση της Επιτροπής ως πηγή δικαίου, αλλά προσέδωσε ιδιαίτερη αξία στις πληροφορίες που περιέχει.

Πιο προβληματικός θα είναι, ασφαλώς, διάλογος στο πλαίσιο της δικαστικής συνεργασίας, ο διάλογος δηλαδή μεταξύ των δικαστικών αρχών σε περίπτωση συστημικών πλημμελειών που θίγουν την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας σε ένα κράτος μέλος. Αυτό φαίνεται να είναι το πιο προβληματικό σημείο. Στην απόφαση *LM* το Δικαστήριο απαίτησε πριν από την αναστολή της εκτέλεσης του ΕΕΣ, εκτός από την ύπαρξη συστημικών πλημμελειών, και εξατομικευμένη εξέταση ότι ο συγκεκριμένος εκζητούμενος με ΕΕΣ διατρέχει τον κίνδυνο να μην τύχει μιας δίκαιης δίκης αν εκδοθεί στην Πολωνία, δηλαδή στην περίπτωση διακινδύνευσης του μη απόλυτου θεμελιώδους δικαιώματός του σε δίκαιη δίκη του άρθρου 47 του Χάρτη. Θα πρέπει, συνεπώς, ο Ιρλανδός δικαστής να ζητήσει πληροφορίες από τον Πολωνό συνάδελφό του σχετικά με το αν είναι ανεξάρτητος, και ο τελευταίος θα πρέπει να απαντήσει αν όντως θίγεται άμεσα από τις συστημικές πλημμέλειες στην Πολωνία. Φαίνεται, εντούτοις, αντιφατικό ο εθνικός δικαστής να βασίζει την εξατομικευμένη πραγμάτωση του κινδύνου στη συνδρομή της δικαστικής αρχής που θίγεται άμεσα από τις συστημικές πλημμέλειες, οι οποίες έχουν προηγουμένως αποδειχθεί. Οι εθνικοί δικαστές, επομένως, καλούνται να αξιολογήσουν τις εγγυήσεις που παρέχονται από δικαστική αρχή άλλου κράτους μέλους, η ανεξαρτησία της οποίας, ωστόσο, προφανώς διακυβεύεται.

Μια τελευταία ανησυχία αφορά το βαθμό στον οποίο θα μπορούσαν να εκτείνονται αυτές οι συμπληρωματικές πληροφορίες. Ποιες και πόσες συμπληρωματικές πληροφορίες μπορεί να ζητά εθνικός δικαστής από συνάδελφό του; Είναι, άραγε, επιτρεπτό ο εθνικός δικαστής να ζητά τόσα πολλά στοιχεία από συνάδελφό του σε άλλο κράτος μέλος που να αναγκάζει τον τελευταίο, στην ουσία, να μην εφαρμόσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη;

3. Το τέλος της αμοιβαίας εμπιστοσύνης στον ΧΕΑΔ;

3.1. Κίνδυνος από την ευέλικτη εφαρμογή της αρχής

Είναι προφανές ότι τοπίο έχει αλλάξει. Αν και το Δικαστήριο υπογραμμίζει τη σημασία της αμοιβαίας εμπιστοσύνης στη συνεργασία εντός της ΕΕ, ειδικά στον τομέα του ΧΕΑΔ, είναι προφανές ότι δεν επιμένει στην τυφλή εμπιστοσύνη. Από την αυτόματη αμοιβαία εμπιστοσύνη έχει περάσει σε μια ευέλικτη εφαρμογή της αρχής, στην αμοιβαία εμπιστοσύνη όπου αναγνωρίζονται περιορισμοί. Η ευέλικτη, όμως εφαρμογή της αρχής ενέχει τον σοβαρό κίνδυνο η αμοιβαία

εμπιστοσύνη να μετατραπεί σε αμοιβαία καχυπογία. Ήδη έχουν εκδοθεί αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων που, σε αντίθεση με την Ιρλανδή δικαστή στην υπόθεση *LM*, δεν αποστέλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο για διευκρινίσεις και αποφασίζουν να μην εφαρμόσουν την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

Χαρακτηριστικές είναι δύο αποφάσεις γερμανικών δικαστηρίων. Η πρώτη εξεδόθη το 2015 από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο BVerfG στην υπόθεση που είναι γνωστή ως *Solange III*⁴²², με την οποία αναγνωρίστηκε ότι η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και η αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου πρέπει να υποχωρήσουν ενόψει της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που εγγυάται το γερμανικό Σύνταγμα. Η δεύτερη είναι η απόφαση του Γερμανικού Ανωτάτου Δικαστηρίου (Bundesgerichtshof)⁴²³ με την οποία τον Αύγουστο του 2018 αρνήθηκε να αναγνωρίσει και να εκτελέσει απόφαση πολωνικού δικαστηρίου βάσει του Κανονισμού Βρυξέλλες I, με την οποία το δεύτερο Γερμανικό δημόσιο τηλεοπτικό κανάλι ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) καταδικάστηκε να απολογηθεί, εξαιτίας της αναφοράς του σε «πολωνικά στρατόπεδα συγκέντρωσης» αντί για «ναζιστικά - γερμανικά στρατόπεδα συγκέντρωσης».

Τέλος, χαρακτηριστική της τάσης των εθνικών δικαστηρίων να αποφασίζουν την αναστολή της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης είναι η απόφαση του Ολλανδικού Περιφερειακού Δικαστηρίου δικαστήριο του Άμστερνταμ το οποίο, τον Οκτώβριο του 2018, ανέβαλε την εκτέλεση ΕΕΣ που είχε εκδοθεί από πολωνικό δικαστήριο για παράδοση υπόπτου για λαθρεμπόριο ναρκωτικών, λόγω των συστημικών πλημμελειών που απειλούν την ανεξαρτησία του πολωνικού δικαστικού συστήματος⁴²⁴. Το ολλανδικό δικαστήριο χρησιμοποίησε τον μηχανισμό ανταλλαγής πληροφοριών, που προβλέπεται στο άρθρο 15 της Απόφασης - πλαισίου για το ΕΕΣ, θέτοντας ερωτήσεις που αφορούν τη σύνθεση των αρμόδιων πολωνικών δικαστηρίων και την πρόσφατη επανασύνθεσή τους, καθώς και την παρεχόμενη στους δικαστές προστασία για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας τους. Ο φόβος είναι ότι τέτοιου είδους αποφάσεις θα πολλαπλασιαστούν στο μέλλον.

⁴²²BVerfG, Nr. 2 BvR 2735/14.53.

⁴²³ Bundesgerichtshof, Nr. 137/2018.

⁴²⁴Rechtbank Amsterdam 13 / 751441-18 RK 18/3804, διαθέσιμη σε <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2018:7032>, τελευταία επίσκεψη 12.03.2020.

3.2. Σε αναζήτηση μιας εύθραυστης ισορροπίας – προοπτικές

Είναι, ωστόσο, σαφές ότι η αμοιβαία εμπιστοσύνη δεν θα πρέπει να υποβαθμισθεί στο επίπεδο της αμοιβαίας δυσπιστίας. Υπό το πρίσμα της ύπαρξης συστημικών πλημμελειών σε ορισμένα κράτη μέλη, που επανειλημμένα και σοβαρά παραβιάζουν τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ, διερωτάται κανείς κατά ποιο τρόπο θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί η ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων που απαιτούν την μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Το πρόβλημα συνιστά απειλή για το ευρωπαϊκό εγχείρημα στο σύνολό του. Για τον λόγο αυτό είναι αναγκαίο να βρεθεί μια εύθραυστη ισορροπία, να χαραχθεί μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ της τυφλής αμοιβαίας εμπιστοσύνης αφενός και της ανεξέλεγκτα ευέλικτης αμοιβαίας εμπιστοσύνης αφετέρου.

Η ρητή διατύπωση από τον ενωσιακό νομοθέτη μιας εξαίρεσης από την αμοιβαία εμπιστοσύνη είναι ο πρώτος τρόπος για να ξεπερασθεί η κρίση του κράτους δικαίου και να επιβιώσει ο ΧΕΑΔ από τη διάβρωση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Οι εξαιρετικές περιστάσεις που απαιτούν τη μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης θα πρέπει να αντιμετωπιστούν καταρχάς με νομοθετικές τροποποιήσεις που εισάγουν τις κατάλληλες προσαρμογές στις σχετικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου⁴²⁵.

Άλλος ένας τρόπος δράσης είναι η περαιτέρω αξιοποίηση των διαθέσιμων μέσων επιβολής. Η ΕΕ μπορεί να ασκήσει πίεση σε καθεστώτα που δεν τηρούν τις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και δεν σέβονται τα δικαιώματα του ανθρώπου κατά παράβαση του άρθρου 2 ΣΕΕ με την ενεργοποίηση του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ όπως άλλωστε συνέβη στις περιπτώσεις της Πολωνίας και της Ουγγαρίας⁴²⁶.

Η κλασική, εξάλλου, οδός της διαδικασίας επί παραβάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, της οποίας η αποτελεσματικότητα είναι αναμφισβήτητη, πρέπει να κινητοποιηθεί περαιτέρω και στρατηγικά από την Επιτροπή, προκειμένου να καταδικάσει, εάν είναι αναγκαίο, με την επιβολή χρηματικών ποινών τις παραβιάσεις των αξιών που διαπράττουν τα κράτη μέλη. Η μέθοδος αυτή ήδη απέδωσε, στην περίπτωση της κίνησης, αν και καθυστερημένα, από την Επιτροπή της διαδικασίας για παραβίαση της αξίας του κράτους δικαίου κατά της Πολωνίας τον Ιούλιο του 2017 λόγω της μεταρρύθμισης

⁴²⁵Για παράδειγμα ο Κανονισμός του Δουβλίνου βρίσκεται υπό διαδικασία τροποποίησης, βλ. Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση) COM (2016) 270, 04.05.2016.

⁴²⁶Ο.π.

του δικαστικού σώματος που υπονομεύει την ανεξαρτησία του.⁴²⁷ Στις 25 Ιουλίου 2019, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου κατά της Ουγγαρίας⁴²⁸.

Η ανάληψη πρωτοβουλιών από τα πολιτικά όργανα αποτελεί τον τρίτο τρόπο. Η Επιτροπή διαμόρφωσε το «*Νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου*»⁴²⁹. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε το διαθεσμικό «*Σύμφωνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα*» (Σύμφωνο DRF) προκειμένου να αποσαφηνίσει το πεδίο εφαρμογής της δράσης της ΕΕ καθώς και την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των ενωσιακών θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών⁴³⁰. Το Σύμφωνο DRF, ωστόσο, σε αντίθεση με τις προτάσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου δεν έχει ως στόχο τη δημιουργία νέου μηχανισμού. Βασίζεται στους υφιστάμενους μηχανισμούς και τους ενσωματώνει σε ένα ενιαίο πλαίσιο που διέπει όχι μόνο το κράτος δικαίου, αλλά και τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου, ενώ αποτελεί μόνιμη και περιοδική διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης της συμμόρφωσης των κρατών μελών⁴³¹. Τέλος, τον Νοέμβριο του 2018 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε Ψήφισμα με το οποίο κάλεσε και πάλι την Επιτροπή να προτείνει την υιοθέτηση διαθεσμικής συμφωνίας για ένα Σύμφωνο της ΕΕ για το

⁴²⁷ ΔΕΕ C-192/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας (Indépendance des juridictions de droit commun)*, 05.11.2019, ECLI:EU:C:2019:924, ΔΕΕ C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας (Indépendance de la Cour suprême)*, 11.07.2019, ECLI:EU:C:2019:615 και τη Διάταξη της 19ης Οκτωβρίου 2018 της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-619/18R, *Επιτροπή κατά Πολωνίας (μη δημοσιευθείσα)*, με την οποία διατάχθηκε προσωρινά η αναστολή εφαρμογής των επίμαχων ρυθμίσεων μέχρι την οριστική εκδίκαση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων της Επιτροπής, κατ' εφαρμογή του άρθρου 279 ΣΛΕΕ από το τμήμα μείζονος σύνθεσης του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο καταδίκασε την Πολωνία και στις δύο υποθέσεις, κρίνοντας ότι τα μέτρα παραβίαζαν την δικαστική ανεξαρτησία κι ότι επομένως η Πολωνία δεν είχε συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις της σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 19 ΣΕΕ.

⁴²⁸ Η προσφυγή της Επιτροπής αφορά τη μη συμμόρφωση της ουγγρικής νομοθεσίας, γνωστής και ως νομοθεσία "Stop Soros", με την οποία θεσπίσθηκε νέος λόγος απαραδέκτου των αιτήσεων ασύλου κατά παράβαση της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου 2013/32/ΕΕ και ποινικοποιήθηκε η δραστηριότητα με σκοπό τη διευκόλυνση της κίνησης της διαδικασίας ασύλου για τα πρόσωπα τα οποία δεν πληρούν τα κριτήρια της εθνικής νομοθεσίας για το άσυλο κατά παράβαση της Οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής 2013/33/ΕΕ, βλ. ΔΕΕ C-821/19, *Επιτροπή/Ουγγαρία*, 20.12.2019, εκκρεμεί.

⁴²⁹ COM (2014) 158: ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, Brussels, 11.03.2014 COM(2014) 158 τελικό. Η ανακοίνωση περιέχει έναν εξαιρετικό ορισμό του «κράτους δικαίου» που έμπνευσε σε μεγάλο βαθμό αντλή από εκείνο της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁴³⁰ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2016 που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα ([2015/2254\(INL\)](#)).

⁴³¹ Παρουσιάζει, επομένως, ομοιότητες με τον Μηχανισμό Συνεργασίας και Ελέγχου (CVM) που συστήθηκε από την Επιτροπή για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, καθώς τα εν λόγω κράτη μέλη έπρεπε να ενισχύσουν τη συμμόρφωσή τους με το κράτος δικαίου μετά την προσχώρησή τους στην ΕΕ.

DRF και να εξετάσει τη σύνδεση της πρότασής του με τον Κανονισμό για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση γενικευμένων πλημμελειών όσον αφορά το κράτος δικαίου στο κράτος μέλος με αυτόν τον μηχανισμό⁴³². Παρόλο που η Επιτροπή δεν ακολούθησε το αίτημα του Κοινοβουλίου, με Ανακοίνωσή της κάλεσε τα θεσμικά όργανα να εξετάσουν τους πιθανούς τρόπους ενίσχυσης του κράτους δικαίου στην ΕΕ⁴³³. Μέχρι τώρα, πάντως, οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής δεν έχουν στεφθεί με επιτυχία.

Εξίσου σημαντική θα ήταν μια στρατηγική ενημέρωσης προς τους πολίτες της ΕΕ. Εναπόκειται στα ενωσιακά όργανα τόσο να επαναφέρουν στο προσκήνιο τη συζήτηση σχετικά με τη σημασία του ρόλου που διαδραματίζει το ευρωπαϊκό όραμα στη διατήρηση της ειρήνης, της σταθερότητας, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και να μεταφράσουν τη συζήτηση αυτή σε συγκεκριμένες δράσεις, έτσι ώστε οι θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ να είναι μακροπρόθεσμα βιώσιμες.

Τέλος, ο σοβαρότερος τρόπος δράσης θα ήταν η εξάρτηση των ευρωπαϊκών επιδοτήσεων από τον σεβασμό των κοινών αξιών, ιδίως δεδομένου ότι τα κράτη μέλη εναντίον των οποίων έχει κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ λαμβάνουν σημαντικότερη ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Η Πολωνία αποτελεί τον μεγαλύτερο αποδέκτη των κονδυλίων της ΕΕ, έχοντας λάβει 86 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό του 2014-2020, ενώ η Ουγγαρία είναι ένας από τους σημαντικότερους αποδέκτες των επιδοτήσεων ανά κάτοικο. Η Επιτροπή τον Μάιο του 2018 κατέθεσε πρόταση Κανονισμού για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση γενικευμένων πλημμελειών που φορούν το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, η οποία όμως δεν βρήκε υποστήριξη από τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (CLS).⁴³⁴ Το ερώτημα είναι, βεβαίως, ποια βήματα πρέπει να ληφθούν για να διαπιστωθεί ότι ένα κράτος μέλος παραβιάζει την αρχή του κράτους δικαίου προτού ανασταλούν οι επιδοτήσεις. Αυτός, άλλωστε αποτελεί τον λόγο για τον οποίο η διαμόρφωση από τα πολιτικά όργανα σαφώς

⁴³²Πρόταση Ψηφίσματος εν συνεχεία δηλώσεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 123 παράγραφος 2 του Κανονισμού σχετικά με την ανάγκη ενός ολοκληρωμένου μηχανισμού για την προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων (2018/2886(RSP)) 7.11.2018.

⁴³³Βλ. επίσης ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης Τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα βήματα 03.04.2019 COM (2019) 163 τελικό.

⁴³⁴Η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (CLS) υποστήριξε, ειδικότερα, ότι το καθεστώς αιρεσιμότητας (conditionality) που προβλέπεται στην πρόταση της Επιτροπής δεν μπορεί να θεωρηθεί ανεξάρτητο ή αυτόνομο από τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ.

οριοθετημένων εξαιρέσεων στην αμοιβαία εμπιστοσύνη αποτελεί επιτακτική ανάγκη.

3.3. Ο καθοριστικός ρόλος των εθνικών δικαστηρίων

Όσο η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία παραμένουν αδρανείς το Δικαστήριο πρέπει να εγγυάται το σεβασμό τόσο των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και των αξιών της ΕΕ. Καθοριστικός προς τον σκοπό αυτό είναι ο μηχανισμός της προδικαστικής παραπομπής. Δεν θα ήταν, άλλωστε, η πρώτη φορά που οι ευρωπαίοι δικαστές ξεπέρασαν την αδράνεια της πολιτικής σε περιόδους κρίσης⁴³⁵. Ενώ η πρόσφατη νομολογία όντως αναγνωρίζει περιστάσεις που οδηγούν στην αναστολή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, η προσέγγιση του Δικαστηρίου ορθώς παραμένει ότι η μη εφαρμογή της αρχής αυτής πρέπει να γίνεται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις. Τα εθνικά δικαστήρια, επομένως, είναι εκείνα που καλούνται να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση και την εφαρμογή εξαιρέσεων από την αμοιβαία εμπιστοσύνη σε συγκεκριμένες περιπτώσεις προκειμένου να διατηρηθεί η λειτουργία του ΧΕΑΔ. Στις υποθέσεις *N.S.* (διαδικασίες ασύλου και συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο), *Aranyosi και Căldăraru*, (συνθήκες κράτησης) και *LM* (ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας) το Δικαστήριο έκρινε ότι ο εθνικός δικαστής είναι εκείνος που τελικά θα καθορίσει εάν οι συνθήκες υποδοχής, οι συνθήκες κράτησης και το επίπεδο ανεξαρτησίας του δικαστικού συστήματος σε άλλο κράτος μέλος δεν συμμορφώνονται ή όχι με τα ελάχιστα πρότυπα. Η προσέγγιση αυτή δημιουργεί αναπόφευκτα ανασφάλεια για τους εθνικούς δικαστές. Η μετατόπιση από την αυτόματη στην ευέλικτη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης πρέπει να πλαισιωθεί με αντικειμενικά κριτήρια και κατευθυντήριες γραμμές, που θα παρέχονται από το Δικαστήριο στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία τελικά θα καθορίσουν εντέλει την μη εφαρμογή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Ο ρόλος του Δικαστηρίου, επομένως, είναι καθοριστικής σημασίας. Σε αυτό το πλαίσιο, με τις πρόσφατες αποφάσεις του στις υποθέσεις *LM*⁴³⁶, *Jawo*⁴³⁷ και *Doronbandu*⁴³⁸ το Δικαστήριο φαίνεται να καθοδηγεί καλύτερα τα εθνικά δικαστήρια με τον περαιτέρω καθορισμό κριτηρίων και αντικειμενικών λόγων για τη θέσπιση εξαίρεσης από την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Με τις παραπάνω αποφάσεις

⁴³⁵ Βλ. Κ. LENAERTS, The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice, *International and Comparative Law Quarterly*, 59, σσ. 255-301.

⁴³⁶ ΔΕΕ C-216/18, *PPU - Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, ό.π.

⁴³⁷ ΔΕΕ C-163/17, *Jawo*, 19.03.2019, ECLI:EU:C:2019:218.

⁴³⁸ ΔΕΕ C-128/18, *Dorobantu*, 15.10.2019, ECLI:EU:C:2019:857

διατυπώνεται μια πιο προσεκτική και ισορροπημένη προσέγγιση μεταξύ της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της αναστολής της.

Στο πλαίσιο αυτό, η επαγωγή κοινών κριτηρίων από την ενωσιακή νομολογία, τα οποία πρέπει να εφαρμόζονται από τα εθνικά δικαστήρια κατά την εξέταση των ισχυρισμών περί μη εφαρμογής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, βρίσκεται ακόμη σε αρχικό στάδιο.

3.4. Τέλος εποχής αλλά όχι τέλος της αμοιβαίας εμπιστοσύνης

Οι σύγχρονες εξελίξεις σχετικά με τη κρίση των αξιών και, ιδιαίτερα, του κράτους δικαίου στην ΕΕ τα τελευταία χρόνια οδηγούν στην απογοητευτική διαπίστωση ότι μερικά κράτη μέλη αποδείχθηκαν τελικά ανάξια της εμπιστοσύνης των άλλων. Αναπόφευκτα, η συνειδητοποίηση ότι η ΕΕ πρέπει να αντιμετωπίσει την αδιανόητη πριν από μερικά χρόνια αμφισβήτηση από τα κράτη μέλη των κοινών θεμελιωδών αξιών αφήνει μια πικρή γεύση.

Το ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι αν η αμοιβαία εμπιστοσύνη μπορεί να ξεπεράσει μια τόσο έντονη περιφρόνηση των θεμελιωδών αξιών, δεδομένου ότι η περιφρόνηση αυτή προέρχεται από δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις. Η ισορροπία μεταξύ τυφλής αμοιβαίας εμπιστοσύνης και αμοιβαίας δυσπιστίας είναι εύθραυστη. Το Δικαστήριο απαντά ότι είναι το τέλος εποχής, αλλά όχι το τέλος της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Δεδομένου ότι το «παιχνίδι» έχει αλλάξει μοιάζει αναγκαία η θέσπιση νέων κανόνων. Προτείνει, επομένως, αλλαγή του τρόπου εφαρμογής της αρχής αυτής, που πλέον προσαρμόζεται αναγκαστικά στη νέα εικόνα της Ευρώπης. Μια νέα εικόνα που θέτει δύσκολα ερωτήματα και ζητεί ισορροπημένες απαντήσεις.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ: ΔΥΟ «ΞΕΝΟΙ» ΣΤΗΝ ΙΔΙΑ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ;

Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου

Αναπλ. Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Εισαγωγή

Ο τίτλος της παρούσας εισήγησης είναι εμπνευσμένος από τη γαλλική ταινία «Δυο ξένοι στην ίδια πόλη»⁴³⁹ (1973), η οποία περιγράφει την πορεία δύο ανθρώπων από διαφορετικούς κόσμους που δεν καταφέρνουν να συναντηθούν, παρά τις εναγώνιες προσπάθειές τους. Πράγματι, η εισήγηση εστιάζει στο ερώτημα εάν οι αξίες που συνθέτουν το κράτος δικαίου, αφενός, και η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, αφετέρου, συνιστούν δύο διακριτούς κόσμους. Διερευνά, με άλλα λόγια, εάν η ΟΝΕ, όπως έχει σχεδιαστεί και όπως υλοποιείται από τα ενωσιακά θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της Ένωσης, ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που απορρέουν από τις επιταγές του κράτους δικαίου.

Μετά από σύντομη οριοθέτηση των στοιχείων που συνθέτουν την έννοια του «κράτους δικαίου», όπως αυτή υλοποιείται στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης (I), θα εξετάσουμε ειδικότερα τη σχέση του με τις δύο πτυχές που συνθέτουν την ΟΝΕ, ήτοι τη Νομισματική Ένωση (II) και την Οικονομική Ένωση (III).

I. Η έννοια και οι επιταγές του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση

1. Εννοιολογικά χαρακτηριστικά του κράτους δικαίου

Η έννοια του «κράτους δικαίου» είναι μια «έννοια γένους» που χαρακτηρίζεται από ρευστότητα και έχει κατά καιρούς εννοιοδοτηθεί με διαφορετικούς τρόπους, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής, οικονομικής, πολιτισμικής κλπ οργάνωσης της πολιτειακής οργάνωσης στην οποία καλείται κάθε φορά να αναπτύξει τα αποτελέσματά της. Η ρευστότητα αυτή είναι ταυτόχρονα πηγή δύναμης αλλά και αδυναμίας,

⁴³⁹ Ο γαλλικός τίτλος της ταινίας, με πρωταγωνιστές τους Jean Gabin και Alain Delon, είναι «Deux hommes dans la ville».

καθώς καθιστά το κράτος δικαίου ευάλωτο απέναντι στον κίνδυνο εργαλειοποίησής του από την εκάστοτε εξουσία.

Παρά ταύτα, είναι δυνατό να εντοπιστούν ορισμένα εννοιολογικά στοιχεία της έννοιας αυτής, που είναι κοινά σε όλες τις προσπάθειες ορισμού του κράτους δικαίου και συναντώνται σε όλα τα κείμενα που έχουν υιοθετηθεί σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Πρόκειται για:

- τη διάκριση των εξουσιών -με την οποία συνδέεται η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας,
- την υπαγωγή της κρατικής εξουσίας στο δίκαιο, άλλως στο νόμο, η οποία αποκλείει την αυθαιρεσία και εγγυάται τη λογοδοσία και την ασφάλεια δικαίου,
- το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και
- και την ύπαρξη ανεξάρτητου δικαιοδοτικού ελέγχου, η οποία εγγυάται όλα τα παραπάνω⁴⁴⁰.

Καθεμία από τις παραπάνω συνιστώσες συνιστά μια αυθύπαρκτη αρχή με ανεξάρτητο περιεχόμενο, που χρήζει αυτόνομης προστασίας, αποκτά όμως ακόμα μεγαλύτερη εμβέλεια υπό το φως της γενικότερης αρχής του κράτους δικαίου.

2. Το κράτος δικαίου στην ενωσιακή έννομη τάξη⁴⁴¹

Το ενωσιακό οικοδόμημα διέθετε, ήδη από τη δημιουργία του, τα εννοιολογικά στοιχεία που απαρτίζουν την έννοια του κράτους δικαίου, όπως τόνισε από νωρίς το Δικαστήριο στη νομολογία του. Ειδικότερα:

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένα νέο είδος διεθνούς οργανισμού, ο οποίος βαίνει πέραν της διακυβερνητικής συνεργασίας και εγκαθιδρύει μια νέου τύπου, ιδιαίτερη έννομη τάξη⁴⁴². Προσομοιάζει έτσι προς την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών, καθώς έχει ως υποκείμενα όχι μόνο αυτά τα τελευταία, αλλά και τους υπηκόους τους -στους οποίους απονέμει απευθείας δικαιώματα που εκείνοι μπορούν να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και αυτά με τη σειρά τους υποχρεούνται να

⁴⁴⁰Fr. EHM, Concept, guiding principles and framework, Επιτροπή Βενετίας, 2010, [https://web.archive.org/web/20101208191651/http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT\(2010\)022-e.pdf](https://web.archive.org/web/20101208191651/http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT(2010)022-e.pdf), σελ. 7.

⁴⁴¹Βλ. το συλλογικό έργο «Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (επιμ. Μ. Χρυσομάλλη), Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, με πολύ ενδιαφέρουσες μελέτες σχετικά με τις διαφορετικές εκδηλώσεις της αρχής αυτής στους επιμέρους τομείς δράσης της Ένωσης.

⁴⁴²ΔΕΚ, απόφαση της 15.07.1964, Costa/ENEL, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

διασφαλίζουν⁴⁴³. Μέσω των αρχών της υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματος, ο ενωσιακός κανόνας φθάνει στη νομική σφαίρα των ιδιωτών και μπορεί να διέπει τη νομική τους κατάσταση.

Το Δικαστήριο χαρακτήρισε τη νέα αυτή έννομη τάξη ως «Κοινότητα Δικαίου»⁴⁴⁴, ενώ σήμερα πλέον θα πρέπει να θεωρείται ως «Ένωση Δικαίου». Αυτός ο χαρακτηρισμός έχει την έννοια ότι έχει ιδρυθεί βάσει κανόνων δικαίου, και ότι η λειτουργία της διέπεται από το δίκαιο. Η ενοποίηση που επιδιώκει δεν είναι οργανική, αλλά ρυθμιστική, είναι δηλαδή «ενοποίηση δια του δικαίου» (integration sub lege)⁴⁴⁵.

Η ενωσιακή έννομη τάξη συγκεντρώνει όλα εκείνα τα γνωρίσματα που αποτελούν επιμέρους εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου: η υπαγωγή στο δίκαιο έχει την έννοια ότι το σύνολο των υποκειμένων της ελέγχονται για τη νομιμότητα των πράξεων και των παραλείψεών τους. Η ίδια η Συνθήκη εναποθέτει τον έλεγχο αυτό σε ένα ανεξάρτητο δικαιοδοτικό όργανο, αποστολή του οποίου είναι «η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών» (άρ. 19 ΣΕΕ). Είναι δε χαρακτηριστικό ότι η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της ΕΕ είναι υποχρεωτική αλλά και αποκλειστική: το άρθρο 344 ΣΛΕΕ επιβάλλει στα κράτη μέλη «να μην ρυθμίζουν διαφορές σχετικές με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των Συνθηκών κατά τρόπο διάφορο από εκείνον που προβλέπουν οι Συνθήκες»⁴⁴⁶.

Εντός του πλαισίου αυτού, το ΔΕΕ διακήρυξε και διασφάλισε από νωρίς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου⁴⁴⁷, αντλώντας έμπνευση από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και την ΕΣΔΑ, ενώ σήμερα πλέον το σύστημα αυτό αποτυπώνεται στο πρωτογενές δίκαιο μέσω του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η διακήρυξη της προστασίας των

⁴⁴³ΔΕΚ, απόφαση της 05.02.1963, Van Gend en Loos, ECLI:EU:C:1963:1.

⁴⁴⁴ΔΕΚ, απόφαση της 23.04.1986, Les Verts, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, Γνωμοδότηση της 14.12.1991, 1/91, ECLI :EU :C :1991:490.

⁴⁴⁵Β. Χριστιανός/Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου/Μ. Περάκης, Εισαγωγή στο Δίκαιο της ΕΕ, 2^η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 178.

⁴⁴⁶ΔΕΚ, απόφαση της 30.06.2006, Επιτροπή/Ιρλανδία, C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345.

⁴⁴⁷Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 12.11.1969, Stauder, ECLI:EU:C:1969:57, απόφαση της 11.12.1970, International Handelsgesellschaft, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, απόφαση της 14.05.1974, Nold, 4/73, ECLI:EU:C:1974:51. Βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Από τις γενικές αρχές του δικαίου στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: πορεία προς ένα γραπτό σύστημα κοινοτικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ; Δικαιώματα του Ανθρώπου 12/2001, σελ. 1029-1082. Μ. Περάκης, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, Μ. Περάκης, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ ως δομικό στοιχείο της αρχής του κράτους δικαίου, in Μ. Χρυσομάλλη (επιμ.), «Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», όπ. παρ., σελ. 39.

Δημοσιεύματα

θεμελιωδών δικαιωμάτων ως πυλώνα της ενωσιακής δράσης, στο άρ. 6 ΣΕΕ, καταδεικνύει τη θέση που καταλαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα στην έννομη τάξη της Ένωσης και στο σύνολο των τομέων δράσης της.

Εξάλλου, στην ενωσιακή έννομη τάξη η δημοκρατική αρχή είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη σε σχέση με ό,τι ισχύει στους κλασικούς διεθνείς οργανισμούς. Το άρ. 10 ΣΕΕ διακηρύσσει ότι *«η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία»* και ότι *«οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»*. Πράγματι, ο κύριος φορέας της δημοκρατικής αρχής είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται *«με άμεση, καθολική, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία»* (άρ. 14 παρ. 3 ΣΕΕ), και στους περισσότερους τομείς ενωσιακής δράσης συμμετέχει στη νομοπαραγωγική διαδικασία επί ίσοις όροις με το Συμβούλιο (συνήθη νομοθετική διαδικασία, άρ. 294 ΣΛΕΕ)⁴⁴⁸.

Ο σεβασμός του κράτους δικαίου διακηρύσσεται ρητώς ως μια από τις αξίες που θεμελιώνουν την Ένωση, όπως και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ισότητα, η δημοκρατία και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (άρ. 2 ΣΕΕ)⁴⁴⁹. Το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν είναι μια συμβολική διακήρυξη κενή περιεχομένου: αφενός, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ ορίζει ότι ο σεβασμός των αξιών αυτών είναι προϋπόθεση για τη συμμετοχή στην Ένωση και, αφετέρου, το άρθρο 7 ΣΕΕ οργανώνει μηχανισμό επιβολής πολιτικών κυρώσεων κατά κράτους μέλους σε περίπτωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών αυτών⁴⁵⁰. Στην πρόσφατη νομολογία του⁴⁵¹ το ΔΕΕ οικοδόμησε τη «γέφυρα» μεταξύ των πολιτικών και των νομικών κυρώσεων, αναγνωρίζοντας ότι το άρθρο 19 ΣΕΕ⁴⁵² *«συγκεκριμενοποιεί την αξία του κράτους δικαίου που μνημονεύεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ»* και, σε συνδυασμό με το άρ. 47 ΧΘΔ περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν

⁴⁴⁸Μπορεί να ειπωθεί ότι η πορεία «εκδημοκρατισμού» της Ένωσης συμπίπτει με τη σταδιακή ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη θεσμική της λειτουργία και στην παραγωγή των ενωσιακών κανόνων.

⁴⁴⁹Η διατύπωση της διάταξης αυτής επιβεβαιώνει ότι κάθε μία από τις παραμέτρους που απαρτίζουν το κράτος δικαίου υφίσταται και ως αυτόνομη κι ανεξάρτητη αξία.

⁴⁵⁰Βλ. τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής, COM(2003)0606 για την εφαρμογή του άρθρου 7ΣΕΕ, COM(2014)0158 Πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, και COM(2019)0163 Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου.

⁴⁵¹ Απόφαση της 27.02.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, απόφαση της 24.06.2019, *Επιτροπή/Πολωνία*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

⁴⁵²Σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ, *«τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης»*.

την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Η μη τήρηση της υποχρέωσης αυτής μπορεί συνεπώς να στοιχειοθετήσει προσφυγή παραβάσεως κατ' άρθρο 258 ΣΛΕΕ, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει ακόμα και στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων κατά του κράτους μέλους⁴⁵³.

Είναι, συνεπώς, εμφανές ότι το κράτος δικαίου έχει θεμελιακό ρόλο στην ενωσιακή έννομη τάξη και συνιστά όρο λειτουργίας της⁴⁵⁴. Όμως ο βαθμός κατά τον οποίο διαπνέει τους επιμέρους τομείς της ενωσιακής δράσης ενδέχεται να διαφέρει, καθώς υπαγορεύεται από τα χαρακτηριστικά του κάθε τομέα.

Ειδικά ο τομέας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης εμφανίζει σημαντικές ιδιαιτερότητες που θέτουν το ζήτημα της σχέσης του με το κράτος δικαίου. Αφενός, παρόλο που αναφέρεται συνήθως ως ένας ενιαίος τομέας, τα δύο σκέλη του έχουν θεμελιώδεις διαφορές, με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται από μεγάλη θεσμική ασυμμετρία⁴⁵⁵. Αφετέρου, και τα δύο σκέλη χαρακτηρίζονται από έντονα τεχνοκρατικά στοιχεία, καθώς συνδέονται με την εκτίμηση σύνθετων οικονομικών και δημοσιονομικών μεγεθών, με αποτέλεσμα να προκύπτει το ζήτημα εάν είναι εν προκειμένω δυνατή η εφαρμογή των επιμέρους αξιών που απαρτίζουν την έννοια του κράτους δικαίου (δικαιοδοτικός έλεγχος, δημοκρατική νομιμοποίηση, προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων κλπ).

II. Νομισματική Ένωση και κράτος δικαίου

Όπως προβλέπει το άρθρο 3 παρ. 1γ ΣΛΕΕ, η νομισματική πολιτική είναι τομέας αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης για τα κράτη μέλη με νόμισμα το Ευρώ⁴⁵⁶. Τα κράτη αυτά έχουν απεκδυθεί της αρμοδιότητάς τους να χαράσσουν τη νομισματική πολιτική και την έχουν παραχωρήσει

⁴⁵³ Για την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ για το ζήτημα αυτό, βλ. Αστ. Πλιάκο, Η οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου στην ΕΕ και ο ρόλος του ΔΕΕ, *in* Μ. Χρυσομάλλη (επιμ.), Ο Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός και η κρίση του, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 85 επ.

⁴⁵⁴ Για «καθολική και οριζόντια» αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης κάνει λόγο ο Μ. Χρυσομάλλης, «Η αρχή του κράτους δικαίου στην ΕΕ», *in* Μ. Χρυσομάλλη (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, όπ. παρ., σελ. 21 επ., σελ. 34.

⁴⁵⁵ Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση. Ανατροπές και μετατοπίσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 6, Κ.TUORI, The European financial crisis: Constitutional aspects and implications, EUI Working Paper 2012/28, σελ. 5.

⁴⁵⁶ Σημειώνεται ότι τα υπόλοιπα κράτη χαρακτηρίζονται ως «κράτη μέλη με παρέκκλιση» (άρ. 139 ΣΛΕΕ), γεγονός που σημαίνει ότι η συμμετοχή στη νομισματική ένωση είναι υποχρεωτική για όσα κράτη πληρούν τα κριτήρια σύγκλισης (άρ. 140 ΣΛΕΕ και Πρωτόκολλο υπ' αρ. 13). Άλλωστε, το άρ. 3 παρ. 4 ΣΕΕ προβλέπει μεταξύ των σκοπών της Ένωσης την εγκαθίδρυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης με νόμισμα το ευρώ.

στην Ένωση. Πρόκειται για ένα χώρο υπερεθνικό⁴⁵⁷, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), στο οποίο μετέχουν η ΕΚΤ και οι κεντρικές τράπεζες όλων των κρατών μελών (άρ. 127, 128 ΣΛΕΕ). Τα όργανα αυτά χαίρουν, κατ' επιταγή της Συνθήκης, ανεξαρτησίας και δεν δέχονται εντολές ή υποδείξεις από τα άλλα ενωσιακά όργανα ή τα κράτη μέλη (άρ. 130 ΣΛΕΕ)⁴⁵⁸.

Ο ρόλος της ΕΚΤ στο πεδίο της νομισματικής ένωσης είναι κομβικός. Σύμφωνα με το άρ. 127 ΣΛΕΕ, μπορεί να εκδίδει κανονισμούς και αποφάσεις, να διατυπώνει συστάσεις και γνώμες, αλλά και να επιβάλλει πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές στις επιχειρήσεις λόγω μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τους κανονισμούς ή τις αποφάσεις της. Πρόκειται δηλαδή για ένα θεσμικό όργανο που έχει ιδία εξουσία έκδοσης πράξεων και που διαθέτει, στο συγκεκριμένο τομέα, εξουσίες ανάλογες με εκείνες της Επιτροπής. Παράλληλα, είναι ένα όργανο τεχνοκρατικό, που καλείται να προβεί σε περίπλοκες οικονομικές αναλύσεις προκειμένου να διαχειριστεί τη νομισματική πολιτική⁴⁵⁹.

Τα θεσμικά χαρακτηριστικά αυτής της υπερεθνικής και ταυτόχρονα άκρως τεχνοκρατικής δομής συνάδουν προς τις επιταγές του κράτους δικαίου, όπως αυτές αναφέρθηκαν παραπάνω; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να είναι μονοσήμαντη. Ειδικότερα:

(α) Το γεγονός ότι οι αποφάσεις στον τομέα της νομισματικής πολιτικής λαμβάνονται, κατά ρητή επιταγή της Συνθήκης (άρ. 133 ΣΛΕΕ), με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, συνιστά στοιχείο πρόσδεσης του τομέα αυτού προς το κράτος δικαίου. Τούτο, επειδή η ισότιμη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λήψη των αποφάσεων είναι κορυφαίο στοιχείο δημοκρατικής νομιμοποίησης. Τα ειδικά χαρακτηριστικά του τομέα αυτού απαιτούν πάντως τη συμμετοχή της ΕΚΤ -και συνεπώς του τεχνοκρατικού στοιχείου- στη διαδικασία αυτή μέσω διαβούλευσης. Επίσης η διάταξη αυτή προβλέπει επιφύλαξη υπέρ των αρμοδιοτήτων της, γεγονός που σημαίνει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι αποφάσεις λαμβάνονται αποκλειστικά από την ίδια την ΕΚΤ. Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπεται η λήψη αποφάσεων με ειδική νομοθετική

⁴⁵⁷ Η νομισματική ένωση διαθέτει στοιχεία «ομοσπονδιακού» χαρακτήρα, βλ. Fr. Allemmand/Fr. Martucci, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, CDE 2012 (I), σελ. 17 επ., σελ. 18.

⁴⁵⁸ ΔΕΕ, απόφαση της 26.02.2019, Ilmārs Rimšēvičs, C-202/18, ECLI :EU :C :2019 :139.

⁴⁵⁹ Βλ. τη μονογραφία της Β. ΑΓΡΑΠΙΔΗ, *Η ΕΚΤ στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2006

διαδικασία, δηλαδή από μόνο το Συμβούλιο, με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να περιορίζεται στη διαβούλευση (πχ άρ. 127 παρ. 6 ΣΛΕΕ). Το γεγονός αυτό απομειώνει το δημοκρατικό στοιχείο, χωρίς πάντως να το εξαλείφει πλήρως. Άλλωστε, η λήψη αποφάσεων με ειδική νομοθετική διαδικασία, κυρίως από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, προβλέπεται και σε άλλους τομείς της ενωσιακής δράσης⁴⁶⁰.

(β) Σημαντικό είναι επίσης το γεγονός ότι οι πράξεις της ΕΚΤ υπόκεινται στον έλεγχο του ΔΕΕ. Ο δικαιοδοτικός έλεγχος είναι αποφασιστική παράμετρος του κράτους δικαίου, καθώς διασφαλίζει τη λογοδοσία της ΕΚΤ και αποκλείει καταρχήν τις περιπτώσεις αυθαιρεσίας εκ μέρους της. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι το άρθρο 263 ΣΛΕΕ προβλέπει πως μπορούν να προσβληθούν με προσφυγή ακυρώσεως όλες οι πράξεις της ΕΚΤ, ενώ αντίθετα οι πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορούν να προσβληθούν μόνο όταν παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Συνεπώς, ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων της ΕΚΤ είναι αντίστοιχος με εκείνον του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Παράλληλα, το κύρος των πράξεων της ΕΚΤ μπορεί να ελεγχθεί και μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ενώ τέλος είναι δυνατή η ενεργοποίηση της εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΚΤ κατά τα άρθρα 268 και 340 ΣΛΕΕ, εφόσον μια παράνομη πράξη της προκαλέσει ζημία στους ιδιώτες.

(γ) Η υπαγωγή των πράξεων της ΕΚΤ, και γενικότερα των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής είτε από μόνο το Συμβούλιο είτε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στον έλεγχο νομιμότητας του ενωσιακού δικαστή έχει ως λογική συνέπεια άλλη μια συνιστώσα του κράτους δικαίου: την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πράγματι, οι πράξεις αυτές, που συνιστούν παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, ελέγχονται για τη συμφωνία τους προς το πρωτογενές δίκαιο, στο οποίο εντάσσονται και τα θεμελιώδη δικαιώματα -είτε μέσω του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είτε ως γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Το στοιχείο αυτό ανταποκρίνεται στις επιταγές

⁴⁶⁰Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το άρθρο 115 ΣΛΕΕ, που προβλέπει ειδική νομοθετική διαδικασία (ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή) για την έκδοση οδηγιών με στόχο την προσέγγιση των εθνικών διατάξεων «οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Το άρθρο αυτό έχει χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση για την έκδοση οδηγιών σε επιμέρους ζητήματα που άπτονται του τομέα της άμεσης φορολογίας.

Δημοσιεύματα

του κράτους δικαίου και ενδυναμώνει περαιτέρω τη νομιμοποίηση του τομέα αυτού.

Όμως, ανεξάρτητα από την αξία που ενέχει η υπαγωγή της νομισματικής πολιτικής στον έλεγχο του ΔΕΕ, στην πράξη ο έλεγχος αυτός είναι ιδιαίτερα δύσκολο να οδηγήσει στη διαπίστωση της παρανομίας μιας ενωσιακής πράξης που έχει εκδοθεί στο πλαίσιο αυτό. Το γεγονός αυτό οφείλεται, αφενός, στις ιδιαιτερότητες του τομέα της νομισματικής πολιτικής, όπου η λήψη των αποφάσεων απαιτεί την εκτίμηση πολλών διαφορετικών και σύνθετων παραμέτρων οικονομικής φύσης και συνεπάγεται ευρεία διακριτική ευχέρεια των ενωσιακών οργάνων, και, αφετέρου, στο ότι οι ιδιώτες υφίστανται τα αποτελέσματα των αποφάσεων αυτών αντανακλαστικά. Ως αποτέλεσμα αυτού, δεν είναι ευχερής η στοιχειοθέτηση των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων που απαιτούνται για την ενεργοποίηση και την άσκηση, αντίστοιχα, του δικαιοδοτικού ελέγχου.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση παρέχει σημαντικό υλικό για τον προσδιορισμό της έκτασης και της έντασης του δικαιοδοτικού ελέγχου στο νομισματικό τομέα. Τα παραδείγματα από τη νομολογία του ΔΕΕ είναι ενδεικτικά των περιορισμών που τίθενται στη δικαστική προστασία των ιδιωτών εν προκειμένω. Ειδικότερα:

Στις υποθέσεις *Accorinti*, ιδιώτες κάτοχοι ελληνικών ομολόγων άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως και αγωγή αποζημίωσης ενώπιον του ΓΔΕΕ κατά απόφασης της ΕΚΤ⁴⁶¹ που απέκλειε τους ιδιώτες από την επαναγορά ομολόγων στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του ελληνικού χρέους. Και τα δύο ένδικα βοηθήματα απορρίφθηκαν. Η προσφυγή ακυρώσεως κρίθηκε απαράδεκτη, επειδή οι προσφεύγοντες δεν στοιχειοθετούσαν άμεσο και ατομικό σύνδεσμο με την προσβαλλόμενη πράξη, και συνεπώς στερούνταν εννόμου συμφέροντος⁴⁶². Η αγωγή αποζημίωσης κρίθηκε παραδεκτή, με αποτέλεσμα το Γενικό Δικαστήριο να προχωρήσει στη συνέχεια στην εξέταση της ουσίας της υπόθεσης. Απέρριψε όμως την αγωγή επί της ουσίας, επειδή δεν διαπίστωσε την ύπαρξη κατάφωρης παραβίασης αρχών του ενωσιακού δικαίου όπως η ασφάλεια δικαίου, η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των διοικουμένων και η ίση μεταχείριση,

⁴⁶¹Επρόκειτο για την απόφαση 2012/153/ΕΕ της ΕΚΤ, σχετικά με την καταλληλότητα εμπορευσιμων χρεογράφων εκδόσεως ή πλήρους εγγυήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας στο πλαίσιο της προσφοράς αυτής για την ανταλλαγή χρέους.

⁴⁶²Διάταξη του ΓΔΕΕ της 25.06.2014, *Accorinti*, T-224/12, ECLI:EU:T:2014:611. Βλ. σχολιασμό από Τζ. Πρεβεστούρου, Η ζημία των ιδιωτών κατόχων ελληνικών χρεωγράφων στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του δημοσίου χρέους δεν καταλογίζεται στην ΕΚΤ, ΔτΑ 2016, σελ. 435.

τις οποίες είχαν επικαλεστεί οι ενάγοντες, και συνεπώς κατέληξε ότι η πράξη της ΕΚΤ δεν ήταν παράνομη. Περαιτέρω, απέρριψε τους ισχυρισμούς περί ασυνήθους και ειδικής ζημίας, η οποία θα μπορούσε να στοιχειοθετήσει ευθύνη της Ένωσης από νόμιμη κανονιστική πράξη. Έτσι, οι ιδιώτες δεν μπόρεσαν να υπερβούν το σκόπελο που θέτουν οι διαδικαστικές και οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την άσκηση δικαιοδοτικού ελέγχου από τον ενωσιακό δικαστή.

Περαιτέρω, στην υπόθεση *Ledra Advertising*, που αφορούσε το «κούρεμα» των τραπεζικών καταθέσεων στην Κύπρο⁴⁶³, το Δικαστήριο, που αποφάνθηκε επί αναιρέσεως κατά απόφασης του ΓΔΕΕ, έκρινε ότι η Επιτροπή υποχρεούται να μην συνυπογράψει ένα μνημόνιο κατανόησης για τη συμβατότητα του οποίου με το δίκαιο της Ένωσης διατηρεί αμφιβολίες, και με βάση αυτή τη διαπίστωση προχώρησε στην εξέταση των προϋποθέσεων της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης. Έκρινε όμως ότι το κούρεμα των καταθέσεων δεν αποτελούσε υπέρμετρη και απαράδεκτη παρέμβαση που έθιγε τον πυρήνα του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, σε σχέση με το σκοπό γενικού συμφέροντος ως προς «τη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της Ευρωζώνης και του άμεσου κινδύνου οικονομικής ζημίας, το οποίο θα διέτρεχαν οι καταθέτες των οικείων τραπεζών σε περίπτωση πτωχεύσεως αυτών».

Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι στην πράξη η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών στο νομισματικό τομέα συναντά τα εμπόδια που απορρέουν από τις προϋποθέσεις του παραδεκτού όσον αφορά στην προσφυγή ακυρώσεως, αλλά και από τις αυστηρές προϋποθέσεις υπό τις οποίες αναγνωρίζεται η εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι τέτοιου είδους εμπόδια δεν υπάρχουν μόνο στο νομισματικό τομέα, αλλά γενικότερα σε όλες τις εκφάνσεις της ενωσιακής δράσης, όταν η Συνθήκη αναγνωρίζει τα ενωσιακά όργανα ευρεία ευχέρεια εκτίμησης⁴⁶⁴.

Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει να αναφερθεί η θέση του ΔΕΕ σχετικά με τα περιθώρια δράσης που διαθέτει η ΕΚΤ στον τομέα της νομισματικής πολιτικής, όπως προκύπτει από τις θεμελιώδεις αποφάσεις *Gauweiler*⁴⁶⁵

⁴⁶³ ΔΕΕ, απόφαση της 20.09.2016, *Ledra Advertising*, C-8/15P έως C-10/15P, ECLI:EU:C:2016:701.

⁴⁶⁴ Βλ. Β. Χριστιανό/Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου/Μ. Περάκη, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2^η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 251.

⁴⁶⁵ ΔΕΕ, απόφαση της 16.06.2015, *Gauweiler*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400. Η απόφαση έχει σχολιαστεί εκτενώς στη θεωρία. Ενδεικτικά αναφέρονται οι D. Adamski, *Economic Constitution of the Euro area after the Gauweiler preliminary ruling*, CMLR 2015, σελ. 1451, G. Anagnostaras, *In ECB we trust ... the FCC we dare! The OMT preliminary ruling*, ELR 2015, σελ. 744

Δημοσιεύματα

και Weiss⁴⁶⁶ που αφορούσαν, αντίστοιχα, το πρόγραμμα των Οριστικών Νομισματικών Συναλλαγών (OMT) και το πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης (PSPP ή QE). Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, που είναι ιστορικές μεταξύ άλλων επειδή επρόκειτο για τα πρώτα προδικαστικά ερωτήματα που απέστειλε το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο προς το ΔΕΕ, τέθηκε το θέμα της νομιμότητας των πρωτοβουλιών που ανέλαβε η ΕΚΤ προκειμένου να διασφαλίσει τη σταθερότητα των τιμών στο πλαίσιο της νομισματικής ένωσης. Ο ενωσιακός δικαστής έκρινε ότι το ΕΣΚΤ διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όταν καλείται να προβεί «σε επιλογές τεχνικής φύσεως και να πραγματοποιήσει προβλέψεις και σύνθετες εκτιμήσεις», με αποτέλεσμα να έχει τη δυνατότητα να αξιοποιήσει ένα ευρύ φάσμα μέσων προκειμένου να επιτελέσει το σκοπό του, που είναι η διασφάλιση της ορθής μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής⁴⁶⁷. Κατέληξε έτσι υπέρ του κύρους των εν λόγω αποφάσεων⁴⁶⁸.

Είναι προφανές από τα παραπάνω ότι η αναγνώριση ευρείας εξουσίας εκτίμησης υπέρ της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ οδηγεί στη συρρίκνωση της έκτασης και της έντασης του δικαιοδοτικού ελέγχου που ασκείται στις πράξεις τους. Έτσι, ενώ καταρχήν ο τομέας της νομισματικής ένωσης υπόκειται στον έλεγχο του ενωσιακού δικαστή, στην πράξη η φύση του περιορίζει δραματικά (αν δεν αποκλείει εντελώς) τις περιπτώσεις στις οποίες θα μπορούσε να αναγνωριστεί η ύπαρξη παράνομης πράξης ή παράλειψης.

II. Οικονομική Ένωση και Κράτος Δικαίου

Το οικονομικό σκέλος της ONE μόνον κατ' ευφημισμό μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ένωση». Εν προκειμένω η αρμοδιότητα άσκησης των οικονομικών πολιτικών παραμένει στα κράτη μέλη, τα οποία υποχρεούνται να τις συντονίζουν στο πλαίσιο της Ένωσης. Πρόκειται για μια *sui generis* αρμοδιότητα, με αντικείμενο την παροχή ενός θεσμικού μηχανισμού εντός του οποίου τα κράτη μέλη θα κληθούν να συντονίσουν

⁴⁶⁶ ΔΕΕ, απόφαση της 11.12.2018, Weiss, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000. Βλ. σχολιασμό από M. Dawson/ A. Bobić, Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others, CMLR 2019 σελ.1004.

⁴⁶⁷ Gauweiler σκ. 43 και 68, Weiss σκ. 73.

⁴⁶⁸ Στην απόφαση που εξέδωσε στις 05.05.2020, το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο παρέκαμψε την κρίση του ΔΕΕ και έκρινε το ίδιο ότι η πράξη της ΕΚΤ στερείτο κύρους με το σκεπτικό ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο έδρασε *ultra vires*. Πρόκειται για ευθεία παραγνώριση της απόφασης του ενωσιακού δικαστή επί προδικαστικού ερωτήματος, η οποία θέτει εμμέσως σε αμφισβήτηση την αρχή της υπεροχής και αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης, και μπορεί να πλήξει την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο σύνολο των κρατών μελών.

τις οικονομικές πολιτικές τους, όπως προβλέπεται στο άρ. 121 ΣΛΕΕ⁴⁶⁹, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους που θέτουν τα άρθρα 119 και 120 ΣΛΕΕ, ήτοι σταθερές τιμές, υγιή δημόσια οικονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών. Η Ένωση παρέχει, δηλαδή, τόσο τους ουσιαστικούς στόχους όσο και τους διαδικαστικούς κανόνες εντός των οποίων οφείλουν να δράσουν τα κράτη μέλη. Ο μηχανισμός του συντονισμού στηρίζεται στους πυλώνες της πολυμερούς εποπτείας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας (άρ. 121 και 126 ΣΛΕΕ, αντίστοιχα), οι οποίοι εξειδικεύθηκαν περαιτέρω με τους κανονισμούς που συνθέτουν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)⁴⁷⁰. Στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας «παρακολουθούνται» και αξιολογούνται τα οικονομικά μεγέθη των κρατών μελών με βάση τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών που τίθενται σε ενωσιακό επίπεδο, ενώ ο μηχανισμός της δημοσιονομικής πειθαρχίας εστιάζει στη διόρθωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων⁴⁷¹.

Αυτή η κατάσταση δημιουργεί την έντονη θεσμική ασυμμετρία μεταξύ του νομισματικού και του οικονομικού σκέλους της ΟΝΕ, που αναδείχθηκε με σαφή και σκληρό τρόπο κατά την πρόσφατη οικονομική κρίση. Η κρίση ήταν ένα κομβικό σημείο που χάραξε ανεξίτηλα τον τομέα αυτό και οδήγησε στην υιοθέτηση σημαντικών αλλαγών προς την κατεύθυνση όχι μόνο της διάσωσης των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν δημοσιονομικά προβλήματα, αλλά και της εμβάθυνσης του συστήματος του συντονισμού μέσω της οργάνωσης ενός μηχανισμού πρόληψης. Είναι αξιοσημείωτο ότι οι αλλαγές αυτές σηματοδότησαν ταυτόχρονα μια μετάβαση προς την ενίσχυση των παραμέτρων που συνθέτουν το κράτος δικαίου, όπως θα καταδείξουμε εν συντομία αμέσως παρακάτω⁴⁷².

1. Η αρχική μορφή της οικονομικής διακυβέρνησης

Στην αρχική της μορφή, η οικονομική πτυχή της ΟΝΕ δεν άφηνε μεγάλο περιθώριο «συνάντησης» με το κράτος δικαίου, γεγονός που προκύπτει

⁴⁶⁹Για τα χαρακτηριστικά αυτής της ενωσιακής αρμοδιότητας βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ο συντονισμός ..., όπ. παρ., σελ. 17-22.

⁴⁷⁰Κανονισμοί του Συμβουλίου 1466/97 και 1467/97, οι οποίοι τροποποιήθηκαν εκ βάθρων με το Εξάπτυχο μέτρων (2011) και, ειδικά για τα κράτη μέλη της ζώνης του Ευρώ, το Δίπτυχο μέτρων (2013).

⁴⁷¹Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ο συντονισμός ..., όπ. παρ., σελ. 25-54.

⁴⁷²Για μια σε βάθος ανάλυση των χαρακτηριστικών του τομέα αυτού πριν και μετά την οικονομική κρίση, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, *ibid.* Στην παρούσα μελέτη εστιάζουμε μόνο στα σημεία που άπτονται του κράτους δικαίου.

από μια σειρά παρατηρήσεων βάσει των άρθρων 121 και 126 ΣΛΕΕ, αλλά και του παραγώγου δικαίου με το οποίο εξειδικεύθηκαν (ΣΣΑ του 1997).

(α) Το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης ήταν ιδιαίτερα αδύναμο, δεδομένου σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, τόσο της πολυμερούς εποπτείας όσο και της δημοσιονομικής πειθαρχίας, το Συμβούλιο (και συνεπώς τα κράτη μέλη) είχε κυρίαρχο ρόλο στη λήψη των αποφάσεων. Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν περιθωριακή, για παράδειγμα μέσω της υποχρέωσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής να του διαβιβάζουν έκθεση για τα αποτελέσματα της πολυμερούς εποπτείας (άρ. 121 παρ. 5 ΣΛΕΕ) ή μέσω της υποχρέωσης του Συμβουλίου να ενημερώσει το Κοινοβούλιο όταν λάβει απόφαση επιβολής κυρώσεων κατά κράτους μέλους που διορθώνει το έλλειμά του (άρ. 126 παρ. 11 ΣΛΕΕ). Σε κάθε περίπτωση, όμως πρόκειται για εκ των υστέρων ενημέρωση, η οποία επεμβαίνει στο τελευταίο στάδιο του κυρωτικού μηχανισμού και δεν δίνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τη δυνατότητα να συμμετάσχει ενεργά και να επηρεάσει τη διαμόρφωση των σχετικών αποφάσεων.

(β) Ένα άλλο ζήτημα είναι ο βαθμός υπαγωγής της ενωσιακής και της κρατικής δράσης στον κανόνα δικαίου, ο οποίος συνιστά εργαλείο λογοδοσίας και διαφάνειας και είναι συνεπώς άρρηκτα συνδεδεμένος με την αρχή του κράτους δικαίου. Η απάντηση στο ζήτημα αυτό δεν είναι μονοσήμαντη, επειδή διέρχεται από την προβληματική της νομικής δεσμευτικότητας: στη μεγάλη τους πλειοψηφία, τα στάδια του μηχανισμού βασιζόνταν σε πράξεις *soft law*, κυρίως Συστάσεις. Πρόκειται για έναν τύπο ενωσιακής πράξης που δεν είναι νομικά δεσμευτικός και δεν προβλέπεται η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση που ένα κράτος δεν συμμορφωθεί⁴⁷³. Το γεγονός αυτό απομειώνει την ένταση της λογοδοσίας των κρατών, όπως καταδεικνύει η υπόθεση *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* που κρίθηκε από το ΔΕΕ το 2004: έχοντας διαπιστώσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στη Γαλλία και τη Γερμανία και έχοντας εκδώσει το ίδιο συστάσεις προς τα κράτη αυτά για τη λήψη μέτρων διόρθωσης, το Συμβούλιο αγνόησε τις συστάσεις της Επιτροπής για την έκδοση απόφασης κατά των κρατών αυτών και ανέστειλε επ’

⁴⁷³Η απειλή επιβολής κυρώσεων είναι απαραίτητο στοιχείο που προσδίδει υποχρεωτικότητα σε ένα νομικό κανόνα του «σκληρού» δικαίου, και λειτουργεί ως ισχυρό κίνητρο για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς αυτόν, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Το ήπιο δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 168.

αόριστον τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, παραπέμποντας το ζήτημα σε μελλοντική αξιολόγηση⁴⁷⁴.

Νομικά δεσμευτικές είναι μόνο οι αποφάσεις που λαμβάνονται στα τελευταία στάδια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (βλ. άρ. 126 παρ. 9 και 11 ΣΛΕΕ), με τις οποίες το Συμβούλιο μπορεί να «ειδοποιήσει το κράτος μέλος να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος» και στη συνέχεια να επιβάλλει κυρώσεις εάν το κράτος δεν συμμορφωθεί. Το ζήτημα αυτό συνδέεται προφανώς με μια άλλη σημαντική παράμετρο του κράτους δικαίου: την άσκηση δικαιοδοτικού ελέγχου.

(γ) Στο σύνολο των σταδίων της πολυμερούς εποπτείας, αλλά και στα περισσότερα στάδια του μηχανισμού της δημοσιονομικής πειθαρχίας, δεν προβλέπεται δικαιοδοσία του ΔΕΕ να ελέγχει τις πράξεις των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Η Συνθήκη αποκλείει (άρ. 126 παρ. 10) την άσκηση προσφυγής παραβάσεως κατά των κρατών που δεν συμμορφώνονται με τις συστάσεις και τις αποφάσεις που λαμβάνει το Συμβούλιο, με τις οποίες υποδεικνύει τη λήψη διορθωτικών μέτρων. Είναι προφανές ότι ο αποκλεισμός αυτός οδηγεί σε μειωμένη λογοδοσία και σε αδιαφάνεια, ενώ παράλληλα πλήττει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού. Ζητήματα γεννώνται κυρίως από τον αποκλεισμό της προσφυγής παραβάσεως σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με απόφαση που έχει εκδοθεί βάσει της παραγράφου 9 του άρ. 126 ΣΛΕΕ, η οποία είναι νομικά δεσμευτική. Πάντως, ο ρητός αποκλεισμός μόνο της προσφυγής παραβάσεως μπορεί να οδηγήσει *a contrario* στο συμπέρασμα ότι άλλες μορφές δικαιοδοτικού ελέγχου δεν μπορούν να αποκλεισθούν (όπως για παράδειγμα η προσφυγή ακυρώσεως κατά απόφασης που έχει εκδώσει το Συμβούλιο βάσει της παραγράφου 9⁴⁷⁵). Εξάλλου, θα πρέπει να θεωρείται ότι για τις αποφάσεις επιβολής κυρώσεων που εκδίδονται βάσει της παραγράφου 11 της διάταξης αυτής

⁴⁷⁴Το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί προσφυγής ακυρώσεως της Επιτροπής κατά των συμπερασμάτων του Συμβουλίου και έκρινε ότι τα στάδια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, όπως εξειδικεύθηκαν από τον κανονισμό 1467/97 του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ήταν υποχρεωτικά και ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε να ακολουθήσει μια εναλλακτική διαδικασία, απόφαση της 13.07.2004, Επιτροπή/Συμβούλιο, C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436. Πάντως, το Δικαστήριο στην απόφαση αυτή εστίασε στην υποχρεωτικότητα του μηχανισμού υπό την οπτική της διαδικασίας, και δεν αμφισβήτησε τον πρωτεύοντα ρόλο του Συμβουλίου. Αντίθετα, αναγνώρισε την εξουσία του να εκτιμά και να αξιολογεί τα οικονομικά δεδομένα κατά τρόπο που του επιτρέπει να διαφοροποιείται από την πρόταση της Επιτροπής (σκ. 80). Τόνισε όμως ότι η διαφοροποίηση μπορεί να επιτευχθεί μόνο κατά τη διαδικασία που προβλέπουν οι οικείοι κανόνες.

⁴⁷⁵Στη θεωρία υποστηρίχθηκε ότι οι αποφάσεις αυτές είναι *sui generis* πράξεις που δεν ταυτίζονται με τις αποφάσεις του άρ. 288 ΣΛΕΕ, βλ. Ν. Σκανδάμη, Νομική προσέγγιση του ελληνικού Μνημονίου, ΕυρΠολ 2/1010, σελ. 237 επ., σελ. 249.

εφαρμόζονται όλα τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπει η Συνθήκη, τόσο για τον έλεγχο του Συμβουλίου όσο και των κρατών μελών.

Η υπόθεση *Σωτηροπούλου/Συμβουλίου*⁴⁷⁶ καταδεικνύει ότι ο δικαιοδοτικός έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων που λαμβάνει το Συμβούλιο στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι καταρχήν δυνατός: στην υπόθεση αυτή, το ΓΔΕΕ δέχθηκε να εξετάσει επί της ουσίας εάν στοιχειοθετείτο εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης από τις αποφάσεις του Συμβουλίου του 2010 που καλούσαν την Ελλάδα να λάβει μέτρα μείωσης των συντάξεων (προς τις οποίες εκείνη συμμορφώθηκε). Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε όμως την αγωγή, κρίνοντας ότι τα μέτρα μείωσης των συντάξεων υπαγορεύονταν από σκοπούς γενικού συμφέροντος και δεν περιόριζαν υπέρμετρα την ουσία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εναγόντων.

2. Η νέα οικονομική διακυβέρνηση

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008 ανέδειξε τις αδυναμίες του μηχανισμού στον οποίο στηρίζεται η «οικονομική ένωση»⁴⁷⁷, όπως επίσης και τις συνέπειες που μπορεί να προκαλέσει στη βιωσιμότητα της νομισματικής ένωσης ο οικονομικός εκτροχιασμός ενός ή περισσότερων κρατών⁴⁷⁸. Η Ένωση και τα κράτη μέλη επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν την κατάσταση με πολλούς διαφορετικούς τρόπους, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από «έντονη διασπορά και πολυμορφία»⁴⁷⁹, δεδομένου ότι άλλοι τοποθετούνται στο περιθώριο ή στις παρυφές του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου⁴⁸⁰ και άλλοι εντός αυτού⁴⁸¹. Εν προκειμένω θα επιχειρήσουμε να «ανιχνεύσουμε» την παρουσία των παραμέτρων του κράτους δικαίου στους νέους, αναμορφωμένους μηχανισμούς που συνθέτουν τη «νέα οικονομική διακυβέρνηση»⁴⁸² εντός της ενωσιακής έννομης τάξης. Ειδικότερα:

⁴⁷⁶ΓΔΕΕ, απόφαση της 03.05.2017, Σωτηροπούλου, T-531/14, ECLI:EU:T:2014:297.

⁴⁷⁷Μια από τις βασικές αδυναμίες του συστήματος υπήρξε η έλλειψη μηχανισμών πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων, βλ. Μ. Χρυσομάλλη, Η «κοινοτική μέθοδος» σε αμφισβήτηση και ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός» σε κίνδυνο. Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 98.

⁴⁷⁸Αν και διαφορετικές στη σύλληψη και τη λειτουργία τους, η νομισματική και η οικονομική ένωση είναι συγκοινωνούντα δοχεία.

⁴⁷⁹P.-E. Παπαδοπούλου, Ο συντονισμός..., όπ. παρ., σελ. 10.

⁴⁸⁰Δημιουργία ad hoc μηχανισμών στήριξης μέσω διμερών δανειακών συμβάσεων, ίδρυση μόνιμου μηχανισμού στήριξης με διεθνή σύμβαση (ESM) κλπ.

⁴⁸¹Δημιουργία του EFSM, αναμόρφωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

⁴⁸²Για μια σε βάθος ανάλυση βλ. Μ. Χρυσομάλλη, Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018.

Ο μηχανισμός της οικονομικής διακυβέρνησης αναμορφώθηκε σημαντικά με την υιοθέτηση του «Εξάπτυχου» μέτρων το 2011⁴⁸³, το οποίο συμπληρώθηκε το 2013 με το «Δίπτυχο» μέτρων⁴⁸⁴, ειδικά για τα κράτη της ζώνης του Ευρώ. Αυτές οι δέσμες μέτρων αναθεώρησαν το «Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης» του 1997.

Οι νέοι κανόνες εμβαθύνουν τους μηχανισμούς της πολυμερούς εποπτείας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας, με αποτέλεσμα να «θεραπεύουν» αρκετές θεσμικές ατέλειες και ταυτόχρονα να ικανοποιούν περισσότερο από ό,τι πριν τα κριτήρια του «κράτους δικαίου». Θα εστιάσουμε εδώ σε ορισμένα ζητήματα που εντοπίστηκαν ανωτέρω (υπό 1).

(α) Στο νέο σύστημα, το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης εμφανίζεται ενισχυμένο. Ο ρόλος του Συμβουλίου παραμένει κεντρικός, είναι όμως πλέον οριοθετημένος ώστε τα κράτη μέλη να μην έχουν τη δυνατότητα να «παγώνουν» κατά το δοκούν τη λήψη μέτρων στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος όπως είχε συμβεί το 2004. Αυτό επιτυγχάνεται με το μηχανισμό της «αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας», που προβλέπει ότι, αν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει τη σύσταση της Επιτροπής για έκδοση απόφασης περί μη συμμόρφωσης του κράτους, η αρχική σύσταση επαναλαμβάνεται εντός ενός μηνός και λογίζεται ως εγκριθείσα εάν το Συμβούλιο δεν την απορρίψει με απλή πλειοψηφία εντός 10 ημερών⁴⁸⁵. Στην ίδια λογική, εάν το Συμβούλιο αποφασίσει να μην υιοθετήσει τις προτάσεις της Επιτροπής, οφείλει να αιτιολογήσει δημόσια τη στάση του⁴⁸⁶. Περιορίζεται έτσι το περιθώριο ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη.

Περαιτέρω, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νέα οικονομική διακυβέρνηση είναι ενισχυμένος, δεδομένου ότι συμμετέχει ενεργά στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, το οποίο καθιερώνεται ως ένας μηχανισμός διαρκούς και γενικευμένης εποπτείας των οικονομικών πολιτικών. Κατά ρητή επιταγή του κανονισμού 1175/2011 (άρ. 2^α παρ. 4), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «*συμμετέχει δεόντως στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο προκειμένου να αυξάνεται η διαφάνεια, η αποδοχή και η λογοδοσία για τις αποφάσεις που λαμβάνονται*», διατύπωση που παραπέμπει εμμέσως πλην σαφώς στις επιταγές του κράτους δικαίου. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως

⁴⁸³Κανονισμοί 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 και Οδηγία 2011/85, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σελ. 1 επ.

⁴⁸⁴Κανονισμοί 472/2013 και 473/2013, ΕΕ L της 27.05.2013, σελ. 1 επ.

⁴⁸⁵Άρ. 6 παρ. 2 εδ. 5-6 κανονισμού 1466/97, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1175/2011. Βλ. επίσης άρ. 4 παρ. 3 και 5 παρ. 2 του κανονισμού 1173/2011, ο οποίος προβλέπει την επιβολή κυρώσεων τόσο για το προληπτικό όσο και για το διορθωτικό σκέλος του συντονισμού.

⁴⁸⁶Άρ. 2-αβ παρ. 3 κανονισμού 1466/97, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1175/2011.

μέσω του θεσμού του «Οικονομικού διαλόγου» (άρ. 2αβ καν. 1175/2011), στο πλαίσιο του οποίου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να καλεί τους εκπροσώπους των άλλων θεσμικών οργάνων για να συζητήσουν για τους στόχους και τα αποτελέσματα της εποπτείας. Είναι σαφές ότι η δυνατότητα αυτή ενισχύει τη λογοδοσία των οργάνων που προτείνουν και λαμβάνουν τις αποφάσεις, δηλαδή της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Υπερβαίνει έτσι τόσο το τεχνοκρατικό όσο και το πολιτικό στοιχείο και προωθεί το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

(β) Μια δεύτερη σημαντική αλλαγή, που προσεγγίζει περισσότερο τη νέα οικονομική διακυβέρνηση προς την αρχή του κράτους δικαίου, είναι η γενικευμένη χρήση της Απόφασης, η οποία πλέον μπορεί να χρησιμοποιηθεί ακόμα και στο τελικό στάδιο της διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας, όπου υπό το προηγούμενο καθεστώς κυριαρχούσε η Σύσταση⁴⁸⁷. Συναφώς, στο νέο σύστημα η κύρωση, εργαλείο επιβολής της οποίας είναι η Απόφαση, ανάγεται σε κεντρικό μοχλό λειτουργίας της νέας οικονομικής διακυβέρνησης. Η επιβολή κυρώσεων είναι απαραίτητο συμπλήρωμα των νομικώς δεσμευτικών πράξεων και διασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Παράλληλα, η έκδοση μιας Απόφασης που επιβάλλει κυρώσεις στα κράτη μέλη υπάγει στον κανόνα δικαίου, και συνεπώς στον δικαιοδοτικό έλεγχο, τόσο το ενωσιακό όργανο που την εξέδωσε όσο και το κράτος μέλος στο οποίο αυτή απευθύνεται.

(γ) Πράγματι, το πεδίο του δικαιοδοτικού ελέγχου είναι σήμερα πολύ ευρύτερο, γεγονός που ανταποκρίνεται αρκετά ικανοποιητικά στις επιταγές του κράτους δικαίου. Με δεδομένο ότι βάσει του κανονισμού 1173/2011 η επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη για παρεκκλίσεις από τους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας προβλέπεται πλέον ως ο κανόνας και όχι ως η εξαίρεση⁴⁸⁸, διανοίγεται περιθώριο αμφισβήτησης των αποφάσεων με τις οποίες το Συμβούλιο επιβάλλει κυρώσεις, κυρίως με τη μορφή προστίμων. Εδώ ο ενωσιακός δικαστής μπορεί να αποφανθεί για τη νομιμότητα μιας τέτοιας απόφασης, δηλαδή τη συμφωνία της προς το πρωτογενές δίκαιο και τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου.

Ενδεικτική προς αυτή την κατεύθυνση είναι η απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Ισπανία κατά Συμβουλίου*. Η υπόθεση αυτή

⁴⁸⁷Άρ. 6 παρ. 2 εδ. 4 κανονισμού 1466/97 όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1175/2011.

⁴⁸⁸Η επιβολή προστίμου προβλέπεται πλέον ως αυτόματη συνέπεια της απόφασης του Συμβουλίου ότι το κράτος μέλος δεν έλαβε διορθωτικά μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος (νέο άρ. 11 του κανονισμού 1467/97, μετά την τροποποίηση από τον κανονισμό 1176/2011). Το γεγονός αυτό αντιστρέφει την οπτική του ενωσιακού νομοθέτη και μετατρέπει την οικονομική κύρωση στον κανόνα και όχι πλέον στην εξαίρεση, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ο συντονισμός..., όπ. παρ., σελ. 189-190.

αφορούσε αίτηση ακυρώσεως κατά της Απόφασης του Συμβουλίου που επέβαλε πρόστιμο στην Ισπανία για «παραποίηση στατιστικών στοιχείων», βάσει ειδικής πρόβλεψης στον κανονισμό 1173/2011 (άρ. 8 παρ. 1). Η αίτηση απορρίφθηκε εντέλει, όμως είναι ενδιαφέρον το ότι το ΔΕΕ υπέβαλε την απόφαση του Συμβουλίου σε πλήρη έλεγχο νομιμότητας, με βάση την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ορισμένων γενικών αρχών όπως η χρηστή διοίκηση και η αμεροληψία⁴⁸⁹.

Συμπέρασμα

Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση δεν είναι το κατεξοχήν πεδίο στο οποίο οι επιταγές του κράτους δικαίου, ως αξίες της Ένωσης, βρίσκουν πρόσφορο έδαφος. Από την άλλη πλευρά, όμως, δεν είναι ένας χώρος «ξένος» προς αυτό. Η νομισματική ένωση, αλλά κυρίως η οικονομική διακυβέρνηση, στη νέα μορφή της, περιέχουν στοιχεία που προσεγγίζουν και ικανοποιούν σε αρκετά μεγάλο βαθμό τις συνιστώσες του «κράτους δικαίου». Δεν είναι πάντως δυνατή εν προκειμένω η πλήρης εφαρμογή όλων των επιμέρους παραμέτρων που απαρτίζουν την έννοια του κράτους δικαίου: αυτό οφείλεται κυρίως στη φύση και στο ιδιαίτερο αντικείμενο του τομέα της ΟΝΕ, που χαρακτηρίζεται από τη διαπλοκή του δικαίου με την οικονομία στον ύψιστο βαθμό και προσδίδει στις ενωσιακές επιλογές έντονο τεχνοκρατικό χαρακτήρα⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹P.-E. Παπαδοπούλου, Επιβολή προστίμου από την Ευρωπαϊκή Ένωση κατά κράτους μέλους για παραποίηση στατιστικών στοιχείων, ΔΕΕ, Απόφαση της 10.12.2017, Ισπανία κατά Συμβουλίου της ΕΕ, C-521/15, Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών 3/2018, σελ. 290-293.

⁴⁹⁰Βλ. και τους σχετικούς προβληματισμούς του Μ. Χρυσομάλλη, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, in Μ. Χρυσομάλλη (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ. παρ., σελ. 157 επ., ο οποίος κάνει λόγο για την επικράτηση ενός «τεχνοκρατικού αυτοματισμού» στο συντονισμό και την εποπτεία των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών (σελ. 176).

ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΟΥ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΕ: ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΕΣ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΣΕΒΑΣΜΟ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

Δημήτριος Βουγιούκας

ΔΝ, Δικηγόρος, Ειδικός Συνεργάτης Νομικής Σχολής ΔΠΘ

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μία υπερεθνική οντότητα με νομική προσωπικότητα, η οποία μάλιστα παρουσιάζει αρκετά στοιχεία ομοσπονδίας⁴⁹¹. Το δίκαιό της, λόγω της αρχής της υπεροχής, της άμεσης εφαρμογής και του άμεσου αποτελέσματος επηρεάζει άμεσα όχι μόνο τα κράτη μέλη της αλλά και τους ίδιους τους ευρωπαίους πολίτες και όλα γενικά τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, που ζουν, έχουν εγκατασταθεί και δραστηριοποιούνται στο εσωτερικό της⁴⁹². Στα πλαίσια της άσκησης των αρμοδιοτήτων που της έχουν εκχωρηθεί προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους της οφείλει να οργανώνει και να εγγυάται αποτελεσματικά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο εσωτερικό της. Αν και η

Βλ. Δονάτος ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 78, ο οποίος διακρίνει ως στοιχεία ύπαρξης «πολιτειακής διάρθρωσης ομοσπονδιακής υφής» την κατανομή εξουσίας κρατικής υφής σε διάφορα επίπεδα, την ανεξάρτητη δικαιοπαραγωγική διαδικασία, τη δικαστική επίλυση διαφορών κ.λ.π. Βλ. επίσης και σελ. 82, όπου τονίζει: «Κανείς όμως δεν μπορεί να αμφιβάλλει σήμερα ότι το μόρφωμα αυτό ξεπέρασε κατά πολύ το κλασικό πρότυπο και προσεγγίζει μορφές του ομοσπονδιακού φαινομένου».

⁴⁹² Ειδικά οι κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ διαθέτουν εξωεδαφική εφαρμογή, με την έννοια ότι υπάγονται σε αυτούς όλες οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην εσωτερική αγορά και την επηρεάζουν με τη συμπεριφορά τους ακόμα και αν είναι εγκατεστημένες σε τρίτες χώρες. Βλ. για το ζήτημα αυτό, Γ. ΑΥΓΕΡΙΝΟΣ, *Θεμελιώδη στοιχεία κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού*, εις Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ (επιμ.), *Δίκαιο Διεθνών Συναλλαγών*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σελ. 1232, με αναφορές στην Απόφαση του ΔΕΕ της 14^{ης} Ιουλίου 1972 στην υπόθεση C-48-49 και 51 έως 59/69 - ICI κατά Επιτροπής [Dyestuffs], Συλλ. 1972, Σελ. 103. Ιδιαίτερης σημασίας για το συγκεκριμένο ζήτημα θεωρείται και η Απόφαση του ΔΕΕ της 25^{ης} Νοεμβρίου 1971 στην υπόθεση 22/71 - Béguelin Import Co. κατά S.A.G.L. Import Export, Συλλ. 1971, Σελ. 949 καθώς και η πιο πρόσφατη Απόφαση της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2017 στην υπόθεση C-413/14 - Intel Corp. κατά Επιτροπής, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2017:632. Όσον αφορά ειδικότερα τον έλεγχο των συγκεντρώσεων επιχειρήσεων, η Επιτροπή εφαρμόζοντας τους κανονισμούς 4064/89 και 139/2004 έχει ελέγξει μεγάλο αριθμό σχεδίων συγκεντρώσεων επιχειρήσεων από τρίτες χώρες. Μη ευρωπαϊκές επιχειρήσεις μπορούν να υπαχθούν στον ενωσιακό έλεγχο από τη στιγμή που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ και πραγματοποιούν ένα μέρος του κύκλου εργασιών τους εντός αυτής.

διαδικασία ενοποίησης της Ευρώπης ξεκίνησε από μία οικονομική βάση με την εγκαθίδρυση μίας κοινής αγοράς δεν θα έπρεπε να παραβλέψουμε ότι αυτή αποτελούσε ένα προεόρτιο, έναν απαραίτητο προθάλαμο για την είσοδο στο χώρο της πολιτικής ένωσης.

Ο ανταγωνισμός θεωρείται για τον ενωσιακό νομοθέτη απαραίτητο στοιχείο για την εύρυθμη λειτουργία των αγορών και την τήρηση ίσων όρων για τις δραστηριοποιούμενες επιχειρήσεις, ώστε να λάβουν οι καταναλωτές τα καλύτερα προϊόντα και υπηρεσίες στις καλύτερες τιμές⁴⁹³. Για να μην περιοριστούμε όμως στον όρο «καταναλωτές» που ενσωματώνει μία οικονομική και αγοραστική διάσταση και ίσως θεωρηθεί «περιοριστικός», ο υγιής και επαρκής ανταγωνισμός ανάμεσα σε επιχειρήσεις θεωρείται ότι εξυπηρετεί το γενικότερο στόχο της ευημερίας των λαών όπως διατυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 3 ΣΕΕ. Αποτελεί και ουσιαστική προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης. Δύσκολα μπορούμε να αντιληφθούμε την αποτελεσματική εφαρμογή των θεμελιωδών ελευθεριών διακίνησης εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων χωρίς κανόνες και διαδικασίες που να εγγυώνται ότι οικονομικές ενισχύσεις από τα πιο εύρωστα ή τα πιο παρεμβατικά κράτη, μονοπωλιακές καταστάσεις και κατάχρηση αυτών δεν θα εμποδίζουν την ελεύθερη εγκατάσταση επιχειρήσεων ή την εισαγωγή προϊόντων από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Η ελευθερία του ανταγωνισμού, της οποίας την κατοχύρωση μπορούμε να εντοπίσουμε στα περισσότερα εθνικά συντάγματα, ως συνιστώσα της οικονομικής ελευθερίας, θεωρείται ότι συμβάλει στην κατοχύρωση του Κράτους Δικαίου και τον πολιτικό εκδημοκρατισμό μέσα από τον οικονομικό πλουραλισμό που επιδιώκει⁴⁹⁴. Το άρθρο 16 του ΧΘΔΕΕ αναγνωρίζοντας την επιχειρηματική ελευθερία, δηλ. την ελευθερία δράσης των επιχειρήσεων χωρίς εμπόδια, καθιερώνει την ελευθερία του ανταγωνισμού.

Θεωρώ σκόπιμο στο σημείο αυτό να παρουσιάσω συνοπτικά τους τέσσερις βασικούς πυλώνες του ενωσιακού δικαίου που αφορούν στην

⁴⁹³ Οι εμπνευστές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως ο Ζαν Μονέ (Jean Monnet) αναγνώρισαν την ιδιαίτερη σημασία μίας ευρωπαϊκής πολιτικής ανταγωνισμού για την ομαλή λειτουργία της κοινής αγοράς, την οικονομική ανάπτυξη αλλά και την εξομάλυνση των οικονομικών σχέσεων των Κρατών Μελών, βλ., Fabienne ILZKOVITZ, Adriaan DIERX, *60 ans de politique de concurrence européenne*, Revue du droit de L'Union européenne, 3/2018, σελ. 32.

⁴⁹⁴ Βλ. Δ. ΒΟΥΓΙΟΥΚΑΣ, *Ζητήματα σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ*, σε Μ. Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ (επιμ.), *Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην Ένομη Τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σελ. 143, και C. Talbot, *Ordoliberalism and Balancing Competition Goals in the Development of the European Union*, *The Antitrust Bulletin* 2016, vol. 61(2), σελ. 265.

προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και περιλαμβάνονται στις διατάξεις των άρθρων 101-107 ΣΛΕΕ, συμπληρώνονται δε από πράξεις του παράγωγου δικαίου : απαγόρευση των αντιανταγωνιστικών συμπράξεων και απαλλαγή μόνο εκείνων που ωφελούν τις αγορές και τους καταναλωτές (άρθρο 101 ΣΛΕΕ), απαγόρευση της καταχρηστικής εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 102 ΣΛΕΕ), έλεγχος των συγκεντρώσεων μεταξύ των επιχειρήσεων (κανονισμός 139/2004⁴⁹⁵), έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων (άρθρα 107-109 ΣΛΕΕ). Οι τρεις πρώτοι άξονες αποτελούν το «ιδιωτικό» μέρος του δικαίου ανταγωνισμού καθώς απευθύνονται άμεσα στις επιχειρήσεις, ρυθμίζουν δηλ. ή απαγορεύουν συγκεκριμένες συμπεριφορές τους, ενώ οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων χαρακτηρίζονται ως το «δημόσιο» τμήμα καθώς έχουν ως άμεσους αποδέκτες τα κράτη μέλη όσον αφορά όμως τη σχέση τους με τις επιχειρήσεις. Τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, που κατά βάση εμπλέκονται και είναι αποδέκτες των διατάξεων των παραπάνω κανόνων είναι οι επιχειρήσεις, δηλαδή φορείς που ασκούν οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τον τρόπο φορολόγησής τους⁴⁹⁶.

Από τη στιγμή που κρίνεται ότι η ίδια η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού δεν αποτελεί μόνο μία οικονομική πραγματικότητα, ως μοχλός ανάπτυξης και λειτουργίας των αγορών αλλά και ένα θεμελιώδες δικαίωμα, προκύπτει το ζήτημα της σύγκρουσής του με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς είναι πλέον δεδομένο ότι στην πράξη αυτά ενδέχεται να συγκρουστούν μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αντιπαλότητας οικονομικής αποτελεσματικότητας και θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Αυτή η σύγκρουση εντοπίζεται ιδιαιτέρως κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού με τα δικαιώματα που διαθέτουν οι ελεγχόμενες επιχειρήσεις. Αποτελεί λοιπόν επιτακτική ανάγκη για ύπαρξη νομικών εγγυήσεων που επιτρέπουν το πάντρεμα της αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού συστήματος προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων προσώπων στις σχετικές υποθέσεις ώστε να μιλάμε πραγματικά για ένα Κράτος Δικαίου στο ενωσιακό οικοδόμημα.

Θα πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός δεν αποτελεί αυτοσκοπό ή έναν από τους βασικούς στόχους της ενωσιακής

⁴⁹⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων, ΕΕ L 24, 29.1.2004, σελ. 1-22.

⁴⁹⁶ Απόφαση της 23 Απριλίου 1991 στην υπόθεση C-41/90, Klaus Höfner και Fritz Elser κατά Macroton GmbH, Συλλ. 1991, σελ. I-1979, σκέψη 21.

ολοκλήρωσης. Δεν θεωρώ ότι αποτέλεσε αυτοσκοπό για τον κοινοτικό νομοθέτη ούτε κατά το πρώιμο στάδιο δημιουργίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴⁹⁷. Η προστασία του καλύπτει ειδικά για την Ένωση, ένα ευρύτερο στόχο, εκείνο της ευημερίας των πολιτών. Συνδέεται με την εφαρμογή διάφορων άλλων πολιτικών της Ένωσης, όπως οι μεταφορές και η ενέργεια και το περιβάλλον⁴⁹⁸. Ο ίδιος λοιπόν ο ενωσιακός νομοθέτης χρησιμοποιεί την ελευθερία του ανταγωνισμού ως εργαλείο προκειμένου να επιτύχει ευρύτερους σκοπούς μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της διαδικασίας ενοποίησης της Ευρώπης. Καταρχάς, δεν διστάζει να αμβλύνει τις απαγορεύσεις κατά πρακτικών που εκ πρώτης όψεως περιορίζουν τον ανταγωνισμό εξυπηρετούν όμως ευρύτερα συμφέροντα και σκοπούς. Ως παράδειγμα μπορούμε να επικαλεστούμε τη διάταξη της παραγράφου 3, του άρθρου 101 ΣΛΕΕ, η οποία επιτρέπει την απαλλαγή συμπράξεων που παρουσιάζουν περιορισμό του ανταγωνισμού, συνδράμουν όμως στην επίτευξη οικονομικής ή τεχνολογικής προόδου προς όφελος αγορών και καταναλωτών. Στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ προβλέπονται εξαιρέσεις για τις κρατικές ενισχύσεις. Ειδικά για το ζήτημα αυτό οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι και η Επιτροπή σε αρκετά σημεία έχει αμβλύνει την προσέγγιση της. Σε παλαιότερες περιόδους το ζήτημα της οικονομικής παρέμβασης των κρατικών φορέων μέσω κρατικών ενισχύσεων αντιμετώπιζόταν τουλάχιστον με ιδιαίτερη καχυποψία για να μην πούμε για ευθεία πολεμική, αντιμετώπιση βέβαια που στηριζόταν στην ίδια τη δομή του σχετικού άρθρου 107 ΣΛΕΕ, το οποίο ξεκινά με την αρχή της απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, τόσο μέσα από τις διαδικασίες ελέγχου όσο και από τις πράξεις ήπιου δικαίου (soft law) η Επιτροπή αναγνωρίζει τη σημασία των κρατικών παρεμβάσεων και την ανάγκη να καλύψουν αδυναμίες των αγορών ή να εξυπηρετήσουν ένα στόχο κοινού ενδιαφέροντος.

Η σημασία όμως του ανταγωνισμού και των διαδικασιών προστασίας του σε ενωσιακό επίπεδο διαφαίνεται και από τη διατύπωση γενικών

⁴⁹⁷ Fabienne ILZKOVITZ, Adriaan DIERX, *60 ans de politique de concurrence européenne*, ο.π. Οι συγγραφείς διευκρινίζουν ότι σύμφωνα με την αντίληψη της ευρωπαϊκής πολιτικής, ο ανταγωνισμός δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά εργαλείο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των αγορών προς όφελος των καταναλωτών. Οφείλουμε να αναγνωρίσουμε βέβαια ότι ανάμεσα στα κράτη μέλη αναπτύχθηκαν διαφορετικές τάσεις για το εύρος προστασίας του ανταγωνισμού, οι οποίες έγιναν ιδιαίτερα αισθητές με την κρίση του Ευρωσυντάγματος και επηρέασαν τη διατύπωση συγκεκριμένων διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβώνας.

⁴⁹⁸ Για το λόγο αυτό οι ενωσιακές αρχές έχουν προβλέψει σειρά κανονισμών απαλλαγής καθώς και κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη χρηματοδότηση μέσω κρατικών ενισχύσεων υποδομών σε στρατηγικούς τομείς που μόνοι τους οι ιδιώτες επενδυτές δεν θα μπορούσαν ή δεν θα ενδιαφέρονταν να αναλάβουν.

διατάξεων των Συνθηκών. Στο άρθρο 3 παρ. 3 της ΣΕΕ προβλέπεται η «κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας». Σε αντιστάθμισμα της πρόβλεψης αυτής, το υπ' αριθμόν 27 Πρωτόκολλο σχετικά με την Εσωτερική Αγορά και τον Ανταγωνισμό προβλέπει ότι η «εσωτερική αγορά ...περιλαμβάνει σύστημα που εξασφαλίζει ότι δεν στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός». Ο ελεύθερος ανταγωνισμός λοιπόν προστατεύεται ως στόχος και δικαίωμα, στα πλαίσια όμως μίας ευρύτερης πολιτικής που στο κέντρο της οφείλει να έχει τον άνθρωπο. Αυτό προκύπτει και από τη σημασία που αποδίδει το ενωσιακό δίκαιο στις Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος, δηλαδή σε δραστηριότητες εμπορικού χαρακτήρα που υπάγονται σε ειδικά δικαιώματα δημόσιας υπηρεσίας. Ο ίδιος ο Χάρτης στο άρθρο 36 προβλέπει την αναγνώριση και τον σεβασμό πρόσβασης σε αυτές τις υπηρεσίες προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης. Το άρθρο 106 ΣΛΕΕ αναφερόμενο ειδικά στη σχέση των Υπηρεσιών αυτών με τον ανταγωνισμό και σε μία προσπάθεια εξισορρόπησης προβλέπει ότι οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με την διαχείριση ΥΓΟΣ υπόκεινται στους κανόνες ανταγωνισμού, στο μέτρο όμως που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής τους προς όφελος των πολιτών.

Έχοντας λοιπόν ως αρχή ότι η ελευθερία του ανταγωνισμού εξυπηρετεί ευρύτερα συμφέροντα της Ένωσης, με γνώμονα τον άνθρωπο σε κάθε του διάσταση και όχι μόνο με την ιδιότητά του ως καταναλωτή, θα εξεταστεί η ανάγκη προάσπισης των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το σεβασμό της αρχής του Κράτους Δικαίου κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού και αν οι υπάρχουσες δικλείδες ασφαλείας που έχουν θεσπιστεί από τις ενωσιακές αρχές είναι επαρκείς ώστε να κατοχυρώσουν τα δικαιώματα αυτά. Καθώς τα νομικά θέματα που προκύπτουν είναι σημαντικά σε αριθμό και ευρύτητα, θα εστιάσω την παρούσα ανάλυση σε επιλεγμένα ζητήματα ενδεικτικά της προβληματικής που έχει προκύψει.

2. Κίνδυνοι περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του δικαίου ανταγωνισμού της ΕΕ και νομοθετικές ρυθμίσεις προστασίας τους

Καταρχάς, θα πρέπει να τονιστεί ότι πέρα από τις γενικές διατάξεις του ενωσιακού πρωτογενούς δικαίου τα βασικά κείμενα του παράγωγου δικαίου του ανταγωνισμού κάνουν αναφορά στην ανάγκη κατοχύρωσης

των θεμελιωδών δικαιωμάτων είτε γενικά είτε για συγκεκριμένες περιπτώσεις όπως είναι τα δικαιώματα άμυνας των μερών. Έτσι, ο κανονισμός 1/2003⁴⁹⁹ προβλέπει ρητά στην αιτιολογική σκέψη 37 τα εξής : «Ο παρών κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, ειδικότερα από τον [Χάρτη]. Συνεπώς, ο παρών κανονισμός θα πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται σύμφωνα με αυτά τα δικαιώματα και τις αρχές». Ανάλογες διατάξεις περιλαμβάνει όπως θα δούμε στη συνέχεια και ο κανονισμός 139/2004 για τον ενωσιακό έλεγχο επιχειρήσεων. Από την άλλη πλευρά, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει θωρακίσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με σημαντικά «όπλα» για την εξάρθρωση παράνομων πρακτικών, με την επιστήμη να διαβλέπει κίνδυνο από τις διευρυμένες εξουσίες ελέγχου της Επιτροπής⁵⁰⁰

2.1. Εξουσίες και περιορισμοί της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει σημαντικές αρμοδιότητες και εξουσίες όσον αφορά στην εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού και στην εύρυθμη λειτουργία των αγορών. Η εκ βαθέων μεταρρύθμιση του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού των ετών 2003-2004 αν και οδήγησε σε μία σημαντική αποκέντρωση και ενίσχυση του ρόλου των εθνικών αρχών και εθνικών δικαστηρίων δεν αποδυνάμωσε το ρόλο της. Αντιθέτως, την εξόπλισε με σημαντικά νομικά και διοικητικά εργαλεία. Στους τομείς του ενωσιακού ελέγχου συγκεντρώσεων επιχειρήσεων και ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων διαθέτει αποκλειστικές αρμοδιότητες, με το ρόλο των εθνικών αρχών ή δικαστηρίων να είναι περιορισμένος. Αλλά και για την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ ο κανονισμός 1/2003 την επιφορτίζει με πολύ σημαντικές εξουσίες παρόλο που στα πλαίσια μίας τάσης αποκέντρωσης αναγνωρίζει παράλληλες αρμοδιότητες στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τους εθνικούς δικαστές.

Το νέο καθεστώς του κανονισμού 1/2003 από τη μία δημιούργησε νέες εξουσίες για την Επιτροπή ενώ από την άλλη επισημοποίησε ή επέκτεινε ήδη υπάρχουσες⁵⁰¹. Οι σωρευτικές αρμοδιότητες έρευνας⁵⁰², δίωξης και

⁴⁹⁹ Κανονισμός 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης, ΕΕ L 1, 4.1.2003, σελ. 1–25.

⁵⁰⁰ Ε. ΛΙΑΣΚΟΣ, *Το Νέο Σύστημα Εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου Ανταγωνισμού, Ο κανονισμός 1/2003/ΕΚ*, Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2008, σελ. 220.

⁵⁰¹ F. CENGİZ, *Judicial Review and the Rule of Law in the Eu Competition Law Regime After Alrosa*, *European Competition Journal*, April 2011, 7:1, σελ. 127.

⁵⁰² Στα άρθρα 17-22 του κανονισμού 1/2003 προβλέπονται οι διευρυμένες εξουσίες έρευνας που διαθέτει η Επιτροπή και οι οποίες περιλαμβάνουν έρευνες σε κλάδους της οικονομίας ή σε τύπους

λήψης αποφάσεων υπό το καθεστώς του κανονισμού 1/2003 καθώς και του κανονισμού εφαρμογής 773/2004⁵⁰³ έγειραν ζητήματα συμβατότητας με τις διατάξεις του άρθρου 6, παρ. 1, εδ. 1 της ΕΣΔΑ καθώς και του άρθρου 47, εδ. 2 του ΧΘΔΕΕ σχετικά με το δικαίωμα ενός προσώπου να δικάσσει από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο⁵⁰⁴ ακόμα και αν οι αποφάσεις της Επιτροπής ελέγχονται από τον ενωσιακό δικαστή. Δημιουργείται η αντίληψη ότι η συγκέντρωση των εξουσιών αυτών ευνοεί τη διαπίστωση παράβασης και καταδίκης εις βάρος των επιχειρήσεων⁵⁰⁵. Ο δικαστικός έλεγχος θεωρήθηκε ως ένα βαθμό ανεπαρκής καθώς περιορίζεται σε καθαρά νομικά ζητήματα, όπως η τήρηση των κανόνων διαδικασίας και αιτιολογίας, η απουσία πρόδηλης πλάνης και κατάχρησης εξουσίας, αφήνοντας μεγάλο πεδίο δράσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσον αφορά στις οικονομικές και τεχνικές εκτιμήσεις⁵⁰⁶. Όσον αφορά στην αναιρετική διαδικασία επί των αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου, διευκρινίζεται ότι «*το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εξακριβώνει τα πραγματικά περιστατικά ούτε, κατ' αρχήν, να εξετάζει τα*

συμφωνιών (αρ. 17), δυνατότητα κατόπιν απλής αιτήσεως ή βάσει αποφάσεως, να ζητήσει από επιχειρήσεις και ενώσεις επιχειρήσεων να παράσχουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες (αρ. 18), δυνατότητα κλήσης σε ακρόαση κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου το οποίο συναινεί προς αυτό για το σκοπό της συλλογής πληροφοριών σχετικά με το αντικείμενο της εκάστοτε έρευνας (αρ. 19), δυνατότητα διενέργειας ελέγχου σε χώρους επιχειρήσεων και ενώσεων επιχειρήσεων (αρ. 20), δυνατότητα ελέγχου χώρων όπως οι κατοικίες των επιχειρηματιών, διευθυνόντων συμβούλων και λοιπών μελών του προσωπικού των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και ενώσεων επιχειρήσεων (αρ. 21), δυνατότητα διενέργειας ελέγχων από εθνικές αρχές ανταγωνισμού κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής (αρ. 22).

⁵⁰³ Κανονισμός 773/2004 της Επιτροπής της 7ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη διεξαγωγή από την Επιτροπή των διαδικασιών δυνάμει των άρθρων 81 και 82 της συνθήκης ΕΚ, ΕΕ L 123 της 27/04/2004 σελ. 18 – 24.

⁵⁰⁴ Η. ΣΟΥΦΛΕΡΟΣ, *Ο κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ (άρθρα 101-102 ΣΛΑΕΕ) - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 95, Α. JONES, Β. SUFRIN, *EU Competition Law, Text, Cases and Materials*, 4th edition, 2011, Oxford, σελ. 1131 και D. SLATER, S. THOMAS AND D. WAELBROECK, *Competition Law Proceedings Before the European Commission and the Right to a Fair Trial: No Need for Reform?*, *European Competition Journal*, April 2009, 5:1, 97-143.

⁵⁰⁵ M. LE SOUDEER, *L'apport de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits procéduraux des entreprises en droit de la concurrence*, R.A.E. – L.E.A. 2018/2, σελ. 245.

⁵⁰⁶ Απόφαση του Πρωτοδικείου (πλέον Γενικού Δικαστηρίου) της 17ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση T-201/04 - Microsoft κατά Επιτροπής, Συλλ. 2004, σελ. II-3601, σκέψεις 87-89. Βλ. και την ιδιαίτερη σημασία απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 6ης Ιουλίου 2010 στην υπόθεση T-342/07 – Ryanair κατά Επιτροπής, Συλλ. 2010, σελ. II-03457, σκέψη 29, στην οποία ο ενωσιακός δικαστής αναγνωρίζει ειδικά για τον έλεγχο συγκεντρώσεων : «...οι ουσιαστικού δικαίου κανόνες του κανονισμού και ειδικότερα το άρθρο 2 αυτού απονέμουν στην Επιτροπή κάποια διακριτική εξουσία, ιδίως όσον αφορά τις οικονομικές φύσεις εκτιμήσεις, οπότε ο εκ μέρους του κοινοτικού δικαστή έλεγχος της ασκήσεως της εξουσίας αυτής, ο οποίος έχει ουσιαστική σημασία στο πλαίσιο των κανόνων περί των συγκεντρώσεων, πρέπει να γίνεται λαμβανομένου υπόψη του περιθωρίου εκτιμήσεως το οποίο παρέχουν οι οικονομικές φύσεις κανόνες που αποτελούν μέρος του καθεστώτος των συγκεντρώσεων».

αποδεικτικά στοιχεία που δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο σε σχέση με τα περιστατικά αυτά»⁵⁰⁷.

Ταυτόχρονα, οι ενωσιακές αρχές επέδειξαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον ανεξάρτητο και αμερόληπτο χαρακτήρα των εθνικών αρχών ανταγωνισμού οι οποίες καλούνται βάσει του κανονισμού 1/2003 να εφαρμόσουν παράλληλα με το εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο ανταγωνισμού, όσον αφορά στις αντιανταγωνιστικές πρακτικές. Οι κανόνες που περιλαμβάνονται στην οδηγία 2019/1⁵⁰⁸ έχουν στόχο να παράσχουν στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού μια στοιχειώδη κοινή δέσμη μέσων και αποτελεσματικές εξουσίες επιβολής, εξασφαλίζοντας ότι θα ενεργούν ανεξάρτητα κατά την επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ και θα εργάζονται με πλήρη αμεροληψία, χωρίς να δέχονται υποδείξεις από δημόσιες ή ιδιωτικές οντότητες.

Ένα ευρύτερο ζήτημα που προκύπτει σχετικά με τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής ή και των εθνικών αρχών να διερευνούν υποθέσεις κατόπιν καταγγελίας ή αυτεπαγγέλτως. Για τις εθνικές αρχές έχει υποστηριχθεί ότι *«η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 5 του κανονισμού 1/2003 συνηγορεί υπέρ της διακριτικής ευχέρειας των εθνικών αρχών του ανταγωνισμού για την διεξαγωγή έρευνας και έκδοση σχετικής απαγορευτικής ή μη απόφασης σχετικά με την καταγγελλόμενη παράβαση»⁵⁰⁹. Ανάλογη διακριτική ευχέρεια αναγνωρίζεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία «δεν οφείλει να διενεργεί έρευνα σε κάθε καταγγελλόμενη υπόθεση, ούτε, πολύ περισσότερο, να εκδίδει οριστική απόφαση...»⁵¹⁰. Η διακριτική αυτή ευχέρεια των εθνικών αρχών δικαιολογήθηκε με βάση τη δημοσίου συμφέροντος αποστολή τους, καθώς η προστασία των ατομικών συμφερόντων σε υποθέσεις περιορισμού του ανταγωνισμού έχει αναγνωριστεί στα εθνικά δικαστήρια⁵¹¹, ενώ η Επιτροπή με βάση το συμφέρον της ΕΕ αξιολογεί τις καταγγελίες που δέχεται. Εξάλλου, η*

⁵⁰⁷ Γιάννης Β. ΑΥΓΕΡΙΝΟΣ, *Εισαγωγή στο δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σελ. 182.

⁵⁰⁸ Οδηγία 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ΕΕ L 11, 14.1.2019, σελ. 3–33.

⁵⁰⁹ Γ. ΚΑΡΥΔΗΣ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Επιχειρήσεων και Ανταγωνισμού*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004, σελ. 220.

⁵¹⁰ Γ. ΚΑΡΥΔΗΣ, ο.π., σελ. 230.

⁵¹¹ Γ. ΚΑΡΥΔΗΣ, ο.π., σελ. 220.

Επιτροπή μπορεί με απόφασή της να διαπιστώσει το ανεφάρμοστο των 101 και 102 ΣΛΕΕ⁵¹². Αυτή η τελευταία δυνατότητα της Επιτροπής εξαρτάται από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος της ΕΕ και εκδίδεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις⁵¹³.

Οι δεσμεύσεις που απαιτούνται από τις επιχειρήσεις προκειμένου να αποφύγουν μία καταδίκη βάσει των 101 και 102 ή για να επιτύχουν την κήρυξη της συμβατότητας του σχεδίου συγκέντρωσής τους βάσει του κανονισμού 139/2004 βρέθηκαν επίσης στο επίκεντρο νομικών συζητήσεων σχετικά με τη συμβατότητα του μηχανισμού τους με θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα. Ειδικά η διαδικασία του άρθρου 9 του κανονισμού 1/2003 είναι πρωταρχικής σημασίας για τις επιχειρήσεις καθώς εν μέρει αντικατέστησε το καταργηθέν σύστημα της κοινοποίησης για την ατομική απαλλαγή της παρ. 3 του αρ. 101 ΣΛΕΕ. Πλέον, οι επιχειρήσεις προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι δεν θα τύχουν καταδίκης από την Επιτροπή μπορούν να προσφέρουν από μόνες τους δεσμεύσεις. Όμως οι επιχειρήσεις στην προσπάθειά τους να επιτύχουν απαλλαγή είναι δυνατό να υπερβούν σε αυστηρότητα ή έκταση τα μέτρα που θα τους επέβαλε η Επιτροπή με βάση το άρθρο 7 του κανονισμού, ενώ στα πλαίσια του άρθρου 9 η Επιτροπή ελέγχει αν οι δεσμεύσεις που προτείνονται είναι επαρκείς όχι όμως αν ξεπερνούν σε αυστηρότητα τα μέτρα που θα ήταν απαραίτητα⁵¹⁴. Ιδιαίτερη κριτική όμως έχει δεχθεί η Επιτροπή και για τη φύση των δεσμεύσεων που επιβάλλει, καθώς θεωρείται ότι με αυτό τον τρόπο παρεμβαίνει στην οικονομική ζωή των επιχειρήσεων. Η νομολογία του ΔΕΕ πάντως αναγνωρίζει ευρύ πεδίο εκτίμησης στην Επιτροπή όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των δεσμεύσεων που γίνονται δεκτές, περιορίζοντας τον έλεγχό του μόνο σε περιπτώσεις προδήλου σφάλματος, κάτι που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να αποδειχθεί από μία προσφεύγουσα ανταγωνίστρια επιχείρηση⁵¹⁵.

⁵¹² Αρ. 10 του κανονισμού 1/2003.

⁵¹³ Βλ. Η. ΣΟΥΦΛΕΡΟΣ, Ο κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ (άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ) - Κατ' άρθρο ερμηνεία, ο.π., σελ. 147, σύμφωνα με τον οποίο η έννοια του δημοσίου συμφέροντος της ΕΕ θα πρέπει να ερμηνεύεται σε σχέση με την εφαρμογή των 101 και 102 ΣΛΕΕ και όχι με άλλου είδους συμφέρον που συνδέεται πχ με βιομηχανική πολιτική, προστασία περιβάλλοντος κλπ.

⁵¹⁴ Η. ΣΟΥΦΛΕΡΟΣ, Ο κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ (άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ) - Κατ' άρθρο ερμηνεία, ο.π., σελ. 140.

⁵¹⁵ Βλ. για παράδειγμα την απόφαση του ΓενΔΕΕ της 13 Μαΐου 2015 στην υπόθεση T-162/10 - Niki Luftfahrt κατά Επιτροπής, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:T:2015:283. Στη σκέψη 295 ο ενωσιακός δικαστής επαναλαμβάνει την πάγια θέση του σχετικά με τη δυνατότητα αμφισβήτησης των δεσμεύσεων που αποδέχεται η Επιτροπή, ως εξής: «Όσον αφορά τον έλεγχο που ασκεί ο δικαστής της Ένωσης στις δεσμεύσεις που κάνει δεκτές η Επιτροπή στο πλαίσιο του ελέγχου των συγκεντρώσεων, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησης ως προς την ανάγκη

2.2. Νομοθετικές δικλείδες ασφαλείας και τα κενά τους ως προς το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε υποθέσεις εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού

Ο ενωσιακός νομοθέτης είτε λόγω ευαισθησίας όσον αφορά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είτε λόγω προσπάθειας θωράκισης της ενωσιακής πολιτικής ανταγωνισμού από κάθε είδους προσβολή ή αμφισβήτηση προέβλεψε συγκεκριμένες δικλείδες ασφαλείας⁵¹⁶. Καταρχάς, όσον αφορά στην ίδια τη διάκριση αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις εθνικές αρχές και την Επιτροπή, ειδικές ρυθμίσεις έχουν προβλεφθεί ώστε να αποφευχθεί μία διπλή καταδίκη επιχειρήσεων που θα ήταν ασύμβατη με την αρχή *ne bis in idem*, αρχή η οποία περιλαμβάνεται όχι μόνο στην ΕΣΔΑ⁵¹⁷, αλλά και στο άρθρο 50 του ΧΘΔΕΕ⁵¹⁸, ενώ η ενωσιακή νομολογία την έχει αναγνωρίσει ως γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ⁵¹⁹. Θα πρέπει στο σημείο αυτό βέβαια να διευκρινιστεί ότι η αρχή αυτή, ως αρχή του δικαίου της ΕΕ, δεσμεύει καταρχήν τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού και όχι του

επιβολής δεσμεύσεων κατάλληλων για την άρση των σοβαρών αμφιβολιών που ανακύπτουν από μια συγκέντρωση. Ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να υποκαταστήσει την εκτίμηση της Επιτροπής με τη δική του, διότι ο έλεγχός του περιορίζεται στην εξακρίβωση ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως. Ειδικότερα, το ότι προβάλλεται ότι δεν ελήφθησαν υπόψη οι δεσμεύσεις που πρότεινε η προσφεύγουσα δεν αποδεικνύει, αυτό καθ'αυτό, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, το ότι δε κάποιες άλλες δεσμεύσεις θα μπορούσαν επίσης να γίνουν δεκτές, ή ακόμη και ότι θα ήταν πλέον ευνοϊκές για τον ανταγωνισμό, δεν μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της προσβαλλομένης απόφασης, καθόσον η Επιτροπή μπορούσε ευλόγως να συμπεράνει ότι οι δεσμεύσεις που περιελήφθησαν στην προσβαλλόμενη απόφαση είναι ικανές να άρουν τις σοβαρές αμφιβολίες».

⁵¹⁶ Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιχειρήσεων απασχόλησε ιδιαίτερα την επιστημονική κοινότητα και τις επιχειρήσεις κατά την υιοθέτηση του κανονισμού εφαρμογής των 81 και 82 ΕΚ (πλέον 101 και 102 ΣΛΕΕ) 1/2003. Βλ. Ε. ΛΙΑΣΚΟΣ, *Το Νέο Σύστημα Εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου Ανταγωνισμού, Ο κανονισμός 1/2003/ΕΚ*, ο.π., σελ. 217. Ο συγγραφέας πολύ παραστατικά δίνει το κλίμα που επικρατούσε στους σχετικούς επιστημονικούς, νομικούς και επιχειρηματικούς κύκλους αναφέροντας : «Διάχυτος ήταν ο φόβος μήπως τόσο η αποκεντρωμένη εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 Συνθηκ και η δημιουργία του Δικτύου μεταξύ εθνικών αρχών ανταγωνισμού και Επιτροπής όσο και η ενδυνάμωση των εξουσιών έρευνας και καταστολής της Επιτροπής οδηγήσουν στην υποχώρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιχειρήσεων».

⁵¹⁷ Άρθρο 4 παρ. 1, του 7ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το οποίο ορίζει ότι «κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους για μία παράβαση για την οποία ήδη αθωώθηκε ή καταδικάστηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με το νόμο και την ποινική δικονομία του κράτους αυτού».

⁵¹⁸ Το οποίο προβλέπει : «Κανείς δεν διώκεται ούτε τιμωρείται ποινικά για αδίκημα για το οποίο έχει ήδη αθωωθεί ή καταδικασθεί εντός της Ένωσης με οριστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου σύμφωνα με το νόμο».

⁵¹⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Ιουνίου 2006 στην υπόθεση C-308/04 P - SGL Carbon κατά Επιτροπής, Συλλ. 2006, σελ. I-05977. Στη σκέψη 26 ο δικαστής της ΕΕ διευκρινίζει : «η αρχή *non bis in idem*, την οποία διατυπώνει και το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου 7 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου της οποίας την τήρηση εξασφαλίζει ο δικαστής».

εθνικού δικαίου ανταγωνισμού, με την προϋπόθεση βέβαια ότι αυτό επιτρέπεται από το ενωσιακό δίκαιο⁵²⁰. Και αυτό γιατί σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής το εθνικό δίκαιο δεν πρέπει να παρεμποδίζει την εφαρμογή του ενωσιακού.

Από τους πιο σημαντικούς μηχανισμούς που εισήγαγε το σύστημα του κανονισμού 1/2003 είναι η στενή συνεργασία Επιτροπής και εθνικών αρχών ανταγωνισμού στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού, καθώς επιτρέπει ένα καταμερισμό εργασιών και αρμοδιοτήτων στα πλαίσια της συνεννόησης, χωρίς αυτό να σημαίνει βέβαια ότι οι διατάξεις του κανονισμού δεν προβλέπουν κάποια ιεραρχία στο κομμάτι αυτό. Σε ένα πρώτο επίπεδο πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή που λαμβάνει μία καταγγελία ή κινεί αυτεπαγγέλτως διαδικασία παραμένει αρμόδια για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης⁵²¹. Πιο συγκεκριμένα, η κίνηση διαδικασίας από την Επιτροπή συνεπάγεται την απώλεια από τις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών της αρμοδιότητας εφαρμογής των 101 και 102⁵²². Εάν η αρχή ανταγωνισμού κράτους μέλους έχει ήδη επιληφθεί μιας υπόθεσης, η Επιτροπή κινεί διαδικασία μόνον κατόπιν διαβούλευσης με αυτή την εθνική αρχή ανταγωνισμού. Οι παραπάνω ρυθμίσεις προσφέρουν μία εγγύηση ότι δεν θα κριθεί και καταδικαστεί για την ίδια παράβαση μία ή περισσότερες επιχειρήσεις. Υπάρχουν όμως κάποια νομικά κενά στον κανονισμό που δημιουργούν κλίμα νομικής ανασφάλειας στις επιχειρήσεις σχετικά με τη συμβατότητα των πράξεών τους. Ως παράδειγμα αναφέρω την περίπτωση εθνικής αρχής η οποία εφαρμόζοντας τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού μπορεί μεν να αποφανθεί ότι δεν συντρέχει βάσει των στοιχείων που έχει στη διάθεσή της λόγος να δράσει, δεν είναι όμως αρμόδια να λάβει απόφαση με την οποία να διαπιστώνει ότι δεν υφίσταται παράβαση του άρθρου 101 ή 102 ΣΛΕΕ⁵²³. Η Επιτροπή επομένως ή κάποια άλλη εθνική αρχή ανταγωνισμού μπορεί να εκκινήσει διαδικασία κατά της επιχείρησης χωρίς να δεσμεύεται από το γεγονός ότι προηγουμένως άλλη εθνική αρχή έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος δράσης.

⁵²⁰ Η. ΣΟΥΦΛΕΡΟΣ, Ο κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ (άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ) - Κατ' άρθρο ερμηνεία, ο.π., σελ. 294.

⁵²¹ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού, ΕΕ C 101 της 27/04/2004 σελ. 43 – 53.

⁵²² Άρθρο 11, παρ. 6.

⁵²³ Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Μαΐου 2011 στην υπόθεση C-375/09 - Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów κατά Tele2 Polska, Συλλ. 2011, σελ. I-03055. Το Δικαστήριο έκρινε συγκεκριμένα στη σκέψη 35 ότι: «... το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού έχει άμεση εφαρμογή και απαγορεύει κανόνα του εσωτερικού δικαίου που επιβάλλει στην εθνική αρχή να περατώνει τη σχετική με την εφαρμογή του άρθρου 102 ΣΛΕΕ διαδικασία εκδίδοντας απόφαση με την οποία να διαπιστώνει ότι δεν στοιχειοθετείται παράβαση του άρθρου αυτού».

Θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι μία τέτοια εξέλιξη θα συνιστούσε έστω και έμμεση προσβολή της αρχής *ne bis in idem*. Επιπροσθέτως, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι η αρχή δεν βρίσκει εφαρμογή ούτε στο τμήμα των δεσμεύσεων, με το σκεπτικό ότι «οι αποφάσεις για την αποδοχή δεσμεύσεων δεν προσφέρονται για την εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem*, επειδή ούτε διαπιστώνουν παράβαση, ούτε προχωρούν σε ουσιαστική αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών, ούτε έχουν τιμωρητικό χαρακτήρα»⁵²⁴. Τι συνεπάγεται μία τέτοια προσέγγιση για τις επιχειρήσεις; Ότι είναι δυνατή η εκκίνηση και ενδεχομένως καταδίκη τους από άλλη αρχή ή δικαστήριο που δεν θα δεσμεύεται από την αποδοχή των εν λόγω δεσμεύσεων.

Το αντικείμενο όμως της ενωσιακής διαδικασίας προστασίας του ανταγωνισμού που έχει συνδεθεί περισσότερο με την αρχή *ne bis in idem* είναι η επιβολή κυρώσεων. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι η Επιτροπή διαθέτει και σε αυτό το τμήμα ιδιαίτερη ευελιξία για τον καθορισμό των προστίμων, αφού ο κανονισμός στο άρθρο 23 περιορίζεται να θέσει ένα ανώτατο όριο, το 10% του συνολικού κύκλου εργασιών του προηγούμενου οικονομικού έτους για καθεμία από τις επιχειρήσεις και ενώσεις επιχειρήσεων που συμμετείχαν στην παράβαση, δημιουργώντας έτσι μία ελάχιστη προβλεψιμότητα και ασφάλεια δικαίου για τους οικονομικούς φορείς. Από εκεί και πέρα η Επιτροπή περιγράφει σε κατευθυντήριες γραμμές της τους τρόπους υπολογισμού περιλαμβάνει το ποσοστό των ετησίων πωλήσεων των σχετικών προϊόντων, τη διάρκεια της παράβασης και το ρόλο της εμπλεκόμενης επιχείρησης⁵²⁵. Το πρόστιμο θα πρέπει να είναι αναλογικό της παράβασης και να μην οδηγεί σε οικονομικό μαρασμό τις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις. Σχετικά με την αρχή *ne bis in idem* διευκρινίζεται ότι «αν η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει απόφαση και έχει επιβάλει κυρώσεις (πρόστιμο) για παράβαση του άρθρου 101 ή/και του άρθρου 102 ΣΛΕΕ, η εθνική αρχή ανταγωνισμού, αν επιληφθεί της ίδιας υπόθεσης μετά την έκδοση της απόφασης της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 16 παρ. 2 του καν. 1/2003, δεν θα μπορεί να επιβάλει πλέον κυρώσεις για παράβαση των ίδιων ως άνω διατάξεων»⁵²⁶. Όμως υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις για περεταίρω

⁵²⁴ Θ. ΖΑΜΠΑΡΑΣ, *Η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στις αποφάσεις της Επιτροπής Ανταγωνισμού: Ιδίως η έκταση της «αυτοδέσμευσης» της Επιτροπής από τις αποφάσεις αποδοχής δεσμεύσεων του Κανονισμού 1/2003*, ΘΕΩΡΙΑ & ΠΡΑΞΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ - 1/2018, σελ. 87.

⁵²⁵ Κατευθυντήριες γραμμές για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23 παράγραφος 2 σημείο α) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003, ΕΕ C 210, 1.9.2006, σελ. 2-5.

⁵²⁶ Η. ΣΟΥΦΛΕΡΟΣ, *Ο κανονισμός 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ (άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ) - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, ο.π., σελ. 304.

αποτελέσματα στην αγορά συγκεκριμένου κράτους μέλους ή ακόμα περισσότερο σε τρίτες χώρες που μπορούν να οδηγήσουν σε επιπλέον πρόστιμα χωρίς να βρίσκει εφαρμογή σε αυτές τις περιπτώσεις ο κανόνας *ne bis in idem*.

Μία άλλη περίπτωση ρυθμίσεων που προσβλέπουν όχι μόνο στην αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού αλλά και στη νομική κατοχύρωση της εμπιστοσύνης και των δικαιωμάτων των επιχειρήσεων, αποτελεί η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών και εγγράφων που τίθενται από τις επιχειρήσεις στις αρχές ανταγωνισμού στα πλαίσια των προγραμμάτων επιείκειας. Η πολιτική επίδειξης επιείκειας ανταμείβει τις επιχειρήσεις που καταγγέλλουν συμπράξεις στις οποίες έχουν συμμετάσχει, μη επιβάλλοντάς τους ή μειώνοντας τα πρόστιμα στα οποία κατ' άλλο τρόπο θα είχαν καταδικαστεί⁵²⁷. Ο μηχανισμός αυτός που αποτελεί σημαντικό όπλο για την εξάρθρωση μυστικών καρτέλ θα μπορούσε να τεθεί σε αμφισβήτηση αν στα πλαίσια δικαστικών διαδικασιών μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν εμπιστευτικές πληροφορίες και έγγραφα ενώ θα απειλούσε και τη νομική ασφάλεια των συμμετεχόντων επιχειρήσεων. Θα μπορούσαν δηλ. να εκτεθούν οι συνεργαζόμενες επιχειρήσεις ή τα διοικητικά τους στελέχη σε αστική ή ποινική ευθύνη υπό χειρότερους όρους από τους ισχύοντες για τους άλλους παραβάτες οι οποίοι δεν συνεργάζονται με τις αρχές ανταγωνισμού. Για το λόγο αυτό προβλέπεται ειδικά στο άρθρο 6, παρ. 6 της οδηγίας 2014/104⁵²⁸, η οποία αφορά στις αξιώσεις αποζημίωσης, ότι εξαιρούνται από την υποχρέωση κοινοποίησης δηλώσεις περί επιεικούς μεταχείρισης. Το ίδιο ισχύει και για τις διαδικασίες διακανονισμού.

3. Η Συνδρομή του Ενωσιακού Δικαστή για την επαρκή πρόσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων των μερών και την εξασφάλιση του ανόθευτου ανταγωνισμού κατά τις διαδικασίες εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού

Τα τελευταία χρόνια οι αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ, γίνονται αντικείμενο δικαστικού ελέγχου για διαδικαστικά ζητήματα που σχετίζονται κυρίως με το σεβασμό θεμελιωδών δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων μερών,

⁵²⁷ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη μη επιβολή και τη μείωση των προστίμων σε υποθέσεις συμπράξεων (καρτέλ), ΕΕ C 298 της 8.12.2006, σελ. 17-22.

⁵²⁸ Οδηγία 2014/104/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με ορισμένους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου ανταγωνισμού των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 349 της 5.12.2014, σελ. 1.

δικαιωμάτων που προστατεύονται ρητά από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η επίκληση της παραβίασης διατάξεων του Χάρτη έχει οδηγήσει στην ακύρωση αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ. Μία τέτοια εξέλιξη εγκυμονεί κινδύνους για την απρόσκοπτη και αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων περί προστασίας του ανταγωνισμού, καθώς είναι δυνατό να ανατραπούν αποφάσεις οι οποίες είναι κατ' ουσία νόμιμες πάσχουν όμως σε επίπεδο διαδικασίας. Οι αποφάσεις αυτές σχετίζονται κυρίως με την επιβολή προστίμου και την αρχή της αναλογικότητας, την ισότητα των όπλων, την πρόσβαση στα έγγραφα και την προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας. Θα εστιάσω την ανάλυσή μου στην επίκληση και προάσπιση δύο από τα ως άνω αναφερόμενα θεμελιώδη δικαιώματα, που αφορούν τόσο στις διοικητικές διαδικασίες έρευνας και επιβολής του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού όσο και στο στάδιο δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων των αρμόδιων αρχών. Πρόκειται για την επαρκή προστασία των δικαιωμάτων άμυνας των μερών κατά τις διοικητικές διαδικασίες αλλά και το εύρος της δικαστικής προστασίας που προσφέρει ο νομικός έλεγχος του ΔΕΕ.

3.1. Η προστασία των δικαιωμάτων άμυνας των μερών

Ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Ο ενωσιακός δικαστής ήδη πριν από την ενσωμάτωση του Χάρτη στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ είχε αναγνωρίσει ως θεμελιώδη αρχή του δικαίου της ΕΕ τον σεβασμό της προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας των μερών *«σε κάθε διαδικασία ικανή να καταλήξει σε κυρώσεις και, μεταξύ άλλων, σε πρόστιμα ή χρηματικές ποινές»*, ακόμα και αν πρόκειται για διαδικασία διοικητικού χαρακτήρα⁵²⁹. Πιο συγκεκριμένα έκρινε ότι *«ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας επιβάλλει, μεταξύ άλλων, να είναι σε θέση η επιχείρηση για την οποία διεξάγεται έρευνα να καταστήσει κατά πρόσφορο τρόπο γνωστή την άποψή της σχετικά με το υποστατό και τη λυσιτέλεια των προβληθέντων πραγματικών περιστατικών καθώς και για τα έγγραφα που έλαβε υπόψη της η Επιτροπή»*⁵³⁰. Ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας πρέπει να εξασφαλίζεται ακόμα και

⁵²⁹ Βλ. ενδεικτικά, Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 85/76 - *Hoffmann-La Roche κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1979/1, σ. 215, σκέψη 9, Απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Οκτωβρίου 2003 στην υπόθεση C-194/99 P - *Thyssen Stahl κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2003, σ. I-10821, σκέψη 30 και Απόφαση της 10ης Μαΐου 2007 στην υπόθεση C-328/05 P - *SGL Carbon AG κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2007, σ. I-03921, σκέψη 70.

⁵³⁰ Απόφαση της 6ης Απριλίου 1995, C-310/93 P, *BPB Industries και British Gypsum κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1995, σ. I-865, σκέψη 21 και Απόφαση της 10ης Μαΐου 2007 στην υπόθεση C-328/05 P - *SGL Carbon AG κατά Επιτροπής*, ό.π., σκέψη 71.

σε περίπτωση έλλειψης ειδικής ρύθμισης για τη συγκεκριμένη διαδικασία⁵³¹.

Τα δικαιώματα άμυνας των μερών που εμπλέκονται σε διοικητικές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτές της εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενσωματώθηκαν στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, στο άρθρο 41 περί δικαιώματος χρηστής διοίκησης το οποίο προβλέπει : *«Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης».*

Το Δικαστήριο της ΕΕ δίνει ιδιαίτερη σημασία στις διαδικαστικές υποχρεώσεις της Επιτροπής έναντι των εμπλεκόμενων μερών. Στην υπόθεση *Schneider Electric*⁵³² το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η Επιτροπή είχε παραβιάσει τα δικαιώματα άμυνας της προσφεύγουσας εταιρείας καθώς στήριξε την απόφασή της περί απαγόρευσης της συγκεκριμένης συγκέντρωσης σε συμπέρασμα το οποίο δεν περιλαμβανόταν στην ανακοίνωση αιτιάσεων στερώντας από την εταιρεία τη δυνατότητα προβολής επιχειρημάτων ή πρότασης κατάλληλων διορθωτικών μέτρων-δεσμεύσεων προκειμένου να καλύψει τις επιφυλάξεις της Επιτροπής.

Το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ περί ελέγχου συγκεντρώσεων επιχειρήσεων με ενωσιακή διάσταση⁵³³ συγκεκριμενοποιεί τις υποχρεώσεις των ενωσιακών αρχών. Συγκεκριμένα, το άρθρο 18, παρ.3, εδ. 3 του κανονισμού 139/2004 προβλέπει την πλήρη διασφάλιση των δικαιωμάτων άμυνας των ενδιαφερομένων επιβάλλοντας στην Επιτροπή να *«βασίζει τις αποφάσεις της μόνο στις αιτιάσεις επί των οποίων οι ενδιαφερόμενοι μπόρεσαν να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους».* Επιπλέον και συνδέοντας το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα με το δικαίωμα άμυνας, ο κανονισμός στο ίδιο εδάφιο προβλέπει την ελεύθερη πρόσβαση στο φάκελο της υπόθεσης τουλάχιστον για τα ενδιαφερόμενα μέρη, υπό την προϋπόθεση φυσικά της διασφάλισης του επαγγελματικού απορρήτου των επιχειρήσεων. Εξάλλου, ο κανονισμός στο άρθρο 17 συγκεκριμενοποιεί τη διασφάλιση του απορρήτου και καταλήγει ότι δεν

⁵³¹ Παναγιώτης Ι. ΚΑΝΕΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 5^η Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 338 με αναφορά μεταξύ άλλων στην απόφαση του Δικαστηρίου της 29^{ης} Ιουνίου 1994 στην υπόθεση C-135/92 – Fiskano κατά Επιτροπής, Συλλ. 1994, σ. I-2885, σκέψη 39.

⁵³² Απόφαση του Πρωτοδικείου (πλέον ΓενΔΕΕ) της 22ας Οκτωβρίου 2002 στην υπόθεση T-310/01 - *Schneider Electric κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2002, σελ. II-04071.

⁵³³ Η ενωσιακή διάσταση μίας συγκέντρωσης, η οποία έχει ως επακόλουθο την αποκλειστική εφαρμογή του κανονισμού 139/2004, προκύπτει από την εφαρμογή αντικειμενικού κριτηρίου με βάση τον ετήσιο κύκλο εργασιών των εμπλεκόμενων μερών (βλ. άρθρο 1 του κανονισμού).

αποκλείεται η δημοσίευση γενικών πληροφοριών ή μελετών, οι οποίες δεν συμπεριλαμβάνουν ατομικά στοιχεία για συγκεκριμένες επιχειρήσεις ή ενώσεις επιχειρήσεων. Ανάλογες ρυθμίσεις προβλέπονται και στον κανονισμό 802/2004⁵³⁴ που περιέχει τις διαδικασίες εφαρμογής του 139/2004. Στο προοίμιο του κανονισμού αναφέρεται η ανάγκη να προστατευτούν τα δικαιώματα άμυνας των εμπλεκόμενων μερών κυρίως μέσα από την υποβολή παρατηρήσεων εγγράφως ή ακόμα και μέσω επίσημης ακρόασης και το άρθρο 17 προβλέπει τη δυνατότητα πρόσβασης των μερών στο φάκελο πάντα με την επιφύλαξη της διασφάλισης του επαγγελματικού απορρήτου.

Το Δικαστήριο στηριζόμενο στις ανωτέρω διατάξεις επιβεβαίωσε στην υπόθεση UPS/TNT⁵³⁵ την υποχρέωση «να δίνεται στα κοινοποιούντα μέρη η ευχέρεια να γνωστοποιήσουν λυσιτελώς την άποψή τους σχετικά με τον πραγματικό και κρίσιμο χαρακτήρα του συνόλου των στοιχείων επί των οποίων η Επιτροπή σκοπεύει να στηρίζει την απόφασή της»⁵³⁶. Για τον ενωσιακό δικαστή η γνωστοποίηση των στοιχείων αυτών, στην προκειμένη περίπτωση των οικονομετρικών προτύπων και των μεθοδολογικών επιλογών στις οποίες στηρίζεται η επεξεργασία τους, συνδέεται άμεσα με το δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας, αποτέλεσμα του σεβασμού της αρχής της χρηστής διοικήσεως, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του ΧΘΔΕΕ⁵³⁷. Στις προτάσεις της η Γενική Εισαγγελέας ΚΟΚΟΤΤ αναφέρει πιο συγκεκριμένα ότι χωρίς ενημέρωση από την Επιτροπή σχετικά με τα κύρια στάδια της συλλογιστικής και τους υπολογισμούς επί των οποίων ερείδεται η πρόγνωση της περί σημαντικής παρακωλύσεως του αποτελεσματικού ανταγωνισμού τα μέρη δεν θα μπορούσαν να γνωστοποιήσουν την άποψή τους λυσιτελώς με τα δικαιώματα άμυνας να στερούνται νοήματος⁵³⁸. Για τη Γενική Εισαγγελέα είναι αντίθετος με την επιταγή της δίκαιης διαδικασίας ο εξαναγκασμός

⁵³⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 802/2004 της Επιτροπής, της 7ης Απριλίου 2004, για την εφαρμογή του κανονισμού του (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων, ΕΕ L 133 της 30/04/2004, σελ. 1 – 39.

⁵³⁵ Στην απόφαση που εξέδωσε στις 16 Ιανουαρίου 2019 το Δικαστήριο της ΕΕ επικύρωσε την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου, το οποίο με την απόφαση της 7ης Μαρτίου 2017 ακύρωσε την απόφαση C(2013) 431 της 30ης Οκτωβρίου 2013 της Επιτροπής που κήρυσσε ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά τη συγκέντρωση των επιχειρήσεων United Parcel Service Inc. (UPS) και TNT Express NV (TNT), οι οποίες δραστηριοποιούνται παγκοσμίως στις αγορές των διεθνών υπηρεσιών ταχείας διανομής μικρών δεμάτων.

⁵³⁶ Σκέψη 31.

⁵³⁷ Σκέψη 34.

⁵³⁸ Σημείο 42 των προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως της 25ης Ιουλίου 2018

των μερών να εικάσουν τις αιτιάσεις επί των οποίων καλούνται να αμυνθούν⁵³⁹.

Στη συγκεκριμένη λοιπόν υπόθεση συγκέντρωσης δύο επιχειρήσεων οι οποίες δραστηριοποιούνται παγκοσμίως στις αγορές των διεθνών υπηρεσιών ταχείας διανομής μικρών δεμάτων, η Επιτροπή είχε αποφανθεί αρνητικά καθώς έκρινε ότι η συγκεκριμένη εξαγορά θα οδηγούσε σε σημαντική παρακώληση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού σε δεκαπέντε κράτη μέλη της ΕΕ, ακόμα και αν ένας από τους ανταγωνιστές του σχήματος που θα προέκυπτε, η DHL, θα εξακολουθούσε να παραμένει ο μεγαλύτερος πάροχος σε πολλές από τις χώρες αυτές. Όμως οι ενωσιακοί δικαστές έκαναν δεκτό το επιχείρημα των μερών σχετικά με την προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας τους κατά τη διαδικασία ελέγχου του σχεδίου συγκέντρωσης. Πέρα από κάποια δικονομικά ζητήματα σχετικά με την έκταση του αναιρετικού ελέγχου, για τα οποία το Δικαστήριο επανέλαβε ότι *«αν ο αναιρεσείων αμφισβητεί την ερμηνεία ή την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από το Γενικό Δικαστήριο, τα νομικά ζητήματα που εξετάστηκαν πρωτοδίκως μπορούν να αποτελέσουν εκ νέου αντικείμενο συζητήσεως κατά την αναιρετική διαδικασία»*, η συγκεκριμένη απόφαση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον όσον αφορά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων άμυνας των μερών κατά τη διαδικασία εφαρμογής από την Επιτροπή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού καθώς και στην αναγνώριση της σημασίας των οικονομετρικών αναλύσεων για την ποιότητα των αποφάσεων της Επιτροπής.

Η ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής από τα ενωσιακά δικαστήρια δεν δημιουργεί μόνο δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα μέρη να ζητήσουν την επανεξέταση του σχεδίου που είχαν υποβάλει ή να κοινοποιήσουν εκ νέου σχέδιο συγκέντρωσης στην Επιτροπή, που ούτως ή άλλως κάτι τέτοιο θα ήταν ανέφικτο και άνευ ενδιαφέροντος από τη στιγμή που μεσολάβησε από την προσβαλλόμενη απόφαση ένα χρονικό διάστημα τουλάχιστον πέντε ετών, κατά το οποίο μάλιστα η εταιρεία TNT πέρασε στον έλεγχο άλλης ανταγωνίστριας εταιρείας με την έγκριση μάλιστα της Επιτροπής. Σύμφωνα με το άρθρο 340 ΣΛΕΕ, η Ένωση υποχρεούται να αποκαταστήσει τη ζημία που προκαλούν τα θεσμικά της όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αν και τα κριτήρια για την επιδίκαση αποζημίωσης θεωρούνται ιδιαίτερα αυστηρά, η παραβίαση των δικαιωμάτων άμυνας των ενδιαφερομένων μερών κατά τη διοικητική

⁵³⁹ Σημείο 43

διαδικασία του ελέγχου μίας συγκέντρωσης έχει θεωρηθεί από νομολογία και θεωρία⁵⁴⁰ ότι καλύπτει τα κριτήρια αυτά.

Αν το Δικαστήριο της ΕΕ έχει αναγνωρίσει τη σημασία του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας κατά τις διοικητικές διαδικασίες ενώπιον της Επιτροπής, αυτό δε σημαίνει ότι δεν αναγνωρίζει περιορισμούς στην επίκλησή τους από τα εμπλεκόμενα μέρη. Στην υπόθεση της αντιανταγωνιστικής σύμπραξης που είχε ως αντικείμενο την καθυστέρηση της εμπορίας του γενοσήμου του αντικαταθλιπτικού citalopram, ο ενωσιακός δικαστής απέρριψε τα επιχειρήματα των εταιρειών που επικαλούνταν «ότι η Επιτροπή είχε προσβάλει τα δικαιώματά τους άμυνας, καθόσον παρέλειψε να τις ενημερώσει, εντός εύλογης προθεσμίας, για την ύπαρξη έρευνας που τις αφορούσε και για τις αιτιάσεις που τους προσήπτε, με αποτέλεσμα να μην έχουν στη διάθεσή τους απαλλακτικά αποδεικτικά στοιχεία»⁵⁴¹. Στηρίχθηκε στο γεγονός ότι η Επιτροπή είχε προβεί σε τομεακές έρευνες και επομένως οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις όφειλαν να αναμένουν ότι ενδέχεται στο μέλλον να κινηθούν επιμέρους διαδικασίες εις βάρος τους⁵⁴². Στη συγκεκριμένη υπόθεση μπορούμε να διακρίνουμε την αυστηρότητα των αρχών έναντι ενός καλά οργανωμένου καρτέλ που είχε στόχο τη νόθευση του ανταγωνισμού στην ευαίσθητη αγορά των φαρμάκων.

3.2. Το εύρος του δικαιώματος πρόσβασης των μερών στη δικαστική προστασία

Η αρχή του Κράτους Δικαίου περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα ανεμπόδιστης πρόσβασης στη δικαστική προστασία. Ειδικά για την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ, ο κανονισμός 1/2003 στο άρθρο 31 προβλέπει ότι : «*Το Δικαστήριο διαθέτει πλήρη δικαιοδοσία για τον έλεγχο των αποφάσεων με τις οποίες η Επιτροπή επιβάλλει πρόστιμο ή χρηματική ποινή. Το Δικαστήριο δύναται να καταργεί, να μειώνει ή να επαυξάνει τα πρόστιμα ή τις χρηματικές ποινές που έχουν επιβληθεί*». Προκύπτει ότι χορηγείται στο Δικαστήριο, βάσει της εξουσιοδοτικής διάταξης του 261 ΣΛΕΕ, πλήρης δικαιοδοσία μόνο όμως για τα πρόστιμα και τις χρηματικές ποινές και δεν επεκτείνεται στην εξέταση όλων των στοιχείων του φακέλου, πχ όπως ο έλεγχος των πραγματικών περιστατικών. Ο έλεγχος των τελευταίων μπορεί να γίνει πχ υπό το

⁵⁴⁰ A. RENSHAW, J. BLOCKX, Judicial review of mergers in the EU, THE ANTITRUST BULLETIN: Vol. 58, Nos. 2 & 3/Summer-Fall 2013, σελ. 516.

⁵⁴¹ Βλ. Απόφαση του ΔΕΕ της 25ης Μαρτίου 2021 στην υπόθεση C-611/16 P - Xellia Pharmaceuticals και Alpharma κατά Επιτροπής, Ψηφιακή Συλλογή : ECLI:EU:C:2021:245, σκέψη 129.

⁵⁴² Σκέψη 154.

πρίσμα της επαρκούς αιτιολόγησης της απόφασης, στο πλαίσιο του γενικού έλεγχου νομιμότητας βάσει του 264 ΣΛΕΕ.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι ο έλεγχος επί των περίπλοκων οικονομικής φύσεως εκτιμήσεων της Επιτροπής περιορίζεται κατ' ανάγκη στην εξέταση του αν τηρήθηκαν οι κανόνες διαδικασίας και αιτιολογίας, καθώς και του αν τα πραγματικά περιστατικά ήταν ακριβή και δεν συντρέχει προφανής πλάνη εκτιμήσεως ή κατάχρηση εξουσίας. Επίσης, ότι «ο κοινοτικός δικαστής μπορεί να ακυρώσει μερικώς απόφαση της Επιτροπής, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι έχει αρμοδιότητα να τροποποιήσει την επίδικη απόφαση. Η ιδιοποίηση μιας τέτοιας αρμοδιότητας θα μπορούσε, να διαταράξει τη μεταξύ των θεσμικών οργάνων ισορροπία που προβλέπει η Συνθήκη »

Σχετικά με την κατοχύρωση της ισότητας των όπλων, το Δικαστήριο έδωσε διευκρινίσεις στην υπόθεση *Europese Gemeenschap κατά Otis*⁵⁴³, η οποία αφορούσε παραβίαση του άρθρου 101 ΣΛΕΕ (πρώην 81 ΕΚ) από κατασκευαστές ανελκυστήρων και κυλιόμενων κλιμάκων, οι οποίες είχαν προχωρήσει σε καταμερισμό αγορών και καθορισμό τιμών σε διάφορες χώρες της ΕΕ. Καθώς οι αντιανταγωνιστικές πρακτικές αφορούσαν και δημόσιες συμβάσεις που είχε υπογράψει με τις εταιρείες αυτές η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (νυν Ευρωπαϊκή Ένωση), εκπροσωπούμενη από την Επιτροπή άσκησε αγωγή ενώπιον βελγικού δικαστηρίου με κύριο αίτημα την καταβολή αποζημίωσης. Ανάμεσα σε άλλα επιχειρήματα οι εναγόμενες εταιρείες προέβαλαν παραβίαση των αρχών της αμεροληψίας του δικαστή και της ισότητας των όπλων, λόγω της ιδιαίτερης θέσης που κατέχει η Επιτροπή στη διαδικασία εφαρμογής του 101 ΣΛΕΕ. Ένα από τα προδικαστικά ερωτήματα που έθεσε το βελγικό Δικαστήριο στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν αν το άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, απαγορεύει στην Επιτροπή να ασκεί, εξ' ονόματος της Ένωσης, ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, αγωγή αποζημίωσης για ζημία που υπέστη η Ένωση εξαιτίας παραβίασης του άρθρου 101 ΣΛΕΕ (πρώην 81 ΕΚ), η οποία διαπιστώθηκε με απόφαση του εν λόγω θεσμικού οργάνου .

Ο ενωσιακός δικαστής διευκρίνισε αρχικά ότι η Ένωση, όπως και οποιοδήποτε άλλο υποκείμενο δικαίου, έχει το δικαίωμα να ζητήσει αποκατάσταση για ζημία που υπέστη από παραβίαση του 101 ΣΛΕΕ (πρώην 81 ΕΚ), με την προϋπόθεση όμως ότι η άσκηση του δικαιώματος

⁵⁴³ Απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Νοεμβρίου 2012 στην υπόθεση C-199/11 - *Europese Gemeenschap κατά Otis NV* κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή : ECLI:EU:C:2012:684.

αυτού δεν θα θίγει τα θεμελιώδη δικαιώματα των εναγομένων, όπως αυτά κατοχυρώνονται με το Χάρτη. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι σύμφωνα με τον Κανονισμό 1/2003 αλλά και τη νομολογία του, οι αποφάσεις της Επιτροπής δεσμεύουν τις εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια. Αυτές οι αποφάσεις μπορούν να ακυρωθούν μόνο από τα ενωσιακά και όχι από τα εθνικά δικαστήρια. Αυτό όμως σημαίνει ότι υπάρχει επαρκής δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων της Επιτροπής από τα δικαστήρια της Ένωσης, βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι οι εναγόμενες εταιρείες που ήταν αποδέκτριες της αποφάσεως της Επιτροπής, είχαν όντως ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως. Επιπλέον και προκειμένου να αντικρούσει το επιχείρημα των εναγομένων εταιρειών σχετικά με ανατροπή της ισορροπίας μεταξύ των διαδίκων, καθώς η διενέργεια έρευνας για παράβαση του 101 ΣΛΕΕ έγινε με πρωτοβουλία της Επιτροπής, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το άρθρο 28, παρ. 1, του Κανονισμού 1/2003 απαγορεύει να χρησιμοποιούνται για αλλότριους σκοπούς οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν κατά την έρευνα. Τέλος, το ΔΕΕ τόνισε «ότι το δίκαιο της Ένωσης περιέχει επαρκείς εγγυήσεις προς διασφάλιση της τηρήσεως της αρχής της ισότητας των όπλων»⁵⁴⁴. Επομένως, το Δικαστήριο κατέληξε ότι το άρθρο 47 του Χάρτη δεν απαγορεύει στην Επιτροπή την άσκηση αγωγής ενώπιον εθνικού δικαστηρίου για αποκατάσταση ζημίας, που υπέστη η Ένωση από παραβίαση του άρθρου 101 ΣΛΕΕ.

4. Συμπέρασμα

Προκύπτουν σημαντικά ζητήματα κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου ανταγωνισμού όσον αφορά στο σεβασμό της αρχής του κράτους δικαίου. Παράλληλα, το ενωσιακό σύστημα προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού όπως εξελίσσεται έχει δεχθεί κριτική τόσο για την εμμονή των ενωσιακών αρχών να προβαίνουν σε μία *per se* απαγόρευση πρακτικών που ενδεχομένως κατ' αποτελεσμα να μην ήταν τόσο επιζήμιες για αγορές, για και καταναλωτές, όσο και για περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας των επιχειρήσεων. Από την άλλη πλευρά όμως, η προώθηση της οικονομικής ανάλυσης και της εκ του οικονομικού αποτελέσματος προσέγγισης μίας συμπεριφοράς επιχειρήσεων κατά την εφαρμογή των ενωσιακών (ή και εθνικών) κανόνων ανταγωνισμού μπορεί ενδεχομένως να οδηγήσει σε μία αποδυνάμωση του κράτους δικαίου, λόγω έλλειψης νομικής ασφάλειας. Ως προς αυτά τα ζητήματα η σωστή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας θα μπορούσε να εξελιχθεί σε απαραίτητο

⁵⁴⁴ Σκέψη 75.

εργαλείο επίλυσης των αναπόφευκτων συγκρούσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ο ενωσιακός δικαστής αν και δεν δίνει την εντύπωση να υιοθετεί μία ομοιόμορφη και συστηματική προσέγγιση όσον αφορά στον έλεγχο των αποφάσεων και των διοικητικών διαδικασιών της Επιτροπής, καθώς η νομολογία παρουσιάζει κάποιες διακυμάνσεις ή επιφυλάξεις, έχει δείξει τη διάθεσή του να μην επιτρέψει παραβιάσεις των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου που προστατεύουν θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα. Σκόπιμο πάντως είναι, προκειμένου να υπάρξει μεγαλύτερη νομική ασφάλεια, να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη νομοθετική κάλυψη των κανόνων και να περιοριστεί ως ένα βαθμό η παραγωγή κανόνων ηπίου δικαίου από την Επιτροπή, ώστε και πιο αποτελεσματική να είναι η εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού και να περιοριστούν οι φωνές που στηλιτεύουν το συγκεντρωτισμό που επιδεικνύει η Επιτροπή. Ταυτόχρονα, κρίνεται απαραίτητη σε κάθε στάδιο της διαδικασίας εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού, η κατοχύρωση των δικαιωμάτων ακρόασης και υπεράσπισης των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων, διαφορετικά υπάρχει κίνδυνος η δικαστική κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων να χρησιμοποιηθεί ως ένας Δούρειος Ίππος άλωσης της ενωσιακής πολιτικής ανταγωνισμού μέσα από σωρεία ακυρώσεων αποφάσεων.

ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΟΣ ΠΛΟΥΡΑΛΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ*

Γιάννης Κτιστάκης

A. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ.

1. Εισαγωγή

Ο θρησκευτικός πλουραλισμός στην Ευρώπη κατοχυρώνεται στο άρθρο 9 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφ'εξής, η «ΕΣΔΑ»)⁵⁴⁵. Η ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης και της θρησκείας αποτελεί ένα από τα βάθρα της Ευρωπαϊκής δημοκρατικής κοινωνίας, κατά την έννοια της ΕΣΔΑ. Στη θρησκευτική της διάσταση, αποτελεί ένα από τα θεμελιωδέστερα χαρακτηριστικά της ταυτότητας των πιστών και της αντίληψης τους για τη ζωή· ταυτόχρονα, όμως, συνιστά εξίσου πολύτιμο αγαθό για τους άθεους, τους αγνωστικιστές, τους σκεπτικιστές και τους αδιάφορους. Είναι αξεδιάλυτα δεμένη με τον πλουραλισμό –ο οποίος με τόσες θυσίες κατακτήθηκε στο διάβα των αιώνων- και ομοούσια με τη δημοκρατική κοινωνία⁵⁴⁶. Περιλαμβάνει δε, πάντα κατά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφ'εξής, «ΕΔΔΑ»), την ελευθερία του ατόμου να διαπνέεται από θρησκευτικές πεποιθήσεις αλλά και την ελευθερία του να παραβλέπει ή/και να αδιαφορεί για τις πρακτικές των θρησκειών⁵⁴⁷, καθόσον τα συμβαλλόμενα στην ΕΣΔΑ κράτη είναι υποχρεωμένα να τηρούν αυστηρά ουδέτερη στάση⁵⁴⁸.

*Το παρόν κείμενο έχει πρωτοδημοσιευτεί στον ακόλουθο τόμο: Ι. Σαρμάς, Χ. Ανθόπουλος & Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Κατ'άρθρο ερμηνεία της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020.

⁵⁴⁵Το άρθρο 9 της Σύμβασης ορίζει τα ακόλουθα: «1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις την ελευθερίαν σκέψεως, συνειδήσεως και θρησκείας, το δικαίωμα τούτο επάγεται την ελευθερίαν αλλαγής θρησκείας ή πεποιθήσεων, ως και την ελευθερίαν εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων μεμονωμένως, ή συλλογικώς, δημοσία ή κατ'ιδίαν, διά της λατρείας, της παιδείας και της ασκήσεως των θρησκευτικών καθηκόντων και τελετουργιών. 2. Η ελευθερία εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων δεν επιτρέπεται να αποτελέση αντικείμενον ετέρων περιορισμών πέραν των προβλεπομένων υπό του νόμου και αποτελούντων αναγκαία μέτρα, εν δημοκρατική κοινωνία, διά την δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της δημοσίας τάξεως, υγείας και ηθικής, ή την προάσπισιν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων».

⁵⁴⁶Kokkinakis v. Greece, 14307/88, 25.5.1993, § 31.

⁵⁴⁷Buscarini and others v. San Marino, 24645/94, 18.2.1999 [GC], § 34.

⁵⁴⁸Manoussakis and Others v. Greece, 26.9.1996, 18748/91, § 47 · Hassan και Tchaouch, 30985/96, 26.10.2000 [GC], § 78 · Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, 13.2.2003, § 91 · Leyla Şahin v. Turkey, 44774/98, 10.11.2005 [GC], § 114 · Dogru v. France, 27058/05, 4.1.2008, § 72 · Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02,

Η σημασία του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ για το Ευρωπαϊκό κράτος δικαίου επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 10 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο ακολουθεί όμοια διατύπωση⁵⁴⁹. Σύμφωνα δε με το άρθρο 52 παρ. 3 του Χάρτη, η έννοια και η εμβέλεια του άρθρου 10 είναι, τουλάχιστον, η ίδια με το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ, αν όχι προστατευτικότερη.

2. Forum internum (εσωτερική διάσταση της ελευθερίας)

Η δομή του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ καθιστά σαφές ότι η εσωτερική διάσταση της θρησκευτικής ελευθερίας ή το forum internum δεν υπόκειται σε περιορισμούς (απόλυτη προστασία)⁵⁵⁰. Στο forum internum ανήκουν «η ελευθερία σκέψευς, συνειδήσεως και θρησκείας ... [και] η ελευθερία αλλαγής θρησκείας ή πεποιθήσεων». Η ελευθερία εκδήλωσης της θρησκείας ή των πεποιθήσεων συγκροτεί το forum externum. Η δε εξωτερίκευση της σκέψης εντάσσεται στο πεδίο του άρθρου 10⁵⁵¹ ενώ εκείνη της συνείδησης σε πλειάδα άρθρων της ΕΣΔΑ⁵⁵².

10.6.2010, § 141 · Eweida and Others v. the United Kingdom, 48420/10, 59842/10, 51671/10 & 36516/10, 15.1.2013, § 81 · İzzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016 [GC], §§ 91 & 107.

⁵⁴⁹ Το άρθρο 10 του Χάρτη ορίζει τα ακόλουθα: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία σκέψης, συνειδήσης και θρησκείας. Το δικαίωμα αυτό συνεπάγεται την ελευθερία μεταβολής θρησκεύματος ή πεποιθήσεων καθώς και την ελευθερία εκδήλωσης του θρησκεύματος ή των πεποιθήσεών του, ατομικά ή συλλογικά, δημοσία ή κατ' ιδίαν, με τη λατρεία, την εκπαίδευση, την άσκηση των θρησκευτικών καθηκόντων και τις τελετές εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων μεμονωμένως, ή συλλογικά, δημοσία ή κατ' ιδίαν, διά της λατρείας, της παιδείας και της ασκήσεως των θρησκευτικών καθηκόντων και τελετουργιών. 2. Το δικαίωμα αντίρρησης συνειδήσεως αναγνωρίζεται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή του».

⁵⁵⁰ Ivanova v. Bulgaria, 52435/99, 12.4.2007, § 79 · Mockutė v. Lithuania, 66490/09, 27.2.2018, § 119.

⁵⁵¹ Ο προσφεύγων, γνωστός Αλγερινός ακτιβιστής, επικαλέστηκε την ελευθερία εξωτερίκευσης της σκέψης του, όταν το Ελβετικό κράτος κατάσχεσε το προσωπικό του τηλεφωνικό και διαδικτυακό υλικό, προπαγανδιστικού (πολιτικού) χαρακτήρα. Το ΕΔΔΑ εξέτασε την προσφυγή στο πεδίο του άρθρου 10, απορρίπτοντας την εφαρμογή του άρθρου 9: Zaoui v. Switzerland, 41615/98, Commission (Decision), 18.1.2001. Ομοίως, στην υπόθεση ενός αναγνωρισμένου συγγραφέα: Polat v. Turkey, 23500/94, 8.7.1999, § 29.

⁵⁵² Στο άρθρο 3 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου (η υποχρεωτική ψηφοφορία είναι δυνατόν να έλθει σε αντίθεση με την ελευθερία συνειδήσεως, εφόσον δεν έχει προβλεφθεί το λευκό ή το άκυρο ψηφοδέλτιο: Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, 55066/00 & 55638/00, 11.1.2007, § 76), στο άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου (η παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, ενίοτε από πυρηνικούς σταθμούς παραγωγής ρεύματος, δεν παραβιάζει την ελευθερία συνειδήσεως, εφόσον η σύμβαση παροχής ηλεκτρικού ρεύματος συνομολογήθηκε ελεύθερα: K. and V. v. the Netherlands, 11086/84, Commission (Decision), 16.7.1987), στο άρθρο 11 (η υποχρεωτική ένταξη κάθε νέου αρχιτέκτονα στον οικείο επαγγελματικό σύλλογο παραβιάζει την ελευθερία συνείδησης, αν και εφόσον είναι αδύνατη η παράλληλη συμμετοχή του σε άλλους -επί μέρους- αρχιτεκτονικούς συλλόγους της προτίμησής του: Revert and Legallais v. France, 14331/88 & 14332/88, Commission (Decision), 8.9.1989) και άρθρο 8 (η χρήση ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων δημοσίου υπαλλήλου δεν αντίκειται στην ελευθερία της συνείδησης, εφόσον η χρήση αυτή ήταν αιτιολογημένη από τις ιστορικές συνθήκες της γερμανικής ενοποίησης: Bester v. Germany, 42358/98, Commission (Decision), 22.11.2001).

Τα προστατευόμενα αγαθά

Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την σύνταξη της ΕΣΔΑ δεν φωτίζουν το περιεχόμενο των εννοιών «σκέψη», «συνείδηση», «θρησκεία» και «πεποιθήσεις». Το ίδιο δε το ΕΔΔΑ δεν έχει επιχειρήσει να τις ορίσει. Από τα λίγα αποσπασματικά, που προκύπτουν από την νομολογία, διαφαίνεται ότι (α) η «συνείδηση» έχει αποκλειστικά ατομική διάσταση (π.χ. πρόθεση ψήφου συγκεκριμένου κόμματος⁵⁵³), (β) οι «θρησκευτικές πεποιθήσεις» έχουν ταυτόσημο περιεχόμενο με την «θρησκεία», δηλαδή, σχηματίζουν ευρύτατο δογματικό και ηθικό σύνολο, που έχει ή δύναται να έχει απαντήσεις για κάθε φιλοσοφικό, κοσμολογικό ή ηθικό ερώτημα⁵⁵⁴ και (γ) οι «φιλοσοφικές πεποιθήσεις» εντάσσονται στο άρθρο 9 (και στο άρθρο 2 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου) εφόσον αφορούν τα σοβαρά και σημαντικά ζητήματα της (μεταφυσικής) ζωής και της ανθρώπινης συμπεριφοράς και δεν είναι ασύμβατα με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (οι «ιδέες» και οι «γνώμες» προστατεύονται υπό το άρθρο 10)⁵⁵⁵.

Όσον αφορά τη «θρησκεία», το ΕΔΔΑ έχει δεχθεί ότι, τόσο οι παραδοσιακές (μονοθεϊστικές ή πολυθεϊστικές) θρησκείες (ο Χριστιανισμός⁵⁵⁶, ο Ισλαμισμός⁵⁵⁷, ο Ινδουισμός⁵⁵⁸, ο Βουδισμός⁵⁵⁹, ο

⁵⁵³Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, 11.1.2007, § 76. Αποκλείονται τα νομικά πρόσωπα: Verein «Kontakt-Information-Therapie» and Siegfried Hagen v. Austria, 11921/86, Commission, Decision, 12.10.1988 · Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (S.E.P.A.N.S.O.) v. France, 12429/86, Commission (Decision), 13.3.1989.

⁵⁵⁴Campbell and Cosans v. the United Kingdom, 7511/76 & 7743/76, 25.2.1982, § 36.

⁵⁵⁵Campbell and Cosans v. the United Kingdom, 7511/76 & 7743/76, 25.2.1982, § 36 · Association Union des Athées v. France, 14635/89, Commission (Report), 6.7.1994.

⁵⁵⁶Για τη Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία: Canea Catholic Church v. Greece, 25528/94, 16.12.1997. Για την Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία: Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria, 412/03 & 35677/04, 22.1.2009. Για την Αγγλικανική Εκκλησία: Stedman v. United Kingdom, 29107/95, Commission (Decision), 9.4.1997. Για την Ευαγγελική Εκκλησία: Dimitrova v. Bulgaria, 15452/07, 10.2.2015). Για την Εκκλησία της Πεντηκοστής: Larissis and Others v. Greece, 23372/94, 26377/94 & 26378/94, 24.2.1998. Για τους Καλβινιστές: Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia, 7798/08, 9.12.2010. Για την Εκκλησία των Αντβεντιστών της Εβδόμης Ημέρας: Martins Casimiro and Cerveira Ferreira v. Luxembourg, 44888/98, Decision, 27.4.1999.

⁵⁵⁷Όλες οι εκφάνσεις του Ισλάμ (Hassan και Tchaouch, 30985/96, 26.10.2000 [GC] · Leyla Şahin v. Turkey, 44774/98, 10.11.2005 [GC]), συμπεριλαμβανομένων και των Αχμαντίγια (Methodiev and Others v. Bulgaria, 58088/08, 15.6.2017). Για το Σούφι Ισλάμ (Μπεκτασήδες Δερβίσιδες): Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 48044/10, 75722/12 & 25176/13, 12.4.2018.

⁵⁵⁸Genov v. Bulgaria, 40524/08, 23.3.2017. Για τους Hare Krishna: Kovalkovs v. Latvia, 35021/05, 31.1.2012.

⁵⁵⁹Jakóbski v. Poland, 18429/06, 7.12.2010.

Δημοσιεύματα

Ιουδαϊσμός⁵⁶⁰, ο Ταοϊσμός⁵⁶¹, οι Σιχ⁵⁶² και οι Αλεβίτες⁵⁶³), όσο και νεοπαγή θρησκευτικά κινήματα (οι Μάρτυρες του Ιεχωβά⁵⁶⁴, οι Μορμόνοι⁵⁶⁵, ο Ομισμός του Μανταρόμ⁵⁶⁶, ο Νεο-Παγανισμός⁵⁶⁷, οι Δρυίδες⁵⁶⁸, το Divine light zentrum⁵⁶⁹, οι ακόλουθοι του Όσσο⁵⁷⁰, του Σαν Μαϊγιούνγκ Μουν⁵⁷¹ και της Santo Daime⁵⁷²) εντάσσονται στο πεδίο του άρθρου 9. Στο ίδιο πεδίο, υπό την σκέπη όμως των «φιλοσοφικών πεποιθήσεων», εντάσσονται η αθεΐα⁵⁷³, ο ειρηνισμός⁵⁷⁴, η αντίρρηση συνείδησης στον στρατό⁵⁷⁵, ο βιγκανισμός⁵⁷⁶, η αντίρρηση στην άμβλωση⁵⁷⁷, οι εναλλακτικές μέθοδοι ιατρικής⁵⁷⁸ και η αντίρρηση στο σύμφωνο συμβίωσης ομοφυλόφιλων ζευγαριών⁵⁷⁹.

Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές από την νομολογία του ΕΔΔΑ ότι η κρατική αναγνώριση μίας «θρησκείας»⁵⁸⁰, πολύ δε περισσότερο σε πανευρωπαϊκό επίπεδο⁵⁸¹, δεν αποτελεί όρο για την ενεργοποίηση της προστασίας του άρθρου 9 διότι οι αιτούντες στο Στρασβούργο δύνανται, τελικώς, να την απολαύσουν υπό το όχημα των «θρησκευτικών» ή, έστω, των «φιλοσοφικών» πεποιθήσεων. Συνεπώς, η κρίσιμη έννοια του άρθρου 9 είναι οι «πεποιθήσεις». Ποιές «πεποιθήσεις»; Αυτές που συγκεντρώνουν «επαρκή βαθμό πειστικότητας, σοβαρότητας, συνοχής

⁵⁶⁰Cha'are Shalom ve Tsedek v. France, 27417/95, 27.6.2000 [GC].

⁵⁶¹Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, 41553/12, 8.4.2014.

⁵⁶²Phull v. France, 35753/03, 11.1.2005.

⁵⁶³Izzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016 [GC].

⁵⁶⁴Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010.

⁵⁶⁵Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. the United Kingdom, 7552/09, 4.3.2014.

⁵⁶⁶Association des Chevaliers du Lotus d'Or v. France, 50615/07, 31.1.2013.

⁵⁶⁷Ásatrúarfélagið v. Iceland, 22897/08, Decision, 18.9.2012.

⁵⁶⁸Chappell v. the United Kingdom, 12587/86, Commission (Decision), 14.7.1987.

⁵⁶⁹Omkarananda and Divine Light Zentrum v. Switzerland, 8118/77, Commission (Decision), 19.3.1981.

⁵⁷⁰Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany, 58911/00, 6.11.2008, § 81 · Mockutė v. Lithuania, 66490/09, 27.2.2018, § 121.

⁵⁷¹Boychev and others v. Bulgaria, 77185/01, 27.1.2011.

⁵⁷²Γνωστοί ως πιστοί/χρήστες του παραοισησιογόνου Αγιαχουάσκα: Alida Maria Fränklin-Beentjes and CEFLU-Luz da Floresta v. the Netherlands, 28167/07, 6.5.2014.

⁵⁷³Angelini v. Sweden, 10491/83, Commission (Decision), 3.12.1986.

⁵⁷⁴Pat Arrowsmith v. the United Kingdom, 7050/75, Commission (Report), 12.10.1978, § 69· Le Cour Grandmaison and Fritz v. France, 11567/85 & 11568/85, Commission (Decision), 6.7.1987.

⁵⁷⁵Bayatyan v. Armenia, 23459/03, 7.7.2011 [GC].

⁵⁷⁶C.W. v. the United Kingdom, 18187/91, Commission (Decision), 10.2.1993.

⁵⁷⁷Knudsen v. Norway, 11045/84, Commission (Decision), 8.3.1985.

⁵⁷⁸Nyyssönen v. Finland, 30406/96, Commission (Decision), 15.1.1998.

⁵⁷⁹Eweida and Others v. the United Kingdom, 48420/10, 59842/10, 51671/10 & 36516/10, 15.1.2013.

⁵⁸⁰Masaev v. Moldova, 6303/05, 12.5.2009, § 26.

⁵⁸¹Kimlya and Others v. Russia, 76836/01 & 32782/03, 1.10.2009, § 79.

και σημασίας»⁵⁸². Πεποιθήσεις προσωποπαγείς⁵⁸³, εκκεντρικές⁵⁸⁴, ομορτυνιστικές⁵⁸⁵ ή, ακόμη, και αλτρουιστικές αλλά μη διαδεδομένες⁵⁸⁶ δεν εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 9. Τέλος, οι εκ παραλλήλου παρεχόμενες εμπορικές υπηρεσίες⁵⁸⁷ των θρησκευτικών κινημάτων δεν συνιστούν αυτόματο λόγο αποκλεισμού των τελευταίων από την προστασία του άρθρου 9⁵⁸⁸, πολύ δε περισσότερο όταν οι ίδιες οι εθνικές αρχές τα έχουν κατατάξει στην εσωτερική νομοθεσία περί «θρησκευτικών οργανώσεων», όπως χαρακτηριστικά συνέβη με την Σαηεντολογία στην Ρωσία⁵⁸⁹.

⁵⁸²Campbell and Cosans v. the United Kingdom, 7511/76 & 7743/76, 25.2.1982, § 36 · Hasan and Eylem Zengin v. Turkey, 1448/04, 9.10.2007, § 66 · Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany, 58911/00, 6.11.2008, § 80 · Sinan Işık v. Turkey, 21924/05, 2.2.2010, § 46 · Jakóbski v. Poland, 18429/06, 7.12.2010, § 44 · Bayatyan v. Armenia, 23459/03, 7.7.2011 [GC], § 110 · Eweida and Others v. the United Kingdom, 48420/10, 59842/10, 51671/10 & 36516/10, 15.1.2013, § 81 · Mansur Yalçın and Others v. Turkey, 21163/11, 16.9.2014, §§ 71 & 74 · Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2.12.2014, 32093/10, § 44 · İzzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016 [GC], § 68.

⁵⁸³X. v. the Federal Republic of Germany, 4445/70, Commission (Decision), 1.4.1970 · X. v. the United Kingdom, 7291/75, Commission (Decision), 4.10.1977 · X. v. Germany, 8741/79, Commission (Decision), 10.3.1981 · Jones v. the United Kingdom, 42639/04, Decision, 13.9.2005.

⁵⁸⁴Ένσταση του προσφεύγοντος, λόγω των «θρησκευτικών του πεποιθήσεων», στην μετακίνηση του τάφου του πατέρα του σε άλλο σημείο του νεκροταφείου εξαιτίας διαπλάτυνσης του όμορου δρόμου: Daratsakis v. Greece, 12902/87, Commission (Decision), 7.10.1987. Εκκεντρική ονοματοδοσία τέκνου λόγω «φιλοσοφικών πεποιθήσεων» (“The One and Only Marjaana”): Salonen v. Finland, 27868/95, Commission (Decision), 2.7.1997. Γυμνή εμφάνιση σε δημόσιο χώρο λόγω «φιλοσοφικών πεποιθήσεων»: Gough v. the United Kingdom, 49327/11, Decision, 24.10.2014.

⁵⁸⁵Ρουσφετολόγος πολιτικός, ο οποίος εν ονόματι της διάδοσης πολιτικών πεποιθήσεων, διευκόλυε την φθηνή πώληση κρατικών διαμερισμάτων σε ψηφοφόρους του: Porter v. the United Kingdom, 15814/02, Decision, 8.4.2003.

⁵⁸⁶Μη κερδοσκοπική οργάνωση με σκοπό την παροχή νομικών και εργασιακών συμβουλών σε κρατούμενους: Vereniging Rechtswinkels Utrecht v. the Netherlands, 11308/84, Commission (Decision), 13.4.1986.

⁵⁸⁷Τα κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα αποκλείονται αυτομάτως της προστασίας του άρθρου 9: Company X. v. Switzerland, 7865/77, Commission (Decision), 27.2.1979 · Kustannus oy Vapaa Ajattelijä Ab and others v. Finland, 20471/92, Commission (Decision), 15.4.1996.

⁵⁸⁸Για ένα ευαγές ίδρυμα Ισλαμικού Τεμένους, που παρείχε και υπηρεσίες κηδείας: Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turquie, 32093/10, 2.12.2014, § 44. Για έναν σύλλογο, που παρείχε μαθήματα Γιόγκα: Association Sivananda de Yoga Vedanta v. France, 30260/96, Commission (Decision), 16.4.1998.

⁵⁸⁹Η Σαηεντολογία ήταν το πρώτο νομικό πρόσωπο, το οποίο αναγνώρισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (καταργήθηκε η Επιτροπή όταν τέθηκε σε ισχύ το 11^ο Πρωτόκολλο) ως υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων υπό το άρθρο 9 (Pasteur X and Church of Scientology v. Sweden, 7805/77, Commission (Decision), 5.5.1979 · Church of Scientology and 128 of its members v. Sweden, 8282/78, Commission (Decision), 14.7.1980 · Rhodes v. Denmark, 12468/86, Commission (Decision), 3.3.1988 · Künzi-Brenzikofer and others v. Denmark, 12097/86, Commission (Decision), 13.7.1987 · Church of Scientology of Paris v. France, 19509/92, Commission (Decision), 9.1.1995). Μετά το 1997 η Επιτροπή άρχισε να την προσδιορίζει ως «παγκόσμια οργάνωση που έχει την έδρα της στο Λος Άντζελες των Η.Π.Α.» (Scientology Kirche Deutschland e.V. v. Germany, 34614/96, Commission (Decision), 7.4.1997) χωρίς, όμως, σοβαρές επιπτώσεις για το ατομικό δικαίωμα των Σαηεντολόγων στην εκδήλωση των πεποιθήσεών τους (βλ. Keller v. Germany, 36283/97, Commission (Decision), 4.3.1998). Σε τρεις πολύ μεταγενέστερες αποφάσεις κατά της Ρωσίας, το ΕΔΔΑ εξέτασε τους σχετικούς ισχυρισμούς

Η «αρνητική» θρησκευτική ελευθερία

Αναπόσπαστο μέρος του πυρήνα της ελευθερίας σκέψης, συνείδησης και θρησκείας αποτελεί η «αρνητική» θρησκευτική ελευθερία. Από την πυκνή διατύπωση του άρθρου 9 παρ. 1 εδ. 2 ΕΣΔΑ προκύπτει ότι η «αρνητική» θρησκευτική ελευθερία περιλαμβάνει το δικαίωμα να μην υφίσταται κανείς πίεση (α) να διαμορφώνει, να μεταβάλλει ή να αποβάλλει τις πεποιθήσεις του, (β) να τις αποκαλύπτει και (γ) να συμπεριφέρεται κατά τρόπο τέτοιο που να προϋποθέτει την πίστη του σε ορισμένες πεποιθήσεις⁵⁹⁰. Σύμφωνα με την διατύπωση του άρθρου 9 παρ. 2 ΕΣΔΑ, τα δικαιώματα αυτά δεν υπόκεινται σε περιορισμούς. *E silentio*, επομένως, συνάγεται ότι ανήκουν στο *forum internum*⁵⁹¹.

Το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει μεν ότι το άρθρο 9 παρ. 1 ΕΣΔΑ προστατεύει την «αρνητική» θρησκευτική ελευθερία, κρίνει, ωστόσο, ότι η προστασία της δεν είναι απόλυτη αλλά σχετική, υποκείμενη στους περιορισμούς του άρθρου 9 παρ. 2 ΕΣΔΑ. Η Buscarini και λοιποί⁵⁹² είναι η καθοριστική απόφαση του ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης): κρίθηκε ότι η πίεση του Κοινοβουλίου του Αγίου Μαρίνου προς νεοεκλεγέντες βουλευτές να δώσουν θρησκευτικό (Χριστιανικό) όρκο συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό της θρησκευτικής ελευθερίας μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία, κυρίως, διότι τέθηκε ως όρος για την ανάληψη των

στο πεδίο του άρθρου 9 διότι η επίδικη εθνική νομοθεσία αφορούσε αποκλειστικά θρησκευτικές οργανώσεις (Church of Scientology Moscow v. Russia, 18147/02, 5.4.2007, § 64 · Kimlya and Others v. Russia, 76836/01 & 32782/03, 1.10.2009, §§ 79-81 · Church of Scientology of St Petersburg and Others v. Russia, 47191/06 2.12.2014, § 32).

Η Επιτροπή δεχόταν έως τα τέλη της δεκαετίας του '70 ότι ισχυρισμοί νομικών προσώπων στο πεδίο του άρθρου 9 ΕΣΔΑ δεν ήταν παραδεκτοί, γιατί το δικαίωμα στην θρησκευτική ελευθερία έχει αποκλειστικά «ατομική διάσταση» (βλ. ΕυρΕΔΑ, Υπόθεση Church of X κατά Ηνωμένου Βασιλείου, αρ. προσφυγής 3798/68, D&R 29, σ. 70 (Απόφαση επί του παραδεκτού, 17.12.1968). ΕυρΕΔΑ, Υπόθεση X κατά Δανίας, αρ. προσφυγής 7374/76, D&R 5, σ. 157 (Απόφαση επί του παραδεκτού, 8.3.1976). Η αλλαγή της θέσης της –με την υιοθέτηση του «κριτηρίου της αντιπροσωπευτικότητας»– εμφανίζεται το 1979: τα νομικά πρόσωπα μπορούν να προσφύγουν στο Στρασβούργο για παραβίαση του δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας [ΕυρΕΔΑ, Υπόθεση Pasteur X and Church of Scientology κατά Σουηδίας, αρ. προσφυγής 7805/77, D&R 16, σ. 68 (Απόφαση επί του παραδεκτού, 5.5.1979). ΕυρΕΔΑ, Υπόθεση V.R.U. κατά Ολλανδίας, ό.π.. ΕυρΕΔΑ, Υπόθεση Serbisch-Griechisch-Orientalische Kirchengemeinde Zum Heiligen Sava in Wien κατά Αυστρίας, ό.π.. Πβλ. ΕυρΕΔΑ, Υπόθεση Scientology Kirche Deutschland e.V. κατά Γερμανίας, αρ. προσφυγής 34614/96, D&R 89-A, σ. 163 (Απόφαση επί του παραδεκτού, 7.4.1997)].⁵⁹⁰ Buscarini and others v. San Marino, 24645/94, 18.2.1999 [GC], § 34 · Alexandridis v. Greece, 19516/06, 21.2.2008, § 38 · Grzelak v. Poland, 7710/02, 15.6.2010, § 87 · Sinan Işık v. Turkey, 21924/05, 2.2.2010, § 41 · Ivanova v. Bulgaria, 52435/99, 12.4.2007, § 79 · Mockutė v. Lithuania, 66490/09, 27.2.2018, § 119. Βλ. *Σαρμά* 2018: 428-429.

⁵⁹¹ Ρητή και απόλυτη κατοχύρωση της αρνητικής θρησκευτικής ελευθερίας περιέχει το άρθρο 18 παρ. 2 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και πολιτικών Δικαιωμάτων: «Κανένας δεν υπόκειται σε καταναγκασμό που θα μπορούσε να παρεμποδίσει την ελευθερία του να έχει ή να υιοθετήσει την θρησκεία ή την πεποίθηση της επιλογής του».

⁵⁹² Buscarini and others v. San Marino, 24645/94, 18.2.1999 [GC], § 39. *Κτιστάκις* 1999: 1496.

κοινοβουλευτικών καθηκόντων τους. Μεταγενέστερα, κρίθηκε ότι η επέμβαση ψυχιάτρων σε ασθενή, ακόλουθη του κινήματος του Όσσο, παρανόμως κρατούμενη επί 52 ημέρες σε κλινική, προκειμένου να μεταβάλλει την πίστη της, ήταν αδικαιολόγητη μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία⁵⁹³. Τέλος, η υποχρεωτική αποκάλυψη των θρησκευτικών πεποιθήσεων, είτε για να λάβει ο δικηγόρος την άδεια ασκήσεως επαγγέλματός του⁵⁹⁴, είτε για να μαρτυρήσει⁵⁹⁵ ή να ενάγει⁵⁹⁶ ή να απολογηθεί⁵⁹⁷ ιδιώτης ενώπιον δικαστηρίου, προσκρούει στην αρνητική θρησκευτική ελευθερία.

Περαιτέρω, έχει κριθεί από το ΕΔΔΑ ότι στην «αρνητική» θρησκευτική ελευθερία προσκρούουν και οι έμμεσες κρατικές επεμβάσεις. Ειδικότερα, η εθελοντική αναγραφή του θρησκευόμενου σε δημόσια έγγραφα παραβιάζει την θρησκευτική ελευθερία⁵⁹⁸. Αντιστρόφως, αυτή δεν παραβιάζεται αν απαγορεύεται στους πιστούς να αναγράφουν το θρήσκευμά τους στο δελτίο αστυνομικής ταυτότητας⁵⁹⁹. Ομοίως, δεν παραβιάζεται το ίδιο άρθρο αν υποχρεωθεί ο εργαζόμενος να αποκαλύψει τις πρακτικές της θρησκείας του προκειμένου να δικαιούται να τις επικαλεστεί στη συνέχεια κατά τη καθημερινή του εργασία (π.χ. προσευχή στο Τέμενος την Παρασκευή)⁶⁰⁰. Το κενό στον σχολικό βαθμολογικό έλεγχο μαθητή, ο οποίος δεν παρακολούθησε το μάθημα των Θρησκευτικών αλλά ούτε το εναλλακτικό μάθημα της Ηθικής (δεν διατίθεται), παραβιάζει το δικαίωμα στην «αρνητική» θρησκευτική ελευθερία⁶⁰¹. Τέλος, δεν παραβιάζεται το άρθρο 9 αν η ειδική φορολογική κάρτα του εργαζόμενου είναι κενή στο σημείο που αφορά το θρήσκευμά του δεδομένου ότι η κάρτα αυτή επιδεικνύεται μόνον στον εργοδότη προκειμένου ο τελευταίος να αποδίδει στο Γερμανικό Δημόσιο, ανάλογα με την θρησκευτική ένταξη του εργαζομένου του, τον αναλογούντα «εκκλησιαστικό φόρο»⁶⁰².

Ειδικό ζήτημα «αρνητικής» θρησκευτικής ελευθερίας αποτελεί η αντίρρηση συνείδησης στο στρατό. Το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του

⁵⁹³Mockutė v. Lithuania, 66490/09, 27.2.2018, § 129.

⁵⁹⁴Alexandridis v. Greece, 19516/06, 21.2.2008, § 38.

⁵⁹⁵Dimitras and others v. Greece, 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07 & 6099/08, 3.6.2010, § 88.

⁵⁹⁶Dimitras and others v. Greece (no. 2), 34207/08 & 6365/09, 3.11.2011, § 35.

⁵⁹⁷Dimitras and others v. Greece (no. 3), 44077/09, 15369/10 & 41345/10, 8.1.2013, § 22.

⁵⁹⁸Sinan Işık v. Turkey, 21924/05, 2.2.2010, §§ 51-52 & 60.

⁵⁹⁹Πρόκειται για την Ελληνική «υπόθεση των ταυτοτήτων»: Sofianopoulos and others v. Greece, 1988/02, 1997/02 & 1977/02, 12.12.2002.

⁶⁰⁰X v. the United Kingdom, 8160/78, Commission (Decision), 12.3.1981.

⁶⁰¹Grzelak v. Poland, 7710/02, 15.6.2010, § 100.

⁶⁰²Wasmuth v. Germany, 12884/03, 17.2.2011, § 63.

ΕΔΔΑ έκρινε μόλις το 2011 στην κρίσιμη απόφαση *Bayatyan* ότι, παρά την απουσία σχετικής ρητής αναφοράς, το άρθρο 9 έπρεπε, πλέον, να ερμηνεύεται με τέτοιο τρόπο ώστε να κατοχυρώνει δικαίωμα αντίρρησης σε όσους έχουν σοβαρή σύγκρουση πεποιθήσεων ή συνείδησης με τη στρατιωτική θητεία⁶⁰³. Επιφυλάσσεται, ωστόσο, το ΕΔΔΑ να ερευνά τα πραγματικά περιστατικά της κάθε υπόθεσης ξεχωριστά προκειμένου να βεβαιωθεί οριστικά για την εφαρμογή του άρθρου 9⁶⁰⁴. Τα κράτη απολαμβάνουν κάποιο εθνικό περιθώριο εκτίμησης αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο θα εισάγουν την εναλλακτική θητεία και θα διασταυρώσουν τη «σοβαρή, μόνιμη και πειστική» αντίρρηση στη θητεία⁶⁰⁵. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, έχει κριθεί ότι η απουσία πρόβλεψης για εναλλακτική θητεία των Μαρτύρων του Ιεχωβά στην Αρμενία⁶⁰⁶, στην Τουρκία⁶⁰⁷ και στο Αζερμπαϊτζάν⁶⁰⁸ παραβίαζε το άρθρο 9. Το ίδιο κρίθηκε και για τους φιλειρηνιστές στην Τουρκία⁶⁰⁹. Αντίθετως, προσφυγή εχθρού του Κεμαλικού κοσμικού κράτους απορρίφθηκε λόγω μη πειστικότητας της αντίρρησης⁶¹⁰.

Η απλή νομοθετική καθιέρωση της εναλλακτικής θητείας δεν εξαντλεί τις κρατικές υποχρεώσεις στο πεδίο του άρθρου 9. Απαιτείται αποτελεσματική και προσβάσιμη διαδικασία για την εξέταση των σχετικών αιτημάτων από ανεξάρτητους κριτές⁶¹¹. Περαιτέρω δε, η ίδια η εναλλακτική θητεία πρέπει να είναι πραγματικά πολιτική και καθόλου τιμωρητική ή αποτρεπτική: η φύση της εργασίας των αντιρρησιών, η διευθυντική επίβλεψή τους, ο έλεγχος των παρουσιών τους και οι κανόνες εργασίας είναι τα κριτήρια που εφαρμόζονται από το ΕΔΔΑ⁶¹². Έτσι, έχει κριθεί στην Ελληνική υπόθεση *Papavasylakis* ότι η απόρριψη αίτησης

⁶⁰³*Bayatyan v. Armenia*, 23459/03, 7.7.2011 [GC], §§ 92-111. Υπενθυμίζεται ότι στην υπόθεση *Grandrath*, την πρώτη υπόθεση για την αντίρρηση συνείδησης, το ΕΔΔΑ (Commission) έκρινε ότι εφαρμόζονται οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 4 της Σύμβασης επειδή η προσφυγή αφορούσε το ειδικό ζήτημα της θητείας, σε αντίθεση με το άρθρο 9 που είναι γενικότερο. Με άλλα λόγια, δέχθηκε ότι το άρθρο 9 δεν μπορούσε να ερμηνευθεί κατά τρόπο τέτοιο που να αναφύσσει το δικαίωμα του κράτους να επιλέγει τότε θα αναγνωρίσει την αντίρρηση συνείδησης και με ποιον τρόπο θα υπηρετείται η θητεία (*Grandrath v. Germany*, 2299/64, Commission (Report), 12.12.1966).

⁶⁰⁴*Enver Aydemir v. Turkey*, 26012/11, 7.6.2016, § 75.

⁶⁰⁵*Bayatyan v. Armenia*, 23459/03, 7.7.2011 [GC], § 125 · *Enver Aydemir v. Turkey*, 26012/11, 7.6.2016, § 81.

⁶⁰⁶*Bukharatyan v. Armenia*, 37819/03, 10.1.2012, § 48 · *Tsaturyan v. Armenia*, 37821/03, 10.1.2012, § 44.

⁶⁰⁷*Erçep v. Turkey*, 43965/04, 22.11.2011, §§ 48 & 64 · *Feti Demirtaş v. Turkey*, 5260/07, 17.1.2012, §§ 97 & 115 · *Buldu and Others v. Turkey*, 14017/08, 3.6.2014, §§ 83 & 92.

⁶⁰⁸*Mushfig Mammadov and Others v. Azerbaijan*, 14604/08, 45823/11, 76127/13 & 41792/15, 17.10.2019, §§ 75 & 98.

⁶⁰⁹*Savda v. Turkey* 42730/05, 12.6.2012, §§ 96 & 100 · *Tahran v. Turkey* 9078/06, 12.6.2012, §§ 58-62.

⁶¹⁰*Enver Aydemir v. Turkey*, 26012/11, 7.6.2016, §§ 79-84.

⁶¹¹*Papavasylakis v. Greece*, 66899/14, 15.9.2016, §§ 51-52 & 60.

⁶¹²*Adyan and Others v. Armenia*, 26012/11, 12.10.2017, §§ 67-68.

υπαγωγής στην εναλλακτική θητεία από τριμελή επιτροπή αποτελούμενη μόνον από ένα ανεξάρτητο μέλος (και δύο στρατιωτικούς), δεν εξασφάλιζε μία αποτελεσματική διαδικασία⁶¹³. Έχει, επίσης, κριθεί ότι η θητεία σε ορφανοτροφεία, γηροκομεία και νοσοκομεία, υπό στρατιωτική διοίκηση και κανόνες δεν πληροί τα κριτήρια του άρθρου 9, πόσω μάλλον όταν η εναλλακτική θητεία διαρκεί 42 μήνες έναντι της 24μηνης στρατιωτικής⁶¹⁴.

3. Forum externum (εξωτερική διάσταση της ελευθερίας)

Σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει για το *forum internum*, το κείμενο του άρθρου 9 της Σύμβασης περιέχει αναλυτική καταγραφή των μορφών εκδήλωσης των πεποιθήσεων⁶¹⁵. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι κάθε ενέργεια, η οποία παρακινείται και επηρεάζεται από τις πεποιθήσεις, αποτελεί προστατευόμενη «εκδήλωσή» τους. Παλαιότερα, το ΕΔΔΑ είχε κρίνει ότι προστατεύονταν μόνον εκείνες οι ενέργειες που συνιστούσαν απολύτως απαραίτητη έκφραση των πεποιθήσεων⁶¹⁶. Η θέση αυτή, όμως, μεταβλήθηκε τα τελευταία έτη με την αιτιολογία ότι η αρχή της ανεξιθρησκείας δεν συμβαδίζει με την κρατική αξιολόγηση των πεποιθήσεων και του τρόπου εκδήλωσής τους⁶¹⁷. Πλέον, οι προσφεύγοντες δεν είναι υποχρεωμένοι να αποδεικνύουν ότι (α) η επίδικη εκδήλωση είναι απολύτως απαραίτητη έκφραση των πεποιθήσεών τους, (β) ότι ακολουθούν την επικρατούσα θεολογική τάση εξωτερίκευσης της πίστης τους και (γ) ότι ασκούν ανελλιπώς τα θρησκευτικά καθήκοντά τους⁶¹⁸. Συνεπώς, αρκεί για το ΕΔΔΑ η απλή, άμεση, σχέση εκδήλωσης-πεποιθήσεων⁶¹⁹. Περαιτέρω, κατά βάση, δεν γίνονται δεκτοί οι

⁶¹³Papavasilakis v. Greece, 66899/14, 15.9.2016, § 60.

⁶¹⁴Adyan and Others v. Armenia, 26012/11, 12.10.2017, §§ 69-72.

⁶¹⁵Kokkinakis v. Greece, 14307/88, 25.5.1993, § 31.

⁶¹⁶Οι προσφεύγοντες έπρεπε να αποδείξουν ότι δεν μπορούσαν παρά να ενεργήσουν με αυτό τον τρόπο γιατί διαφορετικά δεν θα ήταν «πιστοί». Χαρακτηριστικά, είχε κριθεί ότι η διανομή φυλλαδίων, που καλούν στρατιώτες να στασιάσουν, δεν είναι απαραίτητη έκφραση του φιλειρηνισμού: Pat Arrowsmith v. the United Kingdom, 7050/75, Commission (Report), 12.10.1978, §§ 74-75 · Le Cour Grandmaison et Fritz v. France, 11567/85 & 11568/85, Commission (Decision), 6.7.1987. Ομοίως, η αποχή από την μαθητική-στρατιωτική αντι-Ναζιστική παρέλαση της 28^{ης} Οκτωβρίου δεν κρίθηκε ότι συνιστούσε απαραίτητη έκφραση των αντιμιλιταριστών Μαρτύρων του Ιεχωβά: Valsamis v. Greece, 21787/93, 18.12.1996, §§ 31, 37 · Efstatiou v. Greece, 24095/94, 18.12.1996, §§ 32, 38.

⁶¹⁷Η νομολογιακή μεταβολή πρωτο-εμφανίστηκε στην Eweida and Others v. the United Kingdom, 48420/10, 59842/10, 51671/10 & 36516/10, 15.1.2013, § 81, και επιβεβαιώθηκε στην S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], § 55.

⁶¹⁸Eweida and Others v. the United Kingdom, 48420/10, 59842/10, 51671/10 & 36516/10, 15.1.2013, § 82 · S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], §§ 55-56.

⁶¹⁹Κρίθηκε, για παράδειγμα, ότι η κάλυψη του σώματος των άνηβων Μουσουλμανίδων συνιστά έκφραση της θρησκείας τους, αν και το Κοράνι αναφέρεται μόνον στις έφηβες και ενήλικες: Osmanoglu

Δημοσιεύματα

κυβερνητικοί ισχυρισμοί περί ανειλικρινών εκδηλώσεων της πίστης⁶²⁰. Ωστόσο, το ΕΔΔΑ επιφυλάσσει, σε ακραίες περιπτώσεις, να ελέγξει τον πηγαίο χαρακτήρα της επίδικης εκδήλωσης, βάσει του φακέλου της προσφυγής⁶²¹.

Μορφές εκδήλωσης

Το άρθρο 9 παρ. 1 ορίζει ότι η εκδήλωση των πεποιθήσεων πραγματοποιείται: α) με την λατρεία, β) με τις τελετουργίες, γ) την παιδεία και δ) τα θρησκευτικά καθήκοντα⁶²². Περαιτέρω, οι πεποιθήσεις εκδηλώνονται ανά ζεύγη και εξαντλητικά: μεμονωμένα ή συλλογικά, δημόσια ή κατ' ιδίαν⁶²³.

Το περιεχόμενο της λατρείας στην Σύμβαση, ούτε ευρύ είναι, ούτε σαφές, πράγμα που οφείλεται στην εννοιολογική της συγγένεια με τις τελετουργίες. Αναμφισβήτητα, περιλαμβάνει το δικαίωμα λειτουργίας⁶²⁴ και συντήρησης⁶²⁵ χώρων λατρείας. Τέτοιοι χώροι είναι ο ναός⁶²⁶ (ή αίθουσα⁶²⁷ ή διαμέρισμα⁶²⁸ ή σύμπλεγμα κτιρίων⁶²⁹), τα γραφεία του

and Kocabas v. Switzerland, 29086/12, 10.1.2017, § 42. Ομοίως, έχει κριθεί ότι εμπίπτουν η ανάγνωση βιβλίων της Ελληνόρρυθμης Καθολικής Εκκλησίας (Kuznetsov and Others v. Ukraine, 39042/97, 23.4.2003, § 149), η οργάνωση τελετής από πάστορα της Ευαγγελικής Εκκλησίας (Barankevich v. Russia, 10519/03, 26.7.2007, § 20) και η συμμετοχή στο ανώτατο διοικητικό όργανο της Μουσουλμανικής κοινότητας (Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, 39023/97, 16.12.2004, § 74) αποτελούν άμεσες εκφράσεις των αντίστοιχων θρησκευτών.

⁶²⁰Kovajkovs v. Latvia, 35021/05, 31.1.2012, § 57 · Vartic v. Romania (no. 2), 14150/08, § 46.

⁶²¹Έχει κριθεί, για παράδειγμα, ότι η διαφήμιση πώλησης του E-meter, ενός «ανεκτίμητου ηλεκτρονικού μετρητή της ψυχικής διάθεσης και των αλλαγών της», αποσκοπούσε «περισσότερο στην πώληση αγαθών με σκοπό το κέρδος παρά στην εκδήλωση των πεποιθήσεων μέσω της πρακτικής»: Pasteur X and Church of Scientology v. Sweden, 7805/77, Commission (Decision), 5.5.1979. Επίσης, έχει κριθεί ότι εργαζόμενος, που ζητούσε άδεια για να εορτάσει τις Μουσουλμανικές αργίες, είχε προηγουμένως εορτάσει τις Χριστιανικές, χωρίς να αποδεικνύεται από τα πραγματικά περιστατικά ειλικρινής μεταβολή των πεποιθήσεών του: Kosteski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 55170/00, 13.4.2006, § 39.

⁶²²Güler and Uğur v. Turkey, 31706/10 & 33088/10, 2.12.2014, § 35.

⁶²³Χ v. the United Kingdom, 8160/78, Commission (Decision), 12.3.1981 · Masaev v. Moldova, 6303/05, 12.5.2009, §§ 22-26.

⁶²⁴Association Les Témoins de Jéhovah v. France, 8916/05, 30.6.2011, § 53 · Association for Solidarity with Jehovah's Witnesses and Others v. Turkey, 36915/10 & 8606/13, 24.5.2016, §§ 90 & 107.

⁶²⁵Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. the United Kingdom, 7552/09, 4.3.2014, § 30 · Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2.12.2014, 32093/10, § 41.

⁶²⁶Gromada Ukrayinskoyi Greko-Katolytskoyi Tserkvy Sela Korshiv v. Ukraine, 9557/04, 3.5.2016, §§ 4, 36 & 37.

⁶²⁷Ενοικιαζόμενη ισόγεια αίθουσα: Manoussakis and others, 18748/91, 26.9.1996, § 7.

⁶²⁸Στην περίπτωση ιδιόκτητου διαμερίσματος εντός κτιρίου κατοικιών, λαβάνονται, πάντως, υπ' όψη τα δικαιώματα των συνιδιοκτητών: Tanyar and others v. Turkey, 74242/01, Decision, 7.6.2005.

⁶²⁹Πρόκειται για σύμπλεγμα χώρων λατρείας, εκθέσεων, κατοικιών και γραφείων των Μαρτύρων του Ιεχωβά, γνωστό ως «Bethel»: Association Les Témoins de Jéhovah v. France, 8916/05, 30.6.2011, § 8 & 53.

ναού⁶³⁰ και το νεκροταφείο⁶³¹. Η λοιπή ακίνητη περιουσία της θρησκευτικής κοινότητας δεν προστατεύεται από το άρθρο 9, ακόμη κι αν την διαχειρίζεται εκκλησιαστικό όργανο⁶³². Πέραν αυτών, όμως, η περιπτώσιολογία είναι εντυπωσιακή. Το άρθρο 9 δεν αναγνωρίζει δικαίωμα κατοχής επί κρατικών ακινήτων για την ικανοποίηση λατρευτικών σκοπών⁶³³. Ακόμη κι αν οι κρατικές αρχές έχουν ανεχθεί επί μακρόν την χρήση κρατικών κτιρίων για λατρευτικούς σκοπούς, δεν εδραιώνεται σχετική θετική κρατική υποχρέωση⁶³⁴. Αν προπολεμικά κατασχέθηκε χώρος λατρείας για αποκλειστικά πολιτικούς λόγους, οι κρατικές αρχές δεν υποχρεούνται να τον επιστρέψουν μετά από τόσες δεκαετίες στην θρησκευτική κοινότητα⁶³⁵. Επίσης, το άρθρο 9 δεν επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη να εντάσσουν τους χώρους λατρείας σε ειδικό νομικό πλαίσιο προστασίας⁶³⁶. Τέλος, η διοικητική αδειοδότηση των χώρων λατρείας είναι συμβατή με το άρθρο 9, υπό τον αυστηρό όρο ότι η διοίκηση δεν ελέγχει προληπτικά την νομιμότητα των θρησκευμάτων⁶³⁷.

Το περιεχόμενο των τελετουργιών (ορθότερη μετάφραση: ιεροτελεστιών) εξετάστηκε στην γνωστή υπόθεση *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*. Ο προσφεύγων σύλλογος ισχυρίστηκε ότι ο ιδιαίτερος τρόπος παρασκευής του κρέατος «glatt»⁶³⁸ συνιστά «τελετουργία», γιατί εκτελείται σύμφωνα με τις πιο αυστηρές εντολές του Μωσαϊκού νόμου. Το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του ΕΔΔΑ δέχθηκε μεν τον ισχυρισμό⁶³⁹, αποφάσισε όμως ότι, υπό το φως του άρθρου 9, ο προσφεύγων δεν δικαιούται να διεκδικεί το μονοπώλιο της τέλεσης αυτής της

⁶³⁰*Serbisch-Griechisch-Orientalische Kirchengemeinde Zum Heiligen Sava in Wien v. Austria*, 13712/88, Commission (Decision), 2.4.1990.

⁶³¹*Johannische Kirche & Horst Peters v. Germany*, 41754/98, 17.7.2001.

⁶³²*The Holy Monasteries v. Greece*, 13092/87 & 13984/88, 9.12.1994, § 86 · *Institut de Prêtres Français and others v. Turkey*, 26308/95, Commission (Decision), 19.1.1998.

⁶³³*Association for Solidarity with Jehovah's Witnesses and Others v. Turkey*, 36915/10 & 8606/13, 24.5.2016, § 97 · *Griechische Kirchengemeinde Munchen und Bayern E.V. v. Germany*, 52336/99, Decision, 18.9.2007.

⁶³⁴*Juma Mosque Congregation and others v. Azerbaijan*, 15405/04, 8.1.2013, § 60.

⁶³⁵*Rymsko-Katolytska Gromada Svyatogo Klymentiya v Misti Sevastopoli v. Ukraine*, 22607/02, 3.5.2016, §§ 59-63.

⁶³⁶*Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey*, 2.12.2014, 32093/10, § 48.

⁶³⁷*Manoussakis and others*, 18748/91, 26.9.1996, § 47.

⁶³⁸Πρόκειται για βοδινό ή αρνίσιο κρέας, η ποιότητα του οποίου ελέγχεται post mortem με πολύ αυστηρές –θρησκευτικές– προδιαγραφές («glatt»).

⁶³⁹Το ίδιο ισχύει και για το σύνολο των Εβραϊκών διατροφικών κανόνων (Κοσέρ - Kosher): *X. v. the United Kingdom*, 5947/92, Commission (Decision), 5.3.1976.

τελετουργίας⁶⁴⁰. Ομοίως, το ΕΔΔΑ δέχθηκε ότι η χορτοφαγία, μία ακόμη διατροφική συνήθεια, συνιστά «τελετουργία» των Βουδιστών⁶⁴¹.

Η ελευθερία διάδοσης των πεποιθήσεων δεν ασκείται μόνον με συλλογικό τρόπο, δημόσια και μέσα στον κύκλο των ομόθρησκων. Μπορεί να ασκηθεί, επίσης, ατομικά, σε ιδιωτικό χώρο και έναντι ετερόθρησκων ή αδιάφορων, κυρίως δια της παιδείας (ορθότερη μετάφραση: διδασκαλίας), προκειμένου οι τελευταίοι να μεταβάλλουν τις πεποιθήσεις τους (θεμιτός προσηλυτισμός). Διαφορετικά, όπως τόνισε το ΕΔΔΑ στην περίφημη υπόθεση Kokkinakis, η ρητή κατοχύρωση της ελευθερίας αλλαγής θρησκείας και πεποιθήσεων (άρθρο 9 §1) θα έμενε νεκρό γράμμα⁶⁴². Τούτο, ωστόσο, δεν συνεπάγεται δικαίωμα άσκησης ιεραρχικής πίεσης έναντι των (ετερόθρησκων) υφιστάμενων ή άλλων ανέντιμων μεθόδων (αθέμιτος προσηλυτισμός)⁶⁴³. Περαιτέρω, τα κράτη δεν έχουν υποχρέωση να επιτρέψουν την κατήχηση στα δημόσια σχολεία ή νηπιαγωγεία⁶⁴⁴. Αν, ωστόσο, επιτρέψουν την κατήχηση από συγκεκριμένες θρησκευτικές κοινότητες, τότε ελέγχονται υπό το φως του άρθρου 9 και του 14 της Σύμβασης (απαγόρευση διακρίσεων)⁶⁴⁵. Τέλος, είναι σαφές ότι το άρθρο 9 (και το άρθρο 10) δεν προστατεύει τους πιστούς από την άσκηση σε βάρος τους κάποιας δυσάρεστης διδασκαλίας, αρκεί αυτή να μην είναι υβριστική και να μην γελοιοποιεί ιερά σύμβολα και πρακτικές⁶⁴⁶.

Το περιεχόμενο των θρησκευτικών καθηκόντων (ορθότερη μετάφραση: πρακτική) είναι ευρύ: περιλαμβάνει την άρνηση μετάγγισης αίματος, τον ρουχισμό και τα θρησκευτικά σύμβολα. Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι η άρνηση μετάγγισης αίματος συνιστά μία διαδεδομένη πρακτική των Μαρτύρων του Ιεχωβά⁶⁴⁷. Επίσης, έχει κρίνει ότι η Χριστιανή, που έχει θέσει στο επίκεντρο της ζωής της την θρησκεία, δικαιούται να επικοινωνεί τις πεποιθήσεις της με το σταυρουδάκι στον λαιμό της⁶⁴⁸. Ομοίως, το παραδοσιακό (συνήθως λευκό) κάλυμμα ολόκληρης της κόμης των ανδρών Μουσουλμάνων περιλαμβάνεται στην πρακτική εκδήλωσης της

⁶⁴⁰Cha'are Shalom ve Tsedek v. France, 27417/95, 27.6.2000 [GC], §§ 73-74.

⁶⁴¹Jakóbski v. Poland, 18429/06, 7.12.2010, § 45.

⁶⁴²Kokkinakis v. Greece, 14307/88, 25.5.1993, § 31.

⁶⁴³Larissis and others v. Greece, 23372/94, 26377/94 & 26378/94, 24.2.1998, § 45 · Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010, § 139.

⁶⁴⁴Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia, 7798/08, 9.12.2010, § 57.

⁶⁴⁵Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia, 7798/08, 9.12.2010, § 58.

⁶⁴⁶Ibragim Ibragimov and Others v. Russia, 1413/08 & 28621/11, 28.8.2018, § 117.

⁶⁴⁷Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010, §§ 139-141.

⁶⁴⁸Eweida and Others v. the United Kingdom, 48420/10, 59842/10, 51671/10 & 36516/10, 15.1.2013, § 89.

θρησκείας⁶⁴⁹. Το ίδιο ισχύει και για το τουρμπάνι⁶⁵⁰ και το keski (μικρό τουρμπάνι⁶⁵¹) των Σιχ. Περαιτέρω, μία μαύρη ρόμπα, ένα μαύρο χαμηλό καπέλο, με ένα ασπρόμαυρο φουλάρι στον λαιμό και ένα ψηλό ραβδί, όπως περιγράφεται ο Προφήτης Μωάμεθ, είναι μία προστατευόμενη πρακτική της Ισλαμικής τάσης *Aezimendi tarikati*⁶⁵². Τέλος, η Ισλαμική μαύρη ολόσωμη καλύπτρα (ολική του προσώπου/*niqab* ή μερική του προσώπου/*burqa*) συμπεριλαμβάνεται στις προστατευόμενες θρησκευτικές πρακτικές⁶⁵³. Έχει κριθεί, ωστόσο, ότι η υποβοηθούμενη ευθανασία⁶⁵⁴ και η άρνηση φαρμακευτικής χορήγησης αντισύλληψης⁶⁵⁵ δεν προστατεύονται από το άρθρο 9 της Σύμβασης.

Οι περιορισμοί

Η ελευθερία εκδήλωσης των πεποιθήσεων δεν είναι απεριόριστη. Στην πρώτη, ήδη, απόφαση για το άρθρο 9 ενώπιον του ΕΔΔΑ, κρίθηκε ότι «μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία, όπου πολλές θρησκείες συνυπάρχουν στον ίδιο πληθυσμό, μπορεί να είναι απαραίτητο να επιβληθούν περιορισμοί σε αυτή την ελευθερία για να εναρμονιστούν τα συμφέροντα των διαφορετικών ομάδων και να εξασφαλιστεί ο σεβασμός των πεποιθήσεων του καθενός»⁶⁵⁶. Η θρησκευτική ελευθερία υπόκειται σε ένα γενικό και σε ειδικούς περιορισμούς. Γενικός είναι ο περιορισμός του άρθρου 15 της Σύμβασης, που αποβλέπει στην προάσπιση του εθνικού συμφέροντος⁶⁵⁷. Ειδικοί είναι οι περιορισμοί της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 9, που αποσκοπούν στην προάσπιση του δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος και αφορούν αποκλειστικά το

⁶⁴⁹Hamidović v. Bosnia and Herzegovina, 57792/15, 5.12.2017, § 30.

⁶⁵⁰X. v. the United Kingdom, 7992/77, Commission (Decision), 12.7.1978 · Phull v. France, 35753/03, Decision, 11.1.2005.

⁶⁵¹Jasvir SINGH v. France, 25463/08, Decision, 30.6.2009 · Ranjit SINGH v. France, 27561/08, Decision, 30.6.2009.

⁶⁵²Ahmet Arslan and Others v. Turkey, 41135/98, 23.2.2010, § 35.

⁶⁵³S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], § 108 · Ebrahimian v. France, 64846/11, 26.11.2015, § 46 · Dakir v. Belgium, 4619/12, 11.7.2017, § 47 · Belcacemi and Oussar v. Belgium, 37798/13, 11.7.2017, § 44.

⁶⁵⁴Pretty v. the United Kingdom, 2346/02, 29.4.2002, §82.

⁶⁵⁵Pichon and Sajous v. France, 49853/99, Decision, 2.10.2001.

⁶⁵⁶Kokkinakis v. Greece, 14307/88, 25.5.1993, § 33.

⁶⁵⁷Το ζήτημα ετέθη μόνο μία φορά, στις διακρατικές προσφυγές κατά της Ελληνικής χουντικής κυβέρνησης της περιόδου 1967-1974. Οι προσφεύγουσες κυβερνήσεις υποστήριξαν ότι παραβιάζεται η ελευθερία σκέψης στην Ελλάδα, γιατί το άρθρο 120 § 7 του ν.δ. 93/1969 περί των ΑΕΙ, το οποίο προέβλεπε πειθαρχικά μέτρα σε βάρος φοιτητών που με τις πράξεις ή την στάση τους δεν είχαν απόψεις εναρμονισμένες «με το πολιτικό και κοινωνικό καθεστώς και τις εθνικές αξίες», ήταν ασαφές και άφηνε ευρεία ευχέρεια στο πειθαρχικό συμβούλιο. Η Commission δέχθηκε τον ισχυρισμό: δεν υφίσταται κανένας εθνικός κίνδυνος που να απειλεί την Ελλάδα και, κατά συνέπεια, ο περιορισμός της ελευθερίας σκέψης δεν ήταν σύμφωνος με την Σύμβαση («Ελληνική υπόθεση»: Denmark v. Greece, 3321/67 · Norway v. Greece, 3322/67, Sweden v. Greece, 3323/67, the Netherlands v. Greece, 3344/67, Commission (Report), 5.11.1969, § 370, Committee of Ministers, DH (70)1, 15.4.1970.

δικαίωμα στην εκδήλωση των πεποιθήσεων. Για να είναι δικαιολογημένοι οι ειδικοί περιορισμοί πρέπει να (α) να προβλέπονται από τον νόμο, (β) να υπηρετούν ένα θεμιτό σκοπό (δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον) και (γ) να είναι αναγκαίοι μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία.

(α) Η πρόβλεψη από τον νόμο

Κάθε περιοριστικό της θρησκευτικής ελευθερίας μέτρο πρέπει (α) να βασίζεται στην εθνική νομοθεσία⁶⁵⁸, (β) να είναι προσβάσιμη η νομοθεσία αυτή στον ενδιαφερόμενο⁶⁵⁹, (γ) να είναι προβλέψιμες (στον ενδιαφερόμενο) οι συνέπειες⁶⁶⁰ και (δ) να είναι συμβατό το μέτρο με την δικαιοκρατική αρχή⁶⁶¹. Το ΕΔΔΑ εξέτασε την ποιότητα της προπολεμικής (Μεταξικής) νομοθεσίας στις δύο πρώτες πολύκροτες Ελληνικές υποθέσεις για τους Μάρτυρες του Ιεχωβά, τις Kokkinakis και Manoussakis and others. Στην μεν πρώτη, έκρινε ότι η ποινική ρύθμιση για τον προσηλυτισμό παρουσίαζε νομοτεχνικές ατέλειες⁶⁶², οι οποίες είχαν, ωστόσο, θεραπευτεί από την νομολογία του Άρειου Πάγου⁶⁶³ και, σε κάθε περίπτωση, δεν εναπόκειται στο ίδιο να ελέγξει την συνταγματικότητα της ποινικής ρύθμισης⁶⁶⁴. Στη δε δεύτερη υπόθεση, το

⁶⁵⁸Έχει κριθεί ότι αποκλεισμός προσωρινά κρατούμενου από τις εντός της φυλακής θρησκευτικές τελετές, εφόσον δεν προβλέπεται ρητά από τον Σωφρονιστικό Κώδικα, προσκρούει ρητά στην «πρόβλεψη από τον νόμο»: *Igors Dmitrijevs c. Lettonie*, 61638/00, 30.11.2006, §§ 79-80 · *Moroz v. Ukraine*, 5187/07, 2.3.2017, §§ 105-107. Ο όρος “νόμος” περιλαμβάνει (τουλάχιστον στο άρθρο 9 § 2) όχι μόνον τον τυπικό αλλά και τον ουσιαστικό νόμο καθώς και τη σχετική νομολογία: *Dogru v. France*, 27058/05, 4.1.2008, § 52 · *Ebrahimian v. France*, 64846/11, 26.11.2015, § 48 · *Kervanci c. France*, 31645/04, 4.1.2008, § 59 · *Mockute v. Lithuania*, 66490/09, 27.2.2018, §§ 128-130.

⁶⁵⁹*Poltoratskiy v. Ukraine*, 38812/97, 29.4.2003, §§ 158 και 170 · *Kuznetsov and Others v. Ukraine*, 39042/97, 23.4.2003, §§ 138 και 150.

⁶⁶⁰*Leyla Şahin v. Turkey*, 44774/98, 10.11.2005 [GC], §§ 91 και 98 · *Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*, 77703/01, 14.6.2007, § 102 · *Leela Förderkreis E.V. and Others v. Germany*, 58911/00, 6.11.2008, §§ 88-90 · *Krupko and Others v. Russia*, 26587/07, 26.6.2014, § 54 · *Biblical Centre of the Chuvash Republic v. Russia*, 33203/08, 12.6.2014, § 56.

⁶⁶¹*Hasan and Chaush v. Bulgaria*, 30985/96, 28.10.2000 [GC], § 87 · *Religious Community of Jehovah's Witnesses of Krynyi Rih's Ternivsky District v. Ukraine*, 21477/10, 3.9.2019, §§ 55 και 57.

⁶⁶²*Kokkinakis v. Greece*, 14307/88, 25.5.1993, § 40.

⁶⁶³Το ΕΔΔΑ εστίασε στην ενδεικτική απαρίθμηση των τρόπων πραγμάτωσης του αδικήματος του προσηλυτισμού (άρθρο 4 του α.ν. 1363/38, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του α.ν. 1672/39). Κατά την γνώμη που επικράτησε, η ΑΠ 997/1975 θεράπευσε τις νομοτεχνικές ατέλειες, δεχόμενη ότι η απαρίθμηση είναι εξαντλητική. Ωστόσο, δύο μήνες μετά την *Kokkinakis*, ο Άρειος Πάγος επανήλθε στα περί ενδεικτικής απαρίθμησης (ΑΠ 1266/1993), τα οποία ποτέ στην πραγματικότητα δεν είχε εγκαταλείψει (ΑΠ 1035/1975, 1155/78, 238/1979 και 704/1988), με αποτέλεσμα να κριθεί εκ νέου παραβίαση του άρθρου 9 της Σύμβασης: *Larissis and Others v. Greece*, 23372/94, 26377/94 & 26378/94, 24.2.1998, §§ 25 και 58-61. Οι δικαιωθέντες εκ των *Larissis and Others* ζήτησαν επανάληψη της δίκης ενώπιον του Αρείου Πάγου (άρθρο 525 § 1 ΚΠοινΔ), ο οποίος τους απήλλαξε οριστικώς από τις κατηγορίες (ΑΠ 1453/2005). Το αδίκημα διατηρείται ακόμη σήμερα σε ισχύ, χωρίς να έχουν οριστικώς θεραπευτεί οι ατέλειές του (ΑΠ 1088/2013).

⁶⁶⁴Κι όμως, το άρθρο 53 της Σύμβασης ορίζει ότι όταν η αντίστοιχη διάταξη του εθνικού δικαίου είναι προστατευτικότερη για τις ατομικές ελευθερίες, η ρύθμιση της Σύμβασης υποχωρεί προ αυτής.

ΕΔΔΑ στάθηκε στην ευρύτατη διακριτική ευχέρεια για την αδειοδότηση των χώρων λατρείας, που παρείχε στη διοίκηση η νομοθεσία⁶⁶⁵. Δεν πείστηκε ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ήταν σε θέση να συγκρατήσει την εκτεταμένη κρατική αυθαιρεσία και έκρινε ασύμβατες τις επίδικες ρυθμίσεις με την δικαιοκρατική αρχή⁶⁶⁶.

Η συμβατότητα του περιοριστικού της θρησκευτικής ελευθερίας μέτρου με την δικαιοκρατική αρχή απασχόλησε εκτενέστατα το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του ΕΔΔΑ στην Βουλγαρική υπόθεση για την εκλογή Αρχιμουφτή στη Μουσουλμανική μειονότητα. Κρίθηκε ότι «η επέμβαση του Υπουργικού Συμβουλίου στην εσωτερική οργάνωση της Μουσουλμανικής μειονότητας και στην θρησκευτική ελευθερία των προσφευγόντων δεν “προβλεπόταν από τον νόμο” ... Βασίστηκε σε διατάξεις που παραχωρούσαν στην διοίκηση απεριόριστη εξουσία εκτίμησης και δεν ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας»⁶⁶⁷. Βάρυνε, εκ νέου, η αδυναμία της διοικητικής δικαιοσύνης να θεραπεύσει εν τοις πράγμασι τις νομοθετικές ατέλειες, εξαιτίας της επαναλαμβανόμενης μη συμμόρφωσης της Βουλγαρικής διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις⁶⁶⁸.

Τέλος, έχει κριθεί ότι η έννοια της «αποκάλυψης» του Γαλλικού φορολογικού κώδικα, αναφορικά με τις δωρεές πιστών στις κοινότητες των Μαρτύρων του Ιεχωβά και των Ευαγγελιστών, δεν συγκέντρωνε την έννοια της προβλεψιμότητας διότι, μέχρι την προσβαλλόμενη εθνική δικαστική απόφαση, μόνον τα φυσικά πρόσωπα (και όχι τα νομικά) είχαν υποχρέωση να δηλώνουν τις δωρεές⁶⁶⁹.

Συνεπώς, ο έλεγχος της συνταγματικότητας δεν είναι εντελώς ξένος στο σύστημα της Σύμβασης (βλ. πρόσφατα, *Mockutė v. Lithuania*, 66490/09, 27.2.2018, § 129). Το άρθρο 13 § 2 του Ελληνικού Συντάγματος είναι προστετικότερη διάταξη, σε σύγκριση με το 9 § 2 της Σύμβασης, διότι προβλέπει ως μοναδικούς λόγους περιορισμού της θρησκευτικής λατρείας τη δημόσια τάξη, τα χρηστά ήθη και τον αθέμιτο προσηλυτισμό (το άρθρο 9 § 2 προβλέπει, επιπλέον, τη δημόσια ασφάλεια, την υγεία και τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των άλλων).

⁶⁶⁵Πρόκειται για το άρθρο 1 του α.ν. 1363/1938 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 α.ν. 1672/1939) και το άρθρο 1 του εκτελεστικού β.δ. 20.5/2.6.1939. Οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν με το άρθρο 27 του ν. 3467/2006, το οποίο αφαίρεσε κάθε σχετική αρμοδιότητα του επιχώριου Μητροπολίτη της Εκκλησίας της Ελλάδος. Αναφορικά με την (αθέμιτη) σύμπραξη θρησκευτικού αξιωματούχου στην διαδικασία κρατικής αδειοδότησης, βλ. *Vergos v. Greece*, 65501/01, 24.6.2004, § 34 · *Mirojubovs and others v. Latvia*, 798/05, 5.9.2009, § 90. *Contra*, ΣτΕ 4202/2012 (ολομ.).

⁶⁶⁶*Manoussakis and others v. Greece*, 18748/91, 26.9.1996, § 48. Βλ. και τις ακόλουθες όμοιες που κατέληξαν με φιλικό διακανονισμό (χορηγήθηκε η άδεια): *Pentidis and others v. Greece*, 23238/94, 9.6.1997 · *Tsavachidis v. Greece*, 28802/95, 21.1.1999 [GC].

⁶⁶⁷*Hassan και Tchaouch*, 30985/96, 26.10.2000 [GC], § 86.

⁶⁶⁸*Hassan και Tchaouch*, 30985/96, 26.10.2000 [GC], § 87.

⁶⁶⁹*Association Les Témoins de Jéhovah v. France*, 8916/05, 30.6.2011, §§ 71-72 · *Eglise Evangelique Missionnaire et Salaün v. France*, 25502/07, 31.1.2013, §§ 28-29 · *Association Culturelle du Temple*

(β) Ο θεμιτός σκοπός

Εκτός από την «πρόβλεψη από τον νόμο», κάθε περιορισμός της ελευθερίας εκδήλωσης των πεποιθήσεων πρέπει να υπηρετεί ένα θεμιτό σκοπό και συγκεκριμένα την δημόσια ασφάλεια, την προάσπιση της δημόσιας τάξης, της υγείας, της ηθικής και των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων. Οι σκοποί που μνημονεύονται στο άρθρο 9 είναι οι λιγότεροι δυνατοί σε σύγκριση με τα παρεμφερή άρθρα 8, 10 και 11 της Σύμβασης. Ο σχετικός κατάλογος του άρθρου 9 θα έπρεπε να είναι εξαντλητικός και η ερμηνεία των εξαιρέσεων («θεμιτών σκοπών») αυστηρή⁶⁷⁰, χωρίς ωστόσο αυτό να επιβεβαιώνεται, όπως προκύπτει κατωτέρω, από το σύνολο της νομολογίας.

Οι περιορισμοί στην εκδήλωση των πεποιθήσεων δύνανται να υπηρετούν λόγους δημοσίου συμφέροντος και συγκεκριμένα την δημόσια ασφάλεια, την προάσπιση της δημόσιας τάξης, της υγείας και της ηθικής⁶⁷¹. Πλην εξαιρέσεων, τα κράτη διαμορφώνουν το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος αναλόγως με τις εθνικές τους προτεραιότητες (ευρύ περιθώριο εκτίμησης).

Χωρίς να απουσιάζουν ακόμη και οι υπερβολές⁶⁷², τα όρια της δημόσιας τάξης και ασφάλειας είναι ελαστικά όταν πρόκειται για περιοριστικά μέτρα κρατούμενων⁶⁷³ ή για τον αστυνομικό έλεγχο ταυτοποίησης

Pyramide v. France, 50471/07, 31.1.2013, §§ 39-40 · Association des Chevaliers du Lotus d'Or v. France, 50615/07, 31.1.2013, §§ 38-39.

⁶⁷⁰S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], § 113 · Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 77703/01, 14.6.2007, § 132 · Nolan and K. v. Russia, 2512/04, 12.2.2009, § 73.

⁶⁷¹Η νομολογία του ΕΔΔΑ δεν περιλαμβάνει ως σήμερα σοβαρές περιπτώσεις περιορισμού του δικαιώματος εκδήλωσης των πεποιθήσεων για λόγους προστασίας της ηθικής. Σε μία μόνον ήσσονος σημασίας για το άρθρο 9 υπόθεση, την δωρεά σε μία Ισλαμιστική οργάνωση από ένα πολιτικό κόμμα της Ανατολικής Γερμανίας, το ΕΔΔΑ έκρινε νόμιμη την κατάσχεση του σχετικού ποσού και, επικουρικά, την επέμβαση στην θρησκευτική ελευθερία για λόγους ηθικής (Islamische Religionsgemeinschaft E.V. v. Germany, 53871/00, Decision, 5.12.2002).

⁶⁷²Για παράδειγμα, η απαγόρευση ανάγνωσης από κρατούμενους του βιβλίου «Χορογραφία του σώματος και του πνεύματος»: η Commission πείστηκε ότι η εικονογραφημένη ανάπτυξη των πολεμικών τεχνών και των τεχνικών άμυνας, που περιείχε το βιβλίο, γεννούσε κινδύνους διάδοσης των τεχνικών βίας μέσα στην φυλακή (X. v. the United Kingdom, 6886/75, Commission (Decision), 18.5.1976). Ομοίως, κρίθηκε ότι η γενειάδα των Βουδιστών δυσκόλευε την αναγνώριση των κρατούμενων, με κίνδυνο διασάλευσης της δημόσιας τάξης: X. v. Austria, 1753/63, Commission (Report), 15.12.1965.

⁶⁷³Έχει κριθεί ότι κρατούμενος (Μάρτυρας του Ιεχωβά) δεν δικαιούται να προσηλυτίζει εντός της φυλακής, ούτε στο νοσοκομείο που προσωρινώς νοσηλεύεται (J.L. v. Finland, 32526/96, Decision, 16.11.2000). Επίσης, νομίμως απαγορεύτηκε η συμμετοχή σε ομαδική προσευχή σε φυλακή ενός ταραξία κρατούμενου δευτεροβάθμιας κατηγορίας που μπορούσε να προσεύχεται κατά μόνος: Indelicato v. Italy, 31143/96, Commission (Decision), 6.7.2000. Ομοίως, θεωρήθηκε νόμιμη η άρνηση της διεύθυνσης φυλακής να παραχωρήσει σε κρατούμενο -ακόλουθο του Hare Krishna- να χρησιμοποιεί ειδικό κελί για προσευχή και εναπόθεση αντικειμένων τελετουργίας: Kovalkovs v. Latvia, 35021/05, Decision, 31.1.2012, § 67. Τέλος, η κατ' οίκον κράτηση συνεπάγεται και τη νόμιμη στέρηση της ομαδικής

προσώπων⁶⁷⁴. Τα όρια αυστηροποιούνται όταν το αμυνόμενο κράτος επικαλείται διασάλευση της δημόσιας τάξης από τυχόν επικίνδυνα θρησκευτικά κινήματα⁶⁷⁵ ή από θρησκευτικές τελετές που δεν είχαν προηγουμένως δηλωθεί στην αστυνομία⁶⁷⁶. Τέλος, σύμφωνα με τη νομολογία Serif⁶⁷⁷, η αντιμετώπιση αναταραχής στο εσωτερικό των θρησκευτικών κοινοτήτων, λόγω έριδας στην ηγεσία⁶⁷⁸ ή μεταβολής εκκλησιαστικής δικαιοδοσίας⁶⁷⁹, συνιστά θεμιτό σκοπό λήψης περιοριστικών μέτρων.

Εξίσου ευρύ είναι και το περιεχόμενο της προστασίας της υγείας. Περιλαμβάνει, τόσο τα προληπτικά μέτρα για τις επιδημίες⁶⁸⁰, όσο και τα ατομικά μέτρα υγιεινής⁶⁸¹. Στην κρίσιμη υπόθεση Jehovah's Witnesses of Moscow, το ΕΔΔΑ εξέτασε τα αυστηρά Ρωσικά περιοριστικά μέτρα σε βάρος των Μαρτύρων του Ιεχωβά. Έκρινε ότι όλες οι παραδοσιακές θρησκείες προβλέπουν πρακτικές (Χριστιανική μακρά νηστεία ή Εβραϊκή/Μουσουλμανική περιτομή στα βρέφη), οι οποίες πλήττουν την καλή (σωματική) υγεία. Όσον αφορά την ψυχική υγεία, έκρινε ότι είναι κοινώς αποδεκτό ότι οι θρησκευτικές εμπειρίες υπήρξαν πάντοτε μία

προσευχής (στον πλησιέστερο ναό), δυνατότητα που παρέχεται, ωστόσο, σε όσους κρατούμενους παραμένουν στη φυλακή: *Süveges v. Hungary*, 50255/12, 5.1.2016, § 153. Στην αντίθετη κατεύθυνση, το άρθρο 9 υπαγορεύει, κατ' αρχήν, την επίσκεψη θρησκευτικού λειτουργού σε κρατούμενο: *Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*, 11138/10 [GC], §§ 197-199.

⁶⁷⁴ Έχει κριθεί ότι η -ενώπιον αστυνομικών οργάνων- αποκάλυψη ολοκλήρου του προσώπου ενός πιστού, με την αφαίρεση του θρησκευτικού συμβόλου (ανδρικό τουρμπάνι ή *keski* των Σιχ, και γυναικεία Ισλαμική καλύπτρα) αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας ασφάλειας: *Phull v. France*, 35753/03, Decision, 11.1.2005 (μέτρα ασφαλείας σε αεροδρόμιο) · *El Morsli v. France*, 15585/06, Decision, 4.3.2008 (μέτρα ασφαλείας σε Γαλλικό προξενείο του εξωτερικού) · *Shingara Mann Singh v. France*, 24479/07, Decision, 13.11.2008 (έκδοση άδειας οδήγησης επαγγελματία οδηγού).

⁶⁷⁵ *Manoussakis and others v. Greece*, 18748/91, 26.9.1996, § 40 · *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, 40825/98, 31.7.2008, § 75 · *Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany*, 58911/00, 6.11.2008, § 94 · *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, 45701/99, 13/12/2011, § 113.

⁶⁷⁶ *Krupko and Others v. Russia*, 26587/07, 26.6.2014, § 56.

⁶⁷⁷ *Serif v. Greece*, 38178/97, 14.12.1999, § 45.

⁶⁷⁸ *Agga v. Greece* (no. 2), 50776/99 & 52912/99, 17.10.2002, 55 · *Agga v. Greece* (no. 3), 32186/02, 13.7.2006, § 25 · *Agga v. Greece* (no. 4), 33331/02, 13.7.2006, § 25 · *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria*, 39023/97, 16.12.2004, § 92.

⁶⁷⁹ *Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*, 77703/01, 14.6.2007, § 136.

⁶⁸⁰ Σε μία από τις πρώτες προσφυγές στο Στρασβούργο, ένας εκτροφέας βοδιών, πιστός της Αναθεωρητικής Εκκλησίας, παραπονέθηκε ανεπιτυχώς για την υποχρεωτική καταχώρισή τους στην αρμόδια υπηρεσία υγείας, στο πλαίσιο μέτρων για την επιδημία της φυματίωσης ζώων: *X. v. the Netherlands*, 1068/61, Commission (Decision), 14.12.1962.

⁶⁸¹ *Μοτοποδηλατιστής Σιχ νομίμως υποχρεώθηκε να φέρει το κράνος ασφαλείας αντί για το θρησκευτικό τουρμπάνι: X. v. the United Kingdom*, 7992/77, Commission (Decision), 12.7.1978. Παρομοίως η υποχρέωση κρατούμενου Σιχ να καθαρίσει το ατομικό κελί του, παρά τις θρησκευτικές εντολές που υπαγόρευαν την αποχή από οποιαδήποτε εργασία, ήταν δικαιολογημένη *X. v. the United Kingdom*, 8231/78, Commission (Report), 6.3.1982.

ισχυρή πηγή συναισθημάτων, μεταξύ των οποίων και τα κλάματα χαράς για την «ένωση με το Θείο». Το ΕΔΔΑ κατέληξε ότι οι Ρωσικές αρχές δεν προσκόμισαν κανένα ατομικό ή στατιστικό στοιχείο που να ανέτρεπε τα ανωτέρω στην περίπτωση των προσφεύγοντων⁶⁸².

Οι περιορισμοί της ελευθερίας εκδήλωσης των πεποιθήσεων δύνανται να υπηρετούν την «προάσπιση των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων» ή, αλλιώς, το ιδιωτικό συμφέρον. Από την νομολογία, δεν προκύπτουν σαφή όρια διάκρισης μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, θεμιτός λόγος περιορισμού της θρησκευτικής ελευθερίας συνιστά, πρώτα από όλα, το ίδιο το δικαίωμα των άλλων στην θρησκευτική ελευθερία, το οποίο διακινδυνεύει στην περίπτωση απόπειρας προσηλυτισμού από ανώτερο στρατιωτικό αξιωματούχο προς κατώτερο⁶⁸³. Στην πολύκροτη υπόθεση για την απαγόρευση της Ισλαμικής (μαύρης) γυναικείας καλύπτρας σε δημόσιους χώρους, το ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης) ενέταξε, ως συνιστώσα των δικαιωμάτων των τρίτων, το «ζούμε μαζί», την Γαλλική δηλαδή εκδοχή του κοσμικού κράτους: δεδομένου ότι το πρόσωπο έχει σημαντική επίδραση στην ανθρώπινη συμπεριφορά, η κάλυψή του από μερικές γυναίκες ναρκοθετεί την επιδίωξη των λοιπών κατοίκων να ζήσουν όλοι μαζί, αλληλοσυμπεριφερόμενοι με άνεση⁶⁸⁴. Στο αντίθετο συμπέρασμα κατέληξε το ΕΔΔΑ αναφορικά με το (λευκό) κάλυμμα της κόμης των άρρενων Μουσουλμάνων στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη: η άρνηση μάρτυρα να αφαιρέσει το κάλυμμα ενώπιον δικαστηρίου υπηρετεί μεν το κοσμικό κράτος και, κατ'επέκταση, τα δικαιώματα των άλλων, αλλά ο περιορισμός κρίθηκε ομόφωνα δυσανάλογος μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία διότι, κατά τα λοιπά, ο προσφεύγων έδειξε προσήλωση στους κανόνες συμπεριφοράς εντός της δικαστικής αίθουσας⁶⁸⁵. Τέλος, στα δικαιώματα των άλλων εντάσσεται και το δικαίωμα στην εκπαίδευση: η μόνιμη απουσία μαθητή από τα μαθήματα του Σαββάτου λόγω θρησκευτικών υποχρεώσεων (Εκκλησία των Αντβεντιστών της Εβδόμης Ημέρας), διέκοπτε το εξαήμερο σχολικό πρόγραμμα με επιπτώσεις στους λοιπούς συμμαθητές⁶⁸⁶.

⁶⁸²Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010, §§ 143-146.

⁶⁸³Larissis and Others v. Greece, 23372/94, 26377/94 & 26378/94, 24.2.1998, § 50.

⁶⁸⁴S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], §§ 113-122. Το ίδιο και για το τουρμπάνι (ή το keski) των ανδρών Σιχ: Jasvir Singh v. France, 4619/12, 11.7.2017, § 51. Ομοίως και για το τουρμπάνι (ή το keski) των ανδρών Σιχ: Jasvir Singh v. France, 25463/08, Decision, 30.6.2009 · Ranjit Singh v. France, 27561/08, Decision, 30.6.2009.

⁶⁸⁵Hamidović v. Bosnia and Herzegovina, 57792/15, 5.12.2017, § 35. Διαφορετικό είναι το ζήτημα της θρησκευτικής μεροληψίας δικαστή, πιστής της Ευαγγελικής Εκκλησίας: η απόλυση της δεν προσβάλλει το δικαίωμα στην έκφραση διότι υπηρετεί «τη διασφάλιση του κύρους και της αμεροληψίας της δικαιοσύνης» του άρθρου 10 §2 της Σύμβασης (Galina Pitkevich v. Russia, 47936/99, Decision, 8.2.2001).

⁶⁸⁶Martins Casimiro and Cerveira Ferreira v. Luxembourg, 44888/98, Decision, 27.4.1999.

(γ) Η αναγκαιότητα του περιορισμού μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία Ένα μέτρο περιοριστικό της θρησκευτικής ελευθερίας πρέπει να είναι αναγκαίο μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία. Ειδικότερα, πρέπει να συντρέχουν: (α) η αναγκαιότητα του περιοριστικού μέτρου⁶⁸⁷, (β) η συμβατότητα του μέτρου με μια δημοκρατική κοινωνία⁶⁸⁸ και (γ) η αναλογικότητα του περιοριστικού μέτρου ως μέσου για την επιδίωξη του θεμιτού σκοπού. Η πλούσια σχετική νομολογία του άρθρου 9 αφορά, κυρίως, τις αρνητικές υποχρεώσεις των κρατικών αρχών μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία και λιγότερες θετικές.

ι. Σεβασμός της αυτονομίας των θρησκευτικών κοινοτήτων

Η αρχή της αυτονομίας των θρησκευτικών κοινοτήτων τοποθετείται στο κέντρο της προστασίας του άρθρου 9 (σε συνδυασμό ενίοτε και με το άρθρο 11) διότι ιστορικά αυτές πάντοτε λειτουργούσαν υπό την οικεία οργανωτική δομή⁶⁸⁹. Η τελευταία προστατεύεται ακόμη κι αν έχει χαρακτηριστικά «μικταριστικής» δομής⁶⁹⁰, όπως προστατεύονται και οι κανόνες εισόδου και εξόδου των πιστών από το σχήμα⁶⁹¹. Αν η αυτονομία παραβλέπεται, τίθενται αυτομάτως σε κίνδυνο όχι μόνον η συλλογική εκδήλωση αλλά και όλες οι μορφές ατομικής εκδήλωσης των πεποιθήσεων⁶⁹². Από την άλλη πλευρά, η ίδια αρχή δεν υπαγορεύει την κατοχύρωση δικαιώματος των πιστών στην εκλογή του θρησκευτικού τους ηγέτη⁶⁹³ ή αμφισβήτησης εκ μέρους τους των εσωτερικών αποφάσεων αντιπροσώπευσης⁶⁹⁴. Επίσης, δεν επιβάλλει στο κράτος την καθιέρωση ειδικής (θρησκευτικής) δικαιοταξίας για τους πιστούς (π.χ.

⁶⁸⁷ Η αναγκαιότητα του περιοριστικού της θρησκευτικής ελευθερίας μέτρου εκτιμάται με βάση (i) την ύπαρξη αδήριτης κοινωνικής ανάγκης για την προστασία του δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος (Serif v. Greece, 38178/97, 14.12.1999, § 54) και (ii) την προσφορότητα του μέτρου που επελέγη για την επίτευξη αυτού του συμφέροντος (Kokkinakis v. Greece, 14307/88, 25.5.1993, § 49).

⁶⁸⁸ Υπό δύο εκδοχές. Σύμφωνα με την πρώτη, δημοκρατική κοινωνία είναι εκείνη που το ΕΔΔΑ συλλαμβάνει, αφού διασαυρώσει την πρακτική του συνόλου ή μέρους των συμβαλλομένων κρατών στη Σύμβαση για το υπό έλεγχο μέτρο (S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], § 156). Σύμφωνα με την δεύτερη εκδοχή, δημοκρατική κοινωνία είναι εκείνη που το ΕΔΔΑ θεωρεί ως πρότυπο για να εκτιμήσει το υπό έλεγχο μέτρο (βλ. Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, 13.2.2003, §§ 91 & 105). Η πρώτη εκδοχή είναι εκείνη της σημερινής, πραγματικής δημοκρατικής κοινωνίας των ευρωπαϊκών κρατών, η δεύτερη είναι η εκδοχή της εντελεχειακής δημοκρατικής κοινωνίας.

⁶⁸⁹ Hassan and Tchaouch v. Bulgaria, 30985/96, 26.10.2000 [GC], §§ 62.

⁶⁹⁰ Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, 72881/01, 5.10.2006, § 92 · Ibragim Ibragimov and Others v. Russia, 1413/08 & 28621/11, 28.8.2018, § 120.

⁶⁹¹ Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 77703/01, 14.6.2007, §§ 146 & 150.

⁶⁹² Hassan and Tchaouch v. Bulgaria, 30985/96, 26.10.2000 [GC], §§ 62 & 91 · Fernández Martínez v. Spain, 56030/07, 12.6.2014 [GC], § 127.

⁶⁹³ Sotirov and others v. Bulgaria, 13999/05, Decision, 5.7.2011.

⁶⁹⁴ Kohn v. Germany, 47021/99, Decision, 23.3.2000.

Σαρία)⁶⁹⁵. Αν την ανέχεται, πάντως, οφείλει να διασφαλίζει ότι δεν επιτρέπονται διακρίσεις ανάμεσα στους πιστούς⁶⁹⁶.

Το ΕΔΔΑ, συχνά-πυκνά, υπενθυμίζει ότι το κράτος υποχρεούται να παραμένει ουδέτερος και αμερόληπτος εγγυητής του θρησκευτικού πλουραλισμού, ειρήνης και ανοχής μεταξύ πιστών και άθεων ή αγνωστικιστών⁶⁹⁷ αλλά και μεταξύ αλλοθρήσκων (ή αλλοδόξων)⁶⁹⁸. Η υποχρέωση της ουδετερότητας δεν πρέπει καθόλου να εκλαμβάνεται ως προσπάθεια μείωσης της επικρατούσας (πλειοψηφικής) θρησκείας σε μία συγκεκριμένη χώρα⁶⁹⁹ διότι απορρέει από την ίδια την Σύμβαση και τα Πρωτόκολλά της⁷⁰⁰.

Το κράτος δεν απολαμβάνει κανένα περιθώριο εκτίμησης αναφορικά με τη νομιμότητα των πεποιθήσεων ή τους τρόπους εκδήλωσής τους⁷⁰¹. Περαιτέρω, αν η εκδήλωση των πεποιθήσεων υπόκειται σε προηγούμενη κρατική αδειοδότηση, στην τελευταία δεν μπορεί να συμπράττει ομόδοξη ή ετερόθρησκη θρησκευτική αρχή⁷⁰².

Η ένταξη σε θρησκευτική κοινότητα δεν μπορεί να είναι απόφαση των κρατικών οργάνων (δικαστικών ή άλλων) αλλά του ίδιου του ενδιαφερόμενου⁷⁰³ και της ηγεσίας της κοινότητας⁷⁰⁴. Πολύ δε περισσότερο, δεν μπορεί να αποφασίζει το κράτος για την ένταξη της γνωστής κοινότητας των Μπεκτασίδων Δερβίσιδων εντός της εθνικής Μουσουλμανικής κοινότητας⁷⁰⁵.

Αν και το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει ότι σε ορισμένα συμβαλλόμενα κράτη η ενότητα της επικρατούσας εκκλησίας συνιστά μείζον κοινωνικό

⁶⁹⁵Molla Sali v. Greece, 20452/14, 19.12.2018 [GC], § 155.

⁶⁹⁶İzzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016, [GC], § 164.

⁶⁹⁷Bayatyan v. Armenia, 23459/03, 7.7.2001 [GC], § 120 · Leyla Şahin v. Turkey, 44774/98, 10.11.2005 [GC], § 107 · S.A.S. v. France, 43835/11, 1.7.2014 [GC], § 127.

⁶⁹⁸Lautsi and Others v. Italy, 30814/06, 18.3.2011 [GC], § 60.

⁶⁹⁹Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia, 71156/01, 3.5.2007, § 132.

⁷⁰⁰Lautsi and Others v. Italy, 30814/06, 18.3.2011 [GC], § 68.

⁷⁰¹Manoussakis and others v. Greece, 18748/91, 26.9.1996, § 47 · Hassan and Tchaouch v. Bulgaria, 30985/96, 26.10.2000 [GC], § 78 · Bayatyan v. Armenia, 23459/03, 7.7.2001 [GC], § 120.

⁷⁰²Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, 45701/99, 13/12/2011, § 117 · Vergos v. Greece, 65501/01, 24.6.2004, § 34.

⁷⁰³Miroļubovs and others v. Latvia, 798/05, 5.9.2009, § 89 · Sinan Işık v. Turkey, 21924/05, 2.2.2010, §§ 45-46.

⁷⁰⁴İzzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016, [GC], § 110.

⁷⁰⁵Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 48044/10, 75722/12 & 25176/13, 12.4.2018, § 72.

ζήτημα⁷⁰⁶, το άρθρο 9 υπαγορεύει την κρατική αποχή από πράξεις πριμοδότησης ή επιβολής ενιαίας ηγεσίας των θρησκευτικών κοινοτήτων⁷⁰⁷. Προστατεύει δε κάθε οργανωμένη αποχώρηση πιστών προς νέα οργανωτικά σχήματα, δεδομένου ότι ασκούν την ελευθερία τους για αλλαγή θρησκείας ή πεποιθήσεων⁷⁰⁸. Στην τελευταία δε περίπτωση, δεν επιτρέπεται στο κράτος να αξιολογεί ως ανύπαρκτες τις δογματικές διαφορές που οδήγησαν στην αποχώρηση⁷⁰⁹. Ο ρόλος των αρχών σε τέτοιες περιπτώσεις δεν είναι να απομακρύνουν την αιτία της έντασης, εξαλείφοντας την πολυφωνία, αλλά να εξασφαλίσουν την ανοχή ανάμεσα στις ανταγωνιζόμενες ομάδες⁷¹⁰. Τούτο, κατ' αρχήν, δεν απαγορεύει κάθε κρατική διαμεσολάβηση⁷¹¹ αλλά τούτη πρέπει να βασίζεται αποκλειστικά σε γεγονότα κοινώς αποδεκτά από τις ανταγωνιζόμενες ομάδες⁷¹².

Ειδικά για τις κρατικές παρεμβάσεις σε εσωτερικές έριδες κορυφής, το ΕΔΔΑ ανέπτυξε τη νομολογία του σε σειρά υποθέσεων για την Ελλάδα και τη Βουλγαρία. Στην πρώτη περίπτωση, το ζήτημα ανέκυψε από την ποινική τιμωρία ενός Μουφτή, που αναδείχθηκε στο αξίωμα μετά από μία παρωδία άμεσων εκλογών. Ωστόσο, η νομοθεσία προβλέπει μία μόνο θέση Μουφτή, εφοδιασμένου μάλιστα με δικαιοδοτικά καθήκοντα, στην οποία είχε νομίμως διοριστεί άλλο πρόσωπο από την Ελληνική διοίκηση. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι παραβιάστηκε το άρθρο 9 διότι ο προσφεύγων, λειτουργός γνωστής θρησκείας, «αντιποιήθηκε» αποκλειστικά θρησκευτικά καθήκοντα (όχι τα δικαιοδοτικά) και διότι οι διαφωνίες στο εσωτερικό θρησκευτικών μειονοτήτων αποτελούν αναπόφευκτη συνέπεια του θρησκευτικού πλουραλισμού⁷¹³. Το ίδιο ζήτημα επανέκαμψε στο Στρασβούργο άλλες τρεις φορές με αποτέλεσμα να παγιωθεί η σχετική νομολογία⁷¹⁴. Στη δεύτερη περίπτωση, δεσπόζει η γνωστή απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης Hassan and Tchaouch, όπου κρίθηκε ότι η κρατική άρνηση αναγνώρισης του πρώτου προσφεύγοντα ως ηγέτη, έστω ενός τμήματος της Μουσουλμανικής μειονότητας, συνιστούσε

⁷⁰⁶“Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)” v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 3532/07, 16.11.2017, §§ 51 & 118.

⁷⁰⁷Hassan and Tchaouch v. Bulgaria, 30985/96, 26.10.2000 [GC], § 78 · Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, 45701/99, 13/12/2011, § 117.

⁷⁰⁸Miroļubovs and others v. Latvia, 798/05, 5.9.2009, § 93.

⁷⁰⁹Genov v. Bulgaria, 40524/08, 23.3.2017, § 46.

⁷¹⁰Serif v. Greece, 38178/97, 14.12.1999, § 53 · Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, 45701/99, 13/12/2011, § 123.

⁷¹¹Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, 39023/97, 16.12.2004, § 80.

⁷¹²Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 77703/01, 14.6.2007, § 138.

⁷¹³Serif v. Greece, 38178/97, 14.12.1999, § 45.

⁷¹⁴Ομόφωνες καταδίκες της Ελλάδος: Agga v. Greece (no. 2), 50776/99 & 52912/99, 17.10.2002, 55 · Agga v. Greece (no. 3), 32186/02, 13.7.2006, § 25 · Agga v. Greece (no. 4), 33331/02, 13.7.2006, § 25.

περιορισμό χωρίς πρόβλεψη στη Βουλγαρική νομοθεσία⁷¹⁵. Στη συνέχεια, ωστόσο, οι αντίπαλοι των Hassan and Tchaouch, με τη σειρά τους, δικαιώθηκαν από το ΕΔΔΑ, όταν η διοίκηση προσπάθησε να επιβάλλει κοινό συνέδριο των αντιμαχόμενων φατριών της Μουσουλμανικής μειονότητας και ενωτική ηγεσία⁷¹⁶. Τέλος, το ΕΔΔΑ καταλόγισε στη Βουλγαρική διοίκηση αδικαιολόγητη, υπό το άρθρο 9, ανάμειξη στα εσωτερικά της Ορθόδοξης κοινότητας διότι διόρισε και προσπάθησε να επιβάλλει με τη βία την αρεστή της διοίκηση στο Βουλγαρικό Πατριαρχείο, με την αιτιολογία ότι η εκλογή του Πατριάρχη Μάξιμου ήταν άκυρη⁷¹⁷.

Έτερη όψη της αυτονομίας είναι το δικαίωμα των θρησκευτικών κοινοτήτων να διευθετούν εσωτερικά δογματικά ζητήματα: θέτουν το πλαίσιο της ιδιωτικής συμπεριφοράς των πιστών⁷¹⁸. Το κράτος οφείλει να μην αναμιγνύεται σε αυτά έστω κι αν πρόκειται για την κρατική Εκκλησία⁷¹⁹ αλλά να διασφαλίζει την ελευθερία αποχώρησης από την κοινότητα του δυσαρεστημένου πιστού⁷²⁰ ή αξιωματούχου⁷²¹. Ενδεικτικώς, δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα ακύρωσης της Καθολικής βάπτισης⁷²², ούτε το δικαίωμα Αγγλικανού Ιερέα να ακυρώσει απόφαση της Συνόδου του για τις γυναίκες-Ιερείς⁷²³. Ομοίως, απορρίφθηκε προσφυγή Λουθηρανού Ιερέα κατά της μη πρόσληψής του ως εφημέριου, λόγω της αντίθεσής του στις γυναίκες-Ιερείς⁷²⁴. Τέλος, η επιβολή από τη Σύνοδο της Σουηδικής Εκκλησίας της «Σουηδικής» Θείας Λειτουργίας μεταφρασμένης στη Φιλανδική γλώσσα (αντί της πρωτότυπης «Φιλανδικής» Λειτουργίας) σε ενορία της Στοκχόλμης, όπου εκκλησιάζονται Λουθηρανοί που μιλούν την γλώσσα αυτή, δεν αντίκειται στο άρθρο 9 διότι οι διαφωνούντες δύνανται να αποχωρήσουν από την Σουηδική Εκκλησία⁷²⁵.

Τελευταία όψη της αυτονομίας είναι το δικαίωμα των θρησκευτικών κοινοτήτων να απαιτούν ένα βαθμό δογματικής αφοσίωσης των

⁷¹⁵Hassan and Tchaouch v. Bulgaria, 30985/96, 26.10.2000 [GC], § 78.

⁷¹⁶Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, 39023/97, 16.12.2004, §§ 96 & 99.

⁷¹⁷Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria, 412/03 & 35677/04, 22.1.2009, § 159.

⁷¹⁸Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010, § 118.

⁷¹⁹Fernández Martínez v. Spain, 56030/07, 12.6.2014 [GC], § 128.

⁷²⁰Molla Sali v. Greece, 20452/14, 19.12.2018 [GC], § 157.

⁷²¹Miroļubovs and others v. Latvia, 798/05, 5.9.2009, § 80.

⁷²²X. v. Iceland, 2525/65, Commission (Decision), 6.2.1967.

⁷²³Williamson v. the United Kingdom, 27008/95, Commission (Decision), 17.5.1995.

⁷²⁴Spetz and others v. Sweden, 20402/92, Commission (Decision), 12.10.1994.

⁷²⁵Finska Församlingen i Stockholm and Hautaniemi v. Sweden, 24019/94, Commission (Decision), 11.4.1996.

εργαζομένων τους μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία⁷²⁶. Η απαίτηση αυτή ερευνάται από το ΕΔΔΑ υπό δύο διαδοχικά φίλτρα: την τυχόν ειδική αποστολή του εργαζόμενου εντός της οργάνωσης⁷²⁷ και το εύρος της απόκλισης της συμπεριφοράς του σε σχέση με τις διακηρυκτικές αρχές της οργάνωσης⁷²⁸. Κατά τούτο, η απόλυση δασκάλας σε νηπιαγωγείο της Γερμανικής Προτεσταντικής Εκκλησίας κρίθηκε σύμφωνη με το άρθρο 9 λόγω της πλήρους ένταξής της στην «Οικουμενική Εκκλησία/Εκκλησία της Αλληλεγγύης»⁷²⁹. Ομοίως, έχουν κριθεί σύμφωνες με άλλα άρθρα της Σύμβασης απολύσεις εργαζομένων από θρησκευτικές οργανώσεις για άλλους λόγους μη αφοσίωσης: εξωσυζυγική σχέση Μορμόνου (άρθρο 8)⁷³⁰, δημόσια έκφραση υποστήριξης Καθολικού στις εκτρώσεις (άρθρο 10)⁷³¹ και επαγγελματικό συνδικάτο Ορθόδοξων Ιερέων (άρθρο 11)⁷³².

ii. Διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των θρησκευτικών κοινοτήτων

Αποστολή του ΕΔΔΑ δεν είναι η επιβολή ενιαίου μοντέλου σχέσεων πολιτείας και θρησκευτικών κοινοτήτων⁷³³ δεδομένου ότι τα Συντάγματα των συμβαλλομένων κρατών παρουσιάζουν έντονη ποικιλομορφία⁷³⁴.

Όσον αφορά τις περιπτώσεις των Ευρωπαϊκών κρατών με κρατική Εκκλησία, παρατηρείται ότι το μοντέλο αυτό *per se* δεν προσκρούει στο άρθρο 9⁷³⁵. Η νομική προσωπικότητα της κρατικής Εκκλησίας δύναται, μάλιστα, να αναγνωριστεί με νόμο⁷³⁶. Οφείλει, ωστόσο, το κράτος να διασφαλίζει ότι κανένας δεν εξαναγκάζεται να γίνει μέλος της κρατικής Εκκλησίας ή εμποδίζεται να εξέλθει αυτής⁷³⁷. Η ευθύνη, πάντως, του συμβαλλόμενου κράτους υπό το άρθρο 9 της Σύμβασης δεν καλύπτει πνευματικά ή δογματικά ζητήματα της κρατικής Εκκλησίας, όπως η γλώσσα της Θείας Λειτουργίας⁷³⁸. Στα Ευρωπαϊκά κράτη με πλήρη

⁷²⁶Bielefeldt *et al.* 2016: 180-190.

⁷²⁷Fernández Martínez v. Spain, 56030/07, 12.6.2014 [GC], § 131.

⁷²⁸Schüth v. Germany, 1620/03, 23.9.2010, § 69.

⁷²⁹Siebenhaar v. Germany, 18136/02, 3.2.2011, § 46.

⁷³⁰Obst v. Germany, 425/03, 23.9.2010, § 46. Ομοίως, Fernández Martínez v. Spain, 56030/07, 12.6.2014 [GC].

⁷³¹Rommelfanger v. Germany, 12242/86, Commission (Decision), 6.9.1989. Ομοίως, Lombardi Vallauri v. Italy, 39128/05, 20.20.2009.

⁷³²Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania, 2330/09, 9.7.2013 [GC].

⁷³³Izzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016 [GC], §§ 91 & 107.

⁷³⁴Sindicatul «Păstorul cel Bun» v. Romania, 2330/09, 9.7.2013 [GC], § 138.

⁷³⁵Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia, 71156/01, 3.5.2007, § 132.

⁷³⁶Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria, 412/03 & 35677/04, 22.1.2009, § 157.

⁷³⁷Ásatrúarfélagið v. Iceland, 22897/08, Decision, 18.9.2012, § 27.

⁷³⁸Finska Församlingen i Stockholm and Hautaniemi v. Sweden, 24019/94, Commission (Decision), 11.4.1996.

διαχωρισμό κράτους-Εκκλησίας, μοντέλο εξίσου συμβατό με τη Σύμβαση⁷³⁹, το άρθρο 9 επιβάλλει την κρατική ανεξιθρησκεία, ενισχύοντας τον πλουραλισμό και την διαφορετικότητα⁷⁴⁰. Τα κράτη, τα οποία έχουν συνάψει συμφωνία συνεργασίας («κονκορδάτο») με θρησκευτική κοινότητα με φορολογικά ή άλλα προνόμια, κινούνται εντός του πλαισίου του άρθρου 9 της Σύμβασης αρκεί να υφίσταται αντικειμενικός και εύλογος λόγος διαφοροποίησης μεταξύ των κοινοτήτων και να είναι δυνατή η σύναψη ανάλογων συμφωνιών με όποια κοινότητα το επιθυμεί⁷⁴¹. Τα κράτη, επίσης, μπορούν να εξαιρούν μία θρησκευτική κοινότητα από την υποχρέωση νομικής καταχώρησής της σε μητρώο και να της προσδίδουν νομική αναγνώριση *ex lege*⁷⁴² ή να της αναθέτουν ειδικά κρατικά καθήκοντα⁷⁴³.

Τέλος, το άρθρο 9 δεν εγγυάται την ισοκυρία του θρησκευτικού με τον πολιτικό γάμο⁷⁴⁴. Περαιτέρω, εναπόκειται σε κάθε θρησκευτική κοινότητα να αποφασίσει αν θα αναγνωρίσει θρησκευτικό γάμο ομοφυλόφιλων ζευγαριών⁷⁴⁵. Οι δε προαναγγελίες (θρησκευτικών ή πολιτικών) γάμων είναι έγκυρες μόνον αν πραγματοποιούνται σύμφωνα με το οικογενειακό δίκαιο⁷⁴⁶. Επίσης, το άρθρο 9 δεν υποχρεώνει τα κράτη να εντάξουν ιεροδικεία στο νομικό τους σύστημα⁷⁴⁷. Αν, πάντως, τα εντάξουν, οφείλουν να διασφαλίσουν ότι τα μέλη της συγκεκριμένης θρησκευτικής μειονότητας μπορούν να τα απορρίψουν, επιλέγοντας τα πολιτικά δικαστήρια⁷⁴⁸.

Η αναγνώριση της νομικής προσωπικότητας θρησκευτικής κοινότητας είναι κρίσιμη για την αποτελεσματική απόλαυση του δικαιώματος εκδήλωσης των πεποιθήσεων, τόσο σε συλλογικό, όσο και σε ατομικό επίπεδο⁷⁴⁹. Συνδέεται άμεσα με την καθημερινή διαχείριση των χώρων

⁷³⁹Leyla Şahin v. Turkey, 44774/98, 10.11.2005 [GC], § 108 · Dogru v. France, 27058/05, 4.1.2008, § 72.

⁷⁴⁰Ebrahimian v. France, 64846/11, 26.11.2015, § 67.

⁷⁴¹Alujer Fernández and Caballero García v. Spain, 53072/99, Decision, 14.6.2001 · Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia, 7798/08, 9.12.2010, § 85.

⁷⁴²Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria, 412/03 & 35677/04, 22.1.2009, § 157.

⁷⁴³Bruno v. Sweden, 32196/96, Decision, 28.8.2001 · Lundberg v. Sweden, 36846/97, Decision, 28.8.2001.

⁷⁴⁴X. v. Germany, 6167/73, Commission (Decision), 18.12.1974 · Khan v. the United Kingdom, 11579/85, Commission (Decision), 7.7.1986 · Spetz and others v. Sweden, 20402/92, Commission (Decision), 12.10.1994 · Serif v. Greece, 38178/97, 14.12.1999, § 50 · Şerife Yiğit v. Turkey, 3976/05, 2.11.2010 [GC], § 102.

⁷⁴⁵Parry v. the United Kingdom, 42971/05, Decision, 28.11.2006.

⁷⁴⁶Von Pelsler v. Italy, 14254/88, Commission (Decision), 9.11.1990.

⁷⁴⁷Serif v. Greece, 38178/97, 14.12.1999, § 50.

⁷⁴⁸Molla Sali v. Greece, 20452/14, 19.12.2018 [GC], § 157.

⁷⁴⁹Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, 45701/99, 13/12/2011, § 105 · Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, 40825/98, 31.7.2008, § 62.

λατρείας, των εργαζομένων, της διδασκαλίας, των επαφών με τις ομόθρησκες κοινότητες του εξωτερικού κ.λ.⁷⁵⁰ Το ΕΔΔΑ εξετάζει τους σχετικούς ισχυρισμούς στο πεδίο του άρθρου 9 σε συνδυασμό με το άρθρο 11 (δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι) και το άρθρο 6 § 1 της Σύμβασης (δικαίωμα πρόσβασης σε ΕΔΔΑ)⁷⁵¹. Έχει κριθεί ότι η απουσία νομικής προσωπικότητας της ίδιας της κοινότητας δεν μπορεί να θεραπευθεί από τις εν λειτουργία βοηθητικές οργανώσεις της⁷⁵².

Η διάλυση θρησκευτικών κοινοτήτων, ως δραστικό περιοριστικό μέτρο, πρέπει να δικαιολογείται από σοβαρούς λόγους⁷⁵³. Κατά τούτο έχει κριθεί ότι, εφόσον δεν συνοδεύονται από απτές αποδείξεις, οι κατηγορίες περί «πλύσης εγκεφάλου», ώθησης σε αυτοκτονίες, πρόκλησης σε ανυπακοή του κράτους (στρατός, εθνικές παρελάσεις κ.λ.) σε βάρος των Μαρτύρων του Ιεχωβά δεν αρκούν για να καταστήσουν νόμιμη τη διάλυση της οργάνωσή τους⁷⁵⁴. Ομοίως, η διάλυση ενός Βιβλικού Κέντρου Προτεσταντών με κατηγορίες περί μη τήρησης των προφυλάξεων υγιεινής και ασφάλειας των κτιρίων δεν δικαιολογούνταν διότι δεν δόθηκε η ευκαιρία διόρθωσης των εγκαταστάσεων και η σχετική νομολογία ήταν ασαφής⁷⁵⁵.

Ο κρατικός έλεγχος για την αναγνώριση και την καταχώρηση των θρησκευτικών κοινοτήτων νομίμως επικεντρώνεται στις καταστατικές αρχές και πεποιθήσεις⁷⁵⁶. Το κράτος δύναται να ζητήσει διαφανέστερη παράθεση των πεποιθήσεων στο καταστατικό («ομολογία πίστεως»)⁷⁵⁷. Άρνηση της κοινότητας να παράσχει επαρκείς εξηγήσεις για τον πυρήνα της πίστης, συνιστά νόμιμο λόγο αναζήτησης της επικινδυνότητάς της μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία⁷⁵⁸. Ωστόσο, ο σχετικός κρατικός έλεγχος δεν μπορεί παρά να διεξάγεται με φειδώ και να είναι σύμφωνος

⁷⁵⁰Kimlya and Others v. Russia, 76836/01 & 32782/03, 1.10.2009, §§ 85-86 · Genov v. Bulgaria, 40524/08, 23.3.2017, § 37.

⁷⁵¹Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 77703/01, 14.6.2007, § 152 · Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, 40825/98, 31.7.2008, § 63.

⁷⁵²Izzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016 [GC], § 130.

⁷⁵³Biblical Centre of the Chuvash Republic v. Russia, 33203/08, 12.6.2014, § 54.

⁷⁵⁴Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010, § 160.

⁷⁵⁵Biblical Centre of the Chuvash Republic v. Russia, 33203/08, 12.6.2014, §§ 59-62.

⁷⁵⁶Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, 45701/99, 13/12/2011, §§ 105 & 125.

⁷⁵⁷Metodiev and Others v. Bulgaria, 58088/08, 15.6.2017, §§ 40 & 45.

⁷⁵⁸Cârnuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova, 12282/02, Decision, 14.6.2005 · Church of Scientology Moscow v. Russia, 18147/02, 5.4.2007, § 93 · Lajda and Others v. the Czech Republic, 20984/05, Decision, 3.3.2009.

με τη Σύμβαση και τη νομολογία του ΕΔΔΑ⁷⁵⁹. Το κράτος δεν δικαιολογείται να αργοπορεί στον έλεγχο, όταν πρόκειται για γνωστές πεποιθήσεις, τόσο στο εσωτερικό της χώρας, όσο και στο εξωτερικό⁷⁶⁰. Τέλος, δικαιολογούνται περιορισμοί στην ονομασία των θρησκευτικών κοινοτήτων, προκειμένου να αποφεύγονται οι συγχύσεις και να προστατεύονται τα δικαιώματα των τρίτων⁷⁶¹.

Το ΕΔΔΑ έχει διαπιστώσει ότι δεν υφίσταται κοινός Ευρωπαϊκός παρανομαστικής αναφορικά με την επιχορήγηση και τη φορολογία των θρησκευτικών κοινοτήτων, αφήνοντας ευρύ περιθώριο εκτίμησης στα κράτη⁷⁶². Περαιτέρω, το άρθρο 9 δεν εγγυάται ειδικό φορολογικό καθεστώς στις κοινότητες⁷⁶³, ούτε ειδικό φόρο ακίνητης περιουσίας για τους χώρους λατρείας⁷⁶⁴. Ωστόσο, αν υπάρχουν ισχυρισμοί ότι οι φόροι επί των δωρεών των πιστών προς την κοινότητα οδηγούν στο άμεσο κλείσιμο χώρων λατρείας, το ΕΔΔΑ τους εξετάζει υπό το φως του άρθρου 9⁷⁶⁵. Έχει, λοιπόν, κριθεί ότι συνιστά θρησκευτική διάκριση η μη κάλυψη των εξόδων ηλεκτρικού ρεύματος στους χώρους λατρείας των Αλεβιτών, όταν στα Τζαμιά, Εκκλησίες και Συναγωγές καλύπτονται από το Τουρκικό κράτος⁷⁶⁶. Αντιθέτως, δικαιολογείται η μη απαλλαγή από τον Αγγλικό φόρο περιουσίας εκείνων των χώρων λατρείας των Μορμόνων που δεν είναι προσβάσιμοι στο κοινό, με απόφαση της ίδιας της κοινότητας⁷⁶⁷.

Το άρθρο 9 δεν εγγυάται δικαίωμα απαλλαγής των πιστών από τον εκκλησιαστικό φόρο⁷⁶⁸. Όσοι αποχωρούν από την Εκκλησία,

⁷⁵⁹Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia, 302/02, 10.6.2010, § 100 · "Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)" v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 3532/07, 16.11.2017, § 94.

⁷⁶⁰Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, 40825/98, 31.7.2008, §§ 97-98.

⁷⁶¹"Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)" v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 3532/07, 16.11.2017, § 111 · Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 48044/10, 75722/12 & 25176/13, 12.4.2018, § 71 · Genov v. Bulgaria, 40524/08, 23.3.2017, § 43.

⁷⁶²Alujer Fernandez and Caballero Garcia v. Spain, 53072/99, Decision, 14.6.2001.

⁷⁶³Alujer Fernandez and Caballero Garcia v. Spain, 53072/99, Decision, 14.6.2001.

⁷⁶⁴Iglesia Bautista "El Salvador" and Ortega Moratilla v. Spain, 17522/90, 11.1.1992.

⁷⁶⁵Association Les Témoins de Jéhovah v. France, 8916/05, 30.6.2011, §§ 71-72 · Eglise Evangelique Missionnaire et Salaün v. France, 25502/07, 31.1.2013, §§ 28-29 · Association Culturelle du Temple Pyramide v. France, 50471/07, 31.1.2013, §§ 39-40 · Association des Chevaliers du Lotus d'Or v. France, 50615/07, 31.1.2013, §§ 38-39.

⁷⁶⁶Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2.12.2014, 32093/10, § 52 · İzzettin Doğan and Others v. Turkey, 62649/10, 26.4.2016 [GC], § 184.

⁷⁶⁷Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. the United Kingdom, 7552/09, 4.3.2014, § 35.

⁷⁶⁸E. and G.R. v. Austria, 9781/82, Commission (Decision), 14.5.1984.

απαλλάσσονται από τον φόρο⁷⁶⁹, εφόσον η αποχώρηση είναι ρητή και αμετάκλητη⁷⁷⁰. Αν, ωστόσο, ποσοστό του φόρου για την κρατική Εκκλησία καλύπτει δημόσιες υπηρεσίες (γηροκομεία, διατήρηση πολιτιστικής κληρονομιάς κ.λ.), που προσφέρονται σε όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες, τότε, κατόπιν αναλογιστικής μελέτης που το δικαιολογεί, είναι νόμιμη η καταβολή του ποσοστού αυτού και από τους μη πιστούς⁷⁷¹. Όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, κερδοσκοπικού χαρακτήρα, αυτά δεν απαλλάσσονται από τον γενικό εκκλησιαστικό φόρο, ακόμη κι ανήκουν σε μία φιλοσοφική κοινότητα⁷⁷².

⁷⁶⁹Klein and Others v. Germany, 10138/11, 16687/11, 25359/11 & 28919/11, 6.4.2017, §§ 81 & 113 · Spampinato v. Italy, 23123/04, Decision, 29.3.2007.

⁷⁷⁰ Gottsmann v. Switzerland, 10616/83, Commission (Decision), 4.12.1984.

⁷⁷¹Bruno v. Sweden, 32196/96, Decision, 28.8.2001 · Lundberg v. Sweden, 36846/97, Decision, 28.8.2001 · Ásatrúarfélagið v. Iceland, 22897/08, Decision, 18.9.2012.

⁷⁷²Company X. v. Switzerland, 7865/77, Commission (Decision), 27.2.1979 · Kustannus oy Vapaa Ajattelijä Ab and others v. Finland, 20471/92, Commission (Decision), 15.4.1996.p