

Επιμέλεια:

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης

Αναπλ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ

Έδρα Jean Monnet

Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΜΕΛΕΤΕΣ

Συγγραφείς τόμου:

Π. Αργαλιάς

Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ

Δ. Βουγιούκας

Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Επιστήμονας, Νομική Σχολή ΔΠΘ

Ι. Κυρισάκη

Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ

Μ. Περάκης

Δικηγόρος, Επίκ. Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Ελ. Σιδηροπούλου

Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ

Β. Τζώρτζη

Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Επιστήμονας, Νομική Σχολή ΔΠΘ

Μ. Χρυσομάλλης

Αναπλ. Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Η αρχή του Κράτους Δικαίου
στην έννομη τάξη
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μελέτες

Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μελέτες

Επιμέλεια: Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης

ΣΕΙΡΑ ΔΗΜΟΣΙΕΥΜΑΤΩΝ ΕΔΡΑΣ JEAN MONNET 2
ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΝΟΜΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΠΘ

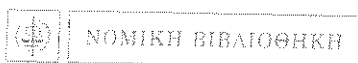
ISBN 978-960-622-410-2

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοαντιτύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παραλείψεως που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Σπύρος Καντάκος
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούκος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Χρυσούλα Ζια
Παραγωγή:	NB Production AM240118M23



Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομικάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521

Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ.: 210 4184 212

Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600

Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



Επιμέλεια:
Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης
Αναπλ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ
Έδρα Jean Monnet

Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μελέτες

Συγγραφείς τόμου:

Π. Αργαλιάς, Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ
Δ. Βουγιούκας, Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Επιστήμονας, Νομική Σχολή ΔΠΘ
Ι. Κυριτσάκη, Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ
Μ. Περάκης, Δικηγόρος, Επίκ. Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ
Ελ. Σιδηροπούλου, Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ
Β. Τζώρτζη, Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Επιστήμονας, Νομική Σχολή ΔΠΘ
Μ. Χρυσομάλλης, Αναπλ. Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ



NOMIKH BIBLIOΘΗKH

The principle of the Rule of Law in the legal order of the European Union

Selected Issues

Editor: Michail D. Chrysomallis
Associate Professor, Faculty of Law DUTH
Jean Monnet Chair

Abstract: By its incorporation into the Community legal order, the Rule of Law principle lies in the center of the European Union's value identity. A principle of universal and horizontal nature requires respect by the Union's institutions in the exercise of their competences, particularly when it comes to the protection of individuals as well as by Member States, the accession of which, moreover, is a prerequisite. Finally, it consists an "essential element" for the development of the Union's relations with third countries. However, despite the important steps taken by the Lisbon Treaty to deepen the Rule of Law, in particular by recognizing the legal binding force of the European Charter of Fundamental Rights and the tentative interference with the Union's judicial system, the choices made in dealing with the Eurozone crisis and the "Rule of Law Crises" in Member States indicate that the attempt to safeguard and deepen the Rule of Law in the framework of the European integration process must be continuous. The essays of this collective volume reflect the EU acquis concerning the Rule of Law principle and also attempt to identify "gray zones" in the context of European integration, where the Rule of Law is being tested, while proposing solutions to cover the observed gaps.

ISBN 978-960-622-410-2

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

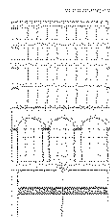
DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23 Mavromichali str., 106 80 Athens, Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



Πρόλογος

Η αρχή του Κράτους Δικαίου μετά την ενσωμάτωσή της στην κοινοτική/ενωσιακή έννομη τάξη τοποθετήθηκε στο επίκεντρο της αξιακής ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αρχή με καθολικό και οριζόντιο χαρακτήρα υποχρεώνει σε σεβασμό της τόσο τα όργανα της Ένωσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ιδιαίτερα όταν πρόκειται για την προστασία των ιδιωτών όσο και τα Κράτη-μέλη, για την προσχώρηση των οποίων, άλλωστε, αποτελεί προαπαιτούμενο. Τέλος, είναι «ουσιαστικό στοιχείο» για την εξέλιξη των σχέσεων της Ένωσης με τρίτα Κράτη, αποτελώντας, έτσι, και «εξαγώγιμη αξία». Η διαρκώς αυξανόμενη παραχώρηση δημόσιας εξουσίας στην Ένωση απαιτεί τη διαρκή προσπάθεια εμπάθυνσης της αρχής του Κράτους Δικαίου και κάλυψης των κενών που παρατηρούνται ενώ οι εξελίξεις στην ενωσιακή έννομη τάξη ιδιαίτερα μετά την εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών, καθιστά το σεβασμό της αρχής από αυτά κρίσιμο στοιχείο για την αξιοπιστία του όλου εγχειρήματος.

Ωστόσο, παρά τα σημαντικά βήματα που έγιναν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας για την εμπάθυνση της αρχής του Κράτους Δικαίου, ιδιαίτερα με την αναγνώριση της νομικής δεσμευτικότητας του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τη δειλή, ομολογουμένως, παρέμβαση στο δικαιοδοτικό σύστημα της Ένωσης, οι επιλογές που έγιναν στην αντιμετώπιση της κρίσης της Ευρωζώνης αλλά και οι «κρίσεις Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη καταδεικνύουν ότι η προσπάθεια διασφάλισης και εμπάθυνσης του Κράτους Δικαίου στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πρέπει να είναι διαρκής.

Η ανωτέρω διαπίστωση μας ώθησε το 2016 στην υποβολή πρότασης με τίτλο «*Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κεκτημένο ή ζητούμενο;*» προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την διεκδίκηση εκ μέρους μας Έδρας Jean Monnet, που έγινε, τελικά, δεκτή. Μεταξύ των υποχρεώσεων, που ανέλαβε η Νομική Σχολή του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, απέναντι στην αναθέτουσα ήταν η εισαγωγή στο πρόγραμμα σπουδών της ενός ομότιτλου του προγράμματος, που αναλάβαμε να υλοποιήσουμε, μαθήματος. Το μάθημα «*Κράτος Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης*», ως μάθημα επιλογής προσφερόμενο από την Έδρα Jean Monnet, διδάχθηκε για πρώτη φορά το ακαδημαϊκό έτος 2016 – 2017 και έτυχε θερμής υποδοχής από τους φοιτητές

μας. Βασικός σκοπός του παρόντος συλλογικού έργου, του οποίου έχω την τιμή να επιμελούμαι, είναι η κάλυψη των διδακτικών αναγκών του μαθήματος αυτού σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο και ως τέτοιο πρέπει αρχικά να αντιμετωπισθεί. Ωστόσο, επιχειρείται αυτό να συνδυασθεί και με ευρύτερους ερευνητικούς στόχους, αφού το σύνολο των συμβολών στοχεύει όχι μόνο στην αποτύπωση του ενωσιακού κεκτημένου σχετικά με το σεβασμό της αρχής του Κράτους Δικαίου, παρέχοντας την σχετική πληροφόρηση στον σπουδαστή, αλλά και να εντοπίσει τις «γκρίζες ζώνες» στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπου το Κράτος Δικαίου δοκιμάζεται, προτείνοντας ταυτόχρονα λύσεις για την κάλυψη των κενών που παρατηρούνται.

Από τη θέση αυτή θα ήθελα να ευχαριστήσω την ομάδα των αξιολογών νέων νομικών, οι περισσότεροι των οποίων υποστηρίζουν τις δραστηριότητες της Έδρας Jean Monnet και του Εργαστηρίου Ευρωπαϊκών Σπουδών της Νομικής Σχολής του ΔΠΘ, που ανταποκρίθηκαν πρόθυμα στην πρόσκλησή μας για να συμβάλουν με τις μελέτες τους αλλά και τις ιδέες τους στο παρόν έργο.

Επίσης, θερμές ευχαριστίες οφείλονται στην εκδότρια κυρία Λίλα Καρατζά και στους συνεργάτες της στη Νομική Βιβλιοθήκη, που αγκάλιασαν την προσπάθειά μας και παραδίδουν στην επιστημονική κοινότητα και στο ευρύτερο αναγνωστικό κοινό την παρούσα εξαιρετικά επιμελημένη έκδοση.

Κομοτηνή, Ιανουάριος 2018

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης

Αναπλ. Καθηγητής, Έδρα Jean Monnet

Περιεχόμενα

Πρόλογος.....	7
Συνοτομογραφίες.....	17
1. Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ <i>(Μ. Δ. Χρυσομάλλης)</i>	
1. Εισαγωγικά.....	21
2. Η ένταξη του Κράτους Δικαίου στο κοινοτικό και ενωσιακό «συνταγματικό» πλαίσιο.....	23
3. Το Κράτος Δικαίου ως αξία/αρχή που είναι κοινή στα Κράτη-μέλη της ΕΕ.....	29
4. Τα χαρακτηριστικά του Κράτους Δικαίου ως αξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	32
(α) Ο θεμελιώδης χαρακτήρας της αρχής του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης.....	33
(β) Ο καθολικός και οριζόντιος χαρακτήρας της αρχής του Κράτους Δικαίου.....	34
(γ) Ο πολυσχιδής και αφηρημένος χαρακτήρας της αρχής του Κράτους Δικαίου.....	35
5. Συμπεράσματα.....	36
2. Η προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ ως δομικό στοιχείο της αρχής του Κράτους Δικαίου <i>(Μ. Περάκης)</i>	
1. Εισαγωγή.....	39

2. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.....	42
2.1. Ιστορική εξέλιξη του Χάρτη.....	42
2.2. Η νομική ισχύς του Χάρτη.....	44
2.3. Η δομή του Χάρτη και τα προστατευόμενα δικαιώματα.....	45
2.4. Οι Επεξηγήσεις της Επιτροπής.....	47
2.5. Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και τα όριά του.....	48
2.6. Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων, όπως τίθενται στο Χάρτη.....	51
2.7. Κριτική – συμπερασματικές παρατηρήσεις.....	52
3. Η ενδεχόμενη προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ.....	53
3.1. Η πρώτη απόπειρα προσχώρησης και η Γνώμη 2/94 του Δικαστηρίου.....	54
3.2. Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το Σχέδιο Προσχώρησης.....	54
3.3. Η Γνώμη 2/13 του Δικαστηρίου.....	55
3.4. Κριτική – Συμπερασματικές παρατηρήσεις.....	56
4. Συμπεράσματα.....	57
3. Το Κράτος Δικαίου και η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στην ενωσιακή έννομη τάξη (Β. Τζώρτζη)	
1. Εισαγωγή.....	59
2. Η προσφυγή για παράβαση και το σύστημα της «διπλής διασφάλισης» της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.....	60
3. Η προσφυγή ακυρώσεως και το locus standi των ιδιωτών.....	67
4. Η προδικαστική παραπομπή.....	75
5. Αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού.....	78
6. Συμπεράσματα.....	78
4. Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ (Π. Αργαλιάς)	
1. Εισαγωγή.....	80

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

2. Οι προβλεπόμενοι από τις Συνθήκες μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου.....	81
2.1. Η δικαστική αντιμετώπιση: η προσφυγή κατά Κράτους-μέλους ενώπιον του ΔΕΕ.....	81
2.2. Η πολιτική αντιμετώπιση: οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ.....	84
3. Οι προτάσεις για την ενίσχυση των ενωσιακών μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη.....	88
3.1. Η αποπομπή Κράτους-μέλους.....	89
3.2. Η αυτοτελής επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ προς θεμελίωση παραβάσεως του ενωσιακού δικαίου.....	90
3.3. Ο έλεγχος νομιμότητας εθνικών μέτρων μέσω της προδικαστικής παραπομπής (reverse solange).....	93
3.4. Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.....	94
3.5. Η Επιτροπή Βενετίας – Επιτήρηση σε σχέση με το Κράτος Δικαίου.....	95
3.6. Η ίδρυση ενωσιακού οργανισμού παρακολούθησης.....	96
3.7. Η αξιολόγηση από τα Κράτη-μέλη (peer review) – Επιβολή κυρώσεων από Κράτη-μέλη (Horizontal Solange).....	97
3.8. Ταξινόμηση των προτάσεων.....	98
4. Συμπεράσματα.....	99
5. Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «νέο πλαίσιο» της ΕΕ για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη (Μ. Δ. Χρυσομάλλης)	
1. Εισαγωγικά.....	101
2. Σκοποί του «νέου πλαισίου».....	105
3. Πεδίο εφαρμογής: οι συστημικές απειλές κατά του Κράτους Δικαίου.....	106
4. Η λειτουργία του «νέου πλαισίου».....	107
5. Το «νέο πλαίσιο» και η σχέση του με τα υπόλοιπα διαθέσιμα μέσα.....	111
6. Η υποδοχή του «νέου πλαισίου» - αξιολόγηση.....	111
7. Συμπεράσματα.....	116

6. Κράτος Δικαίου και Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (B. Τζώρτζη)	
1. Εισαγωγή.....	119
2. Κράτος-δικαίου και συστήματα καταχώρησης προσωπικών δεδομένων στις πολιτικές του Χώρου (VIS, SIS, Eurodac).....	121
3. Οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαδικασία χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα.....	125
4. Η Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις και το Κράτος-δικαίου.....	126
4.1. Το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης.....	126
4.2. Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	128
5. Συμπεράσματα.....	130
7. Η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις εντός της ΕΕ υπό το πρίσμα της αρχής του Κράτους Δικαίου. Το παράδειγμα του Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης (I. Κυριτσάκη)	
1. Εισαγωγή.....	131
2. Αλληλεπίδραση της έννοιας του Κράτους Δικαίου με την Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις.....	134
3. Κράτος Δικαίου και νομικό πλαίσιο της Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις εντός της Ένωσης.....	135
3.1. Το εγγυητικό θεσμικό πλαίσιο Συνθήκης Λισαβόνας.....	135
3.2. Άρθρο 6 ΣΕΕ, αρχή αμοιβαίας αναγνώρισης και Κράτος Δικαίου.....	136
4. Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, θεμελιώδη δικαιώματα και Κράτος Δικαίου.....	137
4.1. Προτάσεις Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	139
4.2. Η νομολογιακή τοποθέτηση του Δικαστηρίου της ΕΕ.....	140
5. Συμπεράσματα.....	141

8. Ζητήματα σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ (Δ. Βουγιούκας)	
1. Εισαγωγή.....	142
2. Το γενικό νομοθετικό πλαίσιο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού.....	144
2.1. Το ευρωπαϊκό σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων	144
2.2. Σχέση ενωσιακού δικαίου ανταγωνισμού προς τα εθνικά δίκαια	145
2.3. Επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις κανόνων ανταγωνισμού και τα δικαιώματα υπεράσπισης.....	147
2.4. Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος	150
3. Η νομολογιακή έκταση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού	151
3.1. Η έκταση της κατοχύρωσης του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη και της ισότητας των όπλων	151
3.2. Δικαίωμα ανεμπόδιστης πρόσβασης στη δικαστική προστασία και εύλογη διάρκεια της δίκης.....	152
3.3. Η κατανομή του βάρους απόδειξης σε υποθέσεις ανταγωνισμού	153
3.4. Ζητήματα σχετικά με την πρόσβαση σε έγγραφα και το επαγγελματικό απόρρητο στα πλαίσια των ελέγχων της Επιτροπής για την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού.....	154
4. Συμπέρασμα.....	156
9. Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Ζητήματα Δημοκρατίας και σεβασμού των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Μ. Δ. Χρυσομάλλης).....	157
1. Εισαγωγή.....	158
2. Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: πρόσφατες εξελίξεις.....	160
3. Ζητήματα τριβής της ΕΟΔ με τη Δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα.....	165
3.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	165

3.2. Η ροπή προς την διακυβερνητικότητα	168
3.3. Η πολυπλοκότητα, η μείωση της διαφάνειας και της αναγνωσιμότητας του ενωσιακού νομικού πλαισίου.....	173
3.4. Η στενή σχέση του ΕΜΣ με το ΔΝΤ	174
3.5. Η επικράτηση ενός «τεχνοκρατικού αυτοματισμού» στο συντονισμό και την εποπτεία των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών	176
3.6. Η διαχείριση της κρίσης και ο σεβασμός των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	178
4. Ο Εκδημοκρατισμός της ΟΝΕ και της Ευρωζώνης: εναλλακτικά σενάρια.....	184
4.1. Η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	187
4.2. Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων.....	188
4.3 Η ενίσχυση της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών Κοινοβουλίων	190
4.4. Η οικοδόμηση ενός Ευρωπαϊκού Πολιτικού Χώρου.....	191
4.5. Ο αντίλογος: δεν απαιτείται κάποια ιδιαίτερη ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΟΝΕ	192
5. Συμπεράσματα	195
10. Κράτος Δικαίου και ανθρώπινα δικαιώματα στην εξωτερική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ι. Κυριτσάκη)	
1. Εισαγωγή.....	198
2. Ενωσιακοί μηχανισμοί προστασίας του Κράτους Δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε τρίτες χώρες	201
2.1. Διεξαγωγή πολιτικού διαλόγου.....	201
2.2. Χρηματοδότηση πρωτοβουλιών που σχετίζονται με την προαγωγή της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου.....	202
2.3. Εκλογική επιτήρηση από την ΕΕ σε τρίτες χώρες.....	203
2.4. Αναστολή χορήγησης προνομίων και ενισχύσεων	204
2.5. Ρήτρες προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε διεθνείς συμφωνίες της Ένωσης.....	204

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

3. Η θέση της ενωσιακής εξωτερικής πολιτικής προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό αμφισβήτηση	
3.1. Οι αντιρρήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών.....	208
3.2. Οι θέσεις των Οργανώσεων Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.....	209
3.3. Τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	210
3.4. Οι Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	210
3.5. Η νομολογιακή τοποθέτηση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης...	211
4. Συμπεράσματα	213
11. Η αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ και το Κράτος Δικαίου <i>(Ε. Σιδηροπούλου)</i>	
1. Η αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ: σκοπός, μέσα, και διάρθρωση.....	214
2. Η σύνδεση της αναπτυξιακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις ευρωπαϊκές αξίες.....	219
3. Ο έλεγχος του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων	223
3.1. Ο έλεγχος στα αυτόνομα μέτρα της ΕΕ.....	223
3.2. Ο έλεγχος στα συμβατικά μέσα της ΕΕ.....	225
4. Ελεγκτικά μέσα του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.....	226
5. Αποτελέσματα σε περίπτωση παραβίασης της υποχρέωσης σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του Κράτους Δικαίου.....	228
6. Συμπεράσματα	234
7. Παράρτημα.....	235
Νομολογία του Δικαστηρίου για το Κράτος Δικαίου	239
Βιβλιογραφία	
I. Ελληνόγλωσση.....	241
II. Ξενόγλωσση.....	243
Αλφαβητικό Ευρετήριο.....	257

4 | Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ

Παναγιώτης Αργαλιάς,
Δικηγόρος, Δ.Ν., Ειδικός Συνεργάτης, Νομική Σχολή ΔΠΘ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

1. Εισαγωγή
2. Οι προβλεπόμενοι από τις Συνθήκες μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου
 - 2.1. Η δικαστική αντιμετώπιση: η προσφυγή κατά Κράτους-μέλους ενώπιον του ΔΕΕ
 - 2.2. Η πολιτική αντιμετώπιση: οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ
 - 2.2.1. Ο προληπτικός μηχανισμός
 - 2.2.2. Ο κατασταλτικός μηχανισμός
3. Οι προτάσεις για την ενίσχυση των ενωσιακών μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη
 - 3.1. Η αποπομπή Κράτους-μέλους
 - 3.2. Η αυτεπλής επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ προς θεμελίωση παραβάσεως του ενωσιακού δικαίου
 - 3.3. Ο έλεγχος νομιμότητας εθνικών μέτρων μέσω της προδικαστικής παραπομπής (reverse solange)
 - 3.4. Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ
 - 3.5. Η Επιτροπή Βενετίας – Επιτήρηση σε σχέση με το Κράτος Δικαίου
 - 3.6. Η ίδρυση ενωσιακού οργανισμού παρακολούθησης
 - 3.7. Η αξιολόγηση από τα Κράτη-μέλη (peer review) – Επιβολή κυρώσεων από Κράτη-μέλη (Horizontal Solange)
 - 3.8. Ταξινόμηση των προτάσεων
4. Συμπεράσματα

1. Εισαγωγή

Ο θεμελιώδης χαρακτήρας κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ της αρχής του Κράτους Δικαίου επιβάλλει το σεβασμό της τόσο από την ίδια την Ένωση και τα θεσμικά της όρ-

γανα όσο και από τα Κράτη-μέλη (βλ. αναλυτικά παραπάνω 1). Στην μελέτη που ακολουθεί, αρχικά, θα παρουσιάσουμε τους προβλεπόμενους από τις Συνθήκες μηχανισμούς για τη διασφάλιση του σεβασμού της αρχής του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη και θα συζητήσουμε την επάρκεια και την αποτελεσματικότητά τους. Κατόπιν θα αναφερθούμε στις προτάσεις που μέχρι σήμερα έχουν κατατεθεί, κυρίως από την επιστημονική κοινότητα, για την ενίσχυση των ενωσιακών μηχανισμών της απέναντι στις παραβιάσεις της αρχής του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη.

2. Οι προβλεπόμενοι από τις Συνθήκες μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου

2.1. Η δικαστική αντιμετώπιση: η προσφυγή κατά Κράτους-μέλους ενώπιον του ΔΕΕ

Ο έλεγχος από το Δικαστήριο της συμπεριφοράς των Κρατών-μελών ως προς την τήρηση των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης επιδιώκεται με την προσφυγή κατά Κράτους-μέλους ή προσφυγή για παράβαση, που διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 258-260 ΣΛΕΕ. Η προσφυγή ασκείται από την Επιτροπή ή από άλλο Κράτος-μέλος και στρέφεται κατά του Κράτους-μέλους. Η διαδικασία της προσφυγής περιλαμβάνει δύο στάδια, το **προδικαστικό** και το **δικαστικό στάδιο**¹. Κατά το προδικαστικό στάδιο, η Επιτροπή συντάσσει και αποστέλλει στο Κράτος-μέλος **έγγραφο όχλησης** (προειδοποιητική επιστολή) εκφράζοντας τις ανησυχίες της για την παράβαση εκ μέρους του των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης **Αιτιολογημένη Γνώμη** θεμελιώνοντας την παραβίαση και καλώντας το Κράτος να συμμορφωθεί εντός σύντομης προθεσμίας. Στο δικαστικό στάδιο η Επιτροπή επιλέγει με δικά της κριτήρια, εάν θα ασκήσει την προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου καθώς και το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα ζητήσει τη συνδρομή του, διαθέτοντας προς τούτο απόλυτη διακριτική ευχέρεια². Το ΔΕΕ εξετάζει εάν το Κράτος-μέλος παραβίασε αντικειμενικά υποχρέωσή του. Ως παράβαση υποχρέωσης θεωρείται κάθε παράβαση είτε του πρωτογενούς δικαίου είτε του παράγωγου δικαίου είτε των διεθνών συνθηκών που συνάπτει η ΕΕ και γενικά κάθε κανόνα, που περιέχεται στο γραπτό Δίκαιο της ΕΕ³. Θα πρέπει

1. Α. Δ. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 284.
2. Βλ. ενδ. ΔΕΕ, απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2010, υπόθεση C-546/07, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, Συλλ. 2010, σελ. I-439, σκ. 21 - 22' ΔΕΕ, απόφαση της 3ης Μαρτίου 2016, υπόθεση C-12/14, *Επιτροπή κατά Μάλτας*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2016:135, σκ. 24.
3. Για τις πηγές του Δικαίου της ΕΕ, Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Στοιχεία Ελληνικού Δικαίου Προσαρμογής, Τόμος Ι, Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις

να σημειώσουμε ότι δεν υφίσταται κανένας περιορισμός στη χρησιμοποίηση της προσφυγής κατά Κράτους-μέλους για τον έλεγχο παραβιάσεων εκ μέρους των Κρατών-μελών των αξιών της Ένωσης, όπως αυτές απαριθμούνται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Άλλωστε, στις περιπτώσεις που ο συντάκτης της Συνθήκης επιθυμεί έναν τέτοιο περιορισμό το ορίζει ρητά, όπως στην περίπτωση της ΚΕΠΠΑ σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 ΣΕΕ⁴.

Μετά την παραπάνω εισαγωγική προσέγγιση, κρίσιμο ζήτημα αποτελεί το εάν η συγκεκριμένη προσφυγή δύναται να συμβάλει αποτελεσματικά στην προστασία των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ⁵, μεταξύ των οποίων είναι και η αρχή του Κράτους Δικαίου. Είναι γεγονός ότι η προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ χρησιμοποιήθηκε με αρκετή επιτυχία για να επιβάλλει τη συμμόρφωση των Κρατών-μελών στους κανόνες αρνητικής ή θετικής ολοκλήρωσης στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς (εμπρόθεσμη ενσωμάτωση διατάξεων Οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη, πλημμελής συμμόρφωση ή μη εφαρμογή ενωσιακών διατάξεων κ.α), ουδέποτε όμως για να επιβάλλει το σεβασμό προς τις αξίες της Ένωσης και το Κράτος Δικαίου ειδικά. Η εν λόγω, όμως, αρχή αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια⁶, ενώ διακρίνεται για τον «ανοικτό και πολυσχιδή χαρακτήρα της» (βλ. παραπάνω 1). Από την άλλη πλευρά η προσφυγή κατά Κράτους-μέλους συνδυάζεται με την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένης παραβίασης της νομοθεσίας της ΕΕ⁷. Επιπροσθέτως, τα Κράτη-μέλη διαθέτουν αποκλειστική αρμοδιότητα σε τομείς που συνδέονται στενά με την αρχή του Κράτους Δικαίου (π.χ. οργάνωση της δικαιοσύνης), γεγονός που δυσχεραίνει την εκπλήρωση του ρόλου της Επιτροπής ως «θεματοφύλακα» των Συνθηκών. Πρόσθετες δυσκολίες δημιουργεί το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν καθορίζει επαρκώς τη σχέση της προσφυγής κατά Κράτους-μέλους με τους μηχανισμούς του άρθρου 7 ΣΕΕ. Οι ανωτέρω λόγοι σε συνδυασμό με μια συντηρητική ανάγνωση της διαταξης από την Επιτροπή έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιαστική αδυναμία αυτοτελούς επίκλησης του άρθρου 2 και του Κράτους Δι-

Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σελ. 311- 357.

4. Chr. Hillion, *Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis Issue 1/2016, Ιανουάριος 2016, σελ. 5, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf
5. Μ. Κρητικό, Άρθρο 2 ΣΕΕ, στο Β. Χριστιανός (επιμ.) *Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2012, σελ. 8 - 11· Μ. Δ. Χρυσομάλλη, *Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Β. Ν. Κατσαρού Αθήνα 2010, σελ. 20.
6. Chr. Hillion, *Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means*, όπ. παρ., σελ. 5.
7. K. L. Scheppele, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systematic Infringement Actions*, όπ. παρ., σελ. 3.

καίου, στο πλαίσιο της ανωτέρω προσφυγής⁸. Χαρακτηριστικό των δυσκολιών που παρουσιάζονται είναι το γεγονός ότι στην περίπτωση της Ουγγαρίας η Επιτροπή αναγκάστηκε να καταφύγει στην ενωσιακή 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 Δικαίου⁹. Προτίμησε, δηλαδή, ένα έμμεσο τρόπο θεμελίωσης των παραβιάσεων και όχι ευθέως την αρχή του Κράτους Δικαίου. Ο ίδιος έμμεσος τρόπος και συγκεκριμένα η ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκε, εξάλλου, για να θεμελιωθεί η προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ουγγαρίας, όταν η ίδια Ουγγρική Κυβέρνηση επέβαλλε την πρόωρη παύση της θητείας του ανεξάρτητου Επιτροπικού για την προστασία των δεδομένων, με αρμοδιότητα να διασφαλίζει το συνταγματικό δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την πρόσβαση σε δεδομένα γενικού ενδιαφέροντος¹⁰. Αυτό, όμως, δεν είναι εφικτό πάντα¹¹. Οι παραπάνω περιπτώσεις καταδεικνύουν ότι η προσφυγή για παράβαση έχει περιορισμένη εμβέλεια, αφού μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο σε μια **κατά περίπτωση προσέγγιση (case-by-case basis)** των παραβιάσεων και όχι για να αντιμετωπίσει μια κατάσταση συστηματικής παραβίασης των αξιών της ΕΕ¹². Με τον τρόπο, όμως, αυτό η Επιτροπή είναι δύσκολο να παρουσιάσει στο Δικαστήριο μια ξεκάθαρη και συνολική εικόνα συστηματικής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ¹³. 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,

8. ΔΕΕ, απόφαση της 5ης Απριλίου 2016, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-404/15 και C-659/15, *PPU Pál Aranyosi και Robert Căldăraru*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2016:198, σκ. 74. Στη συγκεκριμένη απόφαση το άρθρο 2 ΣΕΕ αναφέρεται σε σχέση με το άρθρο 4 του ΧΘΔ.

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

10. *B. Bugarič*, Protecting the Rule of Law in the European Union, LEQS Paper No. 79/2014, σελ. 19 – 20, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>

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

12. *D. Kochenov, L. Pech*, Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, *EuConst* 2015, σελ. 512–540.

13. *K. L. Scheppele*, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systematic Infringement Actions, 2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/justice/events/assisesjustice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf

που απειλούν τα ίδια τα θεμέλια του κράτους δικαίου και των αρχών της φιλελεύθερης δημοκρατίας»¹⁴.

2.2. Η πολιτική αντιμετώπιση: οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ

Υπό το ισχύον καθεστώς η ΕΕ διαθέτει μηχανισμούς εποπτείας της τήρησης του Κράτους Δικαίου και των υπολοίπων αξιών της ΕΕ, που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ. Η συγκεκριμένη διάταξη εισήχθη στην έννομη τάξη της ΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁵. Ωστόσο, δεν έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα, όχι διότι δεν υπήρχαν περιπτώσεις και παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου αλλά διότι δεν υπήρχε η αναγκαία πολιτική βούληση για την ενεργοποίησή της¹⁶. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το παράδειγμα της Αυστρίας. Η άνοδος του ακροδεξιού κόμματος της Αυστρίας υπό τον Χάιντερ και η συμμετοχή του στην κυβέρνηση δεν οδήγησε στην ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ αλλά στη λήψη διμερών μέτρων σε βάρος της Αυστρίας από τα τότε 14 Κράτη-μέλη. Αλλά και πιο πρόσφατα υπήρξαν περιπτώσεις οι οποίες θα μπορούσαν να προκαλέσουν την ενεργοποίηση της εν λόγω διάταξης (Γαλλία, Ουγγαρία, Ρουμανία, Πολωνία), κάτι που όμως δεν έγινε.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι οι μηχανισμοί του άρθρου 7 μπορούν να ενεργοποιηθούν σε κάθε περίπτωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασεως των αρχών του άρθρου 2 ΣΕΕ και του Κράτους Δικαίου, ακόμη και αν αυτή ξεφεύγει του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Όπως έχει παρατηρήσει η Επιτροπή σε σχετική της Ανακοίνωση από το 2003 «Ο οριζόντιος και γενικός χαρακτήρας του πιθανού τομέα εφαρμογής του άρθρου 7 της συνθήκης ΕΕ γίνεται εύκολα κατανοητός όσον αφορά ένα άρθρο που στοχεύει να διασφαλίσει την τήρηση των όρων συμμετοχής στην Ένωση. Πράγματι θα ήταν παράδοξο να περιοριστούν οι δυνατότητες παρέμβασης της Ένωσης αποκλειστικά στον τομέα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και να της επιτραπεί να αγνοεί τις σοβαρές παραβιάσεις που θα μπορούσαν να γίνουν σε τομείς εθνικής αρμοδιότητας. Πράγματι, παραβιάσεις εκ μέρους ενός κράτους μέλους θεμελιωδών αξιών, της σοβαρότητας που απαιτείται για την εφαρμογή του άρθρου 7 της συνθήκης ΕΕ, κινδυνεύουν να τερπιλίσουν τα ίδια τα θεμέλια της Ένωσης καθώς και την εμπιστοσύνη μεταξύ των μελών της, ανεξαρτήτως του τομέα στον οποίο γίνονται οι παρα-

14. M. Dawson, *El. Muir*, Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungry and Romania, *MJECCL* 2012, σελ. 469 – 476 και ειδικά 472.

15. Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 168.

16. P. Bárd, S. Carrera, *El. Guild*, D. Kochenov with thematic contribution by Wim Marneffe, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* offer No. 91 April 2016, σελ. 2, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>

βιάσεις αυτές. Το άρθρο 7 δίνει κατά τον τρόπο αυτό στην Ένωση μια αρμοδιότητα παρέμβασης πολύ διαφορετική από εκείνη την οποία διαθέτει έναντι των κρατών μελών για τη διασφάλιση του σεβασμού εκ μέρους αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης»¹⁷.

Το άρθρο 7 ΣΕΕ περιλαμβάνει δύο διαδικασίες (μηχανισμούς)¹⁸: η πρώτη αναφέρεται στην ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 της ΣΕΕ (προληπτικός μηχανισμός), ενώ η δεύτερη αναφέρεται στην ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών που τυποποιούνται στο άρθρο 2 ΣΕΕ (κατασταλτικός μηχανισμός).

2.2.1. Ο προληπτικός μηχανισμός

Στο πλαίσιο της πρώτης διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 ΣΕΕ το Συμβούλιο δύναται κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του ενός τρίτου των Κρατών-μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής και αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και κατόπιν της έγκρισης (σύμφωνης γνώμης) του Ευρ.Κοινβ., «να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από Κράτος-μέλος των αξιών του άρθρου 2» και να του απευθύνει συστάσεις. Ο πρώτος αυτός μηχανισμός έχει προληπτικό και όχι κυρωτικό χαρακτήρα, αφού το Συμβούλιο απευθύνει συστάσεις και δεν επιβάλλει κυρώσεις.

Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις του προληπτικού μηχανισμού είναι οι εξής:

- Αιτιολογημένη πρόταση του ενός τρίτου των Κρατών-μελών, ή του Ευρ.Κοινβ ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο διευρυμένος κύκλος των εχόντων την πρωτοβουλία διευκολύνει την έναρξη της διαδικασίας,
- Το Συμβούλιο, προτού προβεί σε διαπίστωση και λήψη απόφασης, καλεί το Κράτος-μέλος να εκθέσει τις απόψεις του,
- Το Συμβούλιο διαπιστώνει την ύπαρξη κινδύνου σοβαρής και σαφούς παραβίασης. Η συγκεκριμένη διαπίστωση απαιτεί απόφαση του Συμβουλίου με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρ.Κοινβ. Στην απόφαση του Συμβουλίου περιλαμβάνονται και συστάσεις προς το Κράτος-μέλος. Με άλλα λόγια η απόφαση μπορεί να είναι διττής φύσεως, είτε απλά να διαπιστώνει την παράβαση, είτε σωρευτικά να απευθύνει και συστάσεις. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι οι συστάσεις αυτές αν δημοσιοποιηθούν (η διαδικασία δημοσιοποίησης δεν προβλέπεται από τη

17. 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, σελ. 5.

18. Κ. Σγουρίδου, Άρθρο 7 ΣΕΕ, στο Β. Σκουρής (επιμ.), Ερμηνεία για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2003, σελ. 57-61.

διάταξη) ασκούν πίεση μέσω του «στιγματισμού», στις σχέσεις του παραβιάζοντος Κράτους-μέλους με την ΕΕ αλλά και με τη διεθνή κοινότητα¹⁹.

Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις ενεργοποίησης του προληπτικού μηχανισμού, που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, είναι οι εξής:

- Ύπαρξη κινδύνου παραβίασης των αξιών, που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ,
- Ο κίνδυνος να είναι σαφής,
- Ο κίνδυνος να είναι σοβαρός.

Ο μηχανισμός, αν και προληπτικού χαρακτήρα, δεν έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα με αποτέλεσμα να μην έχουν αποσαφηνιστεί οι όροι «σαφής και σοβαρός κίνδυνος». Επίσης, ο διακυβερνητικός χαρακτήρας του Συμβουλίου και η απαιτούμενη αυξημένη πλειοψηφία, που απαιτείται, δυσχεραίνουν την ενεργοποίηση του συγκεκριμένου μηχανισμού, κάτι που δεν θεραπεύεται από τη συμμετοχή της Επιτροπής στο στάδιο της πρότασης και του Ευρ.Κοινβ στο στάδιο της πρότασης αλλά και της απόφασης.

2.2.2. Ο κατασταλτικός μηχανισμός

Ο δεύτερος μηχανισμός, που τυποποιείται στο άρθρο 7 παρ. 2 ΣΕΕ, αποτελεί κατασταλτικό και κυρωτικό μηχανισμό. Ο συγκεκριμένος μηχανισμός εξελίσσεται σε δύο στάδια. Αρχικά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση του ενός τρίτου των Κρατών-μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει την έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρ.Κοινβ, που αποφασίζει με την πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται, μπορεί «να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από Κράτος-μέλος των αξιών του άρθρου 2», αφού καλέσει το εν λόγω Κράτος-μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του.

Στο πρώτο στάδιο οι διαδικαστικές προϋποθέσεις είναι οι παρακάτω:

- Πρόταση του ενός τρίτου των Κρατών – μελών ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,
- Πρόσκληση του Κράτους-μέλους να υποβάλει τις παρατηρήσεις του,
- Ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μετά από έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρ.Κοινβ. Η εν λόγω απόφαση έχει ως περιεχόμενο την αναγνώριση (διαπίστωση) ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από Κράτος-μέλος των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ.

19. Μιχ. Χρυσομάλλη, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202016/chrisb16.pdf, σελ. 14.

Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του πρώτου σταδίου, που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, είναι οι εξής:

- Η ύπαρξη παραβίασης (και όχι κίνδυνος) των αξιών που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ,
- Η παραβίαση πρέπει να είναι σοβαρή,
- Η παραβίαση πρέπει να είναι διαρκής.

Το δεύτερο στάδιο του μηχανισμού του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ έχει ως αντικείμενο την επιβολή κυρώσεων. Ειδικότερα, μετά από την απόφαση του πρώτου σταδίου από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 7 ΣΕΕ, μπορεί να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, «*την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω Κράτος-μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του Κράτους-μέλους στο Συμβούλιο*». Η απόφαση της επιβολής κυρώσεων επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου, με την έννοια ότι δεν αποτελεί δέσμια αρμοδιότητα. Θα πρέπει να σημειωθεί, τέλος, ότι οι υποχρεώσεις του εν λόγω Κράτους-μέλους, εξακολουθούν να το δεσμεύουν ενώ **μεταξύ των κυρώσεων δεν προβλέπεται η αποπομπή Κράτους-μέλους**. Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει, εν συνεχεία, με ειδική πλειοψηφία, να μεταβάλει ή να ανακαλέσει μέτρα που έχει λάβει στην περίπτωση συμμόρφωσης²⁰.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά την λήψη των αποφάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ αποφασίζουν χωρίς τη συμμετοχή των αντιπροσώπων του Κράτους-μέλους κατά του οποίου κινείται η διαδικασία της εν λόγω διάταξης²¹.

Σχετικά με τον κατασταλτικό ή κυρωτικό μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ, που χαρακτηρίζεται «*πυρηνική επιλογή*»²², μπορούν να παρατηρηθούν τα ακόλουθα:

Πρώτον, το Ευρ.Κοινβ. δεν διαθέτει δικαίωμα πρωτοβουλίας, όπως στην περίπτωση του προληπτικού μηχανισμού. Απαιτείται, πάντως, η έγκρισή του για να προχωρήσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έγκυρα σε απόφαση διαπίστωσης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών της Ένωσης. Το αντίθετο, βέβαια, δεν συμβαίνει, αφού μπορεί να δοθεί η έγκριση και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να μην προχωρήσει τελικά σε διαπίστωση.

20. Άρθρο 7 παρ. 4 της ΣΕΕ.

21. Άρθρο 354 ΣΛΕΕ.

22. Ο όρος (πυρηνική επιλογή) χρησιμοποιήθηκε επανειλημμένως από τον Πρόεδρο της Επιτροπής M. Barroso. Βλ. ενδεικτικά ομιλία ενώπιον του Ευρ.Κοινβ για την κατάσταση της Ένωσης το 2013 της 11/9/2013, European Commission, Press Release, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_el.htm.

Δεύτερον, είναι πρόδηλος ο πολιτικός και διακυβερνητικός χαρακτήρας που προσδίδει ο «συντακτικός νομοθέτης» της Ένωσης τόσο στη διαδικασία της διαπίστωσης ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από Κράτος-μέλος των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ όσο και της επιβολής κυρώσεων, αφού οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται από τα όργανα διακυβερνητικής συνθέσεως της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο).

Τρίτον, ο πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας δεν αναιρείται από τον περιορισμένο ρόλο που ανατίθεται στο ΔΕΕ, που καθίσταται αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 7 ΣΕΕ «μόνο όσον αφορά την τήρηση των διαδικαστικών επιταγών του άρθρου αυτού»²³.

Τέταρτον, ο «κυρωτικός μηχανισμός» της διαδικασίας, αν και μπορεί να εφαρμοσθεί σε κάθε περίπτωση «ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης» του Κράτους Δικαίου, ακόμη και αν αυτή ξεφεύγει του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, παρουσιάζεται εξαιρετικά δύσχρηστος, με αποτέλεσμα να μην έχει εφαρμοσθεί μέχρι σήμερα. Το γεγονός αυτό οφείλεται, αφενός, στην απαιτούμενη ομοφωνία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη διαπίστωση της παραβίασης αλλά και στις ουσιαστικές προϋποθέσεις (ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης), που δύσκολα μπορούν να συγκεντρωθούν²⁴ και αφετέρου στον πολιτικό – διακυβερνητικό χαρακτήρα της διαδικασίας, που επιτρέπει πολιτική διαχείριση της κρίσης και συμφωνίες μεταξύ των Κρατών-μελών «πίσω από τις κουρτίνες»²⁵. Έτσι, υποστηρίζεται ότι ο μηχανισμός μπορεί να εφαρμοσθεί τελικά σε ακραίες καταστάσεις προσβολής των αξιών της Ένωσης (π.χ. στην περίπτωση πραξικοπήματος σ' ένα Κράτος-μέλος)²⁶. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, τα Κράτη-μέλη παρουσιάζονται απρόθυμα να καταφύγουν στις διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ.

3. Οι προτάσεις για την ενίσχυση των ενωσιακών μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη

Οι ατέλειες και τα μειονεκτήματα των προβλεπομένων από τις Συνθήκες μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου ώθησαν την επιστημονική κυρίως κοι-

23. Άρθρο 269 ΣΛΕΕ.

24. Κατά την Επιτροπή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, οπ. παρ., σελ. 6) «Τα κατώτατα όρια για την ενεργοποίηση αμφοτέρων των μηχανισμών του άρθρου 7 της ΣΕΕ είναι πολύ υψηλά και επισημαίνουν τον χαρακτηρισμό ύστατης λύσης των εν λόγω μηχανισμών».

25. P. Bård, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, οπ. παρ., σελ. 6 – 7.

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

νότητα στη διαμόρφωση και στη συζήτηση προτάσεων που στόχο έχουν την αποτελεσματικότερη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της Ένωσης²⁷. Παρακάτω θα παρουσιάσουμε τις κυριότερες από αυτές.

3.1. Η αποπομπή Κράτους-μέλους

Υπό το ισχύον καθεστώς δεν προβλέπεται η αποπομπή ενός Κράτους-μέλους από την Ένωση σε περίπτωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασης, εκ μέρους του, των αξιών της ΕΕ. Η μόνη δυνατότητα, που επιτρέπει τη μονομερή επιβολή κυρώσεων από την ΕΕ, είναι η αναστολή δικαιωμάτων του Κράτους-μέλους, στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ. Οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ, εάν εφαρμοστούν θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα προστάδιο, που θα κατέληγε στην αποπομπή του Κράτους-μέλους. Η μη πρόβλεψη αποπομπής στις Συνθήκες οφείλεται σε διάφορους λόγους:

Πρώτον, η αποπομπή ενός Κράτους-μέλους θα είχε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των Συνθηκών²⁸. Δεδομένου του γεγονότος, ότι η αποπομπή ενός Κράτους-μέλους εναντιώνεται στην εικαζόμενη βούληση του Κράτους-μέλους να συνεχίσει να αποτελεί μέλος της ΕΕ (στην αντίθετη περίπτωση θα μπορούσε να αποχωρήσει οικειοθελώς κατά το άρθρο 50 ΣΕΕ), η διάταξη του άρθρου 48 ΣΛΕΕ για την τροποποίηση των Συνθηκών δεν μπορεί να εφαρμοστεί λόγω της πρόθεσης της ομοφωνίας (αρχή της συναινετικής τροποποίησης των Συνθηκών). Το ίδιο θα μπορούσε να ισχύσει και για Κράτη-μέλη, που θα θεωρούσαν ότι ο κίνδυνος της αποπομπής είναι υπαρκτός και για αυτά.

Δεύτερον, η διαδικασία της αποπομπής θα μπορούσε να έχει σημαντικές επιπλοκές, όπως συμβαίνει σήμερα με τη διαδικασία της αποχώρησης. Ειδικότερα, η συμμετοχή Κρατών-μελών στην ΕΕ συνδέεται με ένα εκτεταμένο πλαίσιο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων τόσο για τους ιδιώτες όσο και για τις κυβερνήσεις.

Τρίτον, η εισαγωγή ενός συλλογικού δικαιώματος αποπομπής υπέρ των υπολοίπων Κρατών-μελών εμφανίζεται προβληματική σε σχέση με τη συμβατότητά του με το πνεύμα των Συνθηκών. Η ανωτέρω συμβατότητα είναι ιδιαίτερα αμφισβητούμενη, διότι σκοπός των μηχανισμών κύρωσης των Συνθηκών, δεν είναι να τιμωρήσουν το Κράτος-μέλος, διότι απέτυχε να συμμορφωθεί με τις προσδοκίες των άλλων Κρατών-μελών αλλά να το ενθαρρύνουν να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις, που ορίζονται και προκύπτουν από τις Συνθήκες και ιδιαίτερα από το άρθρο 2 ΣΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό αποτελεί εριζόμενο ζήτημα εάν είναι δυνατή η εισαγωγή και νομοτεχνική διαμόρφωση ενός συλλογικού δικαιώματος αποπο-

27. Οπ. παρ., σελ. 2.

28. Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση, Εκδόσεις Θεμέλιο 2008, σελ. 48-50.

μπής ακόμη και σαν έσχατο μέσο, όταν οι άλλοι μηχανισμοί έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικοί²⁹.

Στο ανωτέρω πλαίσιο έχει τεθεί από τον *Carlos Closa* μια ριζοσπαστική πρόταση, η οποία βεβαίως απαιτεί αναθεώρηση των Συνθηκών. Συγκεκριμένα προτάθηκε η εισαγωγή διάταξης, παρόμοιας με το άρθρο 8 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης και μιας σειράς άλλων διεθνών οργανισμών, βάσει της οποίας θα μπορούσε να εξαναγκαστεί να αποχωρήσει από την ΕΕ ένα Κράτος-μέλος, που συστηματικά παραβιάζει το δίκαιο της ΕΕ. Μια τέτοια νέα διάταξη θα συμπληρώνει το άρθρο 50 ΣΕΕ (οικειοθελής αποχώρηση Κράτους-μέλους). Η λογική της πρότασης δεν είναι η αποπομπή των Κρατών-μελών, αλλά η αύξηση της αξιοπιστίας των κυρώσεων, που δύνανται να εγκριθούν από την ΕΕ βάσει είτε του άρθρου 7 της ΣΕΕ είτε του άρθρου 260 της ΣΛΕΕ. Το κρίσιμο πρόβλημα με αυτή την πρόταση είναι ότι μπορεί να αναπτυχθεί μόνο μακροπρόθεσμα και αναμφισβήτητα απαιτεί αναθεώρηση της Συνθήκης. Ωστόσο, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η θέσπιση νομικής βάσης περί αποπομπής των Κρατών-μελών θα διευκολύνει την ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ, γιατί πλέον οι μηχανισμοί που θα τυποποιούνται στο άρθρο 7 ΣΕΕ δεν θα αποτελούν την τελευταία επιλογή για την ΕΕ, αλλά την προτελευταία³⁰.

3.2. Η αυτοτελής επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ προς θεμελίωση παραβάσεως του ενωσιακού δικαίου

Οι δυσκολίες στη θεμελίωση της προσφυγής αποκλειστικά στο άρθρο 2 ΣΕΕ οδήγησε σε αναζήτηση συνδυασμών της διάταξης με άλλες διατάξεις της Συνθήκης. Ειδικότερα, έχει τεθεί το ζήτημα της συνδυαστικής επίκλησης του άρθρου 2 ΣΕΕ με τη διάταξη 3 παρ. 1 ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία «η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της» και του άρθρου 13 παρ. 1 ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία «η Ένωση διαθέτει θεσμικό πλαίσιο που αποσκοπεί στην προώθηση των αξιών της...». Ωστόσο, οι συγκεκριμένες διατάξεις δεν μπορούν να αποφέρουν αποτελέσματα ως προς την αναγκαία συγκεκριμενοποίηση της παραβίασης λόγω του προγραμματικού τους χαρακτήρα³¹. Λύση θα μπορούσε να αποτελέσει ο συνδυασμός του άρθρου 2 ΣΕΕ με την

29. *Ph. Athanassiou*, Withdrawal and expulsion from the EU and EMU some reflections, Legal Working Paper Series No 10, European Central Bank 2009, σελ. 32-36, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>

30. *C. Closa, D. Kochenov, J.H.H. Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI RSCAS, Research Paper No. 2014/25, σελ. 35, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3

31. ΔΕΚ, απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1987, Υπόθεση 126/86, *Zaera*, Συλλ. 1987, σελ. 369, σκ. 11, ΔΕΚ, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, Υπόθεση C-149/96, *Πορτογαλία κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 1999, σελ. I-8395, σκ. 83 - 87.

διάταξη του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ, που καθιερώνει την υποχρέωση της καλόπιστης συνεργασίας των Κρατών-μελών με την Ένωση, ή με την διάταξη του άρθρου 19 ΣΕΕ σύμφωνα με την οποία «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». Στην τελευταία αυτή περίπτωση του άρθρου 19 ΣΕΕ επιχειρείται η συγκεκριμενοποίηση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας σε ότι αφορά τα εθνικά δικαστικά συστήματα. Ωστόσο, η Επιτροπή παρουσιάζεται επιφυλακτική στην αυτοτελή επίκληση των υποχρεώσεων, που απορρέουν από το άρθρο 4 παρ. 3 και το άρθρο 19 ΣΕΕ. Λύσεις, εξάλλου, υπό προϋποθέσεις μπορεί να προσφέρει ο συνδυασμός του άρθρου 2 ΣΕΕ με τις διατάξεις για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια³², ιδιαίτερα όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί δυναμικά από το Δικαστήριο. Από την άλλη πλευρά ο *Christophe Hillion* έχει τονίσει, ότι τα άρθρα 3 παρ. 1 και 13 παρ. 1 ΣΕΕ έχουν ιδιαίτερη σημασία, διότι αμφότερες οι διατάξεις υποχρεώνουν την ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα (αντίστοιχα) να προωθήσουν τις αξίες της ΕΕ, και προβλέπουν μια νομική-συνταγματική βάση για τη δράση της ΕΕ σε σχέση με το άρθρο 2 ΣΕΕ, ανάλογα με το πώς ερμηνεύεται ο όρος «προώθηση»³³. Με άλλα λόγια, η ανάγνωση του άρθρου 2 της ΣΕΕ, όταν διαβάζεται σε συνδυασμό με τα άρθρα 3 παρ. 1, 4 παρ. 3 και 13 παρ. 1 της Συνθήκης ΕΕ φαίνεται να παράγει μια υποχρέωση για τα Κράτη-μέλη, η οποία μπορεί να δικαιολογήσει την επιβολή μέτρων της ΕΕ για την τήρηση των αξιών, που προστατεύονται από το άρθρο 2 της ΣΕΕ.

Ένας βιώσιμος τρόπος διασφάλισης του Κράτους Δικαίου είναι η απευθείας σύνδεση του άρθρου 2 ΣΕΕ με την προσφυγή Επιτροπής κατά Κράτους-μέλους του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Η ανωτέρω σύνδεση βασίζεται στο γεγονός ότι το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν στερείται κανονιστικού περιεχομένου, δεν αποτελεί δηλαδή μια απλή δήλωση προθέσεων. Από την άλλη πλευρά, τίποτε δεν αποκλείει στη Συνθήκη την ενεργοποίηση της προσφυγής κατά Κράτους-μέλους για τις περιπτώσεις παραβίασης του άρθρου. Ένας τέτοιος περιορισμός θα έπρεπε να ορίζεται ρητά, όπως συμβαίνει σε άλλες περιπτώσεις (πχ ΚΕΠΠΑ)³⁴. Για την αντιμετώπιση του ανωτέρω προβλήματος, η *Kim Lane Scheppele* πρότείνει τον συνδυασμό των δύο διατάξεων στην περίπτωση της συστημικής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, με την έννοια ότι θα ομαδοποιούνται πολλές περιπτώσεις παραβίασης και τελικά η συστημική παραβίαση, θα είναι συγκεκριμένη και σαφής συνοδευόμενη από επαρκή αποδεικτικά στοιχεία. Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ θα κληθεί να κρίνει μια συγκεκριμένη παραβίαση στο πλαίσιο της προσφυγής Επιτροπής κατά Κρά-

32. Άρθρο 18 επ. ΣΛΕΕ.

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

34. Οπ. παρ.

τους-μέλους³⁵. Η πρόταση, βέβαια, δεν είναι ριζοσπαστική και δεν προϋποθέτει τροποποίηση της Συνθήκης αλλά αλλαγή της πρακτικής εκ μέρους της Επιτροπής όταν προσφεύγει στο άρθρο 258 ΣΛΕΕ. Στη σχετική συζήτηση εντάσσεται και το άρθρο 260 ΣΛΕΕ, που αναφέρεται στην επιβολή κυρώσεων (προστίμου ή κατ' αποκοπήν ποσού) στα Κράτη-μέλη σε περίπτωση μη συμμόρφωσης στην κατά το άρθρο 258 απόφαση του ΔΕΕ. Στην περίπτωση αυτή οι οικονομικές κυρώσεις μπορούν να θεωρηθούν ως ένα επιπλέον κίνητρο για να αλλάξει ένα Κράτος-μέλος τις πρακτικές του στην περίπτωση παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, πρόταση που διατυπώθηκε από τέσσερα Κράτη-μέλη (Γερμανία, Φινλανδία, Δανία και Ολλανδία)³⁶ τον Μάρτιο του 2013.

Μια ακόμη σχετική πρόταση αναφέρεται στην ενεργοποίηση του άρθρου 259 ΣΛΕΕ³⁷. Η βασική ιδέα συνίσταται στην αντιμετώπιση συστημικών παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου με βάση το άρθρο 259 της ΣΛΕΕ, και όχι στο πλαίσιο του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο 259 ΣΛΕΕ επιτρέπει στα άλλα τα Κράτη-μέλη να κινήσουν τη διαδικασία για παράβαση του Δικαίου της ΕΕ (ενδεχομένως και για την περίπτωση του Κράτους Δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΛΕΕ). Στην περίπτωση του άρθρου 259 ΣΛΕΕ, το Κράτος-μέλος που επιθυμεί να προσφύγει ενώπιον του ΔΕΕ, οφείλει να φέρει το ζήτημα στην Επιτροπή. Η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα Κράτη να προβούν κατ' αντιδικία σε γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις. Αν η Επιτροπή δεν διατυπώσει γνώμη εντός τριών μηνών από της υποβολής της αιτήσεως, η προσφυγή δύναται να κατατεθεί στο Δικαστήριο και χωρίς τη γνώμη της Επιτροπής³⁸. Η λογική της συγκεκριμένης πρότασης εδράζεται στο γεγονός ότι όλα τα Κράτη-μέλη ενδιαφέρονται, όπως και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο, η συγκριτική επισκόπηση των προσφυγών που τυποποιούνται στα άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ αντίστοιχα, συμβάλλει στη διατύπωση των παρακάτω παρατηρήσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια, προκειμένου να ασκηθεί η προσφυγή κατά του Κράτους-μέλους. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα μπορούσε να επιλέξει, ανά πάσα στιγμή, να μην εισάγει μια υπόθε-

35. K. L. Scheppele, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systematic Infringement Actions, οπ. παρ.

36. Επιστολή των Κυβερνήσεων της Γερμανίας, της Φινλανδίας, της Δανίας και της Ολλανδίας προς τον Πρόεδρο της Επιτροπής M. Μπαρόζο με τίτλο «Netherlands Request a New Mechanism to Safeguard the Fundamental Values of the EU», διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.rtt.ro/en/scrisorea-prin-care-germania-finlanda-danemarca-si-olanda-solicita/>.

37. Βλ. σχ. Dim. Kochenov, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Hague Journal on the Rule of Law 2015, σελ. 153 – 174.

38. Γ. Γρύλλο, Άρθρο 259 ΣΛΕΕ, στο Β. Χριστιανός (επιμ.) Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2012, σελ. 1058 - 1059.

ση στο Δικαστήριο, ακόμη και όταν υπάρχει σαφής παραβίαση. Στην διαδικασία του άρθρου 259, θα πρέπει να τηρηθεί συγκεκριμένη προδικαστική διαδικασία, η οποία εμπλέκει υποχρεωτικά την Επιτροπή. Ωστόσο, είναι σημαντικό να τονιστεί, ότι στην περίπτωση που η Επιτροπή κρίνει ότι δεν υπάρχει παραβίαση, το Κράτος-μέλος δεν δεσμεύεται από την απόφαση της Επιτροπής και δύναται να ασκήσει την προσφυγή κατά Κράτους-μέλους. Επιπρόσθετα, το Κράτος-μέλος, δεν δεσμεύεται από τους νομικούς ισχυρισμούς και τις νομικές βάσεις των Συνθηκών, που χρησιμοποίησε η Επιτροπή. Μειονεκτήματα, πάντως, αποτελούν ότι δεν είναι συχνή η άσκηση της προσφυγής του άρθρου 259 ΣΛΕΕ ενώ και εδώ τίθεται ο προβληματισμός των δυσκολιών της αυτοτελούς επίκλησης του άρθρου 2 ΣΕΕ

3.3. Ο έλεγχος νομιμότητας εθνικών μέτρων μέσω της προδικαστικής παραπομπής (*reverse solange*)

Με Συνθήκη του Άμστερνταμ ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτέλεσε και επίσημα νομική προϋπόθεση για να προσχωρήσει ένα κράτος στην ΕΕ³⁹. Αν και οι διατάξεις των άρθρων 2 και 6 ΣΕΕ δεν αποσκοπούν στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ (ώστε να καλύπτεται κάθε μέτρο των Κρατών-μελών) δεν μπορεί να μην γίνει δεκτό ότι συνιστούν έκφραση της βαθιάς πεποίθησης ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι εγγενές στοιχείο της έννομης τάξης της ΕΕ. Στο ανωτέρω πλαίσιο είναι αναγκαία η διάκριση μεταξύ, αφενός, της αρμοδιότητας ελέγχου κάθε εθνικού μέτρου, υπό το φως των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, αφετέρου, της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου να εξετάζει εάν τα Κράτη-μέλη παρέχουν το αναγκαίο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προκειμένου να μπορούν να εκπληρώνουν επαρκώς τις λοιπές υποχρεώσεις τους ως μέλη της Ένωσης. Το πρώτο είδος ελέγχου δεν υφίσταται ακόμη και δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες, που έχουν απονεμηθεί μέχρι σήμερα στην Ένωση. Όμως το δεύτερο είδος ελέγχου απορρέει λογικά από τη φύση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Εξυπηρετεί την εγγύηση της συνδρομής των βασικών προϋποθέσεων για τη δέουσα λειτουργία της έννομης τάξης της ΕΕ και για την αποτελεσματική άσκηση πολλών από τα δικαιώματα, που παρέχονται στους Ευρωπαίους πολίτες. Αν και ο βαθμός προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο δεν απαιτείται να είναι ακριβώς ο ίδιος με τον βαθμό προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο επίπεδο της ΕΕ, πρέπει να υπάρχει κάποιου είδους αντιστοιχία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας του δικαίου της ΕΕ εντός της εθνικής έννομης τάξης⁴⁰. Η συγκεκριμέ-

39. J.-L. Quermonne, Το πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2005, σελ. 201 επ.

40. Προτάσεις του ΓΕ P. Maduro της 12ης Σεπτεμβρίου 2007, Σκ. 18 -20 στην υπόθεση C-380/05, *Centro Europa 7 Srl κατά Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni και Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni Ministero delle Comunicazioni*, Συλλ. 2008, σελ. I-00349.

νη πρόταση αναφέρεται στο ενδεχόμενο σοβαρής και διαρκούς (επαναλαμβανόμενης) προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ορισμένο Κράτος-μέλος, η οποία να καθιστά αδύνατη τη συμμόρφωση του Κράτους-μέλους με πολλές από τις ενωσιακές υποχρεώσεις του και περιορίζει ουσιαστικά τη δυνατότητα των ατόμων να επωφεληθούν πλήρως από τα δικαιώματα που τους παρέχονται από το ενωσιακό δίκαιο. Η ουσία της πρότασης είναι η «αντίστροφη» προσέγγιση των υποθέσεων «Solange»⁴¹, η οποία επιτρέπει στο ΔΕΕ να κινηθεί εντός του τομέα της εθνικής νομοθεσίας με σκοπό την προστασία των αξιών της ΕΕ⁴². Η ανωτέρω δυνατότητα επικεντρώνεται σε πραγματικά εξαιρετικές περιπτώσεις συστημικών παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στην περίπτωση συστημικής παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να υποχρεωθούν να προβούν σε αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ⁴³, προκειμένου να κληθεί το ΔΕΕ να εξετάσει τη νομιμότητα των εθνικών δράσεων, υπό το πρίσμα του άρθρου 2 της ΣΕΕ. Ωστόσο, η συγκεκριμένη πρόταση παρουσιάζει νομικές και πρακτικές αδυναμίες⁴⁴. Πρώτον δεν αντιμετωπίζει το κομβικό ζήτημα της συμμόρφωσης ορισμένων Κρατών-μελών με το άρθρο 2 ΣΕΕ, ενώ η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται από τα εθνικά δικαστήρια. Ο σημαντικός ρόλος των εθνικών δικαστηρίων σε συνδυασμό με την επιρροή, που δύναται να ασκήσουν οι κυβερνήσεις των Κρατών-μελών επί των εθνικών τους δικαστηρίων αποτελούν ανασχετικό παράγοντα πρακτικής εφαρμογής της πρότασης. Επιπρόσθετα, οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης της πρότασης είναι ιδιαίτερα απαιτητικές, διότι αφορούν τη συστημική παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴⁵.

3.4. Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Στην ομιλία της, 4ης Σεπτεμβρίου 2013, η πρώην αντιπρόεδρος της Επιτροπής

41. Αποφάσεις του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, Solange I BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71, Solange II BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83.

42. A. von Bogdandy, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Kottmann, M. Smrkolj, A European Response to Domestic Constitutional Crisis: Advancing the Reverse-Solange Doctrine, στο: A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania, Hart Publishing, Oxford 2015, σελ. 248–267.

43. Για την προδικαστική παραπομπή βλ ενδ. Μ. Κ. Βηλαρά, Κοινοτικός δικαστής και αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών: παρόν και μέλλον, Εκδ. Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 29 επ.

44. D. Kochenov, On Policing Article 2 TEU Compliance – Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed, Polish Yearbook of International Law 2014, σελ. 145–170 και ειδικά σελ. 153 επ.

45. P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, D. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, οπ. παρ., σελ. 33.

Viviane Reding αναφέρθηκε στην ανάγκη κατάργησης του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το οποίο ορίζει ότι οι διατάξεις του Χάρτη εφαρμόζονται στα Κράτη-μέλη μόνο όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ⁴⁶. Η κατάργηση του άρθρου 51 παρ. 1 οδηγεί στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη, αφού το σύνολο των δικαιωμάτων του Χάρτη, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, θα δεσμεύουν τα Κράτη-μέλη ανεξάρτητα από το εύρος της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κρατών-μελών και ΕΕ (βλ. παραπάνω 2) Ωστόσο, η συγκεκριμένη εξέλιξη, ομοσπονδιακού χαρακτήρα, θα πρέπει να θεωρείται απίθανη, λόγω της απροθυμίας πολλών Κρατών-μελών της ΕΕ να προβούν σε αναθεώρηση του Χάρτη αλλά και να καταστήσουν το ΔΕΕ ομοσπονδιακού τύπου δικαστήριο⁴⁷.

3.5. Η Επιτροπή Βενετίας – Επιτήρηση σε σχέση με το Κράτος Δικαίου

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη δια του Δικαίου Δημοκρατία, γνωστή ως Επιτροπή της Βενετίας, αποτελεί συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης σε συνταγματικά και θεσμικά ζητήματα. Ο ρόλος της είναι να παρέχει νομικές συμβουλές στα Κράτη-μέλη, ιδίως, για να βοηθήσει τα κράτη, που επιθυμούν, να προσαρμόσουν τις νομικές και θεσμικές δομές τους με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και το διεθνές πλαίσιο της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του Κράτους Δικαίου⁴⁸. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής της Βενετίας *Gianni Buquicchio* προέβη στη διατύπωση μιας πρότασης, αναφορικά με τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στην ΕΕ. Πρότεινε ότι η ΕΕ θα πρέπει να επωφεληθεί από την εμπειρία της Επιτροπής της Βενετίας στο πεδίο του Κράτους Δικαίου και των δημοκρατικών αξιών. Ωστόσο, η Επιτροπή της Βενετίας δεν αποτελεί όργανο της ΕΕ (εκπροσωπούνται, όμως, σε αυτή όλα τα Κράτη-μέλη), αλλά λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ανωτέρω πρόταση θα μπορούσε να αναφέρεται στις δεσμεύσεις, που αναλαμβάνουν τα Κράτη-μέλη κατά την διαδικασία προσχώρησης. Η ΕΕ θα πρέπει στη συνέχεια να ιδρύσει επιτροπή για τη διασφάλιση της τήρησης του Κράτους Δικαίου, η οποία θα συμβουλευέται και θα συνεργάζεται με την Επιτροπή της Βενετίας. Το πλεονέκτημα της πρότασης είναι ότι δεν θα πραγματοποιείται ο έλεγχος από την Επιτροπή της Βενετίας αλλά

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

47. *P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, D. Kochenov*, *An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, οπ. παρ., σελ. 37, όπου και πλούσιες βιβλιογραφικές παραπομπές.

48. Βλ. σχ. στο διαδικτυακό τόπο, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN.

από επιτροπή της ΕΕ θα συνεργάζεται με την Επιτροπή της Βενετίας⁴⁹. Ένα άλλο θετικό χαρακτηριστικό είναι ότι εφόσον υλοποιηθεί η πρόταση, δεν θα χρειάζεται η δημιουργία ενός νέου (θεσμικού) οργάνου στην ΕΕ, (π.χ. Επιτροπή της Κοπεγχάγης)⁵⁰.

Η ανωτέρω πρόταση εγείρει τα εξής δύο ζητήματα: ένα ζήτημα πρακτικής φύσεως, και ένα ζήτημα κανονιστικού χαρακτήρα. Από πρακτική άποψη, η Επιτροπή της Βενετίας, αν και έχει συμβάλει στην εμπέδωση του Κράτους Δικαίου στην Ευρώπη, παραμένει συμβουλευτικό όργανο, χωρίς κυρωτικές αρμοδιότητες. Από κανονιστική άποψη, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι το άρθρο 2 ΣΕΕ τυποποιεί τις αξίες της ΕΕ. Η προσφυγή στην Επιτροπή της Βενετίας για την αποτελεσματική τήρηση των ανωτέρω αρχών θα αποτελούσε δείγμα αδυναμίας της ΕΕ επίτευξης των στόχων της. Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη πρωτοβουλία θα ήταν ακατάλληλη και θα υπονόμει τις αρμοδιότητες της ΕΕ σε αυτόν τον θεμελιώδη τομέα⁵¹.

3.6. Η ίδρυση ενωσιακού οργανισμού παρακολούθησης

Ενώ οι προηγούμενες προτάσεις διασφάλισης του Κράτους Δικαίου σχετίζονται με τις υπάρχουσες δομές και αποσκοπούν σε βελτίωση των ήδη υπάρχοντων μηχανισμών, ο *Jan - Werner Müller* πρότείνει την ίδρυση ενός νέου οργάνου, που θα μπορούσε να ονομαστεί Επιτροπή της Κοπεγχάγης και να αποτελεί νέο μηχανισμό⁵². Το νέο αυτό όργανο θα διασφαλίσει τη συμμόρφωση όλων των Κρατών-μελών προς τις κοινές αξίες, που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να προσλάβει τη μορφή ομάδας υψηλού επιπέδου ή αξιολόγησης και να έχει ως βάση την αναμόρφωση και την ενίσχυση της εντολής του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, και το πλαίσιο ενός ενισχυμένου διαλόγου Επιτροπής – Συμβουλίου – Ευρ. Κοινβ - Κρατών-μελών σχετικά με τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν⁵³. Θα μπορεί

49. Βλ. αναλυτική παρουσίαση της πρότασης και κριτική της *K. Tuori*, *From Copenhagen to Venice*, στο *C. Closa, D Kochenov (eds.)*, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 225 - 246.

50. *C. Closa, D. Kochenov, J.H.H. Weiler*, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, οπ. παρ., σελ. 17-18.

51. *P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, D. Kochenov*, *An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, οπ. παρ., σελ. 38.

52. *J.-W. Müller*, *For a Copenhagen Commission: The Case Restated*, στο *C. Closa, D Kochenov (eds.)*, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 206 - 224.

53. *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, Πρόταση ψηφίσματος σχετικά με την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων: πρότυπα και πρακτικές στην Ουγγαρία (σύμφωνα με το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2012) (2012/2130(INI)), *Συστάσεις προς τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού για την αποτελεσματική εφαρμογή του άρθρου 2 της ΣΕΕ*, παρ. 78.

να απαρτίζεται από εξειδικευμένους νομικούς (δικαστές και ακαδημαϊκούς). Θα μπορεί να συνέρχεται σε τακτά χρονικά διαστήματα και να έχει το δικό της διοικητικό μηχανισμό, ο οποίος θα επιτρέπει την διερεύνηση και εξέταση καταστάσεων σε ένα συγκεκριμένο Κράτος-μέλος⁵⁴.

Η νέα επιτροπή μπορεί να συνεργαστεί στενά με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και να είναι σε θέση να αναλάβει την πρωτοβουλία σε περιπτώσεις πιθανών απειλών. Με άλλα λόγια, δεν θα πρέπει να εξαρτάται από οποιονδήποτε άλλο φορέα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Η Επιτροπή της Κοπεγχάγης θα πρέπει να προβαίνει σε συγκεκριμένες συστάσεις. Ωστόσο, όταν οι συστάσεις αυτές δεν τηρούνται, η επιτροπή οφείλει να αποφανθεί οριστικά ότι ένα Κράτος-μέλος παραβιάζει ειδικότερα τις συστάσεις. Θα πρέπει να εκδώσει μια έκθεση που να περιέχει όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες για τα εναπομείναντα προβλήματα σε ένα Κράτος-μέλος. Η πρόταση κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, δεν απαιτεί τροποποίηση της Συνθήκης, ενώ η υιοθέτησή της θα ισοδυναμούσε σαφώς με μια συστηματική, μεσοπρόθεσμη ή και μακροπρόθεσμη λύση, η οποία είναι χωρίς αμφιβολία προτιμότερη, δεδομένου ότι θα μπορούσε ενδεχομένως να επιτρέψει να μετατραπεί πλήρως η Ένωση σε «μαχητική δημοκρατία»⁵⁵.

3.7. Η αξιολόγηση από τα Κράτη-μέλη (peer review) – Επιβολή κυρώσεων από Κράτη-μέλη (Horizontal Solange)

Η συγκεκριμένη πρόταση εμπλέκει τα Κράτη-μέλη και όχι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου. Η πρώτη πρόταση (αξιολόγηση από τα Κράτη-μέλη), έγινε από τον *Ernst Hirsch Ballin* και μια ομάδα ερευνητών στην Ολλανδία και επικεντρώνεται σε αμοιβαία αξιολόγηση από Κράτη-μέλη της συμμόρφωσης των άλλων Κρατών-μελών, σε σχέση με το Κράτος Δικαίου⁵⁶. Η πρόταση αυτή θα επιτρέψει στην ΕΕ να αποφύγει ορισμένα προβλήματα, τα οποία βρίσκονται στο επίκεντρο των υπολοίπων εξεταζόμενων προτάσεων. Ειδικότερα, δεν απαιτεί σαφή ορισμό του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και του κεκτημένου της ΕΕ, δεδομένου ότι η αξιολόγηση από τα Κράτη-μέλη θα βασίζεται σε συμφωνία μεταξύ των Κρατών-μελών εκτός του πλαισίου του δικαίου της ΕΕ. Αν και υπάρχει ένα προφανές πρόβλημα με την αποσύνδεση του άρθρου

54. *J. – W. Müller*, *Why the EU Needs a Democracy and Rule of Law Watchdog*, ASPEN INSTITUTE PRAGUE, 2/2015, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο <http://www.aspeninstitute.cz/en/article/2-2015-why-the-eu-needs-a-democracy-and-rule-of-law-watchdog/>.

55. *P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, D. Kochenov*, *An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, οπ. παρ., σελ. 34.

56. *E. Hirsch-Ballin*, *Mutual Trust: The Virtue of Reciprocity Strengthening the Acceptance of the Rule of Law through Peer Review*, στο *C. Closa, D. Kochenov (eds.)*, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 133 - 146.

2 ΣΕΕ από το νομικό σύστημα της ΕΕ, η συγκεκριμένη πρόταση θα μπορούσε να εφαρμοστεί σχετικά σύντομα. Το προφανές μειονέκτημα της πρότασης είναι ότι σε περίπτωση διαπίστωσης παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου από ένα Κράτος-μέλος, θα είναι δύσκολο η κυβέρνηση του παραβιάζοντος Κράτους-μέλους να συμμορφωθεί στις συστάσεις των υπολοίπων Κρατών-μελών⁵⁷.

Η δεύτερη πρόταση επιτρέπει στα Κράτη-μέλη και όχι την ΕΕ να επιβάλουν κυρώσεις κατά της μη συμμορφούμενης κυβέρνησης. Η προσέγγιση αυτή, παρουσιάστηκε από *Iris Canor το 2013* και είναι γνωστή ως «*horizontal Solange*»⁵⁸. Αν και η συγκεκριμένη πρόταση δεν είναι νέα, υπονομεύει βαθύτατα το Δίκαιο της ΕΕ, η τήρηση του οποίου δεν βασίζεται στην αμοιβαιότητα. Δύναται, επίσης να επηρεάσει αρνητικά τη λειτουργία της Εσωτερικής Αγοράς με την επιβολή αντιποίνων⁵⁹.

3.8. Ταξινόμηση των προτάσεων

Μετά την παρουσίαση των προτάσεων, θεωρείται σκόπιμο να προβούμε σε μια σχετική ταξινόμησή τους. Προς τούτο ορίζουμε τρία κριτήρια:

- α) την ανάγκη αναθεώρησης Συνθηκών ή μη για να ενεργοποιηθεί η πρόταση,
- β) τον δικαστικό ή πολιτικό χαρακτήρα της πρότασης,
- γ) τον προληπτικό ή κατασταλτικό χαρακτήρα της πρότασης.

Με βάση το πρώτο κριτήριο οι προτάσεις, που απαιτούν αναθεώρηση των Συνθηκών, είναι η αποπομπή του Κράτους-μέλους, η κατάργηση των περιορισμών του άρθρου 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, ενώ οι υπόλοιπες μπορούν να θεσμοθετηθούν στο πλαίσιο των Συνθηκών, όπως ισχύουν σήμερα με τις παρακάτω προϋποθέσεις:

(α) Είναι δυνατή η ίδρυση νέων επιτροπών με την έννοια ότι δεν θα θεωρηθούν θεσμικά όργανα της Ένωσης,

(β) Η συστημική παραβίαση του Κράτους Δικαίου δύναται να διαπλαστεί νομολογιακά,

(γ) Η αυτοτελής επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ μπορεί να γίνει βάσει της συστημικής παραβίασης του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο εάν η αυτοτελής επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ απαιτεί το περιεχόμενο της διάταξης να είναι σαφέστερο και να υποδηλώνει υποχρεώσεις των Κρατών-μελών, θα χρειαστεί αναθεώρηση των Συνθηκών,

57. P. Bárd, S. Carrera, *El. Guild, D. Kochenov*, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, οπ. παρ., σελ. 36.

58. I. Canor, *My Brother's Keeper? Horizontal Solange: "An Ever Closer Distrust among the Peoples of Europe"*, CMLRev 2013, σελ. 383 - 421.

59. P. Bárd, S. Carrera, *El. Guild, D. Kochenov*, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, οπ. παρ., σελ. 50.

(δ) Η περίπτωση της προδικαστικής παραπομπής μπορεί να διαπλασθεί νομολογιακά,

(ε) Ο έλεγχος και η επιβολή κυρώσεων από άλλα Κράτη-μέλη, όπως προκύπτει θα βασισθεί σε συμφωνίες μεταξύ των Κρατών-μελών και δεν θα απαιτηθεί έτσι η ενεργοποίηση της διαδικασίας της αναθεώρησης του άρθρου 48 ΣΕΕ.

Με βάση το δεύτερο κριτήριο μπορούμε να αναφέρουμε τα εξής: Οι διαδικασίες που περιγράφονται διακρίνονται σε δικαστικές και πολιτικές διαδικασίες. Ενώ η πρώτη κατηγορία βασίζεται στην αντίληψη των αξιών του άρθρου 2 της ΣΕΕ ως ενός δεσμευτικού νομικού πλαισίου, οι πολιτικές διαδικασίες αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στην συνεχή παρακολούθηση της συμμόρφωσης με μια ευρεία ποικιλία μέσων. Στις δικαστικές διαδικασίες εμπίπτουν οι προσφυγές των άρθρων 258, 259 και 260 ΣΛΕΕ (και η δυνατότητα διασταλτικής ερμηνείας του άρθρου 51 του Χάρτη και προδικαστικής παραπομπής από τα εθνικά δικαστήρια) και στην περίπτωση αυτή ευνοείται η συμμετοχή του ΔΕΕ στους μηχανισμούς εποπτείας. Στις πολιτικές διαδικασίες εμπίπτουν οι διάφορες επιτροπές, οι πολιτικές διαδικασίες που προωθούνται και υλοποιούνται από τα Κράτη-μέλη (π.χ. horizontal solange, peer review). Οι υποστηρικτές των πολιτικών διαδικασιών στοχεύουν στο να επιτρέψουν στα Κράτη-μέλη και σε μη δικαιοδοτικούς θεσμούς να δραματίσουν σημαντικό ρόλο, ενισχύοντας το διάλογο με τα Κράτη-μέλη, που παραβιάζουν τις αρχές του άρθρου 2 ΣΕΕ.

Με βάση το τρίτο κριτήριο στους προληπτικούς μηχανισμούς μπορούμε να εντάξουμε τις επιτροπές, με την έννοια ότι θα έχουν ένα μόνιμο χαρακτήρα και θα μπορούν μέσω εκθέσεων και συστάσεων να προλαμβάνουν παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη. Οι υπόλοιποι μηχανισμοί θεωρούνται κατασταλτικοί. Ειδικότερα, οι δικαιοδοτικοί μηχανισμοί και αυτοί που εξαρτώνται από τα Κράτη-μέλη θα ενεργοποιούνται μετά την παραβίαση του Κράτους Δικαίου.

4. Συμπεράσματα

(α) Η ενωσιακή έννομη τάξη διαθέτει δικαστικούς και πολιτικούς μηχανισμούς για τη διασφάλιση του σεβασμού του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη. Είναι σαφές, πάντως, η πρόθεση του «*συντακτικού νομοθέτη της Ένωσης*» για την πολιτική διαχείριση των παραβιάσεων των αξιών της Ένωσης από τα Κράτη-μέλη, μέσω των διαδικασιών του άρθρου 7 ΣΕΕ. Αυτό σε συνδυασμό με την απαιτούμενη ομοφωνία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη διαπίστωση της ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης, καθιστούν τους μηχανισμούς της Ένωσης ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση των «*κρίσεων Κράτους Δικαίου*», που εμφανίζονται ολοένα και συχνότερα σε Κράτη-μέλη.

(β) Προβλήματα παρουσιάζει και η δικαστική οδός της προσφυγής κατά Κράτους-μέλους του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, που οφείλονται τόσο στην φύση της ίδιας της αρχής του Κράτους Δικαίου όσο και στην πρακτική της Επιτροπής ως προ-

σφεύγουσας στο ΔΕΕ που προτιμά τον έμμεσο τρόπο θεμελίωσης των προσφυγών στη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά αντί στις παραβιάσεις της αρχής του Κράτους Δικαίου *per se*. Ίσως η Επιτροπή στο μέλλον θα πρέπει να αποτολμήσει μια ευθεία επίκληση της παραβίασης της αρχής, παρά το γεγονός ότι αλλαγή κουλτούρας εκ μέρους της στην χρησιμοποίηση του άρθρου 258 ΣΛΕΕ δεν είναι εύκολη. Ωστόσο μπορεί να δώσει την ευκαιρία στο Δικαστήριο να αντιμετωπίσει ένα ζήτημα που μέχρι σήμερα αποτελεί αντικείμενο θεωρητικών συζητήσεων.

(γ) Οι ανεπάρκειες των ενωσιακών μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου έδωσαν το έναυσμα για μια εκτεταμένη συζήτηση προτάσεων είτε για τη βελτίωση των ήδη υπάρχοντων μηχανισμών είτε για την υιοθέτηση νέων. Ωστόσο, η απαιτούμενη τροποποίηση των Συνθηκών για τους σημαντικότερους από αυτούς σε συνδυασμό με την έλλειψη πολιτικής βούλησης εκ μέρους των Κρατών-μελών για αλλαγές δεν προσιωνίζουν θεαματικές ανατροπές, παρά το γεγονός ότι το ζήτημα είναι υπαρκτό σήμερα.

5 Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «νέο πλαίσιο» της ΕΕ για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη¹

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης,
Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ
Έδρα Jean Monnet

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

1. Εισαγωγικά
2. Σκοποί του «νέου πλαισίου»
3. Πεδίο εφαρμογής: οι συστημικές απειλές κατά του Κράτους Δικαίου
4. Η λειτουργία του «νέου πλαισίου»
5. Το «νέο πλαίσιο» και η σχέση του με τα υπόλοιπα διαθέσιμα μέσα
6. Η υποδοχή του «νέου πλαισίου» - αξιολόγηση
7. Συμπεράσματα

1. Εισαγωγικά

Οι αδυναμίες του προβλεπόμενου από τις Συνθήκες θεσμικού πλαισίου για την αντιμετώπιση παραβιάσεων των αξιών της Ένωσης (βλ. παραπάνω 4) αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης στην επιστημονική κοινότητα², προβληματισμού των θε-

1. Βάση της παρούσας συμβολής αποτέλεσε η μελέτη μας: Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας, 2016, Ηλεκτρονικό περιοδικό Digestaonline, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202016/chrisb16.pdf>

2. Βλ. εξαντλητική συζήτηση σε *P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe No. 91/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf> C. Closa, *Dim. Kochenov (eds), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*,