



ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΜΕΝΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΘΕΜΑ

«Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙ (αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ) ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΕΒΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ
ΣΤΗΝ Ε.Ε.»

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΚΕΡΑΜΑΡΗ
(Α.Μ. 41538)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΜΙΧ. Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ

ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2020

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	Σελ.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Θεμελιώδεις αξίες, ελευθερίες και δικαιώματα	6
<i>1.1: Θεμελιώδεις αξίες</i>	6
<i>1.2: Θεμελιώδεις ελευθερίες</i>	8
<i>1.3: Θεμελιώδη δικαιώματα</i>	9
<i>1.3.1: Ορισμός – Διακρίσεις</i>	9
<i>1.3.2: Ιστορικό</i>	10
<i>1.3.3: Η αρχή του κράτους δικαίου</i>	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Μέσα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση	20
<i>2.1: Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)</i>	20
<i>2.2: Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων</i>	21
<i>2.3: Ο μηχανισμός του άρθρου 7ΣΕΕ</i>	23
<i>2.4: Το «νέο πλαίσιο»</i>	25
<i>2.5: Λοιπά μέσα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων</i>	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: Η προσφυγή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω παράβασης από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών	27
<i>3.1: Όροι και προϋποθέσεις του παραδεκτού</i>	27
<i>3.1.1: Αντικείμενο της προσφυγής</i>	27
<i>3.1.2: Ενεργητική Νομιμοποίηση</i>	29
<i>3.1.3: Παθητική νομιμοποίηση</i>	34
<i>3.1.4: Τήρηση προδικασίας</i>	34
<i>3.2: Βάρος απόδειξης - Αντίκρουση</i>	36
<i>3.3: Απόφαση – Έννομες συνέπειες</i>	37
<i>3.4: Η παραβίαση των αξιών και θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ ως αντικείμενο προσφυγής των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ</i>	39
<i>3.4.1: Οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου</i>	43
<i>3.4.2: Η περίπτωση της Πορτογαλίας</i>	47
<i>3.4.3: Η περίπτωση της Ελλάδος και της Ισπανίας</i>	51
<i>3.4.4: Η περίπτωση της Ουγγαρίας</i>	56
<i>3.4.5: Η Περίπτωση της Πολωνίας</i>	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: Η αποτελεσματικότητα της προσφυγής λόγω παράβασης από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών –Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα	71
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	88
<i>Πηγές</i>	91
<i>Τεκμηρίωση</i>	95

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ & ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Βλέπε (βλ.)

Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ)

Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Δικαστήριο (ΔΕΕ)

Ενδεικτικά (ενδ.)

Επόμενα (επομ.)

Ευρωπαϊκή Ένωση – Ένωση (ΕΕ)

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)

Κράτη μέλη (ΚΜ, κμ)

Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)

Σελίδα (σελ.)

Σημείωση (σημ.)

Σκέψη (σκ)

Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ)

Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Χάρτης (ΧΘΔΕΕ)

Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρώπη αποτελεί έναν χώρο ο οποίος δοκιμάστηκε από δύο παγκόσμιους πολέμους στους οποίους συμμετείχαν (εκτός των άλλων και) κράτη που σήμερα αποτελούν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Με την προσχώρηση αυτών στην ΕΕ αποτρέπεται μια νέα πολεμική διαδικασία μεταξύ των και διασφαλίζεται η ειρήνη, επομένως το ιδανικό θα ήταν η προσχώρηση όλων των κρατών της Ευρώπης.

Η ΕΕ δεν είναι απλά μια ένωση κρατών της ευρωπαϊκής ηπείρου. Δεν είναι καν μόνο οικονομική ένωση. Είναι **ένωση δικαίου**, καθόσον δημιουργήθηκε από τα ενδιαφερόμενα κράτη που συμμετείχαν, αρχικώς ή μεταγενέστερα, με την ελεύθερη απόφασή τους, **όχι με τη βία, αλλά με το δίκαιο**, *«δια τούτο η ενότητα που επιτεύχθηκε, βασισμένη σε θεμελιώδεις αξίες όπως η ελευθερία και η ισότητα, έχει προοπτική ύπαρξης. Προσέτι δε, επιδιώκει τους σκοπούς της αποκλειστικά με τα μέσα του δικαίου»*. Επομένως συνιστά κοινότητα που στηρίζεται, λειτουργεί και εξελίσσεται μέσω του δικαίου (*«δια του δικαίου ολοκλήρωση»*).^{1 2}

Το δίκαιο της Ένωσης οφείλουν να σέβονται τόσο τα θεσμικά της όργανα όσο και τα ίδια τα κράτη μέλη που την απαρτίζουν, *«καθορίζει δε, τις διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων εκ μέρους των οργάνων της Ένωσης και ρυθμίζει τις μεταξύ τους σχέσεις»* αλλά και τη σχέση μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της.

Η δράση της ΕΕ, η δράση των οργάνων της, εκδηλώνεται με το δίκαιο, θεσπισμένο (πρωτογενώς ή παραγώγως), συμβατικό, άγραφο ή προερχόμενο από τη νομολογία. Οι κανονισμοί, οι οδηγίες, οι αποφάσεις της ΕΕ, *«παρέχουν στα όργανά της δυνατότητες δράσης για την έκδοση νομοθετικών πράξεων με δεσμευτική ισχύ για τα κράτη μέλη και τους πολίτες τους. Όπως κάθε άλλη έννομη τάξη, έτσι και αυτή της ΕΕ παρέχει ένα κλειστό σύστημα έννομης προστασίας για τις διαφορές που αφορούν στο δίκαιο της Ένωσης και την επιβολή του.*

Τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις Συνθήκες και τις πράξεις των οργάνων της Ένωσης, να διευκολύνουν τη δράση της ως και να απέχουν από κάθε ενέργεια

¹ Η «Κοινοτική Μέθοδος» σε αμφισβήτηση και ο «Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός» σε κίνδυνο, σελ. 22 επομ., Μιχ. Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ, Νομική Βιβλιοθήκη 2017

² Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Καθ. Klaus-Dieter Borchardt, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2018, σελ. 23, 87.

που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών των Συνθηκών». Μονομερείς πράξεις των κρατών μελών που έρχονται σε σύγκρουση με το ενωσιακό δίκαιο δημιουργούν ευθύνη αυτών έναντι της Ένωσης. Τα κράτη μέλη ευθύνονται επίσης έναντι των πολιτών της Ένωσης για οποιαδήποτε ζημία προκληθεί λόγω της παραβίασης του δικαίου της.^{3, 4}

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

Θεμελιώδεις αξίες, ελευθερίες και δικαιώματα

1.1: Θεμελιώδεις αξίες

Η ΕΕ στηρίζεται σε μια σειρά από θεμελιώδεις αξίες, οι οποίες εκπληρώνονται από τα θεσμικά της όργανα, καθορίζουν τη δράση της και, τις οποίες τα κράτη που συμμετέχουν σε αυτήν ως μέλη οφείλουν να σέβονται στο σύνολό τους.

Στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) οι αρχηγοί των ΚΜ διακηρύττουν ότι, *«εμπνεόμενοι από την πολιτιστική, θρησκευτική και ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης, από την οποία αναπτύχθηκαν οι παγκόσμιες αξίες των απαράβατων και αναφαίρετων δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου επιβεβαιώνοντας την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και του κράτους δικαίου, στα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, όπως ορίζονται από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, επιθυμώντας δε, βαθύτερες σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ των λαών τους και ταυτόχρονα σεβόμενοι τις ιδιαιτερότητες των ΚΜ..... να θεσπίσουν μια κοινή ιθαγένεια για τους υπηκόους των χωρών τους..... να διευκολύνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, διαφυλάσσοντας ταυτόχρονα την ασφάλεια και την προστασία των λαών τους, με την*

³ Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Καθ. Klaus-Dieter Borchardt, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2018, σελ. 87-88.

⁴ Στο αρθ. 4 ΣΕΕ ορίζεται ότι: παρ. 1. Σύμφωνα με το αρθ. 5, κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη. Παρ. 2. 3. Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιασδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.

εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ΑΠΟΦΑΣΙΣΑΝ να ιδρύσουν Ευρωπαϊκή Ένωση».

Στο αρθ. 2 της ΣΕΕ ορίζεται ότι *«η ΕΕ βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών. Οι αρχές αυτές καθορίζουν επίσης τη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο εντός όσο και εκτός των συνόρων της.»*

Στο αρθ. 3 ΣΕΕ καταγράφονται οι σκοποί που η ΕΕ δεσμεύεται να προάγει, ήτοι η ειρήνη, οι αξίες της και η ευημερία των λαών της, τόσο εντός του εδάφους της όσο και στις σχέσεις της με τρίτες χώρες, συμβάλλοντας στην αιεφόρο ανάπτυξη του πλανήτη, στην αλληλεγγύη και τον αμοιβαίο σεβασμό μεταξύ των λαών.

Στο αρθ. 13 παρ. 1 ΣΕΕ ορίζεται ότι η ΕΕ διαθέτει *«θεσμικό πλαίσιο που αποσκοπεί, εκτός των άλλων, στην προώθηση των αξιών της, στην επιδίωξη των στόχων της, στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, των συμφερόντων των πολιτών της και των συμφερόντων των κρατών μελών».* Ούτως, επαναλαμβάνει τη σημασία που αποδίδει στις αξίες, όπως έχουν διατυπωθεί στο αρθ. 2 της ΣΕΕ και απευθύνει εκ νέου εντολή στα θεσμικά της όργανα και στα κράτη μέλη της για την προώθηση αυτών, προς το συμφέρον της ίδιας της ΕΕ και των πολιτών της.

Στο αρθ. 49 ΣΕΕ ορίζεται ρητά ότι κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο αρθ. 2 και δεσμεύεται να τις προάγει, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης.⁵ Το υποψήφιο κράτος *«πρέπει να είναι ευρωπαϊκό (η ιδιότητα*

⁵ Άρθρο 49ΣΕΕ: «Κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και δεσμεύεται να τις προάγει, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται για την αίτηση αυτή. Το αιτούν κράτος απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομόφωνα, αφού ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής και μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται. Λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλεξιμότητας που συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Οι όροι της προσχωρήσεως και οι λόγω αυτής αναγκαίες προσαρμογές των Συνθηκών που θεμελιώνουν την Ένωση, αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους. Η συμφωνία αυτή υπόκειται σε επικύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών, κατά τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».

αυτή δεν έχει μόνο γεωγραφικό αλλά και πολιτιστικό και ιστορικό περιεχόμενο), με την έννοια ότι μετέχει των ευρωπαϊκών κοινών αξιών και να σέβεται τις αρχές του αρθ. 2 ΣΕΕ. Το εν λόγω κράτος δεν αρκεί απλώς να αποδείξει ότι σέβεται τις διαλαμβανόμενες στο αρθ. 2 ΣΕΕ κοινές αξίες, αλλά να τις αντιλαμβάνεται και να τις εφαρμόζει ως τμήμα του ευρωπαϊκού κεκτημένου αξιών, δηλαδή το επίπεδο προστασίας που εξασφαλίζει πρέπει να ανταποκρίνεται προς τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή προστασίας που εξασφαλίζουν τα ΚΜ της ΕΕ, ως μέτοχοι αυτού του ευρωπαϊκού κεκτημένου, που ανταποκρίνεται σε μια πλουραλιστική κοινωνία που οικοδομείται στην απαγόρευση των διακρίσεων, στην ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών»⁶. Σημαίνει επίσης ότι, κάθε κράτος μέλος μοιράζεται με τα λοιπά κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι και εκείνα μοιράζονται με αυτό και αναγνωρίζουν, ένα σύνολο κοινών αξιών και αρχών που συνιστούν θεμέλιο και στόχο της ΕΕ. Η παραδοχή αυτή συνιστά το θεμέλιο της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, ότι όλα τα κράτη μέλη, σεβόμενα τις εν λόγω αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα, παρέχουν ένα μίνιμουμ προστασίας σε αυτά, αυτό που απαιτεί η ίδια η ΕΕ.

Τον Ιούνιο του 1993, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης κατέληξε σε ορισμένα κριτήρια για την προσχώρηση νέων κρατών μελών. Μεταξύ αυτών απαιτείται η υποψήφια χώρα να έχει επιτύχει τη σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων.

1.2: Θεμελιώδεις ελευθερίες

Η εσωτερική αγορά της ΕΕ περιλαμβάνει έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των προϊόντων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, χωρίς να καταργούνται οι ιδιομορφίες των εθνικών νομικών συστημάτων.

Για την απρόσκοπτη απόλαυση των θεμελιωδών ελευθεριών η Ένωση παρέχει στους πολίτες της στο έδαφος της ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, σε συνδυασμό με τα κατάλληλα μέτρα όσον αφορά στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας.

⁶ Το Δίκαιο της ΕΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, έκδοση 2010, Γ.- Ε. Φ. Καλαβρός- Θ. Γ. Γεωργόπουλος, σελ. 71-72

Παράλληλα, εργάζεται για την συνεχή ανάπτυξη της Ευρώπης «με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, υποστηρίζοντας την επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο».⁷

Στις σχέσεις της με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς η Ένωση συμβάλλει στην ασφάλεια, την προστασία των πολιτών της και στην ανάπτυξη του ελεύθερου και δίκαιου εμπορίου.

1.3: Θεμελιώδη δικαιώματα

1.3.1: Ορισμός – Διακρίσεις

«Μεταξύ των θεμελιωδών αξιών και των αντιλήψεων περί αυτών που κυριαρχούν στην ΕΕ είναι και τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης».

Η Ευρώπη αποτελεί τη μεγαλύτερη ενιαία αγορά στον κόσμο, όπου τα φυσικά και νομικά πρόσωπα επωφελούνται από πληθώρα δικαιωμάτων σε διασυνοριακό επίπεδο, τα οποία προστατεύονται από τη νομοθεσία της ΕΕ στους αντίστοιχους τομείς (εργασία, υγεία, παιδεία, ασφάλεια, κλπ.). *«Ο άνθρωπος, ως υπόσταση, είναι δυνατό να προσβάλλεται από φορείς δημόσιας ή ιδιωτικής εξουσίας. Έναντι αυτών εξοπλίζεται με εξουσίες, τις οποίες αναγνωρίζει υπέρ αυτού το Δίκαιο, ήτοι τα θεμελιώδη ή αλλιώς ανθρώπινα δικαιώματα. Ο πρώτος όρος καταδεικνύει τη θεμελιακή σημασία που έχουν τα δικαιώματα αυτά, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, ενώ ο δεύτερος όρος αφορά στο στενό σύνδεσμο αυτών με την ίδια την ανθρώπινη υπόσταση.*

Η σπουδαιότητά τους καταδεικνύεται από το ότι κατοχυρώνονται σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ κρατών και στα εθνικά δίκαια της πλειοψηφίας των προοδευμένων κρατών.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα διακρίνονται σε ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά, ανάλογα με το αν φορέας τους είναι το άτομο (δηλαδή ο καθένας), το μέλος της κοινωνίας

⁷ Αρθ. 3ΣΕΕ

(αυτός που ζει σε ορισμένη κοινωνία, άσχετα από το αν είναι μόνιμο ή όχι μέλος της) ή ο πολίτης (αυτός που έχει την ιθαγένεια, υπηκοότητα ενός κράτους).⁸

«Ως ατομικά νοούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα, που διαθέτουν αρνητικό περιεχόμενο, διασφαλίζουν τη νομική κατάσταση αρνητικά και θεμελιώνουν αξίωση για αποχή της κρατικής εξουσίας (*status negativus*). Ως πολιτικά χαρακτηρίζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, που διαθέτουν ενεργητικό περιεχόμενο και θεμελιώνουν αξίωση για συμμετοχή του υποκειμένου του στην κρατική εξουσία (*status activus*). Ως κοινωνικά εννοούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα, που έχουν θετικό περιεχόμενο, θεμελιώνουν αξίωση για παροχή ορισμένων υπηρεσιών και αξίωση οικονομικών παροχών (*status positivus*)»⁹

1.3.2: Ιστορικό

Οι προσπάθειες για την αναγνώριση και την προστασία των δικαιωμάτων αυτών διήρκεσαν περισσότερο από δύο αιώνες. «Από τις διακηρύξεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη του 18ου αιώνα, τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες αποτελούν μέρος της συνταγματικής τάξης των περισσότερων πολιτισμένων κρατών, μεταξύ αυτών και των κρατών μελών της ΕΕ. Πλέον τούτου, έχουν συναφθεί διεθνείς συμφωνίες για την προστασία τους, μεταξύ των οποίων, εξέχουσα θέση κατέχει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ).

Ωστόσο, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την έννομη τάξη της Ένωσης επήλθε πολύ αργότερα, μέσα από την νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο αρχικώς απέρριπτε λόγους στηριζόμενους στην παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, με την αιτιολογία ότι δεν είχε δικαιοδοσία να επιληφθεί ζητημάτων εθνικού συνταγματικού δικαίου.

Το ΔΕΚ αναθεώρησε τη νομολογία του, ιδίως λόγω της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, που εισήχθη επίσης νομολογιακά, καθόσον η επιβολή της αρχής αυτής προϋποθέτει ότι το δίκαιο της Ένωσης είναι σε θέση να εξασφαλίσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων με τον ίδιο τρόπο που το πράττουν τα εθνικά συντάγματα».¹⁰

⁸ Α.Τ.Ε.Ι. Σερρών Τμήμα Μηχανολογίας, Μάθημα: Τεχνική Νομοθεσία, Διδάσκων: Νικόλαος Κ. Παπαδόπουλος

⁹ nis.gr/npimages/docs/FundamentalRights.GR.pdf

¹⁰ Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 26, Καθ. Klaus-Dieter Borchardt, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2018

Ειδικότερα, θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου είναι η υπεροχή αυτού έναντι των εθνικών δικαίων των κρατών μελών και η άμεση εφαρμογή του στις έννομες τάξεις τους (υπό προϋποθέσεις).¹¹ Το αυτόνομο υπερεθνικό ενωσιακό δίκαιο υπερέχει και συμπληρώνει τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών της. Τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών της συνυπάρχουν, συμπληρώνουν και υλοποιούν το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο ισχύει το ίδιο σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Δεδομένου ότι το ενωσιακό δίκαιο κατισχύει των εθνικών, δεν μπορεί να καταργηθεί ή τροποποιηθεί από εθνικές διατάξεις, τα κράτη μέλη της και τα όργανα αυτών δεν μπορούν να εκδίδουν ή να ερμηνεύουν εθνικές πράξεις, προγενέστερες ή μεταγενέστερες, αντίθετα με το ενωσιακό δίκαιο και σε περίπτωση σύγκρουσης

¹¹ Ως διακήρυττε το Δικαστήριο ήδη από το 1963-Απόφαση του Δικαστηρίου της 5^{ης} Φεβρουαρίου 1963, αίτηση του Tariefcommissie στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos και Nederlandse Administratie der Belastingen, υπόθεση 26/62 «.....Ο στόχος της Συνθήκης ΕΟΚ, που είναι η θέσπιση μιας κοινής αγοράς, η λειτουργία της οποίας αφορά άμεσα τους πολίτες της Κοινότητας, συνεπάγεται ότι η Συνθήκη αυτή αποτελεί κάτι περισσότερο από μια συμφωνία που δημιουργεί μόνο αμοιβαίες υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από το προοίμιο της Συνθήκης, το οποίο αφορά εκτός από τις κυβερνήσεις και τους λαούς, κατά τρόπο δε πιο συγκεκριμένο με τη δημιουργία οργάνων στα οποία έχουν παρασχεθεί κυριαρχικά δικαιώματα, η άσκηση των οποίων επηρεάζει τόσο τα κράτη μέλη όσο και τους πολίτες τους Επιπλέον, το έργο του Δικαστηρίου στα πλαίσια του αρθ. 177, σκοπός του οποίου είναι να εξασφαλίζει την ενότητα της ερμηνείας της Συνθήκης από τα εθνικά δικαστήρια, επιβεβαιώνει ότι τα κράτη έχουν αναγνωρίσει στο κοινοτικό δίκαιο ισχύ την οποία μπορούν οι πολίτες να επικαλούνται ενώπιον αυτών των δικαστηρίων. Από τις προηγούμενες σκέψεις πρέπει να συναχθεί ότι η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας υλοκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοι τους. Επομένως, όπως το κοινοτικό δίκαιο, που είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών, δημιουργεί υποχρεώσεις στους ιδιώτες, πρέπει επίσης να γεννά και δικαιώματα υπέρ αυτών. Τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητά στη Συνθήκη, αλλά επίσης λόγω σαφών υποχρεώσεων που επιβάλλει η Συνθήκη τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα...».

Για να επαναλάβει με την Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1964, αίτηση του Giudice Conciliatore στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Flaminio Costa και ENEL, υπόθεση 6/64 ότι «..... Αντίθετα προς τις συνήθεις διεθνείς Συνθήκες, η συνθήκη ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών από της θέσεως της Συνθήκης σε ισχύ και δεσμεύει τα δικαστήριά τους. Ιδρύοντας μία Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης και ιδίως πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν, αν και σε ορισμένους μόνο τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σε αυτά τα ίδια». Το Δικαστήριο συνοψίζει τα συμπεράσματά του από αυτές τις σκέψεις ως εξής: «... εφόσον το δίκαιο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου, δεν είναι δυνατόν λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπου χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας. Η εκ μέρους των κρατών μελών μεταβίβαση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης από την εσωτερική τους έννομη τάξη στην κοινοτική συνεπάγεται οριστικό περιορισμό των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους, κατά του οποίου δεν είναι δυνατόν να προβληθεί μεταγενέστερη μονομερής πράξη μη συμβιβαζόμενη προς την έννοια της Κοινότητας...».

υπερισχύει αυτών. Τα όργανα των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου λειτουργούν όχι απλώς ως εθνικά αλλά ως ενωσιακά όργανα.

«Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και ήδη Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργήθηκαν αρχικά ως διεθνής οργανισμός με κυρίως οικονομικό πεδίο δράσης. Ως εκ τούτου, δεν κρίθηκε αναγκαίο να τεθούν ρητοί κανόνες για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία δεν αναφέρονταν καν στις Συνθήκες, και θεωρήθηκε ότι καλύπτονταν από την ΕΣΔΑ, την οποία είχαν υπογράψει τα κράτη μέλη.

Ωστόσο, συνεπεία της αναγνώρισης από το Δικαστήριο των αρχών του αμέσου αποτελέσματος και της υπεροχής του ενωσιακού υπερεθνικού δικαίου χωρίς παράλληλα να εξετάσει τη συμβατότητα των αποφάσεών του με το εθνικό και συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών¹², ορισμένα εθνικά δικαστήρια (κυρίως της Γερμανίας)» αντέδρασαν, καθόσον, ως υποστήριξαν, εάν το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερέχει έναντι του εθνικού τους συνταγματικού δικαίου, θα μπορούσε να παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κατόπιν τούτου, το 1974, *«τα συνταγματικά δικαστήρια της Γερμανίας και της Ιταλίας εξέδωσαν αποφάσεις, στις οποίες επιβεβαίωναν την αρμοδιότητά τους»* να ελέγχουν τη νομιμότητα των κοινοτικών διατάξεων όταν εφαρμόζονται στην εσωτερική έννομη τάξη τους, με βάση τους συνταγματικούς κανόνες που τα εθνικά τους συντάγματα θέτουν για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Αυτό ανάγκασε το Δικαστήριο, προκειμένου να αποφευχθεί κάθε παρόμοια αντιμετώπιση από τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών στο μέλλον, *«να επιβεβαιώσει νομολογιακά την αρχή του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δηλώνοντας ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου περιλαμβάνονται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, των οποίων τον σεβασμό εξασφαλίζει το Δικαστήριο»*.¹³

Η προάσπιση των δικαιωμάτων αυτών, αν και εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών,¹⁴ και από τις διεθνείς συνθήκες για την

¹² Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – Ottavio Marzocchi, 05-2019, www.europarl.europa.eu/factsheets/el, Απόφαση του Δικαστηρίου της 15^{ης} Ιουλίου 1960, Stork, υπόθεση 1/58· Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 36, 37, 38 και 40-59

¹³ Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Νοεμβρίου 1969, αίτηση του Verwaltungsgericht Stuttgart προς το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Erich Stauder, και Πόλης του Ulm — Sozialamt, υπόθεση 29/69

¹⁴ Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970, αίτηση του Verwaltungsgericht της Frankfurt am Main στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Internationale Handelsgesellschaft mbH, και Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, υπόθεση 11/70 «... η προσφυγή σε κανόνες ή νομικές έννοιες εθνικού δικαίου, για την εκτίμηση του κύρους πράξεων που εκδόθηκαν από τα όργανα της Κοινότητας, θα είχε ως αποτέλεσμα να θίξει την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Το κύρος τέτοιων πράξεων δεν θα

προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (ως η ΕΣΔΑ) στις οποίες τα κράτη μέλη προσχώρησαν¹⁵, πρέπει να εξασφαλίζεται μέσα στο πλαίσιο της δομής και των στόχων της Κοινότητας. Έτσι, το Δικαστήριο αναγνώρισε για πρώτη φορά αυτό που τα κράτη μέλη της ΕΕ ήδη ομολογούσαν, την ύπαρξη ενός αυτόνομου συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της ΕΕ.¹⁶

Για να καταλήξει ότι δεν μπορούν να επιτραπούν εντός της Κοινότητας μέτρα ασυμβίβαστα προς τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και σε καμία περίπτωση δε δικαιολογείται παρέκκλιση από τις αρχές που συνιστούν τα θεμέλια της ενωσιακής εννόμου τάξεως, ως αυτά διατυπώνονται στο αρθ. 2ΣΕΕ, μεταξύ των οποίων η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία περιλαμβάνει και τον έλεγχο εκ μέρους του κοινοτικού δικαστή της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων ως προς τη συμφωνία τους με τα θεμελιώδη αυτά δικαιώματα. Συνακόλουθα τα κοινοτικά όργανα οφείλουν, κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους, να ελέγχουν της νομιμότητα όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα^{17, 18}.

μπορούσε να κριθεί παρά με βάση το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, δεν θα ήταν δυνατό, λόγω της φύσεώς του, ν' αντιταχθούν δικαστικώς στο δίκαιο που γεννάται από τη Συνθήκη, αφού απορρέει από αυτόνομη πηγή, κανόνες εθνικού δικαίου, όποιοι κι αν είναι, χωρίς το δίκαιο αυτό να χάσει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να τεθεί υπό αμφισβήτηση η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας. Επομένως, η επίκληση προσβολής είτε των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως έχουν διατυπωθεί από το Σύνταγμα ενός κράτους μέλους, είτε των αρχών μιας εθνικής συνταγματικής δομής δεν θα μπορούσε να θίξει το κύρος μιας πράξης της Κοινότητας ή την ισχύ της στο έδαφος του κράτους αυτού.... ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, των οποίων το σεβασμό εξασφαλίζει το Δικαστήριο. Η προάσπιση των δικαιωμάτων αυτών, αν και εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, πρέπει να εξασφαλίζεται μέσα στο πλαίσιο της δομής και των στόχων της Κοινότητας.»

¹⁵ Απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Μαΐου 1974, J. Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung, Kommanditgesellschaft, κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπόθεση 4/73, Απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Οκτωβρίου 1975 αίτηση του TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού προς το Δικαστήριο, στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ Roland Rutili και Υπουργού Εσωτερικών, υπόθεση 36/75

¹⁶ Koncewicz Tomasz Tadeusz, The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?, Verfassungsblog, 12%/2018: «... Τα ίδια τα κράτη έχουν αναγνωρίσει ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα θα λειτουργούσαν καλύτερα μαζί με τρεις συμπληρωματικές εγγυήσεις: α) το κράτος δικαίου και το σύνταγμα, ως ανώτατο νόμο που δεσμεύει τόσο τις κυβερνήσεις όσο και το λαό, β) υπερεθνικούς μηχανισμούς, με τους οποίους τα αυτοδιοικούμενα και κυρίαρχα κράτη θα λογοδοτούσαν σύμφωνα με τις αρχές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των εγγυήσεων της δημοκρατίας, γ). εμπιστοσύνη στην ισχύ του νόμου που θα δεσμεύει τα κράτη σε πειθαρχία εντός της κοινότητας. Η εμπιστοσύνη ανέκαθεν βασίστηκε στη σύγκλιση μεταξύ των θεμελιωδών αξιών των κρατών μελών και των νομικών τους τάξεων, αφενός, και των θεμελιών της έννομης τάξης της Ένωσης, αφετέρου.....»

¹⁷ Απόφαση του Δικαστηρίου σε τμήμα μείζονος συνθέσεως της 3ης Σεπτεμβρίου 2008 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής. «Αναγνωρίζει δηλαδή αυξημένη ισχύ σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις των Συνθηκών.» Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 41

¹⁸ Οι υποθέσεις Kadi I και II, Αναδιατύπωση της σχέσης μεταξύ ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου, Τζώρτζη Βιργινία

Με τις προαναφερόμενες αποφάσεις το Δικαστήριο έστειλε μήνυμα, εκτός των άλλων, στα Κράτη μέλη της ΕΕ και τα συνταγματικά δικαστήριά τους ότι η ΕΕ αποτελεί μια συνταγματική τάξη που θεμελιώνεται στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε απάντηση στις προκλήσεις που τίθενται από πολλά εθνικά συνταγματικά δικαστήρια ως προς την άνευ όρων υπεροχή του ενωσιακού δικαίου.

Δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες της ΕΕ επεκτάθηκαν «σε τομείς που έχουν άμεσο αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ο τομέας της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ), που στη συνέχεια εξελίχθηκε σε έναν ολοκληρωμένο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ), οι Συνθήκες τροποποιήθηκαν προκειμένου να εδραιωθεί η προσήλωση της ΕΕ στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων».¹⁹

«Το Δικαστήριο με τη νομολογία του αρχικά ανέπτυξε τις εγγυήσεις των επιμέρους θεμελιωδών δικαιωμάτων βάσει διατάξεων των ίδιων των Συνθηκών. Τούτο ισχύει κυρίως για τις πολυάριθμες απαγορεύσεις διακρίσεων, οι οποίες στο σύνολό τους απορρέουν από τη θεμελιώδη αρχή της ισότητας του αρθ. 2ΣΕΕ. Προσέτι δε, στο αρθ. 3ΣΕΕ ορίζεται ότι η Ένωση καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού».

Εννοιολογικά «διακρίνω» σημαίνει «ξεχωρίζω» ή «διαχωρίζω». Ο όρος «διακρίνω» έχει επίσης μια ακριβή νομική σημασία: σημαίνει «δυσμενής αντιμετώπιση ενός ατόμου ή μίας ομάδας ατόμων με παράνομο σκεπτικό». Η διάκριση, μέσω της απαξίωσης ορισμένων ανθρώπινων ομάδων ή της αυθαίρετης μείωσης των δικαιωμάτων ενός ατόμου ή μίας ομάδας ατόμων, παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή της ισότητας όλων των ατόμων ενώπιον του νόμου.

«Ενδεικτικά αναφέρονται, η απαγόρευση οποιασδήποτε διάκρισης λόγω ιθαγένειας (αρθ. 18 ΣΛΕΕ), η καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (αρθ. 10 ΣΛΕΕ), η ίση μεταχείριση των προσώπων και των εμπορευμάτων στο πεδίο των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών (ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, αρθ. 34 ΣΛΕΕ, ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αρθ. 45 ΣΛΕΕ, ελευθερία εγκατάστασης,

¹⁹ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ottavio Marzocchi, 05/2019

αρθ. 49 ΣΛΕΕ, ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αρθ. 57 ΣΛΕΕ), ο ελεύθερος ανταγωνισμός (άρθρα 101 επ. ΣΛΕΕ) καθώς και η ισότητα αμοιβής ανδρών και γυναικών (αρθ. 157 ΣΛΕΕ). Οι τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες που αφορούν στην επαγγελματική ζωής συνιστούν συγχρόνως το θεμελιώδες δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και ελευθερίας της εργασίας. Συναφείς με το προηγούμενο είναι οι ελευθερίες του συνεταιρίζεσθαι (αρθ. 153 ΣΛΕΕ), του δικαιώματος αναφοράς (αρθ. 24 ΣΛΕΕ) και της προστασίας του επιχειρηματικού και επαγγελματικού απορρήτου (αρθ. 339 ΣΛΕΕ)».

Το Δικαστήριο, προσφεύγοντας στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και στις διεθνείς συμβάσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στις οποίες μετέχουν τα κράτη μέλη, συμπλήρωσε σταδιακά με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα.

«Η ΕΣΔΑ παρέχει ουσιώδεις κατευθυντήριες γραμμές για τη διαμόρφωση του περιεχομένου των κοινοτικών θεμελιωδών δικαιωμάτων και των απαιτήσεων προστασίας τους. Ούτως, το Δικαστήριο αναγνώρισε ως θεμελιώδη δικαιώματα το δικαίωμα ιδιοκτησίας, την ελευθερία της εργασίας, το απαραβίαστο της κατοικίας, την ελευθερία της γνώμης, το εν γένει δικαίωμα προσωπικότητας, την προστασία της οικογένειας (π.χ. ως προς το δικαίωμα επανένωσης διακινούμενων εργαζομένων με μέλη της οικογενείας τους), την οικονομική ελευθερία, την ελευθερία εκδήλωσης της θρησκείας και των πεποιθήσεων, ως επίσης μια σειρά δικονομικών θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως το δικαίωμα ακροάσεως, τη γενική αρχή προστασίας του απορρήτου της αλληλογραφίας του δικηγόρου με τον πελάτη του (*legal privilege*), η οποία προέρχεται από το «*common law*», την απαγόρευση της διπλής ποινής ή την υποχρέωση αιτιολογίας των πράξεων της Ένωσης.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, στην οποία γίνεται τελευταία συχνή αναφορά, επιτάσσει ότι συγκρίσιμες πραγματικές καταστάσεις δεν επιτρέπεται να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο, παρά μόνο όταν η διαφοροποίηση μπορεί να δικαιολογηθεί από νόμιμη αιτία.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προέκυψαν επίσης αρχές του κράτους δικαίου, σχετικές με τα θεμελιώδη δικαιώματα, με κυρίαρχη την αρχή της αναλογικότητας, η οποία πρέπει να διέπεται από τις αρχές της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της συνάφειας του περιορισμού του δικαιώματος σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και της συνήθους διαδικασίας (due process), πηγάζουν επίσης πολυάριθμα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως π.χ. η θεμελιώδης αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος επαχθών πράξεων ή της ανάκλησης ή κατάργησης ευμενών πράξεων, καθώς και το δικαίωμα ακροάσεως, το οποίο αναγνωρίζεται τόσο στις διοικητικές διαδικασίες ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου. Η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει π.χ. οι αποφάσεις να λαμβάνονται μέσα από διαδικασίες όσο το δυνατόν πιο ανοικτές και κοντά στον πολίτη, ότι κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε νομικό πρόσωπο που εδρεύει σε κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η δημοσιοποίηση όλων των χορηγήσεων προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα από κονδύλια του προϋπολογισμού της Ένωσης (προς τούτο δημιουργούνται τράπεζες δεδομένων ελεύθερα προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες της ΕΕ) κλπ.

Το Δικαστήριο συνέβαλλε επίσης στη διαμόρφωση άγραφων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το μειονέκτημα που εντοπίζεται εν προκειμένω, αφορά στο ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου αφορούν στην κάθε περίπτωση ιδιαίτερος, επομένως δεν είναι δυνατή η ανάπτυξη, μέσα από τις γενικές αρχές του δικαίου, θεμελιωδών δικαιωμάτων για όλους τους τομείς. Άλλωστε, επειδή το Δικαστήριο δεν είχε τη δυνατότητα να προσδιορίσει την έκταση και τα όρια προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων με την αναγκαία γενικότητα και διαφοροποίηση, τα όργανα της Ένωσης δεν μπορούσαν να εκτιμήσουν με επαρκή ακρίβεια εάν διατρέχουν ή όχι τον κίνδυνο να προσβάλουν ένα θεμελιώδες δικαίωμα και οι θιγόμενοι πολίτες δεν μπορούσαν να κρίνουν αν παραβιάζονταν θεμελιώδη δικαιώματά τους. Ως διέξοδος θεωρήθηκε η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο όμως, στη γνωμοδότησή του 2/94 διαπίστωσε ότι υπό το υφιστάμενο καθεστώς της η ΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα να προσχωρήσει στη σύμβαση».²⁰

Τέλος, στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χάρτης), ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες, ορίζονται επίσης δικαιώματα που πρέπει να γίνονται σεβαστά τόσο από την ΕΕ όσο και από τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

²⁰ Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 26-35, Καθ. Klaus-Dieter Borchardt, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2018

Ήδη η ΕΕ προέβη το 2015 σε νέο σχέδιο δράσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία προκειμένου να ενισχύσει την πολιτική της για προστασία των, ισχύος μέχρι το 2019, καθώς διαπιστώνεται τα τελευταία χρόνια περιφρόνηση αυτών από ευρωπαϊκά κράτη, μέλη της ΕΕ και μη μέλη, αλλά και διεθνώς.²¹

Σε παγκόσμιο επίπεδο η Ένωση επίσης συμβάλλει στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και, ιδίως, στον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών (αρθ. 3ΣΕΕ).

1.3.3: Η αρχή του κράτους δικαίου

Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει να γίνει στην αρχή του κράτους δικαίου.

Στη θεμελιώδη απόφαση «Les Verts»²² το Δικαστήριο αναγνωρίζει το συνταγματικό χαρακτήρα της Συνθήκης, επιλέγει να χαρακτηρίσει την ΕΟΚ ως κοινότητα και όχι ως κράτος δικαίου, προκειμένου να μην προκαλέσει αντιδράσεις στα κράτη μέλη, διακηρύττει αφενός μεν την αρχή της νομιμότητας, με την έννοια ότι ελέγχεται η συμφωνία με τη Συνθήκη των πράξεων ή παραλήψεων των θεσμικών της οργάνων αλλά και των κρατών μελών της, αφετέρου δε, την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, με την έννοια της καθιέρωσης ενός πλήρους συστήματος ενδίκων μέσων και διαδικασιών, που αποσκοπεί να αναθέσει στο Δικαστήριο τον έλεγχο της νομιμότητας των εν λόγω πράξεων και παραλείψεων προς διασφάλιση και επαλήθευση της αρχής του Κράτους Δικαίου και εναποθέτει στο Δικαστήριο τη διαμόρφωση της έννοιας της εν λόγω αρχής.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το Δικαστήριο στις αποφάσεις του προβαίνει σε συχνή αναφορά στη μνημειώδη αυτή απόφαση.

Τη νομολογιακή καθιέρωση της αρχής του κράτους δικαίου ακολούθησε η αναγόρευσή της ‘συνταγματικά’ σε μια από τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ (αρθ. 2ΣΕΕ). Ως καταγράφεται παρατακτικά μαζί με άλλες θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ, συνιστά ένα από τα θεμέλια της ΕΕ, τα οποία στο σύνολό τους πρέπει να τυγχάνουν σεβασμού τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

²¹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δελτίο τύπου, 20 Ιουλίου 2015

²² Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1986, Κόμμα Οικολόγων «Les Verts», κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπόθεση 294/83.

Το περιεχόμενο της αρχής του Κράτους δικαίου δεν προσδιορίζεται εξαντλητικά από τις Συνθήκες, το Δικαστήριο, τα εθνικά δίκαια και τα δικαιοδοτικά όργανα των κρατών μελών της ΕΕ. Τούτο προκειμένου αφενός μεν να συγκεράσει το εννοιολογικό περιεχόμενο και το εύρος της στις διαφορετικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, αφετέρου δε, επειδή πρόκειται «για μια έννοια ομπρέλα», στην οποία περιέχονται ένα πλήθος από άλλες θεμελιώδεις αρχές, «συγκεκριμένες και επομένως δικαστικά ελέγξιμες». Η παραβίαση μιας από αυτές υποδεικνύει ασέβεια και προς αυτή την ίδια την αρχή του κράτους δικαίου.

Επομένως πρόκειται για ένα σημείο αναφοράς, μια διαπλαστική έννοια το περιεχόμενο της οποίας εξελίσσεται χρονικά, στη διάθεση του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων για προσήκουσα ερμηνεία, προκειμένου να αντιμετωπίσουν παραβάσεις που άγονται ενώπιόν τους.

«Ο αφηρημένος και πολυσχιδής της όμως χαρακτήρας δε σημαίνει ότι στερείται αποτελεσμάτων, που αναπτύσσουν μόνο οι επιμέρους αρχές που εμπίπτουν στην έννοια του κράτους δικαίου. Αντίθετα επιτελεί διπλή λειτουργία: συνιστά ερμηνευτικό οδηγό για το Δικαστήριο των διατάξεων της Συνθήκης και θεμέλιο για την ανάπτυξη άλλων αρχών που κατατείνουν στην εφαρμογή του κράτους δικαίου στην ΕΕ.

*Η σημαντικότερη ίσως έκφραση της αρχής είναι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των προσώπων, χωρίς διακρίσεις, παρέχοντας τη δυνατότητα προσφυγής σε ανεξάρτητα δικαιοδοτικά όργανα με εξουσία έκδοσης αποφάσεων δεσμευτικών έναντι όλων, με τις οποίες παρέχουν την ερμηνεία αυτών».*²³

*«Ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί προϋπόθεση για τη διαφύλαξη όλων των θεμελιωδών αξιών που περιλαμβάνει το αρθ. 2ΣΕΕ. Αποτελεί επίσης προϋπόθεση για την προάσπιση όλων των δικαιωμάτων και την τήρηση όλων των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τις Συνθήκες και από το διεθνές δίκαιο».*²⁴

²³ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ.29-42, Laurent Pech, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, 20 Sep 2009

²⁴ EUR LEX Προώθηση και διαφύλαξη των αξιών της ΕΕ- 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 final της 15ης Οκτωβρίου 2003].

Ο σεβασμός της εν λόγω αρχής και συνακόλουθα των αρχών που εμπίπτουν στο εννοιολογικό της περιεχόμενο, ενισχύει την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών.

Κατά τη διαδρομή από την απόφαση στην υπόθεση των Πρασίνων, η προσέγγιση της νομολογίας του ΔΕΚ καταδεικνύει ότι *«η συμμόρφωση προς την αρχή του Κράτους Δικαίου δεν απαιτεί μόνο την τήρηση ενός συστήματος τυπικών αρχών, κυρίως την αρχή της νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης, του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, την αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, αλλά εξίσου το σεβασμό ουσιαστικών στοιχείων της έννοιας του Κράτους Δικαίου και ιδιαίτερα αρχών που πηγάζουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως είναι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ισότητα, η αλληλεγγύη, η αγόρευση των διακρίσεων, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, δυνάμενη να δεχτεί και άλλες»*.²⁵

Το Δικαστήριο σε απόφασή του²⁶ τόνισε ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα *«είναι μια κοινότητα δικαίου, οι δε πράξεις των θεσμικών οργάνων της υπόκεινται σε έλεγχο για το αν είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη και τις γενικές αρχές του δικαίου στις οποίες περιλαμβάνονται και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κατά συνέπεια, οι ιδιώτες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να τύχουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν από την κοινοτική έννομη τάξη, δεδομένου ότι το δικαίωμα να τύχουν της προστασίας αυτής αποτελεί τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου οι οποίες απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Το δικαίωμα αυτό καθιερώνεται επίσης από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών ...»*.

Επαναλαμβάνοντας την αναφορά σε νεότερη απόφασή του²⁷ ότι, κατά πάγια νομολογία, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο.

²⁵ Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομική Σχολή ΔΠΘ, έδρα Jean Monnet, σελ. 5, Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 35

²⁶ Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2002, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόθεση C-50/00 P.

²⁷ Βλ. ανωτέρω σελ. 13 σημ. 16, Απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπής, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P «... Προς τούτο, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Μέσα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

2.1: Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)

Παρά το γεγονός ότι στην ΕΣΔΑ, η οποία «είναι το κύριο μέσο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρώπη, έχουν προσχωρήσει όλα τα κράτη μέλη, και παρά το ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε επανειλημμένως (το 1979, το 1990 και το 1993) την προσχώρηση της ΕΚ στην ΕΣΔΑ, ωστόσο το Δικαστήριο όταν του ζητήθηκε να γνωμοδοτήσει σχετικά, έκρινε το 1996, (γνωμοδότηση 2/94), ότι η Συνθήκη δεν προβλέπει αρμοδιότητα της ΕΚ να θεσπίζει κανόνες για τα ανθρώπινα δικαιώματα ή να συνάπτει διεθνείς συμβάσεις στον τομέα αυτό, γεγονός που καθιστούσε την προσχώρηση νομικά αδύνατη».

Στη Συνθήκη της Λισαβόνας (αρθ. 6 παρ. 2), προβλέπεται η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Επομένως η ΕΕ, όπως ισχύει ήδη για τα κράτη μέλη της αυτοτελώς, «θα υπόκειται, όσον αφορά στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Μετά την προσχώρηση, οι πολίτες της ΕΕ, αλλά και υπήκοοι τρίτων χωρών που βρίσκονται στο έδαφος της ΕΕ, θα έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν απευθείας ενώπιον του ΕΔΔΑ, με βάση τις διατάξεις της ΕΣΔΑ, νομικές πράξεις που εγκρίνονται από την ΕΕ, όπως δύνανται να προσβάλλουν νομικές πράξεις που εγκρίνονται από τα κράτη μέλη της ΕΕ».

Καίτοι ακολούθησαν διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, κατέληξαν μάλιστα σε σχέδιο συμφωνίας, το ΔΕΕ με νεότερη αρνητική γνωμοδότηση

κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για τις οποίες έχουν συνεργαστεί ή στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη. Η ΕΣΔΑ ενέχει, συναφώς, ιδιαίτερη σημασίαΑπό τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, επίσης, ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου συνιστά προϋπόθεση νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων (προαναφερθείσα γνωμοδότηση 2/94, σκέψη 34) και ότι δεν μπορούν να επιτραπούν εντός της Κοινότητας μέτρα ασυμβίβαστα προς τον σεβασμό αυτών (απόφαση της 12ης Ιουνίου 2003, C-112/00, Schmidberger, Συλλογή 2003, σ. I-5659, σκέψη 73 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία)..... ο εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχος όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να θεωρείται ως έκφραση, εντός μιας κοινότητας δικαίου, συνταγματικής εγγυήσεως απορρέουσας από τη Συνθήκη ΕΚ ως αυτοτελούς νομικού συστήματος και μη δυνάμενης να τεθεί εν αμφιβόλω από διεθνή συμφωνία.....».

(2/13) δήλωσε «ότι το σχέδιο συμφωνίας μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά τα ειδικά χαρακτηριστικά και την αυτονομία του δικαίου της ΕΕ». Έκτοτε, διεξάγονται συζητήσεις για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που έθεσε το Δικαστήριο.²⁸

2.2: Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Ο Χάρτης συνάδει με την ΕΣΔΑ. Η κατάρτιση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η θέση του σε ισχύ, μαζί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας θέτει σε νέα βάση τη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ.

Στο Χάρτη κωδικοποιούνται όλα τα προσωπικά, ατομικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα στην ΕΕ. Αν και βασίζεται στην ΕΣΔΑ και σε άλλα ευρωπαϊκά και διεθνή κείμενα, διακηρύττει επιπλέον απαγόρευση διακρίσεων σε θέματα που αφορούν στην αναπηρία, την ηλικία και τον γενετήσιο προσανατολισμό, και κατοχυρώνει την πρόσβαση σε έγγραφα, την προστασία των δεδομένων και τη χρηστή διοίκηση μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη είναι πολύ ευρύ.

Σύμφωνα με το Χάρτη «*φορείς των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύει το ενωσιακό δίκαιο είναι τα φυσικά πρόσωπα που κατοικούν σε κράτος μέλος της ΕΕ και τα νομικά πρόσωπα που έχουν την έδρα τους στο έδαφος κράτους μέλους της*»²⁹, πλην των δικαιωμάτων που προϋποθέτουν συγκεκριμένη ιδιότητα του προσώπου (π.χ. ιθαγένεια, υπηκοότητα κλπ).

Στο αρθ. 6ΣΕΕ ορίζεται ότι η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη, στον οποίο αναγνωρίζει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες και τον ορίζει ως δεσμευτικό για τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της ΕΕ, εφόσον αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης³⁰.

²⁸ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ottavio Marzocchi, 05/2019

²⁹ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ.48.

³⁰ Σχετ. αρθ. 51 Χάρτη 1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. ..., επιχειρώντας να προσδιορίσει τα όρια εφαρμογής του Χάρτη, της ΕΣΔΑ και των συνταγμάτων των κρατών μελών, Ασκήσεις Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ-Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ.

Εξαιρέση ισχύει για την Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Τα εν λόγω κράτη μέλη δεν θέλησαν να υπαχθούν στο Χάρτη, ούτως η δεσμευτική ισχύς των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προς αυτά, προκύπτει από την οικεία νομολογία του Δικαστηρίου.

Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του Τίτλου VII αυτού, που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων.

Από την εν λόγω διατύπωση προκύπτει η ισχύς και η ιεραρχία του Χάρτη στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου. Ο Χάρτης δεν ενσωματώθηκε στις Συνθήκες αλλά αναγνωρίζεται ως ισόκυρος με αυτές. Επομένως, εντάσσεται στο πρωτογενές δίκαιο, υπερέχοντας έναντι του παραγώγου δικαίου της ΕΕ και των εθνικών δικαίων, αυξάνοντας την αποτελεσματική δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επιβάλλοντας το σεβασμό τους τόσο στα θεσμικά όργανα όσο και στα κράτη μέλη και δίνοντας την ευκαιρία στο Δικαστήριο να επιλύσει πολλά ερωτήματα που έχουν καίρια σημασία για την ενωσιακή έννομη τάξη.

Δεδομένου ότι οι διατάξεις του αποβλέπουν στην αναγνώριση δικαιωμάτων, αποτελεί ένα ισχυρό εργαλείο στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όχι μόνο σε ενωσιακό επίπεδο αλλά και σε εθνικό, στις έννομες τάξεις των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς δύνανται οι ιδιώτες να τις επικαλούνται ευθέως ενώπιον εθνικών δικαστηρίων αξιώνοντας τη δικαστική τους προστασία (άμεση εφαρμογή, άμεσο αποτέλεσμα) με εξαίρεση *«τα δικαιώματα αλληλεγγύης (κοινωνικά) που προϋποθέτουν έκδοση νομοθετικών πράξεων του παράγωγου δικαίου»*³¹.

Στο Χάρτη προστατεύονται ελευθερίες, αρχές και δικαιώματα παραδοσιακά, με επικαιροποίηση του περιεχομένου τους, αλλά, με συνέπεια στην εξέλιξη, περιλαμβάνει δε και δικαιώματα που γεννήθηκαν στην σημερινή εποχή, προβλέπονται όμως και οι υπό όρους περιορισμοί τους.

³¹ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 48.

Αρμόδιο να προσδιορίσει το περιεχόμενο και τους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Χάρτη είναι το Δικαστήριο με βάση τις κατευθύνσεις του αρθ. 52 αυτού.

Σοβαρό, και επικίνδυνο θα προσθέταμε, περιορισμό στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων προβλέπεται σε διατάξεις των Συνθηκών που εισάγουν όρια στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου σε ορισμένους τομείς. (π.χ. ΧΕΑΔ και ΚΕΠΑΑ).³²

2.3: Ο μηχανισμός του άρθρου 7ΣΕΕ

Προκειμένου να εξασφαλιστεί ο σεβασμός από τα κράτη μέλη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέθεσε ένα επιπλέον εργαλείο στα θεσμικά όργανα της Ένωσης (πολιτικός έλεγχος).

Πρόκειται για ένα μηχανισμό για τον καθορισμό του κατά πόσον υφίσταται σοβαρή και διαρκής παραβίαση των αξιών της ΕΕ από κράτος μέλος, και ενδεχομένως για την επιβολή κυρώσεων, ο οποίος ενεργοποιήθηκε πρόσφατα μόλις για πρώτη φορά.

Ειδικότερα:

Η παρ. 1 του αρθ. 7ΣΕΕ συνιστά τον «προληπτικό μηχανισμό». Σύμφωνα με τα οριζόμενα ανατίθεται στο Συμβούλιο η δυνατότητα, βάσει αιτιολογημένης προτάσεως του 1/3 των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των 4/5 των μελών του και κατόπιν έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να διαπιστώσει, αφού ακούσει το κράτος μέλος, την ύπαρξη «σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης» από αυτό των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ και, να του απευθύνει συστάσεις, ελέγχοντας και στη συνέχεια αν εξακολουθούν να ισχύουν οι λόγοι που οδήγησαν στη διαπίστωση αυτή. Στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο δεν επιβάλλει κυρώσεις, αλλά, για την άρση των μέτρων που αποτελούν κίνδυνο ή απειλή για το κράτος δικαίου *«περιορίζεται σε συστάσεις, οι οποίες πάντως, ιδιαίτερα αν δημοσιοποιηθούν (η διάταξη δεν προβλέπει σχετικά) ασκούν πίεση μέσω του «στιγματισμού» που συνεπάγονται για το Κράτος-μέλος στην Ένωση και στη διεθνή κοινότητα γενικότερα.»*³³

³² Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 42-53

³³ Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομική Σχολή ΔΠΘ Έδρα Jean Monnet, 2016, σελ. 14-15

Στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, μετά από πρόταση του 1/3 των κρατών μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύναται, αφού κληθεί το κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, να διαπιστώσει την ύπαρξη «σοβαρής και διαρκούς παραβίασης» από αυτό των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ

Στην τελευταία περίπτωση, προβλέπεται ένας «κυρωτικός μηχανισμός» που συνίσταται στη δυνατότητα του Συμβουλίου να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησής του στο Συμβούλιο, αφού λάβει υπόψη τις πιθανές συνέπειες μιας τέτοιας αναστολής στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων. Παρ' όλα αυτά, οι υποχρεώσεις του εν λόγω κράτους, δυνάμει των Συνθηκών, εξακολουθούν να το δεσμεύουν. Το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει, εν συνεχεία, με ειδική πλειοψηφία, να μεταβάλει ή να ανακαλέσει μέτρα που έχουν ληφθεί ανάλογα με τις μεταβολές της κατάστασης, η οποία οδήγησε στην επιβολή τους.³⁴

Με την ανωτέρω διαδικασία δίνεται στην ΕΕ, η εξουσία να παρεμβαίνει σε τομείς που εναπόκεινται διαφορετικά στα κράτη μέλη, σε περιπτώσεις «σοβαρής και διαρκούς παραβίασης» των εν λόγω αξιών.

Από τα άρτι αναφερόμενα γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι είναι εξαιρετικά δύσκολη έως αδύνατη η ενεργοποίηση του εν λόγω μηχανισμού. Προϋποθέτει επίσης το αυτονόητο: αφενός μεν κοινή αντίληψη στα υπόλοιπα κράτη μέλη, πλην αυτού στο οποίο αποδίδεται η παραβίαση, του περιεχομένου των αξιών και δικαιωμάτων που παραβιάζονται, αφετέρου δε ότι η κρίση των λοιπών κρατών μελών είναι αμερόληπτη και απαλλαγμένη από πολιτικές και στρατηγικές. Η πολιτική κατάσταση που επικρατεί τα τελευταία χρόνια στα ευρωπαϊκά κράτη που συμμετέχουν στην ΕΕ δεν αφήνει πολλές ελπίδες για την πλήρωση αυτών των προϋποθέσεων.

Η διαδικασία που περιέχεται στο αρθ. 7 της ΣΕΕ είναι πολιτική, όχι δικαστική, επιτρέποντας παρασκηνιακές διαβουλεύσεις και συμπράξεις κρατών μελών, οι οποίες δεν επιτρέπουν την επίτευξη των ποσοστών που απαιτεί το εν λόγω άρθρο. Τούτο οδηγεί στο

³⁴ Ο τρόπος ψηφοφορίας που, για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου εφαρμόζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο καθορίζεται στο αρθ. 354 ΣΛΕΕ.

συμπέρασμα ότι το αρθ. 7 ΣΕΕ μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο «στις πιο εξωφρενικές παραβιάσεις, που υπερβαίνουν κατά πολύ τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ στο παρόν στάδιο. Επομένως, υπάρχει επιτακτική ανάγκη να αναζητηθούν και να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικές λύσεις, τόσο εντός του υφιστάμενου πλαισίου της Συνθήκης όσο και ενδεχομένως πέραν αυτού».³⁵

Παρατηρείται επίσης ότι, η όλη διαδικασία, τόσο στο ουσιαστικό μέρος όσο και στην τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων, «δεν προβλέπει την ενεργό συμμετοχή του Δικαστηρίου. Με το αρθ. 269ΣΛΕΕ καλύπτεται το προαναφερόμενο κενό αλλά μόνο όσον αφορά στις διαδικαστικές επιταγές του αρθ. 7ΣΕΕ, προκειμένου να μη θιγεί ο κυρίως πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας για τη διαπίστωση της παραβίασης και την επιβολή κυρώσεων».³⁶

2.4: Το «νέο πλαίσιο»

Οι αδυναμίες του προβλεπόμενου από τις Συνθήκες θεσμικού πλαισίου για την αντιμετώπιση παραβιάσεων των αξιών της Ένωσης παράλληλα με την πολλαπλή κρίση στην ευρωζώνη, κατέδειξαν ότι οι διαθέσιμοι μηχανισμοί (πολιτικοί, δικονομικοί) δεν ήταν πάντα κατάλληλοι για ταχεία και αποτελεσματική αντιμετώπιση απειλών κατά του κράτους δικαίου από ένα κράτος-μέλος. Έτσι, η Επιτροπή υιοθέτησε με Ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου».³⁷

Σύμφωνα με την Επιτροπή το νέο πλαίσιο προηγείται του αρθ. 7ΣΕΕ και το συμπληρώνει, καθώς καλείται να καλύψει ένα κενό, αποσκοπώντας να αντιμετωπίσει μελλοντικές απειλές κατά του κράτους δικαίου, που αποτελεί προϋπόθεση για τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε καταστάσεις συστημικής απειλής για τα δικαιώματα αυτά στα κράτη μέλη «πριν η κατάσταση φτάσει σε σημείο ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση των μηχανισμών που του αρθ. 7ΣΕΕ. Το νέο πλαίσιο συνιστά «εργαλείο έγκαιρης προειδοποίησης» μέσω του οποίου η

³⁵ Closa Carlos, Kochenov Dimitry and Weiler J.H.H., Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme, EUI Working Paper RSCAS 2014/25,

³⁶ Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Θεματικές προσεγγίσεις, Επιμέλεια Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2009, σελ. 283-284

³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM (2014)

Επιτροπή μπορεί να προβεί σε ένα δομημένο διάλογο με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος με σκοπό να εμποδίσει την κλιμάκωση των συστημικών απειλών για το Κράτος Δικαίου».³⁸ Το πλαίσιο αυτό εφαρμόστηκε πρόσφατα για πρώτη φορά στην Πολωνία.

2.5: Λοιπά μέσα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Πλέον των ανωτέρω η ΕΕ έχει και άλλα μέσα στη διάθεσή της για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

«Όταν προτείνει μια νέα νομοθετική πρωτοβουλία, η Επιτροπή εξετάζει τη συμβατότητά της με τα θεμελιώδη δικαιώματα μέσω εκτίμησης των επιπτώσεων, και στη συνέχεια εξετάζεται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

Η Επιτροπή δημοσιεύει μια ετήσια έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη, που εξετάζεται και συζητείται από το Συμβούλιο, το οποίο εκδίδει συμπεράσματα σχετικά, και από το Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής του για την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ.

Από το 2014 το Συμβούλιο διεξάγει επίσης ετήσιο διάλογο μεταξύ όλων των κρατών μελών εντός του Συμβουλίου για την προαγωγή και τη διαφύλαξη του κράτους δικαίου, εστιάζοντας κάθε χρόνο σε διαφορετικό θέμα.

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, τα θέματα που συνδέονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα παρακολουθούνται και μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικών συστάσεων ανά χώρα. Στους σχετικούς τομείς περιλαμβάνονται τα συστήματα δικαιοσύνης (βάσει του πίνακα αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαιοσύνης), καθώς και η αναπηρία, τα κοινωνικά δικαιώματα και τα δικαιώματα των πολιτών (σε σχέση με την προστασία από το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόσφατα πρόταση κανονισμού για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, που συνδέει τα κονδύλια της ΕΕ με τον σεβασμό του

³⁸ Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομική Σχολή ΔΠΘ Έδρα Jean Monnet, σελ. 19, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ottavio Marzocchi, 05/2019

κράτους δικαίου. Εάν εγκριθεί, το μέσο αυτό θα καταστήσει δυνατή την άσκηση πίεσης στα κράτη μέλη που παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα». ^{39,40}

Η παρούσα θα ασχοληθεί εφεξής με την προσφυγή λόγω παράβασης υποχρέωσης εκ των Συνθηκών των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ (προσφυγή επί παραβάσει), που συνιστά σημαντικό μέσο ελέγχου και σε περιπτώσεις διαπίστωσης παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ από τα κράτη μέλη, επιβολής κυρώσεων σε αυτά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Η προσφυγή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω παράβασης από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών

3.1: Όροι και προϋποθέσεις του παραδεκτού

3.1.1: Αντικείμενο της προσφυγής

Αντικείμενο της προσφυγής επί παραβάσει των άρθ. 258-260ΣΛΕΕ είναι ο έλεγχος από το Δικαστήριο της συμπεριφοράς των Κρατών μελών ως προς τις ενωσιακές τους υποχρεώσεις και η αναγνώριση ότι έχουν παραβιάσει το ενωσιακό δίκαιο. ⁴¹

Η δυνατότητα αυτή είχε προβλεφθεί ήδη με την ιδρυτική Συνθήκη ΕΟΚ στο αρθ. 169, επαναλήφθηκε αυτολεξεί στο αρθ. 226 ΣυνθΕΚ ⁴² και ενισχύθηκε στις οικείες διατάξεις της ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα:

Στο αρθ. 258ΣΛΕΕ δεν προσδιορίζεται η έννοια της παράβασης. Πρόκειται για έννοια με *διαπλαστικό χαρακτήρα*, το περιεχόμενο της οποίας εξελίσσεται σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο. Το πεδίο εφαρμογής της είναι ιδιαίτερα ευρύ, αφού σκοπεί να περιλαμβάνει κάθε πράξη ή παράλειψη κράτους μέλους που είναι αντίθετη με το

³⁹ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ottavio Marzocchi, 05/2019

⁴⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες, 02-05-18, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD).

⁴¹ Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης I, Προσφυγή Κατά κράτους μέλους, Μ. Δ. Χρυσομάλλης

⁴² Αρθ. 226 ΣυνθΕΚ: Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ της παρούσας Συνθήκης, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, δύναται η τελευταία να προσφύγει στο Δικαστήριο.

ενωσιακό δίκαιο, ανεξάρτητα από τις ιδιομορφίες των εννόμων τάξεων των κρατών μελών. Επομένως είναι έργο της νομολογίας του Δικαστηρίου να προσδιορίζει κάθε φορά το εννοιολογικό της περιεχόμενο.

Κατά τα λοιπά δεν ενδιαφέρει εάν η παραβιασθείσα διάταξη ανήκει στο πρωτογενές δίκαιο, στο παράγωγο δίκαιο, στις διεθνείς συνθήκες που έχει συνάψει η ΕΕ και που υπάγονται στην ενωσιακή έννομη τάξη. Μπορεί ακόμη να αφορά και σε μη τήρηση κανόνων του άγραφου δικαίου της ΕΕ, ήτοι των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου.⁴³ Μόνη προϋπόθεση είναι ο δεσμευτικός χαρακτήρας της παραβιασθείσας ενωσιακής διάταξης, επομένως εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ οι συστάσεις και οι γνώμες, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.⁴⁴

«Όσον αφορά στη στόχευση σοβαρών παραβάσεων, οι ανακοινώσεις της Επιτροπής περιλαμβάνουν κατάσταση με τις υποθέσεις επί παραβάσει που εξετάζονται κατά προτεραιότητα. Οι ανακοινώσεις επεξηγούν επίσης την πολιτική που ακολουθεί η Επιτροπή σχετικά με το αίτημά της προς το ΔΕΕ για επιβολή κυρώσεων σε κράτη μέλη σε υποθέσεις επί παραβάσει, δυνάμει του αρθ. 260 παρ. 2 και 3 ΣΛΕΕ.

Η Επιτροπή κινεί κατά προτεραιότητα διαδικασία επί παραβάσει για υποθέσεις που αφορούν σε:

- παράλειψη κοινοποίησης ή εσφαλμένη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο·*
- μη συμμόρφωση με τις αποφάσεις του ΔΕΕ,*
- ζημία εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ,*
- παραβίαση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ,*
- ικανότητα των εθνικών δικαιοδοτικών συστημάτων να εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ,*
- διαρκή παράλειψη κράτους μέλους να εφαρμόσει ορθά το δίκαιο της ΕΕ».*⁴⁵

Η προσφυγή επί παραβάσει δωσιδικεί στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴⁶

⁴³ Ενδ. Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, υπόθεση C-374/89, σκ. 15 «Με τις πράξεις της και τις παραλείψεις της που παρακάλυαν την εκπλήρωση της αποστολής της Επιτροπής, η Βελγική Κυβέρνηση παρέβη την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας και συνδρομής την οποία, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, επιβάλλει το αρθ. 5 σε όλα τα κράτη μέλη»

⁴⁴ αρθ. 288ΣΛΕΕ, Το Δίκαιο Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός-Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 257-259

⁴⁵ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ. 28-29.

3.1.2: Ενεργητική Νομιμοποίηση

Προς υποβολή της προσφυγής δικαιούται να προβεί: Α. η Επιτροπή, Β. κράτος μέλος της ΕΕ, αφού πρώτα φέρει την υπόθεση της παραβίασης ενώπιον της Επιτροπής.

Αναλυτικά:

Α. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (αναφερόμενη ως Κομισιόν Commission européenne) είναι το θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας και σημαντικές εκτελεστικές –κανονιστικές αρμοδιότητες σε τομείς όπως ο ανταγωνισμός και το εξωτερικό εμπόριο. Πρόκειται για το κύριο εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνίσταται σε ένα σώμα μελών που απαρτίζεται από έναν Επίτροπο ανά κράτος μέλος.⁴⁶

Η Επιτροπή προάγει μόνον τα συμφέροντα της ΕΕ. Εκτός των άλλων αρμοδιοτήτων της στην Επιτροπή της ΕΕ έχει ανατεθεί από τις Συνθήκες εξουσία ελέγχου της εφαρμογής και εκτέλεσης του δικαίου της Ένωσης και της τήρησης των Συνθηκών από τα κράτη μέλη, προεδρεύει δε, στις επιτροπές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ. Δύναται μάλιστα να αναλάβει και ρόλο μεσολαβητή

⁴⁶ Το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου αποτελεί θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί την τελική αρχή όσον αφορά τις Συνθήκες, τον Χάρτη και το δίκαιο της ΕΕ. Εξασφαλίζει την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή τους σε ολόκληρη την Ένωση καθώς και τη συμμόρφωση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών με τις απαιτήσεις που το δίκαιο της ΕΕ τους επιβάλλει. Στις διατάξεις του αρθ. 19 ΣΕΕ θεσπίζεται η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας: 1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και ειδικευμένα δικαστήρια. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών.

⁴⁷ Νομική βάση για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνιστούν οι διατάξεις του αρθ. 17 ΣΕΕ, των άρθρων 234, 244 έως 250, 290 και 291 ΣΛΕΕ και η Συνθήκη περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και Ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Συνθήκη συγχώνευσης), από τα οποία ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στη σύνθεση, τη διάρκεια θητείας της, τη διαδικασία ανάδειξης και εναλλαγής των μελών της (Επίτροποι), τα προνόμια και ασυμβίβαστα αυτών και τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας τους, την οργάνωση και λειτουργία της και τις αρμοδιότητες της. Η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διέπεται από τον εσωτερικό της κανονισμό και καθορίζεται από τις πολιτικές κατευθύνσεις του Προέδρου της, ο οποίος διορίζεται κατόπιν πρότασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ο πρόεδρος αναλαμβάνει την επιλογή των επιτρόπων από τους καταλόγους των υποψηφίων, που καταρτίζουν τα κράτη μέλη. Η τελική έγκριση για το διορισμό της Επιτροπής δίνεται από το Κοινοβούλιο. Η θητεία της διαρκεί για πέντε έτη. Ο πρόεδρος της Επιτροπής αναθέτει στους επιτρόπους τους τομείς πολιτικής για τους οποίους θα είναι αρμόδιοι, με δυνατότητα ανακατανομής των αρμοδιοτήτων τους, εφόσον κριθεί αναγκαίο. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με βάση τη συλλογική ευθύνη. Όλοι οι επίτροποι συμμετέχουν ισότιμα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και είναι εξίσου υπόλογοι γι' αυτές τις αποφάσεις. Οι επίτροποι δεν διαθέτουν μεμονωμένη εξουσία λήψης αποφάσεων, εκτός αν εξουσιοδοτούνται σχετικά σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

μεταξύ των κρατών μελών, ιδιότητα που συνάδει με την ουδετερότητα της.⁴⁸ Δια τούτο της έχει απονεμηθεί ο τίτλος του «θεματοφύλακα» του δικαίου της ΕΕ.

Ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών» επιδρά καθοριστικά στη διασφάλιση των συνολικών επιδόσεων της ΕΕ. «*Η επιτυχία πολλών πολιτικών της ΕΕ εξαρτάται από το πώς τα κράτη μέλη εφαρμόζουν στην πράξη το δίκαιο της ΕΕ στα πλαίσια των εθνικών τους εννόμων τάξεων*».⁴⁹

Οι σκοποί της ΕΕ επιτυγχάνονται με την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή από τα κράτη μέλη του δικαίου της ΕΕ στις έννομες τάξεις τους. Προς τούτο η ΕΕ και τα κράτη μέλη οφείλουν να εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντά τους με αμοιβαίο σεβασμό, καλόπιστη και αμοιβαία συνεργασία. Τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο που είναι ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεών τους που πηγάζουν από το πρωτογενές ή παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και να απέχουν από οποιοδήποτε μέτρο ικανό να θέσει σε κίνδυνο τους σκοπούς της.⁵⁰

«Οι δραστηριότητες επίβλεψης της Επιτροπής αφορούν στη διαχείριση του κινδύνου παραβίασης του δικαίου της ΕΕ από τα κράτη μέλη, που ενδεχομένως να οδηγήσει στην κίνηση προσφυγής επί παραβάσει δυνάμει των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ»⁵¹.

Η Επιτροπή ενεργεί αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ερωτήσεως μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή κατόπιν αναφοράς ιδιώτη, φυσικού ή νομικού προσώπου.

Η σχετική αρμοδιότητα δεν εξαντλείται στην εξέταση διαφόρων αιτημάτων ή καταγγελιών που αφορούν σε παραβίαση των ευρωπαϊκών κανόνων, αλλά θεμελιώνει περαιτέρω και μια υποχρέωση της Επιτροπής να διερευνά θεσμικά περιπτώσεις μη εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Εάν η παραβίαση προέρχεται από ένα Κράτος μέλος τότε η δυνατότητα παρέμβασης της Επιτροπής συνίσταται στο να απευθύνει προειδοποιήσεις σε αυτό ή να προσφύγει στο Δικαστήριο, αρχικά για την αναγνώριση της παραβίασης και σε επόμενο στάδιο, εφόσον το εν λόγω κράτος εμμένει στην παραβίαση για την επιβολή

⁴⁸ Στο αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ ορίζεται ότι «η Επιτροπή προάγει το συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν. Μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα. Επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα προγράμματα...».

⁴⁹ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ. 4.

⁵⁰ Αρθ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ

⁵¹ Βλ. ανωτέρω σημ. 49, σελ. 8-9.

χρηματικών ποινών. Επομένως η Επιτροπή, και το Δικαστήριο, είναι αρμόδια να εξασφαλίζουν ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία εφαρμόζεται ορθά σε όλα τα κράτη μέλη. Επίσης, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα διατύπωσης συστάσεων για θέματα που άπτονται του αντικειμένου των Συνθηκών, ανεξαρτήτως εάν προβλέπεται ρητά στις Συνθήκες.⁵²

«Η Επιτροπή εντοπίζει τέσσερα βασικά είδη ενδεχόμενων παραβάσεων:

- 1) την παράλειψη κράτους μέλους να κοινοποιήσει εμπρόθεσμα στην Επιτροπή τα μέτρα που έλαβε για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο,*
- 2) τη μη συμμόρφωση της νομοθεσίας των κρατών μελών με τις απαιτήσεις οδηγίας της ΕΕ,*
- 3) την παραβίαση των Συνθηκών, των κανονισμών και των αποφάσεων όταν η νομοθεσία των κρατών μελών δεν συνάδει με τις απαιτήσεις αυτών,*
- 4) την εσφαλμένη εφαρμογή ή την παράλειψη εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ από κράτος μέλος.»*

Οι ανωτέρω παραβάσεις δεν καταλήγουν πάντα στην υποβολή προσφυγής κατ' άρθρα 258 επομ. ΣΛΕΕ καθώς η Επιτροπή διαθέτει και άλλες μορφές *χρηματικών ή μη κυρώσεων*.⁵³

Η Επιτροπή δικαιούται αλλά δεν υποχρεούται να προβεί σε παραπομπή κράτους μέλους στο Δικαστήριο για εικαζόμενη παραβίαση του ενωσιακού δικαίου, καθόσον τούτο εμπίπτει στην διακριτική της ευχέρεια, χωρίς η απόφασή της περί μη παραπομπής να υπόκειται σε προσφυγή ακύρωσης ή επί παραλείψει.

Στην ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη καθοριστικό ρόλο παίζουν η εκάστοτε πολιτική που ασκείται σε αυτά, οι διαφορές στις έννομες τάξεις τους, η διοικητική τους οργάνωση, η οικονομία τους κ.α. Δια τούτο η μεταφορά του ενωσιακού δικαίου διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών.

Προκειμένου να στηρίξει τις αρμόδιες εθνικές αρχές για να διασφαλισθεί η ορθή μεταφορά και εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ, η Επιτροπή εντείνει συνεχώς τη συνεργασία με τα κράτη μέλη όσον αφορά στα σχέδια εφαρμογής. Τα εν λόγω σχέδια προσδιορίζουν τους κυριότερους κινδύνους ως προς την έγκαιρη και ορθή εφαρμογή των νέων ή των τροποποιημένων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ και προτείνουν δράσεις στις

⁵² Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 136, Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός-Ο. Γ. Γεωργόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Καθ. Klaus Dieter Borchardt και επομ. υπό στ. 48.

⁵³ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ. 8-9

εθνικές αρχές για τον μετριασμό των εν λόγω κινδύνων. Για τον σκοπό αυτόν, οι πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή πρέπει να είναι σαφείς και ακριβείς.⁵⁴

B. Και κάθε άλλο κράτος μέλος (πλην αυτού στο οποίο αποδίδεται η παραβίαση) μπορεί, τηρουμένης της προδικασίας που προβλέπεται στο αρθ. 259 ΣΛΕΕ, να ασκήσει προσφυγή επί παραβάσει, καθόσον, τυχόν παραβίαση του ενωσιακού δικαίου από κράτος μέλος παρεμποδίζει την ενότητα και ταυτότητα του ενωσιακού δικαίου, την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του.

Στην πράξη τα κράτη μέλη αποφεύγουν να προβούν σε υποβολή προσφυγής επί παραβάσει σε βάρος άλλου κράτους μέλους, αφήνοντας το δυσάρεστο αυτό έργο και την αντιπαράθεση που θα ακολουθήσει στην Επιτροπή.

Όσον αφορά στους ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα, καίτοι συνήθως υφίστανται τις δυσμενείς συνέπειες των παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη, ωστόσο οι Συνθήκες δεν τους παρέχουν ενεργητική νομιμοποίηση για την υποβολή της προσφυγής επί παραβάσει, αλλά περιορίζονται στη δυνατότητα υποβολής αναφοράς / καταγγελίας στην Επιτροπή ενδεχόμενων παραβιάσεων κράτους μέλους, με σκοπό να κινητοποιήσουν τις ελεγκτικές της αρμοδιότητες.

Το κενό αυτό στη δικαστική προστασία των ιδιωτών ήρθε να καλύψει το Δικαστήριο με τη νομολογία του, με την οποία:

-δημιούργησε το σύστημα της «διπλής διασφάλισης» (Dual Vigilance) της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από τις αρχές των κρατών μελών. Σύμφωνα με αυτό *«παραβιάσεις της νομοθεσίας της ΕΕ από τα κράτη μέλη μπορούν να ελεγχθούν ταυτόχρονα τόσο σε ενωσιακό επίπεδο (ενωσιακός ή δημόσιος βραχίονας) από το Δικαστήριο, όσο και σε εθνικό επίπεδο από τα δικαστήρια του κράτους μέλους στο οποίο σημειώνεται η παραβίαση (εθνικός ή ιδιωτικός βραχίονας)»*,⁵⁵ προκειμένου να επιτευχθεί

⁵⁴ Βρυξέλλες 01-10-2014, COM 2014, 612 final, Έκθεση της Επιτροπής (31^η ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ), Βρυξέλλες, 15.7.2016 COM(2016) 463 final Έκθεση της Επιτροπής, Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσια έκθεση για το 2015.

⁵⁵ Συγκεκριμένα το Δικαστήριο: Σεβόμενο την αρχή του Κράτους δικαίου και την ανάγκη αναγνώρισης και εξασφάλισης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, και με τη νομολογιακή αναγνώριση της αρχής της αμέσου ισχύος των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, δηλαδή, τη δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που τους αφορούν (δηλαδή αποσκοπούν στην δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ αυτών ή «διεισδύουν στην έννομη σφαίρα του ιδιώτη») αξιώνοντας δικαστική προστασία και να επιβάλλουν κατ' αυτό τον τρόπο την εφαρμογή τους, εφόσον οι εν λόγω διατάξεις είναι νομικά πλήρεις, αυτάρκειες και ανεπιφύλακτες, και έχει

η ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στις έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών, η αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών και να καθίσταται δύσκολο να διαφύγει κάποια παραβίαση από τα κράτη μέλη από δικαστικό έλεγχο, εθνικό ή ενωσιακό.

Το Δικαστήριο αντέκρουσε τις αντιδράσεις των κρατών μελών στην αναγνώριση του «συστήματος της διπλής διασφάλισης» της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, τονίζοντας ότι, η επαγρύπνηση των ενδιαφερομένων ιδιωτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους συνεπάγεται αποτελεσματικό έλεγχο, που προστίθεται σ' εκείνον τον οποίο εμπιστεύονται τα άρθρα 169 και 170 (σημ. ήδη 258 επομ. ΣΛΕΕ) στην επιμέλεια της Επιτροπής και των κρατών μελών.

- Αναγνώρισε την υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαθιστούν τη ζημιά που υφίστανται οι ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα, συνεπεία παραβίασης του Κοινοτικού Δικαίου από τα κρατικά όργανα.⁵⁶ Με την αναγνώριση της εξωσυμβατικής ευθύνης κράτους – μέλους από τη μη εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου δημιουργήθηκε

εκπνεύσει η προθεσμία συμμόρφωσης που έχει τεθεί στα Κράτη-μέλη, δημιούργησε το σύστημα της «διπλής διασφάλισης» (Dual Vigilance).

Το ζήτημα της αμέσου ισχύος διατάξεων της Συνθήκης τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου για πρώτη φορά με την υπόθεση 26/62 Van Gend en Loos όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι «...το γεγονός ότι η Συνθήκη επιτρέπει, με τα προαναφερθέντα άρθρα, στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη να προσφύγουν ενώπιον του Δικαστηρίου κατά ενός κράτους που δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του, δε συνεπάγεται αδυναμία των ιδιωτών να επικαλεστούν, ενδεχομένως, τις υποχρεώσεις αυτές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όπως επίσης το γεγονός ότι η Συνθήκη θέτει στη διάθεση της Επιτροπής μέσα για τη διασφάλιση του σεβασμού των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στους υποχρέους, δεν αποκλείει τη δυνατότητα επικλήσεως της παραβάσεως αυτών των υποχρεώσεων στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων...».

⁵⁶ Η σχετική ευθύνη των κρατών μελών θεμελιώθηκε από το Δικαστήριο στις συνεκδικασθείσες Υποθέσεις Francovich and Bonifaci (C-6,9/90), κατόπιν προδικαστικών ερωτημάτων ιταλικών δικαστηρίων. Το ΔΕΚ στις προαναφερόμενες υποθέσεις και σε άλλες που ακολούθησαν διατύπωσε τις προϋποθέσεις για την γένεση της ευθύνης αυτής, ως εξής: α) ο κανόνας δικαίου που παραβιάστηκε να αποσκοπεί στην παροχή σε ιδιώτες δικαιωμάτων, β) των οποίων το περιεχόμενο να μπορεί να προσδιοριστεί επακριβώς βάσει των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, γ) να υπάρχει σχέση αιτιότητας μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης του Κράτους και της ζημίας που έχουν υποστεί οι ιδιώτες και, δ) η παραβίαση να είναι κατάφωρη. Η τελευταία προϋπόθεση, ερμηνευόμενη συσταλτικά από τα Δικαστήρια των κρατών μελών, περρόρισε την νομολογιακά τεθείσα δικονομική δυνατότητα. Ενδ. και Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996. - Αιτήσεις για Bundesgerichtshof - Γερμανία και High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court - Ηνωμένο Βασίλειο στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, υποθέσεις C-46/93 και C-48/93

έναν επιπλέον μοχλό ελέγχου της στάσης των κρατών μελών όσον αφορά στο ενωσιακό δίκαιο.⁵⁷

3.1.3: Παθητική νομιμοποίηση

Η προσφυγή επί παραβάσει στρέφεται κατά κράτους μέλους της ΕΕ, νοουμένου ως νομικού προσώπου, με βάση την αρχή της ενότητας του κράτους.

Δεν ενδιαφέρει η κρατική αρχή η οποία είναι υπεύθυνη για την παραβίαση (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική ή άλλη κρατική αρχή). Το ΔΕΕ σε απόφασή του⁵⁸ έκρινε ότι ένα κράτος μέλος υπέχει ευθύνη, ενόψει του αρθ. 169 ΣυνθΕΟΚ (ήδη 258ΣΛΕΕ), όποιο και αν είναι το κρατικό όργανο, η ενέργεια ή η αδράνεια του οποίου, προκάλεσε την παράβαση, ακόμα και αν πρόκειται για συνταγματικώς ανεξάρτητο όργανο.

3.1.4: Τήρηση προδικασίας

Με δεδομένο ότι η προσφυγή των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ στρέφεται κατά κράτους μέλους, ισότιμου εταίρου της ΕΕ, κρίθηκε απαραίτητη, επί ποινή απαραδέκτου, η τήρηση προδικασίας, προκειμένου να δοθεί η ευκαιρία στο κράτος μέλος στο οποίο αποδίδεται η παράβαση, να την ελέγξει και να προβεί σε άρση ή θεραπεία αυτής. Ο ενωσιακός νομοθέτης επιθυμεί οι συμπεριφορές των κρατών μελών να ελέγχονται και να διορθώνονται εξωδικαστικά, προκειμένου να αποφευχθεί η παραπομπή τους και η απασχόληση του Δικαστηρίου, και η προσφυγή κατά αυτών να λειτουργεί ως έσχατο μέσο, αν δεν επιτευχθεί η συμμόρφωση.

Η προδικασία διαφέρει ανάλογα με το αν η πρωτοβουλία ανήκει στην Επιτροπή ή σε κράτος μέλος.

Στην πρώτη περίπτωση η προδικασία εκκινεί ανεπίσημα με μια διερευνητική διαδικασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών της επιτροπής και του κράτους μέλους στο οποίο αποδίδεται η παραβίαση. Στο χρονικό αυτό σημείο γίνεται προσπάθεια επίλυσης του προβλήματος χωρίς άσκηση της προσφυγής επί παραβάσει.

⁵⁷ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 62-67, και Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι, Προσφυγή Κατά κράτους μέλους, Μ. Δ. Χρυσομάλλης

⁵⁸ Απόφασή του Δικαστηρίου της 5^{ης} Μαΐου 1970, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, υπόθεση 77/69

Ο διάλογος μεταξύ του κράτους μέλους και της Επιτροπής και η προσπάθεια συμμόρφωσης χωρίς την άσκηση της προσφυγής του αρθ. 258 ΣΛΕΕ συνεχίζεται κατά τη διάρκεια της επίσημης διαδικασίας. Από την Επιτροπή επιβεβαιώνεται (ετήσιες εκθέσεις για τον έλεγχο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ) ότι, *«συνήθως, τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθεια άρσης/διόρθωσης των παραβάσεών τους πριν την άσκηση προσφυγής ή και πριν από την έκδοση της απόφασης από το Δικαστήριο»*. Τόσο στο άτυπο στάδιο όσο και μετά την έναρξη της διαδικασίας καθοριστική είναι η καλόπιστη συνεργασία του κράτους μέλους με την Επιτροπή.⁵⁹

Εάν το κράτος μέλος δεν προβεί σε παροχή εξηγήσεων σε αυτό το στάδιο ή εάν η Επιτροπή δεν ικανοποιηθεί από τις παρασχεθείσες εξηγήσεις από το κράτος μέλος, μόλις η αρμόδια διεύθυνση της Επιτροπής συγκεντρώσει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, η Επιτροπή αποστέλλει σε αυτό προειδοποιητική επιστολή, ζητώντας την παροχή εξηγήσεων εντός προσδιορισμένου χρονικού διαστήματος. Η αποστολή αυτού του εγγράφου οχλήσεως, στο οποίο προσδιορίζεται και οριοθετείται η αποδιδόμενη στο κράτος μέλος παράβαση, συνιστά την απαρχή της επίσημης προδικασίας, δεσμεύει δε και την Επιτροπή, καθόσον δεν μπορεί σε επόμενο στάδιο να διευρύνει ή τροποποιήσει την αποδιδόμενη παράβαση με νέα επιχειρήματα.

Εάν το κράτος μέλος δεν ανταποκριθεί εμπροθέσμως ή εάν οι αιτιάσεις του δεν ικανοποιήσουν την Επιτροπή, τότε αυτή προβαίνει στο τελευταίο στάδιο της προδικασίας, ήτοι εκδίδει και απευθύνει στο κράτος μέλος αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία αφενός μεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι το κράτος μέλος παραβιάζει το ενωσιακό δίκαιο, αφετέρου δε, το καλεί να συμμορφωθεί εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος. Στο κείμενο της αιτιολογημένης γνώμης δύναται επίσης να προτείνει τρόπους άρσης της εικαζομένης παράβασης εντός νέας ευλόγου προθεσμίας.

Εάν ούτε σε αυτό το στάδιο το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει την παραπομπή του στο ΔΕΕ δυνάμει του αρθ. 258 ΣΛΕΕ. Σε κάθε περίπτωση εναπόκειται στην Επιτροπή να επιλέξει

⁵⁹ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 17 παρ. 1 Συνθήκη, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ. 47-48

τον χρόνο άσκησης της προσφυγής επί παραβάσει, χωρίς να υποχρεούται να τηρήσει συγκεκριμένη προθεσμία.⁶⁰

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα καταφαίνεται ότι, για τον ενωσιακό νομοθέτη είναι σημαντικό να δοθεί στο κράτος μέλος το οποίο φέρεται να παρέβη το ενωσιακό δίκαιο, κάθε δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του και να προσπαθήσει, πριν την άσκηση της προσφυγής, να άρει την αποδιδόμενη σε αυτό παράβαση. Και μόνον όταν αυτό δεν επιτευχθεί εξωδικαστικά, καλείται το Δικαστήριο, κατόπιν ασκήσεως της προσφυγής επί παραβάσει, αφού εξετάσει τους εκατέρωθεν ισχυρισμούς, εφόσον κρίνει ότι συντρέχει περίπτωση, να αναγνωρίσει την παράβαση και σε επόμενο στάδιο να επιβάλλει οικονομικές κυρώσεις στο καθ' ου η προσφυγή κράτος μέλος.

Διαφορετική είναι η προδικασία εάν η πρωτοβουλία για την παραπομπή κράτους μέλους στο Δικαστήριο προέρχεται από άλλο κράτος μέλος. Στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος που κρίνει ότι άλλο κράτος μέλος έχει παραβεί ενωσιακές διατάξεις, οφείλει, επί ποινή απαραδέκτου, να φέρει την υπόθεση ενώπιον της Επιτροπής, η οποία λειτουργεί ως επιδιαιτητής. Ακολουθεί η κατ' αντιδικία υποβολή των απόψεων των εκατέρωθεν κρατών μελών και η έκδοση από την επιτροπή αιτιολογημένης γνώμης, η οποία δε δεσμεύει το κράτος μέλος που επικαλείται την παραβίαση. Έτσι, εάν είναι αρνητική ή εάν η επιτροπή δεν απαντήσει εντός τριών μηνών από την αίτηση, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να προβεί σε υποβολή της προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου.

3.2: Βάρος απόδειξης - Αντίκρουση

Σε κάθε περίπτωση το βάρος απόδειξης φέρει ο προσφεύγων (Επιτροπή, Κράτος Μέλος) ενώ το καθ' ου η προσφυγή κράτος μέλος φέρει το βάρος να αποδείξει ότι δεν έλαβε χώρα η παράβαση του ενωσιακού δικαίου που του αποδίδεται.

⁶⁰ Ενδ. απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Ιανουαρίου 2010, υπόθεση C-546/07 με αντικείμενο προσφυγή του αρθ. 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σκ. 21 και 22 «Κατά πάγια νομολογία, στην Επιτροπή εναπόκειται να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα ασκήσει την προσφυγή λόγω παραβάσεως, οι λόγοι δε που προσδιορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994, C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκ. 4). Οι κανόνες που θεσπίζει το αρθ. 226 ΕΚ πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς η Επιτροπή να υποχρεούται να τηρήσει συγκεκριμένη προθεσμία, υπό την επιφύλαξη των περιπτώσεων στις οποίες η υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή, είναι δυνατό να καταστήσει δυσχερέστερη για το καθού κράτος μέλος την αντίκρουση των επιχειρημάτων της Επιτροπής και να προσβάλλει έτσι τα δικαιώματα άμυνας. Στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος εναπόκειται να αποδείξει την επίπτωση αυτή.»

Ισχυρισμοί που αφορούν σε ιδιομορφίες του νομικού συστήματος του καθ' ου η προσφυγή, σε οικονομικές δυσκολίες, κοινωνικές αναταραχές, στην εφαρμογή της επίμαχης διάταξης επί μακρόν εν γνώσει της Επιτροπής (ούτως δημιουργήθηκε λανθασμένη πεποίθηση στο εν λόγω κράτος μέλος), σε ένσταση αμοιβαιότητας κλπ, δε γίνονται δεκτοί από το Δικαστήριο.

Ακόμη και στην περίπτωση που το εναγόμενο κράτος μέλος συμμορφωθεί με τις υποδείξεις της Επιτροπής και προβεί σε άρση της παράβασης μετά την υποβολή της προσφυγής αλλά πριν την έκδοση απόφασης, εάν η Επιτροπή κρίνει ότι είναι απαραίτητο να διευκρινιστεί ότι υπήρξε παράβαση, προκειμένου να προβεί το Δικαστήριο σε ερμηνεία των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου και να διευκολύνει πιθανές παράλληλες δικονομικές διαδικασίες ενώπιον εθνικών δικαστών σχετικά με τη νομιμότητα των επίμαχων εθνικών μέτρων, το Δικαστήριο προβαίνει σε έκδοση απόφασης.

3.3: Απόφαση – Έννομες συνέπειες

Εφόσον τουλάχιστον ένας από τους λόγους της προσφυγής κριθεί από το Δικαστήριο ότι είναι νόμιμος και βάσιμος, η προσφυγή γίνεται δεκτή και αναγνωρίζεται / διαπιστώνεται η αποδιδόμενη παραβίαση.

Στο βαθμό που η κρίση του Δικαστηρίου συνιστά αυθεντική ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, δεσμεύει όχι μόνο το καθ' ου η προσφυγή κράτος μέλος αλλά και τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ και τους θεσμούς αυτής.

Αν και η απόφαση δεν έχει άμεσες συνέπειες στην έννομη τάξη του καθ' ου η προσφυγή κράτους μέλους (δεν επιφέρει άμεσα ακύρωση και εξαφάνιση από το νομικό κόσμο της διάταξης που κρίθηκε ότι παραβιάζει το ενωσιακό δίκαιο), ούτε συνιστά εκτελεστό τίτλο, ωστόσο είναι υποχρεωτική και το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να προβεί στη λήψη των μέτρων που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης.

Δια τούτο, σε περίπτωση που παρά την εκδοθείσα απόφαση το κράτος μέλος εμμένει στην συμπεριφορά που συνιστούσε παράβαση του ενωσιακού δικαίου, ασκείται νέα προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου (τηρουμένων των ιδίων όρων του παραδεκτού με την προσφυγή επί παραβάσει), με αντικείμενο πλέον την διαπίστωση ότι δεν εκτέλεσε την εκδοθείσα απόφαση, και αποτέλεσμα, εάν η προσφυγή κριθεί ότι έχει ασκηθεί

νομίμως και ο λόγος είναι βάσιμος, την καταδίκη του κράτους μέλους σε οικονομικές κυρώσεις (καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής)⁶¹.

Κατ' εξαίρεση η Επιτροπή δύναται να αιτηθεί την καταδίκη του κράτους μέλους σε οικονομικές κυρώσεις με την πρώτη προσφυγή επί παραβάσει, σε περίπτωση που η αποδιδόμενη παράβαση αφορά σε μη τήρηση υποχρέωσης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε με τη νομοθετική διαδικασία (διαδικασία της διπλής προσφυγής-συνδυασμός των οριζομένων στις διατάξεις των άρθρων 258 και 260 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Εφόσον το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, μπορεί να επιβάλλει κατ' αποκοπήν ποσό ή χρηματική ποινή μέχρι το ύψος του ποσού που αιτήθηκε η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής.⁶²

Η διαδικασία αυτή αν και συντομεύει το χρόνο έκδοσης της απόφασης ενσωματώνοντας σε μια απόφαση την κρίση του Δικαστηρίου για την παραβίαση που αποδίδεται σε κράτος μέλος και για την επιβολή χρηματικής κύρωσης, δεν αποτελεί υποχρέωση της Επιτροπής αλλά δυνατότητα, η οποία μάλιστα αφορά μόνο σε παράβαση υποχρέωσης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε με τη νομοθετική διαδικασία.⁶³

Στις ανωτέρω περιγραφόμενες περιπτώσεις επιβολής χρηματικών κυρώσεων (κατ' αποκοπή ποσό ή χρηματική ποινή) η Επιτροπή προτείνει αλλά το ΔΕΕ αποφασίζει λαμβάνοντας υπ' όψιν κριτήρια όπως, την περίοδο της παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας, την οικονομική δυνατότητα του κράτους μέλους να αποπληρώσει την χρηματική κύρωση, τη σοβαρότητα της παραβίασης.

Δεδομένου ότι η προσφυγή επί παραβάσει δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα προβλέπεται η δυνατότητα υποβολής αιτήσεως αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλομένης πράξης (σχετ. αρθ. 278 ΣΛΕΕ) ή/και διάταξης προσωρινών μέτρων.⁶⁴

⁶¹ Άρθρο 260 παρ. 2 ΣΛΕΕ

⁶² Άρθρο 260 παρ. 3 ΣΛΕΕ

⁶³ Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Θεματικές προσεγγίσεις, Επιμέλεια Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2009, σελ. 288-289

⁶⁴ Σχετ. αρθ. 279 ΣΛΕΕ. Προκειμένου του Δικαστηρίου να χορηγήσει αναστολή εκτέλεσης ή να διατάξει προσωρινά μέτρα εκτιμά: εάν τούτο δικαιολογείται για λόγους επείγουσας ανάγκης προκειμένου να αποφευχθεί σοβαρή και ανεπανόρθωτη βλάβη, εάν η κύρια προσφυγή είναι προδήλως βάσιμη (προς τούτο το Δικαστήριο εξετάζει με τρόπο γενικό την υπόθεση, τόσο ως προς το παραδεκτό της όσο και ως προς την ουσία της), σταθμίζει τα συμφέροντα των αντιδίκων μερών και ενδεχομένως και τρίτων, εξετάζοντας και το συμφέρον της ΕΕ.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η προσφυγή επί παραβάσει συνιστά «εργαλείο» που χρησιμοποιεί (πρωτίστως) η Επιτροπή τόσο για την πρόληψη όσο και για τη διαπίστωση τυχόν παραβάσεων από τα κράτη μέλη και τη διόρθωση αυτών, με ενδεχόμενο καταλογισμό τους σε χρηματική κύρωση για μη συμμόρφωση με τις επιταγές της δικαστικής απόφασης.

Η δυνατότητα άσκησης της εν λόγω προσφυγής, η οποία επισείει όχι μόνο οικονομικές κυρώσεις αλλά και ηθικό στιγματισμό του καθ' ου η προσφυγή κράτους μέλους, συνιστά μοχλό πίεσης προς τα κράτη μέλη να επιδεικνύουν σεβασμό στις επιταγές του ενωσιακού δικαίου, τα υποχρεώνει σε ταχεία και δέουσα ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας και προστατεύει τα συμφέροντα της ΕΕ και των πολιτών της σε ζητήματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά σε εθνικό επίπεδο, προς επίτευξη της σκοπούμενης ορθής, ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής της στις έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών.

3.4: Η παραβίαση των αξιών και θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ ως αντικείμενο προσφυγής των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ

Ως ανωτέρω ήδη ελέχθη, στις διατάξεις των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ δεν προσδιορίζεται το περιεχόμενο της έννοιας της παράβασης, προκειμένου να «χωρέσει» κάθε θετική συμπεριφορά ή παράλειψη των κρατών μελών που είναι αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο. Εναπόκειται κατ' αρχήν στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη, εξετάζοντας την συμπεριφορά του εταίρου στον οποίο αποδίδεται, η επίκληση ότι συνιστά παράβαση ενωσιακής διάταξης. Εν συνεχεία, άσκησης της προσφυγής, εναπόκειται στο Δικαστήριο, να κρίνει τα πραγματικά περιστατικά που εκθέτουν τα διάδικα μέρη (Επιτροπή, κράτη μέλη) σε σχέση με αντίστοιχες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, προκειμένου να καταλήξει σε απόφαση: αν η συμπεριφορά του καθ' ου η προσφυγή κράτους μέλους συνιστά παραβίαση αυτών.

Αφού στην Επιτροπή έχει δοθεί από τις Συνθήκες γενική εποπτική εντολή όσον αφορά στην εφαρμογή από τα κράτη μέλη του ενωσιακού δικαίου υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου⁶⁵ και στα κράτη μέλη η εξουσία παραπομπής ισότιμου εταίρου, επί τη βάση της λογικής ότι τυχόν παραβίαση από άλλο κράτος μέλος ενωσιακής υποχρέωσης

⁶⁵ Αρθ. 17ΣΕΕ

προσβάλλει την αρχή της ενότητας και ταυτότητας εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, ούτως, με τις διατάξεις των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ δίδεται ένα οριζόντιο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας.

Οι Συνθήκες τόσο στο προοίμιό τους όπου εκφράζουν τη γενική βούληση και τις επιδιώξεις των συμβαλλομένων μερών, όσο και στο κυρίως σώμα των διατάξεών τους, οι οποίες έχουν θεσμικό και ουσιαστικό χαρακτήρα⁶⁶, διακηρύττουν ότι η ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται, θεμελιώνεται και σκοπεί να προάγει με το αυτόνομο θεσμικό της πλαίσιο τις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες.⁶⁷ Ο σεβασμός των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ και των θεμελιωδών δικαιωμάτων ελέγχεται στα υποψήφια προς ένταξη κράτη αλλά και στα κράτη μέλη.⁶⁸

Από τη συνδυασμένη ανάγνωση των άρθρων 2, 3, 13, 19 ΣΕΕ κλπ και των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ δεν προκύπτει καταρχήν απαγόρευση στην Επιτροπή ή σε άλλο κράτος μέλος να υποβάλλει προσφυγή επί παραβάσει ενώπιον του Δικαστηρίου για παραβίαση των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και θα προσθέταμε, αυτοτελώς, χωρίς ανάγκη επίκλησης και άλλων διατάξεων συνδυαστικά. Αντίστοιχα, δεν προβλέπεται περιορισμός του Δικαστηρίου να επιληφθεί τέτοιων προσφυγών. Όπου θέλησε ο συντακτικός νομοθέτης της ένωσης να αποκλείσει τέτοια δυνατότητα, το όρισε ρητά (βλ. κατωτέρω).

Στις προτάσεις του της 11ης Απριλίου 2019 στην Υπόθεση C-619/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας (αναλυτικά κατωτέρω στο οικείο κεφάλαιο) ο Γενικός Εισαγγελέας EVGENI TANCHEV προτείνει ότι *«η προσφυγή του αρθ. 258 ΣΛΕΕ χωρεί επίσης στην περίπτωση προβαλλομένων παραβιάσεων του Χάρτη, οποίος αποτελεί δεσμευτικό πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, εφόσον τα κράτη μέλη υποπίπτουν σε παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του»*⁶⁹.

Παρόλα αυτά η εμβέλεια της προσφυγής περιορίζεται από πολλούς παράγοντες.

⁶⁶ Το Δίκαιο Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός-Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 217

⁶⁷ Ενδ. αρθ. 2ΣΕΕ, 6ΣΕΕ, 13ΣΕΕ κλπ

⁶⁸ Άρθ. 7ΣΕΕ και αρθ. 49 ΣΕΕ όπου ορίζεται ως προϋπόθεση ένταξης ευρωπαϊκού κράτους στην ΕΕ ο σεβασμός των αξιών που αναφέρονται στο αρθ. 2 και η δέσμευση να τις προάγει.

⁶⁹ Σκ. 48

Η προσφυγή των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ υποστηρίζεται ότι αφορά σε συγκεκριμένη παραβίαση του ενωσιακού δικαίου.

Προφανώς χρησιμοποιείται προκειμένου να επιβάλλει σε κράτη μέλη «τη συμμόρφωσή τους σε κανόνες αρνητικής ή θετικής ολοκλήρωσης στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς (ενδ. η μη εμπρόθεσμη κοινοποίηση στην Επιτροπή κράτους μέλους των μέτρων που έλαβε για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο, ή η μη συμμόρφωση της νομοθεσίας των κρατών μελών με τις απαιτήσεις οδηγίας της ΕΕ κλπ). Δεν έγινε όμως χρήση της για να επιβάλλει το σεβασμό στις αξίες της Ένωσης και το κράτος δικαίου ειδικότερα, καθόσον υποστηρίζεται ότι πρόκειται για νομικές έννοιες αόριστες, ασαφείς, με ανοικτό και πολυσχιδή χαρακτήρα, για τις οποίες αμφισβητείται αν επιβάλλουν υποχρεώσεις».⁷⁰ Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που η Επιτροπή έπρεπε να αντιμετωπίσει σοβαρές παραβιάσεις θεμελιωδών αρχών από κράτη μέλη, κατέφυγε σε συγκεκριμένες και προσδιορισίμες διατάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας.⁷¹

Όσον αφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα το περιεχόμενο αυτών άλλοτε προκύπτει με σαφήνεια από την οικεία διάταξη και άλλοτε απαιτείται ερμηνεία. «Για την εννοιολογική προσέγγιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι χρήσιμα, εκτός από τις παραδοσιακές νομικές ερμηνευτικές μεθόδους, τα πορίσματα της πολιτικής επιστήμης, της συνταγματικής ιστορίας, καθώς και της πολιτικής κοινωνιολογίας.» Ο κατάλογος των θεμελιωδών δικαιωμάτων εμπλουτίζεται ανάλογα με τις εξελίξεις σε διάφορους τομείς, ομοίως δε και το περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων διευρύνεται, μεταλλάσσεται.⁷²

«Προσέτι δε, τα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει την αποκλειστική αρμοδιότητα σε τομείς που συνδέονται στενά με την αρχή του κράτους δικαίου (π.χ. δικονομική αυτονομία) με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η Επιτροπή στην άσκηση του ρόλου της ως θεματοφύλακας των Συνθηκών.

Επομένως, η προσφυγή επί παραβάσει χρησιμοποιήθηκε μόνο για την κατά περίπτωση προσέγγιση των παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου (case by case) και όχι για συστημικές παραβιάσεις».

⁷⁰ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 81 επομ., Chr. Hillion *Overseeing the rule of law in The European Union, Legal mandate and means*, January 2016

⁷¹ Βλ. κατωτέρω υποθέσεις Επιτροπής κατά Ουγγαρίας

⁷² http://www.nis.gr/npimages/docs/FundamentalRights_GR

Άλλωστε, η Επιτροπή προβαίνει σε συντηρητική, συσταλτική χρήση των διατάξεων των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ και τα κράτη μέλη αποφεύγουν να εμπλακούν στη διαδικασία του αρθ. 259ΣΛΕΕ.

Επιπλέον, ρωγμή, αδικαιολόγητη θα λέγαμε, στην καθολική εφαρμογή των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ σε περιπτώσεις παραβίασης του ενωσιακού δικαίου «εισάγονται σε συγκεκριμένους τομείς που έχουν άμεση σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα οριζόμενα στο αρθ. 24ΣΕΕ με το οποίο αφαιρούνται από την ελεγκτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου ενωσιακές πράξεις και αποφάσεις που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ, πλην των προσφυγών που ασκούνται για έλεγχο νομιμότητας αποφάσεων που επιβάλλουν περιοριστικά μέτρα σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων»⁷³.

Αν και οι Συνθήκες δεν προσδιορίζουν τα όρια μεταξύ της διαδικασίας του αρθ. 7ΣΕΕ και των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, από μια προσεκτικότερη ανάγνωση των εν λόγω διατάξεων καθίσταται σαφές ότι, η προσφυγή επί παραβάσει λειτουργεί παράλληλα και συμπληρωματικά με τη διαδικασία του αρθ. 7 ΣΕΕ, καθόσον η χρήση της μιας δεν αποκλείει την άλλη.

Κατά τη διαδικασία αυτή, η οποία αφορά μόνον σε περιπτώσεις σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης, ως ανωτέρω ελέχθη, εναπόκειται στα θεσμικά όργανα της ΕΕ που συμμετέχουν να προσδιορίσουν το περιεχόμενο των αξιών και θεμελιωδών δικαιωμάτων που υποστηρίζουν ότι επίκειται ή έχουν υποστεί σοβαρή και διαρκή παραβίαση από κράτος μέλος. Οι διατυπωμένες στο αρθ. 2ΣΕΕ αξίες μεταξύ των οποίων αυτή του Κράτους Δικαίου, ως προϋπόθεση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνιστούν βάσεις στις οποίες ταυτόχρονα στηρίζεται η Ένωση, με την έννοια ότι αν κάποια από αυτές δεν τηρείται και οι άλλες δεν τηρούνται επαρκώς και αποτελούν αυτοτελώς αντικείμενο ελέγχου κατά τη διαδικασία του άρθ. 7ΣΕΕ.

⁷³ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 82-83 και 52. Άρθρο 24 παρ. 1ΣΕΕ: «...Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας υλοποιείται από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες. Ο ειδικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σ' αυτόν τον τομέα ορίζεται από τις Συνθήκες. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις, πλην της αρμοδιότητάς του να παρακολουθεί τη συμμόρφωση προς το άρθρο 40 της παρούσας Συνθήκης και να ελέγχει τη νομιμότητα ορισμένων αποφάσεων, κατά τα αναφερόμενα από το άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

Το λογικό ερώτημα που προκύπτει από τη συνδυασμένη ανάγνωση των ανωτέρω είναι: **γιατί** αυτό που επιτρέπεται και επιβάλλεται στο Συμβούλιο να κάνει, ήτοι τη διαπίστωση παραβίασης των αξιών της ΕΕ προκειμένου να κινήσει τη διαδικασία του αρθ. 7, δεν μπορεί να κάνει η Επιτροπή και εν συνεχεία το Δικαστήριο στα πλαίσια της προσφυγής των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ;

Γιατί οι αξίες της ΕΕ με κυρίαρχη μεταξύ αυτών την αρχή του Κράτους Δικαίου (που εμπεριέχει το σύνολο σχεδόν των αξιών και των δικαιωμάτων του ανθρώπου και που αποτελεί προϋπόθεση σεβασμού αυτών), που δεσμεύουν τα όργανα της ΕΕ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, τα υποψήφια ως μέλη κράτη της Ευρώπης και τα συμμετέχοντα σε αυτήν κράτη μέλη, που διέπουν και τις σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και λοιπών κρατών εκτός ΕΕ ή οργανισμών, δεν μπορούν να αποτελέσουν ευθέως και αυτοτελώς αντικείμενο αναφοράς σε προσφυγή του αρθ. 258ΣΛΕΕ;

Η μέχρι τώρα αρνητική περί των ανωτέρω θεωρία ευτυχώς ανατράπηκε με τη δικαστική αλήθεια που αναδείχθηκε από τις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου επί προσφυγών κατ' αρθ. 258ΣΛΕΕ κατά της Δημοκρατίας της Πολωνίας, τις οποίες θα αναλύσουμε κατωτέρω.

Στο σημείο αυτό αρκούμαστε να υποστηρίξουμε, ως αναγνώστες των οικείων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, ότι οι «αφηρημένες και πολυσχιδείς» έννοιες του αρθ. 2 ΣΕΕ είναι αυτόνομες, αυτοτελείς και αυτάρκειες, δυνάμενες να καλύψουν όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει το δίκαιο της Ένωσης.

3.4.1: Οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου

Η απάντηση στα ανωτέρω ερωτήματα είναι πιο αναγκαία από ποτέ.

Αναφέρθηκε στην αρχή της παρούσης, ότι η Ένωση προήλθε από την ελεύθερη βούληση και συμμετοχή των κρατών μελών της. Προκειμένου να λειτουργήσει, τα κράτη μέλη παραχώρησαν οριστικά σε αυτήν αρμοδιότητές τους, έστω σε συγκεκριμένους τομείς, οι οποίες πλέον ασκούνται από ανεξάρτητα και αυτόνομα από τα κράτη μέλη όργανα. Η διεύρυνση του ενωσιακού αντικειμένου σε μια πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδήγησε στην ολοένα μεγαλύτερη εκχώρηση εξουσιών από τους εταίρους της Ένωσης σε αυτήν, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να δυσφορούν και να αμφισβητούν στοιχεία που χαρακτηρίζουν την λειτουργία της Ένωσης.

Η αμφισβήτηση αυτή εκφράστηκε ποικιλοτρόπως, μεταξύ άλλων με περιφρόνηση ή έστω αντίθεση με το υπερεθνικό ενωσιακό δίκαιο. Η ΕΕ βρίσκεται σε πολλαπλή κρίση.

«Η κρίση είναι οικονομική, πολιτική, ταυτότητας, ενότητας αλλά κυρίως νομιμοποίησης (legitimacy) της ίδιας της ΕΕ».

-Η οικονομική κρίση επηρεάζει ήδη από τις αρχές του 2009 τις χώρες της ευρωζώνης.

«Η κρίση έκανε δύσκολο ή αδύνατο για κάποιες χώρες της ευρωζώνης να εξοφλήσουν ή να αναχρηματοδοτήσουν το δημόσιο χρέος τους χωρίς τη βοήθεια τρίτων μερών όπως η ΕΚΤ ή το ΔΝΤ. Οι κυβερνήσεις των κρατών που επηρεάστηκαν περισσότερο από την κρίση προσέφυγαν στην ΤΡΟΪΚΑ, μια επιτροπή που σχηματίστηκε από τρία όργανα: την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

Η αρμοδιότητα της ΤΡΟΙΚΑ αφορά στην εποπτεία των χωρών που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα, και έχουν λάβει δάνεια που χορηγούνται από την ΕΕ και το ΔΝΤ». Στα πλαίσια της αρμοδιότητας αυτής επιβάλλει μέτρα και μεταρρυθμίσεις («οικονομική διακυβέρνηση»), που οι χώρες πρέπει να εκπληρώσουν προκειμένου να συνεχίσουν να λαμβάνουν χρήματα (Μνημόνιο Συνεννόησης) και προβαίνει σε επιθεώρηση των χωρών αυτών κατά πόσο τηρούν τους όρους που τους έχουν επιβάλλει. «Σε περίπτωση διαπίστωσης μη τήρησης των όρων μπορεί να αναβάλλει την καταβολή της επόμενης δόσης».

Άλλωστε η συμμετοχή των ευρωπαϊκών κρατών στην ΕΕ ως μέλη της και στη «ζώνη του ευρώ, συνεπάγεται την τήρηση από αυτά των υποχρεώσεών τους στο δημοσιονομικό τομέα,» ως προβλέπονται στις Συνθήκες, στους κανονισμούς που εφαρμόζουν το Σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, στη Συνθήκη για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση.⁷⁴

Επομένως αφενός μεν η Τρόικα ασκεί ισχυρή επιρροή στις εθνικές οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές των χωρών που βρίσκονται υπό το καθεστώς της, αφετέρου οι εν λόγω χώρες προκειμένου να τηρήσουν τα επιβληθέντα σε αυτούς μέτρα, επιβάλλουν με τη σειρά τους πολιτικές λιτότητας στην επικράτειά τους (δημοσιονομική

⁷⁴ Βικιπαίδεια, Η κρίση της Ευρωζώνης, Επικαιρότητα-Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΤΡΟΙΚΑ WATCH, Ιωακείμης Κ. Παναγιώτης, THE BOOKS JOURNAL, Η ευρωπαϊκή κρίση και η αντιμετώπισή της, 22/12/2015, Δημοσιεύθηκε στο Παρεμβάσεις, Τεύχος 60

πειθαρχία), που οδηγεί σε οικονομική ύφεση, συρρίκνωση των μισθών, διόγκωση της ανεργίας, περιορισμό των κοινωνικών δαπανών, μείωση παροχών σε τομείς όπως η υγεία, η παιδεία, κλπ με αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ανισοτήτων και τη φτωχοποίηση τμημάτων του πληθυσμού.

Από τα ανωτέρω γίνεται αντιληπτό ότι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως θεσμικό όργανο της ΕΕ, στην οποία έχει απονεμηθεί ο χαρακτηρισμός του «θεματοφύλακα» του ενωσιακού δικαίου και της έχει δοθεί από τις Συνθήκες η δυνατότητα προσφυγής κατά κράτους μέλους ή παραπομπής του, με την ιδιότητά της ως ένας από τους τρεις άξονες της ΤΡΟΙΚΑ, επιβάλλει πολιτικές που συρρικνώνουν εν τέλει τα δικαιώματα των πολιτών των κρατών μελών.

Η συνεχιζόμενη οικονομική κρίση, όπως ήταν αναμενόμενο, είχε αντίκτυπο σε όλους τους τομείς της ζωής των κρατών μελών της ΕΕ.

«Η Ελλάδα πρωταγωνίστησε στην οικονομική κρίση στην ευρωζώνη. Ακολούθησε η υπαγωγή και άλλων χωρών εταίρων στην ΕΕ (άλλων επίσημα και άλλων ανεπίσημα) με αποτέλεσμα η ευρωζώνη να οδηγηθεί στην επιβολή εξαιρετικά αυστηρών πολιτικών λιτότητας».

-Παράλληλα, το προσφυγικό και το μεταναστευτικό επιδεινώνουν την κρίση ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *«Η ασταμάτητη εισροή προσφύγων στην ΕΕ ως συνέπεια των πολιτικών συγκρούσεων στη Μέση Ανατολή (π.χ. Συρία), στη Βόρεια Αφρική (π.χ. Λιβύη) και σε άλλες περιοχές και η αντιμετώπισή που επεφύλαξαν κάποια κράτη μέλη στο προσφυγικό πρόβλημα, επιδείνωσε τις ήδη τεταμένες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ειδικά στις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου (Ελλάδα, Ιταλία), οι οποίες δέχονται λόγω της θέσης τους το μεγαλύτερο όγκο προσφύγων και μεταναστών, δημιουργήθηκαν αναπόφευκτα τα περισσότερα οικονομικά αλλά και κοινωνικά προβλήματα. Το θέμα της μετανάστευσης και η εμφανής αδυναμία της Ένωσης να το διαχειριστεί με συστηματικό και αποτελεσματικό τρόπο, τροφοδοτεί πολιτικά ακραίες, εθνολαϊκιστικές, αντιευρωπαϊκές ή και ρατσιστικές δυνάμεις.»*⁷⁵

⁷⁵ Ιωακείμης Κ. Παναγιώτης, THE BOOKS JOURNAL, Η ευρωπαϊκή κρίση και η αντιμετώπισή της, 22/12/2015, Δημοσιεύθηκε στο Παρεμβάσεις, Τεύχος 60

-Πλέον αυτών επικρατεί κρίση και στη 'γειτονιά' της ΕΕ, άμεση (π.χ. Ουκρανία-Ρωσία, Τουρκία) και απώτερη (Συρία, Λιβύη, Ιράκ, Αφγανιστάν κλπ), τα αποτελέσματα της οποίας επηρέασαν αρνητικά και την ΕΕ.

-Ως ήδη ανωτέρω ελέχθη, η συμμετοχή ενός κράτους της Ευρώπης στην ΕΕ συνεπάγεται την οριστική παραχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων στην υπερεθνική αυτή ένωση και στα θεσμικά της όργανα. Μετά από τόσες δεκαετίες ύπαρξης της ΕΕ, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επεκτάθηκε σε όλους σχεδόν τους τομείς κρατικής διακυβέρνησης (Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας -ΚΕΠΑΑ, ελεύθερη διακίνηση προσώπων, δημοσιονομική πειθαρχία για τον έλεγχο των προϋπολογισμών κλπ), συρρικνώνοντας την εθνική κυριαρχία.

-Τέλος, η ΕΕ καλείται για πρώτη φορά να αντιμετωπίσει την αποχώρηση κράτους μέλους (Βρετανία).

*«Τα ανωτέρω συνέβαλαν στην ενίσχυση των τάσεων απονομιμοποίησης της Ένωσης καθώς και των ευρωσκεπτικιστικών, εθνολαϊκιστικών δυνάμεων στον ευρωπαϊκό χώρο.»*⁷⁶ Οι πολίτες κρατών μελών στις εθνικές τους εκλογές επιλέγουν ακραία κόμματα, είτε της δεξιάς είτε της αριστεράς, τα οποία παραμένοντας στην ΕΕ, αμφισβητούν τις αρχές της, προτείνουν δε, ως λύση στα εθνικά τους προβλήματα την επιστροφή στο εθνικό, εσωστρεφές κράτος. Τα εν λόγω κυβερνητικά σχήματα, εκπροσωπώντας τα κράτη τους, συμμετέχουν στις λειτουργίες της ΕΕ και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Προκειμένου δε, να επιτύχουν την μακροχρόνια παραμονή τους στην εξουσία και την άσκηση απόλυτης εξουσίας, εφαρμόζουν τακτικές που αποβλέπουν στον αποκλεισμό ελέγχου των ενεργειών τους. Αναπόφευκτα, *«πρώτος τομέας παρέμβασης είναι η δικαστική εξουσία, με σκοπό την επιβολή περιορισμών στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, στην αμεροληψία του δικαστικού σώματος, στο σύστημα δικαστικού ελέγχου, ιδιαίτερα των συνταγματικών δικαστηρίων όπου αυτά υπάρχουν. Εφαρμόστηκαν ποικίλες πρακτικές: έλεγχος της σύνθεσης των δικαστηρίων μέσω εφαρμογής μέτρων πρόωρης συνταξιοδότησης των δικαστών, μη εφαρμογή από τις εν λόγω κυβερνήσεις αποφάσεων συνταγματικών δικαστηρίων, σοβαροί δικονομικοί περιορισμοί στον έλεγχο της*

⁷⁶ ⁷⁶ Ιωακείμης Κ. Παναγιώτης, THE BOOKS JOURNAL, Η ευρωπαϊκή κρίση και η αντιμετώπισή της, 22/12/2015, Δημοσιεύθηκε στο Παρεμβάσεις, Τεύχος 60.

*συνταγματικότητας των νόμων κλπ.»*⁷⁷ Η έλλειψη σεβασμού στις αξίες της ΕΕ και δη η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου⁷⁸ κλονίζει την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, και συνακόλουθα την αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων.

Οι τρόποι αντίδρασης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ έχουν μέχρι πρόσφατα αποδειχθεί αναποτελεσματικοί.

Ακολουθεί μια ενδεικτική αναφορά σε περιπτώσεις παραβίασης από κράτη μέλη θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων που προστατεύει η Ένωση και οι τρόποι με τους οποίους αντιμετωπίστηκαν.

3.4.2: Η περίπτωση της Πορτογαλίας

Το ΔΕΕ κλήθηκε κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος (υπόθεση C-64/16) να αποφανθεί σχετικά με την ερμηνεία του αρθ. 19 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ και του αρθ. 47 του Χάρτη στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP - Συνδικαλιστική Ένωση Πορτογάλων Δικαστών) και του Tribunal de Contas (Ελεγκτικού Συνεδρίου, Πορτογαλία), με αντικείμενο την προσωρινή μείωση του ποσού των καταβαλλόμενων αποδοχών στα μέλη της εν λόγω ενώσεως, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής του Πορτογαλικού κράτους.

Συγκεκριμένα, η ASJP άσκησε ενώπιον του Supremo Tribunal Administrativo (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Πορτογαλίας) προσφυγή κατά των ανωτέρω μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής, υποστηρίζοντας ότι παραβιάζουν την αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών, η οποία προστατεύεται από το σύνταγμα της Πορτογαλίας και από το δίκαιο της ΕΕ (αρθ. 19 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ και 47 του ΧΘΔΕ).

Το Δικαστήριο, σε «μία από τις σημαντικότερες αποφάσεις των τελευταίων ετών»⁷⁹, μολονότι τελικώς έκρινε ότι η αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών δεν αντιτίθεται στην

⁷⁷ Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Μ.Δ.Χρυσομάλλης, Καθ. Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ.σελ.5-6

⁷⁸ Pech και Scheppele: «οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου (backsliding) είναι μια διαδικασία μέσω της οποίας οι εκλεγμένες δημόσιες αρχές εφαρμόζουν σκόπιμα κυβερνητικά σχέδια που αποσκοπούν στη συστηματική αποδυνάμωση, εξόντωση ή στον περιορισμό εσωτερικών ελέγχων της εξουσίας τους, με σκοπό την κατάργηση του φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους και την εδραίωση της μακροπρόθεσμης κυριαρχίας του κυρίαρχου κόμματος.»

⁷⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2018 αίτηση του Supremo Tribunal Administrativo — Portugal) στα πλαίσια διαφοράς μεταξύ Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, υπόθεση C-64/16.

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 εξάλειψης υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και συνδέονται με πρόγραμμα χρηματοοικονομικής συνδρομής εκ μέρους της Ένωσης (σκ. 52), ωστόσο με την απόφασή του, και σύμφωνα με τις διατάξεις των αρθ. 2, 4 παρ. 3 και 19 παρ. 1 ΣΕΕ, αφενός μεν αποφαίνεται σχετικά με παραβιάσεις αρχών που συγκροτούν την έννοια του Κράτους Δικαίου σε κράτη μέλη της ΕΕ, αφετέρου υπέδειξε στα θεσμικά όργανα, και δη στην Επιτροπή, τρόπους αντίδρασης και κατέληξε σε σημαντικές επισημάνσεις». ⁸⁰ Δια τούτο αν και δεν εξεδόθη κατόπιν προσφυγής επί παραβάσει, έχει θέση στην παρούσα. Συγκεκριμένα:

-Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο ξεκινά τη συλλογιστική του αναφερόμενο στις κατοχυρωμένες από τις Συνθήκες αξίες της Ένωσης και δη του Κράτους Δικαίου, που είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται μεταξύ άλλων από τη δικαιοσύνη.

-Συνεχίζει υπογραμμίζοντας τη σπουδαιότητα της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της ΕΕ, ως γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης, η οποία απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και είναι σήμερα κατοχυρωμένη με το αρθ. 47 του Χάρτη. Επομένως, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη να προβλέπουν ότι στην έννομη τάξη τους διασφαλίζεται αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Η ύπαρξη τέτοιου ελέγχου με σκοπό τη διασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου της Ένωσης είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την ύπαρξη κράτους δικαίου.

Για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να διασφαλίζει ότι τα όργανα που εντάσσονται ως «δικαστήρια», κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης, στο εθνικό σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και μέσων στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της

⁸⁰ Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 3.

αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και επομένως και στο σεβασμό του Κράτους Δικαίου, υποχρέωση η οποία ελέγχεται από το Δικαστήριο (σκ. 37).

- Η ΕΕ δε διαθέτει αυτοτελή όργανα στις έννομες τάξεις των ΚΜ για τον έλεγχο της ερμηνείας και εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Το έργο αυτό έχει ανατεθεί στους εθνικούς δικαστές ενεργούντες ως όργανα της ένωσης (θεωρία της λειτουργικής αναδίπλωσης). Ούτως, όπως απεφάνθη επί του παρόντος το Δικαστήριο, αφού τα εθνικά δικαστήρια επιτελούν, σε συνεργασία με το Δικαστήριο, λειτουργία που τους έχει ανατεθεί από κοινού (αρθ. 19ΣΕΕ), προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών, η οργάνωση της δικαιοσύνης από τα κράτη μέλη «ενδιαφέρει» την ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα (σκ. 32-33).

-Είναι υποχρέωση των κρατών μελών, υποκείμενη σε έλεγχο από τα πολιτικά (Επιτροπή) και δικαστικά (ΔΕΕ) όργανα της Ένωσης, να εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων και να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια που τα θίγει, αρκεί να είναι εν δυνάμει αρμόδια να επιληφθούν υποθέσεων που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. *«Προς το σκοπό αυτό το αρθ. 19 ΣΕΕ μπορεί να συνεπάγεται τον παραμερισμό εθνικών μέτρων, τα οποία απειλούν την ανεξαρτησία των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων με την έννοια της πλήρους αυτονομίας, περιλαμβανομένης και της υπερβολικής και δυσανάλογης μείωσης των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών σε σχέση με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν.»*

Στο σημείο αυτό εντοπίζεται η φειδωλή στάση του Δικαστηρίου όσον αφορά στην αξιολόγηση των περιορισμών της δικαστικής ανεξαρτησίας βάσει του αρθ. 19 ΣΕΕ. Εξομοιώνοντας τους δικαστικούς λειτουργούς με τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους 'επιτρέπει' κατ' εξαίρεση τη λήψη περιοριστικών μέτρων, με την επίκληση ότι αυτά λαμβάνονται γενικώς και όχι ειδικώς για τους δικαστές. Ούτως οι υπό κρίση περιορισμοί δεν θεωρήθηκαν ότι περιορίζουν τη δικαστική ανεξαρτησία.⁸¹

-Η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστών συνεπάγεται και την εμπιστοσύνη μεταξύ των και μεταξύ αυτών και του Δικαστηρίου. Στην εξασφάλιση από τα κράτη μέλη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και ανεξαρτησίας στα εθνικά δικαιοδοτικά τους όργανα εδράζεται η εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών ότι και τα λοιπά κράτη μέλη

⁸¹ Thickening up judicial independence: the ECJ ruling in *Commission v. Poland* (C-619/18), 8 JULY 2019/, By Marco Antonio Simonelli

παρέχουν την ίδια υψηλή προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου.⁸²

«Το Δικαστήριο έκρινε ότι με το αρθ. 19ΣΕΕ συγκεκριμενοποιείται η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την αρχή του κράτους δικαίου στην οποία βασίζεται η Ένωση.

Χωρίς να εγκαταλείπει την πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία η προσφυγή κατά κράτους μέλους συνδυάζεται με την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένης παραβίασης της νομοθεσίας της ΕΕ, γεγονός που θεωρήθηκε ότι καθιστά δύσκολη την αυτοτελή επίκληση του αρθ. 2 ΣΕΕ για τη θεμελίωση παραβιάσεων καθώς αποτελείται από νομικές έννοιες με «ανοικτό και πολυσχιδή χαρακτήρα», με την ερμηνεία που δίδει στο αρθ. 19 ΣΕΕ ανοίγει τον δρόμο για την άσκηση προσφυγών για παράβαση από την Επιτροπή σε περιπτώσεις συστημικών παραβιάσεων εκ μέρους των κρατών μελών των αξιών της Ένωσης, όπως είναι ο περιορισμός της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης.⁸³

Επομένως όταν το κράτος μέλος δε διασφαλίζει την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, δεν παραβιάζει μόνο τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ, που δυνητικά επισείει την πολιτική διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ και την αναστολή δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών, αλλά και συγκεκριμένες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, πράγμα που δικαιολογεί την άσκηση από την Επιτροπή προσφυγής λόγω παράβασης κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ.⁸⁴ Τούτο συνιστά μία πολύ θετική εξέλιξη στο πλαίσιο των δικονομικών εργαλείων δικαστικής προστασίας και περιέχει δέσμευση του ΔΕΕ για την υποστήριξη και εμπέδωση του κράτους δικαίου στα πλαίσια της Ένωσης».⁸⁵ Δεδομένου δε ότι, η διαδικασία του αρθ. 7ΣΕΕ, είναι σχεδόν αδύνατον να ολοκληρωθεί για τους λόγους που ανωτέρω αναφέρονται, απομένει η δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο κατά τις διατάξεις των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ σε περίπτωση παραβίασης των αξιών και θεμελιωδών δικαιωμάτων από κράτος μέλος.

⁸² Από την περίληψη της Απόφασης του Δικαστηρίου και σχολιασμός

⁸³ Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 13-22.

⁸⁴ Η σχέση των άρθρων 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ υπό το πρίσμα της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας! Ευγενία Β. Πρεβεδούρου Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ, σελ. 10-11.

⁸⁵ Μιχαήλ Βηλαράς, Πρόεδρος Τμήματος στο ΔΕΕ, Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Μέλος του ΔΣ της Ελληνικής Ένωσης Ευρωπαϊκού Δικαίου, 02/11/2018, Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Δικαστική Ανεξαρτησία & Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του ΔΕΕ, σελ. 3-4.

- Το Δικαστήριο προκειμένου να καταλήξει στην κρίση του «προτίμησε να βασίσει την υποχρέωση των Κρατών-μελών ως προς το σεβασμό της δικαστικής ανεξαρτησίας αποκλειστικά στο άρθρο 19 παρ. 1 της ΣΕΕ (σκ. 29)», καθόσον η διάταξη αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε εθνικές καταστάσεις ανεξάρτητα από το εάν τα Κράτη-μέλη εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη. Καθίσταται επομένως σαφές ότι «το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του αρθ. 19 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ δεν ταυτίζεται με εκείνο του αρθ. 47 του Χάρτη, καθόσον ενώ η πρώτη διάταξη εφαρμόζεται «στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης», ανεξάρτητα από την περίπτωση κατά την οποία τα κράτη μέλη θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο αυτό, κατά την έννοια του αρθ. 51, παρ. 1, του Χάρτη, η δεύτερη εφαρμόζεται σε εθνικά μέτρα «που εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης», κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου αυτού».⁸⁶

3.4.3: Η περίπτωση της Ελλάδος και της Ισπανίας

Το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι θεμελιώδες δικαίωμα που προστατεύεται από το ενωσιακό δίκαιο.

Κατοχυρώνεται στο αρθ. 16 παρ. 1 ΣΛΕΕ⁸⁷.

Το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα προβλέπεται επίσης στο αρθ. 8 του Χάρτη⁸⁸ και συνδέεται ευθέως με το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, το οποίο καθιερώνεται στο αρθ. 7 του Χάρτη.⁸⁹

⁸⁶ Μιχαήλ Βηλαράς, Πρόεδρος Τμήματος στο ΔΕΕ, Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Μέλος του ΔΣ της Ελληνικής Ένωσης Ευρωπαϊκού Δικαίου, 02/11/2018, Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Δικαστική Ανεξαρτησία & Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του ΔΕΕ, σελ. 3.

Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγ. Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ., σελ. 19.

⁸⁷ Αρθ. 16ΣΛΕΕ: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν.»

⁸⁸ αρθ. 8 Χάρτη: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. 2. Η επεξεργασία αυτών των δεδομένων πρέπει να γίνεται νομίμως, για καθορισμένους σκοπούς και με βάση τη συγκατάθεση του ενδιαφερομένου ή για άλλους θεμιτούς λόγους που προβλέπονται από το νόμο. Κάθε πρόσωπο δικαιούται να έχει πρόσβαση στα συλλεγμένα δεδομένα που το αφορούν και να επιτυγχάνει τη διόρθωσή τους. 3. Ο σεβασμός των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής»

⁸⁹ Αρθ. 7 Χάρτη: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στο σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και των επικοινωνιών του.»

Όσον αφορά στο παράγωγο δίκαιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση εξέδωσε, προς αντικατάσταση του προϊσχύοντος νομικού πλαισίου:⁹⁰

-Τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 με άμεση ισχύ από τις 25 Μαΐου 2018, με τον οποίο θεσπίζονται γενικοί κανόνες που αφορούν στην προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων αυτών στην Ένωση, και με τον οποίο καταργήθηκε η οδηγία 95/46/ΕΚ.

Στο προοίμιο του κανονισμού ορίζεται μεταξύ άλλων, ότι οι αρχές και οι κανόνες για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα τους θα πρέπει, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια ή τον τόπο διαμονής τους, να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες τους, ιδίως το δικαίωμά τους στην προστασία των δεδομένων αυτών, περιέχει δε, ευθεία αναφορά στις διατάξεις του Χάρτη (σεβόμενος τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες και αρχές που αναγνωρίζονται από αυτόν) και του αρθ. 16 ΣΛΕΕ.

Εντοπίζει ότι, στα πλαίσια της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, η οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση, οι ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις, η παγκοσμιοποίηση κλπ εκθέτουν τα στοιχεία που εμπίπτουν στον όρο «προσωπικά δεδομένα» σε κίνδυνο, με αποτέλεσμα να απαιτείται ένα πλαίσιο προστασίας τους, ισοδύναμο σε όλα τα Κράτη Μέλη, προκειμένου να εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη των προσώπων για έλεγχο των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που τα αφορούν.

Καθορίζει επίσης τις αρχές που διέπουν την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων, τις υποχρεώσεις όσων επεξεργάζονται στοιχεία που εμπίπτουν στον κανονισμό αλλά και μέσα ελέγχου και συμμόρφωσης με αυτόν και κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβίασης των διατάξεων τους. Προς τούτο προβλέπει μια σειρά ενδίκων βοηθημάτων υπέρ του υποκειμένου των δεδομένων (καταγγελία σε εποπτική αρχή, προσφυγή ενώπιον εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων), όταν θεωρεί ότι η επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν παραβαίνει διατάξεις του εν λόγω κανονισμού.

⁹⁰ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Διεύθυνση έρευνας και τεκμηρίωσης, Θεματικό Δελτίο, Προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, Δεκέμβριος 2017

Στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα εντάσσει κάθε πληροφορία που αφορά σε ταυτοποιημένο ή ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο (καλούμενο ως «υποκείμενο των δεδομένων») και προσδιορίζει την έννοια της επεξεργασίας.⁹¹

Περαιτέρω δε⁹², ανατίθεται στα κράτη μέλη η υποχρέωση να θεσπίσουν τους κανόνες σχετικά με τις άλλες κυρώσεις που επιβάλλονται για παραβάσεις του κανονισμού, ιδίως αυτών που δεν αποτελούν αντικείμενο διοικητικών προστίμων δυνάμει διατάξεών του⁹³, και να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλιστεί ότι εφαρμόζονται. Οι εν λόγω κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Ως προθεσμία θέτει την 25^η Μαΐου 2018 προκειμένου τα κράτη μέλη να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή τις εθνικές διατάξεις που θα θεσπίσουν και, στη συνέχεια χωρίς καθυστέρηση, κάθε τροποποίησή τους.

-Την ταυθήμερη με τον κανονισμό οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπου επαναλαμβάνονται οι ορισμοί του ανωτέρω αναφερομένου κανονισμού και καθορίζονται κανόνες για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της απόφασης-πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου, θεσπίζονται κανόνες που αφορούν στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και, στην διευκόλυνση ανταλλαγής αυτών μεταξύ των εθνικών αρχών επιβολής του νόμου.

Η οδηγία διασφαλίζει επίσης ότι τα δεδομένα των θυμάτων, των μαρτύρων, των υπόπτων και των δραστών εγκλημάτων προστατεύονται δεόντως στο πλαίσιο ποινικών

⁹¹ Αρθ. 4 Καν (ΕΕ) 2016/679 Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού νοούνται ως: ενδ.: «Ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο είναι εκείνο του οποίου η ταυτότητα μπορεί να εξακριβωθεί, άμεσα ή έμμεσα, ιδίως μέσω αναφοράς σε αναγνωριστικό στοιχείο ταυτότητας, όπως όνομα, αριθμός ταυτότητας, δεδομένα θέσης, σε επιγραμμικό αναγνωριστικό ταυτότητας ή σε έναν ή περισσότερους παράγοντες που προσιδιάζουν στη σωματική, φυσιολογική, γενετική, ψυχολογική, οικονομική, πολιτιστική ή κοινωνική ταυτότητα του εν λόγω φυσικού προσώπου, επεξεργασία κάθε πράξη ή σειρά πράξεων που πραγματοποιείται με ή χωρίς τη χρήση αυτοματοποιημένων μέσων, σε δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ή σε σύνολα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπως η συλλογή, η καταχώριση, η οργάνωση, η διάρθρωση, η αποθήκευση, η προσαρμογή ή η μεταβολή, η ανάκτηση, η αναζήτηση πληροφοριών, η χρήση, η κοινολόγηση με διαβίβαση, η διάδοση ή κάθε άλλη μορφή διάθεσης, η συσχέτιση ή ο συνδυασμός, ο περιορισμός, η διαγραφή ή η καταστροφή».

⁹² Αρθ. 84 Καν (ΕΕ) 2016/679

⁹³ Αρθ. 83 Καν (ΕΕ) 2016/679

ερευνών. Παράλληλα, η καλύτερη εναρμόνιση της νομοθεσίας θα διευκολύνει τη διασυνοριακή συνεργασία ανάμεσα στις αστυνομικές και δικαστικές αρχές, για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας σε όλη την Ευρώπη. Αυτοί οι κανόνες της ΕΕ συμβάλλουν στην επίτευξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Στην οδηγία⁹⁴ ορίζεται ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές, θεσπίζουν και δημοσιεύουν, το αργότερο έως τις 6 Μαΐου 2018, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς αυτήν και κοινοποιούν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.

Τον 7^ο/2019 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να παραπέμψει την Ελλάδα και την Ισπανία ενώπιον του ΔΕΕ, «*επειδή δε μετέφεραν στο εθνικό τους δίκαιο τους ενωσιακούς κανόνες που αφορούν στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.*» Η Επιτροπή απέστειλε, εκκινώντας τη διαδικασία, προειδοποιητικές επιστολές στις δύο χώρες τον 7^ο/2018. Ακολούθησε η αποστολή αιτιολογημένων γνωμών τον 1^ο/2019.

Όσον αφορά στην Ελλάδα η Επιτροπή κάνοντας χρήση της διάταξης του αρθ. 260 παρ. 3 ΣΛΕΕ, αιτείται από το Δικαστήριο της ΕΕ όπως επιβάλει οικονομικές κυρώσεις με τη μορφή κατ' αποκοπή ποσού ύψους 5.287,50€ / ημέρα από την επομένη της λήξης της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό της δίκαιο, έως τη συμμόρφωση της Ελλάδας άλλως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης, με κατώτατο κατ' αποκοπή ποσό ύψους 1.310.000€ και ημερήσια χρηματική ποινή 22.169,70€ από την ημέρα της πρώτης απόφασης μέχρι την πλήρη συμμόρφωση ή μέχρι την έκδοση δεύτερης δικαστικής απόφασης.

Όσον αφορά στην περίπτωση της Ισπανίας δυνάμει της ίδιας ως άνω διάταξης, η Επιτροπή αιτείται από το Δικαστήριο της ΕΕ την επιβολή οικονομικής κύρωσης με τη μορφή κατ' αποκοπή ποσού ύψους 21.321€ / ημέρα από την επομένη της λήξης της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, έως τη συμμόρφωση της Ισπανίας ή την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης, με κατώτατο κατ' αποκοπή ποσό ύψους 5.290.000€ και ημερήσια χρηματική ποινή 89.548,20€ από την ημέρα της πρώτης

⁹⁴ Αρθ. 63

απόφασης μέχρι την πλήρη συμμόρφωση ή μέχρι την έκδοση δεύτερης δικαστικής απόφασης.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, «η μη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο της Ισπανίας και της Ελλάδας δημιουργεί διαφορές ως προς το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών και δυσχεραίνει τις ανταλλαγές δεδομένων μεταξύ αυτών και των λοιπών κρατών μελών, που μετέφεραν την οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο».⁹⁵

Η μη συμμόρφωση των δύο χωρών εκθέτει σε κίνδυνο προσβολής πληθώρα άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Σύμφωνα με τον κανονισμό η επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα προορίζεται να εξυπηρετεί τον άνθρωπο, το δικαίωμα δεν είναι απόλυτο, αλλά πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με τη λειτουργία του στην κοινωνία και να σταθμίζεται με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, σέβεται όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις ελευθερίες και αρχές που αναγνωρίζονται στον Χάρτη όπως κατοχυρώνονται στις Συνθήκες. Ενδεικτικά δε, τον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, της κατοικίας και των επικοινωνιών, την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, την ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας, την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, την επιχειρηματική ελευθερία, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου και την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία, ήτοι η προσβολή του υποκειμένου στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν συνιστά παράλληλα προσβολή και άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων που απονέμει το ενωσιακό δίκαιο, μέχρι τις αξίες του αρθ. 2ΣΕΕ, ορθώς λοιπόν ασκήθηκε προσφυγή κατ' αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ.

Κατόπιν των ανωτέρω, όσον αφορά στην Ελλάδα, εκδόθηκε ο Νόμος 4624/2019 (ΦΕΚ 137/Α/29-8-2019): με αντικείμενο τη θέσπιση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρων εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού

⁹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Προστασία των δεδομένων: Η Επιτροπή αποφασίζει να παραπέμψει την Ελλάδα και την Ισπανία στο Δικαστήριο, επειδή δε μετέφεραν την ενωσιακή νομοθεσία, 25-07-19

χαρακτήρα και ενσωμάτωσης στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016.

3.4.4: Η περίπτωση της Ουγγαρίας

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της επιμονής της Επιτροπής να αντιμετωπίζει τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου με άσκηση προσφυγών κατ' αρθ. 258ΣΛΕΕ κατά περίπτωση και όχι συνολικά, είναι η περίπτωση της Ουγγαρίας. Αναλυτικά:

*«Στην προσπάθεια ελέγχου των ανωτάτων δικαστηρίων από τη συντηρητική Ουγγρική Κυβέρνηση, η Επιτροπή κατέφυγε στη νομοθεσία για την εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης λόγω ηλικίας, για να αντιμετωπίσει την υποχρεωτική πρόωρη συνταξιοδότηση των ανωτάτων δικαστών που θεσμοθέτησε η Ουγγρική Κυβέρνηση, και όχι την αρχή του Κράτους Δικαίου».*⁹⁶

Στην Ουγγαρία μετά από κυβερνητική αλλαγή το 2010, εισήχθησαν «μεταρρυθμίσεις», οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα τον έλεγχο του κυβερνώντος κόμματος σε όλους τους θεσμούς. Με την «αναδιοργάνωση» νευραλγικών τομέων της χώρας, όπως της δικαιοσύνης και της παιδείας, ασκήθηκαν πιέσεις, επεβλήθησαν απαγορεύσεις, ανατράπηκαν κεκτημένα, και γενικά επεδείχθη αδιαφορία του ενωσιακού δικαίου⁹⁷.

Στις 25/04/2011 θεσπίστηκε στην Ουγγαρία και τέθηκε σε ισχύ την 1^η/01/ 2012 ο Νέος Θεμελιώδης Νόμος, με παράλληλη τροποποίηση και άλλων νόμων σύμφωνα με αυτόν, δυνάμει των οποίων μειώθηκε το όριο ηλικίας δικαστών, εισαγγελέων και συμβολαιογράφων και οδήγησε σε αυτοδίκαιη συνταξιοδότηση αυτών με τη συμπλήρωση του 62ου έτους της ηλικίας, καταλαμβάνοντας και τους ήδη υπηρετούντες.

Η Επιτροπή προσέφυγε κατά της Ουγγαρίας υποστηρίζοντας ότι οι επίδικες διατάξεις αντιβαίνουν στα άρθρα 2 και 6 παρ. 1 της οδηγίας 2000/78/ΕΚ, καθόσον εισάγουν μη δικαιολογημένη από θεμιτό σκοπό διάκριση λόγω ηλικίας και, εν πάση περιπτώσει, δεν είναι ούτε πρόσφορη ούτε αναγκαία για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών που επικαλείται η Ουγγαρία.

⁹⁶ Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 9-10, Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής, Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 6

⁹⁷ Ουγγαρία: πόσο άλλαξε η χώρα στα οκτώ χρόνια διακυβέρνησης Όρμπαν, CNN GREECE, 11-09-18

Η Γενική Εισαγγελέας JULIANE KOKOTT διατύπωσε τη γνώμη⁹⁸ ότι «η Δημοκρατία της Ουγγαρίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των ανωτέρω διατάξεων, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, θεσπίζουσα εθνική ρύθμιση κατά την οποία η υπηρεσιακή σχέση των δικαστών, των εισαγγελέων και των συμβολαιογράφων λήγει πλέον αυτοδικαίως όχι με τη συμπλήρωση του 70ου έτους ηλικίας, αλλά με τη συμπλήρωση του 62ου έτους».

Ακολούθως, το Δικαστήριο⁹⁹ λαμβάνοντας υπ' όψιν τα οριζόμενα στις διατάξεις της οδηγίας 2000/78/EK¹⁰⁰, έκρινε ότι «προκειμένου να εκτιμηθεί το βάσιμο της αιτιάσεως που προσάπτει η Επιτροπή στην Ουγγαρία, πρέπει να υπομνησθεί ότι, η αρχή της ίσης μεταχείρισης σημαίνει την απουσία άμεσης ή έμμεσης διάκρισης για έναν από τους λόγους που αναφέρονται σε αυτήν, συντρέχει δε, άμεση διάκριση όταν ένα πρόσωπο υφίσταται, για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στην οδηγία, μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν ενός άλλου προσώπου το οποίο τελεί σε παρόμοια κατάσταση (απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2011, C-447/09, Prigge κ.λπ., Συλλογή 2011, σ. I-8003, σκέψη 42). Κρίνοντας δε, ότι υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι επίδικες διατάξεις καθιερώνουν διαφορετική μεταχείριση και αντιβαίνουν στην αρχή της αναλογικότητας, κατέληξε ότι η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή καθόσον η Ουγγαρία, θεσπίζοντας εθνική ρύθμιση που επιβάλλει την παύση με τη συμπλήρωση του 62ου έτους της επαγγελματικής δραστηριότητας των δικαστών, εισαγγελέων και συμβολαιογράφων, γεγονός που συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας, η οποία δεν είναι ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 6, παρ.1 της οδηγίας 2000/78/EK για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία».

«Η γενικότερη κατάσταση στην Ουγγαρία και οι δικαστικές μεταρρυθμίσεις που επεβλήθησαν στη δικαιοσύνη προκάλεσαν πολυάριθμες εκθέσεις της Επιτροπής της Βενετίας. Παράλληλα ο διεθνής δικηγορικός σύλλογος (IBA) όσον αφορά στις ουγγρικές

⁹⁸ Γνώμη της Γενικής Εισαγγελέως, JULIANE KOKOTT, της 2ας Οκτωβρίου 2012 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, Υπόθεση C-286/12

⁹⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Νοεμβρίου 2012, Παράβαση κράτους μέλους, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, Υπόθεση C-286/12,

¹⁰⁰ Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, «Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση γενικού πλαισίου για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, προκειμένου να υλοποιηθεί η αρχή της ίσης μεταχείρισης στα κράτη μέλη.»

εξελίξεις κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, «οι μεταρρυθμίσεις ήταν σαφώς αντίθετες με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ουγγαρίας να υποστηρίξει την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη»¹⁰¹.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όμως παρόλο που επέκρινε τις κυβερνητικές επιλογές προτίμησε να αμφισβητήσει μόνο την μείωση της ηλικίας συνταξιοδότησης, ως μία παραβίαση της νομοθεσίας της ΕΕ κατά των διακρίσεων, ασφαλές πεδίο προκειμένου να είναι βέβαιη η έκβαση της διαφοράς. Σε περιπτώσεις διακρίσεων, η παραβίαση είναι που συνήθως θεωρείται ως παραβίαση ατομικού δικαιώματος, παρά ως θεσμική παραβίαση.

Αναμφισβήτητα η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να υποβάλλει προσφυγή κατ' αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ ήταν επιτυχής, καθόσον το Δικαστήριο εξέδωσε ισχυρή απόφαση κατά της Ουγγαρίας. Επομένως, το ζητούμενο αποτέλεσμα, ήτοι η αναγνώριση της παράβασης του ενωσιακού δικαίου από την Ουγγαρία, κατ' αρχήν επήλθε. Ωστόσο, ούτε η Επιτροπή στην προσφυγή της, ούτε η Εισαγγελέας στις προτάσεις της, ούτε το Δικαστήριο στην απόφασή του αναφέρθηκε στο πραγματικό πρόβλημα: η μείωση ηλικίας ήταν το πρώτο βήμα και συνδυάστηκε με μια σειρά από άλλες «μεταρρυθμίσεις» σε διάφορους τομείς για την επιβολή κυβερνητικού ελέγχου, με παρεμβάσεις στο δικαστικό σύστημα και προσπάθεια κατάργησης της δικαστικής ανεξαρτησίας, που συνιστά ουσιώδες στοιχείο του θεμελιώδους δικαιώματος σε δίκαιη δίκη, το οποίο είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη διασφάλιση της προστασίας του συνόλου των δικαιωμάτων που οι πολίτες απολαμβάνουν βάσει του δικαίου της ένωσης και για την προάσπιση των κοινών αξιών των κρατών μελών που μνημονεύονται στο αρθ. 2ΣΕΕ, ιδίως δε της αρχής του κράτους δικαίου¹⁰².

Η νίκη της Επιτροπής, καίτοι δεν πρέπει να υποτιμηθεί, δεν είχε ως αποτέλεσμα την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση στην Ουγγαρία. Συγκεκριμένα, αφενός μεν η κυβέρνηση της Ουγγαρίας δήλωσε ότι οι δικαστές που απομακρύνθηκαν από τις θέσεις τους κατ' εφαρμογή της επίμαχης εθνικής διάταξης δεν θα μπορούσαν να επιστρέψουν σε αυτές, δεδομένου ότι είχαν διορισθεί άλλοι, με αποτέλεσμα οι δικαστές που επέμεναν να επιστρέψουν διορίστηκαν εν τέλει σε θέσεις διαφορετικές και

¹⁰¹ Scheppele Kim Lane, 2013, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, Princeton University.

¹⁰² Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2018, Προδικαστική παραπομπή, LM, Υπόθεση C-216/18, σκ. 61 επομ.

χαμηλότερες από εκείνες που κατείχαν, αφετέρου δε η ουγγρική κυβέρνηση προσέφερε αποζημίωση σε όσους δε θα επέστρεφαν στην εργασία. Ως αποτέλεσμα, πολύ λίγοι δικαστές έχουν πράγματι επιστρέψει στην θέση την οποία κατείχαν.¹⁰³ Επομένως η δικαστική ανεξαρτησία στην Ουγγαρία παρέμεινε απροστάτευτη και η νίκη της Επιτροπής καταγράφηκε ως «*Πύρρειος νίκη*».¹⁰⁴

Η προαναφερομένη τακτική της Ουγγρικής κυβέρνησης συνιστά μian επίφαση συμμόρφωσης, συμπεριφορά η οποία αυτοτελώς παραβιάζει το ενωσιακό δίκαιο και την εκδοθείσα απόφαση του Δικαστηρίου, χωρίς μέχρι σήμερα η Επιτροπή να αντιδράσει σχετικά.

-Ομοίως, «*η ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκε για τη θεμελίωση προσφυγής της Επιτροπής κατά της Ουγγαρίας, όταν η Ουγγρική Κυβέρνηση επέβαλλε την πρόωρη παύση της θητείας του ανεξάρτητου Επιτρόπου για την προστασία των δεδομένων, με αρμοδιότητα να διασφαλίζει το συνταγματικό δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την πρόσβαση σε δεδομένα γενικού ενδιαφέροντος*».¹⁰⁵

Το Δικαστήριο έκρινε ότι «*η Ουγγαρία, θέτοντας πρόωρα τέρμα στη θητεία της αρχής ελέγχου της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 95/46/EK, ως ίσχυε, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών*».¹⁰⁶

-Επίσης, έχουν επιβληθεί στην Ουγγαρία κυβερνητικοί περιορισμοί στην ανώτατη εκπαίδευση παραβιάζοντας τα δικαιώματα στην ακαδημαϊκή ελευθερία, στην εκπαίδευση και στο επιχειρείν. Ήδη η Επιτροπή έχει προσφύγει κατά της Ουγγαρίας κατ' αρθ.

¹⁰³ Scheppele Kim Lane, 2013, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, Princeton University

¹⁰⁴ Kochenov Dimitry & Petra Bard, 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, February 2019

¹⁰⁵ Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής, Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 10, Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθ. Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ., σελ. 6-7

¹⁰⁶ Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Απριλίου 2014, Παράβαση κράτους μέλους, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά Ουγγαρίας, Υπόθεση C-288/2012.

258ΣΛΕΕ επικαλούμενη ότι «περιορίζει με δυσανάλογο τρόπο τη λειτουργία των πανεπιστημίων της Ένωσης και τρίτων χωρών, κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου».

-Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατόπιν προειδοποιητικής επιστολής προς την Ουγγρική κυβέρνηση τον 7ο/2017 και την αιτιολογημένη γνώμη που ακολούθησε, τον 10ο/2017 προέβη σε παραπομπή της Ουγγαρίας στο ΔΕΕ όσον αφορά «στο νόμο της για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) που λαμβάνουν ξένα κεφάλαια. Ο νόμος αυτός επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις στις ΜΚΟ που λαμβάνουν χρηματοδότηση εκτός Ουγγαρίας. Η Επιτροπή αποδίδει στην Ουγγαρία την κατηγορία ότι παραβιάζει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων, του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι και της έκφρασης, της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.»¹⁰⁷

-Η Επιτροπή άσκησε σε βάρος της Ουγγαρίας προσφυγή του αρθ. 258ΣΛΕΕ λόγω παραβάσεων των άρθρων 49 και 56ΣΛΕΕ ήτοι ελευθερία εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών, αντίστοιχα, και των υποχρεώσεων που υπέχει από τα άρθρα 15 παρ. 2 στ. δ' και 16 παρ. 1 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ.¹⁰⁸ Το ΔΕΕ με την απόφασή του¹⁰⁹ κάνοντας «εν μέρει δεκτή την προσφυγή έκρινε ότι, η αποκλειστική εκμετάλλευση εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών από επιχείρηση ελεγχόμενη από το ουγγρικό Δημόσιο, αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης».

-Ενώσω ήδη εκκρεμεί προσφυγή επί παραβάσει σε βάρος της Ουγγαρίας όσον αφορά στην μετεγκατάσταση των αιτούντων διεθνούς προστασίας¹¹⁰, και παρόλο που η Επιτροπή έχει ήδη απευθύνει επιστολές στην Ουγγαρία (7^{ος}/2018 και 1^{ος}/2019) όσον αφορά στη σκληρή μεταναστευτική πολιτική που ασκεί (νόμος «Stop Soros»), δεν έλαβε ικανοποιητικές απαντήσεις, ούτως προτίθεται να προσφύγει στο ΔΕΕ κατά της Ουγγαρίας αποδίδοντας στην Ουγγρική Κυβέρνηση παραβίαση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και την οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής.

Συγκεκριμένα η Ουγγαρία προέβη σε ποινικοποίηση των δραστηριοτήτων για την υποστήριξη των αιτούντων άσυλο, αφού νομοθέτησε ότι «όποιος βοηθά μετανάστες που δεν προέρχονται από τη ζώνη Σένγκεν και εισέρχονται παράτυπα στην Ουγγαρία, χωρίς να

¹⁰⁷ IEFIMERIDA, 07-12-2017.

¹⁰⁸ Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά.

¹⁰⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, Παράβαση κράτους μέλους, υπόθεση C-171/17.

¹¹⁰ Προσφυγή της 22ας Δεκεμβρίου 2017 – Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, Υπόθεση C-718/17.

βρίσκεται σε άμεσο κίνδυνο η ζωή τους, κινδυνεύει να καταδικαστεί έως και σε έναν χρόνο φυλάκιση, τούτο δε, σύμφωνα με την Επιτροπή συνιστά κατάφωρη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς, περιορίζει το δικαίωμα των αιτούντων άσυλο να επικοινωνούν με εθνικές, διεθνείς και μη κυβερνητικές οργανώσεις και να δέχονται βοήθεια από αυτές και σε περαιτέρω περιορισμούς στο δικαίωμα αίτησης ασύλου αναγνωρίζοντας το δικαίωμα μόνο σε άτομα που φθάνουν στην Ουγγαρία απευθείας από μέρη όπου διατρέχουν κίνδυνο η ζωή ή η ελευθερία τους».¹¹¹

-Ήδη νέα διαδικασία επί παραβάσει σε βάρος της Ουγγαρίας βρίσκεται σε εξέλιξη «για την κατάσταση που επικρατεί στα κέντρα τράνζιτ στη μεθόριο της χώρας, όπου κρατούνται μετανάστες που αναμένουν να επιστραφούν στις χώρες προέλευσης και συγκεκριμένα στη μη παροχή τροφής σε αυτούς»¹¹². Η συμπεριφορά αυτή προσβάλλει το σκληρό πυρήνα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

-Και η ιστορία έχει συνέχεια καθώς άλλη μια απόφαση που ελήφθη από την Επιτροπή αφορά στην παραπομπή της Ουγγαρίας στο ΔΕΕ για τον αποκλεισμό μη Ευρωπαίων υπηκόων με καθεστώς μακροπρόθεσμου κατοίκου απ' την εξάσκηση του κτηνιατρικού επαγγέλματος.

Κάθε μία από τις ανωτέρω προσφυγές, αυτοτελώς ορώμενη, αφορά σε παραβίαση διαφορετικών διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που προστατεύουν διαφορετικά ανθρώπινα δικαιώματα (δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία και σε δίκαιη δίκη, δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, στο δικαίωμα το συνεταιρίζεσθαι, στο δικαίωμα ασύλου κλπ). Αθροιστικά όμως καταδεικνύουν την αδιαφορία της ουγγρικής κυβέρνησης προς τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που αφορούν στις αξίες της Ένωσης και στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Η Επιτροπή με τις συνεχείς προσφυγές της αφενός μεν επεδίωκε να μην εκφύγει του δικαστικού ελέγχου οποιαδήποτε από αυτές τις παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, αφετέρου δε, ήθελε να καταστήσει σαφές προς όλα τα κράτη μέλη ότι κατάφωρες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα αντιμετωπίζονται δικαστικά. Ωστόσο, ακολούθησε τον παραδοσιακό δρόμο της επίκλησης παραβίασης οδηγιών κλπ που αφορούν σε δικαιώματα με σαφές και προσδιορισμένο περιεχόμενο, παραβλέποντας ότι η

¹¹¹ Προσφυγικό: Η Κομισιόν στέλνει την Ουγγαρία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, CNN GREECE, Εφημερίδα των Συντακτών, 26-07-2019

¹¹² Ομοίως, ως σημ. 111.

κάθε μία ουγκρική μεταρρύθμιση συνιστά μέρος μιας γενικότερης τάσης αμφισβήτησης του ενωσιακού κεκτημένου και απομάκρυνσης από τις θεμελιώδεις αξίες του ενωσιακού δικαίου, εντός των κόλπων της ΕΕ, μη τηρώντας τις πολιτικές και ηθικές δεσμεύσεις που έλαβε προκειμένου να εισέλθει στην ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκτιμώντας τη συνολική συμπεριφορά της Ουγγαρίας, ψήφισε για πρώτη φορά στην ιστορία του την ενεργοποίηση της διαδικασίας του αρθ. 7ΣΕΕ για την επιβολή κυρώσεων κατά κράτους μέλους της ΕΕ, σε βάρος της Ουγγαρίας, σχετικά με τη λειτουργία των θεσμών της χώρας, που αφορούν σε προβλήματα στο εκλογικό σύστημα, στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και στο σεβασμό των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών. Η Ολλανδή ευρωβουλευτής των Πρασίνων, Judith Sargentini, στην σχετική έκθεσή της για την Ουγγαρία περιέγραψε τις ανησυχίες της ΕΕ σχετικά με την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων. *«Το Ευρωκοινοβούλιο συμφώνησε ότι υπάρχει, πράγματι, κίνδυνος παραβίασης των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης από την Ουγγαρία και καλεί τα κράτη μέλη της ΕΕ να κινηθούν τη διαδικασία που προβλέπει το αρθ. 7 παρ. 1 ΣΛΕΕ για την αντιμετώπιση απειλής κατά των ιδρυτικών αξιών της ΕΕ, οι οποίες περιλαμβάνουν τον σεβασμό στη δημοκρατία, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η χώρα θα μπορούσε θεωρητικά ακόμη και να χάσει το δικαίωμα ψήφου της, κάτι που θεωρείται μάλλον απίθανο δεδομένου ότι η Ουγγαρία έχει τη στήριξη της κυβέρνησης της Πολωνίας, η οποία βρίσκεται αντιμέτωπη με παρόμοιες κυρώσεις, διαδικασία που ξεκίνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2017.»*^{113, 114}

3.4.5: Η Περίπτωση της Πολωνίας

Συναφείς με τα ανωτέρω είναι δύο προσφυγές επί παραβάσει της Επιτροπής κατά της Πολωνίας,¹¹⁵ προδικαστικά ερωτήματα δικαστηρίων της Πολωνίας σχετικά με την συμφωνία των πολωνικών μεταρρυθμίσεων με το ενωσιακό δίκαιο, και άλλων κρατών

¹¹³ EURONEWS Ευρωκοινοβούλιο κατά Ουγγαρίας: Αντιδρά η Βουδαπέστη 12/09/2018

¹¹⁴ (Newsroom, CNN GREECE, 03-07-18, πηγή REUTERS-Vincent Kessler)

¹¹⁵ Προσφυγή της 15ης Μαρτίου 2018 – Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Υπόθεση C-192/18, Προσφυγή της 2ας Οκτωβρίου 2018 – Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Υπόθεση C-619/18,

μελών της ΕΕ σχετικά με την εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων πολωνικών δικαστηρίων συνεπεία αυτών των μεταρρυθμίσεων.¹¹⁶

Στις εκλογές του 2015 στην Πολωνία πλειοψήφησε το Κόμμα «Νόμος και Δικαιοσύνη»- PiS, υπερσυντηρητικών και ευρωσκεπτικιστικών απόψεων και σχημάτισε αυτοδύναμη κυβέρνηση. Αμέσως μετά τις εκλογές το εν λόγω κόμμα προέβη σε μια σειρά από μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν στο Συνταγματικό Δικαστήριο της Πολωνίας και δη στη σύνθεσή του και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ακολούθησαν αντιδράσεις, τις οποίες αγνόησε η νεοεκλεγείσα Πολωνική Κυβέρνηση, με την Επιτροπή απευθυνόμενη σε αυτήν να εκφράζει τις ανησυχίες της σχετικά.

Ακολούθως «η Πολωνική Δίαιτα (Sejm) ψήφισε σειρά νομοθετημάτων, συνήθως με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, σε ευαίσθητους τομείς, όπως αυτά που αφορούσαν τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, τη δημόσια διοίκηση, τις εισαγγελικές αρχές, την αστυνομία, το θεσμό του διαμεσολαβητή (Ombudsman) τα οποία προκάλεσαν τις ανησυχίες της Επιτροπής σχετικά με το σεβασμό του Κράτους Δικαίου και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Πολωνία.»¹¹⁷

Κατόπιν των ανωτέρω η Επιτροπή εντοπίζοντας συστημική απειλή κατά του Κράτους Δικαίου προχώρησε στο δεύτερο στάδιο του «νέου πλαισίου της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου» και εξέδωσε «Σύσταση σχετικά με το κράτος Δικαίου στην Πολωνία». Σε αυτή τονίζει ότι, «όσο παρεμποδίζεται το έργο του Συνταγματικού Δικαστηρίου από την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, δεν θα μπορεί να υπάρξει έλεγχος της νομοθεσίας ως προς το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όπου υφίστανται συνταγματικά δικαστήρια, η αποτελεσματικότητά τους αποτελεί βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου δεν αποτελεί μόνο προϋπόθεση για την προστασία όλων των θεμελιωδών αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ, αλλά και για τον σεβασμό όλων των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες και από το διεθνές δίκαιο, και για την εδραίωση της

¹¹⁶ Ενδ. Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2018, Προδικαστική παραπομπή, Υπόθεση C-216/18, LM

¹¹⁷ Χρυσομάλλης Μ. Δ., Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ, Έδρα Jean Monnet, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας Σελ. 40

*εμπιστοσύνης των πολιτών, των επιχειρήσεων και των εθνικών αρχών στα νομικά συστήματα όλων των άλλων κρατών μελών».*¹¹⁸

Παράλληλα κάλεσε την πολωνική κυβέρνηση να επιλύσει τα προβλήματα που επισημαίνονται στην Σύσταση και να ενημερώσει την Επιτροπή για τα μέτρα που θα λάβει προς τον σκοπό αυτό, άλλως θα προκαλούσε ενεργοποίηση των διαδικασιών του αρθ. 7 ΣΕΕ.

Παρά τα ανωτέρω, στις 03-04-2018, η Πολωνική Κυβέρνηση έθεσε σε άμεση ισχύ νέο πολωνικό νόμο περί του Ανωτάτου Δικαστηρίου, σύμφωνα με τον οποίο το όριο της ηλικίας υποχρεωτικής συνταξιοδότησεως των δικαστών του μειώθηκε από τα 70 στα 65 έτη για τους άντρες και στα 60 για τις γυναίκες, συμπεριλαμβανομένου και του Προέδρου αυτού, αφορούσε δε και τους δικαστές που είχαν διορισθεί στο εν λόγω δικαστήριο πριν από την ημερομηνία αυτή. Παράταση της ενεργού δικαστικής υπηρεσίας πέραν της νέας οριζόμενης ηλικίας ήταν δυνατή, κατόπιν συγκατάθεσης του Προέδρου της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η κρίση του οποίου δεν υπόκειται σε κανέναν δικαστικό έλεγχο.

Οι αντιδράσεις ήταν έντονες και στο εσωτερικό της Πολωνίας. Η Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου, Μαλγκορζάτα Γκέρσντοφ, αρνήθηκε να συμμορφωθεί και να οδηγηθεί σε υποχρεωτική πρόωρη συνταξιοδότηση. Αντικυβερνητικοί τη συνόδευσαν στη δουλειά της διαδηλώνοντας κατά της αμφιλεγόμενης διάταξης.¹¹⁹

Οι εξελίξεις ήταν ταχύτατες. Το SAD NAJWYZSZY (Ανώτατο Δικαστήριο) της Πολωνίας στις 02-08-18, προκειμένου να προκαλέσει την αντίδραση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και δη της Επιτροπής και την παρέμβαση του Δικαστηρίου,

¹¹⁸ Χρυσομάλλης Μ. Δ., Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ, Έδρα Jean Monnet, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας σελ. 41, Σύσταση (εε) 2016/1374 της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 2016 σχετικά με το κράτος δικαίου στην Πολωνία, σκ. 71-77. Οι συστάσεις της Επιτροπής αφορούσαν σε πληθώρα 'μεταρρυθμίσεων' που επέβαλαν σοβαρό περιορισμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πολωνίας, (ενδ.) στο διορισμό δικαστών σε αυτό, στη μη δημοσίευση και μη εφαρμογή της αποφάσεών του, στον έλεγχο του νόμου περί του Συνταγματικού Δικαστηρίου και την αποτελεσματικότητα του έλεγχου της συνταγματικότητας νέων νόμων, σε θέματα απαρτίας δικαστών στην Ολομέλεια (η οποία επιλαμβάνεται του «αφηρημένου» ελέγχου της συνταγματικότητας προσφάτως ψηφισθέντων νόμων), στην απαιτούμενη πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων, στην εκδίκαση υποθέσεων με χρονολογική σειρά, στην ελάχιστη προθεσμία διεξαγωγής των ακροάσεων, σε πειθαρχικές διαδικασίες κλπ.

¹¹⁹ Καθημερινή-Κόσμος, 05-07-18, A.P. REUTERS, SYNTAGMA WATCH, Η Ενωμένη Ευρώπη έχει γίνει ασπίδα προστασίας του Κράτους Δικαίου και επομένως και της Δημοκρατίας στα επιμέρους κράτη μέλη. Ασπίδα προστασίας που δεν υπήρχε στο παρελθόν, Χρήστος Ράμμος, Πρόεδρος Αρχής Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.), 6^{ος}/2019.

αξιοποιώντας την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση ASJP, υπέβαλε προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο, με αντικείμενο την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου σχετικά με το Κράτος Δικαίου, την αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης (άρθρα 2, 4 παρ. 3, 19 παρ.1 ΣΛΕΕ και 47 Χάρτη) και την Οδηγία 2000/78 για την εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης με βάση την ηλικία.¹²⁰

Η Επιτροπή εμφανίστηκε συντηρητικά αποφασιστική.

Ο Maciej Taborowski¹²¹ είχε εκφράσει την ανησυχία του ότι «όσοι ελπίζουν στην αποτελεσματική παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενώπιον του Δικαστηρίου σε σχέση με τη «μεταρρύθμιση» του πολωνικού δικαστικού συστήματος, μπορεί να αρχίσουν σιγά σιγά να χάνουν την ελπίδα. Είναι σαφές ότι η Επιτροπή αποφάσισε ότι, λόγω της κρίσης του κράτους δικαίου, μόνο η πολιτική πίεση που ασκούν άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο της διαδικασίας που βασίζεται στο αρθ. 7 ΣΕΕ έχει την ικανότητα να παράσχει μια εφικτή λύση».

Η Επιτροπή έχοντας εκτιμήσει πως η κατάσταση που επικρατεί στην Πολωνία συνιστά συστημική απειλή κατά του Κράτους Δικαίου, κατέθεσε αιτιολογημένη πρόταση στο Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του αρθ. 7 παρ. 1 ΣΕΕ προκειμένου «να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης» από την πλευρά της Πολωνίας των αξιών του αρθ. 2 ΣΕΕ και να της απευθύνει συστάσεις για την άρση των μέτρων που αποτελούν κίνδυνο ή απειλή για το Κράτος Δικαίου.

Ωστόσο εκτιμώντας παράλληλα ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, θεσπίζοντας τον νέο νόμο περί του Ανωτάτου Δικαστηρίου, παραβίασε το ενωσιακό δίκαιο, προέβη στην υποβολή προσφυγών κατ' αρθ. 258 ΣΛΕΕ με το οποίο καλεί το Δικαστήριο:

«να αναγνωρίσει ότι η Πολωνική κυβέρνηση μειώνοντας το όριο της ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών των τακτικών πολωνικών δικαστηρίων και θεσπίζοντας διαφορετικά όρια συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών δικαστών που υπηρετούν στα πολωνικά τακτικά δικαστήρια και στο Sąd Najwyższy και των εισαγγελικών λειτουργιών παραβίασε το αρθ. 157 ΣΛΕΕ και τις διατάξεις της Οδηγίας 2006/54ΕΚ για την εφαρμογή

¹²⁰ Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη: η απόφαση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής, Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 22

¹²¹ The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law, Maciej Taborowski, Αναπληρωτής Καθηγητής για το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στο Πανεπιστήμιο της Βαρσοβίας της Πολωνίας και στο Ινστιτούτο Νομικών Σπουδών της Πολωνικής Ακαδημίας Επιστημών, 03-01-18

της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης και των άρθ. 19 ΣΕΕ και 47 Χάρτη»,

-«να διαπιστώσει ότι μειώνοντας το όριο της ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών του *Sąd Najwyższy* και εφαρμόζοντας το μέτρο αυτό και στους εν ενεργεία δικαστές που έχουν διορισθεί στο εν λόγω δικαστήριο πριν από τις 03/04/2018, αφενός, και παρέχοντας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη διακριτική ευχέρεια να παρατείνει την ενεργό δικαστική υπηρεσία των δικαστών του δικαστηρίου αυτού πέραν του νέου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησεως, αφετέρου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 19 παρ. 1 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη». ¹²²

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι, η Επιτροπή τελικώς προτίμησε μια συντηρητική και ασφαλή προσέγγιση που θα κατέληγε σε ευδοκίμηση των προσφυγών της, μια λύση που περιγράφεται ως ελαφρώς τροποποιημένο «ουγγρικό σενάριο», επικαλούμενη διατάξεις που είχαν ήδη πρόσφατα κριθεί από το Δικαστήριο (βλ. υπόθεση C-64/16). Προσθέτει μεν στις αιτιάσεις της το ζήτημα της ανεξαρτησίας των δικαστηρίων (αρθ. 19, παράγραφος 1 της ΣΕΕ και αρθ. 47 του Χάρτη), που δεν ήταν στοιχείο της ουγγρικής υπόθεσης, αλλά παραλείπει να αναφερθεί στις λοιπές κατηγορίες που καταγράφει στις συστάσεις της προς την Πολωνία, με τις οποίες θα μπορούσε να αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο η προσβολή του δικαίου της Ένωσης από την Πολωνία.¹²³

Πλέον αυτών έκανε χρήση όλων των δικονομικών δυνατοτήτων που η Συνθήκη προβλέπει εκκρεμούσης της προσφυγής επί παραβάσει, προκειμένου να μετριάσει τη ζημία που ενδεχομένως θα επέρχονταν από τις πολωνικές μεταρρυθμίσεις στο ενωσιακό δίκαιο. Ειδικότερα:

Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής ακολούθησε διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου προκειμένου να υπαχθεί η υπό κρίση υπόθεση στην ταχεία διαδικασία.¹²⁴

¹²² Βλ. ανωτέρω σημ. 104, Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Μ. Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 12-13, Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής, Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., σελ. 19

¹²³ The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law, Maciej Taborowski, Αναπληρωτής Καθηγητής για το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στο Πανεπιστήμιο της Βαρσοβίας της Πολωνίας και στο Ινστιτούτο Νομικών Σπουδών της Πολωνικής Ακαδημίας Επιστημών, 03-01-18

¹²⁴ Διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου, της 15ης Νοεμβρίου 2018, Ταχεία διαδικασία, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, υπόθεση C-619/18

Υπέβαλε επίσης αίτηση λήψεως προσωρινών μέτρων δυνάμει του αρθ. 279ΣΛΕΕ και του αρθ. 160 παρ. 2 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, προκειμένου να υποχρεωθεί η Δημοκρατία της Πολωνίας, εν αναμονή της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί της ουσίας της υποθέσεως: -να αναστείλει την εφαρμογή της προσβαλλομένης διάταξης, -να προβεί στη λήψη κάθε αναγκαίου μέτρου προκειμένου οι Δικαστές στους οποίους αφορά να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν τα καθήκοντά τους απολαύοντας του ιδίου καθεστώτος και δικαιωμάτων όπως πριν τεθεί σε ισχύ η επίμαχη διάταξη, -να απέχει από κάθε μέτρο με σκοπό το διορισμό δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο της Πολωνίας, άλλων από αυτούς τους οποίους έθιξε η διάταξη και -να ανακοινώνει στην Επιτροπή κάθε μήνα, αρχής γενομένης από τον επόμενο της διάταξης του Δικαστηρίου, τα μέτρα συμμόρφωσης προς αυτή.

Η Επιτροπή ζήτησε επίσης, βάσει του αρθ. 160 παρ. 7 του Κανονισμού Διαδικασίας, τη λήψη των προσωρινών μέτρων πριν ακόμη η καθ' ής υποβάλει τις παρατηρήσεις της, λόγω του άμεσου κινδύνου επελεύσεως σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας ως προς το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

Η Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου με διάταξη¹²⁵ δέχθηκε προσωρινά την αίτηση λήψεως προσωρινών μέτρων μέχρι να εκδοθεί η διάταξη που θα περάτωνε τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων και εν συνεχεία το Δικαστήριο, εξετάζοντας ακροθιγώς το αντικείμενο της προσφυγής, προέβη σε διάταξη ασφαλιστικών μέτρων κατ' αρθ. 279 ΣΛΕΕ με την οποία δέχθηκε καθ' ολοκληρία τα αιτήματα της Επιτροπής, έως την έκδοση αποφάσεως που θα περατώνει την υπόθεση.^{126,127}

¹²⁵ Την 19η Οκτωβρίου 2018

¹²⁶ Διάταξη του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Δεκεμβρίου 2018, Ασφαλιστικά μέτρα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, υπόθεση C-619/18 R,

¹²⁷ Το σκεπτικό του ΔΕΕ στηρίχθηκε στο ότι η διατήρηση σε ισχύ της επίμαχης νομοθεσίας της Δημοκρατίας της Πολωνίας ενδέχεται να προκαλέσει σοβαρή ζημία στην έννομη τάξη της ΕΕ, καθόσον δεν διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του ανώτατου δικαστηρίου της Πολωνίας μέχρι την έκδοση της οριστικής απόφασης επί της ασκηθείσας προσφυγής επί παραβάσει, το οποίο μπορεί να έχει διάφορες συνέπειες, όπως ο μηχανισμός της προκαταρκτικής απόφασης δεν λειτουργεί σωστά, έλλειψη εξουσίας του Ανώτατου Δικαστηρίου στα κατώτερα πολωνικά δικαστήρια, η αμοιβαία εμπιστοσύνη των κρατών μελών της ΕΕ και των δικαστηρίων τους υπονομεύεται στο πολωνικό σύστημα, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην άρνηση αναγνώρισης και εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων των πολωνικών δικαστηρίων και, τελικά, να διαταράξει τον μηχανισμό συνεργασίας στην ΕΕ, CJEU Confirms Interim Measures Against Polish Supreme Court Reform, 18 Φεβρουαρίου 2019, Thomas Wahl

Ο γενικός εισαγγελέας (AG) Evgeni Tanchev στις προτάσεις του στην υπόθεση της προσφυγής προτείνει στο Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι οι διατάξεις της πολωνικής νομοθεσίας σχετικά με τη μείωση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης.

Η αιτιολογία που προτείνει συνιστά καινοτομία, καθόσον αξιολόγησε το βάσιμο της προσφυγής αποκλειστικά με το αρθ. 19ΣΕΕ. Ειδικότερα, θεωρεί βάσιμες τις αιτιάσεις της Επιτροπής κατά το μέρος κατά το οποίο στηρίζονται στο αρθ. 19 παρ. 1 εδ. β ΣΕΕ, το οποίο θεωρεί «αυτόνομο πρότυπο» έναντι του οποίου αξιολογείται ο σεβασμός της απαίτησης για αποτελεσματική δικαστική προστασία και ανεξαρτησία, προτείνοντας την απόρριψη των αιτιάσεων της Επιτροπής ως απαράδεκτες, κατά το μέρος κατά το οποίο στηρίζονται στο αρθ. 47 του Χάρτη. Αν και αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να προσαρμόζουν την ηλικία συνταξιοδότησεως των δικαστών σε συνάρτηση με κοινωνικές και οικονομικές μεταβολές, *«οφείλουν, ωστόσο, να το πράττουν χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία και την ισοβιότητα των δικαστών, κατά παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο γενικός εισαγγελέας εκτιμά ότι, τα επίμαχα μέτρα παραβιάζουν την αρχή της ισοβιότητας των δικαστών, της οποίας η τήρηση είναι αναγκαία για να πληρούνται οι απαιτήσεις περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 19 παρ. 1 εδ. β ΣΕΕ και της δικαστικής ανεξαρτησίας. Εκτιμά επίσης ότι η κίνηση του μηχανισμού του άρθρου 7, παράγραφος 1, ΣΕΕ δεν αποκλείει την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής»*.¹²⁸

Καίτοι η Πολωνία επικαλέσθηκε ότι η προσφυγή στερείται πλέον αντικειμένου καθόσον προέβη σε τροποποίηση της προσβαλλομένης διάταξης, η Επιτροπή δήλωσε ότι εμμένει στην προσφυγή της και το Δικαστήριο, ταχύτατα, εξέδωσε μια ιστορική απόφαση.¹²⁹

Το Δικαστήριο ανταποκρινόμενο στη σπουδαιότητα της υποθέσεως στάθηκε στο ύψος των περιστάσεων. Με μια δημιουργική συλλογιστική, ξεπερνώντας τη διστακτικότητα της Επιτροπής, *«κατέληξε στα ίδια πορίσματα με την πρόταση του*

¹²⁸ www.curia.europa.eu Υπηρεσία Τύπου και Πληροφόρησης Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 48/19 Λουξεμβούργο, 11 Απριλίου 2019

¹²⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 24ης Ιουνίου 2019, Παράβαση κράτους μέλους, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, υπόθεση C-619/18

Εισαγγελέα αλλά με διαφορετική αιτιολόγηση»¹³⁰, αφού αναγνώρισε τη δικαστική ανεξαρτησία ως βασικό συστατικό της υποχρέωσης διασφάλισης πραγματικής έννομης προστασίας του άρθρου 19 ΣΕΕ, η οποία πρέπει, με τη σειρά της, να πληροί τις επιταγές του άρθρου 47 του Χάρτη, προσθέτοντας τη σημασία της αρχής της ισοβιότητας για την προστασία των δικαστών από εξωτερικές παρεμβάσεις και πιέσεις. Αναλυτικά:

Προτάσσει καταρχάς, ότι *«το δίκαιο της Ένωσης στηρίζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μέλος μοιράζεται τις κοινές αξίες που διαλαμβάνονται στο άρθρο 2ΣΕΕ με όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι και αυτά τις αποδέχονται όπως το ίδιο. Η παραδοχή αυτή συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και, ιδίως, των δικαστηρίων τους ως προς την αναγνώριση των αξιών αυτών στις οποίες στηρίζεται η Ένωση και μεταξύ των οποίων καταλέγεται η αρχή του κράτους δικαίου και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές»* (σκ. 42-43).

*«Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η συλλογιστική του Δικαστηρίου σχετικά με τη θεμελιώδη σημασία της υποχρέωσης του άρθρου 19ΣΕΕ, δηλαδή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που παρέχει στους ιδιώτες το ενωσιακό δίκαιο, για τη διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της αυτονομίας της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης –μιας ένωσης δικαίου– πράγμα που επιτρέπει τον έλεγχο των εθνικών κανόνων οργάνωσης της δικαιοσύνης εντός των κρατών μελών με γνώμονα τις επιταγές της ως άνω διάταξης, χωρίς τούτο να συνεπάγεται οικειοποίηση της σχετικής κρατικής αρμοδιότητας από την Ένωση».*¹³¹ Παρόλο που η οργάνωση της δικαιοσύνης εντός των κρατών μελών εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους, ωστόσο, οφείλουν να τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης, ήτοι να προβλέπουν τα αναγκαία ένδικα βοηθήματα και μέσα για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατ' αρθ. 19 παρ.1 εδ. β ΣΕΕ, και να διαφυλάττουν την ανεξαρτησία των δικαστηρίων, το οποίο προϋποθέτει εγγυήσεις των προσώπων που ασκούν δικαιοδοτικό έργο, όπως η ισοβιότητα. Κατά συνέπεια, οι εθνικοί κανόνες της Πολωνίας κατά των

¹³⁰ Thickening up judicial independence: the ECJ ruling in *Commission v. Poland* (C-619/18), 8 JULY 2019/ By Marco Antonio Simonelli

¹³¹ Η σχέση των άρθρων 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ υπό το πρίσμα της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας! Ευγενία Β. Πρεβεδούρου Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ, *Pro Justitia* τ.2 (2019) E-ISSN: 2529-0401 Available online at <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia>

οποίων βάλλει η Επιτροπή με την προσφυγή της δύνανται να αποτελέσουν το αντικείμενο ελέγχου δυνάμει του άρθ. 19 παρ. 1 εδ.β ΣΕΕ.¹³² *«Με άλλα λόγια, οι αντίστοιχες οργανωτικές ρυθμίσεις των κρατών μελών δεν μπορούν, κατά καταστρατήγηση της αρχής της δικονομικής και θεσμικής αυτονομίας, να λειτουργούν ως «δούρειος ίππος για την άλωση του οχυρού της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης»¹³³, την οποία θέτει στον πυρήνα της συνταγματικής τάξης της ΕΕ».* Το Δικαστήριο διατυπώνει απερίφραστα ότι τα πολωνικά μέτρα για τους δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Πολωνίας, δε δικαιολογούνται από θεμιτό σκοπό, θίγουν την αρχή της ισοβιότητας των δικαστών, η οποία είναι συμφυής με την ανεξαρτησία τους και ενδέχεται, στην πράξη, να πρόκειται για πρόθεση απομακρύνσεως προκαθορισμένου μέρους των δικαστών.¹³⁴

Παρά τη συντηρητική διατύπωση της Επιτροπής στην προσφυγή, το Δικαστήριο ανέδειξε το βασικό της ρόλο: την αναγνώριση παραβάσεων από τα κράτη μέλη και την αυθεντική ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου.

Ταυτόχρονα, με την αξιοποίηση του άρθρου 19 παρ. 1 ΣΕΕ, το Δικαστήριο θωρακίζει την ανεξαρτησία των εθνικών δικαστών. Αφού το αρθ. 19ΣΕΕ διασφαλίζει την τήρηση από τα κράτη μέλη των κοινών θεμελιωδών τους αξιών, που κατοχυρώνονται στο αρθ. 2ΣΕΕ, υπενθυμίζει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίσουν πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, *«δυνάμει της ρητής διάταξης του άρθρου 19 παρ. 1 εδ. β ΣΕΕ με μοναδικό γνώμονα το αν το συγκεκριμένο δικαστήριο μπορεί να κληθεί να αποφανθεί επί ζητημάτων που αφορούν στην ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.»* Παράβαση της υποχρέωσης αυτής μπορεί να καταλήξει στην άσκηση προσφυγής λόγω παράβασης και στην καταδίκη του οικείου κράτους μέλους.^{135,136}

¹³² «.....Το Δικαστήριο με την πρόσφατη νομολογία του καταδεικνύει ότι εναπόκειται στο ίδιο να ελέγχει κατά πόσο τηρείται η εγγύηση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου στα κμ δυνάμει του αρθ. 19 ΣΕΕ ...» Μ. Βηλαρά, Δικαστική Ανεξαρτησία και Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2/2019, σελ. 20-21

¹³³ Όπως σημ. 131.

Μ. Βηλαρά, Δικαστική Ανεξαρτησία και Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2/2019,

¹³⁴ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν Τύπου, αριθ. 81/19, Λουξεμβούργο, 24 Ιουνίου 2019, Απόφαση στην υπόθεση C-619/18 Επιτροπή κατά Πολωνίας

¹³⁵ «.... στις εγγυήσεις θεσμικής και δικονομικής οργάνωσης της δίκης, οι οποίες πρέπει, με βάση τις διατάξεις της εθνικής αλλά και της διεθνούς έννομης τάξης, να διασφαλίζουν την ορθή απονομή της δικαιοσύνης, την δίκαιη δίκη, όπως αυτή νοείται στο σύγχρονο δημοκρατικό Κράτος Δικαίου. Όπως εξήγησε, η ορθή απονομή

Οι διακηρύξεις του Δικαστηρίου απευθύνονται τόσο στην Επιτροπή προκειμένου να φέρει ενώπιόν του οποιαδήποτε σχετική παραβίαση διαπιστώνει από τα Κράτη μέλη, αλλά, και στα κράτη μέλη προκειμένου αφενός μεν να λαμβάνουν τα ανωτέρω υπ' όψιν τους σε κάθε περίπτωση λήψης μέτρων που ενδέχεται να θίξουν το ενωσιακό δίκαιο αλλά και να τα αφυπνίσουν για να υποβάλλουν προσφυγές ενώπιον του, σε βάρος κρατών στα οποία αποδίδεται η λήψη παρόμοιων μέτρων.

Ακολούθως το Δικαστήριο, για τους ίδιους ως άνω λόγους, έκανε δεκτή και την δεύτερη προσφυγή της Επιτροπής κατά της Πολωνίας¹³⁷ κατ' αρθ. 258 ΣΛΕΕ, δεχόμενο ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, καθορίζοντας, διαφορετικά όρια ηλικίας συνταξιοδότησεως για τους άνδρες και για τις γυναίκες που υπηρετούν ως δικαστές στα πολωνικά τακτικά δικαστήρια και στο Ανώτατο Δικαστήριο ή ως εισαγγελικοί λειτουργοί, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 157ΣΛΕΕ, καθώς και από το άρθρο 5 στ. α' και το άρθρ. 9 παρ. 1 στ. στ' της οδηγίας 2006/54/ΕΚ¹³⁸ για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης, καθώς και ότι η ανέλεγκτη κρίση του Υπουργού Δικαιοσύνης να εγκρίνει την παράταση του χρονικού διαστήματος ενεργού υπηρεσίας των δικαστών των πολωνικών τακτικών δικαστηρίων πέραν του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησεως, όπως αυτό μειώθηκε βάσει του νέου πολωνικού νόμου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 19 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

της δικαιοσύνης απαιτεί την κατοχύρωση και ενίσχυση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης.... Αναφερόμενος στην ανεξαρτησία των δικαιοδοτικών οργάνων, όπως έχει κρίνει συναφώς το ΔΕΕ, τόνισε ότι αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και του θεμελιώδους δικαιώματος σε Δίκαιη Δίκη. «Δικαίωμα, το οποίο είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη διασφάλιση της προστασίας του συνόλου των δικαιωμάτων, τα οποία ασκούν οι πολίτες βάσει του ευρωπαϊκού Δικαίου και για την προάσπιση των κοινών αρχών των κρατών-μελών που μνημονεύονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης, ιδίως δε της αρχής του Κράτους Δικαίου», THE PRESSROOM 19/10/19, Η ορθή απονομή της δικαιοσύνης απαιτεί την κατοχύρωση και ενίσχυση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης, Πρόεδρος της Δημοκρατίας κ. Προκόπης Παυλόπουλος κατά τον χαιρετισμό του, στο 17ο Συνέδριο της Εταιρείας Δικαστικών Μελετών

¹³⁶ Thickening up judicial independence: the ECJ ruling in Commission v. Poland (C-619/18), 8 JULY 2019/ By Marco Antonio Simonelli.

¹³⁷ Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2019 – Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Υπόθεση C-192/18

¹³⁸ Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης.

Η αποτελεσματικότητα της προσφυγής λόγω παράβασης από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών –Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα

Ως ανωτέρω ήδη ελέχθη παρατηρείται τα τελευταία χρόνια από κράτη μέλη της ΕΕ παραβίαση των αξιών του αρθ. 2 ΣΕΕ και δη του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία προστατεύει η Ένωση. Περισσότερο από ποτέ εμφανίζεται να είναι επίκαιρη η απόφαση του ΔΕΕ της 17ης Δεκεμβρίου 1970.¹³⁹

Μέχρι ποιο σημείο όμως είναι ανεκτή από την Ένωση και τα κράτη μέλη; Από ποιο σημείο και μετά λαμβάνονται πρωτοβουλίες και ποιες;

«Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της φαίνεται να κάνουν όσο το δυνατόν λιγότερα για να καταπολεμήσουν την οπισθοχώρηση του κράτους δικαίου σε ορισμένα από τα κράτη μέλη της. Τα θεσμικά της όργανα διαφωνούν μεταξύ τους ως προς το πώς θα λυθεί το σημερινό αδιέξοδο. Αυτή η αδράνεια ενισχύει τις αντιδημοκρατικές δυνάμεις των κρατών μελών και εδραιώνει την επίθεσή τους στις αξίες της ΕΕ, ενώ παράλληλα συμμετέχουν στη διοίκηση της Ένωσης.

Η εξήγηση πίσω από την απροθυμία είναι ανησυχητική: η εσωτερική αγορά χαρακτηρίζεται από την οικονομική αλληλεπίδραση, που στοχεύει στην απόλυτη ολοκλήρωση χωρίς εχθροπραξίες μεταξύ των κρατών μελών. Μια εθνική οικονομία μπορεί να αποδειχθεί επιτυχής στην εσωτερική αγορά, ακόμη και όταν οι βασικές αξίες της Ένωσης υπονομεύονται στην εν λόγω χώρα. Η Πολωνία παρέχει ένα αξιοσημείωτο παράδειγμα, αφού κατέστη η πρώτη «ανεπτυγμένη αγορά» στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, ακολουθεί δε, η Ουγγαρία. Επομένως η αγορά, λειτουργεί όπως έχει σχεδιαστεί. Δια τούτο λύσεις πολιτικές όπως το άρθ. 7ΣΕΕ δεν είναι επιθυμητές»¹⁴⁰.

Η Ολλανδή ευρωβουλευτής των Πρασίνων Τζούντιθ Σαρτζεντίνι, η οποία συνέταξε την έκθεση για την εφαρμογή των διατάξεων του αρθ. 7ΣΕΕ κατά της Ουγγαρίας και την έφερε προς ψήφιση, επέρριψε ευθύνες στους ευρωπαϊκούς θεσμούς για τον τρόπο με τον οποίο αντιμετώπισαν την κυβέρνηση Όρμπαν: *«Νομίζω ότι δεν θα είχαμε καταλήξει σε αυτή την ψηφοφορία, και με τόση καθυστέρηση, έπειτα από 8 χρόνια*

¹³⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (υπόθεση 11/70), αίτηση του Verwaltungsgericht της Frankfurt am Main στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί μεταξύ Internationale Handelsgesellschaft mbH, και Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel βλ. ανωτέρω σελ. 11 σημ. 13.

¹⁴⁰ Kochenov Dimitry & Petra Bard, 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, February 2019

και 3 εκλογικές διαδικασίες, αν μετά τις πρώτες αλλαγές που έγιναν στην Ουγγαρία η Επιτροπή είχε ενεργήσει εγκαίρως και δεν επηρεαζόταν από πολιτικά και κομματικά παιχνίδια εξουσίας.»

ΕΠΕΙΔΗ, όσον αφορά στη διαδικασία του αρθ. 7ΣΕΕ έγινε κατανοητό ότι η θεωρία απέχει πολύ από την πράξη. Τα κράτη μέλη καλούνται να ψηφίσουν σε βάρος ομότιμου μέλους της ΕΕ αποδοκιμάζοντας τις επιλογές του. Οι συμμαχίες μεταξύ κρατών μελών εμποδίζουν την επίτευξη των ποσοστών που απαιτούνται, προκειμένου να ληφθούν τα μέτρα του εν λόγω άρθρου. Άλλωστε, η διαδικασία αφορά μόνον σε περιπτώσεις που συνιστούν σοβαρή και διαρκή παραβίαση από κράτος μέλος των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ, επομένως δεν καλύπτει περιπτώσεις παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου που δεν έχουν φτάσει στο επίπεδο της σοβαρής και διαρκούς παραβίασης ή που το έχουν υπερβεί αγγίζοντας το επίπεδο της κατάλυσης των θεμελιωδών εννοιών της ΕΕ.

ΕΠΕΙΔΗ, δεν προβλέπεται στο ενωσιακό δίκαιο αποπομπή κράτους μέλος για σοβαρές παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου.

«Μέσα σε όλο αυτό το σκηνικό το Δικαστήριο, όπως και στην ιστορία του Andersen, παίζει de facto το ρόλο του «τελευταίου στρατιώτη». Οι συνθήκες οδήγησαν το Δικαστήριο, μαθαίνοντας σταδιακά από τα δικά του λάθη και από αυτά της Επιτροπής να απευθύνει ισχυρά μηνύματα προς όλες τις κατευθύνσεις.»¹⁴¹

Για τη διασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, η δικονομική διαδικασία της προσφυγής λόγω παράβασης των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, η οποία αφορά σε κάθε παραβίαση του ενωσιακού δικαίου χωρίς περιορισμούς, καταγράφεται αναλυτικά στη Συνθήκη, έχει δοκιμασθεί στα χρόνια χρήσης της, και διαθέτει επιπλέον το πλεονέκτημα ότι δε χρειάζεται τροποποίηση των συνθηκών, *«είναι προφανώς ευχερέστερη και ταχύτερη στην εφαρμογή της και, συνακόλουθα, αποτελεσματικότερη από την πολιτική διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ. Ο δικαστής διαθέτει αναμφίβολα αποτελεσματικά μέσα για την αντιμετώπιση της κρίσης του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση».*¹⁴²

¹⁴¹ Kochenov Dimitry & Petra Bard, 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, February 2019

¹⁴² Η σχέση των άρθρων 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ υπό το πρίσμα της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας! Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Στις προσφυγές επί παραβάσει δωσιδικεί το Δικαστήριο.¹⁴³ Επομένως από και δια της προσφυγής η κρίση ανήκει στο Δικαστήριο και τα λοιπά κράτη μέλη δεν απαιτείται να λάβουν θέση ως προς τις αποδιδόμενες παραβάσεις ή ενδεχόμενες κυρώσεις.

Η αποτελεσματικότητα της προσφυγής κατά κράτους μέλους λόγω παράβασης υποχρέωσης εκ των Συνθηκών, όπως προβλέπεται από τα άρθρ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, ως εργαλείο για την προστασία των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ γενικά και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύει η Ένωση ειδικότερα, συνδέεται άρρηκτα με την απάντηση στο ερώτημα «ποια η εν γένει αποτελεσματικότητα της εν λόγω προσφυγής των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ»;

Με την προσφυγή επί παραβάσει καθίσταται σαφές στα κράτη μέλη και τους πολίτες ότι εξετάζεται στα σοβαρά η μη συμμόρφωση των κρατών μελών με το δίκαιο της ΕΕ. Σε τούτο βοηθά ότι οι χρηματικές ποινές που επιβάλλονται από το Δικαστήριο έχουν, συνήθως, ισχυρό αποτρεπτικό αποτέλεσμα. *«Από γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής καταγράφονται ως πλεονεκτήματα της προσφυγής ότι με αυτήν ασκείται πίεση στα κράτη μέλη, προκειμένου αυτά να συμμορφωθούν με το δίκαιο της ΕΕ, αποτρέπεται η μη συμμόρφωση, αναδεικνύονται οι δυσκολίες που απαντούν τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο ενωσιακών ρυθμίσεων, ο υψηλού επιπέδου, διαρθρωμένος και διαφανής χαρακτήρας της διαδικασίας, η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να προβεί στην άσκηση της προσφυγής και η προβολή των αποτελεσμάτων.»*¹⁴⁴

Επίσης δεδομένου ότι το Δικαστήριο προβαίνει σε αυθεντική ερμηνεία των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου και στον προσδιορισμό των υποχρεώσεων όλων των κρατών μελών, οι αποφάσεις του ως προς αυτά τα κεφάλαια, λαμβανόμενες κατ' αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, καίτοι έχουν αναγνωριστικό-διαπιστωτικό χαρακτήρα, ωστόσο, στα πλαίσια της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, δεσμεύουν ως

Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Pro Justitia τ.2 (2019) E-ISSN: 2529-0401 Available online at <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia>

¹⁴³ Άρθρα 253, 255 ΣΛΕΕ Οι δικαστές και οι γενικοί εισαγγελείς αυτού επιλέγονται μεταξύ προσωπικοτήτων που παρέχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας και συγκεντρώνουν στις χώρες τους τις αναγκαίες προϋποθέσεις για τον διορισμό στα ανώτατα δικαστικά αξιώματα ή είναι νομικοί αναγνωρισμένου κύρους. Η επιλογή και η ανάδειξή τους γίνεται με κοινή συμφωνία από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, μετά από διαβούλευση με επιτροπή που αποτελείται από επτά προσωπικότητες που επιλέγονται μεταξύ των πρώην μελών του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου, των μελών των εθνικών ανώτατων δικαστηρίων και νομομαθών αναγνωρισμένου κύρους οι οποίοι ερευνούν την επάρκειά τους.

¹⁴⁴ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, Ευρωπαϊκό Έλεγκτικό Συνέδριο, 2018, σελ. 49.

προς τη δοθείσα ερμηνεία των διατάξεων, όχι μόνο τις αρχές του κράτους μέλους στο οποίο αποδίδεται η παράβαση, αλλά και τα λοιπά κράτη μέλη και τα θεσμικά και λοιπά όργανα της ΕΕ.¹⁴⁵

Παρ' όλα αυτά δεν απεδείχθη ικανή να αποτρέψει τα κράτη μέλη από παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου.

*«Αν και η Συνθήκη της Λισαβόνας, σε συνέχεια της Συνθήκης για την εκπόνηση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος, έθεσε σαφέστερα τις βάσεις μετατροπής της Ένωσης σε μια δημοκρατική Ένωση δικαίου, με την υιοθέτηση σπουδαίων μεταρρυθμιστικών αλλαγών, όπως της καθιέρωσης ευρωπαϊκών αξιών και της δεσμευτικότητας του Χάρτη, η λογική της Ευρώπης των κρατών αντιστέκεται, θέτει εμπόδια, εκμεταλλεύεται τα ρυθμιστικά κενά, επιχειρεί να αλλοιώσει το ενωσιακό πνεύμα».*¹⁴⁶

Τα κράτη μέλη δυσανασχετούν στην διαδικασία της προσφυγής επί παραβάσει καθόσον, εκτός από ελεγκτική προδικασία, περιέχει μια διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, ενέχει έναν ηθικό στιγματισμό και καταλήγει σε αναγνώριση της παράβασης και ενδεχομένως σε επιβολή χρηματικών κυρώσεων. Δια τούτο αντέδρασαν και στο dual vigilance καθόσον είδαν μια διαδικασία που ήρθε να λειτουργήσει παράλληλα με την προσφυγή επί παραβάσει.¹⁴⁷

Για την άσκηση της προσφυγής κατ' αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ απαιτείται σύμφωνα με την αρχή της ισότητας μεταξύ των κρατών μελών, αμερόληπτη απόφαση του προσφεύγοντος, Επιτροπής ή κράτους μέλους.

Οι Συνθήκες απένειμαν ενεργητική νομιμοποίηση προς άσκησης της στα κράτη μέλη, ως κυρίους των Συνθηκών και ισότιμους εταίρους σε μια υπερεθνική ένωση η οποία βασίζεται στο δίκαιο και σκοπό έχει να διασφαλίσει και να προάγει όχι μόνο τα κοινά συμφέροντα αλλά και τις κοινές αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα των ατόμων, και στην Επιτροπή, ως θεματοφύλακα του ενωσιακού δικαίου. Επομένως έχουν αφενός μεν νομική αφετέρου δε ηθική υποχρέωση να προβούν σε υποβολής της οικείας προσφυγής, οσάκις διαπιστώνουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, ιδιαιτέρως των αξιών της ΕΕ και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αυτή φυλάσσει.

¹⁴⁵ Το Δίκαιο Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός-Θ.Γ. Γεωργόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

¹⁴⁶ Δημοκρατία και κράτος δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αστέρης Πλιάκος, Capital.gr, Με άποψη, 09-07-19

¹⁴⁷ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018

Τα κράτη μέλη αποφεύγουν να προβούν στη διαδικασία του άρθρου 259ΣΛΕΕ σε βάρος άλλου κράτους μέλους, αφήνοντας το δυσάρεστο αυτό καθήκον στην Επιτροπή. Υπό τις παρούσες συνθήκες είναι επιβεβλημένο να αναλάβουν το θεσμικό ρόλο που τους επιφύλαξε ο ενωσιακός νομοθέτης, απέναντι σε κράτη μέλη που αμφισβητούν με τις επιλογές τους τις αξίες του άρθ. 2ΣΕΕ και παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα και να τις φέρουν ενώπιον του Δικαστηρίου προς κρίση.

Η προσφυγή των κρατών μελών όταν διαπιστώνουν παραβίαση του ενωσιακού δικαίου γενικότερα και των θεμελιωδών δικαιωμάτων ειδικότερα, η οποία αποδεσμεύει την προσφυγή από τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής και επιτρέπει την τελική παρέμβαση του Δικαστηρίου, είναι απαραίτητη και ενδιαφέρει όχι μόνο σε επίπεδο ένωσης ή κρατών μελών αλλά και πολιτών. *«Πράγματι κάθε ευρωπαίος πολίτης ενδιαφέρεται να μην βρεθεί αντιμέτωπος με ένα αντιδημοκρατικό κράτος μέλος στην ΕΕ, δεδομένου ότι αυτό θα συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών και θα επηρεάζει τουλάχιστον έμμεσα τη ζωή όλων των πολιτών στην Ένωση. Εάν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αλλάξουν τα πρότυπά τους όσον αφορά στο κράτος δικαίου, τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, αυτό επηρεάζει αυτομάτως τις αποφάσεις που λαμβάνονται και από άλλα κράτη μέλη.*

*Πλέον αυτού, κάθε κράτος μέλος της ΕΕ ενδιαφέρεται εξίσου για να εξασφαλίσει ότι τα λοιπά κράτη μέλη δεν υπονομεύουν το γνήσιο χαρακτήρα της Ένωσης και της εσωτερικής αγοράς. Από νομικής απόψεως, η αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατών μελών λειτουργεί πλέον με τέτοιο τρόπο ώστε η ΕΕ να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να υποθέτουν ότι καθένας από αυτούς είναι τουλάχιστον εξίσου καλός με οποιονδήποτε άλλον όσον αφορά στη διακυβέρνηση, τη δημοκρατία και τα πρότυπα του κράτους δικαίου. Η αμοιβαία εμπιστοσύνη, η οποία είναι απαραίτητη για τη λειτουργία της ΕΕ και της ίδιας της αγοράς, εξαρτάται ακριβώς από την τήρηση αυτού του τεκμηρίου. Έτσι, η έλλειψη σεβασμού των θεμελιωδών αξιών και δικαιωμάτων από ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες και σε άλλα κράτη μέλη».*¹⁴⁸

¹⁴⁸ Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union Carlos Closa, Dimitry Kochenov and J.H.H. Weiler, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme, EUI Working Paper RSCAS 2014/25

Όσον αφορά στην Επιτροπή, αληθές τυγχάνει ότι το έργο της να αντιληφθεί πράξεις ή παραλείψεις που ενέχουν προσβολή του ενωσιακού δικαίου γενικότερα και των θεμελιωδών δικαιωμάτων ειδικότερα, δεν είναι εύκολο. *«Βρίσκεται μπροστά σε ένα δαιδαλώδες, πολυσύνθετο νομικό οικοδόμημα που απαρτίζεται από το δίκαιο της ΕΕ και τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών. Οι εξελίξεις το δικαίου τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο εξελίσσονται και τις εν δυνάμει παραβάσεις από τα κράτη μέλη.*

Η Επιτροπή με τις αρμόδιες διευθύνσεις της οφείλει να παρακολουθεί ένα πλήθος νομικών πράξεων διαφόρων ειδών, που θεσπίζονται από τα κράτη μέλη. Το σώμα της ενωσιακής νομοθεσίας («το κεκτημένο») αλλάζει και αυτό με την πάροδο του χρόνου, καθώς εξελίσσονται οι πολιτικές και οι αρμοδιότητες της ΕΕ και αυτή εγκρίνει και αναθεωρεί τη νομοθεσία που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη. Κάθε παραβίαση νομοθετικής διάταξης της ΕΕ μπορεί δυνητικά να ενεργοποιήσει τη διαδικασία επί παραβάσει. Οι δραστηριότητες παρακολούθησης που ασκεί η Επιτροπή, εξαρτώνται από το επίμαχο κάθε φορά είδος νομικής πράξης.

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί μια σειρά μέσων (εργαλεία) για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης και την επιβολή της. Όσον αφορά στις νέες οδηγίες, η Επιτροπή ελέγχει κατά πόσον τα κράτη μέλη κοινοποιούν εμπρόθεσμα τα εθνικά τους μέτρα εφαρμογής, καθώς και αν μεταφέρουν πλήρως και με ακρίβεια τις διατάξεις τους.

Όσον αφορά στον προσδιορισμό άλλων ειδών ενδεχόμενων παραβάσεων, η Επιτροπή διεκπεραιώνει καταγγελίες πολιτών ή φορέων και διενεργεί οίκοθεν έρευνες σε υποθέσεις εικαζόμενης παράβασης.

Προς τούτο χρησιμοποιεί ειδικά συστήματα πληροφορικής, και συγκεκριμένα:

CHAPs, βάση δεδομένων για την καταγραφή και παρακολούθηση της πορείας καταγγελιών που υποβάλλουν μεμονωμένα άτομα και επιχειρήσεις,

EU Pilot, πλατφόρμα της Επιτροπής και των κρατών μελών για συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με ενδεχόμενες παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την επίτευξη της συμμόρφωσης. Ο διαρθρωμένος διάλογος μέσω της EU Pilot έχει αποδειχθεί αποτελεσματικός όσον αφορά στην ταχεία επίλυση των δυνητικών παραβάσεων (καταρχήν, η διαδικασία πρέπει να ολοκληρώνεται εντός 20 εβδομάδων).

NIF, βάση δεδομένων για τη διαχείριση επίσημων διαδικασιών επί παραβάσει και την καταχώρηση των αποφάσεων που λαμβάνει η Επιτροπή σε κάθε διακριτό στάδιο της επίσημης διαδικασίας.¹⁴⁹

Η Επιτροπή δημοσίευσε (τα έτη 2002, 2007 και 2016) μια σειρά ανακοινώσεων που αφορούν στην προσέγγιση των εννόμων τάξεων των κρατών μελών για την επίβλεψη τήρησης του ενωσιακού δικαίου. Η προσέγγιση επιτυγχάνεται με:

-το σεβασμό του δικαίου της ΕΕ ως προϋπόθεση για τον σεβασμό όλων των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες,

-το συστηματικό κίνδυνο στον οποίο εκτίθεται η επίτευξη των στόχων πολιτικής της ΕΕ από την μη εφαρμογή του δικαίου της,

-την πρωταρχική αρμοδιότητα του κράτους μέλους να διασφαλίζει την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και να παρέχει έννομη προστασία στους πολίτες,

-την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας με τα κράτη μέλη για τη διερεύνηση εικαζόμενων παραβάσεων,

-τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να κινεί και να περαιώνει διαδικασίες επί παραβάσει και να ζητά από το ΔΕΕ την επιβολή κυρώσεων,

-τον εμπιστευτικό χαρακτήρα της ανταλλαγής πληροφοριών με τα κράτη μέλη κατά το προδικαστικό στάδιο των υποθέσεων επί παραβάσει,

-το καθήκον της Επιτροπής να διασφαλίζει την ορθή διοικητική συμπεριφορά κατά τη διεκπεραίωση καταγγελιών πολιτών για φερόμενη παράβαση.

Από τις γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής και τα κράτη μέλη αναφέρεται ότι η πιθανότητα μη συμμόρφωσης εξαρτάται από μια σειρά χαρακτηριστικών των νομικών πράξεων της ΕΕ, με συννηθέστερα το σύνθετο χαρακτήρα, την τεχνική φύση του αντικειμένου και τη σαφήνεια της ενωσιακής νομοθεσίας.

Τα κράτη μέλη προσέθεσαν και άλλους παράγοντες, ιδίως: σοβαρές αποκλίσεις των νέων απαιτήσεων της ΕΕ από την κείμενη σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο νομοθεσία,

¹⁴⁹ Βρυξέλλες 01-10-2014, COM 2014, 612 final, Έκθεση της Επιτροπής (31^η ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ), Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, σελ. 9-10, 14, 30, Ευρ. Ελεγκτικό Συνέδριο, Το Δίκαιο Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός-Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

διαφορές στην ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ (και της Επιτροπής) και πληθώρα επιλογών σε εθνικό επίπεδο, για εφαρμογή μιας οδηγίας».¹⁵⁰

Οι ανωτέρω αναφερόμενοι λόγοι, αν και συχνά αληθείς, ως ανωτέρω αναλυτικώς ελέχθη, δεν μπορούν να προταθούν από το κράτος μέλος σε μια δίκη σε βάρος του κατ' αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, προκειμένου να δικαιολογήσει την παράβαση.

Γίνεται επομένως αντιληπτό ότι, εκτός από τρανταχτές περιπτώσεις (όπως οι περιγραφόμενες ανωτέρω υποθέσεις) συχνά είναι εξαιρετικά δύσκολο για την Επιτροπή και τις Διευθύνσεις της να αντιληφθούν παραβάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας με εξαίρεση την μη μεταφορά ή εκπρόθεσμη μεταφορά διατάξεων οδηγιών στο δίκαιο των κρατών μελών. Η δυσκολία είναι μεγαλύτερη για τα κράτη μέλη στη διαπίστωση παραβάσεων από άλλους εταίρους τους.

Ανασταλτικό επίσης στοιχείο της αποτελεσματικότητας της προσφυγής επί παραβάσει είναι οι σοβαρές καθυστερήσεις ολοκλήρωσης της διαδικασίας, είτε στην προδικασία είτε μετά την άσκηση της προσφυγής μέχρι την έκδοση απόφασης, που οφείλεται σε διάφορους λόγους.

Η προσφυγή ασκείται κατόπιν τήρησης του ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, που απαιτεί την παρέλευση ευλόγου χρόνου μεταξύ των επί μέρους σταδίων. Σε κάθε στάδιο προσφέρεται η ευκαιρία στο κράτος μέλος να συμμορφωθεί και να περατωθεί η διαδικασία.

«Μόλις η υπόθεση παραπεμφθεί στο ΔΕΕ, ο χρόνος που μεσολαβεί μέχρι την έκδοση της σχετικής απόφασης εξαρτάται από τον χειρισμό των διαδικασιών από αυτό. Η διάρκεια εκδίκασης μιας υπόθεσης εξαρτάται από σειρά παραμέτρων, ιδίως δε την πολυπλοκότητά της. Σε περίπτωση που η Επιτροπή παραπέμψει εκ νέου την υπόθεση στο ΔΕΕ δυνάμει του αρθ. 260 παρ. 2 ΣΛΕΕ, ο χρόνος που χρειάζεται για την περάτωσή της αυξάνεται σημαντικά. Ο χρόνος που μεσολαβεί μέχρις ότου αποφανθεί το ΔΕΕ για το αν θα επιβάλει χρηματική ποινή, εξαρτάται από τον χρόνο που παραχωρήθηκε στο κράτος μέλος, προκειμένου αυτό να συμμορφωθεί με την προηγούμενη απόφαση, τον χρόνο που χρειάστηκε η Επιτροπή για να ειδοποιήσει εκ νέου το κράτος μέλος σχετικά με τη

¹⁵⁰ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, σελ. 15, 16, 26, Ευρ. Ελεγκτικό Συνέδριο,

συνεχιζόμενη μη συμμόρφωση και τον χρόνο που χρειάζεται το ΔΕΕ για να εκδώσει απόφαση.»¹⁵¹

Συνεπεία των ανωτέρω η διαδικασία καθίσταται αναποτελεσματική, απαξιώνεται η αποδιδόμενη παραβίαση και τελικώς αποδεικνύεται χρήσιμη σε περιπτώσεις που το κράτος μέλος επιμένει στην παραβίαση, για την αποσαφήνιση νομικών εννοιών από το ΔΕΕ και επειδή οι επιβληθείσες χρηματικές ποινές συνιστούν έναν οικονομικό πόρο για την ΕΕ.

Στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί, το κράτος μέλος στο οποίο αποδίδεται η παραβίαση εκμεταλλεύομενο αυτή ακριβώς τη βραδύτητα κερδίζει χρόνο, είτε για την προσήκουσα (εν τέλει) εφαρμογή της παραβιασθείσας ενωσιακής διάταξης, είτε για την αντιμετώπιση των επιβληθέντων κυρώσεων. Στην περίπτωση της Ουγγαρίας η νίκη της Επιτροπής είχε πρωτίστως νομική αξία, καθόσον δεν κατάφερε να ανατρέψει τις ήδη παγιωθείσες καταστάσεις στο εσωτερικό του κράτους μέλους.

Η καθυστέρηση εκδίκασης των υποθέσεων που άγονται ενώπιον του Δικαστηρίου με το αρθ. 258ΣΛΕΕ *«οφείλεται επίσης στο μεγάλο βαθμό προσφυγών, οι οποίες αυξάνονται διαρκώς εξαιτίας των διευρύνσεων των κρατών μελών και της ύλης του κοινοτικού δικαίου».*¹⁵²

«Στα στοιχεία της προσφυγής που μειώνουν την αποτελεσματικότητα της ως εργαλείο συμμόρφωσης των κρατών μελών με την ενωσιακή νομοθεσία, πρέπει να συμπεριληφθούν και τα κάτωθι:

-απαιτείται «υψηλός βαθμός απόδειξης» από τον προσφεύγοντα (Επιτροπή, κράτος μέλος) για κάθε υπόθεση, συχνά δε, σημαντικές γνώσεις και δεξιότητες,

-ικανότητα κριτικής σκέψης κατά την απόφαση, του αν μια υπόθεση θα διερευνηθεί περαιτέρω ή θα περατωθεί,

-μακρά και περίπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός της Επιτροπής,

-δυσκολίες που ανακύπτουν κατά τον χειρισμό πολιτικά ευαίσθητων υποθέσεων, καθώς και υποθέσεων μερικής συμμόρφωσης ως και η αναπόφευκτη αντιπαράθεση,

-η διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών, και

¹⁵¹ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, σελ. 48, 49, Ευρ. Ελεγκτικό Συνέδριο

¹⁵² Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Θεματικές προσεγγίσεις, σελ. 296, Επιμέλεια Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2009

-το γεγονός ότι η κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει αποβαίνει σε ορισμένες περιπτώσεις αντιπαραγωγική».^{153, 154}

Προσέτι δε, ως ανωτέρω ήδη ελέγχθη, η προσφυγή κατά κράτους μέλους δυνάμει του αρθ. 258ΣΛΕΕ συνδυάζεται με την ύπαρξη συγκεκριμένης παραβίασης του ενωσιακού δικαίου, και οδηγεί στην παραδοχή ότι αυτή η παράβαση συμβαίνει σε ένα κράτος μέλος που γενικώς συμμορφώνεται στο ενωσιακό δίκαιο. Συγκεκριμένα (δανειζόμενοι έννοιες του εθνικού δικαίου) άγεται ενώπιον του Δικαστηρίου προς έλεγχο μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, που παραβιάζει συγκεκριμένους κανόνες δικαίου και έχει συγκεκριμένα αποτελέσματα. Άρα αυτή η συμπεριφορά ελέγχεται με αποδεικτικό υλικό που αφορά μόνο σε αυτή και αυτή πρέπει να «κολάζεται».

Οι παραπάνω ενδεικτικά περιγραφόμενες περιπτώσεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή για παράβαση «έχει περιορισμένη εμβέλεια, αφού μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο σε μια κατά περίπτωση προσέγγιση (*case-by-case basis*) των παραβιάσεων».¹⁵⁵

Τι συμβαίνει όμως όταν διαπιστώνεται επαναλαμβανόμενη παραβίαση διατάξεων του ενωσιακού δικαίου και δη αυτών που αφορούν σε θεμελιώδεις αξίες ή σε αναγνωρισμένα θεμελιώδη δικαιώματα που φυλάσσει η Ένωση, τα οποία μάλιστα έχουν δεσμευθεί να προστατεύουν όλα τα κράτη μέλη της;

Αν ένα κράτος μέλος παραβιάζει βασικές αξίες των συνθηκών πιθανότατα παραβιάζει περισσότερες πτυχές του ενωσιακού δικαίου. Η διάρθρωση όμως της προσφυγής των άρθρων 258 επομ. ΣΛΕΕ δε φαίνεται, καταρχήν, να επιτρέπει την αντιμετώπιση μιας συνολικής εικόνας παραβιάσεων από ένα κράτος μέλος.

Οι υπέρμαχοι αυτής της άποψης θα μπορούσαν να προτείνουν ότι η διαδικασία του αρθ. 7 ΣΕΕ είναι χρήσιμη σε συστημικές παραβάσεις και η προσφυγή του αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ σε μεμονωμένες παραβάσεις. Στην πραγματικότητα, ως ανωτέρω αναλύθηκε, πρόκειται για δύο συμπληρωματικά μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν

¹⁵³ Η Επιτροπή στην περίπτωση της Πολωνίας ξεπέρασε την τροχοπέδη προκαλώντας την έκδοση αποφάσεως λήψης ασφαλιστικών μέτρων και εξέτασης της υπόθεσης με την ταχεία διαδικασία

¹⁵⁴ Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, σελ. 11, 47-50, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

¹⁵⁵ Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 83.

παράλληλα για να υποχρεωθούν τα κράτη μέλη σε σεβασμό των θεμελιωδών αξιών και δικαιωμάτων.

Η μεταρρύθμιση των Συνθηκών θα μπορούσε να δώσει λύσεις στο πρόβλημα, κάτι όμως που είναι αδύνατον να επιτευχθεί υπό τις παρούσες συνθήκες.

Ως λύση θα μπορούσε να προταθεί¹⁵⁶ η προσαρμογή του υπάρχοντος δικονομικού μηχανισμού του αρθ. 258ΣΛΕΕ. «*Η Επιτροπή κατά κύριο λόγο ή το κράτος μέλος (σπανιότερα) θα μπορούσε να προβεί σε ομαδοποίηση πολλαπλών μεμονωμένων παραβάσεων κράτους μέλους δυνάμει του αρθ. 2ΣΕΕ, για την άσκηση προσφυγής επί παραβάσει. Η προτεινόμενη λύση προσθέτει στα πλεονεκτήματα της προσφυγής το επιχείρημα ότι το σύνολο είναι μεγαλύτερο από το άθροισμα των μερών και ότι το σύνολο των επί μέρους εικαζομένων παραβάσεων ανέρχεται στο επίπεδο της συστηματικής παραβίασης των βασικών αξιών. Αυτό θα προσέδιδε στην Επιτροπή ένα επιπλέον εργαλείο να πολεμήσει την οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου. Μια διευρυμένη προσφυγή με το αρθ. 258ΣΛΕΕ θα επέτρεπε στην Επιτροπή να αποδείξει ότι κάθε επί μέρους παράβαση (π.χ. η μείωση του ορίου ηλικίας των δικαστών), είναι στην πραγματικότητα ένα μόνο μέρος ενός γενικότερου μοτίβου παραβάσεων και ότι στοιχειοθετείται παραβίαση των αξιών του αρθ. 2ΣΕΕ.*

Εναλλακτικά η Επιτροπή θα μπορούσε να στηρίζει τα επιχειρήματά της στις διατάξεις της παρ. 3 του αρθ. 4 ΣΕΕ, ως απόδειξη ότι μια κυβέρνηση κράτους μέλους συστηματικά παρεμποδίζει την επίτευξη των στόχων της ΕΕ, τη διατήρηση της δημοκρατίας, την εγγύηση του κράτους δικαίου, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων».

Άλλωστε η παραβίαση εκ μέρους κράτους μέλους βασικών αξιών των συνθηκών, σημαίνει άρνηση της υπεροχής του δικαίου της ΕΕ και της αμέσου ισχύος των εν λόγω διατάξεων που αφορούν σε δικαιώματα που απονέμει η Ένωση.

«Το Δικαστήριο με τη σειρά του, εκτιμώντας την συνολική συμπεριφορά του κράτους μέλους, θα μπορούσε είτε να δεχθεί ότι πράγματι πρόκειται για συστηματικές παραβάσεις του αρθ. 2 ή 4 ΣΕΕ, οπότε δε θα αρκούν μικρές διορθώσεις εκ μέρους του εν λόγω κράτους μέλους και η συμμόρφωσή του θα πρέπει να αξιολογείται κατά τρόπο που να

¹⁵⁶ Scheppele Kim Lane, Princeton University, «What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions», November 2013

καλύπτει τόσο τις επί μέρους παραβάσεις όσο και τη μεγαλύτερη παραβίαση των αξιών της ΕΕ, είτε ότι πρόκειται για επί μέρους παραβάσεις εκ των οποίων κάποιες χρήζουν θεραπείας».

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα που περιγράφει η Kim Lane Scheppele, όπου παρομοιάζει το Δικαστήριο με γιατρό ο οποίος πριν να μπορέσει να διαγνώσει με ακρίβεια μια πάθηση χρειάζεται ένα λεπτομερές σύνολο συγκεκριμένων συμπτωμάτων. Αντίστοιχα, το Δικαστήριο θα χρειαζόταν αποδεικτικά στοιχεία για συγκεκριμένες παραβάσεις πριν να μπορέσει να αποφανθεί εάν μια συμπεριφορά κράτους μέλους συνιστά παραβίαση των Συνθηκών. Η Επιτροπή μπορεί να πιστεύει ότι ένα κράτος μέλος παραβιάζει τις αξίες του αρθ. 2 ΣΕΕ, αλλά βασίζοντας μια νομική ενέργεια αποκλειστικά στην "παραβίαση των αξιών της ΕΕ" θα έδινε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωση (ΔΕΕ) το ίδιο καθήκον που θα είχε ένας γιατρός στην προσπάθεια να αντιμετωπίσει ένα παράπονο ασθενούς «ότι αισθάνεται άσχημα». Η διάγνωση ενός συστημικού νομικού προβλήματος απαιτεί τα ίδια στοιχεία με τη διάγνωση ενός συστημικού ιατρικού προβλήματος. Με τη μεμονωμένη αντιμετώπιση επί μέρους παραβάσεων από ένα κράτος μέλος ουσιαστικά αντιμετωπίζει κάθε σύμπτωμα μόνο του, χωρίς να πετυχαίνει συστηματική διάγνωση, άρα υπάρχει ο κίνδυνος αποτυχίας, αφού «δεν εξαλείφεται η ασθένεια». Κάποιος πρέπει να εξετάσει το σύνολο των σχετικών συμπτωμάτων για να γίνει αντιληπτή η βασική αιτία και να δοθεί η ακριβής διάγνωση και επομένως μια πιο αποτελεσματική θεραπεία.

Όσον αφορά στις επιβαλλόμενες από το Δικαστήριο χρηματικές κυρώσεις «αντί να καταβάλλονται από τον εσωτερικό προϋπολογισμό του κράτους μέλους, θα μπορούσαν να εισπραχθούν με την παρακράτηση ή την αναστολή της ροής κοινοτικών κονδυλίων από την ΕΕ προς το κράτος μέλος, για όσο διάστημα συνεχίζεται η παραβίαση, τούτο δε, θα μπορούσε να γίνει δυνάμει παραγώγου δικαίου, ως έχει ήδη θεσμοθετηθεί για άλλους λόγους».¹⁵⁷

Άλλως, κατά τη συνήθη τακτική της Επιτροπής, ακόμη και αν πολλαπλασιάσει τις αυτοτελείς προσφυγές κατ' αρθ. 258ΣΛΕΕ για να επιστήσει την προσοχή σχετικά με ένα

¹⁵⁷ The Letter From Germany, Finland, Denmark and the Netherlands Request a New Mechanism to Safeguard the Fundamental Values of the EU, 6 March 2013, available at <http://www.rtt.ro/en/scrisorea-prin-care-germania-finlanda-danemarca-si-olanda-solicita>

κράτος μέλος, το Δικαστήριο δεν είναι θεσμικά σε θέση να το δει, «καθώς οι υποθέσεις κατατίθενται μία προς μία. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο λειτουργεί σε τμήματα υπό διαφορετικές συνθήσεις, και επομένως θα μπορούσαν να χρεωθούν σε διαφορετικά τμήματα του Δικαστηρίου, καθίσταται δύσκολο για τους δικαστές να εξετάσουν τη συνολική συμπεριφορά των κρατών μελών απέναντι στο ενωσιακό δίκαιο και να διαμορφώσουν μια πληρέστερη άποψη. Εναλλακτικά, η Επιτροπή θα μπορούσε να ξεπεράσει αυτόν τον κατακερματισμό ζητώντας από το Δικαστήριο να συγκροτήσει ένα ανώτατο τμήμα για να αντιμετωπίσει τις πιο σοβαρές καταγγελίες για ένα κράτος μέλος».

Κατόπιν των ανωτέρω τίθεται το ερώτημα γιατί δεν επιλέγεται η συνένωση περισσότερων παραβάσεων σε μια κοινή προσφυγή του αρθ. 258 ΣΛΕΕ;

«Η Επιτροπή μέχρι στιγμής επιλέγει τις μάχες της και τον τρόπο που θα τις διεξάγει. Γενικά, αυτή είναι αναμφισβήτητα μια σοφή στρατηγική. Βασισμένη στην υποχρέωση για καλόπιστη συνεργασία στους κόλπους της Ένωσης εκκινεί διαδικασίες του αρθ. 258 ΣΛΕΕ για τις παραβάσεις που αποδεικνύονται πιο εύκολα ή αυτές που είναι πιο σοβαρές, επικαλούμενη δε, νομικό πλαίσιο που θα οδηγήσει σε σίγουρη ευδοκίμηση των προσφυγών της.¹⁵⁸ Άλλωστε, συχνά οι διαδικασίες επί παραβάσει επιλύονται πριν γίνει επίσημη νομική ενέργεια. Έτσι επιτυγχάνεται η λιγότερη δυνατή εμπλοκή της και του Δικαστηρίου με τις εσωτερικές υποθέσεις οποιουδήποτε κράτους μέλους.»¹⁵⁹

Οι υποθέσεις που επιλαμβάνεται το Δικαστήριο κατόπιν άσκησης της προσφυγής επί παραβάσει, μπορούν να χωριστούν σε δύο κατηγορίες. Πρώτον, «σε υποθέσεις που δεν συνιστούν παρά μια απρόσεκτη χρήση του νόμου ή μια παρατυπία χωρίς (εμφανή τουλάχιστον) πρόθεση καταστρατήγησης του ενωσιακού δικαίου»- κάτι που μπορεί να διορθωθεί μέσω της λειτουργίας των ίδιων των αντίστοιχων κρατών μελών ή με την παρέμβαση των αρμοδίων οργάνων της ΕΕ, συνηθέστερα με την τυποποιημένη προσφυγή του αρθ. 258ΣΛΕΕ (case by case).

¹⁵⁸ «...η τελική ανάλυση της Επιτροπής θα είναι διεξοδική, ορθή και αντικειμενική και θα αντικατοπτρίζει τον ειδικό ρόλο και τον οιονεί δικαιοδοτικό ρόλο της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των Συνθηκών. ...». Reding Viviane, European Commission, Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner, Hungary and the Rule of Law - Statement of the European Commission in the Plenary Debate of the European Parliament, EP Plenary/Strasbourg, 17 April 2013

¹⁵⁹ Scheppele Kim Lane, Princeton University, «What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions», November 2013

«Δεύτερον, υπάρχουν προβλήματα βαθιάς και θεμελιώδους φύσης. Υποστηρίζεται ο περιορισμός της εμπλοκής της ΕΕ στο δεύτερο σύνολο προβλημάτων που περιγράφηκαν παραπάνω»,¹⁶⁰ που συνήθως αφορά στις κυβερνητικές επιλογές των κρατών μελών, τουλάχιστον, θα προσθέταμε, στο βαθμό που δεν επηρεάζει την συνοχή της ίδια της ΕΕ.

Αν όμως ένα κράτος μέλος εξακολουθεί να μην ανταποκρίνεται, προκαλώντας ανησυχία ότι υπονομεύει την ΕΕ με άλλους τρόπους, σίγουρα χρειάζεται μια διαφορετική προσέγγιση. Και η σώρευση υποθέσεων σε μία προσφυγή επί παραβάσει παρέχει αυτή την επιλογή, ούτως ώστε το Δικαστήριο να μπορεί να αξιολογήσει το σύνολο των στοιχείων που αποδεικνύουν τις παραβάσεις.

Σε περίπτωση δε, διαπίστωσης στα πλαίσια της διευρυμένης προσφυγής του αρθ. 258ΣΛΕΕ συστημικής παράβασης του αρθ. 2 ή 4 ΣΕΕ τότε θα απαιτείται συστημική συμμόρφωση από το κράτος μέλος στο οποίο αποδίδεται αυτή. Οι διατάξεις αυτές λειτουργώντας συνδυαστικά με το αρθ. 19ΣΕΕ μπορούν πράγματι να προσφέρουν τη λύση.

Η Επιτροπή επικρίνεται για τη συντηρητική της στάση.¹⁶¹ Οι αποφάσεις της σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να καταρτίσει μια διαδικασία επί παραβάσει, πρέπει να διέπονται από το τι θα χρειαστεί για να επιτευχθεί η συμμόρφωση του κράτους μέλους ανάλογα με την παραβίαση, ιδίως όταν συντρέχει προσβολή των αξιών της ΕΕ ή θεμελιωδών δικαιωμάτων που αυτή προστατεύει. Στην περίπτωση της Ουγγαρίας η προσφυγή επί παραβάσει θα έπρεπε να αποβλέπει τόσο στην αποκατάσταση της προσβολής του ατομικού δικαιώματος των δικαστών για ίση μεταχείριση κλπ όσο και

¹⁶⁰ Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options, Carlos Closa, Dimitry Kochenov Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2640695>

¹⁶¹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Νοεμβρίου 2018 σχετικά με την ανάγκη ενός ολοκληρωμένου μηχανισμού για την προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων (2018/2886(RSP) στο οποίο με ρητή αναφορά σε φαινόμενα παραβίασης του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων από συγκεκριμένα κράτη μέλη, απερίφραστα δηλώνει ότι λαμβάνοντας υπόψη ότι όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα, και οργανισμοί της Ένωσης υποχρεούνται να σέβονται, να προστατεύουν και να προάγουν τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ότι η Ένωση ακόμη δεν έχει ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕCHR/ΕΣΑΔ), παρά τη σχετική υποχρέωσή της βάσει του αρθ. 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ, ότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο δεν έχουν δώσει συνέχεια στο ψήφισμα του Κοινοβουλίου για έναν μηχανισμό της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, και επομένως έχουν αρνηθεί να εγκρίνουν τη διοργανική συμφωνία για το Σύμφωνο της ΕΕ περί ΔΚΘ, θεωρεί λυπηρό το ότι η Επιτροπή δεν έχει ακόμη υποβάλει πρόταση για έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, και την καλεί να το κάνει, προτείνοντας ειδικότερα την έγκριση της διοργανικής συμφωνίας για το Σύμφωνο της ΕΕ περί ΔΚΘ, στο πλαίσιο της προσεχούς μη νομοθετικής πρωτοβουλίας της για την ενίσχυση της επιβολής του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση

στην θωράκιση της δικαστικής ανεξαρτησίας απέναντι σε πολιτικές απειλές. Η μεμονωμένη προσέγγιση της παράβασης επέτρεψε τελικά στην ουγγρική κυβέρνηση να ολοκληρώσει τις δικονομικές της «μεταρρυθμίσεις» παρακάμπτοντας τεχνηέντως το ενωσιακό δίκαιο και αυτήν την απόφαση του Δικαστηρίου (αποζημίωση των δικαστών που απομακρύνθηκαν από τις θέσεις τους αντί να λάβει μέτρα προς εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας).

Δανειζόμενοι δικονομικές δυνατότητες του εθνικού μας δικαίου θα τολμήσουμε στην παρούσα να προτείνουμε τα κάτωθι, όσον αφορά στη διαχείριση περισσότερων προσφυγών κατά του ιδίου κράτους μέλους.

-Εάν ενόσω εκκρεμεί προσφυγή κατ' αρθ. 258ΣΛΕΕ κατά κράτους μέλους, ασκηθεί νέα κατά του ιδίου κράτους μέλους, ανεξάρτητα από τον προσφεύγοντα: να συνεκδικάζονται υποχρεωτικώς, είτε αυτεπαγγέλτως, με μέριμνα του Δικαστηρίου, είτε κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής. Προς τούτο, θα διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο οι αρμόδιες διευθύνσεις της Επιτροπής που παρακολουθούν την συμμόρφωση των κρατών μελών με το ενωσιακό δίκαιο, ως και οι αντίστοιχες διευθύνσεις του Δικαστηρίου.

-Μετά την έκδοση αποφάσεως ή αποφάσεων κατ' αρθ. 258ΣΛΕΕ: δεδομένου ότι η απόφαση, αν και δε συνιστά εκτελεστό τίτλο, ωστόσο η ισχύς της επεκτείνεται έναντι των λοιπών κρατών μελών και των οργάνων της Ένωσης ως προς την ερμηνεία των κανόνων της Ένωσης και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών, να εκτιμάται ελεύθερα από το Δικαστήριο σε κάθε επόμενη υπόθεση προσφυγής επί παραβάσει κατά του ιδίου κράτους μέλους, ως ένα ιδιότυπο δεδικασμένο.

Προς εφαρμογή των ανωτέρω δεν απαιτείται αναθεώρηση/τροποποίηση των Συνθηκών παρά ρύθμιση διαδικαστικών θεμάτων του οργανισμού του Δικαστηρίου¹⁶² (ενδεικτικά να είναι αρμόδιο να επιληφθεί το τμήμα ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η πρώτη χρονικά προσφυγή ή κατ' εκτίμηση αυτού να παραπεμφθεί στο Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως ή στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου).

¹⁶² Άρθ. 281 παρ. 2 ΣΛΕΕ: Ο Οργανισμός του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζεται σε ιδιαίτερο πρωτόκολλο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να τροποποιούν τις διατάξεις του Οργανισμού, εξαιρέσει του τίτλου Ι και του άρθρου 64 του Οργανισμού. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζουν είτε μετά από αίτημα του Δικαστηρίου και διαβούλευση με την Επιτροπή, είτε μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Δικαστήριο.

Με τον τρόπο αυτό η προσφυγή επί παραβάσει θα επιτελέσει πλήρως το ρόλο της, αφού θα εκτιμάται η συνολική συμπεριφορά του κράτους μέλους όσον αφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα και γενικότερα στις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης.

Σε περίπτωση δε, που διαπιστωθεί συστηματική παράβαση, η προσφυγή των άρθρ. 258 επομ. ΣΛΕΕ πρέπει να εξοπλιστεί με πρόσθετες δυνατότητες εξαναγκασμού του κράτους μέλους σε συμμόρφωση, (ως ανωτέρω ελέγχθη ακόμη και με παρακράτηση κοινοτικών κονδυλίων προς αυτό, είτε οριστικά είτε προσωρινά, ενεργώντας η Επιτροπή ως μεσεγγυούχος μέχρι τη διαπίστωση της συμμόρφωσης, λειτουργώντας ως κίνητρο για να ενθαρρύνει ένα κράτος μέλος να συμμορφωθεί, με την επιφύλαξη ότι συχνά τα κράτη μέλη προτιμούν την εκτέλεση της ποινής από τη συμμόρφωση).

Δεδομένου ότι, ως ανωτέρω ήδη αναφέραμε, μια τροποποίηση των Συνθηκών είναι μάλλον αδύνατη στην παρούσα φάση, με τα τόσα δυσεπίλυτα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ένωση, παρέλκει η πρόταση για κατάργηση του άρθρ. 51 του Χάρτη,¹⁶³ προκειμένου οι διατάξεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων να δεσμεύουν άμεσα τα κράτη μέλη, ανεξάρτητα από το αν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο.

Ήδη το Δικαστήριο με τις αποφάσεις του για τις κυβερνητικές επιλογές στην Πολωνία αναφορικά με την πρόωγη συνταξιοδότηση των δικαστών έκανε άλματα στην ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών. Με την αναγνώριση ότι, *«βάσει του άρθρου 19 ΣΕΕ, το οποίο συγκεκριμενοποιεί την αξία του κράτους δικαίου που μνημονεύεται στο αρθ. 2 ΣΕΕ, έχει ανατεθεί στα εθνικά δικαστήρια και στο Δικαστήριο η διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στο σύνολο των κρατών μελών και της ένδικης προστασίας των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο αυτό»*¹⁶⁴, υποδεικνύει στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη ότι, μπορούν να αντιδράσουν σε βάρος

¹⁶³ Άρθρ. 51:Πεδίο εφαρμογής: 1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες. 2. Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

¹⁶⁴ Σκ. 42, 47 Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 24ης Ιουνίου 2019 Παράβαση κράτους μέλους, υπόθεση C-619/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας

κρατών μελών για παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων και συνακόλουθα των θεμελιωδών αξιών με προσφυγές κατ' αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, προκειμένου να μην εκφύγουν αυτές του δικαστικού ελέγχου, παραμερίζοντας τους περιορισμούς του αρθ. 52 του Χάρτη. Άλλωστε το αρθ. 2ΣΕΕ προϋπήρχε και λειτουργούσε πριν τη θέσπιση των αρθ. 47 και 51 του Χάρτη και οι Συνθήκες δεν περιορίζουν ούτε αποκλείουν τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου σε σχέση με το άρθρο 2 ΣΕΕ, εφόσον ο νομοθέτης δεν το προέβλεψε ρητά.

Στο σημείο αυτό εκφράζουμε την άποψη ότι η ερμηνεία του Δικαστηρίου είναι επαναστατική αλλά δεν είναι «νέα». Ενυπάρχει στα συστατικά στοιχεία του άρθ. 2ΣΕΕ από της γενέσεως του. Όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως έχουμε υποστηρίξει και σε άλλο σημείο της παρούσης, απορρέουν από τις θεμελιώδεις αξίες που στηρίζουν την Ένωση και το ότι εξειδικεύονται διάσπαρτα σε αριθμό διατάξεων δε σημαίνει ότι έχουν αποκοπεί από τον αρχικό τους πρόγονο, το άρθ. 2ΣΕΕ. Προσέτι δε, το θεμελιώδες αρθ. 19ΣΕΕ συνιστά τη γέφυρα μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων που χαρακτηρίζονται ως Δικαστήρια. Δεν είναι τυχαία η τοποθέτηση της υποχρέωσης των κρατών μελών να 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 ίδια διάταξη που αφορά στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καθίστανται από κοινού αρμόδιοι και υπεύθυνοι για τον έλεγχο της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

Δεδομένου ότι το δίκαιο δεν είναι στατικό, αλλά εξελίσσεται μέσα στο χρόνο, ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες που καλείται να προστατεύσει, ομοίως και η νομολογία, τώρα ήταν ώριμες οι συνθήκες προκειμένου το Δικαστήριο, έχοντας αποκτήσει εμπειρία από τα λάθη του παρελθόντος, να καταλήξει σε αυτήν την κρίση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η προτροπή προς την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη είναι σαφής. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να επιληφθεί οίκοθεν παραβάσεις των θεμελιωδών αξιών και δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη αλλά χρειάζεται την πρωτοβουλία αυτών ενεργώντας ως προσφεύγοντες. Η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη υπονομεύει τα θεμέλια της Ένωσης και την εμπιστοσύνη μεταξύ των μελών της, ενώ αν

δεν αντιμετωπιστεί και δεν επιβληθούν συνέπειες, υπάρχει πάντα ο κίνδυνος η τακτική τους να βρει μιμητές.

Η άποψη ότι με το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν μπορεί να γίνει κάτι άλλο είναι εντελώς αβάσιμη. Από τα ανωτέρω εκτεθέντα καταδεικνύεται ότι από τα διαθέσιμα εργαλεία τα πλέον κατάλληλα για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα είναι τα άρθρα 258 της ΣΛΕΕ και 259 της ΣΛΕΕ. Οι πρόσφατες αποφάσεις σε βάρος της Πολωνίας το απέδειξαν.

Η εξέλιξη που επήλθε με αυτές προσδίδει νέες δυνατότητες στα αρθ. 258-259 ΣΛΕΕ. Ορισμένες απαραίτητες τεχνικές αλλαγές είναι εύκολα εκτελέσιμες, όπως να αντιμετωπίζονται όλες τις υποθέσεις παραβίασης με στοιχεία κράτους δικαίου, ως υποθέσεις κράτους δικαίου, όπως έγινε στην ανωτέρω περιγραφόμενη υπόθεση της Πολωνίας, όπου επεδείχθη αυξημένη αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ, τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Δικαστήριο. *«Η σχεδόν ταυτόσημη υπόθεση της Ουγγαρίας πρέπει να αποτελεί προειδοποίηση για όλες τις μελλοντικές παρόμοιες υποθέσεις: δεν ήταν απλά μια υπόθεση διακρίσεων λόγω ηλικίας, όπως αντιμετωπίστηκε, αλλά αφορούσε στην κατάλυση της δικαστικής ανεξαρτησίας η οποία πέρασε απαρατήρητη».*¹⁶⁵

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει να επαγρυπνούν για τις αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα που υποχρεώνουν οι Συνθήκες να σέβονται και να προστατεύουν, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Προς τούτο, θα πρέπει να εξετάζουν άμεσα τις πιθανές επιπτώσεις των παραβιάσεων από τα κράτη μέλη και την έκταση αυτών, ενεργοποιώντας τις διαδικασίες των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ, ανταποκρινόμενοι στη συνεχιζόμενη μεταστροφή του Δικαστηρίου,¹⁶⁶ δίνοντάς του τη δυνατότητα να επιληφθεί σχετικά. Λαμβάνοντας δε υπόψη ότι *«ο χρόνος είναι από την πλευρά εκείνων που παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο πρέπει να ενεργούν άμεσα. Και εδώ το ενωσιακό δίκαιο διαθέτει τα μέσα, εξοπλίζοντας τη διαδικασία με προσωρινά μέτρα».*¹⁶⁷

¹⁶⁵ Chr. Hillion *Overseeing the rule of law in The European Union Legal mandate and means*, 2018

¹⁶⁶ Koncewicz Tomasz Tadeusz, *The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?*, Verfassungsblog 18/12/2018

¹⁶⁷ Kochenov Dimitry & Petra Bard, *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, February 2019

Αποδεικνύεται επομένως ότι η Ένωση μπορεί να προστατεύσει τις θεμελιώδεις αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα που δεσμεύθηκε να φυλάσσει με τη δικαστική διαδικασία των αρθ. 258 επομ. ΣΛΕΕ. Το ερώτημα είναι εάν θέλει να το πράξει. Οι πρόσφατες εξελίξεις στην υπόθεση της Πολωνίας έδειξαν ότι ήδη η Ένωση, έχοντας αντιληφθεί ότι η οικονομική επιτυχία δε σημαίνει κατ' ανάγκη προστασία, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, έχει μπει σε μια φάση μεταρρύθμισης, τουλάχιστον όσον αφορά στις παραβιάσεις από κράτη μέλη ενωσιακών διατάξεων, επομένως τα μηνύματα για αποτελεσματικότερη προστασία είναι ελπιδοφόρα. Απομένει να φανεί κατά πόσο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα ανταποκριθούν στην προτροπή του Δικαστηρίου για μια από κοινού προσπάθεια προστασίας των θεμελιωδών στοιχείων της Ένωσης. Άλλωστε η Ένωση υπάρχει όχι μόνο για την προστασία των δικών της συμφερόντων και των κρατών μελών, αλλά κυρίως των μεμονωμένων πολιτών της.

ΠΗΓΕΣ

I. Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Βηλαράς Μιχαήλ, Πρόεδρος Τμήματος στο ΔΕΕ, Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., Μέλος του ΔΣ της Ελληνικής Ένωσης Ευρωπαϊκού Δικαίου, 02/11/2018, Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Δικαστική Ανεξαρτησία & Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του ΔΕΕ
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Πανοραμική Επισκόπηση: Πώς εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ στην πράξη: Οι αρμοδιότητες επίβλεψης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δυνάμει του αρθ. 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ, 2018
- Ιωακειμίδης Κ. Παναγιώτης, THE BOOKS JOURNAL, Η ευρωπαϊκή κρίση και η αντιμετώπισή της, 22/12/2015, Δημοσιεύθηκε στο Παρεμβάσεις, Τεύχος 60
- Καλαβρός Γ.-Ε. Φ. - Γεωργόπουλος Θ. Γ., Το Δίκαιο Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- Μαρίας Επαμεινώνδας, Αναπληρωτής Καθηγητής Θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης- Σχολή Κοινωνικών Επιστημών - Τμήμα Οικονομικών Επιστημών – Ακαδημαϊκό Έτος 2008-2009 - Ευρωπαϊκή Ένωση – Ιστορία - Θεσμοί – Δίκαιο – Πανεπιστημιακές Σημειώσεις
- Παπαδόπουλος Νικόλαος Κ, Διδάσκων Α.Τ.Ε.Ι. Σερρών Τμήμα Μηχανολογίας, Μάθημα: Τεχνική Νομοθεσία, Κεφάλαιο Δ' Τα θεμελιώδη δικαιώματα
- Παυλόπουλος Προκόπης, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, THE PRESSROOM 19/10/19, Η ορθή απονομή της δικαιοσύνης απαιτεί την κατοχύρωση και ενίσχυση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης, κατά τον χαιρετισμό του, στο 17ο Συνέδριο της Εταιρείας Δικαστικών Μελετών
- Πλιάκος Αστέρης, Δημοκρατία και κράτος δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 09-Ιουλ-2019
- Πρεβεδούρου Ευγενία Β. Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Η σχέση των άρθρων 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ υπό το πρίσμα της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας, Pro Justitia τ.2 (2019) E-ISSN: 2529-0401 Available online at <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia>

- Τζώρτζη Βιργινία, Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου, Ειδική Επιστήμων, Οι υποθέσεις Kadi I και II, Αναδιατύπωση της σχέσης μεταξύ ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου
- Χρυσομάλλης Μ. Δ., Καθηγητής Νομική Σχολή ΔΠΘ, Έδρα Jean Monnet, Η Αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιμέλεια., Νομική Βιβλιοθήκη, 2018
- Χρυσομάλλης Μ. Δ. (Επιμέλεια), Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Θεματικές προσεγγίσεις, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2009
- Χρυσομάλλης Μ. Δ., Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης I, Αξίες της Ένωσης
- Χρυσομάλλης Μ. Δ., Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης I, Προσφυγή κατά κράτους μέλους
- Χρυσομάλλης Μ. Δ., Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ, Έδρα Jean Monnet, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας,
- Χρυσομάλλης Μ. Δ., Καθηγητής Νομική Σχολή Δ.Π.Θ., Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses,
- Χρυσομάλλης Μ. Δ., Η «κοινοτική μέθοδος» σε αμφισβήτηση, Ο «Ευρωπαϊκός συνταγματισμός» σε κίνδυνο, Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Καθηγητής, Νομικής Σχολής ΔΠΘ
- Χρυσομάλλης Μιχάλης Δ., Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, Καθηγητής, Νομική Σχολή Δ.Π.Θ.

II. Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Bard P., Carrera S., Guild El., Kochenov D. with thematic contribution by Wim Marneffe, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Annex II - Assessing the need and possibilities for the establishment of an EU Scoreboard on democracy, the rule of law and fundamental rights, April 2016
- Borchardt Klaus Dieter, Καθ., Αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- Bugarič Bojan, Professor of Law, Populist Constitutionalism?: Whence the Populists Rise in the East? Lessons for Democratisation and Constitutional Theory, November 15th, 2017
- Closa Carlos, Kochenov Dimitry and Weiler J.H.H., Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, Carlos Closa is Part-time Professor at the Global Governance Programme, Research Area Director 'European, Transnational and Global Governance', European University Institute, Florence, Dimitry Kochenov is LAPA Fellow and Visiting Professor at Princeton University (2015-2016), Professor of EU Constitutional Law, Faculty of Law, University of Groningen and Visiting Professor at the College of Europe, Weiler J.H.H., is University Professor Joseph Straus Professor of Law European Union Jean Monnet Chaired Professor Co-Director, Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice και
- Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options, Carlos Closa and Dimitry Kochenov, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2640695>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Respect for fundamental rights in the European Union, 16/04/2018
- Hillion Christophe, Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means, January 2016
- Kessler Vincent, Newsroom, CNN GREECE, REUTERS
- Kochenov Dimitry & Petra Bard, 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, February 2019
- Kochenov Dimitry and Pech Laurent, 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 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme – 164, EUI Working Paper RSCAS 2015/24

- Koncewicz Tomasz Tadeusz, The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?, Verfassungsblog 18/12/2018
- Lenaerts Koen, President of the Court of Justice of the European Union, Professor of European Law at the Katholieke Universiteit Leuven and was a member of the Coudenberg group, Making the EU charter of fundamental rights a reality for all: 10th Anniversary of the charter becoming legally binding, keynote speech, 12 November 2019 και Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union, 1 Jan, 2000
- Marzocchi Ottavio, The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future, 17-04-19 και
- Marzocchi Ottavio, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ - Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, 5^{ος}/2019
- Pech Laurent, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, : 20 Sep 2009
- Pech Laurent, A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, Article in European Constitutional Law Review 6(3) · July 2010
- Reding Viviane, European Commission, Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner, Hungary and the Rule of Law - Statement of the European Commission in the Plenary Debate of the European Parliament, EP Plenary/Strasbourg, 17 April 2013
- Reding Viviane, European Commission, Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner, The EU and the rule of law – What next;, 04-09-2013
- Scheppele Kim Lane, Princeton University, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, November 2013, Καθηγήτρια Κοινωνιολογίας και Διεθνών Υποθέσεων στη σχολή Woodrow Wilson και στο University Center for Human Values at Princeton University

- Simonelli Marco Antonio, Thickening up judicial independence: the ECJ ruling in Commission v. Poland (c-619/18), 08-07-19
- Taborowski Maciej, The Commission takes a step back in the fight for the rule of Law, Αναπληρωτής Καθηγητής για το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στο Πανεπιστήμιο της Βαρσοβίας της Πολωνίας και στο Ινστιτούτο Νομικών Σπουδών της Πολωνικής Ακαδημίας Επιστημών, Mi 3 Jan 2018
- Wahl Thomas, CJEU Confirms Interim Measures Against Polish Supreme Court Reform, 18 February 2019,

III ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- ΒΙΚΙΠΑΙΔΕΙΑ
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Η Εφημερίδα των Συντακτών
- CNN GREECE
- EURONEWS, Ευρωκοινοβούλιο κατά Ουγγαρίας: Αντιδρά η Βουδαπέστη, 12-09-18
- European e-Justice Portal-Europa
- IEFIMERIDA
- Lawspot.gr
- nis.gr/ηpimages/docs/FundamentalRights.GR.pdf
- SYNTAGMA WATCH, Η Ενωμένη Ευρώπη έχει γίνει ασπίδα προστασίας του Κράτους Δικαίου και επομένως και της Δημοκρατίας στα επιμέρους κράτη μέλη. Ασπίδα προστασίας που δεν υπήρχε στο παρελθόν, Χρήστος Ράμμος, Πρόεδρος Αρχής Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.)
- TROIKA WATCH

ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

Συνθήκες, Οδηγίες, Αποφάσεις, Συστάσεις, Εκθέσεις, κλπ

- Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

- Καν (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ
- Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία
- Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης.
- Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά
- Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 της 27ης Απριλίου 2016 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της απόφασης-πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου
- Σύσταση (ΕΕ) 2016/1374 της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 2016 σχετικά με το κράτος δικαίου στην Πολωνία.
- 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/2003/0606 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο - Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου [COM(2014) 158 final της 11ης Μαρτίου 2014].
- Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Έκθεση του 2013 για την εφαρμογή του χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [COM(2014) 224 final της 14ης Απριλίου 2014].

- Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Έκθεση 2012 σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ [COM(2013) 271 final της 8ης Μαΐου 2014].
- Βρυξέλλες 01-10-2014, COM 2014, 612 final, Έκθεση της Επιτροπής (31^η ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ).
- EUR LEX Προώθηση και διαφύλαξη των αξιών της ΕΕ-Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου για τη διασφάλιση της τήρησης του κράτους δικαίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2014
- Βρυξέλλες, 15-07-2016 COM(2016) 463 final Έκθεση της Επιτροπής, Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ετήσια έκθεση για το 2015
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες, 02-05-18, Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD).
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Νοεμβρίου 2018 σχετικά με την ανάγκη ενός ολοκληρωμένου μηχανισμού για την προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων (2018/2886(RSP))
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες, 03-04-2019 COM(2019) 163 final Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης- Τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα βήματα
- RULE OF LAW CHECKLIST, Venice Commission of the Council of Europe, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Council of Europe, 2016
- The Letter From Germany, Finland, Denmark and the Netherlands Request a New Mechanism to Safeguard the Fundamental Values of the EU, 6 March 2013, available at <http://www.rtt.ro/en/scrisorea-prin-care-germania-finlanda-danemarca-si-olanda-solicita>

Αποφάσεις

- Απόφαση του Δικαστηρίου της 15^{ης} Ιουλίου 1960, Stork, υπόθεση 1/58, Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 36, 37, 38 και 40-59.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 5^{ης} Φεβρουαρίου 1963, αίτηση του Tariefcommissie στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos και Nederland se Administrate der Belastingen, υπόθεση 26/62.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 15^{ης} Ιουλίου 1964, αίτηση του Giudice Conciliatore στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Flaminio Costa και ENEL, υπόθεση 6/64.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Νοεμβρίου 1969, αίτηση του Verwaltungsgericht Stuttgart, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί μεταξύ Erich Stauder, και Πόλης του Ulm — Sozialamt, υπόθεση 29/69.
- Απόφασή του Δικαστηρίου της 5^{ης} Μαΐου 1970, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, υπόθεση 77/69.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970, αίτηση του Verwaltungsgericht της Frankfurt am Main στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί μεταξύ Internationale Handelsgesellschaft mbH, και Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, υπόθεση 11/70.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Μαΐου 1974, J. Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung, Kommanditgesellschaft, κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπόθεση 4/73.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Οκτωβρίου 1975, αίτηση του TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Roland Rutili, και Υπουργού Εσωτερικών, (υπόθεση 36/75).
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1986, Κόμμα Οικολόγων «Les Verts», ένωση προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υπόθεση 294/83.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, υπόθεση C-374/89

- Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Νοεμβρίου 1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci και λοιπών κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, υποθέσεις C-6/90 και C-9/90.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996. - Αιτήσεις για Bundesgerichtshof - Γερμανία και High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court - Ηνωμένο Βασίλειο στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, υποθέσεις C-46/93 και C-48/93.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2002, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόθεση C-50/00 P.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 30^{ης} Σεπτεμβρίου 2003, αίτηση του Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Αυστρία) στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ Gerhard Köbler και Republik Österreich, υπόθεση C-224/01.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Επιτροπής.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Ιανουαρίου 2010, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, υπόθεση C-546/07.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Νοεμβρίου 2012, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, υπόθεση C-286/12.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Απριλίου 2014, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, υπόθεση C-288/2012.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2018 αίτηση του Supremo Tribunal Administrativo — Portugal) στα πλαίσια διαφοράς μεταξύ Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, υπόθεση C-64/16.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2018, Προδικαστική παραπομπή, LM, Υπόθεση C-216/18.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Νοεμβρίου 2018, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά Ουγγαρίας, Υπόθεση C-171/17.

- Απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Ιουνίου 2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, υπόθεση C-619/18.
- Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2019 – Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, υπόθεση C-192/18.